자료집

표지와 같은 면지입니다.

건설불공정 하도급 실태 진단 및 제도개선을 위한 토론회

일시 | 2014년 11월 4일(화) 오후 2시

장소 | 국회 의원회관 2층 제 3 세미나실

주최 | 새정치민주연합 을지로위원회 김기준·김경협·부좌현·이미경·홍종학 의원실

주관 | 참여연대·민주사회를위한변호사모임

후원 | 대한전문건설협회

프로그램

14:00 시작

인사말

– 우윤근 새정치민주연합 원내대표

– 우원식 새정치민주연합 을지로위원회 위원장

축사

– 표재석 대한전문건설협회 중앙회 회장

14:20 **토론회**

사회 : 김성진 변호사(참여연대 상임집행위원회 부위원장)

발제1 : 위평량 경제개혁연구소 연구위원

발제2 : 강신하 변호사(민변 민생경제위원장)

15:00

토론1 : 박승국 대한건설정책연구위원

토론2 : 이동우 변호사(민변 민생경제위원회 하도급TF 팀장)

토론3 : 최의수 서울시 도시안전실 하도급관리팀장

토론4 : 김정희 국토교통부 건설경제과장

토론5 : 박재규 공정거래위원회 기업거래정책과장

15:30 **폐회**

토론회 자료집 목차

건설불공정 하도급 실태 진단 및 제도개선

| **발제 1** | 하도급 불공정거래의 구조적 원인과 정책 대안 ---------- 1

위평량 박사 / 경제개혁연구소 연구위원

| **발제 2** | 건설하도급의 불공정실태 및 문제점과 그 대책 ---------- 23

강신하 변호사 / 민주사회를위한변호사모임 민생경제위원장

| **토론 1** | 발주처의 원도급자 감독책임 강화 방안 ---------- 43

박승국 / 대한건설정책연구원 연구위원

| **토론 2** | 건설하도급 분야의 불공정행위 근절을 위한 법률개정안 검토 ---------- 51

이동우 변호사 / 민주사회를위한변호사모임 하도급TF 팀장

| **토론 3** | 건설하도급 불공정행위 근절을 위한 서울시의 노력 ---------- 59

최의수 / 서울시 도시안전실 건설공정개선반 하도급관리팀장

| **토론 4** | 토론문 ---------- 65

김정희 / 국토교통부 건설정책국 건설경제과장

| **토론 5** | 토론문 ---------- 69

박재규 / 공정거래위원회 기업거래정책국 기업거래정책과장

인 사 말

우윤근 새정치민주연합 원내대표

공정거래 확립으로 '갑을 관계'를 청산해야 합니다

요즘 개그프로그램의 '갑과 을'이라는 코너가 인기입니다. 매회 우리사회 곳곳에서 발생하는 '갑과 을'의 행태를 풍자한 코미디이지만, 한편으로는 쓴웃음이 지어집니다. 어느새 우리사회에서 '갑의 횡포'가 개그프로그램의 단골소재가 될 정도로 익숙해졌기 때문입니다. 이제는 '갑질'이라는 한때의 유행어마저 일상의 단어가 되어 버렸습니다.

특히, 건설업계에서 '갑의 횡포'는 더욱 심각합니다. '갑'인 기업들이 '을'인 하도급업체에게 공사대금 대신 미분양아파트를 강매하고, 자금난을 겪던 하도급업체가 도산했다는 소식은 매우 흔한 이야기입니다. 입찰과정에서 공사예정금액을 유출시켜 낮은 가격에 하도급계약 체결을 유도하기도 하고, 부당하게 경영권에 간섭하는 일도 벌어지고 있습니다.

강자는 착취하고 약자는 도태하는 약육강식의 세계가 펼쳐지고 있습니다. '갑의 횡포'로 인해 공정거래 질서가 무너지고 있으며, 우리의 경제구조가 왜곡되고 있습니다. 삐뚤어진 경제구조는 결국 우리 사회를 병들게 할 수도 있습니다.

새정치민주연합이 잘못된 경제구조를 바로 잡고 불공정한 하도급 문제를 바로 잡겠습니다. 불공정한 거래와 구시대적인 낡은 거래관행을 근절시켜 건강한 경제생태계를 만들어 갑과 을이 상생하는 선순환 경제구조를 만들겠습니다.

불공정하도급 문제를 해소하기 위해선 법적·제도적 정비가 필요합니다. 우리 당 을지로위원회는 건설하도급 6대 불공정거래 행위를 지적한 바도 있습니다.

새정치민주연합은 하도급법 개정을 통해 '을'의 권리가 부당하게 침해당하는 일이 없도록 할 것입니다. 이와 더불어 경제민주화 실현으로 '갑을 관계'가 아니라 공정하고 동등한 거래가 가능하도록 할 것입니다.

오늘의 토론회를 위해 애쓰신 을지로 위원회와 새정치민주연합 의원님들, 그리고 대한전문건설협회의 노고에 깊게 감사드립니다.

인 사 말

우원식 새정치민주연합 을지로위원회 위원장

새정치민주연합 을지로위원회는 우리사회의 불공정한 갑을 관계를 개선하고 공정한 갑을관계를 만들기 위한 활동을 지속해왔습니다. 을지로위원회는 활동과정에서 건설하도급 분야에서의 불공정관행이 그 어떤 분야보다도 심각하다는 사실을 인식하게 되었고, 건설하도급 분야의 불공정 관행을 개선시키기 위해 피해사례발표, 기자회견, 시민단체와 함께 불공정기업에 대한 공정위 신고, 검찰고소고발, 상생을 위한 중재 등 많은 활동을 진행해왔습니다.

을지로위원회는 을지로위원회 신문고에 접수된 수많은 건설불공정하도급 청원사례, 공정위와 국토부 등 관계기관의 자료, 참여연대 등 시민단체에 접수된 피해사례 등을 분석해 건설하도급분야에서의 주요 6대불공정 행위를 정리했습니다.

건설하도급 분야의 6대 불공정 거래행위로는 계약체결 단계에서 ① 부당한 저가계약 체결(입찰 유찰 후 저가 계약 체결 유도, 저가 하도급 심사 회피를 위한 하도급 계약 내역 허위 통보 등을 포함) ② 불법 다단계 하도급 계약 체결, 계약이행 단계에서 ③ 추가 비용 및 위험 부담 전가(추가공사비 및 설계비용 등 공사대금 미지급, 산재보험미지급 등 포함) ④ 현금지급 의무 위반, 계약 종료 단계에서 ⑤ 부당한 위탁취소 ⑥ 장기간의 하자담보책임 설정 및 의무부과 등입니다.

대기업의 거래상 우월적 지위를 이용한 불공정 하도급거래는 중소기업이 가져가

야 할 정당한 이윤을 대기업이 가로채는 것일 뿐만 아니라, 안전을 위협하는 부실공사와 우리사회 대표적 '을'인 건설노동자에 대한 임금체불로 이어져 2차, 3차 피해로 이어지고 있습니다. 그러나 특정 대기업과의 거래의존도가 높은 하도급 업체는 불공정행위를 신고하기도 어렵고, 신고한다 하더라도 여러 가지 이유로 인해 적절한 구제를 받는 것이 현실적으로 어렵습니다.

우리 을지로위원회는 상시 국정감사를 한다는 마음으로 건설불공정 하도급 관련 국회 상임위인 국토교통위원회, 정무위원회, 환경노동위원회(산재처리의 불공정 부분)등에서 건설불공정 거래 관행이 심각한 상징적 기업들에 문제를 제기하고, 나아가, 공정위와 국토부 고용노동부(산재부분)등 관계기관이 건설불공정하도급을 개선시키기 위해 적극 나설 것을 촉구할 것입니다.

또한 이번 2014년 국정감사 결과를 토대로 건설하도급 분야의 6대 불공정 거래 행위를 근절시키기 위한 제도개선에도 주력할 것입니다. 이를 위해 「건설산업기본법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」, 「국가계약법」, 「지방계약법」 등의 개정을 지속적으로 추진해 나가도록 하겠습니다.

을지로위원회에 많은 성원을 부탁드리며 건설하도급 불공정 관행들 반드시 뿌리뽑을 수 있도록 모든 방면에서의 노력을 아끼지 않겠습니다.

축 사

표재석 대한전문건설협회 중앙회 회장

안녕하십니까?

4만여 하도급 전문건설사를 대변하고 있는 대한전문건설협회 중앙회 회장 표재석입니다.

먼저 오늘 이 토론회가 건설하도급업체 대표분들, 그리고 참여연대, 민주사회를 위한변호사모임, 국토교통부, 공정거래위원회 담당관이 참석한 가운데 성황리에 개최된 것을 축하드립니다.

특히 바쁘신 가운데도 이 자리를 빛내주시기 위해 참석해주신 새정치민주연합 우윤근 원내대표님과 을지로위원회 우원식 위원장님께 깊은 감사를 드리며, 이 행사를 주최하신 김기준 의원님, 김경협 의원님, 이미경 의원님, 홍종학 의원님, 부좌현 의원님과 좋은 의견을 발표해주실 토론자 분께도 감사드립니다.

본 토론회는 지난 2월부터 건설하도급분야 불공정거래 행위개선을 위해 국회, 시민단체, 업계가 연계하여 불공정 피해사례를 발굴하고, 제도개선을 위해 논의해 왔던 노력의 결실이라고 생각합니다.

그동안 을지로 위원회를 비롯한 시민단체는 이름만 들어도 알만한 대기업의 불공정행위를 공정위에 신고하거나 검찰에 고발하는 등 하도급사의 피해를 구제하기 위하여 노력해왔으며, 최근 끝난 국정감사에서는 건설하도급 불공정행위에 대해 신랄한 지적과 정부차원의 대책수립을 요구하였습니다.

본 토론회 이후엔 오늘 논의된 내용을 토대로 불공정 행위를 개선하기 위한 의원입법이 추진될 예정인 걸로 알고 있습니다.

각종 하도급 불공정 행위를 근절할 수 있는 법을 마련한다는 것은 하도급건설업계를 대표하여 매우 고무적이며, 환영할 만한 조치입니다.

그러나 앞으로 입법과정에서 수많은 반대와 난관이 있을 것입니다. 여당의 협조도 필요할 것이며, 정부기관의 지원도 필요할 것입니다.

가뜩이나 건설경기 부진, 저가하도급으로 생존의 위협을 받고 있는 하도급건설업계 처지에 대기업의 불공정행위까지 가세한다면 건설업계의 동반성장은 영원히 달성할 수 없을 것입니다.

질서와 정의가 없는 정글에서 살아남기 위해서는 적자생존의 법칙에 따를 수밖에 없고, 결국 힘없는 자는 도태될 수밖에 없기 때문입니다.

오늘 이 토론회도 정글 속 약육강식의 상황을 더 이상 방치할 수 없기에 마련된 것이 아니겠습니까?

대기업은 더 이상 하도급사의 고통과 좌절을 외면해서는 안 될 것이며, 정부기관도 소극적으로 대처해서는 안 될 것입니다.

대기업, 하도급사, 국회, 정부기관 등 모두가 합심하여 갑과 을이 아니라 “우리”가 될 때 비로소 상생협력과 동반성장이라는 열매를 맺을 수 있을 것이며, 그 열매는 세상의 어떤 과일보다도 달고 맛있을 것입니다.

모쪼록 오늘 토론회를 계기로 상생문화가 기업의 경영문화로 자리매김 할 수 있는 소중한 자리가 되기를 소망하며, 토론회를 준비하기 위하여 애쓰신 을지로위원회와 민변, 참여연대 관계자 여러분께 다시 한 번 감사드립니다.

마지막으로 오늘 이 자리에 참석하신 모든 분들의 건강과 행운을 기원합니다. 감사합니다.

발제 1

하도급 불공정거래의 구조적 원인과 정책 대안

위평량 박사 / 경제개혁연구소 연구위원

발제 1

하도급 불공정거래의 구조적 원인과 정책 대안

위평량 박사 / 경제개혁연구소 연구위원

Ⅰ. 들어가는 말

○ 참여정부 2004년 공정위는 시장개혁TF를 운용하면서 재벌개혁프로그램을 가동하였으나 결과적으로는 출총제폐지 등을 통한 재벌그룹의 경제력집중을 심화시켰고, 이후 2006년 중소기업 고유업종제도(이하 고유업종제도) 폐지와 이를 보완하기 위한 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률(이하 상생법) 등을 제정하는 한편, 하도급거래 공정화에 관한 법률(이하 하도급법)을 개정하여 공정한 시장거래 질서의 정착을 통한 중소기업 활성화 등을 도모하였고, 이명박정부는 친기업 정책 드라이브 와중에 2008년 글로벌금융위기 타격 등에 따른 2010년 동반성장 정책 재추진[1)]2

※중소기업 중심의 경제정책을 국가 경제정책의 중심(2005. 1. 대통령 연두회견)

※동반성장을 위한 새로운 비전과 전략(2006.1.국민경제자문회의 대통령 보고)

※2008년 이명박정부는 친기업정책(business friendly): 법인세인하, 출자총액제한제도완전폐지, 각종 재벌그룹 규제폐지 등

※2008년 글로벌금융위기, 국내 대기업보다는 국내중소기업에게 더 큰 부정적인 영향(제조업 전체 매출액 2007년 대비 약 2%증가에 그침)

※KIKO파생상품과 관련된 중소기업의 피해규모가 2조3036억 원(2010.10 국정감사)

1) 위평량, 2014, 중소기업적합업종에 관한 이론적·실증적 검토 및 쟁점분석을 통한 제도개선안

※자유무역협정(FTA)의 일반화; 2013년 말 현재 FTA발효국가는 46개국, 교역규모도 약 4199억 달러, 콜럼비아(2013.2.21), 호주(2014.2.10,가서명), 캐나다(2014.3.11) 타결, 협상중인 중국, 일본, 인도네시아, 베트남, 뉴질랜드 등

※대중소기업 동반성장추진대책 및 동반성장위원회발족(2010.9. 대통령지시)

※사회경제적인 양극화 심화 및 저성장시대 진입

○ 대외의존도 및 대외개방 가속화, 재벌대기업에 대한 국민경제적 통제철회 정책의 결과로서 재벌대기업 등은 정책적 결과 향유, 중소기업은 수혜를 크게 보지 못하고, 기업에 있어서의 대중소기업의 양극화 심화, 중소기업 사업영역침탈, 골목상권 붕괴 등에 따른 사회경제적 양극화 심화 초래하여 중소기업 보호·육성, 지속발전을 위한 양극화해소(복지강화 등)의 필요성 대두 등 경제·사회적으로 중차대한 여건변화가 발생.

○ 개방정책은 불가피한 측면 없지 않으나 극히 신중해야 하는데 이는 되돌리기 어렵기 때문이고, 국민경제적으로 개방에 따른 수혜분야의 이익으로 피해분야를 어떻게 최소화할 수 있느냐가 핵심적인 관건. 산업정책 측면에서 창조경제 등을 추구하는 방법, 정부의 각종 재정 및 금융통화 정책은 저성장국면 돌파하기위한 선택지로서 하나이지만 단기에 그쳐야 함. 이러한 정부의 근시안적 정책은 반짝 효과는 있으나 중장기적으로 절대다수 국민에게는 혜택이 돌아가지 않고, 경제구조만 왜곡시키는 결과 초래했다는 교훈을 우리는 알고 있음.

