

# 건설생산체계 개편을 위한 정책과제와 방향

이상호

2001. 11. 7

▪ 종합적인 건설생산체계 개편에 대한 논의 필요 .....	3
▪ 건설업역 및 생산체계의 현황과 문제점 .....	4
▪ 부대입찰제도와 의무하도급제도의 현황 및 문제점 .....	9
▪ 건설생산체계의 개편을 위한 정책과제와 방향 .....	14

요 약

- ▶ **부대입찰제·의무하도급제 폐지 등이 포함된 「건설산업기본법」 개정안의 국회상정 및 2002년으로 예정된 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지 등 규제개혁위원회 의결사항의 이행과 관련, 종합적인 건설생산체계 개편에 대한 논의 필요**
  - 2002년말까지로 예정되어 있는 건설업역 및 생산체계 개편일정과의 연계성을 감안하면, 현재 국회에 상정되어 있는 부대입찰제도나 의무하도급제도의 존폐여부는 향후의 제도개선 과정에도 큰 영향 초래
  - 건설업역 및 생산체계 개편은 건설산업의 균형적인 발전과 국제경쟁력 제고 등 국가적인 산업정책의 목표에 기여할 수 있는 방향으로 추진 필요
  
- ▶ **현행 건설업역 및 생산체계는 건축설계/시공업과 일반/전문건설업의 겸업제한, 전기·통신공사의 분리발주 의무화 및 각종 하도급규제로 인하여 건설산업의 환경변화 추세에 적응하지 못하고, 비효율성을 초래함으로써 건설산업의 발전 저해**
  - 건설업역: 정부 부처별/소관 법률별로 겸업제한 등을 통한 배타적 업역 구조 형성
  - 건설생산체계: 일반/전문건설업간 겸업제한을 근간으로 하는 수직적·중층적 생산체계
  - 「일반건설업체=대기업, 전문건설업체=중소기업」이라는 등식이 이미 붕괴되었기 때문에 일반/전문건설업간의 겸업제한과 전문건설업체 보호를 전제로 한 배타적인 업역 및 생산체계 개편 필요
  
- ▶ **저가하도급 방지, 전문건설업체의 물량확보 및 불법하도급 방지를 위하여 부대입찰제도와 의무하도급제도를 시행해 왔지만, 도입취지는 달성하지 못한 채 부작용만 양산**
  - 부대입찰제도: 낙찰제도와외 괴리로 인하여 도입취지는 달성하지 못한 채 시행상의 부작용 야기
  - 의무하도급제도: 건설산업의 환경변화 및 공사특성 미반영 등으로 인하여 규제의 실효성 상실
  
- ▶ **현행 건설생산체계의 개편을 위해서는 부대입찰제와 의무하도급제도 개편에서부터 출발하여 겸업제한 폐지와 업역재편, 주계약자 관리방식의 공동도급제도 도입 및 활성화 등을 단계적·종합적으로 추진**
  - 건설생산체계 개편의 근간은 일반/전문건설업간 겸업제한의 폐지이지만, 규제개혁위원회에서 의결한 일정대로 부대입찰제도와 의무하도급제도의 폐지부터 우선 추진
  - 부대입찰제도와 의무하도급제도 폐지시 우려되는 저가하도급, 하도급물량 축소와 관련해서는 하도급 저가심사제도 및 건설업자간 상호협력평가제도와 같은 대안적인 제도가 구비되어 있으며, 불법하도급에 대해서는 엄격한 제재조치가 기존 법령에도 충분히 법제화되어 있음
  - 건설생산체계의 효율성 제고를 위해서는 부대입찰제·의무하도급제·일반/전문건설업간 겸업제한 폐지 등을 통하여 수직적·중층적 건설생산체계를 수평적·전문적 협력체계로 전환하고, 주계약자 관리방식의 공동도급제도 도입 및 활성화와 같은 건설생산체계의 다양화방안을 단계적·종합적으로 추진

## ■ 종합적인 건설생산체계 개편에 대한 논의 필요

부대입찰제·의무하도급제 폐지 등이 포함된 「건설산업기본법」 개정안의 국회상정 및 2002년으로 예정된 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지 등 규제개혁위원회 의결사항의 이행과 관련, 종합적인 건설생산체계 개편에 대한 논의 필요

