

건설산업동향

CERIK

- ◇ 미래지향의 정책대안제시
- ◇ 인간중심의 건설문화창조
- ◇ 현장중심의 연구사업추진

발행처 : 한국건설산업연구원 서울특별시 강남구 논현동 70-13 보전빌딩 12~14층 발행인 : 홍성웅 등록 : 1995년 6월 19일(제16-1149호) TEL : (02)3441-0600, FAX : (02)3441-0808

제 22호·1998-2-20

공공공사의 발주 기간 단축 및 평준화 방안

최 민 수
(CERIK 부연구위원)

< 요약 >

- IMF 구제금융의 여파로 최근 환율과 금리가 큰 폭으로 상승됨에 따라 1998년도에는 민간 부문의 신규 건설 투자가 크게 감소할 것으로 전망되며, 건설업체의 부도가 급증하는 추세에 있음. 따라서 공공부문의 건설투자를 증대시켜 건설업계의 경영안정을 지원하고, 단기적인 자금난에 의한 도산을 방지하는 것이 필요함. 특히 정부·지자체·정부투자기관 등에서 건설공사의 조기 발주에 노력하는 것이 요구됨.
- 그런데, 국내의 건설공사 발주 시기는 민간공사의 경우 연중 평준화되는 경향이 있으나, 공공공사의 경우는 전통적으로 하반기에 집중되는 경향이 강하며, 특히 4/4분기에 편중되고 있음. 1992~96년의 통계에 의하면 정부·지자체·정부투자기관 등 공공공사의 45%가 4/4분기에 발주되었으며, 특히 12월의 발주 비중이 28.1%에 달하고 있음.
- 공공공사의 발주량이 매년 하반기에 집중되는 원인은 단년도 회계제도가 가장 큰 원인으로 평가됨. 이에 따라 연초의 예산 배정 및 설계·발주·계약 등의 소요기간을 감안할 때, 건설공사의 착공은 4~5월 이후에나 가능한 경우가 많음.
- 발주관서에서는 조기 발주에 대한 적극적인 의지가 결여되어 있고, 예산 배정이 늦어지는 것도 발주기간을 장기화시키는 요인임. 또한 용지 보상 및 지장물 제거, 환경영향 평가등 인·허가 업무에서 차질이 발생하여 발주가 지연되는 사례가 많음.
- 계약 업무의 행정적인 소요 시일이 과다하여 발주 기간이 장기화되는 경향도 있음. 조달청의 경우, 접수에서 계약까지 최소 86일이 소요됨. 대한주택공사의 경우도 입찰 공고에서 계약에 이르기까지 최소 105일 가량이 소요됨.
- 현재 P.Q에 의한 공사 발주시, 사전심사를 위하여 최소 30일 이상의 시일이 소요되고 있음. 따라서 발주 기간의 단축을 위하여 현재 100억원 이상으로 규정되어 있는 PQ대상 공종을 축소하고, PQ심사 요건을 엄격히 하여 심사 통과 업체를 소수 업체로 제한하는 것이 필요함. 또한 사전심사에 요구되는 서류를 단순화하고, 심사 기간을 단축하여 발주 기간을 최소화해야 함.
- 조달청을 통하여 건설공사를 발주할 경우, 추가적인 업무 절차로 인하여 발주 기간이 장기화됨. 따라서 발주 기간의 단축을 위하여는 수요기관이 자체적으로 계약 업무를 집행할 수 있도록 임의화하는 것이 필요함. 또한 장기계속계약제도도, 2차년도 이후의 차수별 계약은 수요기관이 담당하도록 하고, 차수별 유사한 서류는 보완 부분에 대해서만 추가 작성토록 하여, 발주기간을 단축하여야 함.
- 건설공사의 종류, 현장 조건 등을 고려하여 필요에 따라 조기계약제도를 도입할 필요성이 있음. 또한 설계에 장기간이 소요되는 공사의 경우, 설계 진도 50% 전후에서 개략공사비에 의거, 시공자를 선정하고, 공사를 착수하는 Fast Track방식을 도입하여 조기 발주를 행하는 것을 검토할 필요성이 있음.
- 대부분의 발주기관에서는 동절기에 콘크리트공사를 포함하여 모든 공사를 중단시키는 사례가 많은데, 이는 1~3월중의 발주량을 저하시키는 원인으로 작용함. 따라서 전천후형 공법 및 한중콘크리트 시공기술의 추이를 감안하여 동절기의 공사 규제를 완화하고, 기술적 타당성이 입증될 경우, 동절기 시공을 허용하는 것이 필요함.

월별·분기별 공공공사의 발주 현황

- 국내의 건설공사 발주 시기는 전통적으로 하반기에 집중되는 경향이 강하며, 특히 4/4분기에 집중되는 경향을 보이고 있다. 발주자별로 볼 때, 민간 부문은 대체로 연중 평균적인 발주가 이루어지고 있으나, 공공 부문은 하반기에 발주되는 비중이 매우 높다. 또한 대부분의 발주기관에서는 1~2월의 동절기에 건설공사를 중단시킴으로써, 실공사 기간이 짧아질 뿐만 아니라, 건설 공사량의 계절 변동을 심화시키는 원인이 되고 있다.
- 1992~96년의 분기별 건설계약액을 보면, <표1>과 같이 공공 부문의 공사 계약시기는 상반기 33.1%, 하반기 66.9%로서 하반기의 비중이 매우 높으며, 4/4분기 집중률이 모두 40%를 상회하고 있다. 특히 정부 발주공사의 계약은 4/4분기 집중률이 53.1%로서 매우 높은 편이다. 또한 1/4분기와 비교하여 4/4분기의 발주량 규모를 살펴보면, 총 건설계약액의 경우 2.5배가 높으며, 공공 부문은 3.8배에 달하고 있다.

<표 1>건설공사 계약액의 분기별 비중 (1992-1996년)
(단위 : 십억원, %)

발주기관 분기별		총 계약액	공공				민간
			공공	정부	지자체	국영기업체	
	1/4 분기	6,502 (15.6)	1,987 (12.0)	405 (12.4)	559 (12.0)	843 (11.7)	4,502 (17.9)
	2/4 분기	10,125 (24.2)	3,503 (21.1)	502 (15.4)	1,010 (21.7)	1,714 (23.7)	6,618 (26.3)
	3/4 분기	9,198 (22.0)	3,614 (21.8)	624 (19.1)	880 (18.9)	1,760 (24.4)	5,572 (22.2)
	4/4 분기	15,986 (38.2)	7,461 (45.0)	1,731 (53.1)	2,210 (47.4)	2,907 (40.2)	8,428 (33.6)
	계	41,811 (100.0)	16,565 (100.0)	3,262 (100.0)	4,659 (100.0)	7,224 (100.0)	25,120 (100.0)
	12월 점유비(%)	20.7	28.1	37.5	30.4	24.1	15.9

주 : 1) 계약액은 1992~96년의 연평균 수치로서, 공공 부문은 기타 단체 부문의 계약액을 포함한 것이며, 총 계약액은 민자유치, 국내 외국기관 계약액을 포함한 수치임.

