건설이슈포커스

# 공공 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 실태 조사 및 시사점

2014. 11

김원태 · 이영환

■ 논의 배경 ····· 4
■ 예비적 고찰 ····· 5
■ 실태 조사 ····· 10
■ 시사점 도출 ····· 26

# 요 약


▶ **국내 공공공사에서는 불공정한 계약이나 발주자가 우월적 지위를 이용하여 시공자의 계약적 권리를 제한하는 사례 발생이 빈번하다는 문제가 지속적으로 제기되어 옴.**

▶ **공공공사의 시공자를 대상으로 한 설문 조사 수행 결과, 공공공사 현장에서 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용의 관행이 만연해 있으며, 공사의 원가와 공정에 미치는 영향이 상당히 큰 것으로 확인됨.**

- 유효 응답자의 85.3%는 공공공사를 수행하는 과정에서 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험한 적이 있는 것으로 답변

▶ **시공자가 이러한 피해를 경험함에도 불구하고, 계약적 권리를 보상 받는 경우가 극소수에 불과한 것으로 조사됨.**

- 「공사계약 일반조건」의 14개 항목과 관련한 권리 피해를 경험한 사례는 총 378건으로 피해 발생 비율이 평균 46.6%인 반면, 피해 사례 중에서 계약적 권리를 보상 받은 경우는 평균 6.5%에 불과
- 설문 응답자의 85.9%가 설계변경 불인정, 단가의 부당 삭감 등 설계변경 관련 피해를 경험함에도 불구하고, 피해 발생 후 보상을 받은 경우는 16.4%에 그침.
- 응답자의 76.3%가 발주자 귀책사유의 공기 연장 간접비 미보상 등 계약 금액의 조정과 관련한 피해를 경험한 반면, 피해 발생 후 보상을 받은 비율은 17.8%에 불과
- 응답자의 53.6%가 발주자 수행 업무를 시공자에게 전가하는 부당 특약의 피해를 경험한 적이 있음에도 불구하고, 피해 발생 후 보상을 받은 경우는 전무
- 응답자의 69.8%가 계약적 의무 사항으로 포함되지도 않은 인허가 관련 업무를 대행한 경험이 있지만 그에 대한 보상 사례는 전혀 없었음.

▶ **본 실태 조사를 통한 정부, 발주자, 시공자 차원의 시사점은 다음과 같이 도출됨.**

- 정부는 공정 거래 질서 확립을 위한 적정 예산 확보와 예산 적시 투입 원칙을 준수해야 하며, 계약 당사자의 권리, 의무, 책임 한계를 명확히 할 수 있는 계약 규정의 개선과 발주자의 불공정 행위에 대한 시공자의 모니터링 제도 도입에 대한 검토가 필요함.
- 상호 호혜적 계약 관리 문화 정착을 위한 발주자의 인식 전환이 필요하며, 발주기관의 계약 담당 공무원을 대상으로 한 계약 관리 교육 기능의 강화가 요구됨.
- 시공자는 계약 관리 역량 강화를 통해 계약적 권리를 적극적으로 행사해야 하며, 건설업계 차원의 조직적 대응을 위한 '불공정계약신고센터'의 설립 및 운영이 필요함.

# I. 논의 배경

- 그동안 국내 공공공사에서는 불공정한 계약 관행이나 발주자 우월적 지위를 이용한 권한 남용 등이 만연해 있다는 문제 지적이 지속되어 왔음.[1)]
  - 이러한 문제가 팽배해 있음에도 불구하고, 건설업체는 발주자와의 관계 악화로 인한 당해 공사의 수행 차질이나 후속 사업에의 악영향 등을 우려하여 정당한 권리 주장을 포기하며 손실 비용을 자체 부담하는 경우가 많았음.

- 정부의 SOC 투자 축소 기조,[2)] 건설업체의 공공 수주 물량 감소[3)4)] 및 수익성 악화[5)] 등의 영향으로, 건설업체는 공공 건설공사에서 발생하는 불공정 거래로 인한 손실 비용을 더 이상 감내할 수 없는 어려운 경영 여건임.
  - 발주자의 귀책사유로 발생하는 공기 연장에 따른 간접비 청구 소송[6)]이 최근 잇따르는 현상은 건설업체들의 어려운 상황을 대변하는 것으로도 풀이할 수 있음.

- 소위 '갑의 횡포'에 해당하는 불공정 관행과 발주자의 우월적 지위 남용이 지속될 경우, 사회간접자본 시설물의 확충에 차질이 발생함은 물론이고 분쟁 및 소송에 따른 잠재된 사회적 비용이 증가할 개연성이 높음.
  - 이에 따라 국내 공공공사에서 발주자와 시공자의 대립과 갈등을 초래하는 계약 관리 관련 현안을 파악하고, 계약 주체간 상호 호혜적 관계 회복을 위한 방안을 모색하는 것이 필요한 시점임.

- 1996년에 수행된 연구[7)]에서도 공공공사 계약 이행 과정에서의 불공정 사례에 대한

1) 공공 발주자의 부당한 관행과 우월적 지위 남용의 사례들은 법원의 판결문, 공정거래위원회의 시정 권고문, 감사원의 감사보고서, 대한상사중재원의 중재 판정 사례집, 조달청 불공정행위신고센터의 신고 사례집 등에서 확인할 수 있음.
2) 정부의 중기재정운영계획(2012~2016)에 따르면, SOC 분야 투자는 연평균 0.5%의 감소율을 보임.
3) 대한건설협회(국내 건설 수주 동향 조사) 자료에 따르면, 건설업체의 공공 수주액은 2009년을 정점으로 지속적으로 하락하고 있으며, 2007년(58.5조원) 대비 2013년(36.2조원) 건설 수주액 비율은 61.8%에 불과함.
4) 2013년 기준으로 건설기업의 평균 수주액은 83.6억원으로 2006년 이후 최저 수준을 나타내고 있음(김영덕, "중소기업의 경영 악화에 대응한 경쟁력 제고 방향", 건설동향브리핑, 한국건설산업연구원, 2014. 10. 20).
5) 대한건설협회(2013년도 결산 건설업 경영분석) 자료에 따르면, 건설업체의 수익성 및 비용성 지표는 크게 부진하여, 매출액 순이익률은 -1.0%까지 하락하였음.
6) 서울지하철 7호선의 공기 연장에 따른 간접비 보상 소송의 원고 승소 판결(서울중앙지방법원 사건 2012가합22179 공사대금 2013. 8. 23)이 그 대표적 사례임.

실태 조사가 이루어진 바가 있었지만, 공공공사 현장에서 체감할 수 있는 개선 효과까지 이어지지 못하였음.

- 본 보고서는 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위를 남용하는 관행을 근절하기 위한 선행 조사의 일환으로, 공공공사 단위 현장 차원의 현 실태를 파악하는 데 중점을 두고, 향후 개선 방향성을 모색하는 데 참조할 수 있는 시사점을 도출하고자 함.
  - 본 실태 조사는 국내 공공공사 현장에서 발주자와 원하도급자 간에 발생하는 발주자의 불공정 계약과 지위 남용과 관계된 사안으로 한정함.[8)]
  - 「공사계약 일반 조건」 및 「공사계약 특수 조건」상에 나타난 불공정 사례, 계약 문서상에도 나타나지 않은 의무 사항 이외에 발주자의 우월적 지위 남용에 따른 부당한 추가 업무 수행 사례 등의 실태를 파악함. 피해 발생의 근본 원인을 규명하며, 개선 방안을 모색하기 위한 방향성 도출에 주안점을 두고자 함.

# II. 예비적 고찰

## 1. 계약 이행의 기본 원칙

### □ 상호 신의성실의 원칙에 따른 계약 이행과 불공정 행위의 금지

- <표 1>은 계약의 기본 원칙과 불공정 거래 행위에 대한 관련 규정 전문을 발췌하여 정리한 것임.
  - 「민법」에서는 권리와 의무 이행은 신의를 좇아 성실히 이행할 것을 권고하지만 권리의 남용은 금지하고 있음. 또한 현저하게 공정을 잃은 법률 행위는 무효로 명시함.
  - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국계법)」에서는 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 계약 당사자는 계약 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다고 규정함.

---

7) 김관보, “현행 공공공사 계약 이행 과정에서의 불공정 사례 및 개선 방향”, 한국건설산업연구원, 1996.

8) 공공공사 발주자에 소속된 담당자의 법 또는 규칙을 위반하는 범법 행위 등을 포함하는 부정 및 부패에 해당하는 사례는 본 조사의 범위인 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용에서 제외하기로 함.

## <표 1> 계약의 기본 원칙과 불공정 거래 행위에 대한 관련 규정

| 구분 | 조항 | 내용 |
|---|---|---|
| 민법 | 제2조 (신의성실) | ① 권리 행사와 의무 이행은 신의를 좇아 성실히 이행하여야 한다.<br>② 권리는 남용하지 못한다. |
| | 제104조 (불공정한 법률 행위) | ① 당사자의 궁박, 경솔 또는 무경험으로 인하여 현저하게 공정을 잃은 법률행위는 무효로 한다. |
| 국계법 | 법률 제5조 (계약의 원칙) | ① 계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 한다. |
| | 법률 제4조 (계약의 원칙) | 각 중앙관서의 장 또는 그 위임·위탁을 받은 공무원은 계약을 체결함에 있어서 법, 이 영 및 관계 법령에 규정된 계약 상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다. |
| 지계법 | 제6조 (계약의 원칙) | ① 계약은 상호 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약 담당자는 이 법 및 관계 법령에 규정된 계약 상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하여서는 아니 된다. |
| 건산법 | 제22조 (건설공사에 관한 도급계약의 원칙) | ① 건설공사에 관한 도급계약(하도급계약을 포함한다. 이하 같다)의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의를 지켜 성실하게 계약을 이행하여야 한다.<br>③ 국토교통부 장관은 계약 당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결하도록 하기 위하여 건설공사의 도급 및 건설사업관리 위탁에 관한 표준계약서(하도급의 경우는「하도급거래공정화에 관한 법률」에 따라 공정거래위원회가 권장하는 건설공사 표준하도급계약서를 포함한다. 이하 "표준계약서"라 한다)의 작성 및 사용을 권장하여야 한다.<br>⑤ 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다.<br>1. 계약 체결 이후 설계변경, 경제 상황의 변동에 따라 발생하는 계약 금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 전가하는 경우<br>2. 계약 체결 이후 공사 내용의 변경에 따른 계약 기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 전가하는 경우<br>3. 도급계약의 형태, 건설공사의 내용 등 관련된 모든 사정에 비추어 계약 체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 전가하는 경우<br>4. 계약 내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자간 이견이 있을 경우 계약 내용을 일방의 의사에 따라 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우<br>5. 계약 불이행에 따른 당사자의 손해배상 책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우<br>6. 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우 |
| 공정 거래법 | 제23조 (불공정 거래 행위의 금지) | ① 사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로서 공정한 거래를 저해할 우려가 있는 행위(이하 "불공정 거래 행위"라 한다)를 하거나, 계열회사 또는 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니 된다.<br>1. 부당하게 거래를 거절하거나 거래의 상대방을 차별하여 취급하는 행위<br>4. 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 상대방과 거래하는 행위<br>5. 거래의 상대방의 사업 활동을 부당하게 구속하는 조건으로 거래하거나 다른 사업자의 사업 활동을 방해하는 행위 |
| 공사 계약 일반 조건 | 제1조 (총칙) | 계약 담당 공무원과 계약 상대자는 공사도급 표준계약서에 기재한 공사의 도급계약에 관해 계약문서에서 정하는 바에 따라 신의와 성실의 원칙에 입각하여 이를 이행한다. |
| | 제3조 (계약 문서) | ④ 공사계약 특수조건에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령」, 공사 관계 법령 및 이 조건에 의한 계약 상대자의 계약상 이익을 제한하는 내용이 있는 경우에 특수조건의 해당 내용은 효력이 인정되지 아니한다. |

- 「국계법」 시행령에서는 관계 법령에 규정된 계약 상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 규정해서는 안 된다고 명시함.
- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 지계법)」에서도 신의성실의 원칙과 함께 계약 담당자는 계약 상대자의 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 규정해서는 안 된다고 명시함.
- 「건설산업기본법(이하 건산법)」에서는 공정한 계약 체결과 신의성실의 원칙 이행의 의무에 추가하여, 현저하게 불공정한 계약을 무효로 하는 사항을 구체적으로 열거하여 명시함.
- 「공정거래법」에서도 우월적 권리 남용의 금지 원칙을 명시하고 있는데, 거래상 우월적 지위를 갖고 있는 사업자가 그 지위를 부당하게 남용하여 거래 상대방의 자유로운 의사결정을 침해하여 거래상 불이익을 주는 행위를 금지함.
- 기획재정부의 계약예규 「공사계약 일반조건」에서는 신의와 성실의 원칙에 입각한 공사 이행을 규정하고 있으며, 계약 상대자의 계약상 이익을 제한하는 계약 특수조건의 내용은 효력이 인정되지 않음을 명시하고 있음.

