제461회 규제개혁위원회 회의록

2020. 9. 11.

국 무 조 정 실
규 제 조 정 실

Ⅰ. 회의개요

○ 일　　시 : ‘20. 9. 11. (금) 14:00 ~ 18:45

○ 장　　소 : 정부서울청사 19층 대회의실(1907호)

○ 출석위원(19명)

- 규제개혁위원회 위원장(주재)

- 민간위원 : 국경복·문소영·박순애·안소은·양옥경·원구환·윤여송·이덕승·이세영·이원우·이정희*·이철수·정은미 위원

* 공정위 안건 회피 / ** 불참(2) : 김윤정, 박소라 위원

- 정부위원 : 기재부, 중기부, 공정위*, 법제처, 국조실

* 공정위 안건 회피 / ** 행안부, 산업부

Ⅱ. 상정안건

의안번호	상정기관	의 안 명	구 분
2020-475	국조실	`20년 상반기 민관합동규제개선추진단 주요 활동실적	보고 안건
2020-447	국토부	건설기술진흥법 시행령 개정안	의결 안건
2020-448	공정위	하도급법 시행령 개정안	의결 안건

Ⅲ. 심의 결과

1. (보고) '20년 상반기 민관합동규제개선추진단 주요 활동실적
(국조실, 2020-475)

□ **보고내용(요약)**

○ 「민관합동규제개선추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」 제5조에 따라 추진단의 2020년 상반기 주요활동실적을 위원회에 제출·공표

○ **(내용)** 주요 활동 및 규제개선 성과 보고 → **976건** 발굴*, 225건에 대해 부처협의**, **78건 규제개선**

* 정책건의 및 일반 민원 등 265건 포함

** 56건에 대해서는 부처가 이미 정책을 시행하고 있음을 안내

- 코로나 19로 인한 사회적 거리두기 등 기업환경 변화에 맞춰 ① **주력 업종 현장간담회**(국조실·대한상의 공동 개최) **추진**, ② **소규모 대면 간담회 개최**, ③ **비대면 과제 접수** 등을 활용하여 기업·지역 현장 애로 청취 및 과제 발굴

○ **(향후계획)** 기존과제 이행점검 관리 강화, 신규과제 발굴 및 개선 체계화, 소통강화 및 체감도 확산 등

○ **(논의사항)** 규제개선 체감도 제고를 위한 협의·소통 강화

□ **심의 결과 : 원안대로 의결**

2. (심의) 건설기술진흥법 시행령 개정안 (국토부, 2020-447)

□ 개 요

소관 부처	국토교통부
근거 법령	건설기술진흥법 시행령 제87조제2항 및 별표8
규제 사무명	건설공사 부실 측정 벌점제도 강화
위원회 결정 내용	개선권고

□ 논의 내용

(1) 이해관계자 의견 청취

<반대 의견>

○ (A협회) 업계에선 건설현장의 부실도 산업안전보건법의 사망만인율, 자동차운수사업법의 자동차보유수 당 사고율 등과 같이 부실 비례율에 따라 관리할 필요성을 강조하면서 벌점 합산방식의 부당함을 강조함

- 현장이 많아질수록 벌점이 높아질 수밖에 없는데 벌점 산정방식을 단순합산으로 변경하는 것은 대형업체에게 큰 부담. 상대적으로 품질관리가 우수한 대형업체가 벌점 증가로 인해 PQ감점 등의 불이익을 받을 경우 중소업체의 공사 입찰이 증가하여 건설현장 전체의 부실 발생이 증가할 가능성도 있음. 국내 건설 산업의 해외 경쟁력을 저하시키고 국내 건설업체에 대한 국제 신용도를 저하시킬 것임

- 한편 지난 1월 20일 1차 입법예고 이후 국토부가 벌점 경감규정을 마련하였는데 무사망사고 경감규정이 시공업체에게만 적용되어 형평성에 어긋나고, 제도 개정 과정에서 의견수렴절차도 미비했다고 생각함. 경감규정을 모든 업계로 확대 적용할 필요

○ (000 위원) 이미 다른 법령에서는 단순합산방식으로 벌점을 산정하고 있고 건설기술진흥법만 누계평균방식인데 점검현장수로 벌점을 나누는 산식 자체가 벌점에 대한 혜택을 주는 것이 아닌가 생각. 그 부분에 대한 다른 법령과의 형평성 문제는 어떻게 생각하는지? 또 현장이 많은 기업일수록 벌점이 많아질 수밖에 없는 구조라고 했는데 안전에 관련된 것이므로 모든 현장에서 벌점을 안 받도록 하는 것이 맞지 않나? 현장 수가 많다고 벌점을 많이 받을 수밖에 없다고 하는 것은 책임회피 아닌가?

○ (B협회) 점검현장 수로 벌점을 나누는 현행 산정방식을 바꿔 생각해보면 10개 현장 중 3개가 벌점지적을 받는 경우 나머지 7개 현장은 부실이 없다는 의미. 현장이 많을수록 책임도 큰 것이 옳지만 실질적으로 모든 현장의 부실을 관리하기에는 한계가 있음

- 한편 벌점제도의 취지는 경미한 부실을 예방하는 것인데 선분양제한, PQ 감점 등을 받을 경우 사실상 사업을 지속하기 어려운 수준으로 잘못에 비해 처벌이 지나치게 과도함. 따라서 불이익 기준의 조정 필요

○ (000 위원) 건설기술진흥법의 취지상 건설현장의 부실에 대해 관련 법인의 시정 노력이 유도될 수 있도록 하는 것이 법률의 근본적인 목적이 아니겠나 하는 생각. 어려운 사정은 이해되지만 실질적으로 법의 목적에 대한 부합성이란 측면에서 업계 내부적으로 현장 부실을 관리할 의지가 있는지 의문이 듦

