

2021  
11. 29

KRIHS POLICY BRIEF  
No. 843

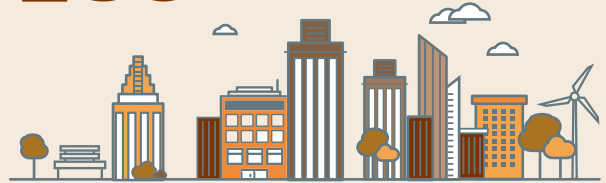
발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr



# 국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

## 건설산업 공정성 지수개발과 활용방안



### 주요내용

- 1 건설산업의 하도급 구조와 고용 불안정은 공정거래를 저해하고 있지만, 공정성 수준을 객관적으로 평가할 수 있는 기준이 없음
- 2 공정거래에 관련한 법·제도와 불공정거래의 유형을 조사하여 공정성 평가요인을 도출하고, 설문조사를 통하여 공정성 수준 분석
  - 공정성 평가요인은 원도급자와 하도급자 관점으로 분류되고, 다시 건설공사의 주요 단계인 입찰단계와 계약단계, 시공단계로 분류
  - 종합건설업 종사자 87명, 전문건설업 종사자 151명을 대상으로 조사
  - 공정성 평가요인은 시공단계에 가장 많이 포함됐으며, 원도급자의 공정거래를 위한 평가요인은 하도급자보다 입찰단계에 많이 포함되는 것으로 나타남(<그림 3> 참조)
- 3 건설산업의 공정성 지수 분석 결과, 원도급자(52.9)보다 하도급자(41.2)가 건설산업의 공정성을 낮게 인식하는 것으로 나타남
  - 원도급자의 경우 '설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정'과 '불공정거래 신고절차의 투명성과 보복조치 금지', '발주자 귀책사유에 대한 손해배상책임'의 공정성이 가장 낮은 것으로 분석
  - 하도급자의 경우 '공사에 대한 하도급자의 의견청취'와 '설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정', '원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임'에 대한 공정성이 가장 낮은 것으로 분석

### 정책제언

- 1 (공정성 지수의 주기적 분석) 구체적인 공정성 향상방안을 수립하기 위해서 이 브리프에서 제안한 공정성 지수의 주기적인 평가 필요
- 2 (정량적 자료수집체계 구축) 공정성 지수의 정량분석을 위해서는 정량적 자료가 필요하므로 자료수집의 절차와 방법을 정의한 자료수집체계의 구축 필요
- 3 (상호협력적 관점에서 적용) 건설참여자의 상호협력을 위하여 발주자가 인식하는 원·하도급자의 공정성과 원도급자가 인식하는 하도급자의 공정성 평가 실시
- 4 (입찰 자격·심사 적용) 공정성 지수와 상호협력평가제도를 연계하여, 원·하도급자의 공정성에 따른 입찰자격과 입찰심사에 가점·감점을 부여하는 기준 마련
- 5 (공정성 관리요인 도출) 건설산업의 공정성 지수를 공사 특징별·지역별로 분석하여, 공정성 향상을 위해 노력해야 할 요인을 구체적으로 제시하는 방안 마련

이치주 부연구위원  
이상미 연구원

## 1

## 건설산업의 하도급 구조와 불공정거래

건설공사는 수요가 있을 때 발주되므로, 건설기업은 공사를 수주했을 경우에만 노동력을 확보하면 됨. 이로 인해 건설산업은 하도급 구조와 일용직 중심의 고용구조를 가짐

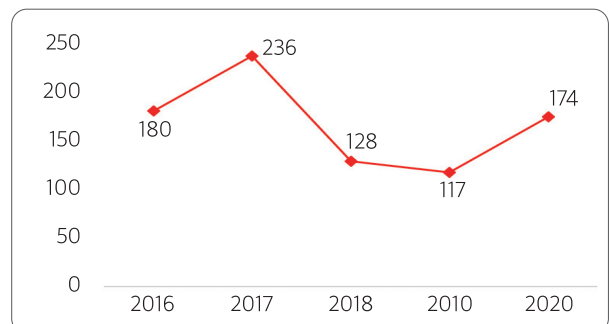
- 하도급 구조와 고용 불안정은 발주자 혹은 원도급자에게 상대적인 우월적 지위를 형성시킬 수 있으며, 이는 불공정거래의 발생에 영향을 미치고 있음

