



수시 | 21-06

건설산업의 공정성 지수개발 연구

A Study on the Development of Fairness Index for Construction Industry

이치주, 안종욱, 이승훈

수시 21-06

건설산업의 공정성 지수개발 연구

A Study on the Development of Fairness Index for Construction Industry

이치주, 안종욱, 이승훈

■ 저자

이치주 안종욱 이승훈

■ 연구진

이치주 국토연구원 부연구위원(연구책임)

안종욱 국토연구원 부연구위원

이승훈 국토연구원 전문연구원

■ 연구심의위원

김성일 국토연구원 건설경제산업연구본부장

김성수 국토연구원 민간투자연구센터장

조진철 국토연구원 선임연구위원

김승종 국토연구원 연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 공정거래에 관련한 법·제도와 불공정거래의 유형을 분석하여, 공정성 평가요인을 도출하고 그 공정성 수준을 분석, 그 후 건설산업 공정성 지수를 개발
- 2 공정성 지수는 건설공사의 주요 단계인 입찰·계약·시공단계로 분류되어 있으며, 각 단계는 불공정거래를 방지하기 위한 공정성 평가요인을 포함하고 있음
- 3 원도급자보다 하도급자가 건설산업의 공정성을 낮게 인식하고 있었으며, 원도급자와 하도급자 모두 시공단계에서의 공정성이 가장 낮게 인식하는 것으로 분석
- 4 원도급자는 입찰단계, 하도급자는 계약단계의 공정성 지수가 가장 높게 인식하고 있음
- 5 공사단계별로 공정성 향상을 위한 대응방안 수립에 도움이 될 수 있을 것으로 기대

본 연구보고서의 정책제안

- 1 공정성 향상을 위한 대응방안 수립을 위해, 주기적인 공정성 지수의 평가 필요
- 2 공정성 지수의 정량적 분석을 위한 자료수집의 절차 및 방법을 정의한 정량적 자료수집 체계의 구축 필요
- 3 건설참여자들 간의 상호협력을 위하여, 발주자가 인식하는 원·하도급자의 공정성 평가, 그리고 원도급자가 인식하는 하도급자의 공정성 평가도 필요
- 4 본 연구의 공정성 지수와 기존의 상호협력평가제도를 연계하여, 원·하도급자의 공정성을 기반으로 한 입찰자격과 입찰가점 및 감점을 부여하는 기준 필요
- 5 공사특징별·지역별 건설산업의 공정성 지수를 주기적으로 분석하여, 공정성 향상을 위해 노력해야 할 요인을 구체적으로 제시하는 방안 필요

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안 iii

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적 3
2. 연구의 범위 및 방법 8
3. 선행연구와의 차별성 11
4. 연구의 기대효과 14

제2장 공정거래를 위한 법·제도 분석

1. 발주자와 원·하도급자의 공정거래를 위한 법 19
2. 발주자와 원도급자의 공정거래를 위한 법 23
3. 원도급자와 하도급자의 공정거래를 위한 법·제도 28
4. 하도급자와 건설근로자의 공정거래를 위한 법 36
5. 소결 38

제3장 건설산업 불공정거래의 사례 분석

1. 발주자와 원도급자의 불공정거래 사례 43
2. 원도급자와 하도급자의 불공정거래 사례 49
3. 소결 55

제4장 건설산업의 공정성 지수개발

1. 공정성 평가요인의 도출	63
2. 평가요인의 공정성 수준 분석	74
3. 공정성 지수개발	86

제5장 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언	95
2. 연구의 한계와 향후 연구과제	99

참고문헌	101
------------	-----

SUMMARY	105
---------------	-----



CHAPTER 1

연구의 개요

- 1. 연구의 배경 및 목적 3
- 2. 연구의 범위 및 방법 8
- 3. 선행연구와의 차별성 11
- 4. 연구의 기대효과 14

01 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

- 건설산업은 수요가 있을 때 건설공사가 발주되는 수주산업이므로, 제조업과 달리 건설산업의 생산품은 일회적이고 개별적인 특징이 있음¹⁾
- 건설사업자는 건설공사를 수주하였을 경우에만 노동력을 확보하면 되므로, 하도급 구조²⁾와 일용직 중심의 고용구조를 가지고 있음
 - 제조업은 건설산업에 비해 일반적으로 수요가 안정적이며, 생산품을 직접 생산하므로 상용직 중심의 고용구조를 가짐
- 하도급 구조와 고용 불안정은 발주자 혹은 원도급자에게 상대적인 우월적 지위를 형성시킬 수 있으며, 이는 불공정거래의 발생에 영향을 미치고 있음
 - 불공정거래³⁾는 우월적 지위를 사용하여 상대방이 공정한 거래의 대가를 받지 못하도록 하는 것이며, 공정거래⁴⁾는 자유경쟁을 통하여 거래에서의 우월적 지위 사용을 방지하는 것을 의미

1) 심규범. 2006. 건설현장의 다단계하도급구조 개선방안. 서울: 한국건설산업연구원. p.9

2) 도급은 건설공사의 완성에 대한 대가를 지급하는 계약이며, 하도급은 도급받은 공사의 전부 또는 일부를 다시 제3자와 도급하는 계약(건설산업기본법. 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정). 제2조(정의)).

3) 김성일 외. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 경기: 국토연구원. p.25, 29

4) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률. 2020. 법률 제17290호(5월 19일 일부개정). 제1조(목적).

□ 불공정거래는 건설산업의 공정문화 정착을 저해할 뿐만 아니라 공사비 누수에 의한 부실시공으로, 국민의 안전도 위협하고 있음⁵⁾

- 2021년 6월 9일에 17명의 사상자를 발생시킨 「00시 건축물 붕괴사고」도 철거 과정에서 다단계 불법재하도급을 통한 공사비 누수가 주요 원인 중의 하나로 밝혀짐

□ 정부는 건설산업의 경쟁력 강화를 위한 방안 중의 하나로 불공정 해소를 제안하였으며, 국토교통부는 2021년 주요 업무계획 중의 하나로 건설산업 공정문화 정착을 제안

- 국토교통산업의 경쟁력 강화를 위해 임금지급보증제의 도입 등과 같은 불공정 해소를 국정과제 중의 하나로 선정
 - 국정과제 32. 국가기간교통망 공공성 강화 및 국토교통산업 경쟁력 강화⁶⁾
- 임금지불제의 정착 지원과 함께 불공정행위 통합신고센터를 구축하여 공공발주자의 공정성 평가방안 마련을 2021년 주요 업무추진계획으로 선정
 - 정책과제 4.2 일자리 질 개선: ① 건설산업 공정문화 정착⁷⁾

□ 건설산업 주요 참여자 간의 불공정거래 방지 및 공정성 향상을 위한 법·제도가 많이 구축되어 있음

- 건설산업의 공정성 향상을 위하여 건설산업기본법⁸⁾과 하도급거래 공정화에 관한 법률⁹⁾, 국가 및 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률¹⁰⁾, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률¹¹⁾, 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법

5) 국토교통부. 2015. 제값 안주는 발주기관의 불공정 관행 뿌리 뽑는다. 9월 9일. 보도자료.

6) 국무총리 정부업무평가위원회. https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp (2021년 4월 25일 검색).

7) 국토교통부. 2021. 주요업무 추진계획. 2월 16일. 보도자료.

8) 건설산업기본법. 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정)

9) 하도급거래 공정화에 관한 법률(약칭: 하도급법). 2020. 법률 제17354호(6월 9일 타법개정).

10) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭: 국가계약법). 2021. 법률 제17816호(1월 5일 일부개정), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭: 지방계약법). 2020. 법률 제17555호(10월 20일 타법개정).

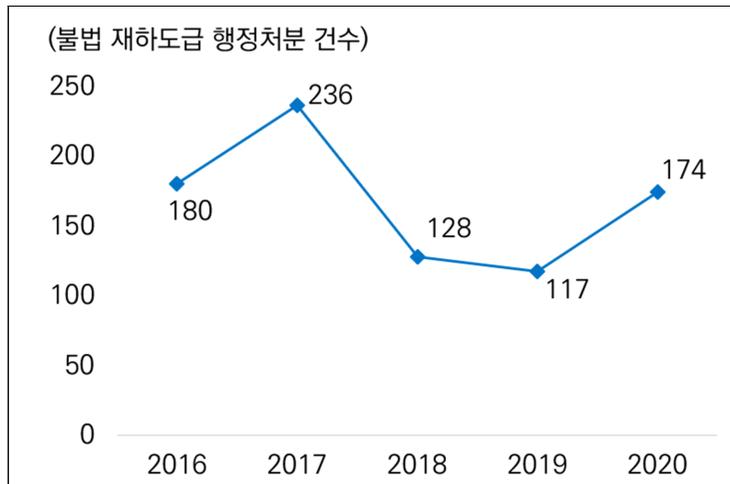
률¹²⁾, 근로기준법¹³⁾이 구축되어 있음

- 상호협력평가제도¹⁴⁾는 통해 대형건설사업자와 중소건설사업자, 종합건설사업자와 전문건설사업자 간의 상호협력관계를 향상시키는 것을 목표로 함

□ 하지만, 대표적인 불공정거래 중의 하나인 불법 재하도급의 발생 건수는 감소추세가 아님 (그림 1-1)

- 행정처분에는 영업정지와 과징금이 포함되며, 2017년 이후 감소하다가 2020년부터 다시 증가하는 것으로 분석
- 불법 재하도급 이외에도 건설산업에서 발생하는 불공정거래 유형은 다양하며, 행정처분을 받지 않은 불공정거래도 많이 이루어지고 있음

그림 1-1 | 불법 재하도급에 따른 행정처분 건수: 2016-2020



자료: 건설산업정보시스템(<http://www.kiscon.net>) 자료를 기반으로, 연구진이 작성

11) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(약칭: 공정거래법). 2020. 법률 제17290호(5월 19일 일부개정).
12) 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률(약칭: 건설근로자법). 2019. 법률 제16620호(11월 26일 일부개정).
13) 근로기준법. 2021. 법률 제17862호(1월 5일 일부개정).
14) 건설사업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준. 2020. 국토교통부고시 제2020-998호(12월 18일 일부개정). 제1조(목적).

-
- 건설산업의 공정성을 향상시키기 위해서는 먼저, 불공정거래가 많이 발생하는 유형들을 도출하고, 그 유형들을 기준으로 공정성 변화의 추세분석이 필요
 - 이는 공정성 향상을 위한 구체적인 대응방안 마련과 건설산업에 공정문화를 정착시키는 데 기여할 수 있을 것으로 기대
 - 행정처분 이외의 불공정거래도 공정성 분석에 포함시킬 필요가 있음
 - 관련된 선행연구 중, 공공발주자와 원도급자 간의 공정성을 평가한 선행연구¹⁵⁾와 원도급자와 하도급자 간의 공정성을 평가한 선행연구¹⁶⁾가 있었지만, 이들을 함께 평가한 연구는 없었음
 - 건설공사는 원도급자와 하도급자가 함께 수행해야 하므로, 이들의 공정성을 함께 평가해야 함
 - 건설공사의 생애주기를 기준으로, 공정성 수준을 평가한 선행연구도 없었음
 - 건설공사는 입찰단계와 계약단계, 시공단계 등을 포함하고 있으며, 이들 단계에서 발생하는 불공정거래 행위는 다름
 - 건설공사 단계별로 공정성 수준을 평가한다면, 공정성 향상을 위한 구체적인 대응방안 마련에 도움을 줄 수 있음
 - 건설공사의 주요 단계별로 발주자와 원·하도급자, 그리고 원도급자와 하도급자 간의 공정성을 평가할 필요가 있음

2) 연구 목적

- 건설산업 주요 참여자들 간의 공정거래를 향상시키기 위한 법·제도를 조사하고, 불공정 거래의 사례를 조사

15) 한국건설기술연구원. 2019. 공공 발주자 공정성 평가 모델. 경기: 한국건설기술연구원.

16) 이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

-
- 공정거래의 분석대상은 발주자와 원·하도급자, 원도급자와 하도급자로 분류
- 건설산업의 공정성을 평가할 수 있는 요인들을 도출하고, 각 요인별 공정성 수준을 분석
- 평가요인은 앞서 조사된 법·제도와 불공정거래 사례를 기반으로 도출되며, 건설공사의 주요 단계별로 분류
 - 건설공사의 주요 단계를 본 연구에서는 입찰단계, 계약단계, 시공단계로 분류
 - 평가요인의 공정성 수준은 불공정거래의 당사자인 원도급자와 하도급자의 관점에서 분석
- 건설공사의 원·하도급자들이 체감하고 있는 건설산업 공정성 지수개발
- 공정성 지수는 분석된 평가요인들의 공정성 수준을 기반으로 계산

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

- 공간적 범위: 종합·전문건설업을 등록한 기업들이 공사를 수행하는 전국
- 시간적 범위
 - 최근 5년(2016-2020년) 동안 원·하도급 건설공사를 수행한 실무자를 대상으로 분석
- 내용적 범위
 - 건설산업의 공정거래에 관련된 법·제도 및 불공정거래의 사례조사
 - 건설산업의 공정성 평가요인 도출과 평가요인별 공정성 수준 분석
 - 건설산업의 공정성 지수개발

2) 연구 방법

- 법·제도 조사
 - 공정거래에 관련된 법: 건설산업기본법, 하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법), 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법), 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법), 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률(건설근로자법), 근로기준법
 - 공정거래에 관련된 제도: 상호협력평가제도
- 문헌고찰
 - 건설산업 불공정거래의 사례를 조사하고, 그 유형을 분석

□ 브레인스토밍(brainstorming)

- 법·제도와 문헌고찰 결과를 기반으로, 건설산업 공정성을 평가할 수 있는 요인들을 도출
 - 평가요인은 상위요인과 하위요인으로 위계화하여 정리

□ 설문조사

- 원·하도급 건설공사를 수행한 실무자를 대상으로, 평가요인들의 공정성 수준 분석

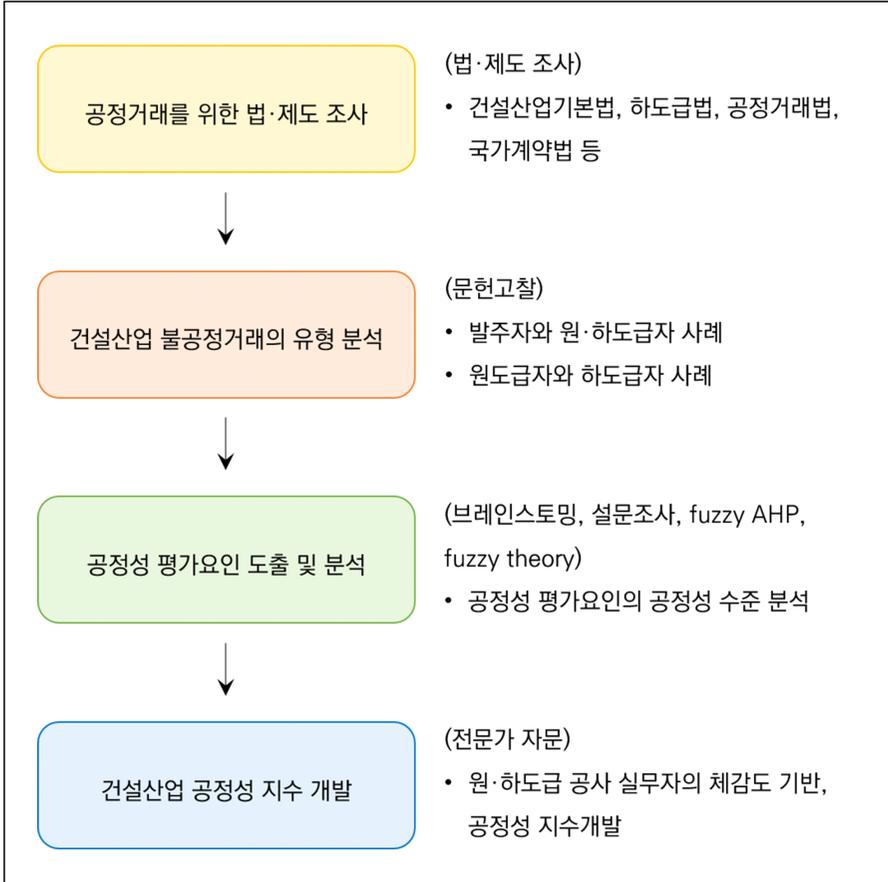
□ 퍼지계층화분석(fuzzy AHP) 및 퍼지집합이론(fuzzy theory)

- 퍼지계층화분석: 상위 평가요인들의 상대적 공정성 수준 분석
- 퍼지집합이론: 하위 평가요인들의 절대적 공정성 수준 분석

□ 전문가 자문

- 설문조사의 분석 결과가 포함하고 있는 의미 분석

그림 1-2 | 연구의 주요 내용 및 방법



자료: 연구진 작성

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

- 건설산업의 공정거래에 관련한 선행연구들은 크게 불공정거래의 실태를 조사한 연구와 공정성 지수를 개발한 연구로 분류 가능
- 건설산업의 불공정거래 실태를 조사한 선행연구들은 방지대책을 수립하거나, 공정성의 평가 및 공정성 향상을 위한 제도를 수립함
 - 김성일 외(2015)¹⁷⁾는 건설산업에서 발생하는 불공정거래의 실태를 조사한 후, 기존의 불공정거래 방지대책의 실효성을 평가하여 개선방안을 제안
 - 이종광·박승국(2020)¹⁸⁾은 하도급 건설공사에서 실무자가 체감하는 공정성 수준을 분석한 후, 공정성 향상을 위한 주요 관리항목 제안
 - 감사원(2018)¹⁹⁾은 공공발주 공사에서 발생하는 불공정행위를 조사하고, 불공정행위를 감소시키기 위한 법·제도를 조사. 그 후, 불공정행위가 발생하는 원인을 분석
- 공정성 지수를 개발한 선행연구들은 발주자와 원도급자 간의 공정성 혹은 원도급자와 하도급자 간의 공정성 평가를 목표로 함
 - 김관보 외(2012)²⁰⁾는 하도급계약의 체결과정과 이행과정, 상생협력과정으로 분류하여 공정성을 평가하고, 공정성 지수를 산정하는 방안 제안
 - 한국건설기술연구원(2019)²¹⁾은 공공발주자의 공정성 평가항목을 선정한 후,

17) 김성일 외. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 경기: 국토연구원.

18) 이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

19) 감사원. 2018. 감사보고서: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검. 서울: 감사원.

20) 김관보 외. 2009. 하도급거래 공정성 평가를 구축을 위한 시론적 연구: AHP 기법의 적용. 규제연구. 18권 2호: 3-33.

21) 한국건설기술연구원. 2019. 공공 발주자 공정성 평가 모델. 경기: 한국건설기술연구원.

