

건설공사 불공정거래 방지제도 실효성 평가 및 개선방안

김성일¹ · 조정희¹ · 장철기*

¹국토연구원 건설경제연구센터

Assessment of the Effectiveness of Unfair Trading Prevention Acts in Construction Industry

Kim, Sung-II,¹ Cho, Jung-Hee¹, Chang, Chul-Ki*

¹ Center for Construction Economy, KRIHS

Abstract : Since unfair trading practices between participants in construction project are common, the government has enforced several policies and systems to prevent or minimize the unfair trading practices in construction industry. However, not much attention has been paid to figure out which policies or acts are working or not. This paper analyzed the effectiveness of the policies and acts which are being implemented to prevent unfair trading practices and provided several suggestions to improve the performance of those acts. Survey was conducted to industry experts to collect data regarding their perceptions on those policies and acts. Then the effectiveness of the policies and acts were analyzed in terms of their importance and performance through IPA (Importance-Performance Analysis) based on the survey result. It was found through IPA that execution related acts such as investigation, exposure, and punishment for unfair trading practice have shown low effectiveness in entire construction process and dispute arbitration and mediation related center operated by authority showed low performance too. To improve the effectiveness of those acts, dispute arbitration system improvement, investigation & reporting system consolidation and enhancement practical binding force of punishment and penalty were suggested. Most of all, rules and culture for fair trading should become more established in construction industry by preventing conflict among participants through active communication.

Keywords : Unfair Trading, Policy, Effectiveness, IPA, Construction Project

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

건설산업에서는 계약당사자간의 대등한 관계를 바탕으로 공정거래를 천명하고 있지만, 건설생산과정에서는 여러 가지 불공정 행위가 발생하고 있는 것이 현실이다(Kim et al., 2015). 이에 정부차원에서도 불공정거래 행위 방지가 건설시장의 경쟁을 제고하고 건전한 건설산업의 발전의 중요한 요인이 된다는 인식하에 이러한 불공정을 해소하기 위해 여러 가지 정책과 제도를 시행하여 오고 있다. 공정거래위원회(이하 공정위)를 중심으로 하는 건설공사 하도급거래 불공정 대책 및 제도 도입과 더불어, 국토교통부는 건설 산업 정책 차

원에서 원·하도급자를 포함하는 건설공사 참여자간의 불공정거래 방지를 위한 정책을 마련하고 관련제도를 법령에 반영하여 운영하고 있다.

최근에는 관계 부처 합동으로 「건설산업 불공정 거래관행 개선방안(국가정책조정회의, 2013)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, 건설산업공생발전위원회, 손톱 밑 가시뽑기 특별위원회 등 국회 및 관계부처 합동 위원회를 통해, 불공정거래 방지를 위한 전방위적 대책을 마련하기도 하였으며, 각 지자체에서도 건설공사 불공정거래 방지 제도를 자체적으로 운영하고 있다.

하지만, 공정거래위원회, 국토교통부 등의 불공정거래 관행 개선을 위한 정책 및 제도로 인해 일부 가시적인 성과를 보이기도 하였지만, 건설공사 참여자간의 불공정 거래는 관행으로 고착되어온 점도 부인하기 어려운 상황이다. 이러한

* Corresponding author: Chang, Chul-Ki, Department of Architectural and Civil Engineering, Hannam University, Daejeon 306-791, Korea
E-mail : ckchang@hnu.kr
Received September 11, 2017; revised December 18, 2017
accepted December 26, 2017

불공정 거래행위는 건설공사의 참여자의 공사과정 및 계약과정의 위치에 따라 서로 상이하게 이해하고 있어 불공정 행위를 합리적으로 해결하는 데는 많은 애로가 있는 것도 현실이다.

이에 본 연구에서는 건설산업에서의 불공정 거래행위를 방지하기 위해 도입된 제도의 성과와 실효성을 분석하고 개선 방안을 모색하였다.

1.2. 연구 범위 및 방법

불공정거래방지제도의 실효성을 판단하기 위해 관련업종 종사자들을 대상으로 제도의 중요도와 성과를 조사하여 중요도-성과분석(Importance Performance Analysis, 이하 IPA)을 실시하였다. 설문조사와 분석방법에 대한 자세한 사항은 3.1 평가 및 분석방법에서 자세히 설명하였다.

