

건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구

A Study on Preventing the Unfair Practice
among Participants in Construction Works

김성일, 김민철, 조정희, 이승복, 윤하중



건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구

A Study on Preventing the Unfair Practice among Participants in
Construction Works

김성일, 김민철, 조정희, 이승복, 윤하중

■ 연구진

연구책임 김성일 건설경제연구센터장
김민철 책임연구원
조정희 연구원
이승복 연구위원
윤하중 연구위원

■ 외부연구진

이재석 (재) 친절한 FM 원구원 원장
윤유중 미국 웨스트버지니아 대학교 교수
문 혁 (재) 건설산업정보센터 실장

■ 연구심의위원회

김종원 부원장
천현숙 주택토지연구본부장
정희남 선임연구원
문정호 연구위원
이형찬 책임연구원
김명수 가톨릭대학교 교수
이장원 국토교통부 서기관

발간사

건설산업의 불공정거래는 수직적 건설생산체제와 발주자 우위의 계약관행 등 구조적 문제와 저성장 및 건설공사비의 하락 등 시장적 요인 등이 결부되어 오랜 관행으로 고착되어왔다.

이에 정부는 불공정거래 행위를 방지하기 위한 제도개선을 지속적으로 추진하여 어느 정도 성과를 거두기도 하였지만, 아직도 발주자 및 건설생산과정의 하위참여자에 대한 불공정 행위는 여전히 발생하고 있는 실정이다.

그간에는 주로 원·하도급자간의 불공정행위에 초점을 두었다면 최근에는 원사업자로서 발주자 우위의 계약관행과 불공정행위에 초점을 두고 제도적 개선이 이루어지고 있는 상황이다. 하지만 이러한 발주자의 불공정행위에 대한 규제 및 합리적 역할과 책임에 대한 규정은 체계적으로 정비되어 있지 못하다.

아울러, 수직생산체제에서 원·하도급자간의 불공정 행위해소도 중요하지만, 실제 생산에 종사하는 현장근로자, 자재·기계기계임대업체 등은 발주자-원도급자, 원·하도급자의 불공정 행위로 인해 가장 취약하고 불리한 입장에 있다.

이러한 인식에 따라 본 연구는 건설참여자 즉, 발주자, 원도급자, 하도급자, 기계임대업자, 자재납품업자, 건설근로자를 포함하는 이들 참여자간의 불공정 거래 관행 개선방안을 제시하는 데 그 목적이 있다.

이들 참여자간의 불공정거래 방지를 위한 정책 및 제도는 특히 원·하도급자간의 불공정거래 방지제도를 중심으로 그간에 무수히 시행되었으나, 아직도 불공정거래

관행이 여전하다는 인식을 바탕으로 건설참여자간의 불공정거래를 방지하는 제도를 개관하고 이러한 제도의 실효성을 평가하는 동시에 불공정거래를 유발하는 요인과 제도의 실효성을 저해하는 요인 등을 토대로 건설생산 구조적 측면, 시장측면, 관행문화적 측면에서의 개선방안의 도출에 중점을 두고 있다.

아무쪼록 이번 연구가 그간 논의되어온 불공정거래 방지 제도 및 정책이 실효성 있게 집행되어 소기의 성과를 시현하는 동시에 발주자, 원·하도급자 등 건설참여자간의 상생협력문화가 정착됨으로써 건설생산성 제고와 건설공사의 품질 확보로 건설산업의 대국민 서비스 질의 제고와 이미지 개선에 일조하기를 기대해 본다.

끝으로 본 연구를 수행하는 데 노력을 아끼지 않은 김성일 연구위원, 김민철 책임연구원, 조정희 연구원, 이승복 연구위원, 윤하중 연구위원의 노고를 치하하며, 특히 이번 연구 수행과정에 어렵고 지루한 설문조사를 충실히 수행해 주신 건설 관계자 여러분, 외국의 사례에 대한 원고 집필로 수고해 주신 이재석 원장님, 윤유중 교수님과 연구자문 등을 통해 많은 조언을 해주신 연구자문위원 들 여러분에게도 감사의 말씀을 드립니다.

2015년 12월

국토연구원장 김동주

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

- ① 건설공사는 건설공사 참여자에 의해 협업체제로 수행되고 있으나, 수주에 따른 공사수행 방식으로 인하여 참여자간의 공사과정 및 공사계약 과정에서 우월적 지위 관계 형성
- ② 공공공사의 경우, 계약당사간의 대등한 관계 및 공정한 거래관계 천명, 그러나 여전히 불공정한 거래행위는 발생되고 있음
- ③ 건설공사 참여자간의 공정한 거래확립은 건설시장의 경쟁력 제고, 공사의 품질확보 등 산업적으로 기여하는 바가 크다고 할 수 있음

본 연구보고서의 정책제안

- ① 불공정 행위 예방적 차원의 방안: 최저가 공사 입찰금액의 적정성 심사제도 개선, 지연공사 간접비 지급기준 마련, 공사비 증액 요청 발생시 처리결과 통과 규정 마련, 하도급 선정 과정의 투명성 제고, 건설참여자간 거래관계 규정 정비, 대금지급관련제도 정비, 대금지급보증제도 정비, 대금지급보증제도 강화
- ② 불공정거래 방지제도 집행력 강화: 불공정 행위 조사 및 적발 체제 강화, 분쟁조정제도 개선, 참여자별 처벌 및 제재조치 강화
- ④ 홍보 강화 및 공정거래 문화 정착: 불공정 방지제도에 대한 홍보 강화, 공정계약 문화 정착을 위한 제도 도입, 파트너링 제도 강화
- ⑤ 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성: 건산법 개정(자재납품업자, 건설기계대여자, 건설근로자), 발주자 위반 시 제재 규정 마련, 발주자 역할 강화

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 건설공사는 발주자, 시공업체(원-하도급자), 건설자재 및 건설기계 임대업체, 건설근로자 등 다양한 주체가 참여하는 협업체제로 참여하고 있음
 - 거래가 수주방식으로 이루어짐으로써, 근본적으로 발주자, 원도급자, 하도급자 등의 관계에서 수직적 구조를 형성하고, 발주자, 원도급자, 하도급자 순으로 우월적 지위를 가지고 있는 것이 현실임
 - 불공정 거래행위는 건설공사 참여자의 공사과정 및 계약과정 상 위치에 따라 서로 상이한 이해관계를 바탕으로 불공정 행위를 바라보고 있으므로 불공정 행위를 합리적으로 해결하는 데는 많은 애로가 있음

- 공공발주 공사의 경우, 계약당사자간의 대등한 관계와 공정거래를 천명하고 있지만, 건설생산과정에서는 여러 가지 불공정 행위가 발생하고 있어, 정부 차원에서 이러한 불공정을 해소하기 위한 정책과 제도를 시행하여 오고 있음
 - 특히 공정거래위원회, 국토교통부 등은 건설공사 불공정거래 관행 개선을 위해 여러 가지 조치를 취하여 온 결과, 여러 가지 가시적인 성과를 보이기도 하였음
 - 그러나 이러한 건설공사 참여자간의 불공정 거래는 관행으로 고착되어온 점도 부인하기 어려운 상황임

- 이에 따라 본 연구는 건설공사 참여자간(발주자, 원하도급자, 자재·건설기계업자, 현장 근로자 등) 불공정 거래 실태를 파악하고, 이러한 불공정을 유발하는 요인을 검토하는 동시에, 그간 각종 불공정 방지 대책을 통해 제도화된 불공정 거래 방지제도의 실효성 평가 등을 통해, 건설공사 참여자간 불공정 거래 관행 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있음
- 본 연구는 원-하도급자를 포함하는 발주자, 자재·건설기계, 현장근로자 등을 포함하는 종합적 불공정 거래관행에 대한 연구라는 점에서 선행연구와의 차별성을 가지며, 불공정 행위 유발요인과 제도의 실효성 저하요인 등에 대한 포괄적 접근을 통해 개선방안을 제시한데는 데 의의가 있음

2. 건설공사 참여자와 불공정 거래

1) 참여자의 참여방식 및 역할

- 건설공사에 참여하는 생산주체인 발주자, 원수급인, 하수급인간에는 도급계약관계가 형성됨
 - 발주자는 (책임)감리자를 선정하여 공사전반의 최종 관리, 감독, 검사 등의 업무를 수행
 - 원수급인은 공사전체의 완공을 책임지며, 대부분의 공사(복합공사)에 있어서 종합건설업자가 이러한 역할을 수행(공사의 기획, 공정관리, 품질관리, 안전관리 등 세부공종별 공사의 조정 등 시공관리의 역할)
 - 이와 같은 ‘도급계약방식으로서의 건설생산’은 건설산업기본법이 건설업 등록 및 시공자격제도를 통해 규제하고 있음
 - 도급 계약을 기본으로 발주자, 원수급자, 하수급자는 각기 역할에 따라 건설 활동에 필요한 자재를 구매하거나, 납품 제작업자에게 납품제작을 의뢰하기도 하며, 건설기계임대업자를 활용하거나 건설근로자를 고용하여 공사를 수행

2) 건설공사 참여자간의 거래 관계: 관련법규

- 건설공사 참여자 간 관계에 따라 국가계약법, 공사계약 일반조건, 지방계약법, 건설산업기본법, 하도급공정화에 관한 법률, 건설기계관리법, 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률, 근로기준법 등 다양한 법이 건설공사와 관련한 거래 및 행위를 규정하고 있음

3) 불공정 거래행위 규제 및 불공정 거래행위의 개념

- 불공정거래 규제의 목적에 관해 경제적 효율성과 함께 비경제적 가치들을 모두 강조하는 하버드학파의 다원적 목적관과 경제적 효율성이 유일한 목적이라고 보는 시카고학파의 견해가 이론적으로 대립
- 공정거래법은 시장 경쟁을 촉진하여 경제적 효율성, 혹은 소비자후생을 증진하는 것이 목적이므로 개별 사업자의 거래조건에는 간섭하지 않는 것이 원칙이나 거래 조건에 문제가 있더라도 거래 상대방을 바꿀 수 있다면 자유로운 거래로 봄¹⁾
 - 거래상 지위 남용을 제한하는 목적은 시장경쟁, 즉 배분적 효율성의 증진과는 무관하며, 거래 상대방을 바꿀 수 없는 거래상의 열위에 놓인 자를 보호하기 위한 것임
- 불공정거래 행위는 위법성을 내포하고 있으며, 시장 건전성을 훼손하는 행위이고, 거래상 지위남용과도 관련성이 있음
 - 광의의 불공정거래 행위는, 거래상 지위 남용으로 공정한 대가를 받지 못하도록 하는 거래행위를 의미하나, 본 과제에서는 경쟁제한과 관련된 독점, 담합, 수평적 기업결합, 끼워 팔기, 그리고 내부거래 등과 관련된 내용은 포함하지 않음

1) 이문지(1999.8) “불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성”, 규제연구 1999년 제8권 제1호, p.16

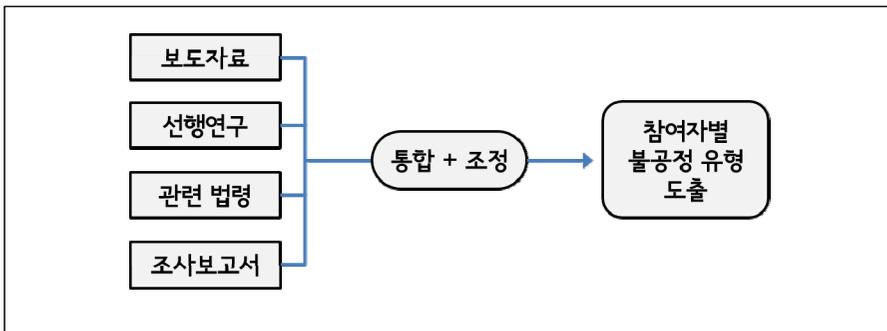
- 본 연구에서 불공정 거래행위는 불공정경쟁행위와 구별되는 개념으로서 사적 거래에 있어서 우월적 지위가 남용되어 발생하는 경우로 제한하여 사용하고,
 - 특히 수주산업으로서의 건설업과 관련되는 부분 중 계약이후의 불공정 거래 유형을 중심으로 검토함

3. 건설공사 참여자간 불공정 거래실태 분석 및 요인

1) 건설공사 참여자간 불공정 거래유형의 도출

- 건설공사 참여자간 불공정 거래유형의 도출은 국토교통부, 공정거래위원회, 감사원 등 해당 주무관청에서 발표한 보도자료 및 정책 자료 등을 각 참여자별로 구분하여 활용하였고, 각 관련 협회의 자료, 관련 자문회의(세미나 및 토론회) 자료 등을 종합적으로 수집하여 메타분석을 통하여 도출
 - 관련 선행연구 및 주무기관 실태조사에서 제시한 유형 등은 활용하되, 내용적으로 중복되거나, 본 연구에서 정의한 불공정거래 행위 유형과의 연관성이 결여된 사항 등은 제외
 - 참여자별로 관련 법령에서 규정하고 있는 사항은 최대한 반영하여 유형의 구체성을 확보함과 동시에 AHP 분석의 특성을 고려하여 통합·계층화하는 과정을 거침

〈메타분석 개요〉



- 메타분석을 통해 도출된 건설공사 참여자별 불공정거래 행위 유형의 상대적 불공정 수준을 평가하기 위해 전문가의 AHP 설문, 관련 종사자 설문조사 수행
 - 전문가 설문: 불공정 행위 심각도 평가지표 도출, 개별행위의 불공정성 조사
 - 관련분야 종사자 설문: 개별행위의 피해규모, 지속성 조사, 상대적 순위조사

- 발주자-원도급자 관련 불공정거래 행위 유형은 국가계약법 계약예규인 「공사계약일반조건」, 발주처별 「공사계약특수조건」, 계약조건 이외 내용에서 발주자 우위의 계약조건(부당 특약 등)을 강요하는 경우에 대한 사례분석을 통해 i) 지급 및 변경·삭감 등 공사비 관련, ii) 시공사의 업무를 벗어난 추가 업무 지시, iii) 클레임 제한, iv) 특정 하도급 업체와의 계약 강요, 특허권 미적용 등으로 나타나는 계약 강요 및 권한 남용으로 분류
 - 선행연구 분석결과 분쟁 발생 비중이 높은 공사비 관련 유형은 다시 i) 공사비 임의조정, ii) 각종변경에 따른 금액상승을 조정해주지 않는 행위, iii) 공사비 지연 및 지급 등으로 3가지 유형으로 통합하여 도출

- 원도급자-하도급자 간에 발생하는 불공정거래 행위는 하도급법(공정거래위원회), 건산법(국토교통부)에 근거하여 크게 i) 공사비 관련 사안, ii) 업무와 비용의 전가, iii) 기타 사안의 3가지 유형으로 대분류 후 실제 사례 조사 결과를 바탕으로 중분류, 소분류로 구분하여 진행

- 자재업체와 관련된 불공정 거래 행위 유형은 건산법, 건설기계법, 건설자재 표준하도급계약서 등 관련 문헌자료의 메타분석에 근거하여 크게 발주자와 자재업체의 관계, 건설업체와 자재업체의 관계 등 2가지 형태로 구분
 - 건설업체와 자재업체의 관계에서는 i) 불합격품 등을 기한 내에 처리하지 않아 자재업자에게 손해를 유발하는 행위, ii) 관급자재 선정 시 특정 규격조건을 요구하는 행위, iii) 계약된 물품과 다른 물품을 요구하는 행위, iv) 원자재 물가상승 미 반영이라는 불공정행위가 나타남
 - 건설업체와 자재업체의 관계에서는 i) 자재가격을 부당하게 낮게 설정하는

행위, ii) 자재대금 체불하는 행위, iii) 계약서를 작성하지 않는 행위, iv) 이면 계약 행위, v) 할증 미적용의 불공정 거래행위가 발생

- 건설기계임대업체와 관련된 불공정 거래 행위는 건산법, 건설기계법, 건설기계임대차 표준계약 일반조건 등 관련 자료의 메타분석에 근거하여 i) 임대료 미지급 및 체불, ii) 임대계약서 미 작성, iii) 자동차보험 가입 강요, iv) 연장근무 및 위험작업 강요, v) 임대지급보증서 미 발급 등 5가지 유형 도출
- 건산법(국토교통부), 근로기준법(고용노동부) 등에서 건설근로자의 불공정 거래방지를 규정하고 있으나, 불공정 거래 유형은 여전히 발생되고 있으며 i) 임금 미지급 및 체불, ii) 건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위, iii) 고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정, iv) 산재처리 기피, v) 연장근무 및 위험한 작업 강요 등임

2) 참여자별 불공정 거래 행위 실태 분석

- 관련 법령 규정 내용, 관련 선행 연구, 전문가 자문회의를 통하여 불공정거래 행위 유형의 수준을 판단하는 항목으로 ‘발생빈도’, ‘지속성’, ‘건당 피해규모’ 3가지 기준을 선정
 - ‘발생빈도’는 ‘특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는 가’를 평가, ‘지속성’은 ‘특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도’를 평가, ‘건당 피해규모’는 ‘특정행위가 한 번 발생할 때 나타나는 피해(손실)의 규모’를 평가
- 전문가를 대상으로 한 설문은 AHP(Analytic Hierarchy Process; 계층화분석법, 이하 AHP로 표기)를 이용하여 불공정 행위에 대한 판단 기준 및 유형 등의 항목 간 쌍대비교를 통하여 불공정행위 유형의 상대적 심각성을 조사
 - 건설공사 참여자인 발주자, 원도급자, 하도급자, 건설기계임대업자, 자재업자, 건설근로자 등을 대상으로 집단별로 각각 설문을 실시하여 일관성 지수(C.I:

Consistency Index) 0.1 이하, 일관성 비율(C.R: Consistency Ratio) 0.2 이내인 내용만 분석에 사용

- 관련 분야 종사자 설문은 건설업체 및 학계, 발주처를 대상으로, ‘거래 빈도’와 ‘피해 정도’를 기준으로 5점 척도로 행위 유형별 피해규모와 발생빈도를 종합한 상대적 불공정수준을 조사
 - 조사방법은 폐쇄형 질문지 방식(우편조사-외부전문업체 위탁)으로 수행하였고, 표본수는 총 500부이며, 그 중 유효표본수는 470부 이상(전체의 94%) 회수
- 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 평가지표 개발을 위해 AHP 방식을 통해 지속성, 발생빈도, 건당 피해규모의 상대적 가중치를 분석한 결과 모든 생산단계에서 지속성-발생빈도-건당 피해규모 순으로 가중치가 결정됨

〈발주자와 원도급자 간의 불공정 거래행위 평가를 위한 가중치〉

생산단계	발생빈도	지속성	건당 피해규모
발주자-원도급자	0.239	0.551	0.210
원-하도급자	0.252	0.620	0.128
건설자재업체관련	0.275	0.561	0.164
건설기계임대업체 관련	0.369	0.478	0.153
건설근로자 관련	0.332	0.525	0.143

- 도출된 가중치를 바탕으로 분석한 전문가 응답 결과 관련분야 종사자의 응답이 비슷한 결과를 보이며, 발주자-원도급자의 경우 ‘설계변경금액 미조정 등의 공사비 관련’ 유형, 원-하도급자의 경우 ‘저가 하도급’, 건설자재, 건설기계 임대업, 건설 근로자 등 생산요소와 관련해서는 대금 및 임금체불이나 낮은 가격 설정 등의 불공정성이 심각한 것으로 나타남
- 불공정행위가 유발되는 요인에 대한 분석 결과, 피라미드 형태의 건설 산업 구조에서 적정공사비를 확보하지 못하는 제도적 한계에, 불공정 행위가 발생하는 경우에도 그에 대한 강력한 처벌이 이루어지지 못하는 문제가 결합하여 불공정행위가 지속적으로 근절되지 못하고 있는 것으로 나타남

〈건설공사 참여자간 불공정거래 실태분석 및 요인분석 결과〉

비고	분석결과
불공정행위 평가기준	지속성 > 발생빈도 > 건당 피해규모
개별불공정행위 평가 결과	공사비 및 대금 입금 지급 등 적정 대가를 제공하는 못하는 불공정행위의 불공정수준이 심각한 것으로 나타남
불공정행위 유발요인	구조적 한계, 적정 공사비 확보의 어려움, 미약한 처벌

4. 건설공사 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

1) 제도의 현황

- 정부는 건설공사 참여자간의 불공정 거래 행위를 방지하기 위하여 불공정 개선과제 발굴과 제도개선을 지속적으로 추진하여 왔음
 - 국토교통부는 관계부처 합동으로 「건설산업 불공정 거래관행 개선방안」(국가 정책조정회의, '13.6)을 통하여 세부 과제별 조치계획에 따라 불공정 행위 근절을 위한 추가과제를 지속적으로 발굴·추진하여 제도를 마련
 - 건설산업 선진화위원회, 공생위, 손가위 등에서 발굴된 과제 등도 실효성 평가 대상으로 반영함
- 이처럼 건설공사의 불공정거래관행을 해소하기 위하여 다양한 제도가 도입되어 운영 중임에도 불구하고 현장에서는 여전히 불공정 거래행위가 발생하고 있다는 측면에서 제도의 실효성에 대한 평가가 필요함

2) 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

- 평가지표는 국토교통부(1999.3)의 건설공사 부실방지대책 평가²⁾를 참고하여 타당성, 집행성, 비용효율성을 평가 요소로 설정
 - '타당성'은 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는

2) 국토교통부(1999.3), 「부실공사 방지대책의 종합평가 및 개선방향 연구」

가를 의미하며, ‘집행성’은 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도, ‘비용효율성’이란 제도를 시행하는 데 소요되는 비용(정부의 행정비용과 실제 현장에서 소요되는 비용을 합한 비용이며 제도의 부작용을 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소 정도)를 의미

- 전문가를 대상으로 AHP분석을 수행하여 위의 세 가지 항목의 상대적 중요성을 쌍대 비교하여 항목 별 가중치를 도출한 결과, 전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로 제도의 타당성을 가장 중요하게 고려하고 있는 것으로 나타남

〈AHP분석에 따른 제도의 실효성 평가 기준〉

구 분	타당성(A)	집행성(B)	비용효율성(C)
판단기준	0.425	0.315	0.260

- 불공정거래 방지제도를 건설공사 참여 주체 간 관계를 중심으로 분류하여 분석을 진행
 - 발주자와 원도급자 간의 불공정거래를 규정하는 제도들로는 공사비 관련 제도, 예방/조사 관련 제도, 분쟁 조치/조정 제도 등이 있음
 - 원도급자와 하도급자 간의 불공정거래를 규정하는 제도들로는 예방 제도, 간접 예방 제도, 조사, 통합관리, 상, 벌, 그리고 조정 등이 있음
 - 건설기계임대업체 관련 제도들로는 건설기계 대여금 지급보증, 건설기계 임대계약서, 임대료 체납 신고센터, 계약 미체결에 따른 과태료 등이 있음
 - 건설근로자 관련 제도들로는 근로자 임금 우선변제, 임금지급 보증 및 확인, 그리고 벌금 및 형사 처벌 등이 있음
 - 건설자재 관련 제도들로는 건설자재표준 하도급계약, 자재납품대금 지급 확인, 시설자재 불공정행위 신고(상담)센터 등이 있음
- 도출된 실효성 평가기준 간 가중치를 반영하여 전문가를 대상으로 AHP 분석을 통해 개별 제도의 실효성 평가

- 동시에, 관련업종 종사자를 대상으로 7점 척도를 적용하여 불공정 방지제도 별 중요도와 성과를 조사하여 중요도-성과 분석 (Importance-Performance Analysis: IPA) 기법을 사용하여 제도를 평가

〈IPA 분석을 바탕으로 한 제도 평가〉

전통적 IPA 분류 방식	중요도	성과	제도평가에 적용
현상유지 (Keep up the good work) (1사분면)	높음	높음	현행 유지 (핵심 제도로 지속적 유지필요)
과잉노력지양 (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)
집중노력지향 (Concentrate here) (4사분면)	높음	낮음	개선 시급 (우선적으로 제도를 강화하고 개선하는 운영 방식에 변화 필요)

- 불공정거래 행위 방지제도의 전반적인 실효성에 대한 관련 종사자들의 평가는 100점 기준에서 51.14의 보통 수준으로 나타남

〈전반적인 제도의 실효성에 대한 평가〉

구 분	소속									
	전체	종합 건설	전문 건설	건설 기계업	자재 업체	근로자	학계	공공 기관	설비 업체	협회
(낮다)	27.8	29.2	30.1	30.3	12.5	14.3	50.0	7.1	36.0	25.0
(높다)	32.7	34.8	29.0	18.2	50.0	39.3	0.0	35.7	32.0	57.1
100점 평균	51.14	51.12	49.18	46.97	54.17	60.12	41.67	61.90	49.33	55.95

- 발주자-원도급자 관련 제도
 - AHP 분석 결과 발주자와 원도급자 간의 불공정거래를 규제하는 제도들 중에서 공사비 관련 제도의 실효성이 높으며, 그 중에서도 지연공사 간접비 지급 제도의 실효성이 가장 높은 것으로 평가됨

- IPA 분석 결과 설계변경에 의한 계약금액 조정, 지연공사 간접비 지급, 시정명령, 국가계약분쟁조정위원회 등이 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 평가됨
- 설계변경에 의한 계약금액조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도는 여타 제도에 비하여 상대적으로 중요한 반면 성과는 낮아, 개선 시 실효성이 높은 제도들임
- 분쟁조정 관련 제도의 경우 성과와 실효성이 모두 낮게 평가됨

□ 원-하도급자 관련 제도

- 예방 제도의 실효성이 가장 높고 다음으로는 통합관리 제도가 두 번째로 실효성이 높은 반면 예방 규정의 집행력을 높일 수 있는 조사 및 관리와 그에 따른 후속 조치 및 상벌의 실효성은 낮음
- 조정 제도가 상대적으로 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 평가됨
- 따라서 실효성이 높은 예방 제도는 현행 수준을 유지해 가고, 단기적으로는 개선이 시급한 조정 제도의 성과를 제고하고, 중장기적으로는 현재 실효성이 낮으나 예방 제도와 함께 시너지 효과를 제고할 수 있는 후속 조치 및 상벌 제도의 실효성을 제고해 가는 방향이 적절해 보임

□ 건설생산요소 관련 제도

- 건설자재 관련 제도들 중에서는 건설자재 표준하도급계약서와 자재납품대금 지급확인 제도의 실효성이 높은 것으로 평가됨
- 건설기계 관련 제도들 중에서는 건설기계임대차 표준계약서 제도와 건설기계 대여금 지급보증 제도의 실효성이 높은 것으로 평가됨
- 건설근로자 관련 제도들 중에서는 근로자 임금 우선변제 제도의 실효성이 가장 높은 것으로 평가됨
- 자재대금 지급확인 제도가 건설생산요소 관련 제도들 중에서 중요도 대비 성과가 낮아 개선이 시급한 과제로 식별됨
- 따라서 단기적으로는 자재대금 지급확인 제도를 개선하고, 실효성이 높은 표준계약서 제도와 지급보증 제도, 그리고 임금 우선변제 제도는 현재의 실효성 수준을 유지할 수 있도록 홍보 등을 지속적으로 강화해 갈 필요가 있음

〈 불공정거래 관련 제도 평가 및 조치 〉

거래관계	제 도	평 가	조 치
발주자와 원도급자	실제변경에 의한 계약금액 조정 제도와 지연공사 간접 비 지급 제도	중요한 반면 성과 낮아 개선 시급하며, 실효성은 높음	단기적 실행과제
	분쟁조정 관련 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 개선 이 시급	단기적 실행과제
	표준계약서 제도와 지급보 증 제도, 그리고 임금 우선 변제 제도	실효성이 높음	현행 수준을 유지하 고 지속적으로 홍보 강화

□ 불공정방지제도 실효성 저하 요인

- 불공정거래 방지제도의 실효성이 확보되지 않는 원인으로 ‘제도가 불공정행위가 발생하는 근본적 원인을 해결하기에 미흡함’을 응답한 빈도가 가장 높음
- 불공정거래 행위 방지제도들의 실효성을 저하시키는 요인들의 영향도를 묻는 질문에 대해 제도의 타당성, 집행성 관련 요인의 영향이 높음

5. 선진외국의 건설공사 불공정거래 방지제도 등 사례조사

1) 미국

- 미국의 건설공사 참여자들은 크게 발주자(public/private client), 컨설턴트 (architect, quantity surveyor, engineers in design phase), 원도급자 (contractor) 하도급자(subcontractor), 건설기계 및 자재 공급업자 4가지로 구분
- 건설공사는 크게 공공발주공사와 민간발주공사로 나누어질 수 있으며, 공공발주공사는 발주주체에 따라 연방정부(federal government) 또는 주정부(state government) 발주공사로 나누어질 수 있음.
- 불공정거래에 취약한 계약 조항들은 ①배상책임 (Indemnity), ②No Damage for Delay, ③Pay If Paid/Pay When Paid, ④유치권포기 (Lien Waiver), ⑤유치권 사전포기 (No Lien Clause), ⑥배타적 구제 (Exclusive Remedies) 등이 있음
- 수평적·상생적 협력모델로서의 생산체계를 구축했다는 점에서 미국의 사례는 시사점을 가짐
 - 우리나라와 미국의 건설 산업에서 이러한 불공정 사례들로 인한 분쟁을 해결하는 근본적인 차이는, 계약 또는 분쟁 당사자를 어떠한 관계(예: 수평적 또는 수직적)로 설정한 것에 있음
 - 미국의 건설 산업에서 참여자간의 관계가 서로의 이해를 극대화하기 위한 상생적인 협력 모델인 반면 우리나라의 건설 계약관행은 발주자- 원도급자- 하도급자- 2, 3차 하도급자- 근로자 및 자재·건설기계업자로 이어지는 수직적 갑을관계가 많은 불공정 거래관행을 초래하고 있음
 - 우리나라의 건설 산업의 수직적 계약관계에 의해 발생하는 불공정 관행을 개선하기 위해서는, 파트너링 프로그램, 이익단체로서 각 참여자를 대표하는 협회 및 단체의 활성화, anti-bid shopping, 공정거래자율준수 프로그램, 하도급대금 지급보증의 범위 확대 재검토가 필요할 것으로 판단됨

- 원도급자가 하도급 금액을 낮출 목적으로 진행되는 하도급공사 재입찰 행위를 방지하기 위해, 미국의 일부 주에서 시행되는 anti-bid shopping제도의 개념을 활용할 필요가 있음
 - 우리나라 건설업체들의 실질적인 정부발주 공공공사 입찰과정을 살펴보면, 해당 업체에 등록된 협력업체들로부터 입찰에 필요한 견적을 받은 후, 그 중 최저가의 견적을 토대로 입찰에 참여하고 낙찰 받으면 등록된 협력업체들을 상대로 하청입찰을 실시하여 최저가의 투찰자를 하도업체로 선정하여 자신의 이익을 보전하고 공사를 진행하는 실정
 - 따라서, 입찰당시 원도급업체가 하도급업체로 부터 견적을 받아 입찰에 참여하는 경우, 해당 하도급업체의 명단과 하도급금액을 동시에 제출토록 하는 제도에 대해서도 검토할 수 있음

2) 일본

- 일본의 경우 불공정 거래 행위관련 법률은 「독점금지법(우리나라의 공정거래법에 해당)」이며, 그 대상 시장인 건설산업에서의 규율은 주로 「건설업법」이 독점금지법의 취지를 건설 산업에서 구체화하고 있음
 - 경제행위 공정성 판단의 일반기준은 독점금지법에서 규율하고, 건설공사 참여자 간의 구체적인 규율은 주로 건설업법이 규정
- 공공발주자와 관련된 규정은 「공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률(이하 품확법)」, 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진에 관한 법률임(이하, 입계법)」
 - 발주자의 책무 즉, 발주관계 사무를 적절하고 효율적으로 운용할 수 있도록, 국토교통성에서는 모든 공공발주자의 공통지침이 되는 [발주관계사무의 운용에 관한 지침(이하, 운용지침)]을 책정
 - 발주자-수주가 간의 [건설업법령준수 가이드라인]을 만들어, 공공뿐만 아니라 민간 발주자에게도 발주자로서의 책무와 공정한 행위를 구체적으로 정의하고 있어 시사점을 가짐

- 허가받은 건설업자에게는 기술자의 배치의무가 명문화되어 있어 중층의 하도급 구조를 방지하는 효과를 가짐
- 불공정거래 행위 및 의심행위에 대하여 상담, 신고, 조언, 중재, 조치건의 등 이용자의 입장을 고려하여 사안의 내용이나 경중에 따라 다양한 창구가 있음

6. 건설공사 불공정거래관행 개선방안

1) 기본방향

- 공사 참여자간의 불공정 실태, 요인 및 불공정 거래 방지제도의 평가와 외국의 불공정 방지제도 사례와 시사점을 분석
 - 그 결과 수직적 건설생산체제와 공사비의 부족, 공사대금 지불과 관련한 불공정 행위의 불공정 수준이 가장 높아 이에 대한 개선이 시급한 것으로 나타남
- 제도의 실효성에 대한 평가 결과, 특히 대금지급과 관련 제도가 실효성이 낮음
 - 전 생산단계에서 조사, 적발, 처벌 등 집행과 관련한 제도의 실효성이 부족
 - 각종 조사 및 분쟁조정 기구 역시 실효성이 부족
 - 제도에 대한 홍보와 불공정에 대한 인식의 개선, 공정거래 문화의 정착 등도 향후 개선되어야 할 것으로 파악됨
 - 발주자의 불공정 거래 행위를 예방하는 제도의 실효성을 확보하는 방안에 대한 검토 역시 요구됨
- 최종적으로, 개선의 기본방향은 불공정행위 예방단계의 개선방안, 불공정거래 방지제도의 집행력을 강화하기 위한 개선방안, 홍보 및 교육과 관련한 개선방안, 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성이라는 큰 틀에서 논의를 진행

2) 개선방안

□ 불공정 거래 예방적 차원의 방안

- 적정 공사비확보와 대금 관련 규정 정비를 위해 최저가 공사 입찰금액 적정성 심사제도 개선하고, 지연공사 간접비 지급기준 마련, 공사비증액 요청 발생 시 처리결과 통보 규정 마련, 하도급자 선정 과정의 투명성 제고
- 건설참여자 간 거래관계 규정을 정비하고, 대금체불관련 행위를 지표화하여 평가하고 이를 입찰시 평가에 반영하고, 외상담보대출채권제도도 팩토링 금융 등을 활성화하거나 건설관련 공제조합의 외상담보채권의 매수하는 것으로 개선하는 등 대금 지급 관련 제도 정비, 대금지급보증제도 강화

□ 불공정거래 방지 제도의 집행력 강화

- 건설공사 불공정거래 정보센터 구축, 내부고발제도를 통한 불공정 행위 조사 및 적발 체제의 강화
- 현장 대응 분쟁조정기구의 설치, 컨트롤 타워로서 「건설공사 통합 분쟁조정위원회(가칭)」를 마련하여 분쟁조정제도 개선
- 각 참여자별로 불공정거래 행위에 대한 처벌 및 제재 조치 강화
- 기 구축 인프라(건설산업종합정보망(KISCON)과 발주기관별로 운영하고 있는 계약 및 회계시스템을 충분히 활용하여 경제적, 효율적인 방식의 건설공사 통합 대금지급 모니터링 시스템 구축

□ 홍보 강화 및 공정 거래 문화 정착

- 참여자간의 관련 방지제도에 대한 인식 및 홍보를 강화하여 공정하고 투명한 건설문화 정착에 이바지 하도록 불공정 방지제도에 대한 홍보 강화
- 불공정 사례 및 대처 방안이 총망라된 가이드라인을 발간하는 등 공정계약문화 정착을 위한 제도 도입
- 공정거래 문화 확산을 위해 파트너링 제도 강화

□ 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성

- 건설자재 납품업자 및 건설기계임대업자가 건설공사 참여자로서의 법적 지위를 확보할 수 있도록 건산법을 개정
- 건설공사 참여자로서 발주자의 의무 위반 시 제재 규정을 마련하고, 건설공사 전반의 불공정행위를 감시하는 주체로서 발주자의 역할을 강화

3) 추진전략

- 추진전략은 개선방안을 단기, 중·장기 과제, 추진주체, 법령 개정 차원으로 구분하여 설정

〈불공정거래 관행 개선방안 추진전략〉

기본방향	개선방안의 추진전략	
	단기	중장기
불공정 거래 예방적 차원의 방안	자연공사 간접비 지급기준 마련	입찰금액 적정성 심사제도 개선을 통한 중심제 운영상의 적정공사비 확보
	공사비중액 요청 발생 시 처리결과 통보 규정 마련	하도급자 선정 관련 입찰시스템 마련
	하도대지급보증 면제구간의 삭제	장기적으로 자율조정항목을 확대하고, 자율조정항목에 대한 기재부의 평가를 사후적으로 강화하여 발주처의 기관평가에 반영
	보증금액 상향조정 및 연간 보증한도 설정을 통한 보증의 안정성 제고	하도급 입찰관련 관리 규정을 하도급법에 마련
	보증기관의 보증책임 강화	
	자재대금 지급보증 및 노무비 지급보증 제도 도입	대금지급 관련 평가지표 개발과 활용
불공정거래 방지 제도의 집행력 강화	건설현장에 분쟁조정기구 설치	건설공사 통합 대금지급확인 시스템 개발
	내부고발 인센티브 강화를 위한 예산 및 인력 확보	건설공사 통합 분쟁 조정위원회를 독립된 기구로 신설
	건설관련 신고 및 분쟁기관의 DB 통합	‘건설공사 통합 대금지급확인 시스템’과 ‘건설공사 통합 분쟁 조정위원회’를 아우르는 ‘건설공사 불공정거래관련 통합 시스템’ 개발
홍보 및 법령준수 관행 정착 방안	발주자 공정거래서약제 도입	지속적인 교육과 홍보를 통한 인력과 예산 확보
	건설공사 불공정행위 관련 가이드라인 마련	파트너링 제도 확대시행

<p>건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성</p>	<p>-</p>	<p>건설공사 참여자로서 건설자재납품업자 및 건설기계대여자의 법적지위 확립</p>
		<p>공공 발주자의 의무위반을 상시적으로 감시 관리하는 조항을 감사원이나 공정위 지침에 마련하고 발주자를 제재하는 법적 근거 마련</p>
		<p>건설법에 민간발주자 감시 및 제재 조항 마련</p>
		<p>발주기관에 불공정거래 감시 전담 인력과 예산을 확충하며, 감시 대상 공사 확대</p>
		<p>'건설공사 불공정거래관련 통합 시스템'을 통해 불공정거래 감시자로서 발주자의 역할 강화</p>

C O N T E N T S

차례

발 간 사	i
주요 내용 및 정책제안	iii
요 약	iv
I. 연구의 개요 및 목적	
1. 연구의 배경 및 목적	3
1) 연구 배경	3
2) 연구 목적	4
2. 연구 범위	4
3. 연구 방법	5
4. 연구의 흐름도	7
5. 선행연구와의 차별성	8
1) 선행연구 현황	8
2) 선행연구와 본 연구와의 차별성	9
II. 건설공사 참여자와 불공정 거래	
1. 건설공사 참여자간 거래의 특성	13
2. 건설공사 참여자간의 거래 관계 : 관련 법규	15
1) 발주자 - 원도급자	15
2) 원도급자 - 하도급자	17
3) 건설업자(발주자)-자재납품 및 건설기계대여업자	19
4) 건설근로자	20

3. 불공정 거래행위 규제 및 불공정 거래행위의 개념	23
1) 불공정 거래 규제의 목적 : 학설	23
2) 공정거래법상의 불공정 거래행위 규제	24
3) 본 연구 대상으로서의 불공정 거래행위	29

III. 건설공사 참여자간 불공정 거래실태분석 및 요인

1. 건설공사 참여자간 불공정 거래유형 도출	33
1) 불공정 거래유형 도출 - 메타분석	33
2) 참여자별 불공정거래 행위 유형 도출	34
2. 건설공사 참여자별 불공정 거래 실태 분석	40
1) 불공정 거래 수준 판단 지표-	
‘불공정거래의 상대적 심각도 지수’	40
2) 조사 설계 및 방법론	41
3) 건설공사 참여자간 불공정 거래 유형별 실태분석 결과	43
3. 건설공사 참여자간 불공정거래 요인	60
1) 불공정 거래요인의 도출	60
2) 불공정거래요인의 분석 결과	62
4. 소결	64

IV. 건설공사 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

1. 건설공사 불공정거래 방지제도	69
1) 제도 현황	69
2. 불공정거래 방지제도의 실효성 평가	75
1) 제도의 실효성 평가 기준 정립	75
2) 실효성 평가 방법론	76
3) 실효성 평가 결과	78
3. 불공정 거래 방지제도의 실효성 저하 요인	94
4. 소결	95
1) 불공정거래 방지제도 평가	95
2) 평가 결과	96

V. 선진외국의 건설공사 불공정거래 방지제도 등 실태 조사

1. 미국 불공정거래 방지제도	101
1) 건설공사 참여자간의 관계 및 관련 규정	101
2) 참여자간 계약관계에서의 불공정 거래 (unfair contracts) 사례 ...	104
3) 불공정거래 방지를 위한 제도 및 정책 현황 및 실태	105
4) 건설공사 참여주체간의 분쟁유형과 해결을 위한 제도적 장치 ·	109
2. 일본	112
1) 서론	112
2) 건설공사 공정성 확보를 위한 법규 : 「독점금지법」 및 「건설업법」	113
3) 건설공사 참여자간의 거래 관계 규범	116
4) 건설공사 참여자 간의 불공정 행위 유형	125
5) 불공정 거래 행위 방지 관련 제도	131
6) 불공정 거래 신고, 적발과 분쟁처리 관련 제도	135
3. 시사점	138

VI. 건설공사 불공정거래관행 개선방안

1. 기본방향	145
2. 개선방안	147
1) 불공정거래 예방적 차원의 방안	147
2) 불공정거래 방지 제도의 집행력 강화	159
3) 홍보 강화 및 공정 거래 문화 정착	167
4) 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성	169
3. 추진 전략	175

VII. 결론 및 향후 과제

1. 연구의 결론 및 정책 제언	179
1) 결론	179
2) 정책제언	180
2. 연구의 성과와 향후 과제	181

참고문헌	183
Summary	191
부록	195

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성	10
〈표 2-1〉 건설공사 참여자 관계 관련 규정	21
〈표 2-2〉 공정거래법 상 건설공사 불공정행위 관련 조항	27
〈표 2-3〉 불공정 거래행위의 유형 및 기준	28
〈표 3-1〉 발주자-원도급자 간 불공정거래 행위 유형	35
〈표 3-2〉 원도급자-하도급자 간 불공정거래 행위 유형과 관련 법규	37
〈표 3-3〉 자재업체 관련 불공정거래 행위 유형과 관련법규	38
〈표 3-4〉 건설기계임대업자 관련 불공정거래 행위 유형과 관련법규	39
〈표 3-5〉 건설근로자간 불공정거래 행위 유형과 관련 법규	40
〈표 3-6〉 전문가 설문조사 개요	41
〈표 3-7〉 전문가 응답자 특성	42
〈표 3-8〉 관련분야 종사자 설문조사 결과	43
〈표 3-9〉 발주자-원도급자 간 불공정거래 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과	44
〈표 3-10〉 발주자- 원도급자 간 불공정 행위유형의 심각도 지수	45
〈표 3-11〉 발생빈도와 피해규모의 상대적 우선순위 (1순위+2순위)	45
〈표 3-12〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태 조사(발주자-원도급자) ..	46
〈표 3-13〉 불공정행위 피해정도에 대한 실태 조사(발주자-원도급자)	47
〈표 3-14〉 원·하도급자 간 불공정 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과 ..	48
〈표 3-15〉 원도급자· 하도급자 간 불공정 행위유형의 심각도 지수	48
〈표 3-16〉 원·하도급자간 유형별 발생빈도-피해규모의 상대적 순위	49
〈표 3-17〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태조사 (원도급자-하도급자) ..	49
〈표 3-18〉 불공정행위의 피해규모에 대한 실태조사 (원도급자-하도급자) ..	49
〈표 3-19〉 건설자재납품업자 관련 불공정 행위 판단 지표와	

유형별 평가 결과	50
〈표 3-20〉 건설자재업체 관련 불공정 행위유형의 심각도 지수	51
〈표 3-21〉 발주자-자재업체 간 불공정행위 실태조사 결과	52
〈표 3-22〉 건설업체-자재업체 간 불공정행위 인식수준 (건설자재업체 관련)	52
〈표 3-23〉 건설기계대여업자 관련 불공정행위 판단지표와 유형별 평가 결과...	53
〈표 3-24〉 건설기계 대여 관련 불공정 행위유형의 심각도 지수	54
〈표 3-25〉 건설기계업체 관련 불공정 거래행위 유형별 발생빈도-피해규모의 상대적 순위	55
〈표 3-26〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태조사 (건설기계대여)	55
〈표 3-27〉 불공정행위의 피해규모에 대한 실태조사 (건설기계대여)	56
〈표 3-28〉 건설근로자 관련 불공정 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과	57
〈표 3-29〉 건설근로자 관련 불공정 행위유형의 심각도 지수	57
〈표 3-30〉 건설근로자 관련 불공정 거래행위 유형 간 상대적 순위	58
〈표 3-31〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태조사 (건설근로자 관련) ..	59
〈표 3-32〉 불공정행위의 피해규모에 대한 실태조사 (건설근로자 관련) ..	59
〈표 3-33〉 불공정거래 유발요인 도출	61
〈표 3-34〉 불공정거래 유발요인 영향도	63
〈표 3-35〉 개선이 가장 시급한 불공정거래 유발요인(1순위)	64
〈표 3-36〉 건설공사 참여자간 불공정거래 실태분석 및 요인분석 결과	65
〈표 4-1〉 발주자·원도급자간 불공정 거래방지제도	71
〈표 4-2〉 원·하도급자간 불공정 거래 방지제도	72
〈표 4-3〉 건설기계대여, 자재납품, 건설근로자에 대한 불공정거래 방지제도	75
〈표 4-4〉 AHP분석에 따른 제도의 실효성 평가 기준	76
〈표 4-5〉 IPA 분석도를 바탕으로 한 제도 평가	77
〈표 4-6〉 전반적인 제도의 실효성에 대한 평가	78
〈표 4-7〉 발주자와 원도급자 간 불공정 행위 방지제도 판단 기준 및 평가 결과...	79
〈표 4-8〉 발주자-원도급자 간 불공정 행위방지제도의 실효성 평가지수	80

〈표 4-9〉 발주자-원도급자간 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과 ...	81
〈표 4-10〉 불공정거래 방지제도의 중요도-성과에 대한 응답자별 결과 비교 ...	82
〈표 4-11〉 원도급자·하도급자 간 불공정행위 방지제도 평가 결과	84
〈표 4-12〉 원도급자- 하도급자 간 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수	85
〈표 4-13〉 원도급자·하도급자 간 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과...	85
〈표 4-14〉 원도급자-하도급자 간의 불공정거래 관련 제도에 대한 IPA ..	87
〈표 4-15〉 건설자재 관련 불공정 행위 방지제도 판단 기준 및 실효성 평가 결과 ..	89
〈표 4-16〉 건설자재업체 관련 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수 ..	89
〈표 4-17〉 건설기계 관련 불공정거래 방지제도 평가 결과	90
〈표 4-18〉 건설기계 대여 관련 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수 ..	91
〈표 4-19〉 건설근로자 관련 불공정 행위 방지제도 판단 기준 및 실효성 평가 결과 ..	91
〈표 4-20〉 건설근로자 관련 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수 ...	92
〈표 4-21〉 건설생산요소 관련 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과 ..	92
〈표 4-22〉 제도의 실효성이 확보되지 않는 원인(상위 3개)	94
〈표 4-23〉 실효성 저하에 대한 영향도	95
〈표 4-24〉 AHP분석에 따른 제도의 실효성 평가 기준	96
〈표 4-25〉 불공정거래 관련 제도 평가 및 조치	98
〈표 5-1〉 Contract Disputes Act의 규정 내용	111
〈표 5-2〉 건설업법에서의 도급자의 정의 구분	117
〈표 5-3〉 건설공사 품질 확보 기본방침	119
〈표 5-4〉 건설 현장의 요원구성 및 노무계약의 예	125
〈표 5-5〉 발주자·수주자간 건설업법령 준수가이드라인	126
〈표 5-6〉 원·하도급자 간 건설업법령 준수 가이드라인	129
〈표 5-7〉 건설 하도급거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정기준	130
〈표 5-8〉 건설 하도급 대금 지불기준	132
〈표 5-9〉 건설공사분쟁심사회의 업무처리 절차	137
〈표 6-1〉 종합계약심의제도 입법(안)	149

〈표 6-2〉 종합심사낙찰제도의 저가투찰 방지 방안	150
〈표 6-3〉 총사업비관리지침의 개정(안)	151
〈표 6-4〉 원도급공사의 선급금 수령비율에 따른 하도급공사 선급금 수령비율(민간공사)	154
〈표 6-5〉 수급인 발주자로부터 수령한 현금비율로 하도급대금 현금수령 실태	154
〈표 6-6〉 기업규모별 원·하도급 공사대금 수령형태 평균비율	155
〈표 6-7〉 건설업자로서 지위 부여와 관련 건산법 개선(안)	171
〈표 6-8〉 개선방의 추진전략	175

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도 7

〈그림 2-1〉 건설공사 참여자와 거래방식 14

〈그림 2-2〉 건설공사 참여자간 거래 내용 15

〈그림 3-1〉 메타분석 개요 34

〈그림 4-1〉 IPA 분석 개념도 78

〈그림 4-2〉 발주자-원도급자 간의 불공정 거래행위에 대한 IPA 81

〈그림 4-3〉 원도급자-하도급자 간의 불공정거래 관련 제도에 대한 IPA 86

〈그림 4-4〉 건설생산요소 관련 불공정거래 관련 제도에 대한 IPA 93

〈그림 6-1〉 불공정 거래관행 개선의 기본방향 146

〈그림 6-2〉 건설산업정보망 체계도 165

〈그림 6-3〉 건설산업정보망의 정보체계 166

〈그림 6-4〉 건설산업 정보망 정보처리 흐름도 167

제 1 장 연구의 개요 및 목적

연구의 개요 및 목적

본 장에서는 본 연구의 수행 배경, 필요성, 목적 및 연구의 범위를 서술하고 전반적인 연구수행 방법을 서술하였다. 또한, 기존 관련 선행연구에 대한 검토 및 분석을 통해서 본 연구에서 주안점으로 다루어야 하는 연구내용과 목적을 명확히 도출 제시하였다.

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

건설공사는 발주자, 시공업체(원-하도급자), 건설자재 및 기계 업자, 건설근로자 등 다양한 주체가 참여하는 협업체제로 수행되며, 공공 및 민간공사에 있어서 이들 참여자간에는 생산방식에 따라 각기 역할과 기능의 차이가 발생하고, 이들 간의 관계는 여러 가지 계약형태(도급, 고용, 구매, 임대 등)로 이루어진다.

건설공사는 수주방식으로 이루어짐으로써, 근본적으로 발주자, 원도급자, 하도급자 등의 관계에서 수직적 구조를 형성하고, 발주자, 원도급자, 하도급자 순으로 우월적 지위를 가지고 있는 것이 현실이다.

공공발주 공사의 경우, 계약당사자간의 대응한 관계와 공정거래를 천명하고 있지만, 건설생산과정에서는 여러 가지 불공정 행위가 발생하고 있어, 정부 차원에서

이러한 불공정을 해소하기 위한 정책과 제도를 시행하여 오고 있다. 특히 공정거래위원회, 국토교통부 등은 건설공사 불공정거래 관행 개선을 위해 여러 가지 조치를 취하여 온 결과, 여러 가지 가시적인 성과를 보이기도 하였지만, 이러한 건설공사 참여자간의 불공정 거래는 관행으로 고착되어온 점도 부인하기 어려운 상황이다.

이러한 불공정 거래행위는 건설공사의 참여자의 공사과정 및 계약과정의 위치에 따라 서로 상이한 이해관계로 불공정 행위를 바라보고 있기도 하여 이러한 불공정 행위를 합리적으로 해결하는 데는 많은 애로가 있는 것도 현실이다. 건설공사 참여자간의 공정거래 확립은 건설시장의 경쟁을 제고하고 거래관계에서 발생하는 여러 가지 문제를 해소함으로써, 공사의 품질을 확보하여 건전한 건설산업의 발전에 기여하게 된다.

이에 원·하도급자간의 불공정행위 방지대책을 지속적으로 추진하는 동시에 건설생산과정의 원사업자로서 발주자와 원도급자간의 불공정, 나아가 건설생산 현장에서 활동하거나, 자재, 기계 등을 공급하는 자에 대한 건설업자의 불공정행위에도 관심을 더욱 기울일 필요가 있다. 이러한 건설근로자, 자재, 기계업자에 대한 불공정 행위는 건설공사의 품질 저하와 고용안정성 등을 해치는 결과를 초래하기도 한다.

2) 연구 목적

본 연구는 건설공사 참여자간(발주자, 원·하도급자, 자재·기계임대업자, 현장 근로자 등) 불공정 거래 실태를 파악하고, 이러한 불공정을 유발하는 요인을 검토하는 동시에, 그간 각종 불공정 대책을 통해 제도화된 불공정 거래 방지제도의 실효성 평가 등을 통해, 건설공사 참여자간 불공정 거래 관행 개선방안을 제시하는데 그 목적이 있다.

2. 연구 범위

본 연구의 범위는 건설공사에 국한하고 용역은 제외(시공업)/ 공공 및 민간을

포함하고, 건설공사인 경우는 턴-키·대안공사, 분리발주 공사를 모두 포함하기로 한다. 그 이유는 실제 건설계약 이후 건설공사 수행과정에서 참여자간의 불공정행위에 초점을 두고 있는 관계로, 시공과정에서 여러 가지 참여자간의 계약관계에서 발생하는 불공정현상이 주된 관심의 대상이기 때문이다.

따라서 계약체결 이후 실제 참여간의 불공정 거래에 초점을 두고, 부분적으로 저가하도급 등 발생원인의 경우에는 사업자 선정부분도 논의에 포함하기로 한다. 특히 원도급계약 이후 하도급 계약이 이루어지는 관계로 도급계약 이후의 과정에 하도급 계약이 이루어지고 원·하도급자간의 불공정 행위에 있어서 하도급자 선정과정과 저가하도급의 문제 등이 중요하게 부각되고 있다는 점을 반영하고자 하였다.

이상과 같은 건설공사의 범위에서, 참여자간에 발생하는 불공정거래 실태를 파악하고, 이러한 불공정거래를 방지하기 위해 정부가 채택하고 있는 방지제도의 실효성을 평가하고, 불공정거래의 유발요인 및 실효성 저하 요인 등을 탐색하고, 미국, 일본 등 불공정거래 방지제도 및 정책사례를 바탕으로 개선방안을 도출하는 것이 연구의 주된 대상 및 내용이다.

3. 연구 방법

본 연구의 방법으로는 선행 문헌 및 법령 조사, 해외사례조사, 설문조사, 전문가 자문회의 등의 보편적인 방법을 채택하였다.

우선, 선행 문헌조사는 각 연구기관의 정책보고서(연구보고서), 관련 기관의 불공정 실태 조사보고서, 각종 불공정거래 신고 및 해소센터의 실적자료, 관련 기관의 보도자료 등을 두루 참고하였으며, 불공정거래 방지 관련 법규 즉 공정거래법, 하도급 공정거래에 관한 법률, 건설산업기본법 등 관련 법규를 참조하여 불공정 거래유형 및 제도의 도입 실태를 파악하고자 하였다.

둘째, 본 연구에서는 설문조사 방법을 광범위하게 실시하였다. 불공정거래 실태에 대한 기존 조사방법에서 탈피하여, ‘불공정거래심각도를 구성하는 지표 즉, 불공정거래빈도, 불공정거래 건당 피해액, 불공정거래의 지속성(관행)을 설정하여 각 지표별

가중치를 전문가를 대상으로 한 AHP분석방법을 적용하여 실태를 파악하였다. 아울러, 건설업 종사자를 대상으로 한 설문조사도 병행하여 불공정 거래유형별 실태를 비교 분석하였다. 이러한 방식은 불공정거래방지제도의 실효성 평가에도 공히 적용하여 분석하였다.

설문조사는 2015. 9.~10(1개월)간 시행되었으며, 설문조사표는 전문가용 설문조사(AHP용)와 건설관련 업 종사자 설문조사(종합설문조사)로 구분하여 구성되었다.

전문사용 설문조사는 설문대상으로 발주자-원도급자, 원도급자-하도급자, 하도급자-기계임대업자, 발주자-원도급-하도급자-자재업자, 하도급자-건설근로자로 구분하여 해당 참여자 관계에서의 전문성을 고려하여 대상자를 선정하였으며, 주요 조사내용을 불공정행위 수준, 불공정유발요인, 불공정방지제도 평가 등으로 구성하였다.

건설공사 관련 종사자 설문조사(종합설문조사)의 설문대상은 업체 소속 임직원 및 발주자, 관련 협회, 단체 등을 대상으로 하였으며, 주요 조사내용은 건설참여자간 불공정거래 실태, 건설참여자간 불공정거래 유발요인, 건설참여자간 불공정거래방지제도 평가, 불공정거래 개선방향 등이다.

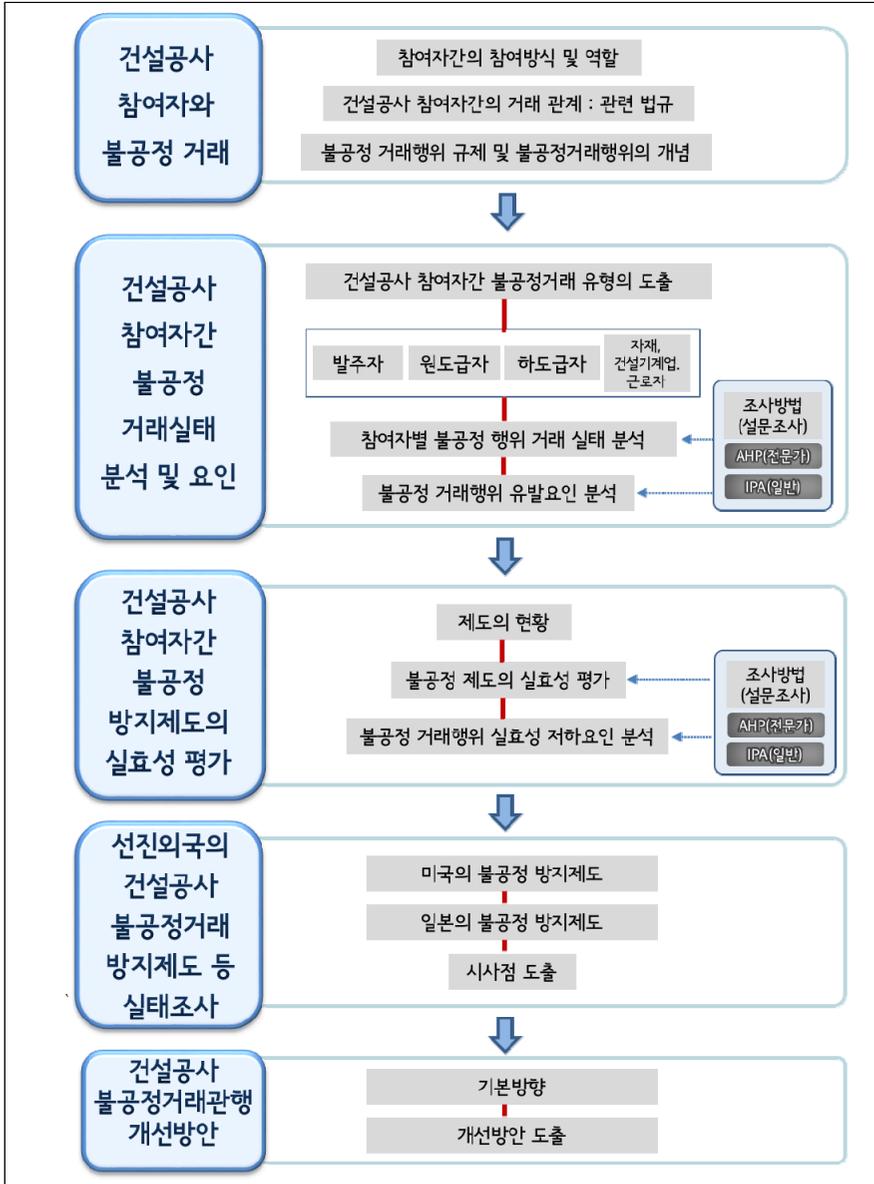
셋째, 본 연구의 개선방안에 대한 시사점을 도출하기 위해 미국 및 일본의 불공정거래 관련 제도, 정책 등 사례조사를 실시하였다. 미국과 일본의 제도 사례는 영미법계, 대륙법계의 대표적인 사례로 우리에게 주는 시사점이 큰 것으로 파악되었기 때문에 두 국가를 선정하였다. 주요 사례조사 내용으로는 ① 건설공사 참여자간의 관계(발주자, 원도급자, 하도급자, 자재, 기계업자, 건설근로자) ② 참여자간의 계약관계에서의 불공정 거래 사례 ③ 불공정거래 방지를 위한 제도, 정책 현황 및 실태 ④ 건설공사 참여주체간의 분쟁유형과 해결을 위한 제도적 장치 ⑤ 우리나라에 대한 시사점 도출 등이다.

넷째, 전문가 자문회의를 통해, 불공정거래 실태 및 제도평가 설문조사의 내용에 대한 자문과 제도의 운영실태, 개선사항 등에 대한 자문을 구하였다.

4. 연구의 흐름도

본 연구의 주요 내용상의 전체적인 흐름은 다음 그림과 같다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



5. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

건설공사 불공정 행위 개선에 대한 연구는 그간 많이 수행되었으며, 특히 이러한 연구들은 주로 원·하도급자간의 불공정행위의 실태와 개선에 치중되어 왔다. 이러한 현상은 아직도 건설공사 불공정 행위가 원·하도급자간의 관계에서 발생하는 구조적·관행적인 문제가 여전하다는 것을 반영한다.

이러한 원·하도급자간의 불공정행위의 근본문제가 저가수주로 인한 공사비의 부족, 발주자 우위의 계약 관행 등에 있음을 직시하여, 그간 발주자 우위 계약관행의 개선을 위한 정책연구 등이 수행되어 왔지만, 최근에 들어 발주자와 원도급자간의 불공정거래 관행 방지에 대한 정책적 관심이 더욱 고조되어, 이에 대한 제도개선에 대한 논의와 정책보고서, 실태조사보고서 등이 부쩍 많이 제시되고 있는 상황이다.

더욱이 한발 더 나아가 건설공사 참여자라는 틀 속에서 불공정 행위로 인해 가장 큰 피해를 보는 건설현장 참여자, 자재공급업자, 기계기계업자 등 건설공사 도급은 아니지만, 임대, 고용, 공급계약을 통해 건설생산에 직접적으로 관여하는 참여자들에 대한 관심도 더욱 커지게 되었음에도 이들 분야에 대한 불공정거래에 대해서는 연구 및 정책차원에서 다소 우선순위에서 밀린 감이 없지 않다.

이상과 같은 연구들은 특정 참여자간의 불공정거래에 초점을 두고 있는 경우가 많아, 건설공사 참여자간의 다양한 참여방식을 반영하는 종합적인 불공정 거래관행에 대한 연구와는 다소 거리가 있는 연구들이다.

아울러, 종합건설업체의 입장에서 서 있는 한국건설산업연구원에서 이분야와 관련하여 수행한 연구는 주로 발주자·원도급자간의 불공정 거래방지에 초점을 두거나, 원·하도급자간의 불공정거래에 대한 하도급자와의 인식의 차이를 반영하는 연구가 주종을 이루고 있다. 또한 전문건설업체의 입장에서 서 있는 대한건설정책연구원의 불공정 거래관련 연구들은 주로 원도급자의 불공정행위에 초점을 맞추고, 이에 따른 제도개선방안을 제시하는 연구가 대부분으로, 각기 처한 입장에 따른 이해관계가

반영될 수밖에 없는 한계를 가진다.

이러한 연구편향을 벗어나 객관적 자료를 통해 분석한 연구로는 위평량(2010)의 연구를 들 수 있다. 100대 대기업과 소속 하도급업체를 대상으로 대기업의 시장지배력과 하도급업체의 재무성과를 분석한 것으로 하도급 협력업체의 시장성과를 파악하고자 하였다. 하지만 협력업체 이외의 하도급업체의 성과에 대한 분석으로 까지 이루어지지 못하였으며, 원·하도급자간의 관계에 초점을 맞춘 점에서 본 연구와는 차이가 있다.

종합적으로 볼 때, 건설공사 참여자간 불공정 행위에 초점을 두고 종합적으로 접근하는 선행 연구는 찾아볼 수 없으며, 아울러, 참여자간의 불공정거래 관행 방지제도에 대한 종합적인 실효성 평가 연구도 거의 없는 실정이다.

