

# 건설산업 상생과 공영을 위한 불공정 개선 방향

박상헌 부연구위원

건설산업은 복잡한 거래관계로 인해 당사자마다 불합리하게 받아들여지는 상황이 쉽게 발생할 수 있는 구조이다. 정부는 우월적 지위를 이용한 불공정행위에 관한 피해 방지를 위해 다양한 노력과 관련 법령을 마련하여 운영하고 있다. 이에 따라 건설산업의 불공정행위는 타 산업보다 감소하고 있으나, 관리의 사각지대에서 벌어지는 음성적인 불공정행위는 적극 대응하지 못하고 있다. 현재 불공정행위 방지에 관한 법령을 통해 관리의 집중 대상과 아닌 대상을 분별하고, 관리가 필요함에도 안되는 이유에 대해서는 법적인 한계점에서 접근하였다. 마지막에는 건설산업의 상생과 공영을 위해 상호 신뢰를 전제로 하는 5가지 기본 방향과 공동 협의체 운영을 제안해볼 수 있다.

## I. 불공정 개선을 위한 그동안의 노력과 실태

### 1 건설공사 생산 체계에 기인한 복잡한 거래관계

건설공사의 생산 체계는 발주 방식과 사업 특성에 따라 차이가 있지만, 일반적으로 발주자, 원도급자, 하도급자<sup>1)</sup> 사이에 도급<sup>2)</sup>계약을 통해 관계를 형성한다. 원도급자는 일의 완성을 위해서 다양한 공정을 다수의 하도급자에게 분담하는 하도급<sup>3)</sup> 계약을 체결하며, 건설생산 과정에서 수행하는 역할에 따라 다양한 계약 관계를 형성한다. 도급 계약에 기초한 하도급 거래는

1) 본 원고에서 사용된 ‘원도급자’와 ‘하도급자’의 용어는 법령에 따라 아래 표와 같이 상이하게 사용되므로 독자의 이해를 돕기 위해서 특별한 경우를 제외하고 본문에 사용된 용어로 통칭함.

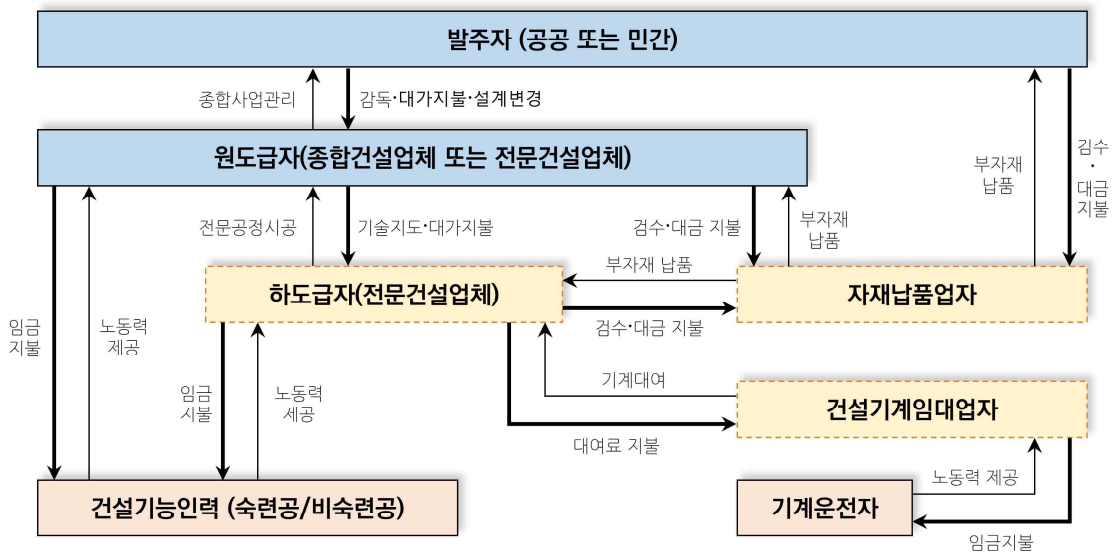
구분	건설산업기본법	하도급법	민법	본 원고 명칭
종합건설업체	수급인	원사업자	도급인	원도급자
전문건설업체	하수급인	수급사업자	수급인	하도급자

2) 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 그 효력이 생기는 계약으로 정의함.(민법 제664조)

3) 도급받은 건설공사의 전부 또는 일부를 다시 도급하기 위하여 수급인이 제3자와 체결하는 계약을 지칭함(건설산업기본법 제2조).

제조위탁, 수리위탁, 건설위탁, 용역위탁으로 구분되며, 이러한 위탁을 재위탁하는 거래도 하도급 거래로 규정하고 있다. <그림 1>은 건설산업의 일반적인 거래관계를 표현한 것으로 원도급자는 종합건설업자의 역할을 맡아서 전체 공사의 완공을 책임지며, 하도급자는 원도급자와 계약된 공사의 일부를 직접 시공하게 된다. 건설생산은 도급계약 및 하도급계약으로 실행되며, 역할별로 생산에 필요한 자재의 임대(가설기자재 대여업자) 및 구매(제작납품업자), 장비 임대(건설기계 대여업자), 건설기능인력을 고용하여 수행된다. 건설자재 구매와 건설기계 임대에 관한 계약은 도급에 해당하지 않지만, 대금 지급 문제는 도급계약 구성원과 동일한 기준이 적용된다. 건설근로자는 주로 하도급자에 의해 고용되며, 실제 전문공사를 수행하는 하도급사에서 건설근로자를 충원한다. 건설공사는 계약을 통해서 사전에 이행 조건을 합의하여 각각의 역할에 따라 공동의 목표인 일의 완성을 위해 성실히 수행한다. 그러나 계약 과정에서 고려하지 못한 시공 중 예측하지 못한 상황과 추가 요구사항 등으로 인해 참여자 사이에 여러 가지 갈등이 발생하기도 한다.

〈그림 1〉 건설공사 참여자 간 관계와 거래 내용



자료 : 김성일 외(2015), 건설공사 참여자간 불공정거래 개선방안 연구, 국토연구원.

## 2 우월적 지위 남용을 방지하기 위한 관련 법령

건설공사의 도급계약은 사인(私人)간 체결된 계약이고, 기본적인 관련 규정은「민법」에 근거가 마련되어 있다. 이러한 속성을 포함한 대부분의 계약은 민법으로 통제되지만, 우월한 당사자에 의한 불균형과 합의되지 않은 계약이 발생하여 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하, 「공정거래법」)을 제정하였다. 그런데도 하도급 관련 불공정에 관한 위법성 여부 판단에 많은 시간이 소요됨에 따라 하도급 거래의 불공정행위에 대한 신속한 처리와 구제를 위해 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하, 「하도급법」)을 추가로 마련하였다. 「건설산업기본법」은 1958년 제

정 당시부터 일괄하청부의 금지(제22조)와 하청부인변경의 요구(제23조) 등 하도급 보호 규제 사항을 포함하고 있었으며, 지금도 하도급 보호 관련 규제는 지속적으로 확대 및 적용되고 있다. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하, 「국가계약법」)과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하, 「지방계약법」)도 하도급 권익 보호와 원활한 대금 지급에 관한 규정을 포함하고 있다. 따라서 건설산업의 불공정거래행위, 불합리한 계약 등을 함축적으로 지칭할 수 있는 ‘불공정행위’를 규제하는 관련 법령은 「공정거래법」, 「하도급법」, 「건설산업기본법」, 「국가계약법」, 「지방계약법」, 「상생협력법」이 있다. 주요 3가지 법령별 특성을 살펴보면, 「공정거래법」은 우월적 지위를 이용한 불공정거래행위의 위법 여부에 관해 판단 후 제재하며, 「하도급법」과 「건설산업기본법」은 체결된 도급계약에 원도급자의 우월적 지위를 전제로 불공정 행위 발생 시 직접 규제한다. 「하도급법」과 「건설산업기본법」에서 제재한 대상은 「공정거래법」에서 중복하여 처벌되지 않는다. <표 1>과 같이 원도급자와 하도급자 사이에 불공정행위는 주로 「하도급법」과 「건설산업기본법」에 의해 규율된다고 볼 수 있다. 원도급자와 하도급자로 특정한 불공정행위 제재에 관한 관련 법령을 특성에 따라 분류하면, <표 2>와 같이 불공정행위 방지, 조사·신고·확인, 상벌, 인센티브 제도로 구성되어 있다.

