

최근 산업연구원은 「건설하도급거래의 실태와 제도 개선방안」을 통해 우리 경제의 선진화에 심각한 저해요인이 되고 있는 건설부문의 부실을 방지하기 위해서는 건설관련제도의 전반적인 개선과 함께 건설공사의 약 50%를 차지하고 있는 하도급거래에 있어서의 불공정한 거래관행을 근본적으로 개선할 수 있는 종합적인 대책이 필요하다고 지적했다.

또한 하도급대금의 지급 지연을 방지하기 위해서는 하도급대금 결제가 어음 대신 당좌수표 등 은행결제방식으로 전환되어야 하며, 시장개방 대상이 아닌 55억원 미만 전문공사는 오는

97년부터 도급한도액을 폐지할 것이 아니라 이를 점진적으로 축소·폐지해야 한다고 밝혔다.

특히 공종별 분리발주규제를 완화하여 공종별로 전문성을 가진 업체들이 콘소시엄을 형성하여 공사에 참여하고 주공정을 수행하는 업체가 공정관리의 전반적인 업무를 수행하도록 유도해야 한다고 주장했다.

산업연구원의 이번 제도개선방안은 최근 대통령에게 보고되었으며, 정부가 건설제도의 전면적 개선을 추진하고 있는 가운데 발표되어 주목을 끌고 있다.

건설하도급거래의 실태와 제도 개선방안

■ 문제의 제기

하도급거래는 분업에 의한 전문화·효율화를 추구할 수 있다는 장점 때문에 제조 및 건설분야의 거래에서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 거래 형태이다.

이같은 하도급거래의 확대·심화는 산업조직의 효율화 뿐만 아니라 중소기업의 발전에도 크게 기여할 수 있지만 하도급거래의 속성상 원사업자의 우월적 지위를 이용한 불공정한 거래관행이 여전히 상존하고 있는 등 문제점도 적지 않은 실정이다.

우리 경제의 선진화에 심각한 저해요인이 되고 있는 건설부문의 부실도 건설업 자체의 설계·시공·감리에서의 제도적·관행적 부실요인과 더불어 건설분야에서 이루어지고 있는 거래구조 및 관행, 특히 건설공사의 약 50%를 차지하고 있는 하도급거래의 불공정한 관행에 기인한 부분이 크다고 볼 수 있다.

이같은 건설부문의 부실을 방지하기 위해서는 부실공사에 대한 벌칙조항의 강화 등과 같은 사후적·단편적인 개선책만으로는 미흡하며, 건설관련제도의 전반적인 개선과 함께 거래관행을 근본적으로 개선할 수 있는 종합적인 대책이 필요하다.

■ 건설업 현황 및 하도급거래의 구조

[1] 건설업의 일반현황

건설업은 토목, 건축 및 전기통신공사 등 전문화된 여러 업종이 생산과정에 참여하는 복합적인 생산체계를 갖는 종합산업으로서 그 특성을 시공부문을 중심으로 살펴보면 건설업은 본질적으로 선수주, 후생산형태를 취하는 산업이며 발주자의 주문에 의하여 생산활동이 이루어 지므로 수주경쟁이 여타산업에 비하여 보다 치열하며, 수주가 불안정하고 그 특성상 다양한 전문기술이 생산과정에 투입되어야 하므로 하도

건설하도급거래의 실태와 제도 개선방안

급 생산방식에의 생존도가 높은 산업이다.

건설업의 국내시장 규모는 1993년 현재 공사 수주(계약)실적 기준으로는 50조2천760억원, 시공액 기준으로는 57조6천202억원 수준에 이르고 있다. 이중 일반/특수건설업체의 수주실적은 43조2천360억원이며 전문건설업체의 수주실적은 7조400억원 규모이다. 하도급 실적은 10조5천900억원으로 일반/특수건설업체 수주실적 대비 24.5% 수준을 차지하고 있다.

국내 건설업체수는 1993년말 현재 1만3천292개社에 달하고 있으며, 이들이 소지하고 있는 면허수는 1만9천903개로 업체당 평균 1.5개의 면허를 소지하고 있는 것으로 나타났다.

건설업체 및 면허수는 1989년 이후 급격히 늘어났는데, 이는 1989년부터 면허제도가 개방적

으로 운용되어 오고 있기 때문이다.

한편 건설공사의 입찰방식별 계약실적을 보면 일반공사의 경우 공공기관 발주의 경우에는 제한경쟁의 비율이 61.2%로 가장 높고, 민간발주의 경우는 수의계약방식이 79.2%로 압도적인 비중을 차지하고 있다. 이에 비해 전문공사의 경우에는 가장 경쟁적 방식이라 할 수 있는 일반경쟁방식이 52.6%를 차지했다.

[2]건설하도급거래의 구조

건설부문에서의 도급거래는 면허제도의 기본구조속에서 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

현재 건설업 면허는 도급대상인 공사내용에 따라 일반건설업, 특수건설업 및 전문건설업 면허로 3원화되어 있으며 그 구분에 따른 영업(면허)의 종류는 29종에 이르고 있다.

[표 1]국내 건설공사 수주 실적

(단위: 10억원, %)

	1985	1990	1993
일반건설업체 수주실적(A)	6,555	26,377	43,236
하도급 실적(B)	1,331	4,515	10,590
하도급 비율 B/A, %)	(20.3)	(17.1)	(24.5)
전문건설업체 수주실적(C)	896	3,558	7,040
전체수주실적(A+C)	7,451	29,935	50,276

[표 2]건설업 면허 및 업체수 추이

(단위: 개인)

	1976		1980		1985		1993	
	면허수	업체수	면허수	업체수	면허수	업체수	면허수	업체수
일반/특수건설업 (A)	630	552	622	517	696	492	2,268	1,653
전문건설업(B)	921	658	4,266	2,486	8,539	4,827	17,635	11,639
B/A, 倍	1.45	1.18	6.79	4.75	12.27	9.81	7.78	7.04
합 계	1,551	1,210	4,888	3,003	9,235	5,319	19,903	13,292