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

본 연구는 이상에서의 연구 한계를 극복하고자 하는 의미에서 다음과 같은 점에서 선행연구와 차별이 있다고 할 수 있다.

첫째, 건설공사 참여자 간의 관계를 종합적으로 바라보고 이들 간의 관계유형에 따른 불공정거래 및 불공정거래 방지제도의 실효성을 평가하였다. 특히 건설공사 참여자로서 가장 불공정한 위치에 놓여있는 기계임대 및 건설근로자 등 현장 종사자에 대한 불공정 문제에 접근하고 있다.

둘째, 연구방법 측면에서, 불공정거래 실태조사에서 ‘불공정거래를 종합적으로 파악하기 위한 지표를 설정하여, 거래 유형별 실태를 분석하고, 불공정거래 방지제도의 실효성 평가에 AHP기법과 IPA(Importance-Performance Analysis)기법을 적용하여 상호비교 평가를 통해 좀 더 객관성을 확보하고자 하였다.

셋째, 참여자간 불공정거래 관행 개선방안의 제시와 더불어, 집행력을 확보하기 위한 시스템 개선과 불공정거래 유발요인의 해소를 위한 과제를 제시하였다.

〈표 1-1〉 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> • 한국건설산업연구원(2011) 건설 하도급 불공정개선정책 평가 및 보완방안(건설이슈포커스) • 건설산업의 상생 및 동반성장 제고를 위해 도입된 주요 건설하도급 불공정개선 정책의 문제점을 도출하고 보완방안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 통계자료 • 정부정책자료 • 관련 법제 • 기타 문헌조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 건설하도급 불공정개선 정책동향 및 주요내용 • 주요 건설하도급 불공정 개선정책의 파급효과 분석 • 주요 건설 하도급 불공정개선 정책의 평가 및 문제점 • 건설하도급 불공정 개선정책의 보완방안
	2	<ul style="list-style-type: none"> • 한국건설산업연구원(2011) 건설 하도급자 불공정행위 방지제도에 관한 연구(건설이슈포커스) • 하도급자가 공사대금을 수령하고 자재공급자·건설기계업자·현장근로자에게 대금을 지급하지 않아 입은 피해를 방지하기 위한 대안을 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌조사 • 정부 정책자료 • 법제분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제의 제기 • 건설하도급자 불공정 행위 실태 • 건설하도급자 불공정행위 방지제도의 문제점과 개선방안 • 종합
	3	<ul style="list-style-type: none"> • 위평량(2010) 하도급 거래에 있어서 불공정한 지위남용행위에 관한 실증연구(Ⅲ)-건설산업 • 건설산업 하도급 거래에 있어서 원도급자의 불공정한 지위남용행위 가존재하는지 파악하고, 원도급자와 하도급자의 재무성과 분석을 그 정황증거를 제시하는 데 목적 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설업체 원가 자료를 활용한 실증분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설산업의 시장구조와 분석가설 • 건설사업 재무성과분석(100대 대기업 vs. 소속 하도급기업) • 대기업 시장지배력에 따른 하도급기업간의 재무성과 분석 • 결론 및 정책적 시사점
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> • 본 연구는 발주자, 원하도급자, 자재·건설기계업자, 현장 근로자 등 건설참여자간의 불공정 거래 실태를 파악하고, • 이러한 불공정 거래를 유발하는 요인을 파악하고 기존 불공정 거래 관행 개선 제도의 실태 및 실효성 평가와 선진외국의 불공정거래 방지제도 조사 등을 통해 불공정 거래 관행 개선 방안을 제시하는데 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 법규, 문헌조사 • 해외사례 조사 • 설문조사 • 자문회의 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사 참여자와 불공정 거래 • 건설공사 참여자간 불공정거래 실태 및 요인 • 건설공사 불공정 방지 제도의 실효성 평가 • 선진외국의 건설공사 불공정거래 방지제도 등 실태조사 • 건설공사 불공정거래관행 개선 방안 	

제 2 장
건설공사 참여자와
불공정 거래

건설공사 참여자와 불공정 거래

본 장에서는 건설공사 참여자의 참여방식 및 역할에 대한 논의와 건설공사 참여자간의 거래관계를 규정하는 관련 법규에 대해 설명하고, 공정거래의 목적, 정의와 본 연구에서의 불공정거래의 개념에 대해 설명하였다.

1. 건설공사 참여자간 거래의 특성

건설공사의 생산은 일반적으로 발주자, 원수급인, 하수급인간에는 도급계약관계로 형성되어 있다. 발주자는 (책임)감리자를 선정하여 공사전반의 최종 관리, 감독, 검사 등의 업무를 수행하며, 원수급인은 공사전체의 완공을 책임지며, 대부분의 공사(복합공사)에 있어서 종합건설업자가 이러한 역할을 수행(공사의 기획, 공정관리, 품질관리, 안전관리 등 세부공종별 공사의 조정 등 시공관리의 역할)한다.

이와 같은 ‘도급계약방식으로서의 건설생산’은 『건설산업기본법』이 건설업 등록 및 시공자격제도를 통해 규제하고 있으며, 이러한 도급 계약을 기본으로 발주자, 원수급자, 하수급자는 각기 역할에 따라 건설 활동에 필요한 자재를 구매하거나, 납품 제작업자에게 납품제작을 의뢰하기도 하며, 건설기계임대업자를 활용하거나 건설근로자를 고용하여 공사를 수행하고 있다.

관급자재인 발주자가 수급인을 대신하여 자재공급이 이루어지고, 민수자재의 경우에는 원도급자 혹은 하도급자 등이 자재업체와의 공급계약을 통해 조달한다(건설자재의 납품제작인 경우도 포함되며, 납품제작업자가 제작을 하여 현장에서 설치). 건설기

계약자의 경우, 건설업자가 자체 건설기계를 보유하고 있는 경우도 있지만, 대부분은 건설기계임대업자로부터 건설기계를 임대(운전기사 딸린 건설기계)하여 사용하고 있다.

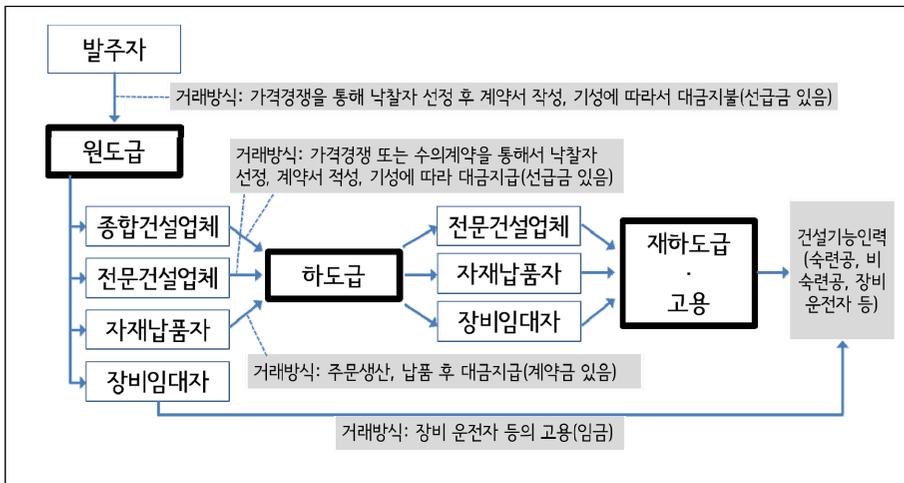
이상의 건설자재 납품 계약과 건설기계임대계약은 ‘도급’이 아니어서 건설산업기본법의 대상에서 제외되나, 대금미지급 등 불공정거래인 경우에는 납품제작업자와 건설기계임대업자도 건설산업기본법규가 적용되고 있다.

건설근로자는 실제 건설현장에서 업무를 수행하는 자로서, 원도급자에 고용된 자(주로 기술직관리자)보다는 하도급자가 하도급 받은 부분의 공사를 수행하기 위해 건설근로자를 고용하는 형태이다.

건설근로자의 경우, 현장에서 십장을 중심으로 연결망이 형성되어 있고 이를 통해 인력의 수급이 이루어지는 현실을 반영하여 과거에는 ‘노무하도급자’로 이를 양성화 하였으나, 여러 가지 문제로 인해 현재는 실제 시공을 담당하는 자(주로 하도급자)와 근로자의 고용계약 방식을 통해 근로자 충원이 이루어지고 있다.

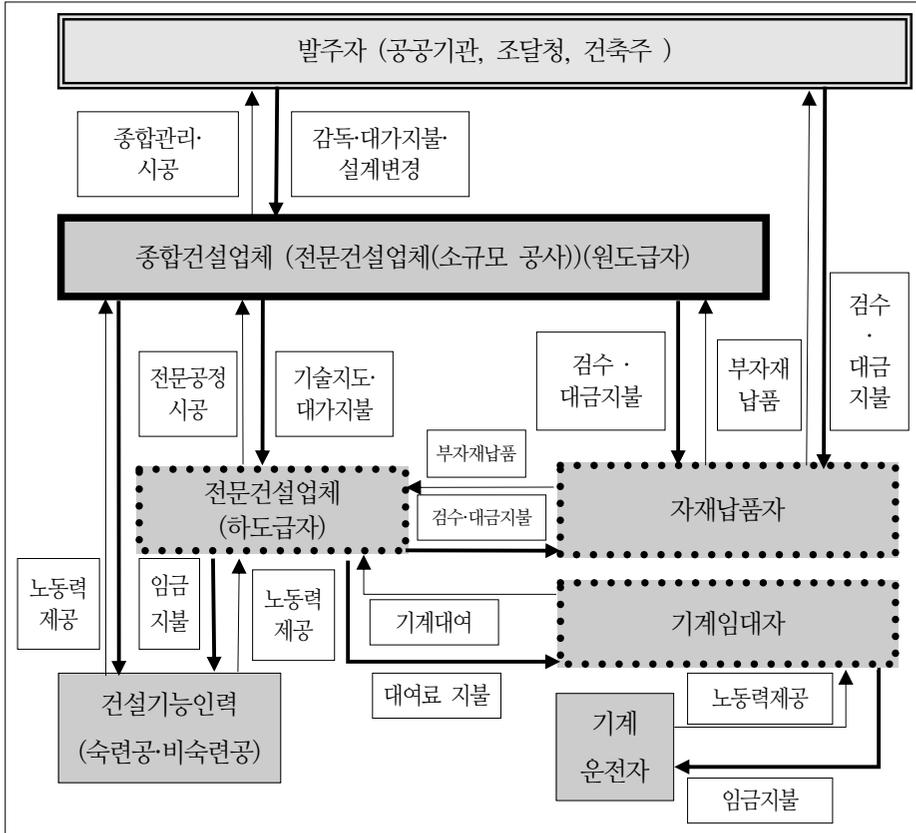
이상과 같은 건설공사 참여자와 거래방식은 다음의 그림에서 보는 바와 같다.

〈그림 2-1〉 건설공사 참여자와 거래방식



구체적으로 건설공사에서의 참여자간 거래 내용을 도식적으로 보면 다음과 같다.

〈그림 2-2〉 건설공사 참여자간 거래 내용



2. 건설공사 참여자간의 거래 관계 : 관련 법규

1) 발주자 - 원도급자

발주자와 원도급자간의 거래관계는 계약을 통해 이루어지며, 이러한 발주자는 공공발주자, 민간발주자로 크게 구분이 가능하다. 공공발주자의 경우 『국가를 당사자로하는계약에관한법률』(이하 국가계약법)이 국가(중앙정부 등)와 민간사업자간

의 거래를 규정하는 계약에 관한 원칙 및 발주자의 계약사무처리기준 등을 상세하게 규정하고 있다. 이러한 국가계약법 체계 하의 각종 계약예규가 입찰계약 등 공사완공에 이르는 계약이행절차를 규정하고 있다. 특히 계약예규인 「공사계약일반 조건」에서는 ‘공사도급표준계약서’에 따라 도급계약에 관한 전반적인 사항 등을 규정하고 있다. 이처럼 국가계약법규는 공공발주자와 원도급자인 건설업자간의 거래 및 계약관계를 규율하는 기본법적 성격을 가진다고 할 수 있다.

아울러, 지방자치단체 및 그 산하공기업 등은 국가계약법의 체계나 원칙 등을 준용하면서, 지방적 특성을 살린 『지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률』(이하 지방계약법)을 별도로 제정하여 운영하고 있으며, 지방자치단체 등 발주자와 원도급자간의 거래계약관계를 이 법에서 규정하고 있다.

또한, 『공공기관의 운영에 관한 법률』은 공기업 등 공공기관을 대상으로 전반적인 경영사항에 대한 규정과 더불어, 계약부분도 일부 규정하고 있으며, 이에 따라 「공공기관 계약사무규칙」을 두어, 계약 사무에 대한 지침을 운영하고 있다. 이상이 공공발주자와 원도급자간의 거래 및 계약관계를 규정하는 법률들로 이러한 법칙들 하에서 공공발주자와 민간사업자간의 거래관계가 형성된다고 할 수 있다.

특히 계약관계를 규정하는 법규에서는 입찰참가자격 요건 등을 규정하고 있는데, 건설산업과 관련하여, 『건설산업기본법』(이하 건설법)은 건설업의 등록 및 건설공사의 도급 등에 필요한 사항을 정하고 있으며, 건설공사의 적정한 시공과 건설 산업의 건전한 발전을 목적으로 하고 있다.(동법 제1조) 이 법에서는 공공 및 민간을 포함하는 발주자와 건설업체간의 거래관계 등도 부분적으로 반영되어 있다. 특히 발주자와 원도급자간의 거래관계와 관련되는 조항은 동법 제7조의 ‘건설관련 주체의 책무’로 제1항에 “정부는 건설공사의 품질과 안전을 위한 각종 기준, 건설자재의 품질 및 규격에 관한 기준 및 도급계약의 방법 등에 관한 사항을 보급하여야 하고, 건설업자의 시공능력, 자본금, 경영실태 및 공사실적 등의 정보제공에 노력하도록” 규정하고 있으며, 제2항에 “건설공사의 발주자는 시설물이 공공의 안전과 복리에 적합하게 건설되도록 공정한 기준과 절차에 따라 능력 있는 건설업자를 선정하여야 하고 건설공사가 적정하게 시공되도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이외 발주자와

원도급자간의 규정으로는 제22조의 ‘건설공사에 관한 도급계약의 원칙’ 제1항에 “--도급계약의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.”는 규정과 제2항에서는 표준계약서의 사용권장, 제5항 도급계약의 내용이 현저하게 불공정한 경우, 무효로 하는 조항, 제4항 건설공사 대장 작성의무화 등이 그것이다.

2) 원도급자 - 하도급자

원도급자와 하도급자와의 거래관련 규정은 공정거래위원회 소관 법률인 『하도급 거래 공정화에 관한 법률』(이하 하도급법), 국토교통부 소관인 건설법에서 세부적인 거래관계를 규정하고 있으며, 기획재정부 소관인 국가계약법, 지방계약법 등에서는 일부 규정을 담고 있다.

구체적으로 하도급법 제2조에 하도급거래는 “원사업자가 수급사업자에게 건설위탁을 받은 것을 수급사업자에 다시 위탁한 경우, 그 위탁을 받은 수급사업자가 위탁받은 것을 시공하여 인도하고 그 대가를 받는 행위”로 정의하고 있다. 하도급법상의 하도급은 법의 적용대상에 있어, 일반적으로 대기업이 중소기업에게 하도급 하는 경우에 적용된다. 건설공사를 도급받은 건설업자가 다른 건설업자에게 위탁하는 건설하도급은 물론 건설업자가 발주자 지위를 가지면서 건설공사 일부를 위탁하는 경우에도 하도급법이 적용된다. 하도급법에서 규율하는 하도급공사는 일반적인 건설공사의 하도급 이외에도 건설업자가 발주자가 되어 도급계약을 수행하는 경우를 포함하기 때문에 건설법상의 하도급 개념보다 넓은 범위를 규율하고 있다고 할 수 있다. 아울러, 공사하도급에 대한 불공정거래를 방지하기 위해 불공정유행 등 관련 규정을 두고 있으며, 불공정 행위에 대한 제재 등 관련 규정을 포괄적으로 규정하고 있다. 하도급법이 적용되는 하도급 거래가 건설법과 저촉되는 경우, 하도급법이 우선 적용된다.

다음으로 건설법은 원·하도급자간의 거래관계를 보다 구체적으로 규정하고 있다. 건설법 제32조에 하수급인은 하도급 받은 건설공사의 시공에 있어서 발주자에 대하여

수급인과 동일한 의무를 지며, 수급인이 건산업 제29조 제4항 공사를 일부 하도급한 자 및 재하도급을 승인한자의 발주자에 대한 통보의무를 게을리하거나 일부 누락하여 통보한 경우에는 하수급인이 직접 발주자 또는 수급인에게 자신이 시공한 공사의 종류 및 공사기간 등을 통보할 있도록 하고 있다.

또한 일괄하도급의 금지(건산업 제29조 1항), 동일업종간 하도급의 제한(건산업 제29조 2항), 재하도급의 금지(건산업 제29조 3항), 하도급내용의 통보의무(건산업 제29조 4항, 동시행령 제32조), 하도급관리(건산업 제29조의2), 하도급계약의 적정성 심사(건산업 제31조, 동법 시행령 제34조, 시행규칙 제27조의 2), 하도급계획의 제출(건산업 제31조 2, 동시행령 제34조의 2), 하도급 공사계약자료의 공개(건산업 제31조의3), 하도급대금의 지급 및 지급확인(건산업 제34조, 동법 시행령 제34조의2, 제34조의5(공사금액조정사유)), 하도급 대금의 지급보증(건산업 제34조 2항, 5항, 동법 시행규칙 제28조), 발주기관의 하도급대금 등 지급확인, 설계변경에 등에 따른 하도급대금의 조정(건산업 제36조), 하도급대금의 직접지급(건산업 제35조, 동법 시행령 제34조의 4, 동법 시행규칙 제29조), 하수급인에 대한 부당특약의 금지와 관련하여, 불공정 행위의 금지(건산업 제38조 2항), 부당한 특약의 금지(건산업 제38조 2항), 하도급 관련 의무사항의 위반시 제재로 시정명령(건산업 제81조), 영업정지 및 과징금(건산업 제82조), 벌금(건산업 제96조), 과태료(건산업 제99조), 건설업의 등록말소(건산업 제83조) 등을 규정하고 있다.

원·하도급계약은 민간인 간의 계약으로 국가계약법 및 지방계약법이 이에 대해 직접 규정할 원칙적인 이유는 없다. 그러나, 원도급자에 비해 상대적으로 열위에 위치한 하도급자의 권익을 보호하고 하도급 대금의 원활한 지급을 통해 생산 하부 단계의 연쇄적 부실 시공을 방지하기 위하여 원·하도급과 관련한 규정을 국가계약법 등에 마련하고 있다. 세부적으로 하도급대금 지급 및 지급확인 사항은 계약예규 「정부입찰·계약집행기준」 제33조~제39조, 「공사계약일반조건」 제43조의 2(하도급 대금 등 지급확인), 동 조건 제43조의 3(노무비의 구분관리 및 지급확인) 등에 규정되어 있다. 하도급 관련 규정을 위반한 자에 대한 입찰참가자격제한 조치 이외에도 계약체결 시 하도급에 대한 사항을 「공사계약일반조건」 제42조(하도급의 승인

등), 동조건 제42조의 2(하도급 저가심사기준), 동 조건 제43조(하도급 대가의 직접지급)등에 규정하고 있다.

이와 같이 하도급과 관련한 불공정거래를 방지하기 위한 규정은 하도급법, 건산법, 국가계약법 등에 중복적으로 존재한다. 특히 하도급 대금의 지급보증과 하도급 대금의 직접지급, 하도급 대금의 지급확인의 경우 비록 법규의 적용 대상에 미묘한 차이가 발생할지는 모르지만 3개 관련 법규에서 동시에 규정하고 있어 하도급 대금 지급에 대해 정부가 강력히 규제하고 있음을 알 수 있다.

3) 건설업자(발주자)-자재납품 및 건설기계대여업자

건설공사 참여자간의 거래에 있어 발주자 및 건설업자는 공사용 자재를 구매하거나 건설공사용 부품을 제작하여 납품하는 자 및 건설기계대여업자와의 거래관계를 형성하고 있다. 건산법에서는 도급관계만을 규정하고 있어, 이들 건설공사참여자들은 건설업자로 규정되지 못하고 다만, 납품대금의 지급과 건설기계대여 대금의 경우, 건산법이 규정하는 하도급자로 규정하여, 대금지급보증 등을 적용하고 있다. 건산법 제68조의 2(하도급 대금 등 포괄지급보증)에 이들 건설참여자에 대한 규정이 있으며, 동법 시행령 제63조의 3에 ‘건설기계 대여대금 지급보증’에 대해 세부적으로 규정하여, 이들 참여자와의 거래관계에 일정부분 개입하고 있다. 또한, 공정거래위원회는 「건설자재업 표준하도급계약서」를 통해 건설자재의 내용, 하도급 금액, 납품기한 및 장소, 검사방법 및 시기, 위탁내용의 이행과 관련하여 공정하게 거래행위가 실행되도록 제반 사항 등을 규정하여 건설자재업자와 건설업자간의 거래에 관여하고 있다.

건설공사용 부품의 제작납품은 건설업의 범주에 포함되기 보다는 제조업과 밀접한 관련이 있으며, 공사용 자재의 공급은 자재공급업자로 이 또한 제조업의 영역에 속한다. 건설업자와 이들 간의 거래관계는 도급계약이 아닌 납품계약의 성격을 가지고 있으나, 불공정거래와 관련하여, 하도급법의 적용을 받는다.

한편, 건설기계대여업자 관련 규정은 국토교통부 소관 『건설기계관리법』이 규정하고 있다. 이 법은 ‘건설기계의 등록·검사·형식승인 및 건설기계사업과 건설기계

조종사 면허 등에 관한 사항을 정하여 건설기계를 효율적으로 관리하고 건설기계의 안전도를 확보하여 건설공사의 기계화를 촉진함'을 목적으로 하고 있다.

아울러, 공정거래위원회는 「건설기계 임대차 표준하도급 규정」을 통해 건설기계 임대차 표준하도급계약서를 사용하도록 하고 임대인과 임차인 간의 대등한 입장에서 서로 협력하여 신의에 따라 성실히 계약을 이행하도록 하고 있다. (동 규정 제1조)

이처럼 건설업자가 아닌 자재납품업자, 건설기계대여업자 등도 건설업과 관련 법령, 하도급법 등에서 건설업자와의 거래관계를 규정하여 공정한 계약이행이 되도록 하고 있다.

4) 건설근로자

건설근로자는 건설공사의 현장에 참여하여 실제 공사를 수행하는 자로 건설생산체계의 최하위에 위치하는 자이다. 이들은 건설업체에 고용계약을 통해 공사를 수행하거나 일용직으로 채용되어 일당으로 현장작업을 수행하기도 한다. 이들은 수주산업으로서의 건설업 특성상 장기적이고 안정적인 고용보다는 일용임시직의 형태가 대부분이다. 이들과 건설업자간의 거래를 규정하는 대표적인 법률은 『건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률』(이하 건설근로자 고용 개선법)로 건설근로자의 고용안정에 대한 기본적인 사항(퇴직공제제도 등)을 규정하고 있으며, 건설법도 건설근로자 퇴직공제제도의 시행, 임금에 대한 압류의 금지 등 건설근로자의 복지 및 권익을 보장하기 위한 규정을 두고 있다. 이상과 같은 건설근로자 규정 이외에 모든 근로자에게 공통적으로 적용되는 『근로기준법』도 건설근로자와 건설업자의 계약관계를 규정하는 법률로서의 기능을 하고 있다.

〈표 2-1〉 건설공사 참여자 관계 관련 규정

구분	관련 규정	관련 내용	관할 소관
발주자 - 원도급자	국가계약법	- 공사계약 - 과징금 - 입찰제한	기획재정부
	동법 시행령	- 계약보증금 - 하자보수 - 설계변경 - 부정당업자의 입찰참가자격 제한 - 과징금 부과 - 설계변경으로 인한 계약금액 조정의 제한	
	동법 시행규칙	- 예정가격 - 계약의 체결 및 이행(보증금 관련사항) - 공사계약에 있어서의 이행보증, - 하자보수	
	공사계약일반조건 (계약예규)	- 공사도급표준계약서	
	공사계약특수조건	- 대가의 지급 - 하도급관리시스템의 이용 - 하자보수 책임승계 등 - 하자담보	조달청
	지방계약법	- 계약서의 작성 및 계약의 성립 - 계약보증금 - 대가의 지급 - 과징금	행정자치부
	동법 시행령	※ 국가계약법령과 세부사항 동일	
	동법 시행규칙		
	공공기관운영에 관한 법률	- 예산의 편성 및 운영계획의 수립 - 경영실적 등의 보고 - 경영실적 평가	공정거래위원회
	건설산업기본법	- 역할 정의(제2조) - 건설업 등록, 등록기준 - 건설공사의 시공자격 - 건설공사 도급계약의 원칙 - 공사대금지급의 보증 등 - 건설공사 수급인 등의 하자담보책임 - 건설공사의 하도급 제한 - 하도급대금 지급 등 포괄대금지급보증 - 민간발주자의 공사대금 미지급 행위 - 건설공사 수급인 등의 하자담보책임 - 하도급계약의 적정성 심사 등	국토교통부
동법 시행령	- 건설업 등록 - 도급계약		
동법 시행규칙	※ 법, 시행령의 세부사항 규정		

구분	관련 규정	관련 내용	관할 소관
원도급자 - 하도급자	건설산업기본법	- 건설공사의 하도급관리 - 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등 - 불공정거래 행위의 금지 - 하도급 대금의 지급 - 하도급대금의 직접 지급	국토교통부
	동법 시행령	- 하도급대금지급보증서 발급금액의 명시 - 부당특약의 유형 - 건설분쟁조정위원회 관련사항 - 영업정지 또는 과징금부과기준 등, - 과징금 부과	
	동법 시행규칙	- 포괄대금지급보증의 면제대상	
	하도급거래 공정화 에 관한 법률	- 원사업자와 수급사업자 간 협약체결 - 부당한 특약의 금지 - 선급금의 지급 - 하도급대금의 지급 등 - 건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증 - 하도급대금의 직접 지급 - 하도급대금의 조정 - 과징금 부과	공정거래위원회
	동법 시행령	- 과징금 부과기준 - 과태로 부과기준 - 별점부과 기준	
건설업 표준하도급 계약서	- 하도급 계약이행 관련		
자재공급 업자	건설자재업 표준하도급계약서	- 건설자재 하도급계약	공정거래위원회
건설기계 임대업자	건설기계관리법	- 건설기계대여업 등록 - 건설기계임대차 등에 관한 계약	국토교통부
	동법 시행령	- 건설기계대여업의 등록 - 건설기계임대차 계약서의 포함 내용	
	동법 시행규칙	- 하자보증금의 예치 등, 보증금의 지급	
	건설산업기본법	- 건설기계 대여대금 지급보증	
	동법 시행령	- 건설기계 대여대금 지급보증서 발급금액의 명시	
건설기계 임대차 표준계약서	- 건설기계 임대계약기준	공정거래위원회	
건설 근로자	건설산업기본법	- 건설근로자 퇴직공제제도의 시행 - 임금에 대한 압류의 금지	국토교통부
	동법 시행령	- 압류대상에서 제외되는 노임의 산정방법 등	

구분	관련 규정	관련 내용	관할 소관
	건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률	- 건설근로자의 정의 - 퇴직공제의 가입 - 소요 비용의 원가계산	고용노동부
	근로기준법	- 근로 및 근로자 관련 용어 - 근로계약, 해고, 퇴직급여 제도, 임금 - 근로시간과 휴식	
	동법 시행령	- 평균임금 - 단시간근로자의 근로조건의 기준 등 - 근로자 명부 - 체불관련	
	동법 시행규칙	- 손해배상 청구	

자료: 각 관련 법령

3. 불공정 거래행위 규제 및 불공정 거래행위의 개념

1) 불공정 거래 규제의 목적 : 학설

학계에서는 불공정거래 규제의 목적에 관해서는 크게 두 가지의 학설이 존재하고 있다.

첫째는 경제적 효율성과 함께 비경제적 가치들을 모두 강조하는 하버드학파의 다원적 목적관과 둘째는 경제적 효율성이 유일한 목적이라고 보는 시카고학파의 견해이다. 1970년대 후반 이후로는 시카고학파의 견해가 주류를 이루고 있다.³⁾

공정거래법은 시장 경쟁을 촉진하여 경제적 효율성, 혹은 소비자후생을 증진하는 것이 목적이므로 개별 사업자의 거래조건에는 간섭하지 않는 것이 원칙이나 거래조건에 문제가 있더라도 거래 상대방을 바꿀 수 있다면 자유로운 거래로 볼 수 있다.⁴⁾

3) 이문지(1999.8) “불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성”, 규제연구 1999년 제8권 제1호, p.3를 참고하여 작성

4) 이문지(1999.8) “불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성”, 규제연구 1999년 제8권 제1호, p.16를 참고하여 작성

거래상 지위 남용을 제한하는 목적은 시장경쟁, 즉 배분적 효율성의 증진과는 무관하며, 거래 상대방을 바꿀 수 없는 거래상의 열위에 놓인 자를 보호하기 위한 것이다.⁵⁾

공정거래법이나 민법에 근거한 손해배상의 청구, 혹은 민사적 구제제도는 거의 활용되지 않고 있다. 이는 손해액의 입증이나 위법성에 관한 이론이 충분히 발달하지 못했기 때문이며, 불공정행위에 대한 제재는 행정적 규제에 의존할 수밖에 없는 상황이다. 그러나 행정적 규제가 사적 관계에서 발생하는 다양한 불공정 행위를 모두 포섭하는 데에는 한계가 존재한다. 따라서 행정 규제에 의존하지 않고 참여 주체 간에 민사적 구제 수단에 의해 분쟁을 해결할 수 있는 제도적 장치를 정비해야 한다.⁶⁾

불공정거래 행위 처벌의 유형⁷⁾은 형사처벌(죄형법정주의로 범죄구성요건에 대한 높은 수준의 입증 필요, 불공정거래 규제 수단으로써 실효성이 낮음)과 민사상 손해배상(피해자가 피해사실을 인지하고 민사 손해배상청구소송을 제기하여 배상청구에 필요한 입증책임을 부담), 행정적 제재수단이 있다.

불공정거래 행위와 유사한 개념⁸⁾은 시장질서 교란행위로서, 불공정거래에 비하여 위법성의 정도는 낮으나 시장의 건전성을 훼손하는 불공정거래의 한 유형(2014년 12월말에 개정된 자본시장법에 도입)이다.

2) 공정거래법상의 불공정 거래행위 규제

불공정거래 행위는 위법성을 내포하고 있으며, 시장 건전성을 훼손하는 행위이고,

5) 이문지(1999.8) “불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성”, 규제연구 1999년 제8권 제1호, p.16를 참고하여 작성

6) 이문지(1999.8) “불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성”, 규제연구 1999년 제8권 제1호, p.19를 참고하여 작성

7) 정윤모(2015.10), “시장질서 교란행위 규제에 따른 대응과제”, 자본시장 Weekly, 2015-38호, 자본시장연구원, p.1 참고하여 작성

8) 정윤모(2015.10), “시장질서 교란행위 규제에 따른 대응과제”, 자본시장 Weekly, 2015-38호, 자본시장연구원, p.2 참고하여 작성

거래상 지위남용과도 관련성이 있다. 광의로 보면, 거래상 지위 남용으로 공정한 대가를 받지 못하도록 하는 거래행위에 해당한다. 경쟁제한과 관련된 독점, 담합, 수평적 기업결합, 끼워 팔기, 그리고 내부거래 등과 관련된 내용은 포함하지 않는다. 공정거래법에서도 이러한 행위와 구분되는 불공정행위에 대해서는 특별히 규정하고 있다.

공정거래법 제2장(시장지배적지위의 남용금지) 제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)1항에는 시장지배적 사업자는 다음에 해당하는 행위(이하 "남용행위"라 한다)를 하여서는 아니 된다고 규정하고 있다. 즉, ① 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 "가격"이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위 ② 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위 ③ 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위 ④ 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게 방해하는 행위 ⑤ 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위 등이다.

이와 같은 시장지배적 사업자의 추정은 제4조에 규정되어 있는데, “일정한 거래분야에서 1 사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상인 경우(일정한 거래분야에서 연간 매출액 또는 구매액이 40억 원 미만인 사업자는 제외) 또는 3 이하의 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75 이상인 경우가 이에 해당하며, 이러한 시장지배적 사업자는 경쟁이 치열한 건설업 분야에서는 찾아볼 수 없으며, 독과점적 시장에서 그 사례를 찾아볼 수 있다. 따라서 시장지배적 사업자 규정은 건설업에는 사실상 적용되지 않는다고 볼 수 있다. 이러한 시장지배적 사업자에 대해 가격의 인하, 당해 행위의 중지, 시정명령을 받은 사실의 공표 기타 시정을 위한 필요한 조치 등을 통해 공정위는 시장에 개입한다.

동법 제6조(과징금)에 “공정거래위원회는 시장지배적사업자가 남용행위를 한 경우에는 당해 사업자에 대하여 매출액(영업수익)의 100분의 3의 범위내에서 과징금 부과 등 제재를 가하고 있다.

특히 건설산업과 관련하여 문제가 되는 부분은 제4장 부당한 공동행위의 제한에서 찾을 수 있다. 제19조에는 부당한 공동행위를 금지하고 있다. 이러한 부당한 공동행위

는 다음과 같이 ① 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위 ② 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위 ③ 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위 ④ 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위, ⑤ 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 기계의 도입을 방해하거나 제한하는 행위, ⑥ 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위, ⑦ 영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사등을 설립하는 행위, ⑧ 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위, ⑨ 이상의 행위외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위 등이다. 하지만, 이러한 경우에도 산업합리화, 연구·기술개발, 불황의 극복, 산업구조의 조정, 거래조건외의 합리화, 중소기업의 경쟁력향상 등을 이유로 인가를 받는 경우에는 그 적용이 배제한다.

이와 더불어, 특별히 공정거래법 제19조의2에는 공공부문 입찰 관련 공동행위를 방지하기 위한 조치를 규정하고 있다. 즉 “공정거래위원회는 국가·지방자치단체 또는 『공공기관의 운영에 관한 법률』(이하 공공기관 운영법)에 따른 공기업이 발주하는 입찰과 관련된 부당한 공동행위를 적발하거나 방지하기 위하여 중앙행정기관·지방자치단체 또는 공공기관운영법에 따른 공기업의 장(이하 "공공기관의 장"이라 한다)에게 입찰 관련 자료의 제출과 그 밖의 협조를 요청할 수 있다.”고 규정하고 있다. 이 규정은 건설공사의 입찰시 공동행위(입찰담합)과 관련한 규제를 특별히 설정하고 있다고 볼 수 있으며, 이를 위반하는 경우 시정조치(제21조)와 과징금(제22조) 등을 부과하여 제재를 가하고 있다. 아울러, 자진신고자에 대해서는 시정조치 또는 과징금의 감경 또는 면제할 수 있도록 하여 적발협조에 따른 인센티브를 부여하고 있다.

〈표 2-2〉 공정거래법 상 건설공사 불공정행위 관련 조항

<p>공정거래법 시행령 제33조(경매·입찰 담합의 유형) 법 제19조(부당한 공동행위의 금지)제1항제8호에서 "대통령령으로 정하는 사항"이란 다음 각 호의 어느 하나를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 낙찰 또는 경락의 비율 2. 설계 또는 시공의 방법 3. 그 밖에 입찰 또는 경매의 경쟁 요소가 되는 사항 <p>제34조(공공부문 입찰담합 징후분석을 위한 정보의 제출 등) ① 법 제19조의2(공공부문 입찰 관련 공동행위를 방지하기 위한 조치)제2항에서 "대통령령으로 정하는 공공기관"이란 다음 각 호의 기관 등을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「정부조직법」 또는 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관 2. 「지방자치법」 제2조(지방자치단체의 종류)에 따른 지방자치단체 3. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조(공공기관의 구분)에 따른 공기업 <p>② 법 제19조의2(공공부문 입찰 관련 공동행위를 방지하기 위한 조치)제2항에 따른 입찰 관련 정보의 제출은 해당 입찰에 참가한 사업자의 수가 20개 이하이고, 추정가격이 다음 각 호의 금액 이상에 해당하는 경우에 한한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「건설산업기본법」 제2조(정의)제4호에 따른 건설공사 입찰 : 50억원 2. 제1호 이외의 공사 입찰 : 5억원 3. 물품구매 또는 용역 입찰 : 5억원 <p>③ 법 제19조의2(공공부문 입찰 관련 공동행위를 방지하기 위한 조치)제3항에 따른 입찰 관련 정보는 다음 각 호의 사항을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 발주기관과 수요기관 2. 입찰의 종류와 방식 3. 입찰공고의 일시와 내용 4. 추정가격, 예정가격과 낙찰하한율 5. 입찰참가자의 수 6. 입찰참가자별 투찰내역 7. 낙찰자에 관한 사항 8. 낙찰금액 9. 유찰횟수와 예정가격 인상횟수 10. 그 밖에 입찰 담합 징후 분석을 위하여 공정거래위원회가 요청하는 정보

출처: 공정거래법

특히 불공정 거래행위와 관련하여서는 제5장에 구체적으로 규정되어 있다. 제5장에는 불공정 거래행위 및 특수 관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지에 대한 규정을 담고 있다.

이중 제23조 제1항에 “사업자는 다음의 경우에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 “불공정 거래행위”)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.”고 규정하여 불공정 거래행위를 금지하고 있다. 이러한 불공정 행위로 ① 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방

을 차별하여 취급하는 행위, ② 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위, ③ 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위, ④ 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위, ⑤ 거래의 상대방의 사업활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위 등을 제시하고 있다.

구체적으로 공정거래법 시행령 제36조 제1항에 따른 별표 1의 2[불공정거래 행위의 유형 및 기준]은 다음과 같다.

〈표 2-3〉 불공정 거래행위의 유형 및 기준

불공정 거래 유형	세부 유형
1. 거래거절	가. 공동의 거래거절 나. 기타 거래거절
2. 차별적 취급	가. 가격차별 나. 거래조건의 차별 다. 계열회사를 위한 차별 라. 집단적 차별
3. 경쟁사업자 배제	가. 부당염매 나. 부당고가매입
4. 부당한 고객유인	가. 부당한 이익에 의한 고객유인 나. 위계에 의한 고객유인 다. 기타의 부당한 고객유인
5. 거래강제	가. 끼워팔기 나. 사원판매 다. 기타거래강제
6. 거래상 지위의 남용	가. 구입강제 나. 이익제공강요 다. 판매목표강제 라. 불이익 제공 마. 경영간섭
7. 구속조건부 거래	가. 배타조건부 거래 나. 거래지역 또는 거래상대방의 제한
8. 사업활동방해	가. 기술의 부당이용 나. 인력의 부당유인·채용 다. 거래처의 이전 방해 라. 기타의 사업활동방해
9. 부당한 지원행위	가. 부당한 자금지원 나. 부당한 자산·상품 등 지원 다. 부당한 인력지원 라. 부당한 거래단계 추가 등

주: 공정거래법 시행령 제36조1항을 토대로 작성

아울러, 제23조의3(보복조치의 금지)에는 “사업자는 제23조(불공정 거래행위의 금지)제1항의 불공정 거래행위와 관련하여 --- (중략) 그 행위를 한 것을 이유로 거래의 정지 또는 물량의 축소, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 하거나 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.”고 규정하여 보복행위를 금지하고 있다.

3) 본 연구 대상으로서의 불공정 거래행위

이러한 공정거래법의 규정을 따를 때, 건설공사 시공과정의 참여자간의 불공정 거래행위에 초점을 두는 경우에 입찰경쟁과 사업자 선정과정에서의 불공정행위보다는 계약이행과정에서의 불공정거래에 초점을 둘 수밖에 없다. 따라서 본 연구에서는 공정거래법이 규정하는 경쟁제한, 독과점 방지보다는 공정거래법 제23조 1항에 규정하는 “자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위”에 초점을 두기로 한다. 이와 관련하여 하도급법은 “공정한 하도급 거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형 있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적”으로 한다.(하도급법 제1조) 이러한 하도급법과 공정거래법의 관계는 하도급법 제28조에 규정되어 있는데, “하도급거래에 관하여 이 법의 적용을 받는 사항에 대하여는 공정거래법 제23조제1항 제4호 즉 ”자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위“는 적용하지 않는다고 규정하고 있다. 우리나라의 공정거래법은 공동행위(담합)과 시장 지배적 사업자(독과점)에 대한 규제 등 불공정 경쟁과 불공정 거래행위를 구분하여 접근하고 있다. 미국의 독점금지법에서는 불공정 거래행위는 불공정 경쟁을 포괄하는 개념이며,⁹⁾ 일본 독점금지법에서 불공정한 거래 방법에 대한 규제는 사적 독점의 금지만으로 충분하지 못하다는 정책적 판단에 따른 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁾

본 연구는 불공정 거래행위로 구분되는 유형 중에서도 특히 수주산업으로서의 건설업과 관련되는 부분 중 특히 계약이후의 불공정 거래 유형을 중심으로 살펴보고자 한다. 즉, 불공정 거래행위는 불공정 경쟁행위와 구별되는 개념으로서 사적 거래에 있어서 우월적 지위가 남용되어 발생하는 경우로 제한하여 사용하기로 한다.

우리나라의 경우 공정거래법과 별도로 하도급법을 운영하고 있으며, 여기서는 낙찰이후 거래관계의 공정성 확보에 초점을 두고 있다. 불공정 거래행위의 유형화

9) 홍명수(2014), “불공정 거래행위 규제의 의의와 개선 논의의 기초”, 안암법학, 45권 0호, pp.454-455, 안암법학회

10) 홍명수(2014), “불공정 거래행위 규제의 의의와 개선 논의의 기초”, 안암법학, 45권 0호, pp.457, 안암법학회

과정에서 사적독점 규제를 보완한다는 견해와 개별적 거래에서 나타나는 억압성 자체에 초점을 맞춘 견해¹¹⁾가 있다. 사적 거래의 억압성에 초점을 맞출 경우 경쟁의 자유와 경쟁의 공정성 사이에 나타나는 일종의 상충관계와 관련된 복잡한 논의로부터 비교적 자유로울 수 있는 이점이 있다. 효율과 형평 사이에서 적절한 위치를 설정하지 않아도 되며, 효율성에 집중하여 불공정 거래행위와 관련된 제도를 분석할 수 있다.

실제로 불공정 거래행위 유형들은 일정부분 공정경쟁 배제성을 공유하고 있으므로 공정거래법에서 제시하고 있는 불공정거래 행위 유형 중에서 어느 것이 사적 거래와 관련 있는 것인지를 명확히 구분하기는 곤란하다.

따라서 이 연구에서는 차선의 방편으로 건설공사 수행 단계를 기준으로 불공정 거래행위의 포괄 범위를 정의하고자 한다. 즉 건설공사 진행 단계로 보면, 입찰자 선정 이후부터 발생하는 불공정 거래행위를 주로 다루기로 한다. 저가하도급과 같은 불공정 거래행위 유형의 경우는 입찰자 선정과 동시에 이루어지므로 단계상으로는 구분이 모호하나 불공정 거래행위의 성격 상 정당한 대가를 받지 못하는 문제와 직결되므로 불공정 거래행위에 포함시켜 분석한다.

11) 홍명수(2014), “불공정 거래행위 규제의 의의와 개선 논의의 기초”, 안암법학, 45권 0호, pp.458, 안암법학회

제 3 장
건설공사 참여자간 불공정
거래실태분석 및 요인

건설공사 참여자간 불공정 거래실태분석 및 요인

이 장에서는 건설공사 참여자간 불공정 거래유형을 도출하고, 설문조사를 통해 참여자별 불공정 거래유형의 상대적 불공정수준을 평가함으로써 그 실태를 파악하였다. 이를 위해 불공정행위의 수준을 평가하는 기준을 설정하였고 또한 불공정 행위가 발생되는 요인이 무엇인지를 파악하여 향후 불공정거래관행 개선에서 반영할 수 있도록 하였다.

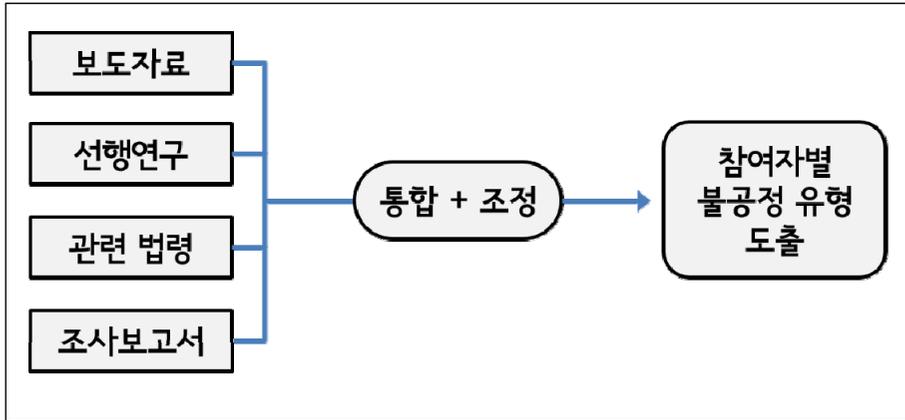
1. 건설공사 참여자간 불공정 거래유형 도출

1) 불공정 거래유형 도출 - 메타분석

본 연구에서는 건설공사 참여자 즉 발주자, 원도급자, 하도급자, 건설자재납품업자, 건설기계대여업자, 근로자 등으로 구분하여, 참여자간의 거래관계를 토대로 불공정 거래유형을 도출하였다. 이러한 불공정 거래유형은 하도급법 및 건산법 관련 규정 등 법규상의 불공정 행위유형을 우선적으로 참고하고, 기타 관련 협회 등의 실태조사 자료상의 불공정행위 유형과 전문가 등의 의견 등을 토대로 하여 설정하였다. 이처럼 건설공사 참여자간의 불공정 행위 유형은 그간 제시된 불공정 거래 유형 등을 토대로 하여, 본 연구에서 전문가 등의 의견을 참고하여 최종적으로 불공정거래유형을 도출하였다는 점에서 메타분석(meta-analysis)적 접근 방식을 취하였다. 건설공사 참여자간

불공정 유형도출을 위한 메타분석의 개요는 다음과 같다.

〈그림 3-1〉 메타분석 개요



이러한 메타 분석 방법에 의한 불공정 거래유형을 도출하여 참여자간의 각 거래유형별 실태를 조사하기 위하여 세 가지의 지표(불공정 거래빈도, 불공정거래의 지속성, 불공정거래 건당 피해규모)를 활용하여 ‘불공정거래 심각도 지수’를 도출하였다. 전문가를 대상으로 한 AHP 분석에 의해 개별 지표의 가중치를 반영한 심각도 지수를 도출하고 이를 바탕으로 참여자간의 불공정 거래유형별 실태를 분석하였다.

아울러 관련업계 종사자를 대상으로, 건설공사 참여자간 불공정 거래유형에 따른 거래빈도와 피해규모 바탕으로 불공정 거래유형별 상대적 순위를 조사하여 AHP 분석결과와 상호 비교하였다.

2) 참여자별 불공정거래 행위 유형 도출

(1) 발주자 - 원도급자

발주자와 원도급자간에 발생하는 불공정거래 행위는 국가계약법 계약예규인 「공사계약일반조건」, 발주처별 「공사계약특수조건」, 계약조건 이외 내용에서 발주자 우위의 계약조건(부당 특약 등)을 강요하는 경우로 크게 4가지 유형으로 선정하였다.

그 유형은 ① 대금 지급 및 변경·삭감 등 공사비 관련, ② 시공사의 업무를 벗어난 추가 업무 지시, ③ 클레임 제한, ④ 특정 하도급 업체와의 계약 강요, 특허권 미적용 등 계약 강요 및 권한 남용 등이다.

또한 공사비 관련 유형은 다시 ① 공사비 임의조정, ② 각종변경에 따른 금액상승을 조정해주지 않는 행위, ③ 공사비 지연 및 지급 등 3가지 유형으로 공사비 관련 유형을 통합·구성하였다. 공사비 관련 유형은 내용 및 범위가 관련 법규 등에서 상당히 세부적으로 규정되어 있었기 때문에 본 연구의 개념 정립 및 조사 설계에 맞도록 조정하는 과정을 수행하였다. 그리하여 발주자와 원도급자간의 유형은 대분류 4개의 유형, 중분류인 공사비 세부 3개 유형으로 설정하였다. 아래의 <표 3-1>은 발주자와 원도급자 간 발생하는 불공정거래 4개의 유형, 공사비 세부 행위유형을 정리한 것이다.

<표 3-1> 발주자-원도급자 간 불공정거래 행위 유형

대분류	중분류	세부 유형의 설명	관련법규
공사비 관련	공사비 임의조정	- 예정가격 작성 시 공사계약일반조건에 위배되는 일방적인 조정율을 적용	공사계약일반조건 제10조
		- 공사손해보험 또는 하자보수보증금과 관련한 부당 특약	
		- 실적공사비 제도에 의한 저가낙찰	
	각종변경에 따른 금액상승을 조정해주지 않는 행위	- 설계변경이나 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 공사비에 반영하지 않는 행위	공사계약일반조건 제20조
		- 설계변경 시 부당한 협의 기준을 마련하거나 단가에 대한 부당한 특약을 통해 공사비를 결정하는 행위	공사계약일반조건 제21조
	공사비 지연 및 미지급	- 공기연장에 따른 간접비를 미지급	-
- 기성대가 및 준공대가를 미지급		공사계약일반조건 제39, 제40조	
발주자와 계약 외 추가업무	- 발주처의 사무인 인허가 업무를 대행	-	
	- 보상업무 대행		
	- 시공사 귀책이 아닌 민원 해결		
	- 추가 또는 특화 공사의 강요		

클레임 청구권을 제한	- 특약이나 입찰제안서 상 클레임 청구권을 제한	
	- 현장에서 사업자가 제기하는 클레임을 무시	
계약강요 및 권한 남용	- 특정 하도급자와 계약 강요, 지역 하도급업체 우대 조례, 특정 자재업자와 계약 강요	국가계약법 제7조
	- 신기술, 신공법을 추가로 적용하여 입찰을 제한하거나 업체가 개발한 신기술 신공법에 대해 특허권을 적용해 주지 않음(업체 가 제안한 신기술을 발주처가 제안한 것으로 뒤바꿈)	공사계약일반조건 제19조의4
	- 문화재 등 발굴물 미처리	공사계약일반조건 제38조

자료: 각 관련 법령

(2) 원도급자-하도급자

원도급자-하도급자간에 발생하는 불공정거래 행위는 하도급법(공정거래위원회),
건설법(국토교통부)에 근거하여 크게 3가지 유형으로 선정하였다.

해당 유형은 ① 공사비, ② 업무와 비용의 전가, ③ 기타 사안 등이다.

특히 유형의 대분류 항목인 ‘공사비’는 다시 발주자-원도급자 간의 유형과 동일하게
해당 유형을 메타분석을 통해 세분화하는 과정을 수행하였다. 그 결과, ① 저가하도급,
② 하도급 대금 관련 행위, ③ 부당감액 3개의 유형으로 설정되었다.

① 공사비 유형과 관련된 세부 내용은 다음과 같다. a) 저가 하도급 유형은 ‘부당한
하도급대금의 결정’과 관련된 내용으로 설정하였다. b) 하도급 대금 관련 행위 유형은
‘대금 미지급 및 지연 지급’, ‘어음 지급’, ‘어음지급 시 60일 이후에 이자 가산지급을
하지 않는 행위’, ‘외담대로 대금지급’, ‘기성·선급금 미지급’, ‘선급금 지급 이유로
하도급 대금 삭감’, ‘하도급 산출내역서에 명시된 보험료 미지급’, ‘원도급 공사 설계변
경으로 인한 하도급 금액 조정 미반영’, ‘지급보증서 미발급’ 등의 관련 내용이 이에
해당된다. c) 부당감액은 ‘하도급자 기성 청구금액 불인정 삭감 또는 세금계산서
축소발행, 백만 원 이하 기성금액 절사·삭감’ 등 관련 내용이 이에 해당된다.

② 업무와 비용의 전가 유형과 관련된 불공정행위에는 ‘추가 공사 서면 미교부’,
‘구두지시’, ‘작업지시서·변경계약서 미교부’, ‘하자담보 책임 및 손해배상 책임의
전가, 기간의 연장’ 등 책임 역할 관련 내용 등이 이에 해당되었다.

③ 기타 우월적 지위 남용 유형과 관련된 불공정행위에는 ‘자재 구입처의 지정

등 하수급자에게 불리한 행위 강요’, ‘대관업무, 민원처리, 임시 시설물 설치 등 요구’ 등 관련 내용이 이에 해당되었다.

그리하여 원도급자와 하도급자간의 유형은 대분류 3개의 유형, 중분류인 공사비 세부 3개 유형으로 설정하였다.

아래의 <표 3-2>은 원도급자와 하도급자 간 발생하는 불공정 거래유형, 공사비 세부 행위 유형을 정리한 것이다.

<표 3-2> 원도급자-하도급자 간 불공정거래 행위 유형과 관련 법규

대분류	중분류	세부 유형의 설명	관련 법규
공사비	저가 하도급	- 부당한 하도급대금의 결정	하도급법 제4조
	하도급 대금 관련	- 대금 미지급 및 지연 지급	건설법 (제22조의5, 제34조) 하도급법 제13조
		- 어음 지급	
		- 어음지급 시 60일 이후에 이자 가산지급을 하지 않는 행위	
		- 기성·선급금 미지급	하도급법 제11조 건설법 제22조의5
		- 선급금 지급 이유로 하도급 대금 삭감	하도급법 제11조
		- 하도급 산출내역서에 명시된 보험료 미지급	하도급법 제13조
		- 원도급 공사 설계변경으로 인한 하도급 금액 조정 미반영	건설법 제36조
	부당감액	- 지급보증서 미발급	건설법 제34조6항
		- 하도급자 기성 청구금액 불인정 삭감 또는 세급계 산서 축소발행, 백만 원 이하 기성금액 절사삭감	하도급법 제3조의4, 제8조
업무와 비용의 책임 전가	-	- 추가 공사 서면 미교부 - 하자담보 책임 및 손해배상 책임의 전가	건설법 제22조의5
기타 우월적 지위 남용	-	- 자재 구입처의 지정 등 하수급자에게 불리한 행위 강요 - 대관업무, 민원처리, 임시 시설물 설치 등 요구	

자료: 각 관련 법령

(3) 자재업체 관련

자재업체와 관련된 불공정 거래 행위 유형은 건산법, 건설기계법(이상 국토교통부), 건설자재 표준하도급계약서(공정거래위원회) 등 관련 문헌자료에 근거하여 크게 발주자와 자재업체의 관계, 건설업체와 자재업체의 관계 등 2가지 형태로 분류하였다.

먼저 건설업체와 자재업체의 관계에서 발생하는 불공정 행위는 ① 불합격품 등을 기한 내에 처리하지 않아 자재업자에게 손해를 유발하는 행위, ② 관급자재 선정 시 특정 규격조건을 요구하는 행위, ③ 계약된 물품과 다른 물품을 요구하는 행위, ④ 원자재 물가상승 미 반영으로 구분하여 설정하였다.

둘째로, 건설업체와 자재업체의 관계에서 발생하는 불공정행위는 ① 자재가격을 부당하게 낮게 설정하는 행위, ② 자재대금 체불하는 행위, ③ 계약서를 작성하지 않는 행위, ④ 이면 계약 행위, ⑤ 할증 미적용이 있다.

〈표 3-3〉 자재업체 관련 불공정거래 행위 유형과 관련규정

불공정거래 행위 유형		관련 규정
발주자 - 자재 업체	- 불합격품 등을 기한 내에 처리하지 않아 자재업자에게 손해를 유발하는 행위	- 건설자재업 표준하도급계약서(제21조)
	- 관급자재 선정 시 특정 규격조건을 요구하는 행위	- 건설자재업 표준하도급계약서(제23조)
	- 계약된 물품과 다른 물품을 요구하는 행위	
	- 원자재 물가상승 미 반영	- 건설자재업 표준하도급계약서(제16조)
건설 업체 - 자재 업체	- 자재가격을 부당하게 낮게 설정하는 행위	- 건설자재업 표준하도급계약서(제27조) · 감액금지
	- 자재대금 체불하는 행위	- 건설자재업 표준하도급계약서(제26조)
	- 계약서를 작성하지 않는 행위	- 건설자재업 표준하도급계약서(제1,2,3조)
	- 이면 계약 행위	
	- 할증 미적용	- 건설자재업 표준하도급계약서(제19조)

자료: 건설자재업 표준계약의 일반조건

(4) 건설기계대여업체 관련

건설기계임대업체와 관련된 불공정 거래 행위는 건설법, 건설기계법, 건설기계임대차 표준계약 일반조건 등 관련 자료의 메타분석에 근거하여 크게 5가지 형태로 구분된다. 세부유형은 ① 임대료 미지급 및 체불, ② 임대계약서 미 작성, ③ 자동차보험 가입 강요, ④ 연장근무 및 위험작업 강요, ⑤ 임대지급보증서 미 발급이다.

〈표 3-4〉 건설기계임대업자 관련 불공정거래 행위 유형과 관련법규

불공정거래 행위	관련 법규
건설기계임대료 체불	- 건설산업기본법 · 제32조(하수급인 등의 지위), · 제34조(하도급대금의 지급 등) · 제35조(하도급대금의 직접 지급)
건설기계 임대차계약서 미 작성에 따른 양벌	- 건설기계관리법 · 제22조(건설기계임대차 등에 관한 계약)
건설기계 자동차보험 가입 강요	- 건설기계관리법시행령 제3조(등록 등)
추가 임대료 지급 없는 장시간 작업, 위험 작업강요, 건설기계조종사 연령제한	- 건설기계임대차 표준계약서 · 제3조(건설기계의 가동시간)

자료: 건설법, 건설기계관리법, 건설기계임대차 표준계약 일반조건

(5) 건설근로자 관련

건설법(국토교통부), 근로기준법(고용노동부) 등에서 건설근로자의 불공정 거래 방지를 규정하고 있으나, 불공정 거래 유형은 여전히 발생되고 있다. 메타분석에 의한 세부 유형은 5가지로, ① 임금 미지급 및 체불, ② 건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위, ③ 고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정, ④ 산재처리 기피, ⑤ 연장근무 및 위험한 작업 강요 등이며, 세부 내용은 다음의 〈표 3-5〉와 같다.

(표 3-5) 건설근로자간 불공정거래 행위 유형과 관련 법규

불공정거래 행위	관련 법규
건설근로자 임금 체불	- 근로기준법 제37조(미지급 임금에 대한 지연이자) · 제43조의2(채불사업주 명단 공개) · 제43조의3(임금등 체불자료의 제공) · 제44조(도급 사업에 대한 임금 지급)
유보 임금	
연장근무 및 위험한 작업 강요	
건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위	- 근로기준법 시행령 제20조(근로자 명부의 기재사항) - 근로기준법 시행규칙 제2조(손해배상 청구의 신청)
고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정	- 근로기준법 제27조(임금대장의 기재사항)

자료: 근로기준법령

2. 건설공사 참여자별 불공정 거래 실태 분석

1) 불공정 거래 수준 판단 지표- ‘불공정거래의 상대적 심각도 지수’

본 연구에서는 불공정거래 행위 유형의 심각도 수준을 판단하는 지표로 선행연구 조사 및 전문가 등의 의견을 수렴하여 ‘발생빈도’, ‘지속성’, ‘건당 피해규모’를 선정하였다. 우선, ‘발생빈도’는 ‘특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는 가’하는 것으로 일반적으로 불공정 행위의 발생빈도는 가장 많이 사용되는 지표이다. 두 번째로 ‘지속성’은 ‘특정 불공정 행위가 정부 등의 정책적 노력에도 불구하고 관행 및 문화적으로 얼마나 지속성을 가지고 발생하는 가하는 것이다. 이러한 지속성은 건설 산업의 구조적, 관행적인 요소와 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 불공정 행위는 발생빈도는 높지만, 피해규모가 작은 경우와 발생빈도는 낮지만, 피해규모가 큰 경우를 구분하여 볼 필요가 있을 것이다. 이에 세 번째로 건당 피해규모를 하나의 지표로 설정하여, ‘특정 불공정 행위가 한 번 발생할 때 나타나는 피해(손실)의 규모’를 파악하였다.

이상의 세 가지 지표를 통합한 ‘불공정거래 심각도 지수’(AHP를 통한 전문가 설문조사)를 통해 불공정거래 실태를 파악하는 한편, 건설업 관련 종사자를 대상으로 불공정 거래빈도 및 피해규모를 기준으로 별도의 조사를 통해 전문가조사와 비교분석을 하였다.

2) 조사 설계 및 방법론

(1) 전문가 설문조사

전문가 설문에 이용한 AHP분석기법(Analytic Hierarchy Process; 계층화분석법, 이하 AHP로 표기)은 건설공사 참여자간 불공정거래 행위의 심각도 수준을 판단하는 지표간 가중치를 반영하고 각 불공정 거래 유형별 쌍대비교를 통한 유형별 불공정 수준을 파악하는데 이용되었다.

설문의 주요 내용은 불공정 거래행위 심각도 수준 파악을 위한 지표의 구성과 각 참여자간의 불공정거래유형간의 쌍대비교가 가능하도록 구성하였다.

설문 대상은 건설공사 참여자인 발주자, 원도급자, 하도급자, 건설기계대여업자, 자재납품업자, 건설근로자 등이다. 각각의 거래관계를 대표하는 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 일관성 지수(C.I: Consistency Index) 0.1 이하, 일관성 비율(C.R: Consistency Ratio) 0.2 이내인¹²⁾ 결과만을 분석에 사용하였다.

〈표 3-6〉 전문가 설문조사 개요

구 분	내 용					
조사기간	2015년 9월 14일 ~ 2015년 9월 30일					
유효 표본수	발주자 - 원도급자	원도급자 - 하도급자	건설기계 대여업자 관련	자재 업자 관련	건설 근로자 관련	합계
	5부	6부	7부	4부	6부	총 28부

12) 단 하나의 항목에 대해서 일관성 비율(C.R.= C.I./R.I.)이 0.2이상이면 그 설문에 대한 일관성이 결여되었다.으로써 전면 재조사가 필요하기 때문에 그 설문지는 제하고 분석, C.R 값 0.1이상 0.2 이내는 용납할 수 있는 수준임(한국개발연구원, 2000; Ssaty, 1980; Ssaty, 1982)

설문지의 응답자 특성은 소속기관을 기준으로 학계(연구계), 업계로 구분하였으며, 근무 연수는 5년 미만, 15년 미만, 20년 미만, 20년 이상으로 설정하였으며, 분석결과는 아래의 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 전문가 응답자 특성

구분		발주자-원도급자	원도급자-하도급자	건설기계대여업자 관련	자재업자 관련	건설근로자관련
소속	학계(연구계)	2	3	4	3	3
	관련 업계	3	3	3	1	3
	소계	5	6	7	4	6
근무경력	20년 이상	2	3	2	3	1
	20년 미만	3	2	3	1	3
	15년 미만	0	1	1	-	1
	5년 미만	0		1	-	1
	소계	5	6	7	4	6

(2) 건설 관련 종사자 설문조사

건설 관련 종사자 설문조사는 AHP와 같은 쌍대평가가 아닌 직접 질문방식의 설문조사이다. 상대적인 우선순위와 해당문항에 대한 척도를 직접 질문하는 방식이다. 불공정 거래 행위 유형의 심각도와 제도의 실효성을 척도 방식으로 직접 설문하였으며, 상대적인 우선순위도 질문하였다. AHP 방식의 설문과 상호비교를 통해 설문조사의 신뢰도를 검증하고자 유사한 내용으로 문항을 구성하였다. 척도 방식의 설문을 통해 도출된 내용을 중심으로 중요도-성과 분석 및 중요도와 성과 간 차이(gap) 분석을 수행하였으며, 불공정행위 유형과 관련해서는 상대적 중요도에 대한 순위 분석을 수행하였다.

관련 종사자 설문의 조사 대상은 건설업체 및 학계, 발주처를 등이다. 각 참여자간의 불공정 거래유형은 전문가 조사와 동일하지만, ‘거래 빈도’와 ‘피해 정도’만을 지표로 활용하고 5점 척도를 사용하였다. 조사방법은 폐쇄형 질문지 방식(전화조사, 방문조사-외부전문업체 위탁)으로 수행하였고, 표본수는 총 500부이며, 그 중 유효표본수는 470부 이상(전체 94%) 회수되었다.

