

## 요약

### 제1장 서론

- 건설현장의 불법 다단계 하도급구조 문제는 단지 생산 및 고용구조의 차원이 아닌 건설산업 생존의 차원 나아가 국가 경쟁력 차원에서 생각해 보아야 함.  
· 건설생산물의 부실화와 건설생산기반의 와해를 초래하는 요인으로 지목되기 때문이며, 또한 이것이 여타 산업의 원가 상승 및 물류비 상승을 거쳐 국가 경쟁력 약화로 이어지기 때문임.
- 건설현장의 다단계 하도급구조가 야기하고 있는 폐해의 주요 내용은 다음과 같음.  
· 먼저 각각의 도급 단계마다 실공사비가 누수(漏水)되어 부실시공을 초래하고 저임금, 장시간 근로, 산재 빈발 등 근로조건을 악화시킨다는 점임. 이것은 결국 국민과 근로자의 안전 및 생명을 위협하게 됨.  
· 또한, 다양한 형태의 다단계 하도급구조는 불법임에도 불구하고 드러나지 않은 채 관행화되어 부실업체 또는 불법브로커의 생존 여건이 되고 있음. 이것은 과당 경쟁과 저가 수주의 근원으로서 건설산업 전체의 발목을 잡고 있음.
- 본 연구는 이러한 인식 하에 건설현장의 다단계 하도급구조가 건설산업에 미치는 영향을 진단하고 보다 근본적인 개선방안을 모색하고자 함.  
· 다단계 하도급구조가 발생하게 된 원인과 불법임에도 불구하고 만연된 이유를 분석하고 구조의 고리를 끊기 위해서는 어떠한 조치가 필요하고 어떠한 여건을 조성해 주어야 하는지를 아울러 밝혀내고자 함.

## 제2장 이론적 분석 및 판단기준 설정

### - 개별기업의 선택

- 거래비용(去來費用)과 조직비용(組織費用) 중 어느 것이 크가에 따라 당해 상품의 생산이 시장을 통하여 조직화될 것인가 아니면 기업을 통하여 조직화될 것인가가 결정됨.

거래비용 > 조직비용 ⇒ 기업을 통한 생산 조직화 ⇒ 직접생산

거래비용 < 조직비용 ⇒ 시장을 통한 생산 조직화 ⇒ 도급생산

### - 구성의 오류(fallacy of composition)와 산업 차원의 선택

- 개체 자체에 대한 진리가 반드시 전체에 대해서도 진리로 적용되는 것은 아니라는 것을 의미하는 형식논리학의 용어임.
- 도급생산의 경우에도 적정 수준을 벗어난다면 위에서 살펴본 구성의 오류에 해당하는 결과를 낳을 수 있음. 즉, 개별 기업이 관리 부담 등 조직비용을 최소화하기 위해 도급생산을 선택할 경우 당해 기업의 입장에서는 이것이 최선의 선택일 수 있으나, 모든 건설기업이 극단적인 도급생산을 선택할 경우 숙련인력 양성의 기피, 건설기업의 기술력 저하, 페이퍼컴퍼니의 만연, 통제력 저하에 따른 품질 저하 및 부실 시공, 고용관계 불명확화에 따른 근로조건 저하, 실공사비 누수에 따른 부실화 등에 건설산업이 붕착할 것이기 때문임.

### - 수주생산방식 하의 품질 확보와 다단계 도급생산 : 구매자의 선택

- 수주생산 방식 하에서는 성실한 시공자인지에 대한 선별 절차가 반드시 필요함. 하지만 수주생산방식 하에서 다단계의 하도급이 이루어진다면 발주자는 자신이 원하는 목적물을 확보할 수 있는 가능성이 낮아짐.
- 따라서 이론적으로는 수주생산 방식 하에서 생산물을 확인하는 것이 불가능한 상황에서 생산물의 품질을 확보할 수 있는 방안 중 하나가 다단계 하도급을 억제하는 것임.

- 하도급 규제에 대한 정부의 개입
  - 다단계 하도급이 과도할 경우 원수급자의 자율성을 제약함에도 불구하고 원수급자에 대한 직접시공 의무화가 정당화될 수 있음.
  - 즉, 자율성 침해가 시장원리에 반하는 부작용임에도 불구하고 과도한 도급 생산으로 인해 성실업체가 퇴출당하고 건설시장 질서가 무너지며 나아가 생산기반을 와해시키는 더 큰 부작용이 야기된다면 정부의 개입은 정당화됨.
  
