

건설정책리뷰 2019-06

공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사 및 분석

정대운·유일한

Construction Policy Review | 2019. 12



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR CONSTRUCTION POLICY

RICON
대한건설정책연구원

건설정책리뷰 2019-06

공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사 및 분석

정대운·유일한

2019. 12

대한건설정책연구원

요 약

- 본 연구는 공공발주기관과 전문건설업체간의 다양한 불공정사례(갑질)를 종합적으로 조사분석하여 불공정사례 방지를 위한 정책방향을 도출하였음.
 - 먼저 전문건설업체를 대상으로 실시한 설문조사를 통하여 공공발주기관의 불공정 사례(갑질)에 대한 업체들의 인식과 전반적 실태를 파악함.
 - 다음으로 공공발주기관의 불공정사례를 경험한 전문건설업체를 대상으로 인터뷰 조사를 실시하여 세부내용과 조치사항 등을 심층 조사함.
 - 마지막으로 설문조사 및 심층조사 결과를 토대로 공공발주기관의 불공정행위를 방지하기 위한 정책적 대안을 제시함.
- 조사에 앞서 제2장에서는 이론적 고찰을 통해 공공기관 건설공사의 불공정사례에 대한 선행연구와 공공기관 소규모 건설공사의 불공정실태 조사사례를 검토하여 본 연구의 방법 및 내용을 구체화하였음.
 - 이에 따라 전문건설업체들의 전반적인 의견을 수렴하기 위한 설문조사와 주요 기업들에 대한 구체적인 사례조사를 위한 인터뷰조사로 구분하여 진행함.
 - 조사내용은 불공정사례의 유형과 피해(공정, 원가 등) 및 보상 여부, 향후 불공정 행위 근절을 위한 개선방향 등임.
- 제3장에서는 공공발주기관의 불공정사례(갑질)에 대한 전문건설업체들의 전반적인 인식과 실태를 설문조사한 후 그 결과를 정리하였음.
 - 공공발주기관의 불공정사례(갑질)는 ‘부당한 공사원가 산정’과 ‘설계변경 불인정 및 단가 부당 삭감 등’에서 가장 많이 발생하였음.
 - 불공정사례(갑질)는 원가에 미치는 영향이 가장 크며, 보상을 받는 경우는 약 5%에 불과함.
 - 불공정사례(갑질)에 대한 피해보상 미청구 및 미보상 이유는 ‘발주자와의 관계 악화 또는 후속 수주 우려’가 가장 크며, 소규모 업체들은 ‘발주자의 반려’, 중 규모 이상의 업체들은 ‘관련 기준 또는 선례 부재’를 다음으로 꼽음.
 - 불공정사례(갑질) 감소를 위한 개선방향은 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’가 가장 높게 조사되었음.
 - 단, 소규모 업체는 중규모 이상의 업체에서 발생하는 공기연장과 관련된 불공정 행위가 비교적 적게 발생하였고, 개선방향에서는 협회의 지원이나 분쟁 해결 기관의 역할 확대를 상대적으로 높게 선택하였음.

- 제4장에서는 제3장의 설문조사 결과를 바탕으로 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 개별기업의 세부사례를 조사하였음.
 - 불공정사례의 발주자유형은 국방부, 지방교육청, 지자체의 순으로 많이 발생됨.
 - 불공정사례의 발생빈도는 설문조사 결과와 상이한 결과로 대부분의 공사에서 발생한다고 조사됨.
 - 주요 불공정사례는 1)부적정한 공사원가 문제, 2)설계변경의 불인정 및 단가 부당 삭감, 3)발주담당자의 공사감독역량 부족, 4)추가 또는 다른 공사를 강요로 크게 구분됨.
 - 부적정한 공사원가 문제의 원인은 표준품셈을 통한 일위대가의 적용이 아닌 공공기관의 사업예산에 맞춰 공사원가를 산정하는데 있음.
 - 설계변경 불인정이나 발주자 역량부족의 원인으로는 소규모 공사의 발주담당자 주요업무가 발주공사가 아닌 다른 행정업무로 현장에 상주하지 않고, 설계내역서의 오류나 현장여건에 따른 설계변경 등을 판단할 수 없는 점이 제시됨.
 - 지역에 따라 여전히 추가 공사를 서비스로 인식하거나 기존 공사를 줄이고 다른 공사의 수행을 강요하는 문제가 여전히 발생하며, 특히 지방권의 소규모 업체에서 더 많이 발생되고 있음.
- 마지막으로 제5장에서는 제3장과 제4장의 조사결과를 토대로 공공발주기관의 불공정사례(갑질) 방지를 위한 정책적 제언을 도출하였음.
 - 첫째, 부당한 공사원가 산정을 방지하기 위한 예산기준 개정과 감사활동의 강화가 필요함.
 - 둘째, 설계내역서 오류에 대한 검증체계 구축이 필요함.
 - 셋째, 설계변경에 대한 발주담당자와 시공자의 협의 의무화 및 면책제도가 도입되어야 함.
 - 넷째, 공공기관 발주담당자의 인식 개선 및 역량 강화가 필요함.
 - 다섯째, 전문건설협회의 역할강화가 필요하며, 특히 소규모 건설업체를 중심으로 한 정책 및 지원이 확대되어야 함.
- 공공발주기관의 불공정행위를 방지하기 위해서는 발주기관의 인식변화가 가장 중요하며, 이를 통해 공공기관발주자와 수급자간의 호혜적인 관계가 조속히 조성되어야 할 것임.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적 및 방법	2
II. 선행연구 고찰	3
1. 불공정사례	3
2. 불공정 실태조사	10
3. 주요 시사점	13
III. 업계 인식조사	15
1. 설문조사 개요	15
2. 설문조사 결과	16
3. 주요 시사점	31
IV. 불공정사례 심층조사	34
1. 조사 개요	34
2. 조사 내용	35
3. 주요 시사점	46
V. 결론	50
1. 주요 고려사항	50
2. 정책적 제언	52
3. 결론 및 향후과제	54
참고문헌	56

I. 서 론

1. 연구의 배경

- 정부는 2018년 7월 「공공분야 갑질 근절 종합대책」을 발표하고 그 후속으로 올해 2월 「공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」과 6월 「갑질 근절 추진 방안」을 마련하는 등 공공분야의 공정성 강화방안을 선도적으로 제시하고, 민간분야의 확산을 도모하고 있음.
 - 「갑질 근절 추진방안」에서는 ‘갑과 을이 상생하는 공정사회 구현’을 목표로 4대 추진전략과 12대 중점 추진과제를 제안함.
 - 특히, ‘갑질 근절 교육 강화’와 ‘갑질 근절 가이드라인 및 사례집 보급’, ‘갑질 행위 엄중 제재 및 부실 처리 기관 공개’, ‘갑질 감사 의무화 및 이행 실태 점검’, ‘공공기관 갑질 실태 평가 및 공개’ 등 다양한 추진과제를 제시함.
- 건설분야에서 공공기관은 건설사업의 발주자의 위치에 있어 공정한 건설문화의 정착을 위한 매우 중요한 위치에 있음.
 - 계약자인 건설업체는 공공발주기관과의 계약에서 ‘을’의 위치에 있으며, 수직적 관계로 여전히 낮은 지위에 놓여있음.
 - 특히, 전문건설업체들이 원도급으로 수행하는 공공공사의 경우에 단일공종으로 발주되는 소액공사로 대부분 소규모의 영세한 업체들이 수행하고 있어 더욱 열악한 상황에 처해있음.
- 그러나 공공발주기관은 예산절감 및 업무효율을 이유로 부당한 원가산정이나 발주기관에 유리한 계약조건을 설정하여 설계변경을 불인정 하는 등 불공정 행위(갑질)가 빈번히 발생되고 있음.
 - 특히, 소규모 공공발주공사¹⁾를 원도급으로 수행하는 전문건설업체들의 피해가 커지고 있어, 일부 광역지자체의 경우에 기초지자체의 감사를 통해 불공정 사례(갑질)를 파악하고 방지하기 위한 방안을 마련하고 있음.

1) 사전조사 결과, 전문건설업체가 수행하고 있는 공공발주공사는 약 1억원 이하 30일 미만공사, 약 2억원 이하 60일 미만공사가 많은 것으로 파악됨.
또한 「지방자치단체 수의계약 운영요령」에서는 ‘2인 이상 견적서 제출’의 수의계약에 해당되는 전문공사를 추정가격 1억원 이하로 규정하고 있음.

- 이러한 상황에서 공공발주공사를 수행하고 있는 전문건설업체를 대상으로 발생하는 주요 불공정사례(갑질)를 조사분석할 필요가 있음.

2. 연구의 목적 및 방법

- 본 연구의 목적은 전문건설업체가 수행하고 있는 공공공사에서 발주기관의 불공정사례(갑질)를 조사분석하여 개선방향을 제시하는 것임.
- 이에 따른 조사대상은 정부, 지자체, 공기업 등 공공기관에서 발주한 공사를 원도급으로 수행한 전문건설업체로 선정함.
- 본 연구는 공공발주기관의 불공정사례(갑질)에 대한 전문건설업체의 전반적인 의견수렴과 개별사례에 대한 심층조사를 중심으로 진행함.
 - 먼저, 제2장의 ‘선행연구 고찰’에서는 공공기관 건설공사의 불공정사례에 대한 선행연구와 공공기관 소규모 건설공사의 불공정실태 조사사례를 검토함.
 - 제3장의 ‘전문건설업체 인식조사’에서는 제2장에서 도출된 조사방법 및 내용에 따라 공공발주기관의 불공정사례(갑질)에 대한 전문건설업체들의 전반적인 인식을 알아보기 위해 설문조사를 실시함.
 - 제4장의 ‘불공정사례(갑질) 심층조사’에서는 제3장의 설문조사 결과를 바탕으로 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 개별기업의 세부사례를 조사함.
 - 마지막으로 제5장 ‘결론’에서는 제3장과 제4장의 조사결과에 대한 주요 시사점을 재정리하고, 이를 토대로 공공발주기관의 불공정사례(갑질) 방지를 위한 정책적 제언을 도출함.

II. 선행연구 고찰

- 제2장의 이론적 고찰에서는 공공기관 건설공사의 불공정사례에 대한 선행연구와 공공기관 소규모 건설공사의 불공정실태 조사사례를 검토하여 본 연구의 방법 및 내용을 구체화하였음.

1. 불공정사례

- 공공기관 건설공사의 불공정사례 관련 선행연구는 전반적인 공공발주기관의 불공정 실태와 관련하여 안성현(2016)과 김성일 외(2015), 김원태 외(2014)의 연구, 공공발주기관의 부당한 공사원가 산정과 관련해서는 홍성호 외(2017)과 홍성호 외(2019, 수행 중), 마지막으로 공공 발주자의 공정성 평가 모델과 관련하여 한국건설기술연구원(2019)을 검토하였음.
- 먼저, 안성현(2016)은 건설관련 분쟁의 해결방법으로 현행 조정·중재제도의 현황을 소개하고, 동 제도의 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시하였음.
- 이를 위해 공공계약 건설분쟁 실태를 살펴보았는데, 공공기관 불공정관행 사례로 복수예비가격 부당운영, 설계변경시, 신규항목 단가 부당삭감 및 협의단가 적용기준 축소 운영, 산업안전보건관리비 기준 미준수, 공기연장에 따른 간접비 미지급, 입찰안내서·공사계약특수조건상 부당특약 운영을 제기함.
 - 이에 따른 불공정관행 개선방향으로 분쟁방지를 위한 적정공사비 확보, 관리규정 명확화, 부당특약금지, 공기연장 추가비용 지급을 위한 총사업비관리지침 개선, 발주자 보복금지조항의 도입을 주장함.

〈표 II-1〉 안성현(2016), “공공계약 건설분쟁의 ADR제도 활성화 방안 연구” 검토 요약

연구목적	▪ 건설관련 분쟁의 해결방법으로 현행 조정·중재제도의 현황을 소개하고, 동 제도의 문제점을 분석한 후 개선방안을 제시
연구방법	▪ 건설산업 현황 및 공공계약 건설분쟁 실태를 살펴보고 이를 해결하기 위한 ADR제도의 현황과 문제점 그리고 주요국의 건설 ADR제도를 검토한 뒤 ADR제도의 활성화 방안을 도출함
공공기관 불공정관행 사례	▪ 복수예비가격 부당운영 ▪ 설계변경시 신규항목 단가 부당삭감 및 협의단가 적용기준 축소 운영 ▪ 산업안전보건관리비 기준 미준수 ▪ 공기연장에 따른 간접비 미지급 ▪ 입찰안내서·공사계약특수조건상 부당특약 운영

불공정관행 개선방향	분쟁방지를 위한 적정공사비 확보, 관리규정 명확화, 부당특약금지, 공기연장 추가비용 지급을 위한 총사업비관리지침 개선, 발주자 보복금지조항 도입
조정·중재 제도 활성화 방향	- 조정제도: 조정대상 확대, 전담 사무처 설치, 조정결과 구속력 확보 및 공공발주기관을 조정 제도로 유인할 수 있는 제도적 장치 마련 등 제도적 개선 필요 - 중재제도: 건설중재에 특화된 중재원의 설립, 선택적 중재 문제 해결 등 제도개선 필요 - 공공계약 체결시 계약상대자간 분쟁해결 방법을 조정·중재 방식 중에서 미리 합의토록 하는 국가·지방 계약법령을 개정 - 공공발주기관 분쟁담당자들이 소송 이외의 방법으로 분쟁해결 시 감사부담 경감 및 인센티브 제도 도입

□ 김성일 외(2015)는 건설공사 참여자간 종합적 불공정 거래 실태를 파악하고, 이러한 불공정을 유발하는 요인을 검토하는 동시에, 그간 각종 불공정 방지 대책을 통해 건설공사 참여자간 불공정거래 관행에 대한 개선방안을 제시함.

- 종합적 불공정 거래 실태를 파악하기 위한 방법으로 설문조사 및 전문가 자문 회의를 실시함.
- 발주자와 원도급자 간의 불공정 거래로는 공사비와 관련하여 공사비 임의조정 (예정가격, 공사손해보험 또는 하자보수보증금, 실적공사비 제도의 저가낙찰), 각종 변경에 따른 금액상승을 조정해주지 않는 행위(설계변경, 물가변동 등), 공사비 지연 및 미지급을 제기함.
- 발주자와 계약 외 추가업무에 대한 사항으로 발주처의 사무인 인허가 업무 대행, 보상업무 대행, 시공사 귀책이 아닌 민원해결, 추가 또는 특화 공사 강요를 들었음.
- 클레임 청구권 제한과 관련해서는 특약/입찰제안서 상 클레임 청구권 제한, 현장에서 사업자가 제기하는 클레임 무시 등을 포함함.
- 마지막으로 계약강요 및 권한 남용과 관련해서는 특정 하도급자와 계약 강요, 지역 하도급업체 우대 조례, 특정 자재업자와 계약 강요, 신기술 추가 적용하여 입찰 제한, 업체 제안 신기술을 발주처 제안으로 교체, 문화재 발굴물 미처리 등을 제기하였음.
- 불공정한 거래관행을 개선하기 위한 정책제안으로는 불공정 행위 예방적 차원의 방안으로 1)최저가 공사 입찰금액의 적정성 심사제도 개선, 2)지연공사 간 접비 지급기준 마련, 3)공사비 증액 요청 발생시 처리결과 통보 규정 마련, 4) 하도급 선정 과정의 투명성 제고, 5)건설참여자간 거래관계 규정 정비, 6)대급 지급관련(보증)제도 정비 및 강화를 제시함.
- 다음으로 불공정거래 방지제도 집행력 강화와 관련해서는 1)불공정 방지제도에

대한 홍보 강화, 2)공정계약 문화 정착을 위한 제도 도입, 3)파트너링 제도 강화를 제시함.

- 마지막으로 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성과 관련해서는 1)건설법 개정안(자재납품업자, 건설기계대여자, 건설근로자), 발주자 위반 시 제재 규정 마련, 발주자 역할 강화를 주장함.

〈표Ⅱ-2〉 김성일 외(2015), “건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구” 검토 요약

연구목적	■ 건설공사 참여자간 종합적 불공정 거래 실태를 파악하고, 이러한 불공정을 유발하는 요인을 검토하는 동시에, 그간 각종 불공정 방지 대책을 통해 건설공사 참여자간 불공정 거래 관행 개선방안을 제시
연구방법	■ 문헌조사: 연구보고서, 불공정실태 조사보고서, 신고 및 해소센터 실적자료, 보도자료 등 ■ 법령조사: 공정거래법, 하도급 공정거래에 관한 법률, 건설산업기본법 등 ■ 설문조사: 불공정거래빈도, 불공정거래 건당 피해액, 불공정거래의 지속성(관행)을 설정하여 각 지표별 가중치를 전문가 대상으로 한 AHP분석방법 적용하여 실태 파악 & 건설업 종사자 대상 실태조사 병행 ■ 해외 사례조사: 미국 및 일본의 불공정거래 관련 제도, 정책 등 ■ 전문가 자문회의: 불공정거래 실태 및 제도평가 설문조사의 내용, 제도의 운영실태, 개선사항
불공정거래 행위 유형 (발주자-원도급자)	■ 공사비 관련: 공사비 임의조정(예정가격, 공사손해보험 또는 하자보수보증금, 실적공사비 제도의 저가낙찰), 각종변경에 따른 금액상승을 조정해주지 않는 행위(설계변경, 물가변동 등), 공사비 지연 및 미지급 ■ 발주자와 계약 외 추가업무: 발주처의 사무인 인허가 업무 대행, 보상업무 대행, 시공사 귀책이 아닌 민원 해결, 추가 또는 특화 공사 강요 ■ 클레임 청구권 제한: 특약/입찰제안서 상 클레임 청구권 제한, 현장에서 사업자가 제기하는 클레임 무시 ■ 계약강요 및 권한 남용: 특정 하도급자와 계약 강요, 지역 하도급업체 우대 조례, 특정 자재업자와 계약 강요, 신기술 추가 적용하여 입찰 제한, 업체 제안 신기술을 발주처 제안으로 교체, 문화재 발굴물 미처리
정책제안	■ 불공정 행위 예방적 차원의 방안: 1)최저가 공사 입찰금액의 적정성 심사제도 개선, 2)지연공사 간접비 지급기준 마련, 3)공사비 증액 요청 발생시 처리결과 통과 규정 마련, 4)하도급 선정 과정의 투명성 제고, 5)건설참여자간 거래관계 규정 정비, 6)대급지급관련(보증)제도 정비 및 강화 ■ 불공정거래 방지제도 집행력 강화: 1)불공정 방지제도에 대한 홍보 강화, 2)공정계약 문화 정착을 위한 제도 도입, 3)파트너링 제도 강화 ■ 건설공사 참여자간 공정거래 여건 조성: 1)건설법 개정(자재납품업자, 건설기계대여자, 건설근로자), 발주자 위반 시 제재 규정 마련, 발주자 역할 강화

□ 김원태 외(2014)는 공공공사 단위 현장 차원의 발주자 불공정 계약과 우월적 지위를 남용하는 실태를 파악하고 향후 개선 방향성을 모색함.