2) ()내 수치는 분기별 점유비임.

자료 : 통계청, 「건설수주 통계연보」, 1997. 5

- 월별로 살펴보면, 12월에 발주되는 공사가 매우 많다. 총 계약액 가운데, 12월의 계약액 점유비를 살펴보면, 민간 부문은 15.9%이나, 공공 부문은 28.1%에 달한다. 발주기관별로는 정부 37.5%, 지자체 30.4%, 국영기업체 30.4% 등이다. 또한 12개월 이동평균법을 이용하여 계절변동지수를 구해보면, <표2>와 같이 공공 부문의 12월 계절변동지수는 320.6%로서, 민간 부문의 167.1에 비하여 매우 높은 상태이다.

<표 2> 건설공사 계약액의 계절변동지수

구분 \ 월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
총 계약액	53.9	56.5	95.4	96.4	104.3	108.1	91.3	84.0	84.0	87.2	113.4	225.6
공 공	35.6	41.6	77.1	85.4	88.9	98.1	93.4	74.6	89.1	86.2	109.3	320.6
(정 부)	41.7	48.9	70.0	81.1	62.7	71.4	83.2	89.5	66.3	74.5	90.3	420.3
(지자체)	34.9	39.7	79.6	91.0	76.7	105.8	88.4	65.1	71.1	86.2	110.3	351.1
(국영기업체)	30.9	41.9	73.7	82.5	114.3	119.1	99.3	70.4	102.7	91.7	101.9	271.5
민 간	65.2	66.8	107.1	103.5	112.6	115.9	90.3	90.7	80.2	85.3	115.4	167.1

주 : 1) 이용 자료는 통계청에서 조사·발표한 1991. 6월 ~ 1997. 6월의 건설계약액 자료임.

2) 계절변동지수는 12개월 이동평균법(ratio-to-moving method)을 이용하였고, 최대·최소치를 제외한 후, 수정평균을 취한 것임.

- 건설공사의 월별 발주건수를 살펴보면, <표3>과 같이 민간 부문은 상반기 중에 발주되는 비율이 높고, 연중 평균화된 경향을 보이고 있다. 그러나 공공공사의 경우는 1/4분기의 발주량이 총 발주건수의 10%에 불과하다. 더구나 1990년대 중반 이후 대선 및 총선의 영향과 주택건설업체의 경영난을 해소하기 위하여 상당량의 조기 발주가 이루어졌다는 점을 감안할 때, 공공부문의 1/4분기의 발주량이 매우 미약하다는 점을 알 수 있다.

<표 3> 발주부문별 월별 발주건수의 점유비(1990-1996년)

(단위 : %)

구분 \ 월	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
총 발주건수	4.1	3.9	8.4	10.3	9.8	8.8	8.9	8.6	7.8	9.2	9.5	10.6
	16.4			28.9			25.3			29.3		
민간 부문	9.3	6.8	9.6	10.2	9.4	8.3	8.6	8.4	7.7	8.5	7.2	5.9
	25.7			27.9			24.7			21.6		
	1.3	2.4	7.7	10.4	10.0	9.1	9.1	8.6	7.9	9.5	10.7	13.2
	11.4			29.5			25.6			33.4		
공공 부문												

자료 : 대한건설협회, 「건설업통계연보」, 각년도

하반기 편중 발주의 원인

(1) 단년도 회계제도

- 공공공사의 발주량이 매년 하반기에 집중되는 원인으로는 무엇보다도 단년도 회계제도를 지적할 수 있다. 현행 「예산회계법」 제2조에서는 국가의 회계연도를 매년 1월 1일에 시작하여 12월 31일에 종료하도록 하고 있다. 또한 동법 제38조에서는 특별한 경우를 제외하고는 매 회계연도의 세출예산을 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없도록 규정하고 있다.
- 단년도 회계제도 하에서는 연초의 예산 배정 및 설계·발주·계약 등의 소요기간을 감안

할 때, 건설공사의 착공은 4~5월 이후에나 가능한 경우가 많다. 또한 세출예산의 이월 사용을 금지하고 있기 때문에 4/4분기, 특히 12월에 발주가 집중되는 경향을 나타낸다고 볼 수 있다. 또한 발주관서의 조기 발주에 대한 적극적인 의지가 결여되어 있고, 예산배정이 늦어지는 것도 발주기간이 지연되는 또 다른 요인으로 볼 수 있다.

(2) 행정절차의 복잡성

- 일반적으로 건축 및 개발 사업의 수행 과정은 ①개발 계획 수립 → ②자료 수집 및 분석 → ③계획의 수정·보완 → ④기본 계획 수립 → ⑤기본설계(basic design) → ⑥실시설계(detailed design) → ⑦시방서(specifications) 작성 → ⑧보상 및 인·허가 → ⑨발주 및 입찰 → ⑩계약 → ⑪시공 등의 절차를 거치게 된다. 이 가운데 발주 이전단계에서는 설계 기간이 장기화되거나, 용지 보상, 지장물의 제거, 환경영향 평가 및 교통영향 평가 등의 인·허가 절차가 복잡함에 따라, 이 과정에서 예측 불가능한 차질이 발생하여 건설공사의 발주가 지연되는 사례가 많다.
- 전년도에 설계 및 보상 절차가 완료된 공사의 경우에도 발주가 지연되는 사례가 많은데, 이는 단순한 시설공사 공종을 제외하고는, 건설공사의 입찰·계약에 요구되는 행정적인 소요 시일이 과다하여 발주 기간이 장기화되는 경향도 있다. 일례로 정부공사의 계약 대행기관인 조달청의 경우, <표4>에서 보는 바와 같이 접수 및 계약 방법의 결정에서부터 계약에 이르기까지 최소 86일이 소요된다. 또한 대한주택공사의 건축공사 발주 업무 과정을 살펴보면, <표5>와 같은데, 입찰공고에서 계약에 이르기까지 최소 105일 가량이 소요된다.
- 입찰·계약단계에서 발주 기간을 장기화시키는 요인으로서는 PQ심사와 견적 기간을 들 수 있다. 우선 P.Q제도에 의한 입찰 참가 업체의 사전심사에 최소 30일이 소요되며, 또한 건설업체의 견적기간도 적산자료의 데이터베이스화 미흡등으로 최소 30~45일 정도가 소요되고 있다. 이 가운데, 견적 기간은 입찰 과정상 불가피한 소요 기간이라고 볼 수 있으나, P.Q에 의한 공사 발주시, 사전심사를 위하여 30일 이상의 시일이 소요된다는 것은 다소 과다한 것으로 평가된다.

