

건설정책저널

62

통권 제62호
RICON Magazine

불법하도급 진단 및 개선 방안

하도급 제도 현황

- 건설업 하도급 구조 및 기능
- 유사 산업의 하도급 공급망 비교 및 건설산업에 대한 시사점
- 일본 건설업의 하도급 구조 및 시사점
- 미국 건설업의 하도급 구조 및 시사점

불법하도급 실태 및 개선 방안

- 건설공사 불법하도급 단속 실태 및 개선 방안
- 건설업 불법하도급 처벌에 대한 인식 차이 및 개선 방안
- 건설 하도급 참여자의 합리적 활용 방안
- 건설공사 하도급 유연성 확보 방안

2026.07 | Vol.62

하도급 제도 현황

- ## 불법하도급 실태 및 개선 방안

- | | |
|----|---|
| 46 | 건설공사 불법하도급 단속 실태 및 개선 방안
홍성진 대한건설정책연구원 연구위원 |
| 61 | 건설업 불법하도급 처벌에 대한 인식 차이 및 개선 방안
조준택 한국형사법무정책연구원 부연구위원 |
| 70 | 건설 하도급 참여자의 합리적 활용 방안
유일한 대한건설정책연구원 선임연구위원 |
| 82 | 건설공사 하도급 유연성 확보 방안
홍성호 대한건설정책연구원 선임연구위원 |

하도급 제도 현황

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



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 분업체제와 수급인의 책임 있는 관리체제가 함께 작동할 때 제도적 의미를 가진다.

2. 하도급 계약관계와 역할 구조

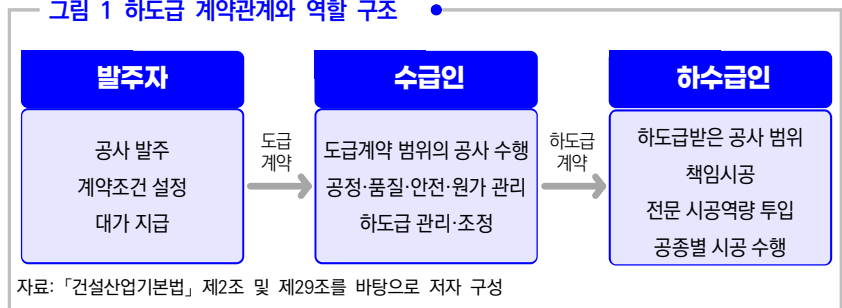
건설업 하도급 구조는 발주자, 수급인, 하수급인 간의 계약관계를 중심으로 형성된다. 발주자는 건설공사를 발주하고 수급인과 도급계약을 체결하며, 수급인은 도급받은 공사의 전부 또는 일부를 수행하는 과정에서 필요한 공종이나 공사 범위에 대해 하수급인과 하도급계약을 체결할 수 있다. 이때 수급인과 하수급인의 지위는 특정 업종에 고정되는 것이 아니라 개별 계약관계에 따라 정해진다. 즉, 동일한 건설사업자도 어떤 공사에서는 발주자로부터 직접 도급받은 수급인이 될 수 있고, 다른 공사에서는 수급인으로부터 공사의 일

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 자동으로 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」

유사 산업의 하도급 공급망 비교 및 건설산업에 대한 시사점

최 산 대한건설정책연구원 부연구위원
(schoi@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 수주산업의 특성과 수직분업 체계
- III. 플랜트산업의 하도급 공급망 및 운영 체계
- IV. 항공우주·방위산업의 하도급 공급망 및 운영 체계
- V. 건설산업과 비교 및 시사점

2

■ 국문요약 ■

본고는 건설산업 하도급 제도의 개선 방향을 모색하기 위해 플랜트산업과 항공우주·방위산업의 하도급 구조를 비교하였다. 건설산업은 프로젝트별로 설계, 공법, 자재, 장비, 인력 구성이 달라 전문기업 참여가 필수적인 수주산업이다. 그러나 현행 제도는 명의대여, 부실시공 등을 방지하기 위해 하도급 단계 자체를 엄격히 제한하는 방향으로 운영되어 왔다.

플랜트산업은 EPC 방식으로 운영되며, 건설공사뿐 아니라 엔지니어링, 기자재 제작, 장비 공급, 시운전 등이 결합된 복합 프로젝트 산업이다. 건설공사에 해당하는 부분은 건설산업기본법상 하도급 제한을 받을 수 있으나, 산업 전체에 재하도급 금지를 일률 적용하는 법체계로 보기는 어렵다.

항공우주·방위산업 역시 체계종합업체를 중심으로 다수 협력기업이 참여하는 다층적 공급망 구조를 갖는다. 방위사업법은 하도급 및 재하도급 계약을 전제로 청렴서약, 계약관리, 품질관리 등을 요구하고 있어, 재하도급을 금지하기보다 관리 대상으로 보고 있다.

결국 이들 산업은 전문분업과 공급망을 경쟁력의 핵심으로 활용하면서 품질·성능·보안·책임성을 중심으로 관리한다. 건설산업 역시 불법하도급 근절이라는 정책 목표는 유지하되, 전문분업과 공급망 활용을 과도하게 제한하지 않는 방향으로 제도를 재설계할 필요가 있다. 향후 건설 하도급 제도는 “금지 중심 규제”에서 “투명한 공급망 기반 책임관리 체계”로 전환되어야 한다.

주제어 : 하도급, 재하도급, 수주산업, 전문분업, 공급망 관리, 건설산업기본법

I. 서론

건설산업은 발주자의 주문에 따라 개별 프로젝트가 수행되는 대표적인 수주산업이다. 건축물, 도로, 철도, 교량, 플랜트, 산업시설 등 건설 프로젝트는 동일한 제품을 반복적으로 생산하는 일반 제조업과 달리, 사업별로 입지, 설계, 공법, 공정, 자재, 장비, 인력 구성이 달라진다. 이에 따라 건설산업은 하나의 기업이 모든 공정을 직접 수행하기보다, 다양한 전문기업이 공정별로 참여하는 분업적 생산체계를 발전시켜 왔다.

특히 오늘날 건설 프로젝트는 대형화·복합화·전문화되고 있다. 과거에는 토목·건축 중심의 시공역량이 중요했다면, 최근에는 전기·기계·소방·통신·자동제어·스마트건설·친환경 설비 등 다양한 전문기술이 결합되어야 한다. 이러한 변화 속에서 건설산업의 경쟁력은 단순히 원도급자의 직접시공 능력만으로 결정되지 않는다. 오히려 프로젝트 특성에 맞는 전문기업을 적절히 활용하고, 이들의 기술·인력·장비를 효율적으로 통합관리하는 능력이 중요해지고 있다.

그러나 우리나라 건설산업의 하도급 제도는 명의대여, 페이퍼컴퍼니, 부실시공, 안전사고 등을 방지하기 위해 하도급 구조 자체를 엄격히 제한하는 방향으로 발전해 왔다. 건설산업기본법은 일괄하도급 금지, 재하도급 제한, 직접시공 의무, 전문공사 하도급 제한, 상호시장 진출 시 하도급 제한 등을 통해 건설생산체계를 직접 규율하고 있다.¹⁾

이러한 규제는 불법행위를 억제하고 시공책임을 강화한다는 점에서 정책적 필요성이 있다. 다만 문제는 합법적이고 필요한 전문분업까지 과도하게 제약할 수 있다는 점이다. 불법하도급의 문제는 무자격업체 시공, 명의대여, 대금체불, 안전관리 부실, 책임소재 불명확성에 있다. 그럼에도 하도급 단계 자체를 위험요인으로 간주하고 일률적으로 제한할 경우, 건설산업이 본질적으로 필요로 하는 전문기업 활용과 생산체계의 유연성이 악화될 수 있다.

본고는 건설산업과 유사한 수주산업인 플랜트산업, 항공우주산업, 방위산업의 하도급 및 공급망 구조를 검토하고, 이를 바탕으로 건설산업 하도급 제도의 개선 방향을 도출하고자 한다. 핵심은 하도급 또는 재하도급을 무조건 허용하자는 것이 아니라, 불법하도급은 엄격히 규율하되 적법한 전문분업과 공급망 활용을 투명한 책임관리 체계 안에서 제도화하자는 것이다.

1) 건설산업기본법 제29조, 제28조의2

II. 수주산업의 특성과 수직분업 체계

수주산업은 발주자의 개별 주문에 따라 제품이나 시설, 시스템을 생산하는 산업을 의미한다. 수주산업의 프로젝트는 단일 공정으로 완성되지 않는다. 설계, 엔지니어링, 자재·부품 조달, 제작, 시공 또는 조립, 시험, 인증, 시운전, 유지관리 등 다양한 단계가 결합된다. 이 과정에서 다수의 전문기업이 참여하며, 프로젝트 규모가 커질수록 공급망은 더욱 복잡한 구조를 형성하게 된다. OECD(2023)는 최근 글로벌 공급망 연구를 통해 복합 산업일수록 수직분업과 전문화가 생산성 및 혁신의 핵심 원천으로 작동한다고 분석한 바 있다.²⁾ 건설산업, 플랜트산업, 항공우주산업, 방위산업 등이 대표적인 수주산업에 해당한다.

수주산업의 첫 번째 특징은 프로젝트 단위 생산이다. 수주산업에서는 동일한 제품을 대량으로 생산하기보다, 발주자의 요구에 따라 개별 프로젝트를 수행한다. 건설공사의 경우에도 건축물의 용도, 입지, 규모, 설계, 공법, 공사기간, 발주방식이 모두 다르다. 플랜트 프로젝트 역시 발전소, 석유화학설비, LNG 설비, 반도체 생산설비 등 사업 목적에 따라 설계와 공정이 달라진다. 항공우주·방위산업 역시 항공기, 위성, 발사체, 전투기, 함정, 미사일 등 무기체계와 시스템별로 요구기술과 생산방식이 상이하다.

두 번째 특징은 복합 공급망 구조이다. 수주산업의 프로젝트는 단일 공정으로 완성되지 않는다. 설계, 엔지니어링, 자재·부품 조달, 제작, 시공 또는 조립, 시험, 인증, 시운전, 유지관리 등 다양한 단계가 결합된다. 이 과정에서 다수의 전문기업이 참여한다. 따라서 수주산업은 본질적으로 다층적 공급망을 형성할 수밖에 없다. 원청 또는 주계약자는 전체 프로젝트를 총괄하지만, 실제 생산은 다수의 협력기업과 전문기업이 분담한다.

세 번째 특징은 전문기술 의존성이다. 수주산업은 프로젝트 규모가 커질수록 기술 분야가 세분화되고, 각 공정의 전문성이 높아진다. 예를 들어 플랜트 프로젝트에서는 공정설계, 고압 배관, 전기·계장, 회전기계, 방폭설비, 제어시스템 등이 각각 독립적인 전문영역을 형성한다. 항공우주·방위산업에서는 엔진, 항공전자, 복합소재, 통신체계, 무장체계, 소프트웨어, 센서 등이 고도의 전문기술을 필요로 한다. 건설산업 역시 기계설비, 전기, 소방, 통신, 자동제어, 스마트건설, 모듈러, 친환경 설비 등 전문공정의 중요성이 점차 커지고 있다.

2) OECD. (2023). Risks and Opportunities of Reshaping Global Value Chains.

III. 플랜트산업의 하도급 공급망 및 운영 체계

네 번째 특징은 원청의 통합관리 기능이다. 수주산업에서 원청기업 또는 종합업체는 모든 업무를 직접 수행하기보다, 프로젝트 전체를 조정하고 통합하는 역할을 수행한다. 발주자와 계약을 체결한 기업은 최종 성능, 납기, 품질, 안전, 비용에 대한 책임을 부담한다. 그러나 실제 업무 수행은 전문기업 네트워크를 통해 이루어진다. 따라서 수주산업에서 핵심 역량은 직접생산 능력만이 아니라 협력기업을 선정하고, 공정을 조정하며, 품질과 안전을 관리하고, 발주자 요구조건을 충족시키는 통합관리 능력이다.

플랜트산업은 건설산업과 유사하게 발주자의 주문에 따라 개별 프로젝트가 수행되는 대표적인 수주산업이다. 특히 석유화학, 발전, 에너지, LNG, 반도체·배터리 생산설비 등 플랜트 프로젝트는 단순 시공이 아니라 설계, 기자재 조달, 제작, 설치, 시운전, 유지관리까지 결합된 복합 생산체제로 운영된다.

일반적으로 플랜트 사업은 EPC, 즉 Engineering(설계), Procurement(조달), Construction(시공) 방식으로 추진된다. EPC 기업은 발주자와 일괄 계약을 체결하고 전체 사업의 성능, 납기, 비용, 품질, 안전에 대한 총괄책임을 부담한다. 그러나 EPC 기업이 모든 업무를 직접 수행하는 것은 현실적으로 어렵다. 플랜트 프로젝트는 공정설계, 상세설계, 기자재 제작, 배관, 전기, 계장, 토목, 철골, 기계설치, 방폭설비, 시운전 등 수많은 전문영역으로 구성되기 때문이다.

따라서 플랜트산업의 하도급 구조는 단순한 원도급-하도급 관계라기보다 다수의 전문기업이 기능별로 결합하는 공급망 구조에 가깝다. EPC 기업은 프로젝트 전체를 통합관리하고, 세부 업무는 전문 패키지 단위로 나누어 외부 협력기업에 맡긴다. 예컨대 기본설계와 상세설계는 엔지니어링 전문기업, 압력용기·펌프·밸브·터빈 등 핵심 기자재는 전문 제조기업, 배관·전기·계장·토목·철골·기계설치 등 현장 공정은 전문 시공기업이 수행하는 방식이다. 이러한 구조에서 하도급은 비용절감 수단이라기보다 프로젝트 수행을 가능하게 하는 필수적인 생산방식으로 기능한다.

플랜트산업에서 하도급 구조가 중요한 이유는 첫째, 전문기술 확보 때문이다. 플랜트 프로젝트는 공정별 기술 난이도가 높고 설비 간 연계성이 강하다. 특히 전기·계장, 고압 배관, 회전기계, 방폭설비, 제어시스템 등은 전문성이 매우 높아 일반 시공조직이 단기간에 직접 수행하기 어렵다.

둘째, 위험 분산과 공정관리 때문이다. 대형 플랜트 프로젝트는 공사기간이 길고 공정 간 간섭이 많기 때문에 EPC 기업이 전체 리스크를 통합관리하되, 세부 공정별 전문기업이 책임 있게 수행하는 것이 효율적이다.

셋째, 글로벌 공급망 활용 때문이다. 플랜트 프로젝트는 국내외 기자재, 설계기술, 시공인력, 장비가 복합적으로 결합되는 산업이다. 따라서 협력기업 네트워크 자체가 수주 경쟁력의 핵심 요소가 된다.

법령 측면에서 보면, 플랜트산업 전체에 대해 건설산업과 같은 방식으로 재하도급을 원칙적으로 금지하는 별도의 포괄 법령이 존재한다고 보기는 어렵다. 다만 플랜트 프로젝트 중 국내에서 수행되는 ‘건설공사’에 해당하는 부분은 건설산업기본법의 적용을 받는다. 이 경우 해당 공사가 건설산업기본법상 건설공사라면 하도급 제한, 전문공사 하도급 제한, 재하도급 제한 등 건설업 규제가 적용된다. 즉 플랜트산업 전체가 재하도급 금지 산업이라기보다, 플랜트 프로젝트 중 건설공사에 해당하는 영역에 한하여 건설산업기본법상 하도급 규제가 적용되는 구조로 이해하는 것이 타당하다.

반면 플랜트산업의 엔지니어링, 기자재 제작, 장비 공급, 시스템 통합, 시운전 지원 등은 건설산업기본법상 건설공사와 동일하게 보기 어렵다. 이 영역에서는 하도급 또는 재하도급 자체를 법령으로 일률 금지하기보다 계약, 발주자 승인, 품질관리, 납품검사, 성능보증, 하도급법상 공정거래 규율 등을 통해 관리하는 방식이 일반적이다.

결국 플랜트산업의 하도급 구조는 “금지 중심”이라기보다 “관리 중심”에 가깝다. EPC 기업은 발주자와의 계약상 최종 책임을 부담하고, 하도급·재하도급 구조는 프로젝트 수행에 필요한 전문기술, 기자재, 인력, 장비를 조달하기 위한 수단으로 활용된다. 다만 이러한 구조가 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 발주자는 주요 기자재 공급업체, 핵심 하도급업체, 품질관리 기준, 검사 절차, 납기관리, 안전관리 기준 등을 계약조건으로 통제한다. 즉 공급망의 다단계성 자체를 불법으로 보는 것이 아니라, 공급망 참여자의 자격, 품질, 성능, 책임성을 관리하는 방식으로 운영된다.

이러한 점에서 플랜트산업은 건설산업에 중요한 시사점을 제공한다. 플랜트산업도 건설업과 마찬가지로 복합 공정과 현장 시공을 포함하지만, 산업 전체의 경쟁력은 EPC 기업의 직접시공 능력만이 아니라 협력기업 네트워크를 얼마나 효과적으로 조직하고 관리하는가에 의해 좌우된다. 따라서 건설산업 역시 하도급 단계 자체를 일률적으로 제한하기보다, 실제 시공능력, 품질

IV. 항공우주· 방위산업의 하도급 공급망 및 운영 체계

관리, 안전관리, 대금지급, 책임소재를 명확히 하는 방향으로 제도를 설계할 필요가 있다.

항공우주 및 방위산업은 수직분업 구조가 가장 고도화된 산업 중 하나이다. 항공기, 위성, 발사체, 전투기, 함정, 미사일, 전차 등은 수많은 부품과 시스템이 결합된 복합체계이며, 단일 기업이 모든 기술과 부품을 자체 생산하는 것은 사실상 불가능하다. 따라서 이 산업에서는 체계종합업체 또는 주계약업체가 전체 사업을 총괄하고, 다수의 협력업체가 부품, 장비, 소프트웨어, 소재, 전자장비, 추진체계, 통신체계 등을 공급하는 다층적 공급망 구조가 일반화되어 있다.

항공우주산업의 경우 완성 항공기나 우주체계는 시스템 통합기업을 중심으로 생산된다. 체계종합업체는 전체 설계, 체계통합, 인증, 최종 납품에 대한 책임을 부담하지만, 엔진, 항공전자, 복합소재 구조물, 랜딩기어, 제어시스템, 센서, 통신장비 등은 전문기업이 담당한다. 방위산업 역시 유사하다. 전투기, 장갑차, 함정, 유도무기 등은 무기체계 단위로 개발·생산되며, 체계업체는 최종 성능과 납품 책임을 부담한다. 그러나 실제 생산과 개발 과정에서는 수많은 협력기업이 참여한다. 이들은 부품 제작, 소프트웨어 개발, 시험평가, 소재 공급, 정밀가공, 전자장비, 통신장비, 무장체계 등 세부 영역을 담당한다.

이러한 산업에서 하도급은 단순 외주가 아니라 산업생태계의 기본 작동원리이다. 항공우주 및 방위산업은 고도의 전문기술과 장기간의 연구개발 투자가 요구되기 때문에 체계종합업체가 모든 역량을 내부화하기 어렵다. 오히려 핵심기술을 가진 전문기업을 공급망에 편입시키고, 이들 간의 협력과 품질관리를 통해 완성체계를 구현하는 것이 일반적이다. 따라서 이 산업에서는 협력업체의 기술력, 품질관리 능력, 보안관리 수준, 납기 준수 능력이 전체 사업의 성패를 좌우한다.

법령 측면에서도 항공우주 및 방위산업은 건설산업과 같은 방식으로 재하도급을 산업 전반에서 원칙적으로 금지하는 구조라고 보기는 어렵다. 다만 이는 재하도급이 무제한적으로 자유롭게 허용된다는 의미가 아니다. 방위산업은 국가안보와 직결되기 때문에 일반 산업보다 더 엄격한 보안, 품질, 납기, 원가검증, 기술자료 보호, 청렴성 관리가 요구된다.³⁾ 따라서 방위사업에

서 하도급 및 재하도급은 계약조건, 발주기관 승인, 보안성 검토, 품질보증, 원가관리, 기술자료 관리 등을 통해 엄격하게 관리된다.

방위사업법은 방위사업 참여자의 청렴성, 계약이행, 원가관리, 품질관리, 기술보호 등을 중시한다. 특히 방위사업에서는 하도급업체와 재하도급업체가 공급망에 참여할 수 있으나, 이들의 참여는 무제한적으로 인정되는 것이 아니라 계약 및 제도적 통제 아래에서 관리된다. 즉 방위산업에서 재하도급은 금지의 대상이라기보다 관리와 통제의 대상에 가깝다.

항공우주산업 역시 마찬가지이다. 항공우주산업개발 촉진법은 항공우주산업의 개발과 육성을 위한 지원, 성능검사, 품질검사 등을 규정하고 있으나, 건설산업기본법과 같은 방식으로 재하도급을 일반적으로 금지하는 체계를 두고 있다고 보기는 어렵다. 다만 항공우주산업개발 촉진법이 재하도급을 명시적으로 허용하거나 독자적으로 규율하는 법률이라고 보기도 어렵다.⁴⁾ 실제 항공우주산업의 공급망은 개별 사업계약, 발주기관 요구조건, 인증, 성능검사, 품질관리, 보안관리 등을 통해 운영된다.

이러한 점에서 항공우주 및 방위산업의 하도급 구조는 “자유로운 다단계 하도급”이 아니라 “고신뢰 공급망 관리”로 이해하는 것이 타당하다. 품질불량이나 보안사고가 국가안보와 직결될 수 있기 때문에 협력업체 선정, 기술자료 제공, 품질검사, 원가검증, 납품검사, 성능시험, 보안관리 등이 엄격하게 이루어진다. 즉 하도급 단계 자체를 문제 삼기보다, 공급망 내 참여기업이 요구되는 품질·보안·기술 기준을 충족하는지 여부를 중심으로 관리한다.

결국 항공우주 및 방위산업의 핵심은 “다단계 공급망의 전면 금지”가 아니라 “고신뢰 공급망의 구축”이다. 체계종합업체가 최종 책임을 부담하되, 전문기업의 기술력을 적극 활용하고, 정부와 발주기관은 공급망의 투명성, 보안성, 품질, 원가 적정성을 관리한다. 이러한 방식은 건설산업의 불법하도급 개선 논의에도 중요한 참고가 된다. 건설산업 역시 모든 하도급 또는 재하도급을 위험요인으로 간주하기보다, 적절한 자격과 기술력을 갖춘 전문기업이 투명한 계약관계 속에서 참여할 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

3) 방위사업법 제6조, 제18조, 제29조, 제35조, 제59조

4) 항공우주산업개발 촉진법 제10조

V. 건설산업과 비교 및 시사점

플랜트산업과 항공우주·방위산업의 사례를 종합하면, 두 산업 모두 건설산업과 마찬가지로 복합적인 수주산업이라는 공통점을 가진다. 이들 산업은 발주자의 요구에 따라 프로젝트가 수행되고, 프로젝트별로 필요한 기술, 인력, 자재, 장비, 부품, 시스템이 달라진다. 또한 단일 기업이 모든 공정을 직접 수행하기 어렵기 때문에 전문기업 간 협업과 수직분업이 필수적이다.

그러나 제도 운영 방식에서는 건설산업과 차이가 있다. 건설산업은 불법하도급, 페이퍼컴퍼니, 부실시공, 안전사고 등을 방지하기 위해 하도급 단계 자체를 제한하는 방식이 강하게 작동한다. 특히 하수급인이 다시 하도급하는 행위는 원칙적으로 금지되며, 예외적으로만 허용된다.

반면 플랜트산업과 항공우주·방위산업은 공급망의 다층성을 산업의 일반적 특성으로 인정한다. 플랜트산업은 EPC 기업이 전체 사업을 총괄하면서도 설계, 기자재, 배관, 전기, 계장, 기계설치, 시운전 등 세부 업무를 전문기업에 배분한다. 항공우주·방위산업은 체계종합업체가 최종 책임을 부담하면서도 엔진, 전장, 소재, 부품, 소프트웨어, 통신장비 등 수많은 하위 시스템을 협력업체를 통해 조달한다. 이들 산업에서는 하도급이나 재하도급이 존재한다는 사실 자체가 곧 불법성이나 부실을 의미하지 않는다.

이 차이는 정책 철학의 차이로 이해할 수 있다. 건설산업은 “하도급 단계가 많아질수록 부실 위험이 커진다”는 문제의식에서 출발해 단계 제한과 직접시공을 강조하는 경향이 강하다. 반면 플랜트·항공우주·방위산업은 “복합 프로젝트는 전문기업 간 분업 없이는 수행되기 어렵다”는 전제에서 출발해 공급망 관리, 품질관리, 성능보증, 보안관리, 원가검증, 책임관리 체계를 강화한다. 즉 전자는 구조 규제 중심이고, 후자는 책임관리 중심에 가깝다.

물론 건설산업도 각종 불법하도급을 방치해서는 안 된다. 무자격업체 시공, 명의대여, 페이퍼컴퍼니, 일괄하도급, 대금체불, 안전관리 부실은 엄격히 제재되어야 한다. 그러나 문제는 불법행위이지 전문분업 자체가 아니다. 전문건설업체가 보유한 기술과 장비, 인력을 활용하는 것까지 과도하게 제한하면 오히려 건설생산체계의 효율성과 품질을 저하시킬 가능성이 커진다. 특히 최근 건설공사는 고층화, 대형화, 복합화, 스마트화되고 있으며, 전기·기계·소방·통신·자동제어·모듈러·친환경 설비 등 전문공정의 중요성이 더욱 커지고 있다. 이러한 상황에서 모든 공정을 직접시공 중심으로만 운영하는 것은 산

업 현실과 맞지 않을 수 있다.

건설산업의 불법하도급 개선 방향은 점차 “하도급 금지 강화”보다 “적법한 전문분업의 제도화”로 전환될 필요가 있다. 플랜트산업과 항공우주·방위산업이 보여주는 핵심 시사점은 공급망의 존재를 인정하되, 그 공급망을 투명하게 관리한다는 점이다. 건설산업 역시 하도급 또는 재하도급의 단계 수 자체만을 문제 삼기보다, 누가 실제 시공을 수행하는지, 해당 업체가 자격과 기술력을 보유하고 있는지, 원도급자와 하도급자의 책임이 명확한지, 대금지급과 안전관리 체계가 투명한지를 중심으로 다음과 같이 제도를 설계해야 한다.

첫째, 재하도급 금지의 예외를 보다 합리적으로 정비할 필요가 있다. 현재 건설산업기본법은 재하도급을 원칙적으로 금지하고 예외적으로 허용하고 있으나, 공사의 전문성, 신기술 적용, 장비 특수성, 지역 전문업체 활용 필요성 등을 고려할 때 일정 요건을 충족한 재하도급은 투명하게 허용하는 방안을 검토할 수 있다.

둘째, 하도급 단계 제한보다 실제 시공자 등록·공개 체계를 강화할 필요가 있다. 불법하도급의 핵심 문제는 하도급 단계가 존재한다는 사실이 아니라 실제 시공자가 은폐되고 책임소재가 불명확해지는 데 있다. 따라서 전자적 하도급 관리시스템을 통해 원도급자, 하도급자, 재하도급자, 현장 투입인력, 장비, 대금지급 흐름을 투명하게 관리하는 방식이 필요하다.

셋째, 원도급자의 총괄책임을 강화하되 전문기업 활용은 유연하게 허용해야 한다. 플랜트 EPC 기업이나 방산 체계종합업체처럼 건설 원도급자도 최종 품질과 안전에 대한 책임을 부담해야 한다. 다만 그 책임을 이유로 전문기업 활용 자체를 제한하기보다, 원도급자가 협력업체 선정, 품질관리, 안전관리, 공정관리, 대금지급을 책임 있게 수행하도록 하는 방식이 바람직하다.

넷째, 건설산업의 하도급 정책은 불법행위 중심으로 재정렬될 필요가 있다. 명의대여, 일괄하도급, 대금 미지급, 산업안전 의무 위반, 허위 계약 등은 엄격히 제재하되, 자격을 갖춘 전문기업이 계약상 책임을 부담하며 수행하는 적법한 분업은 허용해야 한다. 그래야 불법하도급은 줄이면서도 건설산업의 생산성과 전문성은 유지할 수 있다.

