

## “저가하도급심사제도 의무화 전문건설업계의 생존 수단”

강철규 공정거래위원장과 전문건설업계 간담회에서  
정승일 대한설비건설협회 회장, 강력 건의



강철규 공정거래위원장이 지난 11월 11일 전문건설협회 회의실에서 정승일 대한설비건설협회 회장과 정장울 대한전문건설협회 회장을 비롯한 14명의 전문건설업계 대표와 간담회를 갖고 원사업자의 불공정하도급거래 행위에 대한 전반적인 애로사항을 듣고 전문건설업계의 의견을 수렴했다.

강철규 이원장은 이날 간담회에서 “요즘 경기가 좋지 않아 중소기업 하기가 힘들다는 소리가 많이 들린다”면서 “중소전문건설업을 경영하는 전문업계 대표들의 목소리를 직접 듣기 위해 여기에 왔다”고 말했다.

강위원장은 “우리 경제는 건설업을 비롯해 중소기업의 하도급거래가 큰 비중을 차지하고 있다”면서 “원·수급사업자간 협력을 증진하고 공정한 하도급거래질서를

확립하는 일은 국가경쟁력을 강화하는 지름길”이라고 강조했다.

강위원장은 이어 “원사업자의 불공정한 거래관행이 과거에 비해 점차 줄어들고 있으나 아직은 개선할 여지가 많다”며 “최근 경기가 어려운 상황을 틈타 저가하도급 강요, 부당한 하도급대금 감액 등 계약체결 과정이나 목적물 수령과정에서 불공정 하도급거래행위가 증가할 우려가 높다”고 말했다.

강위원장은 “불공정 하도급거래 관행을 개선하기 위해 대규모 서면실태조사를 지속적으로 확대 실시하고 현장조사를 강화하는 한편 하도급대금을 어음대신 현금성 결제 수단으로 지급하도록 적극 유도하고 있다”고 밝혔다.

정승일 대한설비건설협회 회장을 비롯한 전문건설업계 대표들은 이 자리에서 하도급대금 부당감액 등 불공정하도급 실태를 설명하고 공정한 하도급거래가 정착될 수 있도록 법집행을 엄격히 해줄 것을 건의했다.

## 정승일 대한설비건설협회 회장, 저가하도급심사제도 의무화 강력히 주장

정승일 대한설비건설협회 회장은 이날 간담회에서 저가하도급심사제도의 의무화를 건의했다.

정승일 회장은 “지난 75년 전문건설업 면허가 실시된 그 순간부터 원·하도급의 불공정거래가 시작되었다”고 서두를 꺼낸 다음 “84년 의무하도급이 실시되고 2000년 낙찰률 상향조정에 따라 건설공사의 예산은 상승되어 우리 전문건설업계도 상승효과를 기대했으나 일반업계는 물을 지키지 않았고 일반업계의 불공정 행위는 지금도 계속되어 지고 있는 실정”이라고 지적했다.

따라서 “우리 전문건설업계는 50~60%대의 선에서 하도급을 받고 있는 실정에서 재정난에 허덕이고 있으므로 저가하도급심사 의무화만이 우리 전문업계를 살릴



강철규 공정거래위원장과 정승일 대한설비건설협회 회장이 악수를 나누고 있다.

수 있다.”고 피력했다.

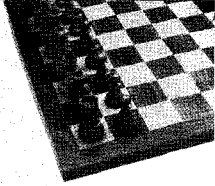
정승일 회장은 또 “공정거래위원회가 불공정 행위를 파악하고 하도급법의 관련 규정을 신설해서 공정한 원·하도급 거래가 정착될 수 있어야 한다”고 건의했다.

이와함께 “건설교통부장관고시에 의한 현행 저가심사제도는 그 시행여부가 임의 조항이므로 실효성이 미미하다”고 지적(2003년 국무조정실에서 조사한 바에 의하면 원도급 낙찰률의 60%대의 저가하도급이 만연되고 있음) 했다.

정승일 회장은 또 “저가하도급심사제도의 의무화를 위한 정부의 조치사항으로 건설산업기본법 개정을 위한 입법안에 저가하도급심사제도 의무화를 포함하고 재정경제부 회계예규인 공사계약일반조건을 개정하여 저가하도급심사제도의 의무화로 개선 중에 있다”고 설명한 후 하도급법 제4조제2항에 제6호를 신설하여 건설공사의 경우 원도급사 수주금액의 82%미만 저가하도급을 부당한 하도급대금의 결정금지 사항에 포함시켜 줄 것을 건의했다.

