

발주자 불공정 행위 개선, 정부와 공공 발주자의 역할이 중요

– 설계변경시 부당 단가 적용, 간접비 보상 원천 차단 등의 개선 시급 –

김영덕 한국건설산업연구원 연구위원 ydkim@cerik.re.kr

최근 정부의 강력한 추진 의지로 건설공사 원-하도급자 간의 불공정 거래 관행 개선에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 실제로 관련된 각종 제도 및 시스템을 양산하고 있다. 그러나 실제로 그 상위 단계에 있는 원도급자와 발주자 간의 불공정 거래 관행에 대한 제도 개선은 미흡한 실정이다.

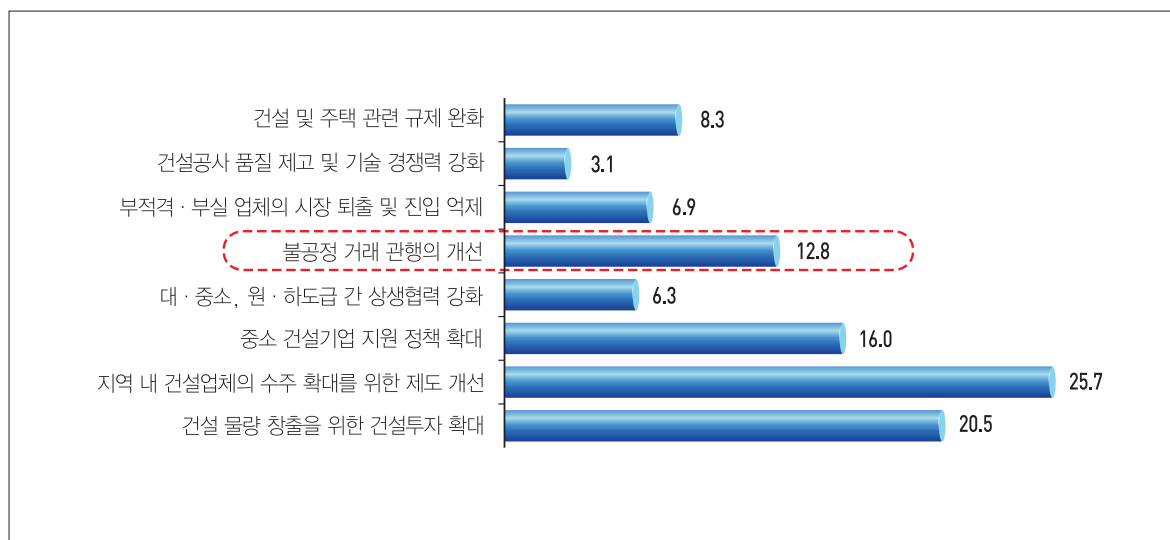
지난해 국토교통부는 ‘건설공사 발주자 불공정 관행 개선 방안’을 발표하고, 발주기관의 불공정 공사 계약 관행을 막기 위한 조치를 단행한 바 있다. 그러나 여전히 건설공사 발주자들의 불공정 관행

은 지속되고 있다. 특히, 민간 공사의 경우에는 불공정 계약으로 인한 피해의 근본적인 근절책이 없는 상황이다.

아울러 최근 원도급자와 하도급자 간의 불공정 거래 행위, 즉 하도급 불공정 관행에 대해서는 제도 개선 요구와 이에 대응한 처벌 강화 및 제도·시스템 보완이 지속적으로 이루어지고 있다. 반면, 하도급 단계의 불공정 행위로 이어지는 가장 큰 원인으로 지적할 수 있는 발주자와 원도급자 간의 불공정 행위에 대한 지속적인 제도적 보완은 미흡한 상황이다.

〈그림 1〉 건설정책 중 가장 우선적으로 개선해야 할 과제

(단위 : %)



“발주자의 불공정 관행 겪은 적 있다”… 85.3%

2014년 건설기업의 공공공사 현장 직원을 대상으로 한 한국건설산업연구원의 설문조사에 따르면 응답자의 85.3%가 불공정 계약 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험한 바가 있는 것으로 나타났다. 또한 이를 경험한 현장 직원의 85.0%가 이러한 사례로 인하여 공사 원가가 상승한 적이 있다고 응답하였다. 이는 공공 발주자의 불공정 관행이 얼마나 빈번히 발생하고 있는지를 잘 보여주고 있다.

