

# 건설하도급 관련 정책의 평가 및 개선 방안

이 의 섭

한국건설산업연구원

## <차 례>

I. 서론 .....	1
1. 연구의 배경과 목적 .....	1
2. 보고서 구성 .....	2
II. 우리 나라 건설 하도급 실태 .....	3
1. 건설 하도급의 경제학적 의미 .....	3
(1) 기업간 분업 .....	3
(2) 시장을 통한 중간재 조달 .....	3
2. 하도급 시공과 직영 시공의 비용 비교 .....	4
3. 건설 하도급의 규모와 비중 .....	6
(1) 도급 단계별 시공액 .....	6
(2) 일반건설업체의 외주비 비율 .....	7
III. 건설 하도급 관련 정책 .....	8
1. 건설 하도급 관련 정책의 개요 .....	8
2. 경제 여건 변화 .....	9
3. 최근의 제도 개선 추진 사항 .....	11
(1) 의무 하도급 제도 폐지 .....	11
(2) 부대 입찰 제도 폐지 .....	13
(3) 전문건설업 겸업에 대한 제한 폐지 .....	14
IV. 추가적인 개선 사항 .....	16
1. 전문건설업자 간 다단계 하도급 허용 .....	16
(1) 현행 제도 .....	16
(2) 문제점 .....	17
(3) 개선 방안 .....	17
2. 일반건설업자 간 하도급 원칙적 허용 .....	18
(1) 현행 제도 .....	18
(2) 문제점 .....	18
(3) 개선 방안 .....	19

3. 일반건설업과 전문건설업의 겸업 허용 .....	20
(1) 현행 제도 .....	20
(2) 문제점 .....	20
(3) 개선 방안 .....	20
4. 하도급 계열화 우대 제도 폐지 .....	21
(1) 현행 제도 .....	21
(2) 하도급 계열화 실태 .....	22
(3) 개선 방안 .....	23
V. 결론 .....	24
< 참고문헌 > .....	25
부록 : 건설하도급 관련 법 조항 .....	26

### <표차례>

<표 II-1> 직영 시공과 하도급 시공의 비용 비교 .....	5
<표 II-2> 연도별 완성공사원가 구성비율 추이 .....	7
<표 II-3> 공종별 외주비 변동 추이 .....	7
<표 III-1> 건설하도급 정책의 개요 .....	10
<표 III-2> 의무 하도급 대상 공사 규모 변화 .....	12
<표 III-3> 공사규모별 외주비 변동 추이 .....	13
<표 IV-1> 전문건설업체의 등록업체로부터의 수주 비율 .....	22

### <그림차례>

<도 II-1> 하도급 시공, 하도급 계열화 및 직영시공의 관계 .....	4
<도 II-2> 도급단계별 시공액(1996년) .....	6
<도 III-1> 건설공사의 도급 구조 .....	9

# I. 서론

## 1. 연구의 배경과 목적

시장 경제 체제에서 기업이 재화나 서비스를 생산하는 방식은 모든 생산 과정을 하나의 기업이 수행하여 완제품을 생산할 수도 있고, 생산 과정의 일부를 다른 기업에 위탁하여 완제품을 생산할 수도 있다. 외부에 위탁하는 경우에도 필요성이 있을 경우 매번 단발적 또는 일회적인 거래 관계로 위탁할 수도 있고, 지속적인 거래 관계를 유지하면서 위탁할 수도 있다. 그리고, 이러한 생산 방식 중 어떠한 생산 방식을 선택할 것인가는 기업이 갖고 있는 기술과 처해있는 시장 환경 및 비용을 고려하여 기업 스스로 판단하여 결정하여야 할 문제이다.

그런데, 유독 우리 나라 건설업의 경우는 건설 공사를 도급받은 원도급자는 시공 과정의 일부를 기업 외부에 위탁(하도급)하여야 한다는 인식이 널리 퍼져 있고, 심지어 이를 법제화하고 있다. 또한, 공사 수행 능력이 있어도 일반건설업자는 하도급을 받을 수 없으며, 전문건설업자 간 하도급 또는 재하도급이 금지되어 있다. 이러한 하도급에 대한 각종 제약은 건설업체의 불필요한 비용을 발생시켜 생산 효율성을 저해할 우려가 있다.

하도급 시공은 원도급자인 건설업체가 비용을 절감하기 위해 선택할 수 있는 여러 가지 생산 방식 중의 하나이다. 여기서, 비용은 생산비용(production cost)뿐만 아니라 거래비용(transaction cost)<sup>1)</sup>도 포함하는 광의의 비용을 의미한다. 하도급 방식과 하도급자 선정도 하도급을 주는 기업이 처해 있는 시장 환경, 기술 및 비용을 고려하여 선택하여야 하는 생산 방식의 하나이다.

또한, 우리 나라 하도급 제도의 문제는 모든 하도급자는 중소기업자로 인식하여 하도급자 보호를 목적으로 하는 인위적인 제도를 만들어내 건설 서비스 생산의 효율성을 저해하고 있다는 점이다. 그러나, 하도급자는 모두 중소기업자도 아니며, 원도급자가 항상 하도급자보다 규모가 큰 기업이 되어야 하는 것도 아니다.

본 연구는 우리 나라 건설 하도급 관련 정책을 건설 서비스 생산의 효율성 제고 관점에서 평가하고 개선 방안을 모색하고자 한다.

---

1) 거래비용(transaction cost)은 다양하게 정의되고 있으나, 본 연구에서는 건설업체가 다른 업체와 계약을 체결하기 위하여 사전적으로 준비하는 비용과 사후적으로 그 계약을 감독하고 강제하는 비용으로 정의하고자 한다. 거래비용의 정의에 대해서는 장하준(1996) 각주 4 참조.

## 2. 보고서 구성

본 보고서의 구성은 5개의 장으로 구성된 본문과 부록으로 되어 있다. 본문 제Ⅱ장에서는 건설 하도급의 경제학적 의미와 우리 나라 건설 하도급의 규모와 비중을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 현재 추진 중인 우리 나라 건설 하도급 정책을 평가하였다. 제Ⅳ장에서는 향후 추가적으로 개선하여야 할 건설 하도급 관련 제도의 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시하였고, 제Ⅴ장에서는 건설 하도급 관련 정책의 종합적인 결론을 제시하였다. 그리고, 부록에서는 하도급 관련 법 조항을 항목별로 정리하였다.

## II. 우리 나라 건설 하도급 실태

### 1. 건설 하도급의 경제학적 의미

#### (1) 기업간 분업

근대적 생산 방식이 갖는 특성의 하나는 분업이다. 분업이 발생한 초기에는 분업은 기업 조직내의 생산 공정상의 분업뿐이었으나, 현대 자본주의 경제 체제하에서는 기업간의 분업으로까지 확대되었다. 즉, 하나의 완제품 제작이 한 기업 내에서 이루어지기보다는 생산 공정을 분할하여 여러 기업들이 개별 공정을 분담하는 단계에 이르렀다. 하도급은 하나의 완제품인 건설 공사를 생산하기 위한 여러 공정을 여러 기업이 분담하는 기업간 분업에 의한 생산 방식이다.

#### (2) 시장을 통한 중간재 조달

어떤 재화의 완제품을 완성하기 위해서는 모든 공정을 기업 내부의 위계 질서(hierarchy)를 통한 명령(order) 체계를 사용하여 생산 과정을 조정(coordination)할 수도 있고, 시장 거래를 이용하여 일부 생산 부품을 조달하여 완제품을 생산할 수도 있다. 또한, 제3의 선택으로서 상호 협동을 수반하는 지속적 관계를 유지하는 관계적 계약(relational contracting)을 통해서 일부 생산 부품을 조달하여 완제품을 생산할 수 있다(23).

2) 윌리엄슨(Williamson)에 따르면 경제 행위가 순수한 시장 거래(market transaction)를 통하여 조정되든지, 아니면 기업 내부의 위계 질서(hierarchy)에 의한 조정에 이루어지는가, 아니면 제3의 가능성으로서 계약자간의 장기적 상호 협동을 수반하는 관계적 계약(relational contracting)을 통해 이루어진다고 하였다. 즉, 시장(market), 기업 내부의 위계 질서(hierarchy), 관계적 계약(relational contracting)을 동일한 차원의 경제적 제도(economic institutions)로 해석하였고, 이중 어느 것이 채택될 것인가는 거래비용(transaction cost)에 의해서 결정된다고 하였다. Williamson(1985) 참조.