〈표 3-8〉 관련분야 종사자 설문조사 결과

구 분			목표표본수		유효 표본수
			전체	세부	
1	발주처	조달청	20	4	2
		공정거래위원회		4	2
		국토교통부		4	2
		공공기관		4	4
		자자체		4	4
2	원도급자	대한건설협회	100	10	5
		종합건설업체		90	91
3	하도급자	대한전문건설협회	150	5	5
		전문건설업체		145	186
4	자재업자	대한골재협회 (골재, 레미콘, 철강, 아스콘) 업체	50	30	30
				20	8
5	설비업자	건설설비업체	30	30	27
6	건설기계 대여업자	대한건설기계협회	50	5	5
		건설기계임대업체		45	33
7	건설근로자	건설근로자 및 노동조합	50		34
8	건설설비업자	건설설비업체	30		27
7	학계 및 연구계	대학교수 및 연구원	50		35
총			500		473
조사기간		2014년 9월 초순 ~ 2014. 9월 말			

주: 2, 3, 4, 5번 집단의 경우, 협회관계자와 업체로 2개의 집단으로 구분하여 적용, 총 9개의 집단임

3) 건설공사 참여자간 불공정 거래 유형별 실태분석 결과

(1) 발주자 - 원도급자

우선 [전문가 대상]으로 발주자-원도급자간의 불공정거래 실태 분석을 위해, 불공정 거래행위의 3가지 평가지표, 즉 발생빈도, 지속성, 그리고 건당 피해규모간의 상대적 중요도를 파악하였다. 평가지표간의 상대적 중요도는 불공정 거래유형의 심각도 수준의 비교 평가에 가중치로 반영된다. 평가지표간의 상대적 중요도 분석 결과, ‘지속성’, ‘발생빈도’, ‘건당 피해규모’의 순서로 중요도가 높게 나타났다. 구체적으로 심각도 수준 평가 지표 간 중요도의 상대적 가중치는 지속성이 0.551로 가장 높게 나타났으며, 건당 피해규모는 0.210으로 가장 낮게 평가되었다. 이러한 결과로 보아 관련 전문가들은 불공정 행위가 관행적 성격을 띠며 지속적으로 이루어진다는 것으로 인식, 이를 근절하는 것이 가장 중요한 사항으로 판단하였다고 볼 수 있다.

불공정 거래 심각도 수준 판단 지표의 가중치를 적용하여 개별 불공정행위의 수준(불공정거래 행위의 상대적 심각도)을 평가한 결과, 발생빈도와 건당피해규모 차원에서 ‘공사비’와 관련된 유형의 불공정 행위의 심각도가 각각 가장 높게 평가되었으나, 오히려 지속성 차원에서는 ‘공사비’(0.126)관련 유형이 상대적으로 심각도가 가장 낮게 평가되었다. 공사비 관련 세부 유형 중에서는 발생빈도와 건당피해규모 차원에서는 ‘설계변경 금액 미조정(0.371, 0.492)’, 지속성 차원에서는 ‘공사비 임의조정(0.429)’이 불공정거래 심각도가 가장 높은 것으로 분석되었다.

〈표 3-9〉 발주자·원도급자 간 불공정거래 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과

구 분		발생빈도		지속성		건당피해규모	
판단기준		0.239		0.551		0.210	
공사비	공사비 지연 및 지급	0.329	0.282	0.126	0.245	0.400	0.246
	설계변경 금액미조정		0.371		0.326		0.492
	공사비 임의조정		0.346		0.429		0.262
발주자와 계약 외 추가업무		0.194		0.306		0.224	
클레임 청구권 제한		0.197		0.257		0.163	
계약강요 및 권한 남용		0.280		0.310		0.213	

이상의 심각도 수준의 비교 평가 결과를 종합하여 발주자·원도급자 간 불공정거래 행위 심각도 종합 지수를 도출하였다. 도출과정은 판단기준의 가중치와 각각 유형의 가중치를 행렬식으로 곱하여 100을 기준으로 하여 산출하였다. 그 결과, 4가지 유형 중 ‘계약강요 및 권한 남용’(28.3)이 가장 높게 평가되었고, ‘공사비’ 관련 유형(23.2)은 3순위로 평가되었다. 이러한 이유는 전문가들이 각 지표 간(발생빈도, 지속성, 건당피해규모)에서 ‘지속성’을 상대적으로 가장 높게 평가하였으나, 지속성 차원의 ‘공사비’ 유형은 다른 유형보다 낮게 평가하였기 때문이다.

〈표 3-10〉 발주자- 원도급자 간 불공정 행위유형의 심각도 지수

행위 유형		종합 지수		순위
공사비 관련	① 공사비 지연 및 지급	6.0	23.2	3
	② 설계변경 금액미조정	9.3		
	③ 공사비 임의조정	7.9		
발주자와 계약 외 추가업무		26.2		2
클레임 청구권 제한		22.3		4
계약강요 및 권한 남용		28.3		1
전 체		100.0		-

건설관련 종사자를 대상으로 한 발주자와 원도급자 간에 나타나는 불공정 거래행위 유형들 간의 발생빈도 및 피해규모 차원에서의 상대적인 우선순위 조사 결과, 공사비 관련 불공정 거래행위 유형이 가장 우선순위가 높으며 특히 설계변경에 따른 공사대금 미조정이 발생빈도가 높고 피해규모도 큰 불공정 거래행위 유형으로 나타났다.

공사비 관련 이외에는 계약 외 추가업무 지시, 계약 강요 및 권한 남용, 클레임 청구를 제한하는 특약의 순으로 발생빈도가 높고 피해규모도 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-11〉 발생빈도와 피해규모의 상대적 우선순위 (1순위+2순위)

(단위: %)

구 분	공공발주자	종합건설업체	전체
(응답자수)	(14)	(89)	(379)
설계변경에 따른 공사대금 미조정	78.57	57.30	58.31
공사비 삭감	42.86	53.93	44.59
공사비 지연, 미지급	57.14	30.34	41.69
계약외 추가업무지시	14.29	25.84	28.76
계약강요 및 권한남용	.00	17.98	14.51
클레임 청구 제한하는 특약	7.14	14.61	11.87

발주자와 원도급자간의 불공정 거래행위 유형의 심각도에 대한 조사 결과 관련분야 종사자 설문조사와 AHP 설문조사 결과 간 일치하는 결과를 얻지 못하였다. 이처럼 양 조사 간에 일치된 결과를 얻지 못한 가장 중요한 이유는 지속성에 대한 판단의 차이에 있는 것으로 보인다.

관련 종사자 설문에서는 발생빈도와 지속성 그리고 건당 피해규모와 같이 평가 척도를 별도로 부여하지 않고 직접 질문하였기 때문에 관련 종사자들은 3 가지의 평가척도에 대하여 암묵적으로 동일한 가중치를 두고 평가한 것으로 볼 수 있다. 따라서 평가지표의 가중치를 적용하지 않고 유형간의 쌍대비교만을 이용한 AHP설문 조사 결과와 관련 종사자 설문조사의 순위 비교 결과를 비교하면 양자 간에는 공사비 관련 불공정거래 행위가 가장 심각하다는 일치된 견해를 얻을 수 있었다.

종사자들을 대상으로 개별 행위의 발생빈도와 피해규모의 실태를 조사한 결과는 다음의 <표 3-12>, <표 3-13>과 같다. 상대적으로 우월한 참여주체인 공공발주자의 경우 발주자-원도급자 관계에서 발생하는 불공정행위의 발생빈도와 피해규모가 매우 낮은 수준이라고 인식한다. 그러나 상대적으로 불리한 참여주체인 종합건설업체의 경우, 불공정행위의 발생빈도와 피해규모가 보통 이상이라고 응답했다. 이는 두 참여자간에 불공정행위 수준을 인식하는 정도에 상당한 차이가 존재함을 보여준다. 특히, '클레임청구를 제한하는 특약'의 경우 발생빈도와 피해정도 모두에서 공공발주자와 종합건설업체의 인식차이가 가장 큰 것으로 나타난다.

<표 3-12> 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태 조사(발주자-원도급자)

	공공발주자	종합건설업체	전체
1.공사비삭감	17.86	54.21	49.14
2.설계변경에 따른 대금 미조정	17.86	51.12	50.18
3.공사비지연,미지급	16.07	44.38	46.82
4.계약의 추가업무지시	14.29	55.34	50.55
5.클레임청구 제한하는 특약	8.93	50.56	42.24
6.계약강요 및 권한남용	16.07	50.28	44.01

(표 3-13) 불공정행위 피해정도에 대한 실태 조사(발주자-원도급자)

	공공발주자	종합건설업체	전체
1.공사비삭감	21.43	52.81	47.62
2.설계변경에 따른 대금 미조정	17.86	51.69	49.88
3.공사비지연,미지급	21.43	47.47	47.68
4.계약의 추가업무지시	16.07	54.78	48.41
5.클레임청구 제한하는 특약	14.29	50.00	41.69
6.계약강요 및 권한남용	14.29	48.03	41.50

(2) 원도급자-하도급자

전문가 설문조사에서 불공정 행위 수준을 판단하는 지표의 분석결과, ‘지속성’, ‘발생빈도’, ‘건당 피해규모’의 순위로 나타났으며, 지속성은 0.620으로 가장 높게 평가되었으며, 건당 피해규모는 0.128로 그 중요도가 가장 낮게 평가되었다.

발주자·원도급자를 대상으로 한 조사와 동일하게 빈도수, 피해규모보다는 불공정 행위의 지속성이 불공정 행위의 수준(심각도)을 판단하는 가장 중요한 지표라는 인식을 가지고 있음을 알 수 있다. 가중치에 있어서 다른 참여자간의 거래관계에서 보다 높은 수준을 보이고 있다. 이는 원·하도급자간의 거래관계에서는 건설생산체계의 구조적 문제와 관행이 결부된 불공정 거래의 지속성이 불공정 거래수준을 판단하는 지표로 더욱 중요하게 인식하고 있음을 보여 준다.

불공정거래 수준 판단지표를 가중치로 반영한 개별 거래 행위의 불공정 수준을 분석한 결과, 각 지표 판단기준 차원에서 ‘공사비’ 관련 불공정성이 가장 높게 나타났다. 공사비 관련 세부 유형 중에서는 발생빈도 및 지속성 차원에서 ‘저가하도급’이 상대적으로 높은 수준의 불공정 거래행위로 나타났다.

발주자·원도급자간의 관계에 비해 공사비 관련 불공정 행위의 수준이 상대적으로 높게 나타나 원·하도급자간의 적정 공사비 확보를 통한 시공이 불공정 거래 방지에 중요하다는 점을 반영하고 있다.

〈표 3-14〉 원·하도급자 간 불공정 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과

구 분		발생빈도		지속성		건당피해규모	
판단기준		0.252		0.620		0.128	
공사비	저가하도급	0.359	0.615	0.409	0.244	0.471	0.147
	미지급		0.150		0.070		0.221
	부당감액		0.235		0.096		0.103
업무/비용 책임 전가		0.341		0.294		0.301	
기타 우월적 지위 남용		0.300		0.297		0.228	

원·하도급자 간 불공정 행위의 종합적인 심각도 지수를 도출한 결과, ‘공사비’ 관련 유형(40.4)이 가장 심각도가 높게 평가되었고, 다음으로 ‘업무/비용 책임 전가(30.7)’, ‘기타 우월적 지위 남용(28.9)’의 순으로 분석되었다.

〈표 3-15〉 원도급자·하도급자 간 불공정 행위유형의 심각도 지수

행위 유형		종합 지수		순위
공사비 관련	① 저가하도급	22.5	40.4	1
	② 하도급 대금 관련(미지급)	8.5		
	③ 부당감액	9.4		
업무와 비용의 책임전가		30.7		2
기타 우월적 지위 남용		28.9		3
전 체		100.0		-

건설 관련 종사자 설문조사 결과, 원·하도급자 간 불공정 거래행위와 관련 있는 종합건설업체와 전문건설업체, 그리고 공공 발주자 모두 동일한 인식을 보였다. 공사비 관련 불공정 거래행위, 업무와 비용의 전가, 그리고 기타 우월적 지위 남용의 순으로 발생빈도가 높고 피해규모가 큰 것으로 나타났다.

관련분야 종사자 설문조사 결과는 AHP 설문조사 결과와 동일하게 나타나지만, 종합건설업체의 경우에 비해 전문건설업체는 공사비뿐만 아니라 원도급자의 업무와 비용/책임의 전가 등 불공정 행위 수준도 상대적으로 높은 수준으로 응답하고 있다.

〈표 3-16〉 원-하도급자간 유형별 발생빈도-피해규모의 상대적 순위

(단위: %)

구 분	종합건설업체	전문건설업체	공공발주자
1순위			
공사비 관련	61.36	46.20	71.43
업무와 비용의 전가	18.18	32.75	14.29
기타 우월적 지위남용	20.45	21.05	14.29
2순위			
업무와 비용의 전가	62.50	46.20	71.43
기타 우월적 지위남용	17.05	25.73	21.43
공사비 관련	20.45	28.07	7.14

〈표 3-17〉과 〈표 3-18〉는 원-하도급자 단계에서 발생하는 불공정행위의 발생빈도와 피해규모에 대한 실태조사 결과를 보여준다. 원-하도급자의 경우에도 상대적으로 우월한 참여자인 종합건설업체와 상대적으로 불리한 참여자인 전문건설업체의 인식 사이에 차이가 존재함을 알 수 있다. 이러한 차이는 ‘기타 우월적 지위남용’ 행위에서 가장 크게 나타난다.

〈표 3-17〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태조사 (원도급자-하도급자)

구 분	종합건설업체	전문건설업체	공공발주자	전체
공사비 관련	33.24	45.41	39.29	48.43
업무와 비용의 전가	36.36	49.05	30.36	48.91
기타 우월적 지위남용	29.55	40.68	28.57	43.66

〈표 3-18〉 불공정행위의 피해규모에 대한 실태조사 (원도급자-하도급자)

구 분	종합건설업체	전문건설업체	공공발주자	전체
공사비 관련	36.65	45.14	37.50	48.97
업무와 비용의 전가	39.20	46.35	26.79	48.07
기타 우월적 지위남용	29.26	40.27	32.14	43.24

(3) 건설 자재납품업자 관련

전문가 설문조사에서 건설 자재납품업자 관련 불공정 행위 수준을 판단하는 지표에 대한 분석 결과, 이전의 참여자간 거래관계에서와 같이 ‘지속성’, ‘발생빈도’, ‘건당

피해규모'의 순위로 나타났으며 지속성은 0.561로 가장 높게 나타났으며, 건당 피해규모는 0.164로 가장 낮게 평가되었다.

가중치를 고려한 평가 기준에 따라 발주자와 건설자재업체 간 불공정 행위 유형의 심각성 수준을 분석한 결과, 발생빈도, 지속성, 건당피해규모 3가지 부문에서 모두 '원자재 물가상승 미 반영'의 유형이 가장 높게 분석되었다. 이 같은 결과는 발주처와의 계약상 자재납품 단가설정에 있어 현 시장상황을 고려하지 않고, 기존 규정 사항을 그대로 적용하는 사례가 빈번했던 것으로 판단하여 해당 유형이 높게 평가된 것으로 판단된다.

건설업체 - 자재업체 간의 불공정 행위 유형은 발생빈도 차원에서는 '자재가격을 부당하게 낮게 설정'(0.272)로 가장 높게 되었고, 지속성, 건당피해규모 차원에서는 '할증 미적용'이 각각 0.297, 0.286으로 가장 높게 평가되었다.

〈표 3-19〉 건설자재납품업자 관련 불공정 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과

구 분		발생빈도	지속성	건당피해규모
판단기준		0.275	0.561	0.164
발주자 (조달청)	불합격품 등의 미처리	0.263	0.184	0.184
	관급자재 선정 시 특정 규격조건 요구	0.275	0.253	0.221
- 자재업체	계약된 물품과 다른 물품 요구	0.168	0.212	0.273
	원자재 물가상승 미 반영	0.294	0.350	0.322
건설업체	자재가격을 부당하게 낮게 설정	0.272	0.224	0.204
	자재대금 체불	0.200	0.180	0.277
- 자재업체	계약서 미 작성	0.146	0.144	0.125
	이면계약	0.140	0.155	0.108
	할증 미적용	0.241	0.297	0.286

건설자재업체간의 불공정 유형 심각도의 종합 지수를 도출한 결과, 발주자와 건설자재업체 간 불공정 행위 유형은 '원자재 물가상승 미 반영', '관급자재 선정 시 특정 규격조건 요구', '계약된 물품과 다른 물품 요구', '불합격품 등의 미처리' 순으로 불공정 수준의 심각성이 높게 평가되었다. 제시된 유형 중 '원자재 물가 상승 미 반영'(33.0)의 불공정 수준이 가장 높은 것으로 평가되었으며, '불합격품 등의 미처리'(20.6)는 가장 낮게 평가되었다.

건설업체 - 자재업체 간 불공정 행위 유형은 ‘할증 미적용’, ‘자재가격을 부당하게 낮게 설정’, ‘자재대금 체불’, ‘이면계약’, ‘계약서 미 작성’ 순으로 불공정수준이 높게 평가되었다. ‘할증 미적용’(28.0)이 가장 높게 평가되었으며, ‘계약서 미 작성’(14.2)은 가장 낮게 평가되었다.

〈표 3-20〉 건설자재업체 관련 불공정 행위유형의 심각도 지수

행위 유형		종합 지수	순위
발주자 (조달청) - 자재업체	불합격품 등의 미처리	20.6	4
	관급자재 선정 시 특정 규격조건 요구	25.4	2
	계약된 물품과 다른 물품 요구	21.0	3
	원자재 물가상승 미 반영	33.0	1
전 체		100.0	-
건설업체 - 자재업체	자재가격을 부당하게 낮게 설정	23.4	2
	자재대금 체불	20.1	3
	계약서 미 작성	14.2	5
	이면계약	14.3	4
	할증 미적용	28.0	1
전 체		100.0	-

발주자-자재업자 간의 관계에서 나타나는 불공정행위에 대한 실태조사에서, 자재 납품업자는 ‘불합격 등의 미처리’ 문제가 가장 빈번하다고 응답하였으나, 공공발주자는 ‘계약된 물품과 다른 물품을 요구하는 행위’가 가장 빈번하다고 응답하였다.

피해규모 측면에서, ‘관급자재 선정 시 특정 규격조건 요구’의 피해규모에 대한 공공발주자와 자재납품업자의 인식차이가 가장 큰 것으로 나타난다.

〈표 3-21〉 발주자-자재업체 간 불공정행위 실태조사 결과

행위 유형	건설자재 납품업자	공공 발주자	전문 건설업자	전체
발생빈도				
불합격품 등의 미처리	43.75	21.43	28.36	30.90
관급자재 선정 시 특정 규격조건 요구	25.00	30.36	36.11	38.77
계약된 물품과 다른 물품 요구	28.13	21.43	24.42	27.86
원자재 물가상승 미 반영	34.38	26.79	30.56	33.12
피해규모				
불합격품 등의 미처리	34.38	23.21	27.19	29.58
관급자재 선정 시 특정 규격조건 요구	40.63	25.00	31.58	35.69
계약된 물품과 다른 물품 요구	31.25	17.86	22.37	26.78
원자재 물가상승 미 반영	18.75	26.79	29.53	32.06

건설업체-자재업체 간 나타나는 불공정행위의 실태조사 결과는 〈표 3-22〉와 같다. 건설자재 납품업자의 경우, ‘자재가격을 부당하게 낮게 설정하는 행위’, ‘자재대금 체불 행위’의 발생빈도와 피해규모가 높다고 인식하는 데 비해, 전문건설업자는 모든 행위의 발생빈도와 피해규모를 비슷한 낮은 수준으로 인식하는 경향을 보인다.

〈표 3-22〉 건설업체-자재업체 간 불공정행위 인식수준 (건설자재업체 관련)

행위 유형	건설자재 납품업자	공공 발주자	전문 건설업자	전체
발생빈도				
자재가격을 부당하게 낮게 설정	40.63	44.64	29.97	35.15
자재대금 체불	37.50	58.93	28.95	37.25
계약서 미 작성	31.25	30.36	25.58	29.63
이면계약	21.88	30.36	26.75	28.68
할증 미적용	28.13	30.36	30.41	32.49
피해규모				
자재가격을 부당하게 낮게 설정	43.75	50.00	29.09	35.11
자재대금 체불	46.88	55.36	29.24	37.85
계약서 미 작성	37.50	32.14	25.15	29.26
이면계약	21.88	32.14	26.61	29.33
할증 미적용	25.00	28.57	30.12	32.32

(4) 건설기계대여업체 관련

전문가 대상 건설기계대여업 관련 불공정 행위 수준을 판단하는 지표를 분석한 결과, ‘지속성’, ‘발생빈도’, ‘건당 피해규모’의 순위로 나타났으며 지속성은 0.478로 가장 높게 평가되었으며, 건당 피해규모는 0.153로 가장 낮게 평가되었다.

건설기계대여업자 관련 전문가들도 발주자, 원도급자, 하도급자간의 불공정 거래 수준판단과 상대적인 차이가 있지만, 불공정 거래행위의 지속성에 가장 높은 가중치를 부여하고 있다. 하지만, 타 참여자간의 불공정거래 행위에 대한 판단지표간의 가중치에 비해 발생빈도에 상대적으로 높은 가중치를 부여하고 있는 점으로 미루어 볼 때, 기계대여업 관련 불공정거래의 발생빈도가 최근 들어 상대적으로 문제가 되고 있다는 인식이 강한 것으로 보인다.

불공정거래 수준 판단지표에 의해 가중치를 반영한 개별 거래 행위의 불공정 수준을 분석한 결과, 발생빈도 차원에서는 ‘임대지급보증서 미 발급’(0.260)이 가장 높게 평가되었으며, 지속성과, 건당피해규모 차원에서는 ‘임대료 미지급 및 체불’이 각각 0.246, 0.439로 가장 높게 평가되었다.

〈표 3-23〉 건설기계대여업자 관련 불공정행위 판단지표와 유형별 평가 결과

구 분	발생빈도	지속성	건당피해규모
판단기준	0.369	0.478	0.153
임대료 미지급 및 체불	0.249	0.246	0.439
임대계약서 미 작성	0.200	0.234	0.159
자동차보험 가입 강요	0.136	0.141	0.095
연장근무 및 위험작업 강요	0.154	0.170	0.155
임대지급보증서 미 발급	0.260	0.210	0.152

건설기계대여업 관련 불공정행위의 수준에 대한 종합지수 도출결과, ‘임대료 미지급 및 체불’, ‘임대계약서 미 작성’, ‘임대지급보증서 미 발급’, ‘연장근무 및 위험작업 강요’, ‘자동차보험 가입 강요’의 순으로 평가되었다.

‘임대료 미지급 및 체불’은 27.6으로 불공정수준이 가장 높게 평가되었으며, ‘자동차보험 가입 강요’은 13.2로 가장 낮게 평가되었다. 즉 임대료 미지급과 체불 문제,

임대지급보증서 미 발급, 임대계약서의 미 작성 등 불공정 행위를 방지하기 위한 제도적 개선이 요구된다.

〈표 3-24〉 건설기계 대여 관련 불공정 행위유형의 심각도 지수

행위 유형	종합 지수	순위
임대료 미지급 및 체불	27.6	1
임대계약서 미 작성	21.0	3
자동차보험 가입 강요	13.2	5
연장근무 및 위험작업 강요	16.2	4
임대지급보증서 미 발급	22.0	2
전 체	100.0	-

건설관련 종사자 설문조사 결과 발생빈도와 피해규모 측면에서 심각도는 임대료 미지급 및 체불, 임대계약서 미작성, 건설기계 임대지급보증서 미발급, 연장근무 및 위험작업 강요, 그리고 자동차보험 가입 강요의 순으로 높게 나타났다.

건설기계임대업과 관련된 종합건설업체, 전문건설업체, 건설기계대여업체, 그리고 공공 발주자들 간에 비교적 일관된 의견을 보이고 있다.

AHP 설문과 관련분야 종사자 설문조사 결과에서 공통으로 임대료 미지급 및 체불, 건설기계기계대여계약서 미작성, 혹은 건설기계기계대여지급보증서 미발급, 연장근무 및 위험작업 강요, 그리고 자동차보험 가입 강요의 순으로 심각성이 높은 불공정 거래행위 유형인 것으로 나타났다. 특히 전문건설업체의 경우 임대료 미지급 및 체불이 타 참여자의 응답과 큰 차이를 보이고 있는 반면에 연장근무 및 위험작업 강요 등 실제 건설현장에서 발생하는 불공정행위에 상대적으로 높은 비중을 두고 있다. 건설기계기계대여업체는 72%가 임대료미지급 및 체불이 가장 문제가 되는 불공정행위로 인식하고 있다.

〈표 3-25〉 건설기계업체 관련 불공정 거래행위 유형별 발생빈도-피해규모의 상대적 순위

(단위: %)

구 분	종합 건설업체	전문 건설업체	건설기계 대여업체	공공 발주자
1순위				
임대료 미지급 및 체불	60.92	36.77	80.65	85.71
임대계약서 미 작성	10.34	20.65	3.23	7.14
연장근무 및 위험작업 강요	12.64	17.42	3.23	7.14
건설기계임대지급보증서 미발급	12.64	14.84	6.45	.00
자동차보험 가입 강요	3.45	10.32	6.45	.00
2순위				
임대계약서 미 작성	29.89	29.22	48.39	78.57
연장근무 및 위험작업 강요	22.99	21.43	9.68	7.14
임대료 미지급 및 체불	19.54	21.43	12.90	.00
건설기계임대지급보증서 미발급	17.24	11.69	22.58	14.29
자동차보험 가입 강요	10.34	16.23	6.45	.00

건설기계 대여와 관련한 불공정행위의 발생빈도와 피해규모에 대한 실태 조사 결과는 〈표 3-26〉, 〈표 3-27〉과 같다. 건설기계대여업체 종사자의 경우 다른 집단에 비해 불공정행위의 발생빈도와 피해규모를 높은 수준으로 인식하고 있다. 특히 ‘임대료 미지급 및 체불 행위’의 발생빈도와 피해규모를 매우 높은 수준으로 응답하고 있어, 전문건설업체 종사자와 큰 인식차이를 보이고 있다.

〈표 3-26〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태조사 (건설기계대여)

행위 유형	전문건설업체	건설기계대여업체	전체
임대료 미지급 및 체불	30.90	75.00	40.00
임대계약서 미 작성	31.74	55.30	36.38
자동차보험 가입 강요	25.28	45.45	28.38
연장근무 및 위험작업 강요	30.90	51.52	33.69
임대지급보증서 미 발급	32.16	62.12	36.90

〈표 3-27〉 불공정행위의 피해규모에 대한 실태조사 (건설기계대여)

행위 유형	전문건설업체	기계임대업체	전체
임대료 미지급 및 체불	31.04	71.97	41.00
임대계약서 미 작성	28.25	53.79	34.34
자동차보험 가입 강요	22.60	43.94	26.88
연장근무 및 위험작업 강요	29.66	48.48	32.83
임대지급보증서 미 발급	28.39	57.58	33.61

(5) 건설근로자 관련

건설근로자 관련 불공정 행위 수준을 판단하는 기준은 분석결과, ‘지속성’, ‘발생빈도’, ‘건당 피해규모’의 순위로 나타났으며 지속성은 0.525로 가장 높게 평가되었으며, 건당 피해규모는 0.143으로 가장 낮게 평가되었다.

건설근로자 관련 전문가들도 동일하게 불공정 행위를 판단기준에 있어 행위의 ‘지속적인 측면’을 가장 중요한 항목으로 평가하였음을 알 수 있다.

건설근로자 관련 개별 불공정 행위에 대한 판단수준을 분석한 결과, 발생빈도 차원에서는 ‘임금 미지급 및 체불’(0.304)이 가장 높게 평가되었으며, ‘연장근무 및 위험한 작업 강요’(0.140)가 가장 낮게 평가되었다. 지속성 차원에서는 ‘산재처리 기피’(0.282)가 가장 높게 평가되었으며, 건당피해규모 차원에서는 발생빈도와 동일하게 ‘임금 미지급 및 체불’(0.365)이 가장 높게 평가되었다.

불공정 행위가 관행적으로 발생된다는 점에서 ‘임금 미지급 및 체불’은 관련 전문가들에게 ‘지속성’ 차원에서 가장 중요한 불공정 유형으로 여겨지고 있는 것이다.

〈표 3-28〉 건설근로자 관련 불공정 행위 판단 지표와 유형별 평가 결과

구 분	발생빈도	지속성	건당피해규모
판단기준	0.332	0.525	0.143
임금 미지급 및 체불	0.304	0.278	0.365
건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위	0.140	0.148	0.084
고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정	0.182	0.167	0.114
산재처리 기피	0.234	0.282	0.316
연장근무 및 위험한 작업 강요	0.140	0.125	0.120

건설근로자 관련 불공정 행위에 대한 종합 지수 도출결과, ‘임금 미지급 및 체불’, ‘산재처리 기피’, ‘고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정’, ‘건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위’, ‘연장근무 및 위험한 작업 강요’의 순으로 분석되었다. ‘임금 미지급 및 체불’은 29.9로 가장 높게 평가되었으며, ‘연장근무 및 위험한 작업 강요’는 12.9로 가장 낮게 평가되었다.

〈표 3-29〉 건설근로자 관련 불공정 행위유형의 심각도 지수

행위 유형	종합 지수	순위
임금 미지급 및 체불	29.9	1
건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위	13.6	4
고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정	16.4	3
산재처리 기피	27.1	2
연장근무 및 위험한 작업 강요	12.9	5
전 체	100.0	-

건설 관련 종사자 설문조사 결과 역시 건설근로자와 관련된 참여자간에 유형별 상대적 심각성에 대한 인식에 있어 비교적 일관된 견해를 보이고 있다.

임금 미지급 및 체불, 산재처리 기피, 고용주의 주관적 판단에 의한 노임단가 산정, 근로계약 체결 시 근로자간 차별, 연장근무 및 위험작업 강요 순으로 발생빈도가 높고 피해규모가 큰 것으로 나타났다.

〈표 3-30〉 건설근로자 관련 불공정 거래행위 유형 간 상대적 순위

(단위: %)

구 분	종합 건설업체	전문 건설업체	건설 근로자	공공(4순위 혹은 5순위)발주자
1순위				
임금 미지급 및 체불	49.43	30.00	35.71	64.29
산재처리 기피	29.89	25.63	28.57	21.43
주관적 판단에 의한 노임 단가	8.05	16.25	10.71	14.29
연장근무 및 위험작업 강요	8.05	15.63	17.86	.00
근로계약체결 시 노동자간 차별	4.60	12.50	7.14	.00
2순위				
산재처리 기피	31.03	22.01	39.29	28.57
근로계약체결 시 노동자간 차별	22.99	22.01	17.86	21.43
임금 미지급 및 체불	21.84	15.09	17.86	7.14
연장근무 및 위험작업 강요	14.94	20.75	3.57	28.57
주관적 판단에 의한 노임 단가	9.20	20.13	21.43	14.29

건설근로자 관련 불공정 거래행위 유형 간의 상대적 중요도에 대하여 관련분야 종사자 설문조사와 AHP설문에서 공통적으로 다음과 같은 결과를 얻었다. 임금미지급 및 체불(1순위), 산재처리 기피(2순위), 고용주의 주관적 판단에 의한 노임단가 산정(3순위), 그리고 근로계약 체결 시 근로자간 차별(4순위 혹은 5순위), 연장근무 및 위험작업(4순위 혹은 5순위) 순으로 불공정 거래행위로서 심각성을 갖는다는 인식을 갖고 있는 것으로 나타났다.

건설근로자와 관련한 불공정행위의 실태조사 결과, 전문건설업체 종사자와 건설근로자 모두 ‘산재처리 기피’ 문제의 발생빈도와 피해규모가 가장 심각한 것으로 인식하고 있으나, 그 절대적 수준에서 상당한 차이를 보였다. 〈표 3-31〉을 보면, 건설근로자의 경우 ‘산재처리 기피’행위의 발생빈도를 70.54, 피해규모를 60.71로 인식하는데 비해, 전문건설업체 종사자는 이를 각각 37.36, 36.58 수준으로 인식하는 것을 알 수 있다.

〈표 3-31〉 불공정행위의 발생빈도에 대한 실태조사 (건설근로자 관련)

행위 유형	전문건설업체	건설 근로자	전체
임금 미지급 및 체불	25.98	52.68	35.79
건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위	23.74	45.54	28.74
고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정	29.78	50.89	31.73
산재처리 기피	37.36	70.54	44.39
연장근무 및 위험한 작업 강요	30.06	49.11	34.10

〈표 3-32〉 불공정행위의 피해규모에 대한 실태조사 (건설근로자 관련)

행위 유형	전문건설업체	건설 근로자	전체
임금 미지급 및 체불	26.27	53.57	38.00
건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위	25.28	44.64	28.75
고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정	28.39	43.75	30.44
산재처리 기피	36.58	60.71	43.00
연장근무 및 위험한 작업 강요	30.65	44.64	34.06

3. 건설공사 참여자간 불공정거래 요인

1) 불공정 거래요인의 도출

건설공사 참여자간의 불공정 거래실태 조사에서 본 바와 같이 건설공사 참여자간 불공정거래는 주로 공사비와 관련한 분야에서 가장 불공정도가 심한 것으로 파악되었으며, 이외에도 업무, 비용 등 책임전가, 기타 우월적 지위남용 등으로 나타났다. 이와 같은 건설공사 불공정 거래는 여러 가지 요인이 복합적으로 결부되어 발생한다. 건설생산구조 차원에서 볼 때, 수주산업으로서의 건설산업은 발주자, 원도급자, 하도급자, 기타 참여자들로 구성되는 협업시스템으로 공사가 이루어진다. 사전에 합리적인 공사비의 설정과 정확한 설계 등이 이루어지는 경우에는 건설업체에게 적정이윤이 발생함으로써, 상대적으로 불공정의 소지가 줄어드는 것은 사실이다. 하지만, 최저가 낙찰제로 인한 저가수주와 실적공사비 적용으로 인해 예정가격 자체가 축소되어 적정 공사비가 확보되기 힘든 것이 현실이다. 이로 인해 거래관계의 우위에 있는 참여자의 경우에는 하위 참여자에게 비용의 일부를 전가하고자 하며, 적정 공사예산을 확보하지 못한 발주자의 입장에서도 설계변경 등으로 공사비의 증가에 신속하게 대응하지 못하여, 추가공사에 따른 비용지급 등에서 갈등 상황을 초래한다. 실제 현장에서 추가공사 등의 업무와 이에 따른 비용과 책임을 하위 참여자에게 전가하는 사례가 빈발하다.

물론 적정공사비가 확보 된 상황에서도 발주자, 원도급자 등 상위 참여자들의 기회주의적 행동은 하위 참여자에 대한 비용, 책임 전가 등 불공정 거래 행위에 영향을 미치게 된다.

건설공사 불공정 거래요인에 대해서는 여러 선행연구 및 자료에서 제각각 그 요인에 대한 진단을 하고 있다. 이러한 선행연구에서 제시된 불공정 거래관련 요소들을 검토하고, 전문가 자문 등을 통해 메타분석을 실시하여 다음과 같은 불공정 거래 요인들을 도출하였다.

건설공사 참여자간의 불공정거래 유발요인은 크게 5가지의 범주로 대별될 수

있다. 첫째, 공사비 관련 요인, 둘째, 건설공사 생산구조 관련 요인 셋째, 불공정 거래 처벌 관련 요인, 넷째, 건설문화 및 의식요인 마지막으로 관련 제도 및 정책적 요인 등이 그것이다. 이러한 범주에 따라 총 18개의 요인은 아래의 <표 3-23>과 같다.

〈표 3-33〉 불공정거래 유발요인 도출

구 분
1. 수직적 건설생산체계 (발주자 우위의 계약 관행)
2. 부족한 공사비 - 부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도
3. 설계변경 등 공사비 증액의 제약(총사업비 관리제도)
4. 건설업체의 조직경영 행태-비용의 전가
5. 상생협력 문화의 결여
6. (이른바)"을"에 해당하는 건설 참여자의 경쟁 심화
7. 불공정거래에 대한 불감증
8. 불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡
9. 처벌의 실효성 미흡
10. 불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡
11. 불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)
12. 계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)
13. 계약당사자간의 정보의 비대칭성
14. "을"의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가
15. 하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)
16. 제도의 세부 운용기준 미비
17. 은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비
18. 분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명

2) 불공정거래요인의 분석 결과

이상의 불공정 거래 유발요인을 토대로 건설업 관련 종사자에 대한 설문조사를 실시하였다(설문조사의 개요는 본 장의 실태분석에 있음).

이러한 공사비 관련 요인과 건설공사 생산구조 관련 요인, 처벌 관련 요인이 불공정 거래를 유발하는 영향이 높은 것으로 나타났다. 우선 공사비 관련 요인 중 ‘부족한 공사비-부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도’, ‘설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)’ 등의 영향이 높은 것으로 분석되었다. 둘째, 건설공사 구조 관련 요인은 ‘수직적 건설생산체계 (발주자 우위의 계약 관행)’, ‘(이른바)“을”에 해당하는 건설 참여자의 경쟁 심화’로 조사되었다. 셋째, 처벌 관련 요인인 ‘불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡’, ‘처벌의 실효성 미흡’의 영향이 높다.

이를 통해 볼 때, 발주자 우위의 수직적 건설생산구조와 건설공사의 하부 단계로 갈수록 경쟁이 심화되는 건설 산업의 구조적 특징, 적정 수준 이하의 공사비 책정이 결합하여 건설공사의 불공정거래관행을 유발하며, 이러한 행위에 대한 제재와 처벌이 효과적으로 이루어지지 않기 때문에 불공정 거래가 심화되는 것으로 해석할 수 있다.

불공정 거래 유발요인 중 가장 개선이 시급한 요인은 ‘수직적 건설생산체계-발주자 우위의 계약 관행’이라고 대답한 응답자가 가장 많았으며 ‘부족한 공사비’, ‘설계변경 등 공사비 증액의 제약’의 순서로 응답의 빈도가 높다고 할 수 있다.

‘건설업체의 조직경영 행태’ 측면과 ‘계약문화의 전근대성’ 등 건설문화 및 의식 차원의 요인도 불공정거래를 유발하는 데 있어 비교적 주요한 요인으로 꼽고 있다. 건설관련 종사자의 대부분이 다음 각각의 요인이 불공정거래를 유발한다고 인식하고 있는 것으로 나타나며, 실제 건설생산구조와 공사비 관련 제도, 적발 및 처벌 등의 실효성 미흡을 불공정거래 유발의 직접적 요인으로 꼽고 있다.

〈표 3-34〉 불공정거래 유발요인 영향도

구 분	100점 평균	top3
사례수	(473)	(473)
1. 수직적 건설생산체제 (발주자 우위의 계약 관행)	67.27	67.86
2. 부족한 공사비 - 부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도	70.84	68.50
3. 설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)	66.20	64.69
4. 건설업체의 조직경영행태-비용의 전가	58.67	52.01
5. 상생협력 문화의 결여	54.60	43.55
6. (이른바)"을"에 해당하는 건설 참여자의 경쟁 심화	61.74	57.51
7. 불공정거래에 대한 불감증	57.60	48.84
8. 불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡	61.46	55.39
9. 처벌의 실효성 미흡	60.56	53.70
10. 불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡	58.64	52.64
11. 불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)	57.03	48.20
12. 계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)	57.49	49.47
13. 계약당사자간의 정보의 비대칭성	52.07	41.65
14. "을"의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가	56.71	47.15
15. 하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)	54.14	45.03
16. 제도의 세부 운용기준 미비	50.64	38.27
17. 은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비	44.61	30.66
18. 분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명	55.50	47.78

불공정 거래요인에 대한 인식 결과는 가장 개선이 시급한 불공정 거래요인에서도 잘 드러나고 있다. 즉 발주자우위의 수직적 건설생산체제와 계약관행의 해소가 가장 시급히 개선되어야 할 요인으로 들고 있으며, 부족한 공사비의 해결을 위한 적정공사비의 확보가 두 번째 중요한 과제로 파악하고 있다. 이 두 가지 부분이 우리나라에서 불공정 거래를 유발하는 가장 영향력 있는 요인이며, 이러한 요인의 완화 또는 해소가 매우 시급한 과제이다.

그 외에 설계변경 등 공사비 증액의 제약 완화, 불공정거래에 대한 불이익 및 처벌의 실효성 강화, 불공정거래 신고 및 처리의 강화, 불공정거래에 대한 불감증 해소 등이 요구된다.

〈표 3-35〉 개선이 가장 시급한 불공정거래 유발요인(1순위)

구분	빈도
응답수 (N)	(395)
1. 수직적 건설생산체제- 발주자우위의 계약관행	26.3
2. 부족한 공사비	25.6
3. 설계변경 등 공사비증액의 제약	8.4
4. 불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡	6.1
5. (이른바)"을"에 해당하는 건설 참여자의 경쟁 심화	5.6
6. 처벌의 실효성 미흡	4.1
7. 불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡	3.8
8. 불공정거래에 대한 불감증	3.5
9. 불공정거래 적발율의 저조	3.0
10. 건설업체의 조직경영행태-비용의 전가	2.8
11. 상생협력 문화의 결여	2.8
12. 분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명	2.5
13. 하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성	1.5
14. 제도의 세부 운용기준 미비	1.0
15. "을"의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가	1.0
16. 계약당사자간의 정보의 비대칭성	0.8
17. 계약문화의 전근대성	0.8
18. 은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비	0.5

4. 소결

이 장에서는 메타분석을 통해 건설공사의 단계별로 존재하는 불공정 거래행위 유형을 도출하고 설문조사를 통해 개별 유형의 불공정 수준에 대한 상대적 수준을 알아보았다.

불공정행위의 수준을 평가하기 위한 평가지표를 개발하기 위해 전문가와 업계 종사자의 의견을 바탕으로 지속성, 발생빈도, 건당 피해규모의 평가요소를 도출하였고 전문가 설문을 통해 AHP 분석을 수행한 결과 모든 거래관계에서 지속성-발생빈도-건당 피해규모 순으로 가중치가 높은 것으로 나타났다.

도출된 가중치를 바탕으로 거래관계별로 전문가를 대상으로 한 AHP분석을 통해 개별적인 불공정행위의 수준을 평가하는 동시에 현장의 관련분야 종사자에 대한 설문문을 통해 개별 행위의 피해규모와 지속성을 고려한 상대적 불공정 수준을 조사하였다. 전문가와 관련분야 종사자의 응답이 일관된 결과를 보이는 것으로 분석되었다. 발주자-원도급자의 경우 '설계변경금액 미조정 등의 공사비 관련' 유형, 원-하도급자의 경우 '저가 하도급', 건설자재, 건설기계 임대업, 건설 근로자 등 생산요소와 관련해서는 대금 및 임금체불이나 낮은 가격 설정 등의 불공정성이 심각한 것으로 나타났다.

불공정행위가 유발되는 요인에 대한 분석 결과, 적정 공사비에 대한 합의에 도달하지 못하는 제도적 요인과 미약한 처벌이 주요 요인이 지적되었다. 즉, 피라미드 형태의 건설산업 구조에서 적정공사비를 확보하지 못하는 제도적 한계에, 불공정행위가 발생하더라도 그에 대한 강력한 처벌이 이루어지지 못하는 문제가 결합하여 불공정행위가 지속적으로 근절되지 못하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-36〉 건설공사 참여자간 불공정거래 실태분석 및 요인분석 결과

비고	분석결과
불공정행위 평가기준	지속성 > 발생빈도 > 건당 피해규모
개별불공정행위 평가 결과	공사비 및 대금 임금 지급 등 적정 대가를 제공하는 못하는 불공정행위의 불공정수준이 심각한 것으로 나타남
불공정행위 유발요인	구조적 한계, 적정 공사비 확보의 어려움, 미약한 처벌

제 4 장
건설공사 불공정거래
방지제도의 실효성 평가

건설공사 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

본 장에서는 건설공사 불공정 거래행위를 방지하기 위해 도입된 제도의 현황을 살펴보고 제도의 실효성에 대한 분석을 진행한다. 제도의 실효성을 판단하기 위해 전문가를 대상으로 한 AHP 분석으로 실효성 평가 기준에 입각한 제도간의 상대비교를 수행함과 동시에 관련업종 종사자들을 대상으로 제도의 중요도와 성과를 조사하여 IPA분석을 실시하였다. 기존에 도입된 제도에 대한 이러한 분석 외에 제도의 실효성을 저하시키는 원인에 대한 설문을 통해 다양한 제도가 도입되어 있음에도 건설공사의 불공정거래 관행이 지속되는 이유를 살펴보고자 하였다.

1. 건설공사 불공정거래 방지제도

1) 제도 현황

정부는 건설공사 참여자간의 불공정 거래 행위를 방지하기 위하여 불공정개선과제 발굴과 제도개선을 지속적으로 추진하여 왔다. 공정거래위원회를 중심으로 하는 건설공사 하도급거래 불공정 대책 및 제도 도입과 더불어, 국토교통부는 건설 산업 정책 차원에서 원·하도급자를 포함하는 건설공사 참여자간의 불공정거래 방지를 위한 정책을 마련하고 관련제도를 법령에 반영하여 운영하고 있다. 최근에는 관계 부처 합동으로 「건설산업 불공정 거래관행 개선방안」(국가정책조정회의, '13.6)을

통하여 세부 과제별 조치계획에 따라 불공정 행위 근절을 위한 추가과제를 지속적으로 발굴·추진하여 제도를 마련하였으며 2015년에는 발주자의 불공정행위에 대한 대책을 마련하여 시행하고 있고 있다. 이외에도 건설산업선진화위원회, 공생위, 손가위 등 국회 및 관계부처 합동 위원회를 통해, 원하도급자 등 불공정거래 방지를 위한 전방위적 대책을 마련하기도 하였으며, 각 지자체의 경우에도 건설공사 불공정거래 방지 제도를 자체적으로 운영하기도 하였다.

이와 같은 불공정 거래방지 대책을 통해 도입·운영되고 있는 불공정거래 방지 제도들을 몇 가지 범주로 분류하여 보면, 예방적 차원의 제도, 공정거래 기반의 조성차원에서 간접예방 차원의 제도, 제도의 집행 실태와 불공정 거래행위의 실태파악을 위한 조사·확인 차원의 제도, 신고 및 적발을 위한 시스템 운영 차원의 제도, 공정거래에 대한 인센티브와 불공정 거래에 대한 처벌 등 인센티브·처벌 관련 제도, 불공정행위에 대한 분쟁조정 관련 제도 등이다. 이러한 분류는 원·하도급자간의 불공정거래 방지 제도에는 온전히 적용되지만, 타 거래관계에서는 부분적으로 적용되는 것으로 나타난다.

(1) 발주자·원도급자간 불공정거래 제도 현황

발주자와 원도급자간의 불공정거래 방지제도는 국가계약법규와 지방계약법규 등에 규정되어 있는 제도들이 대부분을 차지하며, 특히 공사계약일반조건(각 발주처별 공사계약특수조건) 등이 중요하다. 이 계약조건에서 계약당사자인 발주자와 원도급자간 거래관계의 세부 내용을 규정하고 있기 때문이다. 아울러, 발주자와 원도급자간의 불공정거래를 둘러싼 분쟁조정제도 등도 분쟁방지·해결을 통한 불공정거래 방지제도로 볼 수 있으며, 감사원, 공정위 등이 공공발주자의 불공정거래 행위에 대한 시행하는 조사 및 감사 등이 있다.

(표 4-1) 발주자·원도급자간 불공정 거래방지제도

방지제도	관련법규	제도 내용												
설계변경에 의한 계약금액 조정	국가계약법 제20,21조	-증감된 공사량 단가: 예정가격, -산출내역서에 없는 품목-비목 : (설계변경당시 단가 x 낙찰률) -발주기관의 요청인 경우: 설계변경당시 단가x낙찰률의 50%												
물가변동에 의한 계약금액 조정	국가계약법 제22조	-90일 이내 조정 가능, 청구 받은 날로 30일 이내 조정												
대금지급 요청 시 5일 이내 지급하도록 하는 규정	국가계약법 제22조	-대가지급 청구 받은 날로부터 5일 이내 지급 요망, 보증서 함께 제시 -물가변동, 설계변경, 기타계약으로 공사비가 증감될 때, 기성대가 지급												
지자체 공사원가심사 조정결과 공개	행정자치부 계약예규	-지자체의 장은 시설공사 계약의 심사결과(조정사유서)를 입찰 공고 시 함께 게재 -공사원가심사 : 나라장터에 게재 -대상금액 : 5억 원 이상												
지연공사 간접비지급을 위한 기준 마련 및 지급명령	공사계약 일반조건 (계약예규)	-총 사업비 관리지침에 '지급근거'에 대한 규정이 존재하지 않아 지급되지 않고 있음												
공사도급 표준계약서		-계약문서는 계약서, 설계서, 유의서, 공사계약일반조건, 공사계약특수조건 및 산출내역서 작성												
공정위 공공발주 공사 실태조사 및 불공정거래 행위제보 창구	공정거래법	현재 정기적인 조사가 이뤄지고 있지 않음												
국가계약분쟁조정위원회	국가계약법 제29조	-정부조달협정에 의한 국제입찰과정에서 발생한 분쟁 조정 -이의신청이 가능한 최소공사 금액: 70억 원												
대한상사중재원 조정	대한중재법	-국내외 상거래에서 발생하는 분쟁을 사전에 예방하고, 발생된 분쟁을 중재, 조정, 알선을 통하여 신속하고 공정하게 해결												
감사원이나 공정위의 시장명령, 과징금	공정거래 위원회 고시 제2014-18호	<table border="1"> <thead> <tr> <th>유형</th> <th>경고*</th> <th>시정권고</th> <th>시정명령</th> <th>과징금</th> <th>고발</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>가중치</td> <td>0.5</td> <td>1.0</td> <td>2.0</td> <td>2.5</td> <td>3.0</td> </tr> </tbody> </table>	유형	경고*	시정권고	시정명령	과징금	고발	가중치	0.5	1.0	2.0	2.5	3.0
유형	경고*	시정권고	시정명령	과징금	고발									
가중치	0.5	1.0	2.0	2.5	3.0									

(2) 원·하도급자간 불공정거래 방지제도 현황

원·하도급자간의 불공정 거래 방지제도는 발주자·원도급자간의 불공정거래 방지에 비해 매우 종합적인 체계를 가지고 운영되고 있다. 이를 크게 구분하면 다음의 표에서와 같이 예방, 간접예방, 조사·신고·확인, 시스템 운영관리, 상·벌, 분쟁조정 등 관련 제도로 구분하여 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 원·하도급자간 불공정 거래 방지제도

	방지제도	관련법규	제도 내용
예 방	표준하도급계약서	하도급법	-원도급자와 하도급자 간의 공사수행 계약 시 작성
	하도급공사 계약 자료의 공개	건설법	- 하도급 계약심사 부정·부패 방지 - 하도급 계약 시 부당특약 설정 방지
	하도급계약 적정성 심사	건설법	- 저가하도급으로 인한 품질저하 및 부실시공 방지 - 발주자 재산권 보호 - 공정한 하도급거래질서 확립 · 하도급 계약 심사 대상기준을 추가확대 : 발주자 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우 추가
	하도급계획의 제출	건설법 제31조의 2	-부실공사 방지, 시공품질 및 안정성 확보, 저가입찰방지 -300억 원 이상의 최저가낙찰제 대상공사
	공정거래협약제	하도급법	-대중소기업간 공정거래 및 동반성장협약 절차, 지원
	포괄대금지급보증	건설법 제68조의 2	-공공기관이 발주한 공사에 대하여 하수급인 외에 2차 하수급인, 건설기계 대여업자 및 건설공사용 부품을 제작하여 납품하는 자를 보호할 목적으로 규정 -국가발주공사(국토부 고시로 정하는 낙찰률 5% 이하
	하도급대금 지급보증	건설법 제34조 6항	-하도급자가 직접 지급 요청한 경우 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 의무화
	불공정특약 금지(계약점검 의무화)	건설법 제38조	-공공발주자는 부당특약의 변경을 원도급자에게 요구할 수 있음
간 접 예 방	하도급업체 하자보수기간 법정화	건설법 제28조 (개정추진예정)	-하도급업체의 하자보수기간을 법정화하여 원도급업체와의 형평성을 확보하고, 불공정한 하자책임 전가 방지
	주계약자공동도급제도	-건설법 제16조 -지방계약법 제29조, -주계약자공동도급운영요령	-국가기관 : 500억 원 이상의 최저가 낙찰공사 -지방자치단체 : 2억 원 이상 100억 원 미만의 공사(적격심사) -주계약자 : 공사수행의 종합적인 계획·관리·조정 담당(종합건설업체) -부계약자 : 부계약자가 시공할 부분에 대해서만 공사업을 등록한 자(전문건설업체)
	소규모 복합공사	건설법 제16조, 동법 시행규칙 제13조의2	-3억 원 이하의 공공공사 중 2개 이상 전문건설업종을 보유한 전문건설업체의 입찰 참가자격 부여

조사·신고·확인	건설업자 실태조사(국토부)	건설법 제49조	-등록기준에의 적합 여부, 하도급의 적정 여부, 성실시공 여부 등을 판단하기 위하여 건설업자로부터 업무, 재무, 시공상황 조사
	하도급거래 서면실태조사(공정위)	하도급법 제 22조의2	-하도급 공정거래 실태 -원·수급 사업자 간 동반성장 추진 실태 -수급 사업자의 체감도 -서면실태조사 자료제공을 거부하는 업체에 과태료 부과 ·3천만 원 이하의 과태료 부과
	신고 포상금	하도급법 제 22조 5항~8항	-하도급법 위반 행위를 신고한 자에게 포상금을 지급 ·손해배상액의 3배 규모 금액 포상
	하도급대금 지급확인제도	하도급법 제13조	-발주자가 하도급 대금(현금, 어음, 선급금) 지급이 적정한지 확인
	현금지급		
어음지급			
기성금 및 선급금 지급 조항			
시스템운영관리	불공정하도급해소센터(국토부)	건설법	-기존 5개 지방 국토청의 신고센터를 「불공정 하도급 해소센터」로 확대 개편하여 운영
	불공정 하도급 신고센터(공정위)	하도급법	-하도급 공정거래 실태 -원·수급 사업자 간 동반성장 추진 실태 -수급 사업자의 체감도
	하도급지킴이(조달청)	지방계약법	-공공사업을 수행하는 원도급자들이 표준하도급계약서에 따라 하도급계약 체결 및 하도급 대금, 자재건설기계 대금, 노무비 지급 등 하도급과 관련한 전 과정을 전자적으로 처리하고 발주기관이 이를 온라인으로 모니터링하는 시스템
	서울시 대금·바로지급 시스템		-하도급지급 확인 제도에 따른 서울시 자치 조례를 통해 시스템 구축 ·적정 하도급대금 지급사실 실시간 확인 ·금융기관을 통해 원도급대금과 하도급대금 지급 ·하도급대금 선지급(매월 지급) 내역 수집
상	모범하도급 업체 선정	하도급법	공정거래협약제에 의한 하도급 업체 선정
	우수 원도급자 공정위 직권조사 면제		공정거래협약제에 의한 조사대상 면제
	공공공사 입찰 시 가점	건설법 (제48조)	-PQ 및 적격심사시 가점(0.5~3.0) -지자체 적격심사시 가점(0.5~3.0) -시공능력평가액 산정 시 가산액(3%~6%)
	하도급 지원 자금 세액공제	하도급법	-상생협력기금을 마련하여 원청이 하청 근로자의 근로조건 개선을 목적으로 상생협력기금 출연 시 출연금의 7% 세액공제
	건설업자 상호평가제도	국토부 고시	-원하도급자간의 파트너링 촉진을 위해 종합건설업자의 하도급자 등과의 연간 협력실적을 평가

별	불공정하도급 계약 무효화	건설법 제 22조5항	-하도급 업체에 부당하게 비용과 책임을 떠넘기는 불공정 계약 내용은 법률로 해당 조항의 효력을 무효화 -모든 공공공사를 대상으로 직불체제를 의무화함	
	공공공사 입찰제한	국가계약법	-공공입찰제한 3개월에서 6개월로 확대 추진 중	
	제재조치 (과태료, 시정명령, 영업정지 등)	하도급법 건설법 (제84조)	-하도급거래의 부당한 거래, 대금미지급, 부당특약의 경우 제재 조치 -부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공에 의한 영업정지 (1년-하도급법, 행정처분에 따라 적용-건설법) -과징금 : 10~20억(회복불가 한 손해 발생 때 20억) -과태료 위반혐의 점수와 해당 비율로 산정: 500만원	
	정보 공개	두레넷 정보공개	건설법, 하도급법	-정부 부처 간 하도급정책 협력 네트워크
		상습 하도급법 위반자 명단 공표	건설법 제86조의 4, 하도급법 제23조의4	-하도급 거래 상습 법 위반 사업자(이하 상습 법 위반 사업자) 명단을 공표 · 선정기준: 3년간 하도급법 위반으로 경고 이상의 조치를 3회 이상 받은 사업자 중 별점 누산 점수가 4점을 초과하는 사업자임.
	서울시 3진 아웃 제도		-3개월 내 서울시 발주공사 입찰제한 3번 적발 시	
징벌적 손해배상	하도급법 제35조	-기술자로 제공을 요구·유용함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 발생한 손해에 대하여 배상책임을 부과 -손해액의 3배에 해당하는 손해배상 책임		
분쟁 조정	하도급분쟁조정 (공정거래조정원)	독점거래법 제48조의2	-하도급대금 미지급, 부당감액, 어음할인료 미지급, 부당한 발주취소·수령거부 등의 분쟁을 조정하고 처리	
	건설분쟁조정위원회(국토부)	건설법 제 69조	-자재의 대금 및 건설기계사용대금, 건설업의 양도, 하자 담보책임, 손해배상책임에 관한 분쟁 조정	

(3) 건설기계임대, 자재납품, 건설근로자에 대한 불공정거래 방지제도 현황

이외에도, 건설공사 참여자로는 건설기계 대여업자, 자재납품업자, 건설근로자 등이 존재한다. 이들과 발주자 및 건설업자간의 관계는 도급계약이 아닌 임대 및 공급, 고용계약의 형태로 이루어지지만, 건설공사의 실제 현장 참여자로서 이들의 역할과 중요성을 고려하여 이에 대한 불공정 대책 및 제도를 운영하고 있다. 이들 참여자와 발주자, 건설업자와의 거래 관계는 건설업에서 부분적으로 규정하고 있지만, 일부를 제외하면 해당 관련 법규에 별도의 규정을 두고 있는 것으로 파악된다.

관련 법규 및 제도의 내용은 다음과 같다.

(표 4-3) 건설기계대여, 자재납품, 건설근로자에 대한 불공정거래 방지제도

방지제도	관련법	제도 내용
건설기계대여업자		
건설기계 대여금 지급보증	건설법 시행령 제64조의2	-건설업자가 건설기계대여업자와 건설기계대여계약을 체결하는 경우, 그 대금의 지급을 보증하는 것으로 건설기계대여업자가 대금을 지급받지 못하는 경우 보증기관이 대신 지급 ·대여기간이 4월 이하 : 보증금액 = 계약금액 - 선금 ·대여기간이 4월 초과 : 보증금액 = (계약금 - 선금)/ 계약 공사월수 × 4월
건설기계 임대계약서 작성	건설기계임대차 표준계약 일반조건	-건설기계임대인과 임차인과의 대등한 관계에서 계약이행이 되도록 문서로 서로 합의
임대료 채납 신고센터	건설기계법 제16조의2	-국도부에서 실태조사, KISCON -건설기계임대료 채납신고센터 설치(대한건설기계협회 협조)
계약 미체결에 따른 과태료 부과	건설기계법 시행령 제19조	-계약체결 이행 위반 ; 300만 원
건설자재납품업자		
건설자재표준하도급계약	공정거래법	-건설자재의 내용, 하도급금액, 납품기한 및 장소, 검사 방법 및 시기, 위탁내용의 이행과 관련하여 계약서 작성
자재납품대금 지급 확인 (하도급대금지급확대 적용)	하도급법	-자재대금 지급을 확인하는 제도로, 하도급대금지급 지급이 시행되면서 확대적용
시설자재 불공정거래 행위 신고 (상담)센터	공정거래법	-자재의 불공정 행위에 대한 신고 및 상담하는 창구
건설근로자		
근로자임금 우선변제	채무자회생법	- 원도급자가 법정관리 신청 시 하도급업체의 근로자 임금도 우선적으로 지급될 수 있도록 우선변제권을 인정해주는 제도
임금지급 보증 및 확인	건설근로자 고용법	-일정기간 임금체불이 지속될 경우 보증기관이 건설업체를 대신하여 일정한도의 체불임금을 해당 근로자에게 선(先)지급하고, 보증기관은 건설업체에 구상권을 행사
벌금 및 형사 처벌	근로기준법 제109조	-이행 위반: 2,000만 원 이하, 3년 이하 징역 -이행이반: 500만 이하

2. 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

1) 제도의 실효성 평가 기준 정립

국토교통부(1999.3)에서는 건설공사 부실방지대책을 평가함에 있어 타당성, 집행성, 효율성을 기준으로 설정하였다.¹³⁾

13) 국토교통부(1999.3), 「부실공사 방지대책의 종합평가 및 개선방향 연구」

국토부(1999)에서 타당성은 중요도와 영향도로 평가하고, 집행성은 선정된 대책의 실천도와 대책에 대한 건설공사 참여주체들의 호응도로 분석하였으며, 효율성은 투입된 자원대비 편익 및 부작용으로 평가하였다.

본 연구에서도 타당성, 집행성, 효율성을 평가 기준으로 활용하기로 선정하였다.

AHP 방식을 통해 ‘타당성’, ‘집행성’, ‘비용효율성’ 의 세 가지 항목을 바탕으로 제도의 실효성 평가기준을 도출하였다. ‘타당성’은 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가를 의미하며, ‘집행성’은 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도, ‘비용효율성’이란 제도를 시행하는 데 소요되는 비용(정부의 행정비용과 실제 현장에서 소요되는 비용을 합한 비용이며 제도의 부작용을 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)를 의미한다.

전문가를 대상으로 제도의 실효성 평가기준으로써 위의 세 가지 항목의 상대적 중요성을 쌍대 비교하여 항목 별 가중치를 도출한 결과, 전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 제도의 타당성을 가장 중요하게 고려하였다.

타당성, 집행성, 비용효율성의 가중치는 각각 0.425, 0.315, 0.260임

〈표 4-4〉 AHP분석에 따른 제도의 실효성 평가 기준

구 분	타당성(A)	집행성(B)	비용효율성(C)
판단기준	0.425	0.315	0.260

2) 실효성 평가 방법론

(1) AHP를 통한 제도의 실효성 분석

앞에서 도출된 실효성 평가기준 간 가중치를 반영하여 개별 제도의 실효성을 평가하였다. 건설공사 참여자간 거래관계별로 제도를 구분하고, 해당 거래관계의 전문가를 대상으로 설문을 진행하였다.

타당성, 집행성, 비용 효율성 각각의 측면에서 제도 간 상대적 실효성에 대해 쌍대평가를 실시하였다. 쌍대평가 결과 도출된 각 제도의 실효성 점수에 평가기준, 즉 타당성, 집행성, 비용효율성 간의 가중치를 적용하여 개별 제도의 실효성을 종합적으로 평가하였다.

(2) 제도별 중요도-성과 분석

제도별 중요도-성과 분석은 7점 척도를 적용하여 불공정 방지제도별 중요도와 성과를 도출하였다. 제도의 실효성 평가를 위해 중요도-성과 분석 (Importance-Performance Analysis: IPA) 기법을 사용하여 제도를 평가하였다.

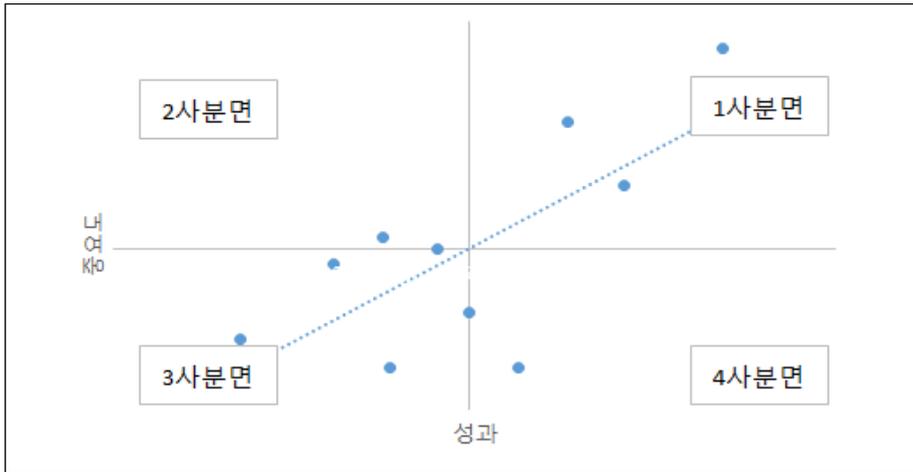
IPA 분석은 불공정거래 방지에 있어서 해당 제도의 중요성, 제도가 실제 불공정거래를 방지하는데 기여한 성과에 대해 건설공사 참여자들의 평가를 바탕으로 개별적인 제도의 실효성을 판단하는 분석방법이다. IPA는 제도의 상대적 중요도와 성과를 동시에 비교하고 분석하여, 속성별 비교 평가 값을 바탕으로 개별 제도에 대해 4가지 종류로 분류하는 다면적 의사결정을 내릴 수 있다.