- 계약 당사자간 신의성실의 원칙 준수, 우월적 권리 남용 등의 불공정 행위 금지, 계약상의 이익을 부당하게 제한하는 내용의 효력 무효화 등은 다양한 법률과 계약 조항에서 확인할 수 있는 기본 계약 사항임.
- 이러한 조항은 계약의 기본 원칙이면서 동시에 계약의 불공정성을 판단하는 원칙으로, 관련 법령 및 제도의 제·개정시 준거 조항으로 활용되거나, 위반시 해당 계약 조항 또는 계약 전체를 실효시키는 기능이 존재함.

- 신의성실의 원칙에 반하여 관용적인 조항이나 지나치게 불리한 조건 등은 법적 또는 계약적 효력을 부정하는 법원 판결이나 중재 판정 사례도 있음.
- 관련 판결 사례[9]에서는 계약 상대자가 동일한 양식의 합의서에 날인하거나 하등의 이의를 제기하지 아니한다는 취지의 합의서를 교부한 것만으로 계약 상대자가 해당 권리의 포기 의사를 표현한 것으로 간주할 수 없다고 판단하고 있음.

9) 서울고등법원 판결문, 사건 2008나357486 약정금, 판결 선고일 2008. 11. 26.
서울고등법원 판결문, 사건 2012가합22179 공사대금, 판결 선고일 2013. 8. 23.
사건번호 중재 제06111-0097호(판정일 2007. 1. 22), 건설 중재판정 사례집, 대한상사중재원, pp.170~182.
사건번호 중재 제08211-0001호(판정일 2007. 6. 20), 건설 중재판정 사례집, 대한상사중재원, pp.197~206.

## 2. 공공공사 수행 환경

### □ 후진적 건설 계약 문화로 인한 신의성실의 원칙 미준수

- 그동안 건설업계에서는 국내의 후진적 건설 계약 문화와 소위 '갑'과 '을'의 주종(主從)주의가 갖는 폐해를 지속적으로 제기해 왔음.
  - 한국 건설산업의 총체적 경쟁력을 상실시키는 대표적인 부정적 요인 중 하나로 수직적이고 폐쇄적 프로젝트 수행 및 계약 문화를 지적하고 있음.[10)]
  - 불평등을 전가시키는 국내 건설 생산 체계는 최상위에 발주자가 있고 최하위에 현장의 기능 인력이 위치하며, 발주자는 '갑'이고, 건설업체는 '을'인 주종 관계가 존재한다고 비판받고 있음.[11)]
  - 빠른 속도로 민주화되고 있는 사회 전반에 비해, 건설산업 내부에는 아직까지 뿌리 깊은 '수직적 주종주의'가 관행화되어 있으며, 정부와 건설업계의 상생 협력과 개선 노력은 아직까지 초기 단계에 불과하여 산업 차원의 구조적 문제를 해결하지 못하고 있는 것으로 평가된 바 있음.[12)]

- 건설 사업은 수주 산업인 동시에 계획의 변경과 현장 조건 불확실성 등으로 다양한 유형의 계약 변경 발생이 불가피한 경우가 많음.
  - 계약 변경 및 보상이 필요한 사례를 열거하면, 설계도서와 현장 상태의 불일치, 발주자의 추가 공사 지시, 설계변경에 따른 계약 금액 조정, 민원 발생 비용 분담, 물가변동에 따른 계약 금액의 조정, 공기 지연 또는 단축에 따른 비용 보상, 자재 지급 지연 또는 불량 자재 지급, 관련 법령의 개정에 따른 비용 부담 증가, 타 시공업체의 시공 차질로 인한 공사 진행 방해 또는 중단 등이 있음.[13)]

- 다양한 법령과 계약 조항에서 명시하고 있는 계약 주체간 신의성실의 원칙이 준수된다면, 시공자는 계약적으로 보장된 권리를 원만히 행사할 수 있을 것임.

---

10) 김종훈 외, "건설산업 문화의 문제점 진단과 개선 방안", 건설문화가 경쟁력이다, 문화원, 2007, pp.67~85.
11) 이상호, 일류 발주자가 일등 건설산업을 만든다 : 1등 건설산업을 위한 정부조달 혁신 전략, 한미파슨스, 普文堂, 2007, p.27.
12) 윤영선 외, "문화 지체에 빠진 건설산업", 한국건설산업연구원, 2012, pp.94~98.
13) 김경래, "공정한 계약문화 정착을 위한 건설 클레임 발전 방안", 한국건설산업연구원 건설산업진흥촉진대회 세미나 보고서, 2000. 7. 15.

· 하지만 국내의 공공 발주자와 원도급자 간에는 신의성실의 원칙에 반하는 불공정 관행과 발주자의 우월적 지위 남용에 대한 폐해가 지속되고 있음.
· 과거에 수행된 설문 조사[14]를 통해 보고된 불공정 사례들, 즉 설계변경으로 인한 계약 금액의 조정 지연, 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정 지연, 발주자 귀책사유로 발생한 공기 지연에 따른 계약 조건 변경 거절, 부당한 특약 체결 사례 등은 현 시점에서도 여전히 빈번히 발생하는 사안으로 알려지고 있음.

- 이러한 문제에도 불구하고 공정한 계약 문화의 정착을 위한 실효성 있는 정책은 그동안 매우 제한적 범위 내에서만 있어 왔으나, 최근 '비정상의 정상화'를 위한 일부 노력은 환영할 만한 시도임.
· 2013년 정부는 건설산업의 질적 성장과 공정한 시장 경쟁을 통한 공생 발전 등을 목표로, 원·하도급자 간의 불공정 관행 근절뿐만 아니라 발주자와 원도급자 간의 공정한 거래 질서 확립을 위한 제도 개선을 추진한 바 있었음.[15]
· 2014년 한 공공 발주기관은 '갑의 횡포'에 해당하는 관련 계약 제도의 개선 사항을 발굴하는 아이디어 공모를 시행한 바 있었음.[16]

- 이와 같은 정부와 일부 발주기관의 선도적 노력에도 불구하고, 공공 발주자와 시공자 간의 적대적 관계는 더욱 심화되고 있는 양상임.[17]
· 공공기관을 대상으로 제기되는 다수의 소송이 이를 대변하는 상황으로 국내 건설산업 기반을 저해할 수 있는 근간 문제에 대한 해결이 긴요한 시점임.

- 이와 같은 현상을 실증적으로 확인하기 위해서 공공 건설 현장의 실태 조사를 수행하였으며, 그 내용은 Ⅲ장에서 살펴보고자 함.

14) 김관보, "현행 공공공사 계약 이행 과정에서의 불공정 사례 및 개선 방향 ", 한국건설산업연구원, 1996.
15) 정부는 발주자와 건설사 간 공정한 거래 질서 확립의 일환으로 건설업체에게 불공정한 계약 조건을 무효화하는 법률 개정, 발주기관의 귀책사유로 인한 공기 연장시 간접비 보상에 대한 제도 개선 등을 모색하였음(국가정책조정회의 자료, "건설산업 불공정 거래 관행 개선 방안", 관계 부처 합동, 2013. 6. 14).
16) 건설경제("발주기관이 불공정 규정 수술 앞장 '눈길'", 2013. 6. 27)의 기사에 따르면, 한국전력은 '계약제도 개선 아이디어 공모'를 통해 용역·공사·구매 등 계약 상대자인 업체를 대상으로 계약 일반조건, 특수조건, 시방서, 입찰유의서 등 계약과 관련한 사항 중에 불공정한 규정은 물론 사회적 약자 보호 및 진입 장벽 완화를 위한 제도 개선 사항을 발굴하는 아이디어 공모를 시행한 바 있음.
17) "건설 법적 분쟁 급증…", 건설경제, 2013. 11. 1.

# III. 실태 조사

## 1. 실태 조사 개요

- 본 실태 조사의 목적은 국내 공공공사 현장에서 발생하고 있는 발주자의 불공정 계약이나 우월적 지위 남용 실태를 조사하고, 이를 통해 시사점을 도출하기 위함임.
  - 조사는 공공공사를 수행한 경험이 있는 건설업체 직원과 유관 기관 등을 대상으로 예비 조사[18], 본 설문 조사[19], 면담 조사[20] 방식을 통해 수행됨.

- 본 설문 조사의 응답자 경력은 평균 13.2년이었으며, 응답자 직책의 유효 구성 비율은 '공무'가 61.1%로 최다수를 차지함(<표 2> 참조).

- 설문 조사의 대상인 공공공사 현장에 대한 특성(유효 비율 기준)은 다음과 같음( <표 2> 참조).
  - 공종 : 토목 46.6%, 건축 38.4%, 산업설비 6.8%, 조경 1.4% 등
  - 입낙찰 방식 : 적격 37.8%, 최저가 31.1%, 일괄 16.2%, 기술제안 6.8% 등
  - 공사 수행 기간 : 평균 3.8년
  - 공사 금액 : 300억원 이상~1,000억원 미만 31.1%, 1,000억원 이상 31.1% 등
  - 수요 기관 : 공기업 33.8%, 국가 기관 25.4%, 지방자치단체 25.4% 등
  - 현장 소재지 : 비수도권 63.0%, 수도권 37.0%

---

18) 예비 조사는 다음의 방식으로 수행되었음.
- 기간 : 2014년 9월(4주간)
- 방식 : 설문 조사에 앞서 계약 업무와 관련이 있는 건설업체의 본사 및 현장 담당자, 유관 협회 담당자, 계약 관련 전문가를 대상으로 설문 조사 양식의 구성과 세부 내용의 적합성 등에 대한 검토 의견을 수렴함.

19) 본 설문 조사는 다음과 같이 수행되었음.
- 기간 : 2014년 10월(3주간)
- 방식 : 지역별 분배를 위해 대한건설협회의 지회를 통해 회원사에게 구조화된 설문양식을 이메일 또는 팩스로 배포 후 수거
- 대상 : 최근 3년 이내에 집행된 공공 현장에 종사한 경험이 있는 관리부서 또는 기술부서의 현장 책임자, 공무, 공사 담당자 등
- 회수 : 75건 회수(설문 결과의 정규성이 가정될 수 있고 응답의 편향성을 방지하기 위해서, 설문 조사지의 무작위 배포 및 회수가 요구되나, 설문 대상자가 조사 내용에 대한 답변에 부담을 느끼는 경우가 많은 관계로 회수율이 극히 낮았음)

20) 면담 조사는 다음과 같이 수행되었음.
- 기간 : 2014년 10~11월(2주간)
- 방식 : 설문 조사의 결과를 건설업체의 본사 및 현장 담당자, 유관 협회 담당자, 계약 관련 전문가에게 설명하고, 시사점 및 향후 개선 방향 등에 대한 의견을 인터뷰를 통해 수렴

