

# 건설부조리 실태 및 방지대책

지난 11월1일 부정방지대책위원회(위원장, 이세중 대한변호사협회 회장)는 감사원장에게 문민정부가 추진하고 있는 부정·부패척결을 위한 사정차원에서 건설제도 개혁이 이뤄져야 한다는 의미가 담겨있는 「건설부조리 실태 및 방지대책 보고서」를 제출했다.

이 보고서에서 ①건설사업의 기본절차 법제화 ②정부공사단가 현실화 ③도급한도액의 분리 ④최저가낙찰제 정착 ⑤입찰정보누설 제재 강화 ⑥담합적발기구 설치 ⑦담합카르텔 형성 방지 ⑧계열화에 대한 인센티브 부여 ⑨주택사업자의 하도급법 적용 ⑩하도급적권 실태조사 강화 등이 건의 되었으며, 특히 불공정거래 근절을 위해 현행 하도급대금 직불요건에 대금 결제 지연가능성이 높은 덤핑낙찰공사를 추가하고 하도급실태조사결과 대금지급관련 위법사항이 적발되면 관계기관 직권으로 일정기간 직불케 하는 등 하도급대금 직불제도를 확대해야 한다고 밝혔다.

또한 하도급계약에 있어 대금지급 문제를 근원적으로 해결하기 위해 원도급업자의 하도급대금 지급을 보증하는 지급보증제도도 확립해야 한다고 밝혔다.

## ■ 사업계획·설계

### [1] 기본절차 법제화

무계획적인 추진으로 인해서 야기되는 낭비와 부조리를 방지하기 위해서 정부가 발주하는 사업의 기본적인 절차를 법제화할 필요가 있다.

### [2] 설계변경 심사제 검토

설계과정에 반영되는 사전조사, 기본계획을 충분히 검토해 설계단계에서부터 설계변경이 필요 없을 정도로 철저한 설계가 이루어지도록 해야 설계변경의 구조적인 문제점을 근원적으로 해결할 수 있을 것이다.

만약 불가피하게 설계변경을 해야 하는 경우

부당한 설계변경을 방지하고 설계변경이 적정하게 이루어지도록 건설기술 심의위원회의 설계심의를 강화하는 한편 일정액 이상의 설계변경은 엄격한 설계변경심사를 받도록 함과 동시에 감사원에 사후보고를 하는 방안도 강구해야 할 것이다.

### [3] 설계심의 강화와 대상 확대

설계심의 기능을 강화하기 위해 사례비를 현실화 시키는 한편 심의결과에 대해 책임지도록 제도화하고, 편법 설계변경과 부실한 설계를 예방하기 위해 건설업법에 의한 건설공사가 아니

더라도 관련대상을 확대한다.

[4] 정부 건설 공사단가 현실부

정부예산편성기 준이되는 노임단가나 자재가격, 장비임대료 등이 시장가격과 차이가 많

아 공사비의 적정한 예산편성이 되지 못하므로 물가피한 비목은 건설원가에 추가하여 주고, 시장가격에 근접하도록 정부건설단가의 대폭적인 현실화가 절실하다.

■ 입찰·계약부조리

입찰·계약과정에서 뚜렷한 이유없이 특정업체를 봐주기 위해 수의계약 또는 지명경쟁으로 발주하는 등 입찰참가자격을 부당제한하는 경우가 많아 부조리에 대한 문제가 매우 심각한 실정이다.

또 덤핑입찰로 직접공사비의 삭감 및 하도급공사의 부당한 삭감을 초래해 부실시공의 원인으로 지적되고 있다.

공사 덤핑수주 경우 채산성 확보를 위해 하도급업체에게 부당한 가격 삭감을 강요하거나 하도급을 무면허업자에게 주는 방법을 동원하고 때에 따라서는 도급공사를 저가로 일괄하도급하거나 불법 재하도급으로 처리하는 경우도 있다.

직접공사비를 탐지한 경우 100% 공사낙찰이 보장되기 때문에 예가정보의 대가는 공사규모에 따라 상당한 금액의 자금이 수주되었음을 추정할 수 있어 구조적으로 예가탐지를 둘러싼 유혹이 발생하게 돼 있다.

한편 건설업체간의 담합도 오랜 관행으로 굳어진 부조리로 그동안 처벌도 거의 없는 등 발주관서나 사회의 인식도 매우 관대해 왔다.

