건설공사 불공정행위 평가지표 연구
(공공건설사업 시공·관리 중심으로)

Development of Evaluation Indices for Unfair Practices in Public Construction Projects

이승복·조정희

국토연구원 KRIHS

■ 연구진

이승복 연구위원
조정희 연구원

■ 연구자문위원

박창규 대림산업 과장
김재훈 GS 건설 부장
조중현 현대건설 차장
권세훈 삼성물산 과장

■ 연구심의위원

천현숙 국토연구원 연구위원
김성일 국토연구원 연구위원
이백진 국토연구원 연구위원
김민철 국토연구원 책임연구원

F I N D I N G S

주요 내용 및 정책제안

본 연구보고서의 주요 내용

[1] 정부의 SOC 예산 축소 및 국내 건설경기 침체로 어려움을 겪고 있는 건설업체의 경우 공공건설사업에 있어 수직 · 종속적 관계인 발주처의 지위 남용 등으로 이중고를 겪고 있음

[2] 정부의 『경제혁신 3개년 계획(2014년)』 및 국토교통부 『주요 정책과제 추진계획(2015년)』에서 공공부문개혁 시행과제로 건설산업 불공정행위 근절을 추진 중임

[3] 공공건설사업의 불공정행위를 근절하기 위한 실천적 수단으로 평가지표를 개발하여 불공정행위를 규명할 객관적 판단 기준으로 활용하고자 함

[4] 불공정행위 평가지표는 공공건설사업 현장 특성을 감안하여 "불공정행위 행태지표, 불공정행위 비용지표, 불공정행위 인지지표"로 구분하여 제시하였음

- 불공정행위 행태지표는 법 · 제도 위반, 불공정 특약, 발주처 부당행위, 현장 불법행위 항목으로 구성
- 불공정행위 비용지표는 추가 공사비 미반영, 추가비용 미지급, 공사비 삭감, 발주처 과업전가, 현장담당자 불법행위 항목으로 구성
- 불공정행위 인지지표는 부당 특약, 부당지시(구두/문서), 문서수령 거부, 감리/감독 부실 항목으로 구성

본 연구보고서의 정책제안

❶ 본 연구에서 제시한 "불공정행위 평가지표"를 공공건설사업 현장에서 건설업체가 의무적으로 작성토록 하고, 이를 해당 부처(국토해양부, 기획재정부 등)에 등록하여 검증을 받는 방안 제시

❷ 불공정행위 평가지표를 검증하고 모니터링하기 위한 부처의 조직 및 분쟁조정위원회 인력 및 기능 확충 방안 제시

❸ 불공정행위 평가지표의 효율성 증대를 위해 평가지표 결과를 추후 해당 공공기관 경영평가에 반영하는 방안 제시

C O N T E N T S

차례

I. 연구의 개요

1. 연구의 필요성 및 목적 3
2. 연구의 범위 및 방법 5
3. 선행연구와의 차별성 7
4. 주요 연구내용 및 정책적 시사점 9

II. 불공정행위 개념 및 현황분석

1. 개념 정립 13
   1) 공공건설사업 13
   2) 불공정행위 14
2. 현황 분석 16
   1) 공공건설사업 현황 16
   2) 불공정행위 관련 법 · 제도 현황 18
3. 공공사업 관련 지표 분석 19

III. 불공정행위 사례 및 설문조사

1. 불공정행위 사례 조사 29
   1) 사례 조사 개요 29
   2) 사례 조사 내용 30
   3) 사례 조사 분석 결과 38
2. 불공정행위 설문 조사 39
   1) 설문 조사의 개요 39

2) 설문 조사 내용 ········· 40
3) 설문 조사 분석 결과 ········· 44

Ⅳ. 불공정행위 평가지표 개발
1. 평가지표 개발방향 ········· 47
2. 불공정행위 평가지표 ········· 49
1) 평가지표 구성 ········· 49
2) 평가지표 내용 ········· 51

Ⅴ. 결론 및 정책건의
1. 결론 ········· 55
2. 정책 건의 ········· 56
3. 연구 특성 및 추후 과제 ········· 57

참고문헌 ········· 59
SUMMARY ········· 61
부록 ········· 67

제 1 장
연구의 개요

CHAPTER 1

연구의 개요

본 장은 연구의 필요성 및 목적, 연구의 범위 및 방법 등을 기술하고 전반적인 연구 수행방법 및 주요내용에 대해 서술하였다. 그리고 선행연구의 현황을 분석하여 본 연구와의 차별성과 본 연구가 수행하여야 내용과 목적을 분명히 도출하고자 하였다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위한 방법론으로 본 연구는 공공건설사업 불공정행위의 개념 및 현황 분석, 건설공사에서 벌어지는 불공정행위 사례 및 건설업체 현장 실무자들을 대상으로 한 설문조사 등을 실시하였다.

1. 연구의 필요성 및 목적

❑ 연구의 필요성

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 국내 산업이 회복세로 돌아서고 있는데 반해, 건설 산업의 경우 정부의 SOC 예산 축소 및 건설경기 침체에 의한 사업물량 감소 등으로 건설업체 전반의 재무안전성에 대한 우려가 심화되고 있음
- 작년 6월말 우리나라 경제성장률의 경우 GDP 3.7%, 제조업 5.5%를 달성하였으나 건설업 1.5% 수준에 불과한 실정임(한국은행. 2014. 『국민계정』)
- 국내 건설 규모의 약 25%(약 170조원, 2013년)에 달하는 규모를 차지하는 공공건설의 경우 "최저가낙찰제, 실적공사비 확대 등으로 건설업체들의 수익률이 지속적으로 악화"되고 있으며 최근에는 적자 시공도 발생하고 있음

- 시공사인 건설회사의 경우 원가 절감을 위해 값싼 자재나 장비를 투입하고 저임금 미숙련공인 외국인 등을 활용하는 폐단도 발생

○ 더욱이 수주산업 특성 상 수직·종속적 관계일 수밖에 없는 공공사업의 경우 “발주처의 법률을 위반하는 불공정특약, 부당내부지침 등으로 공사 비용의 건설업체 전가, 설계변경에 따른 신규비목대체 강요, 부당한 공기연장 등” 갑을관계를 이용한 발주처의 우월적 지위남용으로 이중의 어려움을 겪고 있음

- 대한건설협회는 우리나라의 건설업체들이 2013년에 공기연장에 따른 비용 부담이 약 4,000억원 규모라고 발표
- 건설업체들은 불공정행위가 발생할 경우 공정거래위원회 또는 국토교통부의 분쟁조정위원회에 협의·조정 신청을 할 수 있으나, 이들 위원회는 조정 기능 미흡과 평가수단 부재 등으로 제 역할을 하지 못하고 있는 상태
- 대부분 건설업체들은 현장에서의 불공정행위 자료 수집의 어려움과 추후 시행사인 발주처의 보복 등을 우려하여 조정 신청이나 법적 소송을 중도에서 포기하는 실정
- 2014년 기준 약 1,000여건의 불공정행위 분쟁이 발생하였으나 국토교통부 분쟁조정위원회에 접수된 건수는 수십 건에 불과(대한건설협회 내부자료)

○ 현 정부는 “공공사업의 불공정행위를 근절하기 위해 『경제혁신 3개년 계획(2014년 2월)』에 공공부문개혁 실행과제로 공공기관 입찰비리와 불공정거래 근절을 설정”하여 추진하고 있음

- 2014년 5월 대통령은 “공공기관 정상화 워크숍에서 공공기관 불공정거래 행위를 적폐로 규정하고 이에 대한 철저한 대책 마련”을 지시
- 2015년 1월 국토교통부 “주요 정책과제 추진계획”의 주요 과제로 ‘비정상적 관행의 정상화로 건설산업 불공정행위 방지’를 설정

○ 정부 정책에도 불구하고 공공건설사업의 불공정행위는 지속적으로 증가하고 있는 추세인데 이는 수주산업인 건설업의 특수성에 기인한다 할 수 있겠으나 주원인은 분쟁의 책임 소재를 명확히 규명할 수 있는 시스템이 부재하기 때문임

◦ 따라서, 향후 어려움에 처한 국내 건설시장의 경쟁력을 회복하고 적법 시공을 통한 공공시설물의 안정성을 담보하기 위해서는, 발주처와 건설업체의 불공정행위 분쟁을 보다 객관적으로 평가할 수 있는 장치가 필요함

❑ 연구의 목적

◦ 본 연구는 공공건설사업의 시공·관리 단계에서 발생하는 불공정행위 분쟁에 대한 객관적 기준을 마련하여, 불공정행위 발생 유형이나 비용부담 정도 등을 파악하기 위한 수단으로 “불공정행위 평가지표”를 개발하는데 목적이 있음

- 평가지표는 향후 발주처나 건설업체가 현장에서 직접 불공정행위 여부를 판단할 수 있어 건설업체가 불공정행위에 대해 조정 신청이나 법적소송으로 가기 전에 상호 협의하여 조정하는 선제적 수단으로 역할 수행

◦ 이를 위해 공공건설사업 현장에서 발생하는 다양한 불공정행위 사례 수집, 공공사업 관련분야의 국내외 평가지표 분석 그리고 현장 시공·관리 담당자와의 자문회의 및 설문조사 등을 종합적으로 실시하여 평가항목을 설정한 후 이를 토대로 평가지표를 개발하고자 함

2. 연구 범위 및 방법

❑ 연구 범위

◦ 시간적 범위

- 본 연구에서 이용하고자 하는 통계 및 현황 자료는 2014년 말을 기준으로 하고 있으며 자료가 없을 경우 최근 자료 인용

◦ 공간적 범위

- 본 연구는 공공건설사업의 현장에서 발생하고 있는 불공정 행위를 대상으로 하는 연구이므로, 공간적 범위를 “정부, 지자체, 준정부기관(공사, 공단 등)에서 발주하는 공공건설사업의 시공·관리 단계”로 설정

○ 내용적 범위

- 「공공건설사업 불공정행위」의 개념 및 현황 분석
- 「공공건설사업 불공정행위」 실태 및 설문 조사
- 「불공정행위 평가지표」 개발 관련 평가항목 검토 및 평가지표 개발
- 「불공정행위 평가지표」 관련 법·제도 개선 및 정책 제안

그림 1 연구추진체계 및 수행방법

연구 체계	세부 내용	연구 방법
공공건설사업 및 불공정행위 개념정리	공공건설사업의 정의 및 연혁 검토 불공정행위의 법적·학술적 개념 정립	문헌연구, 관련자료
↓		
공공건설사업의 현황 및 실태 분석	공공건설사업 실태 분석 불공정행위 법·제도 분석	관련자료, 협동연구
↓		
불공정행위 관련 실태 및 설문조사	불공정행위 사례 조사 실시 건설업체 대상 설문 조사 실시 불공정행위 사례 및 설문 조사 분석	설문조사, 비교분석
↓		
불공정행위 평가지표 개발	평가지표 항목 설정 및 개발 방향 불공정행위 평가지표 CODE 개발	자문회의, 전문가면담
↓		
결 론	법·제도 개선 및 정책제안 등 제시	관련 법·제도 분석

❑ 연구 방법

○ 연구 기간 : 2015.3.16～2015.6.15

- 본 연구는 공공건설사업의 시공·관리 단계에서 발생하는 불공정행위에 대한 평가지표를 개발하기 위한 정책연구로서 3개월간 수행

○ 이론 연구

- 기존 문헌을 통하여 「공공건설사업 및 불공정행위」에 관한 개념 및 「평가지표」 항목 설정을 위한 관련 자료 검토

○ 실태 분석

- 기존 연구자료 및 관련 법령을 통하여 불공정행위 관련 법·제도 운영실태 분석
- 공공건설사업 발주의 70%이상을 차지하는 대형 건설업체를 대상으로 설문조사를 실시하는 한편 불공정행위에 대한 사례조사도 병행 실시

○ 외부 전문가 의견수렴

- 관련 공무원, 학계, 건설업체 관계자 등의 자문을 통한 의견 수렴

3. 선행연구와의 차별성

❑ 선행연구 현황

○ 엄재석(2010)은 공공공사 발주단계에서의 문제점들을 「공공공사 발주방식의 개선방안 연구」를 통하여 제시하였으며, 주로 경쟁방식, 입찰방식, 낙찰방식, 계약방식에 대한 내용을 다루고 있음

○ 최민수 외(2012)는 공사 발주 관리제도의 선진화를 위해 「차기정부의 건설정책 과제」를 통해, 최근 증가 추세에 있는 건설업계의 문제점에 대한 개선 방안을 제시하고자 하였고, 주로 발주자의 자율권 강화방안, 공공공사 예정가격 합리화를 통한 실적공사비 개선 등의 계약 방식에 대한 내용을 다루고 있음

○ 최은정 외(2013)는 공공공사 시장변화에 대응하는 방안 모색을 위한 자료가 부족한 현실을 감안하여, 최근 공공공사 계약실적 총량 분석, 발주기관별 계약실적 분석, 공종별 계약실적 분석 등의 기초 데이터를 정리한 「공공공사 동향 분석 및 시사점」 연구를 수행하였음

○ 이승복(2014)은 최근 증가추세에 있는 공공건설사업 시공관리단계에서 발주처와 건설업체 간 발생하는 불공정행위를 근절하기 위한 방안 마련을 위하여 「공공건설사업 시공·관리 불공정행위 근절방안」 연구를 수행하였으며, 근절방안으로 관련 법률체계 개선, 분쟁조정기구 이원화, 예산 시스템 정비, 평가지표 개발을 제시하였음

❑ 주요 선행연구와의 차별성

○ 선행연구들은 대부분 공공사업 현장의 시공·관리 부문이 아닌 계약방식 및 입·낙찰 제도와 같은 입찰·계약 부문에 한정되어 수행되어 왔으며, 건설현장에서 발생하는 불공정행위를 근절하기 위한 정책적 수단이나 평가방법 등을 제시한 연구는 없는 실정임

○ 본 연구는 2014년 하반기에 수행한 연구에서 제시한 근절방안을 구체화하는 연구로써 "공공건설사업의 시공·관리 단계에서 많이 발생하는 설계변경, 신규비목대체, 공기연장 관련 불공정행위 사례 분석과 설문조사 결과 등을 종합적으로 고려하여 평가지표를 개발"하고자 하는 연구임

