

# “전문건설업계의 피부에 와 닿는 진정한 공생발전 기대”

건설산업공생발전위원회가 지난해 10월 출범했다. 국토해양부장관을 필두로 주요 발주기관장과 종합·전문·설비협회 단체장, 민간전문가 등이 대거 참여한 위원회가 건설산업의 당면과제를 논의하기 시작한 것이다. 그동안 상생협력 및 동반성장을 지원하기 위한 제도 개선이 지속적으로 이뤄져 왔지만 이번 공생발전위원회는 건설산업 공통의 과제와 미래 발전방안을 민·관이 함께 모색한다는 점에서 향후 적지 않은 성과가 기대된다.

공생발전위는 크게 △건설문화 개선 및 이미지 제고 △건설산업 참여주체 간 공생발전 정착 △건설산업의 경쟁력 제고 등 3가지 대주제를 제시해 놓고 있다.

이 위원회에 정해진 대한설비건설협회 회장이 설비건설업계 대표로 참석하여 기계설비업계의 당면문제를 건의하고 있다. 이에 따라 지난해 12월 23일 열린 제3차 회의에서는 그동안 대한설비건설협회가 지속적으로 건의한 저가하도급 심사제도 개선, 하도급 계약 시 부당특약 근절방안, 산재은폐 제도개선 등의 논의가 본격화 되었다.

이처럼 설비건설업계는 공생발전위가 저가하도급 유도 및 불공정 하도급 관행 등을 개선해 줄 것으로 기대하고 있다. 즉, 하도급업계가 피부로 느낄 수 있는 진정한 공생발전이 이루어지기를 기대하고 있는 것이다. [편집자 주]

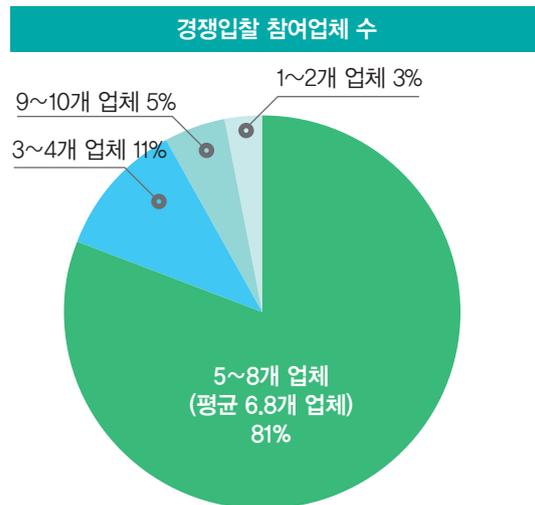
## 1. 대한설비건설협회 기계설비 하도급 실태 조사 실시

대한설비건설협회는 지난해 5월 기계설비 종합 발전방안을 마련하기 위해 워크숍을 개최하여 △건설공사 저가수주 방지대책 △불공정하도급 방지 등의 대정부 건의 과제를 확정하고 국토부 등 관계부처에 제도개선을 건의했다.

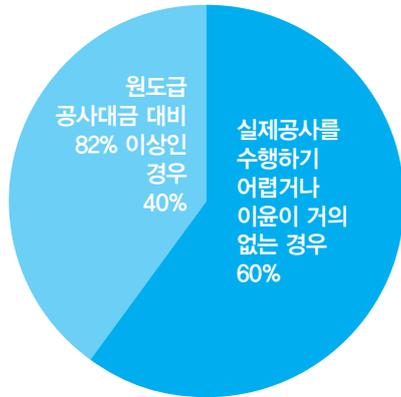
협회는 불공정하도급 방지를 위한 기초자료 마련을 위해 지난해 7월 27일부터 8월 10일까지 2주 동안 회원사를 대상으로 기계설비하도급 실태 조사를 실시했다.

이 설문조사는 정부가 대·중소기업간 동반성장을 강조하고 있으나 기계설비업계에서는 아직도 저가하도급 방지 등 불공정하도급 문제가 주요 현안으로 상존하고 있는 실정에서 하도급 계약에서

대금지급까지의 정확한 실태를 파악하여 향후 개선방안을 마련하기 위해 실시된 것이다.



