

# 건설시장 개방과 새로운 하도급 질서



김관보

한국건설산업연구원 부연구위원

## 건설시장 개방의 의미와 하도급

UR 서비스 협상 및 정부조달 협정에 따른 국내 건설시장 개방은 계획 단계에서부터 설계, 입찰, 하도급, 감리, 사후 유지관리 등 건설산업 제도 전반에 걸쳐 구조 조정(restructuring)이 이루어지고 있다. 건설산업 구조 조정이란 변화하는 건설시장 개방에 대응하기 위해 그 동안 국내 건설업체를 보호 육성하는 생산 활동을 위한 조직과 방법에 대한 제도 또는 규칙(institutions 또는 rules)이 새롭게 변화되고 있음을 의미한다 (institutional change).

민간 및 공공 부문 건설시장 개방(〈표 1〉 참조)은 자본력과 기술력을 겸비한 선진 대형건설업체의 진입으로 건설 상품에 대한 발주자 및 소비자들의 선택범위를 증가시킬 것이며, 또한 선진국의 첨단 기술의 제휴기회가 증가함으로써 품질 향상을 기대할 수 있다.

그러나 이러한 긍정적인 측면에 비해 부정적인 측면도 적지 않다. 외국 건설업체에 비해 상대적으로 불리한 경쟁력, 국제 관행에 걸맞는 건설 관련 법과 제도의 미비, 발주자·원도급자·하도급자간에 계약상의 클레임 분쟁, 특히 외국 전문건설업체의 진출로 하도급 거래 질서 및 협력업체 관리의 변화 등이 예상되며 이에 대한 정부 및 건설업체들의 대응전략이 미흡하다는 점이다.

특히 건설공사는 하도급 의존도가 매우 높은 분야로 국제적 하도급 질서에 알맞는 새로운 하도급 질서 정착을 위한 구조 조정이 필요한 시점이다. 건설공사 하도급의 목적은 원·하도급 업체간의 계약을 통해 일반건설업체의 전문공사에 대한 관리기술과 전문건설업체의 전문 시공기술의 적절한 조화로, 분업과 전문화의 원리에 따라

〈표 1〉 우리나라의 건설시장 개방 내용

구 분		개 방 방 법 및 대 상	개 방 일 정	개 방 조 건	비 고	
민 간 투 자	건설 시공 분야	일반 건설업	· 100% 단독투자 허용 · 지사설립 허용	1994.1 1996.1	· 면허취득조건 · 도급한도액 적용 · 하도급 의무부과	· UR/서비스 협상
		전문 건설업	· 100% 단독투자 허용 · 지사설립 허용	1996.1 1998.1	· 면허취득조건 · 도급한도액 적용	· UR/서비스 협상
	건설 용역 분야	설계 용역업	· (건축)국내 건축사와 공동 계약에 의한 외국 건축사의 건축설계 참여 허용 · (토목) 기 개방	1996.1 1993.5	· 법인이 건축사무소 설 립시 대표자가 한국 건축사 자격 소유조건 · 개인이 한국 건축사 자격 취득조건	· UR/서비스 협상 · 외국건축사 자격 소지한 자는 약식시험을 통하여 한국건축사 자격 취득 가능
외 국 투 자	건설 시공 분야	일반 및 전문 건설업	· 중앙정부: 500만SDR (약 58.3억원)이상 · 지방자치단체 및 정부 투자 기관 : 1,500만 SDR (약 174.9억원)이상	1997.1	· 42개 중앙 행정기관 · 서울특별시, 5개 직할 시 및 9개도 · 23개 정부 투자기관	· 정부조달협상 (1SDR = 약1,166.4원)
		건설 용역 분야	설계 용역업	· 중앙정부: 13만SDR (약 1.5억원)이상 · 지방자치단체 : 20만SDR (약 2.3억원)이상	1997.1	
		책임감리 용역업	· 전면개방	1995.7		· 정부조달협상

원가절감과 생산성을 향상시키는 데 있다. 특히 건설공사의 고도화, 대형화, 복잡화에 따라 하도급의 중요성은 더욱 증대되고 있는 실정이다.