○ (A협회) 부실이 생기지 않는 것이 가장 좋겠지만 사람이 하는 일이고 더 어려운 과업을 수행하는 대형업체의 경우 예기치 않는 부실이 생기게 마련. 이런 점을 고려할 때 현장 수 대비 부실의 비례율에 따라서 불이익 처분을 해야 하는데 단순히 벌점을 합산하는 것은 부당함

- 또 기존에 합산제도를 적용하고 있는 소방시설공사법·전력기술관리법 등을 적용받는 현장은 건설현장과 차이가 있음. 소방·전력공사는 전문공사로서 사업장 규모 편차가 크지 않으나 종합건설업은 사업장 규모의 편차가 크기 때문에 단순 합산으로 벌점을 부과하는 것은 현실여건을 반영하지 않는 불합리한 제도임

○ (000 위원) 공사 난이도·현장 규모 등 건설현장의 특수성을 공감함. 경감규정을 도입하긴 했지만 건설현장의 특수성을 폭넓게 고려하지 못한 부분이 존재하는 것 같은데 시공업체와 설계·감리업체의 차이점을 설명해줄 수 있나? 또 개정안에 반대하는 입장으로서 다른 대안을 생각한 것이 있는지?

○ (A협회) 시공업계는 벌점 영향력이 크지 않음. PQ는 사전 자격검증 기능을 하는 제도인데 경미한 부실에 부과되는 벌점이 그 평가에 지대한 영향을 미치고 있어 부당한 측면이 있음. 국토부는 벌점제도의 실효성이 없다고 하여 제도를 변경하고자 하나 합산제도로 변경될 경우 벌점의 영향력이 과도함. 설사 합산벌점을 적용하더라도 그에 따른 불이익 기준을 조정하는 것이 중요. 벌점의 영향력을 분석해서 이에 따라 불이익 기준을 적정하게 조정할 필요가 있음

○ (000 위원) 기존에 벌점 부과가 많이 된 측정기준 항목을 보면 '설계도서와 다르게 시공한 경우', '시공도면을 미작성한 경우' 등 충분히 통제가 가능한 부실로 보이는데 그렇다면 벌점을 합산하여 법인이 관리책임을 지는 것이 맞지 않나? 안전에 관한 사항인데 각 현장에서 발생한 시공도면 미작성 등의 부실이 관리가 우수한 다른 현장으로 상쇄되면 안되는 것 아닌가?

○ (B협회) 시공도면은 현장에서 원활한 시공을 위해 필요에 따라 작성하는 부수적인 것으로 시공도면 미작성이 설계도면 미작성

과 같은 중대한 잘못은 아님. 설계도서와 다르게 시공하는 경우는 안내판 설치 위치가 설계도서에 비해 몇 CM 차이 나는 경미한 경우도 포함됨. 특히 민간공사의 경우 입주자들이 큰 부실사항이 아님에도 인허가기관에 민원을 제기하여 벌점부과를 유도하고 있어 통제하기 어려운 부분이 있음. 조금 전에 말씀드린 것처럼 많은 현장 중 일부 현장에 벌점이 부과된다면 나머지 현장은 관리를 잘하고 있는 것으로 해석될 수 있는데도 합산방식으로 벌점을 부과하는 것은 과도하다고 생각함

○ (000 위원) 개정안 경감기준에 따르면 점검현장 수 대비 우수관리현장이 80% 이상일 경우 벌점을 경감하고 있지 않나? 한편 최근 2년 간 벌점 부과건수가 현저하게 증가하였는데 특별한 이유가 있나?

○ (A협회) 최근 이천물류창고 화재사고 등으로 인해 정부차원에서 사고예방을 위해 점검 횟수를 늘리다보니까 그에 따라 벌점부과 건수도 증가한 것임

○ (B협회) 경감기준과 관련하여 말씀드리면 경감기준은 재입법예고 안에서 도입되었고 반기 10회 이상 점검을 받은 업체에 대해 우수관리현장 비율에 따라 경감을 해주는데 경감 점수가 너무 작아 큰 효과를 기대하기 어려움

○ (A협회) 그나마 무사망사고 경감기준은 시공사에게만 적용되어 불합리

○ (000 위원) 합산방식에 문제가 있다고 주장하고 있는데, 앞서 말한 사망만인율 등을 고려하여 비례율에 따라 벌점을 부과할 경우엔 문제가 없다고 생각하나?

○ (A협회) 합산방식의 가장 큰 문제는 건설현장의 부실은 불가피하게 발생할 수 있는데도 단순합산하여 대형업체의 경우 지나치게 불리함.

○ (000 위원) 벌점부과를 위한 현장 점검은 수시로 하나?

○ (B협회) 벌점부과기관은 발주청, 인허가권자, 국토부장관 3곳인데, 현장에서 안전사고가 발생할 경우 국토부가 특별점검을 통해 관련 업체의 현장 대부분을 점검하고 이에 따라 점검횟수가 많아질수록 벌점도 증가하게 됨. 또 국토부 입장에서는 점검 실적을 위해 경미한 사항에 벌점을 부과할 수도 있음

○ (000 위원) 점검횟수가 많아질수록 당연히 벌점이 많이 부과될 것 같은데 점검을 자주한다는 것 자체가 규제일 수 있을 것 같음. 점검이 실제로 어떻게 이루어지는지 설명 부탁

○ (A협회) 측정기준을 명확하게 적용하여 벌점을 부과하면 괜찮겠으나 인·허가 기관인 지자체의 경우 다소 애매한 경우에도 벌점을 부과하고 있음. 지자체로부터 공사를 수주받는 입장에서는 부과된 벌점에 대해 불복하기 어려워 한계가 있음

○ (000 위원) 점검횟수 제한은 없나?