<표 4>조달청의 PQ대상공사 계약업무 흐름 및 소요일수

단계	입찰 및 계약절차		소요일수		비 고
	대분류	소분류	일수	소계	
1	접수 및 계약방법 결정	1) 요청서 접수 2) 설계 및 기술 검토 3) 수요 기관과의 협의 4) 계약 방법 결정(품의) 5) 공고서 관보 게재 의뢰	1 3 별도 2 3	9일	관보인쇄기간
2	P.Q 심사	1) 심사기준(공고내용) 열람 2) 신청서류 제출 3) 제출서류 보완 4) 제출서류 심사 5) 심사 및 입찰참가 자격자 선정, 공시 6) 재심사 요청에 따른 재심사	7 10 3 7 - 3	30일	사전심사요령 제2조2항
3	현장설명 및 견적	1) 현장설명 2) 견적	1 30	31일	예회령 제86조 제2항
4	입찰집행 및 계약체결	1) 입찰 집행 2) 내역서 검토 및 낙찰자 결정 3) 계약보증금 납부 및 계약서 작성 4) 계약체결	1 3 10 2	16일	입찰유의서 제16조
총 소 요 일 수				86일	

<표 5>대한주택공사의 계약업무 흐름 및 소요일수

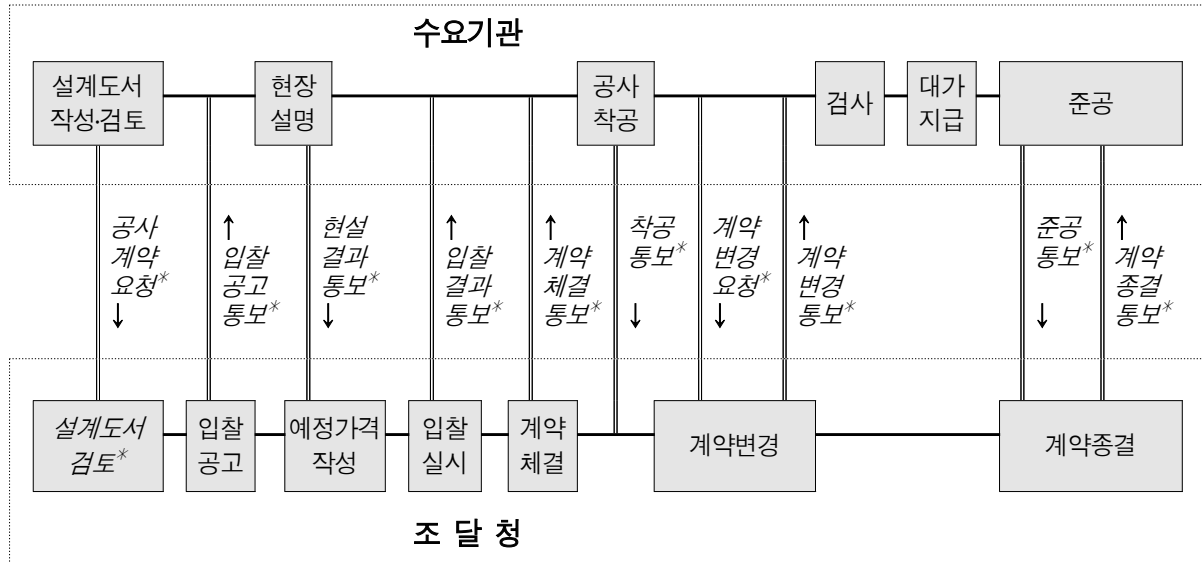
단계	업 무	소 요 일 수	누계
1	발주		
2	입찰공고	2일	2일
3	PQ심사	27일 (열람 7일 이상, 심사신청 10일 이내, 심사 10일이내)	29일
4	현장설명	9일 (심사결과열람 3일 이상, 재심신청 3일, 재심 3일)	38일
5	입찰	45일	83일
6	적격종합심사	10일 (심사서류제출 5일 이내, 심사 5일 이상)	93일
7	낙찰자 결정	2일	95일
8	계약	10일	105일

(3) 수요기관과 계약기관의 이원화

- 현행 「조달사업에 관한 법률」 시행령 제15조에 의하면, 국가기관이나 지방자치단체가 발주하는 20억원 이상의 PQ대상공사, 설계·시공 일괄 입찰공사, 대안 입찰공사 등의 대형 공사는 조달청에 발주를 위임하도록 의무화되어 있다. 또한 수요기관의 소극적 자세와 공사 발주에 필요한 각종 세부지침 등 제도적 장치의 미비로 인하여 위임 발주가 의무화되어 있지 않은 건설공사도 조달청에 계약을 의뢰하는 비율이 높다.
- 그런데, 조달청을 통한 발주의 경우, 설계도서에 대하여 수요기관과 조달청의 중복 검토가 이루어지며, 추가적인 행정 절차가 발생하게 되어 발주 기간이 장기화된다. 수요기관

과 조달청이 분리됨으로써 발생하는 추가적인 행정 절차로는 <그림1>에서 보는 바와 같이 공사 계약 요청, 설계 및 기술검토, 입찰 결과 및 계약 체결 통보, 착공 통보, 계약 변경 요청 등을 들 수 있다.

<그림 1>건설공사 계약을 위한 수요기관과 조달청의 업무절차



주 : *표시 항목은 조달청의 위임 발주로 인하여 추가적으로 소요되는 절차임.

(4) 동절기의 건설공사 규제

- 건설공사는 옥외 작업이 대부분이기 때문에, 천후의 영향을 직접적으로 받는다. 특히 기온, 풍우, 적설 등은 건설공사의 수행에 큰 영향을 미친다. 일반적으로 기온이 높을 경우에는 재료의 화학적·물리적 작용에 영향을 미치게 되며, 동결 온도 이하에서는 인체의 기능 이상을 유발하여 각종 작업에 지장을 주거나, 작업 중지 또는 작업 불량에 이르게 한다. 특히 지중 온도가 빙점 이하로 되면, 흙 속의 온도가 0℃가 되는 깊이까지 흙 속에 있는 수분이 동결하여 팽창하게 되어 토공사 및 콘크리트공사에 큰 영향을 미치게 된다.¹⁾
- 국내의 발주기관들은 건설사업 기간을 확정할 때, 각 지역별로 동결 기간과 동결지수를 고려하여 정하고 있다. 일례로 대한주택공사에서는 기후 및 지역 조건에 따른 공사 기간의 조정을 행하고 있는데, 동절기 공사 중단기간은 <표6>과 같다.