[담합의 유형]

[1] 낙찰을 원하는 업체가 협조한 다른 업체에게 사례금으로 공사금액의 일정비율을

**부정방지대책위원회, 감사원장에게 하도급대금 직불제 확대 하도급대금 지급보증제도 도입 공사금액조정의 하도급대금 반영 등 건의**

주는 경우

[2] 발주관서의 예정가격이 낮은 경우 1차입찰을고의로 유찰시켜 재입찰에 유리한 조건을 확보하는 경우

[3] 윤번제로 순서를 정하고 돌아가면

서 공사를 수주하는 경우

[4] 연고권공사를 업체들이 서로 인정해 줌으로써 그 공사를 특정업체가 맡도록 하는 방법

■ 개선방법

[1] 자격심사의 강화

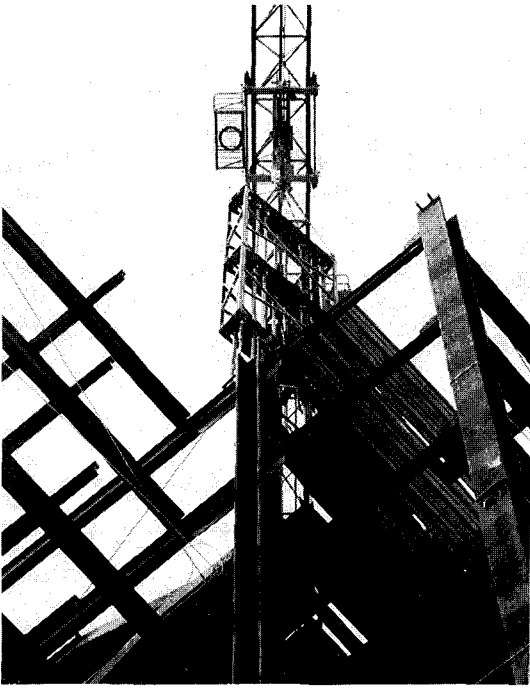
일반적으로 고도의 기술수준과 시공능력을 필요로 하는 공사의 경우 사전에 엄격한 시공능력평가가 이루어져 근원적으로 덤핑입찰을 방지하는 동시에 적격업체만 입찰에 참가시키는 사전자격심사(PQ)제도의 시행이나 현행 도급한도액제도의 개선이 절실하다.

사전자격심사제도의 시행에 있어서 바람직한 방법은 기본적으로 공사별 PQ와 정기적인 등급심사제도를 병행하는 것이며, 단순공사는 발주관서에서 정기적인 등급심사를 실시하도록 하고 기술의 난이도가 높은 중대형 특수공사는 공사별로 자격심사를 실시하여 이에따라 공사를 발주하는 것이 효율적이다.

이와같은 사전자격심사제도의 시행으로 업체평가체계가 구축되면 그동안 관행화되어 온 특혜발주와 중복제한 등의 불합리화한 제도들이 합리적인 평가기준으로 대체되면서 부실업체는 건설업계에서 퇴출되는 반면에 능력이 우월한 업체는 성장할 것이다.

현행 도급한도액의 산정이 공사의 공종별 시공능력을 제대로 반영하지 못하고 전체 건설공사실적을 기준으로 산정되고 있어 적격업체의 선정에 많은 문제점이 노출되고 있다.

아파트 전문업체가 아파트 실적을 토대로 도



급한도액을 높게 산정받아 대형 토목공사에도 참여할 수 있는 현행 제도하에서는 대형공사의 부실가능성이 높아지고 있다.

특히 건설업체들은 도급한도액을 높이기 위해 실적위주의 외형 늘리기에 주력하다 보니 장기적으로 재무구조 악화로 인한 기업부실화의 요인이 되고 있는 형편이다.

[2] 최저가 낙찰제도의 정착

현행 하도급 관련법이나 감리감독제도의 기능이 미흡해 극심한 덤핑현상이 발생, 부실시공이 우려되고 채산성 확보를 위한 각종 편법시공이 초래되고 있는 등 「덤핑낙찰후에도 채산성 확보」가 가능한 구조가 문제로 지적되고 있다.

따라서 하도급가격전가, 불량자재시공 부당설계변경, 하자보수태만 등의 문제를 해결해 덤핑업체는 반드시 손해를 볼 수 있도록 다각적인 대책마련이 필요하다.

