



경제민주화 실현을 위한 원·하도급 간 공생발전 방안

이건영 | 대한전문건설협회 건설정책실장

건설산업 경제민주화란

1. 사전적 의미

경제민주화란 “국가는 균형 있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체 간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다”라는 대한민국 헌법 제2항에서 나오는 말이다.

과거 독일에서 노동자의 공동 참여권을 보장해야 한다는 취지로 등장했으나 국내에서는 1987년 6월 항쟁의 결과물로 헌법에 등장하였으며, 2012년 제18대 대선 시 경제 분야의 주요 화두로 부상하였다.

헌법상 경제민주화의 핵심 내용은 우리나라 경제에 참여하는 각 주체 간 조화에 불균형이 발생한 경우, 잘사는 사람만 잘사는 건 국가 전체적으로 좋지 않으니 많이 가진 사람의 몫을 덜 가진 사람에게 나누어 줄 수 있는 권한을 국가가 행사할 수 있다는 것이다.

경제민주화가 제18대 대선을 맞아 급격히 이슈가 된 것은 고도성장을 통하여 국가와 대기업은 성장하였으나 대다수 중소기업과 서민들은 성장의 혜택을 제대로 받지 못하였다는 반증으로, 국민 대다수가 경제정책으로 경제민주화가 실현되기를 원하고 있음을 보여준다.

2. 정부의 공생발전 및 경제민주화 대책

건설산업에 있어서의 경제민주화는 단어의 차이만 있을 뿐 실제 18대 대선 이전부터 건설산업에 참여하는 모든 주체들의 공생발전을 도모하기 위하여 관련 제도 개선을 위한 노력을 기울였다. 관련 내용을 살펴보면 국토교통부(구 국토해양부)에서는 2011년 10월 18일 건설산업이 SOC 구축, 해외시장 개척, 주택보급 등을 통해 국가 기간산업으로서 경제성장과 주거안정¹⁾에 크게 기여하였음에도 경제 전체에서 차지하는 비중이 하락²⁾하고, 발주자, 원·하도급자, 장비업자, 건설근로자 등 다양한 참여주체 간 양극화도 심화됨에 따라 종전의 수직적·종속적 관계에서 비롯되는 불공정한 관행을 근절하고 건설산업의 공생발전을 모색하기 위해 정부, 발주자, 건설업체, 건설노조, 민간 전문가, 관련 단체들로 구

성된 ‘건설산업공생발전위원회’를 구성하였다.

건설산업공생발전위원회는 건설문화 개선 및 이미지 제고, 건설산업 참여주체 간 공생발전 정착, 건설산업의 생산성 향상 및 경쟁력 강화 방안을 집중적으로 검토한 후 2012년 10월 19일 건설산업 공생발전 대책을 발표하였다(〈표 1〉 참조).

국토교통부는 이러한 건설산업 공생발전 대책을 발표한 이후에도 국가정책조정회의를 거쳐 건설산업 경제민주화를 위한 개선대책을 2013년 6월 14일 정부 합동(국토교통부, 기획재정부, 금융위원회, 공정거래위원회, 중소기업청)으로 발표하였다.

발표 내용은 기존 건설산업공생발전위원회의 발표 내용 중 법제화되지 않은 부문에 대한 후속 조치 강구 및 추가적인 보호대책을 담고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 1〉 건설산업공생발전위원회의 건설산업 공생발전 대책

대책	세부 내용
발주자·원도급자 간 수평적 협력관계 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 적정 공사비 확보 방안 마련 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 소규모 공사에 대한 보정 등 표준품셈·실적공사비 현실화 · 4개 공사(公社) 등 주요 발주기관을 중심으로 물가변동 선제 조정 지원, 약식기성 활성화
하도급자 권리 보호 내실화	<ul style="list-style-type: none"> · 적정 하도급대금 지급을 위하여 하도급 적정성 심사제도 개선 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 하도급계약심사위원회 설치·운영 현황을 주기적으로 점검 및 심사통과 점수 상향 · 하도급대금이 적기 지급될 수 있도록 대금 지급·보증제도 개선 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 하도급대금 지급보증서 발급 예외 사유 최소화 및 지급요건 완화, 심사기간 단축 - 발주자의 하도급대금 직접 지불 확대 추진 · 하도급자 권리 보호 강화를 위해 주계약자 공동도급 시범사업 확대 및 적합공종 발굴 · 부당특약 제재 유형 확대 · 산재 은혜에 따른 하도급자 부담을 완화하기 위해 환산재해를 범위 조정
장비업자·건설근로자 권리 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 장비대금 지급보증제도 도입, 건설근로자 육성 및 수입 안정화 지원

1) 1천 인당 주택 수: 1970년 141호 → 1990년 169호 → 2010년 363호.