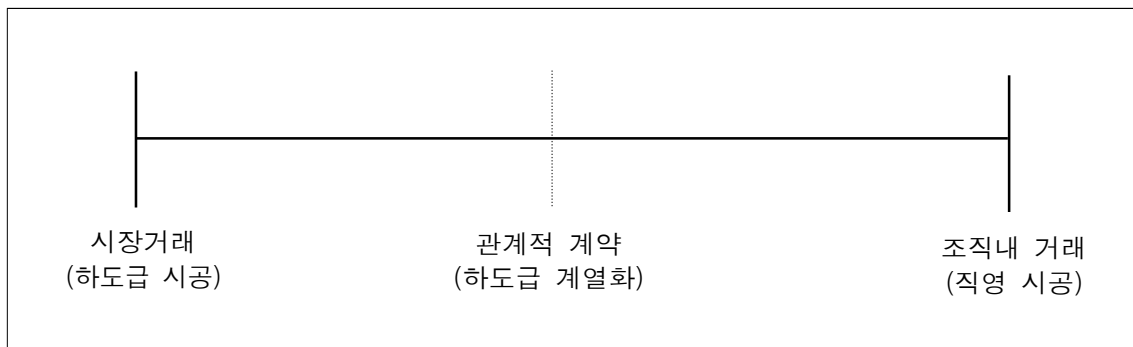
3) 노벨 경제학상 수상자 코우즈(Coase)는 기업(firm)이 존재하는 이유를 가격기구(price mechanism)를 사용하는 데에 비용이 들기 때문이라고 지적하였다. 즉, 가격기구를 이용하여 경제행위를 수행하기 위해서는 계약자를 찾고, 계약자와 협상을 하고, 계약을 수립하고, 계약 이행 여부를 점검하는 데에 여러 가지 비용이 들을 지적하고, 이러한 비용을 고려할 때 기업 내부의 위계 질서를 통한 명령 체계를 사용하는 것이 시장 기구를 사용하는 것보다 더 경제적일 수 있음을 지적하였다. 그리고, 후에 이러한 비용을 거래비용(transaction cost)이라고 불렀다. Coase(1937, 1960) 참조.

제조업의 경우 시장 거래에 의한 조달이란 완제품을 생산하기 위해 필요한 부품을 시장에서 구입하는 것이고, 관계적 계약에 의한 조달이란 부품 생산을 부품 생산업체와 하도급 계약을 체결하여 조달하는 방식을 의미한다. 그러나, 건설업의 경우는 원도급자가 필요할 경우 단발적으로 하도급자와 계약을 체결하여 서비스를 조달하는 것이 시장 거래에 의한 조달이고<sup>4)</sup>, 하도급자를 계열화하여 필요한 서비스를 조달하는 것이 관계적 계약에 의한 조달이다.

즉, 도급 받은 공사를 완성하기 위해서는 모든 공정을 기업 내부의 위계 질서를 통한 명령 관계를 사용하여 생산 과정을 조정할 수도 있고, 시장 거래를 사용하여 일부 생산 과정의 서비스를 조달하여 도급 받은 공사를 완성할 수도 있다. 또한, 제3의 선택으로서 하도급자를 계열화하여 관계적 계약을 유지하면서 필요한 서비스를 조달할 수도 있다.

따라서, 건설 하도급은 도급 받은 공사의 일부 시공 과정의 서비스를 시장에 의한 조달로 수행하는 하나의 생산 방식이고, 하도급 계열화는 하도급자와 상호 협동을 수반하는 관계적 계약을 통한 생산 방식이다.

〈도 II-1〉 하도급 시공, 하도급 계열화 및 직영시공의 관계



## 2. 하도급 시공과 직영 시공의 비용 비교

하도급 시공의 장단점을 직영 시공과 비용 측면에서 비교하여 보면 다음과 같다. 하도급 시공의 장점은 첫째, 하도급자와 원도급자가 서로 독립되어 있어, 원도급자와 하도급자 모두 자신의 생산비를 줄이기 위해 최선을 다한다. 즉, 도급 단계별로 이윤 동기가 작동하여 직영 시공에 비하여 관리비용을 절약할 수 있다. 둘째, 하도급 시공에 있어 하도급

4) 건설서비스를 시장에서 구입한다는 것은 입찰을 통해 건설업자와 계약을 체결하여 건설 서비스를 제공받은 것이다.

자는 다수의 원도급자와 거래 관계를 맺어 생산 단가를 낮추는 규모의 경제(economies of scale)를 실현시킬 수 있고, 또한 하도급자가 수행하는 공사의 종류를 다양화하여 생산 단가를 낮추는 범위의 경제(economies of scope)도 실현할 수 있다.

그러나, 하도급 시공은 원도급자가 하도급자를 선정하여 계약을 맺는 행위를 수반하므로 하도급자를 선정하는데 드는 정보 수집 비용, 입찰 비용 및 계약서 작성 등의 계약 체결 비용과 사후적으로 하도급 계약을 감독하고(monitor) 강제하는(enforce) 비용이 든다. 또한, 하도급자와 분쟁이 발생하는 경우 이것을 해결하는 비용이 든다. 즉, 하도급 시공은 직영 시공에 비해서 제반 거래 비용(transaction cost)이 발생한다.

더욱이, 하도급 시공은 이와 같은 거래 비용 이외에 자산 전속성(asset specificity)이 높아지면 기회주의적 행위(opportunism)로 인한 거래 비용이 발생한다. 자산 전속성이란 특정 자산이 특정 생산 활동에 관련되어 있는 정도로서 하도급자가 갖고 있는 자산의 전속성이 높아지면, 하도급자의 기회주의적 행위로 인한 계약의 조정 문제가 심각하게 대두되어 많은 거래 비용이 발생한다. 예를 들어, 하도급자가 갖고 있는 기술의 전속성이 높아지면, 하도급자가 생산 원가 상승을 이유로 가격 인상을 요구하는 경우가 있을 수 있다.

이에 반해, 직영 시공은 위계 질서에 의한 거래가 이루어지므로 기회주의적 행위로 인한 거래 비용이 발생하지 않는다. 그러나, 직영 시공은 조직을 비대화시켜 조직 운영의 경직화로 인한 관료주의화로 정보 전달이 늦어지고 창의력이 상실되어 관리비용이 증가한다.

〈표 II-1〉 직영 시공과 하도급 시공의 비용 비교

항목	직영 시공	하도급 시공
생산비용	·조직 비대화로 인한 관료주의화로 관리비용이 증가한다.	·이윤 동기의 유인이 강하여 관료주의적 비효율을 제거할 수 있다. ·규모의 경제 및 범위의 경제로 생산비를 절감할 수 있다.
거래비용	·정보 수집 비용, 계약 체결 비용, 계약 감독 및 강제 비용, 하도급 분쟁 등 거래 비용이 발생하지 않는다. ·자산 전속성이 높은 경우 발생하는 기회주의적 행동을 방지할 수 있다.	·정보 수집 비용, 계약 체결 비용, 계약 감독 및 강제 비용, 하도급 분쟁 등 거래 비용 발생한다. ·하도급자의 자산 전속성이 높은 경우 기회주의적 행동이 발생한다.





## (2) 일반건설업체의 외주비 비율

일반건설업체가 완공한 건설공사 중 계약 금액 1억원(97년은 3억원) 이상인 공사의 원가를 재료비, 노무비, 외주비(하도급 비용), 현장경비로 구분하여, 각각의 요소비용을 전체 원가에서 차지하는 비율 변화 추이를 <표 II-2>에 정리하였다. 외주비(하도급 비용)가 전체 원가에서 차지하는 비율은 90년에 35.7%를 차지하던 것이 97년에는 51.4%로 계속 높아지고 있는 반면, 재료비와 노무비의 비율은 계속해서 감소하고 있다<sup>5)</sup>. 한편, 현장 경비가 차지하는 비율은 10.7%에서 11.4%로 거의 변화가 없다.

<표 II-2> 연도별 완성공사원가 구성비율 추이

(단위 : %)

구 분	90	91	92	93	94	95	96	97
재 료 비	34.0	31.6	30.1	29.7	30.3	28.5	28.6	25.4
노 무 비	19.1	19.0	17.9	16.7	14.6	13.6	12.9	11.9
<b>외 주 비</b>	<b>35.7</b>	<b>37.7</b>	<b>41.0</b>	<b>42.7</b>	<b>44.5</b>	<b>46.7</b>	<b>47.5</b>	<b>51.4</b>
현장경비	11.2	11.8	11.1	10.9	10.7	11.2	11.1	11.4
(기계경비)	(4.0)	(4.3)	(4.1)	(4.0)	(3.1)	(3.2)	(3.1)	(3.2)
공사원가	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 완성공사 공사원가 구성 분석(대한건설협회)

외주비가 전체 원가에서 차지하는 비율을 공종별로 비교하여 보면 건축공사(97년의 경우 52.0%)가 토목공사(97년의 경우 47.6%)에 비하여 높다. 97년에 새로이 일반건설업으로 규정된 산업설비공사는 57.3%, 조경공사는 57.2%로서 건축공사보다 높은 외주비 비율을 보이고 있다(<표 II-2> 참조).

