

민간 건설공사의 공정 계약 체결 유도를 위한 표준도급계약서 개선 방안

2015. 9

김영덕·김용중

■ 연구 배경 및 목적	4
■ 민간건설공사 표준도급계약서의 의의와 법적 성격	5
■ 민간건설공사 표준도급계약서 활용 실태	9
■ 현행 민간건설공사 표준도급계약서의 문제점	16
■ 민간건설공사 표준도급계약서의 개선 방안	22
■ 결론	33

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 국내 건설시장의 지속적인 물량 축소와 함께 민간 건설부문이 시장에서 차지하는 비중이 커짐에 따라서 민간 건설공사의 추진 과정에서의 민간 발주자와 건설기업 간의 분쟁도 잦아지고 있는 상황임.
- ▶ 국토교통부는 민간부문 건설공사를 발주함에 있어 발주자와 수급인 간에 상호 대등한 입장에서 공정한 계약을 체결하도록 하고, 건설공사 계약의 표준 모델을 보급하기 위하여 「민간건설공사 표준도급계약서」의 작성 및 사용을 권장하고 있음.
- ▶ 그러나 민간 건설공사 계약에서 활용이 되지 않거나 고시의 성격으로 인하여 변경하여 활용하는 사례가 많음.
 - 민간건설공사 표준도급계약서상 계약 조건의 일부 내용을 발주자의 우월적 지위를 이용하여 변경하는 사례가 많이 있고, 계약 조건의 내용이 불명확하여 당사자간에 분쟁이 발생하거나 불합리한 조건으로 인해 수급인이 불이익을 얻는 경우도 다수 발생하고 있음.
- ▶ 민간건설공사 표준도급계약서 활용이 확대됨에 따라서 민간 건설공사의 선진화를 견인할 수 있도록 지속적으로 개선될 필요가 있음.
- ▶ 먼저, 민간건설공사 표준도급계약서상의 불명확하고 불합리한 조항들을 개선해 나감으로써 계약 당사자 간에 공정한 계약 관행이 정착되도록 해야 함.
 - 현행 지체상금률 기준과 관련해서는 공공 건설공사 지체상금률 기준으로 명시할 필요가 있으며, 또한 공사 수행 과정에서 예측하지 못한 '불가항력'한 사유 발생에 대해 구체화할 필요가 있음.
 - 또한, 부적합 시공 발생시 수급인의 책임이 아닌 사항은 명확히 책임 면제를 규정할 필요가 있음.
- ▶ 민간 건설공사의 계약에 있어 많이 사용되는 민간건설공사 표준도급계약서에 분쟁을 최소화할 수 있는 규정의 보완이 지속적으로 이루어질 필요가 있음.
 - 전문적 지식을 갖추지 않은 공사 감독원의 선임에 따른 공사 수행의 차질이 유발되지 않도록 하는 장치의 마련과 준공 검사 기피에 따른 수급인의 피해 대응책 및 하자 분쟁의 최소화를 위한 기준 마련, 발주자의 불공정 행위에 따른 수급인의 피해를 최소화하는 방안 등이 고려되어야 함.
- ▶ 민간 건설공사 표준도급계약 조건이 민간 건설공사 추진 과정에서 널리 활용될 수 있도록 적극적으로 유도할 필요가 있으며, 민간건설공사 표준도급계약서에 건설공사의 불공정 거래 관행을 개선할 수 있는 방안을 반영할 필요가 있음.

1. 연구 배경 및 목적

- 국내 건설시장의 지속적인 물량 축소와 함께 민간 건설부문이 전체 시장에서 차지하는 비중이 커짐에 따라서 민간 건설공사의 추진 과정에서 민간 발주자와 건설기업 간의 분쟁도 잦아지고 있는 상황임.
 - 공사 대금 지급에서부터 준공 등 시공 및 행정 처리 과정 전반에 있어 발주자의 불공정한 행위로 인하여 수급인, 즉 건설기업들의 피해가 지속되고 있음.
- 이에 국토교통부는 민간부문 건설공사를 발주함에 있어 발주자와 건설기업 간에 상호 대등한 입장에서 공정한 계약을 체결하도록 하고, 건설공사 계약의 표준 모델을 보급하기 위하여 「민간건설공사 표준도급계약서」(이하, ‘민간건설 표준도급계약서’라 함)의 작성 및 사용을 권장하고 있음.
- 그러나 민간건설 표준도급계약서가 민간 건설공사 계약 체결 과정에서 활용되지 않거나 표준도급계약서상 계약 조건의 일부 내용을 발주자의 우월적 지위를 이용하여 변경하는 사례가 많이 있고, 계약 조건의 내용이 불명확하여 당사자 간에 분쟁이 발생되거나 불합리한 조건으로 인해 수급인이 불이익을 받는 경우도 다수 발생하고 있음.
- 공공 건설공사의 경우에는 다양한 참여자가 존재하기 때문에 발주자와 수급인, 수급인과 하수급인, 하수급인과 자재·장비업자, 건설 근로자 간의 대금 지급 등 제반 사항을 법령으로 규정하고 있음에 반하여 민간 건설공사는 건설공사 수행과 관련된 모든 내용들이 당사자 간 합의에 기초한 당사자 간의 도급 계약에 의해 결정됨.
- 이에 따라서 민간 건설공사는 사인 간의 계약 관계로서 특성상 정부와 공공기관 등에서 발주하는 공사처럼 ‘입찰 - 낙찰 - 계약’ 절차가 상대적으로 객관적이지 않은 경우가 많으며, 계약 사항에 대한 면밀한 검토가 부족함에 따라 지속적으로 잡음이 끊이지 않고 있음.
- 또한, 이로 인하여 발생하는 각종 분쟁은 사회적인 문제로까지 확대되고 있으며, 특히 상대적으로 법적 대응력이 약한 중소 건설기업들의 경우에는 심각한 경영 위기를 발생시키는 원인이 되기도 함.

- 이에 본 연구에서는 민간 건설공사의 합리적인 계약 관행 정착을 위한 표준 모델로서 활용도가 높아져야 할 민간건설 표준도급계약서의 개선 방향을 제시하고자 함.
- 이를 위하여 본 연구에서는 민간 건설공사 현장을 대상으로 하여 민간건설 표준도급계약서의 활용 및 문제점, 민간 건설공사에 있어서의 불공정 관행 전반에 대한 설문조사를 실시하였고, 민간건설 표준도급계약서의 법적인 성격에 대하여 분석함으로써 민간건설공사 표준도급계약의 개선 방안을 제시하고자 하였음.
 - 본 연구에서는 민간건설 표준도급계약서의 세부 조항 가운데 그 내용이 불명확하거나 불합리한 조항을 개선하여 불공정 관행과 분쟁을 최소화할 수 있도록 민간건설 표준도급계약서의 합리성을 확보하는 한편, 민간 건설공사에 있어서 공정 계약 문화의 정착을 위한 표준도급계약서의 활용을 지속적으로 강화시켜 나가는 방안을 제시하는 데 초점을 두었음.

2. 민간건설 표준도급계약서의 의의와 법적 성격

(1) 민간건설 표준도급계약서의 법적 성격

- 현행 민간건설 표준도급계약서는 「건설산업기본법」 시행령 제22조 제2항에 의거하여 국토교통부의 고시로서 발표되고 있음.
- 이 고시의 목적은 민간부문 건설공사를 발주함에 있어 발주자와 건설기업 간에 상호 대등한 입장에서 공정한 계약 체결을 권장하고 건설공사 계약의 표준 모델을 보급하기 위한 것임.

□ 건설계약 및 민간 건설공사의 특성

- 일반적으로 건설 도급계약은 일반적인 도급과 달리 계약의 이행 기간이 길고 도급계약의 이행을 위하여 하수급인, 건설 근로자 등 다수가 참여하며, 수급인의 자본이 투자되는 계약임.¹⁾

1) 강운산, “민간 건설공사 대금 지급 및 공정성 확보 방안”, 한국건설산업연구원, 2013, pp.1~3.

- 건설 도급계약은 도급인의 토지 위에 건물이나 시설물을 건축 또는 건립할 것과 함께 그에 대한 공사의 대가를 지급할 것을 약정하는 계약으로서 도급인을 건축주 또는 발주자, 그리고 수급인을 건설업자 또는 시공자라 함.
- 따라서 수급인의 성실한 계약의 이행과 더불어 발주자의 적극적인 협조와 공사 이행 과정에서의 적정 대금 지급 및 계약 조건상의 발주자 책임의 이행도 도급계약 이행의 필수적인 요건이라 하겠음.
 - 건설 도급계약은 계약 이행이 장기간에 걸쳐서 이루어지고, 계약 규모가 크다는 점에서 수급인의 공사 수행의 대가에 대한 채권과 도급인의 공사이행 채권이 모두 보호 되도록 해야 함.
 - 또한, 건설 도급계약은 일반 공중의 재산 및 안전과 직결되는 문제로서 발주자와 건설기업 모두의 신뢰에 기초하여야 함.
- 하나의 건설 시설물이 생산되기 위해서는 프로젝트를 발굴하여 기획하는 데에서부터 시작하여 타당성 분석 후 설계가 이루어지고, 설계도서에 따라 시공하는 과정을 거치게 되는데, 이 과정에서 설계자, 수급인(종합건설기업), 하수급인(전문건설기업), 건설 근로자, 자재·장비업자 등의 공동 작업을 통하여 시설물이 생산됨.
- 이같이 다양한 참여자가 존재하기 때문에 공공공사의 경우에는 발주자와 수급인, 수급인과 하수급인, 하수급인과 자재·장비업자, 건설 근로자 간의 대금 지급 등 제반 사항을 법령으로 규정하고 있는 데 반하여 민간 건설공사는 건설공사 수행과 관련된 모든 내용들을 당사자 간의 합의에 기초한 당사자 간의 도급계약에 의해 결정함.
- 이처럼 민간 건설공사의 경우 당사자 간의 자율적 의사와 방식에 기초하여 계약이 체결됨에 따라 계약 당사자들의 부주의로 인하여 계약 조건이 불명확한 상태에서 계약이 체결되거나 당사자 일방이 불리한 조건으로 계약이 체결되는 경우가 발생함. 특히, 수급인의 입장에서는 계약 단계에서 발주자의 불공정 행위로 인하여 불이익을 강요받는 경우도 발생하고 있음.
- 민간 건설공사는 사인 간의 계약 관계로서 특성상 정부와 공공기관 등에서 발주하는 공사처럼 ‘입찰 - 낙찰 - 계약’ 절차가 상대적으로 객관적이지 않은 경우가 많음에

따라 당사자 간의 분쟁에 따른 잡음이 끊이지 않고 있으며, 이로 인하여 발주자뿐만 아니라 건설업체의 피해도 상당히 발생하고 있음.

