



Apr.



# RICON

# 건설 BRIEF

건 설 브 리 프

### 산업동향

- 하도급법상 벌점제도 개편 방향과 전문건설업 영향 검토
  - 제도의 실효성 확보를 위해 원사업자에 대한 벌점 감경 재고 필요

### 정책동향

- 건설노조 불법행위 관련 최근 국토교통부 정책발표 내용 및 시사점
  - 불법행위 근절을 위한 개별 법률 개정 및 특별법 제정 필요

### 시장동향

- 2023년 2월 주택가격은 중위값 기준으로 2020년 수준으로 회귀
  - 3년 전 수준으로 주택가격 복귀와 함께 수요 여건도 약간 개선

## 산업동향

**하도급법상 벌점제도 개편 방향과 전문건설업 영향 검토**  
- 제도의 실효성 확보를 위해 원사업자에 대한 벌점 감경 재고 필요 -

이종광 선임연구위원  
(jglee@ricon.re.kr)

### 1. 하도급 벌점제도의 주요 내용과 의미

◆ 2008년부터 하도급법을 위반한 원사업자에 대하여 벌점을 부과하고 누산벌점이 일정기준을 초과하면 입찰참가자격 제한이나 영업정지의 제재를 가하는 제도를 운영하고 있음

- 공정거래위원회는 하도급법을 위반한 원사업자 등에 대하여 그 위반 및 피해의 정도를 고려하여 벌점을 부과하고, 그 벌점이 기준을 초과하는 경우에는 관계 행정기관의 장에게 입찰참가자격의 제한, 영업정지 등 필요한 조치를 취할 것을 요청하여야 함(하도급법 제26조)
- 시정조치 유형별 점수(하도급법 시행령 제17조 관련 벌점의 부과기준)는 서면 실태조사에서 발견된 법 위반 혐의 사항에 대한 공정거래위원회의 자진 시정 요청에 따른 경고 0.25점, 신고 또는 직권인지에 따른 경고 0.5점, 시정 권고 1.0점, 법 위반행위를 자진 시정한 원사업자 또는 발주자에게 향후 재발방지를 명하는 시정명령 1.0점, 시정명령 2.0점, 과징금 2.5점, 고발 3.0점(보복행위 등을 위반한 행위로 고발된 경우에는 5.1점)
- 직전 3년 동안 총 벌점을 합산한 누산점수가 2점 초과 시 과징금 가중, 4점 초과 시 상습법위반사업자로서 명단 공포, 5점 초과 시 공정거래위원회가 조달청장, 지방자치단체장 등에게 입찰참가자격 제한 요청, 10점 초과 시 공정거래위원회의 요청에 따라 영업정지 처분

◆ 하도급법 위반으로 누산벌점이 10점을 초과하면 영업정지 처분까지 받을 수 있고, 벌점부과는 소송으로 다툴 수 있는 처분에 해당하지 않으므로(서울고등법원 2019누53626 판결) 원사업자는 벌점에 따른 불이익을 예방하기 위하여 누산점수를 관리해야 하므로 하도급법 준수에 경각심을 가지게 하는 효과를 발생

### 2. 하도급 벌점제도의 동향 변화

- ◆ **원사업자 경각심을 제고하고 수급사업자 보호를 강화하기 위하여 벌점제도 운용을 엄격히 함**
  - 2013년, 벌점 누산점수 기준을 공공입찰참가제한의 경우 10점 초과에서 5점 초과로, 영업정지의 경우 15점 초과에서 10점 초과로 하향조정
  - 2018년, 벌점 경감 사유 및 벌점 경감 폭을 축소
  