중요도를 분석 결과를 기반으로 공공발주자의 공정성 지수를 산정하는 방안 제안

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

- 공정성 실태를 조사한 선행연구들은 건설산업에서 발생하는 불공정거래의 사례조사 및 공정성 향상을 위한 방안을 제안하는 것에 중점을 둠
 - 불공정거래 방지제도의 실효성 분석 및 개선방안에 중점을 두어, 건설산업의 공정성 수준 평가에 적용하기 어려움
- 공정성 지수개발에 관련된 선행연구들은 원도급자 혹은 하도급자 중, 하나의 관점에서 건설산업의 공정성을 평가할 수 있는 지수를 제안
 - 건설산업의 주요 참여자인 원도급자와 하도급자 모두의 관점에서 공정성을 평가하지 못함
 - 건설공사의 단계별로 적용할 수 있는 공정성 지수가 아니어서, 구체적인 공정성 향상방안을 도출하기 어려움
- 본 연구는 원도급자와 발주자 간의 공정성, 그리고 하도급자와 원도급자 및 하도급자와 발주자 간의 공정성 수준을 모두 평가할 수 있는 지수를 제안하고자 하며, 이것이 선행 연구들과의 주요 차이점(표 1-1)
- 제안된 공정성 지수의 평가요인들은 건설공사의 단계별로 분류되어 있어서, 공정성 향상이 필요한 요인들을 도출하는데도 기여할 수 있을 것으로 기대

표 1-1 | 선행연구와의 차별성

구 분	선행연구와의 차별성			
	연구목적	연구방법	주요 연구내용	
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검 연구자: 감사원(2018) 연구목적: 공공발주 건설공사의 참여자 간 불공정행위를 조사하고, 불공정행위 감소 방안 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌고찰 건설공사 실적자료 건설산업 DB (KISCON) 	<ul style="list-style-type: none"> 불공정행위를 방지하기 위한 제도 및 법령 현황조사 불공정행위 감소를 위한 제도개선 현황 및 연혁 불공정행위의 실태와 원인 분석
	2	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 하도급거래 공정성 평가틀 구축을 위한 시론적 연구: AHP 기법의 적용 연구자: 김관보외(2009) 연구목적: 하도급 거래의 공정성을 평가하기 위한 방법과 공정성 지수를 산정하는 방법 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 법·제도 조사 문헌고찰 설문조사 AHP 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 하도급거래의 공정성 개념과 평가지표 및 평가 방법을 제안 설문조사와 AHP 분석을 통해, 업종별 하도급 공정성 수준을 분석 분석된 공정성 수준을 기반으로, 공정성 지수의 산정 방법 제안
	3	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구 연구자: 김성일 외(2015) 연구목적: 건설산업의 불공정거래 실태와 유발요인을 분석하고, 불공정 방지대책의 실효성을 평가하여 개선방안을 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 법·제도 조사 문헌고찰 설문조사 해외사례조사 	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사 참여자 간의 불공정 거래유형 및 요인도출 불공정거래 요인의 발생빈도, 지속성, 건당 피해규모를 분석하여, 상대적 심각도 수준을 분석 불공정거래 방지제도의 실효성 평가 해외사례조사를 통한 기존 제도의 개선방안 도출
	4	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 건설하도급 공정거래 체감도 조사 연구자: 이종광·박승국(2020) 연구목적: 건설하도급 거래에서 건설사업자가 체감하는 공정성 수준을 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 법·제도 조사 문헌고찰 설문조사 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 하도급 공사의 공정거래 체감도를 분석하기 위한 평가지표 39개 도출 평가지표를 기반으로 설문조사를 수행하여 공정거래 체감도 점수 분석 하도급거래 공정성을 향상시키기 위한 주요 관리항목 설명
	5	<ul style="list-style-type: none"> 과제명: 공공 발주자 공정성 평가 모델 연구자: 한국건설기술연구원(2019) 연구목적: 공공발주자의 공정성 평가항목 도출 및 중요도 분석, 그 후, 공공발주자 공정성 지수 산정 방법 제안 	<ul style="list-style-type: none"> 문헌고찰 설문조사 통계분석 	<ul style="list-style-type: none"> 공공발주자 공정성 평가항목 도출 설문조사를 통한 공정성 평가항목의 중요도 및 현재 수준 분석 공공발주자 공정성 지수 산정 방법 제안
본 연구	<ul style="list-style-type: none"> 발주자와 원도급자, 발주자와 하도급자 간의 공정성을 평가할 수 있는 요인의 도출 건설산업의 공정성 지수개발 	<ul style="list-style-type: none"> 법·제도 조사 문헌고찰 브레인스토밍 설문조사 Fuzzy AHP, fuzzy theory 전문가 자문 	<ul style="list-style-type: none"> 공정거래에 관련된 법·제도 조사 건설산업 불공정거래의 유형 분석 건설산업의 공정성 평가요인 도출 및 공정성 수준 분석 건설산업 공정성 지수개발 	

자료: 연구진 작성

4. 연구의 기대효과

□ 학술적 기대효과

- 공정거래와 관련된 법·제도 및 건설산업의 불공정거래 유형 분석을 통해, 건설산업에서의 공정거래 중요성과 주요 관리요인을 이해할 수 있는 기반 마련
- 제안된 건설산업의 공정성 지수는 건설산업뿐만 아니라, 다른 산업의 공정성 평가를 위해 참고할 수 있는 자료로도 활용될 수 있을 것으로 기대
 - 본 연구의 공정성 평가요인에 다른 산업의 특성을 반영하여 공정성 지수를 재구성할 수 있음

□ 정책적 기대효과

- 공정성 지수는 우리나라 건설산업의 공정성 현황을 나타낼 수 있으며, 공정성 수준을 향상시키기 위해 노력이 필요한 요인들의 우선순위를 도출할 수 있음
 - 건설공사의 단계별 및 발주자·원도급자·하도급자별로 다른 우선순위를 도출할 수 있음
- 분석된 공정성 지수와 평가요인별 공정성 수준은 불공정거래 방지를 위한 정책 수립과 법·제도의 개정을 위한 근거자료로도 활용 가능할 것으로 기대
 - 행정처분을 받지 않은 불공정거래도 평가할 수 있으므로, 보다 실효성 있는 법·제도 개정에 도움을 줄 수 있을 것으로 생각됨



CHAPTER 2

공정거래를 위한 법·제도 분석

1. 발주자와 원·하도급자의 공정거래를 위한 법 19
2. 발주자와 원도급자의 공정거래를 위한 법 23
3. 원도급자와 하도급자의 공정거래를 위한 법·제도 28
4. 하도급자와 건설근로자의 공정거래를 위한 법 36
5. 소결 38

02 공정거래를 위한 법·제도 분석

□ 건설산업은 발주자와 원도급자, 하도급자, 건설근로자 등과 같은 다양한 참여자들로 구성되어 있음

- 공공 건설공사의 발주자는 토지주택공사 및 도로공사와 같은 공공기관이며, 민간 건설공사에서는 건축주가 발주자가 됨
 - 2008년부터 2019년 기성금액을 기준으로, 공공 건설공사의 비중은 평균 약 29.2%이고, 그중에서 하도급 공사의 비중은 약 31.5%²²⁾
- 원도급자와 하도급자는 공사를 수행하는 주체이며, 건설근로자를 고용하여 공사를 수행
 - 건설생산체계²³⁾의 개편 이후에는 종합 및 전문건설사업자 모두 원·하도급 공사를 수행할 수 있지만, 일반적으로 종합건설사업자가 원도급공사를 수행하고, 전문건설사업자가 하도급공사를 수행하는 경우가 많음

□ 다양한 건설참여자들 간의 공정거래를 위하여 건설산업기본법, 공정거래법, 국가계약법, 지방계약법, 하도급법, 건설근로자법, 근로기준법이 존재함

- 본 연구에서 직접 관련성을 기준으로, 건설참여자들과 공정거래를 위한 법의 연관성을 분류(그림 2-1)

22) 국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1G150101&conn_path=I3 (2021년 4월 27일 검색).

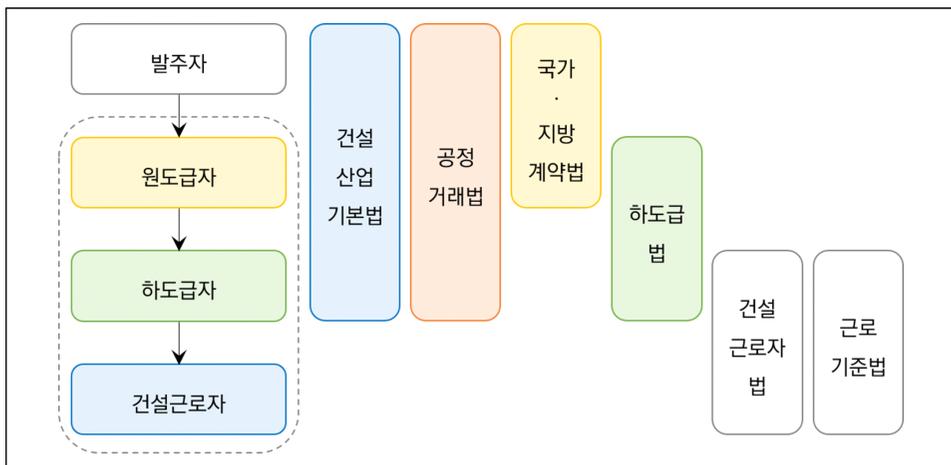
23) 건설생산체계의 개편에 따라 종합 및 전문건설사업자 간의 업역규제가 폐지되었으며, 개편된 생산체계는 2021년부터 공공공사에 적용되고 2022년부터는 민간공사에 적용되는 것을 목표로 하고 있음(김민철 외. 2019. 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비 방안. 세종: 국토연구원)

- 예를 들어, 건설산업기본법은 건설공사를 수행하는 주체인 원도급자와 하도급자를 위한 법으로 분류하였으며, 국가 및 지방계약법은 국가 및 지방자치단체와 계약을 맺는 주체인 원도급자를 위한 법으로 분류

- 발주자와 원도급자 및 하도급자 간의 공정거래를 위한 법
 - 건설산업기본법, 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(공정거래법)
- 발주자와 원도급자 간의 공정거래를 위한 법
 - 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법)
- 원도급자와 하도급자 간의 공정거래를 위한 법
 - 하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법)
- 하도급자와 건설근로자 간의 공정거래를 위한 법
 - 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률(건설근로자법), 근로기준법

□ 본 장에서는 건설참여자들 간의 공정거래를 위한 법제도의 조항들을 조사하여, 공정성 평가요인들을 도출하고자 함

그림 2-1 | 건설산업의 공정거래에 관련된 법



자료: 연구진 작성

1. 발주자와 원·하도급자의 공정거래를 위한 법

1) 건설산업기본법

□ 건설산업기본법 중, 발주자와 원도급자, 발주자와 하도급자 간의 공정거래를 위한 법 조항들을 기준으로 공정성 평가요인들을 도출(표 2-1)

- 건설산업기본법은 건설공사의 조사, 설계, 시공, 감리, 유지관리, 기술관리에 관한 사항과 건설업의 등록, 건설공사의 도급에 관련한 법률²⁴⁾

표 2-1 | 건설산업기본법에서의 공정성 평가요인: 발주자와 원도급자, 발주자와 하도급자

법 조항	공정성 평가요인
제22조 건설공사에 관한 도급계약의 원칙	<ul style="list-style-type: none">• 표준계약서 사용• 계약금액 및 기간의 변경에 대한 책임• 계약 불이행에 따른 손해배상책임• 계약변경의 사전통지
제22조의2 공사대금지급의 보증 등	<ul style="list-style-type: none">• 발주자의 공사대금 지급보증 및 원도급자의 계약이행보증
제22조의3 계약의 추정	<ul style="list-style-type: none">• 계약사항 확인의 서면화
제27조 견적기간	<ul style="list-style-type: none">• 견적기간의 확보
제28조 건설공사 원도급자 등의 하자담보책임	<ul style="list-style-type: none">• 정해진 기간 동안의 하자담보책임
제31조 하도급계약의 적정성 심사 등, 제25조 수급인 등의 자격제한, 제16조 건설공사의 시공자격	<ul style="list-style-type: none">• 발주자의 하도급자 적정성 평가의 객관성
제35조 하도급대금의 직접 지급	<ul style="list-style-type: none">• 발주자의 하도급대금 직접 지급
제38조 불공정행위의 금지	<ul style="list-style-type: none">• 부당특약
제38조의2 부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득·제공금지	<ul style="list-style-type: none">• 부정청탁
제38조의3 보복조치의 금지	<ul style="list-style-type: none">• 불공정거래의 신고에 따른 보복조치
제44조 건설사업자의 손해배상책임	<ul style="list-style-type: none">• 원도급자의 발주자·하도급자에 대한 손해배상 구상권

자료: 건설산업기본법, 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정)

24) 건설산업기본법, 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정).

□ 건설공사에 관한 도급계약의 원칙: 22조

- 표준계약서의 사용, 계약금액 및 기간 변경에 대한 책임 전가, 계약 불이행에 따른 손해배상책임 전가, 계약변경 사항에 대한 사전통지 여부

□ 공사대금 지급의 보증 등: 22조의 2

- 적정비율에 해당하는 발주자의 공사대금지급보증 가입 여부 및 원도급자의 계약이행보증 가입 여부

□ 계약의 추정: 22조의 3

- 원도급자는 계약사항에 대한 확인을 발주자에게 서면으로 요청 가능하며, 발주자는 서면으로 확인해야 함

□ 견적기간: 27조

- 발주자는 정확성 높은 견적을 위한 충분한 시간을 원도급자와 하도급자에게 부여

□ 건설공사 원도급자 등의 하자담보책임: 28조

- 원도급자는 완공 후 5~10년 동안 하자담보책임이 있지만, 발주자에게 귀책사유가 있는 하자는 책임이 없음

□ 하도급계약의 적정성 심사 등: 31조

- 발주자는 하도급자의 시공 능력과 하도급계약 내용의 적정성을 객관적 기준을 가지고 심사하여야 함

□ 하도급대금의 직접 지급: 35조

- 원도급자가 하도급대금을 직접 지급할 수 없을 때, 시공한 부분에 해당하는 하도급대금을 발주자가 직접 지급하는 것을 보장

□ 불공정행위의 금지: 38조

- 계약 상대자는 원도급자 혹은 하도급자의 계약상 이익을 부당하게 침해하거나 불리한 행위를 강요하는 특약을 요구하면 안됨

□ 부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공금지: 38조의 2

- 계약체결 혹은 시공에 관련하여 부정한 이익을 취득하거나 제공하는 부정청탁이 발생하면 안됨

□ 보복조치의 금지: 38조의 3

- 불공정거래를 행한 발주자를 관계기관에 신고함에 따른 원도급자의 수주기회를 제한 등의 불이익을 신고자에게 주는 행위를 하면 안됨

□ 건설사업자의 손해배상책임: 44조

- 발주자 혹은 하도급자의 중대한 과실로 손해가 발생하면, 원도급자는 발주자 혹은 하도급자에게 손해배상책임 구상권을 행사 가능

2) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률: 공정거래법

□ 공정거래법에서도 발주자와 원도급자 및 하도급자 간의 공정거래를 위한 법 조항들이 있었으며, 이들을 기준으로 공정성 평가요인들을 도출(표 2-2)

- 공정거래법은 공정하고 자유로운 경쟁을 위해 부당한 공동행위 및 불공정거래 행위의 규제에 관련한 법률²⁵⁾

25) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률. 2020. 법률 제17290호(5월 19일 일부개정).

표 2-2 | 공정거래법에서의 공정성 평가요인: 발주자와 원도급자, 발주자와 하도급자

법 조항	공정성 평가요인
제19조 부당한 공동행위의 금지	• 원·하도급자 선정에서의 자유경쟁 제한
제22조 과징금, 제24조의2 과징금	• 불공정거래에 따른 과징금 부과
제23조 불공정거래 행위의 금지	• 경쟁에서의 공정성
제23조의3 보복조치의 금지	• 불공정거래 신고에 따른 보복조치

자료: 독점규제 및 공정거래에 관한 법률. 2020. 법률 제17290호(5월 19일 일부개정)

□ 부당한 공동행위의 금지: 19조

- 발주자가 원도급 및 하도급자를 선정할 때, 부당하게 경쟁을 제한하는 행위를 하면 안됨

□ 과징금: 22조, 24조의 2

- 부당한 공동행위의 금지(19조)와 불공정거래 행위의 금지(23조) 등을 위반할 경우, 정해진 비율의 과징금을 부과 가능

□ 불공정거래 행위의 금지: 23조

- 발주자는 거래의 부당한 거절 혹은 경쟁자를 배제하는 것과 같은 불공정거래 행위를 해서는 안됨

□ 보복조치의 금지: 23조의 3

- 원도급자 혹은 하도급자가 발주자의 불공정거래 행위를 신고할 경우, 해당 사업자에 대한 거래의 정지 등과 같은 불이익을 주어서는 안됨

2. 발주자와 원도급자의 공정거래를 위한 법

1) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률: 국가계약법

- 국가계약법은 국가를 당사자로 하는 계약업무를 원활하게 수행하기 위한 법률²⁶⁾

2) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률: 지방계약법

- 지방계약법은 지방자치단체를 당사자로 하는 계약업무를 원활하게 수행하기 위한 법률²⁷⁾

□ 국가계약법과 지방계약법에서 발주자와 원도급자 간의 공정거래를 위한 법 조항들의 주요 내용은 유사하며, 이들을 기반으로 공정성 평가요인들을 도출(표 2-3)

- 지방계약법에서는 계약의 해제 및 해지 등(30조의2) 사유에 대한 설명이 있지만, 국가계약법에서는 이에 대한 법 조항이 없음
- 다른 공정거래를 위한 법 조항들은 유사하여, 본 장에서는 하나로 합쳐서 설명

26) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. 2021. 법률 제17816호(1월 5일 일부개정).

27) 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. 2020. 법률 제17555호(10월 20일 타법개정).

표 2-3 | 국가계약법 및 지방계약법에서의 공정성 평가요인: 발주자와 원도급자

국가계약법	지방계약법	공정성 평가요인
제5조 계약의 원칙	제6조 계약의 원칙	• 부당특약
제5조의2 청렴계약	제6조의2 청렴서약제	• 부정청탁
제5조의4 근로관계법령의 준수	제6조의3 근로관계법령의 준수	• 근로관계 법령의 준수를 계약서에 포함
제7조 계약의 방법	제9조 계약의 방법	• 입찰자 자격심사의 객관성
제8조의2 예정가격의 작성	제11조 예정가격의 작성	• 예정가격 산정의 적정성
제10조 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정	제13조 낙찰자 결정	• 낙찰자 선정의 객관성
제11조 계약서의 작성 및 계약의 성립	제14조 계약서의 작성 및 계약서 성립	• 계약서 작성의 명확성
제13조 감독, 제14조 검사	제16조 감독, 제17조 검사	• 감독 및 검사의 객관성
제15조 대가의 지급, 제16조 대가의 선납	제18조 대가의 지급 제19조 대가의 선납	• 대가지급 및 이자지급의 적기성
제17조 공사계약의 담보책임	제20조 계약의 담보책임	• 공사담보책임 기간의 계약화
제19조 물가변동 등에 따른 계약금액 조정	제22조 물가변동 등에 따른 계약금액의 조정	• 물가변동 및 설계변동 등을 반영한 계약금액의 조정
제20조 회계연도 시작 전의 계약체결 제21조 계속비 및 장기계속계약 제22조 단가계약 제23조 개산계약	제23조 회계연도 시작 전 또는 예산배정 전의 계약체결 제24조 장기계속계약 및 계속비계약 제25조 단가계약 제27조 개산계약	• 공사특징에 따른 적합한 계약유형 적용
제26조 지체상금	제30조 지연배상금 등	• 지연배상금의 적정성
-	제30조의2 계약의 해제 및 해지 등	• 계약해지 사유의 객관성
제27조의2 과징금	제31조의2 과징금	• 과징금 부과기준의 명확성
제27조의4 하도급대금 직불조건부 입찰참가	제31조의4 하도급대금 직불조건부 입찰참가	• 발주자의 하도급대금 직접 지급
제28조 이의신청	제34조 이의신청	• 불이익에 대한 이의신청의 방해

자료: 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. 2021. 법률 제17816호(1월 5일 일부개정), 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률. 2020. 법률 제17555호(10월 20일 타법개정)

□ 계약의 원칙: 국가계약법 5조, 지방계약법 6조

- 계약 상대방의 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 계약단계에 포함시켜서는 안됨

□ 청렴계약: 국가계약법 5조의 2, 지방계약법 6조의 2

- 입찰, 낙찰, 계약체결, 계약이행 등의 계약단계 중, 계약 상대방에게 금품과 향응 등을 주고 받지 않을 것을 약정해야 함
 - 청렴서약서 제출(지방계약법)

□ 근로관계 법령의 준수: 국가계약법 5조의 4, 지방계약법 6조의 3

- 근로관계 법령을 준수하는 건설근로자의 근로조건 등을 계약서에 포함시킬 수 있음

□ 계약의 방법: 국가계약법 7조, 지방계약법 9조

- 계약이행의 난이도와 성실도, 이행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 등을 평가하여 적격자만을 입찰에 참가할 수 있게 함
 - 지방계약법: 법인등기부상 본점소재지 등으로 입찰 참가 자격의 제한 가능

□ 예정가격의 작성: 국가계약법 8조의 2, 지방계약법 11조

- 계약수량 및 조건과 이행기간, 수급상황 등을 고려하여, 계약목적물의 품질 및 안전 등이 확보되도록 예정가격을 작성

□ 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정: 국가계약법 10조, 지방계약법 13조

- 경쟁입찰에서는 계약이행 능력이 있으면서 최저가격으로 입찰한 자, 혹은 입찰 평가요인에 가장 적합하게 입찰한 자를 낙찰자로 선정
 - 지방계약법: 각 지방자치단체에 가장 적합한 낙찰자를 결정