- 이를 위해 공공공사를 수행한 경험이 있는 건설업체 직원과 유관기관 등을 대상으로 예비조사, 본 설문조사, 면담조사 방식을 통해 수행함.
- 조사결과, 공공공사 현장에서 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용의 관

행이 만연해 있으며, 이는 공사의 원가와 공정에 미치는 영향이 상당히 큰 것으로 확인함.

- 주요 피해유형은 설계변경 불인정, 단가의 부당 삭감, 용지 미확보로 인한 착공 지체, 돌관작업 미보상, 계약기간 연장 불인정, 검측 지체로 인한 공정 지연 등으로 나타남.
- 시공자가 이러한 피해를 경험함에도 불구하고, 계약적 권리를 보상 받는 경우가 극소수에 불과한 것으로 조사함.
- 개선방향으로는 정부가 적정 예산확보와 예산 적시투입 원칙을 준수, 계약 당사자의 권리, 의무, 책임 한계를 명확히 할 수 있도록 계약규정 개선 발주자의 인식 전환 및 발주기관 계약담당 공무원의 계약관리 교육 강화 그리고 시공자의 계약적 권리의 적극적 행사와 업계 차원의 '불공정계약신고센터' 설립을 제안함.

〈표 II-3〉 김원태 외(2014), “공공 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 실태 조사 및 시사점” 검토 요약

연구목적	공공공사 단위 현장 차원의 발주자 불공정 계약과 우월적 지위를 남용하는 실태를 파악하고 향후 개선 방향성을 모색함
연구방법	공공공사를 수행한 경험이 있는 건설업체 직원과 유관 기관 등을 대상으로 예비조사, 본 설문조사, 면담 조사 방식을 통해 수행됨
연구내용	- 공공공사 현장에서 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용의 관행이 만연해 있으며, 이는 공사의 원가와 공정에 미치는 영향이 상당히 큰 것으로 확인됨 - 주요 피해유형은 설계변경 불인정, 단가의 부당 삭감, 용지 미확보로 인한 착공 지체, 돌관작업 미보상, 계약기간 연장 불인정, 검측 지체로 인한 공정 지연 등 - 시공자가 이러한 피해를 경험함에도 불구하고, 계약적 권리를 보상 받는 경우가 극소수에 불과한 것으로 조사됨 - 미청구/미보상 이유로는 발주자와의 관계 악화 또는 후속 영향 등의 우려로 포기하는 경우가 가장 많음
개선방향	- 정부는 적정 예산 확보와 예산 적시 투입 원칙 준수 - 계약 당사자의 권리, 의무, 책임 한계를 명확히 할 수 있는 계약 규정 개선 - 발주자의 인식 전환 및 발주기관 계약 담당 공무원의 계약 관리 교육 강화 - 시공자의 계약적 권리의 적극적 행사와 업계 차원의 '불공정계약신고센터' 설립

□ 홍성호 외(2017)는 시공업체의 적정공사비 부족을 초래하는 교육환경개선사업의 예산편성 및 집행체계의 문제점을 파악하고, 이를 개선하는 합리적 공사비 산정방안을 제안하였음.

- 이를 위해 경기도 교육청이 발주한 8건의 교육환경개선사업을 대상으로 설계

- 가격 및 설계내역서의 적정성을 평가함.
- 또한 부당한 공사비 산정의 원인을 예산편성 및 집행체계 측면에서 전문가 면담조사 및 문헌조사를 통해 발굴함.
 - 도출된 공사비 산정의 문제점으로 교육환경개선사업 예산의 분산적 재정 집행, 예산편성 기준단가 비현실성과 무분별한 적용, 예산에 부합되도록 설계가격을 인위적 조정, 계약심사로 인한 발주담당자의 소규모 공사 특성 반영 기피 그리고 발주담당자의 전문성 부족 및 업무가중으로 공사원가 검토 미흡을 제기함.
 - 제안된 합리적 공사비 산정방안은 첫째, 선택과 집중을 통한 예산편성으로 학교시설 장수명화를 모색하는 것으로 교육환경개선사업 예산편성 및 집행의 선택과 집중이 필요하며 학교시설의 특성을 반영한 수선주기 마련 및 노후화/LCC 정보 DB화가 필요하다는 것임.
 - 둘째, 교육환경개선사업 예산편성 기준단가의 현실화로 설계단가를 바탕으로 예산편성 기준단가를 산정하고, 기준단가 심의위원회 설치를 통한 객관성 및 신뢰성을 확보해야 한다는 것임.
 - 셋째, 현장여건과 공사특성을 반영한 설계단가 활용으로 조달청 시장시공가격의 활용 배제 또는 보정계수 적용을 통한 활용과 표준품셈 소규모 품 할증 적용을 통한 일위대가를 현실화하는 것임.
 - 넷째, 공사비 검토 프로세스의 합리화로 민·관 공동 원가분석 자문단의 구성 및 운영하고 공사비 이의신청 제도를 도입하는 것임.
 - 다섯째, 계약 및 발주업무의 효율화로 교육을 통한 학교 및 지역교육청 발주담당자의 역량을 강화하고 교육환경개선사업의 설계내역서 검토 매뉴얼을 발간하는 것임.

〈표 II-4〉 홍성호 외(2017), “학교시설 교육환경개선사업의 합리적 공사비 산정방안 연구” 검토 요약

연구목적	▪ 시공업체의 적정공사비 부족을 초래하는 교육환경개선사업의 예산편성 및 집행체계의 문제점을 파악하고, 이를 개선하는 합리적 공사비 산정방안을 제안
연구방법	▪ 사례분석을 통한 경기도 교육청 교육환경개선사업의 공사비 적정성 검토 - 경기도 교육청이 발주한 8건의 교육환경개선사업 대상 - 설계가격 적정성(당초 설계가격과 견적 전문가가 공사특성을 반영하여 재산정한 설계가격 상호 비교) - 설계내역서 작성(단가 및 수량 적용 등)의 적정성 평가 ▪ 부당한 공사비 산정의 원인을 예산편성 및 집행체계 측면에서 전문가 면담조사, 문헌조사를 통해 발굴 - 전문가 면담조사: 경기도 공립학교 계약담당 1인, 경기도 교육청 시설 담당자 1인, 경기도 교육청 발주공사 견적을 주로 담당하는 적산업체 대표 1인을 대상으로 수행

공사비 산정의 문제점	▪ 교육환경개선사업 예산의 분산적 재정 집행 ▪ 예산편성 기준단가 비현실성과 무분별한 적용 ▪ 예산에 부합되도록 설계가격을 인위적 조정	▪ 계약심사로 인한 발주 담당자의 소규모 공사 특성 반영 기피 ▪ 전문성 부족 및 업무가중으로 공사원가 검토 미흡
합리적 공사비 산정방안	1) 선택과 집중을 통한 예산편성으로 학교시설 장수명화 모색 - 교육환경개선사업 예산편성 및 집행의 선택과 집중 - 학교시설 특성을 반영한 수선주기 마련 및 노후화/LCC 정보 DB화 2) 교육환경개선사업 예산편성 기준단가의 현실화 - 설계단가를 바탕으로 예산편성 기준단가 산정 - 기준단가 심의위원회 설치를 통한 객관성 및 신뢰성 확보 3) 현장여건과 공사특성을 반영한 설계단가 활용 - 조달청 시장시공가격의 활용 배제 또는 보정계수 적용을 통한 활용 - 표준품셈 소규모 품 할증 적용을 통한 일위대가 현실화 4) 공사비 검토 프로세스의 합리화 - 민·관 공동 원가분석 자문단 구성 및 운영 - 공사비 이의신청 제도의 도입 5) 계약 및 발주업무의 효율화 - 교육을 통한 학교 및 지역교육청 발주 담당자의 역량 강화 - 교육환경개선사업 설계내역서 검토 매뉴얼 발간	

□ 또한 홍성호 외(2019)는 현재 대한전문건설협회 경기도회의 요청으로 “경기도내 발주공사의 합리적 공사비 산정방안 연구”를 수행중에 있음.

- 본 연구는 경기도내 전문건설공사 설계내역이 예산에 맞춘 설계와 현장여건을 잘못 반영한 부적정 설계 등으로 적자시공이 발생되고 있다는 민원이 발생됨에 따라, 발주기관에서 설계한 내역을 검토하여 향후 합리적으로 공사비를 산정할 수 있는 방안을 마련하는 것임.
- 연구의 주요내용은 경기도내 공공발주 전문건설공사의 설계 적정성을 검토하기 위하여 발주기관별 설계 적정성 및 부적정 설계 사례를 검토하기 위하여 현장여건 미반영, 할증 미반영, 노임·자재·제비율 등 최신 단가 미반영 등 올바른 원가산정이 되지 않는 사례를 조사 분석함.
- 이를 토대로 경기도내 발주기관에서 합리적으로 공사비를 산정할 수 있는 시스템구축 등의 방안마련과 부적정 발주시 담당 공무원 및 설계사무소 제재 등 재발방지 방안을 마련하는 것임.

〈표Ⅱ-5〉 홍성호 외(2019), “경기도내 발주공사의 합리적 공사비 산정방안 연구” 연구과제 요청서

수요부서	대한전문건설협회 경기도회(경영지원실)
연구의 필요성	▪ 도내 전문건설공사 설계내역이 예산에 맞춘 설계와 현장여건을 잘못 반영한 부적정 설계 등으로 적자 시공이 발생되고 있다는 민원이 발생

	발주기관에서 설계한 내역을 검토하여 향후 합리적으로 공사비를 산정할 수 있는 방안을 마련할 필요성이 있음
주요내용	- 도내 공공발주 전문건설공사의 설계 적정성 검토 - 발주기관별 설계 적정성 검토(경기도 및 산하기관, 도내 시군 및 산하기관 등) - 부적정 설계 사례 검토 - 현장여건 미반영, 할증 미반영, 노임·자재·제비율 등 최신 단가 미반영 등 올바른 원가산정이 되지 않는 사례 조사 분석 - 도내 발주기관에서 합리적으로 공사비를 산정할 수 있는 시스템구축 등 방안마련 연구 - 부적정 발주시 담당 공무원 및 설계사무소 제재 등 재발방지 연구 등
활용방안 (기대효과)	- 연구보고서를 활용하여 도내 발주기관 간담회시 합리적인 공사비 산정을 건의 - 전문건설공사의 적정공사비 확보 및 공사품질 향상에 기여

□ 마지막으로 한국건설기술연구원(2019)은 공공 발주자와 수급인간의 공정성 제고를 위하여 공정성을 평가할 수 있는 구체적인 지표들을 구조화하여 제시하고 공정성 평가모델과 파일럿 테스트를 실시하였음.

- 선행연구, 감사원특정감사 보고서, 건설업계 자료 등을 토대로 전문가 자문을 거쳐 모두 6개 분류 24개 발주자 공정성 평가 항목을 제시함.
- 각 항목별 평가방법으로 7점 리커트 방식을 사용하였고, 공정성 평가항목별 강도의 차이를 반영하기 위해 가중치를 적용하였음.
- 파일럿 테스트는 공공 발주자 전체를 피평가자로 하고, 공공 건설공사를 수행한 경험이 있는 대기업 건설사 임직원 95명이 평가에 참여하였음.
- 항목별 중요도와 현재수준에 대한 파일럿 테스트 결과, ‘발주자 역할 및 우월적 지위 관련 평가’ 부문의 항목들의 중요도 대비 현재수준이 낮게 나타났음.
- 분류와 항목별 가중치를 계층적으로 고려한 결과, ‘공사기간 연장에 따른 적절한 간접비 조정’ 항목이 가장 높게 산정되었음.
- 24개 항목별 현재수준 평가결과를 항목별 가중치를 반영하여 100점 만점으로 환산한 공공 발주자의 공정성지수는 59.36점으로 산정되었음.
- 이에 따른 시사점으로 첫째, 공공 발주자의 공정성 제고를 위해서는 공공 발주자의 공정성에 대한 체계적인 측정이 전제 되어야 함.
- 둘째, 공공 발주자와 수급인을 포함하여 건설사업 참여자 및 이해관계자 전반의 원활한 협력에 발주자가 앞장설 필요가 있음.
- 셋째, 공공 건설공사의 시공단계의 발주자 공정성 문제는 시공이전 단계부터 관리되어야 함.

〈표 II-6〉 건설기술연구원(2017), “공공 발주자 공정성 평가모델”의 공공 발주자 공정성 평가항목

예산·예정가격 관련	입찰 관련
1. 표준품셈, 표준시장단가 등 관련 규정을 준수하여 설계 내역서를 작성 2. 부당한 삭감 없이 공사비를 산정 3. 복수예비가격 산정 시 관련 규정을 준수 4. 산업안전보건관리비 등 법정요율 준수	5. 부당한 제약제한 없이 입찰참가 기회 제공 6. 적절한 수준 및 분량의 입찰자료 요구 7. 입찰과정에서 설계도서 열람의 기회 제공 8. 발주자 간섭·강요 없이 하도급자 또는 자재업체의 선정
부당특약 관련	공사비 조정 관련
9. 공기 연장, 공사비 증액 등 청구권 보장 10. 계약 상 하자보수에 대한 책임 범위와 기간 적절하게 설정 11. 공사 규모에 맞는 숫자의 현장기술자 배치 요구 및 추가 배치를 요구시 노무비 지급	12. 설계변경에 대한 항목인정 및 단가조정 등을 규정에 준하여 처리 13. 물가변동에 따른 계약금액 조정 관련 규정에 준하여 처리 14. 공사기간 연장에 따른 간접비 적절하게 조정
공사비 지급 관련	발주자 역할 및 우월적 지위 관련
15. 기성 및 준공대가 등을 정해진 시기에 적절하게 지급 16. 발주자 지시에 따른 휴일작업, 야간작업, 돌관작업 등에 대한 비용을 적절하게 지급 17. 계약범위 이외의 추가업무(인허가, 민원, 용지보상 등), 추가공사, 특화공사에 따른 비용을 적절하게 지불 18. 신기술·신공법에 대한 기술료 및 인센티브를 적절하게 지급	19. 뇌물 요구, 부당 압력, 보복 행위 등이 없이 공정하게 역할을 수행 20. 시공자의 이의신청을 적절하게 대응 21. 공기 연장, 공사비 증액 등 클레임을 적절하게 처리 22. 공사용지 미확보로 인한 공사 지체에 따른 손실을 적절하게 보상 23. 관급자재의 하자, 누락, 반입 지체에 대한 손실을 적절하게 보상 24. 시공사 귀책사유가 아닌 민원, 노조파업 등에 의한 손실을 적절하게 보상

2. 불공정 실태조사

- 공공기관 소규모 건설공사의 불공정실태 조사사례 검토는 대한전문건설협회 세종시·충남도회의 건의에 따라 충청도청 감사위원회에서 실시한 ‘시·군 종합 감사’, 홍성호 외(2017)에서 수행한 경기도 교육청 교육환경개선사업에 관한 사례조사 그리고 김원태 외(2014)의 국내 공공공사 현장에서 발생하고 있는 발주자의 불공정 계약이나 우월적 지위 남용에 대한 실태조사 사례를 검토하였음.
- 2019년 11월 20일 대한전문건설협회 세종시·충남도회는 충청도청 감사위원회의 감사위원장 등 관계 부서장과 함께 ‘충청남도·전문건설협회 간담회’를

개최함²⁾.

- 이는 세종시·충남도회가 지난 3월 도지사와의 접견 및 4월 도 감사위원회와의 간담회 자리에서 ‘소규모 건설공사의 적정공사비 산정 노력 등 불공정 관행 개선’을 건의한 데 따른 결과임.
- 감사위 관계자는 “아산시 등 시·군 종합감사, 특정감사에서 1)하도급 대금 미조정, 2)소규모 건설공사 예정가격 과소산정, 3)예산절감 위주의 계약심사, 4)노무비 및 장비대금 지급·관리 부적정 사례 등을 확인했으며, 이를 개선권고·시정 조치했다.”고 밝힘.
- 또한 충남도청 감사위원장은 “감액위주의 계약심사에서 탈피하고자 노력 중에 있다”면서 “올 한해 도 심사대상 사업 중 42건에 6억, 시·군 심사대상 사업 중 45건에 1억7000만원 증액 계약심사가 이뤄지는 등 공공발주 건설공사에서 적정공사비가 반영될 수 있도록 노력하고 있다”고 강조함.
- 내부자료에 따르면 ‘소규모 건설공사 예정가격 산정 미흡’과 관련하여 1억 원 이하 소규모 건설공사 예정가격 산정의 표본조사 결과, 건설기계 반영(대형 장비 반영 등) 부적정, 상차비용 미 반영, 중기 및 사급자재 운반비 과소 반영, 교통통제 및 안전처리비 반영 부적정, 현장 소운반 미 반영, 사토운반거리 반영(과소) 부적정, 원가 제비율 적용 부적정 등 7개 유형이 확인됨.
- 또한 ‘계약심사 과다 감액 사례’로 일반관리비 및 이윤 일괄조정, 공사 내역서 상 교통신호수 인건비 조정, 절삭 후 아스팔트 덧씌우기 품 조정, 장비 및 인력 품 조정 등, 사토 및 순성토 운반거리 조정 등의 사례가 조사됨.
- 이에 따라 충청남도는 건설공사 불공정 사례의 감사를 강화(시·군 종합감사 등 지속추진)하고, 건설업계의 건의분에 대한 일상감사·계약심사 및 감사활동을 강화(지속 추진)하며, 건설공사 도 설계기준(소규모 포함)을 마련하여 배부할 계획임.

