건설이슈포커스

건설 하도급 불공정 개선 정책 평가 및 보완 방안

2011. 12

강운산

■ 문제 제기 ····· 4
■ 주요 건설 하도급 불공정 개선 정책 동향 및 주요 내용 ····· 5
■ 주요 건설 하도급 불공정 개선 정책의 파급 효과 ····· 13
■ 주요 건설 하도급 불공정 개선 정책의 평가 및 문제점 ····· 17
■ 건설 하도급 불공정 개선 정책의 보완 방안 ····· 25

요 약

▶ **2010년부터 건설산업의 상생 및 동반 성장 제고를 위해 도입된 주요 '건설 하도급 불공정 개선 대책'은 다음과 같음.**

- 행정안전부의 주계약자 공동도급 발주 전면 확대(지자체 공사 중 2억원 이상 100억원 미만 공사, 2010년), 서울시의 '서울특별시 하도급 부조리 종합 대책'(2011년 3월), 서울시 의회의 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」(2011년 10월) 등임.
- 본 연구는 건설산업의 상생 및 동반 성장 제고를 위해 도입된 주요 '건설 하도급 불공정 개선 정책'의 문제점을 도출하고 보완 방안을 제시하고자 함.

▶ **주요 건설 하도급 불공정 개선 대책의 시행으로 2011년 11월 현재 서울시 관내에서 발주된 주계약자 공동도급 공사가 발주 건수를 기준으로 2010년에 비하여 380%, 발주 금액 기준으로는 113%가 증가**

- 한국은행은 2010년 종합건설업체의 매출액은 3.79% 감소하였으나 전문건설업체의 매출액은 4.85% 증가한 것으로 발표
- 건설산업의 상생 및 동반 성장 제고가 아닌 종합건설업체의 일방적 피해와 양보 요구

▶ **주요 건설 하도급 불공정 개선 대책에 대한 평가 및 문제점은 다음과 같음.**

- 원도급자와 하도급자, 하도급자와 노무자 및 자재·장비업자 등 하도급 불공정에 대한 전반적 개선보다는 원도급자 규제 중심의 규제 수단을 선택, 2차 하도급 불공정에 대한 규제는 전무
- 상생 및 동반 성장과는 무관한 정책 수단인 '하도급 대금 직불'의 확대, '주계약자 공동도급 발주' 확대 등을 주요 정책 수단으로 선택
- 특히 이러한 정책 수단을 시행함에 있어서 일방적인 목표 수치를 정하여 강행하는 등 '소통의 부재' 노정

▶ **주요 건설 하도급 불공정 개선 대책의 보완 방안은 다음과 같음.**

- 하도급대금직불제도는 발주자가 하도급 대금을 하도급자에게 직접 지급하는 요건을 강화하고 원도급자가 임금·자재 대금·장비 대금을 직접 지급하는 방향으로 제도 개선 검토
- 무분별한 주계약자 공동도급 발주 확대를 제한하기 위해 행정안전부 「주계약자 관리방식 공동도급 발주 요령」을 보완(발주 지침으로 활용)
- 하도급 공사에 참여하는 인건비, 기계, 장비, 자재비를 하도급업체에게 지급하지 말고 직접 공사를 하는 인력, 기계업자, 장비업자, 자재업자에게 직접 지급하는 제도적 장치 마련
- 일방적으로 제시된 '주계약자 공동도급 발주 목표' 등 정책 목표 수치를 철회하고 발주 상황과 공사 특성을 감안한 발주 유도

I. 문제 제기

- 집권 후반기를 맞은 MB정부는 '상생 및 동반 성장'을 핵심 과제로 선정하고 이를 실현하기 위한 정책 과제를 지속적으로 수립·시행하고 있음.
  - 2010년 초 등장하기 시작한 '건설산업의 상생 및 동반 성장'을 위한 정책 과제는 현재 중앙정부와 지방정부 등에 의해 많은 정책들이 시행되고 있음.
  - 건설산업의 상생 및 동반 성장을 위해 도입된 대부분의 정책 과제는 대부분 '건설 하도급 불공정 개선 대책'의 형태로 시행

- 2010년부터 건설산업의 상생 및 동반 성장 제고를 위해 도입된 주요 '건설 하도급 불공정 개선 대책'은 다음과 같음.
  - 행정안전부는 2010년 1월 하도급 불공정 개선을 위하여 「지방계약법」이 적용되는 지자체 공사 가운데 2억원 이상 100억원 미만 공사에 대해 주계약자 공동도급 발주를 전면적 허용
  - 서울시는 2011년 3월 '서울특별시 하도급 부조리 종합 대책'을 수립, '하도급 대금 직불 확대와 주계약자 공동도급 발주 확대'를 하도급 불공정 개선의 주요 과제로 선정하여 시행
  - 또한, 서울시 의회는 2011년 10월 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」를 심의, 의결하여 10월 27일부터 공포·시행하고 있는데, 동 조례에는 '하도급 대금 직불 확대, 표준하도급계약서 사용 확대, 주계약자 공동도급 발주 유도' 등의 내용을 담고 있음.

- '건설산업의 상생 및 동반 성장 제고'를 위해 시행되고 있는 '건설 하도급 불공정 개선 대책'의 내용과 추진 전략 등을 살펴보면 다음과 같은 문제점이 있음.
  - 우선 건설 하도급 주체인 '원도급자', '하도급자', '노무자 및 자재·장비업자' 등 전체를 배려하지 않고 주계약자 공동 도급 확대 등 전문건설업체인 '하도급자' 중심의 편향성(偏向性) 있는 정책 수단을 채택·시행하고 있어 정책 목표 달성이 난망
  - 특히, 정책 수립·시행의 기본이 되는 건설 하도급 불공정 영역에 대한 인식에 있어 실제 하도급 불공정 발생의 진원지인 '하도급자와 노무자, 자재·장비업자 거래 관계'

를 간과하고 '원도급자와 하도급자의 거래 관계'로 인식함으로써 근본적인 진단이 잘못 이루어진 정책적 처방을 시행

- 나아가 '서울시 하도급 부조리 종합 대책'은 하도급 주체와 업계의 상황, 전문가 의견 등을 심도 있게 수렴하지 않고 '하도급 대금 직불 및 주계약자 공동 도급 발주' 등 논란과 제도적 허점이 있는 정책 수단에 대해 획일적인 목표 수치(달성률)를 수립, 일방적으로 강행하는 등 정책 시행 과정에서도 '소통 부족'의 문제점을 노출
- 실제 현장에서는 '원도급자'와 '하도급자'의 업역 다툼 심화로 상생 및 동반 성장의 제고보다는 갈등과 대립을 조장

- 본고에서는 건설산업의 상생 및 동반 성장 제고를 위해 최근 도입된 주요 '건설 하도급 불공정 개선 정책'의 주요 내용을 검토·평가하여 문제점을 도출하고 보완 방안을 제시하고자 함.
  - 특히 '하도급 대금 직불'의 확대는 제도적 허점을 보완하여 시행해야 하는 것과 '주계약자 공동도급'은 적합한 공종에 한해 발주하도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것 등을 중심으로 검토
  - 이는 향후 '건설 하도급 불공정 개선 대책'의 합리적 수립과 효율적 시행에 일조할 수 있을 것으로 판단

Ⅱ. 주요 건설 하도급 불공정 개선 정책 동향 및 주요 내용

1. 지방 계약 공사의 주계약자 공동 도급 발주 확대

□ 시범사업의 실시

- 행정안전부는 2005년 12월 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지방계약법」)'을 제정하면서 지자체 공사에서 '주계약자 공동도급제도'를 도입·시행할 수 있는 근거를 마련
  - 제도적으로 종합건설업과 전문건설업의 겸업 제한과 국가계약제도 관련 법령에서의 근거 미비 등으로 활성화되지 못함.