○ (B협회) 점검횟수에 대한 별도의 기준은 없음

○ (A협회) 점검은 수시로 가능하고 벌점 부과기관도 다양하기 때문에 부담이 상당한 것이 사실

○ (000 위원) 우수관리비율 경감규정이 정확히 어떻게 되나

○ (B협회) 80%~90%인 경우 0.2점, 90%~95%인 경우 0.5점, 95% 이상인 경우 1점을 경감함

○ (000 위원) 경감규정 적용에 따른 벌점 경감 효과를 살펴볼 필요가 있을 것으로 보임

○ (000 위원) 혹시 설계·감리 업체 중 시공도 하는 업체가 있나?

○ (A협회) 많진 않으나 태양광 등 일부 특수 공사에 대해 하는 경우가 있음

○ (000 위원) 점검기관이 많다고 했는데 벌점 중복 부과도 가능한가?

○ (A협회) 동일 부실에 대한 중복 부과는 가능하지 않음. 또 점검기관도 자신이 발주하거나 허가한 현장만 점검 가능하여 중복 점검도 어려움

○ (000 위원) 벌점제도의 목적은 부실 행위 예방 및 재발 방지이며 오히려 동일 부실이 자주 발생할 경우 가중처벌을 받는 것이 타당해 보이는데 사업장 수가 많다고 해서 한 현장의 부실을 다른 현장 수로 상쇄하는 것이 옳은지 의문

○ (000 위원) 벌점 불복 절차도 있는 걸로 알고 있는데 불복을 제기한 적이 있나?

○ (A협회) 물론 불복절차가 마련되어 있으나 계약상 갑과 을의 관계에서 불복은 사실상 어려움

○ (000 위원) 합산제도로 변경되면 업체 입장에서 벌점을 받지 않기 위해 노력할 것으로 보이는지? 아니면 벌점 부담이 과도하여 아예 부실 관리를 포기하고 불이익을 감수할 것으로 보이는지?

○ (B협회) 업체는 사업을 지속해야 하기 때문에 벌점을 받지 않기 위해 노력을 하겠으나 요구되는 수준이 과도할 수 있어 우려. 또,

부실벌점에 따라 선분양 제한, 입찰참가제한 등의 처분을 받을 경우 사업 자체가 어려워져 영업정지·과징금보다 과도함

○ (000 위원) 국토부에서 불이익 기준을 조정하겠다고 한 것으로 알고 있음

○ (B협회) 맞다

○ (국조실) 개정안 측정기준은 업체의 의견을 반영하여 상당히 명확하게 변경되었고 불이익 기준 조정의 경우 국토부에서 4월에 발표된 건설안전 혁신방안에 명시하여 합산방식 시행 유예기간 동안 벌점 부과 현황을 모니터링 한 후 그 결과에 따라 적절하게 조정하겠다고 공표함

○ (A협회) 업계 입장에서는 합산방식이 시행된 후에 불이익 기준을 조정하겠다는 것은 신뢰하기 어려움

○ (B협회) 저희 업계에서는 사실상 합산제도의 영향을 현재로서 판단하기 어렵기 때문에 벌점 부과 추이를 보고 불이익 기준을 조정하는 것이 합당하다고 판단되어 수긍한 상황

○ (000 위원) 합산제도 및 경감규정 적용 시뮬레이션 결과 PQ감점을 받는 업체 수가 시공 상위 100위 업체 중 1개에서 19개 업체로 증가하는데 현행 방식이 유명무실하다는 것에는 동의하나?

○ (000 위원) 덧붙혀, 국토부가 벌점 산정방식을 변경하려는 것은 제도의 실효성이 없어서인데, 합산방식 및 경감규정을 적용하여 시뮬레이션 한 결과 시공사의 경우 상위 30위 중 10개 업체가 PQ 감점을 받고 그 중에서도 6개 업체가 최소 감점인 0.2점을 받음.

또 설계·감리사도 상위 30위 중 7개 업체가 불이익을 받고 2개 업체가 0.2점, 5개 업체가 0.5점 받음. 바꿔 말하면, 시공사는 상위 30위 중 20개 업체에 영향이 없고, 설계·감리는 23개 업체에 영향이 없는데, 국가 전체로 보면 합산방식으로 바꿔도 영향을 받지 않는 건실한 업체들이 PQ감점을 받지 않고 공사를 수주하는 것이 더 바람직하지 않나?

○ (A협회) 정확한 시뮬레이션 과정과 데이터를 몰라서 답변을 드리기 어려움

○ (000 위원) 계속 부실 비율에 따른 벌점을 이야기하는데, 안전사고는 비율의 문제가 아니라 O/X의 문제로 보임. 개정안도 그런 의미에서 개별 현장의 부실을 다른 우수현장으로 상쇄시킬 수 없도록 한 것으로 보임. 만약 합산방식이 정말 불합리하다고 생각된다면 현행 제도를 유지했을 때 안전사고를 얼마나 예방할 수 있을 것으로 보이는지, 또 업체의 안전노력이 유도될 수 있는지 궁금

○ (B협회) 부실벌점제도의 취지는 경미한 부실을 근절하기 위해 발주청 등이 반기별로 공사 부실정도를 측정하여 건설업체에게 벌점을 부과하고 이에 따른 불이익을 적용해서 경각심을 제고하는 것임. 경미한 부실이 아닌 안전사고에 대한 처벌은 건설산업기본법 등에서 하고 있고 부실벌점의 취지와는 맞지 않음. 최근에 측정기준에 추가된 중대건설사고에 대한 벌점도 부실벌점제도의 취지에 맞지 않음

○ (000 위원) 개정안 측정기준에서 경미한 사항의 경우 벌점 부과 대상에서 제외하도록 했는데 이게 실제로 어떻게 작용하나?

○ (B협회) 국토부가 측정기준 명확화를 통해 단순 시정조치가 가능한

것들에 대해 벌점이 부과되지 않도록 한 것은 인정함

○ (000 위원) 부실벌점제도가 우리나라에만 있는 제도인가? 개정안은 벌점부과기간을 신설해서 하자담보기간까지만 벌점을 부과할 수 있도록 하고 있는데 이에 따른 영향은 어떤가?