□ 홍성호 외(2017)는 8건의 경기도 교육청 교육환경개선사업에 관한 사례조사를 통해 설계가격과 설계내역서 작성의 적정성을 검토함.

- 조사결과, 모든 사례에서 당초 설계가격이 적산 전문가가 현장여건과 공사특성을 고려하여 산정한 설계가격보다 낮은 것으로 파악됨.
- 또한 설계내역서 작성도 잘못된 수량 적용, 표준품셈 적용 오류 등 많은 문제점을 갖고 있는 것으로 나타남.

2) 대한전문건설신문, “세종시·충남도회, 도 감사위와 불공정 관행 개선위한 간담회 개최”, 2019.11.20.

- 설계가격의 적정성과 관련해서 당초 설계가격 대비 적산 전문가가 산정한 설계가격의 차이는 평균 12.1%인 것으로 분석됨.
- 특히, 4건의 공사는 무려 15% 이상 차이나는 것으로 나타남.
- 따라서 경기도 교육청의 교육환경개선사업 설계가격 작성은 부적정하며, 이로 인한 중소 시공업체의 공사비 부족 현상은 심각하다고 제기함.
 - 공사종류별로는 건축공사 15.2%, 토목공사 8.0%인 것으로 나타남. 그러므로 토목공사보다 건축공사의 공사비 부족현상이 심각할 것으로 예상함.
- 설계내역서 작성의 적정성에서 경기도 교육청의 교육환경개선사업 설계내역서 작성이 갖는 문제점은 소규모 공사 특성을 고려하지 않은 장비 임대료, 자재운반비 및 기계경비 적용이 가장 많았으며 그 다음이 표준품셈 임의 적용 및 오류, 자재단가 및 시중노임 적용 오류 등의 순서로 나타남.

□ 김원태 외(2014)는 국내 공공공사 현장에서 발생하고 있는 발주자의 불공정 계약이나 우월적 지위 남용 실태를 조사함.

- 조사는 공공공사를 수행한 경험이 있는 건설업체 직원과 유관기관 등을 대상으로 예비조사, 본 설문조사, 면담조사 방식을 통해 수행함.
- 설문조사 결과, 공공공사 현장에서는 발주자의 불공정 관행과 우월적 지위 남용 사례가 만연해 있으며, 이러한 사안이 공사의 원가와 공정에 미치는 영향이 큰 것으로 나타남.
 - 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 불과함.
 - 「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 사

- 례는 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.

3. 주요 시사점

- 공공기관 건설공사의 불공정사태에 대한 선행연구와 공공기관 소규모 건설공사의 불공정실태 조사사례를 검토한 결과를 토대로 본 연구의 방법 및 내용을 구체화하였음.
 - 본 연구는 사례조사 연구로서 전문건설업체들의 전반적인 의견을 수렴하기 위한 설문조사와 주요 기업들에 대한 구체적인 사례조사를 위한 인터뷰조사로 구분하여 진행함.
 - 조사내용은 불공정사례의 유형과 피해(공정, 원가 등) 및 보상 여부, 향후 불공정행위 근절을 위한 개선방향 등임.
 - 설문조사 내용의 경우에 선행연구를 바탕으로 일반사항과 공사계약일반조건, 공사계약특수조건 등으로 구별하여 정리하였으나 실제 조사시에는 해당 내용을 단순화시켜 응답자가 쉽게 판단할 수 있도록 제시함.
 - 또한 설문조사 후 인터뷰조사를 단계적으로 수행하여 개별 사례에 대한 불공정 사례(갑질)를 구체적으로 분석함.

〈표Ⅱ-7〉 조사 방법 및 내용 구체화

설문조사	조사기간	▪ 2019년 8월(2주간)	
	조사대상	▪ 최근 3년간 공공기관발주 원도급 공사를 수행한 전문건설업체(협회 실적신고 자료 활용)	
	조사내용	일반사항	▪ 발주기관, 공사업종, 공사기간, 공사금액 ▪ 발주자 공정성 수준, 불공정사례 경험여부 및 공사에 미치는 영향 등
		공사계약 일반조건	▪ 설계변경 불인정, 공기연장 간접비 미보상, 용지 미확보로 착공 지체 ▪ 돌관작업 미보상, 공기연장 불인정, 검측 지체, 관급 자재 불량/지체

			▪ 노조파업 등 불인정, 보복조치, 대가 지급 보류, 물가변동 미조정/지체 ▪ 공사정지 미보상, 발굴물 피해 미보상, 부당한 기술료 지급 등
		공사계약 특수조건	▪ 발주자 수행업무 시공사 전가, 계약조건의 발주자 해석 강요 ▪ 설계변경시 부당한 협의 기준, 공기연장 간접비 청구 제한 ▪ 불공정한 합의서 징구, 불합리한 신기술 특약, 클레임 청구권 제약 등
		계약조건 외 추가 사항	▪ 인허가 관련 업무 대행, 추가 또는 특화 공사 강요 ▪ 민원 해결의 대행, 용지 보상 업무의 대행
		미청구 및 미보상 이유	▪ 발주자와의 관계 악화 또는 후속 영향 등의 우려 ▪ 발주자의 해당 사안의 반료 또는 무마 시도로 이의제기 차단 ▪ 관련 기준 또는 선례 부재로 불인정 등
		개선방향	▪ 제도/규정 개선, 시공사 청구절차 개선 등
인터뷰 조사	조사기간	▪ 2019년 9~10월 약 4주간	
	조사대상	▪ 공공발주공사 불공정사례(갑질)를 경험한 전문건설업체 약 10곳	
	조사내용	▪ 불공정사례 유형, 피해(공정, 원가 등) 및 보상, 개선방향 등	

Ⅲ. 업계 인식조사

- 제3장에서는 제2장에서 도출된 조사방법 및 내용에 따라 공공발주기관의 불공정사례(갑질)에 대한 전문건설업체들의 전반적인 인식을 설문조사한 후 그 결과를 정리하였음.

1. 설문조사 개요

- 공공발주기관 건설공사의 불공정한 계약이행 실태를 파악하기 위하여 공공발주공사를 원도급으로 수행한 전문건설업체 대상으로 설문조사를 수행함.
- 「원도급 전문공사의 공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사」라는 제목으로 수행된 본 설문조사의 개요는 다음과 같음.
 - 설문기간 : 2019. 08. 01. ~ 2019. 08. 16. (11일간)
 - 설문대상 : 대한전문건설협회 원도급 실적을 보유한 약 4,000개 회원사
(※1개 업체당 1부씩 설문)
 - 설문방법 : 이메일과 팩스를 통한 설문조사 (협회 계약제도부 협조)
 - 설문문항 : 응답 업체의 정보에 관련된 3개의 문항과 공공발주기관 불공정 사례에 관련된 문항 10개 및 기타 문항 2개로 총 15개의 문항으로 구성

〈표Ⅲ-1〉 설문 문항

구분	문항
응답자 정보 관련 문항 (3개 문항)	· 응답 업체의 위치
	· 응답 업체의 주력(대표) 업종
	· 응답 업체의 연간 매출액
공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 관련 문항 (10개 문항)	· 공공발주기관 공사의 공정성 수준
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 경험 유무
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 경험 빈도
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 발주자 유형
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 입찰형태
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 유형

	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)가 사업에 미치는 영향
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)로 인한 피해보상 여부
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)의 피해보상 미청구 및 미보상 이유
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 감소를 위한 개선방향
기타 문항 (2개 문항)	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)에 대한 기타 의견
	· 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 관련 자문위원 조사

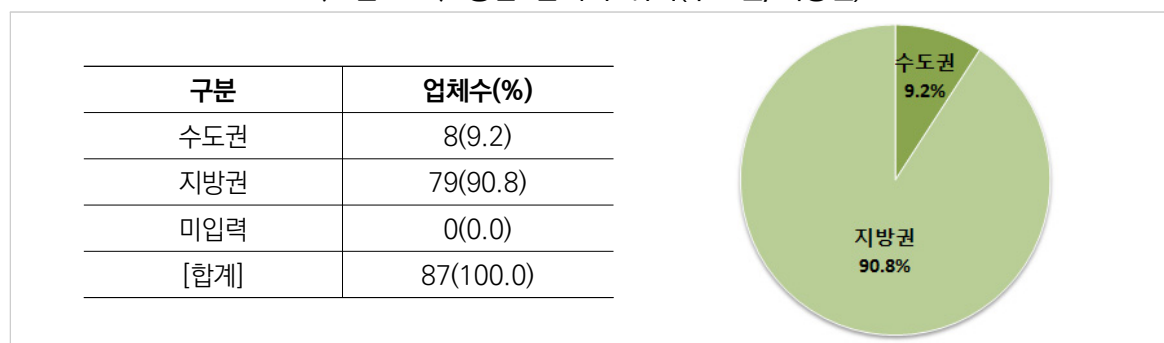
2. 설문조사 결과

1) 응답자 정보

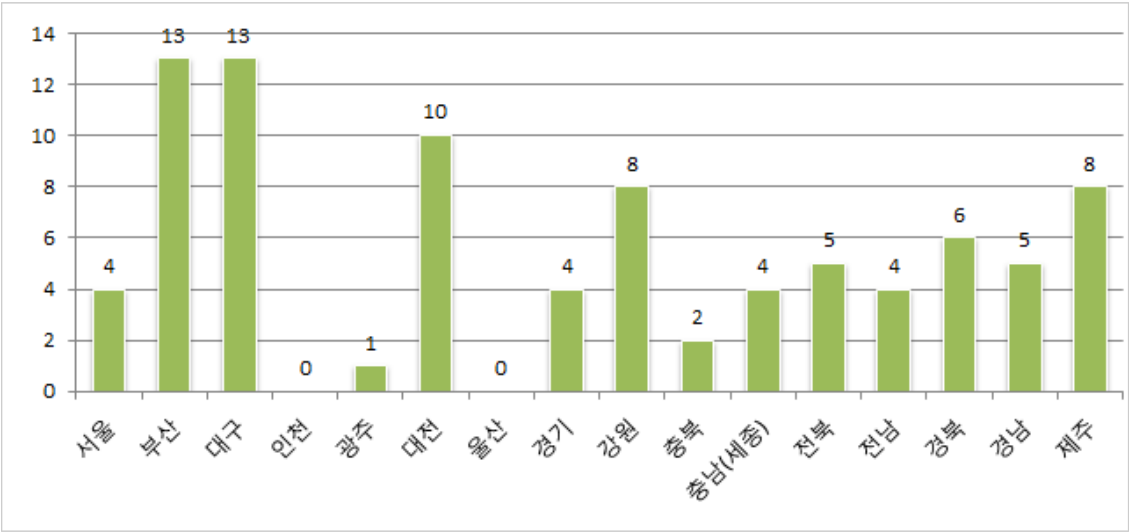
□ 본 조사는 모두 87부의 설문서를 회수하여 분석에 활용하였으며, 자세한 응답자(업체) 정보는 다음과 같음.

- 응답 업체의 위치는 다음과 같음.
 - 설문에 응답한 전문건설업체들의 9.2%가 수도권(서울·인천·경기)에 위치하였고 90.8%는 지방에 위치한 업체들임.
 - 지역별로는 부산과 대구가 모두 14.9%로 응답률이 가장 높았고, 다음으로 대전(11.5%), 강원(9.2%), 제주(9.2%), 경북(6.9%) 등의 순으로 조사되었음.

〈그림 III-1〉 응답 업체의 위치(수도권/지방권)

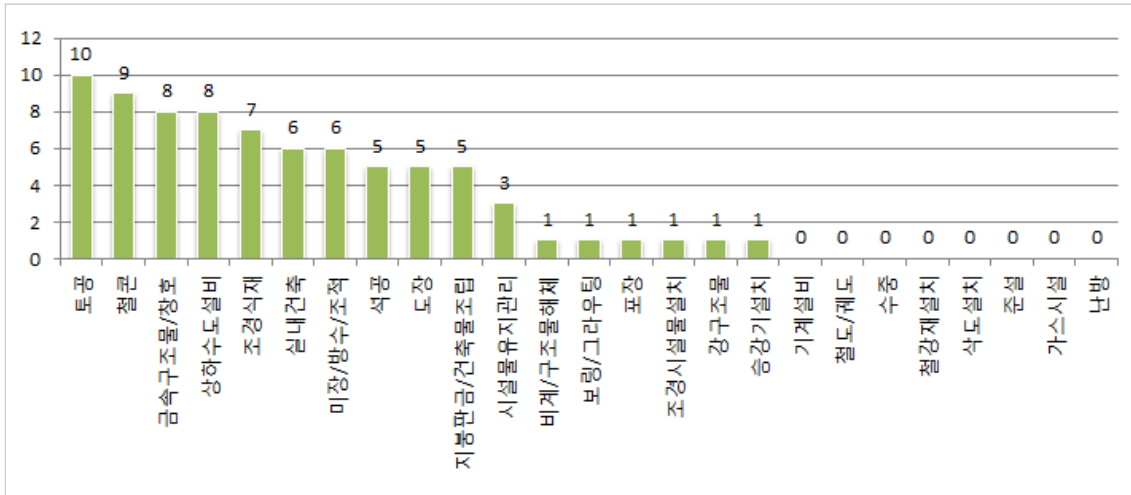


〈그림Ⅲ-2〉 응답 업체의 위치(시도별)



- 응답 업체의 주력 업종은 다음과 같음.
 - 설문에 응답한 전문건설업체들의 주력(대표) 업종은 토공사업(11.5%), 철근·콘크리트 공사업(10.3%), 금속구조물·창호공사업(9.2%), 상하수도설비공사업(9.2%), 조경식재공사업(8.0%), 실내건축공사업(6.9%), 습식·방수공사업(6.9%) 등의 순으로 분포하고 있음.

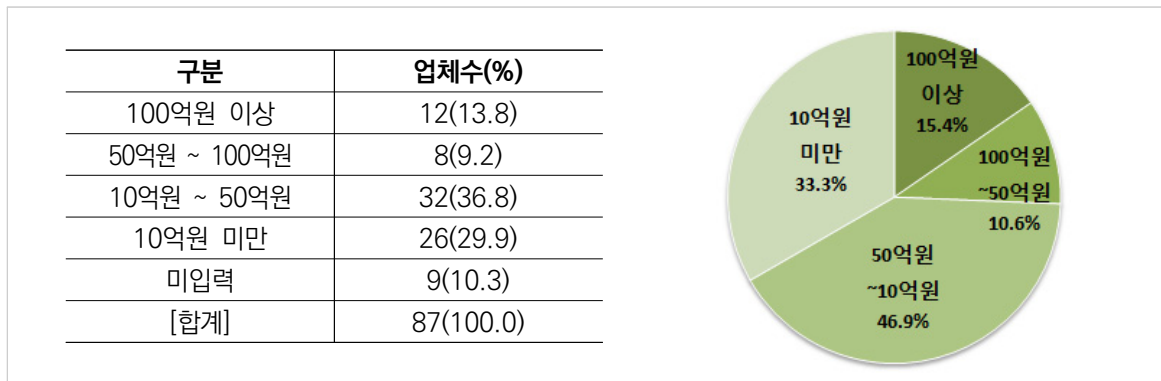
〈그림Ⅲ-3〉 응답 업체의 주력(대표) 업종



- 응답 업체의 평균 연매출액은 다음과 같음.
 - 설문에 응답한 전문건설업체들의 평균적인 연간 매출액 규모는 10억 원 이상 ~ 50억 원 미만이 36.8%, 10억 원 미만이 29.9%, 100억 원 이상이 13.8%,

50억 원 이상 ~ 100억 원 미만이 9.2%를 차지하고 있음.

〈그림Ⅲ-4〉 응답 업체의 평균적인 연간 매출액



□ 응답자(업체)의 특성을 정리하면 다음과 같음.

- 응답자(업체)는 수도권보다 지방권이 많은 비중을 차지하고 있음.
- 수도권은 서울, 인천, 경기 모두 낮은 응답률을 보이고 있음.
- 응답 업체의 대표업종은 등록분포에 비례한 응답률을 보임.
- 또한 원도급 계약이 많은 철근·콘크리트 공사업, 금속구조물·창호공사업, 상하수도설비공사업, 조경식재공사업, 실내건축공사업이 높게 나타났음.
- 연간 매출액이 50억 원 미만인 중소건설업체가 66.7%를 차지하고 있음.

2) 분석 결과

□ 공공기관의 원도급 공사실적을 가진 전문건설업체들을 대상으로 불공정사례(갑질)에 대한 10개 문항의 조사가 이루어졌음.

- 전체 87부에 대한 응답 결과를 분석하였으며, 일부 문항에 대해서는 응답 업체의 위치, 연간 매출액 규모에 따른 응답의 차이를 비교함.
 - 우리나라 국토계획의 광역권 분류기준에 따라 수도권(서울, 인천, 경기), 충청권(대전, 충남, 충북), 호남권(광주, 전남, 전북), 대경권(대구, 경북), 동남권(부산, 울산, 경남), 강원권, 제주권 등 7개 권역으로 구분함.
 - 매출액 규모는 소(10억 미만), 중(10억 이상 ~ 50억 미만), 대(50억 이상)으로 구분함.

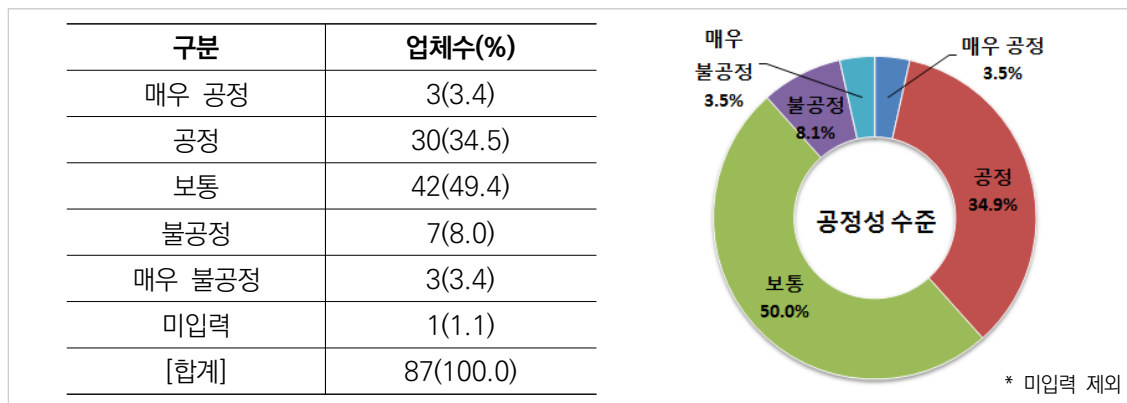
□ 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 조사문항은 다음과 같음.