〈표 1〉 건설산업 주요 하도급 규제 현황

규제 유형	규제명	해당 법령	소관 부처
하도급 행위 제한	직접시공 의무제	건산법 제28조의2	국토교통부
	일괄하도급 금지	건산법 제29조	
	동종업종 간 하도급 제한	건산법 제29조2	
	재하도급 금지	건산법 제29조3	
	하도급내용 통보	건산법 제29조4	
하도급 계약 적정화	공공공사 하도급계획서 제출	건산법 제31조의2, 국토부 고시 제2020-817호	기획재정부 행정안전부
	하도급 승인 및 하도급금액 적정성 심사	공사계약일반조건 제42조, 지자체 공사계약일반조건 제11절①	
	하도급 저가심사기준	공사계약일반조건 제42조의2	
하도급 거래 공정화	하도급대금 지급기한 준수	건산법 제34조	국토교통부
	하도급대금 지급보증서 교부 의무화	건산법 제34조의2, 국토부 고시 제2016-921호	
	하도급대금 직접 지불	건산법 제35조	
	하도급 대가의 직접지급	공사계약일반조건 제43조, 지자체 공사계약일반조건 제11절②	기획재정부 행정안전부
	하도급 대금 등 지급 확인	공사계약일반조건 제43조의2	
	하도급 선금지급계획 제출 요구 및 선금 수령 사실 통보, 선금사용 확인(현금 지급)	정부입찰·계약집행기준 제34조, 제36조	

하도급자 보호 기타 제도	하도급대금의 조정 (원도급자 공사금액 조정 시 동일 내용·비율로 대금 조정 의무화)	건설법 제36조	국토교통부
	추가 변경공사에 대한 서면 확인	건설법 제36조의2	
	하도급 공사의 검사 및 인도 시기 규정	건설법 제37조	
	하도급 불공정행위 금지	건설법 제38조	
	공공공사 전자적대금지급시스템 사용 의무화	건설법 제34조	
원도급자 금지사항	부당한 하도급대금 결정금지	하도급법 제4조	공정거래 위원회
	부당한 위탁취소, 수령거부, 반품금지	하도급법 제8조, 제10조	
	부당한 감액금지	하도급법 제11조	
	부당한 대물변제 금지	하도급법 제17조	
	물품 등의 구매 강제금지	하도급법 제5조	
	물품구매대금 등의 부당결제청구 금지	하도급법 제12조	
	경제적 이익의 부당요구 금지	하도급법 제12조의2	
	기술자료 제공요구 금지	하도급법 제12조의3	
	부당한 경영간섭 금지	하도급법 제18조	
	보복 조치 금지	하도급법 제19조	
탈법행위 금지	하도급법 제20조		
발주자 의무사항	하도급대금 직접금지	하도급법 제14조	
하도급자 의무사항	서류보존의무	하도급법 제3조	
	건설공사 계약이행보증의무	하도급법 제13조의2	
	신의원칙 준수	하도급법 제21조	
	법 위반 행위에 대한 협조 거부 의무	하도급법 제21조	

〈표 2〉 원도급자와 하도급자 사이에 불공정 방지제도

구분	제도	내용	관련법규
예방	표준하도급계약서	· 원도급자와 하도급자 간 공사수행 계약 시 활용 권고	하도급법 제3조의2
	하도급공사 계약자료의 공개	· 하도급 계약심사 부정·부패 방지 · 하도급 계약 시 부당특약 설정 방지	건설법 제31조의3
	하도급계약 적정성 심사	· 저가 하도급으로 인한 품질 저하 및 부실시공 방지 · 발주자 재산권 보호 · 하도급 계약심사 대상 기준 추가·확대·강화 : 발주 예정가격의 100분의 64에 미달하는 경우	건설법 제31조
	하도급계획의 제출	· 부실공사 방지, 시공 품질 안전성 확보, 저가입찰방지 · 300억 원 이상 중심제·중평제 공사 대상	건설법 제31조의2
	공정거래협약제	· 대·중소기업 간 공정거래 및 동반성장협약 절차, 지원	하도급법

구분	제도	내용	관련법규
			제3조의3
	하도급대금 지급보증	· 하도급자가 직접지급을 요청한 경우 발주자가 하도급대금을 직접 지급하도록 의무화	건설법 제34조제6항
	불공정특약 금지 (계약점검 의무화)	· 공공발주자는 원도급자에게 부당특약 변경 요구 가능	건설법 제38조
	하도급업체 하자보수기간 법정화	· 하도급업체 하자보수 기간을 법정화로 원도급업체와 형평성을 확보하고, 불공정한 하자 책임 전가 방지 · 하자보수기간 따로 정하는 경우 하자보수보증 수수료 지급 의무화	건설법 제28조
조사 · 신고 · 확인	건설업자 실태조사(국도부)	· 등록 기준 적합 여부, 하도급 적정 여부, 성실 시공 여부 등 판단하기 위해 건설업자로부터 업무, 재무, 시공 상황 조사	건설법 제49조
	하도급거래 서면실태조사 (공정위)	· 하도급 공정거래 실태조사 · 원·하도급자 간 동반성장 추진 실태조사 · 하도급자의 공정거래 체감도 조사 · 서면실태조사 자료제공 거부 시 과태료 부과	하도급법 제22조의2
	신고포상금	· 하도급법 위반행위를 신고한 자에게 포상금 지급	하도급법 제22조 제5~8항
	하도급 대금 지급	현금 어음 기성·선급금	· 발주자 하도급대금(현금, 어음, 선급금) 적정여부 확인
상	모범 하도급업체 선정	· 공정거래협약제에 의한 하도급업체 선정	하도급법 제3조의3
	우수 원도급자 직권조사 면제	· 공정거래협약제에 의한 조사 대상 면제	하도급법 제3조의3
	공공공사 입찰 시 가점	· PQ 및 적격심사 시 가점(0.5~3.0) · 지자체 적격심사 시 가점(0.5~3.0) · 시공능력평가액 산정 시 가산액(3~6%)	건설법 제48조
	하도급 지원 자금 세액공제	· 원도급자가 하도급자 근로자의 근로조건 개선을 목적으로 상생 협력기금 출연 시 출연금의 7% 세액공제	하도급법 제3조의3
	건설업자 상호평가제도	· 종합건설업자의 하도급 연간협력실적을 평가하여 우수업자에게 공공입찰 우대 등 인센티브 제공	국도부 고시 제2014-593호
벌	불공정 하도급 계약 무효화	· 하도급자에게 부당한 비용과 책임을 떠넘기는 불공정계약 내용을 법률로 해당 조항의 효력을 무효화 · 쉐 공공공사를 대상으로 직불체제 의무화	건설법 제22조제5항
	공공공사 입찰 제한	· 공공공사 입찰 제한 3~13개월	국가·지방계약법
	제재조치	· 하도급 부당 거래·특약, 대금미지급 경우 제재 조치 (과태료, 시정명령, 영업정지 등)	하도급법 제25~26조, 건설법 제81~83조

구분	제도		내용	관련법규
	정보 공개	두레넷 정보공개	· 정부 부처 간 하도급 정책 협력 네트워크	건산법, 하도급법
		상습 하도급법 위반자 공표	· 하도급 거래 상습 위반 사업자 명단 공표 - 선정기준 : 3년간 하도급법 위반으로 경고 이상의 조치를 3회 이상 받은 사업자 중 벌점 누산 점수가 4점을 초과하는 사업자	건산법 제86조의4, 하도급법 제23조의4
	징벌적 손해배상	· 기술자료 제공을 요구 유용함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 발생한 손해에 대하여 배상책임을 부과 · 손해액의 3배에 해당하는 손해배상 책임	하도급법 제35조	
기타	하도급 분쟁조정 (공정거래조정원)	· 하도급대금 미지급, 부당감액, 어음 할인료 미지급, 부당한 발주취소·수령거부 등의 분쟁을 조정하고 처리	하도급법 제24조	
	건설분쟁조정위원회 (국토부)	· 자재의 대금 및 건설기계사용대금, 건설업의 양도, 하자담보책임, 손해배상책임에 관한 분쟁 조정	건산법 제69조	

자료 : 김성일 외(2015), 건설공사 참여자간 불공정거래 개선방안 연구, 국토연구원.