건설공사의 하도급 질서는 건설관련 법제도의 규제 정도 및 법준수 의식에 의해 크게 좌우된다. 따라서 건설시장 개방에 따른 새로운 하도급 질서는 다음과 같은 3가지 차원의 하도급 구조 조정을 통해 정착해 나가야 할 것이다 : 1) 「건설산업기본법」 및 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 「하도급법」) 등 건설 관련 법상의 하도

급 규제완화, 2) 건설공사 하도급 대금 지급관련 제도 개선 및 의식의 개혁, 3) 원·하도급 건설업체간의 자율적인 협력관계 구축

### 새로운 하도급 질서의 틀

「건설산업기본법」 및 「하도급법」은 건설공사 하도급 거래 질서를 유지하기 위한 원·하도급 건설업체간의 게임 규칙이다(rules of game). 따라서 그러한 규칙들은 원·하도급업체간의 상

호 거래 행위에 인센티브 구조를 제공함으로써 불확실성과 거래비용을 감소시킨다.<sup>1)</sup> 이러한 성문화된 공식적인 규칙 또는 법제도(formal rules) 이외에도 성실한 하도급 대금 지급관행 등 사회적 윤리 행위(code of ethics), 관습, 문화같은 비공식적인 규칙(informal rules) 또한 하도급거래 질서의 정착을 위해 매우 중요하다.

건설시장 개방으로 외국의 일반건설업체 및 전문건설업체들이 한국의 하도급 제도와 거래 질서 속에 동참하게 되었다. 이 경우 국제화·개방화·글로벌화에 걸맞는 하도급 거래질서 유지를 위한 공정하고 합리적인 공식적 규칙(「건설산업기본법」, 「하도급법」, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 「국계약법」)의 재정비와 비공식적 규칙인 시공에 상응한 하도급 대금의 당연한 지급이란 사회적 윤리 규범에 대한 의식개혁, 계약서에 근거한 원·하도급 건설업체간의 협력화 등의 발상전환이 새로운 하도급 질서의 기본틀이 되어야 한다.

## 새로운 하도급 질서의 틀을 위한 대응 전략

### 1. 건설공사 하도급에 대한 규제완화: 「준자율적인 규제」의 틀

그 동안 건설공사 하도급은 『정부규제』의 틀 속에서 이루어져 왔다고 볼 수 있다. 그러나 정

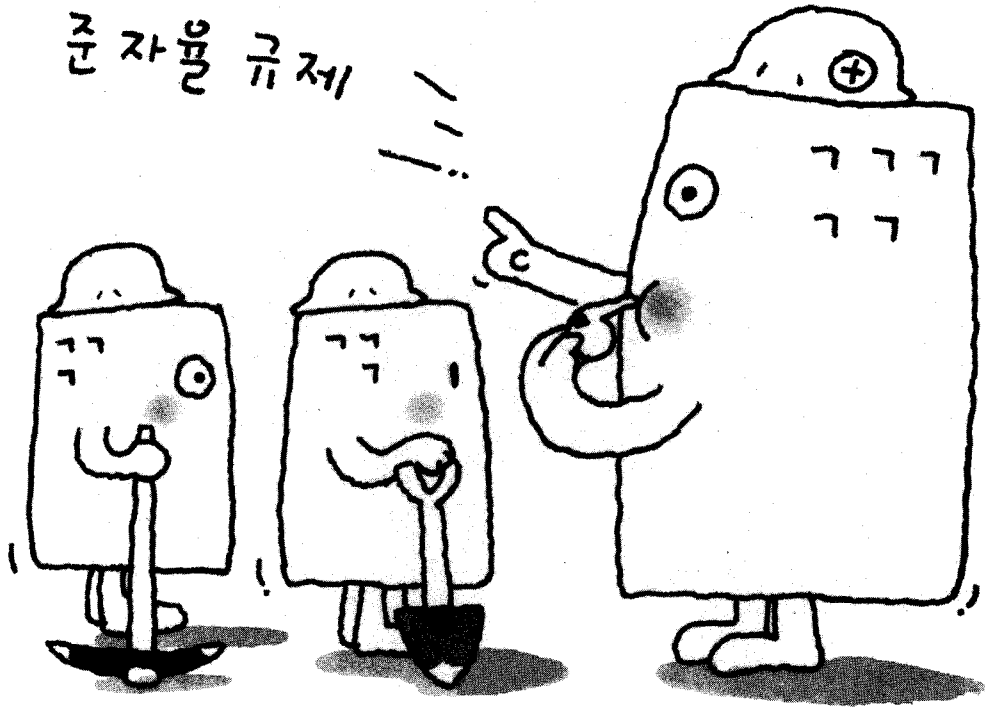
부규제의 틀 속에서 이루어진 하도급 규제조항들이 현실적으로 얼마나 지켜지고 있으며(효율성) 또한 규제로 인해 일반건설업체와 전문건설업체 간에 규제의 기준들이 공평하게 이루어져 왔는가에 대해서는 부정적인 평가를 받고 있다.

