

품질 · 안전 향상과 지역건설산업 육성을 위한  
**지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보방안**

2022. 9.

이 광 표 · 전 영 준 · 김 화 랑

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea





## <차 례>

요 약 .....	i
<b>제1장. 서론 .....</b>	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
2. 연구의 구성과 방법 .....	3
<b>제2장. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보 필요성 .....</b>	<b>7</b>
1. 지역건설산업 위상 .....	7
2. 지역건설산업 수주 특성과 경영 현황 .....	11
(1) 지역건설시장 현황 .....	11
(2) 역내 공사 수주의존도 .....	17
(3) 지역건설기업 경영 현황 .....	25
3. 건설산업 품질·안전 확보 및 스마트화 .....	29
4. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보 논의 필요성 .....	33
<b>제3장. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 산정 및 지급상 문제점과 실태 ...</b>	<b>39</b>
1. 지방자치단체 발주 건설사업의 공사비 산정 및 조정 절차 .....	40
(1) 지방자치단체 재정투자사업의 공사비 산정 및 조정 절차 .....	41
(2) 총사업비 관리대상 사업의 공사비 산정 및 조정 절차 .....	51
2. 지방자치단체 발주 건설사업의 공사비 산정·지급상 문제점과 실태 .....	63
(1) 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 .....	64
(2) 현행 제도상 한계 및 미비점에 따른 세부 문제점 및 실태 .....	68
(3) 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감 관련 세부 문제점 및 실태 ...	91
(4) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점 및 실태 .....	120
3. 지방자치단체 발주 건설사업 수행 실태 .....	136
<b>제4장. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보를 위한 정책추진 동향 ...</b>	<b>143</b>
1. 중앙정부의 적정공사비 확보 정책추진 동향 .....	144

2. 주요 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책추진 동향 .....	152
(1) 적정공사비 산정을 위한 자체 설계기준 마련 .....	152
(2) 소규모 건설공사 적정공사비 산정 지원 .....	155
(3) 자체 품셈 및 단가 고도화 .....	157
(4) 노임 할증제도 적용 개선 .....	162
(5) 공기연장 비용 적정 지급방안 마련 .....	165
(6) 계약심사제도 운영 개선 .....	168
(7) 불공정관행 개선 등 기타 적정공사비 확보 노력 .....	170
3. 시사점 .....	174

## **제5장. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보를 위한 정책 방안 ..... 181**

1. 지방자치단체 발주 건설사업 적정공사비 확보 정책 방향 .....	182
2. 중앙정부의 정책 방안 .....	185
(1) 「지방계약법」 개정을 통한 중소규모 공사 적정공사비 확보 .....	185
(2) 합리적 공사비 조정·관리를 위한 과학적 예산 추정방안 .....	188
(3) 자체 품·단가 등 활용에 따른 일방적 감액 방지안 마련 .....	191
(4) 소규모 건설공사 표준품셈 추가 발굴 및 할증방안 모색 .....	194
(5) 중소규모 공사 대상 공사원가 검토 확대 시행 .....	197
(6) 계약심사제도 개선 및 관리·감독 강화를 통한 공정한 제도 운용 .....	202
(7) 공기연장 비용 적정 지급(‘총사업비관리지침’ 개정) .....	205
(8) 발주자 불공정관행 감사 강화 및 제재 규정 마련 .....	208
(9) 공사비 과소 산정 문제 해소를 위한 이의신청제도 도입 .....	212
3. 지방자치단체의 정책 방안 .....	217
(1) 합리적 공사비(예산) 책정 가이드라인 개발 .....	217
(2) 지역건설환경 맞춤형 공사비 산정기준 마련 .....	221
(3) 관행적 공사비 감액 산정 관련 기준 개선 .....	225
(4) 소규모 건설공사 설계기준 및 제비율 산정 가이드라인 마련 .....	229
(5) 합리적 계약심사 운영 및 전문성 향상을 위한 업무 매뉴얼 개발 .....	233
(6) 민간보조사업 공사비 적정성 심사 의무화(계약심사제도 적용 확대) .....	235
(7) 지방자치단체 발주공사 공기연장 비용 지급기준 마련 .....	237

(8) 발주자 불공정관행 방지를 위한 사례집 제작 .....	241
4. 제언 .....	242
(1) 공사비 현실화를 위한 종합컨트롤타워 구축 .....	242
(2) 교육을 통한 발주 담당자 원가계상 전문성 및 역량 강화 .....	245
 참고문헌 .....	 247
 부록. 연구 요약 프레젠테이션(PPT) .....	 257
 Abstract .....	 273

## 〈표 차례〉

<표 II-1> 지역건설업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황 .....	8
<표 II-2> 주요 산업별 사회·경제적인 효과(2019년 연장표 기준) .....	9
<표 II-3> 광역지자체별 지역건설업 취업자 현황(2021년 하반기 기준) .....	10
<표 II-4> 광역지자체별 지역건설업의 지역경제 성장기여율(최근 10년 평균) .....	11
<표 II-5> 공사지역별·발주기관별 건설계약 현황(2020년 기준) .....	12
<표 II-6> 전국 기준 발주기관별 건당 계약금액(2020년 기준) .....	16
<표 II-7> 광역지자체별·발주기관별 역내 공사 수주의존도 (종합, 2020년 기준) .....	18
<표 II-8> 광역지자체별·발주 부문별 역내 공사 수주의존도 (전문, 2020년 기준) .....	23
<표 II-9> 건설업 매출액 규모별 기업 분포 현황(2020년 기준) .....	26
<표 II-10> 건설업과 제조업 간 경영 현황 비교(2020년 기준) .....	26
<표 II-11> 건설업 규모별 한계기업 동향(종합 및 전문, 2017~2020) .....	28
<표 II-12> 건설업 최근 10년간 연구개발비 투자 현황(2011~2020) .....	29
<표 III-1> 지방자치단체 재정투자사업(자체 추진사업)의 주요 공사비 산정·조정 절차 ...	48
<표 III-2> 조달청의 수요기관 조달업무 지원 및 대행 업무 현황 .....	50
<표 III-3> 총사업비 관리대상 사업의 주요 공사비 산정·조정 절차 .....	59
<표 III-4> 지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과 .....	66
<표 III-5> ○○○○공단 설계내역서 작성 시 표준품셈 오적용 사례 .....	73
<표 III-6> ○○시 예산 절감 위주 계약심사 운영 사례(표본조사 결과) .....	77
<표 III-7> ◎◎군 예산 절감 위주 계약심사 운영 사례(표본조사 결과) .....	78
<표 III-8> 적격심사낙찰제 낙찰하한율 및 낙찰기업 실태조사 결과 .....	83
<표 III-9> 적격심사제 대상 공사 낙찰하한율 적정성 여부 및 공사 규모별 적정낙찰률에 대한 설문결과 .....	83
<표 III-10> 종합심사낙찰제 입찰금액 심사점수 산식 .....	85
<표 III-11> ○○선(면도 ○○○호) 농어촌도로 확포장 공사 사업개요 .....	93

<표 III-12> 경기도 기초지자체 신기술·특허공법 사용협약 체결내용 분석 결과 .....	98
<표 III-13> 신기술·특허공법 사용협약 체결 미준수에 따른 갈등·분쟁 사례 .....	98
<표 III-14> ○○시 품질관리비 미반영 사례 .....	101
<표 III-15> ○○구 및 ◇구 퇴직공제부금 미계상 사례 .....	103
<표 III-16> 조달청 PS항목 적용기준 .....	105
<표 III-17> ◎◎군 및 □□시 보조사업 예정가격 결정 및 낙찰률 운영 사례 .....	107
<표 III-18> 공공 발주기관 복수예비가격 부당 운영 사례 .....	108
<표 III-19> 미감액 제정비 대상 낙찰률 적용 사례 .....	111
<표 III-20> 계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유 .....	116
<표 III-21> 지방자치단체의 책임 있는 사유나 불가항력의 사유 .....	116
<표 III-22> ○○시 추진 사업 중 공사 정지 사업 사례 및 사유 .....	117
<표 III-23> ◆◆시 기공식 행사경비 계약상대자 전가 사례 .....	119
<표 III-24> 동일(유사) 사업에도 설계내역서 작성이 상이한 사례 .....	121
<표 III-25> ●●도 시중노임단가 적용 오류 및 소량 자재에 대한 대량 구매 단가기준 적용 사례 .....	124
<표 III-26> 일정한 기준 없이 가격을 결정한 자재가격 규격 현황(건축 등 공종) .....	127
<표 III-27> 시장시공 공종별로 상이한 인상기준 적용 사례(건축 등 공종) .....	127
<표 III-28> 토목 공종 관련 가격 결정의 일관성 부족 사례 .....	128
<표 III-29> 공사 규모 및 현장 조건 등에 따른 품 할증 종류 및 주요 내용 .....	129
<표 III-30> 공사 특성에 따른 품 할증 적용배제 사례 .....	130
<표 III-31> 건설기계 경비 과소계상 사례 .....	133
<표 III-32> 소규모 건설공사 예정가격 재산정에 따른 공사비 세부 항목별 증감 내역 ...	134
<표 III-33> 적정 예정가격 산정을 위한 개선 필요사항(표본조사 결과) .....	134
<표 III-34> 소규모 건설공사 부적정 예정가격 산정 지적사항 .....	136
<표 III-35> 공공공사 공사비 관련 설문조사 개요 및 응답자 특성 .....	138
<표 III-36> 공공 발주기관별 적자공사 현황('15.1.~'18.6. 준공공사 기준) .....	139
<표 III-37> 공공 발주기관별·공사 규모별 준공공사 평균 실행률 현황 .....	140
<표 IV-1> 조달청 '정부 공사비 신뢰도 제고방안' 주요 내용 .....	148
<표 IV-2> 한국토지주택공사(LH) '건설문화 혁신 활동' 내 적정공사비 확보 노력 .....	150

<표 IV-3> 제주특별자치도 ‘소규모 토목공사 설계 적용기준’ 주요 개정내용 .....	157
<표 IV-4> 서울특별시 건설사업 추진 단계별 공사비 산정·관리상 주요 문제점 현황 ...	158
<표 IV-5> 서울특별시 적정공사비 산정체계 개선을 위한 단·중장기 추진과제 .....	160
<표 IV-6> 합리적인 도서 노임 할증제도 적용을 위한 제주특별자치도 조례 개정안 .....	163
<표 IV-7> 사업 규모 및 공사 종류를 고려한 도서 노임 할증제 적용안 .....	163
<표 IV-8> 도서 노임 할증제도 적용을 위한 제주특별자치도 조례개정 현황 .....	164
<표 IV-9> 서울특별시 ‘공정하고 안전한 건설환경 제고 방안’ 주요 내용 .....	166
<표 IV-10> 경기도 계약심사제도 주요 운용 사례(일부 발채) .....	170
<표 IV-11> 서울특별시 주휴수당 및 사회보험료 적용 대상 및 범위 .....	173
<표 IV-12> 중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책 추진 동향 .....	175
<표 V-1> 중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 정책 추진방안 .....	185
<표 V-2> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사 덤핑입찰 방지를 위한 「지방계약법」 개정안 .....	187
<표 V-3> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사 덤핑입찰 방지를 위한 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규)’ 개정안 .....	187
<표 V-4> 서울특별시 ‘공사비 책정 가이드라인’의 업무시설 중 복합청사(대형청사) 단위 면적당 공사비 추정 기준 .....	190
<표 V-5> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용에 따른 일방적 감액 방지를 위한 예정가격 결정기준 개정(안) - 지방계약 .....	193
<표 V-6> 충청남도 소규모 건설공사 설계기준 예시(일부 발채) .....	196
<표 V-7> 조달청 공사원가 검토 관련 부서 인력 현황 .....	201
<표 V-8> 계약심사제도 의무 시행 대상사업 현황 .....	203
<표 V-9> ‘총사업비관리지침’ 내 시공자의 책임 없는 사유에 따른 합리적인 계약금액 조정안 .....	207
<표 V-10> 계약예규 ‘정부 입찰·계약 집행기준’ 내 계약상대자애의 발주자 비용 및 업무 전가 금지 .....	210
<표 V-11> 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 내 계약상대자애의 발주자 비용 및 업무 전가 금지 .....	210
<표 V-12> 「지방계약법」 내 이의신청제도 운용 현황 .....	214

<표 V-13> 서울특별시 ‘공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인’의 용도 및 공사종별 가이드라인 현황 .....	219
<표 V-14> 한국토지주택공사(LH) 원가계상 근거 불분명 및 부재 항목 개선 사례 .....	222
<표 V-15> 건설 현장 원가 상승에 영향을 미치는 「근로기준법」 주요 개정내용(2018.3.20. 개정) .....	226
<표 V-16> 예정가격 산정 시 주휴수당 반영 관련 규정 현황 .....	227
<표 V-17> 서울특별시 주휴수당 원가 반영기준 .....	228
<표 V-18> 민간보조사업자의 위탁 계약 체결 의무 관련 규정 .....	237

## 〈그림 차례〉

<그림 I-1> 연구의 구성 .....	5
<그림 II-1> 최근 10년간 주요 산업별 사망만인율 현황(2012~2021) .....	30
<그림 II-2> 최근 정부의 스마트 건설기술 활성화 관련 주요 정책 추진현황 .....	33
<그림 III-1> 지방자치단체 재정투자사업(자체 추진사업 위주)의 공사비 산정 및 조정 절차 .....	47
<그림 III-2> 총사업비 관리대상 사업(조달청 위탁·추진사업 위주)의 공사비 산정 및 조정 절차 .....	58
<그림 III-3> 설계 경제성 검토(설계VE) ‘제안서’ 및 ‘실시결과’ 서식 현황 .....	75
<그림 IV-1> 공공공사 적정공사비 관련 제도의 주요 연혁 .....	145
<그림 IV-2> 조달청 공사 예정가격 작성 절차 및 개선내용 .....	149
<그림 IV-3> 충청남도 건설공사(左) 및 소규모공사(右) 설계기준 마련 사례 .....	154
<그림 IV-4> 서울형 신규품셈 개발 절차 및 방식 .....	161
<그림 IV-5> 서울특별시 ‘공사비 책정 가이드라인’ 및 ‘고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼’ 마련 사례 .....	173
<그림 V-1> 경기도 계약심사 사례집 내 자체 적산기준 적용 사례 .....	192
<그림 V-2> 지방자치단체 계약심사 관련 ‘주요 심사내용’ 서식 .....	204
<그림 V-3> 발주자 불공정관행 유형에 따른 각종 문제점 현황 .....	209
<그림 V-4> 경기도 및 경상남도의 계약심사 업무 매뉴얼·사례집 운영 사례 .....	234



## 요 약

- 최근 우리 건설산업은 건설 안전의 확보, 건설 시공 중요성의 증대, 산업 차원의 융복합 기술 도입을 통한 스마트화 등 다양한 산업 환경변화가 일어나고 있으며, 이를 달성하기 위한 근본적인 방안으로서 적정공사비 확보의 중요성 또한 높아지고 있는 상황임.
- 물론, 건설산업 내 적정공사비 확보와 관련한 이슈는 국가 경제에서의 건설업의 위상 및 산업경쟁력 강화 등의 필요성에 따라 이미 상당 기간 논의되어 온 주제이나, 그간의 노력은 중앙정부 발주공사 위주의 다양한 개선안을 마련해 온 반면, 지방자치단체 발주공사(기초지자체 및 산하 발주기관 포함) 대상의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 노력은 상대적으로 소홀했던 것이 현실임.
- 이에 더해 지역건설산업의 경우 지역경제에의 지역내총생산(GRDP) 및 생산 유발, 부가가치 유발, 고용 창출 등 지역경제에 기여하는 바가 높은 핵심 산업이며, 지역건설산업 활성화의 주체로 볼 수 있는 지역건설기업 역시 지자체 발주공사에 대한 수주의존도가 높다는 점을 고려하면, 지방자치단체 발주공사 대상의 적정공사비 확보를 위한 노력이 절실한 시점으로 판단됨.
- 지자체 발주공사 대상의 적정공사비 확보 노력이 그 어느 때보다 필요한 현(現)시점에 한 가지 다행스러운 점은 일부 지자체의 경우 상술한 산업 환경변화 요인과 지역건설산업 활성화의 중요성에 대한 인식을 토대로 관련 정책을 추진하기 시작했다는 점임.
- 하지만 이러한 일부 지자체의 노력 역시 정책의 마련 및 추진에 큰 차등을 보이고 있으며, 그 효과 또한 해당 지역에 한정되어 제한적일 뿐만 아니라, 관련 법령의 개정 등 지자체 역할의 한계에 따른 법적 구속력이나 준수 의무 부재로 실효성 확보에 한계를 나타내는 상황임.

- 이러한 배경하에 본 연구는 그간 상대적으로 소홀했던 지방자치단체 건설사업 대상의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 합리적인 정책 방안 제시를 목적으로 다음과 같은 4단계의 연구 과정을 추진함.
  - 먼저 제2장에서는 최근 우리 건설산업 내 적정공사비 확보 이슈가 재조명되고 있는 배경(품질·안전 확보, 산업 스마트화 등)에 대한 이해를 토대로 지자체 발주공사 대상 적정공사비 확보 논의의 필요성에 대해 살펴봄.
  - 제3장에서는 지자체 발주공사 대상 적정공사비 지급을 위한 합리적인 개선방안 마련을 위해서는 현행 각종 문제점 등에 대한 이해가 우선되어야 하기에 지자체 발주공사의 공사비 산정 및 지급 절차에 따른 주요 한계점과 실태를 면밀히 파악함.
  - 한편, 적정공사비 관련 이슈는 이미 우리 산업 내 오랜 기간 논의되어 온 주제인 만큼 최근 중앙정부와 일부 지자체는 지역건설산업 보호·육성 및 활성화 차원의 관련 정책을 추진 중이며, 제4장에서는 이에 대한 조사·분석을 통해 제3장에서 파악한 주요 문제점에 대한 개선 현황 파악과 더불어 중앙정부와 지자체의 정책 방안 마련의 기초자료로 활용함.
  - 마지막으로, 제5장에서는 지자체 발주공사의 적정공사비 산정 및 지급을 저해하는 다양한 문제점 중 앞선 4장의 중앙정부와 지자체의 최근 노력에도 불구하고 여전히 개선이 미흡하거나 그간 사각지대에 놓여 있던 문제점에 대한 중앙정부와 지자체 차원의 제도개선 및 정책 방안을 제시함.
- 이에 따라 지방자치단체의 건설사업의 적정공사비 확보를 저해하는 사업추진 단계별 주요 문제점과 실태를 살펴본 결과, 크게 ‘(문제점❶)현행 제도상의 한계점 및 미비점’, ‘(문제점❷)발주자 불공정 관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’, ‘(문제점❸) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’에 해당하는 각종 문제점이 여전히 발생 중인 것으로 파악됨.
  - 각 문제점에 해당하는 지자체 건설사업의 사업추진 단계별 세부 문제점은 다음 <표>와 같음.

**<지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과>**

사업추진 단계	문제점① : 현행 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
사업 기획 및 계획단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-(예비)타당성조사, 투자심사 등 예산 절감 목적 절차 다수 운용</li> <li>-지자체 차원의 자체 추가 절차 운영</li> </ul> </li> <li>사업비 추산·조정 전문성 부족                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-비전문적 사업비 추산 및 임의조정 만연</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업 특성을 미고려한 채 재정만을 고려한 계약방식 채택으로 인한 업계 일방의 피해 발생                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-사업 특성에 적합하지 않은 장기계속계약 체결 및 계속비계약 체결 후 장기계속계약 전환 등</li> </ul> </li> </ul>	-
설계 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>설계자의 비용산정 역량 부족 및 설계 가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-각종 사유에 따른 설계내역서 작성 오류 발생</li> </ul> </li> <li>도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주 제도 운용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-제도 도입 목적을 벗어난 예산 절감 위주의 과도한 설계 경제성 검토(VE) 및 계약심사제도 운용 등</li> </ul> </li> <li>과도한 발주기관 재량에 따른 공사비 임의조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-공사원가 체계 내 지방자치단체장의 재량 항목(일반관리비, 이윤 등 비율 계상 항목)의 낮은 비율 적용을 통한 총공사비 조정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 내 사업발주를 위한 무리한 공사비 (설계가격 등) 임의조정 또는 미조정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-전체 공사비 중 일부 내역만 변경, 일부 공사 물량 또는 공법 누락</li> <li>-표준품셈 반영 공사임에도 예산 절감을 위한 무리한 표준시장단가, 자체 조사 단가 적용</li> </ul> </li> <li>신기술·특허공법 적용 시 기술사용료 또는 하도급분 미반영</li> <li>안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상</li> <li>각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등 미계상</li> <li>산재·고용·건강·연금보험료, 퇴직공제 부금, 기타경비 미계상</li> <li>일반공종(확정공종)에 대한 PS항목 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 특성을 반영한 자체 설계기준 부재에 따른 예정가격 산정의 구체성 미확보</li> <li>예정가격 결정 기준 및 단가 부적정 적용</li> <li>가격조사 및 결정방법 부적정 적용</li> <li>노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용</li> <li>건설기계 경비 부적정 산정 및 비현실성</li> <li>기타 소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계(품 산정 계상방식의 구조적 한계)</li> </ul>

**<지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과> -(계속)**

사업추진 단계	문제점① : 현행 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
입·낙찰 및 계약단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (적격심사낙찰제) 업계 일방의 원가 부담 및 가격경쟁 유도</li> <li>- 실질 공사비 단가 상승 대비 예정가격 산정기준 활용 단가의 하락, 장기간 고정된 낙찰하한율의 구조적 한계 등</li> <li>• (종합평가낙찰제) 저가 입찰을 유도하는 평가 기준에 기인한 낙찰률 하락 유도</li> <li>- 가격 중심의 낙찰 유도를 위한 입찰금액 심사방식의 불균형과 계속된 평가기준 개정, 미미한 단가심사 효과 등</li> <li>• (기술형 입찰제도) 사업 특성 및 제도 취지에 어긋난 낙찰자 평가 기준 등</li> <li>- 저가 투찰을 유도하는 가격평가 비중 확대</li> <li>- 기술형입찰 유찰 시 수의계약 가격협상 기준의 한계 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예정가격 결정 관련 부당행위</li> <li>- 기초금액 미입력 및 예정가격 임의 삭감</li> <li>- 예산 초과 방지 목적 복수예비가격 부당 산정</li> <li>• (민간자본 보조사업) 최저가 입찰자와의 계약 체결</li> <li>- 낙찰자 선정방식을 미고려한 과도한 최저가 중심 계약방식 운용</li> <li>- 예정가격 산정 절차 미준수</li> <li>• 공사비 삭감 목적 감액 불가 제경비에 대한 낙찰률 적용 요구</li> </ul>	-
시공~ 준공단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설계변경 및 공기연장 비용 보상의 현실적 한계</li> <li>- 설계변경 최소화 및 공기연장에 따른 실투입 비용 일부만 보상 문제 등 (총사업비관리제도의 한계에 기인 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각종 설계변경 관련 부적정 집행</li> <li>- 설계변경 요구에도 불구하고 미인정 또는 장기계속계약의 차년도 계약으로 부담이관</li> <li>- 설계변경 승인에도 비용 미지급, 부적합 단가 적용</li> <li>• 공기연장 비용 미인정 및 부당 미지급</li> <li>• 지자체 부담 사무비용의 계약상대자 일방 전가(기공식 행사경비 등)</li> </ul>	-

- 물론, 최근 중앙정부와 일부 지방자치단체는 상술한 우리 산업 내 품질·안전 확보 및 스마트화 등의 환경변화 요인에 대응하고, 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보를 저해하는 문제점을 해소하고자 다음과 같은 관련 정책을 마련·추진 중인 것으로 파악됨.

· 이러한 중앙정부와 지자체 차원의 노력은 크게 ‘적정공사비 산출을 위한 자체 설계기준 마련’, ‘소규모 건설공사 적정공사비 산정’, ‘자체 표준품셈 고도화 및 표준시장단가 확대 적용’, ‘노임 할증제도 적용 개선’, ‘계약심사제도 운영 강화’, ‘입낙찰제도 개선을 통한 적정공사비 지급’, ‘공기연장 비용 적정 지급’, ‘불공정 관행 개선 등 기타 적정공사비 확보 노력’ 등으로 구분해 볼 수 있으며, 세부 추진내용을 살펴보면 다음과 같음.

#### <중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책 추진 동향>

구분	문제점① : 현행 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
적정공사비 산출을 위한 자체 설계기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남)자체 설계 기준 내 오류 정정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남)자체 설계기준 마련 및 고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (국가철도공단) 스마트 안전장비 도입 설계지침 마련</li> <li>• (충남)안전·품질·환경관리비 반영 기준 마련</li> <li>• (서울)안전관리비 반영 업무 매뉴얼</li> </ul>
소규모공사 적정공사비 산정 지원	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남, 광주, 울산, 제주)소규모 건설공사 설계기준 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (제주)환경관리비 계상기준 마련</li> </ul>
자체 품셈 및 단가 고도화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울)공사원가 검토 제도 개선방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울)자체 품셈 검증 및 고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (조달청)표준일위대가, 시장시공 일위대가 등 마련</li> <li>• (조달청)원가계상 불분명항목 반영 기준 신설</li> <li>• (조달청)가격조사 방식 개선 및 고도화</li> <li>• (LH)자체 품셈 및 견적단가 개선</li> </ul>

**<중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책 추진 동향> -계속**

구분	문제점① : 현행 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
노임 및 품 할증제도 개선	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (제주)도서지역 노임 할증 적용 개선</li> </ul>	-
공기연장 비용 적정 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (정부)천재지변 등 불가항력적 사유에 따른 공사비 증액 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (LH)설계변경 절차 효율화, 간접비 지급 기준 완화</li> <li>• (서울)'간접비 지급 심의위원회' 운영</li> <li>• (경기)공기연장 간접비 해소방안</li> <li>• (충남)공기연장 간접비 적용기준 검토</li> </ul>	-
계약심사제도 운영 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (경기)계약심사제도 적정 운용을 위한 업무 매뉴얼 제작</li> <li>• (경북)계약심사제도를 활용한 별도품 적용</li> </ul>	-	-
입찰찰제도 개선을 통한 적정공사비 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (정부)적격심사 대상 공사 사회보험료 등 가격경쟁 제외, 중평제 대상공사 균형가격 산정방식 개선, 기술형공사 수의계약 최소 협상가격 산정방식 개선</li> <li>• (국가철도공단) 간이형 중심제 동점자 처리기준 개선</li> </ul>	-	-
불공정관행 개선 등 기타 적정공사비 확보 노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울)발주담당공무원 역량 강화</li> <li>• (서울)적정 예산편성 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (조달청, LH)조사 금액 및 기초금액 감액 발주 관행 개선</li> <li>• (조달청, 서울)주휴수당 및 사회보험료 반영기준 마련</li> <li>• (서울)소규모 공사장 산업안전보건관리비 반영 확대</li> <li>• (서울)부당특약 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울)계약금액 조정 요령 발간</li> </ul>

- 본 연구는 지금까지 살펴본 지방자치단체 건설사업의 적정공사비 산정·지급을 저해하는 각종 문제점과 해당 문제점을 개선하기 위한 중앙정부와 지방자치단체 차원의 각종 노력을 종합 검토하여 최종적으로 중앙정부와 지방자치단체가 나아가야 할 바람직한 정책 방안을 다음과 같이 제시함.
- 구체적으로 본 연구에서 도출한 중앙정부와 지방자치단체의 정책 추진방안은 다음과 같음.

#### <중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 정책 추진방안>

구분	중앙정부 정책 방안	지방자치단체 정책 방안	비 고
「지방계약법」 개정을 통한 중소규모 공사 적정공사비 확보	(1) 「지방계약법」에 따른 적격심사 대상 구간인 300억원 미만 공사에 대한 순공사원가 98% 미만 입찰 배제 제도 도입(「국가계약법」과의 제도 일치 및 덤핑 방지 유도)		제도 개선
과학적 예산 추정	(2) 합리적인 공사비 조정·관리를 위한 과학적 예산편성 방안	(1) 합리적 공사비(예산) 책정 가이드라인 마련	관련 정책 추진
합리적인 공사비 산정기준 적용	(3) 자체 품·단가 활용에 따른 일방적 감액 방지안 마련	(2) 지역건설환경 맞춤형 공사비 산정기준 마련 (3) 관행적 공사비 감액 산정 관련 기준 개선	(중앙)제도 개선, (자자체)관련 정책추진
소규모 건설공사 공사비 산정기준 마련	(4) 소규모 건설공사 표준품셈 추가 발굴 및 활용방안 모색	(4) 소규모 건설공사 설계 기준 및 제비율 산정 가이드라인 마련	관련 정책 추진
공사원가 검토제도의 합리적 운영	(5) 중소규모 공사 대상 공사원가 검토 확대 시행 (6) 계약심사제도 개선 및 관리·감독 강화를 통한 공정한 제도 운용	(5) 합리적인 계약심사 운영 및 전문성 향상을 위한 업무 매뉴얼 제작 (6) 민간보조사업 공사비 적정성 심사 의무화 (계약심사 확대 적용)	(중앙)관련 정책추진 및 제도개선, (지자체)제도 개선 및 관련 정책추진
공기연장 비용 적정 지급	(7) 공기연장 비용 적정 지급 ('총사업비관리지침' 개정안)	(7) 지자체 발주공사 공기연장 비용 지급기준 마련	(중앙)제도 개선, (자자체)관련 정책추진
발주자 불공정 관행 근절	(8) 발주자 불공정관행 감사 강화 및 제재 규정 마련	(8) 발주자 불공정관행 방지를 위한 사례집 제작	(중앙)제도 개선, (자자체)관련 정책추진
공사비 이의신청제도	(9) 공사비 과소 산정 개선을 위한 이의신청제도 도입		제도 개선

- 마지막으로, 이러한 중앙정부와 지방자치단체의 정책 방안의 실행력을 확보함은 물론, 향후 우리 건설산업 내 적정공사비 확보를 위한 중장기적이며 합리적인 대안의 마련과 원활한 추진을 위해서는 건설사업 공사비를 종합적으로 관리할 수 있는 ‘종합컨트롤타워’의 구축이 필요할 것으로 판단됨.
- 또한, 적정공사비의 확보를 위해서는 무엇보다도 사업 기획 및 계획, 설계단계부터 적정한 공사비가 산정되어야 하기에 이를 실질적으로 수행하는 지자체 발주 담당 공무원 등을 대상으로 하는 교육을 시행함으로써 공사비 산정과 관련한 전문성 및 역량을 강화해 나갈 수 있을 것으로 기대함.



## 1. 연구의 배경 및 목적

- 최근 우리 건설산업은 건설 안전의 확보, 건설 시공 중요성의 증대, 산업 차원의 융복합 기술 도입을 통한 스마트화 등 다양한 산업 환경변화 요인에 따라 이를 달성하기 위한 근본적인 해결책으로 적정공사비 확보의 중요성이 더욱 높아지고 있음.
- 물론 건설산업 내 적정공사비 지급과 관련한 이슈는 국가 경제에서의 건설업의 위상, 산업경쟁력 강화 등의 필요성에 따라 이미 상당 기간 논의되어 온 주제이나, 타 산업 대비 높은 사망만인율(‰), 생산성 향상을 위한 스마트 건설기술 도입 필요성 증대 등으로 인해 적정공사비 확보의 중요성이 다시금 대두되고 있음.
- 그럼에도 불구하고 적정공사비 확보와 관련한 그간의 노력을 살펴보면, 중앙정부 발주공사 위주의 다양한 개선안을 마련해 온 반면, 지방자치단체 발주공사(기초지자체 및 산하 발주기관 포함) 대상의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 노력은 상대적으로 소홀했던 것이 현실임.
- 일례로 지난 2018~2019년만 하더라도 건설업계는 국가 경제에 높은 영향을 미치는 국민 안전 및 일자리 창출을 위한 공공공사비 정상화 방안을 마련·건의한 바 있으며, 정부 역시 이러한 건설업계의 건의안을 고려하여 ‘100억원 미만 중앙정부 발주공사 대상 순공사원가 98% 미만 낙찰배제’, ‘종합심사낙찰제 균형가격 산정방식 및 동점자 처리기준 개선’, ‘계약금액 조정 사유로 불가항력적 사유 포함’, ‘적격심사 대상 공사의 근로자 보호·안전 제고 비용 보전’ 등의 정책을 마련·추진함.
- 이에 반해 지자체 발주공사의 경우는 상술한 ‘100억원 미만 공사 순공사원가 98% 미만 낙찰배제’ 제도만 살펴보더라도 「국가계약법」은 지난 2019년 11월 조속한 개정을 통해 2020년 5월부터 적용 중인데 반해, 「지방계약법」 상에는 여전히 미반영되어 있는 상황임.

- 이에 더해 지역건설산업은 지역경제에의 지역내총생산(GRDP) 및 생산 유발, 부가가치 유발, 고용 창출 등 지역경제에 기여하는 바가 높은 핵심 산업이며, 지역건설산업 활성화의 주체로 볼 수 있는 지역건설기업 역시 지자체 발주공사에 대한 수주 의존도가 높다는 점을 고려하면, 지방자치단체 발주공사 대상의 적정공사비 확보를 위한 노력이 절실한 시점으로 판단됨.
- 특히, 최근 전국적인 지역건설산업 활성화 정책 추진에 따라 지역건설업의 연평균 성장률(CAGR)이 지역경제 성장률을 상회하고 있음을 고려하면, 지역건설산업이 지역경제에 미치는 영향은 그 어느 때보다 높은 것으로 이해됨.
- 이처럼 지방자치단체 발주공사를 대상으로 하는 적정공사비 확보 노력이 그 어느 때보다 필요한 현(現)시점에 한 가지 다행스러운 점은 상술한 산업 환경변화 요인과 지역건설산업 활성화의 중요성에 대한 인식을 토대로 적정공사비 확보 관련 정책을 추진하기 시작했다는 점임.
- 하지만 이러한 일부 지방자치단체의 노력 역시 정책의 마련 및 추진에 큰 차등을 보이며, 그 효과 또한 해당 지역에 한정되어 제한적일 뿐만 아니라, 관련 법령의 개정 등 지방자치단체 역할의 한계에 따른 법적 구속력이나 준수 의무 부재로 실효성 확보에 한계를 나타내는 상황임.
- 지자체 발주공사의 적정공사비 확보를 저해하는 각종 문제점의 광범위함을 고려할 때, 최근 지자체 차원의 일부 노력만으로는 문제점 전반을 전방위적으로 해소하기에 한계가 있으며, 중앙정부 차원의 노력도 함께 요구됨.
- 이러한 배경하에 본 연구는 지방자치단체 건설사업을 대상으로 하는 적정공사비 확보 필요성에 대한 이해를 토대로 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 산정 및 지급을 저해하는 각종 문제점, 해당 문제점을 개선하기 위한 최근 중앙정부와 지방자치단체의 정책 추진 현황 등을 종합 고려하여 향후 지방자치단체 발주사업 대상의 적정공사비 확보를 위해 중앙정부와 지방자치단체가 나아가야 할 바람직한 정책 방향과 이에 해당하는 세부 정책 방안을 제공하고자 함.
- 특히, 본 연구는 그간의 적정공사비 확보와 관련한 대다수의 연구가 중앙정부 발주

공사를 대상으로 하고 있었던 바와는 달리 지자체 발주공사를 대상으로 하며, 지자체 발주공사의 적정공사비 지급을 저해하는 문제점에 대한 면밀한 이해를 위해 최근 각종 감사 결과(감사원, 광역지자체 종합감사, 정부 특정감사 등)에서 지적된 실제 사례를 면밀히 분석함.

- 또한, 이러한 문제점에 대한 분석 결과를 토대로 실효성 있는 개선을 유도하기 위해 중앙정부가 추진해 나가야 할 정책 방안과 지자체 차원에서 추진해야 할 정책 방안을 각각 구분하여 제시하고자 함.

## 2. 연구의 구성과 방법

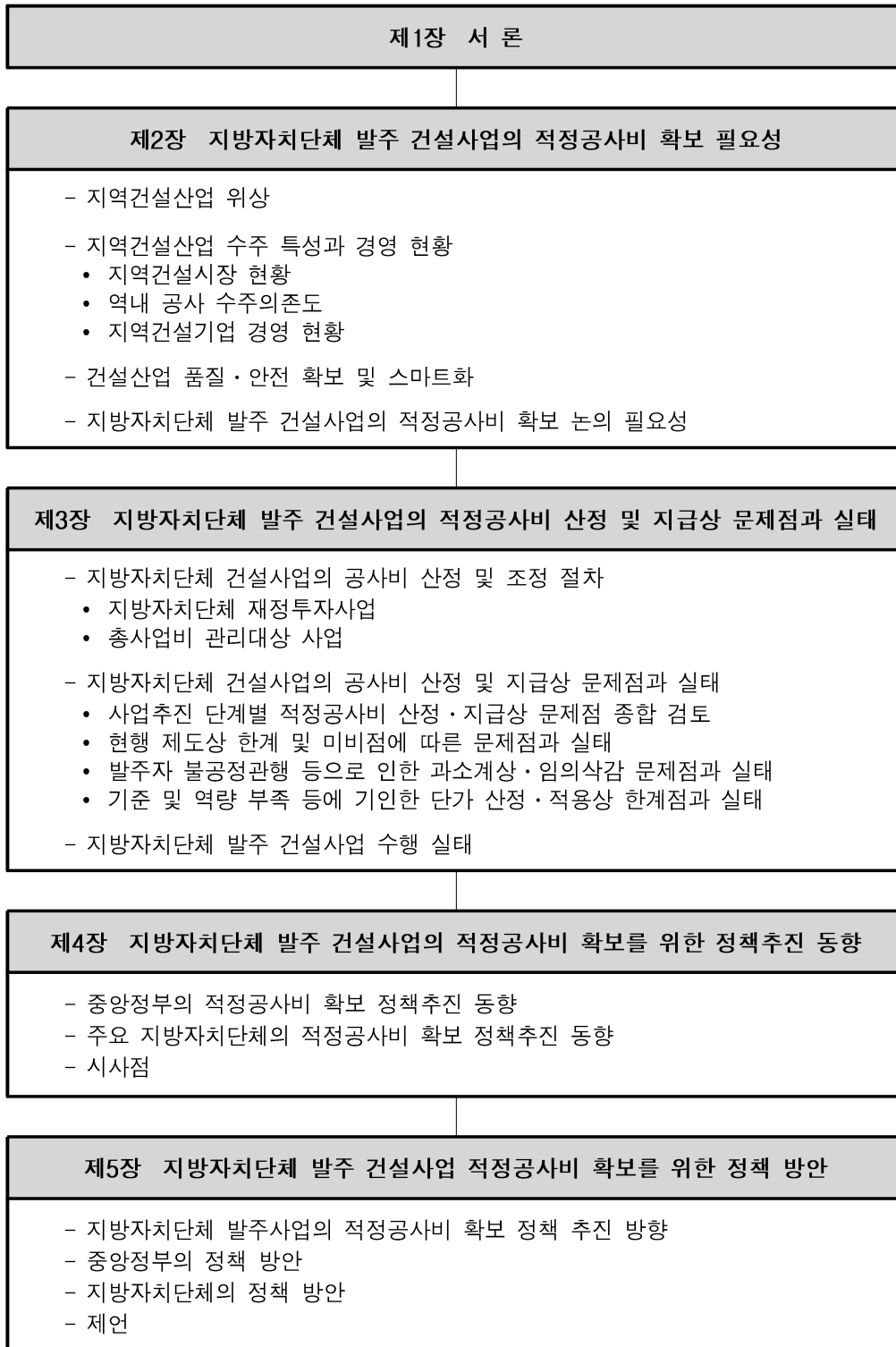
- 본 연구는 그간 상대적으로 소홀했던 지방자치단체 건설사업 대상의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 중앙정부와 지방자치단체의 합리적인 정책 방안 제시를 목적으로 다음과 같은 4단계의 연구 과정을 추진함.
- 먼저 제2장에서는 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보 중요성을 이해하기 위해 지역건설산업의 위상을 살펴봄과 더불어 지역건설시장 현황, 지역건설기업의 역내 공사에 대한 수주의존도, 지역건설기업의 경영 실태 등에 대한 분석을 수행함.
- 제3장에서는 지자체 발주공사 대상 적정공사비 지급을 위한 합리적인 개선방안 마련을 위해서는 현행 각종 문제점 등에 대한 이해가 우선되어야 하기에 지자체 발주공사의 공사비 산정 및 지급 절차에 따른 주요 한계점과 실태를 면밀히 파악함.
- 한편, 적정공사비 관련 이슈는 이미 우리 산업 내 오랜 기간 논의되어 온 주제인 만큼 최근 중앙정부와 일부 지자체는 지역건설산업 보호·육성 및 활성화 차원의 관련 정책을 추진 중이며, 제4장에서는 이에 대한 조사·분석을 통해 제3장에서 파악한 주요 문제점에 대한 개선 현황 파악과 더불어 중앙정부와 지자체의 정책 방안 마련의 기초자료로 활용함.
- 마지막으로, 제5장에서는 지자체 발주공사의 적정공사비 산정 및 지급을 저해하는 다양한 문제점 중 앞선 제4장의 중앙정부와 지자체의 최근 노력에도 불구하고 여전히 개선이 미흡하여 추가적인 방안 마련이 필요하거나 그간 사각지대에 놓여 있던 문제점에 대한 중앙정부와 지자체 차원의 제도개선 및 정책 방안을 제시함.

- 연구의 대상 및 범위와 관련해서는 지방자치단체 발주공사를 주요 대상으로 하며, 해당 사업의 추진단계(사업 기획 및 계획단계, 설계단계, 입·낙찰 및 계약단계, 시공~준공단계)에 따른 주요 문제점 분석 및 이에 대한 개선방안을 마련함.
- 제4장에서 살펴볼 예정인 지자체 발주사업의 적정공사비 확보를 위한 정책 추진 동향과 관련해서는 최근 중앙정부 차원의 노력과 더불어 17개 광역지자체 차원의 정책추진 동향을 조사·분석함.
- 마지막으로 연구 방법에 대해서는 지역건설산업 및 지역건설기업의 각종 현황, 현행 지방자치단체 발주사업의 공사비 산정 및 지급상 문제점과 실태, 이를 개선하기 위한 최근 중앙정부와 지방자치단체 차원의 각종 정책적 노력 등을 파악하기 위해 관련 문헌 조사 및 통계자료 분석을 수행함.
- 또한, 연구 성과를 전파·확산함과 더불어 중간 점검을 위해 본 자료집의 발간 이전인 2022년 4월 국회세미나<sup>1)</sup>(<부록 1> 참조)를 개최하였으며, 해당 세미나에서 제시된 관련 전문가의 의견수렴 결과 등을 종합 반영하여 연구를 수행함.

---

1) 지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나, 대한건설단체총연합회, 한국건설산업연구원 공동 주관, 송석준·조오섭 국회의원 주최, 2022.4.19.

