건설 하도급은 왜 혁신적 규제 패러다임의 변화가 필요한가

– 하도급 법률 체계의 일원화와 하도급 관리 시스템의 효율화 시급 –

전 영 준 한국건설산업연구원 부연구위원 yjjun@cerik.re.kr

건설 하도급, 복수 법률 통해 다층적으로 규율

우리나라의 경우 대다수의 국가들과 마찬가지로 기본적으로 사인간의 계약이 원활히 작동하지 않는 문제를 해결하기 위해 「민법」상의 계약 관련 규정(계약법)을 두고 있다. 이와 함께 하도급 거래의 근간은 계약이기 때문에 원도급자의 불공정 거래 행위의 경우에는 「민법」 내 계약 관련 규정을 통해 통제될 수 있으나, 사법(私法)인 「민법」만으로 불공정 거래 행위를 통제할 수 없다고 보고 공법(公法)인 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(「공정거래법」)을 통해 규제하고 있다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 경우에는 중소기업 보호를 목적으로 일본의 「하청대금지급지연 등 방지법」을 근간으로 특별법인 「하도급거래공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」)을 추가 제정하여 전 산업에 걸친 하도급 거래를 규율하고 있는 실정이다. 「하도급법」을 제정한 가장 큰 이유는 공정거래위원회의 입증 부담을 줄이기 위해서였다.[1] 즉, 공정거래위원회가 규제를 보다 손쉽게 하기 위해 기존 행정부 내부에서만 효력을 가지던 「하도급거래상의 불공정거래행위 지정고시」를 독립된 법으로 격상시켜 1984년 「하도급법」을 제정해 현재에 이르고 있다.

원 · 하도급 거래 관계에서 원도급자의 거래상 우월적 지위를 활용한 불공정 행위를 방지하고 공정한 거래 환경 유도를 위해 하도급 규제로써 이를 방지하는 것은 국가의 당연한 책무라 할 수 있다. 하지만 건설 하도급의 경우 「하도급법」을 통한 하도급 규제 외에도 오랜 기간 「건설산업기본법」(이하 「건산법」)을 통해 하도급 거래를 규제하고 있다. 보다 엄밀히 말하자면 「건산법」 내 하도급 규제가 포함된 1997년 이전인 「건설업법」 제정 당시(1958년)부터 하도급에 관한 사항을 규제하고 있었으며, 현재까지 약 60년 간 20회의 개정을 거치면서 건설 하도급 규제와 관련된 사항도 지속적으로 확대 · 적용되었다.

따라서 우리나라 건설 하도급 규제의 경우, 크게 건설산업의 기본법인 「건설산업기본법」과 더불어 「하도급법」을 통해 중복적으로 규제하고 있는 실정이다. 이 중 '하도급 행위 제한' 및 '하도급계

1) 기존 「공정거래법」의 경우 원도급자의 우월적 지위 남용을 규제하기 위해서는 원도급자의 행위가 '거래상 우월적 지위'에 기초하여 '공정거래를 저해'하고 있다는 사실을 공정거래위원회가 입증해야 하나, 「하도급법」은 법률에서 정한 사항을 위반할 경우 우월적 지위 남용에 따른 불공정 거래 행위로 규정하고 있기 때문에 공정거래위원회의 입증 부담이 경감되기 때문이다.

약 적정화'는 「건산법」에서, 그리고 '하도급 거래 공정화'는 「건산법」과 「하도급법」에서 각각 규제하고 있으며, 「하도급법」 제34조에 의거하여 동일한 법령의 경우 「하도급법」이 우선 적용된다. 이 외에도 해당 법률에 의거 지방자치단체 조례[2] 및 국토교통부, 공정거래위원회의 위임 행정규칙을 통해서도 하도급 관련 규제를 운영하고 있다. 더욱이 「건산법」에서 규율하고 있지 않은 타 공사 관련 법률(「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」 등)에서도 하도급 규제를 운영 중이다.