2) 건설투자/GDP 비율: 1990년 22.3% → 2000년 16.7% → 2010년 15.1%.

〈표 2〉 건설산업 경제민주화를 위한 정부 합동 개선대책

대책	세부 내용
원도급자·하도급자 간 불공정 하도급 원천차단	<ul style="list-style-type: none"> • 불공정 하도급 계약 무효화 <ul style="list-style-type: none"> - 도급업체에 비용과 책임을 떠넘기는 불공정 계약 내용의 해당 조항 효력 무효화 • 발주자 하도급계약 점검 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 발주자가 하도급계약을 점검하고 불공정 계약 내용은 원도급자에게 계약 변경 요구 • 저가낙찰 공사 발주자 직불 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 국토교통부 소속·산하기관은 저가낙찰 시 발주자가 직불토록 행정지도(2013년 4월 26일 기조치)하고, 모든 공공공사로 의무화 확대 • 하도급대금 지급 보증제도 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 면제대상인 회사채 평가 A 이상 업체도 보증서 발급 의무화 - 보증서 발급·변경 시 보증기관이 의무적으로 하도급업체에 발급 내용 통보 - 보증서 발급이 면제되는 소액공사 기준이 「건설산업기본법」 수준(1천만 원)으로 축소될 수 있도록 「하도급거래 공정화에 관한 법률」 시행령 개정 • 하도급 공정성에 대한 공공입찰 인센티브 강화 <ul style="list-style-type: none"> - PQ 심사기준에서 하도급 공정성 항목을 배점제로 전환하고, 인센티브 범위 확대 • 주계약 공동도급제도 활성화 <ul style="list-style-type: none"> - 국토교통부 소속·산하기관 발주 공사 중 대상사업 지속 확대 • 생산단계 축소를 통한 적정 하도급 공사비 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 종합업체 동일 업종 간 하도급 금지, 국토교통부 소속·산하기관에 행정지도(2013년 4월 26일 기조치)하고, 모든 공공공사로 금지 확대 • 하도급업체 하자보수기간 법정화
건설근로자 및 장비업자 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 건설근로자 임금 지급 보증제도 도입 • 건설근로자 임금 우선변제 제도 도입 • 건설장비 대금 지급보증제 시행
발주자·건설사 간 공정한 거래질서 확립	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 발주 공사에서의 공정한 계약 보장 <ul style="list-style-type: none"> - 건설업체도 발주자에게 공사대금 지급보증을 요구할 수 있는 권리 부여 • 건설업체에 불공정한 계약조건 무효화 • 공공 발주 공사 공기 연장에 따른 비용 증가분 반영 • 중소기업 보호 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 대기업의 소규모 공공공사 입찰 참여를 제한하는 대상 업종을 전체 종합업종으로 확대(토건 → 전 업종, 도급하한 고시 개정)

즉, 건설산업은 수주산업의 특성과 수직적·다단계 생산체계 등으로 인해 불공정 거래가 빈번하게 발생하는 산업 분야로 정부의 많은 노력에도 불구하고 건설현장에서는 상대적 약자들의 억울한 피해 사례가 상존하여 추가 대응 방안의 필요성이 제기되었다.

발표된 대책은 ‘정당한 대가를 주고받는 공정한 거래관계 형성’을 목표로 하고, 이를 실행하기 위해 미흡한 제도의 보완과 기존 제도의 집행력 강화를 병행하여 추진한다는 내용을 담고 있다.

〈표 3〉 2008~2011년 건설투자 증가율

구분	2008년	2009년	2010년	2011년 ^P	2012년						
					1/4 ^P	2/4 ^P	3/4 ^P				
건설투자	153.9 (△2.8)	159.2 (3.4)	153.4 (△3.7)	145.7 (△5.0)	27.8 (△11.0)	39.4 (△4.2)	36.4 (△4.0)	42.1 (△2.0)	28.3 (1.5)	38.6 (△2.1)	36.4 (△0.1)

전문건설업 현황

정부에서는 건설산업의 투명성과 공정성을 제고하고자 건설산업 공생발전 및 경제민주화 대책을 발표하며 많은 노력을 기울이고 있으나 시장에서의 건설산업 민주화 및 상생을 위한 제도개선 체감 효과는 미진한 상태다.