## <그림 1-1> 연구의 구성





## 제 2 장 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보 필요성

- 적정공사비 지급과 관련한 이슈는 이미 우리 건설산업 내 상당 기간 지속 논의되어 온 주제로서 지난 수십 년 동안 정부와 건설산업은 이를 해결하기 위한 다양한 개별 정책을 제시·개선해 왔으나, 소폭의 제도개선에 그치는 등 업계가 체감할 수 있는 근본적 개선에 있어서는 여전히 일부 한계점이 존재하는 상황임.
- 대표적으로 그간의 적정공사비 지급과 관련한 논의는 주로 중앙정부 차원의 공사비 산정기준이나 입·낙찰 제도개선 등을 위주로 수행된 반면, 공공공사 중 높은 비중을 차지하는 지방자치단체 발주공사를 대상으로 한 논의는 미흡하였던 것으로 판단됨.
- 특히, 지자체 발주공사의 경우 공공공사 내 차지하는 비중이 높은 수준임은 물론, 지역건설산업 및 나아가서는 지역경제에 미치는 영향 역시 매우 크다는 점을 고려하면, 해당 사업 대상의 적정공사비와 관련한 논의를 조속히 시작할 필요가 있음.
- 이에 따라 본 장에서는 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 관련 현행 문제점 및 개선방안 등에 대한 본격적인 논의에 앞서 해당 공사에 대한 적정공사비 지급 중요성과 이에 따른 논의 필요성 등을 살펴보고자 함.
- 구체적으로, 적정공사비 지급의 중요성을 이해하기 위해 건설산업의 위상을 살펴봄과 더불어 지역건설시장 현황, 지역건설기업의 역내 공사에 대한 수주의존도, 지역건설기업의 경영 실태 등에 대한 분석을 통해 지자체 발주 건설사업 대상의 적정공사비 논의 필요성을 이해하고자 함.

### 1. 지역건설산업 위상

- 먼저 지방자치단체 발주 건설사업 대상의 적정공사비 확보 중요성을 이해하기 위

해 지역건설산업이 지역경제에 미치는 영향을 살펴본 결과, 지역별 지역건설업의 경우 지역경제에서 차지하는 비중이 높은 수준임은 물론, 생산 및 고용유발계수가 높아 저성장 극복과 일자리 창출에의 기여도가 높은 역내 핵심 산업으로 파악됨.

- 구체적으로 지역별 지역건설업의 생산 비중은 대다수 지역에서 16개 주요 경제활동 중 상위권을 차지하고 있으며, 최근 5년간 연평균성장률(CAGR) 역시 일부 지역을 제외하고는 지역별 지역내총생산의 연평균성장률을 상회하고 있어 지역경제에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있음.
- 지역별로 살펴보다라도 인구가 과밀한 서울특별시 등 일부 광역시 외 인천, 울산, 세종, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 제주 등 대다수 지역의 지역건설업의 경우 16개 주요 경제활동 중 ‘제조업’ 및 ‘공공 행정, 국방 및 사회보장 행정’ 다음으로 규모가 큰 산업으로 파악됨.

**<표 II-1> 지역건설업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황**

(단위 : 조원, %)

구분		전국	서울	부산	대구	인천	광주
지역내 총생산	금액	1,936.0	440.3	91.7	58.0	90.0	41.6
	최근 5년간 CAGR	2.1%	2.6%	1.4%	1.7%	1.2%	2.5%
건설업 생산액	금액	106.2	14.1	5.3	3.6	6.3	2.2
	비중(%)	5.5%	3.2%	5.7%	6.2%	7.0%	5.3%
	주요 경제활동 중 건설업 순위	7위	10위	9위	9위	4위	9위
	최근 5년간 CAGR	3.1%	4.0%	2.2%	3.0%	6.2%	7.0%
구분		대전	울산	세종	경기	강원	충북
지역내 총생산	금액	44.1	68.6	12.7	486.7	48.8	71.3
	최근 5년간 CAGR	2.3%	-1.7%	4.9%	3.6%	2.5%	3.6%
건설업 생산액	금액	2.1	2.5	1.3	30.8	4.4	3.8
	비중(%)	4.7%	3.7%	10.4%	6.3%	9.0%	5.3%
	주요 경제활동 중 건설업 순위	9위	4위	3위	4위	3위	3위
	최근 5년간 CAGR	6.4%	-2.4%	-5.0%	4.9%	2.0%	2.5%



<표 II-1> 지역건설업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황 -(계속)

구분		충남	전북	전남	경북	경남	제주
지역내 총생산	금액	114.0	53.2	78.1	105.2	112.1	19.5
	최근 5년간 CAGR	1.3%	2.1%	1.7%	-0.4%	0.5%	0.9%
건설업 생산액	금액	6.4	3.8	6.9	5.6	5.5	1.5
	비중(%)	5.6%	7.2%	8.9%	5.3%	4.9%	7.7%
	주요 경제활동 중 건설업 순위	3위	3위	3위	4위	6위	3위
	최근 5년간 CAGR	0.0%	5.9%	9.8%	-2.3%	-2.0%	-5.1%

주 : 1) 2020년 잠정치 및 명목(당해년 가격) 기준.

2) 16개 주요 경제활동은 '농업, 임업 및 어업', '광업', '제조업', '건설업', '도매 및 소매업', '운수 및 창고업', '숙박 및 음식점업', '정보통신업', '금융 및 보험업', '부동산업', '사업서비스업', '공공 행정, 국방 및 사회보장 행정', '교육 서비스업', '보건업 및 사회복지 서비스업', '문화 및 기타서비스업'임.

자료 : 통계청, 지역소득.

- 이와 함께 건설업 차원의 사회·경제적 효과를 이해하기 위해 주요 산업별 생산유발계수와 고용유발계수를 살펴보면, 건설업의 경우 타 산업 대비 높은 수준으로 파악되어 산업이 지니는 사회·경제적 측면의 기여도 또한 높은 것으로 파악됨.
- 특히, 지역내총생산(GRDP) 내 건설업보다 높은 비중을 차지하고 있는 제조업과 비교하더라도 생산유발계수와 고용유발계수 모두 높은 수준으로 나타나 지역경제에 긍정적 영향을 미치는 것으로 이해할 수 있음.

<표 II-2> 주요 산업별 사회·경제적인 효과(2019년 연장표 기준)

구분	건설업	제조업	농림어업	광업	전기가스 수도	폐수처리 및 자원재활용	서비스업
생산유발계수	1.95	1.9	1.84	1.91	1.56	1.76	1.68(6위)
고용유발계수	8.36	4.72	4.22	7.29	2.33	8.92	9.2(3위)

자료 : 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS).

- 일례로 지역건설업에 종사하고 있는 지역별 취업자 수 비중의 경우 20개 주요 산업 중 3~8위 사이에 분포하고 있어 대다수 지역에서 제조업 및 1차 산업, 도매 및 소매업에 이은 가장 큰 취업자 수 비중을 차지하고 있는 것으로 파악되며, 이를 고려할 때 지역건설업이 역내 일자리 및 고용 측면에 기여하는 바가 높음을 알 수 있음.
- 또한, 직접적 건설업(종합 및 전문건설업) 외 건설엔지니어링 및 기타 전·후방 연

관산업까지 고려한다면, 국가 경제 및 사회적 기여 측면에서 건설업이 차지하는 위상은 더욱 높은 수준으로 판단됨.

<표 II-3> 광역지자체별 지역건설업 취업자 현황(2021년 하반기 기준)

(단위 : 천명, %)

구분		전국	서울	부산	대구	인천	광주
전체 취업자		27,741	5,074	1,664	1,232	1,579	750
건설업 취업자	취업자 수	2,127	338	147	86	134	69
	비중(%)	7.7%	6.7%	8.8%	7.0%	8.5%	9.2%
	20개 주요 산업 중 건설업 순위	4위	8위	5위	6위	5위	4위
	최근 5년간 CAGR	1.2%	-1.5%	-0.3%	-3.2%	0.2%	0.0%
구분		대전	울산	세종	경기	강원	충북
전체 취업자		795	564	188	7,314	841	921
건설업 취업자	취업자 수	67	40	9	620	83	66
	비중(%)	8.4%	7.1%	4.8%	8.5%	9.9%	7.2%
	20개 주요 산업 중 건설업 순위	5위	5위	8위	3위	4위	5위
	최근 5년간 CAGR	2.8%	-4.5%	3.0%	4.5%	9.4%	1.6%
구분		충남	전북	전남	경북	경남	제주
전체 취업자		1,239	972	1,017	1,450	1,755	386
건설업 취업자	취업자 수	77	73	76	89	112	41
	비중(%)	6.2%	7.5%	7.5%	6.1%	6.4%	10.6%
	20개 주요 산업 중 건설업 순위	6위	6위	6위	6위	6위	4위
	최근 5년간 CAGR	0.0%	3.8%	-1.3%	-4.7%	1.9%	3.3%

주 : 20개 산업 구분은 한국표준산업분류 10차 개정(2017년) 기준임.

자료 : 통계청, 지역별고용조사.

- 지금까지 살펴본 지역건설업의 위상을 고려할 때, 지역건설산업은 지역경제 성장에 중요한 일익을 담당하고 있으며, 사회·경제적 측면에서도 긍정적 영향을 미치는 핵심 산업으로 이해할 수 있음.
- 구체적으로 최근 10년간 평균 지역건설산업의 지역내총생산(GRDP)에의 성장기여 비율을 살펴본 결과, 대다수 지역에서 지역경제 성장률을 상회하여 지역경제 성장

을 주도적으로 견인하는 산업임을 알 수 있음<sup>2)</sup>.

**<표 II-4> 광역지자체별 지역건설업의 지역경제 성장기여율(최근 10년 평균)**

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
1.0%	7.5%	522.4%	-9.2%	1.9%	-4.7%	-28.8%	-15.3%	3.6%
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
2.0%	-1.2%	3.2%	6.8%	152.8%	5.3%	-8.1%	25.7%	

주 : 1) 최근 10년이라 함은 2010~2019년을 뜻함. 이때 2019년의 경우 잠정치이며, 실질(2015년) 기준임.

2) 단, 세종특별자치시의 경우 시계열 단절에 따라 최근 5년 평균임.

3) 통계청, 지역소득의 GRDP와 건설생산액을 기초로 산출.

자료 : 전영준 외(2022).

- 이러한 지역건설산업의 지역경제에서의 위상과 사회·경제적 효과를 고려하면, 적정공사비 지급 등을 통한 지역건설산업 활성화 유도는 지역경제 발전에 큰 축을 담당할 것으로 판단됨.
- 다시 말하면, 적정공사비가 보장되지 않은 사업의 발주는 해당 사업의 원활한 추진에 악영향을 미침은 물론, 지역건설산업의 발전과 나아가서는 지역내총생산(GRDP), 생산 및 고용 등 지역경제에까지 부정적 영향을 미칠 수 있기에 그 중요성이 매우 높은 것으로 이해할 수 있음.

## 2. 지역건설산업 수주 특성과 경영 현황

### (1) 지역건설시장 현황

- 지역건설산업 차원의 적정공사비 확보 필요성에 대한 논의는 지역건설시장 현황, 지역건설기업들의 실태 등 지역건설산업에 대한 진단에서부터 출발해야 하며, 이를 위해 우선적으로 검토해야 할 사항으로는 무엇보다도 업 영위와 밀접한 관련이 있는 지역건설산업의 각종 수주현황 정보를 들 수 있음.

2) 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원.

- 이에 광역지자체를 기준으로 지역별 역내 발주 건설공사의 규모를 발주기관별로 살펴보면, 건설산업 내 가장 대표적 발주자 중 하나인 민간 발주물량 외 지방자치단체 발주공사의 비중이 상당히 높은 수준으로 조사되어 지역별 물량 공급에 기여하는 바가 높은 것으로 파악됨.
- 구체적으로 지자체 발주공사의 경우 종합건설업 기준 전체 계약 건수의 26.8%, 계약금액의 9.7%를 차지 중인 것으로 파악되며, 전문건설업의 경우는 계약 건수 기준 41.9%, 계약금액 기준 15.6%로 조사됨.
- 이러한 지자체 발주공사의 비중은 민간발주자 다음으로 높은 비중이며, 정부기관, 공공단체, 공기업 등 공공공사를 발주하는 기관 중 가장 높은 수준임.

**<표 II-5> 공사지역별 · 발주기관별 건설계약 현황(2020년 기준)**

(단위 : 건, %, 십억원, 억원)

지역	발주기관	종합건설업				전문건설업			
		계약 건수		계약금액		계약 건수		계약금액	
전국	소 계	81,450	100.0%	155,510	100.0%	732,677	100.0%	944,464	100.0%
	정부기관	5,694	7.0%	6,100	3.9%	27,259	3.7%	38,467	4.1%
	지방자치단체	21,835	26.8%	15,136	9.7%	307,029	41.9%	147,011	15.6%
	공공단체	2,143	2.6%	3,567	2.3%	22,049	3.0%	25,752	2.7%
	공기업	4,330	5.3%	18,276	11.8%	48,559	6.6%	106,203	11.2%
	주한외국기관	169	0.2%	151	0.1%	242	0.0%	903	0.1%
	민간	47,279	58.0%	112,280	72.2%	327,539	44.7%	626,128	66.3%
서울	소 계	6,650	100.0%	15,266	100.0%	81,598	100.0%	137,298	100.0%
	정부기관	206	3.1%	224	1.5%	2,076	2.5%	1,945	1.4%
	지방자치단체	1,342	20.2%	1,252	8.2%	14,244	17.5%	18,529	13.5%
	공공단체	186	2.8%	187	1.2%	2,233	2.7%	3,681	2.7%
	공기업	139	2.1%	408	2.7%	2,828	3.5%	7,574	5.5%
	주한외국기관	20	0.3%	18	0.1%	30	0.0%	60	0.0%
	민간	4,757	71.5%	13,177	86.3%	60,187	73.8%	105,510	76.8%
부산	소 계	3,044	100.0%	6,636	100.0%	29,782	100.0%	45,176	100.0%
	정부기관	161	5.3%	217	3.3%	1,432	4.8%	1,541	3.4%
	지방자치단체	613	20.1%	783	11.8%	6,751	22.7%	5,075	11.2%
	공공단체	74	2.4%	110	1.7%	690	2.3%	646	1.4%
	공기업	131	4.3%	473	7.1%	2,302	7.7%	5,155	11.4%
	주한외국기관	7	0.2%	1	0.0%	9	0.0%	7	0.0%
	민간	2,058	67.6%	5,053	76.1%	18,598	62.4%	32,752	72.5%

<표 II-5> 공사지역별 · 발주기관별 건설계약 현황(2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원, 억원)

지역	발주기관	종합건설업				전문건설업			
		계약 건수		계약금액		계약 건수		계약금액	
대구	소 계	2,439	100.0%	9,069	100.0%	19,188	100.0%	37,240	100.0%
	정부기관	112	4.6%	84	0.9%	954	5.0%	941	2.5%
	지방자치단체	476	19.5%	402	4.4%	5,049	26.3%	3,386	9.1%
	공공단체	63	2.6%	94	1.0%	580	3.0%	442	1.2%
	공기업	62	2.5%	811	8.9%	1,426	7.4%	2,650	7.1%
	주한외국기관	29	1.2%	11	0.1%	59	0.3%	373	1.0%
	민간	1,697	69.6%	7,668	84.5%	11,120	58.0%	29,448	79.1%
인천	계	2,494	100.0%	11,229	100.0%	25,845	100.0%	66,067	100.0%
	정부기관	150	6.0%	250	2.2%	823	3.2%	1,882	2.8%
	지방자치단체	543	21.8%	692	6.2%	7,418	28.7%	5,166	7.8%
	공공단체	42	1.7%	106	0.9%	481	1.9%	572	0.9%
	공기업	133	5.3%	2,507	22.3%	2,180	8.4%	8,671	13.1%
	주한외국기관	4	0.2%	1	0.0%	2	0.0%	2	0.0%
	민간	1,622	65.0%	7,674	68.3%	14,941	57.8%	49,775	75.3%
광주	소 계	1,993	100.0%	3,652	100.0%	14,018	100.0%	23,424	100.0%
	정부기관	84	4.2%	49	1.4%	577	4.1%	359	1.5%
	지방자치단체	281	14.1%	250	6.9%	3,438	24.5%	4,652	19.9%
	공공단체	48	2.4%	44	1.2%	469	3.3%	385	1.6%
	공기업	44	2.2%	96	2.6%	1,001	7.1%	1,154	4.9%
	주한외국기관	1	0.1%	0	0.0%	3	0.0%	6	0.0%
	민간	1,535	77.0%	3,212	88.0%	8,530	60.9%	16,868	72.0%
대전	소 계	1,743	100.0%	3,898	100.0%	14,849	100.0%	18,754	100.0%
	정부기관	104	6.0%	74	1.9%	903	6.1%	581	3.1%
	지방자치단체	270	15.5%	261	6.7%	3,222	21.7%	2,828	15.1%
	공공단체	91	5.2%	211	5.4%	1,764	11.9%	1,138	6.1%
	공기업	46	2.6%	72	1.9%	1,117	7.5%	1,804	9.6%
	주한외국기관	-	-	-	-	1	0.0%	5	0.0%
	민간	1,232	70.7%	3,280	84.2%	7,842	52.8%	12,398	66.1%
울산	소 계	1,736	100.0%	3,210	100.0%	17,338	100.0%	21,839	100.0%
	정부기관	54	3.1%	190	5.9%	199	1.1%	206	0.9%
	지방자치단체	215	12.4%	252	7.8%	3,567	20.6%	2,234	10.2%
	공공단체	39	2.2%	62	1.9%	271	1.6%	333	1.5%
	공기업	57	3.3%	417	13.0%	916	5.3%	2,275	10.4%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	1,371	79.0%	2,290	71.3%	12,385	71.4%	16,791	76.9%

<표 II-5> 공사지역별 · 발주기관별 건설계약 현황(2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원, 억원)

지역	발주기관	종합건설업				전문건설업			
		계약 건수		계약금액		계약 건수		계약금액	
세종	소 계	605	100.0%	1,406	100.0%	5,075	100.0%	10,295	100.0%
	정부기관	85	14.0%	124	8.8%	384	7.6%	1,072	10.4%
	지방자치단체	111	18.3%	172	12.2%	1,543	30.4%	1,112	10.8%
	공공단체	22	3.6%	36	2.5%	193	3.8%	218	2.1%
	공기업	65	10.7%	528	37.6%	578	11.4%	2,716	26.4%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	322	53.2%	547	38.9%	2,377	46.8%	5,177	50.3%
경기	계	17,047	100.0%	48,094	100.0%	136,675	100.0%	265,586	100.0%
	정부기관	1,104	6.5%	1,238	2.6%	5,346	3.9%	6,634	2.5%
	지방자치단체	2,601	15.3%	2,749	5.7%	42,851	31.4%	25,641	9.7%
	공공단체	360	2.1%	712	1.5%	2,482	1.8%	3,232	1.2%
	공기업	775	4.5%	5,467	11.4%	10,256	7.5%	34,184	12.9%
	주한외국기관	65	0.4%	104	0.2%	98	0.1%	352	0.1%
	민간	12,142	71.2%	37,824	78.6%	75,642	55.3%	195,543	73.6%
강원	소 계	5,216	100.0%	4,990	100.0%	46,537	100.0%	37,030	100.0%
	정부기관	1,072	20.6%	824	16.5%	3,377	7.3%	4,626	12.5%
	지방자치단체	2,102	40.3%	1,000	20.0%	26,561	57.1%	9,130	24.7%
	공공단체	175	3.4%	126	2.5%	1,367	2.9%	847	2.3%
	공기업	258	4.9%	310	6.2%	5,462	11.7%	4,319	11.7%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	1,609	30.8%	2,730	54.7%	9,770	21.0%	18,108	48.9%
충북	소 계	4,485	100.0%	6,052	100.0%	37,095	100.0%	32,719	100.0%
	정부기관	293	6.5%	343	5.7%	1,566	4.2%	2,267	6.9%
	지방자치단체	999	22.3%	710	11.7%	18,439	49.7%	7,196	22.0%
	공공단체	148	3.3%	358	5.9%	1,194	3.2%	1,878	5.7%
	공기업	265	5.9%	550	9.1%	2,435	6.6%	4,185	12.8%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	2,780	62.0%	4,090	67.6%	13,461	36.3%	17,192	52.5%
충남	소 계	5,393	100.0%	7,601	100.0%	48,288	100.0%	57,175	100.0%
	정부기관	284	5.3%	315	4.1%	1,699	3.5%	2,250	3.9%
	지방자치단체	1,252	23.2%	848	11.2%	24,668	51.1%	8,354	14.6%
	공공단체	172	3.2%	237	3.1%	1,904	3.9%	2,132	3.7%
	공기업	378	7.0%	943	12.4%	2,870	5.9%	7,325	12.8%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	3,307	61.3%	5,258	69.2%	17,147	35.5%	37,114	64.9%

<표 II-5> 공사지역별·발주기관별 건설계약 현황(2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원, 억원)

지역	발주기관	종합건설업				전문건설업			
		계약 건수		계약금액		계약 건수		계약금액	
전북	소 계	4,922	100.0%	6,782	100.0%	41,945	100.0%	32,879	100.0%
	정부기관	421	8.6%	482	7.1%	1,845	4.4%	2,243	6.8%
	지방자치단체	1,672	34.0%	971	14.3%	23,282	55.5%	9,236	28.1%
	공공단체	144	2.9%	200	2.9%	2,342	5.6%	3,167	9.6%
	공기업	461	9.4%	2,132	31.4%	1,819	4.3%	5,086	15.5%
	주한외국기관	18	0.4%	9	0.1%	16	0.0%	23	0.1%
	민간	2,206	44.8%	2,987	44.1%	12,641	30.1%	13,124	39.9%
전남	계	7,780	100.0%	8,280	100.0%	63,000	100.0%	54,606	100.0%
	정부기관	476	6.1%	436	5.3%	1,821	2.9%	3,663	6.7%
	지방자치단체	3,379	43.4%	1,393	16.8%	37,507	59.5%	13,756	25.2%
	공공단체	148	1.9%	360	4.3%	2,243	3.6%	2,675	4.9%
	공기업	459	5.9%	864	10.4%	4,021	6.4%	4,193	7.7%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	3,318	42.6%	5,227	63.1%	17,408	27.6%	30,319	55.5%
경북	소 계	7,293	100.0%	8,416	100.0%	76,973	100.0%	46,291	100.0%
	정부기관	563	7.7%	654	7.8%	1,751	2.3%	4,317	9.3%
	지방자치단체	2,709	37.1%	1,569	18.6%	47,726	62.0%	14,298	30.9%
	공공단체	242	3.3%	417	5.0%	1,736	2.3%	2,647	5.7%
	공기업	503	6.9%	969	11.5%	4,821	6.3%	5,590	12.1%
	주한외국기관	24	0.3%	6	0.1%	22	0.0%	73	0.2%
	민간	3,252	44.6%	4,801	57.0%	20,917	27.2%	19,366	41.8%
경남	소 계	6,707	100.0%	9,006	100.0%	62,105	100.0%	47,045	100.0%
	정부기관	471	7.0%	543	6.0%	2,010	3.2%	3,364	7.2%
	지방자치단체	2,737	40.8%	1,454	16.1%	35,691	57.5%	13,507	28.7%
	공공단체	152	2.3%	165	1.8%	1,758	2.8%	1,511	3.2%
	공기업	475	7.1%	1,612	17.9%	3,724	6.0%	8,040	17.1%
	주한외국기관	1	0.0%	1	0.0%	2	0.0%	2	0.0%
	민간	2,871	42.8%	5,230	58.1%	18,920	30.5%	20,621	43.8%
제주	계	1,903	100.0%	1,924	100.0%	12,366	100.0%	11,038	100.0%
	정부기관	54	2.8%	53	2.7%	496	4.0%	577	5.2%
	지방자치단체	533	28.0%	380	19.8%	5,072	41.0%	2,911	26.4%
	공공단체	37	1.9%	142	7.4%	342	2.8%	249	2.3%
	공기업	79	4.2%	117	6.1%	803	6.5%	1,281	11.6%
	주한외국기관	-	-	-	-	-	-	-	-
	민간	1,200	63.1%	1,232	64.0%	5,653	45.7%	6,022	54.6%

자료 : 대한건설협회(2021), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2021), 전문건설업통계조사.

- 다만, 지방자치단체 발주공사의 경우 민간발주자 외 타 발주기관 대비 높은 계약 건수 및 계약금액 비중에도 불구하고 건당 계약금액(종합 및 전문건설업 합산 기준 1.5억원)은 민간(4.0억원)은 물론, 대표적 공공발주자인 정부기관(2.9억원)이나 공공단체(2.5억원), 공기업(4.5억원) 대비 상대적으로 낮은 수준으로 나타남.
- 또한, 지자체 발주공사의 건당 계약금액을 종합 및 전문건설업으로 구분하여 살펴 보더라도 각 6.9억원과 0.5억원 수준으로 파악되어 타 발주기관 대비 가장 낮은 수준임을 알 수 있음.

#### <표 II-6> 전국 기준 발주기관별 건당 계약금액 현황(2020년 기준)

(단위 : 건, 억원)

지역	종합건설업			전문건설업			합 산		
	계약 건수	계약 금액	건당 계약금액	계약 건수	계약 금액	건당 계약금액	계약 건수	계약 금액	건당 계약금액
정부기관	5,694	61,002	10.7	27,259	38,467	1.4	32,953	93,955	2.9
지자체	21,835	151,355	6.9	307,029	147,011	0.5	328,864	480,219	1.5
공공단체	2,143	35,674	16.6	22,049	25,752	1.2	24,192	59,866	2.5
공기업	4,330	182,763	42.2	48,559	106,203	2.2	52,889	235,652	4.5
외국기관	169	1,506	8.9	242	903	3.7	411	1,917	4.7
민간	47,279	1,122,800	23.7	327,539	626,128	1.9	374,818	1,497,618	4.0

자료 : 대한건설협회(2021), 종합건설업 조사 및 대한전문건설협회(2021), 전문건설업통계조사.

- 이러한 지방자치단체 발주공사의 낮은 건당 계약금액은 개별 발주공사의 규모가 타 기관 대비 소규모임을 의미하며, 이는 앞선 <표 II-5>에서 살펴보듯 전국 기준 지방자치단체 발주공사의 계약 건수 비중(종합 26.8%, 전문 41.9%)은 높은 수준인 데 반해, 계약금액의 비중(종합 9.7%, 전문 15.6%)로 상대적으로 낮은 수준임을 통해서도 다시 한번 확인할 수 있음.
- 지금까지 살펴본 지역건설시장 현황을 종합하면, 지방자치단체 발주공사의 경우 계약 건수나 금액적 측면 모두에서 지역건설시장에 다수의 사업 물량을 제공하는 주요 발주자로서의 역할을 담당 중인 것으로 파악되나, 개별 건당 사업 규모에 있어서는 타 발주기관 사업 대비 소규모인 것으로 이해됨.



## (2) 역내 공사 수주의존도

- 앞선 지역건설시장 현황에 이어 지역건설산업 특성을 보다 구체적으로 이해하기 위해 광역지자체 기준 지역건설기업의 총수주량 대비 역내 건설공사에 대한 수주 현황인 ‘역내 공사 수주의존도’를 발주기관별로 살펴봄.
- 참고로 ‘역내 공사 수주의존도’ 산출식은 다음과 같음.

$$\text{역내 공사 수주 의존도} = \frac{\text{역내업체의 역내공사 수주금액}}{\text{역내업체의 총 수주금액}} \times 100$$

- 먼저 종합건설업을 기준으로 역내 건설공사에 대한 지역건설기업의 수주현황을 살펴본 결과, 계약 건수 기준 74.5%, 계약금액 기준 39.1%로 높게 나타나 역내 공사에 대한 수주의존도가 높은 것으로 파악됨.
- 특히, 울산, 강원, 충북, 전북, 경남, 제주 등 일부 지역에서는 종합건설기업의 역내 공사 수주의존도가 계약 건수 및 계약금액 모두를 기준으로 60%를 상회하여 역내 공사에 대한 수주의존도가 매우 높게 나타남.
- 이러한 종합건설업의 역내 공사 수주의존도를 보다 구체적으로 알아보기 위해 발주기관별 역내 공사에 대한 수주현황을 살펴보면, 지방자치단체 발주공사에 대한 수주의존도(계약 건수 기준 25.3%, 계약금액 기준 8.1%)가 민간 다음으로 높았으며, 정부기관 및 공기업 등 공공 발주기관 중에서는 가장 높은 비중을 차지 중인 것으로 파악됨.
- 발주기관별 역내 공사에 대한 수주의존도는 민간이 계약 건수 기준 37.8%, 계약금액 기준 24.1%로 가장 높았으며, 정부기관은 계약 건수 기준 5.5%, 계약금액 기준 1.8%, 공기업은 계약 건수 기준 3.9%, 계약금액 기준 4.0%, 공공단체는 계약 건수 기준 2.0%, 계약금액 기준 1.0%로 나타남.

<표 II-7> 광역지자체별·발주기관별 역내 공사 수주의존도(종합, 2020년 기준)

(단위 : 건, %, 십억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
전국	지역업체 총수주량(a)	81,450	-	155,510	-
	역내 공사 수주량(b)	60,715	74.5%	60,814	39.1%
	정부기관	4,505	5.5%	2,744	1.8%
	지방자치단체	20,583	25.3%	12,668	8.1%
	공공단체	1,648	2.0%	1,606	1.0%
	공기업	3,171	3.9%	6,248	4.0%
	민간	30,808	37.8%	37,548	24.1%
서울	지역업체 총수주량(a)	9,155	-	56,821.8	-
	역내 공사 수주량(b)	4,712	51.5%	10,253.3	18.0%
	정부기관	166	1.8%	126.9	0.2%
	지방자치단체	1,230	13.4%	1,060.4	1.9%
	공공단체	146	1.6%	109.5	0.2%
	공기업	106	1.2%	247.2	0.4%
	민간	3,064	33.5%	8,709.4	15.3%
부산	지역업체 총수주량(a)	3,144	-	6,735.0	-
	역내 공사 수주량(b)	2,263	72.0%	2,970.9	44.1%
	정부기관	112	3.6%	80.6	1.2%
	지방자치단체	538	17.1%	555.2	8.2%
	공공단체	62	2.0%	80.0	1.2%
	공기업	93	3.0%	258.1	3.8%
	민간	1,458	46.4%	1,997.0	29.7%
대구	지역업체 총수주량(a)	2,212	-	2,986.6	-
	역내 공사 수주량(b)	1,407	63.6%	1,777.7	59.5%
	정부기관	80	3.6%	37.3	1.2%
	지방자치단체	411	18.6%	285.4	9.6%
	공공단체	50	2.3%	33.0	1.1%
	공기업	34	1.5%	64.8	2.2%
	민간	832	37.6%	1,357.2	45.4%
인천	지역업체 총수주량(a)	2,591	-	6,410.4	-
	역내 공사 수주량(b)	1,434	55.3%	2,591.3	40.4%
	정부기관	110	4.2%	111.9	1.7%
	지방자치단체	509	19.6%	576.0	9.0%
	공공단체	36	1.4%	50.6	0.8%
	공기업	85	3.3%	582.5	9.1%
	민간	694	26.8%	1,270.4	19.8%

<표 II-7> 광역지자체별 · 발주기관별 역내 공사 수주의존도(종합, 2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
광주	지역업체 총수주량(a)	1,600	-	4,363.5	-
	역내 공사 수주량(b)	985	61.6%	1,055.5	24.2%
	정부기관	60	3.8%	30.2	0.7%
	지방자치단체	233	14.6%	183.2	4.2%
	공공단체	38	2.4%	26.3	0.6%
	공기업	28	1.8%	32.5	0.7%
	민간	626	39.1%	783.3	18.0%
대전	지역업체 총수주량(a)	2,009	-	3,619.7	-
	역내 공사 수주량(b)	1,304	64.9%	1,224.5	33.8%
	정부기관	76	3.8%	30.0	0.8%
	지방자치단체	257	12.8%	223.0	6.2%
	공공단체	73	3.6%	76.8	2.1%
	공기업	31	1.5%	44.0	1.2%
	민간	867	43.2%	850.7	23.5%
울산	지역업체 총수주량(a)	1,643	-	1,286.8	-
	역내 공사 수주량(b)	1,235	75.2%	852.5	66.2%
	정부기관	25	1.5%	23.0	1.8%
	지방자치단체	197	12.0%	184.4	14.3%
	공공단체	21	1.3%	10.6	0.8%
	공기업	34	2.1%	66.2	5.1%
	민간	958	58.3%	568.3	44.2%
세종	지역업체 총수주량(a)	357	-	502.6	-
	역내 공사 수주량(b)	164	45.9%	193.2	38.4%
	정부기관	30	8.4%	9.6	1.9%
	지방자치단체	78	21.8%	96.4	19.2%
	공공단체	9	2.5%	5.5	1.1%
	공기업	11	3.1%	58.2	11.6%
	민간	36	10.1%	23.5	4.7%
경기	지역업체 총수주량(a)	16,217	-	33,078.7	-
	역내 공사 수주량(b)	12,133	74.8%	18,054.0	54.6%
	정부기관	952	5.9%	671.9	2.0%
	지방자치단체	2,391	14.7%	2,177.9	6.6%
	공공단체	287	1.8%	381.5	1.2%
	공기업	460	2.8%	2,502.1	7.6%
	민간	8,043	49.6%	12,320.5	37.2%

<표 II-7> 광역지자체별·발주기관별 역내 공사 수주의존도(종합, 2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
강원	지역업체 총수주량(a)	4,789	-	3,019.3	-
	역내 공사 수주량(b)	4,416	92.2%	2,115.4	70.1%
	정부기관	932	19.5%	403.0	13.3%
	지방자치단체	2,058	43.0%	903.6	29.9%
	공공단체	142	3.0%	86.5	2.9%
	공기업	218	4.6%	182.7	6.1%
	민간	1,066	22.3%	539.5	17.9%
충북	지역업체 총수주량(a)	4,311	-	3,500.0	-
	역내 공사 수주량(b)	3,432	79.6%	2,270.3	64.9%
	정부기관	231	5.4%	132.0	3.8%
	지방자치단체	951	22.1%	649.2	18.5%
	공공단체	87	2.0%	90.8	2.6%
	공기업	217	5.0%	220.0	6.3%
	민간	1,946	45.1%	1,178.3	33.7%
충남	지역업체 총수주량(a)	4,410	-	3,980.0	-
	역내 공사 수주량(b)	3,523	79.9%	2,265.3	56.9%
	정부기관	187	4.2%	109.8	2.8%
	지방자치단체	1,164	26.4%	711.3	17.9%
	공공단체	131	3.0%	104.2	2.6%
	공기업	264	6.0%	283.4	7.1%
	민간	1,777	40.3%	1,056.6	26.5%
전북	지역업체 총수주량(a)	4,925	-	4,501.6	-
	역내 공사 수주량(b)	4,124	83.7%	2,995.9	66.6%
	정부기관	334	6.8%	206.5	4.6%
	지방자치단체	1,605	32.6%	876.2	19.5%
	공공단체	113	2.3%	95.9	2.1%
	공기업	377	7.7%	460.3	10.2%
	민간	1,695	34.4%	1,357.0	30.1%
전남	지역업체 총수주량(a)	8,340	-	11,757.3	-
	역내 공사 수주량(b)	6,578	78.9%	3,746.1	31.9%
	정부기관	366	4.4%	197.2	1.7%
	지방자치단체	3,257	39.1%	1,216.7	10.3%
	공공단체	129	1.5%	137.5	1.2%
	공기업	384	4.6%	414.7	3.5%
	민간	2,442	29.3%	1,780.0	15.1%

<표 II-7> 광역지자체별·발주기관별 역내 공사 수주의존도(종합, 2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
경북	지역업체 총수주량(a)	7,390	-	6,531.0	-
	역내 공사 수주량(b)	5,853	79.2%	3,720.7	57.0%
	정부기관	438	5.9%	276.6	4.2%
	지방자치단체	2,554	34.6%	1,379.0	21.1%
	공공단체	170	2.3%	191.1	2.9%
	공기업	417	5.6%	379.7	5.8%
	민간	2,274	30.8%	1,494.3	22.9%
경남	지역업체 총수주량(a)	6,628	-	4,999.5	-
	역내 공사 수주량(b)	5,524	83.3%	3,486.0	69.7%
	정부기관	356	5.4%	247.8	5.0%
	지방자치단체	2,638	39.8%	1,231.9	24.6%
	공공단체	131	2.0%	117.4	2.3%
	공기업	348	5.3%	396.8	7.9%
	민간	2,051	30.9%	1,492.1	29.8%
제주	지역업체 총수주량(a)	1,729	-	1,416.3	-
	역내 공사 수주량(b)	1,628	94.2%	1,241.6	87.7%
	정부기관	50	2.9%	49.8	3.5%
	지방자치단체	512	29.6%	358.4	25.3%
	공공단체	23	1.3%	8.6	0.6%
	공기업	64	3.7%	54.8	3.9%
	민간	979	56.6%	770.1	54.4%

자료 : 대한건설협회(2021), 종합건설업 조사.

- 앞선 종합건설업에 이어 광역지자체별 전문건설업의 역내 공사 수주의존도를 살펴 보면, 종합건설업과 마찬가지로 계약 건수 기준 75.7%, 계약금액 기준 46.4%로 높게 나타남.
- 특히, 수도권 인구 과밀에 따라 타 지역 대비 발주물량이 월등히 많은 서울이나 인천 등 지역 외 울산, 강원, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주 지역의 경우 계약 건수는 물론, 계약금액 측면에서도 역내 공사 수주의존도가 60%를 상회하는 수준으로 파악됨.

- 이를 보다 구체적으로 알아보기 위해 발주 부문별 역내 건설공사 수주의존도를 살펴본 결과, 계약 건수를 기준으로 정부 및 공공부문에 대한 수주의존도가 높은 것으로 파악된 반면, 계약금액을 기준으로 민간부문과 유사한 수준으로 나타남.
  - 이처럼 계약 건수를 기준으로 역내 공사에 대한 수주의존도가 높은 반면, 계약금액 기준으로 상대적으로 낮은 수주의존도를 보이는 경향은 <표 II-6>에서 보듯 정부 및 공공 발주공사의 건별 계약금액이 민간 대비 낮기 때문으로 이해됨.
  - 참고로, 전문건설업의 광역지자체별 발주 부문별 역내 공사 수주의존도 현황은 우리나라 전문건설업 관련 통계를 조사·발표하는 대한전문건설협회의 전문건설업통계조사에 따르며, 해당 통계의 경우 대한건설협회의 종합건설업조사와는 달리 발주기관별(‘정부기관’, ‘지방자치단체’, ‘공기업’, ‘민간’ 등)이 아닌 발주 부문별(‘정부 및 공공’, ‘민간’)로 통계를 제시하고 있기에 이에 따른 분석을 수행함.
  - 이러한 통계분석의 한계에 따라 전문건설업의 경우 지자체 발주공사 등에 대한 수주의존도를 정량적으로 파악하기에는 한계가 있으나, <표 II-5>에서 살펴본 바와 같이 역내 공공공사 발주물량 중 지자체 물량의 비중이 높다는 점과 <표 II-8>의 역내 공사 수주량 중 ‘정부 및 공공’ 부문의 비중이 높은 점을 함께 고려하면, 전문건설업 역시 종합건설업과 마찬가지로 지자체 발주공사에 대한 수주의존도가 높을 것으로 유추 가능함.
- 지금까지 살펴본 지역건설기업의 역내 공사 수주의존도를 종합하면, 종합 및 전문건설업 모두 역내 공사에 대한 수주의존도는 매우 높은 수준이며, 발주기관별 수주의존도의 경우에는 민간 발주물량 외 지자체 발주공사에 대한 의존도가 가장 높은 것을 알 수 있음.
- 이에 더해 전술한 광역지자체별 역내 발주물량 중 지방자치단체 발주공사의 높은 비중 현황과 더불어 지역건설기업의 해당 공사에 대한 높은 수주의존도를 종합 고려하면, 지방자치단체 발주공사의 경우 지역건설기업의 업의 영위에 높은 영향을 미치고 있는 것을 다시 한번 확인할 수 있음.

<표 II-8> 광역지자체별 · 발주 부문별 역내 공사 수주의존도(전문, 2020년 기준)

(단위 : 건, %, 억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
전국	지역업체 총수주량(a)	732,677	-	944,464.3	-
	역내 공사 수주량(b)	554,823	75.7%	438,196.7	46.4%
	정부 및 공공	361,187	49.3%	199,588.7	21.1%
	민간	193,636	26.4%	238,608.0	25.3%
서울	지역업체 총수주량(a)	118,091	-	309,927.9	-
	역내 공사 수주량(b)	58,904	49.9%	93,015.8	30.0%
	정부 및 공공	15,873	13.4%	24,582.8	7.9%
	민간	43,031	36.4%	68,433.0	22.1%
부산	지역업체 총수주량(a)	33,632	-	56,127.6	-
	역내 공사 수주량(b)	23,204	69.0%	24,748.2	44.1%
	정부 및 공공	9,907	29.5%	9,131.7	16.3%
	민간	13,297	39.5%	15,616.5	27.8%
대구	지역업체 총수주량(a)	23,763	-	36,432.7	-
	역내 공사 수주량(b)	13,695	57.6%	19,917.1	54.7%
	정부 및 공공	6,870	28.9%	4,787.4	13.1%
	민간	6,825	28.7%	15,129.7	41.5%
인천	지역업체 총수주량(a)	24,758	-	39,025.9	-
	역내 공사 수주량(b)	14,449	58.4%	14,595.8	37.4%
	정부 및 공공	8,787	35.5%	7,910.0	20.3%
	민간	5,662	22.9%	6,685.8	17.1%
광주	지역업체 총수주량(a)	18,178	-	35,701.9	-
	역내 공사 수주량(b)	9,655	53.1%	12,280.7	34.4%
	정부 및 공공	4,530	24.9%	3,651.4	10.2%
	민간	5,125	28.2%	8,629.4	24.2%
대전	지역업체 총수주량(a)	18,360	-	28,173.7	-
	역내 공사 수주량(b)	10,854	59.1%	10,225.5	36.3%
	정부 및 공공	6,002	32.7%	4,363.5	15.5%
	민간	4,852	26.4%	5,862.1	20.8%
울산	지역업체 총수주량(a)	15,465	-	19,204.9	-
	역내 공사 수주량(b)	13,131	84.9%	12,731.4	66.3%
	정부 및 공공	4,022	26.0%	2,984.8	15.5%
	민간	9,109	58.9%	9,746.7	50.8%

<표 II-8> 광역지자체별·발주 부문별 역내 공사 수주의존도(전문, 2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
세종	지역업체 총수주량(a)	2,574	-	2,772.9	-
	역내 공사 수주량(b)	1,837	71.4%	905.5	32.7%
	정부 및 공공	1,612	62.6%	779.0	28.1%
	민간	225	8.7%	126.6	4.6%
경기	지역업체 총수주량(a)	128,913	-	179,326.2	-
	역내 공사 수주량(b)	89,894	69.7%	95,356.0	53.2%
	정부 및 공공	52,805	41.0%	38,067.2	21.2%
	민간	37,089	28.8%	57,288.7	31.9%
강원	지역업체 총수주량(a)	41,346	-	18,363.6	-
	역내 공사 수주량(b)	39,741	96.1%	15,184.4	82.7%
	정부 및 공공	34,397	83.2%	12,785.8	69.6%
	민간	5,344	12.9%	2,398.7	13.1%
충북	지역업체 총수주량(a)	32,375	-	31,647.4	-
	역내 공사 수주량(b)	28,522	88.1%	15,379.0	48.6%
	정부 및 공공	21,395	66.1%	10,350.6	32.7%
	민간	7,127	22.0%	5,028.5	15.9%
충남	지역업체 총수주량(a)	40,241	-	31,863.1	-
	역내 공사 수주량(b)	35,457	88.1%	18,183.8	57.1%
	정부 및 공공	27,839	78.5%	11,378.4	35.7%
	민간	7,618	27.4%	6,805.4	21.4%
전북	지역업체 총수주량(a)	39,426	-	27,045.5	-
	역내 공사 수주량(b)	36,613	92.9%	19,476.2	72.0%
	정부 및 공공	27,789	70.5%	13,537.4	50.1%
	민간	8,824	22.4%	5,938.8	22.0%
전남	지역업체 총수주량(a)	58,888	-	46,875.8	-
	역내 공사 수주량(b)	53,258	90.4%	29,357.8	62.6%
	정부 및 공공	41,785	71.0%	17,275.7	36.9%
	민간	11,473	19.5%	12,082.1	25.8%
경북	지역업체 총수주량(a)	70,513	-	36,649.8	-
	역내 공사 수주량(b)	64,517	91.5%	25,482.0	69.5%
	정부 및 공공	51,664	73.3%	17,156.7	46.8%
	민간	12,853	18.2%	8,325.3	22.7%



<표 II-8> 광역지자체별·발주 부문별 역내 공사 수주의존도(전문, 2020년 기준) -(계속)

(단위 : 건, %, 십억원)

지역	발주기관	계약 건수		계약금액	
		건수	수주의존도(a/b)	금액	수주의존도(a/b)
경남	지역업체 총수주량(a)	55,406	-	35,070.6	-
	역내 공사 수주량(b)	50,563	91.3%	23,267.3	66.3%
	정부 및 공공	39,728	71.7%	16,600.3	47.3%
	민간	10,835	19.6%	6,667.0	19.0%
제주	지역업체 총수주량(a)	10,748	-	10,254.8	-
	역내 공사 수주량(b)	10,529	98.0%	8,090.1	78.9%
	정부 및 공공	6,182	58.7%	4,246.2	41.4%
	민간	4,347	70.3%	3,844.0	37.5%

자료 : 대한전문건설협회(2021), 전문건설업통계조사.

