

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 562

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

건설공사 참여자 간 불공정거래 관행 개선방안 - 불공정거래 방지제도의 집행력 강화 및 공정거래 여건조성 -

김성일 국토연구원 주택·토지연구본부장, 김민철 국토연구원 책임연구원, 조정희 국토연구원 연구원

요 약

- ① 건설공사는 생산의 상위단계 참여자가 우월한 지위를 바탕으로 불공정하게 거래하는 관행이 고착화되어 있으나, 이를 해결하기 위한 종합적 접근은 미흡
- ② 분석 결과 전반적으로 공사비와 관련한 행위의 불공정 수준이 높았으며, 부족한 공사비와 발주자 우위의 수직적 생산체계라는 구조적 문제의 결합이 불공정행위를 발생시키는 주요 요인으로 나타남
 - 개별 생산단계별로 ‘설계변경에 따른 공사대금 지급 미조정’, ‘저가 하도급’, ‘임대료, 대금 및 임금 체불’ 행위의 불공정 수준이 높음
 - 건설공사의 불공정거래행위를 유발하는 여러 요인 중 ‘부족한 공사비’, ‘발주자 우위의 수직적 생산체계’의 영향력이 가장 크며, 이에 대한 개선이 시급
- ③ 건설공사 불공정행위 방지제도의 실효성 평가 결과, 제도의 집행력 강화가 중요
 - 공사비 관련 규정 등 불공정거래 행위를 예방하는 성격의 제도들은 제도의 목적이나 설계가 비교적 효과적인 것으로 나타나지만, 실제 현장의 성과는 낮게 나타나는 괴리가 존재
 - 이는 분쟁조정이나 처벌 및 인센티브 등 집행단계 제도가 미흡한 것에 기인
 - 제도의 실질적 집행력을 강화하고 건설공사 참여자의 인식과 문화를 개선할 수 있는 제도적 접근이 필요

정 책 방 안

- ① 적정 공사비, 공사대금을 확보하고 지급보증과 이행보증의 강화를 통해 불공정거래 행위를 근본적으로 예방
- ② 대금지급 및 확인부터 불공정행위 신고 및 조사, 분쟁조정, 사후조치를 아우를 수 있는 ‘(가칭)건설공사 불공정거래 관련 통합시스템’을 개발하여 불공정거래 방지제도의 집행력을 강화
- ③ 불공정거래 행위 방지를 위한 인식 개선 및 방지제도에 대한 홍보를 강화하고 건설공사에 공정거래 문화를 확산시킬 수 있는 ‘공정거래 서약제’ 도입 및 ‘건설공사 공정거래 가이드라인’ 마련
- ④ 공정거래 여건 조성을 위해 건설공사 참여자를 모두 아우를 수 있는 법체계 구축

1. 건설공사 불공정거래 행위의 실태와 유발요인

● 건설공사의 구조적 특징과 불공정거래 행위

- 건설공사는 다양한 참여자가 수주방식으로 거래함에 따라 수직적 생산구조가 형성되고, 생산의 상위단계 참여자가 우월적 지위를 가짐
 - 발주자, 원도급자, 하도급자 순으로 우월적 지위를 가지며, 생산의 하위단계에 위치한 건설자재 납품업자, 건설장비 임대업자, 건설근로자의 지위는 상대적으로 열악함
 - 생산의 하부단계로 갈수록 업체의 수가 증가하는 피라미드식 산업구조로 인해 하부단계일수록 업체의 규모는 영세하지만 경쟁은 심화되는 상황
 - 건설공사의 공정거래질서 확립을 위한 법적, 제도적 노력에도 불구하고 고착화된 관행을 해결하기 위한 종합적이고 포괄적인 접근은 부족한 실정

