

보도자료

바른 감사, 바른 나라



감사원
www.bai.go.kr

배포일자	2018. 3. 22.(목)	보도일시	2018. 3. 22.(목) 오후 2시 이후	
제 공	홍보담당관실(☎2011-2491)	담당부서	시설안전감사단 제3과	총9매

「공공발주 건설공사 불공정관행 점검」 감사결과

I. 감사실시 개요 및 의의

- 감사원은 '17. 9. 21.부터 10. 27.까지 국토교통부 등 18개 기관을 대상으로 공공기관이 발주한 건설공사*에 대한 불공정행위 점검을 실시하여 총 36건의 감사결과를 시행

* '15년 이후 준공되었거나 '17. 9월 현재 진행 중인 공공발주 건설공사

- 건설산업은 수직적·다단계 생산 구조*속에 상위자 우위의 불공정 관행과 부조리 위험이 상존

* [공공 건설공사 발주기관(발주자)] - [발주자와 계약을 맺은 종합건설업체(수급인)]
- [수급인과 계약을 맺은 전문건설업체(하수급인)]

- 이에 감사원은 공공발주 건설공사의 불공정행위를 점검하여 발생 원인을 분석하고, 관련 제도를 정비하도록 요구하였으며

- 이를 통해 사회적 약자의 권리 보호와 건설사업의 효율성 제고에 도움이 되기를 기대

II. 불공정행위의 실태 및 원인 분석 (전문 11~13쪽)

- 감사원은 발주자·수급인·하수급인의 관계에서 다양하게 발생하는 불공정행위 실태를 진단하기 위해 종합건설업체(수급인)와 전문건설업체(하수급인)를 대상으로 설문조사를 실시

- 조사대상: 종합건설업체 125개, 전문건설업체 150개
- 조사기간: '17. 10. 16. ~ 10. 31.

- 설문조사 결과, 수급인의 64.6%가 발주자의 불공정행위를 경험하였고, 발주자의 불공정행위 발생 원인으로 공사비 산정제도의 문제(63.8%)와 발주자의 과도한 책임전가(44.8%) 등을 꼽았으며
 - 발주자의 불공정행위에 대해서는 15%만이 법적·제도적 범위에서 적극적으로 대응하였다고 응답한 반면
 - 대응하지 못한 업체(85%)들은 계약이행 단계에서 원활한 관계 유지(61.7%) 및 향후 불이익이 클 것을 우려(58.1%)해 대응하지 않았다고 답변
- 하수급인의 경우 24.6%가 수급인의 불공정행위를 경험하였고, 수급인의 불공정행위가 하수급인 보호정책의 실효성 부족(35.3%)과 통제장치의 부재(34.7%) 등에 기인한다고 응답
 - 또한, 하수급인이 수급인의 불공정행위에 대해서는 9.3%만 법적·제도적으로 대응하였다고 응답하고, 대응하지 못한 업체(90.7%)들은 향후 불이익을 우려(73.9%)해 대응하지 않았다고 답변

Ⅲ. 주요 감사결과 및 조치 사항

1. 발주자·수급인 간 불공정행위 분야

① 발주자 불공정행위 방지제도 미비 (전문 19~22쪽)

- 「국가계약법」(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」) 제5조 등에 따르면 발주자는 수급인의 계약상 이익을 **부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 안된다고 규정**
 - 또한, 발주자가 계약단계에서 위 규정을 위반하여 특약을 설정하더라도 수급인은 향후 발주자와의 관계 등을 인식하여 **적극적으로 대응하기 어려운 상황**
 - 따라서 발주자가 부당한 특약조건을 설정했는지 **심사**하고 부당행위가 발견되면 **시정조치를 요구하는 근거 규정** 등이 마련될 필요(현재 발주자의 부당특약에 대한 심사 및 시정요구 근거 규정은 미비)
- 국토교통부는 '17. 2월과 4월 ○○협회로부터 발주자의 불공정관행 사례 21건을 전달받았으나 **시정요구 권한이 없어** '17. 10월 현재까지 미조치 상태이며
 - 감사기간 동안 LH공사 등 8개 공공기관에서 진행 중인 22건의 건설공사 중 4개 기관 9건의 건설공사에서 발주자가 부당 특약을 설정한 것으로 확인되는 등 **불공정 특약 설정 행위가 여전**

조치사항

- **기획재정부 장관에게 공공건설공사 발주자의 부당 특약 등에 대해 심사 및 시정조치할 수 있는 근거를 마련하는 등 불공정행위를 방지할 수 있는 방안을 마련하도록 통보**

② 공기연장 비용의 총사업비 조정제도 부적정 (전문 23~28쪽)

- 기획재정부는 대규모 사업*의 총사업비를 관리하여 재정지출의 효율성을 제고하기 위해 「총사업비 관리지침」을 운용

* 완성에 2년 이상 소요되는 사업으로 총사업비가 500억 원 이상인 토목사업과 200억 원 이상인 건축사업

- 「국가계약법 시행령」 제66조 등에 따르면 공사기간 변경 등에 따른 계약금액조정은 준공대가 수령 전까지 조정신청하되 일반관리비와 이윤이 포함된 실비범위 안에서 조정하도록 규정되어 있으나