표 1 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구 목적	연구 방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	•과제명: 공공공사 발주제도 개선방안 •연구자(년도): 엄재석(2010) •연구목적: 선진화된 발주방식 개선 방안 제시	•국내외 문헌 검토 •단계별 불공정 발주 사례분석 •외국 사례분석 •건설업체의 의견수렴	•발주제도의 정의 •국내 발주제도 및 현황 분석 •외국의 발주제도 분석 •공공공사 발주의 선진화 방안 제시
	2	•과제명: 차기정부의 건설정책 과제 •연구자(년도): 최민수 외(2012) •연구목적: 건설산업 변화 전망 및 공시제도 선진화 방안 도출	•국내외 건설동향 및 전망 •주요 건설정책 추진동향 분석 •발주 관련 해외사례 분석 •관련 전문가 의견수렴	•건설공사 특성 및 발주자 역할 분석 •공공공사 발주제도 및 발주자 자율권한 검토 •외국의 발주자 자율권 사례 분석 •공공공사 선진화 방안 제시
	3	•과제명: 공공공사 동향분석 및 시사점 •연구자(년도): 최은정 외(2013) •연구목적: 공공공사에 대한 정확하고 세부적인 정보 제공	•국내외 문헌 검토 •공공공사 실적 총량분석 •공종별 실적 분석 •관련 전문가 의견수렴	•공공공사 입낙찰제도 현황 및 방향 •공공공사 계약 실적 분석 •발주기관별 계약 실적 분석 •공공공사 관련 데이터 제공
	4	•과제명:공공건설사업 시공관리 불공정행위 근절방안 연구 •연구자(년도): 이승복(2014) •연구목적: 공공건설사업 불공정행위 근절을 위한 개선방안 제시	•관련 문헌 및 개념 검토 •관련 이론 및 법제도 검토 •자료 및 설문조사 분석 •관련 전문가의 의견수렴	•공공건설사업, 불공정행위 개념정립 •공공건설사업 실태 및 불공정행위 법·제도현황 •불공정행위 사례 및 설문조사 •불공정행위 근절을 위한 방안 제시
본 연구		•공공건설사업 시공관리 단계의 불공정행위를 객관적으로 판단하기 위한 지표를 개발하여, 분쟁 발생시 불공정행위 여부를 판단하는 기준으로 사용하기 위한 평가지표 개발 연구	•관련 문헌 및 법·제도 검토 •공공건설사업 및 불공정행위 관련 실태 및 사례조사 •설문조사 및 결과 분석 •관련전문가 의견수렴	•공공건설사업 불공정행위 실태분석 •불공정행위 관련 법·제도 현황분석 •공공건설사업 공종유형별 사례 및 설문조사 •불공정행위 평가지표 기준 마련

4. 주요 연구내용 및 정책적 시사점

❑ 주요 연구내용

○ 「공공건설사업 불공정행위」 현황 및 관련지표 분석

- 공공건설사업의 불공정행위 관련 개념 정립
- 공공건설사업 현황 분석
- 불공정행위 관련 법 · 제도 분석
- 공공사업 관련 지표 분석

○ 「불공정행위」 사례 및 설문조사 실시

- 공공건설사업의 시공·관리 단계 불공정행위 사례조사
- 대형 건설업체 대상 불공정행위 설문조사
- 불공정행위 관련 사례 및 설문조사 비교 분석

○ 「불공정행위 평가지표」 기준 및 지표 개발

- 불공정행위 평가지표 개발방향 수립
- 불공정행위 내용별 평가지표 항목 선정
  · 설계변경, 내부지침, 공기연장 등 관련 평가항목 검토
  · 철도, 도로, 항만 등의 특성을 반영한 항목 검토
- 공공건설사업 시공·관리 단계의 불공정행위 평가지표 개발

○ 결론

- 불공정행위 평가지표 활용을 위한 법·제도 검토
- 연구의 특성 및 향후 추진과제 제시

❑ 정책적 시사점 및 활용효과

○ 국토교통부 『주요 정책과제 추진계획(2015년)』의 '불공정행위 개선' 및 정부 『경제혁신 3개년 계획(2014년)』의 공공부문 개혁 주요 실행과제인 '건설산업의 불공정행위 근절'을 달성하기 위한 실천적 수단으로서 평가지표를 개발하는 것임

- 본 과제는 국토교통부 건설정책국과의 정책협의회(2014년 12월 23일)에서 요청받은 사안으로 평가지표를 2015년 하반기 '국토부의 공공건설사업 불공정행위 실태조사'에 활용 예정

○ 또한 공사 현장의 불공정행위 분쟁에 있어 분쟁조정위원회의 조정 수단으로 평가지표 이용이 가능할 뿐만 아니라, 시간과 비용이 소요되는 조정이나 소송에 앞서 당사자 간 공사현장에서의 분쟁 해소도 가능할 것임

- 분쟁조정위원회의 불공정행위 중재에 있어 시공·관리 단계의 설계변경, 신규비목대체, 공기연장 등에 대한 발주처 및 건설업체의 책임소재를 가리기 위한 판단기준으로 활용 가능
- 평가지표를 공사 현장에서 활용함으로써 발주처 및 건설업체 당사자 간 분쟁을 선제적으로 해결 가능

제 2 장
불공정행위 개념 및 현황분석

CHAPTER 2

불공정행위 개념 및 현황분석

본 장에서는 우선 우리나라 공공사업의 현황 검토와 더불어 불공정행위 개념을 분석한 후 공공건설사업 시공 · 관리 단계의 불공정행위 개념을 재정립하고자 하였다. 또한 공공건설사업의 불공정행위와 관련된 법 · 제도적 실태도 함께 검토하였고, 본 연구 목적인 불공정행위 평가지표를 개발하기 위하여 공공사업의 성과 · 평가지표와 관련된 국내외 사례 검토를 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 그러나 현재 공공건설사업과 관련된 불공정행위를 평가하고자 작성된 지표는 전무한 실정으로, 본 연구에서 제시하고자 하는 평가지표가 처음으로 작성되는 지표라 할 수 있다.

1. 개념 정립

1) 공공건설사업

○ 공공건설사업은 민간 부분을 제외한 국내 건설투자사업 중에서 중앙정부, 지방자치단체(전국 244개 시·군), 공공기관에서 발주하는 사업들을 지칭하며, 이들 단체가 수행하는 공사들은 도로, 항만, 철도, 산업단지, 주택 등을 주로 발주하고 있음

- 공공기관은 공공기관의운영에관한법률 제5조에 의거 공기업과 준정부기관, 지방공기업법은 지방공사 및 지방공단으로 구분

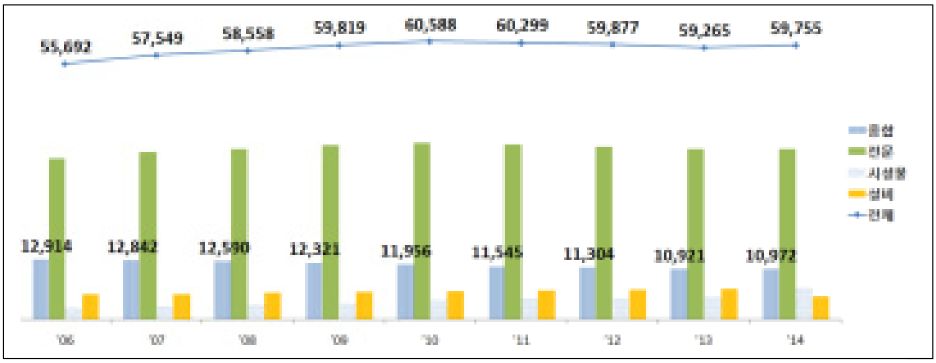
○ 국가를당사자로하는계약에관한법률(이하 국계법이라 함)시행령에서는 ‘공공건설사업은 대형사업 중 총사업관리사업과 계속사업으로 규정’하고 있음

○ 공공건설사업은 크게 종합건설업과 전문건설업으로 양분하여 구별하고 있음

○ 종합건설업은 2014년 기준 우리나라 59,755개 건설업체 중 “토건, 토목, 주택, 건축, 산업설비, 조경 중 2가지 이상을 수행할 수 있는 업체”를 말하며 현재 종합건설업체는 10,972개에 달하는 수준

- 전문건설업은 “조경 식재, 강구조물, 가스시설, 난방, 토공, 기계설비” 등 약 25가지 업종을 주력 사업으로 하는 업체로 구분

그림 2 건설업체 수



※ 자료 : 대한건설협회. 2015. “2014년 하반기 주요건설통계”. p13

2) 불공정행위

○ 불공정행위의 의미에 있어 우선 사전적 의미는 “사업자가 직접 또는 계열회사나 다른 사업자로 하여금 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위를 하거나 하도록 하는 행위로써, 주로 독과점적 지위나 거래상 우월적인 지위를 이용하여 거래과정에서 거래상대방에게 불이익을 주는 행위”를 말함

- 일반적으로는 “부당한 거래거절, 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 부당한 고객유인, 거래강제, 거래상지위 남용, 구속조건부 거래, 사업활동 방해, 부당내부거래 등”이 여기에 속함

○ 법률에서 명시하고 있는 불공정행위(거래)는 독점규제및공정거래에관한법률제23조에 “거래 당사자 중 어느 한쪽이 상대방의 자유를 제한하거나 부당한 방법으로 불이익을 강요하는 행위”로 규정하고 있으며, 불공정(거래)행위가 성립하기 위한 요건으로는 공정한 거래를 저해할 우려가 있어야 하며 다음의 행위를 불공정행위로 규정하고 있음

- 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위
- 부당하게 경쟁자를 배제하는 행위
- 부당하게 경쟁자의 고객을 자기와 거래하도록 유인하거나 강제하는 행위
- 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위
- 거래상 실질적 역할이 없는 특수관계인이나 다른 회사와 거래하는 행위
- 거래의 상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하는 행위

○ 불공정거래 규제에 있어 유형은 “부당한 지원행위, 거래 거절, 차별적 취급, 경쟁사업자 배제, 부당한 고객유인, 거래 강제, 거래상 지위남용, 구속 조건부 거래, 사업활동 방해” 등으로 구분하며, 유형의 위법성은 경쟁제한성과 불공정성으로 판단함

그림 3 불공정행위 규제 개요

○ 따라서, 본 연구에서는 공공건설사업 불공정행위의 개념을 '공공기관에서 발주하는 건설공사의 시공 · 관리 단계에서 발생하는 발주처의 부당한 지시나 지침 등으로 인해 시공사인 건설업체가 해당 사업으로부터 받는 물적 · 금전적 손실'로 규정함

- 2012년 기준, 전국 92개 건설업체의 공공건설사업의 공기연장에 따른 미반영액은 4,204억원에 달하는 수준
- 현행 건설산업기본법 등에는 보통 '하자담보보수 기간을 7에서 10년으로 규정'하고 있으나, 공공기관들은 공공시설물에 대해 건설업체가 상당기간 무한 관리 책임을 지도록 요구하는 실정

2. 현황 분석

1) 공공건설사업 현황

○ 2008년 금융위기 이후 민간부문의 건설투자는 2009년 143.5조원, 2012년 156.1조원, 2013년 169.8조원으로 증가하고 있음

- 공공부문의 경우 4대강 사업이 수행된 2009년 56.7조원을 기점으로 2012년 46.6조원, 2013년 45.8조원으로 지속적으로 감소하는 추세

표 2 민간 · 공공부문의 건설투자액

(단위: 조원, %)

구 분	2009		2010		2011		2012		2013		2014 3/4p	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
건설투자	200.2	100.0	200.6	100.0	205.7	100.0	201.7	100.0	215.6	100.0	160.4	100.0
민간부문	143.5	71.7	152.4	76.0	159.1	77.3	156.1	77.4	169.8	78.8	130.6	81.4
공공부문	56.7	28.3	48.2	24.0	46.6	22.7	45.6	22.6	45.8	21.2	29.8	18.6

자료 : 대한건설협회. 2015. "2014년 하반기 주요건설통계". p4

ㅇ 또한 최근 5년 간 300억 원 이상 대형 공공공사를 보면 2009년 전체 계약의 약 70%를 차지하였으나 2012년에는 약 50%로 축소되었고 특히, 300억~1,000억 원 공사 규모가 약10.6조원에서 6.5조 원으로 약 40%가 줄어들어 중견 건설업체들의 어려움이 가중되고 있음
- 대형 건설업체들이 수행하는 1,000억 원 이상 초대형 공사도 2008년 약18.2조 원에서 2012년 12.1조 원으로 감소하는 추세

ㅇ 중앙정부의 예산을 보더라도 2009년 이후 SOC분야가 지속적으로 감소하고 있는 추세이며 2014년 경우는 23.3조원으로 전년대비 4.3% 감소하였고, 더욱이 정부의 분야별 예산 편성에 있어서도 SOC가 가장 많은 삭감율을 기록하고 있음(보건복지고용 +8.7%, 문화체육관광 +5.7%, 국방 +4.2%, 자료: 국회예산정책처, 2014)

표 3 중앙정부 SOC예산 증감 추이

(단위: 조원,%)

연 도	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOC 예산	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3	23.3
증 감 율	24.4	-1.6	-2.8	-5.3	5.2	-4.3

자료 : 국회예산정책처. 2013. "2014년도 예산안 분야별 분석Ⅱ". P8

ㅇ 이와 같이 중앙정부의 SOC 예산 축소 및 국내 건설경기 침체에 따른 공사물량의 감소로 건설업체의 수익성 악화가 예상되며, 이는 건설업 전반의 재무안전성에 대한 부정적인 영향을 미치고 있음

ㅇ 다른 한편 공공건설사업은 일반적으로 국가기관과 지방자치단체에서 재정사업을 대상으로 조달청[1]에 발주를 의뢰하여 원도급자에게 낙찰하거나 수의 계약을

1) 조달청은 연간 12조 원 상당의 물품공급과 연간 17조원 상당의 공사계약·시공관리업무를 수행하고 있고 대량구매에 따른 중앙조달의 이점과 경쟁 확대를 통해서 정부조달비용을 절감시켜 예산효율화에 기여함

하며 조달환경에 따라 발주처의 재량으로 발주하는 경우도 있음

- 조달청의 연도별 사업실적을 보면 2013년까지는 시설공사의 금액이 컸으나 2014년부터는 조달청에 의뢰하는 발주물량이 현격히 감소하는 추세

○ 지속적으로 악화되고 있는 건설업체의 재정적 어려움을 해소하고 공정한 건설환경을 조성하기 위해서는 건설업체의 적정한 이윤 보장뿐만 아니라, 불공정행위를 근절할 근본적이고 실천적 수단이 필요함

- 최근 들어 건설업체들도 '건설시장의 비정상화의 정상화'를 위해 발주처의 불공정행위에 적극적으로 대응하는 방향 전환 시도

2) 불공정행위 관련 법 · 제도 현황

○ 우리나라 경제성장의 핵심축이라 할 수 있는 건설업은 그동안 발주처의 부당한 요구나 행위로 많은 어려움을 겪어 왔으며, 이에 정부는 이러한 행위를 근절하고자 많은 법 · 제도적 장치를 마련하였음