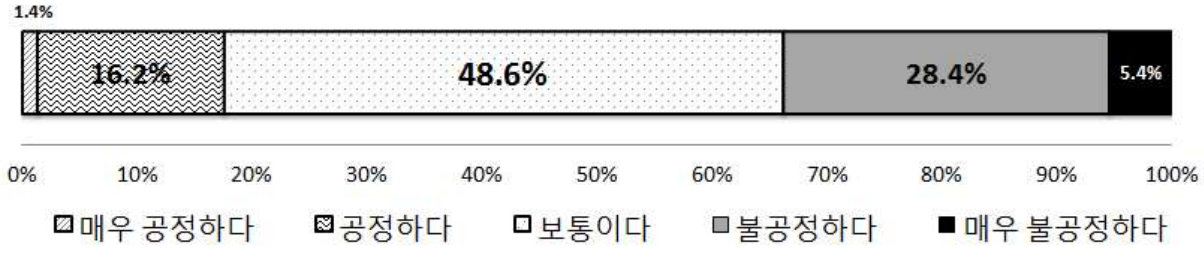
## <표 2> 응답자 및 공사 정보 개요 (n=75)

| 응답자 경력 | 5년 미만 | 5년 이상 ~ 10년 미만 | 10년 이상 | | | 소계 | 결측 | 합계 | 평균 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 빈도 | 7 | 22 | 45 | | | 74 | 1 | 75 | |
| 비율(%) | 9.3 | 29.3 | 60.0 | | | 98.7 | 1.3 | 100.0 | 13.2년 |
| 유효비율(%) | 9.5 | 29.7 | 60.8 | | | 100.0 | | | |
| **응답자 직책** | **현장 책임자** | **공무** | **공사** | **기타** | | | **소계** | **결측** | **합계** |
| 빈도 | 10 | 44 | 7 | 11 | | | 72 | 3 | 75 |
| 비율(%) | 13.3 | 58.7 | 9.3 | 14.7 | | | 96.0 | 4.0 | 100.0 |
| 유효비율(%) | 13.9 | 61.1 | 9.7 | 15.3 | | | | | 100.0 |
| **공종** | **토목** | **건축** | **산업설비** | **조경** | **기타** | | **소계** | **결측** | **합계** |
| 빈도 | 34 | 28 | 5 | 1 | 5 | | 73 | 2 | 75 |
| 비율(%) | 45.3 | 37.3 | 6.7 | 1.3 | 6.7 | | 97.3 | 2.7 | 100.0 |
| 유효비율(%) | 46.6 | 38.4 | 6.8 | 1.4 | 6.8 | | | | 100.0 |
| **입낙찰 방식** | **적격** | **최저가** | **기술제안** | **일괄** | **대안** | **기타** | **소계** | **결측** | **합계** |
| 빈도 | 28 | 23 | 5 | 12 | 2 | 4 | 74 | 1 | 75 |
| 비율(%) | 37.3 | 30.7 | 6.7 | 16.0 | 2.7 | 5.3 | 98.7 | 1.3 | 100.0 |
| 유효비율(%) | 37.8 | 31.1 | 6.8 | 16.2 | 2.7 | 5.4 | | | 100.0 |
| **공사 금액** | **10억원 미만** | **10억 ~ 50억원** | **50억 ~ 100억원** | **100억 ~ 300억원** | **300억 ~ 1,000억원** | **1,000억원 이상** | **소계** | **결측** | **합계** |
| 빈도 | 11 | 6 | 2 | 9 | 23 | 23 | 74 | 1 | 75 |
| 비율(%) | 10.0 | 8.0 | 2.7 | 12.0 | 30.7 | 30.7 | 98.7 | 1.3 | 100.0 |
| 유효비율(%) | 14.9 | 8.1 | 2.7 | 12.2 | 31.1 | 31.1 | | | 100.0 |
| **공사 기간** | **2년 미만** | **2년 이상 ~ 4년 미만** | **4년 이상** | | | **소계** | **결측** | **합계** | **평균** |
| 빈도 | 14 | 29 | 28 | | | 71 | 4 | 75 | |
| 비율(%) | 18.7 | 38.7 | 37.3 | | | 94.7 | 5.3 | 100.0 | 3.8년 |
| 유효비율(%) | 19.7 | 40.8 | 39.4 | | | 100.0 | | | |
| **수요 기관** | **국가기관** | **공기업** | **준 정부기관** | **기타 공공기관** | **지방 자치단체** | **지방 공기업** | **소계** | **결측** | **합계** |
| 빈도 | 18 | 24 | 4 | 3 | 18 | 4 | 71 | 4 | 75 |
| 비율(%) | 24.0 | 32.0 | 5.3 | 4.0 | 24.0 | 5.3 | 94.7 | 5.3 | 100.0 |
| 유효비율(%) | 25.4 | 33.8 | 5.6 | 4.2 | 25.4 | 5.6 | | | 100.0 |
| **현장 소재지** | **수도권** | **비수도권** | | | | | **소계** | **결측** | **합계** |
| 빈도 | 27 | 46 | | | | | 73 | 2 | 75 |
| 비율(%) | 36.0 | 61.3 | | | | | 97.3 | 2.7 | 100.0 |
| 유효비율(%) | 37.0 | 63.0 | | | | | | | 100.0 |

## 2. 설문 조사 결과 분석[21]

### □ 발주자 업무의 전반적인 공정성 수준

- 국내 공공공사 현장의 발주 및 감독기관의 전반적인 업무 공정성 수준에 대한 설문조사 결과 <그림 1>과 같이, 중립적 의견인 '보통이다'가 최다수(48.6%)를 차지하며, 다음으로 '불공정하다'(28.4%), '공정하다'(16.2%)의 순으로 응답함.
  - 공정성에 대한 긍정적 응답('매우 공정' + '공정')은 17.6%를 차지한 반면, 공정성에 대한 부정적 응답('매우 불공정' + '불공정')은 33.8%로 나타나, 공정성에 대한 부정적 인식이 긍정적 인식의 약 2배 수준임(<표 3> 참조).




**<그림 1> 발주자 업무의 전반적인 공정성 수준 (n=73)**

- 설문 조사에서 답변된 공정성 수준과 응답자의 경력 및 직책, 대상 공사의 유형, 입낙찰 방식, 금액, 기간, 수요기관, 현장소재지별 교차 분석 결과[22]는 <표 3>과 같음.

- 응답자 직원의 경력이 낮을수록 공정성에 대한 긍정적 인식('매우 공정'+'공정')이 많지만, 경력이 높을수록 부정적 인식('불공정'+'매우 불공정')이 커지는 경향을 보임.
  - 5년 미만의 경력을 가진 응답자는 공정성에 대한 긍정적 인식이 우세하지만, 5년 이상의 경력을 가진 응답자는 공정성에 대한 부정적 인식이 우세함.

- 응답자 직책별 공정성은 '현장 책임자'와 '공무'의 경우 부정적 인식이 우세하지만, '공

21) 본 설문조사의 모집단인 공공 건설공사의 원도급업체인 종합건설업체 수는 10,958개사(2014. 9. 16일 기준)로, 95%의 신뢰도를 확보하기 위해서는 371개의 설문 표본 수가 요구되었으나, 설문 회수 건수는 75건에 불과하여 설문 조사의 통계적 결과 해석에 유의가 요구됨.

22) 설문 표본 수가 75건에 불과하여 설문 내용 답변 중 5보다 낮은 기대 빈도를 가진 셀(cell)수가 다수를 차지하여 집단별 통계적 유의성 검정은 실시하지 않고 단순 기술 통계 분석 결과만 나타냄.

사 및 기타' 직원의 경우 긍정적 의견이 우세함.

· 공공공사 현장의 발주자를 포함하는 대관 업무를 실질적으로 총괄, 주관, 지원하는 '현장책임자' 또는 '공무'의 경우 부정적 인식이 높으며, 현장 기술직 또는 관리직의 경우에는 관련 불공정 사례를 경험하는 빈도가 낮음.

- 공사 유형(공종)별 공정성에 대한 응답자의 인식 차이는 거의 없으며, 중립적 의견이 다수를 차지하는 가운데 부정적 인식이 긍정적 인식보다 우세함.

· 공공공사 현장에서 발주자 업무의 공정성 업무 수준은 공종과는 직접적인 상관관계가 없이 유사한 양상을 보이고 있음.

- 입낙찰 방식별 공정성은 적격, 최저가, 일괄 등에서 모든 응답자의 부정적 인식이 긍정적 인식보다 우세함.

· 특히, 일괄 공사의 경우 총 12건으로 적은 표본 수이기는 하지만, 공정성에 대한 부정적 인식이 긍정적 인식을 상회하고 하고 있어 상세한 조사가 요구됨.

- 공사 금액별 공정성에 대한 응답자의 인식에는 차이가 거의 없어서, 중립적 의견이 다수를 차지한 가운데 공정성에 대한 부정적 인식이 긍정적 인식보다 우세함.

· 공공공사 현장에서 발주자 업무의 공정성 업무 수준은 공사 금액과는 무관하게 유사한 양상을 보이고 있음.

- 공사 기간별 공정성에 대한 응답자의 인식 수준에는 큰 차이가 없어, 공정성에 대한 중립적 의견이 다수를 차지하지만, 부정적 인식이 긍정적 인식을 상회함.

- 수요 기관별 공정성에 대한 응답자의 인식 수준은 상이한 양상을 보이고 있으며, 표본 수가 작아 해석에 유의가 필요하지만 지방자치단체의 경우 공정성에 대한 부정적 인식이 타 수요기관에 비해 상대적으로 높은 비율을 차지함.

- 현장 소재지별 공정성에 관한 응답자의 인식 수준은 수도권과 비수도권이 모두 유사하고, 부정적인 인식이 긍정적인 인식을 상회하고 있는 것으로 나타남.

<표 3> 발주자 업무의 전반적인 공정성 수준에 대한 교차 분석

| 전체 (n=74) | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 빈도 | 1 | 12 | 36 | 21 | 4 | 74 | 13 | 25 |
| | 비율 | 1.4% | 16.4% | 49.3% | 28.8% | 5.5% | 100.0% | 17.8% | 34.2% |
| **응답자 경력 (n=73)** | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
| 5년 미만 | 빈도 | 0 | 3 | 3 | 0 | 0 | 6 | 3 | 0 |
| | 비율 | 0.0% | 50.0% | 50.0% | 0.0% | 0.0% | 100.0% | 50.0% | 0.0% |
| 5년이상 ~ 10년미만 | 빈도 | 1 | 2 | 12 | 7 | 0 | 22 | 3 | 7 |
| | 비율 | 4.5% | 9.1% | 54.5% | 31.8% | 0.0% | 100.0% | 13.6% | 31.8% |
| 10년 이상 | 빈도 | 0 | 6 | 21 | 14 | 4 | 45 | 6 | 18 |
| | 비율 | 0.0% | 13.3% | 46.7% | 31.1% | 8.9% | 100.0% | 13.3% | 40.0% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 11 | 36 | 21 | 4 | 73 | 12 | 25 |
| | 비율 | 1.4% | 15.1% | 49.3% | 28.8% | 5.5% | 100.0% | 16.4% | 34.2% |
| **응답자 직책 (n=71)** | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
| 현장 책임자 | 빈도 | 0 | 0 | 5 | 4 | 1 | 10 | 0 | 5 |
| | 비율 | 0.0% | 0.0% | 50.0% | 40.0% | 10.0% | 100.0% | 0.0% | 50.0% |
| 공무 | 빈도 | 0 | 8 | 19 | 15 | 2 | 44 | 8 | 17 |
| | 비율 | 0.0% | 18.2% | 43.2% | 34.1% | 4.5% | 100.0% | 18.2% | 38.6% |
| 공사 및 기타 | 빈도 | 1 | 3 | 11 | 1 | 1 | 17 | 4 | 2 |
| | 비율 | 5.9% | 17.6% | 64.7% | 5.9% | 5.9% | 100.0% | 23.5% | 11.8% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 11 | 35 | 20 | 4 | 71 | 12 | 24 |
| | 비율 | 1.4% | 15.5% | 49.3% | 28.2% | 5.6% | 100.0% | 16.9% | 33.8% |
| **공종 (n=72)** | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
| 토목 | 빈도 | 0 | 7 | 14 | 10 | 2 | 33 | 7 | 12 |
| | 비율 | 0.0% | 21.2% | 42.4% | 30.3% | 6.1% | 100.0% | 21.2% | 36.4% |
| 건축 | 빈도 | 0 | 3 | 18 | 6 | 1 | 28 | 3 | 7 |
| | 비율 | 0.0% | 10.7% | 64.3% | 21.4% | 3.6% | 100.0% | 10.7% | 25.0% |
| 기타 | 빈도 | 1 | 1 | 4 | 4 | 1 | 11 | 2 | 5 |
| | 비율 | 9.1% | 9.1% | 36.4% | 36.4% | 9.1% | 100.0% | 18.2% | 45.5% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 11 | 36 | 20 | 4 | 72 | 12 | 24 |
| | 비율 | 1.4% | 15.3% | 50.0% | 27.8% | 5.6% | 100.0% | 16.7% | 33.3% |
| **입낙찰 방식 (n=73)** | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
| 적격 | 빈도 | 0 | 4 | 14 | 8 | 2 | 28 | 4 | 10 |
| | 비율 | 0.0% | 14.3% | 50.0% | 28.6% | 7.1% | 100.0% | 14.3% | 35.7% |
| 최저가 | 빈도 | 0 | 3 | 12 | 5 | 2 | 22 | 3 | 7 |
| | 비율 | 0.0% | 13.6% | 54.5% | 22.7% | 9.1% | 100.0% | 13.6% | 31.8% |
| 일괄 | 빈도 | 0 | 1 | 5 | 6 | 0 | 12 | 1 | 6 |
| | 비율 | 0.0% | 8.3% | 41.7% | 50.0% | 0.0% | 100.0% | 8.3% | 50.0% |
| 기타 | 빈도 | 1 | 3 | 5 | 2 | 0 | 11 | 4 | 2 |
| | 비율 | 9.1% | 27.3% | 45.5% | 18.2% | 0.0% | 100.0% | 36.4% | 18.2% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 11 | 36 | 21 | 4 | 73 | 12 | 25 |
| | 비율 | 1.4% | 15.1% | 49.3% | 28.8% | 5.5% | 100.0% | 16.4% | 34.2% |