[표 3]건설공사 입찰방식별 계약실적(1993년)

(단위: 10억원, %)

	일반/특수공사			전문공사
	공공발주	민간발주	계	
일반경쟁	2,400(14.5)	1,718(6.4)	4,118(9.5)	9,271(52.6)
제한경쟁	10,095(61.2)	682(2.6)	10,777(24.9)	1,364(7.7)
지명경쟁	1,797(10.9)	3,169(11.9)	4,966(11.5)	2,585(14.7)
수의계약	2,215(13.4)	21,160(79.2)	23,375(54.1)	4,410(25.0)
계	16,507(100.0)	26,729(100.0)	43,236(100.0)	17,630(100.0)

① 일반건설업 : 토목공사, 건축공사, 토목건축
공사 등 3종

② 특수건설업 : 철강재설치, 준설공사(항만, 항
로, 매립지 공사 등), 조경공사 등 3종

③ 전문건설업 : 의장공사, 도장공사, 건축물조
립 등 23종

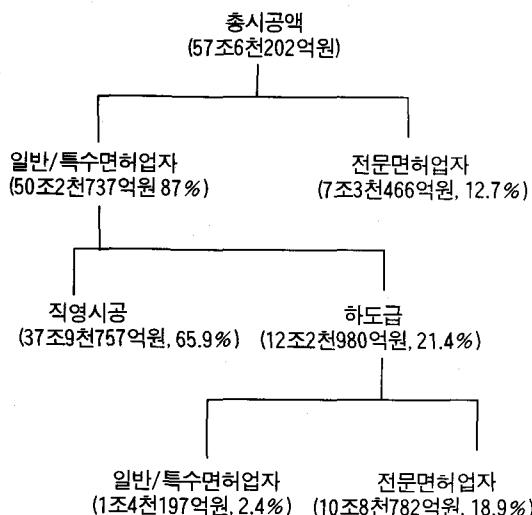
일반 및 특수건설업 면허를 받은 자는 전문건설
업 면허를 중복하여 받을 수 없고 전문건설업의
면허를 받은 자(전문건설업자)는 대통령령이 정
하는 계열에 속하는 업종에 한하여 1개 업체가
2개 업종에 한하여만 면허를 받을 수 있도록 되어
있다.

이와 함께 건설업자가 대통령령이 정하는 일정
규모 이상의 건설공사(공사금액 7억원 이상)를
도급받은 경우에는 당해 공사 중 전문공사에 해당
하는 업종에 대해서는 전문건설업자에게 이를 하
도급(의무하도급 비율)하도록 규정하고 있으며, 전
문건설업자의 재하도급은 법으로 금지하고 있다.

① 10억원 이상의 건설공사 : 30% 이상에 해당
하는 전문공사

② 7억원 이상의 건설공사 : 20% 이상에 해당하

[그림 1] 건설공사의 도급구조



는 전문공사

이에 따라 건설업의 하도급법 구조는 (그림 1)에서 볼 수 있는 바와 같이 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 자기 책임하에 공사를 시공 또는 관리하게 되지만 대부분의 경우 공사의 일부를 전문건설업자(예외적인 경우 일반건설업자)인 하도급업자에게 위탁하는 형태로 공사를 수행하는 구조를 지니고 있다.

1993년 현재 건설업의 하도급 비율은 일반/특수건설업자의 원도급액을 기준으로 할 때 약 24.5% 정도인 것으로 나타나고 있지만 건설교통부와 건설협회의 조사 등을 종합해보면 우리나라 건설업의 공식적인 하도급 비율은 약 30%를 전후한 수준일 것으로 추정된다.

그러나 건설업은 건설시공의 특수성 때문에 현실적으로는 제도화된 도급라인보다 훨씬 복잡하고 다양한 하도급구조를 갖고 있다. 즉 면허를 소지하고 건설공사에 참여하는 공식부문과 위장직영, 면허대여 등 불법하도급으로 불리는 비공식부문이 혼재되고 있다.

따라서 이같은 위장직영, 면허대여 등을 통한 불법하도급인 비공식적인 하도급거래까지를 모두 포함한다면 하도급 비율은 대략 50% 수준에 달할 것으로 업계에서는 추정하고 있다.

① 불법하도급 비율 : 원도급액의 20~30% 수준으로 추정된다.

② 일본의 하도급 비율(1989년 기준) : 토목, 건축 평균 약 50% 수준

이같은 건설부문에서의 불공정 하도급거래의 상당 부분이 비공식적인 하도급거래에서 발생하고 하는 점을 감안한다면 비공식적인 하도급거래를 공식화하는 것이 건설하도급거래 공정화 시책의 매우 중요한 과제의 하나라고 할 수 있다.

특히 비공식 하도급거래는 대체로 소규모 건설공사에서 발생한 가능성이 더 높다고 볼 수

있기 때문에 소규모 건설공사에 있어서 건설하도급거래가 공정하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 제도 보완이 요구된다 하겠다.

■ 건설하도급거래의 불공정 유형 및 실태

[1] 불공정 하도급거래의 주요 유형 및 원인

건설업에 있어서 불공정 하도급거래의 유형은 ① 위장직영, 무면허업자에 대한 하도급, 도급한 도 초과 등 불법하도급 ② 이중계약, 하도급대금의 부당감액 등을 통한 저가하도급 ③ 하도급계약 내용의 발주처通知 위반 및 하도급대금의 지급 지연 등 크게 세 종류로 구분해 볼 수 있다.

불공정 건설하도급거래의 원인은 기본적으로 건설하도급거래에 있어서 전문화·계열화가 정착되어 있지 못한데다 발주자로부터 건설공사를 도급받은 원도급기업이 건설공사 비용을 절감하기 위한 목적에서 우월적 지위를 남용하는 경우가 많고 하도급기업간 과다경쟁으로 저가투찰 또한 성행하고 있기 때문이다.