□ 민간건설 표준도급계약서의 의의와 한계

- 민간건설 표준도급계약서는 「건설산업기본법」 제22조 2항과 3항에 의거하여 국토교통부 고시로서 발표되고 있음. 이로 인하여 민간건설 표준도급계약서의 사용은 법적 강제 사항은 아니나, 각종 분쟁 및 소송 처리에 있어 중요한 가이드라인의 성격을 가짐.
- 민간건설 표준도급계약서는 국토교통부의 고시로 3년마다 재고시되고 있는바 성격상 강행성은 없는 것임.
 - 따라서 곧바로 위법한 작용이 되는 것은 아닌바, 고시에 의한 처분이 적법한 처분으로 추정되는 것도 아님.
 - 고시는 일반적으로 법률우위의 원칙²⁾만 적용되는 한계를 지니고 있음.
 - 특히, 고시의 경우에는 수명 기간을 가지고 있기 때문에 해당 기간 내에서 효력이 발생되고 있는바, 일정 기간 이후 재검토를 하게 됨.
- 「건설산업기본법」 제22조 제2항에서는 건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 계약을 체결할 때 도급 금액, 공사 기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 상세하게 적어야 하고, 서명 또는 기명 날인한 계약서를 주고받도록 명시하고 있음.
- 이러한 측면에서 국토교통부의 고시로서 발표되는 민간건설 표준도급계약서는 「건설산업기본법」에 근거한 표준 약관 형태를 띠고 있는 것으로서, 계약시 활용이 강제 사항은 아님.
- 이로 인하여 민간건설 표준도급계약서가 활용되지 않거나, 일부 내용을 발주자가 임의적으로 변경하여 사용하는 사례가 발생하고 있음. 특히, 민간 건설공사의 특성상 계약 이행 사항에 대해 미준수하거나 임의적으로 변경하고 이에 대하여 수급인에게 일방적으로 강요하는 사례도 다수 발생되고 있는 상황임.

2) 법률우위의 원칙은 국가의 모든 행정 작용은 헌법에 부합하는 법률에 위반되어서는 안 된다는 법의 원칙을 말함.

(2) 민간건설공사 표준도급계약서의 주요 내용

- 국토교통부에서는 민간부문 건설공사를 발주함에 있어 발주자와 건설기업 간에 상호 대등한 입장에서 공정한 계약을 체결하도록 하고, 건설공사 계약의 표준 모델을 보급하기 위하여 민간건설 표준도급계약서의 작성 및 사용을 권장하고 있음.
- 민간건설 표준도급계약서는 일반조건에 따라 ‘민간건설공사 표준도급계약서’와 ‘민간건설공사 표준도급계약 일반조건’, ‘공사계약 특수조건’, 설계서 및 산출내역서 등으로 구성되어 있음.
- ‘민간건설공사 표준도급계약서’는 공사명, 장소, 착공 및 준공 예정 연월일 등 공사 개요와 계약 금액과 관련된 제반 사항, 즉 계약 금액, 계약 보증금, 선금 및 기성부분금 등이 포함되어 있으며, 계약 이행상 지연 및 불이행에 대한 지체상금률과 지연 이자율을 명시하도록 하고 있음.
- ‘민간건설공사 표준도급계약 일반조건’에서는 계약 문서와 계약 보증금의 납부 및 처리와 관련된 규정, 공사 수행 과정에 대한 책임과 감시를 위한 공사 감독원, 현장대리인 배치를 명시하고 있음.
 - 공공공사의 경우에는 발주처의 담당 공무원이 담당하는 공사 감독원과 공사 감리자를 별도로 두도록 하고 있으나 민간 건설공사의 경우 공사 감독원은 공사 감리자와 같은 의미로 사용되고 있음.
- 또한, ‘민간건설공사 표준도급계약 일반조건’은 공사의 착공 및 준공과 관련된 제반 신고와 의무 사항, 그리고 자재, 안전관리, 하도급관리와 관련된 사항을 포함하고 있으며, 공사 수행 과정에서 공사 기간의 연장, 부적합한 공사의 발생과 손해에 따른 조치, 설계 변경 등 계약의 변경 사항에 대한 조치를 명시하고 있음.
- 이와 함께 일반조건에서는 민간 건설공사의 추진 과정에서 빈번하게 발생하는 준공 기한 지연에 따른 지체상금과 하자 담보, 계약 해제와 관련된 사항을 명시하고 있으며, 아울러 분쟁 발생시 조치를 명시하고 있음.
 - 일반조건 제41조에서 ‘계약에 별도로 규정된 것을 제외하고는 계약에서 발생하는 문

제에 관한 분쟁은 계약 당사자가 쌍방의 합의에 의하여 해결한다'라고 명시하고 있는 바, 원칙적으로 사적 계약에 따른 합의의 원칙을 우선시하고 있음.

3. 민간건설 표준도급계약서 활용 실태

(1) 실태 조사 개요

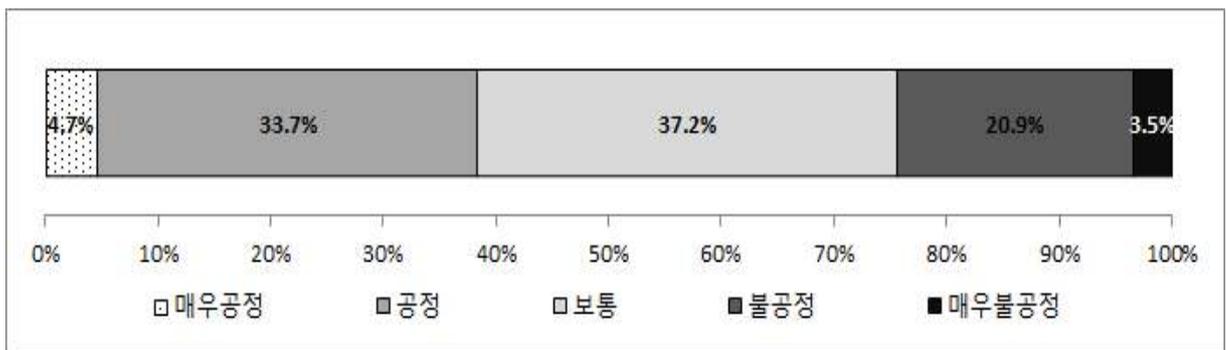
- 본 실태 조사의 목적은 국내 민간 건설공사의 발주자와 건설기업 간에 상호 대등하고 공정한 계약의 체결 및 이행 여부, 그리고 불공정한 행위의 실태를 조사하기 위한 목적으로 실시하고 이를 통해 필요한 제도 개선 방안을 도출하기 위함임.
 - 설문 조사는 민간 건설공사를 수행하고 있거나 기 수행한 경험이 있는 건설 현장의 실무자를 대상으로 서면 조사 방식으로 수행하였으며, 설문 조사에 응한 응답자는 모두 88명임.
 - 설문 조사는 2015년 8월 17일에서 9월 3일까지 실시하였음.
- 설문 조사의 대상인 민간 건설공사 현장에 대한 일반적인 특성은 다음과 같음.
 - 조사 대상 민간 건설공사 현장은 공종별로 건축 69%, 토목 19%, 조경 6%, 산업설비 2% 등으로 나타남.
 - 시설물별로는 공장/제조 시설(21%)과 주거상업용 겸용 건물(18%)이 많았으며, 이어서 토목 시설 10%, 아파트 9%, 사무실 빌딩 9%, 기타 건축 시설 8%, 단독/연립 주택 6%, 학교 시설 5%, 오피스텔·호텔/숙박 시설·병원 시설·공연/집회 시설·조경 시설 각 3%, 산업설비 시설 1% 등으로 조사됨.
 - 조사 대상 민간 건설현장의 평균 공사 수행 기간은 18개월(1년 6개월)로 나타났음.
 - 100억원 미만 현장이 전체의 80%를 차지하고 있었음. 50억원 미만 62%, 50억원 이상~100억원 미만 18%, 100억 이상~300억원 미만 11%, 300억원 이상 9% 등임.
 - 공사의 발주자별로는 부동산업/임대업(32%)과 제조업(27%)이 전체의 60% 가까이를 차지하였고, 이어서 협회/단체 기타 서비스업 8%, 농업/임업/어업/광업·숙박/음식업·교육서비스업·예술/스포츠 여가 서비스업 각 2%, 기타 21% 등으로 나타남.
 - 조사 대상 건설현장의 소재지별로는 수도권이 32%, 비수도권이 68%를 차지함.

(2) 실태 조사 결과

□ 민간 건설공사에 있어 공정한 계약의 인식 실태

- 국내 민간건설공사에 있어 계약의 전반적인 공정성 수준에 대한 설문 조사 결과 <그림 1>과 같음.
- ‘보통’이라는 중립적 의견을 제시한 경우를 제외하고, 계약의 공정성에 대한 긍정적 응답(‘매우 공정’ + ‘공정’)은 38.4%를 차지한 반면, 공정성에 대한 부정적 응답(‘매우 불공정’ + ‘불공정’)은 24.4%를 차지하였음.

<그림 1> 민간 건설공사 계약의 공정성 수준



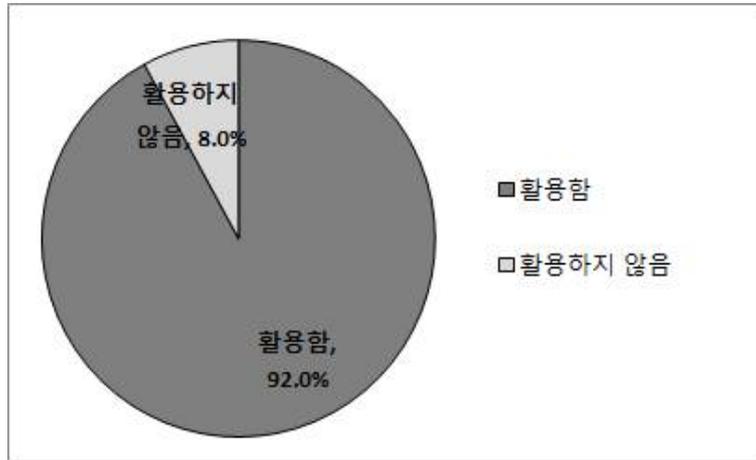
- 민간 건설공사의 계약에 있어 ‘공정하다’는 의견이 상대적으로 많았지만, 계약 이행 과정에서 ‘불공정하다’고 인식하는 경우도 24.4%로 나타나 적지 않은 비중을 차지하고 있었음.

