

건설 생산체계 혁신 세미나  
**건설하도급 규제개선 방안**

2018. 02. 08

전영준 부연구위원

건설 생산체계 혁신 세미나

건설하도급 규제개선 방안

# CONTENTS

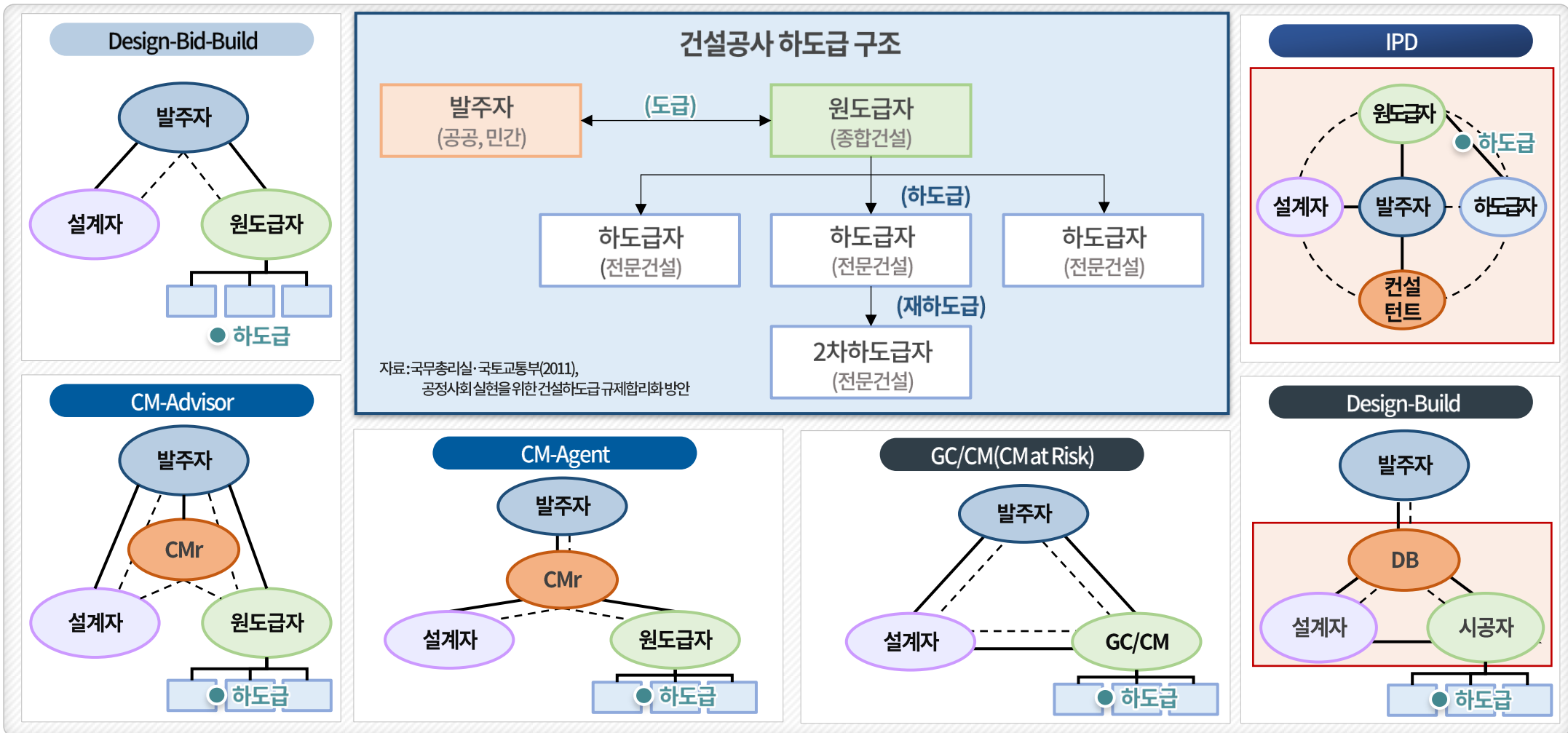
1. 건설생산의 기본 생산구조 : 하도급
2. 건설하도급 규제의 역사
3. 현행 건설하도급 규제 현황
4. 최근 건설하도급 규제 확산 현황
5. 불합리한 건설하도급 규제
6. 건설하도급 규제개선 방안



# 건설산업의 기본 생산구조: 하도급

건설공사는 그 특성상 원도급자 단독으로 사업 수행이 불가능할 만큼 공정이 복잡하기에 이행보조자 활용은 필수적  
→ **모든 건설생산방식은 하도급\*활용이 기본**

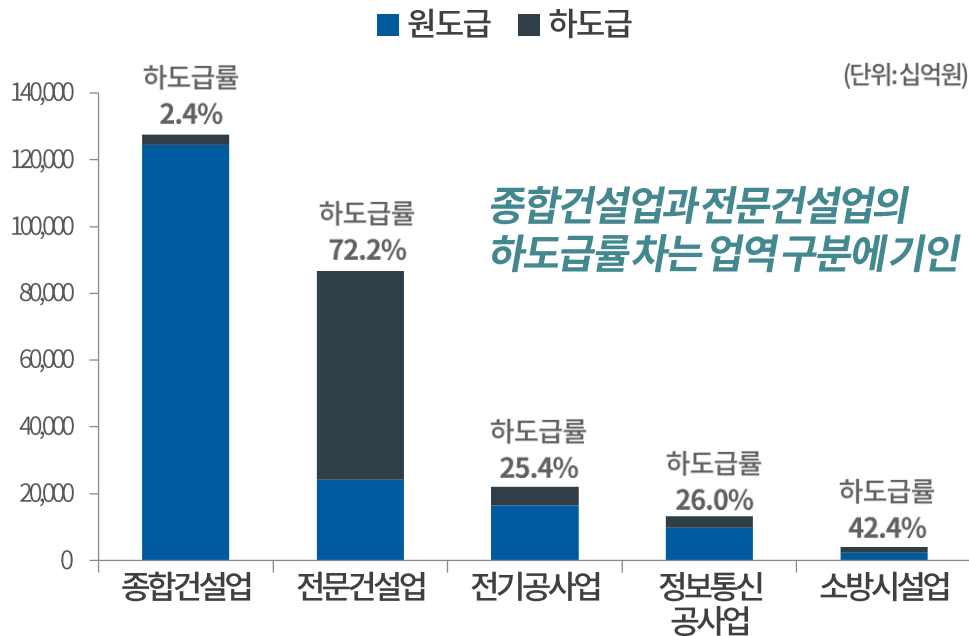
- 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위해 수급인이 제3자와 체결하는 계약



# [참고] 건설하도급의 특성

현행 건설업역 구분(종합/전문)에 따라 하도급자의 경우 **원사업자에 높은 의존성**을 보이나, 제조업과는 다른 풍부한 대체거래선을 고려 시 **종합건설업체의 우월적 지위 인정은 불합리** → 완전 경쟁 시장

건설업종별 하도급 규모 및 비율(최근 5년간 평균 기성액 기준)

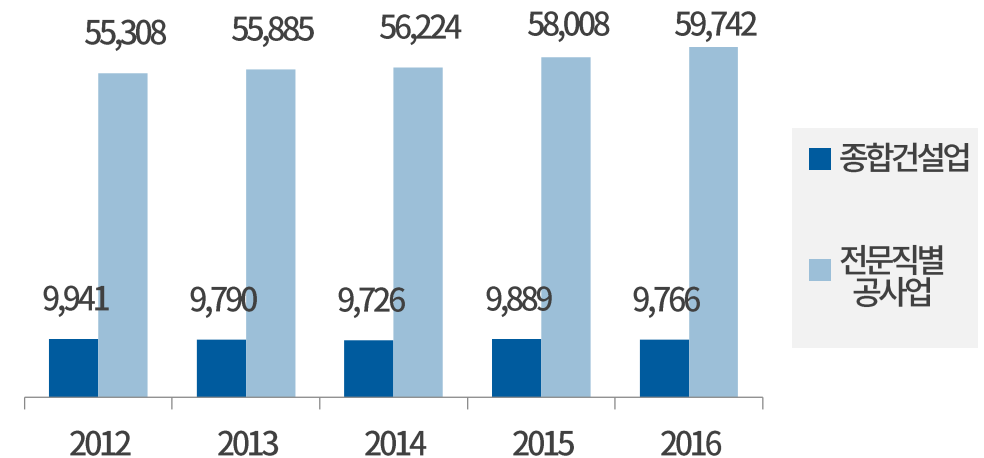


주 : 전기공사업 및 정보통신공사업의 경우 법적 분리발주가 보장되어 있기에 전문건설업에 비해 상대적으로 원도급 비율이 높음.

자료 : 통계청, 건설업 통계, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

- 전문건설업의 경우 최근 5년간 평균 기성액 평균 하도급률이 72.2%에 달해 원도급자인 종합건설업자에게 수주 의존적(높은 의존성)인 상황

연도별 종합건설업체와 전문건설업체 수(최근 5년간)



주 : '08년~'15년의 경우 9차 산업분류기준, '16년의 경우 10차 산업분류기준. 단, 전문건설업 중 건설장비 운영업 제외  
자료 : 통계청, 건설업 통계, 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

- 건설하도급 시장의 수요자인 종합건설업체 수: 약 1만개
  - 건설하도급 시장의 공급자인 전문건설업체 수: 약 5.7만개
- 건설하도급 시장은 대체 거래선이 풍부한 완전 경쟁 시장

**종합건설업체가 상위 구매자로서 우월적 지위 남용 불가능**  
(미미한 거래선 대체전환비용, Top 5 기업도 낮은 시장지배력 보유 종합 고려)



# 건설하도급 규제의 역사(1)

1958년 「건설업법」 제정을 통해 건설하도급을 법제화 한 이후 현재까지 하도급자 보호를 위해 다양한 규제 신설

## 건설업법(1958~1996)

1958년

### 제1차 건설업법

#### 일괄하도급 금지, 건설하도급 명시

- 일괄하도급 금지
- 면허보유자 건설업자 부분하도급 허용

1971년

### 국무총리훈령 제100호

#### 부분하도급 원칙적 금지

- 일괄하도급뿐만 아니라 부분하도급 또한 원칙적 금지(“정부시설공사의 계약질서 확립을 위한 제도개선책”)

