

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 우리나라 건설업은 국민경제에서 차지하는 비중이 높고 생산 및 고용유발 효과도 매우 높아 경제성장 및 일자리창출 기여도가 큰 산업임
 - 현재 공공건설사업은 국내 건설투자(215.6조원, 2013년)의 20~30%를 차지하고 있음
 - 그러나 최근 예산절감 등의 이유로 별률에 반하는 발주처의 부당한 계약조건 강요, 발주기관 책임으로 인한 공사기간 연장에 따른 비용부담의 건설업체 전가 등 ‘슈퍼갭’의 우월적 지위남용 사례가 증가하고 있음
 - 현 정부는 불공정행위를 해결하고자 『경제혁신 3개년 계획(2014년 2월)』에 공공부문개혁 실행과제의 하나로 “공공기관 입찰비리와 불공정거래 근절”을 설정하였음

- 따라서 본 연구는 정부의 ‘공공기관 발주사업의 불공정행위 근절’ 대책에 있어 선도적인 정책 대안을 마련 제시하고자 함
 - 첫째, 이를 위해 불공정행위에 대한 관련 문헌 검토를 통한 법·학술적 개념 정립, 공공건설사업의 현황 등을 분석함
 - 둘째, 공공건설사업의 불공정행위 실태를 개관적으로 분석하기 위해 법원 판결, 공정거래위원회 시정권고 등을 위주로 공종·업종별로 구분하여 사례 조사를 실시함
 - 셋째, 수직종속적 관계인 발주처 및 건설업체를 대상으로 각각의 설문조사를 실시한 후 상관메트릭스를 작성하여 발주처 및 건설업체의 불공정행위에 대한 원인 및 인식 차이를 조사함

2. 개념 및 현황분석

1) 공공건설사업 및 불공정행위 개념

□ 공공건설사업 개념

- 공공건설사업은 국내 건설투자사업 민간 부분을 제외한 중에서 중앙정부, 준정부 기관(공기업 등), 지방자치단체(전국 244개 시군)에서 발주하는 사업들을 지칭하며, 크게 종합건설업과 전문건설업, 설비, 시설물 등으로 구분됨

□ 불공정행위 개념

- 불공정행위(거래)의 법적 의미는 거래 당사자 중 어느 한쪽이 상대방의 자유를 제한하거나 부당한 방법으로 불이익을 강요하는 행위로 정의하고 있으며, “독점규제및공정거래에관한법률” 제23조에 다음과 같이 규정하고 있음
 - 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
 - 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
 - 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
 - 다른 사업자의 사업활동을 방해하는 행위 등

2) 공공건설사업 현황

□ 공공건설사업 추이

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 대부분의 산업이 회복세를 보이고 있는데 비해, 공공건설사업의 경우 4대강 사업 등 대형 SOC 공사 물량이 증가했던 2009년을 제외하고는 계속 감소 추세를 보이고 있음
- 이와 같이 중앙정부의 SOC 예산 축소 및 국내 건설경기 침체에 따른 공사물량의 감소로 건설업체의 수익성은 악화될 것으로 예상되며, 이는 건설업 전반의 재무안전성에 대한 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상됨

□ 공공건설사업 투자 현황

- 공공부문 건설투자액은 2009년 56.7조원에서 2013년 45.8조원으로 축소되었고 비중도 28.3%에서 21.2%로 절대 규모에 있어서도 감소하였음

<표 1> 건설투자 민간·공공 구성비 추이

(단위 : 조원,%)

구분	2009		2010		2011		2012		2013	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
건설투자	200.2	100.0	200.6	100.0	205.7	100.0	201.7	100.0	215.6	100.0
1) 민간	143.4	71.7	152.4	76.0	159.1	77.3	156.1	77.4	169.8	78.8
2) 공공	56.7	28.3	48.2	24.0	46.6	22.7	45.6	22.6	45.8	21.2

※ 자료 : 한국은행(당해년가격, 2014)

3) 법·제도 현황

- 공공건설사업에 있어 불공정행위를 근절하기 위해 계약단계에서 사업 종료 시까지 다양한 법적·제도적 장치를 갖추고 있음
 - 공공사업의 계약 단계에는 “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”이 있으며, 계약에 관해 분쟁이 있을 경우 이법 제29조에 따라 기획재정부의 국가계약분쟁조정위원회에서 심사 조정하도록 규정하고 있음
 - 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함을 목적으로 제정된 “건설산업기본법”에는 설계변경(제22조5항)이나 하자담보 책임(제28조2항) 기간 등에 대한 규정을 두고 있음
 - 공정한 하도급거래질서를 확립하기 위해 제정된 “하도급거래공정화에관한법률” 제3조의4(부당한 특약의 금지)와 제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지)에는 하도급업자의 권익을 보호하기 위한 규정을 두고 있음
 - 그리고 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하기 위한 “독점규제및공정거

