

건설하도급 실태 및 개선방안

하도급가격, 대금지급을 중심으로

국토개발연구원 김 석 주

1. 머리말

건설업은 그 특성상 공사의 수행에 있어서 하도급 의존이 불가피하다고 할 수 있다. 하도급은 기업간 생산분업 관계에 있어서 효율적인 생산방식으로 인식되어 왔으나, 한편으로는 하도급의 본질적인 한계점도 가지고 있다. 즉 수급인과 하수급인의 관계에 있어서 하수급인은 교섭력이 열위를 면하기 어려워 공정한 거래관계가 유지가 쉽지않은 실정이다. 건설하도급에 있어서 불공정 거래는 건설업의 발전을 어렵게 하는 한편 부실시공의 원인이 될 수 있다.

이러한 관점에서 이 글에서는 건설하도급 실태를 하도급가격 수준과 하도급 대금지급을 중심으로 살펴보고 그 개선방안을 제시하고자 하였다.

이후에서 글의 전개는 우선 우리나라의 건설하도급 구조를 간략히 살펴본 후 하도급가격 실태와 문제점을 파악하고 그에 따른 개선방안을 제시해 보았다. 이어서 하도급 대금지급 실태와 문제점 그리고 개선방안을 제시해 보았다.

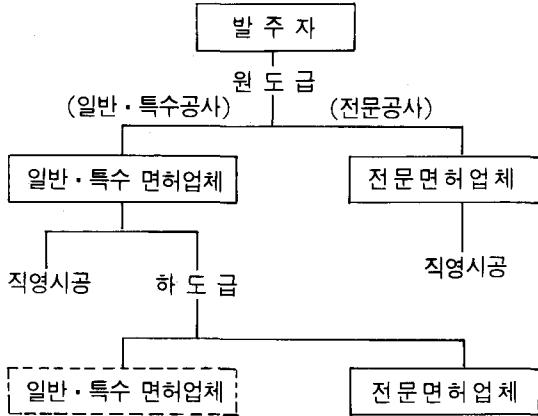
참고로 하도급 실태 파악에서 자료수집상 한계로 대한전문건설협회의 경영실태조사 분석 보고서를 주로 이용하였다.

2. 건설공사의 도급구조

건설업은 특성상 공사의 효율적 수행을 위해서 공사의 전문화·분업화를 통한 하도급의존이 불가피한 실정이다. 건설업의 두드러진 특성으로는 수주생산을 들 수 있는데, 타 산업과는 달리 선수주 후생산의 주문 생산적인 성격을 가지고 있다. 두번째 특성으로는 생산에 대규모 비용이 투입된다는 점이고, 세번째로는 생산에 장기간이 소요된다는 것이다. 이러한 특성으로 건설산업에서는 위험의 분담, 공사의 전문화·분업화, 인력·기술·장비의 보완을 위해 하도급제를 많이 도입하고 있는 실정이다.

건설업의 도급구조를 간략히 살펴보면 다음과 같다. 건설활동에 참여할 수 있는 건설업자, 즉 상기한 도급구조에 참여할 수 있는 건설업자의 자격요건은 건설업법상 건설업 면허기준으로 정해져 있다. 그러나 경미한 공사 즉 일반 및

〈건설공사 도급구조〉



특수공사의 경우 1건 공사의 공사금액이 2천만원 미만, 전문공사의 경우 1건 공사의 공사금액이 500만원 미만인 공사는 참여의 제한이 없다.

건설업법상 규정된 도급제한을 살펴보면 다음과 같다. 건설업자는 각자의 자본금과 건설공사실적 등의 기준으로 결정한 도급한도액내의 건설공사만을 도급받을 수 있다. 하도급의 경우 건설업자는 그가 도급받은 건설공사를 일괄하여 다른 건설업자에 하도급할 수 없으며, 수급인이 전문건설공사를 하도급하고자 할 때에는 해당업종의 전문건설업자에게 하도급하여야 한다. 또한 수급인이 그가 도급받은 공사의 일부를 다른 일반면허 또는 특수면허업자에게 하도급할 수 있는 경우는 발주자의 서면승락을 받은 경우에 한한다. 하수급인은 원칙적으로 그가 하도급 받은 공사를 다른 사람에게 하도급 할 수 없다. 한편 건설업자는 1건 공사의 공사금액이 5억원 이상인 건설공사를 도급받은 경우에, 10억원 이상인 건설공사는 공사금액의 30% 이상에 해당하는 전문공사를, 5억원 이상인 건설공사는 공사금액의 20% 이상에 해당하는 전문공사를 해당업종의 전문건설업자에게 하도급하여야 한다. 이상과 같이 건설공사의 도급구조에 관하여 법으로 정하고 있으나 현실적으로 건설도급은 건설시공의 특수성으로 법으로 정한 도급패턴보다 훨씬 복잡하고 다양한 도급패턴을 띠고 있다.

현실적인 도급패턴에서 특히 하도급 단계가

복잡·다양한 정도가 심한데, 이는 공식적인 거래와 비공식적인 거래가 혼재하고 있는 것도 한 이유가 될 수 있다. 여기서 공식적인 거래란 하도급 참여업체가 쌍방 적법한 면허를 보유하고 법으로 규정한 정상적인 거래계약을 체결한 경우를 들 수 있으며, 비공식적인 거래란 참여업체중 무면허 업자가 있거나 법의 테두리를 벗어난 거래계약을 체결한 경우를 들 수 있다. 이러한 비공식적인 거래의 유형으로는 위장직영, 면허대여, 유사면허 대여, 일괄하도급 등을 들 수 있다.

