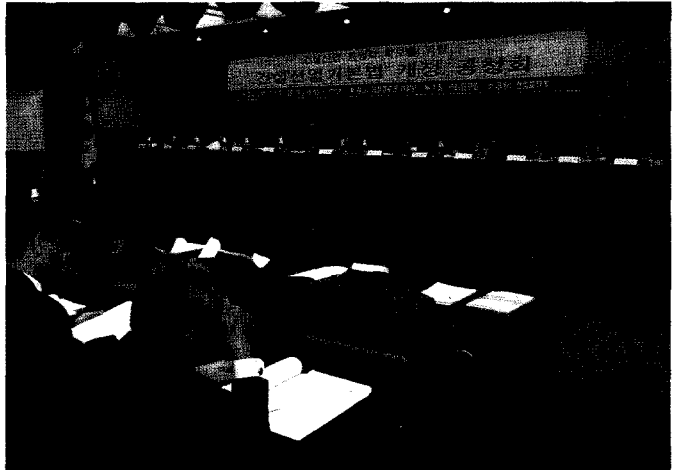


# 저가하도급심사 의무화 등 건설법 개정안 업계 의견 수렴

국토연구원, 건설산업기본법 개정안 공청회

건설교통부가 후원하고 국토연구원이 주관하는 건설산업 경쟁력 확보를 위한 건설산업기본법 개정 공청회가 지난 11월 14일 경기도 안양시에 소재한 국토연구원 대강당에서 개최되었다.

이번 공청회는 그 동안 각계에서 제기한 건설산업 경쟁력 강화방안에 대하여 건설업계, 학계, 시민단체 등 각계의 의견을 충분히 수렴하기 위하여 마련되었다.



국토연구원은 건설법 개정안에서 건설업자의 겸업제한 및 영업범위 제한 개선, 페이퍼 컴퍼니를 퇴출하기 위하여 도급받은 공사의 일부를 직접시공하는 직접시공제 도입, 지나친 저가하도급방지를 위한 하도급저가심사 의무화, 능력있는 건설업자를 선별하기 위한 시공능력평가제도의 신뢰성 확보방안 마련, 기타 건축물 시공자 제한 개선, 건설분쟁조정제도 활성화, 건설사업관리능력 평가·공시 의무화 등이 필요하다고 밝혔다.

건설교통부는 이번 공청회를 통하여 각계에서 제시된 의견은 최대한 수렴하여 건설산업기본법개정안을 마련하고 입법예고·규제개혁위원회·법제처의 심사와 국무회의 등을 거쳐 국회에 제출한 뒤 내년 하반기에 시행할 방침이다.

이날 국토연구원이 제시한 건설산업기본법의 주요 내용은 다음과 같다.



### 직접시공제 도입

#### △ 국토연구원 제시내용

건설공사를 도급받은 건설업자는 일정비율의 금액에 해당하는 공사를 직접 시공토록 한다.

도급받은 건설업자는 도급계약후 30일 이내에 발주자에게 직접 시공계획서를 제출하고 발주자 및 감리자는 직접시공계획서와 실제 시공내역을 조사하여 직접시공 유무를 확인한다.

시공비율에 대해서는 10~30% 또는 50% 이상으로 하는 방안이 제시됐다.

#### ▲ 대한설비건설협회의 의견

국토연구원은 직접시공제의 도입사유로 “등록기준을 갖추지 못하는 무자격 부실업체들이 난립”하고, “입찰부로커들이 수주한 공사를 시공하지 않고 일괄하도급 자행을 방지하기 위한 것”으로 지적하고 있다.

무자격 부실업체의 퇴출방안은 등록기준의 강화와 이에 대한 상시감시체계의 도입, 그리고 입찰기준의 실적강화 등, 계약제도 개선을 통하여 퇴출시킬 수 있다.

또한 일괄하도급은 현행에도 처벌규정이 있으며, 이에 대한 규정을 강화하여 입찰부로커의 난립

을 방지할 수 있다.

그런데 이러한 개선방안은 외면하고 직접시공제를 도입하는 목적이 무엇인지 의문이다.

국내의 건설생산체제는 일반건설업자가 전체공사를 원도급하고, 세부공종별로 전문건설업자에게 하도급을 주도해 오고 있다.

이러한 제도에서 원도급자의 직접시공제를 도입하면 원도급자는 전문건설업자와의 계약을 회피하고 무면허업자와 위장직영을 할 것이 뻔하며, 이로 인한 부실공사가 발생되고, 전문건설업자의 하도급물량의 축소로 이어질 것이다.

