

## 공공 발주자의 불공정 관행 근절 대책 시급해

김 원 태 | 한국건설산업연구원 연구위원  
wontkim@cerik.re.kr

국내 공공공사에서 계약 주체간의 상호 호혜적 신뢰 관계의 회복이 시급하다. 그동안 건설업계에서는 국내의 후진적 건설 계약 문화와 소위 '갑'과 '을'의 주종(主從)주의가 갖는 폐해를 지속적으로 제기해 왔다.

최근 정부의 '비정상적 정상화'를 위한 노력에도 불구하고, 공공 발주자와 시공 계약자 간의 적대적 관계는 더욱 심화되는 양상이다.

소위 '갑의 횡포'에 해당하는 불공정 계약과 발주자가 우월적 지위를 남용하는 관행이 지속될 경우, 사회간접자본시설의 확충에 차질이 발생할 것은 물론이고 분쟁 및 소송에 따른

불필요한 거래 비용이 증가될 개연성이 높다.

### 발주자의 우월적 지위 남용 경험... 85.3%

공공공사 현장 직원을 대상으로 한 설문조사 결과, 응답자의 85.3%가 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용의 사례를 경험한 것으로 답변하여, 그 피해 수준이 심각한 것으로 조사되었다. 응답자 75명 중 64명이 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험한 적이 있는 것으로 응답하였다.

유형별 피해 사례를 살펴보면, 「공

사계약 일반조건」의 14개 항목과 관련한 권리 피해를 경험한 사례는 총 378건으로 피해 발생 비율이 평균 46.6%인 반면, 피해 사례 중에서 계약적 권리를 보상받은 경우는 34건에 그쳐 보상 비율은 평균 6.5%에 불과하였다. 설문 응답자의 85.9%가 설계변경 불인정 또는 설계변경 단가의 부당 삭감 등에 관련된 피해를 경험함에도 불구하고, 피해 발생 후 보상을 받은 경우는 16.4%에 그쳤다.

또한, 응답자의 76.3%가 발주자 귀책사유의 공기 연장 간접비 미보상 등 계약 금액의 조정과 관련한 피해를 경험한 반면, 피해 발생 후 보상을

받은 비율은 17.8%에 불과하였다.

「공사계약 특수조건」에 포함된 대표적 10개 부당 특약에 관한 설문조사 결과, 피해 경험 사례는 총 148건으로 피해 발생 비율은 평균 27.3%를 차지하지만, 피해 사례 중에서 응답자가 계약적 권리를 보상 받은 경우는 평균 3.1%에 그쳤다. 계약 조건 이외의 추가 공사 및 업무 지시와 관련한 4개 항목에 대한 피해를 경험한 사례는 총 123건으로 피해 발생 비율은 평균 57.1%인 반면, 피해 사례 중에서 응답자가 계약적 권리를 보상 받은 경우는 평균 3.5%에 불과하였다.

특히, 인허가 관련 업무 대행, 추가 또는 특화 공사 강요, 그리고 시공자의 귀책사유가 아닌 민원 해결 대행 등이 빈번하게 발생하고 있는 것으로 조사되었다.

**적정 예산 확보, 적시 예산 투입 필요**

공공공사 현장에서는 예산 문제와 연계된 불공정한 계약과 발주자의 우월적 지위 남용 문제를 겪고 있는바, 이에 대한 근본적인 대책 마련이 필요하다. 사업의 효율성 차원이 아닌 단기적 예산 절감 원칙에 입각한 공공공사 성과 평가 체계에 대한 근본적 개선이 이뤄지지 않는다면, 건설 산업에서 공정한 거래 질서의 확립은

요원한 과제로 남을 수 있다.

효율적이고도 정당한 방법에 따른 공공기관의 예산 절감 노력은 당연히 필요한 과제이다. 하지만 그 과정이 예산 삭감 차원으로 변질되어 공공 발주자가 시공자의 정당한 권리 행사를 제한하며 우월적 지위를 남용하는 관행을 반복하게끔 만드는 것은 문제가 될 수 있다. 단위 현장의 성과 평가가 예산 절감 위주로 이뤄지기 때문에, 발주기관의 계약 담당자는 현행 제도의 맹점을 이용하거나 사전 협의 과정에서 권리 주장 자체를 사실상 차단시키는 편법적 행위를 거듭하게 되는 것이다.

**불공정 계약을 방지하기 위해서는**

불공정 피해 발생 빈도가 높은 사안에 대해서는 계약 당사자의 권리와 의무, 책임 한계 등을 명확하게 규정함으로써 불공정 계약 또는 우월적 지위 남용을 방지해야 한다. 계약 조항이 구체적일수록 계약 당사자간의 클레임으로 인한 분쟁 발생은 줄어들 수 있다는 연구 결과도 이미 보고된 바 있다.

「공사계약 일반조건」에서는 설계 변경 관련 계약 금액의 조정, 공기 연장 간접비 보상 등 기타 계약 내용으로 인한 계약 금액의 조정, 휴일 및 야간 작업에 대한 보상 등에 대한 규

정의 검토 및 보완 작업이 요구된다. 「공사계약 특수조건」에 포함되어 시공자의 계약적 권리를 부당하게 제한하는 독소 조항, 즉 발주자의 업무를 시공자에 전가, 설계 변경시 부당한 단가 적용, 공기 연장에 따른 간접비 청구를 제한하는 등의 특약은 근본적인 개선이 필요하다. 발주자가 당초 계약 범위에 포함되지 않는 추가 공사 또는 업무를 지시하는 경우 이에 대한 시공자의 합당한 비용 청구와 보상을 인정하는 체계의 마련도 필요하다.