1) 김만하, 「토목공사의 지역별 작업 가능일수 추정에 관한 연구」, 중앙대학교 건설대학원, 1988

<표 6> 대한주택공사의 동절기 공사중단기간

구 분	해당 지역	중단 일수	기 간
1급 지역	강원 관서, 경기 북부, 충북 북부	120일	11.19 ~ 3.18
2급 지역	경기 동부, 충북(북부 제외), 경북 내륙	100일	12.1 ~ 3.10
3급 지역	서울, 인천, 대전, 전북 내륙, 경기(동부, 북부 제외), 충남	80일	12.8 ~ 2.25
4급 지역	전북(내륙 제외), 강원 관동, 경북(내륙 제외), 대구, 광주, 전남(해안 제외), 경남(해안 제외)	65일	12.21 ~ 2.23
5급 지역	전남 해안, 경남 해안	45일	12.28 ~ 2.10
6급 지역	제주	20일	1.12 ~ 1.31

주 : 1) 동절기로 인하여 공사 중단 시기를 전후하여 특수하게 기온이 강하할 때에는 기간을 추가하여 공사 기간을 조정할 수 있다. 단, 동절기 공사의 승인 시행 지구는 상기 내용의 공사 기간 조정이 불가하다.

2) 동절기로 인하여 마감 공사를 중단한 후, 해빙기에 공사를 재개하는 날짜는 각 지역의 토양이 해빙 되는 시기로 한다.

- 또한, 도로공사 표준시방서에서는 작업 중 비가 오는 경우에는 즉시 포설 작업을 중지하고, 감독관의 승인을 받도록 하고 있으며, 감독관이 승인한 이외에는 기온이 5℃ 이하인 때는 시공할 수 없도록 규정하고 있다. 또한 시멘트 안정 처리 기층의 시공은 5℃ 이하인 때와 우천시에는 할 수 없도록 규정하고 있다.
- 한편, 콘크리트 표준시방서에서는 하루의 평균 기온이 4℃ 이하가 되는 기상 조건하에서는 응결경화 반응이 몹시 지연되거나, 콘크리트가 동결되어 초기 동해(凍害)를 받을 염려가 있으므로, 한중(寒中)콘크리트로 시공할 것을 명시하고 있다.²⁾ 그런데, 국내에서는 한중콘크리트의 시공이 매우 저조한 상태이다. 이는 최근의 기술개발동향을 감안할 때, 겨울철에도 충분한 콘크리트의 시공이 가능함에도 불구하고, 대부분의 발주기관에서 동절기에 콘크리트공사를 포함하여 모든 공사를 일체 중단시키는 사례가 많기 때문이다. 이를 발주량의 평준화라는 관점에서 보면, 1~3월중에는 건설공사의 발주량이 저조하게 되는 원인으로 작용하고, 나아가 수급자의 입장에서는 성수기에 들어 절대 공기가 부족하게 되는 사례를 초래한다.
- 겨울철의 콘크리트 시공량이 적다는 것은 우리나라와 비슷한 자연환경조건을 가진 일본과 비교해 보면, 그 경향을 쉽게 확인해 볼 수 있다. <표7>에서 보는 바와 같이 우리나라의 1~2월의 레미콘소비 비중은 9.0%로서 일본의 14.9%에 비하여 매우 낮은 편이다. 이는 동절기의 공사 중단 사례가 많아 콘크리트의 타설이 급감한다는 것을 의미한다. 반면, 일본에서는 한중콘크리트의 시공법이 널리 개발·보급되어 겨울철에도 콘크리트공사가 비교적 활발하게 진행되고 있음을 알 수 있다. 특히 北海道의 경우에도 1~2월의 출하비중이 7.8%로서, 서울지역과 거의 유사한 수준을 가지고 있다는 점을 유의할 필요가

2) 콘크리트의 시공방법은 기온, 구조물의 종류 및 크기 등에 따라 다르지만, 일반적으로 4℃ 이상의 기온에서는 일반적인 시공 방법으로 가능하며, 기온이 0~4℃에서는 간단한 주의와 보온으로 시공할 수 있다. 그러나 -3~0℃에서는 물 또는 물과 골재를 가열할 필요가 있는 동시에 어느 정도의 보온이 필요하다. 그리고 -3℃ 이하에서는 반드시 한중콘크리트로 시공해야 한다. 즉, 물과 골재를 가열하여 콘크리트의 온도를 높일 뿐만 아니라, 필요에 따라 적절한 보온·급열 양생에 의하여 타설된 콘크리트를 적정 온도로 유지하는 등의 조치를 취할 필요가 있다.

있다.

<표 7>한·일 레미콘 소비량의 월별 비중

(단위 : %)

	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1~2월
한 국	4.3	4.7	8.7	9.9	9.7	9.5	8.0	8.2	8.8	9.8	9.7	8.8	9.0
(서울·경인)	3.7	4.6	9.4	10.2	9.7	9.7	7.6	8.3	8.8	9.9	9.6	8.3	8.3
일 본	6.3	8.6	9.0	8.1	7.5	8.2	8.7	7.5	8.3	9.1	9.2	9.6	14.9
(北海道)	3.0	4.8	4.2	5.2	7.6	10.9	12.3	10.9	11.6	12.1	9.8	7.5	7.8

주 : 1990 ~ 96년의 평균치임

자료 : 月刊「生コンクリート(일본)」, 「레미콘통계연보(한국)」.