● 건설공사 참여자별 불공정거래 행위 실태 분석

- 메타 분석을 통해 건설공사 참여자별 불공정거래 행위 유형을 도출하고, 행위별 상대적 불공정 수준을 평가하기 위해 전문가를 대상으로 한 AHP 분석과 관련분야 종사자 인식조사를 병행
 - AHP 분석을 통해 불공정 행위 심각도 평가지표를 도출하고, 이를 바탕으로 개별 불공정 행위의 불공정 수준을 분석
 - 관련 분야 종사자의 인식조사를 통해 개별 행위의 피해규모와 지속성, 그리고 양자를 종합한 상대적 불공정 순위를 조사
- AHP 분석 결과, 모든 생산단계에서 지속성-발생빈도-건당 피해규모 순으로 가중치가 높게 부여되는 ‘불공정 행위 심각도 평가지표’가 도출됨
 - 지속성은 ‘특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도’, 발생빈도는 ‘특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는가’, 건당 피해규모는 ‘특정 행위가 한 번 발생할 때 나타나는 피해(손실)의 규모’를 평가
 - 따라서 이러한 분석 결과는 관행적 성격을 가지고 유지되어온 행위일수록 그 불공정의 수준과 심각도가 높다는 점을 시사
- 관련 분야 종사자를 대상으로 한 인식조사 결과, 건설공사의 불공정 수준은 3년 전과 비슷한 수준이며, 생산단계 중 원-하도급 관계에서 피해규모가 가장 높은 것으로 나타남
 - 건설공사의 불공정거래 수준이 과거 3년 전과 비교하여 ‘비슷하다’라는 응답이 전체의 54.3%로 가장 많음

- 불공정거래 행위로 인한 피해 정도가 높은 단계를 ‘원도급자-하도급자 관계’로 꼽은 응답자가 전체의 62.1%로 가장 높음

그림 1 2012년 대비 불공정 수준 평가

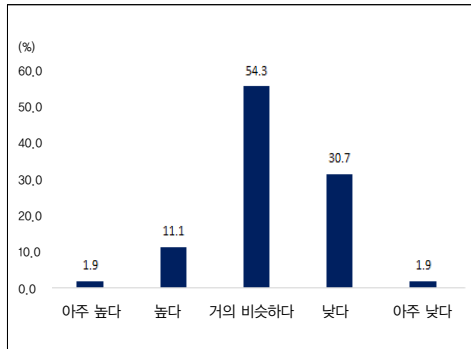
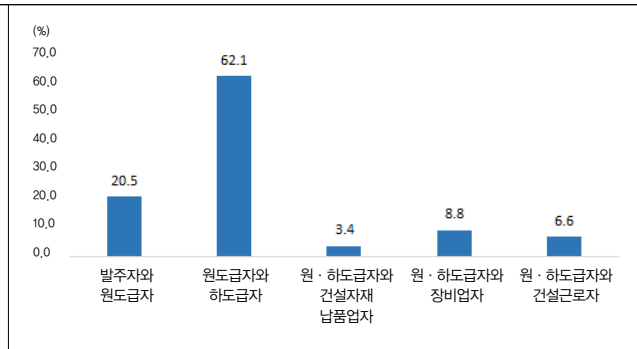


그림 2 불공정거래 행위로 인한 피해 정도가 높은 생산단계

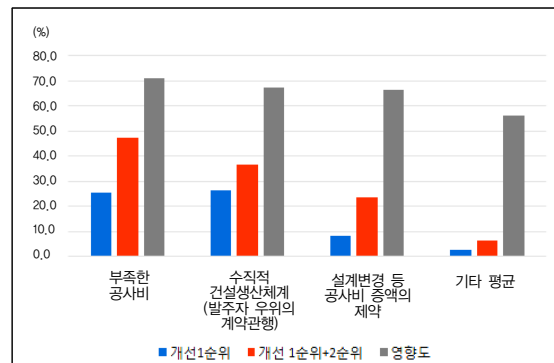


- 개별 행위의 불공정 수준을 분석한 결과, 공사비와 관련한 불공정 행위의 심각성이 가장 높음
 - 모든 생산단계에서 ‘불공정 행위 심각도 지표’에 따른 AHP 분석 결과와 관련분야 종사자 인식 조사 결과가 정합성을 보임
 - 발주자 - 원도급자의 경우 공사비와 관련한 불공정 행위 중에서도 ‘설계변경에 따른 공사 대금 미조정’ 행위의 불공정성이 가장 높으며 ‘공사비 삭감’, ‘공사비 지연 및 미지급’이 그 다음
 - 원 - 하도급자의 경우 ‘저가 하도급’, ‘업무와 비용의 전가’ 문제가 심각함
 - 건설자재 납품업자, 건설장비 임대업자, 건설 근로자의 경우 공통적으로 ‘임대료, 대금 및 임금 체불’의 심각성이 가장 높은 것으로 나타났으며, ‘부당한 자재가격 설정’, ‘건설기계임대 계약서 미작성’, ‘산재처리 기피’ 역시 심각성이 높음