2. 건설공사 불공정거래 방지제도 현황

2.1 발주자 · 원도급자간 불공정거래 방지제도 현황

발주자와 원도급자간의 불공정거래 방지제도로는 설계변경 혹은 불가변동에 의한 계약금액 조정, 대금 지급시기 등(이상 국가계약법), 지자체 공사원가심사 조정 결과 공개 제도(행정자치부 계약예규), 지연공사 간접비 지급을 위한 기준 마련 및 지급 명령(공사계약 일반조건) 등이 있으며, 공사 도급 표준계약서 등을 통해 계약당사자인 발주자와 원도급자간 거래관계의 세부 내용을 규정하고 있다. 공정거래법에 의한 공정위 공공발주 공사 실태 조사 및 불공정거래 행위 제보 창구 운영, 감사원과 공정위 등이 공공발주자의 불공정거래 행위에 대한 시행하는 조사 및 감사 등이 있다. 발주자와 원도급자간의 불공정거래를 둘러싼 분쟁조정제도 등도 분쟁방지·해결을 통한 불공정거래 방지제도로 볼 수 있다.

2.2. 원 · 하도급자간 불공정거래 방지제도 현황

원 · 하도급자간의 불공정 거래 방지제도는 발주자 · 원도급자간의 불공정거래 방지에 비해 매우 종합적인 체계로 운영되고 있다. 현재 도입 · 운영되고 있는 원 · 하도급자간 불공정거래 방지 제도들을 몇 가지 범주로 분류하여 보면, 예방적 차원의 제도, 공정거래 기반 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 등으로 구분할 수 있다.

먼저 예방적 차원의 불공정거래 방지제도로는 표준하도급 계약서, 공정거래협약제(이상 하도급법), 하도급공사 계약 자료의 공개, 하도급계약 적정성 심사, 하도급계획의 제출, 포괄대금지급보증, 하도급대금 지급보증, 불공정특약 금지(계

약점검 의무화), 하도급업체 하자보수기간 법정화 등(이상 건산법)가 있다. 아울러 간접적인 예방제도로 주계약자공동도급제도(건산법, 지방계약법), 소규모 복합공사와 관련된 규정(건산법)이 있다.

집행 실태와 불공정 거래행위의 실태를 조사 · 확인하기 위해 국토교통부의 건설업자 실태조사(건산법), 하도급거래 서면 실태조사(하도급법)가 있으며 이와 관련하여 신고포상금, 하도급대금 지급확인제도, 현금지급, 어음지급, 기성금 및 선금 지급 등 관련사항을 하도급법에서 규정하고 있다. 이러한 불공정거래행위의 신고 및 적발을 위한 시스템으로는 불공정하도급해소센터(국토교통부), 불공정 하도급 신고센터(공정위), 하도급지킴이(조달청) 등이 운영되고 있다.

공정거래에 대한 인센티브와 불공정 거래에 대한 처벌 등 상 · 벌 관련 제도로는 모범하도급 업체 선정, 우수 원도급자 공정위 직권조사 면제, 하도급 지원 자금 세액공제(이상 하도급법), 공공공사 입찰 시 가점(건산법), 건설업자 상호평가제도(국토교통부 고시) 등의 상(인센티브)이 있으며, 불공정거래에 대한 처벌로는 불공정하도급 계약 무효화(건산법), 공공공사 입찰제한(국가계약법), 과태료, 시정명령, 영업정지 등의 제재조치(건산법, 하도급법), 징벌적 손해배상, 두레넷 정보공개, 상습 하도급법 위반자 명단 공표(이상 건산법), 3진아웃 제도(서울시) 등이 있다.

그리고 독점거래법에 의한 하도급분쟁조정(공정거래조정원)과 건산법에 근거한 건설분쟁조정위원회(국토교통부) 등 불공정행위에 대한 분쟁조정 관련 제도가 있다.

2.3. 건설기계임대, 자재납품, 건설근로자에 대한 불공정거래 방지제도 현황

건설기계 대여업자, 자재납품업자, 건설근로자 등의 건설 참여자들과 발주자 및 건설업자간의 관계는 도급계약이 아닌 임대 및 공급, 고용계약의 형태로 이루어지지만, 정부는 건설공사의 실제 현장 참여자로서 이들의 역할과 중요성을 고려하여 이에 대한 불공정 대책 및 제도를 운영하고 있다. 이들 건설참여자와 발주자, 건설업자와의 거래 관계는 건산법에서 부분적으로 규정하고 있지만, 일부를 제외하면 해당 관련 법규에 별도의 규정을 두고 있다.

