

건설업 하도급 구조 및 기능

이찬우 대한건설정책연구원 부연구위원
(cwlee@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 건설업 하도급의 구조
- III. 건설 하도급의 기능
- IV. 결론 및 시사점

1

■ 국문요약 ■

건설공사는 토공, 골조, 설비, 마감 등 다수의 공종이 현장 조건에 따라 결합되는 복합 생산활동으로, 공사 수행 과정에서 다양한 건설사업자의 역할 분담이 요구된다. 본고는 이러한 건설생산 구조 속에서 하도급이 형성되는 방식과 주요 기능을 검토하였다.

건설업 하도급은 도급받은 공사의 일부를 다시 도급하는 계약관계이지만, 단순한 공사 물량의 이전이 아니라 수급인의 관리체계 안에서 공종별 시공역량을 결합하는 생산조직 방식으로 이해할 필요가 있다. 특히 하도급은 공종별 전문 시공역량을 활용하여 생산 효율성과 품질 안정성을 높이고, 중소·전문건설업이 건설시장에 참여할 수 있는 기반을 형성하며, 설계 변경, 자재 수급, 기상 여건 등 현장 변수에 대응하는 기능을 수행한다.

다만 이러한 기능은 공사 범위와 계약 책임이 명확하고, 수급인의 관리·조정과 하수급인의 책임시공이 함께 작동할 때 안정적으로 발휘될 수 있다. 따라서 건설업 하도급은 단순한 거래단계가 아니라 건설생산 체계의 구성요소로 파악될 필요가 있다.

주제어 : 건설업, 하도급, 생산구조, 전문건설업

I. 서론

건설공사는 토공, 골조, 철근·콘크리트, 설비, 마감 등 다수의 공종이 현장 조건에 따라 결합되는 복합 생산활동이다. 이에 따라 건설공사는 하나의 건

II. 건설업 하도급의 구조

설사업자가 모든 공정을 직접 수행하기보다, 다수의 건설사업자가 공사 범위와 공종에 따라 역할을 분담하고 시공역량을 결합하는 방식으로 수행되어 왔다.

건설업 하도급은 이러한 생산구조 속에서 공사의 일부를 다른 건설사업자에게 맡기는 계약 방식으로 활용되어 왔다. 「건설산업기본법」은 하도급을 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위해 수급인이 제3자와 체결하는 계약으로 규정한다. 또한 종합공사는 종합적인 계획·관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사로, 전문공사는 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사로 구분한다. 이는 건설업 하도급이 단순한 공사 물량의 이전이 아니라, 공사 특성과 계약관계에 따라 다양한 시공역량을 결합하는 생산구조의 한 부분임을 보여준다.

특히 건설업 하도급을 이해할 때에는 계약상 도급 단계만을 보는 것보다, 건설공사 생산체계 속에서 하도급이 어떤 구조로 작동하고 어떤 기능을 수행하는지를 함께 살펴볼 필요가 있다. 하도급은 공사 수행 과정에서 다양한 건설사업자의 시공역량을 결합하는 방식으로 활용될 수 있으며, 그 기능은 계약관계, 공사 범위, 참여주체의 역할에 따라 달라질 수 있다. 따라서 하도급 제도를 검토하기 위해서는 하도급의 구조와 기능을 구분하여 파악하는 것이 선행될 필요가 있다.

이에 본 고에서는 건설업 하도급의 구조와 기능을 중심으로 현행 하도급 제도의 기본적 성격을 검토하고자 한다. 먼저 건설공사 생산체계에서 하도급이 형성되는 구조를 살펴보고, 발주자, 수급인, 하수급인 간 계약관계와 역할 구조를 정리한다. 다음으로 건설업 하도급이 수행하는 주요 기능을 전문 시공역량 활용, 중소·전문건설업의 시장 참여 기반, 현장 대응력 확보 측면에서 검토한다. 이를 통해 건설업 하도급을 단순한 거래단계가 아니라 건설생산 체계의 구성요소로 이해하기 위한 기초적 시사점을 제시하고자 한다.