이러한 비공식 거래는 실태나 규모 파악이 어려운데 그 이유는 불법거래로 적발시 제재가 가해지기 때문이다. 따라서 원도급의 어느 정도가 실제로 하도급되고 있는지에 대한 정확한 자료는 없는 실정이고, 국토개발연구원의 「건설경제」(1991.12)에 의하면 원도급액의 50% 정도가 하도급되고 있는 것으로 추정되고 있다.

따라서 하도급의 비중과 그 추이를 건설협회와 전문건설협회의 자료를 통해 살펴보면 '91년의 경우 전문업체의 일반건설업 수주실적 대비 하도급 수주실적은 21.2%로 나타났으며, 전문업체의 수주실적에서 원도급 대 하도급 비중은 41 : 59로 나타났다. 이러한 실적은 예년에 비해 하도급의 비중이 높은 것이며, 감소해 오던 하도급 비율을 일단 멈추게 한 것으로 나타났다. 한편 전문업체의 원도급 비중은 '83년 이후 상승하는 추세였으나 '91년에는 하락한 것으로 나타났다.

3. 하도급 실태 및 개선방안

3.1 하도급 가격수준

1) 하도급가격 실태 및 문제점

대한전문건설협회의 조사 보고서를 이용하여 하도급가격 수준 관련 실태를 살펴보면 다음과 같다.

'91년 하도급 가격수준은 원도급 수주가격의 80% 이하라고 응답한 전문건설업체가 총 응답업체의 70% 정도로 나타났으며 원도급 가격의 81% 이상이라고 응답한 업체는 30% 정도를 기록하고 있다. 또한 응답업체의 절반정도(49.3%)가 원도급가격의 71~80%에서 하도급가격이 결정

〈원도급가격 기준의 하도급 가격수준 분포 1〉
(단위 : %)

구 분	'89년	'90년	'91년
50%이하	6.3	5.4	5.4
51~55%	2.6	2.1	1.5
56~60%	5.3	2.9	3.5
61~65%	4.1	4.4	2.8
66~70%	7.7	8.5	7.1
71~75%	13.5	14.9	17.4
76~80%	30.4	32.2	31.9
81%이상	30.1	29.7	30.5
계	100.0	100.0	100.0
응답업체수	1,248	1,310	1,585

자료 : 대한전문건설협회, 「전문건설업의 경영실태 조사 분석 보고서」, 각년도

〈원도급가격 기준의 하도급 가격수준 분포 2〉
(단위 : %)

구 분	'89년	'90년	'91년
70%이하	26.0	23.3	20.3
71~80%	43.9	47.1	49.3
81%이상	30.1	29.7	30.5
계	100.0	100.0	100.0

자료 : 대한전문건설협회

으로 산출한 금액의 85% 미만임을 고려하면, 현재 하도급 가격수준은 상당히 낮은 편이라고 할 수 있다. 이러한 저가하도급의 원인으로는 우선 원도급공사의 덤핑낙찰을 들 수 있는데 이는 원도급시 입찰업체들의 과당수주경쟁에 기인하거나 또는 발주자의 부당감액 등에 그 원인이 있다. 다음으로는 하도급 입찰·계약과정에서 수급인의 우월적 지위남용을 들 수 있는데, 수의계약시에는 수급인의 일방적 기준에 따라 시담 등을 통해 공사가격을 감액하는 경우가 있고, 경쟁입찰시에는 반복입찰과 시담 등을 통해 공사가격을 감액하는 경우가 있다. 또한 하도급시 하수급인들간의 과당경쟁을 저가하도급의 원인으로 들 수 있다.

먼저 수급인 쪽에서의 원인을 하도급공사의 가격결정 방법을 통해 살펴보면 다음과 같다. 하도급공사의 가격결정 방법에 있어서 '91년의 경우 최저입찰가격으로 결정된다고 응답한 전문건설업체는 총응답업체의 22.8%를 차지하는 것으로 나타난 반면, 수의시담에 의해 수급인의 적정 실행예산에 근접한 가격으로 결정된다고 응답한 업체는 51%로 나타났다. 또한 최저가

된다고 응답했다.

하도급 가격수준의 연도별 추세를 살펴보면, 큰 변화없는 것으로 나타났다. 그러나 약간의 변화가 있는 것으로 나타났는데, 하도급가격이 원도급 가격의 70% 이하라고 응답한 업체의 비율은 2년간 점차 줄었으며, 하도급 가격이 원도급 가격의 17~80%라고 응답한 업체의 비율은 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 한편 하도급가격이 80% 이상 이라고 응답한 업체는 변화가 거의 없는 것으로 나타났다.