· 기획재정부와 국토해양부 등은 소규모 공사를 '주계약자 공동도급 방식'으로 발주하는 것에 대해 시공의 효율성 저하를 이유로 반대

<표 1> 주계약자 공동도급제도의 추진 경과

일자	주요 내용
1999. 4	· 주계약자 공동도급제도 근거 마련(「건설산업기본법」 개정)
1999. 8	· 주계약자 공동도급제도 보완(「건설산업기본법」 시행령 개정) - 공동도급 지도 근거 마련(건설교통부 장관) - 주계약자 공동도급에 대한 협력관계 우수업체 평가 근거 마련 (시공능력 평가 - 실적 6%, PQ - 최고 4점)
1999. 9	· 주계약자 공동도급제도 보완(「건설산업기본법」 시행규칙 개정) - 부계약자 시공 실적의 100%를 주계약자 실적으로 인정 - 일반 간의 공동도급 시는 시공 실적의 50%만 인정 - 의무하도급 비율을 공동도급으로 대체
2000. 4	· 건설교통부에서 「주계약자형 공동도급 운영 기준」 제정 - 민간 공사는 동 규정 적용, 국가 공사는 재정경제부 회계예규 우선 적용
2005. 12	· '주계약자 공동도급제도' 근거 마련(「지방계약법」 제정) - 행정자치부 「지방자치단체 공동도급계약 운영 요령」 재정, 시행
2009. 2 ~ 12	· 주계약자 공동도급 시범 시행(16개 지자체)
2010. 1	· 지자체 발주 공사에 주계약자 공동도급제도 전면 시행(행정안전부)

자료 : 행정안전부.

- 행정안전부는 원·하도급간 상생 협력의 강화를 위해 2009년 2~12월까지 16개 자치단체에서 주계약자 공동도급 시범 발주를 실시
  · 2009년 11월 말까지 9개 자치단체에서 23건을 발주하였으며 현황은 <표 2>와 같음.
  · 시범사업을 통해 주계약자 공동도급 발주에 대해 '공동수급체 과다 참여로 인한 입찰 무효 과다 발생', '단순 출자 비율로 입찰공고시 주·부 계약자간 시공 갈등 발생', '종합건설업체 입찰 참가 기회 탁발', '건축공사 등은 하자 책임 불분명' 등의 문제점[1]을 도출함.

1) 자세한 것은 도중선(충청남도 세무회계과), 예산 절감 및 품질 제고를 위한 지방계약제도 개선 방안(2010년 한국지방계약학회 학술대회 및 정기총회), 토론문 참조.

<표 2> 시범 발주 현황(2009년11월 말 기준)

총 발주 건 수	인천	광주	충남	안양	춘천	목포	경주	부산 연제	대전 서구
23건 (100%)	4건 (17%)	1건 (4%)	2건 (9%)	2건 (9%)	3건 (13%)	1건 (4%)	5건 (22%)	4건 (17%)	1건 (4%)

자료 : 행정안전부, 보도자료(2010. 1).

□ 전면 확대 실시

- 2009년 주계약자 공동도급 공사 시범사업을 시행한 후, 2010년 1월부터 추정가격 2억원 이상 100억원 미만 공사에 대하여 전면 시행
  - MB정부 집권 후반기 들어 국정 과제로 '상생 및 동반 성장'이 등장하는 것과 맞물려 시범사업에서 노출된 문제점에 대한 심도 있는 제도적 보완 없이 전면 확대 시행

□ 행정안전부의 보완 대책 검토

- 2억원 이상 100억원 미만 지자체 공사에 대한 주계약자 공동도급 발주의 전면 확대 실시에 대해 종합건설업체와 전문가 들은 실제 공사가 진행되는 주계약자 공동도급 현장에서 발생하는 문제점을 제시하였으며 중요한 사항은 다음과 같음.
  - 부계약자인 전문건설업자의 업종과 시공 비율 및 구성원의 수를 입찰공고에서 제한하여 종합건설업자의 단독 입찰 참여 및 부계약자 참여가 불가하여 입찰자의 공동수급체 구성 권한을 제한[2](공동수급체 구성원 수를 계약 담당자가 3인 이하의 범위 내에서 3개 공종 이내로 구분[3]된 공사 내역서에 따라 결정하도록 하고 구성원 수를 입찰공고에 명시하도록 함)
  - 콘크리트(접속 슬라브)[4] 작업과 토공사(성토) 작업, 토공사와 호안 블록 공사, 성토작업과 포장 공사 등의 하자 분쟁 발생 우려
  - 선금·기성대가 청구, 설계 변경 등에 대한 업무를 수행하는 주계약자에 대한 계약관리 조정 비용 미지급, 공동 경비에 대해 부계약자의 인식 부족으로 분담 거부(부계약자가 시공물에 대한 안전 시설물을 설치하지 않아 주계약자가 대신 설치)

2) 이에 대해 국토해양부는 종합건설업자가 부계약자로 참여할 수 있다는 유권해석(2011.5.19, 건경-2298)을 내림.
3) (공사 특성상 5개까지 구분 가능)
4) 철근콘크리트, 창호, 기계설비, 골조 등이 같이 이루어진 건축공사 등임.

· 하도급 대금 직불 현장에서 전문건설업자 대금 수령 후 잠적 등 발생

- 행정안전부는 이러한 문제점을 보완하기 위해 2011년 5월 지방행정연구원에 '주계약자 공동도급제도 정책 평가' 용역 발주
  · 2011년 10월 용역이 종료되었으나 행정안전부는 구체적인 제도 개선 방안을 내놓고 있지 않음.

2. 서울시 하도급 부조리 종합 대책 수립 · 시행

□ 동향과 주요 내용

- 중앙 정부인 행정안전부가 2010년부터 2억원 이상 100억원 미만 지자체 공사에 주계약자 공동 도급 발주를 전면 확대 · 시행하는 가운데 서울특별시(이하 시울시)는 2011년 1월 1일 '하도급 개선 담당관실'을 신설함.

- 서울시는 감사관실 주도로 지난 3월 7일 하도급 불공정 행위 근절을 위해 '서울시 하도급 부조리 종합 대책'을 발표함.
  · '서울시 하도급 부조리 종합 대책'은 3대 정책 과제로 하도급 대금 직불 확대, 주계약자 공동 도급 확대, 표준계약서 도입 확대 등을 채택하고 아래 <표 3>과 같이 이행 목표를 수치로 제시
  · 또한, 정책의 실효성 제고를 위하여 추진 체계에 총괄 및 감사 기능을 추가 내용으로 포함

<표 3> 3대 정책 과제 및 이행률(건수 기준)

정책 과제	2010년	2011년	2012년 이후
하도급대금직불제	79%	85%	90% 이상
주계약자공동도급제	3%	25%	50% 이상
표준계약서 사용	74%	80%	90% 이상

자료 : 서울시 하도급 부조리 종합 대책(2011. 3).

□ 3대 정책 과제

<하도급 대금 직불의 확대>

- 발주자가 하도급 업체에 하도급 대금을 직접 지급하여 대금 지급 지연·임금 체불·어음 지급 등을 근절함으로써 하도급 업체의 자금난 완화를 목표
  - ·하도급 계약이 포함된 공사 전부에 대해 입찰공고 및 방침서 수립 시 하도급 대금 직접 지급 합의를 권장하고 재량 행위 발생 시 하도급 대금 직접 지급을 적용토록 하는 계획을 수립하도록 함.
  - ·특히 2010년 79%에 달하는 하도급 대금 직불 현장을 2011년에는 85%, 2012년부터는 90% 이상으로 확대하는 목표치를 제시

<주계약자 공동 도급 발주 확대>

- 종합건설업체와 전문건설업체가 공동 수급체를 구성, 전문건설업체가 하도급자가 아닌 부계약자 지위로 계약에 참여하게 하여 대금 지급 지연 등 하도급 불공정 행위 사전 차단 및 책임 시공 확대로 전문건설업체 육성에 기여하기 위한 목적으로 주계약자 공동 도급 발주 확대를 계획하고 있음.
  - ·2010년 3%에 불과한 주계약자 공동 도급 발주 비율(건수 기준)을 2011년은 25%, 2012년 이후는 50% 이상으로 확대하는 목표치를 설정

- 적용 대상은 추정 가격 2억원 이상 100억원 미만으로 종합과 전문업체로 구성되는 공사로 하며, 종합건설업체와 전문건설업체가 공동 수급체를 구성하여 입찰에 참가하고 부계약자(전문전설업체)가 참가할 수 있는 분야는 2개 공종 이내로 각 전문건설업체가 직접 시공하는 공사 금액은 전체 금액의 최소 5% 이상으로 함.