● 건설공사 불공정거래 행위 유발 요인

- ‘부족한 공사비’가 건설공사의 불공정거래행위를 유발하는 데 미치는 영향력이 가장 크며, 개선 역시 가장 시급한 요인으로 나타남
 - ‘부족한 공사비’가 불공정 행위를 유발하는 데 끼치는 영향력은 100점 기준 70.8점이며, 불공정거래관행을 해소하기 위해 ‘부족한 공사비’를 해결하는 것이 가장 시급하다는 응답자는 전체의 47.3%
 - 다음으로 ‘수직적 건설생산체계(발주자 우위의 계약관행)’와 ‘설계변경 등 공사비 증액의 제약’ 역시 불공정거래 행위를 유발하는 데 미치는 영향력이 크며, 시급한 개선이 요구됨

그림 3 불공정거래 행위 유발 요인 분석 결과



2. 건설공사 불공정거래 방지제도의 실효성 평가와 저하요인 분석

● 제도의 현황

- 정부는 건설공사 참여자간의 불공정거래 행위를 방지하기 위하여 과제 발굴과 제도개선을 추진
 - 「국가계약법」, 「대한중재법」 등 법률과 ‘공사계약 일반조건’ 등에서 공공공사 계약 및 발주의 역할과 관련한 사항을 규정
 - 「건설산업기본법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」은 원-하도급 관계 및 건설장비 임대, 건설자재 납품과 관련한 원도급자의 의무와 처벌 조항을 마련
 - 「건설근로자고용법」, 「근로기준법」, 「채무자 회생법」 등은 건설근로자의 권리관계를 규정
 - 국토교통부는 관계부처 합동으로 「건설산업 불공정거래 관행 개선방안」(국가정책조정회의, '13.6)을 통하여 불공정 행위 근절을 위한 세부 과제를 지속적으로 발굴하였으며, ‘공공발주기관 불공정계약 관행 개선 TF(‘15)’를 운영하는 등 정책적 지원을 지속적으로 수행
 - 이외에도 건설산업 선진화위원회, 건설산업공생발전위원회, 손톱 밑 가시뽑기 특별위원회 등에서 건설공사 불공정거래 관행 해결을 위한 논의를 진행
- 그러나 현장에서는 여전히 불공정거래 행위가 발생하고 있다는 측면에서, 제도의 실효성에 대한 평가가 필요

● 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

- 개별 제도의 실효성 평가를 위해 타당성, 집행성, 비용효율성을 평가요소로 설정한 AHP 분석과, 제도의 중요도와 성과를 토대로 한 IPA(Importance-Performance Analysis) 분석을 병행

표 1 IPA 분석에 따른 제도평가 방식

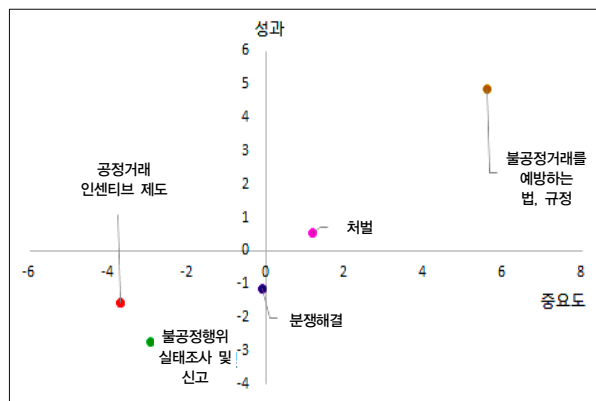
| 전통적 IPA 분류 방식 | 사분면 | 중요도 | 성과 | 제도평가에 적용 |
|----------------------------------|--------|-----|----|----------------------------------|
| 현상 유지 (Keep up the good work) | (1사분면) | 높음 | 높음 | 현행 유지 (핵심 제도로 지속적 유지 필요) |
| 과잉노력 지양 (Possible overkill) | (2사분면) | 낮음 | 높음 | 유지 혹은 축소 (현재 운영 수준을 유지하거나 축소) |
| 열등순위 (Low priority) | (3사분면) | 낮음 | 낮음 | 전략적 강화 (제도 개선이 필요하나 시급성은 낮음) |
| 집중노력 지향 (Concentrate here) | (4사분면) | 높음 | 낮음 | 개선 시급 (우선적으로 제도를 강화하고 운영 방식을 변화) |