하도급계약 체결 수준

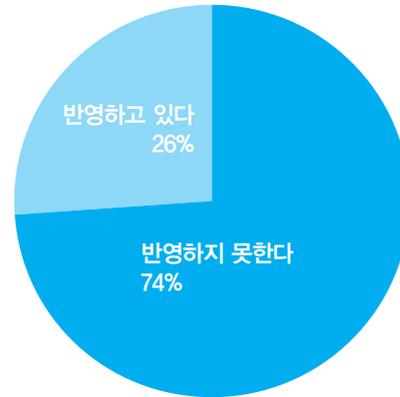


먼저, 대다수의 종합건설업체가 평균 6.8개 업체를, 심지어 9~10개 업체를 입찰에 참여시킴으로써 치열한 경쟁에 의한 초저가하도급을 유도하고 있는 것으로 나타났다. 또한 원도급업체가 하도급 입찰시 실행공사비에도 못 미치는 하도급예산으로 수차례에 걸쳐 재입찰을 실시함으로써 저가투찰을 유도하고 있는 것도 54%로 나타났다.

최저가로 낙찰 받았음에도 불구하고 원도급자가 입찰가격을 다시 nego하여 하도급계약을 체결한 경우가 49%이며, 이윤이 없거나 실제공사를 수행하기 어려운 수준의 공사대금으로 하도급계약을 체결하는 사례도 60%로 조사되어 저가하도급이 심각한 수준인 것으로 나타났다.

이와 함께 민간공사의 90%가 하도급대금지급보증서를 받지 못한 경험이 있는 것으로 나타나 하도급 지급보증서 교부 의무화의 현행법을 위반하고 있는 것으로 나타났다.

민간공사 물가변동 반영여부



하도급 계약 시 불공정한 특약 설정을 강요받은 경우가 36%로 나타났고, 불공정한 특약 유형에 물가변동 및 설계변경 시 추가지급 없음 49%, 현장경비·민원처리비용 전가 28%, 선금급 지급하지 않음 14% 순으로 조사되었다.

하도급 대금은 65%가 현금 이외 어음 및 상환청구권이 있는 외상매출채권 등으로 대금을 수령하는 것으로 나타나 자금수급이 어려운 것으로 조사되었다.

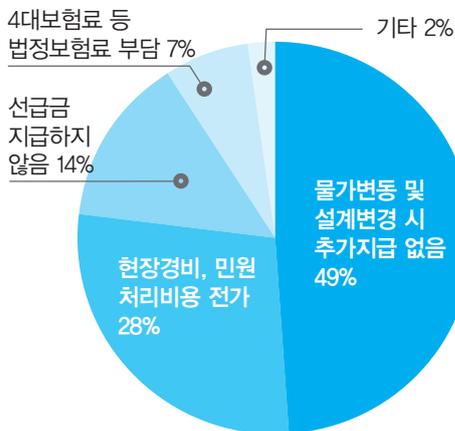
민간공사에서는 여전히 물가변동을 제대로 적용받지 못하는 취약한 구조이며, 물가변동을 적용받은 공공공사의 경우에도 물가변동을 하도급법대로 적용받지 못하는 현상이 74%인 것으로 조사되어 대부분의 현상이 물가변동을 제대로 적용받지 못하고 있는 것으로 나타났다.

또한 실제공사를 수행할 수 없는 저가하도급과 물가변동 미적용 등이 동반성장을 가장 크게 저해하는 요인으로 지적되었고, 두 번째 요인으로는 원도급자의 낙찰률 하락이 꼽혔다.

따라서 종합건설업체의 적정수주가격 보장이 원·하도급자 간 동반성장의 중요한 요소인 것으로 분석되었고, 원·하도급 간 장기적인 협력관계의 지속을 위해서는 하도급금액 현실화가 최우선되어야 할 것으로 지적되었다.

대한설비건설협회는 불공정 하도급 실태가 심각한 수준으로 나타난 이 설문조사 결과를 토대로 건설산업공생발전위원회를 비롯하여 동반성장위원회 등 관계부처에 불공정 하도급 실태를 적극 개선하여 줄 것을 건의하였다.

불공정 하도급특약 요구 유형



## 2. 대한설비건설협회의 공생발전위원회 건의 내용

대한설비건설협회는 건설산업공생발전위원회를 비롯하여 공정거래위원회 등 관계부처에 진정한 공생발전이 되기 위해서는 △하도급 적정성 심사제도 개선 △하도급대금지급보증서 발급 여부 확인 강화 △하도급대금지급보증서 보증책임 강화 △주계약자 공동도급 확대 △산재은폐 제도개선 등의 제도가 개선되어야 한다고 건의했다.

대한설비건설협회가 건의한 내용은 다음과 같다.