#### □ 저가하도급심사제도 도입 연혁

- 1984. 3~1986. 4 : 공사계약일반조건에 저가하도급 심의제도 도입(원도급 금액의 75%미만 하도급시 저가하도급을 심사)
- 1986. 4~1987. 4 : 저가하도급 심의제도 강화(원도급금액의 80%미만 하도급시 저가하도급을 심사)
- 1987. 4~1993. 10 : 저가하도급 심의제도 강화(원도급금액의 85%미만 하도급시 저가하도급을 심사)
- ※ 1986 독립기법관 화재사건을 계기로 범정부 차원에서 수립된 “건설공사 제도개선 및 부실대책”에 의거 상향조정
  - 1993. 10~1995. 7 : 저가하도급 심의대상 축소(사실상 폐지: 100억이상 공사중 원도급공사 낙찰율 85%미만 공사만 저가하도급 심사)
  - 1995. 7. 10 : 감사원에서 부실공사 방지차원에서 저가하도급 방지대책을 강구토록 지시함에 따라 저가하도급 심사제도를 부활하고 원도급금액의 88%미만 하도급시 저가하도급을 심사토록 강화
- ※ 감사원 조사결과 저가하도급 심의제도가 사실상 폐지된 이후 감사원 조사과정에서 저가하도급 급증 발견(50%미만 저가하도급 : 6% → 30%이상 증가)
  - 1998. 8. 10 : 공사계약일반조건(재정경제부 회계예규) 개정으로 저가하도급 심사제도 폐지(상위법에 근거가 없다는 사유)
  - 건설교통부에서 경제장관간담회 등을 거쳐 [뉴밀레니엄 시대의 건설산업 구조개편]에 [저가하도급심사지침] 제정추진방침을 포함(2000. 4)



- ※ 건설협회 장영수 회장 재직 당시, IMF이후 저가도급으로 부실시공이 증가됨에 따라 “제값 받고, 제값 주고, 제대로 일하기” 운동의 일환으로 “뉴밀레니엄 시대의 건설산업 구조개편” 시 원도급자의 낙찰률을 상향조정하고, 상향조정된 금액이 공사에 직접 투입되는 것을 보장하기 위하여 “저가하도급심사지침”의 제정방침이 결정되었음
  - 건설공사하도급심사지침 시행(2000. 6. 1)
- ※ 건설공사 하도급심사지침은 원도급자 수주금액의 82%미만으로 하도급시에는 발주자가 하도급금액의 적정성을 심사하도록 규정(일반협회, 설비협회, 전문협회와 합의한 사항임)
  - 건설공사하도급심사기준 고시 근거인 건설산업기본법시행령 제34조 제3항을 신설하고, 건설공사하도급심사기준 고시(2003.1.11)
- ※ 건설공사하도급심사기준에 의하여 발주자가 저가하도급을 심사할 수 있으나, 동 고시는 강제성이 없어 실효성이 미비함

□ 일반건설공사(원도급공사)의 낙찰률 상향조정

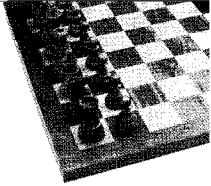
정승일 회장은 “IMF이후 저가도급으로 부실시공이 증가됨에 따라 제값 받고, 제값 주고, 제대로 일하기 운동이 건설업계에 도입되었으며, 정부에서는 상향조정된 공사금액이 공사에 직접 투입되는 것을 보장하기 위하여 「저가하도급심사지침」을 시행하는 조건으로 원도급자의 낙찰률을 상향조정하였으나 이러한 조항이 제대로 지켜지지 않고 있어 일반건설업계는 신의의 원칙을 위반하고 있다”고 지적했다.

공사규모	개정전 낙찰률	개정 낙찰률
1억원 미만	85%	87.8%
1억원이상-50억원미만	83%	86.7%
50억원이상-100억원미만	80.5%	85.5%
100억원이상-300억원미만	73%	83%
300억원이상-1000억원미만	73%	78%
1000억원이상	73%	73%

- ※ - 낙찰률 상향조정으로 정부예산이 2~3조원이 더 투입되었음
- 주요공사의 평균낙찰률은 10% 상향조정되었음

정승일 회장은 또 “규제위원회에서는 ‘저가하도급심사’ 라는 하체가 규제라고 생





각하여 이 제도가 없어져야 한다고 주장하나 이 제도가 규제라면 일반의 1000억원 이상의 공사에서 최저가낙찰의 저가심의회는 과연 무엇으로 설명되어야 하는가. 이 자체도 규제가 아닌가. 결국 일반건설업계는 제도적으로 불공정한 거래를 하고 있다”고 역설했다.

### 박종학 대한설비건설협회 서울시회 회장, 하도급 이중계약·표준하도급계약서 의무화 건의

박종학 서울시회 회장은 저가하도급 방지, 하도급 이중계약, 표준하도급 계약서 의무화를 건의했다.