또한 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서도 건설 하도급을 규제하고 있다. 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서 하도급 계약을 규제하는 것은 민간 사이의 사적 계약 영역이므로 이에 대해 직접 규정할 이유는 없다. 그러나, 불공정 행위로부터 하도급자의 권익 보호와 하도급 대금의 원활한 지급을 통한 2차 이하 하부 생산단계(기계장비대여업자 및 건설 기능인력 등)의 연쇄적 부실을 방지하기 위한 목적으로 해당 법률 및 관련 행정규칙에서 하도급 규제 사항을 포함하고 있다.

이와 같이 우리나라의 경우, 건설산업을 제외한 타 산업이 「하도급법」에 의한 단일 체계로만 규제하고 있는 것과는 달리 건설 하도급 거래에 대해서는 여러 정부 부처가 복수의 법률을 통해 중복적으로 규제하고 있는 실정이다. 이 외에도 관련 법령에서는 원도급자와 하도급자 간 불공정 거래 예방 및 조속한 해결을 위해 다음 표와 같이 하도급 규제 사항과 더불어 다양한 의무 및 권고, 인센티브 제도를 운영하고 있다.

건설 하도급 규제는 확산 일로

우리나라 건설 하도급 규제의 경우 앞서 살펴보았듯이 대부분 그 내용이 원 · 하도급의 공정한 거래 환경 구축이 아닌 하도급자만을 보호하는 편향적인 규제의 내용으로 구성되어 있다. 즉, 공정한 경쟁 환경 조성을 목적으로 최소한의 필요한 범위에서만 시행해야 하는 규제의 기본 원칙을 벗어난 과도한 규제를 운영하고 있다고도 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 최근 국회와 주무 부처는 전 산업에 걸친 '갑을 관계' 개선 흐름에 편승해 강력한 통제 및 사후 제재 차원의 건설 하도급 규제를 더욱 강화하고 있어 매우 우려스러운 상황이다. 보다 구체적으로 살펴보면, 국회의 경우 을지로위원회 등 국회 내 관련 활동 증가와 이익단체 활동 확대에 따른 관련 입법 청원의 증가로 2008년 이후 건설 하도급 규제 관련 입법이 큰 폭으로 증가하였다.[3] 정부도 국정과제로서 '활력이 넘치는 공정경제' 전략 과제 이행을 위해 최근 건설 하도급 규제 강화 정책을 잇달아 발표(공정위의 하도급거래 공정화 종합대책, 국토교통부의 2018년 업무계획 중 10대 하도급 규제)하는 등 규제 중심의 건설 하도급 정책을 확산하고 있는 실정이다.

편향적인 하도급 규제 강화 정책에 대한 의문점

건설산업을 포함한 모든 산업의 하도급 규제는 기본적으로 원 · 하도급자 간 상호 보완을 통한 균형 발전을 꾀하기 위해 사인간의 거래에 정부가 공적 기관으로서 경쟁을 제한하는 것이기에 이는 필수적으로 이루어져야 할 사항이다. 그러나 현행 건설 하도급 규제는 산업 구조적 원인을 도외시한 채 일방적 하도급자 보호만을 위한 규제 강화로 치닫고 있어 오히려 원도급자와 하도급자의 상호 보완을 통한 균형 발전의 원칙은 무너지고 원도급자와 하도급자 간 갈등만을 양산하고 있는 것

2) 2008년 이후 전국 66개 지방자치단체에서는 건설 하도급 관련 별도 자치법규(조례)를 제정해 운영 중(2018년 2월 현재)이다. 대부분은 상위법을 재규정하고 있는 수준이나, 일부 지자체의 경우 하도급대금 직접지급 의무화 등 관계 법령을 초과하는 강력한 하도급자 보호 규제의 내용을 포함하고 있다.
3) 건설 하도급 규제 입법 발의 현황 : 15대 3건 → 16대 4건 → 17대 17건 → 18대 60건 → 19대 73건 → 20대 44건(현 추세시 85건 예상).