또한, 2016년 8월, 한국건설산업연구원에서 서울시 소재 종합건설업체 100개사를 대상으로 설문조사한 결과에서도 불공정 거래 관행은 중요한 개선 과제로 지적되었다. 응답한 중소 건설업체들의 12.8%가 가장 우선적으로 개선해야 할 과제로서 불공정 거래 관행을 꼽은 것이다.

특히, 민간 건설공사에 있어서는 이러한 불공정 관행이 더욱 심각한 것으로 나타났다. 지난해 10월, 한국건설산업연구원은 건설기업 88개 업체를 대상으로 민간 발주자의 불공정 관행 또는 발주자의 우월적 지위 남용에 따른 분쟁 등의 경험 여부

에 대하여 설문조사를 실시하였다. 그 결과, ‘설계 변경에 따른 공사 계약금액 조정 불인정’과 관련하여 전체 응답자의 42.1%가 분쟁을 경험한 적이 있었다. 다음으로, ‘하자 판정, 조사 방법 및 보수 비용 산정 등에 있어서 불합리한 피해’를 입은 데 따른 분쟁을 경험한 응답 업체가 전체의 34.7%를 차지하는 것으로 나타났다.

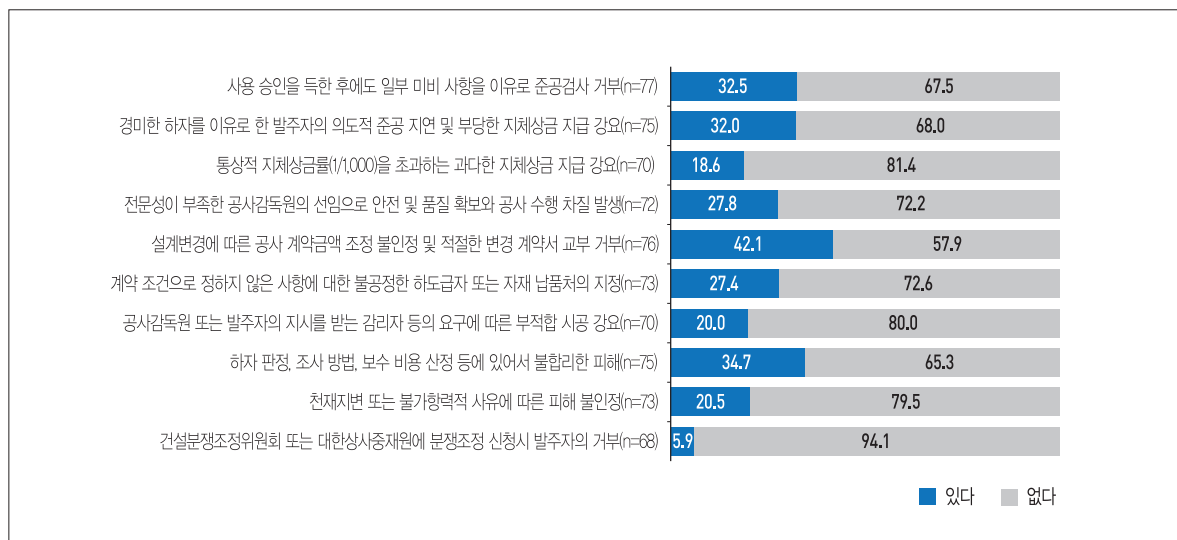
불공정 관행의 다양한 유형

건설기업들이 공공 발주자의 불공정 관행에 있어서 가장 먼저 지적하는 불공정 행위는 계약 단가의 불합리한 조정이다. 즉, 공사비에 직접적으로 영향을 주는 요소로서 발주자의 요구에 의한 설계변경시 공사비를 상호 협의하여 조정하도록 규정하고 있으나, 일부 공공 발주기관들은 내부의 규정을 내세워 계약 단가를 불합리하게 조정하고 있는 것이다.

「국가계약법」에서는 시공사의 책임이 없이 발주자의 요구에 의해 설계변경을 할 경우에, 신규 항목의 단가는 상호 협의에 의하여 결정하도록 하고 있으나 현실에서는 일방적으로 책정되는 경우가

〈그림 2〉 민간 건설공사에서의 불공정 관행으로 인한 분쟁 사유

(단위 : %)



비일비재하다. 특히, 내부 규정을 들어 협의 대상이 아니라거나, 증액 대상이 아니라고 하면서 공사비를 부당하게 삭감하는 경우가 많이 발생하고 있다.