계절별 공사발주 평준화의 필요성

- 이상에서 살펴본 바와 같이 국내의 공공공사의 발주시기는 하반기, 특히 4/4분기에 집중되는 경향이 강하다. 그런데 현재와 같이 12월등 4/4분기에 건설공사의 발주건수가 증대하게 되면, 건설공사의 착공과 동시에 개시되는 토공사 및 기초공사, 콘크리트공사의 공정에 큰 영향을 미칠수 있다. 일례로 발주 시기에 따른 콘크리트공사 등이 동절기에 겹치는 경우를 들 수 있다. 또한, 발주기관에서 지정한 동절기 작업 중지 기간이 있을 경우에는 작업 중단 및 재작업 준비 기간 등이 필요하게 되어 공사가 지연될 가능성이 있다. 이 경우 시공자 측에서는 예정 공기에 맞추기 위하여 성수기에 필요 이상의 경비를 소요하는 경우가 많다. 이와 같이 4/4분기에 발주량이 증대한다는 것은 바람직하지 못한 측면이 있으며, 따라서 건설공사의 발주에 있어서는 토공사, 콘크리트공사 등과 같은 주요 공종에 대한 배려가 필요하다고 할 수 있다.
- 건설공사의 발주량이 불규칙하게 되면, 연중 공사량의 평준화에 큰 영향을 미치게 된다. 이에 따라 성수기에는 건설 근로자의 초과 근무, 비수기에는 노동력 및 건설기계의 유휴화가 나타남으로써, 고용 조건의 악화 및 생산성 저하 등을 초래하는 경향이 있다. 따라서 장기적으로 근로 시간의 단축, 상시 고용 등과 같은 근로 조건의 개선을 위하여는 건설공사의 계절성(seasonality)을 완화할 수 있도록 공공공사 발주량의 평준화가 요구된다.
- 또한, 건설공사의 발주량이 불규칙하게 되면, 건설업체로서는 자원 할당(resource allocation)에 문제가 발생하고, 일시적인 금융 수요가 증대하게 되어 경영 계획의 수립에도 난점으로 작용하게 된다. 따라서 공공공사의 발주 계획시 연중 시공이 가능하도록 배려하는 것이 필요하다.

공사 발주의 평준화를 위한 입찰·계약제도 개선방안

(1) PQ 심사기간의 단축

- PQ제도는 당해 공사를 수행할 능력이 있다고 인정되는 업체만을 입찰에 참여시킴으로써, 건설공사의 품질을 확보하려는 의도에서 100억원 이상의 공공공사를 대상으로 92년도에 도입되었으나, 시행 과정 중에서 변별력(discrimination)의 미흡, 사전심사기간의 장기화 등과 같은 문제점이 지적되고 있다.³⁾ 특히 입찰 참가 업체의 사전심사를 위하여 최소 30일 이상이 소요되어 발주 기간을 더욱 장기화시키는 요인으로 작용하고 있다.
- 따라서 공공공사의 발주 기간을 단축하기 위하여는 PQ대상 공종을 축소하고, PQ적용 대상공사의 경우 심사 요건을 엄격히 하여 소수 업체만이 사전심사를 통과할 수 있도록 함으로써, 발주행정의 부하를 줄이고, 발주 기간의 단축하는 것이 요구된다.
- 또한 사전심사에 요구되는 서류를 단순화하고, 심사 기간을 최소화할 필요성이 있다. 예를 들어 입찰참가자격 사전심사 서류 중 당해 회계연도 내에 이미 제출하여 인정받은 항목에 대하여는 사본 또는 기재출 목록으로 대체하는 방안이 있다. 특히 사전심사서류 가운데 ①시공 경험 중 실적 증명, ②최근 5년간 공사 실적, ③기술자 보유 상황, ④당해 공사에 필요한 특수공법 ⑤당해 공사에 필요한 기술 보유 상황 등은 사본 혹은 기재출 목록으로 대체하는 것이 요구된다.

(2) 제한 및 지명경쟁의 확대

- 입찰 단계에서 입찰 참가자가 많게 되면, 행정적인 소요일수가 그만큼 늘어나게 되며, 부적격 업체의 참가가 많아지게 되어 오히려 공사의 질을 저해할 우려가 높아진다. 이러한 폐단을 방지하고자 정부에서는 사전자격심사제도를 시행하고 있는데, 이 제도는 해당 건설공사의 수행에 적합한 건설회사만을 입찰에 참가시키려는 것이 근본 취지인 만큼, 이를 최소한으로 생략하고, 일본·영국 등과 같이 제한경쟁 또는 지명경쟁에 의한 입찰 방식을 보다 강화하여 최적의 공사 수행 능력을 갖춘 소수의 업체로 입찰 참가자를 제한하는 것도 가능할 것이다.⁴⁾

- 현재 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 국계약법)」 시행령 제21조에서는 경쟁

3) 현재 PQ제도 시행상의 문제점으로서 다음과 같은 사항이 지적되고 있다.(최민수, 1997)

- 첫째, 당해 공사에 적격한 자격을 갖춘 업체를 선별한다는 측면에서 볼 때, PQ제도를 새로운 대안으로 평가하기는 곤란하다. 지금까지도 도급순위 제한, 군 제한, 실적 제한 경쟁 등에 의하여 사실상 당해 공사의 시공능력이 있는 업체가 수주하였다고 볼 수 있다.
 - 둘째, PQ심사가 시행됨에 따라 수많은 업체들이 입찰 관련 서류 및 실적 자료를 준비하기 위하여 업무의 낭비가 심하다. 또한 이를 심사하기 위한 행정력의 낭비도 상당하다.
 - 셋째, PQ심사를 통과하는 업체가 20~30개 사가 되는 것이 일반적이며, 70~80%의 업체가 PQ심사를 통과한다는 점에서 볼 때, PQ제도의 도입에 의하여 변별력이 어느 정도 향상되었는지는 의문이 남아 있다.
 - 넷째, PQ심사 항목 및 배점 등이 획일화되어 있어 입찰에 참가하는 피평가자인 건설업체가 자신의 PQ점수를 미리 알고 있으며, 이는 사전심사라는 본래의 취지를 퇴색시키는 것이다. 이는 결국 당해 공사에 가장 적격한 업체에 대하여 PQ심사점수가 높게 부여될 수 있어야 하나, 공사의 종류·특성에 관계없이 획일화된 PQ 심사기준이 적용된다는 것을 의미한다.
- 4) 현재 제한경쟁 입찰(restricted procedures)이 주로 행해지는 나라는 영국, 일본, 덴마크, 서독, 이탈리아 등이며, 수의계약(negotiated procedures)이 많은 나라는 폴란드, 벨기에, 룩셈부르크 등을 들 수 있다. 반면, 일반경쟁(open procedures)이 주로 행해지는 국가는 미국, 아일랜드, 포르투갈 등이 있다.(자료 : 日本建設省, 「公共入札契約制度實務ハンドブック」, pp.16-18).

참가자의 자격을 제한할 수 있는 사항으로서 도급한도액, 시공능력, 공사실적, 기술 보유 상황 등을 규정하고 있다.⁵⁾ 또한 「국계법」 제22조에서는 공사의 성질별·규모별로 제한에 의한 입찰을, 그리고 동법 제23조에서는 지명경쟁에 의한 입찰을 규정하고 있다.⁶⁾

- 제한 및 지명경쟁에 의한 입찰을 확대하기 위하여는 발주자 측에서 당해 공사의 규모, 입지 조건, 기술적 요구 사항 등을 면밀히 분석하고, 이를 토대로 입찰참가자격, 예를 들면 당해 공사와 관련된 공사 실적, 기술 보유 현황, 연구 개발 실적, 상별 실적, 시공능력 순위, 기술인력 보유현황 등을 공고하여 입찰 참가자를 수 개 업체로 제한하는 것이 가능하도록, 제한경쟁 및 지명경쟁을 취할 수 있는 규제 요건을 보다 완화하는 것이 필요하다.