### (3) 지역건설기업 경영 현황

- 지금까지의 지역건설시장 현황 및 역내 공사 수주의존도 분석 결과를 요약하면, 역내 발주공사 중 지방자치단체 발주물량이 기여하는 바가 크며, 지역건설기업의 경우 역내 공사에 대한 수주의존도가 높을 뿐 아니라, 특히나 지방자치단체 발주공사에 대한 높은 수주의존도를 보이는 것으로 파악됨.
- 다만, 지역건설기업의 주된 수주 대상사업으로 볼 수 있는 지방자치단체 발주공사의 경우 건당 계약금액이 민간은 물론, 대표적 공공발주자인 정부기관이나 공공단체, 공기업 대비 상대적으로 낮은 수준임을 고려하면, 해당 사업을 주로 수행하는 지역건설기업의 경영환경은 영세하거나 어려운 상황에 처해 있을 것으로 예상됨.
- 이와 함께 건설업은 기업 구조상 「중소기업기본법」에 따른 매출액 기준 1,000억원 이하의 중소기업 비중이 99.6%로 대다수이며, 매출액 80억원 이하의 소기업 또한 91.9%로 추정되는 점을 고려하면<sup>3)4)</sup>, 대다수 지역건설기업의 경우 소규모 지자

3) 「중소기업기본법」 제2조 및 동법 시행령 제3조 및 제8조에 따르면, 건설업의 경우 중소기업의 기준 중 하나로 '직전 3개 사업연도 평균 매출액 등 또는 연간 매출액'(이하 "평균 매출액 등")이 1,000억원 이하인 기업으로 정하고 있으며, 소기업의 경우는 '평균 매출액 등'이 80억원 이하인 기업으로 규정 중임. 하지만, 개별 기업의 직전 3개년도 평균 매출액을 기준으로 중소기업 해당 여부를 판단하기에는 자료의 한계가 존재하기에 연간 매출액을 기준으로 우리 건설산업 내 중소기업 비중을 살펴봄.

체 발주공사를 주로 수행하는 중소기업 또는 소기업으로 영세한 경영환경에 처해 있을 확률이 높음.

<표 II-9> 건설업 매출액 규모별 기업 분포 현황(2020년 기준)

(단위 : 개사, %)

매출액 규모	건설업 전체		매출액 규모	건설업 전체	
	사업체 수	비중(%)		사업체 수	비중(%)
5천만원 미만	2,801	3.4%	5천~1억원 미만	5,454	6.6%
1억~5억원 미만	3,464	4.2%	5억~10억원 미만	3,852	4.7%
10억~50억원 미만	24,217	29.3%	50억~100억원 미만	355	0.4%
100억~500억원 미만	15,477	18.7%	500억~1,000억원 미만	294	0.4%
1,000억원 이상	26,653	32.3%	계	82,567	100%

자료 : 통계청, 건설업조사.

- 이에 실제 지역건설기업의 경영환경을 살펴보기 지역별 건설업의 매출액 및 영업이익 현황을 제조업과 비교한 결과, 사업체당 평균 매출액은 물론, 평균 영업이익 또한 제조업 대비 상대적으로 낮은 것으로 파악됨.
- 그 결과, 건설업의 매출액 대비 영업이익 비중 역시 6.0% 수준으로 제조업(6.8%) 대비 상대적으로 낮은 상황임.

<표 II-10> 건설업과 제조업 간 경영 현황 비교(2020년 기준)

(단위 : 억원, %)

지역	건설업			제조업		
	사업체당 매출액	사업체당 영업이익	매출액 대비 영업이익 비중	사업체당 매출액	사업체당 영업이익	매출액 대비 영업이익 비중
전국	10.1	0.6	6.0%	31.3	2.1	6.8%
서울	27.8	1.4	4.9%	7.7	0.6	7.4%
부산	9.9	0.7	6.9%	14.3	1.0	7.0%
대구	7.5	0.6	7.4%	11.6	0.7	6.1%
인천	8.7	0.6	7.0%	24.4	1.1	4.4%

4) <표 II-8>에서 살펴보듯 매출액 규모의 구간이 80억원을 기준으로 구분되어 있지 않아, 선형보간법을 활용하여 매출액 80억원 이하인 소기업 비중을 추정한 결과 91.9%로 나타남.

<표 II-10> 종합건설업과 제조업 간 경영 현황 비교(2020년 기준) -(계속)

(단위 : 억원, %)

지역	건설업			제조업		
	사업체당 매출액	사업체당 영업이익	매출액 대비 영업이익 비중	사업체당 매출액	사업체당 영업이익	매출액 대비 영업이익 비중
광주	13.6	0.8	5.9%	38.0	2.2	5.9%
대전	9.5	0.7	7.8%	20.8	2.4	11.4%
울산	7.5	0.4	4.7%	167.4	6.5	3.9%
세종	7.8	0.7	8.8%	51.8	5.1	9.9%
경기	7.7	0.5	6.7%	29.5	2.7	9.1%
강원	4.4	0.3	7.0%	16.2	1.7	10.5%
충북	5.6	0.4	7.1%	61.4	5.6	9.2%
충남	5.6	0.3	5.9%	84.5	5.0	5.9%
전북	5.8	0.4	7.1%	28.8	1.5	5.1%
전남	7.6	0.5	6.7%	60.4	3.4	5.7%
경북	5.1	0.3	6.4%	41.3	2.4	5.8%
경남	5.2	0.3	6.1%	29.5	1.1	3.8%
제주	5.2	0.2	4.6%	7.4	0.5	7.2%

주 : 건설업의 경영 현황은 크게 통계청 국가통계포털 내 ‘경제총조사’, ‘전국사업체조사’, ‘건설업 경영분석’을 통해 확인할 수 있으나, ‘전국사업체조사’와 ‘건설업 경영분석’의 경우 지역별 데이터를 제공하고 있지 않기에 지난 2020년 수행한 ‘경제총조사’ 결과를 활용하여 분석을 수행함.

자료 : 통계청, 경제총조사(2020).

- 이러한 결과와 더불어 보다 최근의 건설기업 경영 현황을 이해하기 위해 지난 2017년 이후 종합 및 전문건설업 한계기업 현황을 살펴본 결과<sup>5)6)7)</sup>, 지난 2017년 이후 매년 한계기업의 수가 증가 중인 것으로 파악되며, 특히 중소기업의 비중이 높은 것으로 나타남.

- 5) 김태준(2019), 건설업체 한계기업 동향분석 및 특징에 관한 연구, 대한건설정책연구원; 김태준(2020), 2019년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석, 대한건설정책연구원; 김태준(2021), 2020년도 건설외감기업 경영실적 및 한계기업 분석, 대한건설정책연구원.
- 6) 건설업 내 한계기업은 한국은행의 기준과 마찬가지로 이자보상배율이 3년 연속 1미만인 업체를 대상으로 선정하였으며, 여기서 이자보상배율이란 대출 등에서 발생한 이자비용 대비 정상적인 영업활동을 통해 발생한 영업이익의 배율을 의미함, 김태준(2020, 2021), 전계서 참조.
- 7) 분석 대상사업의 경우 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따른 외부감사 대상 종합건설기업 중 NICE에서 운영하는 KIS-Value 내 지난 3년 연속 재무 실적이 등록된 업체를 대상으로 하였으며, 2017년 기준 1,533개사, 2018년 기준 1,711개사, 2019년 1,760개사, 2020년 1,787개사에 대한 분석 결과임, 김태준(2020, 2021), 전계서 참조.

- 구체적으로, 2017년도 한계기업 수는 126개사로 조사되었으나, 2020년의 경우는 229개사로 나타나 약 81.7%가 증가한 것으로 파악됨.
- 기업 규모별로는 대기업의 경우 2017년 21개사에서 2020년 26개사로 변동이 미미하였던 반면, 중소기업의 경우는 2017년 105개사에서 2020년 203개사로 93.3% 증가하여 중소기업의 증가세가 높은 상황임.
- 이에 더해 한계기업 내 중소기업 비중을 살펴보더라도 2017년 83.3%, 2018년 83.9%, 2019년 84.4%, 2020년 88.6%로 4개년 모두 80.0% 이상의 비중을 보여 대다수 한계기업이 중소기업에서 발생 중인 것으로 파악됨.

#### <표 II-11> 건설업 규모별 한계기업 동향(종합 및 전문, 2017~2020)

(단위 : 개사, %)

구분	2017년도		2018년도		2019년도		2020년도	
	업체수	비중	업체수	비중	업체수	비중	업체수	비중
합계	126	100.0%	149	100.0%	186	100.0%	229	100.0%
대기업	21	16.7%	24	16.1%	29	15.6%	26	11.4%
중소기업	105	83.3%	125	83.9%	157	84.4%	203	88.6%

주 : 2019년과 2020년 기업 규모별 한계기업 현황은 2020년 한계기업 분포를 기준으로 한 지난 2021년 연구보고서를 활용하였으며, 2017년과 2018년의 경우는 해당 보고서 내 기업의 규모별 구분에 따른 데이터를 제공하고 있지 않아 각 2019년과 2020년 보고서를 활용함.

자료 : 김태준(2019, 2020, 2021).

- 한편, 이러한 건설기업의 영세한 경영환경은 연구개발비 투자 현황을 통해서도 간접적으로나마 확인해볼 수 있는데, 이는 인력 중심의 생산방식 등 건설업 특성상 기업의 경영환경이 어려운 경우 투자 효과가 상대적으로 느리게 발현되는 연구개발비를 우선하여 감축하는 성향 때문임.
- 이에 최근 10년간 건설업 연구개발비 투자 현황을 살펴본 결과, 지난 2012년 이후 전(全) 산업 대비 건설업 연구개발비 투자 비중은 꾸준한 감소세를 기록 중인 것으로 파악되어 건설기업의 어려운 경영환경을 다시 한번 확인함.

<표 II-12> 건설업 최근 10년간 연구개발비 투자 현황(2011~2020)

(단위 : 억원, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전(全) 산업		381,833	432,228	465,599	498,545	511,364
건설업	연구개발비	9,086	9,883	9,601	9,919	7,506
	비중(%)	2.4%	2.3%	2.1%	2.0%	1.5%
제조업	연구개발비	334,254	379,604	412,540	443,282	458,224
	비중(%)	87.5%	87.8%	88.6%	88.9%	89.6%
구분		2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전(全) 산업		539,525	625,634	688,344	715,067	735,998
건설업	연구개발비	6,620	6,768	6,845	6,578	6,412
	비중(%)	1.2%	1.1%	1.0%	0.9%	0.9%
제조업	연구개발비	478,842	558,433	610,088	623,862	636,579
	비중(%)	88.8%	89.3%	88.6%	87.2%	86.5%

주 : 전(全) 산업의 경우 ‘농림어업’, ‘광업’, ‘제조업’, ‘전기가스수도’, ‘폐수처리 및 자원재활용’, ‘건설’, ‘서비스업’의 합산 결과임.

자료 : 산업연구원 산업통계 분석시스템(ISTANS).

- 지금까지의 내용을 종합하면, 중소기업이 다수를 차지하는 지역건설기업의 경우 그간 대다수 지방자치단체 발주공사를 수주·시행해 왔음에도 불구하고 개별 기업당 영업이익이나 매출액 대비 영업이익 비중이 타 산업 대비 낮으며, 이에 따라 한계기업 또한 급증하고 있는 상황을 고려하면, 대다수 지역건설기업이 영세하거나 어려운 경영환경에 처해 있을 것으로 이해됨.
- 또한, 건설기업의 경영환경이 어려운 경우 연구개발비 투자 감축 등으로 이어져 건설기업의 발전은 물론, 산업경쟁력 향상 등에 악영향을 미칠 수 있기에 하루빨리 이에 대한 대책 마련이 필요할 것으로 판단됨.

### 3. 건설산업 품질·안전 확보 및 스마트화

- 상술한 지역건설산업 위상 및 수주현황에 이어 최근 건설산업 내 중요한 이슈로 부각되고 있는 건설 안전 확보, 건설시공 중요성 증대, 산업 스마트화 등의 차원에서 우리 산업 내 적정공사비 확보 중요성을 다시 한번 살펴볼 수 있음.

- 먼저 건설 안전 확보 차원의 적정공사비 산정·지급의 중요성을 이해하기 위해 주요 산업별 사고사망만인율(‰) 현황을 살펴본 결과, 지난 10년간 점진적 하향세를 기록한 제조업 및 전(全) 산업과는 달리 건설업의 경우 2010년 중반 이후 지속적 상승세를 나타내고 있어 이를 개선하기 위한 다양한 정책 추진의 필요성을 충분히 공감할 수 있는 상황임.
- 구체적으로, 지난 2021년 건설업 사고사망만인율(‰)은 전(全) 산업 및 제조업의 약 4배 수준인 1.75(‰)로 나타났으며, 건설업 사고사망만인율이 가장 낮았던 2015년에도 전(全) 산업 및 제조업 대비 약 2.2~2.5배 수준으로 조사되어 타 산업 대비 높은 수준을 나타내는 것으로 파악됨.

<그림 II-1> 최근 10년간 주요 산업별 사망만인율 현황(2012~2021)



자료 : 고용노동부 보도자료(2019.5.2., 2021.4.15. 2022.3.15.), 각 연도별 산업재해 사망사고 통계 및 현황 발표자료.

- 이에 따라 최근 정부는 ‘건설 안전 확보’를 주요한 정책 추진목표 중 하나로 삼고 건설 및 전(全) 산업 차원의 안전 확보를 위한 각종 법률의 제·개정 등 안전 분야에 대한 규제를 강화해 나가고 있음.
- 대표적으로 정부는 지난 2021년 1월 사업 또는 사업장, 공중이용시설, 공공교통수단 운영 과정에서 안전·보건관리 미흡으로 발생하는 인명피해 저감을 위한 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)」 제정 후<sup>8)</sup>, 동년 9월 해당 법령에서

8) 대한민국국회(2021.1.8.), 국회 본회의, 「중대재해처벌법」 등 26건 안전 의결,

위임하는 각종 사항을 포함하는 시행령을 의결하여 2022년 1월부터 시행 중임<sup>9)</sup>.

- 또한, 지난 2021년 8월에는 동년 6월 발생한 광주광역시 철거 건물 붕괴사고의 대책이자 우리 건설산업 안전관리 강화 방안으로 ‘건축물 해체공사 안전강화방안’과 ‘건설공사 불법하도급 차단방안’을 발표한 바 있음<sup>10)</sup>.
- 이 외에도 건설 현장 내 안전사고를 줄이기 위해 발주·설계·시공·감리 등 건설 과정을 책임지는 업체에 안전관리 책임을 부여하는 「건설안전특별법」이 지난 2020년 발의된 바 있으며, 「중대재해처벌법」과의 중복성 등의 사유로 2021년 6월 재발의되어 추진 중인 상황임<sup>11)</sup>.

- 물론, 건설산업 안전 확보를 위해서는 상술한 바와 같은 안전한 작업 환경 조성을 위한 사업참여자별 역할 규정이나 감시, 처벌 등의 규제 강화도 중요하지만, 무엇보다도 건설공사를 안전하게 수행하기 위한 여건이 마련되어야 할 것이며, 그 대표적인 방안으로는 발주자의 적정공사비 지급을 들 수 있음.
- 특히, 적정공사비가 확보되지 못할 경우 인력과 장비, 안전관리비 등에 악영향을 미쳐 사업 수행 중 안전사고가 발생할 위험이 커지며<sup>12)</sup>, 지난해 재발의된 「건설안전특별법」의 경우 이러한 적정공사비 확보의 필요성에 대한 이해를 토대로 발주자의 적정공사비 지급 등을 주요 골자로 포함하고 있음<sup>13)</sup>.
- 이러한 건설 현장 안전 확보 차원의 적정공사비 지급 중요성에 더해 시설물 부실 위험을 저감시키고 나아가 국민 안전을 확보하는 차원에서도 적정공사비 확보의 중요성을 다시 한번 확인할 수 있음.
- 저가 수주나 공사비 부족에 따른 부실 위험은 지난 최저가낙찰제 시절부터 꾸준히 지적되어 온 문제로<sup>14)</sup>, 정부(국토교통부) 또한 이를 인식하고 표준시장단가 도입

9) 국토교통부(2021.9.27.), 「중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행령」 제정안 국무회의 의결, 보도자료 참조.

10) 국토교통부(2021.8.9.), 정부합동 <광주 붕괴사고 재발방지 대책> 발표, 보도자료 참조.

11) 대한전문건설신문(2021.6.14.), 건설안전특별법 재발의... 경영책임자 처벌조항 삭제, 신문기사 참조.

12) 대한전문건설신문(2020.6.1.), ‘적정공사비·공기’확보가 대형 참사 막는 길, [건설연 리포트] 참조.

13) e대한경제(2021.10.12.), 건설안전특별법은 과연 필요한가, [특별기고] 참조.

14) 저가수주나 공사비 부족 문제와 관련한 대표적 사례로는 준공 후 15년만에 붕괴한 성수대교를 들 수 있으며, 시중 실제 노임의 60% 수준에 불과한 정부 노임을 적용하던 시절 무리한 덤핑수주(낙찰률 66.55%)가 주요 원인 중 하나로 작용했을 것으로 조사됨. 대한건설협회(2019), 국민안전 및 일자리 창출을 위한 공공공사비 정상화 건의자료 참조.

및 표준품셈 정비 등의 노력을 지속 기울이고는 있으나<sup>15)</sup>, 여전히 예정가격 산정체계의 개선 등 적정공사비 확보를 위한 추가적인 노력이 요구되는 상황임.

- 한편, 상술한 건설 안전 확보에 이어 최근 정부가 적극적으로 추진 중인 스마트 건설기술 활성화 등 산업 스마트화 차원에서도 적정공사비 확보의 중요성을 확인해 볼 수 있음.
- 구체적으로 우리 정부는 고령화 및 근로시간 단축 등 사회적 흐름에 대응하는 한편, 건설산업의 생산성 향상방안으로서 각종 융·복합 건설기술의 보급 및 활용을 촉진하기 위해 노력하고 있음.
- 이러한 정부(국토교통부)의 노력으로는 지난 2017년 ‘4차 산업혁명 대응계획’<sup>16)</sup> 및 ‘제6차 건설기술진흥 기본계획’<sup>17)</sup>을 시작으로 ‘스마트 건설기술 활성화 로드맵’<sup>18)</sup> 및 ‘스마트건설기술 현장적용 가이드라인’<sup>19)</sup> 등에 이르기까지 스마트 건설기술 활성화를 위한 다양한 정책을 추진함.
- 또한, 지난 2019년 2월에는 스마트 건설기술을 적용한 일반공사도 일괄입찰(턴키)이나 기술제안입찰로 발주할 수 있도록 ‘대형공사 등 입찰방법 심의기준’을 개정한 바 있으며<sup>20)</sup>, 최근에는 융·복합 건설기술의 보급 및 활용 촉진을 통한 건설공사의 생산성을 목표로 ‘스마트건설기술 활성화 지침’을 제정함.
- 이처럼 정부는 우리 건설산업 내 스마트 건설기술 활성화를 위한 각종 정책을 추진 중인 상황이며, 해당 정책을 통한 산업 스마트화의 가속화를 위해서는 무엇보다도 기술 도입 등을 고려한 적정 비용이 담보되어야 할 것임.
- 스마트 건설기술 등 신규 기술의 경우 초기 기술 도입을 위한 추가적 비용이 소요될 수밖에 없으며, 이는 해당 기술 도입을 통한 생산성 향상 등이 기대되더라도 기술의 활용이 대중화되어 있지 않은 경우 도입 과정에서의 각종 한계 및 착오, 오류

15) 국토교통부(2021.12.31.), 적정 공사비를 위한 22년도 공사비산정기준 공고, 보도자료 참조.

16) 관계부처 합동·4차산업혁명위원회(2017), 혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획.

17) 국토교통부(2017), 제6차 건설기술진흥기본계획(2018~2022).

18) 국토교통부(2018), 건설 생산성 혁신 및 안전성 강화를 위한 스마트 건설기술 로드맵.

19) 국토교통부(2021), 스마트건설기술 현장 적용 가이드라인.

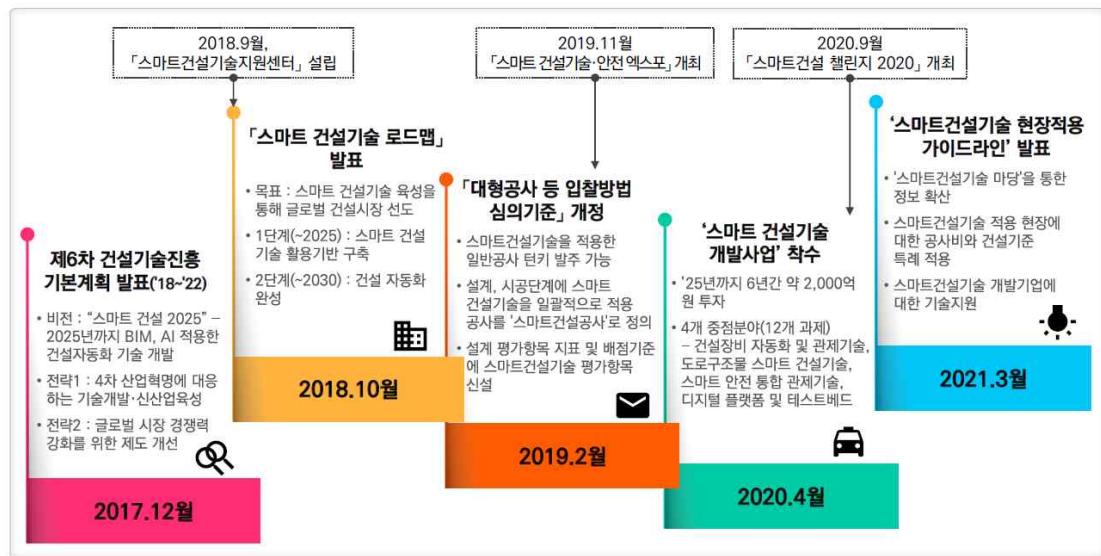
20) 국토교통부(2019.2.25.), 스마트건설기술을 적용한 일반공사도 턴키 발주 가능, 보도자료 참조.



등의 발생에 따라 생산성 향상을 담보하기 어렵기 때문임.

- 이러한 상황을 고려하면, 스마트 건설기술 도입에 따라 추가적으로 발생하는 공사비를 지원함으로써 건설기업의 기술 개발 및 활용을 촉진함은 물론, 산업 차원의 스마트화를 가속화 할 수 있을 것으로 기대함.
- 물론, 정부 역시 상술한 산업 스마트화 차원의 적정공사비 확보의 중요성을 인지하고 스마트 건설사업에 대한 공사비 특례를 적용하여 기존공법 대비 스마트 건설기술 사용에 따른 추가적인 공사비를 사업비 산출 시 반영할 수 있도록 노력 중인 상황임<sup>21)</sup>.
- 다만, 이를 위해서는 스마트 건설기술 적용 사업의 예정가격 산정 시 관련 기술 사용에 따른 소요 비용을 반영할 수 있는 산정기준 등이 조속히 마련되어야 할 것임.

<그림 II-2> 최근 정부의 스마트 건설기술 활성화 관련 주요 정책 추진현황



#### 4. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보 논의 필요성

- 지금까지 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 확보 필요성을 이해하기 위해 지역 건설산업의 위상과 함께 지역건설시장 현황, 지역건설기업 역내 공사 수주의존도,

21) 국토교통부(2020.3.4), “스마트건설기술 현장적용 쉬워진다”, 보도자료 참조.

최근 건설기업의 경영상황, 기타 정부 정책 기조에 따른 적정공사비 확보 필요성 등을 살펴보았으며, 주요 내용을 정리하면 다음과 같음.

- 먼저 지역건설산업이 지역경제에 미치는 영향을 살펴본 결과, 지역내총생산(GRDP)에서 건설업이 차지하는 비중과 함께 전체 산업 대비 지역건설업 취업자 수 비중 또한 높은 수준으로 나타나, 지역경제 및 일자리 등 사회·경제적 측면에 기여하는 바가 높은 것으로 파악됨.
- 지역건설업의 경우 대다수 지역에서 지역내총생산(GRDP) 내 건설업이 차지하는 비중이 ‘제조업’ 및 ‘공공 행정, 국방 및 사회보장 행정’ 다음 수준으로 파악되며, 지역별·산업별 취업자 수 비중을 살펴보다도 제조업 및 1차 산업, 도매 및 소매업에 이은 가장 큰 취업자 수 비중을 차지하는 것으로 나타남.
- 다음으로, 지역건설시장 현황과 지역건설기업의 수주현황을 살펴본 결과, 역내 공사에 대한 수주의존도가 높으며, 역내 공사 중에서도 특히 높은 비중을 차지하는 지방자치단체 공사에 대한 수주의존도가 높은 것으로 파악됨.
- 다만, 지자체 발주공사의 건당 계약금액(1.5억원)은 민간(4.0억원)은 물론, 공공발주자인 정부기관(2.9억원)이나 공공단체(2.5억원), 공기업(4.5억원)과 비교하더라도 낮은 수준으로 나타남.
- 이에 더해 지역건설기업 수주현황에 따른 경영상태를 살펴보면, 개별 기업당 매출액과 영업이익은 물론, 매출액 대비 영업이익 비중 또한 제조업 대비 낮은 상황이며, 이에 따라 한계기업 또한 급증하고 있기에 다수의 기업이 영세하거나 어려운 경영환경에 처해 있는 것으로 파악됨.
- 이러한 지역건설기업의 영세화 현상은 상술한 지자체 발주사업에 대한 높은 수주의존도에도 불구하고 해당 사업의 낮은 건당 계약금액으로 인한 영향으로도 이해할 수 있지만, 대다수 기업이 중소기업 또는 소기업이라는 점과 함께 중소기업의 낮은 경쟁력 수준 등도 복합적으로 작용한 것으로 유추됨.
- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 지역건설산업의 지역경제 및 사회·경제적 측면

에서의 높은 위상과는 달리, 산업을 구성하는 핵심적 주체인 지역건설기업은 영세한 경영환경에 처해 있는 것으로 파악되어 이를 개선함과 더불어 지역건설산업을 활성화하기 위한 대책 마련이 시급한 상황으로 판단됨.

- 이는 건설기업의 경영환경이 어려운 경우 연구개발비 투자 감축 등으로 이어져 건설기업의 발전이나 나아가서는 건설산업 경쟁력 향상 등에 악영향을 미침은 물론, 지역경제 버팀목으로서 큰 역할을 담당하고 있는 지역건설산업의 쇠퇴로까지 이어질 수 있기 때문임.
- 해당 배경하에 상술한 지역건설산업 현황에 적합한 개선 방향 마련을 위해 지역건설기업 영세화 등 현(現) 실태의 원인을 살펴보면, 대표적으로 공사비 지급의 적정성 문제를 생각해볼 수 있음.
- 물론, 현(現) 실태의 원인으로는 중소기업 위주의 산업구조나 낮은 경쟁력 수준, 수주물량 부족 등 다양한 요인들도 고려해 볼 수 있으나, 본 연구의 목적상 적정공사비 확보를 위주로 살펴봄.
- 참고로, 적정공사비 지급 여부가 건설기업의 경영상태에 미치는 영향은 지난 2017년 연구 결과<sup>22)</sup>를 통해서도 다시 한번 확인할 수 있는데, 종합건설업 대상의 공공공사 매출 비중별 적자기업 수 추이를 살펴본 결과, 지난 2010년 이후 공공공사 수주 비중이 높을수록 적자기업의 비중 또한 증가하는 양상으로 파악됨.
- 이는 물론 공공공사 매출 비중에 따른 적자기업 현황이기에 지자체 발주공사 수주 비중에 따른 현황과는 상이할 수 있으나, 지자체 발주공사 역시 대표적 공공공사이며 전술한 지자체 공사에 대한 높은 수주의존도를 고려하면, 적정공사비 지급 문제가 지역건설기업 영세화의 원인 중 하나로 작용했을 것으로 유추 가능함.
- 이 외에도 최근 건설산업 내 중요한 이슈로 부각되고 있는 건설 안전 확보, 건설시공 중요성 증대, 산업 스마트화 등의 차원에서도 적정공사비 확보의 필요성을 다시 한번 확인해 볼 수 있음.

---

22) 김상범(2017), 국가 경쟁력 향상과 일자리 창출을 위한 건설산업의 실태 분석, 일자리 창출 방안 모색을 위한 공사비 정상화 정책토론회, 국회.

- 일례로 정부는 최근 건설 안전 확보를 위해 「중대재해처벌법」, ‘건축물 해체공사 안전강화방안’, ‘건설공사 불법하도급 차단방안’ 등 각종 법안 및 정책을 추진 중이며, 이를 통한 안전한 작업 환경 조성을 위해서는 무엇보다도 건설공사를 안전하게 수행하기 위한 여건이 마련되어야 하기에 그 대표적인 방안으로서 발주자의 적정 공사비 확보가 중요하다고 할 수 있음.
  - 또한, 최근 정부가 적극적으로 추진 중인 스마트 건설기술 활성화 등 산업 스마트화 차원에서도 각종 스마트 건설기술의 빠른 도입 및 가속화를 위한 적정 비용이 담보되어야 할 것으로 판단됨.
- 지금까지 살펴본 내용을 종합 정리하면, 지역건설기업 영세성의 주요 원인 중 하나로 수주 사업의 적정공사비 지급 문제가 영향을 미쳤을 것으로 판단되며, 이와 함께 지역건설기업의 지방자치단체 발주공사에 대한 높은 수주의존도를 고려하면, 지역건설기업의 경영안정, 지역건설산업의 활성화를 위해서는 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 지급이 무엇보다 중요할 것임.
- 특히, 지역건설기업의 경우 지역건설산업을 구성하는 핵심적 주체이며, 지역건설산업은 저성장 극복, 일자리 창출 등 지역경제 발전을 견인하는 주요 산업임을 고려하면, 지자체 발주공사의 적정공사비 확보는 산업 발전은 물론, 지역경제 발전의 킹핀(Kingpin)으로 이해할 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 그간의 적정공사비 확보에 관한 논의는 「국가계약법」 및 계약예규의 개정이나 공사비 산정기준 고도화 등 국가 경제 발전 및 산업경쟁력 강화를 위한 중앙정부 차원의 개선안 마련을 위주로 이루어져 온 것이 주지의 사실임.
- 대표적으로 정부는 지난 2019년 11월 덤핑입찰을 방지하고 산업 내 품질 및 안전을 확보하기 위해 예정가격 100억원 미만 공사에 대해 재료비·노무비·경비와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 98% 미만으로 입찰한 자를 적격심사 대상에서 제외하는 규정을 신설하여 2020년 5월부터 시행 중임.<sup>23)</sup>
  - 대형공사와 관련해서는 지난 2019년 종합심사낙찰제(이하 종심제)의 균형가격 산

23) e대한경제(2020.5.7.), 100억원 미만 공사 ‘순공사원가 98% 미만 낙찰 배제’ 제도적 기반 구축, 신문기사 참조.

정방식을 기존 상위 40% 이상과 하위 20% 이하에 해당하는 금액 대신 상위 20% 이상과 하위 20% 이하에 해당하는 입찰금액을 제외하고 산정토록 개정하였으며<sup>24)</sup>, 2021년 12월에는 중심제 동점자 처리기준을 기존 ‘입찰가격이 낮은 자’에서 ‘균형가격에 근접한 자’로 개정함.<sup>25)</sup>

- 이에 더해 정부(기획재정부)는 지난 2019년 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용 변경에 따른 계약금액 조정 사유로 천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유를 포함하여 계약상대자의 책임 없는 사유로 인해 증가된 공사비를 보장받을 수 있도록 함.<sup>26)</sup>
- 이 외에도 적격심사 대상사업의 근로자 보호 및 안전 제고 등을 위한 비용이 적정하게 집행되도록 국민연금, 건강보험, 퇴직공제부금비, 노인장기요양보험, 산업안전보건관리비, 안전관리비를 가격경쟁 대상에서 제외한 바 있음.<sup>27)</sup>

- 이처럼 정부는 그간 「국가계약법」 및 동법 계약예규의 개정 등 건설공사의 적정 공사비 확보를 위한 다양한 노력을 펼쳐왔으나, 「지방계약법」 등에 따르는 지방자치단체 발주공사 대상의 적정공사비 확보에 관한 논의는 미흡했기에 이와 관련한 노력이 더욱 필요한 시점으로 판단됨.

- 다만, 한 가지 다행스러운 점은 조달청과 서울특별시, 충청남도, 제주특별자치도 등 일부 지자체에 한해 지역건설기업을 보호·육성하고 나아가서는 지역건설산업 활성화를 도모하기 위한 적정공사비 산정 및 지급 노력을 기울이고 있다는 점임.
- 이에 대해서는 ‘제4장. 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보를 위한 정책추진 동향’에서 구체적으로 후술할 예정임.

- 이에 본 연구에서는 지금까지 살펴본 지방자치단체 발주공사 대상의 적정공사비 확보 필요성에 대한 인식을 토대로 사업추진 단계별 공사비 산정 및 지급실태와 문제점을 상세히 살펴보고, 이에 따른 다양한 정책적 개선방안을 제시하여 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보와 더불어 지역건설산업 활성화를 도모하고자 함.

24) e대한경제(2019.1.7.), [계약제도 혁신] 중심제 균형가격 산정방식·동점자 처리기준 정상화, 신문기사 참조.

25) 기획재정부(2021.12.1.), 안전 강화 및 기업부담 완화를 위한 계약제도 개선, 보도자료 참조.

26) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조; 법률신문(2020.1.10.), 부당특약 무효, 공사비 정상화 등을 내용으로 하는 국가계약법 개정 시행, 로펌 뉴스레터 참조.

27) 기획재정부(2019.5.30.), 공공계약 개선을 통해 산업경쟁력 강화를 지원, 보도자료 참조.



- 제2장에서 살펴본 지역건설산업의 위상, 지역건설기업의 역내 공사 수주의존도 및 이에 따른 영세한 경영 현황, 이 외 건설산업 안전 확보 및 스마트화 등 산업 발전적 측면 등을 종합 고려하면, 지방자치단체 발주 건설사업의 적정공사비 확보는 지역건설기업을 비롯한 지역건설산업 보호·육성은 물론, 지역경제 활성화와 우리 산업 발전을 위해서도 핵심적 이슈로 이해할 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 적정공사비 확보와 관련한 그간의 노력은 중앙정부 발주공사 위주의 다양한 개선안을 마련해 온 반면, 지자체 발주공사 대상의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 노력은 상대적으로 소홀했던 것이 현실임.
- 이에 더해 우리 건설산업 내에는 여전히 적정공사비 지급을 저해하는 다양한 한계점 및 실태들이 지적되고 있으며, 해당 한계점들의 광범위함을 고려하면 향후 더욱 더 체계적이고 근본적인 원인 분석과 실태 파악 등을 토대로 적정공사비 지급을 위한 해결책을 마련해 나갈 필요가 있음.
- 해당 배경하에 본 장에서는 지방자치단체 발주사업 대상의 적정공사비 산정 및 지급을 위한 개선방안 마련에 앞서 지방자치단체 발주공사의 공사비 산정 및 지급 절차에 따른 현행 문제점과 실태를 상세히 파악하고자 함.
- 지자체 발주공사 대상 적정공사비 지급을 위한 합리적인 개선방안 마련을 위해서는 현행 각종 문제점 등에 대한 이해가 우선되어야 하기에 지자체 발주공사의 적정공사비 확보를 저해하는 주요 문제점과 실태를 면밀히 파악함.
- 구체적으로, 지자체 건설사업 유형별 사업추진 단계에 따른 주요 공사비 산정 및 지급 절차와 방식 살펴보고, 이를 토대로 적정공사비 확보를 저해하는 현행 문제점 및 실태를 분석하여 ‘제5장. 지방자치단체 발주사업 적정공사비 확보를 위한 정책방안’ 마련의 기초자료로 활용코자 함.

## 1. 지방자치단체 발주 건설사업의 공사비 산정 및 조정 절차

- 먼저 지방자치단체 발주 건설사업의 현행 공사비 산정 및 지급상의 한계점을 이해하기 위해서는 사업 기획 및 계획단계에서부터 준공단계까지의 과정 중에 요구되는 다양한 업무절차에 대한 이해와 함께 각 절차에서 수행되는 각종 공사비 산정 및 조정과 관련한 주요 내용을 살펴볼 필요가 있음.
- 다만, 현행 법령에서는 사업 규모나 재원 조달 방식, 추진 주체 등에 따라 사업추진 유형 및 방식을 구분하고 있으며, 사업추진 과정상의 수행 업무 또한 유형에 따라 상이하게 규정 중이기에 이를 고려한 공사비 산정 및 조정 절차와 관련 주요 내용을 살펴봐야 할 것임.
- 이에 지방자치단체 발주사업 추진 절차 파악에 앞서 사업 규모나 재원 조달 방식, 사업추진 주체 등의 특성에 따른 대표적 사업추진 방식을 살펴보면, 크게 국가 재정의 지원을 받지 않고 지방자치단체 재원만으로 추진하는 건설사업과 국가 재정의 지원을 받는 총사업비 관리대상 사업<sup>28)</sup>으로 구분할 수 있음.
- 또한, 이러한 구분에 따른 사업유형은 다시 사업의 추진 주체에 따라 지자체가 자체적으로 추진하는 사업과 조달청에 계약체결 및 공사관리 등을 위탁하여 추진하는 사업으로 구분 가능함.
- 이러한 재원 조달 방식 및 사업추진 주체 등의 특성에 따른 사업유형의 구분은 각 사업의 추진 절차 및 방식의 차이로 이어지기에 지자체 사업의 공사비 산정 및 조정 절차 등을 상세히 파악하기 위해서는 사업 유형별로 해당 내용을 살펴볼 필요가 있음.
- 이에 따라 본 절에서는 지방자치단체 사업유형을 크게 지방자치단체 재원만으로 추진하는 사업과 국가 예산이나 기금의 지원을 받는 총사업비 관리대상 사업으로 구분하고, 각 사업의 주요 추진 절차와 이에 따른 공사비 산정 및 조정 방식 등을

28) 「총사업비관리지침」에 따른 총사업비 관리대상 사업은 국가 직접시행사업, 국가위탁사업, 국가의 예산 또는 기금의 보조·지원을 받는 지자체·공공기관·민관기간의 사업 중 사업 기간이 2년 이상으로서, 총사업비가 500억원 이상인 토목 및 정보화사업과 총사업비가 200억원 이상인 건축사업으로 규정하고 있음. KDI 공공투자관리센터.



살펴보고자 함.

- 특히, 지자체 재원만으로 추진하는 사업의 경우는 상대적으로 소규모 사업이기에 지자체가 자체적으로 추진하는 사업(조달청 위탁추진 外)을 위주로 살펴보고, 국가 재정의 지원을 받는 총사업비 관리대상 사업의 경우는 「총사업비관리지침」에 따른 사업추진 절차를 위주로 공사비 산정 및 조정 절차와 관련 주요 내용을 파악함.

## (1) 지방자치단체 재정투자사업의 공사비 산정 및 조정 절차

- 상술한 바와 같이 지방자치단체 재원만으로 추진하는 사업은 다시 자체 추진사업(지자체 발주사업)과 조달청 위탁사업으로 구분할 수 있으며, 해당 사업유형 중 지방자치단체 발주사업의 주요 사업 수행 절차를 살펴보면, <그림 III-1>과 같이 도식화할 수 있음.
- <그림 III-1>은 지자체 발주사업 추진과 관련한 내용을 포함하고 있는 「국토계획법」, 「지방재정법」, 「지방계약법」, 「건설기술진흥법」, 「조달사업법」, 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」, 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」 등을 토대로 해당 사업의 입안단계부터 준공 및 유지관리단계까지의 주요 수행 업무를 도식화한 것임.
- 주요 추진 절차를 살펴보면, 먼저 사업의 기획 및 계획단계로 볼 수 있는 입안·조사·계획단계에는 ‘예비조사’, ‘기본구상’, ‘중기지방재정계획 내 사업 반영’, ‘투자심사’, ‘건설공사 기본계획의 수립’ 등의 절차를 수행하며, 이 외에도 일정 규모 이상 사업의 경우 「지방재정법」 및 「건설기술진흥법」에 따른 ‘타당성조사’를 시행 중인 것으로 파악됨.
- 다음으로, 사업을 구체화하고 건설공사의 발주 및 수행을 위한 각종 준비사항을 마련하는 설계단계에는 설계용역 계약상대자를 선정하여 ‘계획설계’, ‘기본설계’, ‘실시설계’ 등을 수행하며, 해당 결과물을 토대로 ‘설계 경제성 검토(설계VE)’, ‘조달청의 공사원가 사전검토’ 등을 수행하여 사업의 공사비 및 공사기간 등 시공에 필요한 각종 사항에 대한 수립을 완료함. 이에 더해 지자체는 이를 토대로 효율적 재정 운영 및 예정가격(기초금액 포함)의 적정성을 심사하는 ‘계약심사’ 업무를 수행함.
- 계약단계의 경우는 건설공사 계약상대자 선정을 목적으로 ‘계약 방법의 결정’, ‘입찰

공고’, ‘입찰참가자격 사전심사(해당 시)’, ‘현장설명회’, ‘개찰 및 낙찰자 선정’, ‘계약 체결’ 등의 과정을 거치게 되며, 이러한 과정을 통해 선정한 계약상대자는 공사를 성실히 이행하여 발주자에 최종 목적물을 인도해야 함.