따라서 불공정 건설하도급거래를 시정하기 위해서는 제도적인 측면에서 ① 덤핑낙찰을 근원

수급기업(원도급업체)간 과다경쟁과 발주자의 부당감액 등에 따른 덤핑낙찰



하도급거래 계약과정에서 원사업자의 우월적 지위 남용(불공정하도급거래) 및 하도급기업간 과다경쟁으로 인한 저가낙찰



무리한 공기단축과 불량 건축자재 사용



감리·감독기능 미흡



부실시공 및 부실공사

적으로 차단하기 위한 입찰·계약방식의 개선 ② 감리·감사기능의 보완을 통한 부실시공 방지 및 덤핑낙찰의 가능성을 현실적으로 차단 ③ 저가하도급, 발주처 통지위반 및 하도급대금 지급 지연과 관련한 공정화 시책의 실효성을 제고 ④ 불법하도급거래가 상대적으로 빈번하게 발생하는 소규모 건설공사에 대한 제도 보완 등 개선이 요구된다고 할 수 있다.

[2] 불공정 하도급거래의 유형별 실태

(1) 불법하도급

건설하도급거래의 약 절반 정도를 차지하고 있는 불법하도급의 가장 대표적인 사례는 무면허와 위장직영의 경우인 것으로 조사되고 있다.

불법하도급에 대한 실태조사 자료에 따르면 무면허업자의 임직원 위장사례가 가장 빈번하게 발생(44.9%)하고 있는 것으로 나타났으며, 자재납품계약형식으로 무면허업자에게 하도급하는 경우나 전문건설업체를 일반건설업체 임직원으로 위장직영하는 경우도 각각 18.1%와 17.0%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 수주받은 공사비의 일정액(15~20%)을 공제한 후 일괄 재하도급하는 경우 등도 적지 않은 것으로 조사되고 있다.

(2) 저가하도급

저가하도급은 명목계약서나 발주자 통보용 계약서보다 낮은 가격으로 이중계약을 체결하는 형태나 특정업체에게 하도급을 주거나 계속 계약을 조건으로 금품수수 또는 리베이트를 요구하는 형태로 빈번히 발생하고 있다.

건설공사 부실의 근원적 요인의 하나로 지적되고 있는 이같은 저가수주문제를 전문건설업체들은 대부분 공기단축(45.6%), 후속공사에서의 손실보전(26.6%), 시공자재비 절감(13.3%) 등을 통해 보전하고 있는 것으로 나타나 시공상의 부실 가능성성이 상존해 있는 상태이다.

(3) 하도급계약의 발주처 통지위반 및 하도급대

금의 지급 지연 등

최근 공정거래위원회가 원사업자 23개 업체를 대상으로 실시한 불공정하도급 실태조사 결과에 따르면 하도급계약 내용을 발주처에 미통지하거나 지연·허위통지를 한 사례가 적발된 건설업법 위반사례 총 247건의 88.2%인 218건으로 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

발주처 통지위반의 주요 요인으로는 시공회사의 법준수 의식 미약(50.4%), 발주처나 원사업자의 요구에 의한 선시공(16.5%), 발주처의 저가하도급 심사 기피(8.3%) 등 그동안 불공정거래 관행에 기인한 부분이 대부분을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 통지의무기간이 계약일로부터 15일 이내로 되어 있어 현실적으로 이행하기가 어렵다는 지적도 20.2%를 차지하는 등 제도적 보완의 필요성도 제기된다.

한편 하도급대금의 지급 지연의 문제는 크게 선급금의 지급 지연, 장기여름에 의한 지급, 어음할인료 미지급, 기성검사 지연등이 주류를 이

루고 있다고 볼 수 있다.

선급금의 지급과 관련해서는 원사업자가 발주자로부터 선급금을 받은 때에게는 그가 받은 내용과 비율에 따라 15일 이내에 선급금을 수급사업자에게 지급하여야 하나, 실제에 있어서는 하도급업자에게는 일체 미지급한다든가 발주처로부터 공사대금을 현금으로 지급받고도 하도급업체에게는 상당 기간 경과후 장기여름으로 지급하는 경우가 많다.

이에 따라 기성신청후 30일 이내에 공사대금을 수령하는 경우가 원도급공사는 88.0%에 달하고 있으나 하도급공사의 경우는 기성검사의 고의지연 등으로 30일 이내 17.4%, 60일 이내가 36.6%에 불과하는 등 하도급대금의 지급문제가 심각한 실정이다.

공사대금 지급과 관련해서는 발주처로부터 공사대금을 60일 이내에 지급받고도 하도급업체에게는 장기여름으로 지급하는 경우와 어음할인료를 미지급하거나 또는 어음할인료를 지급한 것처럼 세금계산서를 발행해 주도록 요구하여 이를 유용하는 경우 및 할인불가능한 어음으로

[표 4]건설하도급의 무면허 및 위장직영 실태

	무면허업자를 임직원으로 위장하여 직영	전문건설업자를 일반건설업체 직원으로 위장하여 처리	자재납품계약 형식으로 무면허자에게 하도급	기타
비중(%)	44.9%	17.0%	18.1%	19.9%

[표 5]하도급대금 결정시 이종계약 유형

	설계가격보다 낮은 수준으로 계약	구두로 약정	원사업자가 일방적으로 결정
비중(%)	65.5	17.3	9.7

[표 6]저가수주시 공사비보전 방법

	공기단축	후속공사에서 손실보전	시공자재비절감	신기술공법사용	설계변경 등
비중(%)	45.6	26.6	13.3	7.8	6.7

지급하는 경우, 그리고 지연이자를 미지급하는 경우 등이 빈번히 발생하고 있다.

전체 공사대금의 71% 이상을 어음으로 수령하는 경우가 50.8%에 달하고 있으며 어음의 결제기간이 91일 이상을 초과하는 장기어음이 52%나 되는 것으로 나타났다.

또한 기성검사의 고의지연, 기과 등으로 하도급대금을 지연하거나 현장에서 구두협의에 의해 당월 기성 결정후 세금계산서만을 발행하는 경우 등도 대표적인 하도급대금 지급 지연 사례라 할 수 있다.