○ (B협회) 외국사례는 없는 걸로 알고 있음. 부과기간 신설은 업계의 지속적인 건의를 반영한 결과로 긍정적

○ (000 위원) 우리나라 건설제도 상당부분이 일본 제도를 참고한 것으로 아는데 일본사례도 없나?

○ (B협회) 정확하진 않으나 외국사례를 본 적은 없음

○ (국조실) 부연설명. 기존 평균방식과 합산방식 중 어느 것이 옳다고 말할 수는 없음. 완벽하게 부실을 통제할 수 있는 것도 아니나 법인의 노력이 요구되는 상황인 것도 맞음. 다만 실제로 현장 점검수를 감안하더라도 상위 업체에서 부실이 2배정도 더 발생하고 있어 현행 평균방식보다는 다른 방식을 취할 필요성이 있어 보임. 합산방식이 확실하게 옳다고 할 수는 없으나 적정수준을 찾아가는 방법으로서 경감규정을 두고 벌점을 조정할 여지를 둔 것으로 보임. 한편 중요한 것은 벌점이 불이익으로 연결되는 부분인데, 국토부에서 불이익 기준을 조정한다고 명시한 상황이고 이와 더불어 경감기준도 벌점 부과 현황에 따라 적정성을 검토할 필요성이 있지 않을까 생각. 또 점검현장 횟수가 증가하는 것이 업체에게 부담으로 작용할 수도 있으나 일부 업체의 경우 문제가 없는 현장으로 점검을 신청하는 등 악용사례가 발생하고 있음

(2) 부처 의견 청취

○ (국토부) 작년 한해 건설현장 사고사망자는 428명. 현장을 잘 관리하면 충분히 예방할 수 있었음에도 그렇지 못한 것이 현실. 벌점제도는 건설현장의 부실시공과 안전사고를 예방하기 위함

- 성수대교 붕괴 이후 95년 1월부터 발주청은 현장을 점검하고 규정에 따라 시공사, 설계감리사, 기술자에게 벌점을 부과하고 있으며 부과된 벌점에 따라서 입찰참가를 제한하거나 입찰참가 사전심사시 감점 등을 하고 있음. 그러나 현재 벌점 산정방식의 한계로 벌점제도가 유명무실함. 작년 기준 실제 불이익 업체는 상위 100위 내 시공사, 설계·감리사 모두 합쳐 1개사에 불과. 이는 건설현장의 부실시공과 안전사고 예방이라는 벌점제도의 기능이 작동하지 않는다는 것임

- 벌점제도를 정상화하기 위해 누계평균방식을 합산방식으로 바꾸려는 것임. 누계평균방식은 점검을 받을수록 벌점이 감소하여 점검 준비를 잘 한 현장이 잘 못한 현장의 벌점을 상쇄하는 것임. 하지만 벌점이 있다는 것은 그 현장에서 부실시공의 징조가 있거나 안전사고예방을 소홀히 하고 있다는 것이고 모든 현장에서 부실은 발생하면 안 되는 것임. 현재 건설산업기본법 등 건설관련 벌점 제도를 운영하는 모든 법령은 누계합산방식을 적용하고 있음

- 그간 정부와 업계는 벌점 제도를 두고 많은 소통을 해왔음. 올 초 1월20일 1차 입법예고를 하였고, 이후에 총 7차례의 간담회를 시행함. 6월 18일 재입법예고 이후에도 3차례의 간담회가 이루어짐. 건설협회·주택협회·건설기술관리협회 등이 포함된 건설단체총연합회와 협의하였고 논의 끝에 총연합회는 합산방식을 수용하였음. 정부도 총연합회 요구를 일부 수용하여 이번 개정안을 마련한 것임

- 최초 입법예고안과 비교해서 많은 수정이 있었음. 먼저 공정한 벌점부과가 이루어지도록 벌점 심의절차를 강화하였고 부당한 사유로 벌점을 부과 받지 않도록 측정기준을 보완하였음. 또한 현장 수가 많은 법인의 우려를 고려해서 사망사고가 없었거나, 현장관리가 우수한 법인에게는 벌점이 경감되도록 하였음

- 최선을 다하여 업계와 협의를 통해 개정안을 준비하였으나 아직도 일부 업계는 우려를 표하고 있음. 하지만 합산방식 시행은 2년 후로 그 기간 동안 지속적으로 업계와 소통하고 벌점 부과 추이를 보아가면서 필요시 제도를 보완할 것. 안전에는 왕도가 없다는 자세로 부실시공과 건설현장 사망사고를 줄이기 위해 최선을 다 할 것임

○ (000 위원) 428명이 사망했다고 하는데 정확한 사고의 원인이 중요하다고 생각. 건설현장의 부실과 428명의 사망사고 간 연관성이 의문

○ (국토부) 사망원인은 다양함. 유형별로는 추락사고가 절반정도, 기계장비 끼임 등이 있음. 부실측정기준은 부실시공·배수불량 등이 있는데 안전사고는 특히 가설시설물 설치불량과 연관됨

○ (000 위원) 현장이 많은 업체의 경우 누계평균방식에 비해 합산방식에 따른 벌점 부담이 많게는 몇 십 배 이상 증가할 수도 있는데, 법적 안정성 측면에서 너무 과도한 거 아닌가? 특히 경감규정은 10번 이상 점검 받은 업체에만 적용되는데 9번 점검받은 업체는 억울한 것 아닌가? 또 업계와의 진정한 소통이 이루어진 것 맞나?

