

건설생산과 하도급 구조

이재우 <국토개발연구원 건설경제연구실 책임연구원>
송병록 <국토개발연구원 건설경제연구실 연구원>

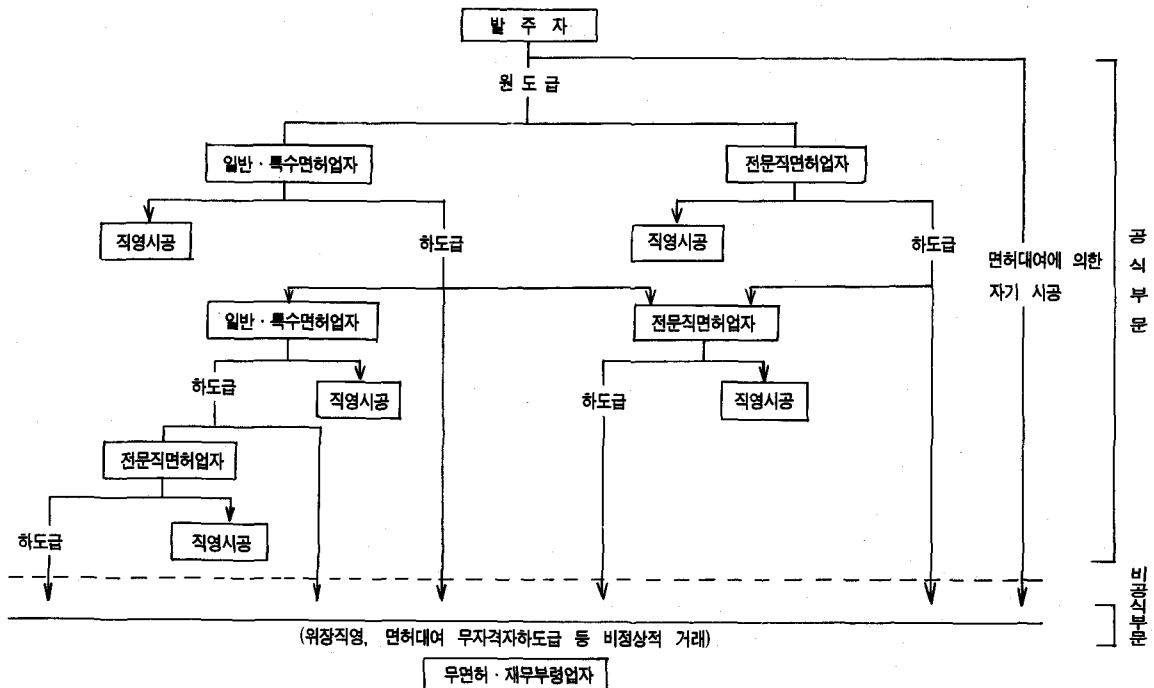
1. 건설생산의 특성과 하도급

건설생산은 그 특성상 수직적 분업체계, 이른바 하도급체계에 의존하지 않을 수 없다. 공사를 수주한 원도급업자는 자기책임하에 공사를 시공 또는 관리하게 되며, 대부분의 경우 공사의 일부를 하도급업자에게

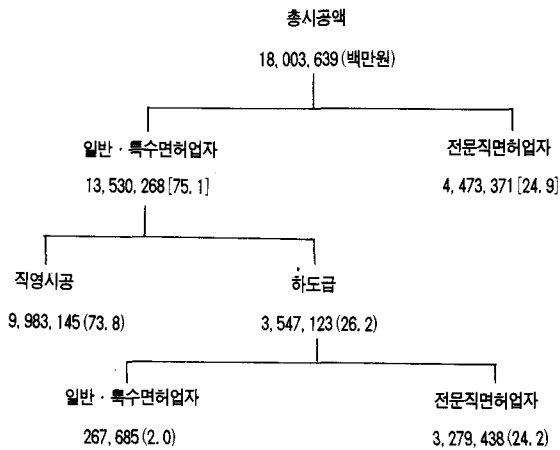
시공을 위탁하는 방법으로 수행된다. 건설업법에서는 이러한 원하도급자의 자격요건을 건설업면허기준으로 정하고 있으며, 경미한 공사이거나 자기공사로 시공 가능한 규모이상의 건설생산은 원칙적으로 이러한 공식부문의 원·하도급자들이 수행하도록 되어 있다. 그러나 현실적으로는 건설시공의 특수성때문에 법으로 규정한 도급라인보다도 훨씬 복잡하고 다양한 하도급구조를 갖고 있으며 건설생산에 참여하는 생산조직에 있어서도 공식부문과 비공식부문이 혼재되어 있다. '91년 11월말 전국에는 914개의 일반건설업체와 6, 100여개의 전문건설업체가 있고, 기타 대통령령이 정하는 건설관련업자들이 건설시공에 직간접으로 참여하고 있으며, 이들간의 도급형태도 매우 다양하게 이루어지고 있다.