[3] 입찰정보 누출제재 강화

일부 발주관서에서는 정보누설 가능성을 방지하기 위해 예가 추첨제를 도입, 예가를 복수

(2~5개)로 작성해 입찰현장에서 추첨으로 예가를 결정하도록 하고 있으나 허점이 많은 실정이고, 일부 업체들은 예가탐지를 위해 그룹을 결성해 복수의 예가를 알아낸 다음 예가별로 각기 다르게 85%에 근접하게 응찰, 공사낙찰이 되도록 한다음 그룹내 업체들에게 공사금액의 일정비율을 사례금으로 제공하는 신종기법도 등장하고 있다.

이러한 정보누설을 둘러싼 입찰비리를 방지하기 위해서는 예가정보를 누설한 계약공무원에 대해 형사처벌을 강화하도록 하는 한편 금품을 주고 정보를 빼낸 업체에게는 양벌규정을 적용시켜 처벌토록 해야 한다.

입찰담당자의 형사처벌은 물론 해당 법인이나 대표자에게는 벌금형을 부과하고, 부정당업자로 입찰참가자격을 제한하는 한편 상습적인 업체는 면허취소까지 가능토록 조치해야 할 것이다.

[4] 담합적발기구 설치

증거포착이 어려운 담합을 효과적으로 제재하기 위해서는 검찰과 공정거래위원회, 발주관서 등이 합동으로 담합행위를 조사해 적발할 수 있도록 관련기관들로 구성된 기구를 설치해, 이 기구를 통해 각 발주관서의 압찰관련자료를 수집 분석하고 입찰담합의 식별모형개발과 담합업체에 대한 정보관리 및 행위분석 등을 전담하도록 한다.

또한 현행 담합의 처벌조항이 지나치게 처벌위주로 되어 있어 이를 경제적 제재위주로 전환하여 법의 집행력을 높이고 제재도 현행처럼 일률적인 벌금액 대신에 담합으로 인한 부정이익의 규모와 연계시키는 방안을 검토해야 할 것이다.

[5] 담합카르텔형성 예방

불공정한 입찰관행을 개선하는데 효과적인 방안으로 신고자 면책조항을 공정거래관련법에 신설해 신고자를 보호해 줘야 될 것이다. 입찰에 동일한 업체들이 고정적으로 참가할수록 순번제, 연고권 수주 등과 같은 담합이 이루어질 가능성이 높으므로 현재의 균제한경쟁 이외에 지명경쟁의 활용, 공동 도급의 활성화를 통해 신규

업체의 참가를 유도함으로써 담합의 구도를 타파하는 것이 중요하다.

특히 현재 담합의 가능성이 높은 사전자격심사 대상 공사의 경우 공동도급을 대폭 허용해 경쟁폭을 확대시킬 필요가 있다.

### ■ 하도급 의존

건설은 생산구조의 특성상 위험의 분담, 효율적인 시공, 장비기술의 보완, 공사의 전문성 제고 등을 위해 하도급에 대한 의존이 불가피한 산업이며 현장에서 직접 시공하는 하도급업체의 능력 및 기술이 시공의 최종적인 품질을 좌우하게 된다.

따라서 하도급부분의 거래합리화는 부실시공 방지 및 건설품질 향상을 위해 반드시 이루어야 할 건설업계의 중요한 과제이다.

특히 우루과이라운드와 정부조달협상의 타결이 가시화됨에 따라 국내건설시장의 문호가 곧 개방될 예정이어서 현행과 같은 대립적인 원·하도급관계가 계속되면 건설산업의 대외경쟁력이 약화됨은 물론 국내에 진출하는 외국업체들이 우수 하도급업체를 선정함으로써 국내건설시장의 교두보를 쉽게 확보하는 결과도 예상할 수 있다.

### ■ 불공정 하도급거래

건설업의 하도급은 기본적으로 원도급업자가 다수의 하도급업체 가운데 적격업체를 선정하는 거래이므로 원도급업자의 우월적 지위도용이 가장 심한 분야이다.

원도급자의 이러한 형태는 하도급의 성격이 기술적인 요인보다는 경비절감을 위한 노무하청의 성격이 강할수록 심하며 특정기술에 의한 분업의 심도가 타산업보다 낮고 다른 하도급자로서의 대체 가능성이 풍부한 건설분야에서 불공정거래는 더욱 심하다.

불공정거래가 이뤄져도 하도급은 본질상 장기적 거래관계를 전제로 하므로 거래단절 등 최악의 사태를 각오하지 않고서는 신고자체가 어렵기 때문에 현재 공정거래위원회에 신고되는 대부분이 거래단절을 각오한 대금지불에 집중돼

있다.