- '98년부터 추진된 규제개혁위원회의 건설교통부 소관 규제개혁 의결사항과 「공공건설사업 효율화 종합대책('99.3)」, 「건설산업 구조개편 방안(2000.4)」, 「건설업 경쟁력 강화 방안(2000.8)」 등 건설산업의 경쟁력을 제고하는데 역점을 둔 일련의 제도개선 방안이 「건설산업기본법」 중 개정법률안에 포함되어 정기국회에 상정되는 등 구체적인 제도화를 앞두고 있음.
  - 가장 먼저 「건설산업기본법」 개정안에 포함되어 국회에 상정된 것은 부대입찰제도와 의무하도급제도의 폐지
  - 일반건설업자간 하도급 및 재하도급 허용과 같은 조치는 2002년말까지 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지 및 건설사업관리제도의 활성화 등 총체적인 건설산업구조 개편차원에서 추진 예정
- 2002년말까지로 예정된 건설업역 및 생산체계 개편일정과의 연계성을 감안하면, 현재 국회에 상정되어 있는 부대입찰제도와 의무하도급제도의 존폐 여부는 추후의 제도개선 과정에 큰 영향을 미칠 것으로 전망됨.
- 건설업역 및 생산체계의 개편은 이해관계 집단간에 첨예한 대립을 불러올 수 밖에 없는 사안이기 때문에 어느 일방의 희생이나 손해를 초래하는 방식으로 추진하는 것은 바람직하지 않으며, 건설산업의 균형적인 발전과 국제경쟁력 제고와 같은 국가적인 산업정책의 목표에 기여할 수 있는 방향으로 추진되어야 함.
- 본 연구에서는 먼저 현재의 건설업역 및 생산체계가 어떻게 구성되어 있으며, 제도적인 문제점이 무엇인지를 살펴보고, 생산체계 개편의 당위성에 비추어 볼 때 필요한 정책과제를 선별하여 개선방향을 제시하고자 함.
  - 당면현안인 부대입찰제도와 의무하도급제도의 존폐 문제도 종합적인 건설생산체계의 개편과 연계하여 상세하게 고찰

## ■ 건설업역 및 생산체계의 현황과 문제점

건축설계/시공업과 일반/전문건설업의 겸업제한, 전기·통신공사의 분리발주 의무화 및 각종 하도급 규제로 인하여 건설산업의 환경변화 추세에 적응하지 못하고, 건설생산체계의 비효율성을 초래함으로써 건설산업의 발전을 저해하고 있음.

### 현행 건설업역구조: 정부 부처별/소관 법률별로 겸업제한 등을 통한 배타적 업역구조 형성

- 건설산업의 업역구조는 <표 1>과 같이 구성되어 있음.
  - ① 「건설산업기본법」에서는 먼저 건설업역을 건설용역업과 건설시공업으로 구분
  - ② 건설용역업은 엔지니어링업(「엔지니어링기술진흥법」), 건축설계·감리업(「건축사법」), 감리전문업(「건설기술관리법」)으로 구성
  - ③ 건설시공업은 3가지 유형으로 구분
    - i) 「건설산업기본법」상의 등록업종: 일반건설업, 전문건설업
    - ii) 특별법에 의한 건설업: 해외건설업, 주택건설업, 환경오염방지시설업
    - iii) 별개 소관부처 및 법률에 의한 건설업: 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업

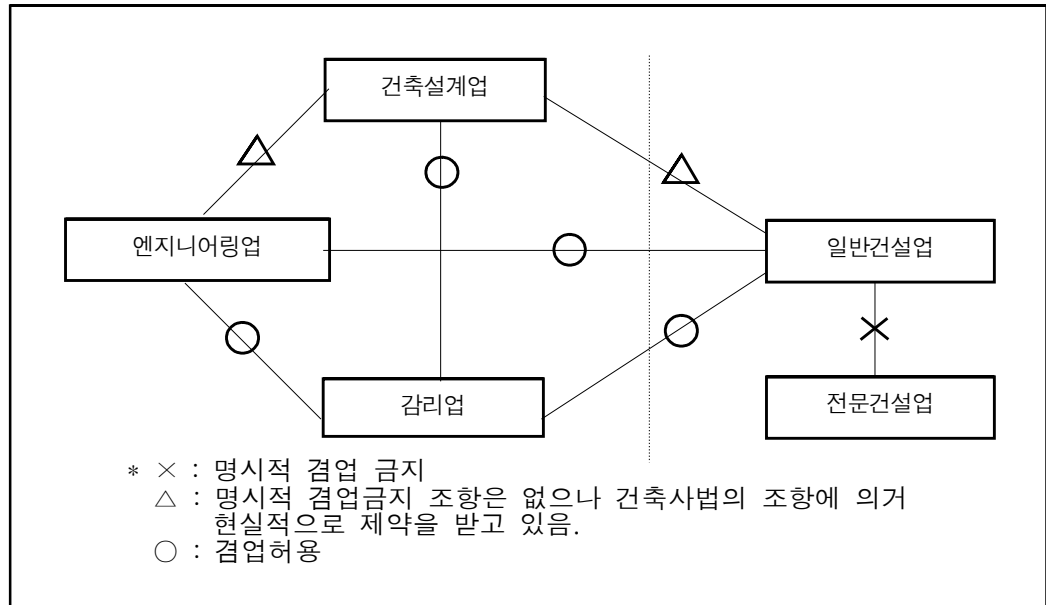
<표 1> 건설산업의 업역구조

건설산업	건설 시공업	건설산업기본법상 등록업종: 일반건설업·전문건설업 특별법에 의한 건설업: 해외건설업·주택건설업· 환경오염방지시설업(기본법은 보충적으로 적용)	
	※ 전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링업(엔지니어링기술진흥법) 건축설계·감리업(건축사법) 감리전문업(건설기술관리법)	※기본법중 제6조, 제26조 및 제8장만 적용