건설 하도급의 주요 규제 및 제도 현황

구 분		주요 규제 제도명	규제 및 제도 내용
예방	하도급 행위 제한	일괄 하도급 금지	• 도급받은 공사의 전부 또는 대부분에 대한 일괄 하도급 금지
		재하도급 금지	• 하도급 받은 공사에 대한 재하도급 금지
		동종 업종간 하도급 제한	• 동일 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급 금지
	하도급 계약 적정화	표준하도급계약서 활용 권고	• 원 · 하도급자 간의 하도급공사 계약시 활용 권고
		하도급 계획의 제출	• 시공 품질 및 안전성 확보, 부당한 하도급계약 및 저가 입찰 방지
		하도급공사 계약 자료 공개	• 하도급 계약심사 부정 · 부패 방지/부당특약 설정 방지
		하도급 승인 및 하도급계약 적정성 심사	• 저가 하도급 방지, 부실시공 방지를 통한 발주자 재산권 보호
	하도급 거래 공정화	하도급대금 지급 기한 준수	• 하도급대금 지급 기한 제한을 통한 하도급자 보호
		하도급대금 지급보증서 교부 의무화	• 하도급대금 미지급에 따른 하도급자 피해 예방
		하도급대금 직접 지급	• 특정 상황이거나 하도급자가 직접 지급을 요청한 경우 발주자 직접 지급
		불공정특약 금지 (계약점검 의무화 포함)	• 관련 법률에서 정한 불공정 특약 금지 – 부당한 하도급대금 결정 금지, 부당한 위탁 취소, 수령 거부, 반품 금지, 부당 감액 금지, 부당한 대물변제 금지, 물품 등 구매강제 금지, 물품 구매대금 등의 부당 결제청구 금지, 경제적 이익의 부당 요구 금지, 기술자료 제공 요구 금지, 부당한 경영간섭 금지, 보복조치 금지, 탈법행위 금지 등 • 관련 법률에서 정한 불공정 특약 금지
		하도급업체 하자보수 기간 법정화	• 하도급자의 하자보수 기간을 법정화하여 불공정한 하자책임 전가 방지
		공정거래협약제	• 대중소 기업 간 공정거래 및 동반성장 지원
	하도급자 보호 기타 제도	도급계약 변경시 하도급대금 조정 의무화	• 원도급자의 공사금액 조정시 동일 내용 · 비율로 대금 조정 의무화
		추가 · 변경공사에 대한 서면확인 의무화	• 추가 · 변경 공사 요구시 서면 발급 의무화를 통한 하도급자 피해 예방
		하도급공사의 검사 및 인도 시기 규정	• 하도급공사의 기성 · 준공 검사 및 인수 시기 규정을 통한 하도급자 보호
		하도급대금 지급관리 시스템	• 하도급대금 지급관리 시스템 활용을 통해 대금 지연 · 체불, 부당 감액 방지
		불공정 하도급 계약 조항 무효화	• 하도급자 불공정 계약 내용을 법률로써 해당 조항 효력 무효화
조사 · 신고 · 확인		건설업자 실태조사(국토부)	• 등록기준의 적합 여부, 하도급 적정 여부, 성실시공 여부 등 조사
		하도급거래 서면 실태조사(공정위)	• 하도급 공정거래 실태조사(자료 미제공 업체 과태료 부과)
		신고 포상금	• 하도급법 위반 행위 신고자 포상금 지급(손해배상액의 3배 이내)
		하도급대금 지급확인제도	• 발주자가 하도급대금(현금, 어음, 선급금) 지급 적정 여부 확인
상		모범 하도급 시행업체 선정	• 공정거래협약제에 의한 하도급업체 선정
		우수 원도급자 공정위 직권조사 면제	• 공정거래협약 이행 평가에 의한 조사 대상 면제(최우수 2년 등)
		공공공사 입찰시 가점	• PQ 및 적격심사, 종합심사낙찰제시 가점
		건설업자상호평가제도	• 하도급자와의 연간 협력 실적을 평가 우수 원도급자에게 인센티브 제공
벌		공공공사 입찰 제한	• 불공정 하도급 거래로 인한 일정 벌점 이상의 원도급자 공공공사 입찰 제한
		제재 조치(과태료, 시정명령, 영업정지 등)	• 부당한 하도급 거래, 하도급대금 미지급, 부당특약 등의 경우 제재조치 시행
		두레넷 정보 공개	• 정부 부처간 하도급 정책 협력 네트워크(두레넷) 내 불공정 위반 사실 공개
		상습 법 위반자 명단 공표	• 하도급거래 상습 법 위반 사업자 명단 공표
		징벌적 손해배상	• 부당한 하도급대금 결정, 부당한 위탁 취소, 부당 반품, 부당 감액 부당한 기술자료 제공 요구, 보복 조치시 손해액의 3배 이내의 손해배상책임
		양벌규정	• 하도급법 위반에 따른 벌금형시 행위자 외에도 법인 또는 개인에게 벌금형 부여
기타		하도급 분쟁조정 (건설하도급분쟁조정협의회 등)	• 하도급대금 미지급, 부당 감액, 어음할인료 미지급, 부당한 발주 취소 · 수령 거부 등의 분쟁을 조정하고 처리
		건설분쟁조정위원회(국토부)	• 하도급대금 미지급, 감액 지급, 하자담보책임, 손해배상책임 등에 대한 분쟁 조정