○ 이런 측면에서 구조개혁을 위한 법과 제도의 정비는 가장 중요한 정책수단이며, 하도급법의 합리적인 개정도 매우 핵심적인 사안임. 그간 관련연구자 및 산업계는 하도급거래구조 개선을 위해 하도급법 중심으로 개정노력을 경주해왔으며, 따라서 2000년대 중반 이전과 비교하면 현행 하도급법은 많은 조항에 있어서 하도급기업을 위한 법조항 개정이 진전된 바 없지 않음. 그러나 동시에 상생법, 공정거래법, 상법, 금융법, 산업 및 업종관련 개별 법제도 등의 개정은 어느 하나 소홀히 할 수 없는 것을 강조하고자 함.

Ⅱ. 우리나라 하도급거래구조의 특성[2)]

1. 하도급거래구조의 이론적 고찰

○ 기업생산 방식과 산업의 생산구조는 수직생산체제 혹은 일관 생산체제를 지향해오고 있는 가운데 수직적 생산구조는 상류(up-stream)의 소재·부품 기업과 하류(down-stream)의 조립·가공 기업의 거래관계가 형성. 이때 국가별, 업종별 특성이 상이하게 나타날 수 있지만 거래상대방을 수시로 교체하는 시장거래 위주의 형태(an arm's-length transaction relationship)와 특정기업과 장기 계속거래 관계를 유지하는 일종의 준(準)내부적 조직 형태(quasi-internal organization)가 관찰됨.

○ 하도급생산체제의 발전은 개별기업들이 생산비 절감과 이윤극대화를 달성코자 선택한 거래비용(Ronald H. Coase, 1937)최소화를 위한 생산요소 조달 방식이며, 여기에는 시장조달(price mechanism)과 조직조달(internal-organization)방식으로 구분하기도 함. 아울러 Williamson(1985)이[3)] 강조한 관계적 계약(relational contracting)을 통한 생산방식도 하도급거래를 의미하며, 마찬가지로 거래비용을 기준으로 결정됨.

○ 한편, 하도급구조 분석을 위한 이론은 전통적인 이중구조가설(dual structure hypothesis)과 진화가설(development approach hypothesis), 아울러 네트워킹과 클러스터링(networking and clustering approach hypothesis)가설이 있음.[4)] 이중구조가설은 불평등한 힘의 역학에 따라 대기업이 하도급기업으로부터 생산관계에 있어서의 착취, 즉 낮은 임금, 생산시설의 활용을 통해 다양한 이점을 향유한다는 것에 중점을 둔 반면, 발전가설은 개발도상국에 있어서의 대량고용시대에 적당할 뿐만 아니라 하도급기업이 현대화 혹은 발전을 하고자 함에 있어서 매우

2) 위평량, 2009~2012, 경제개혁리포트 각호에서 요약재구성하였음.

3) Oliver E. Williamson(1985), The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting에서는 생산을 위한 경제행위 가운데 순수시장거래(market transaction)와 기업내부 위계질서(hierarchy)방식, 관계적계약 방식이 있다. 코즈의 거래비용론도 신제도경제학의 범주에 포함된다.

4) *Fukunari Kimura*, 2001, Subcontracting and the Performance of Small and Medium Firms in Japan, World Bank Institute.

필수적이라는 관점이며, 세 번째 가설은 현대 산업 발전에 있어서 네트워크와 클러스터효과에 따라 규모의 경제를 달성할 수 있다는 가설.

○ 국내하도급거래 구조는[5] 자유의사에 의한 거래와 함께 사적이윤 추구라는 시장적 요소와 장기지속적인 거래관계라는 점에서 기업적요소를 포함한 순수시장거래와 기업내부생산의 중간에 위치하는 기업 간의 거래관계로 규정됨. 또한 후발산업국인 한국의 하도급구조는 장기·연속적 거래관계를 특징으로 하는 일본식과 시장거래위주인 영·미식 구조가 혼재하고 있음.

○ 이러한 신제도주의경제학적 거래비용 중심의 접근은 하도급구조를 분석하는데 유용한 것으로 인정되고 있으나, 거래비용 중심적 접근은 기업을 사회경제 체제 내의 독립적 존재로 강조하는 측면이 크다는 점을 부정할 수 없으며, 왜곡된 국내 하도급거래구조를 개선하는데 한계점이 있음에 따라 하도급거래구조의 새로운 해법을 찾고자 한다면 역시 신제도주의경제학의 또 다른 흐름을 통해 실마리를 찾아야 함.

○ 즉, 신제도학파가 의미하는 제도는 공식적 법칙(formal rules : 헌법·법률·규율)과 비공식제약(informal constraints : 관습·행위규범·행동준칙), 그리고 공식적 법칙과 비공식제약이 집행되는 효력(effectiveness of enforcement)으로 구분하고 있음. 제도는 모든 주체의 경제행위에 직접 혹은 간접적으로 영향을 주며, 공식적 제도의 완성도가 높을 때 기업(모든 경제주체)간 신뢰가 형성되고, 이러한 구조는 개인과 기업, 그리고 국가의 경제성과에 지대한 영향을 준다는 점에서 법제도 개혁과제를 집행하는 제 3자로서의 정부개입이 요구되는 것으로 해석.[6]

○ 국내 하도급구조는 자연발생적인 측면이 기본이었으나 1970년 말 4차5개년 계획수립 당시 산업발전 정책의 중요한 과제로서 고유중소기업형, 전문계열화형,

---

5) 박정구(2005), p.3.

6) 신제도주의경제학은 내부적으로 두 갈래의 흐름이 상충되는 양상을 띠고 있다. 즉, 코즈(Coase, 1937)의 거래비용론과 노스(D.C.North, 1990)의 경제발전론의 충돌지점을 지적하고 기업이 내부화 할 수 있는 거래비용(코즈)과 내부화할 수 없는 거래비용(노스)으로 구분하고 후자의 비용(제도도입과 집행하는 정부역할 미흡의 비용)이 후진국에서는 경제발전의 장애로 등장한다는 것이다.(좌승희, 2001, 신제도학파의 패러다임, 자유기업원), 좌승희는 "제도변경은 개혁의 충분조건이 아니지만 필요조건이며, 모든 개혁은 제도개혁에서부터 출발해야 함"을 강조

대기업화형으로 구분하여 발전시키고자 하는 방향에 있어서 중소기업을 소재부품 전문중소기업 육성시책으로부터 강화된 측면 큼.[7] 이런 배경을 기초로 1990년대 중반 최종조립기업(대체적으로 대기업)을 중심으로 한 부품산업의 계열화 및 중층화[8] 시도를 통해 대기업과 하도급기업의 공동발전을 목표로 한바 있고, 이와 함께 하도급구조의 다원적 중층화, 그리고 복합계열화구조로의 이행을 목표로 한바 있음.[9] 그러나 여전히 단층적 분업구조와 전속성이 높고, 배타적 계열관계를 특징으로 하며, 다원적 단층하도급구조로서 중핵기업이 많지 않고 복잡한 거래관행으로 비용낭비가 큰 구조(박정구, 2005, p.15)로 평가되고 있음.

○ 하도급거래 시스템은 기업의 규모가 확대되고 모든 기업 간의 경쟁수준이 격화되면서 한편으로는 품질향상, 다른 한편으로는 저렴한 생산비 투입을 위해 다양한 수단을 채용하는 방식으로 발전되어 왔음. 이 과정을 원론적으로 보면 원사업자와 하도급사업자 모두는 위험의 분담(risk sharing)효과와 비용절감효과, 기술개발을 통한 품질향상효과를 얻을 수 있으며 이러한 효과가 지속될 때 이른바 경쟁력을 확보할 수 있게 됨. 즉, 원사업자와 하도급사업자는 상호간 학습효과, 규모의 경제 달성, 원가절감, 그리고 이윤극대를 도모할 수 있게 되어 궁극적으로 선순환적 경제발전을 이루게 되는 구조. 국내 하도급거래구조도 이와 같은 긍정적인 효과를 부정할 수 없겠으나, 1997년 경제위기를 거치면서 하도급구조의 긍정적인 효과보다는 부정적인 효과가 크게 증가하고 있다는 판단.

○ 국내 하도급구조의 불합리성은 첫째, 원사업자의 하도급기업에 대한 불공정한 지위남용행위(정당하지 못한 대금결정이나 단가의 책정, 하도급대금의 부당한 감액, 불공정한 계약조건의 강요 행위 등)가 일반화, 둘째, 이와 같은 행위는 왜곡된 다단계하도급구조로부터 비롯되며, 이러한 왜곡된 관행을 통제할 수 있는 관련 법제도가 불충분, 셋째, 다단계하도급구조는 원사업자와 중소하도급 기업, 그리고 대기업과 중소기업의 성과격차를 초래함으로써 사회전체적인 양극화의 한

7) 1978~1991년 기간 중 제조업의 고용과 부가가치에서 점유하는 중소기업의 비중이 1962~1976년의 기간에 보여주었던 감소세와는 반대로 증가하기 시작하였음

8) 산업적 측면에서 권장되었던 부품산업의 중층화는 분업의 효율성과 기술혁신, 전문화, 관리의 효율성 등으로 장점이 있지만, 하도급구조에서 바라본 중층화를 넘어서는 다단계구조, 즉 임률 확정을 통한 인건비 수탈적 행태, 퇴행적 하도급구조는 장기적 차원에서 원사업자 지위의 기업에 있어서도 부정적인 영향을 준다는 사실을 깊이 인식해야 한다.

9) 복득규(1995), 한국 자동차산업의 협력적 부품조달체계 구축방안, 유승민(1994), 우리나라 자동차부품산업의 산업조직과 정책과제 등

원인을 제공, 넷째, 원사업자와 하도급기업간의 거래관계에 따라 하도급기업 간에도 성과격차가 발생할 수 있음.[10] 특히, 경제위기 이후 대기업의 수익성 중심 경영전략과 위험전가(risk shifting)적 행태는 협력적 거래보다는 수탈적거래 유형으로 진전되고 있는 원인으로 작동하고 있다는 판단.

○ 여기서의 문제는 이처럼 기업을 거래비용최소화를 위한 경제조직으로 볼 경우 사회경제의 독립적주체로서의 기업 활동에 관한 통제에 한계가 발생. 즉, 그간 거래비용최소를 위한 제도개선이 이루어져 왔으나 중소하도급기업보다는 원사업자인 대기업을 중심에 둔 것으로 평가되는데 이 같은 거래비용론은 국내 하도급구조의 문제점을 해소하는데 제약으로 작용하고 있는 것은 물론 양극화 등으로 경제발전을 저해 할 수 있다는 우려가 커지고 있음. 결국 이러한 문제를 해소하기 위한 공식적·비공식적 제도의 개선과 활용이 요구되며 이때 그 역할자(제3자)로서의 정부 개입은 불가피.

○ 또 하나 강조하고자 하는 것은 대기업과 중소기업의 경영격차가 발생하고, 경영격차에 대한 일반적 인식은 중소기업(하도급기업)의 경영능력과 경기대응능력, 그리고 협상력이 대기업보다 열악한데서 비롯된다는 것이 주된 인식이고, 틀리지 않음. 그런데 성과격차의 배경을 “경영인 개인의 능력 차이”보다는 “불합리한 하도급거래구조가 큰 원인으로 작동”한다는 사실이 더 중요하며 이러한 문제를 해소하는 것이 국가와 정부의 공정한 역할이라는 점을 강조. 즉, 퇴행적 하도급구조는 각 산업의 상부구조를 점유하고 있는 대기업 및 원사업자의 압도적인 시장지배력에 의한 결과라 볼 수 있으나 이를 보완코자하는 법제도가 충분히 작동되지 못했기 때문이라는 판단임.

2. 주요산업의 하도급거래구조 특성요약

○ 하도급거래를 단순화 하면 발주↔제작납품 관계(계약, 대금, 다단계의 문제)이고 산업 및 업종의 특성에 따라 다소의 차이가 있을 것이며, 이런 점에서 우리나라 하도급법이 더욱 정교화 및 강화 됨에도 불구하고 여전히 경제적 약자에 대한 우월적지위행위가 해소되지 못하고 있을 수 있음. 참고로 일본의 하도급법(하청

10) 위평량, 경제개혁리포트, 2009-7, 2009-10, 2010-1호 참조

대금지불지연방지법(1956)은 대금 문제에 집중하고 다른 사안들은 해당업종 및 산업과 관련된 개별법령으로 통제되고 있는 배경은 바로 업종 및 산업의 특수성을 감안한 것으로도 추론해 볼 수 있음.

1) 자동차 산업 하도급구조

○ 대기업 성장 이후 부품소재 중소기업 육성이라는 정책기조에 의해 완성차 대기업과 부품 하도급기업으로 연결되는 수직적구도가 완성. 이러한 기조는 국내시장의 독과점화를 초래하였고 시장지배력이 큰 원사업자의 하도급기업에 대한 강력한 협상력을 행사할 수 있는 구조적 관계로 발전. 결국 자동차산업의 하도급구조는 국내 판매시장과 생산요소시장 양 면에 있어서 독과점적 구조를 초래하여 하도급기업의 전속성 강화.

○ 자동차 산업에서의 중층적 하도급거래구조[11]의 확산은 부품생산의 순차적·계층적 분업화를 통한 전문화와 대형화를 목표로 하였으나 이러한 합리화 및 효율성 추구는 대기업을 중심으로 한 효과가 크게 나타날 뿐 부품하도급 기업은 원사업자에 대해 종속적인 관계가 더욱 강화되는 방향으로 진전. 중층적구조의 왜곡은 하도급구조의 다단계화를 양산하며, 특히 국내 주요 완성차업계의 부품계열사 혹은 관계사가 중심이 된 2차 이하 하도급으로의 진전을 심화[12]시키는 경향 속에 2000년 이후의 외국계 자동차기업의 한국 진출을 통한 시장거래 위주의 형태(an arm's-length transaction relationship)가 관측되고 있음.