### ① 하도급 적정성 심사제도 개선

공공공사의 경우 의무적으로 저가하도급을 심사토록 규정되어 있지만 비합리적인 관련규정(82% 이하를 저가하도급으로 규정하고 있으나 비가격평가 적용 시 75%대까지 하락)으로 저가하도급 방지 실효성이 미흡함. 따라서 실질적으로 저가하도급을 심사할 수 있도록 저가하도급 심사방법 및 기준 개선 필요

### ② 하도급대금지급보증서 발급 여부 확인 강화

법으로는 하도급대금지급보증서를 교부토록 의무화하고 있으나 실제로 보증서 발급이 저조함(민간공사는 더욱 심각함). 따라서 건설산업정보망(KISCON) 등을 통하여 발주자의 이행여부 확인 등 단속을 강화하고 위반자에 대한 처벌 강화 필요

### ③ 하도급대금지급보증서 보증기관의 보증책임 강화

건설공제조합의 '하도급대금지급보증 약관'이 보증기관의 보증책임 범위를 과도하게 제한하여 피해가 발생한 하도급자가 보증금을 청구하여도 지급받지 못하고 있음. 따라서 개별 보증기관 별로 보증약관에서 제한적으로 규정하고 있는 보증책임 범위 개선 필요

### ④ 주계약자공동도급 확대

국가공사는 500억원 이상 최저가낙찰공사에 대해 주계약자공동도급 제도가 도입(지자체 공사 2억원 이상 100억원 미만)되어 시행되고 있으나, 발주물량이 극히 저조함(11건 추진 중). 주계약자공동도급 제도를 모든 공사에 확대 적용해야 하나, 우선적으로는 최저가낙찰 대상공사(300억원 이상)에 주계약자공동도급이 적용되어야 함

### ⑤ 산업재해의 범위를 합리적으로 조정

PQ입찰 시 불이익 등을 이유로 하도급사에 산업재해 공상처리를 강요하고 있음. 산재은폐는 공상처리에 따른 하도급사의 금전적 손실뿐만 아니라 국민의 세금으로 부담하는 막대한 건강보험의 주요 적자요인(2010년도 1조 3천억원 적자)이 되고 있음. 따라서 PQ신인도의 산업재해율 가



점항목을 폐지해야 하며, 건설업 환산재해를 산정기준(4일 이상 요양→4일 이상 휴업) 완화 필요

### 3. 건설산업 공생발전위원회 추진 배경

건설산업은 그동안 경제성장을 견인하고 일자리 창출, 국민 주거안정 등 수많은 성과가 있음에도 불구하고 일부 부정적인 이미지로 인해 저평가 되고 있다. 또한 건설산업은 발주자·원도급자·하도급자·장비업자·건설근로자 등 다양한 참여자들의 분업에 의해 생산되기 때문에 공생발전이 긴요함에도 그동안 건설산업 참여주체 간 공생발전 풍토조성이 미흡한 실정이다.

그동안 건설업계의 동반성장 지원 대책으로 △ 해외시장 동반진출 △ 하도급대금 현금(성) 결제 확대 △ 성과공유제 도입 △ 저가심의회제 강화 △ 물가상승에 따른 단가 상향조정 등을 바탕으로 한 안정된 일감확보 △ 경영 컨설팅 △ 협력사 입찰참여 기회 확대 등 다양한 전략이 제시됐다. 또한 펀드 조성 및 유동성 자금 지원도 강화됐다.

그러나 대한설비건설협회를 비롯한 전문건설업계는 이같은 '나타내기식' 성과 위주의 지원책은 하도급업계에 실질적인 지원이 되지 않으므로, 일회성 지원이나 구호에 머물지 않도록 정부의 동반성장 지원책 마련이 시급하다고 건의했다. 이에 따라 국토부는 건설산업의 위기극복을 위한 새로운 모멘텀이 필요하다는 인식 하에 민·관 합동의 건설산업공생발전위원회를 구성하여 개선방안을 모색하게 된 것이다.

대한건설정책연구원이 구조조정 대상인 원도급사와 거래 경험이 있는 전문건설사 694곳을 설문조사한 결과 66.7%가 금융거래의 애로를 호소한 것으로 나타났다. 금융기관은 원도급사의 위기로 궁지에 몰린 협력사들의 기존 대출마저 회수할 정도로 횡포가 심하다는 답변이었다. 또한 원도급사의 횡포도 만만치 않은 것으로 조사되었다. 대금 지급을 차질없이 이행하는 곳은 5.7%에 그친 반면 하도급 대금을 감액하는 원도급사가 35.2%였고 감액비율이 50%를 넘는 곳도 23.5%에 달했다. 일부 원도급사는 더 낮은 가격에 계약할 목적으로 아예 하도급 계약을 해지하는 경우가 35.6%로 조사되었다. 이처럼 전문건설업계가 이중 삼중

으로 고초를 겪고 있지만 그 어디에도 하소연 할 수 없는 현실이다. 따라서 전문건설업계는 공생발전위원회가 이러한 하도급업계의 현실을 외면하지 않고 제도개선에 적극 나설 것으로 기대하고 있다.