<표 II-3> 공종별 외주비 변동 추이

(단위 : %)

구 분	1993	1994	1995	1996	1997
토 목	39.2	43.0	43.4	46.4	47.6
건 축	44.7	45.0	47.8	48.1	52.0

자료 : 완성공사 공사원가 구성 분석(대한건설협회)

5) <표 II-2>의 외주비 비율이 <도 II-2>의 외주비 비율 $(24,488/76,674) \times 100 = 31.9\%$ 보다 높다. 그 이유는 첫째, 「완성공사 공사원가 분석」에서 외주비 비율은 이윤을 제외한 공사 원가 중에서 외주비 비용이 차지하는 비율이고 「건설업 통계조사보고서」는 이윤을 포함한 공사비 중에서 외주비가 차지하는 비율이기 때문이고, 둘째, 「완성공사 공사원가 분석」은 모든 공사가 아닌 1억원 이상(97년은 3억원 이상) 공사가 조사 대상이고, 「건설업 통계조사보고서」는 모든 공사가 조사 대상이기 때문이다.

### Ⅲ. 건설 하도급 관련 정책

#### 1. 건설 하도급 관련 정책의 개요

우리 나라의 건설 하도급 관련 제도는 건설업<sup>6)</sup>의 업역을 일반건설업과 전문건설업으로 구분하고 있는 것으로부터 출발한다. 「건설산업기본법」은 일반건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정 하에 시설물을 시공하는 건설업이고, 전문건설업은 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 시설물을 시공하는 건설업으로 규정하고 있다<sup>7)</sup>. 또한, 일반건설업자는 전문건설업자가 시공할 수 있는 건설공사만을 도급 받아 시공할 수 없으며, 전문건설업자는 2 이상의 전문공사에 해당하는 공사가 복합된 건설공사를 도급 받을 수 없다.

그러므로, 건설 서비스 생산 구조는 복합 공사인 경우는 원도급자는 일반건설업자가 되고, 하도급자는 전문건설업자만이 될 수 있고, 전문공사인 경우에는 원도급자는 전문건설업자만이 될 수 있고 다시 하도급을 줄 수 없다(<도 Ⅲ-1> 참조).

이와 같은 기본 구조를 바탕으로 다양한 건설 하도급 관련 정책이 시행되어 왔다. 첫째, 일정 규모 이상의 공사를 도급받은 일반건설업자는 일정 비율 이상의 공사를 전문건설업자에게 하도급 주어야 한다는 의무 하도급 제도와 도급받은 공사의 주요 부분의 대부분을 원칙적으로 다른 건설업자에게 하도급 줄 수 없다는 일괄 하도급 금지 제도가 시행되어 왔다. 그리고, 일반건설업과 전문건설업 면허의 중복 취득이 허용되지 않고 있고, 일반건설업자와 전문건설업자의 겸업을 금지하고 있다<sup>8)</sup>. 또한, 일반건설업자 간 하도급 금지 및 전문건설업자 간 (재)하도급 금지 정책을 시행하고 있다.

그리고, 일정 요건을 충족하는 공사에 대해서 일반건설업자가 입찰을 할 경우, 하도급자, 하도급 금액, 하도급 공사 부분 등 하도급에 관한 사항을 제출하게 한 후, 낙찰이 되면 동 내용대로 하도급 계약을 체결하게 하는 부대입찰제도를 시행하고 있다. 또한, 일반건설업자의 하도급 계열화 정책을 평가하여 시공 능력 평가나 입찰 시 우대하는 하도급

6) 「건설산업기본법」은 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하고, 건설업은 건설공사를 수행하는 업으로, 건설용역업은 건설 공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업으로 정의하고 있다. 「건설산업기본법」 제2조.

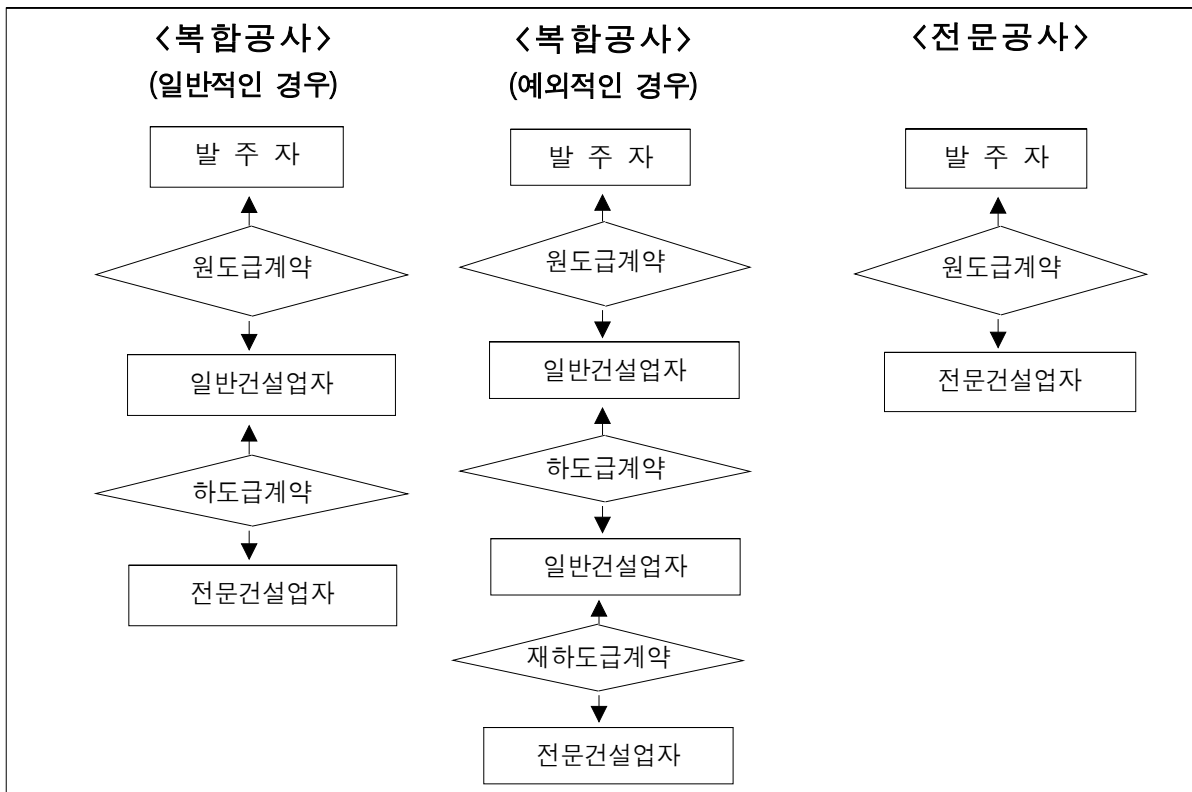
7) 「건설산업기본법」 제8조.

8) 예외적으로, 일반건설업자는 철강재 설치 공사업, 준설 공사업, 식도설치 공사업의 전문건설업 면허를 가질 수 있다. 이들 전문 업종은 「건설산업기본법」 이전의 「건설업법」 당시 특수건설업으로 분류되었던 것이다. 「건설산업기본법」 제12조 및 동 시행령 제15조.

계열화 우대 정책을 시행하고 있다.

이와 같은 정책을 도입한 배경은 중소기업자인 전문건설업자를 보호하고 전문건설업자의 전문화를 유도하며, 다단계 하도급으로 인한 중간 마진의 폐해를 방지하여 건설한 시공을 유도하는 데에 있었다. 그리고, 하도급 계열화 우대 정책의 경우는 하도급 계열화가 하도급자인 전문건설업체를 보호하고, 생산의 효율성을 제고할 수 있는 방안이라고 정책 당국이 판단하고 있기 때문이다(각각의 하도급 관련 정책의 개요는 <표 III-1>를 참조하고, 자세한 내용은 관련된 사항을 논의할 때 상세히 설명하기로 한다).

<도 III-1> 건설공사의 도급 구조



## 2. 경제 여건 변화

앞에서 언급한 바와 같이 건설 하도급 관련 정책의 도입 배경은 대부분 전문건설업체를 보호하고, 다단계 하도급의 중간 마진의 폐해를 방지하기 위해서이다. 그러나, 중소기업체인 전문건설업체를 보호하여야 한다는 논리는 경제 여건의 변화로 인해서 설득력을 잃고 있다.