- 타당성은 ‘특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가’, 집행성은 ‘집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도’, 비용효율성은 ‘제도를 시행하는데 소요되는 비용(정부의 행정비용과 실제 현장에서 소요되는 비용을 합한 비용이며 제도의 부작용을 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)’를 의미

- IPA 분석은 개별 제도의 중요도와 성과를 7점 척도로 조사하였으며, 제도의 상대적인 포지션을 바탕으로 <표 1>과 같이 제도를 평가
- AHP 분석은 제도의 합목적성과 작동 방식 등 제도 및 제도설계 그 자체에 대한 평가의 성격이 강한 반면, IPA 분석은 제도가 실제 현장에서 얼마나 효용성을 가지고 작동하고 있는지를 평가
- AHP 분석 결과, 불공정거래 행위를 예방하는 제도들의 제도설계 자체는 효과적으로 되어 있는 것으로 판단됨
 - 원-하도급자 관련 제도의 경우 예방 제도의 실효성이 가장 높지만, 예방 규정의 집행력을 높일 수 있는 조사 및 관리와 그에 따른 후속 조치 및 상벌의 실효성 평가는 낮음
 - 자재, 장비, 근로자를 아우르는 건설생산요소 관련 제도의 경우에도, 표준계약서 및 근로자 임금 우선변제 제도 등 예방적 차원의 제도에 대한 평가점수가 높음
 - 그러나, 발주자-원도급자 관련 제도의 경우 불공정거래 예방·조사 제도의 실효성이 가장 낮은 것으로 나타나, 발주자의 불공정거래 행위에 대한 사전적 규제나 조사체계는 아직 미흡한 것으로 판단됨

- IPA 분석 결과 전반적으로 제도의 중요성에 비해 성과가 낮음
 - 전반적인 제도의 실효성은 100점 기준에서 51.14로 보통 수준
 - ‘불공정행위를 예방하는 법, 규정’ 등의 중요도와 성과가 가장 높고, ‘불공정행위 실태조사 및 신고’의 성과가 가장 낮음
 - ‘분쟁해결’, ‘처벌’ 등은 중요도에 비해 성과가 상대적으로 더 낮은 것으로 나타남

그림 4 불공정행위 방지제도의 중요도-성과 인식



- 개별 제도 분석 결과, 대체적으로 공사비 관련 제도가 여타 제도에 비해 중요도가 높은 반면 성과가 낮은 것으로 나타남
 - ‘지연공사 간접비 지급’, ‘설계변경에 의한 계약금액 조정’, ‘불공정 행위에 대한 시정명령’, ‘자재대금 지급확인 제도’ 등이 중요도 대비 성과가 상대적으로 낮음
 - 특히, ‘지연공사 간접비 지급 제도’, ‘설계변경에 의한 계약금액조정 제도’는 여타 제도에 비해 중요도가 높지만 현장에서의 성과가 매우 낮은 것으로 나타나 개선이 시급
 - 이는 공사비 지급 등 예방적 규정의 집행력을 담보하는 법적, 제도적 장치가 부족한 것에 기인

■ 분쟁 해결과 조정 제도의 개선이 중요함

- 발주자-원도급자의 분쟁을 조정하는 ‘국가계약 분쟁조정위원회의 조정제도’는 AHP를 통한 분석과 IPA의 성과분석에서 모두 실효성 낮게 나타남
- 원-하도급자의 분쟁조정 제도의 경우 여타 제도에 비해, 중요도는 높지만 성과는 낮은 것으로 나타나 효과적인 개선이 필요

