

■ 이 슈 진 단

「건설산업기본법」 개정, 하도급 규제 강화 타당성 재검토해야

최 민 수 | 한국건설산업연구원 연구위원
mschoi@cerik.re.kr

최근 국토교통부는 「건설산업기본법」 개정안을 공포하고, 2014년 11월부터 시행할 예정으로 있다. 또한, 하위 규정인 시행령 및 시행규칙 개정안도 최근 입법예고한 바 있다. 개정된 「건설법」을 보면, 건설업 등록 관련하여 우량 건설업체에 대한 규제를 완화하는 한편, 부적격 업체의 재등록은 엄격히 규제하고 있다. 아울러 하도급 관련 규제가 크게 강화되었는데, 하도급 계약 내용 공개와 더불어 상습 체불자 명단 공표, 하도급자의 하자담보책임 기간 규정 등이 신설되었다.

등록 기준 개정

재등록 기간 5년으로 연장

반복적으로 등록 기준에 미달하는 업체에 대한 제재를 강화하였다. 현재는 3년 간 2번 이상 건설업 등록 기준을 충족하지 못하면 건설업 등록을 말소한 뒤 1년 6개월 동안 재등록을 금지하고 있다. 그러나 개정안을 보면, 건설업 등록 기준을 3년 내 2회 미달하여 건설업 등록이 말소된 경우 건설업 재등록 금지 기간을 5년으로 크게 연장하였다. 국토부에서는, 3년 간 두 차례나 등록 기준을 위

반했다면 상당히 부실한 업체로 볼 수 있고 재발 가능성도 큰 만큼 사실상 퇴출시켜 건전한 구조조정을 도모하는 조치가 필요하다는 입장이다.

우수 업체 자본금 등록 기준 완화

건설업을 15년 이상 영위하고 최근 10년 간 「건설법」 위반으로 과징금이나 영업정지 등과 같은 제재를 받지 않은 우수 건설업체에 대해서는 자본금 등록 기준을 완화하는 등 규제를 개선하였다. 통계적으로 보면, 현재 5만 6,000여 개의 건설업체 중 약 10% 정도가 우수 건설업체로 분류되

■ 이 슈 진 단

어 자본금 등록 기준 측면에서 완화 혜택을 받을 것으로 추정된다.

또한, 경험 많은 우수 건설업체가 이미 등록한 업종 외의 다른 업종을 추가로 등록할 경우에는 1회에 한하여 해당 업종의 자본금 등록 기준의 50%를 면제하기로 했다. 다만, 이미 보유하고 있는 업종으로 한정하여 자본금 등록 기준의 50% 범위 내에서 면제된다.¹⁾ 한편, 이번 개정에서는 건설업체 조사 권한을 국토교통부 장관에서 지방국토관리청장으로 위임하고, 건설업 등록증 또는 건설업 등록수첩을 빌려주는 경우 이를 알선한 자도 처벌이 가능하도록 규정을 개선하였다.

하도급 관련 개정 사항

하도급 내역 공개

이번 개정에서는 하도급 관련 규정이 크게 강화되었다. 우선, 공공공사를 수급한 수급인이 해당 공사를 하도급한 경우, 그 공사의 발주기관이 하도급 계약 내용 등을 의무적으로 공개하도록 관련 규정을 신설하였다. 정부 입장을 보면, 그동안 공공공사는 원도급 계약에 대한 정보만 공개되고 하도급 계약 정보는 계약 당사

자들끼리만 공유됨에 따라 원도급자가 우월한 지위를 이용해 과도한 저가 계약이나 이중 계약 등을 하도급자에게 강요하는 사례가 있다는 점을 지적하고 있다. 정부는 개정된 법률에 따라 공공공사의 발주자가 하도급업체, 하도급 금액 및 하도급률 등의 정보를 공개함으로써 하도급업체 선정 과정을 보다 투명하게 관리하고, 공정한 건설시장 질서를 확립하는 데 기여할 것으로 기대하고 있다.

하도급 대금 등 상습 체불자 공표

하도급 대금이나 건설기계 대여 대금 등을 상습적으로 체불한 건설업자의 명단을 공표하도록 하고, 시공능력 평가시 상습 체불 건설업자의 체불 이력을 반영하는 등 상습 체불 건설업자에 대한 제재 방안이 신설되었다. 그동안 부실 업체의 고의적인 부도 및 잠적으로 인한 체불 사례가 지속적으로 발생함에 따라 이를 예방하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 정부는 이 제도가 시행되면 하도급업체 등이 상습 체불 업체와의 계약을 기피하게 되어 대금 체불이 사전에 차단되는 효과를 기대하고 있다. 상습 체불업자의 선정 대상은 3년 내 대금 체불 등을 이유로 처분을 2회 이상 받고

체불 총액이 3,000만원 이상인 건설업체이다. 공표 명단은 심의위원회의 심의를 거쳐 결정되고, 국토부 홈페이지 또는 건설산업 정보망 등에 3년간 게시된다. 명단 공표 대상인 건설업체에게는 3개월 이상의 소명 기회를 부여하고, 만약 체불된 공사 대금을 완납하거나 심의위원회에서 사유를 인정받은 경우에는 명단 공표 대상에서 제외된다.