1970년대 중반에 단종 면허의 신설로 하도급이 법제화된 이후 건설공사 하도급제도는 의무하도급, 재하도급 금지, 일괄하도급 금지, 부대입찰제도, 하도급 저가심사제 등의 도입에 따라 중첩된 규제(tar baby 효과)<sup>2)</sup>를 형성하여 왔다. 이러한 규제일변도의 정책방향은 모든 하도급업체는 경제적 약자란 대전제하에 전문건설업체의 보호를 우선으로 하면서 부차적으로 원·하도급 협력(계열화) 방안을 추진하여 왔다는 점이다. 이러한 현상은 하도급 관련 제도가 일반건설업체와 전문건설업체간의 비협조적인 전략게임(uncooperative game)이 적용되는 것이라는 인식을 낳게 했다.

그러나 이제는 건설시장 개방 대응과 경쟁력 향상을 위해 새로운 하도급 질서를 창조할 수 있는 규제의 틀이 필요하다고 본다. 현행 건설공사 하도급 규제 사항들이 그 나름대로 필요성이 있어 시행되었지만 당시의 경제 사회적 구조 및 상황과 현재의 그것들을 비교함으로써 해당규제의 필요성이 상실되지 않았나를 판단하여야 한다. 실질적으로 다양한 법적 규제와 현실과의 괴리로 불법이나 편법으로 직영처리하는 비공식적인 하

1) North, Douglas(1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.

2) 타르 베이비란 조엘 해리스(Joel Harris)의 소설속에 토끼를 유혹하기 위해 사용되는 타르 인형(tar doll)에서 유래된 말로서 토끼들이 검은 칠을 한 인형을 친구로 착각하여 주변에 자꾸 모여들게 되듯이 비합리적으로 이루어진 정부규제가 다른 정부규제를 낳게 하는 부작용의 현상을 의미한다. 일종의 규제의 피라미드이다(최병선, 1992).



도급이 상당히 이루어지고 있는 실정이다.<sup>3)</sup>

이러한 시각에서 새로운 하도급 질서 정착을 위하여 공식적 규칙인 하도급 관련 규제 조항들을 완화해 나갈 『준자율적인 규제』의 틀을 제시하고자 한다. 규제의 주체가 정부가 아니라 피규제산업 또는 업계가 되는 것을 가리켜 기업자율 규제(industry self-regulation)<sup>4)</sup>라고 한다. 이것은 첫째, 건설업계가 갖고 있는 전문성을 활용하지 않고서는 정부규제의 실효성을 확보하기 어려운 경우가 많거나 둘째, 정부규제의 완화과정에서 과도기적으로 사용할 수 있다.