선진외국의 직접시공 사례는 우리나라와 건설생산체계가 다른 국가의 사항이므로, 국내제도에 이를 그대로 반영할 수는 없다.

따라서 현행의 건설생산체제에서 직접시공제 도입은 전문건설업의 업역축소와 위장직영에 의한 부실공사가 발생되므로 반대한다.

### 겸업·영업범위제한개선

#### △ 국토연구원 제시내용

겸업제한 및 영업범위 제한을 전면 폐지하도록 하는 1안과 겸업을 허용하되 영업범위를 일부 개

선하는 2안 등이 검토 대상이다.

#### (1 안)

일반(원도급)과 전문(하도급)으로 양분돼 있는 건설업생산체계를 개선하는 것으로 다양한 영업활동을 보장하고 업무영역 확보를 위한 분쟁을 근본적으로 해소할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 만약 기존의 일반·전문건설업 분류체계를 유지한다면, 일반건설업 위주의 생산구조로 재편될 가능성이 높은 단점도 있다.

#### (2 안)

건설업자의 겸업을 전 업종에 걸쳐 허용하고 영업범위제한을 일부 개선한다.

즉, 일정금액 이하의 복합공사는 전문업자의 원도급을 허용하자는 것으로 기존의 원·하도급 생산체계를 유지하며 소규모 복합공사에 대해 업역다툼을 일부 해소할 수 있을 것이다.

단계적으로 영업범위를 확대하고 주계약자형 공동도급제를 도입·활성화시키면 충격의 최소화 가능하다.

그러나 합리적인 영업범위 설정이 어려우며 전문업자의 원도급이 허용되지 않는 복합공사에 대해서는 여전히 업역다툼이 발생할 소지가 있다.

#### ▲ 대한설비건설협회의 의견

현행의 일반건설업은 원도급, 전문건설업은 하도급의 발주제도와 관행을 그대로 유지한 채 건설업자의 겸업 및 영업범위 제한을 폐지할 경우 일반건설업자는 전문건설업을 등록한 후, 저가하도급심사, 하도급대금지급보증서 교부 등 각종 하도급관련 규제를 회피하기 위하여 시공참여자를 이용하여 공사를 수행할 것으로 예상된다.

이 경우 현재의 일반건설업자는 원도급, 전문건

설업자는 하도급의 구조에서, 일반건설업자는 원도급, 시공참여자는 하도급의 구조로 변화가 예상된다.

따라서 현행의 생산체계에서, 겸업 및 영업범위 제한을 폐지하는 것은 건설산업의 건전한 육성과 부실공사 방지를 위해 25년전 도입된 전문건설업 제도를 부정하는 사항이다.

지난번 제2차 건설진흥기본계획을 확정하기 위한 공청회에서도 논의된 "건설업자의 겸업 및 영업범위 제한 개선" 사항에서 대한설비건설협회는 "전문건설업자도 전문건설업자간의 공동도급, 전문건설업자와 일반건설업자간의 공동도급 및 분리발주에 의하여 일반건설업자와 동등하게 공사입찰에 참여하는 제도개선" 즉 국가계약법상의 공사입찰제도부터 우선 검토할 것을 요청한 바 있다.

### 하도급제도개선

#### △ 국토연구원 제시내용

##### (1 안)

의무하도급제도의 전면 폐지

##### (2 안)

개방대상공사에 대해서만 의무하도급제 폐지  
즉 중앙정부 공사의 경우 500만SDR(약 81억원) 및 지자체 공사 1천500만SDR(약 243억원)에 대해서만 폐지하는 안이다.

#### ▲ 대한설비건설협회의 의견

의무하도급제도는 일반건설업자의 위장직영을 방지하기 위하여 도입된 제도이다.

의무하도급제도 폐지 정부(안)이 2차례나 국회

에서 반려된 사유는 현행 건설산업의 여건이 제도 도입당시와 변함이 없었기 때문이다.

따라서 원도급자가 하도급자보다 우월적 지위를 누리는 현행의 건설관행 아래에서 의무하도급제도의 폐지는 반대한다.

의사항이며, 홍보부족 등으로 저가하도급 방지에 대한 실효성이 없었다.

이번에, 건교부에서 저가하도급방지를 위한 대책을 마련한 것은 너무도 늦은 감이 있으며, 하도급저가심사제도는 빠른시일 내에 의무화되어야만 한다.