- 이처럼 지방자치단체 발주사업은 사업을 효율적으로 추진하기 위한 각종 절차에 따라 이행되며, 해당 과정을 거치는 동안 다양한 공사비 산정 및 조정 절차를 수행하게 됨.
- 구체적으로, 지자체 발주사업 추진 절차 내 주요 공사비 산정 및 조정 절차는 <그림 III-1> 내 표기한 부분 및 <표 III-1>과 같으며, 절차별 주요 수행내용을 살펴보면 다음과 같음.
- 먼저 ‘①기본구상’ 절차에서는 발주기관이 건설공사 수행을 위한 다양한 사항을 검토하여 공사내용에 관한 기본적인 개요를 작성하게 되며, 주요 검토사항으로는 공사의 필요성, 공사 예정지의 입지조건 등과 함께 공사의 규모 및 공사비 등을 포함함.<sup>29)</sup>
- 이를 위해 발주기관은 ‘건설공사 사후평가시스템’을 조회하여 동일하거나 유사한 공사가 있는지 확인해야 하며, 동일 또는 유사 공사가 있는 경우 해당 공사의 사후평가 결과보고서 내 관련 내용을 참고하여 시행하고자 하는 건설공사에 반영함.<sup>30)</sup>
- 다음으로, 「지방재정법」에 따른 ‘②타당성조사’ 절차에서는 총사업비 500억원 이상 신규사업을 대상으로 행정안전부 장관이 고시하는 전문기관과의 약정을 통해 사업계획의 타당성 및 대안, 사업추진 과정에서 고려해야 할 각종 사항 등을 검토하며<sup>31)</sup>, 주요 검토 대상 중 하나인 경제적 타당성(Cost-Benefit Analysis 등) 분석 시 사업비의 적정성을 분석·검토함.<sup>32)</sup>
- 이러한 총사업비 500억원 이상 신규사업에 대한 ‘타당성조사’ 결과는 해당 사업의 필요성과 타당성에 대한 심사인 ‘투자심사’ 시 참고자료로서 사업에 대한 투자 결정

29) 「건설기술진흥법」 시행령 제68조 참조.

30) ‘건설공사 사후평가 시행지침’ 제14조 참조.

31) 「지방재정법」 제37조 및 ‘지방재정투자사업 심사규칙’ 제12조의2 참조.

32) 행정안전부(2017), 지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼.

을 지원하게 됨.

- ‘③투자심사’ 절차에서는 시·도가 추진하는 총사업비 40억원 이상의 신규 투자사업과 시·군·구가 추진하는 총사업비 20억원 이상 사업 등에 대해 사업의 규모에 따라 자체심사, 시·도 의뢰심사, 중앙의뢰심사를 수행하며, 해당 과정에서 사업의 필요성과 적정성은 물론, 사업의 재정·경제적 효율성 등을 심사하여 예산안의 편성 등 투자 여부를 결정함.<sup>33)</sup>
- 지자체의 장은 투자심사에 관해 자문하기 위해 ‘지방재정투자심사위원회’를 구성·운영하고 있음.<sup>34)</sup>
- 이후, 발주청은 총공사비 500억원 이상으로 예상되는 건설공사에 대해 「건설기술진흥법」에 따른 ‘④타당성조사’를 다시 한번 시행하게 되며, 주요 내용 중 하나로 건설공사의 공사비 추정액과 공사의 타당성이 유지될 수 있는 공사비의 증가 한도를 검토함.<sup>35)</sup>
- 또한, 총공사비 500억원 이상의 건설공사 중 ‘④타당성조사’ 결과, 그 필요성이 인정되는 건설공사에 대해서는 전술한 기본구상의 내용을 토대로 공사의 목표 및 기본방향, 공사의 내용·기간, 공사비 및 채원 조달계획 등을 포함하는 ‘⑤건설공사 기본계획’을 수립함.<sup>36)</sup>
- 이러한 사업 기획 및 계획단계 내 공사비 산정 절차에 이어 설계단계에서는 ‘⑥기본설계’와 ‘⑦실시설계’를 수행함에 따라 공사비를 더욱 구체적으로 산정하게 됨.
- 우선 ‘⑥기본설계’ 절차에서는 설계 개요 및 법령 등 제기준, 기본적인 구조물의 형식, 구조물 형식별 적용 공법, 기술적 대안 등 각종 사항을 검토하고, 이에 따른 설계도서 및 개략 공사시방서와 함께 개략적인 공사비 및 공사 기간을 작성·산정함.<sup>37)</sup>

33) 「지방재정법」 제37조 및 동법 시행령 제41조, ‘지방재정투자사업 심사규칙’ 제2조 및 제3조 참조.

34) 「지방재정법」 제37조의2 참조.

35) 「건설기술진흥법」 제47조 및 동법 시행령 제81조 참조.

36) 「건설기술진흥법」 시행령 제69조 참조.

37) 「건설기술진흥법」 시행령 제71조 및 ‘설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침’ 제22조 참조.

- 다음으로, ‘⑦실시설계’ 절차에는 기본설계 결과를 바탕으로 건설공사 및 시설물의 설치·관리 등에 관한 관계 법령 및 기준 등에 적합하게 건설업자가 시공에 필요한 설계도면 및 시방서 등 설계도서를 작성하며, 주요 업무 중 하나로 물량내역서, 시방서, 단가규정 등에 기반한 공사비를 산정하게 됨.<sup>38)</sup>
- 또한, 발주청은 ‘⑥기본설계’와 ‘⑦실시설계’ 추진 시 전술한 각종 절차에 따라 산정·도출한 공사비가 증가하지 않도록 자재 및 공법의 선택, 구조물의 규격 결정 등의 설계내용을 적절히 관리해야 함.<sup>39)</sup>
- 특히, 기본설계 또는 실시설계를 통해 도출한 공사비가 「건설기술진흥법」에 따른 ‘④타당성조사’에 따라 제시된 공사비 증가 한도를 초과하는 경우 해당 건설공사의 타당성조사를 재시행하여 추진 여부를 다시 결정토록 규정 중임.
- 앞선 설계단계 내 공사비 증가 등에 대한 조치 외에도 발주청은 총공사비 100억원 이상 건설공사의 ‘⑥기본설계’와 ‘⑦실시설계’ 등에 대해 설계의 경제성 및 현장 적용의 타당성을 기능별·대안별로 검토하는 ‘⑨·⑩설계VE’를 수행해야 하며, 해당 과정에서 최소 생애주기 비용으로 시설물의 기능 및 성능, 품질을 향상할 수 있는 대안 및 해당 대안의 채택에 따른 공사비를 다시 한번 검토함.<sup>40)</sup>
- 한편, 지방자치단체의 장 또는 발주청은 상술한 설계 절차 및 해당 절차 내 공사비 산정 및 조정 과정과 더불어 추정가격이 100억원 이상인 지방자치단체 공사에 대해 조달청장에 ‘⑪공사원가의 사전검토’를 요청하여 도출한 공사원가의 적정성을 재검토함.<sup>41)</sup>
- 이에 더해 지방자치단체의 장은 재정의 건전하고 효율적인 운영을 위한 ‘⑫계약심

38) 「건설기술진흥법」 시행령 제73조 및 ‘설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침’ 제25조 참조.

39) 「건설기술진흥법」 시행령 제72조 참조.

40) 「건설기술진흥법」 시행령 제75조 및 ‘설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침’ 제2조, 제55조 참조.

41) 「조달사업에 관한 법률」 시행령 제28조 참조.

사제도'를 운영 중이며, 이를 통해 지방자치단체 발주공사의 입찰·계약을 위한 기초금액(예정가격), 설계변경 증감금액의 적정성을 심사·검토하고 있음.<sup>42)</sup>

- 구체적으로, 지자체장은 종합공사 기준 추정금액 5억원(시·도 사업) 또는 3억원(시·군·구 사업) 이상 건설공사의 기초금액 작성 시 '설계서 간 불일치 사항 여부', '원가계산 작성 방식 및 표준시장단가 적용의 적정성', '표준품셈 등 대가 산정 기준 적용의 적정성', '각종 법정 경비 요율의 적정성', '가격정보, 전문가가격조사기관이 조사하여 공표한 가격, 견적가격 등 가격 결정의 적정성', '산출된 물량의 적정 산출 여부' 등을 검토하여 적정 기초금액(예정가격)을 산정함.<sup>43)</sup>
- 이와 함께 공사계약 체결 후 설계변경 시에도 위 항목에 대해 설계변경에 따른 증감금액의 적정성('설계변경심사') 심사를 수행함.<sup>44)</sup>

- 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 이러한 '계약심사' 결과를 토대로 건설공사를 수행할 계약상대자를 선정하기 위해 '⑬입찰공고'를 부치게 되며, 해당 과정에서 사업내용, 입찰참가자격에 관한 사항, 입찰 및 계약조건 등과 함께 낙찰자 결정 시 가격평가를 위한 기초금액을 공개함.<sup>45)</sup>

- 특히, 예정가격 결정 시에는 기초금액의  $\pm 3\%$  상당 금액의 범위 안에서 서로 다른 15개의 복수예비가격을 작성하고, 입찰 시행 후 참가자 중 4인을 선정하여 복수예비가격 중 4개를 추첨한 다음 추첨한 가격의 산술평균 가격으로 예정가격을 확정함.<sup>46)</sup>

- 마지막으로, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 계약 체결 후 물가변동 및 설계변경, 그 밖에 계약 내용의 변경으로 인해 계약금액의 증액 또는 감액이 요구되는 경우 '⑭계약금액 조정'을 수행함.<sup>47)</sup>

42) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제10조 및 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제3장 '계약심사 운영요령' 참조.

43) 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」 제3장 제1절 '계약심사제도의 의의' 참조.

44) '설계변경심사' 대상 공사는 시·도 사업의 경우 '계약금액 20억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)', 시·군·구 사업의 경우 '계약금액 5억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우(2회 이후 설계변경의 경우 누적금액)'를 대상으로 함.

45) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제33조 참조.

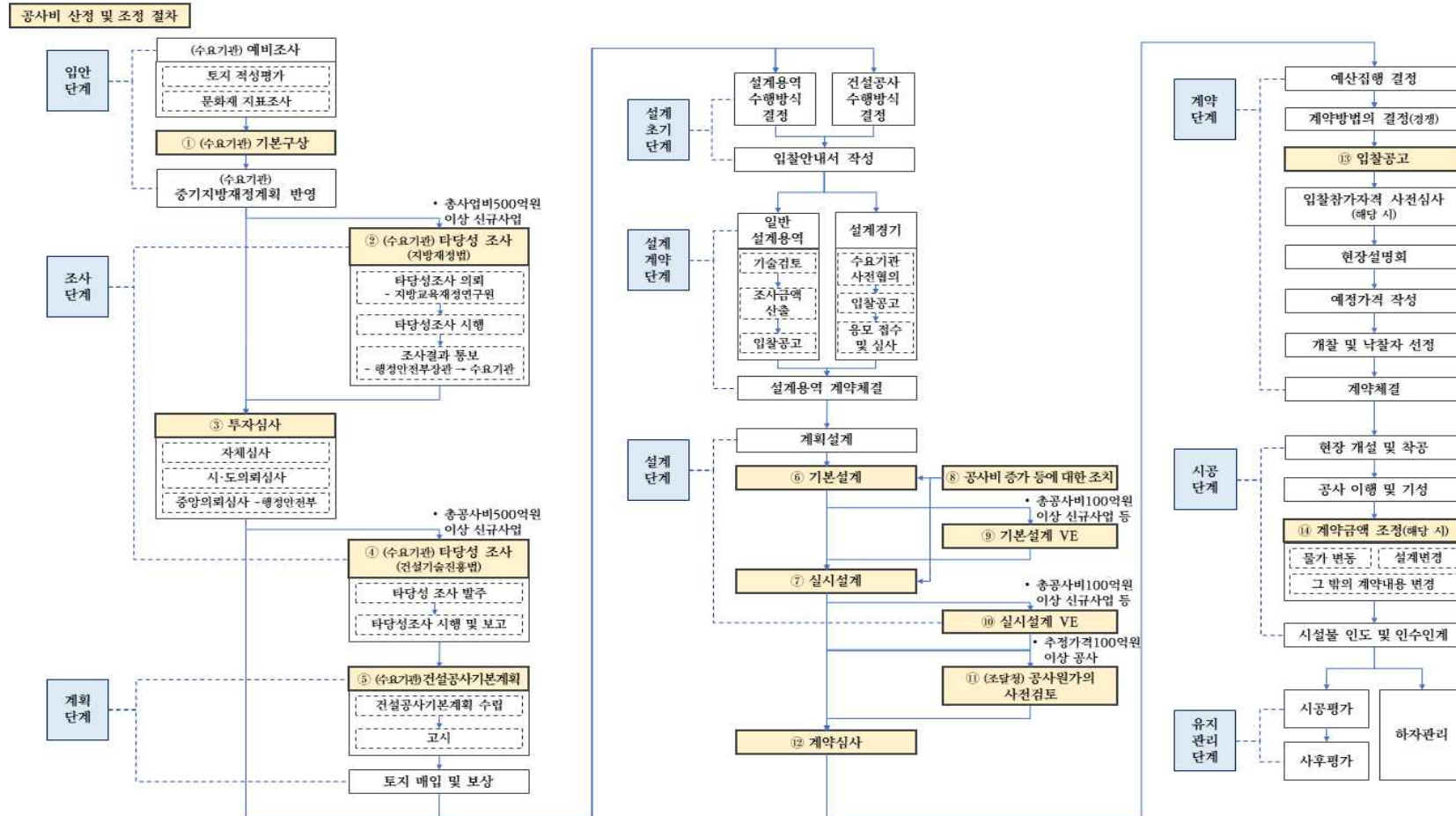
46) '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제2장 제3절 '적격심사에 따른 입찰의 예정가격 결정' 참조.

- 구체적으로, ‘물가변동으로 인한 계약금액 조정’은 계약 체결일로부터 90일 경과 후 입찰일을 기준으로 산출된 품목조정률이나 지수조정률이 100분의 3이상 증감된 경우 계약금액을 조정하며, 설계변경으로 인해 공사량의 증감이 발생한 경우 역시 계약금액을 조정토록 하고 있음.<sup>48)</sup>
- 이처럼 지방자치단체 재원만으로 추진하는 사업 중 자체 발주사업만 살펴보더라도 ‘사업비의 합리적 추정’, ‘추정 사업비의 적정성 검토’, ‘지방재정의 효율적 운영’ 등을 목적으로 추진과정 내 다양한 공사비 산정 및 조정 절차를 거치고 있는 것으로 파악됨.
- 사업의 규모별로 살펴보면, 총공사비 또는 추정가격이 100억원 미만인 중소기업의 경우 ‘①기본구상’, ‘③투자심사’, ‘⑥·⑦기본 및 실시설계’, ‘⑧공사비 증가 등에 대한 조치’, ‘⑫계약심사’, ‘⑬입찰공고’, ‘⑭물가변동 및 설계변경 등에 따른 계약금액 조정’ 등 다양한 사업비 또는 공사비 산정 및 조정 절차를 거치고 있음.
- 또한, 총공사비 또는 추정가격이 100억원 이상인 사업은 앞선 공사비 산정 및 조정 절차와 더불어 ‘⑨·⑩기본 및 실시설계VE’, ‘⑪조달청의 공사원가 사전검토’ 등의 공사비 검토 및 조정 절차를 추가적으로 시행하고 있음.
- 이에 더해 총사업비 또는 총공사비가 500억원 이상인 대규모 (신규)사업은 사업 기획 및 계획단계에 ‘②「지방재정법」에 따른 타당성조사’, ‘④「건설기술진흥법」에 따른 타당성조사’, ‘⑤건설공사기본계획의 수립’ 등의 공사비 검토 및 조정 절차를 추가 시행하는 것으로 파악됨.
- 참고로, 지방자치단체 재원만으로 추진하는 사업 중 수요기관 장의 요청에 따라 조달청이 계약 및 공사관리를 위탁받아 추진하는 사업의 경우는 앞서 살펴본 자체 추진사업의 주요 수행 절차 중 ‘계약 추진 관련 심의·평가 및 사업자 선정’, ‘설계용역 관리’, ‘시공관리’, ‘사후관리’, ‘공사원가 검토’ 등과 관련한 업무를 조달청이 지원 및 대행하여 수행함(<표 III-2> 참조).

47) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조 참조.

48) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제73조 및 제74조 참조.

<그림 III-1> 지방자치단체 재정투자사업(자체 추진사업 위주)의 공사비 산정 및 조정 절차



**<표 III-1> 지방자치단체 재정투자사업(자체 추진사업)의**

**주요 공사비 산정·조정 절차**

절차	수행주체	대상사업	주요 수행내용
①기본구상	발주청	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사 시행을 위한 아래의 각종 사항을 검토하여 공사내용에 관한 기본적인 개요 마련</li> <li>- 공사의 필요성</li> <li>- 「국토계획법」 등 타 법령에 따른 계획과의 연계성</li> <li>- 위험요소 예측</li> <li>- 공사 예정지의 입지조건</li> <li>- 공사 규모 및 공사비</li> <li>- 공사 시행이 환경에 미치는 영향</li> <li>- 동일 또는 유사 공사의 사후평가서 내용 등</li> </ul>
②타당성 조사 (지방재정법)	지자체의 장 또는 행정안전부장관 (위탁 계약 체결 시)	총사업비 500억원 이상 신규사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행안부 장관이 고시하는 전문기관과의 약정 후 추진</li> <li>• 사업계획의 타당성 및 대안, 사업추진 과정에서 고려할 사항 등을 분석하고, 결과보고서 내 아래 사항을 포함</li> <li>- 사업 편익, 투자자 수익의 창출 정도</li> <li>- 지역균형발전, 안전·환경개선 정도 등 정책적 필요성 등</li> </ul>
③투자심사	지자체의 장	총사업비 40억원 (시·도) 또는 20억원 (시·군·구) 이상 신규 투자사업 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정투자사업에 관한 예산안 편성 등의 사항에 대해 그 필요성과 타당성을 아래의 기준에 따라 심사 (“투자심사”)</li> <li>- 투자 사업의 필요성 및 타당성</li> <li>- 국가의 장기계획 및 경제·사회 정책과의 부합성</li> <li>- 중·장기 지역계획 및 지방재정계획과의 연계성</li> <li>- 소요 자금 조달 또는 원리금 상환 능력</li> <li>- 재정·경제적 효율성, 일자리 창출 효과 등</li> <li>• 투자심사 시 자문하기 위한 지방재정투자심사 위원회 운영</li> </ul>
④타당성 조사 (건설기술 진흥법)	발주청	총공사비 500억원 이상 예상 건설공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설공사의 설치에서 철거단계까지의 모든 과정을 대상으로 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 조사·검토</li> <li>• 건설공사 공사비 추정액과 공사의 타당성이 유지될 수 있는 공사비 증가 한도 제시</li> </ul>
⑤건설공사 기본계획 수립	발주청	타당성 조사 결과 필요성이 인정되는 건설공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본구상을 기초로 아래 사항을 포함하는 건설공사 기본계획 수립</li> <li>- 공사의 목표 및 기본 방향</li> <li>- 공사의 내용·기간, 시행자 및 공사수행계획</li> <li>- 공사비 및 재원조달계획, 개별 공사별 투자 우선순위</li> <li>- 연차별 공사 시행계획, 시설물 유지관리계획, 환경보전계획</li> <li>- 기대효과와 그 밖에 발주청이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ul>



**<표 III-1> 지방자치단체 재정투자사업(자체 추진사업)의  
주요 공사비 산정·조정 절차 -(계속)**

절차	수행주체	대상사업	주요 수행내용
⑥기본설계	발주청	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>타당성조사, 건설공사기본계획 등을 반영하여 해당 건설공사에서의 주요 구조물의 형식, 지반 및 토질, 개략적인 공사비, 실시설계의 방침 등 각종 사항을 검토·작성</li> <li>특히, 기본설계를 통해 개략 공사비 및 공기를 산정하고, 설계도서 및 개략 공사시방서 등 작성</li> </ul>
⑦실시설계	발주청	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본설계의 결과를 바탕으로 건설공사 및 시설물의 설치·관리 등에 대한 관계 법령 및 기준 등에 적합하게 시공자가 시공에 필요한 설계도면 및 시방서 등 설계도서 작성</li> <li>구체적으로, 공사비 및 공사기간 등을 산정하고, 기본 및 상세공정표를 포함한 시방서, 물량내역서, 단가규정 등을 작성</li> </ul>
⑧공사비 증가 등에 대한 조치	발주청	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본설계 및 실시설계 시 자재 및 공법의 선택, 구조물의 규격 결정 등 설계내용을 관리하여 건설공사기본계획에서 도출한 공사비가 증가되지 않도록 노력</li> <li>기본설계 및 실시설계에서 제시된 공사비가 ‘④ 타당성조사’에서 제시된 공사비의 증가 한도를 초과할 경우 해당 건설공사의 타당성을 재조사하여 추진 여부 결정</li> </ul>
⑨·⑩ 설계VE	발주청	총공사비 100억원 이상 건설공사 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>설계 대상 시설물의 주요 기능별로 설계내용에 대한 대안별 경제성과 현장 적용의 타당성을 직접 검토하거나 건설엔지니어링 등 전문가가 검토</li> <li>설계VE 검토 조직은 설계VE 제안서와 생애주기 비용 절감·가치향상 제안서 등을 제출</li> </ul>
⑪공사원가 사전검토	지자체의 장	추정가격 100억원 이상 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>조달청장에 공사원가의 사전검토를 요청해야 하며, 조달청장은 특별한 사유가 없는 경우 10일 이내에 검토 결과를 통보</li> </ul>
⑫계약심사	지자체의 장	추정금액 5억원(시·도) 또는 3억원 (시·군·구) 이상 공사 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체 재정을 건전하고 효율적으로 운영하기 위해 사업의 입찰·계약을 위한 기초금액·예정가격, 설계변경 증감금액의 적정성을 아래와 같은 내용에 대해 심사·검토 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설계서 간 불일치 사항 여부</li> <li>- 원가계산 작성방식 및 표준시장단가 적용의 적정성</li> <li>- 표준품셈 등 대가 산정기준 적용의 적정성</li> <li>- 각종 법정경비요율의 적정성</li> <li>- 산출 물량 및 가격 결정의 적정성 등</li> </ul> </li> </ul>

**<표 III-1> 지방자치단체 재정투자사업(자체 추진사업)의  
주요 공사비 산정·조정 절차 -(계속)**

절차	수행주체	대상사업	주요 수행내용
⑬입찰공고	지자체의 장 또는 계약담당자	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>입찰공고 내 사업내용, 예정가격, 입찰참가자격, 입찰 및 계약의 조건 등을 명시하며, 예정가격의 결정과 관련하여 복수예비가격에 관한 내용 명시</li> <li>- 기초금액에 ±3% 상당 금액의 범위 안에서 서로 다른 15개의 가격을 작성하고 참가자 중 4인을 선정하여 복수예비가격 중 4개를 추천토록 한 뒤 이들의 산출평균 가격으로 예정가격 확정</li> </ul>
⑭계약금액 조정	지자체의 장 또는 계약담당자	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>계약을 체결한 후 물가변동 및 설계변경, 그 밖에 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정이 필요할 시, 계약금액 조정</li> <li>이 외, 태풍, 홍수, 지진, 화재 그 밖에 계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유의 발생으로 인해 계약기간이 연장되는 경우 변경된 내용에 따른 비용을 초과하지 않는 범위에서 계약금액을 조정</li> </ul>

- 이는 다시 말하면, 지방자치단체 건설사업의 기획 및 계획단계 이후인 설계단계부터 수행하는 주요 업무를 조달청이 대행하는 것을 의미하며, 해당 과정 내 사업비(공사비)의 산정 및 조정 절차까지도 포함하여 조달청이 대행하고 있는 것으로 파악됨.

**<표 III-2> 조달청의 수요기관 조달업무 지원 및 대행 업무 현황**

<p><b>조달사업에 관한 법률</b></p> <p><b>제24조(수요기관 조달업무의 지원 및 대행)</b> 조달청장은 수요기관의 장이 요청하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무로서 대통령령으로 정하는 업무를 지원하거나 대행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 생략</li> <li>2. 공사의 계약 및 그에 따른 사업에 관한 업무</li> </ol>
<p><b>조달사업에 관한 법률 시행령</b></p> <p><b>제27조(조달업무의 지원 및 대행)</b> 법 제24조 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 업무”란 다음 각 호의 구분에 따른 업무를 말한다.</p> <p align="center">&lt;중 략&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. 법 제24조제2호의 공사의 계약 및 그에 따른 사업(이하 이 호에서 “공사등”이라 한다)에 관한 업무의 경우: 다음 각 목에 해당하는 업무             <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 공사등의 계약 추진 관련 심의·평가 및 사업자 선정</li> <li>나. 공사등의 설계용역 관리</li> <li>다. 공사등의 시공관리</li> <li>라. 공사등의 사후관리</li> <li>마. 공사등의 공사원가 검토</li> <li>바. 그 밖에 수요기관의 장이 공사등과 관련하여 조달청장의 지원이나 대행이 필요하다고 결정한 업무</li> </ol> </li> </ol>

- 구체적으로, 전술한 지방자치단체 발주사업의 사업비(공사비) 산정 및 조정 절차와 조달청의 업무 범위를 고려하면, 조달청 위탁사업의 경우 자체적 업무규정 및 관리요령 등에 따라 ‘⑧공사비 증가 등에 대한 조치’, ‘⑨·⑩기본 및 실시설계VE’, ‘⑪조달청의 공사원가 사전검토’, ‘⑬입찰공고’, ‘⑭물가변동 및 설계변경 등에 따른 계약금액 조정’ 등의 절차를 수행하는 것으로 이해됨.<sup>49)</sup>

## (2) 총사업비 관리대상 사업의 공사비 산정 및 조정 절차

- 지금까지 살펴본 지방자치단체 추진사업에 이어 중앙정부의 예산이나 기금의 보조 및 지원을 받는 ‘총사업비 관리대상 사업’의 추진 절차를 살펴보면, <그림 III-2>와 같이 도식화할 수 있음.
- <그림 III-2>는 전술한 지자체 추진사업의 수행 절차 및 방식을 규정 중인 「국토계획법」, 「지방재정법」, 「지방계약법」, 「건설기술진흥법」, 「조달사업법」 등과 더불어 총사업비 관리의 기본 방향 및 관리 절차 등을 포함하고 있는 ‘총사업비관리지침’ 내 사업수행 절차와 각 절차에 따른 주요 업무를 도식화한 것임.
- 이에 따른 총사업비 관리대상 사업의 주요 추진 절차를 살펴보면, 먼저 사업의 입안·조사·계획단계의 경우 앞선 지자체 발주사업 추진 절차 및 업무와 유사하나, 행정안전부 중앙의뢰심사를 통해 선정된 사업 중 그 필요성이 인정되는 사업에 대해 ‘예비타당성조사’를 시행함.
- 또한, ‘타당성조사’의 경우는 ‘총사업비관리지침’의 규정에 따라 총사업비 500억원 이상 사업을 대상으로 「건설기술진흥법」에 따른 ‘타당성조사’와 유사한 내용의 조사를 실시함.
- 다음으로, 사업을 보다 구체화하여 건설공사의 발주 및 계약체결을 위한 각종 준비사항을 마련하는 설계단계 역시 기본적으로는 지자체 발주사업의 절차와 유사한 과정을 거치나, ‘총사업비관리지침’에 따라 기본·실시설계 수행과정 내 ‘각종 변경사항에 대한 기획재정부 장관 협의’, ‘국토교통부 등 관계기관 협의’, ‘총사업비 등에

49) 조달청은 수요기관의 장이 요청하는 조달업무의 지원 및 대행을 위해 다양한 자체 규정을 운용 중이며, 시설공사와 관련한 자체 규정으로는 ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’, ‘조달청 시설공사 계약업무 처리규정’, ‘조달청 시설공사 관리업무 처리규정’, ‘조달청 시설공사 설계도면 관리요령’, ‘조달청 시설공사 실적에 의한 경쟁입찰 집행기준’, ‘조달청 시설공사 적격심사세부기준’ 등의 훈령 및 지침을 운영하고 있음.

대한 기획재정부 장관 협의', '단가의 적정성 검토(조달청)' 등의 절차를 추가적으로 수행하고 있음.

- '총사업비관리지침'에 따른 계약단계는 크게 지자체가 사업을 시행하는 경우와 조달청에 당해 사업의 계약체결을 의뢰하는 경우로 구분해 볼 수 있으며, 건설공사 계약상대자 선정에 위해 '계약 방법의 검토', '입찰공고', '입찰참가자격 사전심사', '현장설명회', '개찰 및 낙찰자 선정', '계약체결' 등의 과정을 거치게 됨.
  - 이러한 과정을 거쳐 선정한 계약상대자는 공사를 성실히 이행하여 발주자에 최종 목적물을 인수인계해야 함.
- 이처럼 국가 재정의 지원을 받는 총사업비 관리대상 사업 역시 앞서 살펴본 지방자치단체 발주사업과 마찬가지로 사업의 원활한 이행을 위한 다양한 절차에 따라 수행 중이며, 해당 과정에서 각종 공사비 산정 및 조정 절차를 거치는 것으로 파악됨.
- 총사업비 관리대상 사업의 주요 추진 절차 내 공사비 산정 및 조정 활동을 살펴보면, <그림 III-2> 내 표기한 부분 및 <표 III-3>과 같으며, 절차별 주요 수행내용은 다음과 같음.
  - 전술한 총사업비 관리대상 사업의 추진 절차에서 살펴보았듯, 해당 사업의 경우 지자체 재원과 함께 중앙정부 재원이 투입되며, 중대형 사업 규모 등의 특성으로 인해 앞서 살펴본 지자체 재원만으로 추진하는 사업 대비 더욱 복잡다기한 사업추진 절차 및 공사비 산정·조정 절차에 따라 사업을 추진함.
  - 일례로, 총사업비 관리대상 사업의 경우 '예비타당성조사' 등 추가적인 절차를 수행함은 물론, '기본설계' 및 '실시설계' 등 지자체 발주사업과 동일한 목적의 절차라 하더라도 해당 절차의 주요 수행 업무 또는 활동으로서 국토교통부 등 관계기관과의 협의나 기획재정부 장관과의 협의 과정 등을 포함하여 추가적인 공사비 산정 및 조정 과정을 거치고 있음.
  - 이를 고려할 때, 후술할 총사업비 관리대상 사업의 공사비 산정 및 조정 절차는 앞서 살펴본 지자체 발주사업과 동일한 공사비 산정·조정 절차 외 '총사업비관리지침'에서 규정 중인 공사비 관련 수행 업무를 위주로 파악함.
  - 또한, 지자체 발주사업의 <표 III-1>과 동일한 절차라 하더라도 공사비 관련 수행 내용에 차이가 있는 경우는 관련 내용을 함께 살펴봄.

- 먼저, 총사업비 관리대상 사업의 ‘④예비타당성조사’ 절차에서는 ‘총사업비가 500억 원 이상이면서 국가 재정지원 규모가 300억원 이상인 건설사업’에 대해 향후 사업 추진 여부 및 적정 사업 시기, 사업 규모 등에 대한 합리적인 의사결정을 할 수 있도록 관련 부처가 수립한 사업계획의 타당성 및 대안, 고려사항 등을 검토함.<sup>50)</sup>
- 구체적으로, ‘예비타당성조사’는 ‘사업개요 및 기초자료 분석 등을 통한 사업의 쟁점 파악’, ‘경제성 분석’, ‘정책성 분석’, ‘지역균형발전 분석’, ‘종합평가 및 정책제언’ 등의 절차를 통해 수행됨.
- 특히, ‘경제성 분석’을 위한 수요·편익·비용을 추정하는 과정에서 ‘기본구상’, ‘「지방재정법」에 따른 타당성조사’ 등을 통해 도출한 비용추정의 적정성 등을 검토하게 됨.<sup>51)</sup>
- 다음으로, 총사업비 500억원 이상 건설사업의 경우 해당 사업에 관한 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 ‘총사업비관리지침’에 따른 ‘⑤타당성조사’를 시행토록 하고 있으며, 조사 결과 사업 규모, 총사업비, 사업 기간 등이 ‘④예비타당성조사’ 결과와 차이가 있는 경우 기획재정부 장관과 총사업비 등의 변경에 대해 협의토록 하고 있음.<sup>52)</sup>
- 참고로, ‘총사업비관리지침’에 따른 ‘⑤타당성조사’는 앞서 살펴본 지자체 발주사업의 「건설기술진흥법」에 따른 ‘타당성조사’와 유사한 내용을 포함하고 있으나, 대상사업의 기준이 ‘총사업비 500억원 이상’과 ‘총공사비 500억원 이상’으로 상이하며, ‘⑤타당성조사’의 경우 세부 조사항목 등에 대해 중앙행정기관의 장이 국토교통부장관과 협의하여 정하도록 규정하고 있음.<sup>53)</sup>
- ‘⑤타당성조사’에 이은 ‘⑥기본계획 수립’ 절차에는 관련 법령인 「건설기술진흥법」에 따라 기본계획을 수립하는 한편, 사업 규모 및 총사업비가 앞선 ‘④예비타당성조사’ 및 ‘⑤타당성조사’에서 정한 규모 및 금액을 초과할 수 없도록 정하고 있음.<sup>54)</sup>

50) ‘예비타당성조사 운용지침’ 제14조 및 ‘예비타당성조사 수행 총괄지침’ 제5조 참조.

51) ‘예비타당성조사 수행 총괄지침’ 제6조 참조.

52) ‘총사업비관리지침’ 제13조 참조.

53) 「건설기술진흥법」 시행령 제81조 참조.

- 다만, 관계부처와의 협의내용 반영, 예측할 수 없었던 비용의 발생 등 불가피한 사유로 사업 규모 및 총사업비가 예비타당성조사 결과나 타당성조사를 통해 정한 규모 및 금액보다 10% 이상 증가 시에는 예비타당성조사 수행기관의 검토의견서를 첨부하여 총사업비의 조정을 요구할 수 있도록 하고 있음.<sup>55)</sup>
  - 또한, 사업 규모 및 총사업비가 예비타당성조사 또는 타당성조사에서 정한 규모 및 금액보다 10% 미만 증가하였더라도 공종별 사업비가 10% 이상 증가한 경우에는 예비타당성조사 수행기관의 검토의견서를 첨부하여 총사업비 조정을 요구할 수 있도록 규정 중임.
  - 이러한 기본계획 수립 과정에서의 총사업비 관리를 위한 규정 외에도 기본계획의 수립 후 고시 이전에 사업 규모 및 총사업비 등에 대해 기획재정부 장관과 다시 한번 협의토록 하고 있어 총사업비 등의 변경에 대한 관리를 강화 운영 중인 것으로 이해할 수 있음.
- 이러한 사업 기획 및 계획단계 내 공사비 조정 절차에 이어 설계단계에는 지방자치단체 발주사업의 추진 절차와 유사하게 ‘⑦기본설계’, ‘⑧실시설계’, ‘⑪설계 경제성 검토(설계VE)’ 등을 거치는 한편, 설계 업무를 수행하는 과정 및 완료 시점에 ‘⑫단가의 적정성 검토’, ‘⑬총사업비 등에 대한 기획재정부 장관 협의’ 등 총사업비의 증가를 관리하기 위한 협의·검토 절차를 추가적으로 시행하고 있음.
- 우선, ‘⑦기본설계’ 절차에서는 ‘④예비타당성조사’, ‘⑤타당성조사’, ‘⑥기본계획’에서 정한 총사업비를 감안하여 설계내용을 적절히 관리하고 있으며, 구체적으로 기본설계를 수행하는 과정에서 앞선 ‘⑥기본계획’ 수립을 통해 기획재정부 장관과 협의한 사업 규모, 총사업비 등을 합리적인 사유 없이 변경하지 못하도록 규정 중임.<sup>56)</sup>
- 다만, 기본설계 과정에서 대형 신규 구조물의 설치, 신규 내역 및 공종 추가 등 사업내용과 규모 등에 중대한 변경이 불가피한 경우에는 미리 기획재정부 장관과 사업 규모, 총사업비 등을 협의해야 함.

54) ‘총사업비관리지침’ 제14조 참조.

55) ‘총사업비관리지침’ 제14조 및 제109조 참조.

56) ‘총사업비관리지침’ 제17조 참조.

- 이와 함께 사업 규모 또는 총사업비의 변경을 요구받은 기획재정부 장관은 해당 기본설계 등의 적정성 등에 대한 검토가 필요하다고 인정하는 때, 국토교통부, 행정안전부, 조달청 또는 공공기관 등 관련기관에 검토를 요청할 수 있도록 하여 사업비 변경에 대한 다양한 측면의 검토를 수행하고 있음.<sup>57)</sup>
- 참고로, 건축사업의 경우에는 계획설계·중간설계 완료 후 실시설계 완료 이전에 조달청장에게 ‘⑧설계 적정성 검토’를 의뢰토록 하고 있음.
- 이러한 과정을 거쳐 기본설계가 완료되면 실시설계 이전에 기본설계 결과보고서 및 요약보고서, 앞선 관련기관의 적정성 검토 결과 등을 토대로 기획재정부 장관과 사업 규모, 총사업비 등에 대한 협의를 다시 한번 실시함.<sup>58)</sup>
- ‘⑦기본설계’에 이은 ‘⑩실시설계’ 과정에서는 ‘⑦기본설계’ 절차와 마찬가지로 합리적인 사유 없이 기본설계 단계에 기획재정부 장관과 협의한 사업 규모를 변경하지 못하도록 규정 중임은 물론, 신규 구조물의 설치 등 사업내용과 규모 등에 중대한 변경이 있는 경우 기획재정부 장관과 총사업비 등에 대해 협의토록 하고 있음.<sup>59)</sup>
- 이와 함께 사업 규모 또는 총사업비의 변경을 요구받은 기획재정부 장관은 ‘⑦기본설계’와 동일하게 국토교통부 등 관련기관에 검토를 요청할 수 있도록 함.
- 한편, ‘⑩실시설계’ 과정에는 이에 더해 사업 물량을 과도하게 산정하거나 불필요한 기능이 포함되지 않도록 ‘⑪「건설기술진흥법」에 따른 설계 경제성 검토(설계VE)’를 1회 이상 시행토록 규정 중이며, 건축사업의 경우 기본설계의 적정성 검토 결과 반영 여부를 포함한 실시설계 내용에 대해 조달청장과 협의토록 하고 있음.<sup>60)</sup>
- 또한, 상술한 과정을 거쳐 실시설계가 완료된 후에는 조달청장에 실시설계 결과에 대한 ‘⑫단가의 적정성 검토’를 의뢰해야 하며<sup>61)</sup>, 실시설계 용역 결과와 단가의 적정성 검토의견서 등을 토대로 ‘⑬기획재정부 장관과 총사업비 등을 협의’토록 함.<sup>62)</sup>

57) ‘총사업비관리지침’ 제57조 참조.

58) ‘총사업비관리지침’ 제18조 참조.

59) ‘총사업비관리지침’ 제19조 참조.

60) 「건설기술진흥법」 시행령 제75조 및 ‘총사업비관리지침’ 제21조 참조.

61) ‘총사업비관리지침’ 제22조에 따르면, 실시설계 완료 후 조달청장에 실시설계 결과에 대한 단가의 적정성 검토를 의뢰토록 하고 있으며, 건축사업의 경우는 ‘총사업비관리지침’ 제21조에 따른 실시설계의 적정성 검토 시 단가 적정성 검토를 함께 의뢰 가능함. 또한, 조달청에 계약체결을 의뢰하는 사업은 단가의 적정성 검토를 의뢰하지 않을 수 있도록 규정 중임.

62) ‘총사업비관리지침’ 제23조 참조.

이에 이어 기획재정부 장관은 협의 조정한 총사업비를 해당 중앙관서의 장과 조달청장에 통보하도록 하고 있음.

- 다음으로는 앞선 설계과정 및 기획재정부 장관과의 협의 결과를 토대로 사업의 원활한 수행을 위한 계약상대자 선정해야 하며, 계약체결 과정은 크게 조달청장에 사업에 대한 계약체결을 의뢰하는 경우와 정부 출연·출자기관 등이 자체적으로 사업을 발주하는 경우로 구분할 수 있음.<sup>63)</sup>
- 먼저 ‘⑭조달청에 계약체결을 의뢰’하는 경우는 기획재정부 장관과 협의한 총사업비 내역서를 첨부하는 한편, 조달청장은 총공사금액(관급자재비 제외)의 범위 안에서 예정가격을 결정하게 됨.
- 또한, 조달청장은 의뢰받은 사업의 총사업비가 기획재정부 장관이 통보한 총사업비를 초과하는 경우 입찰공고 전에 다시 기획재정부 장관과 총사업비를 협의해야 함.
- 또한, 정부 출연·출자기관 등이 자체 발주하는 공사의 경우에도 해당 기관의 발주부서가 사업부서의 요청 총사업비를 검토하여 기획재정부 장관이 통보한 총사업비를 초과하는 경우 소관 관서의 장 및 기획재정부 장관과 총사업비를 다시 협의함.
- 또한, ‘⑭조달청에 계약체결을 의뢰’하는 경우 사업의 발주를 위해 계약 방법을 검토해야 하며, 해당 과정에서 조달청은 설계도, 시방서, 내역서, 단가의 적정성 등 공사비 관련 검토를 다시 한번 수행함.<sup>64)</sup>
- 이러한 과정을 거쳐 최종적으로 계약상대자를 선정하고 계약을 체결하며, ‘⑰계약 체결’ 시 총사업비로 책정된 금액과 실제 계약금액과의 차액(‘낙찰차액’)이 발생하였을 시에는 불가피한 경우를 제외하고 총사업비를 감액하도록 조치하고 있음.<sup>65)</sup>
- 마지막으로, 공사의 착공 이후 불가피한 사유로 기획재정부 장관과 협의한 사업 규모, 총사업비 등을 변경하고자 하는 경우에는 공사계약 변경 이전에 기획재정부 장

63) ‘총사업비관리지침’ 제25조 참조.

64) 한국조달연구원(2018), 2018 공사발주 가이드북.

65) ‘총사업비관리지침’ 제26조 참조.