<표준계약서 사용 확대>

- 하도급 표준계약서를 사용하도록 유도함으로써 원·하도급자간 부당한 계약을 근절하고, 수평적·협력적 거래 여건을 조성하여 동반 성장의 기반 구축
  - ·2010년 73%인 표준계약서 사용 비율을 2011년에는 80%, 2012년까지는 90% 이상으

로 확대하는 목표치 설정 발표

- 적용 대상은 하도급 계약이 포함된 모든 공사로, 하도급 계약시 '하도급 표준계약서' 사용을 권장하고 하도급 계약 과정에서 표준계약서 사용 여부 확인 및 행정지도

<기 타>

- 이 외에 형식적으로 운영되고 있는 하도급(관리) 계획서의 적정성 검토를 강화하여 불공정 하도급 관행 및 저가 하도급을 사전에 차단하여 공정한 하도급 기반 구축
  - ·책임감리원의 하도급 감시 기능을 강화함으로써 재하도급, 위장·무면허 하도급 등 공사 현장에서 발생하고 있는 불법 하도급 사전 예방
  - ·하도급 업체에게 공사에 필요한 실질적 공사비가 지급되도록 하여 저가 하도급으로 인한 시공 품질 저하, 부실 공사 등을 사전에 차단함으로써 공공 시설물 시공 품질 향상
  - ·공사 및 계약 부서에서 선금·기성금·준공금을 시공사에 신속히 지급하여 공사 자재 수급 및 근로자 임금 지불 등을 원활토록 함.
  - ·하도급 부조리 신고센터를 설치·운영함으로써 하도급자의 어려움을 해소하고 공정한 하도급 거래 질서 확립 등의 정책이 포함됨.

□ 추진 체계

- 하도급 불공정 개선을 위해 피드백 시스템 및 총괄 조정 시스템 구축을 위해 총괄기능과 감사 기능을 추가하여 추진 체계 강화
  - ·2011년부터 자치구, 공사·공단까지 전면적으로 확대 시행할 것으로 계획하여 사실상 자치구, 공사·공단 등에 주계약자 공동 도급 발주를 강제

<표 4> 서울시 하도급 부조리 종합 대책 추진 체계

업무	담당 부서	주요 내용
총괄·조정	감사관 (하도급개선반)	○정책 과제 선정, 목표 설정 ○주요 시책 점검 및 이행 확인 → 실행력 확보 ○불법 행위 조사·조치 → 불공정 근절
계약부서	재무국, 사업소	○하도급직불제 및 계약 사항 공고문에 게시 ○불합리한 계약제도의 정비 및 개선
발주부서	도시기본시설본부, 기술심사담당관실, 실·국·본부, 사업소	○하도급직불제 합의, 표준계약서 사용, 주계약자 공동도급제 이행 ○불합리한 공사제도 정비 및 개선

자료 : 서울시 하도급 부조리 종합 대책(2011. 3).

3. 서울시 「공정 하도급 및 상생 협력에 관한 조례」 제정・시행

□ 제정 배경

- 지난 10월 23일 서울특별시 의회(행정자치위원회)는 원・하도급자간 공생 발전을 위한 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」제정 안을 심의, 의결하여 동 조례가 10월 27일 공포・시행됨.
- 동 조례는 하도급 부조리를 근절하기 위한 각종 시책을 효율적으로 추진하여 공정한 하도급 거래 질서를 확립하고, 원도급자와 하도급자 간의 상생 협력 분위기 조성 등을 목적으로 하고 있음.
  ・동 조례는 사실상 '서울시 하도급 부조리 종합 대책'의 법적 근거의 의의를 갖고 있으며 주요 내용이 하도급 대금 직불, 주계약자 공동 도급 발주 유도 등임.

□ 주요 내용

- 발주자가 하도급 업체에 하도급 대금을 직접 지급하는 '하도급대금직불제'가 실시될 수 있도록 노력(제7조)
  ・하도급 계약시 '표준하도급계약서'의 사용을 권장(제8조)

- '주계약자공동도급제'가 실시될 수 있도록 유도하되 단서에 '1. 공종별 분리가 불가능한 경우, 2. 하자 책임 구분이 불명확한 경우, 3. 그 밖에 '주계약자공동도급제'

적용이 부적당하다고 인정되는 경우'에는 주계약자 공동도급 발주를 제한하도록 하는 규정 마련(제9조)

- 불공정한 하도급을 예방하기 위하여 하도급계획서의 적정성 심사, 책임감리원의 하도급 감시 기능 강화 등 사전 심사 절차 강화(제10조)

- 하도급 관계의 공정성을 확보하기 위하여 원도급자, 하도급자, 발주자, 전문가 등의 의견을 수렴하고 이를 시 정책에 반영(제12조)
  - '서울특별시 하도급 부조리 신고센터'를 운영하고, 공정한 하도급 문화 정착에 기여한 건설업자 등에 대한 인센티브 제공 근거 마련(제13조 및 제14조)

□ 조례 제정의 의의

- 동 조례는 제9조에 '주계약자공동도급제'가 실시될 수 있도록 유도하되 단서에 주계약자 공동도급 발주가 부적절한 기준을 명확히 제시하고 있음.
  - 이는 '서울시 하도급 부조리 종합 대책'의 수치 목표 달성을 위한 발주자의 무분별하고 무조건적인 '주계약자 공동도급 발주'를 제한하는 제도적 장치라는 의미가 큼.

<표 5> 주계약자 공동 도급 발주 제한 규정

주계약자 공동 도급 발주가 제한되는 경우
1. 공종별 분리가 불가능한 경우
2. 하자 책임 구분이 불명확한 경우
3. 그 밖에 '주계약자공동도급제' 적용이 부적당하다고 인정되는 경우

- 특히, 제9조 단서 제3호에 규정하고 있는 '그 밖에 '주계약자공동도급제' 적용이 부적당하다고 인정되는 경우'는 발주자의 주계약자 공동도급 발주를 제한할 수 있는 사유의 일반적 규정임.
  - 따라서 '입찰 참가 가능한 주계약자와 부계약자 간 업체 수가 불균형한 경우' 등과 같이 경쟁 제한적 상황이 발생할 가능성이 있는 경우, '노무자, 자재·장비업자 등에

대한 하도급 대금 미지급의 우려가 있는 경우' 등과 같이 전문건설업체의 하도급 불공정 사례 발생이 우려되는 경우 등도 이 규정을 통하여 주계약자 공동도급 발주의 제한이 가능함.

Ⅲ. 주요 건설 하도급 불공정 개선 정책의 파급 효과

1. 주계약자 공동 도급 발주 공사의 급격한 증가

- 서울시 하도급 부조리 종합 대책의 시행으로 2011년 11월 현재 서울시 관내에서 발주된 주계약자 공동도급 공사는 발주 건수를 기준으로는 2010년 총 21건에서 2011년 11월 현재 101건으로 전년 대비 380% 증가하였으며, 발주 금액으로는 2010년 약 528억원에서 2011년 현재 1,126억원으로 전년 대비 113%가 증가함.
  - 특히 서울시 하도급 부조리 종합 대책이 발표된 직후인 3~5월 사이에 총 51건이 발주되어 전년도 동기 발주 건수 10건에 비해 건수 기준으로 400% 이상 증가함.
  - 서울시는 '종합 대책'에서 제시한 획일적인 목표치 달성을 위해 실제 공사를 발주하는 자치구에 '주계약자 공동 도급 발주'를 독려하는 모습을 보임.

<표 6> 서울지역 주계약자 공동도급 월별 발주 현황

(단위 : 건, 원)

구 분		2010년	2011년
1월	발주건수		
	발주금액		
2월	발주건수	2	6
	발주금액	2,643,250,000	3,060,394,911
3월	발주건수	-	18
	발주금액		8,034,120,776
4월	발주건수	9	21
	발주금액	17,670,199,264	37,551,995,914
5월	발주건수	1	12
	발주금액	2,025,272,728	13,929,107,957
6월	발주건수	1	4
	발주금액	6,323,050,800	6,475,900,002
7월	발주건수		13
	발주금액		12,089,876,455
8월	발주건수	1	10
	발주금액	6,528,431,818	5,866,500,318
9월	발주건수		10
	발주금액		13,402,641,814
10월	발주건수		7
	발주금액		12,212,040,647
11월	발주건수		
	발주금액		
12월	발주건수	7	
	발주금액	17,600,599,646	
총계	발주건수	21	101
	발주금액	**52,790,804,256**	**112,622,578,794**

주 : 발주 금액은 추정 가격 기준.
자료 : 대한건설협회 서울특별시회.