□ 민간건설 표준도급계약서 활용 실태

- 민간건설 표준도급계약서의 활용 여부와 관련해서는 <그림 2>에서와 같이 응답자의 92.0%가 민간 건설공사 계약을 체결하면서 민간건설공사 표준도급계약서를 활용하는 것으로 나타난 반면, 활용하지 않는 경우는 8%에 불과했음.
- 민간건설 표준도급계약서를 사용하지 않을 경우 발주자와 건설기업 간에 계약 조건을 개별적으로 합의하고 확정해야 하는 만큼, 이에 따른 시간과 비용 등을 고려할 때 민간

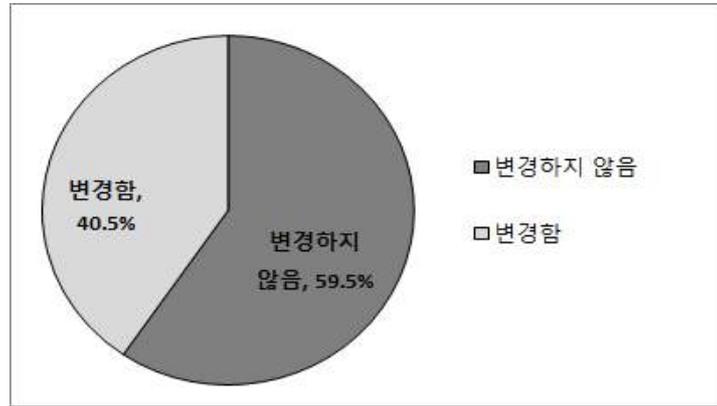
건설공사 표준도급계약서가 널리 사용되는 것으로 볼 수 있음.

<그림 2> 민간건설 표준도급계약서 활용 여부



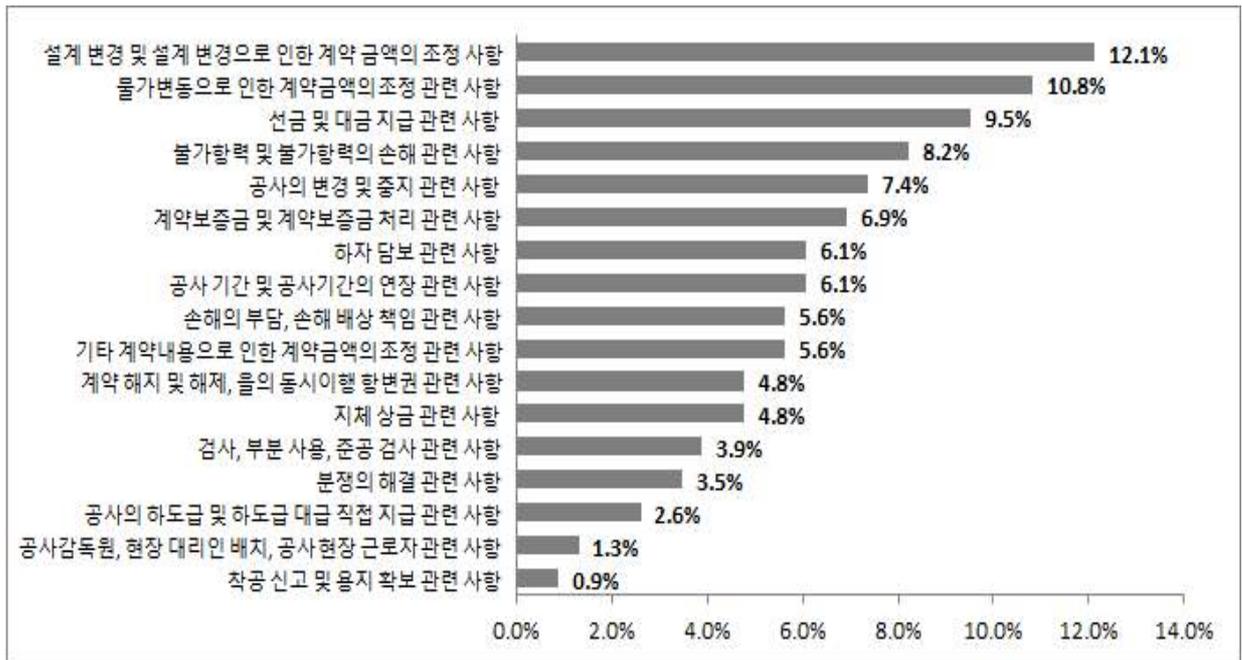
- 또한, 민간건설 표준도급계약서의 활용에 대한 계약 당사자들의 인지도가 높아졌다고 할 수 있으며, 수급인인 건설기업들의 적극적인 활용 유도도 큰 역할을 하고 있다고 판단됨.
- 민간건설 표준도급계약서를 활용하는 경우, 계약 내용의 변경이 있었는지의 여부와 관련해서는 <그림 3>에서와 같이 응답자의 59.5%가 민간건설 표준도급계약서의 내용을 변경하지 않고 사용한 것으로 나타나고 있음. 그러나 응답자의 40.5%는 여전히 실제 계약 단계에서 민간건설 표준도급계약서의 내용을 변경하여 활용한 경험이 있는 것으로 나타났음.
 - 민간건설 표준도급계약서는 정형화된 민간 건설공사 계약 내용을 담고 있는 만큼 발주자와 건설기업에서 계약의 특성이나 필요에 따라 계약 내용을 변경하는 것은 타당성이 있다고 할 수 있음.
 - 그러나 민간 건설공사의 계약 체결에 있어 표준도급계약서 내용의 변경은 발주자와 시공업체 간의 ‘갑을 관계’를 감안할 때 발주자 일방에 의하여 불공정한 계약이 체결되는 악용의 소지가 있음.
 - 또한, 응답자의 절반 이상이 민간건설 표준도급계약서의 내용을 변경 없이 사용하는 것으로 나타난 만큼 차후 분쟁의 예방을 위하여 표준도급계약서의 내용을 명확히 할 필요성도 있음.

<그림 3> 민간건설 표준도급계약서 내용 변경 여부



- 민간건설 표준도급계약서 활용시 주요 변경 내용들을 살펴보면 <그림 4>에서와 같이 계약 금액의 조정, 공사 대금, 계약 보증금, 손해배상 등 주로 공사 대금 및 비용과 관련된 내용들이 높은 비중을 차지하는 것으로 나타남.

<그림 4> 민간건설 표준도급계약서 활용시 주요 변경 사항



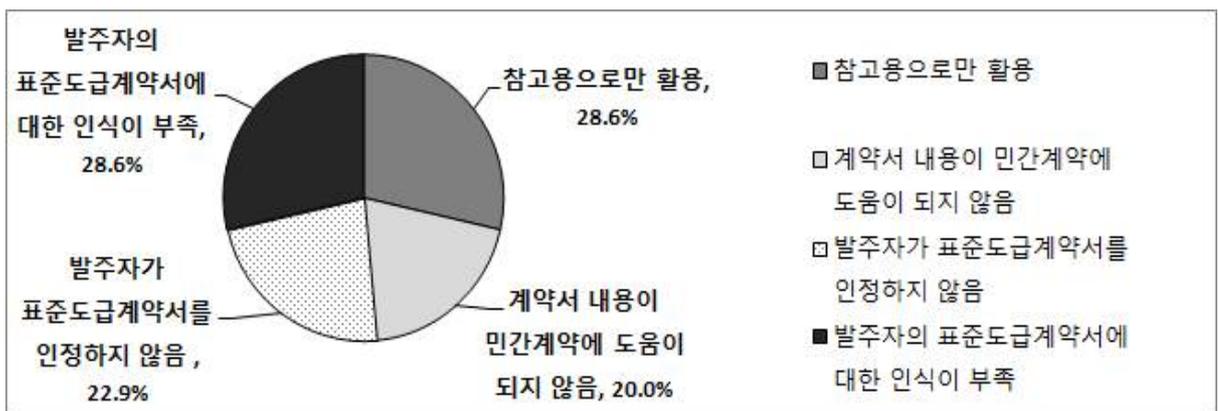
- 공사 대금과 관련하여 설계 변경 및 설계 변경으로 인한 계약 금액의 조정 사항 (12.1%), 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정 관련 사항(10.8%) 등이 상대적으로 자주 변경하는 사항으로 나타났음.
- 아울러 선급금 및 대금 지급 관련 사항(9.5%), 계약 보증금 및 계약 보증금 처리 관

련 사항(6.9%), 손해의 부담 및 손해배상 책임 관련 사항(5.6%), 기타 계약 내용으로 인한 계약 금액의 조정 관련 사항(5.6%), 지체상금 관련 사항(4.8%) 등도 주요 변경 사항들에 해당하는 것으로 나타남.

- 공사 대금과 관련된 것 외에 불가항력 및 불가항력의 손해 관련 사항(8.2%), 공사의 변경 및 중지 관련 사항(7.4%), 하자 담보 관련 사항(6.1%), 공사 기간 및 공사 기간의 연장 관련 사항(6.1%), 계약 해지 및 해제와 을의 동시이행 항변권 관련 사항(4.8%) 등도 주요 변경 사항들에 해당하는 것으로 나타남.

- 민간 건설공사에서 국토교통부가 고시한 민간건설 표준도급계약을 활용하지 않는 이유에 대해서는 <그림 5>에서와 같이 응답자의 28.6%가 참고용으로만 활용하기 때문이거나 발주자가 민간건설 표준도급계약서에 대한 인식이 부족하기 때문이라고 각각 응답함으로써 응답자의 과반수 이상이 민간건설 표준도급계약서의 활용 및 활용 목적에 대한 인식이 여전히 부족한 것으로 나타났음.

<그림 5> 민간건설 표준도급계약서 미활용 사유



- 또한 발주자가 민간건설 표준도급계약을 인정하지 않기 때문이 22.9%, 계약서 내용이 민간 건설공사 계약에 도움이 되지 않는다는 응답도 20.0%를 차지함.

- 이상의 설문 결과를 종합해보면, 민간 건설공사에 있어 민간건설 표준도급계약서가 이제 민간부문에서 널리 활용되고 있는 것으로 나타나고 있으나, 여전히 민간건설 표준도급계약서에 대한 인식 및 활용에 있어 변경되거나 참고용으로 사용되는 사례도 많은 것으로 나타남.