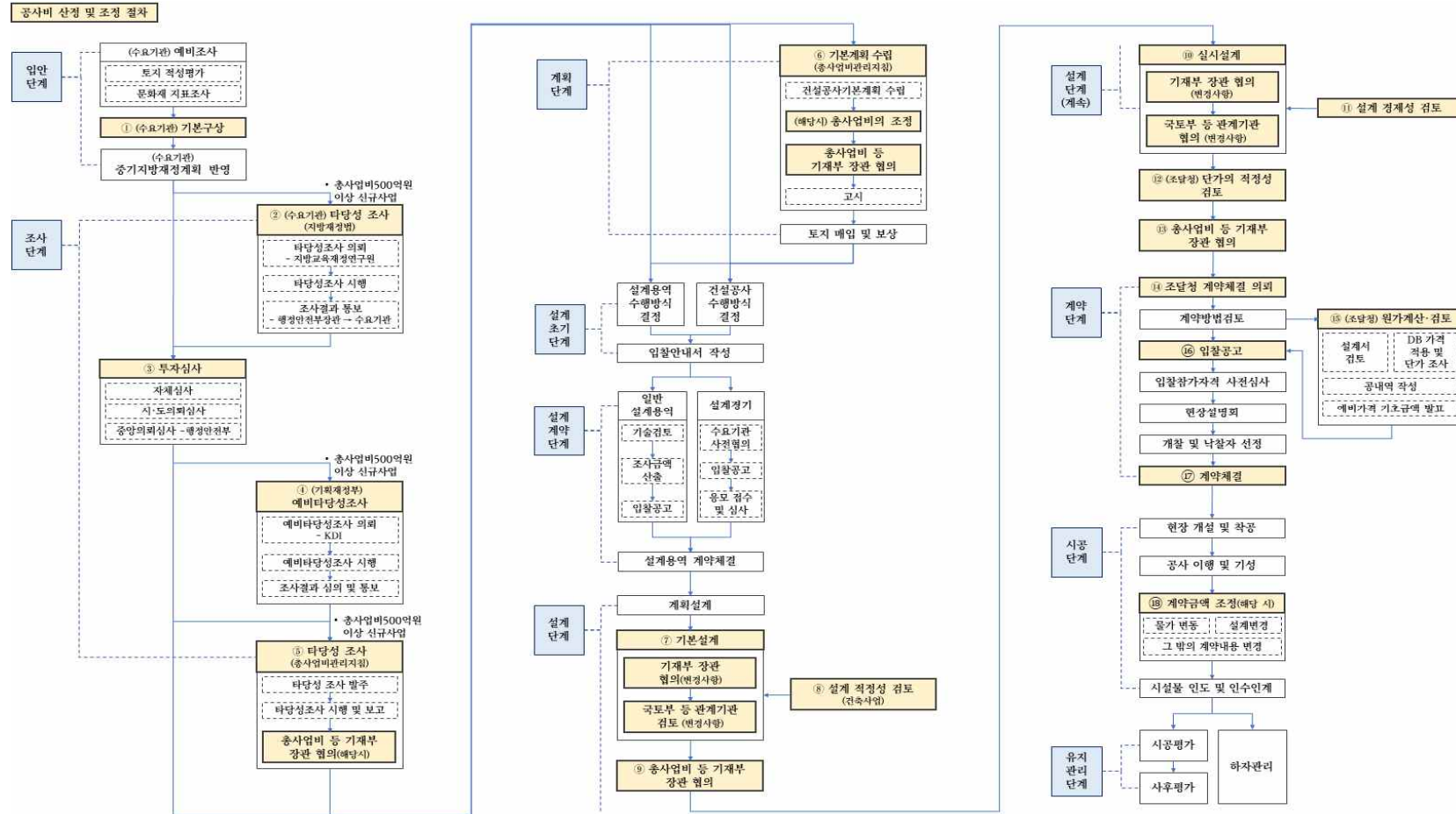
관과 해당 내용을 협의해야 함.<sup>66)</sup>

- 구체적으로, 착공 이후 총사업비의 변경을 협의하고자 하는 경우 설계변경의 필요성, 설계서(공종별 세부 단가 포함), 종합공정표, 기타 공사비 산출내역서 등을 기초로 기획재정부 장관과 협의를 진행함.
  - 구조물 신설 또는 변경으로 50억원 이상 설계변경이 필요한 토목사업의 경우에는 기획재정부 장관과의 총사업비 협의 전에 조달청장에 해당 설계변경에 따른 단가의 적정성에 대한 검토를 의뢰토록 규정하고 있음.
- 이처럼 총사업비 관리대상 사업은 ‘사업비의 합리적 추정’이나 ‘국가 및 지방재정의 효율적 운영’ 등을 목적으로 사업추진 과정 내 다양한 공사비 산정 및 조정 절차를 거치는 것은 물론, 국가 재정의 투입, 사업추진 관련 주체의 다양성, 사업의 대규모화 등에 따라 다양한 사업비 관리 절차 및 관련 주체와의 협의·검토 절차를 추가 운영 중인 것으로 파악됨.
- 구체적으로, ‘⑦기본설계’ 및 ‘⑧실시설계’ 절차만 살펴보더라도 이전 단계에서 기획재정부 장관과 협의하여 정한 총사업비의 범위 내에서 해당 절차를 수행하도록 규정 중이며, 불가피한 사유가 발생하는 경우 역시 총사업비 등에 대해 기획재정부 장관과 협의토록 하는 등 총사업비를 지속 관리하고 있음.
  - 이와 함께 불가피한 사유로 총사업비 등을 조정하는 경우 기획재정부 장관과의 협의 전 국토교통부, 조달청 등 관계기관의 검토를 받게 하여 총사업비 변경의 필요성 및 타당성을 지속 점검하고 있는 것으로 파악됨.
  - 또한, ‘⑥기본계획 수립’, ‘⑦기본설계’, ‘⑧실시설계’ 등의 절차 수행 후 다음 절차를 추진하기 전에 해당 절차 수행 결과를 토대로 기획재정부 장관과 다시 한번 총사업비를 협의토록 규정하고 있음.
  - 이 외에도 계약체결을 위해 정부 출연·출자기관 등이 자체적으로 발주하는 사업의 경우 조달청에 ‘⑫단가의 적정성을 검토’하도록 하거나, ‘⑭조달청에 계약체결을 의뢰’하는 경우 역시 해당 사업의 ‘⑮원가계산 및 검토(단가의 적정성 검토 포함)’ 등을 수행토록 하여 사업비(공사비)에 대한 검토를 중복적으로 시행하고 있음.

---

66) ‘총사업비관리지침’ 제27조 참조.

<그림 III-2> 총사업비 관리대상 사업(조달청 위탁·추진사업 위주)의 공사비 산정 및 조정 절차



<표 III-3> 총사업비 관리대상 사업의 주요 공사비 산정·조정 절차

절차	수행주체	대상사업	주요 수행내용
④예비 타당성 조사	기획재정부 장관	총사업비 500억 이상인면서 국가 재정지원 규모가 300억 이상인 건설사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업의 향후 추진 여부 및 적정 사업 시기, 사업 규모 등에 대한 합리적 의사결정이 가능하도록 사업계획에 대한 타당성 및 대안의 검토, 사업추진 과정에서 고려할 점 등 아래 사항 분석</li> <li>- 사업개요 및 기초자료 분석 기반의 사업 쟁점 파악</li> <li>- 경제성 및 정책성 분석</li> <li>- 지역균형발전, 기술성, 경제사회 환경 분석</li> <li>- 사업설계의 적정성 분석</li> <li>- 비용-효과성 분석</li> <li>- 종합평가 및 정책제언</li> </ul>
⑤타당성 조사	중앙 관서의 장	총사업비 500억원 이상 건설공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설사업에 대하여 기술·환경·사회·재정·용지·교통 등 필요한 요소를 고려하여 타당성조사 실시</li> <li>• 타당성조사 결과 사업규모, 총사업비, 사업 기간 등이 예비타당성조사 결과와 차이가 발생한 경우 기획재정부 장관과 총사업비 등의 변경에 대해 협의</li> <li>• 참고로, 이처럼 「건설기술진흥법」 외 타 법령에서 건설공사에 대한 타당성조사를 수행하도록 한 경우 중앙행정기관의 장이 국토교통부 장관과 협의하여 세부 조사항목을 정할 수 있도록 규정</li> </ul>
⑥기본계획 수립	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 법령 등에 의해 기본계획 수립 시 사업 규모 및 총사업비가 예비타당성조사 및 타당성조사에서 정한 규모 및 금액을 초과 불가</li> <li>• 다만, 관계부처와의 협의내용 반영, 예측할 수 없었던 비용의 발생 등 불가피한 사유로 사업 규모 및 총사업비가 예비타당성조사 또는 타당성조사에서 정한 규모보다 10% 이상 증가 시 예비타당성조사 수행기관의 검토의견서를 첨부하여 총사업비의 조정 요구</li> <li>• 기본계획 수립 후 고시 이전에 기획재정부 장관과 사업 규모, 총사업비 또는 사업 기간 등 협의</li> </ul>
⑦기본설계	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기본설계 과정에서 예비타당성조사, 타당성조사 또는 기본계획에서 정한 총사업비를 감안하여 설계 내용이 적절히 관리될 수 있도록 노력</li> <li>• 기본설계 수립 후 기획재정부 장관과 협의된 사업 규모, 총사업비, 사업 기간 등을 기준으로 해야 하며, 합리적인 사유 없이 사업 규모 변경 불가</li> <li>• 사업내용, 규모 등에 중대한 변경이 불가피한 경우 기획재정부 장관과 총사업비, 사업 기간 등을 협의</li> <li>• 기획재정부 장관은 사업 규모 또는 총사업비의 변경을 요구받은 경우 관련 내용에 대한 검토가 필요하다고 인정하는 때에는 국토교통부, 행정안전부, 과학기술통신부, 조달청 또는 공공기관에 그에 대한 검토를 요청 가능</li> </ul>

<표 III-3> 총사업비 관리대상 사업의 주요 공사비 산정·조정 절차 -(계속)

절차	수행주체	대상사업	주요 수행내용
⑧기본설계 적정성 검토	중앙 관서의 장	건축사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획설계·중간설계 완료 후 및 실시설계 완료 이전에 조달청장에게 설계의 적정성에 대한 검토 의뢰</li> </ul>
⑨기획 재정부 장관 협의	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>기본설계 용역이 완료되면 실시설계 용역 의뢰 이전에 기본설계 용역 결과보고서 및 요약보고서, 조달청장 등으로부터 받은 기본설계 적정성 검토 결과를 첨부하여 기획재정부 장관과 사업 규모, 총사업비, 사업 기간 등 협의</li> </ul>
⑩실시설계	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>합리적인 사유 없이 기본설계 단계에서 기획재정부 장관과 협의된 사업 규모 변경 불가</li> <li>실시설계 과정에서 대형 신규 구조물 설치, 일부 구간의 차로 수 변경(도로사업 등), 신규 내역 및 공종 추가 등 중대한 변경이 있는 경우 기획재정부 장관과 사업 규모, 총사업비, 사업 기간 등 협의</li> <li>기획재정부 장관은 사업 규모 또는 총사업비의 변경을 요구받은 경우 관련 내용에 대한 검토가 필요하다고 인정하는 때에는 국토교통부, 행정안전부, 과학기술통신부, 조달청 또는 공공기관에 그에 대한 검토를 요청 가능</li> </ul>
⑪설계 경제성 검토	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시설계 과정에서 사업 물량을 과도하게 산정하거나 불필요한 기능이 포함되지 않도록 실시설계 완료 이전에 「건설기술진흥법」에 따른 설계내용 검토(설계VE)를 1회 이상 시행</li> <li>건축사업의 경우 기본설계의 적정성 검토 결과 반영 여부, 실시설계의 내용 등에 대해 조달청장과 협의</li> </ul>
⑫단가의 적정성 검토	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시설계가 완료되면 조달청장에게 해당 결과에 대한 단가의 적정성 검토 의뢰, 건축사업의 경우 실시설계의 적정성 검토 시 단가 적정성 검토 의뢰 가능</li> <li>참고로, 조달청장에게 계약체결을 의뢰하는 사업에 대해서는 단가의 적정성 검토 생략 가능</li> </ul>
⑬기획 재정부 장관 협의	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>실시설계 용역이 완료되면 조달청장에게 공사계약 체결 의뢰 이전(의뢰하지 않는 사업의 경우 입찰·발주 이전)에 아래 서류를 첨부하여 기획재정부 장관과 사업 규모, 총사업비, 사업 기간 등 협의                         <ul style="list-style-type: none"> <li>실시설계 용역 결과보고서 및 요약보고서</li> <li>총사업비가 기본설계에 의한 총사업비와 차이가 발생한 경우 해당 사유 및 설명자료</li> <li>설계내용 검토 및 실시설계 협의 결과 반영사항</li> <li>조달청장의 단가의 적정성 검토의견서</li> <li>실시설계에 반영된 환경·교통영향평가 결과 등</li> <li>적정 공사기간 검토 결과</li> </ul> </li> <li>기획재정부 장관은 실시설계 결과에 대한 협의 조정된 총사업비를 해당 중앙관서의 장과 조달청장에 통보</li> </ul>

<표 III-3> 총사업비 관리대상 사업의 주요 공사비 산정·조정 절차 -(계속)

절차	수행주체	대상사업	주요 수행내용
⑭조달청 계약체결 의뢰	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업에 대한 계약체결 의뢰 시 실시설계 결과에 대해 기획재정부 장관과 협의를 거친 총사업비 내역서 첨부</li> <li>• 조달청장은 예산상 총공사금액(관급자재비 제외)의 범위 내에서 예정가격 결정</li> <li>• 또한, 발주 의뢰가 있는 경우 해당 총사업비가 기획재정부 장관이 통보한 총사업비를 초과한 경우 입찰공고 전 기획재정부 장관과 협의</li> </ul>
⑮ 원가 계산·검토	조달청	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조달청은 계약의뢰를 받은 후 계약 방법을 결정하기 위해 설계도, 시방서, 내역서, 단가의 적정성 검토 등 수행</li> <li>• 검토 결과를 토대로 공내역을 작성하며, 입찰공고 시 예비가격 기초금액을 발표</li> </ul>
⑰계약체결	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약체결 결과 총사업비로 책정된 금액과 계약금액과의 차액(‘낙찰차액’)이 발생한 경우 불가피한 경우를 제외하고는 총사업비 감액(시설부대비도 함께 감액)</li> </ul>
⑱계약금액 조정	중앙 관서의 장	총사업비 관리대상 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사 착공 이후 불가피한 사유로 기획재정부 장관과 협의된 사업 규모, 총사업비, 사업 기간 등을 변경하고자 하는 경우 공사계약 변경 이전에 기획재정부 장관과 협의, 기획재정부 장관은 필요 시 조달청장에 설계변경 단가의 적정성 검토 의뢰</li> <li>• 총사업비의 변경을 협의하고자 하는 경우 설계변경의 필요성, 설계서(공종별 세부 공사단가 포함), 종합공정표, 기타 공사비 산출내역 관련 서류를 첨부</li> <li>• 토목사업의 경우에 대해 구조물의 신설 또는 변경으로 50억원 이상 설계변경이 필요한 사업에 대해서는 기획재정부 장관에 대한 총사업비 협의 이전 조달청장에게 그 단가의 적정성 검토 의뢰</li> </ul>

- 물론 지금까지 살펴본 지방자치단체 발주사업 및 총사업비 관리대상 사업의 사업비(공사비) 산정 및 조정 절차가 지방재정 및 국가 재정은 물론, 사업의 건전하고 효율적인 운영이라는 취지에서 수행되고 있다는 점은 충분히 이해하나, 각종 절차에 따른 사업비(공사비)의 산정 및 조정 과정이 과연 ‘사업의 합리적 추진 및 운영’이라는 목표를 충분히 지원하고 있는지는 다시 한번 생각해 볼 사안임.
- 지자체 발주 건설사업을 추진하는 과정에서의 주요 목표는 ‘적정 수준의 지방 또는 국가 재정을 효율적으로 활용하여 적정 품질, 즉 사회적·국민적 요구 수준에 적합

한 시설물 또는 건축물'을 제공하는 것으로 이해할 수 있음.

- 다만, 해당 과정에서 '적정 수준의 재정' 소요만을 목표로 사업을 추진한다면 '사회적·국민적 요구에 부합하는 적정 품질의 시설물 또는 건축물'을 제공하는 데 한계가 발생할 수 있으며, 반대로 '적정 품질 또는 고품질의 시설물 또는 건축물의 제공'만을 목표로 사업을 추진할 경우 지나친 지방 또는 국가 재정의 소요로 인해 재원의 낭비가 발생할 우려가 있음.
  - 이를 고려할 때, '지방 및 국가 재정 운영의 건전성'과 '적정 품질의 시설물 또는 건축물의 확보'는 어느 한 방향으로의 치우침 없이 함께 존중되어야 할 것임.
- 그럼에도 불구하고 지금까지 살펴본 사업비(공사비) 산정 및 조정 절차의 경우 사업 초기 각종 조사 및 계획에 따른 사업비(공사비) 추정 후 다양한 절차를 통한 사업비(공사비) 조정 시, 사업 진행에 따른 정보의 구체화에도 불구하고 이에 기반한 합리적인 사업비(공사비)의 조정보다는 효율적 재정 운영을 위한 사업비(공사비)의 관리 및 통제에 초점을 맞춰 운영 중인 것으로 이해됨.
- 예를 들어, 지자체 발주사업의 '⑥기본설계'와 '⑦실시설계' 시 사업의 구체화에도 불구하고 상대적으로 정보의 양이 부족한 시점에 수립한 '⑤건설공사기본계획'에서 정한 공사비가 증액되지 않도록 유도해야 하며, 설계과정을 통해 제시된 공사비가 '④타당성조사'에 따라 제시된 공사비 증액 한도를 초과한 경우 해당 건설공사의 타당성을 재조사하여 해당 사업의 추진 여부를 재검토하도록 규정하고 있음.
  - 총사업비 관리대상 사업의 경우에도 '④예비타당성조사', '⑤타당성조사', '⑥기본계획의 수립'에 따른 정보의 구체화에도 불구하고 선행 단계에서 기획재정부 장관과 협의한 총사업비를 초과하지 못하도록 규정 중이며, '⑦기본설계' 및 '⑩실시설계'를 수행하는 과정에서 불가피한 사유로 중대한 변경이 요구되더라도 국토교통부, 조달청 등 관련기관에 검토받아야 함은 물론, 기획재정부 장관과도 협의 과정을 거치도록 하여 총사업비 변경에 대한 관리를 강화하고 있는 것으로 파악됨.
  - 이에 더해 지난 2003년 이후 지자체 예산 집행의 효율성 향상을 목적으로 도입한 '⑫계약심사제도' 역시 '설계오류 사항', '원가 산정방식 및 적용단가, 산출 물량 등의 적정성' 등을 검토하는 원취지에도 불구하고, 설계금액의 합리적 조정보다는 공사비 감액 수단으로 변질되어 운용 중이라는 지적을 받고 있음.<sup>67)</sup>

- 이러한 효율적 재정 운용 위주의 사업추진 방식은 결국 사업의 규모나 특성에 적합한 적정공사비 지급에 한계를 유발하여 지방자치단체 발주사업에 대한 수주의존도가 높은 지역건설기업이나 실제 시설물 또는 건축물을 사용하는 국민에게 피해가 전가될 우려가 있기에 향후 반드시 개선이 필요할 것으로 판단됨.

## 2. 지방자치단체 발주 건설사업의 공사비 산정·지급상 문제점과 실태

- 전술한 바와 같이 우리 정부는 주로 ‘사회적 요구에 적합한 시설물(건축물)의 확보’보다는 ‘국가 또는 지방재정의 효율적 운영’을 위한 각종 사업추진 절차 및 이에 따른 공사비 산정·조정 절차를 운영 중인 것으로 파악됨.
- 하지만, 이러한 각종 절차에 걸친 예산 내 낭비 요인 제거를 통한 효율적 운영 등의 목표는 해당 과정을 추진하는 복수 관련기관의 예산 절감량이 실적으로 인식되는 경쟁구조에 따른 과도한 예산 절감 기조 등으로 인해 저가 사업 수행을 통한 효율적 예산 집행이라는 오해를 불러일으켜 과도한 공사비 조정 또는 삭감 사례로까지 이어지는 상황임.
- 이에 본 절에서는 최근 지방자치단체 발주사업 추진 과정에서 발생 중인 공사비 조정 및 삭감 사례에 대한 면밀한 조사·검토를 통해 현행 적정공사비 산정 및 지급 실태와 해당 과정상의 문제점을 살펴봄으로써 향후 개선방안 마련의 기초자료로 활용하고자 함.
  - 특히, 적정공사비 확보를 저해하는 공사비 산정 및 조정, 지급 과정상의 미비점이나 문제점 등은 이미 다양한 기관의 연구 문헌에서 이를 수행한 바 있기에 본 연구에서는 지자체 건설사업의 실제 사례 및 실태를 토대로 실질적인 적정공사비 관련 문제점을 도출함.
  - 이를 위해 최근 3년간 감사원이 수행한 ‘공공발주 건설공사 불공정관행’ 및 ‘공공기관 불공정관행’ 지적사례와 행정안전부의 ‘광역지자체 발주 건설공사 점검’ 사례 및

67) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원.

광역지자체의 ‘기초지자체 발주 건설공사에 대한 점검’ 사례를 폭넓게 분석함.

## (1) 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토

- 먼저 적정공사비 확보 문제는 우리 건설산업 내 가장 장기간 논의되어 온 이슈이자 산업 내 각종 법·제도의 변경·개정과 맞물려 현재까지도 지속적인 논의가 이루어지고 있는 사안임. 그 결과 이미 다양한 기관의 연구 문헌에서 건설사업의 적정 공사비 확보를 저해하는 각종 문제점이나 한계점, 미비점 등을 밝힌 바 있음.<sup>68)</sup>
- 물론, 정부 및 지자체, 공공 발주기관 또한 이러한 적정공사비 지급 논의에 발맞춰 제도개선 및 내부 규정이나 지침 개정 등의 노력을 기울여 왔으나, 개선의 범위나 효과가 일부에 그치는 한편, 최근 지속 증가하고 있는 규제사항 등에 대한 준수에 따라 적정공사비 지급에 대한 수요는 계속해서 발생 중인 상황임.
- 해당 배경하에 그간의 적정공사비 확보를 위한 각종 논의 결과 및 연구 문헌, 최근 지방자치단체 발주공사 대상의 각종 감사 결과 등에서 도출한 공사비 산정·조정·지급상의 문제점을 살펴보면, 크게 ‘(문제점①) 현행 제도상의 한계점 및 미비점’, ‘(문제점②) 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’, ‘(문제점③) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’으로 구분해 볼 수 있으며, 해당 구분에 따른 사업추진 단계별 세부 문제점은 <표 III-4>와 같음.
- 구체적으로, ‘(문제점①)현행 제도상의 한계점 및 미비점’은 현행 제도 및 규정에 따른 공사비 산정·조정·지급 절차 및 방식상의 문제점을 의미하며, 이에 해당하는 사업추진 단계별 세부 문제점은 다음과 같음.
- 우선, 사업 기획 및 계획단계에 해당하는 주요 문제점으로는 ‘예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감’, ‘사업비 추산·조정의 전문성 부족’

68) 최석인·전영준(2017), 공공 공사비 정상화를 통한 일자리 창출 방안, 일자리 창출 방안 모색을 위한 공사비 정상화 정책토론회, 국회.; 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회, 국회; 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공 공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원; 홍성호·조재용(2021), 지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안(경기도 전문 원도급 공사를 중심으로), 대한건설정책연구원.



을 들 수 있음.

- 다음으로, 설계단계의 세부 문제점으로는 ‘설계자의 비용 산정 역량 부족 및 설계가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재’, ‘도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주 제도 운용’, ‘과도한 발주기관 재량에 따른 공사비 임의조정’ 등의 문제가 발생 중인 것으로 파악됨.
  - 발주 및 입찰 과정 포함하는 계약단계의 문제점으로는 낙찰자 선정방식별로 ‘(적격심사낙찰제) 업계 일방의 원가 부담 및 가격경쟁 유도’, ‘(종합평가낙찰제) 저가 입찰을 유도하는 평가 기준에 기인한 낙찰률 하락 유도’, ‘(기술형 입찰제도) 사업 특성 및 제도 취지에 어긋난 낙찰자 평가 기준 등’이 주요 문제점으로 지적됨.
  - 마지막으로, 시공(계약이행)~준공단계의 주요 문제점으로는 ‘총사업비관리지침’의 한계 등으로 인한 ‘설계변경 및 공기연장 비용 보상의 현실적 한계’를 들 수 있음.
- 이에 이어 ‘(문제점②) 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’과 관련해서는 다음과 같은 사업추진 단계별 세부 문제점들이 여전히 발생 중인 것으로 파악됨.
- 사업 기획 및 계획단계의 대표적인 문제점으로는 ‘사업 특성을 미고려한 채 재정만을 고려한 계약방식 채택으로 인한 업계 일방의 피해 발생’을 들 수 있음.
  - 설계단계의 경우는 ‘예산 내 사업발주를 위한 무리한 공사비(설계가격 등) 임의조정 또는 미조정’, ‘신기술·특허공법 적용 시 기술사용료 또는 하도급분 미반영’, ‘안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상’, ‘각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등 미계상’, ‘일반공종(확정공종)에 대한 PS항목 적용’ 등이 문제점으로 지적됨.
  - 다음으로, 입찰 및 계약단계의 주요 문제점으로는 ‘예정가격 결정 관련 부당행위’, ‘(민간자본 보조사업) 최저가 입찰자와의 계약체결’, ‘공사비 삭감 목적 감액 불가 제경비에 대한 낙찰률 적용 요구’ 등이 지적됨.
  - 마지막으로, 시공~준공단계에는 ‘각종 설계변경 관련 부적정 집행’, ‘공기연장 비용 미인정 및 부당 미지급’, ‘지자체 부담 사무비용의 계약상대자 일방 전가(기공식 행사경비 등)’ 등의 주요 문제점이 발생 중인 것으로 파악됨.

<표 III-4> 지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과

사업추진단계	(문제점①) 현행 제도상 한계점·미비점	(문제점②) 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	(문제점③) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
사업 기획 및 계획단계	<p>가. 예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감</p> <p>- (예비)타당성조사, 투자심사 등 예산 절감 목적 절차 다수 운용</p> <p>- 지자체 차원의 자체 추가 절차 운영</p> <p>나. 사업비 추산·조정의 전문성 부족</p> <p>- 비전문적 사업비 추산 및 임의조정 만연</p>	<p>가. 사업 특성을 미고려한 채 재정만을 고려한 계약방식 채택으로 인한 업계 일방의 피해 발생</p> <p>- 사업 특성에 적합하지 않은 장기계속계약 체결 및 계속비계약 체결 후 장기계속계약 전환 등</p>	-
설계단계	<p>다. 설계자의 비용 산정 역량 부족 및 설계 가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재</p> <p>- 각종 사유에 따른 설계내역서 작성 오류 발생</p> <p>라. 도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주 제도 운용</p> <p>- 제도 도입 목적을 벗어난 예산 절감 위주의 과도한 설계 경제성 검토(설계VE) 및 계약심사제도 운용 등</p> <p>마. 과도한 발주기관 재량에 따른 공사비 임의조정</p> <p>- 공사원가 체계 내 지방자치단체장의 재량 항목(일반관리비, 이윤 등 비율 계상 항목)의 낮은 비율 적용을 통한 총공사비 조정</p>	<p>나. 예산 내 사업발주를 위한 무리한 공사비 (설계가격 등) 임의조정 또는 미조정</p> <p>- 전체 공사비 중 일부 내역만 변경, 일부 공사 물량 또는 공법 누락</p> <p>- 표준품셈 반영 공사임에도 예산 절감을 위한 무리한 표준시장단가, 자체 조사단가 적용</p> <p>다. 신기술·특허공법 적용 시 기술사용료 또는 하도급분 미반영</p> <p>라. 안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상</p> <p>마. 각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등 미계상</p> <p>- 산재·고용·건강·연금보험료, 퇴직공제부금, 기타경비 미계상</p> <p>바. 일반공종(확정공종)에 대한 PS항목 적용</p>	<p>가. 지역 특성을 반영한 자체 설계기준 부재에 따른 예정가격 산정의 구체성 미확보</p> <p>나. 예정가격 결정 기준 및 단가 부적정 적용</p> <p>다. 가격조사 및 결정방법 부적정 적용</p> <p>라. 노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용</p> <p>마. 건설기계 경비 부적정 산정 및 비현실성</p> <p>바. 기타 소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계(품 산정·계상방식의 구조적 한계)</p>

<표 III-4> 지방자치단체 발주 건설공사의 사업추진 단계별 적정공사비 산정·지급상 문제점 종합 검토 결과 -(계속)

사업추진단계	(문제점①) 현행 제도상 한계점·미비점	(문제점②) 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	(문제점③) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
입찰 및 계약단계	<p>바. (적격심사낙찰제) 업계 일방의 원가 부담 및 가격경쟁 유도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실질 공사비 단가 상승 대비 예정가격 산정 기준 활용 단가의 하락, 장기간 고정된 낙찰하한율의 구조적 한계 등</li> </ul> <p>사. (종합평가낙찰제) 저가 입찰을 유도하는 평가 기준에 기인한 낙찰률 하락 유도</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 가격 중심의 낙찰 유도를 위한 입찰금액 심사방식의 불균형과 계속된 평가기준 개정, 미미한 단가심사 효과 등</li> </ul> <p>아. (기술형 입찰제도) 사업 특성 및 제도 취지에 어긋난 낙찰자 평가 기준 등</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 저가 투찰을 유도하는 가격평가 비중 확대</li> <li>- 기술형입찰 유찰 시 수의계약 가격협상 기준의 한계 등</li> </ul>	<p>사. 예정가격 결정 관련 부당행위</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기초금액 미입력 및 예정가격 임의 삭감</li> <li>- 예산 초과 방지 목적 복수예비가격 부당 산정</li> </ul> <p>아. (민간자본 보조사업) 최저가 입찰자와의 계약체결</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 낙찰자 선정방식을 미고려한 과도한 최저가 중심 계약방식 운용</li> <li>- 예정가격 산정 절차 미준수</li> </ul> <p>자. 공사비 삭감 목적 감액 불가 제경비에 대한 낙찰률 적용 요구</p>	-
		<p>차. 각종 설계변경 관련 부적정 집행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설계변경 요구에도 불구하고 미인정 또는 장기계속계약의 차년도 계약으로 부당이관</li> <li>- 설계변경 승인에도 비용 미지급, 부적합 단가 적용</li> </ul> <p>카. 공기연장 비용 미인정 및 부당 미지급</p> <p>타. 지자체 부담 사무비용의 계약상대자 일방 전가(기공식 행사경비 등)</p>	
시공 및 준공단계	<p>자. 설계변경 및 공기연장 비용 보상의 현실적 한계</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 설계변경 최소화 및 공기연장에 따른 실투입 비용 일부만 보상 문제 등(총사업비 관리제도의 한계에 기인 포함)</li> </ul>		-

- 마지막으로, ‘(문제점③) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’은 그 특성상 공사비를 산정하는 설계단계에 한하며, 앞선 현행 제도 및 규정상 한계점으로 이해할 수도 있으나, 공사비 산정에 미치는 영향 및 그 중요성을 고려하여 구분하여 살펴봄.
- 구체적으로, 이에 해당하는 문제점으로는 ‘지역 특성을 반영한 자체 설계기준 부재에 따른 예정가격 산정의 구체성 미확보’, ‘예정가격 결정기준 및 단가 부적정 적용’, ‘가격조사 및 결정방법 부적정 적용’, ‘노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용’, ‘건설기계 경비 부적정 산정 및 비현실성’, ‘기타 소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계(품 산정 계상방식의 구조적 한계)’ 등을 들 수 있음.
- 지금까지 살펴본 바와 같이, 적정공사비의 산정·조정·지급과 관련하여 사업추진 단계별로 다양한 문제점들이 발생 중인 것으로 파악되며, 세부 문제점별 실제 사례에 대한 조사·분석을 통해 지방자치단체 발주공사 대상의 실질적인 적정공사비 확보 실태를 상세히 살펴보고자 함.

## (2) 현행 제도상 한계 및 미비점에 따른 세부 문제점 및 실태

### 1) 사업 기획 및 계획단계

- 먼저 현행 제도상 한계점 및 미비점으로 인한 사업 기획 및 계획단계의 대표적 문제점으로는 ‘예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감’, ‘사업비 추산·조정의 전문성 부족’을 들 수 있으며, 이에 대한 실태를 살펴보면 다음과 같음.

#### 가. 예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감

- 지방자치단체 건설사업의 경우 앞선 사업추진 절차에서 살펴보듯 사업 기획 및 계획단계 내 ‘기본구상’, ‘투자심사’, ‘예비타당성조사’, ‘타당성조사’, ‘건설공사 기본계획 수립’ 등의 각종 절차를 운영하여 사업비 또는 공사비를 산정·관리하고 있음.

- 구체적으로 ‘예비타당성조사’, ‘타당성조사’, ‘건설공사 기본계획 수립’ 등의 절차에서 전(前) 과정에 산정·수립한 사업비(공사비)를 초과하지 못하도록 규정하거나, 해당 절차를 통해 산출한 증액 한도를 초과하였을 경우 ‘타당성 재조사’ 등을 실시토록 하고 있는 점을 고려하면, ‘예산의 효율적 운용’이라는 목표 아래 ‘예산 절감’이라는 편향적 방향으로 제도를 운용 중인 것으로 이해됨.
- 특히, 사업 기획 및 계획단계 내 각종 절차의 추진에 따라 관련 정보는 더욱 구체화되며, 해당 정보를 토대로 (재)산정한 사업비(공사비)의 타당성 및 정확성은 더욱 높아질 수밖에 없는 구조임에도 후속 절차에서 (재)산정한 사업비가 증액 반영되지 못하도록 규정 중인 점은 제도 운용의 목적이 예산 절감에 치우쳐 있음을 보여줌.
- 이에 더해 일부 지방자치단체의 경우 앞서 살펴본 「지방재정법」, 「건설기술진흥법」, 「총사업비관리지침」 등에 따른 각종 절차에도 불구하고 지방자치단체 차원에서 사업비 및 공사비를 더욱 강화하여 관리하기 위한 관련 지침을 제정·시행함.
- 대표적으로 지난 2021년 11월 경기도는 도 예산 또는 기금으로 시행하는 총사업비 5억원 이상, 사업 기간 2년 이상의 공공 건설사업을 대상으로 사업비의 증가 등을 합리적이고 체계적으로 관리하기 위한 ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’을 발표함.<sup>69)</sup>
- 특히, 경기도가 발표한 ‘총사업비 관리지침’은 지자체 차원에서 공공 건설사업에 대한 ‘총사업비 관리제’를 도입·적용한 최초의 사례로, 그 주요 내용 중 하나로 사업 추진 과정에서 사업 규모, 사업 기간 등에 변경사항이 발생하는 경우 사업관리기관(부서)의 협의를 받도록 규정하여 사업 시행기관의 임의 사업계획 변경을 원칙적으로 차단하는 등 사업비 증액과 관련한 관리·감독을 강화함.
- 이러한 지자체 차원의 총사업비 관리를 강화하기 위한 지침의 제정 및 시행은 기존 각종 법령에 따른 사업추진 절차에 더해 지자체 차원의 추가적인 절차를 마련함으로써 사업비(공사비)의 증액 변경에 대한 관리를 더욱 강화할 것으로 예상됨.
- 또한, 이번 경기도 사례에서 볼 수 있듯 총사업비 관리대상 사업의 범위가 총사업비 5억원 이상 등으로 매우 넓다는 점을 고려하면, 향후 소규모 사업에 대해서도 사

69) 경기도(2021.11.1.), 꼼꼼한 관리로 혈세낭비 막는 ‘경기도 공공건설공사 총사업비 관리지침’, 1일 시행, 보도 자료 참조.

업비 관리 강화가 이루어질 것으로 전망되어 사업정보 구체화에 따른 타당한 사유의 변경에도 불구하고 적정공사비의 확보가 어려워질 것이 우려됨.

- 지금까지 살펴본 내용을 종합하면, 지방자치단체 발주사업은 당해 사업추진과 관련한 각종 법령에 따른 다양한 절차를 준수해야 하며, 최근 일부 지방자치단체의 경우 사업비 관리 강화를 위한 자체 지침 등을 마련하여 운용 중인 것으로 파악되어 향후 사업비 또는 공사비에 대한 관리가 더욱 강화될 것으로 전망됨.
- 물론 이러한 사업비(공사비) 관리·감독 강화의 경우 국가 재정 또는 지방재정의 효율적 운영이라는 측면에서 그 필요성을 이해할 수는 있음.
- 다만, 해당 절차의 운용 목적(사업비 절감 또는 재정의 효율적 운용)이 중복적이라는 점과 더불어 동일한 사업추진단계(사업 기획 및 계획단계) 내 그 목적이 동일한 다수의 절차를 운용하고 있다는 점을 고려하면, 사업의 원활한 추진을 위한 적정공사비 확보를 저해할 위험이 있음.
- 예를 들어, 사업추진과 관련한 다양한 기관의 예산 절감량이 실적으로 인식되는 경쟁구조와 사업 기획 및 계획단계의 경우 사업정보가 한정적이라는 점을 고려하면, 각 절차를 거치는 과정에서 타당하지 못한 또는 불명확한 사유로 사업비가 조정될 가능성이 있으며, 현행 규정상 이렇게 조정된 사업비의 경우 후행 절차를 거치더라도 증액이 어렵기에 적정공사비의 확보가 어려울 수 있음.
- 또한, 사업추진단계 중 정보가 가장 부족한 사업 기획 및 계획단계 내 이처럼 다수의 사업비(공사비) 관리 절차를 운용하는 것은 해당 절차를 통해 도출한 사업 예산의 정확성에 대한 신뢰도뿐만 아니라, 사업추진의 효율성 또한 저하시킬 우려를 안고 있음.

#### **나. 사업비 추산·조정의 전문성 부족**

- 지방자치단체 발주사업의 사업 기획 및 계획단계 내 적정공사비의 확보를 저해하는 또 다른 한계점으로는 ‘비전문적 사업비 또는 사업 규모 추산방식’과 ‘비논리적 사유에 의한 임의조정’ 문제를 들 수 있음.

- 먼저 사업 초기 건설공사의 사업비 또는 사업 규모 추산방식을 살펴보면, ‘건설공사 사후평가 시스템’ 내 유사 공사 존재 여부를 확인하여 유사 공사가 있는 경우 ‘사후평가 결과보고서’ 내 관련 내용을 토대로 신규사업의 비용 및 소요 기간의 기준을 정하도록 규정하고 있음.
- 그럼에도 불구하고, ‘건설공사 사후평가 시스템’ 내 유사 공사가 존재하지 않는 경우나 사업수행 지역의 특성, 물가 상승 등 산업환경 변화 등을 충분히 반영하여 사업비를 추산할 수 있는 가이드 또는 관련 지침이 부재한 경우에 있어 과거 사업정보의 효용성 또는 실질적 활용도가 제한적인 상황임.<sup>70)</sup>
- 또한, 일부 지자체 등 수요기관의 경우는 사업 기획 및 계획에 전문성이 부족한 기술직 또는 행정직이 단순히 과거 사업의 단위당 공사비만을 토대로 사업비를 추산하여 사업비 산정의 정확성이 현저히 떨어지는 경우도 발생하고 있음.<sup>71)</sup>
- 한편, 이러한 ‘사업비 추산방식의 한계점’과 더불어 사업 기획 및 계획단계 내 각종 절차를 거치는 과정에서 발생하는 ‘비논리적 사유에 의한 예산 임의조정’ 문제 역시 적정공사비의 확보를 저해하는 요인으로 지적되고 있음.
- 구체적으로, ‘비논리적 사유에 의한 예산 임의조정’ 문제는 ‘예산의 확보 등 정치적 판단에 따른 사업부서의 자체적인 임의조정’, ‘각종 심의·검토 절차에 따른 예산 조정’ 등으로 구분하여 살펴볼 수 있음.<sup>72)</sup>
- 예를 들어, 전자에 해당하는 경우로는 총사업비 관리대상 사업과 같이 국가 재정을 지원받는 사업에 있어 수요기관과 기획재정부 간 입장 차를 좁히기 위해 필요 예산을 축소하여 제출한다거나 이와는 반대로 지자체 추진사업의 투자심사 등 예산심의 과정에서 감액될 것을 고려하여 기본구상 단계 등에서 추산한 비용을 임의 증액하는 사례 등이 발생하고 있음.

70) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원.

71) 예를 들어, 건축공사의 경우 단위 면적당 공사비를 활용하거나, 선형 토목공사의 경우 단위 거리당 공사비를 활용하여 신규사업의 개략적인 공사비를 추산하는 방식을 의미함, 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 전계서 참조.

72) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 전계서, 재정리.

- 이 외에도 사업추진 예산 확보 또는 예산의 선제적 확보를 통한 사업의 우선 시행 등의 정책적 판단하에 추산 사업비보다 적은 사업비를 신청한 후, 추후 사업비 변경을 통해 사업을 추진하는 사례 또한 빈번히 발생하고 있는 것으로 파악됨.
  - ‘각종 심의·검토 절차에 따른 예산 조정’과 관련해서는 예산 절감 목적의 각종 절차를 수행하는 과정에서 ‘지방의회’, ‘지방재정투자심사위원회’, ‘지방재정부담심의위원회’ 등의 사업계획서 또는 예산 소요 계획 등에 대한 검토 시 사업 예산에 대한 임의조정이 이루어지고 있음.
  - 또한, 이러한 지자체 차원의 심의·자문·검토 과정 외에도 관계기관(기획재정부 예산담당관, 기획재정부 및 국토교통부 장관 등)과의 협의 시에도 사업 예산에 대한 임의조정이 발생 중인 것으로 파악됨.
- 이처럼 현행 사업비 추산 및 조정 방식의 경우 과거 사업 데이터에 기초한 과학적 방법을 활용토록 한 규정에도 불구하고, 이를 지원하기 위한 가이드 또는 지침이 부재하거나, 해당 사업에 대한 전문성이 낮은 주체가 단위당 공사비 등 단순 데이터를 활용하여 개략 산정한다거나, 각종 심의·검토 과정에서 사업 외적인 사유 등 비논리적인 요인으로 인해 예산을 임의조정하는 등의 한계점이 존재하는 것으로 파악됨.
- 이러한 사업 기획 및 계획단계의 사업비(공사비) 추산·조정상 한계점은 현행 사업비 추산 및 조정 규정에도 맞지 않을뿐더러 비전문적인 방식으로 인해 적정공사비 확보를 저해할 우려가 있기에 향후 데이터 기반의 과학적인 사업비(공사비) 추산을 위한 관련 가이드 및 지침의 마련 등의 노력을 통해 이를 개선해 나갈 수 있을 것으로 기대함.

## 2) 설계단계

- 다음으로, 현행 제도상 한계점 및 미비점에 따른 설계단계의 대표적인 문제점으로는 ‘설계자의 비용 산정 역량 부족 및 설계가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재’, ‘도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주 제도 운용’, ‘과도한 발주기관 재량에 따른 공사비 임의조정’을 들 수 있으며, 이와 관련한 실태를 살펴보면 다음과 같음.



## 다. 설계자의 비용 산정 역량 부족 및 설계가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재

- 먼저 설계단계의 가장 중요한 업무로는 설계도면, 시방서, 현장설명서 등 설계도서를 작성함과 더불어 수량 산출기준, 단가 적용기준, 내역서 작성 기준 등을 토대로 공사 원가 계산을 위한 설계내역서 작성을 들 수 있음.
- 특히, 설계내역서의 경우 설계도면에 기초한 수량산출서와 단가산출서 등을 통해 얻은 정보를 정해진 양식에 따라 정리한 서류로서 발주자의 예산액을 산정하는 수단이자, 예정가격 작성의 기초자료로 활용되어 그 중요성이 매우 높기에 형평성 및 객관성을 확보해야 함은 물론, 산출과정에 오류가 없어야 함.<sup>73)</sup>
- 그럼에도 불구하고 최근 일부 지방자치단체 종합감사 결과를 살펴보면, 표준품셈 오 적용 등에 따라 형평성 및 객관성을 확보하지 못하는 등 설계오류가 발생 중인 것으로 파악됨.
- 일례로, 지난 2021년 인천광역시 ‘○○○○공단 종합감사’ 결과에 따르면, 원가계산에 의한 예정가격 결정 시 표준품셈 등을 적용하는 과정에서 동일 항목에도 불구하고 상이하게 작성된 사례가 있는 것으로 파악됨.<sup>74)</sup>

**<표 III-5> ○○○○공단 설계내역서 작성 시 표준품셈 오적용 사례**

사업명	표준품셈			설계서 일위대가표		
Y 제작 설치	일반기기 설치	톤(ton)	1	신품제진기 설치	대	2
	기계산업기사	인	0.5	기계산업기사	인	0.5
	기계설비공	인	7.24	기계설비공	인	7.24
	용접공	인	0.95	용접공	인	0.95
	특별인부	인	3.90	특별인부	인	3.90
	검사 및 교정	식	1	검사 및 교정	식	1

자료 : 인천광역시(2021).

- 물론, 지방자치단체 차원에서도 재정의 건전하고 효율적 운영을 위한 계약심사제도

73) 홍성호·조재용(2021), 지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안(경기도 전문 원도급 공사를 중심으로), 대한건설정책연구원.

74) 인천광역시(2021), 2021년도 ○○○○공단 종합감사 결과.