본 연구는 전통적인 IPA 분석법을 제도평가에 활용하여 1,2,3,4 사분면을 각각 현행 유지, 유지 혹은 축소, 전략적 강화, 개선 시급으로 분류하였다.

〈표 4-5〉 IPA 분석도를 바탕으로 한 제도 평가

전통적 IPA 분류 방식	중요도	성과	제도평가에 적용
현상유지 (Keep up the good work) (1사분면)	높음	높음	현행 유지 (핵심 제도로 지속적 유지필요)
과잉노력지양 (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)
집중노력지향 (Concentrate here) (4사분면)	높음	낮음	개선 시급 (우선적으로 제도를 강화하고 개선하는 운영 방식에 변화 필요)

〈그림 4-1〉 IPA 분석 개념도



3) 실효성 평가 결과

불공정거래 행위 방지제도의 전반적인 실효성에 대한 응답자들의 평가는 100점 기준에서 51.14의 보통 수준으로 나타났다.

〈표 4-6〉 전반적인 제도의 실효성에 대한 평가

구 분	소속									
	전체	종합 건설	전문 건설	건설 기계업	자재 업체	근로자	학계	공공 기관	설비 업체	협회
사례수	(473)	(91)	(186)	(33)	(8)	(34)	(35)	(14)	(27)	(45)
(낮다)	27.8	29.2	30.1	30.3	12.5	14.3	50.0	7.1	36.0	25.0
(높다)	32.7	34.8	29.0	18.2	50.0	39.3	0.0	35.7	32.0	57.1
100점 평균	51.14	51.12	49.18	46.97	54.17	60.12	41.67	61.90	49.33	55.95

(1) 발주자 - 원도급자

① AHP를 통한 제도의 실효성 분석

AHP를 통한 제도의 실효성평가 기준 분석결과 타당성, 집행성, 비용효율성의

상대적 가중치는 각각 0.425, 0.315, 0.260으로 나타났으며 전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 제도의 타당성을 가장 중요하게 고려하고 있다.

제도 간 실효성을 쌍대비교하기 위해 발주자-원도급자 관련 불공정거래 행위 방지 제도를 ‘공사비관련제도’, ‘예방·조사 관련제도’, ‘분쟁조치 및 조정 관련제도’로 분류(1단계 분류)하였다.

공사비와 관련한 불공정거래 행위의 심각성이 높기 때문에 ‘공사비관련제도’는 다시 ‘설계변경에 의한 계약금액 조정’, ‘물가변동에 의한 계약금액 조정’, ‘5일 이내 대가지급’, ‘지자체공사 원가심사’, ‘지연공사 간접비 지급’ 제도로 분류하여 분석(2단계 분류)하였다.

개별 제도의 실효성 판단 기준을 살펴보면 타당성, 집행성, 비용효율성 차원에서 동일하게 공사비 관련 제도가 각각 0.607, 0.449, 0.596으로 가장 높게 평가되었다.

〈표 4-7〉 발주자와 원도급자 간 불공정 행위 방지제도 판단 기준 및 평가 결과

구 분		타당성	집행성	비용효율성			
판단기준		0.425	0.315	0.260			
공사비 관련 제도	설계변경에 의한 계약금액 조정	0.607	0.449	0.596	0.180	0.209	0.265
	물가변동에 의한 계약금액 조정				0.142	0.195	0.181
	5일 이내 대가지급				0.172	0.277	0.195
	지자체공사 원가심사				0.192	0.074	0.152
	지연공사 간접비 지급				0.314	0.245	0.207
예방/조사 관련제도		0.177	0.276	0.171			
분쟁조치/조정 관련제도		0.216	0.275	0.233			

1단계 분류에 의한 실효성의 종합지수를 도출한 결과, ‘공사비관련제도’의 실효성이 55.4로서, 다른 두 제도에 비해 높은 것으로 나타났으며, 발주자의 불공정거래 행위를 방지하기 위한 예방 및 조사, 감시 제도의 실효성이 20.6으로 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-8〉 발주자-원도급자 간 불공정 행위방지제도의 실효성 평가지수

행위 유형		종합 지수		순위
공사비 관련 제도	① 설계변경에 의한 계약금액 조정	11.7	55.4	1
	② 물가변동에 의한 계약금액 조정	9.2		
	③ 5일 이내 대가지급	11.4		
	④ 지자채공사 원가심사	8.3		
	⑤ 지연공사 간접비 지급	14.8		
예방/조사 관련제도		20.6		3
분쟁조치/조정 관련제도		23.9		2
전 체		100.0		-

② 불공정거래 방지제도의 중요도-성과 분석

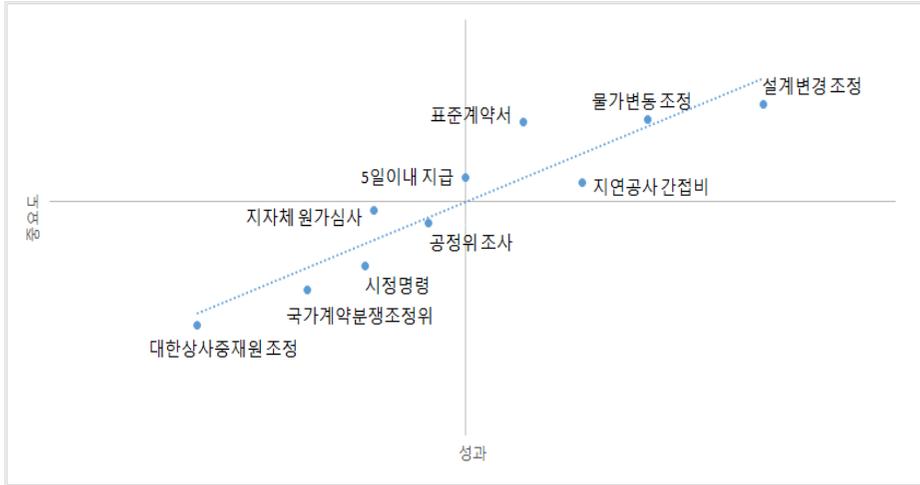
먼저 전체 응답자를 대상으로 분석한 결과, 발주자와 원도급자 간의 불공정 거래행위를 방지하기 위한 제도들은 전반적으로 중요도에 비하여 성과가 낮은 것으로 인식되고 있다.

중요도가 높은 순서를 보면, 설계변경에 의한 계약금액 조정, 물가변동에 의한 계약금액 조정, 지연공사 간접비 지급을 위한 기준 마련 및 지급 명령, 공사도급 표준계약서 순이다.

중요도-성과 분석에서 흔히 나타나는 현상으로, 이 경우 중요도-성과 분석에서 구분되는 4가지 분류 기준 중에서 ‘현행유지’ (중요도 高-성과 高)과 ‘전략적 강화’ (중요도 低-성과 低)은 식별이 가능하나, ‘개선시급’(중요도 高-성과 低)과 ‘유지 혹은 축소’(중요도 低-성과 高)는 식별되지 않는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 여기서는 4분면 분석과 함께 차이(gap) 분석을 병행하였다.

4분면 분석결과 현행 유지나 전략적으로 강화해야 할 제도들이 중심으로 식별되었다. 중요도-성과 분석 결과 ‘현행 유지’에 해당하는 제도들로는 설계변경에 따른 금액조정, 물가변동에 따른 금액조정, 지연공사 간접비 지급, 공사도급 표준계약서 등이 도출되었다.

〈그림 4-2〉 발주자-원도급자 간의 불공정 거래행위에 대한 IPA



‘전략적 강화’에 속하는 제도들로는 공정거래위원회나 감사원 등의 시정명령, 지자체의 공사원가 심사, 국가계약분쟁조정위원회, 그리고 대한상사중재원의 조정 등이 있다.

발주자와 원도급자 간의 불공정 거래행위를 예방하기 위한 제도들 중 중요도 대비 성과가 높은 제도들로는 표준계약서, 5일 이내 대가 지급, 지자체 원가심사 제도 등이 있으며, 설계변경에 의한 계약금액 조정, 지연공사 간접비 지급, 시정명령, 국가계약분쟁조정위 등의 제도들은 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-9〉 발주자-원도급자간 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과

제 도	중요도	성과	갭
설계변경에 의한 계약금액 조정	75.29	59.91	15.39
물가변동에 의한 계약금액 조정	71.19	58.98	12.21
대금지급 요청시 5일 이내에 지급하도록 하는 규정	64.74	55.50	9.24
지자체 공사원가심사 조정결과 공개	61.47	53.53	7.95
지연공사 간접비지급을 위한 기준마련 및 지급명령	68.89	55.21	13.68
공사도급 표준계약서	66.79	58.82	7.98
공정위 공공발주 공사 실태조사 및 불공정행위제보 창구	63.44	52.73	10.71
국가계약분쟁조정위원회	59.13	48.74	10.39
대한상사중재원 조정	55.23	46.60	8.63
감사원이나 공정위의 시장명령, 과징금	61.18	50.17	11.01

실효성 분석과 중요도-성과 분석을 종합하면, 공사비 관련 제도 중에서 설계변경에 의한 계약금액조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도에 대한 개선이 시급한 것으로 나타났다.

설계변경에 의한 계약금액조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도는 여타 제도에 비하여 상대적으로 중요한 반면 성과는 낮아 개선 시 실효성은 높은 제도들로 나타났다.

다음으로, 응답자 특성에 따른 중요도-성과 평가 결과를 비교하였다.

종합건설업체 종사자의 경우 ‘설계변경에 의한 계약금액 조정’, ‘물가변동에 의한 계약금액 조정’ 제도의 중요성을 상당히 높게 인식하고 있으며, ‘대한상사중재원 조정’ 이외의 제도들에 대해서는 보통 이상의 중요도를 갖는다고 응답하였다.

공공기관 종사자의 경우 ‘지연공사 간접비지급을 위한 기준마련 및 지급명령’의 중요도를 가장 높게 평가하였으며, 발주자에 대한 관리 처벌과 조정 관련 제도의 경우, 종합건설업체 종사자에 비해 공공기관 종사자가 성과를 더 높게 평가하였다.

구체적으로 ‘공정위 공공발주 공사 실태조사 및 불공정거래 행위제보 창구’, ‘국가계약분쟁조정위원회’, ‘대한상사중재원 조정’, ‘감사원이나 공정위의 시장명령, 과징금’ 등이 높게 평가되었다.

발주자의 응답만을 대상으로 중요도-성과 분석을 수행한 결과, “공정위 공공발주 공사 실태조사 및 불공정거래 행위제보 창구”는 중요도는 높는데 성과는 낮은 ‘개선 시급’, ‘국가계약분쟁조정위원회’의 분쟁조정은 중요도는 낮는데 성과가 높은 ‘유지 혹은 축소’에 속하는 것으로 나타났다.

〈표 4-10〉 불공정거래 방지제도의 중요도-성과에 대한 응답자별 결과 비교

구분	중요도			성과		
	전체	종합 건설	공공 기관	전체	종합 건설	공공 기관
응답 수 (N)	(473)	(91)	(14)	(473)	(91)	(14)
1. 설계변경에 의한 계약금액 조정	75.29	83.52	47.62	59.91	67.79	47.62
2. 물가변동에 의한 계약금액 조정	71.19	76.78	50.00	58.98	66.67	48.81

3. 대금지급 요청 시 5일 이내 지급하도록 하는 규정	64.74	59.18	45.24	55.50	53.37	44.05
4. 지자체 공사원가심사 조정결과 공개	61.47	58.99	46.43	53.53	51.31	50.00
5. 지연공사 간접비지급을 위한 기준마련 및 지급명령	68.89	74.91	63.10	55.21	59.55	57.14
6. 공사도급 표준계약서	66.79	60.49	51.19	58.82	55.99	52.38
7. 공정위 공공발주 공사 실태조사 및 불공정거래 행위제보 창구	63.44	58.61	51.19	52.73	48.69	50.00
8. 국가계약분쟁조정위원회	59.13	54.87	48.81	48.74	44.94	52.38
9. 대한상사중재원 조정	55.23	47.19	47.62	46.60	40.64	48.81
10. 감사원이나 공정위의 시장명령, 과징금	61.18	54.49	52.38	50.17	48.13	53.57

③ 종합 결과

AHP 분석과 제도별 중요도-성과 분석을 고려할 때 분쟁조정과 관련된 제도의 성과 및 실효성이 낮은 것으로 나타났다.

발주자만을 대상으로 제도의 중요도와 성과를 분석하는 경우 조사를 통한 제재가 발주자의 불공정거래 행위를 제약하는 데 내적 구속력을 갖는 것으로 판단되며 시급한 개선 및 강화가 요구된다.

(2) 원도급자-하도급자

① AHP를 통한 제도의 실효성 분석

전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 집행성을 가장 중요하게 고려하고 있었으며, 타당성, 집행성, 비용효율성의 상대적 가중치는 각각 0.322, 0.503, 0.175로 평가되었다.

원-하도급자 관계의 불공정거래 행위를 방지하기 위한 제도는 ‘예방’, ‘간접예방’, ‘조사’, ‘시스템 운영관리’, ‘조치 및 상벌’로 구분하여 상대적 실효성을 평가하였다.

‘예방’ 관련 제도는 표준하도급 계약서 작성 의무화, 포괄대금 지급보증, 하도급 대금 지급 보증, 발주처의 하도급대금 직접지급, 대금지급 관련 조항 (현금지급규정, 어음지급관련 규정, 기성금 지급 조항), 계약서 상 불공정특약 금지 등이며, ‘간접예방’

은 주계약자 공동도급 제도, 소규모 복합공사이다.

‘조사’는 건설업자 실태조사, 하도급거래 서면 실태조사, 하도급대금 지급 확인 제도 등으로 구분된다.

‘시스템 운영관리(예방 및 조사와 조정·처벌을 통합적으로 관리)’는 불공정하도급 해소센터(국토부), 불공정 하도급 신고센터(공정위), 하도급 지킴이(조달청), 하도급 분쟁조정(공정거래 조정원) 등으로 선정되었다.

‘조치 및 상벌’에는 하도급 관련 우수 업체로 선정되는 경우 PQ 및 적격심사와 시공능력 평가액 산정 시 가산점을 제공하는 제도, 불공정하도급 거래자로 적발될 경우 공공공사 입찰을 제한하는 규정, 과태료 부과, 두레넷에 불법하도급 거래 업체 정보 공개, 상습하도급법 위반자 명단 공표 등이 있다.

상대적인 제도의 실효성 평가 결과 ‘예방’ 관련 제도의 타당성, 집행성, 비용효율성이 각각 0.374, 0.361, 0.374로 가장 높게 평가되었다.

타당성과 비용효율성에서는 ‘조사’관련(0.132) 제도가 가장 낮게 평가되었으며, 집행성에서는 ‘간접예방’ 관련(0.116) 제도가 낮게 평가되었다.

〈표 4-11〉 원도급자·하도급자 간 불공정행위 방지제도 평가 결과

구 분	타당성	집행성	비용효율성
판단기준	0.322	0.503	0.175
예 방	0.374	0.361	0.374
간접예방	0.164	0.116	0.164
조 사	0.132	0.143	0.104
시스템 운영관리	0.135	0.151	0.184
조치&상벌	0.195	0.228	0.174

제도의 실효성 종합지수를 분석한 결과, ‘예방’ 제도(36.8)의 실효성이 가장 높은 것으로 나타났으며, 조사 관련 제도(13.3)의 실효성은 낮게 나타났다. 이는 조사관련 제도의 집행력 강화에 대한 요구가 크다는 점을 시사한다.

〈표 4-12〉 원도급자- 하도급자 간 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수

행위 유형	종합 지수	순위
예 방	36.8	1
간접예방	14.0	4
조 사	13.3	5
시스템 운영관리	15.2	3
조치 & 상벌	20.8	2
전 체	100.0	-

② 불공정거래 방지제도의 중요도-성과 분석

원도급자와 하도급자 간의 불공정거래 방지제도들은 중요도 대비 성과가 모두 낮은 것으로 인식되었다.

중요도의 순서를 보면 예방, 벌, 조정, 조사, 상, 간접예방, 시스템 운영관리 순이며, 성과의 순서도 중요도와 유사하며 중요도와 성과 간에 높은 상관성을 나타내었다.

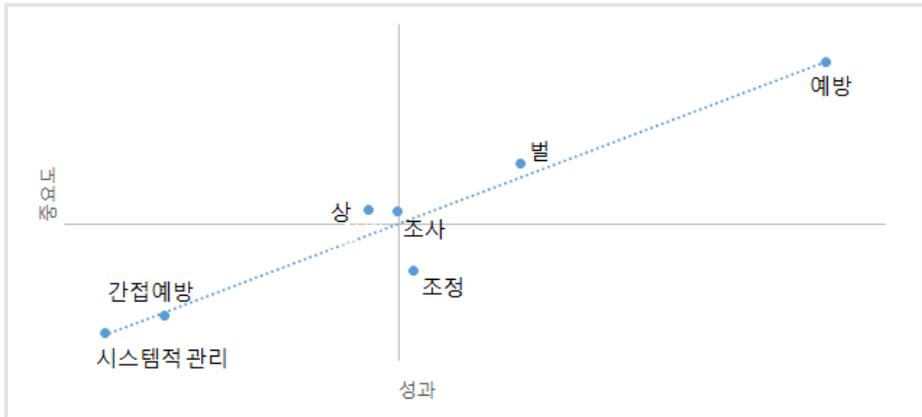
〈표 4-13〉 원도급자·하도급자 간 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과

구 분	중요도	성 과	갭
예 방	65.14	55.88	9.26
간접예방	55.45	48.33	7.11
조 사	58.87	51.44	7.43
시스템 운영관리	54.58	47.80	6.78
상	58.44	51.50	6.94
벌	60.67	52.84	7.83
조 정	59.10	49.69	9.42

중요도와 성과간의 높은 상관성이 존재하여, 제도별 중요도와 성과의 상대적 비교를 고려하여 제도의 실효성을 평가하였다.

‘현행유지’에 해당 하는 제도는 예방, 벌, 조사 등의 제도, ‘개선시급’ 제도로는 조정 제도, ‘전략적 강화’로는 간접예방과 시스템 운영관리 제도, ‘유지 혹은 축소’로는 상(incentive) 관련 제도가 이에 해당되었다.

(그림 4-3) 원도급자-하도급자 간의 불공정거래 관련 제도에 대한 IPA



4분면 분석에서 ‘개선 시급’ 제도로 분류된 조정 제도는 차이(gap) 분석에서도 상대적으로 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 나타났다. 개선이 가장 시급한 조정제도에 속하는 제도들로는 하도급분쟁조정(공정거래조정원)과 건설분쟁조정위원회(국토부) 등으로 분석되었다.

응답자들은 원도급자-하도급자 단계에서 발생하는 불공정 거래행위를 방지하기 위한 제도 중 계약관련 제도와 대금지급관련 제도 및 제재조치의 중요도와 성과가 높다고 인식하며 이는 전체 응답자, 종합건설업체 종사자, 전문건설업체 종사자 모두에서 공통적으로 나타나는 결과이다.

계약관련제도는 ‘표준하도급계약서’, ‘하도급공사 계약 자료의 공개’의 중요도와 성과가 높고, 대금지급 관련 제도에서는 ‘하도급대금 지급보증제도’ ‘하도급대금 지급확인제도’ ‘대금현금지급’의 중요도와 성과가 높은 것으로 나타났다.

불공정거래 방지를 위한 인센티브나 제재에 대해 종합건설업체 종사자들이 전문건설업체 종사자들에 비해 제도의 중요성 및 성과를 높게 평가하였는데, ‘우수 원도급자 공정위 직권조사 면제’, ‘공공공사 입찰 시 가점부여’, ‘건설업자 상호평가제도’, ‘제재 조치’는 원도급자가 하도급자에 비해 제도의 중요성을 높게 평가하였다.

또한 ‘공공공사 입찰 시 가점부여’, ‘제재조치’의 경우 원도급자가 하도급자에 비해 제도의 성과를 높게 평가하였다.

〈표 4-14〉 원도급자-하도급자 간의 불공정거래 관련 제도에 대한 IPA

구분	중요도			성과		
	전체	종합건 설업체	전문건 설업체	전체	종합건 설업체	전문건 설업체
응답 수 (N)	(473)	(91)	(186)	(473)	(91)	(186)
1. 표준하도급계약서	71.74	66.47	71.89	62.60	61.88	63.46
2. 하도급공사 계약 자료의 공개	66.05	58.43	66.03	57.12	52.30	57.42
3. 하도급계약 적정성 심사	65.23	54.41	66.48	55.10	49.62	56.69
4. 하도급계획의 제출	60.65	48.28	61.54	51.81	43.30	53.48
5. 공정거래협약제	60.69	48.66	62.27	51.03	44.25	52.84
6. 포괄대금지급보증	60.24	50.77	62.09	52.47	46.36	55.59
7. 하도급대금 지급보증	68.59	63.98	66.85	59.34	60.15	56.59
8. 불공정특약 금지	65.68	59.00	65.02	55.80	53.45	55.40
9. 하도급업체 하자보수기간 법정화	67.36	60.73	67.58	57.61	54.98	57.97
10. 주계약자공동도급제도	57.25	44.06	59.52	49.79	41.19	50.82
11. 소규모 복합공사	53.64	40.04	55.31	46.87	37.16	48.63
12. 건설업자 실태조사(국토부)	56.92	47.13	56.69	49.75	41.76	49.63
13. 하도급거래 서면실태조사 (공정위)	57.66	49.62	57.33	50.70	45.40	50.18
14. 신고 포상금	54.10	41.00	56.87	47.82	38.89	48.81
15. 하도급대금 지급확인제도	62.16	52.30	62.64	53.66	47.89	53.39
16. 현금지급	65.11	56.13	66.85	56.17	51.34	57.51
17. 어음지급	54.52	44.83	55.62	47.57	41.95	49.36
18. 기성금 및 잔금금 지급 조항	61.62	51.92	63.08	54.37	47.89	55.62
19. 불공정하도급해소센터(국토부)	54.73	44.44	54.63	47.51	41.76	47.22
20. 불공정 하도급 신고센터 (공정위)	56.76	49.43	57.13	49.25	46.17	49.35
21. 하도급지킴이(조달청)	54.48	45.59	54.54	47.30	40.42	47.96
22. 서울시 대금 바로지급 시스템	52.36	43.68	50.55	47.13	39.27	46.96
23. 모범하도급 업체 선정	56.98	53.26	55.65	50.46	46.94	50.84
24. 우수 원도급자 공정위 직권 조사 면제	57.40	58.24	53.98	51.59	50.38	50.84

25. 공공공사 입찰 시 가점	61.80	63.22	59.17	54.75	56.90	53.70
26. 하도급 지원자금 세액공제	60.60	58.24	58.61	51.88	49.04	51.02
27. 건설업자 상호평가제도	55.40	53.07	52.78	48.83	46.36	47.69
28. 불공정하도급 계약 무효화	61.53	54.41	60.19	52.29	47.89	52.32
29. 공공공사 입찰제한	63.72	61.11	61.67	56.11	54.79	55.74
30. 제재조치	66.13	63.60	63.33	57.61	58.05	56.11
31. 두레넷 정보공개	55.37	50.00	53.91	49.00	45.02	48.98
32. 상습 하도급법 위반자 명단 공표	58.83	54.60	57.54	50.88	47.70	50.93
33. 서울시 3진 아웃 제도	59.51	52.68	59.27	52.72	47.13	53.65
34. 징벌적 손해배상	59.61	52.87	58.15	51.29	45.21	51.69
35. 하도급분쟁조정 (공정거래조정원)	59.17	53.64	57.45	50.25	46.17	49.63
36. 건설분쟁조정위원회 (국토부)	59.04	51.15	57.63	49.12	42.53	49.53

③ 종합결과

AHP 분석 결과, 원-하도급 관계에서 나타나는 불공정거래 행위를 예방하기 위한 제도의 실효성은 높은 것으로 나타났으나, 그러한 예방 규정의 현실적 집행력을 높여줄 수 있는 조사 및 관리와 그에 따른 후속 조치상벌의 실효성은 낮은 것으로 평가되었다.

IPA 분석결과 ‘조정제도’는 중요도에 비해 성과가 낮아 시급한 개선이 요구되며, ‘상’ 관련 제도는 중요도에 비해 성과가 높은 것으로 나타났다.

특히 원도급자의 경우 ‘공공공사 입찰시 가점’ 제도나 ‘제재조치’의 중요도나 성과를 하도급자에 비해 높게 평가하고 있어 원도급자에 대한 상벌규정이 원도급자의 불공정 거래 행위를 제약하는데 의미가 있는 것으로 판단되었다.

(3) 건설생산요소 관련 불공정 거래행위 방지제도(자재·건설기계·건설근로자)

① AHP를 통한 실효성 분석

□ 건설자재 관련 제도

전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 타당성을 가장 중요하게 고려하였으며, 타당성, 집행성, 비용효율성의 상대적 가중치는 각각 0.430, 0.395, 0.175으로 나타났다.

각 불공정 행위 방지제도의 실효성을 판단 지표의 상대적 가중치에 따라 분석한 결과, 타당성에서는 ‘자재납품대금지급확인’(0.404)의 실효성이 가장 높은 것으로 나타났으며, 집행성 차원에서는 ‘시설자재 불공정거래 행위 신고센터 운영’(0.397), 비용효율성에서는 ‘건설자재표준하도급계약서’의 실효성이 가장 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-15〉 건설자재 관련 불공정 행위 방지제도 판단 기준 및 실효성 평가 결과

구 분	타당성	집행성	비용효율성
판단기준	0.430	0.395	0.175
건설자재표준하도급계약서	0.403	0.285	0.445
자재납품대금지급확인 (하도급대금지급확대 적용)	0.404	0.318	0.285
시설자재 불공정거래 행위 신고센터 운영	0.193	0.397	0.269

이를 종합적인 지수로 분석한 결과, 건설자재 관련 불공정거래 방지제도 중에서 가장 실효성이 높은 제도는 ‘건설자재표준하도급계약서’인 것으로 나타났다. 다음으로는 ‘자재납품대금지급확인제도’이고, ‘시설자재 불공정거래 행위 신고센터 운영’ 제도는 실효성이 가장 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4-16〉 건설자재업체 관련 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수

행위 유형	종합 지수	순위
건설자재표준하도급계약서	36.4	1
자재납품대금지급확인(하도급대금지급확대 적용)	34.9	2
시설자재 불공정거래 행위 신고센터 운영	28.7	3
전 체	100.0	-

□ 건설기계 관련 제도

전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 ‘집행성’을 가장 중요하게 고려하고 있으며, 타당성, 집행성, 비용효율성의 상대적 가중치는 각각 0.355, 0.484, 0.161로 분석되었다.

‘건설기계대여금 지급보증제도’, ‘건설기계임대 표준계약서 작성’, ‘임대료 체납 신고센터 운영제도’, ‘임대료 체납 건설업체에 과태료 부과’의 실효성을 쌍대 비교를 통하여 분석하였다. 그 결과 ‘건설기계대여금 지급보증제도’의 타당성과 집행성이 각각 0.292, 0.280으로 가장 실효성이 높은 것으로 나타났으며, 비용효율성 차원에서는 ‘건설기계임대차 표준계약서 작성’(0.377)의 실효성이 가장 높게 분석되었다.

〈표 4-17〉 건설기계 관련 불공정거래 방지제도 평가 결과

구 분	타당성	집행성	비용효율성
판단기준	0.355	0.484	0.161
건설기계대여금 지급보증제도	0.292	0.280	0.246
건설기계임대차 표준계약서 작성	0.275	0.279	0.377
임대료 체납 신고센터 운영제도	0.202	0.194	0.163
임대료 체납 건설업체에 과태료 부과	0.231	0.246	0.214

건설기계와 관련하여 관련 제도의 실효성 평가지수를 종합적으로 도출한 결과, ‘건설기계임대차 표준계약서 작성’, ‘건설기계대여금 지급보증제도’, ‘임대료 체납 건설업체에 과태료 부과’, ‘임대료 체납 신고센터 운영제도’의 순으로 실효성이 높게 나타났다. ‘건설기계임대차 표준계약서 작성’이 29.4로 실효성이 가장 높고, ‘임대료 체납 신고센터 운영제도’의 실효성은 19.2로 가장 낮은 것으로 분석되었다.

〈표 4-18〉 건설기계 대여 관련 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수

행위 유형	종합 지수	순위
건설기계대여금 지급보증제도	27.9	2
건설기계임대차 표준계약서 작성	29.4	1
임대료 체납 신고센터 운영제도	19.2	4
임대료 체납 건설업체에 과태료 부과	23.6	3
전 체	100.0	-

□ 건설근로자 관련 제도

전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 집행성을 가장 중요하게 고려하였으며, 타당성, 집행성, 비용효율성의 상대적 가중치는 각각 0.367, 0.420, 0.212로 분석되었다.

불공정 방지제도의 실효성 판단기준을 토대로 개별 제도를 비교 분석한 결과, 타당성 및 집행성 차원에서 ‘근로자임금 우선변제’(0.399)가 가장 실효성이 높은 것으로 나타났으며, 비용효율성 차원에서는 ‘임금체불 시 벌금 및 형사처벌’(0.387)의 실효성이 높은 것으로 평가되었다.

〈표 4-19〉 건설근로자 관련 불공정 행위 방지제도 판단 기준 및 실효성 평가 결과

구 분	타당성	집행성	비용효율성
판단기준	0.367	0.420	0.212
근로자임금 우선변제	0.399	0.359	0.273
임금지급 보증 및 확인	0.372	0.299	0.340
임금체불 시 벌금 및 형사처벌	0.229	0.342	0.387

종합적인 가중치를 고려하여 실효성 평가를 도출한 결과, 3개 제도 모두의 실효성이 비교적 높게 나왔는데, 그 중 ‘근로자임금 우선변제’의 실효성이 가장 높았고, ‘임금체불 시 벌금 및 형사처벌’의 실효성이 가장 낮았다.

〈표 4-20〉 건설근로자 관련 불공정 행위 방지제도의 실효성 평가지수

행위 유형	종합 지수	순위
근로자임금 우선변제	35.5	1
임금지급 보증 및 확인	33.4	2
임금체불 시 벌금 및 형사처벌	31.0	3
전 체	100.0	-

② 불공정거래 방지제도의 중요도-성과 분석

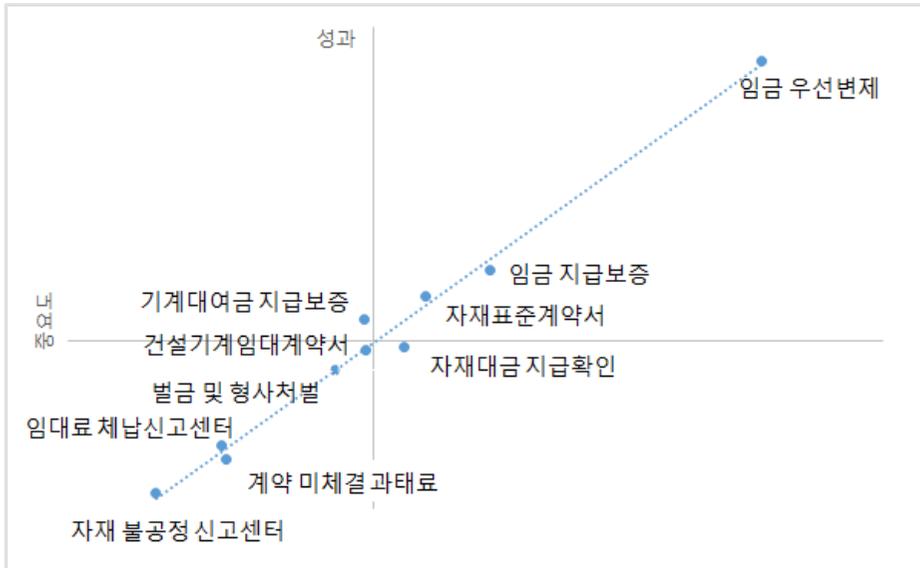
건설생산요소 관련 불공정 거래행위를 방지하기 위한 제도들의 경우도 전반적으로 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 인식되었다. 평균적으로 건설기계, 근로자, 자재 순으로 중요도와 성과가 높게 나타났다.

〈표 4-21〉 건설생산요소 관련 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과

제 도		중요도	성과	갭
자 재	건설자재표준하도급계약	64.00	56.16	7.84
	자재납품대금 지급 확인	63.58	54.68	8.90
	시설자재 불공정거래 행위 신고(상담)센터	58.71	50.42	8.29
	평 균	61.30	52.96	8.34
장 비	건설기계 대여금 지급보증	62.84	54.59	8.25
	건설기계 임대계약서 작성	62.24	54.00	8.24
	암대료 채납 신고센터	60.00	51.81	8.19
	계약 미체결에 따른 과태료 부과	60.11	51.43	8.68
	평 균	66.23	58.48	7.75
근로자	근로자임금 우선변제	70.60	63.04	7.56
	임금지급 보증 및 확인	65.27	56.92	8.35
	벌금 및 형사 처벌	62.82	55.49	7.33
	평 균	62.10	53.76	8.34

건설생산요소 관련 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과 역시 전반적으로 높은 상관성이 나타났다.

〈그림 4-4〉 건설생산요소 관련 불공정거래 관련 제도에 대한 IPA



‘현행유지’에 속하는 제도들로는 ‘임금 우선변제’, ‘임금 지급보증’, ‘자재표준계약서’ 등이다. ‘전략적 강화’가 필요한 제도들로는 ‘기계대여금 지급보증’, ‘기계임대계약서’, ‘건설기계 임대계약 미체결에 따른 과태료’, ‘임대료 체납신고센터’, ‘자재 관련 불공정 신고센터’ 등이 있으며, ‘유지 혹은 축소’로는 ‘근로자 관련 위법행위에 대한 벌금 및 처벌 제도’, ‘개선 시급’한 제도로는 ‘자재대금 지급확인 제도’가 있다. ‘자재대금 지급확인 제도’가 중요도 대비 성과가 상대적으로 특히 낮은 제도로 나타났다.

③ 분석의 종합

AHP 분석결과, ‘건설기계임대료 체납 신고센터 운영제도’, ‘임대료 체납 건설업체에 과태료 부과’의 실효성이 낮은 것으로 나타났다. IPA 분석결과 ‘자재대금 지급확인 제도’는 중요도는 높지만 성과가 낮아 개선이 시급한 것으로 나타났으며, 전반적으로 자재 관련 제도의 중요도와 성과가 낮은 것으로 나타났다.

3. 불공정 거래 방지제도의 실효성 저하 요인

불공정거래 방지제도의 실효성이 확보되지 않는 원인으로 ‘제도가 불공정거래 행위가 발생하는 근본적 원인을 해결하기에 미흡함’을 꼽은 빈도가 가장 높으며, ‘처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡’, ‘제도 기대효과와 목적자체가 불공정성 해결하는 것과 관련이 없음’, ‘관행 문화 등 현장의 의식개선을 변화시키는 수단이 미비’의 순서로 응답 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-22〉 제도의 실효성이 확보되지 않는 원인(상위 3개)

구분	결과치
사례수	(104)
1. 제도가 불공정거래 행위가 발생하는 근본적 원인을 해결하기에 미흡함	52.9
2. 처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡	36.5
3. 제도 기대효과와 목적자체가 불공정성 해결하는 것과 관련이 없음	34.6
4. 관행 문화 등 현장의 의식개선을 변화시키는 수단이 미비	30.8
5. 분쟁해결 장치의 미흡	27.9
6. 규정 제도 집행하는 세부적인 시행규정, 절차관련 조항이 마련되지 않음	26.0
7. 조사, 신고, 적발 시스템을 여러 기관에서 분절적으로 진행하여 효과적인 집행이 이루어지지 않음	24.0
8. 제도간의 상충(제도를 준수하여야 하지만, 타 제도가 이를 제약)	15.4
9. 제도 집행 비용 대비 불공정 개선 효과가 미흡함	15.4
10. 제도자체에 대한 홍보가 부족하여 현장에서 제도를 인식하지 못함	14.4

불공정거래 행위 방지제도들의 실효성을 저하시키는 요인들의 영향도를 묻는 질문에 대해 제도의 타당성, 집행성 관련 요인의 영향이 높은 것으로 나타났다.

제도의 타당성 관련 요인 중 ‘관련 제도는 불공정거래 행위가 발생하는 근본적인 원인을 해결하는데 미흡’하다는 평가가 많고, 제도의 집행성 관련 요인 중에서는 ‘관행 문화 등 현장의 의식개선을 변화시키는 수단이 미비’, ‘조사, 신고, 적발 시스템을 여러 기관에서 분절적으로 진행하여 효과적인 집행이 이루어지지 않음’, ‘처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡’, ‘분쟁해결 장치의 미흡’ 등의 요인이 제도의 실효성 저하에 높은 영향을 끼치는 것으로 나타났다.

〈표 4-23〉 실효성 저하에 대한 영향도

구 분	100점 평균
사례수	(473)
1. 제도의 기대효과와 목적 자체가 불공정성을 해결하는 것과 큰 관련이 없음	53.55
2. 제도가 불공정거래 행위가 발생하는 근본적인 원인을 해결하기에 미흡함	60.94
3. 규정된 제도를 집행하는 세부적인 시행규정이나 절차관련 조항이 마련되어 있지 않음	55.30
4. 처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡	59.78
5. 분쟁해결 장치의 미흡	59.67
6. 관행 문화 등 현장의 의식개선을 변화시키는 수단이 미비	61.87
7. 조사, 신고, 적발 시스템을 여러 기관에서 분절적으로 진행하여 효과적인 집행이 이루어지지 않음	60.36
8. 제도간의 상충(제도를 준수하여야 하지만, 타 제도가 이를 제약)	53.94
9. 제도 자체에 대한 홍보가 부족하여 현장에서 제도를 인식하지 못함	55.61
10. 제도 집행 비용 대비 불공정 개선 효과가 미흡함	55.84

4. 소결

1) 불공정거래 방지제도 평가

(1) 평가의 개요

AHP 분석을 통한 실효성 평가와 IPA 분석을 통한 중요도 대비 성과평가 수행하였다. AHP 분석을 통해 그간 제도 운용의 실효성이 높았거나 향후 제도 도입 시 실효성이 높을 것으로 평가되는 제도들을 선별하였고, IPA 분석을 통해 중요도 대비 상대적으로 성과가 낮아 개선이 시급한 제도들을 선별하였다. 이를 위해 4분면 분석과 중요도-성과 차이(gap) 분석을 병행하였다.

실효성 평가 척도를 마련하기 위해 국토교통부(1999.3)에서 건설공사 부실방지대책 평가 시 이용한 타당성, 집행성, 효율성 기준을 차용하여 불공정거래 방지제도의 실효성 평가기준으로 활용하여 분석하였다.

(표 4-24) AHP분석에 따른 제도의 실효성 평가 기준

구 분	타당성	집행성	비용효율성
발주자-원도급자	0.425	0.315	0.26
원도급자-하도급자	0.322	0.503	0.175
건설자재 관련	0.43	0.395	0.175
건설기계 관련	0.355	0.484	0.161
건설근로자 관련	0.367	0.42	0.212

2) 평가 결과

□ 발주자와 원도급자 관련 제도

AHP 분석 결과 발주자와 원도급자 간의 불공정거래를 규정하는 제도들 중에서 공사비 관련 제도의 실효성이 높으며, 그 중에서도 지연공사 간접비 지급 제도의 실효성이 가장 높은 것으로 평가되었다.

IPA 분석 결과 설계변경에 의한 계약금액 조정, 지연공사 간접비 지급, 시정명령, 국가계약분쟁조정위원회 등이 중요도 대비 성과가 낮아 상대적으로 개선이 시급한 제도들로 평가되었다.

설계변경에 의한 계약금액조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도는 여타 제도에 비하여 상대적으로 중요한 반면 성과가 낮아, 개선 시 실효성은 높은 제도들로 평가되었다. 해당 제도들은 상대적으로 개선이 시급하며, 개선 시 실효성도 높을 것으로 예상된다. 따라서 단기적 실행과제로 분류하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

분쟁조정 관련 제도의 경우 성과와 실효성이 모두 낮게 평가되었다. 따라서 현재 수준을 유지하거나 제도 집행 상에 행정비용이 과도하게 소요되는 것을 방지하기 위해, 중장기적으로 과제로 투입 규모를 서서히 줄여가는 것이 바람직할 것으로 보인다.

□ 원도급자와 하도급자 관련 제도

예방 제도의 실효성이 가장 높고 시스템적 운영관리 제도가 두 번째로 실효성이 높은 것으로 평가되었다. 반면 예방 규정의 집행력을 높일 수 있는 조사 및 관리와 그에 따른 후속 조치 및 상벌의 실효성은 낮았다.

조정 제도가 상대적으로 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 평가되었다. 따라서 실효성이 높은 예방 제도는 현행 수준을 유지해 가고, 단기적으로는 개선이 시급한 조정 제도의 성과를 제고하고, 중장기적으로는 현재 실효성이 낮으나 예방 제도와 함께 시너지 효과를 기대할 수 있는 후속 조치 및 상벌 제도의 실효성을 제고해 가는 방향이 적절해 보인다.

□ 건설생산요소 관련 제도

건설자재 관련 제도들 중에서는 건설자재 표준하도급 계약서와 자재납품대금 지급확인 제도의 실효성이 높은 것으로 평가되었다. 건설기계 관련 제도들 중에서는 건설기계임대차 표준계약서 제도와 건설기계 대여금 지급보증 제도의 실효성이 높은 것으로 평가되었다. 건설근로자 관련 제도들 중에서는 근로자 임금 우선변제 제도의 실효성이 가장 높은 것으로 평가되었다.

자재대금 지급확인 제도가 건설생산요소 관련 제도들 중에서 중요도 대비 성과가 낮아 개선이 시급한 과제로 식별되었다. 따라서 단기적으로는 자재대금 지급확인 제도를 개선하고, 실효성이 높은 표준계약서 제도와 지급보증 제도, 임금 우선변제 제도는 현재의 실효성 수준을 유지할 수 있도록 홍보 등을 지속적으로 강화해 갈 필요가 있다.

이를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 4-25〉 불공정거래 관련 제도 평가 및 조치

거래관계	제 도	평 가	조 치
발주자와 원도급자	설계변경에 의한 계약금액 조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도	중요한 반면 성과 낮아 개선 시급하며, 실효성은 높음	단기적 실행과제
	분쟁조정 관련 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 기대	중장기적으로 실효성 제고
생산요소 관련	자재대금 지급확인 제도	중요도 대비 성과가 낮아 개선이 시급	단기적 실행과제
	표준계약서 제도와 지급보증 제도, 그리고 임금 우선 변제 제도	실효성이 높음	현행 수준을 유지하고 지속적으로 홍보 강화

(2) 불공정거래 방지제도의 실효성 저하요인

불공정거래 방지제도의 실효성이 확보되지 않는 원인으로 ‘불공정행위가 발생하는 근본적 원인을 해결하기에 미흡함’을 응답한 비율이 가장 높았다. 발주자우위의 수직적 생산관행과 공사비의 부족 등 근본적 문제해결과 직접적으로 연계되지 못하고 표면적으로 드러나는 문제를 해결하는 것으로는 불공정거래를 근본적으로 해소하기 어렵다는 공통된 인식을 발견할 수 있었다.

불공정거래 행위 방지제도들의 실효성을 저하시키는 요인들의 영향도를 묻는 질문에 대해 제도의 타당성, 집행성 관련 요인의 영향이 높았다. 즉 불공정거래 방지제도의 실효성을 높이기 위해서는 불공정거래를 근절시키겠다는 분명한 목적의식과 함께 확고한 집행의지가 수반되어야 할 것으로 보인다.

제 5 장
선진외국의 건설공사 불공정
거래 방지제도 등 실태조사

선진외국의 건설공사 불공정거래 방지제도 등 실태 조사

본 장에서는 미국과 일본의 건설공사 참여자간의 관계와 관련 규정, 불공정 사례 및 불공정방지제도 및 정책, 불공정거래 관련 분쟁제도 등을 검토하고, 우리나라에 대한 시사점을 제시하였다.

1. 미국 불공정거래 방지제도

1) 건설공사 참여자간의 관계 및 관련 규정

미국의 건설공사에서 참여자들은 크게 발주자(public/private client), 컨설턴트(architect, quantity surveyor, engineers in design phase), 원도급자(contractor) 하도급자(subcontractor), 건설기계 및 자재 공급업자 4가지로 구분된다. 또한 건설공사는 크게 공공발주공사와 민간발주공사로 나누어질 수 있으며, 공공발주공사는 발주주체에 따라 연방정부(federal government) 또는 주정부(state government) 발주공사로 나누어질 수 있다.

□ 연방법체계

건설공사 참여자들 간의 관계는 계약관계에 의해서 규정될 수 있으므로 미국

연방법체계에서의 계약과 관련된 조항에서 해당 내용을 규정한다. 기본적으로 모든 연방정부에 의해서 발주되는 건설계약은 미국 연방법 체계에 나와 있는 조달관련 법령(statutes) 및 규정 (regulations)의 적용을 받도록 되어있다.

주정부를 계약주체로 하는 공공공사의 경우에도 주로 연방계약법령 및 규정에 의해서 정의하고 있다.

U.S. Code¹⁴⁾는 건설구매를 Federal agency procurement라는 용어 속에서 정의하며, 연방정부의 공개경쟁입찰 방식에 따라 선정된 계약 상대자는 비연방주체(non-Federal sources)여야 한다고 명시하고 있다(Section 2101).

특히, U.S. Code의 Section 3101에서는 \$500,000이상의 건설계약과 관련하여 계약 전 건설상대자가 지난 3년간 여러 노동 관련법들을 위반한 사실이 있는지에 대한 여부와 부당하게 정부발주공사를 낙찰 받았는지에 대한 여부를 사전에 검토하도록 규정하고 있고, 계약상대자는 도급계약이 체결된 후 공사의 수행 기간 동안 6개월을 주기로 발주자에게 노동 관련법 위반 사실에 대해 보고하도록 되어있으며, 하도급자에도 동일하게 적용하고 있다.

U.S. Code Chapter 39- Specific Types of Contracts- 에서는 \$25M 또는 그 이상의 대형공공공사의 수행에 있어서 project labor agreements의 적용을 적극 권장하고 있다.

이는, 대형공사의 경우 여러 원도급자들이 관여하고 있고, 한 원도급자로부터의 예기치 않은 노동분쟁은 다른 원도급자의 공사 진행에도 영향을 줄 가능성이 있으므로 대형공사의 수행 전 노동단체 (labor organizations)와의 a pre-hire bargaining agreement를 통해 사전조율을 거침으로써, 보다 경제적이고 효율적인 정부 발주공사를 지향하기 때문이다.

FAR(Federal Acquisition Regulation)¹⁵⁾ 는 공공공사의 발주 및 계약과 관련한

14) 미국내 일반 법령(general statutes) 및 영구 법령 (permanent statutes - Agriculture Act of 1949)를 주체에 따라 공식적으로 코드화한 것으로 총 50개의 주체들(Titles)로 나누어져 있으며, 조달 및 계약과 관련한 주요사항은 Title 41 - Public Contracts에서 관련된 내용을 찾아볼 수 있음

15) FAR은 총 53개의 Parts가 8개의 Subchapters(예: Subchapter A - General, Subchapter

사항을 규율하며, 연방정부는 계약자들이 반드시 준수해야 할 사항들을 정리한 규칙들(rules)을 제시하고 있는데, 그러한 규칙들은 Code of Federal Regulations (CFR)의 Title 48 - Federal Acquisition Regulation (FAR)Systems에 기반을 둔 것이다.

관련 사항은 불공정한 상거래 (business practices)와 개인 간 의견충돌을 피하기 위한 guidance(Part 3), 계약 당사자의 책임 및 자격조건(Part 9), 건설계약의 방법(Part 16)의 계약방법에 따른 발주자와 계약자 사이의 공사수행에 따른 책임권한, 위험감수, 이윤의 보장 및 incentive에 대한 사항, 하도급계약과 소규모 사회적 약자 기업 (small disadvantaged business)과의 계약에 관한 사항 (Part 19), 하도급계약 적용에 관한 방침 및 절차 (Part 30), 계약 및 하도급계약 금액의 책정 및 변경과 관련한 방침 및 절차 (Part 31), 설계변경, 설계와 다른 현장조건, 발주자에 의한 공기지연 등 계약사항의 변경과 관련한 발주처의 행정업무에 대한 사항(Part 43)을 다루고 있으며, 원도급자에 의한 하도급 계약 절차에 관한 내용(Part 44)을 포함한다.

Branca, M. A., Silberman et al.(2010)에 의하면 공공건설계약과 관련하여 미국 연방법 체계에서는 여러 공사 참여자들 간의 계약상 책임 및 권한에 대한 사항이 자세히 정의되어 있지 않다.

오히려 이러한 연방법들은 공공공사 발주 및 계약 시 발주자 입장에서 준수되어야 할 법률적 의무와 행정 절차 및 방침 등에 대한 내용에 중점을 두고 있으며, 여러 공사참여자들의 계약 상 책임 및 권한은 이러한 공사참여자들을 대표하는 단체에 의해 공표된 표준계약약관 (standard form contract documents)에 영향을 받고 있다.

미국 내 대표적인 건설참여자 단체로는 미국건축사협회(American Institute of Architects, AIA), 미국도급자협회(Associate General Contractors of America, AGC), 미국 엔지니어링협회(American Council of Engineering Companies, ACEC), 미국하도급자협회(American Subcontractors Association) 등이 있다.

B - Acquisition Planning, Subchapter C - Contracting Methods and Contract Types, Subchapter D - Socioeconomic Programs, Subchapter E - General Contracting Requirements, Subchapter F - Special Categories of Contracting, Subchapter G - Contract Management, Subchapter H - Clauses and Forms) 들에 나누어져 있음.

2) 참여자간 계약관계에서의 불공정 거래 (unfair contracts) 사례¹⁶⁾

The Holloway Consulting Group(2015)에 따르면 불공정거래에 취약한 계약 조항들은 ①배상책임 (Indemnity), ②No Damage for Delay, ③Pay If Paid/Pay When Paid, ④유치권포기 (Lien Waiver), ⑤유치권 사전포기 (No Lien Clause), ⑥배타적 구제 (Exclusive Remedies) 등이 있다.

배상 책임은 건설현장에서 발생할 수 있는 위험에 의해 재산 및 인명 피해가 발생했을 경우에 배상 (indemnity) 책임에 대한 소재를 정하는 것이며, Welle Law(2014) 에 따르면 No Damage for Delay는 건설공사에서 공기연장은 인정하나 이에 따른 손해에 대한 배상청구를 금지하는 것이다.

발주자-원도급자-하도급자간 계약관계에서의 불공정 거래의 사례는 계약서상 “pay if paid” 또는 “pay when paid”의 조항에 의해서도 발생한다.

Wolfe, S.(2013)와 Jenkins Marzban Logan LLP.(2015)에 의하면 “pay if paid”는 원도급자가 발주자로부터 공사대금을 받은 후에 하도급자의 공사대금을 지급하는 것을 의미하는 것으로, 원도급자는 발주자로부터 공사대금을 받기 전까지는 하도급자에게 공사대금을 지급할 의무가 없다. “pay when paid”는 원도급자에게 주어진 일종의 공사대금 지급유예와 같은 것으로서, 원도급자는 발주자로부터 공사대금을 받은 후에 하도급자분에 대해서 지급하는 것으로 하되, 다만 발주자로부터의 공사대금에 대한 미지급이 발생하더라도 원도급자의 하도급자에 대한 공사대금 지급 의무가 없어지는 것은 아니라는 것을 의미한다.

Wolfe, S.(2015)에 의하면 건설계약서상 유치권포기 (lien waiver)는 건설 참여자간 공사 또는 물품제공에 따른 대금의 지급과 공사에 따른 owners' property에 대한 유치권의 포기에 관한 조항이다. 유치권이 유효한 상태라면, 원도급자가 공사를 진행한 이후 발생하는 공사대금에 대해서 발주자로부터 정해진 시기 안에 지급을 받지 못하였을

16) 이 장에서 언급된 사례들은 문헌조사를 거쳐 선정된 대표적으로 불공정거래에 취약한 계약 조항들을 중심으로 조사 기간동안 수집된 것으로, 전체 미국 건설산업에서 발생하는 불공정 거래 사례를 포함한다고 볼 수 없다는 점에 유의해야 함

때 발주자의 공사 완성물을 포함한 재산에 대한 유치권 행사가능하다.

Davies, E. (2009)에 의하면, 유치권의 사전포기란, 공사대금의 미지급을 포함한 어떠한 경우에도 유치권을 행사 하지 않겠다는 계약을 하도급자 또는 건설기계/자재 공급업자에게 요구하는 것으로, 원도급자는 계약관계에서의 우월적 지위를 이용하여 하도급자 또는 건설기계/자재 공급업자에게 유치권 사전포기를 계약의 선행조건으로 요구하는 경우가 있다.

계약서상 배타적 구제 조항은 계약서에 명문화 되어있는 범위 내에서만 책임진다는 의미로서, 일반적으로 계약당사자간 분쟁의 여지를 감소시키는 면에서는 유용하나 공사의 특성에 따라 한쪽에게 불리하게 작용할 수 있다.

예를 들면, 공사 진행 상 예기치 않은 많은 위험의 발생할 수 있는 공사에서 발주자는 원도급자에게 계약서상 배타적 구제에 관한 조항을 요구할 수 있는데, 이는 원도급자에게 불공정할 수 있다.

3) 불공정거래 방지를 위한 제도 및 정책 현황 및 실태

불공정 거래 행위 방지 관련한 대표적인 제도 및 정책에는, ①징벌적 손해배상 (Punitive Damages), ② 시공계약자 협의회 (Board of Contractors or Licensing Board of Contractors), ③공정거래 자율 준수 프로그램 (Compliance Program), ④직업 안전 위생관리국 (Occupational Safety and Health Administration), ⑤법정 양식 (Statutory Form), ⑥하도급대금 지급보호제도, ⑦건설 산업 지급보호법, ⑧주정부 산하 Little Miller Act, ⑨공정 근로기준법, ⑩협회 및 노조의 활성화, ⑪ Construction Partnering 등이 있다.

미국의 징벌적 손해배상제도¹⁷⁾는 적용 요건으로 피해자가 가해자의 악의적이고 의도적인 행동에 의해 피해가 발생하였음을 증명하도록 하고 있다.

17) 일반적 의미에서 징벌적 손해배상제도는 가해자의 악의적인 행위에 의해 피해자에게 재산 또는 신체상의 피해를 입힌 경우에, 피해에 대한 통상적인 보상과 더불어 피해자에 대한 물리적 손해보상과 가해자에 대한 징벌을 가함으로써 가해자 및 제 3자가 유사한 행위를 반복하지 않도록 하는 것에 목적을 둔

이에 미국의 각 주정부에서는 피해자의 징벌적 손해배상 요구의 성립을 위해서 입증되어야 할 가해자에 의한 각각의 행위 요건¹⁸⁾을 규정하고 있다.

3가지 유형 중, ‘가해자의 위법행위에 대한 가해자의 의식 여부’와 관련하여 미국 법원은 피해자가 사실상의 손해에 대해 입증 하지 않아도 가해자의 가해의식에 따른 명목상의 손해만으로도 징벌적 손해배상의 충분한 사유가 된다고 인정한다. 징벌적 손해배상제도의 확대에 따라 재산 및 신체상 피해에 따른 소송도 증가하고 있으며, 이는 건설회사들의 업무적 비용과 건설사업의 비용을 증가를 초래하고 결과적으로 국가 경제성장의 저해요소로 작용할 수 있다.

보상 및 불필요한 소송의 남발을 방지하고자 미국 내 주정부에서는 징벌적 손해배상에 의한 배상 한도액을 통상적 보상에 대한 비율(한도액 : 보상액 = 3:1)로써 제한하거나, 엄격한 배상의 기준 적용, 원도급자의 하도급액 사전 제출 허가 등의 보완책을 적용하고 있다.

시공계약자 협의회 (Board of Contractors or Licensing Board for Contractors)는 일종의 이사회 제도로써¹⁹⁾, 건설 산업에서 원도급자-하도급자간 불공정거래를 방지하기 위해서 미국 대부분의 주정부에서 운영하고 있는데, 일반적으로 건설업자의 부정행위를 원천적으로 방지하고 건설 산업의 건전성을 향상시키는 것에 그 목적이 있다. 구체적 내용은 무자격 건설업자의 건설 참여행위를 불법으로 규정하고 있고, 일부 주정부에서는 이러한 이사회 제도의 실효성을 높이기 위해, 조사팀을 정기적으로 현장에 파견하여 불법적·불공정 행위를 단속하고 있다.

또한 공정거래 자율 준수 프로그램 (Compliance Program) 도입을 통해, 기업이 자발적으로 공정거래 관련 법규를 준수하도록 하고 있다.

특히, 미국 노동부 (U.S. Department of Labor)에서는 연방계약 준수 프로그램

18) 1)가해자의 위법행위에 대한 가해의 의식 여부, 2)가해자가 가해의 의식을 가지고 있지는 않았으나 피해자의 피해가 예상되는 것을 사전에 인지하고도 의도적인 무관심이나 소극적 예방조치의 여부, 3)피해에 대한 가해자에 대한 중과실 여부가 있음.

19) Department of Consumer Affairs: Contractors State Licensed Board. (2015). What is Illegal Contractor Activity? <http://www.cslb.ca.gov/Consumers/Report_Unlicensed_Activity/What_Is_Illegal_Contractor_Activity.aspx> (Last Visited: June 23, 2015)

사무소 (Office of Federal Contract Compliance Programs)를 통해 정부계약준수 매뉴얼 (Federal Contract Compliance Manual)을 발간하여 특별 감사책임자들 (compliance officers)에게 연방정부 발주공사에 참여하는 원도급업자와 하도급업자의 공정거래규정 준수여부를 조사하고 평가하기 위한 절차에 대한 정보 제공하고 있다.²⁰⁾

미국 노동부에서는 1971년 미국 의회의 승인으로 설립된 직업안전 위생관리국 (Occupational Safety and Health Administration, OSHA)을 노동부 산하기관으로 두고 건설 사업을 포함한 미국 내 산업시설에 종사하는 노동자들에게 안전하고 건강한 작업환경의 제공을 위한 업무를 수행하고 있다.

건설현장에서의 안전과 관련하여 OSHA에서는 Construction Safety Compliance Programs, Construction Safety Staffing, Construction Job Site Safety Inspections, Customized Written Safety Programs, Contractor Safety Management Process, 그리고 Construction Accident Investigation 등의 프로그램들을 통해 발주자, 원도급자 및 하도급자가 안전하고 쾌적한 작업환경을 조성할 수 있도록 하고 있으며, 상대적으로 약자일 수밖에 없는 건설노동자들을 위협하고 열악한 환경으로부터 보호하기 위해 법규의 준수를 강제하고 직업교육 및 훈련 등의 지원 사업을 수행하고 있다. 특히, Occupational Safety and Health Act of 1970에 의해, OSHA에서는 건설 분야를 비롯한 전 산업분야에서 일하는 노동자에게 안전한 작업환경에서 일할 수 있도록 6가지의 권한(right)을 부여하고 있다.²¹⁾ 법정양식은 공공기관에 의해서 제안된 양식으로, 발행주체에 따라 연방정부 또는 주정부의 정해진 법규 및 규정에 따라 작성되어 이를 계약 시 준수하도록 함으로써, 계약관계에서 상대적으로 우월한 지위에 있는 계약당사자의 부당한 계약조항의 요구를 사전에 차단하는 역할을 한다.

하도급대금 지급보호제도는 원도급자의 부당한 공사대금의 지급유예로부터 하도급자를 보호하기 위한 제도이다. 미국의 하도급대금 지급보호제도는 크게 연방정부

20) United States Department of Labor. 2014. Federal Contract Compliance Manual.

21) United States Department of Labor, 2015. OSH Act of 1970. < https://www.osha.gov/pls/oshaweb/owasrch.search_form%3Fp_doc_type=OSHACT > (Last Visited: June 25, 2015)

또는 주정부가 발주하는 공공공사와 민간공사로 구분되는데, 민간공사의 경우, 공사 대금청구권 (Mechanics' Lien)을 통해 건설공사에서 서비스를 제공받은 자(채무자)가 이를 제공한 자(채권자)에게 대가를 지급하지 않았을 경우, 채권자는 채무자의 공사 물건을 압류하여 미지급한 공사금액을 대체할 수 있도록 하고 있다. 공공공사의 경우에는 민간공사의 공사 대금청구권에서 적용하는 당해 공사 물건의 압류 등이 불가능하므로, 밀러법 (Miller Act)이라는 제도적 테두리 속에서 지급보증과 이행보증을 통해 하도급대금 지급을 보호하는 규정을 지니고 있다.

연방정부의 밀러법은 \$10만 이상의 연방정부 발주공사에 참여하는 모든 원도급자에게 지급보증(payment bond)을 의무적으로 제출하도록 함으로써, 원도급자와 계약관계에 의해서 노동력과 자재 및 건설기계를 제공하는 건설참여자들을 원도급자의 채무 불이행의 위험으로부터 보호하고 있다.²²⁾

연방정부에서 발주한 공공공사에 원도급자와의 계약관계에 의해서 참여하는 하도급 및 자재공급업자 등 모든 계약당사자들은 미지급 금액에 대한 법적권리를 부여받는데, 하도급 및 자재공급업자가 공사완공일 혹은 자재 제공일 부터 90일 이내에 적절한 대금을 원도급자로부터 지급받지 못하게 될 경우, 하도급 및 자재공급업자는 마지막 공사완공일 혹은 자재 제공일부터 1년 이내에 지급보증을 위한 민사소송 제기할 수 있다.

또한, 「건설산업 지급보호법」은 하도급 및 자재공급업자를 원도급자의 채무 불이행으로부터 보호하기 위하여, 지급중지 통지 (Stop Notice)조항을 두고 있다.

미국공정근로기준법은 최초로 1932년에 발의되어 1938년에 법안이 통과되어 발효되어 미국 내 전 산업에 걸쳐 법정근로시간을 규정하고, 최저임금과 연장근로에 따른 추가 임금의 산정 등을 규정하고 있다. 미국 내 건설 산업에서 두 명 이상의 노동자를 고용하고 연간 총매출액이 \$500,000 이상인 모든 건설업체는 이 법의 적용을 받는다고 볼 수 있다. 이 법의 적용을 받는 건설업체는 40시간 이상의 노동에

22) U.S. Government Publishing Office. 2015. 64 FR 72828 - Federal Acquisition Regulation: Construction Industry Payment Protection of 1999. <<http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-1999-12-28/99-33280>> (Last Visited: June 30, 2015)

대해서는 반드시 초과수당을 지급하여야 하며, 2주간 총 근로시간이 80시간 이상을 넘지 못하도록 규정하고 있다.

협회와 노조의 활성화는 미국의 건설 산업의 대표적인 특징 중 하나로, 수직적 계약관계에 의한 불공정 거래에 집단으로 대응하기 위해서 형성된 협회 (association) 와 노조 (union)의 활동을 통해 건설참여자 각각의 이익을 극대화하는 데에 기여하고 있다. 미국 하도급업자 협회(American Subcontractor Association)는 일종의 법률보호기금 (legal defense fund)을 조성하여 협회에 소속된 하도급업자들의 이해를 대변하기 위한 법률적 활동을 지원하고 있으며, 미국 건설기계 임대업자 협회(American Rental Association)는 1955년 결성되어 현재 9,400개 이상의 건설기계임대업사업체가 소속되어 있다. 미국의 건설 산업은 전통적으로 노동조합 (Construction unions)이 강력한 정치적 권력을 형성해 왔으며, 이를 토대로 노동력의 공급에 따른 계약을 주도함으로써, 노동자들을 수직적 계약관계에 따른 부당한 계약행위로 부터 보호하고 있는 구조이다.

Construction partnering은 발주자, 원도급자, 설계자, consulting engineers, 그리고 주요 건설사업 주체들 간에 일종의 construction partnering team을 구성하여 프로젝트 기간 동안 참여자간의 적극적 의사소통을 통하여 건설공사의 목표를 공유하고, 분쟁을 줄이며, 궁극적으로 건설 생산성을 높이는데 그 목적이 있다.²³⁾ 이러한 partnering 제도는 최초 도입이후 괄목할 만한 성과를 보이면서, 현재 약 25개 주정부 도로국에서 이 제도를 운용하고 있으며, 특히 California, Maryland 및 Arizona주 도로국의 경우에는 이 제도를 specification에 의해 규정하고 있다.