건설기계 대여업자 관련하여 건설기계 대여금 지급보증(건산법 시행령), 건설기계 임대계약서 작성(건설기계임대차 표준계약 일반조건), 임대료 체납 신고센터, 계약 미체결에 따른 과태료 부과(이상 건설기계법) 등의 제도가 있으며, 건설자재납품업자 관련해서는 건설자재표준하도급계약, 시설자재 불공정거래 행위 신고센터(이상 공정거래법), 자재납품대금 지급 확인(하도급법) 등이 있다.

아울러 근로자임금 우선변제(채무자회생법), 임금지급 보증 및 확인(건설근로자고용법), 벌금 및 형사 처벌(근로기준

법) 등을 통해 건설근로자에 대한 불공정거래행위 방지를 위한 제도적 장치를 마련하여 운영하고 있다.

3. 불공정거래 방지제도 평가

3.1. 평가 및 분석 방법

현재 시행중인 불공정거래 방지제도의 실효성을 평가하기 위해 현행관련법에서 규정하고 있는 불공정거래 방지관련 규정 및 정부 및 관련기관에서 운영 중인 불공정거래를 방지하기 위한 각종 제도들을 유형별로 분류한 후 설문항목으로 구성하여 건설산업 전문가들을 대상으로 설문을 실시하여 설문 결과를 바탕으로 각 제도의 중요도 대비 성과를 IPA를 통하여 4분면 분석과 중요도-성과 차이(gap) 분석을 병행하였다. 표본 설계에 있어서는 건설공사에 존재하는 계약관계를 효과적으로 반영할 수 있도록 해당 생산단계와 연관되는 계약 건수를 고려하여 표본 수를 할당하여 설문지를 500부 배포 한 후 473부(회수율 94%)가 회수되어 이를 대상으로 분석하였다. 설문조사 결과를 바탕으로 IPA를 활용하여 불공정거래 방지에 있어서 해당 제도의 중요성, 제도가 실제 불공정거래를 방지하는데 기여한 성과에 대해 건설공사 참여자들의 평가를 바탕으로 개별적인 제도의 실효성을 분석하였다.

Table 1. Survey Respondents

Classification	No of respondents
Owner	14
General Contractor	96
Subcontractor	191
Material Supplier	38
Mechanical Contractor	27
Construction Equipment Lender	38
Construction Worker	34
Researcher and Professor	35
Total	473

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

Table 2. Policy Evaluation through IPA

Classification in IPA	Importance	Performance	Interpretation for Policy Evaluation
Quadrant 1 : Keep up the good work	High	High	Maintain (Maintain existing system as core regulations)
Quadrant 2 : Possible overkill	Low	High	Maintain or downsize (Maintain or downsize existing level of system)

Quadrant 3 : Low priority	Low	Low	Consolidate Strategically (Need to be improved but not urgent)
Quadrant 4 : Concentrate here	High	Low	Improve urgently (Consolidate the existing system and need action to improve its operating system)

3.2. 중요도-성과 분석 결과

3.2.1. 발주자·원도급자간 불공정거래 방지제도

먼저 전체 응답자를 대상으로 분석한 결과, 발주자와 원도급자 간의 불공정 거래행위를 방지하기 위한 제도들은 전반적으로 중요도에 비하여 성과가 낮은 것으로 인식되고 있는 것으로 나타났다. Kim and Kim (2008)의 연구에서도 원·하도급간의 문제점 중 저가하도급, 대금지급 지연과 부당감액 등 공사비 관련 이슈가 주요 문제점으로 나타난바 있듯이, 본 분석에서도 '설계변경에 의한 계약금액 조정', '물가변동에 의한 계약금액 조정', '지연공사 간접비 지급을 위한 기준 마련 및 지급 명령', '공사도급 표준계약서'순으로 중요도가 높게 나타났다.