의 운영을 통해 설계서 간 불일치사항, 원가계산방식 및 표준시장단가의 적정성, 표준 품셈 등 대가 산정기준 적용의 적정성, 물량의 적정 산출 여부 등을 검토하고 있으나, 검토 대상 사업의 범위 또한 한정적일 뿐만 아니라, 계약심사 주체가 소속 계약심사담당자이기에 해당 제도 역시 원가절감 위주의 심사로 변질될 우려가 있음.

- 계약심사제도의 경우 의무적으로 수행해야 하는 대상사업이 종합공사 기준 추정금액 5억원 이상 시·도 사업, 추정금액 3억원 이상 시·군·구 사업에 한하고 있어 지자체 예산으로 편성되어 추진되는 사업의 일부만을 대상으로 운용 중인 상황임.
- 또한, 계약심사 업무를 수행하기 위해 시·도는 계약심사 전담 조직을 설치하고, 시·군·구는 계약심사 전담 인력을 배치토록 하고 있으나, 해당 업무를 수행하는 인력 자체가 지자체 소속 인원에 한하고 있다는 점에서 과도한 예산 절감 기조 등에 영향을 받아 원가절감 위주의 심사를 수행할 한계가 있음.

- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 설계내역서는 낙찰자 및 계약금액을 결정하기 위한 예정가격 작성의 기초자료로 활용되는 등 그 중요성이 매우 높음에도 불구하고, 여전히 각종 사유로 인한 오류 등이 빈번하게 발생 중인 것으로 파악되어 이에 대한 개선방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.
- 또한, 지자체 차원에서 기초금액 및 예정가격의 적정성 검토를 위해 운용 중인 계약심사제도의 경우는 심사 목적 및 주체, 대상사업의 범위 등 현행 운영 방식을 고려할 때, 합리적인 검토 수행에 한계가 있는 것으로 이해됨.
- 이에 설계내역서 및 기초금액 작성의 적정성 검토를 위한 신규 운영방안 마련을 고려해볼 수 있으며, 해당 방안으로는 제3기관을 활용하거나 민·관 합동의 위원회를 구성하여 이를 수행하는 방식을 검토해볼 수 있을 것임.
- 이에 더해 대상사업의 범위는 지자체 예산이 편성되어 추진되는 사업 전체를 대상으로 함으로써 지방재정의 효율적 운영을 도모하는 한편, 적정공사비 미계상에 따른 계약상대자의 피해 발생도 구제할 수 있을 것으로 기대함.

## 라. 도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주 제도 운용

- 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 확보를 저해하는 설계단계의 문제점 중 하나로는

‘도입 취지에 어긋난 예산 절감 위주의 제도 운용’ 행태를 들 수 있으며, 이에 해당하는 대표적 제도로는 ‘설계 경제성 검토(설계VE)’와 전술한 ‘계약심사제도’ 등이 있음.

- 먼저 ‘설계VE’의 경우 최소의 생애주기 비용으로 시설물의 기능 및 성능, 품질 제고를 통한 가치 향상을 목표로 하고 있으나, 실질적으로는 예산 절감 기조에 따라 실제 사업 여건을 고려하지 않은 과도한 설계 Spec. 하향 조정 등이 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>75)</sup>
- 실제 ‘설계VE’ 시행에 관한 세부 내용을 담고 있는 지침<sup>76)</sup> 내 관련 서식(‘설계VE 제안서’, ‘설계VE 제안의 설계반영결과보고’, ‘설계VE 실시결과’)을 살펴보다라도 가치 향상 방안에 초점을 맞추고 있다기보다는 ‘설계VE’에 따른 비용절감액 위주로 기술토록 하고 있어 과도한 공사비 절감을 유도하고 있는 것으로 이해됨.

### <그림 III-3> 설계 경제성 검토(설계VE) ‘제안서’ 및 ‘실시결과’ 서식 현황

설계VE 제안서			
제안자	① 상호 또는 명칭		② 연번 또는 등록번호
	③ 주소	(전화 : )	
	④ 대표자 성명	⑤ 생년월일	
사업개요	⑥ 사업명		
	⑦ 사업비	⑧ 사업기간	
	⑨ 발주처	⑩ 담당부서	
제안내용	⑪ 제안건수	⑫ 절감액	
<p>「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」 제55조제1항에 따라 사업의 설계VE제안서를 제출합니다.</p> <p style="text-align: right;">년 월 일</p> <p style="text-align: right;">제안인 (인)</p> <p>(발주관서의 장) 귀하</p>			

설계VE 실시결과 (    년 )			
발주청 :			
(단위 : 천, 백만원)			
설계의 경제성 등 검토 실시결과	자체	외주	계
당해연도에 완료된 "설계VE"의 횟수			
당해연도에 완료된 "설계VE" 업무를 수행하는 데 소요된 비용			
"설계VE"업무가 수행된 기존 설계내용의 예상 시공비용			
제출된 제안의 수			
제출된 제안의 절감액	건설사업비용		
	생애주기비용		
채택된 제안의 수			
채택된 제안의 절감액	건설사업비용		
	생애주기비용		
"설계VE" 업무관련 총 교육비용 (참가자의 봉급, 여비 및 부대경비에 대한 건적을 포함)			
당해년도 "설계VE"업무와 관련하여 교육받은 발주청 소속직원 수			
발주관서의 장      인			

75) 한국건설관리학회 · 한국건설산업연구원 TFT(2018), 전거서.

76) ‘설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침’ 제4장. ‘설계VE시행에 관한 사항’ 및 [별지 6], [별지 11], [별지 12] 참조.

- 또한, 일부 지방자치단체의 경우는 ‘설계VE’ 시행 주체 및 방식의 변경이나 대상사업 확대 등 설계VE 심사 강화 방안을 마련하여 시설물의 기능 향상과 함께 예산 절감 성과를 보다 높이고자 노력하고 있음.
- 일례로, 광주광역시(2021.2.17.), 광주시, 건설공사 설계경제성 검토 효과 톡톡, 보도자료 참조.
- 일례로, 광주광역시(2022.1.25.), 광주시, ‘설계 경제성 검토(VE)’ 가치향상과 예산절감 ‘효과’, 보도자료 참조.
- 대전광역시 또한 ‘설계VE’ 성과를 극대화하고자 지난 2016년부터 기존 총공사비 100억원 이상 사업을 대상으로 시행하던 ‘설계VE’를 총공사비 30억원 이상 사업으로 확대 운영함과 동시에 건설기술심의위원 등을 활용한 자체 시행방안을 마련한 바 있음.<sup>79)</sup>
- 물론, 이러한 지방자치단체 차원의 ‘설계VE’ 확대 적용방안은 제도가 지니는 가치 향상 측면을 고려할 때 긍정적으로 평가할 수도 있겠지만, 비용 절감액 위주의 운용방식 및 예산 절감 기조를 감안할 경우 과도한 공사비 절감으로 인한 적정공사비 미확보 역시 우려되는 상황임.
- 한편, 지난 2003년 서울특별시를 시작으로 지방자치단체 재정의 건전하고 효율적인 운영을 위해 시행 중인 ‘계약심사제도’ 역시 제도 운용의 취지인 예산 집행의 효율성 향상보다는 예산 절감 성과 홍보 목적의 과도한 공사비 삭감 수단으로 변질되어 운용 중이라는 지적을 받고 있는 상황임.<sup>80)</sup>
- ‘계약심사제도’는 사업의 발주 전이나 착공 후 설계변경 시 계약의 목적·성질·규모·지역 특수성 등을 토대로 예정가격(기초금액 포함) 및 설계변경 증감금액의 적절성과 적법성을 심사하여 효율적인 재정 운영 및 시공 품질 향상을 도모하도록 규정 중임.

77) 광주광역시(2021.2.17.), 광주시, 건설공사 설계경제성 검토 효과 톡톡, 보도자료 참조.

78) 광주광역시(2022.1.25.), 광주시, ‘설계 경제성 검토(VE)’ 가치향상과 예산절감 ‘효과’, 보도자료 참조.

79) 대전광역시(2016.1.18.), 대전시, 대형공사 설계경제성검토 심사 강화, 보도자료 참조.

80) 박광배(2013), 지방자치단체 계약심사제도 개선방안, 대한건설정책연구원.

- 하지만, 실제로는 예산 절감 위주 제도 운용으로 인해 현장 특성을 고려한 합리적인 금액을 산정한다는 본래의 취지가 퇴색하고 있다는 지적이 빈번함.
- 또한, 상술한 ‘계약심사제도’의 한계점은 일부 지방자치단체의 기초지자체 대상 종합감사 결과를 통해서도 그 구체적 사례를 다음과 같이 확인할 수 있음.
  - ○○시의 경우 계약심사를 수행하는 과정에서 ‘①토사운반거리 일괄 조정(5km→0.5~3km)’, ‘②인력품(10%) 일괄 삭제’, ‘③깨기 및 들어내기 품 일괄 삭제’ 등 예산 절감을 목적으로 관련 공사비를 일괄 조정한 사례가 확인됨.<sup>81)</sup>
  - ◇◇시와 △△시의 경우도 계약심사 운용 현황에 관한 표본조사 결과, ‘충청남도 2020 지방도·하천사업 설계요령’과 ‘건설공사 표준품셈’에서 규정 중인 내용에도 불구하고 ‘①(구조물 및 측구터파기)인력(10%) 및 기계(90%)가 아닌 기계 100% 적용’, ‘②구조물철기(깨기) 작업의 작업보조(보통인부) 삭제’, ‘③철근 가공을 현장이 아닌 공장가공으로 변경 적용’, ‘④동지역 내 폐기물 적치장 제외’ 등의 조정을 통해 예산을 절감한 사례를 확인할 수 있음.<sup>82)</sup>
  - 또한, ○○○군 역시 앞선 ○○시, ◇◇시, △△시와 마찬가지로 ‘①기계(90%) 및 인력(10%) 품 중 인력(10%) 품을 일괄 삭제’한 사례와 더불어 ‘②콘크리트 및 포장 깨기 품 등 과소 조정’, ‘③사방·임도표준품셈을 건설공사 표준품셈으로 적용’하는 등 현장 여건 등에 대한 고려 없이 예산 절감 위주의 일괄 조정 사례가 확인됨.<sup>83)</sup>

#### <표 III-6> ○○시 예산 절감 위주 계약심사 운영 사례(표본조사 결과)

(단위 : 건, %, 천원)

구분	계			①토사운반 거리 과소 반영		②인력품 과소 반영		③깨기 및 들어 내기 품 과소 반영		④안전시설 관련	
	건수	금액	비율	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	18	153,051	7.3	7	56,111	5	36,859	4	22,727	2	37,354
2018	5	32,980	4.5	1	2,602	3	26,475	-	-	1	3,903
2019	4	77,651	10.2	2	37,040	-	-	1	7,160	1	33,451
2020	9	42,420	7.1	4	16,469	2	10,384	3	15,567	-	-

자료 : 충청남도(2020).

81) 충청남도(2020), 2020년 ○○시 종합감사 결과.

82) 충청남도(2020), 2020년 ◇◇시 종합감사 결과; 충청남도(2021), 2021년 △△시 종합감사 결과.

83) 전라남도(2021), 2020년도 ○○○군 정기종합감사 결과.

<표 III-7> ○○○군 예산 절감 위주 계약심사 운영 사례(표본조사 결과)

(단위 : 건, %, 천원)

구분	계			①인력품 과소 반영		②장비적용 과소 및 소운반 누락		③사방·임도품셈 등 과소 반영	
	건수	금액	비율	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	14	96,981	6.6	7	8,050	2	1,903	5	87,028
2017	3	3,023	1.9	1	1,120	2	1,903	-	-
2018	1	1,013	0.4	-	-	-	-	1	1,013
2019	4	65,271	16.5	2	161	-	-	2	65,110
2020	6	27,674	4.3	4	6,769	-	-	2	20,905

자료 : 전라남도(2021).

- 한편, 앞서 살펴본 계약심사제도의 한계점에도 불구하고 최근에는 기존 계약심사 대상사업 범위인 종합공사 기준 추정금액 5억원(시·도 사업) 또는 3억원(시·군·구 사업) 미만 사업에 대해서도 계약심사 결과를 기초로 감사가 이루어져 계약심사 대상뿐만 아니라 그 외 공사의 경우에도 계약심사 결과를 준용할 수밖에 없는 현실이 지적된 바 있음.<sup>84)</sup>
- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 계약심사제도의 경우 계약의 목적·성질·규모·지역 특수성 등을 토대로 적정 비용을 산정한다는 취지보다는 예산 절감 위주로 제도가 운용되어 우리 산업 내 적정공사비 확보를 저해하고 있는 상황으로 이해됨.
- 이에 따라 다수 지역의 기초지자체 대상의 종합감사 결과에서도 예산 절감 위주의 제도 운용보다는 원가 산정과정에서 발생하는 실수나 오류 검증 등 본 취지에 적합한 제도 운용을 통해 적정공사비가 확보될 수 있도록 권고하고 있는 상황이며, 지자체 차원에서는 이를 개선하기 위한 합리적인 자체 운영방안 마련 등을 검토해 볼 수 있을 것임.

#### 마. 과도한 발주기관 재량에 따른 공사비 임의조정

- ‘현행 제도상 한계 및 미비점’에 따른 설계단계의 또 다른 문제점으로는 최근 논란이

84) 홍성호·조재용(2021), 전계서.

된 ‘과도한 발주기관 재량에 따른 공시비 임의조정’ 문제를 들 수 있음.

- 구체적으로, 우리 공사원가 체계를 구성하는 다양한 비목 중 일부 승률 계상방식에 따라 산정하는 비목의 경우 지방자치단체의 장 등 발주기관에 재량권을 부여하고 있으며, 대표적으로는 ‘일반관리비’ 및 ‘이윤’이 이에 해당함.
- 현행 규정에 따르면, 일반관리비의 경우 (재료비+노무비+경비)의 100분의 6을 초과하지 못하도록 규정 중이며, 이윤의 경우는 (노무비+경비+일반관리비)의 100분의 15를 초과하지 못하도록 정하고 있음.<sup>85)</sup>
- 이와 관련하여 최근 경기도는 동일 사업에 대해 표준품셈 방식으로 공사원가 산정 시 표준시장단가 방식보다 약 4~5% 높게 산출된다는 점을 지적하며<sup>86)</sup>, 이에 대한 대안으로서 지방자치단체 장의 재량으로 표준시장단가 적용 대상이 아닌 100억원 미만 건설공사의 일반관리비율을 조정하는 방안을 발표함.<sup>87)</sup>
- 구체적으로 경기도는 지난 2021년 11월 도의 예산 및 기금으로 시행하는 총사업비 5억원 이상, 사업 기간 2년 이상 공공 건설사업의 사업비를 합리적·체계적으로 관리하기 위한 ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’을 발표하였으며, 그 주요 내용 중 하나로 100억원 미만 공공 건설공사에 대해 표준품셈과 표준시장단가를 적용한 설계 내역을 각각 산출한 후, 차액을 표준품셈 설계 내역 내 이윤율 및 일반관리비율을 조정하여 감액토록 함.<sup>88)89)</sup>

85) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제8조에서는 원가계산에 의한 예정가격 결정 시 일반관리비율(재료비, 노무비, 경비 합계액의 100분의 6)과 이윤율(노무비, 경비, 일반관리비 합계액의 100분의 15)을 규정 중이며, 더욱 구체적으로 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제2장(예정가격 작성요령)에 따르면, 종합공사의 원가계산에 의한 일반관리비율을 공사원가 규모에 따라 6.0%(50억원 미만), 5.5%(50억원 이상~300억원 미만), 5.0%(300억원 이상)를 초과하여 반영하지 못하도록 정하고 있음.

86) 경기도(2021.7.6.), 도, 재량권 활용해 ‘공공 공사 표준시장단가’ 확대 적용... 혈세 낭비 막는다, 보도자료 참조.

87) 경기도(2021.11.1.), 꼼꼼한 관리로 혈세낭비 막는 ‘경기도 공공건설공사 총사업비 관리지침’, 1일 시행, 보도자료 참조.

88) ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’ 제12조.

89) 경기도는 그간 건설공사 예산 절감을 위해 도가 발주하는 추정가격 100억원 미만 공사에 대해서도 표준시장단가를 적용하도록 ‘경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례’의 개정을 추진해왔음. 반면, 건설업계는 이러한 경기도의 조례 개정(안)에 대해 ‘중소 건설공사 단가 후려치기’라는 반대 의견을 표명해왔으며, 지난 6월 도의회 건설교통위원회는 건설업계의 이러한 의견 등을 반영하여 해당 개정(안)을 상정하지 않기로 함. 해당 배경하에, 이번 ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’ 내 표준품셈을 통한 원가계산 시 표준시장단가를 통한 방식과 비교하여 차액만큼을 이윤율과 일반관리비율의 조정을 통해 감액하도록 한 규정은 앞선 표준시장단가 확대 적용 불발에 따른 후속 조치로 이해할 수 있음.

- 예를 들어, 표준시장단가와 표준품셈을 통해 산정한 예정가격이 각 86억원, 90억원 일 경우 차액인 4억원을 표준품셈을 통한 공사비 산정 내역 내 이윤율 및 일반관리 비율의 조정을 통해 감액하여 발주하는 방식을 의미함.
- 물론, 경기도 사례의 경우 지방재정의 효율적 운용이라는 목적 아래 발주기관의 재량 비목을 조정하여 현행 법·조례 내 규정을 준수하고는 있지만, 공사원가 체계 내 해당 비목의 역할을 고려한다면 단순히 표준품셈을 통한 원가를 표준시장단가에 따른 원가 수준으로 낮추는 방안은 다음과 같은 부작용을 불러올 우려가 있음.
  - 먼저 경기도가 표준품셈에 따른 산정 비용을 감액하고자 조정하기로 한 일반관리비는 ‘기업의 유지를 위해 관리 활동 부문에서 발생하는 제비용’<sup>90)</sup>, 이윤은 ‘기업의 영업이익’을 의미하기에 이에 대한 무분별한 감액은 기업 관리 차원의 정상적인 활동에 지장을 초래함은 물론, 기업 경영상태에도 악영향을 미칠 수 있음.<sup>91)</sup>
  - 또한, 이윤 및 일반관리비의 경우 공사원가 체계 내 재량 비목이긴 하나, 앞서 살펴본 바와 같이 해당 비목의 역할이 분명함을 고려하면, 비논리적 근거에 의해 해당 비목의 비용을 감액한다는 것은 건설기업에 감액분만큼의 비용을 일방적으로 전가하는 행위로 이해할 수 있음.
  - 그 결과, 경기도의 이번 정책은 ‘지방재정의 효율적 운용’이라는 정책 목표는 일부 달성할 수도 있겠지만, 지역 경제의 핵심축을 담당하고 있는 지역건설산업에 악영향을 미쳐 지역내총생산(GRDP)이나 고용 및 취업 측면의 악화를 유발할 수 있음.
  - 이 외에도 지자체 장의 재량 비목을 통해 공사비를 임의조정하는 것은 현재 경기도가 지역건설산업 활성화 촉진 및 지역건설사업의 육성, 지역경제 발전에 이바지하기 위해 운영 중인 ‘지역건설산업 활성화 촉진 조례’의 근본적 취지에도 부합하지 않은 것으로 이해됨.
  - 물론, 경기도는 이번 정책을 추진하게 된 계기 중 하나로 과도한 공사비 지급으로 인한 패이퍼컴퍼니 및 불법 다단계 하도급을 지적하고는 있지만, 실제 해당 문제의

90) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장 제5절 제2관 ‘6’에 따르면, 일반관리비의 경우 사무실 직원 등의 급료, 제수당, 퇴직급여충당금, 복리후생비, 여비, 교통·통신비, 수도광열비, 세금과 공과금, 지급임차료, 감가상각비, 운반비, 차량비, 경장시험연구개발비, 보험료 등 기업의 유지를 위해 관리 활동 부문에서 발생하는 제비용을 의미함.

91) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장 제5절 제2관 ‘6’과 ‘7’ 참조.



발생 원인을 단순히 과도한 공사비로 치부하기에는 한계가 있으며, 저가로 사업을 수행하는 불법 다단계의 특성을 고려할 때 적정공사비의 미지급은 폐이퍼컴퍼니나 불법 다단계 하도급 문제를 더욱 횡행하게 할 우려가 있음.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 경기도의 경우 현행 법령상 발주기관의 재량권을 인정하고 있는 이윤율 및 일반관리비율의 조정을 통해 공공 건설사업의 총사업비 등 관련 예산 절감을 꾀하고 있으나, 논리적 근거나 타당한 사유에 따른 공사비의 조정이 아닌 단순히 해당 비용을 기업에 전가하는 구조로 추진되어 건설기업의 정상적 경영활동을 저해하거나 나아가서는 지역경제에 버팀목 역할을 하는 지역건설산업에 악영향을 미칠 것으로 전망됨.
- 이러한 정책추진의 악영향을 고려할 때, 경기도는 향후 ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’ 개정 노력 등을 통해 관련 정책의 추진을 조속히 중단할 필요가 있음.

### 3) 입찰 및 계약단계

- 설계단계에 이은 입찰 및 계약단계의 대표적 문제점으로는 ‘(적격심사낙찰제) 업체 일방의 원가 부담 및 가격경쟁 유도’, ‘(종합평가낙찰제) 저가 입찰을 유도하는 평가 기준에 기인한 낙찰률 하락 유도’, ‘(기술형 입찰제도) 사업 특성 및 제도 취지에 어긋난 낙찰자 평가 기준 등’을 들 수 있으며, 각각에 해당하는 실태를 살펴보면 다음과 같음.

#### 바. (적격심사낙찰제) 업체 일방의 원가 부담 및 가격경쟁 유도

- 현행 제도상 한계점 및 미비점에 따른 입찰 및 계약단계의 대표적 문제점 중 하나로는 ‘가격평가 중심의 낙찰자 선정기준’을 들 수 있으며, 추정가격 300억원 미만 공사의 대표적 낙찰자 선정방식인 적격심사낙찰제의 경우 그간 기업 일방에 원가 부담을 전가하고 가격경쟁을 유도해 온 것으로 평가됨.

- 구체적으로, 실제 공사비 단가는 그간 물가 상승이나 각종 사회적·환경적 변화 요인에 따라 지속 상승해 왔음에도 불구하고, 표준시장단가(실적공사비) 등 예정가격 기초금액의 기준 단가는 지난 2004년 이후 각종 제도를 거치는 과정에서 하향 조정되어 건설공사의 실질적 낙찰률은 하락한 것으로 지적됨.<sup>92)</sup>
- 그간의 각종 제도 운용에 따른 예정가격 기초금액 기준 단가의 변화를 살펴보면, 지난 2004년 도입 후 폐지한 실적공사비제도를 거치며 대폭 하락하였으며, 지난 2015년 이에 대한 개선방안으로 도입한 표준시장단가 역시 초기 목표 대비 개선 효과가 미미한 수준에 그치고 있는 것으로 파악됨.<sup>93)</sup>
- 이와 함께 표준품셈 또한 지난 2006년 이후 지속적으로 하향 조정되어 온 점을 고려하면, 건설공사의 실질적 공사비는 지속 하락해 온 것으로 이해할 수 있음.
- 또한, 적격심사낙찰제의 경우 이와 같은 예정가격 기초금액 기준 단가의 하락 문제와 더불어 지난 2000년 개정 이후 21년간 고정된 낙찰하한율을 적용해왔기에 기업이 체감하는 실질적 낙찰률 하락은 더욱 심각할 것으로 판단됨.
- 낙찰자 평가 기준 중 ‘수행 능력 평가’ 등 비가격적 요소를 통한 입찰자의 변별이 어려울수록 ‘입찰가격’이 낙찰자 결정에 미치는 영향은 높아질 수밖에 없으며, 이러한 요인은 입찰자 간 가격경쟁을 유발하여 낙찰하한율에 근접한 입찰가격을 투찰하도록 유도하게 됨.
- 이를 고려할 때, 적격심사제도가 지니는 비가격적 평가 요소의 변별력 부족(대다수 업체가 PQ 통과업체) 등으로 인한 운찰제 특성은 낙찰하한율이 입찰금액에 영향을 미치게 할 뿐만 아니라, 낙찰자 선정에도 높은 영향을 미쳐 ‘낙찰하한율=실제 낙찰율’인 결과를 유도해 왔을 것으로 예상됨.
- 실제 지난 2017년 300억원 미만 적격심사 대상사업에 대한 실태조사 결과를 살펴 보더라도 공사 규모별 낙찰하한율과 평균 낙찰률이 유사한 수준으로 파악되었으며, 표준편차 또한 0.20~0.74 수준으로 낮게 조사되어 대다수 사업의 낙찰률이 평균 낙찰률 근처에 집중 분포하고 있는 것으로 이해할 수 있음.

92) 한국건설관리학회 · 한국건설산업연구원 TFT(2018), 전제서.

93) 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회, 국회.

<표 III-8> 적격심사낙찰제 낙찰하한율 및 낙찰기업 실태조사 결과

공사 규모 (추정가격 기준)	낙찰하한율 (예정가격 대비)	낙찰기업 실태조사 결과(2013.1.~2017.3.)				
		평균	최솟값	최댓값	표준편차	표본 수
100억원 이상 300억원 미만	80.00%	81.50%	81.40%	90.21%	0.50	377개
50억원 이상 100억원 미만	85.50%	86.03%	86.00%	86.78%	0.74	376개
10억원 이상 50억원 미만	86.75%	86.78%	86.75%	94.95%	0.20	4,152개
3억원 이상 10억원 미만	87.75%	87.80%	87.75%	98.04%	0.50	449개
3억원 미만	87.75%	87.77%	87.75%	97.43%	0.24	2,475개

주 : 실태조사 결과의 경우 조달정보개방포털 자료를 활용하여 도출함.

자료 : 강희우·김빛마로(2017), 공공조달시장제도 개선방안 연구, 한국조세재정연구원; 전영준(2018), 재인용.

- 또한, 지난 2018년 실제 종합건설업 내 공공공사 공사비 관련 업무종사자를 대상으로 한 설문조사 결과<sup>94)</sup>에서도 적격심사제 대상 공사의 공사비 적정성 여부에 대한 조사 결과 응답자의 대다수(88.9%)가 현행 낙찰하한율이 부적정하다고 응답한 바 있음.
- 구체적으로, 현행 적격심사제 낙찰하한율의 적정성 여부 응답 결과, 공사 규모가 클수록 낙찰하한율이 부적정하다고 인식하는 비율이 높게 나타났으며, 이는 현행 적격심사제 낙찰하한율의 경우 공사 규모가 클수록 낮게 설정되어 있는 상황에 기인한 것으로 이해됨.
- 이에 더해 적정낙찰률 수준에 대해서는 전반적으로 현행 수준과 비교하여 유사하나 최소 5~7% 상향이 필요한 것으로 인식하고 있으며, 공사 규모별 낙찰하한율 격차 또한 지금보다 축소되기를 원하는 것으로 파악됨.

<표 III-9> 적격심사제 대상 공사 낙찰하한율 적정성 여부 및 공사 규모별 적정낙찰률에 대한 설문결과

구 분	100억~300억 원 미만	50억~100억 원 미만	10억~50억원 미만	10억원 미만
적격심사제 낙찰하한율이 부적정한 것으로 응답한 비율	100.0%	92.5%	82.7%	82.7%

94) 공공공사 공사비와 관련된 전반적인 실태 분석을 위해 종합건설업체 대상의 설문조사를 시행한 결과로 조사기간 2018년 7~8월(20일간) 동안 총 58개 업체가 응답한 결과임., 전영준(2018), 공공공사 공사비 적정여부 실태조사, 한국건설산업연구원, 내부자료 참조.

**<표 III-9> 적격심사제 대상 공사 낙찰하한율 적정성 여부 및 공사 규모별  
적정낙찰률에 대한 설문결과 -(계속)**

구 분	100억~300억 원 미만	50억~100억 원 미만	10억~50억원 미만	10억원 미만
응답자가 생각하는 적정낙찰률 (평균, A)	86.391%	90.883%	92.081%	93.762%
현 적격심사제 낙찰하한율(B)	80.00%	85.50%	86.75%	87.75%
인식 차이(A-B)	약 6.4%p	약 5.4%p	약 5.3%p	약 6.0%p

자료 : 전영준(2018).

- 지금까지의 내용을 고려하면, 300억원 미만의 적격심사 대상사업의 경우 그간의 ‘실제 공사비 단가의 상승’, ‘예정가격 기초금액 기준 단가의 하락’, ‘비가격적 요소의 변별력 부족 등에 따른 입찰가격 평가의 높은 중요도’ 등으로 인해 적정공사비 확보에 절대적 영향을 미치는 실질적 낙찰률이 지속 하락해 온 것으로 파악됨.
- 향후 정부는 이러한 공사비 산정 기초자료 및 낙찰자 선정방식 등 구조적 문제에 따른 적정공사비 확보 한계를 개선하기 위해 ‘표준시장단가 및 표준품셈 등 공사비 산정기준 현실화’, ‘지방계약 대상 공사 순공사원가 98% 미만 낙찰배제 제도 도입 (「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 개정)’ 등의 노력을 지속 추진해 나가야 할 것임.

#### **사. (종합평가낙찰제) 저가 입찰을 유도하는 평가 기준에 기인한 낙찰률 하락 유도**

- 다음으로, 추정가격 300억원 이상 공사의 대표적 낙찰자 선정방식인 종합평가낙찰의 경우 종합심사낙찰제와 함께 저가 투찰로 인한 가격경쟁 심화 등 지난 ‘최저가낙찰제’의 폐해를 해소한다는 도입 취지에도 불구하고 여전히 저가 입찰을 유도하는 제도적 장치를 포함하고 있어 낙찰률 하락을 유도한다는 지적을 받고 있음.
- 실제 지난 2018년 우리 원에서 수행한 연구 결과에 따르면, 종심제와 종평제의 평균 낙찰률의 적정성 여부에 대한 조사 결과 전체 응답자라 볼 수 있는 97.9%가 현행 평균 낙찰률이 부적정하다고 응답한 바 있음.<sup>95)</sup>

- 예를 들어, ‘종합평가낙찰자 결정기준’의 입찰가격 평가의 경우 기획재정부 계약예규 ‘종합심사낙찰제 심사기준’을 준용하여 균형가격 기반의 평가 산식을 통해 가격점수를 산정하고 있으며<sup>96)</sup>, 그간 균형가격 산정방식과 관련한 논란이 있었으나 지난 2019년 8월 관련 예규의 개정을 통해 해당 균형가격을 산정하는 대상 금액 범위의 불균형 문제를 해소한 바 있음.
- 구체적으로, 균형가격의 경우 상·하위 일정 비율에 해당하는 입찰금액을 제외한 금액들을 대상으로 산술평균을 통해 도출하며<sup>97)</sup>, 균형가격 산정을 위한 상·하위 제외 금액 범위를 기존 상위 40% 이상과 하위 20% 이하에서 상위 20% 이상과 하위 20% 이하로 개선하여 불균형 문제를 해소함.
- 다만, 입찰금액이 10개 미만이거나 10개 이상 20개 이내에 해당하는 경우 여전히 상위 50% 이상과 최하위 1개, 상위 40% 이상과 하위 10% 이하에 해당하는 입찰금액을 제외하고 균형가격을 산정하도록 정하고 있어 향후 이에 대한 개선 역시 필요할 것으로 판단됨.

### <표 III-10> 종합심사낙찰제 입찰금액 심사점수 산식

i) 균형가격 미만일 경우 :	
입찰금액	$\text{심사점수} = \sqrt{1 - A \times \left( \frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$
ii) 균형가격일 경우 : 입찰금액 심사점수= 배점한도	
iii) 균형가격 초과일 경우 :	
입찰금액	$\text{심사점수} = \sqrt{1 - B \times \left( \frac{\text{당해투찰금액} - \text{균형가격}}{\text{예정가격} - \text{균형가격}} \right)^2} \times \text{배점}$
주: A계수 및 B계수는 발주기관이 각 평가항목별 변별력 등을 고려하여 결정하되 B계수는 A계수의 1배~2배 범위에서 정한다.	

- 이와 함께 입찰가격 산정의 적정성 파악을 위한 단가 심사기준을 살펴보더라도 종합평가낙찰제의 도입 취지인 저가 투찰 및 가격경쟁 최소화에도 불구하고 단가 심사기

95) 공공공사 공사비와 관련된 전반적인 실태 분석을 위해 종합건설업체 대상의 설문조사를 시행한 결과로 조사기간 2018년 7~8월(20일간) 동안 총 58개 업체가 응답한 결과임., 전영준(2018), 상계서 참조.

96) ‘종합평가 낙찰자 결정기준’ 제4절 ‘평가분야별 배점기준’ 참조.

97) ‘공사계약 종합심사낙찰제 심사기준’ 제8조 참조.

준을 세부 공종 기준단가<sup>98)</sup>의  $\pm 18\%$  이내로 그 하한선을 낮게 규정하고 있어 낙찰률 하락 방지 효과가 미미할 것으로 예상됨.

- 이 외에도 종합평가 결과를 통한 최종 낙찰자 결정 시 세부 평가 분야인 ‘입찰가격’, ‘기술 이행 능력’, ‘수행 능력상 결격 여부’의 합산점수가 가장 높은 자를 선정하고는 있으나, 종합평가 점수가 동일할 경우 ‘기술 이행 능력 점수’가 높은 자에 이어 ‘입찰 금액이 낮은 자’를 최종 낙찰자로 선정하고 있어 저가 투찰 및 낙찰률 하락을 유도하고 있는 것으로 파악됨.<sup>99)</sup>
- 이러한 저가 입찰자가 우선 낙찰되는 형태의 동점자 처리기준은 저가 투찰 및 가격경쟁 최소화라는 도입 취지뿐만 아니라, 이를 위해 적용하고 있는 균형가격의 의미와 역할을 퇴색시키기에 향후 균형가격에 근접한 자로 개선하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.
- 참고로, 지난 2021년 12월 기획재정부는 공공공사의 저가 입찰 개선을 위해 공사비 100억~300억원 구간의 간이형 종합심사낙찰제의 동점자 처리기준을 기존 ‘입찰가격이 낮은 자’에서 ‘균형가격에 근접한 자’로 우선 개정하였으며, 300억원 이상 공사를 대상으로는 시범사업을 시행할 계획을 밝힘.<sup>100)</sup>
- 지금까지 살펴본 바와 같이 ‘종합평가낙찰제’의 경우 ‘균형가격의 도입’, ‘단가 심사’, ‘세부 공종별 입찰금액의 하한 제한’<sup>101)</sup> 등을 통해 지난 ‘최저가낙찰제’의 폐해를 개선하고자 노력하였으나, 상술한 ‘균형가격 산정 범위’, ‘입찰금액 심사점수 산정방식’, ‘단가 심사기준 하한’, ‘동점자 처리기준’ 등과 관련한 제도적 장치로 인해 여전히 저가 입찰 및 낙찰률 하락을 유도하고 있기에 향후 이에 대한 개선이 시급함.

98) 세부 공종 기준단가는 발주기관 내역서상 세부 공종에 대한 예정가격의 100분의 70과 균형단가의 100분의 30에 해당하는 금액을 합산하여 산정하되, 구체적인 산정방법은 발주기관별로 세부 심사기준에 명시토록 하고 있음.

99) ‘종합평가 낙찰자 결정기준’ 제7절 ‘낙찰자 결정’ 참조.

100) 기획재정부(2021.12.1.), 안전 강화 및 기업부담 완화를 위한 계약제도 개선, 보도자료 참조.

101) ‘종합평가 낙찰자 결정기준’의 균형가격 산정 방법은 기획재정부 계약예규 ‘공사계약 종합심사낙찰제 심사기준’ 내 규정을 따르고 있으며, 해당 기준의 제8조에 따라 ‘발주기관이 작성한 내역서상 세부 공종에 표준 시장단가가 적용된 경우로서 세부 공종별 입찰금액이 발주기관 내역서상 세부공종별 금액의 1,000분의 997 미만인 경우’ 등을 제외하고 균형가격을 산정하고 있음.

#### 아. (기술형 입찰제도) 사업 특성 및 제도 취지에 어긋난 낙찰자 평가 기준 등

- 마지막으로, 적격심사제도와 종합평가낙찰제도에 이어 기술형 입찰제도의 적정공사비 지급과 관련한 제도 운용방식 및 현황을 살펴보면, 우리 건설산업의 기술력 향상과 해외 경쟁력 확보 등 해당 제도의 필요성에 따른 기술 변별력 중심의 평가방식에도 불구하고 여전히 적정공사비 확보에 대한 우려가 존재하는 것으로 파악됨.
- 대표적으로, 그간 기술형 입찰사업의 경우 고난이도 사업이자 고품질을 요구하는 대표적 사업임에도 적정 수준에 미치지 못하는 공사비 산정으로 인해 기업들의 입찰참가 기피 및 이에 따른 유찰이 지속 발생해 왔으며, 최근 들어서야 일부 개선된 것으로 파악됨.
  - 예를 들어, 기술형 입찰사업의 연도별 유찰 비율을 살펴보면, 2012년 6.8%, 2014년 30.6%, 2016년 53.1%, 2017년(8월 기준) 52.3%로 조사되어 급격히 증가해왔음을 알 수 있으며, 2019년에 들어서야 약 30% 수준으로 감소한 것으로 나타남.<sup>102)</sup>
- 또한, 이러한 기술형 입찰사업의 유찰에 따른 수의계약 시에도 예산 절감을 꾀하는 가격협상 기준 및 절차를 운영하여 타 사업 대비 난이도 및 이에 따른 리스크 등이 높은 기술형 입찰사업의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있음.
  - 일례로, 지난 9월 행정안전부는 지자체 수요의 기술형 입찰사업 활성화를 위해 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준’을 개정하였으며, 그 주요 개정사항 중 하나로 ‘제5장 수의계약 운영요령’ 내 기술형 입찰의 수의계약 집행 절차를 규정하고 가격협상 기준을 마련함.<sup>103)104)</sup>
  - 이와 관련한 주요 내용을 살펴보면, 수의시담 전 협상 기초가격과 최소 협상가격을 작성토록 하고 있으며, 최소 협상가격 작성을 위한 ‘최근 1년 유사 공사 평균 낙찰률’의 경우 지자체에서 발주한 기술형 입찰사업뿐만 아니라, 기술형 입찰사업 대비

102) 전영준(2018), 전계서; 매일건설신문(2020.1.19.), 기술형 입찰제도 ‘안정화 단계 진입 중’, 신문기사 참조.

103) e대한경제(2021.7.9.), 지자체 기술형입찰에 지역업체 참여 기회 넓어진다, 신문기사 참조.

104) 그동안 지방자치단체 기술형 입찰은 기획재정부 예규인 ‘일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준’과 조달청 예규인 ‘조달청 일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정 세부기준’, ‘일괄입찰 등의 공사입찰 특별유의서’ 등을 준용함.

상대적으로 낙찰률이 낮은 종합평가낙찰제 발주사업을 포함하여 평균 낙찰률을 산정토록 규정하고 있어 수의시담을 위한 최소 협상가격이 낮게 산정되는 상황임.<sup>105)</sup>

· 물론, 이러한 지자체 기술형 입찰사업 최소 협상가격 산정방식의 경우 종합심사낙찰제 발주사업의 평균 낙찰률만을 토대로 해당 가격을 산정하는 중앙정부 사업 대비 기술형 사업의 특성을 반영한 수의계약 금액의 상향을 기대할 수 있으나, 종합평가낙찰제 발주사업 또한 포함하고 있어 예산 절감을 꾀하고 있는 것으로 이해됨.

- 이러한 기술형 입찰사업의 한계점과 더불어 다른 한편으로는 낙찰자 선정 시 가격평가 비중 확대에 따른 저가 투찰 유도에 대한 우려도 발생 중인 것으로 파악됨.
- 현행 기술형 입찰제도의 실시절계 적격자 및 낙찰자 결정 방식을 살펴보면, ‘설계 적합 최저가 방식’, ‘입찰가격 조정 방식’, ‘설계점수 조정 방식’, ‘가중치 기준방식’, ‘확정가격 최상 설계방식’이 있으며, 이 중 세부 입찰방식에 따라 낙찰자 등의 선정 방식을 결정토록 하고 있음.<sup>106)107)</sup>
- 이 중 ‘가중치 기준방식’의 경우 ‘설계점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과를 합산한 점수가 가장 높은 자’를 낙찰자 등으로 선정하게 되며, 해당 과정에서 가격점수 가중치를 상향할 경우 저가 투찰을 유도하게 되는 구조임.
- 하지만, 이처럼 가격평가 비중을 높여 기업에 저가 투찰을 유도하는 것은 기술 변별력을 중심으로 고난이도·고품질의 사업을 수행하기 위한 기술형 입찰제도의 취지에도 어긋남은 물론, 저가 투찰에 따른 설계 및 시공 품질 저하로 이어질 위험이 있음.
- 그럼에도 불구하고, 최근 일부 발주기관의 경우 과열된 기술형 입찰 시장을 완화하고 예산을 절감 방안으로 기술형 입찰 심의에서 가격평가 비중을 높이는 방안(30%→40%) 등을 검토한 바 있는 것으로 파악되어 기업들에 가격평가 비중 확대에 따른 저가 투찰 우려를 유발하고 있는 상황임.<sup>108)</sup>

105) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제5장 ‘수의계약 운영요령’ <별표 5> 참조.

106) ‘지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준’ 제7장 ‘일괄입찰 등에 의한 낙찰자 결정기준’ 참조

107) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제98조의2에 따르면, ‘설계 적합 최저가 방식’은 ‘최저가격으로 입찰한 자’를, ‘입찰가격 조정 방식’은 ‘입찰가격을 설계점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자’를, ‘설계점수 조정 방식’은 ‘설계점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 수치가 가장 높은 자’를, ‘확정가격 최상 설계방식’은 ‘계약금액을 확정하고 기본설계서만 제출하도록 한 경우 설계점수가 가장 높은 자’를 낙찰자 등으로 선정함.



- 이처럼 ‘기술형 입찰제도’의 경우에도 상술한 적격심사제도 및 종합평가낙찰제와 마찬가지로 해당유형 사업의 특성을 충분히 반영하지 못하고 있는 공사비 수준 및 수의계약 가격협상 기준, 제도 도입 취지에 반하는 가격평가 비중 확대 등으로 인한 적정공사비 미확보 우려가 발생 중인 것으로 파악되며, 향후 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단됨.

#### 4) 시공 및 준공단계

- 마지막으로, 현행 제도상 한계점 및 미비점에 따른 시공 및 준공단계의 대표적 문제점으로는 정부의 사업비 증액 최소화 기조에 따른 ‘설계변경 및 공기연장 비용 보상의 현실적 한계’를 들 수 있으며, 이와 관련한 실태를 살펴보면 다음과 같음.

#### 자. 설계변경 및 공기연장 비용 보상의 현실적 한계(총사업비 관리대상 사업)

- 전술한 지방자치단체 사업추진 절차 및 ‘예산 절감 목적의 개별 절차 중복 운영에 따른 과도한 공사비 삭감’에서 살펴보았듯, 우리 정부와 지방자치단체는 ‘예산의 효율적 운용’이라는 목표 아래 사업이 추진되는 과정에서 사업비(공사비)를 관리·감독하기 위한 각종 규정을 운영 중이며, 이를 통해 타당성이 낮거나 비논리적인 사업비의 증액을 최소화하고자 노력하고 있음.
- 하지만, 전술한 설계단계의 각종 사유에 따른 설계내역서 등 작성 오류 등을 고려할 때, 건설공사 수행과정에서 불가피한 설계변경이나 공기연장이 발생할 수밖에 없으며, 이에 대한 비용을 지급해야 함이 마땅하나, 사업비 증액의 최소화 기조에 따라 해당 비용을 충분히 보상받기에는 한계점이 존재하는 상황임.
- 물론, 현행 관련 법령 및 계약예규에 따르면, 설계변경이나 공시기간·운반거리의 변경 등 계약 내용의 변경으로 인해 계약금액을 조정할 필요가 있는 경우 준공대가(장기계속계약의 경우 차수별 준공 대가) 수령 전까지 조정신청을 완료하여 일

108) e대한경제(2021.8.27.), 철도공단, 기술형입찰 가격평가 확대하나... 품질 저하·기술력 중심 역행 우려, 신문기사 참조.