- <표 1>의 건설업역은 제각각 별개의 소관부처와 별개의 법률에서 관리하고 있기 때문에 겸업을 제한하거나, 업역별로 공사를 분리발주하도록 의무화하고 있음.
  - 「건설산업기본법」에서는 일반건설업과 전문건설업간의 겸업을 명시적으로 제한
  - 건축설계업과 일반건설업, 건축설계업과 엔지니어링업은 명시적인 겸업제한 규정이 없긴 하지만 「건축사법」에 의해 사실상 겸업 불가

- 그 이외의 경우는 겸업이 허용되긴 하지만, 전기나 정보통신공사의 경우는 토목·건축공사와 분리발주하도록 의무화

<그림 1> 건설업 업역의 겸업제한

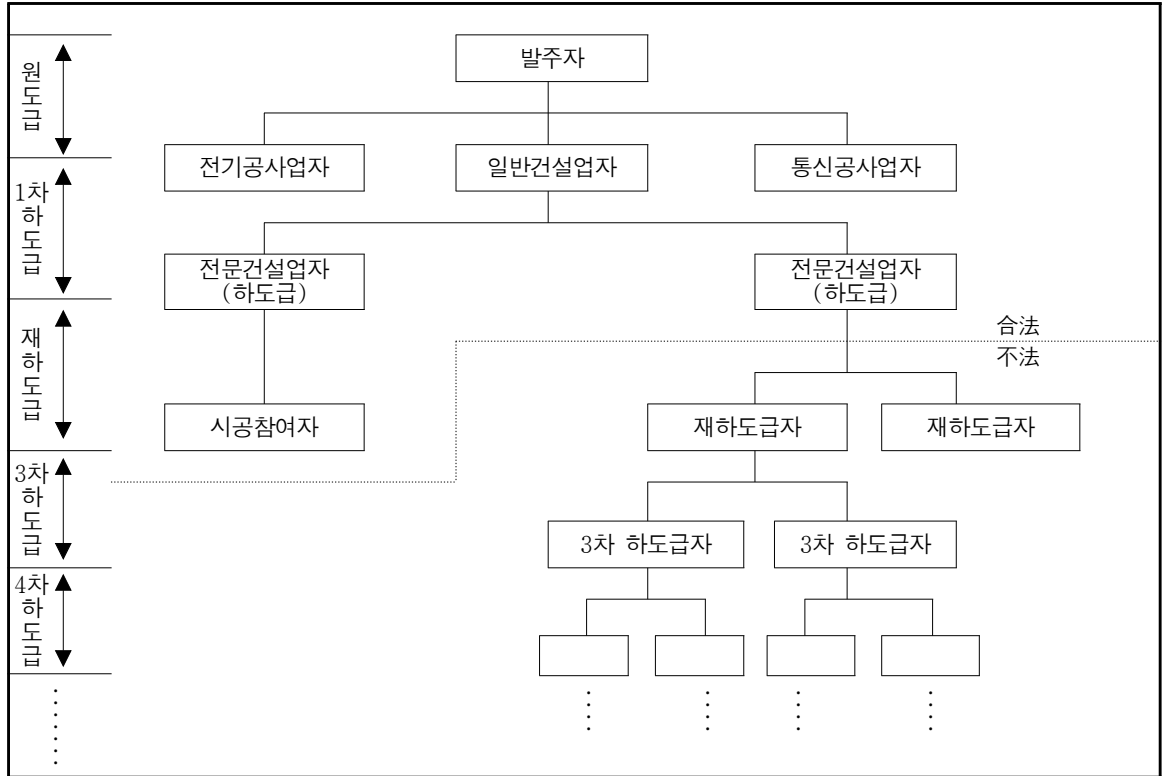


현행 건설생산체계: 일반/전문건설업간 겸업제한을 근간으로 하는 수직적·중층적 생산체계

- 건설시공업에서의 생산체계는 「건설산업기본법」에서 다음과 같이 규제하고 있음.
  - ① 일반건설업과 전문건설업 등록제도 설정
  - ② 일반/전문건설업 각각의 업역범위 설정
  - ③ 일반/전문건설업간 겸업 제한
  - ④ 일반건설업자는 반드시 전문건설업자에게만 하도급을 주되, 20억원 이상 공사는 반드시 20%, 30억원 이상 공사는 30%이상 의무하도급
  - ⑤ 하도급자 보호를 위하여 100억원 이상 공사에 대해서는 부대입찰제도 시행
  - ⑥ 하도급금액이 원도급 금액의 일정비율(82%) 미만인 경우는 저가하도급 심사
  - ⑦ 일반건설업자간 하도급 금지
  - ⑧ 일반건설업자의 일괄하도급 및 재하도급 금지
  - ⑨ 이상과 같은 규정을 위반할 경우 제재

- 이처럼 일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한을 근간으로 한 우리나라의 현행 건설생산 체계는 <그림 2>와 같음.