저가 낙찰시 하도급 대금 직접

공공공사 저가 낙찰시 하도급자가 요청할 경우에는 발주자가 하도급 대금을 직접 지불하도록 규정이 강화되었다. 발주자가 하도급 대금을 직접 지급할 수 있는 저가 낙찰 공사의 기준은 낙찰률 70%로 정하고 있다. 따라서 앞으로 낙찰률 70% 미만의 공공공사는 하도급자가 요청할 경우 발주자는 하도급자에게 대금을 직접 지급하게 된다.

하도급자의 하자담보책임 기간 법제화

이번 개정에서는 하도급업체의 하자담보책임 기간을 법제화하고 있다. 정부 입장을 보면, 현재는 원도급 공사의 하자책임 기간만을 「건설법」에서 정하고 있으며, 하도급 공사의 하

1) 예를 들면, A업종(자본금 기준 2억원)을 이미 등록한 건설업체가 15년 이상 영업하고 10년 간 제재를 받지 않은 경우 B업종(자본금 기준 10억원)을 추가 등록하고자 할 때, 1억원(A업종의 50%)을 감면받아 자본금 9억원을 충족하면 된다.

자 책임은 원·하도급 계약에 의존했기 때문에, 원·하도급 계약시 원도급자가 하도급자에게 원도급자보다 긴 하자 기간을 강요하는 등 불공정 행위가 종종 발생했다는 점을 지적하고 있다. 정부는 이번 제도 개선으로 원도급업체가 하도급업체에게 하자 책임을 과도하게 전가하는 사례가 개선될 것으로 전망하고 있다.

하도급업체에 대금지급보증서 발급 통보

건설공제조합 등 보증기관에서 하도급대금 지급보증서를 발급할 경우 하도급업체에게도 그 내용을 의무적으로 통보하도록 개선했다. 지금까지는 보증기관이 하도급대금 지급보증서 발급시 발주자와 원도급업체에게만 그 사실을 통보하고 있어, 원도급업체가 하도급업체를 속일 경우 하도급업체가 불이익을 받을 수 있었다. 정부는 제도 개선을 통해 하도급업체가 보증서 발급 여부를 모르거나 원도급업체가 기 발급한 보증서를 중도에 해지한 사실을 몰라서 발생하는 불상사가 사라질 것으로 전망하고 있다. 또한, 건설공사의 수급인 또는 하수급인이 건설기계 대여업자에게 건설기계대여금 지급보증서를 정당한 사유 없이 미교부할 경우 발주자 또는 수급인이 건설기계 대여업자에게 건설기계 대여금을

직접 지급하도록 하여 건설기계 대여업자의 불이익을 방지할 수 있도록 제도가 강화되었다.

개정안 평가 및 보완 방향

이번 「건설법」 개정 사항을 보면, 부적격 업체의 시장 참여를 배제하고 능력 있는 업체가 더욱 성장할 수 있는 분위기를 조성하는 한편, 하도급 거래 관행을 개선하기 위하여 다소 혁신적인 조치들이 포함되었다는 특징을 볼 수 있다.

우선, 건설업 등록 기준을 미충족하여 등록이 말소된 부적격 업체에 대하여 재등록이 가능한 기간을 5년으로 크게 연장한 조치는 환영할 만하다. 또, 15년 이상 장기간 동안 건설업을 영위하고 있는 등록업체에 대하여 자본금 보유 규정을 낮춘 것은 규제 완화 측면에서 바람직한 조치로 평가된다. 그러나 하도급 관련 제도 개선은 실효성 측면에서 추가적인 검토가 필요한 부분이 있다.

우선, 하도급자에게 부과되는 하자담보책임 기간을 별도로 규정할 수 있는가에 대해서 논란이 있다. 현재 「국가계약법」이나 「건설법」, 「주택법」 등에서 부위별 하자담보책임 기간을 명시하고 있다. 이번 개정안을 보면, 하수급인의 하자담보책임에 대해서는 「건설법」 등에서 정하는 하

자담보책임 기간을 준용하도록 규정이 신설되었다.