(3) 수요기관의 직접 발주 확대

- 발주 기간을 단축하려는 측면에서 볼 때, 현행과 같이 공공공사의 발주를 조달청에 위임하는 중앙 조달에서 벗어나, 수요기관이 공공공사의 발주 업무를 자체적으로 집행할 수 있도록 임의화하는 것이 필요하다. 다만, 임의화할 경우에도 수요기관의 집행 능력이 미흡한 국제입찰공사등의 경우에는 임의 규정에 따라 조달청에 계약 업무를 위탁하는 것이 가능할 것이다.⁷⁾

(4) 장기계속공사의 계약절차 축소

- 공공공사의 계절적 변동은 회계제도의 대원칙인 단년도 예산주의에 의한 영향이 크다. 그 가운데서도 이행에 수년이 소요되는 장기계속공사의 경우, 차수별로 계약 업무를 행하기 때문에 발주 기간의 손실이 과다한 편이다. 따라서 대형 건설공사의 발주에 소요되는 기간을 단축하고, 이월 집행이 가능할 수 있도록 하기 위하여는 현행의 장기계속계약제도를 폐지하고, 총 사업비를 국회 의결을 통하여 확정하는 계속비제도를 도입하는 것이 요구된다. 또는 일본과 같이 계약한 당해 연도 중에는 국비의 지출이 없는 국고채무 부담 행위를 활용하여 공공공사량의 평준화에 노력할 필요성이 있다.⁸⁾
- 한편, 장기계속계약제도를 유지할 경우에는, 1차연도의 총액 계약은 조달청이 담당하더라

5) 경쟁참가자의 자격을 제한할 수 있는 경우와 제한사항은 다음과 같다.(「국계법」 시행령 제21조)

- 총리령이 정하는 금액의 공사계약의 경우, 도급한도액, 시공능력 또는 당해 공사와 같은 종류의 공사실적
- 특수한 기술 또는 공법이 요구되는 공사 계약의 경우에는 당해 공사 수행에 필요한 기술의 보유 상황 또는 당해 공사와 같은 종류의 공사 실적
- 총리령이 정하는 금액 미만인 계약인 경우에는 그 주된 영업소의 소재지
- 각 중앙관서의 장 또는 계약담당 공무원이 계약 이행의 부실화를 방지하기 위하여 필요하다고 판단하여 특별히 인정하는 경우에는 경쟁 참가자의 재무 상태 등

6) 지명경쟁 입찰에 부칠 수 있는 경우는 다음과 같다.(「국계법」 시행령 제23조).

- 계약의 성질 또는 목적에 비추어 특수한 설비기술자재·물품 또는 실적이 있는 자가 아니면, 계약의 목적을 달성하기 곤란한 경우로서 입찰 대상자가 10인 이내인 경우
- 추정 가격이 1억원 이하인 공사 또는 제조를 할 경우
- 총리령이 정하는 바에 의하여 우수 시공업자 또는 우수 용역업자로 지정된 자와 계약을 체결할 경우 등

7) 이상호, 「공공공사 발주체계의 개선방안-분산발주체계로의 전환을 중심으로」, 한국건설산업연구원, 1997. 1.

8) 국고채무 부담 행위는 공사 전체에 대하여 일괄계약을 한 후, 공사 진척도에 따라 정부가 채무를 지불하는 제도로서, 일본의 경우 건설공사량의 평준화를 도모하는 취지에서 활발하게 활용되고 있다.

도, 2차년도 이후의 차수별 계약은 수요기관이 담당하도록 함으로써, 발주 기간의 단축이 가능할 수 있다. 또한 차수별로 매년 계약시마다 계약서, 내역서, 수량산출서, 일위 대가 등을 매년 작성해야 하기 때문에 발주 기간이 장기화된다. 따라서 2차년도 이후의 제출 서류는 보완해야 할 부분에 대해서만 추가 작성토록 하여 발주 기간을 단축하는 것이 요구된다. 예를 들어 착공계는 1차연도에 제출하는 서류로 같음하고, 계약서의 공사계약 일반조건과 같이 동일한 부분에 대해서는 2차 이후 계약시에는 생략하는 것이 가능할 것이다.⁹⁾

(5) 조기계약제도의 도입

- 공사 발주 기간을 단축하고, 공사량을 평준화한다는 관점에서 공사의 종류, 현장 조건 등을 고려하여 필요에 따라 기본설계가 완료되었을 경우 概算(수량) 발주에 의한 조기계약제도의 도입을 검토할 필요성이 있다. 조기계약제도는 발주자가 최종 공사완성 기한을 미리 정해놓은 경우, 정해진 실공사 기간 이전에 여유 기간을 미리 설정함으로써, 발주자의 계획적인 발주를 촉진하고, 건설업자가 자재 및 기계의 조달, 인원의 배치, 시공계획 등을 정확하고 확실하게 행할 수 있도록 하는 것이다. 여유기간의 범위는 실공사 기간의 30%를 넘지 않으면서 3개월을 초과하지 않는 것이 일반적이며, 특별한 사정이 있는 경우에도 4개월을 초과하지 않도록 한다.

(6) Fast Track방식의 도입

- Fast Track은 건설공사의 설계, 구매, 계약, 시공의 각 단계를 중첩하여 병렬식으로 진행하는 방식으로, 건설사업관리가 효율적으로 이루어진다면, 공기 단축과 조기 준공으로 인한 경제적 이득이 크다. 그러나 국내에서는 아직까지 건설사업관리 능력의 부족과 「국가계약법령」의 경직성 등으로 Fast Track방식을 기피하는 경향이 강하다.¹⁰⁾ 그런데, 설계에 장기간이 소요되는 공사의 경우, 설계진도 50% 전후에서는 개략공사비 산출이 이루어질 수 있고, 이 단계에서는 파일향타(pile driving), 기초콘크리트의 타설 등이 가능하다. 따라서 이 경우 Fast Track방식을 도입한 조기 발주를 통하여 시공자를 선정하고, 공사의 착수를 행함으로써, 공기 단축 및 원가절감을 기하는 것이 가능하다고 할 수 있다.