- ◆ **2022년 10월 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률에 납품단가 연동제가 도입된 것을 계기로 하도급 벌점을 경감하는 정책 변화를 보임**
  - 원자재 가격 변동으로 납품단가의 급격한 상승이 발생하자 하도급업체가 납품단가 인상에 따른 손실을 부담하는 불공정거래가 확산되자 하도급업체를 보호하기 위하여 상생협력법에 납품단가 연동제를 도입하였음 (2022년 12월 8일 국회 본회의 통과 → 2023년 1월 3일 공포 → 2023년 10월 4일 시행 예정)
  - 원사업자가 체결한 하도급계약 건수 중 원재료 가격 변동분이 하도급대금에 반영되는 비율이 50% 이상이 되도록 체결한 연동계약 건수의 비율이 10% 이상인 경우로서 연동계약 비율이 50% 이상인 경우 1점, 10% 이상 50% 미만인 경우 0.5점 경감하는 기준 신설
  - 하도급대금 증액비율이 1% 이상인 경우로서 하도급대금 증액비율이 10% 이상인 경우 1.5점, 5% 이상 10% 미만인 경우 1점, 1% 이상 5% 미만인 경우 0.5점 경감하는 기준 신설
  - 하도급법 위반을 이유로 입찰참가자격을 제한하거나 영업정지를 하도록 하는 것은 행위와 제재 간의 관련성이 약하고 헌법상 과잉금지원칙, 비례원칙 위배 등의 소지가 있음을 이유로 벌점의 누산점수를 상향하거나 관련제도를 폐지할 것을 주장하는 의견이 제기되고 있음

### 3. 하도급 벌점 완화가 미치는 영향

- ◆ **납품단가 연동제 도입은 수급사업자에게 유리하게 작용할 것으로 전망되지만, 원사업자는 연동계약 활용으로 최대 3.5점의 벌점 감경을 받을 수 있어 벌점제도의 효과를 약화시키는 결과를 초래할 수 있음**
  
- ◆ **수급사업자에게 유리한 제도를 도입하면서 벌점을 감경해주는 잘못된 선례를 남김으로써 향후 벌점제도 운용에 제약요인으로 작용할 가능성이 높음**
  - 벌점 누적으로 제재를 받는 원사업자가 많지 않기 때문에 벌점을 경감해 주어 납품단가 연동계약을 확산하는 효과는 미미하고 벌점제도의 효과만 낮추는 결과가 될 수 있음

## 정책동향

### 건설노조 불법행위 관련 최근 국토교통부 정책발표 내용 및 시사점

- 불법행위 근절을 위한 개별 법률 개정 및 특별법 제정 필요 -

홍성진 연구위원 (hongsj@ricon.re.kr)

#### 1. 건설노조 불법행위 관련 주요 정책발표 내용

- ◆ **최근 국토교통부는 「건설현장 불법·부당행위 근절대책」의 일환으로 “건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인” 및 “타워크레인 조종사의 성실의무 위반 판단기준” 발표**
  - 2022.12.30. ~ 2023.01.13. 건설현장 불법행위 피해사례 실태조사 실시
  - 지속적인 건설현장 불법행위 민·관 협의체 운영을 통한 법제화 방안 마련
- ◆ **“건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인” 및 “타워크레인 조종사의 성실의무 위반 판단기준”(이하 “가이드라인”)은 현행 「국가기술자격법」상 국가기술자격의 취소 및 정지를 규정하고 있는 법 제16조 및 시행규칙 제34조, 별표18을 구체화한 법규**
  - 타워크레인 등 건설기계 운전 자격 취득자의 ①성실히 업무하지 않거나 품위를 손상시켜 ②공익을 해치거나 타인에 손해를 입힌 경우에 대한 사례 및 판단기준 제시
  - 단순한 행정지도의 성격을 넘어 규제적·구속적 성격을 갖는 법규의 성격

위반행위	근거법 조항	유형	처분기준
법 제15조 제1항을 위반하여 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시켜 다음 각 목의 구분에 따라 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우 가. ~ 나. (생략)	법 제16조 제1항 제2호		· 자격 취소/ · 자격 정지 2년
다. 그 밖에 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우		· 월례비 등 부당한 금품 수수 · 건설기계를 사용한 현장 점거 등 공사 방해 · 태업 등 성실의무 위반	· 자격 정지 1년