2) 전자 산업 하도급구조

○ 전자산업은 상부구조를 구성하는 다수 대기업, 완제품 판매시장에서의 중소기업의 참여가 크고, 제품의 다양성 및 범용기술 적용의 일반화가 크게 진전됨에

11) 조성재외(2004), 자동차산업의 도급구조와 고용관계의 계층성, 한국노동연구원., 홍장표(2004), 재무 분석을 통해 본 규모 간 지불능력 격차,「원하도급업체간 임금격차 실태분석 및 개선방안」, 한국노동연구원. 주현 외(2009)경제위기 발생이후 하도급거래의 현안 및 정책과제, 산업연구원. 이상호(2008), 자동차산업불공정하도급거래의 문제점과 정책대안 모색, 민주노총. 홍장표(1996), 한국 자동차 산업 재벌기업과 하도급거래 등

12) 특히 현대자동차는 부품회사들의 인수 및 합병, 법인신설 등을 통해 독자적인 수직적 분업구조를 구축하였다.(이상호, 2008,p.13)

따라 부품의 수요독점(monopsony) 현상이 낮고, 자동차 산업보다 전속성이 낮아 개방적 구조로 평가되며, 하도급단계가 자동차 산업보다는 비교적 짧은 것으로 판단되는 반면, 거대완제품 업체에 의존하여 성장하는 경향이 크다는 점에서 중소하도급기업의 협상력은 약함. 즉, 제품의 다양성으로 인한 생산참여기업이 매우 많고, 전자기기 완제품별로 소요되는 부품의 형태와 성능이 다양하여 완제품 발전과 밀접.[13)]

○ 자동차 산업에서와 유사하게 완제품 대기업 집단 아래에 관련 계열사 혹은 관계사를 중심으로 한 1차, 2차 단계의 하도급구조와 재벌대기업 계열사가 아닌 독립적 부품하도급기업으로 나누어 짐. 계열사 중심의 하도급기업들은 자본집약적 장치산업의 전문부품기업으로 성장한 반면, 독립계 중소하도급기업은 범용부품 전문기업으로 성장하는 구조를 보이고 있음. 따라서 전자산업은 높은 자동화 설비율과 빠른 기술혁신에 의하여 하도급은 생산과 관련한 지원 분야 및 주변업무 등 부가가치가 낮은 분야를 중심으로 진전.

○ 한편, 소프트웨어 및 컴퓨터관련서비스부문(패키지소프트웨어, SI등 컴퓨터관련서비스, Digital 콘텐트개발, DB제작 등)등에 있어서도 도급 및 하도급관계가 문제로 대두되고 있고, 특히 SI와 소프트웨어관련해서는 대형업체의 공공 발주 및 민간발주에 대한 시장독식 상태가 이루어진 가운데 하도급거래 단계는 다단계 구조화가 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있음.[14)] SW산업은 하도급→재하도급→N+1차 하도급으로 이어져 7차, 8차까지 진행되는 경우도 많으며, 특히 재하도급 이하 N차하도급은 통계적으로 파악되지 않고 있음에 따라 관리감독이 이루어지지 않고 있음[15)]

3) 화학산업 및 기계산업, 그리고 조선산업 하도급구조

---

13) 특히 전방수요산업이 대기업중심의 산업 조직적 특성을 가질 경우 독립계열의 부품업체는 가격 및 주문 등 대기업과의 거래관계에서 협상력의 한계를 가질 수밖에 없다.(주현 외, 2009, pp.66-67)

14) 이영면·박지순·권혁(2007), 원하청도급관계에서의 노동법적 쟁점 및 과제,p.146, 노동부

15) 한국SW산업협회, 2013, SW사업 하도급 현황 조사 및 선진화방안 연구, 동 연구에 따르면, 10억 이상 공공사업에서 프로젝트당 평균 하도급은 6.7개 발생하고 있으며, 또한 사업 금액 대비 SW개발부문에서의 원수급자의 자체수행 비중은 43%로 나타나 도급받은 사업의 과반 이상을 하도급을 통해 수행하고 있다는 보고

○ 화학산업[16] : 상류부문과 하류부문[17]으로 나눌 수 있고, 첫째, 대규모 설비투자에 의한 자본집약적이고 수직계열화 생산체제. 둘째, 높은 생산기술의 표준화에 따라 기술 장벽이 낮으며 셋째, 이에 따라 수직적하도급체제가 발전되었고, 부가가치가 낮은 부문은 외주화가 이루어져 있음. 넷째, 수직적 생산구조의 일반화라는 점에서 하위 하도급기업의 상위기업에 대한 전속성이 높을 것으로 보이지만, 하도급기업들이 특수자산(특허 및 기술)을 보유하고 있는 사례가 가장 많은 것으로 추정됨.

○ 기계산업[18] : 다품종 소량생산체제, 고도의 숙련기술이 요구되며 이러한 산업특성은 부품제조과정에서의 자동화가 용이하지 않고, 장인(匠人)들의 노하우에 의한 품질수준 및 개선의 정도가 상대적으로 부각되어 온 산업. 첫째, 하도급구조는 대기업이 중심이 된 수직적 구조와 함께 중소기업이 중심이 된 수평적 구조. 즉, 대기업은 대규모 자본설비 중심의 대형설비(발전, 플랜트, 중장비 등) 생산을 중심으로 수직구조가 일반화 된 반면, 중소기업은 일반범용기기를 중심으로 경쟁적 형태가 이루어지고 있다. 둘째, 산업전체적으로 자동차 및 전자산업과 비교해 전속성은 낮음. 마찬가지로 하도급기업들의 특수자산을 보유하고 있기 때문임.

○ 조선산업[19] : 조선 산업도 건설 산업과 마찬가지로 선주문 후생산체제인데 선주의 요구에 따라 매우 다양한 옵션(option)이 일반적이며 따라서 기본적인 범용제품을 제외하고는 선박제작에 투입되는 기자재가 천차만별이라서 전체 공정에 대한 생산의 자동화시스템을 갖추기 어려운 산업. 하도급거래구조는 수직적·종속적 체제이고, 원사업자가 하도급업체를 통제·관리할 수 있음. 둘째, 거래단계는 2차 및 3차까지 일반화 되었고, 셋째, 일명 <야리끼리>구조도[20] 활성화 되어 있음.

---

16) 이영면외(2007) 등을 중심으로 기술하였다.

17) 상류부문은 에틸렌, 플로필렌 등의 기초 유분을 생산하여 합성수지, 합섬원료, 합성고무 및 각종 기초 화학제품 생산을 중심으로 하고, 하류부문은 정밀화학산업(비료.농약, 의약품, 화장품, 치약 및 비누.세제 등)과 가공산업(플라스틱, 합성고무, 합성섬유제조업) 등으로 나눈다.

18) 홍지승·이영주(2006), 기계산업의 대·중소기업간 거래실태와 정책시사점 등을 중심으로 기술하였다.

19) 박종식·송용한·엄재현(2009), 조선산업 사내하청 실태와 조직화 방안 등을 중심으로 기술하였다.

20) 숙련된 노동자 중심의 팀이 단기적으로 특정 원사업자 및 하도급 및 재하도급 사업자를 위해 스스로 하도급자가 되어 일감을 찾아 이동하는 형태를 말한다.

4) 건설 산업 하도급구조

○ 건설 산업 특징 : 첫째, 대표적인 내수산업이자 노동집약적인 산업. 둘째, 수요 측면에서는 최종 생산물인 도로·철도·항만·공항 등 SOC, 주택, 빌딩 등 건축물은 주거 및 경제활동에 있어서 필수적인 요소이지만 경기변동에 따른 수요자의 소득수준과 관련이 크고, 연관 산업의 파생수요(derived demand)를 유발하는 효과가 큼. 셋째, 공급측면에서 볼 때 공공재적 성격과 대규모 자원의 소요 등으로 적시에 공급되기 어려운 점과 경기변동에 의한 건설수요자의 예산긴축 등으로 불안정한 산업적 특성. 넷째, 생산물제작에 있어서 자본회임의 장기간 소요 및 "선주문 후 생산 공급" 특성을 가지고 있음. 다섯째, 대기업(종합건설업)의 수주시장 지배는 80%~90%수준으로 점차 강화되었으며, 이는 매출시장지배력으로 연결. 수주시장과 매출시장의 지배력강화는 대규모 복합공사의 특성과 함께 특히, 공사에 참여할 수 있는 통로가 전문건설기업 및 중소 건설사에게는 충분히 개방되어 있지 않기 때문.[21]

○ 따라서 이러한 산업적 특성으로 인하여 도급생산방식을 선호할 수밖에 없는 것으로서 이는 거래비용측면이[22] 핵심적인 것임. 직접생산방식에 따른 고비용부담으로 대형건설업체들은 직접시공을 최소화해 온 관행에 따라 전문시공업체와 그 이하의 관련 기업들에게 하도급형식으로 생산하고,[23] 나아가 주문생산 방식과 생산과정에서의 다양한 공종의 구분에 따른 공사가 요구되고, 또한 옥외생산에 따른 자연환경 및 계절적 요인(우기 및 혹한기 등)은 생산의 효율성에 영향을 주며, 따라서 준시장거래인 하도급생산방식(하도급구조를 활용한 공사 위험과 책임을 적절하게 분산)을 선호하게 됨.[24]

---

21) 이러한 문제점을 어느 정도 해소하기 위한 조치로서 건설산업기본법 제 45조~48조까지를 시행하고 있으나 어느 정도 효과가 있는지는 확인되지 않고 있음.

22) Coase의 요약에 따르면 기업이 제품을 생산함에 있어서 생산요소를 시장에서 직접 조달 하는 방법(price mechanism)과 생산요소 보유자의 내부조직화를 통하여 동원하는 조직내 조달(internal-organization) 방식을 비교하고 저렴한 비용방식을 택하게 된다는 것이다.

23) 2006년부터 직접시공(건설산업기본법 제 28조의 2) 의무화를 통하여 대형업체의 직접시공비율을 의무화하고 있으나 100억 미만 공사, 시행령 30조의2에 대규모공사가 아닌 50억원 미만의 중소규모 공사로 한정하고 규모에 따라 직접시공비율을 달리정하고 있을 뿐이다.

24) 불안정한 수요와 시장상황에 따라 대규모 생산을 위한 특수 장비의 보유와 관리, 상시적인 인력의 보유와 각종 행정 및 관리비용 발생, 특히 고용과 관련하여 문제발생의 소지를 회피하고자 하기 때문이다.

○ 이런 점에서 건설 산업은 하도급구조분석의 세 가지 이론적 특성 중 네트워킹과 클러스터링(networking and clustering approach hypothesis)가설에 더 가까움. 즉, 발주-기획-설계-원도급-하도급(재하도급포함)-자재조달-근로자-감리-관리-이용에 관하여 각각의 다양한 계약자들이 연쇄적으로 존재함에 따라 네트워크 특성이라 할 수 있음.

○ 결국 건설 산업의 하도급구조는 다단계하도급구조. 수요와 공급측면에 있어서 주문생산 방식과 함께 경직적인 공급구조, 최종생산물의 기능적 복합성, 이에 따른 공종(工種)별 분할공사, 제품의 반영구적 내구성과 이에 따른 높은 가격구조, 이동생산방식의 특성 등임. 이러한 배경으로부터 하도급단계는 3단계 이하의 불법적 하도급단계가 일반화 되어 있고 일반제조업과 비교해 가장 길며, 상위 대기업과 하위 하도급기업의 관계는 업역 다툼의 문제 등을 고려하면 적대적 공생관계로 볼 수 있음.

○ 그러나 하도급거래구조의 형성이 해당산업의 특수성에서 비롯된다 할지라도 불법 및 탈법적 관행까지 용인될 수 없음. 시장거래방식(한국에서는 다단계하도급거래 방식)이 개별기업에 있어서는 효율적인 것으로 볼 수 있으나 일반적으로 나타나고 있는 다층적 하도급구조에 따른 불법하도급구조의 고착, 대기업과 하도급기업의 돌이킬 수 없는 격차, 하부구조 현장에서 발생하는 불합리한 문제점 등은 개혁되어야 할 과제임.

3. 우리나라 하도급구조의 특성 요약

○ 첫째, 긍정적 의미의 하도급구조 중층화 보다는 부정적 의미의 다단계하도급구조가 일반화되고 있음. 즉, 발주→도급→하도급→N+1차 하도급임. 지나친 단계확장은 분업의 효율성과 생산성 향상 및 기술진보, 경쟁력 강화 보다는 인건비 수탈적구조로의 진전을 초래함. 이러한 다단계화는 중소하도급기업의 영세성을 촉진하고 종속적 구조화를 통해 산업발전을 저해하는 요인으로 작용.

○ 둘째, 원사업자인 재벌 관계사를 중심으로 한 계열 하도급체제와 함께 비계열 독립적 하도급기업들이 양립하고 있는 구조. 최근 몇 년간 원사업자대기업의 부

품산업 진출로 재벌관계사를 1차 하도급업체로 한 2차, 3차 부품 업체그룹이 존재하는 한편, 외국계자본이 중심이 된 독립계 부품업체 군, 또한 이 두 그룹에 속하지 않은 독립적(주로 중소기업이 중소기업에 발주하는 형식) 하도급기업이 경쟁하는 구조.

○ 셋째, 하도급거래의 상부 구조인 원사업자 간의 경쟁은 상대적으로 낮은데 반하여 하부구조에 속한 중소기업들의 경쟁심화가 가속화되고 있으며 이러한 경쟁상태는 하도급기업의 채산성을 악화시키는 원인으로 작용하여 원사업자의 협상력을 더욱 강화시키는 토대를 제공. 물론 1인사업자에 대한 기회요인으로 작용할 수 있으나, 문제는 개인사업의 획기적인 아이디어 등에 따른 보수(報酬)가 정당하게 지급되지 못한 구조라는 것임.

○ 하도급구조는 그 유용성에도 불구하고 시대적으로는 뒤진 구조, 즉, 주종관계, 갑을관계와 같은 수직적 구조가 그 특성임. 이로부터 각종 불법,탈법적 관행과 비민주적인 관행이 고착됨. 그렇다고 사적자치에 근거한 계약자유를 일거에 변화시킬 수 있는 또 다른 관계를 아직까지는 발견할 수 없음에 따라 기존의 구조를 수평적 민주적 구조로 전환시킬 필요가 대두. 수직적 협력관계에서 수평적 상생관계로 전환되어야. 이는 산업측면의 기업 시스템적 접근으로 그간 추진해 왔던 하도급구조의 중층화(다층화) 보다는 전략적으로 하도급기업간의 공동기술개발 및 기술의 공유 등으로 협상력을 강화시키는 것과 함께 공정경쟁을 제한하는 불법적·탈법적 행위 강력한 통제필요성 대두.

○ 따라서 하도급거래구조 개혁을 위해 모든 사안을 하도급법 개정으로만 달성하기에는 역부족이라는 판단이며, 따라서 산업 및 업종별 특수성을 감안하여 개별산업 관련된 법령의 보완 및 강화를 통해 수탈적하도급거래 관행을 개혁할 것을 제안함.

Ⅲ. 법제도 개혁의 방향

1. 경제민주화 및 관련법의 제정 및 개정

○ 하도급법 개정의 궁극적 목적은 어디에 있나? ① 거래관행개선 및 공정한 시장거래질서 확립, ② 하도급기업의 권익보호에 따른 기업이익에 긍정적인 영향을 주고 이는 근로자 복지향상과 저임금장시간 노동개선, ③ 중소기업하기 좋은 토대구축으로 경제 활성화 및 고용흡수 등 선순환적 성장. 기대할 수 있는가? 하도급법뿐만 아니라 산업전체를 일관하는 관점에서 상법, 공정거래법, 중소기업기본법, 형법, 민법 등은 물론 각종 특별법에 대한 대대적인 정비작업을 해야 함.