이러한 노력이 건설산업 내 불공정행위를 합리적으로 개선하였다고 보긴 힘들다. 대표적인 거래관계 중에 발주자와 원도급자의 관계는 「건설산업기본법」에서 상호 대등한 계약의 기본 원칙을 선언적으로 규율하고 있으며, 위반 관련 처벌 규정이 지엽적이어서 실효성을 충분히 갖추었다고 보기는 어렵다. 공공공사 계약에 적용되는 「국가계약법」과 「지방계약법」도 마찬가지이다.

#### 「건설산업기본법」

##### 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙)

- ① 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.
- ② 건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 계약을 체결할 때 도급금액, 공사기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적어야 하고, 서명 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아 보관하여야 한다.
- ③ 국토교통부장관은 계약당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결하도록 하기 위하여 건설공사의 도급 및 건설사업관리위탁에 관한 표준계약서(하도급의 경우는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따라 공정거래위원회가 권장하는 건설공사표준하도급계약서를 포함한다. 이하 “표준계약서”라 한다)의 작성 및 사용을 권장하여야 한다.
- ④ (생략)
- ⑤ 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.
  1. 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우
  2. 계약체결 이후 공사내용의 변경에 따른 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우
  3. 도급계약의 형태, 건설공사의 내용 등 관련된 모든 사정에 비추어 계약체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 떠넘기는 경우

4. 계약내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자 간 이견이 있을 경우 계약내용을 일방의 의사에 따라 정 함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우
5. 계약불이행에 따른 당사자의 손해배상책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우
6. 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우

### 「국가계약법」

#### 제5조(계약의 원칙)

- ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의 성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다.
- ② (생략)
- ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건(이하 “부당한 특약등”이라 한다)을 정해서는 아니 된다.
- ④ 제3항에 따른 부당한 특약은 무효로 한다.

이러한 한계는 시공자-기계장비대여업자, 시공자-건설기능인력 간의 거래관계에서도 동일하다. 건설산업의 불공정행위는 경기가 위축될수록 반복적으로 발생한다는 점을 감안할 때, 거시적인 관점에서 불공정 요소를 저감시키기 위한 체계 마련과 노력이 더욱 필요한 시기이다.

## 3

### 하도급법의 불공정 제재에 관한 조치유형과 절차

하도급은 원도급자와 하도급자의 수직적 위계에 따른 일방적 지배와 복종관계의 전제하에 발생하는 다양한 불공정행위 규제를 위해 마련되었다. 다른 목적은 하도급 거래에 따른 분업에 의한 효율성 강화, 기술 축적 등 순기능 보전도 있다. 하도급법은 도급을 규정하는 민법과 작업 또는 노무의 도급·인수를 영업 행위를 규정한 상법의 사법(私法)관계에 해당하는 법이 아닌 민사특별법으로서의 성격을 갖는다<sup>4)</sup>. 따라서 하도급법 적용 사안은 공정거래법 적용 배제(제45조 제1항 제6호)에 따라 제외된다. 그러나 건설산업기본법 하도급 관련 규정은 중복하여 적용할 수 있으나, 사안의 처리 규정이 일치하지 않으면 하도급법을 우선(하도급법 제34조)한다고 명시되어 있다. 하도급법의 위반 행위는 고의나 과실의 요건을 고려하여 처벌하지 않고 법 위반이란 사실에 근거하여 판단한다. 즉, 위반 사실에 관한 인지 여부와 무관하게 조사 및 행정적 제재 대상이 된다. 따라서 공정거래위원회의 조사 착수 이전에 원도급자와 하도급자간 자율적으로 분쟁을 조정하여 해결할 수 있도록 제도가 운용되고 있다.

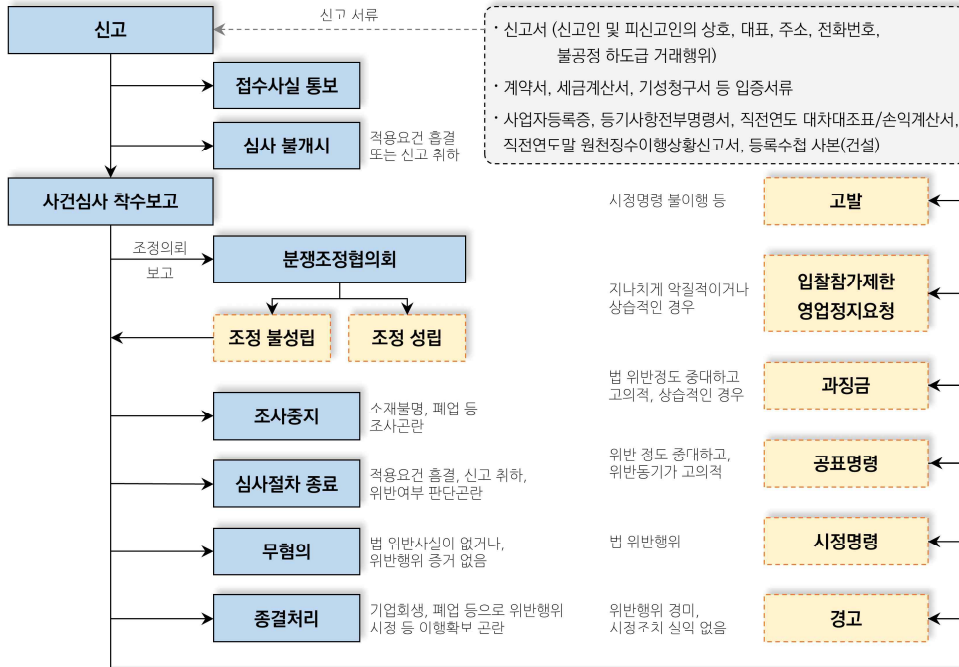
〈그림 2〉는 하도급법에 의한 불공정행위의 처리 절차이며, 하도급분쟁조정협의회에서 조정되지 못한 사안은 공정거래위원회의 정식 절차에 따라 사건을 조사하여 제재를 가한다. 하도급법

4) 김준하 외(2024), “공정거래·하도급법 집행”, 박영사



을 위반한 자는 사안의 경중에 따라 시정조치, 과징금, 벌점, 고발 등의 조치를 받게 되며, 벌점을 받은 자는 누적 점수에 따라 입찰참가제한(5점 이상)과 영업정지(10점 이상) 등의 조치가 취해진다.

〈그림 2〉 불공정행위 처리 절차



자료 : 김준하 외(2024), 공정거래·하도급법 집행, 박영사.

다양한 법령과 제도를 〈그림 1〉의 건설공사 생산 체계에 대입해 보면, 주요 적용 대상은 종합건설업 역할에 해당하는 원도급자로 귀결된다. 불공정 방지 관련 법령의 제정 이유와 목적을 다시금 생각해 보면, 우월적 지위에 따른 불균형한 관계에서 일어날 수 있는 약자 일방의 피해 방지와 위반한 자의 처벌 강화를 통해 공정한 환경에서 본연의 소임을 할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 현재 법령이 일변도의 촘촘한 규제강화로 변화되면서, 우연히 원·하도급간 소통의 단절과 경직된 관계로 이어지고 있다.

## II. 건설산업이 불공정 산업으로 주목받는 이유

### 1 하도급법에 따른 불공정 유형과 조치 결과

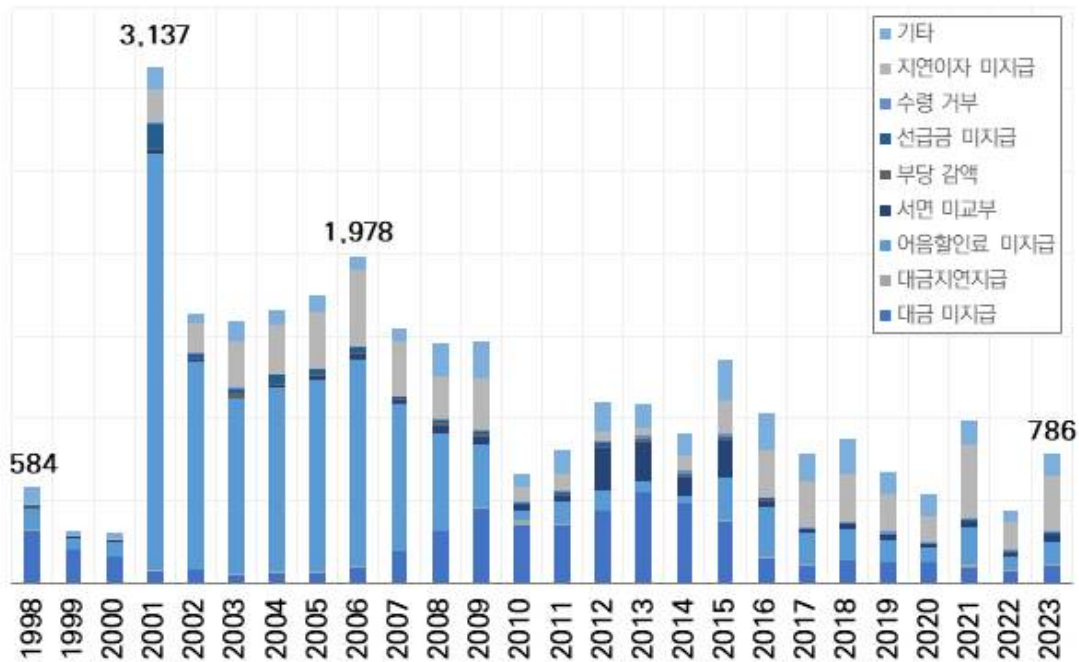
건설산업의 불공정에 관한 조사는 음성적으로 발생하는 특성과 개별 조사기관의 필요에 따