- 주계약자 공동도급으로 발주된 공사를 분석해보면 전문건설업체인 부계약자 계약 물량이 2010년에 비해 약 108% 증가함.

<표 7> 주계약자 공동도급 발주 내용 분석

(단위 : 원)

구 분	2010년	2011년
주계약자 발주 물량	41,061,825,815	88,200,929,067
발주 물량 중 전문건설업자 물량	11,728,978,441	24,421,649,727
합 계	52,790,804,256	112,622,578,794

자료 : 대한건설협회 서울특별시회.

2. 지역 중소 종합건설업체 수주 축소

- 지역 중소 종합건설업체의 수주 영역에 해당하는 공사가 주계약자 공동 도급으로 발주됨에 따라 지역 중소 종합건설업체의 수주난이 급격히 심화
  - 지역 중소 종합건설업체의 주요 수주 영역인 공공 토목 수주는 2010년 연간 약 40% 감소하였으며, 2011년 상반기도 전년 대비 32.9%가 감소하였음. 2011년 1~8월까지의 공공 토목 수주도 전년 대비 32.3% 감소
  - 2011년 들어 공공공사 수주가 급격히 감소하는 가운데 설상가상으로 주계약자 공동 도급 발주가 확대되어 중소 종합건설업체에 이중고로 작용

<표 8> 2011년 국내 건설 수주 동향

(단위 : 전년 동월비 %)

구 분		총계	공공					민간				
				토목	건축	주택	비주택		토목	건축	주택	비주택
2010	상반기	-0.2	-37.0	-43.2	-16.9	-24.9	-10.7	61.5	64.7	60.7	50.0	74.7
	하반기	-22.7	-31.8	-35.3	-23.8	-44.4	-3.1	-16.7	25.5	-26.7	-40.1	2.7
	연간	-13.0	-34.6	-39.8	-20.5	-35.8	-6.9	7.9	37.5	1.0	-15.2	31.0
2011	1/4	-4.5	-42.0	-50.0	-16.8	-35.3	-7.6	30.2	139.5	9.6	11.8	7.4
	2/4	0.8	-13.3	-11.8	-15.7	-53.9	13.3	7.9	7.6	8.0	0.6	16.8
	상반기	-1.4	-27.6	-32.9	-16.1	-47.8	4.3	15.7	46.9	8.6	4.5	13.2
	7월	-26.8	-50.1	-49.8	-50.9	-86.5	-13.4	-0.4	77.1	-19.9	-33.0	-2.5
	8월	74.7	11.0	32.9	-16.4	146.6	-51.4	112.1	82.2	120.2	153.6	86.6
	1~8월	1.0	-28.9	-32.3	-21.6	-47.3	-5.2	21.9	53.5	14.4	11.4	17.8

자료 : 대한건설협회.

- 건설산업지식정보시스템(Kiscon) DB 자료에 따르면 종합건설업체 중 연간 수주 실적 5억원 미만이 4,026개사(32.6%, 2009년)이고, 2010년에는 신규 수주 실적이 없는 업체가 3,440개사로 전체의 28.7%로 나타남.
  - 특히, 종합건설업체는 2007년 이후 수주 실적이 지속적으로 축소되고 있으나 전문건설업체는 지속적으로 증가하고 있음.

· 한국은행이 발표한 자료에서도 따르면 2010년[5] 종합건설업체의 매출액은 3.79% 감소하였으나 전문건설업체의 매출액은 4.85% 증가하여 주계약자 공동도급 확대 등이 종합건설업체의 수주 물량 감소 요인으로 작용하였음이 확인됨.

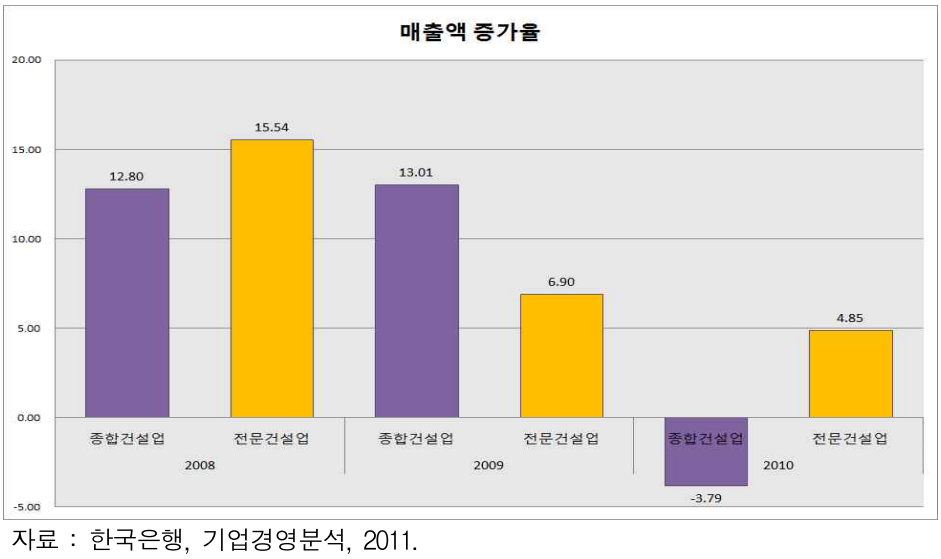
<표 9> 종합·전문 건설업체의 총 계약 실적 추이

(단위 : 개사, 조원)

구분		1997	2000	2001	2003	2005	2007	2008	2009
종합	업체수	3,896	7,975	11,961	12,996	13,202	12,842	12,590	12,321
	계약액	74.9	49.9	60.3	93.5	103.2	157.7	137.4	122.5
전문	업체수	23,925	31,823	35,572	37,117	41,065	41,900	42,878	43,908
	계약액	37.1	35.0	39.4	54.5	57.9	63.8	71.5	73.4

* 계약액 자료 : 종합·전문건설업 통계연보 기준. * 전문 계약액 중 원도급은 27%, 하도급은 73% 수준.

<그림 1> 종합·전문 건설업체 매출액 증가율



자료 : 한국은행, 기업경영분석, 2011.

- 원·하도급 업체의 '상생 및 동반 성장'을 위해 도입된 각종 정책의 결과로 원도급자 중에서 약자에 속하는 중소 종합건설업체들만 피해를 입고 있음.

· 진정한 '상생 및 동반 성장' 정책이라면 최악의 수주난으로 경영에 극심한 애로를 겪고 있는 지역 중소 종합건설업체를 위해 '경기 조절용 특별 물량 배정 등'의 정책이 필요함에도 명목상의 '상생'을 추진하여 중소 종합건설업체를 사지로 몰고 있음.

5) 행정안전부가 2억원 이상 100억원 미만 지자체 공사에 대해 주계약자 공동 도급 발주를 전면 확대한 연도임.

- 일반적으로 정부는 '종합건설업체는 대기업, 전문건설업체는 중소기업'이라는 인식을 하고 있으나 이와 같은 인식은 과거 상황에 기초한 것으로 시대착오적임(1989년 930개사).
  - 「중소기업기본법」 제2조의 상시 직원을 기준으로 보면 소기업(小企業)인 종합건설업체는 96.1%, 전문건설업체는 98.2%로 종합건설업체와 전문건설업체 대다수가 소기업임.
  - 주목할 것은 대형 기업은 종합건설업체가 436개사, 전문건설업체는 602개사로 종합보다 전문이 1.4배나 더 많음.

<표 10> 종합 · 전문 건설업체의 기업 규모별 업체 수

기업 규모별	종합업체(개사)		전문업체(개사)		비 고
소기업(50인 미만)	10,608	96.1%	33,740	98.2%	「중소기업기본법」 제2조에 의한 상시직원수별 분류
중기업(50~300인 미만)	334	3.0%	602 (200인이상 105)	1.8%	
대기업(300인 이상)	102	0.9%			
합 계	11,044	100%	34,342	100%	

자료 : 대한건설협회 건설업경영분석(2009), 대한전문건설협회 전문건설업통계연보(2009) · 홈페이지.