하도급 가격수준을 저가심사대상 기준에 비추어 살펴보면, 현행 하도급 저가심사제도상 저가심사 대상기준은 하도급계약 금액이 하도급하려는 부분의 산출내역서상 계약단가를 기준

〈연도별 전문업체 수주실태〉

(단위 : 백억원, %)

	1980	1983	1986	1989	1990	1991
일반건설업 수주실적 (A)	297.3	564.3	753.2	1,610.0	2,637.7	3,278.9
전문건설업 수주실적 (B=C+D)	52.0	146.6	242.7	523.2	807.2	1,183.7
비율 (B/A)	17.5	26.0	32.2	32.5	30.6	36.1
원도급실적 (C)	23.3	56.9	103.0	228.7	355.7	487.4
비율 (C/A)	7.8	10.0	13.7	14.2	13.5	14.9
하도급실적 (D)	28.7	89.7	139.7	294.5	451.5	696.2
비율 (D/A)	9.7	16.0	18.5	18.3	17.1	21.2
원·하도급대비(C:D)	44 : 56	38 : 62	42 : 58	43 : 57	44 : 56	41 : 59

자료 : 대한건설협회, 대한전문건설협회

〈하도급 공사의 가격결정 방법〉 (단위 : %)

구분	'88년	'89년	'90년	'91년
최저가 입찰로 결정	15.0	20.9	15.1	22.8
최저가 낙찰후 시담에 의해 삭감	17.2	15.7	10.5	16.1
수의 시담에 의해 수급인의 적정실행예산에 근접한 가격으로 결정	60.4	58.0	60.9	51.0
기 타	7.4	5.4	13.5	10.1
계	100.0	100.0	100.0	100.0
응답 업체수	1,344	1,287	1,472	1,636

낙찰후 시담에 의해 하도급 가격이 깎인다는 업체도 16.1%를 기록했다.

하도급 가격결정방법을 연도별로 살펴보면, 최저입찰가격으로 결정된다는 응답은 약간 증가하는 경향을 보이고, 수의시담에 의해 수급인의 실행예산근접 가격으로 결정된다는 응답은 '91년에 10%포인트 감소한 51.0%로 나타났으나 여전히 높은 비율을 보이고 있다.

다음으로 저가하도급의 원인을 하수급인 쪽에서 살펴보면 하도급시 하수급인들의 과당경쟁이 큰 문제가 되고 있다. 이러한 사실은 전문건설업체의 수주활동상 애로 요인 분석에서도 나타났는데, 전문업체의 수주활동에서 가장 큰 어려움은 과당경쟁인 것으로 나타났다.

이러한 사실은 또한 전문업체의 저가투찰 요

〈하도급 공사의 수주활동상 애로상향('91년)〉

구분	구성비 (%)	비고
업자간 과당 출혈경쟁이 많다.	53.0	응답업체수 :
연고지 위주의 하도급이 많다.	24.4	1,774
불법하도급(위장직영, 무면허하도급)이 많다.	15.4	
견적능력이 부족하다.	1.4	
기 타	5.8	
계	100.0	

자료 : 대한전문건설협회, 「전문건설업의 경영실태조사 분석보고서」, 1992. 12

〈저가투찰의 요인〉 (단위 : %)

구분	'88년	'89년	'90년	'91년
현재 보유하고 있는 인력·장비등의 고정비 확보 위해	25.9	28.7	21.8	24.3
경쟁자가 많아서	34.4	35.1	35.7	40.0
차기공사의연고권 확보를 위해서	39.7	32.8	38.2	30.0
견적이 잘못되었기 때문에 ¹⁾		3.4	4.3	5.7
계	100.0	100.0	100.0	100.0
응답 업체수	1,058	992	1,216	1,439

주 : '88년에는 조사항목이 없었음

자료 : 전계서

인분석에서도 나타났다. '91년의 경우 저가투찰의 요인으로 응답업체의 40.0%가 경쟁자가 많아서 저가투찰했다고 응답한 것으로 나타났고, 차기공사의 연고권 확보를 위해서 저가투찰했다는 업체도 30%에 달하는 것으로 나타났다.

저가투찰 요인을 연도별로 살펴보면, 경쟁자가 많아서 했다고 응답한 업체의 비율은 '88년 이후 상승하는 추세를 보여 '91년에는 40%에 달해 요인중 가장 높은 비율을 차지했다. 견적이 잘못되어서 저가투찰하게 되었다고 응답한 업체의 비율도 낮은 수준이지만 조금씩 상승하고 있다.

이러한 저가하도급은 부실공사를 초래할 가능성이 매우 높는데, 하수급인의 저가 수주시 대처방안을 살펴보면 '91년의 경우 응답업체의

〈저가 수주시 결손 보전 방법〉

구분	구성비 (%)	비고
공기를 단축하여 인건비 및 제경비를 절감시킨다.	65.6	응답업체수 :
설계변경을 통하여 보전시킨다.	3.9	1,543
신기술·신공법을 사용하여 보전시킨다.	5.9	
공사자재비를 절감시킨다.	6.9	
후속되는 공사에서의 손실을 보전한다.	18.0	
계	100.0	

자료 : 전계서

65.6%가 공기를 단축하여 인건비 및 제경비를 절감시킨다고 응답한 것으로 나타났고, 공사자 재비를 절감시킨다는 응답도 6.9%로 나타났다. 결국 공기단축이나 자재비절감, 설계변경 등 어떤 방법을 동원하던 하수급인의 자의적인 것일 때에는 부실공사의 초래 가능성은 매우 높다. 또한 저가하도급의 문제점으로는 수급인은 하도급 저가심사를 피하기 위하여 2중계약, 위장직영 등의 탈법행위를 할 가능성이 높고, 하수급인은 세무담을 피하기 위하여 불법행위인 직영처리를 원하는 현상도 나타난다.