결론적으로 플랜트산업과 항공우주·방위산업은 건설산업과 유사한 수주산업이면서도 공급망의 다층성과 전문분업을 산업 경쟁력의 핵심으로 활용하고 있다. 이들 산업은 하도급 또는 재하도급을 일률적으로 금지하기보다, 공급망 참여자의 자격, 품질, 보안, 책임, 대금, 성능을 관리하는 방식으로 운영된다.

건설산업 역시 불법하도급 근절이라는 정책목표는 유지하되, 전문분업과 공급망 활용을 과도하게 제한하지 않는 방향으로 제도를 재설계될 필요가 있다. 향후 건설 하도급 제도는 “금지 중심 규제”에서 “투명한 공급망 기반 책임관리 체계”로 전환되어야 한다.

참고문헌

1. 건설산업기본법 제29조(건설공사의 하도급 제한)
2. 건설산업기본법 제28조의2(건설공사의 직접시공)
3. 방위사업법 제6조, 제18조, 제29조, 제35조, 제59조
4. 항공우주산업개발 촉진법 제10조(성능검사 및 품질검사)
5. OECD. (2023). Risks and Opportunities of Reshaping Global Value Chains. Paris: OECD Publishing.

일본 건설업의 하도급 구조 및 시사점

: 건설업법에 따른 불법하도급을 중심으로

조재용 대한건설정책연구원 부연구위원
(adelid83@ricon.re.kr)

- I. 일본 건설업의 불법하도급
- II. 6가지 주요 건설업법 위반행위
- III. 일본 건설업법 위반 시 처벌 수준
- IV. 결론 및 시사점

3

■ 국문요약 ■

일본 국토교통성은 건설업법 위반사례를 주제로 다루며, 건설업계 내부에서 빈번하게 발생하는 주요 위반행위 유형과 감독처분 기준, 그리고 준법경영을 위한 가이드라인을 종합적으로 안내하고 있다. 국토교통성은 주요한 건설업법 위반행위로서 ①기술자미배치, ②무허가업자와의 하도급계약, ③무허가영업, ④계약서 미작성, ⑤일괄하도급, ⑥타법령위반의 6가지 항목으로 정리하고 있다.

국토교통성은 가장 먼저 시장진입 단계의 불법 행위를 뿌리 뽑는 데 집중하고 있다. 일본 건설업법은 500만 엔 미만의 경미한 공사를 제외하고는 반드시 정식 허가를 받도록 규정한다. 당국은 이 범위를 벗어나 무허가로 대규모 공사를 수주하거나, 허가가 요구되는 공사를 자격 없이 수행하는 무허가 영업 행위를 심각한 범죄로 간주하여 차단하고 있다.

시장 진입 이후의 시공 단계에서는 현장의 실질적인 책임과 품질 확보를 엄격히 요구한다. 원도급자가 공사를 수주한 뒤 하도급자에게 통째로 넘기는 일괄하도급 행위는 중간착취로 인한 품질저하를 유발하므로 전면금지된다.

마지막으로 공정하고 투명한 거래 환경을 조성하기 위해 계약과 대금 지급 단계를 규제한다. 사후 분쟁을 예방하기 위해 공사 착공 전에 반드시 구체적인 조건이 명시된 서면 계약서를 교부하도록 의무화하고 있으며 구두 계약은 허용하지 않는다.

주제어 : 일본, 국토교통성, 건설업법, 위반행위

I. 일본 건설업의 불법하도급

일본 건설업법의 세계에는 한국의 건설시장과 비교했을 때 매우 독특하고 근본적인 구조적 차이가 존재한다. 가장 먼저 주목해야 할 점은 일본의 건설업 허가제도는 수주한 업체의 계약상 지위를 법적으로 제약하지 않는다는 사실이다.

한국의 경우 종합건설업과 전문건설업의 역할이 상하위 관계로 구분되어 있고 업역규제에 따른 불법하도급 개념이 강하게 작동하지만, 일본은 건설업 허가를 취득한 업체라면 시장 내에서 원도급자나 하도급자 중 어느 지위로든 자유롭게 계약을 체결할 수 있다.

이러한 시장 구조 속에서 일본 국토교통성이 과거 행정처분 사례를 바탕으로 집중 단속하는 6가지 위반 항목은 한국의 건설시장과는 사뭇 다른 양상을 보인다. 한국은 종합과 전문의 명확한 업역 구분을 기반으로 무자격자 시공이나 상호시장 진출 위반 등 칸막이 규제위반을 상시 감시하는 경향이 강하다. 반면, 일본은 계약상의 지위 자체를 제한하지 않는 대신, 시장의 투명성과 실제 시공의 책임성을 확보하는 데 감독 역량을 집중한다. 대표적으로 원도급과 하도급을 자유롭게 오갈 수 있는 환경인만큼, 실제 시공에 관여하지 않고 수수료만 챙기는 일괄하도급이나 서면없이 구두로 공사를 진행하는 계약서 미작성 행위를 매우 엄격하게 적발한다. 또한, 현장의 안전과 직접 연결되는 기술자 미배치와 시장 진입의 최소한의 허들인 무허가 영업·하도급을 철저히 단속함으로써, 자유로운 계약 환경 뒤에 숨은 부실시공과 불공정 거래 리스크를 원천 차단하고 있다.

II. 6가지 주요 건설업법 위반행위

일본 국토교통성은 건설업법 위반사례를 주제로 다루며, 건설업계 내부에서 빈번하게 발생하는 주요 위반행위 유형과 감독처분 기준, 그리고 준법경영을 위한 가이드라인을 종합적으로 안내하고 있다. 국토교통성은 주요한 건설업법 위반행위로서 ①기술자미배치, ② 허가업자와의 하도급계약, ③무허가영업, ④계약서미작성, ⑤일괄하도급, ⑥타법령위반의 6가지 항목으로 정리하고 있다.

표 1 일본 국토교통성이 정리한 건설업법 6가지 주요 위반 행위

위반 유형(관련 법령)	세부 위반 내용
기술자 미배치 (법 제26조 관련)	주임기술자·감리기술자의 전임을 요하는 공사에서 기술자를 전임하지 않음 자격 요건을 충족하지 못한 자를 주임기술자 또는 감리기술자로서 공사 현장에 배치
무허가 업자와의 하도급계약 (법 제28조 제1항 제6호 해당)	건설업 허가를 받지 않고 건설업을 영위하는 자와 경미한 공사 금액 이상의 하도급 계약을 체결함
무허가 영업 (법 제3조 관련)	건설업 허가를 가지고 있지 않음에도 불구하고, 경미한 공사 금액 이상의 공사를 도급받음
계약서 미작성 (법 제19조 관련)	공사의 도급 계약과 관련하여 서면에 의한 계약서 작성을 실시하지 않음
일괄 하도급 (법 제22조 관련)	자사가 직접 도급받은 공사를 하도급업자에게 일괄하여 도급주고, 시공에 실질적으로 관여하고 있다고 인정되지 않는 상태에 있었음
타 법령 위반 (법 제28조 제1항 제3호 해당)	법인 또는 임원 등이 건설업과 관련하여 타 법령으로 형이 확정됨

자료: 국토교통성

1. 기술자 미배치 (건설업법 제26조 관련)

건설공사의 적절한 시공을 확보하기 위해 건설업법 제26조는 건설업자에게 공사 현장별로 기술자를 배치할 의무를 부과하고 있다. 구체적으로는 발주자로부터 직접공사를 도급받은 금액이나 하도급 계약금액의 규모에 따라 주임기술자(主任技術者) 또는 감리기술자(監理技術者)를 반드시 배치해야 한다. 특히 동조 제3항에 따르면, 공공성이 있는 시설이나 다수가 모이는 건축물 등 중요한 공사로서 정령이 정하는 금액 이상의 공사에서는 배정된 기술자가 해당 현장에 전임(專任)으로 상주해야 한다. 전임이란 다른 현장의 기술직을 겸임하지 않고 오직 해당 공사에만 집중해야 함을 뜻한다.

하지만 실제 적발 사례를 보면 기술자를 전임으로 배치해야 하는 의무 공사임에도 불구하고 형식적으로만 명부를 작성하고 실제로는 다른 현장을 겸임하게 하거나 상주시키지 않는 기술자 미배치 행위가 빈번하게 발생한다. 또한 기술자 자격 요건을 충족하지 못한 무자격자를 현장에 배치하는 행위 역시 심각한 위반에 해당한다. 건설업법에서 요구하는 국가자격증이나 일정 기간 이상의 실무경력을 갖추지 못한 인물이 주임기술자나 감리기술자의 명의를 빌려 시공을 지휘하는 것은 부실시공으로 이어질 직간접적인 위험을 내포한다. 시공관리의 책임자가 부재하거나 자격이 없는 상태에서 공사가 진행

되면 목적물의 품질저하뿐만 아니라 작업자의 안전까지 위협받게 된다. 따라서 허가행정청은 건설업법 제26조의 배치 의무를 준수하지 않은 업체에 대해 엄격한 행정처분을 내리고 있다.

일본 「건설업법」 (1949년 법률 제100호) (2025년 개정)

제26조(주임기술자 및 감리기술자의 배치 등) 건설업자는 그 도급받은 건설공사를 시공할 때에는 해당 건설공사와 관련하여 제7조제2호イ, ロ 또는 ハ에 해당하는 사람으로서 해당 공사현장의 건설공사 시공에 관한 기술상의 관리를 맡는 사람(이하 "주임기술자"라 한다)을 배치하여야 한다.

2 발주자로부터 직접 건설공사를 도급받은 특정건설업자는 해당 건설공사를 시공하기 위하여 체결한 하도급계약의 하도급대금 총액(해당 하도급계약이 둘 이상인 경우에는 그 하도급대금의 총액)이 제3조제1항제二호의 정령으로 정하는 금액 이상이 되는 경우에는 제1항의 규정에도 불구하고, 해당 건설공사와 관련하여 제15조제2호イ, ロ 또는 ハ에 해당하는 사람(해당 건설공사에 따른 건설업이 지정건설업인 경우에는 같은 호 가목에 해당하는 사람 또는 같은 호 다목의 규정에 따라 국토교통성장관이 같은 호 가목에 열거된 사람과 동등 이상의 능력을 가진 것으로 인정한 사람)으로서 해당 공사현장의 건설공사 시공에 관한 기술상의 관리를 맡는 사람(이하 "감리기술자"라 한다)을 배치하여야 한다.

3 공공성이 있는 시설·공작물 또는 다수인이 이용하는 시설·공작물에 관한 중요한 건설공사로서 정령으로 정하는 것에 대해서는 제1항 및 제2항의 규정에 따라 배치하여야 하는 주임기술자 또는 감리기술자는 공사현장마다 전임(專任)으로 배치하여야 한다. 다만, 다음 각 호에 열거된 주임기술자 또는 감리기술자에 대해서는 그러하지 아니하다.

－ 해당 건설공사가 다음 가목부터 다목까지에 열거된 요건에 모두 해당하는 경우의 주임기술자 또는 감리기술자

- イ. 해당 건설공사의 도급대금 액수가 정령으로 정하는 금액 미만일 것.
- ロ. 해당 건설공사의 공사현장 간 이동시간 또는 연락방법, 그 밖에 해당 공사현장의 시공체제 확보를 위하여 필요한 사항에 관하여 국토교통성령으로 정하는 요건에 적합할 것.
- ハ. 주임기술자 또는 감리기술자가 해당 건설공사의 공사현장 상황 확인, 그 밖에 해당 공사현장에 따른 제26조의4제1항에 규정된 직무를 정보통신기술을 이용하는 방법으로 수행하기 위하여 필요한 조치로서 국토교통성령으로 정하는 조치가 강구되어 있을 것.

二 해당 건설공사의 공사현장에 해당 감리기술자가 수행하여야 하는 제26조의4제1항에 규정된 직무를 보좌하는 사람으로서, 해당 건설공사와 관련하여 제15조제2호가목, 나목 또는 다목에 해당하는 사람에 준하는 사람으로 정령으로 정하는 사람을 전임으로 배치하는 경우의 감리기술자

4 제3항 단서의 규정은 같은 항 각 호의 건설공사의 공사현장 수가, 동일한 주임기술자 또는 감리기술자가 각 공사현장에 따른 제26조의4제1항에 규정된 직무를 수행하더라도 그 적절한 수행에 지장을 초래할 우려가 없는 것으로서 정령으로 정하는 수를 초과하는 경우에는 적용하지 아니한다.

5 제3항의 규정에 따라 전임으로 배치하여야 하는 감리기술자(같은 항 각 호에 규정된 감리기술자를 포함한다. 다음 항에서 같다)는 제27조의18제1항의 규정에 따른 감리기술자 자격증을 발급받은 사람으로서, 제26조의6부터 제26조의8까지의 규정에 따라 국토교통성장관의 등록을 받은 교육훈련을 이수한 사람 중에서 선임하여야 한다.

2. 무허가업자와의 하도급계약 (건설업법 제28조 제1항 제6호)

건설업법 제28조는 적정한 시공과 거래질서 확립을 위해 행정처분의 대상을 규정하고 있으며, 동조 제1항 제6호는 허가를 받지 않은 무허가업자에게 법정금액 이상의 공사를 하도급하는 행위를 엄격히 금지한다. 원칙적으로 일본 건설업법상 경미한 공사(건축 외 공사는 건당 500만 엔 미만, 건축일식공사는 건당 1500만 엔 미만 등)를 제외한 모든 건설업을 영위하려는 자는 장관이나 도도부현 지사의 허가를 받아야 한다. 공사를 도급받은 원도급자 또는 상위 하도급자는 자신이 발주하려는 하도급 공사의 규모가 경미한 수준을 초과하는 경우, 반드시 해당 업종의 유효한 건설업 허가를 보유한 업자를 선정해 계약을 체결해야 한다.

그럼에도 불구하고 비용절감이나 오랜 거래관계를 이유로 허가가 없는 영세업체나 개인사업자에게 기준금액 이상의 공사를 하도급내리는 위반행위가 끊이지 않는다. 법령에서 무허가업자와의 하도급계약을 제한하는 이유는 건설업 허가제도가 적정한 시공능력, 기술자 보유여부, 성실성 및 재무적 기초를 사전에 스크리닝하는 역할을 하기 때문이다. 검증되지 않은 무허가업자가 대규모 시공의 일부분을 담당하게 되면 전체 공사의 품질을 담보할 수 없고, 하도급대금 미지급이나 연쇄 부도 같은 시장 혼란이 야기될 수 있다. 따라서 법 제28조 제1항 제6호에 따라 무허가업자와 하도급계약을 체결한 상위건설사는 시정명령이나 영업정지 등의 불이익을 받게 된다.

일본 「건설업법」 (1949년 법률 제100호) (2025년 개정)

제28조(지시 및 영업의 정지) 국토교통성대신 또는 도도부현지사는 그 허가를 받은 건설업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 (생략) 해당 건설업자에 대하여 필요한 지시를 할 수 있다. 특정건설업자가 제41조제2항 또는 제3항의 규정에 따른 권고를 따르지 아니하는 경우로서 필요하다고 인정할 때에도 또한 같다.

- 一 건설업자가 건설공사를 적정하게 시공하지 아니하여 공중에게 위해를 끼쳤을 때 또는 위해를 끼칠 우려가 현저할 때.
- 二 건설업자가 도급계약과 관련하여 불성실한 행위를 하였을 때.
- 三 건설업자(건설업자가 법인인 경우에는 해당 법인 또는 그 임원 등) 또는 정령으로 정하는 사용인이 그 업무와 관련하여 다른 법령(입찰계약적정화법 및 이행확보법과 이 법령들에 기초한 명령은 제외한다)을 위반하여 건설업자로서 부적당하다고 인정될 때.
- 四 건설업자가 제22조제1항 혹은 제2항 또는 제26조의3제9항의 규정을 위반하였을 때.
- 五 제26조제1항 또는 제2항에 규정된 주임기술자 또는 감리기술자가 공사의 시공 관리에 대하여 현저히 부적당하고, 그 변경이 공익상 필요하다고 인정될 때.
- 六 건설업자가 제3조제1항의 규정을 위반하여 같은 항의 허가를 받지 아니하고 건설업을 영위하는 자와 하도급계약을 체결하였을 때.

- 七 건설업자가 특정건설업자 외의 건설업을 영위하는 자와 하도급대금의 액수가 제3조 제1항제2호의 정령으로 정하는 금액 이상이 되는 하도급계약을 체결하였을 때.
八 건설업자가 그 사정을 알면서, 제3항의 규정에 따라 영업정지를 명령받은 자 또는 제29조의4제1항의 규정에 따라 영업이 금지된 자와 해당 정지 또는 금지된 영업의 범위에 속하는 하도급계약을 체결하였을 때.

3. 무허가 영업 (건설업법 제3조 관련)

건설업법 제3조는 건설업을 영위하려는 자는 반드시 국토교통성 장관 또는 도도부현 지사의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 다만 일정금액 미만의 경미한 공사(건축일식공사 1,500만 엔 미만, 그외 :500만 엔 미만)에 대해서는 예외적으로 허가없이 영업할 수 있도록 허용한다. 문제는 허가를 받지 않은 상태에서 이 경미한 공사의 범위를 초과하는 대규모 공사를 도급받아 수행하는 무허가영업 행위가 자주 적발된다는 점이다. 분할계약을 통해 편법으로 건당 금액을 낮추어 신고하거나, 애초에 계약서 자체를 누락하여 단속을 피하려는 시도가 이에 해당한다.

건설업 허가는 해당 업체가 기술수준, 경영책임자의 경력, 재정적 건전성을 갖추었음을 행정기관이 보증하는 제도이다. 무허가 영업은 이러한 공적 규제를 전면으로 우회하여 시장의 건전한 경쟁체제를 무너뜨리는 행위이다. 소비자가 업체의 시공능력이나 자격여부를 명확히 알 수 없는 상태에서 계약이 이루어지므로, 사후 하자보수나 분쟁발생 시 대처가 어려워져 발주자의 피해로 직결된다. 건설업법 제3조를 위반하여 무허가로 영업을 지속한 자는 건설업법상 행정처분의 대상이 될 뿐만 아니라, 형사처벌(징역형 또는 벌금형)까지 부과될 수 있는 중대한 범죄행위로 다루어진다.

일본 「건설업법」 (1949년 법률 제100호) (2025년 개정)

제3조(건설업의 허가) 건설업을 영위하려는 자는 다음 각 호에 열거된 구분에 따라 이 장에서 정하는 바에 따라, 둘 이상의 도도부현 구역 내에 영업소(본점 또는 지점 혹은 정령으로 정하는 이에 준하는 것을 말한다. 이하 같다)를 설치하여 영업을 하려는 경우에는 국토교통성장관의 허가를, 하나의 도도부현 구역 내에만 영업소를 설치하여 영업을 하려는 경우에는 해당 영업소의 소재지를 관할하는 도도부현지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 정령으로 정하는 경미한 건설공사만을 도급받는 것을 영업으로 하는 자는 그러하지 아니하다.

- 一 건설업을 영위하려는 자로서 다음 호에 열거된 자 외의 자
- 二 건설업을 영위하려는 자로서 그 영업을 할 때, 그 자가 발주자로부터 직접 도급받는 1건의 건설공사에 대하여 그 공사의 전부 또는 일부를 하도급대금의 액수(그 공사에 따른 하도급계약이 둘 이상인 경우에는 하도급대금의 총액)가 정령으로 정하는 금액 이상이 되는 하도급계약을 체결하여 시공하려는 자

4. 계약서 미작성 (건설업법 제19조)

건설공사 분쟁을 예방하고 거래 당사자 간의 대등한 지위를 보장하기 위해 건설업법 제19조는 계약 체결 시 서면계약서 작성을 의무화하고 있다. 동조 제1항에 따르면 건설공사 도급계약의 당사자는 계약 체결 시 공사내용, 도급 대금의 금액, 지급시기 및 방법, 착공 및 준공 시기, 변경 시의 처리절차 등 법정 필수 기재사항을 명시한 서면을 작성하고 서로 서명 또는 기날인하여 교부해야 한다. 이는 원도급자와 하도급자 사이뿐만 아니라 발주자와 원도급자, 하도급자와 하위하도급자 사이의 모든 도급 계약에 예외없이 적용된다.

그러나 건설현장에서는 공사기간의 임박, 오랜 신뢰관계, 혹은 구두계약의 편리함을 핑계로 서면계약서를 작성하지 않은 채 공사를 우선 착수하는 관행이 상존한다. 계약서 미작성은 추후 공사대금 정산이나 추가 공사비용 청구, 하자담보 책임의 범위 등을 둘러싼 극심한 법적분쟁의 원인이 된다. 특히 상대적으로 지위가 취약한 하도급업체가 구두지시에 따라 추가 공사를 진행한 뒤 대금을 받지 못하는 등의 불공정거래 피해를 입기 쉽다. 허가행정청은 계약의 투명성을 확보하고 약자를 보호하기 위해 법 제19조 위반을 엄격히 단속하며, 서면계약을 누락한 업체에 대해 시정 처분을 내린다.

일본 「건설업법」 (1949년 법률 제100호) (2025년 개정)

제19조(건설공사 도급계약의 내용) 건설공사 도급계약의 당사자는 전조의 취지에 따라 계약을 체결할 때 다음 각 호의 사항을 서면에 적고, 서명 또는 기명날인하여 서로 교부하여야 한다.

- 一 공사내용
- 二 도급대금의 액수
- 三 공사 착수시기 및 공사 준공시기
- 四 공사를 시공하지 아니하는 날 또는 시간대를 정할 때에는 그 내용
- 五 도급대금의 전부 또는 일부의 선금금 지급 또는 기성부분(出来形部分)에 대한 대금지급을 정할 때에는 그 지급시기 및 방법
- 六 당사자 한쪽으로부터 설계변경 또는 공사 착수연기나 공사의 전부 또는 일부의 중지 요청이 있는 경우의 공사기간 변경, 도급대금 액수의 변경 또는 손해의 부담 및 그 금액의 산정방법에 관한 사항
- 七 천재지변 그 밖의 불가항력에 따른 공사기간의 변경 또는 손해의 부담 및 그 금액의 산정방법에 관한 사항
- 八 가격 등(「물가통제령」(1946년 칙령 제118호) 제2조에 규정된 가격 등을 말한다)의 변동 또는 변경에 따른 공사내용의 변경 또는 도급대금 액수의 변경 및 그 금액의 산정방법에 관한 사항
- 九 공사 시공으로 인하여 제3자가 손해를 입은 경우의 배상금 부담에 관한 사항
- 十 도급인(주문자)이 공사에 사용하는 자재를 제공하거나 건설기계 그 밖의 기계를 대여할 때에는 그 내용 및 방법에 관한 사항
- 十一 도급인(주문자)이 공사의 전부 또는 일부의 준공을 확인하기 위한 검사의 시기 및 방법과 인도 시기
- 十二 공사 준공 후 도급대금 지급 시기 및 방법

十三 工事の 목적물이 종류 또는 품질에 관하여 契約내용과 일치하지 아니하는 경우의 그 下を 担保하여야 할 責任(下担保責任) 또는 해당 責任의 이행에 關하여 强구 하여야 할 보증보험契約의 체결, 그 밖의 조치를 定할 때에는 그 내용
十四 各 당사자의 이행지체 그 밖의 채무불이행의 경우에 따른 지연이자, 위약금 그 밖의 손해배상액
十五 契約에 關한 분쟁의 해결방법
十六 그 밖에 국토교통성령으로 定하는 사항
2 下請契約의 당사자는 下請契約 内容 中 제1항 各 号의 사항에 해당하는 것을 변경할 때에는 그 변경내용을 서면에 적고, 서명 또는 기명날인하여 서로 교부하여야 한다.

5. 일괄하도급 (건설업법 제22조)

일괄하도급 행위는 건설업법 제22조에 의해 전면금지되어 있다. 동조 제1항은 건설업자가 도급받은 건설공사를 어떠한 이유로든 일괄하여 타인에게 하도급하는 것을 금지하며, 제2항은 하도급업자 입장에서 이를 일괄하여 수탁받는 행위 역시 금지한다. 일괄 하도급 여부를 판단하는 기준은 상위 계약자가 해당 공사의 시공에 실질적으로 관여했는지 여부이다. 시공계획의 수립, 공정관리, 품질관리, 안전관리 및 기술적 지도 등을 직접 수행하지 않고 공사의 전부 또는 대부분을 그대로 하위 계약자에 넘겨 시공하게 했다면 위반으로 판단한다.

이러한 행위는 중개 수수료(마진)만 챙기는 부실업체를 양산하여 실제 공사에 투입되는 비용을 감소시키고 결과적으로 부실시공을 초래한다. 또한 실제 시공을 담당하는 하도급 노동자의 근로조건이 악화되고 사고 발생 시 책임소재가 불분명해지는 사회적 폐단이 크다. 자사가 직접 도급받은 공사임에도 서류상으로만 관리하고 실질적인 관여를 전혀 하지 않은 채 하도급자에게 통째로 공사를 맡긴 정황이 확인되면, 법 제22조 위반으로 간주되어 영업정지 등 매우 강력한 행정처분을 받게 된다.

일본 「건설업법」 (1949년 법률 제100호) (2025년 개정)

제22조(일괄하도급의 금지) 건설사업자는 그가 도급받은 건설공사를 어떠한 방법으로든 일괄하여 타인에게 하도급하여서는 아니 된다.
2 건설업을 영위하는 자는 건설사업자가 도급받은 건설공사를 일괄하여 하도급받아서는 아니 된다.
3 제1항 및 제2항의 건설공사가 다수의 자가 이용하는 시설 또는 공작물에 관한 중요한 건설공사로서 정령으로 정하는 것 외의 건설공사인 경우, 해당 건설공사의 원도급자가 미리 발주자의 서면 승낙을 받은 때에는 이 규정들을 적용하지 아니한다.
4 발주자는 제3항에 따른 서면 승낙을 갈음하여, 정령으로 정하는 바에 따라 같은 항의 원도급자의 동의를 받아 전자정보처리조직을 이용하는 방법이나 그 밖의 정보통신기술을 이용하는 방법으로서 국토교통성령으로 정하는 바에 따라 같은 항의 승낙 취지를 통지할 수 있다. 이 경우 해당 발주자는 서면으로 승낙을 한 것으로 본다.

Ⅲ. 일본 건설업법 위반 시 처벌 수준

1. 기술자 미배치 (건설업법 제26조)

건설공사의 현장안전과 적정한 시공을 위해 기술자를 배치하지 않거나 자격 미달자를 배치한 행위는 건설업법상 엄중한 처벌 대상이 된다. 우선 행정처분의 관점에서 법 제28조 제1항 또는 제2항에 의거하여 허가행정청(국토교통성 장관 또는 도도부현 지사)으로부터 위반시정을 요구하는 지시처분을 받게 된다. 만약 이 지시처분을 이행하지 않거나 위반행위의 정황이 무거울 경우, 법 제28조 제3항 및 제5항에 따라 1년 이내의 기간을 정하여 영업정지처분이 내려질 수 있다. 나아가 이와 별개로 강력한 형사처벌이 병과될 수 있다. 건설업법 제52조에 따르면 공사현장에 주임기술자 또는 감리기술자를 적정하게 배치하지 않은 자에게는 법정형으로 100만 엔 이하의 벌금이 부과된다. 이는 단순히 행정적 과태료가 아닌 형사절차에 따른 정식 벌금형에 해당하므로 처벌 시 전과기록으로 남게 되며, 회사의 사회적 신용추락과 공공공사 입찰참가자격제한(지명정지) 등으로 이어져 기업경영에 치명적인 타격을 입힌다.

2. 무허가 업자와의 하도급 계약 (건설업법 제28조 제1항 제6호)

건설업 허가를 받지 않은 무허가업자에게 경미한 공사기준 금액을 초과하는 공사를 하도급주는 행위는 하도급계약 제한 위반에 해당한다. 본 위반 유형은 행정처분의 근거인 건설업법 제28조 제1항 제6호에 명시되어 있으며, 위반 시 행정청으로부터 시정을 명령하는 지시처분을 받거나 사안에 따라 1년 이내의 영업정지 처분을 받게 된다. 형사처벌의 경우 건설업법 내에서 가장 무거운 형량이 적용되는 유형 중 하나이다. 무허가 업자에게 법정금액 이상의 하도급 계약을 체결하여 영업을 지속한 원도급자(혹은 상위 하도급자)는 건설업법 제47조 제1항 제2호(또는 관련 제한 조항)에 의거하여 3년 이하의 징역 또는 300만 엔 이하의 벌금에 처해지며, 징역형과 벌금형이 동시에 부과될 수도 있다. 또한 법인에 대해서도 행위자 외에 수백만 엔 규모의 벌금형이 함께 부과되는 양벌규정이 적용되므로, 무허가 업체를 식별하지 못하고 하도급 계약을 준 종합건설사 등은 막대한 법적책임과 함께 건설업 허가자체가 취소될 수 있는 극단적인 경영 리스크에 직면하게 된다.