<그림 2> 현행 일반/전문건설업자간 원-하도급구조와 건설생산체계



- 1건의 건설시설물을 생산하더라도 전기공사와 정보통신공사는 토목·건축공사와 분리 발주
- 토목·건축공사는 일반건설업체가 원도급을 받아서 종합적인 계획·관리 및 조정하에 시설물을 시공하고, 전문건설업자에게만 하도급 허용(일반건설업체간 하도급은 불허)
- 전문건설업체는 시설물의 일부 또는 전문분야에 관한 공사를 시공
- 전문건설업체가 전문건설업체에게 또다시 하도급(재하도급)을 주는 것은 금지되지만, 전문건설업체가 시공참여자에게 도급받은 공사의 일부를 주는 것은 허용
- 이상과 같은 합법적인 원-하도급구조외에 실제로 공사현장에서는 재하도급, 3차하도급, 혹은 4차하도급과 같은 불법하도급 사례도 있기 때문에 수직적·중층적인 구조를 형성

건설산업의 환경변화 추세 미반영 및 건설생산의 효율성 저해

일반건설업과 전문건설업간의 겸업제한을 근간으로 한 현행 건설생산체계는 건설산업의 환경변화 추세를 반영하지 못한 채 경직적인 정부규제를 양산한 결과, 건설생산의 효율성을 저해함으로써 건설산업의 발전을 제약하고 있음.

「일반건설업체=대기업, 전문건설업체=중소기업」 이란 등식의 붕괴

- 현행 「건설산업기본법」에서 규제하고 있는 건설생산체계는 1975년에 처음으로 전문건설업종이 신설될 당시 「일반건설업체=대기업, 전문건설업체=중소기업」 이란 등식하에 일반건설업체는 원도급자로서 종합적인 계획·관리·조정 역할을 수행하고, 전문건설업체는 하도급자로서 전문공종별 시공을 담당함으로써 건설산업의 전문화를 촉진하기 위한 취지였음.
  - 전문건설업종이 신설된 1975년 이후 건설업 면허개방이 이루어진 1988년까지만 해도 일반건설업체 수는 468개사에 불과하였기 때문에, 「일반건설업체=대기업, 전문건설업체=중소기업」 이라는 등식을 기초로 전문건설업체의 보호·육성을 위한 조치 필요
- 건설업 면허개방이 이루어진 1988년 이후부터는 일반, 전문을 가릴 것 없이 건설업체 수가 급증하여 <표 2>에서 보는 바와 같이 2001년 9월 30일 현재 일반건설업체 수는 11,697개사, 전문건설업체 수는 30,169개사에 달하기 때문에 전문건설업종 신설 당시의 「일반건설업체=대기업, 중소건설업체=중소기업」 이란 등식은 더 이상 성립할 수 없음.
  - 11,697개사나 되는 일반건설업체중 「중소기업기본법」에서 규정하고 있는 중소기업(상시근로자 수 300인 이하, 혹은 자본금 30억원 이하인 기업)이 아닌 건설업체는 73개사에 불과
  - 2000년도 건설공사 수주실적이 100억원 이상인 일반건설업체는 651개사인데, 전문건설업체도 469개사에 달하고 있기 때문에 암묵적으로 전문건설업체를 중소기업으로 전제하고 있는 현행 건설업역 및 생산체계에 대한 규제의 타당성 상실

<표 2> 일반 및 전문건설업체 수의 증가 추이('88~2001.9.30)

구분	'88	'89	'92	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001.9.30
일반	468	930	1,723	2,686	2,998	3,582	3,896	4,199	5,137	7,971	11,697
전문	4,430	5,481	10,210	14,844	16,511	18,554	20,630	21,752	25,620	27,364	30,169

자료: 대한건설협회.

### 효율적인 건설생산체계 형성 저해

- 전기 및 정보통신공사의 분리발주 의무화로 인하여 효율적인 발주방식 및 건설생산체계의 선택권한을 제도적으로 박탈하고 있음.
  - 분리발주로 인하여 발주기관의 행정비용 증가는 물론, 기술인력이나 관리능력이 부족할 경우 공종간 조정이나 감리·감독 부담 증대
  - 시공자 상호간의 시공연계성 확보도 어렵고 공정관리에도 차질 초래
  - 시공자간 책임한계의 불분명으로 하자발생시 상호 책임전가 등 하자보수와 관련된 분쟁 야기
  
- 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한과 각종 하도급규제로 인하여 효율적인 공동도급체 구성 및 원-하도급 구조의 형성이 어려움.
  - 일반/전문건설업간 겸업제한과 일반건설업체간 하도급 금지로 인하여 대/중소일반건설업체는 공동도급만 가능하고, 일반/전문건설업체는 원-하도급을 통해서만 함께 일할 수 있기 때문에 일반/전문건설업체간 주계약자 관리방식의 공동도급이나 일반건설업체간 하도급 등 다양한 생산체계 형성을 통한 효율성 제고 여지를 제도적으로 봉쇄