<표 III-1>

건설하도급 정책의 개요

구 분	내 용	근 거
업종간 업역 분리 및 겸업 금지	- 일반건설업과 전문건설업의 업역을 구분하고, 중복 면허 취득을 금지. - 중복 취득할 수 있는 전문건설업 면허를 5개로 제한.	- 전문건설업자 보호 - 전문화 유도
의무하도급 제도	- 일정규모 이상의 공사에 대해서 일정 비율 이상의 공사를 의무적으로 하도급 주어야 함.	- 전문건설업자 보호 (전문건설업자 물량 확보)
일괄하도급 금지	- 도급받은 공사의 주요 부분의 대부분을 다른 건설업자에게 하도급줄 수 없음.	- 중간 마진으로 인한 피해 방지
일반건설업자간 하도급 금지	- 원칙적으로 일반건설업자가 원도급 받은 공사를 다른 일반건설업자에게 하도급 줄 수 없음.	- 중간 마진으로 인한 피해 방지
전문건설업자간 하도급 금지	- 전문건설업자는 원도급 또는 하도급 받은 공사를 다른 전문건설업자에게 다시 하도급 줄 수 없음.	- 중간 마진으로 인한 피해 방지 - 부실시공 방지
부대입찰제도	- 일정 규모 이상의 공사에 대해서 일반건설업자가 일찰을 할 경우 하도급자, 하도급 금액, 하도급 부분 등 하도급에 관한 사항을 제출하게 한 후 낙찰이 되면 동 내용대로 하도급 계약을 체결하게 하는 제도	- 전문건설업자 보호 - 부실 시공 방지
하도급 계열화 우대 정책	- 일반건설업자의 하도급 계열화 정도를 평가하여 시공 능력 평가나 입찰 시 우대하는 제도	- 생산 효율성 증대 - 전문건설업자 보호

그 이유를 살펴보면 첫째, 모든 산업에서 국제 경쟁력 제고를 위해 산업의 효율성 제고가 정책의 우선 순위가 되고 있다. 예를 들어, 금융 산업의 경우 경쟁력이 없는 기업을 시장에서 퇴출시키고 있고, 인수합병을 통하여 국제 경쟁력을 제고시키는 정책을 쓰고 있다. 이와 같은 효율성 제고에 우선 순위가 주어지는 것에 건설산업도 예외가 될 수 없다. 즉, 건설산업도 인위적으로 특정 업종의 물량을 확보해주어 보호할 것이 아니라, 기업 간 경쟁을 촉진하여 경쟁력이 없는 기업은 시장에서 퇴출시켜야 한다. 동일한 업종간의 경쟁뿐만 아니라 다른 업종 간에도 경쟁을 촉진하여야 한다.

둘째, 건설 산업이 복잡화 및 첨단화되어 정부의 하도급 정책이 생산 효율성을 제고할 수 없다는 점이다. 단순한 산업 구조에서는 정부의 효율성 제고 정책이 실효를 거둘 수도 있으나, 복잡한 산업 구조에서는 하도급을 포함한 모든 생산 양식을 민간이 자율적으로 선택해야 민간의 창의성으로 인한 효율성이 제고될 수 있다.

### 3. 최근의 제도 개선 추진 사항

정부도 건설산업의 효율성 제고를 위해 건설 하도급 관련 제도를 개선하고 있다. 건설교통부는 98년 11월에 국회에 제출된 「건설산업기본법 등의 규제폐지 등에 관한 법률안」에서 하도급 관련 제도 개선을 추진하고 있고, 재정경제부는 「정부 조달의 효율성 제고 및 기업 구조 조정 지원 등을 위한 정부 계약 제도 개선」 계획에서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 및 시행규칙을 개정하는 작업을 추진하고 있다. 이하에서 건설 하도급과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 의무 하도급 제도 폐지

##### 1) 내용

의무 하도급 제도란 일반건설업자가 1건 공사의 공사 금액이 일정 금액 이상의 건설공사를 도급받은 경우에 일정 비율에 상당하는 공사를 의무적으로 해당 업종의 전문건설업자에게 하도급하여야 하는 제도이다. 이 제도는 영세한 전문건설업체에게 공사 물량을 확보해주기 위해 89년 7월 18일 도입되었는데, 도입 당시에는 5 억원 이상 10억원 미만 공사는 20%, 10억원 이상 공사는 30%를 의무적으로 전문건설업체에게 하도급하게 되어 있었다. 현재에는 공사 금액이 10 억원 이상 15억원 미만인 경우에는 공사 금액의 20% 이상, 공사 금액이 15 억원 이상인 경우에는 공사 금액이 30% 이상을 전문 건설업자에게 하도급을 주어야 한다<sup>9)</sup>(의무하도급 대상 공사 규모 변화는 <표 III-2> 참조).

이 의무 하도급 제도는 98년 11월에 국회에 제출된 「건설산업기본법 등의 규제폐지 등에 관한 법률안」에서 폐지하고 있다.

9) 「건설산업기본법」 제30조 제1항, 동 시행령 제33조 제1항 및 동 시행규칙 제27조.

<표 III-2>

의무 하도급 대상 공사 규모 변화

기 간	89. 7. 18. ~ 95. 2. 13.	95. 2. 14. ~ 97. 8. 1.	97. 8. 2. 이후
대 상 공 사	5 억원 이상 공사	7 억원 이상 공사	10 억원 이상 공사
비 율	20%: 5 억원 이상 10 억원 미만 30%: 10 억원 이상	20%: 7 억원 이상 10 억원 미만 30%: 10 억원 이상	20%: 10 억원 이상 15억원 미만 30%: 15 억원 이상

## 2) 평가

정부가 의무하도급 제도를 폐지하기로 한 것은 정책 목표이던 전문건설업체의 물량 확보 측면에서 제도의 존재 의미를 상실했기 때문이다. 이를 공사 규모별 외주비 변동 추이를 이용하여 살펴보면 다음과 같다. 예를 들어, 95년에 의무하도급 대상 공사가 5억 원에서 7억 원으로 상향 조정되어, 5억 원 이상 10억 원 미만의 공사 중 의무 하도급 대상 공사는 축소되었다. 그럼에도 불구하고 5억원 이상 10억원 미만의 공사의 외주비 비율은 94년 35.0%에서 95년 35.5%로 오히려 증가하였다(<표 III-3> 참조). 이는 일반건설업체가 의무 하도급 비율보다도 높은 비율로 하도급을 주고 있다는 것을 의미한다. 즉, 일반건설업체가 자신이 처해있는 상황을 고려하여 스스로 판단한 외주비 비율이 법이 정한 외주비 비율보다 높은 경우가 많음을 알 수 있다. 이것은 하도급 비율에 대한 규제를 하지 않아도 정책 목표인 전문건설업체의 물량 확보는 달성할 수 있음을 의미한다.

의무 하도급 제도의 폐지는 생산 효율성 측면에서 중요한 의미를 갖는다. 일반건설업체가 선택할 수 있는 비용 최소화 방안에 제약을 제거함으로써, 일반건설업체의 생산 효율성 제고를 기대할 수 있다. 일반건설업체는 시공 과정의 전부를 직영 시공할 것인가 또는 일부분을 위탁하여 시공할 것인가, 일부분을 위탁하여 시공하는 경우 위탁하는 비율을 어느 정도로 할 것인가를 기업이 처해 있는 상황을 고려하여 스스로 결정할 수 있어, 건설 공사의 생산 효율성을 제고할 수 있다.

<표 III-3>

공사규모별 외주비 변동 추이

(단위 : %)

구분	1993	1994	1995	1996	1997
5억원 미만	24.3	28.8	27.2	26.4	28.7
5 억 이상 10 억원 미만	31.9	35.0	35.5	34.8	35.2
10 억 이상 30 억원 미만	42.5	45.2	47.3	45.5	46.9
30 억 이상 50 억원 미만	47.5	50.9	52.5	53.9	53.4
50 억 이상 100 억원 미만	49.6	50.3	52.7	55.3	55.5

자료 : 완성공사 공사원가 구성 분석(대한건설협회)

## (2) 부대 입찰 제도 폐지

### 1) 내용

부대 입찰 제도란 일정한 조건을 충족하는 공사 입찰 시 하도급자, 하도급 금액, 하도급 줄 부분 등 하도급에 관한 사항을 제출하게 한 후, 낙찰이 되면 동 내용대로 하도급 계약을 체결하는 제도이다. 이 제도는 93년 9월에 전문건설업자에게 적정한 하도급 대금을 지불하여 부실시공을 방지하고 전문건설업자를 보호하기 위하여 도입되었다. 도입 당시에는 사전자격심사(PQ : PreQualification) 대상 공사에 적용하다가 97년 1월부터 추정가격 100억 원 이상 공사(대안 입찰, 일괄 입찰 대상 공사 및 실시설계·시공입찰대상 공사는 제외)로 확대되었다<sup>10)</sup>. 이 제도는 「정부 조달의 효율성 제고 및 기업 구조 조정 지원 등을 위한 정부 계약 제도 개선 추진」 계획에서 폐지가 논의되고 있다.

10) 「국가를 대상으로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제19조 및 「국가를 대상으로 하는 계약에 관한 법률 시행 규칙」 제23조 제2항.



## 2) 평가

정부가 부대입찰제 폐지를 논의하고 있는 것은 95년 7월 낙찰 방법을 최저가 낙찰제에서 적격심사 낙찰제로 전환된 상황에서는 부대입찰제의 의의가 사실상 상실되었기 때문이다. 즉, 하도급자를 경쟁을 통한 최저가 낙찰제로 선정하여 최저가로 선정된 하도급자의 하도급 금액을 그대로 입찰 가격에 반영하면, 낙찰에 필요한 입찰 가격 점수를 획득하지 못하는 경우가 발생한다.