불공정거래는 건설산업의 공정문화 정착을 저해할 뿐만 아니라 공사비 누수에 따른 부실시공에도 영향을 미쳐, 국민의 안전을 위협하고 있음

- 2021년 6월 9일에 17명의 사상자를 발생시킨 '○○시 건축물 붕괴사고'도 다단계 불법 재하도급에 의한 공사비 누수가 주요 원인 중의 하나로 밝혀짐
- 불법 재하도급의 발생 건수도 감소하지 않음

정부는 건설산업의 경쟁력 강화를 위해 불공정 해소를 제안했으며, 국토교통부는 2021년 주요 업무계획 중의 하나로 건설산업 공정문화 정착을 제안

그림 1 불법 재하도급에 따른 행정처분 건수(2016-2020년)



출처: 이치주 외 2021, 5 (원자료 건설산업정보시스템 [http://www.kiscon.net, 2021년 7월 21일 검색] 자료를 기반으로 저자 작성).

### 건설산업 주요 참여자 간의 불공정거래 방지 및 공정성 향상을 위한 법·제도

발주자와 원도급자 및 하도급자 간의 공정거래를 위한 법

- 「건설산업기본법」, 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(공정거래법)

발주자와 원도급자 간의 공정거래를 위한 법

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(국가계약법), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(지방계약법)

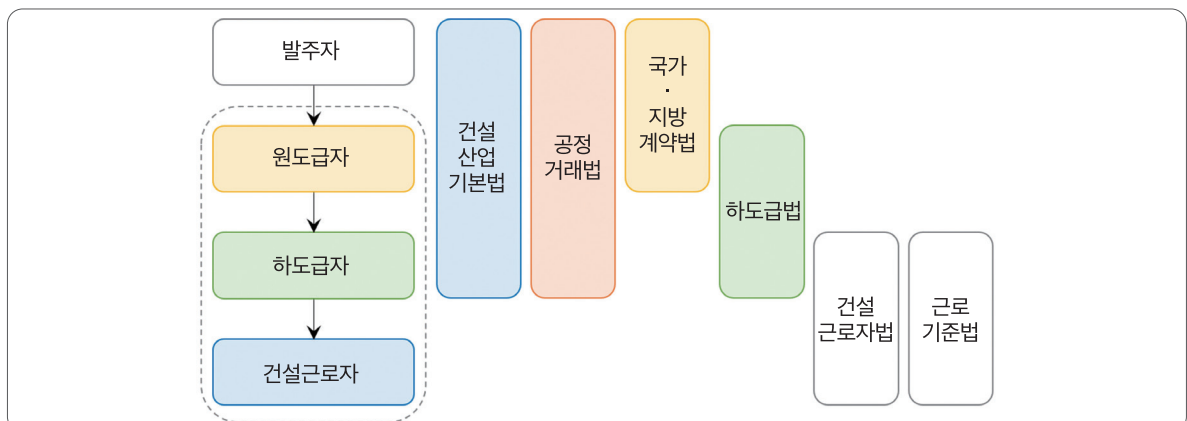
원도급자와 하도급자 간의 공정거래를 위한 법

- 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(하도급법), 상호협력평가제도

하도급자와 건설근로자 간의 공정거래를 위한 법

- 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(건설근로자법), 「근로기준법」

그림 2 건설산업의 공정거래에 관련된 법



출처: 이치주 외 2021, 18.