Ⅳ. 주요 건설 하도급 불공정 개선 정책의 평가 및 문제점

1. 원도급자 규제 중심의 규제 수단 선택

- 행정안전부 지방 계약 공사의 '주계약자 공동도급 발주 확대', 서울시의 '하도급 부조리 개선 종합 대책', 서울시 의회의 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」 등이 공통적으로 '하도급 불공정 개선'을 정책 목적으로 제시하고 있으나 그 내용을 보면 원도급자 규제 중심의 정책을 선택

- 현재 건설 하도급 관계를 규율하는 「건설산업기본법」, 「하도급거래공정화에 관한 법률」 등에서 시행되고 있는 건설 주체별 하도급 관련 의무 및 금지 사항을 정리해보면 아래 <표 11>과 같음.
  - 이러한 원도급자 중심의 규제는 원도급자의 우월적 지위를 전제로 하지만 현재 원도급자인 종합건설업체는 1만 1,820여개사이고 하도급자인 전문건설업체가 4만 8,100여개사로 원도급자는 우월적 지위를 갖지 못함.

<표 11> 건설 주체별 하도급 관련 의무 및 금지 사항

구분	의무사항	금지사항
발주자	· 하도급 적정성 심사 의무(건, 31조) · 특정한 경우 하도급 대금 직접 지급 의무(건 32조, 하, 14조)	
원도급자 (원사업자)	· 서면 교부 및 보존의무 (건, 22조 2항 ; 하, 3조) · 하도급 통지(건, 22조 4항 ; 하, 13조 2항) · 하도급 대금 등 지급 의무 (선급금, 지연 이자, 어음 할인료 등) (건, 34조 1항 ; 하, 6,13,15조) · 검사 및 인도 의무(건, 37조) · 검사 및 검사 결과 통지 의무(하, 9조) · 하도급 대금 지급 보증 의무 (건, 34조 2항 ; 하, 13조의 2) · 설계 변경 등에 따른 하도급 대금 조정 의무(건, 36조 ; 하, 16조) · 직접 시공 의무(건, 28조의 2) · 하도급계획서 제출 의무(건, 31조의 2) · 전문건설업자에 하도급 의무 (건, 31조의 2)	· 일반건설업체 간 하도급 금지 (건, 29조 3항) · 일괄 하도급 금지 (건, 29조 1항) · 부당한 하도급 대금 결정 금지(하, 4조) · 부당한 위탁 취소, 수령 거부, 반품 금지(하, 8, 10조) · 부당 감액 금지(하, 11조) · 부당한 대물변제 금지(하, 17조) · 물품 등의 구매 강제 금지(하, 5조) · 물품 구매 대금 등의 부당 결제 청구 금지(하, 12조) · 경제적 이익의 부당 요구 금지 (하, 12조의 2) · 부당한 경영 간섭 금지(하, 18조) · 보복 조치 금지(하, 19조) · 탈법 행위 금지(하, 20조)
하도급자 (수급사업자)	· 서류 보존 의무(건, 22조 2항 ; 하, 3조) · 건설공사 계약이행 보증 의무(하, 13조의2) · 신의칙 준수 (건, 22조 1항 ; 하, 21조 1항) · 법 위반 행위 협조 거부 의무 (하, 21조 2항)	· 재하도급의 금지(건, 29조 4항)

주 : 건 : 「건설산업기본법」, 하 : 「하도급거래공정화에 관한 법률」.
자료 : 하도급 관계를 규율하는 「건설산업기본법」과 「하도급거래공정화에 관한 법률」을 중심으로 정리.

- 일본 「건설업법」에서 규정하고 있는 하도급 대금 관련 사항은 '하도급 대금의 지급 기한(일본 「건설업법」 제24조의 3 제1항, 1개월 이내)', '특정 건설업자[6]의 하도급 대금 지불 기일 등(일본 「건설업법」 제24조의 5 제1항)', '건설업 하도급 계약이 적용되지 않는 일본 「하청법」의 염가매수 금지 조항(하도급 대금의 금액을 부당하게 결정을 금지, 일본 「하청법」 제4조 제1항 제5호)' 등임.
  · 일본 「건설업법」에서는 염가매수 금지 조항, 하도급 계약 금액 적정성 규제 조항 등을 규정하고 있지 않음.

6) 일본에서 건설업 업종은 하도급을 줄 수 있는 공사 규모에 따라 '일반건설업'과 '특정건설업'으로 구분하여 허가하고 있으며, 일정 규모(3,000만엔, 건축공사의 경우 4,500만엔) 이상의 하도급을 주기 위해서는 '특정건설업' 허가를 취득하여야 함. '특정건설업' 허가 요건은 '일반건설업' 허가 조건에 추가하여 기술적 기준과 재무적 기준이 강화됨. '일반건설업'과 '특정건설업'의 구분은 하도급을 줄 수 있는 공사 규모에만 차이가 있고, 영업 범위 등에는 차이가 없음.

- 미국 연방 정부와 대부분의 주정부(42개 주와 Washington D.C.)는 정부 공사에 대해서 발주자의 대금 지급 기한과 하도급 대금 지급 기한에 대한 규정이 있고, 지급 기한을 초과하여 대금을 지급하는 경우에는 지연 이자를 지급하도록 규정
  ・미국 연방정부는 비드 쇼핑(bid shopping)[7]도 합법적인 상 관행으로 인정하고 있음.

2. '상생 및 동반 성장'과 무관한 정책 수단 선택

- 행정안전부의 지방 계약 공사의 '주계약자 공동도급 발주 확대', 서울시의 '하도급 부조리 개선 종합 대책', 서울시 의회의 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」 등이 공통적으로 선택하고 있는 '하도급 불공정 개선'을 위한 정책 수단은 '하도급대금직불', '주계약자 공동 도급 발주 확대' 등임
  ・하도급 대금 직불, 주계약자공동도급 제도 등은 '하도급 불공정 개선' 등의 정책적 효과는 미흡하고 오히려 건설공사의 시공 효율성을 저해하는 정책 수단임.
  ・하도급대금직불제도와 주계약자공동도급제도의 문제점은 다음과 같음.

□ 하도급대금직불제도

- 하도급대금직불제도는 특정한 경우, 발주자가 원도급자를 대신하여 하도급자에게 하도급 공사 대금을 직접 지급하는 제도로 현행 「건산법」과 「하도급법」에서 정하고 있는 하도급 대금 지불 관련 사항은 다음의 <표 12>와 같음.

- 하도급 대금 직불은 하도급 대금을 발주자로부터 직접 지급받은 하도급자의 부도 또는 잠적 등이 발생하는 경우, 근로자・자재・장비업자에 대한 대금 지급 문제를 해결할 방법이 없다는 치명적인 단점이 있음.
  ・현실적으로는 전체 공사 완공에 책임이 있는 원도급자가 법적인 책임이 없음에도 불구하고 근로자・자재・장비업자에게 대금을 지급하는 경우가 대부분으로 하도급업체 부도로 체불 임금 전체와 자재· 장비비의 50%를 보전해준 사례도 있음.

- 하도급 대금 직불은 근본적으로 계약의 당사자주의 원칙에 반하며, 계약 상대자의 계약상의 권리를 지나치게 침해하는 위헌의 소지도 있음.

7) 비드 쇼핑이란 원도급자가 하도급자에게 입찰 받은 가격을 하도급 가격을 낮출 목적으로 다른 하도급자에게 알려주는 행위로 비드 쇼핑은 상품을 구입하는 경우 가장 싼 가격에 판매하는 사람 중에서 구매하는 것과 같이 자연스러운 구매 행위.