<그림 1>은 이러한 건설생산조직간 하도급구조를 개략적으로 나타낸 것이다.

발주자로부터 도급된 건설공사의 시공에 참여하는 건설생산조직은 <그림 1>에서와 같이 크게 공식부문과 비공식부문 조직으로 구분할 수 있다.



<그림 1> 건설공사 하도급형태



〈그림 2〉 건설조직별 시공액 규모(89년 기준)

이 때 공식부문이라 함은 건설시공에의 참여가 도급 활동으로써 법률에 의하여 보장되며 도급단계에 따라 공식적인 계약을 체결하고 계약쌍방이 이에 따라 계약을 이행하도록 되어 있는 조직으로서 건설업관련면허를 가진 건설업자 또는 대통령령으로 정한 사업자를, 비공식부문이라 함은 이들에외에 건설생산에 참여하는 업자들로 공식적인 계약방법이 아닌 구두계약 등의 방법으로 도급계약을 체결하고 시공에 참여하는 자들로 분류한 것이다. 또 공식부문의 업자들은 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 “원사업자”와 “수급사업자”로 규정되어 이 법률의 적용을 받는 사업자군을 말하며, 비공식부문으로 분류한 업자들은 이 법의 적용대상에서 제외되는 사업자군을 말한다.

〈그림 2〉는 앞서 분류한 공식부문의 '89년도 시공실적을 구분하여 나타낸 것이다. 통계청의 건설업통계조사보고서상에 나타난 각 생산조직별 실적을 보면 총 18조 36억원 가운데 일반 및 특수면허업자가 전체의 75.1%인 13조 5,303억원을 원도급시공한 것으로 나타났다. 그리고 일반업자들이 원도급한것 가운데 약 26%인 3조 5,471억원은 다른 일반업자 및 전문직업자에게 하도급시공하고 약 74%인 9조 9,831억원은 직영시공한 것으로 나타나 전체로 보면 '89년 총시공액 중 약 57%는 일반업자가 43%는 전문직업자가 시공한 것으로 나타났다.

그런데 〈그림 1〉과 〈그림 2〉 사이에는 하도급형태에 있어 상당한 차이가 있다. 즉 〈그림 1〉에 나타난 비공식부문에 의해서 이루어진 것은 〈그림 2〉의 통계에 나타나지 않음으로써 현실의 그것과는 많은 괴리가 발생하고 있는 것이다. 실제 건설생산의 상당부분에 참여하고 있는 비공식부문의 생산활동이 법적인 제약 등의 이유로 표면에 나타나지 않음으로써 전체적인 하도급비율이 왜곡됨은 물론 건전한 하도급계열화에 저해요인이 되기도 한다. 그러나 분명한 사실은 건설업 법이나 하도급거래공정화에 관한 법률에 규정되지 않은 비공식부문의 생산활동이 상당부분 이루어지고 있는데 이것이 소위 위장직영이니, 불법하도급이니 하는 비정상적 하도급거래로 불리는 것들이다.

2. 비공식부문 하도급의 규모 및 유형

건설시공에 있어서 실제로는 어느 정도가 하도급에 의해 시공되고 있는가? 시공의 많은 부분이 하도급 생산방식을 택하고 있는 건설공사 가운데 얼마만큼이 하도급에 의해 수행되고 있는지에 대한 정확한 자료는 없다. 그리고 하도급에 관한 법규정에 있어서도 하도급을 제한하는 것과 장려하는 것의 두 규정이 병존하고 있다. 도급질서의 혼란방지와 발주자의 보호라는 측면에서 행하는 하도급에 관한 법적규제 즉, 일괄하도급의 금지와 무면허자등에 대한 하도급의 금지 등 하도급의 제한규정이 있는가 하면 전문업자의 보호 및 시공의 전문화를 유도하기 위한 의무하도급에 대한 규정도 있다. 그리고 앞서 언급한 대로 시공의 상당부분을 하도급계약을 체결할 수 없는 무면허업자나 재무부령업자가 수행한다. 이러한 이유때문에 하도급공사의 규모도 통계마다 조사방법이나 그 유형에 따라 각기 다르게 나타나고 있다. 앞서 살펴본대로 통계청의 “건설업통계조사보고서” 상에 나타난 하도급규모는 '89년 시공액기준으로 원도급액의 약 26.2%이고, 대한건설협회의 “건설업경영분석”에서는 하도급으로 볼 수 있는 외주비율이 '89년 24.5%로 나타난 반면, 건설에서 발표한 '89년도 “완성공사원가구성분석”에서는 외주비중이 31.5%로 이들보다 다소 높게 나타나고 있다. 이러한 각 자료의 차이는 집계시점의 차이와 통계에 포함된 대상업체의 차이에서 비롯된 것으로 보이는

데, 이들 자료에 나타난 하도급비율을 기준으로 한다면 전체적으로 30%내외에서 크게 벗어나지 않고 있다. 그리고 이들 자료에 나타난 하도급비율 24.5%~31.5%는 '89년도 시공액을 공사규모별 의무하도급비율로 환산해 본 하도급비율 21.9%보다는 다소 높은 수치를 보임으로써 원도급업자의 공식적 하도급이 법정 의무하도급비율보다는 다소 많은 것으로 나타나고 있다.