하도급거래 공정화에 관한 법률은 부당한 수령거부의 금지 및 수령증의 교부를 규정하고 있으며 정당한 사유를 제외하고는 수급사업자로부터 목적물을 수령한 날로부터 10일 이내에 감사 결과를 수급사업자에게 서면으로 통지하도록 되어 있다.

그러나 실태조사 결과는 목적물 인수후 기성검사기간이 통상 15~30일인 것으로 나타나고 있으며 구두통보가 50% 이상인 것으로 조사되고 있다.

기타 부당한 대물변제, 부당감액, 부당한 부담 전가, 서면 미교부 및 지연교부 등과 같은 불공정거래 행위 등도 성행하고 있다.

① 수급사업자의 의사에 하도급대금을 물품으

로 지급할 수 없음에도 불구하고 하도급대금을 상가나 아파트로 대물변제하는 사례

② 당초 계약내역에 없던 것을 시공하지 않았다는 이유로 부당감액, 공사대금 일부 미지급하는 사례

③ 발주처로부터 설계변경 또는 물가변동에 따라 추가공사대금을 지급받고도 은폐 또는 미지급하는 사례

④ 자재매입처 지정이나 원수급자 소유의 장비사용을 조건으로 계약을 체결하거나 하도급업자에게 유휴설비의 사용을 강제한다든가 공사진행중 발생한 민원을 하도급업체에게 전가하는 사례

⑤ 계약내용을 서면으로 교부하여야 함에도 구두로 계약을 하나 표준 하도급계약서 대신 임의계약서를 사용하는 경우 또는 구두로 선시공시킨 후 시공 도중 서면교부하는 경우와 사소한 설계변경을 이유로 변경계약서를 미교부하는 경우 등이 빈번히 발생

■ 관련제도 개선방안

[1] 건설면허제도

(1) 현행제도 및 문제점

현행 건설관련 면허체계는 건설시공업과 건설용역업으로 이원화되어 있으며 건설업 면허제도

[표 7] 공사대금 수령기간

	30일 이내	31~60일	61~90일	91일 이상
원 도급	88.0	9.2	2.0	0.8
하 도급	17.4	19.2	33.2	30.2

[표 8] 공사대금중 어음수령 비중

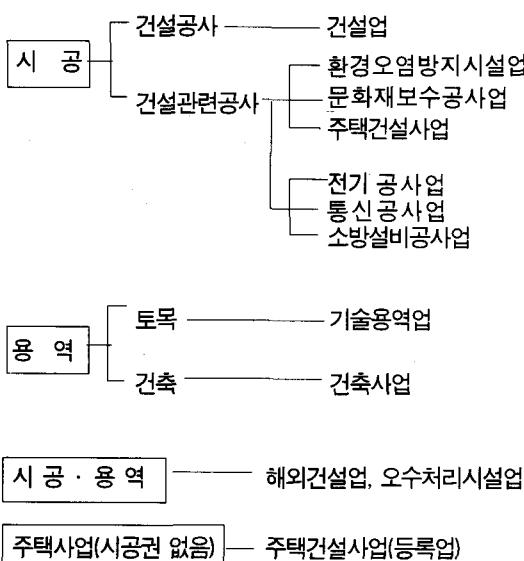
	20% 이하	21~50%	51~70%	71% 이상
어음비중(%)	9.8	15.7	23.7	50.8

[표 9] 어음결재기간

	30일 이내	31~60일	61~90일	91~120일	121일 이상
비중(%)	2.4	15.0	30.6	36.5	15.5

는 다시 공사내용에 따라 일반건설업, 특수건설업 및 전문건설업 면허로 3원화되어 있고, 용역업의 경우는 토목공사 관련용역은 기술용역업이, 건축공사 관련용역은 건축사가 각각 분담하고 있다.(도표 2 참조)

[도표 2]건설관련 면허체계



이와 함께 전기공사업 등 다른 법률로 정하고 있는 건설공사에 대해서는 건설업 면허와는 별도로 관련법령에서 정하는 면허·허가·등록을 필요로 하고 있다.

이중 건설업 면허제도는 1958년 건설업법 제정 이후 10여 차례의 개정을 거치는 동안 1975년부터 1988년까지는 주로 일반/특수건설업을 중심으로 신규업체의 참여제한과 기존업체의 보호에 치중해 왔다고 볼 수 있으며, 1989년부터는 매우 개방적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다.

1975년 신규면허 발급주기를 기준의 년 1회에서 매 3년 1회로 연장하면서 신규면허 발급을 실질적으로 동결한 한편, 1976년부터 면허동결

◆◆

국가기관의 선금금 의무지급을 상향조정과 더불어 어음발행을 금지하고, 어음할인료를 어음발행액에 포함시켜 결제하도록 하는 한편 은행할인 불가능 어음을 교부하는 경우에는 하도급법상 대금미지급으로 간주하여 지연 이자를 부담하게 조치해야 한다.

◆◆

에 따른 부작용의 해소와 건설업의 계열화 촉진을 위해 전문건설업 면허를 신설하여 발급하였으나 1984년부터는 신규면허 발급이 중단되었다.

이처럼 면허가 장기간 동결됨에 따라 면허대여와 이에 따른 부실공사 등이 빈발해지는 등 건설산업의 발전을 저해하는 요인으로 작용하게 됨에 따라 1989년부터는 신규 면허발급을 재개(개방)하였으며, 1994년부터는 신규면허 발급주기를 매 3년 1회에서 매년 1회로 단축, 더욱 개방적으로 운영해 오고 있다.

건설업면허제도는 기본적으로 전문인력과 기술인력을 갖춘 건설업체를 정부가 심사·인증함으로써 부실건설업체의 시장진입을 사전적으로 차단하고 면허취소 등의 제재조치를 통하여 부실화된 건설업체를 도태시킴으로써 건설시장의 교란을 최소화하는데 그 목적이 있다고 볼 수 있다.