- 舊 「총사업비 관리지침」('17. 1. 1. 개정 이전)에 공사기간 연장에 따른 비용 지급근거가 없어 공사기간 연장 비용을 청구하는 소송이 확산되는 등 비효율을 초래하는 문제가 발생

- 기획재정부는 국토교통부가 위와 같은 사유로 공사기간 연장 비용 반영을 위한 제도 개선을 요청('14. 10. 8.)하자 '17. 1. 1. 「총사업비 관리지침」에 공기연장 비용 신청 근거를 마련하면서

- 공기연장 비용 신청을 준공일 전년도 5월 31일까지 1회만 허용하고, 일반관리비와 이윤을 제외한 실소요액만 반영하도록 규정

- 그러나 개정된 관리지침에 따르면 최종 준공연도에만 총사업비를 조정·지급할 수 밖에 없어

- 차수별로 준공하는 **장기계약공사**의 경우 이미 준공된 공사의 공기 연장 비용은 현실적으로 지급받기 어렵고*

* 「공사계약일반조건」(계약예규) 제20조 및 제23조에 따르면 장기계속공사의 경우 계약금액 조정을 각 차수별 준공대가 수령 전까지 신청하도록 규정

- 국가계약법령과는 달리 공기연장 비용 중 일반관리비와 이윤을 제외하고 총사업비를 조정하도록 되어 있어 일반관리비와 이윤에 해당하는 금액만큼 **수급인이 부담하게 되는 결과 초래**

조치사항

- **기획재정부 장관**에게 발주자의 귀책 사유로 공사기간을 연장할 경우 공사기간연장 비용산정 방법과 총사업비 조정신청 시기를 합리적으로 개정하는 등 공사기간연장 비용을 적절하게 지급할 수 있는 방안을 마련하도록 **통보**

2. 수급인 · 하수급인 간 불공정행위 분야

① 하도급 불공정특약 확인제도 미비 (전문 52~55쪽)

- 「**건설법**」(「건설산업기본법」) 제29조 등에 따르면 수급인은 하수급인과 하도급계약을 체결할 경우 30일 이내에 **하도급 계약서 사본** 등을 **발주자에게 통보**하도록 되어 있고
 - 「**건설법**」 제38조 등에 따르면 발주자는 하도급계약 등에 부당 특약이 있는 경우 수급인에게 **내용변경을 요구**하도록 규정
- 이에 감사기간 동안 철도시설공단 등 8개 공공기관이 진행 중인 34개 사업을 대상으로 **하도급계약 부당특약** 여부를 점검한 결과

- 8개 기관 21개 사업 하도급계약의 **계약특수조건(12건)** 및 **현장설명서(340건)**에서 352건의 부당특약 존재를 확인
- 하지만 국토교통부는 「건설법 시행규칙」으로 수급인이 하도급계약 체결 시 발주자에게 통보하는 하도급계약 서류를 **계약서 사본** 등으로 **한정**하고 있어
- 발주자가 하도급계약의 현장설명서, 계약특수조건 등을 통보받지 못해 부당특약 설정 여부를 **검토하기 어려운 상황**

조치사항

- 국토교통부 장관에게 발주자가 하도급계약 부당 특약 여부를 제대로 검토할 수 있도록 계약특수조건, 현장설명서 등 계약문서도 통보 받도록 「건설법 시행규칙」을 개정하는 방안을 마련하도록 **통보**하고
- 부당 특약으로 확인된 352건에 대해서 공사 발주자로 하여금 부당 특약 내용을 변경하도록 하고 해당 건설업체 등록관청에 부당 특약 내용을 통보하도록 하는 방안을 마련하도록 **통보**

② 하도급 불공정 행위 관리·감독 부적정 (전문 67~87쪽)

- 「건설법」 제34조 등에 따르면 수급인은 **공사대가(선급금, 기성금)**를 지급받으면 하도급대금을 **현금으로 지급**하도록 되어 있고
- 「공사계약일반조건」(기획재정부 계약예규) 제16조 등에 따르면 발주자는 **하도급대금 지급내역 및 수령내역의 일치 여부**를 **확인**하도록 규정
- 그런데 한국도로공사 발주 건설공사의 수급인이 하수급인에게 하도급대금 112억 원을 현금이 아닌 어음으로 지급하는 등

- 7개 공공기관의 건설공사 수급인들이 공사대가를 현금으로 지급 받고도 하도급대금을 현금이 아닌 어음 등으로 지급하고 있었고, 발주자인 위 7개 공공기관에서도 이를 확인하지 않고 있었음
- 「건설법」 제34조 등에 따르면 수급인은 선급금을 지급 받은 경우 선급금의 내용과 비율에 따라 선급금을 받은 날로부터 15일 이내에 하수급인에게 지급하도록 규정
- 그리고 「정부 입찰·계약 집행기준」 제38조 등에 따르면 발주자는 수급인이 선급금 수령일로부터 15일 이내에 하수급인에게 선급금을 배분하지 않을 경우 지체 없이 그 반환을 청구하도록 규정
- 그런데 부산항만공사와 인천항만공사는 수급인들이 각각 437억 원과 298억 원의 선급금을 지급받고도 하수급인이 선급금 포기각서를 제출하였다는 사유 등으로 각각 85억 원과 15억 원의 선급금을 지급하지 않고 있는데도 선급금 반환청구 등의 조치를 하지 않음