### 하도급저가심사 의무화

#### △ 국토연구원 제시내용

저가하도급 심사기준의 적용이 임의화되어 있고 발주기관에 대한 홍보도 부족하여 저가하도급 방지에 미흡한 실정이다.

저가하도급은 공사비 누출로 이어져 건설업자는 적정한 공사비 확보가 어려워 부실공사로 이어지는 실정이다.

따라서 하도급저가심사와 관련 제도의 활성화를 위해 임의로 돼 있는 것을 의무규정으로 바꾸고 발주자가 도급계약을 해지할 수 없는 경우에는 시정 명령·영업정지 등 제재처분을 통해 실효성을 확보하도록 했다.

#### ▲ 대한설비건설협회의 의견

공공공사의 경우 1천억원 이상공사에 최저가낙찰제도가 도입되기 이전에는 원도급자는 설계금액의 73%이상을 보장받았으며, 최저가낙찰제도 시행으로 원도급낙찰률이 60%대로 내려가자 현재 최저가심의제가 도입 중에 있다.

현행 계약제도는 원도급자는 1천억원 미만공사인 경우 계약금액에 따라 설계금액의 78%~88%까지 보장받고 있으나, 하도급자는 저가하도급이 만연되어 부실시공이 유발됨에도 불구하고 이에 대한 방지대책이 없다.

지난 2000년 도입된 저가하도급심사제도는 임

### 하도급대금지급보증 수수료 원가 반영

#### △ 국토연구원 제시내용

하도급대금지급보증서 발급수수료가 공사원가에 반영되지 않아 수급인이 일방적으로 부담하도록 돼 있어 수수료의 부담을 회피하기 위하여 지급보증서를 발급하지 아니하는 사례가 다수 발생하고 있다.

따라서 보증서발급이 법으로 강제되고 있는 만큼 소요되는 비용을 공사원가에 계상하도록 개선한다.

다만 수수료가 건설업자의 신용등급에 따라 달라질 수 있으나 최고 신용등급의 수수료를 적용하는 것이 타당하다.

더불어 발주자가 설계변경 또는 물가변동에 따른 계약금액조정 내용을 조정일로부터 15일 이내에 하도급자에게 통보하도록 했다.

### 설계변경 등에 따른 계약금액 조정내용 하도급자에게 통보

#### △ 국토연구원 제시내용

원도급자가 설계변경·물가변동에 따른 추가금액을 지급 받고도 하도급자에게는 은폐하거나 장기어음등으로 지급하는 사례가 많다.

따라서 원도급자·하도급자간 대등하고 공정한 거래관행 확립 및 대금지급 과정의 투명성 제고로 업체간의 부조리를 방지하기 위하여 발주자가 설계변경 또는 물가변동에 따른 계약금액조정 내용을 조정일로부터 15일 이내에 하도급자에게 통보토록 했다.

### 시공능력평가제도 개선

#### △ 국토연구원 제시내용

시공능력평가항목을 구체화해 적정시공과 일반 건설업체의 전문화를 유도하고 발주자가 수급인 선정시 합리적인 자료를 제공하기 위한 것이다.

이를 위해 시행규칙에 규정된 주요 공종별 공사 실적의 등록수첩 기재사항을 공시사항으로 규정한다.

특히 시공능력평가자료를 허위제출한 업체에 대해서는 현행 1천만원 이하의 벌금규정을 삭제하고 6월 이하의 영업정지를 부과하도록 하는 등 제재를 강화한다.

### 건축물 시공자 제한 개선

#### △ 국토연구원 제시내용

무등록자에 의한 부실시공을 방지하기 위해 연면적으로만 제한하고 있는 시공제한 대상을 3층 이상으로 확대한다.

제한 대상 건축물은 현재 주거용 건축물은 661㎡, 주거용외 건축물은 495㎡ 이상, 다중이용 건축물의 건축 또는 대수선 공사는 연면적 495㎡ 이상으로 돼 있다.

### 전문건설업 등록업무 이양

#### △ 국토연구원 제시내용

민원의 신속한 해결을 위해 시·도지사가 가지고 있는 등록·실태조사·처분권을 시·군·구 등 기초자치단체에 넘긴다.

### 건설사업관리능력평가 공시제도 의무화

#### △ 국토연구원 제시내용

건설사업관리의 활성화를 위해 수요자가 건설사업관리자에 대한 변별력을 가질 수 있도록 평가를 의무화하고 기준도 강화한다.