그러나 그동안의 건설면허업체도 운용과정을 살펴보면 부실공사의 사전적 예방과 건설시장의 안정성장 추구라는 면허제도의 순기능보다는 건설시장이 교란이나 불공정 하도급거래 환경을 악화시키는 요인으로 작용하는 등의 역기능이 적지 않았다고 볼 수 있다.

1975~88년 기간동안에는 일반/특수건설업 면허의 발급이 사실상 동결됨으로써 일반건설업 면허가 일종의 특혜로서 작용하였고, 면허대여

등을 통한 부당이득의 추구가 가능하도록 하는 부작용을 초래하였다.

또한 동 기간중 일반건설업 면허의 발급은 중단된데 반하여 하도급업체에 대한 전문건설업 면허의 발급은 크게 확대됨으로써 원사업자(원도급기업)의 우월적 지위를 오히려 제도적으로 뒷받침하는 역기능을 초래하였다.

① 1976년 일반건설업체 대비 전문건설업체의 비율 : 1.18배

② 1985년에는 동 비율이 9.81배로 상승

1989년 이후에는 반대로 일반건설업 면허가 지나치게 급속히 증가함으로써 건설시장의 교란 요인으로 작용한다.

1985~93년 기간중 일반/특수건설 면허업체가 492개사에서 1천653개사로 동 기간중 무려 3.4배가 증가한 반면 일반건설업체 대비 전문건설업체의 비율은 7.04로 하락하였다.

또한 면허갱신제도를 통한 부실건설업체의 정비 및 우수건설업체의 육성 등 면허관리기능 역시 현실적으로 매우 취약하였다고 할 수 있다.

현재 건설업 면허의 갱신주기는 5년으로 규정되어 있지만 면허갱신기준에 대한 합리적인 지침이 확립되어 있지 못하다.

면허요건으로 일정규모 이상의 자본금과 일정 수 이상의 기술자 보유를 의무화하고 있으나 이에 대한 사후관리가 이루어지지 않고 있어 건설 현장에 기술인력이 적정하게 배치되고 있지 않은 실정이다.

그동안 우리나라의 건설업이 시공위주로 발전하고 설계·감리 등 고부가가치 분야와 종합건설 능력이 취약한 것도 설계와 시공을 분리하고 면허체계에 기인한 부분이 크다고 볼 수 있다.

(2) 개선방안

① 종합건설업 면허제도를 도입

장기적으로 종합건설업 면허제도의 도입을 통하여 기획·설계·시공관리·종합건설업체, 건설·

시공·전문건설업체라고 하는 전문화와 계열화를 도모해 나가야 할 것이다.

동 제도의 도입시에는 종합건설업 면허를 소지한 건설업자에 대해서는 일괄하도급을 허용하는 한편 의무하도급제도를 월씬 강화하여 전문건설업체의 업무영역을 가일충 확충해주는 조치가 필요하다.

또한 전문건설업 면허를 취득한 건설업자의 경우에는 시공경험, 기업규모 등에서 자격요건을 구비하면 종합건설업 면허로 상향이동할 수 있도록 한다.

이와 함께 현재 일반, 특수, 전문건설업 면허로 3원화되어 있는 건설업 면허제도를 향후에는 종합건설업, 전문건설업으로 단순화하는 조치도 필요하다.

그러나 종합건설업 면허제도가 도입되는 경우 가장 큰 문제는 종합건설업 면허를 취득할 수 있는 상위 10~20개 대형건설업체가 사실상 건설시장을 장악하게 됨으로써 중견건설업체의 상당수가 하도급업체로 개편되지 않을 수 없다는 점이다.

따라서 현재의 건설시장 여건을 감안해 볼 때 종합건설업 면허제도의 조급한 도입을 통하여 건설시장의 교란을 초래하는 것보다는 기업이 자체적으로 종합화를 추진할 수 있도록 규제를 완화하고, 점차 여건의 성숙 정도를 보아가면서 종합건설업 면허제도를 도입하는 방안이 보다 바람직하다고 판단된다.

종합건설업 면허제도의 신설문제가 중·장기적으로 검토할 과제라면 단기적으로는 건설업체의 EC(종합건설업체)화를 도모하기 위한 방안으로 건설용역부문을 통합하여 운영하는 방안 등을 검토해 볼 수 있을 것이다.

현재 건축사법에 따르면 건축의 설계 및 감리는 건축사만이 업무를 수행할 수 있고, 건축사가 업무를 수행하기 위해서는 건축사무소를

개설·등록하도록 하고 있다.

건설시공업체가 설계기능을 갖추고 종합화를 추진하기 위해서는 건축사만이 건축사사무소를 개설할 수 있다고 하는 규제조항을 폐지함으로써 시공회사나 기술용역관련회사 등이 건축사를 고용해 건축사사무소를 개설하여 설계·감리업무의 기업화가 이루어질 수 있도록 하는 방안을 적극 검토해야만 할 것이다.

이와 함께 정부발주 대형공사의 던기방식발주 확대를 통해 건설업체의 종합능력을 제고하여야 한다.

② 전문건설면허의 기종중심 재분류와 공사종류별 분리발주규제 완화

장기적으로 종합건설업 면허제도의 도입을 전제로 할 때 전문건설업의 영역 확대를 위한 업무조정이 이루어질 필요가 있다.

따라서 현재 업종중심으로 되어 있는 면허제도를 기종중심으로 재분류하여 영업 영역을 확대해 나가는 한편 공종별 분리발주규제를 완화하여야 한다.

현재는 공사종류별로 적용법규 및 면허에 따라 분리발주 또는 공동도급방식을 원칙으로 하고 있어 적정시공이 곤란하고 하자발생시 책임소재가 불분명하다.

공종별 분리발주규제를 완화하여 공종별로 전문성을 가진 업체들이 콘소시엄을 형성하여 공사에 참여하고 주공정을 수행하는 업체가 공정관리의 전반적인 업무를 수행하도록 유도해야 할 것이다.