○ 우선 국가를당사자로하는계약에관한법률은 "국가를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 계약 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 함"을 목적으로 제정되었으며, 이 법 제28조 및 제29조에 불공정행위에 대한 이의신청이나 재심 청구를 할 수 있는 국가계약분쟁조정위원회와 같은 제도를 두고 있음

○ 건설산업기본법은 "건설공사의 조사, 설계, 시공, 감리, 유지관리, 기술관리 등에 관한 기본적인 사항과 건설업의 등록 및 건설공사의 도급 등에 필요한 사항을 정함으로써 건설공사의 적정한 시공과 건설산업의 건전한 발전을 도모함"을 목적으로 제정되었으며, 이 법 제 22조 및 28조에 설계변경이나 하자담보책임과 관련된 규정들을 두고 있음

○ 또한 건설산업기본법 제7조(건설 관련 주체의 책무)제2항에서는 "건설공사의 발주자는 시설물이 공공의 안전과 복리에 적합하게 건설되도록 공정한 기준과 절차에 따라 능력있는 건설업자를 선정하여야 하고, 건설공사가 적정하게 시공되도록 노력하여야 한다"라고 규정하고 있음

ㅇ 독점규제및공정거래에관한법률은 “사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고, 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하여 공정하고 자유로운 경쟁을 촉진함으로써 창의적인 기업활동을 조장하고 소비자를 보호함”을 목적으로 제정되었고, 이법 제48조제3항에 따라 공정거래분쟁조정협의회를 설치하여 분쟁을 조정하고 있음

ㅇ 독점규제및공정거래에관한법률 제36조제1항 관련 별표 1의2에는 불공정거래행위의 유형 및 기준이 마련되어 있으며 다음과 같음

- 주요 내용은 “거래(공동 및 기타의 거래거절), 차별적 취급(가격차별, 거래조건 차별, 집단적 차별), 경쟁사업자 배제(부당염매, 부당고가 매입), 부당한 고객유인(부당한 이익에 의한 고객유인, 위계에 의한 고객유인 등), 거래강제 끼워팔기, 사원 판매, 기타의 거래 강제)”로 구성
- 또한 거래상 지위의 남용(구입 강제, 이익제공 강요, 판매목표 강제, 불이익 제공, 경영 간섭, 사업활동 방해, 기술의 부당이용 등), 부당한 지원행위(부당한 자금지원, 부당한 인력지원, 부당한 거래단계 추가)로 규정

ㅇ 이밖에 불공정행위를 다룬 법률로는 하도급거래공정화에관한법률이 있으며, 이 법은 “공정한 하도급 거래질서를 확립하여 원사업자와 수급사업자가 대등한 지위에서 상호 보완하며 균형있게 발전할 수 있도록 함으로써 국민경제의 발전에 이바지함”을 목적으로 제정되었고, 제3조제2항과 제19조에는 부당한 특약의 금지 및 보복조치 금지 등에 관한 규정들이 있음

3. 공공사업 관련 지표 분석

❏ 대외경제협력기금(EDCF) 사업타당성조사 입찰제안서 평가

ㅇ 수출입은행은 대외경제협력기금(EDCF)에서 발주하는 일정 규모 이상의 차관사업의 타당성조사(Feasibility Study)용역의 입찰제안서 평가를 위해 업체별 기술능력평가를 진행하며, 해당 업체의 유사 용역 수행건수나 전문가 투입 현황, 품질관리, 기업의 제안내용이나 독창성 등을 세부적으로 판단함

○ 기술능력평가는 정량평가와 정성평가 항목으로 분류한 후 세부 항목별로 5등급의 점수를 부여한 후 합산하여 업체를 최종 평가하며, “정량평가는 업체의 사업수행실적, 참여인력 경험, 재부 및 경영상태, 정성평가는 사업내용 및 대상국의 이해, F/S수행 계획 및 관리, 조직인력 현황 및 운용계획” 항목으로 구분함

- 사업수행 실적은 ‘용역수행 건수, 용역수행 금액, 해외 용역수행 건수’로 구성되며, 참여인력 경험은 ‘PM 및 기술자 자격/경력/실적’으로 구성

표 4 기술능력 평가 항목

구 분	평가 항목		배점	비 고
정량평가	업체의 사업수행 실적	용역수행 건수	4.0	최근 5년간 유사용역 수행 건수
		용역수행 금액	4.0	최근 5년간 유사용역 수행 금액
		해외용역수행 건수	2.0	최근 5년간 해외용역 수행 건수
		소 계	10.0	
	참여인력의 경험	PM 자격	1.0	기술자등급 평가
		PM 경력	2.0	해당 분야 업무수행 년수
		PM 실적	2.0	최근 10년간 유사용역 수행 건수
		참여기술자 경력	5.0	해당 분야 업무수행 년수
		참여기술자 실적	5.0	최근 10년간 유사용역 수행 건수
		소 계	15.0	
	재무구조 및 경영상태	신용평가등급	5.0	최근에 평가한 유효기간내에 있는 회사채(기업어음) 또는 기업신용평가등급
	정량평가 소계		30.0	
정성평가	사업내용 및 대상국의 이해	사업내용 이해	2.5	사업의 목적, 범위, 기대효과 등
		사업대상국 이해	2.5	대상국 현황, 관련계획 등
		소 계	5.0	
	F/S 수행 계획	F/S 실행계획	7.5	과업별 수행계획, 추진일정
		항목별 조사방법	7.5	분야별 세부 조사 방법 및 계획
		위험요소 분석/대책	5.0	예상 위험요소 분석 및 대응방안
		소 계	20.0	
	조직·인력 현황 및 운용 계획	인력운용계획	5.0	참여 조직도 및 전문가 투입현황
		투입인력 경험 능력	5.0	인력 투입 세부계획(국내 및 현지)
		소 계	10.0	
	F/S 관리 등	F/S 관리의 적정성	7.5	품질관리, 보고계획, 보안, 모니터링 등
		특수제안사항	7.5	제안내용 및 ToR의 혁신성, 독창성
		소 계	15.0	
	정성평가 소계		50.0	
기술능력평가 합계			80.0	

자료: 수출입은행(2011). EDCF 사업 타당성조사 입찰제안서 평가기준 변경 안내. p5

❑ 국민체감형 주거복지 평가지표

○ 국토교통부는 지금까지의 공급자 위주의 주택복지 평가지표를 수요자 중심으로 전환하기 위해 주거복지 평가지표를 개발하고자 하였고 정량지표는 업체의 사업수행실적, 참여인력의 경험, 재무구조 및 경영상태 등이며, 정성지표는 사업내용, F/S 수행계획, 조직/인력 현황 및 운영계획 등임

○ 국민 체감형 평가지표는 보편적 주거복지의 범위인 주택부문과 주민 복지를 고려한 주거환경부문으로 구분하여 개발하였으며, 주택 부문은 '주거 및 주거환경의 기본 속성인 주거면적, 단열상태, 노후정도 등의 세부 항목들을 어메니티, 지불가능성, 안정성, 편리성, 보건성, 안정성으로 범주로 나타낼 수 있는 체감형 지표' 항목을 선정하였음

표 5 주택부문 항목 선정

영 역	세 부 항 목
어메니티	가구원 수에 따른 주택 면적
	가구원 수에 따른 방의 수
	주택의 단열 상태
	주택의 방음상태
	주택외관
지불가능성	(자가)주택가격, (자가)소득에 따른 임대료 부담
	주택구입 또는 임대를 위한 대출의 용이성 미 상환능력
	소득 대비 주거관리비(일상적인 주택 유지비로 임대료 제외) 의 수준
안정성	주택의 노후정도
	주택의 임대기간 만료, 임대로 증가, 재건축 등으로 인한 거주 불안정도
편리성	노약자도 쉽게 이용할 수 있는 주택 공간 및 시설
	주택 유지관리의 편리성
보건성	주택 내 온도 및 습도상태(곰팡이 등)
	주택 내 상하수도의 수질상태(녹물 등)
	유해한 건축 자재 사용 여부(석면,납성분 페인트 등)
안정성	태풍, 지진, 화재 등에 대비한 주택구조 및 재료의 안전성
	주택 내 방범상태(방범창, 비상벨 설치 등)

자료: 강미나 외. 2014. "주거복지 평가지표 개발 연구". 103p, 106p, 111p 발췌 후 정리

○ 그리고 주거환경부문의 영역은 주거지 주변의 녹지나 경관을 나타내는 어메니티, 거주 불안 정도 및 대중교통 등의 안정성 및 편리성, 대기오염과 같은 보건성, 자연재해 빈발 정도, 치안상태의 안전성, 이웃과의 관계를 나타내는 커뮤니티로 구성되어 측정함

○ 구체적인 항목은 관련 선행연구들의 지표 분석, 공무원·교수 등의 전문가 조사 및 거주자 설문조사를 통해 항목을 평가하였고, 주거복지 각 영역의 대표성, 체감성, 용이성, 정확성, 주기성을 고려하여 적합성이 있다고 판단되는 경우 항목으로 선정하였음

표 6 주거환경부문 항목 선정

영 역	세 부 항 목
어메니티	주거지 주변의 녹지 비율(놀이터, 산책로, 운동장, 공원, 산, 수변 등)
	주거지의 아름다운 경관(가로, 건물배치 및 외관, 가로수 등)
	주거지 주변 주민기피시설 비율(유흥업소, 장례식장 등)
안정성	주거지 주면 빈집 비율에 따른 거주 불안 정도
	댐 건설, 뉴타운 건설 등 대규모 지역개발로 인한 이사가능성
편리성	생활편의시설(행정, 금융, 의료, 복지, 문화, 상업, 교육) 접근 용이성
	대중교통(지하철, 버스 등)접근용이성
	주차시설 이용 편리성
보건성	주거지 주변 청결상태(쓰레기 처리 등)
	대기오염 수준
	주거지 주변 환경오염시설 비율(축사, 공장, 열병합 발전소 등)
안전성	주거지 내의 자연재해 발생빈도
	주거지 내 방범 및 치안상태(범죄율, 순찰서비스 등)
	유치원, 초등학교 주변 어린이 보호구역 설치 수준
	교통안전시설(신호등, 안내판 등)설치 정도
커뮤니티	이웃과 친밀한 정도
	거주지역에 대한 자긍심

자료: 강미나 외. 2014. “주거복지 평가지표 개발 연구”. 103p, 106p, 111p 발췌 후 정리

❑ 호주 계약성과 평가지침 (Contractor Performance Report Scoring Guide)

○ 국가계약 사전심사 제도 (National Prequalification System)는 공공도로 건설 계약자인 시공사의 성과를 평가하기 위한 최소한의 요건을 제공하는 지침이며, 평가 목적은 다음과 같음

- 도로와 교량 건설 사업 과정 전반의 개선을 촉진하여 공공시설물의 품질 향상 도모
- 성과가 좋은 사업을 판단하고 그렇지 않은 사업을 관리하여 공공도로 건설사업의 안정성을 담보
- 계약 내용을 기반으로 시공사의 성과를 평가하여 해당 시공사의 사후 공공사업의 입찰 및 평가에 이용
- 시공사의 성과에 관한 정보를 공공기관에 제공

○ 계약성과는 평가체계에 따라 정확하고 효과적인 평가를 수행할 수 있는 자가 평가하여야 하는데, 대부분 계약에서 사업 관련부처의 책임자와 사업담당 공무원이 평가주체가 되며 최대한 객관적으로 실시되어야 함

- 계약 기간 내 6개월 마다 그리고 시공 완료 시점에 실시
- 시공사의 시공 능력이 현저히 떨어지는 등 발주처가 평가를 요구하는 때로 하여 공사의 질을 일정하게 유지하도록 노력할 필요가 있는 시점에 실시

표 7 평가항목 분류

대 분 류	소 분 류
공사 기간 및 과정 관리	최종적인 계약 이행 여부, 과정상 계약 조건 이행 여부
계약 관리	하도급업자 관리, 자원관리(설비, 인적자원), 관련 법, 제도 및 행정 준수 여부, 현장관리
관리시스템 활용	건강 및 안전관리, 품질관리, 환경관리, 시공과 관련한 교통관리
시스템 관리	발주자와의 협력적 관계, 시공 지역주민과의 관계, 다른 이해관계인(관련부처)와의 관계
시공 품질	디자인, 건축기술, 토수, 배수, 인도, 교량구조, 교량상부구조, 유지보수, 결함검사

자료: Main Roads Western Australia(2010). Contractor Performance Report Scoring Guide

ㅇ 평가의 기준이 되는 국가계약 사전심사 제도(National Prequalification System)의 평가항목은 크게 공사기간 및 과정관리, 계약관리, 관리시스템의 활용, 시스템관리, 시공품질의 5단계로 구분한 후 각각의 항목에 대한 소분류를 두어 0-10점 척도로 평가함

ㅇ 보고서는 평가자의 상급자가 검토하여야 하며 검토 의견서를 보고서와 함께 공시하고, 성과평가는 탁월(Superior), 좋음(Good), 보통(Acceptable), 부적격(Unacceptable)으로 구분한 후 점수를 부여함

- "탁월" 등급은 평가기준을 상회하거나 계약내용에 대해 성실히 수행된 경우
- "부적격" 등급은 보통의 결함부터 시작하여 거의 평가기준을 하회하는 경우 그리고 사업수행에 부적합한 경우로 점수는 4~0점까지 부여
- "보통" 및 "좋음" 등급의 경우 점수는 5~9점 사이이며, 평가기준은 기준을 최소한 충족시키는 경우

표 8 성과평가 등급

점수	등 급	내 용
10	탁월	모든 면에서 평가기준을 상회, 오차나 결함, 계약 내용에 대한 누락 없음
9	좋음	대부분 평가기준을 상회, 무시할만한 오차와 결함 및 계약 내용에 대한 용인할 만한 누락
8		전반적으로 평가기준을 상회, 용인 가능한 오차와 결함 및 계약 내용에 대한 누락
7	보통	요구되는 기준을 합리적인 수준에서 만족시킴, 약간의 오차와 결함 및 계약 내용에 대한 누락
6		요구되는 기준을 합리적인 수준에서 만족시킴, 최소한의 노력을 통해 해결될 수 있는 오차 및 결함과 계약 내용에 대한 누락
5		요구되는 최소한의 기준을 충족시킴, 노력을 통해 해결될 수 있는 오차와 결함 및 계약 내용에 대한 누락
4	부적격	보통의 결함
3		중요한 결함
2		중대한 결함, 거의 모든 경우 평가기준을 하회
1		전반적으로 계약을 지키지 않음, 평가기준에 미달
0		심각하게 계약을 지키지 않음, 평가기준에 미달되고 동종 사업 수행에 부적합