○ (국토부) 작년 기준 벌점 부과 현황을 보면 현장수가 많다고 해서 벌점이 많은 것은 아님. 상위 업체 중에서 47회 점검을 받은 업체도 있고 63회 받은 업체도 있으나 두 업체 모두 벌점이 0임. 상위 100위 업체 중 31개 업체가 벌점이 받지 않았음. 즉 현장관리를 잘하면

충분히 벌점을 받지 않을 수 있음. 단순히 현장수와 벌점이 비례한다고 볼 수 없음. 또 현장수가 많다고 일부 현장의 부실이 정당화 될 수 없다고 봄. 한편 측정기준도 개선하기 때문에 모호했던 측정기준에 따라 임의로 부과했던 벌점도 많이 줄어들 것으로 예상됨. 또 업체가 부실벌점에 불복 시 외부 전문가들의 심의를 통해 구제받을 수 있도록 함

○ (000 위원) 예를 들어 9개 현장에서 각각 9점의 벌점을 받을 경우 평균방식일 때는 9점인 업체가 합산방식의 경우 81점이 되는데 이러한 과도한 벌점증가에 대해 어떻게 생각하는지 질문한 것

○ (국토부) 현재 상위 30위를 기준으로 평균 벌점이 0.1~0.5점 범위 내에 있음. 합산방식을 적용할 경우 최고 5점이 넘는 업체가 1개 있으며 나머지 업체는 많아야 5점 이하임. 예로 든 사례는 극단적인 경우로 보임

- 현행 평균방식 하에서는 각 현장의 현장소장이 책임을 지는 형태로 운영되게 되며 전체 현장을 관리하는 법인의 책임을 묻기 위해서는 합산방식으로 가야함. 특히 대형법인들은 본부에 별도의 안전관리팀을 두고 있어 안전관리능력은 중소업체에 비해 상대적으로 훨씬 우수함

○ (000 위원) 벌점 부과 기관이 현장에서 측정할 때 사람마다 보는 기준이 다를텐데 측정기준에 대한 별도의 세부 가이드라인이 있나? 벌점이 0점인 업체도 있다고 하는데 이건 업체에서 측정기관에 어떻게 설명하고 대응하느냐에 따라 좌우됐을 확률도 높다고 생각함. 또 건설현장의 하도급 구조, 공사 난이도 등을 다 고려해서 개정안을 마련한 것인가? 건설공사의 품질 개선이 건진법의 취지인데 안전사고를 예방하겠다고 벌점제도를 강화하는 것은 중복규제 아닌가? 안전사고 예방을 위한 규제는 산업안전

보건법 등에서 하고 있지 않나? 또 무사망사고 인센티브는 왜 시공사에게만 적용되나?

○ (국토부) 일부 모호한 측정기준이 있어 측정자마다 판단이 다를 수 있지만 국토부 내부운용요령이 있어 세부 가이드라인이 존재함. 그럼에도 불구하고 주관적인 측정이 가능할 수 있어 이번 개정안을 통해 모호한 측정기준을 대폭 수정하였음. '소홀히 하여' 등으로 돼 있던 측정기준을 '절차와 다르게 하여' 등 명확하게 개선함. 또 부과된 벌점에 대해 기존 측정기관 직원 5명이 심의하던 것을 외부 위원 위주로 심의를 받도록 개선하였고 불복절차에서도 이러한 심의결과를 참고할 수 있어 측정기관 입장에서 신중하게 벌점을 부과할 것이라고 생각함

- 무사망사고 인센티브와 관련하여 시공사는 현장에서 시설물 등을 직접적으로 설치하기 때문에 사고 발생에 대한 직접 책임이 있고, 감리는 발주청 감독을 대신하는 것으로 위험요소 발견 시 시정요구만 하면 안전사고 책임에서 자유로움. 감리의 경우 측정기준 조정을 통해 벌점 부담을 상당부분 경감. 현행 제도는 유사벌점 규정에 의해 시공사의 잘못에 대해 감리도 벌점을 부과받을 수 있으나 개정안에서 유사벌점 규정을 삭제함. 시뮬레이션 결과에 따르면 측정기준 조정 및 경감규정 적용 시 시공사 48%, 설계·감리 61% 정도 벌점 감소. 한편 현장 부실 관리는 시공·설계·감리 모두 책임이 있어 우수관리비율 경감기준은 모든 업계에 적용함

○ (000 위원) 경감기준에 재해율은 사용하지 않나?

○ (국토부) 사망사고는 숨길 수 없으나 재해는 숨길 여지가 있어 사용하지 않음

○ (000 위원) 벌점제도 강화 추진 이유로 제시한 건설현장 사망사고 증가와 벌점제도 간 연관성 설명 부탁

○ (국토부) 정부는 사망사고를 줄이기 위해 종합적으로 접근을 하고 있고 건설사고 예방 목적으로 부실 벌점제도를 강화하려는 것임. 부실시공이 사망사고와 직결되지는 않지만 잠재적인 위험요소로서 부실에 대한 경각심 제고를 통해 사고를 예방하고자 하는 것

○ (000 위원) 합산방식 변경에 따라 벌점부담이 크게 증가하려면 공사현장의 부실이 통제 불가능한 것이어야 할텐데, 제도 시행에 따라 사업자들의 행태가 변화하여 현장의 부실이 상당 부분 통제된다면 합산방식에 따르더라도 벌점 부담이 크게 증가하지는 않을 것 같음

○ (국토부) 맞다. 벌점을 통한 불이익보다 업체의 현장 관리 노력을 유도하기 위한 것이기 때문에 업체의 관리노력만 제고된다면 목적을 달성한 것으로 생각. 다만 개정안에 따라 벌점이 어떻게 부과될 것인지 현재로서는 시뮬레이션이 어렵고, 개정 측정기준에 따른 벌점부과 추이를 1년 정도 모니터링 후 불이익 기준 등을 조정할 예정임

○ (000 위원) 벌점심의위원회 조문을 보면 세부 운영 규정 및 하위 법령에 대한 위임근거가 없는데 보완이 필요하지 않나?

○ (국토부) 심의위원회의 구성요건과 심의 절차 부분들은 향후 세부적으로 준비하려고 하고 있음

○ (000 위원) 이해관계자들은 의견수렴절차가 제대로 이뤄지지 않았다고 하는데, 어떤가?