그러면 이들 자료에 나타난대로 실제 건설시공에 있어서도 하도급비율이 30%수준에 있다고 볼 수 있는가? 이들 자료에 나타난 하도급비율과 현실적으로 행해지고 있는 하도급비율 사이에는 상당한 차이가 있다. '90년 7월에 국토개발연구원 건설경제실이 일반 및 특수면허업체를 대상으로 실시한 설문조사결과에 의하면 응답업체의 약 44%가 계약액의 50%이상을 하도급에 의해 시공한다고 응답하였으며 80%이상을 하도급시공하고 있다고 응답한 업체도 12.7%에 달하였다. 그리고 하도급비율에 대한 설문조사의 표본평균도 49.5%로 나타나 전체적으로 원도급공사의 50%정도는 하도급에 의해 시공하고 있는 것으로 조사되었다.

그렇다면, 앞서의 자료에서 나타난 하도급비율과 설문조사의 결과가 다른 이유는 무엇이며 이 격차는 어떻게 설명될 수 있는가? 일반적으로 건설공사에 있어서 하도급비율은 건설경기의 팽창국면에서는 확대되고 수축국면에서 축소되는 특성을 갖고 있다. 따라서 각 시기마다 다소의 차이가 나타날 수 있으나 이처럼 큰 격차를 보이는 가장 큰 이유는 앞서의 자료가 공식적으로 이루어진 하도급부문만이 추계된 것인 반면 설문조사는 비공식부문에 하도급하는 부문까지를 모두 상징하여 응답했기 때문으로 풀이할 수 있다. 이러한 결과로부터 우리는 일반업자가 도급받은 원도급공사의 20~25%정도는 비공식부문에 의해 하도급시공되고 있다고 추정할 수 있다.

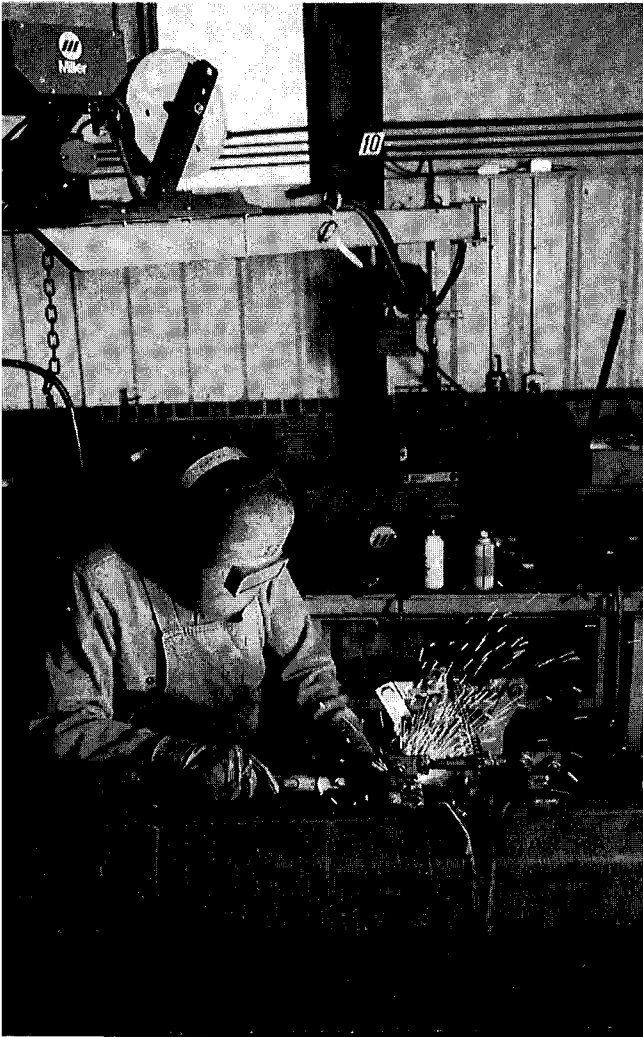
한편, 한국의 하도급비율을 일본과 비교해 보면 공식부문의 하도급비율이 일본에 비해서 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 건설업경영분석에서 살펴본 일반건설업체의 평균외주비율은 89년 토목부문 22.6%, 건축부문 35.5%, 전체적으로는 24.5%인 반면, 일본의 하도급비율은 89년 토목 39%, 건축 64.5%, 전체평균

50.3%로 우리나라에 비해 상대적으로 훨씬 높은 수준의 하도급비율을 보이는데 이는 앞서의 설문조사결과와도 거의 같은 수준이다. 특히 건축분야에서는 일본과의 격차가 29%나 되고 있는데 양국의 생산시스템이 다소 다른 점을 감안하더라도 한국에서는 아직 시공의 많은 부분이 공식적인 외부하도급보다 비공식적인 하도급 및 내부거래로 이루어지고 있음을 나타내는 것이라 하겠다.