자료: Main Roads Western Australia(2010). Contractor Performance Report Scoring Guide

표 9 성과평가 배점 방식

대 분류	소 분류	평가				증빙 자료
		0-4	5-7	8-9	10	
		부적격	보통	좋음	우수	
시공 기간 및 과정 관리	시공 계획	시공계획이 최소요구수준을 만족하지 못함	만족할만한 수준의 시공 계획	좋은 수준의 시공 계획	탁월한 수준의 시공 계획	시공 계획
	예정 시공 기간 준수	거의 계약상 제시된 작업기간을 이행하지 못하여 계약수행에 중대한 차질 유발	전반적으로 제시된 작업 기간 준수	제시된 작업 기간을 준수	제시된 작업 기간보다 빨리 완공	시공 기간 확인
계약 관리	하 도급 관리	하도급 업체와의 계약 및 관리에 대해 약간의 책임을 짐	하도급 업체와의 계약 및 관리에 대해 만족할 만한 수준의 책임을 짐	하도급 업체와의 계약 및 관리에 대해 높은 수준의 책임을 짐	하도급 업체와의 계약 및 관리에 대해 지극히 높은 수준의 책임을 짐	감사보고서
	자원 관리 시설 인적 자원	• 사용하기에 충분하지 않은 시설 • 시공 담당자의 지식과 경험이 적음 • 중요한 작업시 담당자가 현장 부재	• 만족할 만한 수준의 시설 • 시공 담당자가 만족 수준의 지식과 경험을 갖춤 • 담당자가 공정 과정에서 대부분 현장에 참여	• 좋은 수준의 시설 • 시공 담당자 관련 지식이 많고 풍부한 경험을 갖춤 • 담당자가 거의 대부분의 경우 현장에 참여	• 탁월한 수준의 시설 • 시공 담당자가 탁월한 수준의 지식과 매우 풍부한 경험을 갖춤 • 담당자가 언제나 현장에 참여	• 월별 작업 보고서 • 작업 일지 • 시설점검 보고서
	계약 행정	용인할 수 없을 정도로 계약상 법적, 행정적 의무를 준수하지 않음	요구되는 수준에서 계약상 법적, 행정적 의무를 준수	요구되는 수준을 뛰어넘어 계약상 법적, 행정적 의무를 준수	요구되는 수준을 훨씬 뛰어넘어 계약상 법적, 행정적 의무를 준수	• 작업 일지 • 법정 신고서
	현장 관리	관리체계와 보고 시스템 미흡	만족할만한 수준의 관리체계와 보고시스템	좋은 수준의 관리체계와 보고시스템	훌륭한 수준의 관리체계와 보고시스템	• 월별 작업 보고서 • 작업 일지
관리 시스템 활용	건강 및 안전 관리	건강 및 안전관리 담당자의 지식과 경험이 부족	건강 및 안전관리 담당자의 지식과 경험이 적정한 수준	건강 및 안전관리 담당자의 지식과 경험이 좋은 수준	건강 및 안전관리 담당자의 지식과 경험이 훌륭한 수준	• 안전 감사 보고서 • 사건사고 일지
	품질 관리	• 품질관리 담당자의 자질 부족 • 품질 관리 계획이 최소요구수준 불만족 • 작업시행이 최소요구수준을 만족하지 못하고 품질 검사나 테스트가 미흡	• 품질관리 담당자의 자질 적정 • 품질관리 계획이 만족할만한 수준 • 작업시행이 요구수준을 만족하고 품질검사나 테스트 역시 적정	• 품질관리 담당자의 지식과 경험이 좋은 수준 • 품질관리 계획이 좋음 • 작업 시행이 요구수준을 웃돌고 품질검사와 테스트 시행 수준도 좋음	• 품질관리 담당자의 지식과 경험이 훌륭함 • 품질관리 계획이 훌륭함 • 작업 시행이 요구수준을 훨씬 웃돌고 품질검사와 테스트 시행 수준 훌륭함	• 감사보고서 • 테스트 결과 • 적합성 테스트 보고서 • 법정 신고서
	환경 관리	• 담당자의 자질 부족 • 환경관리계획이	• 담당자의 자질 부족 • 환경관리 계획이	• 담당자의 자질 부족 • 좋은 수준의 환경	• 담당자의 자질 부족 • 훌륭한 수준의 환	• 환경감사 보고서 • 조사보고

		최소요구수준 불만족함 • 환경의 심각한 손상 및 미고려 • 내부적으로 환경감사를 거의 수행하지 않음	만족 수준 • 환경 관리에 선제적으로 대응하지 않는 경우도 있음 • 대부분 내부적환경감사 수행	관리 계획 • 환경이나 문화자원 관리에 선제적으로 대응 • 거의 대부분 경우 내부적으로 환경감사 수행	경 관리 계획 • 환경관리를 우선적으로 고려하고 선제적으로 대응 • 항상 내부적 환경감사를 수행	• 환경관리 계획 위반 사항
	교통관리	• 교통관리 계획이 최소 요구수준 불만족 • 교통관리가 필요 및 계약 날짜에 비해 늦게 관리가 이루어짐	• 교통관리 계획이 만족할 만한 수준 • 요구 수준에서 관리 이루어짐	• 좋은 수준의 교통관리 계획 • 교통 관리가 필요 및 계약 날짜보다 일찍 관리 이루어짐 • 요구수준 이상으로 관리됨	• 훌륭한 수준의 교통관리 계획 • 교통관리가 필요 및 계약 날짜보다 훨씬 일찍 관리 이루어짐 • 요구되는 수준을 크게 넘어섬	• 사건사고 일지 • 경찰 보고서
시스템 관리	발주자와의 협력	불충분한 의논 및 협력	적정 수준의 의논과 협력	좋은 수준의 의논과 협력	탁월한 수준의 의논과 협력	• 작업 일지 • 공문
	시공지역 주민과의 관계	지역주민의 민원에 대한 관리 미흡	지역주민의 민원에 대한 적정한 수준의 관리	지역주민의 민원에 대해 좋은 수준으로 관리	지역주민의 민원에 대해 탁월한 수준으로 관리	민원기록부
	이해관계	거의 대부분의 경우 관계자가 시공사의 요구를 수용	가끔의 경우에 관계자가 시공사의 요구를 수용	거의 대부분의 경우 관계자가 시공사의 요구를 수용	관계자가 시공사의 요구수준을 초과하여 수용	• 작업 일지 • 민원 기록부
시공 품질	설계	설계상의 오차와 누락이 심각하고 빈번하게 발생하여 비용증가 야기	약간의 오차와 누락	경미한 오차와 누락	오차와 누락 없음	-
	건축	전체 시공에 중대한 영향을 끼치는 수준으로 부적절한 건축기술이 자주 사용됨	전체 시공에 경미한 영향을 미치는 수준에서 부적절한 건축 기술이 가끔 사용됨	구체적인 요구사항을 충족	전체 시공의 품질을 향상시키는 혁신적 건축기술 사용	감사보고서
	토수 배수 구조 교량 구조	심각한 부실이 있거나 기능을 수행하기 곤란할 정도로 요구 수준을 충족하지 못함	요구되는 기준을 대부분 충족하지만 약간의 부실이 있음	적정 수준을 상회하며 몇몇 부분에서 요구 기준을 넘어서는 성과 달성	모든 측면에서 요구되는 기준을 초과하는 성과 달성	-
	유지보수	완공 전 이루어지는 유지보수가 거의 대부분의 경우 요구되는 수준에 미달	완공 전 이루어지는 유지보수가 요구되는 수준에 종종 미달	완공 전 이루어지는 유지보수가 거의 대부분의 경우 요구되는 수준을 달성	완공 전 이루어지는 유지보수가 거의 대부분의 경우 요구되는 수준을 뛰어넘음	• 월별 작업 보고서 • 작업 일지
	결함	완공 후 유지보수가 거의 대부분의 경우 요구되는 수준에 미달	완공 후 유지보수가 요구되는 수준에 종종 미달	완공 후 유지보수가 거의 대부분의 경우 요구되는 수준을 달성	완공 후 유지보수가 거의 대부분의 경우 요구되는 수준을 뛰어넘음	• 월별 작업 보고서 • 작업 일지

제 3 장
불공정행위 사례 및 설문조사

CHAPTER 3

불공정행위 사례 및 설문조사

본 장에서는 공공건설사업 현장에서 발생하는 불공정행위 사례 및 건설업체 현장 실무자들을 대상으로 한 불공정행위 관련 설문 조사를 실시하였다. 불공정행위 사례 조사에서는 발주처에 의한 내부지침이나 부당특약 적용, 비용의 부당 전가, 발주처의 불법행위 등의 내용이 많았다. 설문 조사에서는 건설업체의 불공정행위 경험 유무, 발주처의 불공정행위 행태, 부담하는 비용의 정도, 발주처의 불공정행위 강요 방법 등에 대해 조사 분석하였다.

1. 불공정행위 사례 조사

1) 사례 조사 개요

❑ 사례 조사 목적

- ㅇ 공공건설사업의 시공 · 관리 단계에 있어 계약자의 정당한 권리 부정, 발주처의 우월적 지위 남용, 총공사비 삭감, 인 · 허가나 민원 등의 건설업체 전가 등 건설업체에게 유무형의 불이익을 주는 불공정행위가 끊이지 않고 발생하고 있음
- ㅇ 본 연구에서는 이러한 발주처의 불법적 행위들이 어떠한 형태로 발생하고 있는지, 건설업체들은 이런 불공정행위로 인해 어떠한 손실을 감내하고 있는지를 알아보기 위해 다양한 사례들을 분석하고자 하였음

❑ 사례 조사 방법

○ 사례조사는 우리나라 공공건설사업의 약 70%를 발주하는 한국도로공사, 철도시설관리공단, 한국토지주택공사, 한국수자원공사에서 발주한 사업들을 대상으로 사례들을 분석하였음

○ 그리고 불공정행위의 실태 조사에 있어 자료의 객관성과 형평성을 확보하기 위하여 건설업체들을 회원으로 하는 대한건설협회에서 제공한 자료와 제3의 전문기관이 개입하여 해당 사안의 부당성 또는 불공정성이 판정되어진 실제 사례들을 위주로 분석하였음

○ 즉, 사례 조사는 관련 건설업계 자료와 공정거래위원회의 의결 및 시정 권고, 감사원의 감사, 대한상사중재원의 판정 등을 대상으로 하였고, 사례 조사는 최근 10년간의 자료를 위주로 분석하였음

2) 사례 조사 내용

❑ 협의단가 내부 메뉴얼 지침 운영

○ 한국도로공사·한국철도시설공단은 내부 메뉴얼인 '설계변경 시 협의단가 적용방안, 설계변경 시 협의율 적용방안' 등을 제정하여, 국가계약법상에는 있지도 않은 협의단가 미적용 고려대상을 운영하면서 협의단가 적용 대상을 축소 운용(계약상대자의 책임 없는 수량 증가에 계약단가 강요)하고 있음

○ 이들 기관에서 운영 중에 있는 '협의단가 미적용 고려대상 내부지침'은 현행 국가계약법령에는 없는 규정으로, 법으로 규정하고 있는 설계변경으로 인한 계약금액 조정을 심각하게 위반하는 규정임

○ 과거 공공공사 원가율이 양호하던 시절에는 건설업체들이 발주처 관행으로 인정하였으나, 적자 시공 현상이 발생하는 현상에서는, 현재와 같은 설계변경 협의율 미적용이나 협의단가 강요 등은 사라져야 할 적폐임

❑ 사업관리 실무메뉴얼 적용

○ 한국수자원공사는 ‘턴키공사 사업관리실무매뉴얼’을 제정하여 턴키공사에서 설계변경 시 적용단가 협의기준을 국가계약법과 달리 운영하여 부당하게 낮은 계약금액 조정기준을 적용하고 있음

○ 이러한 실무매뉴얼 또한 국가계약법 제5조 및 같은 법 시행령 제4조에 위반되는 사항으로 법에 의해 해결되어야 하나, 현장에서의 실상은 발주처의 막강한 슈퍼갑 지위에 따른 강요를 거부하기 어려운 실정임

❑ 설계변경 부당특약 운영

○ 국가계약법령 및 공사계약일반조건은 기술제안입찰로 체결된 공사계약에서 설계변경으로 인한 계약금액조정 시, 기술제안이 채택된 부분을 제외하고 계약금액 증액을 허용하고 있음

○ 그러나 일부 발주기관은 기술제안이 채택되지 않은 부분(원안 설계부분)에 대한 설계변경으로 인해 발생하는 계약금액 조정 시에도 기술제안에 따라 발생하는 계약금액 증액을 제한하고 있음

○ 토지주택공사에서 공사계약특수조건상 운영 중인 ‘기술제안이 채택되지 않은 부분(원안 설계부분)에 대한 설계변경 시 계약금액 증액을 제한하고 있는 규정’은 현행 국가계약법령 및 공사계약일반조건의 규정보다 계약금액 조정을 심각하게 제한하고 있음

❑ 국가계약법의 공사계약일반조건 위반

○ 국가계약법 시행령 제66조 및 공사계약 일반조건 제23조, 제26조에 따라 발주기관 귀책사유로 공기가 연장된 경우, 추가로 발생하는 비용은 실비로 반영하여 계약상대자에게 계약금액을 조정토록 규정하고 있음

○ 그러나 한국수자원공사는 공기연장 간접비 지급을 회피할 목적으로 장기 계속공사의 차수계약 간 간격을 장기간에 걸쳐 두는 편법을 적용하여 차수별 계약을 체결하고 있음

○ 계약 시 차수 간 기간을 길게 하여 계약하는 편법 운영을 금지하여 발주처의 귀책사유에 의한 공사기간 연장의 경우 추가로 발생하는 비용은 전부 보전하는 방안 마련이 필요함

❑ 발주처의 시설물 이전 비용 강요

○ 국가기관 간 기부 대 양여사업에 있어 사업시행자인 발주처는 기부 대 양여사업에서 일상적으로 발생하는 특정 시설물의 이전을 건설업체에게 일방적으로 전가하여 비용을 부담하게 하는 등 국가계약법에 반하는 내용 등을 입찰안내서에 담아 적용하고 있음

○ 이는 국가계약법 제5조 및 동법 시행령 제4조에 따라 계약상대자의 계약상의 이익을 부당하게 제한하는 조건에 해당하므로 시공사에 부담하게 하는 것은 법률 위반이라 할 수 있음