## 2

## 공정성 평가요인 도출 및 분석

건설산업의 공정성을 평가하기 위하여 공사단계별로 공정성 평가요인을 도출한 후, 공정성을 분석

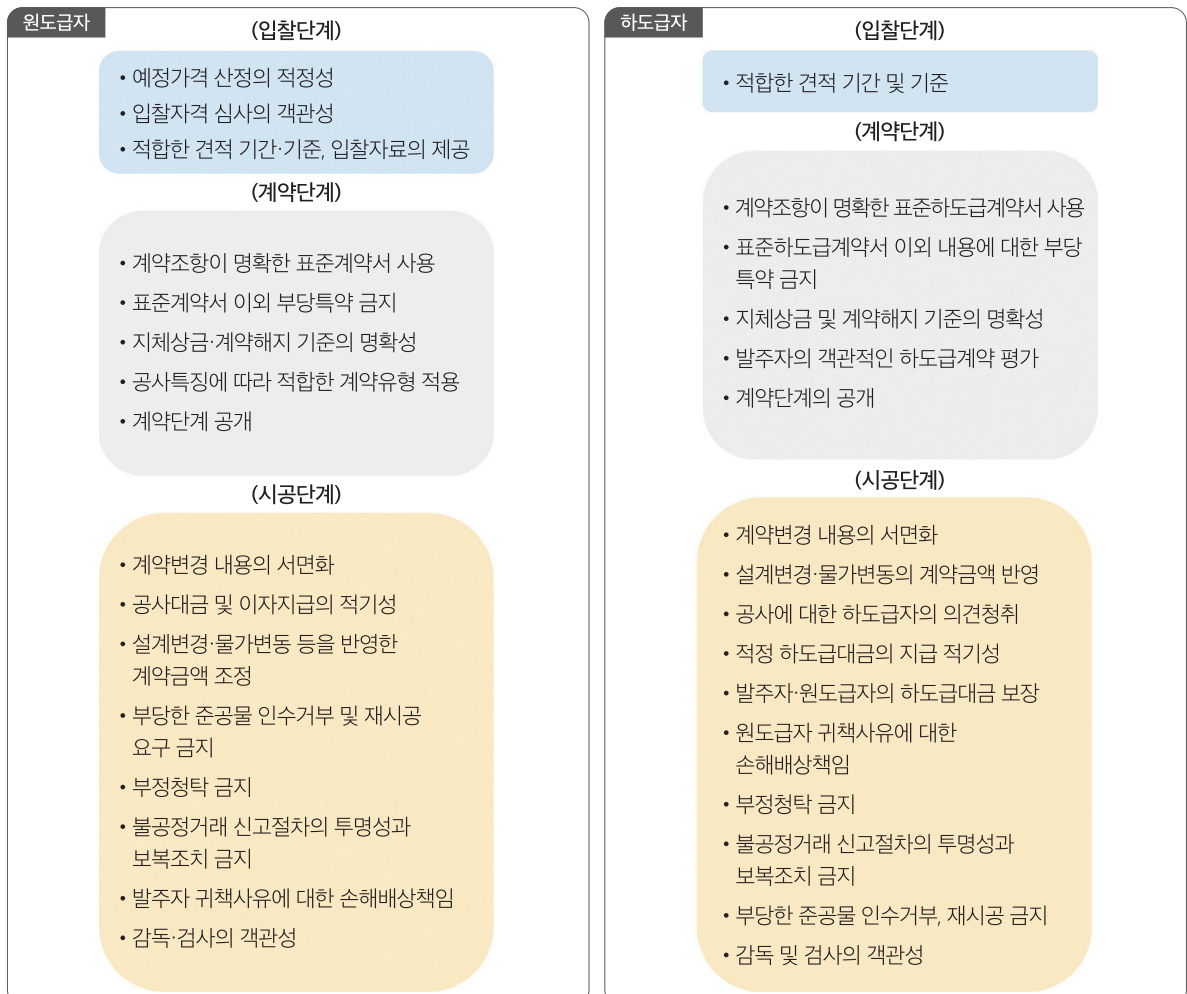
- 건설산업의 공정거래와 관련된 법·제도(<그림 2> 참조)와 선행연구에서 제시한 건설산업의 불공정거래 사례, 전문가 자문을 통하여 공정성 평가요인을 도출

공정성 평가요인은 원도급자와 하도급자 관점으로 분류되고, 다시 건설공사의 주요 단계인 입찰단계와 계약단계, 시공단계로 분류

- 원도급자 관점의 공정성 평가요인은 원도급자가 인식하고 있는 발주자의 공정성을 평가하기 위함(<그림 3> 참조)
- 하도급자 관점의 공정성 평가요인은 하도급자가 인식하고 있는 발주자와 원도급자의 공정성을 평가하기 위함 (<그림 3> 참조)

도출 및 정리된 공정성 평가요인은 시공단계에 가장 많이 포함됐으며, 원도급자의 공정거래를 위한 평가요인은 하도급자보다 입찰단계에 많이 포함되는 것으로 나타남

그림 3 원도급자와 하도급자의 공정거래를 위한 공정성 평가요인



**평가요인의 공정성 수준 분석**

원·하도급자가 인식하고 있는 평가요인의 공정성을 분석하기 위해서 설문조사를 수행

- 상위요인의 공정성 수준은 퍼지계층화분석법(fuzzy AHP)을 적용하여 분석하고, 하위요인은 퍼지집합이론(fuzzy set theory)을 적용하여 분석