기업자율규제가 규제기관인 정부의 행정력의

한계를 극복하는 수단으로서 도입될 경우 경제적 효율성은 크다고 할 수 있다. 왜냐하면 하도급 거래 기준을 정부규제에 의해 시행할 경우, 실효성은 효과적인 감시체제 및 처벌가능성에 의존하여 이 업무를 담당해야 할 규제기관의 행정력에 한계가 있다면 규제의 실효성은 확보할 수 없기 때문이다. 이 경우에 정부규제 대신 기업자율규제 방식을 도입하게 되면 건설업계가 정부규제기관보다 정보의 우월성을 갖기 때문에 업계 스스로 지속적이고 효과적인 감시체제를 유지할 수 있을 것이다. 또한 위반자는 업계전반에 장기적으로 손해를 입히기 때문에 업계에 속한 모든 사

3) 김관보, 「건설공사 하도급 규제완화 방안 연구」, 한국건설산업연구원, 1995.12.

4) Garvin, David, "Can Industry Self-regulation Work?" *California Management Review*, Vol. 25, No. 4, 1983; 최병선, 「정부규제론」, 1992.

업자의 상호 경계·감시체제가 자연적으로 가능하게 된다.

그러나 기업자율규제의 실효성은 위반자에 대하여 업계 스스로가 어떤 벌칙을 적용할 수 있느냐가 관건이 된다. 또한 벌칙의 성격이 얼마나 경쟁 제한적이어야 하는 것도 자율규제의 경제적 효율성을 판단하는데 중요한 기준이 된다. 예를 들면, 기업자율규제를 위반한 건설업자에 대한 벌칙이 면허정지, 하도급 입찰자격 박탈, 공공공사 입찰자격 박탈 등에 이를 수 있다면 벌칙의 실효성은 대단히 높아질 수 있다. 그러나 현실적으로 업계 스스로 그러한 위반기준을 정할 수는 없기 때문에 자율규제의 위반사항의 내용과 벌칙에 대한 기준의 설정에는 규제기관의 개입과 조정이 요구된다.

이러한 의미에서 향후 바람직한 건설공사 하도급 질서를 유지하기 위한 규제의 틀은 『준자율적인 규제』라고 볼 수 있다. 준자율적인 규제하에 규제기준 위반사항에 대한 합리적인 벌칙규정은 현재 「하도급법」을 통해 건설업계와 함께 개선해 나가는 반면, 건설공사 하도급 관련 규제조항들 즉, 「건설업법」, 「국계법」 등에 규정된 제반 하도급 규제사항들은 업계 스스로 자율규제의 기준을 정할 수 있도록 완화 또는 폐지해 나가야 할 것이다.

『준자율적인 규제』의 틀 하에서의 구체적인 규제완화 대상은 의무하도급의 규제 완화 또는 폐지, 재하도급 금지의 완화, 건설사업관리(Construction Management) 도입에 따른 일괄하도급 금지의 탄력적 운영, 하도급 저가심사제 폐지 및 하도급 통지의무 개선, 부대입찰제도

의 개선(부대계약제 도입), 하도급대금지급보증제에 대한 원·하도급자간의 자율적인 상호보증 원칙 적용, 하도급 대금 직불제의 개선 등이다. 물론 건설업자간에 진입장벽을 허물어뜨리는 겸업허용이 하도급 규제 개선과 함께 병행되어야 할 것이다. 이러한 규제완화에 대한 기대효과는 법과 현실의 괴리로 표출되는 비공식 하도급 형태를 제도권으로 양성화함으로써 국제 수준에 걸맞는 새로운 하도급 질서를 정착할 수 있을 것이다.<sup>5)</sup>

## 2. 건설공사 하도급 대금 지급 제도 및 의식 개혁

건설공사의 하도급 대금 지급 관련 제도는 하도급거래에 있어서 가장 중요한 요소로서 그동안 「건설업법」 및 「하도급법」을 통해 공정한 하도급 대금 지급 제도를 정착하려고 노력했으나 현실적으로 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다. 하도급 대금 지급의 불공정한 거래 관행은 원·하도급자간에 신뢰구축을 저하시키며 또한 하도급업체의 자금난을 초래하기도 한다. 특히 이러한 부정적인 하도급 대금 지급 행태는 원도급 대금지급 단계에서 발주자들이 원도급자에 대한 우월적 지위를 남용하고 있는 간접적인 원인에 기인하고 있다. 따라서 전체적인 원·하도급 대금 흐름의 시각에서, 발주자·원도급자·하도급자 모두가 원·하도급대금을 공정하고 원활하게 지급할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

정부는 「건설산업기본법」에 하도급 대금(선금금, 기성금·준공금, 하도급대금지급보증 등) 지

5) 김관보(1995) 전제서.