- 건설현장의 이상적인 생산구조에 대한 판단기준 설정
  - 생산물과 생산기반으로 나누어 약속된 생산자의 시공 가능성, 약속된 적정 공사비 투입 가능성, 성실업체의 수주 가능성, 기능인력 육성 및 확보 가능성 등 네 가지의 판단기준을 설정할 수 있음.
  - 즉, 이들 네 가지 판단기준에 부합하는 생산구조가 보다 이상적인 생산구조라고 판단할 수 있다는 것임. 이것은 향후 분석 과정에서 선악의 판단 또는 방식의 선택을 위한 시금석으로 활용될 것임.

### 제3장 실태와 문제점 및 그 원인

- 건설현장의 다단계 하도급 실태
  - 「건설산업기본법」에 의하면 2단계(일반-전문-팀·반장)까지의 하도급이 허용되고 있으나 팀·반장의 응답을 살펴보면 실제로는 3단계 이상을 넘어가는 불법하도급이 약 70%를 차지하는 것으로 나타남.
  
- 건설산업의 부정적 이미지와 다단계 하도급구조
  - 언론에 보도되는 건설산업의 주된 부정적 이미지는 부실 시공, 불법 비자금, 공사대금 사기, 산재 다발, 임금 체불 등인데 그 연원을 따라가 보면 결국 불법 다단계 하도급에 이르게 된다는 것임.

·부실시공, 불법 비자금, 공사대금 사기 등은 결국 생산물의 부실화로 나타나 국민의 안전을 위협하고, 산재 다발이나 임금 체불 등의 근로환경 악화 요인은 부실업체의 만연과 더불어 생산기반 약화로 이어져 건설산업의 존립 기반을 위협하기에 이룸.

- 다단계 하도급의 문제점 : 설문조사 결과

·다단계 하도급구조의 문제점을 열거한 설문지의 보기 항목 중 생산물의 부실화 및 품질 저하와 관련해 팀·반장이 가장 강한 긍정을 보인 항목은 ‘부실업체가 많아져 과당경쟁을 야기하고 저가수주로 이어진다’(1.4)이고, 다음이 품질 저하 또는 부실시공의 가능성(이상 1.6), 그 다음이 실공사비 감소(1.7), 능력이 확인되지 않은 시공자 개입(2.0) 등임.

·부실업체 만연 및 숙련인력 고갈과 관련해 팀·반장이 가장 강한 긍정을 보인 항목은 산재 사고 증가, 임금체불 증가, 근로조건 악화(이상 1.6), 그 다음이 성실업체 퇴출(1.7), 고용관계 모호, 부실업체의 생존 여건 조성, 전문시공기술의 축적 불가(이상 1.8) 등임.

·비자금 마련의 여건 조성이라는 항목에 대해서 팀·반장은 1.7점의 강한 긍정을 보인 데 비해, 전문건설업체는 2.7점이라는 약한 긍정을 보이고 있음.

- 조직비용 > 거래비용 ⇒ 도급생산 선호 : 개별기업 차원

·개별기업 차원에서는 직접생산을 수행할 때 수반되는 조직비용이 도급생산을 수행할 때 수반되는 거래비용에 비해 크다면 당연히 도급생산을 선호하게 됨. 이것은 개별기업 차원에서는 지극히 합리적인 선택이 됨.

- 건설업의 특성으로부터 비롯된 ‘생산중단 시기’의 존재와 노동비용의 미확보

·장마철이나 겨울철에는 옥외직종의 주기적인 생산중단이 반복되고 강우 또는 바람 등에 의해 불시에 작업이 중단될 수 있음.

·따라서 건설업의 특성에서 비롯되는 생산중단 시기의 존재는 조직비용 부담을 더욱 무겁게 만들고 개별기업으로 하여금 직접생산을 기피하게 만듦.

- 비용부담 및 행정부담의 증대 ⇒ 조직비용 부담 증가
  - 직접생산을 수행할 경우 고용관계에서 비롯되는 비용부담 및 행정부담은 조직비용의 부담을 증대시키고 이론적으로는 이것이 거래비용보다 커질 때 개별기업은 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하게 됨.
  - 건설경기의 침체와 과당경쟁이 만연된 상황에서 건설업체는 적정 공사비를 확보하지 못하고 있음. 과거 2004~2005년 사이 최저가낙찰제로 집행된 15개 프로젝트의 평균 낙찰률은 55.75%임.
  - 사회보험료나 주40시간제 추가 비용 및 주휴 수당 등을 확보하지 못할 경우 건설업체는 근로자와의 고용관계를 단절시킴으로써 이러한 비용부담을 덜고자 도급생산을 선택하게 됨.
  - 건설일용근로자의 ‘찾은 이동’과 ‘중복 수행’이 결합될 경우 사회보험과 관련된 행정업무는 폭증하게 됨. 이러한 행정부담의 증가는 개별 건설업체의 조직비용을 더욱 가중시켜 직접생산보다는 도급생산을 선택하도록 유도함.
  
