

요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 건설공사는 발주자, 시공업체(원-하도급자), 건설자재 및 건설기계 대여업체, 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 건설공사의 참여자의 공사과정 및 계약과정의 위치에 따라 서로 상이한 이해관계로 불공정 행위를 바라보고 있기도 하여 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 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 저해요인 등에 대한 포괄적 접근을 통해 개선방안을 제시하는데 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 건설활동에 필요한 자재를 구매하거나, 납품 제작업자에게 납품제작을 의뢰하기도 하며, 건설기계임대업자를 활용하거나 건설근로자를 고용하여 공사를 수행

2) 건설공사 참여자간의 거래 관계: 관련법규

- 건설공사 참여간 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 둘째는 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 거래조건에 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
 - 광의로 보면, 거래상 지위 남용으로 공정한 대가를 받지 못하도록 하는 거래행위에 해당되나, 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

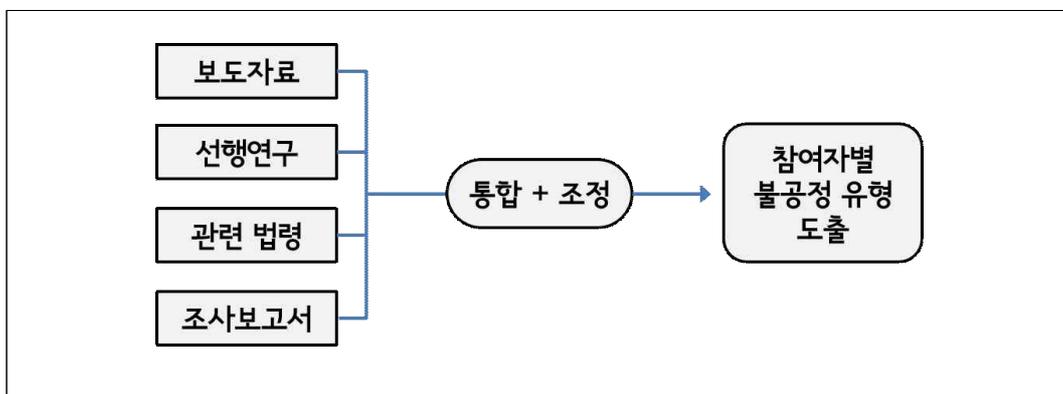
- 본 연구에서 불공정 거래행위는 불공정경쟁행위와 구별되는 개념으로서 사적 거래에 있어서 우월적 지위가 남용되어 발생하는 경우로 제한하여 사용하고,
 - 특히 수주산업으로서의 건설업과 관련되는 부분 중 계약이후의 불공정 거래 유형을 중심으로 검토함

3. 건설공사 참여자간 불공정 거래실태 분석 및 요인

1) 건설공사 참여자간 불공정 거래유형의 도출

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

<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 수진 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 등 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 에 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 표준화 도급계약서 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 반영의 불공정행위가 나타남

- 건설업체와 자재업체의 관계는 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 거래 방지를 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 행위 거래 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 상대비교를 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(전체 94%) 회수
- 불공정행위의 수준을 평가하기 위한 평가지표를 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
건설장비임대업 관련	0.369	0.478	0.153
건설근로자 관련	0.332	0.525	0.143

- 도출된 가중치를 바탕으로 전문가와 관련분야 종사자의 응답이 비슷한 결과를 보이는 것으로 분석되었으며, 발주자-원도급자의 경우 ‘설계변경금액 미조정 등의 공사비 관련’ 유형, 원-하도급자의 경우 ‘저가 하도급’, 건설자재, 건설장비 임대업, 건설 근로자 등 생산요소와 관련해서는 대금 및 임금체불이나 낮은 가격 설정 등의 불공정성이 심각한 것으로 나타남
- 이러한 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 임금 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 위한 불공정 개선과제의 발굴과 제도개선을 지속적으로 추진하여 왔음
 - 국토교통부는 관계부처 합동으로 「건설산업 불공정 거래관행 개선방안」 (국가 정책조정회의, '13.6)을 통하여 세부 과제별 조치계획에 따라 공정 행위 근절을 위한 추가과제를 지속적으로 발굴·추진하여 제도를 마련
 - 건설산업 선진화위원회, 공생위, 손가위 등에서 발굴된 과제 등도 실효성 평가 대상으로 반영함
- 건설공사의 불공정거래관행을 해소하기 위해 위에 제시된 것처럼 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 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 의미
- 전문가를 대상으로 AHP분석을 수행하여 위의 세 가지 항목의 상대적 중요성을 쌍대 비교하여 항목 별 가중치를 도출한 결과, 전문가들은 제도의 실효성을 평가하는 기준으로써 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