2) 저가하도급 개선방안

저가하도급을 개선하기 위해서는 우선 원도급공사의 덤핑낙찰을 막는 것이 중요하다. 원도급시 발주자의 원도급액 부당감액 등의 불공정 거래행위나 수급인의 과당경쟁으로 인한 원도급공사의 덤핑낙찰은 하도급공사에 그대로 전가될 가능성이 매우 높기 때문이다. 특히 현재 입찰방식이 저가심의제에서 최저가 낙찰제로 전환됨에 따라 원도급 공사의 덤핑낙찰 가능성이 매우 높는데, 이에 대한 철저한 대책이 세워져 하도급으로의 전가를 막아야 할 것이다. 원도급공사의 덤핑낙찰에 따른 손실은 수주를 한 당해 수급인에게 그대로 돌아가게 하여 장기적으로 덤핑낙찰을 근절할 수 있도록 원도급 입찰·계약이나 감리·감독관련 제도를 보완하거나 실행력을 높일 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

다음으로는 수급인의 의식의 전환이 필요하다. 저가하도급의 주요한 하나의 원인으로 수급인의 우월적 지위남용을 들 수 있는데, 하도급시 수급인은 시담을 통하거나 또는 경쟁입찰시 반복 입찰 등을 통하여 하도급 가격을 부당하게 감액시키는 경우가 있다. 이러한 부당감액은 부실공사를 초래할 가능성이 매우 높다. 건설업의 특성상 하도급은 필수적인 제도이고, 이 제도는 장기적·지속적 거래관계와 상호신뢰의 토대 위에서만 그 효율성을 발휘할 수 있다. 따라서 부당감액 등을 통한 단기적인 이익추구는 하도급의 본질적 장점인 효율성보다는 하도급에 내재된 문제점만을 심화시킬 것이다. 특히 국내건설시장의 개방을 앞두고 하도급관계에서 수급

인의 부당감액 등 불공정거래로 수급인과 하수급인간에 불신과 갈등이 지속된다면 수급인의 장래뿐만 아니라 우리나라 건설업의 장래도 낙관할 수 없을 것이다. 수급인의 발전은 하수급인과의 자본과 기술의 상호 보완적·분업적 협력관계로 생산의 효율성을 높여 경쟁력을 제고할 때 달성될 것이란 인식이 필요하다.

다음으로 저가 하도급의 주요한 원인인 하수급인간의 과당경쟁 개선 방안에 관해 살펴보면, 하도급의 본질상 하수급인은 많을 수 밖에 없다. 하도급제도에서 모기업은 규모의 경제가 현저하지 않은 노동집약적인 부문 또는 고도의 기술을 요하지 않는 부문에 하도급제를 이용하는 경향이 크기 때문에 수급기업은 비교적 소규모인 다수의 기업으로 구성되어 경쟁적인 관계에 놓이는 것이 보통이다. 더욱이 수급산업은 외부로부터 기업의 진입압력이 강하기 때문에 이러한 현상은 더욱 심화될 수 밖에 없다.

한편 '92년도에 건설업법상 신규면허 발급으로 일반·특수 건설업자 뿐만 아니라 전문건설업자의 수가 현저히 증가하였다. 따라서 앞으로 하수급인의 과당경쟁은 더욱 심화될 것으로 예상되는데, 전문건설업체에 대한 전문협회의 조사에 의해 나타난 과당경쟁 완화방안을 살펴보면, 전문업체들은 일반경쟁입찰 대신 제한경쟁입찰이나 지명경쟁입찰을 제시한 것으로 나타났다. 또한 입찰참가 자격에서 시공능력의 평가를 강화할 것을 제시하고 있다.

<전문건설업체간의 공사수주 과당경쟁 완화 방안('91년)>

구 분	구성비 (%)	비 고
타사가 보유하지 않는 특정시공 기술을 보유한다.	16.4	응답업체수 : 1,729
제한경쟁입찰제도의 강화가 필요하다.	26.8	
입찰참가 업체의 시공능력 평가를 강화한다.	44.0	
하도급 부대입찰제를 실시한다.	12.8	
계	100.0	

자료 : 전게서

하도급 수주에서 저가수주 자체도 문제지만 시공능력도 없는 전문업체가 과당경쟁에 의해 저가낙찰하는 것이 더욱 심각한 문제이다. 이는 거래질서의 문란 뿐만 아니라 부실공사와 직결되기 때문이다. 따라서 모든 전문업체가 일정한 능력을 갖추었다면 일반경쟁이 바람직할 것이지만 현실적으로 그렇지 못한 실정이기 때문에, 일정한 요건을 갖춘 업체가 공정하게 경쟁할 수 있는 제한경쟁 입찰제도의 확대방안이 모색되어야 할 것이다. 이것은 전문업체로 하여금 특수공법을 개발하게 하는 등의 자구적 노력을 촉구하는 역할을 할 수 있을 것이다.

다른 측면에서 살펴보다라도 정부의 신경계 계획에서 중소기업 정책방향은 중소기업에 대한 보호나 지원보다는 자율적으로 경쟁을 통하여 경쟁력을 갖출 것을 요구하고 있다. 전문건설업계내에서도 과당경쟁으로 거래질서를 문란케하고 전문업체의 발전을 가로막는 행위를 제재할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 그리하여 전문업체간 발전적 경쟁을 통하여 전문업계가 정리되고 효율적 생산분업체계를 갖추어 대외 경쟁력을 키워야 할 것이다.