3. 무허가 영업 (건설업법 제3조)

건설업법 제3조의 명확한 허가 규정을 위반하고, 허가없이 경미한 범위를 넘어서는 건설공사를 도급받아 영업을 영위한 자는 법 질서의 근간을 흔드는 행위자로 취급된다. 이에 대한 처벌근거는 건설업법 제47조 제1항 제1호에 직접 규정되어 있다. 법령에 따른 처벌 형량은 3년 이하의 징역 또는 300만 엔 이하의 벌금이며, 사안이 불량한 경우 징역형과 벌금형이 병과된다. 행정적인 패널티 역시 최고수준으로 작동한다. 만약 기존에 다른 업종의 허가를 보유하고 있던 건설업자가 미허가 업종에서 무허가 영업을 하다가 적발되면 법 제29조에 의거하여 기존의 모든 건설업 허가가 박탈되는 허가취소 처분을 받게 된다. 허가가 취소되면 취소된 날로부터 5년간은 다시 건설업 허가를 신청할 수 없는 결격사유에 해당하게 되므로 사실상 시장에서 퇴출당하는 결과를 낳는다. 법령의 테두리를 벗어나 무허가로 대규모 계약을 체결하는 영업 행위는 단 한 번의 적발로도 기업의 생존을 끝내도록 법에 정해져 있다.

4. 계약서 미작성 (법 제19조 관련)

공사 착공 전 서면계약서를 교부하지 않는 계약서 미작성 행위는 계약체결 의무를 규정한 건설업법 제19조를 정면으로 위반하는 행위이다. 건설업법 제19조 위반 자체에 대해서는 즉각적으로 징역이나 벌금을 부과하는 직접적인 형사처벌 규정은 존재하지 않는다. 대신 철저한 행정처분 중심의 제재가 가해진다. 국토교통성이나 지자체 등의 허가행정청은 법 제28조 제1항에 근거하여 해당 건설업자에게 문서 작성을 명하는 서면 지시처분을 내린다. 만약 이 지시를 무시하고 계약서없이 공사를 계속 강행하거나, 구두 계약관행을 반복하여 개선의 여지가 없다고 판단될 경우 법 제28조 제3항에 의거하여 1년 이내의 영업정지 처분을 부과받게 된다. 일단 영업정지 처분이 내려진 상태에서 이를 위반하여 새로운 건설계약을 체결하거나 영업활동을 지속하게 된다면, 그때는 법 제47조가 적용되어 3년 이하의 징역 또는 300만 엔 이하의 벌금이라는 중대한 형사처벌을 받게되는 연쇄적 처벌구조를 지니고 있다.

5. 일괄하도급 (법 제22조)

도급받은 공사전체를 다른 업자에게 고스란히 넘기는 일괄하도급은 건설업법 제22조에 의해 엄격히 금지된다. 이에 대한 처벌은 형사처벌보다는 신속하고 강력한 행정처분을 통해 시공 시장에서 배제하는 방식을 취한다. 국

토교통성의 「건설업자 부정행위 등에 대한 감독처분 기준」에 따르면, 일괄하도급 금지 규정을 위반한 상위 계약자와 이를 수탁한 하위 계약자 모두 처벌 대상이 되며 위반이 확인될 경우 직상위 계약자뿐만 아니라, 상위 모든 계약자에게 15일 이상의 영업정지 처분을 부과하도록 지침이 정해져 있다. 만약 공공공사에서 일괄하도급을 저질렀거나 위반의 정황이 극히 불량하여 사회적 물의를 일으킨 경우, 법 제28조에 따라 지시나 정지없이 곧바로 건설업 허가취소 처분까지 내려질 수 있다. 비록 위반자체에 대한 직접적인 징역·벌금형의 형사 조항은 드물게 적용되나, 영업정지 기간 중 영업 행위를 하다가 적발되면 마찬가지로 법 제47조에 의하여 3년 이하의 징역 또는 300만 엔 이하의 벌금의 형사처벌이 내려진다.

6. 타 법령 위반 (법 제28조 제1항 제3호 해당)

건설업자가 영업 및 시공 과정에서 노동기준법, 산업안전보건법, 폐기물처리법, 건축기준법, 혹은 형법 등을 위반하여 형사처벌을 받은 경우, 허가행정청은 건설업법 제28조 제1항 제3호를 근거로 독자적인 행정 감독처분을 부과한다. 이 항목은 타 법령에 의해 이미 형벌(벌금형 이상)이 확정된 상태를 전제로 하므로, 형량 자체는 해당 위반법령(예: 산업안전보건법 위반 시 해당 법 정형)에 따라 사법기관에 의해 징역 또는 벌금으로 먼저 집행된다. 건설업법은 이 전과사실을 바탕으로 추가적인 페널티를 내린다. 행정청은 법 제28조에 따라 최소 지시처분에서 최대 1년 이내의 영업정지를 명할 수 있다. 특히 중대한 과실로 현장 사망사고를 내어 형법상 업무상과실치사상죄나 안전법령 위반으로 징역형(집행유예 포함)을 선고받거나 금고 이상의 형이 확정되는 경우, 이는 건설업법 제8조가 정한 결격사유에 전면 해당하게 된다. 이에 따라 법 제29조에 의거하여 예외 없이 건설업 허가취소 처분이 강제 집행되며, 향후 5년간 재허가가 금지되므로 법인과 경영진의 타 법령 위반은 기업 소멸로 직결되는 중죄의 근거가 된다.

IV. 결론 및 시사점

일본의 건설업법은 건설시장의 자유로운 계약 환경을 보장하는 동시에, 실제 시공의 책임성과 투명성을 확보하기 위해 엄격한 규제 체계를 작동시키고 있다. 국토교통성이 집중 단속하는 6가지 주요 위반 항목은 단순히 형식적인

행정절차를 넘어 부실시공과 안전사고 등 시장의 치명적인 리스크를 차단하는 핵심 보루 역할을 수행한다.

결론적으로 일본 건설업 관리체계에서 가장 핵심이 되는 포인트는 철저한 기술자 배치를 통한 시공 책임의 확보이다. 현장에 정당한 자격을 갖춘 주임 기술자나 감리기술자를 전임으로 상주시키는 것은 시공관리와 작업자 안전을 위한 최소한의 의무이다. 기술자 미배치나 무자격자 배치는 현장의 품질저하와 안전위험으로 직결되기 때문에 행정청은 이를 매우 엄중하게 다스리며, 위반 시 강력한 행정처분과 형사처벌을 병과하고 있다.

또 다른 핵심 포인트는 시장 진입의 최소 허들인 무허가 영업에 대해 대단히 민감하게 반응한다는 사실이다. 특히 법령상 건설업 허가가 면제되는 범위는 500만 엔 미만의 경미한 공사로 극히 제한되어 있다. 일본 당국은 이러한 무허가업자가 법적 허용범위를 벗어나 공사를 수주하거나, 개별허가가 요구되는 공사를 해당 허가를 보유하지 않은 업자가 불법으로 수행하는 경우를 차단하는 데 역량을 집중하고 있다. 편법 구두계약을 통해 규제를 우회하려는 시도에 철퇴를 가하는 이유 역시 무허가 영업으로 인한 소비자 및 발주자의 피해를 원천 차단하기 위함이다. 무허가 영업이 적발될 경우 단 한 번의 위반만으로도 기존의 모든 건설업 허가가 박탈되는 허가취소 처분이 내려지며, 5년간 시장 재진입이 금지되는 등 기업에 소멸에 가까운 치명적인 경제적 패널티를 부여한다.

이처럼 일본의 건설업 제도는 계약 과정에서의 서면작성과 경미한 공사 범위를 넘어선 무허가 영업의 차단, 그리고 일괄하도급 금지와 같은 실질적 관여의 증명(기술자 배치)을 통해 현장의 안전과 투명성을 확보하는 방식을 취한다. 결국 기술자의 적절한 배치와 철저한 허가 기준의 준수는 일본 건설시장에서 기업이 생존하고 지속 가능한 준법경영을 실현하기 위해 타협할 수 없는 절대적인 필수요건이라 할 수 있다.

참고문헌

1. 2026.4 국토교통省, 「建設業法違反事例について」, https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/const/tochi_fudousan_kensetsugyo_const_fr1_000001_00085.html
2. 2025.12 建設業法(昭和二十四年法律第百号), <https://laws.e-gov.go.jp/law/324AC0000000100>
3. 2026.5 국토교통省, 「ネガティブ情報等検索サイトホーム」, <https://www.mlit.go.jp/nega-inf/cgi-bin/search.cgi>
4. 2026.1 국토교통省, 「建設業者の不正行為等に対する監督処分の基準」, 令和8年1月28日国不建第172号

미국 건설업의 하도급 구조 및 시사점

이호일 대한건설정책연구원 부연구위원
(lhi0904@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 미국 건설업의 하도급 규율 체계
- III. 미국 건설산업 불법하도급의 처벌규정
- IV. 결론 및 시사점

4

■ 국문요약 ■

미국 건설시장에서 불법하도급 규율 체계는 하도급 차수(Tier)를 행정명령으로 직접 제한하는 우리나라의 방식과 근본적으로 다르다. 미국은 계약·보증·조달 규정이 유기적으로 결합된 구조를 통해 N차 하도급이 시장에서 경제적으로 비합리적인 선택이 되도록 유도하고 있다.

구체적으로 밀러법(Miller Act)은 납부 보증에 기한 직접 청구권을 1·2차 하도급 자에게만 인정함으로써 3차 이하 하도급자를 법적 보호망 밖에 두어 시장 스스로 무분별한 N차 하도급을 억제하도록 유도한다. 조건연동조항(Pay-if-Paid Clause)은 대금 미수령 리스크를 하도급 단계가 깊어질수록 연쇄적으로 전가하여 계약 구조 자체가 N차 하도급의 억제 기제로 작동하게 한다. 연방조달규정(FAR)의 자체수행의무(Self-performance)는 원도급자가 계약의 일정 비율을 직접 수행 하도록 강제하여 브로커형 원도급 행태를 구조적으로 차단한다.

이러한 미국의 불법하도급 규율 방식은 시장의 자율적 조정 기능을 존중하면서도 규제의 실효성을 확보한다는 점에서 우리나라의 건설 하도급 제도 개선 논의에 유의미한 시사점을 제공한다.

주제어 : 불법하도급, 밀러법, 연방조달규정, 공공조달

I. 서론

미국 공공조달 및 건설시장 체계에서 불법하도급은 하도급 단계의 차수(Tier) 자체를 법으로 규제하는 한국의 방식과 근본적으로 다르다. 미국 건설시장은 원도급자와 다단계 하도급자가 유기적으로 연결된 복잡한 계약 구조를 특징으로 하며, 정부가 전면에서 나서서 하도급 차수를 인위적이고 행정적으로 제한하지 않는다. 대신 계약 당사자 간의 위험 분배 구조, 보증 한도의 물리적 제약, 그리고 연방조달 규정상의 자체수행의무를 통해 무분별한 N차 하도급이 시장에서 자연스럽게 억제되도록 설계되어 있다.

미국 정부가 이러한 불법하도급 행위를 엄격히 규제하는 이유는 다단계 하도급 자체를 악으로 규정해서가 아니다. 이는 연방 재정이 투입되는 정책적 공익 목적을 왜곡하고 정부 계약의 신뢰성을 저해하는 ‘조달 사기(Procurement Fraud)’로 간주하기 때문이다.

미국 건설시장에서 불법하도급은 연방 및 주(州) 법령에서 다양한 형태로 정의되지만, 공통적으로 다음과 같은 세 가지 경우가 핵심 유형으로 다루어진다. 첫째, 발주자의 사전 승인 없이 계약상 급부를 제3자에게 이전하는 행위, 둘째, 면허 없는 업체에게 공사를 맡기는 행위, 셋째, 연방조달계약상 자체수행(Self-performance) 비율을 위반하는 행위 등 핵심 유형이 있다. 특히, 연방 공공공사에서는 발주청의 서면 승인 없이 계약의 상당 부분을 하도급하는 행위 자체가 계약 위반을 넘어 형사처벌의 대상이 될 수 있다.

II. 미국 건설업의 하도급 규율 체계

1. 밀러법(The Miller Act)과 리틀 밀러법(The Little Miller Act)

미국 연방 공공공사의 하도급 구조를 규율하는 가장 근본적인 법제는 1935년 제정된 밀러법(Miller Act, U.S.C. § 3131-3134)이다. 이 법은 연방정부 건설 프로젝트에서 노동력이나 자재를 제공하고도 대금을 받지 못한 하도급업자와 자재 공급업자를 보호하기 위해 만들어진 연방 법률이다.

이 법은 연방정부 발주공사로서 계약금액이 15만 달러를 초과하는 경우, 원도급자로 하여금 두 가지 보증을 의무적으로 제출하도록 강제한다. 첫째는 이행보증(Performance Bond)으로, 원도급자가 계약을 완수하지 못할 때 보증기관이 이를 대신 이행하거나 발주청에 손해를 배상하도록 담보하는 장

치이다. 둘째는 납부보증(Payment Bond)으로, 원도급사가 대금을 지급하지 못할 때 하도급자와 자재 공급자가 보증기관에 직접 대금을 청구할 수 있도록 보호하는 장치이다.

밀리법 납부보증 제도의 핵심은 청구권의 범위를 하도급 단계에 따라 엄격히 제한한다는 점이다. 미국 연방조달청(GSA) 자료에 따르면, 납부보증에 기한 직접 청구권은 원도급사와 직접 계약한 1차 하도급자(First-tier)와 1차 하도급사와 계약한 2차 하도급자(Second-tier)에게만 인정된다. 즉, 3차 이하의 하도급자는 밀리법상의 납부보증을 통해 보증기관이나 원도급사에게 직접 대금을 청구할 수 없다. 이는 법률이 하도급 차수 자체를 직접 금지하는 것은 아니지만, 사실상 3차 이하 하도급자를 법적 보호망 밖에 두는 결과를 가져온다.

이러한 구조는 시장에서 강력한 자율적 억제력으로 작용한다. 3차 하도급자는 대금을 받지 못하더라도 밀리법의 보호를 받지 못한 채 리스크가 큰 민사소송에만 의존해야 한다. 이처럼 대금 미수령 리스크가 감당하기 어려울 정도로 커지기 때문에, 하도급 계약 체결 자체를 꺼리게 되거나 협상력이 크게 약화된다. 결과적으로 밀리법은 행정적 규제가 아닌 ‘보증의 법적 한계선’을 통해 N차 하도급이 경제적으로 비합리적인 선택이 되도록 유도하는 것이다.

한편, 주(州) 정부가 발주하는 공사에는 각 주가 밀리법을 모델로 삼아 독자적으로 제정한 ‘리틀 밀러법(Little Miller Act)’이 적용된다. 세부 요건은 주마다 조금씩 다르지만 이행·납부보증 의무화, 직접 청구권의 단계적 제한이라는 기본 원리는 연방법과 같다. 캘리포니아, 텍사스, 플로리다 등 주요 주들은 리틀 밀러법을 통해 하도급 관계를 촘촘히 규율하고 있으며, 일부 주에서는 연방법보다 더 낮은 금액 기준을 적용하거나 청구 단계를 더욱 엄격하게 제한하기도 한다.

결과적으로 밀리법과 리틀 밀러법으로 대변되는 보증 체계는, 미국 건설시장에서 무분별한 하도급 차수 확대를 법적 인센티브 구조로 억제하는 첫 번째 보호장벽 역할을 하고 있다.

미국 연방법 (40 U.S.C. § 3133. 노동력과 자재를 제공한 자의 권리)

(2) Person having direct contractual relationship with a subcontractor. —

“A person having a direct contractual relationship with a subcontractor but no contractual relationship, express or implied, with the contractor furnishing the payment bond may bring a civil action on the payment bond on giving written notice to the contractor within 90 days from the date on which the person did

or performed the last of the labor or furnished or supplied the last of the material for which the claim is made.”

제2조(하도급자와 직접적인 계약 관계가 있는 자)

하도급자와는 직접적인 계약 관계가 있으나, 대금지급보증을 제공한 원도급사와는 명시적든 묵시적든 아무런 계약 관계가 없는 자는 청구 대상이 되는 마지막 노동을 수행하거나 자재를 공급한 날로부터 90일 이내에 원도급사에게 서면 고지를 보냄으로써 대금지급보증에 대한 민사 소송을 제기할 수 있다.

미국 연방조달청 밀러법 해설집 (The Miller Act, 2009)

“First tier subcontractors and suppliers may bring a civil action in U.S. District Court for the amount unpaid at the time the action is brought on the payment bond provided by the prime contractor.”

* 1차 하도급자와 공급상은 원도급사가 제공한 대금지급보증에 대해 소송 제기 시점의 미지급 금액에 대하여 연방지방법원에 민사 소송을 제기할 수 있다.

“When a civil action is filed by first tier subcontractors in U.S. District Court for the amount owed them, their second tier subcontractors and the second tier subcontractor’s suppliers may also bring a civil action for the amount owed them on the payment bond provided by the prime contractor.”

* 1차 하도급자가 청구 금액에 대해 연방지방법원에 민사 소송을 제기할 때, 그들의 2차 하도급자와 2차 하도급자의 공급상 역시 원도급사가 제공한 대금지급보증에 대해 민사 소송을 제기할 수 있다.

자료: * U.S. General Services Administration(2026), “The Miller Act – How payment bonds protect subcontractors and suppliers”

* 미국 연방법률 40 U.S.C. § 3131. - § 3134.

2. 조건연동조항(Pay-if-Paid & Pay-when-Paid Clause)

미국 건설계약에서 널리 활용되는 조건연동조항은 상위 계약자가 발주자로부터 대금을 수령한 경우에 한하여 하위 계약자에게 대금을 지급하도록 설계된 장치이다. 이 조항은 크게 두 가지 형태로 나뉜다. 이 중 ‘지급 조건부 조항(Pay-if-Paid Clause)’은 발주자가 원도급자에게 대금을 지급하지 않으면, 원도급자 역시 하도급자에게 지급할 의무가 없다는 내용을 규정하는 것으로, 하도급자에게 대금 미수령의 리스크를 전가하는 가장 강력한 형태의 조항이다. 반면, ‘지급 시기 연동 조항(Pay-when-Paid Clause)’은 발주자로부터의 수령을 단순한 지급 시기의 기준으로 보아, 발주자의 미지급 상태가 지속되더라도 일정 기간이 지나면 원도급자가 최종적인 지급 의무를 부담된다.

여기에서 주목할 점은 이러한 조건연동조항이 원도급자에서 1차 하도급자로, 다시 1차에서 2차 하도급자로 대금 리스크를 연쇄적으로 전가하는 구조를 형

성한다는 사실이다. 하도급 단계가 깊어질수록 리스크를 부담하는 당사자는 최종 발주자로부터 멀어지며, 그만큼 대금을 회수하지 못할 가능성은 기하급수적으로 높아진다. 이러한 리스크 연쇄 구조는 하위 단계의 업체들이 계약 참여를 경제적으로 꺼리게 만들어, 하도급 차수의 자연스러운 한계를 형성하는 계기가 된다. 이에 더해 단계가 깊어질수록 계약 변경, 지연 보상, 클레임 통지 같은 복잡한 행정 절차를 적시에 준수하기 어려워지므로 권리 상실의 위험도 함께 커진다. 결과적으로 조건연동조항은 법률적 강제가 아닌 계약 구조 자체의 위험 분배 체계를 통해 과도한 N차 하도급을 억제하는 기제로 작용하고 있다.

3. 연방조달규정(FAR) 상의 자체수행의무(Self-performance)

연방조달규정(Federal Acquisition Regulation, FAR)은 연방정부의 물품·서비스·건설 조달 전반을 규율하는 통합 규정으로, 공공공사에서의 자체수행 의무(Self-performance) 의무를 명시적으로 규정하고 있다.

연방조달규정(FAR 52.236-1) 등에 따르면, 원도급자는 계약상 작업의 일정 비율을 반드시 자신의 인력과 장비로 직접 수행해야 한다. 이를 초과하여 하도급을 주려면 발주청의 사전 서면 승인을 받아야 한다. 이때 승인 기준은 단순한 형식적 절차가 아니며, 하도급자의 시공 능력, 면허, 재정 건전성 등을 종합적으로 심사하는 실질적인 검토 과정을 거친다.

특히 소규모 기업 우대 프로그램(Small Business Program)이 적용되는 계약에서는 더욱 엄격한 기준이 적용된다. 연방조달규정(FAR 52.219-14)에 따라 소규모 기업 자격으로 낙찰된 원도급자는 일반 건설의 경우 최소 15% 이상, 전문 건설의 경우 25% 이상을 자체 수행해야 한다. 이 요건을 충족하지 못하면 계약 해지, 금전적 제재, 향후 입찰 자격 제한 등의 강력한 불이익을 받게 된다. 이러한 자체수행 의무는 원도급자가 전체 계약을 단순히 쪼개어 배분만 하는 브로커 역할에 그치는 것을 구조적으로 방지하며, 핵심 공종을 직접 책임지도록 강제한다.

또한 연방조달규정(FAR 44.2, Consent to Subcontracts)은 원도급자가 하도급자를 선정할 때 발주청의 동의를 받도록 규정하고 있다. 계약 유형과 금액에 따라 구체적인 요건은 다르지만, 고정가격계약(FFP)조차 일정 금액 이상의 하도급을 줄 때는 사전 동의가 필수적이다. 발주청은 이 과정에서 하도급 구조의 적정성, 예정 가격의 합리성, 재하도급 여부 등을 종합적으로 검

토하여 하도급 체계가 과도하게 세분화되는 것을 사전에 차단한다.

결론적으로 앞서 살펴본 밀러법, 조건연동조항과 더불어 연방조달규정의 자체수행 의무는 개별적으로 상이한 목적을 가진 듯 보이지만 하나의 유기적인 체계를 이룬다. 이 제도들은 하도급 단계가 무분별하게 길어질수록 계약 당사자들이 부담해야 할 경제적 위험과 행정적 의무가 기하급수적으로 증가하도록 설계되어 있다. 법으로 차수를 직접 금지하지 않더라도, 시장 참여자들이 스스로 N차 하도급을 포기하게 만드는 공통된 억제 기제로 작동하는 것이다.

미국 연방조달규정 (FAR 52.236-1 계약상 상대자의 작업 수행)

"The Contractor shall perform on the site, and with its own organization, work equivalent to at least [] percent of the total amount of work to be performed under the contract. This percentage may be reduced by a supplemental agreement to this contract if, during performing the work, the Contractor requests a reduction and the Contracting Officer determines that the reduction would be to the advantage of the Government."

* 계약상대자(원도급자)는 본 계약에 따라 수행될 총 작업량의 최소 []%에 해당하는 작업을 자신의 조직(자체 인력 및 장비)을 통하여 현장에서 직접 수행하여야 한다. 공사 수행 중 계약상대자가 감축을 요청하고, 계약담당관이 그러한 감축이 정부에 유리하다고 판단하는 경우, 본 계약에 대한 보충 협정(변경 계약)을 통해 이 비율을 감축(하도급 범위를 확대)할 수 있다.

미국 연방조달규정 (FAR 52.219-14(e) 하도급의 제한)

(e)(3) "General construction, it will not pay more than 85 percent of the amount paid by the Government for contract performance, excluding the cost of materials, to subcontractors that are not similarly situated entities. Any work that a similarly situated entity further subcontracts will count towards the prime contractor's 85 percent subcontract amount that cannot be exceeded."

* 일반 건설의 경우, 자재비를 제외하고 계약 이행을 위해 정부로부터 지급받은 금액의 85%를 초과하는 금액을 유사 자격자가 아닌 하도급업자에게 지급할 수 없다. 유사 자격자가 추가로 재하도급을 주는 모든 작업은 원도급자가 초과할 수 없는 85%의 하도급 한도 금액에 산입된다.

(e)(4) "Construction by special trade contractors, it will not pay more than 75 percent of the amount paid by the Government for contract performance, excluding the cost of materials, to subcontractors that are not similarly situated entities. Any work that a similarly situated entity further subcontracts will count towards the prime contractor's 75 percent subcontract amount that cannot be exceeded."

* 전문 건설업자에 의한 시공의 경우, 자재비를 제외하고 계약 이행을 위해 정부로부터 지급받은 금액의 75%를 초과하는 금액을 유사자격자가 아닌 하도급업자에게 지급할 수 없다. 유사 자격자가 추가로 재하도급을 주는 모든 작업은 원도급자가 초과할 수 없는 75%의 하도급 한도 금액에 산입된다.

III. 미국 건설산업 불법하도급의 처벌규정

1. 미국 건설산업 불법하도급 개요

미국 건설시장에서 불법하도급은 단순한 계약 불이행을 넘어 공정 경쟁을 저해하고, 공사 품질과 건설 현장의 안전을 위협하는 중대한 위법 행위로 간주된다. 연방 및 주정부 법령은 불법하도급을 엄격하고 다양한 형태로 정의하고 있으며, 위반 시 강력한 법적·행정적·재정적 제재를 부과한다.

미국 정부가 불법하도급을 규율하는 방식은 한국과 같이 하도급 차수를 법령으로 직접 제한하거나 행정명령으로 허용 단계를 규정하는 방식을 채택하지 않는다. 대신 미국은 계약법, 보증 제도, 조달 규정 등이 유기적으로 결합된 체계를 통해, 무분별한 하도급이 시장에서 경제적으로 불리한 선택이 되도록 유도한다.

이러한 규율발주자의 사전 승인 없이 계약상 급부를 제3자에게 임의로 넘기는 행위로, 연방조달규정(FAR)이 규율하는 핵심 위반 유형이다. 둘째는 면허가 없는 업체에게 공사를 맡기는 행위로, 각 주의 건설업 면허법에 따라 엄격한 행정처분과 형사 제재를 받게 된다. 셋째는 연방조달계약 상 자체수행(Self-performance) 비율을 위반하는 행위로, 중소기업청(SBA) 규정 및 연방조달규정(FAR)이 제시한 직접 시공 의무를 충족하지 못하는 경우 입찰배제는 물론 형사 기소까지 병행될 수 있다.

이 세 가지 유형의 불법하도급에 대한 제재는 민사적 손해배상, 행정적 입찰 참가 자격 제한, 형사적 징역 및 벌금이 중첩되어 강력하게 적용된다. 특히 허위청구법(False Claims Act)에 따른 3배의 징벌적 손해배상 구조와 공익제보자(Qui Tam) 제도는 민간 차원의 자발적인 감시를 유도하여 규제의 실효성을 촘촘하게 뒷받침한다.

2. 발주자 사전승인 없이 계약상 급부를 제3자에게 이전하는 행위의 처벌

미국 연방 공공공사에서 원도급자는 발주청의 사전 서면 승인 없이 계약상 의무의 전부 또는 상당 부분을 제3자에게 이전할 수 없다. 이 원칙은 연방조달규정(FAR 44.2) 및 개별 계약서에 명시되는 하도급 동의 조항에 근거한다. 발주청이 원도급자의 하도급 계획을 사전에 심사하는 이유는 하도급자의 기술적 역량과 재정 건전성을 확인하여, 계약의 핵심 공정이 발주청이 의도한 방식대로 안전하게 이행되는지 검증하기 위함이다.

만약 이 요건을 위반하면 채무불이행으로 처리되어 발주청이 계약을 즉시 해지할 수 있다. 계약이 해지되면 원도급자는 이미 선지급된 금액을 반환해야 할 뿐만 아니라, 대체 시공사 선정 등으로 추가 완공 비용이 발생할 경우 그 차액까지 발주청에 배상해야 한다. 또한 이행보증이 설정되어 있다면 보증기관이 이를 대위하여 완공 의무를 부담한 뒤, 원도급자에게 강력한 구상권을 행사한다. 이 과정에서 원도급자가 부담해야 하는 금전적 손해는 계약 금액 전체를 넘어서기도 한다.

이와 함께 강력한 행정적 제재도 뒤따른다. 연방정부법(48 C.F.R. Part 9)에 따라 계약 조건을 중대하게 위반한 것으로 인정되면, 해당 시공사는 최장 3년간 연방조달 입찰 자격을 박탈당한다. 이러한 조달 배제 조치는 특정 부처에만 국한되지 않고 모든 연방기관에 일괄 적용되므로, 연방 공공공사를 주력으로 하는 건설업체에게는 사실상 시장 퇴출을 의미한다.