불공정거래를 유형별로 보면 ①어음할인료 미지급 ②대금지급 ③대금결제지연 ④서면미교부 ⑤선급금미지급 순으로 나타나 주로 대금지급과 관련된 행위에 집중돼 있는 것으로 나타났다는데, 특히 저가하도급과 하도급대금결제지연이 가장 심각한 것으로 지적됐다.

그러나 대금관련 이외에도 품질검사 거래의 속성상 표면화되지 않을 뿐 실질적으로 자주 발생하는 것으로 추정된다.

### ■ 불법하도급 실태

불법하도급 가운데 두드러진 유형은 ①재하도급 ②면허대여를 통한 일괄하도급 ③무면허하도급 ④위장직영 등을 들 수 있다.

불법적인 하도급거래는 공식적 하도급 시장을 장식하여 하도급거래질서를 교란시키고 있으며 부실시공과 불공정거래를 유발시키고 있기 때문에 이에 대한 대책이 시급하다.

### ■ 하도급거래 개선

#### [1] 부대입찰제 세부시행

부대입찰제를 시행할 경우 하도급거래관계 양성화로 위장직영 등 불법하도급 방지와 하도급 계열화를 촉진하고 전문업체의 견적능력을 향상시키는 등 장점이 있으며, 덤핑입찰을 억제해 하도급불공정거래의 예방 및 저가하도급 개선에 기여하고 수급인의 충실한 실행예산의 산정이 가능하게 된다.

따라서 입찰공고시부터 부대입찰제를 의무화해 입찰에 참가하는 모든 업체는 부대입찰을 하도록 PQ대상 1백억공사에서 점차 확대하는 것이 바람직하다.

#### [2] 협력적 하도급계열화 추진

부대입찰제나 직불제를 시행하여 기업차원에서 계열화의 필요성을 제고하고 PQ나 도급한도 액산정시 하도급계열화 성적을 반영하는 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 하도급업체의 평가기준을 합리적으로 제정하여 협력업체의 수를 소수정예화하여 수의계약을 확대하는 등 실질적인 계열화를 추진

해야 할 것이다.

■ 하도급 대금지급 개선

[1] 하도급대금지불제도 확대

하도급대금 결제지연의 고질적인 관행을 척결하기 위해서는 단기적으로 직불제를 확대 실시토록 한다.

하도급 대금지연의 가능성이 매우 높은 원도급 덤핑공사인 경우는 이를 직불요건에 추가하도록 한다. 이 경우 덤핑의 기준은 현재 하도급 저가 심사기준인 예가의 85% 수준을 적용하고 있으나 직불제도가 하도급대금 결제의 문제를 해결하기 위한 예외적인 조치이므로 이보다 낮은 80% 수준으로 하향조정하는 것을 검토해 볼 필요가 있다.

또한 발주자가 수급인에게 공사대금 지급시 하도급대금 지급여부를 확인토록 해 대금지급이 규정대로 이루어지지 아니한 경우도 하도급대금을 직불할 수 있도록 하는 것도 하나의 방안이 될 것이다.

이와 관련해 관계기관의 하도급실태조사 결과 대금지급관련 위법사항이 적발되는 경우 관계기관의 직권으로 일정기간 하도급대금을 직불할 수 있도록 하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

[2] 지급보증제도의 도입

하도급계약에 있어 원사업자는 하도급의 계약이행을 보장하기 위해서 하도급자에게 이행보증을 요구하고 있으나 반면에 하도급자의 공사이행에 대한 원사업자의 대금지급을 보증하는 지급보증제도는 확립되지 않아 계약관계의 불평등성이 제기되고 있다.

따라서 현재 하도급대금 직불제도는 원도급자의 대금청구권 박탈 등 위법적 소지가 크기 때문에 한시적으로 사용하고 장기적으로는 지급보증제도를 정착시켜 도급대금 지불의 문제점을 해결해야 할 것이다.

[3] 공사금액조정 하도급대금 반영

하도급자 보호차원에서 물가변동이나 설계변동 등으로 공사비의 조정이 있는 경우 하도급업체의 공사분까지 반드시 조정토록 해야 할

것이다.

이를 위해서는 원도급대금 지급시 하도급대금 및 계약금액 조정분의 지급이 제대로 되었는지 확인하는 절차를 밟도록 하는 것이 필요하다.