부대입찰제는 원도급업자가 공사를 낙찰 받기 이전에 모든 하도급에 관한 사항을 결정하여야 하므로 상황 변화에 대한 위험을 수반하였다. 부대입찰제 폐지는 공사 수주가 결정된 후에 하도급 관련 사항을 결정할 수 있어 상황 변화에 대한 위험을 제거함으로써, 건설 서비스 생산의 효율성 제고를 기대할 수 있는 정책이라고 평가할 수 있다.

### (3) 전문건설업 겸업에 대한 제한 폐지

#### 1) 내용

「건설산업기본법」에서는 전문건설업을 영위하기 위해서는 면허를 받거나 등록을 하여야 영업을 할 수 있고<sup>11)</sup>, 면허를 받아야 하는 업종은 5개 업종 이내에서만 중복 면허 취득을 허용하고 있다. 그러므로, 원도급자가 하도급하는 공사를 분할하는 방법이 제한되고 있다. 그러나, 「건설산업기본법 등의 규제폐지 등에 관한 법률안」에서 모든 건설업의 면허제를 등록제로 전환하여 전문건설업 겸업에 대한 제한을 폐지하고 있다.

#### 2) 평가

전문건설업 영업에 대한 겸업 제한을 폐지함으로써, 원도급자는 하도급 공사를 분할하는 방법을 자유롭게 결정할 수 있어 생산 효율성 제고가 기대된다. 또한, 전문건설업 입

---

11) 전문건설업 업종 중 등록 업종은 승강기설치 공사업, 가스시설 공사업, 특정열사용 기자재 시공업, 온돌 시공업, 시설물 유지관리업이다.

장에서는 범위의 경제(economies of scope)로 인한 비용 절감을 기대할 수 있고, 필요한 경우 전문건설업체 간의 수평적 결합(horizontal integration)을 통한 합병도 가능하여 생산 효율성 제고가 기대된다.

## IV. 추가적인 개선 사항

부대 입찰제 및 의무 하도급 제도의 폐지, 일괄 하도급 허용 범위 확대, 전문건설업자간의 겸업 제한 철폐 등 건설 하도급 관련 규제가 철폐되어, 건설 하도급 관련 정책이 생산의 효율성을 제고하는 방향으로 개선되고 있다. 그러나, 아직도 건설 서비스 생산의 효율성을 저해하는 불합리한 하도급 관련 제도가 존재하고 있다. 이하에서는 추가로 개선되어야 할 건설 하도급 관련 정책을 논의하고자 한다.

### 1. 전문건설업자 간 다단계 하도급 허용

#### (1) 현행 제도

「건설산업기본법」에서는 전문건설업자 간의 하도급 또는 재하도급 등 다단계 하도급이 금지되어 있다. 즉, 전문건설업자가 원도급받은 공사의 다른 전문건설업자에게 하도급 주는 것이 금지되어 있고, 전문건설업자가 일반건설업자로부터 하도급 받은 공사를 다른 전문건설업자로의 재하도급이 금지되어 있다.

재하도급이 허용되는 경우는 하도급자가 일반건설업자인 경우<sup>12)</sup>에 발주자에게 통지하고 하도급 받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 해당 업종의 전문건설업자에게 하도급하는 경우 및 하도급자인 전문건설업자가 시공참여자와 약정하는 경우에 시공참여자에 대한 재하도급이 가능하게 되어 있다<sup>13)</sup>. 여기서, 시공참여자란 전문건설업자가 아닌 자로서 전문건설업자의 관리 책임 하에 공사의 시공에 사실상 참여하는 자를 의미한다.

전문건설업자 간 다단계 하도급을 금지하고 있는 이유는 여러 단계의 하도급이 발생할 경우 하도급 거래 과정의 중간 마진으로 인하여, 실제 시공을 담당하는 최종 하도급자에게 귀속되는 공사비가 적어져 부실공사가 될 수 있기 때문이다.

12) 일반적으로 일반건설업자는 하도급자가 될 수 없다. 예외적으로 일반건설업자가 하도급자가 될 수 있는 경우는 발주자가 공사의 품질이나 시공 상 능률의 제고를 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에는 일반건설업자가 하도급자가 될 수 있다. 「건설산업기본법」 제29조 제3항 참조.

13) 「건설산업기본법」 제29조 제4항.

## (2) 문제점

다단계 하도급을 제한하는 것은 하도급자의 공사 수행 방식에 제약을 가하여 하도급자의 효율적인 공사 수행을 저해한다. 「건설산업기본법」은 전문건설업의 종류를 30개로 구분하고 있다. 그러나, 각각의 전문공사도 더욱 세분하면 2개 이상의 더욱 세분화된 전문공사로 구분할 수 있다. 따라서, 어떤 전문건설업체가 「건설산업기본법」에서 규정한 전문공사를 하도급 받았을 경우 일부는 자기가 보유한 전문기술로 공사를 수행하고, 나머지 일부는 다른 전문 기술을 보유한 동일한 업종의 다른 전문건설업자에게 재하도급 주어 공사를 수행하는 것이 더욱 효율적인 방안이 될 수 있다. 어느 한 일반건설업체가 실시한 설문조사에서도 불법적으로 행하여지고 있는 전문건설업자 간의 재하도급을 하는 중요한 이유가 하도급 받은 공사에 비전문공사가 포함되어서라는 응답이 가장 많았다.

즉, 도급 순위 20위 이내의 일반건설업체 K사가 93년 11월에 등록협력업체 400여사를 대상으로 한 설문 조사에서 33.09%가 재하도급을 준 경험이 있고, 35.34%가 재하도급을 받은 경험이 있다고 응답하였다. 또한, 재하도급의 주된 이유는 47.37%가 비전문공사가 포함되어서라고 응답하였다<sup>14)</sup>.

다단계 하도급으로 인한 중간 마진의 폐해는 도급받은 전문건설업자에게 일정 비율을 직영으로 시공하게 하는 제도를 도입함으로써 해결할 수 있다. 도급받은 전문건설업자가 자기의 전문 분야 이외의 공사를 수행하는 것보다, 자기의 전문 분야는 자기가 시공하고, 나머지는 전문화된 전문건설업자에게 다시 하도급을 주어 공사를 수행하면 공사를 더욱 더 효과적으로 수행할 수 있다.

## (3) 개선 방안

전문건설업자가 하도급 받은 공사의 일정 비율을 의무적으로 직영 시공하여야 한다는 의무 시공 조항을 두어 다른 전문건설업자에게 다시 하도급을 줄 수 있는 다단계 하도급을 허용하여야 한다. 지금까지 다단계 하도급과 관련한 논의는 몇 단계 하도급까지를 허용할 것인가가 토론되었다. 예를 들어, 김관보(1995)는 대규모 복합 공종에 대해서는 3단계까지 허용토록 하고, 기타의 공사에 대해서는 발주자의 승인이 있는 경우 3단계까지 허용하자고 제안하고 있다. 그러나, 몇 단계까지 하도급을 허용할 것인가를 논의하기보다는

14) 한국건설업체협의회(1994), p.36 참조.

다단계 하도급으로 인한 중간 마진을 방지할 수 있는 제도적인 장치를 강구하면서 다단계 하도급을 허용하는 것이 보다 합리적이라고 판단된다.

전문건설업자가 원도급 받은 공사의 일정 비율을 직영 시공하면 나머지 공사를 다른 전문건설업자에게 하도급 줄 수 있고, 전문건설업자가 하도급 받은 공사의 일정 비율을 직영 시공하면 나머지 공사를 다른 전문건설업자에게 재하도급 줄 수 있게 허용하여 시공의 효율성을 제고하여야 한다.

## 2. 일반건설업자 간 하도급 원칙적 허용

### (1) 현행 제도

「건설산업기본법」은 일반건설업자가 일반건설업자에게 하도급 주는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 단, 예외적으로 발주자가 공사의 품질이나 시공 상 능률의 제고를 위하여 서면으로 승낙한 경우는 일반건설업자에 대한 하도급을 인정하고 있다<sup>15)</sup>.

예외적으로 공사의 품질이나 시공 상 능률의 제고를 위하여 서면으로 승낙한 경우에 일반건설업자에 대한 하도급을 허용하고 있으나, 공공공사의 경우 실질적으로 발주부서의 공무원이 감사에서 지적을 당하지 않기 위해서는 이를 객관적으로 증명하여야 한다. 그러나, 발주부서의 공무원이 이를 객관적으로 증명하기가 용이하지 않아 일반건설업자에 대한 하도급을 승낙하는 경우는 많지 않다.

일반건설업자 간 하도급을 금지하고 있는 이유도 전문건설업자간 하도급과 마찬가지로 여러 단계의 하도급이 발생할 경우 하도급 거래 과정의 중간 마진으로 인하여, 실제 시공을 담당하는 최종 하도급자에게 귀속되는 공사비가 적어져 부실공사가 된다는 것이다.

### (2) 문제점

일반건설업자에게 하도급을 할 수 없게 되어 있어, 공사의 효율적인 수행을 저해하는 경우가 있다. 공사의 효율적 수행을 하기 위해서는 일반건설업자에 공사의 일부를 하도

---

15) 「건설산업기본법」 제29조 제3항.