나아가 발주청의 승인 없이 하도급을 준 상태에서 이 사실을 은폐하거나 기성금을 허위로 청구했다면 허위청구법(False Claims Act)이 적용된다. 이 경우 실손해액의 최대 3배에 달하는 징벌적 손해배상과 함께, 청구 건당 수만 달러에 이르는 민사 벌금이 중첩 부과되어 파산에 이르는 치명적인 타격을 입게 된다.

3. 무면허 업체에게 공사를 맡기는 행위의 처벌

미국 건설업 면허 제도는 연방이 아닌 주(州) 차원에서 철저하게 관리하고 있다. 대부분의 주는 시공자가 주 면허위원회에 등록된 유효한 면허를 보유하고 있어야만 공사를 수행하거나 하도급을 받을 수 있도록 법으로 규정하고 있다. 따라서 면허가 없는 업체에게 공사를 맡기는 행위는 발주자와 원도급자 모두에게 막대한 법적 책임을 지우는 중대한 위법 행위이며, 이에 대한 제재는 민사, 행정, 형사를 아우르며 강력하게 집행된다.

민사적 측면에서 무면허 시공자와 체결한 하도급 계약은 다수의 주에서 원칙적으로 무효이자 불법 계약으로 간주한다. 대표적으로 캘리포니아주 법률(California BPC § 7031)에 따르면, 무면허 업체에 공사대금을 지급했다라고 발주자나 원도급자는 그 공사대금 전액을 다시 돌려달라고 청구할 수 있다. 즉, 원도급자가 무면허 하도급자에게 이미 돈을 주었다라고 법적으로 보호받지 못해 대금을 통째로 날릴 위험이 있는 것이다. 미국의 다른 주요 주들 역시 유사한 규정을 두고 있으며, 무면허 하도급자의 시공 하자로 손해가 발

생하면 원도급자가 연대하여 모든 배상 책임을 지도록 구조화하고 있다.

형사적 측면과 결합된 조달 제재도 엄격하다. 연방 공공공사에서 무면허 하도급자가 투입된 사실이 발각되고, 원도급자가 해당 업체의 면허 보유 여부를 제대로 확인하지 않은 채 허위로 보고했다면 허위청구법(False Claims Act)이 적용되어 민형사상 처벌을 동시에 받게 된다. 주법 차원에서의 처벌 강도도 높다. 캘리포니아의 경우 무면허 건설업 행위를 최초 위반했을 때 최장 6개월 이하의 징역이나 5,000달러 이하의 벌금형에 처하며, 재범이거나 소비자 피해를 유발한 경우에는 최장 1년 이하의 징역이나 10,000달러(또는 계약 총액의 20% 중 더 큰 금액) 이하의 벌금을 부과하는 중범죄로 엄벌한다.

또한 안전판 역할을 하는 보증과 보험 체계 역시 무면허 시공 앞에서는 무용지물이 된다. 무면허 하도급자가 수행한 공사 구간에서 하자가 발생하거나 안전사고가 터지면, 해당 부분에 대한 이행보증(Performance Bond)과 배상책임보험의 보상이 전면 거부될 수 있다. 보증기관과 보험사는 면허 요건 위반을 계약 파기 사유로 처리하기 때문이다. 결과적으로 원도급자는 하자 보수 비용과 제3자 손해배상금 전액을 고스란히 자비로 부담해야 하는 치명적인 재정적 위기에 직면하게 된다.

캘리포니아주 비즈니스 및 전문직 법률 (B.P.C. § 7031)

(b) Except as provided in subdivision (e), a person who utilizes the services of an unlicensed contractor may bring an action in any court of competent jurisdiction in this state to recover all compensation paid to the unlicensed contractor for performance of any act or contract.

* (b) (e)항에 규정된 경우를 제외하고, 무면허 계약자의 서비스를 이용하는 사람은 이 주의 관할권을 가진 법원에 소송을 제기하여 무면허 계약자가 행위 또는 계약 이행을 위해 지불한 모든 보상을 회수할 수 있다.

캘리포니아주 비즈니스 및 전문직 법률 (B.P.C. § 7028)

(b) A first conviction for the offense described in this section is punishable by a fine not exceeding five thousand dollars (\$5,000) or by imprisonment in a county jail not exceeding six months, or by both that fine and imprisonment.

* (b) 이 절에 기술된 범죄에 대한 첫 번째 유죄 판결은 5천 달러(5,000달러)를 초과하지 않는 벌금 또는 6개월을 초과하지 않는 카운티 구치소 구금, 또는 벌금과 구금의 양으로 처벌된다.

(d) A third or subsequent conviction for the offense described in this section is punishable by a fine of not less than five thousand dollars (\$5,000) nor more than the greater amount of ten thousand dollars (\$10,000) or 20 percent of the contract price, or 20 percent of the aggregate payments made to, or at the direction of, the unlicensed person, and by imprisonment in a county jail for not more than one year or less than 90 days. The penalty provided by this subdivision is cumulative to the penalties available under all other laws of this state.

* (d) 본 조항에 명시된 위반 행위로 세 번째 또는 그 이후의 유죄 판결을 받은 자는 5,000 달러 이상 10,000달러 이하(단, 10,000달러 또는 계약 가격의 20%, 또는 무면허자에게 지급되었거나 무면허자의 지시에 따라 지급된 총액의 20% 중 더 큰 금액)의 벌금과 90 일 이상 1년 이하의 구금형에 처한다. 본 항에 규정된 처벌은 이 주의 다른 모든 법률에 따라 부과될 수 있는 처벌에 합산된다.

4. 연방조달계약상 자체수행비율을 위반한 행위의 처벌

미국 연방조달규정(FAR) 및 중소기업청(SBA) 규정은 연방 공공공사를 수주한 시공자에게 계약 이행의 일정 비율을 반드시 자신의 인력과 장비, 시설로 직접 시공하도록 의무화하고 있다. 이 제도의 취지는 브로커형 원도급사가 공사를 낙찰받은 뒤, 실질적인 시공은 전부 하도급에 넘기고 중간에서 관리 수수료만 챙기는 왜곡된 행태를 차단하는 데 있다. 특히 소규모 기업 우대 조달계약에서는 이 요건이 더욱 엄격하다. 연방조달규정(FAR 52.219-14)에 따라 소규모 기업 자격으로 낙찰된 원도급자는 일반 건설의 경우 최소 15% 이상, 전문 건설의 경우 25% 이상을 반드시 자체 수행해야 한다.

만약 이 자체수행 비율을 위반하면 강력한 민사적 제재가 가해진다. 발주청은 원도급사가 의무를 이행하지 않은 사실을 확인한 즉시 채무불이행으로 계약을 해지할 수 있다. 이때 이미 진행된 공사에 대해서도 정산을 거부하거나, 대체 시공사 선정 등으로 늘어난 추가 완공 비용을 원도급사에게 고스란히 부담시킨다. 이행보증이 설정된 공사라면 보증기관이 잔여 공사를 대위 완수한 뒤, 원도급자에게 구상권을 청구하여 전체 비용을 강제 회수한다.

행정적 제재 역시 치명적이다. 중소기업청(SBA)은 자체수행 비율 위반을 ‘소규모 기업 요건의 허위 표시’로 판단하여 해당 기업을 소규모 기업 우대 조달 프로그램에서 영구 배제할 수 있다. 이에 더해 계약 조건의 중대한 위반으로 인정될 경우, 최장 3년간 모든 연방기관의 조달 입찰 참여가 전면 금지되는 정지 및 배제 조치를 받게 된다.

가장 수위가 높은 형사적 제재는 자체수행 비율 위반이 발주청을 속이려는 허위 진술이나 사기적 의도를 수반했을 때 발생한다. 이때는 정부 재정을 편취한 행위로 간주하여 허위청구법(False Claims Act) 위반이 성립한다. 이 경우 정부가 입은 실손해액의 최대 3배를 물어내야 하는 징벌적 손해배상이 청구될 뿐만 아니라, 형법상 연방 조달 사기죄가 적용되어 최장 20년의 징역형을 선고받을 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

미국 건설시장의 불법하도급 규율 체계는 한국식의 행정적 차수 제한과는 근본적으로 다른 접근법을 취하고 있다. 미국은 하도급의 단계(Tier) 자체를 법령으로 직접 금지하는 대신, 계약·보증·조달 규정이 유기적으로 맞물린 구조를 통해 N차 하도급이 시장에서 경제적으로 비합리적인 선택이 되도록 설계하고 있다.

이러한 규율 체계의 핵심은 세 가지 제도적 장치가 유기적으로 작동한다는 점이다. 첫째, 밀러법(Miller Act)과 각 주(州)의 리틀 밀러법(Little Miller Act)은 납부보증에 기한 직접청구권을 1·2차 하도급에게만 인정함으로써, 3차 이하의 하도급자는 법적 보호망 밖에 놓이게 된다. 이는 법률이 특정 단계를 명시적으로 금지하는 방식이 아니라, 보증의 한계선을 통해 시장 참여자 스스로 N차 하도급 계약 체결을 꺼리도록 유도하는 자율 억제 메커니즘이다.

둘째, 조건연동조항(Pay-if-Paid, Pay-when-Paid Clause)은 대금 미수령의 리스크를 하도급 단계가 깊어질수록 연쇄적으로 전가하는 구조를 형성한다. 하도급 차수가 늘어날수록 계약 당사자는 발주자로부터 멀어지고 대금 회수 가능성은 낮아지며, 계약변경·클레임 통지 등 절차적 권리 상실의 위험도 함께 커진다. 즉, 계약 구조 자체가 과도한 N차 하도급에 대한 강력한 억제 기제로 작동한다.

셋째, 연방조달규정(FAR)의 자체수행의무(Self-Performance)는 원도급자가 계약의 일정 비율을 자신의 인력과 장비로 직접 수행하도록 강제한다. 이를 통해 브로커형 원도급자가 공사 전체를 하도급에 전가하는 행태를 구조적으로 차단한다. 특히 소규모 기업 우대 조달계약에서는 일반건설 15%, 전문건설 25% 이상의 자체수행 비율이 엄격히 요구되며, 이를 위반할 경우 계약해지, 조달 배제, 허위청구법상 3배 징벌배상 등이 중첩 적용된다.

결국 미국 건설시장의 불법하도급 규율 체계가 주는 핵심적인 시사점은 N차 하도급의 억제가 반드시 행정적 차수 제한이라는 직접 규제를 통해서만 달성될 수 있는 것은 아니라는 점이다. 보증 한도의 물리적 제약, 계약상 위험 분배 구조, 자체수행의무라는 세 가지 제도가 상호 보완적으로 작동할 때, 시장 참여자들은 스스로 하도급 단계를 과도하게 확대하지 않도록 행동하게 된다. 이는 규제의 실효성을 담보하면서도 시장의 자율적 조정 기능을 최대한 존중하는 방식으로, 향후 우리나라의 건설하도급 제도 개선 논의에 있어서도 충분히 참고할 가치가 있다.

참고문헌

1. California Business and Professions Code §§ 7028-7031.
2. 48 CFR Part 9. Contractor Qualifications.
3. FAR 52.219-14 Limitations on Subcontracting.
4. FAR 52.236-1. Performance of Work by the Contractor.
5. FAR 44.2. Consent to Subcontracts.
6. The Miller Act, 2009.
7. 40 U.S.C. §§ 3133. Rights of persons furnishing labor or material.
8. 31 U.S.C. §§ 3729-3733. The False Claims Act
9. U.S. General Services Administration(2026), "The Miller Act-How payment bonds protect subcontractors and suppliers"

불법하도급 실태 및 개선 방안

Korea
Research
Institute for
Construction
Policy



건설공사 불법하도급 단속 실태 및 개선 방안

홍성진 대한건설정책연구원 연구위원
(hongsj@ricon.re.kr)

- I. 서론
- II. 건설공사 불법하도급 단속 개요
- III. 건설공사 불법하도급 단속 실태 및 문제점
- IV. 건설공사 불법하도급 단속 개선 방안
- V. 결론

5

■ 국문요약 ■

1958.03.11. 제정된 우리나라의 (구)「건설업법」은 일본 건설업법(建設業法)을 계수한 것이다. 건설업은 하도급 계약을 주요 생산방식으로 채택하고 있다. 다만, 하도급 제한 범위를 위반한 하도급 계약은 부실시공, 안전사고 및 임금체불의 주요 원인이 될 수 있기 때문에 불법하도급으로 강력하게 단속하고 처벌하고 있다. 정부는 불법하도급 단속을 위하여 “불법하도급 기준”을 배포하고 있다. 그러나 “불법하도급 기준”이 계약 주체 중심의 규제 방식에 불과하고, 단속 방법이 매우 자의적인 상황이다. 또한, 다른 법률에 비해서 이미 그 처벌 수준이 높은 상황에서, 최근에 의결된 「건설산업기본법 시행령」개정안은 그 처벌 수준만 더 강화하고 있기 때문에, 비례의 원칙을 위배하고 있다. 이러한 상황에서 최근 법원은 정부의 불법하도급 단속 결과를 부정하는 판결을 내리면서 잇따라 내리고 있다. 그리고 해외 사례로 일본은 불법하도급을 안전과 품질 확보를 목적으로 계도와 예방에 초점을 맞추고 있다. 따라서 “불법하도급 기준”을 계약 주체 중심의 외형적 판단과 처벌 중심이 아니라 안전과 품질을 위한 예방 중심으로 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 단기적으로 “불법하도급 기준”에 주의 사항을 신설하여 단속 대상에서 제외하는 형태로 개선하고, 예방 중심으로 전환할 필요가 있다. 또한, 중·장기적으로 전문공사 하도급, 재하도급 등 불법하도급의 유형과 기준을 전면 재검토할 필요가 있다.

주제어 : 건설산업기본법, 일본 건설업법, 불법하도급, 단속기준, 비례의 원칙

I. 서론

우리나라의 건설업은 1958. 03. 11. (구)「건설업법」에서 규율되기 시작하였다. 이는 1949년 제정된 일본 건설업법(建設業法, 昭和二十四年法律第百号)을 계수한 것이다. 건설업은 수주산업의 특성, 원도급사의 고정비용 및 리스크 절감, 하도급사의 안정적 일감 확보 등을 위하여 하도급 계약을 주요 생산 방식으로 채택하고 있다. 다만, 하도급 제한 범위를 위반한 하도급 계약은 부실시공, 안전사고 및 임금체불의 주요 원인이 될 수 있기 때문에 불법하도급으로 처벌하고 있다. 현재 불법하도급은 ①무등록자 및 무자격자 하도급, ②일괄하도급, ③전문공사 하도급, ④재하도급, ⑤10억 미만 공사 하도급, ⑥상호시장 하도급의 6가지의 유형으로 규정하고 있다. 그리고 강력하게 단속·처벌하고 있다. 정부는 이러한 불법하도급 단속을 위하여 “불법하도급 기준”을 배포하고 있다. 또한, 최근 2026. 06. 16. 불법하도급에 대한 행정처분과 관련하여 영업정지를 현행 4~8개월에서 최소 8개월~최대 1년으로 상향하고, 과징금을 현행 4~30%에서 전체 하도급대금의 24~30%로 상향하는 내용의 「건설산업기본법 시행령」 일부 개정안을 의결하였다.

그러나 “불법하도급 기준”은 계약 주체 중심의 규제 방식에 불과하고, 단속 방법이 매우 자의적인 상황이다. 이에 따라 건설 현장과 불법하도급 단속 기준의 괴리가 커지면서 많은 문제가 발생하고 있다. 최근 법원 판례가 정부의 불법하도급 단속 결과를 부정하는 판결을 내리면서 잇따라 내린점도 이러한 문제를 뒷받침하고 있다고 할 것이다.

따라서 불법하도급 단속 실태 및 문제점을 살펴보고, 일본의 입법례 및 우리나라의 법원의 태도를 검토하여 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

본 연구는 불법하도급 단속 기준을 단기, 중·장기 측면에서 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 건설공사 불법하도급 단속 개요

1. 의의 및 근거

불법하도급은 「건설산업기본법」에 따른 하도급 제한 범위를 위반한 하도급 계약을 말한다. 건설업은 수주산업의 특성, 원도급사의 고정비용 및 리스크 절감, 하도급사의 안정적 일감 확보 등을 위하여 하도급 계약을 주요 생산

방식으로 채택하고 있다. 그럼에도 하도급 제한 범위를 위반한 하도급 계약은 부실시공, 안전사고 및 임금체불의 주요 원인이 될 수 있기 때문에 불법하도급으로 처벌하고 있다.

이와 관련하여 「건설산업기본법」에서는 등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정성, 성실시공 여부 등을 판단하기 위한 실태조사를 규정하고 있다(법 제49조). 구체적으로는, 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장(위임받은 사무를 처리하기 위하여 필요한 경우에만 해당)은 등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정성, 성실시공 여부 등을 판단하기 위하여 필요하다고 인정하면 기간을 정하여 실태 조사를 할 수 있다(법 제49조 제1항). 국토교통부장관 또는 지방자치단체의 장은 실태조사를 하려면 조사 시작 7일 전까지 조사 일시, 조사 이유 및 조사 내용 등 조사계획을 미리 조사대상자에게 알려야 한다(법 제49조 제4항 전단). 다만, 긴급한 경우나 사전에 알리면 증거인멸 등으로 조사 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 미리 알리지 아니할 수 있다(법 제49조 제4항 단서). 또한, 불법하도급 사실 여부 확인, 법령 위반 검토 및 제재처분 요청, 처리결과와 사후관리 등을 위하여 공정건설지원센터의 설치 및 운영에 필요한 사항을 법제화하고 있다(「공정건설지원센터 설치·운영에 관한 지침」).

2. 유형 및 처벌

현재 「건설산업기본법」에서는 수급인 등의 자격을 제한하고 있고(제25조 제2항), 건설공사의 하도급을 제한하고 있다(법 제29조). 정부는 이러한 수급인 등의 자격 제한과 하도급 제한을 위반한 하도급 계약을 불법하도급으로 단속하고 있다. 현재 불법하도급은 ①무등록자 및 무자격자 하도급, ②일괄하도급, ③전문공사 하도급, ④재하도급, ⑤10억 미만 공사 하도급, ⑥상호시장 하도급의 6가지 유형이 있다. 불법하도급에 대해서는 1년 이하의 영업정지 또는 하도급 금액 30% 이하의 과징금을 부과한다(법 제82조 제2항 제3호). 또한, 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과할 수 있다(법 제96조 제4호), 만약, 건설업 등록을 하지 않은 자가 하도급 받았다면 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금이 부과될 수 있다(법 제95조의2 제1호).¹⁾

1) 홍성진, “공정거래 정책: 불법하도급 유형 및 원인 분석에 따른 정책적 시사점”, 건설정책저널 제60호, 2025.

표 1 불법하도급 유형 및 처벌 내용

유형	근거 법규	처분 내용
무등록자 및 무자격자 하도급	건설산업기본법 제25조 제2항 및 제16조	- 수급인: 1년 이하의 영업정지 또는 하도급 금액 30% 이하의 과징금(법 제82조제2항제3호), 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금(법 제96조제4호) - 무자격 하수급인: 1년 이하의 영업정지 또는 하도급 금액 30% 이하의 과징금(법 제82조 제2항제1호) - 무등록 하수급인: 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(법 제95조의2제1호)
일괄하도급	건설산업기본법 제29조 제1항	1년 이하의 영업정지 또는 하도급 금액 30% 이하의 과징금(법 제82조제2항제3호), 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금(법 제96조제4호)
전문공사 하도급	건설산업기본법 제29조 제2항	
재하도급	건설산업기본법 제29조 제3항	
10억 미만 공사 하도급	건설산업기본법 제29조 제4항	
상호시장 하도급	건설산업기본법 제29조 제5항·2항	

III. 건설공사 불법하도급 단속 실태 및 문제점

1. 단속 실태

「건설산업기본법」에서는 건설산업정보를 체계적으로 관리하기 위한 ‘건설산업정보 종합관리체계’의 구축·운영을 규정하고 있다(법 제24조). 건설산업정보 종합관리체계는 건설산업정보원에서 담당하고 있다.

또한, 건설사업자는 건설공사대장 및 하도급건설공사대장을 적고, 건설산업종합정보망을 이용하여 발주자에게 통보하여야 한다(법 제22조제4항·6항 및 시행령 제26조). 건설공사대장의 기재사항을 해당 공사 완료일까지 발주자에게 통보하지 아니하거나 거짓으로 통보한 자는 시정명령(법 제81조제3호)과 500만원 이하의 과태료가 부과된다(법 제99조제3호).

이러한 가운데 국토교통부 및 각 지방국토관리청(공정건설지원센터), 지방자치단체, 기타 공공발주자는 불법하도급을 지속적으로 단속하고 있다. 특히, 정부는 조기경보시스템을 구축하여 불법하도급 단속을 위한 대상, 근거, 내용 등의 기초 자료를 활용하고 있다.²⁾ 건설산업정보원은 건설공사정보를 교차

2) 조기경보시스템은 건설산업정보원이 건설공사정보시스템(KISCON)의 공사대장 정보를 SI와 알고리즘으로 분석하여 포착된 의심 정황을 국토교통부 및 각 지방국토관리청, 지방자치단체, 기타 공공발주자 등(이하 ‘단속기관’)에게 통보하는 시스템을 말한다.

분석하여 불법하도급 의심지표 10개 중 2개 이상에 해당하는 단속현장을 추
출하고 단속기관에 통보하게 된다.

그림 1 불법하도급 상시단속 체계



자료: 건설산업정보원 자료 저자 작성

표 2 불법하도급 단속 관련 의심지표 10개

구분	추출지표	추출기준	분석자료
의심지표 (10개)	① 노무비지급률 미달	- 노무비지급률 하위 5% 현장 - 노무비 지급률: 노무비지급액/(진행률×계약금액)	하도급지킴이 대금지급정보
	② 공제부금 납부율 미달	- 공제부금 납부율 50% 미만 현장 - 공제부금 납부율: 공제부금 납부액/(진행률×공제부금 반영금액)	전자카드 현장정보
	③ 전자카드 사용률 미달	- 전자카드 사용률 70% 미만 현장 - 전자카드 사용률: 전자카드 발급인원 사용일수/신고일수	전자카드 현장정보

구분	추출지표	추출기준	분석자료
	④ 전자카드 미계약 업체	• 건설공사대장 통보 하도급업체 중 전자카드현장 소속 계약업체로 미확인된 업체가 있는 현장	• 건설공사대장 • 전자카드 현장정보
	⑤ 건설공사대장 미통보 업체	• 전자카드현장 소속 업체중 건설공사대장에 하도급계약이 미통보된 업체가 있는 현장	
	⑥ 사업장이행등급 저조	• 근로자공제회 관리 사업장이행등급이 4~5등급(미흡, 부진)인 현장 - 사업장 이행등급: 건설근로자공제회가 이행률, 미신고 건수, 미납 금액 등을 종합하여 산출(1~5등급)	• 전자카드 현장정보
	⑦ 하도급 업체 수 미달	• 종합공사 금액 구간별 평균 하도급 업체 수의 50%에 미달 - ex: 50~100억원 평균 하도급업체 수 3.3	• 건설공사대장
	⑧ 종합업종간 하도급	• 종합공사를 도급받은 원도급사(종합업종)가 종합건설사업자에게 하도급하고 재하도급사를 통보하지 않은 현장	• 건설공사대장
	⑨ 페이퍼컴퍼니 의심업체 신규 수주 현장	• 페이퍼컴퍼니 실태조사대상 업체가 도급/하도급한 현장	• 건설공사대장
	⑩ 비계, 가시설 공사 불법하도급 의심 현장	• 건축 공종 현장 중 비계, 가시설 직종의 근로자를 미 배치하고 관련 하도급 계약도 없는 현장	• 건설공사대장 • 전자카드 현장정보

2. 단속 문제점

(1) 단속 기준

정부는 불법하도급 단속을 위하여 “불법하도급 예방을 위한 매뉴얼”(이하 “불법하도급 기준”)을 개발하여 단속기관에 배포하고 있다. 다만, “불법하도급 기준”이 매우 추상적으로 규율되어 있기 때문에, 단속기관은 매뉴얼을 기초로 관행, 경험에 따른 노하우(know-how) 등을 활용하여 불법하도급을 단속하고 있다.

구체적으로 살펴보면, “불법하도급 기준”에서는 ‘무등록자 및 무자격자 하도급’ 단속 방법을 다음과 같이 제시하고 있다.

표 3 불법하도급 기준의 무등록자 하도급 단속 기준

조사 내용	• 단속대상 공사를 시공할 수 있는 건설업종을 등록하지 않은 자에게 하도급 또는 재하도급 하였는지 여부 - 가시설·비계·파일공사와 자재·장비(기계)를 임대·시공하는 공사에 상응하는 건설업종을 등록한 건설사업자에게 하도급 하였는지 여부 - 가설재, 자재, 장비 구매·임대료가 원·하도급 내역서상 납품·임대비보다 많은 경우 해당 자재·장비를 이용하여 시공한 근로자의 근로계약, 임금지급 자료로 해당 사업자에게 하도급 하였는지 여부 - 가시설·비계·파일공사와 자재·장비(기계)를 임대·시공하는 공사에 대해 공사범위, 시공물량, 시공기간, 공사대금(일당) 지급 등을 약정하고 시공팀장에게 하도급 하였는지 여부
조사 요령	• 공사일보, TBM 등으로 공사진행상황 체크 → 하도급지킴이(공공공사의 경우), 노무비 집행내역, 근로계약서 등을 통해 노무비 지급 상황 확인 → 심·반장 특정 및 퇴직공제 대상 여부 확인 • 위임장 등 시공팀장 특정 가능한 자료 확보
점검 사례	• 건설업을 등록하지 않은 납품·임대 업체가 시공을 한 경우 • 납품 및 임대 업체에서 고용한 근로자가 시공한 경우 • 건설업을 등록하지 않은 시공팀장에게 하도급한 경우

표 4 연도별 불법하도급 유형별 처분 현황

(단위: 건수)

연도	계	무등록자 및 무자격자 하도급	일괄 하도급	전문공사 하도급	재 하도급	10억원 미만공사 하도급	상호시장 하도급	동일업종 하도급
2025	298	209	8	39	21	20	1	-
2024	249	182	8	33	20	5	-	1
2023	230	144	3	47	16	16	1	3
2022	221	141	12	50	11	3	-	4
2021	176	138	12	5	13	-	-	8
합계 (%)	1,174 (100.0%)	814 (69.3%)	43 (3.7%)	174 (14.8%)	81 (6.9%)	44 (3.7%)	2 (0.2%)	16 (1.4%)

자료: 국토교통부(건설산업기본법 일부개정법률안 검토보고서, 염태영 의원 대표발의, 의안번호 2216696호)

그러나 현대 건설공사는 시설물을 생산함에 있어 수급인 및 하수급인 외에도 다양한 인력·자재·장비가 투입된다. 건설업은 수주산업의 특성에 따라 모든 인력, 자재, 장비를 상시 보유할 수 없기 때문에 하도급 계약을 주요 생산 방식으로 채택하고 있다. 하도급공사의 경우에도 수주산업의 특성이 반영되기 때문에 인력, 자재, 장비를 탄력적으로 활용해야 한다.

예를 들어, 노무인력의 경우 관리·기술·기능·보통 인력으로 구분되며, 각 인력은 각각의 공종에서 역할과 투입 빈도가 크게 다르기 때문에 다양한 공급 형태가 필요하다. 또한, 자재의 경우 자재와 시공이 결합되는 경우가 많기

때문에 하자담보책임 등 최종 책임을 부여할 필요가 있다. 나아가 장비의 경우 장비 및 조종사가 일부 공종에 필수적으로 투입되어야 하기 때문에, 안전 관리·감독 책임을 강화할 필요가 있다.

그러나 단속 기관은 건설업의 특성 및 ‘인력, 자재, 장비의 활용도는 무기한 채, 수급인 또는 하수급인이 다른 인력, 자재, 장비업자와 계약을 하는 경우 ‘불법하도급’으로 간주하여 처벌하고 있다. 실제 “불법하도급 기준”에서는 납품·임대 업체, 건설업 외의 사업자가 고용한 인력이 시공하는 경우를 중점적으로 단속하고 있다.

이렇듯 불법하도급 단속 기준이 행정편의적인 계약 주체 중심의 규제 방식에 불과하고, 단속 방법이 매우 자의적인 상황이다.