Table 3. Importance and Performance of Unfair Trading Prevention Acts between Owner and General Contractor

ID	Acts	Importance	Performance	Gap
X1	Contract price adjustment due to change order	75.29	59.91	15.39
X2	Contract price adjustment due to price fluctuation	71.19	58.98	12.21
X3	Payment within 5 days after request	64.74	55.50	9.24
X4	Release of construction cost examination result by local government	61.47	53.53	7.95
X5	Creating payment standard and payment order for indirect cost due to delay	68.89	55.21	13.68
X6	Standard contract agreement for construction project	66.79	58.82	7.98
X7	Factual survey on public construction project by Fair Trading Commission and unfair trading practice reporting system	63.44	52.73	10.71
X8	National contract dispute coordinating committee	59.13	48.74	10.39
X9	Korean commercial arbitration board	55.23	46.60	8.63
X10	Corrective order and penalty by fair trading commission and the board of audit and inspection	61.18	50.17	11.01
Average		64.74	54.02	10.72
Standard deviation		5.67	4.31	2.34

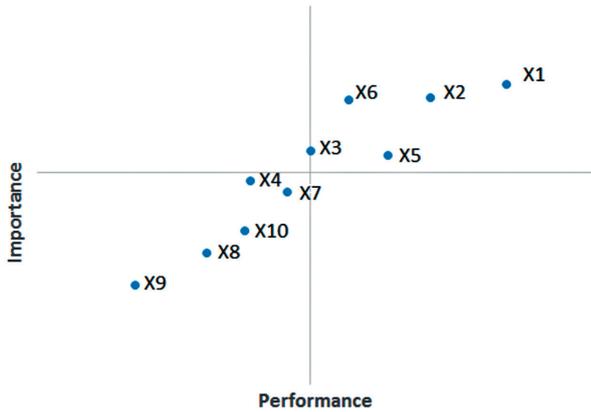


Fig. 1. IPA for Unfair Trading Prevention Methods between Owner and General Contractor

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

한편, ‘공정거래위원회나 감사원 등의 시정명령’, ‘지자체의 공사원가 심사’, ‘국가계약분쟁조정위원회, 그리고 대한상사중재원의 조정’ 등은 전략적으로 강화할 필요가 있는 것으로 나타났다.

(Fig. 1)과 같이 분석 대상에 따라서는 중요도-성과 분석에서 구분되는 4가지 분류 기준 중에서 ‘개선시급’(중요도 高-성과 低)과 ‘유지 혹은 축소’(중요도 低-성과 高)는 식별되지 않는 경우가 발생한다. 이를 경우에는 4분면 분석과 함께 차이(gap) 분석을 병행하였다.

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’, ‘국가계약분쟁조정위의 제도들은 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 나타나 개선이 필요한 것으로 나타났다.

특히, 공사비 관련 제도 중에서 설계변경에 의한 계약금액 조정 제도와 지연공사 간접비 지급 제도들은 중요성은 높게 인식되고 있는 반면 성과는 낮아 개선 시 실효성이 높은 제도들로 나타났으며, 분쟁조정과 관련된 제도의 성과 및 실효성이 낮은 것으로 나타났다.

응답자 특성에 따른 중요도-성과 평가 결과를 비교하면, 종합건설업체 종사자의 경우 ‘설계변경에 의한 계약금액 조정’, ‘물가변동에 의한 계약금액 조정’의 중요성을 상당히 높게 인식하고 있으며, ‘대한상사중재원 조정’ 이외의 제도들에 대해서는 보통 이상의 중요도를 갖는다고 응답하였다.

공공기관 종사자의 경우 ‘지연공사 간접비지급을 위한 기

준마련 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.

3.2.2. 원도급자-하도급자간 불공정거래 방지제도

원도급자와 하도급자 간의 불공정거래 방지제도들도 발주자-원도급자간의 불공정거래 방지제도와 마찬가지로 각 제도별 중요도 대비 성과가 모두 낮은 것으로 인식되었다.

중요도의 순서를 보면 예방, 벌, 조정, 조사, 상, 간접예방, 시스템 운영관리 순이며, 성과의 순서도 중요도와 유사하여 중요도와 성과 간에 높은 상관성을 나타내었다. 조정제도의 경우 중요도와 성과의 차이가 제일 커 개선이 필요한 것으로 나타났다.

원도급자-하도급자 간 불공정거래 방지제도의 중요도와 성과간의 높은 상관성이 존재하여, 제도별 중요도와 성과의 상대적 비교를 고려하여 제도의 실효성을 평가하였다. 4분면 분석에서 ‘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 해당되었다. ‘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(국토교통부) 등으로 분석되었다.