### 탈법·불법행위로 인한 규제의 실효성 상실

- 하도급자인 전문건설업체를 보호하기 위하여 100억원 이상 대형공사에는 부대입찰제도를 의무적으로 적용하고, 20억원 이상의 공사는 20%이상 의무하도급을 주어야 하며, 하도급 금액이 원도급금액의 82%에 미달될 경우 저가하도급심사를 받도록 하는 등의 규제를 가하고 있지만, 위장계열사 설립·면허대여·위장직영·이중계약과 같은 탈법·불법행위로 인하여 사실상 실효성을 상실하였고, 규제회피를 위한 비용만 증가시키고 있음.
  - 일괄하도급이나 재하도급의 금지 및 처벌 등도 규정되어 있긴 하지만, 관련 규정의 적용이 실제로 이루어지지 않기 때문에 도급공사의 전매(轉買)나 일괄하도급이 건설시장에 크게 만연되어 있고, 그 결과 부정·비리의 발생 및 부실공사의 개연성 상존

### 수직적·중층적 원-하도급구조의 폐해로 인한 비효율성 심각

- <그림 2>에서 본 바와 같은 수직적·중층적인 원-하도급 구조는 일반/전문건설업간 겸업제한, 일반건설업체간 하도급 및 재하도급 금지와 같은 규제와 규제회피를 위한 불법하



도급 등이 복합적으로 작용된 결과 형성된 것인데, 이런 구조에서는 예산절감이나 품질확보가 어렵게 됨.

- 수직적·중층적 하도급구조에서는 하도급단계가 늘어날수록 직접 공사에 투입되어야 공사비가 관리비 등의 명목으로 유출
- 일괄하도급, 재하도급, 3차하도급 등 불법하도급이 기성을 부릴수록 품질확보 곤란

### 건설산업의 국제경쟁력 저하

- 전기/통신공사의 분리발주, 정부규제에 의한 공동도급 및 하도급으로 인하여 일반건설업체들은 「건설산업기본법」의 정의와 달리 “종합적인 계획·관리·조정”기능을 배양하기 어렵고, 대/중소 일반건설업체들은 모두가 도급공사의 단순시공만 수행하고 있기 때문에 건설사업관리능력이나 공정관리능력 향상 등을 통한 건설산업의 국제경쟁력을 제고하기 어려움.

## ■ 부대입찰제도와 의무하도급제도의 현황 및 문제점

저가하도급 방지, 전문건설업체의 물량확보 및 불법하도급 방지를 위하여 부대입찰제도와 의무하도급제도를 시행해 왔지만, 도입취지는 달성하지 못한 채 시행상의 많은 부작용을 야기하고 있음.

부대입찰제도: 현행 입·낙찰제도에서의 입찰금액 결정과정과 부합되지 않으며, 책임성있는 견적을 유도할 수 없기 때문에 많은 부작용 초래

- 부대입찰제도는 독립기념관 부실공사를 계기로 1989년부터 도입되었는데, 100억원 이상 공공공사 입찰시 미리 하도급받을 전문건설업체의 견적을 받아 입찰금액을 산정하되, 낙찰되면 당초 선정된 전문건설업체와 견적내용대로 하도급계약을 체결하는 제도이며, 그 취지는 다음과 같이 요약할 수 있음.
  - 전문건설업체의 견적에 의한 입찰금액 결정으로 일반건설업체의 덤핑수주 방지
  - 일반건설업체 입찰시 전문건설업체의 참여를 통한 전문건설업체의 견적능력 제고
  - 전문건설업체 보호 및 원-하도급자간 협력관계 강화로 부실공사 방지
  - 하도급 부조리 및 불공정거래행위 척결

### 입·낙찰제도와 부대입찰제도의 괴리로 인하여 제도도입 취지 달성 불가

- 최저가 낙찰제가 적용되는 1,000억원 이상 PQ공사외에는 모두 적격심사제도가 적용되는데, 적격심사제도의 변별력 부재로 인하여 사실상 입찰가격에 의해서 낙찰자가 결정되는 바람에 입찰자들은 제도적으로 결정된 낙찰하한율에서 입찰금액을 결정할 수 밖에 없음.
  - 부대입찰제도의 논리처럼 하도급자의 견적금액을 토대로 한 입찰금액 결정 불가
  - 최저가 낙찰제에서도 입찰금액은 보증거부낙찰률, 혹은 PQ신인도 감점이 있는 낙찰률 선상에서 일반건설업체의 경영전략에 따라 결정
- 따라서 현행 입·낙찰제도하에서 전문건설업체의 견적에 의한 입찰금액 결정으로 일반건설업체의 덤핑입찰을 방지하고자 하는 제도도입의 취지는 달성될 수 없음.
  - 입·낙찰제도상의 입찰금액 결정과정과 부대입찰제도에 의한 하도급금액의 결정과정이 괴리될 수 밖에 없기 때문에 이중계약 등 불법·탈법행위 발생