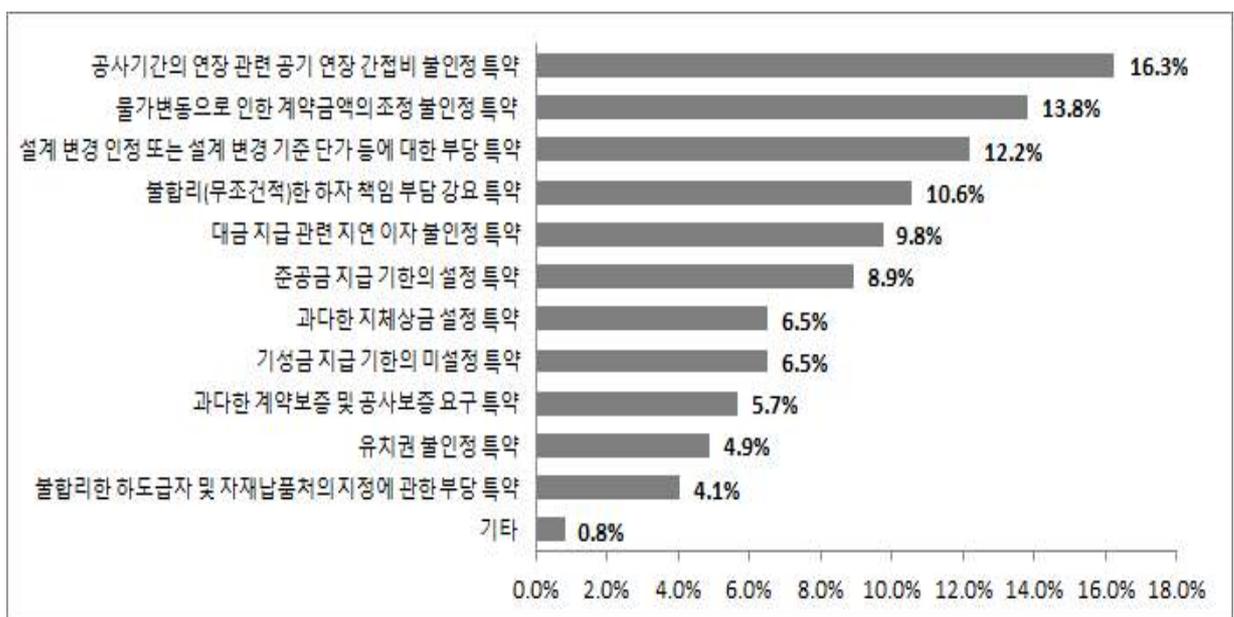
- 표준도급계약서의 주요 변경 사항들이 공사 대금의 지급 및 비용과 관련된 것이 많은

바, 표준도급계약서의 고시 취지, 즉 계약 당사자 간의 공정한 계약 유도에 있어 민간 건설 표준도급계약서가 한계를 가지고 있음을 보여줌.

□ 민간 건설공사 계약 체결시 부당 특약 관련 경험

- 민간 건설공사 계약 체결시 부당 특약과 관련한 피해 경험에 대한 설문 조사 결과, 응답자의 25%가 부당한 특약을 강요받은 경험이 있으며, 다양한 유형의 피해를 경험한 것으로 나타남.
- 민간 건설공사 계약 체결시 부당 특약과 관련한 피해 유형을 살펴보면 <그림 6>에서와 같이 공사 기간의 연장 관련 공기 연장 간접비 불인정 특약(16.3%)이 가장 빈번한 것으로 나타났음.
- 다음으로, 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정 불인정 특약(13.8%), 설계 변경 또는 설계 변경 기준 단가 등에 대한 부당 특약(12.2%), 불합리(무조건적)한 하자 책임 부담 강요 특약(10.6%), 대금 지급 관련 지연 이자 불인정 특약(9.8%), 준공금 지급 기한의 설정 특약(8.9%), 과도한 지체상금 설정 특약(6.5%) 순으로 부당 특약이 빈번하게 발생하는 것으로 나타남.

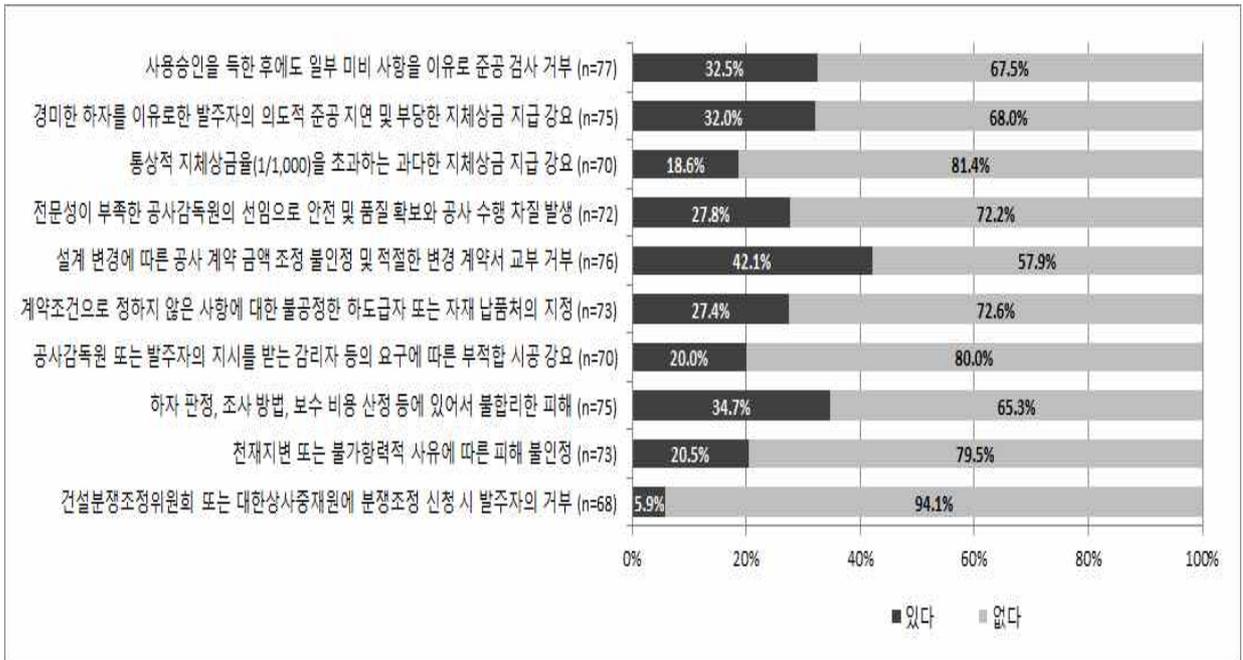
<그림 6> 민간 건설공사 계약 체결시 부당 특약 유형



□ 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위 남용에 따른 분쟁 경험

- 민간 건설공사에서 발주자의 불공정 관행 또는 발주자의 우월적 지위 남용 사례로 인하여 분쟁을 경험한 경우가 있는지에 대한 설문 조사 결과, 다양한 유형의 분쟁을 경험하고 있는 것으로 나타남.

<그림 7> 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위 남용에 따른 분쟁 경험



- 민간 건설공사에서 발주자의 불공정 관행 또는 발주자의 우월적 지위 남용 사례에 따른 분쟁 유형별 실태를 살펴보면, <그림 7>에서와 같이 ‘설계 변경에 따른 공사 계약 금액 조정 불인정 및 적절한 변경 계약서 교부 거부(42.1%)’, ‘하자 판정, 조사 방법, 보수 비용 산정 등에 있어서 불합리한 피해(34.7%)’ 등이 가장 많이 경험하는 불공정 행위로 나타남.
- 또한 ‘사용 승인을 득한 후에도 일부 미비 사항을 이유로 준공 검사 거부(32.5%)’, ‘경미한 하자를 이유로 한 발주자의 의도적 준공 지연 및 부당한 지체상금 지급 강요 (32.0%)’, ‘전문성이 부족한 공사 감독원의 선임으로 안전 및 품질 확보와 공사 수행 차질 발생(27.8%)’와 ‘계약 조건으로 정하지 않은 사항에 대한 불공정한 하도급자 또는 자재 납품처의 지정(27.4%)’ 등도 30% 가까이 경험하고 있는 것으로 나타남.

- 아울러 ‘천재지변 또는 불가항력적 사유에 따른 피해 불인정(20.5%)’, ‘공사 감독원 또는 발주자의 지시를 받는 감리자 등의 요구에 따른 부적합 시공 강요(20.0%)’, ‘통상적 지체상금률(1/1,000)을 초과하는 과도한 지체상금 지급 강요(18.6%)’ 등의 피해도 지속되고 있음.

□ 민간 발주자의 불공정 관행에 대한 정부의 개선 노력 필요

- 응답자들은 민간 건설공사에서 발주자와 건설사업자 간의 상호 호혜적이고 공정한 계약을 체결하기 위해 가장 필요한 대책으로서 ‘민간건설 표준도급계약서의 사용 의무화’가 필요하다는 의견이 가장 많았음.
- 아울러, 응답자들은 민간건설공사 표준도급계약서의 세부 규정을 지속적으로 개선할 필요가 있다고 지적하고 있으며, 민간 발주자의 불공정 관행에 대한 정부의 적극적 개선 노력이 필요하다는 의견도 많았음.
- 이상의 내용을 종합하면, 응답자들은 민간 건설공사 계약에 있어서 민간건설 표준도급계약서의 적극적인 활용이 필요하며, 정부가 적극적으로 민간건설 표준도급계약서의 지속적인 개선을 통하여 민간 건설부문에 있어서 불공정한 관행들을 개선하는 노력을 추진할 필요성이 있다고 지적하고 있음.

4. 현행 민간건설공사 표준도급계약서의 문제점

- 설문 조사에서도 나타난 바와 같이 실질적으로 민간 건설공사의 추진에 있어 표준도급계약서가 널리 활용되고 있음. 그러나 실제로 계약에 있어 발주자의 임의적인 표준도급계약서 미사용, 표준도급계약서 조항의 변경 사용 등이 빈번히 발생하고 있음.
- 또한, 현행 민간건설 표준도급계약서의 조항들이 모호하거나 불명확하게 명시됨으로 인하여 당초의 취지와는 달리 오히려 분쟁을 조장하는 경우도 있음.
- 앞의 설문 조사 결과와 건설기업들의 지속적인 개선 건의 내용을 정리하여 지속적으로 제기되고 있는 문제점들을 요약하면 다음 <표 1>과 같음.

<표 1> 민간건설 표준도급계약서 관련 문제점 요약

구분	문제점	주요 내용
지체상금	발주자의 사용 승인 취득 후 준공 검사 지연	- 건축주가 인허가 관청으로부터 사용 승인을 득한 경우에도 경미한 하자를 이유로 의도적으로 준공 지연 - 이로 인하여 지체상금이 발생되고 수급인의 금전적 피해 발생
	지체상금률 수준의 임의성	- 현행 민간건설공사 표준도급계약서에서는 기준이 제시되지 않아 과도한 지체상금률을 약정하거나 지체상금률 기준을 누락한 채 계약을 체결하는 사례 다수 - 공공공사에 적용되는 1/1,000의 지체상금률 불인정
공사 감독원	전문성이 떨어지는 공사감독원 선임	- 건설공사에 대한 전문직 지식이 없는 상황에서 추가 공사 및 설계 변경 등 품질에 직접적인 영향을 주는 사항을 요구·지시 - 이러한 요구·지시에 의하여 부적합한 공사 발생시 공사감독원은 시공자에게 책임 전가
	수급인의 불명확한 책임 면제 사유	- 부적합 시공에 대한 수급인의 책임 면제 사유가 추상적으로 명시됨. - 공사 감독원 등의 요구·지시에 의한 부적합한 시공 발생시 건설기업의 책임 면제에 대해 명시되어 있지 않음.
계약 변경	변경 계약서의 교부 의무 불이행	- 표준도급계약 일반조건 제20조에서는 설계 변경 등 공사 내용이 변경·추가하거나 중지될 경우에 시공업체에 변경 계약서를 교부토록 하고 있음. - 발주자의 공사 계약 금액 조정의 불인정 및 변경 계약서 교부의 거부 사례가 빈번히 발생
불가항력의 개념 해석	'불가항력' 개념의 불명확	- 표준도급계약서 일반조건 17조, 19조, 27조, 30조, 31조에서 불가항력 개념을 사용 - 제19조(불가항력에 의한 손해)에서만 '불가항력'의 예시를 구체적으로 명시할 뿐 타 조항의 준용 여부 등을 명시하고 있지 않음.
수급인 보호	발주자의 불공정 행위에 대한 수급인 보호 조항 부재	- 「건설산업기본법」에서는 도급계약 내용이 당사자에게 일방적으로 현저하게 불공정한 경우 계약 부분 무효 명시(2013. 8) - 당초 취지와는 달리 민간건설공사 표준도급계약서에는 아직 명시되지 않고 있음.
	하자 판정 및 조사 방법 등에 관한 처리 원칙 부재	- 민간 건설공사의 하자에 대하여 다양한 법률에서 규정해 놓고 있으나, 실제로 명확한 하자 판정 및 조사 방법, 비용 산정에 대하여 명시하고 있지 않음. - 이로 인한 분쟁이 민간 건설공사에서 가장 큰 비중 차지

□ 발주자의 사용 승인 취득 후 준공 검사 지연 문제

- 현행 민간건설 표준도급계약서에서는 '준공일'을 수급인인 건설업체가 건설공사를 완성하고 발주자에게 서면으로 준공 검사를 요청한 날로 보고 있음.
- 다만, 준공검사 불합격시 최종 합격한 준공 검사의 요청일을 준공일로 보고 있음.