- 공공발주기관 공사의 공정성 수준
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 경험 유무
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 경험 빈도
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 발주자 유형
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 입찰형태
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)가 사업에 미치는 영향
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)로 인한 피해보상 여부
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)의 피해보상 미청구 및 미보상 이유
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 감소를 위한 개선방향

□ ‘공공발주기관 공사의 공정성 수준’ 질문에 대한 답변은 다음과 같이 나타남.

- 보통이 49.4%, 공정이 34.5%로 공공발주기관 공사의 공정성 수준은 비교적 양호한 것으로 조사됨.

〈그림Ⅲ-5〉 공공발주기관 공사의 공정성 수준

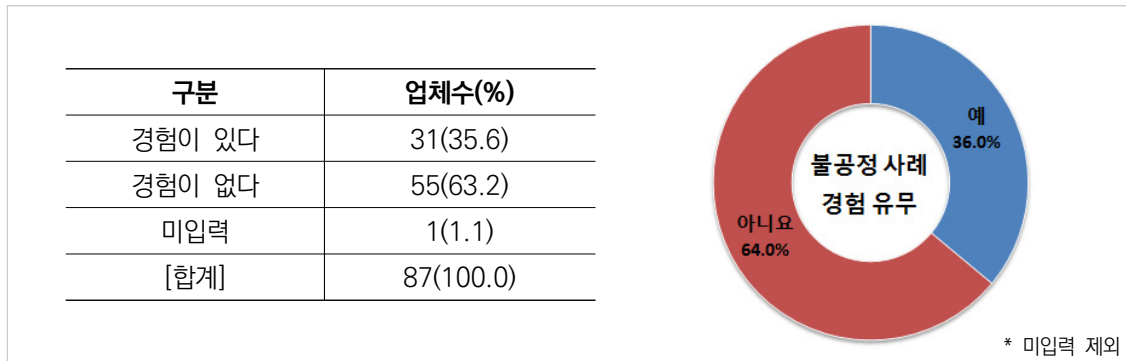


□ ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 경험유무’에 대한 답변은 다음과 같음.

- 경험이 있다고 응답한 업체는 31개로 전체의 35.6%를 차지, 경험이 없다고 응답한 업체가 63.2%로 더 높게 나타남.
- 지역별 공공발주기관 공사의 불공정사례 경험유무를 비교해보면, 수도권이 87.5%로 가장 높았고, 다음으로 강원권(57.1%), 충청권(43.8%), 동남권(33.3%)의 순으로 분석되었음.
- 호남권의 경우에 10건의 모든 응답에서 경험이 없다고 조사되었음.

- 규모별로 분석한 결과, 연매출 50억원 이상의 업체보다 50억원 미만의 중소기업에서 불공정사례를 경험한 비중이 높게 나타남.

〈그림 Ⅲ-6〉 공공발주기관 공사의 불공정사례 경험유무



〈표 Ⅲ-2〉 지역별 공공발주기관 공사의 불공정사례 경험유무

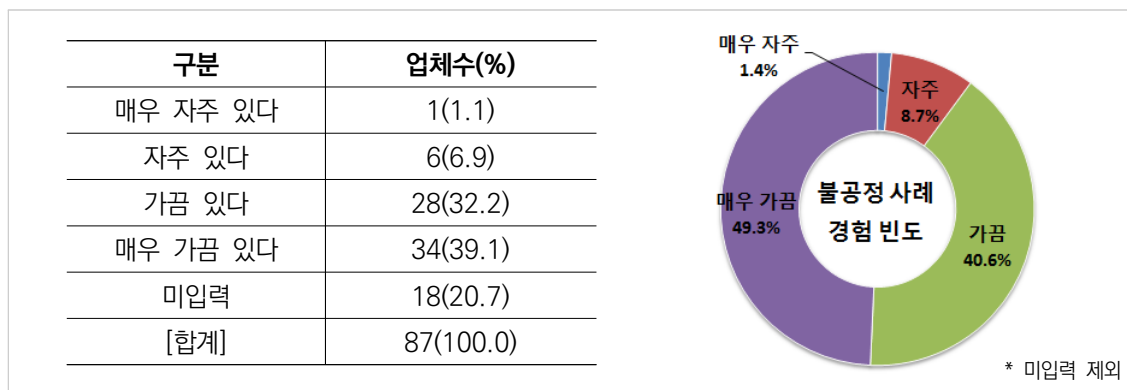
지역	불공정사례 경험		합계 (업체수, %)
	있다	없다	
수도권	7(87.5)	1(12.5)	8(100.0)
충청권	7(43.8)	9(56.3)	16(100.0)
호남권	0(0.0)	10(100.0)	10(100.0)
대경권	5(26.3)	14(73.7)	19(100.0)
동남권	6(33.3)	12(66.7)	18(100.0)
강원권	4(57.1)	3(42.9)	7(100.0)
제주권	2(25.0)	6(75.0)	8(100.0)
합계	31(36.0)	55(64.0)	86(100.0)

〈표 Ⅲ-3〉 업체규모별 공공발주기관 공사의 불공정사례 경험유무

연간 매출액	불공정사례 경험		합계 (업체수, %)
	있다	없다	
10억원 미만	10(38.5)	16(61.5)	26(100.0)
10억원~50억원	13(41.9)	18(58.1)	31(100.0)
50억원 이상	5(25.0)	15(75.0)	10(100.0)
합계	28(36.4)	49(63.6)	77(100.0)

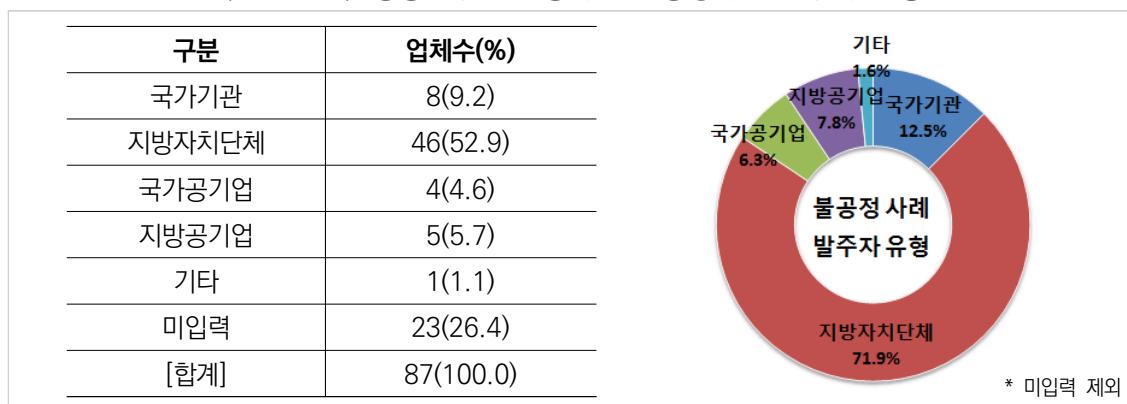
- ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 경험빈도’에 대한 답변은 다음과 같음.
- ‘매우 가끔 있다’고 응답한 업체가 39.1%, ‘가끔 있다’는 업체가 32.2%로 전체의 70% 이상을 차지했고, ‘자주 있다’고 응답한 업체는 8%에 불과함.
 - 미입력 건수를 제외하면 약 90%의 응답자가 공공발주기관 공사의 불공정사례가 많지 않다고 응답하였음.

〈그림Ⅲ-7〉 공공발주기관 공사의 불공정사례 경험빈도



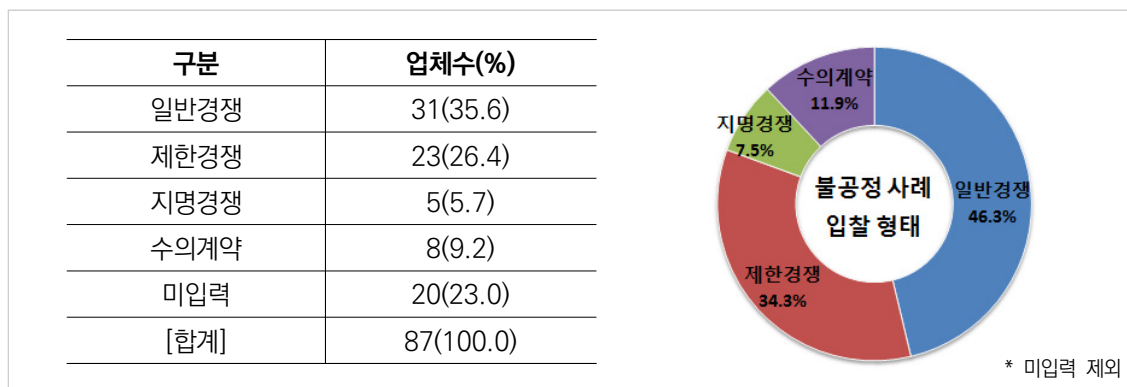
- ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 발주자 유형’에 대한 답변은 다음과 같음.
- 지방자치단체가 총 46건(52.9%), 미입력을 제외하면 71.9%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있음.
 - 기타 의견으로는 ‘군부대’를 불공정사례가 있는 발주자로 기재하였음.

〈그림Ⅲ-8〉 공공발주기관 공사의 불공정사례 발주자 유형



- ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 입찰형태’에 대한 답변은 다음과 같음.
- 일반경쟁이 총 31건(35.6%), 미입력을 제외하면 46.3%를 차지하여 가장 높은 비중을 차지하고 있음.
 - 제한경쟁도 26.4%, 미입력 제외 시 34.3%로 높게 나타남.
 - 가장 소규모의 공사에 적용되어 불공정사례가 많을 것으로 우려되었던 수의계약의 경우에 9.2%로 비교적 적은 응답률을 나타냄.
 - 업체규모별 불공정사례의 입찰형태를 살펴보면, 연매출 50억원 이상의 업체보다 50억원 미만의 중소기업에서 수의계약한 비중이 비교적 높게 나타남.

〈그림Ⅲ-9〉 공공발주기관 공사의 불공정사례 입찰형태



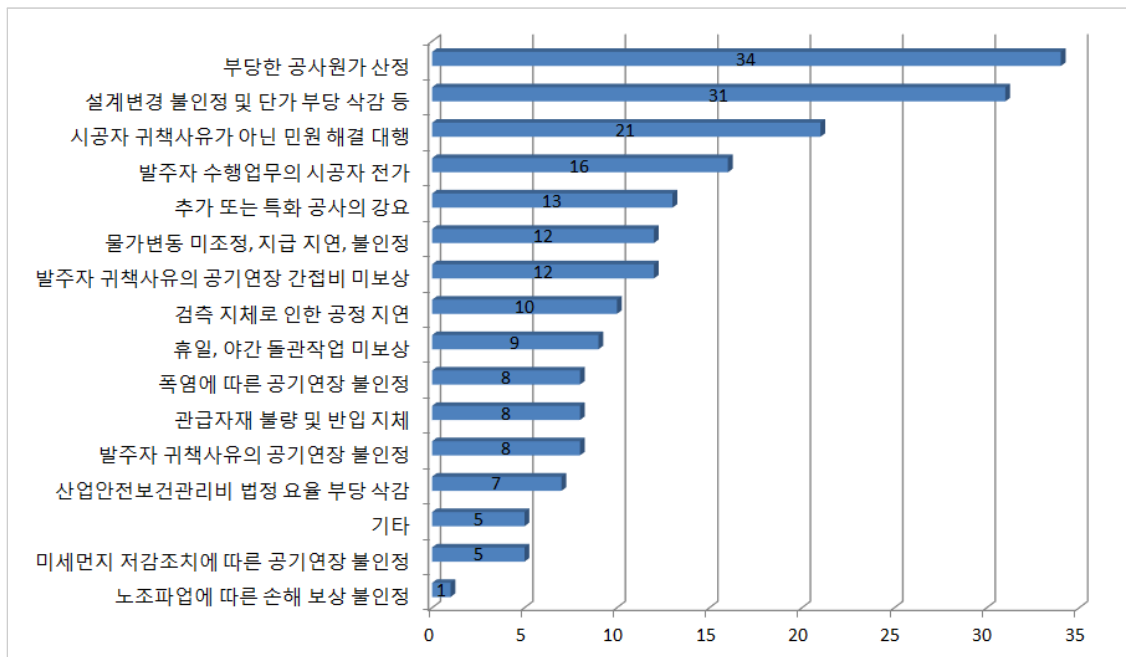
〈표Ⅲ-4〉 업체규모별 공공발주기관 공사의 불공정사례 입찰형태

연간 매출액	입찰형태				합계 (업체수, %)
	일반경쟁	제한경쟁	지명경쟁	수의계약	
10억원 미만	12(60.0)	5(25.0)	0(0.0)	3(15.0)	20(100.0)
10억원~50억원	8(33.3)	11(45.8)	1(4.2)	4(16.7)	24(100.0)
50억원 이상	9(56.3)	3(18.8)	3(18.8)	1(6.3)	16(100.0)
합계	29(48.3)	19(31.7)	4(6.7)	8(13.3)	60(100.0)

- ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 유형’에 대한 답변은 다음과 같음.
- 중복응답으로 조사한 본 문항은 ‘부당한 공사원가 산정’이 34건으로 가장 많았고, ‘설계변경 불인정 및 부당 삭감 등’이 31건으로 다음을 차지함.
 - ‘시공자귀책사유가 아닌 민원해결 대행’도 21건으로 높게 나타났고, ‘발주자 수행업무의 시공자 전가(16건)’, ‘추가 또는 특화 공사의 강요(13건)’도 다소 높은 비중을 차지하였음.

- 발주되는 공사의 규모 및 기간 특성상 노조파업이나 미세먼지 저감조치 등에 따른 불공정사례는 적은 것으로 나타남.
- 기타로 ‘자재구입의 발주 강요(강매)’, ‘간접노무비 삭제’, ‘설계내역에 없는 공사 강요나 애매한 공사 넘기기’, ‘공문 무대응 및 설계부실 책임 전가’, ‘표준 품셈 불비로 인한 적정공사비 확보의 어려움’ 등의 의견이 제시되었음.
- 업체규모별로 불공정사례의 유형을 분석해보면, 연매출 50억원 이상의 업체와 50억원 미만의 업체에서 비교적 큰 차이가 발생함.
- 우선 50억원 미만의 업체에서는 ‘부당한 공사원가 산정’과 ‘설계변경 불인정 및 단가 부당 삭감 등’을 다른 유형보다 크게 불공정 사례로 꼽고 있음.
- 반면에 50억원 이상의 업체는 ‘발주자 귀책사유의 공기연장 간접비 미보상’이나 ‘검측 지체로 인한 공정 지연’, ‘폭염에 따른 공기연장 불인정’ 등과 같은 공기와 관련된 불공정사례를 가장 많이 선택하였음.
- 특히, 10억원 미만의 업체들이 선택하지 않은 ‘발주자 귀책사유의 공기연장 간접비 미보상’이나 ‘폭염에 따른 공기연장 불인정’, ‘관급자재 불량 및 반입 지체’, ‘발주자 귀책사유의 공기연장 불인정’ 그리고 ‘미세먼지 저감조치에 따른 공기연장 불인정’에서 50억원 이상의 업체들의 선택이 높게 나타남.

〈그림 III-10〉 공공발주기관 공사의 불공정사례 유형



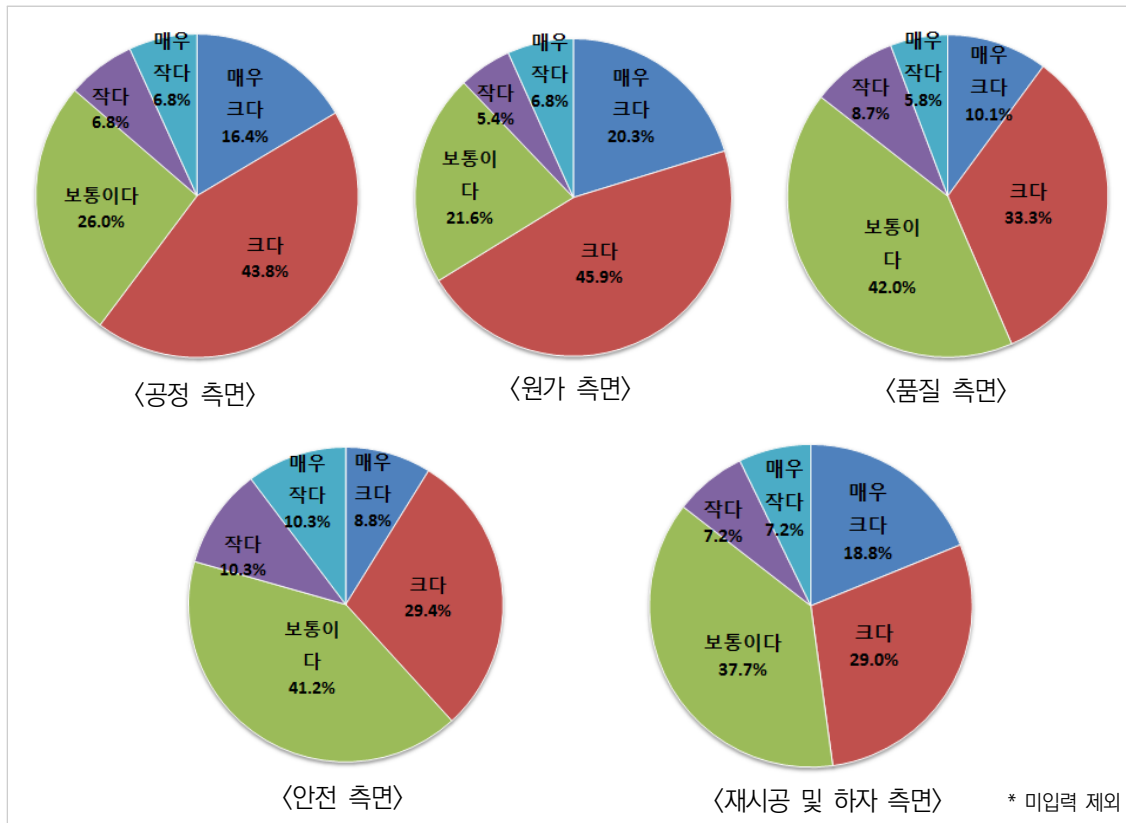
〈표 Ⅲ-5〉 업체규모별 공공발주기관 공사의 불공정사례 유형

구분	연간 매출액			합계 (업체수, %)
	10억원 미만	10억원~ 50억원	50억원 이상	
부당한 공사원가 산정	13(22.4)	14(17.9)	2(4.1)	29(15.7)
설계변경 불인정 및 단가 부당 삭감 등	12(20.7)	10(12.8)	7(14.3)	29(15.7)
시공사 귀책사유가 아닌 민원 해결 대행	7(12.1)	9(11.5)	3(6.1)	19(10.3)
발주자 수행업무의 시공사 전가	5(8.6)	8(10.3)	0(0.0)	13(7.0)
추가 또는 특화공사의 강요	7(12.1)	4(5.1)	2(4.1)	13(7.0)
물가변동 미조정, 지급 지연, 불인정 등	3(5.2)	4(5.1)	3(6.1)	10(5.4)
발주자 귀책사유의 공기연장 간접비 미보상	0(0.0)	3(3.8)	8(16.3)	11(5.9)
검측 지체로 인한 공정 지연	2(3.4)	3(3.8)	5(10.2)	10(5.4)
휴일, 야간 돌관작업 미보상	3(5.2)	5(6.4)	1(2.0)	9(4.9)
폭염에 따른 공기연장 불인정	0(0.0)	3(3.8)	5(10.2)	8(4.3)
관급자재 불량 및 반입 지체	0(0.0)	4(5.1)	4(8.2)	8(4.3)
발주자 귀책사유의 공기연장 불인정	0(0.0)	4(5.1)	4(8.2)	8(4.3)
산업안전보건관리비 법정 요율 부당 삭감	3(5.2)	4(5.1)	0(0.0)	7(3.8)
기타	3(5.2)	2(2.6)	0(0.0)	5(2.7)
미세먼지 저감조치에 따른 공기연장 불인정	0(0.0)	1(1.3)	4(8.2)	5(2.7)
노조파업에 따른 손해 보상 불인정	0(0.0)	0(0.0)	1(2.0)	1(0.5)
합계	58(100.0)	78(100.0)	49(100.0)	185(100.0)

□ ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)가 사업에 미치는 영향’에 대한 답변은 다음과 같음.