(2) 처벌

불법하도급으로 단속되는 경우 ‘행정지도’ 또는 ‘시정명령’의 대상이 되지 않는다. 오직 행정처분 및 형사처벌의 대상이 될 뿐이다. 최근 2026. 06. 16. 정부는 불법하도급에 대한 행정처분 강화를 주요 내용으로 하는 「건설산업기본법 시행령」 일부 개정안을 의결하였다. 개정안의 골자는 영업정지를 현행 4~8개월에서 최소 8개월~최대 1년으로 상향하고, 과징금을 현행 4~30%에서 전체 하도급대금의 24~30%로 상향하는등 행정제재를 강화하여 불법하도급을 근절하겠다는 것이다.

표 5 영업정지 및 과징금 부과기준 개정안

구분		영업정지		과징금	
		현행	개정(안)	현행	개정(안)
건설산업기본법		1년 이내	1년 이내	30% 이내	40% 이내
건설산업기본법 시행령					
시공자격없는자에게 하도급	무등록자	6개월	10개월	6~24%	27%
	무자격자		8개월		24%
일괄 하도급	1인	8개월	1년	8~30%	30%
	2인 이상	6개월	1년	6~24%	30%
전문공사 하도급		4개월	8개월	4~16%	24%
재하도급	무등록자	6개월	1년	6~24%	30%
	무자격자		10개월		27%
	시공 자격자	4개월	8개월	4~16%	24%
소규모공사 종합업체 하도급 행위		4개월	8개월	4~16%	24%
상호시장 하도급		4개월	8개월	4~16%	24%

자료: 법제처(건설산업기본법 시행령 일부개정령안)

그러나 “불법하도급 기준”이 매우 추상적이고 단속 방법이 매우 자의적인 상황에서 행정처분의 수준을 강화하는 것은 비례의 원칙을 위배할 가능성이 높다고 할 것이다. 불법하도급 근절이라는 목적은 정당하다고 하더라도 수단이라고 할 수 있는 “불법하도급 기준”이 명확하지 않다. 또한, ‘행정지도’와 같은 비권력적 사실행위 또는 ‘시정명령’과 같은 권력적 행정처분을 통한 침해 최소화할 수단도 마련되어 있지 않다. 불법하도급에 대해서 오직 처벌 중심으로 접근하면서 공익과 사익 사이의 균형성을 상실하고 있다.

특히, 하도급을 규율하고 있는 다른 법률에 비해서 이미 그 처벌 수준이 높은 상황에서, 최근에 의결된 「건설산업기본법 시행령」 개정안은 그 처벌 수준만 더 강화하고 있기 때문에, 비례의 원칙을 위배한다고 판단된다.

표 6 불법하도급 처벌 수준 비교

법률	처벌 대상	처벌 수준	비고
건설산업기본법 시행령	하도급 제한을 위반하여 건설공사를 하도급한 경우	- 영업정지: 현행 4~8개월에서 최소 8개월~최대 1년으로 상향 - 과징금: 현행 4~30%에서 전체 하도급대금의 24~30%로 상향	• 행정처분, 형사처벌, 하도급참여제한 등 행정·형사 처벌 병행
건설기술진흥법	발주청 시행하는 건설엔지니어링사업 하도급	영업정지 최대 6개월	• 행정처분 중심
시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법	하도급 제한을 위반하여 안전점검등을 하도급한 경우	영업정지 최대 6개월	• 행정처분 및 형사처벌 병행

IV. 건설공사 불법하도급 단속 개선 방안

1. 개선 방향

(1) 법원 판례

최근 법원은 정부의 불법하도급 단속 결과를 부정하는 판결을 내리고 있다. 핵심 쟁점은 무등록자 하도급으로서, 건설업을 등록하지 않은 인력업체와의 노무계약, 자재업체와의 설치계약, 장비업체와의 임대차계약이 불법하도급에 해당하는지 여부이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 처분청은 팀 단위 작업반(과거 시공참여자)과의 노무계약을 도급계

약에 따른 ‘무등록자 하도급’으로 보아, 과징금 부과처분을 하였다. 그러나 법원은 ‘노무인력의 단가나 수에 따른 대가 지급 여부’, ‘팀원에 대한 개별적 대가 지급’ 여부에 따라 도급계약이 아닌 정상적인 노무계약으로 보아야 한다고 판시하면서 과징금 부과처분을 취소하였다.

원고는 이 사건 공사에 소요된 비용을 직접 지출하였는데, B도 원고 소속 직원이자 팀장 직책으로 그가 데려 온 일용노동자들과 함께 이 사건 공사 현장에서 일한 다음 원고로부터 이 사건 계약에 따른 돈을 지급받았고, B를 포함하여 이 사건 공사 현장에서 일한 모든 인부들의 4대 보험료도 원고가 지출하였다. B는 매월 기성현황표를 작성, 원고에게 제출하면서 이 사건 계약에 따른 대금을 청구하였는데, 위 기성현황표에는 경비와 식대, 그리고 B를 포함한 이 사건 공사현장 인부들의 노무비, B의 성과급만이 기재되어 있고, 이 사건 공사의 공정률이나 그 공정률을 기준으로 한 대금의 기재가 없는 점 등을 보면, 원고가 B에게 이 사건 계약에 따라 지급한 돈은 B와 그가 공급한 일용노동자들의 노무비로 보일 따름이고, 하도급 대금 또는 기성고라고 보기는 어렵다(대구지방법원 2025. 4. 17 선고 2024구합20996 판결).

둘째, 처분청은 자재납품계약을 도급계약에 따른 ‘무등록자 재하도급’으로 보아, 영업정지 처분을 하였다. 그러나 법원은 ‘업종 공사의 엄격한 해석’, ‘탈·부착의 용이성’, ‘설치공사의 수준’ 여부에 따라 자재납품계약에 따라 필요한 설치공사를 무등록자 재하도급이 아니라고 판시하면서 영업정지처분을 취소하였다.

건설산업기본법 시행령 제7조 [별표 1]에서 정의한 실내건축공사는 ① 건축물의 내부를 용도와 기능에 맞게 건설하는 실내건축공사와 ② 실내공간의 마감을 위하여 구조체·집기 등을 제작 또는 설치하는 공사이다. 그런데 주방가구를 제작하고 설치하는 공사는 ① 건축물 내부를 건설하는 공사에 해당하지 아니하고, ② 주방 사용 편의와 실내 인테리어를 위한 공사일 뿐 실내공간의 ‘마감을 위한’ 공사에도 해당하지 않는다. 건설산업기본법상 건설공사의 대상은 시설물 및 기계설비나 그 밖의 구조물인데, A가 공급하기로 한 주방가구는 입주자의 의사에 따라 용이하게 탈·부착이 가능한 것이므로, 시설물인 아파트의 일부로서 건축물의 구조물이나 부대시설에 해당한다고 볼 수 없다. ...위 설치공사는 벽면에 고정목대를 설치한 후 못을 타공하여 가구를 고정시키는 정도로서 건축물 자체의 용도와 기능에 변화를 야기하는 수준에 해당한다거나 복잡하고 정교한 건설 시공기술이 필요한 정도라고 보이지는 않는다. 건설산업기본법상 건설공사(실내건축공사)를 하도급 받았다고 볼 수 없고, 이를 전제로 C와 D에 건설공사를 재하도급 하였다고 볼 수도 없다. 따라서 하수급인인 A가 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급 하였다는 이 사건 각 처분사유를 인정할 수 없으므로 이 사건 각 처분은 위법하여 취소되어야 한다(서울행정법원 2025. 10. 23. 선고 2024구단80593 판결).

셋째, 처분청은 건설기계 임대차계약을 도급계약에 따른 ‘무등록자 하도급’으로 보아, 과징금 부과처분을 하였다. 그러나 법원은 기계의 가동시간을 기초로 대여료와 조종사의 임금 지급, ‘하수급인의 관리·감독’ 여부에 따라 정상적인 건설기계 임대차계약으로 보아야 한다고 판시하면서 과징금 부과처분을 취소하였다.

도급계약의 핵심적인 요소 중 하나는 그 계약이행으로 지급하는 금전의 반대급부가 '일의 완성'에 있다는 것이므로, C개발의 이 사건 계약상 의무가 '일의 완성'이 아니라면, 건설기계 조종기사와 추가 인력이 제공되었다는 사실만으로 그 계약이 '도급'에 해당하게 되는 것이라고 볼 수 없다. 그리고 위 국토교통부장관의 회신에 기재된 건설기계의 '조종사'가 반드시 1인만을 의미한다고 볼 수도 없을 뿐만 아니라 위 '조종사'의 범위에 건설기계의 작동에 필요한 조수가 포함된다고 볼 여지도 있다. 따라서 위 회신 내용만으로 앞서 본 판단을 뒤집고 피고의 주장과 같이 이 사건 계약의 법적 성격을 도급에 해당한다고 볼 수 없다. 따라서 원고가 C개발에게 이 사건 공사를 하도급하였다는 위반행위를 전제로 이루어진 이 사건 처분은 위법하여 취소되어야 한다(서울행정법원 2024. 9. 11. 선고 2024구단54693 판결).

이렇듯 법원은 불법하도급 여부와 관련하여 건설공사의 계약 주체 중심의 외형에 머물지 않고, 인력, 자재, 장비의 활용과 관련한 계약의 실질을 판단하여 불법하도급 여부를 판단하였다. 이는 건설현장의 특성을 파악한 것으로서, 정부의 “불법하도급 기준”에 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

(2) 해외 사례: 일본

일본 “건설업법”은 ①기술자 미배치, ②무허가업자와의 하도급계약, ③무허가 영업, ④계약서미작성, ⑤일괄하도급, ⑥타법령위반의 6가지를 규제하고 있다.

표 7 일본 건설업법에 따른 불법하도급 유형 및 내용

위반 유형 (관련 법령)	세부 위반 내용
기술자 미배치 (법 제26조 관련)	- 주임기술자·감리기술자의 전임을 요하는 공사에서 기술자를 전임하지 않음 - 자격 요건을 충족하지 못한 자를 주임기술자 또는 감리기술자로서 공사 현장에 배치
무허가 업자와의 하도급계약 (법 제28조 제1항 제6호 해당)	건설업 허가를 받지 않고 건설업을 영위하는 자와 경미한 공사 금액 이상의 하도급 계약을 체결함
무허가 영업 (법 제3조 관련)	건설업 허가를 가지고 있지 않음에도 불구하고, 경미한 공사 금액 이상의 공사를 도급받음
계약서 미작성 (법 제19조 관련)	공사의 도급 계약과 관련하여 서면에 의한 계약서 작성을 실시하지 않음
일괄 하도급 (법 제22조 관련)	자사가 직접 도급받은 공사를 하도급업자에게 일괄하여 도급주고, 시공에 실질적으로 관여하고 있다고 인정되지 않는 상태에 있었음
타 법령 위반 (법 제28조 제1항 제3호 해당)	법인 또는 임원 등이 건설업과 관련하여 타 법령으로 형이 확정됨

자료: 국토교통성

이와 관련하여 일본 “건설업법”은 경미한 공사를 제외한 모든 건설업을 영위하려는 자는 장관이나 도도부현 지사의 허가를 받아야 한다. 다만, 경미한 공사는 예외로 한다. 여기서 경미한 공사는 건축일식공사는 건당 1500만 엔 미만, 그 외 공사는 건당 500만 엔 미만을 말한다.

일본의 건설업 허가 기준은 경영업무 관리책임자, 전임기술자, 자본금을 요구하고 있는데, 그 요건이 비교적 낮다고 할 수 있다. 구체적으로는, 경영업무 관리책임자는 5년 이상의 건설업 경영업무 경험자인 경우 모든 건설업 허가 조건을 만족하며, 복수의 허가를 신청하는 경우에도 중복으로 인정된다. 전임기술자는 각 업종별 자격증이 구분되어 있으나, 한 사람이 복수의 자격을 취득하는 경우 각각의 기술자로 인정된다. 자본금은 일반건설업 500만 엔 이상, 특정건설업 2,000만 엔 이상의 자본금이 있으면 복수의 일반건설업 허가를 신청하는 경우에도 중복으로 인정된다.

이러한 상황에서 일본은 ‘안전과 품질 확보’ 측면에서 불법하도급 유형을 규정하고 있다. 뇌물·담합 등 타법령 위반, 기술자 미배치 등이 그러하다. 오히려 무허가업자와의 하도급계약은 약 5.1%로 그 비중이 매우 낮은 수준이다.

표 8 일본의 연도별 불법하도급 유형별 처분 현황

(단위: 건수)

연도	계	무허가업자 하도급	일괄 하도급	무허가 영업	기술자 미배치	계약서 미작성	타법령 위반
2025	434	25	15	17	60	18	299
2024	443	33	12	17	49	14	318
2023	352	15	1	8	53	2	273
2022	425	23	19	15	55	10	303
2021	327	9	7	6	33	8	264
합계(%)	1,981 (100.0%)	105 (5.3%)	54 (2.7%)	63 (3.2%)	250 (12.6%)	52 (2.6%)	1,457 (73.6%)

주: 타법령 위반은 형법위반(뇌물 등), 독점금지법위반(담합행위), 노동안전위생법위반(안전관리) 등

자료: 국토교통성 처벌 공시 시스템

또한, 일본은 불법하도급 처벌 수준과 관련하여 당해 부정행위 등이 고의 또는 중과실에 의할 때는 원칙적으로 영업정지 처분을, 기타 사유에 의할 때는 원칙적으로 지시처분을 내리고 있다. 처분기준과 관련하여 처분청에게는 단계적 재량권이 인정되고 있으며, 건설사업자가 스스로 시정할 기회를 주는 ‘지시처분’이 실효성이 큰 편이다. 이로 인하여 불법하도급에 대하여 영업정

지 이전에 사안의 경중에 따라 지시처분을 내리면서, 계도와 예방에 초점을 맞추고 있다.

이렇듯 일본은 불법하도급 유형과 관련하여 안전과 품질 확보를 위한 목적으로 운영하고 있으며, 그 처벌과 관련하여 영업정지 이전에 사안의 경중에 따라 지시처분을 내리면서, 계도와 예방에 초점을 맞추고 있다. 이는 불법하도급의 목적과 수단 사이에 따른 비례 관계를 보여주는 것으로서, 우리나라의 불법하도급 단속에 많은 시사점을 준다고 할 수 있다.

(3) 소결

불법하도급과 기준과 관련하여 최근 법원은 건설공사의 계약 주체 중심의 외형에 머물지 않고, 인력, 자재, 장비의 활용과 관련한 계약의 실질을 판단하였다. 또한, 불법하도급 유형 및 처벌과 관련하여 해외 사례의 경우 일본은 안전과 품질 확보를 위한 목적으로 운영되고 있다. 또한, 영업정지 이전에 사안의 경중에 따라 지시처분을 내리면서, 계도와 예방에 초점을 맞추고 있다. 우리나라 법원의 판결과 일본의 사례는 건설현장의 특성 및 비례의 원칙에 부합하는 것으로서, 정부의 “불법하도급 기준”에 많은 시사점을 준다고 할 것이다.

따라서 “불법하도급 기준”을 계약 주체 중심의 외형적 판단과 처벌 중심이 아니라 안전과 품질을 위한 예방 중심으로 개선할 필요가 있다.

2. 개선 방안

(1) 단기적 측면

우선, 정부의 “불법하도급 기준”에서 법원 판례를 존중하여 자의적인 단속이 이루어질 여지가 있는 부분을 해소할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 “불법하도급 기준”에서 주의 사항을 신설하여 단속 대상에서 제외할 필요가 있다. 구체적으로는, 인력의 경우 ‘노무인력의 단가나 수에 따른 대가 지급 여부’, ‘팀원에 대한 개별적 대가 지급’이 이루어진 경우 단속 대상에서 제외할 필요가 있다. 또한, 자재의 경우 ‘업종 공사의 엄격한 해석’, ‘탈·부착의 용이성’, ‘설치공사의 수준’ 여부에 따라 제외할 필요가 있다. 나아가 장비의 경우 ‘기계의 가동시간을 기초로 대여료와 조종사의 임금 지급’, ‘건설사업자의 관리·감독’이 이루어진 경우 제외할 필요가 있다.

다음으로, 최근 의결된 「건설산업기본법 시행령」 개정안은 “불법하도급 기준” 개선이 이루어진 이후에 시행할 필요가 있다. 또한, 개선된 “불법하도급 기준”을 최대한 홍보하고, 건설 현장에서 계도할 필요가 있다. 그리고 현행 「건설산업기본법」에 따른 시정명령 대상에 불법하도급 관련 제25조 제2항 및 제29조에 관한 규정을 신설함으로써 예방 중심으로 전환할 필요가 있다.

(2) 중·장기적 측면

우리나라의 건설공사는 하도급이 원칙적으로 1회만 가능하고, 발주자의 서면 승낙, 신기술·특허를 가진 업체에 공사금액의 20%이내의 예외적인 경우에 한하여 전문공사 하도급, 재하도급 등을 허용하고 있다. 하도급계약이 매우 경직되어 있음을 알 수 있다.

건설공사는 민법상 도급계약(하도급계약 포함)의 대표적인 유형이다. 도급은 ‘당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 계약’이다(민법 제664조). 즉, 발주자(수급인) 입장에서 도급계약은 적정 가격으로 품질 좋은 목적물을 원하는 것이지 수급인(하수급인)이 직접시공을 통하여 일을 완성하는 것을 전제로 하고 있지 않다. 또한, 수급인 또는 하수급인 입장에서 하도급계약은 분야별 전문성을 요구하는 것이지 계약 상대방이 보유한 인력, 자재, 장비를 통해서만 시공하는 것을 상정하고 있지 않다. 이렇듯 시공 전문성을 위한 하도급계약은 인력, 자재, 장비에 대한 유연성이 필요하다. 그리고 현행 「건설산업기본법」에 따른 건설업종 및 업무내용이 건설공사의 현실과 부합한지도 검토가 필요하다. 특히, 2018년 건설업 상호시장 허용제도 도입에 따라 전문건설업종이 대업종화되었는데, 이는 수주는 용이하나, 직접시공과는 차이가 있는 상황이다.

이러한 점을 종합적으로 고려하여, 전문공사 하도급, 재하도급 등 불법하도급의 유형과 기준을 전면 재검토할 필요가 있다.

V. 결론

불법하도급은 부실시공, 안전사고 및 임금체불의 주요 원인이 될 수 있기 때문에 강력하게 단속하고 처벌하고 있다. 현재 불법하도급은 ①무등록자 및 무자격자 하도급, ②일괄하도급, ③전문공사 하도급, ④재하도급, ⑤10억 미만 공사 하도급, ⑥상호시장 하도급의 6가지 유형이다. 정부는 불법하도급 단

속을 위하여 “불법하도급 기준”을 배포하고 있다. 그러나 “불법하도급 기준”이 계약 주체 중심의 규제 방식에 불과하고, 단속 방법이 매우 자의적인 상황이다. 또한, 다른 법률에 비해서 이미 그 처벌 수준이 높은 상황에서, 최근에 의결된 「건설산업기본법 시행령」개정안은 그 처벌 수준만 더 강화하고 있기 때문에, 비례의 원칙을 위배한다고 판단된다.

이러한 상황에서 우리나라 법원의 판결과 일본의 사례는 건설현장의 특성 및 비례의 원칙에 부합하는 것으로서, 정부의 “불법하도급 기준”에 많은 시사점을 준다고 할 것이다.

따라서 “불법하도급 기준”을 계약 주체 중심의 외형적 판단과 처벌 중심이 아니라 안전과 품질을 위한 예방 중심으로 개선할 필요가 있다.

이를 위해서는 단기적으로 “불법하도급 기준”에 주의 사항을 신설하여 단속 대상에서 제외하는 형태로 개선하고, 예방 중심으로 전환할 필요가 있다. 또한, 중·장기적으로 전문공사 하도급, 재하도급 등 불법하도급의 유형과 기준을 전면 재검토할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국토교통부(건설산업기본법 일부개정법률안 검토보고서, 염태영 의원 대표발의, 의안번호 2216696호)
2. 일본 국토교통성 처벌 공시 시스템
3. 법제처(건설산업기본법 시행령 일부개정령안)
4. 홍성진, “공정거래 정책: 불법하도급 유형 및 원인 분석에 따른 정책적 시사점”, 건설정책저널 제60호, 2025.

건설업 불법하도급 처벌에 대한 인식 차이 및 개선 방안*

조준택 한국형사법무정책연구원 부연구위원
(cho2401@kicj.re.kr)

- I. 서론
- II. 건설업 불법하도급 처벌 규정 및 주요 사례
- III. 건설업 불법하도급 관련 경찰 수사관 및
건설업계 전문가 면담조사
- IV. 건설업 불법하도급 근절을 위한 개선방안
- V. 결론

6

■ 국문요약 ■

본 연구는 건설산업기본법상 불법하도급 관련 처벌 규정과 최근 주요 수사사례를 검토하였으며, 건설 관련 수사 경험이 있는 경찰 수사관 6명과 건설업계 전문가 12명을 대상으로 면담조사를 실시한 결과를 분석하였다. 경찰 수사관들은 불법하도급이 부실시공의 주요 원인 중 하나라고 인식하며 현행 처벌 수준이 미흡하다고 평가하였다. 반면 건설업계 전문가들은 일부 규제 완화의 필요성을 제기하였으나, 중간 수수료 취득 목적의 불법하도급에 대해서는 규제가 필요하다는 의견을 제시하였다. 또한 양 집단 모두 시공참여자 문제에 대한 제도적 대안 마련의 필요성에는 공감하였다. 이에 본 연구는 불법하도급 처벌의 실효성을 제고하기 위한 양형기준 마련 및 경제적 제재수단 강화, 건설현장의 현실을 반영한 시공참여자 고용·등록 제도의 개선과 공적 관리체계 구축 방안을 제안하였다.

주제어 : 건설업, 불법하도급, 건설산업기본법, 시공참여자, 건설안전

* 본 원고는 조준택·고문현·박종철·정웅채 (2025). 건설산업 영역의 안전관련 부패범죄 실태 및 대응방안, 한국형사법무정책연구원 연구총서 중 저자가 작성한 내용 일부를 수정 및 보완하여 작성한 것입니다.

I. 서론

건설업은 국내총생산(GDP)에서 상당한 비중을 차지하고 있으며 국가기간 산업으로서 국민 경제에 기여하고 있음에도 불구하고 일부 건설현장 사고와 부실시공 사례가 발생하면서 국민들로부터 우려를 받기도 하였다.

이러한 건설현장 사고와 부실시공의 원인과 대책 관련 최근 건설업계 종사자들을 대상으로 설문조사를 수행한 연구에서는 공사비용과 기간 부족 외에도 불법하도급을 주요 원인 중 하나로 분석하고 있으며,¹⁾ 건설공사 시공 단계에서 공사비용과 기간을無理하게 절감하기 위해 시도되는 불법하도급에 대한 처벌이 강화되어야 한다는 견해도 제시된 바 있다.²⁾

하지만, 현재까지 국내에서 건설업의 불법하도급에 대한 처벌과 관련하여 수행된 연구는 많지 않은 것으로 파악되는데, 이러한 현실을 고려하여 한국형사법무정책연구원에서는 2025년 건설안전 관련 범죄실태를 조사하고 대응방안을 모색한 연구를 수행하였다. 본고는 해당 연구에서 건설업 관련 범죄를 수사한 경험이 있는 경찰 수사관과 건설업계 종사자 등 전문가를 대상으로 면담조사를 실시한 결과 중 불법하도급의 처벌과 관련된 내용을 비교하여 인식 차이를 분석하고 이러한 조사결과를 기반으로 향후 불법하도급을 근절할 수 있는 개선방안을 제시하였다.

II. 건설업 불법하도급 처벌 규정 및 주요 사례

1. 건설업 불법하도급 처벌 규정

건설업의 불법하도급에 대한 형사처벌은 건설산업기본법 제96조 제4호에 규정되어 있는데, 해당 규정에 따르면 건설산업기본법 제25조 제2항 및 제29조 제1항부터 제5항까지 규정을 위반하여 하도급한자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

구체적으로 살펴보면, 먼저 건설산업기본법 제25조(수급인 등의 자격 제한) 제2항에 따라 시공자격을 갖추지 못한 건설사업자에게 하도급을 하는 경우 처벌된다. 또한 건설산업기본법 제29조(건설공사의 하도급 제한)에 따라 도급받은 건설공사의 전부 또는 대부분을 하도급(일괄하도급)할 수 없고(제1

1) 이슬기, “부실공사 원인과 예방대책에 대한 건설인들의 인식조사”, 건설관리 제24권 제5호, 2023, pp. 5-10

2) 박인숙, “건축물 부실공사의 원인 및 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제2147호, 2023.

항), 전문공사를 도급받은 수급인은 발주자의 서면 승낙 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖추지 못한 경우 도급받은 전문공사를 하도급 할 수 없으며(제2항), 하도급 받은 건설공사는 발주자나 수급인의 승낙 등 법령에서 정한 요건을 갖추지 못한 경우 다시 하도급(재하도급)할 수 없고(제3항), 10억원 미만 소규모 건설공사는 종합건설사업자에게 하도급할 수 없으며(제4항), 전문건설사업자가 종합공사를 도급받은 경우 하도급이 제한(교차수주현장 하도급 제한, 제5항)되는데, 이를 위반할 경우 건설산업기본법 제96조 제4호에 따라 처벌된다.

표 1 건설산업기본법상 불법하도급에 대한 처벌규정

형사처벌 규정	적용법조	내용
건설산업기본법 제96조의 제4호 (3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금)	건설산업기본법 제25조(수급인등의 자격 제한) 제2항	시공자격을 갖춘 건설사업자에게 하도급
	건설산업기본법 제29조(건설공사의 하도급 제한) 제1항-제5항	1) 일괄하도급 제한 2) 전문공사 하도급 제한 3) 재하도급 제한 4) 소규모 건설공사 하도급 제한 5) 교차수주현장 하도급 제한

2. 건설업 불법하도급 주요 수사사례

앞서 건설업 불법하도급 처벌규정을 살펴보았는데, 최근 경찰청 국가수사본부에서 수사한 건설업 불법하도급 관련 주요 사례를 살펴보면, 수급인 등의 자격제한 위반과 건설공사 재하도급 제한 위반 사례가 있어 주요 내용을 살펴본다.

(1) 수급인 등의 자격제한 위반

(수급인 등의 자격제한 위반) ○○공사가 발주한 건설공사를 건설업종을 등록하지 않은 업체에 하도급 한 건설업체 관계자가 검거된 사례

이 사례는 건설산업기본법 제25조(수급인 등의 자격 제한) 제2항을 위반하여 건설업종을 등록하지 않은 업체에 건설공사를 하도급한 사례로서 건설업 불법하도급의 가장 대표적인 유형 중 하나로 볼 수 있다. 앞서 살펴본 처벌규정에 따라 하도급을 준 건설업체는 건설산업기본법 제96조 제4호에 따라 3

년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금으로 처벌될 수 있는데, 여기서 건설업 종을 등록하지 않고 하도급을 받은 업체는 건설산업기본법 제9조(건설업 등록 등) 제1항을 위반하여 건설산업기본법 제95조의2 제1호에 따라 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금으로 처벌될 수 있어 원도급사보다 하도급을 받은 무등록 업체의 형량이 더 높다.

(2) 건설공사 재하도급 제한 위반

(건설공사 재하도급 제한 위반) 40억원 상당 건설공사를 하도급 받은 A업체가 B업체에게 20억원 상당의 재하도급을 주어 검거된 사례

다음 사례는 건설산업기본법 제29조(건설공사의 하도급 제한) 제3항에 따라 하도급 받은 건설공사는 발주자나 수급인의 승낙 등 법령에서 정한 요건을 갖추지 못한 경우 재하도급을 할 수 없다는 규정을 위반한 사례이다. 앞서 살펴본 처벌규정에 따라 재하도급을 준 A업체는 건설산업기본법 제96조 제4호에 따라 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금으로 처벌될 수 있는데, 이 사례에서 A업체는 시공을 하지 않고도 20억원의 이익을 얻을 수 있어 처벌에 비해 부당이득이 매우 크다는 점을 볼 수 있고, B업체는 40억원 상당의 금액으로 수행해야 할 공사를 20억원 상당의 금액으로 수행해야 하므로 공사비용 부족으로 인한 무리한 공기단축이나 저가 자재를 사용하여 부실시공이 발생할 우려가 있다.