래에관한법률”에는 불공정행위 금지 규정을 두고 있으며, 제48조의 3에 의거
공정거래분쟁조정협의회를 설치 불공정행위 분쟁을 조정하고 있음

3. 불공정행위 사례 및 설문 조사

1) 불공정행위 사례 조사

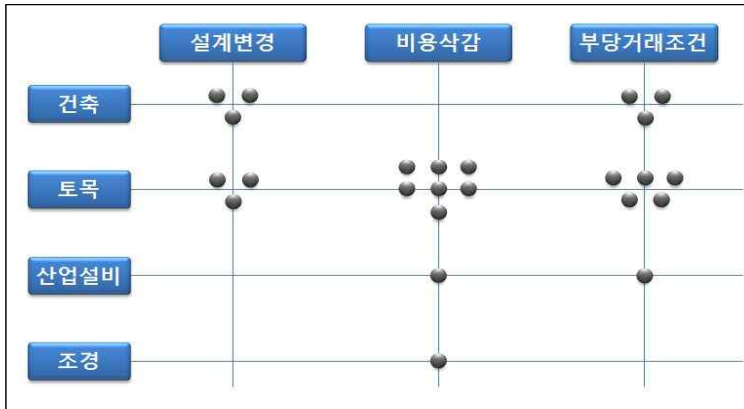
□ 사례 조사의 개요

- 불공정행위의 실태를 객관적이고 형평성을 갖고 파악하고자, 제3의 전문기관이
개입하여 해당 사안의 부당성 또는 불공정성이 판정되어진 실제 사례를 위주로
조사하였음
- 따라서 사례 조사는 법원의 판결, 공정거래위원회의 의결 및 시정 권고, 감사원의
감사, 대한상사중재원의 판정 등을 중점 조사 대상으로 선정하였음
- 피해 조치사항으로 발주자가 계약 이행 과정에서 거래상 지위를 이용하여 계약상
대자인 시공사의 권리 행사를 제한하며 부당하게 불이익을 주는 행위 등을
금지하는 시정명령이 주류를 이루고 있음

□ 사례 분석 결과

- 공종·유형별 분석과 사례내용에 대한 분석 결과를 보면, 건축 공종의 경우
발주처에 의한 설계변경(설계변경적용단가협의기준, 부당약관), 부당 거래조건
(발주처 내부지침)에서 불공정행위가 발생하는 것으로 분석되었음
- 반면, 장기계속공사계약 형태의 대형 국책사업이 많은 토목 공종은 발주자
귀책사유로 인한 공기연장에 따른 간접비 미지급과 설계변경 및 부당한 거래조건
설정 등 모든 부분에 걸쳐 불공정 행위가 발생하고 있음
- 이러한 공종과 내용을 상관매트릭스를 작성하여 보면 토목 공종에서 공사관련
비용삭감이나 부당거래조건 강요 등의 사례들이 가장 많이 발생하는 것을 볼
수 있음

<그림 1> 공종·유형별 불공정행위 상관 매트릭스



2) 불공정행위 설문 조사

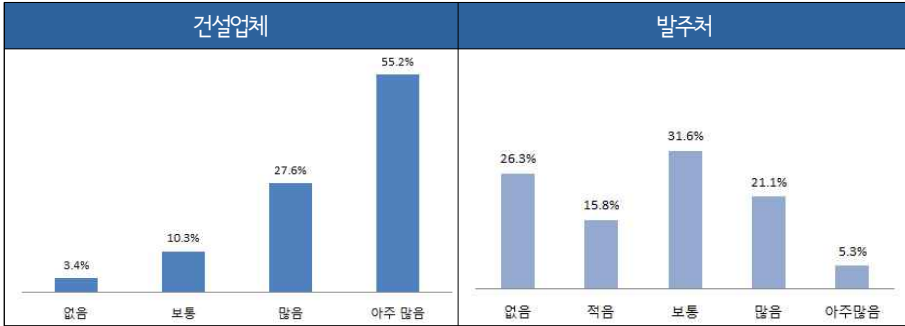
□ 설문 조사의 개요

- 불공정행위와 관련된 조사에 있어 설문은 크게 발주처와 건설업체로 구분하여 실시하였음
- 발주처로는 LH공사, 도로공사, 철도시설공단, 수자원공사, 성남시를 대상으로 하였고, 건설업체는 현대건설, 삼성물산, GS건설, 대림건설을 대상으로 설문조사를 실시하였음