❑ 설계변경 적용단가 협의기준 운영

○ 국가계약법은 발주처 요구(계약상대자 책임없는 사유)로 인한 설계변경 시 기존비목의 증가물량과 신규비목은 협의단가를 적용토록 규정하고 있으나, 한국토지주택공사·철도시설공단 등은 국가계약법 규정과 다른 '공사계약특수조건 상 설계변경 적용단가 협의기준'을 별도로 제정하여 운영하고 있음

○ 특히, 국가계약법상 규정하고 있지 않은 "대체신규비목"이라는 용어를 신설, 설계변경 시 이를 적용하여, 부당하게 낮은 계약금액 조정 기준을 적용함으로써 실질적인 비용 발생에 대한 보전을 하지 않고 있음

❑ 발주처의 부당한 설계변경 요구

○ 국가계약법은 발주기관이 계약상대자의 책임없는 사유로 실시설계를 변경한 경우에는 증가된 물량에 있어 설계변경 당시 산정한 단가에 낙찰율을 곱한 금액의 범위 안에서 협의에 따라 결정하도록 하고, 합의를 못할 경우 설계변경 단가와 낙찰율이 반영된 단가의 50% 수준에 결정하도록 규정하고 있음

○ 그러나 토지주택공사 등 발주기관들은 기술제안서 심의과정 이후에 설계변경을 요구하면서 입찰금액 증액 없이(감액은 허용) 조정하도록 강요하고 있음

○ 한국토지주택공사의 '낙찰자 결정 세부기준에 설계변경 요구를 입찰금액 증액없이 조정하는 규정'은 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 기준으로 국가계약법 규정을 위반하는 것으로 폐지할 필요가 있음

❑ 협의단가 현장설명서 운영

○ 국가계약법은 발주처 요구로 인한 설계변경 시 기존 비목의 증가물량과 신규비목은 협의단가를 적용토록 규정하고 있으나, 한국철도시설공단은 법률 규정과 다른 현장설명서를 만들어 기존 공종의 증가 물량은 단가 낙찰율과 총체 낙찰율을 비교하여 낮은 것을 적용하고 신규 공종은 총체 낙찰율을 적용하고 있음

○ 한국철도시설공단의 '현장설명서에 명시된 단가낙찰율과 총체낙찰율 중 낮은 것'등의 협의단가 적용기준은 현행 국가계약법령보다 부당하게 단가를 삭감하는 것으로 삭제될 필요가 있음

❑ 터널공사 공사비 부당 삭감

○ 터널공사는 24시간 이루어지는 현장 여건상 야간에 굴착된 암버력의 외부 사토가 불가능할 경우 현장 내 일정 부지인 가적치장까지 운반하여 적하하는 비용, 재상차 비용, 가적치장 부지 비용 등이 발생함

○ 그러나 "한국도로공사의 단가설명서, 한국철도시설공단의 단가산출표준"에는 미반영 되어 발주기관은 설계변경 및 계약금액 조정을 인정하지 않고 있어 이와 같은 별도로 운영되는 지침 등의 개선이 필요함

○ 발주기관이 지정한 사토장이 24시간 운용되지 않아 야간에는 사토를 사토장으로 바로 운반할 수 없는 경우 별도의 외부 사토장이 필요하나, 발주처는 근무시간과 토지 대여 등의 추가 비용을 인정하지 않고 있음

○ 또한 민원이나 특정공사 사전신고에 따라 야간에 소음·진동이 발생하는 갱외

운반 작업이 불가능할 경우 가적치 적하, 재 상차 비용 및 부지임대료 등을 설계변경 후 계약금액 증액 조정이 필요하나 발주처는 이를 일절 인정하지 않고 있음

❑ 공기연장 추가비용 미지급

○ 건설현장의 특성상 시공사의 귀책사유 없는 공기연장이 빈번히 발생하며, 발주기관은 국가계약법 시행령 제66조 및 공사계약일반조건 제23조, 제26조 등에 따라 공기연장으로 인한 추가비용을 실비로 반영하여 계약금액을 조정해 주도록 규정하고 있음

○ 따라서 현행 총사업비관리지침에서 물가변동이나 설계변경에 따른 계약금액의 조정을 인정하고 있는 것처럼, 공기연장과 같은 기타 계약내용 변경에 따른 계약금액 조정도 인정함이 타당함

○ 공기연장에 따른 공사계약금액 변경을 총사업비관리지침 제100조의 자율조정 항목에 포함하여 발주기관이 계약금액조정 가능토록 하는 환경조성이 필요함

❑ 산업안전보건비 요율 변경

○ 건설공사 발주자는 공사금액에 산업안전보건법에서 정한 비율에 따라 산업안전관리비를 반영하여야 하나 수자원공사 등은 예산부족 등을 이유로 산업안전보건법이 정한 건설공사별 산업안전보건관리비 요율을 하향 변경하여 입찰할 것을 요구하는 방법 등으로 산업안전보건관리비를 부당 삭감하고 있음

○ 상대적으로 공사가 어려운 터널공사의 경우 법정요율이 상대적으로 낮은 일반토목공사의 요율을 적용하여 산업안전관리비를 삭감하는 있는 것은 공사현장의 안전을 저해할 수 있는 행위로 공공시설물의 안전과 현장에서 공사를 수행하는 근로자들의 안전도 위협하고 있음

○ 최근에 발주기관의 산업안전보건관리비 요율 적용이 잘못되었다는 고용노동부의 유권해석에 따라 산업안전보건법, 고용노동부고시에 따라 적정한 산업안전보건관리비의 반영이 이루어져야 하나, 현재도 똑 같은 일들이 현장에서는 반복적으로 벌어지고 있는데 이는 규정을 어겨도 적절히 제지할 수단이 없기 때문임

❑ 복수예비가격의 편법 적용

○ 공공사업의 경우 재정집행의 효율적 운영 및 시설공사의 품질제고를 위해 총사업비 검토 제도, 공사원가의 적정성 검토 제도, 계약심사 제도 등 사업비의 적정성 검토 제도를 운영 중이나, 이들 제도가 예산절감 수단으로 전락하여 공사비 삭감에 편향되어 운영되고 있음

○ 특히, 복수예비가격 산정기준의 경우 대부분 발주기관은 기준금액의 ±2~±3% 범위 내에서 운영하게 되어 있으나, 일부 발주기관은 기준금액의 0~-6% 범위 내에서만 산정함으로 인해 예정가격을 낮게 형성되게 함으로써 낙찰가격(낙찰율 80% 가정)도 자연스럽게 하락됨

○ 아울러 조달청, 지자체 등 정부기관들도 복수예비가격 산정기준을 ±2~±3%로 적정하게 운영하는 것처럼 보이나, 조달청의 경우 설계금액 사정, 지자체는 계약심사제도 등을 통해 공사금액을 삭감하고 있으며 공공사업에서 이러한 불공정행위들이 관행이라는 명분 아래 별 의식 없이 수행됨을 볼 수 있음

○ 조달청은 설계금액 사정을 통해 통상 5~7% 공사금액을 삭감하고 있으며 지자체는 계약심사제도를 통해 2011년 전체 사업비에서 1조4,117억 원을 삭감하여 전체 사업비의 6.35%를 절감하였음

표 10 공공기관별 복수예비가격 산정 기준

기 관 명	범 위
조달청	±2%(98%~102%)
행안부	±3%(97%~103%)
국방부	±3%(97%~103%)
한국수자원공사	±2.5%(97.5%~102.5%)
석유공사	±2.5%(97.5%~102.5%)
한국토지주택공사	0~-6%(94%~100%)
철도시설공단	0~-5%(95%~100%)
도로공사	0~-6%(94%~100%)
가스공사	0~-5%(95%~100%)

자료: 개별 공사 내부 자료

○ 그러나 복수예비가격의 편법 적용은 조달청이나 다른 발주처의 공사 발주 사업에 반영되어 결국은 공사비에 반영되므로 결론적으로 총사업비의 삭감을 불러오고 이는 건설업체의 수익성이나 시설물의 안전에 부정적인 영향을 미치게 되어 궁극적으로 국가의 공공 안정성을 저해하는 행태라 할 수 있음

❑ 신기술·신공법 제안 부결 후 절감액 삭감

○ 시공사가 새로운 기술, 공법을 사용함으로써 공사비의 절감 및 시공기간의 단축 등의 효과를 달성하고자, 건설업체가 설계변경을 제안하고 이를 반영하는 경우 발주처는 절감 금액의 30%만 감액하도록 국가·지방계약법에 규정하고 있음

○ 발주자가 설계한 일반공사(최저가, 적격공사)의 경우에는 대다수의 발주자가 기존설계 시 반영하지 못한 것에 따른 책임추궁 및 설계변경 승인에 대한 부담감으로 시공사의 제안을 거부하고 있으며, 오히려 부결한 제안을 발주자 필요에 의한 설계변경으로 둔갑시켜 절감액의 100% 감액을 요구하고 있음

○ 시공사가 설계한 기술형입찰(턴키, 대안)의 경우에도 시공사의 제안을 모두 설계오류로 처리하여 감액하고 있어 시공사로서는 신기술·신공법 제안을 하지 않고 있음

○ 발주자의 필요에 따라 기부결된 내용으로 설계변경하는 경우 절감금액의 30%에 해당하는 금액만 감액토록 한 국가·지방계약법령을 준수하여야 할 것임

❑ 유지관리기관 요구사항 부당 전가

○ 기획재정부 공사계약일반조건은 발주자와 관계기관의 협의 결과에 따라 추가공사가 발생하는 경우에는, 계약상대자의 책임없는 사유에 해당하여 계약금액을 조정(증액)하도록 규정하고 있음

○ 한국철도시설공단은 공사계약특수조건을 통해 도로 및 도로 부속시설물 유지관리기관의 교체, 개량 등 요구사항에 대하여 발주자가 추가공사를 지시하지 않을 경우 시공사 책임으로 요구사항을 시행하도록 부당하게 규정함

○ 관계기관으로부터 시설물의 교체, 개량 등 추가공사를 요청하여 추가 공사가 필요하다고 판단될 경우에는 발주자가 추가공사를 지시하도록 해야 하며 추가공사 필요 여부는 발주자 책임 하에 협의하도록 개선이 필요함

❑ 민원 발생에 대한 책임전가

○ 한국철도시설공단 공사계약일반조건 제21조 5항 4호 공사 관련법률에 정한 바에 따라 시공하였음에도 불구하고 발생되는 민원의 경우에는 정부의 책임있는 사유 또는 불가항력의 사유로 보아 증액 가능하다고 규정되어 있으나 한국철도시설공단은 공사계약특수조건(Ⅰ)에서 비용의 일부만 인정하고 있음

○ 대형 토목사업의 경우 공사가 몇 년 간에 걸쳐 수행되는데, 사업장 주변의 축사나 농가의 재산 피해 주장과 더불어 최근 안전 및 환경에 대한 관심 증가로 인한 민원요구 사항도 증대되고 있는 상황에서 원활한 공사수행을 도모하기 위해서도 적절한 대책이 요망됨

❑ 휴일 감리대가 전가

○ 서울시는 계약 내용에 토요일을 작업일수로 산입하고 있음에도 불구하고 서울시 공무원의 근무일수가 주 5일임을 이유로 발주처가 현장 상주 감리원에게 지급하여야 할 주말 감리대가를 계약상대자인 건설업체에 부담토록 강요함

○ 발주처가 현장 감독 권한을 갖고 있는 감리원의 감리 대가를 계약상대자인 건설업체에 부담하도록 강제적으로 전가하는 일은 법적으로도 불법적인 행위로 이는 발주처의 전형적인 부당행위라 할 수 있음

❑ 공기연장 간접비 부당 미지급

○ 한국도로공사는 국가계약법령[2]에 따라 정당하게 지급토록 규정하고 있는 공기

2) 국가계약법 시행령 제66조 및 시행규칙 제74의3(기타계약내용의 변경으로 인한 계약 금액 조정) 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 실비 범위 안에서 조정함

연장 간접비를 회피하기 위한 편법으로 공사도급 표준계약서의 계약내용 상에 기타 사항으로 공기연장 간접비 청구를 제한하는 특수조건을 운용하는데, 표준계약서를 보면 기타 사항에는 '총 몇 일은 휴지기간으로 계약기간에서 제외하며, 해당 공사의 휴지기간 중에는 계약상대자는 추가비용을 청구하지 아니함'을 명시하고 있음

○ 따라서 이는 시공사인 건설업체에 휴지기간 동안의 비용 발생을 전액 부담하도록 하는 행위로, 공정거래위원회나 감사원의 권고나 지적사항처럼 시공사의 책임으로 인한 공기연장이 아닌 사항으로 발생한 비용을 전가하는 것은 적법한 행위가 아님

○ 이처럼 한국도로공사에서 계약 시 휴지기간을 부당하게 운용할 수 있도록 하는 특수조건은 불법이므로 이러한 조건은 폐지할 필요가 있으며, 이러한 불법적인 방법이 가능한 것은 표준계약서 작성에 갑의 횡포가 작용하기 때문임

3) 사례 조사 분석 결과

○ 공공건설사업 시공 · 관리 현장에서 다양하게 발생하고 있는 불공정행위 사례를 조사한 결과를 보면, 우선 발주처가 국가계약법이나 산업안전보건법 등의 관련 법률에 반하는 규정이나 조건들을 내부적으로 만들어 건설업체에 부당한 규제를 가하고 있는 것으로 분석되었음

○ 공공건설사업 현장에서의 설계변경의 경우 '설계변경 시 협의단가 적용방안, 협의율 적용방안과 같은 부당 특약이나 내부지침 그리고 사업관리실무메뉴얼 등'에 따라 법률에도 없는 '신규비목대체와 같은 협의단가'를 적용하여 비용을 삭감하고 있음

○ 또한 발주처의 우월적 지위를 이용하여 건설업체의 책임이 아닌 공사 현장의 토지 정리 및 추가 매입에 따른 보상비용이나 공사 관련 인 · 허가 및 민원 등 발주처가 책임지고 수행하여야 할 일들을 건설업체가 대신 수행하게 하고 여기에서 발생하는 비용에 대해 일절 인정하고 있지 않음

○ 공공건설사업의 특성상 대부분의 공사는 대형 국책사업으로 사업 기간이 장기간에 걸쳐 24시간 진행되는데 야간에 발생하는 사토를 적치할 토지를 건설업체에 전가하거나, 건설업체의 귀책사유 없이 공기 중단에 따라 공사기간이 연장되는 경우 총사업비관리지침을 적용하지 않고 공사비 증가를 건설업체에 전가하고 있음

○ 최근 건설업체의 활발한 신공법 적용으로 공사비나 공사기간을 단축할 수 있는 기술들이 개발되고 있으나, 발주처는 이를 인정하지 않을 뿐만 아니라 오히려 이들 신기술에 따른 비용 절감액을 공사비에서 삭감하고 있음