<표 12> 하도급대금직접지급제도

	건산법	하도급법
하도급 대금 직접 지급 의무화	**(원도급자가 지급할 하도급 대금의 경우)** - 발주자·원도급자 및 하도급자가 직접 지급하기로 방법, 절차 등을 명백히 합의한 경우 - 하도급자가 시공한 부분에 대한 하도급 대금 지급을 명하는 확정 판결을 받은 경우 - 하도급 대금 지급 2회 이상 지체하여 하도급자가 직접 지급을 요청한 경우 - 원도급자의 파산 또는 등록 취소 등 하도급 대금 지급을 할 수 없게 되어 하도급자가 직접 지급을 요청한 경우 - 하도급 대금 지급 보증서 미교부로 하도급자가 직접 지급 요청한 경우 (건산법 제32조 제4항 및 제35조 제2항, 시행규칙 제29조) **(하도급자가 지급하는 자재대금 및 장비임대료의 경우)** - 하도급자 및 자재 공급자(또는 장비 임대업자)가 직접 지급하기로 방법, 절차 등을 명백히 합의한 경우 등 원도급자가 지급할 하도급 대금의 경우에 준하여 적용 - 하도급 대금 지급 보증서 미교부인 경우는 제외	- 발주자·원도급자 및 하도급자간 직접 지급을 합의한 경우 - 하도급 대금 2회 이상 미지급으로 하도급자가 직접 지급 요청하는 경우 - 원도급자의 파산 또는 등록 취소 등 하도급 대금 지급을 할 수 없게 되어 하도급자가 직접 지급 요청한 경우 - 하도급 대금 지급 보증서 미교부로 수급 사업자가 직접 지급 요청하는 경우 (「하도급법」 제14조 제1항, 시행령 제4조 제1항) **(하도급자가 지급하는 자재대금 및 장비임대료의 경우)** - 자재 공급 계약을 체결하는 하도급자의 연간 매출액이 20억원 이상인 경우에 한하여 상기 규정이 적용됨. - 장비 대여 계약은 상기 조항이 적용되지 않음.
하도급 대금 직접 지급 가능	**(원도급자가 지급할 하도급 대금의 경우)** - 공공공사로서 아래에 해당하는 경우 ·하도급 대금 지급을 1회 이상 지체시 ·예정 가격의 82% 미만으로 도급 계약한 경우 - 원도급자 파산 등으로 하도급 대금을 지급치 못할 명백한 사유가 있는 경우 - 하도급 대금 지급보증서 미교부한 경우 (「건산법」 제35조 제1항, 시행규칙 제29조) **(하도급자가 지급하는 자재대금 및 장비임대료의 경우)** - 공공공사로서 아래에 해당하는 경우 ·자재 대금(또는 장비 임대료)를 1회 이상 지체시 등 하도급 대금의 경우를 준용함.	< 해당 규정 없음 >

주 : 「하도급법」상 자재 공급은 하도급 거래에 포함되어 자재 공급자가 원도급자 또는 하도급자에게 자재를 공급한 경우에도 적용되지만, 장비 대여는 「하도급법」상 하도급 거래에 적용되지 않음.
자료 : 이의섭, 건설 하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2011. 7, 19면에서 재인용.

- 하도급 대금 직불로 인해 원도급자는 하도급 관리 권한이 약화 또는 상실되어 공기지연이 우려됨.
  - 원도급자가 공정률에 따라 분기별로 기성을 받아도 하도급자는 원도급자로부터 매달 기성을 수령하고 있지만, 발주자가 직불시 오히려 하도급 대금 및 자재·장비 대금 지급 주기가 늦어질 수 있음.
  - 특히 설계 변경 사유 발생시 적기 시공을 위해 원도급사 부담으로 선시공하고 하도급 대금도 선지급할 수 있으나 직불시에는 설계 변경 종료 시까지 선시공이 불가능해져 공사 중단 또는 공기 지연이 불가피함.

- 현재 원도급자가 수행하는 하도급대금지급업무(하도급자 확인 및 개별 지급), 공사 관리 업무와 하도급자의 근로자 등에 대한 임금 지급 확인·관리 업무를 발주자가 대체하기 위해 별도의 인력·행정 비용 소요 예상으로 행정 부담이 증가함.

□ 주계약자공동도급제도

- 주계약자 공동도급은 전문건설업체가 종합건설업체와 수급체를 구성하여 공동 도급을 받으나 그 대가의 지급은 발주자로부터 받게 되어 현장에서 주계약자의 시공 관리에 대한 조정 권한이 약화되고, 유기적 협력에 기초한 공사 수행이 어려워지는 공사의 효율성이 크게 저하됨.[8)]
  - 특히, 주계약자인 종합건설업자 부도시 구성원인 전문건설업자는 전문건설업의 성격상 계획·관리·조정 등 공사 수행 능력이 없어, 공기 지연과 이에 따른 시공물의 품질 저하 및 적기 공급이 어려움.
  - 현장 조사 결과, 문서상으로는 주계약자 공동도급 방식으로 공사를 수행하고 실제로는 주계약자 공동도급 방식으로 공사를 수행할 수 없어 일반 원하도급 공사와 같이 공사를 수행하고 있는 현장도 있음.
  - 이는 주계약자 공동도급이 소규모 공사에서 공사의 효율성을 심각하게 저하시키고 있음을 반증하는 것임.

- 또한, 주계약자 공동도급은 다단계 하도급 등 하도급자의 불공정 행위 근절에는 한계가 있으며 공동수급체 구성원으로서 원도급자의 지위에 있는 전문건설업자는 다른 전문건설업자에 불공정 하도급의 가능성이 매우 높음.

- 법리적으로 주계약자 공동도급은 분담이행방식의 공동도급 유형에 해당하고, 시공과정을 보더라도 분담 내용에 따라서 시공하는 분담이행방식과 동일하게 운영하면서, 시공 및 하자 책임은 분담이행방식이 아니라 주계약자로 하여금 연대 책임을 지도록 하는 것은 논리적으로 타당하지 않음.
  - 대부분 공종별로 유기적으로 연관되어 있는 건설공사의 수행에 있어 공사의 수행 영

8) 예를 들어 전문건설업체에서 부실 공사를 하더라도 종합건설업체에서는 전문건설업체와 직접적인 계약 관계가 없기 때문에 현실적으로 이를 직접 제지할 수 없고, 원칙적으로 발주자에게 통보하여 처리해야 함.

역이 다른 주체(주계약자와 부계약자)에게 연대 책임을 부과하는 것은 책임의 원칙에 부합하지 않음.

- 하자 분쟁은 하자 책임 규명이 곤란한 경우에 발생하고 법원의 판결도 구성원 간의 명확한 하자 책임의 분담을 구분하지 않는 점을 고려할 때, 부계약자에게 일방적으로 유리함.[9)]
- 실제 하자 처리 과정에서 하자 처리가 지연될 가능성이 높아 발주자의 리스크가 증가하고 소비자의 피해가 증가할 가능성이 높음.

- 주계약자 공동 도급은 종합-전문간 업역 분쟁 등의 갈등을 초래하고 통합과 상생을 저해하여 지역 중소 종합건설업체의 존립 기반을 붕괴시키는 결과로 이어질 것임.
  - 주계약자 공동도급은 중소 종합건설업자의 물량을 전문건설업자에게 이전하는 것으로 수주 물량 급감으로 경영난을 겪고 있는 대다수 중소 종합건설업체의 어려움을 더욱 가중시킴.
  - 실제 주계약자 공동도급의 주계약자인 종합건설업체는 건설시장에서 결코 강자가 아닌 약자이며, 상대적으로 부계약자로 참여하는 전문건설업체는 전문건설업체 중에서 뿐만 아니라 중소 종합건설업체보다도 강자인 경우가 있음.

3. 2차 하도급 불공정에 대한 인식 및 대책 미흡

□ 건설 하도급 불공정 발생 영역

- 하도급 부조리 및 불공정 행위는 정부 등 공공기관이 발표한 조사 결과 등을 종합하여 실제 발생 빈도, 규모 등을 보면 하도급업자의 불법적인 2차 하도급 영역에서 발생
  - 고용노동부의 건설 현장 임금 체불 실태조사 발표(고용노동부, 2010. 12. 22) 결과를 보면 하도급업체의 체불 비율이 조사 업체 수 대비 80.7%, 체불 금액의 78.7%를 차지
  - 또 국토해양부의 건설 현장 자재·장비 대금 지급 실태조사 결과(국토해양부, 2009.

9) 지자체 시범사업의 결과, 건축공사와 기초공사는 하자에 대한 분쟁 발생 가능성이 높은 것으로 보고된 바 있다. 예를 들어 동일 구조물에 있어 기둥에 균열이 생긴 경우, 하자 원인이 터파기공사(토공사)인지 기둥공사(철근콘크리트공사)인지 논란이 발생하게 된다.

9. 2)에서도 법 위반 적발 업체(453개) 중 하도급업체가 71.3%(323개)임. 적발 건수(3,748건)에서도 하도급업체의 위반 건수가 82.5%(3,091건)를 차지

<표 13> 자재 대금·장비 대금 불법 지급 업체 비율

구분	조사 대상 업체 수(A)	불공정 행위 업체 수(B)	비율(C=B/A)
원도급업체	4,016	130	3.2
하도급업체	9,144	323	3.5
합계	13,160	453	3.3

주 : 2009년 7월 8월 2개월간 국토해양부와 산하기관의 공사 현장에 대한 실태조사 결과로 원도급업체 4,016사, 하도급업체 9,144개사를 조사했음.
자료 : 국토해양부 보도자료(2009. 9. 2), 「건설 자재·장비 대금 불공정 지금 3,748건 적발…시정 지시」, (이의섭, 건설 하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2011. 7 재인용).