## ■ 부당행위 유형별 처분 요건

### (1) 월례비 등 부당한 금품수수

- (근거) 부당하게 금품을 수수한 행위는 품위손상의 주요 사례로 볼 수 있으며, 금품을 제공한 자에게 금전적 손해 발생
  - (예시) 타인 명의 계좌로 수수한 경우, 세금을 납부하지 않은 경우, 강요·협박·공갈 등을 통해 금품을 수수한 경우 등
- (요건) 근로계약서 부존재, 금품수수 입출 내역(또는 현금 전달 증빙) 및 부당한 금품수수 유형별 입증 가능한 증빙자료\*가 확보된 경우
  - (예시) 타인 명의 계좌 입금 내역, 납세사실증명원, 강요·협박·공갈 등으로 금품 제공을 강요받은 피해자의 증언, 녹취록·영상 등

### (2) 건설기계를 사용한 현장 점거 등 공사방해

- (근거) 국가기술자격을 공사방해 등 부정한 목적에 활용하는 것은 비도덕적 행위로서 품위손상에 해당하며, 이로 인하여 현장 질서를 훼손하거나 공사 지연 등 금전적 손해 발생
- (요건) 건설기계를 활용한 현장 점거 및 수차레 이동 요청에도 불응한 사실, 공사 지연 등 공정차질 발생 및 금전적 손해 등을 입증 가능한 증빙자료가 확보된 경우
  - (예시) 현장 점거 동영상·사진(시간대별), 건설기계 이동 요청 녹취록·메시지·문서, 공사 지연일수 및 손실 내역 등

### (3) 태업 등 성실의무 위반

#### 1) 일반사항

- ① 평소보다 의도적으로 작업을 늦춰서 후속공정 지연 등의 차질이 발생한 경우
  - (사례) 인양물이 없는 경우에도 인양할때와 동일하게 구분동작(상승, 작업반경 변경, 회전)을 두어 작업하는 등 의도적으로 시간을 지연

#### 2) 근무태도

- ② 현장에서 정한 작업개시 시간까지 정당한 사유없이 조종석 탑승 등 작업준비를 완료하지 못한 경우
  - (사례) 평소 대비 타워크레인 탑승에 과도한 시간 소요
- ③ 타워크레인의 정상 가동속도에서 벗어나 고의로 과도하게 저속 운행하는 경우
  - (사례) 안전작업을 이유로 매뉴얼에서 규정한 정상속도 대비 저속으로 운행하여 인버터(전기제어장치) 고장을 유도하는 등 타워크레인 결함 발생
- ④ 작업개시 이후에 원도급사 또는 타워크레인 임대사의 승인을 받지 않고 안전점검을 실시하는 경우
  - (사례) 타워크레인의 안전점검은 원도급사나 임대사의 업무임에도, 조종사가 임의로 타워크레인 연결부 상태 점검 등을 핑계로 작업을 중단
- ⑤ 순간풍속이 기준치를 초과했다는 이유로 원도급사의 승인없이 조종석에서 임의 이탈하는 경우
  - 관련법령은 작업 중지를 규정하고 있는 것으로, 조종석 이탈 등 후속대응은 원도급사가 결정할 사항

#### 3) 금지행위

- ⑥ 작업 도중에 동영상 시청, 촬영 등 작업에 불필요한 행위를 한 경우
  - (사례) 노트북을 조종석에 배치하여 작업중에 동영상 시청
- ⑦ 근무 종료 이전에 음주를 한 경우
  - (사례) 점심시간에 반주한 이후 취한 상태에서 작업

#### 4) 작업거부 등

- ⑧ 원도급사의 정당한 작업지시를 특별한 사유없이 거부하는 경우
  - (사례) 중량물을 인양하는 동선 아래에 작업자가 없음에도 타워크레인 반경에 작업자가 있다는 이유로 인양 거부