4) 건설공사 참여주체간의 분쟁유형과 해결을 위한 제도적 장치

(1) 건설공사 참여주체 간 분쟁

건설 산업에서 참여주체 간 분쟁은 불공정 거래에서 오는 계약 당사자 간의 분쟁뿐만

23) U.S. General Services Administration. 2015. Partnering. < <http://www.gsa.gov/portal/content/100822> > (Last Visited: July 3, 2015)

아니라, 일반적인 건설공사의 수행과정에서 양 당사자 간 합의가 이루어지지 못할 때에도 발생할 수 있다. 이는 건설 사업이 서로 이해관계가 다른 여러 참여자들 간의 관계에 의해서 이루어지며, 지질조건, 날씨 등의 영향으로 실제 공사의 진행이 당초 계획 및 설계 시 예측한대로 진행되지 않는 태생적인 불확실성을 내포하고 있기 때문이다. 미국의 건설 산업도 이러한 건설사업의 특성들로 부터 자유로울 수 없으며, 많은 건설공사 관련 소송이 발생하고 있다. 분쟁의 원인에는 공기단축, 설계변경, 공사 중지 및 계약해지, 계약 서류의 하자, 공중지연, 상이한 현장조건, 묵시적 담보, 이행불능, 발주자공급항목, 기타 등이 있다.

건설 참여자들 간의 분쟁들은 그 원인에 따라 중첩되는 면이 있으며, 대체로 다음과 같은 세 가지 유형으로 나타난다. ①공사범위의 변경 (Changes in the scope of work), ②현장조건의 상이 (Differing site conditions), ③공사기간의 변경과 관련된 문제 (Delays, disruptions, acceleration, and other time-related problems)

① 공사범위의 변경은 당초 계획되었던 설계도면이나 항목의 물량을 변경하는 것으로, 발주자와 시공자의 입장이 상충 된다 ② 현장조건의 상이는 입찰당시 제공된 현장의 재료적 특성이 실제 공사 환경과 일치 않는 경우와 현장의 실제조건이 일반적으로 예상되어 질 수 있는 범위 밖의 상태로 존재할 때 발생된다. 미국 의회는 이와 관련하여 시공자의 위험부담을 감소시키고 적절한 보상의 근거를 마련하기 위하여 관련 조항을 마련하였다(1987)²⁴⁾. ③공사기간의 변경과 관련된 소송들은, 공사지체 (delay), 작업 생산성의 저하 (disruption), 작업의 간섭 (interference), 수용가능 또는 수용 불가능한 지연 (excusable and non-excusable delays), 보상가능 또는 보상 불가능한 지연 (compensable and non-compensable delays), 동시지연 (concurrent delay), 주공정 또는 부공정상 작업들의 지연 (critical and non-critical delays), 그리고 공기단축 (acceleration) 등을 포함하고 있다. 특히 공기지연은 크게 excusable, compensable, and unexcused 등의 3가지로 세분화된다.

24) 연방법(U.S. federal law) 조항 “Change” (48 CFR 52.243-4)

(2) 건설공사 참여주체 간 분쟁 해결 관련 제도

미국 연방정부는 1979년 연방정부와 관련된 계약에서 발생할 수 있는 소송들을 다루기 위한 절차를 Contract Disputes Act에 제정하였고, 관련 내용은 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> Contract Disputes Act의 규정 내용

구분	세부 내용
조항	1) 연방정부와 계약당사자간 모든 소송은 문서로서 이루어질 것. 2) 불법이 개입되지 않은 소송에 있어서 해당 당사자는 소송의 발생 시점으로부터 6년 이내에 제기할 것. 3) 계약상대자에 의해서 이루어지는 \$100,000 를 초과하는 소송에 있어서는, 소송인은 그 소송이 선의에 의한 것이며, 제시되는 관련 자료는 정확하고 완전하며, 소송액은 법적으로 타당함을 증명할 것. 4) 계약상대자에 의해서 이루어지는 \$100,000 이하의 소송에 대한 결정은 소송 제기일로부터 60일 이내에 이루어질 것. 5) \$100,000를 초과하는 소송에 대해서는 계약담당관의 결정은 가급적 60이내에 이루어지되, 그것이 불가능한 경우에는 소송인에게 결정의 시기를 사전에 고지할 것. 6) 소송인이 계약담당관의 결정에 승복하지 못하는 경우, 소송인은 그 결정으로부터 90일 이내에 상급위원회 (cognizant agency board)에 항소하거나 12개월 이내에 미국법원에 소송을 제기할 것.

자료: Contract Disputes Act

Barrett, J. T. and Barrett, J. (2004)에 따르면, 미국 연방정부는 계약당사자간 분쟁을 해결하기 위하여 대체적 분쟁해결 (Alternative Dispute Resolution, ADR)을 권장하고 있다. 대표적인 ADR의 종류로는 중재 (Arbitration), 조정 (Mediation), 소재판 (mini-trial), 그리고 옴부즈맨 (Ombudsmen)로 나누어 볼 수 있다.

중재는 분쟁과 관련하여 중립적인 중재자가 분쟁당사자의 의견 및 제출된 증거와 법률, 규정, 행정규칙 등에 기초하여 최종적으로 구속력 있는 중재에 대한 결정을 내리는 것을 말한다. 분쟁당사자는 중재안의 결정이 있는 후로부터 30일 이내에 이를 수행하여야 하며, Barrett, J. T. and Barrett, J. (2004)에 따르면 중재안의 집행은 필요에 따라 연방중재법 (Federal Arbitration Act)에 의해 강제되어질 수 있다.

조정은 분쟁과 관련이 없는 제 3자에 의해 분쟁당사자에게 조정안을 제시하는 것을 의미하는데, 중재와 달리 제시된 조정안에 대한 구속력은 없다. Barrett, J. T. and Barrett, J. (2004)에 따르면 민간 건설사업의 분쟁 조정에서는 조정자가

분쟁사안에서 어느 한쪽 분쟁당사자의 일방적 우열을 판단할 수 있는 조정안을 가급적 피하려는 경향이 있는 것으로 나타난다.

소재판은 분쟁의 해결을 위해 분쟁심사 위원회를 구성하는 것이며, 분쟁심사 위원회는 분쟁 당사자 양측이 위원을 지명하여 구성되고, 위원회에는 합의하에 중립적인 인사들을 포함시킬 수 있다.

분쟁조정원은 중립적인 입장을 가진 세 명의 자문단이 공사 시작 이전에 구성되어 분쟁의 해결과 관련한 조언을 제시하는 방법이다. 계약당사자는 한명씩 중립적인 성향의 인사를 양측의 합의를 거쳐 선정하고, 선정된 2인이 나머지 한명의 중립적인 인사를 선정한다. 분쟁조정원은 주기적으로 건설현장을 방문하여 공사의 진행상황을 점검하고, 분쟁상황에 대한 의견을 조율하는 기능을 수행한다.

2. 일본

1) 서론

이하에서는 일본 건설 프로젝트의 시공행위 참여자 간 거래에 있어서의 불공정 거래의 방지에 주안점을 두고, 일본의 관련 제도 및 법령에 대해 다음과 같은 방식으로 구성하여 정리하였다.

첫째, 거래에 있어서 공정성의 확보는 건설 산업만의 문제가 아니므로, 모든 상거래에 적용되는 법규인 『사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률』(이하 독점금지법)을 토대로 공정성의 의미를 살펴본 후, 건설 산업에 있어서 거래관계 질서의 근간이 되는 『건설업법』(우리나라의 건설산업기본법에 주로 해당)에서 거래의 공정성을 확보하기 위한 기본적 규정을 살펴보고자 한다.

둘째, 공사계약조건 및 제약조건(conditions & constraints)을 설정하는 것은 발주자이므로, 발주자의 영향이 모든 수주자 등 공사참여자에 미친다는 점을 고려하여 발주자의 책무를 ‘공정성’ 측면에서 정리하고자 한다. 특히 공공 발주자의 역할을 규정하는 관련 법규의 관련 조항을 중점적으로 살펴보고, 건설공사 참여자(특히 건설업

자)의 책무와 공정성에 대하여 살펴보고자 한다.

셋째, 공정성 여부는 시공조직(공급 체계) 내의 관계설정에 따라 다를 수 있으므로 개별 주체 간 계약관계 유형과 이를 통합한 생산시스템(공사조직구성의 논리), 이에 따른 건설공사 참여자간의 공정한 행위양식 등에 대하여 건설업 법령준수 가이드라인을 중심으로 고찰하고자 한다.

넷째, 프로젝트 단계별 공정성 확보에 관한 규범 및 제도 측면에서 입찰 및 도급 계약단계, 공사실시단계, 공사 후 단계로 나누어 건설공사 참여자 간의 공정한 행위규범에 대한 살펴보고자 한다.

다섯째, 불공정 거래 관련 분쟁과 이의 처리에 관한 법령 및 제도 측면에서 불공정 행위(클레임 등)를 조정·규율하기 위한 제도적 장치를 중심으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 제도정책 운영상의 특징 및 우리나라에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

2) 건설공사 공정성 확보를 위한 법규 : 「독점금지법」 및 「건설업법」

건설공사 불공정 방지를 위한 법규 중 「독점금지법」은 모든 시장거래에 관련되는 기본법적 성격을 가지며, 건설산업에서의 불공정거래 규율은 주로 「건설업법」에서 독점금지법의 취지를 구체화하여 규정하고 있다. 즉 경제행위의 모든 주체 간 관계에서 공정성 판단의 일반기준은 독점금지법에서 규율하고, 건설공사 참여자 간의 구체적인 규율은 주로 건설업법이 규정한다.

(1) 사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률

우리나라의 공정거래법에 해당하는 일본의 법률은 「사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(이하 독점금지법)」²⁵⁾²⁶⁾이다. 이 법률은 주로 사적독점과 부당

25) 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律, 最終改正(2014年6月13日 法律 第六九号) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HO054.html> 참조

26) 공정거래위원회(영역명: Japan Fair Trade Commission, JFTC)는 일본의 행정기관의 하나로 내각부의 외국(外局)으로서 내각총리대신의 관할 아래에 설치되는 합의제행정위원회로 자유주의 경제에 있어서의 경쟁 정책을 촉진을 목적으로 하고 「경제의 헌법」이라고도 말해지는 [사적 독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률(이른바 독점 금지법)]을 운용

거래를 제한하는 상법의 경쟁법, 경제법, 상사법에 해당된다.

이러한 독점 및 불공정거래의 위반요건은 행위요건 즉 부당하게 타 사업자를 차별적으로 취급하였다는 행위만으로는 부족하고, 경쟁의 실질적 제한, 공정경쟁 저해 등 위해요건을 만족시켜야 한다.

이러한 위해요건을 만족시키기 위해서는 행위 그 자체가 경쟁수단으로서 정당하지 않거나(부정수단=경쟁의 실질적 제한), 행위 그 자체가 정당하지 않은 것은 아니지만 악영향을 끼쳤거나 그 우려가 있는 경우(반 경쟁성=공정경쟁 저해성)의 어느 하나에 해당되어야 한다. 부정수단은 그 자체가 정당하지 않기 때문에 명확한 불법행위이다. 반경쟁성은 판단이 애매한 경우도 있으나 경쟁 정지, 타 사업자의 배제, 우월적 지위남용 등 세 가지의 유형으로 나눌 수 있다.

건설 산업에 있어서 발주자와 원·하도급자 간의 문제는 주로 ‘우월적 지위 남용’에 해당되는 것으로 자기의 거래상의 지위가 상대방보다 우월한 것을 이용하여, 정상적인 거래 관습에 비추어 부당하게 행위를 하는 것이다.

발주자로부터 최종의 현장 근로자에 이르기까지의 다단계에 걸친 우월적 지위남용이라는 구조적 문제 해결을 위한 구체적인 내용이 건설업법 등에 명시되어 있다. 아울러 『하도급대금 지연 방지법』(하도급업자의 이익을 확보하고, 거래의 적정화를 추진하기 위하여 일본의 중소기업청이 관장하는 법으로 공정거래위원회와 함께 운용) 등과 연관되어 원·하도급 간의 문제를 구체적이고 종합적으로 다룬 것이 후술하는 「건설업 법령준수가이드라인」이다.

독점금지법 위반 시 공정거래위원회가 해당 행위의 금지, 계약조항의 삭제 및 그 외 해당 행위를 배제하기 위해서 필요한 조치를 명할 수 있다(동법 20조, 배제조치 명령). 건설업의 하도급 거래에서 원도급자 등이 하도급자에 대해 도급대금의 지불지연, 부당하게 낮은 도급대금 등 불공정한 거래방법을 이용하고 있음이 인정될 때는 건설업법 제42조 또는 제42조의 2의 규정에 근거하여 국토교통대신, 광역지방자치단

하기 위해, 위원장 및 4명의 위원이 독립적으로 직권을 행사한다. 덧붙여 독점금지법의 특별법인 [하도급 대금 지불 지연 등 방지법(하도급법)]의 운용도 중소기업청과 함께 실시한다.

체(도도부현)지사 또는 중소기업청장관이 공정거래위원회에 독점금지법의 규정에 따라 적당한 조치를 취할 것을 요구할 수 있도록 하고 있다.

(2) 건설업법

건설업법(建設業法, 2014·6·13)²⁷⁾은 건설업을 영위하는 주체 및 건설행위에 수반되는 제반사항을 규정한 법이다. 건설업법 제1조에 “건설업을 영위하는 사람의 자질의 향상, 건설공사 도급(청부)계약의 적정화 등을 도모함으로써, 건설공사의 적정한 시공을 확보하고, 발주자를 보호함과 동시에, 건설업의 건전한 발달을 촉진하며, 그 결과 공공복지의 증진에 기여하는 것을 목적”으로 한다고 규정하고 있다.

또한 건설업이란 원도급, 하도급 그 이외의 어떠한 명칭에도 불문하고 건설공사의 완성을 위해 도급받는 영업을 말한다(동법 제2조의 2). 그리고 건설공사의 도급계약의 원칙에 대해 동법 제18조에 “건설공사의 도급계약의 당사자는 각각 대등한 입장에서 합의에 기반한 공정한 계약을 체결하여, 신의에 따라 성실하게 이것을 이행하지 않으면 안 된다.”고 규정하고 있다.

한편, 건설업법 등의 일부를 개정하는 법률(2014년 6월 4일 법률 제55호)「공포에 따라 『공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진에 관한 법률』 (이하 입계법)」이 단계적으로 개정되었다. 품확법 상 원도급·하도급 관련 규정의 개정과 관련하여 건설공사의 적정한 시공과 그 담당자의 확보가 매우 중요한 과제로 등장했기 때문이다.

개정된 건설업법에는 건설업자나 단체에게 담당자(전문건설업체 및 기능자)의 확보 및 육성이 책무로서 새롭게 규정되고, 국토교통성은 그것을 지원하는 책무가 추가되었다. 담당자의 확보·육성방안 중에 “기능 노동자 등에 대한 적절한 임금지불이나 사회보험의 철저한 가입 등 취업 환경의 정비”, “ 하도급계약에서 도급대금의 적절한 설정이나 적절한 대금의 지불 등 원·하거래의 적정화”는 공정한 거래와 밀접한 관계가 있다.

또한 일본은 [중앙건설업심의회]를 국토교통성에 설치하여 공공공사의 선불금 보증사업에 관한 법률, 입계법과 관련한 사항을 처리하고 있다.(건설업법 제34조).

27) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S24/S24HO100.html>

이 [중앙건설업심의회]는, 건설공사의 표준도급계약 약관, 입찰 참가자의 자격에 관한 기준 및 예정가격을 구성하는 재료비 및 역무비 이외의 제 경비에 관한 기준을 작성하여 그 실시를 권고할 수 있도록 하고 있다.(건설업법 제34조의2)

3) 건설공사 참여자간의 거래 관계 규범

(1) 건설공사 참여자 간의 계약관계 유형

일본의 법 및 제도에서 규정하고 있는 공사 관련 계약관계의 유형은 아주 간단하다. 민법상 전형적인 노무공급계약에는 고용, 위임, 도급의 세 가지가 있으나(일본민법 고용계약; 민법 제623조), 청구(請負)계약(동법 제632조), 위임계약(동법 제643조), 건설업법은 모든 공사계약을 청구(請負)계약=우리나라의 도급계약)으로 한정하여 적용하고 있다.

건설업법에 의한 건설업은 ‘원도급, 하도급 그 외 어떠한 명칭에도 불문하고 건설공사의 완성을 도급받는 영업을 말한다(건설업법 제2조의 2)’고 규정하고 있다. 즉 각급 발주자와 수주자가 공사완성의 대가로 지분을 약속하면 모두 도급계약에 해당된다. 도급 원리에 지나치게 충실하는 경우 공사과정이 불투명해 지므로 일본은 시공체 제대장이나 시공체제도를 제출 및 게시하게 하여 투명성을 확보하고 있다.

아울러, 수급자의 선정에 관한 권한이나 결과물의 완성을 확인하는 권한 등이 발주자에 있기 때문에 우월적 지위관계=계층 관계를 형성하는 맹점이 있으며, 일본은 다단계 중층하도급 생산구조가 일반화되어 있다. 하지만, 발주자가 대리인(agent)과 위임계약이 이루어지는 미국의 CM방식 등은 일본의 건설업법에는 전혀 언급이 없다.

중층 하도급 관계 내의 각 주체에 대한 명칭에 대해 건설업법상의 원도급자는 건설공사의 하도급계약에 있어서의 주문자인 건설업자를 지칭하며, 하도급인은 건설공사의 하도급계약에 있어서의 수급인을 말한다.(건설업법 제2조 제5항)

따라서 1차 하도급이나 2차 하도급 등의 경우일지라도, 건설공사의 차 하위 하도급 계약의 주문자를 칭하는 경우는 건설업법에서는 원도급자로 칭하고 있다.

〈표 5-2〉 건설업법에서의 도급자의 정의 구분

일본의 통칭	발주자 (시행사)	원도급자	1차 하도급자	2차 하도급자	3차 하도급자
일본의 건설업법	발주자	원도급자	하도급자		
			원도급자	하도급자	
				원도급자	하도급자

한편, 각 건설업자에게 기술자의 고용을 촉진하기 위한 기술자의 배치규정을 강제하고 있다. 특히, 배치기술자는 임시고용이나 일용이어서는 안 되도록 규정하고 있는 점이 특징이다. 반면, 기능노무자의 상시고용에 대한 구체적 언급은 없다.

(2) 발주자의 책무 등과 관련한 법규

건설업법 제2조 제5항에 발주자를 건설공사(다른 사람으로부터 도급(수급)한 것을 제외)의 주문자로 정의하고 있다. 발주자는 공공발주자(중앙부처, 도도부현 등)와 민간발주자로 구분이 되며, 우리나라와 달리 공공발주는 관할 수요기관이 직접 발주한다. 이러한 공공발주자는 여러 가지 유형의 토목, 건축 등의 주문자로서 관련법에 의거한 계약 및 프로젝트 관리상의 책임, 시설 경영 및 유지운영자로서 막중한 책임을 진다.

민간공사의 발주는 계약자유의 원칙이 적용되는 것이 기본이지만, 시장 질서의 확보 차원에서 독점금지법 및 건설업법의 적용을 받으며, 특히 법령준수를 통하여 공정한 거래를 유도하기 위한 「발주자 수주자 간에 있어서의 건설업 법령준수 가이드라인」 등이 민간의 발주자 및 수주자간의 거래관계에도 적용된다.

가. 공공발주자의 역할 및 책임 관련 법률

최근에 공공공사와 관련한 법률(속칭 담당자 3법, 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률(이하 품확법), 건설업법, 공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진에 관한 법률(이하, 입계법))이 개정되었다. 일본의 경우, 건설투자의 급격한 감소로 인해 수주경쟁이 치열하여 덤핑수주가 만연하고 이것은 하도급 등에 악영향 되어 현장의 기능노동자 처우의 악화를 초래하였다. 이들 법률은 덤핑수주 방지를 통해

공공공사의 품질이 확보되도록 하기 위하여 ‘발주담당자의 확보’를 목적으로 품확법을 개정하고, 이와 관련하여 건설업법과 입계법을 동시에 개정하였다. 이들 법률은 국토교통성을 중심으로 관계 부처가 제휴하여 이루어진 것으로 각기 다른 법률이지만 상호 연관된 목적을 가진 법 개정으로 이를 총칭하여 ‘삼위일체 개정’이나 ‘담당자 3법’이라고 표현하기도 한다. 구체적으로 보면 다음과 같다.

① 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률(이하, 품확법)²⁸⁾

일본의 『공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률』(公共工事の品質確保の促進に関する法律; 2005年 3月 31日)은 국토교통성 소관의 법률로서 법의 주요 목적은 공공공사의 품질확보를 위한 기본이념 및 기본방침과 발주자의 책무, 수주자의 책무 등을 명기하고, 수주자의 기술적 능력의 심사 등을 의무화함으로써, 품질확보의 촉진을 도모하고자 하는 것이다. 우리나라와 비교하여 볼 때, 발주자의 책무를 명확히 한 것이 특징이다.

최근(2014.6.4.)에 품확법의 일부 개정 법률이 시행되어, 종전의 가격중심의 공공공사 발주가 ‘가격과 품질’을 동시에 고려하는 ‘종합 평가 방식’이 본격적으로 도입되었음에도 불구하고 장기간 계속된 공공투자의 감소의 영향 등으로 저가수주(덤핑낙찰)가 횡행하여 입계가 피폐되었다. 이에 기본이념을 추가하여 ‘향후 공공공사의 품질확보와 장기적인 공사참여자(전문건설업자 및 기능자 등)의 확보’를 명시하였다. 아울러 일반경쟁 입찰과 종합평가방식에 의한 획일적이고 경직적인 입찰계약 방식에서 사업의 특성이나 지역의 특성에 따라 선택할 수 있는 다양한 입찰 계약 방식의 도입이 법에 규정되고, 현재는 이를 위한 구체적 방안을 준비하고 있다.

한편, 공공공사의 발주자는 공공공사 품질확보 담당자(시공참여자)의 중장기적인 육성 및 확보를 위해 노력하는 동시에 발주관계 사무(시방서 및 설계서의 작성, 예정가격의 작성, 입찰 및 계약 방법의 선택, 계약의 상대의 결정, 공사의 감독, 공사 중 및 완성 후의 확인평가 등)의 적절한 시행에 대한 책무가 부여되었다. 이 법에서는 공공공사의 품질확보를 위해서 수주자로서의 부적격 건설업자 배제

28) <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/hinkakuhou/hourituhonbun.htm>

등 입찰·계약의 적정화, 민간 능력의 활용, 도급계약의 당사자간의 대등한 입장에서 합의에 의한 공정한 계약을 체결하고 성실히 이행, 공공공사에 관한 조사·설계의 품질확보를 배려하는 것 등을 명시하고 있다.

또한, 품확법의 개정에 따라 「공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본적인 방침」(이하, 품확법 기본방침)²⁹⁾을 정하여 모든 공공발주자가 따르도록 하고 있다. 국가나 지방공공단체 등은 이 기본방침에 따라서 조치를 강구하여야 하는 노력 의무가 있다. 이중 불공정거래 방지와 관련이 있는 내용은 다음과 같다.

〈표 5-3〉 건설공사 품질 확보 기본방침

주요 내용
<p>공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본적인 방침(기본방침)의 일부 변경(2014.9.30 각의 결정)</p> <p>I. 각 발주자가 대처해야 할 사항을 추가</p> <ul style="list-style-type: none"> · 담당자(건설한 공사업자 및 기술자)의 육성 및 확보를 위하여 적절한 이윤을 확보할 수 있는 적절한 예정가격의 설정(부적절한 예가 절하의 금지, 명세견적의 활용 등) · 덤핑수주의 방지(저입찰가격조사 기준 또는 최저제한가격의 적절한 설정) · 계획적인 발주, 적절한 공사기간 설정 및 설계변경(채무부담 행위의 활용 등에 의한 발주·시공 시기의 평준화 등) 등 · 다양한 입찰계약방식의 도입·활용을 위하여 기술제한 및 교섭 방식, 단계적 선발 방식, 지역의 사회자본의 유지관리에 공헌하는 방식 등의 활용 <p>II. 수주자가 대처해야 될 책무 강화</p> <p>수주자의 노력으로 기술자, 기능노동자 등의 육성 및 확보를 하고 임금, 안전위생 등의 노동환경의 개선 등이 적절히 이루어지도록 하기 위하여,</p> <ul style="list-style-type: none"> · 기능 노동자의 적정 임금수준 확보 및 사회보험 등예의 가입 철저 등에 대한 요청의 실시 · 교육훈련 기능의 충실 강화, 토목 및 건축을 포함한 경력교육 및 직업교육의 촉진, 여성도 일하기 쉬운 현장 환경의 정비 등 <p>III. 그 외 국가가 강구해야 할 시책을 추가</p> <ul style="list-style-type: none"> · 공공사업 노무비조사의 적절한 실시와 실제시세를 반영한 공공공사 설계노무단가의 적절한 설정 · 중장기적인 담당자 육성 및 확보의 관점에서 적절한 예정가격을 정하기 위한 적산기준의 검토 · 조사 및 설계의 품질확보를 위한 자격제도의 확립 · 발주관계사무의 운용에 관한 지침(운용지침)의 책정 및 그 폴로 업, 지방공공단체에의 지원 등

출처: 공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본적인 방침

29) 「公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」(2014年9月30日)

http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000283.html」

특히 최근의 품확법 개정으로 국토교통성에서는 각 발주자가 발주관계 사무를 적절하고 효율적으로 운용할 수 있도록 발주자 공통의 지침이 되는 「발주관계 사무의 운용에 관한 지침」(이하, 발주관계 운용지침)³⁰⁾을 마련하였다. 그 주된 내용은 i) 다양한 입찰 계약 방식의 도입·활용 ii) 예정가격 절하의 방지를 위한 예정가격의 적절한 설정 iii) 건설업 폴로 업 상담 다이얼 등과 iv) 적절한 공사기간의 설정 및 시공시기 등의 평준화, vi) 덤핑 대책의 적절한 활용 등이다.

이번 법규개정에서 강조된 발주자의 책무와 관련한 특징은 각 공공발주자가 개정법의 목적이나 기본이념에 충실한 발주관계사무를 실시할 수 있도록 명확히 하였다. 이를 위해 예정가격의 적절한 설정, 저입찰 가격 조사기준 등의 설정, 계획적인 발주, 원활한 설계변경, 사업의 특성 등에 따라 선택할 수 있는 다양한 입찰계약방식의 도입 및 활용을 평가하여 지나친 가격경쟁을 방지하고자 한다.

② 공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진에 관한 법률(이하, 입계법)

이상의 개정 품확법의 기본이념을 공공공사에서 실현하기 위하여 필요한 기본적인 고 구체적 조치를 규정한 것이 『공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진에 관한 법률』(이하, 입계법)³¹⁾ 등의 일부 개정이다. 입계법은 공공공사의 입찰·계약 제도의 투명성 향상과 부정방지를 목적으로 하여 2001년 시행된 법률로 적정한 입찰·계약의 기본원칙으로서 ‘투명성 확보=정보의 공표’, ‘공정한 경쟁의 촉진’, ‘적정한 시공의 확보=시공체제의 적정화’, ‘부정행위의 철저한 배제’를 명시하고 있다. 주된 관련 법령은 [품확법]과 [입찰 담합 등 관여 행위의 배제와 방지 및 직원에 의한 입찰 등의 공정을 해치는 행위의 처벌에 관한 법률(속칭, 관제담합 방지법)³²⁾, 관제 담합방

30) 発注関係事務の運用に関する指針(2015年1月30日)国土交通省
<http://www.mlit.go.jp/common/001069188.pdf>

31) 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律(2000年11月27日 法律 第127号)
 최종개정: 2014年6月4日
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/1_6_bt_000106.html

32) 공정거래위원회 홈페이지, 入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律(2012年7月31日 法律 第101号) 최종개정: 2014年6月13日 法律第67号

지법은 국가 및 지방공공단체 등의 직원이 담합에 관여하는 사례, 이른바 관제담합이 발생하고 있던 상황을 배경으로, 발주기관에 대해 조직적인 대응을 요구하고 그 재발을 방지하기 위해서 제정된 것으로 2003년 1월 6일부터 시행되었다.

최근의 입계법 개정의 주요 내용은 덤핑 대책의 강화, 계약의 적정한 이행, 건설공사의 담당자의 육성·확보, 적정한 시공체제 확보 등이다. 특히 강조된 내용은 덤핑 방지이며, 이를 위한 구체적인 조치로서 입찰 참가자에게 응찰금액의 내역서 제출을 요구하여 이것을 발주자가 확인하는 것이다.

또한 계약의 적정한 이행을 위하여, 공공공사의 수주자가 작성하여 제출하는 시공체제대장을 소규모 공사까지 확대하였다는 점이다. 이전에는 공공공사에서 하도급 금액이 3000만 엔(건축은 4500만 엔) 이상 공사의 수주자에게 시공체제대장의 제출을 요구하였지만, 개정 법에서는 인프라의 유지보수 등 소규모 공사의 증가에 따라 이러한 공사에도 시공체제를 파악하여 부실공사나 일괄 하도급 같은 부정행위를 방지하고자 하였다.

한편, 이 법률의 하부규정으로 「공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 추진에 관하여」³³⁾라는 통달의 내용 중 공정거래 관련사항으로 긴급하게 조치를 취해야 할 사항으로 적정한 예정가격의 설정, 덤핑대책의 강화, 적절한 계약변경의 실시, 사회보험 등 미가입 업자의 배제, 시공체제의 철저한 파악 등이 있다. 지속적으로 조치를 취해야 할 사항으로는 일반경쟁 입찰의 적절한 활용, 종합 평가 낙찰 방식의 적절한 활용, 지역 유지형 계약 방식, 저입찰 가격 조사의 기준가격 등의 공표 시기의 재검토, 담합 등의 부정행위에 대한 발주자의 관여의 방지의 철저, 지명 정지 조치 등의 적정한 운용의 철저, 입찰 및 계약의 과정 및 계약 내용의 투명성의 확보, 불량·부적격 업자의 배제, 전자 입찰의 도입, 발주자로서의 체제 보완 등이 있다.

이상의 입계법 및 그 관련 내용은, 공공공사의 입찰과 계약에 관한 것이기 때문에, 원도급자와 하도급자의 관계를 직접적으로 언급하고 있지는 않지만, 발주자와 원도급

<http://www.jftc.go.jp/dk/guideline/unyokijun/dkkanseidangou.html>.

33) 公共工事の入札及び契約の適正化の推進について, 総務大臣 国土交通大臣, 2014.10.22
http://www.soumu.go.jp/main_content/000323556.pdf

자간의 적정한 계약을 위한 발주자의 노력이 원도급자와 하도급자간의 계약 등 하위계약에 미치는 영향이 중대하다는 것을 인식한 조치로 평가된다.

나. 발주자 지원 업무³⁴⁾

발주자 지원 업무는 공공기관(국가나 도도부현, 정령시, 특수법인 등) 중 공공사업의 발주에 수반하여 발생하는 업무(공사량 적산이나 공사 품질검사 등)를 발주자가 대신하여 실시하는 것으로, 기본적으로는 발주자의 보조업무적 위상을 가진다. 이 제도의 발생 배경은 최근 법령준수강화와 공무원 수의 감축, 동일본 대지진의 부흥 수요나 인프라의 노후화 정비 등으로 발주자의 사업수행 업무량이 증가하는 데 따라 발주자의 다양하고 전문적인 업무를 보완하고, 민간이 우위에 있는 업무는 민간에게 이양하는 국가의 방침의 아래 「발주자 지원 업무」가 등장하게 되었다. 이러한 발주자 지원업무는 건설컨설턴트 업무로 분류되어 각 공공기관으로부터 발주되고 있다.

이와 같은 업무의 상세한 내용은 일본 국토교통성의 발주자 지원 업무의 사례로 확인할 수 있는데 대표적인 것으로 적산 기술 업무, 공사 감독 지원 업무, 기술 심사 업무, 도로 순회 업무, 도로 허인가 심사·적정화 지도 업무, 하천 순시 지원 업무, 하천 인허가 심사 지원 업무, 댐·배수기장 관리 지원 업무, 용지 보상 종합 기술 업무 등이다.

다. 발주자 지원 데이터베이스 시스템

발주자 지원 데이터베이스 시스템은 「건설업 기술자센터」에 설치된 시스템이다. 35) 사회자본 정비를 효율적이고 효과적으로 추진하기 위해서는 발주자의 능력이 중요한데 공공 발주자에게 특히 필요한 능력에는 자격과 경험이 확실한 기술자가 공사현장을 관리를 하는가를 사전에 확인하는 능력, 기술과 경영이 뛰어난 건설회사를

34) <http://ameblo.jp/hattuyusa-shien/theme2-10023864178.html>, 국토교통성 홈페이지 http://www.mlit.go.jp/page/kanbo06_hy_000001.html

35) 건설업기술자센터 홈페이지 <http://cezaidan.or.jp/dbsystem/about/index.html> 참조

중심으로 한 시공체제를 구성하여 확인하는 능력, 알기 쉽고 경쟁성이 높은 입찰 및 계약 수속을 선정하여 실행하는 능력이 필요하다. 발주자가 능력을 발휘하기 위해서는 건설회사나 기술자에 관한 정확한 정보의 활용이 필요하다. 발주자 지원 데이터베이스 시스템은 공공공사의 입찰·계약·시공의 각 단계에서 발주자에게 필요한 건설회사에 관한 정보, 기술자에 관한 정보, 공사에 관한 정보를 일체적으로 제공하는 공공공사 발주자 지원 시스템이다.

한편, 국토교통성은 수주대상자 랭크 분류 시 참고 하기 위하여 경영사항심사³⁶⁾제도를 운영하여 발주자를 지원하고 있다. 기본적으로 어느 발주자가 심사해도 동일 결과가 되어야 할 사항에 대해서는 허가 행정청이 전국적으로 통일되고 객관적인 지표로서 일원적으로 평가한다. 따라서 랭크 분류의 투명성 및 공평성이 확보될 수 있다. 심사결과는 어느 발주기관에서도 이용 가능하므로 발주 기관별 심사사무의 중복 및 이로 인한 부담을 경감할 수 있다.

(2) 건설공사 직접 참여자의 책무 등

가. 건설업자 및 특정건설업자

일본의 건설관련 수주자 즉 건설업자를 규율하는 법은 건설업법이다. ³⁷⁾1949년 제정 시는 등록제도였으나, 1971년부터 허가 제도를 도입하였고 1996년부터는 허가 유효기간을 3년에서 5년으로 연장하여 현재에 이른다.

2015년 현재 일본의 건설업종 분류는 종합(법적 용어는 아님)업자는 토목공사와 건축공사 2개의 업종이며, 전문공사는 26개의 업종이었으나, 최근 해체공사업이 비계 및 토공사 업에서 분리 신설 되어 전문 공사업은 27개 업종이 되었다.

일본은 토목일식공사 및 건축일식공사도 하나의 건설공사 공종으로 일단 간주하고, 일식업자의 공사 수주 시에 포함되는 일정규모 이상의 각 전문공사에 대해서는 해당 기술자를 직접배치하거나 기술자를 배치할 수 있는 전문건설업자에게 외주하도록 하고 있다.

36) http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/1_6_bt_000161.html

37) <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S24/S24HO100.html>

허가의 종류로는 경미한 공사(공사금액 500만 엔, 건축일식은1500만 엔 또는 건축면적 150평방미터)이상의 건설공사를 하려고 하는 자는 원·하도급을 불문하고 (일반)건설업 허가가 필요하며, 이 중 발주자로부터 직접공사를 수주(원도급)하고 1차 하도급 총액 3000만 엔(건축일식의 경우4500만 엔) 이상의 하도급계약을 체결하는 업자는 특정건설업허가가 필요하다. 이 경우 측량, 경비, 각종 자재납품 등에 관련된 업무는 공사업무가 아니므로 일반 또는 특정건설업자 허가에 의한 업무가 아니며 이들에 대한 하도급액은 건설공사에 해당하지 않는 외주금액이므로 공사의 하도급 금액에는 포함시키지 않는다.

특정건설업자는 공사의 상당부분을 하도급하기 때문에 자신이 직접 실시하는 공사뿐만 아니라 하도급을 한 공중에 대한 주문자로서의 관리책임이 있다. 감리기술자는 원도급자가 대상이며, 하도급 금액의 합계액이 3,000만 엔 이상(건축일식의 경우는 4,500만 엔) 이상인 경우에만 필요하다. 이때의 감리기술자는 원도급자가 현장에 배치해야 되는 일정이상 자격을 가진 기술자이며, 그 주요 역할은 하도급자 관리이다. 즉 특정건설업자가 발주자로부터 직접 건설공사를 도급받아 원도급자가 되었을 경우에는, 하도급자가 건설업법, 건축기준법, 택지조성법, 노동기준법, 직업 안정법, 노동안전위생법, 노동자파견법 등의 법령을 위반하지 않도록 지도에 노력하여야 한다(건설업법 제24조의 6). 여기서 말하는 하도급자란 일차 하도급자뿐만 아니라 공사에 종사하는 모든 하도급자가 대상이 된다.

특정건설업자의 책무는 현장에서의 법령준수 지도의 실시, 하도급자의 법령 위반에 대한 시정지도, 하도급자가 시정하지 않을 때는 허가 행정청에 통보 등이다.

나. 일용 및 단기(임시고용) 근로자

우리나라와 마찬가지로 일본의 경우에도 건설생산의 현기계용의 많은 부분이 근로자의 고용과 관련되는 경비이다. 고용에는 임금 외에 사회보험(건강보험·연금보험), 노동보험(고용보험·노동재해보험) 등 보험뿐만 아니라 그 외의 의무적 경비의 부담이 부가되고 있어 고용책임자가 이것들을 지불할 의무가 있다. 특히 수적으로 가장 많은 기능노동자나 단순작업원은 원도급자 또는 하도급자와의 고용계약관계가 불분명하고 불안한 것이 현실이다.

〈표 5-4〉 건설 현장의 요원구성 및 노무계약의 예

고용	① A사(원도급 법인) 정사원	
	② A사가 직접 임시고용 또는 일용	
도급	③ A사의 하도급 기능자(반장/십장)	반장/십장이 임시고용 또는 일용하는 기능자
	④ A사 하도급 기업(=B사)	B사의 정사원
		B사가 직접 임시고용 또는 일용하는 기능자
⑤ B사와 도급계약 하는 반장/십장(2차하도급자)이 임시고용 또는 일용하는 기능자		

사업자가 고용(일용, 단기고용 포함)하여 지휘명령을 통하여 역무를 제공받고 급여를 주면 계약상으로는 고용관계이다. 일본에서는 토목, 건축 및 그 외 공작물의 건설, 개조, 보존, 수리, 변경, 파괴 혹은 해체의 작업 또는 이러한 준비의 작업과 관련되는 업무에서는 자기가 고용한 노동자를 타사(타인)의 지휘명령 하에 노동에 종사하게 하는 것(노동자의 대여, 파견)을 금하고 있다.³⁸⁾

4) 건설공사 참여자 간의 불공정 행위 유형

(1) 발주자와 원도급자간의 공정성 확보(발주자-수주자 가이드라인)

일본의 경우, 발주자의 공정한 행위가 해당 프로젝트 성공과 건설업의 건전한 발전에 필수 불가결한 요소로 보고 발주자에게도 건설업법 등 관련 법령 등을 철저히 준수시키기 위한 지침(가이드라인)을 마련하여 운영하고 있다.

일본의 국토교통성은 2007년 6월, 「건설업 법령 준수 가이드라인-원도급자와 하도급자의 관계와 관련되는 유의점-(이하, 원·하 가이드라인)」을 책정하여 원·하도급 간의 적정화를 추진해 왔다.³⁹⁾ 하지만 발주자와 원도급자 사이의 계약에서도 불공정한 거래실태가 존재하고 있을 뿐 아니라, 이러한 거래실태가 원·하도급간의

38) 職業安定法 (1947년11월30日 法律 第141号) 最終改正 : 2014년6월13日法律第67号 제44조, 노동자파견법(労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律 (昭和1985年7月5日 法律 第88号, 最終改正 : 2014년6월25日 法律 第82号 제4조 제1항)

39) 発注者・受注者間における建設業法令遵守ガイドライン, 2011년 8월, 国土交通省 土地・建設産業局 建設業課, <http://www.mlit.go.jp/common/000234749.pdf>] -을 중심으로

불공정한 거래를 유발하는 요인인 것으로 인식되었다. 이에 공공 및 민간공사에 관계없이 발주자와 수주자 사이의 계약이 적정화되도록 계약 당사자인 발주자와 수주자가 어떠한 대응을 해야 할 것인가, 그리고 어떠한 행위가 불공정한 행위인가를 명시한 「발주자-수주자 사이에 있어서의 건설업 법령 준수 가이드라인」을 책정하여 발주자와 수주자가 주지하여, 대등한 관계의 구축 및 공정·투명한 거래의 실현을 도모하고 있다.

발주자-수주자 가이드라인의 핵심은 건설공사의 도급과 관련하여 거래의 흐름(프로젝트의 공정)에 따라 전적조건 제시로부터 최종지불까지 법령준수가 필요한 7개의 항목에 대하여, 법령의 규정 취지, 유의해야 할 사항, 취해야 할 바람직한 행위 등과 독점금지법과의 관계, 사회보험·노동보험 등 관련 법령에 대해서도 해설하고 있다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 5-5〉 발주자·수주자간 건설업법령 준수가이드라인

주요 내용
<p>1. 전적조건의 제시 (건설업법 제20조 제3항)</p> <p>(1) 전적에 있어서는 공사의 구체적 내용을 제시하는 것이 필요</p> <p>(2) 바람직하게는, 공사의 내용을 서면으로 제시하여, 작업내용을 명확하게 하는 것</p> <p>(3) 예정가격의 액수에 따라 일정한 전적기간(5 천만 이상에서는 만15일 이상 등을 마련하는 것이 필요</p>
<p>2. 서면에 의한 계약 체결</p> <p>2-1. 당초계약 (건설업법 제19조 제1항, 제19조의 3)</p> <p>(1) 계약은 공사의 착공 전에 서면으로 하는 것이 필요</p> <p>(2) 계약서면에는 건설업법에서 정하는 일정한 사항(법정 14항목)을 기재하는 것이 필요</p> <p>(3) 전자계약에 의하는 것도 가능</p> <p>(4) 공사기간의 설정시의 유의사항(수발주자 사이에 충분히 협의하여 적절한 공사기간을 설정)</p> <p>(5) 짧은 공사기간에도 불구하고, 통상의 공사기간을 전체로 한 도급대금의 액수로 도급계약을 체결하는 것은 부당하게 낮은 도급대금의 금지에 위반할 우려</p> <p>(6) 수주자에게 과도한 의무나 부담을 부과하는 편무적인 내용(발주자의 책무로 돌려야 할 사유에 의해 생긴 손해에 대해서도 수주자에게 부담시키는 등)에 의한 계약을 하지 않는 것이 필요</p> <p>(7) 일정규모 이상의 해체공사 등의 경우는, 계약서면에 이하의 사항(분별해체의 방법, 해체공사에 필요한 비용 등의 4항목)의 부가적 기재가 필요</p> <p>2-2. 추가공사 등에 수반하는 추가변경 계약 (건설업법 제19조 제2항, 제19조의 3)</p> <p>(1) 추가공사 등의 착공 전에 서면에 의한 계약변경을 실시하는 것이 필요</p> <p>(2) 추가공사 등의 내용을 즉시 확정할 수 없는 경우는, 추가공사 등의 구체적인 작업내용, 변경계약을 실시하는 시기, 계약 단가의 액수 등을 기재한 서면을 추가 공사 등의 착공 전에 수발주자 사이에 교환, 내용 확정 후 지체 없이 계약변경의 수속을 하는 것이 필요</p>

(3) 추가공사 등에 필요한 비용을 수주자에게 일방적으로 부담시키는 것은, 부당하게 낮은 도급대금의 금지에 위반할 우려

2-3. 공사기간 변경에 수반하는 변경계약 (건설업법 제19조 제2항, 제19조의 3)

- (1) 공사기간 변경에 대해서도 서면에 의한 계약변경이 필요
- (2) 공사에 착수한 후에 공사기간이 변경이 되었을 경우, 변경 후의 공사기간을 즉시 확정할 수 없는 경우에는, 변경 후의 공사기간이 확정된 시점에서 지체 없이 실시할 필요가 있지만, 공사기간의 변경이 계약변경의 대상이 되는 것 및 계약변경을 실시하는 시기를 기재한 서면의 교환을 하는 등의 대응이 필요
- (3) 공사기간의 변경에 수반하는 비용을 수주자에게 일방적으로 부담시키는 것은, 부당하게 낮은 도급대금의 금지에 위반할 우려
- (4) 추가공사 등의 발생에 기인하는 공사기간 변경의 경우는 상기 2-2. 가 해당

3. 부당하게 낮은 발주금액 (건설업법 제19조의 3)

- (1) 「부당하게 낮은 도급대금의 금지」란, 발주자가 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여, 그 주문한 공사를 시공하기 위해서 통상 필요하다고 인정되는 원가에 못 미치는 금액을 도급대금의 액수로 하는 도급계약을 수주자와 체결하는 것을 금지하는 것
- (2) 「자기의 거래상의 지위의 부당 이용」이란, 거래상 우월적인 지위에 있는 발주자가, 수주자를 경제적으로 부당하게 압박하는 거래 등을 강요하는 것
- (3) 「통상 필요하다고 인정되는 원가」란, 공사를 시공하기 위해서 일반적으로 필요하다고 인정되는 가격
- (4) 건설업법 제19조의 3(부당하게 낮은 도급대금의 금지)은 변경계약에도 적용

4. 지정가 발주 (건설업법 제19조 제1항, 제19조의 3, 제20조 제3항)

- (1) 「지정가 발주」란, 발주자가 수주자와의 도급계약을 주고받을 때, 수주자와 충분한 협의를 하지 않고, 또는 수주자와의 협의에 응하지 않고, 발주자가 일방적으로 결정한 도급대금의 액수를 수주자에게 제시(지정가)해, 그 가액으로 수주자에게 계약을 체결시키는 것
- (2) 지정가 발주는 건설업법에 위반할 우려(부당하게 낮은 도급대금의 금지, 견적기간의 확보, 서면에 의한 계약 체결)
- (3) 도급대금 결정에 있어서는, 적산근거를 분명히 하여 수발주자 간에 충분히 협의를 하는 등 일방적인 지정가 발주를 하지 않는 것이 필요

5. 부당한 사용 자재 등의 구입 강제(건설업법 제19조의 4)

- (1) 「부당한 사용 자재 등의 구입 강제」란, 도급계약의 체결 후에, 발주자가 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여, 수주자에게 사용 자재 혹은 기계기구 또는 이러한 구입처를 지정하여, 이것들을 수주자에게 구입시키고, 그 이익을 해치는 것이므로, 금지되고 있다
- (2) 건설업법 제19조의 4는, 도급계약의 체결 후의 행위가 규제의 대상
- (3) 「자기의 거래상의 지위의 부당 이용」이란, 거래상 우월적인 지위에 있는 발주자가, 수주자를 경제적으로 부당하게 압박하는 거래 등을 강요하는 것
- (4) 「자재 등 또는 이러한 구입처의 지정」이란, 상품명 또는 판매회사를 지정하는 것
- (5) 수주자의 「이익을 해친다」란, 금전면 및 신용면에 있어 손해를 주는 것
- (6) 자재 등의 지정을 실시하는 경우에는, 미리 견적조건으로서 제시하는 것이 필요

6. 재공사 (건설업법 제19조 제2항, 제19조의 3)

- (1) 재공사를 수주자에게 의뢰하는 경우는, 발주자와 수주자가 귀책사유나 비용부담에 대해 충분히 협의하는 것이 필요
-

-
- (2) 수주자의 책임으로 귀속되지 않는 재공사를 의뢰하는 경우는, 계약변경이 필요
 - (3) 재공사의 비용을 수주자에게 일방적으로 부담시키는 것은, 부당하게 낮은 도급대금의 금지에 위반할 우려
 - (4) 수주자의 책임으로 귀속되는 사유가 있는 경우란, 시공내용이 계약서면에 명시된 내용과 다른 경우나 시공에 하자 등이 있는 경우

7. 지불 (건설업법 제24조의 5)

- (1) 도급대금의 지불시의 유의사항(발주자와 수주자가 합의한 도급계약에 따른 적정한 지불, 기성고 지급제도의 활용 등 신속하고 적절한 지불 등)
- (2) 목적물의 인도를 받았을 경우에는, 가능한 한 신속하게 지불을 실시할 것
- (3) 도급대금을 어음으로 지불하는 경우에는 어음기간이 긴 어음을 교부하지 않는 것

8. 관계 법령

8-1. 독점금지법(우리나라의 공정거래법에 해당)과의 관계

(「우월적 지위의 남용에 관한 독점 금지법의 생각」 과 건설업법과의 관계)

- (1) 부당하게 낮은 발주금액이나 부당한 사용 자재 등의 구입 강제에 대해서는, 건설업법으로 금지되고 있지만, 이러한 행위는, 독점금지법 제19조에서 금지하고 있는 「불공정한 거래방법」의 하나의 유형인 우월적인 지위의 남용에도 해당할 우려
- (2) [공정거래위원회(아래의 참고에 소개)]에서는, 「우월적 지위의 남용에 관한 독점금지법의 생각」에서, 거래대가의 일방적 결정, 구입·이용의 강제, 재공사의 요청, 경제상의 이익제공의 요청, 감액, 지불지연 등의 생각을 나타내고 있다.

8-2. 사회보험·노동보험(법정 복리비)

(사회보험료 등의 법정 복리비를 적정하게 고려한 적산 및 계약)

- (1) 사회보험료나 노동보험료는, 수주자가 의무적으로 부담해야 하는 법정 복리비이며, 건설업법 제19조의 3에 규정하는 「통상 필요하다고 인정되는 원가」에 포함되어야 할 것
- (2) 발주자 및 수주자는 건적 시부터 법정복리비를 필요경비로 생각해서 적정하게 고려할 필요

□ 주지처

- ①공공 발주자(각 부처, 독립법인 등 , 지방공공단체, 전력·가스 회사 등)
- ②주요 민간단체(경제단체연합회, 상공회의소, 소매업 관계 단체, 부동산업 관계 단체 등)
- ③건설업자 단체
- ④지방정비국, 광역자치단체(도도부현)의 건설업 허가 부국

출처: 발주자·수주자간 건설업법령 준수 가이드라인

(2) 원-하도급자간 불공정거래 행위

발주자와 직접 도급계약을 하는 원도급자는 계약된 금액과 공기 내에 품질을 달성할 책임(Risk)을 지게 된다. 따라서 최종결과물에 대한 포괄적 책임자는 원도급자다. 원도급자는 책임과 권한이 있으므로 하도급자에 대한 우월적 지위가 확고하다고 할 수 있다.

이에 따라 원-하도급자간의 불공정거래에 대해 「건설업 법령 준수 가이드라인」을 설정하여 운영하고 있다⁴⁰⁾. 이것은 법률의 부지에 의한 법령 위반행위를 방지하는

것이 목적으로 특히 원도급과 하도급간의 관계에 있어서의 법령 위반행위(=주로 불공정 행위)에 해당하는 행위에 대하여 사례를 들어 명확히 하고 있다. 이 가이드라인은 건설업법, 「건설업의 하도급 거래에 관한 불공정한 거래방법의 인정 기준」, 「건설공사 표준하도급계약약관」, 「건설공사와 관련되는 자재의 재자원화 등에 관한 법률」, 독점금지법, 사회보험·노동보험 관련법, 노동안전위생법, 「원도급사업자에 의한 건설현장 안전관리지침」 등 관계법령을 망라한 것이다. 주요 내용은 다음과 같으며, 발주자·수주자 사이에 있어서의 건설업 법령 준수 가이드라인과 구조와 내용이 일맥상통하다.

〈표 5-6〉 원·하도급자 간 건설업법령 준수 가이드라인

주요내용
1. 견적조건의 제시(건설업법 제20조 제3항)
2. 서면에 의한 계약 체결
2-1 당초계약(건설업법 제18조, 제19조 제1항, 제19조의 3)
2-2 추가공사 등에 수반하는 추가변경계약(건설업법 제19조 제2항, 제19조의 3)
2-3 공사기간 변경에 수반하는 변경계약(건설업법 제19조 제2항, 제19조의 3)
3. 부당하게 낮은 도급대금(건설업법 제19조의 3)
4. 지정가 발주(건설업법 제18조, 제19조 제1항, 제19조의 3, 제20조 제3항)
5. 부당한 사용 자재 등의 구입 강제(건설업법 제19조의 4)
6. 재공사(건설업법 제18조, 제19조 제2항, 제19조의 3)
7. 반품전표 처리(건설업법 제18조, 제19조, 제19조의 3, 제20조 제3항)
8. 공사기간(건설업법 제19조 제2항, 제19조의 3)
9. 지불보류(건설업법 제24조의 3, 제24조의 5)
10. 장기어음(건설업법 제24조의 5 제3항)
11. 장부의 비차·보존 및 영업에 관한 도서의 보존(건설업법 제40조의 3)

출처: 원·하도급자 간 건설업법령 준수 가이드라인

아울러 건설업의 하도급 거래에서 원도급자의 불공정한 거래 행위의 인정기준⁴¹⁾은 다음과 같이 제시하고 있다.

40) 建設業法令遵守ガイドライン(第4版)－元請負人と下請負人の関係に係る留意点－ 国土交通省 土地・建設産業局 建設業課, 2007년 6월 책정, 2014년 개정, <http://www.mlit.go.jp/common/001059098.pdf>

41) 建設業の下請取引に関する不公正な取引方法の認定基準에 대한 건설업법령준수 가이드라인 관련 조문 4는 <http://www.mlit.go.jp/common/001069188.pdf>를 참고

〈표 5-7〉 건설 하도급거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정기준

주요 내용
1. 하도급자로부터 그 도급한 건설공사가 완료했다는 취지의 통지를 받았을 때에, 정당한 이유가 없이, 해당 통지를 받은 날로부터 기산해 20일 이내에, 그 완성을 확인하기 위한 검사를 완료하지 않는 것.
2. 앞 1의 검사에 의해 건설공사의 완성을 확인한 후, 하도급자가 신청했을 경우에, 하도급 계약에 대해 정해진 공사완성의 시기부터 20일을 경과한 날 이전의 일정한 날에 인도를 받는 취지의 특약이 되어 있을 때를 제외하고, 정당한 이유가 없는데, 즉시, 해당 건설공사의 목적물의 인도를 받지 않는 것.
3. 도급대금을 기성고 부분에 대한 지불 또는 공사완성 후의 지불을 받았을 때에, 해당 지불의 대상이 되는 건설공사를 시공한 하도급자에 대해서, 해당 원도급자가 지불을 받은 금액을 기성고부분에 대한 비율 및 해당 하도급자가 시공한 기성고 부분에 상응하는 하도급 대금을, 정당한 이유가 없는데, 해당 지불을 받은 날로부터 기산해 1개월 이내에 지불하지 않은 것.
4. 특정건설업자가 주문자가 된 하도급 계약(하도급 계약에 있어서의 수급인이 특정건설업자 또는 자본금액수가 1천만 엔 이상의 법인인 것은 제외. 후기 5에 대해서도 마찬가지로)에 있어서의 하도급 대금을, 정당한 이유가 없는데, 전기 2의 제외(신청)일(특약이 되어 있는 경우는, 그 일정 일)로부터 기산하여 50일 이내에 지불하지 않은 것.
5. 특정건설업자가 주문자인 하도급 계약의 하도급 대금의 지불에 대해, 전기 2의 신청일부터 기산하여 50일 이내에, 일반의 금융기관(예금 또는 저금의 수용 및 자금의 융통을 업으로 하는 것을 말함)에 의하여 할인을 받는 것이 곤란한 어음을 교부함으로써, 하도급자의 이익을 부당하게 해치는 것.
6. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여, 주문한 건설공사를 시공하기 위해서 통상 필요함이고 인정되는 원가에 못 미친 금액을 도급대금의 액수로 하는 하도급 계약을 체결할 것.
7. 하도급 계약의 체결 후, 정당한 이유가 없는데, 하도급 대금의 액수를 줄이는 것.
8. 하도급 계약의 체결 후, 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여, 주문한 건설공사에 사용하는 자재 혹은 기계 기구 또는 이러한 구입처를 지정하여, 이것들을 하도급자에 구입시킴으로써, 그 이익을 해치는 것.
9. 주문한 건설공사에 필요한 자재를 자기로부터 구입시켰을 경우에, 정당한 이유가 없는데, 해당 자재를 이용한 건설공사에 대한 하도급 대금의 지불기일보다 빠른 시기에, 지불해야 할 하도급 대금의 액수로부터 해당 자재의 대가 전부 혹은 일부를 공제하거나, 또는 해당 자재의 대가 전부 혹은 일부를 지불하게 함으로써, 하도급자의 이익을 부당하게 해치는 것.
10. 원도급자가 전기 1에서 9까지에 해당하는 행위를 한 경우에, 하도급자가 그 사실을 공정거래위원회, 국토교통대신, 중소기업청장관 또는 도도부현 지사에 알린 것을 이유로 하도급자에 대해, 거래의 양을 줄이거나 거래를 정지하는 등 및 그 외의 불이익을 주는 취급을 할 것.

출처: 건설 하도급거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정기준

적정한 원·하도급 관계의 구축을 위해서는 각 원·하도급자간에 서로 대등한 입장에서 합의에 근거하여 계약이 체결될 필요가 있다.(건설업법 제18조). 그러나 도급계약은 역무의 사용자(발주자)와 피사용자(수주자) 사이에 선정권과 완성확인권 및 지불결정권 측면에서 불가피하게 지배-피지배 관계를 형성하는 특징이 있다. 따라서

엄밀한 의미에서 대등한 입장은 불가능하고, 참여자 간 불공정 행위의 유인은 다단계 도급계약이라는 구조적 문제(우월적 지위의 남용)와 각 단계 주문자의 지나친 이기심이라는 양심적(윤영적) 문제가 대부분이라고 할 수 있다.

5) 불공정 거래 행위 방지 관련 제도

건설업 법령준수 가이드라인은 불공정거래를 방지하기 위한 제도적 장치로 매우 중요하다. 특히 건설공사 참여자간 불공정거래 방지와 관련하여, 우리나라와 같이 공사대금의 지불과 관련된 사안이 크게 부각되고 있다. 이에 따라 일본은 하도급 대금의 지불기준 및 지불 기일과 지불 전의 현금화를 통한 공사자금 유통방안을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 하도급 대금의 지불 기준⁴²⁾

하도급 대금이 적정하게 지불되지 않으면 하도급자의 경영의 안정이 저해될 뿐 아니라, 그것이 부실공사, 노동자 피해 보상보험 사고 등을 유발하여, 건설공사의 적정한 시공의 확보가 곤란하게 될 수 있다. 일본은 건설업법이나 「건설산업에 있어서의 생산 시스템 합리화 지침」 등에서 공사의 적정한 시공과 하도급자의 보호를 목적으로 하여, 하도급 대금의 지불에 관한 규정을 마련하고 있다.

또한, 건설업법 제41조 등과 관련하여 광역지방자치단체 수준에서 조례 등 하부기준을 정하여 운용하고 있다. 도급(하도급) 대금의 지불기일은 건설업법 제24조의 3 제1항, 제24조의 5 제1항에 규정되어 있다. 원도급자가 특정건설업자인 경우, 원도급자는 하도급 대금의 지불 등에 관하여 다음과 같은 8개의 룰이 있다.

42) 下請代金の支払について, <https://www.kkr.mlit.go.jp/kensei/sitauke/pdf/06.pdf>의 내용을 참조하여 정리

〈표 5-8〉 건설 하도급 대금 지불기준

주요 내용

1. 현금 지불 : 하도급 대금의 지불은 가능한 한 현금지불로 하지 않으면 안 된다.
 - 건설 산업에 있어서의 생산 시스템 합리화 지침 「제4(2) 대금 지불 등의 적정화」
2. 선불금 : 선불금을 받았을 때는, 하도급자에 대해서 자재의 구입, 노동자의 모집 및 그 외 건설공사의 착수에 필요한 비용을 선불금으로 지불하도록 배려하지 않으면 안 된다.
 - 건설업법 제24조의 3, 건설산업에 있어서의 생산 시스템 합리화 지침 「제4(2) 대금지불 등의 적정화」
3. 유상지급의 자재 대금의 회수 시기 : 하도급 공사에 필요한 자재를 주문자가 유상 지급했을 경우는, 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고, 해당 자재의 대금 지불기일 전에 하도급자에 지불을 요구해서는 안 된다.
 - 건설산업에 있어서의 생산 시스템 합리화 지침 「제4(2) 대금 지불 등의 적정화」, 건설업의 도급(하도급) 거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정 기준 「9. 조기 결제에 대해」
4. 검사 및 인도: 하도급 공사의 완성을 확인하기 위한 검사는, 공사의 완성 통지를 받은 날로부터 20일 이내에 실시하고, 또한, 검사 후에 하도급자가 인도를 신청했을 때는 즉시 공사 목적물의 인도를 받지 않으면 안 된다.
 - 건설업법 제24조의 4, 건설업의 하도급 거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정 기준 「1.검사 기간에 대해」 「2.공사 목적물의 인수에 대해」
5. 하도급 대금의 지불기일 : 주문자로부터 도급대금의 기성고 지급 또는 준공 지불을 받았을 때는, 그 지불의 대상이 되는 공사를 시공한 하도급자에 대해서 상당하는 하도급 대금을 1개월 이내에 지불하지 않으면 안 된다.
 - 건설업법 제24조의 3, 건설업 법령 준수 가이드라인 「9.지불 유보」, 건설업의 하도급 거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정 기준 「3.주문자로부터 지불을 받았을 경우의 하도급 대금의 지불에 대해」
6. 특정건설업자와 관련되는 하도급 대금의 지불기일의 특례 : 특정건설업자는, 하도급자(특정건설업자 또는 자본금액수가 4,000만 엔 이상의 법인을 제외한다.)로부터의 인도 신청일로부터 기산하여 50일 이내에 하도급 대금을 지불하지 않으면 안 된다.
 - 건설업법 제24조의 5, 건설업 법령 준수 가이드라인 「9.지불 유보」, 건설업의 하도급 거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정 기준 「4.특정건설업자의 하도급 대금의 지불에 대해」
7. 할인이 곤란한 어음에 의한 지불의 금지 : 특정건설업자는, 하도급 대금의 지불을 일반의 금융기관에서 할인을 받는 것이 곤란하다고 인정되는 어음으로 해서는 안 된다.
 - 건설업법 제24조의 5 제3항, 건설업 법령 준수 가이드라인 「10.장기 어음」, 건설 산업에 있어서의 생산 시스템 합리화 지침 「제4(2) 대금지불 등의 적정화」, 건설업의 하도급 거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정 기준 「5. 교부 어음의 제한에 대해」
8. 반품 전표(역자 주. 적자 등으로 인하여 이미 발행 된 전표를 취소 또는 조정하기 위한 전표) 처리 : 반품 전표 처리를 실시하는 경우에는, 원도급자와 하도급자 쌍방의 협의 및 합의가 필요함과 동시에, 원도급자는 그 내용이나 차감액의 산정 근거 등에 대해 견적조건이나 계약서에 명시하지 않으면 안 된다.
 - 건설업법 제18조, 제19조, 제19조의 3, 제20조 제3항, 건설업 법령 준수 가이드라인 「7.반품 전표 처리」

출처: 下請代金の支払について, <https://www.kkr.mlit.go.jp/kensei/sitauke/pdf/06.pdf> 의 건설 하도급 대금 지불기준

특정건설업자의 상기를 6항의 의무도 지게 되므로, 이 경우는 둘 중 빠른 기일까지 지불하여야 한다. 또한, 하도급 대금의 지불기일이 하도급자로부터의 청구서 제출일이 기준이 되지 않는 점에 유의해야 한다.

(2) 지불보증 및 지불 전의 현금화를 통한 공사자금 융통방안⁴³⁾

가. 하도급 채권보전

일본 국토교통성에서는 2010년 3월부터 하도급 채권보전사업을 시행하였고 이 제도의 기한이 2016년 3월 31일까지 연장되었다. 하도급 채권보전 지원사업은 중소·중견 하도급 건설기업 등의 경영 및 고용안정, 연쇄도산의 방지를 도모하기 위해 팩터링(factoring) 회사가 해당 하도급 건설기업 등이 보유한 공사 도급대금 등의 채권의 지불을 보증하는 것이다. 공사자금의 원활한 조달을 위해 하도급 공사계약 체결 시부터 보증 받는 것도 가능하다.