른 한정된 범위에 조사됨에 따라 폭넓고 다양하게 진행되지 못하였다. 현재까지 조사된 건설산업의 각종 불공정거래행위는 국토교통부, 공정거래위원회, 대한전문건설협회·대한건설정책연구원, 한국건설산업연구원을 비롯한 기관에서 진행되었으나, 건설산업 전반적인 불공정 수준 파악에는 제한적이다. 공정거래위원회의 '통계연보'는 수면 위로 드러난 사항에 관해서 확인 가능한 수준이며, 세부 산업군별로 상세한 분석에 한계가 있다. 공정거래위원회의 조사 결과는 매년 발표되므로 하도급법에서 규율한 불공정행위에 관해 시계열로 발생 건수와 경향을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉은 공정거래위원회에서 26년간 하도급법 위반유형을 집계한 결과이며, 전반적으로 위반 건수는 감소 추세로 확인된다. 위반한 유형을 비중별로 집계하면, ①어음할인료 미지급 (평균 32.78%), ②대금 미지급 (평균 25.14%), ③지연이자 미지급 (평균 19.41%) 순으로 나타난다. 최근 5년(2019~2023년) 기준으로 살펴보면, 지연이자 미지급 (평균 37.14%)이 26년 기간의 평균보다 높은 것으로 분석되었다.

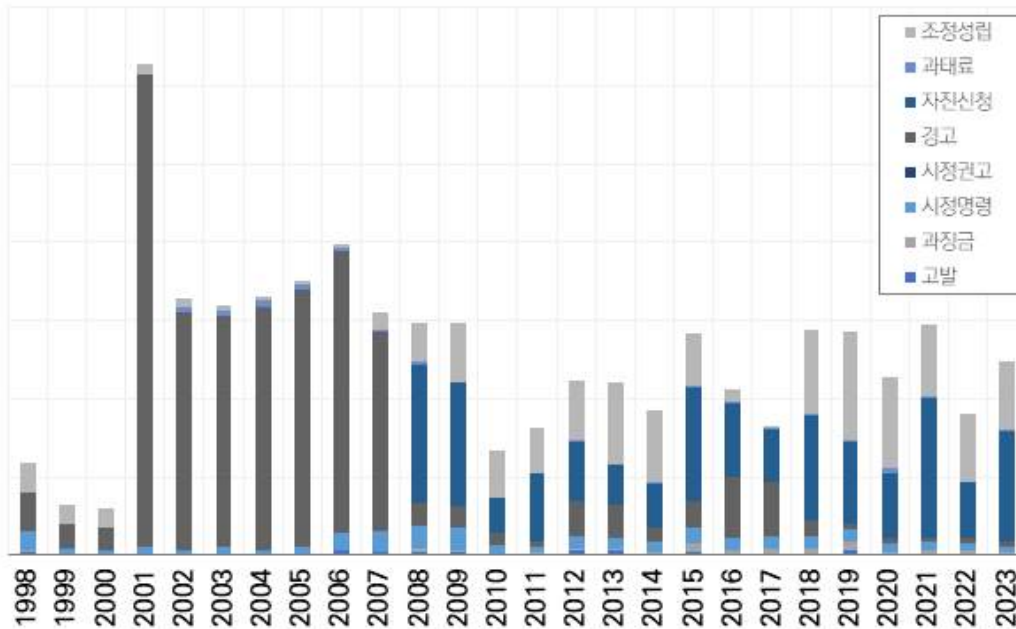
〈그림 3〉 연도별 불공정행위 유형



자료 : 공정거래위원회(2024), 2023년도 통계연보.

하도급법 위반에 따른 조치는 고발, 과징금, 시정명령, 시정권고, 경고, 자진신청, 과태료, 조정성립으로 구분된다. 조정성립은 앞의 〈그림 2〉에서 분쟁조정협의회를 통해 분쟁 당사자간 합의가 성사된 것이며, 자진신청은 「부당한 공동행위 자진신고자 등에 대한 시정조치 등 감면 제도 운영고시」(이하, 자진신고 감면제도)에 의해 신고된 결과이다. 공정거래위원회의 행정 제재 현황을 살펴보면, 2007년 이전까지 '경고' 위주로 처벌되었다면, 그 이후에는 분쟁 당사자의 자진신고와 서로 협의에 따른 조정에 집중되고 있다. 불공정행위에 관한 조치는 국가 개입에 의한 강력한 제재보다 계약당사자 간 합의를 유도하여 분쟁을 해결하고 있다.

〈그림 4〉 연도별 불공정행위에 대한 조치 결과



자료 : 공정거래위원회(2024), 2023년도 통계연보

건설산업 불공정행위 관련 연구는 조사의 어려움으로 폭넓게 다양한 범위를 대상으로 진행하지 못하여 불공정행위의 일부 유형만 가늠할 수 있다. 기존 연구를 목적에 따라 분류하면, 불공정행위 유발요인, 불공정행위 평가지표, 하도급 공정거래 체감도 조사, 불공정행위 실태조사 등이 있다. 이 중에 건설산업 불공정행위 유형을 확인할 수 있는 연구는 불공정행위 실태조사<sup>5)</sup>이며, 원도급자와 하도급자의 거래관계뿐만 아니라 발주자와 원도급자 사이에 불공정행위 유형도 포함하고 있다.

해당 보고서의 내용을 상세히 살펴보면, 발주자에 의한 주요 불공정행위 유형은 비용의 과소산정과 미보상, 하도급업체 선정 관여, 부당한 추가공사 및 업무지시 등이 있으며, 원도급자에 의한 불공정행위 유형은 적정단가 미적용, 비용 증액 불인정 및 미지급, 부당한 업무지시 등이 있다. 〈표 3〉은 건설사업단계와 불공정행위 주체와 유형을 기준으로 상위 응답 결과를 재정리한 것이며, 시공단계에서 불공정행위 유형이 가장 많은 것으로 조사되었다.

앞에서 분석된 통계 자료와 관련 연구는 도급계약 또는 하도급계약의 거래관계에서 발생하는 불공정행위를 규제하는 법령에 근거한 결과이다. 따라서 불공정 방지 및 처벌 관련 법령의 규제 대상에서 건설자재 납품 계약과 건설기계 임대계약에 관한 부당한 요구 및 행위는 포함하지 않는다. 이에 따라 불공정행위를 관리하지 못하는 사각지대가 분명히 존재한다. 앞의 〈그림 1〉 건설산업 생산 체계를 고려하면 현행 법령에서 제외된 다른 거래관계의 불공정행위에 대해서도 포괄적 접근이 필요하다.