다음으로 저가 하도급의 개선을 위한 제도적 방안을 살펴보면 예전부터 거론되오던 부대입찰제도의 도입과 하도급 저가심사제도 개선을 들 수 있다. 부대입찰제도는 건설업체가 원도급 입찰전에 하도급 공종, 하수급인, 하도급 금액을 결정하고 원도급 입찰금액은 직영부문과 하도급 부문으로 구분하여 원도급 입찰시 하도급계획까지 동시에 제출하는 제도이다. 현행 건설업법에도 부대입찰제도에 관한 규정은 있으나 임의 규정이고, 30억 이상의 공공공사에 대해서만 규정되어 있다. 이 제도의 기대효과로는 원·하도급자 거래관계 안정 및 저가하도급을 개선할 수 있고, 하도급 거래관계 양성화로 위장직영 등 불법하도급을 방지하는데 기여할 것으로 보이며 하도급 계열화를 유도할 수 있다.

부대입찰제도를 적용하는데 있어서 가장 중요한 문제는 실행방안에 관한 것으로 우선 전문건설업체의 견적능력 파악과 그에 따른 대책을 세워야 하며, 그후 적용대상공사를 결정하고,

계약체결 후 설계변경이나 하수급인 변경사유 등이 발생했을 때를 대비한 세부적인 방안이 수립되어야 할 것이다. 아무튼 현재 임의 규정으로 되어있는 부대입찰제도의 시행력을 높일 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

다음으로 하도급 저가심사제도를 살펴보면, 현행공사계약 일반 조건상 저가 심사대상기준은 하도급계약금액이 원도급 산출내역서상 금액의 85% 미만이다. 현행 제도는 심사건수 과다, 담당 공무원의 감사의식 등의 문제로 실효성이 미흡한 실정이며, 또한 원도급액이 텅핑일 경우 저가하도급이라도 심사대상 기준인 85% 이상만 되면 규제할 수가 없어 합리성의 측면에서도 문제가 있는 것으로 나타났다. 하도급 저가심사제도의 역기능으로는 저가심사를 회피하기 위해 하도급계약서를 2중으로 작성하거나 하도급 통지기 피나 위장직영 등의 현상이 나타날 수 있다.

따라서 하도급 저가심사제도의 개선방안으로는 실질적 심사가 가능하도록 심사기준을 구체화하고 발주관서의 심사기능을 대폭 강화하며, 2중계약 체결이나 위장직영 등에 대한 실태조사가 제도화 되어야 할 것이다. 또한 저가심사 대상의 기준인 원도급액을 예정가격으로 대체하는 방안도 검토할 필요가 있을 것이다.

3.2 하도급 대금지급

1) 하도급 대금지급 실태 및 문제점

하도급 대금지급의 지급관련 실태를 전문건설협회의 조사를 통하여 살펴보면 다음과 같다. 하도급 기성공사에 대한 대금지급방법은 '91년의 경우에 대금지급 조급이라도 현금 및 국고수표로 받은 적이 있다는 업체가 응답업체의 50%로 나타났다. 따라서 50%의 업체는 현금 및 국고수표로 받은 적이 없고 어음으로 받은 적이 있다는 업체는 거의 대부분인 것으로 볼 수 있다. 90~120일의 장기어음으로 대금을 수령한 적이 있다는 업체는 응답업체의 44.3%에 달하며, 120일 이상의 장기어음으로 수령한 적이 있다는 업체도 19.0%에 달하는 것으로 나타났다. 여기서 현금이나 국고수표를 받은 적이 있다는 업체중 69.7%는 공사대금의 30%이하만을 현금이나 국고수표로 받은 것으로 나타났고, 90~120일의

<하도급 기성공사 대금 수령방법('91년)>

(응답빈도임, 총응답업체수 : 1,710)

구 분	공 사 대 금 중 비 율					응답수 계	총 응답업체에 대한 비율(%)
	30% 이 하	30~50% 이 하	51~70% 이 하	71~90% 이 하	91% 이 상		
현금및 국고수표	596	119	53	24	63	855	50.0
어음 30일 미만	114	11	8	5	5	143	8.4
어음 30~90일 미만	239	152	132	75	79	677	39.6
어음 90~120일 미만	233	160	131	101	133	758	44.3
어음 120일 이상	190	34	38	26	37	325	19.0

주 : 조사대상업체에서 복수응답 가능

자료 : 대한전문건설협회, 「경영실태조사 분석 보고서」, 1992. 12

장기어음으로 받은 적이 있다는 업체중 30.9%는 공사대금의 71% 이상을 그와 같은 어음으로 받은 것으로 나타났다.

하도급 기성공사에 대한 대금수령방법을 연도별로 살펴보면 다음과 같다. 현금 및 국고수표로 하도급 대금을 수령한 적이 있는 업체의 비율은 '88년 이래 증가하고 있는 것으로 나타났다으며 90~120일의 장기어음으로 수령한 적이 있는 업체의 비율도 역시 증가하고 있는 것으로 나타나 하도급 대금지급 실태의 개선정도를 평가하기는 힘들며, 피상적으로 보아 별 변화가 없는 것으로 나타났다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 전문건설업체들의 자금조달 방법을 살펴보면 단기자금에 있어서 '91년의 경우 응답업체의 41.5%가 금융기관으로부터 차입한다고 응답했으나, 전문건설 공제조합을 이용한다는 응답은 15.8%, 친지 또는 사재시장에서 차입한다는 응답은 31.3%로 나타났다.