1975년

### 제9차 건설업법

#### 하도급대금 지급기일, 하도급양성화 등

- 부분하도급 양성화(전문공사업 신설)
- 일괄하도급 위반 업체 면허 취소
- 하도급대금 지급기일(15일) 지정 등

1980년

### 제10차 건설업법

#### 하도급대금 현금지급 의무화 등

- 불법하도급 처벌 강화(영업정지 및 건설 기술자 면허 취소)
- 하도급대금 현금 지급 의무화(발주자 어음 지급 시 어음 활용 인정)

1982년

### 제13차 건설업법

#### 재하도급 금지, 선급금 지급 의무화

- 재하도급 금지
- 선급금 지급 의무화(발주자로부터 수령 시)

1984년

### 제14차 건설업법

#### 하도급계열화 유도, 하도급대금 직불제

- 하도급대금 직접지급제 도입
- 하도급계열화 유도(일반/특수건설업-전문건설업 등록)

1988년

### 제15차 건설업법

#### 의무하도급제, 부대입찰제 도입 등

- 의무하도급제 도입(5억 이상 도급 시 20% 이상 하도급 의무화)
- 부대입찰제 도입(30억원 이상 공사)
- 하도급대금 직접지급 사유 확대
- 전문공사의 부대공사 범위 지정

1993년

### 건설업법 시행령

#### 하도급 이행 여부 확인제 도입 등

- 하도급 이행 여부 확인제 도입(의무하도급 대상 공사의 하도급 이행 여부 확인)
- 하도급대금 직접지급 사유 확대(예가대비 85% 미만 도급 체결 공사)

# 건설하도급 규제의 역사(2)

건설산업의 경쟁력 강화와 부실공사 방지를 위해 기존 「건설업법」을 전면 개편한 「건설산업기본법」에서도 하도급자 보호를 위한 규제 지속 강화

## 건설산업기본법(1997~현재)

1997년

### 제20차 건설산업기본법

#### 하도급 대금지급 보증 의무화 등

- 하도급 대금지급 보증서 교부 의무화
- 시공참여자제도입(재하도급금지예외조항)

2004년

### 제31차 건설산업기본법

#### 하도급계약적정성 심사제 도입 등

- 직접시공제도입(30억원 미만 공사 직접 시공 의무화)
- 의무하도급제·부대입찰제 폐지
- 하도급계약적정성 심사제 도입 등

2007년

### 제36차 건설산업기본법

#### 각종 하도급 규제 강화

- 일반전문간점업 제한 및 시공참여자제도 폐지
- 하도급계획서 제출 의무화
- 하도급대금 직접지급 사유 확대
- 하도급대금지급보증서 부분 제출제 등

2009년

### 제41차 건설산업기본법

#### 부당특약금지규정 신설 등

- 하도급대금 직접지급 사유 확대
- 건설하도급대금지급기일 위반 시 과태료 부과 규정 신설
- 부당특약금지규정 신설, 부당특약 유형 구체화

2011년

### 제45차 건설산업기본법

#### 하도급계약심사위원회 설치 등

- 직접시공 범위 확대(30억 → 50억)
- 공공기관 하도급계약심사위원회 설치 및 하도급계약심사 강화
- 부당특약 유형 추가 신설
- 포괄지급보증제 도입

2012년

### 제50차 건설산업기본법

#### 하도급대금선급금지급기일 규정 신설 등

- 하도급대금 선급금지급기일 규정 신설
- 하도급기성/준공시 검사기일 규정 신설
- 하도급계약적정성 심사대상 확대(예가대비 60% 미만 규정 신설)
- 부당특약 유형 확대

2012년

### 제52차 건설산업기본법

#### 행정제재 조치 강화 등

- 건설기계대여금지급보증제도입
- 하도급 규정 위반 시 행정제재 조치 강화(시정 명령과 영업정지 또는 과징금 동시 부과 가능하도록 제재 강화)
- 하도급 규정 위반 사유별 제척기간 도입

2013년

### 제53차 건설산업기본법

#### 불공정 특약 규정 무효 신설 등

- 불공정 특약 규정 무효 조항 신설(공정거래법 외 유일한 私人 간의 거래나 계약관계 예외 조항 신설)
- 공정위 표준하도급계약서 활용 권장

# 건설하도급 규제의 역사(3)

「건설산업기본법」 外 「하도급법」 또한 1984년 이후 현재까지 하도급자 보호를 위한 다양한 규제 신설·강화

## 건설산업기본법(1997~현재)

2014년

### 제56차 건설산업기본법

#### 하도급 하자담보 책임기간 법제화 등

- 하도급하자담보책임기간법제화
- 하도급대금지급보증서발급통보대상확대
- 하도급대금직접지급사유확대
- 공공공사하도급계약내용공개의무화
- 상습체불업자에대한제재조치강화

2015년

### 제57차 건설산업기본법

#### 하도급계약변경시서면기재의무화등

- 하도급계약이행보증금청구제외 사유 신설
- 하도급계약변경시 서면기재의무화

2016년

### 제59, 61, 64차 건설산업기본법

#### 보복조치금지 조항 신설 등

- 하도급계약추정제도 신설
- 보복조치금지 조항 신설
- 공공공사의하도급대금및 건설기계대여 대금지급보증서발급 여부확인 의무화
- 포괄지급보증제 폐지

2017년

### 제66차 건설산업기본법

#### 하도급적정성 심사 결과 수용 의무화

- 원사업자의하도급적정성심사결과수용 의무화규정 신설 (미이행시시정 명령 및 과태료 규정 신설)

## 하도급법(1984~현재)

1984년

### 제1차 하도급법

#### 6개 원도급자 의무사항, 10개 금지사항, 행정적·사법적 제재 등

- 서면교부, 서류보존의 의무 외 5개 원도급자 의무사항 제정
- 부당한하도급대금결정금지 외 9개 원도급자 금지사항 제정
- 행정적 제재: 시정명령, 시정권고 등 시정조치 규정, 상습법위반자에 대한 입찰참가제한
- 사법적 제재: 하도급대금 2배 이하의 벌금형, 3천만원 이하 벌금형
- 경제기획원전속고발권, 양벌규정, 하도급대금 직접지급, 하도급법 우선 적용 등 명시

1992년

### 제4차 하도급법

#### 대금지급 지연시 이자율 도입 등

- 하도급법 적용 원도급자 범위 확대 (대규모기업집단 소속 계열회사)
- 하도급대금지급 지연시 이자율 도입
- 하도급대금 어음 할인율 설정
- 하도급법 위반 조사시효 설정(3년) 등

1995년

### 제5~6차 하도급법

#### 표준하도급계약서 도입 등

- 하도급법 적용 원도급자 범위 확대 (대규모기업집단 소속 계열회사)
- 하도급대금지급 지연시 이자율 도입
- 하도급대금 어음 할인율 설정
- 하도급법 위반 조사시효 설정(3년) 등



# 건설하도급 규제의 역사(4)

## 하도급법(1984~현재)

1996년

### 제7차 하도급법

#### 건설하도급대금 지급보증제 도입 등

- 건설하도급대금지급보증제 도입
- 기존제재수단외 행정제재(과징금) 신설
- 과징금 부과 기준, 입찰참가자격제한 요청 기준, 영업정지 요청 기준, 법위반사업자 심사 기준 마련

1999년

### 제11~12차 하도급법

#### 하도급대금 직불제 의무화

- 하도급대금 직접지급 의무 규정 신설 (발주자 의무 규정 마련)

2004년

### 제14차 하도급법

#### 하도급대금 직불제, 지급보증제 강화 등

- 기존 시행령 명시 하도급대금 직접지급 사유 법률 규정
- 원사업자의 하도급대금 직접지급 미협조 시 과징금 부과 규정 신설
- 원사업자 하도급대금지급보증 의무 위반 시 벌금 부과 규정 신설
- 하도급대금 지연이자율 상한 규정

2005년

### 제17차 하도급법

#### 원사업자 금지 규정 확대 등

- 원사업자의 경제적 이익제공 요구행위 금지 규정 신설
- 부당한 하도급대금 결정행위 유형 추가 신설
- 부당감액 유형 추가 신설
- 원도급자의 하도급대금지급보증의무 미이행 시 계약이행보증의무 이행거절권 명시

2007년

### 제19차 하도급법

#### 하도급대금 직불제 보완 등

- 하도급대금 어음 대체결제 수단 지급 시 수수료 추가 지급 규정 신설(수수료율 7%)
- 하도급대금 직접지급제 규정 보완 (이해관계자 사전협의 시 수급사업자의 별도 요청이 없어도 발주자의무 신설)

2008년

### 제20차 하도급법

#### 법 위반자 제재 조치 강화

- 법(원도급자의무 및 금지 규정) 위반자에 대해 벌점 규정 신설
- 일정 벌점 초과자 입찰참가자격제한, 영업정지 및 기타 조치 규정 신설

2009년

### 제21차 하도급법

#### 납품단가 조정협의 의무제 도입 등

- 납품단가 조정협의 의무제 도입 (건설위탁의 경우 포함)
- 하도급계약 체결 이후 원재료 가격 변동 등 하도급대금 조정 필요 시 하도급자에 대한 조정 신청 권한 부여, 미이행 시 제재 조치 규정 신설
- 제3자(하도급분쟁조정협의회)를 통한 조정 절차 개시 강제화 등

2010년

### 제22차 하도급법

#### 하도급계약 추정제 도입 등

- 하도급계약 추정제 도입, 하도급계약서 면발 급의무화 확대
- 원도급자의 기술자료 제공 강요 금지 규정 및 위반 시 제재 조치 신설
- 상습법 위반사업자 명단 공표제도 도입
- 설계변경 등에 따른 계약금액 조정 내역 통지 의무화
- 조사 방해 행위 등에 대한 과태료 상향
- 서면 실태 조사에 대한 별도 근거 규정 마련 등

# 건설하도급 규제의 역사(5)

## 하도급법(1984~현재)

2011년

### 제25차 하도급법

#### 즉시조정개시(Fast-track)제도 도입 등

- 원·하도급자간 합의에 도달하지 못할 가능성이 높은 경우 하도급분쟁조정협의회 즉시조정신청(Fast-track)제도 도입
- 불합리한 하도급대금 감액 및 기술자료 요구에 대한 손쉬운 위법성 판단을 위한 서면발급 의무 신설

2013년

### 제28~29차 하도급법

#### 징벌적 손해배상제 도입 등

- 하도급계약 추정제 통보 방법 확대
- 벌점 경감 기준 정비
- 건설하도급대금 지급보증 면제 범위 축소
- 기술자료 유용행위 관련 과징금 부과 확대(징벌적 손해배상제 도입 및 제재수위 강화)
- 감사원, 검찰, 중소기업청 고발요청권 확대