급할 필요성도 있다. 예를 들면, 대형공사의 경우 전체적인 공사의 관리와 조정은 대기업 일반건설업체가 수행하고 공사의 일부는 몇 개의 일반건설업체가 관리, 조정하에 직접 시공할 수도 있고, 전문건설업체에게 하도급하여 시공할 수도 있다. 그러나, 일반건설업체에 대한 하도급을 제한함으로써 공사수행의 효율성을 저해하고 있다.

외국의 사례에서 원도급을 받을 수 있는 general contractor가 하도급을 받을 수 없다는 규정은 찾아 볼 수 없다. 시공 능력만 있으면 원도급이던 하도급이던 공사를 수행할 수 있다.

원도급자의 책임 시공을 강화하기 위해서 원도급을 받은 건설업체가 일부 공사를 다른 건설업체에게 하도급을 주기 위해서는 특별한 요건을 갖추어야 한다는 규정이 있는 경우는 있다. 일본의 경우를 살펴보면, 「일본건설업법」은 일반건설업과 전문건설업으로 업종을 구분하지 않고 업종을 규정하고 있다. 즉, 土木一式(이하 한자로 표기된 것은 일본어 표기임), 建築一式, 大工, 左官 등 28개 업종으로 구분한다. 28개 업종에 모두에 대해서 一般建設業과 特定建設業으로 구분하여 허가하고 있으며, 일정규모 이상의 하도급을 주기 위해서는 特定建設業 허가를 취득하여야 한다<sup>16)</sup>. 特定建設業 허가를 받은 土木一式은 우리나라의 일반건설업의 토목공사업, 特定建設業 허가를 받은 建築一式은 우리나라 일반건설업의 건축공사업과 흡사한 것으로 일반적으로 제네콘(general contractor)으로 불리어 진다.

### (3) 개선 방안

도급받은 공사의 일정한 비율의 공사를 직영으로 시공하여야 하는 의무 시공 비율을 두어 일반건설업자에게도 하도급을 줄 수 있게 허용해서, 사후적으로 공동 도급 형태로 공사를 수행할 수 있도록 하여야 한다. 그리고, 발주자가 특별한 이유가 있어 하도급에 제한을 가할 필요성이 있을 경우에는 계약 내용에 포함시키면 될 것이다.

---

16) 2,000 만엔(건축공사의 경우는 3,000만엔) 이상의 하도급을 주기 위해서는 반드시 特定建設業 허가를 받아야 한다. 特定建設業 허가 요건은 一般建設業 허가 조건에 추가하여 기술적 기준과 재무적 기준이 강화된다. 長門 昇(1993) 참조.

### 3. 일반건설업과 전문건설업의 겸업 허용

#### (1) 현행 제도

「건설산업기본법」에서는 일반건설업과 전문건설업의 겸업을 금지하고 있다<sup>17)</sup>. 이와 같이 일반건설업과 전문건설업의 겸업을 금지하고 있는 이유는 일반건설업자가 전문건설업을 겸업하면 전문건설업자의 시공 물량이 감소될 것이기 때문이다.

#### (2) 문제점

일반건설업 면허와 전문건설업 면허의 중복 취득을 금지하기 때문에 건설업체의 효율적인 시공 체제를 갖추는 데 장애가 되고 있다. 전문건설업체가 특정한 전문 기술을 바탕으로 성장하여 종합적인 관리 능력을 갖추어 일반건설업을 영위하고자 하면, 전문건설업의 영업을 포기하여야 한다. 또한, 일반건설업체가 시장 환경이 변하여 전문 공사를 수주하고자 하는 경우에도 일반건설업 영업을 포기하여야 한다. 그리고, 일반건설업자와 전문건설업자 생산 효율을 제고하기 위해 수직적 결합(vertical integration)을 통한 합병도 불가능하다<sup>18)</sup>. 외국의 사례에서 특정한 건설업 영업을 영위하는 건설업체가 다른 건설업종의 영업을 겸업할 수 없다는 규정은 찾아 볼 수 없다.

#### (3) 개선 방안

일반건설업과 전문건설업의 겸업을 허용하여, 일반건설업체 또는 전문건설업체가 스스로 판단하여 영위할 수 있는 업종의 종류와 범위를 선택하게 하여야 한다. 또한, 필요시

---

17) 예외적으로, 일반건설업자는 철강재설치공사업, 준설공사업, 삭도설치공사업의 전문공사업 면허를 중복하여 취득할 수 있다. 이들 3가지 전문건설공사업은 「건설산업기본법」 이전 「건설업법」 당시 특수건설업종에 속하던 것이다.

18) 수직적 결합(vertical integration)이란 최종 완제품을 생산하는 단계에 이르기까지의 수직적 흐름에 있는 기업들 간의 결합을 의미한다. 결합의 주체가 수직적 흐름의 상위에 있으면 전방결합(forward integration)이라고 하고, 결합의 주체가 수직적 흐름의 하위에 있으면 후방결합(backward integration)이라고 한다. 건설업의 경우 일반건설업자가 전문건설업자를 인수하면 전방결합이고, 전문건설업자가 일반건설업자를 인수하면 후방결합이라고 할 수 있다.

일반건설업체와 전문건설업체의 수직적 통합을 통한 합병을 용이하게 하여야 한다.

## 4. 하도급 계열화 우대 제도 폐지

### (1) 현행 제도

하도급 계열화란 하도급 관계가 단번에 그치지 않고 지속적이고 고정화되는 것을 의미한다. 따라서, 직영 시공과 필요 시 마다 매번 하도급 시장에서 일부 생산 과정의 서비스를 조달하여 공사를 완성하는 방법의 중간 형태의 시공 방식으로 생각할 수 있다<sup>19)</sup>. 「건설산업기본법」에서는 하도급 계열화를 유도하기 위해서 일반건설업자가 협력업체(전문건설업자)를 등록받게 하고, 건설교통부 장관이 협력 관계를 평가하여 협력 관계가 우수한 일반건설업체를 시공 능력 평가나 공사 발주 시 우대하는 제도를 도입하고 있다. 구체적으로 일반건설업자와 전문건설업자 간의 상호 협력 관계를 유지하도록 하기 위하여, 일반건설업자로 하여금 시공할 공사와 관련이 있는 업종의 건설업자를 협력업자로 등록받게 하고, 건설교통부 장관이 협력 관계를 평가하여 협력 관계가 우수한 일반건설업자를 시공 능력의 평가나 공사 발주 시 우대하도록 관계 기관에 협조를 요청하는 제도이다<sup>20)</sup>.

협력 관계를 평가하는 분야는 대기업인 일반건설업체의 경우 (1) 협력업체와의 공동도급 실적<sup>21)</sup>, (2) 협력업체와의 하도급 실적, (3) 협력업체 육성 분야(공사대급 지급과 관련하여 법규 위반으로 처분받은 실적, 공사하도급과 관련하여 법규 위반으로 처분받은 실적, 공동도급 또는 하도급과 관련하여 중앙부처의 장관급 이상, 대한건설단체총연합회장 또는 시도지사로부터 표창받은 실적 및 협력업체에 대한 시공 평가와 지원관리)이다.

대기업이 아닌 일반건설업체의 경우 협력평가 분야는 (1) 협력업체와의 하도급 실적, (2) 협력업체 육성 분야(공사대급 지급과 관련하여 법규 위반으로 처분받은 실적, 공사하도급과 관련하여 법규 위반으로 처분받은 실적, 공동도급 또는 하도급과 관련하여 중앙부처의 장관급 이상, 대한건설단체총연합회장 또는 시도지사로부터 표창받은 실적 및 협

19) 이에 관해서는 제Ⅱ장 하도급의 경제학적 의미 참조.

20) 「건설산업기본법」 제48조.

21) 하도급 계열화 제도는 84년 「건설업법」 개정 시 도입된 것으로서 96년 12월 30일 「건설업법」이 「건설산업기본법」으로 전환되면서 대기업인 일반건설업자와 중소기업인 일반건설업자와의 공동도급에 관한 사항도 규정하고 있어 하도급 계열화란 명칭이 삭제되었다.



력업체에 대한 시공 평가와 지원관리)이다<sup>22)</sup>.

## (2) 하도급 계열화 실태

하도급 계열화 실태를 전문건설업체가 하도급 계열화 등록을 하고 있는 비율로 살펴보면, 전체 전문건설업체의 70~75%가 하도급 계열화 등록을 하고 있는 것으로 조사되었다. 즉, 대한전문건설협회가 95년도 실적으로 조사한 「전문건설업 실태 조사」 결과에 따르면 전문건설업 73%가 하도급 계열화 등록을 하고 있고, 96년에 조사한 국토개발연구원의 「건설업 구조 조사 및 분석 연구」에 따르면 74.4%가 하도급 계열화 등록을 하고 있는 것으로 조사되었다<sup>23)</sup>.