하도급 채권보전 지원사업의 특징은 피 보전 하도급자가 부담하는 보증료에 대해서 국가로부터 조성(지원)이 있다는 점이다. 국가의 조성(지원)은 보증료율의 2/3(연율 3%가 상한)이며, 별도로 수익자 부담으로서 연율1%의 이용료가 필요하다. 또한 팩터링회사의 리스크를 경감하는 손실보상을 실시하여 하도급 건설기업 등을 지원한다. 하도급 기업이 보증을 체결하고 있다는 사실은 원도급 기업에 알려지지 않지만, 보증의 이행단계에서는 알려질 수 있다. 이 제도에 따르면 1차 하도급 기업뿐만 아니라, 2차 하도급 기업도 직접 도급관계에 있는 발주기업의 보증을 신청할 수 있다. 보증은 채무자(원도급기업 등)가 경영사항심사를 받은 기업일 것 등의 일정한 요건을 만족시켜야 하며 민간공사도 보증의 대상이 된다.

보증의 종류는 두 가지가 있는데, 개별보증인 경우 보증을 받게 되는 시점은 원칙적으로는 어음의 교부를 받은 단계(어음 이외의 채권은 지불청구 단계)부터이다. 다른 하나는 테두리 보증으로 이 경우 각 하도급 공사별로 하도급 계약 등의 체결 단계부터도 보증을 받을 수 있다.

43) 하도급채권보전 지원사업, 국토교통성홈페이지, 下請債權保全支援事業,債權支払保証事業 <http://www.mlit.go.jp/common/001084556.pdf> 를 참조하여 정리

나. 하도급 채권매입⁴⁴⁾

동일본 대지진의 재해지역에서의 재해 폐기물의 철거 등(잡폐기물과 돌 등의 처리 등)과 관련되는 채권도 대상이 된다. 동일본 대지진 재해지역에서의 자금 조달의 원활화를 도모하기 위해 하도급 건설기업 등에 대해서는 채권보전뿐만 아니라 채권매입도 실시하고 있다. (2011년 6월 1일부터 개시). 또한 재해지역에서의 건설기계 조달의 원활화를 도모하기 위해 건설기계의 할부판매, 리스 및 임대와 관련되는 채권을 보증대상으로 추가하였다.(2012년 1월 16일부터 개시)

(3) 시공체제대장 및 시공체제도

이전의 제도는 하도급, 재하도급 등 공사의 시공을 하도급 받는 모든 업체 및 업체 대표명, 각 업체의 시공 범위, 각 업체의 기술자 이름 등을 기재한 대장으로서, 「입찰·계약 적정화법」이 개정되어 2015년 4월부터는 공공공사에 대해서는 소규모 공사를 포함한 모든 원도급업자에게 시공체제대장의 작성이 의무화되었다.

건설업법상 건설공사에 해당하지 않는 자재납품, 조사업무, 운반업무, 경비업무 등의 계약금액은 공사의 하도급 금액에 포함시키지 않아 기재할 필요는 없으나, 지방서를 통하여 발주자가 기재를 요구하고 있다.

시공체제대장 작성비치의 목적은, 대장 작성을 통하여 원도급자가 현장의 시공체제를 파악하도록 하여, ① 품질·공정·안전 등 시공 상의 갈등의 발생, ② 불량·부적격 업체의 참가, 건설업법 위반(일괄하도급 등), ③ 안이한 중층 하도급으로 인한 생산효율 저하 등을 방지하려고 하는 것이다. 시공체제대장은 도급 받은 건설공사의 목적물을 발주자에게 인도할 때까지 공사현장 별로 비치하고, 공사완료 후 5년간 보존하고 있다. 공공공사는 사본을 발주자에게 제출(입찰계약적정화법) 하여야 하고, 민간공사는 발주자가 열람할 수 있도록 현장에 비치하여야 하므로, 시공체제대장은 공공공사, 민간공사를 불문하고 필히 작성되어야 한다. 이에 따른 시공체제도는 작성된 시공체제대장에 근거하여, 각 하도급자의 시공 분담관계를 한눈에 알 수 있도록 한 그림으로,

44) 국토교통성홈페이지, 下請債權保全支援事業 債權買取事業, <http://www.mlit.go.jp/common/001084557.pdf> 를 참조하여 정리

공사에 종사하는 관계자 전원이 공사에서의 시공 분담 관계 등을 파악할 수 있도록 하는 것으로 공사가 진행됨에 따라 표시해야 할 하도급업자의 변경이 있는 경우는 그때그때 신속하게 변경된다.

6) 불공정 거래 신고, 적발과 분쟁처리 관련 제도

(1) 건설업 폴로 업 상담 다이얼⁴⁵⁾

국토교통성에서는 전용의 다이얼 회선에 의한 상담창구(건설업 폴로 업 상담 다이얼)를 전국 10개 지방정비국 등에 새롭게 개설하여, 원도급자나 하도급자등 다양한 주체로부터 현장의 고충을 청취하고 있다.

상담 다이얼에서는 발주자와 직접 절충하기 어려운 발주자에 의한 부당한 가격절하, 덤핑대책의 미도입 등 객관적인 확인검토가 필요한 실태나, 공공공사의 품질확보 담당자의 중장기적인 육성·확보 등 품확법의 기본이념에 관련한 대처실태 등 공공공사의 시공현장에서 건설업자가 직면하는 곤란한 상황 등에 대해서 폭넓게 상담을 하거나 정보제공을 받고 있다. 문의된 상담이나 정보에 대해서는, 법령위반 또는 그 우려가 있는 등의 경우에는 해당 발주자 등에 정보제공을 실시하는 것 등으로 재검토의 촉진을 도모할 뿐 아니라 운용지침에 근거하는 발주관계 사무의 실시상황을 폴로 업에도 활용하는 등 각종 시책의 재검토에 참고 한다.

(2) 뛰어들기 핫 라인⁴⁶⁾

뛰어들기 핫 라인(=긴급 콜센터)은 건설업 법령준수 추진본부에 설치된 콜센터로서, 주로 국토교통대신 허가업자를 대상으로 건설업에 관한 법령위반 정보를 통보(신고) 받는 창구이다. 따라서 신고대상 사안은 주로 [건설업법령준수가이드라인]에 기재된 법령위반사항 또는 법령위반의 우려가 있는 사항이다. 2014년도의 경우 주로 하도급대금의 지불에 관한 것과 주임기술자 설치에 관한 것이 법령 위반의

45) 국토교통성 홈페이지, 建設業フォローアップ相談ダイヤル

<http://www.mlit.go.jp/common/001084142.pdf> 를 참조하여 작성

46) 국토교통성 홈페이지, 駆け込みホットライン- 建設業法違反通報窓口

<http://www.mlit.go.jp/common/000033119.pdf>를 참조하여 작성

주된 내용으로 보고되고 있다.

일본의 국토교통성은 가이드라인의 책정과 더불어 관계 기관인 지방정비국과 지방공공단체 등 행정기관, 건설업 단체, 상공회의소, 상공회 등 민간기관과 원도급자의 현장 대리인, 감리 기술자, 공사 현장소장 등은 물론, 전문공사업자(하도급자) 등 건설공사에 직접 종사하는 사람에게도 이의 주지보급과 일반화를 위하여 노력을 하고 있으며, 법령의 실효성을 확보하기 위하여 실태조사(하도급 거래 등 실태 조사)도 병행하고 있다.

(3) 건설업 거래적정화 센터⁴⁷⁾

건설업 거래 적정화 센터는 공익재단법인 「건설업 적정거래 추진기구」에 설치된 고충상담 창구로서 건설공사의 도급계약을 둘러싼 원·하도급간의 고충이나 분쟁을 상담할 수 있다. 신고 또는 상담할 수 있는 고충사항으로는 건설공사의 도급계약과 관련하여 곤란한 일이 일어났지만, 어떻게 하면 좋을지 모르는 사람에게 그 해결 방법을 조언하고, 어디에 상담하면 좋은지를 모르는 사람에게 상담처인 관계행정기관 또는 분쟁처리기관 등을 소개한다.

예를 들어, 계약서를 교부 받지 못했을 경우, 계약서에 지불방법 또는 기일 등이 명확하게 기재되지 않은 경우, 원·하도급 간에 거래대금 지불과 관련한 갈등이 있는 경우, 대금지불시의 부당감액으로 곤란한 경우, 그 외 건설업법령 등에 위반하여 불이익을 받고 있는 경우 등이다. 알선, 조정, 중재 등의 분쟁해결 수속은 직접 실시할 수 없지만 알선, 조정, 중재 등을 희망하는 자에 대해서 「건설공사 분쟁심사회」 등의 분쟁처리기관을 소개하고 신청시 서류작성 등의 조언을 하기도 한다.

(4) 건설공사 분쟁심사회⁴⁸⁾

일본에서는 당사자의 신청이 있는 경우, 건설공사의 도급계약과 관련한 분쟁의

47) 公益財団法人 建設業適正取引推進機構 홈페이지(건설업거래적정화센터)

<http://www.tekitori.or.jp/consultation/>를 참고하여 작성

48) 국토교통성 홈페이지(건설공사분쟁심사회)

http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_mn1_000101.html 참조

처리를 위하여 「건설공사분쟁심사회」(이하 심사회)를 국토교통성 본성 및 광역지
방자치단체(도도부현)에 설치하여 화해알선, 조정, 중재를 하고 있다.

심사회는 건설공사의 도급계약을 둘러싼 분쟁의 해결을 도모하는 준사법(재판외
분쟁처리)기관이다. 공사의 누수 등 결함(하자)이 있음에도 불구하고 보수해 주지
않거나, 공사대금을 지불해 주지 않는 등 건설공사의 도급계약을 둘러싼 분쟁을
해결하기 위해서는 건설공사에 관한 기술, 거래관행 등의 전문적인 지식이 상당히
필요하다. 따라서 심사회는 이러한 건설공사의 도급계약에 관한 분쟁에 대해서 전문가
에 의해 공정·중립인 입장에서 신속하고 간편한 해결을 도모할 것을 목적으로 하여,
건설업법에 근거해 설치된 공적기관이다. (건설업법 제25조).

하지만, 심사회는, 건설업자를 지도·감독하거나 기술적인 감정을 실시하는 기관은
아니다. 또한, 부동산의 매매에 관한 분쟁, 설계에 국한된 분쟁, 공사에 수반된 근린가
의 분쟁, 직접 계약관계에 없는 원도급과 재하도급 간의 분쟁 등은 취급하지 않는다.

〈표 5-9〉 건설공사분쟁심사회의 업무처리 절차

업무 절차	주요 내용	
발생	<ul style="list-style-type: none"> 당사자의 일방 또는 쌍방이 국 토교통대신(장관) 허가의 건설 업자인 경우 당사자 쌍방이 건설업자이지 만, 허가한 광역지방자치단체 장이 다른 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 당사자 일방만이 건설업자이면서 광역지방자 치단체장 허가업자인 경우 당사자 쌍방이 건설업자이면서, 허가한 광역 지방자치단체장이 같은 경우
신청	중앙심사회(국토교통성 본부)	각 광역지방자치단체 심사회
수리	신청인과 피신청인이 증거를 가지고 주장을 피력	
심리	- 변호사등 법률위원, 건축, 토목등의 기술위원, 행정경험자 등의 일반위원	
해결	- 알선, 조정, 중재를 통한 해결	

출처: http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_mn1_000101.html
건설공사분쟁심사회의 업무처리 절차 참조

3. 시사점

이상에서 미국과 일본의 건설공사참여자간의 불공정 거래 관련 제도 및 정책 등에 대해 논하였다. 이러한 제도 및 정책 사례 등으로부터 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 미국의 불공정거래 방지 관련 제도 분석사례에 따른 시사점은 다음과 같다.

첫째, 수평적·상생적 협력모델로서의 생산체계 구축이 필요하다는 점이다. 우리나라 건설 참여자간 불공정거래의 주된 원인은 참여자간 수직적 계약 관계에 의한 우리나라 특유의 “갑-을”문화라고 할 수 있다.

미국의 건설산업 역시 건설참여자간 많은 불공정 사례를 발견할 수 있었으며, 최근까지 이어지는 지속적인 개선노력에도 불구하고 계약서상 불공정 조항들이 여전히 존재함을 확인할 수 있었다. 이러한 불공정 조항들은 계약당사자간 분쟁으로 발전할 가능성을 많이 내포하고 있었으며, 실제적으로 미국 건설산업에서는 이러한 분쟁과 관련한 법적인 컨설팅 서비스를 제공하는 등의 부수적인 사업영역이 활성화되어 있다.

우리나라와 미국의 건설산업에서 이러한 불공정 사례들로 인한 분쟁을 해결하는 근본적인 차이는, 계약 또는 분쟁 당사자를 어떠한 관계(예: 수평적 또는 수직적)로 설정한 것인가에 있다.

미국의 사례를 비교할 때, 우리나라 건설공사의 불공정거래를 해소하기 위한 제도적인 장치는 국가계약법, 건산법, 하도급법 등에서 볼 수 있듯이 기본적인 틀에서 높은 완성도를 가지고 있다고 판단된다.

그러나 미국의 건설 산업에서 참여자간의 관계가 서로 이해를 극대화하기 위한 상생적인 협력모델을 추구하는 반면에, 우리나라의 건설 계약관행은 발주자-원도급자-하도급자-2, 3차 하도급자-근로자 및 자재·건설기계업자로 이어지는 수직적 갑을 관계이며, 이는 다양한 유형의 불공정 거래관행을 초래하고 있다. 또한 분쟁의 해결 역시 하위 계약관계의 건설참여자들에게 불리하게 적용될 여지가 많은 한계가 나타난다.

우리나라의 건설 산업에서 수직적 계약관계에 의한 불공정 관행을 개선하기 위해서는, 파트너링 프로그램, 이익단체로서 각 참여자를 대표하는 협회 및 단체의 활성화, anti-bid shopping, 공정거래자율준수 프로그램, 하도급대금 지급보증의 범위 확대 등이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 참여자들을 대표하는 이익단체의 활성화를 통해 참여자간의 불평등한 지위를 개선할 수 있다는 점이다. 이익단체로서 각 참여자를 대표하는 협회 및 단체의 활성화는, 건설 산업에서 계약관계에 있는 건설참여자들의 불평등한 지위를 개선하는데 크게 기여할 것으로 여겨진다. 건설산업의 경쟁적인 입찰구조로 인해, 입찰자들은 계약관계에서 상대적으로 열등한 지위에 놓일 수 밖에 없으며, 이러한 특성은 건설생산체계의 하부로 갈수록 더욱 심화되는 경향이 있다.

우리나라에도 미국의 건설산업과 마찬가지로, 대한건설협회, 대한전문건설협회, 대한설비건설협회, 대한건설기계협회, 전국건설노동조합 등의 단체들이 존재한다. 하지만 미국의 각종 협회 및 단체들은 집단의 이익을 도모하기 위해 자생적으로 조직화 된 측면에 강하다.

따라서 구조적으로 존재하는 건설산업의 참여자간 불공정거래 관행을 개선하기 위해서는 정치, 사회적인 인식의 전환과 전향적인 공감대 형성이 요구되며, 여러 관련 단체가 참여하는 공개적 논의를 통해 관변적 성격의 협회와 단체들이 참여 회원들의 이익을 실질적으로 보장하는 이익단체로서 활동할 수 있는 토대를 제공할 필요가 있다.

셋째, 원도급자가 하도급 금액을 낮출 목적으로 진행되는 하도급공사 재입찰 행위를 방지하기 위해, 미국의 일부 주에서 시행되는 anti-bid shopping제도의 개념을 활용할 필요가 있다는 점이다.

우리나라에서는 bid-shopping을 비윤리적이고 불공정한 관행으로 여겨, 입찰단계에서 이를 원천적으로 금지하고 있다. 그러나 우리나라 건설업체들의 실질적인 정부발주 공공공사 입찰과정을 살펴보면, 해당 업체에 등록된 협력업체들로부터 입찰에 필요한 견적을 받은 후 그 중 최저가의 견적을 토대로 입찰에 참여하고, 낙찰을 받으면 등록된 협력업체들을 상대로 하청입찰을 실시하여 최저가의 투찰자를 하도업

체로 선정하여 자신의 이익을 보전하고 공사를 진행하는 실정이다.

따라서 입찰 당시 원도급업체가 하도급업체로부터 견적을 받아 입찰에 참여하는 경우, 해당 하도급업체의 명단과 하도급금액을 동시에 제출토록 하는 제도에 대한 검토가 필요하다.

넷째, 자발적으로 참여하는 공정거래 자율 준수 프로그램을 적용하는 것이 바람직하다. 공정거래 자율 준수 프로그램은 우리나라 건설 산업에서도 공정거래위원회의 주도하에 대기업을 중심으로 기업들에 의해서 도입, 운영되어 지고 있다. 그러나 대한건설협회에 따르면 이 프로그램을 운영하고 있는 건설사는 정부발주 공공공사에 참여하고 있는 대형사에 국한된 전체의 절반정도에 머무는 수준이다. 미국은 대형건설업체 중심의 수동적인 조사가 아닌 기업의 자발적인 참여를 통해 조사가 능동적으로 이루어지고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

다섯째, 하도급대금 지급보증 범위의 확대 적용이다. 우리나라 건설산업의 불공정 거래관행을 개선하기 위해서는 하도급대금 지급보증 범위를 확대할 필요가 있다. 건산법에서는 원도급자로부터 하도급대금의 지급을 보증하기 위하여 미국의 밀러법과 유사한 조항(예: 건산법 제34조의 2, 제35조)을 두어 하도급자를 미지급으로부터 보호하고 있다.

현행 하도급대금 지급보증은 제1차 하도급자만을 대상으로 하며, 제2, 3의 하도급자 및 건설기계·자재 공급업체는 그 대상에서 제외되어 있으나, 미국의 건설산업 지급 보호법의 경우 모든 참여자가 해당 대상이 된다. 그러므로 모든 건설공사 참여자들을 만약에 발생할 수 있는 미지급으로부터 보호할 수 있는 하도급 지급보증 범위의 확대와 이에 대한 제도적 장치가 필요하다.

한편, 일본의 불공정 거래 방지제도 및 정책사례를 통해 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 건설공사의 품질확보(품확법)를 위해 이를 위한 발주자의 책무에 대한 규정을 강화한 「발주관계사무의 운용에 관한 지침」을 마련하여 각 발주자가 발주관계 사무를 적절하고 효율적으로 운용할 수 있도록 하였다는 점이다. 우리나라의 경우 건설공사의 품질확보와 불공정거래의 원인을 차단하는 노력이 미흡한 점에서 볼 때, 참고할만한 것으로 판단된다. 운용지침의 주요 내용은 예정가격의 적정한

설정, 저 입찰 가격 조사기준 등의 적절한 설정, 계획적인 발주, 원활한 설계변경, 사업의 특성 등에 따라 선택할 수 있는 다양한 입찰계약방식의 도입 및 활용을 평가하여 지나친 가격경쟁을 시정하는 것 등이다. 이러한 사항은 발주자의 책무와 관련하여 각 공공발주자가 개정법의 목적이나 기본이념에 충실한 발주관계사무를 실시할 수 있도록 명확히 하고 있다.

둘째, 「건설업법령준수 가이드라인」을 통해 법 위반 및 불공정 행위에 대한 통제를 강화하고 있다는 점이다. 이러한 가이드라인은 건설 산업에서 불공정한 거래의 구체적 기준과 예시를 제공함으로써 발주자 및 건설공사 참여자가 이를 준수하고 공정한 계약문화를 정착시키고자 하는 것이다. 즉 발주자, 건설업자와 관련한 복잡한 법령에 따른 준수사항을 일목요연하게 정리하여, 이를 사전에 숙지하도록 함으로써, 무지에 의한 위법 등 불공정 행위를 사전 차단하려고 노력하고 있다.

이러한 건설업법령 준수가이드 라인은 공공 및 민간에 공히 적용되는 것으로 일본은 「발주자-수주자간의 건설업법령준수가이드라인」과 「원도급자간의 건설업법령준수가이드라인」 등으로 구분하여 건설공사 참여주체간 불법·불공정행위를 방지하기 위한 법령준수가이드라인을 설정하여 운영되고 있다.

구체적으로 발주자-수주가 간의 건설업법령준수 가이드라인은 발주자로서의 책무와 공정한 행위를 구체적으로 정의하여 규정하고 있어, 발주자의 책임 및 의무규정이 다소 미약하고 각종 법령에 관련 규정이 혼재되어 있는 우리의 상황에 비추어 매우 중요한 시사점을 제공한다.

셋째, 발주자의 책무를 명확히 함에 따라 발주자에게 부족한 업무도 가시화되어 이에 따른 발주자 지원업무 제도가 도입, 운영되고 있다는 점이다. 이러한 발주자의 역량을 보강하고 업무부담을 경감하여 보다 효율적으로 발주자로서의 역할을 수행하도록 하기 위한 발주자 지원업무를 위한 컨설팅 용역발주도 증가하고 있는 상황이다.

넷째, 최근 법률(입계법)개정으로 덤핑방지가 하도급자의 보호와 공사의 품질에 미치는 영향이 크다는 인식하에 입찰참가자에게 응찰금액의 내역서를 제출하도록 요구하고 발주자가 확인하는 제도를 도입하였으며, 계약의 적정한 이행을 위해 수주자가 작성, 제출하는 시공체제대장을 소규모 공사까지 확대하였다는 점이다. 이는

우리나라의 덤핑방지제도와 건설공사시공대장의 내용 및 운영에 참고할만하다고 하겠다.

다섯째, 원·하도급자간 불공정거래의 핵심이 되는 저가하도급에 대응하기 위해 하도급 견적요구 시와 견적제출 시, 내역을 명확히 하도록 함으로써, 보다 합리적이고 적절한 하도급이 이루어질 수 있도록 한다는 점이다. 하도급 대금지불의 기준을 명확히 하고, 보증 및 조기현금화의 방안을 국가에서 지원하는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

마지막으로 불공정거래 행위 및 의심행위에 대하여 상담, 신고, 조언, 중재, 조치 건의 등 이용자의 입장을 고려하여 사안의 내용이나 경중에 따라 다양한 창구가 있어 우리나라에 적용될 수 있다고 판단된다.

제 6 장
건설공사 불공정거래관행
개선방안

건설공사 불공정거래관행 개선방안

본 장에서는 이상에서의 연구결과와 해외사례 조사연구의 시사점 등을 반영하여, 건설공사 참여자간의 불공정 거래관행 방지의 기본방향을 설정하고, 이러한 방향에 따른 개선방안과 추진전략을 제시하였다.

1. 기본방향

이상에서 공사 참여자간의 불공정 거래 실태, 요인 및 불공정 거래 방지제도의 평가와 외국의 불공정 방지제도 사례와 시사점을 분석하였다. 실태 분석결과, 발주자 우위의 수직적 계약관행과 공사비의 부족, 공사대금 지불과 관련한 불공정 행위의 불공정 수준이 가장 높아 이에 대한 개선이 시급한 것으로 나타났다.

제도의 실효성에 대해 평가한 결과 전 생산단계에서 조사, 적발, 처벌 등 집행과 관련한 제도의 실효성이 부족하며, 각종 조사 및 분쟁조정 기구 역시 실효성이 낮은 것으로 나타났다.

생산단계별로 살펴보면, 발주자-원도급자와 관련한 제도에서 설계변경에 의한 계약금액 조정과 지연공사 간접비 지급제도는 중요한 반면 성과가 낮아 개선이 시급한 과제로 나타났다. 원-하도급 관계에서는 예방제도의 실효성이 높은 것으로 나타났는데 조정 및 상벌 등 후속조치의 중요도 대비 성과는 비교적 낮은 것으로 나타나 예방-집행제도간의 제도 간 정합성이 부족한 것을 알 수 있다. 자재, 기계,

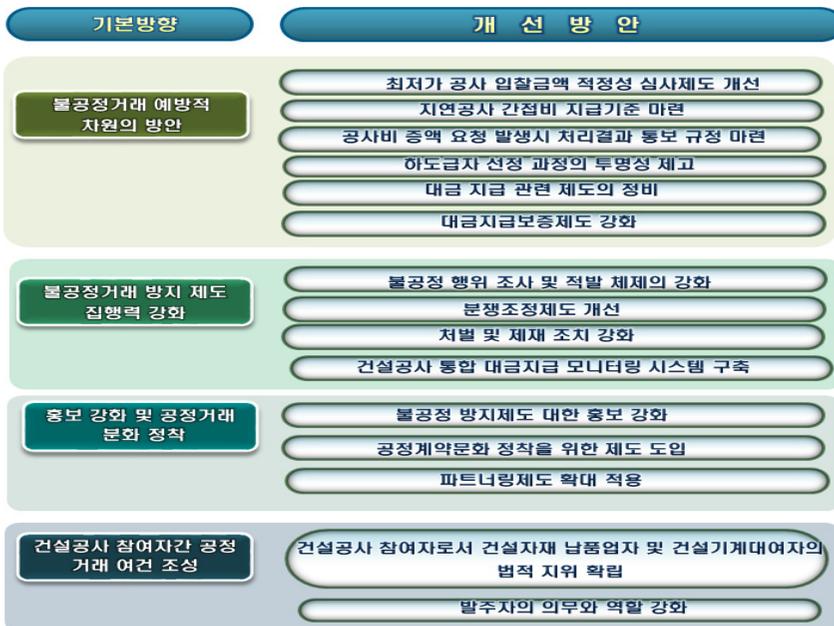
근로자 등 생산요소와 관련하여 표준계약서 제도의 실효성은 높지만 자재대금 지급확
인제도는 개선이 시급한 것으로 나타나 이에 대한 검토가 요구된다.

이상의 결과를 종합적으로 살펴볼 때, 현재 불공정거래 방지제도는 원-하도급
관계를 중심으로 규정되어 있어 상대적으로 다른 생산단계 참여자에 대한 보호가
부족하며, 예방 규정의 실행력을 담보하는 집행규정에 대한 보강이 요구되는 것을
알 수 있다. 특히 집행규정의 실효성 저하는 다기화 된 소관부처의 유기적 업무
연계가 부족한 점에 기인한 것으로 판단된다.

또한 제도에 대한 홍보와 불공정에 대한 인식 개선, 공정거래 문화의 정착 등도
향후 개선되어야 할 것으로 파악되었다.

따라서 이하에서는 이러한 분석 및 평가결과와 외국 사례의 시사점 등을 종합적으로
고려하여 불공정행위 예방단계의 개선방안, 불공정거래 방지제도의 집행력을 강화하
기 위한 개선방안, 홍보 및 교육과 관련한 개선방안, 건설공사 참여자간 공정거래
여건 조성이라는 큰 틀에서 논의를 진행하고자 한다.

〈그림 6-1〉 불공정 거래관행 개선의 기본방향



2. 개선방안

1) 불공정거래 예방적 차원의 방안

(1) 종합심사 낙찰제의 공사비 적정성 심사 강화

□ 현황 및 문제점

적정 공사비에 대한 시각은 건설공사 참여자에 따라서 각기 다르다. 그러나 일반적으로 적정공사비란 ‘건설업자가 최소한 직접공사비와 현장경비를 충당할 수 있는 수준의 공사비, 건설근로자에게는 도시가계 평균소득수준의 인건비’라고 생각할 수 있다.

공정거래 환경 조성을 위해 적정공사비 확보가 중요하다는 것은 건설공사 참여자 모두가 인식하고 있지만, 현행 제도 아래서는 적정공사비 확보에 한계가 존재한다. 경쟁 입찰방식이 적용되는 건설공사의 경우, 건설업체간의 가격 경쟁이 발생하기 때문이다. 실제로 제3장의 분석에서도 적정 공사비를 확보하지 못하는 문제가 저가 하도급 등 건설공사의 불공정거래 행위를 유발하는 주요원인으로 나타났다.

2016년1월1일 부터 시행되는 종합심사낙찰제에서는 최저가 낙찰제에서의 입찰가격적정성 심사제도⁴⁹⁾ 대신에 각 입찰자의 입찰가격과 공사수행능력, 사회적 책임 등을 평가하여 합산점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정하게 된다. 국가계약법 제42조 제7항의 개정(안)에서는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4항에 따라 각 입찰자의 입찰가격과 공사수행능력, 사회적 책임 등을 평가하기 위해 종합심사낙찰제 평가위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둘 수 있다.”라고 하여

49) 2015년까지 12월31일에 종료되는 최저가 공사의 경우 응찰가에 대한 제한은 없으나 65%이하로 응찰할 경우 입찰금액 적정성 심사를 하여 부적정 공정이 없을 경우 낙찰자로 선정되며 건설공사비는 적격심사 기준을 적용하는 100억 미만의 건설공사의 경우 추정가격의 85% 안팎으로 결정되고 공사규모 300억원 이상의 최저가 공사의 경우 70%대에서 결정된다.

입찰금액의 적정성 심사제도의 변경을 시도하고 있다⁵⁰⁾.

따라서 구체적인 낙찰가 심사 기준은 아직 마련되어 있지 않지만, 최저가 낙찰제를 대체하여 종합심사낙찰제를 적용하는 300억원 이상의 공사에서는 물량내역서에 기초한 입찰가를 입찰참가시 심사하여 낙찰자를 결정하는 방식으로 입찰제도 변경된다.

국가계약법 시행령 입법(안)에는 최저가 낙찰제도에서 적용하였던 사후적인 입찰가 적정성 심사제도가 폐지 되고 사전적 물량 내역서를 근거로 한 낙찰가 심사방식을 적용하기 때문에 입찰참가자가 종합평가심사 점수를 높게 받기 위하여 낙찰가를 낮추어 적정 공사비 확보가 어려워질 가능성이 존재한다.

적격심사 공사의 경우 지속적인 제도 개선을 통해 낙찰가가 입찰가의 85% 수준에서 결정되고 있다. 그러나 종합심사낙찰제로 바뀔 경우 70%대 수준에서 낙찰률이 결정될 것이라는 주장이 있어, 적정공사비 확보 문제가 제기 될 수 있다.

아직 종합심사기준이 마련되어 있지 않기 때문에 입찰자의 입찰가격 심사에서 최저낙찰률 수준을 정하고 있지는 않지만, 만약 개정 전 최저가 낙찰제도의 입찰가격 적정성 심사대상 수준으로 낙찰률(70%)이 정해지거나 적격심사와 같이 낙찰가 하한선을 정할 경우 적정 공사비를 확보가 어려워진다.

50) 국가계약법 제42조제6항 중 “따라 입찰금액의 적정성을 심사하는 경우에는 입찰자의 입찰가격(공종별 입찰가격을 포함한다), 자재, 인력 및 기계조달가격의 적정성 등을 종합적으로”를 “다른 입찰을 실시하려는 경우 공사의 규모, 특성 등으로 하고, 같은 조 제7항 중 “입찰금액의 적정성을 심사하는 경우에는 입찰금액적정성심사위원회”를 “각 입찰자의 입찰가격과 공사수행능력, 사회적 책임 등을 평가하기 위해 종합심사낙찰제 평가위원회”로, “의 심의를 거쳐야 한다”를 “를 들 수 있다”로 한다.“로 개정하고 있다.

〈표 6-1〉 종합계약심의회도 입법(안)

<p>국가계약법 시행령 제14조(공사의 입찰) ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사를 입찰에 부치려는 때에는 다음 각 호의 서류(이하 "입찰관련서류"라 한다)를 작성하여야 한다. 다만, 제42조제4항에 따라 낙찰자를 결정하는 입찰⁵¹)에 대하여는 입찰에 참가하려는 자에게 제2호의 물량내역서를 직접작성(중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 교부하는 물량내역 기초자료를 참고하여 작성하는 경우를 포함한다)하게 할 수 있다.</p> <p>⑦ 제6항의 산출내역서는 제1항제2호의 물량내역서에 단가를 적는 방법으로 작성하여야 한다.</p> <p>국가계약법 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 다음 각 호의 공사입찰에 대하여는 각 입찰자의 입찰가격과 공사수행능력, 사회적 책임 등을 평가하여 합산점수가 가장 높은 자를 낙찰자로 결정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 추정가격이 300억원 이상인 공사 2. 문화재 수리 등에 관한 법률 제2조제1호에 따른 문화재 수리를 위한 공사 <p>⑥ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4항에 따른 입찰을 실시하려는 경우 공사의 규모, 특성 등을 고려하여 기획재정부장관이 정하는 심사기준에 따라 세부심사기준을 정하고, 입찰 전에 입찰에 참가하려는 자가 그 기준을 열람할 수 있도록 하여야 한다.</p> <p>⑦ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 제4항에 따라 각 입찰자의 입찰가격과 공사수행능력, 사회적 책임 등을 평가하기 위해 종합심사낙찰제 평가위원회(이하 이 조에서 "위원회"라 한다)를 둘 수 있다.</p> <p>제86조(대안입찰의 대안채택 및 낙찰자 결정) ⑥ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 대안을 제출한 자가 없거나, 제5항에 따른 낙찰자가 없는 경우에는 원안입찰가격이 예정가격 이하로서 최저가격인 입찰을 제출한 자부터 순차적으로 다음 각 호의 방법에 따라 낙찰자를 결정한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 추정가격이 300억원 이상인 공사 : 제42조제4항에 따라 각 입찰자의 입찰가격과 공사수행능력, 사회적 책임 등을 종합평가하여 낙찰자를 결정
--

출처: 국가계약법 시행령 개정(안)

□ 개선 방안

종합심사낙찰제도에서 건설공사비의 적정성을 확보하기 위해서는 심사대상 공사에서 적정하도급 공사비와 건설근로자의 적정임금을 보장하는 방안이 강구되어야 한다.

구체적으로, 최저가제도에서 도입하였던 입찰가 적정성 심사기준과 같이 물량내역서의 공정별 입찰금액을 심사할 수 있는 기준을 마련하여 사전에 낙찰가의 적정성을 심사하여 지나치게 낮은 가격으로 응찰할 경우 종합심사 평가에서 감점을 부여하도록 한다. 저가투찰을 방지하는 예시적인 방안은 다음의 〈표 6-2〉와 같다.

〈표 6-2〉 종합심사낙찰제도의 저가투찰 방지 방안

저가투찰 방지 방안(안)
공종기준금액인 공종별 조서금액 보다 15%이상 낮은 공종에 대해서 입찰가 적정성 심사를 하도록 함 * 대부분의 입찰참가자가 가격경쟁을 할 경우 특정 공정을 일률적으로 낮추는 경우가 있기 때문에 적정 공사비를 확보하기 위해서는 특정 공정에 대한 입찰가를 지나치게 낮추는 것을 방지하여야 함
전체 공사비에서 비중이 높은 공정의 응찰가가 발주기관이 산정한 가격보다 일정비율(예컨대 15%)이상으로 낮은 경우에는 부정적 공사비로 간주하여 감점
부정적 공정으로 판정된 공정에 대해서는 하도급계획서를 포함한 추가사유서를 제출받아 종합평가심사위원회에서 심사하여 소명
낙찰자 선정 : 종합평가점수가 가장 높은자를 낙찰자로 결정

(2) 지연공사 간접비 지급기준 마련

□ 현황 및 문제점

「공사계약 일반조건」 제23조는 기타계약으로 인한 계약금액의 조정에 대해 실비를 초과하지 않는 범위 내에서 조정할 것을 규정하고 있으나, 현재 「총사업비관리지침」 제100조 제1항목은 공기 연장에 따른 계약금액의 조정을 자율조정 항목에서 제외하고 있다.

이로 인해 발주처가 공기연장에 따른 공사금액 증액의 집행조항이 없다는 이유로 적정공사비를 지급하지 않는 경우가 발생하며 이를 둘러싼 갈등이 심화되고 있다. 최근 공사 연장 사유가 발생할 때 시공사의 인건비 등 추가비용을 반영하지 않는 발주자의 행위에 대해 시공사가 간접비 청구소송을 제기한 경우가 크게 증가하여 2014년 전국 기준 32건의 소송이 진행 중이라는 사실은 공사비를 둘러싼 분쟁이 심화되고 있다는 사실을 보여준다.

□ 개선 방안

실제로 공기연장이 빈번하게 발생하고 있음에도 불구하고 예산의 편성을 담당하는 부처(기재부)와 사업부서(발주자)의 이원화로 인해 공사비의 증액이 쉽게 이루어지지 못하고 있음을 고려할 때, 지연공사 간접비를 총사업비관리지침 상 자율조정항목에 포함하는 방안이 필요하다.

이를 위해 지급기준에 대한 가이드라인을 구체적으로 마련하는 것이 선행되어야 하며, 현재 일종의 예비비로 기능하는 자율조정 항목(제100조)에 공기연장으로 인한 간접비를 포함하도록 하여 적정공사 확보가 이루어질 수 있도록 해야 한다.⁵²⁾ (<표 6-3>참조) 그리고 자율조정 항목의 이용 실태에 대한 사후평가도 병행하여 합리적인 제도 운영이 이루어질 수 있도록 한다.

〈표 6-3〉 총사업비관리지침의 개정(안)

현 행	개정(안)
제100조(자율조정 항목) ① (생략) 1~7. (생략)	제100조(자율조정 항목) ① (현행과 같음) 1~7. (현행과 같음) 8. 공기 연장 등 기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정이 필요한 경우(추가)

(3) 공사비증액 요청 발생 시 처리결과 통보 규정 마련

□ 현황 및 문제점

제3장의 불공정행위 실태 조사 결과, 발주자-원도급자 관계에서 나타나는 불공정 행위 중 공사비 관련 문제의 불공정수준이 가장 심각한 것으로 나타났는데 이러한 문제가 발생하는 데에는 크게 두 가지 원인이 존재한다.

첫째, 발주자(국토부 및 공공기관)와 예산집행권자(기획재정부)가 이원화되어 있는 구조적 한계로 인해, 설계변경 및 물가변동 등 정당한 사유에 근거하여 발생하는 공사비 증액 요구가 제대로 반영되지 못한다.

둘째, 사업이 시작된 이후 시공자는 기 투입된 사업비용을 매몰비용으로 인식하게 되어 해당 사업계약에서 전적으로 불리한 위치를 갖게 되며, 이로 인해 공사비를 절감하고자 하는 유인을 가진 발주자가 거래상 우월한 지위를 남용하여 공사비 증액요구를 받아들이지 않는 경우가 발생한다.

이러한 문제는 원도급자(시공사)의 적정공사비 확보를 저해할 뿐만 아니라 후속 생산 산계에까지 정당한 대가를 지급하게 못하는 문제를 야기하므로 해결이 필요하다.

52) 외국의 경우에도 예비비 제도를 운영

□ 개선 방안

시공사가 「총사업비 관리지침」 상 자율조정 항목과 관련한 공사비 조정을 요청하는 경우, 발주기관은 처리 결과를 15일 이내 통보하며, 자율조정 항목 이외의 공사비 증액요구에 대해서는 시공사의 협의 요구가 발생하는 즉시 발주처가 기재부에게 이를 통보하고 기재부가 처리 결과를 15일 이내에 통보하도록 총사업비 처리지침을 개정한다.

(4) 하도급자 선정 과정의 투명성 제고

□ 현황 및 문제점

불공정행위 실태조사 결과에서도 볼 수 있듯이, 건설하도급에 있어서 원도급자의 하도급업체에 대한 재입찰 등 하도급자 선정과정에서의 불공정 행위의 문제가 심각하다. 그러나 하도급자의 선정과 하도급 대금의 결정이 사적 자치의 영역으로 간주되어 하도급업체 선정 시 원사업자의 자의적 기준·판단에 따라 불투명·불공정한 방법으로 입찰이 이루어지는 등 공정하고 투명한 하도급자 선정 및 하도급 입찰 시스템이 부재하다.

현행법이 하도급 관련 bid-shopping을 금지하고 있음에도 불구하고, 하도급계획서 기재 항목과 계약 시 제출하는 하도급대장의 기재항목이 달라 bid shopping이 빈번하게 일어나고 있을 뿐만 아니라, 불투명한 입찰과정으로 인해 네고 및 재입찰을 통한 저가하도급 문제가 해소되지 않고 있다. 하지만, 하도급법의 적용 및 권리구제에서 입찰과정의 불법·불공정행위는 제외되어 있어 이러한 불공정행위에 대한 구제는 불가능하다.

□ 개선 방안

발주자와 원도급자의 투명한 입찰계약 방식을 벤치마킹하여, 원도급자 하도급자간에도 투명하고 공정한 입찰계약 시스템을 적용한다. 입찰 과정과 결과에 대한 정보 공개 확대, 공정한 하도급 거래 질서 확립을 위해 공공공사 낙찰 이후 원도급자가

이익을 제기할 수 있도록 하는 규정을 원-하도급 관계에 적용한다. 즉, 하도급 입찰 종료 후, 하도급 입찰계약 과정에서 탈락한 하도급자가 원도급자에게 이익을 제기할 수 있도록 건산법 등 관련 법조항을 신설한다.

(5) 대금 지급 관련 제도의 정비

□ 현황 및 문제점

① 선급금 등 공사대금의 미지급

공공공사의 선급금의 비중이 높아지고 있으나 하도급자 등 건설참여자에 대해 선급금을 지급하지 않는 사례가 많아지고 있다.

선급금은 공사착수에 필요한 노임 및 자재확보를 위하여 우선 지급하는 것이고 하도급자에게도 동일한 비율로 지급되어야 하나, 원도급자가 이를 정해진 용도와는 다르게 유용하여 하도급대금, 자재대금 등의 체불이 유발된다.

그러나 현행 법령상으로는 원도급자가 선급금을 목적대로 사용했는지 발주자가 확인할 수 있는 근거가 미약하다. 현재는 하도급 선급금지급 여부만 지급 후 20일 내에 확인이 가능하며, 선급금을 모두 사용한 후에 사용내역에 대한 증빙을 요구하는 것이 가능할 뿐이다. 그러나 이는 선제적인 지급 확인이 어렵다는 한계를 가지며, 선급금을 모두 사용한 후 확인이 이루어지기 때문에 유용이 확인되더라도 반환조치를 취할 수 없다.

또한, 현재 시행중인 발주자의 하도급대금지급확인제도는 기성금만 적용되는 규정으로 선급금지급확인에 대한 의무 규정은 부재하여, 자재와 건설기계대금, 하도급대금은 여전히 체불위험에 노출되어 있는 상태이다.

대한전문건설협회의 실태조사 결과에서도 선급금 관련 불공정 관행이 여전히 심각한 것으로 나타났다. 특히 민간공사의 경우에는 절반에 가까운 하도급업체가 원도급공사의 선급금 수령비율과 동일한 비율의 선급금을 수령 받지 못하는 것으로 나타나 경우가 문제가 더욱 심각하다.(〈표 6-4〉참조)

〈표 6-4〉 원도급공사의 선급금 수령비율에 따른 하도급공사 선급금 수령비율(민간공사)
(단위: 업체수, %)

구분	대규모	중규모	소규모	전체
동일한 비율을 적용받음	2 (50.0)	24 (61.5)	141 (57.1)	167 (57.6)
동일한 비율을 적용받지 못함	2 (50.0)	15 (38.5)	106 (42.9)	123 (42.4)

자료: 전문건설업 실태조사 분석보고서(2014) 대한건설정책연구원 148p.

② 대금지급 수단과 관련한 문제

원도급자는 대금을 지급받기 전에 하도급대금을 지급해야하므로 주로 어음, 외상매출채권담보대출 등의 수단을 이용하여 대금을 지급하고 있으며, 이는 자재 및 건설기계업체, 건설근로자에게까지 단계적으로 영향을 미치게 된다.

건설법은 원도급자가 발주자로부터 기성금, 선급금을 수령한 후 15일 이내 현금으로 하도급대금을 지급하도록 규정하고 있다. 그러나, 대한건설정책연구원 조사결과(2014) 원도급자가 현금으로 대금을 받는 비율에 비해 하도급자가 현금으로 대금을 받는 비율이 낮으며, 하도급자는 원도급자가 발주자로부터 대금을 현금으로 수령한 비율 자체에 대해 알지 못하는 비중이 높다. (〈표6-5〉참조)

〈표 6-5〉 수급인 발주자로부터 수령한 현금비율로 하도급대금 현금수령 실태

구분	대규모	중규모	소규모	전체
현금비율 미만으로 지급받지 않음	1 (12.5)	23 (35.9)	114 (32.5)	138 (32.6)
현금비율 미만으로 지급받음	1 (12.5)	12 (18.8)	40 (11.4)	53 (12.5)
현금비율 미만으로 가끔 지급받음	0 (0.0)	3 (4.7)	27 (7.7)	30 (7.1)
현금수령 비율을 모르므로 하도급공사의 현금비율이 작은지 알지 못함	6 (75.5)	26 (40.6)	170 (48.4)	202 (47.8)
합계	8 (100.0)	64 (100.0)	351 (100.0)	423 (100.0)

자료: 전문건설업 실태조사 분석보고서(2014) 대한건설정책연구원 146p.

외상매출채권담보대출의 경우, 원도급자 부도나 워크아웃 시 하도급자가 원금과 이자를 상환해야하므로 하도급자의 경영난을 가중시키는 요인이 되고 있다.

2012년 8월 기준 177개 종합업체의 외담대 만기 미결제 규모는 약 2,153억원

규모이며, 사(社)기성 지급에 현금 이외의 수단을 사용하는 것이 관행화 되어 있는 한 어음 부도·사고, 외담대에 의한 체불의 근절이 어려운 실정이다.

〈표 6-6〉 기업규모별 원·하도급 공사대금 수령형태 평균비율

(단위:%)

구분	원도급				하도급			
	현금	어음	현금성 결제	기타	현금	어음	현금성 결제	기타
대규모	100	0	0	0	93.3	0	6.7	0
중규모	96.1	1.7	1.7	0.5	80.0	15.9	4.1	0
소규모	95.1	2.5	1.9	0.5	77.5	18.2	3.7	0.7
전체	95.3	2.3	1.9	0.5	77.9	17.9	3.8	0.6

자료: 전문건설업 실태조사 분석보고서(2014) 대한건설정책연구원 79p.

건설업자의 건설기계 임대료 어음지급 관행 역시 여전하며, 민간공사 뿐 아니라 공공공사의 경우도 어음지급 관행 만연되어 있다. 원·하도급자가 발주자로부터 현금으로 대금을 지급 받고 건설기계 임대료는 어음으로 지급하는 경우가 많은데, 건설기계임대차 계약서 작성에도 불구하고, 이처럼 건설업자가 우월적 지위를 이용하여 계약사항을 임의대로 변경하여 적용하는 사례가 발생하고 있다.

□ 개선 방안

① 대금체불관련 행위를 지표화하여 평가하고 이를 입찰시 반영

현재 불공정거래 행위는 대기업이 수행하는 공사보다는 규모가 작은 공사에서 많이 일어나고 있으며, 규모가 작은 기업일수록 비용이나 인력의 문제로 인해 상위단계 생산자의 불공정거래 행위를 체계적으로 입증하기가 어려운 구조를 갖고 있다.

따라서 원·하도급 구간에서는 불공정거래 행위로부터 특히 중소기업체를 보호하기 위한 방안이 필요하다. 이를 위해 불공정 행위를 지표화하여 객관화 된 기준을 마련하고, 이를 바탕으로 상위단계 생산자의 우월적 지위남용을 규제하는 체계를 정립해야 한다. 구체적으로, 대금체불의 규모와 빈도, 체불 업체와 피해업체 간 매출액 비교를

통한 상대적 회사규모 차이 등을 종합적으로 고려한 대금 지불 평가지표를 마련해야 한다.

② 외상담보대출채권제도 개선

외담대는 사실상 구매기업(예: 원도급자)에 대한 신용대출을 판매기업(예: 하도급자)에 대한 대출로 포장한 제도이다. 외담대 미결제시 매출채권 발생자인 기업에 대한 제재는 은행 자율에 맡겨져 있고 연체등록의 제재만 이루어지고 있어 구매기업의 상황을 유도하는 제도적 유인이 없다. 구매기업의 미결제시 연체 등록, 은행거래 정지, 연체이자 부담 등 모든 부담은 판매기업에게 귀속된다.

따라서 외담대를 유통할 수 있는 팩토링 금융 등을 활성화하거나 건설관련 공제조합의 외상담보채권의 매수 등 외담대제도 개선을 위한 적극적인 조치가 필요하다.

(6) 대금지급보증제도 강화

□ 현황 및 문제점

① 하도급대금 지급보증 현황

대한건설정책연구원(2014)의 연구결과 공공공사의 하도급 공사 지급보증서 교부율은 45.7%이며, 민간공사의 하도급공사 지급보증서 교부율은 35.1%로 여전히 낮은 수준을 보이고 있다. 대한건설정책연구원(2014)에 따르면, 지급보증서의 미교부 사유 중 '원사업자의 교부거부', '원사업자와의 합의에 의한 미교부'의 비중이 전체 응답의 약 80% 수준으로 나타났다.

② 자재, 건설기계, 건설근로자 관련 지급보증의 형식화

2013년 6월부터 건설기계에 대해서는 대금지급보증을 의무화했으나, 자재와 건설근로자 임금에 대해서는 포괄대금지급보증 이외의 대책이 없는 실정이다.

건설기계임대료 지급보증제도의 경우 소액임대료에 대한 면제조항을 악용한 이른

바 ‘쫓개기 계약’ 등 제도의 사각지대가 급증하고 있다.

제도 활성화를 위해 보증서 발급절차 간소화, 보증서 발급의무 위반 시 과태료 인상 등의 조치가 도입되어 2015년 8월 기준으로 국토부 산하기관의 보증서 발급률은 91.7%, 민간부분을 포함한 발급건수 역시 2014년 대비 1,500건 증가했으나⁵³⁾ 실질적인 보호는 이루어지지 않고 있음을 보여준다.

③ 보증지급기관의 지급책임 회피

보증기관(건설공제조합)의 불공정한 약관규정 등으로 인해 하도급대금 지급보증제도에 따라 보증기관이 보증금을 지급하여야 하는 경우에도 책임을 회피하는 문제가 있다. 원도급자에게 대금 지급보증서를 교부받은 경우에도 보증기관의 자체약관 등으로 인해 보증금 지급을 거절당하거나 보류되고 있는 것이다.

공정위는 보증기관의 횡포를 방지하고자 보증 책임 범위 법제화와 보증금 지급기일을 의무화하는 하도급법을 개정·시행(14.2.14)하고 있다. 이에 따르면 보증 책임은 원도급자의 부도·파산, 폐업, 영업정지, 등록말소, 법정관리 신청, 하도급대금 2회 미지급, 제3채권자의 압류·가압류 등에 대해 발생하며, 지급기일은 수급사업자의 보증금 지급 요청 시 30일 이내 하도록 규정되어 있다. 그러나 보증기관의 이행을 담보할 제재 규정이 없어 실효성이 미흡하다.

□ 개선 방안

① 하도급대금보증 면제구간의 삭제

현재 신용평가 A등급 이상의 건설업체에게는 하도급대금지급보증을 면제해주고 있어 분식회계 등으로 A등급을 유지하다 부도를 내는 경우 그 피해규모가 매우 커지는 문제가 발생하고 있다.

따라서 하도급지급보증에 대해서는 예외를 두지 않도록 개선하는 것이 필요하다.

53) 국토교통부 건설경제과 보도자료 ‘국토부 산하기관 건설기계 임대료 지급보증 발급률 급증(1509080)’

② 보증금액 상향조정 및 연간 보증한도 설정을 통한 보증의 안정성 제고

점진적인 보증금액 상향조정을 통해 거래의 안정성을 도모하고 장기적으로는 이행보증과 지급보증으로 거래관계와 책임을 명확히 양립시켜야 한다. 이를 통해 공사이행의무와 지급의무를 건설업체가 자체적으로 책임져 사적 자치를 보장하면서도 시장의 효율성을 제고할 수 있도록 보증금액을 공사대금의 100% 수준으로 강화할 필요가 있다.

또한 자재업체와 관련한 불공정거래 행위를 해소하기 위해 보증발급업체의 공사수행 규모 등을 토대로 연간 보증한도를 설정하여 적용하는 방식으로 포괄대금지급보증을 강화해야 한다. 건설기계임대료지급보증의 경우 소규모 대상에 대한 보증발급업무가 불편하고 일대로 대금을 지급하는 현실을 반영하는 것이 어렵다는 문제 등이 존재하므로 연간보증한도를 설정하는 방식이 필요하다.

이러한 제도 개선을 통해 생산의 하위 단계 참여자는 보증청구를 이용하여 대항권을 확보할 수 있다는 점에서 불공정거래로 인한 피해 보호가 이루어짐과 동시에, 거래에 따른 책임 설정과 그 보장이 명확해지므로 거래 효율성 제고를 도모할 수 있다.

③ 보증기관의 보증책임 강화

보증기관의 보증책임이 하도급법에 명백히 법제화되어 있음에도 불구하고, 보증기관의 자체 불공정 약관으로 보증 책임을 회피하는 것을 방지하기 위해 보증기관의 의무 회피에 대한 제재규정을 신설해야 한다.

④ 자재대금 지급보증 및 노무비 지급보증제도 도입

자재대금보증의 경우 실태조사에서 건설공사 불공정거래 행위 근절을 위한 제도의 중요도가 매우 높게 나타나고 있다. 또한 노무비 지급확인제도의 형식적 운영을 보완하기 위해 공공공사에서 건설근로자 임금지급 보증제를 우선 도입하는 것이 필요하다.

구체적인 사항으로 i) 원·하수급인의 직접 시공부분에 대해 도급계약 체결 시 원·하수급인이 발주기관에 임금 지급보증서 제출을 의무화하며, ii) 일정기간(대략

3개월)동안 체불이 지속될 경우, 근로자는 보증기관에 체불임금을 청구할 수 있도록 제도적 기반을 구축하고, iii) 건설업체를 대신하여 보증기관이 일정한도(대략 3개월 분)의 체불임금을 선(先)지급하고, 건설업체에 대해 구상권을 행사하도록 하는 규정을 마련하는 것이다.

이와 관련하여 최근 공정거래위원회에서 건설기계 표준임대계약서에 보증서 지급 여부를 묻는 조항을 추가하기로 한 사례를 참고하여 향후 자재 및 건설 근로자 표준계약서에도 이를 반영하는 방안도 검토해 볼 수 있다.

⑤ 지급보증이행 내역 공개

건설공사 생산단계 전체의 지급보증을 강화하는 틀 속에서 제도 운영 사항 및 결과를 건설공사 참여자가 열람할 수 있게 공개한다. 이는 정보의 공유를 통한 역선택을 방지하고 시장 자율적으로 효율적인 사업체를 선택할 수 있는 기반을 조성하여 건설공사의 불공정행위를 방지하는 동시에 산업의 효율성을 제고에 기여할 수 있다. 구체적인 정보공개는 후술하는 「건설공사불공정행위 정보센터(가칭)」를 활용한다.

2) 불공정거래 방지 제도의 집행력 강화

(1) 불공정 행위 조사 및 적발 체제의 강화

□ 현황 및 문제점

아무리 합리적으로 제도가 설계되었다고 하더라도 예방 제도만으로 불공정 행위를 해소하는 데는 한계가 있으며, 지속적으로 불공정 행위에 대한 조사 및 적발을 통해 집행력을 강화하는 것이 요구된다. 실제로 4장의 제도분석결과 불공정행위를 예방하기 위한 제도들이 다양하게 도입되어 있음에도 불구하고 해당 제도의 실효성을 확보할 수 있는 집행 수단 및 조사, 처벌 장치가 미비하여 예방제도의 실효성까지 낮게 나타나는 결과를 볼 수 있었다.

특히 각 생산단계 모두에서 공통적으로 각종 불공정행위 조사 및 신고센터 등의

실효성이 낮은 것으로 나타났으며, 이는 조사·신고센터가 국토부, 공정위, 감사원, 권익위 등으로 분절되어 유기적인 정보의 통합을 통한 효율적 대응이 미흡하다는 실정을 보여준다.

또한 불공정 행위조사 및 적발이 상시적으로 이루어지지 못하고 일회성으로 이루어지는 경우도 발생되고 있다.

아울러, 불공정 행위에 대한 신고센터도 여러 부처에서 제도를 운영하여 이를 해소하고 있지만, 이러한 신고의 활성화를 위한 유인조치도 미흡하다.

□ 개선 방안

① 「건설공사 불공정거래 정보센터」(가칭)의 구축

각 개별기관으로 분산 운영되고 있는 불공정거래 조사, 신고, 적발과 이들 불공정행위에 대한 분쟁조정 결과 등을 하나의 정보시스템에 연계하여 종합적으로 불공정거래 실태를 파악하고 이에 대해 신속하게 대응할 수 있도록 통합 시스템을 구축한다.

개별 부처의 권한을 통합하는 데에는 현실적 문제가 존재하므로 수요자 중심의 관점에서 불공정행위의 신고와 해당 신고의 처리결과를 신속하게 볼 수 있는 통합시스템을 구축하는 것이 필요하다. 이를 위해 국토부, 감사원, 공정위, 기재부, 지자체 등 관련 부처의 DB를 통합하여 관리하고, 장기적으로는 후술하는 「분쟁조정위원회」, 「건설공사 통합 대금지급 모니터링 시스템」을 아우르는 인프라의 구축이 필요하다.

이를 통해 궁극적으로 건설공사와 관련한 모든 정보를 한곳에서 파악하고 그를 바탕으로 불공정거래행위에 대한 신고와 그에 따른 행정 규제정보가 공개되며, 분쟁 조정 신청과 결과 확인까지 할 수 있는 종합적인 관리가 이루어질 수 있도록 한다.

② 내부고발제도 활성화

발주자 등 건설참여자의 불공정 행위 신고 및 적발을 위해 내부고발제도를 활성화한다. 발주자 등 건설참여자의 불공정거래 행위에 대한 ‘내부고발’에 인센티브를 부여함

으로써 상호견제가 가능하도록 관련 기능을 담당하는 부서를 신설하고 포상금 지급을 위한 예산을 확충하는 것이 필요하다.

(2) 분쟁조정제도 개선

□ 현황 및 문제점

현재에는 불공정 행위에 대한 분쟁의 조정이 신속하게 이루어지지 못하거나 조정을 통해 불공정하다고 판명된 행위자에 대한 처벌 등이 형식적이어서 불공정 행위를 방지하는 효과가 크지 않다.

아울러, 여러 기관에서 중복적으로 신고 및 조정센터를 운영하지만 분쟁조정과 관련하여 확실한 책임을 담당하는 주체는 부재하다. 현재 공정위 산하 하도급분쟁조정위원회, 국토부 산하 건설분쟁조정위원회, 기획재정부에 국가계약분쟁조정위원회, 행정자치부의 지방계약분쟁조정위원회 등 각종 분쟁조정기구가 분산되어 있으며, 분쟁조정의 대상도 서로 혼재되어 있는 실정이므로 이들 분쟁조정위원회의 역할 및 기능의 재정립이 요구된다. 이러한 구조 속에서 불공정 관련 분쟁을 해결하는 데에는 적정 수준보다 많은 비용과 시간이 소요되므로 보다 신속한 처리, 조정이 필요하다.

□ 방안

① 현장 대응 분쟁조정기구의 설치

건설공사 현장에 관련 건설업체의 전문가, 변호사 및 분쟁조정위원으로 구성된 분쟁조정기구를 설치하여 현장에서 발생하는 문제를 신속하게 해결하도록 유도한다. 단기적으로는 국토부의 불공정거래 행위 해소센터와 현장대응 분쟁조정기구를 연계하여 현장에서 해결되지 않는 문제에 대해 보다 전문적이고 객관적인 결과를 도출하도록 유도하고 행정적 처벌이 가능할 수 있도록 한다.

② 컨트롤 타워로서 「건설공사 통합 분쟁조정위원회(가칭)」를 마련

장기적으로 분쟁조정기관으로 종합적인 역할을 수행하고 최종적인 책임을 갖는

건설공사 분쟁조정위원회를 신설한다. 위원회는 관련 부처를 잇는 허브의 역할을 담당하여, 사적 조정에 의해 분쟁이 해결되지 않는 경우 분쟁해결을 위한 소관부처가 되어, 해당 분쟁 사항을 전달하고 그에 대한 처리가 이루어질 수 있도록 관리하는 역할을 담당한다. 이를 통해 부처 간 업무 중복을 막는 동시에 확실한 권리구제가 가능하도록 한다.

또한 분쟁사항에 대한 분석을 통해 분쟁이 빈번한 사항의 책임소재를 분명히 하는 역할을 담당하도록 한다. 책임 소재가 불분명한 사안에 대해 분쟁이 발생하는 경우에는 하위단계 생산자의 주장을 우선적으로 반영하고, 입증책임을 상위 단계 생산자에게 부여(상위단계 생산자가 면책 사유를 소명하지 못하는 경우 페널티를 부과)하는 방식을 생각할 수 있다. 실제로 건설공사 시 발생하는 소음과 분진에 대한 민원 해결 책임을 발주자에게 전적으로 일임하면서부터 공사장 주변의 소음과 분진 등에 대한 민원이 현저히 감소하였다.

(3) 처벌 및 제재 조치 강화

전체 건설공사 참여자에 대하여 불공정행위 금지 규정을 위반할 경우 가해지는 제재를 강화하여야 한다. 발주자의 경우 성과평가에 반영하며, 원-하도급업자의 경우 차후 입찰시 감점 조치(서울시의 경우 하도급법을 3번 위반하는 업체의 입찰자격을 박탈하는 3진 아웃 제도를 운영 중)제를 시행하여야 한다. 또한 불공정행위 조사에 따라 적발된 업체에게 가해지는 행정적 제재 수단(과징금 및 영업정지 기간)을 강화하는 것이 필요하다.

그리고 건설기계임대료 체불 건설업자 처벌 강화(건설기계대금지급보증 미발급 건설업자에 대해 시정명령 제도 폐지하고, 즉시 처벌로 개선하는 등 방안 강구)하고, 건산법에 건설근로자 임금 체불에 대한 처벌 사항 신설(임금지급관리규정에 대한 책임 및 형사 처벌 조항 신설)을 삽입하는 것이 필요하다. 건산법 상 하수급인의 공사대금 보호조항은 있으나 임금지급 관리에 대한 조항이 없기 때문에 임금지급관리에 대한 책임이 없으며, 위 규정위반에 대한 형사 처벌 규정이 없어 규정의 취지가

무색해지는 경우가 많아지고 있다.

또한 발주자의 불공정거래 행위 등에 대해서는 「공기업경영평가」에 반영하고 불공정 행위로 인한 공사비 등 예산절감은 경영평가 시 불인정하도록 조치한다.

(4) 건설공사 통합 대금지급 모니터링 시스템 구축

□ 현황 및 문제점

먼저 현재 발주자에게 확인 의무를 부여하는 현행 지급확인제도는 조달청이 운영하는 ‘하도급지킴이’, 서울시에서 운영하는 ‘대금e바로’ 등이 존재하나 그 운영이 형식적이라는 한계가 존재한다.

홍종학(2015)이 조달청으로부터 받은 자료에 의하면, 2015년 6월말 기준으로 ‘하도급지킴이’ 이용실적은 나라장터를 통해 계약된 전체 시설공사 및 SW용역계약의 0.9%에 불과한 수치로 나타났다.⁵⁴⁾

홍종학(2015)에 따르면 서울시의 ‘대금e바로’의 경우 88%의 이용률을 보이는 것으로 나타났으나⁵⁵⁾ 건설사가 건설기계 사업자 명단을 고의로 누락시키거나 신용불량에 처한 하도급자가 타인의 계좌를 임대료 수령계좌로 등록한 경우 건설사가 이를 악용하는 등 여전히 제도의 허점이 발견되는 것으로 나타났다.

현재 다양한 지급확인제도가 발주자에 확인 의무를 부여하고 있으나 발주자가 서류로 수백~수천 건의 지급여부를 확인하기에는 현실적으로 불가능하여, 지급확인제의 형식적 운영이 불가피하다. 많은 발주처에서 소수의 담당자가 여러 현장을 담당하므로 진행감독, 각종 공무 등 이미 다양한 업무가 있는 상태에서 실질적인 점검이 이루어지기 힘들다.

특히, 공동도급 공사 같이 참여 지분별로 각자의 수급인에게 하도급대금 등을 지급하는 경우, 서면으로 취합하고 확인하는 것이 거의 불가능하다. 공동도급 현장의

54) 보도자료 “홍종학의 2015 국민참여 국정감사(22)” 20150924

<http://www.hongjonghaak.com/news/articleView.html?idxno=3065>

55) 보도자료 “홍종학의 2015 국민참여 국정감사(22)” 20150924

<http://www.hongjonghaak.com/news/articleView.html?idxno=3065>

경우, 원도급자의 지분별로 하도급 및 자재건설기계대금 등을 지급하므로 지급확인을 위해서는 지분별 지급내역을 일일이 확인해야 하다.

이러한 한계로 인해 ‘노무비 및 하도급대금지급확인제’가 형식적으로 운영 될 수밖에 없으며 미지급 및 체불사항은 여전히 발생하고 있다. 일부는 감리단에 대한 위임을 통해 업무절차와 업무량을 단축하고 체불방지를 위한 관리는 강화하는 방향으로 제도를 개선하고 있으나 여전히 미흡하다.

다음으로, 대금지급확인시스템 자체가 가지는 문제점이다.