1. 하도급 불공정 실태

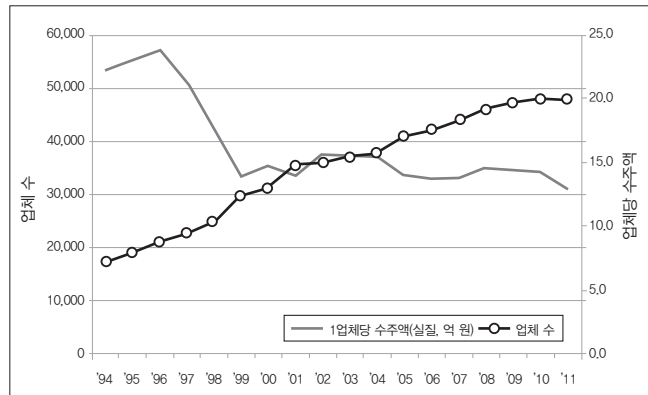
그간 건설산업은 경제성장 견인, 일자리 창출, 국민 주거안정 등을 통해 국가경제발전에 크게 기여해 왔으나, 2008년 글로벌 금융위기 이후 부동산·건설경기 침체로 건설시장 규모의 증가 속도가 둔화되고, 경제성장률 잠식이 초래되었으며 2008~2011년 중 연평균 건설투자 증가율은 △1.8%로 마이너스가 지속되고 2012년에는 10년 전 수준인 143조 원이었다.

또한 건설업 등록제 전환(1999년)에 따라 건설업체 수가 급증한 이후 수주 규모는 2007년을 정점으로 하락하고, 수급 불균형 상태

〈그림 1〉 종합업체 수 및 평균 수주액



〈그림 2〉 전문업체 수 및 평균 수주액



〈표 4〉 최근 4년간 건설업체 부도 현황

(단위: 개)

구분	2009년	2010년	2011년	2012년
종합건설업체	86	78	49	49
전문건설업체 (하도급업체)	169	212	147	138
계	255	290	196	187

주: 전체 등록 건설업체 수는 종합건설업체 1만 1,249개, 전문건설업체 3만 7,504개(2012년 2월 현재).

출처: 국토교통부.

〈표 5〉 불공정거래 적발 현황

(단위: 백만 원, 개)

구분	계	부당한 대금 결정	하도급대금 · 지연 이자	어음 할인료	어음대체 수수료	선금금 지급 등	기타
법위반 업체 수	-	6	11	9	4	5	17
법위반 금액	5,072	642	748	2,341	1,136	116	32
관련 수급사업자 수	1,505	55	136	440	231	67	576

자료: 공정거래위원회, 2010. 건설업 하도급거래 실태조사 결과.

〈표 6〉 건설업 매출액 및 영업이익률

구분	2010년	2011년
매출액 증가율(%)	0.6	2.8
대형건설사	0.9	11.2
중견건설사	0.3	-9.0
영업이익률(%)	3.0	1.8
대형건설사	4.0	3.8
중견건설사	1.4	-1.5

자료: 한국은행, 2012. 국내 건설업의 구조적 발전단계에 대한 평가 및 시사점.

가 지속되고 부도도 빈번하게 발생하였다.

특히 건설산업은 발주자, 원·하도급자, 자재·장비업자 및 건설근로자 등 다양한 참여자들의 수평적이고 대등한 파트너십과 공생·균형발전이 중요한 산업임에도, 수직·종속적 원·하도급 생산구조로 불공정거래 관행(〈표 5〉 참조)이 고착화되어 참여자 간 양극화·불균형(〈표 6〉 참조)이 심화되고 건설산업의 공생·균형발전을 저해하고 있다.

따라서 건설산업의 지속적인 성장과 참여자 간 양극화·불균형을 해소하고 뿌리 깊은 불공정 관행을 근절하기 위한 제도 보완이 필요하다.

