

건정연 2007-04

하도급계획서제출제도 구체화 및 실효성 확보 방안

이종광 · 박승국 · 박선구

대한건설정책연구원

1. 서 론

- 공정한 하도급거래 질서를 확립하고 대기업과 중소기업 간의 양극화 해소에 일조함으로써 우리나라 건설산업 발전과 국제경쟁력 강화에 기여할 것으로 기대함.
- 불공정한 거래행태에 대하여 수주 및 계약단계, 시공단계, 대금수령단계, 준공 및 하자 이행 단계에 대하여 현 실태를 조사.
- 하도급계획서제출제도의 구체적 방안 도출을 위해, 건설산업법 개정 내용 중 하도급계획서제출 의무 조항을 중심으로 하도급자 보호에 대한 합리적이고 구체적인 방안을 제시.
- 하도급 계획서 제출 의무제도의 실효성 확보를 위하여 하도급 계획서에 포함 되어야 할 내용과 적용범위, 하도급 계획서 제출시기, 원도급자의 직접시공 범위 등을 규정하고, 현행 불법·불공정 행위자에 대한 제재 기준을 고찰하여 하도급계획서제출제도의 실효성 확보를 위한 방안을 제시.

2. 하도급계획서제출제도 구체화 및 실효성 확보 방안

♣ 하도급계획서제출제도의 의의

- 2007년 5월 17일 개정 공포된 건설산업법 개정 추진 방향과 부합되도록 하도급자 선정체계 개선이 필요.
- 발주자가 시공 품질과 안전성을 확보할 수 있는 매우 유용한 제도.
- 원도급자의 우월적 지위를 이용한 불법·불공정 하도급행위 방지.
- 원·하도급자간의 상호보완적, 수평적 협력관계 구축으로 원·하도급자간 및 대·중소 건설업체간의 상생발전이 가능.
- 실제 시공능력을 보유한 견실한 업체가 공정한 경쟁을 통해 성장·발전해 나갈 수 있는 기반 구축.

요 약

♣ 하도급계획서제출제도 구체화 방안

- 1억원이상의 모든 건설공사에 확대 적용하여야 함.
- 하도급 계획서 제출 시기 및 계획서 명시 항목은 다음과 같음

표5.4 하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 명시항목

적용범위	- 1억원 이상의 모든공사
제출시기	- 1억원이상의 적격심사공사 : 적격심사 시점 - 300억이상의 최저가낙찰공사 : 입찰시점
직접시공 부분의 기 재 사항	- 공사명, 원도급자(상호, 대표자, 소재지), 계약·착공·준공 연월일 - 직접시공할 공종 및 금액 - 자재 및 장비 조달 방법
하 도 급 부 분 의 기재 사 항	- 하도급 예정자(상호, 대표자, 소재지) - 하도급할 공종 및 금액 - 하도급자 선정방법(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등) - 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 비율 - 하도급할 공사의 총금액대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율

- 평가항목으로는 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 적정성과 하도급할 공사의 총금액대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율의 적정성 등이 평가되어야 할 것임.
- 직접시공의무제는 일률적인 제한이므로 원도급자의 재량하에 탄력적인 공사계획이 가능하도록 직접시공 공사는 건설업자가 스스로 직접 시공할 공종을 결정할 수 있도록 개선되어야 할 것임.
- 낙찰후 하도급 계획서대로의 이행을 의무화하여야 함.
- 하도급계획서 불이행시에 대한 제재규정을 강화

♣ 하도급계획서제출제도의 계약제도별 적용 방안

- 턴키·대안입찰 공사
 - 턴키 및 대안입찰은 입찰방법이 설계서 위주의 심사가 이루어지기 때문에 입찰시 하도급할 공종 및 하도급금액을 결정하기 곤란하므로 실시설계 적격 통지를 받은 업체를 대상으로 계약 체결시까지 하도급 계획서를 제출하도록 하면 가능함
- 최저가낙찰제 공사(PQ실시)
 - 입찰금액의 적정성 심사항목에 하도급관리계획에 대한 평가항목을 추가함으로써 하도급계획서제출제도의 실효성 확보 가능
- 적격심사낙찰제 공사
 - 100억원 이상 300억원 미만의 내역입찰 대상 공사의 경우에는 입찰시 입찰에 관한 서류(설계서, 물량내역서, 단가산출에 필요한 세부설명서 등)을 열람·교부토록 되어 있어, 현재에도 건설업자가 이를 토대로 입찰시 하도급할 공종 및 하도급 금액 등을 미리 결정하여 내역서를 작성하고 있으므로 특별한 보완 없이 적용이 가능.

♣ 하도급계획서제출제도의 실효성 확보 방안

- 1억원 이상 300억원 미만의 적격심사 대상공사는 입찰후 낙찰자 선정을 위한 적격심사시 하도급계획서를 제출토록 하며, 300억 이상의 최저가낙찰제 대상 공사는 입찰시에 하도급 계획서를 제출하도록 하여야 본 제도의 실질적인 실효성이 확보될 것임.
- 공공공사에서 하도급계획서제출제도의 실효성을 확보하기 위해 국가계약법 시행령 제19조에 본 제도의 내용이 포함되어지도록 개정되어야 할 필요가 있음
- 하도급계획서 내용대로 하도급계약을 체결 또는 이행하지 아니한 자는 부정당업자로 제재조치 필요(국가계약법 시행령 제76조제1항제6호)

요 약

- 하도급 계획서의 기재사항 누락시 입찰무효 규정 필요(국가계약법 시행규칙 제44조제7호)
- 하도급 계획서대로의 불이행시 제재 조치 강화 필요(건설법 제82조)
- 발주자는 하도급 계획서대로의 이행여부를 상시 확인, 점검할 수 있는 시스템 구축
- 하도급 계획서 우수 이행실적 업체의 인센티브 부여

5. 결론

- (1) 하도급 계획서 제출 의무를 1억원 이상의 모든 건설공사에 확대 적용하여야 함. 적용공사의 범위를 일정규모 이상 공사만 제한적으로 적용할 경우 하도급계획서 제출제도의 적용을 받아야 할 소규모 업체들이 오히려 적용 제외되는 모순 발생되므로, 1억원 이상의 모든 건설공사에 적용 하는 것이 바람직함.
- (2) 하도급 계획서 제출시기를 현재의 1억원 이상의 적격심사입찰 대상공사의 경우 적격심사 시점으로, 300억원 이상의 최저가낙찰제 대상공사의 경우 입찰시로 하여야 본 제도의 실질적인 실효성이 확보될 것임.
- (3) 하도급 계획서에 하도급 업체명, 하도급할 공종 및 물량, 하도급자 선정방식, 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 비율과 하도급할 공사의 총금액대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율 등을 명시 하여야 함.

요 약

- (4) 하도급 계획서에 하도급할 공종과 직접시공할 공종을 구분하여 기재하도록 하고, 낙찰후 이를 이행하도록 의무화하여야 함.
- (5) 건설공사의 투명한 관리를 위해 건설교통부장관이 고시하는 정보통신망을 활용하여 발주자는 하도급 계획서대로의 이행여부를 상시 확인, 점검하여야 함.
- (6) 하도급계획 불이행시에 대한 제재규정을 강화하여야하며 더불어 불공정 하도급 행태 신고에 대한 신고 포상 제도를 도입하도록 함.
- (7) 하도급계획서제출제도에 원도급 업체들의 적극적인 준수를 유도하기 위하여 하도급 계획서 이행실적 등을 평가하여 실적이 우수한 건설업자에 대해 시공능력평가시나 건설공사 발주시 인센티브를 부여함.

- 목 차 -

요 약	i
목 차	vi
표목차	viii
그림목차	x
제1장 서론	1
1. 연구배경 및 목적	1
2. 연구범위 및 방법	4
제2장 전문건설업의 현황 분석	7
제3장 건설하도급의 불공정거래실태 분석	13
1. 수주 및 계약단계의 실태분석	13
2. 시공단계의 실태분석	22
3. 대금수령단계의 실태분석	25
제4장 외국의 하도급 제도	39
1. 미국 캘리포니아주의 하도급 제도	39
2. 프랑스의 입찰쇼핑 방지와 하도급대금 지급 제도	50
3. 독일의 하도급자 기명 입찰 규정 및 하도급대금 직불제도	51
4. 외국 제도의 정책적 시사점	51

제5장 하도급계획서제출제도 구체화 및 실효성 확보 방안	53
1. 하도급계획서제출제도의 의의	53
2. 현행 하도급관리 계획 제도의 현황	55
3. 하도급계획서제출제도의 구체화 방안	56
4. 계약제도별 적용 방안	63
5. 공사규모 및 종류별 적용 방안	70
6. 실효성 확보 방안	73
7. 하도급계획서제도 운영에 따른 예상 문제점과 대책	75
 제6장 결론	 77
 참고문헌	 79

- 표 목 차 -

<표 2-1> 전문건설업의 공사수주실적 추이	9
<표 2-2> 전문건설시장의 원-하도급별 수주실적추이	9
<표 2-3> 전문건설시장의 원-하도급별 수주공사규모	10
<표 2-4> 전문건설업체의 영업실적	10
<표 2-5> 전문건설시장의 업종별 원-하도급별 수주공사규모	12
<표 3-1> 최저가낙찰공사의 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률	15
<표 3-2> 원도급자의 낮은 단가적용 하도급금액 결정방법의 변화추세	18
<표 3-3> 이중계약서 작성 요청 사실 여부	20
<표 3-4> 이중계약서 위장계약 내용사례	20
<표 3-5> 이중계약서 실제 하도급계약금액과의 차이	20
<표 3-6> 원도급자의 부당한 하도급대금 감액사례	24
<표 3-7> 하도급대금의 부당한 감액사례 형태	24
<표 3-8> 원도급공사금액 증액시 하도급금액 조정 유무 실태	25
<표 3-9> 전문건설업체의 원도급 공사대금의 수령형태	27
<표 3-10> 전문건설업체의 하도급 공사대금의 수령형태	29
<표 3-11> 전문건설업체의 원도급 공사대금의 어음비중 실태추세	31
<표 3-12> 전문건설업체의 하도급 공사대금의 어음비중 실태추세	31
<표 3-13> 전문건설업체의 공사대금조 수취어음의 평균만기일	33
<표 3-14> 전문건설업체의 원도급공사 수취어음 평균 만기일 실태추세	34
<표 3-15> 전문건설업체의 하도급공사 수취어음 평균 만기일 실태추세	35
<표 3-16> 하도급대금의 법정지급기간 초과시 어음할인료 및 지연이자 수령실태	37

<표 3-17> 원도급자가 발주자로부터 수령한 현금비율로 하도급대금의 현금수령 실태	37
<표 3-18> 원도급자의 선급금 수령시 하도급공사 적용실태	37
<표 4-1> 미국 캘리포니아주의 공종 분류	41
<표 4-2> 연방 밀러법의 지급보증 비율	47
<표 4-3> 캘리포니아 밀러법의 지급보증 비율	48
<표 5-1> 현행 하도급관리 계획의 개요	55
<표 5-2> 2005년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적	58
<표 5-3> 2004년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적	59
<표 5-4> 하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 명시항목	60
<표 5-5> 공사규모별 적격심사 낙찰하한선	67
<표 5-6> 공사규모별 입찰공고 기간 및 견적기간	68

- 그림 목 차 -

[그림 1-1] 연구 분석의 흐름 및 의의	5
[그림 3-1] 전문건설업체의 원도급 공사대금의 현금 수령 실태	28
[그림 3-2] 전문건설업체의 원도급 공사대금의 어음 수령 실태	28
[그림 3-3] 전문건설업체의 하도급 공사대금의 현금 수령 실태	29
[그림 3-4] 전문건설업체의 하도급 공사대금의 현금성결제 수령 실태	30
[그림 3-5] 전문건설업체의 하도급 공사대금의 어음 수령 실태	30
[그림 4-1] 캘리포니아주의 하도급업역	40
[그림 5-1] 2005년도 일반공사 계약실적 누적비율	58
[그림 5-2] 2004년도 일반공사 계약실적 누적비율	59
[그림 5-3] 하도급계획 제출제도 시행 흐름도	62
[그림 5-4] 정부공사 계약 흐름도	63
[그림 5-5] 턴키공사의 입찰 및 낙찰자 결정 절차	65

1. 연구배경 및 목적

세계경제의 글로벌화가 가속화되고 그에 상응하여 거래환경 및 규범의 통합에 대한 압력이 가중되고 있으며, 각 국은 국제경쟁력 강화를 위해서 산업조직의 효율성과 공정거래 수준의 제고에 힘쓰고 있다. 우리나라의 건설산업도 그 규모의 확대와 함께 내부적으로 생산조직의 효율화와 전문화를 통한 분업구조의 고도화를 지속적으로 모색하는 한편, 수직적 하도급생산이 불가피한 건설산업의 특성상 원·하도급자 간의 공정거래 수준을 제고하기 위한 노력을 기울여 왔다. 우리나라 건설산업의 경쟁력은 최근 200억 달러에 이르는 해외공사 수주에서 볼 수 있듯이 크게 향상되고 있으나 원·하도급자 간의 협력수준 또는 거래행태는 국제적인 기준에 미치지 못하고 있다.

우리나라 건설산업의 경쟁력을 진일보시키기 위해서는 단순히 시공기술의 발전 뿐 아니라 생산조직 내에서 원하도급자간의 협력관계와 공정거래를 제고하는 방안과 노력이 더욱 필요하다.

수주산업이라는 건설산업 고유의 특성에 비추어 볼 때, 하도급을 주는 업체와 하도급을 받는 업체 간에 발생하는 경제적 지위의 우열은 피할 수 없으며, 이로 인해 다양한 불공정거래가 발생하는 것이 현실이다.

개인간의 거래에 대한 계약은 당사자간에 대등한 정보를 갖고 공정한 게임의 규칙하에 이루어져야 한다. 그러나 하도급거래의 특징은 원사업자와 하도급업자간에 비대칭적 정보(asymmetric information)와 원사업자의 우월적 지위의 남용으로 거래비용을 증가시켜 하도급생산이 감소된다. 따라서 이러한 거래비용을 감소시켜 원·하도급업자간의 협력관

계를 유지하고 공동이익을 창출함으로써 하도급생산의 효율성과 대기업과 중소기업간의 형평성을 제고하여 국민경제의 균형발전을 위하여 하도급 규제가 필요하게 되었다. 즉 하도급 규제는 원사업자와 하도급업자간에 하도급거래에 관한 대등한 정보의 제공과 원사업자의 우월적 지위 남용행위를 방지해 나감으로써 시장실패(market failure)에 대한 치유책을 제공하는 중요한 역할을 한다(김관보, 1998a).

이에 정부는 불공정거래 방지 및 하수급인 보호를 위하여 건설산업기본법과 하도급거래공정화를위한법률 등을 통해 지속적으로 불공정하도급 행위를 규제해 왔다. 그러나 아직도 하도급공사대금 미지급, 부당감액 등 여러 가지 불공정한 하도급거래가 빈발하고 있으며, 이러한 불공정하도급거래의 시정과 불합리한 하도급제도의 개선없이 경쟁력강화에 한계가 있다.

최근에는 일반-전문건설업간 겸업제한 폐지, 하도급계획 제출제도 신설 등을 주요 내용으로 하는 건설산업기본법 개정 법률이 2007년 5월 17일 개정 공포됨으로써 국내 건설산업의 새로운 전기를 맞게 되었다. 특히 발주자의 하도급 대금 직접지급 의무, 원도급자의 하도급 대금 지급보증서 부분 제출의무 및 하도급 계획서 제출의무를 신설하는 등 하도급자 보호를 강화하는 취지가 반영 되었다.

특히, 하도급계획제출 제도의 신설은 사전에 수급인의 부당한 하도급 대금 결정, 하도급대금 감액 등 불공정하도급거래를 감소시킬 수 있는 제도로 평가된다.

시장실패에 대한 치유책으로의 하도급규제 역할은 공정한 하도급거래질서를 정착시키기 위하여 노를 젓는 것이 아니라 방향을 잡아주는 조정자의 역할을 제공하는 것이다. 이러한 점에서 향후 하도급계획서제출 의무 제도가 하도급거래 질서의 방향을 잡아주는 조정자로서 제도개선과 운용이 이루어진다면 정부실패(government failure)를 극복하면서 시장실패를

극복할 수 있는 중요한 역할을 수행할 것이다. 따라서 합리적이고 효율적인 협력생산시스템을 구축하기 위해서 불공정 하도급거래를 적극적으로 근절해 나가는 방향으로 정책의 관심을 모아야 할 것이다(김관보, 2004).

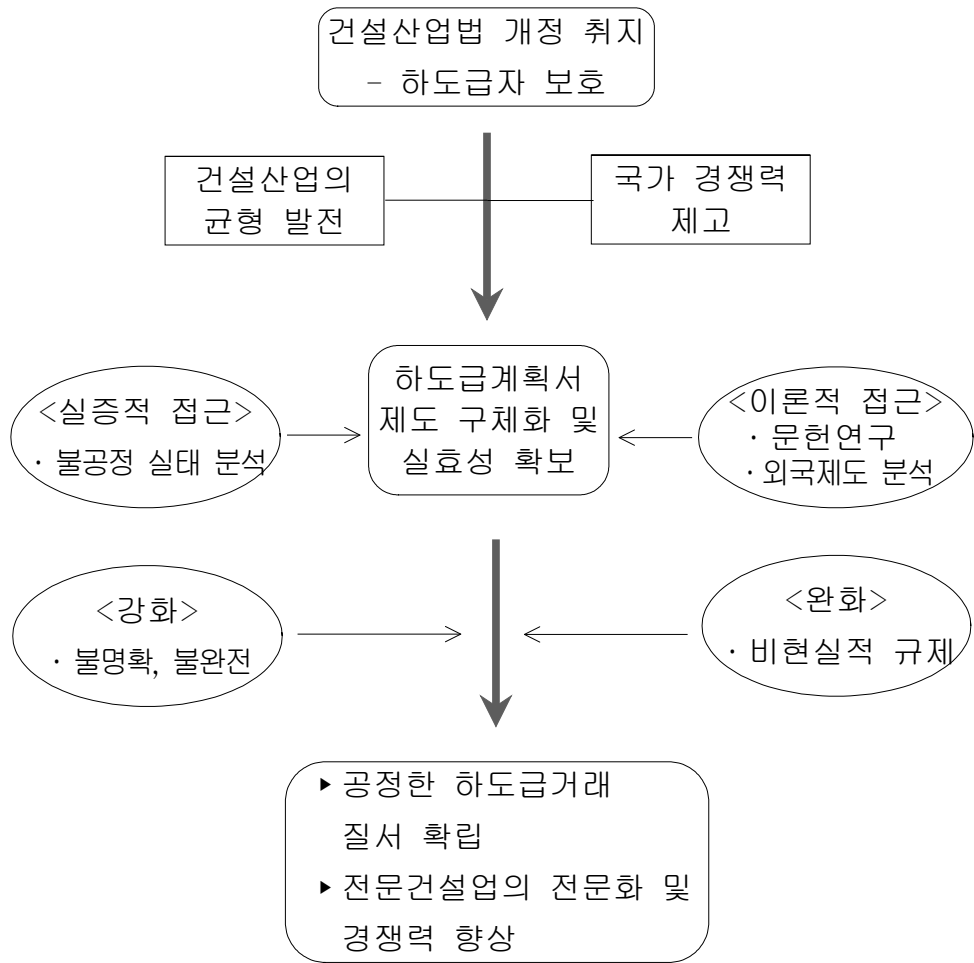
그런데 하도급계획서제출제도의 구체적인 내용은 하위법령에서 정하도록 위임되어 있으며, 제도의 효과 담보를 위한 실효성 확보수단에 관한 내용도 미진한 부분이 있다. 이에 본 연구는 하도급계획제출 제도의 구체적 방안과 실효성 담보수단을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 연구는 공정한 하도급거래 질서를 확립하고 대기업과 중소기업 간의 양극화 해소에 일조함으로써 우리나라 건설산업 발전과 국제경쟁력 강화에 기여할 것으로 기대한다.