2013년

### 제30차 하도급법

#### 부당특약유형 구체화 등

- 부당특약 유형 구체화(원사업자 민원처리, 산업재해 관련 비용 전가 등)
- 보증기관의 하도급대금지급보증 사유 구체화(하도급대금 2회 이상 미지급 시, 원도급자 파산 시 등)
- 하도급대금 대물 변제 시 권리·의무 관계 확인 자료 동시 제공 의무화

2014년

### 제31차 하도급법

#### 하도급대금지급보증 기간 신설 등

- 하도급대금지급보증 기간 신설(계약체결일로부터 30일) 및 종료 기간 구체화
- 원도급자가 하도급대금지급보증 미시행 시 하도급계약 이행보증 청구 금지
- 원도급자와 하도급자 모두가 중소기업인 경우 하도급법 적용 대상 명확화

2015년

### 제32~33차 하도급법

#### 신고포상금제 도입 등

- 중견기업을 하도급법 보호 대상으로 확대
- 신고포상금제 도입
- 서면실태조사 협조를 이유로 한 보복행위 금지 및 위반 시 제재 조치 신설(벌금, 과징금)
- 원사업자 판단 기준 축소(상시고용종업원 수 제외 → 매출액 기준 일원화)
- 조사개시 후 처분 시효 신설 등

2016년

### 제34차 하도급법

#### 하도급계약변경 시 서면발급 의무화 등

- 조합의 하도급대금 조정협의 신청기한 연장(7일 → 20일)
- 하도급계약 내용 추가·변경 시 서면발급 의무화
- 분쟁조정 기한 연장(60일 → 90일), 소회의를 통한 분쟁조정 실시

2016년

### 제35차 하도급법

#### 장기계속공사계약 이행보증금 부분 반환

- 장기계속공사 시 연차별 공사 이행 완료에 따른 계약 이행보증금 중 부분 반환 규정 신설
- 하도급대금 전자지급시스템 활용 시 원도급자의 대금지급보증의 면제 규정 신설
- 보복조치 고발 시 벌점 상향(원 스트라이크 아웃제 도입)

2017년  
~현재

### 제37~38차 하도급법

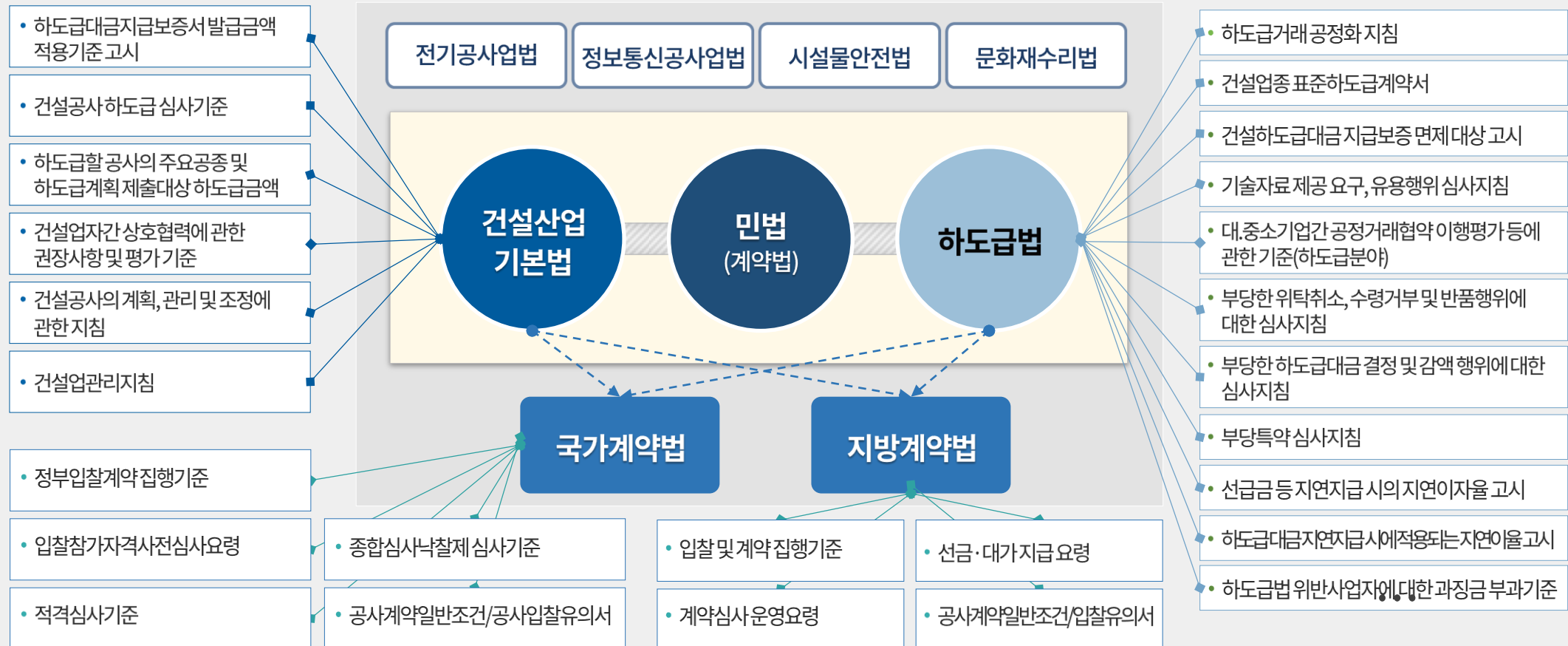
#### 징벌적 손해배상제 대상 확대 등

- 하도급대금 대물 변제 요건 제한
- 기술자료 인정 범위 확대
- 하도급대금 조정신청·협의 대상 사유 확대
- 분쟁조정신청 시 채권 소멸 시효 중단
- 보복조치 원안 행위 추가
- 징벌적 손해배상제 대상 확대(보복조치)

# 현재 건설하도급 규제 현황: 법률별

건설하도급 규제의 경우 「건설산업기본법」과 「하도급법」을 중심으로 「국가계약법」, 「지방계약법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「시설물안전법」, 「문화재수리법」과 각 위임행정규칙을 통해 규제

- 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서 하도급계약을 규제하는 것은 민간 간의 사적계약영역이므로 이에 대해 직접 규정할 이유는 없으나, 불공정행위로부터 하도급자의 권익 보호와 하도급대금의 원활한 지급을 통한 2차 이하 하부 생산 단계의 연쇄적 부실을 방지하기 위한 목적으로 하도급 규제





# 현재 건설하도급 규제 현황 : 주요 규제·제도별①

구 분		주요 규제·제도명	규제 및 제도 내용	관련법규
01 예방	하도급 행위 제한	일괄하도급 금지	• 도급받은 건설공사의 전부 또는 대부분에 대한 일괄하도급 금지	건설법제29조
		재하도급 금지	• 하도급받은 공사에 대한 재하도급 금지	건설법제29조
		동종업종 간 하도급 제한	• 동일 업종에 해당하는 건설업자에게 하도급 금지	건설법제29조
	하도급 계약 적정화	표준하도급계약서 활용 권고	• 원도급자와 하도급자 간의 하도급공사 수행 계약 시 활용 권고	건설법제22조, 하도급법제3조의2
		하도급계획의 제출	• 부실공사방지, 시공품질 및 안전성 확보, 부당한 하도급 계약 및 저가입찰방지	건설법제31조의2
		하도급공사 계약 자료 공개	• 하도급 계약심사 부정·부패방지/ 부당특약 설정방지	건설법제31조의3
		하도급 승인 및 하도급계약 적정성 심사	• 저가하도급방지, 품질저하 및 부실시공방지를 통한 발주자 재산권 보호	건설법제31조
	하도급 거래 공정화	하도급대금 지급기한 준수	• 하도급대금(선금금, 기성금, 준공금) 지급기한 제한을 통한 하도급자 보호	건설법제34조, 하도급법제6조, 제13조
		하도급대금 지급보증서 교부 의무화	• 하도급대금 미지급에 따른 하도급자 피해 예방	건설법제34조, 하도급법제13조의2
		하도급대금 직접지급	• 특정상황이거나, 하도급자가 직접 지급을 요청한 경우 발주자가 직접지급	건설법제35조, 하도급법제14조
		불공정특약 금지 (계약점검의무화포함)	• 관련 법률에서 정한 불공정 특약 금지 - 부당한 하도급대금 결정금지, 부당한 위탁취소, 수령거부, 반품금지, 부당 감액금지, 부당한 대물변제금지, 물품 등 구매강제 금지, 물품 구매대금 등의 부당결제청구 금지, 경제적 이익의 부당요구 금지, 기술자료 제공요구 금지, 부당한 경영간섭금지, 보복조치 금지, 탈법행위 금지 등 • 공공공사의 경우 원도급자에게 부당특약 변경요구 가능	건설법제38조 하도급법제3조의4, 제4조, 5조, 8조, 10조, 11조, 12조, 12조의2, 12조의3, 17조, 18조, 19조
		하도급업체 하자보수기간 법정화	• 하도급자의 하자보수기간을 법정화하여 불공정한 하자책임 전가 방지	건설법제28조
		공정거래협약제	• 대중소기업 간 공정거래 및 동반성장 협약 절차, 지원	하도급법제3조의3

CERIK  
Construction & Economy Research Institute of Korea  
한국건설산업연구원

# 현재 건설하도급 규제 현황 : 주요 규제·제도별③

구 분	주요 규제·제도명	규제 및 제도 내용	관련법규
04 벌	공공공사입찰제한	• 불공정 하도급 거래로 인한 일정 벌점 이상의 원도급자 공공공사입찰제한	국가계약법, 지방계약법
	제재 조치 (과태료, 시정명령, 영업정지 등)	• 부당한 하도급 거래, 하도급대금 미지급, 부당특약 등의 경우 제재 조치 시행	하도급법 제25조, 26조 건설법 제81조, 86조의4, 99조
	두레넷 정보공개	• 정부부처간 하도급 정책협력 네트워크(두레넷) 관련 불공정 위반 사실 공개	하도급법 제25조 등
	상습법 위반자 명단 공표	• 하도급거래 상습법 위반 사업자 명단 공표	하도급법 제25조의4, 건설법 제86조의4
	징벌적 손해배상	• 부당한 하도급대금 결정, 부당한 위탁취소, 부당반품, 부당감액, 부당한 기술자료 제공 요구, 보복조치 시 징벌적 성격으로 손해액의 3배 이내의 손해배상 책임	하도급법 제35조
	양벌규정	• 하도급법 위반에 따른 벌금형 시 행위자 외에도 법인 또는 개인에게 벌금형 부여	하도급법 제31조, 건설법 제98조
05 기타	하도급 분쟁조정 (건설하도급분쟁조정협의회 등)	• 하도급대금 미지급, 부당감액, 어음할인료 미지급, 부당한 발주취소·수령거부 등의 분쟁을 조정하고 처리	하도급법 제24조
	건설분쟁조정위원회(국토부)	• 하도급대금 미지급, 감액지급, 하자담보책임, 손해배상책임 등에 대한 분쟁 조정	건설법 제69조

주 : 국가계약법 및 지방계약법, 전기공사법, 정보통신공사법, 시설물안전법, 문화재수리법 및 관련 계약 및 행정예규 등에서도 건설하도급을 다수 규제하고 있으나, 대표적 건설하도급 규제 법률인 건설산업기본법(건설법) 및 하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법)의 주요 건설하도급 규제와 관련 제도를 제시함.