III. 건설업 불법하도급 관련 경찰 수사관 및 건설업계 전문가 면담조사

1. 경찰 수사관 및 건설업계 전문가 면담조사 개요

본 연구에서는 건설관련 법령위반 범죄에 대한 수사 경험이 있는 수사관들 중 경찰청 국가수사본부의 추천을 받은 우수 수사관 6명을 대상으로 면담조사를 실시하였는데, 이 중 2명은 건설업계에서 근무 경력을 보유한 수사관들이었다. 또한 건설업 관련 유관기관들인 대한전문건설협회, 대한건설정책연구원, 한국건설산업연구원, 건설산업정보원, 서울특별시 건설기술정책관실에서 근무하는 실무자와 전문가 12명을 대상으로 면담조사를 실시하였다. 면담조사는 2025년 7월부터 9월 사이에 실시되었으며, 건설안전 관련 범죄의 발생원인과 문제점, 개선방안에 대한 의견 등을 조사하였다.

표 2 경찰 수사관 및 건설업계 전문가 면담조사 개요

구분	내용
경찰 수사관(6명)	서울, 전북, 광주, 제주경찰청에서 근무하는 건설관련 범죄 수사경험을 보유하고 국가수사본부의 추천을 받은 수사관
건설업계 전문가(12명)	대한전문건설협회, 대한건설정책연구원, 한국건설산업연구원, 건설산업정보원, 서울특별시 건설기술정책관실 근무 전문가
면담 일시 및 주요 항목	- 일시 : 2025년 7월 ~ 9월 - 주요 항목 : 건설안전 관련 범죄 발생원인 및 문제점, 개선방안 등

2. 경찰 수사관 면담조사 주요 내용 요약

경찰 수사관들을 대상으로 면담조사를 실시한 결과 도출된 주요 의견을 보면 불법하도급과 부실시공의 관련성이 높고, 이에 불법하도급에 대한 처벌을 강화해야할 필요성이 높으며, 건설업 무등록자, 무자격자 관련 문제인 소위 시공참여자 문제를 개선할 필요성이 있다는 것이었는데, 이하에서는 수사관들의 주요 의견을 요약하여 제시하였다.

(1) 불법하도급과 부실시공의 관련성

(수사관 1) 재하도급 제한을 위반하는 경우를 보면 하도급을 받은 업체는 직접 시공을 하지 않고도 상당한 수익을 얻을 수 있고, 불법적인 재하도급을 받은 업체는 하도급 업체의 수익을 제외한 나머지 금액으로 공사를 해야 하기 때문에 공사비용이 부족하여 부실시공이 될 가능성이 높습니다.

(수사관 6) 제가 건설업계에서 근무하다 지금 수사관을 하고 있는데, 불법하도급에 대한 규제를 강화한 것은 불법적인 하도급을 하면 할수록 공사비용이 줄어 들고 공사비용을 아끼기 위해 저가 자재를 쓸 수 밖에 없어 부실시공과 건설현장 사고가 발생할 가능성이 증가합니다. 이를 막기 위해서는 불법하도급에 대해서는 규제를 강화해야 합니다.

(2) 불법하도급에 대한 처벌 강화 필요

(수사관 1) 건설안전 관련 범죄를 수사해보면 혐의가 인정되어 기소되고 재판을 받더라도 형량 자체가 전반적으로 3년 이하 징역으로 높지 않은 편이고, 이러한 형량은 건설업체가 얻을 수 있는 수익에 비해 약한 것으로 볼 수 있어 재범에 대한 유인이 된다고 생각합니다.

(수사관 4) 건설공사 대금만 수십억인 경우도 많고 이 경우 건설업체가 벌

어들이는 수익이 상당히 높은데, 이러한 수익 대비 형사처벌이 약하다고 생각되며, 재범가능성을 감소시키기 위해서는 부당이득에 비례해서 과징금을 부과하는 것이 필요하다고 생각합니다.

(3) 시공참여자 문제 개선 필요

(수사관 5) 건설업체에서 공사비용 절감 등을 위해 소위 시공참여자라고 하는 건설업 무등록자들에게 불법적으로 하도급을 하는 경우가 많이 적발됩니다. 만약 부실공사가 발생할 경우에는 책임소재가 불명확해지는 문제가 발생할 수 있는데, 불법을 줄이기 위해서는 시공참여자의 고용 문제 등을 개선할 필요가 있습니다.

3. 건설업계 전문가 면담조사 주요 내용 요약

건설업계 전문가들을 대상으로 면담조사를 실시한 결과 건설업 하도급 규제와 관련하여 전문가들 사이에 규제를 완화해야 한다는 의견과 불법하도급에 대한 처벌을 강화해야 한다는 의견이 일부 상반되는 부분이 있었다. 반면, 소위 시공참여자 문제에 대한 대안 마련에 대해서는 전문가들 사이에 전반적으로 공감대가 형성되어 있었는데, 이하에서는 전문가들의 주요 의견을 요약하여 제시하였다.

(1) 하도급에 대한 규제 완화 vs 불법하도급 처벌 강화

(하도급 규제 완화 의견) 건설업계에서는 우리나라에서 하도급에 대한 규제가 건설현장의 현실과 맞지 않으며, 해외 주요 국가들과 비교했을 때에도 과도하다는 인식이 있는 것이 사실입니다. 건설산업기본법 등에 규정된 불법하도급에 대한 형사처벌과 행정처분의 경우 영세한 건설업체에는 생존이 우려될 정도로 과도한 측면이 있어 이를 완화할 필요가 있다고 생각합니다.

(불법하도급 처벌 강화 의견) 불법하도급의 가장 큰 문제 유형으로 볼 수 있는 부분은 중간에서 수수료를 수취하고 하도급을 주는 경우인데 이러한 하도급에 대한 규제는 강화될 필요가 있다고 생각합니다.

소위 시공참여자들과 관련된 불법하도급 문제가 심각한데, 이들에 대한 불법하도급 문제를 근절하지 않으면 부실시공을 예방하기 어렵기 때문에 단호하게 근절해야 한다고 생각합니다.

(2) 시공참여자 문제 대안 필요

(전문가 3) 건설업은 기본적으로 수주를 바탕으로 하기 때문에 인력을 고정적으로 고용하는 것이 어렵습니다. 이러한 속성을 가지는 건설현장에서 소위 심장이라고 불리는 시공참여자들이 활동하면서 자연스럽게 정착된 것인데, 현행법상 이들에게 하도급을 줄 경우 불법하도급으로 처벌되지만 이들을 고용하는 것은 건설현장의 현실과 맞지 않아 일본이나 중국 등의 해외 사례를 고려하여 보다 유연한 형태의 건설근로자 고용이나 계약이 필요합니다.

(전문가 5) 시공참여자들은 건설업 등록이나 면허가 없는 무등록자, 무자격자로서 건설업 제반 제도의 보호를 받을 수 없는 문제가 있습니다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 시공참여자들이 등록하고 자격을 취득할 수 있도록 관련 기준들을 한시적으로라도 낮춰줄 필요가 있습니다.

(전문가 8) 시공참여자에 대해서 건설업계에서 계속 고용으로 인해 인건비, 보험료 등의 부담이 커 불합리하다는 주장은 일부 일리가 있는 것이 사실입니다. 하지만 시공참여자 제도를 부활시키자는 주장은 불법하도급이 자행될 수 있어 받아들이기는 어렵고 대신 시공참여자들의 고용을 유연화하거나 등록기준을 완화하는 방안은 검토해야 합니다.

표 3 경찰 수사관 및 건설업계 전문가 면담조사 결과 비교

항목	경찰 수사관	건설업계 전문가
불법하도급 처벌 등 규제	처벌 강화 필요	규제 완화 vs 규제 강화
시공참여자 문제	대안 마련 필요	대안 마련 필요

IV. 건설업 불법하도급 근절을 위한 개선방안

본 연구에서 경찰 수사관과 건설업계 전문가들을 대상으로 수행한 면담조사 결과 불법하도급 처벌 등 규제에 대해서는 일부 건설업계 전문가들이 완화해야 한다는 의견이 있으나 전반적으로 불법하도급 처벌을 강화해야 한다는 의견이 우세하였고, 시공참여자 문제에 대해서는 경찰 수사관, 건설업계 전문가 모두 대안 마련이 필요하다는 공감대가 있었다. 이러한 조사결과를 기반으로 본 연구에서는 건설업 불법하도급 근절을 위한 개선방안으로 불법하도급 처벌의 실효성 강화 방안 마련, 건설현장 현실을 고려한 시공참여자 문제의 합리적 대안 모색을 제안한다.

1. 불법하도급 처벌의 실효성 강화 방안 마련

(1) 처벌강화를 위한 양형 등 실효성 제고

불법하도급에 대한 처벌 관련 건설업계 일부 전문가는 처벌수준이 과도하다는 의견을 제기하였다. 다만, 건설현장에서 불법하도급으로 발생한 대형 사고의 책임자에 대한 형사처벌이 집행유예에 그치는 경우³⁾도 있는 것으로 파악되는 만큼, 처벌의 실효성을 강화하기 위한 노력이 필요한 것으로 판단된다. 이를 위해서는 현행 3년 이하의 징역, 3천만원 이하의 벌금인 법정형을 상향하거나, 가장 최신 양형기준인 대법원 2025 양형기준⁴⁾에 규정되어 있지 않은 건설산업기본법의 불법하도급에 대한 양형기준을 구체적으로 설정하는 방안도 검토할 필요가 있다.

(2) 과징금 제도 등 경제적 제재수단 활성화

건설업 불법하도급 주요 수사사례에서는 불법하도급을 통해 얻는 경제적 이익 대비 처벌수준이 미약하여 재범을 용이하게 하는 경제적 유인이 존재함을 볼 수 있었다. 이는 형사처벌만으로는 불법하도급을 근절하기 쉽지 않은 구조임을 시사하는데, 건설업체가 불법하도급을 하지 못하도록 실효적으로 규제하기 위해서는 경제적 유인을 차단할 수 있는 수준의 과징금을 부과하거나 영업정지 등 행정처분을 부과하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 또한 형사처벌 중에서도 경제적 제재 수단인 벌금을 실효적으로 강화하는 방안도 검토될 수 있는데, 하도급법 제30조 제1항의 예와 같이 하도급 대금의 2배 상당 금액의 벌금을 부과하는 방안도 검토될 수 있다.

2. 건설현장 현실을 고려한 시공참여자 문제의 합리적 대안 모색

(1) 시공참여자 고용 및 등록 유연화 방안 검토

면담조사 결과 시공참여자 문제에 대해서는 경찰 수사관, 건설업계 전문가 모두 대안 마련이 필요하다는 공감대가 있었다. 이는 건설현장에 존재하는 시공참여자 문제를 방지할 경우 현행 법령에 따라 불법하도급으로 단속 및 처벌이 지속될 수 있어 불법하도급 근절이 요원해질 수 있다는 문제의식에

3) KBS뉴스, “광주 화정 아이파크 불법 재하도급 업체 대표 집행유예”, 2023. 11. 22.

4) 대법원 양형위원회, 2025 양형기준

V. 결론

의한 것으로 보인다. 이에 본 연구에서는 경찰수사관 및 건설업계 전문가 면담조사 결과 등을 기반으로 건설현장의 현실과 건설업계의 부담을 고려하여 시공참여자의 고용이나 계약을 보다 유연화하는 방안과 등록과 자격을 취득할 수 있도록 관련 기준을 일정기간 완화하는 방안을 제안한다.

(2) 건설관리공단 설립을 통한 건설노무자 관리 방안 검토

앞서 제안한 시공참여자 고용 및 등록을 유연화하는 방안과 더불어 국토교통부가 가칭 건설관리공단을 설립하여 건설업체나 건설노무자들을 관리하는 방안도 검토할 필요성이 있다고 생각된다. 시공참여자가 보호를 받기 위해서는 결국 공적인 제도 안으로 등록되어 관리되는 것이 필요한 만큼 국토교통부나 관련 기관이 건설노무자를 직접적으로 관리하는 인력관리시스템을 구축하여 투명하게 관리하는 방안도 중장기적으로 모색될 필요성이 있다.

본 연구에서는 건설업의 불법하도급에 대한 처벌 관련 수행된 연구가 많지 않은 점을 고려하여 건설업의 불법하도급 처벌규정과 수사사례를 살펴보고, 건설업 관련 범죄를 수사한 경험이 있는 경찰 수사관과 건설업계 종사자 등 전문가를 대상으로 면담조사를 실시하여 두 집단 간의 인식 차이를 비교하였으며, 이를 기반으로 건설업 불법하도급 근절을 위한 개선방안으로 불법하도급 처벌의 실효성 강화 방안 마련과 건설현장 현실을 고려한 시공참여자 문제의 합리적 대안 모색을 제안하였다.

이와 같이 수행된 본 연구는 기초적인 질적연구의 성격을 가지는데 향후 불법하도급 처벌 관련 자료나 통계를 분석한 양적 조사연구를 수행할 필요성이 있으며, 본 연구에서 제안한 대안은 기본적인 개선 방향의 성격을 가지므로 보다 심층적인 논의가 수행되어 구체적인 실행방안이 도출되는 것을 후속 연구와 과업으로 제안한다.

참고문헌

1. 대법원 양형위원회, 2025 양형기준
2. 박인숙, “건축물 부실공사의 원인 및 개선과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제2147호, 2023,
3. 이슬기, “부실공사 원인과 예방대책에 대한 건설인들의 인식조사”, 건설관리 제24권 제5호, 2023, pp. 5-10
4. KBS뉴스, “광주 화정 아이파크 불법 재하도급 업체 대표 집행유예”, 2023. 11. 22.

건설 하도급 참여자의 합리적 활용 방안

유일한 대한건설정책연구원 선임연구위원
(ihyu71@ricon.re.kr)

- I. 건설노동시장 특성과 관련 제도의 문제점
- II. 주요국의 노무조달 및 하도급 생산방식
- III. 건설기능인력 운영 실태 및 생산성 이슈
- IV. 탄력적 하도급 구조에 대한 논의와 대책

7

■ 국문요약 ■

건설노동시장은 기능인력 고용의 유연성을 필요로 하고 있으며, 이를 위해 도급, 고용, 파견 등 다양한 형태의 건설노동력을 이용한다. 그러나 우리나라는 종전 시공참여자제도의 폐지 후 직접고용과 경직된 하도급만 허용되는 있는 실정이며, 이로 인해 생산성·효율성 저하에 대한 논란이 일고 있다.

경직된 생산구조를 대표하는 국제 제도상의 이슈 및 문제점은 종전 시공참여자제도, 원도급자 직접시공의무 및 직접고용 규제로 볼 수 있다. 본고는 이러한 불합리한 기존 규제의 문제점을 살펴보고, 노무조달 및 하도급 생산방식(하부 생산구조)에 대한 해외 주요국(독일, 영국, 중국, 일본 등)의 제도와 사례를 국내와 비교하여 고찰해 보았다.

또한, 건설기능인력 운영 실태 및 생산성 분석에 대한 대표적인 선행연구의 결과를 다시 짚어보며, 건설공사 하부 생산구조를 합리적으로 개선하기 위한 대책들을 논의하고자 하였다.

결과적으로 본고는 건설 하도급 참여자의 합리적 활용 방안을 1) 건설기업의 경영 효율성 측면, 2) 건설공사의 생산성 향상 측면, 3) 기능인력의 실질소득 증가 측면에서 진단하고 그 대안을 제안하고자 하였다. 주요 대안으로는 건설노무 제공자제도의 도입, 노무업종 신설, 재하도급의 예외적 허용 확대, 작업반장·팀장 제의 능률급 계약 도입, 업종(공종)별 특성 고려 등이 제안되었다.

주제어 : 건설공사, 하도급, 생산구조, 기능인력, 노무조달

I. 건설노동시장 특성과 관련 제도의 문제점

건설노동시장은 타 산업과 달리 고용구조에 있어 극도의 유연성을 필요로 한다는 특징을 지닌다. 이러한 유연성은 고용(특히 기능인력)에 영향을 미쳐 고용이 불안정하고 단속적인 특성을 보이게 된다. 이러한 현상은 우리나라 뿐만 아니라 사회복지제도가 오랜기간 정착된 유럽의 일부를 제외한 대부분 국가들의 특성으로 이해된다. 즉, 건설노동시장은 ‘무구조’(structureless)의 노동시장으로 진입 및 퇴출에 따른 기회비용이 거의 제로(無)에 가깝고, 공식적인 경력이나 숙련형성 및 승진기회 등으로 특징지어지는 내부노동시장이 존재하지 않는 완전한 외부노동시장의 성격을 지닌다(Villa, 1986)는 이론적 배경이 작동하는 시장이기도 하다.

이러한 건설노동시장에서의 노동력 공급은 도급, 고용, 파견 등의 다양한 양상을 보이게 된다. 도급이 일의 완성에 목적을 둔다면, 고용에서 노동자는 사용자의 지휘·명령을 받으며, 파견에서의 노동자는 사용사업주의 지시권을 따른다는 특성이 있다.

- ‘도급’이란 당사자 일방(受給人)이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고 상대방(都給人)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약임
- ‘고용’이란 당사자 일방(勞働者)이 상대방(使用者)에 대하여 노무를 제공할 것을 약정하고 상대방이 이에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약임. 제공된 노무를 어떤 목적으로 이용하느냐는 사용자의 자유이므로, 사용자는 지휘·감독권을 가짐
- ‘파견’이란 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 파견사업주와 사용사업주 사이의 근로자파견계약에 따라 사용사업주의 지휘명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말함

대부분 국가들은 이러한 도급, 고용, 파견 등 다양한 형태를 혼용하여 건설노동력을 이용한다. 각 국의 사회복지제도, 건설업역구조, 발주제도, 입찰제도 등에 따라 다른 양상을 보이게 된다. 사회복지제도가 발달하고 업역 및 발주제도가 유연하며, 공사 낙찰률이 높을수록 도급이나 파견에 비해 고용을 통해 건설노동력을 이용하는 경우가 많다. 북유럽과 독일 등이 여기에 해당될 수 있다. 그러나 우리나라는 현행 법규상 직접고용만을 통해 건설노동력 공급이 가능하며, 노무도급과 파견은 금지되어 있다. 종전 시공참여자제도가

존재하였으나, 2008년 1월부터 시공참여자체도가 폐지되어 지금은 경직된 하도급만 허용되고 있는 실정이다.

경직된 생산구조를 대표하는 국내 제도상 이슈 및 문제점은 종전 시공참여 자체도, 원도급자 직접시공의무 및 직접고용 규제로 구분될 수 있고, 연관된 주요 내용은 다음과 같이 요약된다.

1. 종전 시공참여자체도

종전 「건설산업기본법」(이하 ‘건설법’이라 함)에서 전문건설업자에게 허용되어 왔던 시공참여자체도는 1990년대 성수대교와 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 건설업에 등록은 하지 않았지만 실제 건설공사의 시공에 일익을 담당하는 시공참여자를 양성화해 부실공사를 방지하기 위한 취지로 지난 1997년부터 도입된 제도이며, 다음과 같이 설명된다.

- 제도 도입 취지: 건설공사에 실제 참여하는 십장 등의 시공참여자에게 일정한 자격조건을 요구하고, 합법적인 권리와 의무를 부여함으로써 이들의 책임감을 고취시키고 이를 통해 부실시공을 방지하고자 함
- 건설노동시장에서의 시공참여자 역할: 1) 구인·구직의 매개 역할 수행, 2) 노동력 질(숙련도)에 대한 정보비대칭 해소, 3) 자율적 비·공식적인 숙련기능 학습경로의 역할 담당
- 제도 폐지 과정: 시공참여자체도가 부실시공 방지와 함께 시공효율성 향상에 기여했다는 평가와 함께 다단계하도급, 노임체불의 원인이라는 비판을 받게 되자 참여정부가 민주노총 등 노동단체 요구를 받아들여 다단계하도급 방지, 근로자 처우개선 등을 목적으로 시공참여자체도를 폐지(2007.5.17. 개정, 2008.1.1. 시행)함
- 제도의 긍정적 효과(찬성 입장): 1) 기능인력 관리 효율화를 통한 건설공사의 효율성 및 생산성 향상, 2) 비효율적인 직접고용 강제로 인한 공사원가 부담을 완화, 3) 도급생산의 특성에 맞는 생산체계의 유연성 확보
- 제도의 부정적 효과(반대 입장): 1)시공참여자가 불법 다단계하도급을 유발, 2) 불법 다단계하도급에 의한 공사의 품질 저하, 3) 임금체불 등 건설근로자의 처우·복지 저하

2. 원도급자 직접시공의무

건설법이 규정하고 있는 원도급자 직접시공의무제도는 2006년 1월부터 시행되었으며, 다음과 같이 설명된다.

- 제도 도입 취지: 무자격 부실업체 난립과 “입찰 브로커”화를 방지하기 위해 도입된 제도로써, 소규모 공사를 중심으로 도급금액이 일정규모(30억원) 미만인 공사를 도급받은 건설사업자(원도급자)에게 일정비율(30%) 이상의 공사를 직접시공토록 의무화한 제도임
- 업종 간의 논란: 의무하도급제도의 폐지가 거론되며 그 대체방안 성격으로 직접시공의무제도가 생겨남에 따라 종합·전문건설업 간의 많은 이견과 논란을 불러일으킨 바 있고, 시공자의 자율성을 침해하는 규제라는 지적을 지속적으로 받아 옴
- 제도 확대 시행: 제도 도입 이후 70억원 미만까지 적용 대상이 확대되었으나, 여전히 30억원 이상 ~ 70억원 미만 공사는 10% 이상 직접시공만을 요구함에 따라 여전히 소규모 공사에 제한적으로 적용되고 있는 제도로 인식되고 있는 상황임
- 제도 확대 시행의 주요 이슈 및 문제점: 1) 제도의 도입 취지와 다른 운영 및 확대 정책, 2) 지나치게 광범위한 규제 적용 범위(대상공사), 3) 생산방식에 대한 시공자의 선택권 저해, 4) 공사·업종(공종)별 특성 고려 부재, 5) 현장의 편법·불법 양산에 대한 우려 등

3. 직접고용 규제

종전 시공참여자제도의 폐지 및 원도급자 직접시공의무 시행 등으로 건설공사의 직접고용 규제가 생산의 효율성을 저하시키는 불합리한 규제로 작동할 수 있으며, 다음과 같이 설명된다.

- 하도급 공사는 그 특성에 따라 다수의 다른 기술 및 인력을 보유한 작업반 투입이 필요하고, 이때 전문건설사업자는 숙련도가 있는 작업반을 선정하여 노무제공 중심의 실질시공을 담당하게 함
- 그러나 100% 직접고용만을 강제할 경우, 도급생산이라는 건설산업의 특성상 수급상황(일감)에 따라 많은 기능인력의 고용과 해고를 반복할 수밖에 없는 것이 산업의 현실임
- 그 과정에서 발생하는 불필요한 행정비용과 공사원가 상승의 부담은 고

II. 주요국의 노무조달 및 하도급 생산방식

스란히 하도급자의 경영난과 근로자의 처우 악화로 귀결될 것이며, 영업력과 기술력을 갖춘 작업반(노무제공자)이 여러 하도급 공사에 참여하는 ‘프리랜서’ 활동까지 막는 비효율을 유발하게 될 것임

- 따라서 직접고용의 장점이 있다고 하더라도 건설현장에 직접고용만을 100% 강제하는 것은 공사 특성을 무시하고 생산체계를 비효율적으로 경직되게 만드는 규제로 작동하게 됨

결국 건설노동시장과 관련된 현행 건설업 제도는 시공참여자제도 폐지 후 원도급자 직접시공의무 강화와 함께 100% 직접고용이라는 규제로 인해 하부 생산구조의 효율성이 매우 경직되어 있으며, 이는 생산성 저하는 물론 기업들의 경쟁력을 저하시키는 원인으로 작용한다.

1. 노무조달 관련 해외 주요국 사례

노무조달 관련 해외 주요국 사례는 독일, 영국, 중국, 일본의 사례를 기존 문헌조사 내용을 토대로 요약하였다. 우선 독일의 노무 및 하도급 관련 제도 및 운영 사례는 다음과 같이 설명된다.

- 독일은 건설근로자를 시공업체가 대부분 직접고용하고 있으며, 대략 90% 이상이 정규직 형태임. 직접적으로 재하도급을 금지하는 규정은 없으나, 원도급자의 직접시공 비율이 약 70%에 이를 정도로 상당히 높으며, 하도급 비율은 30% 내외임
- 이는 독일 연방정부가 경제적 고용효과 등을 고려해 정책적으로 강력하게 분리발주를 추진하는 것에 기인하며, 분리발주가 아닌 일반 발주공사에서는 발주자의 사전 동의를 통해 재하도급을 시행할 수 있음
- 독일은 VOB라는 공공건설공사 발주에 관한 일반규정(Vergabe-und Vertragsordnung für Bauleistungen)에 따라 발주자가 최대 400여 공종을 일일이 분리발주를 하고 있음
- 독일도 우리나라와 같은 십장(작업반장)은 존재하지만, 독일의 십장은 체계적인 직업훈련을 거쳐 특정한 자격증과 경력을 보유한 상태로 상시 고용되어 있다는 차이점이 존재함

발주시스템이 발달하였고 건설산업 선전화운동을 선도했던 영국의 노무 및 하도급 관련 제도 및 운영 사례는 다음과 같이 설명된다.

- 영국은 하도급·노무조달을 폭넓게 허용하고 있는 대신, 계약의 투명성(Construction Act), 세금 관리(CIS), 노동자 보호(Agency Workers Regulations), 안전(CDM Regulations), 그리고 공급망 인권(Modern Slavery Act)을 통해 시장을 관리하는 체계임
- 따라서 “누가 하도급을 받을 수 있는가”보다 “대금이 적정하게 지급되는가, 세금이 신고되는가, 또는 근로자와 공급망이 적법하게 관리되는가”에 정책의 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있음
- 영국은 건설업을 하기 위한 별도의 면허나 허가제도 같은 시공자격을 제한하는 제도는 없으며, 일반 사업자등록을 한 후에 건설업 영업이 가능하나 발주기관별 유자격자명부 등이 활용됨
- 건설업은 크게 일반건설업과 전문건설업으로 나뉘는데 일반건설업은 비주거용 건축, 주거용건축, 토목건설로 분류되고, 전문건설업은 전기공사, 배관공사 등 16개 하부 업종으로 분류되는 형태임
- 하도급·재하도급에 대해 도급과 마찬가지로 특별한 규제가 존재하지는 않고 발주자 동의 하에 시행 가능하도록 규정하고 있으며, 건설근로자 공급 형태로는 자가고용 건설근로자(Self-employed worker), 노무제공형 하도급업자(Labor-only subcontractor)가 존재함
- 영국의 자가고용 건설근로자와 노무제공형 하도급업자는 사실상 특정 기업의 하도급(노무도급)을 고정적으로 수행하고 있어 형식은 하도급이지만, 사실상 고용의 형태를 띠며 기업이나 근로자 양측에서 모두 선호하여 그 비중은 1990년대 초반까지 증가한 바 있음
- 1990년대 초반까지 성행하였던 자가고용 건설근로자 또는 노무제공형 하도급업자는 세금 및 고용보험료 탈루 등의 문제로 조세개혁을 단행하면서 1996년 건설산업지침(CIS: Construction Industry Scheme) 4, 5, 6을 도입하여 건설시장의 투명성을 높이고자 함

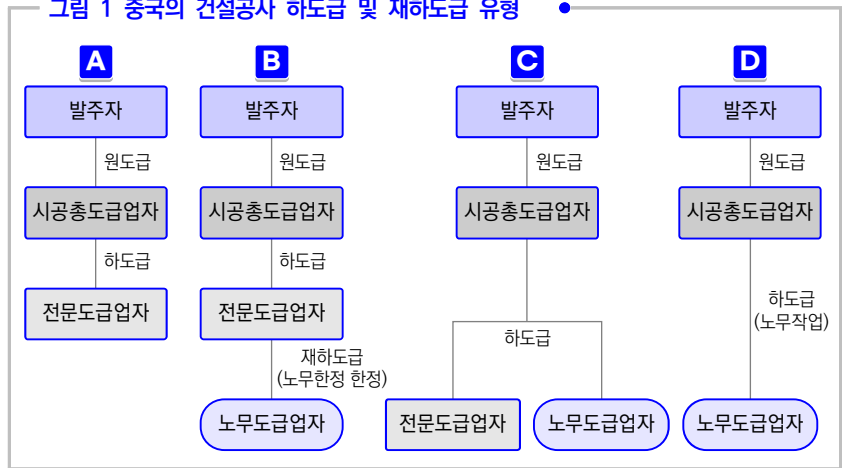
거대 시장과 인력을 배경으로 건설규모가 급성장하고 있는 중국의 노무 및 하도급 관련 제도 및 운영 사례는 다음과 같이 설명된다.