- 그러나 발주자인 건축주가 「건축법」 제22조 제4항에 따라 건축물에 대하여 허가권자, 즉 관할 관청에 사용 승인을 받은 경우에도 일부 미비 사항을 이유로 준공 검사를 거부하여 발주자와 수급인 간에 잦은 분쟁이 초래되고 있음.
- 특히, 사용 승인을 득하는 행위에는 건축주가 건축물을 당초 의도대로 사용하고자 하는 목적이 있는 것인데, 사용 승인을 득함으로써 실질적인 준공을 인식하였음에도 불구하고 경미한 하자를 이유로 준공 검사를 미룸에 따라 표준도급계약서상의 준공 예정일을 넘기게 되고 지체상금이 발생하게 됨.
 - 사용 승인은 공사의 완공을 전제로 하는 개념으로서 사용 승인된 건축물의 불완전한 시공 부분은 ‘하자’로 보는 것이 타당하며, 사용 승인 후 완공을 부인하는 것은 모순이라고 할 수 있음.
 - 공사 완공 후 발생한 하자에 대해서는 법령, 즉, 「건설산업기본법」 및 「주택법」 등에 의해 수급인의 담보 책임이 인정되고 있는바, 건축주의 피해 발생 소지도 없어 정당한 사유라고 보기도 어려움.
- 결국, 수급인인 건설기업 입장에서는 발주자의 준공 검사 거부로 인하여 서류상 준공이 처리되지 못하여 부당하게 지체상금을 부담하게 되는 문제가 존재함. 설문 조사 결과에서도 발주자와의 분쟁 사유에 있어 응답자의 32.5%가 사용 승인을 득한 후 준공 검사를 거부당한 경험이 있었음.

□ 지체상금률 수준의 임의성 문제

- 공공 건설공사의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제75조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제75조 등에서 지체상금률을 1,000분의 1로 명시하고 있음.
- 이에 반하여, 민간 건설공사의 경우에는 별도의 법령상 규정이 없고, 민간건설 표준도급계약서에서도 공사 지체에 따른 지체상금 산정을 위한 지체상금률 기준을 제시하지 않고, 당사자 간의 약정에 의하도록 하고 있음.
- 이로 인하여 민간 건설공사에서는 공공공사에 비해 과도하게 지체상금률을 책정하거나 또는 이를 누락한 채 계약을 체결하는 경우가 빈번하게 발생하면서 계약 당사자 간의 갈등과 분쟁이 발생하고 있음.

- 일반적인 관행을 벗어난 과도한 지체상금률은 공정상 차질이 곧바로 건설기업의 경영 악화와 직결되는 결과를 초래함.
 - 실태 조사에서도 응답자의 약 20% 가까이가 통상적인 지체상금률을 초과하는 과도한 지체상금의 지급을 강요당한 적이 있다고 응답함.
- 공사 수주를 일차적 목적으로 하고 있는 건설기업 입장에서는 발주자의 과도한 지체상금률을 책정하는 특약에 대해서도 이의를 제기하기 힘들고, 전술한 바와 같이 발주자의 준공검사 거부 등으로 지체상금이 발생할 가능성이 높다는 점에서 지체상금률을 임의적인 약정에 의하도록 하고 있는 것은 분쟁을 유발할 수밖에 없음.

□ 전문성이 부족한 공사 감독원 선임 및 책임 부과 문제

- 「민간건설 표준도급계약서 일반조건」 제6조에 의거하여 공사 감독원을 선임할 수 있도록 하고 있는데, 이는 발주자의 계약의 적정한 이행 확보를 목적으로 하고 있어 발주자 스스로 혹은 자신을 대리하는 사람을 선임토록 하고 있음.
- 공공 건설공사의 경우에는 발주처의 소속 직원이 공사 감독자로 임명되어 공사 감독을 수행하고, 또한 별도의 공사 감리자를 두고 있어 공사 수행 과정에서의 기술, 관리적 측면의 사무를 수급인과 협의하도록 하고 있음.
- 그러나 민간 건설공사의 경우 발주자가 지명하여 선임하는 방식을 가지고 있는데, 이 과정에서 건설공사에 관한 전문적 지식이 없는 사람이 공사 감독원으로 선임되는 사례가 있어 원활한 협의가 이루어지지 못하는 경우가 있음.
 - 이에 따라 일방적이고, 계약 범위를 벗어난 지시 등 공사 감독원의 무리한 권리 이행으로 인하여 공사 감독원과 시공자인 건설기업 사이에서 갈등이 발생하거나 안전 및 시공 품질 확보에 지장을 초래하는 문제가 자주 발생되고 있음.
 - 건설공사에 대한 전문적 지식이 없는 상태에서 설계 내용을 변경하거나 추가 시공을 지시하는 등으로 시공 과정에 개입하고 공사 감독원의 지시에 따라 시공한 후 문제가 발생하면 시공자에게 책임을 전가함에 따른 분쟁도 다수 발생함.
 - 특히, 공사 감독원 선임 기준이 없어 발주자가 건설공사 지식이나 원활한 공사 수행을 위해 필요한 지식을 갖춘 사람과는 무관하게 친인척이나 지인을 선임하는 사례도 비일비재(非一非再)함.

- 이와 함께 공사 감독원은 발주자의 권한을 대행하는 권리를 갖고 있는 반면, 책임은 전혀 없어 공사 감독원의 지시나 요청에 따른 설계 변경 및 추가 공사에 대해서 문제가 발생할 경우 수급인인 건설업체에게 일방적으로 책임이 부과되고 있음.
 - 특히, 발주자의 고의 또는 기타 사유로 인하여 공사 감독원이 교체되었음에도, 발주자가 이전 공사 감독원에 의해 지시된 설계 변경이나 추가 공사에 대하여 부인하는 사례가 발생하고 있음.
- 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」에서는 이러한 공사 감독원의 문제로부터 수급인, 즉 건설기업을 보호하기 위하여 공사 감독원의 감독 또는 지시 사항이 공사 수행에 부당한 경우, 발주자에게 필요한 조치를 요구할 수 있으나, 실제로 ‘현저히 부당하다고 인정할 때’로 한정하고 있어 실효성은 낮은 상황임.

□ 공사의 변경·중지시 변경 계약서의 교부 의무 불이행 문제

- 「민간건설 표준도급계약서 일반조건」 제20조에서는 설계 변경 등에 의하여 공사 내용을 변경·추가하거나 공사의 전부 또는 일부에 대한 시공을 일시 중지할 경우에는 변경 계약서 등을 사전에 수급인에게 교부하도록 하고 있음.
- 이러한 변경 계약서 교부 규정은 설계 변경 사항을 공사 전에 서면으로 확정하여 수급인인 시공업체를 보호하고자 마련된 계약 조항임.
- 그런데 실태 조사에서 살펴본 바와 같이 민간 건설공사에 있어서 설계 변경 및 계약 변경 사항이 발생하는 경우에 발주자가 공사 계약 금액의 조정을 불인정하거나 변경 계약서의 교부를 거부하는 사례가 빈번하게 발생하고 있음.
- 이러한 불공정 사례로 인하여 현행 민간건설 표준도급계약서에서는 발주자가 공사 내용 변경·추가 관련 서류를 미교부한 때에는 수급인의 서면 확인 요청이 가능토록 규정하고 있음.
- 그러나 건설기업이 발주자에게 도급받은 공사 내용의 변경·추가에 관한 사항을 서면으로 통지하여 확인을 요청하였지만 발주자가 이러한 요청에 대하여 미회신하는 경우의 효력 관계에 대한 규정을 마련하고 있지 않아 의무 이행이 이루어지지 않은 경우가 발생하고 있음.

□ 수급인의 불명확한 책임 면제 사유 문제

- 현행 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」에서는 부적합 시공에 대한 수급인의 책임이 면제되는 사유를 명시하고 있음.
- 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」 제18조(부적합한 공사) 조항에서 ‘발주자의 요구·지시에 의하거나, 기타 수급인의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 인한 경우’, 시공사 책임을 면제토록 규정하고 있지만 추상적으로 명시함에 따라 실효성이 낮음.
- 특히, 발주자 외의 ‘공사 감독원’ 또는 ‘발주자의 지시를 받는 감리자’ 등의 요구·지시에 의한 경우에 대하여는 특별한 규정을 두고 있지 않아서 실제로 공사가 진행되는 과정에서 공사 감독원이나 감리자 등의 요구·지시 사항에 의하여 발생하는 분쟁에 대하여 수급인에게 일방적으로 책임이 전가될 우려가 있음.

□ 계약 조건상 ‘불가항력’ 개념 해석의 문제

- 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」에서는 공사 기간의 연장(제17조), 불가항력에 의한 손해(제19조), 준공검사 기간 연장(제27조), 지체상금(제30조) 및 하자담보 책임 배제 사유(제31조) 등에 관한 조항에서 ‘불가항력’의 개념을 사용하고 있음.
- 「민간건설 표준도급계약 일반조건」의 제19조(불가항력에 의한 손해)에서는 검사를 마친 기성 부분과 지급 자재와 대여품에 대하여 불가항력에 의한 손해 발생시 발주자에게 통보하도록 하고 있는데, 이 조항에서 ‘불가항력’에 대하여 “태풍, 홍수, 악천후, 전쟁, 사변, 지진, 전염병, 폭동”으로 구체적 예시를 규정하고 있음.
- 공사 기간의 연장을 규정한 제17조와 준공검사 기간 연장을 규정한 제27조, 그리고 지체상금 관련 규정 제30조, 하자담보 책임 배제 사유 관련 규정 제31조에서는 불가항력에 대하여 구체적으로 명시하지 않고 있으며, 해당 규정을 해석하는 데 있어 제19조의 준용 여부가 불명확함.