급에 관해 규제차원의 법제정 및 개정에 상당한 시간을 투자하여 왔다. 그러나 규제대상인 건설 기업체들이 어떻게 하면 효율적으로 법의 내용을 자율적으로 준수해 나갈 정부의 적극적인 실천 방안을 제시하지 못하고 범위반시 상당한 비용이 수반되는 처벌위주의 하도급 정책을 지속하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 이의 개선을 위해 일본 건설성이 지속적인 「통달」 또는 「지침」을 통해 자율적인 법준수 의식을 고취하는 것처럼 우리 정부도 맹목적인 제도개선보다 건설기업들이 스스로 법을 준수할 수 있는 캠페인 차원의 지침을 지속적으로 개발하여야 할 것이다.

전통적으로 공동사회를 우선시하는 일본은 원도급자와 하도급자간의 신뢰를 바탕으로 장기적으로 지속적인 거래특성을 갖는 하도급 관계를 형성하고 있으며, 원도급자의 하도급자에 대한 공사상 관리·감독 기능을 강화하고 있다.

우리의 경우 원도급자가 하도급을 줄 때 보증회사나 건설공제조합 등에 의무적으로 가입하여 하도급자가 원도급자의 부도 등으로 하도급 대금을 지급받지 못하는 경우 보증기관이 대신 지급하는 '하도급대금지급보증제' 및 '하도급대금지불제'를 시행하고 있으나, 일본에는 이와 같은 제도들이 없다. 일반적으로 원도급자가 하도급업자에게 하도급대금을 지급하지 못하게 되면 기존 계약내용에 따라 해결하는 것을 원칙으로 하고 있다.

예외적으로, 대기업인 특정건설업체인 경우 1차 하도급자의 부도 발생으로 2차 하도급자가 대금을 수령하지 못할 때 건설성에서는 특정건설업체로 하여금 대신 지급토록 권고하고는 있으나 이는 어디까지나 비공식적이다.

「건설산업에 있어서 생산시스템 합리화지침」은 종래의 「원청·하청관계합리화지도요강」을

전면 개정한 것으로 도급계약에 관한 적정한 계약체결의 방법, 대금지급의 적정화에 대한 지도 사항을 포함하고 있다. 또한 원도급대금은 가능한 한 현금으로 지급하며 현금과 어음을 병행할 경우에도 가급적 현금비율을 높이고 적어도 노무비 상당분은 현금으로 지급하도록 규정하고 있다. 특히 어음기간은 120일 이내의 가능한 짧은 기간에 지급하도록 규정하고 있다.

「하도급계약에 있어서 대금지급의 적정화」를 통하여 매년 자금 수요가 예상되는 8월과 연말에는 하도급계약이 적정하게 체결되고 하도급대금이 원활히 지급되도록 통달에 의해 지도를 하고 있으며, 동 통달내용은 앞에서 언급된 「건설산업에 있어서 생산시스템 합리화지침」의 「원도급 대금지급의 적정화」에 준용한다고 명시하고 있다.

결론적으로 이와 같은 일본의 공식적 규칙 및 비공식적 규칙인 하도급 대금 지급실태 문화 및 윤리규범은 우리의 하도급 대금 지급 제도 개선 및 의식 개혁 방안을 제시를 위해 다음과 같은 중요한 시사점을 내포하고 있다. 첫째, 하도급 대금을 가급적 현금으로 지급할 것을 정부가 법으로 강제하기보다는 직접 앞장서서 적극적으로 권유하고 있는 점이다. 둘째, 발주자가 선급금이나 기성금 등 계약상의 지급의무를 지연하거나 지급치 않을 때 일반건설업자가 공사의 전부 또는 일부 시공을 중지할 수 있는 「동시이행항변권」을 인정하고 있는 점이다. 셋째, 물가변동 및 설계 변경 등에 따른 공사대금의 조정에 대하여는 의무기한이 없고 조정횟수도 없는 점이다. 끝으로 중소건설업자에 대한 적극적인 금융 및 세계상의 지원책이다.