은 아닌지 의문이 드는 것 또한 사실이다.

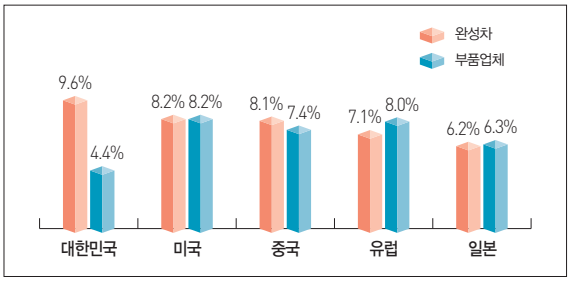
보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 사전 예방과 공정한 경쟁 환경 구축을 위한 제도 운영은 도외시한 채 벌금, 과징금, 징벌적 손해배상 등 각종 사후 제재 중심의 규제 강화를 통해서만 원 · 하도급 문제를 해결하려고 한 것이 아닌지 의문이 든다. 이는 규제의 역설 현상을 초래할 수 있다. 규제 강화로 규제가 점점 늘어나 규제에 무감각해지거나, 엄밀히 지키는 것이 오히려 더 손해를 보는 경우가 발생해 관련 법령을 어기는 등 실제로 집행되는 과정에서 규제 의도와는 달리 반대의 효과가 나타날 수 있는 것이다.

둘째, 규제당국(국토교통부)과 경쟁당국(공정거래위원회) 기관 간 영향력 강화를 위해 상호 경쟁적으로 규제를 양산하고 있는 것은 아닌지 의문이 든다.

셋째, 정부 규제와 달리 국회의 경우 별도의 규제 영향 평가 체계가 부재하여 입법 건수와 사회적 약자 보호 프레임에 연연한 인기주의 중심의 무분별한 규제가 의원입법을 통해 양산되고 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 더구나 정부 또한 손쉬운 규제 제정을 위해 청탁 입법 형태의 우회적 청부입법을 빈번히 추진하고 있는 실정이며, 협회 등 이익집단도 자신들의 이익을 위해 입법기관을 이용하는 규제 포획 현상에 빠져 있다.

건설산업에서 원 · 하도급 관계는 업역 구분에 따른 경직적 생산체계 운영으로 인해 타 산업의 원 · 하도급 관계와는 상이함에도 불구하고 규제당국을 비롯한 대다수 국민은 여전히 '원도급 = 대기업', '하도급 = 중소기업'으로 인식하고 있어 규제가 지속적으로 양산되고 있는 것으로 보인다. 하지만 실제 건설산업은 원도급자인 종합건설업체와 하도급자인 전문건설업체 모두 대부분이 중소기업[4]으로 원 · 하도급 구분과는 상관없이 함께 육성이 필요한 산업이다.

주요 국가 자동차업체의 영업이익률 현황



자료 : SBS CNBC 보도자료(2017.12.28).

종합건설업과 전문건설업의 영업이익률 현황

구분	2012	2013	2014	2015	2016
종합건설업	1.3%	0.7%	2.4%	2.9%	4.5%
전문건설업	3.0%	3.2%	3.4%	4.0%	4.6%

자료 : 한국은행 기업경영분석 각 연도(2012~2016).