전문업체의 단기자금조달 방안을 연도별로 살펴보면 금융기관으로부터의 차입은 '88년 이래 계속 감소하는 추세를 보이는 것으로 나타났으나, 전문건설 공제조합을 이용하여 자금을 조달한다는 응답의 비율은 점차 상승하는 것으로 나타났다.

지금까지 하도급공사 대금지급 관련 실태를 살펴보았는데, 하도급 대금지급에 관하여는 건설업법과 하도급거래 공정화에 관한 법률에 규정되어 있다.

이를 살펴보면 수급인이 발주자로부터 선급금을

받은 경우에는 하도급분에 해당되는 금액을 받은날로부터 15일 이내에 지급하여야 하며 15일을 초과하여 지급하는 경우에는 초과기간에 대하여 이자제한법상 최고이자율에 의한 이자를 지급하도록 하고 있다. 또한 수급인이 하도급 목적물을 인수한 경우에는 그 인수일로부터 60일 이내에 지급하여야 하며 이 기간을 초과하여 지급하는 경우에는 이자제한법상 최고이자율에 의한 이자를 지급하도록 하고 있다. 그리고 수급인이 준공급이나 기성금을 받은 때에는 그 받은 날로부터 15일 이내에 하수급인에게 지급하도록 하고 있다.

이러한 법률상 규정을 고려하여 앞에서 살펴본 하도급 대금지급 실태를 살펴보면 대금지급 지연문제가 심각하다고 볼 수 있다. 특히 전문업체들의 과당경쟁으로 인한 저가투찰과 수급인의 공사대금 부당감액 등으로 전문업체들의 채산

<하도급 기성공사 대금수령 형태의 추이>

(단위 : %)

구 분	총응답업체수에 대한 응답 빈도의 비율			
	'88년	'89년	'90년	'91년
현금 및 국고수표	40.2	42.6	49.9	50.0
어음 30일 미만	11.0	9.0	8.7	8.4
어음 30~90일미만	32.0	37.6	42.3	39.6
어음 90~120일미만	30.8	34.7	40.9	44.3
어음 120일 이상	9.4	11.3	7.7	19.0

주 : 조사대상업체에서 복수응답 가능

자료 : 대한전문건설협회

〈전문업체의 단기 경영자금 조달방법〉

(단위 : %)

구분	88년	89년	90년	91년
금융기관으로부터 차입	48.3	43.7	41.8	41.5
친지들로 부터 차입	33.2	23.1	20.6	21.1
사채시장에서 차입	11.1	9.3	9.9	10.2
전문건설공제조합 이용	7.4	13.0	13.6	15.8
기 타	-	10.9	14.1	11.4
계	100.0	100.0	100.0	100.0
응답 업체수	1,419	1,413	1,608	1,826

자료 : 대한전문건설협회

성이 악화되는 상황에서 하도급 대금의 지급 지연과 장기어음에 대한 고율의 할인률은 전문업체의 성장 전망을 어둡게 하고 있다.

하도급 대금이 적기에 지급되지 않은 원인으로는 우선 수급인의 자금 운용상 애로를 들 수 있는데, 이는 첫째로 원도급시 발주자의 부당감액이나 수급인의 덩핑낙찰, 둘째로 발주자의 공사대금 지급지연, 셋째로 수급인의 공사 수주실적 저조와 자금용자 곤란에 기인한다. 한편 수급인이우월적 지위를 이용하여 지급을 지연하는 경우가 있는데 수급인의 하도급 공사에 대한 기성검사 고의지연, 기성검사 대상 부당축소, 준공검사기피 등과 하도급대금으로 장기결제어음 지급이 이에 해당된다.

특히 하도급 대금지급이 법규정대로 지켜지지 않는 이유로는 하수급인이 대금지급 지연을 해결하기 위해 법적인 조치를 취할 경우 차기공사에서 하도급 낙찰은 기대하기 어려운 실정이기 때문이다. 즉 수급인의 보복이 두려워 대금지급 지연을 감수할 수밖에 없기 때문이다. 이것이 하도급 대금지급 지연의 개선을 어렵게 하는 하나의 난관일 수 있다.

하도급 대금의 지급이 지연되면 자금이나 규모에 있어 영세기업이 많은 전문업체에 여러 문제가 발생할 수 있는데, 특히 자금조달능력이 낮은 전문업체에 있어서는 자금의 적기조달이 어려워 성실시공을 기대하기가 곤란하다. 또한 하도급 대금지급이 지연되어 하수급인의 경영이 악화되면, 수급인과 하수인간에 효율적인 협력관계 유지가 어려워 질 것이다.

2) 하도급 대금지급 개선방안

앞에서 살펴 보았듯이 전문업체의 자금조달 방법에 있어서 금융기관으로부터의 차입이 증가하지 못하고 친지나 사채시장으로부터의 차입이 31.3%에 이르는 실정에서, 수급인의 선급금의 지급이나 하도급대금의 기한내 지급은 전문업체의 자금압박을 경감시켜 줄 수 있어 부실시공의 감소와 효율적 생산분업 관계의 정립에 기여할 수 있을 것이다.