(계속)

| 공사 금액 (n=73) | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 50억원 미만 | 빈도 | 0 | 3 | 7 | 5 | 1 | 16 | 3 | 6 |
| | 비율 | 0.0% | 18.8% | 43.8% | 31.3% | 6.3% | 100.0% | 18.8% | 37.5% |
| 50억 이상 ~ 300억원 미만 | 빈도 | 0 | 0 | 7 | 3 | 1 | 11 | 1 | 6 |
| | 비율 | 0.0% | 0.0% | 63.6% | 27.3% | 9.1% | 100.0% | 0.0% | 36.4% |
| 300억 이상 ~ 1,000억원 미만 | 빈도 | 0 | 2 | 13 | 7 | 1 | 23 | 2 | 8 |
| | 비율 | 0.0% | 8.7% | 56.5% | 30.4% | 4.3% | 100.0% | 8.7% | 34.8% |
| 1,000억원 이상 | 빈도 | 1 | 6 | 9 | 6 | 1 | 23 | 7 | 7 |
| | 비율 | 4.3% | 26.1% | 39.1% | 26.1% | 4.3% | 100.0% | 30.4% | 30.4% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 11 | 36 | 21 | 4 | 73 | 12 | 25 |
| | 비율 | 1.4% | 15.1% | 49.3% | 28.8% | 5.5% | 100.0% | 16.4% | 34.2% |

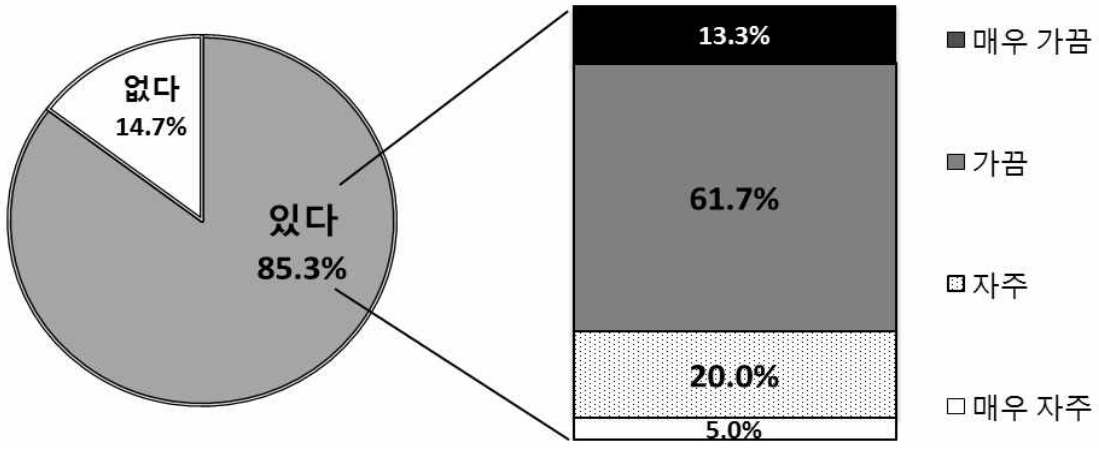
| 공사 기간 (n=70) | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2년 미만 | 빈도 | 0 | 3 | 6 | 4 | 1 | 14 | 3 | 5 |
| | 비율 | 0.0% | 21.4% | 42.9% | 28.6% | 7.1% | 100.0% | 21.4% | 35.7% |
| 2년 이상 ~ 4년 미만 | 빈도 | 1 | 2 | 18 | 7 | 1 | 29 | 3 | 8 |
| | 비율 | 3.4% | 6.9% | 62.1% | 24.1% | 3.4% | 100.0% | 10.3% | 27.5% |
| 4년 이상 | 빈도 | 0 | 5 | 12 | 8 | 2 | 27 | 5 | 10 |
| | 비율 | 0.0% | 18.5% | 44.4% | 29.6% | 7.4% | 100.0% | 18.5% | 37.0% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 10 | 36 | 19 | 4 | 70 | 11 | 23 |
| | 비율 | 1.4% | 14.3% | 51.4% | 27.1% | 5.7% | 100.0% | 15.7% | 32.8% |

| 수요기관 (n=70) | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 국가 기관 | 빈도 | 0 | 5 | 7 | 5 | 1 | 18 | 5 | 6 |
| | 비율 | 0.0% | 27.8% | 38.9% | 27.8% | 5.6% | 100.0% | 27.8% | 33.3% |
| 공기업 | 빈도 | 0 | 3 | 13 | 7 | 1 | 24 | 3 | 8 |
| | 비율 | 0.0% | 12.5% | 54.2% | 29.2% | 4.2% | 100.0% | 12.5% | 33.3% |
| 지방 자치단체 | 빈도 | 1 | 1 | 7 | 6 | 2 | 17 | 2 | 8 |
| | 비율 | 5.9% | 5.9% | 41.2% | 35.3% | 11.8% | 100.0% | 11.8% | 47.1% |
| 기타 | 빈도 | 0 | 1 | 7 | 3 | 0 | 11 | 1 | 3 |
| | 비율 | 0.0% | 9.1% | 63.6% | 27.3% | 0.0% | 100.0% | 9.1% | 27.3% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 10 | 34 | 21 | 4 | 70 | 11 | 25 |
| | 비율 | 1.4% | 14.3% | 48.6% | 30.0% | 5.7% | 100.0% | 15.7% | 35.7% |

| 현장 소재지 (n=72) | | ① 매우 공정 | ② 공정 | ③ 보통 | ④ 불공정 | ⑤ 매우 불공정 | 소계 | ① 매우 공정 + ② 공정 | ④ 불공정 + ⑤ 매우 불공정 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 수도권 | 빈도 | 1 | 3 | 12 | 9 | 2 | 27 | 4 | 11 |
| | 비율 | 3.7% | 11.1% | 44.4% | 33.3% | 7.4% | 100.0% | 14.8% | 40.7% |
| 비수도권 | 빈도 | 0 | 7 | 24 | 12 | 2 | 45 | 7 | 14 |
| | 비율 | 0.0% | 15.6% | 53.3% | 26.7% | 4.4% | 100.0% | 15.6% | 31.1% |
| 소계 | 빈도 | 1 | 10 | 36 | 21 | 4 | 72 | 11 | 25 |
| | 비율 | 1.4% | 13.9% | 50.0% | 29.2% | 5.6% | 100.0% | 15.3% | 34.7% |

## □ 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위 남용에 관한 경험과 영향

- 유효 응답자의 85.3%가 공공공사를 수행하는 과정에서 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험한 적이 있으며, 그 경험 빈도는 '가끔'이라고 답한 경우가 최다수임(<그림 2> 참조).
  - 응답자 75명 중 64명이 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험했다고 응답함.
  - 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험하는 빈도에 대해서는 '가끔'(61.7%), '자주'(20.0%), '매우 가끔'(13.3%), '매우 자주'(5.0%) 순으로 응답함.




**<그림 2> 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위 남용 경험 (n=75)**

- 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용을 경험한 응답자는 이러한 행위가 당해 사업의 원가와 공정 수행에 미치는 파급 영향이 컸으며, 안전은 큰 영향을 받지 않는 것으로 응답함(<표 4> 참조).
  - 공사 원가에 미치는 영향에 대해서는 '크다'(56.7%), '매우 크다'(28.3%), '보통이다'(10.0%), '매우 작다'(3.3%) 등의 순으로 답변함.
  - 공정에 미치는 영향에 대해서는 '크다'(46.7%), '매우 크다'(21.7%), '보통이다'(21.7%), '작다'(6.7%) 등의 순으로 응답함.
  - 공사 품질에 미치는 영향은 중립적인 의견인 '보통이다'(48.2%)가 최다수를 차지한 가운데, '크다'(25.0%), '작다'(16.1%), '매우 크다'(7.1%) 순임.
  - 공사 안전에 미치는 영향 또한 중립적인 의견인 '보통이다'(45.5%)가 최다수를 차지하며, '작다'(25.5%), '크다'(18.2%), '매우 작다'(9.1%)의 순으로 응답함.

<표 4> 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위가 사업에 미치는 영향

| 항 목 | | 영향도 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | ① 매우 크다 | ② 크다 | ③ 보통 이다 | ④ 작다 | ⑤ 매우 작다 | 소계 | ① 매우 크다 + ② 크다 | ④ 작다 + ⑤ 매우 작다 |
| 1. 공정 | 빈도 | 13 | 28 | 13 | 4 | 2 | 60 | 41 | 6 |
| | 비율 | 21.7% | 46.7% | 21.7% | 6.7% | 3.3% | 100.0% | 68.3% | 10.0% |
| 2. 원가 | 빈도 | 17 | 34 | 6 | 1 | 2 | 60 | 51 | 3 |
| | 비율 | 28.3% | 56.7% | 10.0% | 1.7% | 3.3% | 100.0% | 85.0% | 5.0% |
| 3. 품질 | 빈도 | 4 | 14 | 27 | 9 | 2 | 56 | 18 | 11 |
| | 비율 | 7.1% | 25.0% | 48.2% | 16.1% | 3.6% | 100.0% | 32.1% | 19.6% |
| 4. 안전 | 빈도 | 1 | 10 | 25 | 14 | 5 | 55 | 11 | 19 |
| | 비율 | 1.8% | 18.2% | 45.5% | 25.5% | 9.1% | 100.0% | 20.0% | 34.5% |

## □ 「공사계약 일반조건」과 관련한 피해 및 보상 경험

- 「공사계약 일반조건」에 명시된 관련 규정에 준거한 피해 경험과 이의(클레임) 제기 및 보상 경험에 대한 설문 조사 결과, 시공자는 다양한 유형의 피해를 경험하고 있지만 권리 행사에 따른 보상을 받는 경우는 소수에 불과함(<표 5> 참조).
  - 「공사계약 일반조건」에 준거한 14개 항목에 관하여 응답자가 피해를 경험한 사례는 총 378건으로 피해 발생 비율은 최대 85.9%, 최소 17.5%, 평균 46.6%로 나타남.
  - 응답자가 피해 발생 이후 발주자를 대상으로 이의(클레임) 제기를 통해 계약적 권리를 보상 받은 경우는 소수에 불과해, 최대 17.8%, 최소 0.0%, 평균 6.5%의 비율임.
  - 응답자가 피해 발생 이후 발주자에게 이의 제기를 한 비율은 최대 56.5%, 최소 18.2%, 평균 37.6%이나, 이의 제기를 하지 못한 비율은 최대 81.8%, 최소 36.4%, 평균 55.9%를 차지함.

- 「공사계약 일반조건」과 관련한 피해 유형별로 살펴보면, 설계변경 관련 계약 금액의 조정(55건), 공기 연장 간접비 보상 등 기타 계약 내용으로 인한 계약 금액의 조정(45건), 공사 용지의 확보(34건), 휴일 및 야간 작업에 대한 보상(33건), 계약 기간의 연장 승인(33건) 등의 피해 사례가 가장 빈번하게 발생함.
  - 설문 응답자의 85.9%가 설계변경 불인정, 단가의 부당 삭감 등 설계변경 관련 피해를 경험함에도 불구하고, 피해 발생 후 보상을 받은 경우는 16.4%에 그침.