□ 계약서의 작성 및 계약의 성립: 국가계약법 11조, 지방계약법 14조

- 계약서는 계약목적·금액과 이행기간, 계약보증금, 위험부담, 지체상금 등이 명확하게 포함되어야 함

□ 감독·검사 : 국가계약법 13·14조, 지방계약법 16·17조

- 발주자는 계약서와 설계서 등의 자료를 참고하여 직접 감독·검사할 수 있으며, 혹은 소속 공무원에게 그 업무를 위임하는 것도 가능

□ 대가의 지급·대가의 선납: 국가계약법 15·16조, 지방계약법 18·19조

- 공사 등의 계약에 따른 검사 및 검사 조서를 작성한 후에 그 대가를 지급하여야 하고, 대가지급이 지연될 경우는 이자도 지급하여야 함

□ 공사계약의 담보책임: 국가계약법 17조, 지방계약법 20조

- 공사 담보책임의 기간을 계약으로 정해야 하며, 정해진 기간을 초과하면 안됨

□ 물가변동 등에 따른 계약금액 조정: 국가계약법 19조, 지방계약법 22조

- 물가변동 및 설계변경 등에 의한 계약내용이 변경되어 계약금액을 조정할 필요가 있다면, 그 계약금액을 조정할 수 있음

□ 회계연도 시작 전의 계약체결, 계속비 및 장기계속계약, 단가계약, 개산계약:

국가계약법 20~23조, 지방계약법 23~27조

- 긴급한 재해복구 등과 같은 중단할 수 없는 계약, 수년이 걸리는 공사 등의 계약, 계속비로 예산을 편성하는 계약, 단가계약, 미리 가격을 정할 수 없을 때의 개산계약 등 공사특징에 따라 적합한 계약유형을 적용

□ 지체상금: 국가계약법 26조, 지방계약법 30조

- 정당한 사유 없이 계약의 이행을 지체할 경우, 계약 상대방은 지연배상금을 지급해야 함

□ 계약의 해제 및 해지 등: 지방계약법 30조의 2

- 계약 상대방의 귀책사유로 인하여 계약을 이행할 수 없거나, 부당한 방법으로 낙찰을 받은 경우 등에서는 계약을 해제 또는 해지할 수 있음

□ 과징금: 국가계약법 27조의 2, 지방계약법 31조의 2

- 명확한 과징금 부과기준에 따라서 과징금을 부과해야 함

□ 하도급대금 직불조건부 입찰참가: 국가계약법 27조의 4, 지방계약법 31조의 4

- 원도급자가 하도급대금을 현금으로 직접 지급하지 않은 사례가 1년이 미만일 경우, 발주자가 하도급대금을 직접 지급한다는 약속서를 제출해야 함
 - 하도급대금의 직접 지급은 하도급자를 위한 것이므로, 하도급자를 위한 공정성 평가요인으로 이동하여 포함

□ 이의신청: 국가계약법 28조, 지방계약법 34조

- 입찰참가 자격과 낙찰자 선정, 부당특약 등에서 불이익을 받는 계약 상대방은 이의신청이 가능

3. 원도급자와 하도급자의 공정거래를 위한 법·제도

1) 건설산업기본법

- 건설산업기본법²⁸⁾은 원도급자와 하도급자 간의 공정거래를 위한 법 조항도 존재하며, 표 2-4는 그 법 조항들을 기반으로 공정성 평가요인들을 도출한 것임

표 2-4 | 건설산업기본법에서의 공정성 평가요인: 원도급자와 하도급자

법 조항	공정성 평가요인
제33조 하도급자의 의견청취	• 공사를 위한 하도급자의 의견 청취
제34조 하도급대금의 지급 등	• 하도급대금 지급의 적시성
제34조의2 하도급계약 이행보증 등	• 원도급자의 하도급대금 지급보증서 제출, 하도급자의 적정비율 하도급계약 이행보증서 제출
제35조 하도급대금의 직접 지급	• 발주자의 하도급대금 직접 지급
제36조 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등	• 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정
제36조의2 추가·변경공사에 대한 서면 확인 등	• 공사변경 사항의 서면화 요구
제37조 검사 및 인도	• 검사 결과의 서면화 및 인수 여부

자료: 건설산업기본법, 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정)

□ 하도급자의 의견 청취: 33조

- 원도급자는 건설공사에 필요한 공법과 공정 등에 관해 해당 하도급자의 의견을 청취해야 함

□ 하도급대금의 지급 등: 34조

- 원도급자는 준공금 또는 기성금을 받은 날로부터 15일 이내에 하도급자가 시공한 부분에 해당하는 금액을 현금으로 지급

28) 건설산업기본법, 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정)

□ 하도급계약 이행보증 등: 34조의 2

- 원도급자가 하도급대금 지급보증서를 제출한다면, 하도급자는 하도급 금액의 10%에 해당하는 하도급계약 이행보증서를 제출해야 함

□ 하도급대금의 직접 지급: 35조

- 발주자가 하도급대금을 직접 지급할 필요가 있거나 합의한 경우, 하도급대금을 직접 지급할 수 있음

□ 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등: 36조

- 설계변경 등에 의해 발주자로부터 공사비를 증액받은 원도급자는 공사내용과 비율에 따라 하도급자에게도 공사비를 증가시켜 지급하여야 함

□ 추가변경공사에 대한 서면 확인 등: 36조의 2

- 원도급자가 하도급자에게 설계변경 등의 사유로 추가공사를 요구하는 경우, 하도급자는 필요한 사항을 서면으로 요구 가능

□ 검사 및 인도: 37조

- 원도급자는 정해진 기간 이내에 검사 결과를 하도급자에게 서면으로 통지해야 하고, 설계대로 준공되었다면 인수해야 함

2) 하도급거래 공정화에 관한 법률: 하도급법

□ 하도급법²⁹⁾은 원도급자와 하도급자 간의 공정거래에 중점을 둔 것이며, 이들 법 조항에서 하도급자의 관점에서 공정성 평가요인들을 도출(표 2-5)

- 하도급법은 공정한 하도급거래 질서를 확립하기 위하여 원도급자와 하도급자가 대등한 지위에서 상호보완하며 균형있게 발전할 수 있도록 제정한 법률

29) 하도급거래 공정화에 관한 법률. 2020. 법률 제17354호(6월 9일 타법개정)

표 2-5 | 하도급법에서의 공정성 평가요인: 원도급자와 하도급자

법 조항	공정성 평가요인
제3조의2 표준하도급계약서의 작성 및 사용	• 표준 하도급계약서의 사용
제3조의4 부당한 특약의 금지	• 부당특약
제4조 부당한 하도급대금의 결정 금지	• 적절한 하도급대금의 결정
제5조 물품 등의 구매강제 금지	• 물품 및 장비 등의 구매 강제
제6조 선급금 지급의 적기성	• 선급금 지급의 적기성
제8조 부당한 위탁취소의 금지 등	• 부당한 위탁취소
제9조 감사의 기준방법 및 시기	• 감사 기준 및 방법의 객관성
제10조 부당반품의 금지	• 부당반품
제11조 감액금지	• 하도급 금액의 감액
제12조 물품구매대금 등의 부당결재 청구의 금지	• 적합한 구매대금의 결정 및 결재의 적기성
제12조의2 경제적 이익의 부당요구 금지	• 부정청탁
제12조의3 기술자료 제공 요구 금지 등	• 부당한 기술자료 요구
제13조 하도급대금의 지급 등	• 하도급대금 지급의 적기성
제13조의2 건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증	• 원도급자의 공사대금 지급보증 • 하도급자의 적정비율 계약이행 보증
제14조 하도급대금의 직접 지급	• 발주자의 하도급대금 직접 지급
제16조 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정	• 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정
제16조의2 공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금 조정	• 하도급대금 조정의 신청 가능성
제17조 부당한 대물변제의 금지	• 하도급대금의 부당한 대물변제
제18조 부당한 경영간섭의 금지	• 부당한 경영간섭
제19조 보복조치의 금지	• 불공정거래의 신고에 따른 보복조치
제20조 탈법행위의 금지	• 하도급법 회피 행위
제25조의3 과징금	• 과징금 부과기준의 명확성
제35조 손해배상 책임	• 하도급자의 책임일 경우만 손해배상 청구

자료: 하도급거래 공정화에 관한 법률(하도급법). 2020. 법률 제17354호(6월 9일 타법개정)

□ 표준 하도급계약서의 작성 및 사용: 3조의 2

- 표준 하도급계약서 사용을 권장

□ 부당한 특약의 금지: 3조의 4

- 원도급자는 하도급자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 설정할 수 없음

□ 부당한 하도급대금의 결정 금지: 4조

- 원도급자가 위탁한 하도급 공사에 대한 대금을 결정할 때, 일반적으로 지급되는 대가보다 낮으면 안됨

□ 물품 등의 구매강제 금지: 5조

- 정당한 사유가 있는 경우를 제외하고, 원도급자가 하도급자에게 물품과 장비의 매입 또는 사용을 강요할 수 없음

□ 선급금 지급의 적기성: 6조

- 원도급자가 발주자로부터 선급금을 받은 경우, 정해진 기간 이내에 하도급자에게도 선급금을 지급해야 하며, 지연될 경우 이자도 지급

□ 부당한 위탁취소의 금지 등: 8조

- 하도급자의 책임이 없는 경우, 위탁을 임의로 취소할 수 없고 목적물 등의 납품을 거부하거나 지연할 수 없음

□ 검사의 기준·방법 및 시기: 9조

- 하도급자가 납품한 목적물 등에 대한 검사의 기준 및 방법은 객관성을 확보해야 함

□ 부당반품의 금지: 10조

- 하도급자에게 책임이 없다면, 원도급자는 납품받은 목적물을 반품할 수 없음

□ 감액금지: 11조

- 원도급자가 정당한 사유를 입증한 경우를 제외하고는 정해진 하도급대금을 감액할 수 없음

□ 물품구매대금 등의 부당결제 청구의 금지: 12조

- 용역수행에 필요한 물품을 원도급자가 하도급자에게 판매한 경우, 구매대금이 적합해야 하며 지급기일 전에 구매대금 등의 결제를 요구하여서도 안됨

□ 경제적 이익의 부당요구 금지: 12조의 2

- 원도급자는 정당한 사유 없이 하도급자에게 자기 또는 제3자를 위한 경제적 이익을 요구하면 안됨

□ 기술자료 제공 요구 금지 등: 12조의 3

- 정당한 사유가 없다면, 원도급자는 자기 또는 제3자를 위해서 하도급자의 기술자료를 요구하면 안됨

□ 하도급대금의 지급 등: 13조

- 원도급자는 하도급자로부터 위탁의 목적물을 납품받은 60일 이내에 하도급자에게 해당 대금을 지급하여야 함

□ 건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증: 13조의 2

- 원도급자는 계약체결일로부터 30일 이내에 하도급자에게 공사대금 지급을 보증하고, 하도급자는 원도급자에게 계약금액의 10%에 해당하는 금액의 계약이행을 보증해야 함

□ 하도급대금의 직접 지급: 14조

- 원도급자가 하도급대금을 지급하지 못할 경우, 발주자가 하도급 공사 부분에 대한 금액을 그 하도급자에게 직접 지급할 수 있음

-
- 하도급법은 원도급자와 하도급자의 공정거래에 중점을 둔 법이지만, 원도급자가 하도급대금을 지급하지 못하는 경우는 발주자가 하도급대금을 직접 지급할 수 있음

□ 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정: 16조

- 설계변경과 경제 상황의 변동 등을 이유로 계약금액이 증액되면, 하도급대금도 증액된 비율에 따라 증가되어야 함

□ 공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정: 16조의 2

- 공급원가 등이 변동되어 하도급대금의 조정이 불가피한 경우, 하도급자는 원도급자에게 하도급대금의 조정을 신청할 수 있음

□ 부당한 대물변제의 금지: 17조

- 물품으로 하도급대금을 지급할 수 밖에 없는 경우를 제외하고, 원도급자는 하도급대금을 물품으로 지급할 수 없음

□ 부당한 경영간섭의 금지: 18조

- 원도급자는 하도급 거래량을 조절하는 방법 등을 이용하여 하도급자의 경영에 간섭하면 안됨

□ 보복조치의 금지: 19조

- 하도급자가 원도급자의 위법행위 등을 신고하여도, 원도급자는 하도급자의 수주기회 제한 등과 같은 불이익을 주는 행위를 해서는 안됨

□ 탈법행위의 금지: 20조

- 원도급자는 하도급법 적용을 우회적으로 피하는 하도급 거래를 해서는 안됨

□ 과징금: 25조의 3

- 하도급대금의 2배를 초과하지 않는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음

□ 손해배상 책임: 35조

- 원도급자가 과실이 없음을 입증하지 못하면, 손해가 발생한 자에 대한 배상책임을 져야 함

3) 상호협력평가제도

□ 상호협력평기도 원도급자와 하도급자 간의 공정거래를 위한 제도이며, 이 제도에서 도출한 공정성 평가요인들은 표 2-6과 같음

- 상호협력평가는 대한건설협회에서 매년 대형 및 중소건설사업자들 간의 상호협력관계를 평가하는 제도³⁰⁾
 - 평가항목은 공동도급 실적, 하도급 실적, 협력업자 육성, 신인도, 가점으로 구성

표 2-6 | 상호협력평가제도의 평가항목: 원도급자와 하도급자

대분류	소분류	공정성 평가요인
협력업자 육성	<ul style="list-style-type: none">• 하도급대금 지급 및 지급시기 등의 적정성• 협력업자 재무교육 지원• 협력업자와 공동기술 개발 및 기술지원• 상생협의체 운영• 민간공사 현장 일체형 작업발판 사용실적	<ul style="list-style-type: none">• 적정 하도급대금의 적기 지급
가점	<ul style="list-style-type: none">• 전자적 대금지급시스템 활용 실적• 해외건설 공동도급 등 동반진출 실적	<ul style="list-style-type: none">• 근로자 임금의 적기 지급

자료: 건설사업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준, 2020. 국토교통부고시 제2020-998호 (12월 18일 일부개정). [별표 1].

□ 하도급대금 지급 및 지급시기 등의 적정성

- 협력업자의 육성을 위한 평가기준으로, 공정성 평가요인을 적정 하도급대금의 적기 지급으로 도출

30) 건설사업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준, 2020. 국토교통부고시 제2020-998호(12월 18일 일부개정). 제1조(목적).

□ 전자적 대금지급시스템의 활용 실적

- 상호협력평가제도의 가점항목으로, 근로자 임금의 적기 지급으로 공정성 평가 요인을 도출

4. 하도급자와 건설근로자의 공정거래를 위한 법

1) 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률

□ 건설근로자법은 하도급자와 건설근로자 간의 공정거래를 위한 법률이며, 건설근로자 관점에서 공정성 평가요인을 도출(표 2-7)

- 건설근로자법은 건설근로자의 고용개선과 복지증진을 위해 고용안정과 직업 능력의 개발, 퇴직공제금 지급 등에 관련한 법률³¹⁾

□ 임금비용의 구분지급 및 확인: 7조의 3

- 원도급자가 하도급대금을 지급할 때, 하도급자가 건설근로자에게 지급하여야 할 임금을 다른 공사금액과 구분하여 지급해야 함

표 2-7 | 건설근로자법에서의 공정성 평가요인: 하도급자와 건설근로자

법 조항	공정성 평가요인
제7조의3 임금비용의 구분지급 및 확인	• 근로자의 임금 지급보증 및 직접 지급

자료: 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률. 2019. 법률 제16620호(11월 26일 일부개정)

2) 근로기준법

□ 근로기준법도 하도급자와 건설근로자 간의 공정거래를 향상시키기 위한 것이며, 건설근로자를 위한 공정성 평가요인들을 도출(표 2-8)

- 근로기준법은 근로조건을 정하여 근로자의 기본적 생활을 보장 및 향상시키기 위한 법률³²⁾

31) 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률. 2019. 법률 제16620호(11월 26일 일부개정)

32) 근로기준법. 2021. 법률 제17862호(1월 5일 일부개정)

표 2-8 | 근로기준법에서의 공정성 평가요인: 하도급자와 건설근로자

법 조항	공정성 평가요인
제37조 미지급 임금에 대한 지연이자	• 임금이 적기에 지급되지 못한 경우, 이자까지 지급
제44조 도급사업에 대한 임금 지급	• 원도급자와 하도급자의 근로자 임금 연대 지급

자료: 근로기준법. 2021. 법률 제17862호(1월 5일 일부개정)

□ 미지급 임금에 대한 지연이자: 37조

- 하도급자는 정해진 기간 이내에 급여를 지급해야 하지만, 급여지급이 지연될 경우는 지연일 수에 대해서 이자도 지급하여야 함

□ 도급사업에 대한 임금 지급: 44조

- 원도급자의 귀책사유로 하도급자가 근로자에게 임금을 지급하지 못하면, 원도급자와 하도급자가 연대하여 책임을 져야 함

5. 소결

□ 본 연구에서는 원도급자와 발주자 간의 공정성 평가요인들을 ①원도급자의 공정거래를 위한 것으로 분류하고, 하도급자와 발주자 및 하도급자와 원도급자 간의 공정성 평가요인은 ②하도급자를 위한 것으로 분류

- 원도급자 관점의 공정성 평가요인에 관련된 법
 - 건설산업기본법, 공정거래법, 국가계약법, 지방계약법
- 하도급자 관점의 공정성 평가요인에 관련된 법·제도
 - 건설산업기본법, 공정거래법, 하도급법, 건설근로자법, 근로기준법, 상호협력평가제도
 - 일반적으로, 건설근로자는 하도급자와의 계약을 통해서 작업을 하므로, 본 연구에서는 건설근로자법과 근로기준법을 하도급자를 위한 공정성 평가요인으로 분류

□ 공정거래에 관련된 법·제도를 기반으로 본 장에서 도출한 공정성 평가요인들을 입찰단계와 계약단계, 시공단계로 분류하여 도출(그림 2-2, 표 2-9, 10)

- 원도급자와 하도급자 모두 시공단계의 공정성 평가요인이 많음
- 원도급자의 평가요인은 상대적으로 하도급자보다 입찰단계와 계약단계에 많이 포함됨

그림 2-2 | 공정성 평가요인의 분류 및 개수: 공정거래 관련 법·제도

	입찰단계	계약단계	공사단계	합계
원도급자	4개	10개	11개	25개
하도급자	1개	7개	18개	26개

자료: 연구진 작성

표 2-9 | 원도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인: 법·제도 기반

	공정성 평가요인	관련 법
입찰단계 (4개)	• 예정가격 산정의 적정성	건설산업기본법
	• 입찰자격 심사의 객관성 • 원도급자 선정에서의 자유경쟁	공정거래법, 국가계약법, 지방계약법
	• 견적기간의 적정성	건설산업기본법, 국가계약법, 지방계약법
계약단계 (10개)	• 표준계약서 사용	건설산업기본법
	• 계약서 작성의 명확성	건설산업기본법, 국가계약법, 지방계약법
	• 부당특약 금지	건설산업기본법, 국가계약법, 지방계약법
	• 근로관계 법령의 준수를 계약서에 포함	국가계약법, 지방계약법
	• 공사담보책임 기간의 계약화	국가계약법, 지방계약법
	• 공사특징에 따른 적합한 계약유형 적용	국가계약법, 지방계약법
	• 발주자의 공사대금지급보증 • 원도급자의 적정비용 계약이행보증	건설산업기본법
	• 지연배상금의 적정성	국가계약법, 지방계약법
• 계약해지 사유의 객관성	국가계약법, 지방계약법	
시공단계 (11개)	• 계약변경의 사전통지 및 서면화	건설산업기본법
	• 계약금액·기간의 변경에 대한 책임	건설산업기본법
	• 계약 불이행에 따른 손해배상책임	건설산업기본법
	• 부정청탁 금지	건설산업기본법
	• 대가지급 및 이자지급의 적기성	국가계약법, 지방계약법
	• 물가변동 및 설계변동 등을 반영한 계약금액의 조정	국가계약법, 지방계약법
	• 정해진 기간 동안의 하자담보책임	건설산업기본법
	• 원도급자의 발주자·하도급자에 대한 손해배상 구상권	건설산업기본법
	• 불공정거래에 따른 과징금 부과기준의 명확성	공정거래법, 국가계약법, 지방계약법
	• 불공정거래의 신고방해 및 보복조치 금지	건설산업기본법, 공정거래법, 국가계약법, 지방계약법
	• 감독 및 감사의 객관성	국가계약법, 지방계약법