- 공정·원가·품질·안전·재시공 및 하자 측면으로 총 5개 부문에 대한 영향을 조사한 본 문항에서는 ‘원가 측면’이 가장 크게 영향을 받는 것으로 조사되었음.
- 다음으로 공정 측면, 재시공 및 하자 측면, 품질 측면, 안전 측면의 순으로 영향이 미치는 것으로 나타남.

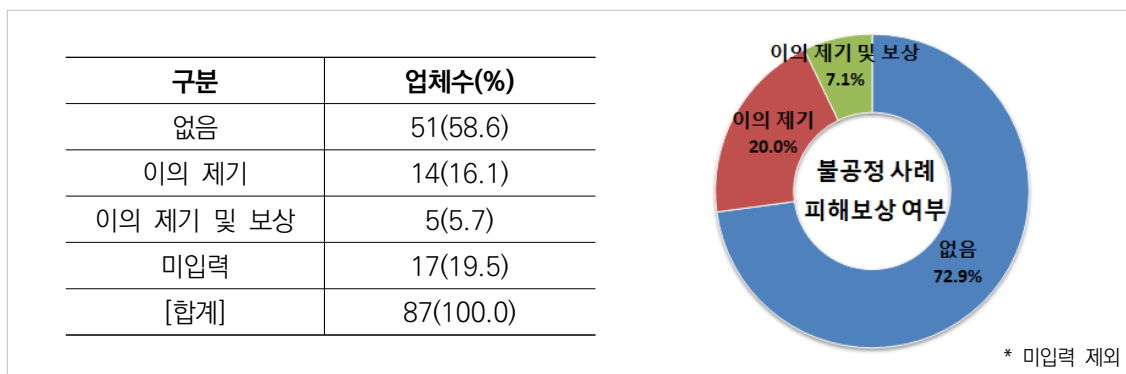
〈그림 III-11〉 공공발주기관 공사의 불공정사례가 사업에 미치는 영향(5개 측면)



□ ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)로 인한 피해보상 여부’에 대한 답변은 다음과 같음.

- 피해에 대한 보상이 없다는 응답이 51건(58.6%)으로 미입력 제외시 72.9%를 차지하고, 피해에 대한 이의를 제기한 경우는 16.1%이나 보상받은 경우는 5.7%로 약 1/3수준을 나타냄.

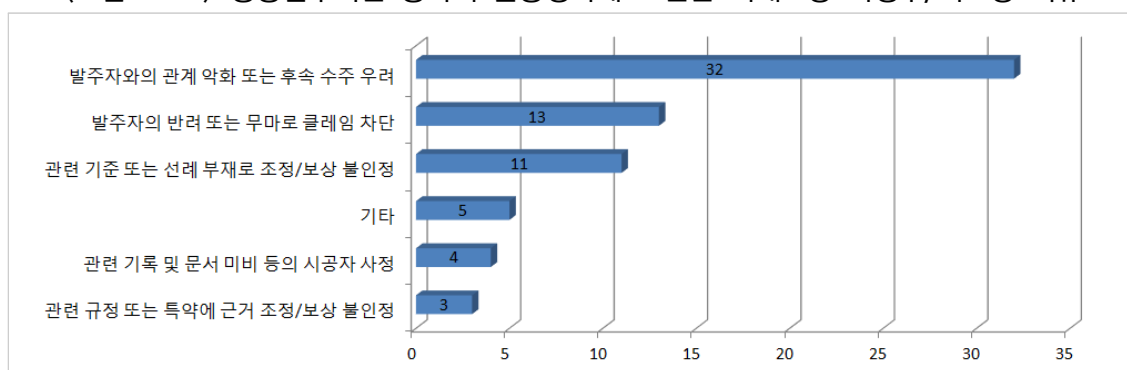
〈그림 III-12〉 공공발주기관 공사의 불공정사례로 인한 피해보상 여부



□ ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)로 인한 피해보상 미청구/미보상 이유’에 대한 답변은 다음과 같음(일부 중복응답을 포함함).

- 피해에 대한 보상을 미청구 또는 미보상 된 이유로는 ‘발주자와의 관계 악화 또는 후속 수주 우려’가 총 32건으로 가장 높게 조사됨.
- 다음으로 ‘발주자의 반려 또는 무마로 클레임 차단’이 13건, ‘관련 기준 또는 선례 부재로 조정/보상 불인정’이 11건으로 높은 수준을 나타냄.
- 반면에 ‘관련 규정 또는 특약에 근거 조정/보상 불인정’은 3건으로 가장 낮게 조사됨.
- 기타로는 ‘기성금 지연’, ‘미미한 수준은 감수하는 상황’, ‘공문 등에 대한 무대응 또는 동문서답’, ‘표준품셈 불비로 인한 적정공사비 미확보’ 등의 의견이 있었음.
- 업체규모별 불공정사례로 인한 피해보상 미청구 또는 미보상 이유를 살펴보면 다소 차이를 보이고 있음.
- ‘발주자와의 관계 악화 또는 후속 수주 우려’는 모든 규모에서 가장 높은 비중을 차지함.
- 그러나 10억원 미만의 업체들은 ‘발주자의 반려 또는 무마로 클레임 차단’을 두 번째 이유로 꼽았지만 50억원 이상의 업체들은 ‘관련 기준 또는 선례 부재로 조정/보상 불인정’을 꼽았음.
- 또한 50억원 이상의 업체에서만 ‘관련 규정 또는 특약에 근거 조정/보상 불인정’을 선택하였음.

〈그림Ⅲ-13〉 공공발주기관 공사의 불공정사례로 인한 피해보상 미청구/미보상 이유



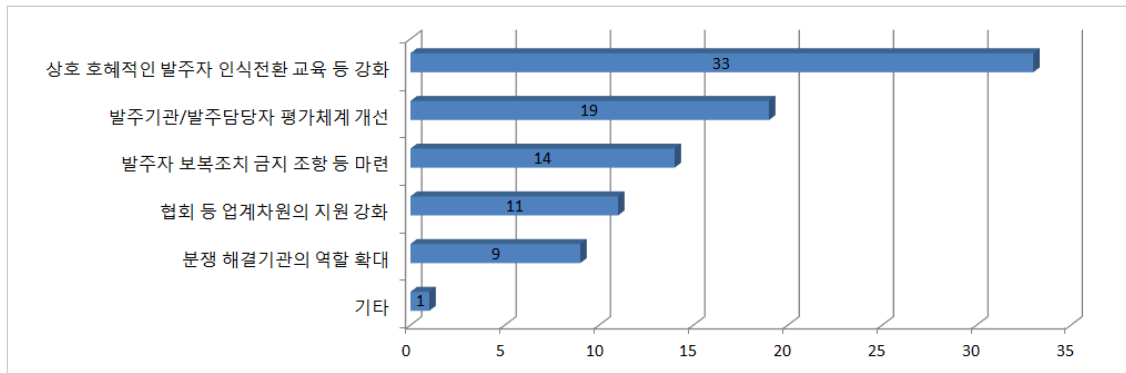
〈표 III-6〉 업체규모별 공공발주기관 공사의 불공정사례로 인한 피해보상 미청구/미보상 이유

구분	연간 매출액			합계 (업체수, %)
	10억원 미만	10억원~ 50억원	50억원 이상	
발주자와의 관계 악화 또는 후속 수주 우려	9(50.0)	13(54.2)	8(34.8)	30(46.2)
발주자의 반려 또는 무마로 클레임 차단	6(33.3)	3(12.5)	4(17.4)	13(20.0)
관련 기준 또는 선례 부재로 조정/보상 불인정	2(11.1)	3(12.5)	5(21.7)	10(15.4)
기타	4(5.6)	3(12.5)	1(4.3)	5(7.7)
관련 기록 및 문서 미비 등의 시공자 사정	0(0.0)	2(8.3)	2(8.7)	4(6.2)
관련 규정 또는 특약에 근거 조정/보상 불인정	0(0.0)	0(0.0)	3(13.0)	3(4.6)
합계	18(100.0)	24(100.0)	23(100.0)	65(100.0)

□ ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 감소’를 위한 개선방향’에 대한 답변은 다음과 같음(일부 중복응답을 포함함).

- 불공정행위 감소를 위한 개선방향으로는 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’가 총 33건으로 가장 높게 조사됨.
- 다음으로 ‘발주기관/발주담당자 평가체계 개선’이 19건, ‘발주자 보복조치 금지 조항 등 마련’이 11건, ‘협회 등 업계차원의 지원 강화’가 11건, ‘분쟁 해결기관의 역할 확대’가 9건의 순으로 나타남.
- 기타로는 ‘설계시 정확한 공사비 산정 및 공사범위 지정’이 필요하다는 의견이 있었음.
- 즉, 제도적인 규정을 신설하여 불공정행위를 금지하는 것도 중요하겠으나 그 보다 상호 호혜적인 입장에서 발주자의 인식을 개선하는 것이 필요한 상황임.
- 제도적 범위 내에서 담지 못했던 과거의 관습적 불공정행위들을 개선하기 위해서는 그만큼 발주자의 역할이 중요함.
- 이를 위해서는 공공기관의 발주담당자 평가체계의 변화도 같이 이루어져야 하며, 동시에 불공정사례를 금지시키는 제도도 마련되어야 할 것임.
- 업체규모별 불공정사례 감소를 위한 개선방향에 대한 의견을 살펴보면, 업체 규모가 클수록 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’와 ‘발주기관/발주담당자 평가체계 개선’을 비교적 많이 선택하고 있음.
- 반면에 규모가 작은 업체일수록 ‘협회 등 업계차원의 지원 강화’와 ‘분쟁 해결기관의 역할 확대’를 선택함.

〈그림 III-14〉 공공발주기관 공사의 불공정사례 감소를 위한 개선방향



〈표 III-7〉 업체규모별 공공발주기관 공사의 불공정사례 감소를 위한 개선방향

구분	연간 매출액			합계 (업체수, %)
	10억원 미만	10억원~ 50억원	50억원 이상	
상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화	9(28.1)	11(35.5)	10(38.5)	30(33.7)
발주기관/발주담당자 평가체계 개선	7(21.9)	7(22.6)	6(23.1)	20(22.5)
발주자 보복조치 금지 조항 등 마련	6(18.8)	3(9.7)	5(19.2)	14(15.7)
협회 등 업계차원의 지원 강화	6(18.8)	5(16.1)	2(7.7)	13(14.6)
분쟁 해결기관의 역할 확대	4(12.5)	5(16.1)	2(7.7)	11(12.4)
기타	0(0.0)	0(0.0)	1(3.8)	1(1.1)
합계	32(100.0)	31(100.0)	26(100.0)	89(100.0)

□ 마지막으로 ‘공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)에 대한 기타 의견’은 다음과 같음.

- 공공발주기관 공사의 불공정사례 및 문제점
 - 부당한 원가산정에 의한 공사금액 책정
 - 부족한 예산에 맞춘 설계로 현장 미반영
 - 특정 자재 또는 업체의 스펙 기재 또는 강요
 - 무리한 공사기간 설정
 - 물량증가시 부당한 규격변경으로 공사비 감액
 - 부당한 추가공사, 불필요한 작업지시
 - 공기연장에 따른 간접비 미보상

- 발주담당자의 설계검토 능력 부족
 - 발주담당자의 무대응, 버티기 등의 태도
 - 부적절한 설계에 대한 발주자와 설계자간 책임전가
 - 소액 설계변경에 대한 담당자의 무관심, 회피
 - 발주기관의 행정처리 등의 문제로 발주담당자 설계변경 회피
 - 입찰공고 시 설계내역서 및 도면 등 첨부자료 미흡
- 공공발주기관 공사의 불공정사례 개선방향
- 설계부실에 대한 언론 및 감사원 등의 특별감사가 필요
 - 발주담당자 의식개선을 위한 교육 확대
 - 발주담당자의 설계검토 역량강화를 위한 교육 확대
 - 발주담당자의 원활한 설계변경 승인 등을 위한 발주기관 체계 개선
 - 입찰공고 시 설계내역서 및 도면 전면공개
 - 적정 원가산정을 위한 표준품셈 개정
 - 협회차원의 조사대응 업무지원 강화

〈표Ⅲ-8〉 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)에 대한 기타 의견

지역	공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)에 대한 기타 의견
서울	▪ 동일공종의 물량증가 수량을 규격을 바꿔서 공사비 감액을 당한 사례
	▪ 금액에 맞춰서 설계 및 특정업체 스펙(특히 교육청 발주공사) ▪ 설계부실에 대한 언론 및 감사원 감사가 필요
	▪ 부실설계를 검토할 수 있는 발주담당자의 능력이 부족 ▪ 공기업의 담당자는 비전문가(복지과, 행정과, 학교직원 등) ▪ 공공발주공사를 주로 수행하다보니 문제점이 많이 발생되고 현재도 분쟁이 진행 중 → 문제 발생원인의 유형 ① 공공발주의 설계시에 건축사 등이 부실하게 설계하는 경우 ② 발주자가 비전문가로 설계를 검토할 능력이 없거나 시간이 없다는 사유로 부실한 설계가 그대로 나라장터에 입찰공고 ③ 발주자의 담당자는 주로 공공기관의 인사담당, 복지담당, 운영담당 등 비전문가 ④ 공사착공 전까지는 부실문제를 확인하지 못하고 이를 바로잡고 수정 및 설계변경하는데에 추가비용 등 발생 ⑤ 담당자는 시공사의 요구사항을 무마하려하고 무대응 또는 버티기 등으로 처리하는 것이 대부분 ⑥ 협회차원에서 조사·대응하는 문서 등 행위만으로도 도움이 됨
부산	▪ 공정한 경쟁으로 발주처리 및 타당한 원가산정 처리가 필요
	▪ 부당한 추가공사 서비스 요구, 불필요한 작업지시 등이 있으나 개선방향은 담당자의 인식변화
	▪ 공사금액 및 공사범위에 대한 현장 확인이 미흡한 설계로 공사범위에서 누락되는 사례

	▪ 대등한 파트너십에 의한 관계 형성 및 의식개선이 가장 중요할 것으로 보임 ▪ 예산부족으로 발생한 경미한 불공정으로 이의 미제기 ▪ 공기연장에 따른 간접비 보상과 설계변경시 단가 및 수량의 정당한 변경이 필요
대구	▪ 발주시 사전교육을 강화(건축공정 등) → 건축지식교육 담당자 ▪ 1) 설계단가(금액) 총 예산의 역으로 단가 산정(상당미흡) ▪ 2) 근거자료 제시, 설계(단가)변경요구시 목살하는 사례의 근본대책이 필요 ▪ ① 부당한 원가산정에 의한 공사금액 산정으로 수익률 저하 - 미자격자(자재업체 등)에 의한 공사원가 산정으로 추정 ▪ ② 공기(절대)가 부족한 공사로 인해 업체의 입찰참여 부담가중 및 지체상금 우려
세종충남	▪ 발주자는 총액입찰제도에 의한 낙찰 및 계약 후 공사비조정 불가원칙 고수 ▪ 총액입찰 참여 전 적정공사비 설계를 확인할 수 있도록 공사비 포함 설계서 공개요망 ▪ 표준품셈 불비에서 오는 공사비부족 문제를 해결하기 위해 협회에서 주도적으로 개정할 수 있도록 노력 요망 ▪ 이의제기 후 조치에 따른 공사진행에는 필히 현장방문으로 변경·보완되었는지 확인 필요
경기	▪ 설계금액이 잘못되어 시정요구하고 설계변경 요청하였으나 설계변경 불가하다고 무조건 우김 ▪ 책임전가 설계사에게 하고 설계사는 시키는대로 했다고 함
경북	▪ 설계시 설계사무소에서 업체 견적받을 때 설명(현장여건) 부족, 도면 미전달(면적정보만 제공)로 인한 잘못된 견적을 제출. 이를 설계에 반영하였으며, 그나마 재료비, 노무비, 경비로 나눠서 제출한 견적(현장 정보가 없어서 일위대가로 제출) 제출한 것을 노무비 포함이라는 명목으로 재료비만 적용하여 간접노무비 줄임(예산에 맞춘 설계)
경남	▪ 추가 공산시 예산이 없다는 핑계로 추가 공사비 미지급 ▪ 기존 설계서 등을 무시하고, 발주처에서 계속 다른 작업을 강요함. ▪ 잘못된 설계를 변경없이 진행하므로 손해를 보고 공사를 진행 ▪ 설계변경을 불인정하고 소액이라 대수롭지 않게 생각하는 것 자체도 문제
강원	▪ 내역누락 및 추가공사분에 대한 설계변경 결재의 어려움으로 담당감독 회피 ▪ 추가공사 승인에 대한 발주자 의식전환이 필요 ▪ 현시점에 맞지 않는 단가 및 자재구입 강매, 설계서 오버 시공(변경 없이 자재 과투입), 개선없는 발주처의 직위 및 직권 남용으로 인한 시공상의 불편함으로 특별 감사(공정한 분쟁 해결)팀이 필요 ▪ 1~2년 전 공사원가로 인한 단가차이 개선 필요 ▪ 준공금으로 인한 기성금지연(6~8개월)이 너무 커서 피해가 크니 개선 필요
제주	▪ 한정된 예산안에서 발주문제, 현장 내 민원 업체에게 100% 전가 등 ▪ 조경공사 수목단가는 물가정보지 및 조달청 단가 적용 필요 ▪ 제주지역에서 업체별 견적 최소단가 적용으로 낙찰 후 시공시 많은 문제 발생