반관리비와 이윤 등을 포함한 실비 초과 범위 안에서 조정토록 하고 있기에 해당 규정 외 현실적 한계를 살펴봄.<sup>109)</sup>

- 구체적으로, 대규모 사업의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정·관리하기 위한 ‘총사업비관리지침’의 경우 일부 불가피한 사유 외 공사 착공 이후 설계변경으로 인한 총사업비의 증액을 원칙적으로 인정하지 않고 있으며<sup>110)</sup>, ‘불가피한 사유’에 해당하더라도 각종 절차 운영 등을 통해 변경을 최소화하는 등 사업비의 증액을 억제하고 있는 것으로 파악됨.
- 일례로, 총사업비, 사업 기간 등의 변경이 불가피한 경우 계약 변경 이전에 설계서, 종합공정표, 기타 공사비 산출내역 등 각종 서류를 첨부하여 ‘기획재정부 장관과의 협의’, ‘조달청장에 단가의 적정성 검토 의뢰’ 등의 절차를 수행토록 하고 있음.<sup>111)</sup>
- 또한, 다음 연도에 완공 예정인 사업의 총사업비나 사업 기간 등의 불가피한 변경과 관련해서도 당해 연도 5월 31일까지 기획재정부 장관에 총사업비 조정을 요구토록 규정 중인 한편, 완공 연도에는 사업 규모나 총사업비 조정협의 및 중앙관서의 자율 조정을 허용하지 않고 있음.<sup>112)</sup>
- 다음으로, 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재·지변, 전쟁 등의 불가항력적인 사유로 인한 공사기간 연장 비용과 관련해서도 ‘총사업비관리지침’ 내 관련 규정의 제도적 한계로 인해 감사원의 지적을 받은 바 있음.<sup>113)</sup>
- 먼저 ‘총사업비관리지침’ 내 현행 규정을 살펴보면, 공기연장에 따라 현장의 유지·관리에 직접적으로 필요한 비용이 추가로 발생한 경우 협의 조정 요청을 준공일 전년도 5월 31일까지 1회만 신청토록 하면서 일반관리비와 이윤을 제외한 실소요

109) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제74조 및 제75조; ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제13장 제7절 ‘계약금액의 조정’ 참조.

110) ‘총사업비관리지침’ 제27조 및 제64조에 따르면, 일부 불가피한 사유 외 공사 착공 이후 시공단계에서의 설계변경으로 인한 총사업비의 증액을 원칙적으로 인정하지 아니하며, 설계변경이 가능한 ‘불가피한 사유’에 해당하는 경우로 ‘1. 물가변동, 시설의 안전 강화, 실시설계 과정에서 예상하지 못했던 지장물 또는 연약지반의 발견 등 불가피한 사유로 설계변경이 필요한 경우’와 ‘2. 새로운 공법의 도입, 기자재의 설치 등으로 건설 중인 시설의 성능이 대폭 개선될 것으로 예상되는 경우’를 규정 중임.

111) ‘총사업비관리지침’ 제27조 참조.

112) ‘총사업비관리지침’ 제28조 참조.

113) 감사원(2018), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검.

액만을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있도록 규정하고 있음.<sup>114)</sup>

- 하지만, 이러한 규정은 최종 준공연도에만 총사업비를 조정·지급할 수밖에 없도록 하여 차수별로 준공하는 장기계속공사의 경우 이미 준공된 차수별 공사의 공기 연장 비용을 현실적으로 지급받기 어렵게 함은 물론<sup>115)</sup>, 계약금액 조정을 차수별 준공대가 수령 전까지 신청토록 하고 있는 타 규정과도 맞지 않음.<sup>116)</sup>
- 또한, 공기연장 비용을 산정하는 과정에서 일반관리비와 이윤을 제외한 실소요액만을 반영토록 한 점은 일반관리비와 이윤을 포함하여 계약금액을 조정토록 하고 있는 현행 타 규정과도 상충함.
- 이에 더해 계약상대자의 책임 없는 사유로 발생한 공사기간 연장임에도 이와 관련한 비용(일반관리비 및 이윤)을 계약상대자에게 전가하는 결과를 초래하여 신의성실의 계약 원칙에도 부합하지 않는 것으로 이해할 수 있음.<sup>117)</sup>
- 결국 지금까지 살펴본 ‘총사업비관리지침’ 내 규정을 통해서는 공사기간 연장에 따른 합리적 비용을 집행하기 어려움은 물론, 이로 인한 건설기업의 경영악화와 공사 품질 및 안전에도 지장을 초래하고, 나아가서는 관련 소송에 따른 사회·경제적인 비효율성까지 유발할 우려가 있음.

- 지금까지 살펴본 바와 같이, ‘총사업비관리지침’의 경우 건설사업의 낮은 설계 완성도 고려 시 불가피한 설계변경이나 공사기간의 연장 등이 발생할 수밖에 없음에도 불구하고 사업비 증액 억제 기조 및 제도적 한계에 따라 관련 비용을 적정히 보상받기 어렵기에 향후 관련 제도개선 및 규정 개정 등의 노력이 필요할 것으로 판단됨.

### (3) 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감 관련 세부 문제점 및 실태

#### 1) 사업 기획 및 계획단계

- 앞선 ‘현행 제도상 한계 및 미비점’으로 인한 각종 문제점에 이은 우리 건설산업 내

114) ‘총사업비관리지침’ 제64조 참조.

115) 감사원(2018.3.22.), 「공공발주 건설공사 불공정관행 점검」 감사결과, 보도자료 참조.

116) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제13장 제7절 ‘계약금액의 조정’ 참조.

117) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제75조 참조.

공사비 산정 및 지급을 저해하는 대표적 문제점으로는 ‘발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’ 문제를 들 수 있으며<sup>118)</sup>, 이와 관련한 사업 기획 및 계획단계의 대표적인 한계점으로 지적된 ‘사업 특성을 미고려한 채 재정만을 고려한 계약방식 채택’과 관련한 실태를 살펴보면 다음과 같음.

#### 가. 사업 특성을 미고려한 채 재정만을 고려한 계약방식 채택으로 인한 업계 일방의 피해 발생

- 지방자치단체 재정의 건전하고 투명한 운용 및 자율성을 보장하고 계약에 관한 기본적인 사항을 정하고 있는 「지방재정법」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서는 이행 및 완성에 수년이 소요되는 공사 등에 대해 ‘계속비계약’ 또는 ‘장기계속계약’을 체결하여 이행토록 하고 있음.<sup>119)</sup>
- 또한, 지자체는 완성하기까지 수년이 걸리는 공사 중 ‘시급하게 추진해야 하는 재난복구사업’과 ‘중단 없이 이행해야 하는 사업’에 대해 특별한 사유가 없는 한 해당 사업추진 과정에 필요한 경비 총액과 연도별 금액을 지방의회의 의결을 얻어 계속비로 편성함으로써 다년에 걸쳐 지출하고, 계약이 지연되지 않도록 해야 함.<sup>120)</sup>
- 특히, 사업수행 기간이 길고 ‘중단 없이 이행해야 하는 사업’의 대표적 사례로는 도로 확포장 사업을 들 수 있으며, 해당 사업의 경우 계속비 공사로 세출예산에 편성하거나 사업별 우선순위를 정하여 세출예산의 범위 내에서 순차적으로 추진하는 것이 바람직함.<sup>121)</sup>
- 도로 확포장 사업은 낙후지역의 주민편의 및 생활환경 개선 등에 기여함은 물론, 사업 이행 과정에서 주민들에 소음, 먼지 발생 등의 피해를 끼칠 우려가 있기에 계

118) 한국건설산업연구원이 지난 2017년 건설기업 275개사(종합건설기업 125개사, 전문건설기업 150개사)를 대상으로 조사한 ‘발주자 불공정행위 실태조사 결과’에 따르면, 응답 업체의 64.6%가 보통 이상으로 발주자의 불공정행위를 경험한 바 있는 것으로 파악됨. 김영덕(2017), 건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서, 한국건설산업연구원, 감사원.

119) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제24조 참조.

120) 「지방재정법」 제42조에 따르면, 계속비로 지출할 수 있는 연한은 그 회계연도로부터 5년 이내로 하고 있으며, 필요하다고 인정될 때에는 지방의회의 의결을 거쳐 해당 연한을 연장할 수 있음.

121) 충청남도(2020), 2020년 ◆◆군 종합감사 결과.

속비계약의 체결을 통해 사업을 조속히 수행할 필요가 있음.

- 그럼에도 불구하고 일부 지방자치단체는 도로 확포장 사업을 계속비 사업이 아닌 장기계속공사로 계약을 체결하여 사업비 미확보로 인한 사업 지연 등을 유발하고 있는 것으로 파악되며, 계약상대자에게 이에 따른 추가 인건비나 관리비 증가 등의 손실을 끼치는 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>122)</sup>
- 일례로, ◆◆군 ‘OO선 확포장 공사’의 경우 계속비 사업이 아닌 장기계속공사로 계약을 체결한 후, 사업비 미확보로 인한 지연 등의 사유로 기존 36개월(2014.2.10.~2017.1.14.)의 공기가 84개월(~2020.12.31. 준공 예정)로 크게 증가한 바 있음.
- 물론, 해당 공기 지연에 대해서는 물가변동에 따른 계약금액 증액(142,941천원)을 추진하였으나, 발주청의 사유로 인해 계약상대자에 추가 인건비 및 관리비 증가 등의 손실을 끼쳤으며, 이에 더해 간접비가 청구된 사항은 없었지만 해당 간접비로 인한 계약상대자와의 분쟁 발생이 우려되는 상황임.

### <표 III-11> OO선(면도 000호) 농어촌도로 확포장 공사 사업개요

(단위 : 백만원)

공사명	위 치	사업량	사업비	공사기간	시공회사
○○선(면도000호) 농어촌도로 확포장 공사	◆◆군 ○○면 ○○리~□□면 □□리	L=4.4km, B=8.0m (2차로)	10,409 (공사비 7,774, 보상비 2,635)	2014.2.10.~ 2020.12.31.	○○○(주)

자료 : 충청남도(2020).

- 지금까지 살펴본 내용을 요약하면, 현행 법령에서는 건설사업의 특성을 고려한 계속비계약 체결을 통해 공기 지연 없는 원활한 사업추진을 유도하고 있음에도 불구하고, 일부 지방자치단체의 경우 사업비 미확보에 따른 장기계속계약 체결로 인해 공기 지연은 물론, 간접비와 관리비의 증가 등 계약상대자의 피해나 이로 인한 발주자와의 분쟁을 유발하고 있는 것으로 파악됨.
- 또한, 계속비계약 체결을 통한 사업추진이 필요한 사업에 대해 장기계속계약을 체결하는 것은 상술한 바와 같이 물가변동 등에 따른 추가적인 공사비를 발생시켜

122) 충청남도(2020), 상세서.

지방재정의 비효율적 운용을 유발할 수 있음.

- 나아가서는 사업비 미확보로 인한 사업 지연으로 인해 해당 목적물의 사용 주체인 우리 국민의 편의나 생활환경 개선 또한 지연시킬 수 있기에 사업의 특성(장기간 소요, 연속적 사업 이행, 재난복구사업 등)을 고려한 적정 발주·계약방식을 적용해야 할 것임.

## 2) 설계단계

- 다음으로, 현행 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감과 관련한 설계단계의 대표적인 문제점으로는 ‘예산 내 사업발주를 위한 무리한 공사비(설계가격 등) 임의조정 또는 미조정’, ‘신기술·특허공법 적용 시 기술사용료 또는 하도급분 미반영’, ‘안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상’, ‘각종 보험료 및 퇴직 공제부금, 기타경비 등 미계상’, ‘일반공종(확정공종)에 대한 PS항목 적용’을 들 수 있으며, 이와 관련한 실태를 살펴보면 다음과 같음.

### 나. 예산 내 사업발주를 위한 무리한 공사비(설계가격 등) 임의조정 또는 미조정

- 전술한 ‘지방자치단체 건설사업의 공사비 산정 및 조정 절차’에서 살펴보았듯 설계단계에는 시설물의 규모, 공사 방법과 기간 등에 관한 최적안을 선정하여 시공 및 유지관리에 필요한 설계도서, 도면, 시방서, 내역서 등을 작성하게 되며, 특히 계약상대자의 선정 및 계약체결을 위해 요구되는 사업 예산(공사비)을 산정함.
- 또한, 해당 과정에서 ‘공사비 증가 등에 대한 조치’, ‘기본 및 실시설계 VE’ 등을 수행함과 더불어 ‘공사비 증가 시 타당성 재조사 등 선행 단계로의 회귀’, ‘조달청 사전원가 검토’, ‘계약심사제도의 운용’ 등을 통해 사업비(공사비)가 증액되지 않도록 조정하여 사업 기획 및 계획단계에 수립한 예산을 초과하지 않도록 밀착 관리하고 있음.
- 그럼에도 불구하고 사업 기획 및 계획, 설계단계를 거쳐 더욱 구체화된 사업정보를 토대로 사업비나 공사비를 산정하는 경우 선행 단계의 사업비(공사비)나 예산을 초

과하는 경우가 발생하게 되며, 해당 경우 상술한 바와 같이 선행 단계로 회귀하여 재검토 및 재조사 등을 실시하여 사업발주가 지연되거나 이에 따라 사업이 제때 완공되지 못하는 경우가 발생함.

- 이에 일부 지방자치단체의 경우 사업을 적기에 발주하기 위해 ‘설계단계를 통해 산출된 일부 공사 물량 또는 공법을 누락’하여 발주하거나, ‘설계가격 산정 시 예산은 불변한 채 관련 내역만을 변경’한다거나, ‘조사금액이 예산액을 초과하는 경우 수요기관의 불편 해소나 업무 경감을 위해 예산의 증액 없이 입찰을 진행’하는 등의 관행이 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>123)</sup>
- 일례로, 경상남도가 지난 2020년 추진한 ‘대형건설공사 특정감사’에 따르면, 예산 범위 내에서 ‘00000 건립 건축공사’를 추진해야 했으나, 설계용역 결과 사업비가 초과하였음에도 불구하고 공사 규모나 예산을 조정하는 등 합리적 대안을 수립하지 않고, 공사계약 후 발생하는 집행잔액을 추가 공사에 활용할 의도로 일부 공사 물량(무대장치부 그리드아이언 구조빔 설치공사 등)을 누락하여 발주한 바 있음.<sup>124)</sup>
- 또한, ○○군의 경우에도 ‘○○ ○○○ ○○○○ 건립사업(건축)’의 실시설계 용역 시 막구조 건축물의 측면이 개방되어 있어 외벽을 연장하는 것으로 설계하였으나, 공사비가 당초 예산(사업비)을 초과하여 발주가 어려워지자 건축물의 규모 축소나 사업변경 등 합리적인 대안의 마련보다는 총사업비 범위 내 공사 발주를 위해 ○○○○ 막구조물의 좌·우측의 주요 골조와 막을 제거하여 발주함.<sup>125)</sup>
- 물론, 사업의 발주를 목적으로 일부 물량이나 공법을 누락하는 경우 추후 설계변경을 통해 사업을 완수할 수는 있겠으나, 이는 적정예산 또는 사업비의 확보를 통해 합리적이고 경제적인 시공을 지원해야 하는 발주자의 책무에 어긋남은 물론, 설계변경 및 공기연장 시 관련 비용 보상의 한계로 인해 계약상대자에 해당 비용이 전가되는 등 피해가 발생할 우려가 있기에 이에 대한 개선이 필요할 것으로 판단됨.

123) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 전제서.

124) 경상남도(2021), 2020년 대형건설공사 특정감사 결과.

125) 경상남도(2021), 2021년 ○○군 종합감사 결과 공개문.

## 다. 신기술·특허공법 적용 시 기술사용료 또는 하도급분 미반영

- 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’에서는 그 주요 내용 중 하나로 시공 능력이나 실적 등에 따른 ‘제한입찰 운영요령’을 포함하고 있으며<sup>126)</sup>, 해당 내용 내 특수한 기술 또는 공법의 적용을 통한 효율적 공사수행을 위해 신기술·특허공법이 적용되는 공사계약의 제한입찰 요령을 정하고 있음.
- 관련 세부 내용을 살펴보면, 크게 ‘신기술·특허공법의 선정’ 및 ‘사용협약 체결’에 관한 세부 절차와 준수사항을 정하고 있으며, 특히 ‘신기술·특허공법의 사용협약 체결’과 관련해서는 기술보유자의 신기술이나 특허공법 사용 시 요구되는 기술사용료 또는 하도급 부분(범위·대가 또는 지급률 등)에 관한 사항을 포함하고 있음.<sup>127)</sup>
  - 구체적으로, 신기술·특허공법을 공사설계에 포함하려는 경우 발주자(발주부서)는 기술보유자와 해당 신기술·특허공법의 사용에 관한 협약을 체결토록 하고 있으며, 사용협약 체결 시 기술사용료나 하도급 부분에 관한 내용을 명확히 하여 계약 상대방과 기술보유자 간 원활한 협의가 이루어지도록 해야 함.
  - 또한, 기술보유자가 하도급자로서 직접 참여하는 경우에 대해서는 기술보유자의 기술력 또는 기술보유자가 보유하고 있는 특수 장비 등을 활용하지 아니하면 시공과 품질 확보가 불가능한 경우에 한해 하도급으로 참여할 수 있도록 하고 있음.
  - 해당 경우 기술보유자는 별도의 기술사용료를 낙찰자에 요구할 수 없음은 물론, 발주기관도 상술한 경우를 제외하고는 낙찰자에 기술보유자와 하도급계약을 체결토록 강요·유도해서는 아니됨.
- 하지만, 이러한 규정에도 불구하고 신기술·특허공법의 적용을 위한 발주자와 기술보유자 간 사용협약 체결에 있어 사용협약을 체결하지 않거나, 사용협약을 체결하더라도 기술사용료 등을 명확히 반영하지 않는 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.

126) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제9조 및 동법 시행령 제20조, ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제1장. ‘입찰 및 계약 집행기준’ 및 제4장. ‘제한입찰 운영요령’ 참조.

127) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제1장. ‘입찰 및 계약 집행기준’ 및 제4장. ‘제한입찰 운영요령’ 참조.



- 일례로, 지난 2016년 정부는 합동점검 결과, 지자체(발주부서)가 기술보유자와 사용협약을 체결하지 않은 사례를 288건 적발한 바 있음.<sup>128)</sup>
- 이에 더해 최근 감사원의 조달 분야 불공정행위 및 규제점검 결과를 살펴보다도 경기도가 발주한 신기술·특허공법 적용공사 총 1,062건 중 사용협약 내 기술사용료 및 하도급 부분 모두를 명확히 정하고 있는 사례가 4건(0.4%)에 불과한 것으로 나타나, 여전히 사용협약 체결 관련 규정을 준수하지 않는 사례(1,058건, 99.6%)가 다수 발생하고 있는 것으로 파악됨.<sup>129)</sup>
- 경기도 사례 분석 결과, 기술사용료 및 하도급 부분 모두를 정하지 않은 사례가 627건(59.0%)에 달하고 있었으며, 기술사용료만 정한 사례는 426건(40.1%), 하도급 부분을 정한 사례는 5건(0.5%)에 불과한 것으로 파악됨.
- 이와 함께 신기술·특허공법 사용협약 체결 시 현행 규정을 미준수한 사유로는 대부분 신기술·특허공법 사용협약 체결과 관련한 규정의 내용 및 취지를 제대로 이해하지 못한 채, 기술사용료 및 하도급 부분을 명확히 정하지 않고 사용협약을 체결해 온 과거 선례를 답습하고 있었던 것으로 분석됨.<sup>130)</sup>
- 특히, 사용협약 체결 시 하도급 부분을 정하지 않은 사유에 대해서는 발주부서에서 관련 규정의 내용을 제대로 이해하지 못한 채 ‘하도급 부분은 낙찰자인 원도급자와 기술보유자인 하도급자 간 협의를 통해 정하는 것’으로 인식하여 그간 관행적으로 정하지 않았거나, 관련 규정을 인용하는 수준에 그친 것으로 파악됨.<sup>131)</sup>

128) 국무조정실, 구 행정자치부, 국토교통부, 구 국민안전처 등 4개 부처가 전국 지방자치단체에서 발주(2010~2015년)한 건설공사 중 신기술·특허공법이 적용된 공사 총 11,539건을 전수조사(점검기간 : 2015년 8월~2016년 1월)한 결과임. 감사원(2020), 조달분야 불공정행위 및 규제점검 감사보고서, 재인용.

129) 감사원은 지난 2019년 6월 27일부터 7월 26일까지 조달분야 불공정행위 및 규제점검을 위한 감사를 시행한 바 있으며, 해당 감사기간 중 경기도 관내 31개 기초지방자치단체가 2014년 1월 1일부터 2019년 5월 31일까지 발주한 신기술·특허공법 적용공사 총 1,062건(사용협약 체결 건수 기준)을 대상으로 사용협약 체결에 관한 내용을 분석한 결과임. 감사원(2020), 조달분야 불공정행위 및 규제점검 감사보고서.

130) 감사원(2020), 상계서.

131) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제4장. ‘제한입찰 운영요령’ 내 <별첨양식 1> 신기술·특허 사용협약서 제4조제2항에 따르면, 신기술·특허 보유자가 낙찰자로부터 하도급을 받는 경우에는 하도급 부분에 해당하는 예정가격에 원도급공사의 낙찰률(낙찰률이 80% 미만인 경우에는 80%)과 「건설산업기본법 시행령」 제34조에 따라 하도급계약의 적정성 심사 대상이 되는 비율을 곱한 금액을 기준으로 하도급 대금을 정하도록 규정하고 있음.

<표 III-12> 경기도 기초지자체 신기술·특허공법 사용협약 체결내용 분석 결과

사용협약 체결 건수	기술사용료·하도급 부분 모두 정함	기술사용료·하도급 부분 모두 정하지 않음	기술사용료만 정함	하도급 부분만 정함
1,062건(100%)	4건(0.4%)	627건(59.0%)	426건(40.1%)	5건(0.5%)
비고	규정 준수	규정 미준수		

자료 : 감사원(2020).

- 한편, 이처럼 사용협약 체결 시 발주부서와 기술보유자 간 기술사용료나 하도급 부분을 구체적으로 정하지 않을 경우, 이에 대한 결정 부담이 낙찰자에게 전가되어 기술보유자와의 갈등·분쟁(기술보유자의 과도한 하도급률 요구 등)을 유발하는 원인으로 작용하게 됨.
- 일례로, ▷▷시와 ●●시는 공사를 추진하는 과정에서 기술사용료 및 하도급 부분을 정하지 않아, 낙찰자와 기술보유자 간 하도급 부분을 협의하였음에도 불구하고 기술보유자가 하도급률을 과도하게 요구하여 협의를 지연·결렬되거나, 사용협약서를 체결하지 않은 채 낙찰자와 계약을 체결하는 경우가 발생한 것으로 파악됨.
- 또한, ▷▷시의 경우에는 발주부서가 사용협약을 체결하지 않았으며 기술보유자 또한 과도한 하도급률을 요구하였음에도 불구하고 낙찰자 결정을 취소하여 당초 계약상대자가 ▷▷시와 기술보유자를 상대로 손해배상청구소송을 제기한 바 있음.

<표 III-13> 신기술·특허공법 사용협약 체결 미준수에 따른 갈등·분쟁 사례

<ul style="list-style-type: none"> <li>· ▷▷시는 2017년 “ㄹ 노후관 정비공사”를 발주하면서도 발주부서가 기술사용료 및 하도급 부분을 정하지 않았고 이에 낙찰자(○○주식회사)와 기술보유자(주식회사▣▣·주식회사◆◆) 간에 하도급 부분 등을 협의하였는데 기술보유자가 하도급률을 과도하게 요구(낙찰자 : 82%까지 허용, 기술보유자 : 93% 요구)하는 등으로 협의를 지연·결렬되었고, 이후 용인시는 이를 사유로 낙찰자 결정을 취소(입찰공고 시 계약체결 조건으로 사용협약서 제출을 명시)하였으며, 이에 낙찰자는 2018년 12월 용인시 및 기술보유자를 상대로 손해배상청구소송을 제기(2019년 7월 현재 1심 진행 중)</li> <li>· ●●시는 2018년 “ㅂ 일원 노후수도관 정비공사” 등 3건의 공사를 발주하면서 발주부서가 기술사용료 및 하도급 부분을 정하지 않아 낙찰자[(주)●● 등]와 기술보유자(주식회사▣▣·주식회사◆◆) 간에 하도급 부분 등을 협의하였는데 기술보유자가 하도급률을 과도하게 요구(낙찰자 : 82%까지 허용, 기술보유자 : 90% 요구)하는 등으로 협의를 지연되고 사용협약서가 체결되지 않은 상태에서 계약 체결</li> </ul>
--

자료 : 감사원(2020).

- 지금까지 살펴본 바와 같이 신기술·특허공법 적용공사의 경우 사용협약을 미체결하거나 체결하더라도 기술사용료나 하도급 부분을 명확히 정하지 않을 경우 그 부담이 낙찰자에 전가됨은 물론, 기술보유자의 과도한 하도급률 요구 등으로 인해 사업 수주나 적정공사비 확보 측면에 피해를 유발할 수 있기에 향후 해당 관행을 개선해 나갈 필요가 있음.
- 또한, 건설공사의 발주자인 지자체 차원에서도 기술사용료나 하도급 부분을 낙찰자가 결정되기 전에 미리 정하지 않을 경우 낙찰자와 기술보유자 간 갈등·분쟁 유발로 인해 사업이 지연되거나 공사가 제대로 수행되지 않을 수 있기에 이에 대한 개선책을 마련해야 할 것임.

## 라. 안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상

- ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장 ‘예정가격 작성요령’에서는 계약을 체결함에 있어 낙찰자, 계약상대자 또는 계약금액의 결정 기준 등으로 삼기 위한 예정가격의 작성에 관한 사항을 담고 있으며, ‘경비’의 세부 비목 중 하나인 ‘안전관리비’, ‘품질관리비’, ‘환경관리비’를 예정가격 산정 시 계상토록 하고 있음.
- 또한, ‘안전관리비’, ‘품질관리비’, ‘환경관리비’의 계상에 있어서는 해당 비용을 다루고 있는 「건설기술진흥법」 등을 포함한 관계 법령에 따르도록 규정 중이기에 해당 규정을 간략히 살펴보면 다음과 같음.
- ‘안전관리비’는 건설공사의 안전관리에 필요한 ‘안전관리계획의 작성 및 검토 비용’ 또는 소규모안전관리계획의 작성 비용, ‘안전점검 비용’, ‘주변 건축물 등의 피해방지대책 비용’, ‘통행안전관리대책 비용’, ‘안전 모니터링 장치의 설치·운용 비용’, ‘가설구조물의 구조적 안전성 확인 비용’, ‘안전관리체계 구축·운용 비용’을 포함하며, 발주자는 각 항목의 계상 기준 및 방식에 따라 비용을 산정하여 예정가격에 계상함은 물론, 계약체결 시에도 ‘안전관리비’를 공사금액에 계상해야 함.<sup>132)</sup>
- ‘품질관리비’는 크게 품질시험에 필요한 비용인 ‘품질시험비’와 품질관리 활동에 필

132) 「건설기술진흥법」 제63조 및 시행규칙 제60조, ‘건설공사 안전관리 업무수행 지침’ 제51조 참조.

요한 비용인 ‘품질관리활동비’로 구분되며<sup>133)</sup>, ‘안전관리비’와 마찬가지로 해당 비용을 예정가격에 계상함은 물론, 계약체결 시에도 공사금액에 계상해야 함.<sup>134)</sup>

- ‘환경관리비’의 경우는 환경 훼손 및 오염 방지 등 건설공사의 환경관리에 필요한 비용으로, 건설공사 현장에 설치하는 환경오염 방지시설의 설치 및 운영에 필요한 비용인 ‘환경보전비’와 현장에서 발생하는 폐기물의 처리 및 재활용에 필요한 비용인 ‘폐기물처리 및 재활용비’를 포함함.<sup>135)</sup>

- 하지만, 이러한 현행 규정에도 불구하고 일부 지방자치단체 또는 산하 공공기관에서는 공사원가계산서 작성 시 또는 건설공사의 계약체결 시 ‘안전관리비’와 ‘품질관리비’, ‘환경관리비’를 계상하지 않는 등 현행 규정과 상이하게 운영하여 계약상대자의 안전·품질·환경관리 활동 수행에 어려움을 유발하고 있는 것으로 파악됨.
- 일례로, 대구광역시 ○○○○○본부가 추진한 ‘◆◆◆ 확장공사 외 2건’의 사업의 경우 ‘안전관리비’를 반영하여 공사를 진행 중이긴 하나, 입찰공고 시 입찰참가자에 설계 공사원가 계산서의 ‘안전관리비’ 금액 등의 내용을 고지 않지 않아<sup>136)</sup>, 당초 ‘안전관리비’ 대비 245천원~1,424천원 감액된 상태로 계약이 체결됨.<sup>137)</sup>
- 또한, ○○○○공단 ◎◎소에서 시행한 ‘△△△가로변 조경 관리공사 등 13건’의 공사의 경우에도 사업의 특성상 공사 대부분이 도로변에서 시행되어 수목 관리 작업자의 안전을 위한 신호수 및 차량 유도시설 등을 위한 ‘공사장 주변의 통행안전관리대책 비용’이 반영되어야 함에도 불구하고 해당 ‘안전관리비’를 계상하지 않고 공사를 시행한 것으로 파악됨.<sup>138)</sup>
- ‘품질관리비’와 관련하여 ○○시는 ‘○○○○ ○○ ○○○○ 마을 어울림센터 신축

133) 「건설기술진흥법」 시행규칙 [별표6]에 따르면, ‘품질시험비’는 품질시험에 필요한 인건비, 공공요금, 재료비, 장비 손료, 시설비용, 시험·검사기구의 검정·교정비, 차량 관련 비용 등이며, 품질관리활동비는 앞선 비용 외 품질관리 업무를 수행하는 건설기술인의 인건비, 품질관련 문서 작성 및 관리에 관련한 비용, 품질관련 교육·훈련비, 품질검사비, 예비비로 사용됨.

134) 「건설기술진흥법」 제56조 및 동법 시행규칙 제53조, [별표6] 참조.

135) 「건설기술진흥법」 제66조 및 동법 시행규칙 제61조, [별표8] 참조.

136) ‘건설공사 안전관리 업무수행 지침’ 제51조에 따르면, 계약상대자는 입찰금액 산정 시 발주자가 공사원가 계산서에 계상한 ‘안전관리비’를 조정없이 반영해야 하고, 입찰공고 시 ‘공사원가 계산서에 계상된 안전관리비’는 물론, ‘입찰참가자가 입찰금액 산정 시 발주자가 계상한 안전관리비를 조건 없이 반영해야 한다는 사항’ 등을 명시해야 함.

137) 대구광역시(2020), 2020년도 ○○○○○본부 정기 종합감사 결과.

138) 울산광역시(2021), 2020년 울산시설○○○○공단 종합감사 결과.

공사'를 추진하는 과정에서 콘크리트 압축강도 시험을 12회 실시하고 21m<sup>2</sup>의 시험실을 설치·운영한다는 품질시험계획을 수립하였으나, 이를 위한 '품질시험비'는 공사금액에 반영하지 않은 것으로 파악됨.

- 이와 함께 '○○○ 하수관로 정비사업(2단계, 토목 및 기계)'과 관련해서도 품질관리 업무를 수행하는 건설기술인의 인건비 등 '품질관리활동비'를 공사금액에 계상하지 않은 것으로 나타남.<sup>139)</sup>
- 이 외에도 부산광역시 ○○구는 지난 2018년부터 2020년까지 매년 '소규모 하수관로 파손지 정비공사'를 발주하면서 공사원가 계산서 작성 시 '안전관리비'와 '품질관리비', '환경관리비'를 반영하지 않은 것으로 파악됨.<sup>140)</sup>

<표 III-14> ○○시 품질관리비 미반영 사례

(단위 : 천원)

공사명	총사업비	공사기간	품질관리비	
			품질시험비	품질관리활동비
○○○○○○○○○○○○○○ 마을 어울림센터 신축공사	2,232,321	2020.08.25.~ 2021.08.19.	미반영 (3,400)	대상 아님
○○○하수관로 정비사업 (2단계, 토목 및 기계)	17,941,584	2019.02.11.~ 2021.05.03.	반영 (31,412)	미반영 (92,160)
○○○○○○○○ 산업단지 완충저류시설 설치공사	2,519,480	2016.12.12.~ 2018.08.06.	반영 (952)	대상 아님

자료 : 충청북도(2021).

- 이처럼 예정가격 작성이나 계약체결 시 공사금액에 계상되어야 할 '안전관리비'와 '품질관리비', '환경관리비' 등이 누락되거나 과소계상 될 경우 관련 관리 활동 수행에 어려움을 유발할 수밖에 없으며, 해당 활동들의 경우 「건설기술진흥법」 등 법령으로 규정하고 있는 의무사항임을 고려하면 이는 결국 계약상대자에 전가되어 피해를 유발함은 물론, 나아가서는 공사수행에 있어 품질·안전 등에 지장을 초래할 수 있기에 조속한 개선이 이루어져야 할 것으로 판단됨.

139) 충청북도(2021), 2020년 ○○시 종합감사 결과.

140) 부산광역시(2021), 2021년 ○○구 정기종합감사 결과.

## 마. 각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등 미계상

- 앞선 ‘안전·환경·품질관리비’와 함께 경비에 해당하는 세부 비목으로는 ‘산재보험료’, ‘고용보험료’, ‘건강보험료’, ‘연금보험료’ 등의 각종 보험료<sup>141)</sup>와 함께 ‘건설근로자 퇴직공제부금비’ 등을 포함하며, 예정가격 작성 시 해당 비목을 계상토록 하고 있음.
- 또한, ‘산재보험료’나 ‘고용보험료’ 등 각종 보험료의 적용에 있어서는 「건설산업기본법」 등 관계 법령에 따라 일부 건설공사<sup>142)</sup>를 제외한 모든 공사의 도급금액 산출내역서(하도급금액 산출내역서 포함) 작성 시 해당 비용을 정확히 명시하고, 반영된 금액이 실제 지출된 보험료보다 많은 경우에는 그 차액만큼의 비용을 정산<sup>143)</sup>하도록 규정하고 있음.<sup>144)</sup>
- ‘퇴직공제부금비’ 역시 지자체 또는 지자체 산하 발주기관이 발주하는 공사로서 예정금액(장기계속계약의 경우 연차별 예정금액)이 1억원 이상인 공사에 대해 「건설근로자법」에 따른 건설근로자 퇴직공제제도에 가입하도록 규정 중이며, 이를 위해 소요되는 비용을 산정하여 도급금액 산출내역서에 반영토록 하고 있음.<sup>145)</sup>
- 하지만, 이러한 현행 규정에도 불구하고 일부 광역 및 기초지방자치단체, 산하 발주기관에서는 각종 보험료나 퇴직공제부금을 공사원가계산서나 도급금액 산출내역서에 미계상(미반영)하거나 보험료 중 일부만 계상한 채 계약을 체결하는 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.

141) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장(‘예정가격 작성요령’) 및 조달청 ‘토목·조경·산업환경설비 공사 원가계산 간접공사비(제비율) 적용기준’에 따르면, 보험료는 산업재해보험, 고용보험, 국민건강보험 및 국민연금 등 소관 법령이나 계약조건에 의하여 의무적으로 가입이 요구되는 보험을 말함. 울산광역시 (2020), 2020년 ○○○○○본부 및 사업소 종합감사 결과.

142) 국토교통부 ‘사회보험의 보험료 적용기준’에 따르면, ‘고용보험’은 모든 건설공사를 대상으로 적용되되, 총 공사금액[(도급금액+관급재료)에서 부가세 제외]이 2천만원 미만인 건설공사를 건설업자가 아닌 자가 시공하는 경우 적용을 제외하고 있으며, ‘산업재해보상보험’의 경우는 모든 건설공사를 대상으로 적용하고 있음. 또한, ‘국민연금보험’과 ‘국민건강보험’, ‘노인요양장기보험’의 경우는 공사기간이 1개월 이상인 모든 건설공사에 적용토록 규정하고 있음.

143) 「건설산업기본법」 시행령 제26조의 2에 따르면, 발주자는 건설사업자가 보험료 등을 납부한 내역을 확인한 결과, 도급금액 산출내역서에 명시한 ‘국민연금보험료’, ‘건강보험료’, ‘노인장기요양보험료’가 실제로 지출된 보험료보다 많은 경우 그 초과하는 금액을 정산할 수 있음.

144) 「건설산업기본법」 제22조 참조.

145) 「건설산업기본법」 제87조 및 동법 시행령 제83조, ‘건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준’ 참조.

- 예를 들어, 최근 울산광역시 ◇◇◇◇◇본부는 2천만원 미만의 소규모 건설공사를 시행하는 과정에서 ‘○○가압장 가압펌프 수선’ 등 20건(’19년 12건, ’20년 8건, 전문공사 포함)에 대하여 산재보험료(17건) 및 고용보험료(20건) 각각을 원가계산서 산정 산출내역에 반영하지 않고 추진한 것으로 파악됨.<sup>146)</sup>
- 또한, 부산광역시 ◇구는 지난 2017~2019년 동안 추진한 ‘○○ 및 ○○시설 ○○ ○○공사(○○계약)’ 등에 대해 공사원가 계산서 작성 시 산재보험료와 고용보험료는 반영하였으나, 건강보험료와 연금보험료는 반영하지 않고 공사를 발주·시행한 바 있는 것으로 조사됨.<sup>147)</sup>
- ‘퇴직공제부금’의 계상과 관련해서도 대전광역시 ○○구와 ◇구의 경우 도급금액 산출내역서에 퇴직공제부금을 계상하지 않은 채 계약한 것으로 파악됨.<sup>148)</sup>

<표 III-15> ○○구 및 ◇구 퇴직공제부금 미계상 사례

(단위 : 천원, 원)

구 분	사 업 명	사업비(천원)			퇴직공제부금 미계상액(원)	미계상 사유
		계	도급액	도급자 관급액		
○○구	공원노후시설 정비사업	386,445	127,287	259,158	662,470	설계 누락
	○○대로 노후가로등 개선공사	519,426	168,457	350,969	1,792,347	설계 누락
◇구	2019년 ○○조립사업	529,000	529,000	-	2,629,884	설계 누락

자료 : 대전광역시(2021).

- 한편, 지금까지 살펴본 각종 보험료 및 퇴직공제부금 미계상 사례 외에도 공사원가 계산서 작성 시 경비의 세부 비목에 속하는 ‘수도광열비’, ‘복리후생비’, ‘도서인쇄비’ 등 ‘기타경비’<sup>149)</sup>를 미계상한 채 사업을 발주하는 사례도 발생 중인 것으로 파악됨.

146) 울산광역시(2020), 2020년 ◇◇◇◇◇본부 및 사업소 종합감사 결과.

147) 부산광역시(2020), 2020년 ◇구 종합감사 결과.

148) 대전광역시(2021), 2021년 대전광역시 ○○구 종합감사 결과; 대전광역시(2021), 2021년 대전광역시 ◇구 종합감사 결과.

149) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장(‘예정가격 작성요령’)에 따라 ‘경비’는 세부 비목 중 하나로 ‘수도광열비’, ‘복리후생비’, ‘소모품비 및 사무용품비’, ‘여비·교통·통신비’, ‘세금과 공과금’, ‘도서인쇄비’를 포함하며, 조달청은 예정가격 작성 시 이를 계상하기 위한 ‘시설공사 원가계산 간접공사비 적용기준’을 매년 발표하고 있음. 해당 조달청 기준의 경우, ‘수도광열비’, ‘복리후생비’ 등 ‘경비’의 세부 비목을 일괄적으로 계상하기 위해 ‘기타경비’로 지정하고 이에 대한 제비율을 제시함.

- 일례로, ▽▽▽▽▽▽공사는 수의계약을 체결을 목적으로 '▣▣▣공사'에 대한 설계도서 작성 시 '기타경비'(915,891원)를 반영하지 않고 공사원가 계산서를 작성한 바 있음.<sup>150)</sup>
- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 예정가격 및 도급금액 산출내역서 작성 시 각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등을 누락 또는 과소 계상하는 것은 현행 법령 관련 규정의 위반은 물론, 계약상대자에 해당 비용이 전가되어 피해를 유발하기에 향후 직무교육 등을 통한 개선이 필요할 것으로 판단됨.

## 바. 일반공종(확정공종)에 대한 PS항목 적용

- 건설사업은 원칙적으로 설계단계를 통해 완성한 각종 설계도서 등과 예정가격 산정 관련 규정('예정가격 작성요령' 등)을 토대로 확정적 금액을 책정해야 하나, 실제로는 일부 공종의 경우 설계 미확정 등으로 인해 비용을 확정하기 어려운 상황도 발생하며, 해당 공종이나 비목을 '설계미확정공종(PS)' 또는 'PS항목'이라 칭함.<sup>151)</sup>
- 이러한 한계점을 해결하기 위해 지방자치단체 계약법령에서는 입찰 전 예정가격을 구성하는 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우 사후 원가 검토를 조건으로 계약을 체결할 수 있도록 하고 있으며, 계약의 이행이 완료된 후 '예정가격 결정기준' 및 입찰 전 규정한 사후 원가 검토기준과 절차에 따라 정산토록 하고 있음.<sup>152)</sup>
- 다시 말하면, 발주자 또는 수요기관은 '설계미확정공종(PS)' 또는 'PS항목'에 한해 설정한 잠정금액(PS : Provisional Sum)을 토대로 예정가격을 최종 산정하여 입찰을 진행하게 되며, 설계변경이나 계약 완료 시점에 원가 검토 등 사후 정산방식을 통해 'PS항목'에 대한 공사비를 최종적으로 결정하게 됨.
- 이러한 적용방식은 공사비가 불명확한 공종에 대한 잠정금액(PS)을 정하여 사업을 추진할 수 있게 한다는 긍정적인 측면도 있지만, 다른 한편으로는 무분별한 적용이

150) 충청남도(2020), ▽▽▽▽▽▽공사 종합감사결과.

151) e대한경제(2016.11.18.), 잠정금액 적용 항목이 줄어들면..., 신문기사 참조.

152) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제89조 참조.



나 잠정금액의 무리한 삭감 등의 행태가 발생할 수 있으며, 특히 사후정산 과정에서 작위적인 원가 검토로 인해 PS항목에 해당하는 공사비가 축소될 우려가 있음.

- 해당 배경하에 지난 2016년 조달청은 ‘PS항목’과 그 적용 방법이 수요기관마다 상이하여 정부 공사비 산정에 혼란을 유발하고 있다는 점을 지적하며, 일관성 있고 합리적인 적용을 위한 ‘공공공사에 적용하는 PS항목 적용기준’을 마련함.<sup>153)</sup>
- 구체적으로, 조달청은 기존 조달요청 시 ‘PS항목’으로 설계해 온 23개 공종에 대한 공사비 내역서 적용기준을 마련하여 조사금액 산정 시 일반공종(확정공종)으로 산정토록 유도하고 있음.