표 2 불공정거래 방지제도의 실효성 평가 결과 요약

| 거래관계 | 제 도 | 평 가 | 조 치 |
|------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| 발주자와 원도급자 | • 설계변경에 의한 계약금액조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도 | • 중요한 반면 성과가 낮아 개선이 시급하며, 실효성은 높음 | • 단기적 실행과제 |
| | • 국가계약분쟁조정위원회의 조정 제도 | • 성과도 낮고 실효성도 낮음 | • 중장기적 개선과제 |
| 원도급자와 하도급자 | • 예방 제도 | • 실효성이 높음 | • 현행 수준 유지 |
| | • 조정 제도 | • 중요도 대비 성과가 낮아 개선이 시급 | • 단기적 실행과제 |
| | • 후속 조치 및 상벌 제도 | • 예방제도와 시너지 가능 | • 중·장기적으로 실효성 제고 |
| 생산요소 관련 | • 자재대금 지급확인 제도 | • 중요도 대비 성과가 낮아 개선이 시급 | • 단기적 실행과제 |
| | • 표준계약서 제도와 지급보증 제도, 입금 우선변제 제도 | • 실효성이 높음 | • 현행 수준을 유지하고 지속적으로 홍보 강화 |

● 불공정거래 방지제도의 실효성 저하 요인

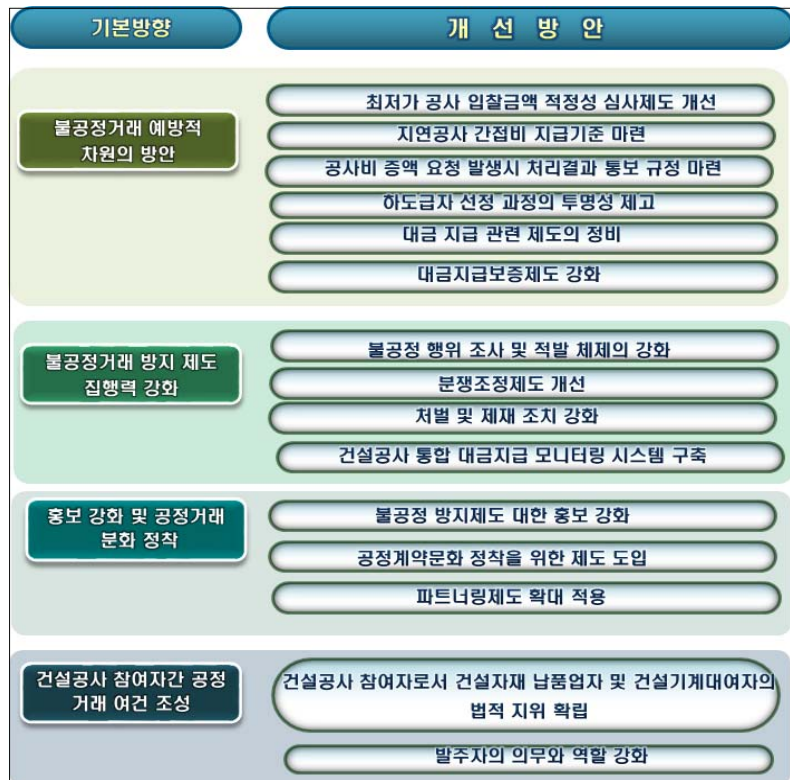
- 불공정거래 방지제도의 실효성이 부족한 요인과 관련하여, 제도 자체의 한계를 지적하는 의견과 분쟁해결 장치 미흡, 처벌이나 인센티브 같은 제도의 실질적 구속력 부족을 꼽는 응답이 많았음
 - ‘제도가 불공정행위가 발생하는 근본적 원인을 해결하기에 미흡’, ‘제도의 기대효과와 목적 자체가 불공정성을 해결하는 것과 관련이 없다’라는 지적이 각각 44%, 23.1% 로 가장 많음(1순위+2순위 합계)
 - 불공정행위로 인한 갈등을 해결하는 조정 장치, 상벌 제도의 미흡을 실효성 저하 요인으로 꼽은 응답이 각각 23.1%, 21.2%로 나타났다는 것은 불공정행위 방지제도의 집행력이 효과적으로 확보되지 못하고 있음을 시사
- 불공정거래를 줄이기 위해서 가장 중요한 것은 ‘적정공사비 확보’와 ‘불공정거래에 대한 직접적인 조사, 적발, 정비 강화’로 나타남