- 중국의 건설업자는 시공총도급업자(종합건설업에 해당), 전문도급업자(전문건설업에 해당), 노무도급업자로 구분되고 건설업종의 중복보유를

허용함. 시공총도급업자는 특급 자격과 12개 업종으로 구분하고, 전문도급업자는 60개 업종으로 구분하여 1·2·3 등급의 자격을 부여하며, 노무도급업자는 13개 업종으로 구분하여 1·2 등급으로 자격을 부여함

- 중국은 발주자의 승인 하에 시공총도급업자(종합건설업자)가 도급받은 공사 일부를 전문도급업자 및 노무도급업자에게 하도급을 줄 수 있는 구조이며, 등급별 자격기준에 따라 도급받을 수 있는 공사의 규모를 달리 설정하고 있음
- 원칙적으로 재하도급은 금지되어 있으나, 「건축법」과 「건설공사질관리조례」의 하위규정인 「건설회사자격관리규정」에 의거해 전문도급업자가 하도급 받은 공사 중 노무부문을 노무도급업자에게 재하도급하는 것은 예외적으로 허용함
- 중국에서 하도급, 재하도급으로 운영될 수 있는 건설공사 수행방식은 다음의 그림 1과 같이 4가지의 경우로 대표될 수 있음

그림 1 중국의 건설공사 하도급 및 재하도급 유형



출처: 대한건설정책연구원 내부자료

십장이라는 개념의 기능공이 현재 존재하며 우리나라의 도급구조 정착에 많은 영향을 미쳤던 일본의 노무 및 하도급 관련 제도 및 운영 사례는 다음과 같이 설명된다.

- 일본의 건설업은 우리나라의 종합건설업종과 유사한 토목일식공사업과 건축일식공사업 등 2개 업종과 전문건설업종과 유사한 26개 업종으로 구성되어 있으나, 일본 「건설업법」은 종합건설업과 전문건설업의 구분 및 영업범위 제한을 두고있지 않음

- 일본은 법에서 특정건설업 허가를 받지 아니한 자는 공사의 하도급을 금지하는 특정건설업제도를 두고 있으나, 재하도급을 금지하는 규정은 별도로 없어, 일본의 하청(하도급)제도 특징 중 하나가 중층하청으로 재하청(재하도급)이 가능하다는 것임
- 일본에서의 재하도급 절차는 보통 “원청 ⇒ 1차 하청(전문건설업체) ⇒ 2차 하청(분야별 십장) ⇒ 3차 하청 ⇒ 4차 하청(독립십장 포함)”의 방식으로 이루어진다고 볼 수 있음
- 노무제공 방식으로 사용되는 일본의 십장 및 독립십장은 1) 법제화된 것은 아니며 대체로 노무공급의 성격이 강한 작업에 한해 관행적으로 사용, 2) 사용자처럼 모든 것을 스스로 결정하는 십장도 있는 반면, 노동자와 동일하게 사업주의 자급에 의존해 일하는 경우도 존재, 3) 십장에 대한 제도적 관리체계는 없고 건설허가를 보유한 십장이 존재하나 드문편, 4) 노무제공 및 대가수령의 방식은 대개 품떼기(手間請け, 데마우케) 형태로 이루어지고 있음
- 일본 「건설업법」 제2장 “건설업의 허가”에서 경미한 공사를 제외하고 건설업 허가를 받은 자만이 건설공사를 청부받을 수 있도록 함에 따라 재하도급이나 노무제공만을 위한 십장과 독립십장은 법에서 허용하고 있는 경미한 공사에서 주로 적용되는 것이며, 관행적으로 노무를 제공하는 자를 중심으로 활용되는 실정임

2. 주요국 하도급 생산방식의 시사점

해외 주요국 하도급 관련 제도를 살펴본 결과, 전 세계적으로 직접고용에 의한 생산방식을 일률적으로 법에서 강제하고 있는 사례는 찾아보기 어렵고 발주기관 자체 규정 및 지침으로 일부 직접시공을 요구하는 경우는 존재하고 있는 것으로 나타났다. 특히 건설공사의 하도급 허용범위를 탄력적으로 운영하는 사례가 돋보였는데, 재하도급을 원칙적으로 금지하고 있는 중국에서도 노무부문에 대해서는 예외 규정으로 재하도급을 허용하고 있었다.

중국은 예외적으로 전문도급업자가 하도급 받은 공사 중 노무작업에 대한 재하도급은 13개 업종으로 분류된 노무도급업자에게만 예외적으로 허용하고 있으므로 실제로 노무도급을 탄력적으로 허용하고 있는 것이다. 영국은 재하도급 금지 규정이 별도로 존재하지 않기 때문에 발주자 동의하에 자가고용 건설근로자나 노무제공형 하도급업자에게 합리적인 범위 내에서 노무도급이

III. 건설기능인력 운영 실태 및 생산성 이슈

가능하였고, 일본 역시 재하도급 금지 규정이 별도로 존재하지 않아 관행적으로 십장과 독립십장 등을 통해 노무도급이 이루어지고 있다.

다만, 독일은 근로자의 직접고용과 원도급자 직접시공을 추구하고 있는데, 이는 오랜 기간 동안 고용안정 정책과 건설근로자 육성 및 관리정책을 병행하였기 때문에 정착될 수 있었던 것이다. 또한 독일은 건설공사 분리발주의 원칙 및 적정공사비를 확보할 수 있는 각종 제도적인 장치가 존재하며, 발주 단계부터 직접시공단계에 이르기까지 노무비에 대한 보호가 가능하기 때문인 측면이 존재한다.

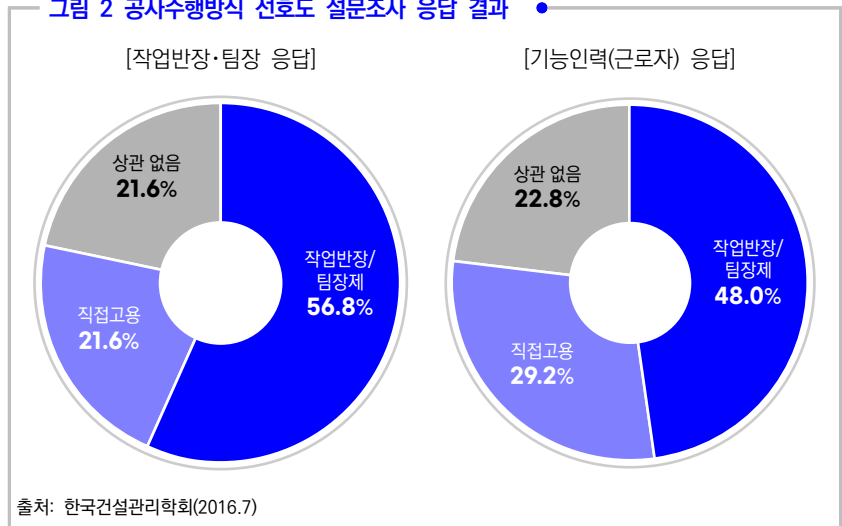
따라서 직접고용 밖에 없는 경직된 우리나라 하부 생산구조에 노무제공을 담당하는 새로운 하도급 생산방식을 추가해서 시공과정의 합리성과 효율성을 높일 수 있는 탄력적인 건설공사 생산방식을 도입하고, 이를 정착시켜 나갈 필요성이 있을 것이다.

2016년 7월 한국건설관리학회가 수행한 “전문공사 업종별 건설기능인력 근로 실태 및 생산성 분석 연구”에 따르면 탄력적 하부 생산구조가 건설공사 생산성에 긍정적 영향을 미친다는 결과를 찾아볼 수 있으며, 그 주요 내용은 다음과 같이 요약된다.

- 본 연구는 합리적인 건설산업 생태계 조성 및 이해관계자 간 상생적 발전 기반 제공을 위해 국내외 주요국의 기능인력 운영방식 조사, 현행 제도 하에서 건설기능인력 고용과 노무 측면의 근로실태 및 애로사항 조사, 각 생산방식에 대한 생산성 조사 및 분석, 하도급공사원가 및 실질소득 변화 추정을 수행함
- 먼저, 해외 주요국의 현행 건설시장 운영과 고용구조 등에 대한 조사 및 분석 결과, 해외에서는 우리나라의 경직된 하부 생산방식과 달리 다양하고 유연한 생산체계를 운영하고 있는 것으로 나타남
- 우리는 현행 법규상 고용만을 통해 건설노동력 공급이 가능한 반면, 영국, 일본, 중국, 미국 등 국가에서는 도급, 고용, 파견 등의 다양한 고용 형태를 혼용해 공사현장에 노동력을 조달하고 있음
- 다음으로, 건설현장 기능인력의 고용 및 운영 실태와 애로사항에 대한 실태 및 인식조사를 수행한 결과, 현 직접고용 방식이 긍정적 측면이 있는 반면 상당한 애로사항 또한 있는 것으로 나타났음

- 직접고용의 긍정적 효과로는 당초 제도 개정 당시의 목적과 같이 공사품질 향상, 기능인력은 임금체불 감소 효과가 있다고 인지하고 있었음
- 반면 직접고용으로 인한 애로사항으로 전문건설업체들은 인력수급의 어려움, 공사비 증가에 따른 수익 악화, 기능인력의 경우 수입 감소를 가장 큰 애로사항으로 꼽았는데, 이는 고용계약이 된 업체에 근로계약기간 동안 소속됨으로서 다른 업체의 일거리를 확보할 수 없어 일거리 ‘굶김현상’이 발생하기 때문임
- 또한, 생산방식 변화에 따른 생산성 진단을 위해 가동율 변화에 따른 생산성 차이를 통해 분석한 결과, 작업반장·팀장제가 시행되어온 2008년까지는 기능인력들의 가동율이 점진적으로 상승하였으나 직접고용 시행 후 2016년 현재까지 가동율이 약 16.2%p 감소한 것으로 나타남
- 이는 직접고용으로 인해 작업자의 동기저하, 근무 태만 등이 발생하기 때문인 것으로 판단되며, 작업반장·팀장제의 능력제 시행 등 작업동기 부여 및 철저한 작업지시 등을 통해 개선할 수 있을 것으로 판단된 바 있음

그림 2 공사수행방식 선호도 설문조사 응답 결과



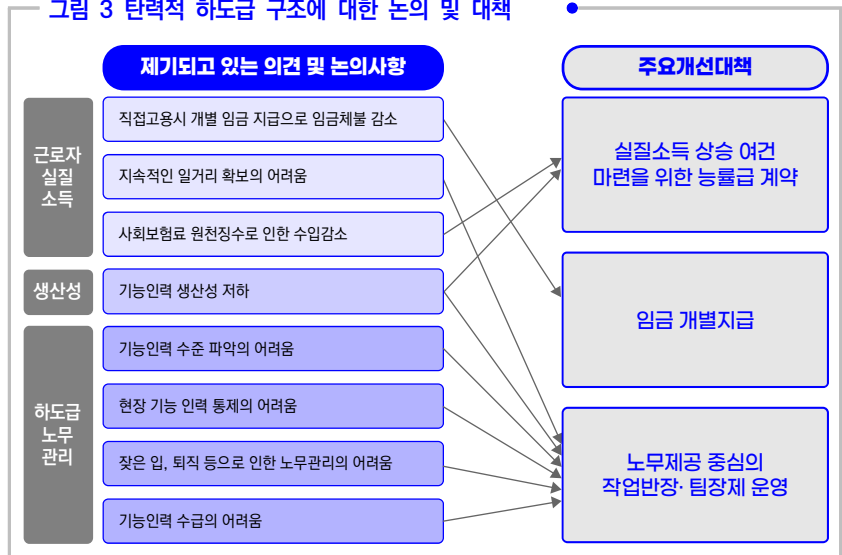
- 생산방식의 변화에 따른 공사원가 및 실질소득 변화 분석 결과, 직영방식과 비교하여 작업반장·팀장제 운영시 기능인력의 노동생산성 향상 등으로 전문건설업체의 하도급공사 원가부담이 완화되고, 작업반장과 팀장의 실질소득은 증가할 것으로 분석되었음

IV. 탄력적 하도급 구조에 대한 논의와 대책

- 즉, 하도급 생산방식(하부 생산구조) 변화는 전문건설업체와 기능인력의 고용 및 근로환경 뿐 아니라 하도급공사 원가 및 실질소득과 같이 경제적 측면에도 영향을 미치며 나아가 발주처와 종합건설업체, 전문건설업체, 사용자 등 건설업 생태계 전반에 영향을 주는 중요한 이슈라고 할 수 있다는 연구의 결론이 제시되었음

상기의 기능인력 운영 실태 및 생산성 분석 연구 결과를 보더라도 하도급 생산구조를 탄력적으로 운영하는 제도적 보완책을 마련할 필요성이 있으며, 특히 노무제공 중심의 작업반장·팀장제와 같은 하도급 참여자의 합리적 활용 방안(대안) 마련은 1) 건설기업의 경영 효율성 측면, 2) 건설공사의 생산성 향상 측면, 3) 기능인력의 실질소득 증가 측면에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다는 것을 알 수 있다.

그림 3 탄력적 하도급 구조에 대한 논의 및 대책



먼저 건설공사의 생산성 측면에서 대책을 논의해 본다면, 노무제공 중심의 작업반장·팀장제를 제도적으로 허용하면서 능률급의 계약이 이루어지도록 유도해 상호 win-win 방식으로 생산성을 끌어올릴 필요성이 있으며, 이는 건설공사의 효율성 개선에도 도움이 될 것이다.

다음은 하도급사의 노무관리 측면이다. 노무제공 중심의 작업반장·팀장제 허용을 통해 하도급사의 1) 기능인력 수준 파악의 어려움, 2) 현장 기능인력 통제의 어려움, 3) 잦은 입·퇴직 등으로 인한 노무관리의 어려움, 그리고 4) 기능인력 수급의 어려움이 일정 부분 해소될 수 있을 것이다.

마지막은 기능인력(근로자) 처우개선 측면이다. 임금체불 감소와 사회복지 여건 확보 차원에서는 직접고용에 의한 임금 개별지급이 보다 나은 선택이 될 수 있으나, 근로자의 실질소득 증가와 지속적인 일거리 확보의 어려움을 해소하고자 한다면 작업반장·팀장제의 운영과 숙련도에 따른 능률급 계약을 체결하는 것이 보다 합리적인 선택이 될 것이다.

합리적인 하도급 생산방식(하부 생산구조) 도입은 여러 가지의 대안이 논의될 수 있다. 지금까지 논의된 바 있는 주요 대안들은 다음과 같으며, 최근의 건설산업 현실과 시장 상황에 맞는 최적의 대안이 조속히 마련되어 건설 기업 경영 효율화와 건설공사의 생산성, 그리고 기능인력(근로자)의 실질소득 향상이라는 세 마리 토끼를 잡는 해안을 찾길 바란다.

- 하도급공사의 노무부문으로 한정된 ‘건설노무제공자제도’의 도입
- 중국의 사례와 같이 하도급공사의 하위에 별도의 노무업종 신설
- 재하도급의 예외적 허용 확대
- 건설현장의 파견근로자(작업반장·팀장제 포함) 사용 허용
- 획일적 직접고용에서 탈피한 작업반장·팀장제의 능률급 계약 도입
- 건설공사의 특성 및 업종(공종)별 특성을 고려한 상기 방안(대책)들의 탄력적(입찰공고 or 발주자 승인에 따른) 적용 또는 혼용

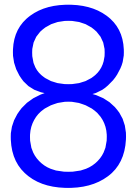
참고문헌

1. 대한건설정책연구원, “원도급자 직접시공 확대의 문제점 및 개선 방안”, 2025.11
4. 대한건설정책연구원, “건설노동력 조달 및 운영에 관한 해외사례 고찰”, 2016.8
3. 대한건설정책연구원, “기능인력 조달 및 운영 효율화를 위한 시공참여대체제도 도입 방안”, 2016.8
4. 한국건설관리학회, “건설공사 업종별 건설기능인력 근로 실태 및 생산성 분석 연구”, 2016.7

건설공사 하도급 유연성 확보 방안: 전문건설사업자 재하도급 중심으로

홍성호 대한건설정책연구원 선임연구위원
(hsh2023@ricon.re.kr)

- I. 들어가는 말
- II. 국내 재하도급 금지 제도 현황
- III. 해외 재하도급 관련 제도
- IV. 건설공사 하도급 유연성 확보방안
- V. 결론



■ 국문요약 ■

「건설산업기본법」 제29조제3항은 부실시공, 저가 재위탁, 임금·장비대금 체불, 책임소재 불명확, 안전관리 사각지대 방지 등을 위해 하수급인이 하도급받은 건설 공사를 타인에게 다시 하도급하는 행위, 즉 재하도급을 일부 예외를 제외하고 원칙적으로 금지하고 있다. 그러나 재하도급 금지는 그 수단으로 실효성이 극히 낮고 오히려 음성적 거래를 조장하는 역효과를 내고 있다. 또한 건설공사의 단품 수주·이동생산·옥외생산이라는 고유 특성은 다층적 전문 분업을 구조적으로 필요로 하며, 이를 금지하는 것은 경제학적 원리에도 반한다. 반면에 영국·미국·호주·독일 등 선진국은 재하도급을 허용하면서도 자격 요건·계약 투명성·대금 보호 장치를 통해 더 효과적으로 품질과 안전을 확보하고 있다. 따라서 건설공사의 재하도급을 전면 허용하고 대체 규율 체계를 갖추는 것이 품질·안전·대금 보호라는 재하도급 금지의 본래 목적을 더 실질적으로 달성하는 길이다. 그러므로 「건설산업 기본법」 제29조 제3항의 재하도급 금지 조항을 단계적으로 폐지하고, 자격 강화·계약 투명성·대금 보호·시공 책임 명확화를 핵심으로 하는 대체 규율 체계를 동시에 입법화하는 것이 건설공사 하도급 유연성 확보를 위한 핵심 정책 과제이다. 재하도급 폐지가 어렵다면, 전문기술 적용을 목적으로 하는 기술형 재하도급은 공종별 차등 한도 도입, 판단기준 고시화 및 체크리스트 도입, 전자 신고·승인제 전환 등 현재의 제도를 개선하여 확대할 필요가 있다.

주제어 : 건설공사 하도급 유연성, 재하도급, 건설산업기본법

I. 들어가는 말

건설공사의 단품수주(單品受注)·이동생산·옥외생산이라는 고유한 특성으로 인해 전문화·분업화를 통한 외주(하도급) 중심의 구조를 본질적으로 지닌다. 이로 인해 영국·미국·호주·독일 등의 국가는 건설공사 재하도급 자체를 법적으로 금지하지 않고, 자격 요건·계약 투명성·대금 보호 장치 등 대체 수단으로 품질과 안전을 확보하는 방식을 택하고 있다. 반면 국내는 부실시공, 저가 재위탁, 임금·장비대금 체불, 책임소재 불명확, 안전관리 사각지대 방지 등을 위해 「건설산업기본법」 제29조제3항을 통해 하수급인이 하도급받은 건설공사를 타인에게 다시 하도급하는 행위, 즉 재하도급을 일부 예외를 제외하고 원칙적으로 금지하고 있다.

국내 여건상 재하도급 금지의 취지는 이해되나 전문화·분업화를 통한 외주(하도급) 중심의 구조를 본질적으로 지닌 건설공사의 고유 특성을 고려할 때, 과연 현재와 같이 엄격하게 제한할 필요가 있는지 검토할 필요가 있다. 실제로 재하도급이 원칙적으로 금지되어 있음에도 불구하고 표 1과 같이 음성적 재하도급(무등록자 및 무자격자 하도급, 재하도급)¹⁾이 건설현장에서 지속적으로 발생하고 있기 때문이다. 따라서 본고는 국내 건설공사 재하도급 금지 제도의 현황과 문제점을 분석하고, 해외 주요국의 규제 사례를 비교·검토하여 하도급 유연성 확보를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

표 1 연도별 불법하도급 유형별 처분현황

(단위: 건)

연도	계	무등록 및 무자격 하도급	일괄 하도급	전문공사 하도급	재하도급	10억원 미만 공사 하도급	상호시장 하도급	동일업종 하도급
2025	298	209	8	39	21	20	1	-
2024	249	182	8	33	20	5	-	1
2023	230	144	3	47	16	16	1	3
2022	221	141	12	50	11	3	-	4
2021	176	138	12	5	13	-	-	8
합계 (%)	1,174 (100.0%)	814 (69.3%)	43 (3.7%)	174 (14.8%)	81 (6.9%)	44 (3.7%)	2 (0.2%)	16 (1.4%)

자료: 국토교통부(건설산업기본법 일부개정법률안 검토보고서, 영태영 의원 대표발의, 의안번호 221669호)

1) 무등록자 하도급이란 건설사업자 등록이 되어 있지 않는 자에게 재하도급하는 행위, 무자격자 하도급은 건설사업자 등록이 되어 있으나 해당 공사 수행에 요구되는 건설업 등록을 보유하지 않는 자에게 하도급하는 행위를 의미함. 또한 재하도급이란 해당 공사 수행에 요구되는 건설업 등록을 보유한 전문건설사업자에게 하도급하였으나, 법 시행규칙 제25조의7에 규정한 재하도급 예외 규정에 적합하지 않은 경우를 말함.

II. 국내 재하도급 금지 제도 현황

1. 현행 규제의 체계

「건설산업기본법」 제29조는 표 2와 같이 하수급인이 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급하는 것을 원칙적으로 금지한다. 다만 일정한 경우를 예외로 두고 있으며, 그 예외는 크게 종합건설사업자가 하도급받은 공사 중 전문공사 부분을 다시 하도급하는 경우와 전문건설사업자가 하도급받은 전문공사의 일부를 일정 요건에 따라 다시 하도급하는 경우로 구분된다. 시행규칙 제25조의7은 전문건설사업자가 하도급받은 전체 공사금액의 20% 범위 내에서 그 일부를 다시 하도급할 수 있는 경우를 표 3과 같이 정하고 있다.

표 2 건설공사 재하도급 금지 규율의 기본구조

구분	내용	정책적 의미
원칙	하수급인은 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없음	불법 다단계 하도급, 저가 재위탁, 책임회피 방지
재하도급 금지 예외 1	종합건설사업자가 하도급받은 공사 중 전문공사에 해당하는 부분을 전문건설사업자에게 다시 하도급하는 경우	종합공사 내부의 전문공정 분업 인정
재하도급 금지 예외 2	전문건설사업자가 하도급받은 전문공사의 일부를 전문건설사업자에게 다시 하도급하는 경우	전문공사 내부의 기술·장비·복합공정 재위탁 인정
절차	발주자 또는 수급인의 서면승낙, 대금보호 관련 서류 등 필요	무제한 허용이 아니라 관리형 예외허용 구조
제재	위반 시 형사처벌, 영업정지·과징금 등 가능	불법·무등록·중간착취형 재하도급에 대한 억제

표 3 건설공사 재하도급 예외 허용 요건(건설산업기본법 시행규칙 제25조의7)

예외 유형	예시	제도적 의미
신기술·특허공법 관련 공종	건설신기술, 특허·실용신안이 적용된 전문공정	하수급인이 보유하지 않은 고유기술 활용 필요성 인정
특수장비·전문인력 필요 공종	전문인력을 갖춘 건설기계, 정밀시공 장비, 자동화 장비 작업	장비 보유와 운용 전문성의 분업 필요성 인정
특수자재 제작·설치 공종	특수자재 제작·가공·설치가 결합된 공정	자재 성능과 설치 품질의 일체성 인정
복합공정	2개 이상 전문공종이 결합되어 분리 시 계획·관리·조정이 곤란한 공사	공정분리보다 통합시공이 품질·공정 측면에서 유리한 경우 인정
전문성이 높은 종된 공사	주된 공사에 부수되나 특수기술·공법·기능·재료 특성이 요구되는 공정	종된 공사라도 고도의 전문성이 있으면 기술형 재하도급 필요성 인정

신기술·특허공법, 특수장비나 전문인력 필요 공종, 특수자재 제작·설치, 복합공정, 주된 공사에 부수하는 전문성이 높은 종된 공사 등은 하도급받은 전체 공사금액의 20% 범위 내에서 재하도급 가능하다. 아울러 공사품질·시공능률 향상 필요성을 입증하고, 발주자 및 수급인의 인정 또는 승낙, 대금보호 조치 등을 함께 요구하고 있다.

2. 현행 규제의 문제점 및 쟁점

(1) 20% 일률 한도의 경직성

가장 큰 쟁점은 하도급받은 전체 공사금액의 20% 범위 내에서만 재하도급이 가능하다는 점이다. 20% 한도는 불법 다단계화를 방지하는 최소한의 안전장치라는 의미가 있으나, 복합공정과 고난도 전문공정이 실제 공사금액에서 차지하는 비중은 현장별로 크게 달라질 수 있다. 예를 들어 자동제어·계측·특수설비가 결합된 공사, 터널·지하공간의 특수장비 시공, 모듈러 접합 및 정밀마감, 특수해체·절단·보강, 고성능 방수·방식·내화 공정 등은 기술형 하위공정의 비중이 20%를 초과할 수 있다. 이 경우 20% 일률 한도는 품질과 안전을 높이기 위한 재하도급 업체 투입을 오히려 제한할 수 있다.

(2) 판단기준의 추상성

복합공정, 전문성이 높은 공종, 공사품질 또는 시공상 능률 향상 필요성은 합리적인 개념이지만, 현장에서 적용하려면 구체적인 판단기준이 필요하다. 현재는 발주자와 수급인의 판단에 상당 부분 의존하기 때문에, 동일한 공종이라도 발주기관, 현장관리자, 계약담당자에 따라 허용 여부가 달라질 수 있다.

표 4 현행 재하도급 판단기준의 불명확성

쟁점	현장상 문제	개선 필요성
복합공정의 범위	2개 이상 전문공정 결합만으로 충분한지, 분리근관성까지 요구되는지 불명확	공정분리 시 품질·안전·공기 영향에 대한 정량·정성 기준 필요
전문성의 정도	특수기술, 전문기능, 특수자재, 장비운용 역량의 판단 기준 불명확	공종별 기술요건·보유인력·장비·실적 기준 필요
공사품질 향상	전문업체 투입이 품질을 높인다는 판단 근거의 서류화 부담	성능·하자·검측·시험 기준과 연계 필요
시공상 능률	공기단축, 비용절감, 작업연계성 판단 기준 불명확	공정표·작업순서·간섭관리 기준과 연계 필요
승인권자의 재량	책임 부담 우려로 보수적 판단 가능	표준 체크리스트와 처리기한 도입 필요

(3) 서면승낙 절차의 불확실성

현행 제도는 발주자 또는 수급인의 서면승낙을 중요한 절차요건으로 삼는다. 그러나 서면승낙은 승인 기준, 처리기한, 보완 요구 범위, 승인 거부 사유가 명확하지 않으면 현장에서는 불확실성으로 작용한다. 공정 진행 중 긴급하게 재하수급인 투입이 필요한 경우 승인 지연은 공기 지연과 비용 증가로 이어질 수 있다. 또한 승인권자가 재하도급을 승인하면 향후 사고나 하자 발생 시 책임 부담이 커질 수 있다고 우려하여, 실질적으로는 법령상 허용 가능한 재하도급도 승인하지 않는 보수적 관행이 형성될 수 있다. 이 경우 제도는 존재하지만 현장에서 작동하지 않는 “명목상 예외”에 머물게 된다.

(4) 직접시공·안전책임·대금보호와의 충돌

재하도급 예외는 직접시공 의무, 하도급계획, 산업안전보건상 책임, 중대재해 관련 안전관리 의무, 하도급대금 지급 체계와 함께 작동해야 한다. 그러나 현장에서는 기술형 재하도급이 직접시공 의무 위반으로 오인될 수 있고, 반대로 직접시공 의무를 형식적으로 충족하기 위해 실제 재하수급인 투입관계가 불투명하게 처리될 수 있다.