박 회장은 “외환위기 이후 일반업계는 회복했으나 전문은 아직도 회생하지 못하고 있는 실정”이라고 설명한 다음 “건설공사의 하도급 이중계약을 방지해야만 전문건설업계가 경쟁력을 가질 것”이라고 강조했다.



하도급 이중계약방지와 표준하도급계약서 의무화를 건의하는 박종학 서울시회 회장

이어서 “하도급 이중계약은 당사 자끼리의 행위라 해서 공정위가 관여하지 않으려 하나 이 행위야 말로 불공정행위에 해당한다”고 설명하고, “하도급 이중계약은 양자간의

차별규정이 미약하여 발생하는 것이므로 쌍벌규정으로 처벌규정을 강화해 달라”고 건의했다.

또한 표준하도급계약서 의무화가 정착되어야 한다고 건의했다.

#### □ 표준하도급계약서 의무화

하도급거래공정화에관한법률 제33조의2[표준하도급계약서의 작성 및 사용]에 의하여 공정거래위원회는 표준하도급계약서를 작성하여 권장토록 되어 있다.

표준하도급계약서는 하도급거래공정화에관한법률에 대한 내용(선급금의 지급, 하도급대금의 지급, 설계변경에 따른 하도급대금의 조정 등)이 포함된 원·하도급

자간의 공정한 계약내용이 포함된 표준계약서이다.

그러나 원도급자는 우월적 지위를 남용하여 이러한 표준계약서 사용을 기피하고 하도급자에게 원도급자에 유리한 일방적인 계약서 사용을 강요하고 있어 원·하도급자간의 분쟁 발생시 하도급자에게 불리한 상황이 발생하고 있는 실정이다.

따라서 하도급표준계약서 사용을 의무화하고 이를 위반시 처벌조항을 신설해야 한다.

#### □ 건설공사 하도급 이중계약 방지대책

하도급거래공정화에관한법률 제3조[서면의 교부 및 서류의 보존]에 의거 원사업자는 수급사업자에게 하도급을 하는경우 하도급계약서를 착공하기 전에 교부토록 의무화하고 있으나, 이중계약에 대한 처벌규정은 없다.

원사업자는 저가하도급을 방지하기 위한 발주자의 요구를 회피하기 위하여 일정 금액 이상의 하도급계약을 하도급자에게 허위로 작성케 하여 발주자에게 통보하고, 실질적인 계약은 이면계약에 의하여 저가하도급을 강요하여 발주자의 예산을 낭비함과 동시에 부실시공을 유발하고 있다.

또한 법인세 등을 포탈하기 위하여 하도급자에게 이중계약의 작성을 강요하고, 공사대금을 허위로 지불하는 방법으로 비자금을 조성하여 불법자금으로 활용하고 있는 실정이다.

※ 지난해 사회적인 문제가 발생된 1군 건설업체의 비자금 실태(약 140억원)가 이를 증명하고 있음

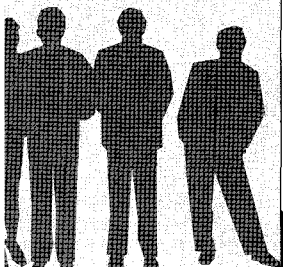
그러나, 하도급법에는 이에 대한 규제가 없어 이러한 사회적 불법행위가 발생하여도 이에 대한 처벌규정이 없는 실정이다.

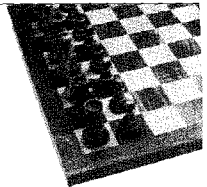
따라서 원사업자가 수급사업자에게 당초계약이 아닌 또다른 이면계약작성 금지 행위신설 및 법 위반시 관련 벌칙조항을 명문화해 줄 것을 건의했다.

또한 두 개 이상의 계약서가 발견시에는 발주자 통보용 계약서를 실질적인 계약서로 인정할 것도 건의했다.

#### ■ 전문건설업계, 하도급지급보증서와 계약이행보증서의 맞교환 등 건의

전문건설업계 대표들은 “불공정 하도급거래행위 근절을 위해서는 하도급법 적용 범위 확대와 하도급대금지급보증제도의 실효성 확보가 시급하다”면서 “지급보증의





무 이행 여부에 대한 실태조사 강화 및 범위반자에 대한 처벌을 강화해야 할 것”이라고 강조했다.

전문건설업계 대표들은 또 “발주자들이 하도급대금 직불을 효과적으로 시행할 수 있도록 직불요건별 세부절차가 마련돼야 할 것”이라며 “원사업자가 하도급법령을 위반하거나 협조 의무를 태만히 할 경우 발주자가 적극적으로 직불할 수 있도록 세부적으로 규정하는 한편 직권실태조사를 강화해 줄 것”을 건의했다.