비공식부문의 거래는 어떤 형태로 이루어지는가? 원도급업자가 비공식부문에 하도급하는 방법은 크게 몇가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 소위 위장직영의 방법으로 재무부령업자나 십장 등 무면허자를 회사의 임직원으로 고용하여 직영시공하는 것처럼 하면서 사실상 하도급거래를 하는 방법이다. 둘째, 자재를 납품하는 것처럼 계약하고 이들에게 시공까지도 하도급하는 방법이다. 셋째, 전문직면허를 가진 업자를 회사의 현장소장 등 임직원으로 위장하여 직영시공 처리하면서 하도급하는 방법이다. 넷째, 주로 노무량투입이 많은 부분의 시공을 직영처리하면서 십장등에게 하도급하는 방법이다. 공식적인 하도급업체에게 도급하는 경우를 외부계약(outside contract) 또는 정상계약(normal contract)이라 한다면 상술한 유형의 하도급은 그 어떤 것이든 표면상 원사업자의 직영시공의 모양을 취하고 이루어지는 거래이므로 일종의 내부계약(inside contract) 또는 비정상계약(invisible contract)이라 할 수 있다. 그런데 이러한 유형의 비공식적 하도급거래는 하도급시장에서 공식부문의 하도급업과 상호 경쟁관계에 있어 그 규모 및 거래형태는 면허제도를 근간으로 하는 공식부문의 하도급거래를 교란시키는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 이러한 대규모의 비공식부문을 어떻게 공식화시키느냐가 건설업의 건전한 생산계열화 및 도급절서확립에 가장 중요한 열쇠가 될 것이다.

3. 하도급과 생산비의 결정

건설생산은 그 특성상 하도급생산방식의 채택비율이 높을 수 밖에 없다. 제조업과 달리 확정된 가격하에서 매 생산공정마다 생산조직이 직접 참여하는 생산방식을 가진다. 따라서, 생산비의 결정이나 도급라인



별 배분방식도 제조업의 그것과는 다른 구조를 갖는다. 즉, 최종 완제품이 만들어진 뒤 생산비가 결정되는 것이 아니라 수주계약에 의해 생산비가 결정된 다음 이 생산비의 범위내에서 각 공정별 생산참여자에 대한 생산비가 배분될 수 밖에 없으므로 유형에 따라 최종적으로 투입되는 생산비에 차이가 생길 수 있다. 따라서 생산과정에 참여하는 생산조직의 도급라인이 복잡하면 복잡할수록 생산물에 투입되는 최종생산비는 더욱더 작아질 수 밖에 없다. 왜냐하면 최초에 특정 건설생산물의 생산비는 계약에 의해 확정되어 있는 반면, 그 생산시스템 즉, 도급라인에 참여하는 모든 생

산주체는 그들이 직접 구축물의 생산에 참여하든 안하든 도급라인에 포함된 대가로서의 이윤을 확보하려 할 것이기 때문이다.

건설활동에서 이루어지고 있는 도급형태는 다양하지만 건설업법에서 허용하고 있는 하도급의 최대허용범위는 몇 가지로 한정되어 있다. 다음은 이러한 공식부분의 하도급라인에 비공식적으로 하도급이 다시 이루어질 때 최종적으로 생산물에 투입되는 생산비의 규모에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴 본 것이다. 논의의 초점을 흐리지 않는 범위내에서 다음과 같이 가정한다.

첫째, 최초 원도급자는 공사에가의 85%(저가심사대상점)로 계약하고 하도급의 경우도 각 단계마다 계약액의 85%로 하도급한다.

둘째, 하도급단계마다 일반관리비율 및 이윤율은 같다고 보면 맨마지막으로 하도급 받은 업자는 계약액의 90%를 생산비로 투입한다. 단, 이때의 생산비는 원가계산시의 재료비, 노무비, 경비항목에 해당되는 것으로 본다.

유 형	공 식 부 문	비공식부분의 개입횟수	
		1회	2회
1) 일반→전문	$100 \times 0.85 \times 0.85 \times 0.90 = 65\%$	$65 \times (0.85) = 55\%$	$55 \times (0.85) = 47\%$
2) 일반→일반→전문	$100 \times 0.85 \times 0.85 \times 0.85 \times 0.90 = 55\%$	$55 \times (0.85) = 47\%$	$47 \times (0.85) = 40\%$

① CASE I

이 경우는 일반→전문 형태의 가장 보편적인 시공 활동을 가정한 것이다. 최초 발주자로부터 예정가격의 85%로 도급받은 원도급자는 하도급할 부분의 공사비중에서 이윤과 일반관리비 등을 제외하고 계약액의 85%로 전문직업자에게 하도급한다. 이 때 전문직업자는 하도급받은 금액의 10%를 이윤 등으로 하고 90%를 생산비로 투입한다.