대금지급확인시스템은 사실상 직불제도로 원도급자의 자금운용 제한 및 하도급자 관리감독권 약화, 하도급 대금 등 지급보증과의 중복 문제가 발생되고 있다.

일반계좌로 운영하므로 원도급사가 은행에서 직접 인출이 가능하고 제3자 가압류 시 체불 문제가 여전히 발생 우려되며, 민간 기업에서 시스템을 운영하므로 공사정보 누출 및 외담대 발행 지원 등 편법적인 수익모델로 활용 될 여지가 존재한다. 또한 발주자별로 상이한 시스템을 구축하여 정부차원의 종합적인 대금지급 정보 확보가 용이하지 않다. 건설업계 자체 ERP와의 연계비용, 시스템 안정성 등도 문제가 되고 있다.

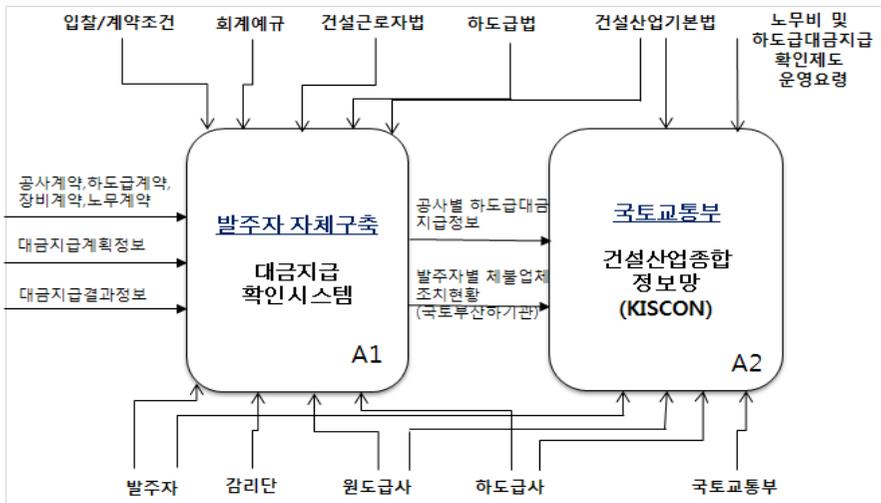
□ 방안 : 가칭 「건설공사 통합 대금지급 모니터링 시스템」 구축

현재 불공정 거래 해소를 위해 하도급 대금지급 확인제도 등 법적 조치를 강화하고 있으나 국토교통부 등 중앙정부가 대금지급관련 모니터링을 할 수 있는 수단이 없어 제도 실효성이 미흡하다. 따라서 신규시스템의 개발보다는 기 구축 인프라(건설 산업종합정보망(KISCON)과 발주기관별로 운영하고 있는 계약 및 회계시스템)를 충분히 활용하여 경제적, 효율적인 방식으로 가칭 “건설공사 불공정거래 행위 모니터링 정보체계”를 구축하는 것이다.

이에 먼저 가칭 「건설공사 대금지급 모니터링 시스템」을 구축하는 방안으로, 공공발주자별 분산된 대금지급정보의 취합을 위한 연계망을 구축하고, 발주자가 원도급자에게 지급하는 선급금, 기성금과 그 현금대금 지급내역 등을 하도급자 및

생산요소 관련 참여자들이 확인할 수 있도록 체계화한다. 발주자와 건설산업종합정보망(KISCON)간의 정보 송·수신을 위한 연계망을 구축하여 이를 통해 발주자가 건설공사대장 법적통보항목인 원·하도급계약 및 대금지급정보, 건설기계대여업자 및 부품제작납품업체 계약정보를 전송하여 국토부에서 이를 종합적으로 확인하도록 한다.

〈그림 6-2〉 건설산업정보망 체계도



국토교통부 산하기관에 대해서는 대금지급점검 및 조치결과를 국토교통부로 온라인 보고하는 기능을 구축한다. 국토교통부 「노무비 및 하도급대금지급확인 운영지침」에 따라 매월 보고하는 노무비 및 하도급대금 점검결과와 조치사항을 온라인으로 보고할 수 있도록 한다. 이 후 대금지급점검 및 조치결과를 추가적으로 전송받아 KISCON을 통해 국토부에 보고하며, 이행보증과 대금지급보증에 관한 업체별 평가결과를 공개하여 개별 업체의 운영에 대한 정보를 시장에 공유하고 참여자들의 역선택을 방지하는 기능을 부여한다.

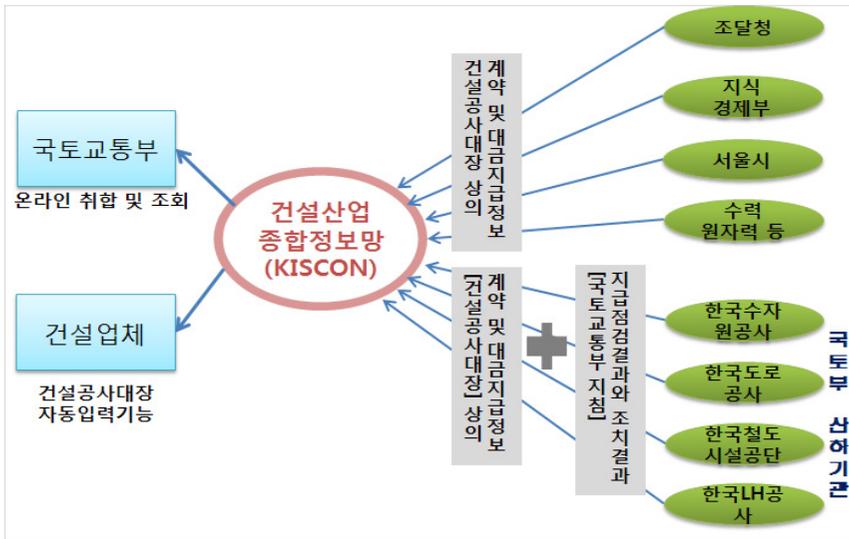
건설사의 건설공사대장 자동입력기능을 구축하여 발주자가 전송한 항목을 토대로 해당 건설사가 시스템에 자동으로 관련 내용을 입력할 수 있도록 추진한다. 이는 앞 단계에서 발주자가 시스템에 정보를 전송한 것만으로 건설산업기본법에 따라 건설공사대장을 통보한 것으로 볼 수 없고, 건설업체가 해당 내용을 확인·수정 후

KISCON을 통해 발주자에 통보하도록 하여 불공정행위를 예방하는 구조를 의미한다.

이는 현재 하도급계획서와 실제 하도급대상 상 기재 항목이 일치하지 않아 현실적으로 bid-shopping이 발생하고 있는 문제를 해결하는 데에도 도움을 줄 수 있으며, 장부의 일원화를 통해 현재 운영 중인 대금지급 감시제도의 효과성을 높이는데 기여할 것이라 예상된다.

그리고 장기적으로는 공사 실적뿐만 아니라 불공정거래 행위 관련 실적을 한번에 평가할 수 있는 시스템으로 발전시켜서 현재 운영 중인 두레넷의 기능까지 흡수하여 전체 생산단계의 실적을 검토하고 계약 대상자를 선정하는 기준으로 활용할 수 있도록 유도하는 것이다.

〈그림 6-3〉 건설산업정보망의 정보체계

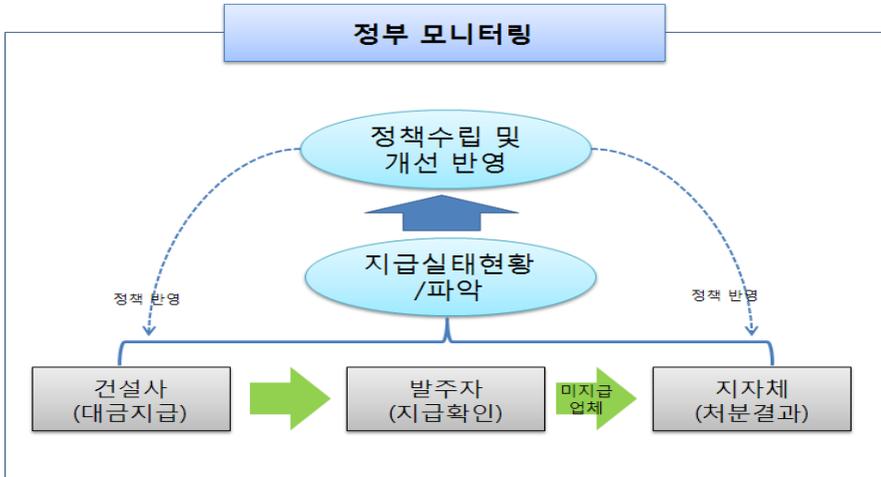


대금지급결과에 대한 국토교통부의 모니터링 기능을 구축한다. 이는 매일 하도급, 자재 및 건설기계대금, 노무비 지급점검 및 조치현황 및 집계조회, 발생된 불공정거래 행위에 대한 처분결과 및 이력을 관리하는 기능이다.

장기적으로 국토부, 공정거래위원회, 감사원, 지자체가 DB를 공유하고 신고센터를

통합하는 시스템을 활용하여 불공정거래 행위를 적발하고 그에 따른 제재 조치 역시 시스템을 통해 공유되는 방향으로 운영함으로써, 기관 간 정보 공유를 통해 업무의 중복과 비효율을 감소시킬 수 있다.

〈그림 6-4〉 건설산업 정보망 정보처리 흐름도



기 구축된 부실업체 조기경보시스템과 새롭게 도입되는 불공정거래 행위 모니터링 체계를 통합하여 부실 및 불공정 해소를 위한 종합시스템 운영이 가능하도록 하고, 부실업체와 불공정 거래행위를 사전적으로 차단하고, 입력된 데이터를 바탕으로 불공정거래 행위 발생 시 즉시 적발할 수 있도록 시스템을 설계한다.

3) 홍보 강화 및 공정 거래 문화 정착

(1) 불공정 거래 행위 방지제도에 대한 홍보 강화

관련 종사자 설문조사를 통해 기존 제도의 홍보가 공정한 건설문화 정착에 기여하는 정도가 비교적 중요한 것으로 조사되었다. 제도의 실효성 저하 원인으로 '제도 자체에 대한 홍보가 부족하여 현장에서 제도를 인식하지 못함'의 항목이 55.61점으로 나타나 제도의 홍보 또한 필요한 요소로 판단하고 있다.

특히 건설기계임대업체, 근로자, 자재업체 등은 ‘건설기계임대보증제도’, ‘임금지급 확인 및 보증’ 등의 불공정 거래 행위 방지제도에 대한 인식이 부족했던 것으로 조사되었다.

따라서 불공정 거래행위 방지제도에 대한 인식 및 홍보를 강화하여 공정하고 투명한 건설문화 정착에 이바지 하도록 한다.

(2) 공정계약문화 정착을 위한 제도 도입

① 「공정계약서약제」 도입

감시, 적발을 위한 제도적 장치가 있어도, 발주자의 우월적 지위에 따른 계약관행과 의식을 개조하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다.

따라서, 발주자의 부패, 부조리 등의 문제에 대응하기 위해, 국가계약법 및 지방계약법 등에 청렴의무 및 청렴계약제도를 도입하고 있는 것처럼 발주자의 우월적 계약관행을 해소하기 위해서 「공정계약서약제도」를 도입한다. 서약 내용에는 발주자가 불공정거래 행위를 하지 않고 공정하고 대등한 계약을 위해 준수해야 하는 내용을 이에 위반하는 경우, 불이익을 감수한다는 서약을 하도록 한다.

② 가칭 「건설법 등 법규 준수 가이드라인」 도입 검토

현재 일본은 건설 공사에서 발생될 불공정 거래 행위를 방지하기 위하여 건설업법의 [건설업 법령 준수 가이드라인] 제정하여 구체적 기준과 예시를 제공하고 있다.

우리나라도 건설법에서 발주자의 책임과 역할부터 전 참여자를 아우르는 불공정 사례 및 대처 방안 등이 총망라된 가이드라인 도입의 검토가 필요할 것으로 사료되며, 이와 관련하여 후술하는 발주자의 책임 및 역할 부여가 밀접한 관련이 있다.

(3) 파트너링제도 확대 적용

□ 현황 및 문제점

현재 건설현장에서는 상생협의체를 구성하여 운영 중이나 그 성과가 미흡하다는 한계가 존재한다. 중층의 수직적 생산체계와 하위 단계로 갈수록 업체 수 증가로 인해 경쟁이 치열해지는 건설 시장의 구조적 특징은 건설공사의 불공정거래 행위를 유발하는 근본적인 원인이며, 이러한 경쟁으로 인해 건설공사 참여자가 건설공사를 제로섬 게임으로 인식하는 것이 불공정행위가 해소되지 못하는 데 많은 영향을 끼치고 있다.

□ 개선방안

파트너링 제도를 도입 및 확대 적용한다. 현재 원-하도급관계는 상생협력을 위한 공정거래협약제 등 관련제도가 도입되어 있지만 발주자-건설업자 등 전체 건설참여 자간의 파트너십을 구축하여 공사현장에서 발생하는 분쟁과 불공정 행위를 사전에 방지하는 체계는 미흡한 실정이므로 파트너링 제도를 통해 거래관행 변화를 유도한다.

제도의 정착을 위해 도입 초기에는 파트너링을 통해 성과를 입증하는 사업 참여자들에게 기관평가 가점부여(발주자), 향후 입찰 시 인센티브 제공(원·하도급자), 포상금 지급(공통) 등 다양한 유인 구조를 마련해야 한다.

4) 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성

(1) 건설공사 참여자로서 건설자재납품자 및 건설기계대여자의 법적지위 확립

□ 현황 및 문제점

건설공사에 투입되는 자재는 약 200여종에 달하고 있으며 한국표준산업분류표에 따르면 건설자재 관련 업종은 수십 종에 달하고 있다. 건설기계관리법에 따르면 건설기계의 범위는 27종⁵⁶⁾이며, 특정의 업종을 제외하고는 대부분 건설업자가 건설

및 토목공사용 기계임대업자에게 필요한 기계를 임대하는 형식으로 공사가 진행된다.

이처럼 건설공사에서 건설자재 공급자와 건설기계임대자의 역할이 중요하지만, 건설공사 참여자로서 건설자재공급자나 건설기계임대자의 법적 지위는 명확하지 않다.

건설산업 기본법 제2조 제7호에서 ‘건설업이란 이 법 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 하는 자’라 말하고 있으며 건설업이란 ‘건설공사를 업으로 하는 것’으로 정의하고 있다. 제2조 제4호에서는 건설공사를 ‘토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체 공사 등’으로 정의하고 있다. 때문에 건설자재 구매·제작, 기계제작·설치, 건설 중기계 등 건설기계대여와 관련된 거래에서 발생할 수 있는 불공정 거래 등에 대해서는 건산업의 보호를 받을 수 없다. 건설자재공급자나 건설기계 임대업자는 건설공사를 도급 또는 하도급 받을 수 있는 건설업자가 아니기 때문에 수급자와 하수급자로서 법적지위를 가질 수 없어 대금지급과 관련한 규정⁵⁶⁾을 제외하고는 건산업의 하도급관련 규정을 적용 받지 않기 때문이다.

이로 인해 건설자재공급자와 건설기계대여업자는 원수급자나 하수급자가 부도 등으로 인해 대금을 지급하지 못하여 발주기관에서 공사대금을 직접 지불 할 경우에만 하도급자로서 지위를 갖게 되며, 그 이외의 경우에는 건설공사 참여자로서의 역할이 원천적으로 제한된다. 이러한 법률적 구조 속에서는 건설소재나 부재 그리고 기계제작자, 건설기계조정자가 건설공사에 참여하여 기술적인 의견교환을 할 수 있는 여건이 형성될 수 없다. 또한 이러한 구조로 인해 건설공사에서의 불공정거래 방지를 위한 조치들의 실효성이 저하되고 근본적인 문제해결이 어렵다는 한계가 나타난다.

56) 불도저, 5톤 미만의 불도저, 굴삭기, 3톤 미만의 굴삭기, 로더, 3톤 미만의 로더, 5톤 미만의 로더, 지게차, 3톤 미만의 지게차, 기중기, 롤러, 이동식 콘크리트 펌프, 쇄석기, 공기압축기, 찬공기, 5톤 미만의 찬공기, 준설선, 타워크레인, 3톤 미만의 타워크레인

57) 건산업 제32조(하수급인 등의 지위)④항에서 건설기계 대여업자 및 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건설공사용 부품을 제작하여 납품하는 자(이하 이 항에서 “제작납품업자”라 한다)에 대한 대금지급에 관하여는 제34조제1항과 제35조(건설기계대여업자에 대하여는 제35조제2항제6호, 제작납품업자에 대하여는 제35조제2항제5호 및 제6호는 제외한다)를 준용

□ 개선방안

건설자재공급자와 건설기계대여업자에게 건설업자로서 법적지위를 부여하는 것이 필요하다. 건산법에 '건설업자에 준하는 자' 관련 조항을 신설하여 건설자재공급자 및 건설기계대여업자 등이 건설업자로서의 지위를 갖고 건설업자와 동등하게 하수급자로서 건설공사에 참여할 수 있도록 한다.

이를 위해서는 현행의 건산법 제2조(정의)4 건설공사의 범위에 건설소재공급, 건축물 또는 구조물 부재제작, 건설기계조정 등을 포함시키고 이를 건산법 제2조(정의) 5, 7, 10와 건설공사 및 건설업자관련 조문에 반영하도록 한다.

〈표 6-7〉 건설업자로서 지위 부여와 관련 건산법 개선(안)

현행	개선(안)
제2조의 4. "건설공사"란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.	제2조의 4. "건설공사"란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물 설치 및 해체공사, 건설소재공급, 구조물부재제작, 건설기계 등의 조정 등을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사는 포함하지 아니한다.
제2조의 5 "종합공사"란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사를 말한다.	제2조의 5 "종합공사"란 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 건축물, 시설물, 산업설비, 조경 등을 시공하는 공사를 말한다.
제2조의 6 "전문공사"란 시설물의 일부 또는 전문 분야에 관한 건설공사를 말한다.	제2조의 6 "전문공사"란 건축물과 시설물 등의 공정별 소재공급, 부재기계 제작 설치, 건설기계대여 또는 전문 분야의 공사를 말한다.
7. "건설업자"란 이 법 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설업을 하는 자를 말한다.	7. "건설업자"란 이 법 또는 다른 법률에 따라 등록 등을 하고 건설공사에 수급자 또는 하수급자로 참여하는 자를 말한다.
제8조(건설업의 종류) ① 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 업종과 전문공사를 시공하는 업종으로 한다. ② 건설업의 구체적인 종류 및 업무범위 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 시행령제7조(건설업의 업종 및 업무내용 등) 법 제8조에 따른 건설업의 업종과 업종별 업무내용은 별표 1과 같다.〈개정 2007.12.28〉	별표1에 전문건설업종에 건설소재공급업, 건설기계대여업 신설 ※ 건축물 및 구조물 부재제작업은 18. 강구조물공사업, 19. 철강채설차공사업, 20. 석도설치공사업 등에 대해서는 추후결정 ※ 건설기계대여업 등록은 건설기계관리법에 준하여 건설기계등록업자로 등록한 것을 가름

(2) 발주자의 의무와 역할 강화

□ 현황 및 문제점

① 발주자의 의무 규정과 의무 위반 시 제재 규정이 미흡

현재 「국가를당사자로하는계약에관한법률」에 존재하는 발주자 관련 의무 규정은 청렴 관련 부분에 국한되어 있다.

「공사계약 일반조건」에 있는 발주자 관련 규정을 위반하는 경우에도 이에 대한 구체적인 제재나 처분 규정이 없으므로 제도의 실질적 집행력이 낮다. 이로 인해 많은 공공기관 및 공기업이 「공사계약 일반조건」의 규정에 위배되는 특약이나 내부지침을 바탕으로 계약을 진행하는 문제점이 발생하였다.

공공발주자를 규정하는 국가계약사항은 기획재정부 주관 업무이므로 건설산업기본법이 발주자의 책임 및 의무를 규정하는 조항은 거의 전무하다.

수직적 건설생산체제로 인해 발주자의 불공정거래 행위는 원도급자, 하도급자 등에 연쇄적으로 불공정 행위를 유발하는 요인이 되었다. 이에 국토교통부는 2015년 9월, 발주기관의 불공정관행을 근절하기 위해 공사비 부당삭감, 과업전가, 부당특약 및 관련 내부규정을 삭제하는 개선안을 마련하였으나, 이는 상시적이고 근본적인 수단으로 볼 수 없다. 아울러, 민간 발주자의 경우 공공발주자에 준하여 적용한다는 조항만을 마련하였을 뿐 의무 위반 시 제재의 주체나 과정, 범위 등에 대한 구체적인 규정이 부족하다는 문제가 존재한다.

② 발주자의 불공정거래 행위 감시의 형식성

공사계약 특수조건은 원도급자가 하도급관리시스템인 ‘하도급지킴이’를 이용하기로 약속한 후, 이를 이행하는지 여부를 계약 공무원이 확인하도록 하는 규정을 마련하여 불공정거래 감시와 관련한 발주자의 의무를 규정⁵⁸⁾한다. 하도급법은 불공정거래

58) 제6조의2(하도급관리시스템의 이용) ④계약담당공무원은 ‘하도급지킴이이용확약서’를 제출한 계약상대자가 약속서의 내용대로 이행하는지를 수시로 확인하여야 하고, 미 이행시 시정조치를 하여야 한다.

행위 방지를 위한 발주자의 역할과 관련하여 하도급대금지급지불에 대해서 규정하고 있다⁵⁹⁾. 건산법에서는 건설공사 도급 등에 필요한 사항을 정하면서 하도급계획의 적정성 심사, 하도급계획의 제출, 하도급공사 계약자료 공개, 하도급대금지급 보증의 확인, 하도급대금 직접지급, 불공정 하도급 특약의 변경 요구 등 불공정거래 행위의 감시자로서 발주자의 역할을 규정⁶⁰⁾하고 있다.

그러나 이러한 규정의 적용을 받는 공사가 제한적⁶¹⁾이라는 한계가 존재하며 발주자가 해당 역할을 충실히 수행하지 않는 경우 제재나 관리 조항이 없어 형식적인 제도 운영이 이루어지고 있다.

또한, 건설공사의 불공정행위를 감시하기 위한 인력과 조직이 건설공사의 규모에 비해 턱없이 부족하다는 점도 한계로 지적된다.

□ 개선 방안

① 발주자의 의무 위반 시 제재 조항 신설

발주자의 의무규정 위반 시 제재방법을 건산법에 규정하는 것이 필요하다.

59) 제14조(하도급대금의 직접 지급) ① 발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 때에는 수급사업자가 제조·수리·시공 또는 용역수행을 한 부분에 상당하는 하도급대금을 그 수급사업자에게 직접 지급하여야 한다. <개정 2014.5.28.>

1. 원사업자의 지급정지·파산, 그 밖에 이와 유사한 사유가 있거나 사업에 관한 허가인가 면허·등록 등이 취소되어 원사업자가 하도급대금을 지급할 수 없게 된 경우로서 수급사업자가 하도급대금의 직접 지급을 요청한 때

60) 제31조(하도급계약의 적정성 심사 등), 제31조의2(하도급계획의 제출), 제31조의3(하도급공사 계약자료의 공개), 제34조제6항(하도급대금의 지급 등), 제35조제1항(하도급대금의 직접 지급), 제38조제3항(불공정행위의 금지)

61) 제34조(하도급계약의 적정성 심사 등) ① 법 제31조제1항 및 제2항에서 "하도급계약금액이 대통령령으로 정하는 비율에 따른 금액에 미달하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우를 말한다. <개정 2012.11.27> 1. 하도급계약금액이 도급금액 중 하도급부분에 상당하는 금액[하도급하려는 공사 부분에 대하여 수급인의 도급금액 산출내역서의 계약단가(직접·간접 노무비, 재료비 및 경비를 포함한다)를 기준으로 산출한 금액에 일반관리비, 이윤 및 부가가치세를 포함한 금액을 말하며, 수급인이 하수급인에게 직접 지급하는 자재의 비용과 법 제34조제3항에 따른 하도급대금 지급보증서 발급에 드는 금액 등 관계 법령에 따라 수급인이 부담하는 금액은 제외한다]의 100분의 82에 미달하는 경우 2. 하도급계약금액이 하도급부분에 대한 발주자의 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우

일본의 경우 건설공사계약과 관련한 부분은 국토교통성 주관 업무로 분류하여 발주자를 포함한 건설공사 전반의 불공정거래 행위를 다루는 가이드라인을 통해 건설공사의 불공정거래 행위를 규제하고 있다. 아울러, 건설업법에 발주자의 역할, 의무 등에 대한 상세한 규정을 두고 있다

한국의 경우에도 공사 계약에 있어 발주자가 수행해야할 업무, 시공자가 수행해야 할 업무 등을 명확하게 설정하여 운영하는 것이 필요하다.

민간공사와 공공공사를 통합한 가칭 '발주자 계약사무 운영규정'을 제정하여 계약 전반에 걸친 발주자의 행위를 체계적으로 규제할 수 있어야 한다.

또한 공사계약 일반조건에 제시되어 있는 규정을 위배하였을 때 제재할 수 있는 법적 근거를 마련하여 발주자의 불공정 행위를 예방하기 위한 규정들의 실효성과 집행력을 확보해야 한다.

② 불공정행위에 대한 발주자의 감시기능 강화

건산법, 공사계약 특수조건 등에 규정된 발주자의 불공정행위 감시 관련 조항을 의무화하고, 해당 의무를 전담하는 예산 및 인력을 확충하여 규정의 실효성을 확보해야 한다. 또한, 발주자가 관리, 감시하는 건설공사 대상을 점진적으로 확대하여 장기적으로는 전체 건설공사에 대한 관리 및 감시가 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 발주자가 불공정행위의 실질적인 감시자로 기능할 수 있도록 전술한 가칭 「건설공사 불공정거래 정보센터」를 적극적으로 활용하는 정책 도입이 필요하다.

그리고, 2016년부터 확대 적용되는 '종합심사낙찰제'에 공정거래 관련 항목을 검토하고 적정한 인센티브 및 불이익의 구체적인 수준에 대한 실증적인 연구가 필요하다.

3. 추진 전략

여기서는 이상에서 제시된 개선방안을 어떻게 추진할 것인지에 대한 전략을 제시한다. 추진전략은 추진주체, 단기·중장기적 추진, 법령 개정 등 차원으로 구분하여 제시하고자 한다.

〈표 6-8〉 개선방의 추진전략

기본방향	개선방안의 추진전략	
	단기	중장기
불공정 거래 예방적 차원의 방안	지연공사 간접비 지급기준 마련	입찰금액 적정성 심사제도 개선을 통한 종심제 운영상의 적정공사비 확보
	공사비증액 요청 발생 시 처리결과 통보 규정 마련	하도급자 선정 관련 입찰시스템 마련
	하도대지급보증 면제구간의 삭제	장기적으로 자율조정항목을 확대하고, 자율조정항목에 대한 기재부의 평가를 사후적으로 강화하여 발주처의 기관평가에 반영
	보증금액 상향조정 및 연간 보증한도 설정을 통한 보증의 안정성 제고	공공 발주자의 의무위반을 상시적으로 감시 관리하는 조항을 감사원이나 공정위 지침에 마련하고 발주자를 제재하는 법적 근거 마련
	보증기관의 보증책임 강화	민간발주자의 경우 건산법에 감시 및 제재 조항 마련
	자재대금 지급보증 및 노무비 지급보증제도 도입	대금지급확인 시스템을 활용하여 대금지급확인과 관련한 발주자의 역할을 강화 하도급 입찰관련 관리 규정을 하도급법에 마련 대금지급 관련 평가지표 개발과 활용
불공정거래 방지 제도의 집행력 강화	건설현장에 분쟁조정기구 설치	건설공사 통합 대금지급확인 시스템 개발
	내부고발 인센티브 강화를 위한 예산 및 인력 확보	건설공사 통합 분쟁 조정위원회를 독립된 기구로 신설
홍보 및 법령준수 관행 정착 방안	건설관련 신고 및 분쟁기관의 DB 통합	‘건설공사 통합 대금지급확인 시스템’과 ‘건설공사 통합 분쟁 조정위원회’를 아우르는 ‘건설공사 불공정거래관련 통합 시스템’ 개발
	발주자 공정거래서약제 도입	지속적인 교육과 홍보를 통한 인력과 예산 확보
건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성	건설공사 불공정행위 관련 가이드라인 마련	파트너링 제도 확대시행
	-	건설공사 참여자로서 건설자재납품업자 및 건설기계대여자의 법적지위 확립 발주자의 의무와 역할 강화

제 7 장

결론 및 향후 과제

결론 및 향후 과제

본 장에서는 이상에서 연구 검토된 내용을 토대로 결론을 도출하고, 이에 따른 정책제언과 본 연구의 한계 및 향후 과제 등을 제시하였다.

1. 연구의 결론 및 정책 제언

1) 결론

본 연구의 결론은 다음과 같이 요약된다. 우리나라의 건설공사에서 참여자간 다양한 불공정 거래 행위가 발생하고 있는데, 그 중에서도 특히 공사비 관련 불공정 유형이 불공정 심각도에서 가장 문제가 되는 것으로 파악되었다.

건설공사 참여자간 불공정 거래 방지를 위한 제도는 원-하도급자간의 거래관계에 대부분이 초점을 맞추고 있으며, 발주자-원도급자간의 불공정거래관계에서는 최근에 개선의 움직임을 보이고 있는 것으로 파악되었으나, 하도급자로서의 지위를 가지지 못하는 자재납품 및 공급업자, 기계기계대여업자, 건설근로자 등에 대한 불공정거래 방지 제도는 아직도 미흡한 것으로 파악되었다.

현재 시행중인 건설공사 참여자간 불공정거래 방지 제도의 실효성을 개별적으로 평가한 결과, 불공정거래 예방적 차원의 제도의 경우 제도 자체가 불공정 거래 행위를 방지하는 데 있어 중요한 것으로 나타났지만, 현장에서의 성과는 상대적으로 미흡한

것으로 나타났다. 아울러, 집행력, 제재 및 인센티브, 분쟁조정 기능도 전반적으로 다소 미흡한 것으로 분석되었다.

2) 정책제언

이에 다음과 같은 분석결과를 토대로 다음과 같은 정책을 제안하였다.

첫째, 건설참여자간의 불공정거래에 있어서 발주자의 역할과 감시기능을 강화함으로써, 공정거래 기반을 확충하는 것이다. 발주자는 공사예산의 책정, 입찰, 계약변경, 하도급 계획서의 검토, 공사감독, 하자 및 준공검사 등 역할을 책임 감리자의 지원을 받아 수행하고 있으나, 실제 원-하도급자, 자재 및 기계대여업자, 근로자 등과 관련한 거래관계의 공정성 확립에는 상대적으로 역할과 감시 기능이 미흡하였다. 이에 발주자의 건설공사 참여자간의 공정거래 지킴이로서의 역할과 기능을 강화하고 이러한 공정거래 감시자로서의 건설업체의 공정거래준수 상황을 시공능력평가 점수에 반영하도록 강제할 필요가 있다.

둘째, 발주자와 원도급자간의 공정거래질서 확립을 위해 국가계약법규와 공정거래법 등에 공공발주자의 공정거래의무를 명확히 규정하고, 발주자의 불공정행위 유형을 적시하여 이에 위반하는 경우, 해당 계약조항의 무효와 불공정 위반에 따른 제재(기관경영평가, 담당 직원에 대한 책임부과)조항을 규정하도록 하여야 한다.

셋째, 원-하도급자간의 불공정거래에 있어서 조사, 적발 기능의 강화를 통한 불공정 거래방지 제도의 집행력을 제고하여야 한다. 각종 조사, 적발을 위한 장치가 각 부처에 분절되어 있고, 이에 따른 분쟁조정기능 또한 분리 운영되고 있는 현재의 상황에서 벗어나, 「불공정 거래 통합 정보관리시스템」을 구축하여 불공정 거래 실태조사 및 신고결과, 이에 따른 분쟁조정결과, 하도급 지급보증 등 관련 공사자료의 통합적 관리를 통해, 불공정거래 적발 확률과 집행력을 제고하여야 한다.

넷째, 발주자, 원도급자, 하도급자 이외의 건설참여자 즉 자재납품업자, 기계기계대여업자, 근로자 등에 대한 거래관계 규정을 건산법 등에 수용하여 보다 명확히 규정함으로써, 이들 간의 불공정거래에 대한 통제수단을 확보할 필요가 있다.

이에 따라 건설업에 건설참여자에 대한 규정과 이들 참여자간의 거래관계에 대한 규정을 명확히 하고, 불공정 거래행위에 대한 관리, 감독 역할을 강화하여야 한다.

다섯째, 건설참여자간의 공정거래준수 프로그램을 운영함으로써, 각 참여자가 자발적으로 공정하게 거래하고자 노력할 수 있도록 가시적인 방안을 마련해야 한다. 공정거래서약제나 파트너링 등이 이에 해당한다.

마지막으로 불공정거래에 따른 분쟁 및 클레임 제기 시 이를 현장에서 이를 즉각적으로 처리할 수 있는 시스템의 구축이 필요하며, 장기적으로 분쟁의 처리와 해결을 책임지고 담당할 수 있는 주체를 확립하는 것이 중요하다. 또한, 현장에서의 소통을 강화하여 건설현장의 모든 참여자간의 상생협력과 갈등 예방을 통해 공정거래질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 연구의 성과와 향후 과제

본 연구의 성과는 첫째, 발주자-원도급자, 원-하도급자, 하도급자-자재기계대여업자, 근로자 등 단일 거래관계에 한정된 논의를 확장하여 건설공사 참여자간의 거래관계 차원에서 통합적 관점에서 불공정거래 실태를 파악하였다.

둘째, 건설공사 참여자간 불공정 거래실태 파악을 위해 '불공정거래 심각도 지수'를 설정하여 실태파악을 하였으며, 향후 이러한 지수를 통해 지속적으로 불공정 거래행위를 조사함으로써, 불공정거래 실태의 동향을 보다 체계적으로 파악할 수 있을 것이다.

셋째, 건설공사 불공정거래 방지제도에 대한 평가를 수행하였으며, 이러한 평가에 평가지표 설정과 각 제도별 지표에 따른 가중치(AHP)를 반영하여, 종합 점수를 도출함으로써 제도 간 실효성 평가를 하는 동시에 각 제도별 IPA 기법을 통한 중요도-성과 분석을 병행함으로써, 제도간의 실효성 차이를 도출하고자 하였다.

넷째, 선진 외국(미국, 일본)의 불공정 방지제도 사례와 우리나라의 불공정 거래 방지제도의 평가결과를 반영하여, 발주자의 역할 및 감시 기능의 확대와 원-하도급자간의 불공정거래 관계를 건설공사 참여자간 거래관계로 확장하여 국가계약법규

및 건산법 등에 명확히 규정하고 이러한 의무 불이행에 따른 불이익 조치도 동시에 규정하도록 제안하였다.

향후 과제로는 이상에서 제안된 정책제언을 토대로 보다 구체적으로 정책설계를 해 나가야 할 필요가 있으며, 아울러, 실태 및 제도 평가를 설문조사 방식 보다는 제도의 운영실태 및 실효성 저해요인 파악을 위한 심층 면접을 통한 평가도 병행되어야 할 필요가 있을 것이다.

REFERENCE

참고문헌

[연구보고서]

<한국>

강운산. 2011. “건설 하도급 불공정 개선 정책 평가 및 보완 방안”. 건설이슈포커스.

건설교통부. 1999. 「부실공사 방지대책의 종합평가 및 개선방향 연구」

국가정책조정회의. 2013. 건설산업 불공정 거래관행 개선 방안. 보도자료. 관계부처합동

국토교통부. 2014. 건설 불공정 해위, ‘대금 미지급’ 가장 많아. 보도자료

대한건설정책연구원. 2014. 「전문건설업 실태조사 분석보고서」

위평량. 2010. 하도급 거래에 있어서 불공정한 지위남용행위에 관한 실증연구(Ⅲ)-건설
산업. ERRI 경제개혁리포트 2010. No.1.

이문지. 1999. “불공정 거래행위의 규제와 경제적 효율성”, 규제연구 1999년 제8권
제1호

전국노동조합. 2011. 정책토론회 자료. “건설현장 채불 문제, 근본적 해결책은 없는
것인가?”

대한건설정책연구원. 2014. 전문건설업 실태조사 분석보고서

정윤모. 2015. “시장질서 교란행위 규제에 따른 대응과제”, 자본시장 Weekly, 2015-38호,
자본시장연구원,

한국개발연구원. 2000. 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구

홍명수. 2014. “불공정 거래행위 규제의 의의와 개선 논의의 기초”, 안암법학, 45권
0호, 안암법학회

<미국>

Barrett, J. T. and Barrett, J. 2004. A History of Alternative Dispute Resolution:

The Story of a Political, Social, and Cultural Movement, John Wiley & Sons, Inc.

Branca, M. A., Silberman, A. P., and Vento, J. S. 2010. Federal Government Construction Contracts. 2ndEd. American Bar Association.

[보도자료]

국토교통부. 2015. '국토부 산하기관 건설기계 임대료 지급보증 발급률 급증'. 보도자료 (1509080)

홍종학. 2015. '홍종학의 2015 국민참여 국정감사' 보도자료(20150924)

[법령 및 고시, 지침]

〈한국〉

건설근로자의 고용개선 등에 관한 법령.

건설기계관리법령.

건설산업기본법령.

공공기관의 운영에 관한 법령.

국가계약법 시행령 개정(안)

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령.

국토교통부 고시 제2012-397호 (상호평가제도 관련)

근로기준법령.

기획재정부 계약예규. 공사계약일반조건

독점규제 및 공정거래에 관한 법령

주계약자공동도급제도 운영요령

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법령.

하도급거래 공정화에 관한 법령.

〈일본〉

공공공사의 입찰 및 계약의 적정화의 촉진에 관한 법률 公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律 (2000년11월27일 法律 第127号) 최종개정 : 2014년6월4일
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/1_6_bt_000106.html

公共工事の入札及び契約の適正化の推進について, 総務大臣 国土交通大臣,
2014.10.22 http://www.soumu.go.jp/main_content/000323556.pdf

공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 법률. 公共工事の品質確保の促進に関する施策を総合的に推進するための基本的な方針」(2014년 9월 30일)

http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000283.html

공공공사의 품질확보의 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본적인 방침. 건설업법령. (建設業法令遵守ガイドライン (第4版) - 元請負人と下請負人の関係に係る留意点 - 国土交通省 土地・建設産業局 建設業課, 2007년 6월 책정, 2014년 개정, <http://www.mlit.go.jp/common/001059098.pdf>

건설 하도급거래에 관한 불공정한 거래 방법의 인정기준.

노동자파견법. (労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律 (昭和1985年7月5日 法律 第88号, 最終改正 : 2014년6월25일

민법상 고용계약. <http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/const/hinkakuhou/hourituhonbun.htm>
발주관계 사무의 운용에 관한 지침. 発注関係事務の運用に関する指針(2015년1월30일)国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/common/001069188.pdf>

발주자·수주자간 건설업법령 준수 가이드라인. 発注者・受注者間における建設業法令遵守ガイドライン, 2011년 8월, 国土交通省 土地・建設産業局 建設業課, <http://www.mlit.go.jp/common/000234749.pdf>]

사적독점의 금지 및 공정거래의 확보에 관한 법률. 私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律, 最終改正(2014년6월13일)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22HC0054.html>

원·하도급자 간 건설업법령 준수 가이드라인

입찰 담합 등 관여 행위의 배제와 방지 및 직원에 의한 입찰 등의 공정을 해치는 행위의

차별에 관한 법률. 入札談合等関与行為の排除及び防止並びに職員による入札等の公正を害すべき行為の処罰に関する法律 (2012年7月31日 法律 第101号) 최종개정 : 2014年6月13日 法律第67号

<http://www.jftc.go.jp/dk/guideline/unyoukijun/dkkanseidangou.html>.

직업안정법. (職業安定法 (1947年11月30日 法律 第141号) 最終改正 : 2014年6月13日

<미국>

Code of Federal Regulations Title 48 – Federal Acquisition Regulation (FAR) Systems Contract Disputes Act

Construction Industry Payment Protection of 1999

Miller Act

OSH Act

The Fair Labor Standards Act (FLSA)

United States Department of Labor, 2014. Federal Contract Compliance Manual.

U.S. Code Chapter 39- Specific Types of Contracts

U.S. Code Section 2101

U.S. Code Section 3101

U.S. Federal Law. Change” (48 CFR 52.243-4)

U.S. Government Publishing Office, 2014. United States Code.

U.S. General Services Administration, 2015. Federal Acquisition Regulation.

[관련 홈페이지]

<일본>

건설업거래조정화센터. 公益財団法人 建設業適正取引推進機構

<http://www.tekitori.or.jp/consultation/>

국토교통성. 하도급채권보전 지원사업, 下請債權保全支援事業, 債權支払保証事業

<http://www.mlit.go.jp/common/001084556.pdf>
下請債権保全支援事業 債権買取事業,
<http://www.mlit.go.jp/common/001084557.pdf>
建設業フォローアップ相談ダイヤル
<http://www.mlit.go.jp/common/001084142.pdf>
駆け込みホットライン-建設業法違反通報窓口
<http://www.mlit.go.jp/common/000033119.pdf>
건설공사분쟁심사회

http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/totikensangyo_const_mn1_000101.html
http://www.mlit.go.jp/page/kanbo06_hy_000001.html
http://www.mlit.go.jp/totikensangyo/const/1_6_bt_000161.html
<http://www.mlit.go.jp/common/000234749.pdf>
건설업 법령 준수 가이드라인 법령 위반 사례.
<http://www.mlit.go.jp/common/000033119.pdf>
2014년도 하도급 거래 등 실태 조사의 결과,
<http://www.mlit.go.jp/common/001064736.pdf>
건설업 법령준수 추진본부.

http://www.mlit.go.jp/report/press/totikensangyo13_hh_000325.html
발주자 지원 업무. (<http://ameblo.jp/hattuyusya-shien/theme2-10023864178.html>)
일반 재단법인 건설업 기술자 센터. <http://cezaidan.or.jp/dbsystem/about/index.html>
<http://ameblo.jp/hattuyusya-shien/theme2-10023864178.html>,
<http://cezaidan.or.jp/dbsystem/about/index.html>
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S24/S24HO100.html>

〈미국〉

Davies, E. 2009. Defects and Exclusive Remedies Clauses.

〈<http://constructionblog.practicallaw.com/defects-and-exclusive-remedies-clauses/>〉 (Last Visited: June 16, 2015)

Department of Consumer Affairs: Contractors State Licensed Board. (2015).

What is Illegal Contractor Activity?

〈http://www.cslb.ca.gov/Consumers/Report_Unlicensed_Activity/What_Is_Illegal_Contractor_Activity.aspx〉 (Last Visited: June 23, 2015)

Jenkins Marzban Logan LLP. 2015. Pay-When-Paid Clauses.

〈<http://www.jml.ca/wp-content/uploads/publications/Pay-When-PaidClauses.pdf>〉 (Last Visited: June 12, 2015)

Welle Law. 2014. No Damage for Dealy: A Work of Contractual Fiction.

〈<http://wellelaw.com/damage-delay-work-contractual-fiction/>〉 (Last Visited: June 11, 2015)

Wolfe, S. 2013. Do Your Mechanics Lien Rights Make Pay When Paid Clauses Irrelevant?

〈<http://www.zlien.com/articles/do-your-mechanics-lien-rights-make-pay-when-paid-clauses-irrelevant/>〉 (Last Visited: June 12, 2015)

Wolfe, S. 2015. How Subcontractors Get Strong Legal Support When Battling Against Unfair Contract Provisions from the ASA.

〈<http://www.zlien.com/articles/how-subcontractors-get-strong-legal-support-when-battling-against-unfair-contract-provisions-from-the-asa/>〉 (Last Visited: June 12, 2015)

U.S. Government Publishing Office. 2015. 64 FR 72828 - Federal Acquisition Regulation: Construction Industry Payment Protection of 1999.

〈<http://www.gpo.gov/fdsys/granule/FR-1999-12-28/99-33280>〉 (Last Visited: June 30, 2015)

United States Department of Labor, 2015. OSH Act of 1970.

〈https://www.osha.gov/pls/oshaweb/owasrch.search_form%3Fp_doc_type=OSHACT〉 (Last Visited: June 25, 2015)

United States Department of Labor. 2015. The Fair Labor Standards Act (FLSA).
〈 <http://www.dol.gov/compliance/laws/comp-flsa.htm> 〉 (Last Visited: July 3, 2015)

United States General Services Administration. 2015. Partnering.
〈<http://www.gsa.gov/portal/content/100822>〉 (Last Visited: July 3, 2015)

The Holloway Consulting Group. 2015. Types of Construction Claims?
〈<http://www.disputesinconstruction.com/holloway-consulting-groups-services/construction-disputes-entitlements/>〉 (Last Visited: July 14, 2015)

SUMMARY

Keywords: Unfair practices in construction, institutional improvement

Construction work is typically completed through multi-party collaboration, which is often accompanied by hierarchical relations due to the structural limitations of the construction industry and the characteristic of contracting work. There have been various efforts to make institutional changes as a means to mitigate unfair practices in the construction industry resulting from the abuse of power and authority by those with superior positions. However, unfair practices in the construction industry remain a chronic problem. Accordingly, this study was conducted to analyze the different types of unfair practices in the construction industry, the underlying causes, and to assess the effectiveness of the institutions established to prevent unfair practices and the factors negating their effectiveness. Based on the results, policy measures for promoting fair trade practices were established and are proposed in this report.

First, a meta-analysis was performed to derive the different types of unfair practices concerning each of the construction project participants. The AHP technique was used to create an unfairness level assessment index, comprised of the frequency of occurrence, persistency and damage per case, and the relative unfairness level of individual action was assessed based on the index. At the same time, a survey was conducted with those working in construction-related

fields to examine their perception and the actual conditions. The results of the two analyses were found to be similar; the most extensive unfair practices were “cost-related issues such as non-adjustment of design change costs” in the project owner-contractor relationship, “low-price subcontracting” in the contractor-subcontractor relations, and “overdue payment including wages” or “low prices” concerning production elements such as construction material producers, construction equipment lessors, and construction laborers.

It was also discovered that such unfair practices are prevalent due to the pyramid structure of the construction industry, which a large number of subordinate enterprises, as well as substandard construction costs and mild penalizations for unfair practices.

Then, in order to assess the effectiveness of the institutions in place to prevent unfair practices, the AHP technique was used to establish an effective assessment index, comprised of feasibility, enforceability and cost efficiency, and the institutions were assessed based on the index. In combination with this assessment, an IPA analysis was performed to classify the institutions based on the level of importance and performance.

The results shows that the system related to mediation for disputes in the production stage had low effectiveness. While the systems for “adjusting the contract price for design changes” and “payment of overhead costs for construction delays,” which are of concern in project owner-contractor relationships, have high effectiveness and importance, the performance thereof in the field is perceived to be low, which suggests a need for improvement.

As for the systems concerning contractor-subcontractor relations, the effectiveness of investigation, management, follow-up measures and penalizations was found to be low. In the case of systems related to the production elements, the system for “checking payment of material costs” was deemed to have a low

performance compared to its high level of importance, necessitating urgent improvement. Also, there were inadequate systems to prevent unfair practices at this level compared to the other production levels.

In addition, the workers concerned perceived that the previously introduced systems failed to resolve the underlying causes of unfair practices, and they had low effectiveness due to the lack of enforcement and promotion.

Accordingly, based on the aforementioned analysis results and the cases reported in the USA and Japan, this report was compiled to propose specific institutional improvement measures under the four frameworks: prevention of unfair trade, reinforcement of the enforcement of the unfair trade prevention system, system promotion and observations of the law, and fair trade among the parties to a construction project. The major policies proposed are as follows: i) Reinforce the role and responsibility of and monitoring of the project owner in relation to unfair trade and clearly define the fair trade duties of public project owners in the Act on Contracts to Which the State Is a Party and the Fair Trade Act; ii) Stipulate provisions to impose restrictions (institution management evaluation, making the officer in charge liable) on unfair practices committed by project owners; iii) Establish an unfair trade information management system to integrate and manage the related data and information such as the as-is survey results and reports on unfair trade, mediation results and subcontractor payment guarantee, and to improve the enforcement of the system; iv) Include provisions on the trade relations concerning material suppliers, machinery and equipment lessors and laborers of the Framework Act on Construction Industry, and develop a fair trade compliance program and a field dispute resolution system.

Elimination of the unfair trade practices in the construction industry is important in enhancing the efficiency of construction projects and improving the status and rights of the participants, and mitigation of this issue will contribute to

the national economic development. Thus, there is a need to conduct a wide range of follow-up studies to design specific policies for the individual measures proposed above.

A P P E N D I X

부록

본 장에서는 본 연구에서 불공정행위의 유형별 불공정수준과 불공정행위 방지제도의 실효성을 분석하기 위해 사용한 설문조사 문항을 수록하였다. AHP 분석을 위한 전문용 설문조사는 건설공사 생산단계 별로 분류하여 진행하였으며, 건설공사 관련 종사자를 대상으로 한 인식 및 실태조사는 전 단계를 종합하여 진행하였다.

발주자와 원도급자간 불공정행위에 대한 설문조사

건설공사 참여자간 불공정 거래는 건설산업의 협력적 생태계 형성을 저해하고, 부실시공을 초래하는 등 사회·경제적으로 미치는 영향은 지대합니다. 따라서 정부는 건설산업 불공정거래를 예방하고 피해를 해소하기 위한 다각도의 제도를 운용하고 있습니다. 정부에서 운용하고 있는 불공정거래 관련 대책들은 소기의 성과를 거두었습니다만 여전히 건설 생산체계 및 건설문화 등의 영향으로 불공정거래는 관행으로 고착되어 있는 실정입니다.

이에 건설공사 참여자간의 불공정 거래를 해소하기 위한 보다 근본적이고, 종합적인 대책마련이 요구되는 상황에 있습니다. 국토연구원에서는 불공정거래 예방과 해소를 위한 제도의 실효성을 제고하기 위한 기본연구를 수행하고 있습니다. 본 조사는 연구의 기초 자료를 수집하기 위한 것입니다.

설문에 대한 응답 내용은 본 연구 이외의 목적에 사용되지 않을 것임을 약속드리며, 성실한 답변을 부탁드립니다. 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해주시기 바랍니다.

국토연구원
김성일 연구위원(031-380-0380)
김민철 책임연구원(031-380-0391)
조정희 연구원(031-380-0569)

1. 일반 사항

1) 귀하의 소속은 어디입니까?

- ① 종합건설업체 ② 학계(연구계) ③ 중앙 정부 ④ 지방자치단체
⑤ 중앙정부 산하 공공기관/공기업 ⑥ 지자체 산하 공공기관/공기업
⑦ 협회 등 유관단체

2) 귀하의 (건설관련 분야) 근무경력은 얼마나 되십니까?

- ① 5년 미만 ② 10년 미만 ③ 15년 미만 ④ 20년 미만 ⑤ 20년 이상

3) 주로 담당하고 있는 업무는 다음 중 어느 공종과 관련이 있습니까?

- ① 도로/교량 ② 철도 ③ 항만/공항 ④ 댐/하천/수자원 ⑤ 기타

2. 발주자와 원도급자간의 불공정 행위

2-1. 불공정 수준 판단기준

설문형식은 AHP 형식으로서, 설문 항목 간의 상대비교를 통하여 가치판단을 측정하는 설문방식입니다. 다음의 특정 행위의 불공정수준을 판단하기 위한 기준에는 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모가 존재하며 각각의 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① 발생빈도: 특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는가
- ② 지속성: 특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도
- ③ 건당 피해규모: 특정행위가 한 번 발생할 때 나타는 피해(손실)의 규모

불공정행위의 심각성을 평가하기 위한 기준을 마련하는데 있어 발생빈도와 지속성, 그리고 건당 피해규모(피해금액) 간에는 얼마큼의 배점을 두어야 할 것으로 보십니까? 아래 표의 해당 칸에 체크해 주십시오.

예) 발생빈도와 지속성을 비교하는 경우

피해가 관행적으로 오래 지속되어 온 행위에 비해 절대적인 발생빈도가 높은(자주 발생하는) 행위가 더 불공정하다고 판단하신다면 발생빈도 측 **원하시는 번호에 표기**

평가 요소	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	평가 요소
발생 빈도	●													지속성

Q) 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주십시오.

<중요>	←						동등	→						<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	
발생 빈도														지속성 (관행성)
발생 빈도														건당 피해규모
지속성 (관행성)														건당 피해규모

☛ 다음 페이지 계속

2-2. 불공정행위 유형별 불공정 수준 판단기준에 따른 평가

발주자와 원도급자간에 발생하는 불공정행위는 대략 4가지로 구분됩니다.

- ① 대금 지급 및 변경·삭감 등 공사비 관련
- ② 시공사의 업무를 벗어난 추가 업무 지시
- ③ 클레임 제한
- ④ 특정 하도급 업체와의 계약 강요, 특허권 미적용 등 계약 강요 및 권한 남용

① 공사비

- 공사비 임의조정

- 예정가격 작성 시 공사계약일반조건에 위배되는 일방적인 조정율을 적용
- 산업안전보건관리비 법정요율을 부당하게 삭감
- 공사손해보험 또는 하자보수보증금과 관련한 부당 특약
- 실적공사비 제도

- 설계변경에 따른 금액상승을 조정해주지 않는 행위

- 설계변경이나 물가변동에 따른 계약금액의 조정을 공사비에 반영하지 않는 행위
- 설계변경 시 부당한 협의 기준을 마련하거나 단가에 대한 부당한 특약을 통해 공사비를 결정하는 행위

- 공사비 지연 및 지급

- 공기연장에 따른 간접비를 미지급
- 기성대가 및 준공대가를 미지급

② 발주자와 계약 외 추가업무

- 발주처의 사무인 인허가 업무를 대행
- 보상업무 대행
- 시공사 귀책이 아닌 민원 해결
- 추가 또는 특화 공사의 강요

③ 클레임 청구권 제한

④ 계약강요 및 권한 남용

- 특정 하도급자와 계약 강요, 지역 하도급업체 우대 조례, 특정 자재업자와 계약 강요
- 신기술, 신공법을 추가로 적용하여 입찰을 제한하거나 업체가 개발한 신기술 신공법에 대해 특허권을 적용해 주지 않음(업체가 제안한 신기술을 발주처가 제안한 것으로 뒤바꿈)
- 문화재 등 발굴물 미처리

이와 관련하여 각 유형별로 상대적으로 불공정 수준이 더 심하다고 생각하시는 정도를 체크해주시시오.

☞ 다음 페이지 계속

2-2-1. (불공정행위 유형별 비교 평가) 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모 차원에서 제시 된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

<높음>		←							동등		→							<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7					
발 생 빈 도	공사비																계약 외 추가업무		
	공사비																클레임 청구권 제한		
	공사비																계약강요 및 권한 남용		
	계약 외 추가업무																클레임 청구권 제한		
	계약 외 추가업무																계약강요 및 권한 남용		
	클레임 청구권 제한																계약강요 및 권한 남용		
지 속 성	공사비																계약 외 추가업무		
	공사비																클레임 청구권 제한		
	공사비																계약강요 및 권한 남용		
	계약 외 추가업무																클레임 청구권 제한		
	계약 외 추가업무																계약강요 및 권한 남용		
	클레임 청구권 제한																계약강요 및 권한 남용		
건 당 피 해 구 도	공사비																계약 외 추가업무		
	공사비																클레임 청구권 제한		
	공사비																계약강요 및 권한 남용		
	계약 외 추가업무																클레임 청구권 제한		
	계약 외 추가업무																계약강요 및 권한 남용		
	클레임 청구권 제한																계약강요 및 권한 남용		

☛ 다음 페이지 계속

2-2-2. (공사비 관련 불공정행위 세부 유형 평가) 공사비와 관련한 불공정행위의 세부 유형에 대해 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모 차원에서 제시 된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

<높음>		←							동 행	→							<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7			
발 생 빈 도	공사비 지연 및 지급																설계변경 금액 미조정	
	공사비 지연 및 지급																공사비 임의조정	
	설계변경 금액 미조정																공사비 임의조정	
지 속 성	공사비 지연 및 지급																설계변경 금액 미조정	
	공사비 지연 및 지급																공사비 임의조정	
	설계변경 금액 미조정																공사비 임의조정	
건 당 피 해 규 모	공사비 지연 및 지급																설계변경 금액 미조정	
	공사비 지연 및 지급																공사비 임의조정	
	설계변경 금액 미조정																공사비 임의조정	

☛ 다음 페이지 계속

3. 불공정 행위 유발 요인

3-1. **〔유발 요인 분석〕** 발주자와 원도급자간에 불공정 행위가 발생하는 원인은 무엇이라고 보십니까? 불공정행위를 유발하는 다음의 요인들이 실제 불공정행위가 발생하는 데 얼마만큼의 영향을 끼친다고 생각하는지 평가해 주십시오.

유발요인	유발 요인별 불공정거래 유발 영향도						
	낮 음	←————→					높 음
	1	2	3	4	5	6	7
①수직적 건설생산체계(발주자 우위의 계약 관행)							
②부족한 공사비 -부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도							
③설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)							
④건설업체의 조직경영행태-비용의 전가							
⑤상생협력 문화의 결여							
⑥'을'인 건설업자 및 참여자의 경쟁 증가							
⑦불공정거래에 대한 불감증							
⑧불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡							
⑨처벌의 실효성 미흡							
⑩불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡							
⑪불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)							
⑫계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)							
⑬계약당사자간의 정보의 비대칭성							
⑭'을'의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가							
⑮하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)							
⑯제도의 세부 운용기준미비							
⑰은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비							
⑱분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명 (문제가 발생하면 그 문제가 정확히 누구의 책임인지 정해져 있지 않음)							

☛ 다음 페이지 계속

4. 발주자와 원도급자간의 불공정행위 방지제도 평가

4-1. 평가기준

이하에서는 건설자재 거래와 관련하여 발생할 수 있는 불공정 행위를 방지하기 위한 제도들이 가진 그간의 성과에 대한 평가를 진행하고자 합니다. 이와 관련하여 제도 평가 체계 마련을 위해 평가 기준 간 상대적 중요도를 알아보하고자 합니다. 제도를 평가하기 위한 기준은 타당성, 집행성, 효율성 세 가지로 나타낼 수 있습니다.

제시된 평가기준에 대한 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① **타당성**: 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가
- ② **집행성**: 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도
- ③ **비용효율성**: 제도를 시행하는 데 소요되는 정부와 현장에서의 비용(부작용 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)

Q) 불공정행위 방지제도 평가를 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시오.

<중요>	←							비중 이름	→							<중요>
	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
타당성															집행성	
타당성															비용 효율성	
집행성															비용 효율성	

☞ 다음 페이지 계속

4-2. 발주자와 원도급자간에 발생할 수 있는 불공정행위 방지제도

◆ 발주자와 원도급자간에 발생할 수 있는 불공정행위를 방지하기 위한 제도는 크게 3가지로 구분할 수 있습니다.

- ① 공사 대금 지급 및 변경과 관련된 계약상 제도
- ② 불공정행위를 예방하기 위한 표준계약서 및 불공정행위 실태를 조사하는 제도
- ③ 발생한 불쟁을 조정하고 불공정 행위를 시정하기 위한 제도

① 공사비 관련 제도

- 설계변경 및 물가변동에 의한 계약금액 조정
- 시공사에게 기성·선급금 등의 대가지급을 요청 받은 지 5일 이내에 지급을 의무화하는 대가지급규정
- 지자체의 공사원가심사 조정결과 공개
- 지연공사 간접비지급을 위한 기준마련 및 지급 명령

② 예방 및 조사 관련 제도

- 공사도급 표준계약서
- 공정위 실태조사 및 제보 창구
- 국민권익위원회의 조사 및 권고

③ 분쟁조정 및 조치 관련 제도

- 국가계약분쟁조정위원회
- 대한상사중재원
- 감사원이나 공정위 시정명령, 과징금

☞ 다음 페이지 계속

4-2-1. (제도 평가) 앞에서 제시한 평가기준(타당성, 집행성, 효율성)에 따라 발주자-원도급자 간에 나타나는 불공정행위를 해소하기 위한 제도들을 평가해 주십시오.

예시) 타당성을 기준으로 공사비관련제도와 예방·조사 관련 제도를 평가하는 경우

예방 및 조사 관련 제도(공사도급 표준계약서, 공정위나 국민권익위원회 조사 등) 보다는, 공사비 관련제도가 발주자-원도급자 사이에서 발생하는 불공정행위를 해소하는 데 부합하는 제도(타당성이 높은 제도)라고 생각하시는 경우 공사비 관련제도 측 **원하시는 번호에 체크**

평가 요소	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	평가요소
공사비	●													예방 /조사

Q] 타당성, 집행성, 효율성 차원에서 제도 간 상대적 수준을 비교해 주십시오.

<높음>		←							→							<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7			
타 당 성	공사비														예방/조사		
	공사비														분쟁조정 /조치		
	예방/조사														분쟁조정 /조치		
집 행 성	공사비														예방/조사		
	공사비														분쟁조정 /조치		
	예방/조사														분쟁조정 /조치		
비 용 효 율 성	공사비														예방/조사		
	공사비														분쟁조정 /조치		
	예방/조사														분쟁조정 /조치		

☛ 다음 페이지 계속

4-2-2. **(공사비 관련 세부제도 평가)** 공사비와 관련한 세부적인 제도를 타당성, 집행성, 효율성 차원에서 제도 간 상대적 수준을 판단하고자 합니다.

4-2-2-가. **(타당성 기준)** 해당 제도가 불공정행위를 방지하는데 있어, 상대적으로 얼마만큼 더 타당한가를 제도 간 비교를 통해 평가해 주십시오.

<높음>	←						이 내 하	→							<높음>	
	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7		
타 당 성	설계변경에 의한 계약금액 조정															물가변동에 의한 계약금액 조정
	설계변경에 의한 계약금액 조정															5일 이내 대가지급
	설계변경에 의한 계약금액 조정															지자체공사 원가심사
	설계변경에 의한 계약금액 조정															지연공사 간접비 지급
	물가변동에 의한 계약금액 조정															5일 이내 대가지급
	물가변동에 의한 계약금액 조정															지자체 공사 원가심사
	물가변동에 의한 계약금액 조정															지연공사 간접비 지급
	5일 이내 대가지급															지자체 공사 원가심사
	5일 이내 대가지급															지연공사 간접비 지급
	지자체공사 원가심사															지연공사 간접비 지급

☛ 다음 페이지 계속

4-2-2-나. **(집행성 기준)** 해당 제도가 불공정행위를 방지하는데 있어, 상대적으로 얼마나 더 높은 집행성을 가지고 있는지 제도 간 비교를 통해 평가해 주십시오.

<높음>		동														<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7			
집 행 성	설계변경에 의한 계약금액 조정																물가변동에 의한 계약금액 조정
	설계변경에 의한 계약금액 조정																5일 이내 대가지급
	설계변경에 의한 계약금액 조정																지자체공사 원가심사
	설계변경에 의한 계약금액 조정																지연공사 간접비 지급
	물가변동에 의한 계약금액 조정																5일 이내 대가지급
	물가변동에 의한 계약금액 조정																지자체공사 원가심사
	물가변동에 의한 계약금액 조정																지연공사 간접비 지급
	5일 이내 대가지급																지자체공사 원가심사
	5일 이내 대가지급																지연공사 간접비 지급
	지자체공사 원가심사																지연공사 간접비 지급

☛ 다음 페이지 계속

4-2-2다. **(비용 효율성 기준)** 해당 제도가 불공정행위를 방지하는데 있어, 상대적으로 얼마만큼 더 효율적인가를 제도 간 비교를 통해 평가해 주십시오.

<높음>		←					동등	→					<높음>		
		7	6	5	4	3		2	1	2	3	4			5
비용 효 율 성	설계변경에 의한 계약금액 조정														물가변동에 의한 계약금액 조정
	설계변경에 의한 계약금액 조정														5일 이내 대가지급
	설계변경에 의한 계약금액 조정														지자체공사 원가심사
	설계변경에 의한 계약금액 조정														지연공사 간접비 지급
	물가변동에 의한 계약금액 조정														5일 이내 대가지급
	물가변동에 의한 계약금액 조정														지자체공사 원가심사
	물가변동에 의한 계약금액 조정														지연공사 간접비 지급
	5일 이내 대가지급														지자체공사 원가심사
	5일 이내 대가지급														지연공사 간접비 지급
	지자체공사 원가심사														지연공사 간접비 지급

☞ 다음 페이지 계속

5. 기타의견 및 건의사항

◎. 불공정행위 발생 유형과 이의 해소를 위한 제도 및 대책과 관련하여 시급하게 적용되어야 할 사항, 기타 의견이 있으시면 자유롭게 적어 주십시오.