또한 영업이익은 대부분 원도급자에게 귀속된다고 생각하는 그릇된 인식 또한 개선이 필요하다. 위 그림과 같이 타 산업의 경우는 하도급자의 대체 거래선이 부족하여 원도급자에 귀속되며, 원도급자는 우월적 지위를 남용하여 이익 또한 원도급자가 대부분을 차지하는 현상이 발생하고 있다. 하지만 건설산업은 원 · 하도급 간 영업이익률이 유사한 수준임에도 원도급자가 대부분의 폭리를 취한다는 그릇된 인식에 따라 규제 신설 · 확대의 정당성을 부여받고 있다.

불합리한 건설 하도급 규제의 문제점

건설 하도급 규제의 강화로 인한 여러 문제점 또한 확대되고 있다. 구체적인 문제점을 살펴보면, 첫째, 전술한 바와 같이 건설 하도급을 규율하고 있는 대표적인 법률 중 「하도급법」은 전 산

4) 2015년 기준 종합건설업체의 98.4%가 중소기업이며, 전문건설업체의 경우 99.9%가 중소기업이다.

업을 대상으로 한 특별법이기에 건설산업의 특수성을 고려하지 않고 있고, 법 적용 범위 또한 원도급자가 하도급자보다 규모가 큰 경우에만 적용토록 규율하고 있어 사각지대 발생에 따른 혼선이 불가피한 문제를 안고 있다. 또한 「건산법」과 「하도급법」으로 적용 법령이 이원화된 데 따른 피규제자 인식 한계가 발생할 수밖에 없어 규제의 실효성 또한 저하된다.

더욱이 양 법에서 중복 규제하고 있는 개별 규제(19개)의 내용이 서로 달라 동일한 법 위반 행위에도 불구하고 법 적용별 위법 행위 여부 및 제재 조치가 상이하여 법 집행의 일관성이 결여되고, 이는 곧 규제 순응도를 약화시키는 원인으로 판단된다. 예를 들어 원도급자의 정당한 사유 없는 하도급대금 부당 감액시 「하도급법」과 「건산법」 모두 해당 행위가 위법 사항이나, 그 제재 조치가 「하도급법」의 경우 영업정지(6개월 이내), 하도급대금 2배 이하의 과징금 및 벌금, 징벌적 손해배상(3배) 등의 제재를 부여받으나 「건산법」의 경우 시정명령, 영업정지(6개월 이내), 1억원 이하 과징금의 제재를 받도록 서로 상이하게 규정되어 있어 헌법에서 규정하고 있는 법 적용의 형평성의

Study Box

해외의 건설 하도급 규제 동향

– 제재보다는 지원 우선 정책으로 균형 발전 도모 –

외국의 건설 하도급 규제는 원도급자와 하도급자 간의 사적 자치 원칙을 바탕으로 계약 체결 당사자의 이해관계를 충분히 고려하여 제한적 규제 위주로 관련 법령을 운영하고 있다. 반면, 우리나라의 경우 하도급자 보호를 위하여 외국에 비해 과도한 건설 하도급 규제를 운영 중이다.

보다 구체적으로 외국의 건설 하도급 규제 현황을 살펴보면, 첫째 외국의 건설 하도급 규제 법률은 우리나라 「하도급법」과 같은 별도 법률 제정을 통해 규제하고 있지 않으며, 건설산업을 종합적으로 다루고 있는 건설 관련 법령이나 공공 건설조달 관련 법률을 통해서만 규제하고 있다.

더구나 우리나라의 경우 여러 정부 부처(경쟁당국과 규제당국)에서 다양한 법률을 통하여 하도급거래를 중복 규제하고 있는 것과 달리 외국은 일부 공공 계약의 공정성 확보를 위한 부가적인 규제 외에는 건설 관련 정부 부처(우리나라의 국토교통부)를 중심으로 일원화된 규제 체계를 운영하고 있다.

규제의 내용 또한 우리나라의 건설 하도급 규제가 사후 분쟁 해결 및 강력한 처벌을 통한 공정화에 초점을 맞추고 있는 것에 비해, 외국의 경우에는 하도급 거래 관계에서의 분쟁 및 불공정 거래 행위에 초점을 맞추고 있다. 사전적 예방 조치 중심의 규제와 지원책이 함께 이루어지고 있는 점이 우리와의 차이점이다.