## <표 5> 「공사계약 일반조건」과 관련한 피해 및 보상 경험

| 항 목 | | | 피해 경험 [T] | 피해 후 이의(클레임) 제기/보상 경험 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 없음 [A] | 이의 제기 [B] | 이의 제기 및 보상 [C] |
| | | | 비율= [T]/n | 비율= [A]/[T] | 비율= [B]/[T] | 비율= [C]/[T] |
| 1. 설계 변경으로 인한 계약 금액의 조정<br>예시) 설계변경 불인정, 설계변경 시 단가 부당 삭감 등 | n=64 | 빈도 | 55 | 22 | 24 | 9 |
| | | 비율 | 85.9% | 40.0% | 43.6% | 16.4% |
| 2. 기타 계약내용으로 인한 계약금액의 조정<br>예시) 발주자 귀책사유의 공기연장 간접비 미보상 등 | n=59 | 빈도 | 45 | 21 | 16 | 8 |
| | | 비율 | 76.3% | 46.7% | 35.6% | 17.8% |
| 3. 공사 용지의 확보<br>예시) 용지 미확보로 인한 착공 지체에 따른 피해 등 | n=55 | 빈도 | 34 | 16 | 13 | 5 |
| | | 비율 | 61.8% | 47.1% | 38.2% | 14.7% |
| 4. 공기단축지시 및 부득이한 사유에 따른 휴일 및 야간작업<br>예시) 휴일 및 야간작업에 대한 미보상 등 | n=58 | 빈도 | 33 | 21 | 9 | 3 |
| | | 비율 | 56.9% | 63.6% | 27.3% | 9.1% |
| 5. 계약기간의 연장 승인<br>예시) 발주자 귀책사유에 따른 계약기간 연장 불인정 등 | n=60 | 빈도 | 33 | 12 | 16 | 5 |
| | | 비율 | 55.0% | 36.4% | 48.5% | 15.2% |
| 6. 공사의 보고, 검사, 인수, 감독<br>예시) 검측 지체로 인한 공정 지연 피해 등 | n=57 | 빈도 | 28 | 19 | 8 | 1 |
| | | 비율 | 49.1% | 67.9% | 28.6% | 3.6% |
| 7. 관급 자재 및 대여품<br>예시) 관급 자재의 하자, 불량, 누락, 반입 지체에 따른 피해 등 | n=55 | 빈도 | 26 | 18 | 8 | 0 |
| | | 비율 | 47.3% | 69.2% | 30.8% | 0.0% |
| 8. 손해 및 불가항력<br>예시) 노조파업 등에 따른 손해 보상 불인정 등 | n=58 | 빈도 | 25 | 13 | 12 | 0 |
| | | 비율 | 43.1% | 52.0% | 48.0% | 0.0% |
| 9. 분쟁의 해결<br>예시) 불성실한 협상, 클레임 제기 무마, 클레임 제기에 대한 보복조치(고의적 불공정한 검측 등) 등 | n=56 | 빈도 | 23 | 10 | 13 | 0 |
| | | 비율 | 41.1% | 43.5% | 56.5% | 0.0% |
| 10. 기성 대가 및 준공 대가의 지급<br>예시) 기성 및 준공 대가의 지급 보류 또는 부적정 지급 등 | n=55 | 빈도 | 21 | 10 | 9 | 2 |
| | | 비율 | 38.2% | 47.6% | 42.9% | 9.5% |
| 11. 물가 변동으로 인한 계약 금액의 조정<br>예시) 물가변동에 따른 계약금액 조정의 검토 지연, 지급 지연, 불인정 등 | n=59 | 빈도 | 20 | 12 | 7 | 1 |
| | | 비율 | 33.9% | 60.0% | 35.0% | 5.0% |
| 12. 공사의 일시 정지<br>예시) 잦은 공사 정지에 따른 피해 미보상 등 | n=54 | 빈도 | 14 | 8 | 6 | 0 |
| | | 비율 | 25.9% | 57.1% | 42.9% | 0.0% |
| 13. 문화재 등 발굴물의 처리<br>예시) 발굴물 처리에 따른 피해 미보상 등 | n=54 | 빈도 | 11 | 9 | 2 | 0 |
| | | 비율 | 20.4% | 81.8% | 18.2% | 0.0% |
| 14. 신기술, 신공법, 특허권<br>예시) 부당한 기술료 지급 피해, 시공사 제안을 발주기관 설계변경으로 처리(70% 인센티브 미지급) 등 | n=57 | 빈도 | 10 | 7 | 3 | 0 |
| | | 비율 | 17.5% | 70.0% | 30.0% | 0.0% |
| **합계 및 평균 비율** | | 합계 | **378** | **198** | **146** | **34** |
| | | 평균 비율 | **46.6%** | **55.9%** | **37.6%** | **6.5%** |

[범례] : [T]는 응답자가 해당 항목에 대한 피해를 경험한 경우가 있다고 대답한 경우의 전체 빈도임.
유형 [A]는 응답자가 피해를 경험하였으나, 이의(클레임)를 제기하지 못하고 보상도 받지 못한 경우의 빈도임.
유형 [B]는 응답자가 피해를 경험하여 이의(클레임)를 제기하였으나, 보상까지 이르지 못한 경우의 빈도임.
유형 [C]는 응답자가 피해를 경험하여 이의(클레임)제기를 통한 보상을 받은 경우의 빈도임.

- 응답자의 76.3%가 발주자 귀책사유의 공기 연장 간접비 미보상 등 계약 금액의 조정과 관련한 피해를 경험한 반면, 피해 발생 후 보상을 받은 비율은 17.8%에 불과
- 응답자의 61.8%가 공사 용지 미확보로 인한 착공 지체에 따른 피해를 경험하지만, 피해 발생 후 보상을 받은 경우는 14.7%에 그침.
- 응잡자의 56.9%가 휴일 및 야간작업에 대해 비용을 보상 받지 못하는 피해를 경험함에도 불구하고, 피해 발생 후 보상을 받은 비율은 9.1%에 불과

- 「공사계약 일반조건」과 관련한 계약 사안의 특성에 따라 피해, 이의 제기, 보상의 양상은 다르지만, 전반적으로 피해를 경험하는 비율에 비해 시공자의 권리가 보상되는 비율은 매우 낮은 실태임.

## □ 「공사계약 특수조건」의 부당 특약과 관련한 피해 및 보상 경험

- 「공사계약 특수조건」의 부당 특약과 관련한 피해 및 보상 경험에 대한 설문 조사 결과, 시공자는 다양한 유형의 피해를 경험하고 있으나, 권리 행사에 따른 보상을 받는 경우는 극소수에 불과함(<표 6> 참조).
  - 「공사계약 특수조건」에 나타난 부당 특약으로 간주되는 10개 항목에 관하여 응답자가 피해를 경험한 사례는 총 148건이며, 피해 발생 비율은 최대 53.6%, 최소 6.0%, 평균 27.3%로 나타남.
  - 응답자가 피해 발생 이후 발주자를 대상으로 이의(클레임) 제기를 한 후 계약적 권리를 보상 받은 경우는 소수에 불과해 최대 20.0%, 최소 0.0%, 평균 3.1%의 비율임.
  - 응답자가 피해 발생 이후에 발주자에게 이의 제기를 한 비율은 최대 66.7%, 최소 18.2%, 평균 41.1%이나, 이의(클레임) 제기를 하지 못한 비율은 최대 81.8%, 최소 20.0%, 평균 55.8%를 차지함.

- 「공사계약 특수조건」의 부당 특약 유형별 실태를 살펴보면, 발주자 수행 업무를 시공자에게 전가하는 특약(30건), 계약 조건의 해석은 발주자에 따르도록 강요하는 특약(27건), 설계변경시 부당한 협의 기준 단가에 대한 특약(26건), 공기 연장 간접비 청구를 제한하는 특약(17건), 공사 중 불공정한 합의서 징구(14건) 등의 피해가 빈번하게

발생하는 것으로 조사됨.

- 설문 응답자의 53.6%가 발주자 수행 업무를 시공자에게 전가하는 부당 특약의 피해를 경험한 적이 있음에도 불구하고, 피해 발생 이후 보상을 받은 경우는 전무
- 응답자의 49.1%가 계약조건의 해석은 발주자에 따르도록 강요하는 특약의 피해를 경험한 적이 있으며, 피해 발생 이후 보상을 받은 비율은 3.7%에 불과
- 응답자의 47.3%가 설계변경시 부당한 협의 기준 단가에 대한 특약의 피해를 경험한 적이 있으며, 피해 발생 후 보상을 받은 비율은 7.7%에 불과

**<표 6> 「공사계약 특수조건」의 부당 특약 관련 피해 및 보상 경험**

| 항 목 | | | 피해 경험 [T] | 피해 후 이의(클레임) 제기/보상 경험 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 없음 [A] | 이의 제기 [B] | 이의 제기 및 보상 [C] |
| | | | 비율= [T]/n | 비율= [A]/[T] | 비율= [B]/[T] | 비율= [C]/[T] |
| 1. 발주자 수행 업무를 시공자에게 전가하는 특약 | n=56 | 빈도 | 30 | 18 | 12 | 0 |
| | | 비율 | 53.6% | 60.0% | 40.0% | 0.0% |
| 2. 계약 조건의 해석은 발주자에 따르도록 강요하는 특약 | n=55 | 빈도 | 27 | 18 | 8 | 1 |
| | | 비율 | 49.1% | 66.7% | 29.6% | 3.7% |
| 3. 설계변경시 부당한 협의 기준 단가에 대한 특약 | n=55 | 빈도 | 26 | 15 | 9 | 2 |
| | | 비율 | 47.3% | 57.7% | 34.6% | 7.7% |
| 4. 공기 연장 간접비 청구를 제한하는 특약 | n=54 | 빈도 | 17 | 10 | 7 | 0 |
| | | 비율 | 31.5% | 58.8% | 41.2% | 0.0% |
| 5. 공사 중 불공정한 합의서 징구 | n=53 | 빈도 | 14 | 8 | 6 | 0 |
| | | 비율 | 26.4% | 57.1% | 42.9% | 0.0% |
| 6. 불합리한 신기술 및 신공법 관련 특약 | n=53 | 빈도 | 11 | 9 | 2 | 0 |
| | | 비율 | 20.8% | 81.8% | 18.2% | 0.0% |
| 7. 클레임 청구 권리를 제약하는 특약 | n=55 | 빈도 | 9 | 5 | 4 | 0 |
| | | 비율 | 16.4% | 55.6% | 44.4% | 0.0% |
| 8. 공사손해보험 또는 하자보수보증금 부당 부담 특약 | n=51 | 빈도 | 6 | 4 | 2 | 0 |
| | | 비율 | 11.8% | 66.7% | 33.3% | 0.0% |
| 9. 노무비 설계 조정률 부당 적용 특약 | n=49 | 빈도 | 5 | 1 | 3 | 1 |
| | | 비율 | 10.2% | 20.0% | 60.0% | 20.0% |
| 10. 산업안전보건관리비 법정 요율 부당 삭감 특약 | n=50 | 빈도 | 3 | 1 | 2 | 0 |
| | | 비율 | 6.0% | 33.3% | 66.7% | 0.0% |
| **합계 및 평균 비율** | | 합계 | **148** | **89** | **55** | **4** |
| | | 평균 비율 | **27.3%** | **55.8%** | **41.1%** | **3.1%** |

[범례] : [T]는 응답자가 해당 항목에 대한 피해를 경험한 경우가 있다고 대답한 경우의 전체 빈도임.
유형 [A]는 응답자가 피해를 경험하였으나, 이의(클레임)를 제기하지 못하고 보상도 받지 못한 경우의 빈도임.
유형 [B]는 응답자가 피해를 경험하여 이의(클레임)를 제기하였으나, 보상까지 이르지 못한 경우의 빈도임.
유형 [C]는 응답자가 피해를 경험하여 이의(클레임)제기를 통한 보상을 받은 경우의 빈도임.

- 「공사계약 특수조건」의 특약에 의해 시공자의 계약적 권리가 사전에 부당하게 제한되는 경우, 전반적으로 보상을 받은 사례는 매우 낮은 특성을 보이고 있음.
  · 가령 발주자 수행 업무를 시공자에게 전가하는 특약이 존재할 때에 계약 권리상의 보상을 받은 사례는 전무한 것으로 답변함.

- 「공사계약 특수조건」과 관련한 피해, 이의 제기, 보상과 관련한 실태 양상은 앞서 살펴본 「공사계약 일반조건」과 관련한 실태와는 상이한 양상을 보이고 있음.
  · 특약과 관련한 피해 경험의 빈도는 「공사계약 일반조건」의 피해보다 낮게 나타나고 있지만, 일단 피해가 발생한 경우에는 권리 주장 자체를 포기하게 되는 경우가 상대적으로 많은 반면 그 보상 빈도는 더욱 낮은 것으로 조사됨.