○ 결론적으로 발주처가 현행 공공건설사업 건설 현장에서 건설업체에게 강요하고 있는 불공정행위들은 '현행 법 · 제도를 무시한 발주처가 자체적으로 마련한 내부지침이나 부당특약, 건설업체의 사유가 아닌 이유로 발생한 비용의 부당 전가 그리고 감리 감독의 불법행위' 등이 불공정행위의 대부분을 차지하고 있음

2. 불공정행위 설문 조사

1) 설문 조사의 개요

❑ 설문 조사 목적

○ 최근 도로, 철도 등 대형 국책사업 현장에서 발주처의 부당한 행위에 의해 발생하는 불공정행위에 대한 불만이 건설업체나 하도급자들 사이에서 증가하고 있는 추세이나, 현재까지 이러한 불만을 촉발하는 원인과 해답을 찾고자 현장의 건설공사 실무자들을 대상으로 한 직접적인 조사는 이루어지지 않았음

○ 대형 공공사업은 사업의 성격 상 현장 여건이나 주변 환경 변화에 따른 작업 중단이나 설계변경이 자주 발생하는데, 이를 경우 발주처와 건설업체가 서로 협의하여 문제를 해결하는 경우는 없고 발주처의 독단에 의해 일방적으로 결정되므로 건설업체의 불만이 상당한 수준임

○ 따라서 본 설문 조사는 향후에 공사 현장에서 발생하는 분쟁의 책임소재와 원인을 파악하여 불공정행위를 근절하기 위한 기준으로 활용하고자 하는 불공정행위 평가지표를 개발하는데 있어, 현장 근로자들이 경험하는 불공정행위들을 조사 분석하여 현실성 있는 지표 항목을 도출하는데 목적이 있음

❑ 설문 조사 방법

○ 설문 조사는 대형 국책 공공사업을 주로 담당하고 있는 대형 건설업체(현대건설, 삼성물산, 대림건설, GS건설 등)를 대상으로 실시하였고, 응답자들은 적어도 10년 이상 건설공사 현장에서 업무를 담당한 경험이 있거나 근무하고 있는 직원들을 대상으로 수행하였음

○ 설문 문항 구성은 1차(Round)로 불공정행위의 사례 분석을 통해 드러난 다양한 불공정행위 유형들을 분석하여 주요 항목들을 분류한 후, 2차(2round)로 이들 항목들을 전문가 및 관련 공무원들을 대상으로 자문회의를 통해 의견을 수렴하여 항목들을 재검증하여 세부 항목들을 선정하였고, 최종적으로 평가지표 항목을 선정하기 위한 방안으로 3차(3Round)로 설문조사를 실시하였음

○ 설문 문항은 소속부서, 근속년수, 불공정행위 경험 유무 등의 일반사항 부문과 불공정행위 평가 항목을 구성할 질문으로 불공정행위가 어떤 형태로 발생하는지, 어떠한 수단으로 강요하는지 그리고 비용은 어디에서 발생하는지 등의 불공정행위 행태와 비용 부문으로 구분하여 작성하였음

2) 설문 조사 내용

❑ 일반 사항

○ 건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과 총 56부를 회수하였으며, 응답자들의 평균 근속년수는 13.6년으로 현장에서의 실무 경험이 풍부한 실무자로, 불공정

행위 경험 유무를 묻는 5점 척도 질문에 평균 3.76의 응답을 보여 대부분의 건설공사에서 보통 이상의 수준으로 불공정행위가 발생하는 것으로 분석되었음

- ㅇ 건설업체 실무자들이 불공정행위가 많이 발생한다고 생각하는 공공사업 유형은 철도, 도로, 산업단지, 도로 등의 순으로 나타났으며, 이중 철도 45%, 도로 21%로 가장 높게 나타났으며 기타로 수자원, 지하철 등을 응답하였음

그림 4 불공정행위 경험 정도

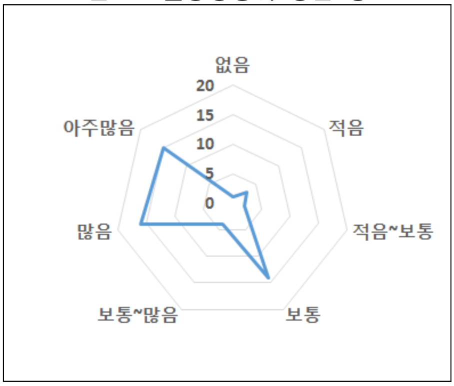
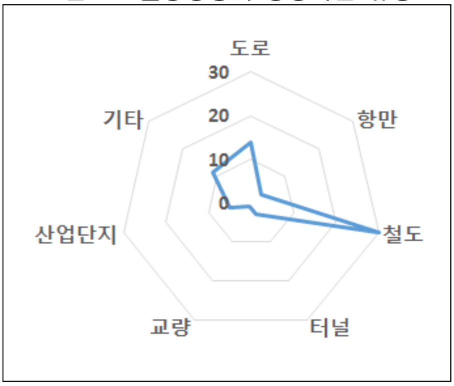


그림 5 불공정행위 공공사업 유형



❑ 불공정행위 행태 부문

- ㅇ 공공건설사업 현장에서 발생하는 불공정행위는 단일 사업장에서도 여러 가지 형태로 발생할 수 있기 때문에 우선 각각의 질문에 대해 중요도에 따라 1,2,3 순위 3개를 응답하도록 한 후, 응답한 순위에 가중치를 부여하여 각각의 응답에 중요도를 부여하였음
  - 표에는 각각의 불공정행위가 나타난다고 응답한 횟수를 단순 평균한 값과 가중 평균한 값을 함께 표시
  - 응답 빈도를 단순 평균한 경우와 가중 평균한 분포의 차이는 크지 않은 것으로 분석
- ㅇ 불공정행위의 행태와 관련된 질문으로 "공공건설사업 중 불공정행위 행태는 다음 중 어디에 가장 많이 해당 된다"고 생각하는지에 대한 응답은 다음과 같음

- 가중평균한 중요도를 보면 발주처의 특수조건이나 내부지침과 같은 불공정특약 110, 발주처의 부당지시 등의 부당행위 103, 국가계약법 등의 법ㆍ제도 문제 58, 과태료 전가 등의 발주처 불법행위 40 순으로 나타나 발주처의 부당한 협의기준이나 내부지침 적용이 가장 높은 수준

○ “공공건설사업 현장에서 불공정행위로 인해 발생하는 비용은 어디에서 가장 많이 발생 한다”고 생각하는 지에 대한 응답

- 가중평균한 중요도는 추가공사비 미반영 101, 공기연장 간접비 미지급 78, 발주처 과업전가 62, 부당한 공사비 삭감, 손실보전 거부 17, 추가경비 미지급 15, 불법 행위 2로 조사 분석

○ “공공건설사업 현장에서 발생하는 불공정행위는 어떤 형태에 의해 가장 많이 강요 된다”고 생각하는지에 대한 질문에 대한 응답은 다음과 같음

- 가중평균한 중요도를 보면 현장의 발주처 감독관에 의한 부당한 지시(구두) 69, 발주처의 문서수령 거부 60, 부당지침 강요 59, 무조건적 강요 56, 부당특약 제시 34, 기관내부 감사지적 29, 감독관 비리행위 8, 부당한 지시(문서) 5 등으로 조사 분석

그림 6 불공정행위 발생 형태

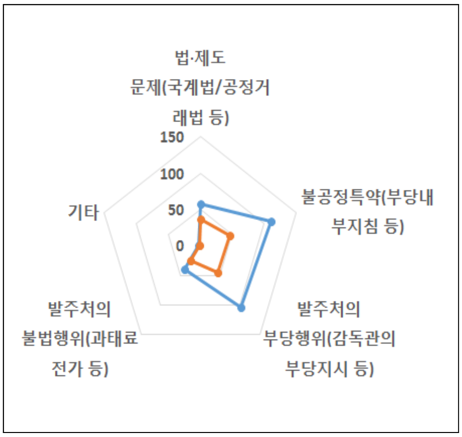
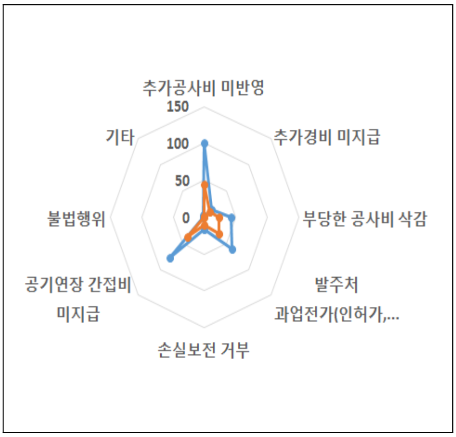


그림 7 불공정행위 발생 비용



주) 가중평균 단순합계

❏ 불공정행위 비용 부문

- ㅇ 우선 “공공건설사업 시공 · 관리에 있어 사업 1건당(100억원 기준) 불공정행위로 발생하는 비용의 부담은 총공사비에서 어느 정도의 비율을 차지한다”고 생각하는지에 대한 질문에 대한 응답은 다음과 같음
  - 3.0%이상~5.0%미만이 30%로 가장 많았고 다음으로 5.0%이상~10.0%미만 25%, 1.0%이상~3.0%미만 20%, 0.1%이상~1.0%미만 18%, 10.0%이상 2% 등의 순으로 조사

- ㅇ 마지막으로 “공공건설사업 시공 · 관리에 있어 사업 1건당(100억원 기준) 불공정행위로 발생하는 비용 중 건설업체가 감내할 수 있는 액수는 어느 정도”라고 생각 하는지에 대한 질문에는, 절대부담불가가 54%로 가장 많았고 다음으로 총공사비의 0.1%이상~1.0%미만 41%, 총공사비의 1.0%이상~3.0%미만 2%로 비용 부담에 있어 상당한 거부감을 나타냈음

그림 8 불공정행위에 따른 비용부담(총공사비 기준)

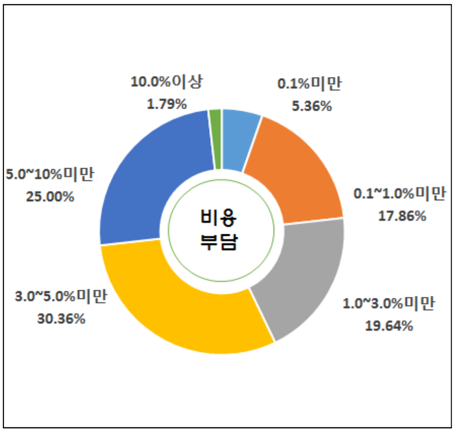
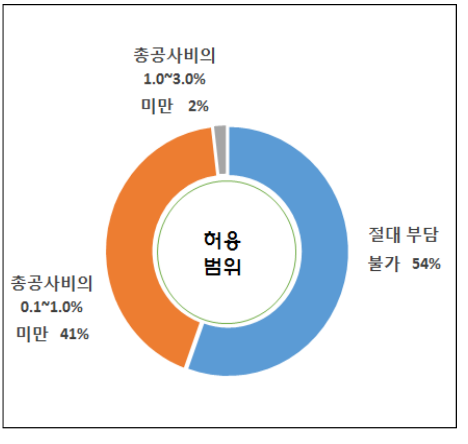


그림 9 불공정행위에 따른 비용부담 허용 범위



3) 설문 조사 분석 결과

○ 건설공사 시공 · 관리 단계에서의 불공정행위 내용들을 사례와 설문조사를 통하여 분석한 이유는 불공정행위의 근본 원인을 파악하여, 지속적이고 반복적으로 발생하는 불공정행위를 근절하기 위한 수단으로 작동할 수 있는 평가지표를 만드는데 필요한 항목들을 도출하는데 있음

○ 분석된 내용들을 보면 우선 모든 공공건설사업 현장에서 발주처에 의한 불공정행위가 발생함을 알 수 있고, 대부분의 행위들이 발주처의 내부지침이나 현장의 불법행위 및 부당강요 등의 방법으로 행하여지고 있음

○ 최근에도 공공건설사업 현장에서 불공정행위가 다양하고 폭넓게 발생하고 있음을 볼 수 있었는데, 근본적인 원인은 대표적 수주산업인 건설사업의 수직종속적 관계를 악용한 발주처의 우월적 지위 남용에 있다 하겠음

○ 불공정행위로 발생하는 비용 부담의 경우 총공사비에서 차지하는 비율을 보면 3.0이상~10.0%미만이 55%로, 총공사비가 100억인 경우 추가 비용 부담이 3억에서 10억 원에 달하므로 현재 수익성 악화로 어려움을 겪고 있는 건설업체 입장에서는 상당한 부담임

○ 이러한 현실 하에 건설업체들은 추후 공공건설사업 현장에서 향후에 부담할 수 있는 비용의 정도를 물어본 결과 절대불가 54%, 총공사비의 1.0%미만 41%로 95%이상이 비용 부담에 대한 상당한 거부감을 나타내고 있음

○ 공공건설사업 현장에서 발생하고 있는 불공정행위는 분명한 사실이며 이는 건설업체에 상당한 부담감과 반감을 사고 있으므로, 현 정부의 “비정상화의 정상화를 위한 공공기관의 불공정행위 근절 정책”에 부합하기 위해서도 발주처에 의한 불공정행위는 반드시 근절될 필요가 있음

제 4 장
불공정행위 평가지표 개발

CHAPTER 4

불공정행위 평가지표 개발

본 장에서는 불공정행위 평가지표를 만들기 위해 불공정행위 사례 조사 내용들을 정리하여 대표적인 항목들을 선정하였고, 관련 전문가들과의 자문회의를 통한 의견수렴 절차를 거쳐 정리하였다. 그리고 이를 바탕으로 설문조사를 실시하고 여기에서 분석된 내용들을 참조하여 최종적으로 평가지표 항목들을 선정하였다. 그리고 이들 항목들을 의사나무결정기법을 이용하여 유형별로 구분한 후 지표를 개발하였다. 불공정행위 평가지표는 크게 불공정행위가 어떤 방법에 의해 발생하는지를 나타내는 행태지표, 불공정행위에 의한 비용이 어디에서 발생하는지의 비용지표 그리고 불공정행위가 발주처에 의해 어떻게 강요되는지의 정도를 나타내는 인지지표로 구성되어 있다.