③ 면허요건의 완화 및 사후관리기능 강화

1989년 이후 면허발급제도가 개방적으로 운영되고 있으나 면허발급요건은 크게 완화되지 않아 무면허 비공식부문이 여전히 건설시장의 심각한 교란 요인으로 작용하고 있다.

면허요건 완화와 관련하여 현재 현장경험이 있는 경우 국가기술자격이 없이도 기술사 및 기

◆ ◆ ◆

종합건설업체화를 도모하기 위해 중·장기적으로 종합건설업 면허제도를 도입하여 기획·설계·시공관리·종합건설업체, 건설·시공·전문건설업체라고 하는 전문화와 계열화를 도모해 나가야 한다.

◆ ◆ ◆

능사 자격증을 부여하는 인정기술자제도를 금년 8월부터 도입함에 따라 자격증 소지자의 이 중취업이나 자격증 불법대여 등과 같은 건설부조리가 크게 완화될 것으로 기대되고 있으나 무면허 비공식부문의 제도화를 촉진하는데 미흡하다.

따라서 면허요건중 독립사무실(전용면적 30m² 이상) 구비요건 등의 완화와 더불어 현재년 1회로 되어 있는 면허발급회수를 늘리는 방향으로 관련규정을 개정할 필요가 있다.

④ 건설관련 법령의 통합 및 운영체계 구축

현재 건설시공자격에 대한 관련제도가 건설법, 전기공사법, 전기통신공사법, 환경관리법 등 13개 법률과 6개 관련부처로 다기화되어 운영되고 있어 일괄성 있는 건설산업정책 추진에 애로가 많다.

따라서 주공정을 중심으로 건설시공관련 인·허가 업무의 일괄의제처리가 가능하도록 규제를 완화하는 한편 공사별로 책임행정체제를 구축도록 해야 할 것이다.

책임행정체제의 구축을 위해서는 13개 건설관련 법률의 통합운영이 가능할 수 있는 법적근거의 마련을 위해 가칭 「건설기본법」의 제정이 필요하다.

[2] 도급한도액제도

(1) 현행제도 및 문제점

도급한도액제도는 건설업자의 경험, 기술, 자금능력 등을 고려하여 특정업체가 도급받아 시공할 수 있는 1건 공사의 상한을 정하는 제도이

다. 매영업년도의 도급한도액은 전영업년도의 공사실적과 건설부령이 정하는 사항(기업재무구조, 기술개발투자금액 등)에 의해 결정된다.

이같은 도급한도제도는 UR타결에 따른 시장개방에의 대응과 경쟁촉진차원에서 개선의 필요성이 증대함에 따라 신정부 출범 이후 사전자격심사제도(PQ) 및 적격심사낙찰제도 등의 도입을 통해 그 적용대상을 축소해 나가는 추세에 있으며 1997년부터는 전면 폐지할 계획이다.

1993년 9월 예산회계법령 개정을 통해 PQ심사제도가 적용되는 14개 공종 100억원 이상 일반건설공사에 대해서는 도급한도제 적용을 배제했다.

금년 7월부터는 100억원 이상의 일반공사 및 55억원 이상의 전문공사에 대해 적격심사낙찰제도를 새로 도입했으며, 1997년의 건설시장 개방을 앞두고 있는 상황에서 도급한도제도는 경쟁제한적 요인으로 인한 여러가지 부작용을 초래할 수 있을 뿐만 아니라 그 제도적 실효성도 크게 축소되고 있다고 볼 수 있다.

(2) 개선방안

향후 국제입찰로 발주하는 시장개방 대상공사에 대해 도급한도액 제도를 적용한다는 것은 문제가 있으므로 PQ심사제도 등 국제적인 입찰관행에 부합하는 제도로 개편해 나감으로써 궁극적으로는 도급한도제도를 폐지하고자 하는 방향은 바람직하다 하겠다.

그러나 그 방법에 있어서는 일시적인 전면 폐지보다는 공사규모에 따라 단계적인 축소·폐지가 도급거래질서의 유지와 소규모공사의 부실 가능성을 방지하는데 더 합리적인 방안이라고 판단된다.

사전자격심사제도(PQ), 부대입찰제를 정착시켜 나간다는 전제하에 현재 100억원 이상 일반공사에 적용되고 있는 PQ심사제 및 적격심사낙찰제 대상공사를 시장개방 대상인 55억원 이상

공사로 확대하고, 이들 공사에 대해서는 도급한도제도를 예정대로 1997년에 폐지한다.

그러나 개방대상이 아닌 55억원 미만의 전문공사에 대해서는 도급한도제도를 점진적으로 축소·폐지해 나가는 것이 바람직하다고 본다.

이는 그동안 동 제도가 건설업체 특히 하도급업체에게는 시공능력 등에 따라 안정적인 수주 기회를 확보할 수 있도록 해주는 등 과다경쟁에 직면해 있는 하도급업체의 경영안정에 상당 부분 기여해 왔던 것으로 평가되기 때문이다.

[3] 입찰·계약제도

(1) 현행제도

불공정 하도급거래의 상당 부분이 근본적으로 덤펑낙찰에 연유하고 있다는 점을 감안해 볼 때 불공정 하도급거래의 개선을 위해서는 덤펑낙찰을 방지할 수 있는 방향으로 입찰·계약제도를 보완해 갈 필요가 있다.

덤펑낙찰에 따른 부실공사와 불법하도급거래를 방지하기 위하여 「건설업법」, 「예산회계관리법」 등에 마련된 현행제도는 다음과 같다.

① 제한적 최저가 낙찰제 실시 : 경쟁입찰의 경우에는 최저가격 입찰자를 낙찰자로 함을 원칙으로 하나 예정가격 100억원 미만인 공사(용역의 경우는 10억원 미만인 용역)의 경우는 입찰자중 예정가격의 100분의 88 이상으로 입찰한 자로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰한다.(예산회계법시행령 제99조 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정)

② 저가입찰에 대한 심사 강화 : 예정가격의 100분의 88 미만으로 낙찰된 공사에 대해서는 전문기관에 의뢰하여 필요한 하자검사를 받도록 하고 있다.(예산회계법시행령 제123조)

③ 장기적으로 가격과 입찰자의 시공능력 등을 종합적으로 감안하여 낙찰자를 선정하는 종합낙찰제의 실시를 지향하고 있다.