전문업계 대표들은 불공정행위 근절을 위한 민·관합동기구 설치, 산재사고시 하도급업체에 떠넘기는 행위, 민원발생시 하도급업체에 떠넘기는 행위, 대물변제 등의 위법행위가 근절될 수 있도록 대책을 세워 줄 것을 요구하고 하도급지급보증서와 계약이행보증서를 맞교환할 수 있도록 해달라고 건의했다.

## 강철규 위원장, 저가하도급심사제도 의무화 검토 용의



강철규 공정거래위원장

강철규 위원장은 전문건설업계가 토로하는 애로사항을 듣고 자유경쟁의 원리에서 지나치게 규제하는 것보다 서로 조화를 이루며 발전하는 것이 중요하다고 강조했다.

또한 원·하도급 간에 대등한 관계가 아니다 보니 원도급 업체가 우월적인 지위를 남용하여 공정한 거래질서가 파괴되고 있다고 강조했다.

강철규 위원장은 정승일 회장이 건의한 저가하도급심사제도 의무화에 대해 “원·하도급 간에 대등한 관계라면 굳이 저가하도급심사제도가 필요 없을 것이나 우월적인 지위를 남용하지 못하게 하려면 역시 필요한 제도이다. 따라서 정책을 도입할 때 검토할 용의가

있으니 이에 대한 입증자료와 논리를 전달해 달라”고 주문했다.

박종학 서울시회 회장이 건의한 표준하도급계약서에 대해서도 “표준하도급계약서를 보급하는 것은 당연하다. 하도급 이중계약서를 근절하기 위해 불공정에 관한 제재가 아직은 미약한 실정이다. 앞으로 제재에 의미를 갖도록 강화를 검토할 계획”

이라고 밝혔다.

이밖에 “원도급업체가 계약이행보증을 요구하면서 하도급대금지급을 보증하지 않는 것은 대등한 관계가 아니다. 이 두가지를 같이 교환해야 공정한 질서가 될 것”이라면서 “민원발생 및 산재발생시 하도급업체에 떠넘기는 행위는 공정한 질서와 거리가 멀다”고 밝히고 이에 대한 대책을 검토하겠다고 설명했다.

강철규 위원장은 또 “오늘 토론으로 전문건설업계의 모든 애로사항을 알았다고 할 수 없다. 미진한 것은 숙제로 남겨 놓자”고 설명한 후 “오늘 좋은 토론은 앞으로 공정위가 개선방안을 마련하는데 도움이 될 것이다. 공정한 거래질서를 바로잡는데 서로 협조해야 하며 공정위는 앞으로 집행을 매우 엄격하게 해나가겠다”고 강조했다.

## **이동훈 공정위 하도급국장, 하도급실태 서면조사 활용할 터**

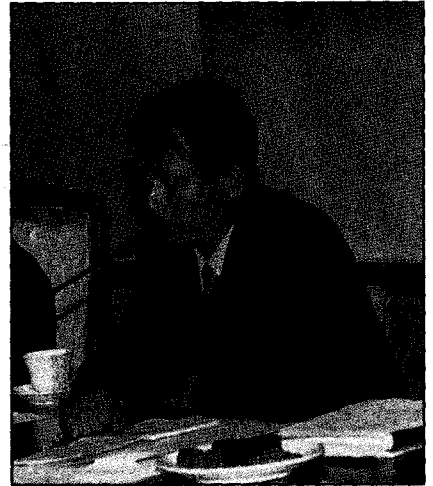
이동훈 공정거래위원회 하도급국장은 “공공공사의 경우 하도급지급보증수수료를 공사원가에 반영되도록 추진하고 있으며 하도급 직불제라도 강화되는 한편 법에서 규정하는 쪽으로 통과되고 있다.”고 밝혔다.

또한 “공정위가 불공정행위 예방차원에서 서면실태조사를 벌이고 있으니 전문건설업계는 적극 참여해 달라”고 말했다.

이동훈 국장은 또 “내년에는 하도급실태 서면조사를 4만개의 사업자에 확대하여 실시할 계획”이라고 밝히고 “서면조사는 무기명조사이므로 전문건설업계의 애로사항을 토로할 수 있을 것”이라고 강조한 다음

“지난 99년 실시된 이후 10만개사를 서면조사한 결과 하도급대금 미지급업체를 적발하는 등 상당한 효과와 함께 많은 진전이 있었다”고 밝히고 “앞으로도 이 실태조사를 이용하여 정책수립에 참고하겠다”고 밝혔다.

또한 계약이행보증과 하도급지급보증서를 맞교환하자는 의견은 정책수립에 참고하겠다고 답변했다.



이동훈 공정거래위원회 하도급국장