1. 평가지표 개발방향

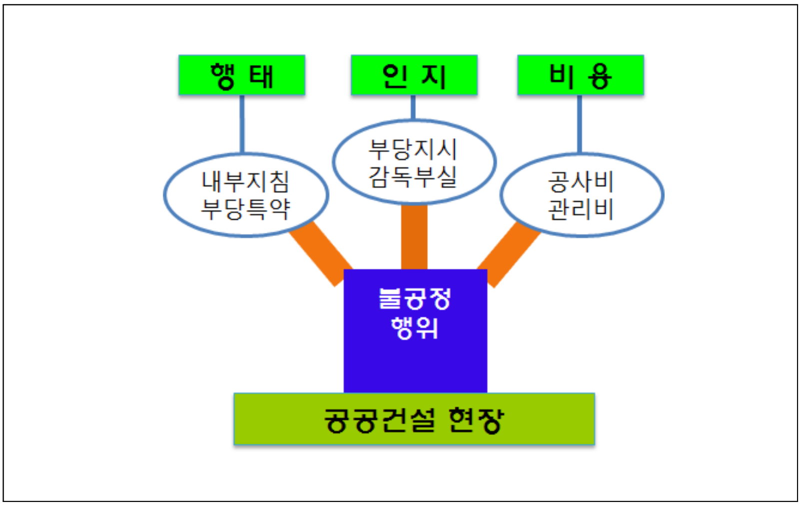
- 평가지표 개발은 불공정행위에 대한 사례 분석과 건설 현장의 건설업체 종사자들에 대한 설문조사, 공무원 및 관련 전문가 자문회의, 국내 · 외 관련 지표 등을 분석하여 불공정행위를 대표할 수 있는 항목들을 선정하였음
- 분석된 내용들을 유형화하기 위해 분류기법의 하나로 “관심의 대상을 몇 개의 소집단으로 분류 (Classification) 하거나 예측 (Prediction)을 수행하는 계량적 분석 방법”인 의사결정나무(Decision Tree)[3)]기법을 활용하고자 함

○ 의사결정나무기법을 활용하여 공공건설사업의 시공·관리 단계의 불공정행위를 분류하여 보면 뿌리(Root)는 건설공사 사업 현장에서 발주처에 의해 발생하는 불공정행위이며, 가지를 형성하는 마디(Node)는 불공정행위 행태, 비용, 인지 부문으로 구분할 수 있음

○ 따라서 마디를 구성하는 잎(Leaf)은 법·제도 문제, 불공정약관 운용, 부당지침(행위) 및 부당특약, 건설업체의 귀책사유가 아닌 공기연장, 신기술 적용 절감 및 민원, 인·허가에 따른 비용 부담, 현장의 부당지시(무서/구두), 감독 감리원의 불법 강요 등으로 구성됨 있음

○ 또한 주로 대형 장기 국책사업인 공공건설사업의 시간적 연속성을 고려할 때 건설 현장의 불공정행위는 일회성이 아니라 지속적이고 산발적으로 발생하는 특성을 갖고 있으므로 이를 반영한 평가지표를 구성하고자 하였음

그림 10 불공정행위 분류 체계



3) 의사결정나무는 순환적 분할(recursive partitioning) 방식을 이용하여 분석 대상을 나무로 구축하는 기법으로, 나무의 가장 상단에 위치하는 뿌리마디(root node), 속성의 분리기준을 포함하는 내부마디(internal nodes), 마디와 마디를 이어주는 가지(link), 그리고 최종 분류를 의미하는 잎(leaf)들로 구성됨(자료:http://blog.naver.com/eliuss)

2. 불공정행위 평가지표

1) 평가지표 구성

○ 불공정행위는 행태지표, 비용지표, 인지지표의 3가지 부문(CODE)로 분류하여 구성하였으며, 이는 불공정행위가 어떤 방법에 의해 발생하는지의 행태, 비용 발생이 어떻게 일어나는지의 비용, 발주처의 불법 강요의 정도를 나타내는 인지 등에 대한 내용들을 포함함

표 11 불공정행위 행태지표(CODE 1)

분 류	불공정 행태	세부 내용	비고(건수)
법·제도 위반	• 국가계약법		
	• 지방계약법		
	• 공정거래법		
	• 건설산업법		
	• 기타(법령 · 예규 등)		
불공정 특약	• 계약특수조건		
	• 부당내부지침		
	• 공사계약일반조건		
	• 현장설명서		
	• 기타(입찰안내서 등)		
부당행위 (발주처)	• 감독의 무리한 지시		
	• 감리 소홀		
	• 현장관리지침		
	• 보고승인자료		
	• 기타		
불법행위 (현장담당)	• 감독관 비리		
	• 불법 비용 전가		
	• 뇌물요구		
	• 폭력		
	• 기타		

표 12 불공정행위 비용지표(CODE 2)

분 류	내 용	비용 규모(천원)	비고(건수)
추가 공사비 미반영	• 설계 변경		
	• 공기 연장		
	• 기타		
추가 비용 미지급	• 보상 비용		
	• 민원처리 비용		
	• 기타		
공사비 삭감	• 협의단가 적용		
	• 신기술 적용 절감		
	• 기타		
발주처 과업 전가	• 손실보전		
	• 농업피해보상비		
	• 지질조사비		
	• 기타		
불법행위	• 자재 불법반출		
	• 감독관 비리		
	• 기타		
	총 계		

표 13 불공정행위 인지지표(CODE 3)

분 류	인지(강요) 정도				비고 (건수)
	아주 심각	심각	보통	없음	
부당특약					
부당지시(문서)					
부당지시(구두)					
문서수령 거부					
감독/감리 부실					

2) 평가지표 내용

○ 불공정행위 행태지표(CODE1)는 공공건설사업의 시공ㆍ관리 단계에 있어 불공정행위가 어떤 원인으로 발생이 되는지를 규명하기 위한 지표로써, 항목은 법ㆍ제도 위반, 불공정 특약, 부당행위(발주처), 불법행위(현장담당)의 4개 항목으로 구성됨

- 법ㆍ제도 위반 항목은 국가계약법이나 건설산업기본법 등의 법령이나 예규 그리고 제도의 비현실성으로 인해 발생하는 불공정행위
- 불공정 특약 항목은 발주처의 부당한 계약특수조건, 내부지침, 현장설명서 등 우월한 지위를 이용한 발주처의 불법적이고 부당한 조건이나 내용
- 부당행위(발주처) 항목은 감독한 무리한 지시, 현장관리지침, 건설업체의 정당한 문서 전달을 거부하는 보고승인자료 묵살 등의 내용
- 불법행위(현장담당) 항목은 건설 현장 감독관에 의한 비리, 뇌물요구, 폭력 등 개인에 의해 행하여지는 행위 등

○ 비용지표(CODE2)는 건설업체가 어떤 명분으로 부당한 비용을 부담했는지를 파악하는 지표로, 추가공사비 미반영, 추가비용 미지급, 공사비 삭감, 발주처 과업 전가, 건설 현장의 불법행위 5가지 항목으로 구성됨

- 추가공사비 미반영 항목은 발주처에 의한 설계변경으로 인한 비용 전가, 공기 연장에 따른 발생하는 추가 비용 등의 비용
- 추가비용 미지급 항목은 건설업체의 사유가 아닌 보상비용, 인ㆍ허가 또는 민원처리에 따른 비용
- 공사비 삭감 항목은 설계변경 등에 따라 발생하는 비용을 실질단가가 아니 발주처의 임의의 협의단가 적용이나 건설업체의 신기술 신공법 개발에 따른 절감 비용의 불인정 등의 발주처의 우월적 지위에 의한 비용 부담
- 발주처 과업 전가 항목은 건설업체의 손실보전 회피, 농업피해보상비, 공사 중 발생하는 암반 등 불가항력적인 지질조사비 등의 비용
- 불법행위는 공사 현장소장이나 감리감독관 등에 의한 자재 불법 반출, 감독관 금전 요구 등의 비리 등

○ 불공정행위 인지지표(CODE3)는 발주처가 건설업체에 불공정행위를 요구할 때 건설업체가 어떤 방식으로 인지하는지와 강요의 정도를 측정하는 지표로, 부당 특약, 부당지시(문서/구두), 문서수령 거부, 감독/관리 부실의 항목으로 구성되며 강요의 정도는 아주 심각, 심각, 보통, 없음 4단계로 구분하여 평가함

- 부당 특약의 경우 발주처가 내부 지침이나 안내서 등의 규정으로 건설업체에 요구하는 빈도와 강요의 강도 등을 측정하는 내용
- 부당지시(문서/구두) 항목은 지침이나 특약이 아니라 현장 감독관이나 발주처의 담당 부서에서 부당하게 지시하는 내용을 측정하는 것으로 문서와 구두로 구분하여 강요의 정도를 측정
- 문서수령 거부 항목은 건설업체가 문서로 제기하는 제반 내용들에 대해 그 근거를 남겨 놓지 않기 위해, 발주처가 원천적으로 문서 수령을 거부하는 행위와 정도를 측정
- 감독/감리 부실 항목은 건설 현장의 소장이나 감리관이 독단으로 건설업체에 요구하는 부당행위로 강요의 정도 측정

제 5 장
결론 및 정책건의

CHAPTER 5

결론 및 정책건의

본 장에서는 “건설공사 불공정행위 평가지표 연구”에서 제시된 내용들을 정리하였다. 우선 본 연구의 결과가 그동안 건설 현장에서 사라지지 않고 있는 불공정행위를 근절하기 위한 유용한 수단으로 활용되기를 기대한다. 그리고 불공정행위 평가지표가 실천적인 정책 수단이 되기 위해 개선되어야 할 법이나 제도 등에 대한 정책건의를 하였고 마지막으로 본 연구의 특성과 향후에 수행되어져야 할 과제들에 대해 서술하였다.

1. 결론

○ 본 연구는 공공건설사업 시공 · 관리 단계에서 발주처에 의해 발생하는 다양한 불공정행위를 근절하기 위한 하나의 수단으로 ‘불공정행위 평가지표’를 개발하는데 연구의 목적이 있음

○ 이를 위해 우선적으로 공공사업 관련 불공정행위의 개념, 법 · 제도 현황, 공공사업의 실태 및 현황 조사들을 실시하였고, 이와 병행하여 불공정행위의 정확한 원인과 실태를 파악하기 위하여 대형국책사업을 주로 담당하는 주요 건설업체의 현장 실무자들을 대상으로 설문조사를 실시하였음

○ 또한 평가지표 개발을 위하여 공공사업 관련 국내 · 외의 관련 지표들을 검토하였으나 공공사업 불공정행위 만을 다룬 지표는 현재까지는 없는 실정으로, 본 연구에서는 이들 지표들의 구성이나 항목 측정 방법 등을 참고하였음

○ 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 “건설공사 불공정행위 평가지표”를 개발하였는데, 우선 지표는 크게 3부분으로 분류하여 첫째 불공정행위 행태지표, 둘째 불공정행위 비용지표, 셋째 불공정행위 인지지표로 구성하였음

○ 불공정행위 평가지표를 3개 부문으로 구분하여 만든 것은 불공정행위가 공공건설사업의 특성 상 장기간에 걸쳐 시공 · 관리 단계에서 복합적이고 산발적으로 발생하므로, 어느 특정 부문에 대한 단편적인 조사만으로는 불공정행위를 파악할 수 없기 때문임

- 불공정행위 행태지표는 법·제도 문제, 불공정특약, 부당행위, 불법행위 항목으로 세부 내용은 관련 법률, 법령 및 예규 등의 관련 불합리한 법 · 제도, 발주처의 부당한 조건 및 지침, 현장에서의 불법적인 비리나 금품 요구 등으로 구성
- 불공정행위 비용지표 부문은 추가공사비 미반영, 추가관리비용 발생, 공사비 삭감, 발주처 과업전가, 공사현장 불법행위로 발주처의 설계변경에 따른 공사비 미반영, 민원 및 인 · 허가 비용 미지급, 공사현장의 불법행위 등으로 구성
- 불공정행위 인지지표 부문은 부당특약, 부당지시(문서, 구두), 문서수령거부, 감독/감리 부실 항목으로 구성되며, 이는 불공정행위가 어떤 경로를 통해 강요가 이루어지는 정도를 ‘없음과 아주 심각’의 4단계로 구성하여 파악

2. 정책 건의

○ 공공건설사업의 시공 · 관리 단계에서 발생하는 불공정행위를 근절하기 위한 방안으로 제시한 ‘불공정행위 평가지표’를 효율적으로 활용하기 위해서는 우선 발주처나 건설업체들이 평가지표를 현장에서 의무적으로 작성해 해당 부처에 제출하는 법적 장치를 마련할 필요가 있음

- 이를 위해 우선 국가를당사자로하는계약에관한법률 제29조 및 건설산업기본법 제69조 등에 “건설업체는 각 사업장별 불공정행위를 평가지표를 작성하여야 한다”라는 규정과 “담당 부처가 불공정행위 분쟁을 접수할 경우 해당

분쟁조정위원회는 불공정행위 평가지표를 활용 분쟁을 협의 · 조정하도록 한다”라는 규정을 법률에 신설할 필요가 있음

○ 국토교통부는 건설업체 등이 작성하여 제출하는 평가지표를 검증하고 지속적으로 모니터링하기 위한 조직을 구축할 필요가 있으며, 이는 현재의 분쟁조정위원회의 인력과 기능을 확대하여 운영할 수 있을 것임

○ 그리고 공공건설사업의 시공 · 관리 단계에서 작성된 불공정행위 평가지표의 효율성을 극대화하기 위한 방안으로 국토교통부에 접수되어 검증을 마친 평가지표의 결과는 현재 공공기관의 경영평가를 책임지고 있는 기획재정부에 통보하여 해당 공공기관 경영평가에 반영하도록 하는 제도 시스템 마련이 필요함

3. 연구 특성 및 추후 과제

○ 국내 건설 산업의 고질적인 병폐라 할 수 있는 건설 공사의 불공정행위는 그동안 건설업체들의 지속적인 문제 제기에도 불구하고, 최근까지도 유사한 불공정행위들이 지속적으로 반복되고 있는 실정임

○ 이는 불공정행위를 근절하기 위한 정부 정책들이 실천적 수단이 아닌 법 · 제도상의 규제에만 머물러 있어 실질적인 효과를 내기 어려웠기 때문으로, 본 연구는 현장의 불공정행위를 근원적으로 파악하고 제재할 수 있는 수단으로 불공정행위 평가지표를 개발하고자 하였음

○ 따라서, 향후 본 연구에서 제시한 불공정행위 평가지표를 전국의 공공건설사업을 대상으로 전수 조사하고 그 결과를 분석하기 위한 모니터링 시스템을 구축하고 평가 결과를 정책 입안에 반영하는 연구가 필요함

○ 또한 공공건설사업 현장에서 발생하는 불공정행위를 어떻게 규정할 것인지, 예를 들어 불공정행위로 인한 비용 부담이 발생할 경우 총공사비의 어느 수준까지 불공정행위로 볼 것인지, 불공정행위의 강요 강도나 행태에 있어 적정 수준이나 발생 회수 등에 대한 가이드라인 마련 연구도 필요함

○ 마지막으로 불공정행위 평가지표, 건설업체의 시공능력평가제도, 발주처의 사전 적격심사제도 등 공공사업 관련 법 · 제도 규정과 건설업체가 공공사업에 참여하기 위해 제출하는 자료 등을 종합적으로 분석하여, 향후에 비효율적 규정이나 중복 상충되는 내용들을 개선하는 연구가 필요할 것임

REFERENCE

참고문헌

관계부처 합동. 2014. “경제혁신 3개년 계획 담화문 참고자료”

감사원. 2014. “감사결과보고서(대구·경북지역 건설사업 추진실태)”

강미나, 진정수, 안홍기, 유미경. 2014.「주거복지 평가지표 개발 연구」. 경기: 국토연구원. 2014-41.