□ 발주자의 불공정 행위로부터의 수급인 보호

- 건설공사에 관한 기본적인 법규를 명시한 「건설산업기본법」 제22조 제5항에서는 건설공사의 도급계약 내용이 당사자에게 일방적으로 현저하게 불공정한 경우에 해당 계약 부분은 무효로 하고 있음.

- 그러나 실태 조사에서 나타난 바와 같이 계약 조건으로 정하지 않은 사항에 대해서 현저하게 부당하거나 불공정한 행위에 대해서는 적용될 수 없어서 수급인의 보호에 허점이 존재함.
- 특히, 민간 건설공사의 경우에는 계약 사항에는 명시되지 않는 사례, 예를 들면, 특정 하도급자 또는 자재업자 등을 수급인이 지정하도록 발주처가 요구하는 불공정 사례도 빈번하게 발생하고 있음.

□ 하자 판정 및 조사 방법 등에 관한 처리 원칙 부재의 문제

- 민간 건설공사와 관련된 분쟁에 있어 가장 높은 비중을 차지하는 것이 하자 보수와 관련된 것임. 이러한 잦은 하자 관련 분쟁으로 인하여 발주자와 수급인 간의 감정적 충돌과 대립이 크게 발생되고 있음.
- 하자 관련 분쟁에 있어 출발점은 하자로 판단하는지 여부와 즉각적인 하자 보수 필요성 여부에 있지만 판단 기준이 현행 민간건설 표준도급계약서는 물론 기타 법령에서도 규정돼 있지 않아 분쟁 발생을 키우고 있음.
- 「민간건설 표준도급계약 일반조건」 제31조에서는 ‘하자 담보’와 관련하여 규정하고 있으나, 실질적으로 하자의 판정 및 조사 방법 등 구체적인 처리에 관해서는 규정하고 있지 않음.
- 공동주택 관련 하자과 관련하여 규정해 놓은 「주택법」 제46조 제8항 및 「주택법」 시행령 제60조의 3 제3항, 국토교통부 [2013-886] 고시인 ‘공동주택 하자의 조사, 보수비용 산정 방법 및 하자판정 기준’에서도 명확한 하자 판정 및 조사 방법 등에 관한 처리 원칙을 명확히 규정하고 있지 않음.

□ 불공정 거래 관행을 제한하는 규정의 미비 문제

- 2013년 8월, 건설공사에 있어 불공정 거래 관행 개선을 위하여 「건설산업기본법」이 개정·시행되었으나 민간건설 표준도급계약서에 관련 규정이 명시되어 있지 않아 민간 건설공사의 계약 당사자 간에는 법 개정 내용에 대한 인식이 여전히 낮음.

- 민간 건설공사에서는 앞의 실태 조사에서도 나타난 바와 같이 민간건설 표준도급계약서에서 명시하지 않은 부당한 특약으로 인하여 수급인들이 공사의 수행 및 경영에 있어 어려움을 겪는 경우가 많음.
 - 실태 조사에서 나타난 바와 같이 공사 기간 연장시 공기 연장에 따른 간접비를 불인정하거나, 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정 불인정과 설계 변경시 변경 사항에 대한 인정이나 기준 단가 등에 대하여 부당한 특약을 체결하는 사례가 많음.
- 계약 당사자 간의 불공정한 거래 관행을 개선하는 데 있어 공공 건설공사와 같이 「건설산업기본법」 법령에 불공정 행위 근절에 대한 대책을 포함시킬 필요가 있는데, 아직까지 민간건설 표준도급계약서에는 「건설산업기본법」에서 규정한 불공정 거래 관행 개선 사항을 명시하고 있지 않아 당사자 간 불필요한 분쟁의 방지 및 원만한 해결을 도모하는 데 어려움이 있음.

5. 민간건설공사 표준도급계약서의 개선 방안

- 앞의 설문 조사에서 살펴본 바와 같이 민간 건설공사에 있어서 민간건설 표준도급계약서가 보급된 이래로 현재는 널리 활용되고 있는 상황임. 이러한 민간건설 표준도급계약서의 활용은 발주자와 수급인 상호간의 공정한 계약을 유도하기 위한 첫걸음이라 할 수 있음.
- 다만, 전술한 바와 같이 민간건설 표준도급계약서 활용이 확대됨에 따라서 민간 건설공사의 계약 체결에 있어 공정한 계약 문화를 선도할 수 있도록 지속적으로 개선될 필요가 있음.
 - 이를 위해서는 우선적으로 민간 건설공사 수행상의 특성과 민간의 사적 계약이라는 측면을 감안하여 계약 당사자 간에 상호 대등한 입장에서 계약이 체결될 수 있도록 하는 합리적인 모델의 제시가 필요함.
- 민간건설 표준도급계약서의 개선은 민간 건설공사에서 발생하는 불공정을 개선하고 수급인인 시공업체의 최소한의 권리를 보호할 뿐만 아니라, 책임 시공을 유도함으로써 발주자의 공사 발주에 대한 만족도를 높이고 상호 공정한 계약 문화 형성을 통해 사회·경제적인 선진화를 유도하는 목적에 부합하는 것임.

- 이러한 관점에서 볼 때 민간건설 표준도급계약서의 개정에 있어서는 다음과 같은 요소들을 적극적으로 검토할 필요가 있음.
 - 첫째로, 민간건설 표준도급계약서의 세부 조항 중 일부의 조항들이 불명확하거나 불합리하게 규정되어 불필요한 분쟁을 유발하고 있는바, 해당 조항을 개선해 나갈 필요가 있음.
 - 둘째로, 민간 건설공사에 있어 발생하는 불공정 관행과 분쟁을 최소화시킬 수 있도록 민간건설 표준도급계약서의 합리성을 확보하기 위해서는 규정의 보완이 지속적으로 필요함.
 - 셋째로, 민간 건설공사에 있어 공정 계약 문화 정착을 위한 표준도급계약서 활용의 강화 방안을 지속적으로 마련해야 할 필요가 있음. 법적인 강제는 어렵다 할지라도 민간건설 표준도급계약서의 법적 효력을 높이는 노력이 필요함.

(1) 표준도급계약서의 불명확 및 불합리 조항의 개선

- 민간건설 표준도급계약서의 활용이 확대됨에 따라서 표준도급계약서상의 불명확하고 불합리한 조항들을 개선해 나감으로써 표준도급계약서의 활용에 있어 계약 당사자 간에 공정한 계약 관행이 정착될 수 있도록 할 필요가 있음.
- 불명확하고 불합리한 조항들로서, 먼저 공사 지연에 따른 지체상금률 수준이 제시되어 있지 않음에 따라 과도한 지체상금률이 책정되는 등의 문제가 발생하는바 이를 개선할 필요가 있음. 또한, 공사 수행 과정에서 예측하지 못한 ‘불가항력’한 사유 발생에 대하여 구체화할 필요가 있음.
- 이와 함께 부적합 시공 발생시 수급인의 책임이 아닌 사항은 명확히 책임 면제를 규정할 필요가 있음.

□ 지체상금률 수준의 구체적 명시

- 공공 건설공사의 경우, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 통하여 지체상금률을 1,000분의 1로 구체적으로 명시하고 있음.
- 민간 건설공사에 적용되는 민간건설 표준도급계약서에서 지체상금률의 수준을 규정하

고 있지 않아 관련 분쟁이 지속되고 있음.

- 따라서 계약 당사자 간에 별도로 정한 바가 없는 경우에는 지체상금률을 규정한 조항에 공공 건설공사에 적용되는 지체상금률(1,000분의 1)을 따르도록 하는 사항을 신설할 필요가 있음.
 - 지체상금률의 과도한 책정을 방지하기 위한 적극적인 방안으로 표준도급계약서 양식 11항의 지체상금률 항목에 1,000분의 1을 명시하는 것도 검토할 필요가 있음.
- 이는 공공 건설공사에서 적용되는 지체상금률, 즉 계약금액의 1,000분의 1은 건설공사에서 적용되는 통상적인 지체상금률 관행으로 보는 것이 합리적이기 때문임.
 - ‘2001년 1월, 대법원 2000다56112’와 ‘2004년 2월, 서울중앙지법 2002가합63706’의 판례에서도 공사 도급계약서상의 지체상금률을 1,000분의 1로 전제하고, 이보다 높은 수준으로 정한 경우, 부당하게 과다한지의 여부를 판단한 바 있음.

□ ‘불가항력’의 개념 및 규정 정비

- 민간건설공사 표준도급계약조건의 제17조(공사 기간 연장), 제19조(불가항력에 의한 손해), 제27조(준공검사 기간 연장), 제30조(지체상금) 및 제31조(하자담보 책임 배제 사유)에서 ‘불가항력’이 규정되어 있으나 제19조에서만 ‘불가항력’에 대하여 구체적으로 예시하고 있음.
- 이로 인하여 여타 조항들에서 불가항력을 해석하는 불일치가 발생할 소지가 있으므로 구체적으로 명시한 제19조에 타 조항에서의 준용에 대하여 명시함으로써 ‘불가항력’의 해석을 명확히 할 필요가 있음.
- 국제표준 건설공사 계약조건(이하 FIDIC)에서는 ‘불가항력(Force Majeure)’을 ‘일방 당사자의 통제 범위를 벗어나 있으며, 그러한 당사자가 계약 체결 전에 적절히 대비할 수 없었고, 사태 발생 후 그러한 당사자가 적절히 피하거나 극복할 수 없었으며, 실질적으로 타방 당사자에게 돌릴 수 없어야 한다’고 정의하면서, 예외적인 사건 또는 상황들을 포함하는 유형을 열거³⁾하고 있을 뿐만 아니라 이들 사건이나 상황들에 국한되지 않는다고 명시함.

3) FIDIC 19.1항, (i) 전쟁, 적대 행위(선전포고의 유무와 상관없이), 침략, 외적의 행위, (ii) 반란, 테러, 혁명, 폭동, 군사 또는 찬탈 행위 혹은 내란, (iii) 시공자의 구성원 및 시공자와 하도급자의 다른 고용인들이 아닌 자들에 의한 폭동, 소요, 무질서, 파업 또는 직장 폐쇄, (iv) 군수품, 폭발물, 이온화 방사선, 또는 방사능에 의한 오염, (v) 지진, 허리케인, 태풍 또는 화산 활동과 같은 자연재해.