- 직접생산의 장점에 대한 인센티브 부재
  - 직접생산에 따른 조직비용 부담을 능가할 만한 장점에 대한 인센티브가 없어 개별 기업으로서는 직접생산이 아닌 도급생산을 선택하는 것이 합리적인 선택임.
  
- 관리 및 감독 노력 미흡 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원
  - 산업 또는 국가차원에서 볼 때 이러한 다단계 하도급구조는 건설산업에 치명적인 피해를 야기하므로 불법 다단계 도급행위를 근절해야 함.
  - 그러나 정부, 발주자, 원수급자가 이것을 막을 수 있는 적절한 장치를 두지 못했고 이를 위한 의지 또한 강력하지 못해 불법 다단계 하도급구조가 만연된 것이라고 판단됨.
  
- 시공참여자체도에 의한 불법 하도급의 정당화 ⇒ 불법 하도급 만연 : 산업 및 국가 차원

·실제 운영 실태를 살펴보면 시공참여자의 책임의식 강화나 권익보호를 통한 건설시공 유도 또는 건설시장 질서의 회복이라는 긍정적 측면보다는 만연된 하도급 관행을 그대로 온존시키는 부정적 측면이 더 많다는 지적이 제기되고 있음.

- 다단계 하도급에 대한 팀·반장 및 전문건설업체의 견해

·다단계 하도급의 발생 배경 : 팀·반장은 자재나 인력 통제의 용이(35.5%), 공사비용 절감(25.8%), 일당제로 일을 시킬 경우의 능률 저하(12.9%), 여러 공종의 통합발주(12.9%)의 순으로 응답함.

·다단계 하도급구조가 불법임에도 불구하고 만연된 이유 : 팀·반장은 정부의 관리감독 의지 미약(32.2%), 경미한 처벌(25.5%), 발주자의 묵인(15.8%), 원수급자의 묵인(13.8%) 등의 순으로 응답하고 있음.

- 직영의 장점

·팀·반장이나 전문건설업체의 견해가 유사함. 먼저 팀·반장의 경우 책임시공에 의한 품질 확보(35.1%), 산재사고 감소(25.9%), 전문시공기술의 개발 및 활용 촉진(13.9%) 등의 응답이 많음.

·특히, 직영의 가장 큰 장점으로 '책임시공에 의한 품질 확보'에 양자의 인식이 일치되었다는 점은 주목할 만함. 즉, 건설업체의 응답자도 직영의 장점에 대해서는 팀·반장과 마찬가지로 인식하나 문제는 이러저러한 부담 또는 사정 때문에 직영하지 않는다는 것으로 해석할 수 있음.

- 직영을 제약하는 요인

·팀·반장의 경우 지나치게 낮은 공사비(29.9%), 공사 중단 시기의 직영인력에 대한 인건비(19.9%), 관리인력에 대한 인건비(18.5%), 유능한 숙련인력 확보 곤란(12.9%), 사회보험료 부담(6.2%) 등의 응답이 많음.

·특히, 전문건설업체도 '지나치게 낮은 공사비'가 직영을 제약하는 요인이라고 가장 많이 응답한 점에 주목할 만함. 여기에서 지목된 요인을 극복할 수 있도록 제도화하는 것이 바로 직접시공의 여건을 조성하는 것이 될 것임.