1. 건설공사 생산체계와 하도급

건설업 하도급 구조는 건설공사의 생산방식과 밀접하게 연결되어 있다. 건설공사는 제조업처럼 표준화된 공장에서 동일한 제품을 반복 생산하는 방식이 아니라, 발주 목적, 현장 여건, 설계 조건, 공사기간, 공종 간 선후관계에 따라 생산 과정이 달라지는 현장 중심의 주문생산 방식에 가깝다. 이 과정에

서 토공, 골조, 설비, 방수, 창호, 도장, 조경 등 세부 공종은 서로 다른 기술과 장비, 인력 운용 방식을 요구한다.

이러한 생산 특성 때문에 건설공사에서는 공사 전체를 하나의 계약으로 관리하더라도, 실제 시공 단계에서는 공종별 수행 주체와 역할이 분화될 수밖에 없다. 하도급은 이처럼 분화된 공종을 공사 전체의 일정과 품질관리 체계 안에서 결합하기 위한 계약적 장치로 기능한다. 즉, 하도급은 단순히 수급인이 공사의 일부를 외부로 이전하는 방식이 아니라, 건설공사의 복합성과 현장성을 고려하여 필요한 시공역량을 공종별로 조직하는 방식이라고 볼 수 있다.

표 1 건설공사 생산체계와 하도급의 관계

구분	건설공사 생산체계의 특성	하도급 구조와의 관계
복합공종	다수의 공종이 순차적·병렬적으로 결합	공종별 시공역량을 보유한 건설사업자의 참여 필요
현장생산	현장 조건, 기상, 자재 수급 등에 따라 생산 과정 변동	공사 진행 상황에 맞춘 탄력적 시공조직 구성 필요
공정연계	선행·후행 공종 간 간섭과 조정 발생	수급인의 공정관리와 하수급인의 공종별 시공 역할 결합
주문생산	발주 목적과 설계 조건에 따라 공사 내용 상이	공사 특성에 맞는 전문 시공역량의 선택적 활용 필요

자료: 건설공사 생산방식의 일반적 특성을 바탕으로 저자 구성

다만 건설업 하도급은 공사 수행의 효율성을 위해 활용되는 구조인 동시에 일정한 제한을 전제로 한다. 「건설산업기본법」은 일괄하도급 등 일정한 방식의 하도급을 제한하고 있으며, 이는 하도급을 통한 공종별 분업은 인정하되 수급인이 도급받은 공사에 대한 관리·조정 책임까지 실질적으로 이전하는 방식은 제한하려는 취지로 이해할 수 있다. 따라서 건설업 하도급 구조는 공종별 전문성을 활용하는 분업체계와 수급인의 책임 있는 관리체계가 함께 작동할 때 제도적 의미를 가진다.

2. 하도급 계약관계와 역할 구조

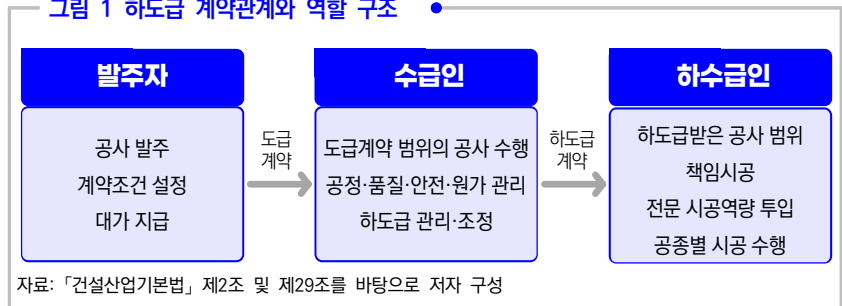
건설업 하도급 구조는 발주자, 수급인, 하수급인 간의 계약관계를 중심으로 형성된다. 발주자는 건설공사를 발주하고 수급인과 도급계약을 체결하며, 수급인은 도급받은 공사의 전부 또는 일부를 수행하는 과정에서 필요한 공종이나 공사 범위에 대해 하수급인과 하도급계약을 체결할 수 있다. 이때 수급인과 하수급인의 지위는 특정 업종에 고정되는 것이 아니라 개별 계약관계에 따라 정해진다. 즉, 동일한 건설사업자도 어떤 공사에서는 발주자로부터 직접 도급받은 수급인이 될 수 있고, 다른 공사에서는 수급인으로부터 공사의 일

부를 도급받은 하수급인이 될 수 있다.