동절기 시공기술의 개발

- 동절기와 우기(雨期)등 악천후에 대비한 시공법의 개발이 이루어지지 못한다면, 건설공사의 연중 평준화는 불가능하다고 할 수 있다. 현재와 같이 악천후에 의하여 건설공사가 중단되면, 일용 노동자의 수입 감소는 물론, 공기의 지연을 만회하기 위하여 노동 시간이

9) 현재는 조달청에서 2차년도 이후의 차수별 계약도 담당하고 있기 때문에 수요기관의 조달청 계약 의뢰에 따른 기간이 매년 15~20일 정도 추가적으로 소요되고 있다. 이에 따라 수요기관과 시공회사는 매년 1~3월 중에는 계약업무로, 9~12월에는 당해 차수분에 대한 준공 검사로 인하여 실작업 기간이 부족하게 되는 사례가 발생하기도 한다. (이상호 외, 「조달분야 규제개혁방안」, 한국건설산업연구원, 1997. 7)

10) 이복남, 「Fast Track방식과 건설사업의 경제성」, 한국건설산업연구원, 1997. 6

증가하고, 공사비가 상승된다. 또한, 악천후 하에서 작업을 감행할 경우, 안전·위생 상의 문제가 발생할 가능성이 높아진다. 이와 같은 악천후로 인한 장애를 극복하기 위하여는 전천후 시공(all-weather construction)을 위한 기술의 개발 및 보급이 필요하다.

- 통년 시공의 관점에서 전천후형 기술을 개발·보급하기 위하여는 공공공사에서의 모델 사업이 확대되어야 한다. 또 민간 부문의 건설공사에 있어서도 전천후 가설 지붕에 대한 경제적인 지원 등 적극적인 보급 촉진책이 요구된다. 또 천후에 의한 영향이 적도록 하기 위하여는 부재·부품의 공장 생산(prefabrication)을 촉진하는 것도 유효한 수단이라고 할 수 있다.
- 한편, 현재 대부분의 발주기관에서는 동절기에 2~3개월간 건설공사를 중단시키고 있으나, 마감공사, 내외장공사 등 외기온에 큰 영향을 받지 않는 공종까지 획일적으로 규제하는 문제점이 있다. 또한 콘크리트공사의 경우도, 레미콘 제조·운반 설비의 진보, 촉진형 혼화제 및 초조강시멘트 등의 개발, 봉함양생(sealed curing) 및 고압증기양생(autoclave curing)등의 활성화 등 최근의 콘크리트 시공기술의 진보를 감안할 때, 획일적으로 동절기의 건설공사를 규제하는 것은 타당하지 못한 것으로 판단된다. 따라서 동절기의 공사 규제를 완화하여 기술적 타당성이 입증될 경우, 시공이 가능하도록 허용하는 것이 필요하다. 또한, 대형 레미콘업체를 제외하고는 배치플랜트(batcher plant)내에 진공온수보일러 등의 설비가 미흡한 상태이므로¹¹⁾, 한중콘크리트의 생산 확대를 위하여는 레미콘 생산 시설의 정비가 필요하다고 할 수 있다.

<표 8>외국에서 개발되고 있는 전천후형 공법사례

11) 현재 레미콘배치플랜트 내에 온수보일러를 설치한 공장은 20% 수준이다.

분 류	공 법	공법 개요
1. 공기막 구조	반원형 튜브(에어빔 타일)	직경 1m의 튜브를 나란히 배열하고, 시트로 연결한 반원형의 텐트
	에어돔	膜材로 덮은 작업공간의 압력을 대기압보다 높게함으로써 膜面을 지지하는 밀폐구조의 돔
	바나나 튜브(에어빔 타일)	바나나형 튜브를 나란히 배열하고, 시트로 연결한 텐트
	半球型 튜브	튜브를 천정부에서 하나로 결집하고, 시트로 덮은 半球體 형상의 텐트
2. 보(beam) 구조(유닛 타일)	대단면 알루미늄製 프레임	알루미늄製 프레임을 짜맞추고, 개폐가능한 시트로서 덮은 것
	소형 알루미늄製 프레임	대단면 알루미늄製 프레임의 소형화
	경량형강 프레임	경량형강으로 골조(뼈대)를 만들고, 벽면 및 上板을 시트와 일체로 된 패널로 덮은 것
	아치형 折板	折板을 원호(門弧)형상으로 가공하여 경량화를 도모한 上板으로서, 양단은 비계재와 철골의 보로서 지지한다.
	아라미드製 프레임	기둥과 보에 아라미드섬유製의 원통(筒)을 이용하고, 공기를 주입하여 팽창시킨 통의 주위를 시트로서 덮은 것
	I 형단면 알루미늄製 프레임	골조를 알루미늄製 프레임으로서 구성하고, 각 프레임의 兩하단을 지반에 볼트로서 고정한 후, 프레임 사이에 막을 펼치고, 보온성을 높이기 위하여 溫風을 흐르게한 것
3. 보(beam) 구조(종래 타일)	單管파이프 프레임	가설비계의 외측을 비닐시트로서 덮고, 상부는 單管파이프의 위를 두꺼운 시트로서 덮은 것
	H鋼 프레임	H鋼을 골조로 하고, 上板은 折板, 외벽은 鐵製壁으로 덮은 것
	대형 트러스보	트러스보 구조의 가설(임시)상판. 외벽에 단열시트를 펴고, 천정에 走行式 크레인을 부착.
	시트파일製 보	상부의 보부분에 시트파일을 설치하고 시트로 덮은 것
	동바리 겸용 철골프레임	PC橋 공사의 경우에 철골로 골조를 만든 후, 시트에 의해 상부를 덮은 것
4. 이동·개폐구조	車輪부착 鐵製上板	철골의 기둥과 보를 짜맞추어 골조를 만들고, 철골상부에 설치한 레일위를 철제의 상판이 이동하는 구조
	台車부착 공기막	공기막 하부에 台車を 부착하고 이동하는 구조
	레일부착 트러스보	비계내에 支柱를 설치하고, 승강·주행장치를 가진 架設上板이 이동하는 구조
	아코디언식	전체가 소형바퀴 등으로 이동하고, 수평방향으로 신축
	롤러부착 경량프레임	알루미늄製 프레임의 아래에 롤러가 부착되어 있고, 텐트가 이동.
5. 기타공법	중간 止水층계	고층빌딩에서 동시에 여러 블록에서 마감공사를 착수할 수 있도록 고층부의 중간층에 가설의 止水層을 설치
	上板 先行工法	옥상의 슬래브공사를 先行하고, 슬래브를 책으로 단계적으로 들어 올리면서 시공하는 공법

자료 : 日本 建設省, 「建設業の21世紀への發展のために」, 1993. 11.