또한, 발주자가 공사 수행 과정에서 필수적으로 해야 할 일들, 즉 문화재 조사나 건설 폐기물 처리, 인허가 비용 등을 시공사에 부당하게 전가하는 사례도 발생하고 있으며, 시공 과정에서 발생하는 민원 등의 각종 문제에 대하여 피해 보상을 시공사에 전가하는 사례도 발생하고 있다. 공기 연장에 따른 간접비의 보상에 대하여 소극적인 것도 문제다.

지난해 12월, 공정거래위원회는 11개 공기업의 불공정 행위를 적발해 총 33억원의 과징금을 부과하였다. 이들 중 경기도시공사, 광주도시공사 등 지방 공기업들의 부당한 공사 대금 감액, 공기 지연 보상금 미지급 사례 등이 적발되었다. 이는 지방의 공기업들에서도 불공정 행위가 광범위하게 퍼져 있다는 것을 그대로 보여준 사건이라 하겠다.

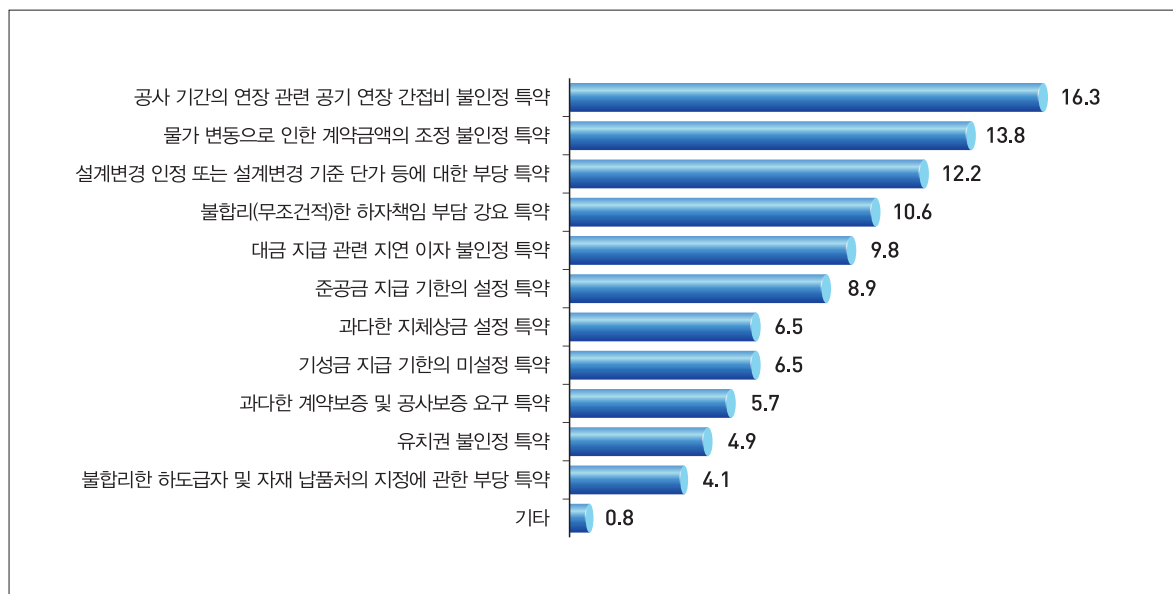
다. 지난해 12월, 공정위가 ○○공단에서 발주한 공사와 관련하여 과징금을 부과한 사례에서도 이러한 불공정 행위가 잘 드러나 있다. 이 공단은 시공사와 합의서를 작성하고 합의서에 ‘간접비 및 경비 관련 추가 요구 등 하등의 이익을 제기치 않고’라는 문구를 삽입함으로써 간접비 청구를 원천적으로 차단하였다. 이러한 사례는 공공 발주자들의 내부 규정이 법에서 정한 신의성실에 의한 계약을 얼마나 위반하고 있는지를 잘 보여준다.

한편, ‘민간건설공사 표준도급계약서’ 사용은 국토교통부 훈령에 의하여 권장되고 있다. 그러나, 실제로 표준도급계약서를 사용하지 않는 사례가 여전히 있으며, 표준 도급계약의 조건을 변경하여 시공사의 계약적 권리를 부당하게 제하는 부당 특약을 삽입하는 경우가 비일비재하다.

특히, <그림 3>에서 보는 바와 같이 발주자 귀책에 따른 공기 연장 등에 대한 간접비 청구는 사실상 민간 건설공사에 있어서는 기대하기 힘들다. 공기 연장에 따른 간접비 불인정 특약은 가장 빈

〈그림 3〉 민간 건설공사에서의 부당 특약 유형

(단위 : %)



번히 발생하는 부당 특약 사항이다.