하도급 계열화 등록을 한 전문건설업체가 전체 하도급 수주를 받은 것 중에서 등록업체로부터 수주를 받은 비율 범위별로 해당 전문건설업체의 비율을 살펴보면, 90%이상을 등록업체로부터 수주를 받은 업체의 비율은 94년에 26.8%에서 95년에는 28.1%로 증가하였고, 다시 96년에는 24.8%로 다시 감소하였다. 50% 미만을 등록업체로부터 수주를 받은 전문건설업체는 94년에 30.1%에서 95년에 32.0%로 증가하였다가 96년에 30.9%로 감소하였다(<표 IV-1> 참조).

<표 IV-1> 전문건설업체의 등록업체로부터의 수주 비율

(단위: 개사, %)

연도별 수주비중	1994년		1995년		1996년	
	응답수	비율	응답수	비율	응답수	비율
1. 90%이상	154	26.8	135	28.1	107	24.8
2. 70%-90%미만	133	23.2	113	23.5	77	17.9
3. 50%-70%미만	114	19.9	79	16.4	114	26.4
4. 50%미만	173	30.1	154	32.0	133	30.9
합 계	574	100.0	488	100.0	431	100.0

자료 : 건설하도급 불공정거래 및 하도급계열화 실태(1997) p.160

## (3) 개선 방안

하도급 계열화 정책은 원도급자인 일반건설업자와 하도급자인 전문건설업자 보호 및 전문건설업자 간의 하도급 관계를 계열화하는 것이 효율적인 건설 서비스 생산 방식이라는 인식 하에서 도입된 제도로 판단된다. 즉, 계열화된 하도급 구조는 하도급자의 탐색 및

22) 「건설업자간 상호협력에 관한 권장 사항 및 평가 기준 고시」(건설교통부 장관 고시, 1998. 10. 13.)

23) 대한전문건설협회 서울시회 (1997) p. 159 참조.

선정에 드는 정보 수집 비용이 적고, 지속적으로 시공에 함께 참여한 등록업체와 협력업체들은 공사 수행 방식과 업무 처리에 방법에 상호 간에 익숙한 점 등으로, 시공의 효율성을 기할 수 있어 하도급 계열화가 반드시 생산의 효율성을 제고시킨다는 인식에 바탕을 두고 있는 것으로 사료된다.

그러나, 산업의 효율성 제고가 정책의 우선 순위가 되는 두어지는 시점에서 중소기업 보호가 정책 목표가 될 수는 없으며, 지속적인 하도급 거래 관계를 유지하는 하도급 계열화가 반드시 효율적인 생산 방식이 될 수 없다. 왜냐하면, 하도급 계열화를 유지하는 데에는 협력업체 관리 비용 등 또 다른 비용이 들어 오히려 하도급 계열화의 잇점을 압도하여 비효율적일 수 있기 때문이다. 환언하면, 강제된 하도급 계열화가 건설 서비스 생산의 효율성을 저해할 수도 있기 때문이다.

원도급자가 공사를 수행하는 과정에서 공사 전체를 전부 직영 시공할 것인가, 일부 시공 과정을 외부에 위탁(하도급)할 것인가, 위탁하는 경우에 하도급업체를 계열화하여 특정 거래선을 지속적으로 유지할 것인가, 아니면 필요 시 때면 단발적으로 하도급자를 선정하여 시공할 것인가는 기업이 처해 있는 환경, 공사의 종류 및 기술 수준에 따라 자율적으로 결정하여야 할 문제이다. 즉, 하도급 계열화도 기업이 선택할 수 있는 하나의 생산 방식에 불과하고, 가장 효율적인 생산 방식의 결정은 기업이 자율적으로 판단하여 결정하게 하는 것이 올바른 정책 방향이라고 판단된다.

대부분의 경우에 효율적인 생산 방식이어도 특수한 경우에는 그 생산 방식이 비효율적인 생산 방식일 수 있다. 따라서, 하도급 계열화를 우대하는 하는 정책은 기업에게는 하나의 규제가 될 수 있어 재고되어야 한다.

## V. 결론

건설 공사에 있어 하도급을 통한 시공은 건설 서비스를 생산하는 하나의 생산 양식이다. 도급받은 건설 공사를 원도급자가 모두 직영으로 시공할 수도 있고, 일부 건설 서비스를 하도급자에게 위탁하여 시공할 수도 있다. 또한, 하도급자에게 위탁하여 시공하는 경우에도 지속적인 상호 협력 관계를 유지하면서 하도급할 수도 있고, 필요시 매년 일회적으로 하도급자를 선정하여 하도급을 줄 수도 있다.

그러나, 이러한 생산 양식의 선택은 기업 스스로 기업이 갖고 있는 기술과 처해 있는 시장 환경 및 비용을 고려하여 기업 스스로 판단하여 결정하여야 한다. 대부분 경우에 어느 생산 양식이 다른 생산 양식보다 효율적일지라도 그 생산 양식을 정책적으로 강요하거나, 간접적인 방법으로 강제하면 그것이 하나의 규제로 작용하여 생산의 효율성을 저해시킬 수 있다.

이런 관점에서 최근 정부가 추진 중인 의무하도급 제도 및 부대입찰제 폐지, 전문건설업자의 무제한 겸업 허용은 건설 서비스 생산의 효율성 제고를 위한 정책 개선이라고 할 수 있다. 그러나, 아직도 건설 서비스 생산의 효율성 제고를 위하여 추가로 개선하여야 할 사항이 존재한다. 전문건설업자 간 다단계 하도급을 허용하고, 일반건설업자 간 하도급을 원칙적으로 허용하여야 한다, 또한, 일반건설업자와 전문건설업자 간의 겸업을 허용하고, 하도급 계열화를 평가하여 우대하는 정책도, 건설업자가 자율적으로 판단하여 하도급 계열화 채택 여부 및 정도를 결정하게 하는 정책으로 전환하여야 한다.

## 〈 참고문헌 〉

대한전문건설협회 서울시회, 「건설하도급 불공정 거래 및 하도급 계열화 실태」, (1997)  
김관보, 「건설공사 하도급 규제 완화 방안 연구」, 건설산업연구원 연구보고서 제10호,  
(1995)

윤창호·이규익 「산업조직론」, 법문사, (1997)

이재우, 「원하도급 합리화 방안」, 국토개발연구원 연구보고서, (1993)

장하준, 「제도경제학의 최근 동향」, 경제학연구 제4집 제1호, 한국경제학회, (1996)

한국건설업체협의회, 「건설하도급계열화에 관한 연구」, (1994)

日本建設産業政策委員會, 「日本建設産業政策大綱」, 한국건설산업연구원 번역, (1995)

長門 昇, 「建設業界用語辭典」, 「日本實業出版社」, (1993)

Coase, R., “The Nature of the Firm,” *Economica*, no. 4 (1937)

Coase, R., “The Problem of the Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, Vol. 3  
(1960)

Milgrom, P. and Roberts, J., “Economics, Organization and Management,” New  
Jersey, Prentice Hall (1992)

Williamson, O., “The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational  
Contracting,” New York, The Free Press (1985)

## 부록 : 건설하도급 관련 법 조항

### 1. 건설하도급의 기본 구조

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령 및 시행규칙
<p>법 제8조 (건설업의 종류) ① 건설업은 일반건설업 및 전문건설업으로 구분하되, 다른 법률의 규정에 의하여 면허를 받거나 등록을 하여야 하는 건설업은 당해 법률에 특별한 경우를 제외하고는 일반건설업 또는 전문건설업으로 규정하지 않는다.</p> <p>② 일반건설업은 종합적인 계획·관리 및 조정하에 시설물을 시공하는 건설업으로 그 업종은 대통령으로 정한다.</p> <p>③ 전문건설업은 시설물의 일부 또는 전문분야에 대한 시공하는 건설업으로서 그 업종은 대통령령으로 정한다.</p> <p>법 제9조(건설업의 면허) ① 일반건설업 또는 전문건설업을 영위하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 업종별로 건설교통부장관의 면허를 받아야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 건설공사를 업으로 하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>② 제1항의 규정에 의하여 일반건설업 또는 전문건설업의 면허를 받고자 하는 자는 건설교통부령이 정하는 바에 의하여 건설교통부장관에게 면허신청을 하여야 한다.</p> <p>법 제11조(전문건설업의 등록) ① 전문건설업종 대통령령이 정하는 업종의 건설업을 영위하고자 하는 자는 제9조제1항의 규정에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 의하여 건설교통부장관에게 등록하고 건설업을 영위할 수 있다.</p>	<p>시행령 제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등) 법 제8조 제2항의 규정에 의한 일반건설업의 업종 및 동조 제3항의 규정에 의한 전문건설업의 업종과 각 업종별 업무내용은 별표 1과 같다.</p>