○ 가령, 기업의 생산에 관한 외주화는 기업경쟁력강화의 한 방법으로 적극 권장되고 추진된 결과 최근 기업과 노동자간의 심각한 갈등이 야기되고 있음. 특히 사내하도급의 일반화, 즉 1997년 경제위기 과정에서 도입된 근로기준법에 정리해고 도입 등 파견법(파견근로자보호 등에 관한 법률)제정과 함께 2007년의 비정규직법 시행('기간제 근로자 및 시간제 근로자 보호 등에 관한 법') 등으로 기간제 및 파견노동자의 사용기한을 2년으로 규정한바 있고, 이런 상황을 회피하고자 기업들은 노동자를 개인사업자, 즉 자영업자로 전환시키는 편법으로 대응하고 있다는 보고[25)]

○ 다른 한편으로, 필자의 실증연구에 따르면, 원사업자의 각종 경영지표가 하도급기업(1-2차하도급기업)보다는 현격히 우월하지만, 동일업종의 하도급기업과 일반중소기업 간의 성과격차는 하도급기업의 재무성과가 더 우월한 것을 확인하였음. 즉 하도급기업의 원사업자에 대한 권익침해도 문제가 심각하지만, 하도급체제에 편입되지 못하고 있는 일반 중소기업의 상황은 더 열악하다는 점을 인식할 필요가 있음. 아울러 원사업자(재벌대기업, 중견기업, 중소기업 등)의 우월적지위남용을 살펴보면, 정부와 시장의 감시가 더 이루어지는 재벌대기업도 문제이지만 그 이하 수준의 원사업자의 우월적지위남용도 매우 심각하다는 판단. 따라서 대기업원사업자들에 대해서 공정위 등의 차별적인 규제를 강화할 필요가 있으며, 그 이외의 경우에는 공정거래법 및 하도급법으로 충분하지 않을 경우 해당산업관련 법으로 엄격하게 다룰 필요가 있음.

○ 그런 점에서 필자는 앞서 언급한 바와 같이 하도급법 이외에 공정거래법, 상법, 국가계약법, 상생법의 개정, 산업안전보건법, 개별 해당산업을 관장하고 있는 법률(예컨대 건설산업기본법, SW진흥법, 특허 및 상표법, 어음법 등)등 다양한

25) 한겨레 2014.9.28-제조업서 서비스업 등 전분야로...급속히 번진 사내하청

법, 집단소송제도 도입, 민법 및 형법 등도 산업발전에 맞춰 동시에 개정해야 한다는 점을 강조하고자 함.

○ 결국 종합적 접근이 요구되는데, 부족하지만 1차적으로 국민적 합의가 용이한 2012년 총선과 대선에서 제기된 경제민주화 관련 법안은 매우 중요한 방향이라 할 수 있으며, 이를 더욱 확장·보완하는 방향으로 나아가야 함.

<중소기업 분야 정책공약>

	박근혜 후보	문재인 후보	안철수 후보(사퇴)
중소기업 부문	○3불(불공정, 불합리, 불균형) 해소가 중소기업 정책 목표 -대기업의 중소기업 영역 진입에 대한 사업영역조정제도 도입 -부당 납품단가 인하, 인력 빼가기, 기술탈취, 일감몰아주기 금지 위해 공정위 전속고발권 폐지, -백화점입점 수수료, 카드수수료, 은행거래 불이익 등 중소기업이 겪는 불합리한 제도개선 ○징벌적 손해배상제도 도입 ○집단소송제도 도입 ○사인의 금지청구제도 도입 ○납품단가 협상력 강화(중소기업협동조합 협의권 부여) ○하도급 불공정특약에 따른 중소사업자 보호 ○상생, 공존의 생태계조성 위한 사회적 대타협기구 구성 ○창의력과 과학기술 중	○중소기업 소상공인 적합 업종 보호특별법 제정. -대기업신규진입규제, 사업이양. -대형유통업제 입점 신고제를 허가제로 전환 -신규 출점시 주변 상권에 대한 매출영향평가 반영, 영업시간 및 영업품목 제한 등 -프랜차이즈 가맹사업자 권익보호(리뉴얼 및 매장 확장 시 비용 가맹본부 분담의무화) ○하도급거래 공정한 질서 확립 -대기업과의 협상시 협동조합이 공동구매, 공동납품, 공동교섭 -징벌적손해배상 확대 적용 및 10배소(기술탈취+부당납품단가인하, 대금미지급, 물품수령거부 등 불공정거래 전반) -납품단가변동 등 하도급거래 주요 정보 공개하고 직권조사 강화 -대중소기업 간 성과분배 제도의 혁신, 대기업 사회	○중견기업육성법 제정 - 중소기업 졸업 이후 세제혜택, 정책금융 일정기간(5년) 연장과 함께 점진적 축소(매년 20% 감축)하는 슬라이딩 방식(sliding) ○고성장 중소·중견 기업에 고용보조금(추가 고용 1인당 연간 1000만원 이상) 지원 ○엔젤·벤처 투자 등에 대해 투자 손실 공제 제도와 세제 지원 도입 및 융합 기술·신성장 분야에 정부 지분 투자 확대 ○정부 조달 물품은 가급적 중소·사회적기업, 협동조합 구매 유도 ○정부 R&D 지원정책을 중소기업 중심으로 전환 -R&D 중소·중견기업 집중 및 R&D제도운영 중소기업 위주-대기업 참여 방식 전환 -공공재원으로 중소기업 전용 R&D센터 건립 및 민간 운영 -정부출연 기관의 R&D, 중소·중견기업 상용화 기

	심으로 중소기업이 꽃 피우는 기반 구축 ○벤처기업 해외진출 지원 등	적 책임 공시제도 시행. -상생협력 기업생태계 조성을 위한 원자재가격 - 납품단가연동제, 이익공유제 시행 ○정부정책 초점 중소기업에 맞춤 - 청년취업자에 대해 임금보조, 사회보험료 감면, 대학 진학기회확대, 장학금지급, 공공임대주택 입주 등 혜택 제공 ○중소기업부 신설 ○소기업·소상공인 제품 우선 구매제도 도입 및 소기업·소상공인 공제 지원 확대 등	술개발 중심으로 전환 ○중소기업 성장을 위한 글로벌화, 판로확대 지원 정부 조달시장 참여 ○ 젊은 중소기업 위해 세제혜택, 훈련,교육 기회 제공 ○공정거래위원회의 공정거래 관련 역할과 기능 강화 -대기업의 무분별한 중소기업 영역 진출과 불공정 행위 해소, 재벌기업의 자발적인 노력 촉구 ○ 징벌적 손해배상제와 집단소송제(시장지배적 지위 남용, 부당공동행위 등 불공정거래 행위, 환경침해, 제조물책임, 소비자 집단피해, 특허침해 등의 불법행위) 확대, 실질 손해액의 10배 배상

○ 당시 공약은 초기 논의된 경제민주화제도 보다 후퇴된 내용이고, 특히 박근혜 당시 후보의 공약은 턱없이 미흡했으나 국민들은 새누리당 후보 선택. 아무튼 경제민주화관련 법의 테두리에서 법제도개선이 먼저 이루어져야 할 것으로 판단함. 공정위의 전속고발권 실질적 폐지, 3배 손해배상제도(treble damages)의 전면 도입 등 기존 검토된 법제도의 개정은 필수.

○ 부품사업자 조합결성 활성화 및 공동행위 선별적 허용

- 부품 종류별로 소규모 사업자 조합(협동조합)을 결성 하고 활성화될 수 있도록 함으로써 ①협상력 강화 ②하도급구조의 수평적 협력관계 진전 도모, 하도급법에 하도급시장구조조사 공표 명시화(다단계 하도급거래에 관한 종합적인 실태파악을 위해 기본적인 사항 등을 공시 포함)

- 공정거래법상의 중소기업 공동행위에 대한 예외규정 활성화(공정거래법 19

조[26] 및 동법 시행령 28조) 및 ①공동행위에 의한 중소기업의 품질·기술 향상 등 생산성 향상이나 거래조건에 관한 교섭력 강화 효과가 명백한 경우, ②참가사업자 모두가 중소기업자인 경우, ③공동행위외의 방법으로는 대기업과의 효율적인 경쟁이나 대기업에 대항하기 어려운 경우로 명시되어 있음.

-그러나 인가절차 등이 엄격할 뿐만 아니라 특히 교섭력효과를 측정하거나, 대기업과 효율적인 경쟁 수준 등의 예측, 대기업에 대항하기 어려운 수준 등을 객관적으로 평가할 수 있는 공식적인 데이터 등을 작성할 수 있는 중소하도급기업 없음.

○ 다른 법제도의 개선

①어음제도폐지를 목표로 단계적인 절차진행을 촉구함. 납품과 용역을 제공한데 반해 그 결과를 60일, 90일, 150일, 극단적으로는 부도가 날 경우 그 대가를 받지 못한 사례가 비일비재. 이는 경제정의에 정면으로 위배. 원사업자의 발행어음 부도나면, 하도급업체들은 속절없이 무너지는 구조 또는 흑자 도산하는 경우 발생. 따라서 1차적으로 어음만기일 대폭 단축 하는(예컨대 30일)것부터 시작하여 5년(3년) 내 전면폐지할 수 있는 대안 마련해야 함. ②시장 감시 활성화를 위한 절차법으로서의 집단소송제도도입과[27] 주주대표소송의 활성화와 ③국가계약법의 청렴계약(제5조의2, 제5조의3)위반시(입찰낙찰취소하거나 계약해제해지가능), 이 조항 강화. 예컨대[28] 담합 적발 시 의무적 손해배상청구제도 도입(발주청), 그리고 ④특허관련 법 및 지적재산권 분쟁을 최소화 할 수 있도록 각종 아이디어 내용의 엄격한 심의 강화, 그리고 지적재산권 소송제도에서의 소송 기간단축 등

---

26) 1. 산업합리화 2. 연구·기술개발 3. 불황의 극복 4. 산업구조의 조정 5. 거래조건의 합리화 6. 중소기업의 경쟁력향상

27) 강정민, 2014, 담합피해자의 손해배상소송 현황과 향후 과제, 경제개혁연대. 기업의 불법행위로 광범위하고 대량의 피해자가 발생하는 사례가 늘고 있으나, 이에 대비한 소송체제의 정비는 전혀 이루어지지 않음. 이에 소송경제 측면을 고려하여 현재 도입된 증권집단소송법을 확대 개편하여 증권 외에 제조물책임, 공정거래, 금융, 환경 문제 등으로까지 확대한 (가칭)'일반 집단소송법'이 도입되어야 함. 아울러 국내 민사소송절차에는 미국과 같이 증거개시제도(discovery)가 도입되어 있지 않아 원고들이 자신의 손해입증에 어려움을 겪고 있는 현실을 감안하여 증거개시제도 도입 필요.

28) 김남주, 2012, 4대강 비자금 사태를 통해 본 건설사 부정행위와 그 근절책

2. 건설 산업 개혁 필요성과 방향

○ 현실적으로 담합 등 반시장적인 행태지속 및 부패와 비자금 비리의 온상으로 온존하고 있다는 시각 지배적. 불법하도급거래, 사주가족 및 관련회사, 공사 후 관리운영 등을 통한 이익편취부동산의 차명거래, 하도급업체 통한 비자금형성과 차명계좌 운영 등[29] 부정부패의 종합판이라는 평가.

○ 이는 4대강 사업 이후 검찰과 경찰의 담합수사결과에 따르면 이러한 다양한 왜곡된 사례는 관행적이고 구조적이라는 사실이 확인되고, 문제는 이 같은 잘못된 산업관행의 적폐가 소비자와 하도급기업 및 근로자에게 전가된다는 사실. 아울러 산업적으로는 MB정부의 4대강 사업이후 국내 건설 산업의 침체가 길어질 것으로 예견됨에 따라 이번 기회에 산업의 구조개혁을 통해 재탄생할 필요가 있다는 판단.

1) 직접시공의무제의 빠른 시일 내에 획기적인 확대

○ 원청업체(시공업체)가 건설관련 주요 기술 · 기능 인력의 직접고용을 하도록 하여 건설업체의 책임성(안전성 등)을 강화시키는 것은 물론 건설 산업에 만연된 임시일용직의 해소, 이른바 좋은 일자리 창출에 있어서 매우 효과적인 제도이며, 불법적인 다단계하도급을 근절할 수 있는 여건조성에 일조.

§ 건설산업기본법(28조의2 : 건설공사의 직접 시공)

① 건설업자는 1건 공사의 금액이 100억원 이하로서 대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사를 도급받은 경우에는 그 공사금액 중 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액 이상에 해당하는 공사를 직접 시공하여야 한다. 다만, 그 건설공사를 직접 시공하기 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 직접 시공하지 아니할 수 있다.

29) 전국건설기업노동조합연합, 2012, 건설산업불투명 경영사례와 대안.

§ 건설산업기본법 시행령 제30조의2(건설공사의 직접시공)

① 법 제28조의2제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 금액 미만인 건설공사"란 도급금액이 50억원 미만인 건설공사를 말한다. <개정 2011.11.1>

② 법 제28조의2제1항 본문에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 다음 각 호의 구분에 따른 비율을 말한다. <개정 2011.11.1>

1. 도급금액이 3억원 미만인 경우: 100분의 50
2. 도급금액이 3억원 이상 10억원 미만인 경우: 100분의 30
3. 도급금액이 10억원 이상 30억원 미만인 경우: 100분의 20
4. 도급금액이 30억원 이상 50억원 미만인 경우: 100분의 10

2) 건설담합 근절을 위한 징벌적 과징금부과 또는 손해배상적용 등

○ 시장경제 질서를 가장 핵심적으로 파괴하는 행위로서 공정거래법 상에는 '부당한 공동행위'로 지칭되고 있음. 담합행위는 그 은밀성 때문에 초기에 발견되기 어렵고, 사후적으로도 알 수 있는 방법이 어렵다는 점에서 고육지책으로서 리니언시(leniency, 담합자진신고자감면제)제도를 도입하여 단속 강화.

○ 건설업에서 담합이 횡행하는 배경은, 외형적으로는 경쟁적인 시장인 것으로 인식되지만, 실제로는 입찰과정상의 과점적시장형성이 구성되기 때문. 이는 공사발주와 그 입찰에 있어서 도급액 기준으로 제한을 두기 때문. 따라서 소수 재벌대기업계열 건설사들끼리 봐주기식-나눠먹기식 입찰관행을 초래.

○ 대형재벌건설들은 수주물량이 충분하고 원청업체들이 수주(하도급)후 공사에 참여할 공정별 등의 하도급기업들을 선정할 수 있기 때문에 하도급기업들의 생사여탈권을 쥐고 있다고 볼 수 있으며, 하도급업체에 출혈을 요구하는 관행으로 이어짐.

○ 현행 공정거래법 제 19조(부당한 공동행위의 금지) 등을 위반한 경우 법 제22조(과징금)규정으로 당해 사업자에 대하여 대통령령이 정하는 매출액에 100분

의 10을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 안에서 과징금을 부과할 수 있음.