(2) 개선방안

입찰·계약제도에 있어 종합낙찰제를 조기 도입하기 위해서는 현재 시행되고 있는 PQ제도나 적격심사낙찰제도 및 부대입찰제 등의 정착이 이루어져야 하며 이를 위해서는 다음과 같은 제도적 보완이 필요하다.

PQ심사제와 적격심사낙찰제도의 적용대상공사, 최적격업체 심사절차, 평가항목 및 심사방법 등을 포함한 객관적이고 공정한 시행방안을 마련하고, 입찰 및 낙찰심사시 하도급업체의 시공능력 등을 함께 검토하는 부대입찰제를 정착시켜 나가야 한다.

이와 함께 최적격업체 선정에 시장기능이 발휘될 수 있도록 공사완성보증제(Surety Bond)를 도입하여 보증보험회사가 적격의 공사입찰자를 사전적으로 가려내는 역할을 하도록 유도해 나간다.

한편 덤펑낙찰이 현실적으로 가능한 이유는 기본적으로 부실한 감리에서 연유하는 바가 크다고 할 수 있기 때문에 덤펑낙찰을 방지하기 위해서는 입찰·계약제도의 지속적 개선과 함께 감독·감리제도의 강화를 통하여 덤펑의 현실적 가능성을 축소해 가야만 할 것이다.

[4] 저가하도급 및 건설하도급대금의 지급 지연 방지

(1) 불공정 저가하도급의 방지

저가하도급을 방지하기 위해 현재 발주자의 하도급업자에 대한 직불제도 및 부대입찰제 등이 실시되고 있으며 최근에는 모든 정부발주공사에서 계약금액 대비 100분의 88 미만인 저가하도급계약에 대해서는 발주기관에서 동 하도급거래의 적정성을 심사하도록 규정하는 보완조치 등이 지난 7월에 마련되었다.

① 발주자의 하도급업자에 대한 직불제도 : 정부 및 공공기관의 발주공사중 하도급대금의 지급을 1회 이상 지체한 경우 또는 공사예정가격의 100분의 88 미만의 금액으로 도급계약을 체

◆◆

건설공사의 덤펑낙찰과 이에따른 부실시공은 기본적으로 부실감리에서 연유하는 바가 크다고 볼 수 있기 때문에 이를 방지하기 위해서는 시장원리를 도입한 감리, 감독기능의 강화 방안이 강구되어야 할 것이다.

◆◆

결한 경우로서 발주자가 하도급인의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 발주자는 하도급대금을 직접 하도급인에게 지급할 수 있다. (건설업법 제28조)

② 부대입찰제 실시 : 공사 예정금액이 30억원 이상(토목공사의 경우는 1억원 이상)인 건축공사의 입찰시에 입찰자는 입찰금액 산출내역서 중 하도급할 부분, 하도급 금액, 하수급인에 관한 사항을 기재하여 제출하여야 한다.(예산회계법 시행령 제89조 2항)

그러나 현실적으로 본다면 이중계약, 위장직영 등을 통한 저가하도급의 가능성은 여전히 상존하고 있기 때문에 이를 근본적으로 차단하기 위해서는 저가하도급에 대한 심사 및 벌칙을 강화하는 것만으로는 부족하며 관련제도의 실효성을 제고시키기 위한 보완대책과 함께 원도급 기업의 저가하도급 유인을 억제하는 방안을 마련해야만 할 것이다.

불공정 저가하도급 방지를 위한 관련제도의 실효성을 높이기 위해서는 다음과 같은 제도 개선이 요구된다.

① 현재 30억원 이상(토목공사의 경우는 1억원 이상)인 건축공사의 입찰시에 적용되는 부대입찰제를 확대 실시하여 수직적 하도급관계에서 원·하도급업체간 대등한 협력관계로 발전되도록 유도해야 한다.

② 최적격낙찰자 심사시 주요 공종의 하도급 공사를 시공할 전문업체의 시공능력도 동시에

평가하도록 제도를 개선해야 한다.

③현재 공종 구분없이 하도급 금액 기준으로 일률적으로 이루어지고 있는 발주처의 저가하도급 심사제를 지양하고 발주처가 자체적으로 심사 기준을 마련하여 책임지고 운용하도록 전환해야 하며, 부실시공업체 대한 제재의 실효성 제고를 위해서는 행정적 제재위주에서 경제적 제재로의 전환이 필요하다.

예를들면 부실시공의 원인이 불공정 하도급거래에서 연유되었다고 볼 수 있는 경우에는 하자 보수금액에 대한 원도급기업의 하도급기업에 대한 求償權 행사에 일부 제한을 부여함으로써 저가하도급에 대한 원도급 기업의 유인을 억제하는 방안을 마련하고, 공사중 사고와 제3자에 대한 피해보상에 대처하기 위해 대형·특수공사에 대해서는 공사보험의 가입을 의무화하며 건설관련 공제조합에 신용평가제를 도입하여 부실공사 여부와 신용상태 등에 따라 금융보증을 차등 지원한다.

(2)하도급대금의 지급 지연 방지

하도급대금은 목적물의 수령일로부터 60일 이내에 지급하도록 규정되어 있으며, 60일을 초과하는 경우 이에 대한 지연이자는 원사업자가 부담하도록 하고 있다.(하도급법 제13조)

어음으로 대금을 지급하는 경우에는 어음할인료를 원사업자가 부담하되 60일 이내에 어음을 교부하는 목적물 수령일로부터 60일을 초과한 날부터 만기일까지의 할인료를 원사업자가 부담하도록 하고 있다.