### 책임성있는 견적을 유도할 수 없는 제도

- 일반, 전문건설업체 모두가 낙찰여부가 불투명한 입찰단계에서 하도급금액을 결정해야 하기 때문에 제대로 된 정확한 견적이 이루어지지 못하고 있음.
  - 공사발주가 평준화되지 못한 채 특정시기에 집중되는 현실에서 일반건설업체들은 낙찰여부가 불투명한 공사의 하도급물량과 금액을 짧은 입찰기간동안 정확하게 산출하고자 하는 유인도 적고, 행정적으로도 곤란
  - 전문건설업체들도 낙찰여부가 불분명하기 때문에 제대로 된 견적을 제시하고자 하는 유인이 적고, 견적능력을 갖춘 전문건설업체도 적기 때문에 일반건설업체가 하도급견적을 대행하는 사례도 존재
- 따라서 부대입찰제도를 통해 전문건설업체의 견적능력을 제고하고자 하는 제도도입의 취지 또한 달성하기 어려움.

### 대형전문건설업체 “보호” 결과 초래

- 일반건설업체는 낙찰여부가 불분명한 입찰단계에서 행정적인 부담을 줄이기 위하여 하도급물량이 큰 공종을 중심으로 소수의 대형전문건설업체를 부대입찰사로 선정할 수 밖에

없는데, 그 결과 부대입찰제도는 “보호”라는 표현이 적합치 않은 대형전문건설업체 보호 제도로 변질됨.

- 회계예규 「부대입찰의 집행기준」에서는 하도급인의 도급한도액을 초과한 부대입찰은 낙찰대상에서 배제하고 있도록 규정하고 있기 때문에 대형전문건설업체가 주로 부대입찰사로 참여

### 계약불이행시 공사 차질 초래 등

- 낙찰후 계약체결이 이루어진 다음, 실행예산이 부대입찰 당시의 금액을 초과할 경우 견적 착오 등을 이유로 하도급업체가 공사를 중도 포기하거나 계약내용을 이행하지 않을 때 공사 수행상의 차질을 초래하며, 하도급업체의 계약이행을 위해 원도급자가 활용할 수 있는 제재조치는 거의 없음.
  - 이같은 상황에 대비하기 위하여 입찰단계에서 미리 부대입찰사의 포기각서를 징구하거나, 이중계약서를 작성하는 등 불법·탈법행위 발생

### 의무하도급제도: 건설산업의 환경변화 및 공사특성의 미반영 등으로 인하여 규제의 실효성 상실

- 일반건설업체는 1건 공사의 도급금액이 20억원 이상일 때는 20%, 30억원 이상일 때는 30%이상에 해당하는 전문건설공사를 해당업종의 전문건설업체에게 의무적으로 하도급 주어야 함.
  - 위반시 1년내 영업정지 또는 위반한 하도급금액의 50%에 상당하는 금액이하의 과징금 부과
  - 회계예규 「부대입찰의 집행기준」에서는 부대입찰시 “입찰금액에 대한 하도급 금액의 비율이 건설산업기본법령상 의무하도급금액에 미달될 경우” 낙찰대상에서 배제하도록 규정하고 있기 때문에 의무하도급제도는 부대입찰제도와 연계선상에서 이해 필요

### 일반건설업체 수 급증 및 하도급비중 증대 추세와 전문건설업체의 성장 간과

- 의무하도급제도가 처음 도입되었던 1989년만 하더라도 일반건설업체 수는 930개사였지만, 지금은 그 10배이상 증가한 11,697개사로 일반건설업체의 99%이상이 중소기업임.

- 중소일반건설업체들로서는 직접 시공할 물량도 부족한 상황에서 전문건설업체들에게 20~30%이상을 의무적으로 하도급해야 하기 때문에 반발
  - 대형일반건설업체들은 대부분 도급금액의 50%이상을 하도급주고 있기 때문에 의무 하도급제도의 실효성 부재
- 의무하도급제도가 처음 도입되었던 1989년도의 경우, 일반건설업체의 연평균 하도급비율은 31.52%였지만, 이후 하도급비율은 지속적으로 증가하여 1999년도에는 52.75%나 되기 때문에 20~30%이상의 의무하도급 강제는 실효성을 상실한 불필요한 규제임.

<표 3> 일반건설업체의 하도급비율 증가추이('89~'99)

(단위: %)

구분	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99
하도급비율	31.52	35.72	37.73	41.02	42.66	44.46	46.69	47.53	51.37	51.83	52.75

자료: 대한건설협회(각년도), 「완성공사 원가구성분석」.

- 1975년도에 전문건설업종이 신설된 이후 전문건설업체들도 크게 성장하여 2000년도의 경우 연간수주실적이 100억원 이상인 회사만도 469개사에 달하기 때문에 중소기업보호 정책으로서의 의무하도급제도는 타당성을 상실한 것으로 판단됨.