- 또한 별도의 조항으로 구성하여 불가항력의 정의, 통지, 계약 이행 지연 최소화 의무, 불가항력의 결과, 그리고 하도급자에게 영향을 미치는 불가항력, 선택적 계약 해지 및 지급과 면제, 법률에 의거한 이행의 면제 등으로 불가항력의 상황이 발생하였을 때, 계약 당사자 간의 계약 관련 처리 내용 및 책임의 면제를 구체적으로 명시하고 있음.
- 민간 건설공사에 있어 '불가항력'과 관련된 분쟁을 최소화하기 위하여 표준도급계약 조건에 '불가항력'에 대한 별도의 조항을 두고 '불가항력'에 해당되는 구체적인 사항을 명시하고, 명시된 구체적인 사건이나 상황들이 발생할 경우에 이에 대한 처리와 관련된 규정을 구비할 필요가 있음.

□ 부적합 시공에 대한 수급인의 책임 면제 사유의 명확화

- 민간건설 표준도급계약서에서는 부적합 시공에 대하여 '발주자의 요구·지시에 의하거나, 기타 수급인의 책임으로 돌릴 수 없는 사유로 인한 경우'에 수급인, 즉 시공업체의 책임을 면제토록 규정하고 있음.
- 그러나 발주자 외의 '공사 감독원' 또는 '발주자의 지시를 받는 감리자' 등의 요구·지시에 의한 경우에 대하여는 책임 면제 규정을 가지고 있지 않아 위험 부담의 채무자주의 원칙상 수급인의 책임으로 귀속될 가능성이 높음.
- 따라서 공사 감독원 또는 발주자의 지시를 받는 감리자 등의 요구·지시에 의한 경우를 부적합 시공 책임의 면제 사유에 포함할 필요가 있음.
- 또한, 발주자의 책임 영역 내에서 파생된 사유로 인한 시공 결함까지 수급인에게 책임을 전가하는 것은 발주자에 의한 대표적인 불공정 행위라 할 수 있는바, 발주자에 의한 부적합 시공에 대해 수급인, 즉 시공업체의 책임 면제 규정을 명확히 할 필요가 있음.
- FIDIC의 17항 위험과 책임(Risk and Responsibility)에서 발주자와 시공자의 책임을 명확히 하고 있는바, 특히 발주자, 발주자의 구성원 또는 그들의 대리인에 의한 과실, 고의적 행위 또는 계약 위반에 기인한 신체적 상해, 아픔, 질병 또는 사망 및 기타 재산상 피해에 대하여 시공자, 시공자의 구성원 및 그들의 대리인들을 보호하고 피해가 없도록 하여야 한다고 규정하고 있음.

- 따라서 공사 감독원 또는 발주자의 지시를 받은 감리자 등의 요구·지시에 따른 부적합 시공 책임의 면제를 규정함과 동시에 발주자에게 귀책사유가 있는 부적합 시공에 대하여는 책임 면제를 규정할 필요가 있음.

(2) 분쟁 및 피해 최소화를 위한 합리성 제고

- 민간 건설공사에 있어서의 분쟁이 발생하는 원인은 발주자와 수급인의 지위가 주종 관계로 되어 있어 발주자의 불공정 행위에 따른 피해가 고스란히 수급인에게 전가되는 사례가 빈번하기 때문임.
- 따라서 민간 건설공사의 계약에 있어 많이 사용되는 민간건설 표준도급계약서에 분쟁을 최소화할 수 있는 규정의 보완이 지속적으로 이루어질 필요가 있음.
-
- 이와 관련하여 대표적인 사례로서 전문적 지식을 갖추지 않은 공사 감독원의 선임에 따른 공사 수행의 차질이 유발되지 않도록 하는 장치의 마련과 준공검사 기피에 따른 발주자의 피해에 대한 대응책 및 하자 분쟁의 최소화를 위한 기준의 마련, 그리고 발주자의 불공정 행위에 따른 수급인의 피해를 최소화하는 방안 등이 고려될 필요가 있음.

□ 공사 감독원 선임시 자격 기준의 명확화 및 책임 부여

- 공사 감독원은 발주자가 시공 전반에 관한 발주자의 사무를 위임하기 위하여 선임하는 사람을 말하며, 「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」 제6조 1항에서는 구체적으로 역할을 명시하고 있음.

「민간건설공사 표준도급계약 일반조건」 제6조 1항에 명시된 공사 감독원의 역할

- 시공 일반에 대하여 감독하고 입회하는 일
- 시공자에 대한 지시·승낙 또는 협의하는 일
- 공사의 재료와 시공에 대한 검사 또는 시험에 입회하는 일
- 공사의 기성부분 검사·준공검사 또는 공사 목적물의 인도에 입회하는 일
- 기타 공사 감독에 관하여 발주자가 위임하는 일

- 이 과정에서 공공 건설공사와는 달리 건설공사에 대한 전문적인 지식이 없는 공사 감독원의 선임에 따라 시공자와 불필요한 마찰이 발생하고 건설공사의 안전 및 품질 확보에 지장을 초래하는 경우가 발생하고 있음.

- 또한, 무엇보다 민간 건축물이라 할지라도 다중이용 시설물 및 대형 건축물의 경우, 시설의 품질이 충분히 확보되지 못할 경우, 시설을 이용하는 불특정 다수의 안전에 심각한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 공사 감독원의 전문적 지식은 필수적인 요소라고 할 수 있음.
- 따라서 공사 감독원의 선임에 있어 일정한 자격 기준을 갖춘 자가 선임될 수 있도록 민간건설공사 표준도급계약 조건에서 명시하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 이를 위해서는 공사 감독원과 관련된 사항을 명시한 제6조에서 공사 감독원을 선임할 경우, 공사 품질 확보를 위해 건설 기술자 또는 공사 감독에 필요한 경험과 능력을 갖춘 자로 선임토록 명시할 필요가 있음.
-
- 또한, 공사 감독원의 요구·지시로 인하여 부적합한 시공이 발생할 경우에 건설기업의 책임 면제와 더불어 건설기업의 재선임 요구가 가능토록 조항을 신설할 필요가 있으며, 공사 감독원 선임 과정에서 현재의 일방적 통보보다는 수급인인 시공업체의 협의를 거치게 하는 방안도 검토가 필요함.

□ 발주자가 사용 승인을 득한 경우 지체상금 공제 규정 신설 및 준공검사 기피에 대한 대응책 마련 조항 신설

- 전술한 바와 같이 발주자가 준공검사 전 사용 승인을 득하는 행위는 사실상 공사 완공에 대하여 인정하는 행위라 할 수 있는바, 사용 승인 후에 준공까지의 지연 기간에 대하여 지체상금을 청구하는 행위는 부당한 행위라 하겠음.
- 또한, 「건축법」 제22조(건축물의 사용 승인)에 따르면 완공을 인정하지 않은 경우의 사용 승인은 공사 완료를 전제로 신청하도록 하고 있는바, 사용 승인을 득하는 것은 논리적으로 볼 때 허위로 신청한 것에 해당되는 모순이 존재함.
- 이러한 점을 고려할 때, 인허가 기관의 사용 승인을 득한 경우에는 공사 목적물을 사용한 것으로 간주하여 해당 기간의 지체상금은 공제하는 조항을 신설함으로써 부당한 행위의 유인을 사전에 막을 필요가 있음.
- 시설물 준공 검사의 객관적인 기준이 마련되어 있지 않은 현행 상황 하에서 발주자에

의한 자의적인 준공 여부의 판단이 이루어져 발주자에 의한 불공정 거래 관행의 심화가 우려됨.

- 준공 처리를 사유로 하여 부당한 추가 시공을 요구할 수 있으며, 고의적인 준공 지연은 수급인의 측면에서는 공사비의 삭감 요인으로 악용될 소지가 있음.

- FIDIC에서와 같이 합리적인 준공검사 기피의 사유가 없이 발주자가 준공 검사를 기피할 경우에는 일정 기간⁴⁾이 경과하면, 발주자가 인수한 것으로 간주하는 조항의 신설을 검토할 필요가 있음.

□ 하자 판정 및 조사 방법 등에 관한 처리 원칙 명시

- 민간 건설공사에서 발생하는 하자의 판정 기준 및 조사 방법 등에 관한 법적 기준의 부재로 인하여 발주자의 일방적인 불공정 하자 주장에 대하여 수급인은 실제로 대응할 수 있는 방안이 부재함.
- 공동주택을 주 대상으로 하는 「주택법」과 「주택법」 시행령, 그리고 국토교통부 [2013-886] 고시인 ‘공동주택 하자의 조사, 보수비용 산정 방법 및 하자판정 기준’에서도 하자 판정 및 조사 방법 등에 관한 처리 원칙이 부재함에 따라 이해 당사자 간의 충돌과 감정적 대립이 자주 발생함.
- 특히, 민간 건설공사를 많이 수행하는 중소 건설기업의 경우에는 종속적인 ‘갑을 관계’와 ‘계약 관련 법률 전문가 부재’로 인하여 민간 발주자와의 분쟁이 발생할 경우에 일방적인 피해를 보는 경우도 많음.
 - 소송에 따른 직접비용과 금융비용 등 간접비용을 고려하면 자금 부담으로 인한 기업 경영의 도산까지 우려됨.
 - 또한, 하도급 대금 및 임금 등의 체불로 이어져 관련 기업들의 연쇄적인 피해도 우려되고 있는 상황임.
- 민간건설 표준도급계약서에서도 하자과 관련하여 제31조에서 ‘하자담보’와 관련하여 하자담보 책임 기간 중의 하자 보수 의무와 하자보수 보증금 설정 및 그 귀속 등을 명시하고 있음.

4) FIDIC 10.3(준공 시험의 방해)에서는 발주자의 이유 없는 준공 시험 거부에 대하여 책임을 부여하고 있는바, 14일 이상 준공 시험의 이행을 발주자가 방해하는 경우에는 방해가 없었다면 준공 시험이 완료되었을 일자에 공사 또는 부분 공사를 발주자가 인수한 것으로 간주하고 있음.

- 따라서 민간건설공사 표준도급계약 조건에 하자 판정·조사 방법 및 보수 비용 산정 등에 관하여 당사자 상호 합의에 의한 기준 마련 등 처리의 원칙을 구체적으로 명시할 필요가 있음.

□ 설계 변경시 발주자의 변경 계약서의 미교부 대응 조치 마련

- 설계 변경시 설계 변경 사항을 공사 전에 서면으로 확정하는 ‘변경 계약서’의 교부 행위는 설계 변경에 따른 수급인의 시공 내용 변경 및 추가적인 시공에 대한 보호를 목적으로 하는 조항임.
- 서면의 목적은 구두 지시의 경우 추후 추가 공사 부분의 계약 내용 형성 여부에 대한 증명이 곤란하고 추가 공사에 대한 기성 대가를 청구하더라도 구두로 추후 정산키로 합의한 경우 미지급하거나 일부만 지급하는 경우가 다수 발생하기 때문임.
- 현행 표준계약 조건상에 ‘발주자가 공사 내용 변경·추가 관련 서류 미교부시 수급인의 서면 확인 요청이 가능’토록 규정되어 있으나, 이에 대한 발주자의 미회신에 대한 구체적인 효력은 규정되어 있지 않아 그 실효성이 의문시됨.
- 이러한 점을 고려할 때, 수급인의 서면 통지에 의한 확인 요청시 일정 기간(「하도급법」과 같이 15일 이내가 적정) 안에 회신을 의무화하는 조항을 신설할 필요가 있음.
- 또한, 기한 내 미회신시 통지 내용대로 공사 내용 변경 및 추가가 승인된 것으로 간주하는 조항을 마련할 필요가 있음.
 - 유사한 내용을 담고 있는 「하도급법」의 제3조 제5항과 제6항에서는 원사업자가 계약 서면 미발급시 수급인은 서면으로 통지하여 위탁 내용 확인을 요청할 수 있으며, 15일 이내에 원사업자가 그 내용에 대한 인정 또는 부인의 의사 표명을 서면으로 하지 않은 경우 통지한 내용대로 위탁이 있었던 것으로 추정하고 있음.