2. 연구범위 및 방법

연구동향과 관련이론을 파악하기 위해 국내외 문헌을 고찰하고, 불공정한 거래행태에 대하여 수주 및 계약단계, 시공단계, 대금수령단계, 준공 및 하자 이행 단계에 대하여 현 실태를 조사하고, 기타 불법·불공정 행위에 대한 조사를 실시한다.

하도급계획서제출제도의 구체적 방안 도출을 위해, 건설산업법 개정 내용 중 하도급계획서제출 의무 조항을 중심으로 하도급자 보호에 대한 합리적이고 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

하도급 계획서 제출 의무제도의 실효성 확보를 위하여 하도급 계획서에 포함 되어야 할 내용과 적용범위, 하도급 계획서 제출시기, 원도급자의 직접시공 범위 등을 규정하고, 현행 불법·불공정 행위자에 대한 제재 기준을 고찰하여 하도급계획서제출제도의 실효성 확보를 위한 방안을 제시한다.



[그림 1-1] 연구 분석의 흐름 및 의의

본 장에서 기술하는 전문건설업의 산업활동 실태는 전문건설업의 총괄적 상황과 전문건설업체의 영업실적 측면에 대하여 전문건설업의 공사수주실적추이, 원-하도급별 수주실적추이, 영업실적, 원-하도급별 수주공사규모, 업종별 원-하도급 수주공사규모 등을 중심으로 분석하였다.¹⁾

2005년도 공사수주계약실적은 57조 9,732억원 규모로서 전년도 56조 9,776억원 규모에 비하여 1.7%의 성장률을 보였다. 2000년 이후 공사수주계약실적이 매년 10% 이상 수준의 성장률을 보인 점을 감안하면, 2005년도에 전문건설업은 공사수주실적면에서 저 성장세를 보이고 있다. 특히 2002년에는 전년대비 공사수주규모가 예년과 달리 연간 22.8%의 높은 성장세를 보였다. 그러나 2004년에 성장세가 둔화되기 시작하여 2004년에 공사수주 계약건수는 전년대비 -0.7% 감소하였고, 2005년에는 공사건수면에서 전년대비 -4.4%의 감소율을 보였다(표 2-1참조). 여기에는 2005년도 건설투자동향이 저조한데 영향을 받은 것으로 분석된다. 한국은행 자료에 의하면, 2005년도 전반기 건설투자는 1/4분기 0.4%, 2/4분기 1.8% 수준의 증가율을 보였으며, 3/4분기와 4/4분기는 -0.8% 및 0.0%로 전분기 대비 감소율을 보였다. 8.31 부동산정책에 영향을 받아서 하반기 건설경기가 위축된데 따른 것으로 분석된다. 이에 따라 전문건설공사의 수주실적도 2005년에 전년대비 1.7%의 증가율을 보인것은 생산자 물가상승율 2.1%를 감안하면 -0.7%의 실질감소율을 보인 것으로 분석된다.

전문건설업의 영업활동은 원도급시장 보다는 하도급시장에서 조금 활발하였던 것으로 분석된다. 2005년도에 원도급 수주공사 계약실적은 15

1) 대한전문건설협회의 2006년 「전문건설업 실태조사 분석보고서」를 참조함

조 8,469억원 규모인데 비하여 하도급 수주실적은 42조 1,263조억원 규모로서 하도급 공사실적이 원도급 공사실적의 약 2.8배에 달하고 있다. 예년에 비하여 상대적으로 원도급 수주실적이 부진하였는데 이는 원도급 수주실적이 전년도의 15조 8,441억원 규모에 비하여 거의 답보상태인데 반하여, 하도급 수주실적은 전년도의 41조 1,324억원 규모에 비하여 2.4% 증가한데 연유한 것으로 분석된다. 그러나 2005년도 공사건수면에서는 원도급은 전년대비 0.8% 증가율을 보인 반면에, 하도급은 전년대비 -14.3% 감소율을 보였다(표 2-2참조).

전문건설시장의 수주공사의 건당 공사규모를 살펴보면, 원도급시장보다 하도급시장의 공사계약규모가 월등히 빠른 속도로 확대되고 있는 것으로 분석되고 있다. 즉 2005년도 원도급시장 수주공사의 건당 공사규모는 4,380만원 수준인데 비하여 하도급시장 수주공사의 건당 공사규모는 2억 6,330만원 수준으로 산출되고 있다(표 2-3참조). 하도급공사규모가 원도급공사규모의 대략 6배 수준에 달하고 있다. 지난 2000년도에서 2003년도 까지는 원·하도급의 건당 수주공사의 규모격차가 약 4배 수준이었다. 2004년에 원·하도급의 건당 공사규모에서 5배차이가 발생하였는데, 2005년에는 그 차이가 6배로 확대된 것이다. 전문건설업의 주된 공사수주시장이 하도급에 있음을 단적으로 보여주고 있는 것이다. 이렇게 볼 때, 전문건설업체는 대체로 하도급시장을 중점적으로 수주시장을 개척하여 영업활동을 하고 있는 것으로 분석된다.

<표 2-1> 전문건설업의 공사수주실적 추이

(단위: 건수, 백만원)

연도	계약건수		공사수주계약액	
	건수	증가율(%)	계약액	증가율(%)
2000	415,284	24.3	35,009,748	14.5
2001	498,452	20.0	39,410,314	12.6
2002	532,517	6.8	48,411,770	22.8
2003	549,021	3.1	54,580,340	12.7
2004	545,250	-0.7	56,976,665	4.4
2005	521,452	-4.4	57,973,236	1.7

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

주) 2005년도는 잠정치임

<표 2-2> 전문건설시장의 원-하도급별 수주실적추이

(단위: 건수, 억원)

연도	원도급계약실적				하도급계약실적			
	계약건수	증가율(%)	계약액	증가율(%)	계약건수	증가율(%)	계약액	증가율(%)
2000	275,189	22.8	115,041	18.4	140,095	27.4	235,056	12.7
2001	338,872	23.1	129,036	12.2	164,580	17.5	265,067	12.8
2002	352,883	4.1	151,613	17.5	179,634	9.1	332,504	25.4
2003	360,189	2.1	161,250	6.4	188,832	5.1	384,544	15.6
2004	358,634	-0.5	158,441	-1.8	186,616	-1.2	411,324	6.9
2005	361,473	0.8	158,469	0.0	159,979	-14.3	421,263	2.4

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

주) 2005년도는 잠정치임

<표 2-3> 전문건설시장의 원-하도급별 수주공사규모

(단위: 백만원)

연도	원도급수주공사 건당 공사규모		하도급수주공사 건당 공사규모	
	공사규모	증가율(%)	공사규모	증가율(%)
2000	41.8	-3.7	167.8	-11.5
2001	38.1	-8.9	161.1	-4.0
2002	43.0	12.9	185.1	14.9
2003	44.8	4.2	203.6	23.3
2004	44.2	-1.3	202.4	-0.6
2005	43.8	-0.9	263.3	30.1

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

주) 2005년도는 잠정치임

<표 2-4> 전문건설업체의 영업실적

(단위: 건수, 백만원)

연도	업체수		업체당 공사계약액	
	업체수	증가율(%)	계약액	증가율(%)
2000	31,627	6.5	1,107	7.6
2001	35,225	11.4	1,119	1.1
2002	36,144	2.5	1,339	19.7
2003	37,120	2.7	1,470	9.8
2004	38,328	3.3	1,486	1.1
2005	41,052	7.1	1,412	-5.0

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

주) 2005년도는 잠정치임

한편 2005년도 전문건설업체의 영업실적은 평균적으로 지난해에 비하여 감소한 것으로 분석되었다. 2005년도 업체당 공사계약규모는 1,412백만원 수준으로서 전년도의 1,486백만원 수준보다 -5.0%나 감소하였다.

그런데 2005년도 업체수는 전년도에 비하여 증가하였다. 2005년도 업체수는 41,051개로서 전년도의 38,328개보다 7.1%나 증가하였다. 따라서 전문건설업계의 전체적인 공사수주실적은 1.7% 증가하였으나, 업체수의 증가율이 약 4배 이상 높아 개별업체당 수주공사의 계약실적규모는 감소된 것이다(표 2-4참조). 그리고 전문건설시장의 수주경쟁질서는 2002년도 이후 2005년도에 가장 높은 업체수의 증가율을 보여 과당경쟁상이 다소 심화되었다고 볼 수 있다.

이러한 전문건설업체의 2005년도 계약실적을 전년도와 비교해 보면, 업체수면에서는 상대적으로 과다현상이 나타났으며, 공사물량면에서는 물가상승율을 감안하면 절대금액이 축소되었다. 따라서 전문건설업체의 경영상태는 전반적으로 공사수주실적의 감소로 인하여 인적 및 물적 경영요소에 대한 운용상황이 극히 어려운 상태에 놓여있다고 분석된다. 인적면에서는 기술·기능인력의 수급을 원활히 조절할 수 없는 상황에 빠질 수 있었으며, 물적면에서는 장비 및 자재조달 활용을 효율적으로 운영할 수 없는 비용체증현상이 나타났을 것으로 분석된다. 다른 시각으로 보면, 전문건설시장은 여전히 공사물량에 비하여 업체수의 상대적인 과다현상이 나타나고 있다고 할 수 있다.

전문건설업에 있어서 원도급의 비중이 높은 업종은 실내건축공사업, 철강재설치공사업, 삭도설치공사업, 준설공사업, 시설물유지관리업, 도장공사업, 기계설비공사업, 포장공사업, 조경식재공사업, 승강기설치공사업 등이며, 하도급의 비중이 높은 업종은 토공사업, 미장·방수·조적공사업, 석공사업, 비계공사업, 지붕판금·건축물조립공사업, 철근콘크리트공사업, 보링그라우팅공사업, 수중공사업, 강구조물공사업, 삭도설치공사업 등이다(표 2-5참조). 이 밖에 나머지 업종은 하도급 비중이 업계평균 이상을 보이고 있다. 대부분의 업종에서 하도급의 수주비중이 높은 현상은 일반건설업체의 직영 시공비율이 낮아진 것으로 분석할 수 있다. 다

시 말하면, 건설산업의 생산체계가 하도급계약에 의한 분업적 생산체계가 제자리를 찾아가고 있는 것으로 해석할 수 있다.

<표 2-5> 전문건설시장의 업종별 원-하도급별 수주공사규모

(단위: 백만원)

연도	원도급		하도급	
	건수	계약금액	건수	계약금액
실내건축	46,719	2,872,435(51.7)	13,631	2,683,169(48.3)
토공	8,937	728,512(8.2)	11,189	8,153,667(91.8)
미장·방수·조적	9,935	465,518(17.4)	15,288	2,216,947(82.6)
석공	6,912	307,563(23.2)	6,568	1,015,300(76.8)
도장	14,734	476,585(42.2)	11,523	653,488(57.8)
비계	2,792	231,218(23.0)	4,269	773,242(77.0)
금속창호	38,694	1,262,888(26.1)	27,144	3,576,544(73.9)
지붕건조	2,222	110,680(12.6)	5,083	764,463(87.4)
철콘	69,018	2,078,676(16.9)	16,719	10,246,608(83.1)
기계설비	60,802	2,928,971(39.6)	18,343	4,542,062(60.4)
상하수도	41,559	1,204,648(49.7)	5,922	1,219,028(50.3)
보링	2,995	91,523(17.8)	1,613	421,883(82.2)
철도궤도	247	92,455(68.9)	38	41,619(31.1)
포장	10,260	572,137(43.2)	4,954	750,830(56.8)
수중	382	32,907(4.6)	520	675,558(95.4)
조경식재	12,180	527,842(37.9)	4,804	864,946(62.1)
조경시설	5,077	215,844(24.8)	2,545	654,291(75.2)
강구조물	1,068	165,748(9.0)	3,838	1,682,624(91.0)
철강재	48	72,984(10.3)	147	637,150(89.7)
삭도설치	46	4,918(55.6)	12	3,925(44.4)
준설	67	213,270(64.8)	37	115,917(35.2)
승강기	1,169	64,333(46.7)	1,346	73,308(53.3)
시설물	25,610	1,125,234(75.8)	4,446	359,753(24.2)
합 계	361,473	15,846,904(27.3)	159,979	42,126,332(81.8)

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

주) ()안의 수치는 원-하도급 구성비임

본 장에서 기술하는 건설하도급의 불공정거래실태는 대한전문건설협회가 매년 발간하는 실태조사결과인 「전문건설업 실태조사 분석보고서」 중 건설하도급에 관한 부분을 참조하였다. 대한전문건설협회 실태조사는 해마다 실시하는 조사로서 전문건설업계의 기업경영에 관한 전반적 실태를 파악하여 문제점을 도출하고 문제해결의 정책적 기초자료로 제공하는데 목적을 둔 것이다. 본 연구에서 활용하고자 하는 실태조사는 2006년 4월부터 5월말까지 2개월 동안 조사된 것이며 대상 모집단 41,052개 업체중에서 기계설비공사업, 가스시설시공업, 난방시공업 및 시설물유지관리업을 제외한 34,790개 업체중에서 임의 추출법으로 15%에 해당하는 5,000개 업체를 표본집단으로 추출하여 조사된 것이다.

건설하도급은 계약단계, 시공단계, 대금수령단계, 준공 및 하자 이행단계로 나누어 설명할 수 있다. 건설하도급거래에서 발생하는 불공정거래 실태를 수주 및 계약단계, 시공단계, 대금수령단계, 준공 및 하자 이행단계별로 고찰한다.

1. 수주 및 계약단계의 실태분석

1) 원도급자의 저가 낙찰 부담의 하도급자 전가 실태

저가 낙찰이란 수주만을 목적으로 공사 원가를 밀도는 가격으로 투찰

2) 대한전문건설협회(2006)에서 발간하는 「전문건설업 실태조사 분석보고서」을 참조함.

하여 공사를 따내는 형태를 의미한다. 2001년 최저가낙찰제도가 다시 도입된 이래 낙찰률은 갈수록 낮아지고 있다. 2001년에는 평균 낙찰률이 65.98%였으나 매년 낮아져 2005년에는 60.84%로 60%를 겨우 상회하는 수준이었다(표 3-1참조). 현행 최저가낙찰제도³⁾하에서 낙찰가격은 기업의 이윤을 확보하기 어려운 수준이다. 저가 낙찰은 건설업체뿐만 아니라 발주자 및 소비자에게도 심각한 문제를 초래할 수 있다. 저가 낙찰된 공사의 경우 값싼 기자재 사용, 무리한 저가 하도급, 저급 기술 인력 사용 등 부실시공의 개연성이 높고 시설물의 안전에 대한 위협도 높아진다.

최저가낙찰제 시행 이후 만연된 저가입찰을 방지하기 위한 저가심의 제⁴⁾ 도입에도 불구하고 저가입찰은 여전히 지속되고 있는 것으로 나타났다. 원도급자는 저가입찰에 따른 부담을 저가하도급을 통해 하도급자에게 전가함에 따라 하도급자의 경영난 가중 및 부실공사의 개연성이 커지고 있다.

현재 물량 확보를 위한 업체간 과당경쟁속에서 기업경영 유지에 필요한 최소한의 고정비 확보를 위해 일단 수주하고 보자는 식의 저가투찰을 억제할 수 있는 제도적 장치의 미비로, 최저가낙찰제가 보편화된 선진국에서는 찾아 볼 수 없는 저가입찰이 국내 건설시장에서는 보편화되어 있어, 건설업체의 경영부실 초래 및 원·하도급자간 양극화를 심화시키는 결과를 초래하고 있다.

건설공사를 덤핑으로 수주(예가대비 60%대) 하더라도 원도급자가 하도급에 관한 모든 권한을 가지고 하도급자 선정함에 따라, 하도급할 공종

3) 1천억원이상 PQ공사에 도입('01. 10), 5백억원이상 PQ공사로 확대('03. 12), 3백억원이상 공사로 확대('06. 5)
4) '03. 12. 재정경제부 회계예규(최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성 심사기준)로 도입되어 부적정한 입찰금액으로 판정된 공종수가 일정비율 이하인 자를 낙찰자로 선정

및 하도급 금액 등을 결정하는 수직적 원·하도급체계가 형성되어 있으며, 저가하도급심사제도⁵⁾ 하에서도 순공사비에도 미치지 못하는 예가 대비 40%대 저가하도급이 합법적으로 허용되는 등 불합리한 도급체계 및 하도급자 선정방식으로 인해, 대·중소 건설업체의 상생협력을 저해하는 주요한 요인이 되고 있다.

이상과 같이 원·하도급자간 하도급공사대금을 결정하는 과정에서 공정하지 못한 계약관행이 지속되는 한 건전한 원·하도급관계의 정착을 기대하기는 어렵다.

<표 3-1> 최저가낙찰공사의 낙찰률 분포 및 평균 낙찰률

낙찰률	01년도	02년도	03년도	04년도	05년도	전체(%)
40%~50%미만	-	-	5	-	-	5(2.2%)
50%~60%미만	6	14	21	40	27	108(46.8%)
60%~70%미만	38	17	2	21	11	89(35.5%)
70%~75%미만	6	1	1	2	-	10(4.3%)
75%이상	-	2	6	6	5	19(8.2%)
계	50	34	35	69	43	231(100%)
평균낙찰률	65.98%	61.78%	58.41%	60.33%	60.84%	61.47%

※자료 : 최저가낙찰제도의 투찰형태분석 및 개선방안(이형우, 2006)

2) 하도급업체 선정과 관련된 비리·부패 실태

건설산업이 국민경제에서 상당한 비중⁶⁾을 차지하고 국가경제 성장발전을 견인하는데 지대한 공헌을 해왔음에도 불구하고, 국민들에게는 폭

5) 최저가낙찰제 시행으로 인한 저가하도급을 방지하기 위해 '00. 6. 건설교통부 고시(건설공사 하도급 심사기준)로 도입되었으며, 도급금액의 82%미만 저가 하도급시 심사 함.

6) 건설투자 GDP의 약 18.8%('04), 건설취업자 비중 전체 취업자의 약 8.1%('04)

리를 취하고 부정·부패로 얼룩진 산업이라는 부정적인 이미지를 형성하고 있다. 2005년 건교부의 「건설분야 반부패 세미나」를 살펴보면 건설산업의 경우 82.3%가 정경유착, 68.2%가 윤리의식 결여, 73.9%가 투명한 경쟁에 대한 부정적 의견, 86.6%가 부정부패에 연루되어 있다는 시각으로 보고 있다고 나타났다.

2006년 국가청렴위원회의 「계약·납품관련 부패방지에 대한 처벌 실효성 제고를 위한 제도 개선방안」을 고찰해본 결과, 하도급자는 원도급자로부터 공사를 하도급 받기 위하여 발주 담당 공무원에게 금품, 향응을 제공하거나 정·관계 인사에게 부정한 청탁을 하는 사례가 공공연하게 이루지는 것으로 나타났다. 원도급자의 협력업체로 등록되기 위해 불법적인 수주활동을 하는 등 하도급자 선정과 관련한 각종 부패·비리가 만연되어 있는 것으로 나타났다.