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

- 도출된 실효성 평가기준 간 가중치를 반영하여 전문가를 대상으로 AHP 분석을 활용하여 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 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)
집중노력지향 (Concentrate here) (2사분면)	높음	낮음	개선 시급 (우선적으로 제도를 강화하고 개선하는 운영 방식에 변화 필요)
열등순위 (Low priority) (3사분면)	낮음	낮음	전략적 강화 (제도 개선이 필요하나 시급성은 낮음)
과잉노력지양 (Possible overkill) (4사분면)	낮음	높음	유지 혹은 축소 (현재 운영 수준을 유지하거나 축소)

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

<전반적인 제도의 실효성에 대한 평가>

구분	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

□ 발주자-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 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 낮은데, 개선 시 실효성은 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 것으로 평가됨. 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	설계변경에 의한 계약금 액조정 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 가능	중·장기적으로 실효성 제고
생산요소 관련	자재대금 지급확인 제도	중요도 대비 성과가 낮아 개선 이 시급	단기적 실행과제
	표준계약서 제도와 지급 보증 제도, 그리고 임금 우선변제 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 건설공사에서 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 건설산업에서 이러한 불공정 사례들로 인한 분쟁을 해결하는 근본적인 차이는, 계약 또는 분쟁 당사자를 어떠한 관계(예: 수평적 또는 수직적)에 의해서 설정한 것인가로 정의할 수 있음
 - 미국의 건설산업에서 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 갑을관계가 많은 불공정 거래관행을 초래하고 있음
 - 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 범위의 확대에 대한 재검토와 필요시 도입이 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 하도급업체로부터 견적을 받아 입찰에 참여하는 경우, 해당 하도급업체의 명단과 하도급금액을 동시에 제출토록 하는 제도에 대한 검토가 필요 (부대입찰제?)

2) 일본

- 일본의 경우 불공정 거래 행위관련 법률은 [독점금지법(우리나라의 공정거래법에 해당)]이며, 그 대상 시장인 건설산업에서의 규율은 주로 [건설업법]이 독점금지법의 취지를 건설산업에서 구체화하고 있음
 - 경제행위의 모든 주체 간 관계에서 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
 - 발주자수주가 간의 [건설업법령준수 가이드라인]을 만들어, 공공뿐만 아니라 민간 발주자에게도 발주자로서의 책무와 공정한 행위를 구체적으로 정의 망라하

고 있음. 우리나라와 발주구조는 다소 상의하지만, 제고할 필요가 절실함

- 허가받은 건설업자에게는 기술자의 배치의무가 명문화되어 있어 중층의 하도급 구조를 방지하는 효과를 가짐
- 불공정거래 행위 및 의심행위에 대하여 상담, 신고, 조연, 중재, 조치건의 등 이용자의 입장을 고려하여 사안의 내용이나 경중에 따라 다양한 창구가 있음
참고가치가 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 건설생산체계와 공사비의 부족, 공사대금 지불과 관련한 불공정 행위의 불공정 수준이 가장 높아 이에 대한 개선이 시급한 것으로 나타남
- 제도의 실효성에 대한 평가 결과, 예방적 차원(특히 대금지급과 관련)의 제도가 실효성이 낮은 것으로 분석
 - 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
- 최종적으로, 개선의 기본방향은 적정공사비 확보방안, 불공정행위 예방단계의 개선방안, 불공정거래 방지제도의 집행력을 강화를 위한 개선방안, 홍보 및 교육 강화로 설정하고, 세부 개선방안 모색

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, 대금채불관련 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 강화의 3가지 개선방안 모색

□ 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)를 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
- 건산법에서 발주자의 책임과 역할, 공정한 건설문화에 대한 불공정 사례 및 대처 등이 총망라된 공정계약문화 정착을 위한 제도 도입
- 공정거래 문화 확산을 위해 파트너링 제도 강화

□ 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성

- 건설자재 납품업자 및 건설기계대여자의 건설공사 참여자로서의 법적 지위를 확보하기 위해 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	지연공사 간접비 지급기준 마련	입찰금액 적정성 심사제도 개선을 통한 중심계 운영상의 적정공사비 확보
	공사비용액 요청발생시 처리결과통보규정 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

건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성	-	건설공사 참여자로서 건설자재납품업 자 및 건설기계대여자의 법적지위 확립
		공공 발주자의 의무위반을 상시적으로 감시 관리하는 조항을 감사원이나 공정 위 지침에 마련하고 발주자를 제재하는 법적 근거 마련
		건산법에 민간발주자 감시 및 제재 조항 마련
		발주기관에 불공정거래 감시 전담 인력 과 예산을 확충하며, 감시 대상 공사 확대
		‘건설공사 불공정거래관련 통합 시스템’ 을 통해 불공정거래 감시자로서 발주자 의 역할 강화