또 일정수준의 전문지식과 기술능력을 갖춘 자만이 참여할 수 있도록 하여 건설사업관리능력 평가·공시제도의 실효성을 확보한다.

### 건설분쟁조정제도 활성화

#### △ 국토연구원 제시내용

발주자와 시공자 간의 분쟁해결을 위해 중앙과 지방에 건설분쟁조정위원회가 설치돼 있으나 전문성 및 독립성이 부족하고 조정에 강제력이 없어 분쟁조정신청을 기피하고 있다.

따라서 건설분쟁조정위원회의 조정결정에 대해서도 재판상 화해와 동일한 효력을 부여하도록 해 조정제도의 실효성을 확보한다.

조정을 거부할 경우 이유를 위원회 및 상대방에게 서면으로 통보하도록 하고 분쟁조정대상을 건설업자의 영업범위에 관한 사항 등 건설산업기본법령의 운용에 관한 사항으로 확대한다.

**업계의 의견**

**▲ 대한설비건설협회의 의견**

이번 건산업 개정안에 대한 종합의견으로는 제도개선을 위한 문제제기와 현행 건설산업의 문제점에 대하여는 공감하나 이번에 제기된 제도개선 방안으로는 문제를 해결할 수 없고 오히려 직접 시공을 담당하는 전문건설업자를 죽이는 제도로 본다.

선진 건설제도의 근본은 실제로 일을 하는 자가 공사를 직접 수주하여 주요 공정의 대부분을 하도급하지 않고 시공하는 제도와 유럽연합에서의 건설업은 전문공종별로 표준산업분류하고 있으며, 독일 및 프랑스 등에서는 해당 공종별로 발주하고 복합공사의 경우 해당 공종업체가 공동으로 공사를 수주할 수 있도록 제도화되어 운영되고 있다.

또 미국에서도 CM제도에 의하여 우리나라와 같이 시공관리만을 하는 일반건설업체는 공사비의 10% 정도 관리비만을 지급하며 발주자는 직접 공사를 시공하는 자와 계약하고 의무적으로 시공(직접시공제)토록 되어 있다고 지적했다.

따라서 건설사업의 경쟁력을 확보하는 건설산업 기본법 개정방안의 근본은 직접 일을 하는 자가 도급받아 주요 공종의 대부분을 직접 시공토록 하여야 한다고 주장했다. 이렇게 된다면 하도급과 관련한 부조리는 자연히 없어질 것이고, 발주자는 예산의 투명성을 확보할 수 있으며, 페이퍼컴페니도 사라져 건전한 건설산업이 발전되고 부실공사도 없어질 것이라고 덧붙였다.

**▲ 대한전문건설협회**

대한전문건설협회는 건설산업기본법 개정안에 있어 일반·전문업종 겸업금지제 폐지안의 결사반대라는 대응과 더불어 일정비율의 하도급의무화는

현행 존치를 주장했다.

또 전건협은 일반 소규모업체들의 원도급자 직접시공의무제도 신설안은 삭제되어야 하며 전문건설업의 등록업무를 시·군·구에 이양안에도 반대의 입장을 나타냈다.

전건협은 건설산업의 경우 분업화·전문화가 책임시공능력강화 및 생산성 제고에 효율적·능률적이기 때문에 1975년 전문건설업면허가 도입되어 건설산업의 분업화·전문화 생산체계가 지난 28년간 유지 발전되어 왔다고 전제하고 일반건설업자에게 전문건설업 겸업을 허용할 경우 건설산업의 공종별 전문화가 이루어질 수 없고 건설산업의 분업화·전문화 생산체계가 무너져 국가건설산업의 생산성과 경쟁력이 크게 약화될 것이라고 지적했다.

건설업계의 「공정한 경쟁의 물은 완전히 무너지고 건설공사 발주 및 수주질서에 커다란 혼란이 초래되며 수주경쟁력이 뛰어난 일반건설업자가 전문공사 원도급 시장과 하도급시장까지 모두 석권함에 따라 직접시공 기능인력과 장비를 보유하고 있는 전국 4만여 전문건설업체는 존립기반을 상실하게 될 것이며 일반과 전문건설업자간의 협조체제는 완전히 무너지고 양 업계 간에는 엄청난 대립과 갈등이 심화될 것이라고 강조했다.

현실적인 측면에서 일반건설업자는 각 분야별 전문공사의 직접시공 기능인력과 장비 등을 보유하고 있지 않으므로 일반건설업자에게 직저 시공을 맞기면 도저히 견실시공이 불가능하다고 주장하고 있다.