○ 과징금 감면을 금액으로 분석하면 2011-2013년 기간 중 최종 과징금 총액은 2 조3,256억원으로 최초산정 과징금 기준액 4조8,923억원의 47.53%에 불과. 행위유형별로 보면, “부당공동행위등”의 경우가 가장 감면율이 가장 높은 것으로 나타남.[30]

자진신고와 과징금감면규모(억원, 건)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
과징금	316	3745	6579	1405	1784	1740
자벌신고	17	18	32	13	23	27

자료 : 공정거래위원회, 2014년은 8월 현재

○ 과징금산정 절차 및 결과 ; 과징금 부과 1단계 : 산정기준 결정(부과기준율 또는 부과금액 산정) ⇒ 과징금 부과 2단계 : 과징금 1차 조정 ⇒ 과징금 부과 3단계 : 과징금 2차 조정 ⇒ 과징금 부과 4단계 : 부과과징금 결정 [“종합적 판단” ; 세부 감경 사유는 사업여건, 시장에 미치는 효과, 납부능력, 발주자의 유도 및 의존도 및 발주자 책임 등의 순 임]

○ “종합적 판단”이 감경 사유의 가장 많은 부분을 차지하는 것은 결국 공정위가 감경 결정을 하는데 있어서 자의적 판단이 개입될 소지가 매우 크다는 것을 의미함.

○ 결론적으로 입찰과정에서의 과점적 행태 해소, 매출액의 10% 상한선을 대폭(예컨대 20%)확대하는 것은 물론 종합적 판단에서의 공정위 자의적 판단 최소화 위한 대책마련, 시장점유율 1위 업체는 리니언시 제외 등의 방안 모색. 아울러 사전적으로 공사발추처의 전문성 강화를 통해 담합 적발할 수 있는 권한과 책임 부여하는 제도개선도 필요함.

3)건설하도급 6대불공정 유형별 사례 정리에[31] 대한 의견

30) 강정민, 2014, 담합 피해자의 손해배상소송 현황과 향후 과제, 경제개혁연대

31) 참여연대,민변,을지로위원회,전문건설협회 취합자료, 2014.

○ 현행 관련법, 즉 건산법, 하도급법 등에 금지사항들이라 할 수 있음. 이러한 불법적인 관행들이 척결되지 않은 이유는 법위반으로 인한 이익이 처벌(과징금, 형벌, 손해배상 등)의 손실보다 크기 때문이라서, 결론은 법위반에 대한 처벌이 기업이익 보다 손해를 크게 하는 구조로의 변화가 필요. 건설산업에 있어서 불법 하도급 및 원사업자의 우월적인 지위남용을 최소화하기 위해 근로자를 포함한 제3자의 신고포상제도 도입에 대한 아이디어 찬성.

4)하도급거래와 관련된 법제도 개정안에[32] 대한 의견

○ 참고로 일본의 하청거래관계발전의 핵심은 정부당국의 집중적이고도 전략적인 노력이 매우 크게 작용했다는 판단임. 1970년대 이후 일본 모기업은 하청기업을 완충적기구로서 이용하기보다는 오히려 모기업과 하청기업과의 협력을 바탕으로 한 장기적이고 안정적인 거래관계를 유지.

※ 하청기업은 모기업이 가지고 있지 않은 고도의 전문기술을 제공하거나 모기업과 제품이나 가공방법 등의 공동개발에 의한 유기적인 관계유지.(하청→협력기업, 파트너관계,공존관계,네트워크관계로 지칭됨)[33]

※ 중요한 것은 일본의 하도급구조정책도 처음부터 성공적이지 않았다는 사실임. 1948년 이전까지는 전시체제 과정에서 실시한 정책 실패로 규정되고, 이후 중소기업 정책을 전면적으로 전환하여 중소기업을 “경제적 약자”로 규정하고 자금공급원활화, 협상력강화를 위한 조직화정책, 선진경영기법 전수정책을 중심으로 한 정책구사 한 이후, 1960년대 중소기업의 이중구조론(즉 격차문제, 생산성, 임금, 기술, 자금조달 격차 등)에 따른 심각한 상황을 해소하기 위한 정책으로 중요산업에 대한 업종별산업구조 고도화정책과 불리시정정책을 장기간 일관되게 구사한 결과임

32) 참여연대,민변,을지로위원회,전문건설협회 취합자료, 2014.

33) 이광근·김정욱 2000, 일본하청제도 변화에 관한 이론적연구

| 발제 2 |

건설하도급의 불공정실태 및 문제점과 그 대책

강신하 변호사 / 민주사회를위한변호사모임 민생경제위원장

발제 2

건설하도급의 불공정실태 및 문제점과 그 대책

강신하 변호사 / 민주사회를위한변호사모임 민생경제위원장

1. 들어가는 말

우리나라 중소기업의 사업체는 2011년도를 기준으로 전체 사업체의 99.4%에 달하고 있고 종사하는 근로자도 전체 근로자들의 86.9%에 달하고 있다.[34] 그러나 월 평균 급여는 대기업 근로자들과 비교할 때, 2005년도 대기업 근로자의 월 평균 급여는 2,458,000원인데 반해 중소기업 근로자의 월 평균임금은 1,992,000원으로 대기업의 57.5%이었다. 그 후 2012년 대기업 근로자의 월 평균임금은 4,923,000원, 중소기업 근로자의 월 평균임금은 2,620,000원으로 대기업의 53.2%에 불과하여 시간이 지날수록 그 격차가 점차 벌어지고 있다.[35] 대기업과 중소기업의 양극화가 점차 심화되고 있는 것이다. 젊은이들은 열악한 근무여건, 낮은 급여 등을 이유로 중소기업에 취업을 회피하고 있는 실정이다.

중소기업의 열악한 지위는 불합리한 하도급구조와 관련되어 있다. 하도급거래비중은 1976년 19.7%, 1999년 70.9%, 2001년 78% 등 점차 확대되어 가고 있다. 부당한 하도급거래는 중소기업이 가져가야 할 정당한 이윤을 대기업이 가로채는 것으로 대기업과 중소기업의 양극화의 원인이다. 중소기업의 육성을 위해서는 단순한 재정적지원이 아니라 부당한 하도급 거래구조를 개선해야 한다.

34) 2013. 중소기업위상 지표, 성지문화사, 중소기업중앙회, 2013. 5. 7-8면.

35) 2013. 중소기업위상 지표, 위의 책, 34면.

건설하도급 분야 역시 원사업자인 대기업의 거래상 우월적 지위를 이용한 불공정 하도급거래가 관행화 되어 있다. 더구나 하도급 거래가 불법다단계 하도급으로 변질되어 몇 단계 하청을 거치면서 저가 공사로 인한 부실공사, 임금체불 등이 빈번하게 발생한다.

원사업자들의 주요 불공정거래 행위로는 첫째, 계약체결단계에서 발생하는 것으로 ① 부당한 저가 계약 체결(입찰 유찰 후 저가 계약 체결 유도, 저가 하도급 심사 회피를 위한 하도급 계약 내역 허위 통보 등을 포함) ② 불법 다단계 하도급 계약 체결, 둘째 계약이행 단계에서 발생하는 것으로 ③ 하청업체에 대한 추가공사비용 및 위험 부담의 전가(추가공사비 및 설계비용 등 공사대금 미지급, 산재보험미지급 등 포함) ④ 현금지급 의무 위반, 셋째, 계약종료 단계에서는 ⑤ 부당한 위탁취소 ⑥ 장기간의 하자담보책임 설정 및 의무부과 등 6가지를 들 수 있다. 아래에서 6가지 불공정거래 유형을 구체적으로 살펴보기로 한다.

2. 저가 계약체결

가. 현황

원사업자는 하도급대금을 낮추기 위해 정당한 사유 없이(주로 밝히지 않는 실행가격 초과를 이유로) 재입찰을 진행, 저가하도급 계약체결을 강요하고 있다. 원사업자는 담합이나 영업기밀 유출 위험을 이유로 하도급 입찰결과를 비공개 하고 있다. 원사업자는 저가 하도급계약을 체결한 후 발주자 등에는 허위 계약 내용을 통보하기도 한다.

나. 사례

<사례1>

ㅇ 원청: D, L 건설 ㅇ 수급사업자: E건설 (부도) **ㅇ 불공정행위** **1차 유출 후 예상 견적가를 흘려 입찰토록 유도하여 낙찰시킴**

<사례2>

ㅇ 원청(시공사) : S건설 ㅇ 수급사업자: E건설 (부도) **ㅇ 불공정행위** **경쟁입찰후 실행가격 초과를 이유로 유찰시키고 일방적으로 낮은가격으로 수의계약 체결 강요**

<사례3>

ㅇ 발주자: 한국도로공사 ㅇ 원도급업체: K산업 ㅇ 하도급업체: J건설 ㅇ 공사명 : 경부고속도로 동김천 나들목 건설공사 중 토공, 배수공, 구조물공 **ㅇ 불공정행위** **하도급계약 내역서에 허위공종(14.3억원을 처음에는 구조물 검토비로 나중에는 건설폐기물 파쇄처리비로 원도급사 임의로 Item변경)을 포함시켜 하도급계약 체결 후, 발주자를 기망하고 허위로 통보함.**

다. 문제점과 대책 해결

원사업자인 대기업의 의도적인 유찰, 재입찰은 공사 진행 과정에서 하청업체에게 경제적 어려움을 가중시킨다. 그 결과 상당수의 수급사업자들은 도산위기에 처하게 된다. 이러한 저가 계약은 결국 불량 자재 사용으로 이어져 부실공사를 야기하고, 임금체불 등으로 인한 노동자에 대한 처우 하락 등을 가져오게 된다. 이러한 문제점에도 불구하고 현행 제도에는 투명하고 공정한 하도급 계약을 위한 입찰시스템이 없는 실정이다.

따라서 입찰결과에 대한 공개시스템을 구축한다면 이러한 문제를 막을 수 있다고 본다. 고의적인 유찰 및 재입찰을 부당한 하도급 대금 결정위반으로 처벌할 수 있도록 하도급거래공정화에 관한 법률(이하 '하도급법'이라 한다.)을 개정할 필요가 있다. 또한 시공, 책임 업무 관리 지침에 따라 감리원이 하도급계약의 공정화에 관한 법률 위반 여부를 감시하는 한편, 이를 행정기관 및 공정거래위원회에 보고하도록 하는 의무를 부과하고 이를 강제할 수 있는 조치가 필요하다.

3. 불법 다단계 하도급

가. 현황

건설산업기본법(이하 '건산법'이라고 한다.) 제29조에 의하면, 하도급은 원칙적으로 2단계까지만 허용하고 있지만 3단계 이상의 불법하도급이 70% 이상을 차지하고 있다. 대기업은 공사비용의 절감, 상시적인 인력 보유에 따른 비용 부담, 경기변동에 따른 불안정한 수요 등을 이유로 하도급방식을 선호하고 있다.

건설하도급에서 다단계하도급은 통상 발주처 → 시공사(종합건설) → 전문건설업체(면허업체) → 부금이사 → 시다오케 오야지 → 실행소장 → 팀장 등 6단계로 이루어지고 있다.

건축현장에서 전문건설업체는 면허를 대여 받은 경우도 상당수이다. 전문건설업체의 형식상 이사로 등재한 부금이사는 사실상 독립한 사업자로서 원청을 상대로 공사를 수주하러 다니는 브로커이다. 이러한 부금이사는 수주한 공사에서 일정한 수수료(5%-10%)를 떼고 일정한 자본을 가지고 있는 시다오케 오야지에게 도급을 주고 있는 실정이다. 오야지는 공사에 전권을 갖는 현장 소장에게 다시 하청을 주고, 현장소장은 팀장에게 공정별로 도급을 주고 있다. 재하청 과정에서 치열한 수주경쟁으로 인하여 저가 하청이 발생하고 그 결과 임금체불이 빈번하게 발생한다. 심지어 부금이사는 원청으로부터 받은 공사대금을 횡령하기도 한다.

나. 실제 사례

<사례1>

ㅇ 공사현장 : 군포부곡택지개발지구 국민임대사업 ㅇ 발주처 : 주택공사 ㅇ 원청 : H공영 ㅇ 전문건설업체 : K건설 ㅇ 불법하도급 행위 **ㅇ 2단계 하도급만 허용됨에도 불구하고 전문건설업체인 J건설은 부금이사 – 오야지 – 현장소장 – 목수팀장 등 다단계 하청을 통해 임금체불이 발생함.**

<사례2>

ㅇ 공사현장 : 오산 양산동 아파트 공사 ㅇ 원청(시공사) : N건설 ㅇ 외주업체 : S엔지니어링 ㅇ 전문건설업체(골조공사) : H건설 ㅇ 불법 하도급 행위 **– 종합건설업체는 발주 받은 공사를 건설산업기본법상 발주처의 승낙이 없이는 일반건설업체에 재하도급할 수 없음에도 불구하고 임의로 재하청을 주어 저가 수주로 인한 임금체불이 발생함.**

다. 문제점 및 대책

불법 다단계 하도급으로 인해 시공능력이 검증되지 아니한 시공자가 개입되어 공사의 하자로 인한 안정성에 문제가 발생한다. 일정한 마진율을 챙긴 후 다시 하도급을 주는 관행으로 인하여 공사비 누수현상이 발생하며, 최종 단계 하청업체 소속 근로자들의 열악한 근무환경으로 인한 산재사고 증가 및 임금체불 등의 문제가 발생하고 있다. 이러한 불법 다단계 하도급으로 인한 저가 낙찰, 공사비 누수현상은 저가 수주로 인한 마진율 회복을 위해 저가 품질의 자재 사용과 같은 불법행위 등으로 이어져 궁극적으로 부실공사로 이어지게 된다. 전국건설산업노

동조합연맹은 다단계하도급을 건설산업에 있어서 철폐되어야 할 만악의 근원으로 보고 있다.

이러한 불법하도급은 건산법상의 2단계 하도급만을 허용한 규정을 위반한 행위이다. 건설하도급의 현실은 2단계 이상의 다단계하도급을 원칙적으로 금지하고 있지만 광범위한 예외규정과 위반에 대한 경미한 제재로 인해 건설업 현장에서 다단계하도급이 관행적으로 이루어지고 있다.

국토교통부는 건산법의 주무부처로 위 불공정거래 행위에 대해 감독할 권한과 책임이 있음에도 형식적인 조사에 그쳐 불법적인 다단계하도급이 관행적으로 이루어지고 있다. 건산법 시행령 제19조 제1항 및 시행규칙 제27조의3 등에 따르면 일정 규모 이상의 공사를 발주할 경우, 입찰에 참가하는 자는 하도급부분, 하도급금액, 하수급인 등 개괄적인 하도급 사항을 기재한 하도급계획서를 제출하도록 하고 있지만 형식적인 심사에 그치고 있다.

그러나 다단계하도급을 규제하기 위해 독일은 직접시공제도를 채택하고 있고, 미국은 연방조달규칙에 의해 조달계약상의 일정요건에 해당하는 경우 하도급계약을 체결하기 위해서는 계약담당관의 허가를 얻어야 할 뿐만 아니라 하도급계획서를 제출하도록 하여 하도급계획이행여부에 대해 철저한 사후 심사를 받도록 하고 있다.

우리나라의 경우도 하도급을 할 경우 원칙적으로 2단계까지만 허용하고, 그 이상의 하도급을 할 경우 하도급담당관 제도를 두어 허가를 얻도록 하고, 입찰을 참가할 때에도 자세한 내용을 기재한 하도급계약서(구체적인 하도급 공정, 직영과 하도급공사의 비율, 적정한 하도급 가액)를 제출하도록 한 다음 계획의 이행여부에 대해 사후 철저한 심사를 통해 위반이 발각되는 경우 정부가 발주하는 입찰 참가 배제, 위반으로 얻은 이익의 3배 상당의 징벌배상제도를 채택해야 할 것이다.