자료: 연구진 작성

표 2-10 | 하도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인: 법·제도 기반

공정성 평가요인		관련 법
입찰단계 (1개)	• 견적기간의 적정성	건설산업기본법
계약단계 (7개)	• 표준계약서 사용	건설산업기본법, 하도급법
	• 원도급자의 공사대금지급보증 • 하도급자의 적정비용 계약이행보증	건설산업기본법, 하도급법
	• 발주자의 객관적인 하도급계약 평가	건설산업기본법
	• 정해진 기간 동안의 하자담보책임	건설산업기본법
	• 부당특약 금지	건설산업기본법, 하도급법
	• 공정거래에 관련된 법의 회피 금지	하도급법
시공단계 (18개)	• 계약변경의 사전통지 및 서면화	건설산업기본법
	• 계약금액·기간의 변경에 대한 책임	건설산업기본법
	• 계약 불이행에 따른 손해배상책임	건설산업기본법, 하도급법
	• 부정청탁 금지	건설산업기본법, 하도급법
	• 적절한 하도급대금 지급의 적기성 • 하도급대금의 부당한 대물변제	건설산업기본법, 하도급법, 상호협력평가제도
	• 발주자의 하도급대금 직접 지급	건설산업기본법, 하도급법
	• 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정	건설산업기본법, 하도급법
	• 공사를 위한 하도급자의 의견 청취	건설산업기본법
	• 하도급자의 책임일 경우만 손해배상 청구	건설산업기본법, 하도급법
	• 물품·장비 등의 구매 강제 금지 • 물품구매 대금의 적합성 및 적기성	하도급법
	• 부당한 위탁취소 및 반품 금지	하도급법
	• 부당한 자료요구 및 간섭 금지	하도급법
	• 근로자의 임금 지급보증 및 발주자 직접 지급	상호협력평가제도, 건설근로자법, 근로기준법
	• 불공정거래의 신고에 따른 보복조치 금지	건설산업기본법, 하도급법
	• 과징금 부과기준의 명확성	하도급법
• 감사의 객관성 및 결과의 서면화	건설산업기본법, 하도급법	

자료: 연구진 작성



CHAPTER 3

건설산업 불공정거래의 사례 분석

1. 발주자와 원도급자의 불공정거래 사례 43
2. 원도급자와 하도급자의 불공정거래 사례 49
3. 소결 55

03 건설산업 불공정거래의 사례 분석

□ 본 장에서는 건설산업에서 발생할 수 있는 불공정거래 사례를 선행연구들을 기반으로 조사하여, 공정성 평가요인들을 도출하고자 함

1. 발주자와 원도급자의 불공정거래 사례

□ 한국건설기술연구원(2019)³³⁾은 발주자의 공정성을 평가하기 위한 항목을 예정가격의 적정성, 입·낙찰 공정성, 부당특약, 적정 공사비의 적기 지급, 발주자의 귀책사유에 대한 보상, 부정청탁 및 보복조치 금지로 제시(표 3-1)

- 예정가격의 적정성
 - 설계내역서를 작성할 경우, 표준품셈 및 표준 시장단가, 관련 규정 및 적용 요율을 준수하여 예정가격 산정
- 입·낙찰의 공정성
 - 입찰 참가 기회와 공정한 제공, 자유경쟁 확보, 적정한 분량의 입찰자료를 공정하게 제공, 하도급자 및 자재업자 선정의 자유성 확보
- 부당특약 금지
 - 공사내용과 하자보수 책임기간과 같은 계약조건 이외 내용에 대한 부당특약의 요구 금지

33) 한국건설기술연구원. 2019. 공공 발주자 공정성 평가 모델. 경기: 한국건설기술연구원.

- 적정 공사금액의 적기 지급
 - 설계변경 및 물가변동, 공사기간 연장 등에 따라서 증액된 공사비의 반영
 - 계약서에 정해진 기간 내에 공사비를 지급해야 하며, 지연될 경우 이자도 지급
- 발주자 책임사유에 대한 적절한 보상
 - 공사용지의 미확보, 관급자재 반입의 지체 등과 같은 발주자 책임사유에 대한 원도급자의 피해보상 수준
- 부정청탁 금지
 - 발주자의 뇌물요구 혹은 부당압력에 따른 부정청탁 금지
- 보복조치 금지
 - 발주자의 위법행위를 원도급자가 이의 및 조정신청을 할 경우, 발주자의 수주기회 제한과 같은 보복조치 금지

표 3-1 | 발주자와 원도급자의 공정성 평가항목: ①한국건설기술연구원(2019)

공정성 평가의 사례	공정성 평가요인
• 설계내역서 작성시, 표준품셈 및 적용 요율 등의 관련 규정 준수 여부	• 예정가격의 적정성
• 부당한 제약 및 제한없는 자유경쟁의 기회 부여	• 입·낙찰 공정성 원도급자 선정에서의 공정경쟁 입찰자료 제공의 공정성 하도급계약의 자유성
• 입찰자료 제공의 공정성 여부	
• 하도급자 및 자재업자 선정의 자유성	
• 공사내용, 하자보수 책임기간 등의 계약조건 이외 내용에 대한 요구	• 부당특약 금지
• 설계변경, 물가변동, 공사기간 연장 등을 반영한 공사비 증액 여부	• 적정 공사금액 적기 지급 설계변경 등을 반영한 계약금액 조정 공사금액의 적기 지급
• 계약된 기간 내에 공사비 지급	
• 공사용지 미확보 등의 원도급자 미책임 사유에 대한 보상 수준	• 발주자 귀책사유에 대한 적절한 보상
• 뇌물요구 및 부당압력 등의 부정청탁 여부	• 부정청탁 금지
• 원도급자의 이의 및 조정신청에 대한 보복조치 금지	• 보복조치 금지

자료: 한국건설기술연구원. 2019. 공공 발주자 공정성 평가 모델. 경기: 한국건설기술연구원

□ 감사원(2018)³⁴⁾은 발주자의 공정성을 평가하기 위한 항목을 불공정거래 방지제도, 공사비 산정의 적정성, 공사기간 연장 비용 산출의 적정성, 특히 비용산정의 적정성으로 분류하여 제시(표 3-2)

표 3-2 | 발주자와 원도급자의 공정성 평가항목: ②감사원(2018)

불공정 관행 사례	공정성 평가요인
• 발주자의 불공정행위 방지제도의 부족	• 불공정거래 방지제도
• 공사원가의 과소 계상, 물가변동의 미반영 등의 부적정한 공사비 산정	• 공사비 산정의 적정성
• 공사기간 연장에 따른 비용 산정에서 부적정한 기준 적용	• 공사기간 연장 비용의 적정성
• 특허권자에게 하도급공사를 수행하도록 계약을 강제	• 특허권자의 하도급계약의 강제 금지

자료: 감사원. 2018. 감사보고서: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검. 서울: 감사원.

- 불공정행위 방지제도
 - 발주자의 부당특약 금지에 대한 원칙만 있고, 불공정행위를 방지하기 위한 제도는 부족
 - 불공정행위 방지제도는 제도적 개선사항이므로, 발주자의 공정성을 평가할 수 있는 요인으로 적용하기는 어려움
- 공사비 산정의 적정성
 - 물가변동의 미반영, 공사원가의 과소 계상 등과 같은 발주자가 우월적 지위를 활용하여 부적정한 공사비 산정
- 공사기간 연장 비용 산출의 적정성
 - 공사기간 연장에 따른 추가 비용을 산정할 때, 부적정한 기준을 적용하여 과소 계상
- 특허권자의 하도급계약의 강제 금지
 - 특허 사용협약서에 첨부된 설계내역서에 해당하는 하도급 공사를 특허권자와 계약하도록 강제되어 있음

34) 감사원. 2018. 감사보고서: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검. 서울: 감사원.

□ 김성일 외(2015)³⁵⁾는 발주자의 공정성을 평가하기 위한 항목으로, 공사비 임의조정, 부당특약, 공사환경 변경에 따른 계약금액의 조정, 적정공사비의 적기 지급, 계약 이외 추가 업무, 이의신청 권한, 물품구매 및 사용 강요, 입찰의 공정성으로 분류하여 제시 (표 3-3)

표 3-3 | 발주자와 원도급자의 공정성 평가항목: ③김성일 외(2015)

불공정거래 관행 사례	공정성 평가요인
• 공사비의 일방적 조정을 적용	• 공사비 임의조정
• 공사손해보험 및 하자보수보증금에 대한 부당특약	• 부당특약 금지
• 설계변경 및 물가변동에 따른 계약금액의 미반영 • 설계변경에 따른 금액 재산정 기준의 불합리	• 공사환경의 변화에 따른 계약금액의 조정
• 적정공사비의 미지급 혹은 지연지급	• 적절한 공사비의 적기 지급
• 발주자의 업무 혹은 원도급자의 귀책사유가 아닌 민원 해결	• 계약내용 이외의 추가 업무
• 이의신청 권한을 제한하거나 제기된 이의신청 무시	• 이의신청 제한
• 특정 하도급자 및 자재업체와 계약 강요	• 지정한 업체와 하도급계약 요구 • 특정 물품구매 및 사용 요구
• 신기술 및 신공법을 추가하여 입찰을 제한	• 입찰의 공정성

자료: 김성일 외. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 경기: 국토연구원.

- 공사비 임의조정
 - 공사계약의 일반조건에 위배되는 조정을 공사비 산정에 적용
- 부당특약 금지
 - 공사손해보험 및 하자보수보증금에 대한 부당특약
- 공사환경의 변화에 따른 계약금액의 조정
 - 설계변경과 물가변동에 따른 계약금액의 조정
 - 설계변경에 따른 금액 재산정 시, 부당한 협의 기준 적용

35) 김성일 외. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 경기: 국토연구원.

- 적정공사비의 적기 지급
 - 기성대가와 준공대가의 지연지급, 공사기간 연장에 따른 간접비 미지급
- 계약 이외 추가 업무
 - 발주자의 업무를 대신 수행하거나, 원도급자의 귀책사유가 아닌 업무 혹은 민원을 대신 수행
- 이의신청 제한
 - 시공단계에서 발생할 수 있는 원도급자의 이의신청 권한을 제한하거나, 제기한 이의신청을 무시하는 행위
- 지정한 업체와 하도급계약 강요, 물품구매 및 사용 강요
 - 특정 하도급자와의 계약을 강요하거나, 특정 자재업체와의 계약을 강요
- 입찰의 공정성
 - 입찰에서 특정 신기술 및 신공법의 사용을 요구하여 입찰을 자유경쟁을 제한

□ 김원태와 이영환(2014)³⁶⁾은 발주자의 공정성을 평가하기 위한 항목을 설계변경에 따른 계약금액의 조정, 적정 공사대금의 적기 지급, 원도급자 귀책사유가 아닌 사항에 대한 보상, 검사 및 감독의 적기, 보복조치 금지, 부당특약 금지, 계약내용 이외 추가 업무로 분류하여 제시(표 3-4)

- 설계변경 등에 따른 계약금액의 조정
 - 설계변경 및 물가변동 등에 따른 계약금액 변경사항에 대한 불인정 혹은 지연지급
- 적정한 공사대금의 적기 지급
 - 기성 및 준공금액의 지급을 보류하거나 적정하지 못한 금액을 지급
 - 발주자 지시에 따른 휴일 및 야간작업에 대한 미보상

36) 김원태·이영환. 2014. 공공 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 실태조사 및 시사점. 서울·한국건설산업연구원.

표 3-4 | 발주자와 원도급자의 공정성 평가항목: ④김원태와 이영환(2014)

불공정거래 사례	공정성 평가요인
• 설계변경 및 물가변동에 따른 계약금액 조정의 검토 및 지급 지연, 불인정	• 설계변경 등에 따른 계약금액의 조정
• 기성 및 준공금액의 지급 보류, 부적정 지급 • 발주자 지시에 따른 휴일 및 야간작업에 대한 미보상	• 적정 공사대금의 적기 지급
• 발주자 귀책사유에 따른 계약기간 연장 불인정 및 간접비 미보상	• 발주자 귀책사유에 대한 보상 수준
• 검측 지체로 인한 공정 지연 피해 등	• 검사 및 감독의 적기
• 이의신청에 대한 보복조치	• 보복조치 금지
• 발주자의 업무를 원도급자에게 전가하는 특약 • 공사손해보험 또는 하자보수보증금 부당 부담특약 등	• 부당특약 금지
• 원도급자의 계약업무가 아닌 업무 대신 수행	• 계약내용 이외의 추가 업무 금지

자료: 김원태·이영환. 2014. 공공 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 실태조사 및 시사점.
서울:한국건설산업연구원

- 발주자 귀책사유가 아닌 사항에 대한 보상
 - 발주자 귀책사유에 따른 계약기간 연장의 불인정 및 연장에 따른 간접비의 미보상
 - 발주자의 공사용지 미확보에 따른 공사기간 지연의 미보상
 - 관급자재의 하자, 불량, 누락, 반입 등에 따른 피해의 미보상
- 검사 및 감독의 적기
 - 검측 지체로 인한 공사기간 지연 등과 같은 피해 발생
- 보복조치 금지
 - 발주자의 불공정거래 행위에 대한 원도급자의 이의신청에 대한 보복조치
- 부당특약 금지
 - 발주자의 업무를 원도급자에게 전가하거나, 공사손해보험 또는 하자보수보증금 등에 대한 부당특약
- 계약내용 이외 추가 업무 금지
 - 원도급자의 계약업무가 아닌, 발주자의 업무를 대신 수행하거나 민원을 해결

2. 원도급자와 하도급자의 불공정거래 사례

□ 이종광과 박승국(2020)³⁷⁾은 원도급자의 공정성을 평가하기 위한 항목을 부당한 위탁 취소 금지, 공사금액·기간 변경의 반영, 적정 하도급대금의 적기 지급, 물품·장비 등의 구매 강요 금지, 부당반품 및 보복조치 금지(표 3-5)

표 3-5 | 원도급자와 하도급자의 공정성 평가항목: ①이종광과 박승국(2020)

불공정거래 사례	공정성 평가요인
<ul style="list-style-type: none"> • 하도급계약의 임의 취소 • 목적물 납품 및 수령 거부 	<ul style="list-style-type: none"> • 부당한 위탁취소 금지
<ul style="list-style-type: none"> • 설계변경, 경제상황 변동에 따라 변동된 공사비 및 기간의 변경 미반영 	<ul style="list-style-type: none"> • 공사금액 및 기간 변경 반영
<ul style="list-style-type: none"> • 발주자에게 지급받은 공사금액의 비율대로 하도급대금 지급 • 약정한 기간 내에 하도급대금 지급 • 불합리한 이유로 하도급대금 감액 	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 하도급대금의 적기 지급
<ul style="list-style-type: none"> • 원도급자가 지정한 물품 및 장비의 사용 강요 	<ul style="list-style-type: none"> • 물품 및 장비 등의 구매 강요 금지
<ul style="list-style-type: none"> • 하도급자의 책임없는 사유로 인한 목적물의 반품 • 불명확한 검사기준에 따른 목적물의 반품 	<ul style="list-style-type: none"> • 부당반품 금지
<ul style="list-style-type: none"> • 원도급자의 위법행위 신고에 따른 수주기회 제한 등의 불이익을 주는 행위 	<ul style="list-style-type: none"> • 보복조치 금지

자료: 이종광·박승국, 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원

- 부당한 위탁취소 금지
 - 하도급계약의 임의 취소와 목적물 납품 및 수령 거부
- 공사금액 및 공사기간 변경의 반영
 - 설계변경 및 경제상황 등의 변동에 의해 변경된 공사금액과 기간의 미반영
- 적정 하도급대금의 적기 지급
 - 원도급자가 발주자에게 공사비를 지급받았다면, 계약서에 정해진 비율대로 하도급 대금을 지급하지 않는 경우

37) 이종광·박승국, 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

- 하도급대금의 지급 시기의 지연 및 지연에 따른 이자 미지급
- 하도급자의 책임없는 사유 혹은 불합리한 이유로 하도급대금의 감액
- 물품 및 장비 등의 구매 강요 금지
 - 원도급자가 지정한 물품 및 장비의 구매 혹은 사용을 강요하고, 적정금액 이상의 과도한 비용을 청구
- 부당반품 금지
 - 경제상황 변동 및 원도급자의 귀책사유 등과 같은 하도급자의 책임없는 사유로 인한 목적물의 반품
 - 불명확한 검사기준 및 방법에 따른 목적물의 반품
- 보복조치 금지
 - 원도급자의 위법행위 신고 혹은 이의신청에 따른 수주기회 및 거래제한 등과 같은 하도급자에게 불이익을 주는 행위

□ 감사원(2018)³⁸⁾은 원도급자의 공정성을 평가하기 위해 부당특약 금지, 적정 하도급대금의 적기 지급, 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정, 발주자의 하도급대금 직접 지급, 노무비 구분관리 및 지급을 평가항목으로 제시(표 3-6)

표 3-6 | 원도급자와 하도급자의 공정성 평가항목: ②감사원(2018)

불공정 관행 사례	공정성 평가요인
• 하도급계약에서의 부당특약	• 부당특약 금지
• 하도급대금 체불 및 지연이자의 지급 미비 • 선급금 지급의 부적정	• 적정 하도급대금의 적기 지급
• 설계변경 및 물가변동 등에 따른 하도급대금 지급 부적정	• 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정
• 발주자의 하도급대금 직접 지급	• 발주자의 하도급대금 직접 지급
• 노무비 구분관리 및 지급 부적정	• 노무비 구분관리 및 지급

자료: 감사원. 2018. 감사보고서: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검. 서울: 감사원.

38) 감사원. 2018. 감사보고서: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검. 서울: 감사원.

- 부당특약 금지
 - 발주자가 하도급계약에서의 부당특약 여부를 확인하지 못함
- 적정 하도급대금의 적기 지급
 - 선급금 및 하도급대금 지급의 지연과 지연에 따른 이자 지급 미비
- 설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정
 - 설계변경과 물가변동, 경제상황 변화 등에 따른 하도급대금의 조정 미반영
- 발주자의 하도급대금 직접 지급
 - 원도급자가 하도급대금을 지급하지 못할 때, 발주자의 하도급대금 직접 미지급
- 노무비 구분관리 및 지급
 - 발주자가 하도급자의 노무비 전용계좌로 노무비를 지급하지 않는 행위

□ 김성일 외(2015)³⁹⁾는 원도급자의 공정성을 평가하기 위한 항목을 적정 하도급대금의 적기지급, 계약내용 기준의 하자담보 책임, 계약내용 이외의 추가 업무, 특정 물품구매 및 사용 강요로 분류하여 제시(표 3-7)

표 3-7 | 원도급자와 하도급자의 공정성 평가항목: ③김성일 외(2015)

불공정거래 관행 사례	공정성 평가요인
<ul style="list-style-type: none"> • 계약서를 기준으로 하도급대금의 현금 지급 • 원도급 공사의 설계변경을 반영한 하도급대금의 조정 • 하도급대금의 부당감액 	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 하도급대금의 적기 지급
<ul style="list-style-type: none"> • 하자담보 책임 및 손해배상의 책임 전가 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 내용 기준의 하자담보책임
<ul style="list-style-type: none"> • 민원처리 및 임시 시설물 설치 등의 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 계약 내용 이외 추가 업무
<ul style="list-style-type: none"> • 물품 및 자재구입업체 지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 물품구매 및 사용 강요

자료: 김성일 외. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 경기: 국토연구원.

39) 김성일 외. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구. 경기: 국토연구원.

- 적정 하도급대금의 적기 지급
 - 하도급대금 지급 시, 계약서에 정해진 기간 동안 하도급대금을 현금으로 미지급
 - 원도급 공사의 설계변경에 따른 하도급대금의 조정 미반영
 - 하도급자의 기성청구 불인정과 같은 하도급대금의 부당감액
- 계약내용 기준의 하자담보 책임
 - 하도급자의 귀책사유가 아니거나 하자담보책임기간이 지났지만, 원도급자의 하자 담보책임 및 손해배상의 책임을 하도급자에게 전가
- 계약내용 이외의 추가 업무
 - 민원 처리 혹은 임시 시설물 설치 등과 같은 계약된 내용 이외의 추가 업무 요구
- 특정 물품구매 및 사용 강요
 - 특정 물품 및 자재구입 업체의 지정 등과 같은 하도급자에게 불리한 행위 강요

□ 이보라(2011)⁴⁰)는 원도급자의 공정성을 평가하기 위해 표준하도급계약서 사용, 이중 계약서 작성 금지, 부당특약 금지, 하도급공사 지급보증서 의무화, 적정 하도급대금의 적기 지급, 무리한 하자담보 요구 금지를 평가항목으로 제시(표 3-8)

표 3-8 | 원도급자와 하도급자의 공정성 평가항목: ④이보라(2011)

불공정거래 사례	공정성 평가요인
• 표준 하도급계약서의 미사용에 따른 필요 계약 내용의 누락	• 표준 하도급계약서 사용
• 명목계약서와 실제계약서 두 개를 작성하여 사용	• 이중계약서 작성 금지
• 민원발생에 대한 대응은 하도급자가 처리 • 추가공사 및 설계변경 시의 공사대금 증가 조항 삭제 등	• 부당특약 금지
• 하도급자의 계약이행보증과 원도급자의 하도급대금의 지급보증 미교부	• 하도급공사 지급보증서 의무화
• 적정 하도급대금을 적기에 현금으로 지급	• 적정 하도급대금의 적기 지급
• 계약서에 명기된 하자담보책임 범위와 기간을 무시	• 무리한 하자담보 요구 금지

자료: 이보라. 2011. 전문건설업 하도급거래 불공정 실태분석. 건설경제산업연구. 2권, 1호: 64-90

40) 이보라. 2011. 전문건설업 하도급거래 불공정 실태분석. 건설경제산업연구. 2권, 1호: 64-90.