자료 : 김성일 외(2015), 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구, 국토연구원의 자료를 바탕으로 재구성



- 하도급대금 직접지급제 의무화, 표준하도급계약서 사용 의무화 등

## 지자체의 과도한 하도급자 보호 규제 운영 사례

남 함평군	함평군 하도급업체 보호 조례	2011.09.30
북 전주시	전주시 건설위탁 하도급업체 보호에 관한 조례	2011.09.30
충청남도	충청남도 하도급업체 보호 조례	2011.12.29
충청북도	충청북도 하도급업체 보호 조례	2012.04.26

10개 광역단체 포함 전국 66개 지자체 건설하도급 규제 관련 조례 운영 - 2011년 이후 관련 조례 제정 폭발적 증가세 -

### 사례1 공정위 표준하도급계약서 활용 의무화

## 현행 규정

## 「하도급법」 제3조의2:의무가 아닌 권장사항

“... 표준하도급계약서의 작성 및 사용을 권장할 수 있다.”

## 「서울시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례」:권장사항 명시

“시장은 … 표준화도급계약서의 작성 및 사용을 권장한다.”

## 운영 실태

서울시 00000공사 입찰공고서 中: 사실상의무화

“낙찰을 받은 사업자는 계약 후 하도급계약 체결시 … 건설공사 표준하도급계약서 사용을 원칙으로 합니다.”

### 사례2 ‘대금e바로’를 통한 하도급 직불제 현장임에도

원사업자 대금지급보증 제출 요구

→ 「하도급법」 시행령 제8조 대금지급보증  
면제 대상과 상이

# 해외와 우리나라의 건설하도급 규제 현황 비교

우리나라의 건설하도급 규제는 해외와 비교 시 **사후 분쟁 해결 및 처벌 중심의 과도한 규제**를 운영 중

- 규제·경쟁 당국은 국가별 상이한 건설산업의 특성을 미고려한 채, 해외의 개별 규제를 무차별적으로 도입 → 전 세계 최고 수준의 건설하도급 규제 강국

## [ 국가별 주요 하도급 규제 현황 ]

주요규제	대한민국		미국		독일		영국		헝가리		일본	
	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간	공공	민간
직접시공 의무제	○	○	○	×	△	×	×	×	×	×	×	×
일괄 하도급 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 현금 지급 의무화	○	○	×	×	×	×	×	×	×	×	×	×
하도급계약 서면 계약 의무화	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○	○	○
하도급공사 계약 자료의 공개	○	×	○	×	○	×	×	×	×	×	○	○
징벌적 손해배상	○	○	○	○	×	×	○	○	×	×	×	×
정부 표준 하도급계약서 활용	권고	권고	×	×	×	×	×	×	×	×	권고	권고
공사대금 지급관리 시스템	○	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×

주 : ○ 의무사항, △ 제한적 의무사항, × 관련 규제 없음

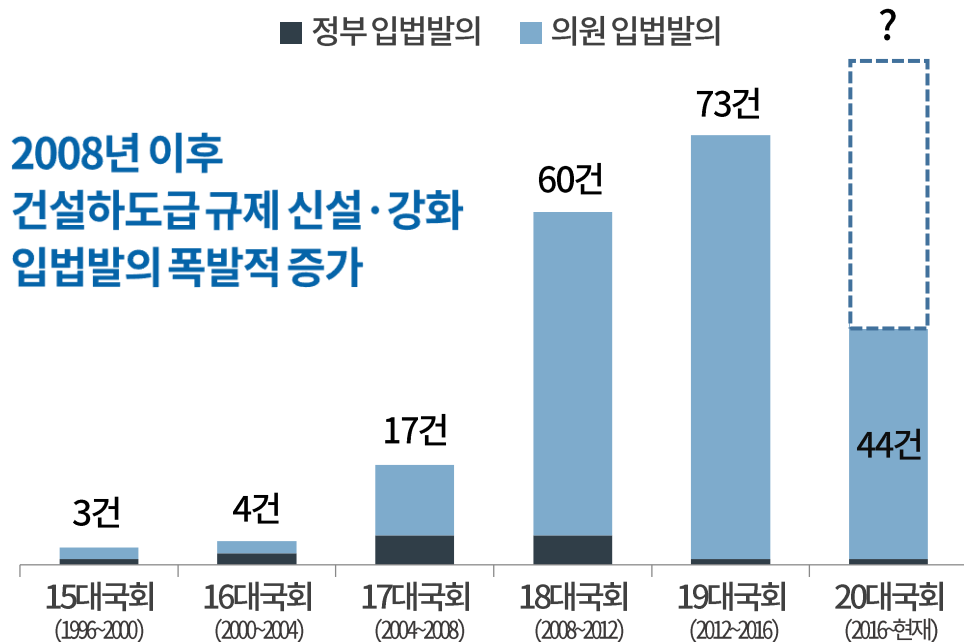
자료: 전영준(2017), 해외의 건설 하도급 규제 현황과 시사점, 한국건설산업연구원

# 최근 건설하도급 규제 확산 현황 : 입법기관

2008년 이후 경기 악화(이익감소), 사회적 분위기 형성 등으로 인해 **건설하도급 규제 관련 입법발의 폭발적 증가세**

- 건설하도급은 그 특성상 ‘대기업-중소기업’의 원·하도급 관계가 아닌 ‘종합건설업-전문건설업’간의 하도급 거래 관계임에도 전 산업의 甲乙관계 개선 흐름에 편승

## 건설하도급 규제 관련 입법발의 현황



주 : 건설하도급 관련 주요 법률(건설법, 하도급법, 국가·지방계약법) 대상 입법발의안 중 건설하도급 규제 신설·강화 건수  
자료 : 대한민국 국회 의안정보시스템

### 2008년 이후 규제 증가 원인

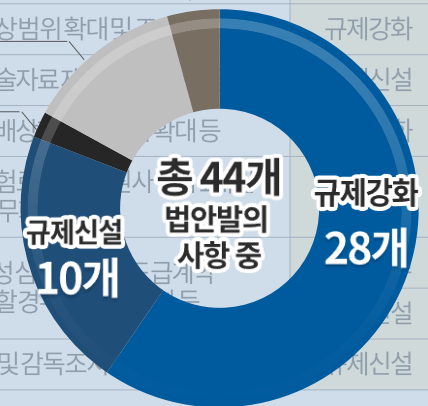
- 더불어민주당 을지로위원회(2013년 설립) 등 국회 내 관련 활동 증가
- 이익단체(연구기관 포함), 시민단체 활동 확대에 따른 관련 입법청원 증가
- 실적공사비 부작용에 따른 이윤 감소, 글로벌 경제위기에 따른 건설경기 침체

## 20대 국회에서 제안된 건설하도급 규제 관련 법률 현황

법률	대표발의자	제안일자	내용	비고
하도급법	최운열 의원	2016.6.28.	공정위 전속고발권 폐지	하도급자보호
	박덕흠 의원	2016.6.29.	장기계속공사연차별 계약완료시 계약이행보증금수급사업자반환 의무화	규제신설
	장제원 의원	2016.7.11.	하도급대금대물변제요건명확화, 최소화	규제강화
	황주홍 의원	2016.7.21.	분쟁조정 시 시효중단 효력 인정	하도급자보호
	김동철 의원	2016.8.10.	상습법 위반사업자 공정위 직접조사의무화	규제강화
	이학영 의원	2016.9.1.	하도급대금지급시스템 활용 의무화 등	규제신설

입법발의 법안 성격				
법률	대표발의자	제안일자	내용	비고
건설산업 기본법	박찬대 의원	2017.11.22.	기술유용과 관련된 조사 시효 확대	규제강화
	전해철 의원	2017.11.22.	하도급자보호 대상 범위 확대 및	규제강화
	제윤경 의원	2017.12.7.	하도급자 기술자료 제공	규제신설
	위원장(대안)	2017.12.21.	징벌적 배상	규제신설
	김수민 의원	2017.1.25.	하도급자 보험	규제신설
	이헌승 의원	2017.8.31.	하도급 적정성 심사	규제신설
지방계약법	위원장(대안)	2017.12.7.	변경이 필요할 경우	규제신설
	진선미 의원	2016.8.24.	하도급 감독 및 감독조치	규제신설

자료 : 대한민국 국회 의안정보시스템





# 최근 건설하도급 규제 확산 현황 : 새정부 정책 기조①

건설생산체계  
혁신세미나

100대 국정과제 내 ‘활력이 넘치는 공정경제’ 전략과제 이행을 위해 국토교통부와 공정거래위원회는 강력한 통제 및 사후제재 차원의 **하도급 규제 강화에 초점**을 맞춘 정책 방향 설정



공정거래위원회

공정거래위원장취임사中

“우리 사회가 공정위에 요구하는 바는 상당히 다릅니다. (중략) 하도급중소기업, 가맹점주, 대리점 사업자, 골목상권 등 **‘을의 눈물’을 닦아 달라는 것입니다.** (중략) 당연히 공정위는 그 분들의 호소를 듣고, 피해를 구제하며, 재발방지책을 마련할 책무가 있습니다. 나아가 이것은 **새 정부의 핵심 공약**이기도 합니다.”

공정거래위원장-경제민주화단체 간담회中

“우리 경제는 **시장구조 자체의 불균형이 누적**되어 공정한 경쟁이 태생적으로 힘든 **기울어진 운동장 문제에 직면**해 있다.”