하도급 구조에서 중요한 점은 계약관계가 형성되더라도 수급인의 관리·조정 기능이 사라지는 것은 아니라는 점이다. 수급인은 발주자와 체결한 도급 계약 범위 안에서 공사의 일정, 품질, 안전, 원가 등을 관리해야 하며, 하수급인은 하도급받은 공종이나 공사 범위에 대해 책임 있는 시공을 수행한다. 따라서 하도급 구조는 공사를 단순히 단계적으로 넘기는 구조라기보다, 수급인의 관리·조정 기능과 하수급인의 공종별 시공 기능이 결합되는 구조로 이해할 필요가 있다.

이러한 관계에서는 각 참여주체의 역할이 명확히 구분될수록 하도급의 기능도 안정적으로 작동한다. 발주자는 공사 목적과 계약조건을 설정하고, 수급인은 전체 계약 범위에서 공사를 조직·관리하며, 하수급인은 해당 공종의 시공 역량을 투입한다. 반대로 계약관계는 존재하지만 실제 시공 주체가 불분명하거나 수급인의 관리 기능이 약화될 경우, 하도급 구조는 정상적인 분업체제로 작동하기 어렵다. 따라서 하도급 구조를 이해할 때에는 도급 단계만이 아니라 계약상 책임과 실제 시공역량의 대응관계를 함께 살펴볼 필요가 있다.

그림 1 하도급 계약관계와 역할 구조



III. 건설 하도급의 기능

1. 전문 시공역량 활용과 생산 효율성 제고

건설업 하도급의 가장 기본적인 기능은 공종별 전문 시공역량을 건설생산 과정에 결합하는 데 있다. 건설공사는 하나의 현장에서 수행되더라도 공종별로 요구되는 기술, 장비, 작업순서, 품질관리 기준이 다르다. 예를 들어 토공, 철근·콘크리트, 금속창호, 기계설비, 전기, 방수, 도장, 조정 등은 각각 필요한 기술인력과 장비, 시공 경험이 상이하며, 특정 공종의 시공 품질은 후속

공정의 품질과 공사기간에도 영향을 미친다. 이 때문에 공종별 전문성을 갖춘 등록 건설사업자의 참여는 건설공사의 품질과 생산 효율성을 확보하는 중요한 조건이 된다.

하도급은 이러한 공종별 전문성을 계약구조 안에서 활용할 수 있도록 하는 방식이다. 수급인은 전체 공사의 공정, 품질, 안전, 원가를 관리하면서 각 공종에 필요한 시공역량을 결합하고, 하수급인은 하도급받은 공사 범위에서 전문적인 시공을 수행한다. 이처럼 관리·조정 기능과 공종별 시공 기능이 결합될 때 건설공사는 복합적인 생산과정을 보다 효율적으로 운영할 수 있다. 따라서 하도급은 공사비 절감만을 목적으로 하는 거래 방식이 아니라, 공종별 전문성을 통해 시공 품질과 공정 효율을 높이는 생산조직 방식으로 이해할 필요가 있다.

표 2 전문 시공역량 활용에 따른 하도급의 생산 효율성

구분	전문 시공역량의 내용	생산 효율성 측면의 의미
기술 전문성	공종별 시공기술, 공법 이해, 품질관리 경험	시공 품질 확보와 재시공 리스크 완화
장비·인력 운용	공종 특성에 맞는 장비, 기능인력, 작업반 운영	현장 투입의 효율화와 공정 지연 가능성 완화
공정 적합성	선행·후행 공종과의 연계, 현장 여건 대응	공종 간 간섭 조정과 공사기간 관리
책임 시공	하도급받은 공사 범위에 대한 시공 책임	계약 범위별 책임 구체화와 관리 가능성 제고

자료: 건설공사 공종별 생산 특성을 바탕으로 저자 구성

전문 시공역량의 활용은 공사 전체의 관리 책임을 분산하거나 약화시키는 것이 아니라, 수급인의 관리체계 안에서 공종별 실행역량을 보완하는 기능을 가진다. 특히 현장에서는 설계 변경, 자재 수급 지연, 기상 여건, 인력 수급 등 다양한 변수가 발생하므로, 각 공종을 실제로 수행하는 주체의 경험과 대응력이 중요하다. 공종별 전문성을 가진 건설사업자가 적정한 계약조건과 관리체계 안에서 시공에 참여할 경우, 공사 전체의 품질 안정성과 현장 대응력을 높이는 효과를 기대할 수 있다.