발주자 불공정 관행의 개선을 위한 정책 방향

불공정관행을 근본적으로 개선하기 위해서는 건설사업에 참여하는 각 주체들 즉, 기획재정부 등 정부부처와 발주기관들의 적극적인 개선 의지와 구체적인 실행이 필요하다.

정부의 역할

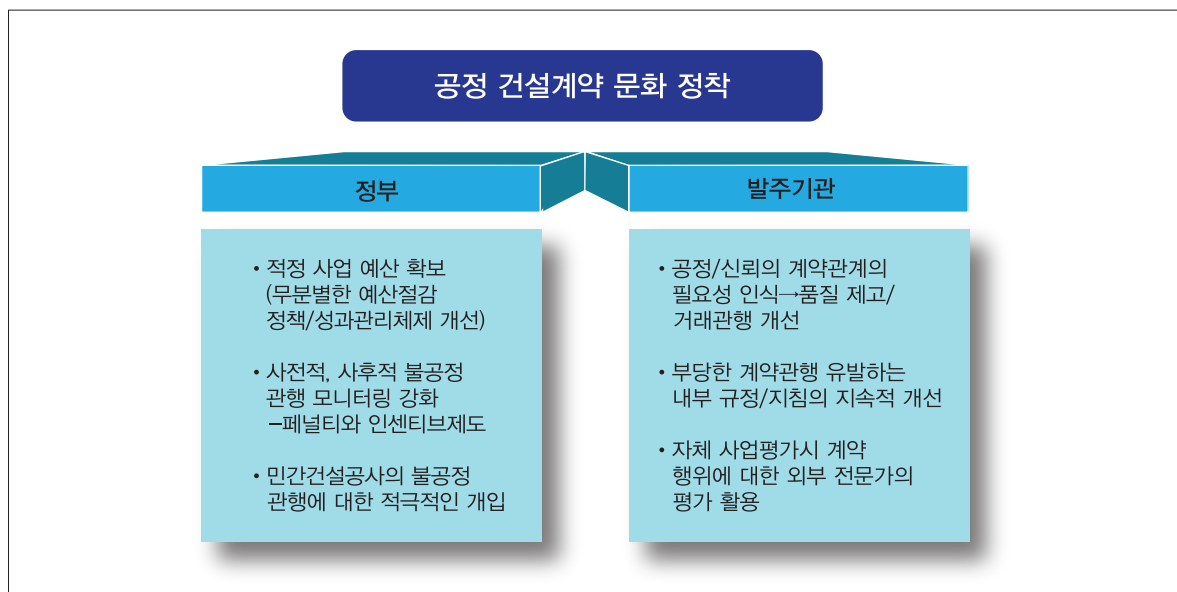
지난 8월, 건설 관련 정부 부처와 발주기관을 대상으로 건설산업 정책·제도의 입안 및 실행 단계에서 가장 큰 애로 사항을 조사한 결과, ‘감사제도’가 전체 응답자의 23.4%를 기록해 가장 많이 지적되었다. 다음으로, ‘가격 위주의 입·낙찰제도’가 20.8%로 나타났으며, ‘건설 단계별 예산 절감/삭감으로 실제 공사비 부족 문제 발생’이 18.0%를 차지하였다.

이 결과는 공공부문의 무분별한 예산 절감이 발주자와 건설기업 간의 불공정 관행을 만들어내는

한 원인이라는 점을 잘 보여준다. 아울러 관련 정부 부처 담당 공무원 및 발주기관들도 예산 절감 정책이 건설기업의 권리 행사를 제한하고 우월적 지위 남용 사례로 이어진다는 점을 인식하고 있음을 알려주고 있다.

따라서 정부는 적절한 사업 예산이 확보될 수 있도록 노력해야 한다. 이와 함께 사업의 성과 평가를 하는 단계에 있어서 단순히 투입 예산에 초점을 맞추는 현행 시스템은 근본적으로 개선되어야 한다. 그리고 발주기관들의 불공정 행위가 발생되지 않도록 하기 위해서는 정부가 사전 및 사후적으로 모니터링하는 체제를 구축할 필요가 있다. 특히, 사후적 개입이 아닌 사전적으로 이를 스크리닝하는 적극적인 개입이 요구된다. 아울러 불공정 행위를 한 발주기관에 대하여 실질적인 페널티를 부과하는 방안도 고려되어야 하며, 반대로 시공사간 우호적 협력 관계 구축과 공정한 거래 관행 개선에 노력하는 발주기관에 대해서는 인센티브를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