## 2. 중복 면허에 대한 제한

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령 및 시행규칙
<p>법 제12조(건설업자의 겸업제한)</p> <p>① 제9조제1항의 규정에 의하여 일반건설업의 면허를 받은 자(이하 “일반건설업자”라 한다)는 대통령이 정하는 경우를 제외하고는 전문건설업의 면허를 중복하여 받을 수 없다.</p> <p>② 제 9조제1항 또는 제11조제1항의 규정에 의하여 전문건설업의 면허를 받거나 등록을 한 자(이하 “전문건설업자”라 한다)는 대통령이 정하는 범위안에서 다른 업종의 전문건설업을 중복하여 면허받거나 등록할 수 있다.</p>	<p>시행령 제15조(건설업자의 겸업 범위) ① 법 제12조 제1항의 규정에서 “대통령령이 정하는 경우”라 함은 일반건설업자가 다음 각호의 전문건설업을 겸업하는 경우를 말한다. 1. 철강재설치공사업 2. 준설공사업 3. 삭도설치공사업</p> <p>② 법 제12조 제2항의 규정에 의하여 전문건설업자가 다른 업종의 전문건설업을 중복하여 면허받거나 등록할 수 있는 범위는 별표 1의 규정에 의한 전문업종 중 5개 업종까지로 한다.</p>

## 3. 의무 하도급 제도

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령 및 시행규칙
<p>법 제30조(공사일부의 하도급 등) ① 일반건설업자는 1건 공사의 공사금액이 대통령이 정하는 금액이상의 건설공사를 도급받은 경우에는 전체공사금액 중 건설교통부령이 정하는 비율에 의한 금액에 상당하는 공사를 해당 업종의 전문건설업자에게 하도급하여야 한다. 다만, 당해 건설공사를 분리하여 하도급하기 곤란한 사정이 있는 경우로서 건설교통부령이 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>시행령 제33조(공사일부의 하도급 등) ① 법 제30조 제1항 본문에서 “대통령령이 정하는 금액이상의 건설공사”라 함은 1건 공사의 도급금액이 10 억원 이상인 건설공사를 말한다.</p> <p>시행규칙 제27조(공사일부의 하도급)</p> <p>① 법 제30조제1항 본문에서 “건설교통부령이 정하는 비율”이라 함은 다음 각호의 구분에 의한 비율을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 1건 공사의 도급금액이 10억원이상 15억원미만인 경우: 100분의 20</li> <li>2. 1건 공사의 도급금액이 15억원이상인 경우: 100분의 30</li> </ol> <p>② 법 제30조제1항 단서에서 “건설교통부령이 정하는 경우”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 경우로서 발주자가 하도급을 금지한 경우를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 긴급을 요하는 공사인 경우</li> <li>2. 특수한 기술 또는 공법을 요하거나 지역의 특수성으로 인하여 하도급받을 전문 건설업자가 없는 경우</li> <li>3. 건설공사의 하자에 따른 의무이행, 공정관리 또는 보안상 필요한 경우</li> </ol>

#### 4. 전문건설업자간 (재)하도급 금지

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령 및 시행규칙
<p>법 제29조(건설공사의 하도급 제한)</p> <p>④ 하수급인은 그가 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 제3항 단서의 규정에 의하여 하도급 받은 일반건설업자가 그가 하도급받은 건설공사중 전문공사에 해당하는 건설공사를 발주자에게 통지하고, 해당 업종의 전문건설업자에게 다시 하도급하는 경우와 제39조제3항의 규정에 의하여 하수급인이 시공 참여자와 약정하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>법 제39조(시공관리대장의 작성등)</p> <p>③ 하수급인이 시공참여자와 시공할 공사의 종류 및 공사기간 등을 약정한 경우에는 즉시 그 약정내용을 건설업자에게 통보하여야 하고, 건설업자는 그 통보를 받은 날부터 15일이내에 제1항의 규정에 의한 통보를 하여야 한다. 통보한 내용에 변경이 있는 경우에도 또한 같다.</p>	

#### 5. 일반건설업자 간 하도급 금지

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령 및 시행규칙
<p>법 제29조(건설공사의 하도급 제한)</p> <p>③ 수급인은 그가 도급받은 건설공사의 일부를 일반건설업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 발주자가 공사의 품질이나 시공상 능력의 제고를 위하여 필요하다고 인정하여 서면으로 승낙한 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	

## 6. 하도급 계열화

건설산업기본법	건설산업기본법 시행령 및 시행규칙
<p>제48조(건설업자간의 협력)</p> <p>① 건설교통부장관은 건설업의 균형있는 발전과 건설공사의 효율적인 수행을 위하여 일반건설업자와 전문건설업자간의 상호협력관계 및 대기업인 건설업자와 중소기업인 건설업자간의 상호협력관계를 유지하도록 하도급·공동도급 등에 관한 지도를 할 수 있다.</p> <p>② 건설교통부장관은 건설업자간의 상호협력관계를 유지하도록 하기 위하여 일반건설업자로 하여금 시공할 공사와 관련이 있는 업종의 건설업자를 협력업자로 등록받도록 지도할 수 있다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의하여 등록을 받은 건설업자와 등록된 협력업자는 다음 각호의 사항에 관하여 상호 협력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건설공사를 도급받거나 하도급하는 경우 협력업자를 공동수급인이나 하수급인으로 우선 선정</li> <li>2. 건설공사에 관한 기술 및 정보의 교환</li> <li>3. 건설공사의 수행에 필요한 인력 또는 자금이나 기술개발의 지원</li> </ol> <p>④ 건설교통부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 지도에 따른 이행실적이나 협력업자와의 협력관계를 평가하여 그 실적이 우수한 일반건설업자에 대하여는 시공능력평가나 공사발주시 우대하도록 관계기관에 협조를 요청할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항의 규정에 의한 지도와 제2항의 규정에 의한 협력업자의 등록과 건설업체간의 협력에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>시행령 제41조(협력업자의 등록)</p> <p>① 건설교통부장관은 법 제48조제2항의 규정에 의하여 일반건설업자로 하여금 협력업자를 등록받게 하고자 하는 경우에는 등록업종 및 등록범위 기타 등록에 필요한 사항을 정할 수 있다.</p> <p>② 일반건설업자는 법 제48조제2항의 규정에 의하여 협력업자로 등록하고자 하는 건설업자에 대하여 공사경험·공사실적·재무구조 등을 심사할 수 있다.</p> <p>③ 법 제48조제2항의 규정에 의하여 등록을 하는 경우 그 등록의 유효기간은 1년으로 하되, 당사자간의 합의에 의하여 1년씩 연장할 수 있다.</p> <p>시행령 제42조(준수사항)</p> <p>① 법 제48조제2항의 규정에 의하여 협력업자로 등록을 하는 경우 그 등록을 받는 일반건설업자와 등록을 하는 건설업자는 합의에 의하여 상호 준수사항을 정하여야 하며, 각각 대등한 입장에서 신의에 따라 성실히 준수사항을 이행하여야 한다.</p> <p>② 법 제48조제2항의 규정에 의하여 등록을 받는 일반건설업자는 등록을 한 협력업자와 합의하여 공사수행을 위한 자금 또는 기술 등을 지원할 수 있다. 이 경우 일반건설업자는 지원을 이유로 협력업자의 경영이나 업무에 간섭하여서는 아니된다.</p> <p>시행령 제43조(하도급계약의 특례)</p> <p>법 제48조제2항의 규정에 의하여 등록을 받은 일반건설업자와 등록을 한 협력업자가 제25조제1항 각호의 사항이 포함된 하도급계약내용을 일괄하여 약정하는 경우에는 등록사항으로 명시된 사항은 하도급 계약서에 기재하지 아니할 수 있다.</p>



## 7. 부대입찰제도

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령	국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행 규칙
<p>제19조(부대입찰) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원은 총리령이 정하는 기준에 해당하는 공사를 입찰에 부칠 때에는 입찰자로 하여금 산출내역서에 입찰금액을 구성하는 공사 중 하도급할 부분, 하도급 금액 및 하수급인 등 하도급에 관한 사항을 기재하여 제출하게 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제20조 제1항의 규정에 의한 재입찰의 경우</li> <li>2. 긴급을 요하는 공사 입찰의 경우</li> <li>3. 특별한 기술을 요하거나 지역의 특수성 등으로 인하여 하수급할 전문건설업자가 없는 공사 입찰의 경우</li> <li>4. 건설공사의 하자에 따른 의무 이행, 공사 관리 또는 보안상의 필요 등의 사정으로 하도급하는 것이 부적합하다고 인정되는 공사 입찰의 경우</li> </ol> <p>② 제1항의 규정에 의하여 하도급 사항을 기재하게 하는 경우에 장기계속공사의 경우에는 총공사 입찰 금액에 대하여 기재하게 하여야 한다. 다만, 공사의 이행기간을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1차 연도에 이행하게 할 공사의 입찰 금액에 대하여 기재하게 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 의한 부대입찰의 절차 기타 필요한 사항은 재정경제부 장관이 정하여 고시한다.</p>	<p>제23조 ②</p> <p>영 제19조 제1항에서 총리령이 정하는 기준에 해당하는 공사로 합은 추정가격이 100억원 이상인 공사(영 제6장의 규정을 적용받는 공사를 제외한다)를 말한다.</p>