설문조사 개요

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

원도급자는 입찰단계와 계약단계에서의 공정성은 높게 인식하고 있지만, 시공단계에서의 공정성은 낮게 인식(<그림 4> 참조)

- 입찰자격은 객관적 기준에 따라 심사되므로 공정성이 높게 평가됐지만, 개편된 생산체계가 적용된 입찰에서는 상대적으로 낮게 인식하고 있음
- 계약단계는 정해진 절차대로 진행되는 경우가 많으므로 공정성이 높은 것으로 분석
- 시공단계는 대부분 공정성이 낮았으며, 특히 '설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액의 조정'을 낮게 인식

하도급자도 시공단계의 공정성을 낮게 인식했지만, 원도급자와 달리 입찰단계의 공정성도 낮게 인식(<그림 4> 참조)

- 하도급 공사는 공식적인 입찰단계를 통해서 발주되지 않고, 원도급자의 자체 기준으로 하도급자를 선정하는 경우가 많음. 이로 인해 입찰단계의 공정성이 낮은 것으로 나타남
- 계약단계는 대부분 공정성이 높았지만, '표준계약서 이외 내용에 대한 부당특약'은 공정성이 낮은 것으로 분석. 그 이유는 하도급자의 귀책 사유가 아닌 민원 해결 등을 요구하는 경우가 있기 때문
- 시공단계의 공정성은 낮았으며, 원도급자와 유사하게 '설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액의 조정'을 낮게 인식

**그림 4 원도급자와 하도급자 관점에서의 공정성 분석 결과**



출처: 이치주 외 2021, 88; 90의 표 재작성.

## 3

## 공정성 지수개발

입찰단계·계약단계·시공단계에 포함된 평가요인의 공정성 분석 결과를 기반으로, 건설산업의 공정성 지수를 개발

- (식1)은 각 공사단계의 공정성 지수를 계산하는 방법이고, (식2)는 계산된 공사단계별 공정성 지수를 통합하는 방법

$$\text{-(식1) 공정성 지수}_{\text{공사단계별}} = \text{상위요인 점수} \times \left( \frac{\sum_{n=\text{하위요인1}}^{n=\text{하위요인x}} \text{하위요인 점수}}{\sum_{n=\text{하위요인1}}^{n=\text{하위요인x}} \text{하위요인 만점}} \right)$$

$$\text{-(식2) 공정성 지수}_{\text{통합}} = \text{공정성 지수}_{\text{입찰단계}} + \text{공정성 지수}_{\text{계약단계}} + \text{공정성 지수}_{\text{시공단계}}$$

## 공정성 지수의 분석

원도급자가 인식하고 있는 공정성(52.9)이 하도급자의 인식(41.2)보다 더 높은 것으로 분석

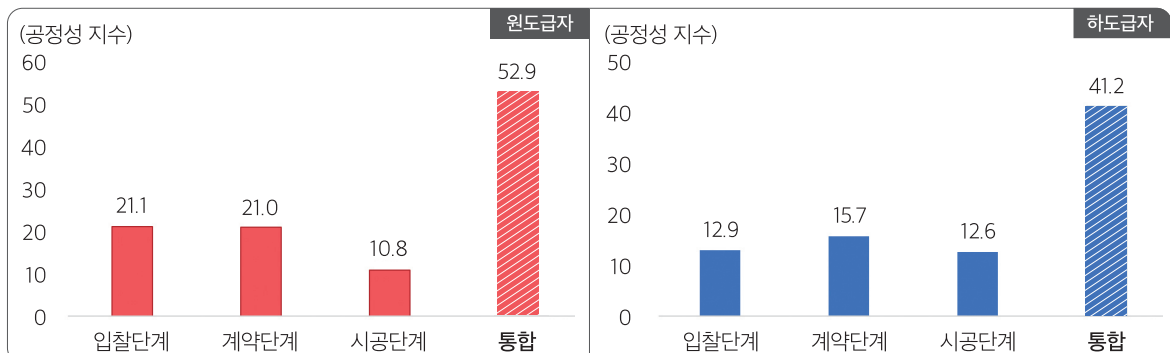
원도급자가 공정성을 높게 인식하고 있는 평가요인들은 대부분 입찰단계와 계약단계에 포함되어 있었으며, 시공단계에 포함된 평가요인은 대부분 공정성이 낮은 것으로 나타남

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

하도급자가 공정성 수준을 높게 인식하고 있는 평가요인들은 대부분 계약단계에 포함되어 있었으며, 낮게 인식하는 평가요인들은 입찰단계와 시공단계에 포함되어 있음