국토교통부장관 취임사中

“**좀 더 과감한 개혁**을 통해 업계와 종사자가 **상생**할 수 있는 산업 여건을 만드는 데 박차를 가해야 합니다.”

국토교통부장관 취임 100일간담회中

“**하도급 관계에서 발생하는 문제**와 일자리 창출, 고도화 문제를 집중적으로 살피겠습니다.”

국토교통부장관 건설업계 간담회 中

“**특히 원·하도급 문제를 관심 있게 보고 있습니다.**”



국토교통부



# 최근 건설하도급 규제 확산 현황 : 새정부 정책 기조②

건설생산체계  
혁신 세미나

## 하도급 거래 공정화 종합 대책(공정위, 2017.12.27.)

### 대부분 사후 규제·처벌 신설·강화, 건설하도급 특성 미고려

- 그간 국회 및 시민·이익단체에서 요구·논의되던 대책방안 대다수 포함

추진 방향	추진 과제	세부 추진 과제
대·중소기업간 힘의 불균형 해소 (8개)	원수급사업자간 전속거래구조완화	① 정당한 사유 없는 전속거래강요행위금지 ② 전속거래실태조사 실시 및 그 결과 공개
	수급사업자 협상력제고	③ 소규모 하도급업체의 공동행위에 대한 담합 규정 적용 배제 ④ 원사업자의 수급사업자에 대한 원가 등 경영정보 요구 금지
	계약이행과정에서의 수급사업자지위제고	⑤ 공기연장으로 원도급금액 증액 시 하도급금액 증액 의무화 ⑥ 하도급대금 조정 신청·협의 요건 확대 ⑦ 공사기간 연장을 하도급대금 조정 신청 요건으로 추가 ⑧ 납품단가 조정 실적을 협약 이행 평가 요소로 추가
자율적 상생협력 모델 수직적·수평적 확산 (7개)	하위거래단계까지 공정한 거래 문화 확산	⑨ 대기업에 대한 1차 협력사와의 대금 결제 조건 공시의무화 ⑩ 2차 이하 협력사의 거래 조건 개선을 위한 대기업 노력 유도 ⑪ 경영간섭행위에 관한 지침 마련 ⑫ 하도급대금 및 임금자재대금 체불 문제 개선
	공정거래 협약 및 모범 사례 수평적 확산	⑬ 중견기업에 대한 공정거래 협약 확산 ⑭ 공정거래 협약 이행 모범 사례 발굴 확산 ⑮ 표준 하도급 계약서 사용 확산
법 집행 강화 및 피해구제 실효성 제고 (8개)	불공정 행위 감시 강화	⑯ 기술유용역제 및 보호 강화를 위한 추가 대책 강구 ⑰ 부당 특약에 대한 감시 강화 ⑱ 서면 실태 조사 결과와 연계한 선제적 직권 조사 추진 ⑲ 반복적 법 위반 사업자 신고 건 공정위 직접 처리 의무화
	법 위반 행위에 대한 억지력 제고	⑳ 과징금 수준 상향 조정 (21) 고발 추진
	피해구제의 실효성 제고	(22) 징벌적 손해배상 제 활성화 (23) 분쟁 조정 제도의 실효성 제고

## 국토교통부 2018년 업무계획 中 하도급 규제(2018.01.31.)

### 기존 건설생산체계 관련 제도\*의 비합리성에 따른 논란을 외면한 채 하도급자 보호만을 위한 유례 없는 규제 강화

- 공종별 설계대가 산정의 비정합성, 원도급자의 하도급자 불법 행위 정보 습득 한계 등

- ① 재하도급 적발업체 2진 아웃제 도입(7년내 2회 이상)
- ② 전자적 대금지급 시스템 전면 확대(연내 모든 공공공사의무화)
- ③ 하도급 적정성 심사 기준 강화(예가 대비 60% 미만 심사 대상 현행 기준 상향)
- ④ 하도급 계약 전 정보 공개 제도 도입(하도급 계약 전 원도급 원가 내역서 공개)
- ⑤ 저가 하도급 상습업체 보증료 할증
- ⑥ 원·하도급간 상호협력평가 시 평가 방식 개선, 입찰가점 확대
- ⑦ 대물변제 금지 등 하도급대금 보호 강화
- ⑧ 원도급자, 재하도급 묵인 방조 시 하도급자와 동일 기준 처벌
- ⑨ 대금 상습 체불 업체 명단 공표 강화, 건설기업 처분 이력 대국민 공개 실시
- ⑩ 불공정 관행 일제 조사 실시(5개월간)

# 우리는 하도급 규제에 관한 숙의(熟議)를 거듭한 것일까? : 그릇된 시각 및 일편향적 건설하도급 규제의 방향에 대한 의문점

산업 구조적 원인을 도외시한 **일방적 하도급 보호 규제 강화**로 인해 오히려 원도급자와 하도급자의 상호보완을 통한 균형발전의 원칙은 무너지고 **원도급자와 하도급자간 갈등만을 양산**하고 있는 것은 아닌가?

## 잘못된 방향 1

사후 제재 중심의 규제 강화를 통해서만 원·하도급 문제를 해결하려고 한 것이 아닌가?  
(규제의 역설·실패 현상)

## 잘못된 방향 2

규제당국과 경쟁당국 간 상호 경쟁적으로 규제를 양산하고 있는 것이 아닌가?  
(철의삼각형(Iron Triangle) 현상, 규제 포획이론)

## 잘못된 방향 3

규제 영향 평가 체계 부재, 인기주의(입법건수, 사회적약자보호)에 연연한 무분별한 의원입법 (정부의 우회적 청부 입법 포함)

## 그릇된 시각 1

‘원도급 = 대기업, 하도급 = 중소기업’

### 그릇된 시각의 원인

- 원인 1: 초기 건설업 면허 태동 시 소수의 대형건설업체 중심의 시장 형성
- 원인 2: 공동주택 건설기업 대다수 대기업으로 인한 일반인 인식 형성
- 원인 3: 제조업 등 타 산업의 경우 대부분 대기업이 원도급자
- 원인 4: 대다수 언론 ‘하도급자’와 ‘중소기업’ 혼용 사용 등

### 건설업 실태

(2015년 기준)

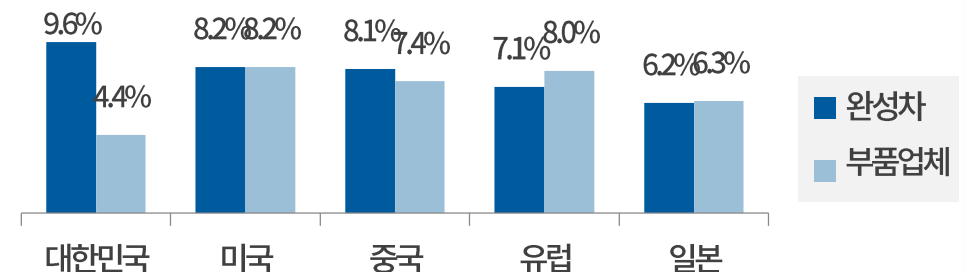
구 분	종합건설업	전문건설업
舊 기준 건설업 내 중소기업 비중	98.6%	99.4%
新 기준 건설업 내 중소기업 비중	98.4%	99.9%

자료 : 나경연·최은정(2017), 중소 건설업 시장 구조 분석, 한국건설산업연구원

## 그릇된 시각 2

영업이익은 대부분 원도급자에게 귀속된다.

### 주요국가 자동차 업체 영업이익률 현황



자료 : SBS CNBC, 대기업·중소기업 간 '기술어진 운동장'... 공정위, 바로잡을까, 2017.12.28. 보도자료

### 종합건설업과 전문건설업의 영업이익률 현황

구 분	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 년도(2012~2016)



# 불합리한 건설하도급 규제 현황① : 하도급법을 통한 건설하도급 규제의 타당성

**하도급법**은 공정위의 불공정 거래 행위 입증부담 경감을 위해 태동된 법률이기에 **건설산업의 특수성을 미고려**

- 全 산업을 대상으로 한 특별법이기에 법 적용범위 사각지대 발생에 따른 혼선 불가피, 법령 이원화에 따른 피규제자인식 한계 발생 → 규제 실효성 저하

## 법 목적 차이

- **건설산업기본법**: 건설공사도급 등에 필요한 사항을 정함으로써 적절한 시공과 산업 발전 도모
- **하도급법**: 공정한 하도급거래질서 확립(중소기업 보호·육성)

## 적용범위 차이

- **건설산업기본법**: 건설공사 수행과 관련된 **모든 원·하도급 관계에 적용**(기업규모 무관)
- **하도급법**: 원·하도급 거래 중 원도급자와 하도급자가 다음 사항을 충족할 경우 적용  
(대부분 원도급자가 하도급자보다 규모가 큰 경우)
  - 원도급자: 대기업 또는 중견기업, 상호출자제한기업집단에 속하는 중소기업  
하도급 계약 체결 당시 시공능력평가액 합계액이 하도급자보다 많은 중소기업
  - 하도급자: 중소기업(단, 상호출자제한기업집단에 속하는 중소기업 제외), 소규모 중견기업

## 적용 내용 차이

- **건설산업기본법**: 불공정 건설하도급 거래 규제 + 건설하도급 시 품질·안전 확보를 위한 규제
- **하도급법**: 불공정하도급 거래 규제에 한정



건설하도급  
규제 관련  
해외 법률 현황

**주요 선진국의 경우**  
**건설산업의 특수성을 고려하여**  
**건설법령이나, 공공 건설조달 관련 법률을**  
**통해서만 건설하도급 규제 시행중**

소관부처	구분	한국	미국	영국	프랑스	일본
공공조달관련 정부부처	공공건설조달관련법령을 통한 건설하도급 규제	○	●	●	○	○
건설관련 정부부처	건설관련법령을 통한 건설하도급 규제	●	X	●	●	●
경쟁당국	우리나라 하도급법과 같은 특별법을 통한 건설하도급 규제	●	X	X	X	X