### 공사특성 및 하도급 수행능력 고려 미흡

- 준설공사나 철강재설치공사 등의 경우는 공사성격상 20%, 혹은 30%씩 분할하여 하도급을 주기 어려움.
  - 예컨대 준설공사의 경우, 특수장비가 필요하기 때문에 분할하도급 곤란
- 특정지역의 경우, 해당 하도급공사를 할 수 있는 하도급업체가 없는 경우도 있기 때문에 의무이행이 곤란한 경우도 있음.

### 효율적인 생산체계 구축 및 기업경영의 자율성 저해

- 하도급비율과 직영비율을 얼마로 할 것인지는 생산체계의 효율성을 감안하여 기업경영 전략의 차원에서 자율적으로 결정되어야 하는데도 불구하고, 일정비율 이상의 의무하도급을 강요하는 것은 바람직하지 않음.

- 정부가 위장직영이나 불법하도급에 대한 감시·감독을 강화하는 것은 바람직하다고 볼 수 있지만, 사인간의 계약인 하도급계약에도 직접 개입하여 하도급물량의 비중이나 하도급금액까지 제도적으로 결정해 주는 것은 기업경영의 자율성을 저해하는 지나친 규제이며, 건설생산체계의 효율성 저해

## ■ 건설생산체계의 개편을 위한 정책과제와 방향

일반/전문건설업간 겸업제한을 근간으로 하는 현행 건설생산체계의 효율성 제고를 위해서는 부대입찰제와 의무하도급제의 폐지에서 출발하여 겸업제한 폐지와 업역재편, 주계약자 관리방식의 공동도급제도 도입 및 활성화 등을 단계적·종합적으로 추진해야 함.

개편의 필요성: 건설산업의 환경변화에 부응하고, 생산체계의 효율성을 제고하기 위해 개편

### 일반건설업체 수의 급증과 전문건설업체의 성장 추세 반영

- 일반/전문건설업간 겸업제한과 일반건설업체간 하도급 금지, 부대입찰제 및 의무하도급제 등은 「일반건설업체=대기업, 전문건설업체=중소기업」이라는 등식을 전제로 한 것이지만, 건설업 면허개방과 전문건설업체의 성장으로 인하여 더 이상 그와 같은 전제를 인정하기 어렵기 때문에 지금까지의 건설업역 및 생산체계에 대한 총체적인 개편이 필요함.

### 건설공사의 대규모화복잡화 추세에 부응

- 건설공사의 대규모화·복잡화 추세속에서 「일반→전문→시공참여자」라는 단순한 생산체계만으로는 효율적인 시공이 어렵기 때문에 일반/전문건설업간의 겸업제한과 각종 하도급규제를 폐지하여 대/중소건설업체간 주계약자 관리방식의 공동도급제도나 건설사업관리제도 등을 도입, 다양한 생산체계 구성이 가능하도록 개편할 필요가 있음.

### 턴키/건설사업관리(CM) 발주시 효율적인 생산체계 구축 허용

- 현재의 일반건설업과 전문건설업의 관계 및 하도급 관련 규제는 전통적인 설계/시공 분리발주공사에서 단순시공부문을 어떻게 분담할 것인가를 제도적으로 결정해 둔 것이

기 때문에 설계·시공일괄(턴키) 발주공사나 건설사업관리(CM) 공사의 경우는 사업시행자에게 자율성을 부여하여 효율적인 생산체계를 구축할 수 있는 여지를 주어야 함.  
 - 이를 위해서는 공동도급이나 하도급 등 건설생산체계와 관련된 각종 규제의 폐지 내지 완화가 시급

### 전기/통신공사 분리발주 및 수직적·중층적 원-하도급구조에 수반되는 문제점 해소

- 전기 및 정보통신공사의 분리발주 의무화나 <그림 2>에서 본 것과 같은 수직적·중층적 원-하도급구조는 공정관리, 예산절감 및 품질확보에도 부정적인 영향을 초래하기 때문에 폐지 내지 개선이 필요함.
- 수직적·중층적인 원-하도급구조는 일반/전문건설업간 겸업제한과 하도급자 보호를 위한 형식적인 각종 규제장치에 그 원인이 있기 때문에 수평적인 전문분야별 협력관계로 전환시키기 위해서 겸업제한과 각종 하도급 규제를 폐지 내지 개선해야 함.