□ 설문 조사 분석 결과

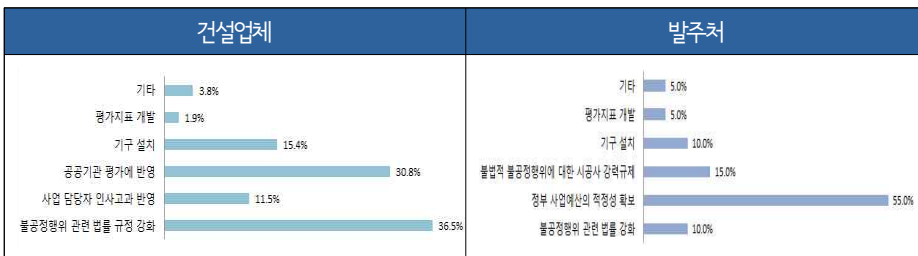
- 건설업체는 불공정행위 경험 유무에 대한 질문에 아주 많음이 55.2%로 가장 높게 응답하였고, 많음 27.6%, 보통 10.3% 순으로 80%이상이 불공정행위를 많이 경험한 것으로 조사되었음
- 반면, 발주처는 불공정행위 경험 유무에 있어 보통 31.6%, 없음 26.3%로 응답하여 불공정행위에 대해 건설업체와는 상당히 상반된 의견을 개진하였는데 이는 상호간 인식차이를 보여주는 사례임

<그림 2> 불공정행위 경험 유무



- 건설업체는 불공정행위 근절방안으로 불공정행위 관련 법률 규정 강화를 36.5%로 가장 많이 응답하였고, 정부의 공공기관 평가에 발주처 불공정행위 결과 반영을 30.8%로 답하여 정부의 강력한 규제를 요구하였음
- 발주처는 정부 사업예산의 적정성 확보 55.0%로 가장 중요한 해결방안으로 제시하였고 다음으로 건설업체에 대한 강력규제 15.0%, 분쟁조정 전담기구 설치10.0% 등으로 응답하였음

<그림 3> 불공정행위 근절방안

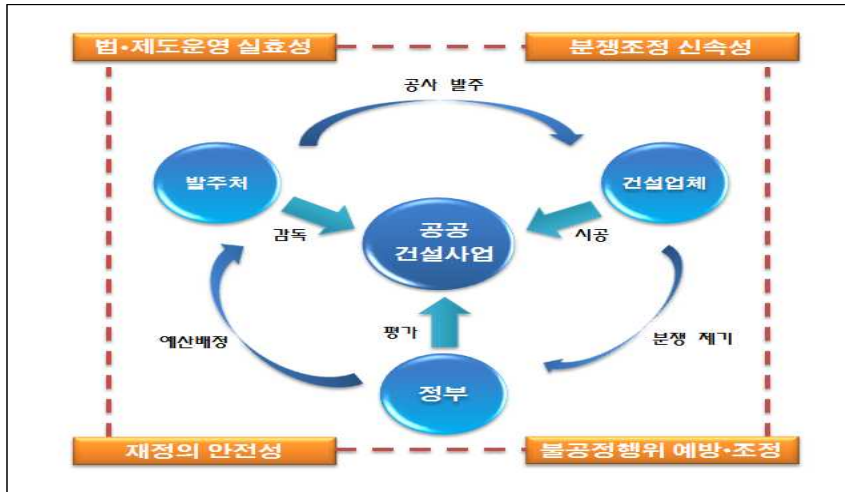


4. 불공정행위 근절방안 모색

- 기본방향 : 건설산업 수주분야에서 자연적으로 발생할 수밖에 없는 수직·종속적 갑을관계가 아닌 수평적 공생협력 관계로 재정립할 수 있는 기본적인 패러다임을 구축할 필요가 있음

- 따라서 향후에는 공공사업의 핵심 축이라 할 수 있는 정부, 발주처, 건설업체가 공공건설사업 선순환구조를 형성하여 상호 공생할 수 있는 시스템 구축이 필요함
- 이를 위해 법·제도 운영의 실효성 강화, 분쟁조정 신속성 확보, 재정의 안정성 증대, 불공정행위 예방·조정 기능 확충을 기본방향으로 설정하였음