Table 4. Importance and Performance of Unfair Trading Prevention Methods between General Contractor and Sub Contractor

ID	Classification	Importance	Performance	Gap
X1	Prevention	65.14	55.88	9.26
X2	Indirect prevention	55.45	48.33	7.11
X3	Investigation	58.87	51.44	7.43
X4	Reporting System	54.58	47.80	6.78
X5	Incentive	58.44	51.50	6.94
X6	Penalty	60.67	52.84	7.83
X7	Arbitration	59.10	49.69	9.42
Average		58.89	51.07	7.82
Standard deviation		3.23	2.58	1.01



Fig. 2. IPA for Unfair Trading Prevention Methods between General Contractor and Sub Contractor

응답자들은 원도급자-하도급자 단계에서 발생하는 불공정거래행위를 방지하기 위한 제도 중 계약관련 제도와 대금지급관련 제도 및 제재조치의 중요도와 성과가 높다고 인식하며 이는 전체 응답자, 종합건설업체 종사자, 전문건설업체 종사자 모두에서 공통적으로 나타났다(Table 5).

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’, ‘제재조치’는 원도급자가 하도급자에 비해 해당 제도의 중요성을 높게 평가하였다.

Table 5. Importance and Performance of Unfair Trading Prevention Acts between General Contractor and sub contractor

Classification	Acts	Importance	Performance	Gap
Prevention	1. Standard subcontract agreement	71.74	62.60	9.14
	2. Release of subcontract material	66.05	57.12	8.93
	3. Review of subcontract compliance	65.23	55.10	10.13
	4. Submission of subcontracting plan	60.65	51.81	8.84
	5. Fair trade agreement	60.69	51.03	9.66
	6. Blanket payment bond	60.24	52.47	7.77
	7. Subcontracting payment bond	68.59	59.34	9.25
	8. Prohibition of unfair special provisions	65.68	55.80	9.88
	9. Legislation of subcontract warranty period	67.36	57.61	9.75
	Average	65.14	55.88	9.26
	Standard deviation	3.73	3.56	0.67
Indirect prevention	10. Joint venture system with prime contractor	57.25	49.79	7.46
	11. Small-scale construction project with multitrades	53.64	46.87	6.77
	Average	55.45	48.33	7.12
	Standard deviation	1.81	1.46	0.35

Investigation and Reporting	12. Factual survey on construction company (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)	56.92	49.75	7.17
	13. Factual survey on subcontracting (Fair Trade Commission)	57.66	50.70	6.96
	14. Report reward (monetary incentive) system	54.10	47.82	6.28
	15. Subcontract payment confirmation system	62.16	53.66	8.5
	16. Payment in cash	65.11	56.17	8.94
	17. Payment on notes	54.52	47.57	6.95
	18. A contract clause for payment for completed amount and prepaid	61.62	54.37	7.25
	Average	58.87	51.43	7.44
	Standard deviation	3.86	3.10	0.87
	Reporting System	19. Unfair subcontract solution center (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)	54.73	47.51
20. Unfair subcontract call center (Fair Trade Commission)		56.76	49.25	7.51
21. Subcontract guardian (Public Procurement Service)		54.48	47.30	7.18
22. Immediate payment system (Seoul city)		52.36	47.13	5.23
Average		54.58	47.80	6.79
Standard deviation		1.56	0.85	0.91
Incentive	23. Exemplary subcontractor Award	56.98	50.46	6.52
	24. Exemption from FTC's Ex Officio investigation for exemplary general contractor	57.40	51.59	5.81
	25. Additional point on bidding for public project	61.80	54.75	7.05
	26. Tex credit on support fund for subcontractor	60.60	51.88	8.72
	27. Cross evaluation system for construction companies	55.40	48.83	6.57
	Average	58.44	51.50	6.93
	Standard deviation	2.38	1.95	0.98
Penalty	28. Invalidation of unfair subcontract	61.53	52.29	9.24
	29. Restriction on bidding for public project	63.72	56.11	7.61
	30. Sanction	66.13	57.61	8.52
	31. Release of information through Doorenet	55.37	49.00	6.37
	32. Release of habitual subcontract law violator list	58.83	50.88	7.95
	33. Weeding out 3 time violator (Seoul city)	59.51	52.72	6.79
	34. Punitive considerations	59.61	51.29	8.32
	Average	60.67	52.84	7.83
	Standard deviation	3.25	2.80	0.92
	Arbitration	35. Subcontract dispute arbitration (Fair Trade Commission)	59.17	50.25
36. Dispute arbitration committee (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)		59.04	49.12	9.92
Average		0.07	0.57	0.50
Standard deviation		59.11	49.69	9.42

또한 ‘공공공사 입찰 시 가점부여’, ‘제재조치’의 경우도 원도급자가 하도급자에 비해 제도의 성과를 높게 평가하였다. 특히 원도급자의 경우 ‘공공공사 입찰시 가점’ 제도나 ‘제재조

치의 중요도나 성과를 하도급자에 비해 높게 평가하고 있어 원도급자에 대한 상별규정이 원도급자의 불공정거래 행위를 제약하는데 의미가 있는 것으로 판단되었다.