<표 14> 자재 대금·장비 대금 불공정 지급 건수

구분	미지급	지연지급	불공정 어음 지급	총계
원도급업체	77	152	428	657
하도급업체	193	1,171	1,727	3,091
합계	270	1,323	2,155	3,748

주 : 2009년 7월 8월 2개월간 국토해양부와 산하기관의 공사 현장에 대한 실태조사 결과로 원도급업체 4,016개사, 하도급업체 9,144개사를 조사했음.
자료 : 국토해양부 보도자료(2009. 9. 2), 「건설 자재·장비 대금 불공정 지금 3,748건 적발…시정 지시」, (이의섭, 건설 하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2011. 7 재인용).

- 원도급자의 불공정 행위는 지속적으로 개선되고 있는 추세로 공정거래위원회 '2010년도 통계연보'에 따르면 원도급자의 하도급자에 대한 '현금성 결재 비율'이 2007년 88.5%, 2008년 95.3%, 2009년 93.2%에 달하고 있음.[10)]
  - 대한전문건설협회가 발표한 '전문건설업 실태조사 분석 보고서'에서도 2009년 하도급 공사 대금 수령 형태 비율에서 현금으로 지급한 경우가 평균 73.0%[11)]에 달하고 있어 공정거래위원회의 조사 결과를 뒷받침
  - 또 하도급 대금 지급 보증 등으로 하도급 대금 미지급 등의 불공정을 차단할 수 있

10) 공정거래위원회 2010년도 통계연보, 87면(2007~2009년에 건설 하도급만 조사, 2010년은 제조업 등 포함).
11) 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 75면.

는 제도적 장치가 마련되어 현재 「하도급법」과 「건산법」 등의 원도급자 규제를 충실히 시행하면 원도급자의 불공정 차단은 충분히 가능한 상황임.

<표 15> 기업 규모별 하도급 공사 대금 수령 형태 평균 비율

(단위 : %)

구분	현금	어음	어음 대체 결제 수단	기타
대규모	60.7	24.2	14.8	0.4
중규모	70.3	21.5	7.2	1.0
소규모	76.2	19.9	3.0	0.9
합계	**73.0**	20.9	5.2	0.9

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 2010. 11.

- 원도급자의 하도급 불공정 행위가 전반적으로 개선되고 있는 가운데 하도급자와 노무자, 자재·장비업자 사이의 불공정 행위에 대한 개선은 미흡

□ 하도급자 불공정 행위 개선 대책의 미흡

- 하도급자의 불공정 행위[12]는 자재 대금·장비 대금·노무비 미지급 또는 지연 지급, 재하도급 대금 미지급 또는 지연 지급 등으로 조사됨.
  - 하도급자의 불공정 행위로 인해 노무자 생계 곤란, 사기 저하로 인한 품질 저하, 현장 협력 관계 저하 등의 피해와 원도급자에게는 공기 지연, 자재 대금·장비 대금·노무비의 재지급이라는 피해가 발생

- 최근 시행되고 있는 각종 '하도급 부조리 개선 및 상생'을 위한 정책들이 그 목적을 달성하기 위해서는 실제 하도급 불공정의 온상인 하도급자의 불공정 행위를 개선하기 위한 정책 수단을 제시·시행하는 것이 필요

4. 일방적인 목표의 설정·추진

- 서울시 하도급 부조리 종합 대책은 하도급 대금 직불과 주계약자 공동 도급 발주 확대를 구체적인 계량적 목표치를 제시하여 추진하고 있음.

12) 하도급자의 불공정 행위에 대해서는 이의섭, 건설 하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2011. 7, 참조.

<표 16> 주요 정책 과제 목표(건수 기준)

정책과제	2010년	2011년	2012년 이후
하도급대금직불제	79%	85%	90% 이상
주계약자공동도급제	3%	25%	50% 이상

자료 : 서울시 하도급 부조리 종합대책(2011. 3).

- 주계약자공동도급제도는 시공 효율성 저해 등 많은 문제점이 있음에도 불구하고 서울시는 일방적으로 발주 목표치까지 설정하여 2011년에는 25%, 2012년 이후는 50% 이상으로 확대할 계획을 제시
  · 하도급 대금 직불 또한 대금을 수령한 하도급자에게 부도가 발생하거나 잠적하는 등의 결과가 발생하는 경우, 해결책이 전무하다는 치명적인 단점이 있음에도 2012년 이후에는 90% 이상까지 확대하겠다는 계획을 발표

- 하도급대금직불제도, 주계약자공동도급제도 등의 문제점에 대한 심도 있는 보완이 이루어지지 않은 상황에서 실제 공사 발주기관인 서울시가 일방적으로 목표치를 설정하여 강행하는 것은 시대착오적인 행정의 전형임.
  · 제3자적인 대학 교수 등 관련 전문가들도 공사의 특성을 고려하지 않고 획일적인 목표치를 설정하여 일방적으로 밀어붙이는 식의 정책 시행은 바람직하지 않음을 지적함.[13)]

Ⅴ. 건설 하도급 불공정 개선 정책의 보완 방안

1. 하도급대금직불제도의 보완

- 하도급 대금 직불을 확대하기 위해서는 하도급 대금을 발주자로부터 직접 지급받은 하도급자의 부도 또는 잠적 등이 발생하는 경우, 노무자, 자재·장비업자에 대한 대금 지급, 공사 지연 등의 문제를 해결할 수 있는 제도적 장치의 마련이 선행되어야 함.

13) 서울시 하도급부조리 종합대책 관련 공청회, 2011. 4..

- 우선 발주자가 하도급 대금을 하도급자에게 직접 지급하는 요건을 강화하고 원도급자가 임금·자재 대금·장비 대금을 직접 지급하는 방향으로 제도 개선을 검토하는 것이 효율성이 높을 것을 판단
  - 구체적으로 발주자가 하도급 대금을 직접 지급하는 경우 종전까지 하도급자가 지급한 노무비, 자재 대금 및 장비 대금의 내역을 확인하고, 이들 대금을 모두 지급한 경우에 한하여 청구된 하도급 대금을 지급토록 발주자의 하도급 대금 직접 지급 요건을 강화하는 것이 필요함.
  - 즉, 하도급 대금 수령 이후 법률로 정해진 기간 이내에 하도급 대금을 자재 공급자·장비업자에게 지불하였음을 증빙하는 내역 및 증빙 서류를 발주자 및 원도급자에게 제출케 하고 발주자가 확인토록 하는 조건을 직접 지급 요건에 추가하여야 함.[14]

2. 무분별한 주계약자 공동도급 발주의 제한

□ 발주 지침의 제정

- 주계약자공동도급제의 안정적인 정착과 행정 집행의 효율성 및 분쟁 예방을 위해 다음과 같은 내용을 중심으로 하는 발주 요령(지침) 제정 검토
  - 다수 업체의 입찰 참가 기회 부여(부계약자 참여 업종은 종합건설업체의 80% 이상이 참여 가능한 업종으로 결정)
  - 주계약자 관리 방식 발주 대상 공사 명확화(공정 분리, 공정간 연계성, 작업상 혼잡 등 문제가 없는 공사에 한해 발주 허용)
  - 주계약자에게 주요 공종 시공 참여 및 참여 비율 보장
  - 시공협의체 구성 통한 분담 내용 및 책임 소재 명확화(종합적인 계획·관리·조정비용 및 분담 내용 준수 확인, 분담 부분에 대한 이행 및 책임 소재, 행정 부담 명확화)
  - 시공 효율성을 고려하여 단독 입찰 및 공동 수급체 구성 자율화 보장

- 행정안전부 「주계약자 관리방식 공동도급 발주 요령」(안)을 다음 <표 17>과 같이 보완·시행

14) 이의섭, 건설 하도급자 불공정 행위 방지 대책에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 2011. 7, 참조.