[부조리사례]

- 건설업체 D사 사장 송씨는 수해복구사업을 수주해 S업체에 90억원 규모의 하도급을 준 뒤 리베이트 명목으로 9억원을 받은 혐의로 구속('05. 1)
- W건설 현장소장 최씨등 2명이 석재공사를 하도급 받은 S석건설 대표 등으로부터 잘 봐달라는 청탁과 함께 200만원에서 최고 3천100만원을 받은 혐의로 구속('04. 8)
- 공사대금의 0.54%(연간 4,300억원)가 접대비나 상납금 등으로 지출(전국건설산업노동조합연맹 설문조사, '03. 5)
- 12년간 사법처리된 뇌물사건중 건설관련 55.3%(경실련조사, '05. 4)

※ 출처 : 계약·납품관련 부패방지에 대한 처벌 실효성 제고를 위한 제도 개선방안, '06. 4, 국가청렴위원회

3) 하도급 금액 결정시 불공정·불법행위 실태분석

건설하도급거래 첫 단계인 계약단계에서 계약서는 원·하도급사업자간의 약속이며, 계약이행을 담보할 수 있는 가장 기본적 요소이다. 더욱이 원도급자가 계약을 이행하지 않을 경우에 대비할 수 있는 최소의 장치가 된다. 따라서 합리적이고 적정한 원·하도급간의 계약은 공정한 거래행위의 시작이라고 할 수 있다.

그러나 하도급 계약에 있어서 원도급자는 하도급자에 대하여 대부분 우월적 지위를 가지고 있다. 이로 말미암아 경제적 약자인 하도급 사업자는 하도급계약 과정에서 대등한 계약조건을 주장하기 어려운 형편이다. 따라서 건설공사에 있어서 불공정한 하도급거래행위는 하도급공사의 계약금액을 결정하는 과정에서도 고질적으로 나타나고 있다.

실태조사결과에 의하면 하도급 공사금액을 원도급자가 일방적으로 현저히 낮게 결정하는 사례가 적지 않은 것으로 판명되었다. 원도급자는 도급받은 금액의 82% 이상으로 하도급 하여야 하나 후속공사 우선권 부여, 낮은 실행예산 등을 이유로 일정금액을 삭감하거나 하도급자간 최저가 경쟁을 시켜 단가인하 강요하고 있는 것으로 조사되었다. 조사대상업체의 24.8%의 업체가 이를 지적하고 있다. 이 때문에 하도급공사의 낮은 단가적용에 대한 결손보전을 추후공사로 전가한다는 사례를 지적한 업체비율은 39.1%로 나타나고 있다. 이 밖에 원도급업자가 비현실적인 타견적이나 가견적을 기준으로 하도급금액을 현저히 낮게 결정하는 사례를 지적하는 업체도 28.6%이며, 현실성 없는 공사대금의 결제조건 우대약속으로 하도급공사금액을 낮게 책정하는 사례를 지적한 업체비율도 7.5%로 나타났다.

하도급금액이 공사에정가액에서 차지하는 비율을 살펴보면, 60% 수준 이상인 것으로 조사되고 있다. 공사에정가액의 70% 수준 이상이라고 응

답한 비율은 56.8%로 나타나고 있다. 특히 하도급금액이 공사예정가액의 60%수준 이상이라는 누적업체의 비율은 80.3%로 나타났다. 이와는 대조적으로 예정가액의 50%수준 미만으로 하도급공사를 수주한다는 업체비율은 11.1%로 나타났으며, 이중에서 예정가액의 30% 미만으로 수주한다는 업체비율도 5.3%로 조사되었다.(대한전문건설협회, 2005b).

지금까지 전술한바와 같이 원·하도급자간의 하도급공사 대금결정 과정에서 공정하지 못한 계약관행이 양해되는 상황에서는 발전적인 원·하도급관계는 형성되기 힘들 것이다. 한편으로 하도급자는 이러한 원·하도급 관계를 극복하기 위해서는 독특한 기술적 능력을 배양하려는 자체 노력을 하지 않으면 안될 것이다. 표 3-2는 원도급자의 낮은 단가 적용 하도급금액 결정방법의 변화추세를 나타낸다.

<표 3-2> 원도급자의 낮은 단가적용 하도급금액 결정방법의 변화추세

(단위: %)

구분	00년도	01년도	02년도	03년도	04년도	05년도
(1)타견적 또는 가견적 기준강요	27.3	25.0	33.5	31.3	27.5	28.6
(2)대금결제 조건의 우대 약속대가	8.5	9.6	8.4	9.0	5.4	7.5
(3)추후 공사발주 약속대가	36.4	40.8	38.0	35.9	40.3	39.1
(4)일방적 낮은 단가적용	27.5	24.6	20.1	23.8	26.8	24.8
합 계	100	100	100	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)

하도급공사의 계약시 이중계약서 작성이 빈번이 이루어지는 것으로 나타났다. 주로 저가하도급 등을 은폐하기 위해 발주처에 하도급 신고를 하지 않거나 이중계약서 작성을 강요하고 있는 것으로 조사되었다. 이

중계약이란 명목계약서와 실제계약서를 이중적으로 작성하여 공사발주자 등 대외적으로는 명목계약서를 제시하고, 하도급사업자에게는 실질계약서의 내용에 따라 계약관계를 이행하도록 하는 계약형태를 말한다.

이중계약서작성의 목적은 실행 공사금액을 감액하기 위하여 하도급자를 교묘히 이용하는 것으로서 명목공사금액보다 감액된 실질 공사금액으로 시공할 것을 조건으로 하도급계약을 체결하여 공사수익을 확대하고자 하는데 있는 것이다. 실태조사결과 2005년도에 하도급 수주공사에서 이중계약서 작성을 요청받은 사실이 있다는 업체가 조사응답 업체의 33.9%로 예상외로 많은 것으로 조사되고 있다. 또한 2003년도 36.8%와 2004년도 41.5%에 비하여서는 다소 감소하고 있는 것으로 분석된다.(표3-3 참조) 이중계약서 위장계약 내용 사례는 표3-4에 이중계약시 실제 하도급계약금액과의 차이는 표 3-5에 나타내었다.

이러한 이중계약서 작성사례가 하도급공사 수주건수에서 차지하는 비중은 대체로 30% 미만으로 조사되었다. 물론 10%의 비중밖에 안된다는 업체비율이 56.4%로 과반수를 상회하지만, 10~30%의 비중을 점한다는 업체비율이 28.9%로 나타났다. 특히 이중계약건수가 하도급계약건수의 50%를 넘고 있다는 업체비율이 6.5%였으며, 그 비중이 하도급계약건수의 70% 이상이라고 응답하는 업체의 비율도 1.7%였다(대한전문건설협회, 2006b). 이러한 이중계약행위가 발생하는 이유는 현재 건설산업기본법에서 이중계약서의 작성을 규제하고 있지만 현실적으로 제재가 미약한데 있다. 또한 하도급법에는 이중계약에 대한 규제조항이 없으며, 불공정하도급거래여부의 판단시 실제계약서가 아닌 명목계약서를 기준으로 판단하고 있다. 따라서 하도급계획서제출제도의 신설시 이중계약서를 방지하기위한 보다 명확하고 실효성을 확보할 수 있는 제재방안의 도입이 필요한 것으로 판단된다.

<표 3-3> 이중계약서 작성 요청 사실 여부

(단위: %)

구분	03년도	04년도	05년도
(1)간혹 있었음	29.8	34.3	28.9
(2)빈번히 있었음	7.0	7.2	5.0
(3)없었음	63.2	58.4	66.1
합계	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

<표 3-4> 이중계약서 위장계약 내용사례

(단위: %)

구분	업체수	구성비
(1)하도급계약 금액	345	83.1
(2)계약당사자의 명의	23	5.5
(3)하도급계약서상 일반적 조항	29	7.0
(4)기타	18	4.4
합 계	415	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

<표 3-5> 이중계약서 실제 하도급계약금액과의 차이

(단위: %)

구분	업체수	구성비
(1)5% 미만	14	4.6
(2)5-9%	41	13.5
(3)10-14%	102	33.6
(4)15-19%	42	13.8
(5)20-29%	54	17.8
(6)30-49%	22	7.2
(7)50% 이상	29	9.5
합 계	304	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

불공정계약행위로서 대금지급·정산과정에서 분쟁발생시 책임을 회피하기 위해 계약서 자체를 교부하지 않거나 설계변경, 추가공사 발생시 변경계약서 작성을 거부하고 있는 것으로도 조사되었다. 하도급부분에 대한 현장설명시 중요항목에 대한 품목, 수량, 단가 등을 고의로 누락시켜 추가비용을 하도급자에게 전가시켜 하도급 금액을 낮추는 사례도 적지 않은 것으로 나타났다. 또한 표준하도급계약서를 변경하거나 불리한 조건의 특약사항을 별도로 명시하여 4대 보험료(노무비의 10.2%)를 반영하지 않는 것으로 조사되었다.

2. 시공단계의 실태분석

건설하도급의 두 번째 단계인 시공단계에서는 경제상황 또는 시공환경의 변동으로 가끔 계약금액의 조정이 필요하게 된다.

이와 관련하여 실태조사로 나타난바에 의하면, 일반적으로 원도급자가 하도급대금을 부당하게 감액하는 사례를 지적하는 업체가 많은 것으로 분석되고 있다(표 3-6참조). 원도급자의 부당한 하도급대금 감액사례를 지적한 업체비율이 조사응답업체의 39.8%로 나타나고 있으며, 이중 4.7%의 업체는 이런 부당한 감액사례가 빈번히 일어나고 있다고 지적하고 있다. 한편 응답업체의 60.2%의 업체는 부당한 하도급대금의 감액사례가 없다고 응답하고 있으며, 이중 18.2%의 업체는 전무한 것으로 조사되었다.

원도급자가 하도급대금을 부당하게 감액하는 경우 그 형태를 살펴보면(표 3-7참조), 첫째 유형으로서 경제상황의 변동사유로 협조요청방식으로 이루어진다는 업체비율이 응답업체의 23.2%로서 가장 높은 업체비율을 보이고 있으며, 둘째 유형으로 하도급금액을 결정할 때 하도급자의 경미한 과오를 이유로 감액한 사례를 지적한 비율이 18.2%이며, 셋째 유형으로는 준 조세성격의 공과잡비를 하도급자에게 전가 부담시킨다는 업체비율이 18.0%로 나타나고 있다. 이 밖에 원도급자의 공사채산성을 빌미로 하도급대금을 감액하거나 현금지급조건 또는 기성금 조기 지급조건 등을 빌미로 하거나 아니면 시공물품의 구매조건을 내세워서 하도급대금을 감액하는 사례를 지적하는 업체비율도 34.3%에 이르고 있다.

현행 하도급법에 의하면 공사 착공후 원도급자가 발주자로부터 공사계약금액을 증액 받은 경우에는 하도급사업자에게도 해당 공사금액을 증액 조정해 주어야 한다고 규정하고 있다.⁷⁾ 이와 관련하여 하도급계약

7) 하도급법 제16조 참조

체결이후에 계약금액의 상향조정 사례를 살펴보면, 원도급 공사금액이 어떤 사유로 증액되는 경우에도 같은 조건으로 하도급 공사금액을 증액시켜주지 않는 사례가 지적되었다. 일부 업체의 지적이기는 하나, 조사 응답업체의 29.93%의 업체가 원도급공사금액이 증액되었다 하더라도 하도급공사금액이 증액된 사례가 없거나 심지어 원도급공사금액이 증액되었는지 모르는 경우가 있음을 지적하고 있다(표 3-8참조). 표 3-8에서 알 수 있듯이 2000년도부터 2005년도까지의 하도급금액 증액 실태 조사결과 추이를 비교하면, 공사금액의 증액 조정 실태는 비슷하며 개선되지 않고 있는 것으로 나타났다.

조사응답업체의 70.1%의 업체는 원도급공사금액이 상향조정되면 이에 따라 하도급금액도 상향조정되는 것으로 응답하고 있다. 당연히 공사금액이 어떠한 사유로 변경되는 때에는 이와 관련한 부분공사의 금액도 조정되는 것이 합리적인 현상이다. 그럼에도 불구하고 일부업체가 전체적으로 공사금액이 변경되었음에도 부분공사금액이 조정되지 않는다는 사례는 원·하도급관계가 불공정하게 이루어지고 있음을 단적으로 입증하는 것이다.

이를 실효성차원에서 분석해 보면, 원도급 공사금액이 상향조정된 사실조차 하도급사업자들이 알 수 없는 경우가 있음을 볼 때 이에 대한 대책을 강구해야 할 것으로 보인다. 하도급법에서도 원도급자가 발주자로부터 계약금액의 조정을 받은 경우에는 조정 받은 날로부터 30일 이내에 하도급사업자에게도 조정해 주어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 원도급자가 스스로 조정해주지 않는다면 하도급사업자는 원도급자가 발주자로부터 조정 받은 사실을 모를 수 밖에 없다. 따라서 실효성을 확보하기 위해서는 발주자가 이에 대하여 별도로 원도급자에 대한 확인, 점검 등의 관리 방안이 필요한 것으로 판단된다.

그 밖에도 산재발생시 감점 등의 불이익을 우려하여 이를 은폐하도록

강요하고 그에 따른 부담을 하도급자가 부담토록 부당하게 전가시키는 사례가 나타났으며, 하도급 통보, 저가하도급 심사 등 하도급관련 제한 규정을 면탈하기 위해 전문건설업자가 시공하여야 할 건설공사를 현장 납품, 설치조건의 물품구매, 제조납품으로 발주하는 사례도 조사되었다.

<표 3-6> 원도급자의 부당한 하도급대금 감액사례

(단위: %)

구분	업체수	구성비
(1)자주 있었다	45	4.7
(2)가끔 있었다	339	35.1
(3)거의 없었다	406	42.0
(4)전혀 없었다	176	18.2
합 계	966	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)

<표 3-7> 하도급대금의 부당한 감액사례 형태

구분	업체수	구성비
(1)협조요청방식 및 경제상황변동사유	192	23.2
(2)현금지급조건 및 지급기일전 지급조건 방식	93	11.3
(3)경미한 과오를 이유로	150	18.2
(4)시공물품구매조건	86	10.4
(5)자재물가의 변동이유로	33	4.0
(6)채산성발미로	104	12.6
(7)준 조세부담의 전가방식	149	18.0
(8)기타	19	2.3
합 계	826	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)

<표 3-8> 원도급공사금액 증액시 하도급금액 조정 유무 실태

(단위: %)

구분	00년도	01년도	02년도	03년도	04년도	05년도
(1)거의 적용받음	33.9	36.9	45.7	37.3	40.4	34.7
(2)가끔 적용받음	33.4	31.7	29.3	32.6	31.3	35.4
(3)적용받은적 없음	22.7	22.1	13.9	21.5	18.3	20.0
(4)계약금액의 조정 사실 모름	10.0	9.3	11.1	8.6	10.0	9.9
합 계	100	100	100	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)

3. 대금수령단계의 실태분석

건설하도급에 있어서 마지막 단계는 공사대금 지급단계로 공사가 착공된 후에 지급되는 기성금과 공사 완성후의 준공금 등으로 구분될 수 있다. 이들 공사대금은 시공업체의 기업운영자금이 된다는 점에서 기업자금 회전과 직결되어 있으며, 특히 전문건설업체는 기업금융능력이 크지 못하여 공사대금에 전적으로 의존하여 기업자금을 회전시키고 있다. 따라서 전문건설업체의 하도급공사 대금인 경우에는 그 지급을 법적으로 규제하고 있다. 현행 하도급법에서는 원도급자가 공사 발주자로부터 기성금을 수령하였을 때에는 15일 이내에 하도급사업자에게도 해당 기성금을 지급하도록 규정하고 있다. 그리고 원도급자가 공사 발주자로부터 준공금을 받은 때에도 15일 이내에 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있다.⁸⁾ 또한 발주자로부터 기성금을 받지 않았더라도 목적물 수령일로

8) 하도급법 제13조 참조

부터 60일 이내에 지급하도록 되어 있다. 이와 같이 하도급대금에 관하여 법정지급기일내에 지급하도록 법률로 규정하고 있음에도 실제로는 잘 준수되지 않고 있는 것으로 분석되었다.

1) 하도급 공사대금의 수령 실태 분석

전문건설업체는 기업금융능력이 공사대금의 적기 수령에 의해 좌우된다. 따라서 공사 착수금이나 기성금이 적기에 수령되지 않으면, 자금경색현상에 빠지게 되므로, 이러한 공사대금은 당연히 현금수령을 전제로 하는 것이다. 전문공사의 공사대금의 현금결제가 종전보다 증가한 현상을 보여주고 있으나, 여전히 어음결제 비중이 높은 것으로 조사되었다.

전문공사대금의 현금결제비율은 원도급 공사의 경우에는 공사금액의 41~60%수준이라는 업체비율이 10.6%, 공사금액의 61~80% 수준이라는 업체비율이 7.2%, 공사금액의 80%를 초과한다는 업체비율이 73.5%로 나타나고 있다. 공사대금의 어음지급비중이 높아져서 공사금액의 20% 정도만 현금결제한다는 업체비율은 3.0%로 전년도의 6.1%에 비하여 볼 때, 다소 개선된 것으로 분석된다.

반면에 어음결제비율은 공사대금의 41~60%수준이 대체를 이루고 있으며, 41%미만이라는 업체비율은 38.1%이며, 60%를 상회한다는 업체비율은 30.8%로 나타나고 있다(표 3-9참조).

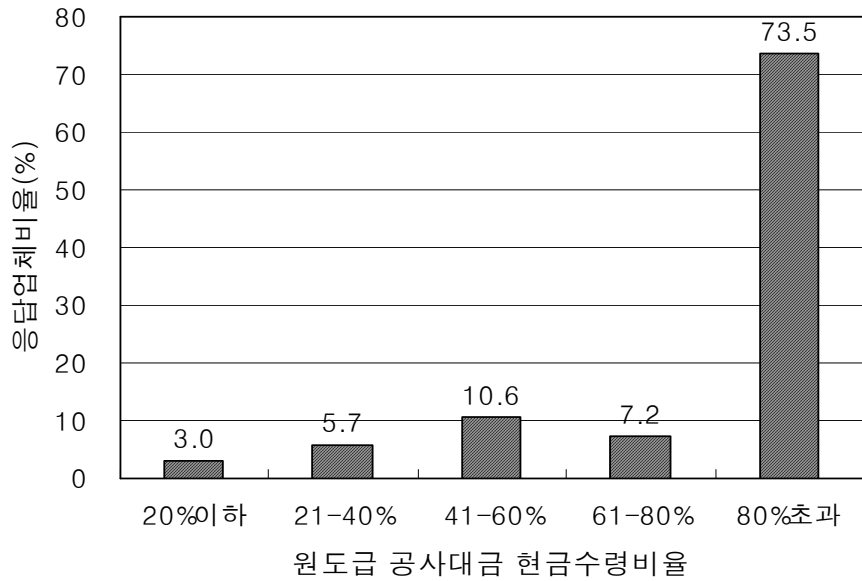
이에 비하여 하도급의 경우는 현금결제비율이 공사금액의 41~60%수준이라는 업체비율이 가장 높은 25.7%로 나타나고 있으며, 다음으로 공사금액의 61~80%수준이라는 업체비율이 12.0%, 공사금액의 80%수준을 초과한다는 업체비율이 38.1%로 조사되었다. 하도급공사에서의 어음지급비율은 공사금액의 20%이하라는 업체비율은 16.5%인데 비하여 공사금액의 80%를 초과한다는 업체비율은 15.1%로 조사되었다. 최근에 들어

서는 기업구매전용카드나 기업구매자금대출 및 외상매출 채권담보대출 등의 현금성 지급형태로 공사대금을 결제한다는 업체도 적지 않게 나타나고 있다. 응답업체의 12.3%의 업체는 이런 현금성 결제방식으로 공사대금을 수령하는 것으로 나타나고 있다. 응답업체의 34.1%는 공사대금의 20%이하 정도를 현금성 결제방식으로 대금을 수령한다고 응답하고 있으나, 15.4%의 업체는 공사대금의 80%이상을 현금성결제방식으로 대금을 수령한다고 조사되었다. 그러나 아직까지 현금성 결제방식이 보편적인 결제방식이 아니며, 조사대상업체의 12.3%에 해당하는 업체가 이에 응답하고 있으나 이 업체비율은 지난행의 18.1%를 약간 하회하고 있다. 전체적을 볼 때, 하도급 공사대금의 수령형태는 현금 50.0%, 어음 37.7%, 현금성 결제 12.3%로 대별된다(표 3-10참조). 이상과 같은 원·하도급의 경우를 비교하면, 어음지급비율이 원도급의 경우보다는 하도급의 경우가 높은 것을 알 수 있다.