3.2.3. 건설생산요소 관련 불공정 거래행위 방지제도(자재 · 건설기계 · 건설근로자)

건설생산요소 관련 불공정 거래행위를 방지하기 위한 제도들의 경우도 전반적으로 중요도 대비 성과가 낮은 것으로 인식되고 있으며, 건설생산요소 관련 불공정 거래행위 방지제도의 중요도와 성과 역시 전반적으로 높은 상관성이 나타났다.

Table 6. Importance and Performance of Unfair Trading Prevention Methods for Construction Machinery, Materials and Labor

Acts		Importance	Performance	Gap
Material	X1 Standard construction material subcontract	64.00	56.16	7.84
	X2 Confirmation on payment for materials delivered	63.58	54.68	8.90
	X3 Unfair trading practice call center for construction material	58.71	50.42	8.29
	Average	62.10	53.75	8.34
	Standard deviation	2.40	2.43	0.43
Machinery	X4 Payment guarantee on construction machinery rental fee	62.84	54.59	8.25
	X5 Construction machinery rental contract	62.24	54.00	8.24
	X6 Late rental fee payment call center	60.00	51.81	8.19
	X7 Penalty on no written rental contract	60.11	51.43	8.68
	Average	61.30	52.96	8.34
Standard deviation	1.26	1.36	0.20	
Labor	X8 Preferential payment for labor's wages	70.60	63.04	7.56
	X9 Labor payment guarantee and confirmation	65.27	56.92	8.35
	X10 Penalty and punishment	62.82	55.49	7.33
	Average	66.23	58.48	7.75
	Standard deviation	3.25	3.27	0.44

〈Table 6〉에 나타난 바와 같이 평균적으로 건설기계, 근로자, 자재 순으로 중요도와 성과가 높게 나타났다. 건설자재업자와의 관계에서 발생하는 불공정거래방지제도중에서는 '자재납품대금 지급확인'이 가장 중요한 동시에 중요도 대비 성과 차이가 가장 커 개선이 필요한 것으로 나타났다. 건설장비업자와의 거래관계에서 발생하는 불공정거래방지제도들은 자재나 근로자 관련 제도에 비해 성과가 좋아 다른 제도에 비해 제대로 작동하고 있는 것으로 볼 수 있다.

건설생산요소 관련 불공정거래 관련제도에 대한 IPA 결과

〈Fig. 3〉 '현행유지'에 속하는 제도들로는 '임금 우선변제', '임금 지급보증', '자재표준계약서' 등이며, '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 시급한 제도'로는 '자재대금 지급확인 제도'로 나타났다. '자재대금 지급확인제도'는 중요도는 높지만 성과가 낮아 개선이 시급한 것으로 나타났으며, 전반적으로 자재 관련 제도의 중요도와 성과가 낮은 것으로 나타났다.

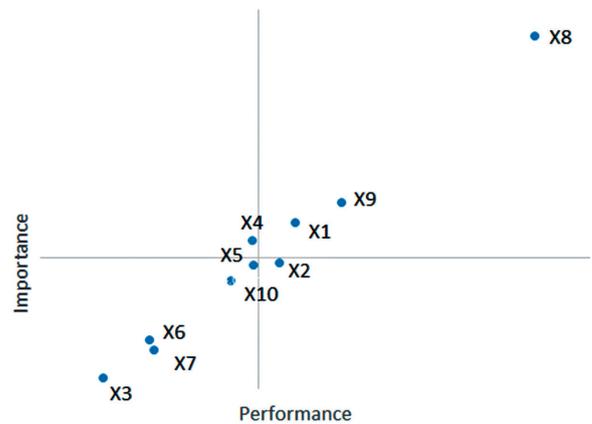


Fig. 3. IPA for Unfair Trading Prevention Methods for Construction Machinery, Materials and Labor

4. 불공정거래 방지제도 실효성 저하요인

불공정거래 방지제도의 실효성이 저하되는 원인을 업계, 학계 및 관련 부처 공무원 등 전문가의 의견을 수렴하여 도출한 후 3장과 동일한 설문대상자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문조사 분석결과 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(〈Table 7〉).