- ‘발주자의 객관적인 하도급계약 평가’와 ‘표준하도급계약서 사용’, ‘지체상금 및 계약해지 기준의 명확성’의 공정성이 가장 높은 것으로 분석
- ‘공사에 대한 하도급자의 의견청취’와 ‘설계변경 및 물가변동 등을 반영한 계약금액 조정’, ‘원도급자 귀책사유에 대한 손해배상책임’에 대한 공정성이 가장 낮은 것으로 분석

그림 5 원도급자와 하도급자가 인식한 공정성 지수



출처: 이치주 외 2021, 87의 그림 재작성.

## 4

## 공정성 지수 활용방안

## 건설산업의 공정성 변화 흐름을 분석

- 건설공사 참여자들이 체감하고 있는 공정성 변화를 분석하기 위해 연도별 혹은 반기별로 평가 시점을 선정

## 정량적 평가를 통한 공정성 지수의 개발을 위해 정량적 자료수집체계의 구축 필요

- 수집이 필요한 자료와 수집 가능한 자료를 분류하고, 자료수집의 단계별 절차와 체계를 정의

## 상호협력관계를 고려하여, 발주자 관점에서 원·하도급자의 공정성과 원도급자 관점에서 하도급자의 공정성도 분석

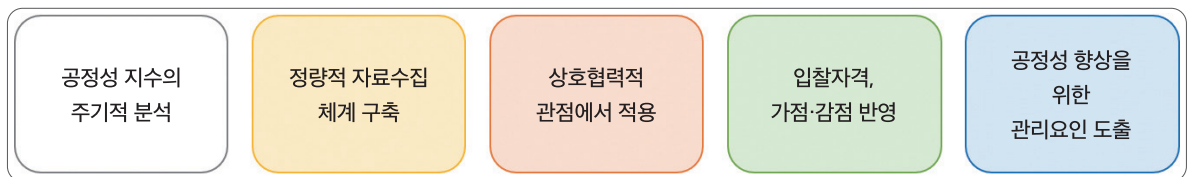
- 이 브리프는 원도급자의 관점에서 발주자의 공정성, 하도급자의 관점에서 원도급자와 발주자의 공정성을 분석

## 개발된 공정성 지수와 현재의 상호협력평가제도를 연계하여 입찰자격 부여와 입찰심사의 가점·감점 부여 기준 필요

- 생산체계 개편에 의해 전문건설사업자도 종합건설공사를 수행할 수 있으므로 원·하도급자 모두에 적용 필요

## 공사특징과 지역별로 공정성이 낮은 평가요인을 도출하여 공정성 향상을 위한 주요 관리요인을 도출

그림 6 공정성 지수 활용방안



출처: 저자 작성.

## 참고문헌

- 건설근로자의 고용 개선 등에 관한 법률(약칭: 건설근로자법). 2019. 법률 제16620호(11월 26일 일부개정).  
 건설산업기본법. 2021. 법률 제17543호(2020년 10월 20일 일부개정).  
 건설산업정보시스템. <http://www.kiscon.net> (2021년 7월 21일 검색).  
 건설사업자간 상호협력에 관한 권장사항 및 평가기준. 2020. 국토교통부고시 제2020-998호(12월 18일 일부개정).  
 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭: 국가계약법). 2021. 법률 제17816호(1월 5일 일부개정).  
 근로기준법. 2021. 법률 제17862호(1월 5일 일부개정).  
 독점규제 및 공정거래에 관한 법률(약칭: 공정거래법).  
 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(약칭: 지방계약법).  
 하도급거래 공정화에 관한 법률(약칭: 하도급법). 2020. 법률 제17354호(6월 9일 타법개정).

※ 이 브리프는 국토연구원에서 수시과제로 수행한 '이치주·안종욱·이승훈. 2021. 건설산업의 공정성 지수개발 연구. 세종: 국토연구원'의 내용을 발췌·정리한 것임.

• 이치주 국토연구원 건설경제산업연구본부 부연구위원  
(cjlee@krihs.re.kr, 044-960-0147)

• 이상미 국토연구원 건설경제산업연구본부 연구원  
(2sangmi@krihs.re.kr, 044-960-0311)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5  
전화 044-960-0114

홈페이지 [www.krihs.re.kr](http://www.krihs.re.kr)  
팩스 044-211-4760