따라서 하도급대금의 지불 지연 등의 문제를 시정하기 위해서는 이같은 법적 근거를 토대로 현금 결제의 유도와 어음할인료 지불을 제도화시켜 나가기 위한 공정거래 차원의 지도·감독이 지속적으로 이루어져야 하며, 특히 하도급법 이행상태가 좋지 않은 업종이나 업체에 대해 정기적으로 職權實態調査를 실시하는 것이 필요하다.

이와 함께 하도급대금의 지불 지연 등의 문제를 근본적으로 시정하기 위한 개혁조치도 병행 추진하는 것이 필요하며 하도급대금 결제시 어음발행 대신 은행결제방식(Factoring, 당좌수표 결제 등)으로의 전환을 중·장기적 과제로 추진한다.

단기적으로는 어음으로 지급되고 있는 하도급 대금의 현금결제 비중이 제고되도록 다음과 같이 유도한다.

①국가기관(정부, 지방자치단체, 정부투자기관)의 선급금 의무지급을 상향조정(1995년 10월 18일 시행)과 더불어 어음발행을 금지

②대규모 기업진단 소속회사 및 대기업에 대해 하도급대금 중 일정 비율을 현금으로 지급하도록 유도

③하도급대금을 어음으로 지급하는 경우에는 어음할인료를 어음발행가액에 포함시켜 결제하도록 하도급법을 개정하여 할인료 미지급 관행을 타파

④은행 할인 불가능 어음을 교부하는 경우에는 하도급법상 대금 미지급으로 간주하여 지연 이자(법정 최고 이자율 : 연 25%) 부담 조치

한편 금년 7월에 도입된 건설하도급대금의 지급보증제도는 어음부도에 따른 대금회수 불능이나 하도급대금의 지급 지연 등의 문제를 해소하는데 크게 기여할 것으로 기대되고 있지만 아직 적용대상업종의 선정문제가 해결되지 못해 실행에 들어가지 못하고 있다.

하도급대금 지급 지연 등의 사례가 빈번히 발생하는 업종을 중심으로 동 제도가 조속히 실시되도록 하되 점진적으로 전 하도급거래로 확대 적용해 나갈 수 있도록 한다.

(3)기타 불공정거래행위 및 위법행위 방지

건설하도급거래에 있어서는 의무하도급 비율을 준수키 위해 고난도를 요하거나 원자재가 많이 소요되며 이윤율이 낮은 공종이나 공정을 주

로 하도급주는 경우가 많다.

그중에서도 특히 산재사고가 높은 공종을 하 수급인에게 인수시키거나 적자가 예상되는 공정을 하도급업자로 하여금 시공케 하여 부담을 전 가시키는 행위 및 발주처에서 감액당한 지체상금 등을 하도급업체에 전가시키는 행위 등은 부 실공사의 간접적 원인을 제공하는 사례라 볼 수 있다.

이같은 원사업자의 하도급업자에 대한 부당한 부담전가행위 등을 방지하기 위해 이를 공정거래법상의 「불공정거래행위의 유형 및 기준」에 포함시켜 단속을 강화한다.

한편 하도급계약 내용의 발주처 통지 위반 사례가 빈번히 발생하고 있는 원인의 하나로 통지 의무기간(15일 이내)이 너무 짧다는 지적을 감 안, 동기간을 30일 이내로 현실화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

「5」감리·감독기능의 강화

현재의 감리·감독제도의 개선방향은 기본적으로 법률적 벌칙조항을 강화하고 감리 수수료를 현실화하는 방안을 통하여 감리기능을 강화해 가겠다고 하는 접근법을 채택하고 있으나 현실적으로 본다면 실효성에 문제가 있다.

현재는 부실시공에 따른 하자보수의 책임은 전적으로 시공기업에 있으며 부실감리자에게는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 등의 벌칙이 가해지는 정도이다.(「시설물의 안전 관리에 관한 특별법」, 1995.6 제정)

일반적으로 감리업무의 현실적 어려움과 비용 등을 고려한다면 시장원리를 도입한 유인장치를 마련하는 것이 합리적일 것이다.

감리 부실로 인하여 발생한 사후적 피해에 대하여 감리업자가 하자보수 금액의 일정 부분 금전적 피해 보상을 부담하는 방안을 강구하고, 건설관련 보험 및 보증제도의 도입을 활성화한다.

“
위장직영, 면허대여 등과 같은 불법하도급거래 및 하도급대금의 지급 지연 등과 관련한 불공정거래 행위의 상당 부분이 소규모 건설공사에서 발생하고 있는 점을 감안하여 무면허 소규모공사의 제도화를 위한 보완 조치가 필요하다.”

”
또한 감리·감독기능의 중복기능을 배제하는 한편 실질적으로 감독능력이 취약한 경우에는 책임감리로 대신할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

「6」무면허 소규모공사의 제도화

위장직영과 면허대여 등 불법하도급거래 및 하도급대금의 지급 지연 등과 관련한 불공정거래의 상당 부분이 소규모 건설공사에서 발생하고 있는 것으로 실태조사 결과 나타났다.

제도적인 측면에서 볼 때 소규모 건설공사에서 특히 빈번하게 발생하는 위장직영, 면허대여 등과 같은 불법하도급을 축소하기 위해서는 다음과 같은 보완조치를 적극 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

전문건설업자에 대해서도 일정 비율 재하도급을 허용함으로써 소규모 건설공사의 제도화를 유도해 나가고, 면허제도의 요건을 대폭 완화하는 것과 더불어 노무기능집단(什長)을 대상으로 한 소규모 건설사업자 등록제를 실시함으로써 사실상 건설시공의 상당 부분을 담당하면서도 면허 취득이 어려운 소규모 건설업자를 제도권내로 흡수한다.(「주택건설촉진법상」의 주택건설업자와 유사한 자격)

이는 무면허업자에 의한 면허대여나 위장직영 등 불법하도급을 제도적으로 차단할 수 있는 방법일 뿐만 아니라 이들 소규모 건설업자들을 불공정거래 행위로부터 보호할 수 있는 방안이기도 하다.