불공정거래 행위 방지제도들의 실효성을 저하시키는 요인들의 영향도를 묻는 질문에 대해 제도의 타당성¹⁾, 집행성²⁾ 관련 요인의 영향이 높은 것으로 나타났다.

- 1) 특정 제도 및 조치가 불공정행위의 해소라는 목적에 얼마나 부합하는가를 의미
- 2) 집행주체의 집행의지 및 건설현장에서의 호응과 활용 정도를 의미

Table 7 Cause and impact of Ineffectiveness of Unfair Trading Prevention Policies

Description	Cause	Impact
1. Acts are inadequate to resolve root cause of unfair trading practice	52.9	60.94
2. Punishment and incentives do not have sufficient practical binding force	36.5	59.78
3. The purpose and expectation of acts are irrelevant to resolving unfairness in trading practice	34.6	53.55
4. Methods to improve consciousness such as custom and culture in practice are not enough	30.8	61.87
5. Dispute arbitration systems are incomplete	27.9	59.67
6. Enforcement regulations to implement acts are not provided in detail	26.0	55.30
7. Since investigation, exposure and reporting system are not managed by several different entities, they are segmented and ineffective.	24.0	60.36
8. Conflict among acts	15.4	53.94
9. Execution cost is not cost-effective in comparison with performance in terms of preventing unfair trading practice	15.4	55.84
10. Lack of understanding in practice due to lack of advertisement for acts	14.4	55.61

제도의 타당성 관련 요인 중 ‘관련 제도는 불공정거래 행위가 발생하는 근본적인 원인을 해결하는데 미흡하다는 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.

5. 불공정거래 방지 제도의 실효성 강화 방안

5.1. 분쟁조정제도 개선

분석결과와 같이 불공정 행위에 대한 분쟁의 조정이 신속하게 이루어지지 못하거나 불공정하다고 판명된 행위자에 대한 처벌 등이 형식적이어서 불공정 행위를 방지하는 효과가 크지 않다. 아울러, 여러 기관에서 중복적으로 신고 및 조정 센터를 운영하지만 분쟁조정과 관련하여 확실한 책임을 담당하는 주체는 부재하다. 현재 공정위 산하 하도급분쟁조정위원회, 국토교통부 산하 건설분쟁조정위원회, 기획재정부에 국가계약분쟁조정위원회, 행정자치부의 지방계약분쟁조정위원회 등 각종 분쟁조정기구가 분산되어 있으며, 분쟁조정 대상도 서로 혼재되어 있는 실정이므로 이들 분쟁조정위원회의 역할 및 기능의 재정립이 요구된다.

이러한 문제를 해결하기 위해, 건설공사 현장에 관련 건설

업체의 전문가, 변호사 및 분쟁조정위원으로 구성된 분쟁조정기구를 설치하여 현장에서 발생하는 문제를 신속하게 해결하도록 유도하는 방안을 생각할 수 있다. 단기적으로는 국토교통부의 불공정거래 행위 해소센터와 현장 대응 분쟁조정기구를 연계하여 현장에서 해결되지 않는 문제에 대해 보다 전문적이고 객관적인 결과를 도출하도록 유도하고 행정적 처벌 권한을 부여할 수 있을 것이다.

장기적으로 분쟁조정기관으로서 종합적인 역할을 수행하고 최종적인 책임을 갖는 건설공사 분쟁조정위원회를 신설할 필요가 있다. 이 경우 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 담당하게 한다. 이는 부처 간 업무 중복을 막는 동시에 확실한 권리구제에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

5.2. 불공정 행위 조사 및 적발 체제의 강화

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. 앞서 관련제도의 실효성 평가에서도 나타났듯이 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 각종 불공정행위 조사 및 신고센터 등의 실효성이 낮은 것으로 나타났는데 이는 조사·신고센터가 국토교통부, 공정위, 감사원, 권익위 등으로 분절되어 유기적인 정보의 통합을 통한 효율적 대응이 미흡하고, 신고의 활성화를 위한 유인조치도 미흡하다는 데 기인한다.

이러한 문제를 해결하기 위해, 현재 각 개별기관으로 분산 운영되고 있는 불공정거래 조사, 신고, 적발과 이들 불공정행위에 대한 분쟁조정 결과 등을 하나의 정보시스템에 연계하여 종합적으로 불공정 거래 실태를 파악하고 이에 대해 신속하게 대응할 수 있도록 통합 시스템을 구축할 필요가 있다. 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 통해 궁극적으로 건설공사와 관련한 모든 정보를 한곳에서 파악하고 그를 바탕으로 불공정거래행위에 대한 신고와 그에 따른 행정 규제정보가 공개되며, 분쟁조정 신청과 결과 확인까지 할 수 있는 종합적인 관리가 이루어질 수 있다.

