

기획/특집

## <기고>이은형 (대한건설정책연구원 연구원)

시공전문성 강화를 위한 재하도급의 활용



사람들이 움막이나 토굴에 살던 시절에는 대부분 거주민이 직접 거처를 만들었을 것이다. 그리고 오두막이나 기와집 등이 등장하면서 전문가에게 건설공사를 도급하게 됐고 이후 건물이 더욱 커지고 갖추어야 할 기능이 많아지며 건설전문가 혼자 감당하기가 어려워지자 하도급 역시 일반화됐다.

현재의 원도급과 하도급이라는 분업구조는 건설공사의 고도화·첨단화·대형화의 결과물이라 할 수 있다. 이 때 원도급자의 역할은 발주자의 공사이행을 위해 직접시공은 물론 분야별 전문업체에 대한 조정·통제기능을 수행하게 된다.

그런데 앞서의 경우처럼 건설공사가 커지면서 재하도급이 요구되는 경우가 발생하는데 이는 실무적인 측면에서 그 필요성을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 현실에서는 각 전문공사가 어쩔 수 없이 일부 중복되거나 개별 업종으로 나누기에는 시장규모 등이 협소해 동일 업종이 여러 공종을 포함하는 경우 등이 있기 때문이다.

우선 종합건설업체가 하도급하는 개별 공사의 범위가 어느 수준까지 세분화될 것인가라는 점을 생각해 보자. 이상적으로는 재하도급의 발생여지가 전혀 없도록 공사를 세분화해 여러 전문건설업체를 공사에 참여시키는 것이겠지만, 실무적으로는 동일 전문공사업종의 업역을 다시 공종별로 세분화해 적격업체별로 하도급한다는 것은 거의 불가능한 일이다. 이는 종합건설업체의 규모가 작으면 작을수록 효율성 측면에서도 무의미하다.

그리고 설령 그렇게까지 공종을 세분화해 이를 제도화할 경우 전문건설업체는 전문화보다는 오히려 소형화라는 틀에 갇힐 수 밖에 없다. 이는 필연적으로 대규모공사의 협력업체로서 요구되는 대형 전문건설업체들의 성장기반을 없애는 결과를 가져오게 된다. 그도 아니라면 현재와 다를 바 없는 상황에서 공종이 세분화된 만큼 늘어난 전문공사업종만 더 보유하는 식이 될 것이다.

이런 이유로 재하도급은 전문업역이라는 틀 안에서 이루어지는 종합건설업체의 하도급을 보완하기 위해 필요하게 된다. 단순한 중개수수료를 목적으로 한 불법재하도급을 철저히 금지하는 현행 건설산업기본법도 공사의 전문성 측면 등으로 필요한 경우 발주자와 수급인의 승낙하에 재하도급을 허용하고 있다.

그렇다면 재하도급은 어디까지 허용하는 것이 적절한 것일까? 이는 건설공사물의 특성마다 다르다는 것이 정답이다. 시공의 전문성과 무관하게 중개수수료만을 노린 브로커로서의 재하도급은 두말할 필요 없이 다단계불법재하도급으로서 규제해야 할 것이고, 공사특성에 따라 시공전문성 강화를 위해 재하도급이 필요하다면 적정 수준 허용해야 할 것이다. 오히려 현행처럼 20%라는 수치를 사전에 정해놓는 것이 건설공사의 다양성을 무시하는 결과를 가져올 가능성이 높다.

독일이나 영국 등의 사례를 보더라도 재하도급의 범위 등에 관한 별도규제를 국내처럼 정해놓지는 않고 있으며 다만 핵심공정에 대한 재하도급은 관행상 발주자가 용인치 않거나 발주자 동의를 필수로 하는 등 발주자보호와 공사품질확보를 위한 최소한의 규정에 그치고 있다.

결국 현 시점에서의 재하도급이란 ‘빨리빨리’로 대변되는 경제성장기에 행해졌던 부실공사의 원흉이 아닌 경제성장과 함께 이뤄진 건설공사의 고도화·첨단화·대형화에 따라 현장에서 요구되는 현행 제도의 보완이라는 순기능으로서 주목할 필요가 있다.

이는 특정 전문분야의 기술력을 갖춘 전문건설업체를 공사내역 중 해당전문분야에 활용할 수 있는 길을 열어놓음으로써 각각의 세부전문분야에 집중할 여지를 만들어주게 된다. 그리고 이는 결과적으로 건설공사물의 다양성과 품질확보에 긍정적인 결과를 가져올 수 있을 것이다.