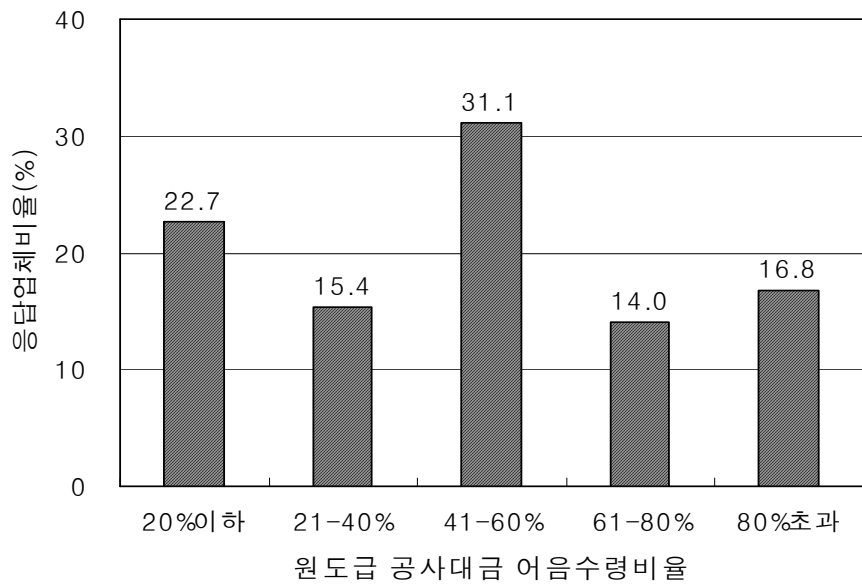
<표 3-9> 전문건설업체의 원도급 공사대금의 수령형태

구분	현금		어음	
	응답업체수	응답업체비율(%)	응답업체수	응답업체비율(%)
(1)20%이하	25	3.0	65	22.7
(2)21-40%	48	5.7	44	15.4
(3)41-60%	89	10.6	89	31.1
(4)61-80%	60	7.2	40	14.0
(5)80% 초과	615	73.5	48	16.8
합 계	837	100	286	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)



[그림 3-1] 전문건설업체의 원도급 공사대금의 현금 수령 실태

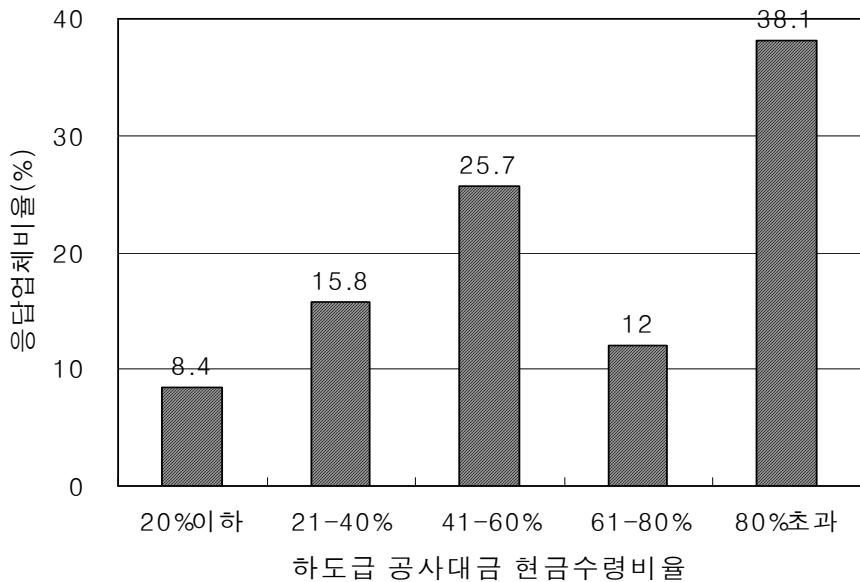


[그림 3-2] 전문건설업체의 원도급 공사대금의 어음 수령 실태

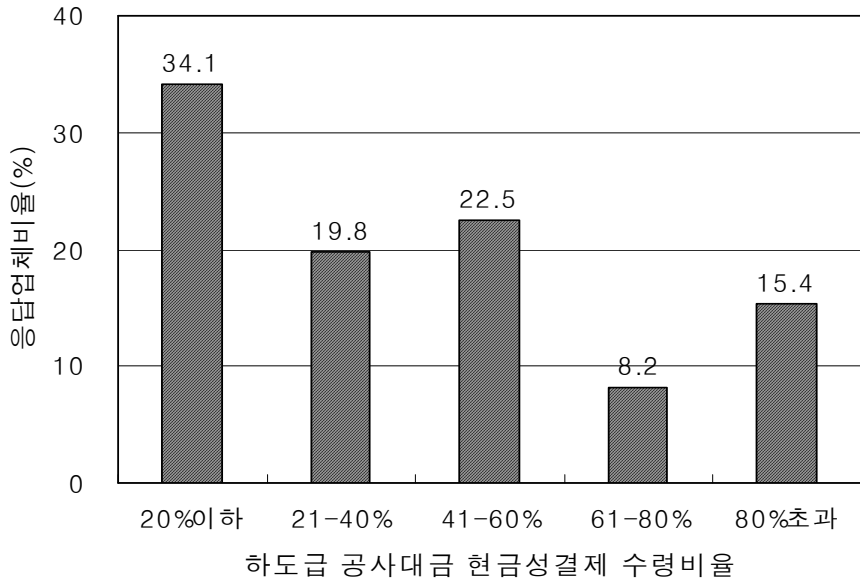
<표 3-10> 전문건설업체의 하도급 공사대금의 수령형태

구분	현금		현금성결제		어음	
	응답업체수	응답업체 비율(%)	응답업체수	응답업체 비율(%)	응답업체수	응답업체 비율(%)
(1)20%이하	62	8.4	62	34.1	92	16.5
(2)21-40%	117	15.8	36	19.8	97	17.4
(3)41-60%	190	25.7	41	22.5	181	32.5
(4)61-80%	89	12.0	15	8.2	103	18.5
(5)80% 초과	281	38.1	28	15.4	84	15.1
합 계	739	100	182	100	557	100

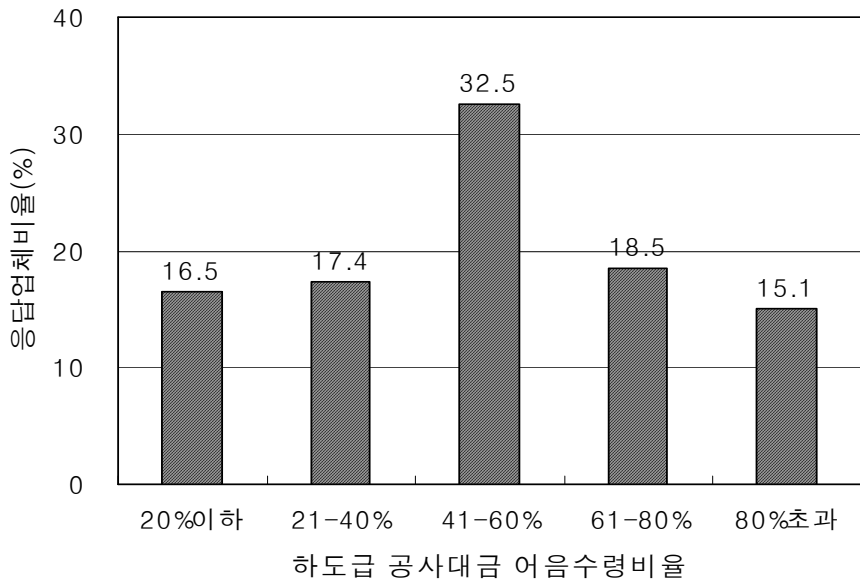
※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)



[그림 3-3] 전문건설업체의 하도급 공사대금의 현금 수령 실태



[그림 3-4] 전문건설업체의 하도급 공사대금의 현금성결제 수령 실태



[그림 3-5] 전문건설업체의 하도급 공사대금의 어음 수령 실태

이러한 어음지급비율의 변동추이를 살펴보면, 원도급의 경우 전체적으로 축소되고 있는 추세를 알 수 있으며, 하도급의 경우도 어음지급비율이 축소되고 있다(표 3-11, 12 참조). 공사대금의 어음지급비율이 축소되는 추세는 바람직한 경향이기는 하지만, 이 추세가 공사량의 대폭적인 감소현상으로 불가피하게 나타난 현상일 때는 어음지급비율은 앞으로 지속적으로 축소되어져야 할 것이다.

<표 3-11> 전문건설업체의 원도급 공사대금의 어음비중 실태추세

(단위: %)

구분	01년	02년	03년	04년	05년
(1)20%이하	15.0	19.7	17.0	24.3	22.7
(2)21-40%	21.2	12.0	13.7	11.6	15.4
(3)41-60%	31.3	27.8	33.6	28.8	31.1
(4)61-80%	18.9	22.6	19.9	15.6	14.0
(5)80% 초과	13.6	17.9	15.8	19.7	16.8
합 계	100	100	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

<표 3-12> 전문건설업체의 하도급 공사대금의 어음비중 실태추세

(단위: %)

구분	01년	02년	03년	04년	05년
(1)20%이하	9.9	13.3	15.5	19.8	16.5
(2)21-40%	16.7	19.0	19.5	20.7	17.4
(3)41-60%	31.5	31.3	31.5	30.4	32.5
(4)61-80%	24.2	16.5	17.8	13.4	18.5
(5)80% 초과	17.7	19.9	15.7	15.7	15.1
합 계	100	100	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

이상과 같이 전문공사의 대금지급방식이 어음결제에 의존하고 있으면서도 공사대금조 수취어음은 결제만기일 2~3개월의 중기어음형태가 주종을 이루고 있다. 원도급공사의 경우에는 수취어음의 만기결제일이 30일 이하라는 업체는 전체의 22.0%, 31~60일 이하라는 업체는 33.4%, 61~90일 이하라는 업체는 28.8%, 91~120일 이하라는 업체는 13.2%이며, 120일을 초과 한다는 업체비율도 2.6%로 나타나고 있다. 전체적으로 보면, 30일 이하의 단기어음으로 공사대금을 결제한다는 업체는 22.0%에 불과하고, 31~90일 이하의 중기어음에 의하여 공사대금을 결제한다는 업체는 전체의 62.2%로서 과반수를 넘고 있다. 심지어 90일을 초과하는 장기어음으로 공사대금을 결제한다는 업체는 15.8%로 나타나고 있다. 공사대금을 중·장기 어음으로 결제하는 현상은 하도급공사의 경우에는 더욱 심각하게 지적되고 있다. 즉 30일 이하의 단기어음으로 공사대금을 결제한다는 업체는 전체의 5.4%로 미미하고, 31~90일 이하의 중기어음에 의존한다는 업체는 전체의 55.9%로 과반수를 상회하고 있으며, 3개월을 초과하는 장기어음으로 공사대금을 지급받고 있다는 업체는 전체의 38.7%로 지난해 39.7%보다 낮게 나타나고 있다. 특히 120일을 초과하는 초장기 어음으로 결제한다는 업체도 전체의 9.3%로 전년도의 9.0%보다 높게 나타나고 있다(표 3-13참조).

<표 3-13> 전문건설업체의 공사대금조 수취어음의 평균만기일

구분	원도급		하도급	
	응답업체수	응답업체 비율(%)	응답업체수	응답업체 비율(%)
(1)30일 이하	85	22.0	35	5.4
(2)31-60일	129	33.4	148	22.8
(3)61일-90일	111	28.8	215	33.1
(4)91일-120일	51	13.2	191	29.4
(5)121-150일	9	2.3	49	7.6
(6)150일 초과	1	0.3	11	1.7
합 계	386	100	649	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)

장기어음에 의한 결제추세를 살펴보면, 원도급의 경우 120일 이상의 초장기 어음으로 공사대금을 결제하는 사례를 지적하는 업체비율을 2000년 이후 지속적으로 낮아져 개선되는 경향을 보여주고 있다. 61~90일의 중기 어음결제사례를 지적하는 업체비율은 2002년에 34.9%, 2003년에 34.7%, 2004년에 38.0%로서 점점 높아져 왔으나, 2005년에는 28.8%로 떨어져 개선기미를 보이고 있다. 그리고 30일 이하의 단기어음의 결제비중이 많다는 업체비율은 2003년에 11.6%, 2004년에 15.4% 수준에서 2005년에는 22.0%로 크게 높아져 역시 개선기미를 보여주고 있다(표 3-14참조). 이처럼 단기어음결제비중은 그 동안 장기어음사례가 많이 시정되면서 높아진 것으로 분석된다.

하도급의 경우 120일 이상의 초장기 어음 결제사례는 2000년 이후 뚜렷한 개선 경향을 보이지 않고 있다. 61~90일의 중기 어음결제사례의 경우 2002년 이후 조금씩 감소하는 개선의 경향을 보이고 있으나 여전히 응답업체비율이 30%를 상회하고 있다. 30일 이하의 단기어음의 응답

업체비율이 2000년 이후 소폭이지만 계속 증가하고 있어 바람직한 경향으로 다소 개선되고 있는 것으로 나타났다(표 3-15참조).

상기와 같이 전문공사의 공사대금조 수취어음이 장기어음의 형태로 지급되고 있다는 사실은 전문건설업체의 자금사정이 공사수주로 말미암아 호전되기보다는 오히려 경색시키는 원인을 제공하고 있다. 이와 같이 전문공사의 공사대금이 장기어음을 지급되고 있음에도 불구하고, 특히 하도급공사에 있어서 공사대금의 법정기일이내의 지급실태를 보면, 이를 준수하지 않는 사례가 많다. 건설산업기본법에서는 원도급자가 공사발주자로부터 기성금이나 준공금을 수령하였을 때는 수령일로부터 15일 이내에 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있다. 이는 원·하도급자간의 신의성실한 생산관계로 발주자는 설계내용대로 건설한 시공과정이 이루어질 것을 기대하는 동시에 시공기능을 전담하는 전문건설업체를 보호 육성한다는데 의의가 있는 것이다.

<표 3-14> 전문건설업체의 원도급공사 수취어음 평균 만기일 실태추세

(단위: %)

구분	01년	02년	03년	04년	05년
(1)30일 이하	11.6	15.2	11.6	15.4	22.0
(2)31-60일	33.6	32.5	34.4	29.9	33.4
(3)61-90일	33.3	34.9	34.7	38.0	28.8
(4)91-120일	17.1	12.1	16.5	14.0	13.2
(5)121-150일	3.9	4.2	2.4	0.9	2.3
(6)150일 초과	0.5	1	0.4	1.8	0.3
합 계	100	100	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회, 2006. 9)

<표 3-15> 전문건설업체의 하도급공사 수취어음 평균 만기일 실태추세

(단위: %)

구분	01년	02년	03년	04년	05년
(1)30일 이하	2.2	2.2	3.7	4.7	5.4
(2)31-60일	18.0	23.9	22.9	20.5	22.8
(3)61-90일	29.9	39.7	36.0	35.1	33.1
(4)91-120일	42.6	26.0	29.5	30.7	29.4
(5)121-150일	5.9	7.0	6.7	7.3	7.6
(6)150일 초과	1.4	1.2	1.2	1.7	1.7
합 계	100	100	100	100	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

2) 공사대금 수령시의 불공정 실태 분석

전문건설업체는 기업금융능력이 크지 못하여 공사대금에 전적으로 의존하여 기업자금을 회전시키고 있다. 대개 공사대금은 공사착수전의 시공 준비금조의 선급금과 공사착수후의 정기적인 기성금 그리고 공사완성후의 준공금 등으로 구분하여 지급되고 있다. 수주공사를 시공함에 있어서는 이런 공사대금이 적기에 원활히 지급 되지 않으면, 주어진 공사기간에 수주공사를 완공하는데 금융적 문제가 야기하게 된다. 그러므로 전문건설업체의 하도급공사에 있어서 공사대금에 대하여 그 지급을 법적으로 통제하고 있는 것이다. 또한 하도급대금에 대한 법정 지급기한을 지키지 않을 때는 당연히 지급기일의 초과에 대한 지연이자 또는 어음지급의 경우 어음할인료를 지급하여야 한다. 그러나 조상응답업체의 60.0%의 업체가 부정적 응답을 하고 있으며 이중 6.1%의 업체는 그런 법규가 있는지도 모르는 것으로 조사되었다. 물론 조상응답업체의

40.0%는 법정 이자나 할인료를 지급받은 사례가 있는 것으로 조사되고 있다. 이 중 19.0%의 업체는 대부분 지급받는 것으로 나타났다(표 3-16 참조).

하도급대금의 지급에 대하여 원도급자가 공사 발주자로부터 현금수령인 때는 하도급자에게도 당연히 현금지급을 하여야 한다. 그러나 조사결과에 의하면, 조사응답업체의 51.5%의 업체가 현금으로 지급받지 못한 것으로 나타났다. 이 중 21.3%의 업체는 이에 관한 법규자체를 알지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 물론 조사응답업체의 48.5%는 원도급자로부터 법령에 규정한 대로 현금수령하는 것으로 조사되었다(표 3-17 참조). 상기와 같이 법률로써 하도급대금에 관하여 법정기일내 지급을 규정하고 있어도 실제로는 잘 준수되지 않고 있으며, 특히 수주공사의 원활한 착공을 위한 선급금에 있어서도 원도급자가 공사발주자로부터 선급금을 수령하면 하도급자에게도 당연히 공사착수금인 선급금을 지급하여야 한다. 조사결과, 선급금을 지급받은 사실이 없다고 지적하는 업체비율이 응답업체의 43.3%로 나타나고 있다. 선급금을 제대로 수령하지 못한다는 업체를 포함하면 응답업체의 56.7%로 거의 과반수에 이르고 있다(표 3-18 참조). 선급금은 공사대금이 청산될 때까지 시공업체의 기업운영자금의 부족분으로 남게 되어 자금사정을 악화시키는 요인이 되는 것이다. 이와 함께 하도급공사의 공사착수후의 기성금에 있어서도 기성금의 청구·수령과정은 법규준수와는 달리 원도급자의 일방적인 기성금 지급에 전적으로 의존하거나 아니면 하도급자가 원도급자에게 사전협의하는 등의 유형이 나타나고 있다. 이러한 기성금의 청구·수령과정에서는 법정기일내의 기성금 지급은 기대할 수 없는 일이다.

<표 3-16> 하도급대금의 법정지급기간 초과시 어음할인료 및 지연이자 수령실태

구분	업체수	구성비
(1)대부분 지급받음	160	19.0
(2)가끔 받는다	176	21.0
(3)받은 적이 없음	453	53.9
(4)법규자체를 모르겠다	51	6.1
합 계	840	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

<표 3-17> 원도급자가 발주자로부터 수령한 현금비율로 하도급대금의 현금수령 실태

구분	업체수	구성비
(1)대부분 지급받음	238	27.3
(2)가끔 받는다	185	21.2
(3)받은 적이 없음	264	30.2
(4)법규자체를 모르겠다	186	21.3
합 계	873	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

<표 3-18> 원도급자의 선급금 수령시 하도급공사 적용실태

구분	업체수	구성비
(1)선급금을 수령하는 편임	410	42.8
(2)체대로 선급금을 수령 못함	133	13.9
(3)원도급자로부터 선급금 지급 없음	229	23.9
(4)원도급자의 선급금 수령 사실 모름	186	19.4
합 계	958	100

※자료 : 전문건설업 실태조사 분석보고서(대한전문건설협회. 2006. 9)

3) 준공 단계 및 기타 불공정 사례

준공단계에 있어서 준공기일 임박을 이유로 야간시공 등 신속시공을 강요하고도 추가 공사대금을 인정하지 않는 불공정 행위가 나타났으며, 공사완공 후 정산해 주기로 시공을 지시하고도 이를 무시하고 추가금액 지급을 거절하거나 실제 소요된 정산금액을 삭감하는 불공정 행위도 조사되었다.