- ⑨ 원도급사가 인정한 하도급사의 정당한 작업요청을 특별한 사유없이 거부하는 경우
  - (사례) 콘크리트 호퍼 인양을 일방적으로 거부
- ⑩ 작업계획서에 포함된 인양을 정당한 사유없이 거부하는 경우
  - (사례 1) 대형거푸집, 조립철근 등 중량물 인양을 거부
  - (사례 2) 가설펜스 밖에 위치한 중량물은 인양이 불가하다는 이유로 작업 거부(→ 관련법령에서 중량물의 위치를 제한하고 있지 않음)
    - \* 단, 작업계획서에 없는 사항은 작업계획서에 반영 필요
- ⑪ 산업재해가 발생할 급박한 위험상황이 아님에도 조종사 본인의 일방적인 판단하에 위험을 이유로 수시로 조종석을 이탈하는 경우
  - (사례) 모터 소리가 평소와 다르다는 이유로 수시로 조종석을 이탈하며 점검 요청
- ⑫ 비작업중인 타워크레인의 신호수가 다른 업무를 수행한다는 이유로 작업을 거부하는 경우
  - 관련법령에 따르면, 타워크레인 비작업 중에는 신호수가 다른업무 수행 가능
- ⑬ 원도급사 등 사업자가 정한 타워크레인의 신호수 배치기준을 상회하여 신호수 배치를 요구하고, 미충족시 작업을 거부하는 경우
- ⑭ 신호수가 배치되어 있음에도, 타워크레인의 중량물이 보이지 않는다는 이유로 작업을 거부하는 경우
- ⑮ 적법한 절차를 거치지 않고 쟁의행위를 하는 경우

5) 판단기준

- ① ~ ⑥ 개별 유형별로 1회 발생 시 경고, 월 기준으로 2회 이상 발생 시 성실의무 위반
- ⑦ ~ ⑮ 1회 발생만으로 성실의무 위반

- (법적 근거) 「국가기술자격법」 제16조 및 시행규칙 제34조에 근거해 소관 중앙부처의 장이 자격정지 가능
- (처분 대상) 업무 성실 또는 품위유지 위반으로 공익 저해 또는 타인에게 손해를 입힌 건설기계 조종사
- (처분 절차) 신고 접수 → 처분요건 해당여부 파악 및 증빙서류 확보 → 현장조사를 통해 사실관계 확인 및 확인서 징구(필요시 경찰 협조) → 행정처분 심의위원회 개최 → 청문 → 처분 및 관계기관 통보
- (처분 시기) 자체 조사 또는 경찰 수사 등을 통해 처분요건이 확보되는 경우

2. 주요 시사점

- ◆ 가이드라인에는 처분근거, 사례, 처분수준 및 처분절차가 포함되어 있고, 증빙자료 등을 근거로 자격정지 등 행정처분이 이루어지기 때문에 건설노조의 불법행위 근절에 기여할 것으로 예상
  - 특히, 정당한 절차를 거치지 않은 불법적 태업으로 어려움을 겪는 건설사업자의 현장 정상화에 기여할 것으로 판단
- ◆ 다만, 향후 지속적인 건설노조의 불법행위 근절을 위해서는 「건설기계관리법」, 「건설산업기본법」, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 등 개별 법률 개정을 통하여 규범력 제고 필요
- ◆ 나아가 건설노조의 불법행위는 근절하되, 합법적인 노조활동은 보장하여 건설사업자와 건설노조의 근로조건 개선 및 상생협력이 가능한 특별법 제정 필요

## 시장동향

### 2023년 2월 주택가격은 중위값 기준으로 2020년 수준으로 회귀

- 3년 전 수준으로 주택가격 복귀와 함께 수요 여건도 약간 개선 -

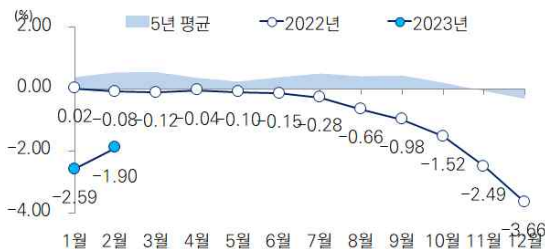
권주안 객원연구위원 (jooankwon@ricon.re.kr)