### 건설생산체계의 개편은 부대입찰제·의무하도급제의 폐지에서부터 출발

#### 생산체계 개편의 근간은 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지

- 건설생산체계의 개편에 관한 규제개혁위원회의 의결사항은 다음과 같음.
  - ① 부대입찰제도 및 의무하도급제도의 폐지(2001년말까지)
  - ② 일반건설업자간 하도급 및 재하도급 허용(2002년말까지)
  - ③ 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지(2002년말까지)
- 이론적으로 본다면, 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지를 전제로 하여 일반건설업자간 하도급 및 재하도급 허용, 부대입찰제도 및 의무하도급제도 폐지를 함께 추진하는 것이 바람직함.
  - 일반건설업과 전문건설업으로 업역을 양분해 놓은 뒤, 대기업인 일반건설업체가 중소기업인 전문건설업체의 수주영역을 침범하지 못하도록 일반건설업체간 하도급을 금지하며, 중소기업인 전문건설업체 보호를 위해 부대입찰제도와 의무하도급제도를 시행하고 있기 때문

- 다만, 규제개혁위원회에서는 건설생산체계의 개편을 염두에 두고 규제개혁방안을 확정하는 것이 아니라 한건 한건의 개별 규제사안에 대한 개혁을 추진해왔기 때문에 개혁시기가 논리적으로 일관되지 않는 문제 발생
- 이같은 제도적 구조에도 불구하고, 일반/전문건설업간 겸업제한은 그대로 둔 채 하도급자 보호제도부터 먼저 폐지하는 것으로 일정이 잡혀져 있기 때문에 전문건설업계의 반발 초래

### 대안적인 제도적 장치가 충분하기 때문에 부대입찰제도와 의무하도급제도부터 폐지

- 건설교통부에서도 일반/전문건설업간의 겸업제한 폐지가 건설생산체계 개편의 근간임을 알고 있기 때문에 장기적으로 건설업역은 건설사업관리업과 건설시공업으로 재편한다는 방침하에, 규제개혁위원회의 결정대로 부대입찰제 및 의무하도급제도의 폐지와 같은 하도급 규제부터 「건설산업기본법」에서 삭제하는 것을 추진하고 있음.
- 만약 이번 정기국회에서 부대입찰제도와 의무하도급제도의 폐지안이 부결된다면, 내년으로 예정된 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지, 일반건설업자간 하도급 허용 등의 시행에도 큰 영향을 주게 될 것이며, 특히 국가계약법에서 이미 삭제한 부대입찰제 관련 규정도 다시 부활시키지 않을 수 없기 때문에 정부정책의 일관성과 신뢰성에도 심각한 타격을 줄 것임.
  - 당초 2000년말까지 부대입찰제도를 폐지하기로 하였다가 1년간 폐지시기를 유예시켰지만, 국가계약법 시행령 제19조에 있던 부대입찰 관련 조항은 1999년 9월 9일자로 이미 삭제
- 따라서 2002년에 예정된 일반/전문건설업간 겸업제한 폐지 등을 비롯한 근본적인 건설업역 및 생산체계 개편을 위해서는 일차적으로 금년 하반기 정기국회에 상정된 「건설산업기본법」 중 개정법률안에서 부대입찰제도와 의무하도급제도부터 폐지해야 함.
- 저가하도급 방지나 하도급물량 확보와 같은 부대입찰제도나 의무하도급제도의 도입취지를 구현할 수 있는 대안적인 제도적 장치도 충분하기 때문에 폐지하더라도 큰 문제가 없을 것으로 판단됨.



- 저가하도급방지와 관련해서는 100억원 이상 공공공사 적격심사시 원도급금액 대비 87%이상으로 하도급해야 낙찰이 가능하고('99.10.8 시행), 「하도급저가심사지침」에 따라 원도급금액의 82%미만으로 하도급할 경우 발주자의 엄격한 심사를 받도록 되어 있기 때문에 사실상 원도급금액의 82%이상 보장(2000.5.29 시행)
- 전문건설업체의 하도급 물량과 관련해서는 이미 1997년부터 일반건설업체의 평균 하도급비율이 50%를 초과하고 있을 뿐만 아니라, 100억원 이상 공공공사 적격심사시 하도급비율이 40%이상 되어야 낙찰이 가능하고('97.2 도입·시행), 「건설업자간 상호협력평가기준」에서는 55%이상 하도급해야 협력평가 우수업체로서 PQ심사시 신인도 가점 및 시공능력평가액에서 우대
- 일반건설업체가 하도급관리계획대로 하도급하지 않을 경우는 부정당업자로 6개월이상 1년미만의 입찰참가자격 제한을 받게 되고, 불법하도급은 영업정지 또는 과징금 부과, 무자격자 시공은 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이 부과되기 때문에 부대입찰제도와 의무하도급제도 폐지시 우려되는 불법하도급행위에 대한 처벌규정도 존재

#### 일반/전문건설업역의 재편과 건설생산체계의 유연화로 효율성 제고

- 일반건설업과 전문건설업간 겸업제한이 폐지되면, 일반건설업종 5개와 전문건설업종 29개의 통합·재편이 불가피하고, 일반건설업체간 하도급 금지를 비롯한 각종 하도급 규제가 존재의의를 상실하게 될 것이며, 전문건설업계에서 원하는 주계약자 관리방식의 공동도급도 가능할 것이기 때문에 건설생산체계의 유연성이 높아지면서 효율적인 건설생산체계의 구축이 가능할 것으로 전망됨.
  - 수직적·중층적 원-하도급구조는 수평적·전문적 협력관계로 전환될 것으로 기대

이상호(연구위원·shlee@cerik.re.kr)