하도급대금지급보증서와 관련하여 하도급 통보시 발주처에는 하도급대금지급보증서 사본을 제출하고, 하도급자에게는 교부하지도 않고 원도급자가 보관하거나 지급보증계약 자체를 해지하고 있음이 조사되었다. 또한 기성검사와 관련하여서는 기성검사를 기피하거나 지연, 기성금액 축소, 세금계산서 발행 지연 등으로 대금지급을 고의로 지연하는 사례도 조사되었다.

하도급제도와 관련한 외국의 사례를 고찰해 본 결과 하도급거래의 양태는 각 나라의 경제적, 문화적 배경에 따라 상이하였다. 미국 등 계약 문화가 발달한 서구에서는 원도급자와 하도급자간의 하도급거래는 계약 자유의 원칙을 존중하여 정부개입을 자제하고 있다. 따라서 우리나라나 일본처럼 하도급과 관련된 특별한 법령은 없다. 다만, 미국, 프랑스, 독일의 경우 입찰시 하도급업자의 명단, 하도급 공사, 금액 등을 제출하도록 하여 하도급 사업자의 권익을 보호하고 있다.

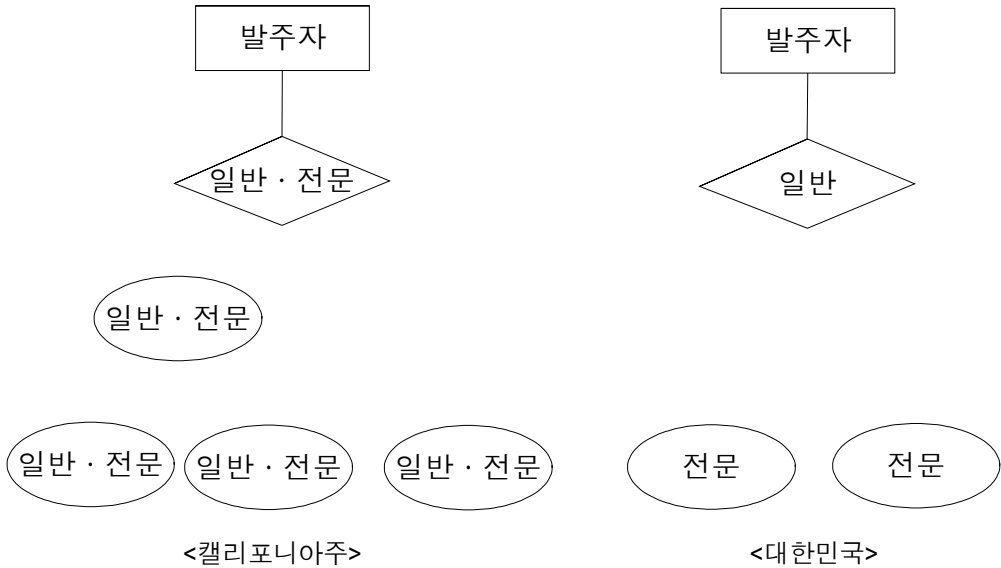
1. 미국 캘리포니아주의 하도급 제도⁹⁾

1) 하도급 자격 규정

하도급 공사를 시공하기 위해서는 반드시 해당 공종의 면허를 취득하여야 한다. Class A와 Class B 업체, 소위 일반 건설업체에도 해당 공종의 Class C 면허를 소지하면 하도급 시공에 참여할 수 있도록 되어 있다. **그림 4-1**에서 보여주듯이 일반건설업과 전문건설업 Class A, Class B, Class C 면허의 중복 보유가 허용되며 일반건설업 면허를 소지하고도 전문건설업 면허를 가지고 있으면 하도급 공사에 참여할 수 있다. 해당면허가 없더라도 해당면허를 소지한 하도급자를 고용하여 공사를 시킨다면 이 역시 제한이 없다. 이러한 의미에서 캘리포니아 주에서는

9) Gibbs, Kenneth C. and Hunt, Gordon, "California Construction Law", 16th Edition, Aspen Publishers, 2000.

일반 및 전문 면허는 있으되, 일반 및 전문 업자는 없다고 할 수 있다. 필요하다면 일반이 전문으로, 혹은 전문이 일반건설 면허로 사업을 확장할 수 있기 때문이다. 표 4-1은 미국 캘리포니아주의 공종분류를 나타내고 있다.



[그림 4-1] 캘리포니아주의 하도급업역

2차, 3차의 중층 재하도급에 대한 별도의 규정이 없다. 그러나 과도한 중층의 하도급은 발주자가 하도급 승인을 거부할 수 있고, 부실시공에 대해서는 원도급자가 책임을 일차적으로 부담하고 있으므로 하도급 구조의 적정성 여부는 자율적으로 규제되고 있다고 할 수 있다.

공공공사에서는 캘리포니아 하도급공정화법(Subletting and Subcontracting Fair Practices Act)에 따라서 하도급 공사 금액이 원도급 입찰액의 0.5% 이상이 되는 하도급 공사는 건별로 모두 해당 하도급업체와 하도급 공사를 원도급 입찰시에 미리 지명하여 제출하도록 하고 있다.

이 때 지명하지 않은 부분의 공사는 원칙적으로 원도급업체가 직접시

공하는 것으로 간주하고 있으며, 미지명 공사를 하도급하면 원도급업체는 이 법의 위반으로 벌금과 주건설면허청의 징계 대상이 된다. 단 공공의 비상 상황이나 필요가 있는 경우 예외적으로 지명하지 않은 공사라도 하도급을 허용하기도 한다. 따라서 하도급 여부, 재하도급에 대한 직접적인 규제는 없으나 발주자에게 신고, 사전승인을 받도록 함으로써 부적절한 하도급 시공을 방지하고 있다. 미국 캘리포니아주의 공종분류를 표 4-1에 나타내었다.

<표 4-1> 미국 캘리포니아주의 공종 분류

구 분	공 종	
일반건설업	Class A : 1) 엔지니어링업자 Class B : 2) 일반 건축업자	
전문건설업 (Class C)	3) 단열 및 음향 4) 보일러·온수·난방 5) 단순목공 6) 마무리 목공 7) 저압전기 8) 콘크리트 9) 건식벽체 10) 전기 11) 엘리베이터 12) 토공사·포장 13) 울타리 14) 바닥 15) 방화 16) 유리 17) 온풍난방·공조 18) 건물이동·해체 19) 금속장식 20) 조경 21) 시건·보안설비 22) 석공사 23) 공사장 교통통제	24) 주차장·도로 개수 25) 도장 및 장식 26) 파이프라인 27) 미장 28) 배관 29) 냉동시설 30) 지붕 31) 하수처리시설 32) 판금 33) 전기신호 34) 태양열 35) 조립식 주택 36) 철근 37) 철골 38) 수영장 39) 타일 40) 수질조절 41) 우물시추 42) 용접 43) 기타전문공사

2) 하도급업체 선정시의 입찰 쇼핑 방지 제도

원도급업체가 하도급업체를 선정하는 경우 이른바 입찰쇼핑(bid shopping or bid pedding)이 빈번히 일어나게 되며, 이 관행은 가장 원초적인 경쟁 행태로 보는 시각과 원도급자의 우월적 지위 남용에 의한 횡포로 보는 시각이 동시에 존재한다.

원도급자가 하도급자들에게 가격 인하 경쟁을 시키면 불가피하게 하도급 가격이 지나치게 낮아지는 문제가 발생한다. 이런 입찰쇼핑에 대한 견제수단으로서 하도급업자들의 방어 방안으로 캘리포니아에서는 하도급공정화법을 제정하여 원도급 입찰시에 하도급업체를 미리 지명하는 제도를 시행하고 있다. 하도급공정화법은 건설하도급 계약의 불공정성을 주정부가 인식하고 그 대책을 마련하고 있다는 점에서 그 의의가 큰 법령이라고 할 수 있다.

이 법에 따르면 원도급 입찰금액의 0.5%를 초과하는 하도급 공사(도로, 고속도로, 교량공사의 경우는 원도급 입찰금액의 0.5% 또는 1만 달러중 큰 금액의 하도급 공사)를 맡는 하도급업체의 이름과 주소, 하도급 공사를 미리 원도급 입찰서 안에 지명해야한다. 이 때 하도급 할 공사(부분)마다 한개의 업체만 지명하여야 한다. 이의 목적은 원도급업자의 선정 이후에 발생할지도 모르는 입찰쇼핑을 통한 저가 하도급을 방지하는데 그 목적이 있다.

원도급 입찰시 하도급 업체를 미리 지명해야 하는 의무를 회피하기 위하여 다른 건설업자를 지명한 다음, 나중에 해당 공사의 상당 부분을 다른 하도급업체에 재하도급하는 행위는 하도급공정화법에 위반되어 이 법령의 4110조에 규정된 징계를 받게 된다.

법의 도입 취지에 따라서 하도급 공정화법 4107조에서는 다음의 9가지 조건 이외에는 원도급자가 지명된 하도급업체를 마음대로 변경하는 것

을 금지하고 있다.

- ① 지명 하도급업체가 하도급 계약 문서를 받고(충분한 기회가 있었음에도 불구하고) 그 문서 계약의 이행을 못하거나 거부할 때
- ② 지명 하도급업체가 부도나 채무불이행 상태에 있을 때
- ③ 지명 하도급업체가 하도급 계약을 이행하지 않거나 거부할 때
- ④ 지명 하도급업체가 공공계약 규정 4108조에 규정된 보증 조건을 충족하지 않거나 충족을 거부할 때
- ⑤ 지명 하도급업체가 사무 실수로 지명되었을 때
- ⑥ 지명 하도급업체가 건설면허법에 따라 해당 분야 면허가 없을 때
- ⑦ 발주기관이나 그 대리인이 지명 하도급 업체가 수행한 공사가 상당히 불만족스럽거나 계획내용과 상당히 불일치하는 경우로 판단하거나 지명 하도급 업자가 공사의 진척을 상당히 지연시키거나 방해하고 있다고 판단할 때
- ⑧ 지명 하도급업체가 노동법전 §1777.1과 §1777.7에 따라 공공공사에 부적격한 업자일 때
- ⑨ 발주기관이 지명 하도급업체가 책임있는 계약자가 아니라고 결정한 때

만약 지명 업체의 변경이 제안되었을 경우에는 해당 지명 하도급업체는 변경 사실과 그 이유를 밝히는 통지를 받을 자격이 있다. 만약 이의가 있으면 5일 이내에 문서로된 이의서를 제출할 수 있으며 이의가 없으면 이 업체는 하도급 업체의 변경에 동의한 것으로 간주하고 있다.

이의서가 제출되는 경우 해당 공공기관은 청문회를 열고 회의 5일 이전에 하도급 업체에게 반드시 통지하여야 한다. 만약 지명 하도급 업체를 불법적으로 교체하여 피해를 입은 경우, 그 업체는 이로 인한 손해배상을 원도급업체에게 청구할 수 있다.

원도급업체가 입찰전 하도급업체를 미지명한 경우에는 원도급업체가

직접 시공해야 하는 것으로 규정하고 있으며, 원도급 입찰시 미리 하도급할 공사와 하도급 업체를 지명하지 않았는데 하도급한 경우는 법 4111조에 따라 업체는 주건설면허청의 제재를 받게 되어 있다.

법 4109조에는 당초 하도급자가 지명되지 않았으나 원도급입찰금액의 0.5%를 초과하는 공사에 대해서 공적 비상상황 또는 필요성이 있고 또한 공적 비상상황과 필요성을 인정할 수 있는 사실들을 적시한 발주 기관의 공식기록이 있을 때에만 예외적으로 그 공사의 하도급을 허용하고 있다.

하도급공정화법을 건설업체가 위반한 경우 법 4110조에 의해 발주 기관은 공사 계약을 취소하거나, 하도급 금액의 10% 한도 내에서 금전적 벌칙을 부과할 수 있으며, 위반 업체는 모든 제재사유에 대해 청문회를 요구할 수 있도록 하고 있다.

3) 지명하도급 제도

발주자나 설계자가 하도급업체를 사전에 지명하는 지명하도급 제도가 제한적으로 사용되고 있다. 즉 하도급을 맡을 업체가 특수 기술, 특수 자재부품을 보유하고 있는 경우 이 방식을 선택하는 경우가 많으며, 이는 원도급 업체 대신에 발주자나 설계자가 사실상 하도급업체 선정권을 행사하는 방식이라고 볼 수 있다.

4) 하도급대금 지급제도

캘리포니아에서는 공사 대금 지급과 관련하여 총괄적인 지침을 제정하여 시행하고 있으며, 여기에는 발주자가 원도급자에게, 원도급자가 하도급자에게, 하도급자가 재하도급자에게 지급하는 공사대금과 관련된 자

제한 규정을 담고 있다.

캘리포니아 민법전(California Civil Code §3260)에 의하면 민간 공사에서 완공일 이후 45일 이내에 발주자는 원도급업체에 유보금을 지급하여야 한다고 규정되어 있다. 단, 발주자와 원도급자 사이에 분쟁이 발생한 경우 발주자는 유보금에서 분쟁 금액의 150%를 유보할 수 있다. 또한 위의 규정에 따르면 하도급 공사와 관련된 분쟁이 있는 경우, 원도급자는 분쟁 금액의 150%를 하도급 공사 대금에서 유보할 수 있다. 발주자나 원도급자가 만약 공사 대금을 지급하지 못하는 경우 지급예정 금액에 대하여 월 2%의 벌금이 부과 된다. 대금지급의 소송에서 변호사 비용은 패소측이 부담하도록 되어 있다.

캘리포니아 민법전(§7107)에 의하면 공공공사의 경우 완공일로부터 60일 이내에 발주관서는 유보금을 지급하도록 규정하고 있으며, 미완성공사금액의 125%이하를 유보하기로 한 경우는 위의 기간이 90일까지 연장될 수 있다. 또한 7017(d) 규정에 의하면 원도급자는 발주자로부터 공사대금을 수취한 날로부터 7일 이내에 하도급 공사 대금을 지급하도록 규정하고 있다. 이때 분쟁 공사의 경우 그 금액의 150%를 지급에서 유보할 수 있다. 고의로 발주자나 원도급자가 유보금을 지급하지 않는 경우 월 2%의 벌금을 부과할 수 있으며, 유보금 청구 소송에서 발생하는 변호사 비용까지 부담하여야 한다.

또한 캘리포니아 영업 및 직업 법전(California Business and Professions Comde)(§7108.5)에 의하면 중간기성금의 지급에 관해 규정하고 있다. 이는 민간 및 공공공사에 모두에 적용되며, 발주자나 원도급자로부터 중간기성금을 받은 경우 10일 이내에 즉각적으로 하도급업체에게 그 대금을 지불하여야 한다. 캘리포니아 공공계약규정(California Public Contract Code)의 §10262와 §10262.5에 의하면 이런 즉각적 대금지급 규정을 면제하는 사적인 계약을 금지하고 있다. 준공금과 마찬가지로

지로 중간기성금의 경우도 기한 내에 지급하지 않는 경우 원도급자는 벌금으로 월 2%의 이자를 하도급자에게 지급하여야 한다.

이상의 규정을 위반하는 경우는 당연히 주건설면허청의 제재 사유가 된다.

캘리포니아 공공계약규정 §10261.5의 조항에 따르면 주정부가 분쟁없는 중간공사분의 기성금 지급을 요청받은 날짜로부터 30일 이내에 지급하지 못한 경우에는 위반 기간 동안 년 10%의 이자를 부과하도록 규정하고 있다.

미국의 경우 일반적으로 보통법의 전통에 따라 하도급계약도 일반 계약의 연장으로 파악하고 정부는 별도의 규제를 하지 않는다. 다만 정부는 계약당사자들이 사적으로 자유의사에 따라 효율적 계약이 되도록 유도하고 있다. 일반적으로 사용되는 표준 원하도급 계약은 대개 AIA(America Institute of Architects)와 AGC(Associated General Contractor of America)의 표준하도급계약조건(AIA Standard Subcontract Form of Agreement, 1997)이 있다.

AIA의 A401에 의하면 원도급자가 공사의 기성금을 지급하지 않는 경우에는 하도급자가 하도급공사를 중지할 수 있도록 허용하고 있어, 사실상 공사대금을 청구함에 있어 하도급자에게 유리한 협상 지위를 부여하고 있다.

5) 하도급관련 보증제도

캘리포니아 건설계약에서도 다양한 보증제도가 활발하게 이용되고 있으며 하도급 공사의 이행보증(performance bond), 노임 및 자재대금 지급보증(labor and material payment bond)이 하도급 계약에 빈번하게 이용된다.

연방 공공공사의 경우 이른바 밀러법(Miller Act)에 의해 보증제공을 의무화 하고 있다. 공공공사의 경우 하도급업자 및 자재 및 부품 공급업자를 보호하기 위하여 원도급 건설업자는 반드시 대금지급 보증을 제공해야 하도록 하고 있다. 연방 밀러법에 이하면 10만 달러 이상인 모든 연방공사에서 원도급 계약자는 노임 및 자재 대금 지급 보증을 제공해야 한다. 공사 금액이 적어질수록 보증 비율은 높아 지도록 되어 있다. 구체적인 보증 비율은 표 4-2과 같다.

<표 4-2> 연방 밀러법의 지급보증 비율

공사 금액	보증 비율
- 10만불 ~ 100만불 이하	- 공사금액의 50%를 보증
- 100만불 초과 ~ 500만불 이하	- 공사금액의 40%를 보증
- 500만불 초과	- 200만불을 보증

캘리포니아 등 주정부 차원에서도 이와 유사한 취지에서 대금지급보증을 의무화 하는 이른바 작은 밀러법(little Miller Act)를 시행하고 있다. 주정부의 이런 노력은 하도급자 및 부품, 자재 공급업자를 대금 결제의 위험으로부터 보호함으로써 이들이 공공공사에 보다 적극적으로 참여하도록 유도하기 위한 것이다. 표 4-3처럼 캘리포니아 밀러법은 2만5천달러 이상의 공공공사에 대해 적용되는데, 지급보증 금액의 비율은 공사 금액이 적을수록 높은 비율의 지급보증을 제공하도록 의무화 하고 있다 (California Civil Code §3247(a)).

<표 4-3> 캘리포니아 밀러법의 지급보증 비율

공사 금액	보증 비율
- 2만5천불 ~ 500만불 이하	- 공사금액의 100%를 보증
- 100만불 초과 ~ 1000만불 이하	- 공사금액의 50%를 보증
- 1000만불 초과	- 공사금액의 25%를 보증

6) 캘리포니아 업역 및 하도급제도의 특징

미국하도급건설협회(ASA, American Subcontractor Association, Inc)는 미국의 51개주별로 하도급정책을 평가하였으며, 평가결과 캘리포니아주의 경우 입찰쇼핑 대책분야와 조건부하도급대금지급(pay-when-paid)의 대책분야에서 A등급으로 우수한 평가를 받았다. 또한 모든 평가영역을 종합한 전체 순위에서도 캘리포니아주는 뉴멕시코주에 이어 종합 순위 2위를 차지하여 다른 주에 비하여 상대적으로 우수한 평가를 받았다. 따라서 캘리포니아주의 건설업역 및 하도급제도는 여러 면에서 우리에게 시사하는 바가 있으며 참고할만한 내용이 많다. 캘리포니아 건설하도급제도의 특징을 요약하면 아래와 같다.

(1) 철저한 건설업 면허 관리

면허발급의 요건이 한국보다 더욱 까다로운 점이 많다. 예를 들어 발급대상자들에게 기술 시험은 물론 경영 및 법률 시험까지 통과 하도록 요구하는 것 등이 좋은 예이다. 주면허청에서는 기 발급한 면허에 대해서도 철저하게 감시, 관리하여 무면허 시공, 면허대여 등 면허를 둘러싼 각종 탈법 행위를 적발하여 처벌하고 있는 점이 특징적이다.