□ 계약 해지 사유에 발주자 불공정 행위 추가

- 건설공사와 관련 도급계약의 내용을 정의하고 있는 「건설산업기본법」은 2013년 8월, 개정을 통하여 도급계약시 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우, 해당 부분을 무효화하는 조항(「건설법」 제22조 제5항)을 신설함.

- 법률적으로 볼 때, 발주자가 수급인에게 계약 조건 외 사항을 강요하는 것은 계약 당사자 간 계약 이행에 협조하여야 한다는 신의칙상 의무를 위반하는 행위에 해당된다고 할 수 있음.
- 특히, 민간 건설공사에서 빈번히 발생하는 발주자의 계약 내용으로 정한 바 없는 하수급인 또는 자재 납품처 지정 등 불공정 행위는 공사의 이행을 곤란하게 하는 대표적인 불공정 행위임.
-
- 따라서 수급인의 계약 해지권을 명시한 「민간건설 표준도급계약 일반조건」 제35조에서 발주자가 계약 내용으로 정한 바 없는 하수급인 또는 자재 납품처 지정 등 불공정 행위로 인하여 공사의 적정한 이행을 곤란하게 하는 경우 수급인인 건설기업은 계약 해지를 할 수 있도록 권리를 부여할 필요가 있음.

(3) 민간건설공사 표준도급계약서의 효력 강화

- 민간 건설공사에 있어 표준도급계약 조건은 널리 활용되고 있으나, 고시의 성격상 활용의 임의성으로 인하여 사용이 되지 않거나, 변경하여 사용하거나 부당한 특약을 강요하는 사례가 지속되고 있음.
- 이에 따라서 민간건설공사 표준도급계약조건이 민간 건설공사 추진 과정에서 널리 활용될 수 있도록 적극적으로 유도할 필요가 있음.
- 아울러 건설공사의 불공정 거래 관행을 개선할 수 있도록 민간건설 표준도급계약서에 반영할 필요가 있음.

□ 불공정 거래 관행 근절 조항을 표준도급계약서에 명시해야

- 정부는 2014년 2월, 건설공사에 있어 불공정 거래 관행 개선을 위해 「건설산업기본법」을 개정, 시행하였음.
 - 도급계약시 건설공사의 도급 및 건설사업관리 위탁에 관한 표준계약서의 작성 및 사용 권장을 명시하였고, 건설공사 도급 계약서의 내용 중 계약 당사자 간에 현저하게 불공정하고 불평등한 계약(특수) 조건의 효력을 부인하는 불공정 특약 규정의 무효 조항을 신설함.
 - 또한, 발주자의 공사 대금 미지급에 따른 수급인의 피해를 방지하기 위해 민간 건설

- 공사의 경우, 계약이행 보증에 대응해서 수급인은 지급보증 또는 담보 제공 요청이 가능토록 하였음.
- 이와 함께 ‘건설분쟁조정위원회’로의 분쟁 조정 창구 일원화 및 피신청인의 분쟁 조정 참여 의무 등을 명시하였음.
- 민간건설 표준도급계약서에 이러한 「건설산업기본법」의 불공정 거래 관행 개선을 위한 개정 사항이 반영되어 있지 않아 계약 당사자 간에 법 개정 내용에 대한 인식이 여전히 미흡함.
 - 「건설산업기본법」 개정 사항을 민간건설 표준도급계약서에 명시함으로써 계약 당사자의 인식 제고를 통해 거래상 불공정을 방지하고, 계약 당사자 간 불필요한 분쟁의 방지 및 원만한 해결을 유도할 필요가 있음.
 - 먼저, ‘도급계약서의 내용 중 계약 당사자 간 현저하게 불공정하고 불평등한 계약(특수) 조건의 효력 부인’의 원칙을 명시하는 불공정 특약에 대한 무효화 규정을 민간건설 표준도급계약서상에 반영할 필요가 있음.
 - 「건설산업기본법」 제22조 제5항의 내용을 민간건설공사 표준도급계약 조건의 제3조 (계약 문서)에 반영함.
 - 또한, 민간 건설공사에 있어서 수급인의 피해 방지를 목적으로 한 공사대금지급보증제도 및 담보제공청구권제도를 명시함으로써 계약이행 보증에 대응하여 수급인이 발주자에게 공사대금 지급보증 또는 담보 제공 요청이 가능하도록 할 필요가 있음.
 - 아울러 민간건설공사 표준도급계약 조건에서 당사자 일방이 분쟁 조정 신청시 피신청인의 참여를 임의화⁵⁾한 제41조의 규정에 피신청인의 참여를 의무화하도록 「건설산업기본법」 제72조 개정 사항을 반영할 필요가 있음.⁶⁾

□ 민간건설공사 표준도급계약서 활용 유도

- 민간 건설시장에 있어서는 여전히 계약 당사자 간 상호 대등한 입장에서 계약 체결이

5) 제41조 ②, 제1항의 합의가 성립되지 못할 때에는 당사자는 「건설산업기본법」에 따른 건설분쟁조정위원회에 조정을 신청하거나 중재법에 따른 상사 중재기관 또는 다른 법령에 의하여 설치된 중재기관에 중재를 신청할 수 있다.

6) 또한, 주택법 제46조 5에서는 ‘하자심사분쟁조정위원회는 당사자 일방으로부터 조정 등의 신청을 받은 때에는 그 신청 내용을 상대방에게 통지하여야 하며, 위원회로부터 분쟁 조정의 통지를 받은 사업 주체는 분쟁 조정에 응해야 한다’고 규정하고 있음.

- 이루어지기보다는 발주자에 의한 불공정 관행이 지속되고 있음. 특히, 대다수의 중소 건설기업의 경우에는 민간 발주자와의 분쟁에 있어 상대적으로 피해를 보는 사례가 더욱 많은 상황임.
- - 민간 건설공사에 있어 공정한 계약을 유도하기 위하여 국토교통부에서 보급하고 있는 민간건설공사 표준도급계약 조건은 이러한 민간 건설시장의 불공정한 관행을 개선하고 공정한 계약 문화를 정착시키는 데 있어서 매우 중요한 제도적 장치라고 할 수 있음.
 - 이에 따라서 민간건설공사 표준도급계약 조건이 널리 활용될 수 있도록 정부에서도 적극 유도하는 노력이 필요함. 지난 2014년 2월, 「건설산업기본법」에서 건설공사 표준도급계약서의 작성 및 사용을 권장하도록 개정되었으나, 실제로 활용되고 있는지에 대한 실질적인 조사는 이루어지지 않고 있음.
 - 현행 민간건설공사 표준도급계약 조건이 국토교통부 고시로써 민간 건설 계약에 있어 사용이 임의화되어 있으나, 공공 건설공사의 계약에 관한 법령에 준하는 민간 건설공사에서 효력을 가질 수 있도록 다양한 노력이 요구됨.

6. 결론

- 민간건설공사 표준도급계약서는 민간 건설공사의 추진 과정에서 상호 대등한 입장에서 계약 체결을 유도하기 위해서 국토교통부의 고시로써 보급하였고, 2013년 8월, 「건설산업기본법」 개정을 통하여 건설공사 표준도급계약서의 작성과 사용 권장 의무를 법률로 상향하였음.
- 그러나 표준도급계약서에 부속된 일반 조건의 일부 내용이 명확하지 않거나 불합리하여 계약 이행 과정에서 애로 요인으로 작용되고 있으며, 민간 건설공사 불공정 거래 관행 개선을 위한 「건설산업기본법」 개정 사항, 즉 불공정 특약 규정 무효 조항 신설, 공사 대금지급보증제도 도입, 분쟁조정제도 참여 의무 명시 등이 반영되지 않고 있음.
- 따라서 표준도급계약서의 개정을 통하여 민간 건설공사의 계약이 상호 대등한 입장에서 계약 체결을 유도하고자 하는 당초의 취지를 달성하도록 할 필요성 있음.

- 본 연구에서는 표준도급계약서 세부 조항 중 내용이 불명확하거나 불합리한 조항을 개선, 불공정 관행과 분쟁을 최소화시킬 수 있도록 민간 건설공사 표준도급계약서의 합리성을 확보하는 한편, 민간 건설공사에 있어 공정 계약 문화 정착을 위한 표준도급계약서 활용의 강화 방안을 지속적으로 마련한다는 측면에서 개선 방안을 제시하였음.
- 민간건설 표준도급계약서상의 불명확하고 불합리한 조항들을 개선해 나감으로써 표준도급계약서의 활용에 있어 계약 당사자 간에 공정한 계약 관행이 정착될 수 있도록 할 필요가 있음
 - 불명확하고 불합리한 조항들로서, 먼저 공사 지연에 따른 지체상금률 수준이 제시되어 있지 않아 과도한 지체상금률이 책정되는 등의 문제가 발생하는바 이를 개선할 필요가 있음.
 - 또한, 공사 수행 과정에서 예측하지 못한 ‘불가항력’한 사유 발생에 대하여 구체화할 필요가 있음.
- 민간 건설공사의 계약에 있어 많이 사용되는 표준도급계약 조건에 분쟁을 최소화할 수 있는 규정의 보완이 지속적으로 이루어질 필요가 있음.
 - 전문적 지식을 갖추지 않은 공사 감독원의 선임에 따른 공사 수행의 차질이 유발되지 않도록 하는 장치 마련이 필요함.
 - 발주자의 준공검사 기피에 따른 피해 대응책 및 하자 분쟁의 최소화를 위한 기준을 마련할 필요가 있음.
 - 아울러 발주자의 불공정 행위에 따른 수급인의 피해를 최소화하기 위한 구체적인 방안을 마련해야 함.
- 민간 건설공사에 있어 표준도급계약 조건은 널리 활용되고 있으나, 고시의 성격상 활용의 임의성으로 인하여 사용되지 않거나, 변경하여 사용하거나 부당한 특약을 강요하는 사례가 지속되고 있는바, 민간건설공사 표준도급계약 조건이 민간 건설공사 추진 과정에서 널리 활용될 수 있도록 적극적으로 유도할 필요가 있음.

김영덕(연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)
 김용중(연구위원 · yongjung_kim@cerik.re.kr)