정부의 불법다단계하도급의 방치로 인한 저가 수주는 현장 근로자들의 임금체불과 공사부실로 이어지는 만큼 국토교통부장관과 공정거래위원회는 해당 사안 및 관련 사안들에 대해 실태파악과 적절한 행정조치를 조속히 실시해야 할 것이다.

4. 추가공사비용 및 위험부담의 전가

가. 현황

원사업자는 시공과정에서 발생할 수 있는 모든 위험부담(민원처리비, 야간·돌관 작업비, 산재 처리비 등)을 일방적으로 수급사업자에게 전가하고 있다.

이러한 전가행위의 대표적인 유형들은 다음과 같다.

① 선행 공정업체의 부담부분을 해당 공정을 담당하지 않은 수급사업자에게 부담시키는 경우

② 작업과정에서 미리 예측할 수 없었던 반드시 필요한 추가공사에 대한 모든 추가공사비를 수급사업자에게 부담시키는 경우

③ 원사업자가 부담해야 할 작업 내지 공사비용을 수급사업자에게 부담시키는 경우

④ 벌점부과를 피하기 위해 산업재해사고가 발생한 경우 이를 정식으로 노동청에 보고하지 않고 은폐한 후 수급사업자에게 처리를 강요하는 경우

⑤ 공사에 관한 민원 발생 시 이를 원사업자가 나서서 해결하지 않고 수급사업자에게 처리를 강요하는 경우

나. 실제 사례

<사례1>

ㅇ 발주자 : SH공사 ㅇ 원사업자 : H건설 ㅇ 수급사업자(하도급사) : J건설 ㅇ 공사명 : 마곡지구 1, 2, 3단지 아파트 건설공사 중 철근콘크리트공사

ㅇ 공사기간 : 2012. 10. 18 ~ 2013. 11. 30.
ㅇ 하도급 금액 : 251억원(3건. 각 59.4억 원, 105.8억 원, 86.1억 원)
ㅇ 하도급 계약 해지(공사타절) : 2013. 10. 16. 계약보증금 청구(2,514백만 원)
ㅇ 불공정 행위
- 벌점 부과를 피하기 위해 산업재해 발생을 정식으로 노동청에 보고하지 않고 은밀하게 수급사업자에게 처리하도록 강요한 후 공상합의금 2억 원을 수급사업자에게 전가
- 아파트 설계 미흡으로 층간 간격이 낮아짐으로 인하여 천정 배관이 바닥 슬라브를 관통함에 따라 부득이 슬라브를 보에 매립하였고 이로 인해 보의 안전성에 문제가 있어 보강작업을 실시하였으나 추가비용 미지급. (5억 원)
- H건설이 부담하여야 할 공사비를 전가함 (크레인 사용료 60백만 원, 마이크로파일 항타 11백만 원, 동절기 공사비 229백만 원, 합계 3억 원)

<사례2>

ㅇ 발주자 : 한국도로공사
ㅇ 원사업자 : S건설
ㅇ 수급사업자(하도급사) : J건설(폐업 '13. 6. 25.)
ㅇ 공사명 : 고속국도 제65호 울산~포항간 건설공사 11공구 중 터널공사(Ⅲ)
ㅇ 공사기간 : 2011. 7. 18. ~ 2013. 9. 30.
ㅇ 하도급 금액 : 162.5억 원
ㅇ 하도급 계약 해지(공사타절) : 2013. 1. 15. 계약보증금 청구(1,425백만 원)
ㅇ 불공정 행위 :
- 산재사고를 은폐하고 공상처리비 및 민원처리비를 수급사업자에게 전가함 (1.6억 원?)
※ 이동식 공기압축기 산재사고(재해자 강연중) : 10백만 원 (2010. 8. 9. 재해 발생)
※ 전기용접 시 용접 불티로 산재사고(재해자 성동원, 공영안, 장군) : 188백만 원 (2010. 9. 5. 재해 발생)
※ 굴삭기 버켓으로 산재사고(재해자 박수성) : 13백만 원 (2010. 11. 11. 재해 발생)
※ 소음·분진으로 인한 민원처리비 (2건) : 10백만 원
- S건설이 타 업체에 지시하여 직영 처리한 공사부분을 하도급사인 J건설 기성에 포함시켜 대금지급 강요

– 갈평2터널 종점부 S건설 직영 시공분을 하도급계약 내역에 포함시켜 계약하게 한 후, S건설이 동 직영공사를 시공 후 초과 투입비용을 하도급사에 전가시킴

※ 2010년 갈평2터널 종점부 토공 및 구조물공사를 S건설이 직영시공에 소요되는 금액 책정을 위해 하도급사(J건설)로부터 견적(3.5억)을 받음

※ S건설은 직영시행 후 총 투입비(5.94억 원)가 견적금액을 초과하자 초과비용(1.44억 원)을 J건설에 부담시킴

– 현장여건 변동 등으로 인한 추가공사비 미지급 (34.4억 원)

※ 터널 굴착시 용수과다 유출 등에 따른 추가공사비 (21.6억 원)

※ 계약내역 외 추가공사비 (7.8억 원) 등

<사례3>

ㅇ 발주처 : SH공사

ㅇ 원사업자 : P건설

ㅇ 수급사업자(하도급사) : H개발

ㅇ 공사명 : 내곡지구 1단지 아파트 건설공사 (시공) 철근콘크리트공사

ㅇ 하도급 금액 : 약 142억 원

ㅇ 계약기간 : 2012. 6. 7. ~ 2014. 7. 31. (26개월)

ㅇ 계약해지 : 2012. 12. 14.(공정율 30%)

ㅇ 불공정 행위

– 벌점 부과를 피하기 위해 산업재해 발생을 정식으로 노동청에 보고하지 않고 은폐하고 수급사업자에게 처리하도록 강요한 후 공상합의금 등 소요비용 1.4억 원을 수급사업자에게 전가

※ H개발 12건 처리(1.4억 원) / P건설 1건 처리(0.1억 원)

– 돌관공사 등 무리한 현장운영 강요하고, 선행공사 지연 등으로 인한 공기지연 사유를 하도급사 책임으로 돌리며 추가공사비 지급약속을 어기고 계약 해지. 계약해지 후 돌관 작업지시 부인 및 돌관작업비 불인정.

<사례4>

ㅇ 원사업자 : H공영 ㅇ 수급사업자(하도급사) : J토건 ㅇ 하도급 금액 : 257억 원(동명부개), 262억 원(전주논산), 273억 원(자유로) **ㅇ 불공정 행위** **- 산업재해 발생에 따른 공상처리비 부담 전가 (1.4억 원)** **- 용지 미보상 상태에서 공사지시, 민원발생으로 공사중단되어 발생한 추가공사비 미지급(3억 원)** **- 터널 시공여건 변경(양방향 굴착 -> 단방향 굴착) 불인정 (819백만 원)** **- 용지보상비 하도급사에게 부담시킴 (40백만 원)** **- 설계변경 미반영 (29억 원 + 20.8억 원)**

<사례5>

ㅇ 원사업자 : D건설 ㅇ 수급사업자(하도급사) : J토건 ㅇ 하도급 금액 : 151억 원, 121억 원 **ㅇ 불공정 행위** **- 차기공사(327억 원) 계약을 조건으로 설계변경, E/S 추가금액 묵살 (8.7억 원)**

다. 문제점 및 대책

이러한 불공정 행위의 결과 원사업자는 부담하여야 할 비용 내지 위험을 모두 수급사업자에게 부담하도록 하여 부당한 이득을 취하고, 수급사업자들은 정당한 대가를 받지 못함은 물론 자금 부족 등으로 공사를 제대로 시행하지 못하거나 부도위기에 처하게 된다.

수급사업자 입장에서는 설령 그것이 부당한 특약임을 알면서도 원사업자로부터 일정 기간 공사를 수주하지 못할 경우 협력업체 목록에서 탈락할 염려가 있어 이를 거절할 수도 없다.

국토교통부와 공정거래위원회는 각각 건산법 및 하도급법의 주무부처로 위 불공

정거래 행위에 대해 감독할 권한과 책임이 있음에도 이에 대해 아무런 조치를 취하지 않고 있다. 국토교통부장관과 공정거래위원회는 해당 사안 및 관련 사안들에 대해 실태파악과 적절한 행정조치를 조속히 실시해야 할 것이다. 아울러 관련 법률에서 추가작업 등에 대한 서면작성을 의무화하여, 추가작업과 관련한 분쟁발생시 수급사업자의 입증곤란을 해소할 필요가 있다.

5. 현금지급 의무 위반

가. 현황

원사업자가 발주자 등으로부터 현금을 지급받은 후, 수급사업자에게는 어음금을 지급함으로써, 수급사업자는 공사대금 부족 및 현금흐름에 적지 않은 어려움을 겪는 사례가 빈번하게 발생하고 있다. 한편, 원사업자가 수급사업자에게 어음을 지급하고도 발주자 등에게는 현금을 지급한 것처럼 허위로 보고하는 사례도 발생하고 있는 실정이다.

나. 사례

<사례1>

ㅇ 발주자: 한국도로공사 ㅇ 원도급업체: K산업 ㅇ 하도급업체: J건설 **ㅇ 불공정행위** **발주자로부터 현금 수령후 하도급업사에게 어음을 지급(은행에서 할인 안 되는 외담대)한 후, 발주처에 현금 지급한 것으로 서류를 꾸며 허위 보고**

<사례2>

ㅇ 발주자 : 한국토지주택공사 ㅇ 공사명 : 군포당동2 B-1BL 공사 및 충북혁신도시 B1블록 아파트건설공사 1공구 공사 ㅇ 원도급업체: D건설 ㅇ 하도급업체: A 주식회사 **ㅇ 불공정행위** **발주자로부터 현금 수령 후 하도급업사에게 어음을 지급.**

다. 문제점 및 대책

이러한 어음 지급행위는 건산법 제34조 제1항, 하도급법 제13조 제4항 및 하도급거래 공정화 지침 [12. 현금비율 적용기준 '가']에 정면으로 위반되는 행위이다. 현금미지급으로 인해 수급사업자는 적시에 공사자재 및 공사인원 충당 등 정상적인 공사 진행에 어려움을 겪을 수밖에 없으며 이는 다시 부실공사 및 근로자들의 임금체불 등으로 이어지게 된다.

현행법은 법 위반시 과징금을 규정하고 있으며(하도급법 제25조의3), 하도금대금의 2배에 상당하는 벌금에 처하도록 규정하고 있다(하도급법 제30조). 또한 시정명령(건산법 제81조) 및 영업정지(건산법 제82조), 과태료(건산법 제99조)등의 처벌규정도 존재한다. 그러나 실제 과징금 부과 등의 사례는 발생한 사안에 비해 많지 않은 만큼, 이에 대한 국토교통부와 공정거래위원회의 실질적인 단속 및 대응 강화가 필요하다.

6. 부당한 위탁 취소

가. 현황

원사업자들은 수급사업자에게 특정한 업체에서 자재나 물품을 구매할 것을 강요하거나 추가공사비 등의 부담강요 등 불공정한 거래 행위를 관행적으로 해오고 있다. 그 결과 물품대금 증가 및 자금 부족 등으로 수급사업자가 공사를 제대로 시행하지 못하는 경우가 대부분이다. 이로 인한 갈등이 심화될 경우 원사업자는 공기불준수 등을 이유로 위탁 계약을 취소(이른바 공사 타절)하고, 계약이행보증금을 청구하여 수급사업자가 다른 공사를 수주하지 못하도록 압박하는 불공정 거래 행위가 관행화 되어 있다.

나. 사례

<사례1>

ㅇ 발주자 : SH공사

ㅇ 원사업자 : H건설 ㅇ 수급사업자(하도급사) : J건설

ㅇ 공사명 : 마곡지구 1, 2, 3단지 아파트 건설공사 중 철근콘크리트공사

ㅇ 공사기간 : 2012. 10. 18 ~ 2013. 11. 30.

ㅇ 하도급 금액 : 251억원(3건. 각 59.4억 원, 105.8억 원, 86.1억 원)

ㅇ 하도급 계약 해지(공사타절) : 2013. 10. 16. 계약보증금 청구(2,514백만 원)

ㅇ 불공정 행위

- H건설이 제공하기로 한 철근 등 지급자재 공급지연으로 현장소요비용 증가. 아파트 14개동 평균 150일 간 인건비 과다발생 등 총 46억원 손실발생.

- 보강작업비 등 H건설이 부담하여야 할 각종 (추가)공사비 미지급(구체적 사례는 6. 시공과정상 위험부담의 일방적 전가 참고).

- 공기 미준수 등을 이유로 2013. 10. 16. 부당한 위탁 취소 및 계약보증금 청구(2,514백만 원)

<사례2>

ㅇ 발주자 : 한국도로공사
ㅇ 원사업자 : S건설
ㅇ 수급사업자(하도급사) : J건설(폐업 '13. 6. 25.)
ㅇ 공사명 : 고속국도 제65호 울산~포항간 건설공사 11공구 중 터널공사(Ⅲ)
ㅇ 공사기간 : 2011. 7. 18. ~ 2013. 9. 30.
ㅇ 하도급 금액 : 162.5억 원
ㅇ 하도급 계약 해지(공사타절) : 2013. 1. 15. 계약보증금 청구(1,425백만 원)

ㅇ 불공정 행위

- S건설은 오폐수처리업체를 일방적으로 선정한 후 금액까지도 확정(1.63억 원)하여 계약하게 한 후 책정된 내용도 모른체 공사비 지급하도록 강요.

※ J건설이 타 업체로부터 견적 받은 금액은 110백만원(53백만 원 손실)

※ S건설이 선정한 업체는 무자격업체여서 포항시로부터 J건설이 과태로(1.6백만 원)처분까지 받음.

- 각종 (추가)공사비 미지급(구체적 사례는 6. 시공과정상 위험부담의 일방적 전가 참고).

- 공기미준수 등을 이유로 2013. 1. 15. 부당한 위탁 취소 후 계약보증금 청구(1,425백만 원)

다. 문제점 및 대책

부당한 위탁 취소의 경우, 위탁 취소 후 원사업자가 계약이행보증금 청구를 하게 되면, 수급사업자는 이후 모든 보증서발급이 중단되고, 그 결과 신규공사 수주가 불가능해져 사실상 폐업위기에 빠지게 된다.

국토교통부와 공정거래위원회는 각각 건설산업기본법 및 하도급거래 공정화에 관한 법률의 주무부처로 위 불공정거래 행위에 대해 감독할 권한과 책임이 있음에도 이에 대해 아무런 조치를 취하지 않고 있다. 대부분의 불공정 거래행위는 부당한 위탁취소로 귀결되는 만큼 불공정 거래행위 및 그에 따른 부당한 위탁취소는 건설하도급에서 시급히 해결되어야 할 핵심 과제이다. 이러한 행정적 조치와 함께, 건산법 및 하도급법을 개정하여 부당한 위탁취소의 경우에는 계약이행

보증금을 청구할 수 없도록 규정하여 수급사업자들을 불공정 거래행위로부터 보호할 필요가 있다.