(예) 설문에 제시되지 않은 추가적인 불공정행위 유형이나 불공정행위 방지제도, 불공정행위 방지를 위한 아이디어 등)

○ 단기 과제

○ 중기 과제

○ 기타 의견

♣ 어려운 설문에 응해주셔서 감사합니다. ♣

원도급자와 하도급자간 불공정행위에 대한 설문조사

건설공사 참여자간 불공정 거래는 건설산업의 협력적 생태계 형성을 저해하고, 부실시공을 초래하는 등 사회·경제적으로 미치는 영향은 지대합니다. 따라서 정부는 건설산업 불공정거래를 예방하고 피해를 해소하기 위한 다각도의 제도를 운영하고 있습니다. 정부에서 운영하고 있는 불공정거래 관련 대책들은 소기의 성과를 거두었습니다만 여전히 건설 생산체계 및 건설문화 등의 영향으로 불공정거래는 관행으로 고착되어 있는 실정입니다.

이에 건설공사 참여자간의 불공정 거래를 해소하기 위한 보다 근본적이고, 종합적인 대책마련이 요구되는 상황에 있습니다. 국토연구원에서는 불공정거래 예방과 해소를 위한 제도의 실효성을 제고하기 위한 기본연구를 수행하고 있습니다. 본 조사는 연구의 기초 자료를 수집하기 위한 것입니다.

설문에 대한 응답 내용은 본 연구 이외의 목적에 사용되지 않을 것임을 약속드리며, 성실한 답변을 부탁드립니다. 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해주시기 바랍니다.

국토연구원

김성일 연구위원(031-380-0380)

김민철 책임연구원(031-380-0391)

조정희 연구원(031-380-0569)

1. 일반 사항

1) 귀하의 소속은 어디입니까?

- | | |
|-----------|----------------------|
| ① 종합건설업체 | ② 종합건설업 관련 협회 등 유관단체 |
| ③ 전문건설업체 | ④ 전문건설업 관련 협회 등 유관단체 |
| ⑤ 설비업체 | ⑥ 설비건설업 관련 협회 등 유관단체 |
| ⑦ 학계(연구계) | ⑧ 공공기관 |

2) 귀하의 (건설관련 분야) 근무경력은 얼마입니까?

- ① 5년 미만 ② 10년 미만 ③ 15년 미만 ④ 20년 미만 ⑤ 20년 이상

3) 주로 담당하고 있는 업무는 다음 중 어느 공종과 관련이 있습니까?

- ① 도로/교량 ② 철도 ③ 항만/공항 ④ 댐/하천/수자원
⑤ 주택 ⑥ 상가/공장 등 비주거용 건축물

2. 원도급자와 하도급자간의 불공정 행위

2-1. 불공정 수준 판단기준

설문형식은 AHP 형식으로서, 설문 항목 간의 상대비교를 통하여 가치판단을 측정하는 설문방식입니다. 다음의 특정 행위의 불공정수준을 판단하기 위한 기준에는 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모가 존재하며 각각의 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① 발생빈도: 특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는가
- ② 지속성: 특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도
- ③ 건당 피해규모: 특정행위가 한 번 발생할때 나타는 피해(손실)의 규모

불공정행위의 심각성을 평가하기 위한 기준을 마련하는데 있어 발생빈도와 지속성, 그리고 건당 피해규모(피해금액) 간에는 얼마큼의 배점을 두어야 할 것으로 보십니까? 아래 표의 해당 칸에 체크해 주십시오.

예) 발생빈도와 지속성을 비교하는 경우

피해가 관행적으로 오래 지속되어 온 행위에 비해 절대적인 발생빈도가 높은(자주 발생하는) 행위가 더 불공정하다고 판단하신다면 발생빈도 측 **원하시는 번호에 표기**

평가 요소	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	평가 요소
발생 빈도	●													지속성

Q) 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시시오.

<중요>	◀						동등	▶						<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	
발생 빈도														지속성 (관행성)
발생 빈도														건당 피해규모
지속성 (관행성)														건당 피해규모

☞ 다음 페이지 계속

2-2. 불공정행위 유형별 불공정 수준 판단기준에 따른 평가

◆ 원-하도급자간에 발생하는 불공정행위는 대략 아래의 내용과 같습니다.

- ① 저가하도급, 대금미지급 등 공사비 관련
- ② 업무와 비용의 전가
- ③ 자재구입처 지정, 민원처리 등 기타 사안

① 공사비

- 저가하도급
- 하도급 대금 관련 행위: 대금 미지급 및 지연 지급, 어음 지급, 어음지급 시 60일 이후에 이자 가산지급을 하지 않는 행위, 외담대로 대금지급, 기성·선급금 미지급, 선급금 지급 이유로 하도급 대금 삭감, 하도급 산출내역서에 명시된 보험료 미지급, 원도급 공사 설계변경으로 인한 하도급 금액 조정 미반영, 지급보증서 미발급 등
- 부당감액: 하도급자 기성 청구금액 불인정·삭감 또는 세금계산서 축소발행, 백만 원 이하 기성금액 절사·삭감

② 업무와 비용의 책임 전가

- 추가 공사 서면 미교부: 구두지시, 작업지시서·변경계약서 미교부
- 하자담보 책임 및 손해배상 책임의 전가, 기간의 연장

③ 기타 우월적 지위 남용

- 자재 구입처의 지정 등 하수급자에게 불리한 행위 강요
- 대관업무, 민원처리, 임시 시설물 설치 등 요구

이와 관련하여 각 유형별로 상대적으로 불공정 수준이 더 심하다고 생각하시는 정도를 체크해주시기 바랍니다.

▶ 다음 페이지 계속

2-2-1. **(불공정행위 유형별 비교 평가)** 발생빈도, 지속성, 건당피해규모 차원에서 제시된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

<높음>		←						동등	→						<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7		
발생빈도	공사비															업무/비용 책임 전가
	공사비															기타 우월적 지위 남용
	업무/비용 책임 전가															기타 우월적 지위 남용
지속성	공사비															업무/비용 책임 전가
	공사비															기타 우월적 지위 남용
	업무/비용 책임 전가															기타 우월적 지위 남용
건당피해규모	공사비															업무/비용 책임 전가
	공사비															기타 우월적 지위 남용
	업무/비용 책임 전가															기타 우월적 지위 남용

2-2-2. **(공사비 관련 불공정행위 세부 유형 평가)** 공사비와 관련한 불공정행위의 세부 유형에 대해 발생빈도, 지속성, 건당피해규모 차원에서 제시된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

<높음>		←						동등	→						<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7		
발생빈도	저가하도급															미 지 급
	저가하도급															부당감액
	미 지 급															부당감액
지속성	저가하도급															미 지 급
	저가하도급															부당감액
	미 지 급															부당감액
건당피해규모	저가하도급															미 지 급
	저가하도급															부당감액
	미 지 급															부당감액

☛ 다음 페이지 계속

3. 불공정 행위 유발 요인

3-1. **(유발 요인 분석)** 발주자와 원도급자간에 불공정 행위가 발생하는 원인은 무엇이라고 보십니까? 불공정행위를 유발하는 다음의 요인들이 실제 불공정행위가 발생하는 데 얼마만큼의 영향을 끼친다고 생각하는지 평가해 주십시오.

유발요인	유발 요인별 불공정거래 유발 영향도						
	낮 음	←————→					높 음
		1	2	3	4	5	
①수직적 건설생산체계(발주자 우위의 계약 관행)							
②부족한 공사비 -부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도							
③설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)							
④건설업체의 조직경영행태-비용의 전가							
⑤상생협력 문화의 결여							
⑥'을'인 건설업자 및 참여자의 경쟁 증가							
⑦불공정거래에 대한 불감증							
⑧불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡							
⑨처벌의 실효성 미흡							
⑩불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡							
⑪불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)							
⑫계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)							
⑬계약당사자간의 정보의 비대칭성							
⑭'을'의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가							
⑮하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)							
⑯제도의 세부 운용기준미비							
⑰은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비							
⑱분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명 (문제가 발생하면 그 문제가 정확히 누구의 책임인지 정해져 있지 않음)							

☛ 다음 페이지 계속

4. 원-하도급자간의 불공정행위 방지제도 평가

4-1. 평가기준

이하에서는 건설자재 거래와 관련하여 발생할 수 있는 불공정 행위를 방지하기 위한 제도들이 가진 그간의 성과에 대한 평가를 진행하고자 합니다. 이와 관련하여 제도 평가 체계 마련을 위해 평가 기준 간 상대적 중요도를 알아보고자 합니다. 제도를 평가하기 위한 기준은 타당성, 집행성, 효율성 세 가지로 나타낼 수 있습니다.

제시된 평가기준에 대한 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① **타당성**: 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가
- ② **집행성**: 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도
- ③ **비용효율성**: 제도를 시행하는 데 소요되는 정부와 현장에서의 비용(부작용 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)

Q) 불공정행위 방지제도 평가를 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시요.

<중요>	←							동 등	→							<중요>
	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
타당성																집행성
타당성																비용 효율성
집행성																비용 효율성

4-2. 원-하도급자간에 발생할 수 있는 불공정행위 방지제도

◆ 원도급자와 하도급자 사이에 발생할 수 있는 불공정행위를 방지하기 위한 제도는 다음과 같이 크게 5가지로 구분할 수 있습니다.

- ① 불공정행위를 직접적으로 방지하는 **예방** 제도
- ② 주계약자 공동도급, 소규모 복합공사 등 불공정행위를 **간접적으로 예방**하는 제도
- ③ 불공정행위 발생여부를 **조사**하는 제도
- ④ 예방과 조사를 **통합적으로 관리**하는 제도
- ⑤ 불공정행위에 대한 **적발**이나 모범업체에 대한 **인센티브**제도

☛ 다음 페이지 계속

① 예방

- 표준하도급 계약서 작성 의무화
- 하도급공사 계약 자료의 공개
- 공정거래 협약제를 통한 원-하도급자간 공정거래 유도
- 포괄대금 지급보증, 하도급 대금 지급 보증
- 발주처의 하도급 계약 적정성 심사
- 하도급 계획을 발주처에 제출하는 규정
- 발주처의 하도급대금 직접지급
- 대금지급 관련 조항 (현금지급규정, 어음지급관련 규정, 기성금 지급 조항)
- 계약서 상 불공정특약 금지
- 하도급업체 하자보수기간 법정화

② 간접적 예방

- 주계약자 공동도급 제도
- 소규모 복합공사

③ 조사

- 건설업자 실태조사
- 하도급거래 서면 실태조사(공정위)
- 신고포상금
- 건설업자간 상호평가 제도
- 하도급대금 지급 확인 제도(국토부)

④ 통합관리 (예방 및 조사와 조정·처벌을 통합적으로 관리)

- 불공정하도급 해소센터(국토부)
- 불공정 하도급 신고센터(공정위)
- 하도급 지킴이(조달청)
- 서울시 대금e바로지급 시스템
- 건설분쟁 조정위원회(국토부)
- 하도급 분쟁조정(공정거래 조정원)

⑤ 조치 및 상벌

- 상

- 모범하도급업체나 우수 공정거래협약업체로 선정되는 경우, 공정위 직권 조사를 면제하고 공정위로부터 시정명령을 받게 되는 경우 해당사실에 대한 공표를 면제
- 하도급 모범업체 선정 후 공정거래위원장 표창
- 하도급 관련 우수 업체로 선정되는 경우 PQ 및 적격심사 시 가점, 시공능력 평가액 산정시 가산점 부여
- 세액공제

- 벌

- 불공정하도급 계약 무효화
- 불공정하도급 거래자로 적발될 경우 공공공사 입찰제한
- 과태료 부과
- 불법하도급 거래를 하는 업체의 경우 두레넷에 정보공개, 상습하도급법 위반자 명단 공표
- 서울시 3진 아웃제도, 징벌적 손해배상

▣ 다음 페이지 계속

4-2-1. (제도 평가) 앞(p6)에서 제시한 평가기준(타당성, 집행성, 효율성)에 따라 원-하도급자 간에 나타나는 불공정행위를 해소하기 위한 제도들을(p7) 평가해 주십시오.

예시) 타당성을 기준으로 불공정행위 예방 제도와 조사 제도를 평가하는 경우

예방 제도(표준하도급계약서, 대금지급관련 규정 등) 보다는, 조사 제도(건설업자 실태조사, 하도급 서면실태조사, 대금지급확인제도 등)가 원-하도급자 사이에서 발생하는 불공정행위를 해소하는 데 더 부합하는 제도(타당성이 높은 제도)라고 생각하시는 경우 예방제도 측 **원하시는 번호에 표기**

<높음>		←							동등	→							<낮음>
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
타당성	예방	●														조사	

Q] 개별 평가기준에 따라 제도 간 상대적 수준을 비교해 주십시오.

<높음>		←							동등	→							<낮음>
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
타당성	예 방														간접예방		
	예 방														조 사		
	예 방														통합관리		
	예 방														조치&상별		
	간접예방														조 사		
	간접예방														통합관리		
	간접예방														조치&상별		
	조 사														통합관리		
	조 사														조치&상별		
통합관리														조치&상별			
집행성	예 방														간접예방		
	예 방														조 사		
	예 방														통합관리		
	예 방														조치&상별		
	간접예방														조 사		
	간접예방														통합관리		
	간접예방														조치&상별		
	조 사														통합관리		
	조 사														조치&상별		
	통합관리														조치&상별		

5. 기탁의견 및 건의사항

◎. 불공정행위 발생 유형과 이의 해소를 위한 제도 및 대책과 관련하여 시급하게 적용되어야 할 사항, 기타 의견이 있으시면 자유롭게 적어 주십시오.

(예) 설문에 제시되지 않은 추가적인 불공정행위 유형이나 불공정행위 방지제도, 불공정행위 방지를 위한 아이디어 등)

단기 과제

중기 과제

기타 의견

♣ 어려운 설문에 응해주셔서 감사합니다. ♣

2. 건설기계 대여업 관련 불공정 행위

2-1. 불공정 수준 판단기준

설문형식은 AHP 형식으로서, 설문 항목 간의 상대비교를 통하여 가치판단을 측정하는 설문방식입니다. 다음의 특정 행위의 불공정수준을 판단하기 위한 기준에는 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모가 존재하며 각각의 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① 발생빈도: 특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는가
- ② 지속성: 특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도
- ③ 건당 피해규모: 특정행위가 한 번 발생할때 나타는 피해(손실)의 규모

불공정행위의 심각성을 평가하기 위한 기준을 마련하는데 있어 발생빈도와 지속성, 그리고 건당 피해규모(피해금액) 간에는 얼마만큼의 배점을 두어야 할 것으로 보십니까? 아래 표의 해당 칸에 체크해 주십시오.

예) 발생빈도와 지속성을 비교하는 경우

피해가 관행적으로 오래 지속되어 온 행위에 비해 절대적인 발생빈도가 높은(자주 발생하는) 행위가 더 불공정하다고 판단하신다면 발생빈도 측 원하시는 번호에 표기

평가 요소	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	평가 요소
발생 빈도	●													지속성

Q) 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시요.

<중요>	◀						동등	▶						<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	
발생 빈도														지속성 (관행성)
발생 빈도														건당 피해규모
지속성 (관행성)														건당 피해규모

☞ 다음 페이지 계속

2-2. 불공정행위 유형별 불공정 수준 판단기준에 따른 평가

<p>◆ 건설기계임대업과 관련하여 발생하는 불공정행위는 대략 5가지로 분류됩니다.</p> <p>① 임대료 미지급 및 체불 ② 임대계약서 미 작성 ③ 자동차보험 가입 강요 ④ 연장근무 및 위험작업 강요 ⑤ 임대지급보증서 미 발급</p> <p>이와 관련하여 각 유형별로 상대적으로 불공정 수준이 더 심하다고 생각하시는 정도를 체크해 주십시오.</p>

2-2-1. **[발생빈도]** 앞에서 제시된 불공정행위의 유형 간, 발생빈도가 상대적으로 더 높다고 생각하시는 정도를 비교하여 평가해 주십시오.

<높음>		동등														<높음>		
		7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7				
발 생 빈 도	임대료 미지급 및 체불																	임대계약서 미작성
	임대료 미지급 및 체불																	자동차보험 가입 강요
	임대료 미지급 및 체불																	연장근무 및 위험작업강요
	임대료 미지급 및 체불																	임대지급보증서 미발급
	임대계약서 미 작성																	자동차보험 가입 강요
	임대계약서 미 작성																	연장근무 및 위험작업강요
	임대계약서 미작성																	임대지급보증서 미발급
	자동차보험 가입 강요																	연장근무 및 위험작업강요
	자동차보험 가입 강요																	임대 지급보증서 미발급
	연장근무 및 위험작업강요																	임대 지급보증서 미발급

☞ 다음 페이지 계속

<높음>		←							부 호	→							<높음>
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
지 속 성	임대료 미지급 및 체불															임대계약서 미작성	
	임대료 미지급 및 체불															자동차보험 가입 강요	
	임대료 미지급 및 체불															연장근무 및 위험작업강요	
	임대료 미지급 및 체불															임대지급보증 서 미발급	
	임대계약서 미 작성															자동차보험 가입 강요	
	임대계약서 미 작성															연장근무 및 위험작업강요	
	임대계약서 미작성															임대지급보증 서 미발급	
	자동차보험 가입 강요															연장근무 및 위험작업강요	
	자동차보험 가입 강요															임대 지급보증서 미발급	
	연장근무 및 위험작업강요															임대 지급보증서 미발급	

☛ 다음 페이지 계속

<높음>		←							동 행	→							<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7			
건 당 피 해 규 모	임대료 미지급 및 체불															임대계약서 미작성		
	임대료 미지급 및 체불															자동차보험 가입 강요		
	임대료 미지급 및 체불															연장근무 및 위험작업강요		
	임대료 미지급 및 체불															임대지급보증 서 미발급		
	임대계약서 미 작성															자동차보험 가입 강요		
	임대계약서 미 작성															연장근무 및 위험작업강요		
	임대계약서 미작성															임대지급보증 서 미발급		
	자동차보험 가입 강요															연장근무 및 위험작업강요		
	자동차보험 가입 강요															임대 지급보증서 미발급		
	연장근무 및 위험작업강요															임대 지급보증서 미발급		

☛ 다음 페이지 계속

3. 불공정 행위 유발 요인

3-1. **(유발 요인 분석)** 건설기계대여관련 불공정 행위가 발생하는 원인은 무엇이라고 보십니까? 불공정행위를 유발하는 다음의 요인들이 실제 불공정행위가 발생하는 데 얼마만큼의 영향을 끼친다고 생각하는지 평가해 주십시오.

유발요인	유발 요인별 불공정거래 유발 영향도						
	낮 음	←————→					높 음
	1	2	3	4	5	6	7
①수직적 건설생산체계(발주자 우위의 계약 관행)							
②부족한 공사비 -부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도							
③설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)							
④건설업체의 조직경영행태-비용의 전가							
⑤상생협력 문화의 결여							
⑥'을'인 건설업자 및 참여자의 경쟁 증가							
⑦불공정거래에 대한 불감증							
⑧불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡							
⑨처벌의 실효성 미흡							
⑩불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡							
⑪불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)							
⑫계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)							
⑬계약당사자간의 정보의 비대칭성							
⑭'을'의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가							
⑮하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)							
⑯제도의 세부 운용기준미비							
⑰은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비							
⑱분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명 (문제가 발생하면 그 문제가 정확히 누구의 책임인지 정해 져 있지 않음)							

4. 건설기계 대여 관련 불공정행위 방지제도 평가

4-1. 평가기준

이하에서는 건설자재 거래와 관련하여 발생할 수 있는 불공정 행위를 방지하기 위한 제도들이 가진 그간의 성과에 대한 평가를 진행하고자 합니다. 이와 관련하여 제도 평가 체계 마련을 위해 평가 기준 간 상대적 중요도를 알아보하고자 합니다. 제도를 평가하기 위한 기준은 타당성, 집행성, 효율성 세 가지로 나타낼 수 있습니다.

제시된 평가기준에 대한 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① **타당성**: 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가
- ② **집행성**: 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도
- ③ **비용효율성**: 제도를 시행하는 데 소요되는 정부와 현장에서의 비용(부작용 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)

Q) 불공정행위 방지제도 평가를 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시시오.

<중요>	동등														<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7		
타당성															집행성
타당성															비용 효율성
집행성															비용 효율성

4-2. 건설기계대여업 관련 불공정행위 방지제도

◆ 건설기계대여업과 관련하여 발생할 수 있는 불공정행위를 방지하기 위한 제도는 크게 5가지로 구분됩니다.

- ① 건설기계대여금 지급보증제도
- ② 임대 표준계약서 작성
- ③ 임대료 체납 신고센터 운영제도
- ④ 임대료 체납 건설업체에 과태료 부과

☛ 다음 페이지 계속

4-2-1. [제도 평가] 앞에서 제시한 평가기준(타당성, 집행성, 효율성)에 따라 원-하도급자 간에 나타나는 불공정행위를 해소하기 위한 제도들을(p7) 평가해 주십시오.

예시) 타당성을 기준으로 불공정행위 건설기계대여금지급보증 제도와 조사 제도를 평가하는 경우
 건설기계대여금지급보증 보다는, 건설기계 임대표준계약서제도 건설기계 대여 관련 불공정행위를
 해소하는 데 더 부합하는 제도(타당성이 높은 제도)라고 생각하시는 경우 예방제도 측 **원하시는
 번호에 표기**

<높음>		←							동 일 성	→							<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7			
타 당 성	건설기계 대여금지급 보증	●																건설임대표 준계약서

4-2-1가. [타당성 기준] 해당 제도가 불공정행위를 방지하는데 있어, 상대적으로
 얼마만큼 더 타당한가를 제도 간 비교를 통해 평가해 주십시오.

<높음>		←							동 일 성	→							<높음>	
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7			
타 당 성	건설기계 대여금 지급보증																	건설기계 임대표준 계약서
	건설기계 대여금 지급보증																	임대료 체납 신고센터
	건설기계 대여금 지급보증																	과태료
	건설기계 임대표준 계약서																	임대료 체납 신고센터
	건설기계 임대표준 계약서																	과태료
	임대료 체납 신고센터																	과태료

☛ 다음 페이지 계속

4-2-1-나. **[집행성 기준]** 해당 제도가 불공정행위를 방지하는데 있어, 상대적으로 얼마큼 더 높은 집행성을 가지고 있는지 제도 간 비교를 통해 평가해 주십시오.

<높음>		←							동 일 성	→							<높음>
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
집 행 성	건설기계대여금 지급보증															건설기계 임대표준 계약서	
	건설기계대여금 지급보증															임대료 체납 신고센터	
	건설기계대여금 지급보증															과태료	
	건설기계임대 표준 계약서															임대료 체납 신고센터	
	건설기계임대 표준 계약서															과태료	
	임대료 체납 신고센터															과태료	

4-2-1-다. **[비용 효율성 기준]** 해당 제도가 불공정행위를 방지하는데 있어, 상대적으로 얼마만큼 더 효율적인가를 제도 간 비교를 통해 평가해 주십시오.

<높음>		←							동 일 성	→							<높음>
		7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
비 용 효 율 성	건설기계대여금 지급보증															건설기계 임대표준 계약서	
	건설기계대여금 지급보증															임대료 체납 신고센터	
	건설기계대여금 지급보증															과태료	
	건설기계임대 표준 계약서															임대료 체납 신고센터	
	건설기계임대 표준 계약서															과태료	
	임대료 체납 신고센터															과태료	

☞ 다음 페이지 계속

5. 기타의견 및 건의사항

◎. 불공정행위 발생 유형과 이의 해소를 위한 제도 및 대책과 관련하여 시급하게 적용되어야 할 사항, 기타 의견이 있으시면 자유롭게 적어 주십시오.

(예) 설문에 제시되지 않은 추가적인 불공정행위 유형이나 불공정행위 방지제도, 불공정행위 방지를 위한 아이디어 등)

○ 단기 과제

○ 중기 과제

○ 기타 의견

♣ 어려운 설문에 응해주셔서 감사합니다. ♣

건설자재 관련 불공정행위에 대한 설문조사

건설공사 참여자간 불공정 거래는 건설산업의 협력적 생태계 형성을 저해하고, 부실시공을 초래하는 등 사회·경제적으로 미치는 영향은 지대합니다. 따라서 정부는 건설산업 불공정거래를 예방하고 피해를 해소하기 위한 다각도의 제도를 운용하고 있습니다. 정부에서 운용하고 있는 불공정거래 관련 대책들은 소기의 성과를 거두었습니다만 여전히 건설 생산체계 및 건설문화 등의 영향으로 불공정거래는 관행으로 고착되어 있는 실정입니다.

이에 건설공사 참여자간의 불공정 거래를 해소하기 위한 보다 근본적이고, 종합적인 대책마련이 요구되는 상황에 있습니다. 국토연구원에서는 불공정거래 예방과 해소를 위한 제도의 실효성을 제고하기 위한 기본연구를 수행하고 있습니다. 본 조사는 연구의 기초 자료를 수집하기 위한 것입니다.

설문에 대한 응답 내용은 본 연구 이외의 목적에 사용되지 않을 것임을 약속드리며, 성실한 답변을 부탁드립니다. 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해주시기 바랍니다.

국토연구원

김성일 연구위원(031-380-0380)

김민철 책임연구원(031-380-0391)

조정희 연구원(031-380-0569)

2. 건설기계 대여업 관련 불공정 행위

2-1. 불공정 수준 판단기준

설문형식은 AHP 형식으로서, 설문 항목 간의 상대비교를 통하여 가치판단을 측정하는 설문방식입니다. 다음의 특정 행위의 불공정수준을 판단하기 위한 기준에는 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모가 존재하며 각각의 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① 발생빈도: 특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는가
- ② 지속성: 특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도
- ③ 건당 피해규모: 특정행위가 한 번 발생할때 나타는 피해(손실)의 규모

불공정행위의 심각성을 평가하기 위한 기준을 마련하는데 있어 발생빈도와 지속성, 그리고 건당 피해규모(피해금액) 간에는 얼마만큼의 배점을 두어야 할 것으로 보십니까? 아래 표의 해당 칸에 체크해 주십시오.

예) 발생빈도와 지속성을 비교하는 경우

피해가 관행적으로 오래 지속되어 온 행위에 비해 절대적인 발생빈도가 높은(자주 발생하는) 행위가 더 불공정하다고 판단하신다면 발생빈도 측 원하시는 번호에 표기

평가 요소	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	평가 요소
발생 빈도	●													지속성

Q) 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시시오.

<중요>	◀						동등	▶						<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	
발생 빈도														지속성 (관행성)
발생 빈도														건당 피해규모
지속성 (관행성)														건당 피해규모

☛ 다음 페이지 계속

Q-2] 지속성 차원에서 제시된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

<높음>		평가														<높음>		
		7	6	5	4	3	2	2	1	2	3	4	5	6	7			
지 속 성	불합격품 등의 미처리																	관급자재 선정 시 특정 규격조건요구
	불합격품 등의 미처리																	계약된 물품과 다른 자재품 요구
	불합격품 등의 미처리																	원자재 물가상승 미 반영
	관급자재 선정 시 특정 규격조건요구																	계약된 물품과 다른 자재품 요구
	관급자재 선정 시 특정 규격조건요구																	원자재 물가상승 미 반영
	계약된 물품과 다른 자재품 요구																	원자재 물가상승 미 반영

☛ 다음 페이지 계속

2-2-1. 발주자와 자재업체간 불공정 행위 평가

◆. 건설업자와 자재업체 사이의 거래에서 발생할 수 있는 불공정행위는 5가지로 구분됩니다.
 ① 자재가격을 부당하게 낮게 설정하는 행위
 ② 자재대금 체불하는 행위
 ③ 계약서를 작성하지 않는 행위
 ④ 이면 계약 행위
 ⑤ 할증 미 적용
 이와 관련하여 각 유형별로 상대적으로 불공정 수준이 더 심하다고 생각하시는 정도를 체크해주시요.

Q-1] 발생빈도 차원에서 제시된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

<높음>		평가 수준														<낮음>		
		7	6	5	4	3	2	2	1	2	3	4	5	6	7			
발 생 빈 도	부당자재 가격설정																	자재대금 체 불
	부당자재 가격설정																	계약서 미 작성
	부당자재 가격설정																	이면 계약
	부당자재 가격설정																	할 증 미 적용
	자재대금 체 불																	계약서 미 작성
	자재대금 체 불																	이면 계약
	자재대금 체 불																	할 증 미 적용
	계약서 미 작성																	이면 계약
	계약서 미 작성																	할 증 미 적용
	이면 계약																	할 증 미 적용

☛ 다음 페이지 계속

Q-3] 건당피해규모 차원에서 제시된 불공정행위 유형의 상대적 수준을 평가 해주십시오.

	<높음>	이면														<높음>		
		7	6	5	4	3	2	2	1	2	3	4	5	6	7			
건 당 피 해 규 모	부당자재 가격설정																	자재대금 체 불
	부당자재 가격설정																	계약서 미 작성
	부당자재 가격설정																	이면 계약
	부당자재 가격설정																	할 증 미 적용
	자재대금 체 불																	계약서 미 작성
	자재대금 체 불																	이면 계약
	자재대금 체 불																	할 증 미 적용
	계약서 미 작성																	이면 계약
	계약서 미 작성																	할 증 미 적용
	이면 계약																	할 증 미 적용

☞ 다음 페이지 계속

4. 건설자재 관련 불공정행위 방지제도 평가

4-1. 평가기준

이하에서는 건설자재 거래와 관련하여 발생할 수 있는 불공정 행위를 방지하기 위한 제도들이 가진 그간의 성과에 대한 평가를 진행하고자 합니다. 이와 관련하여 제도 평가 체계를 마련을 위해 평가 기준 간 상대적 중요도를 알아보하고자 합니다. 제도를 평가하기 위한 기준은 타당성, 집행성, 효율성 세 가지로 나타낼 수 있습니다.

제시된 평가기준에 대한 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① **타당성**: 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가
- ② **집행성**: 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도
- ③ **비용효율성**: 제도를 시행하는 데 소요되는 정부와 현장에서의 비용(부작용 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)

Q) 불공정행위 방지제도 평가를 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시시오.

<중요>								동등								<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7			
타당성															집행성	
타당성															비용 효율성	
집행성															비용 효율성	

4-2. 건설자재 관련한 불공정행위 방지제도

◆ 건설자재거래와 관련한 불공정행위를 방지하고 해소하기 위한 제도는 3가지로 구분될 수 있습니다.

- ① 건설자재표준하도급계약서
- ② 자재납품대금지급확인(하도급대금지급확대 적용)
- ③ 시설자재 불공정행위 신고(상담)센터 의 제도가 운영됨

☞ 다음 페이지 계속

4-2-1. (제도 평가) 앞에서 제시한 평가기준(타당성, 집행성, 효율성)에 따라 원·하도급자 간에 나타나는 불공정행위를 해소하기 위한 제도들을(p7) 평가해 주십시오.

예시) 타당성을 기준으로 건설자재 표준하도급계약서와 자재납품대금지급확인 제도를 평가하는 경우 자재납품대금지급확인 제도보다는, 건설자재 표준하도급계약서 작성이 건설자재와 관련하여 발생하는 불공정행위를 해소하는 데 부합하는 제도(타당성이 높은 제도)라고 생각하시는 경우 건설자재 표준하도급계약서 **원하시는 번호에 표기**

<높음>		←					동 등	→					<높음>				
		7	6	5	4	3		2	1	2	3	4		5	6	7	
타 당 성	건설자재 표준하도 급 계약서		●														자재납품 지급확인

Q] 타당성, 집행성, 효율성 차원에서 제도 간 상대적 수준을 비교해 주십시오.

<높음>		←					동 등	→					<높음>				
		7	6	5	4	3		2	1	2	3	4		5	6	7	
타 당 성	건설자재표준 하도급계약																자재납품 대금지급확인
	건설자재표준 하도급계약																시설자재불공정 행위 신고센터
	자재납품대금 지급 확인																시설자재불공정 행위 신고센터
집 행 성	건설자재표준 하도급계약																자재납품 대금지급확인
	건설자재표준 하도급계약																시설자재불공정 행위 신고센터
	자재납품대금 지급 확인																시설자재불공정 행위 신고센터
비 용 효 율 성	건설자재표준 하도급계약																자재납품 대금지급확인
	건설자재표준 하도급계약																시설자재불공정 행위 신고센터
	자재납품대금 지급 확인																시설자재불공정 행위 신고센터

4-2-2. [제도의 실효성을 저하 원인분석] 앞에 제시된 다양한 제도가 전반적으로 원·하도 급지간 불공정행위를 해소하는 데 실효성이 없다면, 제도의 실효성을 저하시키는 요인별로 그 영향도를 평가해 주십시오.

제도의 실효성 저하 요인	실효성 저하에 대한 영향도						
	낮음	←————→					높음
		1	2	3	4	5	
① 제도의 기대효과와 목적 자체가 불공정성을 해결하는 것과 큰 관련이 없음							
② 제도가, 불공정행위가 발생하는 근본적인 원인을 해결하기에 미흡함 (추상적, 단편적이며 현장의 실태를 효과적으로 반영하지 못함)							
③ 규정된 제도를 집행하는 세부적인 시행규정이나 절차관련 조항이 마련되어 있지 않음							
④ 처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡							
⑤ 분쟁해결 장치의 미흡							
⑥ 관행 문화 등 현장의 의식개선을 변화시키는 수단이 미비함							
⑦ 조사, 신고, 적발 시스템을 여러 기관에서 분절적으로 진행하여 효과적인 집행이 이루어지지 않음							
⑧ 제도간의 상충(제도를 준수하여야 하지만, 타 제도가 이를 제약)							
⑨ 제도 자체에 대한 홍보가 부족하여 현장에서 제도를 인식하지 못함							
⑩ 제도 집행 비용 대비 불공정 개선 효과가 미흡함							
⑪ 제도를 집행하는 데 수반되는 비용이 큼							
⑫ 제도의 비용 부담 주체와 효과의 귀속주체가 달라 주체 간 제도의 효율이 다름							

☛ 다음 페이지 계속

5. 기타의견 및 건의사항

◎. 불공정행위 발생 유형과 이의 해소를 위한 제도 및 대책과 관련하여 시급하게 적용되어야 할 사항, 기타 의견이 있으시면 자유롭게 적어 주십시오.

(예) 설문에 제시되지 않은 추가적인 불공정행위 유형이나 불공정행위 방지제도, 불공정행위 방지를 위한 아이디어 등)

<p>○ 단기 과제</p>
<p>○ 중기 과제</p>
<p>○ 기타 의견</p>

♣ 어려운 설문에 응해주셔서 감사합니다. ♣

건설근로자 관련 불공정행위에 대한 설문조사

건설공사 참여자간 불공정 거래는 건설산업의 협력적 생태계 형성을 저해하고, 부실시공을 초래하는 등 사회·경제적으로 미치는 영향은 지대합니다. 따라서 정부는 건설산업 불공정거래를 예방하고 피해를 해소하기 위한 다각도의 제도를 운용하고 있습니다. 정부에서 운용하고 있는 불공정거래 관련 대책들은 소기의 성과를 거두었습니다만 여전히 건설 생산체계 및 건설문화 등의 영향으로 불공정거래는 관행으로 고착되어 있는 실정입니다.

이에 건설공사 참여자간의 불공정 거래를 해소하기 위한 보다 근본적이고, 종합적인 대책마련이 요구되는 상황에 있습니다. 국토연구원에서는 불공정거래 예방과 해소를 위한 제도의 실효성을 제고하기 위한 기본연구를 수행하고 있습니다. 본 조사는 연구의 기초 자료를 수집하기 위한 것입니다.

설문에 대한 응답 내용은 본 연구 이외의 목적에 사용되지 않을 것임을 약속드리며, 성실한 답변을 부탁드립니다. 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해주시기 바랍니다.

국토연구원

김성일 연구위원(031-380-0380)

김민철 책임연구위원(031-380-0391)

조정희 연구원(031-380-0569)

1. 일반 사항

1) 귀하의 소속은 어디입니까?

- ① 종합건설업체 ② 전문건설업체 ③ 학계(연구계)
④ 개인사업근로자 ⑤ 업체소속근로자 ⑥ 건설노동관련단체

2) 귀하의 (건설관련 분야) 근무경력은 얼마나 되십니까?

- ① 5년 미만 ② 10년 미만 ③ 15년 미만 ④ 20년 미만 ⑤ 20년 이상

3) 건설 근로자이시라면 주로 근무하는 현장은 다음 중 어디입니까?

- ① 도로/교량 ② 철도 ③ 항만/공항 ④ 댐/하천/수자원
⑤ 주택 ⑥ 상가/공장 등 비주거용 건축물

2. 건설근로자관련 불공정 행위

2-1. 불공정 수준 판단기준

설문형식은 AHP 형식으로서, 설문 항목 간의 상대비교를 통하여 가치판단을 측정하는 설문방식입니다. 다음의 특정 행위의 불공정수준을 판단하기 위한 기준에는 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모가 존재하며 각각의 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① 발생빈도: 특정 행위가 얼마만큼 자주, 많이 발생하는가
- ② 지속성: 특정 행위가 현장에서 관행적 성격을 가지고 유지되어 온 정도
- ③ 건당 피해규모: 특정행위가 한 번 발생할때 나타는 피해(손실)의 규모

불공정행위의 심각성을 평가하기 위한 기준을 마련하는데 있어 발생빈도와 지속성, 그리고 건당 피해규모(피해금액) 간에는 얼마큼의 배점을 두어야 할 것으로 보십니까? 아래 표의 해당 칸에 체크해 주십시오.

예) 발생빈도와 지속성을 비교하는 경우

피해가 관행적으로 오래 지속되어 온 행위에 비해 절대적인 발생빈도가 높은(자주 발생하는) 행위가 더 불공정하다고 판단하신다면 발생빈도 측 원하시는 번호에 표기

평가 요소	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	평가 요소
발생 빈도	●													지속성

Q) 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주십시오.

<중요>	←						동등	→						<중요>
	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	
발생 빈도														지속성 (관행성)
발생 빈도														건당 피해규모
지속성 (관행성)														건당 피해규모

☛ 다음 페이지 계속

2-2. 불공정행위 유형별 불공정 수준 판단기준에 따른 평가

2-2-1. 발주자와 자재업체간 불공정 행위 평가

<p>◆ 건설근로자와 관련하여 발생하는 불공정행위는 대략 5가지로 구분됩니다.</p> <p>① 임금 미지급 및 체불</p> <p>② 건설업체에 소속된 노동자와 그렇지 않은 노동자간에 차별적으로 계약을 체결하는 행위</p> <p>③ 고용주의 주관적 판단에 의한 노임 단가 산정</p> <p>④ 산재처리 기피</p> <p>⑤ 연장근무 및 위험한 작업 강요</p>
--

2-2-1. **[발생빈도]** 앞에서 제시된 불공정행위의 유형 간, 발생빈도가 상대적으로 더 높다고 생각하시는 정도를 비교하여 평가해 주십시오.

<높음>		동등														<높음>		
		7	6	5	4	3	2	2	1	2	3	4	5	6	7			
발 생 빈 도	임금 미지급 및 체불																	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별
	임금 미지급 및 체불																	주관적 판단에 의한 노임 단가
	임금 미지급 및 체불																	산재처리 기피
	임금 미지급 및 체불																	연장근무 및 위험작업 강요
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	주관적 판단에 의한 노임 단가
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	산재처리 기피
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	연장근무 및 위험작업 강요
	주관적 판단에 의한 노임 단가																	산재처리 기피
	주관적 판단에 의한 노임 단가																	연장근무 및 위험작업 강요
산재처리 기피																	연장근무 및 위험작업 강요	

2-2-2. **[지속성]** 앞에서 제시된 불공정행위의 유형 간, 지속성(관행성)이 상대적으로 더 높다고 생각하시는 정도를 비교하여 평가해 주십시오.

<높음>		지속성														<높음>		
		7	6	5	4	3	2	2	1	2	3	4	5	6	7			
발 생 빈 도	임금 미지급 및 체불																	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별
	임금 미지급 및 체불																	주관적 판단에 의한 노임 단가
	임금 미지급 및 체불																	산재처리 기피
	임금 미지급 및 체불																	연장근무 및 위험작업 강요
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	주관적 판단에 의한 노임 단가
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	산재처리 기피
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	연장근무 및 위험작업 강요
	주관적 판단에 의한 노임 단가																	산재처리 기피
	주관적 판단에 의한 노임 단가																	연장근무 및 위험작업 강요
	산재처리 기피																	연장근무 및 위험작업 강요

☛ 다음 페이지 계속

2-2-3. **(건당 피해규모)** 앞에서 제시된 불공정행위의 유형 간, 건당 피해규모가 상대적으로 더 크다고 생각하시는 정도를 비교하여 평가해 주십시오.

<높음>		동일														<높음>		
		7	6	5	4	3	2	2	1	2	3	4	5	6	7			
발 생 빈 도	임금 미지급 및 체불																	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별
	임금 미지급 및 체불																	주관적 판단에 의한 노임 단가
	임금 미지급 및 체불																	산재처리 기피
	임금 미지급 및 체불																	연장근무 및 위험작업 강요
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	주관적 판단에 의한 노임 단가
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	산재처리 기피
	근로계약 체결 시 (계약서 작성) 노동자간 차별																	연장근무 및 위험작업 강요
	주관적 판단에 의한 노임 단가																	산재처리 기피
	주관적 판단에 의한 노임 단가																	연장근무 및 위험작업 강요
	산재처리 기피																	연장근무 및 위험작업 강요

☛ 다음 페이지 계속

3. 불공정 행위 유발 요인

3-1. **(유발 요인 분석)** 발주자와 원도급자간에 불공정 행위가 발생하는 원인은 무엇이라고 보십니까? 불공정행위를 유발하는 다음의 요인들이 실제 불공정행위가 발생하는 데 얼마만큼의 영향을 끼친다고 생각하는지 평가해 주십시오.

유발요인	유발 요인별 불공정거래 유발 영향도						
	낮 음	←—————→					높 음
	1	2	3	4	5	6	7
①수직적 건설생산체계(발주자 우위의 계약 관행)							
②부족한 공사비 -부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도							
③설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)							
④건설업체의 조직경영행태-비용의 전가							
⑤상생협력 문화의 결여							
⑥'을'인 건설업자 및 참여자의 경쟁 증가							
⑦불공정거래에 대한 불감증							
⑧불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡							
⑨처벌의 실효성 미흡							
⑩불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡							
⑪불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)							
⑫계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)							
⑬계약당사자간의 정보의 비대칭성							
⑭'을'의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가							
⑮하도급자 및 '을'사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)							
⑯제도의 세부 운용기준미비							
⑰은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비							
⑱분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명 (문제가 발생하면 그 문제가 정확히 누구의 책임인지 정해져 있지 않음)							

☛ 다음 페이지 계속

4. 건설자재 관련 불공정행위 방지제도 평가

4-1. 평가기준

이하에서는 건설근로자와 관련하여 발생할 수 있는 불공정 행위를 방지하기 위한 제도들이 가진 그간의 성과에 대한 평가를 진행하고자 합니다. 이와 관련하여 제도 평가 체계 마련을 위해 평가 기준 간 상대적 중요도를 알아보고자 합니다. 제도를 평가하기 위한 기준은 타당성, 집행성, 효율성 세 가지로 나타낼 수 있습니다.

제시된 평가기준에 대한 구체적 정의는 다음과 같습니다.

- ① **타당성**: 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가
- ② **집행성**: 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도
- ③ **비용효율성**: 제도를 시행하는 데 소요되는 정부와 현장에서의 비용(부작용 포함) 대비 제도의 효과(제도를 통해 실제 나타나는 불공정행위 해소의 정도)

Q) 불공정행위 방지제도 평가를 위한 다음의 3가지 기준간의 상대적 중요도를 체크해주시시오.

<중요>	←							동 행 성	→							<중요>
	7	6	5	4	3	2	1		2	3	4	5	6	7		
타당성																집행성
타당성																비용 효율성
집행성																비용 효율성

4-2. 건설근로자관련 불공정행위 방지제도 평가 및 실효성분석

◆ 건설근로자 관련 불공정행위를 방지하기 위한 제도는 다음과 같이 3가지로 구분됩니다.

- ① 근로자임금 우선변제
- ② 임금지급 보증 및 확인
- ③ 임금체불 시 벌금 및 형사처벌 등이 있습니다.

☞ 다음 페이지 계속

4-2-1. [제도 평가] 앞에서 제시한 평가기준(타당성, 집행성, 효율성)에 따라 원·하도급자 간에 나타나는 불공정행위를 해소하기 위한 제도들을(p7) 평가해 주십시오.

예시) 타당성을 기준으로 건설자재 표준하도급계약서와 자재납품대금지급확인 제도를 평가하는 경우 자재납품대금지급확인 제도보다는, 건설자재 표준하도급계약서 작성이 건설자재와 관련하여 발생하는 불공정행위를 해소하는 데 부합하는 제도(타당성이 높은 제도)라고 생각하시는 경우 건설자재 표준하도급계약서 **원하시는 번호에 표기**

<높음>		←					동 등	→					<높음>				
		7	6	5	4	3		2	1	2	3	4		5	6	7	
타 당 성	근로자임금 우선변제	●															임금지급 보증 및 확인

Q] 타당성, 집행성, 효율성 차원에서 제도 간 상대적 수준을 비교해 주십시오.

<높음>		←					동 등	→					<높음>				
		7	6	5	4	3		2	1	2	3	4		5	6	7	
타 당 성	근로자임금 우선변제																임금지급 보증 및 확인
	근로자임금 우선변제																벌금 및 형사 처벌
	임금지급 보증 및 확인																벌금 및 형사 처벌
집 행 성	근로자임금 우선변제																임금지급 보증 및 확인
	근로자임금 우선변제																벌금 및 형사 처벌
	임금지급 보증 및 확인																벌금 및 형사 처벌
비 용 효 율 성	근로자임금 우선변제																임금지급 보증 및 확인
	근로자임금 우선변제																벌금 및 형사 처벌
	임금지급 보증 및 확인																벌금 및 형사 처벌

4-2-2. (제도의 실효성을 저하 원인분석) 앞에 제시된 다양한 제도가 전반적으로 원·하도 급지간 불공정행위를 해소하는 데 실효성이 없다면, 제도의 실효성을 저하시키는 요인별로 그 영향도를 평가해 주십시오.

제도의 실효성 저하 요인	실효성 저하에 대한 영향도						
	낮 음	←————→					높 음
		1	2	3	4	5	
① 제도의 기대효과와 목적 자체가 불공정성을 해결하는 것과 큰 관련이 없음							
② 제도가, 불공정행위가 발생하는 근본적인 원인을 해결하기에 미흡함 (추상적, 단편적이며 현장의 실태를 효과적으로 반영하지 못함)							
③ 규정된 제도를 집행하는 세부적인 시행규정이나 절차관련 조항이 마련되어 있지 않음							
④ 처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡							
⑤ 분쟁해결 장치의 미흡							
⑥ 관행 문화 등 현장의 의식개선을 변화시키는 수단이 미비함							
⑦ 조사, 신고, 적발 시스템을 여러 기관에서 분절적으로 진행하여 효과적인 집행이 이루어지지 않음							
⑧ 제도간의 상충(제도를 준수하여야 하지만, 타 제도가 이를 제약)							
⑨ 제도 자체에 대한 홍보가 부족하여 현장에서 제도를 인식하지 못함							
⑩ 제도 집행 비용 대비 불공정 개선 효과가 미흡함							
⑪ 제도를 집행하는 데 수반되는 비용이 큼							
⑫ 제도의 비용 부담 주체와 효과의 귀속주체가 달라 주체 간 제도의 효율이 다름							

☛ 다음 페이지 계속

5. 기타의견 및 건의사항

◎. 불공정행위 발생 유형과 이의 해소를 위한 제도 및 대책과 관련하여 시급하게 적용되어야 할 사항, 기타 의견이 있으시면 자유롭게 적어 주십시오.

(예) 설문에 제시되지 않은 추가적인 불공정행위 유형이나 불공정행위 방지제도, 불공정행위 방지를 위한 아이디어 등)

<p>○ 단기 과제</p>
<p>○ 중기 과제</p>
<p>○ 기타 의견</p>

♣ 어려운 설문에 응해주셔서 감사합니다. ♣

건설공사 참여자간의 불공정 거래 실태와 제도개선을 위한 조사

건설업자간 불공정 거래는 건설산업의 협력적 생태계 형성을 저해하고, 나아가 건설참여자의 복지저하 및 공사의 부실시공을 초래하는 등 사회·경제적으로 미치는 영향은 지대합니다.

정부는 건설산업 불공정거래 실태조사와 방지를 위해 다각도의 제도 및 장치를 마련하여, 이를 해소하여 건설산업의 건전한 생태계 조성을 위해 정책적 노력을 경주하여 오고 있는 상황입니다.

그간 불공정거래 방지 대책이 소기의 성과를 거두기도 하였지만, 아직도 관련 건설산업 생산체계 및 건설문화 등의 영향으로 불공정거래는 관행으로 고착되어 있는 실정입니다.

이에 보다 근본적으로 건설참여자간의 불공정 거래를 해소하기 위한 종합적인 대책마련이 요구되는 상황에 있습니다.

본 조사는 2015년 국토연구원 기본과제 즉 건설참여자간의 불공정거래관행 개선방안의 도출을 위한 기초자료 수집의 성격을 가지고 있습니다.

본 조사는 크게 3개의 파트로 구성되었습니다. 첫째, 건설참여자간의 불공정거래 수준이 어느 정도인지, 둘째, 이러한 불공정거래가 어떤 요인에 의해 생성되고 촉발되는 지, 셋째, 그간 건설참여자간의 불공정거래를 방지하기 위한 제도가 어느 정도 중요도와 실효성을 가지고 있는지, 마지막으로 향후 건설참여자간의 불공정거래 방지를 위한 제도 및 정책방향은 무엇인지 등입니다.

본 조사의 결과는 불공정 거래관행 개선방안을 마련하는 데 중요한 기초자료로 활용될 것입니다.

설문에 대한 응답 내용은 본 연구 이외의 목적에 사용되지 않을 것임을 약속드리며, 성실한 답변을 부탁드립니다. 문의사항이 있으시면 아래 연락처로 문의해주시기 바랍니다.

국토연구원

김성일 연구위원(031-380-0380)

김민철 책임연구원(031-380-0391)

조정희 연구원(031-380-0569)

2) (참여자간 불공정 거래 수준) 귀하는 건설참여자간의 불공정 거래로 인한 피해정도가 높은 분야가 어디라고 생각합니까?

- ① 발주자와 원도급자 ② 원도급자와 하도급자 ③ 원· 하도급자와 기계업자
 ④ 원· 하도급자와 건설근로자 ⑤ 자재업자 관련

3) (발주자-원도급자) 간 불공정 거래 유형별 수준 및 피해 정도는?

불공정 거래 유형	불공정 거래 빈도	피해 정도
1. 공사비 삭감 (예정가격 작성시 일방적인 조정을 적용, 산업안전보건관리비 법정요율 부당 삭감, 손해보험 및 하자 보수보증금 삭감)	(아주 낮다)-----(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	((아주 낮다)-----)(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
2. 설계변경에 따른 공사대금 미조정 (설계변경/물가변동에 따른 계약금액 조정을 공사비에 미 반영)	(아주 낮다)-----(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)-----)(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
3. 공사비 지연 미지급 (공기연장에 따른 간접비 미지급, 기성대가 및 준공대가 미지급)	(아주 낮다)-----(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)-----)(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
4. 계약외 추가업무지시 (인허가 및 보상업무 대행, 시공사 귀책아닌 민원해결, 추가공사 강요)	(아주 낮다)-----(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)-----)(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
5. 클레임 청구 제한하는 특약	(아주 낮다)-----(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)-----)(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
6. 계약강요 및 권한남용 (특정 하도급자와 계약강요, 불합리한 산기술이나 산공법 관련 특약)	(아주 낮다)-----(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)-----)(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤

3)-1. 위 6가지 불공정 유형 중 발생빈도와 피해규모가 큰 순서대로 기술하세요.
 ()

3)-2. 위 6가지 불공정 유형 외에 알고계시는 불공정 행위에 대해 기술해 주세요.
 ()

4) **(원·하도급자) 간** 불공정 거래 유형별 수준 및 피해 정도를 표기해 주세요.

불공정 거래 유형	불공정 거래 빈도	피해 정도
1. 공사비 관련 (자·하도급, 대금 미지급 및 지연지급, 기성금 및 선금금 미지급, 대금 삭감, 하도급 금액 조정 미반영, 부당감액)	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
2. 업무와 비용의 전가 (민원처리, 입시시설물 설치, 추가공사, 하자담보 및 손해배상 전가)	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
3. 기타 우월적 지위남용 (자재 구입처 지정 등 부당한 행위 강요, 대관업무, 민원처리 입시 시설물 설치 등 요구)	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤

4)-1. 위 3가지 불공정 유형 중 발생빈도와 피해규모가 큰 순서대로 기술하세요.
()

4)-2. 위 3가지 불공정 유형 외에 알고계시는 불공정 행위에 대해 기술해 주세요.
()

5) **(원·하도급자·기계약자)간** 불공정 거래 유형별 수준 및 피해 정도를 표기해 주세요.

불공정 거래 유형	불공정 거래 빈도	피해 정도
1. 임대료 미지급 및 체불	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
2. 임대계약서 미 작성	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
3. 자동차보험 가입 강요	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
4. 연장근무 및 위험작업 강요	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
5. 건설기계임대지급 보증서 미 발급	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤

5)-1. 위 5가지 불공정 유형 중 발생빈도와 피해규모가 큰 순서대로 기술하세요.
()

5)-2. 위 5가지 불공정 유형 외에 알고계시는 불공정 행위에 대해 기술해 주세요.
()

6) (원·하도급자-건설근로자) 간 불공정 거래 유형별 수준 및 피해 정도를 기술하세요.

불공정 거래 유형	불공정 거래 빈도	피해 정도
1. 임금 미지급 및 체불	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
2. 근로계약체결 시 노동 자간 차별	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
3. 주관적 판단에 의한 노 임 단가	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
4. 산재처리 기피	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
5. 연장근무 및 위험작업 강요	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤

6)-1. 위 5가지 불공정 유형 중 발생빈도와 피해규모가 큰 순서대로 기술하세요.
()

6)-2. 위 5가지 불공정 유형 외에 알고계시는 불공정 행위에 대해 기술해 주세요.
()

7) **(자재납품업자) 관련** 불공정 거래 유형과 유형별 수준 및 피해 정도 기술하세요.

불공정 거래 유형	불공정 거래 빈도	피해 정도
1. 부당자재가격 설정	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
2. 자재대금 체불	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
3. 불합격품 등의 미처리	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
4. 관급자재 선정시 특정 규격조건요구	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
5. 계약서 미 작성	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
6. 계약된 물품과 다른 자 재품 요구	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
7. 결산시 일반관리비 불 인정	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
8. 이면 계약 행위	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤
9. 할증 미 적용	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤	(아주 낮다)------(아주 높다) ① ② ③ ④ ⑤

7)1 위 9가지 불공정 유형 중 발생빈도와 피해규모가 큰 순서대로 기술하세요.
()

7)2 위 9가지 불공정 유형 외에 알고계시는 불공정 행위에 대해 기술해 주세요.
()

3. 건설참여자간의 불공정 거래 유발 요인

1) **(불공정거래 유발요인의 영향도)** 귀하는 다음의 불공정 유발 요인이 어느 정도 불공정 거래에 영향을 미친다고 생각합니까?

유발요인	유발 요인별 불공정거래 유발 영향도
①수직적 건설생산체계 (발주자 우위의 계약 관행)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
②부족한 공사비-부족한 예산책정과 가격중심낙찰제도, 실적공사비제도	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
③설계변경 등 공사비증액의 제약(총사업비 관리제도)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
④건설업체의 조직경영형태-비용의 전가	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑤상생협력 문화의 결여	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑥‘을’인 건설업자 및 참여자의 경쟁 증가	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑦불공정거래에 대한 불감증	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑧불공정거래에 대한 처벌, 불이익 조치 미흡	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑨처벌의 실효성 미흡	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑩불공정거래 신고 및 처리 절차의 미흡	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑪불공정거래 적발율의 저조(적발을 위한 행정력의 부족)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑫계약문화의 전근대성(전근대적인 계약관행-건설문화)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑬계약당사자간의 정보의 비대칭성	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑭‘을’의 갑(물량배정)에 대한 의존성 증가	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑮하도급자 및 ‘을’사업자 선정 방식의 자의성(불투명성)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑯제도의 세부 운용기준 미비	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑰은행이나 보험사, 보증기관 등 금융기능 미비	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑱분쟁사안에 대한 책임 소재가 불분명 (문제가 발생하면 그 문제가 정확히 누구의 책임인지 정해져 있지 않음)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

- 2) **(불공정거래 유발요인 개선의 우선순위)** 귀하는 이상의 불공정 유발 요인(①~⑰) 중 가장 개선이 시급하다고 생각하는 것 3가지를 선택한다면?
(), (), ()

4. 건설참여자간의 불공정 거래 방지 제도 평가

- 1) **(불공정 거래방지제도의 중요도, 성과)** 다음의 불공정 방지제도 각각에 대해 중요도와 성과를 평가해 주세요.

방지제도	평가기준		
	중요도	성과	
발주자 - 원도급자			
설계변경에 의한 계약금액 조정	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
물가변동에 의한 계약금액 조정	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
대금지급 요청시 5일 이내 지급하도록 하는 규정	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
지자체 공사원가심사 조정결과 공개	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
지연공사 간접비지급을 위한 기준마련 및 지급명령	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
공사도급 표준계약서	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
공정위 공공발주 공사 실패조사 및 불공정행위제보 창구	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
국가계약분쟁조정위원회	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
대항상사중재원 조정	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
감사원이나 공정위의 시장명령, 과징금	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
원도급자 - 하도급자			
예 방	표준하도급계약서	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	하도급공사 계약 자료의 공개	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	하도급계약 적정성 심사	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	하도급계획의 제출	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	공정거래협약제	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	포괄대금지급보증	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	하도급대금 지급보증	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

	불공정특약 금지	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	하도급업체 하자보수기간 법정화	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
간접 예방	주계약자공동도급제도	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	소규모 복합공사	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
조사	건설업자 실태조사(국토부)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	하도급거래 서면실태조사(공정위)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
신고 확인	신고 포상금	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	하도급대금 지급확인제도	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
		현금지급	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
		어음지급	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	기성금 및 선금금 지급 조항	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
시스 템은 영관 리	불공정하도급해소센터(국토부)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	불공정 하도급 신고센터(공정위)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	하도급지킴이(조달청)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	서울시 대금 바로지급 시스템	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
상	모범하도급 업체 선정	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	우수 원도급자 공영위 직권조사 면제	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	공공공사 입찰 시 가점	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	하도급 지원자금 세액공제	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	건설업자 상호평가제도	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
벌	불공정하도급 계약 무효화	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	공공공사 입찰제한	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
	제재조치 (과태료, 시정명령, 영입정지 등)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	
		정보 공개	두레넷 정보공개	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	상습 하도급법 위반자 명단 공표		(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
		서울시 3진 아웃 제도	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

	징벌적 손해배상	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
분쟁 조정	하도급분쟁조정(공정거래조정원)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	건설분쟁조정위원회(국토부)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
기계약대입자			
	건설기계 대여금 지급보증	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	건설기계 임대계약서 작성	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	암대로 체납 신고센터	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	계약 미체결에 따른 과태료 부과	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
건설(일용)근로자			
	근로자임금 우선변제	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	임금지급 보증 및 확인	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	벌금 및 형사 처벌	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
건설자재			
	건설자재표준하도급계약	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	자재납품대금 지급 확인 (하도급대금지급확대 적용)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
	시설자재 불공정행위 신고(상담)센터	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

* 중요도와 성과가 높은 경우 실효성이 높은 것으로 판단

2) [단계별 중요도와 성과] 이상의 불공정 방지제도 중 각 단계별 중요도와 성과는?

단계별	평가기준	
	중요도	성과
① 불공정거래 관련 법, 규정 등 예방부분	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
② 불공정거래 실태 조사 및 신고	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
③ 처리 해결(분쟁해결)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
④ 처벌(부정당업자, 벌금, 적발자 공개 등)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑤ 공정거래 인센티브 제도 (협력업자, 공정거래협약 등)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

3) **(단계별 제도개선 필요성)** 이상의 5가지 중 우리나라에서 가장 문제가 많아 개선이 필요하다고 생각하는 단계는?

- ① 불공정거래 관련 법·규정(제도)
- ② 불공정거래 실태 조사 및 신고
- ③ 처리 해결(분쟁해결)
- ④ 처벌(부정당업자, 벌금, 적발자 공개 등)
- ⑤ 공정거래 인센티브 제도(협력업자, 공정거래협약 등)

5. 제도의 실효성에 관한 평가

- 1) **(제도의 전반적 실효성)** 앞 문항에 제시된 것처럼 정부는 건설공사의 불공정거래 관행을 방지하고 해소하기 위해서 참여자별로 각 단계에 걸쳐 다양한 법 규정과 제도를 마련하고 시행하고 있습니다.
 그렇다면 귀하는 이러한 제도가 실질적으로 현장의 불공정행위를 해결하는 수단으로서 실효성을 가지고 있다고 생각하십니까?

구분	실효성 수준
제도의 실효성	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

- 2) **(제도의 실효성이 부족한 이유)** 5-1) 문항에서 실효성이 부족하다고 답한 경우(4점 미만), 제도의 실효성이 확보되지 않는 원인은 무엇인가?
 (중요한 순으로 3가지를 답해주십시오.) (), (), ()

제도의 실효성 저하 요인	실효성 저하에 대한 영향도
① 제도의 기대효과와 목적 자체가 불공정성을 해결하는 것과 큰 관련이 없음	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
② 제도가, 불공정행위가 발생하는 근본적인 원인을 해결하기에 미흡함 (추상적, 단편적이며 현장의 실태를 효과적으로 반영하지 못함)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
③ 규정된 제도를 집행하는 세부적인 시행규정이나 절차관련 조항이 마련되어 있지 않음	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
④ 처벌/인센티브 등 제도의 실질적 구속력이 미흡	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑤ 분쟁해결 장치의 미흡	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑥ 관행 문화 등 현장의 인식개선을 변화시키는 수단이 미비	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑦ 조사, 신고, 적발 시스템을 여러 기관에서 분절적으로 진행하여 효과적인 집행이 이루어지지 않음	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑧ 제도간의 상충(제도를 준수하여야 하지만, 타 제도가 이를 제약)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑨ 제도 자체에 대한 홍보가 부족하여 현장에서 제도를 인식하지 못함	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑩ 제도 집행 비용 대비 불공정 개선 효과가 미흡함	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑪ 제도를 집행하는 데 수반되는 비용이 큼	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
⑫ 제도의 비용 부담 주체와 효과의 귀속주체가 달라 주체간 제도의 효율이 다름	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

6. 건설참여자간의 불공정 거래 관행 개선 방향

1) 건설공사 관련 불공정거래를 줄이기 위한 개선 방안에 대하여 각각의 중요성을 평가해 주십시오.

단계별	평가기준	
	중요도	성과
중층하도급 구조 완화	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
적정공사비 확보	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
불공정 거래에 대한 직접적인 조사, 적발, 정비 및 강화	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
외담대 개선, 상생결제시스템 등 보조적 기능의 정비 강화	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
자발적 책임에 맡김 (인터넷을 통한 피해자들의 의견교류, 소송 등 법률적 수단)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
불공정 행위에 대한 맞춤형 대책	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
불공정 거래방지 추진체계 효율적 정비(관리체계 일원화)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
제도에 대한 홍보	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
보복 행위에 대한 금지	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)
자재·기계·건설근로자에 대한 불공정 거래 방지체제 강화	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)	(낮다) 1-2-3-4-5-6-7 (높다)

2) 귀하께서 추가적으로 요구되는 개선방안에 대해 기재해 주십시오.

♣ 설문에 참여해주셔서 감사합니다. ♣

기본 15-10

건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구

지 은 이 김성일, 윤하중, 이승복, 김민철, 조정희

발 행 인 김동주

발 행 처 국토연구원

출판등록 제25100-1994-2

인 쇄 2015년 12월 31일

발 행 2015년 12월 31일

주 소 경기도 안양시 동안구 시민대로 254

전 화 031-380-0114

팩 스 031-380-0488

가 격 8,000원

ISBN 979-11-5898-035-1

한국연구재단 연구분야 분류코드 B170300

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔글꼴이 적용되어 있습니다.

건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구

제1장 연구의 개요 및 목적

제2장 건설공사 참여자와 불공정 거래

제3장 건설공사 참여자간 불공정 거래실태분석 및 요인

제4장 건설공사 불공정거래 방지제도의 실효성 평가

제5장 선진외국의 건설공사 불공정거래 방지제도 등 실태 조사

제6장 건설공사 불공정거래관행 개선방안

제7장 결론 및 향후 과제



국토연구원
KRIHS

14067 경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전화.031.380.0114 팩스.031.380.0470



값 8,000원

93300

9 791158 980351

ISBN 979-11-5898-035-1