이처럼 외국의 경우 제재보다는 지원을 우선시하는 정책을 통해 하도급 거래의 균형 있는 발전을 도모하고 있다. 즉, 주요 선진국에서는 오히려 규제를 최소화하고 시장이 관리 · 감독하는 역할을 수행하고 있다. 하도급자 보호만을 위한 무분별한 규제의 신설이 아닌 원도급자와 하도급자 거래 관계에 있어서 공정한 경쟁 환경 구축은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. END

원칙에 위배된다.

둘째, 사후 제재 중심의 건설 하도급 규제 양산이 지속됨에 따라 과도한 형법적 개입 및 광범위한 처벌 대상 설정에 대한 논란이 지속되고 있다. 구체적인 문제점을 살펴보면, 형사 처벌(벌금형)과 행정적 제재(과징금, 영업정지 등)의 중복 제재 규정 운영으로 인해 오히려 이중처벌과 과잉금지원칙 위배 논란을 고려하여 제재에 미온적인 문제가 발생하고 있다. 또한, 원도급자의 경미한 신의칙 위반 행위에 대한 과도한 형법적 개입 문제와 더불어 「하도급법」의 경우 18가지 불공정 행위 유형에 대해 형사처벌 대상을 설정하고 있어 최후수단성의 원칙에 위배되는 광범위한 형사처벌 대상 설정의 적절성에 대한 문제[5]를 안고 있다.

셋째, 현재 우리나라에서 운영 중인 건설 하도급 규제는 거의 대부분 외국의 규제를 차용한 것으로, 지난 20년 간 무분별한 해외 규제를 단편적으로 도입하여 우리나라의 실정과 적합하지 않은

5) 예를 들어 「하도급법」의 경우 18가지 불공정 행위 유형에 대해 과징금 등 행정질서벌과 중복 내지 병렬적 수단으로 형사 처벌을 실시하고 있다.

건설 하도급 규제 관련 해외 법률 현황

소관 부처	구분	한국	미국	영국	프랑스	일본
공공조달 관련 정부 부처	공공 건설조달 관련 법령을 통한 건설 하도급 규제	○	⦿	⦿	○	○
건설 관련 정부 부처	건설 관련 법령을 통한 건설 하도급 규제	⦿	×	⦿	⦿	⦿
경쟁당국	우리나라 하도급법과 같은 특별법을 통한 건설 하도급 규제	⦿	×	×	×	×

각 국가별 주요 하도급 규제 사항 종합 비교

주요 규제	우리나라		미국		독일		영국		프랑스		일본	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간
직접시공 의무제	○	○	○	×	△	×	×	×	×	×	×	×
일괄하도급 금지	○	○	○	×	○	×	△	×	△	×	○	△
동종 업종간 하도급 제한	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
재하도급 금지	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
하도급 내용 (발주자) 통보	○	○	○	×	○	×	○	×	○	○	○	○
하도급계약 적정성 심사	○	×	△	×	×	×	×	×	×	×	△	△
하도급대금 지급 기한 준수	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
하도급대금 지급보증 의무화	○	○	○	×	×	×	×	×	○	○	○	○
하도급대금 직접 지급	○	×	×	×	△	×	△	×	○	○	×	×
하도급대금 동일 조정	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
하도급대금 현금지급 의무화	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
하도급계약 서면계약 의무화	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○
하도급공사 계약 자료의 공개	○	×	○	×	○	×	×	×	×	×	○	○
징벌적 손해배상	○	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×
정부 표준하도급계약서 활용	권고	권고	×	×	×	×	×	×	×	×	권고	권고
공사대금 지급관리 시스템	○	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×

주 : ○는 의무 사항, △는 제한적 의무 사항, ×는 의무 사항 아님을 표시한 것임.
자료 : 전영준(2017), 해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점, 한국건설산업연구원.

과도한 규제를 지속적으로 양산해 왔다. 각 국의 건설 하도급 규제는 해당 규제가 태동될 수밖에 없었던 개별 국가의 건설 환경과 법 체계가 존재함에도 불구하고, 이를 고려치 않은 무분별한 규제의 답습은 결국 규제의 실효성만을 저하시키고 있다.