2. 하도급 하자보증기간 전가 실태

하자담보 책임은 시공기술이 낮아 건설공사 목적물에 흠이 발생할 경우에 발주자가 건설업체에 대응할 수 있도록 만든 장치다. 그러나 최근 건설공사 목적물의 인도 후에 발생하는 수급인의 책임을 둘러싸고 수급인·하도급자 간 분쟁이 발생하는 사례가 증가하고 있다. 「건설산업기본법」 제28조에 의거 하자담보 책임기간은 최대 10년이며 전문공사의 경우 최대 3년으로 규정하고 있다. 그러나 하자담보 책임기간이 지켜지지 않고 대부분 일방적으로 원도급업체의 하자담보 기간을 따르거나 하도급업체의 책임 범위에 포함되지 않는 하자도 하도급업체가 떠안

〈표 7〉 하도급계약서상 하자담보 책임기간의 설정 실태

(단위: 개, %)

구분	업체 수
관련 법령상 전문공사의 종류별 기준에 따름	646(58.5)
원도급자의 하자담보 책임기간과 동일하게	320(29.0)
원도급자가 일방적으로 결정	139(12.6)
합계	1,105(100.0)

자료: 대한전문건설협회, 2012. 전문건설업 실태조사 분석보고서.

고 있는 실정이다.

대한전문건설협회 하도급계약서상 하자담보 책임기간 설정 조사 결과에 따르면 응답 업체의 58.5%만이 법령상 전문공사의 공종별 기준에 따르고 있으며, 수급인의 하자담보 책임기간과 동일하게 적용한다는 업체가 29.0%, 수급인이 일방적으로 정하여 계약서에 명기한다고 응답한 업체도 12.6%로 수급인의 지위 남용으로 인하여 하도급업체가 여전히 피해를 보고 있는 것으로 조사되었다.

또한 연도별 추이를 살펴보면 전문공사의 종류별 기준에 따른다는 비율은 2005년부터 증가 추세를 보이고 2011년에는 58.5%로 나타났다. 원도급자 하자담보 책임기간과 동일하게 책정하는 비율은 다소 감소하고 원도급자의 일방적 결정도 소폭 감소하기는 하나 여전히 하자담보 책임에 있어 하도급자들의 부담이 크게 개선되지 않은 것으로 조사되었다.

〈표 8〉 하도급계약서상 하자담보 책임기간 설정의 실태 추이

(단위: %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
관련 법령상 전문공사의 종류별 기준에 따름	52.6	53.3	52.3	55.5	58.5
원도급자의 하자담보 책임기간과 동일하게	32.6	31.1	34.5	30.3	29.0
원도급자가 일방적으로 결정	14.9	15.6	13.2	14.2	12.6
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 대한전문건설협회, 2012. 전문건설업 실태조사 분석보고서.

경제민주화 실현을 위한 제도개선

건설산업 내에서의 경제민주화 대책이란 결국 산업 내의 각 주체가 당사자 간 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행할 수 있는 제도적 보완이다.

제도보완 장치는 건설산업에 참여하고 있는 각 생산주체들의 경제적 보상을 보장해줄 것이다. 그러나 계속된 정부의 노력에도 불구하고 미비한 제도의 허점이나 위법한 행위를 통하여 경제적 이익이 우월적 지위에 있는 생산주체에게만 편중되고 있는 현상은 기현상으로 즉시 개선될 필요성이 있다. 이를 위해서는 많은 개선과제가 있으나 그중 긴요한 과제에 대한 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

1. 포괄대금지급보증제도 확대

현재 건설공사에 있어서는 2차 하도급자, 자재·장비업자 보호 강화 및 수급인의 지나친 저가 투찰 방지를 위해 2011년 5월 24일 포괄보증제도를 도입하여 2012년 5월 25일 시행하고 있으나 전년도 최저가낙찰 대상공사의 낙찰률 하위 5% 이하 공사(토목 65.553%, 건축 69.103%,



기타 67.198%)에만 적용하고 있다. 그런 관계로 최저가공사 중 '낙찰률 하위 5%'라는 한계 때문에 현재까지 실제 보증된 사례가 한 건도 없어 유명무실한 제도로 수급인의 저가낙찰 부담이 초저가 하도급 등을 통해 하도급자에게 전가되고 2차 자재·장비업자 및 건설근로자에게까지 연쇄적으로 악영향을 미치고 있어 적용대상을 확대할 필요성이 있다.

또한 포괄보증 수수료(하도급대금 지급보증 수수료 제외)가 공사원가에 반영되지 않아 수급인의 경영부담을 초래하여 제도 확대의 걸림돌로 작용하고 있다.

따라서 현재의 개별보증제도를 포괄보증제도로 일원화하여 모든 공공공사로 확대 적용(추후 민간공사까지 확대)해야 한다. 부득이한 경우, 최저가공사에만 우선 적용한 후 공공공사로 확대하고, 보증수수료는 공사원가에 반영하되 공사와 구분하여 지급·정산토록 하여 건설공사에 참여한 2차 참여자들이 안심하고 시공에만 전념할 수 있도록 제도보완이 요구된다.