### □ 계약 범위 이외의 발주자의 추가 공사 및 업무 지시 관련 피해

- 설문 응답자가 계약 범위 이외에 추가 공사 또는 부당한 업무를 발주자로부터 지시받은 피해 사례에 대한 설문 결과, 시공업체는 다수의 피해 사례를 빈번하게 경험하고 있지만 권리 행사에 따른 보상을 받는 경우는 극소수에 불과함(<표 7> 참조).
  · 추가 공사 또는 부당한 업무 지시와 관련한 4개 항목에 관하여 응답자가 피해를 경험한 사례는 총 123건이며, 피해 발생 비율은 최대 69.8%, 최소 31.4%, 평균 57.1%로 나타남.
  · 피해 사례 중에서 응답자가 발주자를 대상으로 이의(클레임)를 제기한 후 계약적 권리를 보상 받은 경우는 소수에 불과해 최대 11.1%, 최소 0.0%, 평균 3.5%의 비율임.
  · 응답자가 추가 업무 지시와 관련한 피해를 경험한 이후 발주자에게 이의를 제기한 비율은 최대 33.3%, 최소 16.2%, 평균 25.3%이나, 이의(클레임)를 제기하지 못한 비율은 최대 83.8%, 최소 55.6%, 평균 71.2%를 차지함.

- 피해 유형별로 살펴보면, 시공자 담당 업무가 아닌 인허가 관련 업무 대행(37건), 추가 또는 특화 공사의 강요(36건), 시공자 귀책사유가 아닌 민원 해결의 대행(34건) 등의 순으로 피해 사례가 빈번하게 발생함.
  · 응답자의 69.8%가 계약적 의무 사항으로 포함되지도 않은 인허가 관련 업무를 대행

한 경험이 있지만 그에 대한 보상 사례는 전혀 없었음.

- 응답자의 64.3%가 추가 공사 도는 특화 공사를 강요당하는 피해를 경험하지만, 피해 발생 이후 보상을 받은 비율은 11.1%에 불과
- 응답자의 63.0%가 시공자의 귀책사유가 아닌 민원 해결의 대행을 강요당하는 피해를 경험함에도 불구하고, 피해 발생 이후 보상을 받은 경우는 2.9%에 그침.

**<표 7> 계약 조건 이외 추가 공사 또는 업무 지시의 피해 및 보상 경험**

| 항 목 | | | 피해 경험 [T] | 피해 후 이의(클레임) 제기/보상 경험 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | 없음 [A] | 이의 제기 [B] | 이의 제기 및 보상 [C] |
| | | | 비율= [T]/n | 비율= [A]/[T] | 비율= [B]/[T] | 비율= [C]/[T] |
| 1. 시공자 담당 업무가 아닌 인허가 관련 업무 대행 | n=53 | 빈도 | 37 | 31 | 6 | 0 |
| | | 비율 | 69.8% | 83.8% | 16.2% | 0.0% |
| 2. 추가 또는 특화 공사의 강요 | n=56 | 빈도 | 36 | 20 | 12 | 4 |
| | | 비율 | 64.3% | 55.6% | 33.3% | 11.1% |
| 3. 시공자 귀책사유가 아닌 민원 해결의 대행 | n=54 | 빈도 | 34 | 24 | 9 | 1 |
| | | 비율 | 63.0% | 70.6% | 26.5% | 2.9% |
| 4. 용지 보상 업무의 대행 | n=51 | 빈도 | 16 | 12 | 4 | 0 |
| | | 비율 | 31.4% | 75.0% | 25.0% | 0.0% |
| **합계 및 평균 비율** | | 합계 | **123** | **87** | **31** | **5** |
| | | 평균 비율 | **57.1%** | **71.2%** | **25.3%** | **3.5%** |

[범례] : [T]는 응답자가 해당 항목에 대한 피해를 경험한 경우가 있다고 대답한 경우의 전체 빈도임.
유형 [A]는 응답자가 피해를 경험하였으나, 이의(클레임)를 제기하지 못하고 보상도 받지 못한 경우의 빈도임.
유형 [B]는 응답자가 피해를 경험하여 이의(클레임)를 제기하였으나, 보상까지 이르지 못한 경우의 빈도임.
유형 [C]는 응답자가 피해를 경험하여 이의(클레임) 제기를 통한 보상을 받은 경우의 빈도임.

## □ 시공자의 권리 미청구 및 피해 미보상의 사유

- 응답자가 권리 청구 또는 피해 보상에 실패한 사유에 대한 설문 조사 결과, '발주자와의 관계 악화 또는 후속 사업에의 영향 등을 우려한 청구 자체의 포기'가 가장 높은 빈도를 차지하는 것으로 나타남(<표 8> 참조).
- 그 다음으로 '발주자의 해당 사안의 반려 또는 무마 시도로 시공자의 이의(클레임) 제기 자체가 차단'된다는 답변이 차순위를 차지함.

· '발주자의 협의에도 불구하고 관련 기준 또는 선례 부재를 이유로 조정 또는 보상이 불인정'되고 있다는 답변이 3순위를 기록함.
· '관련 기록 및 문서 미비 등의 시공자 사정으로 미청구'된다는 답변은 가장 낮은 순위를 차지하고 있음.

- 응답자가 답변한 결과를 종합해 보면, 시공자의 권리 행사의 미청구 또는 미보상이 발생하는 근본 기저에는 시공자의 자체 문제에 기인한 내부적 요인에 의하기보다는 발주자의 직·간접적 영향으로 시공자가 자체적으로 해결할 수 없는 외부적 요인에 의한 원인이 존재하는 것으로 판단됨.

**<표 8> 시공자의 권리 미청구 및 피해 미보상의 이유(빈도순으로 복수 응답)**

| 항 목 | | 응답 순위 | | | | | 1, 2, 3, 4, 5위 단순 합계 | (순위) | 1, 2, 3, 4, 5위 가중 합계* | (순위) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1순위 | 2순위 | 3순위 | 4순위 | 5순위 | | | | |
| 1. 관련 기록 및 문서 등은 충분하나 발주자와의 관계 악화 또는 후속 영향 등의 우려로 청구를 포기 | 빈도 | 38 | 9 | 4 | 0 | 0 | 51 | (1) | 22.2 | (1) |
| | 비율 | 60.3% | 18.4% | 10.5% | 0.0% | 0.0% | 33.3% | | 44.5% | |
| 2. 발주자의 해당 사안의 반려 또는 무마 시도로 시공자의 이의(클레임) 제기 자체를 사실상 차단 | 빈도 | 8 | 24 | 7 | 0 | 0 | 39 | (2) | 11.2 | (2) |
| | 비율 | 12.7% | 49.0% | 18.4% | 0.0% | 0.0% | 25.5% | | 22.4% | |
| 3. 발주자의 협의에도 불구하고 관련 기준 또는 선례 부재를 이유로 조정/보상 불인정 | 빈도 | 8 | 8 | 16 | 0 | 0 | 32 | (3) | 8.2 | (3) |
| | 비율 | 12.7% | 16.3% | 42.1% | 0.0% | 0.0% | 20.9% | | 16.5% | |
| 4. 발주자의 협의에도 불구하고 관련 규정 또는 특약에 근거하여 조정/보상 불인정 | 빈도 | 5 | 7 | 5 | 2 | 0 | 19 | (4) | 5.1 | (4) |
| | 비율 | 7.9% | 14.3% | 13.2% | 100.0% | 0.0% | 12.4% | | 10.3% | |
| 5. 관련 기록 및 문서 미비 등의 시공자 사정으로 미청구 | 빈도 | 4 | 1 | 6 | 0 | 1 | 12 | (5) | 3.1 | (5) |
| | 비율 | 6.3% | 2.0% | 15.8% | 0.0% | 100.0% | 7.8% | | 6.2% | |
| **합계** | 빈도 | 63 | 49 | 38 | 2 | 1 | 153 | | 49.9 | |
| | 비율 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | | 100.0% | |

* [범례] : 가중합계의 가중치는 계열 가중(serial weighting)방식으로 산정된 1순위 0.51, 2순위 0.26, 3순위 0.13, 4위 0.07, 5위 0.03을 적용함.

## □ 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위 남용을 근절하기 위한 개선 방향

- 향후 발주자의 불공정한 관행 및 지위 남용 피해를 방지하기 위한 효과적인 대책에 대한 설문 조사 결과, 응답자의 다수가 '상호 호혜적 계약관리 문화 정착을 위한 발주자의 인식 전환'이 최우선적으로 구현되어야 하는 것으로 답변함(<표 9> 참조).
  - '보복 조치 금지 조항 신설 등 계약 관련 법령, 제도, 계약 일반/특수 조건 등의 규정의 개선'이 필요하다는 응답이 전체 합계 2순위를 차지함.
  - '정부의 예산 절감 기조에 입각한 발주기관의 경영 평가와 계약 담당 공무원의 인사고과 평가 체계의 개선'에 대한 응답이 전체 합계 3순위를 기록함.
  - 시공자의 자구적 노력도 중요한 것으로 나타나, '시공자의 보다 적극적인 권리 옹호 및 주장의 실천'이 필요하다는 응답은 단순 합계 4순위를 차지함.
  - '대안적 분쟁 해결 활성화 및 관련 정책 지원 강화'와 '상생협의체 운영 또는 파트너링(Partnering) 협약 체결'의 응답률은 낮은 것으로 나타나, 그 제도적 실효성을 상대적으로 낮게 평가하고 있음.

**<표 9> 향후 제도 개선 방향(중요도 순으로 1, 2, 3 순위 복수 응답)**

| 항 목 | | 응답 순위 | | | 1, 2, 3위 단순 합계 | (순위) | 1, 2, 3위 가중 합계* | (순위) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 1순위 | 2순위 | 3순위 | | | | |
| 1. 상호 호혜적 계약관리 문화 정착을 위한 발주자의 인식 전환 | 빈도 | 23 | 11 | 6 | 40 | (1) | 16.7 | (1) |
| | 비율 | 37.1% | 17.5% | 9.8% | 21.5% | | 26.9% | |
| 2. 보복 조치 금지 조항 신설 등 관련 계약 법령, 제도, 규정 개선 | 빈도 | 12 | 14 | 9 | 35 | (2) | 12.1 | (2) |
| | 비율 | 19.4% | 22.2% | 14.8% | 18.8% | | 19.5% | |
| 3. 정부의 예산 절감 기조에 입각한 발주기관 및 담당자 평가 체계 개선 | 빈도 | 14 | 7 | 11 | 32 | (3) | 11.4 | (3) |
| | 비율 | 22.6% | 11.1% | 18.0% | 17.2% | | 18.4% | |
| 4. 발주자의 불공정한 행위에 대한 시공자의 모니터링 평가제도 도입 | 빈도 | 5 | 11 | 8 | 24 | (4) | 7.3 | (4) |
| | 비율 | 8.1% | 17.5% | 13.1% | 12.9% | | 11.7% | |
| 5. 시공자의 보다 적극적인 권리 옹호 및 주장 실천 | 빈도 | 6 | 4 | 14 | 24 | (4) | 6.7 | (5) |
| | 비율 | 9.7% | 6.3% | 23.0% | 12.9% | | 10.8% | |
| 6. 대안적 분쟁 해결 활성화 및 관련 정책 지원 강화 | 빈도 | 2 | 11 | 7 | 20 | (6) | 5.5 | (6) |
| | 비율 | 3.2% | 17.5% | 11.5% | 10.8% | | 8.8% | |
| 7. '상생협의체' 운영 또는 '파트너링(Partnering)' 협약 등 활용 | 빈도 | 0 | 5 | 6 | 11 | (7) | 2.4 | (7) |
| | 비율 | 0.0% | 7.9% | 9.8% | 5.9% | | 3.9% | |
| 합계 | 빈도 | 62 | 63 | 61 | 186 | | 62.1 | |
| | 비율 | 100.0% | 100.0% | 100.0% | 100.0% | | 100.0% | |

* [범례] : 가중 합계의 가중치는 계열 가중(serial weighting) 방식으로 산정된 1순위 0.54, 2순위 0.30, 3순위 0.16을 적용함.

## 3. 실태 조사의 요약

### □ 신의성실의 원칙에 반하는 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 만연

- 설문조사 결과, 공공공사 현장에서는 발주자의 불공정 관행과 우월적 지위 남용 사례가 만연해 있으며, 이러한 사안이 공사의 원가와 공정에 미치는 영향이 큰 것을 확인할 수 있었음.
  - 유효 응답자의 85.3%가 공공공사를 수행하는 과정에서 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례를 경험한 적이 있는 것으로 조사됨.
  - 공사 원가에 미치는 영향에 대해서는 '크다'(56.7%), '매우 크다'(28.3%), '보통이다'(10.0%), '매우 작다'(3.3%) 등의 순으로 답변함.
  - 공정에 미치는 영향에 대해서는 '크다'(46.7%), '매우 크다'(21.7%), '보통이다'(21.7%), '작다'(6.7%) 등의 순으로 응답함.