하도급 대금지급 지연의 개선을 위한 제도적인 방안으로는 하도급대금 직불제를 들 수 있다. 하도급대금 직불제는 건설업법과 하도급거래 공정화에 관한 법률에 규정되어 있는데 법률상 직불요건을 살펴보면, 첫째 발주자와 수급인간에 하도급 대금을 직불한다는 것을 합의한 경우, 둘째 하도급 대금의 지급을 명하는 법원의 확정판결을 받은 경우, 셋째 정부발주공사로서 하도급 대금의 지급을 1회 이상 지체하고 발주자가 직불의 필요성을 인정한 경우, 넷째 수급인이 파산 등으로 하도급 대금을 지급할 수 없다고 발주자가 인정한 경우이다. 법규정상 직불요건이나 절차는 정해져 있지만 현실적인 하도급 대금 지급 실태를 감안할 때 직불실적은 미미한 실정이라 할 수 있다. 하도급 대금의 직불실적을 살펴보면 '91년의 경우 총 하도급건수의 4.27%가 직불된 것으로 나타났다. 연도별로 살펴보면 '87년 이후 증가하는 추세를 보이고 있다.

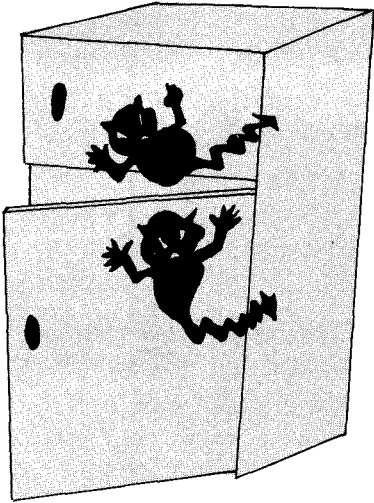
하도급 대금지급의 지연이 심각한 상황에서 이처럼 직불실적이 저조한 원인은 2가지로 살펴볼 수 있는데, 하나는 현행 하도급 직불제의 한계이고 다른 하나는 하수급인의 직불신청의

〈발주처로부터 하도급대금 직불실적〉

구분	총 하도급 건수	직불건수	비율(%)
1986년	30,919	936	3.03
1987년	33,585	385	1.15
1988년	33,525	612	1.83
1989년	34,402	1080	3.14
1990년	37,043	1324	3.57
1991년	42,640	1819	4.27

자료 : 대한전문건설협회

냉장고에 넣지 않는 것이 좋은 식품



그저 아무 것이나 냉장고에만 넣어 두면 좋은 줄 아는 사람들이 많다. 그러나 냉장고에 들어가면 더 나빠지는 식품도 있다.

예를들면 감자 따위는 냉장고에 넣어 두면 맛이 떨어지게 되고, 무우는 투명하게 변하며, 바나나는 검게 변색이 되니까 이런 식품들은 냉장고에 넣어 두지 않는 것이 좋다.

또 통조림 식품은 그 자체가 장기보존을 고려하여 만들어진 것이기 때문에 냉장고에 넣어 두는 것은 의미가 없다.

특히 마요네즈는 섭씨 9도 이하에서는 분리되기 쉽고, 그렇게 되면 균이 번식하기 쉬우므로 위험하다.

곤란성이다. 우선 하수급인의 직불신청의 곤란성을 살펴보면, 앞에서도 언급하였듯이 하도급에 있어서 실질적으로 교섭력의 열위에 있는 하수급인의 경우 직불요건을 갖췄다 하더라도 거래단절 등의 두려움으로 직불신청을 못하는 실정이다. 따라서 하수급인이 자신의 정당한 권리를 주장하는데 불이익을 당하지 않도록 제도적인 장치를 강구하여야 할 것이다. 간단한 예로 발주자가 수급인에게 공사대금 지급시 하도급대금 지급여부를 확인하고 법정기일내 지급하지 못했을 경우 직불하는 방안이나, 하수급인이 정기적으로 하도급대금 수령여부를 관련 협회나 기관에 의무적으로 보고토록 하는 방안등을 들 수 있다.

그러나 이러한 방안도 한계점을 가지고 있어 근본적인 해결책이 모색되어야 하는데, 이상적으로는 하수급은 직불요건을 갖추면 주저없이 직불신청을 하고 관계기관이나 단체에서는 하수급인이 차기공사의 입찰·계약 등에서 부당하게 배제되는 등의 불이익을 당하지 않도록 제도보완이나 감독기능 강화의 방안을 모색하는

것이 근본적인 해결책일 것이다. 이것이 하수급인의 보호라는 관점에서보다는 건설업에 있어서 거래질서확립, 부실공사예방, 협력적 생산관계 촉진으로 건설산업의 경쟁력을 제고시킨다는 관점에서 중요시 될 수 있다.