#### 1. 주택시장 동향: 침체 지속 속, 가격은 소폭 개선

##### ◆ 2023년 2월 기준 주택가격 하락세는 지속되고 있으나 하락 폭은 소폭 둔화되었음

- '23년 2월 기준으로 수도권아파트 매매가격은 1.90%, 전세가격은 3.56% 하락하여 지속된 하락세를 보였음. 전국도 마찬가지로 매매가격은 1.62%, 전세가격은 2.62% 하락하였음. '22년 들어서면서 시작된 주택가격 하락세는 꾸준히 지속되고 있으며 주택시장도 침체 상황을 벗어나지 못하고 있음
- 그러나 단기 주택가격은 '23년 들어서면서 2개월 연속하여 하락폭이 둔화됨에 따라 주택경기 저점에 대한 기대감이 확산되고 있어 추세 변화에 대한 예상도 대두되고 있음

〈수도권 아파트 매매가격 동향〉



\* 자료: 한국부동산원

〈수도권 아파트 전세가격 동향〉



\* 자료: 한국부동산원

##### ◆ 아파트 수급지수도 주택가격 하락 폭 둔화와 맞추어 소폭 상승하였음

- 아파트수급지수는 '22년 12월 혹은 '23년 1월 최저 수준에 도달한 후 소폭 상승하고 있으며 수요 약세가 조금씩 완화되고 있는 시장 상황이 반영되고 있음. 이는 주택가격이 지속하여 하락하면서 낮아진 가격 수준에서 급매물 중심으로 거래가 형성되는 시장 상황이 반영된 것으로 판단됨
- 수요 약세 상황이 소폭 개선된 것이 수급지수를 통해 반영되어 가격 하락 둔화로 이어지고 있음

〈아파트수급지수 동향: 전국과 수도권〉

구 분	전 국			수 도 권		
	매 매	전 세	월 세	매 매	전 세	월 세
2021.12	95.7	98.5	100.3	94.1	96.1	99.1
2022.03	93.6	95.2	100.1	91.3	91.4	99.2
2022.06	92.7	96.1	100.9	89.9	94.7	100.9
2022.09	84.3	87.6	99.6	80.0	83.3	99.1
2022.12	70.5	70.3	91.8	65.4	63.5	88.6
2023.01	72.8	70.7	89.5	67.9	63.1	86.0
2023.02	74.2	72.4	89.4	69.6	65.8	85.9

\* 자료: 한국부동산원

◆ (소 결) 지속되는 가격 하락 추세 속에서 수급 여건 개선은 주택가격의 단기 기술적 반등으로 이어져 하락 폭이 둔화되고 있음

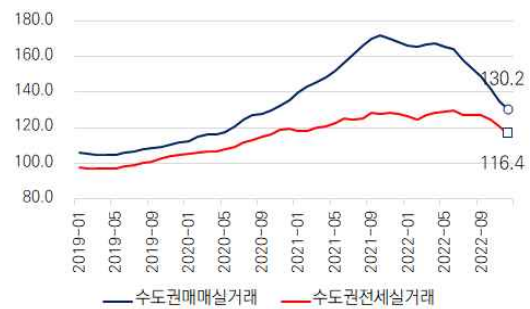
- 주택시장은 오래 지속된 침체가 소폭 개선되면서 경기는 점차 저점에 근접하는 변동을 유지할 것으로 예상되며 주택가격의 단기 하락폭 둔화는 경기 반등으로 미분양 증가에도 불구하고 주택시장 연착륙에 대한 가능성을 보여주는 것으로 해석

2. 주택가격 수준 비교 점검

◆ 수도권 아파트 실거래가 지수 변동 : '22년 12월 기준 실거래가 지수는 가격이 급상승 국면으로 진입하기 직전인 '20년 10~12월 수준으로 하락하였음

- 수도권 아파트 시장의 실거래가 지수는 '22년 12월 기준으로 매매가격은 130.2, 전세가격은 116.4로 '21년 9월 전후 정점 도달한 후 지속적 하락세를 보임  
- 이 수준은 매매지수는 '20년 11~12월 시점과 동일한 수준이며 전세지수는 '20년 10월 수준과 동일한 수준으로 지수의 절대적 크기를 기준으로 보면 현 실거래가 지수는 급격한 상승세가 확대되기 직전의 가격 수준으로 하락한 것으로 판단됨