○ (국토부) 건설총연합회 주관으로 탄원서가 접수되어 건설협회·전문건설협회·건설기술관리협회 등과 별도로 간담회를 진행하였음. 각 협회의 공통적인 의견에 대해 대표자 격인 건설협회와 의견을 조율함. 1, 2차 탄원서는 합산방식 철회에 대한 것이었는데 경감규정 등 도입을 통해 합산방식은 수용을 하였고, 3차 탄원서에서는 경감규정 등 도입 요청과 함께 합산방식은 수용하였음. 국토부는 개정안에 대해 협회와 합의가 이루어진 것으로 인지하였으나, 재입법예고 후 계속 의견이 접수되고 있는 상황. 불이익 기준도 검토 수준이 아니라 조정할 것이라고 건설안전 혁신방안에 명시하였는데 업계가 신뢰하지 못하고 있음

○ (000 위원) 평균방식에 따른 벌점 단위가 합산방식보다는 낮을 수밖에 없는데, 관련된 불이익 기준을 나중에 조정한다는 것은 문제가 있어 보임. 다만 사후적으로 조정해야 할 필요성은 인정함. 관련 불이익 기준 조정과 관련하여 우려되는 것은 불이익 기준이 주택공급에 관한 규칙, 국가계약법, 건설산업기본법 등 여러 법에 나눠져 있는데 모두 국토부 소관법인가?

○ (국토부) 국가계약법 이외의 법은 모두 국토부 소관이고, 국가계약법의 경우 불이익 기준에 사용되는 벌점은 건설기술진흥법의 불이익 기준을 그대로 적용하는 것으로, 건진법 PQ 기준을 개정하게 되면 국가계약법의 불이익 기준도 자동으로 바뀌게 됨. 또 선분양 제한이 규정된 주택공급에 관한 규칙도 관련 부서와 의견 조율 중임

○ (000 위원) 개정 취지가 벌점 제도의 실효성을 제고하는 것인데, 도입초기부터 벌점제도가 효과가 없던 것인지 아니면 시간이 경과하면서 실효성이 감소한 건지 궁금. 실효성이 없어지게 된 사유 설명 부탁

○ (국토부) 95년 도입 당시 벌점 범위는 1~10점, 97년 1~6점, 99년 1~3점으로 벌점 범위가 변경되면서 지속적으로 벌점 폭이 완화된 결과 실효성이 감소한 측면이 있음

(3) 000 위원회 논의

○ (A 위원) 법 개정 이유로 제시한 사망사고 방지가 법의 원래 목적과 정확하게 부합하지는 않지만, 부실을 방지하고 건설현장의 품질 향상을 유도하는 건진법 입법취지를 고려할 때 동 개정안의 방향은 적정한 것으로 보임

- 합산방식의 영향에 대해서도 기존 벌점을 바탕으로 시뮬레이션 한 결과를 보면 그 동안 유명무실하던 제도가 적당한 수준의 실효성을 가질 것으로 예상됨. 관련 불이익 기준 조정이 관건인데, 국토부의 약속을 업계가 신뢰하지 않는 부분은 국토부가 해결할 사항으로 보임

- 다만 부수적으로 불이익 기준 조정에 대한 업계의 신뢰를 제고할 수 있도록 경감기준에 합산방식 시행 유예기간인 2년 정도의 재검토기한을 두고 재검토 시 불이익기준도 같이 조정토록 하여 그 적절성을 확보할 수 있도록 하는 것이 적절함

○ (B 위원) 안전사고를 예방하기 위한 건설기술진흥법 개정 취지는 공감하고 재검토기한을 두는 것도 좋은 방안이라고 생각됨. 다만 각 현장에서 지자체나 발주청이 활용할 수 있도록 벌점 측정기준의 세부 가이드라인을 명확히 할 필요가 있다고 생각됨. 또 벌점심의위원회의 독립성도 보장될 필요가 있음

○ (C 위원) 벌점 산정방식보다 오히려 중요한 것은 측정기준의 명확성으로 판단됨. 부과기관이 자의적으로 벌점을 부과할 수도 없고, 업체가 부실을 감출 수도 없도록 측정기준을 보완할 필요가 있음

○ (D 위원) 점검에 대한 업체의 예측 가능성도 제고할 필요가 있음. 또 대형업체가 불리한 것은 확연하기 때문에, 경감규정의 효과를 제고할 수 있는 방안도 필요

○ (E 위원) 앞서 나온 의견들을 종합적으로 고려할 때 제도 운영기준을 세부적으로 보완하는 것이 적절해 보임. 개선권고로 경감규정에 재검토기한을 두는 한편, 부대의견으로 불이익 기준 조정 과정에서의 충분한 의견수렴절차 및 벌점제도의 적정성을 제고할 수 있는 세부운영기준 마련 등을 제시하는 것이 바람직함

□ 심의 결과 : 개선권고

○ **개선권고**

- 벌점 경감규정에 재검토기한(2년)을 설정하여 벌점 부과 현황을 모니터링 후 제도의 적정성 확보

○ **부대의견**

- 벌점에 따른 불이익 규정은 충분한 이해관계자 의견수렴을 거쳐 조정하고 규개위에 사후보고하기 바람

- 벌점심의위원회의 독립성 및 투명성을 확보할 수 있는 운영기준과 벌점의 객관적 측정을 위한 현장 가이드라인 등을 마련하고 규개위에 사후보고하기 바람

3. (심의) 하도급법 시행령 일부개정안(공정거래위원회, 2020-448)

□ 개 요

소관 부처	공정거래위원회
근거 법령	하도급거래 공정화에 관한 법률 시행령
규제 사무명	중소기업협동조합 대금 조정협의 요건 확대
위원회 결정 내용	원안 동의

□ 논의 내용

(1) 이해관계자 의견 청취

〈반대 의견〉

○ (A단체) 중견기업은 대기업의 협력사이기도 하면서 중소기업에 하청을 주는 위치에 있음. 매출액 기준 3천억원 미만 기업이 86.4%이고 그 중에서 1천억원이 안되는 기업이 58.6% 정도가 됨. 중견기업이나 작은 기업도 하도급법이 확대 적용되면 경영상 부담이 가중될 것으로 예상되어 반대함

○ (OOO 위원) 대금조정을 대행해 주는 이런 기관이 없다고 하더라도 당해 하도급업체나 중소기업이 현행법상 대금조정을 요청할 수 있는 권한이 있지 않은지?