그런데 하도급자의 하자담보책임 기간의 기산일을 ‘하수급인이 시공한 건설공사의 완공일’로 새롭게 규정한 것은 심각한 분쟁 요소가 있다. 즉, 종합건설업체의 하자담보책임 기산일은 최종 목적물의 준공 시점을 기준으로 하고 있는 점을 고려할 때, 발주자에 대하여 원·하도급자간 하자담보책임 기간이 다르게 기산될 경우 심각한 혼란이 우려된다. 또한, 하자 보수가 지연되거나 부실한 보수가 불가피하게 될 우려가 있다. 즉, 하도급자의 하자담보책임 기간이 원도급자의 하자담보책임 기간보다 긴 경우 도 문제가 되나, 이보다 짧은 것도 문제가 될 수 있다.

외국의 공사 계약 약관 등의 사례를 보더라도 하도급자에 대해 별도의 하자보수책임 기간을 규정하는 사례는 찾아보기 어렵다. 즉, 하자담보책임 기간이란 발주자에 대하여 시공에 참여한 원·하도급 업체가 공동으로 책임을 부여받는 기간으로 보는 것이 타당하다. 따라서 하수급인의 하자담보책임 기산일은 원도급자인 종합건설업체와 동등하게 최종 목적물의 준공 시점으로 일치시키는 것이 타당하다. 장기계속공사인 경우에는 차수별 계약 종료일을 기준으로 하는 것이

■ 이 슈 진 단

바람직하다.

한편, 발주자가 하도급 계약 내역을 공표하도록 규제하는 것은 사적 자치의 원칙에 어긋나는 규정으로 볼 수 있다. 일반적으로 거래는 개인의 자유로운 의사에 따라 결정되어 자기 책임하에 규율되는 것이 이상적이며, 사적 생활의 영역에는 원칙적으로 국가가 개입하거나 간섭하지 않는다는 것이 근대 사법의 기본 원칙이다.

즉, 원도급 계약과 달리 하도급 계약은 경제 주체간에 성립되는 사적 계약의 영역으로 볼 수 있기 때문에 모든 하도급 계약 내역을 공개하도록 의무화하는 것은 지나친 공적 규제라 볼 수 있다. 더구나 이번 개정 내용을 보면, 하도급 부분 도급액과 하도급 금액, 하도급률을 공표하도록 규정하고 있는데, 이는 하도급 금액의 적정성과 관련하여 불필요한 오해를 불러일으킬 수 있다.

예를 들어 하도급 공종의 공사비에 는 원도급자의 시공이나 관리 비용이 포함되어 있다는 점을 간과하는 사례가 많다. 계약 공사비 내역을 보면, 종합건설업체에 소속된 현장 소장이나 공무, 공사, 안전, 품질, 환경 담당자 등의 인건비나 종합 관리에 소요되는 비용은 별도 항목으로 계상되지 않으며, 각 하도급 공종 내역에 포함되어 계상되어 있다.

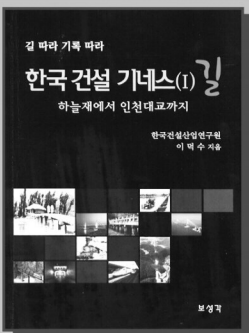
또한, 하도급자의 임금 체불이나 공사 타절시 추가 비용, 하도급자 부도시 하자보수나 재시공 비용 등 장기적인 리스크 관련 비용도 현행 공사비 내역서에서 별도 항목이 없으며, 하도급 공종의 공사비에 암묵적으로 내재되어 있다고 보는 것이 옳다. 따라서 원도급자의 지분이 배제되지 않은 상태에서 단순히 하도급률을 공표할 경우, 원도급자가 과도한 이익을 취한 것으로 오해를 불러일으

킬 우려가 높다.

현행 「건설법」 시행령 제26조를 보면, 4,000만원 이상의 건설공사를 하도급 받은 건설업자는 하도급 계약을 체결한 날로부터 30일 이내에 건설공사 대장의 기재 사항을 건설산업종합 정보망을 이용하여 발주자에게 통보하도록 의무화하고 있다. 따라서 발주자가 하도급 내역을 충분히 검토할 수 있는 위치에 있다. 게다가 현행 하도급 법령에서는 원도급 금액 대비 82% 미만으로 하도급시 하도급 금액의 적정성 심사를 규정하고 있다. 따라서 발주자가 하도급 내역의 적정성을 판단하여 필요시 재발주 등의 조치를 취하는 것이 가능하다. 따라서 하도급 내역을 공개토록 의무화하는 것은 사적 자치의 원칙에 위배되는 지나친 행정 규제라 판단되며, 실효성 측면에서 추가적인 검토가 요구된다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명한 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.