**시공사 모니터링제도 도입에 '찬성'**

기존 법령 및 제도 등의 규정 개선만으로는 불공정 관행을 방지할 수 없으며, 실질적인 제도의 집행력을 강화할 수 있는 현장 차원의 장치 마련이 필요할 것으로 판단된다. 본 설문 조사에서도 응답자 중 다수가 발주자의 불공정 행위에 대응할 수 있는 시공자의 모니터링제도의 도입을 찬성하고 있었다.

또한, 공공 발주자가 자발적으로 공정한 거래 질서를 확립하도록 유도하는 환경 조성이 필요하다. 현재는 발주기관과 계약 담당 공무원이 공정한 계약 업무 처리를 통해 얻을 수 있는 실질적인 인센티브가 전무한 상황이다. 발주자의 불공정 사례를 처벌

■ 이 슈 진 단

하는 ‘금지적(negative)’ 방식만 강조하게 되면 개선 노력보다 은폐 등을 통한 제재의 회피에 집중할 것이므로, ‘건설적(positive)’ 방식으로 접근할 필요성이 있다.

공공 발주자가 선제적으로 불공정 관행을 개선하거나 시공자의 모니터링제도를 통해 우수 발주자로 선정된 경우, 공공기관 평가에 가점을 주거나 해당 계약 담당 공무원에게는 승진 가점을 주는 등의 유인책이 요구된다.

**발주자 인식 전환이 관건**

불공정 관행 및 우월적 지위 남용의 근절 방향에 관한 설문 결과에서, ‘상호 호혜적 계약관리 문화 정착을 위한 발주자의 인식 전환’이 가장 효과적인 해결 방안으로 나타났다. 공정한 거래 문화를 확립하려는 발주자의 올바른 인식 전환이 전제되지 않는다면, 관련 정책 및 제도, 계약 조건 등이 공정한 체계로 정비된다 하더라도 그 실질적인 효과는 달성될 수 없다.

영국과 미국 등 건설 선진국에서는 그동안 건설산업의 선진화를 위해서는 발주자의 혁신이 가장 중요할 수 있음이 거듭 강조되고 있음을 주목할 필요가 있다.

영국의 Latham 보고서 등에서는

건설산업의 혁신 패러다임을 달성하기 위해서는 발주자의 올바른 기능과 역할이 관건이 됨을 주창하고 있다. 공공 발주자는 건설산업 문화를 유인할 수 있는 선도자이기 때문에, 공공 발주자의 역할과 책임을 고취시킬 수 있는 지원 정책과 제도 조치가 필요하다.

현재 공공공사에서 발주자의 계약 관련 담당자는 투명성 확보 등의 이유 때문에 순환 보직 체계로 업무를 담당하고 있으나, 그 부작용으로 담당자의 업무 전문성은 취약하다는 지적이 존재한다.

순환 보직 체계의 순기능에도 불구하고, 계약 관련 업무 담당자의 잦은 교체가 해당 업무에 대한 전문적 지식과 경험을 축적하는 데 부정적 영향을 끼치게 되므로 이에 대한 보완 대책이 필요하다는 것이다.

특히, 계약 관련 담당자의 잦은 교체로 계약 업무 처리 역량이 부족하여, 해당 업무의 신속하고 원만한 수행에 차질이 발생한다는 불만이 표출되고 있다.

따라서, 공정한 계약 업무 수행을 위해서 계약 관련 업무에 대한 교육 기능 강화가 요구되며, 후속 담당자에게 계약 관련 업무의 원활한 인수인계를 위한 매뉴얼 개발 및 활용도 고려될 수 있을 것이다.

**시공사, 적극적 권리 행사 필요**

계약 당사자의 정당한 권리 옹호를 위해서는 입찰 시점에서부터 공사 이행 단계까지 철저한 계약관리 업무 수행에 만전을 기해야 한다. 시공사에게 보장된 계약적 권리를 포기하지 않기 위해서는 당해 사업에 계약 조건 또는 법률적 권한에 대한 사전 숙지가 필수적이다. 시공 계약자가 부당한 피해를 당하게 될 경우, 사실 관계의 입증 자료로 활용할 수 있는 현장 자료와 문서의 관리가 계약 행정의 필수 부분임을 주지해야 한다. 이러한 계약관리 역량을 토대로 향후 시공자는 스스로의 계약적 또는 법률적 권한을 포기하지 말고, 권리 옹호를 지금보다 더 적극적인 형태로 실천해야 한다.

이와 함께 건설업계 차원에서의 조직적 대응도 필요하다. 일부 지방자치단체와 조달청에는 유사 신고 센터를 수립하여 신고가 된 사안별로 조치를 수행하고 있지만, 신고 사례 중 일부만이 공개되는 등 실제 기능은 제한적인 것으로 보인다.

따라서, 건설업계 차원 또는 건설업계와 정부가 공동으로 가칭 ‘불공정계약신고센터’를 수립 및 운영하여, 법률 자문, 제도 개선 건의, 사안별 조정 등을 지원하는 체계의 마련이 요구된다. 