- 표준 하도급계약서 사용
 - 표준 하도급계약서의 미사용에 따른 중요한 계약 내용이 누락되는 경우 발생
 - 이중계약서 작성 금지
 - 발주자에게는 명목 계약서를 제출하고, 하도급자에게는 실제 계약서로 협의
 - 부당특약 금지
 - 민원발생에 대한 대응을 하도급자가 수행하는 조항을 추가하거나, 추가공사 및 설계변경 시의 공사대금 증가조항을 삭제
 - 하도급공사 지급보증서 의무화
 - 하도급자의 계약이행보증과 원도급자의 하도급대금의 지급보증 미교부
 - 적정 하도급대금의 적기 지급
 - 적정 하도급대금을 적기에 현금으로 지급하지 않는 행위
 - 무리한 하자담보 요구 금지
 - 계약서에 명기된 하자담보책임 범위와 기간을 무시한 하자처리 요구
- 정대운과 유일한(2019)⁴¹⁾은 발주자의 공정성을 평가하기 위한 항목으로, 적정 공사대금 적기지급, 적정 예정가격 및 공사기간의 산정, 특정 물품구매 및 사용 강요, 설계변경 등에 따른 계약금액의 조정, 계약내용 이외의 추가 업무, 원도급자 귀책사유가 아닌 사항에 대한 보상, 입찰자료 제공의 공정성을 제시(표 3-9)
- 적정 공사대금 적기지급
 - 적합한 기준과 방법을 사용한 원가산정 및 공사금액을 산정
 - 적정 예정가격 및 공사기간의 산정
 - 완성도 낮은 설계도서의 적용에 따른 부적정한 예정가격의 산정 및 공사기간 지연

41) 정대운·유일한. 2019. 공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사 및 분석. 서울: 대한건설정책연구원.

- 특정 물품구매 및 사용 강요 금지
 - 발주자의 특정 물품과 자재의 구매 및 사용 강요
- 설계변경 등에 따른 계약금액의 조정
 - 설계변경에 의해 증가된 물량과 증가된 공사금액의 미반영
 - 공사기간 연장에 따라 함께 증가하는 간접비의 미보상
- 계약내용 이외의 추가 업무 금지
 - 발주자의 부당한 추가 공사지시 및 불필요한 작업지시에 따른 업무 증가
- 원도급자 귀책사유가 아닌, 발주자의 귀책사유에 대한 보상
 - 발주자의 업무처리 미흡과 무관심에 의해 발생한 손실의 미보상 및 책임전가 등
- 입찰자료 제공의 공정성
 - 입찰공고에 포함된 설계내역서 및 도면과 같은 첨부자료의 미흡으로, 공정한 정보 제공 부족

표 3-9 | 발주자와 하도급자의 공정성 평가항목: ⑤정대운과 유일한(2019)

불공정거래 사례	공정성 평가요인
• 적절하지 못한 원가산정을 기반으로 한 부적정 공사금액 책정	• 적정 공사대금 적기지급
• 적정 예정가격을 산정하지 못하여, 완성도 낮은 설계도서의 적용 • 적정치 못한 공사기간의 산정	• 적정 예정가격 및 공사기간의 산정
• 특정 물품 및 자재의 구매 및 사용의 강요	• 특정 물품구매 및 사용 요구 금지
• 설계변경에 따라 증가된 물량 및 소요금액을 반영하지 않음 • 공사기간 연장에 따른 간접비 미보상	• 설계변경 등에 따른 계약금액의 조정
• 발주자의 부당한 추가공사 및 불필요한 작업지시	• 계약내용 이외의 추가 업무 금지
• 발주자의 업무처리 미흡 및 무관심, 책임전가	• 원도급자 귀책사유가 아닌 사항에 대한 보상
• 입찰공고 시 설계내역서 및 도면 등 첨부자료 미흡	• 입찰자료 제공의 공정성

자료: 정대운·유일한. 2019. 공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사 및 분석. 서울: 대한건설정책연구원

3. 소결

□ 건설산업의 불공정거래도 입찰단계, 계약단계, 시공단계로 분류하여 조사하였으며(그림 3-1), 시공단계에서의 불공정거래가 많이 발생하는 것으로 분석

- 공정성 평가요인은 원도급자의 공정거래를 위한 것과 하도급자의 공정거래를 위한 것으로 분류

그림 3-1 | 공정성 평가요인의 분류 및 개수: 불공정거래 사례기반

	입찰단계	계약단계	공사단계	합계
원도급자	3개	2개	9개	14개
하도급자	2개	4개	9개	15개

자료: 연구진 작성

□ 발주자와 원도급자의 공정거래를 위해 선행연구들에서 많이 제시한 공정성 평가요인

- 예정가격의 산정, 계약내용 이외의 부당특약 금지, 적합한 공사금액의 산정, 설계변경 등을 반영한 계약금액 조정, 공사금액의 적기 지급, 발주자 책임 사유에 대한 적절한 보상(표 3-10)

□ 원도급자와 하도급자의 공정거래를 위해 선행연구들에서 많이 제시한 공정성 평가요인

- 설계변경 등에 따른 하도급대금 및 기간의 조정, 적정하도급 대금의 적기 지급, 특정 물품 및 사용 강요 금지(표 3-11)

표 3-10 | 원도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인: 사례기반

공정성 평가요인		관련 사례
입찰단계 (3개)	• 예정가격 산정의 적정성	한국건설기술연구원(2019), 감사원(2018), 김성일 외(2015), 김원태·이영환(2014)
	• 원도급자 선정에서의 자유경쟁	한국건설기술연구원(2019), 김성일 외(2015)
	• 입찰자료 제공의 공정성	한국건설기술연구원(2019)
계약단계 (2개)	• 하도급계약의 자유성	한국건설기술연구원(2019)
	• 계약내용 이외의 부당특약 금지	한국건설기술연구원(2019), 김성일 외(2015), 김원태·이영환(2014)
시공단계 (9개)	• 설계변경 등을 반영한 계약금액 조정	한국건설기술연구원(2019), 감사원(2018), 김성일 외(2015), 김원태·이영환(2014)
	• 공사금액의 적기 지급	한국건설기술연구원(2019), 김성일 외(2015), 김원태·이영환(2014)
	• 발주자 책임 사유에 대한 적절한 보상	한국건설기술연구원(2019), 김원태·이영환(2014)
	• 지정한 업체와 하도급계약 요구 금지	감사원(2018), 김성일 외(2015)
	• 특정 물품 구매 및 사용 요구 금지	김성일 외(2015)
	• 부정청탁 금지	한국건설기술연구원(2019)
	• 이의신청 제한 금지	김성일 외(2015)
	• 보복조치 금지	한국건설기술연구원(2019), 김원태·이영환(2014)
• 검사 및 감독의 적기	김원태·이영환(2014)	

자료: 연구진 작성

표 3-11 | 하도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인: 사례기반

	공정성 평가요인	관련 사례
입찰과정 (2개)	• 적합한 견적기간·기준 등 입찰자료 제공	정대운·유일한(2019)
	• 공사기간 산정의 적정성	정대운·유일한(2019)
계약단계 (4개)	• 표준 하도급계약서 사용	이보라(2011)
	• 이종계약서 작성 금지	이보라(2011)
	• 부당특약 금지	감사원(2018), 김성일 외(2015), 이보라(2011), 정대운·유일한(2019)
	• 계약 내용 기준의 하자담보책임	김성일 외(2015), 이보라(2011)
시공단계 (9개)	• 설계변경 등에 따른 하도급대금 및 기간의 조정	감사원(2018), 이종광·박승국(2020), 정대운·유일한(2019)
	• 적정 하도급대금의 적기 지급	이종광·박승국(2020), 감사원(2018), 김성일 외(2015), 이보라(2011)
	• 발주자의 하도급대금 직접 지급	감사원(2018), 이보라(2011)
	• 노무비 구분관리 및 지급	감사원(2018)
	• 특정 물품 구매 및 사용 강요 금지	이종광·박승국(2020), 김성일 외(2015), 정대운·유일한(2019)
	• 발주자 책임 사유에 대한 적절한 보상	정대운·유일한(2019)
	• 부당 위탁취소 금지	이종광·박승국(2020)
	• 부당반품 금지	이종광·박승국(2020)
	• 보복조치 금지	이종광·박승국(2020)

자료: 연구진 작성



CHAPTER **4**

건설산업의 공정성 지수개발

- 1. 공정성 평가요인의 도출 63
- 2. 평가요인의 공정성 수준 분석 74
- 3. 공정성 지수개발 86

04 건설산업의 공정성 지수개발

□ 건설산업의 공정성을 평가한 선행연구들은 불공정거래 행위에 중점을 두고, 평가요인들을 제안하였음

- 예를 들어, 이종광과 박승국(2020)⁴²⁾은 부당특약, 부당한 위탁취소, 부당감액, 부당반품, 보복조치 금지 등을 평가항목으로 제안하였으며, 한국건설기술연구원(2019)⁴³⁾은 예산 및 예정가격, 입·낙찰, 부당특약, 공사비 등에 관련된 평가요인으로 제안
- 하지만, 건설공사 단계별로 발생하는 불공정행위가 다르므로, 공정성 향상을 위한 대응 방안도 다르게 수립해야 함

□ 본 연구에서는 건설공사의 주요 단계별로 공정성 평가요인을 제시한 후, 평가요인의 공정성 수준을 분석하여 건설산업의 공정성 지수를 개발하고자 함

- 건설공사의 주요 단계는 ①입찰단계와 ②계약단계, ③시공단계로 분류되며, 각 단계에 포함되는 공정성 평가요인은 다름
 - 「2장. 공정거래를 위한 법·제도 분석」과 「3장. 건설산업 불공정거래의 사례 분석」에서 도출된 공정성 평가요인들을 통합
 - 그 후, 전문가 자문을 통하여 공정성 평가요인들을 최종 도출 및 설문조사 결과 의미 해석: 7월 28일, 8월 27일, 9월 1일, 9월 15일
(종합건설업 실무자, 업무를 담당하는 협회 담당자: 경력 20년 이상)
(전문건설업 실무자, 업무를 담당하는 협회 담당자: 경력 20년 이상)

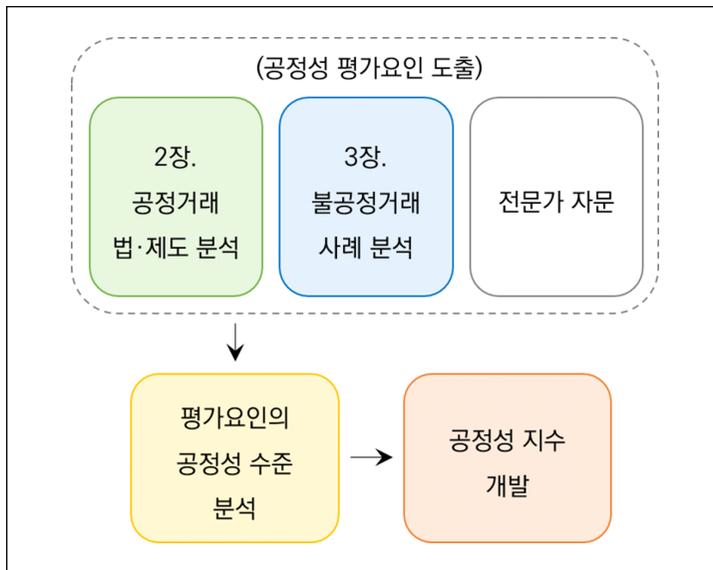
42) 이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

43) 한국건설기술연구원. 2019. 공공 발주자 공정성 평가 모델. 경기: 한국건설기술연구원.

- 원도급자와 발주자 간의 공정성을 평가하는 요인과 하도급자와 발주자·원도급자 간의 공정성을 평가하는 요인은 차이가 있음

□ 그 후, 건설공사 단계별로 평가요인의 공정성 수준을 분석하여, 건설산업의 공정성 지수를 개발하고자 함

그림 4-1 | 건설산업 공정성 지수의 개발 절차



자료: 연구진 작성

1. 공정성 평가요인의 도출

□ 본 연구에서 제안한 건설산업의 공정성 평가요인은 ①원도급자 관점과 ②하도급자 관점으로 분류됨

- 원도급자 관점의 공정성 평가요인은 원도급자와 발주자 간의 공정성을 평가
- 하도급자 관점의 공정성 평가요인은 하도급자와 발주자 및 하도급자와 원도급자 간의 공정성을 평가

1) 원도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인

□ 입찰단계에서의 공정성 평가요인

- 예정가격의 적정성
 - 준공물의 품질과 안전을 확보하면서, 계약목표와 이행기간, 자재 수급상황, 물가변동 등의 계약조건을 반영하여 예정가격을 산정
 - 예상치 못한 현장상태와 민원발생 등에 의해 공사기간이 지연되는 경우가 많아서, 예정 가격에 비해 예정 공사기간은 공정성 측면에서 상대적으로 중요하게 인식하지 않는 것으로 조사됨⁴⁴⁾
- 입찰자격 심사의 객관성
 - 계약이행의 난이도와 성실도, 관련 공사의 수행실적, 기술능력, 재무상태, 사회적 신인도 등을 평가하여 입찰자격을 공정하게 부여
 - 입찰참여자들 간의 경쟁을 부당하게 제한하는 것을 방지하고, 생산체계 개편에 따른 상호시장 진출 자격의 제한도 방지
- 적합한 견적기간 및 기준, 입찰자료의 제공
 - 정확한 공사비와 입찰가격을 산출하기 위해 충분한 견적기간 및 기준을 제공

44) 앞서 설명한 건설산업 경력 20년 이상의 전문가 자문을 통해서 도출된 내용

-
- 설계도서와 같은 입찰자료의 공정한 제공

□ 계약단계에서의 공정성 평가요인

- 계약조항이 명확한 표준계약서 사용
 - 주요 계약 내용의 누락방지를 위해 표준계약서의 사용
 - 계약서에는 계약목적, 계약금액, 이행기간, 계약보증금, 위험부담, 지체상금 등이 명확하게 포함되어 있어야 함
- 표준계약서 이외 부당특약 금지
 - 하도급자에게 귀책사유가 없는 민원을 해결하는 것과 같은 원도급자의 업무를 하도급자가 대신 수행하는 특약
 - 공사기간 연장에 따른 간접비 청구를 제한하는 특약 등
- 지체상금 및 계약해지 기준의 명확성
 - 계약을 이행하지 못하거나 계약이행을 지연하는 사유의 정당성 평가 기준
 - 입찰단계에서 거짓 서류를 제출하여 부당하게 낙찰을 받은 것과 같은 계약해지 기준의 명확성
- 공사특징에 따라 적합한 계약유형 적용
 - 장기계속계약 및 계속비계약, 단가계약, 개산계약 등과 같은 다양한 공사의 특징에 적합한 계약체결
- 계약단계의 공개
 - 발주계획, 입찰, 계약, 설계변경 및 계약금액의 조정, 감독, 검사, 대가의 지급과 같은 입찰과 계약 및 계약이행과 관련되는 사항 등을 공개해야 함

□ 시공단계에서의 공정성 평가요인

- 계약변경 내용의 서면화
 - 설계변경과 같은 계약내용의 변경이 발생할 경우, 변경내용에 대한 서면화 필요

-
- 공사대금 및 이자지급의 적기성
 - 계약서에 정해진 기간 내에 선급금 및 공사대금을 지급하여야 하며, 지급이 지연될 경우에는 이자도 지급해야 함
 - 설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정
 - 설계변경 및 물가변동, 공사기간 연장 등에 따라서 증가된 공사비를 반영해야 함
 - 계약금액 변경의 책임을 합당한 사유없이 원도급자에게 전가와 설계변경 시 부당한 협의 기준 단가의 적용 금지
 - 부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지
 - 원도급자에게 귀책사유가 없는 공사결과물에 대해 인수거부, 하자책임 및 재시공 요구
 - 하도급자의 공정거래를 위한 평가요인에는 포함되어 있지 않았지만, 전문가 자문에서 원도급자의 공정성에서도 적용 가능한 평가요인으로 판단되어 포함
 - 부정청탁 금지
 - 발주자의 뇌물요구 혹은 부당압력에 따른 부정청탁 금지
 - 불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지
 - 입찰 참가자격과 부당특약 등에 관련된 사항에서 불이익을 받을 경우, 신고 및 이의 신청 가능
 - 불공정거래의 신고 후, 신고에 따른 후속조치의 진행 절차를 공개
 - 발주자의 위법행위의 신고에 따른 수주기회 제한 등과 같은 보복조치 금지
 - 발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임
 - 공사용지 미확보와 관급자재 반입의 지연 등과 같은 발주자의 책임사유에 의해 원도급자에게 손해가 발생하면, 손해배상책임 구상권 행사 가능

- 감독 및 감사의 객관성

- 발주자는 객관적으로 준공검사를 수행하여야 하며, 계약서에 정해진 기간 내에 서면으로 검사결과를 통지하여야 함

표 4-1 | 원도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인 (1): 입찰 및 계약단계

상위요인	하위요인	세부 내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
입찰단계	예정가격 산정의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> 계약조건과 준공물의 품질, 안전을 반영한 예정가격의 산정 산정된 예정가격이 발주될 때, 물가변동 등을 반영 	✓				✓	✓	✓	✓
	입찰자격 심사의 객관성	<ul style="list-style-type: none"> 입찰여자들 간의 경쟁을 부당하게 제한 방지 생산체계 개편에 따른 상호시장 진출 자격 제한 방지 		✓	✓	✓	✓			✓
	적합한 견적 기간·기준, 입찰자료의 제공	<ul style="list-style-type: none"> 정확한 공시비 산출을 위한 견적기간·기준의 제공 설계도서와 같은 입찰자료의 공정한 제공 	✓		✓	✓	✓			
계약단계	계약조항이 명확한 표준계약서 사용	<ul style="list-style-type: none"> 표준계약서의 사용 여부 계약목적·금액·기간, 담보책임에 관련 사항 등을 명확히 표기 	✓		✓	✓				
	표준계약서 이외 부당특약 금지	<ul style="list-style-type: none"> 원도급자에게 귀책사유가 없는 민원을 해결하는 것과 같은 발주자의 임무를 원도급자가 대신 수행하는 특약 공사기간 연장에 따른 간접비 청구를 제한하는 특약 등 	✓		✓	✓	✓		✓	✓
	지체상금·계약해지 기준의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> 계약불이행 및 지연 사유의 정당성 여부 부당한 방법으로 낙찰을 받은 경우 등 			✓	✓	✓			
	공시특징에 따라 적합한 계약유형 적용	<ul style="list-style-type: none"> 장기계속계약·계속비계약, 단기계약, 개산계약 등 	✓		✓	✓	✓			✓
	계약단계의 공개	<ul style="list-style-type: none"> 입찰과 계약, 계약이행과 관련된 사항의 공개 			✓	✓	✓			

주: ①건설산업기본법, ②공정거래법, ③국가계약법, ④지방계약법, ⑤한국건설기술연구원(2019), ⑥감사원(2018), ⑦김성일 외(2015), ⑧김원태·이영환(2014)
 자료: 연구진 작성