- 「공사계약 일반조건」,「공사계약 특수조건」과 관련한 피해 사례뿐만 아니라, 계약조건에도 명시되지 않은 추가 공사 또는 업무 지시로 인한 피해가 빈번하게 발생하지만, 이러한 피해가 보상으로 이어지는 경우는 극소수에 불과하였음.
  - 「공사계약 일반조건」과 관련한 14개 항목과 관련한 권리 피해를 경험한 사례는 총 378건으로 피해 발생 비율은 평균 46.6%인 반면, 피해 사례 중에서 계약적 권리를 보상 받은 경우는 평균 6.5%에 불과함.
  - 「공사계약 특수조건」상의 부당한 10개 특약과 관련한 권리 피해를 경험한 사례는 총 148건으로 피해 발생 비율은 평균 27.3%를 차지하지만, 피해 사례 중에서 응답자가 계약적 권리를 보상 받은 경우는 평균 3.1%에 그침.
  - 계약 조건 이외의 추가 공사 및 업무 지시와 관련한 4개 항목에 대한 피해를 경험한 사례는 총 123건으로 피해 발생 비율은 평균 57.1%인 반면, 피해 사례 중에서 응답자가 계약적 권리를 보상 받은 경우는 평균 3.5%에 불과함.

- 이러한 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위를 남용하는 다수의 사례들은 앞서 예비적 고찰에서 살펴본 신의성실의 원칙에 명백히 반하는 것임.

· 그동안 다수가 지적해 온 우리나라 건설 계약 문화의 후진성을 보여주는 일면으로 해석할 수 있겠음.

- 발주자의 불공정 관행 및 우월적 지위 남용에 따른 근본 원인으로는 공공 발주자뿐만 아니라 중앙 정부로 귀착되는 문제가 지적되었으므로, 해결 방안의 모색을 위해서는 공공 발주자와 함께 정부가 공동으로 전향적 자세를 취하는 것이 필요함.

· 시공자의 권리 행사가 차단되는 근본 기저에는 중앙 정부의 예산 절감 기조가 직·간접적인 영향을 미치고 있음.

· 설문 응답자가 뽑은 불공정 관행 및 우월적 지위 남용의 근절 방안 중에서 상위 순위 항목들은 공공 발주자의 인식 전환과 함께 정부의 관련 제도 개선이 필요한 사안이었음.

# IV. 시사점 도출

## 1. 정부 차원의 시사점

### □ 공정 거래질서 확립을 위한 적정 예산 확보와 예산 적시 투입

- 건설 현장에서는 예산 문제와 연계된 불공정한 계약과 발주자의 우월적 지위 남용 문제를 겪고 있는바, 이에 대한 근본적인 대책 마련이 필요함.

· 사업의 효율성 차원이 아닌 단기적 예산 절감 원칙에 입각한 공공공사와 관련한 성과 평가 체계에 대한 근본적 개선이 이뤄지지 않는다면, 건설산업에서 공정한 거래질서의 확립은 요원한 과제로 남을 수 있음.

· 공공기관의 부채를 줄이려는 정부 시책의 영향으로 공공 발주기관 또는 단위 현장 차원에서는 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용의 사례를 근절하는 실질적인 경제 민주화에 대한 추진 동력을 찾아 볼 수 없는 것이 현실임.

· 효율적이고도 정당한 방법에 따른 공공기관의 예산 절감 노력은 당연히 필요한 과제이지만, 그 과정이 예산 삭감 차원으로 변질되어 발주자가 시공자의 정당한 권리 행

사를 제한하며 우월적 지위를 남용하는 불공정 관행을 유인하게 되는 상황임.

- 단위 현장의 성과 평가가 예산 절감 위주로 이뤄지기 때문에, 발주기관의 계약 담당자는 현행 제도의 맹점을 이용하거나 사전 협의 과정에서 권리 주장 자체를 사실상 차단시키는 편법적 행위를 반복하게 됨.

- 관련 계약 법령 및 「공사계약 일반조건」 등에 명시된 계약 상대자(건설업체)의 권리 보장에도 불구하고 정당한 권리 행사가 소극적인 근본적인 이유가 정부의 예산 절감 기조에 입각한 발주기관의 경영 평가와 계약 담당 공무원의 인사 고과 평가 체계 등이 영향을 미친다는 의견이 설문 조사에서 표출됨.
  - 더욱 심각한 문제는 내·외부 감사 등의 이유로 외형적으로는 이러한 문제가 드러나지 않도록 시공자의 권리 주장 자체가 교묘하게 무마되고 있다는 사실임.
  - 공공 발주기관 또는 단위 현장을 관리하는 계약 담당 공무원 또한 그러한 정부의 정책 기조를 따라야 하는 피감사자의 입장에서 수동적인 업무 자세를 일관하게 되는 구조임.[23]

- 공공공사에서 사업의 효율성 증진 및 공정한 거래 질서 확립을 위해서는 적정 예산 확보와 예산 적시 투입이 보장될 수 있는 체제가 마련되어야 함.
  - 공공공사에서 불공정 관행을 차단하기 위해서는 실제 사업을 집행하는 공공 발주자뿐만 아니라 국토교통부·기획재정부·공정거래위원회 등 관련 부처 모두가 책임 인식을 가지고 구체적인 대책 마련에 앞장서야 함.
  - 특히, 정부가 추진하는 대형 국책 사업에 실질적 사업비를 통제하고 관리하는 도구인 총사업비관리제도와 관련한 다양한 문제[24]에 대한 개선이 필요함.

- 대형 국책 사업에서 운영되고 있는 총사업비관리제도는 일부 긍정적인 효과에도 불구하고, 총사업비의 비합리적 산정, 중앙관서·발주처·현장 등의 자율성 미흡 등의 문

23) 외형적으로 예산이 절감된 결과가 나온다면 각종 감사 대상에서 제외되기 때문에, 발주기관과 관련 공무원은 국민 세금의 효율적 운용, 국고의 낭비 방지, 예산 절감 등의 명분을 내세워 부당한 특약 설정이나 설계변경에 따른 계약 금액의 조정을 최소화하는 내부 지침 운영 등을 합리화시키는 성향도 존재한다는 의견이 있음.

24) "총사업비 협의에 발목 잡힌 대형 건설사업", 건설경제, 2014. 8. 24 ; "총사업비협의제도 및 운영 방식 개선 시급 - 협의 기간 단축 및 공사별 개별 협의도 가능해야", 건설경제, 2014. 9. 3 ; "악순환 고리 못 끊는 총사업비관리제도 - 합리적인 예산 관리보단 삭감에 초점… 대수술 불가피", 건설경제, 2014. 10. 13 ; "총사업비관리 패러다임 전환 서둘러야 - 제대로 된 총사업비 산정부터…공기 연장 안 돼", 건설경제, 2014. 10. 15 등의 기사가 최근 보도된 바 있음.

제가 존재한다는 것은 2011년의 실태 조사[25]에서도 아래와 같이 확인된 사안임.

- 공사 여건 변화, 민원 등 사업 집행 기간 동안 발생하는 돌발 변수에 대한 고려 부족과 기획 단계에서의 총사업비 축소 산출 등의 영향으로 적정하지 않은 총사업비가 산출되고 있음.
- 자율조정 한도가 10%에 불과하며 총사업비 변경 협의에 장기간이 소요되는 문제 등으로 중앙관서·발주처·현장 등의 자율권이 보장되지 않고 있거나 제한된 역할만 수행하는 경향이 발생하고 있음.

- 건설사업의 예산관리 목표의 재정립, 사업 단계별 유기적 사업비 관리 체계 구축, 사업비 관리 전문가 활용 등[26]을 포함하는 공공공사의 사업비관리 체계를 개선하는 정부의 노력이 시급히 요구됨.

### □ 계약 당사자의 권리, 의무, 책임 한계 등 관련 규정의 명확화

- 설문 조사를 통해 파악된 피해 발생 빈도가 높은 사안에 대해서는 계약 당사자의 권리, 의무, 책임 한계 등을 명확하게 규정함으로써 불공정 계약 또는 우월적 지위 남용 사례의 재발을 방지해야 함.
  - 계약 조항이 구체적일수록 계약 당사자간의 클레임으로 인한 분쟁 발생은 줄어들 수 있다고 보고된 바 있음.[27]
  - 「공사계약 일반조건」에서는 설계변경 관련 계약 금액의 조정, 공기 연장 간접비 보상 등 기타 계약 내용으로 인한 계약 금액의 조정, 공사 용지의 확보, 휴일 및 야간 작업에 대한 보상 등에 대한 규정의 검토 및 보완 작업이 요구됨.
  - 「공사계약 특수조건」에 포함되어 시공자의 계약적 권리를 부당하게 제한하는 독소조항, 즉 발주자의 업무를 시공자에 전가, 계약 조건의 해석을 발주자에 따르도록 강요, 설계변경시 부당한 단가 적용, 공기 연장에 따른 간접비 청구 제한하는 등의 특약은 근본적인 개선이 필요함.
  - 발주자가 당초 계약 범위에 포함되지 않는 추가 공사 또는 업무를 지시하는 경우 이

25) 박용석 외, 총사업비관리제도의 현황 및 실태 조사, 국토해양부, 2011. 3, pp.33~49.
26) 김영재 외, "SOC 건설사업의 총사업비 관리 체계 개선 방안", 한국건설관리학회 논문집, 제11(3), 2010.
27) 심호, 클레임이 국내 건설시장에 미치는 영향, 감사원 : 감사논집, 2002. 9. 19, p.16.

에 대한 시공자의 합당한 비용 청구와 보상을 인정하는 규정도 필요함.

- 계약 당사자간의 권리와 의무를 규정하고 있는 「공사계약 일반조건」은 계약 상대자인 시공자의 권리 행사가 가능한 체제로 보완될 필요성이 있음.
  - 해외 공사에서 통용되는 국제엔지니어링연맹(International Federation of Consulting Engineers, 이하 FIDIC)의 표준계약서와 우리나라 「공사계약 일반조건」을 비교한 기존 연구[28]에 따르면, 국내 「공사계약 일반조건」은 다수의 개선이 요구되는 영역이 존재함.
  - 특히, 국내 「공사계약 일반조건」에서는 계약 이행시 시공 계약자의 권리 행사가 가능한 사안은 피상적으로만 기술되어 있어, 공사 원가 및 공정에 영향을 주는 관련 조항에 관해서는 시공자의 권리 주장이 가능하도록 계약적 권한(entitlement)을 명문화시키는 개선 작업이 필요함.

- 「건설산업기본법」 또는 계약 예규상의 「공사계약 일반조건」등에서 보복 조치에 대한 금지 조항의 신설에 대한 검토가 필요함.
  - 설문 조사 결과에서도 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용 사례에도 불구하고 권리 청구 또는 피해 보상에 실패한 사유는 '발주자와의 관계 악화 또는 후속 사업에의 영향 등을 우려한 청구 자체의 포기'가 가장 높은 빈도를 차지하고 있었음.
  - 「공정거래법」 제23조의 3(보복 조치의 금지)[29]에서도 규정하고 있는 내용을 참조할 수 있을 것임.

### □ 발주자의 불공정 행위에 대한 시공자의 모니터링 제도 도입 검토

- 기존 법령 및 제도 등의 규정 개선만으로는 현재의 불공정 관행과 발주자 지위 남용을 근절할 수 없으며, 그 실질적인 제도의 집행력을 강화할 수 있는 현장 차원의 장

28) 김경래, 국내 공사계약 일반조건의 개선 방향, 한국건설산업연구원, 1996. 8. 16, pp.4~7.
해외건설협회, 국내와 국제 표준의 건설제도 비교 연구, 건설교통부, 2001. 2, pp.81~121.
이복남, 이종수, 공사계약 일반조건의 문제점 및 개선방안, 한국건설산업연구원, 2002. 3. 19, pp.4~11.
한국건설기술연구원, 해외 건설사업의 클레임 사례 분석을 통한 클레임 대응 방안, 2006. 6, 건설교통부, pp.44~51.

29) 분쟁조정 신청, 신고, 공정거래위원회의 조사에 협조한 행위를 한 것을 이유로 거래의 정지 또는 물량의 축소, 그 밖에 불이익을 주는 행위를 해서는 안 된다.