따라서 건설공사 하도급 대금 지급 관련제도들 즉 선급금, 기성금·준공금 제도의 개선은 이러

한 3가지 시사점을 감안하여 원도급 및 하도급 단계의 대금 흐름 전체의 시각에서 검토되어야 할 것이다.<sup>6)</sup>

특히 비공식적 규칙인 건설기업 및 발주자의 올바른 지급의식과 행태가 동시에 개선되지 않고서는 바람직한 건설공사 하도급거래 질서는 정착될 수 없다고 본다. 하도급 대금에 대한 올바른 지급 의식·행태의 개선은 발주자의 원도급자에 대한 올바른 원도급대금 지급행태의 개선없이 성공적일 수 없다는 것을 인식해야 할 것이다.

### 3. 원하도급 건설업체간의 자율적인 협력관계 구축

건설시장 개방에 따른 새로운 하도급 질서 정착의 세번째 전략은 대중소 일반건설업체와 전문건설업체간에 역할을 분담하여 상호간에 계약서에 근거한 지속적인 협력화를 구축해 나가는 것이다. 협력문제의 기초는 원·하도급 건설업체간에 공통 지식과 정보(Common Knowledge)를 어떻게 투명하게 교환하느냐의 문제이다.

하도급 거래의 협력적인 해결(cooperative solution)을 도출하기 위해 강제적인 법적 장치(국가)가 필요하다는 홉스(Hobbes)식 해결이 아니라 자발적으로 협력을 유지할 수 있는 비공식적 규칙(informal rules)이 필요하다. 즉, 원·하도급 건설공동체의 중심 이념인 부실공사

방지, 하도급 대금 지급 철저란 공통의 신념 혹은 규범, 상호 신뢰(credible commitment) 등의 정신적 인프라 구축(비공식적 규칙)이 「건설산업기본법」, 「하도급법」, 「국계법」이란 공식적인 규칙(formal rules)보다 더욱 중요하다는 사실을 인지해야 할 것이다.<sup>7)</sup>

당사자간에 비공식적 규칙을 이용한 자율적인 문제해결은 건설시장개방에 즈음하여 매우 중요하다. 원·하도급 건설업체간의 하도급 계약과 관련하여 분쟁이 발생할 경우 법적인 공식적 규칙에 의한 해결 비용은 매우 크다고 본다. 법률지향적인 학자들과는 달리 로버트 엘릭슨(Robert Elickson)은 캘리포니아주 샤스티 카운티의 주민들이 길을 잃은 소에 의한 손해 분쟁을 법적 해결에 의존하지 않고 그 대신 정교한 비공식적인 제약구조에 의존하여 해결하고 있음(self-governing rule) 지적하고 있다.<sup>8)</sup>

강제적인 규제법의 개입없이도 인간은 각 문제에 대해 협력적인 해결책을 고안해 내는 능력을 갖고 있다고 로버트 악셀로드(Robert Axelord)가 지적한 것처럼 원·하도급 건설업체간에 일회성(one-shot) 게임이 아니라 반복적인 게임을 통해 협조적인 정보를 획득함으로써 상호간의 하도급 거래에 있어서 거래비용(transaction cost)을 최소화 해 나갈 수 있다.

이를 위해서는 현행 「건설산업기본법」에 근거 규정을 둔 하도급 계열화의 문제점을 검토하여

6) 자세한 하도급법 및 건설산업기본법상의 건설공사 하도급 대금 지급 관련제도의 개선방안은 다음을 참조하기 바람. 김관보, 「건설공사 하도급 대금지급 관련제도의 개선 방안」, 한국건설산업연구원, 1997.1

7) Talyor, Michael(1987), The Possibility of Cooperation, Cambridge: Cambridge University Press.