따라서, 이 하도급된 공종의 최종생산비는 다음과 같이 계산될 수 있다.

$$\text{최종생산비} = 100 \times 0.85 \times 0.85 \times 0.90 = 65.0\%$$

여기에 비공식부분이 개입하는 경우를 가정해보면 1회 개입할 경우 예가대비 55%, 2회 개입할 경우는 47%로 최종생산비는 더욱 줄어든다.

② CASE II

이 경우는 일반→일반→전문 형태로 현행법상 허용되는 최대한의 중층하도급형태를 가정한 것이다. 이 경우는 공식부문만으로도 예가의 55%가 최종생산비로 결정되며, 여기에 비공식부문이 개입되면 최종생산비의 규모는 더욱 감소하게 된다.

앞에서 살펴 본 CASE I, II의 하도급형태는 현실의 시공과정에서 거의 일반적으로 볼 수 있는 하도급 형태이다. 모든 경우 다소 경직되고 자의적인 하도급액 비율을 가정하여 계산된 것이긴 하나 각각 하도급구조에 따라 예정가격의 40%~65% 수준에서 해당공사의 최종생산비가 결정되고 있음을 나타내고 있다. 더욱더 현실적으로 면허대여나 위장직영 등 비정상적인 하도급의 경우 위에서 상정한 하도급단계보다도 더 많은 하도급단계를 거치는 경우도 있고 최초 원도급단계에서부터 예가의 85%이하로 낙찰되는 경우, 그리고 계약액대비 50%이하로 하도급하는 경우 등 극단적인 사례도 있다.

이처럼 실제시공에 투입되는 생산액이 적어질 경우 당초 예정가격이 이를 보전할 수 있을 만큼 초과하여 산정된 경우가 아니라면 부실시공 등 발주금액 만큼의 값어치를 갖지 못한 생산물의 질저하로 나타날 수 밖에 없다. 따라서, 건설생산물의 특성상 정확한 예가산정이 사실상 불가능하다는 점을 감안하더라도 생산비를 크게 초과하여 예정가격이 산정될 가능성은 거의 없으므로 실제 드러나지 않는 하도급거래로 나타날 수 있는 결과는 불을 보듯 자명해진다.

4. 하도급구조의 개선 및 생산시스템의 합리화

앞서 우리는 여러가지 비공식적 하도급거래의 유형과 생산비에의 영향을 살펴보았다. 그렇다면, 왜 그러한 하도급거래가 이루어지게 되는가? 정상적인 계약에 의하지 않고 내부계약방법을 택할 경우 여기에는 상당한 경제적, 비경제적 부담이 따른다. 즉, 산업재해가 발생할 경우 져야하는 산재의 수습과 형사적 책임, 하자발생에 따른 책임, 예산회계법시행령 제130조규정에 의한 입찰참가의 제한, 그리고 직영처리에 따른 관리인력의 상대적 증가등의 부담도 뒤따른다. 그럼에도 불구하고 이런 유형의 하도급을 택하는 이유는 그로 인한 실익이 더 크기 때문이다. 기업의 합병

에 관한 설명에서 코오즈(Coase)는 기업이 특정 직무를 외부의 시장거래 대신 내부화해서 기업의 통제하에 두는 경우는 시장거래에 수반되는 여러가지의 거래비용(transaction costs)이 이러한 직무를 직접 관리하는 비용을 초과했을 때라고 설명하였다. 이러한 코오즈의 설명은 건설하도급에 있어서 외부계약보다 내부계약을 행하는 이유를 설명하는 데도 유용한 시사를 던져준다.

건설공사의 하도급거래에 있어서 비공식적인 내부거래가 공식적인 외부거래보다 우월한 이유는 몇가지로 설명할 수 있다.

첫째로, 정상적인 하도급을 행할 때보다 하도급금액 즉, 공사비를 낮추어 지급할 수 있다. 비면허자는 면허자보다 상대적으로 그 위치가 불안정한 약점을 갖고 있고 정식계약이 아닌 이중계약 또는 시담을 통한 구두계약의 형태를 띠기 때문에 하도급금액을 낮게 책정할 수 있는 여지가 많다. 따라서, 내부거래형태의 하도급거래 비중을 늘리면 늘릴수록 원도급업자로서는 그만큼 더 초과이익을 확보할 수 있는 여지가 생기는 것이다.

둘째로, 무면허업자등과의 거래는 대금지급의 시기나, 방법, 기한등에서 원도급자가 보다 유리하고 탄력적인 위치를 확보할 수 있다. 무면허업자 등은 하도급거래공정화에 관한 법률에서 수급사업자로서의 자격이 인정되고 있지 않기 때문에 사실상 제소 등과 같은 적극적인 행동을 취할 수 없고 예산회계법상의 대금지급규정에 의해서도 제약되지 않기 때문에 원도급자의 자금사정에 따라 보다 유리한 대금지급 방법을 채택할 수 있는 이점이 있다.