<그림 4> 공공건설사업의 선순환구조



□ 고객 맞춤형 법률체계 구축

- 현재 공공사업은 사업의 성격에 따라 계약에서 시공 후 하자담보기간까지 개별 법률에 규정되어 있어 불공정행위가 발생할 경우 건설업체의 시의 적절한 대응이 어려운 실정임
- 실례로 공공건설사업은 국토부의 건설산업기본법의 적용을 받으나, 국토부나 기재부의 분쟁조정위원회 어느 곳에도 분쟁 접수가 가능하므로, 현재 공공사업의 성격 및 계약, 시공, 하도급, 감리 등으로 구분되어 있는 공공사업 관련 법규들을 정비하여, 공공사업의 계약 단계부터 하자보수책임까지 체계적으로 관리할 수 있는 법률체계를 구축할 필요가 있음
- 공공사업에 있어 사업예산을 심의 집행하는 기획재정부가 “국가를당사자로하는

- 계약에관한법률” 규정들을 강화하여, 발주처들이 이를 어길 경우 해당 기관 차원의 불이익을 감내할 수 있도록 할 필요가 있음
- 즉, 국제법 제65조(설계변경으로 인한 계약금액의 조정)3항3의‘설계변경에 따른 물량증가나 신규비목의 협의를 적용에 있어 금액은 계약당사자간의 협의 하에 한다’라고 규정하고 있는데, 이 규정들을 보다 명확하게 규정하여 “이를 어길 시 불공정행위로 간주한다”라고 개정할 필요가 있음

□ 분쟁조정기구의 이원화(Two-track)체계 마련

- 현재 공공건설사업의 계약이나 시공 등에 있어 불공정행위 문제가 발생하여 상호간 합의가 성사되지 않을 경우 건설업체들은 건설분쟁조정위원회, 국가계약 분쟁조정위원회, 공정거래분쟁조정협의회 등”에 불공정행위 분쟁 신청을 할 수 있도록 되어 있음
- 이렇듯 불공정행위 관련 조항은 여러 법률에 분산되어 있을 뿐만 아니라, 위원회의 역할도 단지 합의·조정에 대한 협상력만 있을 뿐이지 문제해결에 대한 결정권한은 없음
- 이러한 문제점을 해결하기 위해 우선 여러 단계로 나누어져 있는 조정 기구를 공공사업의 발주·계약단계는 “국가를당사자로하는계약에관한법률국제법 제 29조”에서 전담토록 하고, 시공·하자담보책임 부분은 “건설산업기본법 제69조에 의거 설치된 건설분쟁조정위원회에서” 담당케 하는 것임
- 위원회의 조정 결과를 예산편성이나 배분 담당부처에 통보하여 다음 년도 예산배 분이나 공공기관경영평가 등에 반영토록 하면, 비록 조정에 대한 결정권한은 없지만 발주처에게는 상당한 파급 효과가 있을 것임
- 이와 같이 현재 분산되어 있는 분쟁조정 기능을 향후에는 이들 두 위원회가 일괄적으로 접수 조정까지 담당하도록 이원화(Two-track)체계 시스템으로 제도를 개선할 필요가 있음

□ 공공건설사업의 예산 시스템 정비

- 공공건설사업은 설계단계의 예비타당성부터 입찰공고 전까지 국토교통부, 조달

- 청, 기획재정부 등 여러 부처와 협의를 거치게 되어 있는데, 이 과정에서 사업예산은 발주처가 처음 계획한 금액에서 보통 20%-30%정도가 삭감되고 있음
- 공공건설사업의 경우 도로, 철도와 같은 장기계속공사계약 형태의 대형국책사업인 경우가 많아, 일반적으로 예산이 삭감되는 경우 사업물량을 줄여 발주하여야 하나 발주처들은 사업의 연계성 등의 이유로 일괄발주를 하고 있음
 - 정부의 예산 삭감에 따른 발주처의 예산부족은 결국 시공단계에서 발주처의 잦은 설계변경이나 공기연장 등에 따른 비용부담 등의 형태로 나타나며 이는 결국 시공사에 전가되고 있음
 - 따라서 현재와 같은 삭감위주의 예산 검토가 아닌 실질적인 예산 편성이 필요하며, 현재 여러 단계를 거치는 예산 검토도 건설을 담당하는 부처와 예산을 편성 집행하는 부처로 이원화할 필요가 있음