3. 주요 시사점

- 제3장의 설문조사를 통해 전문건설업체의 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 인식조사 결과의 주요 시사점은 다음과 같음.
- 국내 공공발주기관 공사의 공정성은 비교적 양호한 수준이며, 불공정사례는 전체의 1/3 수준으로 조사됨.
 - 그러나 제2장의 선행연구 검토결과, 공공발주공사를 주력으로 수행하는 대부분의 건설업체들은 공공발주기관과의 우호적인 관계를 유지하기 위하여 제대로 된 설문조사에 임하지 못했을 우려가 큼.
 - 또한 공공발주기관의 자체 감사에서도 소규모 공사에 대한 불공정사례가 다수를 차지한 것으로 미루어 볼 때, 자사의 피해를 우려한 결과가 반영되었을 것으로 판단됨.
 - 조사결과에 있어서도 응답자의 60% 이상이 불공정사례를 경험하지 않은 것으로 조사되었으나 불공정사례의 유형이나 개선방향 등 다른 문항에 대해서 대부분의 문항을 응답하였음.
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 발주자 유형은 지방자치단체, 입찰형태는 일반경쟁이 가장 많은 것으로 조사되었음.
 - 이는 지방자치단체의 일반경쟁 발주건수가 다른 발주기관의 입찰형태보다 확연히 많다는 점이 반영되었을 것으로 판단됨.
 - 제한경쟁의 경우에 일반경쟁 다음으로 비중이 높게 조사되었는데, 이는 최근 신기술 제한 등에 따른 불공정사례가 많이 반영되었을 것으로 판단됨.
 - 가장 소규모의 공사에 적용되어 불공정사례가 많을 것으로 우려되었던 수의계약의 경우에 9.2%로 비교적 적은 응답률을 나타냄.
 - 단, 업체규모별 불공정사례의 입찰형태는 중소기업에서 수의계약한 비중이 비교적 높게 나타남.
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 유형은 업체규모별로 불공정사례의 유형에서 비교적 큰 차이가 발생함.
 - 우선 모든 업체규모에서 ‘부당한 공사원가 산정’이 가장 많았고, ‘설계변경 불인정 및 부당 삭감 등’이 다음을 차지함.

- 단, 50억원 미만의 업체에서는 ‘부당한 공사원가 산정’과 ‘설계변경 불인정 및 단가 부당 삭감 등’을 다른 유형보다 크게 불공정 사례로 꼽고 있음.
 - 반면에 50억원 이상의 업체는 ‘발주자 귀책사유의 공기연장 간접비 미보상’이나 ‘검측 지체로 인한 공정 지연’, ‘폭염에 따른 공기연장 불인정’ 등과 같은 공기와 관련된 불공정사례를 가장 많이 선택하였음.
 - 특히, 10억원 미만의 업체들이 선택하지 않은 ‘발주자 귀책사유의 공기연장 간접비 미보상’이나 ‘폭염에 따른 공기연장 불인정’, ‘관급자재 불량 및 반입 지체’, ‘발주자 귀책사유의 공기연장 불인정’ 그리고 ‘미세먼지 저감조치에 따른 공기연장 불인정’에서 50억원 이상의 업체들의 선택이 높게 나타남.
 - 즉, 소규모 공사를 수행하는 업체는 짧은 공사기간으로 인해 공기를 지체할 수 없어 설계변경이 이루어지지 않더라도 공사를 계속 수행할 수밖에 없는 상황이며, 공사기간이 어느 정도 확보되는 중규모 이상의 공사에서는 공기지연으로 인한 문제가 많이 발생되고 있는 것으로 사료됨.
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)가 사업에 미치는 영향은 원가 측면이 가장 크게 영향을 받는 것으로 조사됨.
- 업체 면담조사 결과, 부적정한 원가 및 설계의 공사를 낙찰을 받더라도 차후 발생될 안전 및 품질 상의 문제에 대한 위험부담이 더 커서 자체 공사비를 투입하여 공사를 수행하는 것으로 조사됨.
 - 즉, 불공정행위로 인해 공사의 원가나 공정에 영향이 있더라도 품질이나 안전, 재시공 및 하자 등에 대한 문제를 시공사가 가능한 최소화시키는 것임.
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)로 인한 피해보상과 관련해서는 이의를 제기하는 경우도 약 16%에 불과하고 보상을 받는 경우는 약 5%에 불과함.
- 즉, 불공정사례(갑질)가 발생하더라도 공사비 증액 등 보상이 이루어지는 경우가 거의 없으며, 이의신청을 하더라도 보상받기가 어려운 실정임.
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)로 인한 피해보상 미청구 또는 미보상 이유로는 ‘발주자와의 관계 악화 또는 후속 수주 우려’가 가장 많음.
- 즉, 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질)가 발생하여도 차후 발주자와의 관계악화를 우려하여 업체 스스로 피해를 감수하고 있는 것임.
 - 공공발주기관의 원도급 전문건설공사는 대부분 소규모 공사에 해당되어 건당

발생되는 피해금액은 크지 않으나 이러한 소규모 공사의 발주건수가 가장 많은 점을 고려하였을 때, 총 피해금액은 매우 클 것으로 판단됨.

- 업체규모별 불공정사례로 인한 피해보상 미청구 또는 미보상 이유를 살펴보면 다소 차이를 보이고 있음.
 - 10억원 미만의 업체들은 ‘발주자의 반려 또는 무마로 클레임 차단’을 두 번째 이유로 꼽았지만 50억원 이상의 업체들은 ‘관련 기준 또는 선례 부재로 조정/보상 불인정’을 꼽았음.
 - 또한 50억원 이상의 업체에서만 ‘관련 규정 또는 특약에 근거 조정/보상 불인정’을 선택하였음.
 - 즉, 중규모 이상의 업체에서는 소규모 업체의 경우보다 불공정사례의 발생시 클레임을 위한 노력을 해왔을 것으로 판단되며, 이에 따라 관련 제도의 마련과 불공정 특약 등에 대한 규제강화를 요청하는 것으로 사료됨.
- 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 감소를 위한 개선방향에서는 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’가 가장 높게 조사됨.
- 이는 건설업체 차원에서도 제도적인 규정을 신설하여 불공정행위를 금지하는 것보다 상호 호혜적인 입장에서 발주자의 인식을 개선하는 것이 우선이라는 인식을 가지고 있는 것임.
 - 업체규모별 불공정사례 감소를 위한 개선방향에 대한 의견을 살펴보면, 업체 규모가 클수록 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’와 ‘발주기관/발주담당자 평가체계 개선’을 비교적 많이 선택하고 있음.
 - 반면에 규모가 작은 업체일수록 ‘협회 등 업계차원의 지원 강화’와 ‘분쟁 해결기관의 역할 확대’를 선택함.
 - 즉, 소규모 업체들의 경우에 불공정행위가 발생하더라도 이에 대응하기 위한 인력이나 역량이 부족하여 제3기관의 협조가 필요한 상황임.
 - 제도적 범위 내에서 담지 못했던 과거의 관습적 불공정행위들을 개선하기 위해서는 그만큼 발주자의 역할이 중요함.
 - 이를 위해서는 공공기관의 발주담당자 평가체계의 변화도 같이 이루어져야 하며, 동시에 불공정사례를 금지시키는 제도도 마련되어야 함.
 - 또한 관련 협회 등을 통해 불공정사례를 조사하고 개선방안을 제시하는 업계 자체의 노력도 이루어져야 할 것임.

IV. 불공정사례 심층조사

- 제4장에서는 제3장의 설문조사 결과를 바탕으로 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 개별기업의 세부사례를 조사함.

1. 조사 개요

- 제3장의 설문조사에서 심층조사 가능여부를 묻는 문항에 인적사항을 기재한 응답자를 대상으로 불공정사례의 경험 및 설문조사 내용의 구체성 등을 검토하여 심층조사 대상을 선정함.
- 설문조사 결과, 심층조사 가능여부에 총 51명의 응답자가 기재하였고, 불공정 사례를 경험한 응답자는 21명임.
 - 다음으로 21건의 설문조사 내용의 구체성 등을 검토 및 대한전문건설협회의 계약제도부의 추천을 통해 최종 13명의 심층조사 대상을 선정함.
 - 심층조사는 방문조사와 전화조사, 서면조사를 통해 이루어졌으며, 최종적으로 7건의 조사를 수행함.
 - 지역별로는 서울시(1건), 인천시(1건), 경기도(2건), 충청남도(1건), 경상남도(1건), 강원도(1건)로 수도권 4곳과 지방권 3곳이 조사됨.
 - 업종별로는 실내건축공사업, 습식·방수공사업, 포장공사업, 조경식재공사업, 시설물유지관리업, 상하수도설비공사업, 토공사업 및 철근·콘크리트공사업 등 다양한 업종을 포함함.
 - 규모별로는 2018년 공사실적을 기준으로 10억 원 미만인 소규모업체가 6곳이며, 100억 원 이상의 중규모 업체가 1곳임.
 - 조사내용은 불공정사례의 공사개요, 발생빈도, 세부내용, 피해 및 조치사항, 불공정행위 근절을 위한 개선방향이나 자유로운 의견수렴을 위해 모든 항목을 통일하여 조사하지는 않음.

2. 조사 내용

□ 총 7개 업체를 대상으로 심층조사한 내용을 다음과 같음.

- 조사업체는 기밀유지를 위해 A~G업체로 기재함.

〈표Ⅳ-1〉 A전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 서울시 ▪ 보유업종 : 실내건축공사업 ▪ 연매출액 : 10억 원 미만
공사개요	▪ 발주자 유형 : 기초자치단체 ▪ 공사유형 : 복지관 실내건축공사
발생빈도	▪ 소규모 공사의 경우, 부적절한 설계로 인해 다수의 설계변경사항이 수시로 발생 ▪ 그러나 공사기간이 짧고 금액이 크지 않아 일부 손해를 보더라도 공사를 진행 ▪ 현재 학교공사를 수행 중이며, 당 공사에서도 여러 개의 설계변경 건수가 발생
주요내용	▪ 공사감독관은 지자체 담당주무관으로 현장에 상주하지 않음 ▪ 복지관내 시설담당관이 상주하여 감리역할 수행 ▪ 부적절한 설계서에 대해 설계변경을 요청하였으나 감독관은 무응답으로 일관 ▪ 단기간 공사(30일)로 공사를 중지하지 못함 ▪ 기존 설계대로 시공할 경우, 준공 후 결함 및 사용자의 안전문제를 발생 우려 ▪ 시설담당관과 협의 후 변경사항으로 공사 진행 ▪ 설계사에 해당 내용을 문의하였으나 책임 회피 ▪ 공사완료 후 설계변경된 내역으로 준공금을 신청하였으나 미승인 ▪ 이후 발주담당자는 발주기관 자문변호사를 통해 대응하여 처리 지연 ▪ 공사계약일반조건 등에 시공자가 설계도면에 대한 충분한 검토 후 공사에 입찰하도록 규정하고 있으나 실제 발주공고 시 충분한 공사내역이 없는 경우가 많음 ▪ 또한 소규모 공사에 참여하는 전문건설업체는 설계도면을 충분히 검토할 인력을 상시 보유하지 못함 ▪ 더욱이 전체 공사기간이 짧은 만큼 사업초기에 바로 공사에 착수해야 되어 자재 및 인력조달 등의 여러 사항을 준비하는 단계로 세밀한 도면검토가 어려움 ▪ 설계적인 문제로 공사를 중단할 경우에 공기지연으로 지체상금이 더 부담 ▪ 그러나 잘못된 설계대로 시공할 경우에 하자나 이용자의 문제로 더 큰 책임 ▪ 이러한 전반적인 사항들로 인해 감독관과 구두로 협의하고 설계변경을 진행하는 관행이 지속 ▪ 이에 따라 실제 불공정사례(갑질)로 판단하지 않는 경우도 많음

피해 및 조치사항	▪ 협회 및 건축사, 변호사 등의 자문을 받아 소송을 준비 ▪ 그러나 해당 공사비가 적고 시간이 지연됨에 따른 자금유통과 새로운 공사를 수주함에 따라 소송 포기 ▪ 기존의 발주금액만 받는 것으로 합의하고 준공금 수령
개선방향	▪ 명백한 설계문제 시 착공 후 발견되더라도 발주자가 수용하도록 해야 함 - LH의 공사에서 변경한 사례가 있음 - 설계변경사항에 대한 심의위원회를 두고 있는 지자체도 있으나 위원회 심의절차 등이 길어 소규모 공사와 맞지 않음 - 협회에 심의기구를 설치하여 발주기관에 협회차원에서 이의신청하는 방안 ▪ 또한 공사발주시 설계 등의 발주관련 서류를 검증하는 과정도 필요 ▪ 협회차원에서 조사응대하는 문서 등의 행위만으로 도움이 될 수 있음 - 적극적인 방안으로 전문적으로 자료작성 등을 수행하는 법률대응팀 고려

〈표Ⅳ-2〉 B전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 인천시 ▪ 보유업종 : 조경식재공사업, 시설물유지관리업, 조경시설물공사업 ▪ 연매출액 : 10억 원 미만
주요내용	▪ 조달자재의 경우에 비용이 높아도 정해져 있는 자재를 그냥 사용하는 사례가 많음 ▪ 상하수도 공사의 경우에서 설계변경 불인정으로 인한 업체피해 큼 ▪ 국방부의 발주공사는 저가발주가 심각하며, 특히 노무비 삭감이 매우 큼 ▪ 또한 학교공사의 경우에 감사 등(인위적 파손)의 사유로 하자보수 요청이 많음 ▪ 그림에도 불구하고 해당 업체의 조경식재공사는 상근인력의 직접시공을 통해 원가 부족 문제를 대부분 해결 ▪ 반면, 시설물유지관리공사는 다른 전문건설업체에 하도급을 주어 수행함으로 공사업가 부족문제가 발생 ▪ 최근 2,000만 원 이하의 수의계약공사는 공사업가의 부족문제 심각하여 입찰하지 않고 있음
피해 및 조치사항	▪ 조달청 공사에 낙찰된 후 착공이전에 공사내역을 검토하여 부적절한 설계가 있을 시 발주기관 담당자와 협의과정을 가짐 ▪ 이때 설계도서를 변경하여 공법·재재 등의 변경과 공사비 증액을 요청 ▪ 발주기관에서 대부분 승인하나 미승인시 패널티를 부여받고 공사계약을 취소 ▪ 이에 따라 최근에 공공발주기관의 불공정사례는 발생하지 않음
개선방향	▪ 공사에 착수하기 전에 설계내역을 검토하고 공사를 준비할 수 있는 기간 필요

〈표Ⅳ-3〉 C전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 경기도 ▪ 보유업종 : 습식방수공사업 ▪ 연매출액 : 10억 원 미만
공사개요	▪ 발주자 유형 : 기초자치단체, 교육청 ▪ 공사유형 : 외부 조적공사, 방수공사
발생빈도	▪ 최근 잘못된 설계건수 증가 ▪ 과거보다 저가로 발주되는 공사의 증가가 원인 ▪ 일위대가를 적용하지 않은 부수적 공사가 많음(철거공사, 금속공사 등)
주요내용	▪ 학교 방수공사였으나 실제 방수공사는 신기술공사로 따로 발주, 철거공사만 수행 ▪ 철거공사의 경우에 공사금액이 미반영 ▪ 그러나 하자보증으로 인해 학교에서는 수시로 방수보수공사 요청 ▪ 매번 담당자 변경으로 방문하여 신기술업체의 방수공사 수행 설명 ▪ 예산부족이 심각하고 발주자의 전문성이 매우 떨어짐 ▪ 원칙대로만 수행하여 협상의 여지가 없음 ▪ 설계문제에 따른 차후 하자발생시 시공사의 책임으로만 떠넘김 ▪ 또한 발주 담당자는 차후 보직변경으로 시공과정을 알지 못함 ▪ 설계자체의 문제가 심각, 설계업체의 선정에 문제가 있음 ▪ 예산에 맞추기 위한 설계로 터무니없는 금액의 공사도 있음 ▪ 방수보수공사에서 문제의 원인을 파악하지 못하는 경우가 다수 ▪ 시공 중 원인을 발견하더라도 설계변경을 요청하기 어려움 ▪ 발주담당자가 설계변경을 요청하였으나 담당부서 상급자가 미승인한 경우도 있음 ▪ 시공사는 대부분 공사결과에 대한 자부심을 가지고 있어 잘못된 설계 등에 대해 협의 또는 변경을 원하나 대부분의 발주자는 이를 수용하지 않음 ▪ 이에 따라 설계변경 등이 이루어지지 않아 부실시공으로 이어지는 문제가 높음 ▪ 단일방수공사의 문제는 적으나 보수공사에서 복합공사의 문제가 많이 발생 ▪ 금속공사도 부수공사로 포함되는 경우가 많으나 해당금액은 미반영 ▪ 비계발판 금액 등 현장여건을 고려하지 않은 발주금액 ▪ 공사 시 안전이 보장되지 않아 설계변경 공문발송 ▪ 발주 담당자 설계변경이 매우 복잡하여 무조건 설계내역에 따르라고 지시 ▪ 안전관리비 사용을 요청하였으나 거부, 안전관리비는 안전모 등으로만 사용 ▪ 고용노동부 관계자 현장점검 시 안전문제 제시하였으나 사후 조치는 없었음 ▪ 하루에 2~3건씩 공공공사에 투찰하는데 정확히 파악하기는 사실상 어려움 ▪ 또한 소규모 업체의 특성상 담당인력이 없고 업체대표가 직접 투찰 ▪ 신기술 공사금액은 일반공사의 3배 수준 ▪ 방수공사에서 1억 원 이상의 공사는 대부분 신기술이 포함된 공사 ▪ 신기술업체는 해당 신기술 공사만 수행하고 부수공사는 일반업체가 수행