(2) 시장원리에 따른 효율적 건설시장 관리

미국 캘리포니아의 경우 면허는 자유롭게 취득하되, 발주자의 업체 선정, 공사 감독, 건설계약의 이행 제도 등 건설제도가 잘 정비되어 있으므로 자유경쟁에 맡기더라도 무자격자 난립과 부실시공의 위험은 크지 않다고 할 수 있다.

(3) 건설하도급 구조(계약방법)에 대한 당사자의 자율 보장

하도급 계약 방식, 즉 하도급 구조는 원칙적으로 건설업체 당사자들에게 맡겨져 있다. 캘리포니아의 경우 공공공사의 하도급자 기명입찰을 규정하고 있는 캘리포니아 하도급공정화법을 제외하고는 하도급 계약을 규제하는 별도의 규정은 없다. 따라서 하도급의 여부, 하도급의 비율, 계약조건 등은 원칙적으로 계약 당사자의 자율에 맡겨져 있어 정부가 발주자인 공공공사를 제외하고는 원칙적으로 비개입 입장을 견지하고 있다.

(4) 건설계약의 이행 보증 제도

하도급 계약의 적절한 이행을 위해 규제보다는 이행보증, 지급보증 제도 등 경제적 제도를 활발하게 이용하고 있다. 보증제도는 공사비의 추가 부담으로 보일 수도 있으나 건설공사의 계약 이행을 보증함으로써 건설계약의 안정성과 효율성을 높이는데 기여하고 있다.

이런 시장원리에 입각한 제도들이 잘 가동되면, 하도급 분야의 계약 실패를 우려하여 정부가 전적으로 규제할 필요가 없어지게 되는 것이다.

2. 프랑스의 입찰쇼핑 방지와 하도급대금 지급 제도

프랑스¹⁰⁾는 하도급대금 지급보증제도와 하도급대금 직접지급제도를 운영하고 있다. 프랑스의 하도급대금 지급보증제도는 원도급자가 자신의 명의로 하도급업자에게 하도급대금 지불을 발주자에게 위탁하는 발주자에 의한 위탁지급보증제도의 성격으로 지급보증수수료를 원도급자가 부담한다.¹¹⁾ 그리고 하도급계약 금액이 4,000프랑 이상인 공공공사에 대해 발주자가 직접 하도급사업자에게 하도급 대금을 직접 지급하는 제도가 있다. 다만, 원도급자가 입찰시 하도급할 공사규모 및 금액을 미리 제시해야 하고 하도급에 대한 발주자의 승인이 필요하다. 하도급을 원하는 원도급자는 발주자에게 통지하고 승인을 받아야 하며, 그렇지 않는 경우에는 하도급업자를 상대로 하도급계약의 유효를 주장할 수 없다(박수곤, 2005). 일반적으로 정부, 지방자치단체 및 공공기관 발주공사에 대한 계약의 경우, 발주자가 직접 하도급사업자에게 공사대금을 지급하는 것이 타당한 것으로 인식되고 있다(공정거래위원회, 1996). 기타 하도급공사에서 하도급계약조건상 원도급자가 하도급사업자에게 지급하여야 할 공사대금을 지급하지 않을 경우, 하도급사업자는 발주자에게 직접지급을 청구할 수 있다.

10) 프랑스에서는 하도급법은 없으나 도시계획 및 건설에 관한 법률이 건설하도급에 대한 근거법이라 할 수 있다.

11) 실제 지급보증실적은 전체 하도급거래의 10% 정도임

3. 독일의 하도급자 기명 입찰 규정 및 하도급대금 직불제도

독일의 경우, 발주자가 하도급자의 기명 입찰(부대입찰)을 원하거나, 이를 허용하지 않으려면 그 사실을 사전에 기입하여야 하도록 하고 있다. 연방정부와 몇몇의 주정부는 모든 입찰 시에 근본적으로 입찰자가 하도급자 및 하도급 공종에 대해서 사전에 계획하여 기입하도록 하고 있다.

독일의 경우에도 우리 하도급법처럼 광범위하게 하도급거래행위를 규제하는 것은 아니나, 하도급대금 직불제도를 운영하고 있다. 즉, 공공공사의 경우 원도급자가 하도급대금을 지급하지 못할 때 원도급자의 동의 하에 예외적으로 시행하고 있으며, 다만 하도급대금 직접지급이 발주자의 의무사항은 아니며 하도급사업자에게 발주자로부터 지급받을 수 있는 권리를 부여한 것은 아니다. 그러나 독일의 하도급대금 직불제도는 구체적인 하도급 대금 직불에 관한 적용절차가 상세히 규정되어 있다.

4. 외국 제도의 정책적 시사점

최근 건설산업기본법 개정시 신설된 하도급계획서제출제도와 외국의 제도와 비교할 때, 미국 캘리포니아주 하도급공정화법의 경우 원도급자의 우월지위를 이용한 불공정 행위인 입찰쇼핑을 통한 저가의 하도급계약 방지에 중점을 두고 있으며, 원도급입찰액의 0.5% 이상이 되는 하도급공사에 적용함으로써 사실상 모든 규모의 공사에 적용하고 있다. 또한 입찰시 하도급할 공사와 하도급업체를 지명하지 않은 부분의 공사의 경우, 원칙적으로 원도급자가 직접시공을 하도록 강제함으로써 실질적으로 하도급할 공사의 규모가 적정하게 이루어지도록 유도하고 있다.

동시에 원도급업체와 하도급업체의 입장이 균형을 이루도록 원도급자가 지명된 하도급업체를 원칙적으로 마음대로 변경하지 못하도록 하고 있으면서도, 9가지의 예외적 조건을 허용함으로써 원도급자의 사업추진에 장애가 되지 않도록 하고 있다.

프랑스의 경우에도 원도급자가 입찰시 사전에 하도급할 공사규모 및 금액을 명시하도록 되어있으며, 독일의 경우에도 연방정부와 몇몇의 주 정부에서는 모든 입찰 시에 원도급자가 하도급자 및 하도급 공종에 대해서 사전에 계획하여 기입하도록 하고 있다.

따라서 우리의 경우 현재 원도급자의 우월적 지위를 이용한 입찰쇼핑, 이중계약서요구, 후속공사를 대가로한 계약금액의 삭감, 하도급대금 지급연기 등의 불공정 행위가 횡행하고 있는 현실에 비추어 미국, 프랑스, 독일 등의, 하도급자 기명 입찰 제도는 우리나라의 현실에 시사하는 바가 크다. 이러한 외국제도의 사례 분석을 통하여 이번 건설산업기본법 개정에 따른 시행령 개정시 하도급계획서제출제도의 세부사항에 반영할 만한 점을 다수 도출할 수 있을 것으로 판단된다.

건설업의 겸업제한 폐지 등 건설산업기본법의 개정에 의해 건설생산체계가 개편됐다. 따라서 건설산업의 큰 틀이 현행 일반건설업과 전문건설업의 구도에서 원도급자와 하도급자간의 구도로 바뀌게 되므로, 정부의 생산체계 개편 및 발주제도 개선 추진 방향과도 부합되도록 하기 위해서 하도급자의 선정체계 개선이 필요하다. 본 장에서는 일반건설업체의 덤핑수주 방지, 전문건설업체의 경쟁력 및 견적능력 제고, 원·하도급자 간의 협력 관계 강화, 건설하도급의 불공정거래 근절 등을 위한 방안으로 건설 하도급계획서제출제도의 합리적 구체화 및 효율적 실효성 확보 방안을 제시하고자 한다.

1. 하도급계획서제출제도의 의의

2007년 4월 27일 국회 본회의를 통과하여 5월 17일 개정 공포된 건설산업기본법의 주요내용이 일반·전문건설업자간 겸업제한 폐지, 하도급 계획서 제출의 의무화 등으로 정부의 생산체계 개편, 발주제도 개선, 전문건설업의 육성발전 등의 건설산업법 개정 추진 방향과 부합되도록 하도급자 선정체계 개선이 필요하다.

하도급계획서제출제도 도입에 따라 하도급할 업체명, 공종, 물량, 금액, 하도급자 선정방식 등이 입찰시에 반영됨에 따라 부당한 저가하도급 문제가 해소됨은 물론 원도급자가 충실한 실행예산을 산정하게 되어 덤핑 입찰이 방지되고 또한 발주자가 입찰시 하도급을 어떻게 할 것인지를

명확히 알 수 있으므로 발주자가 시공 품질과 안전성을 확보할 수 있는 매우 유용한 제도이다.

현행 하도급 거래 구조는 원도급자가 낙찰 후 하도급자를 선정하도록 되어 있어, 입찰쇼핑, 현저한 저가하도급, 하도급자 선정을 위한 청탁 등 하도급자 선정과정에서 원도급자의 우월적 지위를 이용한 불공정·불법 하도급 행위가 성행하고 있는바 하도급계획서제출제도는 이러한 불법·불공정 하도급행위를 방지할 수 있을 것이다.

원도급자는 하도급자 선정시 시공능력과 견적능력을 갖춘 우수한 전문업체를 선호하게 되어 원도급자의 시공관리능력과 하도급자의 직접시공능력의 상호보완적 협력관계 구축이 가능하므로 원·하도급자간 및 대·중소 건설업체간의 상생발전이 가능하다.

하도급계획서제출제도를 통하여 시공능력 없는 무자격·부실건설업체를 건설시장에서 퇴출시키고 실제 시공능력을 보유한 견실한 업체가 공정한 경쟁을 통해 성장·발전해 나갈 수 있는 기반을 구축할 수 있게 될 것이다.

2. 현행 하도급관리 계획 제도의 현황

현재 국가계약법령 및 지방계약법령에서 운영되고 있는 하도급관리 계획의 내용을 살펴보면 50억원이상의 적격심사 공사를 대상으로 하고 있으며, 50억원 미만 공사 및 최저가낙찰대상공사(300억원 이상)에는 적용되지 않고 있다. 하도급계획의 제출시기는 입찰후 낙찰자 선정을 위한 적격심사시에 제출하도록 하고 있다(표 5-1 참조).

하도급계획에 포함되는 내용으로는 하도급할 공종, 하도급금액, 하도급자 등을 명시하도록 하고 있으며, 하도급부분에 대한 입찰금액 대비 하도급 금액 비율이 87% 이상일 때 만점을 부여하고 있다.

<표 5-1> 현행 하도급관리 계획의 개요

적용범위	공사금액 50억원 이상의 적격심사 대상 공사
제출시기	낙찰자 선정을 위한 적격심사시
내 용	하도급할 공종, 금액, 하도급자명

50억원이상 300억원미만의 적격심사 대상공사에는 하도급관리계획을 제출하도록 되어 있고, 이행의무를 부과하기 위해 불이행시 제재가 이루어지도록 현재 국가계약법과 지방계약법의 개정 심의가 이루어지고 있다. 그러나 현재까지 사후 이행여부에 대한 의무부과 및 점검이 제대로 이루어 지지 않고 있다. 따라서 현재 이 제도는 공사를 낙찰받기 위한 수단으로만 활용될 뿐 저가하도급방지 등 하도급관리에는 효과적으로 기여 하지 못하고 있는 실정이다.

현재는 발주자가 하도급 금액 등의 적정성 여부 심사를 하도록 규정하고 있으나 하도급자를 선정 후 사후(30일 이내)에 통보받고 있어, 심

사가 형식적으로 이루어지고 실제 하도급자 변경을 요구하는 사례가 거의 없어 발주자가 하도급 부분에 대해 관여 할 수 있는 여지가 미약한 상태이다.

3. 하도급계획서제출제도의 구체화 방안

1) 적용대상공사의 확대

원·하도급자간 하도급 부조리는 기업의 규모와는 무관하게 형성되는 것으로, 대형공사 보다는 중소형공사에서 빈번하게 발생한다. 따라서 대형공사에만 동 제도를 적용할 경우 제도의 목적을 달성하기 어렵다. 과거의 부대입찰제의 적용대상이었던 100억원이상의 공사에 적용할 경우 표 5-2와 5-3에서 알 수 있듯이 적용대상이 2005년도와 2004년도 일반공사 건수의 2.2%와 1.9%에 불과하다(1,634건/73,792건(2005년), 1,532건/82,022건(2004년) 일반건설업 2005년, 2004년 일반공사 계약현황). 또한 50억원이상 적격심사와 300억원이상 최저가대상공사에만 적용할 경우 적용대상이 2005년도와 2004년도 일반공사 건수의 4.1%와 3.6% 수준이다(3,031건/73,792건(2005년), 2,957건/82,022건(2004년) 일반건설업 2005년, 2004년 일반공사 계약현황). 이와 같이 적용공사의 범위를 일정 규모 이상 공사에 제한적으로 적용할시 하도급계획서제출제도의 적용을 받아야 할 업체들이 오히려 제외되는 모순이 발생되므로, 가능한 적용범위를 확대 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 미국 캘리포니아주의 하도급공정화법에서도 원도급공사금액 0.5% 이상의 하도급공사는 사전에 하도급계획을 첨부하여 입찰하도록 하고 있다. 이에 비추어 볼 때 실제적으로 본 제도의 목적을 달성하기 위해서는 1억원이상의 모든 건

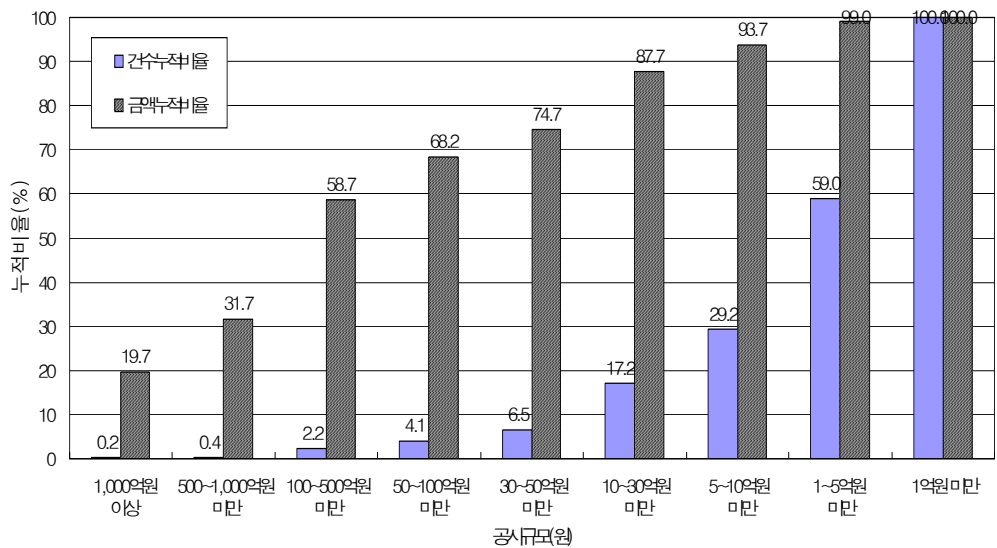
설공사에 확대 적용하여야 하며, 이는 그림 5-1과 5-2에서 알 수 있듯이 2005년도와 2004년도 일반공사 계약건수의 59.0%와 62.6%에 해당하는 범위이다.

본 제도의 시행에 있어서 공사의 특성상 하도급계획서 제출이 곤란한 경우는 제출대상에서 제외 하도록 하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 하도급계획서제출이 곤란하여 제출대상에서 제외 되는 경우는 긴급을 요하는 수의계약 대상 공사 및 특수한 기술 또는 공법을 요하거나 지역의 특수성으로 인하여 하도급 받을 건설업자가 없는 경우, 보안상 필요한 경우 등이 대상이 될 수 있다고 볼 수 있으며 이경우 예외로 할 필요성이 있다.

<표 5-2> 2005년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적

(단위: 건, 10억원)

공사규모 및 공종	토 목		건 축		산업설비·조경		합계		비율(%)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1,000억원 이상	6	1,331.1	107	18,523.0	3	486.4	116	20,340.5	0.16	19.72
500~1,000억원 미만	30	2,015.6	140	9,619.4	10	752.0	180	12,387.0	0.24	12.01
100~500억원 미만	440	8,576.7	819	17,638.5	79	1,633.2	1,338	27,848.4	1.82	27.00
50~100억원 미만	531	3,733.2	770	5,438.6	96	650.5	1,397	9,822.3	1.90	9.52
30~50억원 미만	677	2,614.4	931	3,576.1	132	510.8	1,740	6,701.3	2.37	6.50
10~30억원 미만	3,120	5,246.6	4,219	7,166.8	520	903.8	7,859	13,317.2	10.69	12.91
5~10억원 미만	3,480	2,461.8	4,884	3,458.4	471	333.8	8,835	6,254.0	12.02	6.06
1~5억원 미만	9,628	2,340.8	10,779	2,802.1	1,477	350.8	21,884	5,493.7	29.78	5.33
1억원 미만	11,711	434	16,955	494	1,477	59	30,143	987.2	41.02	0.96
합 계	29,623	28,753.9	39,604	68,717.3	4,265	5,680.4	73,492	103,151.6	100	100

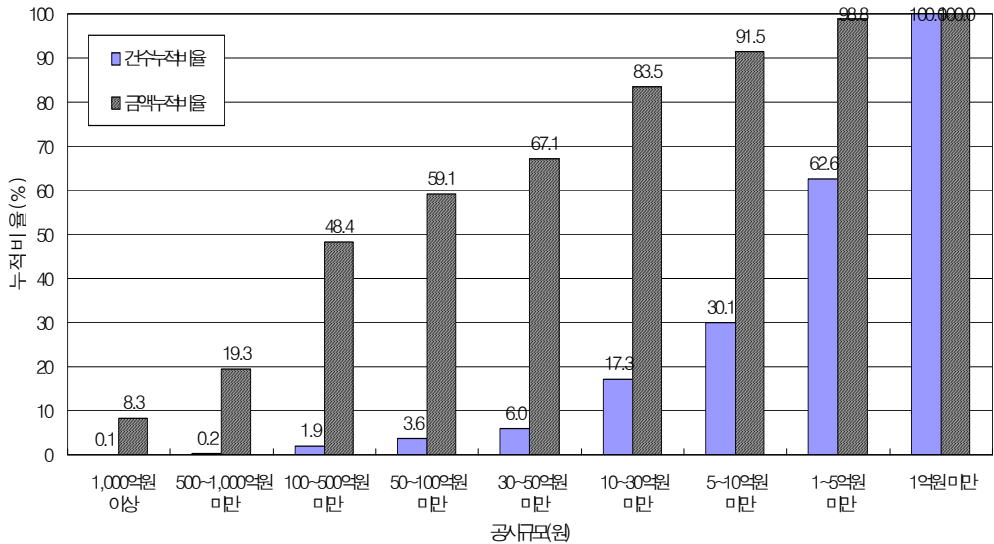


[그림 5-1] 2005년도 일반공사 계약실적 누적비율(대한건설협회, 2006a; 대한전문건설협회, 2006a)

<표 5-3> 2004년도 공사규모별과 공사종류별 일반공사 계약실적

(단위: 건, 10억원)

공사규모 및 공종	토 목		건 축		산업설비·조경		합계		비율(%)	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1,000억원 이상	7	1,267.2	33	5,753.7	3	707.1	43	7,728.0	0.05	8.27
500~1,000억 원 미만	27	1,798.7	115	7,751.7	10	756.2	152	10,306.6	0.19	11.03
100~500억원 미만	380	7,295.5	908	18,985.8	49	931.8	1,337	27,213.1	1.63	29.11
50~100억원 미만	490	3,415.3	864	6,075.2	71	485.2	1,425	9,975.7	1.74	10.67
30~50억원 미만	698	2,662.4	1,169	4,507.3	93	357.7	1,960	7,527.4	2.39	8.05
10~30억원 미만	3,614	5,916.2	5,262	8,764.6	371	609.6	9,247	15,290.4	11.27	16.36
5~10억원 미만	4,020	2,844.4	6,188	4,369.2	316	227.5	10,524	7,441.1	12.83	7.96
1~5억원 미만	12,189	2,957.1	13,409	3,659.1	1,058	250.3	26,656	6,866.5	32.50	7.35
1억원 미만	13,525	565.1	15,839	504.4	1,314	50.8	30,678	1,120.3	37.40	1.20
합 계	34,950	28,721.9	43,787	60,371.0	3,285	4,376.2	82,022	93,469.1	100	100



[그림 5-2] 2004년도 일반공사 계약실적 누적비율(대한건설협회, 2005; 대한전문건설협회, 2005a)

2) 하도급 계획서 제출 시기 및 계획서 명시 내용 규정

하도급계획서의 제출 시기는 불필요한 행정절차를 최대한 축소할 수 있는 방향으로 정해져야 할 것이다. 이에 비추어 1억원이상의 적격심사 낙찰제 대상 공사는 적격심사 시점에서, 300억원 이상의 최저가낙찰제 대상공사는 입찰시로 하는 것이 타당 할 것으로 판단된다.