표 5 관련 제도와와의 부정합성

관련 제도	충돌 또는 불명확성	개선 방향
직접시공 의무	기술형 재하도급이 직접시공 비율 산정에서 어떻게 처리되는지 불명확	기술형 재하도급 인정 공종은 직접시공 산정 예외 또는 별도 관리 기준 마련
하도급관리계획	재하도급 계획 반영 항목과 변경절차 불명확	재하도급 계획서 표준서식과 변경신고 절차 마련
안전관리 책임	재하수급인의 사고 발생 시 원수급인·하수급인 책임 범위 불명확	공동 안전관리계획, 위험성평가 참여, 작업허가제 연계
대금지급 보호	재하수급인 대금 체불 위험 및 하위 단계로 비용 전가 가능성	직불합의, 지급보증, 프로젝트 계좌, 전자대금지급 연계
전자정보 관리	공식 등록이 늦거나 누락되면 음성거래와 구별 곤란	KISCON 등 전자 시스템 등록 및 실시간 모니터링

III. 해외 재하도급 관련 제도

표 6과 같이 해외 주요 6개국의 건설공사 재하도급 규제 현황을 비교하면, 선진국 대부분은 재하도급 자체를 법률로 전면 금지하지 않고, 계약 투명성·자격 요건·대금 보호라는 대체 수단을 통해 품질과 안전을 확보한다는 공통

점을 보인다. 반면 중국은 원칙 금지 체계를 유지하고 있으나 실효성 면에서 한계가 드러나고 있다.

표 6 해외의 건설공사 재하도급 관련 규정

국가	근거 법령	재하도급 규율	대체 통제 수단	위반 시 제재
영국	HGCRA 1996 공공조달규정	법적 금지 없음 계약 자율	CIS 세원관리 공급망 인증(CHAS)	계약 위반 민사책임
미국	FAR 조달규정 (공공공사)	공공: 계획서 승인 민간: 자율	FAR 의무 보고 주별 면허 요건	조달 자격 박탈
호주	SOP 법령(주별 제정)	법적 금지 없음 계약 자율	진행대금 직접청구 PBA(프로젝트 계약)	대금 지급 의무
독일	BGB VOB/B	발주자 동시 허용 원도급자 연대책임	VOB/B 표준계약 품질 보증 체계	민사 연대책임
일본	건설업법 §22	전부 재하도급 금지 일부는 허용	공공공사 절대 금지 건설업 면허 필수	징역 3년 벌금 300만 엔
중국	건설법 §28·29 민법전	원칙 전면 금지 실효성 한계 노출	자격증 제도 발주자 계약 해제권	계약금 0.5~1% 벌금

1. 영국 : 계약 자율 + 공급망 관리 체계

재하도급을 법률로 금지하지 않으며, 주택보조금·건설·재생법(HGCRA 1996)에 따른 신속 대금 지급 의무와 Construction Industry Scheme(CIS)을 통한 세원 관리, CHAS·Constructionline 등 제3자 공급망 인증 시스템을 통해 품질과 안전을 확보한다. 영국 건설시장에서는 다층 재하도급 구조가 표준적 생산 방식으로 정착되어 있으며, 재하수급인의 역할이 오히려 공사 품질을 높이는 핵심 요인으로 인식된다.

2. 미국 : 연방 조달 규정 기반 투명성

미국은 민간공사에서 계약 자율을 원칙으로 하며, 연방 조달 규정(FAR)에 따라 일정 금액 이상의 공공공사에서만 재하도급 계획서 제출 및 발주처 승인을 요구한다. 주(州)별 면허 요건이 자격 미달 업체의 시장 참여를 제한하는 역할을 한다.

3. 호주 : Security of Payment 중심 대금 보호

호주는 각 주별 Security of Payment 법령을 통해 하수급인·재하수급인의 진행 대금 청구권을 보장하며, 원도급자가 발주자에게 전체 결과에 대해

최종 책임을 지는 다층 책임 연쇄 구조를 계약으로 명문화한다. ‘대금 수령 조건부 지급(pay-when-paid)’ 조항은 법령으로 금지된다.

4. 독일 : 발주자 동의 기반의 유연한 허용

독일 민법(BGB) 및 건설발주규정(VOB/B)은 재하도급 자체를 금지하지 않으나, 발주자가 계약에서 재하도급 허용 여부를 명시하도록 하며, 원도급자는 재하수급인의 행위에 대해 발주자에게 직접 책임을 진다. 특수 공종(예: 핵심 구조물)의 경우 계약상 자가 시공 의무가 부과된다.

5. 일본 : 일괄 재하도급 금지, 부분 허용

일본은 공사 일부의 재하도급에 대해서는 법적 제한이 없다. 따라서 일본에서는 공사를 여러 단계에 걸쳐 나누어 하도급을 주는 구조, 즉 계약의 사슬이 5차 하도급까지도 길게 내려가는 중층하도급 구조 자체가 불법이 아니며, 업계 전반에서 매우 일반적인 관행으로 수용된다. 건설업법이 요구하는 핵심은 도급의 단계가 얼마나 깊은지가 아니라, 공사를 수주한 모든 단계의 건설업체가 자신이 맡은 몫에 대해 주도적으로 기술자를 배치하고 시공계획, 공정, 품질, 안전을 직접 관리하는 실질적 관여를 다하고 있는지가 중요하다. 공사 일부 재하도급 제한은 없지만 생산기능 없이 수수료만 챙기는 부실 브로커 업체를 차단하기 위해 공사의 전부 또는 대부분을 다른 업체에 통째로 넘기는 일괄하도급 행위는 엄격히 금지하고 있다.

6. 중국 : 재하도급 금지(하수급인의 재하도급 원칙 금지)

중국은 수급인이 전체 공사를 제3자에게 하도급하는 것을 금지하고, 하수급인은 다시 재하도급할 수 없다. 불법 하도급·공사의 경우 위반 건설사에게 계약금액의 0.5%~1% 벌금이 부과되며, 자격증 등급 하향 또는 취소 처분을 취하고 있다. 이와 같이 중국이 건설공사 재하도급을 금지하는 이유는 단순히 “부실시공 방지”만이 아니라, 다음과 같은 이유가 강하다.

(1) 국영건설사의 ‘총책임자’ 지위를 유지하기 위한 규제

국영건설사를 중심으로 한 국가 주도 건설생산·책임관리 체계를 유지하기 위한 목적이 강하다. 재하도급이 확대되면 실제 시공 주체가 하위 민간업체

IV. 건설공사 하도급 유연성 확보방안

나 영세업체로 분산되고, 국영건설사가 가진 총괄 관리·책임 기능이 약화될 수 있기 때문이다.

(2) 국영건설사의 자격·신용을 빌린 ‘명의대여형’ 수주 방지

국영건설사는 높은 자격등급, 신용도, 금융조달 능력을 갖고 있어 공사 수주가 용이하다. 국영건설사가 공사를 수주한 뒤 하위 단계로 넘길 수 있으므로 재하도급 금지를 통해 엄격히 통제하기 위함이다.

1. 건설공사 재하도급 허용의 필요성

(1) 공종(工種)의 극단적 다양성과 전문화의 필요

건설 프로젝트는 복잡하며, 현실적으로 어떤 단일 수급인도 필요한 모든 전문 기술을 갖추기는 불가능하다. 그렇기 때문에 각 특정 공사 영역에 대해 하수급인이 필요하다. 하수급인은 원도급자가 보유하지 않는 분야의 전문성(예: 전기 배선, 배관, 지붕공사)을 제공하고 있다. 현실에서는 하수급인이 받은 공사 안에서도 철근 콘크리트, 방수, 마감, 설비, 조경 등 복수의 세부 전문 공종이 섞여 있어, 이를 단일 하수급인이 모두 직접 시공하는 것은 기술적으로 어렵다. 정리하자면 건설업은 분업화·전문화에 의한 외주(하도급) 중심의 생산방식으로 성장해 왔으며, 재하도급은 이 구조의 자연스러운 연장으로 이해되어야 한다. 또한 전문화는 프로젝트를 더 빠르게 진행시키고 품질을 유지하며 업계 표준을 충족시키는 데 기여할 뿐만 아니라, 고비용을 낮추는 효과가 있다.

(2) 단품수주(單品受注)·이동생산(移動生産) 구조의 필연성

건설공사는 제조업과 달리 동일한 제품을 반복 생산하지 않는다. 또한 건설공사마다 발주처, 부지, 설계, 공기, 공법이 모두 다르다. 더욱이 건설공사는 고유한 자재 사양, 시공 순서, 장비 수요를 가진다. 이로 인해 예측과 표준화가 어렵고, 건설 공급망을 다른 산업과 구별 짓는 특성이 형성된다. 이처럼 건설공사별 특수성이 강한 환경에서는, 하수급인이 특정 공종에 필요한 재하수급인을 현장마다 직접 확보하는 것이 최적의 자원 배분이다. 고정된 인력 풀로는 다양한 현장 조건에 대응할 수 없기 때문이다.

(3) 노동력의 유연한 조달 필요성

하수급인 활용은 기업이 프로젝트 필요에 따라 노동력을 탄력적으로 조정할 수 있게 하며, 특수 기술을 가진 전문 인력을 확보하는 핵심 수단이다. 하도급은 기업이 더 많은 직원을 고용하거나 장비를 구입하지 않고도 대형 프로젝트를 수행할 수 있게 해주며, 사내에 없는 특수 기술을 가진 전문 인력을 찾는 것도 용이하게 한다. 건설공사는 공정 진행 단계에 따라 투입 인력의 종류와 규모가 급격히 변동한다. 재하도급 금지는 하수급인에게 모든 공종의 인력을 상시 고용하도록 강제하는 비현실적 요구와 다름없으며, 이는 곧 비용 상승과 시장 진입 장벽으로 이어질 소지가 높다.

2. 제1안: 재하도급 금지 폐지 및 부실공사 방지 등을 위한 대체 규율 체계 마련

건설공사 하도급 유연성 확보의 기본 방향은 재하도급 금지라는 일률적 규제에서 벗어나, 재하도급을 허용하되 자격 요건·계약 투명성·대금 보호·책임 연대라는 관리 체계로 전환하는 것이다. 이는 영국·미국·호주·독일 등 건설 선진국이 검증한 방식이다. 금지 규정을 유지하는 한 음성적 재하도급은 근절되지 않으며, 오히려 시장 투명성만 저해한다는 점을 직시해야 한다.

재하도급 금지를 폐지하더라도 현행 제도가 추구하는 ① 시공 품질 확보, ② 안전사고 예방, ③ 하도급 대금 보호, ④ 책임 소재 명확화라는 목적은 반드시 달성되어야 한다. 대체 규율 체계는 이 목적들을 ‘금지’가 아닌 ‘관리’를 통해 실현하는 방향으로 설계되어야 하며, 해외 선진국의 검증된 사례를 토대로 한국 건설산업 현실에 맞게 적용해야 한다. 이를 설명하면 다음과 같다.

표 7 재하도급 허용을 위한 대체 규율 체계

규율 영역	핵심 수단	세부 내용
자격·등록 요건 강화	전문 면허 의무화 제3자 인증제	재하도급 참여 업체의 해당 공종 전문 면허 소지 의무화, 공종별 기술자 배치 기준 강화, 영국 CHAS 모델의 공급망 인증 시스템 도입
계약 투명성 확보	발주자 통보 의무 계획서 제출제	재하도급 계약 체결 시 발주자 통보 의무화, 재하도급 계획서(Sub-subcontracting Plan) 사전 제출, 다단계 계약 공개 등록제 도입
대금 보호 장치	신속 지급 의무 프로젝트 계좌(PBA)	각 단계 15일 이내 신속 지급 법제화, 영국형 PBA 도입 검토, 직불제 강화 및 ‘수령 조건부 지급’ 조항 금지
시공 책임 명확화	연대책임 명문화 주요 구조부 유지	원도급자의 재하수급인 행위에 대한 연대책임 명문화, 주요 구조부 자가 시공 의무 유지, 중대재해처벌법과의 연계 강화
감독·모니 터링	전자 신고 시스템 정기 현장 점검	재하도급 실태 전자 신고 시스템 구축, 공공공사 현장 정기 점검 강화, 위반 업체 정보 공개 및 입찰 제한

(1) 부실공사 방지 등을 위한 대체 규율 체계

1) 자격·등록 요건 강화

재하도급에 참여하는 모든 업체는 해당 전문 공종에 대한 전문 면허를 반드시 보유해야 한다. 공종별 기술자 배치 기준도 강화하여 무자격 인력의 시공 참여를 차단한다. 영국의 CHAS(Contractors Health and Safety Assessment Scheme) 모델을 참고한 제3자 공급망 인증 시스템을 도입하여, 인증 업체만이 재하도급에 참여할 수 있도록 함으로써 시장 자율 규율을 강화한다.

2) 계약 투명성 확보

재하도급 계약 체결 시 발주자 통보를 의무화하고, 재하도급 계획서(Sub-subcontracting Plan)를 착공 전 제출하는 제도를 도입한다. 계약 관제를 전자 시스템에 등록하여 다단계 계약 구조를 투명하게 공시하고, 표준 재하도급 계약서를 보급하여 불공정 계약 조항의 삽입을 방지한다.

3) 하도급 대금 보호 장치

호주·영국의 Security of Payment 제도를 참고하여 각 단계에서 15일 이내 신속 지급을 법제화한다. 영국형 프로젝트 은행 계좌(PBA, Project Bank Account)의 도입을 검토하여 발주자가 원도급자와 하수급인에게 동시에 직접 지급하는 방식을 가능하게 한다. 또한 ‘대금 수령 조건부 지급(pay-when-paid)’ 조항을 금지하여 하수급인의 현금 흐름을 보호한다.

4) 시공 책임 명확화

원도급자는 재하수급인의 행위에 대해 발주자에게 연대책임을 지는 조항을 건설산업기본법에 명문화한다. 주요 구조부(기초·골조 등)에 대한 자가 시공 의무는 유지하여 핵심 안전 요소에 대한 책임 소재를 명확히 한다. 중대재해 처벌법과의 연계를 강화하여 재하수급인의 산재사고에 대한 원도급자의 관리 의무도 명확히 규정한다.

(2) 단계적 폐지 로드맵

재하도급 금지의 폐지는 제도적 준비 없이 급진적으로 추진할 경우 부작용이 발생할 수 있으므로, 3단계에 걸친 단계적 로드맵을 제안한다.

1단계(준비 단계)에서는 대체 규율 체계를 법령으로 정비하고, 표준 재하도급 계약서·공급망 인증 시스템을 구축한다. 2단계(시범 허용)에서는 민간 공사에 한해 시범적으로 재하도급을 허용하면서 모니터링 시스템을 가동하고 효과를 분석한다. 3단계(전면 확대)에서는 공공공사로 허용 범위를 확대하되, 주요 구조부 자가 시공 의무와 핵심 안전 규정은 유지한다.

표 8 재하도급 금지의 단계적 폐지 로드맵

단계	기간	명칭	주요 내용
1단계	1~2년차	준비 단계	대체 규율 체계 법령 정비(건설산업기본법 §29 개정안 마련), 표준 재하도급 계약서 개발, 공급망 인증제 설계, 민간 시범 대상 선정
2단계	2~4년차	시범 허용	민간공사 재하도급 허용 시범 시행(자격 요건 충족 업체 한정), 발주자 통보·계획서 제출 의무 적용, 모니터링 시스템 가동, 효과 분석 보고서 발간
3단계	4~6년차	확대 적용	공공공사로 허용 범위 확대, 핵심 구조 공종 자가 시공 의무 유지, 대금 보호 장치(PBA) 전면 도입, 연대책임 조항 전면 적용

(3) 입법 과제

재하도급 금지 폐지를 위한 핵심 입법 과제는 「건설산업기본법」 제29조제3항의 개정이다. 개정 방향은 현행 ‘원칙 금지·예외 허용’ 구조를 ‘원칙 허용·요건 준수’로 전환하는 것이다. 구체적으로는 ① 재하도급 계약 등록·통보 의무 신설, ② 재하도급 참여 업체 면허 요건 강화, ③ 연대책임 및 대금 보호 조항 명문화, ④ 주요 구조부 자가 시공 의무 유지, ⑤ 위반 시 행정 제재 체계 재정비(형사처벌 완화, 등록 취소·과징금 강화)를 패키지 입법으로 추진해야 한다.

3. 제2안: 현행 재하도급 금지 제도의 개선(기술형 재하도급 확대)

재하도급을 하나의 범주로 보지 않고, “기술형 재하도급”과 “중간착취형 재하도급”으로 구분하는 것이다. 기술형 재하도급은 공사품질, 안전, 시공능력, 전문기술 적용을 목적으로 하는 합법적·관리형 재하도급이다. 반면 중간착취형 재하도급은 실제 시공역량 없이 수수료만 취득하거나 공사비를 하위 단계로 전가하는 불법·불공정 구조이다. 이중 기술형 재하도급이 건설공사에 이루어질 수 있도록 현행 제도의 일부를 개선할 필요가 있다.

표 9 재하도급의 구분

구분	기술형 재하도급	중간착취형 재하도급
목적	품질·안전·기술·시공능률 향상	수수료 취득, 비용 전가, 책임회피
대상 공종	신기술, 특수장비, 복합공정, 전문성이 높은 중된 공사	단순 노무, 무자격 업체 시공, 명의대여성 시공
계약 방식	서면계약, 전자등록, 대금보호, 책임관계 명확화	구두계약, 미등록, 대금체불 위험, 책임소재 불명확
관리 방식	발주자·수급인 승인, 체크리스트, 안전관리계획 반영	금지 및 처벌 강화
정책 방향	예외기준 명확화 및 관리체계 고도화	단속·제재·입찰제한 강화

(1) 개선방안

1) 공종별 차등 한도 도입

현행 20% 한도는 일반적 안전장치로 유지할 필요가 있으나, 복합공정과 기술고도화 공종에는 일률 한도가 적합하지 않을 수 있다. 따라서 공종별 위험도, 기술난이도, 분리곤란성, 품질영향도에 따라 차등 한도를 두는 방식이 필요하다. 차등 한도는 무제한 허용을 의미하지 않는다. 오히려 기술형 재하도급에 대해서는 명확한 기준을 부여하고, 단순 노무 재위탁이나 수수료 목적의 다단계 하도급은 더 강하게 금지함으로써 관리 효율성을 높이는 방식이다.

표 10 20% 한도의 차등화 방안

유형	현행	개선안	적용 조건
일반 전문공사	20% 이내	20% 유지	통상적 전문공정, 단순 공정분리가 가능한 경우
복합공정	20% 이내	30~40%까지 허용 검토	공정분리 시 계획·관리·조정 곤란 또는 품질·공기 영향 입증
신기술·특허공법·특수장비 공종	20% 이내	50%까지 허용 검토	신기술·특허·전문장비 보유업체 필요성 및 대체가능성 낮음 입증
안전·품질상 전문시공 필요 공종	20% 이내	사전심사 후 50%까지 허용 검토	고위험작업, 특수자재·특수공법, 품질성능 보증 필요
단순 노무 재위탁	금지 또는 엄격 제한	계속 금지	중간착취·무자격 시공 우려가 큰 경우

2) 판단기준 고시화 및 체크리스트 도입

복합공정과 전문공정의 판단기준은 시행규칙 본문에 모두 담기 어렵다. 따라서 국토교통부 고시 또는 하도급관리지침 형태로 세부 판단기준을 제시하는 것이 현실적이다. 판단기준은 기술성, 분리곤란성, 안전성, 품질성, 경제성, 공정연계성 등으로 구성할 수 있다.

표 11 기술형 재하도급 판단 체크리스트

판단항목	세부 기준	증빙자료 예시
기술성	특허, 신기술, 신공법, 전문장비, 전문기술자 필요 여부	신기술 지정서, 특허등록증, 장비보유증명, 기술자 경력증명
분리곤란성	공정 분리 시 품질저하, 하자증가, 안전위험, 공정간섭 발생 여부	공정표, 시공계획서, 간섭검토서, 품질위험 분석
안전성	고위험 작업, 특수 안전관리, 숙련기능 필요 여부	위험성평가서, 작업허가서, 안전관리계획 보완서
품질성	전문시공 없이는 성능 확보가 어려운지 여부	시험성적서, 성능기준, 하자사례, 품질관리계획
경제성	직접시공 또는 분리발주 시 공사비가 현저히 증가하는지 여부	원가비교서, 장비동원비 비교, 공기영향 분석
공정연계성	선행·후속 공정과의 동시관리 또는 일체시공 필요 여부	공정 네트워크, 작업순서도, 인터페이스 관리표

3) 전자 신고·승인제 전환

서면승낙 중심의 현행 절차는 전자 기반 신고·승인제로 전환할 필요가 있다. 전자 시스템은 재하도급 사유, 공종, 금액비율, 참여업체 자격, 대금보호 조치, 안전관리계획 반영 여부를 표준화된 양식으로 입력하도록 하고, 발주자와 수급인이 정해진 기간 내 승인 또는 보완 요구를 하도록 설계할 수 있다.

표 12 전자신고 및 승인제

항목	현행 문제	개선안
신청 방식	현장별 서면 신청, 서식 불통일	표준 전자신청서 도입
판단 기준	승낙권자 재량 의존	공종별 체크리스트와 자동 검증 항목 적용
처리 기간	명확한 처리기한 부재	7~10일 이내 승인·보완·거부 통보
승인 지연	공정 차질 및 음성처리 유인	기한 내 미응답 시 조건부 승인 또는 상위기관 검토
정보 관리	계약정보 분산 관리	KISCON·전자대금지급시스템과 연계
사후관리	승인 후 실태 확인 미흡	현장점검, 대금지급, 안전교육 이행 여부 자동 모니터링

4) 대금보호와 안전책임 강화

기술형 재하도급을 확대 또는 명확화하려면 재하수급인 보호와 안전책임을 동시에 강화해야 한다. 대금보호 없이 재하도급 한도만 완화하면 하위 단계로 비용이 전가될 수 있고, 안전책임이 불명확하면 사고 발생 시 관리 사각지대가 발생한다.

표 13 대금보호·안전책임 강화 방안

영역	개선 방안	기대 효과
대금 지급	재하수급인 직접지급 합의, 지급보증, 전자대금지급 의무화	체불 방지, 음성거래 차단
프로젝트 계좌	일정 규모 이상 공공공사에 프로젝트 계좌 또는 에스프로 도입	하위 단계 지급 흐름 투명화
안전관리계획	재하수급인 작업내용을 안전관리계획·위험성평가에 반영	작업 전 위험요인 식별 강화
공동 책임	원수급인·하수급인·재하수급인의 역할별 안전책임 명확화	책임 회피 방지
교육·출입관리	재하수급인 근로자도 동일한 안전교육·출입관리 적용	현장 통합 안전관리 강화
사고·하자 이력	재하수급인 사고·하자·체불 이력 등록 및 승인심사 반영	부적격 업체 진입 차단

(2) 입법과제

1) 시행규칙 개정 방향

단기적으로는 「건설산업기본법」 자체의 전면 개정보다 시행규칙 제25조의 7의 개선이 현실적이다. 시행규칙에는 기술형 재하도급의 허용 유형을 보다 명확히 하고, 20% 일률 한도의 예외적 차등 적용 근거를 마련하며, 승인절차와 제출서류를 표준화하는 방향을 반영할 수 있다.

표 14 시행규칙 개정 방향

개정 과제	주요 내용	비고
차등 한도 근거 신설	복합공정·신기술·특수장비·고위험 전문공정은 발주자 승인 및 사전심사를 거쳐 20% 초과 허용 검토	무제한 허용이 아니라 상한과 심사요건 병행
판단기준 위임	복합공정·전문공정 판단기준을 국토교통부장관 고시로 정하도록 위임	현장 적용의 예측가능성 제고
전자신고 근거	재하도급 신청·승인·변경·실적을 전자 시스템에 등록하도록 규정	투명성 및 사후관리 강화
대금보호 요건 강화	직불합의, 지급보증, 전자대금지급 확인을 승인 요건화	하위 단계 체불 방지
안전관리 연계	재하도급 승인 전 안전관리계획 반영 여부 확인	안전책임 공백 방지

2) 고시·지침 신설 방향

시행규칙만으로는 세부 공종별 판단기준을 충분히 제시하기 어렵다. 따라서 국토교통부 고시 또는 하도급관리지침을 통해 공종별 판단표, 승인 체크리스트, 제출서류, 처리기한, 사후관리 기준을 구체화하는 것이 필요하다.

표 15 고시·지침에 포함할 주요 사항

구분	주요 내용
공종 분류	신기술형, 특수장비형, 특수자재형, 복합공정형, 전문 종공사형, 고위험 안전형으로 유형화
판단 기준	기술성, 분리곤란성, 안전성, 품질성, 경제성, 공정연계성의 세부 점수화
승인 절차	신청-검토-보완-승인-변경신고-사후점검의 단계별 절차 명시
제출 서류	시공계획서, 공정표, 원가비교서, 자격증명, 대금보호 서류, 안전관리계획 보완서
처리 기간	원칙적 처리기한 7~10일, 보완기간 별도, 거부 시 사유 명시
사후관리	전자대금지급 확인, 현장점검, 사고·하자·체불 이력 관리, 위반 시 승인취소

(3) 단계별 추진 로드맵

제도개선은 불법 다단계 하도급을 합리화한다는 오해를 피해야 하므로 단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. 우선 현행 예외제도의 적용기준을 명확히 하고, 이후 시범사업을 통해 20% 한도 차등화의 효과와 부작용을 검증한 뒤 법령 개정을 확대해야 한다.

표 16 단계별 추진 로드맵

단계	기간	주요 과제	성과지표
1단계: 기준 명확화	1년차	시행규칙 해석지침 마련, 공종별 체크리스트 개발, 전자신청 표준서식 마련	승인 처리기간, 보완율, 거부사유 유형화
2단계: 시범 적용	2~3년차	공공 시범공사와 민간 대형공사에 전자승인·대금보호·안전관리 연계 적용	재하도급 등록률, 대금체불률, 안전사고율, 공기영향
3단계: 차등 한도 도입	3~4년차	복합공정·신기술·특수장비 공종에 한해 20% 초과 예외 시범 허용	품질하자율, 공사비 변화, 불법 재하도급 적발률
4단계: 제도 정착	5년차 이후	시행규칙 개정 및 고시 제정, KISCON·전자대금지급 연계 확대	제도활용률, 하도급 투명성, 중소기업 참여율

V. 결론

「건설산업기본법」의 전문건설사업자의 재하도급 금지 규정은 부실시공 방지라는 목적을 지니고 있으나, 수단으로서의 실효성이 극히 낮고 오히려 음성적 거래를 조장하는 역효과를 낳고 있다. 건설공사의 단품수주·이동생산·옥외생산이라는 고유 특성은 다층적 전문 분업 구조를 구조적으로 필요로 하

며, 이를 금지하는 것은 경제학적 원리에도 반한다. 이로 인해 영국·미국·호주·독일 등 건설 선진국은 재하도급을 허용하면서도 자격 요건·계약 투명성·대금 보호 장치를 통해 더 효과적으로 품질과 안전을 확보하고 있다.

재하도급을 허용하고 대체 규율 체계를 갖추는 것이 품질·안전·대금 보호라는 재하도급 금지의 본래 목적을 더 실질적으로 달성하는 길이다. 따라서 「건설산업기본법」 제29조 제3항의 재하도급 금지 조항을 단계적으로 폐지하고, 자격 강화·계약 투명성·대금 보호·시공 책임 명확화를 핵심으로 하는 대체 규율 체계를 동시에 입법화하는 것이 건설공사 하도급 유연성 확보를 위한 핵심 정책 과제이다. 만일 재하도급 폐지가 어렵다면 전문기술 적용을 목적으로 하는 기술형 재하도급은 공종별 차등 한도 도입, 판단기준 고시화 및 체크리스트 도입, 전자 신고·승인제 전환 등 현재의 제도를 개선하여 확대할 필요가 있다.

참고문헌

1. 국토교통부(건설산업기본법 일부개정법률안 검토보고서, 염태영 의원 대표발의, 의안번호 2216696호
2. 이재경·한재경, 건설공사 실무유형별 불법 재하도급의 해석문제 및 개선방안, 건설법무, 제8권제1호, pp. 63~99, 2022

Focus 불법하도급 진단 및 개선 방안

2026년 7월 발행 | 통권 제62호 |

편집인 김희수

발행처 (재)대한건설정책연구원

www.ricon.re.kr

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층

(신대방동, 전문건설회관)

Tel. (02)3284-2600

Fax. (02)3284-2620

기획 / 홍성진

편집·인쇄 경성문화사

Tel. (02)786-2999

Future Value Creator in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.

Vol. 62

건설정책저널

불법하도급 진단 및 개선 방안