2. 중소·전문건설업의 시장 참여 기반

건설업 하도급은 중소·전문건설업이 건설생산 과정에 참여할 수 있는 주요한 경로로 기능한다. 건설공사는 규모와 범위가 다양한 공종으로 구성되기

때문에 모든 건설사업자가 대규모 공사를 직접 수주하는 방식만으로 시장에 참여하기는 어렵다. 특히 특정 공종에 대한 기술, 기능인력, 장비, 현장 경험을 축적한 건설사업자는 하도급을 통해 해당 공종의 시공역량을 발휘할 수 있다. 이 점에서 하도급은 대규모 공사의 계약구조 안에 다양한 규모와 전문성을 가진 건설사업자가 참여할 수 있도록 하는 산업 내 분업 기반이라고 볼 수 있다.

이러한 시장 참여 기능은 건설산업 생태계 측면에서도 의미가 있다. 건설업은 공사 규모, 지역, 공종, 발주 방식에 따라 참여 가능한 사업자의 범위가 달라지는데, 하도급 구조는 공사 전체를 수행하는 수급인과 공종별 시공역량을 보유한 건설사업자를 연결하는 역할을 한다. 이를 통해 중소·전문건설업은 특정 공종의 시공 경험을 축적하고, 기술인력과 장비를 유지하며, 지역 현장에서 지속적으로 생산활동에 참여할 수 있다. 따라서 하도급은 단순한 계약 단계의 확장이 아니라, 건설산업 내 다양한 사업자가 역할을 나누어 시장에 참여하는 통로로 이해할 필요가 있다.

다만 시장 참여 기반으로서의 하도급 기능이 안정적으로 작동하기 위해서는 적절한 계약조건과 대가 지급, 공사 범위의 명확화, 책임 있는 시공관리 체계가 전제되어야 한다. 하도급이 저가 경쟁이나 비용 전가 방식으로 운영될 경우, 중소·전문건설업의 시공역량은 제대로 활용되기 어렵고 공사 품질과 안전관리에도 부정적 영향을 미칠 수 있다. 반대로 적절한 계약관계와 관리체계 안에서 하도급이 운영될 경우, 하도급은 중소·전문건설업의 시장 참여를 보장하면서 건설공사의 품질과 생산 효율성을 함께 높이는 기능을 수행할 수 있다.

3. 현장 대응력 확보와 공사관리 기능 보완

건설공사는 착공 이후에도 설계 변경, 자재 수급, 기상 여건, 인력 투입, 공정 간 간섭 등 다양한 변수에 영향을 받는다. 이러한 변수는 공사기간과 비용, 품질, 안전관리 전반에 영향을 미치며, 현장 상황에 따라 신속한 조정이 필요하다. 하도급은 공종별 시공역량을 보유한 건설사업자가 현장 생산과정에 참여하도록 함으로써, 수급인의 공사관리 기능을 보완하고 현장 대응력을 높이는 역할을 수행한다.

특히 하수급인은 해당 공종의 시공 경험과 기능인력 운용 능력을 바탕으로 현장 변화에 직접 대응하는 위치에 있다. 수급인이 공사 전체의 공정과 품질,

안전을 관리하는 가운데 하수급인이 공종별 실행역량을 투입하면, 공사 수행 과정에서 발생하는 세부적인 기술 문제와 작업 조정에 보다 탄력적으로 대응할 수 있다. 이 점에서 하도급은 공사관리 책임을 회피하기 위한 구조가 아니라, 관리 기능과 실행 기능을 결합하여 현장 생산체계를 안정화하는 방식으로 작동할 필요가 있다.