세번째는, 비정상적인 하도급거래시보다 우월한 위치에서 하도급업자를 원도급업자의 의도대로 유도할 수 있다. 공사에 소요되는 자재의 선택이나 납품처의 선택, 하도급부문이 아닌 타부문 공종의 시공에 대한 인력의 지원요청, 공기의 조정 등 여러가지면에서 정상적인 하도급 거래를 했을 때보다 용이하게 원도급자의 의사를 반영시킬 수 있다.

네번째로, 이러한 내부거래는 하도급에 따른 거래비용 즉, 입찰 및 계약에 수반되는 비용을 절감시킬 수 있고 내부거래자의 시공능력을 충분히 인지하고 있을 경우 불특정다수를 상대로한 하도급업자 선정시 발

생활지도 모를 시공능력에 대한 불확실성도 줄일 수 있다.

이러한 것을 종합해 볼 때, 현행체제하에서는 그리고 이윤추구를 목표로 하는 기업의 입장에서는 시공에 중대한 지장을 초래하거나 하자에 대한 부담 등이 심각하지 않는 한 내부거래와 같은 방법을 채택하려 할 것이다. 바꾸어 말하면 법으로 규정된 최소한의 의무 하도급을 제외한 하도급은 비정상적인 하도급거래로 발생하는 리스크가 이에 따른 실익보다 크지 않는 한 확대하려 할 것이고 상대적으로 공식부문의 하도급은 위축될 수 밖에 없다. 이처럼 제도의 틀에서 벗어나 있는 건설생산조직들간의 거래에 직면하여 우리는 보다 본질적인 문제에 접근하여 생각해 볼 필요가 있다.

건설활동에 관한 모든 법률적 규정이 추구하는 목표를 거슬러 올라가 보면 궁극적으로는 시공질의 확보를 통한 발주자의 보호와 건설업의 건전한 발전이라는 두 가지로 집약될 수 있다. 면허제도가 없어도 계약대로의 성실시공을 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는 미국¹⁾ 등과 달리 한국에서는 면허소지자만이 건설공사의 도급 및 하도급을 할 수 있도록 면허제도를 시행하고 있다. 따라서 한국의 면허제도는 다음의 두가지 주요한 기능을 수행하고 있다. 첫째로는, 심사(screening) 및 인정(signaling) 기능을 들 수 있다. 선계약-후생산의 건설업의 특성상 적정시공의 확보는 발주자의 최대 관심사가 된다. 사전에 미리 도급업자의 신의성실에 따른 시공여부를 판단할 수 있는 근거가 없는 현실에서 면허소지 건설업자는 공사의 적정시공에 필요한 자본과 기술 및 인력을 보유하고 있음을 객관적으로 인정(signaling)해 줌으로써 발주자의 도급업자 선정을 용이하게 해주게 된다. 둘째로는, 보호 기능을 들 수 있는데 만약 면허소지자의 공사가 부실시공임이 드러나는 경우 법률에 의한 여러가지 보상이 제도적으로 보장되어 있으므로 발주자는 안심하고 면

허소지자에게 공사를 위탁할 수 있는 것이다.

이것은 하도급업자를 선택하는 원도급업자에게 있어서도 같은 의미를 지닌다. 면허를 소지한 공식적 도급업자에게 하도급을 주게 되면 법률이 보장하는 수준의 시공질을 확보할 수 있다. 그러나 하도급업자가 무자격자라 하더라도 그가 가진 시공능력과 성실시공에 대한 판단이 선다면 비공식 거래의 유무형의 이점을 감안할 때 그와 거래하는 것이 유리한 경우도 많을 것이다. 무자격자를 임직원으로 고용하여 거래하는 내부거래의 경우도 원도급업자가 그 사람의 능력을 충분히 알고 그를 잘 관리할 수 있다면 그 내부거래가 궁극적으로 목적하는 시공질에 반드시 나쁜 영향을 미친다고 단정할 수 없다.

기업의 관점에서는 이와 같은 비공식적인 내부거래가 유리한 측면이 많을 수도 있으나 이러한 유형의 관행이 점차 증대하게 되면, 면허제도는 우수한 시공업자를 인정하고(signaling) 보호하는 순기능을 상실하고 오히려 기업의 자유로운 활동을 규제하는 역기능을 초래하게 된다. 비정상적인 하도급이 난무하여 면허제도가 건설업자의 시공능력과 신의성을 상징하는 기능을 더이상 발휘할 수 없게 될 때 건설업에 미치는 피해는 심각할 것으로 생각된다. 특히 신규로 진입한 원도급업자에게는 하도급업자의 시공능력을 사전에 알 수 있는 내부정보(inside information)가 적으므로 이미 일정한 거래관계를 두고 있는 기존의 원도급업자에 비해서 상대적으로 불리하게 된다. 이러한 정보의 차별로 인한 진입장벽은 신규기업의 시장진출을 한층 어렵게 함으로써 건설산업의 경쟁을 저하시킬 수 있다. 현재 우리나라의 여건상 면허제도가 필요한 이상 그 제도가 제기능을 심분발휘하도록 이러한 비공식적 하도급 거래가 공식부문에 흡수되도록 방안을 강구해야 할 것이다.