[4] 공공발주기관의 불공정행위 시정

공공기관에서 공사대금을 편의에 따라 지급, 연4회 지급토록 되어 있는 기성금은 연2~3회 지급하거나 현금대신 채권이나 장기어음으로 지급하면서 어음할인료 및 지연이자를 지급하지 않는 경우가 많은 것으로 드러났다.

따라서 공공공사의 기성금 결제기간을 현행 3개월에서 월별로 지급토록 단축하고 어음할인료, 지연이자 등을 반드시 지급토록 함으로써 발주단계의 불공정요소를 제거하도록 한다.

공정거래위원회에서는 불공정거래가 없도록 주요투자기관에 대한 거래실태조사를 강화해야 할 것이다.

■ 하도급법 적용대상자 확대

[1] 무면허업자의 하도급법 적용

비공식부문의 하도급자를 건설업법과 하도급법의 적용을 받도록 해 건설관련법규를 준수케 한다.

[2] 직권실태조사 확대

하도급부문의 부조리는 거래당사자 사이에 암묵적인 합의하에 장기적인 거래관계를 전제로 함으로써 피해자의 신고가 구조적으로 한계가 있기 때문에 관계당국의 지속적인 직권실태조사가 가장 효과적이므로 직권실태조사를 전업제로 확대시킬 필요가 있다.

[3] 주택사업자의 하도급법 적용

주택건설촉진법 제6조 3항에 의해 건설업 면허없이도 시공권을 가지고 있는 주택사업등록업자들의 경우 하도급법에 의한 적용대상에서 제외되고 있다. 실제로 하도급발주를 하고 있음에도 불구하고 법적용 대상에서 제외되고 있어 불공정행위에 대한 법적인 대책이 전무한 실정이므로 시공권을 보유한 주택사업등록업자의 경우는 하도급법에 의한 원사업자에게 포함시켜 공정거래를 유도해야 할 것이다.

■ 불법하도급 근절

[1] 감리·감독의 하도급관리 강화

현행 감리·감독업무에서 하도급의 점검 및 관리를 강화해야 할 것이다. 감독과 감리자에게 하도급 부분의 시공과정을 점검하도록해 내부 감시장치를 강화하는 것도 한 방안이다.

[2] 불법하도급 제재 강화

일괄하도급 위장직영 무면허시공 등 하도급 관련 규정을 어긴 경우 벌칙을 강화해 하도급 비리에 대한 기업의 안이한 인식을 불식시키도록 하며, 특히 일괄하도급의 경우 면허취소까지 할 수 있도록 벌칙을 강화해야 할 것이다.

[3] 재하도급의 선별적인 합법화 검토

현행 건설업법에 의하면 「일반에서 일반으로」, 「전문에서 전문으로」의 하도급은 원칙적으로 금지되어 있고 일반에서 전문으로 1차에 한해 하도급이 허용되고 있으나 공사현장에서는 2차 이상의 재하도급이 상당부분 관행화 되어 있다.

장기적으로 공사발주자의 공사관리, 공사의 적정품질확보에 저해되지 않는한 필요한 경우 재하도급도 허용하는 방안도 검토할 필요가 있다.

■ 감리·감독제도 방안

- ①부실시공에 대한 시공회사 제재를 강화하고 부실시공 관련사의 명단을 작성해 배포
- ②부실시공에 대한 시공업체의 책임전달
- ③건자재의 표준화·규격화 추진
- ④감리업의 육성 및 경쟁력 제고 감리체계 일원화
- ⑤감리의 책임 강화
- ⑥감리감독원 설치 검토

■ 보증체계 개선

시공후 각종 하자가 발생하고 있어 이에 대한 하자보증을 강화하고, 장기적으로 주택성능보장 제도의 도입이 절실하며, 소규모 건설업자의 양성화를 통해 제도권으로의 편입을 강구해야 할 것이다.

건설은 생산구조의 특성상 위험의 분담, 효율적인 시공, 장비기술의 보완, 공사의 전문성 제고 등을 위해 하도급에 대한 의존이 불가피한 산업이며 현장에서 직접 시공하는 하도급업체의 능력 및 기술이 시공의 최종적인 품질을 좌우하게 된다.

따라서 하도급부문의 거래합리화는 부실시공 방지 및 건설품질 향상을 위해 반드시 이루어야 할 건설업계의 중요한 과제이다.