결론 및 정책건의 : 98년도에는 조기 발주의 확대 진요

- 이상에서 공공공사를 중심으로 발주량의 계절성에 따른 문제점을 분석하고, 공사량을 평준화할 수 있는 방안에 대하여 개략적으로 살펴보았다. 결론적으로 공공공사 발주량의 계절성은 단년도 회계제도에 기인하는 영향이 크다. 그러나 회계제도의 변경이 단기적으로 곤란한 만큼, ①조기계약제도의 도입, ②제한 및 지명경쟁의 확대, ③수요기관의 직접 발주 확대, ④동절기 공사규제의 완화 등과 같은 입찰·계약제도의 개선을 통하여 발주기간의 단축에 노력해야 한다. 또한, 중·장기적으로는 건설CALS의 도입과 더불어, 각종 계약 및 인·허가 문서의 표준화 및 전자처리 체계를 구축하고, 건설사업의 입찰 및

계약 업무와 연관된 EDI체계의 조기 구축을 통하여 발주·계약기간을 단축하는 것이 필요하다.

- 특히 98년에는 이러한 공공공사의 발주 기간 단축 및 조기 발주에 대한 요구가 시의적인 타당성을 가지고 있다. 최근 IMF구제금융의 여파로 환율과 금리가 큰 폭으로 상승됨에 따라 주택을 비롯한 민간부문의 신규 건설투자가 크게 감소하고 있으며, 건설업체에서는 수주난과 자금난이 심화되어 부도가 급증하는 추세에 있다. 일반건설업체의 부도는 97년 1~11월에는 월평균 20개 사 수준이었으나, IMF구제금융 이후 97년 12월 72개사, 그리고 98년 1월 67개사의 부도가 발생하였으며, 이러한 추세가 지속될 경우, 98년의 일반건설업체 부도율은 20%를 넘어설 것으로 전망된다.
- 따라서 98년도에는 공공부문의 반경기정책(anti-cyclical policy)을 강화하여 건설경제 전반에 걸쳐 승수효과(multiplier effects)를 확대하고, 건설업계의 단기적인 자금난에 의한 도산을 방지하기 위하여 공공공사의 조기 발주를 확대해야 할 필요성이 그 어느 때보다도 높다. 특히 정부·지자체·정부투자기관 등에서 건설공사의 조기 발주에 적극적으로 노력하는 것이 요구된다.
- 단기적으로 공공공사의 조기 발주를 위하여는 ①시설공사 관련예산을 98년 상반기 중에 우선적으로 배정하고, ②도시계획 절차와 보상을 수반하는 사업은 관련 절차를 조속히 마무리하고, ③입찰·계약방식에 있어서는 발주 기간의 단축을 위하여 P.Q심사를 최소한으로 축소하고, ④제한·지명경쟁 및 수의계약에 의한 입찰을 보다 활성화할 필요가 있다. 특히, 공공 건설사업 가운데, 도로정비, 하수시설물 보수, 교량·고가차도 확장 및 성능개선 등 별도의 행정적인 절차나 보상이 요구되지 않는 단순 도시기반 시설공사는 조기 발주가 가능할 것으로 판단된다.
- 또한, 최근 자재단가는 상승하고 있는 반면, 건설물량의 축소 등으로 노임은 하락하는 추세를 보이고 있다. 재경원 고시에 의하면, 물가변동시의 시중노임이 계약체결시보다 낮을 경우에는 이를 감액하지 못하도록 규정하고 있다.¹²⁾ 이에 따라 발주기관에서는 97년도에 작성된 노임단가의 적용을 기피하여 발주를 지연시키는 사례가 발생하고 있다.¹³⁾ 이러한 현상을 해소하기 위하여는 정부의 적극적인 행정 지도를 통하여 발주기관의 정상적인 발주를 유도하고, 발주기관에서는 계약 업체와의 협의를 통하여, 자재 단가의 에스컬레이션 규제와 연계하여,¹⁴⁾ 노임의 변동에 따른 계약금액의 조정을 탄력적으로 운영하는 것이

12) 재경원 고시(문서번호 회계 45101-45, 1995. 1. 13)에 의하면, 예정가격 작성시 또는 물가변동으로 인한 계약금액 조정시의 시중노임 적용은 조사기관이 공표하는 시점으로 하도록 하고 있다. 또한 물가 변동으로 인한 계약금액의 조정은 물가변동기간의 당해 직종의 시중노임 증가율을 적용하도록 하고 있다. 그러나, 물가 변동시의 시중노임이 계약 체결시 또는 직전 계약금액 조정일의 시중노임보다 낮은 경우에는 '물가 변동 대상 기간의 당해 직종의 시중노임 증가율'은 '0'으로 하도록 하고 있다.의 시중노임 증가율을 적용하도록 하고 있다. 그러나, 물가 변동시의 시중노임이 계약 체결시 또는 직전 계약금액 조정일의 시중노임보다 낮은 경우에는 '물가 변동 대상 기간의 당해 직종의 시중노임 증가율'은 '0'으로 하도록 하고 있다.

13) 현재 통계청 승인기관인 대한건설협회에서는 매년 8월과 12월의 2회에 걸쳐 시중노임을 조사발표하고, 이를 각각 9~12월과 1~8월에 적용하고 있다.

14) 「국계법」 시행령 제64조에 의하면, 계약 체결 일자 혹은 조정 기준일로부터 120일 이상 경과하지 않은 경우에는 물가 변동에 의한 계약금액의 조정을 다시 못하도록 규정하고 있다. 이에 따라 건설업체에서는 최근 자재가격, 건설기계 임대료, 유류비, 손료 상승 등에도 불구하고, 에스컬레이션이 이루어지지 못하고 있다.

필요하다.

- 한편, 공공공사의 조기 발주에 의해 건설업체가 실질적으로 혜택을 받을 수 있도록 하기 위하여는 현재 10% 수준에 머물고 있는 선금 지급을 보다 확대할 필요성이 있다. 현재 정부기관의 경우 「예산회계법」 및 회계예규인 ‘선금지급요령’에 선금지급이 의무화되어 있으나,¹⁵⁾ 지방자치단체 및 정부투자기관의 경우 선금 지급 규정이 없거나 임의화되어 있다. 그런데, 선금 지급이 확대되지 않는다면, 건설업체로서는 선투자에 따른 높은 금융 부담으로 인하여 오히려 단기적인 자금난이 더욱 가중될 우려가 높다. 따라서 공공공사의 조기 발주와 더불어 「예산회계법」에 규정되어 있는 공사금액의 70% 범위 내에서 선금의 지급을 최대한 확대하는 것이 필요하다.

15) 정부회계예규인 ‘선금지급요령’에서는 공공공사의 규모별로 의무 선금 지급률을 규정하고 있는데, 20억원 미만공사 50%, 20 ~ 100억원 미만 공사 30%, 100억원 이상 공사 20% 등이다.