〈그림 4〉 건설공사 불공정 관행 개선을 위한 정부와 발주기관의 역할



다음으로, 민간 건설공사에서의 부당한 삭감 관행은 사실상 건설기업이 스스로 해결하기 어려운 상황이므로 이에 대해서도 정부의 적극적인 개입이 필요하다. 현재 ‘민간건설공사 표준도급계약서’를 보급하고 있으나, 실제 활용도가 낮고 각종 부당 특약의 사례가 많은바 ‘민간건설공사 표준도급계약서’의 의무화에 대한 검토와 표준도급계약서상의 규정 개선을 통하여 시공사의 권리가 부당하게 제한되지 않도록 하는 노력도 필요하다.

발주기관의 역할

발주기관들은 공정위 등 정부로부터 불공정 행위에 대하여 제재가 있을 때마다, 저마다 근절 대책을 발표한 바 있다. 그러나 실제로 실행되어 불공정 행위가 개선되는 경우는 많지 않은 상황이다. 오히려 공사비 등과 관련하여 소송을 제기한 건설기업에 대하여 발주기관들이 보복을 하는 행위가 있다 보니, 사실상 건설기업들이 불공정 행위에 대하여 문제 제기를 하기 어려운 실정이다.

공정/신뢰의 계약 문화 형성에 있어 발주기관의 역할은 매우 중요하다. 실제로 건설공사의 계약에 있어 절대적으로 우월적인 지위에 있는 발주기관들의 개선 노력은 필수적이다. 정부의 적극적인 통제와 감사에 의해서가 아니더라도 공정하고 신뢰를 기반으로 한 계약은 건설공사의 품질을 좌우하는 가장 큰 요인이라는 점을 인식할 필요가 있다.

보다 구체적으로는 내부의 부당한 계약 관행을 고치는 것이 필요하다. 발주자의 귀책사유에 의한 공기 연장에 대해 시공사와 합리적인 공사 금액 조정이 이루어질 수 있도록 규정을 개정하고, 공사 간접비 청구 제한, 설계변경시 부당한 단가 적용, 각종 발주자 행정 업무의 시공사 전가 행위 등을 원천적으로 막을 수 있도록 내부 규정을 정비할 필요가 있다.

한편, 각 발주기관들이 건설사업의 수행 이후 평가를 실시하고 있는데, 자체적인 평가라는 한계로 인하여 근본적인 불공정 계약 관행이 개선되지 못하고 있다. 따라서 계약 체결 행위와 그 시스템에 대해서는 외부의 전문적인 평가를 받는 것도 고려할 필요가 있다. 외부 전문가들이 평가에 참여하여 해당 발주기관과 시공사 간의 거래 행위에 대하여 문제점을 적극 제기하고, 이를 개선할 수 있도록 하는 보다 적극적인 노력이 필요하다.

공공 발주자 불공정 행위, 정책 주요 과제로 다뤄야

대한건설협회는 지난해 10월, 국토교통부의 ‘발주자 불공정 관행 개선 방안’ 후속 조치의 일환으로 ‘건설공사 불공정행위신고센터’를 설치, 운영 중에 있다. 그러나 현실적으로 건설기업들의 자발적인 신고를 유도하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 건설기업이 ‘을’의 입장에서 향후 수주 활동을 지속해 나가는 데 있어 발주자와의 관계를 고려할 수밖에 없는 상황에서 자발적인 신고는 현실성이 다소 떨어진다.

결국, 정부와 발주기관들이 적극적으로 발주자의 불공정 관행에 대해 모니터링하고 개선 대책을 발굴하여 개선할 필요가 있다. 발주자의 불공정 관행으로 인한 피해는 건설공사의 품질 및 안전과 연계되고 건전한 건설 생산체계의 구축에 있어 핵심이 된다는 점에서 정책 우선순위를 높일 필요가 있다. 발주자 특히, 공공 발주자의 불공정 관행은 유사한 공사를 수행하는 다수의 시공사에게 원가 손실 등 불이익을 부당하게 감수시키게 된다는 점을 잊어서는 안 된다. 아울러 현 정부에서 중점 정책 과제로 고려하고 있는 ‘비정상화의 정상화’, 그리고 ‘공직자 비리 척결’ 등의 차원에서도 건설공사와 관련된 공공 발주자의 건설공사 불공정 관행은 중요한 과제로 다루어질 필요가 있다. **END**