표 4-2 | 원도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인 (2): 시공단계

상위요인	하위요인	세부 내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
상위요인	계약변경 내용의 서면화	• 설계변경 등의 계약변경 내용에 대한 서면화 필요	✓							
	공사대금 및 이자지급의 적시성	• 선금급·공사대금, 지연된 기간에 대한 이자의 적기 지급			✓	✓	✓	✓	✓	✓
	설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정	• 계약금액 변경의 책임이 원도급자에게 전가 금지 • 설계변경 시 부당한 협의 기준 단기의 적용 등	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지	• 원도급자 책임없는 상황에 대한 공사결과물 인수거부, 하자책임 및 재시공 요구 금지								
시공단계	부정청탁 금지	• 발주자의 뇌물요구 혹은 부당압력에 따른 부정청탁 금지	✓				✓			
	불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지	• 불공정거래의 신고 후, 진행 절차의 공개 • 발주자의 위법행위의 신고에 따른 수주회 제한 금지	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임	• 공사용지 미확보·관급자재 반입의 지연 등과 같은 발주자의 책임사유에 대한 손해배상 구상권	✓				✓			✓
	감독 및 감사의 객관성	• 준공감사의 객관성 및 감사 결과의 서면화	✓		✓	✓				✓

주: ①건설산업기본법, ②공정거래법, ③국기계약법, ④지방계약법, ⑤한국건설기술연구원(2019), ⑥김시원(2018), ⑦김성일 외(2015), ⑧김원태·이영환(2014)
자료: 연구진 작성

(전문가 자문을 통해서 추가된 요인)

2) 하도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인

□ 입찰단계에서의 공정성 평가요인

- 적합한 견적기간 및 기준 제공
 - 정확한 공사비와 입찰가격을 산출하기 위해 충분한 견적기간 및 기준을 제공

□ 계약단계에서의 공정성 평가요인

- 계약조항이 명확한 표준 하도급계약서 사용 여부
 - 주요 계약 내용의 누락방지를 위해 표준 하도급계약서의 사용
 - 계약서에는 계약목적, 계약금액, 이행기간, 계약보증금, 위험부담, 지체상금 등을 명확하게 작성되어야 함
- 표준 하도급계약서 이외 내용에 대한 부당특약 금지
 - 하도급자에게 귀책사유가 없는 민원을 해결하는 것과 같은 원도급자의 업무를 하도급자가 대신 수행하는 특약
 - 공사기간 연장에 따른 간접비 청구를 제한하는 특약 등
- 지체상금 및 계약해지 기준의 명확성
 - 계약을 이행하지 못하거나 계약이행을 지연할 때, 그 사유의 정당성이 없는 경우
 - 입찰단계에서 거짓 서류를 제출하여 부당하게 낙찰을 받은 경우 등에서는 계약을 해제 또는 해지할 수 있음
- 발주자의 객관적인 하도급계약 평가
 - 발주자가 하도급자의 시공업종과 시공능력, 하도급계약 내용의 적정성을 심사할 경우, 객관적인 기준으로 하도급계약을 평가해야 함
- 계약단계의 공개
 - 발주계획, 입찰, 계약, 설계변경 및 계약금액의 조정, 감독, 검사, 대가지급 등의

입찰과 계약 및 계약이행과 관련되는 사항을 공개

□ 시공단계에서의 공정성 평가요인

- 계약변경 내용의 서면화
 - 설계변경과 같은 계약내용의 변경이 발생할 경우, 변경내용에 대한 서면화 필요
- 설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정
 - 설계변경 및 물가변동, 공사기간 연장 등에 의해 증가된 공사비를 반영해야 함
 - 계약금액 변경의 책임을 합당한 사유없이 원도급자에게 전가하거나, 설계변경 시 부당한 협의 기준 단가의 적용 금지
- 공사에 대한 하도급자의 의견청취
 - 원도급자는 해당 건설공사를 위한 공법과 공정 등 필요하다고 인정되는 사항에 대해 하도급자의 의견을 청취해야 함
- 적정 하도급대금의 지급 적기성
 - 계약서에 정해진 기간 내에 선급금 및 하도급 공사대금을 지급하여야 하며, 지급이 지연될 경우에는 이자도 지급해야 함
 - 하도급대금의 부당한 대물변제도 금지
- 발주자 및 원도급자의 하도급대금 지급보장 보장
 - 원도급자가 하도급대금을 지급하지 못할 경우, 발주자가 하도급대금을 직접 지급
 - 하도급대금 체불 방지를 위한 하도급대금 지급보증 의무화
- 원도급자의 귀책사유에 대한 손해배상책임
 - 원도급자의 책임사유에 의해서 하도급자에게 손해가 발생하면, 손해배상책임 구상 권을 행사할 수 있음

-
- 부정청탁 금지
 - 발주자의 뇌물요구 혹은 부당압력에 따른 부정청탁 금지
 - 불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지
 - 입찰 참가자격과 부당특약 등에 관련된 사항에서 불이익을 받을 경우, 신고 및 이의 신청 가능
 - 불공정거래의 신고 후, 신고에 따른 후속조치의 진행 절차를 공개
 - 원도급자의 위법행위 신고에 따른 하도급 공사의 수주기회 제한 등과 같은 보복조치를 금지해야 함
 - 부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지
 - 하도급자에게 귀책사유가 없는 공사결과물에 대한 인수거부 및 하자보수 혹은 재시공 요구
 - 감독 및 검사의 객관성
 - 발주자는 객관적으로 준공검사를 수행하여야 하며, 계약서에 정해진 기간 내에 서면으로 검사결과를 통지하여야 함

표 4-3 | 하도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인 (1): 입찰, 계약 및 시공단계

상위요인	하위요인	세부 내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	
입찰단계	적합한 견적기간 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> 정확한 공사비 산출을 위한 견적기간·기준의 제공 	✓										✓	
	계약조항이 명확한 표준하도급계약서 사용	<ul style="list-style-type: none"> 표준하도급계약서 사용 여부 계약목적 및 금액, 기간 등의 명확한 표기 	✓		✓							✓		
	표준하도급계약서 이외 내용에 대한 부당특약 금지	<ul style="list-style-type: none"> 하도급자에게 귀책사유가 없는 민원해결과 같은 원도급자의 업무를 하도급자가 대신 수행하는 특약 공사기간 연장에 따른 간접비 청구를 제한하는 특약 등 	✓		✓					✓		✓	✓	
계약단계	지체상금 및 계약해지 기준의 명확성	<ul style="list-style-type: none"> 계약불이행 및 지연 사유의 정당성 여부 부당한 방법으로 낙찰을 받은 경우 등 		(전문가 지문을 통해서 추가된 요인)										
	발주자의 객관적인 하도급계약 평가	<ul style="list-style-type: none"> 객관적인 기준으로, 원도급자와 계약한 하도급자의 시공 능력과 계약 내용의 적정성 평가 	✓											
	계약단계의 공개	<ul style="list-style-type: none"> 입찰과 계약, 계약이행과 관련된 사항의 공개 		(전문가 지문을 통해서 추가된 요인)										
시공단계	계약변경 내용의 서면화	<ul style="list-style-type: none"> 설계변경 등의 계약변경 내용에 대한 서면화 요구 	✓											
	설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정	<ul style="list-style-type: none"> 계약금액 변경을 근거없이 하도급자에게 전가 금지 설계변경 시 부당한 협의 기준 단가의 적용 등 	✓		✓					✓			✓	

주: ①건설산업기본법, ②공정거래법, ③하도급법, ④건설근로자법, ⑤근로기준법, ⑥상호협력평가제도, ⑦이종광·박승국(2020), ⑧김시원(2018), ⑨김성일 외(2015), ⑩이보라(2011), ⑪정대운·유일환(2019)

자료: 연구진 작성

표 4-4 | 하도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인 (2): 시공단계

상위요인	하위요인	세부 내용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪
시공단계	공사에 대한 하도급자의 의견청취	• 공법·공정 등 필요하면 하도급자의 의견을 청취	✓										
	적정 하도급대금의 지급 적기성	• 선금금·공사대금, 지연된 기간에 대한 이자의 적기 지급 • 하도급대금의 부당한 대물변제	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	발주자·원도급자의 하도급대금 지급 보장	• 원도급자의 지급이 불가능할 때, 발주자가 지급보장	✓				✓			✓			
	원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임	• 하도급자의 과실을 입증할 경우만 손해배상책임			✓								✓
	부정청탁 금지	• 발주자의 뇌물요구 혹은 부당압력에 따른 부정청탁	✓							✓			
	불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지	• 불공정거래의 신고 후, 진행 절차의 공개 • 발주자의 위법행위의 신고에 따른 수주기회 제한	✓		✓					✓		✓	
	부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지	• 하도급자 책임없는 시행에 대한 공사결과물 인수거부, 하자책임 및 재시공 요구								✓			
	감독 및 검사의 객관성	• 준공검사의 객관성 및 검사 결과의 서면화	✓		✓								

주: ①건설산업기본법, ②공정거래법, ③하도급법, ④건설근로자법, ⑤근로기준법, ⑥상호협력평가지도, ⑦이종광·박승국(2020), ⑧감사원(2018), ⑨김성일 외(2015), ⑩이보라(2011), ⑪장대운·유일환(2019)
 자료: 연구진 작성

2. 평가요인의 공정성 수준 분석

□ 도출된 건설산업 공정성 평가요인(표 4-1~4)의 공정성 수준을 분석하기 위해서 설문조사를 아래와 같이 수행

□ 설문조사 개요

- 일시: 2021년 8월 3일(화) ~ 6일(금)
- 방법: 온라인 설문
- 평가점수의 분류: 5점 척도
- 응답자: 종합건설업 종사자 87명, 전문건설업 종사자 151명(표 4-5)

표 4-5 | 설문 응답자의 구성

	경력별(단위: 명)				합계
	5년 미만	6~10년	11~15년	16년 이상	
종합건설업 종사자	29	25	10	23	87
전문건설업 종사자	17	22	18	94	151

자료: 연구진 작성

□ 공정성 수준의 분석 방법

- 상위요인의 공정성 수준은 퍼지계층화분석법(fuzzy AHP, analytic hierarchy process)을 적용하여 분석하고, 하위요인은 퍼지집합이론(fuzzy set theory)을 적용하여 공정성 수준을 분석⁴²⁾
 - 퍼지계층화 분석법은 평가요인이 많을 때, 평가결과의 일관성이 부족하고 평가자의 확신정도에 따른 평가결과의 신뢰도를 보완하기 위하여 AHP 기법에 퍼지이론을 적용한 방법

42) 이치주·이강·원종성. 2009. BIM 소프트웨어 선정요인 분석. 대한건축학회논문집, 25권 7호: 153-163.

- 퍼지집합이론은 평가자의 전문성과 신뢰성 등의 차이, 언어의 애매모호성을 완화시키기 위하여 적용하는 방법
- 퍼지계층화분석법과 퍼지집합이론에 삼각퍼지함수를 적용함(표 4-6). 삼각퍼지함수는 상한, 중간, 하한값으로 구성되어 있어서 수학적 접근이 상대적으로 간편하며, 선행연구들에서 많이 사용되고 있음⁴³⁾
 - 설문조사는 응답자의 간편한 선택을 위하여 5점 척도로 수행되었으며, 삼각퍼지수는 10점 척도로 변환하여 산정
- 분석된 상위요인의 공정성 수준은 하위요인에 가중치로 부여되어, 하위요인의 공정성 수준의 분석 결과에 곱해짐. 이를 통해 하위요인의 최종 공정성 수준을 분석

표 4-6 | 삼각퍼지함수

언어 값	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음
삼각퍼지수	(0, 0, 2)	(1, 2.5, 4)	(3, 5, 7)	(6, 7.5, 9)	(8, 10, 10)

자료: 연구진 작성

1) 원도급자와 발주자 간의 공정성 분석

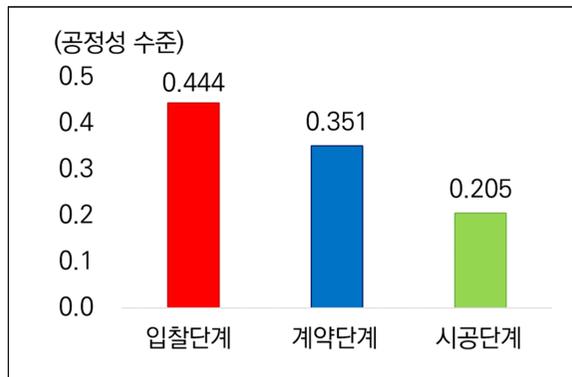
□ 상위요인의 공정성 수준 분석

- 원도급자의 관점에서 설문에 응답한 종합건설업 종사자들은 입찰단계에서의 공정성이 가장 높다고 인식하고 있었으며, 다음으로 계약단계와 시공단계의 순서로 나타남(그림 4-2)
 - 입찰단계가 전자입찰이어서 공정성이 높은 것으로 볼 수 있음

43) Lee, C., Lee, C. and Lee, E. 2018. Analysis of the causes and level of maintenance for enterprise systems in construction companies. Journal of Civil Engineering and Management 24, no.6: 499-507

- 건설생산체제 개편에 따라 종합건설사업자 혹은 전문건설사업자가 상호시장에 진출하기 위한 입찰단계의 공정성은 상대적으로 낮은 것으로 분석
 - 발주기관에 따라서 상호시장진출 자격을 배제하는 경우도 있기 때문
- 계약단계와 실제 공사를 수행하는 시공단계에서의 공정성이 낮았으며, 불공정 거래가 상대적으로 많이 발생하는 것으로 볼 수 있음(그림 4-2)

그림 4-2 | 원도급자 관점의 공정성 분석: 상위요인



자료: 연구진 작성

□ 하위요인의 공정성 수준 분석

- 입찰단계의 공정성 평가요인들 중, 「입찰자격 심사의 객관성(1위)」의 공정성이 가장 높게 분석됨(표 4-7)
 - 입찰자격은 객관적 기준에 따라 심사되므로 공정성이 높게 평가되었지만, 개편된 생산체제가 적용된 입찰에서는 상대적으로 공정성을 낮게 인식하고 있음
 - 종합건설사업자가 전문건설시장에 진출할 경우 혹은 전문건설사업자가 종합건설시장에 진출할 경우, 해당 건설사업자의 법적 입찰자격은 충족하지만 발주자가 이를 허용하지 않는 경우가 있기 때문

- 「예정가격 산정의 적정성(8위)」과 「적합한 견적 기간과 기준, 그리고 「입찰자료의 제공(6위)」은 공정성이 낮게 분석
 - 예정가격은 입찰공고 보다 1~3년 전에 산정되는 경우가 있어, 물가변동 등을 반영하지 못한 예정가격이 산정되기도 함
 - 예정가격에 대한 이의신청을 허용하면 입찰절차가 길어지고 분쟁이 발생할 여지가 있어, 국가계약법에 이의신청 대상으로 포함되지 않고 있음
- 정확성 높은 견적을 위해서는 충분한 견적 기간과 기준 및 자료를 제공하여야 하지만, 견적 기간의 부족과 함께 견적의 기준이 되는 설계도서의 완성도가 낮은 경우가 있음
 - 설계도서를 입찰공고에서 공개하지 않고, 현장설명 등 입찰공고 이후에 공개하는 사례가 많음. 이로 인하여, 견적 기간이 부족한 경우가 발생함

표 4-7 | 원도급자 관점에서의 하위요인 공정성 분석: 입찰단계

상위요인	하위요인	공정성 수준	통합 공정성 수준	순위
입찰단계 (0.444)	예정가격 산정의 적정성	3.578	1.589	8
	입찰자격 심사의 객관성	6.226	2.765	1
	적합한 견적 기간·기준, 입찰자료의 제공	4.454	1.978	6

자료: 연구진 작성

- 계약단계는 정해진 절차대로 진행되는 경우가 많으므로, 불공정거래가 발생할 가능성이 크지 않음. 계약단계의 평가요인들은 공정성이 대부분 높은 것으로 나타남(표 4-8)
 - 하지만, 계약단계에서 발주자와 원도급자가 계약 세부 사항(특수조건 또는 기술형 입찰 안내서 등)에 대해서 논의할 수 있는 절차는 필요
- 「계약조항이 명확한 표준계약서의 사용」과 「표준계약서 이외 부당특약의 금지」, 「지체상금 및 계약해지 기준의 명확성」의 공정성은 특히 더 높은 것으로 분석됨

- 계약조건은 공사계약의 일반조건과 각 발주기관들의 특수조건으로 구성되며, 특수 조건에서 불공정 조항들이 개선되어 표준화가 진행되고 있음
 - 이로 인하여, 표준계약서의 사용 증가와 부당특약 감소, 지체상금 및 계약해지 기준이 명확해지는 것으로 볼 수 있음
 - 다만, 표준화된 특수조건 외에 공사별로 별도의 특수조건을 계약서에 포함시킬 수 있으며, 여기서 불공정거래 조항이 포함될 수 있음
- 「공사특징에 따라 적합한 계약유형의 적용」과 「계약단계의 공개」도 잘 지켜지고 있어, 공정성이 높은 것으로 분석

표 4-8 | 원도급자 관점에서의 하위요인 공정성 분석: 계약단계

상위요인	하위요인	공정성 수준	통합 공정성 수준	순위
계약단계 (0.331)	계약조항이 명확한 표준계약서 사용	7.116	2.498	2
	표준계약서 이외 부당특약 금지	5.815	2.041	3
	지체상금·계약해지 기준의 명확성	5.791	2.033	4
	공사특징에 따라 적합한 계약유형 적용	5.673	1.992	5
	계약단계의 공개	5.482	1.925	7

자료: 연구진 작성

- 시공단계의 하위요인들은 대부분 공정성이 낮은 것으로 분석(표 4-9)
 - 특히, 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액의 조정」과 「발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임」, 「불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지」의 공정성이 낮은 것으로 분석
- 「설계변경 및 물가변동에 따른 계약금액을 조정」할 때, 발주자와 원도급자가 협의하지 않은 단가를 적용하지 않거나, 공사기간 연장에 따른 간접비를 계약 금액에 반영하지 않는 경우가 있어 공정성이 낮은 것으로 나타남
 - 장기계속공사에서 공사기간 연장에 따른 간접비의 인정하지 않는 경우가 많이 발생

- 손실발생에 대한 발주자의 과실을 구분하거나 입증하기가 어려워서 「발주자의 귀책사유에 대한 손해배상 구상권」의 공정성도 낮은 것으로 분석
 - 원도급자의 과실이 아닌데, 발생한 민원을 대신 해결해주는 경우도 발생
- 건설사업자가 발주자의 불공정거래를 신고한 후, 그 신고에 대한 진행 절차를 확인하기 어려워서 「불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지」의 공정성이 낮은 것으로 분석
 - 향후, 동일한 발주자의 다른 건설공사를 진행할 경우, 각종 불이익이 우려되어, 건설사업자가 발주자의 불공정거래를 신고하기 어려운 현실
- 상대적으로 「준공물에 대한 감독 및 검사의 객관성」과 「공사대금 및 이자지급의 적기성」에 대한 공정성이 높은 것으로 분석
 - 법적으로 정해진 기준으로 감독 및 검사를 수행하고, 공사대금을 지급하고 있는 것으로 나타남

표 4-9 | 원도급자 관점에서의 하위요인 공정성 분석: 시공단계

상위요인	하위요인	공정성 수준	통합 공정성 수준	순위
시공단계 (0.313)	계약변경 내용의 서면화	5.588	1.145	13
	공사대금 및 이자지급의 적기성	5.804	1.189	10
	실계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정	4.020	0.824	16
	부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지	5.685	1.165	12
	부정청탁 금지	5.704	1.168	11
	불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지	5.421	1.111	14
	발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임	4.080	0.836	15
	감독 및 검사의 객관성	5.880	1.204	9

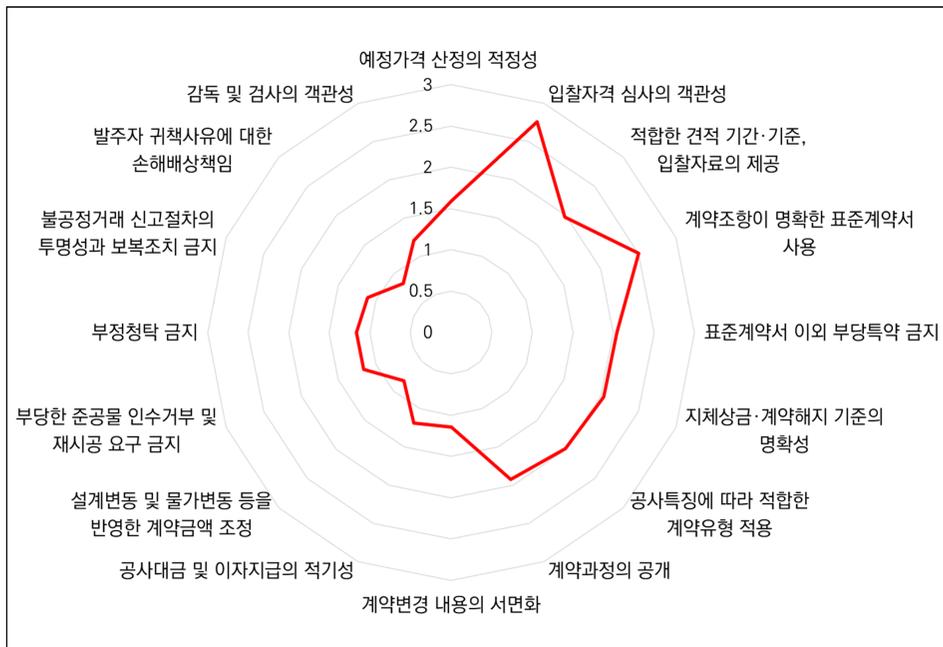
자료: 연구진 작성

□ 분석 결과를 정리하면, 원도급자들은 입찰단계와 계약단계에서의 공정성은 높게 인식하고 있지만, 시공단계에서의 공정성은 낮게 인식하고 있음

□ 평가요인들 중에서는 「입찰 자격심사의 객관성」과 「표준계약서의 사용」, 「지체상금 및 계약해지 기준의 명확성」에 대한 공정성이 높은 것으로 분석