5.3. 처벌 및 제재 조치 강화

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

그리고 건설기계임대료 체불 건설업자의 처벌을 강화하고, 건산법에 건설근로자 임금 체불에 대한 처벌 사항을 신설하는 것이 필요하다.

6. 결론

건설공사에서의 불공정거래 방지제도의 실효성을 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-원도급자간 관련해서는 설계변경에 의한 계약금액 조정, 지연공사 간접비 지급, 시정 명령, 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.

원-하도급 관계에서는 예방제도의 실효성이 높은 것으로 나타났는데 조정 및 상벌 등 후속조치의 중요도 대비 성과는 비교적 낮은 것으로 나타나 예방-집행제도간의 제도 간 통합성이 부족한 것을 알 수 있다. 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 제도는 자재대금 지급확인 제도가 건설생산요소 관련 제도들 중에서 중요도 대비 성과가 낮아 개선

이 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.

아울러 조사, 적발 기능의 강화를 통한 불공정 거래방지 제도의 집행력을 제고하고, 「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. 또한 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, 현장에서 소통을 강화하여 건설현장의 모든 참여자간의 상생협력과 갈등 예방을 통해 공정거래질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다.

Reference

- Fair Trade Commission (2015). "Standard Contract of construction materials supplier Subcontractor."
- Kim, J. B., and Kim, S. G. (2008). "A Study on the Establishment of a Collaboration Relationship between Prime and Subcontractors in Korean Construction Industry." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 9(3), pp 95-107.
- Kim, S. I., Chang, C. K., and Bae, Y. J. (2015). "Diagnosis of the Cooperative Business Ecosystem in Construction Industry." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 16(3), pp 132-142.
- Korea Research Institute of Human Settlement (2013). "A study on Preventing the Unfair Practice among Participants in Construction Works."
- Ministry of Government Legislation (2015). "National contract law."
- Ministry of Government Legislation (2015). "Construction Machinery Management Act."
- Ministry of Government Legislation (2015). "Fair Transactions in Subcontracting Act."
- Ministry of Government Legislation (2015). "Framework Act on the Construction Industry."

- Ministry of Government Legislation (2015). “The Labor Standards Act.”
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (2015). “General Conditions in the Standard Construction Equipment lease.”
- Ministry of Land, Infrastructure and Transport (1999). “Preventive measures for the improper construction works :Comprehensive Evaluation and Policy Directions.”
- Ministry of Strategy and Finance (2015). “General Conditions of Contract.”
- Ministry of Strategy and Finance (2015). “Regulation on Contract of Public Institution.”

요약 : 건설생산과정에서는 여러 가지 불공정 행위가 발생하고 있는 것이 현실이다. 이에 정부차원에서도 이러한 불공정을 해소하기 위해 여러 가지 정책과 제도를 시행하여 오고 있다. 이에 본 연구에서는 건설산업에서의 불공정 거래행위를 방지하기 위해 도입된 제도의 성과와 실효성을 분석하고 개선방안을 모색하였다. 현재 불공정거래 방지제도의 실효성을 평가하기 위해 건설산업 전문가들을 대상으로 설문조사 실시하여 설문 결과를 바탕으로 각 제도의 중요도 대비 성과를 IPA를 통하여 중요도 대비 상대적으로 성과가 낮아 개선이 시급한 제도들을 선별하였다. 건설공사에서의 불공정거래 방지제도의 실효성을 평가한 결과 전 생산단계에서 조사, 적발, 처벌 등 집행과 관련한 제도의 실효성이 부족하며, 각종 조사 및 분쟁조정 기구 역시 실효성이 낮은 것으로 나타났다. 이의 개선을 위해, 분쟁조정제도 개선, 불공정 행위 조사 및 적발 체제의 강화, 처벌 및 제재 조치 강화 등의 세부적 방안을 제시하였다. 하지만 기본적으로 현장에서의 소통을 강화하여 건설현장의 모든 참여자간의 상생협력과 갈등 예방을 통해 공정거래질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다.

키워드 : 불공정거래, 제도 및 정책, 실효성, 중요도성과분석, 건설공사