고용노동부. 2012. “산업재해분석”

공정거래위원회. 2014. “독점규제 및 공정거래에 관한 법률”

국토교통부. 2014. “건설산업기본법”

국회예산정책처. 2013. “2014년도 예산안 분야별 분석Ⅱ”

기획재정부. 2014. “국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률”

김재호. 2013. 고객만족도를 활용한 공공구매의 평가지표 개선방안. 박사학위논문. 동의대학교.

대한건설협회. 2014. “공공기관 불공정 관행 개선 관련 정책 자료”

대한건설협회. 2014. “2014 상반기 주요건설통계”

엄재석. 2010.「공공공사 발주방식의 개선방안 연구」

이승복. 공공건설사업의 시공·관리 불공정행위 근절방안 연구. 경기: 국토연구원. 2014-31.

최민수 외, 이홍일, 이의섭, 강운산, 이양승, 심규범, 김영덕, 이승우, 이복남, 김원태, 박용석, 권오현, 김현아, 권오현, 최은정, 최석인, 김민형, 이영환, 성유경, 강승희 2012.「차기정부의 건설정책 과제」. 서울: 한국건설산업연구원

최은정, 김민형, 김영덕. 2013.「공공공사 동향분석 및 시사점-최근 5년 간 계약 실적을

중심으로」. 서울: 한국건설산업연구원
한국은행. 2013. “산업연관표”
한국은행. 2014. “국민계정 분기자료”
한국토지주택공사. 2007. “기존지구 바닥충격음 개선방안 시행(설계처-6274)” 지역본부 통보문서. 시행일: 2007.12.06.
MAIN ROADS Western Australia 2010. Contractor Performance Report Scoring Guide. MAIN ROADS Western Australia abn 50860676021
http://blog.naver.com/eliuss

SUMMARY

Keywords: Unfair Practice, Evaluation Indices

I. Overview

- Although the domestic industries have been displaying the trend of economic recovery since the global financial crisis in 2008, the difficulties in the industrial industry has deepened due to the reduction in the government's SOC budget and downturn in the construction economy.
- In the case of the public works, there have been frequent occurrences of abuse of superior status of the ordering organization including application of unfair aspects of special provisions and internal guidelines, coercing of the unit price discussed in the event of changes in the design and unjustified extension of construction period, etc.
- As the government has selected the eradication of corruption in bidding and unfair trading by the public institutes as the key tasks of the tasks to be executed in the innovation of the public sector in the [3-year plan for economic innovation (2014)], there is a need to seek the means of solving this issue.
- Therefore, there is a need to develop "unfair practices evaluation indices" as a device for the assessment of the types of the unfair practices that occur or burden of cost and the extent of the unfairness of the ordering organization that occur in the stage of execution and management of the public construction projects.

II. Concept and analysis of the current status of unfair practices

1. Establishment of the concepts

- ㅇ Public Construction Project refers to the 'projects ordered by the central government, local autonomous governments (244 cities and gun (boroughs) throughout the country) and public organizations with the exception of the private sector among the construction investment projects in Korea.
- ㅇ Unfair practice refers to the actions by one of the parties of the business transaction that limit the freedom and is defined as follows by the Article 23 of the [Law on the monopoly regulation and fair trade].
  - Actions that refuses the transaction unfairly or treating the other party of the transaction by discriminating the said party
  - Act of unfairly excluding the competitor
  - Act of engaging in transaction with the other party by unfairly utilizing one's status under the transaction and etc.

2. Analysis of the current status

1) Current status of the public construction projects

- ㅇ Public Construction Projects are displaying the trend of continuous reduction with the exception of 2009 in which mega-scale SOC construction projects including the 4-major-river refurbishment project, etc. increased.
- ㅇ The budget of the central government in the area of SOC has been reduced continuously since 2009. In 2014, the budget was 23.3 trillion Won, which is 4.3% reduction from the previous year

The budget of the central government

(unit: Tril Won, %)

Year	2009	2010	2011	2012	2013	2014
SOC Budget	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3	23.3
Rate of changes	24.4	-1.6	-2.8	-5.3	5.2	-4.3

※ Source: Ministry of Strategy & Finance (2014)

2) Current status of law and system related to unfair practices

- Law on contract for public works: Law on contracts with the government as one of the parties
- Law on management of design and technology of construction works, and registration of construction company: Basic Law on Construction Industry
- Law on the prevention of the abuse of market dominating status of the business operator and concentration of economic strength: Law on monopoly regulation and fair trade

III. Cases of and questionnaire survey on unfair practices

1. Survey on the cases of unfair practices

- Operation of the guidelines of the internal manual
  - Korea Expressway Corporation, regarding the cost incurred due to permits and approvals or occurrence of civil petitions, has enacted and implementing the policies on application of the unit price discussed at the time of design changes, thereby reducing the scope of the subject of application of such cost incurred.
- Non-reflection of the indirect cost of extension of construction period

- Korea LH Corporation, for the purpose of avoiding the indirect cost the extension of construction period, is applying the expediential method of placing prolonged gap between the successive contracts of long-term continuous construction works policies on application of the unit price discussed at the time of design changes.

ㅇ Unfair cut in the cost of construction

- Korea Rail Network Authority is not acknowledging the cost incurred in piling up by transporting to the temporary piling yard and the cost of the land necessary in night tunnel construction works

ㅇ Cut in the value of the reduction in the new technology and technique

- Korea Water Resources Corporation is making cuts in the total cost of construction by processing the proposal for new technology and new construction technique of the construction company as errors in design.

2. Questionnaire survey on unfair practices

ㅇ In the questionnaire survey with 5-point scale questions on the presence of having experienced unfair practices with the workers at construction sites, the average score of the questions was 3.76, resulting in the analysis that unfair practices are experienced on majority of the construction sites.

ㅇ Regarding the types of the public works in which unfair practices, it was highest for the railroad with 45% and roads with 21%, and included other areas such as water resources and subway, etc.

ㅇ Among the types of the unfair practices in the Public Construction Projects, unfair aspects of special provisions was most frequent at 110, followed by unfair instructions of the ordering organization at 103, legal and systematic problem at 58 and etc.

- The costs of the unfair practices that occurred was in the order of the non-reflection of the additional cost of construction at 101, followed by the failure to pay the indirect cost of the extension of construction period at 78, passing on of the tasks to be executed by the ordering organization at 62 and etc.
- The proportion of the ratio of the cost borne by the unfair practices for each of the Public Construction Projects was 30% for the ratio in the range of 3.0%~5.0%, 25% for the ratio in the range of 5.0%~10.0% and 20% for the ratio in the range of 1.0%~3.0%.
- The extent of refusal to bear the cost of unfair practices in the future was 54% for absolute refusal to bear the cost and 41% for bearing of the total cost of construction in the range of 0.1%~1.0%, illustrating very high level of refusal to bear the cost of unfair practices.

Ⅳ. Development of the evaluation indices related to unfair practices

- The evaluation indices set with items that can represent the unfair practices by analyzing the cases of and questionnaire survey on the unfair practices, and analysis of the experts consultation meetings and cases in and out of Korea, etc.
- For the formalization of the analyzed contents, the technique of Decision Tree, which is "a method of quantitative analysis that categorizes the subjects of the interest into several subgroups or executes prediction," is utilized.
- The unfair practices that occur at the stage of construction and management is the root, while the Nodes that forms the branches of the Decision Tree technique are classified into the format, recognition and cost of unfair practices at the

- The formats of the unfair practices can be divided largely into 4 categories, namely, the legal and systematic problems, unfair aspects of special provisions, unfair acts and illegal actions.
- The cost aspect can be divided largely into 5 categories, namely, non-reflection of the additional cost of construction, occurrence of additional cost of management, cut in the cost of construction, passing on of the cost and illegal actions.
- The aspect of the recognition unfair practices can be divided largely into 4 categories, namely, unfair aspects of special provisions, unfair instructions (document and oral), refusal to accept documents and pointing out by inspector, etc.

V. Policy implications

ㅇ The evaluation indices are being developed as the practical means of accomplishing the task of 'Improvement of unfair practices' of the [Plans for the pursuing of key policy tasks (2015)] of the Ministry of Land, Infrastructure and Transportation and 'Eradication of the unfair practices of construction industry' of the [3-year Plan for Economic Innovation (2014)] of the current administration.

- Scheduled to be used in the 'Survey on the actual status of the unfair practices in the public construction projects of the Ministry of Land, Infrastructure and Transportation' in the latter half of 2015

ㅇ The evaluation indices can be used as a means of arbitration by the Dispute Mediation Committee as well as for reconciliation of the dispute at the construction sites between the relevant parties prior to the arbitrations or litigation that incurs time and cost

부록

〈공공건설사업 불공정행위 평가지표 개발 설문조사〉

본 설문은 공공사업 시공·관리 단계에서 발생하고 있는 불공정행위에 대한 평가지표를 마련하고자 시행하는 조사입니다. 본 설문내용은 연구이외의 목적에는 사용하지 않을 것을 약속드립니다.

연락처 : 국토연구원 조정희 연구원
Tel: 031-380-0569, E-mail: jhcho@krihs.re.kr
주소 : 431-712 경기도 안양시 동안구 시민대로 254, 국토연구원

Ⅰ. 일반 사항

성 명	
소 속 부 서	
근 속 년 수	년 월

Ⅱ. 불공정행위 현황

1. 공공사업 시공·관리 단계에서 발주처로부터 불공정행위를 경험한 적이 귀하는 있습니까?

없음 보통 아주 많음

2. 공공사업 중 어느 유형에서 불공정행위가 가장 많이 발생한다고 생각하십니까?

① 도로 (   ) ② 항만 (   ) ③ 철도 (   ) ④ 터널 (   )

⑤ 교량 (   ) ⑥ 산업단지 (   ) ⑦ 기타 (   )

Ⅲ. 불공정행위 평가항목

1. 공공건설사업 중 귀하가 경험한 불공정행위 행태는 다음 중 어디에 가장 많이 해당된다고 생각하십니까? (1, 2, 3순위까지 응답)

① 법·제도(법·제도 문제로 불가피하게 발생하는 불공정행위) (   )

② 불공정약관(계약특수조건, 부당특약 등) (   )

③ 발주처 부당행위(현장관리지침, 보고승인자료 등) (   )

④ 발주처의 불법행위(과태료 전가, 담당자 불법행위 등) (   )

⑤ 기타 (   )

2. 공공건설사업 현장에서 불공정행위로 인해 발생하는 비용은 어디에서 가장 많이 발생한다고 생각하십니까? (1, 2, 3순위까지 응답)

① 추가공사비 미반영(공사비 증액에 대한 계약금액 미반영) (   )

② 추가경비 미지급(법정경비, 용역비용 등) (   )

③ 공사비 삭감(부당한 공사비 삭감) (   )

④ 발주처 과업전가(인허가, 민원, 용지보상 등) (   )

⑤ 손실보전 거부(건설사의 귀책사유 없는 손실분) (   )

⑥ 공기연장 간접비 미지급(추가간접비 미지급 등) (   )

⑦ 불법행위(발주처의 불법적 행위로 인한 금전 피해 등) (   )

⑧ 기타 (   )

3. 공공건설사업 현장에서 발생하는 불공정행위는 어떤 유형에 의해 가장 많이 발생(강요)한다고 생각하십니까? (1, 2, 3순위까지 응답)

① 부당 특약 제시/강요 ( )

② 부당 지침 강요/제시 ( )

③ 무조건적 강요 ( )

④ 부당한 지시(문서) ( )

⑤ 부당한 지시(구두) ( )

⑥ 문서수령 거부(건설사 실정보고 등 문서수령 거부) ( )

⑦ 기관 내부감사 지적(준공프로젝트 감액 등) ( )

⑧ 비리 행위(횡령, 뇌물요구 등) ( )

⑨ 기타 ( )

4. 공공건설사업 시공·관리에 있어 사업 1건당(100억원 기준) 불공정행위로 발생하는 비용 부담은 총공사비에서 어느 정도의 비율을 차지한다고 생각하십니까?

① 0.1%미만 ( ) ② 0.1~1.0%미만 ( ) ③ 1.0~3.0%미만 ( )

④ 3.0~5.0%미만 ( ) ⑤ 5.0~10%미만 ( ) ⑥ 10.0%이상 ( )

5. 공공사업 시공·관리에 있어 사업 1건당(100억원 기준) 불공정행위로 발생하는 비용 중 시공사가 감내할 수 있는 부분은 어느 정도라고 생각하십니까?

① 절대 부담 불가 ( ) ② 총공사비 0.1~1.0%미만 ( )

③ 총공사비 1.0~3.0%미만 ( ) ④ 총공사비 3.0~5.0%미만 ( )

⑤ 총공사비 5.0%~10.0%미만 ( ) ⑥ 총공사비 10.0%이상 ( )

⑦ 기타 ( )

6. 귀하께서 불공정행위 평가지표 개발에 있어 꼭 반영하여야 한다고 생각하시는 내용이 있으시면 적어주시기 바랍니다.

____

____

____

____

____

____

응답해 주신 분들에게는 소정의 문화상품권을 드립니다.

성실한 답변에 감사합니다.

수시 15-09
건설공사 불공정행위 평가지표 연구(공공건설사업 시공·관리 중심으로)

지 은 이　이승복, 조정희
발 행 인　김동주
발 행 처　국토연구원
출판등록　제25100-1994-2
인　　쇄　2015년 7월 31일
발　　행　2015년 7월 31일
주　　소　경기도 안양시 동안구 시민대로 254
전　　화　031-380-0114
팩　　스　031-380-0470
가　　격　5,000원

ISBN　979-11-85948-74-4
한국학술진흥재단 연구분야 분류코드 B019900
홈페이지　http://www.krihs.re.kr
© 2015, 국토연구원

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 네이버에서 제공한 나눔 글꼴이 적용되어 있습니다.