8) a) North(1990) 전계서에서 재인용. Elickson, Robert(1986), "Of Coase and Cattle: Dispute Resolution Among Neighbours in Shasta County," Stanford Law Review, Vol. 38, pp.624-87. b) Ostrom, Elinor(1990), Governing the Commons, Cambridge: Cambridge University Press.

단순한 법에 의한 강제 등록의 계열화가 아니라 원·하도급업체들이 자율적으로 장기적인 협력 관계를 유지해 나갈 수 있도록 유인책을 제시해야 할 것이다. 원도급업체는 협력업체들에게 합리적 육성책을 제시하여 실천하는 반면 협력업체인 하도급업체들은 책임시공을 보장할 수 있도록 원·하도급업체간에 대등한 협력화의 길을 모색해야 할 것이다.

일본의 경우 우리의 하도급 등록 계열화에 관한 법적 규정이 없다. 그러나 자생적인 하도급 친목단체를 통해 하도급이 조직화(self-governing organization)되어 있기 때문에 하도급 공사를 하든 안하든 일반건설업자와의 유기적인 영향력이 행사되고 있다. 대형 건설업자는 실제로 착공전에 하도급업자와의 시공검토회를 개최하여 하도급업자의 의견을 많이 반영하고 있다.

또한 현행 '하도급분쟁조정협의회'를 공적인 기관보다 건설업체들이 스스로 자유롭게 운영해 나갈 수 있도록 하며, 분쟁해결을 법에 의존하기 보다는 계약문화에 바탕을 둔 비공식적 규칙에 의존하는 새로운 하도급 질서가 정착되어야 할 것이다. 특히 원·하도급건설업체간에 시공능력과 신뢰가 높을 때 하도급대금지급보증서와 계약 이행보증서를 자율적으로 상호 면제하도록 하는 비공식적 규칙의 관행을 미덕으로 받아들여 나가야 할 것이다.

### 새로운 하도급 공정거래 정책 방향

건설시장개방에 따라 정부는 조정자·중재자로서 원·하도급 건설업체간의 자율적인 협력을 유도하여 원·하도급 규제 문제 및 분쟁 해결을 업계 스스로 해결해 가는 장을 마련함은 물론

정부와 건설업계 현실간의 비대칭정보(asymmetric information)의 취약성으로 인한 건설공사 하도급 규제를 완화하여 불공정·불법 하도급 거래를 공식부문으로 양성해 나가야 할 것이다.

특히 원활한 하도급 대금지급을 위한 하도급 공정거래 정책의 새로운 전환이 필요하다. 그동안 공정거래위원회는 「하도급법」제정 이후(1984.12.31) 간헐적으로 일반건설업체의 표본을 선정하여 하도급대금지급실태를 직권조사하여 「하도급법」을 위반하는 불공정 사례의 지적에 주력하여 왔다.

그러나 원·하도급 건설업체간의 공정한 경쟁을 촉진시킬 수 있는 긍정적인 면, 즉 원·하도급 상호간의 신뢰관계를 구축시킬 수 있는 홍보차원의 교육, 지속적인 지침 제시 등이 미흡하여 왔다. 하도급 대금지급 관행들 중 법의 규정과는 일치하지 않더라도 원·하도급 협력차원의 긍정적인 관행은 매스미디어 등을 통해 적극 홍보해야 할 것이다.

특히 법의 규정과 괴리된 현실의 하도급 구조를 면밀히 분석함이 없이 원도급자에 대한 체재 위주의 공정거래 정책을 지양해 나가야 할 것이다. 따라서 법에서 금지된 재하도급 과정에서의 대금 흐름 및 발주자와 원도급자간의 대금 흐름을 동시에 검토하여 발주자 - 원도급자 - 하도급자 - (비공식)재하도급자의 전반적인 시각에서 정당한 공사 대금이 지급될 수 있도록 「원·하도급법(안)」제정을 통한 공정거래정책의 새로운 전환을 제안한다. 새로운 「원·하도급법(안)」에는 현행 「하도급법」규정에 없는 "발주자의 행위를 규제하는 내용"을 삽입하여 발주자(정부)와 건설기업간에 대등한 관계를 유지할 수 있도록 해야 할 것이다. ■