따라서, 다음에서는 이와같은 제도를 중심으로 하도급구조의 개선과 건설생산조직간 생산체계를 합리화 할 수 있는 몇가지 방안을 생각해 보기로 한다.

1) 하도급거래 관련법률의 보완

현행 하도급거래에 있어서 불공정거래행위가 근절되어야 한다는 당위성에도 불구하고 하도급관련 규정과 규제들이 제대로 적용되고 제기능을 다하고 있는가

주 : 1) 면허제도 자체가 없는 주가 대부분인 미국에서는 면허제도가 아닌 민법상의 계약제도와 신용평가(credit screening)제도 등을 잘 활용함으로써 사전에 부실업자를 철저히 건설업계에서 배제하고 있다. 따라서 신규업자의 시장진입을 자유롭게 함으로써 경쟁도는 제고시키되 부적격업자는 철저히 가려내는 규제 철폐(deregulation)의 이점을 누리고 있다고 하겠다.



에 대해서는 상당한 회의론이 대두된다. 우선 하도급 거래는 지속적인 거래관계를 그 속성으로 하고 있기 때문에 수급사업자가 제조와 같은 최후의 방법을 동원한다 하더라도 명시적 혹은 눈에 보이지 않는 보복조치 등 최악의 사태를 준비하지 않으면 안된다. 최근 발표된 공정거래위원회의 자료에 의하면 '87년 5월부터 '90년 말까지의 공정거래위반사태는 건설업이 363건으로 제조업의 294건보다 훨씬 많은 것으로 나타났는데 재미있는 사실은 하도급법에서 규정하고 있는 여러가지 불공정거래유형 중 대금미지급이 140건으로 전체의 38.6%, 대금지연과 어음할인료 미지급이 각각 61건, 97건으로 전체의 16.8%, 26.7%로 거래중단을 각오한 대금관련 제조가 82%를 넘고 있는 반면, 건설하도급에서 가장 심각한 문제로 인식되고 있는 부당감액은 단 1건, 서면미교부와 수령거부등은 각각 43건, 1건에 불과하였다.

따라서, 이러한 교섭력의 불균형을 시정하고 대등한 거래를 보장하기 위해서는 일차적으로는 수급기업의 기술력이나 자본력 등 체질개선이 선결과제이지만 그러한 노력에도 한계가 있으므로 법적인 보완조치가 필요하다. 현행 하도급거래공정화에 관한 법률에서 보완되어야 할 사항으로는 우선 보복조치에 대한 규제의 실효성을 높일 수 있어야 한다. 거래중단 등 사후의 보복조치를 우려해 제조사하기가 힘든 실정을 감안 보복조치에 대해 효과적인 제재를 가할 수 있는 법률적 보완이 필요하다. 또한 계약변경에 대한 처벌과 보상기준을 마련할 필요가 있다. 장기적인 거래를 전제

로 수급업자에게 원사업자가 필요로 하는 기업전속성 (firm specificity) 을 갖는 기술이나 장비투자를 하게 하였음에도 불구하고 재계약에 응하지 않을 경우 수급사업자의 일방적 피해가 우려되는 바 이런 형태의 불공정행위를 제재하는 규정도 마련되어야 한다. 이러한 규정의 도입은 일견 원도급업자에게 불리하게 인식되기 쉬우나 이러한 법률적인 보호가 수급기업에 대해 장비나 기술투자를 유도함으로써 장기적으로 원도급업자와 수급업자 모두에게 도움을 주게 된다.

그리고 대금지급의 원활화부문에만 치우쳐 있는 하도급거래 규제행정을 전환하여 계약사항의 변경·이중계약 등 대금지급이외의 문제에 대한 실질적 규제와 감시가 가능하도록 법규정을 보완하는 작업이 요구된다 하겠다.

2) 부대입찰제도의 확대

1988년 건설업법을 개정하면서 명문화한 부대입찰제는 이후 거의 활용되지 않고 시문화되어 있다. 우선, 법규정 자체가 원도급업자의 자유재량에 의해 부대입찰을 실시할 수도 안할 수도 있는 임의성 권고규정으로 되어있는 데다 하도급업자들의 견적능력이 향상되지 않고 있어 이에 대한 신뢰성이 낮기 때문에 원도급업자들이 이의 시행을 꺼리고 있기 때문이다. 결국 이러한 상태에서 부대입찰제의 근본취지 및 그 실효성을 거두기에는 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 부대입찰제는 제대로만 운용된다면 건설생산조직간 계열화를 촉진하고 하도급거래의 건전한 발전에도

커다란 진전을 가져올 수 있는 제도이다.