## 제4장 관련 사례 분석

### - 독일의 건설산업이 주는 시사점

- 하도급구조 현황 : 발주자 및 원수급자의 관리·감독 강화를 통해 다단계 하도급구조의 개선이 가능함을 시사함. 독일은 재하도급을 금지하는 명시적인 법률 규정이 없음에도 불구하고 ‘발주자-원수급자(일반)-하수급자(전문)’ 단계에서 거의 모든 시공이 이루어짐.
- 하도급에 대한 관리 및 감독 : 직접시공 의무화를 통해 페이퍼컴퍼니의 고사(枯死) 또는 자연도태(自然淘汰)를 유도해 건설관행을 정상화할 수 있음을 시사함.
- 조직비용 부담 경감
  - \* 적정 공사비의 확보 : 정상적인 경우 낙찰률이 95~105% 수준에서 유지됨으로써 건설업체가 적정 금액을 확보해 직접 시공을 통해 생산물의 품질제고와 더불어 근로자의 고용안정 역시 촉진할 수 있는 여건이 조성됨.
  - \* 노동비용 분담 : 직접생산을 위해 소요되는 노동비용을 사용자가 모두 부담하지 않고 노사정이 분담하도록 함으로써 하도급구조 개선에 기여할 수 있음을 시사함.
  - \* 행정 부담의 경감 : 산재보험을 제외한 4대 사회보험의 적용 및 징수를 일원화함으로써 고용에 따른 사회보험 관련 행정 부담을 크게 덜어주고 있음.
  - \* 숙련인력의 양성 및 확보 촉진 : 건설업 수공업회의소에서 건설업의 특성이 반영된 현장성 높은 교육훈련을 실시해 ‘전문가’를 양성함으로써 건설업체가 자발적으로 이들을 보유하도록 유도하고 있음.
- 직접생산에 대한 인센티브 부여 : 낙찰자를 선정하는 과정에서 전문능력의 핵심요소로서 기능인력의 수와 자격증 및 경력을 반영함으로써 건설업체의 직접생산 및 하도급구조의 개선에 기여할 수 있음을 시사함.

- 한국의 전기공사현장이 주는 시사점
  - 한전 전기공사 수행방식을 일반 건설공사에 대해 확대 적용할 수 있는 가능성이 있음을 시사함.
  - 발주방식 및 계약방식 : 원수급자뿐만 아니라 하수급자에 대한 통제 장치가 필요함을 시사함. 또한 공사물량을 보유하고 있는 시공기간에 대해서만 직접 시공 관련 요구가 가능할 것임을 시사함.
  - 입찰 과정 : 입찰시 직접시공을 담당할 핵심기능인력의 보유를 의무화할 수 있음을 시사함. 또한 자격증 대여에 대한 억제장치가 마련되어야 함을 시사함.
  - 하도급 과정 : 실질적인 시공능력이 인정된 건설업자만이 시공에 참여하도록 하수급인 승인 요건을 강화해야 함을 시사함.
  - 시공 과정 : 입찰시 제시한 핵심기능인력의 상시 투입을 확인해야 함. 특히, 직접시공 부분에 투입된 인력에 대한 직접고용을 확인해야 함.
  - 숙련인력 양성과 관련 정보 DB의 구축 및 활용 : 체계적인 교육훈련 및 자격 제도의 구축이 필요하며, 그에 대한 활용 방안의 마련이 필요함. 그리고 건설기업정보 DB를 구축하고 이를 활용하는 것도 필요함.

## 제5장 개선 방안

- 기본 방향 : 다단계 하도급구조 개선 및 여건 조성
  - 건설현장의 다단계 하도급구조를 개선하기 위해서는 과도한 도급생산을 억제하는 조치가 필요함.
  - 그리고 이를 위해서는 조직비용을 경감하고 거래비용을 증가시킴으로써 직접생산의 여건을 갖추어주는 것이 중요함.
- 불법 다단계 하도급에 대한 감독 강화
  - 현행 「건설산업기본법」에 규정되어 있는 시공참여자제도를 폐지해야 함.
  - 발주자의 승인 없는 공사에 대한 공사대금 지급 거부 관행의 정착을 촉진함.

- 위장직영 역제를 위해 직영시공한 부분에 대해서는 고용보험 등 사회보험의 피보험자료를 통해 실제 직영 여부를 판단하도록 함.
- 직접시공계획서의 제출 및 활용 : 직접시공 부분을 담당할 핵심기능인력의 명단을 숙련도별로 제시하도록 하고 시공 단계에서도 이들을 상시 투입하도록 함.
- 해당 직종의 핵심기능인력 보유 의무화 : 발주자는 실제 시공과정에서 해당 직종의 핵심기능인력이 상시적으로 투입되고 있는지를 확인함.
- 불법 다단계 하도급에 대한 신고포상제 도입을 검토함.

- 조직비용 부담의 경감 : 성실업체의 경영여건 개선

- 적정 공사비의 확보 : 다단계 하도급구조 개선을 전제한 최저가낙찰제의 신중한 확대가 요구됨. 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 최저가낙찰제 대상 공사가 확대될 경우 결국 최말단의 탐·반장, 건설일용근로자, 국민에게 그 피해가 전가될 가능성이 높기 때문임. 따라서 최저가낙찰제를 확대하려는 시도에는 반드시 생산이 이루어지는 현장에 대한 배려 즉, 실질적인 저가 심사, 부실업체의 퇴출, 다단계 하도급구조의 개선 등에 대한 제도적 개선이 전제되어야 함.