# 불합리한 건설하도급 규제 현황② : 하도급법과 건설산업기본법을 통한 중복규제-(1)

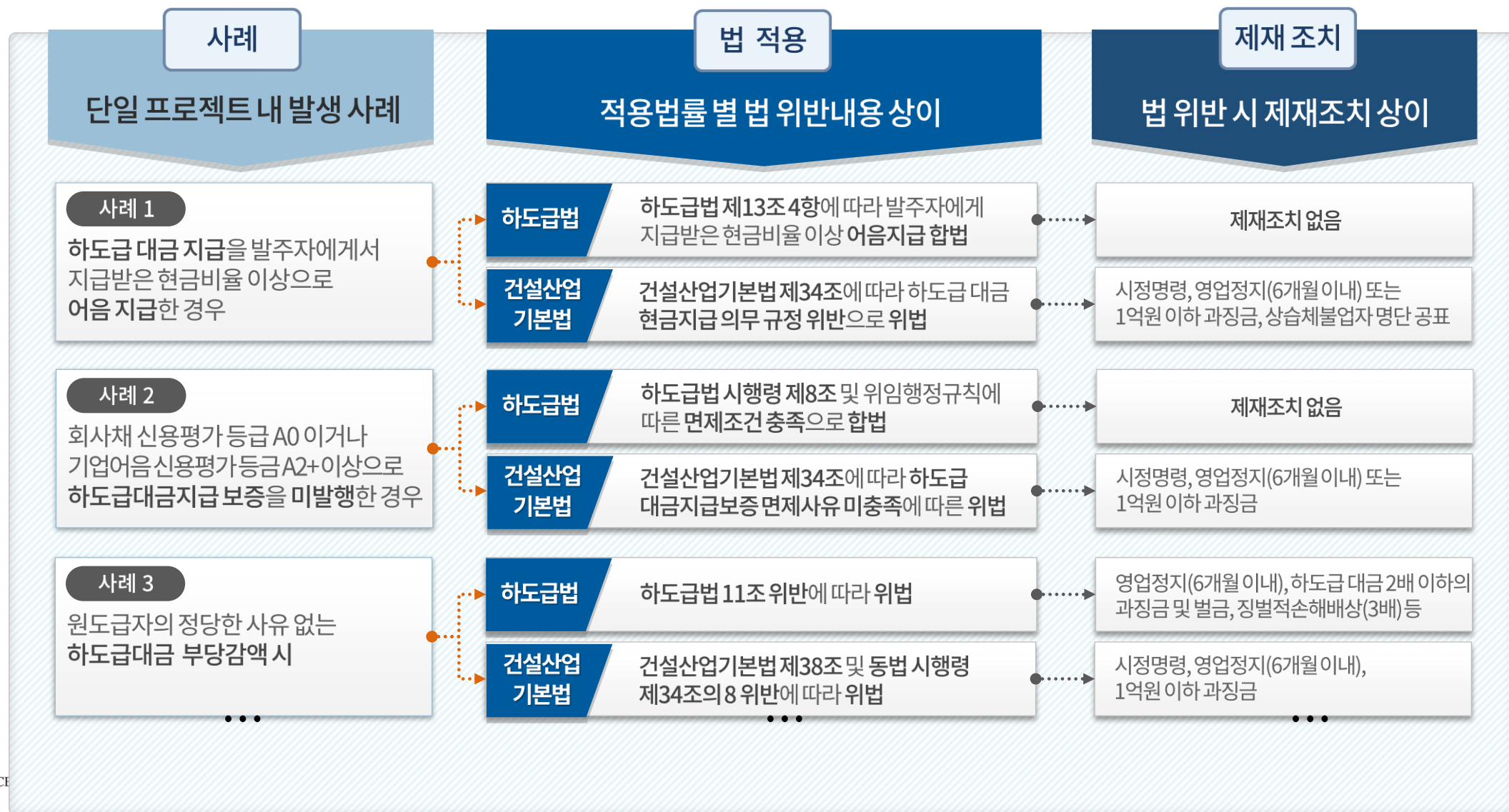
하도급법과 건설산업기본법을 통한 중복규제 현황

제재조치						하도급법	구분	규제내용	건설산업 기본법	제재조치					
기타*	영업정지	벌금	과징금	시정권고 /명령	징벌적 손해배상					시정명령	과징금	과태료	징역/ 벌금	영업정지	기타*
○	○	○(양벌)	○	○		제3조	원도급자 의무사항	① 하도급계약서교부및 보관의무	제22조 2항			○			
○	○		○	○		제6조		② 선금금 기한내지급의무	제34조 4항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제9조		③ 검사및 인도 의무	제37조	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제13조		④ 하도급대금기한내지급의무	제34조 1항	○	○				○
○	○	○(양벌)	○	○		제13조의2		⑤ 하도급대금지급보증의무	제34조 2항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제16조		⑥ 설계변경등으로 인한하도급계약금액조정의무	제36조	○	○			○	
○	○	○(양벌)		○		제16조의2		⑦ 원재료가격변동에따른하도급대금조정협의의무	제36조	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제4조 등	원사업자 금지사항	⑧ 부당특약금지	제38조 2항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○	○	제4조		⑨ 부당한하도급대금의결정 금지	제38조 2항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제5조		⑩ 물품·장비의구매강제금지	제38조 1항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○	○	제11조		⑪ 부당감액 금지	제38조 2항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제12조		⑫ 물품구매 등의부당결제청구금지	제38조 1항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제12조의2		⑬ 경제적이익의부당요구금지	제38조 1항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○	○	제12조의3		⑭ 기술자료제공요구금지	제38조 1항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제17조		⑮ 부당한대물변제금지	제38조 1항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제18조		⑯ 부당한경영간섭금지	제38조 1항	○	○			○	
○	○	○(양벌)	○	○		제19조		⑰ 보복조치금지	제38조의3				○(양벌)		
○			○	○		제14조	발주자 의무사항	⑱ 발주자하도급대금직접지급의무	제35조 2항						
			○			제3조	하도급자 의무사항	⑲ 하도급 계약서교부및 보관의무	제22조 2항						

주 : 기타라 함은 하도급법의 경우 법 위반 사실 공표 및 일정 벌점 기준 초과자 상습법위반사업자명단 공표, 입찰참가자격 제한의 제재조치를 의미. 건설산업기본법의 경우 상습체불건설업자 명단공표를 의미.

# 불합리한 건설하도급 규제 현황② : 하도급법과 건설산업기본법을 통한 중복규제-(2)

하도급법과 건설산업기본법에서 중복규제하고 있는 개별 규제 내용이 서로 상이하여 **동일한 법 위반행위**에도 불구하고 법 적용별 **위법행위 여부 및 제재조치가 다른 현상** 발생 → 법 집행의 일관성 결여 → 규제순응도 약화



# 불합리한 건설하도급 규제 현황③ : 사후 제재 중심의 규제 양산(과잉처벌과 이중처벌)

## Issue 1

### 중복 제재 규정에 따른 제재 실효성 감소

#### 하도급법

- 형사처벌(벌금형)과 과징금 부과, 배상책임, 상습법위반사업자공표, 영업정지 등의 중복 제재 규정 → 제재 실효성 감소
- 이중처벌 및 과잉금지원칙위배 논란에 따라 오히려 제재에 미온적

## Issue 2

### 원도급자의 불공정 행위에 대한 과도한 형법적 개입

#### 하도급법

- 사적 경제질서 내 경미한 신의칙 위반행위에 대한 과도한 형사처벌  
(시시각각 변화하는 거래 질서 내에서 대금지급기일 위반 등 사소한 불공정거래행위에 대한 과도한 제재 조치 시행)

## Issue 3

### 광범위한 형사처벌 대상 설정 / 이중처벌

#### 하도급법

- 하도급법의 경우 18가지 불공정 행위 유형에 대해 형사처벌 대상 설정
- 행정형벌이타 의무확보수단(과징금 등 행정질서벌)과 중복 내지 병렬적 수단으로 제재 → 형벌의 최후수단성 원칙 위배

## Issue 4

### 모호한 규정으로 인한 명확성 원칙 위배

#### 건설산업기본법, 하도급법

- 불공정 유형에 대한 구체적 규정에도 불구하고 여전히 모호한 규정 존재에 따라 명확성 원칙 위배 → 재량권 남용 소지
- 손해배상액 산정에 대한 명확한 판단 기준 부재 → 징벌적 손해배상 시 잦은 다툼 발생 원인

## Issue 5

### 편향된 의견수렴 과정에 기인한 제재 중심 규제 양산

#### 건설산업기본법, 하도급법

- 경제원리보다는 약자보호를 목적으로 하는 정치원리에 근거하여 규제 신설 → 비례의 원칙을 벗어난 과도한 규제 양산  
(타 법 대비 과다한 과징금(최대3억원), 광범위한 공정거래위원회 재량권 부여 → 과다징수문제 및 신뢰성 문제 제기 지속 발생)



# 불합리한 건설하도급 규제 현황④ : 무분별한 해외규제의 답습

외국의 경우 명확한 건설하도급 규제의 기본원칙을 바탕으로 최소한의 건설하도급 규제를 운영하고 있는데 반해, 우리의 경우 **지난 20년간 무분별한 해외규제 도입 → 과다한 규제 양산**

## 해외 규제를 사례로 우리나라 건설하도급 규제 강화 추진 사례(20대 국회 의원입법)

하도급거래 공정화에 관한 법률 일부개정법률안  
(최운열의원 대표발의)

발의연월일 : 2016. 11. 15.

### 법안발의제안이유 中

“**미국의 경우** 연방정부 및 주정부 법 규정을 보면 발주자로부터 원도급 대금을 지급받은 후 하도급 대금을 지급하는 데까지의 기간으로 평균 35~45일을 제시하고 있음. 건설산업계에서 표준을 제정하는 FIDIC의 국제표준건설하도급계약의 약관 규정도 과거 80일에서 56일로 단축했으며, EU 또한 빠른 대금 지급을 강조하는 추세임.

또한 **미국 연방정부 및 주정부 대다수**는 발주자로부터 기성금 및 준공금을 수령한 경우 7일 이내에 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있음.

**이에 현행법상의 하도급대금 지급 기일을 현실에 맞게 단축할 필요가 있음”**

으며, 우리나라 또한 하도급 대금지급시스템의 온라인화 경향으로 대금 지급 기일을 단축할 수 있는 여건이 충분히 조성되고 있음.

미국의 경우 연방정부 및 주정부 법 규정을 보면 발주자로부터 원도급대금을 지불받은 후 하도급대금을 지급하는 데까지의 기간으로 평균 35일~45일을 제시하고 있음. 건설산업계에서 표준을 제정하는

국제건설컨설팅엔지니어링연맹 FIDIC(Fédération Internationale Des Ingénieurs-Conseils)의 국제표준건설하도급계약 약관 규정도 과거 80일에서 56일로 단축했으며, EU 또한 빠른 대금 지급을 강조하는 추세임.