	▪ 방수공사는 대부분 신기술이 포함되어 제한경쟁으로 발주 ▪ 일반업체는 신기술 부분을 제외하고 10%수준의 공사만 담당 ▪ 일반공사로 적용할 부분도 불필요하게 신기술을 적용할 때가 다수로 금액 부풀리기가 우려되어 무조건 신기술의 적용은 타당하지 않음
피해 및 조치사항	▪ 3천만원 방수공사 포기한 사례 경험 ▪ 설계가 잘못된 공사를 수주하여 3년간 하자보수로 고생한 사례 경험 ▪ 신기술업체는 자재비만 공사비에 포함시키고 인건비를 포함시키지 않은 경우가 많아 부수공사를 하는 업체가 공사내역서를 작성하는데 문제 발생 ▪ 방수공사는 2억 원 미만의 소규모공사로 소송은 불가 ▪ 공공기관 발주공사라서 민고 입찰에 참가하는 상황
개선방향	▪ 적정공사비, 담당자 전문성에 대한 제도적 개선 필요 ▪ 설계검증 절차가 필요, 특히 안전시설에 대한 검증이 시급 ▪ 타당한 사유에 대한 설계변경 시 발주 담당자의 패널티를 없애는 정책이 필요 ▪ 타당한 설계변경을 위한 전문가의 검증체계가 마련이 필요 ▪ 특히, 기존설계에 대한 검증과정이 시급 ▪ 발주자의 책임사유로만 간주하는 것이 아니라 타당한 사유는 신속한 변경 필요 ▪ 소규모업체를 지원하는 협회의 역할 강화가 필요

〈표Ⅳ-4〉 D전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 경기도 ▪ 보유업종 : 토공사업, 철근·콘크리트공사업, 상하수도설비공사업 등 ▪ 연매출액 : 100억 원 이상
공사개요	▪ 발주자 유형 : 기초자치단체 ▪ 공사유형 : 도로공사 ▪ 입찰형태 : 일반경쟁
발생빈도	▪ 거의 대부분의 현장에서 불공정사례가 만연
주요내용	1) 설계변경 불인정 - 설계누락, 설계오류, 현장여건 변경 등 설계변경 미반영 사례 다수 2) 공기연장에 따른 추가비용 미지급 - 발주처의 책임으로 용지보상지연, 공사용지 미확보, 설계변경, 현장여건 변경, 민원발생 등으로 공사기간이 연장되었음에도 추가비용을 미지급 3) 민원처리비 미반영 - 건설공사와 직접관련이 있는 소음, 진동, 분진 등의 민원으로 발생하는 추가비용 조차 지급하지 않는 경우가 다수 4) 공정계획변경에 따른 추가비용 미지급 - 발주처의 예산초과 계획으로 인해 돌관공사를 구도로 지시하고 추가비용 미지급 5) 공사방법변경 - 공사착공시에 교부된 공사시방서와 별도로 각종 지침을 공사진행 중에 개정하여 지시하였음에도 불구하고 추가비용 미지급 6) 관련법 준수에 필요한 비용 미지급 - 환경관리비 미지급(현장 발생 폐기물 수집/운반/처리비 미반영) - 안전관리비 과소지집, 품질관리비 미지급, 법정근로시간 개정(주당최대근로 52시간)으로 발생된 터널공사비 추가분 미지급 - 각종 점검비 및 현장유지비용 미지급 등
피해 및 조치사항	▪ 공정 : 작업장 미확보, 예산부족 등으로 인한 공정차질에 따른 추가비용을 전문건설업체에 부담시킴 - 전문건설업체의 상주인원에 대한 간접노무비를 발주자가 부담하도록 법적으로 규정하여야 함 : 실비정산조건 ▪ 품질, 안전 환경에 대한 규정이 지속적으로 강화되는 방향으로 관련 법률이 개정되고 있음에도 불구하고 추가비용의 지급없이 현장시행을 강요 - 추가비용을 지급한 사례가 없다는 사유로 지급을 거부 - 또한 이의를 제기하는 경우에 각종 점검을 빌미로 현장 보복

개선방향	1) 발주처 자체개선 노력 - 현재 LH공사나 한국도로공사는 자체적으로 동반성장협의체를 구성하여 공사중 현장의 애로사항을 청취하고 개선하고자 노력 - 결국, 예산과 담당자들의 의식부족으로 실질적인 개선속도가 더딘 상황 - 지속적으로 발주처와 시공사의 소통을 통해 개선사항 공유가 필요 2) 전문건설업체의 노력 - 실제 현장에서 가장 많은 비용을 부담하는 주체로서 외부에 개선의 목소리는 높으나 스스로 제도개선을 위한 노력 부족 - 보유인력의 기술능력 향상 미흡, 근로자들의 복지향상 무관심 등 불합리한 환경을 개선하기 위한 투자 미흡 - 가장 대표적으로 최근 각종 품질, 안전, 환경 관련 법령이 엄격히 개정되었으나 현장에서 일하는 직원은 관련 내용을 대부분 숙지하지 않고 과거 경험에 의해 업무를 수행 3) 협회차원의 적극행정 - 각 회원사가 개별적으로 해결하기 어려운 공통된 불공정 사례를 보다 다양한 방식으로 조사하고 적극적으로 발굴하여 제도개선에 활용 - 그러나 실제 현장의 어려움을 해소하고 싶어도 활용할 수단과 시스템이 전무 - 장기적으로 건설사업의 발전 측면에서 보면 전문건설업체들이 지속성장하기 위해서는 어느 제도하나를 바꾸는 문제보다 건설기술발전을 지속적으로 담보할 수 있는 구체적인 방법을 제도화 할 필요가 있음 * 최근 일본과의 무역전쟁에서 나타나듯이 소재/부품산업처럼 민/관/학이 참여하는 기구를 설립하여 개별 전문건설업체의 기술개발을 적극 지원하는 제도 마련 4) 기타 - 물가변동비는 제도취지에 맞게 하도급업체가 결정된 이후 하도급업체가 직접 발주자에게 청구하는 제도 강구 * 복합 공정으로 이루어진 현장은 타공종의 DS부분으로 인해 불공정한 비용 감액이 공공연하게 하도급업체에 전가 - 공기지연에 대한 손실금을 줄이기 위해서는 다음 3가지의 개선이 필요 * 하도급 직원들의 상주인원에 대해서 간접노무비를 발주자에게 부담 * 공정지연기간에 하도급 상주인원을 줄여서 원가절감 노력 * 공정이 지연되지 않도록 발주자/원도급사가 적극적으로 노력 - 이러한 제도개선에 필요한 실태파악과 관련제도 정비를 협회차원에서 추진
------	---

〈표Ⅳ-5〉 E전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 충청남도 ▪ 보유업종 : 토공사업, 포장공사업 ▪ 연매출액 : 10억 원 미만
공사개요	▪ 발주자 유형 : 기초자치단체 ▪ 공사유형 : 도로 포장공사
발생빈도	▪ A시군 28건 표본조사 결과 27건의 부실설계를 발견 ▪ B시군도 A시군과 유사한 결과를 나타냄
주요내용	▪ 공공기관 발주공사의 감사는 3억 원 이상에서 수행 ▪ 설계변경시 금액이 상승될 경우 감사대상이 되어 설계변경 기피 ▪ 3억 원 이하 공사는 감사를 하지 않으나 이번 소규모 공사의 감사를 실시한 결과 많은 부적절한 결과가 조사됨 ▪ 잘못된 품셈문제의 피해는 전문공사가 큼 ▪ 교면포장 품셈에서 현장을 고려하지 않은 설계로 운반비 등을 반영하지 않아 원가에 미치지도 못함 - 예) 공사 1억 5천만원 원가(발주금액)이나 실행예산이 1억 7천만원으로 잘못된 품셈의 결과 ▪ 일반적으로 교통통제비용이 품셈에 미반영 ▪ 실제 교통통제비용이 많이 발생하나 산업안전관리비는 안전모 등의 비용만 사용할 수 있어 남는 비용은 반납 - 사인카 등 품을 적용해서 개선안을 마련하여 1,500만원을 증액한 사례 ▪ 그러나 아직도 교통통제비용과 관련된 기준개정이 이루어지지 않아 이와 관련된 제도개선이 시급 ▪ 견적단가의 문제로 품셈적용이 되지 않는 경우가 많음. ▪ 총액입찰제도로 인해 5천만원 낙찰공사의 실행예산이 1억원인 경우도 있어 차이가 매우 큼. ▪ 진입로가 없어 장비반입이 되지 않아 우회도로를 이용한 진입로의 변경시 운반비용이 크게 증가하나 설계변경을 불인정함. ▪ 이는 발주자의 설계검토 소홀문제로 발주자가 인정한 사례도 있었음. ▪ 설계용역의 승인과정에서 현장점검을 안하는 것이 문제임. ▪ 그나마 충청남도의 경우에 설계변경이 가능하나 이하 시군은 감사 등의 우려로 설계변경이 불가함. ▪ 그밖에 보도블록 유지관리공사의 경우에 신설공사보다 50%이상 공사비가 소요되어 별도의 품셈 마련이 필요 ▪ 또한 사용했던 블록의 보관 및 재사용에 대한 규정 등으로 실제 공사시 보관장소, 재사용 블록의 결함 등 많은 문제점이 있음 ▪ 보도블록 공사에서도 통행문제 등 작업환경이 좋지 못하며, 교통통제비가 반영되지 못하고 있음

	▪ 소규모 공사에서 50%이상 보정이 필요하나 감사실 지적문제 발생 - 예로 5천㎡단가와 3천㎡, 2천㎡(작을수록 단가가 높음)의 단가가 다르나 현재 5천㎡의 단가로 통일하여 설계되고 있음 ▪ 이러한 불공정문제는 지배주의, 개선할 의욕이 없는 등 업체들의 문제도 있음 ▪ 이러한 일련의 문제들은 부실공사를 초래할 우려가 큼
피해 및 조치사항	▪ 충청남도 감사실에 건의하여 도 종합감사를 실시 ▪ 충청남도는 제도개선 용역을 수행 중(소규모 공사 적정공사비 마련 등)
개선방향	▪ 3억 원 이하의 소규모 공사에 대한 개선이 가장 시급 ▪ 설계내역 검토의 의무화가 필요하며, 문제발생 시 책임의 명확화가 필요 ▪ 특히, 공내역 입찰 시 문제가 발생됨으로 설계한 원안을 공개하고 발주자 설계검토의 강화를 유도 ▪ 협회에서 불공정 사례에 대한 적극 홍보 및 대안 강구가 필요 ▪ 협회 시도회 차원에서 공공기관에 보다 적극적으로 문제를 제기하는 것이 필요 - 충남도의 경우에 충청남도회의 건의와 도지사의 의지로 개선방안 마련 중

〈표Ⅳ-6〉 F전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 경상남도 ▪ 보유업종 : 습식방수공사업, 포장공사업 ▪ 연매출액 : 10억 원 미만
발생빈도	▪ 다수의 공사에서 수시로 발생, 크게 7개의 사례를 소개
주요내용	▪ 사례1. 설계변경 - 발주처 자재(드라이비트)를 특정업체에 견적을 받아서 내역서에 포함시킴 - 해당 업체의 제품은 KS를 통과하지 못해 제품을 생산하지 못하는 상황 - 이에 따라 다른 제품으로 설계변경을 신청하였으나 내역서 상의 제품과 기존 사용하는 제품들과의 가격차이가 발생 - 그러나 무조건 내역서의 제품과 동일한 금액 적용을 강요 ▪ 사례2. 추가공사 강요 - 공사에 대한 서비스 개념으로 인식 - 또한 추가공사도 동일한 인식을 가지고 지시 ▪ 사례3. 부적절한 원가산정 - 창문공사를 추가하였으나 일위대가가 아닌 무조건 금액에 맞춰 달라고 강요 ▪ 사례4. 제비율 감액 강요 - 제비율을 산정하는데 있어 일반적으로 15%를 적용하는 것보다 13%(교육청), 11%(국방부)로 다운하라고 강요받음. ▪ 사례5. 설계와 다른 공사 요구 - 포장공사에서 당초 설계구간(200m)에서 일부 공사(150m)를 수행하고 나머지 부분(50m)에 대해 다른 현장의 공사를 수행하도록 강요 ▪ 사례6. 돌관공사에 대한 설계변경 불인정 - 포장공사 시 교통 혼잡지역의 경우에 공사가 지연되어 하루 포설량을 채우기 어려움. - 이에 따라 감독관과 협의하여 야간업무를 수행하는 경우가 많으나 이러한 사항은 공사내역에 포함 또는 설계변경이 이루어지지 못함. ▪ 사례7. 저품질 관급자재 - 아스콘의 경우에 관급자재로 발주처에서 관리하고 있으나 저품질이 다수 - 이에 대한 책임은 모두 시공사가 부담
개선방향	▪ 관급자재의 품질 검증이 필요 ▪ 또한 자재업체의 로비 등도 감사가 필요 ▪ 전문건설협회의 지원역할 강화가 필요

〈표Ⅳ-7〉 G전문건설업체 사례

구분	내 용
업체개요	▪ 업체위치 : 강원도 ▪ 보유업종 : 시설물유지관리공사업, 습식방수공사업, 석공사업 ▪ 연매출액 : 10억 원 미만
공사개요	▪ 발주자 유형 : 교육청 ▪ 공사유형 : 환경개선공사 ▪ 공사금액 : 1억~10억 원 미만 공사 수행
발생빈도	▪ 사업마다 1~2건의 요구사항 발생
주요내용	▪ 감독관이 설계내역서 이외의 추가시공 요청 ▪ 이에 대한 설계변경 요청했으나 불인정 ▪ 시설물유지관리공사의 하도급업체 및 자재 구입처 강요 ▪ 인테리어, 창호 등에서 발생되며 가격대비 저품질 ▪ 하청업체의 재무상태 매우 불안정 ▪ 교육청의 문제가 심각하며, 특히 발주기관의 인식 문제도 심각 - 발주담당자와 협의가 되었으나 상급자가 미승인 한 경우도 있음 ▪ 군부대 공사는 설계변경이 완전불가로 가장 어려움. ▪ 다음으로 교육청 공사가 많은 수준이고, 지자체 공사는 비교적 양호 ▪ 전시공 후 설계변경 요청, 공사중지 불가(최소 2개월에서 6개월 공사) ▪ 방수, 토목/건축 모두 업체강요 심각
피해 및 조치사항	▪ 소송 사례는 없음 ▪ 불공정거래에 대하여 협회 및 공정거래위원회에 문의했으나 차후 부당 대우를 우려하여 진행하지 않음
개선방향	▪ 각 지역마다 업체를 대변해줄 수 있는 협회 부서가 필요 ▪ 발주처와 회원간의 중간다리 역할로 시도회에 한명만이라도 인력 배치 필요 ▪ 비공개로 상부기관의 하부기관 감사 필요

3. 주요 시사점

□ 제4장의 심층조사에 대한 시사점은 불공정사례의 공사유형, 발생빈도, 주요 내용, 피해 및 조치사항, 불공정행위 근절을 위한 개선방향으로 구분하여 도출함.

□ 불공정사례의 발주자유형

- 불공정사례가 많이 발생하는 공공발주기관으로는 국방부, 지방교육청, 기초자치단체의 순으로 조사됨.
- 응답자 대부분 군부대 공사의 경우에 공사원가 문제가 가장 심각하여 공사참여를 기피한다는 의견을 제시함.
- 다음으로 학교공사의 공사원가 및 설계변경 문제가 심각하고 발주담당관의 발주업무에 대한 역량부족의 문제를 제기함.

□ 불공정사례의 발생빈도

- 설문조사 결과와는 상반된 조사결과로 대부분의 공사에서 발생한다는 의견을 제시함.
- 단, 소규모 공사의 특성상 다수의 설계변경사항이 발생하나 설계변경을 요청 후 공사를 진행하기 위한 공사기간이 부족하고, 변경금액도 크지 않아 대부분 자체변경 후 공사를 진행함.

□ 불공정사례의 주요 내용

1) 부적정한 공사원가 문제

- 표준품셈을 통한 일위대가의 적용이 아닌 공공기관의 사업예산에 맞춰 공사원가를 산정함.
- 이에 따라 현장여건이 반영되지 못한 설계내역서서 작성되어 장비·자재의 수량 및 단가 등 실제 적용하기 어려운 상황이 발생
- 또한 주공사가 아닌 부수공사는 공사내역에 포함되지 않아 여건에 따라 해당 비용이 과다하게 소요되는 경우가 발생

2) 설계변경의 불인정 및 단가 부당 삭감

- 총액입찰제의 원칙만을 고수하여 부적절한 설계문제가 발생하더라도 그대로 공사를 진행하도록 강요
- 그러나 시공사의 경우에 사후 발생될 하자문제나 안전문제를 고려하여 자체적으로 설계변경 후 공사를 진행
- 또한 외부적 요인에 의해 돌관작업을 수행하여야 하는 경우에도 설계변경을 불인정하고 있음.
- 또한 설계변경을 인정하더라도 비용이 증가하지 못하도록 무조건 초기 설계금액에 맞추라고 강요하거나 변경단가를 부당하게 삭감

3) 발주담당자의 공사감독역량 부족

- 공공기관 소규모 공사의 발주담당자는 건설분야를 전공한 인력이 아니라 행정 업무를 수행하며 현장에 상주하지 않음.
- 이에 따라 앞서 제기한 부적정 공사원가와 그에 따른 설계내역서의 오류, 설계변경에 대한 불인정 등 불공정한 행위가 발생하는 원인이 되기도 함.
- 또한 공공기관의 순환보직제도에 따라 기존의 공사의 발주담당자가 이후 하자 보수 등까지 업무를 수행하지 않아 후임 담당자는 원칙을 강요할 수 밖에 없는 체계임.