5) 김영덕 외(2017), “건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서”, 한국건설산업연구원

〈표 3〉 건설사업단계별 불공정행위 유형

사업단계	불공정행위 주체와 유형	
	발주자	원도급자
발주단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 예정가격의 과소 산정</li> <li>· 과도한 입찰 참가 제한</li> <li>· 무리한 공사 기간 산정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적정 단가의 미적용</li> <li>· 보상 등 마무리 전 발주로 착공 지연</li> </ul>
계약단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공사비 관행적 삭감</li> <li>· 하도급업체 선정 관여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선공사 후계약</li> <li>· 하도급대금 지급보증서 미교부</li> <li>· 선작업 지시 후 미계약건에 대한 공사비 미지급</li> </ul>
시공단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 발주자 귀책 사유로 인한 공기 연장 간접비 미보상</li> <li>· 발주자의 부당한 추가공사 및 업무 지시</li> <li>· 물가 변동으로 인한 계약금액조정 불인정, 검토 및 지급 지연</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 설계변경 사유로 공사 기간 연장</li> <li>· 구두지시 후 공사비 미반영</li> <li>· 공기 연장에 따른 간접비 미지급</li> </ul>
준공단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종 이의 신청에 대한 불인정/보복조치</li> <li>· 하자담보책임기간 산정의 부당 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 없음</li> </ul>
부당한 추가공사 및 업무 지시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시공자 귀책 사유가 아닌 민원 대행</li> <li>· 시공자 담당 업무가 아닌 인허가 관련 사항 등 업무 대행</li> <li>· 용지 보상 업무 대행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당 없음</li> </ul>

자료 : 김영덕(2017), 건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서, 한국건설산업연구원, 감사원.

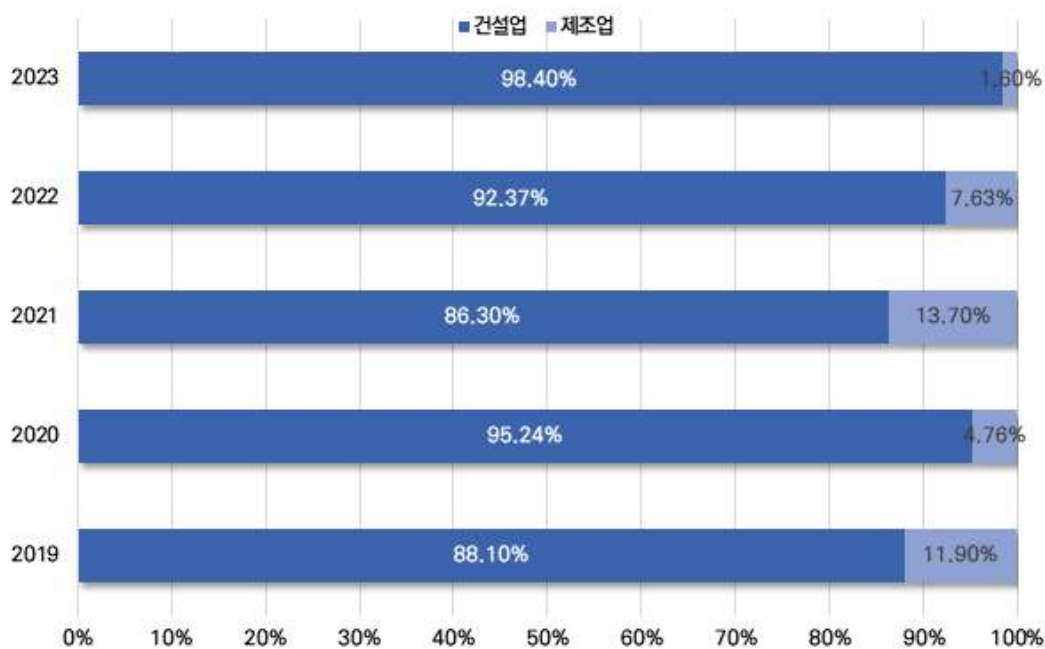
## 2 건설산업 불공정에 관한 대중의 관심 수준과 실상

하도급법의 위반 행위를 관리하는 주요 산업은 제조업, 건설업, 서비스업 등이 있다. 제조업과 건설업은 도급계약 거래구조의 경향이 강하여 불공정행위에 취약한 산업으로 인식된다. 이러한 취약성은 공정거래위원회에서 매년 발표되는 통계연보에서 확인할 수 있으며, 2023년 공정거래위원회 시정실적에서 제조업 누적 비율 62.9%, 건설업 누적 비율 30.1%, 서비스업 누적 비율 6.9%로 나타난다. 자료에 근거하면 건설업의 하도급법 위반 행위 누적 수치는 제조업의 절반 이상 낮으나, 대중과 관련 부처의 관심은 건설업에 집중되고 있다. 이러한 현상의 근거 자료를 확인하기 위해 언론에서 보도된 불공정행위 관련 기사를 검색한 결과, 건설업 92.08%(726건), 제조업 7.92%(43건)의 비율로 형성된다(〈그림 5〉 참고).

공정거래위원회 자료에서 제조업의 하도급법 위반 행위는 높은 비중을 차지하고 있지만, 대중의 관심은 건설업에 집중되어 있음을 알 수 있다. 이렇게 관심도가 높은 이유는 여러 가지가 있을 수 있으나, 주요 원인은 2가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 건설산업은 장기간에 걸쳐 대규모 자본 투입, 수주를 전제하는 산업적 특성, 복잡한 도급계약 거래구조에서 우월적 지위 남

용이 쉽게 발생할 수 있는 환경 조성되기 때문이다. 둘째, 건설산업의 불공정행위 척결을 위해 오랫동안 노력하는 과정에서 적발과 단속을 강하게 이루어지면서 일반 국민의 인식 속에 대표적인 불공정 산업으로 각인된 결과로 볼 수 있다. 관심에 따른 매서운 비판은 개선과 성장의 동력으로 작용할 수 있으나, 건설산업의 활성화와 이미지 제고에 있어 옥죄는 요인으로 작용하지 않기를 바랄 뿐이다.

〈그림 5〉 제조업과 건설업의 불공정행위 관련 기사 건수

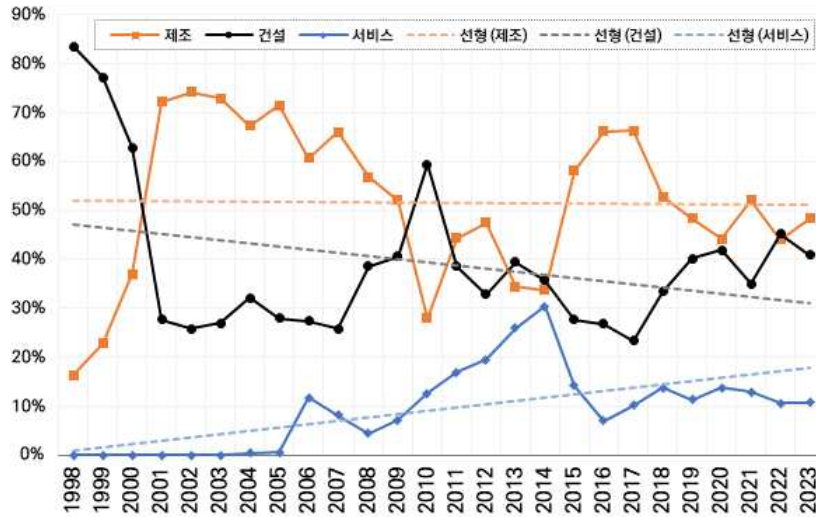


자료 : 박상현(2025), 구글 뉴스기사 검색, 2025년 2월 14일 기준.

건설산업의 상생과 공영을 위해 현재 상황을 정확하게 바라볼 필요가 있다. 〈그림 6〉은 26년 동안 공정거래위원회에 제조업, 건설업, 서비스업 대상으로 신고된 불공정행위 건수이다. 자세히 살펴보면 2000년 이전까지 건설업의 불공정행위는 제조업과 서비스업에 비해 많았으나, 2001년부터 제조업에서 많은 불공정행위가 신고되고 있다. 3개 산업의 신고 건수 추세에서도 건설업만 감소하고 있으며, 나머지 산업은 유지 또는 증가하고 있다. 불공정행위에 대한 신고 현황은 산업별 규모 차이로 인해 높은 수치를 기록된 산업에 불공정행위가 많다고 선불리 단정할 수 없다.