7. 하자담보책임

가. 현황

하도급계약체결은 원도급 종합건설업체가 작성 · 배부한 계약관련 서류에 하수급인은 서명·날인(전자서명 포함)할 권한만 있고, 불합리한 계약 내용이 있더라도 공사수주를 앞두고 이의 제기를 할 수 없는 실정이다. 이에 따라 법령에는 전문공종별 하자담보책임기간이 정해져 있음에도 불구하고 하도급공사의 하자담보책임기간은 종합건설업체(원도급자)의 일방적인 의사에 의해 결정되고 있어, 자신이 부담해야 할 하자책임을 하수급인에게 전가하는 불공정행위가 빈번하게 발생하고 있다.

나. 사례

ㅇ 법령으로 정해진 기간을 초과하여 장기간으로 설정
ㅇ 하도급공사 완료일이 아닌 원도급 전체공사 준공일로부터 하자담보책임을 개시토록 특약설정
ㅇ 하수급인의 시공상 잘못이 아닌 경우에도 종합업체가 일방적으로 하자로 단정하고 하자이행을 강요

다. 문제점 및 대책

발주자와 수급인간의 하자담보책임기간은 건설관련법령에 따르도록 규정되어 있다. 그러나 하수급인의 수급인에 대한 하자담보책임 기간에 대해서는 법령에 명

시적으로 규정되어 있지 아니하고 건산법 제28조 제3항 규정에 의해 당사자 간 협의를 통해 정한다는 규정에 따라 수급인이 일방적으로 계약서에 명시한 대로 적용을 받고 있다. 이에 따라, 하수급인은 하자보증서 발급시 할증된 수수료를 부담하게 되고, 늘어난 하자기간 동안 무거운 하자책임을 져야 한다. 또한 보증한도 잠식으로 신규보증서를 발급받기 위해 추가담보를 제공하거나 출자금을 늘려야 하는 등 금융 부담이 가중된다. 또한, 하수급인은 법정 하자담보책임 기간을 훨씬 초과하는 기간에 대하여 하자보수 이행과 그에 따른 보증서 발급(수수료 증가) 부담을 지게 된다. 따라서 하도급인의 하자담보책임 기간을 원사업자가 발주자와 정한 기간의 한도내로 제한하는 규정을 둘 필요가 있다.

8. 결론

우리나라는 1960년 이후 재벌 위주의 대기업 편향적인 경제성장정책을 추구해 왔다. 중소기업은 고용인원의 면에서 90%에 달하는 등 한국경제의 압도적 비중을 차지하면서도 임금 등에서 대기업과 격차가 확대되고 있어 기업의 양극화 현상이 심화되고 있다. 중소기업 중 다른 기업의 주문을 받아 생산하는 수급기업 비율은 2005년 59%, 2007년 46.6%로 낮아지다가 2009년 43.2%에서 2010, 45.5% 등으로 다시 상승하고 있다.

대기업이 하도급생산방식을 선호하는 것은 경기변동에 따른 불안정한 수요와 이에 대비한 대규모 생산을 위한 장비의 보유와 관리, 상시적인 인력의 보유와 각종 행정 및 관리비용의 증가, 정규직 근로자 고용으로 인한 비용 증가 등을 회피하기 위한 것이다.[36] 건설업의 경우는 선주문 후 생산공급이라는 방식에 기인한 공종별 하도급이 이루어지고 있다.

건설산업에서 불법 다단계하도급 구조가 관행화된 이유에 관한 실태조사에 의하면, 정부의 관리감독 의지 미약이 32.2%, 경미한 처벌이 25.5%, 발주자의 묵인

36) 위평량, "하도급거래에 있어서 불공정한 지위남용에 관한 실증연구(III)- 건설산업-", 경제개혁연구소, 2010. 6 면

이 15.8, 원수급자의 묵인이 13.8%를 차지하고 있어 정부의 관리감독 미흡이 가장 큰 원인으로 보인다.[37]

대기업은 우월적 지위에 기하여 정부발주의 공사를 수주한 후 염가로 하청업체에게 하도급을 주어 상시적인 인력 보유에 따른 손해를 회피하면서 이득을 취득하는 것이다. 더구나 대기업은 수직적 다각화 전략에 따라 하청업체로서 계열사를 설립하여 계열사에 물량을 몰아주고 있다. 이러한 하도급제도는 개별기업 입장에서는 효율적으로 보일 수 있지만 대기업의 하청업체의 이익착취, 하청업체간 과당경쟁으로 인한 저가수주로 인한 부실시공 및 산재사고의 증가, 임금체불 증가, 하청업체 소속 근로자의 열악한 근무환경 및 낮은 임금, 대기업과 중소기업간 양극화 현상의 고착화 등 여러 문제를 발생시키고 있다. 건전한 중소기업 제도형성에 발목을 잡고 있는 것이다. 불공정하도급거래는 시급히 시정되어야 할 시대적 과제이다.

37) 심규범, "건설현장의 다단계하도급구조실태 및 제도개선방안", 한국건설산업연구원, 건설산업다단계 하도급 실태와 건설노동자 권리보호를 위한 정책토론회, 2006. 6. 28. 12면

| 토론 1 |

발주처의 원도급자 감독책임 강화 방안

박승국 / 대한건설정책연구원 연구위원

토론1

발주처의 원도급자 감독책임 강화 방안

박승국 / 대한건설정책연구원 연구위원

1. 서론

□ 대 · 중소기업간의 수익성 양극화 심화는 경제 전체에 부정적 영향

◦ 대 · 중소기업간 양극화가 심해질수록 기술혁신에 의해 증가하는 총요소생산성에 부정적 영향으로 중소기업의 발전 저해

<건설업체의 부도업체수>

년도 / 업종	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
종합건설업체	87	86	60	48	26
전문건설업체	155	192	145	129	52(4월)

◦ 대 · 중소기업간 협상력 격차에 따른 불공정 거래 존재

※ 불공정 거래 → 수익성 양극화 → 고용 및 기술개발 양극화 심화 → 수익성 양극화 심화

□ 정부의 지속적인 불공정 거래 방지에도 불구하고 불공정 거래의 존재

◦ 하도급거래의 특성상 원사업자와 수급사업자의 거래상 지위에 현격한 차이가 존재

◦ 하수급인이 장기적인 하도급거래 유지를 위하여 불공정 하도급 거래 신고를 기피하는 경향에 의해 불공정거래 관행을 개선하고자 하는 규정들이 있더라도 실효성이 부족

□ 불공정 하도급거래 방지를 위한 정부의 개입은 정당성을 지님

◦ 정부가 수급인의 불공정한 거래 강요나 일방적인 가격 결정행위를 방지하는 것은 하수급인의 사유재산권 보호 측면에서 정당성을 가짐

◦ 수급인과 하수급인의 지위 불균형이 불공정한 시장경쟁하에서 도래되었다는 측면에서 시장 실패가 원인이므로 공정한 거래를 위한 정부의 개입은 시장실패의 교정의미를 지님

□ 공정거래는 대·중소기업 공생 발전 및 경제성장을 위한 필수요건 임

※ 공정거래 → 상생협력 → 동반성장 → 공생발전 → 경제성장

□ 공정한 하도급 거래 문화 확립을 위해 다음과 같은 측면에서 논의하고자 함

2. 공정한 하도급 입찰 및 계약 문화 확립

2.1 하도급 입찰 및 계약단계에서의 대표적 불공정 행위

□ 부당하게 낮은 하도급대금 결정 행위

-재입찰을 통한 가격 하락 유도

-타업체의 입찰가격 유출을 통한 저가 투찰 유도

□ 부당특약 설정 및 이중계약 행위

-하도급 계약시 부당특약의 비율: 34.0%(2013년)

2.2 저가 하도급 공사의 문제점

□ 수급인이 저가로 낙찰 받은 공사의 해소 방안으로 주로 저가 하도급업체 이용

◦저가 시공이 가능한 하도급업체 이용비율: 22.2%(1위)

◦인력 시공을 기계시공으로 변경하여 노무비 절감: 15.6%(2위)

□ 수급인은 저가로 공사를 수주하더라도 저가시공의 하도급 업체를 선정함으로서 수급인의 영업이익률은 유지되나 저가로 수주한 하수급인의 영업이익률은 현저하게 낮아지거나 적자로 전환됨

<수급인의 저가수주가 하수급인에게 전가될 가능성(가상예) (단위: 억원, %)

구분	수급인(A, B건설)						하수급인				
가상 공사명	공사 예정가(A)	낙찰가(B)	낙찰률(C)	하도급 예정금액(D)	가상 이익(E)	가상 이익률(F)	낙찰가(G)	하도급 낙찰률		가상 이익(J)	가상 이익률(K)
								원도급 금액기준(H)	공사예정가 기준(I)		
OO공사 5공구 (S건설)	500	375	75	225	15	4.0	184.5	82 (하도급 심사 비대상)	62 (하도급 심사 비대상)	5.9	3.2
OO공사 11공구 (M건설)	500	340	68	204	13.6	4.0	179.5	87 (하도급 심사 비대상)	60 (하도급 심사 비대상)	-1.1	-0.63

주1: 원도급항목 계산식: C=B/A, D=B×0.60, E=낙찰가의 4% 가정, 수급인의 하도급예정금액은 낙찰가의 60%로 가정

주2: 하도급항목 계산식: H=G/B, I=C×H, J, K=원도급 낙찰률 75%시의 가상이윤율 3.25%를 기준으로 산정

2.3 하도급 입찰 및 계약단계에서의 공정성 확보 방안

□ 투명하고 공정한 하도급 공사 입찰 및 계약 시스템 구축필요

◦시스템 내에서 수급인의 불공정한 재입찰 행위 감독 및 방지 가능

◦시스템 내에 하도급계약 내용이 확보 되므로 계약 내용 공개가 용이

□ 하도급 공사 입찰종료후 수급인의 예정가격과 하도급 최저 입찰가격 공개 도입

◦입찰자료의 공개에 따라 부당하게 낮은 하도급 금액 결정에 관한 감독 및 방지 가능

◦입찰 자료의 공개는 제3자에 의한 공익적 감시활동 기능을 강화시켜 계약당사자들(발주자·수급인·하수급인)간의 구조적 부패(알선·청탁 등) 방지 가능

□ 하도급 계약자료 공개 항목 확대

◦현행 계약자료 공개 항목에 하도급대금 지급보증서 교부여부(미교부 사유 기재), 표준하도급계약서 사용 유무, 그 밖에 하도급계약과 관련하여 공개가 필요하다고 판단되는 사항 등의 추가 필요

□ 하급계약금액 적정성 심사제도 개선

◦최소한 대상공종의 직접공사비는 하도급공사에 전액 반영되도록 금액 평가 기준 개선

□ 수급인의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건인 부당특약에 의하여 수급인에게 손해가 발생 시 손해액의 3배 상당의 징벌적손해배상제 적용 고려

□ 발주자는 하도급 입찰의 공정성, 하도급 금액의 적정성, 부당특약의 유무 등의 면밀한 관리 · 감독 필요

3. 하도급 대금 지급의 투명성 확보

3.1 하도급 대금 지급 관련 대표적 불공정 행위

□ 하도급대금 지급보증서 미교부: 공공공사 교부율 40.5%, 민간공사 교부율 26.9%, 2012년)

□ 하도급 대금의 대물 변제: 대물변제 비율 6.8%(2012년)

□ 어음 지급으로 인한 하수급인의 금융비용 증가

: 어음할인료 지연이자 미지급률 56.7%(2012년)

□ 외상매출채권담보대출 만기 미결제: 미결제 비율 15.5%(2012년)

3.2 하도급 대금 지급의 투명성 및 공정성 확보 방안

□ 발주자의 하도급대금 지급 관리 감독 강화

◦「하도급대금 지급확인 제도」와 행정안전부 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준 중 선금 및 대가의 지급 요령상의 하도급대금 지급확인 제도의 내실 있는 운영이 필요함

□ 서울시 '하도급 대금지급 실시간 확인 시스템'의 확대 시행 및 하도급대금 지급 관리 시스템인 조달청의 '하도급 지킴이'(현재 이용실적 0.25%) 시스템의 이용률 제고 필요

□ 발주자의 입찰공고문에 '하도급 대금 직접 지급 합의서' 제출 의무화 규정을 명문화 하여 하도급 대금이 직접 지급 되도록 유도

□ 발주자는 하도급 대금의 지급의 공정성에 대하여 세심한 관리 · 감독 필요

4. 공정한 하자담보책임제도 확립

4.1 하도급 공사 하자보수이행 단계에서의 불공정 행위

□ 하자발생의 원인 규명 없이 하수급인에게 하자담보책임을 요구

◦시공상 하자발생의 원인이 하수급에게 귀책하지 아니함에도 수급인의 강요에 따른 하자보수 이행

□ 하수급인의 시공상 잘못 여부와 관련 없이 하자보수를 전적으로 이행하도록 하는 부당특약 설정

◦부당특약유형: “을은 하자담보책임기간 중 을이 시공한 부분에서 발생한 모든 하자에 대하여 신속하게 보수를 하여야 하며,...

◦법원의 판단: 계약특수조건에서 피고가 시공한 부분에서 발생한 모든 하자에 대한 하자보수책임이 있다고 약정하고 있으므로, 피고에게 귀책사유가 있는 경우에만 하자담보책임을 묻는 것으로 보기는 어렵고,.....이에 대한 하자담보책임을 진다고 보아야 함

□ 법령으로 정해진 기간을 초과한 장기간의 하자담보책임 기간 설정

□ 원도급 전체 공사 준공일로부터 하자담보책임기간이 개시되도록 설정

4.2 수급인과 하수급인간의 하자담보책임 범위

□ 국내 하자관련 판례 동향

◦국내 법원에서는 하자보수에 대하여 무과실책임 원칙을 기본적으로 적용하고 있으나 하수급인에게 특별한 사정이 있는 경우에는 공평의 원칙 또는 신의성실의 원칙[38]에 입각하여 하자보수와 관련된 하수급인의 손해배상의 범위를 제한하고 있음

□ FIDIC의 하자관련 규정

◦하자에 대한 원인조사 지시, 시공자 작업범위 지시 및 필요시 시공자의 보상금액 결정

---

38) 민법 제2조(신의성실)

① 권리의 행사와 의무의 이행은 신의에 쫓아 성실히 하여야 한다.

② 권리는 남용하지 못한다

건설산업기본법 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙)

① 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.

<표준하도급계약서> 제1조(기본원칙)

① 원사업자 ○○○주식회사(이하 “갑”이라 한다)와 수급사업자 ○○○주식회사 (이하 “을”이라 한다)는 대등한 입장에서 서로 협력하여 신의에 따라 성실히 계약을 이행한다.