4) 추가 또는 다른 공사를 강요

- 최근 불공정행위에 대한 규제가 강화됨에 따라 설계내역서 이외의 공사를 강요하는 경우는 매우 감소하였음.
- 그러나 지역에 따라 여전히 추가 공사를 서비스로 인식하거나 기존 공사를 줄이고 다른 공사의 수행을 강요하는 문제가 여전히 발생함.
- 특히, 지방권의 소규모 업체의 경우에 차후 공사수주에 대한 우려로 여전히 추가공사 등을 서비스 공사로 제공하고 있음.

5) 기타 불공정사례

- 제비율 감액 : 시공사의 공사의 수익을 반영하는 제비율을 발주기관이 규정하여 감액하는 경우
- 저품질 관급자재 : 발주자가 제공하는 자재의 경우에 저품질의 경우라도 시공 후 발생하는 하자문제는 시공자가 부담
- 안전관리비의 사용제한 : 안전관리비의 경우에 안전모 등 사용기준이 매우 협

소하여 사후 정산이 해당 비용을 반납하는 경우가 많음.

- 하도급/장비/자재 사용처 강요 : 하도급사나 장비, 자재의 역량 또는 품질이 매우 낮음에도 해당 사용처를 강요함.
- 민원처리비 미반영 : 건설공사와 직접관련이 없는 민원으로 발생하는 추가비용을 시공사에게 전가

□ 불공정사례의 개선방향

1) 부적정한 공사원가 문제

- 낙찰 후 착공준비를 위한 설계내역서 검토 및 인력·장비·자재 조달 기간 보장과 설계내역서 오류시 조정협의 의무화
- 설계내역서에 대한 검증시스템 마련
- 3억 원 미만 소규모 공사에 대한 감사 강화

2) 설계변경의 불인정 및 단가 부담 삭감

- 타당한 사유에 의한 설계변경에 대한 발주담당자 면책제도 도입
- 설계변경 사유에 대한 타당성 검증을 위해 검증위원회 확대 및 절차 간소화

3) 발주기관 담당자 교육 강화

- 최근 주요 공공기관의 경우에 불공정행위 개선을 노력하고 있으나 실제 업무를 수행하는 담당자의 경우에 개선의지 부족
- 불공정행위에 대한 공공기관 자체 교육 확대·강화
- 공공기관과 시공사간의 소통을 위한 협의체 역할 강화

4) 전문건설협회의 역할 강화

- 전문건설협회 시도회에 불공정행위를 전담으로 지원하는 인력 강화
- 불공정사례에 대한 적극 홍보와 지속적인 조사·분석을 통해 대안 강구
- 이를 토대로 시·공공기관에 대한 적극적인 문제제기가 필요

5) 기타 개선방향

- 관급자재에 대한 품질 검증 및 자재업체의 로비 감사
- 간접비에 대한 사후정산제도 도입

- 신기술 도입에 대한 적정성 검토 강화
- 교통통제비용에 대한 안전관리비 적용기준 마련
- 업계 자체적인 불공정 행위개선의 노력 필요

V. 결론

- 제5장에서는 제3장과 제4장의 조사결과에 대한 주요 고려사항을 정리하고, 이를 토대로 공공발주기관의 불공정사례(갑질) 방지를 위한 정책적 제언을 도출하였음.

1. 주요 고려사항

- 공공발주기관 불공정사례(갑질) 근절을 위한 정책적 제언에 앞서 제3장의 전문건설업체 인식조사와 제4장의 불공정사례 심층조사 결과를 토대로 주요 고려사항을 정리하였음.
- 먼저, 제3장에서는 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 전문건설업체들의 전반적인 인식을 조사하기 위하여 공공발주기관 원도급공사를 수행한 전문건설업체를 대상으로 설문조사를 수행하였고 주요 고려사항은 다음과 같음.
 - 공공발주기관 공사의 불공정사례(갑질) 유형은 업체규모별로 차이가 발생함.
 - 소규모 업체의 경우에는 ‘부당한 공사원가 산정’이나 ‘설계변경 불인정 및 단가 부당 삭감 등’의 유형에만 집중된 반면에 중대규모 업체는 ‘공기연장에 대한 간접비 미보상’, ‘폭염이나 관급자재, 미세먼지 등으로 인한 공기연장 불인정’ 등 다양한 분야에서 공사기간에 대한 문제를 제기하고 있음.
 - 이러한 불공정사례(갑질)는 원가에 미치는 영향이 가장 크며, 보상을 받는 경우는 약 5%에 불과함.
 - 불공정사례(갑질)에 대한 피해보상 미청구 및 미보상 이유는 ‘발주자와의 관계 악화 또는 후속 수주 우려’가 가장 크며, 소규모 업체들은 ‘발주자의 반려’, 중규모 이상의 업체들은 ‘관련 기준 또는 선례 부재’를 다음으로 꼽음.
 - 불공정사례(갑질) 감소를 위한 개선방향은 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’가 가장 높게 조사됨.
 - 업체규모가 클수록 ‘상호 호혜적인 발주자 인식전환 교육 등 강화’와 ‘발주기관/발주담당자 평가체계 개선’을 비교적 많이 선택하고, 작은 업체일수록 ‘협회 등 업계차원의 지원 강화’와 ‘분쟁 해결기관의 역할 확대’를 선택함.

- 즉, 소규모 업체들의 경우에 불공정행위가 발생하더라도 이에 대응하기 위한 인력이나 역량이 부족하여 제3기관의 협조가 필요한 상황임.

□ 제4장에서는 공공발주기관 불공정사례(갑질)를 경험한 전문건설업체를 대상으로 개별 인터뷰조사를 통해 해당 사례에 대한 심층조사를 실시하였고 주요 고려사항은 다음과 같음.

- 불공정사례의 발주자유형은 국방부, 지방교육청, 지자체의 순으로 많이 발생되는 것으로 조사됨.
- 불공정사례의 발생빈도는 설문조사 결과와 상이한 결과로 대부분의 공사에서 발생한다는 의견을 제시함.
- 주요 불공정사례는 1)부적정한 공사원가 문제, 2)설계변경의 불인정 및 단가 부당 삭감, 3)발주담당자의 공사감독역량 부족, 4)추가 또는 다른 공사를 강요로 조사됨.
- 부적정한 공사원가 문제의 원인은 표준품셈을 통한 일위대가의 적용이 아닌 공공기관의 사업예산에 맞춰 공사원가를 산정하는데 있고, 이에 따라 현장여건이 반영되지 못하거나 부수공사를 포함하지 않은 설계내역서가 작성되는 것임.
- 설계변경의 불인정 및 단가 부당 삭감의 경우, 총액입찰제의 원칙만을 고수하여 부적절한 설계문제가 발생하더라도 그대로 공사를 진행하도록 강요하거나 설계변경을 인정하더라도 비용이 증가하지 못하도록 무조건 초기 설계금액에 맞추라고 강요하거나 변경단가를 부당하게 삭감하는 것임.
- 소규모 공사를 발주하는 담당자의 경우에 주요업무가 발주분야가 아니며 현장에 상주하지 않아, 설계내역서의 오류나 현장여건에 따른 설계변경 등에 대해 판단할 수 있는 역량이 부족함.
- 지역에 따라 여전히 추가 공사를 서비스로 인식하거나 기존 공사를 줄이고 다른 공사의 수행을 강요하는 문제가 여전히 발생하며, 특히 지방권의 소규모 업체에서 더 많이 발생되고 있음.
- 기타 불공정사례로는 제비율 감액, 저품질 관급자재, 안전관리비의 사용제한, 하도급/장비/자재 사용처 강요, 민원처리비 미반영 등이 조사됨.
- 부적정한 공사원가 문제의 개선방안으로 낙찰 후 착공준비를 위한 설계내역서 검토 및 인력·장비·자재 조달 기간 보장과 설계내역서 오류시 조정협의 의무화, 설계내역서에 대한 검증시스템 마련 및 3억 원 미만 소규모 공사에 대한 감사 강화가 제시됨.

- 설계변경의 불인정 및 단가 부당 삭감의 개선안으로는 타당한 사유에 의한 설계변경에 대한 발주담당자 면책제도 도입, 설계변경 사유에 대한 타당성 검토를 위해 검증위원회 확대 및 절차 간소화 등이 제시됨.
- 발주기관 담당자 교육 강화방안으로는 불공정행위에 대한 공공기관 자체 교육 확대·강화 및 공공기관과 시공사간의 소통을 위한 협의체 역할 강화가 제시됨.
- 전문건설협회의 역할 강화방안으로는 불공정행위를 지원하는 인력 강화와 불공정사례에 대한 적극적인 홍보, 그리고 지속적인 조사·분석을 통한 공공발주기관 문제제기 등이 제시됨.
- 기타 개선방안으로 관급자재에 대한 품질 검증 및 자재업체의 로비 감사, 간접비에 대한 사후정산제도 도입, 신기술 도입에 대한 적정성 검토 강화, 교통통제비용에 대한 안전관리비 적용기준 마련, 업계 자체적인 불공정 행위개선의 노력 필요하다는 의견이 제기됨.

2. 정책적 제언

- 본 연구에서 조사된 결과를 토대로 공공발주기관의 불공정행위(갑질)를 방지하기 위한 정책적 제언은 다음과 같음.
- 첫째, 부당한 공사원가 산정을 방지하기 위한 예산기준 개정과 감사활동의 강화가 필요함.
 - 예산에 따른 공사원가 부당삭감을 방지하기 위하여 품셈에 따라 공사원가를 산정 후 초기 예산을 변동할 수 있는 예산기준의 개정방안이 마련되어야 함.
 - 또한 원가검토 능력이 부족한 중소 건설업자의 애로사항을 해소하기 위하여 적격심사 대상공사의 기초금액 발표시 조사내역서 공개도 이루어져야 함.
 - 이와 함께 소규모 건설공사를 중심으로 예정가격 산정의 적정성 감사제도의 강화가 필요함.
 - 충청남도 감사위원회의 종합감사, 특별감사와 같이 소규모 건설공사를 대상으로 한 적정공사비 산정에 대한 정기적인 감사활동이 강화되어야 함.
- 둘째, 설계내역서 오류에 대한 검증체계 구축이 필요함.
 - 공사발주 전 설계내역서의 오류를 검토할 수 있는 전문가 검증체계가 구축되어

전문성이 낮은 발주담당자의 설계검토 업무를 지원하여야 함.

- 또한 입찰공고시 설계도면의 공개를 의무화하여 일명 ‘깜깜이 입찰’을 방지하는 것이 필요함.
 - 최근 입찰공고된 공사의 설계도면을 신청할 경우에 제공받을 수 있도록 법상 교부가 의무화 되었으나 제대로 활용되지 못하고 있음.
 - 따라서 입찰공고 시 공고서, 내역서와 함께 설계도면도 의무적으로 공개하도록 하여 건설업체들이 설계상의 오류를 검토한 후 투찰할 수 있도록 해야 함.
- 또한 낙찰 후 착공준비를 위한 설계내역서 검토기간을 의무화하고 동 기간에 설계내역서 오류에 대한 조정협의 과정을 포함하여야 함.

□ 셋째, 설계변경에 대한 발주담당자와 시공자의 협의 의무화 및 면책제도가 도입되어야 함.

- 설계변경사항이 발생했을 때 발주담당자와 시공사의 협의를 의무화하고 발주담당자의 일방적 협의 미이행 시 패널티를 부여하는 방안이 마련되어야 함.
- 또한 타당한 사유에 의한 설계변경 시 발주담당자 면책제도를 도입하고, 설계변경에 대한 타당성을 검증하는 검증위원회를 확대·강화하여야 함.

□ 넷째, 공공기관 발주담당자의 인식 개선 및 역량 강화가 필요함.

- 불공정행위에 대한 발주담당자 교육 및 홍보 확대와 더불어 건설공사 발주업무에 대한 교육도 강화되어야 함.
 - 이와 더불어 기초지자체 등 하위기관의 건설공사의 발주 및 감독을 전담하는 부서 또는 인력의 배치도 고려되어야 함.
- 발주기관(담당자)의 공정성을 평가하는 포상제도가 마련되어야 함.
 - 최근 건설기술연구원(2019)은 ‘공공 발주자 공정성 평가 모델’을 개발하였으나 대형 건설업체를 대상으로 구축되어, 중소건설업체를 포함하는 공공 발주자 공정성 평가 모델의 구축이 필요함.
- 마지막으로 발주기관(담당자)은 해당 지역의 건설공사를 수행하는 건설업체와 주기적 소통을 통해 문제점을 파악하고 개선하기 위한 노력이 필요함.

□ 다섯째, 전문건설협회의 역할강화가 필요하며, 특히 소규모 건설업체를 중심으로 한 정책 및 지원이 확대되어야 함.

- 전문건설협회 사도회를 중심으로 발주기관과의 주기적인 간담회 또는 세미나를

- 개최하여 불공정행위를 해결하기 위한 소통의 장이 마련되어야 함.
- 또한 법률상담센터의 기능을 강화하여 전문건설업체들이 불공정행위에 대한 적절한 대응방안을 찾아나갈 수 있도록 지원해야 함.
- 본 연구의 조사결과, 업체규모에 따라 불공정사례의 유형이나 개선방향에 대한 차이가 발생했음.
 - 소규모 건설업체는 금액이 적고 기간이 짧은 공사를 수행함에 따라 중규모 이상의 건설업체에서 발생하는 공기연장과 관련된 불공정행위는 적게 발생함.
 - 또한 개선방향에 있어서도 협회의 지원이나 분쟁 해결기관의 역할 확대를 상대적으로 높게 선택함.
- 따라서 소규모 공공발주공사를 중심으로 한 적정공사비나 설계변경 심의 등 정부의 지원정책이 마련되어야 하며, 전문건설협회에서도 소규모 전문건설업체를 지원하는 역할이 강화되어야 함.

3. 결론 및 향후과제

- 본 연구는 공공발주기관과 전문건설업체간의 다양한 불공정사례(갑질)를 종합적으로 조사분석하여 불공정사례 방지를 위한 정책방향을 도출하였음.
 - 먼저, 제2장의 이론적 고찰에서는 공공기관 건설공사의 불공정사례에 대한 선행연구와 공공기관 소규모 건설공사의 불공정실태 조사사례를 검토하여 본 연구의 방법 및 내용을 구체화하였음.
 - 제3장에서는 제2장에서 도출된 조사방법 및 내용에 따라 공공발주기관의 불공정사례(갑질)에 대한 전문건설업체들의 전반적인 인식을 설문조사한 후 그 결과를 정리하였음.
 - 제4장에서는 제3장의 설문조사 결과를 바탕으로 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 개별기업의 세부사례를 조사하였음.
 - 마지막으로 제5장에서는 제3장과 제4장의 조사결과에 대한 주요 시사점을 재정리하고, 이를 토대로 공공발주기관의 불공정사례(갑질) 방지를 위한 정책적 제언을 도출하였음.
- 이에 따라 전문건설업체들의 공공발주기관 불공정사례(갑질)에 대한 전반적인 인식과 유형, 주요 사례, 피해 및 보상 여부 그리고 불공정행위 방지를 위한

개선방향 등을 종합적으로 파악하였음.

- 그러나 각각의 불공정행위에 대한 세부적인 조사와 현행 기준이나 체계 등의 구체적인 개정안은 마련하지 못함.
- 따라서 ‘부당한 공사비 산정’, ‘설계변경 불인정’, ‘부당한 단가 삭감’, ‘공기연장 불인정’ 등 본 연구에서 조사된 불공정유형에 따라 세부 개선방안을 마련하는 연구가 이루어져야 할 것임.

□ 마지막으로 공공발주기관의 불공정행위를 방지하는 가장 중요한 방법은 발주기관(담당자)의 인식변화임.

- ‘을’의 입장인 건설업체에서도 제도적인 규제를 통한 불공정행위의 금지보다 발주자 교육이나 홍보 등을 통해 기존의 관습적 불공정행위를 철폐하고, 공공기관발주자와 수급자간의 호혜적인 관계가 조속히 조성되어야 할 것임.

- 정대운, 연구원(bigluck1@ricon.re.kr)
- 유일한, 연구위원(ihyu71@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. 관계부처 합동, 「공공분야 갑질 근절을 위한 가이드라인」, 2019.02
2. 김성일·이형찬·김재영, 「공공공사의 클레임 실태분석과 개선방안」, 국토연구원, 연구보고서, 2003.12
3. 김성일·김민철·조정희·이승복·윤하중, 「건설공사 참여자간 불공정거래관행 개선방안 연구」, 국토연구원, 연구보고서, 2015.12
4. 김원태·이영환, 「공공 발주자의 불공정 계약과 우월적 지위 남용 실태 조사 및 시사점」, 한국건설산업연구원, 건설이슈포커스, 2014.11
5. 안성현, 「공공계약 건설분쟁의 ADR제도 활성화 방안 연구」, 한국외국어대학교 대학원, 박사학위논문, 2016.07
6. 홍성호·윤강철, 「학교시설 교육환경개선사업의 합리적 공사비 산정방안 연구」, 대한건설정책연구원, 연구보고서, 2017.08
7. 홍성호·조재용, 「경기도내 발주공사의 합리적 공사비 산정방안 연구」, 대한건설정책연구원, 연구과제 요청서, 2019
8. 최원규, “세종시·충남도회, 도 감사위와 불공정 관행 개선위한 간담회 개최”, 대한전문건설신문, 2019.11.20.
9. 최원규, “세종시·충남도회, 도 감사위원회 방문 간담회 개최”, 대한전문건설신문, 2019.04.17.
10. 한국건설기술연구원, 「공공 발주자 공정성 평가 모델」, 한국건설기술연구원, KICT INSIGHT, 2019.06

공공발주기관 불공정사례(갑질) 조사 및 분석

2019년 12월 30일 인쇄

2019년 12월 30일 발행

발 행 인 유 병 권

발 행 처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-077-7

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2019