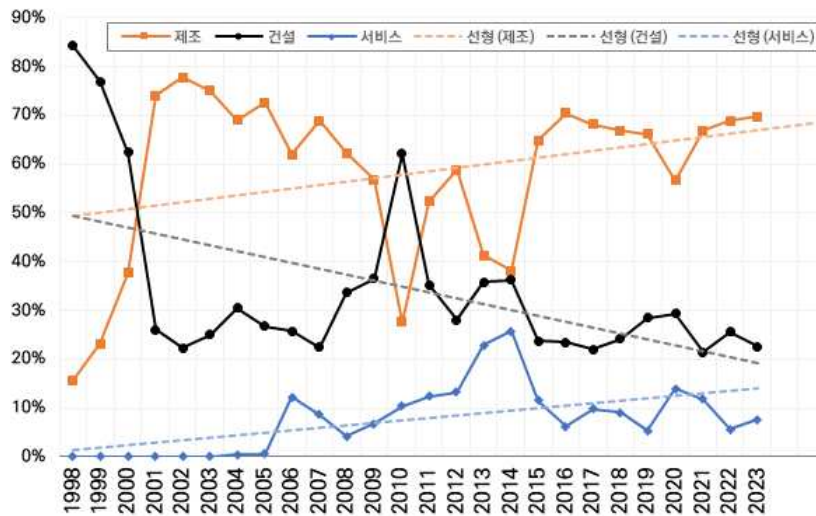
〈그림 7〉은 분쟁조정협의회에서 조정이 성립되지 않은 분쟁에 대해서 공정거래위원회의 조사를 통해 시정조치된 결과이다. 〈그림 6〉의 신고 현황과 다른 점은 최근 9년 동안 제조업에 대한 행정 제재의 비중이 증가하고 있으며, 건설업은 서비스업과 비슷한 수준으로 감소하였다. 건설업은 유일하게 감소하는 추세이며, 제조업과 서비스업은 비슷하게 증가하는 추세이다. 따라서 건설업의 실제 분쟁(조정 불성립)에 대한 조치가 20% 수준까지 감소한다는 사실을 비추어 볼 때 불공정행위 척결 또는 방지를 위한 노력의 결과로 여겨진다.

〈그림 6〉 1998~2023년 제조업, 건설업, 서비스업의 불공정행위 신고 건수



자료 : 공정거래위원회(2024), 2023년도 통계연보.

〈그림 7〉 1998~2023년 제조업, 건설업, 서비스업의 불공정행위 조치 건수



자료 : 공정거래위원회(2024), 2023년도 통계연보.

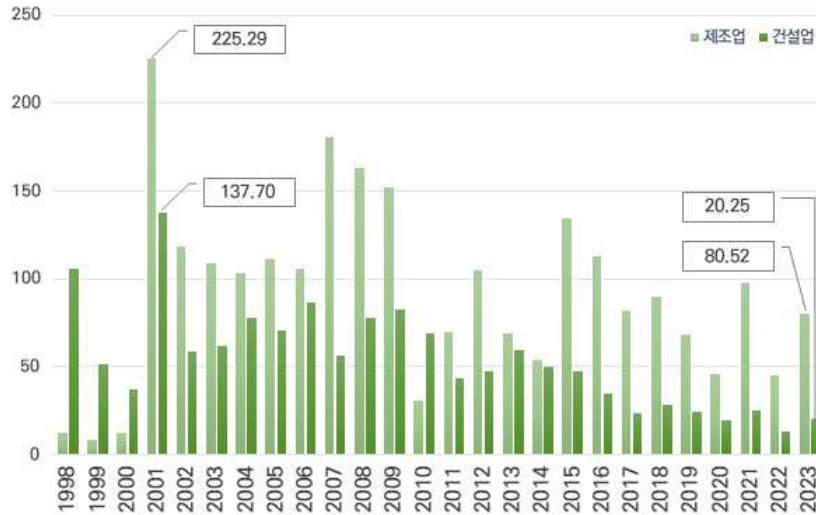
〈그림 6〉과 〈그림 7〉를 통해 건설업은 타 산업보다 불공정행위 발생 건수 감소와 적극적으로 대응하고 있음을 가늠할 수 있다. 그러나 산업별 규모 차이로 인해 건설업의 불공정행위가 적다고 확정하기 어렵기 때문에, 동일한 기준으로 비교가 필요하다. 산업별 불공정행위가 적다는 사실을 확인하기 위해 산업재해 통계에서 사용하는 ‘사고사망만인율’을 참고하여 기업 1만 여 곳당 불공정행위의 비율을 비교하였다(〈그림 8〉 참고). 앞에서 설정한 동일 기간의 평균 불공정행위 비율은 건설업 51.08, 제조업 92.85이며, 2023년에는 건설업 20.25, 제조업 80.52로 분석되었다. 최근 건설업의 불공정행위 비율은 전체 평균보다 낮다는 사실을 알 수 있다.

앞에서 건설산업의 관심이 높은 이유에 관해 열거한 바를 반대로 생각하면 무관심의 산업이 아님에는 틀림없다. 현재 건설산업의 이미지가 불편한 진실에 마주하고 있는 것은 틀림없는 사



실이다. 그러나 앞으로도 불공정행위 척결을 위한 노력이 지속된다면, 건설산업의 상생과 공영을 위한 환경 조성 및 매력적인 산업으로 재탄생할 수 있다고 생각한다.

〈그림 8〉 기업 1만여 곳당 불공정행위의 비율



자료 : 공정거래위원회(2024), 2023년 통계연보, KOSIS., 산업별 기업체통계 총괄. 데이터 가공.

### Ⅲ. 건설현장 내 여전히 존재하는 불공정행위 사각지대

#### 1 건설현장 내 불법·부당 행위 유형과 정부의 노력

건설공사는 도급계약 외에 건설기능인력 관련 근로계약, 자재 관련 납품계약, 건설기계 관련 임대계약이 있다. 도급계약을 제외한 3가지 계약은 주로 하도급자에 의해 체결되며, 근로계약을 제외한 2가지 계약은 하도급법의 일부를 적용받고 있다. 따라서 하도급자는 자재 납품업자와 기계 사업자의 원도급자로 간주하며, 하도급법의 부당한 거래 또는 행위 방지에 관한 규정을 준수해야 한다. 그러나 건설 현장 내 불법·부당 행위는 우월적 지위를 가지고 있다고 보기 어려운 자에 의해서도 발생하며, 원도급자와 하도급자도 피해의 대상자가 된다. 이러한 상황을 부추기는 요인으로 건설업의 노동 의존적인 특성, 기능인력의 부족 및 고령화를 짚어볼 수 있다. 최근 일례로 공정거래위원회에서 건설기계 임대료 결정 및 사업을 방해한 사업자단체에게 과징금과 시정명령을 하였다. 대한전문건설협회의 건설노조 불법·부당행위 조사 결과에서도, 원도급자와 하도급자가 경험한 피해 유형은 채용 강요행위(25.6%), 부당금품 요구행위(18.4%), 현장집회(14%), 장비사용 강요행위(13.6%), 현장점유 및 방해행위(13.6%), 태업(9.2%), 도급강요(4.4%) 등이 있다<sup>6)</sup>. 다양한 피해 유형 중에서 채용 강요행위는 부당금품 요구행위와 같은

다른 위반 행위도 동반한다. 정부는 2009년 ‘건설산업 선진화 방안’을 통해 공정 거래질서 확립과 투명성 제고라는 목표를 설정하여 건설현장 불법행위 대응을 시작한 이래 2023년에 5개 지방국토관리청에 대응센터를 설치하여 운영하고 있다. 이와 더불어 특별단속도 진행하고 있으며, 앞의 연구결과에서 언급한 ‘부당금품 요구’에 해당하는 ‘전임비 및 복지비 등 금품 갈취’가 빈번하게 발생하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4〉 건설현장 불법·부당 행위 특별단속 결과

기간	불법행위 유형									
	전임비·복지비 등 금품 갈취		현장 출입방해 등 업무방해		채용 및 장비사용 강요		폭행·협박·손괴 등 폭력행위		건설현장 주변 불법집회 시위	
	송치	구속	송치	구속	송치	구속	송치	구속	송치	구속
‘23. 3. 7.	28	21	42	3	11	4	10	1	11	-
‘23. 8. 14.	3,416	124	701	3	573	20	117	1	22	-

자료 : 경찰청(2023), 건설현장 폭력행위 특별단속 성과, 보도자료.