〈수도권아파트 실거래가지수: 매매와 전세가격〉



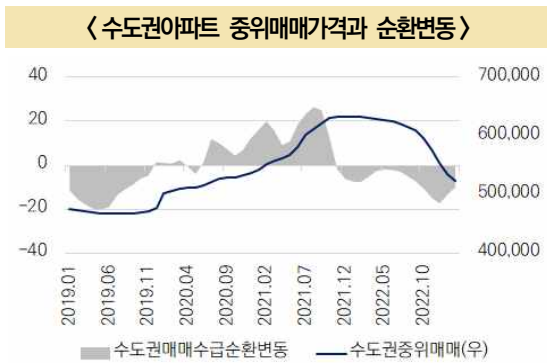
\* 자료: 한국부동산원

- 동 시점 수급지수는 가격의 급격한 상승세가 시작됐던 '20년 10~12월 매매수급은 112~120, 전세수급은 119~127이었으며, '22년 12월 급격한 시장 위축이 지속되었던 시점에서 매매와 전세수급은 모두 60대로 매우 낮은 상황임. 시장 상황이 가격 상승 국면인지 하락 국면인지에 따라 유사한 여건임에도 불구하고 수급지수는 다른 수치를 보임

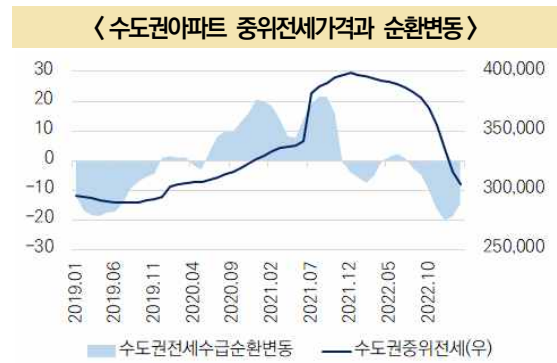


◆ 수도권 아파트 중위가격: '23년 2월 기준 수도권아파트 중위전세가격은 '20년 2~3월 중위가격과 동일하며, 중위매매가격은 '20년 8~9월 중위가격과 비슷한 수준임

- 수도권 아파트의 중위가격을 기준으로 하면 매매가격은 '20년 8~9월 수준, 전세가격은 '20년 2~3월 수준과 비슷한 것으로 나타남. 앞에서 보았던 실거래가 지수 크기를 기준으로 했을 경우와 다른 시점을 보여주고 있음



\* 자료: 한국부동산원



\* 자료: 한국부동산원

- 중위가격을 기준으로 한 시점에서의 가격 순환변동을 보면 앞의 실거래가 지수와 동일하게 급격한 상승 국면 진입 직전과 같은 수준인 것으로 분석됨. 앞의 실거래가 지수와 비슷한 상황으로 시점은 정확하게 일치하지 않으나 전반적인 가격 수준은 시장 여건 기준으로 급상승 직전 상태로 회귀된 것으로 판단됨

◆ (소결) 실거래가 지수와 중위가격 수준의 시점 비교 결과, 현 시점의 주택가격 수준은 확장국면 진입 직전과 유사한 수준에 도달하였음

- 1년 넘는 기간 동안 지속되는 주택가격 하락으로 주택가격은 과거 3년 전 수준으로 회귀하여 급상승 이후 정상적인 조정 과정을 거치고 있음. 최근 가격의 소폭 하락 둔화는 미분양 증가에도 불구하고 시장 정착률 가능성을 보이고 있음
- '21년 말 이후 하락세 점증적 확대 이후, 하락세의 소폭 둔화는 그동안 가격 조정이 제대로 이루어진 결과임. 거시경제 안정성 담보를 위한 인위적인 금리 조정으로 주택시장 경착륙 위험도 커지는 등 위험 요인이 여전히 존재하고 있으나 소폭 반등이 유지된다면 정착률 가능성이 커지면서 하반기 경기 저점에 도달할 것으로 예상됨