· 소요비용의 확보 및 비용부담 경감

- \* 사회보험료 확보 방안 : 재정경제부에서 ‘사후원가검토조건부계약’ 원리를 사회보험료에 적용하기로 정책방향을 수정함에 따라 2007년 1월부터는 낙찰률과 무관한 사회보험료 확보가 가능해질 것으로 기대됨.
- \* 관리자 인건비 지원 확대 : 노동부는 고용관리책임자에 대한 지원금을 고용보험에서 지원하는 규정을 두고 있는데 보다 실효성 있는 지원이 될 수 있도록 현장별 지원 방안이 요구됨.
- \* 생산중단 시기의 인건비 지원 : 기후적 요인에 의한 반복적 생산중단 시기에 해고가 불가피함에도 불구하고 고용관계를 유지할 경우 인건비의 일부를 지원하는 방안을 검토해야 함. 노동부는 겨울철 계속고용유지 지원제도 도입을 검토 중임.

- \* 주40시간제 적용에 따른 추가 비용 확보 : '총공사금액'으로 확대 기준을 전환함으로써 건설업체의 지불능력을 확보할 수 있도록 함.
- \* 주휴일 수당의 확보 : 발주자가 공사원가를 산정할 때 주44시간제에 의거하여 1주일에 공사수행일로 6일을 산정하더라도 직접노무비에는 주휴일 수당을 감안하여 7일치를 계상하여야 함. 재정경제부의 회계통칙이 필요함.

- 행정부담 경감

- 고용보험 전자카드 보급 확대 : 2006년 상반기 현재 수도권 200억원 이상의 건설현장에 지역차원의 시범사업을 실시하고 있음. 사회보험료 확보 등 여건이 개선되는 2007년 초부터 전국으로 확대하는 방안을 적극적으로 검토해야 함.
- 4대 사회보험 및 유사 제도의 적용 및 징수 업무 일원화 : 4대 사회보험, 건설근로자퇴직공제제도, 소득세 납부 등 유사업무를 일원화하여 처리할 수 있는 방안을 마련해야 함.
- 유능한 숙련인력의 체계적 육성 및 확보 촉진 : 건설현장의 특성을 반영한 보다 체계적인 육성 체계의 구축이 시급함.

- 직접생산에 대한 인센티브 부여 : 성실업체 우대

- 직접생산 실적에 대한 구분 표기 : 직접시공 실적을 하도급 실적과 구분하여 표기함으로써 성실업체가 높게 평가받도록 유도함.
- 시공능력평가 및 낙찰자 선정기준에 기능인력 반영 : 건설기능인력에 대해 숙련도별로 환산하여 반영하도록 함.
- 사후적 품질평가 및 정보 관리와 활용 : 공사 수행 중 또는 종료 후에 공사의 품질에 대해 평가하고 이를 DB에 수록하고 관리하고 향후 시공능력평가 및 입·낙찰 정보로 활용하도록 함.

- 시공능력에 따른 수주금액총액한도제 도입 검토 : 당해 건설업체의 시공능력평가를 기준으로 하며, 요소 중 실제 시공을 담당하는 팀·반장을 포함하는 기능인력을 중요 요소로 반영하도록 함.

## 제6장 결론 및 정책적 시사점

### - 정책적 시사점

- 첫째, 자유시장경제 체제 하에서 개별기업 차원의 ‘구성의 오류’에 빠지지 않도록 막아주는 안전장치로서의 산업 차원 또는 국가 차원의 합리적인 ‘규제’는 필요하다는 점임.
- 둘째, 산업 차원 또는 국가 차원에서 중요한 요소를 시장메커니즘과 연계시키기 위해서는 개별기업 차원에서 중요하게 생각하는 요소와 결합시켜야 함.
- 셋째, 건설산업의 특성은 세계적으로 공통적이거나 이를 제도적으로 극복한다면 다른 산업에 뒤지지 않는 확고한 생산기반을 갖출 수 있음을 시사함. 이때 소요되는 비용을 여하히 분담하고 책임을 공유하느냐가 관건임.
- 넷째, 건설산업에서 최저가낙찰제의 확대를 건설현장의 여건 즉, 다단계 하도급구조의 개선과 맞물려 추진해야 함을 시사함. 자칫 지나친 공사비 저하의 부담을 건설현장의 다단계 하도급구조를 따라 아래로 전가함으로써 말단의 팀·반장이나 근로자의 근로조건 악화나 임금 체불을 야기하는 한편 국민에게는 부실생산물을 공급하게 되는 우려 반복할 가능성이 농후하기 때문임.