### 4. 건설산업 공생발전 추진과제

건설산업 공생발전위원회는 △ 건설문화 개선 및 이미지 제고 △ 건설산업 참여주체 간 공생발전 정착 △ 건설산업의 경쟁력 제고 등의 3가지 대주제를 제시해 놓고 있다.

먼저 정부는 건설산업의 공생발전 정착을 위해 발주자, 원도급자, 하도급자 등 건설산업 참여주체 간에 공생발전의 선순환 체계 확산을 유도키로 했다.

#### ▣ 발주자 - 원도급자 관계

##### 1) 공사비 산정방식 개선

공생발전의 저해 요인인 발주자의 자의적인 공사비 삭감을 없애기 위해 표준품셈·실적 공사비 제도를 개선하여 공사비 책정을 현실화하기로 했다. 이를 위해 표준품셈·실적 공사비 산정의 전 단계에서 민간 전문가가 참여토록 하였으며, 이와 함께 소규모 공사의 특성을 반영한 공사대가를 산정할 수 있도록 실적공사비 및 표준품셈의 소규모 공사 적용항목을 확대키로 했다.

##### 2) 발주자의 대금 지급절차 개선

공사수행과정에서 발생하는 물가변동을 건설업체가 인지·활용할 수 있도록 발주기관이 물가변동 내용을 업체에 선제적으로 통보키로 했다. 또한 현재 LH에서 시행 중인 계약단가 조정제도[LH가 물가변동 사전검토 내용을 건설사에 선제적으로 통보하면, 건설업체는 물가변동 자동산출 프로그램(발주자 무상보급)을 활용하여 계약금액 조정 신청] 운영사례를 타 기관까지 확대하는 방안을 검토키로 했다.

기성산출내역서 제출을 생략하고, 감리조

서만으로 기성금액을 확인토록 하는 약식기성제도를 활성화하여, 매월 기성금 지급을 유도키로 했다.

3) 단순 시공변동 내용의 계약반영 절차 개선

발주자의 구두지시로 인한 설계변경 미반영을 개선하고, 공사의 원활한 수행을 위해 경미한 시공변동은 발주자의 서면지시로 우선 시공하며, 사후 설계변경에 반영하여 비용을 정산키로 했다.

▣ 발주자 - 하도급자 관계

1) 하도급적정성 심사제도 개선

발주기관별로 설치(2011.11.25 법령 개정)하게 되어있는 하도급계약심사위원회를 조속히 설치하고 운영실태 점검을 통해 심사 내실화를 유도키로 했다. 원도급자가 제출한 하도급계획서에 따라 하도급적정성 심사를 실시하고, 시공단계에서도 발주자가 하도급계획서를 기준으로 점검키로 했다.

2) 주계약자 공동도급 확대 검토

주계약자 공동도급 시행 결과를 검토하여 주계약자 공동도급에 적합한 적용가능 대상 공종 등을 분석키로 했다.

▣ 원도급자 - 하도급자 관계

1) 하도급대금 지급 확인

건설공사대장 상에 하도급대금 지급기재 항목을 추가하고, 건설공사대장과 공사대금 수령사항을 상호 비교하여 대금 지급여부를 확인키로 했다.

2) 우월적 지위를 활용한 원도급자의 불공정행위 근절

건설산업기본법에 부당특약 위반 대상 법률조항을 확대하여 현실에서 발생하는 다양한 부당특약을 제재키로 했다

현행 : 보험료 미지급, 하자담보책임 전가, 하도급대금 미조정을 부당특약으로 제재

3) 하도급자에게 부담으로 작용하는 산재 은폐 예방

입찰 관련 PQ심사의 평가요소인 환산재해율 산정 시 포함되는 산업재해의 범위를 관계 부처와 협의·조정하여 산재은폐를 예방키로 했다. PQ심사 시 환산재해율에 따른 가점을 축소(2→1점)하되, 산업재해예방 노력을 가점(1점)으로 반영하고, 산재은폐 불이익[예 : 산재은폐 적발시 PQ심사에서 건당 0.2점(최대 2점) → 건당 0.3점 감점]은 강화키로 했다.