하도급계획서의 명시내용으로는 하도급 업체명, 하도급할 공종 및 물량, 하도급자 선정방법(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등), 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 비율, 하도급할 공사의 총금액대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율 등이 명시되어야 할 것이다(표 5-4참조). 또한 하도급할 공종과 직접시공할 공종을 구분하여 직접시공 부분의 공종과 금액을 기재하도록 하고, 낙찰후 이를 이행하도록 의무화하여야 할 것이다.

<표 5-4> 하도급계획서 적용 범위, 제출 시기, 명시항목

적용범위	- 1억원 이상의 모든공사
제출시기	- 1억원이상의 적격심사공사 : 적격심사 시점 - 300억이상의 최저가낙찰공사 : 입찰시점
직접시공 부분의 기 재 사항	- 공사명, 원도급자(상호, 대표자, 소재지), 계약·착공·준공 연월일 - 직접시공할 공종 및 금액 - 자재 및 장비 조달 방법
하도급 부 분의 기재 사항	- 하도급 예정자(상호, 대표자, 소재지) - 하도급할 공종 및 금액 - 하도급자 선정방법(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의 계약 등) - 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 비율 - 하도급할 공사의 총금액대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율

3) 하도급관리계획 적정성 평가항목

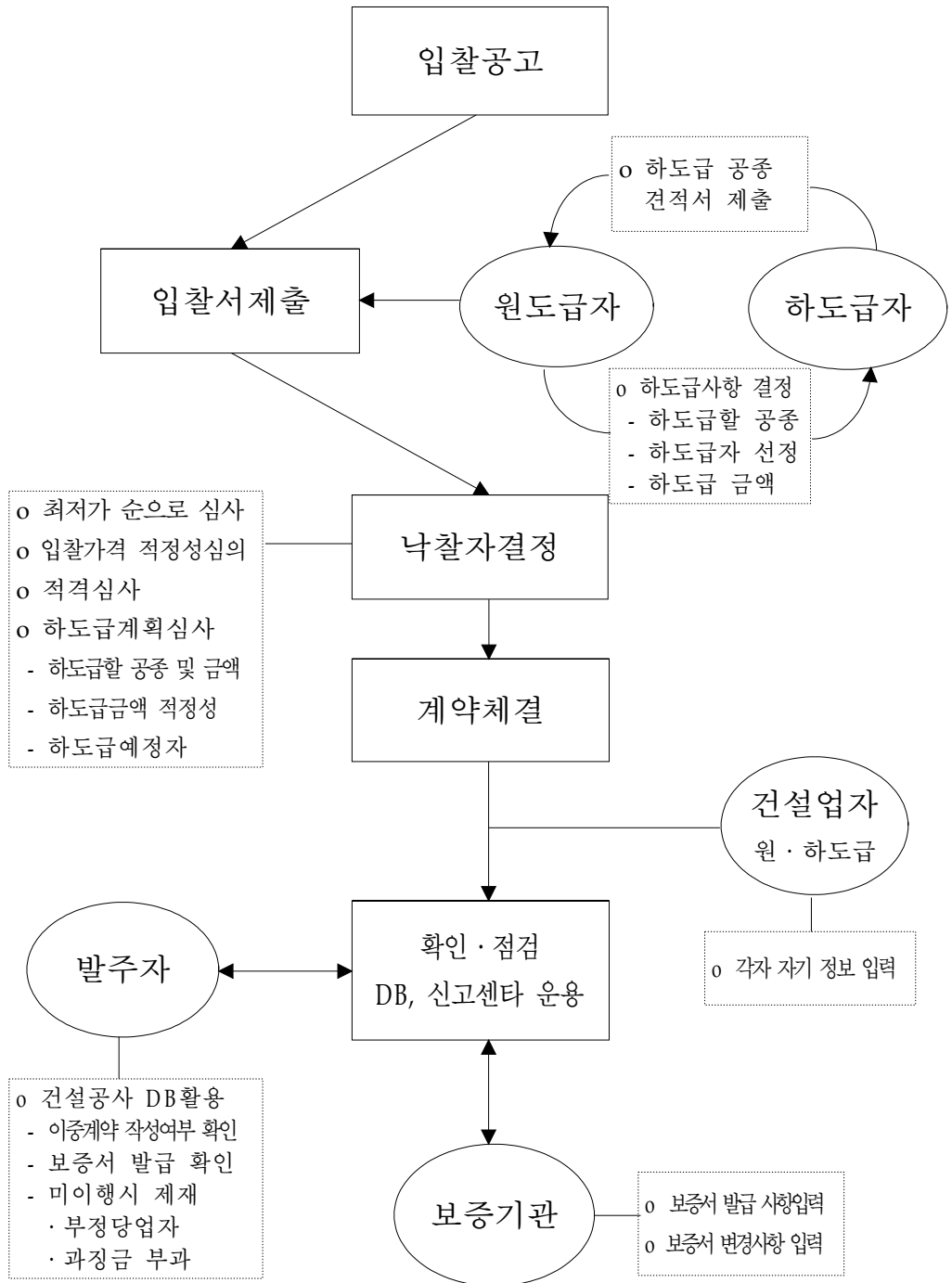
하도급계획서제출시 발주자의 하도급계획서의 적정성을 평가할 항목이 필요할 것이다. 따라서 하도급계획서의 적정성 평가항목으로 현행 50억 원이상 적격심사시 평가하고 있는 ‘하도급관리계획 적정성 평가’기준 및 평가항목을 참고할 수 있을 것으로 판단된다. 평가항목으로는 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 적정성과 하도급할 공사의 총금액 대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율의 적정성 등이 평가되어야 할 것이며, 지자체 공사의 경우 지역소재 건설업체에게 하도급할 금액의 적정성 평가 등이 고려되어야 할 것으로 판단된다.

4) 하도급계획서대로의 이행 의무화

하도급계획서제출제도의 정착을 위해 낙찰후 하도급 계획서대로의 이행을 의무화하고 발주자는 확인·점검 시스템 구축함으로써, 온라인 시스템을 활용하여 이행여부 상시 확인·점검하여야 할 것이다. 다만, 하도급계획서의 변경이 불가피한 특수한 사정이 있는 경우에는 법령에 변경 사유를 열거하여 변경을 허용 하도록 하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

5) 하도급계획서 불이행시에 대한 제재규정을 강화

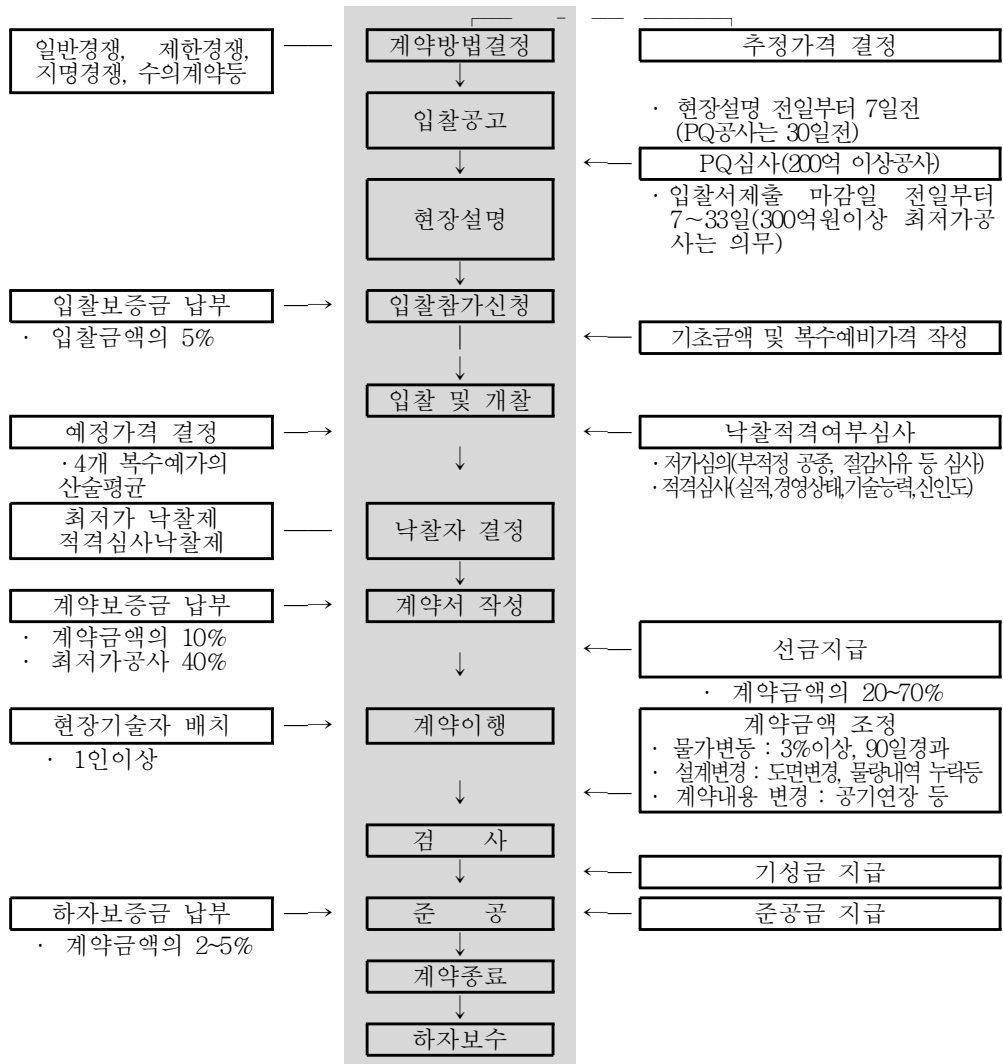
하도급계획 불이행시에 대한 제재규정을 강화하여야하며 더불어 불공정 하도급 행태 신고에 대한 신고포상제도를 도입하는 것이 본 제도의 정착에 기여할 것이다.



[그림 5-3] 하도급계획 제출제도 시행 흐름도

4. 계약제도별 적용 방안

현재 우리나라의 건설공사 입찰제도는 크게 턴키·대안입찰, 적격심사낙찰제, 최저가낙찰제로 크게 나누어 볼 수 있으며 각 입찰제도 마다 적절히 PQ심사제를 적절히 활용하고 있다. 따라서 계약제도별 특성과 입찰방법에 대하여 정리하고, 하도급계획서제출제도 적용 가능 여부를 검토하였다. 계약제도별 적용 방안의 검토에 앞서 정부공사의 일반적인 계약 절차를 **그림 5.4**에 나타 내었다.



[그림 5-4] 정부공사 계약 흐름도

1) 턴키·대안입찰 공사(대형공사)

(1) 턴키·대안입찰의 특성

○ 대상공사

- 100억원 이상인 신규복합공종 공사중 설계·시공일괄입찰(턴키), 대안입찰을 실시하는 공사
- 100억원 미만인 신규복합공종 공사중 각 중앙관서의 장이 턴키 또는 대안입찰로 집행함이 유리하다고 인정한 공사(특정공사)

○ 입찰방법 결정

각 중앙관서의 장이 공사집행계획서를 작성하여 매년 1월15일까지 제출하면 중앙건설기술심의위원회에서 입찰방법(턴키입찰, 대안입찰 등)을 결정하며, 발주기관은 결정된 입찰방법에 따라 턴키입찰 또는 대안입찰을 실시한다.

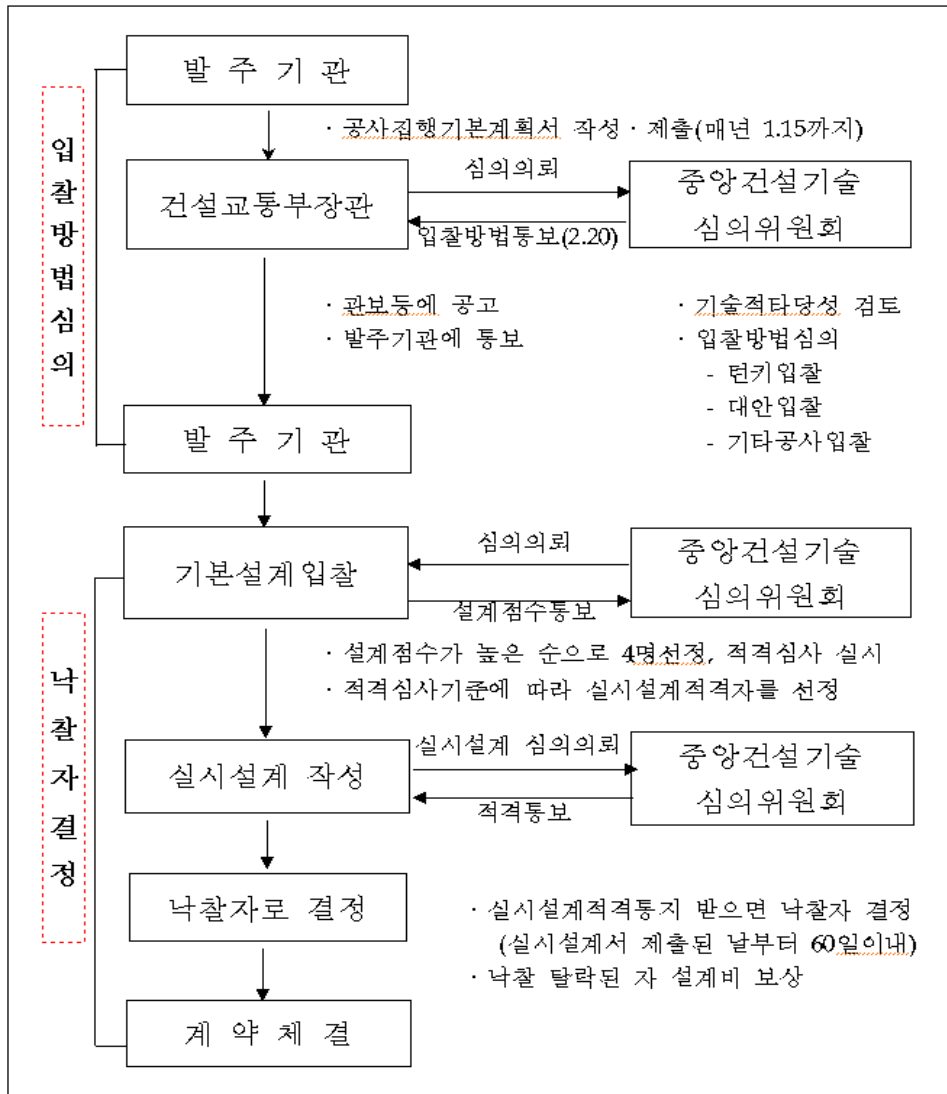
○ 낙찰자 결정방법

기본설계 입찰 후 설계점수가 높은 4명을 선정 적격심사를 실시하며, 적격심사기준에 따라 선정된 실시설계 적격자를 중앙건설심의위원회에서 심의에 따라 낙찰자를 선정한다(그림 5-5참조).

(2) 하도급계획서제출제도 적용가능 여부

턴키·대안입찰 공사는 그 특성상 발주기관은 기본계획서만 작성·제시하고 설계서는 입찰자가 스스로 작성하여 입찰금액을 제출(턴키=설계·시공일괄입찰) 하거나, 또는 발주기관이 설계서를 제시한 후 이것보다 동등 이상의 기능 및 효과를 가져오는 대안과 입찰금액을 제시(대안입찰) 한다. 따라서, 턴키 및 대안입찰은 입찰방법이 설계서 위주의 심사

가 이루어지기 때문에 입찰시 하도급할 공종 및 하도급금액을 결정하기 곤란하므로 실시설계 적격 통지를 받은 업체를 대상으로 계약 체결시까지 하도급 계획서를 제출하도록 하면 가능할 것으로 판단된다.



[그림 5-5] 턴키공사의 입찰 및 낙찰자 결정 절차

2) 최저가낙찰제 공사(PQ실시)

(1) 최저가낙찰제입찰의 특성

- 대상공사 : 공사 추정가격이 300억원 이상인 공사

- 입찰방법
 - 공고후 입찰일까지 33일간의 견적기간 부여한다.
 - 현장설명시 입찰에 관한 서류(설계서, 내역서, 시방서 등) 교부 한다.
 - 공종별 물량내역서에 금액을 명시하여 입찰가격을 제시하도록 함.
 - 부적정 공종수가 전체 공종수의 20%미만시 입찰금액 적정성 심사 대상자로 결정함.

- 낙찰자 결정방법
 - 최저가입찰자로서 입찰금액의 적정성심사(저가심의)를 통과한 업체를 낙찰자로 결정한다.

(2) 하도급계획서제출제도 적용가능 여부

입찰금액의 적정성 심사항목에 하도급관리계획에 대한 평가항목을 추가함으로써 하도급계획서제출제도의 실효성이 제고될 것으로 판단되며, 이를 위해 재정경제부 회계예규 「최저가낙찰제 대상공사에 대한 입찰금액의 적정성심사기준」 보완이 필요하다.

입찰공고 후 입찰시까지 충분한 기간이 부여되고 있으므로 하도급자 및 하도급금액을 결정할 수 있는 기간은 충분하며, 제출된 모든 입찰자의 하도급계획서를 심사하는 경우 그에 따르는 비용 및 행정낭비의 소지가 있다. 따라서 최저가로 투찰한 자 순으로 몇개의 업체에 대해서만 심의를 하여 낙찰자를 결정한다면 서류심사에 많은 기간이 소요되거나

어려운 것이 아니므로 적용에 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 아울러 입찰자가 공사금액과 공종별 산출내역서를 제출하기 때문에 입찰시 하도급할 공종 및 하도급 금액을 산정하는데 전혀 문제가 없을 것으로 예상된다.

3) 적격심사낙찰제 공사

(1) 적격심사낙찰제의 특성

- 대상공사 : 공사 추정금액이 300억원 미만인 공사(200억~300억 PQ실시)
- 입찰방법
 - 100억원이상 300억원미만 : 내역입찰(입찰자가 입찰금액 및 내역서 제출)
 - 100억원미만 : 총액입찰 (발주자가 낙찰자에게만 내역서 교부)
- 입찰절차
 - 발주자가 복수예비가격(15개)을 제시하고 응찰자가 선택한 4개 가격을 산술평균한 금액으로 예정가격을 결정함
 - 공사규모별 낙찰하한선 이상 최저가 입찰자 순으로 적격심사(공사 수행능력 및 입찰가격)를 실시한다(표 5-5참조).