넷째, 과도한 하위 법령 위임으로 인해 손쉬운 규제 강화(규제 당국의 재량권 강화 목적)가 이루어지고 있는 구조적 문제와 더불어 법 위임 사항을 벗어난 지자체 자체의 규제, 무분별한 발주·입찰 제도와 하도급 규제와의 연계에 따른 생산체계 왜곡 문제도 시급히 개선해야 될 사항이다.

전술한 '원도급 = 종합건설업', '하도급 = 전문건설업'의 경직적 생산 구조와 더불어 하도급자 보호를 위한 강력한 규제 운영은 앞서 언급한 문제점 외에도 하도급자가 역량 개발을 등한시한 채 현실에만 안주하는 '피터팬 증후군' 현상을 야기해 건설산업의 경쟁력을 낮추는 문제로 대두되고 있어 시급한 개선이 필요하다.

건설 하도급 규제 개선 방안

이러한 문제를 개선하고 원·하도급자 모두의 상호 공정한 균형 발전 체계를 구축하기 위해서는 편향적 사후 제재 중심인 현행 건설 하도급 규제 정책의 혁신적 패러다임 변화가 필요하다. 우선 '건설하도급 법률 체계의 일원화'가 필요하다. 그 방법으로는 법률별 중복 규제 및 상이하게 규정돼 있는 규제의 통·폐합과 불필요하고 비효율적인 하도급 규제 철폐, 불공정 행위에 따른 제재조치 합리화, 무분별한 하도급 규제 신설 지양 문화 구축 등이 필요하다. 특히 '질 높은 건설 하도급 관리·감독 체계 구축'을 위해 현행 공정위와 국토교통부가 각각 「하도급법」 및 「건산법」을 통해 하도급 규제를 중복하여 관장하고 있는 불합리한 구조를 개선해 건설산업의 특성을 담고 있는 「건산법」으로 규제 법령을 일원화하는 것이 필요하다. 물론, 현행 법률과 조직이 다기화된 점을 고려할 때 일시에 이를 달성하기는 현실적으로 불가능하다. 이에 따라 단기적으로는 공정위와 국토교통부 상호간에 가칭 '건설하도급협의체'를 구성하여 하도급 관련 총괄 컨트롤타워 역할을 수행토록 함과 더불어 실태 조사 및 하도급 불공정 행위 관리·감독시의 협력 체계를 구축하는 것이 효율적일 것이다. 중장기적으로는 하도급 규제 법령의 일원화 추진이 필요하다.

또한, 공정한 시장 구조 마련을 위해 '건설 하도급 관리 시스템의 효율화'가 필요하다. 그 방법으로는 '법률 준수 촉진 → 불공정 행위 모니터링 강화 → 제재 정비'의 선순환 구조 구축과 더불어 공정거래 여건 확립을 위한 건설 하도급 분쟁조정 기능 개선 등의 인프라 구축이 이루어져야 할 것이다.

보다 구체적인 방안으로는 첫째, 복잡하게 얽혀 있는 건설 하도급 관련 종합 법령 준수 가이드라인을 마련하고, 이에 대한 교육·홍보 강화를 통해 시장에서 규제를 인식하고 준수할 수 있는 근간을 마련해야 한다. 둘째, 중앙 부처와 지자체별로 산재하여 운영 중인 하도급 불공정 행위 신고센터 및 관리·감독 기능을 개선해야 한다. 즉, 광역지자체별 건설 하도급 관리팀을 신설해 실태조사 및 불공정 행위 관리·감독을 일원화하는 한편, 하도급 모니터링의 통합 정보 시스템을 구축해 단절되어 관리되던 관련 정보의 통합 및 실태조사 역량의 고도화를 꾀해야 한다. 셋째, 「하도급법」에 치우친 내용 구성과 건설산업의 특성 반영이 미흡한 현행 '건설업종 표준하도급계약서'를 보다 합리적이고 시의적절하게 산업의 특성을 반영할 수 있도록 민간 주도로 개선하여 균형 있는 시각을 확보해야 한다. 이와 함께 다양한 표준하도급계약서 서식 개발을 통한 현업 활용성 제고 및 이를 활용한 원도급자와 하도급자 간 공정한 거래 여건 확립도 추진해야 할 것이다. END