- 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정」과 「발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임」, 「불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지」에 대한 공정성이 가장 낮은 것으로 나타남

그림 4-3 | 원도급자 관점에서의 공정성 평가 결과: 통합



자료: 연구진 작성

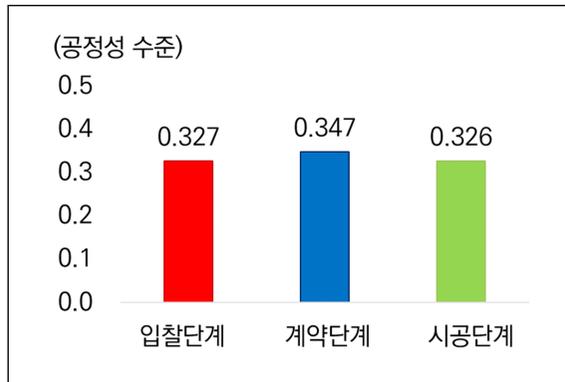
2) 하도급자와 발주자, 하도급자와 원도급자 간의 공정성 분석

□ 상위요인의 공정성 수준 분석

- 하도급자 관점에서 설문에 응답한 전문건설사업자는 계약단계에서의 공정성이 가장 높다고 인식하고 있었으며, 시공단계의 공정성을 가장 낮게 인식하고 있는 것으로 나타남(그림 4-4)

- 원도급자와 달리, 하도급자는 입찰단계에서의 공정성도 낮게 인식하는 것으로 나타남
 - 일반적으로, 하도급자는 정해진 입찰단계를 통해서 선정하지 않고, 원도급자가 자체 기준으로 하도급자를 선정함
 - 하도급자와 발주자와의 관계를 통해서 하도급공사를 수주하기도 하므로, 하도급자는 입찰단계의 공정성이 낮다고 인식하고 있음
 - 원도급자의 실행 원가를 초과할 경우에는 재입찰을 통해 단가를 낮추기도 하므로, 하도급자가 인식하는 입찰단계의 공정성이 낮다고 볼 수 있음

그림 4-4 | 하도급자 관점의 공정성 분석: 상위요인



자료: 연구진 작성

□ 하위요인 공정성 수준 분석

- 입찰단계의 하위요인은 「적합한 견적기간 및 기준」의 제공이며, 공정성 수준이 낮은 것으로 나타남(표 4-10)
 - 일반적으로, 원도급자가 입찰방식 및 단계를 개별적으로 정하므로, 하도급 공사는 정해진 입찰단계가 없는 경우가 많음
 - 이로 인해, 해당 공사를 위한 견적 산정에 충분한 기간을 확보하지 못하고 있음

표 4-10 | 하도급자 관점에서의 하위요인 공정성 분석: 입찰단계

상위요인	하위요인	공정성 수준	통합 공정성 수준	순위
입찰단계 (0.327)	적합한 견적기간 및 기준	3.962	1.294	11

자료: 연구진 작성

- 계약단계의 하위요인들은 공정성 수준이 대부분 높은 것으로 분석(표 4-11)
- 「발주자의 객관적인 하도급계약의 평가」의 공정성 수준이 가장 높았으며, 「계약조항이 명확한 표준하도급계약서의 사용」과 「지체상금 및 계약해지 기준의 명확성」, 「계약단계의 공개」도 공정성 수준이 높은 것으로 분석
 - 이 세 가지 공정성 평가 하위요인들은 원도급자도 공정성이 높게 인식하고 있는 것으로 나타남(표 4-8)
- 「표준계약서 이외 내용에 대한 부당특약」은 원도급자와 달리 하도급자에서는 공정성 수준을 낮게 인식하는 것으로 나타남
 - 「표준계약서 이외 내용에 대한 부당특약」의 공정성이 낮은 이유는 하도급자의 귀책 사유가 아닌 민원 해결을 요구하는 경우가 있기 때문

표 4-11 | 하도급자 관점에서의 하위요인 공정성 분석: 계약단계

상위요인	하위요인	공정성 수준	통합 공정성 수준	순위
계약단계 (0.347)	계약조항이 명확한 표준하도급계약서 사용	4.854	1.686	2
	표준계약서 이외 내용에 대한 부당특약 금지	3.616	1.256	12
	지체상금 및 계약해지 기준의 명확성	4.711	1.636	3
	발주자의 객관적인 하도급계약 평가	5.063	1.758	1
	계약단계의 공개	4.313	1.498	4

자료: 연구진 작성

- 시공단계에 포함된 하위요인들의 공정성은 대부분 낮게 분석(표 4-12)

-
- 특히, 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액의 조정」과 「원도급자 귀책사유에 대한 손해배상 책임」, 「공사에 대한 하도급자의 의견청취」에 대한 공정성은 크게 낮은 것으로 분석
 - 설계변경이 발생하면 법적으로 보장된 하도급대금을 지급하지만, 설계변경을 인정하지 않거나 협의하지 않은 단가를 적용하는 경우가 발생
 - 설계변경이 자주 발생하므로, 일정기간 동안에 발생한 설계변경을 모아서 한 번에 신청을 하는 경우가 많음. 이 때, 신청한 여러 설계변경 중에서 인정되지 않는 설계변경이 발생하게 됨
 - 원도급자의 과실여부를 구분하거나 입증하기 어렵고, 전자입찰이 아닌 하도급공사에서 「원도급자에 대한 하도급자의 손해배상 구상권」 확보도 어려워 공정성이 낮은 것으로 분석
 - 공사과정에서 하도급자와 논의가 필요한 공법의 선정 등에서 「하도급자의 의견청취」가 잘 이루어지지 않는 것으로 나타남
 - 적정 하도급대금의 지급 적기성과 발주자·원도급자의 하도급대금 지급 보장은 상대적으로 공정성이 높은 것으로 분석
 - 발주자 혹은 원도급자가 지급하는 하도급대금은 법적으로 보장되어 있어, 적기의 하도급 대금의 지급에 대한 공정성은 상대적으로 높은 것으로 나타남

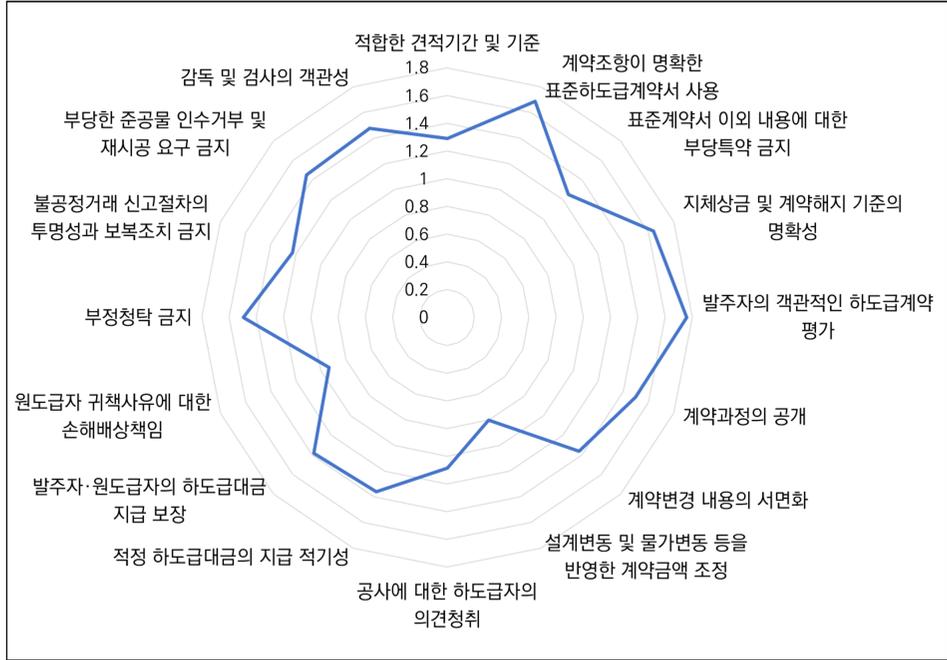
표 4-12 | 하도급자 관점에서의 하위요인 공정성 수준 분석: 시공단계

상위요인	하위요인	공정성 수준	통합 공정성 수준	순위
시공단계 (0.326)	계약변경 내용의 서면화	4.193	1.368	9
	설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정	2.459	0.802	16
	공사에 대한 하도급자의 의견청취	3.328	1.086	14
	적정 하도급대금의 지급 적기성	4.167	1.359	10
	발주자·원도급자의 하도급대금 지급 보장	4.246	1.385	8
	원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임	2.872	0.937	15
	부정청탁 금지	4.580	1.494	5
	불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지	3.761	1.227	13
	부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지	4.468	1.458	7
	감독 및 감사의 객관성	4.532	1.478	6

자료: 연구진 작성

- 분석 결과를 정리하면, 하도급자들은 원도급자와 달리 계약단계의 공정성이 가장 높다고 인식하고 있었으며, 입찰단계와 시공단계의 공정성은 낮은 것으로 분석
- 공정성이 높은 평가항목들은 계약단계에 대부분 포함되어 있었으며, 특히 표준계약서와 관련된 발주자의 객관적인 하도급계약의 평가와 표준하도급계약서의 사용, 지체상금 및 계약해지 기준의 명확성에 대한 공정성이 높은 것으로 분석

그림 4-5 | 하도급자 관점에서의 공정성 평가 결과: 통합



자료: 연구진 작성

3. 공정성 지수개발

□ 본 장에서는 앞선 「4.2 평가요인의 공정성 수준 분석」에서 분석된 평가요인들의 공정성 수준을 기반으로, 건설산업의 공정성 지수를 개발

- 입찰·계약·시공단계, 그리고 각 단계에 포함된 평가요인들의 공정성 수준을 분석하여, 건설산업의 공정성 지수를 도출

□ 개발된 공정성 지수와 기존 선행연구⁴⁴⁾에서 분석한 건설산업의 공정거래 수준을 비교하여, 본 연구 결과의 적정성과 필요성도 설명

□ 원도급자 관점에서의 공정성 지수 분석을 예를 들어 설명하면 아래와 같음

- 입찰단계의 공정성 지수

$$= \text{입찰단계의 공정성 수준} \times (\sum \text{각 평가항목별 획득점수} / \sum \text{각 평가항목별 만점}) = 0.444 \times (14.258 / 30) \times 100 = 21.1$$

- 계약단계의 공정성 지수

$$= \text{계약단계의 공정성 수준} \times (\sum \text{각 평가항목별 획득점수} / \sum \text{각 평가항목별 만점}) = 0.351 \times (29.877 / 50) \times 100 = 21.0$$

- 시공단계의 공정성 지수

$$= \text{시공단계의 공정성 수준} \times (\sum \text{각 평가항목별 획득점수} / \sum \text{각 평가항목별 만점}) = 0.205 \times (42.182 / 80) \times 100 = 10.8$$

- 당해연도 건설산업의 공정성 지수

$$= \text{입찰단계의 공정성 지수} + \text{계약단계의 공정성 지수} + \text{시공단계의 공정성 지수} = (21.1 + 21.0 + 10.8) = 52.9$$

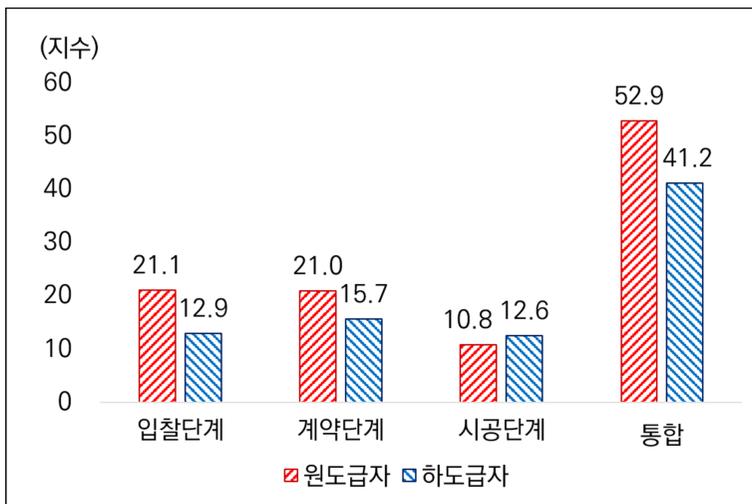
44) 공정거래위원회. 2020. 공정거래백서. 세종: 공정거래위원회.

이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

□ 공정성 지수의 분석

- 원도급자가 인식하고 있는 공정성 수준(52.9)이 하도급자의 인식(41.2) 보다 더 높은 것으로 분석(그림 4-6)
- 입찰단계와 계약단계에서는 원도급자가 인식하는 공정성 수준이 더 높았지만, 시공단계에서는 하도급자가 인식하는 공정성 수준이 상대적으로 더 높은 것으로 나타남
 - 퍼지계층화분석 방법에 의해 분석된 상위요인의 공정성 수준이 하위요인의 가중치로 부여된 영향이 큼
 - 원도급자가 하도급자를 선정할 때, 일반적으로 계약법령에 따라 공개경쟁을 하지 않고, 원도급자가 내부 기준으로 하도급자를 선정
 - 따라서, 불공정거래가 입찰단계와 계약단계에서 발생할 가능성이 상대적으로 높음

그림 4-6 | 건설산업 공정성 지수: 입찰·계약·시공단계 비교



자료: 연구진 작성

- 원도급자가 공정성 수준을 높게 인식하고 있는 평가요인들은 대부분 입찰단계와 계약단계에 포함되어 있었으며, 공정성을 낮게 인식하고 있는 평가요인들은 대부분 시공단계에 포함되어 있음(표 4-13)

- 「입찰자격 심사의 객관성」과 「계약조항이 명확한 표준계약서의 사용」, 「표준계약서 이외 부당특약의 금지」의 공정성이 가장 높은 것으로 분석
- 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정」과 「불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지」, 「발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임」의 공정성이 가장 낮은 것으로 분석

표 4-13 | 원도급자 관점에서의 공정성 지수 분석 결과

원도급자		원도급자	
상위요인	하위요인	공정성 지수	
입찰단계	예정가격 산정의 적정성	15.9 (8위)	(통합) 21.1 =(15.9+27.6+19.8) /3
	입찰자격 심사의 객관성	27.6 (1위)	
	적합한 견적 기간·기준, 입찰자료의 제공	19.8 (6위)	
계약단계	계약조항이 명확한 표준계약서 사용	25.0 (2위)	(통합) 21.0 =(25.0+20.4+20.3+ 19.9+19.2) /5
	표준계약서 이외 부당특약 금지	20.4 (3위)	
	지체상금·계약해지 기준의 명확성	20.3 (4위)	
	공사특징에 따라 적합한 계약유형 적용	19.9 (5위)	
	계약단계의 공개	19.2 (7위)	
시공단계	계약변경 내용의 서면화	11.4 (13위)	(통합) 10.8 =(11.4+11.9+8.2+1 1.6+11.7+11.1+ 8.4+12.0+86.4) /8
	공사대금 및 이자지급의 적기성	11.9 (10위)	
	설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정	8.2 (16위)	
	부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지	11.6 (12위)	
	부정청탁 금지	11.7 (11위)	
	불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지	11.1 (14위)	
	발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임	8.4 (15위)	
	감독 및 감사의 객관성	12.0 (9위)	

자료: 연구진 작성

- 하도급자가 공정성 수준을 높게 인식하고 있는 평가요인들은 대부분 계약단계에 포함되어 있었으며, 공정성이 낮게 인식하는 평가요인들은 입찰단계와 시공단계에 포함되어 있음(표 4-14)

- 「발주자의 객관적인 하도급계약 평가」와 「계약조항이 명확한 표준하도급계약서 사용」, 「지체상금 및 계약해지 기준의 명확성」의 공정성이 가장 높은 것으로 분석
 - 표준계약서의 사용은 원도급자에서도 가장 공정성이 높은 평가요인이었으며, 공정거래백서에서도 건설산업의 2019년 표준하도급계약서의 사용비율은 98.4%로 높에 나타남⁴⁵⁾
- 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정」과 「공사에 대한 하도급자의 의견청취」, 「원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임」에 대한 공정성이 가장 낮은 것으로 분석
 - 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액의 조정」과 「발주자·원도급자 귀책사유에 대한 손해배상 책임」은 원도급자도 공정성을 가장 낮게 평가한 요인
- 이종광·박승국(2020)⁴⁶⁾이 분석한 건설 하도급의 공정거래 체감도에서는 본 연구와 달리 「설계나 작업내용 변경으로 발생한 비용부담 약정」의 공정성이 낮게 평가되지는 않았음
 - 본 연구에서 설계변경에 관련한 평가요인은 시공단계에 포함되어 있지만, 이 선행 연구에서는 부당특약에 포함되어 있음.
즉, 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액의 조정」은 시공단계에서 빈번히 발생할 수 있는 불공정거래로 볼 수 있어, 시공단계에 포함
 - 「하도급자 미책임 사유로 발생한 비용부담에 대한 약정」도 부당특약에 포함되어 있지만, 공정거래 체감도가 낮은 것으로 분석
선행연구와 분류체계는 다르지만, 본 연구에서도 「원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임」에 대한 공정성이 낮은 것으로 나타남
- 「공사에 대한 하도급자의 의견청취」에 대한 공정성 수준이 본 연구에서는 낮았지만, 이종광·박승국(2020)⁴⁷⁾이 제안한 평가요인에는 포함되지 않았음

45) 공정거래위원회. 2020. 공정거래백서. 세종: 공정거래위원회. p.420

46, 47) 이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

표 4-14 | 하도급자 관점에서의 공정성 지수 분석 결과

원도급자		원도급자	
상위요인	하위요인	공정성 지수	
입찰단계	적합한 견적기간 및 기준	12.9 (11위)	(통합) 12.9=(12.9)/1
계약단계	계약조항이 명확한 표준하도급계약서 사용	16.9 (2위)	(통합) 15.7 =(16.9+12.6+16.4+ 17.6+15.0) /5
	표준계약서 이외 내용에 대한 부당특약 금지	12.6 (12위)	
	지체상금 및 계약해지 기준의 명확성	16.4 (3위)	
	발주자의 객관적인 하도급계약 평가	17.6 (1위)	
	계약단계의 공개	15.0 (4위)	
시공단계	계약변경 내용의 서면화	13.7 (9위)	(통합) 12.6 =(13.7+8.0+10.9+1 3.6+13.8+9.4+1 4.9+12.3+14.6+ 14.8) /10
	설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정	8.0 (16위)	
	공사에 대한 하도급자의 의견청취	10.9 (14위)	
	적정 하도급대금의 지급 적기성	13.6 (10위)	
	발주자·원도급자의 하도급대금 지급 보장	13.8 (8위)	
	원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임	9.4 (15위)	
	부정청탁 금지	14.9 (5위)	
	불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지	12.3 (13위)	
	부당한 준공물 인수거부 및 재시공 요구 금지	14.6 (7위)	
	감독 및 감사의 객관성	14.8 (6위)	

자료: 연구진 작성

- 본 연구와 선행연구의 공정성 평가요인 및 분류체계가 달라서 분석 결과가 달랐지만, 분석 결과가 유사한 평가요인도 있었음
- 제안된 공정성 평가요인들은 건설공사의 주요 단계별로 구성되어 있어, 불공정거래가 발생하는 시점을 알 수 있는 장점이 있음
 - 공정성이 높거나 낮은 건설공사단계를 도출할 수 있으므로, 공정성을 향상시키기 위한 구체적인 대응방안 수립에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대