치 마련이 필요할 것으로 판단됨.

· 본 설문 조사 결과에서도 응답자 중 다수가 발주자의 불공정 행위에 대응할 수 있는 시공자의 모니터링 제도의 도입을 찬성하고 있음.

- 발주자의 불공정 행위에 대한 시공자의 모니터링 제도는 현행 「건설기술진흥법」 제52조에서 규정하고 있는 건설공사시공평가제도[30]에 대응하는 체제로 운영될 수 있음.

· 시공자가 발주자에 공기 연장에 따른 간접비 보상과 같은 불공정 거래 관행에 관한 문제 제기를 하는 경우, 건설공사시공평가제도가 시공자를 보복하는 수단으로 악용되는 사례도 존재하는 상황으로 이에 대한 제어 장치가 필요함.

· 시공자의 모니터링 평가 제도는 건설공사시공평가제도와 연계될 수 있도록 설계됨으로써 발주자의 업무 수행 공정성을 평가할 수 있는 대응 정책으로 유의미할 수 있을 것으로 판단됨.

- 공정한 거래 질서 확립을 선도하는 공공 발주기관과 계약 담당 공무원에게 인센티브를 부여하는 제도적 장치를 마련하여 공공 발주자가 자발적으로 문제점을 시정하도록 유도해야 함.

· 현행 정부 기조와 성과 평가 제도 하에서, 공공 발주기관과 계약 담당 공무원이 공정한 계약 업무 처리를 통해 얻을 수 있는 실질적인 인센티브가 전무한 상황임.

· 발주자의 불공정 사례를 처벌하는 '금지적(negative)' 방식만 강조하게 되면 개선의 노력보다 은폐 등을 통한 제재의 회피에 집중할 것이므로, '건설적(positive)' 방식으로 접근할 필요성이 있음.

· 공공 발주자가 선제적으로 불공정 관행을 개선하거나 앞서 제안한 시공자의 모니터링 제도를 통해 우수 발주자로 선정된 경우, 공공기관 평가에 가점을 주거나 해당 계약 담당 공무원에게는 승진 가점을 주는 등의 공공 발주자의 자발적 개선을 유도하는 제도 환경의 조성책이 요구됨.

30) 총공사비 100억원 이상인 건설공사에서 시행되고 있는 건설공사시공평가제도는 건설공사가 90% 이상 진척된 시점에서 발주자를 포함한 시공평가위원회가 구성되어 건설업체의 품질, 공정, 시공, 안전, 환경, 공사 완성도와 시공자 과실로 발주자에 끼친 재산상의 손해 등 시공의 적정성 등을 종합 평가하는 제도임.

## 2. 발주자 차원의 시사점

### □ 상호 호혜적 계약관리 문화 정착을 위한 발주자의 인식 전환

- 불공정 관행 및 우월적 지위 남용의 근절 방향에 관한 설문 결과에서, '상호 호혜적 계약관리 문화 정착을 위한 발주자의 인식 전환'이 가장 효과적인 해결 방안으로 나타남.
  - 공정한 거래 문화를 확립하려는 발주자의 올바른 인식 전환이 전제되지 않는다면, 관련 정책 및 제도, 계약 조건 등이 공정한 체제로 정비된다 하더라도 그 실질적인 효과는 달성될 수 없음.
  - 더욱이 실제 공공공사 현장에서 발생하는 불공정 관행은 발주자의 우월적 지위를 활용하여 시공자가 공식적으로 제기될 수 없도록 더욱 교묘한 방식으로 은폐 또는 조작될 수 있는 양상으로 진행될 수 있기 때문임.

- 영국과 미국 등 건설 선진국에서는 그동안 건설산업의 선진화를 위해서는 발주자의 혁신이 가장 중요할 수 있음이 거듭 강조되고 있음.
  - 영국의 Latham 보고서[31] 등에서는 건설산업의 혁신 패러다임을 달성하기 위해서는 발주자의 올바른 기능과 역할이 관건이 됨을 주창하고 있음.
  - 공공 발주자는 건설산업 문화를 유인할 수 있는 선도자이기 때문에, 공공 발주자의 역할과 책임을 고취시킬 수 있는 지원 정책과 계도 조치가 필요함.

- 공공 발주자가 운영하고 있는 부당한 특약, 내부 지침 등을 정비하기 위해서는 공정한 거래 질서 확립을 위한 인식의 전환이 필요함.
  - 공공 발주자는 단기적 예산 절감에만 초점을 맞춘 관리 체계에서 탈피하여, 적정 공사비의 확보와 시설물 건설 프로세스의 총체적 효율성을 제고해야 함.

31) Latham, M. (1994). Constructing the team: joint review of procurement and contractual arrangements in the United Kingdom construction industry, HM Stationery Office.

### □ 발주자의 계약관리 업무에 대한 교육 기능 강화

- 현재 공공공사에서 발주자의 계약 관련 담당자는 투명성 확보 등의 이유 때문에 순환 보직 체제로 업무를 담당하고 있으나, 그 부작용으로 담당자의 업무 전문성은 취약하다는 지적이 있음.
  - 계약 관련 담당자가 장기간 업무를 수행할 경우 부정 행위가 발생할 여지가 존재하여 순환 보직 체제가 필요한 것도 인정되나, 계약 관련 업무 담당자의 잦은 교체가 해당 업무에 대한 전문적 지식과 경험을 축적하는 데 부정적 영향을 끼치게 되므로 이에 대한 보완 대책이 필요함.
  - 특히, 계약 관련 담당자의 잦은 교체로 계약 업무 처리 역량이 부족하여, 해당 업무의 신속하고 원만한 수행에 차질이 발생한다는 의견이 표출됨.

- 공정한 계약 업무 수행에 필수적인 직업윤리의 강화 내용을 담은 계약 관련 업무에 대한 교육 기능 강화, 인수인계에 대한 매뉴얼 개발 등도 검토가 필요함.
  - 계약 관련 업무 전반에 대한 교육 프로그램을 개발하여 주기적으로 교육에 참여하는 체제 운영이 필요함.
  - 특히, 공정하고도 합리적인 계약 업무 수행을 위한 직업윤리 인식 등이 강화할 수 있는 교육 내용도 포함되어야 할 것임.
  - 후속 담당자에게 계약 관련 업무의 원활한 인수인계를 위한 매뉴얼 개발 및 활용도 검토 가능함.

## 3. 계약자(시공자) 차원의 시사점

### □ 계약관리 역량 강화를 통한 시공자의 보다 적극적인 권리 행사

- 계약 당사자의 정당한 권리 옹호를 위해서는 입찰 시점에서부터 공사 이행 단계까지 본사 및 현장 차원에서 철저한 계약관리 업무 수행에 만전을 기해야 함.
  - 시공자에게 보장된 계약적 권리를 포기하지 않기 위해서는 당해 사업에 계약 조건 또는 법률적 권한에 대한 사전 숙지가 필수적으로 요구됨.

· 입찰 시점에서부터 향후 잠재된 계약적 리스크가 될 사안을 사전적으로 규명하여, 시공 단계까지 연계 관리할 수 있는 체제를 마련해야 함.
· 시공 단계에서 시공자는 권리 주장을 입증하는 책임이 권리를 주장하는 자에게 있고, 권리를 주장하는 자가 계약 상대자(발주자)에게 완벽한 문서(a stand-alone claim document)를 제공해야 협상시 유리한 입장에 설 수 있음을 주지시켜야 함.[32]
· 시공자가 발주자의 불공정 관행 또는 우월적 지위 남용에 대한 피해를 경험하게 될 경우, 그 영향과 보상 권한에 대한 사실 관계를 입증 자료를 통해 뒷받침할 수 있도록 관련 현장 자료 및 기록의 보관이 계약 행정의 필수 부분임.

- 이러한 계약관리 역량을 토대로 향후 시공자는 스스로의 계약적 또는 법률적 권한을 포기하지 말고, 권리 옹호를 지금보다 더 적극적인 형태로 실천해야 함.
· 그동안 묵인되었던 불공정 또는 부당한 관행을 근절하기 위해서는 더욱 적극적인 형태의 권리 주장을 펼치는 계약관리 업무가 단위 현장 차원에서 수행되어야 함.[33]

## □ '불공정계약신고센터'의 설립 및 운영

- 시공자가 제기한 불공정한 계약 또는 우월적 지위 남용 사안이 발주자에 의해 반려되거나 무마될 경우 시공사의 개별적 대응이 어려운 만큼, 건설업계 차원에서의 조직적 대응도 필요함.
· 일부 지방자치단체[34]와 조달청[35]에는 유사 신고 센터를 수립하여 신고가 된 사안별로 조치를 수행하고 있지만, 신고 사례 중 일부만이 공개되고 되는 등 실제 기능은 제한적인 것으로 보임.
· 특히 공공공사와 관련한 신고율은 저조한 실정으로, 조달청의 온라인 불공정행위신고센터에 신고된 총 87건 중에서 공공공사는 단 7건에 불과함[36].

32) Andy Hewitt, Construction Claims and Responses: Effective Writing and Presentation, Wiley Blackwell, July 2011, pp. 49~75.
33) 면담 조사에서는 과거의 경기 호황인 상황에서는 발주기관과의 관계 악화에 따른 후속 사업에의 영향을 우려하여 이의 제기 등을 기피할 수밖에 없는 상황도 있었지만, 이제 수주 물량이 매우 줄어들어 지속적인 관계 유지조차도 어려운 시점에서 적극적 권리 주장을 회피할 이유가 없다는 건설업체의 의견도 제기된 바 있었음.
34) 이천시는 최근 갑을 관계를 개선하며 불공정 행위 근절을 위한 '불공정행위 신고센터'를 개설하여 운영한다고 보도함 (http://www.icheon.go.kr/site/ic/boardView.do?post=188426&page=&boardSeq=10&key=4345, 2014. 10. 6).
35) 조달청은 2013년 9월부터 '불공정행위 신고센터'를 운영해 정부 입찰과 계약 이행 과정에서 발생하는 담합, 부당 하도급, 대금 지급 지연 등의 불공정 거래 행위를 온라인(http://www.pps.go.kr/kor/unfair/selectUnfairList.do)과 전용 전화로 신고 받고 있음.

- 건설업계 차원 또는 건설업계와 정부가 공동으로 가칭 '불공정계약신고센터'를 수립 및 운영하여, 법률 자문, 제도 개선 건의, 사안별 조정 등을 지원하는 체제의 마련이 요구됨.
  - 불공정한 계약 또는 우월적 지위 남용에 관해서 '건설분쟁조정위원회'의 역할을 강화할 수 있는 방안도 검토될 수 있음.

## □ 발주자의 불공정 관행 및 지위 남용의 피해 전가 금지

- 건설산업의 경제민주화는 공급망(Supply Chain) 전반의 공정한 거래 질서가 확립될 때 진정한 효과가 창출될 수 있으므로, 전술한 발주자와 원도급자 간의 문제가 하부 공급망인 하도급 단계로 부당하게 전가되지 않도록 해야 함.
  - 종합건설업체가 받은 피해가 다시 불공정한 하도급 계약을 통해 전문건설업체에게 전가되고 있는 상황[37]이 사라지지 않는다면, 원도급 건설업체의 권리 행사 자체의 명분이 소실될 수 있기 때문임.
  - 일부 원도급업체가 그동안 하도급업체에게 강요했던 불공정한 하도급 계약 관행 등은 반드시 중단되어야 할 것이며, 이러한 전제 없이 원도급업체의 권리 행사의 근거는 정당화될 수 없음을 주지해야 함.

- 원도급 계약자인 종합건설업체는 권리 행사를 통한 계약적 사항의 조정 결과를 반드시 하도급업체와 공유하는 기본 의무를 준수해야 함.

김원태(연구위원 · wontkim@cerik.re.kr)
이영환(연구위원 · yhlee@cerik.re.kr)

36) 조달청에서 운영하는 온라인 불공정행위신고센터에 등록된 피해 신고는 2013년 11월부터 2014년 11월까지 총 87건이며, 그 중 공사에 해당하는 신고는 불공정 하도급업체에 결재 불이행, 하도급공사대금 미지급 및 설계변경 등에 따른 하도급대금 조정의무 불이행, 공사 입찰 정정 공고 요청 등 7건임.

37) 대표적인 불공정 하도급 계약 조항의 예시로 물가 변동을 일체 인정하지 않거나 미미한 설계변경 등은 하도급 계약자의 부담으로 하거나 원도급업체에게 청구할 수 없는 규정 등이 있음.