<표 17> 「주계약자 관리방식 공동도급 발주 요령」(안)의 주요 보완 내용

구 분		세부 내용
목 적		지방자치단체가 건설 공사를 발주함에 있어 주계약자 관리방식 공동도급을 허용하는 경우 입찰공고에 따른 주계약자와 부계약자의 선정 방법 및 이행 과정에서 필요한 사항을 정하기 위함.
공동 수급체 구성원	주계약자	'공동 수급체 대표자로서 공동 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 자' '공동 수급체 구성원 중 시공 참여 비율이 가장 높고 당해 공사의 전체 시공에 필요한 종합공사업을 등록하여야 함.' '공동 수급 협정서 제출일 현재 부도·파산·해산·영업 정지 등의 상태에 있는 경우 제외'
	부계약자	'공동 수급체의 구성원 중에서 주계약자를 제외한 나머지 구성원' '분담 부분의 시공을 할 수 있는 공사업을 등록하여야 함.'
일찰공고 전 검토 사항		○ 공사의 특성 등을 고려하여 발주 방식 결정 - 공사 목적물 및 공사 현장 등 공사의 특성에 따라 공동도급 방식 결정 ○ 주계약자 관리 방식으로 발주하고자 하는 경우에는 대상 공사의 설계도면, 시방서, 현장 상태 등을 종합적으로 검토하여 다음 각 호에 해당되는 경우에 한해 주계약자 관리 방식으로 발주할 수 있음. - 공종별로 분리가 가능한 경우 - 공정간 연계성이 없고 공종별로 분리하여 시공하더라도 목적물의 품질 등을 확보할 수 있는 경우 - 분담 부분의 수직적 기초가 동시에 시공하더라도 작업상 혼잡 등의 문제가 발생하지 않는 경우 ☞ 발주 단계에서 하자 책임 구분 등을 검토하여 향후 발생할 수 있는 분쟁 소지를 제거 ※ 「건설산업기본법」에 의한 건설업종 중 기계설비공사업종은 2012년 이후부터 부계약자로 구성 가능 ○ 시·도별로 주계약자 업종에 해당하는 종합건설업체 수(數)와 업종별 전문건설업체 수(數)를 사전에 비교한 후 해당될 경우 공종 내역에 따라 시공분담을 결정 - 주계약자(종합)의 시공 참여 비율이 높게 하고 주공종은 주계약자(종합)가 이행 - 입찰 참여 업체들의 공동 수급체 구성이 원활히 이루어질 수 있도록 입찰참가자 수를 검토하여 주계약자의 80% 이상이 입찰에 참가할 수 있도록 부계약자 업종으로 선택 ☞ 종합건설업체 수와 차이가 적은 전문 업종을 선택 ※ 대한건설협회, 대한전문건설협회 등 관련 단체에서 제공한 시도별, 업종별 업체 수 통계 자료를 활용하고, 지역별 관련 협회 지회에 사전 업체 수를 확인하여 발주
입찰공고 시 명시할 사항		○ 입찰공고 전 구분한 시공 분담 내역에 따라 공동 수급체 구성원 수를 입찰공고에 명시 - 원칙적으로 3개 이내(주계약자 분담 부분 포함), 시공의 난이도 등 필요한 경우 5개까지 구분 가능 ○ 입찰 무효 및 결격 사유 명시 - 계약 참여 최소 비율은 5% 이상이어야 함. - 1개의 법인(또는 개인)이 건설업 면허를 중복으로 보유하고 있는 자가 중복으로 참여한 경우에는 입찰 무효 처리함. - 공동수급 협정서 제출일 현재 주계약자가 부도·파산·해산·영업정지 등의 상태에 있는 경우 계약 체결할 수 없음. - 주계약자와 부계약자의 관계가 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 따른 계열 회사가 아니어야 함.

공사 이행의 적정성 확보	○ 시공협의체 구성 의무화 - 착공 후 발주자와 주계약자, 부계약자 모두 참여하는 시공협의체를 구성하여 공사의 원활한 이행 도모 - 구성원별로 공사 공정 예정표를 제출받아 시공협의체를 통해 분담 부분의 이행 및 책임 소재 명확화 - 공동수급 협정서에 따른 공동 경비 분담, 계획·관리·조정 비용 등 공동수급체의 분담 내용 준수 확인 - 분담 부분에 대한 책임을 이행하지 않는 구성원에 대하여 1차 시정 지시, 시정 지시 불응시 해당 구성원 탈퇴 등 실효적 조치 의무화 ○ 공동 수급체 분담 시공 내용 확인 시스템 구축 - 불법 다단계 하도급 등 부조리 소지 차단을 위해 상시 점검 체계 구축 - 공동수급협정서상의 분담 부분에 따라 시공 지시 등 책임 시공 강화
유효 기간	○ 2014년까지 유효함.

□ 서울시 의회 조례의 주계약자 공동 도급 발주 제한 규정 활용

- 위와 같은 행정안전부 예규 형식의 「주계약자 관리 방식 공동도급 발주 요령」(안)이 마련되기까지는 서울특별시 의회의 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」의 제9조를 무분별한 주계약자 공동도급 발주를 제한하는 기준 규정으로 활용
  - 특히 제3호 '그 밖에 주계약자공동도급제 적용이 부적당하다고 인정되는 경우'는 발주기관의 적극적인 해석을 통해 무분별한 주계약자 공동 도급 발주를 제한하는 일반 규정으로 활용

<표 18> 주계약자 공동도급 발주 제한 규정

주계약자 공동도급 발주가 제한되는 경우
1. 공종별 분리가 불가능한 경우
2. 하자 책임 구분이 불명확한 경우
3. 그 밖에 '주계약자공동도급제' 적용이 부적당하다고 인정되는 경우

3. 2차 하도급 불공정 해소를 위한 제도적 장치 마련

- 건설 하도급 불공정 발생의 진원지는 원도급자와 하도급자의 거래 관계가 아닌 하도급자와 노무자, 자재·장비업자 사이의 거래 관계임.

· 최근 도입·시행되고 있는 건설 하도급 불공정 개선 대책 등에는 2차 하도급 관계, 즉 하도급자의 불공정 행위를 개선하기 위한 제도적 장치의 도입·시행은 찾아보기 어려움.
· 서울시 의회의 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」 제4항에 '발주자가 원도급자에게 선금과 기성금 등을 지급한 경우에 원도급자는 하도급자에게 하도급 대금을 지급하여야 하고, 발주자도 하도급 대금 지급 여부를 실시간으로 확인하여 지연 지급 등의 사례가 있으면 필요한 조치를 하여야 한다'라는 규정이 전부임.

- 주계약자 공동도급 발주에서와 같이 부계약자에게 공사 대금을 직불하는 것과 하도급 대금 직불의 확대만으로 하도급 불공정의 시정이 불가능한 것은 명확함.
  · 하도급 공사에 참여하는 인건비, 기계, 장비, 자재비를 하도급 업체에게 지급하지 말고 직접 공사를 하는 인력, 기계업자, 장비업자, 자재업자에게 직접 지급하는 제도적 장치를 마련하여야 건설 하도급 불공정 시정이라는 정책 목적의 달성이 가능할 것임.
  · 실제 현장에서도 노무자, 자재·장비업자 등은 하도급업자에게 대금을 지급하지 말고 직접 당사자에게 지급해 줄 것을 요구하고 있어 제도적 보완이 시급한 실정임.

4. 일방적으로 제시된 정책 목표 수치의 철회

- 서울시 하도급 부조리 종합 대책에서 제시하고 있는 하도급 대금 직불과 주계약자 공동 도급 확대 등의 일방적 목표 수치를 철회하여 공사 및 현장의 특수성에 기초하여 발주자가 판단할 수 있도록 개선

- 행정안전부의 「주계약자 공동도급 운영 요령」은 주계약자 공동도급 적용 대상을 '추정가격 2억원 이상 100억원 미만인 종합공사로서 발주청이 주계약자 관리 방식으로 발주할 필요성이 있다고 판단되는 공사'로 규정
  · 「주계약자 공동도급 운영 요령」에서 정하는 것과 같이 주계약자 공동도급 발주 여부는 '발주자의 필요성 여부'에 따라 결정하도록 함.
  · 하도급 대금 직불도 보완 대책을 마련하여 시행하여 시행착오 최소화

- 이상과 같이 일방적으로 정한 주계약자 공동도급 발주 목표치, 하도급 대금 직불 확대 목표치를 철회하고 제도의 문제점을 충분한 개선하여 발주자의 자율적인 판단과 관련 법령의 규정에 의해 시행하도록 개선 추진

강운산(연구위원 · wskang@cerik.re.kr)