다음으로 현행 하도급 직불제의 한계점으로는 현행 직불요건의 적용대상이 너무 적다는 점을 들 수 있다. 현행 하도급 직불제에서는 하도급 대금지급을 1회 이상 지체한 경우에 정부발주 공사만 직불신청을 할 수 있도록 하고 있으나 민간 발주공사도 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 민간발주 공사의 경우 직불요건은 상당히 예외적인 상황으로 제한되어 있는 것으로 볼 수 있다. 직불할 수 있는 경우를 너무 광범위하게 규정할 경우 문제가 된다면, 수급인이 하도급관련 법규를 위반했을 경우 일정기간 직불하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

참고로 대한주택공사가 도입한 직불제의 대상공사를 살펴보면, 공사 예정가격의 85% 미만인 저가 낙찰공사와 위법하도급이 적발된 지구의 공사로 한정하고, 차후 시행결과 및 효과를 분

석한뒤 대상을 확대하기로 했다. 여기서 위법하도급으로는 대금지급지연, 위장직영, 계약갱신 미반영 등인 것으로 알려졌다.

한편 직불제 도입을 확대하기 위한 방안으로는 자발적으로 직불제를 도입한 업체에게 인센티브를 부여하는 방안도 검토해 볼 필요가 있는데, 인센티브로는 포상실시, 도급한도액 산정시 반영 등을 들 수 있을 것이다.

3. 맺는말

건설업의 정기적인 발전방향은 대형건설업체는 EC(Engineering Constructor)화된 기업형태를 추구하고 단순시공 분야는 전문업체가 맡는 방향이 되어야 할 것이다. 이를 위해 전문업체의 전문성 제고로 수급인과 하수급인간의 생산분업체계인 하도급의 효율성을 제고시키는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

기업간 생산분업관계에서 효율적인 생산방식으로 일컬어져 온 것이 하도급 제도이다. 하도급이 시장거래나 조직내 거래에 비해 효율적인 이유는 시장거래의 단점인 기회주의적 행위와 거래자간 정보교환 비용의 부담을 장기적·지속적 거래관계의 유지로 완화할 수 있는 한편, 수직통합과 같은 조직화로부터 발생하는 운영의 경직성과 관리비용의 증가는 기업규모의 축소로 해결할 수 있기 때문이다. 이러한 효율성을 지닌 하도급이 문제점도 안고 있는데 이는 원사업자의 우월적 지위에서 비롯되는 불공정 거래이다. 원사업자가 수급사업자에 비해 우월적 지위를 누릴 수 있는 이유로는 하도급한 목적물의 전속성과 수급사업자들의 과다함 및 영세성을 들 수 있다. 수급사업자가 다수이며 소규모인 이유는 하도급 목적물이 노동집약적인 생산활동으로 만들어지거나 고도의 기술을 요하지 않기 때문이다. 따라서 하도급제도가 효율성을 발휘하기 위한 선행조건으로는 거래 쌍방간의 신뢰관계 구축, 기업운영의 합리성, 원사업자의 인식전환을 들 수 있다.

이러한 관점에서 건설하도급 실태를 살펴보면 신뢰성의 바탕위에서 건설생산의 효율성을 추구하는 것과는 거리가 있는 것 같다. 하도급의

본질상 거래 관계가 장기적·지속적일 때 생산의 전문화·분업화를 통하여 효율성이 나타난다고 볼 수 있다. 이것은 건설업에 있어서 하도급 계열화와 맥을 같이 하는 것으로, 현재 하도급 계열화 실적은 일반건설업체의 경우 17.7%('91년)로 추정되고 있으며, 대기업의 경우 많이 실시하고 있으나 중소기업일수록 실시 실적이 저조한 것으로 나타났다. 따라서 하도급 관계가 1회적일 경우 하도급의 효율성은 찾아보기 힘들며 하도급에 내재된 수급인의 우월적 지위로 불공정거래만이 속출할 것이다.

앞에서 살펴본 저가하도급 문제나 하도급 대금지급 지연문제도 하수급인에 대한 혜택을 배뽀다는 관점에서 보다는 장기적으로 수급인의 발전과 건설업의 발전을 위해 필수적이라는 수급인의 인식전환이 필요하다. 특히 국내 건설시장의 개방을 앞둔 시점에서 수급인과 하수급인간에 신뢰의 바탕위에서 기업운영의 합리성을 기하고 하도급제의 효율성을 극대화하려는 노력이 없이 불공정거래로 눈앞의 이익만을 추구한다면 국내건설산업의 앞날은 밝지 않다고 볼 수 있다.

한편 건설업체내에서 공정한 경쟁을 통한 기업체질강화가 어느때보다 중요한 것으로보이는데, '92년 신규면허 발급으로 건설업체수가 급증하여 '93년 4월 현재 일반 및 특수건설업체는 1,693개 업체이며, 전문건설업체는 12,330개 업체에 달하고 있다. 따라서 앞으로 업체간 과당경쟁이 더욱 심해질 것으로 예상되는데, 과당경쟁은 건설업계의 고질적인 난제의 하나로 부실시공 초래와 공정거래질서 문란의 문제점을 안고 있다. 이 문제는 각 협회(공종별)를 중심으로 과당경쟁 조정장치를 마련하여 건설업체들이 기술경쟁 등의 공정경쟁을 통하여 효율적으로 정리되고 체질을 강화시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

앞으로 연구되어야 할 과제로는 건설업체의 과당경쟁해소 및 공정경쟁 토대확립방안과 부대입찰제도 확대 적용을 위한 시행방안 그리고 하도급 대금지불제 확대 시행방안을 들 수 있다.