○ (A단체) 현행법상 수급사업자가 직접 대금조정 신청할 수 있는 권한이 있음

○ (OOO 위원) 법률 개정안에 따르면 수급사업자의 협상력을 높이기 위해 중기조합 뿐만 아니라 중기중앙회도 신청할 수 있게 할 계획으로 아는데, 이게 기업에 그렇게 힘든지?

○ (A단체) 하도급법 취지는 매출이 큰 대기업 등이 작은 중소기업에 하청을 주었을 때 보호하자는 취지인데, 중견기업이 대기업이나 다른기업에 납품을 할 때 대금조정을 제외하고는 보호를 받지 못하는 반면, 중소기업들이 대금조정을 요청하는 경우에는 다 응해주어야 하는 실정임

○ (OOO 위원) 대금조정 신청을 하더라도 조정에 임하기만 하면 되고 내용에는 동의를 안해도 되지 않는지?

○ (A단체) 중견기업 중에는 평균고용인원 수가 90명 정도로 작은 기업도 있는데, 이런 기업이 일일이 대금조정 신청에 응해야 하는 시간적 부담이 있음

○ (OOO 위원) 연매출액 3천억원 미만 기업에 대해서도 원가 상승에 따른 조정 협의를 신청할 수 있도록 제도권에 들어오는 것에 대해 어떻게 생각하는지?

○ (A단체) 중소기업들이 대금조정 요청을 했을 경우 원사업자들이 수긍해 주는 비율이 높다고 보는데, 현장에서 잘 이루어 지고 있는 부분을 규제를 만들어서 다시 제도화할 필요가 있는지 의문이며, 또한 60일 경과기간이 삭제되면 계약의 불확실성이 증가하고 중견기업과 중소기업 간 형평성에도 어긋남. 국가계약법상 물가변동에 따른 계약금액의 조정은 90일 경과 후 가능하게 하고 있는데, 타 입법사례와 비교할 때에도 문제가 있음.

○ (OOO 위원) 중견기업도 하도급법 상 대기업이나 다른 중견기업에 납품 하도급 계약을 맺어 수급사업자가 된 경우 급격한 원가변동으로 대금조정 신청이 가능하지 않는지?

○ (A단체) 중견기업은 하도급법상 보호를 받지 못함

○ (OOO 위원) 왜 하도급법 자체가 적용되지 않는지?

○ (A단체) 하도급법상 대금 지급(60일 이내)할 때에만 한정하여 원사업자와의 관계에서 보호해 준 것이고 그 외 권한과 의무에 대해서는 배제됨. 물론 중견기업의 하도급 대금의 조정은 쌍방간 합의에 의해 조율할 수는 있음

○ (OOO 위원) 공정위 측에서 상생협력법상 납품단가 조정 협의제도가 이미 있어 특별히 타 제도에 비해 강화된 것이 아니라고 하는데 어떻게 생각하는지?

○ (A단체) 상생협력법은 거래 관계에 있는 기업 간 동반성장 및 자발적인 상생협력을 촉진하는 취지이며, 수위탁거래가 하도급거래보다 더 광범위하고 하도급법과 개념이 조금 다르며 중견기업도 대기업으로 분류되어 상생협력법을 적용받고 있음

○ (OOO 위원) 수위탁거래의 경우도 상생협력법의 적용을 받아 중기조합을 통해 협의하는 사례가 있을 것으로 판단되는데, 그게 실무적으로 큰 부담이 되는지?

○ (A단체) 상생협력법상 그런 사례가 있기는 하겠지만, 매출액 3천억원이 넘는 기업이 많지 않으며, 그런 기업들이 대금조정 신청을 한 것으로 판단됨

○ (OOO 위원) 현재 상생협력법 개정안이 하도급법과 비슷한 구조로 대금조정 협의 신청 주체에 중기중앙회를 추가하는 안으로 산자위 법안소위에 상정되어 있음. 이는 중기조합의 조직이 작고

협상력이 약해서 조합을 통한 대금조정 신청이 미미하여 제도가 전혀 활성화되지 못한 점을 개선하기 위한 것으로, 다음 주에 전체회의에 상정되어 특별한 반대가 없으면 개정될 것으로 봄

(2) 부처 의견 청취

○ (공정위) 하도급법 시행령 개정은 관계부처가 합동으로 발표한 「대·중소기업 거래관행 개선 및 상생협력 확산 대책」의 일환으로, 그 주요 내용은 하도급업체가 중기조합을 통해 원사업자에게 하도급대금 조정을 신청할 수 있는 범위를 완화하는 것으로, 원사업자의 대상범위를 연간 매출액 3천억원 미만 중견기업까지 확대하고 경과기간 없이 바로 신청할 수 있도록 하는 것임. 시행령이 개정되면 하도급업체의 협상력이 향상되고 하도급 대금 조정에 도움을 줄 수 있게 됨. 하도급 대금 조정제도는 대금 인상을 강제하지 않아 원사업자의 부담이 크지 않고, 공정위 신고 또는 분쟁조정 신청이 이루어지기 전에 사업자와 자율적 조정을 유도하는 것임

○ (OOO 위원) 2019년 하도급서면실태조사를 보면, 전체 수급업자 2,635개 중 대금조정 신청을 한 기업이 911개이고, 이 중 903개 업체는 자신이 직접하고 8개 업체는 중기조합을 통해 조정 신청한 것으로 조사되었는데, 이 제도를 활용하지 못하는 사유가 신청대상 범위가 3천억 이상 중견기업이기 때문인지?