또한 미국 연방정부 및 주정부 대다수는 발주자로부터 기성금 및

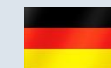
다. 원사업자가 발주자로부터 준공금 또는 기성금을 받았을 때에는 지급받은 날부터 “15일 이내”에 수급사업자에게 해당 대금을 지급해야 한다는 규정을 7일 이내로 단축함(제13조제3항).

## 실제 해외 현황

주요 건설선진국의 경우  
원도급자가 발주자로부터 대금을 수령한 후  
15~30일 이내 하도급대금 지급 규정  
(현행 우리나라보다 긴 기간 부여)



49개 주 PPA법 전수조사 결과  
원도급자 대금 수령 후 평균 16일 내  
하도급 대금 지급 기일 설정



하도급자 목적물 인도 후  
영업일 기준 18~24일 이내 지급



원도급자 대금 수령 후 30일 이내  
하도급대금 지급



원도급자 대금 수령 후 15일 이내  
하도급대금 지급  
목적물 수령 후 60일 이내

**현행 우리나라 대다수 건설하도급 규제는 각국의 건설산업 특성을 미고려한 채 개별 규제만을 무분별하게 도입**

# 불합리한 건설하도급 규제 현황⑤ : 기타 불합리한 건설하도급 정책 실태

손쉬운 건설하도급 규제 강화가 가능한 현 체계로 인해 **지속적 규제 양산** → 생산체계 왜곡 등 문제점 발생

## 기타 불합리한 건설하도급 정책 실태

### 중층적 실태조사 및 지자체 규제

#### 중층적 실태조사

- 공정위: 서면실태조사 및 직권조사
- 국토부: 지방청 활용 하도급 적정성 조사 등
- 지자체: 계약심사, 비정기 특별점검/감사 등



- 지자체별 하도급관리 전담팀 운영 강화
- 하도급호민관제 운영, 하도급부조리신고센터 운영, 불공정행위 사업자 명단 공개 등 행정위임 사항 외 자체 규제 신설·강화 추세

#### 지자체 자체 규제 신설 강화

### 과도한 하위법령 위임에 따른 규제 강화

#### 과도한 하위법령 위임

- 하도급법
  - 하도급대금 직접지급 면제조건 시행령 위임
  - 기타 하도급 규제 적용 기준 및 심사기준 행정규칙 등 하위법령 위임
- 건설산업기본법
  - 하도급 불공정 행위 유형 시행령 위임
  - 하도급규제 대상 공사, 심사 지침 행정규칙으로 위임 등

규제당국 재량권 강화 목적 과도한 하위법령 위임으로 인해 손쉬운 규제 강화 가능

### 발주·입찰 방식과 하도급 정책 연계에 따른 생산체계 교란

#### 하도급 거래 관계 개선 목적 도입 제도

- 입찰제도 내 하도급 관련 평가 강화
  - PQ, 적격, 중심제 입찰 가점 확대
  - 상생협력기업 가점제 도입
- 우수 기술력 보유 업체 상대적 배제
- 하도급 거래 관계 개선 목적 발주제도 도입
  - 주계약자 공동도급제
  - 분리발주
- 글로벌 스탠다드와 괴리, 생산체계 교란
- 하도급대금 직접지급시스템 등
  - 원도급자의 종합 사업관리 역량 약화

# 규제합리화 방안 : 기본방향

미션

건설하도급 규제개선을 통한

**상호 보완적인 원·하도급 균형 발전 체계 구축**

목표

**건설하도급 법률체계 일원화**

**건설하도급 관리시스템 효율화**

규제  
합리화  
방안

법률별 중복규제 및 상이규정 통·폐합

불필요·비효율적 건설하도급 규제 철폐

불공정 행위에 따른 제재조치 합리화

무분별한 건설하도급 규제 신설 지양

**점진적 건설하도급 법률·관리부처 일원화**

**불공정 행위 조사 및 적발 체계 합리화**

- (가칭) 건설하도급 법령준수 가이드 마련
- 법령준수 가이드라인에 대한 교육·홍보 강화
- 건설하도급 불공정 행위 조사체계 정비
- 부적정한 하도급 거래사안별 대응조치 차별화



**건설공사 참여자 간 공정거래 여건 확립**

- 건설하도급 모니터링체계 통합정보시스템 구축
- 건설업종 표준하도급계약서 개정
- 건설하도급 분쟁조정기능 개선



# 규제합리화 방안①: 건설하도급 규제 완화

명확한 규제개선 방향 및 이에 따른 규제정비 로드맵 수립을 통한 건설하도급 규제 개선 사항의 도출과 개선 추진  
→ **꼭 필요한 불공정행위 중심 규제 내용·제재 규정 대폭 완화**

## 건설하도급 규제 완화 방안

- 법률(건설산업기본법, 하도급법) 별 **중복규제 개선**
- 법률 간 **상이하게 규정** 중인 개별 규제 **일원화**
- 법률 간 **적용범위 사각지대 개선**

법률별  
중복규제,  
상이규정  
통·폐합

제재조치  
합리화

- 행정제재 부정합성 개선  
(규제당국 별 제재 내용 차등 문제 개선)
- 처벌 방법의 경우 선진국과 같이 **경제적 제재 중심으로 개편**
- 동일 위반행위에 대해 **행정제재처분 일원화**  
(이중처벌 개선)

- 꼭 필요한 불공정행위 중심 **규제내용 대폭 완화**  
(산업 경쟁력 저해 규제 발굴 및 개선)
- 법 위임 사항 외 **지자체 별도 규제 내용 검토**  
및 **합리적 조정 추진**

불필요·  
비효율적  
규제 철폐

무분별한  
규제 신설  
지양

- 의원입법 규제 사전심사제 도입  
(국회 내 규제심사기구 도입 등 포함)
- 정부의 **청부입법**을 통한 **우회적 규제 신설 문화 개선**
- 지자체 **조례 제정**을 통한 **규제 신설 최소화**  
(관련 부처 사전심사제 도입 포함)

**산업발전을 저해하는 불필요한 건설하도급규제 선별 및 완화 추진**  
**사전 예방 중심의 합리적 규제로의 규제 패러다임 변화**



# 규제합리화 방안②: 건설하도급 법률 일원화

점진적 **건설하도급 법률 일원화** 전략을 통한 ‘질 높은 건설 하도급 관리·감독’ 체계 구축

## Step 1

### 단기: 공정위와 국토부의 협의 절차 강화

#### 이중 처벌 금지

- 중복행정처분 시 관련부처 간 협의절차 의무화
- 여러규제가 중복·모순된 경우 가장 엄격한 제재 한가지만 부여 또는 사안과 가장 직접적 연관된 행정기관 처분·규제만 적용 (예: 영업정지 처분 시 공공공사 입찰제한 미처분 등)

#### 실태조사 및 하도급 불공정행위 관리감독 시 협력체계 구축

#### 공정거래위원회-국토교통부 건설하도급 협의체 구성·운영(안)

- **(구성)** 단장은 국토부 건설정책국장 및 공정위 기업거래정책국장  
간사는 국토부 건설정책과장 및 공정위 기업거래정책과장
- **(기능)** 건설하도급 관련 총괄 Control Tower 역할 수행(지자체 포함)
  - 건설하도급 규제 신설 및 조정, 개선방안 논의
  - 불공정행위 실태조사 협력 및 공동조사 실시
  - 중복규제가 가능한 사안에 대해 조사 및 제재 주관기관 선정
- **(절차)** 반기별 정례회의 운영, 필요시 임시회의 개최

## Step 2

### 중장기: 건설하도급 관련 규제법령 일원화

#### 2-1 단계

건설산업기본법으로  
건설하도급 규제법령 일원화  
(건설산업 특성 고려)

- 규제기관 단일화 포함 (국토교통부의 경우 건설정책국 내 건설하도급과 신설)
- 하도급법 내 건설위탁 관련 사항 건설산업기본법으로 조정·이관

#### 2-2 단계

공공발주공사 시  
적용되는  
건설하도급 규정 전면 개정

- 공공공사의 공익적 측면과 민간공사의 사인간 계약거래 자유 측면 동시 고려
- 국가계약법 및 관련 계약예규 등 일괄 정비 포함

#### 유사 사례

실제 운영은 원활한 공조체계 구축 실패 → 단기 대책 활용

- 금융위-공정위 MOU 체결(2007.11): 타 기관에서 조사가 이루어지고 있거나 이미 완료된 사안에 대해서는 협의를 거쳐 중복조사가 이루어지지 않도록 협의
- 방통위-공정위 MOU 체결 및 협의체 운영(1999, 2001, 2007): 방통위 특수 전문분야 불공정 거래행위 담당, 일반 불공정거래행위 공정위 담당

# 규제합리화 방안③: 불공정 행위 조사 및 적발 체계 합리화

‘법률 준수 촉진’ → ‘불공정 행위 모니터링 강화’, → ‘제재 정비’를 통한 불공정 행위 조사 및 적발 체계 관련  
선순환 체계 구축

## (가칭) 건설하도급법령준수 가이드라인 마련\*

- 복잡하게 얽혀있는 건설하도급 관련 **종합 법령준수 가이드라인 마련**(기존 ‘하도급거래 공정화 지침’은 하도급법에 한정된 지침이며, 가독성 저하)
- 가이드라인 관련 요약 팸플릿 제작·현장 배포를 통한 사업참여자 인식 강화

## 법령준수 가이드라인에 대한 교육·홍보 강화

- 현장대리인 관련 교육 의무화, 기술자 보수 교육 시 해당 교육과정 포함\*, 구매조달 부서 임직원 교육 이수 시 상생협력 가점 제공
- 발주자 감독관 관련 교육 시행, 건설사업관리자 보수 교육과정 포함

## 건설하도급 불공정 행위 조사체계 정비

- 중앙부처-지자체 연계 강화 및 법 위반 행위 조사 강화를 위해 **광역지자체별 건설하도급관리팀 신설** 및 실태조사 관련 일원화된 창구 운영 (무분별한 실태조사 지양 목적)
- 중앙부처-지자체 별 흩어져 있는 하도급불공정행위 신고센터 종합정비

## 부적정한 하도급 거래사안별 대응조치 차별화

- 일률적인 법률적용 보다 **위반의 강도에 따른 차등적 대응책 마련\***(불공정행위 심사기준 차등화)
- 행정형벌 부과 대상자 및 상습적 건설하도급 규제 위반자에 대한 추적조사 강화\*(상습법위반사업자 대상 행정처분 종결 후 임의시점 직권조사의 의무화 등)

# [참고] 건설하도급 법령준수 가이드 관련 예시

## 공정거래위원회 하도급거래공정화지침

### 하도급거래공정화지침

[시행 2018.01.01.] [공정거래위원회예규 제291호, 2017.12.28., 일부개정]

#### I. 목적

이 지침은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 및 같은 법 시행령에서 정한 하도급거래상 원사업자와 수급사업자의 구체적인 준수사항을 제시하여 범위반행위를 예방하고, 법 집행기준을 명확히 하여 위반사건을 신속·공정하게 처리하도록 함으로써 공정한 하도급거래질서 확립에 이바지하는데 그 목적이 있다.