〈표 5〉 불법행위 유형별 처벌 관련 규정

구분	위법행위	근거 법률 및 처벌 수준
업무방해	<ul style="list-style-type: none"> <li>출근 방해, 공사장비 출입 방해</li> <li>현장 점거, 타워 크레인 고공농성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>형법 제314조(업무방해) : 징역 5년, 벌금 1.5천만 원</li> <li>형법 제319조(주거침입) : 징역 3년, 벌금 500만원</li> </ul>
폭력행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>타인/경찰·공무원 폭행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>형법 제257조~제262조(폭행, 상해) : 징역 1~10년 등</li> <li>형법 제136조(공무집행 방해) : 징역 5년, 벌금 1천만 원</li> </ul>
갈취	<ul style="list-style-type: none"> <li>공사방해 자제 등을 조건으로 명칭을 불문하고 월레비·전임비·복지비 등을 요구하는 행위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>형법 제350조~제351조 (공갈, 특수공갈) : 징역 1~15년</li> </ul>
협박·강요	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전수칙·환경규제 위반 등을 빌미로 협박</li> <li>자·노조원 채용강요, 노조가입 강요, 자·노조 건설기계 사용 요구, 근로자 신분증 제시 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>형법 제283조(협박) : 징역 3년, 벌금 500만 원</li> <li>형법 제324조(강요) : 징역 5년, 벌금 3천만 원</li> </ul>
불법집회·시위	<ul style="list-style-type: none"> <li>미신고·금지집회 개최, 주최자 준수사항 위반, 소음기준 위반 등 각종 집회 시위 상 불법행위</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>집시법 제22조제2항(미신고 집회) : 징역 2년, 벌금 200만 원</li> </ul>
보복·폭행·상해·협박	<ul style="list-style-type: none"> <li>신고에 대한 보복 목적으로 폭행·상해·협박</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제5조의9제2항(보복 폭행·상해·협박) : 징역 1년 이상</li> </ul>
채용강요	<ul style="list-style-type: none"> <li>부당한 청탁, 압력 등 강요, 채용 공정성 침해</li> <li>채용과 관련하여 금전, 물품, 향응 또는 재산상의 이익을 제공하거나 수수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>채용절차법 제4조의2(채용강요 등의 금지) : 과태료 3천만 원</li> </ul>
산묘파업	<ul style="list-style-type: none"> <li>노동조합의 집행부가 아닌 자가 주도하여 파업 : 단체교섭 권한 없는 지휘, 분회가 주도한 파업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조법 제37조(쟁의행위의 기본원칙) : 징역 3년, 벌금 3천만원</li> </ul>
장비강요	<ul style="list-style-type: none"> <li>건설노조 자신들이 소유한 건설장비 사용 강요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>공정거래법 제45조 (불공정거래행위의 금지) : 과징금 20억 원</li> </ul>
현장점거	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조 요구 불수용 시 현장출입 봉쇄 등 공사방해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노조법 제42조(폭력행위 등의 금지) : 징역 3년, 벌금 3천만 원</li> </ul>

자료 : 국토교통부(2023), 건설현장 불법행위 대응업무 매뉴얼.

6) 박광배(2022), “건설노조 불법·부당행위 근절방안”, 대한건설정책연구원



대응센터의 신고 체제를 효과적으로 운용하기 위해서 건설현장 불법행위 대응업무 매뉴얼을 배포하였으며, 신고서에는 불법행위 유형, 행위자의 인적사항, 증거를 첨부하도록 하고 있다. <표 5>와 같이 불법행위 유형별 처벌 법령은 「형법」, 「공정거래법」, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 등에 의해 처리됨을 알 수 있다. 공정거래법을 제외한 나머지 법령은 불법행위를 저지른 개인을 처벌함에 따라 관련 행위를 조장하는 자를 직접 처벌할 수 없었다. 현재 불법행위를 저지른 개인과 단체를 규제할 수 있는 상황이지만, 공정거래법은 사업자단체 대상으로 범위 위반 여부를 적용할 수밖에 없는 한계도 있다. 즉, 불법행위를 조장한 단체가 사업자단체 아니면, 공정거래법을 적용하여 처벌할 수 없다. 따라서 규제 마련에 있어 언더도그마 현상에서 바라보지 않고 문제의 본질에 관한 해결 방안이 필요한 실정이다.

## 2      **공정한 경쟁과 약자 보호에 관한 법령 간 충돌**

공정거래위원회는 시장지배적지위에 해당하는 사업자단체 대상으로 부당한 공동행위 및 불공정거래행위 남용한 사안을 제재한다. 공정거래법에서 명시된 사업자단체는 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 연합체로 규정하고 있다. 직관적이고 단순하게 생각해 보면 사업자단체는 기업으로 연상할 수 있다. 따라서 건설업 관련 노조에 의한 불법행위는 공정거래법으로 처벌할 수 없다. 마찬가지로 하도급법도 우월한 지위 남용에 따른 피해 방지 목적으로 제정되어 관련 문제를 다루지 않는다. 이에 따라 건설현장 내에서 발생하는 불법행위는 사각지대에 놓이게 되었고, 같은 현장에서 서로 다른 노조간 다툼으로 공사가 중지되기도 하였다.

이러한 불법행위로 인한 피해가 원도급자와 하도급자를 가리지 않고 전가되면서 폐해도 함께 증가하여, 정부는 ‘건설현장 불법행위 근절 태스크포스’를 구성하여 건설노조의 불법행위 단속을 강화하였다. 이에 따라 화물연대의 불법행위가 공정거래위원회에 신고되면서 행정적 제재(시정명령과 과징금)를 부과한 최초의 사례가 기록되었다. 앞에서 말한 바와 같이 공정거래법으로 처벌할 수 있는 대상은 사업자단체이기에 얼핏 생각하면 무리한 적용으로 볼 수 있다. 공정거래위원회는 각자 이름으로 건설사와 건설기계 임대계약을 체결하고 그 대가로 임대료를 받기 때문에 사업자로 판단하였고, 해당 당사자(사업자)들로 구성된 조합은 사업자단체로 규정했기에 제재가 가능하다고 밝혔다. 이러한 노조의 불법행위를 제재한 선례는 건설현장에서 적극적으로 대응할 수 있는 계기가 마련한 것으로 평가되고 있다. 이와 반대로 노조는 화물연대의 당사자들이 특수형태근로종사자<sup>7)</sup>에 해당하므로 공정거래법을 적용해선 안 된다고 맞서는 상황이다. 이러한 노조의 주장은 특수형태근로종사자를 근로자로 보고 공정거래법 규제 대상인 사업자 또는 사업자단체에 해당하지 않는다고 판단했기 때문이다.

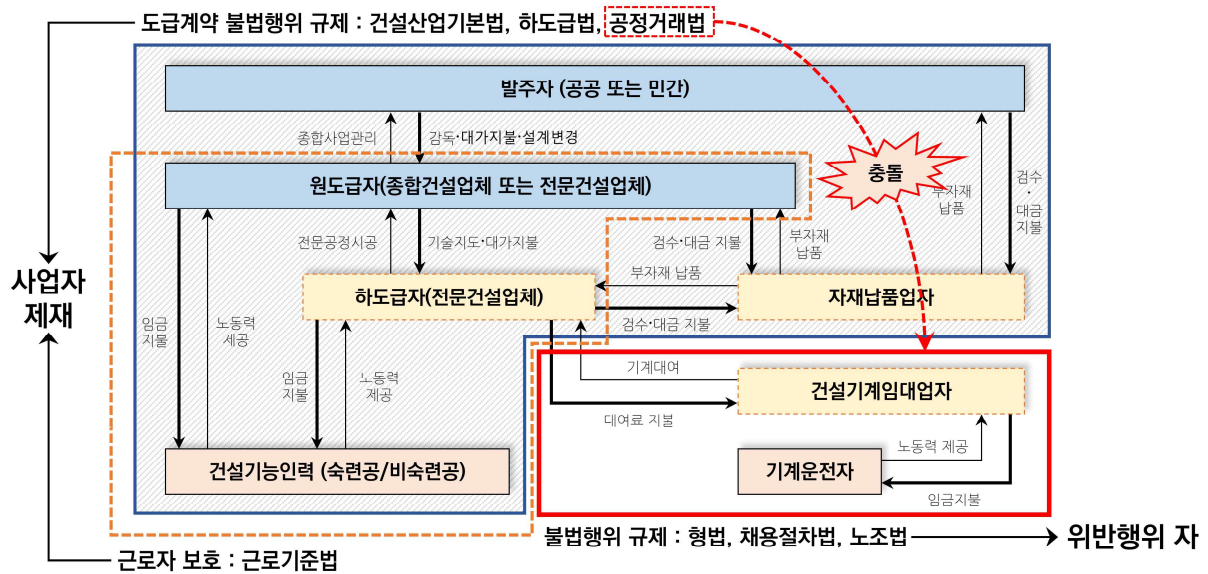
종합하면 양측 쟁점의 핵심은 ‘사업자단체(사업자)’와 ‘근로자’라는 규율 대상의 차이에서 기인한다. 이러한 논쟁은 제공되는 노무와 조직 형태의 다양화에 있으며, 해당 사항은 별개의 것

7) 계약으로 사업주에게 종속돼 있지만, 독자적인 사무실, 점포, 작업장이 없고 스스로 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 실적에 따라 소득을 얻는 형태로 일을 하는 자. 해당하는 직업은 보험설계사, 건설기계 운전사, 학습지교사, 택배원, 레미콘 차량 기사 등이 있음. (기획재정부)

이 아니며 연관되어 있다. 노무 형태를 근로자로 판단하면 해당 구성원이 조직한 단체는 노조가 되고, 반대로 노무 형태가 사업자이면 그들이 조직한 단체는 노조가 아닌 사업자단체가 되기 때문이다. 이에 따라 공정거래위원회는 사업자 지위를 가진 자들로 구성된 단체에 한해서 공정거래법을 적용한 것이다. 특히 인력 의존도가 높은 건설산업은 근로자의 권익 보호를 앞세운 유관 단체의 불법행위에 미온적으로 대응한 것도 부정할 수 없는 사실이다.