-
- 주기적인 공정성 지수의 분석을 통해, 원도급자와 하도급자 모두에게 공사 단계별 공정성 수준의 변화를 제시할 수도 있음
 - 건설산업의 공정성 지수를 원도급자와 하도급자 관점에서 제안한 선행연구가 없었음
 - 이를 통해, 원도급자와 하도급자는 각자의 관점에서 공정성 향상을 위한 대응방안을 수립할 수 있을 것으로 기대



CHAPTER 5

결론 및 향후 과제

- 1. 결론 및 정책제언 95
- 2. 연구의 한계와 향후 연구과제 99

05 결론 및 향후 과제

1. 결론 및 정책제언

1) 결론

- 본 연구에서는 공정거래에 관련된 법·제도와 건설공사에서 발생하는 불공정거래의 유형을 분석하여, 건설산업의 공정성 평가요인들을 도출하고 그 공정성 수준을 분석
 - 공정성 평가요인들은 원도급자와 발주자 간의 평가요인(원도급자 관점), 그리고 하도급자와 발주자, 하도급자와 원도급자 간의 평가요인(하도급자 관점)으로 구성
 - 평가요인들은 다시 건설공사의 주요 단계인 입찰단계와 계약단계, 시공단계로 분류됨
- 도출된 평가요인들의 공정성 수준을 분석한 결과, 원도급자는 입찰단계에서 공정성 수준을 가장 높게 인식하고 있었으며, 하도급자는 계약단계의 공정성 수준을 가장 높게 인식하는 것으로 분석
 - 원도급자가 인식하는 공정성 수준에서 입찰단계와 계약·시공단계의 차이가 컸으며, 특히 시공단계에서는 입찰단계보다 공정성 수준이 약 50% 낮은 것으로 분석
 - 하도급자가 인식하는 공정성 수준에서는 계약단계와 입찰·시공단계의 차이가 크지 않는 것으로 분석

-
- 입찰·계약·시공단계에 포함된 평가요인들의 공정성 수준을 분석하고, 건설산업의 공정성 지수를 분석
 - 원도급자보다 하도급자가 건설산업의 공정성 수준을 더 낮게 인식하고 있음
 - 원도급자와 하도급자 모두 「계약조항이 명확한 표준계약서의 사용」의 공정성이 가장 높게 인식하고 있었음
 - 공정거래위원회의 공정백서⁴⁷⁾에서도 건설산업의 표준계약서 사용 비율은 약 98%로 타 산업에 비해 크게 높은 것으로 분석
 - 반면에, 원도급자와 하도급자 모두 「설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정」과 「발주자 및 원도급자 귀책사유에 대한 손해배상 책임」에 대한 공정성 수준을 가장 낮게 인식하고 있었음
 - 본 연구와 다른 공정거래 평가요인과 분류체계를 제안한 선행연구⁴⁸⁾에서도 「하도급자 미책임 사유로 발생한 비용부담에 대한 약정」의 공정성 수준이 낮은 것으로 분석
 - 그 선행연구의 「설계나 작업내용 변경으로 발생한 비용부담 약정」은 본 연구와 달리 공정성이 낮게 평가되지 않았음
 - 설계변경에 관련한 평가요인이 본 연구에서는 시공단계에 포함되어 있지만, 선행연구에서는 부당특약에 포함되어 있어 직접 비교가 어려움
 - 건설산업의 공정성 수준을 공사 단계별 및 행위별로 평가할 수 있다면, 공정성 수준 향상을 위한 대응방안 수립에 도움이 될 수 있을 것으로 기대
 - 본 연구에서 제안한 건설산업 공정성 지수는 건설공사의 주요 단계인 입찰·계약·시공 단계로 분류되어 있어, 공사단계별로 공정성 수준을 평가할 수 있는 장점이 있음
 - 공정성 수준이 낮은 공사단계를 도출할 수 있으며, 관련된 평가요인을 기반으로 공정성을 향상시키기 위한 대안을 수립하는데 활용할 수 있음

47) 공정거래위원회. 2020. 공정거래백서. 세종: 공정거래위원회. p.420

48) 이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.

-
- 연도별 혹은 반기별로 공정성 지수를 주기적으로 평가한다면, 공사단계별 뿐만 아니라 평가요인별 공정성 수준의 변화도 파악할 수 있음
 - 공정성 변화와 건설정책의 관련성을 분석하여, 공정성 향상을 위한 구체적인 대응방안의 수립에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대

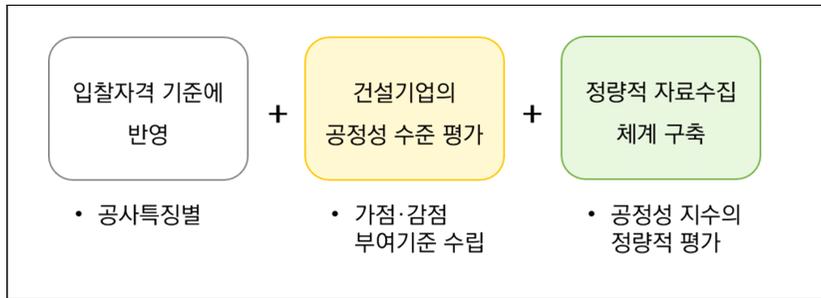
2) 정책제언

- 개발된 공정성 지수의 활용성 확대를 위한 정책적 지원방안을 ①입찰자격 기준에 반영과 ②상호협력평가제도에 반영, 그리고 ③정량적 자료수집 체계의 구축으로 분류하여 제안(그림 5-1)
- (정책제언①) 공정성 지수의 주기적인 분석을 통해, 공정성이 향상이 필요한 공사단계와 평가요인들을 도출하여 입찰자격의 기준에 반영
 - 공사의 특징별로 공정성 지수를 분석하여, 입찰자격에 공사특징별로 공정성을 향상시키는 기준이 필요
 - 이를 위해서는 공공 건설공사를 수행할 때, 해당 공사에 대한 공정성 수준을 평가하여 공사특징별 자료를 구축해야 함
- (정책제언②) 건설사업자의 공정성 평가기준을 수립하여, 공공 건설공사의 입찰에서 가점 및 감점을 부여하는 기준 수립
 - 현재 종합건설사업자는 「상호협력평가제도」를 통해서 시공능력평가에서 가점 혹은 감점을 받고 있지만, 전문건설사업자는 평가를 받고 있지 않음
 - 생산체계 개편에 의해 전문건설사업자도 종합건설공사를 수행할 수 있으므로, 본 연구에서 제안한 공정성 지수와 연계한 건설사업자의 공정성 평가 기준을 수립할 필요가 있음

□ (정책제언③) 건설산업 공정성 지수의 정량적 평가를 위해 필요한 정량적 자료수집 체계의 구축 필요

- 제안된 공정성 지수는 건설산업 참여자들이 체감하는 공정성 수준을 기반으로 하고 있어, 평가자의 경험 등의 특징에 따라서 차이가 발생할 수 있음
- 정량적 평가를 통한 공정성 지수를 개발하기 위해서는 필요한 자료수집 목록을 정의하고, 자료수집 체계를 구축할 필요가 있음
 - 수집 가능한 자료와 수집이 필요한 자료를 분류하여, 자료수집의 단계별 절차도 정의하여야 함

그림 5-1 | 공정성 지수의 활용성 확대를 위한 정책제언



자료: 연구진 작성

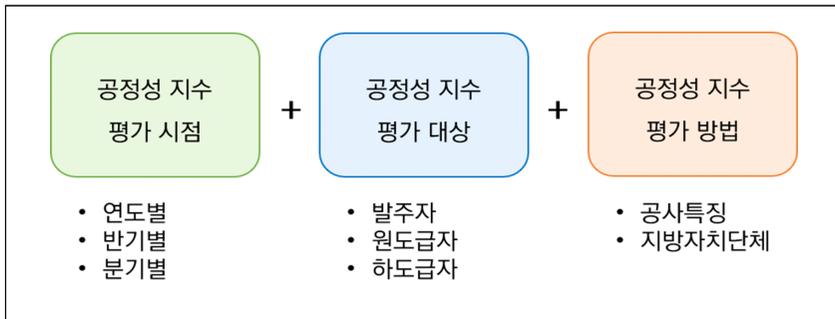
2. 연구의 한계와 향후 연구과제

- 본 연구에서는 건설산업의 공정성 수준을 체감도 관점에서 분석하기 위해서 설문조사를 수행하였지만, 공사특징별 및 지역별로 구분하여 분석하지는 못함
 - 종합 및 전문건설공사와 전국단위로 공정성 수준을 분석
- 또한, 공정성 수준을 일방향의 관점에서만 분석하여, 발주자·원도급자·하도급자의 상호협력 관점을 반영하지 못하였음
 - 원도급자와 하도급자의 관점에서만 공정성 지수를 분석
- 본 장에서는 개발된 공정성 지수의 활용성을 확대하기 위해 ①평가시점, ②평가대상, ③평가지역의 관점에서 향후 연구진행 방향을 제안(그림 5-2)
- (향후 연구과제①) 건설산업 공정성 지수의 변화 흐름을 파악하기 위해 주기적으로 공정성 지수를 분석할 필요가 있음
 - 공공 건설공사를 수행하였거나, 수행하고 있는 건설사업자들을 대상으로 주기적으로 공정성 지수를 분석
 - 건설공사 참여자들이 체감하고 있는 공정성 수준을 가장 잘 나타낼 수 있는 평가시점을 연도별, 반기별, 분기별 평가 중에서 선정
 - 건설산업의 한정된 실무자를 대상으로 체감도를 분석하는 것이므로, 분석 주기가 너무 짧으면 그 차이를 분석하기 어려움. 월별 평가는 제외를 고려
- (향후 연구과제②) 상호협력관계를 고려하여, 발주자의 관점에서 원도급자·하도급자의 공정성 수준 분석과 원도급자 관점에서의 하도급자 공정성 지수도 분석할 필요가 있음
 - 본 연구에서는 원도급자의 관점에서 발주자의 공정성 수준을 분석하고, 하도급자의 관점에서 원도급자와 발주자의 공정성 수준을 분석

□ (향후 연구과제③) 공사특징과 지방자치단체를 기준으로 공정성 지수를 주기적으로 분석하여, 건설산업의 공정성 향상을 위해 노력해야 할 요인들을 구체적으로 제시할 필요가 있음

- 본 연구에서는 공사특징과 지역구분 없이, 전국을 대상으로 원도급자와 하도급자의 관점에서 공정성 수준을 분석
- 공사특징과 지역별로 공정성 수준이 낮은 평가요인들을 도출할 수 있으므로, 공정성 향상을 위한 주요 관리요인을 도출 가능
- 지역 건설산업의 공정성 향상을 통해 우리나라 전체 건설산업의 공정성 향상을 기대할 수 있음

그림 5-2 | 공정성 지수의 활용성 확대를 위한 향후 연구과제



자료: 연구진 작성

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 감사원. 2018. 감사보고서: 공공발주 건설공사 불공정관행 점검. 서울: 감사원.
- 공정거래위원회. 2020. 공정거래백서. 세종: 공정거래위원회.
- 김관보·김명수·채경진. 2009. 하도급거래 공정성 평가틀 구축을 위한 시론적 연구: AHP 기법의 적용. 규제연구. 18권, 2호: 3-33.
- 김민철·김성일·윤하중·조진철·안종욱·이치주·문혁·권혁진·강형주. 2019. 건설생산체계 개편에 따른 건설산업 공급구조 정비 방안. 세종: 국토연구원
- 김성일·김민철·조정희·이승복·윤하중. 2015. 건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선 방안 연구. 경기: 국토연구원.
- 김원태·이영환. 2014. 공공 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 실태조사 및 시사점. 서울: 한국건설산업연구원.
- 삼규범. 2006. 건설현장의 다단계하도급구조 개선방안. 서울: 한국건설산업연구원.
- 이보라. 2011. 전문건설업 하도급거래 불공정 실태분석. 건설경제산업연구. 2권, 1호: 64-90.
- 이종광·박승국. 2020. 건설하도급 공정거래 체감도 조사. 서울: 대한건설정책연구원.
- 이치주·이강·원종성. 2009. BIM 소프트웨어 선정요인 분석. 대한건축학회논문집, 25권 7호: 153-163.
- 정대운·유일한. 2019. 공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사 및 분석. 서울: 대한건설정책연구원.
- 한국건설기술연구원. 2019. 공공 발주자 공정성 평가 모델. 경기: 한국건설기술연구원.
- Lee, C., Lee, C. and Lee, E. 2018. Analysis of the causes and level of maintenance for enterprise systems in construction companies. Journal of Civil Engineering and Management 24, no. 6: 499-507

【 보도자료 】

국토교통부. 2021. 주요업무 추진계획. 2월 16일. 보도자료.

국토교통부. 2015. 제값 안주는 발주기관의 불공정 관행 뿌리 뽑는다: 공사비 부담 삭감, 과업 전가, 부당특약 등 우월적 지위 남용사례 발굴개선. 9월 9일. 보도자료.

【 법령자료 】

건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률(약칭: 건설근로자법). 2019. 법률 제16620호 (11월 26일 일부개정). 제7조의3(임금비용의 구분지급 및 확인).

건설산업기본법. 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정). 제1조(목적), 제2조(정의), 제16조(건설공사의 시공자격), 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙), 제22조의2(공사대금지급의 보증 등), 제22조의3(계약의 추정), 제25조(수급인 등의 자격제한), 제27조(견적기간), 제28조(건설공사 원도급자 등의 하자담보책임), 제31조(하도급계약의 적정성 심사 등), 제33조(하도급자의 의견청취), 제34조(하도급대금의 지급 등), 제34조의2(하도급계약 이행보증 등), 제35조(하도급대금의 직접 지급), 제36조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정 등), 제36조의2(추가변경공사에 대한 서면 확인 등), 제37조(검사 및 인도), 제38조(불공정행위의 금지), 제38조의2(부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공금지), 제38조의3(보복조치의 금지), 제44조(건설사업자의 손해배상책임).

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭: 국가계약법). 2021. 법률 제17816호(1월 5일 일부개정). 제1조(목적), 제5조(계약의 원칙), 제5조의2(청렴계약), 제5조의4(근로관계법령의 준수), 제7조(계약의 방법), 제8조의2(예정가격의 작성), 제10조(경쟁입찰에서의 낙찰자 결정), 제11조(계약서의 작성 및 계약의 성립), 제13조(감독), 제14조(검사), 제15조(대가의 지급), 제16조(대가의 선납), 제17조(공사계약의 담보책임), 제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정), 제20조(회계연도 시작 전의 계약체결), 제21조(계속비 및 장기계속계약), 제22조(단가

계약), 제23조(개산계약), 제26조(지체상금), 제27조의2(과징금), 제27조의4(하도급대금 직불조건부 입찰참가), 제28조(이의신청).

건설사업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준. 2020. 국토교통부고시 제 2020-998호(12월 18일 일부개정). 제1조(목적), [별표 1].

근로기준법. 2021. 법률 제17862호(1월 5일 일부개정). 제1조(목적), 제37조(미지급 임금에 대한 지연이자), 제44조 도급사업에 대한 임금 지급.

독점규제 및 공정거래에 관한 법률(약칭: 공정거래법). 2020. 법률 제17290호(5월 19일 일부개정). 제1조(목적), 제19조(부당한 공동행위의 금지), 제22조(과징금), 제23조(불공정거래행위의 금지), 제23조의3(보복조치의 금지), 제24조의2(과징금).

지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭: 지방계약법). 2020. 법률 제 17555호(10월 20일 타법개정). 제1조(목적), 제6조(계약의 원칙), 제6조의 2(청렴서약제), 제6조의3(근로관계법령의 준수), 제9조(계약의 방법), 제9조의2(구매규격 사전공개), 제11조(예정가격의 작성), 제13조(낙찰자 결정), 제14조(계약서의 작성 및 계약서 성립), 제16조(감독), 제17조(검사), 제18조(대가의 지급), 제19조(대가의 선납), 제20조(계약의 담보책임), 제22조(물가변동 등에 따른 계약금액의 조정), 제23조(회계연도 시작 전 또는 예산배정 전의 계약체결), 제24조(장기계속계약 및 계속비 계약), 제25조(단가계약), 제27조(개산계약), 제30조(지연배상금 등), 제30조의2(계약의 해제 및 해지 등), 제31조의2(과징금), 제31조의4(하도급대금 직불조건부 입찰참가), 제34조(이의신청)

하도급거래 공정화에 관한 법률(약칭: 하도급법). 2020. 법률 제17354호(6월 9일 타법 개정). 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조의2(표준하도급계약서의 작성 및 사용), 제3조의4(부당한 특약의 금지), 제4조(부당한 하도급대금의 결정 금지), 제5조(물품 등의 구매강제 금지), 제6조(선급금 지급의 적기성), 제8조(부당한 위탁취소의 금지 등), 제9조(검사의 기준방법 및 시기), 제10조(부당반품의 금지), 제 11조(감액금지), 제12조(물품구매대금 등의 부당결제 청구의 금지), 제12조의2



(경제적 이익의 부당요구 금지), 제12조의3(기술자료 제공 요구 금지 등), 제13조(하도급대금의 지급 등), 제13조의2(건설하도급 계약이행 및 대금지급 보증), 제14조(하도급대금의 직접 지급), 제16조(설계변경 등에 따른 하도급대금의 조정), 제16조의2(공급원가 등의 변동에 따른 하도급대금의 조정), 제17조(부당한 대물변제의 금지), 제18조(부당한 경영간섭의 금지), 제19조(보복조치의 금지), 제20조(탈법행위의 금지), 제25조의3(과징금), 제35조(손해배상 책임).

【웹페이지】

국가통계포털. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1G150101&conn_path=I3 (2021년 4월 27일 검색).

국무총리 정부업무평가위원회. https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp (2021년 4월 25일 검색).

건설산업정보시스템. <http://www.kiscon.net> (2021년 7월 21일 검색).



SUMMARY



A study on the developing a fairness index for the construction industry

Chijoo Lee, Jongwook Ahn, Seunghun Lee

Key words: fairness index, unfair trade, legal system for fair trade, fuzzy system

This study first analyzes the legal system for fair trade and the types of unfair trade in the construction industry and derives the factors for evaluating the level of fairness in the industry. These factors were analyzed using a survey of 238 employees of general contractors and subcontractors. Then, the study develops a fairness index for the construction industry that includes bidding, contracting, and construction stage, and each stage includes the derived factors. The results showed that subcontractors perceived the level of fairness more negatively than general contractors, but both perceived the construction stage of the industry as having the lowest level of fairness. General contractors perceived the bidding stage as having the highest fairness level, and subcontractors perceived the contracting stage as having the highest level of fairness. Such a fairness index can help address unfair practices in the trade and improve the level of fairness at each stage of projects in the industry.

To realize these improvements, the study proposes policies based on the fairness index, as follows. First, it proposes a measure that would reflect the

level of fairness of the bidding qualifications in public construction projects. For example, when a general contractor participates in a tender, the fairness level should be evaluated by subcontractors who have subcontracted in the past on public construction projects. If the evaluation score exceeds the score needed to qualify for bidding, the general contractor could participate in the tender. Next, the study proposes a measure to connect the fairness level and the existing mutual cooperation evaluation system (MCES) to add points to and deduct points from the score needed to qualify for bidding. Third, the study proposes that levels of fairness be evaluated annually or semi-annually so that changes in levels can be compared with business fluctuations in the construction industry. Then, to evaluate the cooperation among owners, general contractors, and subcontractors, the study proposes an additional fairness evaluation that would enable owners to evaluate general contractors and subcontractors and general contractors to evaluate subcontractors. Fifth, evaluation of fairness levels in the construction industry needs to be applied at the regional and local government levels. Lastly, although this study developed the fairness index based on the qualitative data, namely the subjective opinions of general contractors and subcontractors, a fairness index based on quantitative data is also needed. To accomplish this, procedures and methods for collecting quantitative data are needed.

수시 21-06

건설산업의 공정성 지수개발 연구

연구진 이치주, 안종욱, 이승훈

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2021년 8월 11일

발행 2021년 8월 11일

주소 세종특별자치시 국책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 비매품

I S B N 979-11-5898-647-6

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2021, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주시시오.

이치주, 안종욱, 이승훈. 2021. 건설산업의 공정성 지수개발 연구. 세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

건설산업의 공정성 지수개발 연구

A Study on the Development of Fairness Index for Construction Industry



제1장 연구의 개요

제2장 공정거래를 위한 법·제도 분석

제3장 건설산업 불공정거래의 사례 분석

제4장 건설산업의 공정성 지수개발

제5장 결론 및 향후 과제



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760