3. 건설공사 불공정거래 관행 개선을 위한 정책제안

● 정책의 기본방향

- 분석내용을 바탕으로 하여, 불공정거래 방지를 위하여 종합적이고 실제적인 제도 개선의 기본 방향을 제시
 - ① 불공정거래 예방적 차원의 방안, ② 불공정거래 방지제도의 집행력 강화, ③ 홍보 강화 및 공정거래 문화 정착, ④ 건설공사 참여자 간 공정거래 여건 조성

그림 5 불공정거래 관행 개선의 기본방향



● 구체적인 정책방안

- 적정 공사비, 공사대금을 확보하고 지급보증과 이행보증의 강화를 통해 불공정거래 행위를 근본적으로 예방
 - 종합심사낙찰제도에서 적정공사비를 보장할 수 있는 기제를 마련하고 지연공사 간접비 지급기준 마련, 공사비 증액 관련 제도의 실질적 집행력을 확보할 수 있는 세부 집행 규정을 마련
 - 하도급대금 결정과정의 투명성 제고
 - 장기적으로, 대금지급 보증과 이행보증 강화를 통해 시장 자율적으로 불공정행위와 관련한 역선택을 최소화할 수 있는 기반을 마련

- 대금지급 및 확인부터 불공정 행위 신고 및 조사, 분쟁조정, 사후조치를 아우를 수 있는 ‘(가칭)건설공사 불공정거래 관련 통합시스템’을 개발하여 불공정거래 방지제도의 집행력을 강화
 - 대금지급 관리와 확인을 위해, 현재 건설산업종합정보망(Kiscon)에서 취합하는 DB를 기반으로 ‘(가칭)건설공사 통합 대금지급확인 시스템’을 구축
 - 신속한 분쟁조정과 권리구제를 위해, 현장 기반의 분쟁조정 기능을 강화하고, 컨트롤타워로서 ‘(가칭)건설공사 통합 분쟁조정위원회’를 통해 불공정행위 조사 및 분쟁현황과 처리 결과를 체계적으로 파악
 - ‘(가칭)건설공사 불공정거래 정보센터’를 통해 관련 부처 및 발주자의 정보 연계, 업체의 행위에 대한 정보 공유를 바탕으로 한 처벌 및 인센티브 체계 구축
 - 장기적으로 불공정행위 전반에 대한 종합적이고 일원화된 조사와 관리가 이루어지도록 위의 세 시스템을 통합한 ‘(가칭)건설공사 불공정거래 관련 통합시스템’ 개발

- 불공정거래 행위 방지를 위한 인식 개선 및 방지제도에 대한 홍보를 강화하고 건설공사에 공정거래 문화를 확산시킬 수 있는 제도 도입
 - 공정하고 투명한 건설문화 정착을 유도하며 시행 중인 불공정 방지제도를 적극적으로 홍보
 - 관행화된 불공정 행위를 해소하기 위해 ‘공정계약 서약제’를 도입하고 파트너링 제도 강화¹⁾
 - 발주자의 책임과 역할, 공정한 건설문화에 대한 불공정 사례 및 대처방안 등이 총망라된 가이드라인 발간²⁾

- 공정거래 여건 조성을 위해 건설공사 참여자를 모두 아우르는 법체계를 구축
 - 건설공사 참여자로서 발주자 및 건설자재 납품업자, 건설기계 대여업자의 지위를 인정하고 전체 참여자를 포괄적으로 규제, 관리할 수 있도록 「건설산업기본법」을 개편
 - 구체적으로, 발주자의 의무사항을 규정하고 위반 시 제재 가능한 법적 근거를 마련

※ 본 자료는 “김성일 외, 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 국토연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김성일 국토연구원 주택·토지연구본부장 (sikim@krihs.re.kr, 031-380-0380)
 김민철 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원 (mckim@krihs.re.kr, 031-380-0391)
 조정희 국토연구원 주택·토지연구본부 연구원 (jhcho@krihs.re.kr, 031-380-0569)

1) 미국의 경우 참여자가 서로의 이해를 극대화할 수 있는 수평적이고 상생적인 협력모형을 추구하며 파트너링 제도가 활발하게 운영됨.
 2) 일본의 경우 ‘건설업법령준수 가이드라인’을 통해 공공 및 민간 발주자까지 포함한 전 참여자의 책무를 규정.