기업의 우월적 지위 남용에 따른 피해가 근로자에게 돌아간다는 인식에서 마련된 기존 규제의 운영뿐만 아니라 제3의 단체로부터 발생하는 방해와 강요 등에 의한 근로자의 피해와 기업 활동 제약에 따른 폐해를 막기 위해서라도 관련 논의 또는 규제가 필요한 시점이다. 최근 노조가 아닌 관련 단체의 건설현장 내 불법행위에 대응하려는 움직임은 정상을 위한 시작에 불과하지만, 노동시장의 공정거래 질서 확립을 위한 전환의 계기가 되었다고 여겨진다. 이번 공정거래법에 의한 제재는 근로자에게 불리한 잣대로 길들이기가 아닌 건설현장 내 불법행위 중에서 시장의 공정한 거래 질서를 해치는 사안을 바로잡으려는 목적이 강하다. 그럼에도 불구하고 정부와 노동계의 갈등은 지속하는 상황이며, 조속한 해결을 위해 근로자의 다양한 노동 형태를 고려한 '노동시장의 공정한 거래 확립'이라는 관점에서 충분한 이해와 공감대 형성을 통한 규제가 마련이 필요하다.

〈그림 9〉 불공정행위 관련 규정 미적용 영역 및 법령 간 상충하는 사각지대



#### IV. 상생과 공영을 위한 기본 방향

계약당사자 사이에 부당한 거래, 행위, 관행 등은 건설산업에 국한하지 않고 발생하지만, 타 산업보다 주의 깊게 관심을 가지고 바라보는 것은 사실이다. 그 이유는 건설산업의 생산 체계가 다종다양한 전문건설업체와 자재납품업자, 기계임대업자 등으로 구성되는 복잡한 거래관계

가 형성됨에 따라 각자의 관점에서 불합리하게 받아들여지는 상황이 쉽게 발생할 수 있는 구조이기 때문이다. 건설산업 내 여러 계약 관계 중 원·하도급 거래관계에 편중된 관리 체계는 사각지대의 음성적인 관행을 알면서도 관리하지 못한 것도 이목을 끈 요인 중의 하나이다.

이러한 산업 구조의 특성과 함께 현재 불공정행위를 관리하는 방식의 한계점을 요약하면, 편중된 규제강화에 따른 법의 형평성 미고려, 사각지대를 고려하지 않은 감독·관리 체계, 불공정 행위 관리를 위한 인력 부족 등이 있다. 기존 연구를 통해 밝혀진 불공정행위의 주된 요인 중의 하나는 적정한 예산 또는 공사비 미확보이며, 이는 발주자와 원도급자, 원도급자와 하도급자 사이에 대금 지급 관련 문제로 이어지고 있다. 현 상황을 직시하여 건설산업의 상생과 공영이 공존할 수 있는 방향으로 나아가기 위한 기본 방향은 건설공사 참여자간 공정거래 여건 확립, 불법·불공정 하도급 근절을 위한 감시 강화, 사회적 약자 보호 및 상생협력 강화, 소통을 통한 상생협력 강화, 전담 부서 설치 및 근거 법령 마련 등이 있다(〈표 6〉 참고).

〈표 6〉 건설산업 상생과 공영을 위한 기본 방향

기본 방향	세부 사항
건설공사 참여자간 공정거래 여건 확립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급 적정성 심사 표준검토 기준 고도화</li> <li>• 부당특약 부존재 확인서 제출 의무화</li> <li>• 건설사업관리자의 하도급 감시기능 강화</li> </ul>
불법·불공정 하도급 근절을 위한 감시 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설하도급 정보 투명</li> <li>• 불법하도급 신고제도 활성화를 위한 보호제도</li> <li>• 광역·지자체 현장 실태조사 강화</li> </ul>
사회적 약자 보호 및 상생협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설근로자 임금체불 개선</li> <li>• 건설기계대여지급보증 사각지대 개선</li> <li>• 노동시장 특성을 고려한 공정거래 체계 확립</li> </ul>
소통을 통한 상생협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급 협의회 구성·운영</li> <li>• 불공정거래 방지 관련 하도급 운영실태 모니터링 정례화</li> <li>• 건설사업 이해관계자 참여 상생협력식 개최</li> </ul>
전담부서 설치, 근거법령 마련, 협업 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급 전담 조직 구성 및 연도별 개선계획 수립 정례화</li> <li>• 유관부서 총괄 조정 회의체 구성</li> <li>• 하도급부조리 근절 기초지자체 인센티브 사업</li> </ul>

자료 : 전영준(2019), 건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구, 한국건설산업연구원.

불공정행위 개선을 위한 5가지 기본 방향 추진에 필요한 선행 조건은 건설공사 참여자(발주자, 원도급자, 하도급자, 자재납품업자, 기계임대업자, 건설인력 등)의 상호간 신뢰 관계 회복이다. 좋은 제도와 시스템을 도입하더라도 제도에 대한 신뢰와 개인 사이의 신뢰가 받쳐주지 않으면, 생산활동에 도움을 주지 못하기 때문이다. 5가지 기본 방향과 함께 건설하도급 관련 총괄 조정 협의체 구성을 고려할 수 있다. 건설산업의 불공정행위 및 불법행위 등을 단속하기 위해 공정거래위원회와 국토교통부를 비롯한 기초지자체 등 다양한 기관에서 개별적 활동에 따른 중복적인 조사로 정상적인 현장 운영에 어려움도 발생하고 있다. 이와 유사한 사례로

2007년에 금융위원회와 공정거래위원회는 타 기관의 조사 또는 완료된 사안에 대해 중복 조사를 하지 않도록 협의하였다. 또한 방송통신위원회와 공정거래위원회는 업무를 구분하여 공조 체계를 구축한 사례도 있다. 마찬가지로 건설산업도 앞의 사례를 참고하여 불공정행위와 불법행위 총괄 협의체 구성을 통해 효과적인 관리·감독 체계가 구축되기를 바란다.

마지막으로 다섯 가지 방향과 시스템 구축에 더하여 건설 생산체계 내 구성원별 교육과 홍보 강화가 필요하다. 앞에서 살펴본 바와 같이 건설산업의 불공정행위와 불법행위를 규율하는 다수의 법령을 대다수가 쉽게 이해하거나 받아들이기 어렵기 때문이다. 건설산업의 상생과 공영은 참여자 간 상호 신뢰 회복이 전제되어야 하며, 지금의 사회적 관심은 대전환에 의한 산업의 재탄생 기회로 삼아 공정하고 모범적인 산업으로 인식할 수 있는 계기로 만들어야 할 것이다.

## 참고 문헌

---

- 공정거래위원회(2024), 2023년도 통계연보.
- 경찰청(2023), 건설현장 폭력행위 특별단속 성과, 보도자료.
- 김성일 외(2015), “건설공사 참여자간 불공정거래 개선방안 연구”, 국토연구원.
- 김영덕 외(2017), “건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서”, 한국건설산업연구원.
- 김준하 외(2024), “공정거래·하도급법 집행”, 박영사.
- 박광배(2022), “건설노조 불법·부당행위 근절방안”, 대한건설정책연구원.
- 국토교통부(2023), “건설현장 불법행위 대응업무 매뉴얼”
- 전영준 외(2019), “건설업 혁신을 위한 불공정하도급 개선방안 연구”, 한국건설산업연구원.
- KOSIS(2024), 산업별 기업체통계 총괄, 2024. 2. 14 기준