#### II. 용어의 정의

##### 1. 상시고용종업원수, 연간매출액, 시공능력평가액, 자산총액

가.“상시고용종업원수”라 함은 사업자가 상시고용하고 있는 하도급계약체결시점의 직전 사업년도말의 종업원수를 말하며 이의 판단은 사업자가 관할세무서장에게 신고한 “원천징수이행상황신고서”상의 12월말 월급여간이세율(A01)의 총인원을 기준으로 한다.

나.“연간매출액”(이하 “매출액”이라 한다)이라 함은 사업자의 하도급계약체결시점의 직전 사업년도의 매출총액을 말하며 이의 판단은 「주식회사의 외부 감사에 관한

## 공정위 행정규칙으로 사실상 하도급법 집행과 관련된 부가적 기준 설정 → 현업 활용성 한계

라.“자산총액”이라 함은 사업자의 하도급계약체결시점의 직전 사업년도의 자산총액을 말하며, 이의 판단은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 의거 작성된 감사보고서 또는 관할세무서장이 확인·발급하는 “재무제표증명원”의 대차대조표상의

## 해외 우수 사례(일본 국토교통성 간사이지방정비국)

最終改訂：平成29年8月

### 適正な下請契約に向けて

国土交通省 近畿地方整備局  
建設部 建設産業課

#### 下請契約の締結③

(3) 下請契約の締結時期  
建設工事における紛争を防ぐため、**工事着手前**に適正な契約を締結する必要があります。

(4) 不当に低い請負代金の締結(法第19条の3)  
注文者は、自己の取引上の地位を不当に利用し、その注文した建設工事を施工するために**適正な必要と認められる範囲に満たない金額**を請負代金とする請負契約を締結することはできません。  
このような下請契約を締結した場合、下請負人の経費の安否が覆蓋されるばかりでなく、工事の施工方法・工程等に無理な手段・期間等の採用を強いることになり、公衆災害や労働災害等の原因となるおそれがあります。

ポイント  
健康保険・厚生年金保険・雇用保険の加入に際し建設業者が義務的に負担しなければならない**法定福利費**や、建設工事現場において元請負人及び下請負人がそれぞれが立場に応じて負担する**労働安全衛生費**についても、「**適正な必要と認められる範囲**」に含まれるものです。

(5) 不当な使用資材等の購入価格の締結(法第19条の4)  
注文者は、請負契約の締結後、自己の取引上の地位を不当に利用して、工事に使用する資材等を請負人に対して強制的に購入させてはいけません。

(6) 下請負人からの意見の聴取(法第24条の2)  
元請負人は、建設工事を施工するために必要な工程の細目、作業方法等を定めようとするときは、あらかじめ下請負人の意見を聴かなければなりません。

#### 下請代金の支払①

(1) 下請代金支払の期間(法第24条の3第1項)  
元請負人は、注文者から請負代金の出払金部分に対する支払又は工事完成代金の支払を受けた時は、下請負人に対して1ヶ月以内に相当する下請代金を支払わなければならない。

1ヶ月以内という支払期間は、毎月一定の日に支払を行うことが多い建設産業の慣習を踏まえて定められたものですが、1ヶ月以内であればいつでもよいということではなく、できる限り短い期間内に支払わなければならない。

(2) 前払金(中間前払金を含む)の聴取(法第24条の3第2項)  
元請負人が前払金の支払を受けた時は、下請負人に対して工事着手に必要な費用を前払金として支払うよう適切な配慮をしなければなりません。

#### 下請代金の支払②

(3) 特定建設業者の支払義務(法第24条の5第1項、第2項)  
特定建設業者は、注文者から請負代金の支払を受けた日から起し、工事完成の経過後、下請負人から**工事目的物の引渡しを受けたとき**は、当該引渡しの日から**60日以内**に下請代金を支払わなければならない。  
なお、この規定は、下請負人が特定建設業者又は資本金4,000万円以上の法人の場合は適用されません。

#### 適正な下請契約の在り方

(1) 建設工事の請負契約の適用(法第16条)  
建設法では、建設工事の当事者は、**各々の対等な立場における合意に基づいて、公正な契約を締結**する必要があります。  
また、信義に従って誠実に履行する義務を負います。

#### 建設法違反となるような行為事例④

(10) 義務手形(法第24条の3第3項)  
特定建設業者である元請負人が、手形期間が120日を超え手形により下請代金の支払を行った場合

特定建設業者は、下請負人(特定建設業者又は資本金4,000万円以上の法人を除く)に対して手形期間120日を超えて支払

## 건설업법 준수 가이드라인 등 타 규정 존재에도 불구하고 사업참여자 이해도 제고를 위해 핵심 내용을 요약 정리 한 건설하도급 관련 구체적 가이드 제작·배포(15p 내외, 매년 개정을 통한 정합성 제고)

支払期日

工事目的物の引渡しを受ける

下請負人からの代金請求

下請代金の支払

支払期日

ポイント  
特定建設業者は、法第24条の3に基づく支払義務と法第24条の5に基づく特定建設業者としての支払義務の両方の義務を負うことから、**出払金及び竣工金を受けた日から60日以内**と、引渡しの申し出から**60日以内**のいずれか早いほうで支払を行う必要があります。

#### 金額折衝

#### 書面契約

工事前に交付

ポイント  
見積依頼は適正な期間を設けるとともに、書面により条件を明示  
見積書には、材料費・労務費・法定福利費などの内容を明示  
金額折衝は、対等な立場で  
現場着工前に、相互に契約書面を交付

#### 建設業法令遵守ガイドラインについて

建設業法令遵守ガイドラインは、下請負契約を締結する建設業者に従って採択しなければならないことと、建設現場に於ける法令遵守の推進を図ることにより、建設現場における法令遵守の徹底を促す。元請負人と下請負人との対等な立場での契約及び公正な競争の確保を図ることを目的として策定されています。また、本業と併せて読取いただくことをお勧めいたします。

※法令遵守ガイドラインは、国土交通省ホームページよりダウンロードすることができます。  
<http://www.mlit.go.jp/hothkensenguideline/2018\_03/20180328.html>



# 규제합리화 방안④ : 건설공사 참여자 간 공정거래 여건 확립

원도급자와 하도급자 간 공정한 거래 여건 확립을 위해 관련 인프라 구축·개선 추진

## 건설하도급 모니터링 체계 통합 정보 시스템 구축

통합 정보 시스템 구축을 통해 단절되어 관리되던  
관련 정보 통합 및 실태 조사 역량 고도화

- (1단계) 실태조사/처분내역 정보 공개 확대
  - 공정위 서면 실태조사 결과와 공개 추진 정책과 함께 국토부 및 지자체에서 개별 관리하던 건설하도급 불공정 행위 조사 실적 대국민 공개 추진
- (2단계) 건설하도급 통합 정보 시스템 구축
  - 두레넷 + KISCON + 공사대금 지급관리 시스템 + 감사원 + 기타 지자체 자체 운영 체계 정보 통합을 통한 불공정 거래 실태 종합 파악 및 신속 대응 인프라 구축

## 건설업종 표준하도급 계약서 개정

현업 활용성이 부족한 표준하도급 계약서  
전면 개정을 통한 공정한 계약 관계 형성 유도

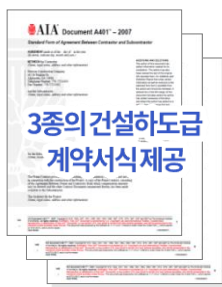
- (문제점) 전체 54개 조문 중 41개 조문 개정 필요
  - 건설공사 특성 반영 부족 (하도급법에 치우친 편향된 내용 구성)
  - 사업 규모, 공사 종류를 미고려한 단일 계약 서식
- (개선방안) 민간 주관 표준하도급 계약서 전면 개정
  - 민간 주도(학·협회)를 통한 균형 있는 시각 확보 (민간 개발 → 국토부·공정위 검증 체계 구축)
  - 다양한 서식(Long/Short Form) 개발을 통한 현업 활용성 제고

## 분쟁조정 기능 개선\*

기존 다수 신고 조정센터 운영에도 불구하고  
불공정 행위에 대한 분쟁 조정 미흡 현황 개선

- (문제점) 분쟁 해결 시 많은 비용과 시간 소요
  - 각종 분쟁조정기구 분산에 따른 역할 및 기능 혼선
  - 분쟁 조정 시 많은 비용과 시간 소요 → 대다수 소송을 통해 문제 해결 또는 포기
- (개선방안) 건설공사 통합 분쟁조정위원회 설치
  - '건설공사 통합 분쟁조정위원회 설치'를 통한 종합 Control Tower 역할 수행
  - 현장 대응 분쟁조정기구 설치
  - 과징금 국고 일괄 귀속 외 일정 비율 건설하도급 불공정 거래 개선 활동 예산 편성(특별회계 형식 등)

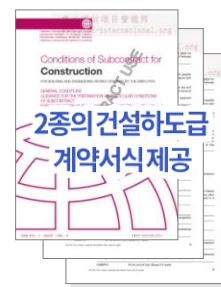
## 유사 해외사례



미국건축사협회(AIA)



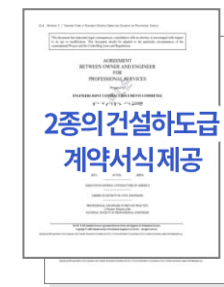
ConsensusDocs  
(AGC 등 40개 건설  
유관단체 연합)



FIDIC



영국JCT  
(7개 건설관련 단체 연합)



EJCDC  
(ASCE 등 학회 연합)





# 登高自卑

어렵기는 하지만 높은 곳을 가기 위해서는 가장 낮은 단계부터 올라가야 한다.

지난 50년간 누적된 건설하도급 규제 개선은 쉽지 않은 엄청난 실타래,  
건설산업의 진정한 발전을 위해 이제는 중장기적 관점에서 꾸준한 개선 노력 필요