다만 현장 대응력 확보라는 기능은 하도급 단계가 많아질수록 자동적으로 강화되는 것이 아니다. 하도급의 기능은 공사 범위가 명확하고, 실제 시공 주체가 등록업체 중심으로 확인되며, 수급인의 관리·조정 기능이 정상적으로 작동할 때 발휘된다. 따라서 하도급 구조를 활용한 현장 대응력은 책임 있는 계약관리와 결합되어야 하며, 계약상 책임과 실제 시공역량이 일치하도록 운영될 필요가 있다.

표 3 건설현장 변수와 하도급의 대응 기능

현장 변수	공사 수행상 영향	하도급의 대응 기능
설계 변경	작업 범위와 공정 조정 필요	해당 공정의 시공 경험을 바탕으로 실행방안 검토
자재 수급 지연	공정 지연 및 작업순서 변경 가능	공종별 작업 일정 조정과 대체 시공방안 검토
기상 여건	옥외 작업 지연, 품질관리 부담 증가	현장 조건에 따른 작업 시기와 투입 방식 조정
공정 간 간섭	선행·후행 공정의 충돌 가능	수급인의 공정관리 아래 공종별 작업 조율
인력 수급	기능인력 투입 지연 및 생산성 저하	공종별 기능인력 운용 경험을 통한 현장 대응

자료: 건설공사 현장관리 특성을 바탕으로 저자 구성

IV. 결론 및 시사점

건설업 하도급은 건설공사의 일부를 다른 건설사업자에게 맡기는 계약관계이지만, 그 의미를 단순한 거래단계로만 이해하기는 어렵다. 건설공사는 다수의 공종이 현장 조건에 따라 결합되는 생산활동이며, 각 공종은 서로 다른 기술, 장비, 인력 운용, 시공 경험을 요구한다. 이러한 특성 때문에 하도급은 공사 수행 과정에서 필요한 전문 시공역량을 결합하고, 공사 전체의 생산체계를 구성하는 방식으로 기능해 왔다.

앞서 살펴본 바와 같이 하도급 구조에서는 발주자, 수급인, 하수급인 간 계약관계가 형성되며, 각 참여주체는 서로 다른 역할을 수행한다. 발주자는 공사 목적과 계약조건을 설정하고, 수급인은 도급받은 공사의 전체적인 계획·관리·조정을 담당하며, 하수급인은 하도급받은 공사 범위에서 공종별 시공역

량을 투입한다. 이 관계에서 중요한 점은 하도급이 수급인의 관리 책임을 대체하는 것이 아니라, 수급인의 관리체계 안에서 공종별 실행역량을 보완한다는 점이다.

따라서 건설업 하도급의 기능은 세 가지 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 하도급은 공종별 전문 시공역량을 활용함으로써 공사 품질과 생산 효율성을 높이는 기능을 가진다. 둘째, 중소·전문건설업체가 다양한 공사에 참여할 수 있는 시장 기반을 형성한다. 셋째, 설계 변경, 자재 수급, 기상 여건, 인력 운용 등 현장에서 발생하는 변수에 대해 공종별 경험과 대응력을 투입할 수 있도록 한다.

다만 이러한 기능은 계약관계와 실제 시공역량이 명확히 대응할 때 안정적으로 발휘될 수 있다. 공사 범위가 불명확하거나, 수급인의 관리·조정 기능이 약화되거나, 실제 시공 주체와 계약상 책임이 분리될 경우 하도급의 생산적 기능은 충분히 작동하기 어렵다. 결국 건설업 하도급을 검토할 때에는 하도급 자체를 일률적으로 평가하기보다, 공사관리 책임과 공종별 시공역량이 어떻게 결합되는지를 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

이러한 점에서 건설업 하도급은 건설생산 체계의 주변적 요소가 아니라, 공사 수행방식과 현장 생산성을 이해하기 위한 핵심적인 구조로 볼 수 있다. 향후 하도급 제도를 논의할 때에도 계약단계의 형식만이 아니라, 수급인의 관리체계, 하수급인의 책임시공, 공종별 전문성의 활용이 함께 작동하는지를 기준으로 접근할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국가법령정보센터, 「건설산업기본법」
2. 국가법령정보센터, 「건설산업기본법 시행령」