이밖에 공생발전위는 건설산업에 대한 긍정적인 이미지 조성을 위해 △사진공모전 △한국건설문화 대상 제정 △취업박람회 개최 △건설산업 이미지 개선 전략 마련을 위한 연구용역 시행 △이미지 쇄신을 위한 슬로건 개발 등의 세부 시행방안을 민간 주도로 본격 추진키로 했다. 이같은 민간의 자율적인 노력에 대해 정부는 제도개선 등을 통해 적극 지원키로 했다.

또한 공생발전위는 건설산업 경쟁력 강화도 한 축으로 추진하고 있다. 지난 2009년에 마련된 건설산업 선진화 방안에 대한 객관적인 평가 등을 토대로 제2의 건설 선진화를 추진하여 건설산업의 새로운 도약기반을 마련한다는 것이다. 이를 위해 공생발전위는 △기술력 향상 유도를 위한 건설 발주제도 선진화 및 다양화를 위해 PQ자율성 확대 및 변별력 제고를 통해 최저가낙찰제 운영 내실화 △건설보증 내실화 및 건설업체 평가 강화를 통한 필터링 기능 제고 △건설산업지식정보시스템(KISCON)의 원·하도급 계약정보(계약당사자, 낙찰률, 하도급률 등)를 공제조합에도 공유하여 보증심사 강화 △미래 신성장동력 창출을 위한 건설 신기술 개발·활용 촉진을 위해 LNG 플랜트 및 해수 담수화플랜트 핵심기술 국산화 지원 △건설 엔지니어링 경쟁력 강화 △해외건설 5대 강국으로 도약을 위해 해외건설 수주지원 및 해외건설 전문인력 확충과 금융지원 강화 등을 목표로 추진할 계획이다.

## 5. 공생발전위원회의 향후 계획

건설산업공생발전위원회는 과제별 추진계획에 따라 후속조치를 조속히 추진하고, 위원회의 지속적인 운영을 통해 과제별 추진상황을 주기적으로 점검할 계획이다. 아울러 추가 과제도 지속적으로 발굴·검토할 계획이다.

## 6. 맺음말

기획재정부는 올해 우리 경제의 성장률을 3% 내외로 전망했다. 지난해 글로벌 금융위기로 어려웠지만 올해도 침체된 경제가 쉽게 회복되지 않을 것이란 전망에 따른 것이다.

건설업은 심각성을 넘어 위기상황이다. 새로운 공사를 위한 설계물량이 줄어 올해는 사실상 신규 공사물량이 대폭 축소될 것이라는 관측도 있다. 더구나 정부가 SOC예산을 대폭 삭감한데다 편성된 예산마저 공사원가 절감으로 추가 감액이 예상되고 있다. 이처럼 대내외적인 경제의 불확실성과 민간 및 공공공사 발주물량이 회복되지 못하고 있고 체감지수마저 극히 부진한 상태여서 올해 건설물량은 소폭 감소될 것으로 예상된다. 이에 따라 출혈경쟁 및 저가수주 등으로 건설업계의 위기는 여전히 상존할 것으로 예상된다.

지금까지 정부는 건설산업에 만연한 불공정거래 관행을 끊고 공생발전을 이끌어 내기 위해 다양한 제도개선을 추진해왔다. 그렇지만 건설산업 동반성장 정책은 원도급자와 하도급자의 상호협력에만 치중했다는 지적이 많았다. 발주자의 자의적인 공사비 삭감 등의 기초 원인이 여전히 제거되지 않고 있는 현실이 개선되지 않는 한 진정한 공생발전이 어렵다는 것이다.

공생발전위원회는 이같은 지적에 부응해 기존의 정책을 재검토하고 새로운 대안을 찾기 위해 분주히 움직이고 있다. 특히 정부와 건설업계는 물론이고 주요 발주기관장과 민간 전문가들이 대거 참여하면서 실질적이고 효과적인 정책이 나올 것이라 기대가 크다. 공생발전위가 전문건설업계의 이러한 기대를 외면하지 않는 한 불공정 하도급거래 관행 개선은 물론 위기의 건설산업을 구해낼 것으로 기대된다.

대한설비건설협회는 공생발전위원회에 적극 참여함으로써 초지가하도급 계약 등 불공정 하도급거래 관행 개선에 앞장설 계획이다.

### 대한설비건설협회 정책지원실