○ (공정위) 수급사업자가 직접 협의 신청하는 경우는 3천억원 요건이 없으며, 중기중앙회 2018년 하도급거래실태조사에 따르면 하도급대금조정 신청을 활용하지 못하는 이유로 32%가 엄격한 요건을 꼽았음

○ (OOO 위원) 하도급법 시행령 개정으로 중기조합을 통한 대금조정 신청이 확대될 것으로 보는지?

○ (공정위) 하도급 거래관계는 기업 간 갑을관계가 강력하기 때문에 조합을 통한 대금조정 신청요건을 완화하여 수급사업자의 협상력을 높여 도움을 주려는 취지이며, 조정신청 시 수용 비율이 90% 정도로 높게 나타나고 있어 향후 중기중앙회까지 확대하는 법 개정을 추진하고 있음

○ (OOO 위원) 매출액 기준으로 중견기업이라 함은 통상 얼마 이상을 중견기업으로 볼 수 있는지?

○ (공정위) 중소기업 졸업기준이 대략 400억원에서 1,500억원까지이며 업종별을 다르게 설정되어 있음

○ (OOO 위원) 대금조정이 안될 경우 그다음 단계의 권리구제 절차가 있는지?

○ (공정위) 수급사업자가 직접 조합을 통해 대금조정 신청을 하고 합의가 되지 않으면 분쟁조정협의회에 조정을 신청하면 됨

○ (OOO 위원) 분쟁조정협의회는 어디에 있는 기구이며 분쟁조정이 최종적으로 어려운 경우 법원까지 가는지?

○ (공정위) 공정거래위원회에 공정거래조정원이 있으며, 업종별 단체에도 분쟁조정협의회가 설치되어 있음. 분쟁 조정은 강제력이 없고 기업 간 쌍방 합의를 유도하는 제도이며, 최종적으로 조정이 어려운 경우는 공정위에 신고하거나 법원에 소송을 제기하게 됨

○ (OOO 위원) 앞으로 대금조정 협의권이 중기조합에서 중기중앙회까지 포함하는 법률 개정이 추진된다고 하는데, 조합이나 중앙회의 회원으로 가입되어야 혜택을 받는 건지?

○ (공정위) 해당 업종에서 중기조합의 조합원으로 가입된 경우에 가능하며, 중기중앙회는 회원 가입이 되지 아니하여도 대금조정 협의 신청이 가능하도록 법률 개정을 추진하고 있음

○ (OOO 위원) 실태조사 결과에서 중기조합을 통해 대금조정 신청을 한 사례가 8건에 불과한데, 작은 기업이 조합을 통하는 것에 실효성이 있는지?

○ (공정위) 실태조사에 따르면 조합을 통해 조정신청을 하는 요건이 매우 까다롭다는 결과가 있고, 전체 중견기업 중 매출액 3천억원 이상이 14%밖에 되지 않아 대상 범위가 매우 한정적임
중기조합의 조직력이 크지는 않지만 열악한 수급사업자의 경우는 조합을 활용하는 것이 도움이 될 것으로 판단됨

○ (OOO 위원) 하도급법 시행령 개정이 국정과제인 '공정한 시장거래 질서 확립' 차원에서 진행되는데, 중기조합을 통해 조정신청을 할 경우 신원노출에 따른 보복조치를 방지하는 대책이 있는지?

○ (공정위) 원사업자를 대상으로 대금조정을 신청하고 합의가 되지 않으면 분쟁조정협의회에 분쟁 조정을 신청할 수 있는데, 협의 신청했다는 이유로 불이익을 주면 현행 공정거래법상 보복 금지 위반이 되어 공정위가 제재를 할 수 있음

○ (OOO 위원) 계약체결 후 경과기간을 두지 않고 대금조정 신청을 할 경우 계약의 신뢰도가 떨어질 수 있다고 하는데, 실제로 계약체결 후 바로 대금조정 신청하는 사례가 파악되는지?

○ (공정위) 그런 통계는 파악되지 않으며, 원사업자로 하여금 대금을 증액하도록 의무를 부과하는 것은 아니며 단지 협의를 개시할

의무만을 부과하는 제도임

○ (OOO 위원) 수급사업자가 계약체결 후 바로 특별한 경과기간 없이 바로 대금조정 신청을 할 수 있지 않은지?

○ (공정위) 계약체결 직후 조합을 통해 조정신청하는 경우는 원재료가 10% 이상 상승하는 요건 등이 있어 사실상 어려우며, 그럼에도 60일 경과기간 삭제는 경제상황의 급격한 변동이 발생할 수 있어 수급사업자에 도움을 주기 위해서임

○ (OOO 위원) 보복조치 금지와 관련 입증책임이 누구에 있는지?

○ (공정위) 처분청인 공정위에 보복조치에 대한 입증책임이 있음

○ (OOO 위원) 2019년 사례에 전체 수급사업자 2,635개 업체 중 911개 업체가 대금조정을 신청했다면 전체 수급사업자의 3분의 1이 대금조정 신청을 한 셈인데, 이런 추세는 제도가 바뀌면 더 늘어날 여지가 있는지?

○ (공정위) 대금조정 신청이 2017년 30.1% 2018년 33.8% 2019년 34.6%로 큰폭은 아니지만 증가하고 있으며, 수급사업자에 대한 홍보를 통해 이런 제도에 대한 인식을 확산시킬 예정임

(3) 위원회 논의

○ (OOO 위원) 중기중앙회도 수급사업자의 신청을 받아 대금조정 협의가 가능하도록 하도급법 개정안이 현재 입법예고 중이며, 법률 개정으로 대금조정제도가 더 실효성이 확보될 것으로 보임

□ 심의 결과 : 원안 동의