2. 하도급 하자보증기간 개선

건설산업기본법령 및 국가·지방계약법령은 하도급 공사에 대한 별도 규정 없이 원도급 공사의 하자 책임기간만을 규정하고, 도급계약에서 따로 정한 경우에는 그에 따르도록 규정하고 있다. 관련법에는 구조상 주요 부분 등은 최장 10년, 전문공사는 1~3년으로, 2개 이상 공종이 복합된 공사의 하자기간은 책임 구분이 안 되는 경우를 제외하고 각각의 세부공종별로 하자기간을 적용토록 하고 있다.

그러나 하도급 공사는 별도 규정이 없어 당사자 간 계약으로만 정하도록 되어 있어, 수급인이 이를 악용하여 법령 규정을 초과하여 하자 책임을 강요하거나 하도급자의 하자기간 기산일을 수급인의 하자 책임기간과 동일하게 정하거나, 수급인의 공사 준공일로부터 기산토록 강요하는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

또한 일부 발주기관의 경우 세부공종별 하자 책임 구분이 가능한 경우에도 전체 목적물에 대한 하자 책임기간을 적용하는 관계로 도장공사의 하자기간은 1년 인 데 반해 교량의 하자기간인 10년을 적용하고 있어 하도급자의 경영상 애로를 초래하고 있다.

따라서 하도급 공사의 하자 책임기간과 면책조항 및 세부 공종별 하자 책임기간 구분·적용을 「전기공업법」, 「정보통신공업법」과 같이 법정 하자 책임만을 규정하고 당사자 간 도급계약 우선조항을 삭제하여 하도급자의 부담을 덜어 주어야 한다.

3. 투명하고 공정한 하도급 입찰 시스템 구축

공정하고 투명한 시장 질서를 확립하기 위해서는 거래상 발생한 불공정한 하도급 행위 처벌, 하도급계약 시 부당한 특약조건 설정 금지 등도 중요하지만 공정성과 투명성을 갖추어 합리적인 하도급자 선정 입찰 시스템을 구축하는 것이 절실히 요구되고 있다. 현재 원도급 종합업체는 전자입찰을 통해 하도급업체 선정 및 하도급금액 결정을 사적 자치 영역으로 간주하고 수급인의 자의적 기준·판단에 따라 불투명하고 불공정한 방법으로 하도급자를 선정하고 있다.

이런 제도상 허점으로 불법·불공정 행위에 대한 관련법 적용 및 하도급자의 권리 구제는 건설공사 계약 체결 이후부터나 가능하므로 하도급자 선정 입찰 시에는 하도급자 견적(투찰) 금액이 보장되지 않고 수급인의 가격 협상 등 계약 체결 이전 단계부터 하도급대금이 부당하게 낮게 결정되는 불합리한 문제점을 해소하는 데 어려움이 있다.

수급인은 담합이나 영업기밀 노출 위험 등을 이유로 자체 실행예산(예정가격) 및 하도급자 투찰 금액을 비공개하고 있어, 고의로 하도급 단가를 낮추는 불공정 행위를 하더라도 적발 자체가 어렵고 입증 자료 확보도 어려워, 하도급 입찰 단계에서 관련법 적용의 곤란이 발생하고 있어 최저가로 입찰한 하도급자가 최종 낙찰자로 선정되지 못하여도 달리 피해 구제 수단이 없다.

따라서 거래상 발생하는 불법·불공정한 행위에 대하여 제3자의 공익제보·신고만으로는 관련법 적용상 한계가 있으므로, 전자입찰 등을 통해 하도급자와 하도급 금액이 공정하고 투명

한 절차에 의해 결정될 수 있도록, 하도급 투찰 종료 후 원도급자 자체 실행가격[원도급 낙찰금액 기준 직접공사비 수준(재료비, 노무비, 경비)] 범위 내에서 최저가 입찰자를 낙찰자로 선정(예정가격)하고 하도급자의 최저가 투찰금액을 즉시 공개토록 법제화하는 방안이 조속히 마련되어야 할 것이다. 🍷

참고문헌

- 공정거래위원회. 2010. 건설업 하도급거래 실태조사 결과.
- 대한전문건설협회. 2012. 전문건설업 실태조사 분석보고서.
- 한국은행. 2012. 국내 건설업의 구조적 발전단계에 대한 평가 및 시사점.