- 감리자가 하자발생시 원인조사, 처리 비용까지 결정하여 보다 객관적으로 하자발생 처리가 가능함

4.3 개선방안

□ 하자보수와 관련된 부당특약을 무효화 시키는 것을 내용으로 하는 관련 법령의 개정

□ 표준하도급계약서에 하자발생의 원인을 규명하는 절차 규정 도입

◦하자의 발생 시 갑과 을은 을의 귀책사유로 하자가 발생하였는지에 대하여 대등한 지위에서 공동으로 조사

□ 하자발생의 원인에 대한 판정기준 마련 및 판정기관 설립

◦ 하자심사·분쟁조정위원회에서 수급인과 하수급인간의 책임범위 판정

□ 표준하도급계약서에 하자발생의 주요요인인 수급인의 공사에 관한 잘못된 구두 지시를 서면화 할 수 있는 규정 도입

□ 하자담보책임 면책규정을 구체화 되도록 보완

□ 발주자는 하자담보책임 기간의 적정성, 하자와 관련된 부당특약의 유무 등에 대하여 면밀한 관리 · 감독 필요

5. 결론

□ 하도급관계 또는 하도급거래에 대한 공법적 규제가 촘촘하게 만들어진 것을 두고 법체계가 후진적이라는 비판을 하는 견해도 없지 않지만 이는 정확한 비판이 아님

□ 근본적으로는 계약적 우위를 이용하여 힘을 남용하고 초과이윤을 취하고자 하는 일부 후진적 수급인의 관행이 문제임

□ 수급인과 하수급인간의 공정하고 대등한 거래문화를 정착시키기 위해서는 하도급거래 전반에 관한 발주자의 관리 감독 강화 및 제도 보완이 필요하며, 이를 통하여 체제 정비와 지속적인 협력문화를 조성할 필요가 있음

□ 아울러 공정한 하도급거래를 통하여 상생협력하는 건전한 수급인과 하수급인의 관계가 기업의 이익에 도움이 된다는 인식의 전환과 확산이 중요함

| 토론 2 |

건설하도급 분야의 불공정행위 근절을 위한 법률개정안 검토

이동우 변호사 / 민주사회를위한변호사모임 하도급TF 팀장

토론 2

건설하도급 분야의 불공정행위 근절을 위한 법률개정안 검토

이동우 변호사 / 민주사회를위한변호사모임 하도급TF 팀장

Ⅰ. 개정안의 특징

건설하도급 분야의 불공정행위를 바로잡기 위해 이번 정기국회에 발의될 개정안은 건설산업기본법, 하도급거래 공정화에 관한 법률, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률, 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률의 총 4개이며, 앞선 발제문에서 언급된 6대불공정 행위 유형에 따른 문제점을 해결하는데 주안점을 둔 것이 특징이다.

또 하나의 특징은 위 법률들이 상호 보완작용을 통해 6대 불공정행위 해결을 위해 기여한다는 점이다. 이는 건설하도급의 불공정행위가 건설과 공정거래라는 상이한 두 분야가 중첩되어 있다는 구조적특징에 기인하는 데, 국토교통부나 공정거래위원회 어느 한 쪽의 노력만으로는 문제의 해결에 한계가 있기 때문이다.

Ⅱ. 개정안의 주요 내용

1. 건설산업기본법

건설산업기본법은 6대 불공정행위유형 전반에 대한 대책방안을 담으면서도

특히 계약이행단계 및 계약종료단계의 문제해결에 주안점을 둔 것이 특징이다.

1) 계약체결단계의 문제점에 대한 방안

먼저, 계약체결단계의 문제 해결을 위해서 탈법행위 금지를 법률에 명시하고 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만 이하의 벌금에 처하도록 했으며(안 제90조의2, 제82조 제1항 제10호 및 제96조 제7호), 하도급계약 허위통보 행위에 대해서도 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.

2) 계약이행단계의 문제점에 대한 방안

계약이행단계와 관련해서는 수급인이 일방적으로 하도급계약을 해제·해지한 경우 이행보증금 청구를 제한하고(안 제34조의2), 추가공사에 대한 감리 등의 서면확인 의무 및 위반 시 제재를 규정하였다(안 제36조의2, 제81조, 제82조, 제97조), 아울러 추가 작업 등에 대한 서면발급 및 대금지급 또한 의무화하였다(안 제36조의2, 제81조, 제82조, 제97조).

이러한 내용은 건설현장에서 가장 큰 문제인 이른바 '추가공사대금 미지급' 문제를 해결하기 위한 것이다. 추가공사는 건설 현장에서 빈번하게 일어나지만 정작 법이 정한 계약서를 작성하는 경우는 드물기 때문에 가장 많은 분쟁이 일어나는 지점이다. 그리고 이러한 분쟁이 본격화되면 원사업자는 계약 종료 단계에서 살피는 것과 같이 하수급사업자에 대하여 공기지연 등을 이유로 부당한 계약해지를 하고, '계약이행보증금'을 청구해 하수급사업자의 신규공사 수주를 막아 사실상 고사시키는 것이 분쟁의 전형적인 모습이 된 지 오래다.

개정안은 이러한 문제의 해결을 위해 추가공사에 대한 감리의 서면확인 및 원사업자의 서면작성 의무를 명시하고, 위반 시 제재를 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하여 실효성을 높였다.

3) 계약종료단계의 문제점에 대한 방안

계약종료단계에서는 부당한 계약해지 등의 경우에는 원사업자들이 전가의 보도같이 사용하는 '계약이행보증금 청구'를 할 수 없도록 규정하였다(안 제34조의2). 또한 협의를 통해 건설공사의 하자담보책임기간을 따로 정할 수 있도록 한 규정을 삭제하고 법령에서 정한 바에 따르도록 하였다(안 제28조 제3항). 계약이행단계에서 언급된 탈법행위 금지 및 위반 시 제재 규정 또한 계약 종료 시 발생하는 불공정행위에 대한 제재규정으로 작동한다.

2. 하도급거래의 공정화에 관한 법률

하도급거래의 공정화에 관한 법률(이하 '하도급법')은 건설하도급의 불공정행위를 근절할 핵심적인 법안으로 주로 계약체결단계와 계약이행단계의 불공정행위 근절 방안을 담고 있다. 계약단계별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 계약체결단계의 문제점에 대한 방안

부당한 하도급대금의 결정 금지 유형에 재입찰 행위 및 직접공사비 미만 계약체결 행위(안 제4조 제6호 및 제7호), 원사업자가 도급내역서상의 항목이나 물량과 다르게 수정·변경한 내역서를 토대로 하도급대금을 낮게 결정하는 행위를 추가하고(안 제4조 제9호), 입찰 종료 후 하도급입찰 결과 공개제도를 도입하도

록 했다(안 제4조의2).

2) 계약이행단계의 문제점에 대한 방안

추가 공사 등에 대한 서면발급 및 대금지급을 의무화하고(안 제3조의5), 징벌적 손해배상제의 범위에 부당특약으로 인한 피해를 추가하였다(안 제35조 제2항). 또한 법률을 위반한 행위의 효력은 무효로 규정하여(안 제36조) 하도급법 위반행위 근절에 대한 실효성을 높였다.

특히 개정안은 추가공사 발생 시 서면을 작성·교부하지 않을 경우, 해당 공사의 비용을 원사업자가 부담하는 것으로 추정하여 서면 부존재에 따른 분쟁의 발생을 원천적으로 차단할 수 있도록 하였다. 앞서 건설산업기본법에서 살핀바와 같이 추가공사와 관련된 분쟁이 건설하도급 분쟁의 대부분 인만큼 동 규정은 건설하도급 불공정행위 근절을 위한 핵심적인 사안이라고 볼 수 있다.

3) 계약종료단계의 문제점에 대한 방안

계약종료 단계와 관련해서는 부당한 위탁취소 행위에 대해서 계약이행보증금을 청구할 수 없도록 함과 동시에 이를 위반할 경우 손해배상 책임을 부담하도록 하였다(안 제13조의2 제7항 및 제35조 제2항).

원사업자들은 분쟁이 발생하면 여러 가지 핑계로 계약을 해지하고 '계약이행보증금'을 청구해 수급사업자의 신규수주를 막는 방법으로 계약이행보증금을 악용해 왔는데, 이번 개정안을 통해 이러한 부당한 계약해지행위의 경우 수급사업자가 신규수주를 하지 못해 발생한 손해도 배상하도록 해 부당한 계약해지를

빌미로 계약이행보증금 제도를 악용하지 못하도록 하였다.

3. 국가를당사자로하는계약에관한법률 및 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률

국가를당사자로하는계약에관한법률(이하 '국가계약법') 및 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률(이하 '지방계약법')은 주로 계약체결단계에서의 불공정행위를 근절하기 위해 충실한 하도급계획서 작성을 의무화하고(국가계약법 안 제11조 제1항 제7호, 지방계약법 안 제14조 제1항), 하도급이 포함된 계약에 대한 감독의무 및 감독조서 작성도 의무화하였다(국가계약법 안 제13조 제2항, 제3항 및 지방계약법 안 제16조 제6항, 제7항). 또한 하도급 계약 누락 또는 계약 불이행 사업자에 대한 2년간의 정부 사업 입찰참가자격 제한을 명시해 정부사업에 참가하는 사업자들로 하여금 하도급계획서 작성 및 이행에 있어서 실질적인 노력을 기울이도록 하였다(국가계약법 안 제27조 제2항, 지방계약법 안 제31조 제5항).

Ⅲ. 결론

이번 개정안의 핵심은 건설현장에서 문제되는 대표적인 사안들을 유형화하고, 그에 따른 해결방안을 법률안에 담은 점이다. 이는 건설하도급 전반에 대해 계약의 처음부터 끝까지를 주의 깊게 살펴 각 단계별 핵심적인 문제를 찾아내 해결하고자 하는 방식으로 특정한 분야에 국한되었던 그 동안의 개정안과는 그 접근법이 상이하다. 실제 현장에서는 각 단계별로 다양한 불공정행위가 발생하는 만큼 이번 개정안을 통해 건설현장의 관계자들이 불공정행위 근절의 효과를 피부로 느낄 수 있기를 기대한다.

| 토론 3 |

건설하도급 불공정행위 근절을 위한 서울시의 노력

최의수 / 서울시 도시안전실 건설공정개선반 하도급관리팀장

토론3

건설하도급 불공정행위 근절을 위한 서울시의 노력

최의수 / 서울시 도시안전실 건설공정개선반 하도급관리팀장

1 추 진 개 요

☐ **정책목표** : 정당한 대가를 주고 받는 공정한 하도급 거래관계 구축

☐ **추진방향**

○ **3대 과제 지속 추진** ➡ 하도급직불, 표준계약서, 주계약자공동도급제

○ **불공정 하도급 개선 실행력 제고** ➡ 현장점검 체계 수립·확행

○ **하도급 개선제도 보완·발전** ➡ 하도급 자료 공개, 인센티브 지원 등

2 하도급 관리시스템 구축

☐ **전담부서 신설·운영** : 계약 및 발주부서 상시점검·조사 실시

○ **부서 신설** : '11.11.1 감사관 하도급개선반

○ **총괄(점검)·감사업무 기능분리**

- '12.9.28 재무국 재무과, 감사관 경영감사담당관 ⇒ '13.11.15 도시안전실 도시안전과(건설공정개선반), 감사관 경영감사담당관

☐ **추진근거 마련** : 하도급 부조리 근절 종합대책 수립·조례제정 및 시행

○ 「하도급 불공정 개선대책」 수립('10.11.30)

○ 「서울특별시 공정하도급 및 상생협력에 관한 조례」 제정('11.10.27)

☐ **3대 정책과제 선정·추진**

○ **하도급 직불제** : 발주자가 하도급대금을 하도급업체에 직접 지급

○ **표준 하도급계약서 사용** : 원·하도급자간 부당한 계약관행 근절

○ **주계약자 공동도급제** : 원·하도급자간 수직관계를 수평관계로 전환

3 추 진 실 적

□ 3대 정책과제 지속 추진

정 책 지 표	'11년 실적	'12년 실적	'13년 실적	'14년 목표
하 도 급 직 불 제	79%	➡ 99%	➡ 99%	➡ 100%
표준하도급계약서 사용	74%	100%	100%	100%
주계약자 공동도급제	3%	49%	50%	60%

□ 하도급 이행실태 현장점검

○ **대 상** : 980개 현장

- 점검방법 : 월별 정기·수시·특별 점검대상 선정, 상설점검반 현장 점검
- 점검사항 : 3대 정책과제, 대금미지급, 부당특약 등 불공정 하도급 행위

○ **점검결과** : 1,415건 시정·개선 조치

연도별	점검 대상	유형별 지적사항								
		계	부당특약 부여	하도급대금지급 부적정	하도급 적정성 심사 미실시	하도급계약 통보 부적정 등	근로계약서 미작성(교부)	건설기계 임대계약서 미작성 등	건설기계 지급보증서 미발급	기타
계	980	1,415	14	14	8	470	32	32	25	820
2011	803	1,081	-	13	-	359	-	-	-	709
2012	40	49	-	1	-	3	1	-	-	44
2013	62	138	3	-	2	69	14	18	-	32
2014 (9월)	75	147	11	-	6	39	17	14	25	35

□ 하도급 부조리 신고센터 개설·운영('11.3월~)

○ **센터개설** : 34개소(서울시 4, 자치구 25, 공사·공단 5)

○ **운영실적** : 993건 접수·처리

연도별	신고·처리 건수	신 고 유 형 별			
		장비 · 자재	임 금	하도급대금	기 타
계	993	421	312	196	64
2011년	309	143	54	89	23
2012년	326	142	125	31	28
2013년	248	123	88	27	10
2014년(6월말)	110	13	45	49	3

□ 제도보완 및 법령개정 건의

○ 공사대금 지급확인시스템(대금e바로) 구축·운영

- '12.9월 공사기간 30일이상 시스템 적용 의무화 조례 개정
- '12.11월 대금e바로시스템 운영('13.10월 전 기관 시행)

○ 하도급 계약자료 공개

- 클린재정 정보공개시스템 구축, 서울시 홈페이지 공개('14.5월)

○ 저가 하도급 사례 예방을 위한 하도급 적정성 심사대상 확대

- 하도급율 82% 미만 → 예정가격 대비 60% 미만 추가

○ 하도급 관련 법령개정 건의

- 직접시공 의무비율 및 대상공사 상향 등 국토교통부 소관 법령 3건
- 하도급 관리 우수업체 인센티브 부여 등 안전행정부 소관 법령 7건

□ 공정한 하도급 문화 조기정착을 위한 추진

○ 하도급 실태 연구·모니터링 및 현장면담 청취

- 하도급제도 운영실태 공사현장 관계자 모니터링('13.9~10월)
- 하도급 개선방안 서울시립대 연구지원('12.12~'13.11월)
- 공사현장 근로자 등 애로사항 설문·면담('13, '14년)

○ 하도급개선협의회 운영

- 협회(업체)·시민단체·연구원 등 이해당사자 및 관련기관(부서)에서 참여하는 협의회를 통한 제도시행(개선) 관련 의견수렴

4 향후 추진과제

□ 업무추진 조직 보강

○ 현재 하도급 관리(점검)·감사 전담팀 운영 ➡ 하도급 호민관팀 신설

□ 하도급 이행실태 현장점검 강화

□ 하도급 제도 조기 정착을 위한 제도개선 및 관련법령 개정

| 토론 4 |

토론문

김정희 / 국토교통부 건설정책국 건설경제과장

memo

memo

| 토론 5 |

토론문

박재규 / 공정거래위원회 기업거래정책국 기업거래정책과장

memo

memo