조치사항

- 한국도로공사 사장 등 7개 기관장에게 하도급대금을 어음으로 지급한 수급인들이 규정에 따라 적정 처분을 받을 수 있도록 위반 내역을 관련 처분기관에 통보하는 방안을 마련하도록 통보
- 부산항만공사 사장과 인천항만공사 사장에게 수급인이 하수급인에게 선급금을 미지급한 사유가 적정한지 여부를 확인하여 선급금 잔액을 회수하는 방안을 마련하도록 통보
- 한국도로공사 사장 등 관련 기관장에게 수급인들이 「건설법」 등 하도급 관계 법령에서 정한 바를 위반하여 하도급 하는 일이 없도록 하도급 실태점검 등 관리 및 감독업무를 철저히 하도록 주의요구

3. 건설근로자 등에 대한 불공정행위 분야

① 노무비 구분관리제 불합리 (전문 89~94쪽)

- 고용노동부는 '15. 8월 '제3차 건설근로자 고용개선 기본계획'을 수립하여 공공발주 건설공사에 노무비 구분관리제*를 법제화하기 위해 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」의 개정을 추진

* 노무비 구분관리제: 하수급인 등이 노무비를 다른 용도로 전용하여 임금체불이 발생하는 것을 방지하기 위해 공사대금 중 노무비를 전용계좌로 지급한 후 발주자 등이 임금 미지급 여부 등을 검토·조치하는 제도

- 노무비 구분관리제의 실효성을 확보하기 위해서는 노무비 전용계좌의 노무비가 다른 용도로 인출되는 것을 제한하는 제도가 뒷받침될 필요

- 감사기간 동안 '14년부터 한국도로공사가 노무비 구분관리제를 도입한 건설공사에 대해 임금체불 여부를 점검한 결과

- 노무비 전용계좌는 두고 있으나 노무비 외 용도로의 인출이 제한되지 않아 노무비가 다른 용도로 인출·사용되는 등 157개 현장에서 건설근로자 2,427명의 임금 90억 원이 체불된 것으로 확인

* 반면, 한국철도시설공단은 '15년 11월 노무비 인출제한을 필수 기능으로 한 '체불e제로'시스템을 구축하여 임금체불 전무

조치사항

- 고용노동부 장관에게 지급된 노무비를 수급인과 하수급인이 임의로 인출하여 다른 목적으로 전용하지 않고 건설근로자의 임금으로만 지급하도록 하는 법적 근거를 마련하는 등 건설근로자 임금보호 방안을 마련하도록 통보

② 공공발주 건설공사 퇴직공제부금 산정기준 불합리 (전문 94~99쪽)

- 기획재정부와 행정안전부는 공사 등의 입찰·계약의 집행과 관련된 세부 사항을 규정하기 위해 「정부 입찰·계약 집행기준」 및 「지방자치단체 입찰·계약 집행기준」 등 **계약예규를 제정·운영**
- 한편, 고용노동부는 '96년 건설공사의 일회성 단기고용방식으로 인해 건설근로자가 건설업에 오래 종사해도 퇴직금 혜택을 받지 못하는 일이 없도록 **퇴직공제제도***를 도입
 - * 3억원 이상의 공사를 하는 건설사업자 등은 퇴직공제의 가입자가 되고, 피공제자인 건설근로자의 근로일수에 상응하는 공제부금을 납부하도록 되어 있으며, 피공제자가 퇴직·사망한 경우 공제금을 지급
- 그런데 계약예규에 퇴직공제부금은 예정가격 산정 시 계상된 금액에서 수급인의 **낙찰률을 반영**하도록 되어 있어 낙찰률을 적용받아 실제 납부해야하는 퇴직공제부금보다 **과소 납부**하는 사례 발생
 - * 반면, 계약예규에 건강보험료 등은 낙찰률에 연동되어 과소 납부되는 일이 없도록 예정가격 작성 시에 산정된 금액을 그대로 인정하도록 규정

- '14년 이후 LH공사 등 7개 기관에서 준공한 공사(170개)의 공제부금 납부 현황을 점검한 결과, LH공사를 제외한 6개 기관(113개 공사) 모두 과소 납부한 것으로 나타남(납부해야 하는 공제부금 대비 평균 85%만을 납부, 총 17억원 과소)

조치사항

- **기획재정부와 행정안전부 장관에게 입찰자가 입찰금액산정 시 계상한 퇴직공제부금은 예정가격작성 시 계상된 공제부금을 조정 없이 반영하도록 하는 방안을 마련하도록 통보**