<표 5-5> 공사규모별 적격심사 낙찰하한선

재정부, 조달청, 행자부	
○ 1,000억 이상 : 73%	○ 1억~50억 : 86.745%
○ 300억~1,000억 : 77.995%	○ 1억미만 : 87.745%
○ 100억~300억 : 82.995%	※ 일반공사 10억미만 : 87.745%
○ 50억~100억 : 85.495%	전문전기·통신공사 3억미만 : 87.745%

- 50억원이상 공사에 대해서는 하도급관리계획 및 자재·인력조달 가격의 적정성을 심사하며, 하도급관리계획 심사시에 기재되는 항목으로는 하도급예정자의 상호, 대표자, 소재지, 선정방법(일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁, 수의계약 등), 하도급할 공사의 종류 및 금액, 하도급예정자와 계약할 금액 등이 기재된다.

○ 낙찰자 결정방법 : 최저가입찰자(낙찰하한선 이상)로서 적격심사 통과자

(2) 하도급계획서제출제도 적용가능 여부 : 적용가능

100억원 이상 300억원 미만의 내역입찰 대상 공사의 경우에는 입찰시 입찰에 관한 서류(설계서, 물량내역서, 단가산출에 필요한 세부설명서 등)을 열람·교부토록 되어 있어, 현재에도 건설업자가 입찰시 이를 토대로 하도급할 공종 및 하도급 금액 등을 미리 결정하여 내역서를 작성하고 있으므로 특별한 보완 없이 적용이 가능할 것이다. 또한, 50억원이상 공사에 대해서는 현재 적격심사 대상자에게 하도급관리계획을 제출토록 하고 있으므로 업체의 추가적인 부담 없이 시행이 가능할 것으로 판단된다. 공사규모별 입찰공고 기간 및 견적기간을 표 5-6에 나타내었다.

<표 5-6> 공사규모별 입찰공고 기간 및 견적기간

공사규모	입찰공고 (현장설명 전일 부터 기산)	견적기간 (현장 설명일 부터 입찰일)
추정가격 10억원 미만	7일	7일
추정가격 10억~50억원미만	15일	15일
추정가격 50억원 이상	40일	33일
긴급공사 및 재공고입찰	5일	견적기간 단축가능

(3) 적용시 보완 사항

하도급계획서제출제도의 실효성 확보를 위하여 총액입찰 대상공사(100억원이하)의 경우에도 입찰참가자에게 입찰에 관한 서류(설계서, 물량내역서, 시방서 등)를 교부토록 제도개선(국가계약법 시행령 제14조) 개정이 필요하다.

5. 공사규모 및 종류별 적용 방안

1) 장기계속 계약공사

장기계속 공사의 경우 사업내용은 확정되어 있으나 총 예산이 확보되어 있지 않아 총공사금액으로 입찰하고 각 회계년도의 예산범위 안에서 계약을 체결(총공사금액 부기)하는 공사를 말한다. 따라서, 발주자가 전체 공사에 대해 하도급 예정금액의 산정이 곤란하다고 판단되는 경우에는 '당해 연도 계약분에 대해서만 하도급 계획서를 제출'하도록 입찰공고에 명시하여 시행하면 별 무리 없이 가능할 것으로 판단된다.

계속비계약(5년)¹²⁾의 경우에는 사업내용과 전체 예산이 확보된 상태에서 계약을 체결(연부액 부기)하는 공사를 말하며 총 공사금액에 대해 입찰시 하도급할 공종 및 하도급 금액 산정이 가능하다.

2) 연간단가 계약공사

연간 총공사물량과 총공사금액을 확정할 수 없어 추정물량 및 추정금액을 기준으로 당해연도 예산의 범위안에서 단가에 대해 체결하는 계약공사를 말하며, 입찰시 하도급할 부분에 대한 하도급 금액(하도급 단가)을 결정할 수 있으므로 하도급계획서제출제도의 적용이 가능 하다.

12) 계속비예산으로 집행하는 계약을 말하며, 장기계속계약과 달리 차수별계약이 아닌 1회계약으로 이루어지며, 계약서상에 계약금액에는 총공사비를 명기하고 연부액을 부기하여야한다(계약법시행령 제69조). 계속비예산이란 수 년도에 걸쳐 이행되어야 할 공사, 제조 및 연구개발사업에 소요되는 경비를 일괄하여 그 총액과 연부액을 국회의 의결을 얻어 수 년도에 걸쳐 지출하는 예산을 말한다.(헌법 제55조, 예산회계법 제22조)

3) 조달청 발주공사

조달청은 수요기관의 공사발주 요청이 있을 경우, 입찰공고부터 낙찰자 선정 및 계약까지 체결하여 수요기관에 이첩하고 있다. 따라서, 조달청에서는 하도급계획서제출에 대해서는 적정성여부에 대한 심사를 하여 낙찰자를 결정하고 이에 대한 준수여부는 해당 발주기관(수요기관)에 확인하고 불이행시 제재처분을 하면 적용이 가능할 것으로 판단된다.

조달청에 발주 의뢰된 공사중 적격심사 대상공사의 경우 현재도 조달청에서 하도급관리계획의 적정성 여부를 심사하고 있으므로 특별한 보완사항과 업체의 추가 부담 없이 시행이 가능할 것이다.

○ 조달청에 공사발주를 요청하여야 할 대상공사

- 국가기관 : 30억원 이상인 공사
- 지방자치단체 : 200억원이상 PQ대상공사 및 턴키·대안입찰 대상인 공사
- 기타 : 수요기관이 필요하다고 인정하는 공사

4) 주계약자형 공동도급 발주공사

(1) 주계약자형 공동도급 입찰의 특성

○ 공사시공형태

- 주계약자(일반) : 도급받은 공사중 구성원 분담부분 이외의 공종에 대하여 직접시공하거나 또는 하도급하여 시공한다.
- 구성원(전문) : 자신이 분담한 부분만을 직접시공 한다.

(2) 하도급계획서제출제도 적용가능 여부 : 적용가능

현행 일반 + 전문간의 주계약자형 공동도급방식에서 전문부분은 직접

시공이 원칙이므로 적용대상에서 제외 한다. 일반부분(주계약자)은 하도급 계획서를 제출하도록 적용이 가능할 것으로 판단된다.

5) 직접시공의무 대상공사

하도급 부분으로 명시하지 않은 공종에 대해서는 직접시공을 의무화하지 않을 경우 하도급관리계획 제도를 유명무실하게 만들 우려가 있으므로 하도급 할 부분으로 명시하지 않은 부분에 대해서는 직접시공 의무제도 도입이 필요하다.

직접시공 또는 하도급 여부 및 그 비율을 법령으로 강제하는 것보다 건설업자가 스스로 결정하도록 하고, 그것을 반드시 이행하도록 하는 것이 보다 자율적이고 현실성 있으며, 이 경우 직접시공을 강제 하더라도 원도급 업체 스스로 직접시공 여부를 결정한 것이므로 불만이 없을 것으로 예상된다.

6) 긴급공사 등의 특수공사

공사의 성질상 입찰시 하도급할 공종 및 하도급금액을 산정하기 곤란하다고 인정되는 특수한 공사의 경우에는 적용 배제규정을 두면 문제점이 해소될 것으로 판단된다. 적용 예외 공사로는 긴급을 요하는 수의계약 대상 공사, 특별한 기술 또는 공법을 요하거나 지역의 특수성 등으로 인하여 하도급 할 건설업자가 없는 경우, 보안상 필요에 의해 하도급하는 것이 부적합하다고 인정되는 공사 등을 포함 시킬수 있을 것이다.

6. 실효성 확보 방안

상기와 같이 하도급계획서제출제도의 구체적인 방향과 방안에 대하여 제시하였으나, 본 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 제출시기, 위반시 제재 및 인센티브 규정, 확인·점검시스템 구축 등 아래와 같은 조치사항들이 확보 되어야 할 것으로 판단된다.

(1) 하도급 계획서를 적격심사 및 입찰시 제출하도록 하는 의무 규정 필요

1억원 이상 300억원 미만의 적격심사 대상공사는 입찰후 낙찰자 선정을 위한 적격심사시 하도급계획서를 제출토록 하며, 300억 이상의 최저가낙찰제 대상 공사는 입찰시에 하도급 계획서를 제출하도록 하여야 본 제도의 실질적인 실효성이 확보될 것이다.

(2) 국가계약법에 법령에 하도급계획서제출제도의 신설

국가를 계약당사자로 하는 공공공사에서 하도급계획서제출제도의 실효성을 확보하기 위해 국가계약법 시행령 제19조에 본 제도의 내용이 포함되어지도록 개정되어야 할 필요가 있다.

(3) 하도급 계획서 불이행시 부정당업자 제재규정 필요

현재 부정당업자의 입찰참가자격 제한이 규정되어 있는 국가계약법 시행령(제76조제1항제6호)의 '정당한 이유없이 계약을 체결 또는 이행하지 아니한자'의 제재 사항에 '하도급계획서에 명시되는 입찰사항'을 포함시켜야 할 것이다.

(4) 하도급 계획서의 기재사항 누락시 입찰무효 규정 필요

입찰무효의 경우가 규정되어 있는 국가계약법 시행규칙 제44조제7호에

하도급 계획서 제출 입찰의 경우 하도급 계획서에 하도급 업체명, 하도급할 공종, 물량, 금액 등의 기재가 누락시 입찰무효 사유로서 추가가 필요하다.

(5) 하도급 계획서대로의 불이행시 제재 조치 강화 필요

건설산업기본법 제81조5호에서는 건설업자로서의 의무를 위반한 경우 발주처가 시정명령을 할 수 있도록 하고 있으며, 시정명령의 불이행시 또는 불법·불공정 행위시 동법 제82조의 1항과 2항에 의해 영업정지를 명하거나 또는 과징금을 부과 할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 불공정행위 내용에 대해 제재를 규정하고 있는 제82조2항에 하도급 계획서대로의 시행의무 등에 대한 사항의 추가가 필요하다. 또한 상기 법조항의 실효성을 높이기 위해 영업정지 기간의 연장(1년 이상) 및 과징금액(계약금액의 30% 이상)의 상향 조정에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다. 또한 불법·불공정 하도급행위에 대한 신고 포상금제를 도입하여, 추정된 과징금은 신고자의 포상금으로 활용이 가능할 것이다.

(6) 하도급계획 이행여부 확인·점검시스템 구축

건설공사의 투명한 관리를 위해 건설교통부장관이 고시하는 정보통신망에, 건설공사관련 당사자 모두가 자기정보를 입력하고, 관련정보의 검색이 가능하도록 개선하여야 하며, 발주자는 동 시스템을 활용하여 하도급 계획서대로의 이행여부를 상시 확인, 점검하여야 한다.

(7) 하도급 계획서 우수 이행 실적업체의 인센티브 부여

건설교통부는 하도급계획서 이행실적 등을 평가하여 실적이 우수한 건설업자에 대해 시공능력평가지나 건설공사 발주시 인센티브를 부여한다면 건설업자들의 성실한 참여를 유도할 수 있을 것이다.

7. 하도급계획서제도 운영에 따른 예상 문제점과 대책

(1) 원도급자의 이중계약서 작성 강요

원도급자는 입찰시 제시한 금액으로 이를 발주처에 통보하나, 이윤 극대화를 위해 입찰시 금액 보다 감액된 실질 공사금액으로 시공할 것을 조건으로 별도의 하도급계약을 체결하여 공사수익을 확대하고자 할 수 있다. 이러한 원도급자의 불공정행위를 방지하기 위해 하도급 계약 금액 및 내용 변경시 발주자의 승인을 받도록 의무화하고, 위반시 제재를 강화하면 해소가 가능할 것으로 판단된다.

(2) 입찰전 하도급 계약 포기각서 제출

원도급자가 하도급 업체에게 사전에 포기각서를 제출토록 하고, 낙찰 후 저가하도급을 강요하거나 포기각서를 근거로 하도급업체를 바꾸는 등 하도급 계획서대로의 시공 의무를 회피할 수 있다. 따라서 하도급자 및 하도급 계약 금액 등 하도급 계획서를 변경할 수 있는 사유를 하도급자의 부도, 파산, 등록말소 등으로 엄격히 제한하고, 포기각서 등을 이용 하도급자를 부당하게 변경한 사례를 적발하여 부정당 업자로 제재 조치하는 등 엄중 처벌을 하여야 할 것이다.

(3) 견적능력을 갖춘 일부 중·대형 전문업체에게만 적용 될 가능성

일정규모 이상의 공사에만 본 제도를 적용할 경우 문제가 나타날 수 있으나 1억원 이상의 모든 공사에 적용하면 소규모 전문건설업체에게도 본 제도의 실효성이 나타나므로 해소가 가능하다.

소규모 전문건설업체의 경우 하도급 받을 공사에 대한 견적능력이 부족한 업체가 일부 있을 것으로 예상되나, 시장에서 능력있는 건설업자를 선택하여 견실시공을 도모하려는 것은 발주자 및 원도급자로서의 마

땅한 권리이자 책무이며, 정부가 견적능력이 없는 업체를 보호할 필요는 없다고 판단된다. 따라서 시공능력 없는 건설업체는 건설시장에서 퇴출시키고 견실한 건설업체를 육성하여 건설생산성향상 및 기술개발을 도모하는 것이 바람직하다.

(4) 계약자유 원칙과 시장경제 원리에 위배 여부

현재도 50억원이상 적격심사에는 하도급관리 계획 제출을 의무화 되어 있으며, 하도급자 선정을 자유롭게 못하게 하는 것이 아니라 다만 선정 시기와 대상공사의 규모만이 바뀌는 것이므로 계약자유 원칙 및 시장경제 원리에 위배된다고 볼 수 없는 것으로 판단된다. 더욱이 발주자의 입장에서 부실공사 방지 및 우수한 품질을 확보하기 위해서 직접시공을 담당할 하도급 업체 및 하도급 내역을 사전에 검증하여 계약업체를 선정하는 것은 건설공사의 견실 시공 측면에서 매우 타당한 것이다.

정부는 하도급거래의 공정화를 위하여 지속적으로 불공정거래를 시정하는 한편, 관련제도를 개선하여 왔다. 그러나 아직도 건설현장에서 불공정하도급관행은 여전히 존재하고 있다. 최근에는 오랜 기간 동안 건설업의 틀을 이루었던 일반-전문건설업간 겸업제한 규정의 폐지 및 하도급 업체의 보호를 강화하고자 하는 취지가 반영된 하도급계획 제출제도 신설 등을 주요 내용으로 하는, 건설산업기본법 개정안이 2007년 5월 17일 개정 공포되어 확정되었다. 본 연구는 건설산업기본법 개정 취지에 발맞추어 하도급계획제출 제도의 구체적 방안과 실효성 확보 방안을 도출하여 제시하였으며 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

- (1) 하도급 계획서 제출 의무를 1억원이상의 모든 건설공사에 확대 적용하여야 한다. 적용공사의 범위를 일정규모 이상 공사만 제한적으로 적용할 경우 하도급계획서 제출제도의 적용을 받아야 할 소규모 업체들이 오히려 적용 제외되는 모순 발생되므로, 1억원이상의 모든 건설공사에 적용하는 것이 바람직하다.
- (2) 하도급계획서 제출시기를 현재의 1억원이상의 적격심사입찰 대상공사의 경우 적격심사 시점으로, 300억원이상의 최저가낙찰제 대상공사의 경우 입찰시로 하여야 본 제도의 실질적인 실효성이 확보될 것이다.
- (3) 하도급 계획서에 하도급 업체명, 하도급할 공종 및 물량, 하도급자 선정방식, 입찰가격 대비 하도급할 공사의 총금액의 비율과 하도급

할 공사의 총금액대비 하도급 예정자와 계약할 총금액 비율 등을 명시 하여야 한다.

- (4) 하도급 계획서에 하도급할 공종과 직접시공할 공종을 구분하여 기재하도록 하고, 낙찰후 이를 이행하도록 의무화하여야 한다.
- (5) 건설공사의 투명한 관리를 위해 건설교통부장관이 고시하는 정보통신망을 활용하여 발주자는 하도급 계획서대로의 이행여부를 상시 확인, 점검하여야 한다.
- (6) 하도급계획 불이행시에 대한 제재규정을 강화하여야하며 더불어 불공정 하도급 행태 신고에 대한 신고 포상 제도를 도입하도록 한다.
- (7) 하도급계획서제출제도에 원도급 업체들의 적극적인 준수를 유도하기 위하여 하도급 계획서 이행실적 등을 평가하여 실적이 우수한 건설업자에 대해 시공능력평가시나 건설공사 발주시 인센티브를 부여한다.

제도 신설이나 정부의 노력만으로는 진정한 하도급 거래질서의 공정화를 이루기엔 부족하며, 무엇보다도 원도급 사업자들이 범규범 준수에 대한 확고한 인식을 가져야 한다. 또한 하도급 사업자를 사업상 동반자로 인정하고 동등하게 대하는 인식의 전환이 필요하다. 더불어 하도급 업체들은 전문기술력과 생산설비를 갖추고 원도급 업체의 신뢰를 얻을 수 있어야 한다. 이와 같이 원도급 업체와 하도급 업체가 서로를 사업자의 동반자로 인식하고 협력한다면 하도급거래의 공정화뿐만 아니라 우리나라 건설산업의 경쟁력도 강화될 수 있을 것이다.

1. 건교부(2005. 4), 건설분야 반부패 세미나
2. 공정거래위원회(2006), 하도급거래 공정화에 관한 법률.
3. 공정거래위원회(1996), 주요국의 하도급제도에 관한 출장보고서
4. 국가청렴위원회(2006), 계약·납품관련 부패방지에 대한 처벌 실효성 제고를 위한 제도 개선방안.
5. 대한건설협회(2006a), 건설업통계년보.
6. 대한건설협회(2005), 건설업통계년보.
7. 대한건설협회(2006b), 건설산업기본법령집.
8. 대한건설협회(2006c), 국가계약법령집.
9. 대한전문건설협회(2006a), 전문건설업통계년보.
10. 대한전문건설협회(2005a), 전문건설업통계년보.
11. 대한전문건설협회(2006b), 전문건설업 실태 조사 분석 보고서.
12. 대한전문건설협회(2005b), 전문건설업 실태 조사 분석 보고서.

13. 대한전문건설협회서울특별시회(2005), 건설하도급 불공정거래 및 하도급 계열화 실태.
14. 김관보(1998a), 하도급법 운영의 발전방향에 관한 연구, 공정거래위원회.
15. 김관보(1998b), 하도급대금 지급보증제도의 문제점과 개선방안, 한국건설산업연구원.
16. 김관보(2004), 하도급거래공정화에관한법률 적용대상 확대방안에 대한 연구, 공정거래위원회.
17. 김민관(1998), 한국과 유럽의 건설하도급제도 비교, 한국건설산업연구원.
18. 김민형 외(1999), 1998년 상장 건설업체 경영분석, 한국건설산업연구원.
19. 김종범(2001), “건설하도급의 불공정대금지급 현황 분석 및 개선방안에 관한연구”, 한양대학교 산업대학원 석사논문.
20. 박수곤(2005), 프랑스에서의 하도급법에 대한 개관, Nurimedia Co, Ltd.
21. 백석근(2004), 건설하도급 보호제도의 실태 및 실효성 확보 방안, 건설경제 2004여름호.
22. 백진기(1997), “건설업의 원.하도급구조 및 불공정거래행위에 관한 연구”, 한양대학교 경영대학원 석사논문.
23. 이의섭(2003), 건설하도급 계약관련 제도 개선방안, 한국건설산업연구원.

24. 정재수(2001), “국내건설공사 하도급 불공정거래 개선방안에 관한 연구”, 연세대학교 대학원 건축공학과 석사논문.
25. 김안호, 이의영(2003), 산업조직론, 도서출판 두남.
26. 장세진(1999), 경영전략, 박영사.
27. Gibbs, Kenneth C. and Hunt, Gordon, "California Construction Law", 16th Edition, Aspen Publishers, 2000.
28. Welch, J.(1992), "Contract Surety", Volume I & II. Insurance Institute of America
29. Young, L.C., Ian, F.W.(1989), "The Role of Trust and Co-operation in Marketing Channels: A Preliminary Study", European Journal of Marketing, Vol.23(2), pp.109-122