□ 불공정행위 방지를 위한 평가지표 개발

- 공공건설사업에서 발생하고 있는 불공정행위 관련 분쟁은 공종·유형별로 다양하게 발생하고 있으며 분쟁 조정 기능의 부족과 결정권한이 없는 조정위원회를 볼 때, 이해당사자인 발주처나 건설업체가 합의를 하지 않을 경우 이를 해결할 수 있는 수단이 없는 실정임
- 그러므로 향후에는 공공건설사업의 공종·유형별로 구분된 평가지표를 개발하여, 토목, 건축, 조경 등의 공종과 철도, 도로, 터널 등의 유형별로 분쟁이 발생할 경우 원인 분석을 할 수 있는 장치가 필요함
- 또한, 이러한 공종·유형·내용별로 최적화된 평가지표를 현장에서 사용할 수 있도록 매뉴얼화 하면 건설현장에서 발생할 수 문제들 즉, 설계변경에 따른 비용발생 시 책임여부를 규명할 수 있는 수단으로서도 활용할 수 있어 불공정행위 발생을 미연에 방지하는 장치로도 활용될 수 있을 것임

5. 결론 및 정책건의

1) 결론

- 건설업계가 깊은 침체의 늪에 빠져 헤어 나오지 못하고 있는 상황에서 건설업체들은 발주처의 각종 불공정부당특약 등 소위 슈퍼갑으로 불리는 공공발주기관의 부당한 횡포까지 이어지고 있는 실정으로, 더욱이 이러한 우월적 지위 남용사례는 빙산의 일각이란 지적이 있을 정도로 만연해 있는 상태임
 - 발주처와 건설업체 관계는 건설산업 구조상 가장 첫 단추로 공정한 거래질서가 확립되지 않을 경우, 수직적 산업구조로 인해 그 파급효과가 확산되어 현 정부의 국정기조인 경제민주화에 역행하는 결과를 초래할 수도 있을 것임.
 - 이러한 점을 감안하여 본 연구는 발주처와 건설업체 사이에서 발생하는 다양한 불공정행위 관행을 법·제도 분석, 이해당사자인 발주처와 건설업체의 의견수렴 그리고 감사원, 공정거래위원회, 법원에서 조정·판결난 불공정행위 내용 등을 분석하여 대안을 제시하였음

2) 정책건의

- 첫째, 현행 공공건설사업 관련된 법령에 “협의하여 ..한다” 라고 규정되어 있는 조항들을 보다 엄격하게 적용하여, ‘이를 위반할 경우 불공정행위로 간주한다’라고 보다 강력하게 개정할 필요가 있음
 - 즉, 향후에는 공공사업 현장에서 법률에서 규정하고 있는 내용들을 제외하고는 어떠한 부당특약이나 내부기준도 건설업체에 강요하지 못하도록 하는 방안을 제시하였음
- 둘째, 현재 여러 법률에 의해 설치된 분쟁조정위원회를 정리하여 발주계약단계에서 발생하는 분쟁(예정가격 적용 협의률 등)은 기획재정부의 국가계약분쟁조정위원회, 시공·하자담보책임 부문은 국토교통부 건설분쟁조정위원회에서 담당케 하

는 이원화(Two-track)체계 방안을 제시하였음

- 또한, 이들 위원회의 조정에 힘을 실어주기 위해 위원회의 조정 사항은 “기획재정부에 보고하여 향후 예산편성이나 공공기관경영평가에 반영토록 하는 제도적인 장치”를 마련하는 방안도 제시하였음

□ 셋째, 공공건설사업의 경우 발주처의 예산이 당초 설계비보다 최종적으로 약 20-30% 정도 삭감되어 편성되는데, 향후에는 통상적인 삭감이 아닌 실질적인 예산이 편성되도록 할 필요가 있음

- 현재 여러 단계의 예산검토 과정을 건설사업의 담당부처와 예산을 편성·집행하는 기획재정부로 이원화하여 추진하는 방안을 제시하였음

□ 마지막으로 불공정행위 분쟁이 발생할 경우 원인에 대한 분석을 할 수 있는 수단이 부재한 상태이므로, 공공건설사업의 공종·유형·내용별로 최적화된 평가지표를 개발하여 이를 매뉴얼화하는 방안을 제시하였음

3) 연구의 한계 및 추후과제

□ 2개월이라는 주어진 시간 내에 본 연구에서 제시한 근절방안들을 실현하기 위한 구체적 수단들을 제시하기에는 시간적 제약이 너무 무거웠음

- 따라서, 조속히 ‘불공정행위 평가지표’를 개발하여 현재 공공사업 현장에서 발생하고 있는 공종·유형별 분쟁들을 개관적으로 평가할 필요가 있음
- 평가지표는 또한 현장에서 발생하는 분쟁도 사전에 예방·방지하는 기능도 수행할 수 있도록 매뉴얼화하는 연구도 필요함
- 그리고 현재 우리나라에 알려지지 않은 선진외국의 불공정행위 사례나 법·제도 등의 검토를 통해 우리나라에 최적화할 수 있는 방안 모색도 필요함