따라서, 하도급업자의 견적능력 등 기업체질의 강화를 유도하고 도급거래질서를 앞당겨 확립한다는 취지에서라도 일정규모이상의 공공공사입찰에서는 부대입찰을 의무화하는 등의 제도적 보완이 필요하다고 보여진다. 즉, 현행 의무하도급비율이 적용되는 5억원 이상공사의 경우 의무하도급분의 일정비율(예 : 20~50%)은 부대입찰에 의하도록 하고 하도급업자들의 견적능력향상 추이와 하도급거래질서의 상황을 보아가면서 그 비율을 조정하다가 궁극적으로는 의무하도급분은 전부 부대입찰에 의하도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 다만, 이 때 하도급업자의 견적부실 등 하도급업자의 귀책사유로 인한 문제는 하도급업자의 책임을 강화시켜 원도급업자의 위험부담을 줄여주는 작업도 동시에 이루어져야 할 것이다.

3) 비공식부문의 양성화

앞서 비공식부문에서 이루어지고 있는 하도급거래 즉, 내부거래(inside contracts) 유형들은 사실 너무 경직된 진입장벽(entry barrier)과 규제조항들에 의해 만들어진 것으로 분류할 수 있는 것도 상당부분 포함되어 있다. 면허자들만을 공식적인 수급사업자로 분류함으로써 면허권내에 진입할 수 없는 자들에 대한 하도급거래가 사실상 모두 불법거래로 간주되고 있고 일부 하도급공사 중에는 사실상 면허가 없는자에게 하도급해도 하등 문제가 없는 것도 있을 수 있다. 즉, 높은 면허기준으로 인한 진입장벽과 계약에 있어서의 현실성이 감안되지 않는 제도 등은 소위 건전한 거래로 분류될 수 있는 것조차도 불법·위장거래로 만들어 버릴 수 있다는 점을 간과해서는 안된다. 따라서, 비공식부문에 있는 업자들을 공식화시켜 책임있는 계약자로서 행동할 수 있게 하는 것이 현재의 왜곡된 도급질서를 바로잡는 하나의 방안이 될 수 있다. 그런 의미에서 소규모건설업의 신설은 면허없이도 사실상 하도급과정에 직간접으로 참여해 온 능력있는 시공업자들을 공식화시킴으로써 기존의 하도급관행에 있어서 상당한 변화를 가져다 줄 것이다.

4) 협력업체의 적극적인 육성

건설업법에서는 건설산업의 장기적 발전을 도모하

고 업계의 균형발전을 위해서 일반건설업체의 등록업체 육성을 권고하고 있다. 일반건설업체의 입장에서 는 적격업체를 선정하여 자기공사를 주로 전담하게 함으로써 기업이 필요로 하는 기업전속성(firm specificity)을 갖는 투자를 유도할 수 있고, 전문업체로서는 안정적인 수주를 확보할 수 있는 점이 등록제도의 장점이 된다. 전문건설협회에서 발표한 자료에 따르면 조사대상기업의 55.6%가 1개 내지 5개업체와 등록 관계를 맺고 있고 6내지 10개업체와 등록을 통한 협력 관계를 맺고 있는 기업도 14.6%나 되는 것으로 나타났다. 그러나 최근의 원도급업자와 하도급업자간 협력관계의 증가추세에도 불구하고 그 실질적 혜택은 어느정도 만족스럽게 누르지 못하는 것처럼 보인다. 하지만, 협력업체의 육성은 기업의 장기투자자와 단순한 수주의 전담관계에서 벗어나 실질적으로 그러한 협력관계의 필요성이 커질 수 밖에 없는 쪽으로 건설환경이 변화하고 있으므로 등록업체 제도를 더욱 활성화시키는 정책을 펴나가야 할 것이다.

하도급거래의 장점으로는 기업간 분업, 수급기업의 경영안정화 및 생산의 효율성 등이 꼽히고 있다. 그리고 최근에는 수요의 다변성 또는 가변성에 대한 기업의 적응력이 강조됨에 따라 하도급생산방식이 갖는 유연성이 부각되고 있다. 기업간 거래에 있어서는 양자간의 원활한 타협자세가 필요하며, 양자간의 원활한 타협은 비교적 대등한 교섭력이 뒷받침되어야 하므로 수급업자의 기술적 발전이 요구된다. 비대칭적 교섭력에 의한 거래는 어느 일방의 손실감수를 의미하므로 양자간의 균등한 교섭력은 중요한 의미를 갖는다. 그러한 관점에서 지금까지 원·하도급부문의 균형성장에 필요한 방안들을 몇가지 제시해 보았으나 이와 같은 법적 제도적인 조치에는 그 한계가 있으며 무엇보다도 업계의 자발적인 노력이 필요하다 하겠다. 건설업의 장기적 발전을 위해서는 상대적으로 열악한 하도급부문의 성장이 필수적이며, 원하도급부문의 진정한 협력관계 모색이 건설업의 전면개방과 같은 건설환경의 변화를 앞둔 시점에서 그 어느때보다도 절실하다고 여겨진다.

이 글은 국토개발연구원이 발행한 「건설경제」지에 게재된 내용을 필자의 양해아래 전재한 것이다.