### <표 III-16> 조달청 PS항목 적용기준

※ 기존 조달요청 시 ‘PS항목’으로 설계해 온 아래 공종에 대한 공사비 내역서 적용기준을 마련하여 일반공종(확정공종)으로 적용토록 함.

- PS항목 적용 불가 대상 : 기술사용료, 기존도로 유지보수비, 기존도로 포장, 도로대장 작성비(전산화), 비탈면 녹화시험시공비, 비탈면 안정성검토비, 비탈면녹화 시험시공 모니터링비, 시공상세도 작성비, 시공측량비, 시험비(품질시험비, 품질관리비), 안전시설비, 안전점검비, 연구개발비, 연안환경복원 모니터링비, 정기안전점검비, 준공도서 작성비, 지질조사비, 추가지질조사비, 토질조사비, 해양환경영향조사, 흙막기비탈면 현황도 작성비

자료 : 조달청(2016).

- 하지만, 이러한 ‘PS항목’ 적용기준에도 불구하고 일부 지방자치단체의 경우 지난 2016년 ‘PS항목 적용 불가 대상’으로 지정된 공종에 대해 일반공종(확정공종)이 아닌 과거와 동일하게 잠정금액(PS)을 적용한 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.
- ‘2021년 전라남도 감사사례집’에 따르면, ⊗⊗시(⊙⊙과)의 경우 ‘안길 정비공사’를 시행하면서 비목별 금액을 결정할 수 있게 된 ‘기존도로 유지비(170,000천원)’를 ‘PS항목’으로 반영한 바 있음.<sup>154)</sup>
- 지금까지 살펴본 바와 같이 ‘PS항목’의 활용 및 적용방식은 사업추진을 가능케 한다는 장점이 있으나, 오남용될 경우 적정공사비 확보를 저해할 수 있는 우려 또한 지니

153) 조달청(2016.11.14.), 공공공사에 적용하는 PS항목 적용기준 안내, 공지사항 참조.

154) 전라남도(2021), 반목 지적사례 재발 방지를 위한 2021 전라남도 감사사례집.

고 있기에 향후 점진적으로 일반공중(확정공중)을 확대하여 공사비 산정의 정확성을 높여 나가야 할 것임.

### 3) 입찰찰 및 계약단계

- 설계단계에 이은 입찰찰 및 계약단계의 대표적 문제점으로는 ‘예정가격 결정 관련 부당행위’, ‘(민간자본 보조사업) 최저가 입찰자와의 계약체결’, ‘공사비 삭감 목적 감액 불가 제정비에 대한 낙찰률 적용 요구’을 들 수 있으며, 각각에 해당하는 실태를 살펴보면 다음과 같음.

#### 사. 예정가격 결정 관련 부당행위

- 입찰찰 및 계약단계에는 수행하고자 하는 건설사업에 가장 적합한 계약상대자를 선정해야 하며, 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 또는 수의계약에 부칠 사항 중 하나로 낙찰자 및 계약금액 결정 기준으로 삼기 위한 예정가격을 작성해야 함.<sup>155)</sup>
  - 예정가격 결정을 위한 주요 절차<sup>156)</sup>를 살펴보면, 적격심사의 경우 기초금액을 작성·확정한 후 해당 금액의  $\pm 3\%$  금액의 범위 안에서 서로 다른 15개의 가격(이하 “복수예비가격”)을 작성하되,  $0\% \sim +3\%$  범위 안에서 7개,  $0\% \sim -3\%$  범위 안에서 8개의 복수예비가격을 작성함.
  - 이에 이어, 계약담당자는 입찰참가자 중에서 4인을 선정하여 복수예비가격 중에서 4개를 추첨하고 이들의 산술평균 가격을 예정가격으로 확정함.
- 이러한 예정가격 결정 기준 및 절차에도 불구하고 일부 지방자치단체의 경우 기초금액을 미입력하거나, 복수예비가격을 작성하지 않거나, 임의로 예정가격을 결정하는 등의 불공정행위가 발생 중인 것으로 파악됨.
  - 예를 들어, ○○군은 지난 2019년과 2020년 시설 현대화 사업을 추진하는 과정에서 보조사업자(사업시행기관)<sup>157)</sup>를 선정하여 사업을 시행함. 하지만, 보조사업의 경우

155) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조 참조.

156) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장 제3절 ‘적격심사에 따른 입찰의 예정가격 결정’ 참조.

적격심사를 통해 낙찰자를 결정하여야 함에도 불구하고 지정정보 처리장치(나라장터 등)가 아닌 누리장터<sup>158)</sup>에 입찰을 공고하고 기초금액을 입력하지 않음.

- 또한, 예정가격 결정을 위한 입찰참가자의 복수예비가격 선택 절차 등을 수행해야 함에도 이를 행하지 않고 보조사업자 대표가 임의로 추정금액 대비 상당히 낮은 수준의 예정가격을 결정한 바 있음.<sup>159)</sup>
- □□시의 경우 역시 보조사업자를 선정하여 2018년 저온 유통체계 구축 지원사업을 추진하는 과정에서 적격심사를 위해 기초금액의 ±3% 금액의 범위 안에서 복수예비가격을 작성해야 하나, 이를 작성하지 않고 임의로 추정금액 대비 상당히 낮은 수준의 예정가격을 결정한 사례가 발생함.<sup>160)</sup>

### <표 III-17> ○○군 및 □□시 보조사업 예정가격 결정 및 낙찰률 운영 사례

(단위 : 천원, 개사)

사업명		추정 금액	예정 가격	낙찰 금액	추정금액 대비 낙찰률	투찰업체 수
○○군	로컬푸드 직매장 신축공사	3,353,064	2,260,000	1,658,250	49%	13
	친환경 공공급식센터 신축	855,900	비예가	454,000	53%	10
□□시	건축공사	812,424	528,000	428,000	53%	10
	냉동설비공사	233,295	152,000	134,570	58%	4
	소방공사	91,168	59,300	53,000	58%	4
	전기공사	72,270	47,000	39,000	54%	4

자료 : 전라남도(2020, 2021).

- 이러한 예정가격 결정 관련 불공정행위는 민간자본 보조사업의 경우 적격심사 등 공공 건설사업의 입찰 절차나 방식을 적용해야 하나, 이를 수행하는 보조사업자가 관련 규정 및 내용을 충분히 이해하지 못하고 기존 민간 발주사업의 계약상대자 선정 절차나 방식을 적용하여 발생한 문제점으로 이해할 수 있음.

157) 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조에 따른 ‘보조사업을 수행하는 자’

158) ‘누리장터’ 시스템은 조달청에서 민간 수요에 의해 나라장터와 유사한 플랫폼을 제작하여 제공하고 있는 것으로 법적 근거는 없으며, 절차상 예정가격 결정과 적격심사 절차 없이 최저가 입찰에 의해 계약을 체결하는 시스템임. 전라남도(2021), 2020년도 ○○군 정기종합감사 결과.

159) 전라남도(2021), 상계서.

160) 전라남도(2020), 2020년도 □□시 정기종합감사 결과.

- 그 결과, 민간자본 보조사업의 계약상대자 선정 시 준용해야 하는 현행 규정을 위반 함은 물론, 보조사업자 임의로 예정가격을 상당히 낮게 결정하는 등의 행위로 인해 계약상대자의 적정공사비 확보에 어려움을 겪고 있음.
- 앞선 ○○군 및 □□시 사례만 살펴보더라도 민간자본 보조사업의 추정금액 대비 낙찰률이 49~58%에 불과한 점을 고려하면, 사업추진 과정에서 공사품질 및 안전 등을 충분히 확보하기 어려웠을 것으로 추정됨.
- 참고로, 상술한 민간자본 보조사업의 예정가격 결정과 관련한 부당행위 외에도 일부 공공 발주기관의 경우 예산 절감을 목적으로 복수예비가격 추첨 범위를 기초금액의 100%를 기준으로 ‘-’ 범위에서만 운영한다던가, 예산액을 초과할 경우 예산액을 상한으로 결정하는 등 불공정한 예정가격 결정 방식을 운용 중인 것으로 파악됨.<sup>161)</sup>
- 구체적으로, 복수 예비가격 작성 시 기초금액의 96%±4% 또는 -5%의 금액 범위 내에서 작성토록 하거나, ±3% 금액의 범위 안에서 작성하더라도 복수 예비가격의 상한 금액이 예산을 초과하지 못하도록 예산액을 상한으로 지정하는 경우 등이 발생 중인 것으로 파악됨.

### <표 III-18> 공공 발주기관 복수예비가격 부당 운영 사례

#### ❖ 사례1 : □□공사 계약규정

##### 제162조(복수 예비가격에 의한 낙찰자 결정)

- ② 공사·용역 복수 예비가격은 예비가격 기초금액의 96%±4% 금액 범위 내에서 서로 다른 15개를 작성하여야 한다. 이 경우 예비가격의 폭을 가능한 확대하여야 하며, 예비가격 기초금액의 96%를 중심으로 위로 8개, 아래로 7개를 작성하여야 한다.

#### ❖ 사례2 : ▲▲공사 계약업무관리지침

##### 제55조(예정가격의 결정)

- ① 예정가격 결정권자가 기초금액의 -5% 범위 내에서 서로 다른 복수 예비가격 15개를 작성하여 입찰시 입찰에 참가한 자가 추첨한 4개를 합산하여 산술 평균한 값을 예정가격으로 결정한다.

161) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원

<표 III-18> 공공 발주기관 복수예비가격 부당 운영 사례 -(계속)

❖ 사례3 : ○○중앙부처 계약업무처리훈령

제7조(복수 예비가격 및 예정가격 결정 방법)

- ② 결정된 기초예비가격을 기준으로  $\pm 3\%$  범위로 15개의 복수 예비가격을 산정하고, 복수예비가격 조서를 작성한다. 이 경우 복수 예비가격 산정 범위의 상한과 하한은 각각  $+3\%$ 와  $-3\%$ 로 고정한다. 다만, 복수 예비가격의 상한 금액이 예산을 초과할 경우에는 예산액을 복수 예비가격의 상한으로 한다.

자료 : 한국건설관리학회 · 한국건설산업연구원 TFT(2018).

아. (민간자본 보조사업) 최저가 입찰자와의 계약체결

- 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 기본적인 사항을 담고 있는 「지방계약법」에서는 재정지출의 부담이 되는 입찰의 계약상대자 선정방식 중 하나로 최저가격으로 입찰한 자부터 행정안전부 장관이 정하는 심사기준(적격심사기준)에 따라 계약이행능력 또는 입찰금액의 적정성을 심사하여 낙찰자를 결정토록 하고 있음.<sup>162)</sup>
- 또한, 적격심사 세부 기준에 따르면 추정가격 100억원 미만 공사의 경우 예정가격 이하로서 <표 III-8>에 따른 금액 구간별 낙찰하한을 이상인 최저가 입찰자부터 시공경험, 경영상태, 신인도, 하도급 관리계획 등의 적정성, 자재와 인력조달 가격의 적정성 등을 심사하여 종합평점이 95점 이상인 자를 낙찰자로 결정함.<sup>163)</sup>
- 하지만, 이러한 낙찰자 결정 기준에도 불구하고 상술한 일부 민간자본 보조사업의 경우 보조사업자가 계약상대자 선정 시 최저가 입찰자 순으로 계약이행능력을 평가하여 낙찰자를 결정하지 않고 최저가 입찰자와 바로 계약을 체결하는 경우가 발생 중인 것으로 파악됨.
- 예를 들어, 앞서 살펴본 ○○군 민간자본 보조사업의 경우 ‘로컬푸드 직매장 신축 공사’, ‘친환경 공공급식센터 신축’ 사업에 입찰한 업체가 각 13개, 10개임에도 불구하고 적격심사 절차 및 방식에 대한 이해가 부족하고 잘 모른다는 사유로 계약이행능력에 대한 평가 없이 입찰업체 중 최저가 업체와 계약을 체결한 바 있음.<sup>164)</sup>

162) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조 참조.

163) ‘지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준’ 제2장 ‘시설공사 적격심사 세부기준’ 참조.

- 또한, □□시 민간자본 보조사업도 사업에 다수의 업체가 입찰하였음에도 불구하고 보조사업자의 예정가격 임의 결정 후 최저가 입찰로 참여한 업체와 계약을 체결한 것으로 조사됨.<sup>165)</sup>
- 결국 이러한 낙찰자 결정 방식은 낙찰하한을 미달로 낙찰되지 못할 특정 업체에 특혜를 부여하게 되어 현행 규정에 따라 투명하게 집행되어야 할 계약체결 업무가 불공정하게 처리되는 결과를 초래함은 물론, 추정금액 대비 매우 낮은 수준의 낙찰률로 인해 부실시공 등을 유발할 수 있기에 향후 지도·감독을 강화해 나갈 필요가 있음.

#### 자. 공사비 삭감 목적 감액 불가 제경비에 대한 낙찰률 적용 요구

- 건설공사의 경비는 시공을 위하여 소요되는 공사원가 중 재료비와 노무비를 제외한 원가를 말하며, 경비에 속하는 일부 세비목의 경우 공사 실행예산 작성 시 예정가격에 계상된 총액 이상으로 별도 편성하거나, 입찰공고 시 명시한 예정가격에 반영된 금액을 조정 없이 입찰금액에 반영토록 하고 있음.
- 구체적으로, ‘산업안전보건관리비’의 경우 계약상대자가 공사실행예산 작성 시 해당 공사에 사용해야 할 산업안전보건관리비의 실행예산을 당초 계상된 총액 이상으로 별도 편성토록 규정 중이며, 이를 토대로 해당 비용을 사용하고 사용내역서를 작성해야 함.<sup>166)</sup>
- 또한, ‘퇴직공제부금’, ‘국민건강보험료’, ‘노인장기요양보험료’, ‘국민연금보험료’, ‘퇴직급여충당금’의 경우는 「건설산업기본법」 등 관계 법령의 기준에 따라 예정가격에 반영한 후 입찰공고 등에 명시하고, 입찰참가자는 입찰공고에 명시된 금액을 조정 없이 입찰금액에 반영토록 하고 있음.<sup>167)</sup>
- 하지만, 이러한 현행 규정에도 불구하고 일부 지방자치단체의 경우 상술한 내용을 입찰공고에 명시하고는 있으나, 계약상대자가 낙찰률을 적용·조정하여 제출한 산출내

164) 전라남도(2021), 2020년도 ○○○군 정기종합감사 결과.

165) 전라남도(2020), 2020년도 □□시 정기종합감사 결과.

166) ‘건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준’ 제10조 참조.

167) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제1장 ‘입찰 및 계약 집행기준’ 참조.

역서를 충분히 확인하지 않고 그대로 계약을 체결하여 ‘산업안전보건관리비’ 및 각종 보험료가 부적정하게 감액되는 경우가 발생 중인 것으로 파악됨.

- 일례로, 지난 2019년과 2020년 ◆◆시가 추진 중인 ‘농어촌도로 확포장공사’와 ‘소하천 정비사업’의 경우 현행 규정에 따라 입찰공고문 내 ‘퇴직공제부금’ 등을 설계금액의 조정 없이 반영해야 한다고 명시하였으나, 계약상대자가 해당 세비목에 낙찰률을 적용하여 제출한 산출내역서대로 계약을 체결한 바 있음.<sup>168)</sup>

### <표 III-19> 미감액 제경비 대상 낙찰률 적용 사례

(단위 : 천원)

공사명	입찰공고일	산업안전보건관리비			퇴직공제부금				
		설계액	도급자 계상액	차액	설계액	도급자 계상액	차액		
농어촌도로(▣▣~ ▣▣) 확포장공사	2019.5.26.	14,612	10,277	4,335	30,405	22,347	8,058		
▣▣ 소하천 정비사업	2020.3.26.	45,400	39,953	5,447	27,137	23,346	3,791		
공사명	국민건강보험료			국민연금보험료			노인장기요양보험료		
	설계액	도급자 계상액	차액	설계액	도급자 계상액	차액	설계액	도급자 계상액	차액
▣▣ 소하천 정비사업	20,520	14,433	6,087	28,588	20,108	8,480	1,746	1,228	518

자료 : 충청남도(2020).

- 이처럼 실행예산 산출 시 낙찰률을 반영하지 않는 경비 세비목에 낙찰률을 반영할 경우 현행 규정에 맞지 않음은 물론이거니와, 해당 비목 차액분이 타 (세)비목에 반영되어 본래의 취지와는 다르게 소요될 수 있으며, 정작 감액된 비목에 해당하는 활동 수행 시에는 비용이 부족하여 원활한 활동 수행에 지장을 초래할 우려가 있음.
- 특히, ‘산업안전보건비’, ‘퇴직공제부금’, ‘국민건강보험료’ 등의 경우 건설근로자의 고용개선과 복지증진 및 산업재해 예방 목적의 비용임을 고려하면, 낙찰률 적용을 통한 해당 비용의 감액은 계약상대자는 물론 결국 건설근로자에게 피해가 유발되어 제도의 취지를 훼손할 우려가 있기에 이에 대한 업무연찬 및 관리·감독 강화 등이 요구됨.

168) 충청남도(2020), 2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과.

#### 4) 시공 및 준공단계

- 마지막으로, 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감과 관련한 문제는 시공 및 준공단계에 다수 발생하는 것으로 파악되며<sup>169)</sup>, 그간 대표적 문제점으로 지적되어 온 ‘각종 설계변경 관련 부적정 집행’, ‘공기연장 비용 미인정 및 부당 미지급’, ‘지방자치단체 부담 사무비용의 계약상대자 일방 전가(기공식 행사경비 등)’에 대한 실태를 살펴보면 다음과 같음.

#### 차. 각종 설계변경 관련 부적정 집행

- 건설공사는 사업추진 과정에서 예상치 못한 사업 내적 요인이나 외부 환경적 요인 등으로 인해 물가변동 및 설계변경, 그 밖에 계약 내용의 변경이 발생하게 되며, 이에 따라 계약금액을 적정히 조정토록 하고 있음.<sup>170)</sup>
- 특히, ‘설계변경’은 ‘설계서의 내용이 불분명하거나 누락·오류 또는 상호 모순되는 점이 있을 경우’, ‘지질, 용수 등 공사 현장의 상태가 설계서와 다를 경우’, ‘새로운 기술·공법 사용으로 공사비의 절감과 시공기간의 단축 등의 효과가 현저할 경우’ 등에 해당 시 설계변경이 필요한 부분의 시공 전에 변경을 완료하도록 규정 중임.<sup>171)</sup>
- 이와 함께 발주기관의 필요에 따라 설계변경을 시행할 수 있는 경우로는 ‘해당 공사의 일부 변경이 수반되는 추가 공사의 발생’<sup>172)</sup>과 더불어 ‘특정 공종의 삭제’, ‘공

169) 한국건설산업연구원이 지난 2017년 건설기업 275개사(종합건설기업 125개사, 전문건설기업 150개사)를 대상으로 조사한 ‘발주자 불공정행위 실태조사 결과’에 따르면, 사업추진 단계별로는 ‘시공단계(47.7%)’, ‘발주단계(22.1%)’, ‘준공 및 준공 이후 단계(15.1%)’, ‘입찰단계(7.0%)’, ‘계약단계(5.8%)’ 순으로 불공정행위를 많이 경험하였다고 응답함. 김영덕(2017), 건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서, 한국건설산업연구원, 감사원.

170) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조 참조.

171) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제13장 제6절 ‘공사 설계의 변경’에 따르면, 설계변경은 기본적으로 설계변경이 필요한 부분의 시공 전에 완료하도록 정하고 있으나, 공정 이행의 지연으로 품질 저하가 우려되는 등 긴급하게 공사를 수행할 필요가 있을 때에는 계약상대자와 협의하여 설계변경 시기 등을 명확히 하고 설계변경을 완료하기 전에 우선 시공토록 할 수 있음.

172) 설계변경이라 함은 설계 당시 예기치 못한 상황이 공사 시공 중에 발생하거나 공사 물량의 증감, 계획의 변경 등으로 당초의 설계내용을 변경시키는 것으로 성질상 당초 계약 목적이나 본질을 바꾸지 않는 범위에서의 변경을 말함. 이는 계약 시 미리 예측 가능했거나 계획되었던 부분은 설계변경 대상에 포함되지 않음을 의미하며, 증가되는 공사가 당초 설계내용의 변경을 수반하는 경우에는 설계변경에 해당하나 당초



정계획의 변경', '시공 방법의 변경' 등으로 정하고 있음.

- 이에 더해 해당 경우 계약담당자는 계약상대자에게 설계변경 공종의 '수정공정예정표', '수정도면과 수정 상세도면', '조정이 요구되는 계약금액과 시간', '다른 공정에 미치는 영향'을 본인을 포함한 공사감독관에 제출토록 할 수 있음.<sup>173)</sup>
- 또한, 계약담당자는 계약상대자가 당초 설계도면과 시공 상세도면을 수정하여 제출하는 경우 수정에 소요된 비용을 계약상대자에 지급하도록 규정 중임.

- 한편, 우리 계약법에서는 앞선 설계변경에 따른 추가적 조치사항들과 함께 계약금액 조정기준도 다음과 같이 정하고 있음.

- 설계변경에 따라 공사량의 증감이 발생하여 계약금액을 조정해야 하는 경우 증감된 공사량의 단가는 산출내역서상의 단가(계약단가<sup>174)</sup>)로 하고, 시공 방법 변경이나 투입 자재 변경 등으로 인해 당초 설계서에 없던 신규 비목의 단가는 설계변경 당시를 기준으로 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 금액으로 조정토록 하고 있음.<sup>175)</sup>
- 또한, 지자체(발주자)가 설계변경을 요구한 경우에는 설계변경 당시를 기준으로 산정한 단가와 그 단가에 낙찰률을 곱한 금액의 범위에서 계약당사자 간 협의하여 결정하도록 규정 중임.

- 하지만, 이러한 현행 규정에도 불구하고 일부 지방자치단체의 경우 '설계변경 필요에도 변경 계약을 미체결'하거나, '별도 발주공사임에도 설계변경 처리'하거나, '설계변경 지시에도 해당 비용을 미지급'하거나, '설계변경에 따른 계약금액 조정 시 부적합 단가를 적용'하는 등의 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.

- 예를 들어, ○○시의 경우 지난 2018년부터 '동지역 하수관로 정비(2단계)사업' 등 7개 사업을 추진하는 과정에서 공사 현장 여건상 당초 시방서에 명시된 방식으로 시공을 수행하기 어려워 현장 여건에 적합한 새로운 방식으로 시공하였으나, 이에 대

---

설계내용의 변경을 수반하지 않고 증가되는 공사와 관계없이 계약목적물을 시공할 수 있는 경우에는 설계변경이 아닌 추가공사로 보아야 함. 경상남도(2021), 2020년 ◇◇군 종합감사 결과 공개문.

173) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 제6절 '공사 설계의 변경' 참조.

174) 다만, 계약단가가 예정가격단가보다 높은 경우로서 물량이 증가하게 되는 경우 그 증가된 물량에 대한 적용단가는 예정가격단가로 함. 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 제7절 '계약금액의 조정' 참조.

175) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제74조 참조.

한 설계변경을 체결하지 않고 계약금액을 변경하지 않는 등 계약상대자에 변경 공사 수행과정에서 발생한 추가적인 비용을 전가한 것으로 파악됨.<sup>176)</sup>

- 또한, △△시의 경우도 ‘○○산 ○○○○ 테마거리 조성사업’의 추진과정에서 발주자의 필요에 따른 설계변경 사유에 해당하는 ‘시공 방법의 변경’을 통해 공사를 수행했으나 설계변경 및 시공사와의 계약단가 협의 조정 등의 조치를 취하지 않은 것으로 조사됨.<sup>177)</sup>
- 반면, ◇◇군은 ‘○○교 재가설사업’의 추진과정에서 공간적으로 분리되어 있으며, 당초 설계내용의 변경 없이 시공 가능하여 별도의 추가 공사로 발주함이 마땅한 공사 범위를 단순히 해당 사업의 설계변경을 통해 이행하여 설계변경을 부적절하게 처리함.<sup>178)</sup>
- 이러한 사례 외에도 ■■시는 장기계속공사인 ‘○○○○○테마파크 조성사업’의 1차분 공사 완료 후 2차분 공사 수행과정에서 1차분 공사의 재시공 등을 포함한 설계변경을 시행하여 사업을 추진하였으나, 정산하는 과정에서 설계변경에 따른 시공사의 손실 비용을 묵인하여 시공사로부터 제기된 소송에서 패소한 바 있음.<sup>179)</sup>
- 대전광역시 ○○구의 경우는 ‘○○교 개량공사’의 설계변경에 따른 계약금액 조정 시 계약단가에 증감된 공사량을 적용하여 공사비를 계상해야 함에도 불구하고 설계변경 당시 산정한 단가에 낙찰률을 곱한 신규 단가를 적용하여 계약금액을 부적절하게 조정함.<sup>180)</sup>
- 참고로, ‘설계변경으로 인한 계약금액 조정’과 관련해서는 ○○구 사례 외에도 설계변경 당시 단가를 기준으로 낙찰률을 곱하여 산정해야 하는 신규 비목의 단가를 일방적으로 삭감하는 등의 불공정행위가 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>181)</sup>

- 지금까지의 내용을 종합 고려하면, 설계변경 관련 각종 부적정 집행 사례는 후술할 ‘공기연장 비용’과 함께 시공단계에 가장 다수 발생하는 불공정행위로 이해할 수 있

176) 충청북도(2021), 2020년 ○○시 종합감사 결과.

177) 충청남도(2021), 2021년 △△시 종합감사 결과.

178) 경상남도(2021), 2020년 ◇◇군 종합감사 결과 공개문.

179) 행정안전부(2021), 2020년 정부합동감사 결과.

180) 대전광역시(2021), 2021년 대전광역시 ○○구 종합감사 결과.

181) 한국건설관리학회 · 한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원.

으며, 이는 현행 규정에 대한 위반은 물론, 설계변경 범위에 해당하는 시공분의 (일부)비용을 계약상대자에 전가하여 피해를 유발하기에 반드시 근절되어야 할 것임.

- 또한, 현행 규정을 통해 살펴본 설계변경 사유나 발주자의 필요에 따른 설계변경의 경우 대부분 계약체결 전 결정되는 각종 사업내용이 원인으로 작용하여 발생한다는 점을 고려하면, 계약상대자의 귀책이 아닌 사유로 인한 설계변경 내용이 오히려 계약상대자에 피해를 유발하게 되는 불합리한 상황은 발생하지 않아야 할 것임.

#### 카. 공기연장 비용 미인정 및 부당 미지급

- 건설공사의 시공단계에 발생하는 가장 대표적 ‘발주자 불공정행위’로는 ‘공기연장 비용<sup>182)</sup> 부당 미지급’ 문제를 들 수 있으며, 최근 지방자치단체 추진사업의 관련 실태를 살펴보다도 여전히 해당 문제가 발생 중인 것으로 파악됨.
- 먼저 해당 문제점에 대한 면밀한 이해를 위해 ‘공기연장 간접비’ 관련 현행 규정을 살펴보면, 계약체결 후 물가 변동이나 설계변경, 운반거리의 변경 등과 더불어 ‘공사기간’ 변경 시에도 계약금액을 조정토록 하고 있으며, 해당 계약금액의 조정은 실비를 초과하지 않는 범위에서 조정하도록 규정 중임.<sup>183)</sup>
- 또한, 태풍, 홍수, 지진, 화재 및 그 밖에 ‘계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유’의 발생으로 인해 계약기간을 연장하는 경우에는 변경 내용에 따른 비용을 초과하지 않는 범위에서 계약금액을 조정토록 하고 있음.<sup>184)</sup>
- 이에 더해 ‘지자체의 책임 있는 사유나 불가항력의 사유’에 대해서도 <표 III-20>과 같이 정하고 계약금액을 증액하도록 하고 있으며<sup>185)</sup>, 공사기간 및 운반거리의 변경 등의 계약 내용 변경은 그 계약의 이행에 착수하기 전에 완료하도록 규정 중임.<sup>186)</sup>

182) 통상 ‘공기연장 간접비’라 불리는 문제는 실제 공기연장으로 인해 간접노무비 등 간접비 발생과 더불어 일부 직접비용의 증가 또한 수반된다는 점을 고려할 때 ‘공기연장 비용’으로 표현하는 것이 합당함. 이에 따라 본 연구에서는 ‘공기연장 비용’으로 명명함. 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원.

183) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조 및 동법 시행령 제75조 참조.

184) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조 및 동법 시행령 제75조의2 참조.

185) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제13장 제7절 ‘계약금액의 조정’ 참조.

186) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제74조 참조.

### <표 III-20> 계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유<sup>187)</sup>

1. 호우, 해일, 대설, 한파, 가뭄, 폭염, 황사, 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상
2. 붕괴, 폭발, 화생방사고·환경오염사고, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병 예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지법」에 따른 고농도 미세먼지 비상저감조치의 시행
3. 전쟁, 사변, 테러 또는 폭동
4. 그 밖에 계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유로서 행정안전부장관이 정하여 고시하는 사유
  - 가. 계약상대자가 대체하여 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능한 경우
  - 나. 발주기관의 책임으로 착공이 지연되거나 시공이 중단된 경우
  - 다. 원자재의 수급 불균형으로 인하여 해당 관급자재의 조달 지연이나 사급자재(관급자재에서 전환된 사급자재를 포함한다)의 구입곤란 등 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유

### <표 III-21> 지방자치단체의 책임 있는 사유나 불가항력의 사유

1. 사업계획 변경 등 발주기관의 필요에 따른 경우
2. 발주기관 외에 해당공사와 관련된 인허가기관 등의 요구가 있어 이를 발주기관이 수용하는 경우
3. 공사 관련법령(표준설계설명서, 전문설계설명서, 설계기준 및 지침 등 포함)의 제·개정으로 인한 경우
4. 공사 관련법령에 정한 바에 따라 시공했음에도 불구하고 발생하는 민원에 따른 경우
5. 발주기관이나 공사 관련기관이 교부한 지하매설 지장물 도면과 현장 상태가 상이하거나 계약이후 신규로 매설된 지장물에 따른 경우
6. 토지·건물소유자의 반대, 지장물의 존치, 관련기관의 인허가 불허 등으로 지질조사가 불가능한 부분의 경우
7. <계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유> 등 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 않는 사유에 따른 경우

– 하지만, 이러한 현행 규정에도 불구하고 일부 지방자치단체의 경우 ‘계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유나 지방자치단체의 책임 있는 사유로 인한 공기연장에 따른 실비’를 미인정하거나, 공기연장 비용 지급과 관련한 세부 기준 및 규정이 미비하다는 사유로 해당 비용을 지급하지 않는 등의 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.

187) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제75조의2; ‘계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유에 관한 고시’ 참조.

- 예를 들어, ○○시는 ‘○○면 ○○ 급경사지 붕괴위험지구 정비사업’ 등 7개 사업을 추진하면서 ‘계약상대자가 대체하여 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능한 경우’ 등 ‘계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유’가 발생하여 계약기간을 연장하고 일시 정지하였음에도 불구하고, 그 예상 기간에 해당하는 현장 유지·관리에 소요되는 인력투입 계획을 제출하지 않았다는 사유로 계약상대자가 산정한 실비를 인정하지 아니함.<sup>188)</sup>
- 또한, ◆◆시의 경우에는 ‘◆◆천 생태하천 정비사업’ 등 5건의 사업을 시행하면서 보상 협의 지연 및 행정절차 이행 등 ‘해당 지자체에 책임 있는 사유’로 공사기간이 연장되었음에도 이에 따른 비용 지급 검토조차 이행하지 않은 것으로 파악됨.<sup>189)</sup>

### <표 III-22> ○○시 추진사업 중 공사 정지 사업 사례 및 사유

(단위 : 백만원)

공사명	사업 기간	사업비	공사 정지 기간	정지 사유
○○면 ○○ 급경사지붕괴위험 지구정비사업	'18.09.12 ~ (80%)	4,965	'18.10.31.~'19.03.11.(132일) '20.07.15.~'20.10.14.(115)	토지보상 지연, 레미콘파업
○○면 (구)○○교 재해복구사업	'19.05.22 ~ '20.09.24.	2,573	'20.07.16.~'20.09.18.(65일)	관급자재 조달불가
○○외곽순환도로개설 (○○운전학원~○○대로)	'15.10.26.~ '17.08.23.	3,329	'16.07.29.~'16.12.01.(126일)	LH중복구간 미시공
○○농공단지관리 사무소 리모델링공사	'17.07.10.~ '18.03.03.	1,000	'17.09.20.~'17.12.14.(86일)	안전진단실시
○○○ ○○공원 생태조성 및 조경 시설물 설치공사	'17.07.27.~ '18.07.16.	819	'17.09.08.~'18.03.02.(176일)	숲가꾸기사업 완료 후 추진
○○○면 ○○지구 상수도공급사업(1공구)	'18.05.24.~ '19.06.21.	578	'18.11.07.~'19.06.14.(220일)	군도확포장공사 중복구간 시공
○○농어촌마을 하수도정비	'18.08.03.~ '20.11.30.	696	'20.06.04.~'20.09.11.(100일)	국비자금 미배정

자료 : 충청북도(2021).

- 이 외 광주광역시 또한 ‘예산편성 지연’, ‘사업계획 변경’, ‘선행 공종 지연’, ‘보상 지연’, ‘문화재 발굴 및 지장물 이설 지연’ 등의 사유로 ‘광주천 물순환형 수변도시 조성

188) 충청북도(2021), 2020년 ○○시 종합감사 결과.

189) 충청남도(2020), 2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과.

공사'를 비롯한 7건의 공사에 대해 계약기간을 연장하였으나, 공기연장 비용 지급기준 및 관련 세부 규정이 미비하다는 사유로 해당 비용을 지급하지 않은 바 있음.<sup>190)</sup>

- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 공기연장 비용의 경우 계약상대자가 해당 비용을 유발한 원인 제공자가 아니며, 소요 인력 등 추가 비용의 근거가 명백한 경우 현행 규정에 따른 적법한 절차와 기준에 따라 실비를 초과하지 않는 범위에서 해당 비용을 반드시 지급받아야 할 것으로 판단됨.
- 이를 위해서는 무엇보다도 합리적인 공기연장 비용 지급기준 및 세부 규정이 마련되어야 할 것이며, 공기연장 비용 지급 여부에 대한 관리·감독 강화 등을 통해 앞서 살펴본 미지급 사례가 근절될 수 있도록 노력해야 할 것임.

#### **타. 지방자치단체 부담 사무비용의 계약상대자 일방 전가(기공식 행사경비 등)**

- 지방자치단체는 관할구역의 자치사무와 법령에 따라 해당 지방자치단체에 속하는 사무를 처리하며, 이에 필요한 경비는 지방자치단체가 전액 부담해야 함.<sup>191)</sup>
- 구체적으로, 지자체는 법령 및 조례로 정하는 범위에서 합리적인 기준에 따라 사무수행을 위한 관련 경비를 산정해야 하며, 세입세출 항목을 구체적으로 명시하여 예산을 계상해야 함.<sup>192)</sup>
- 예를 들어, 토목 또는 건축공사의 기공식이나 준공식 행사 운영을 위한 일체의 일반운영비 및 행사장의 각종 시설 설치, 장치 설치 등에 따르는 경비는 '일반운영비(201)' 내 '행사운영비(201-03)' 또는 '시설비 및 부대비(401)' 내 '행사 관련 시설비(401-04)'로 편성·집행하거나, 행사에 따르는 최소한의 의식비의 경우 '시설비 및 부대비(401)' 내 '시설부대비(401-03)'로 집행해야 함.<sup>193)</sup>
- 즉, 지자체의 경우 기공식이나 준공식 등 특정 행사를 개최하고자 한다면, 이에 소요되는 경비를 당해연도 세출예산에 계상하여 행사 비용을 전적으로 부담해야 함.

190) 감사원(2018), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검 감사보고서.

191) 「지방자치법」 제13조 및 「지방재정법」 제20조 참조.

192) 충청남도(2020), 2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과.

193) 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제6조 [별표11] 참조.

- 하지만, 일부 지방자치단체의 경우 상술한 규정에도 불구하고 특정 사업의 기공식 등을 위한 행사개최 비용을 당해연도 세출예산에 미계상하고 계약상대자에 전가하는 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.
- 일례로, ◆◆시는 지난 2017년과 2018년 ‘□□□□□ 건립공사’ 및 ‘●●●●●●●●●● 건립공사’의 기공식 행사 비용을 계약상대자에 부담시키거나, 사용기준에 적합하지 않은 ‘산업안전보건관리비’<sup>194)</sup>에 반영하여 정산하는 등 발주자의 우월적 지위를 이용하여 계약상대자에 행사경비를 전가한 것으로 파악됨.<sup>195)</sup>
- 또한, 광주광역시도 지난 2017년 계약한 ‘ㄴ정수장 고도정수처리시설 설치공사’ 등 2건의 상수도 공사를 시행하는 과정에서 당초 해당 공사의 기공식을 개최할 계획이 없어 행사경비를 세출예산에 계상하지 않았다가 ●●●●●●●●●●본부 주관으로 기공식을 개최하게 되어 관련 소요 경비를 계약상대자에 전가한 바 있음.<sup>196)</sup>

### <표 III-23> ◆◆시 기공식 행사경비 계약상대자 전가 사례

(단위 : 천원)

사업명	일시	참석인원	행사비용(천원)		
			계	발주처	원수급자
●●●●●●●●●● 건립공사	2017.3.24	200명	12,629	429	12,200
□□□□□□□□□□ 건립공사	2018.11.2	200명	12,479	500	11,979

자료 : 충청남도(2020).

- 한편, 이처럼 「지방재정법」 및 ‘지방자치단체 예산편성 운영기준’ 등에 따라 지방자치단체가 전액 부담해야 할 사무비용을 특정 사업을 수행하는 계약상대자에 전가하는 행위는 필요한 부문에 적절히 소요되어야 할 사업 비용을 감소시켜 사업의 원활한 추진은 물론, 부실시공이나 현장 안전 확보에까지 지장을 초래할 위험이 있음.
- 이에 더해 계약상대자가 사업 외 비용을 통해 지자체의 자치사무 비용을 부담할 경

194) ‘건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준’ 제7조제1항 및 제2항에 따르면, 건설공사에 반영된 ‘산업안전보건관리비’의 경우 건설사업장에서 근무하는 근로자의 산업재해 및 건강장해 예방을 목적으로만 사용해야 하며, [별표2] ‘산업안전보건관리비의 항목별 사용 불가내역’에서는 ‘5. 안전교육비 및 행사비 등’에 해당하는 불가 내역 중 하나로 ‘준공식 등 무재해 기원과 관계없는 행사’를 규정하고 있음.

195) 충청남도(2020), 2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과.

196) 감사원(2018), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검 감사보고서.

우에는 사업을 원활히 수행하였음에도 불구하고 지역건설기업의 영세성을 부추겨 경영상태를 더욱 악화시킬 수 있음.

- 이 외에도 계약상대자에 사무비용을 전가하는 행위는 앞서 살펴본 특정 비목을 미계상하거나 임의조정하는 등의 범주를 넘어서는 명확한 발주자의 지위 남용 행위에 해당하기에 반드시 개선되어야 할 것으로 판단됨.
- 마지막으로, 지금까지 살펴본 시공단계의 ‘발주자 불공정행위’ 외에도 발주자의 우월적 지위 남용에 따른 다양한 공사비 부담 삭감 사례가 빈번히 발생 중인 것으로 파악되며, 향후 이에 대한 조속한 개선을 통해 우리 산업 내 공정 거래 문화 정착과 더불어 지역건설산업 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대함.
- 지난 2018년 발표한 한국건설산업연구원 보고서에 따르면, 지금까지 살펴본 문제점 외에도 대표적 공공발주자의 공사비 부담 삭감 사례로 ‘법령을 상회하는 현장기술자 배치 및 경력 요구 및 관련 비용 미지급’, ‘시공자 귀책 없는 하자에 대한 보수책임 일방 부과’, ‘공사계약 특수조건을 통해 요구한 추가 노무비 미인정’, ‘발주기관 과업(민원 등)의 시공자 부담 전가 및 관련 비용 미지급’, ‘발주처의 부당한 시설물 이전 비용 강요’ 등을 지적한 바 있음.<sup>197)</sup>

#### (4) 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점 및 실태

- 마지막 문제점인 ‘기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’은 전술한 바와 같이 그 특성상 공사비를 산정하는 설계단계에 한하며, 이와 관련한 세부 문제점인 ‘지역 특성을 반영한 자체 설계기준 부재에 따른 예정가격 산정의 구체성 미확보’, ‘예정가격 결정 기준 및 단가 부적정 적용’, ‘가격조사 및 결정방법 부적정 적용’, ‘노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용’, ‘건설기계 경비 부적정 산정 및 비현실성’, ‘기타 소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계(품 산정 계상방식의 구조적 한계)’ 관련 실태를 살펴보면 다음과 같음.

197) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원.



## 가. 지역 특성을 반영한 자체 설계기준 부재에 따른 예정가격 산정의 구체성 미확보

- 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 또는 수의계약 등을 통한 낙찰자 선정 및 계약금액의 결정 기준으로 삼기 위한 예정가격을 작성해야 하며, 예정가격의 작성은 ‘거래실례가격’, ‘원가계산에 의한 가격’, ‘표준시장단가’, ‘이 외 감정가격, 유사한 공사 등의 거래실례가격 또는 견적가격’을 기준으로 산정함.<sup>198)</sup>
- 또한, ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’에서는 ‘원가계산’이나 ‘표준시장단가’, ‘감정가격 등’에 따른 예정가격의 작성 방식 등을 정하고 있으며, 이를 토대로 예정가격을 산정하기 위해서는 공법·자재 등에 대한 단위당 가격, 비용 산정 방식 등을 구체적으로 정한 원가계산 기준, 설계내역서 작성 방식 등의 설계기준이 요구됨.
- 그럼에도 불구하고 일부 지방자치단체 산하 발주기관에서는 예정가격 작성을 위한 자체 설계기준이나 표준화된 작성 방식 등이 부재하여 동일 또는 유사 사업임에도 사업소 간 또는 사업별로 설계내역이 상이한 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.
- 일례로, 지난 2021년 인천광역시 종합감사 결과에 따르면, ○○○○공단의 경우 해당 규격서 및 설계서 등에 따라 객관적이고 신뢰할 수 있는 예정가격을 작성해야 하나, 설계기준 등 설계서 작성 방식이 표준화되어 있지 않아 동일(유사) 사업임에도 공정·자재 등의 원가계산이 상이하게 계상됨.<sup>199)</sup>

### <표 III-24> 동일(유사) 사업에도 설계내역서 작성이 상이한 사례

(단위 : 원)

구분	사업명	시행일	사급자재	내역서 반영		
				재료비	노무비	경비
▶▶사업소	Z교체공사	2020.12.23.	Right Side Wall 외 14종	-	-	433,943,994
◇◇사업소	X교체공사	2020.12.23.	Right Side Wall 외 14종	385,621,560	-	-

자료 : 인천광역시(2021).

198) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조 및 동법 시행령 제10조 참조.

199) 인천광역시(2021), 2021년도 ○○○○공단 종합감사 결과.

- 이처럼 지방자치단체나 산하 발주기관의 자체적인 설계기준 또는 표준화된 예정가격 작성 방식 등이 부재한 경우 동일(유사) 사업임에도 상이한 예정가격이 도출되어 사업 간 형평성 및 예정가격 산정의 신뢰도를 해칠 우려가 있으며, 이는 다시 해당 사업을 수행하는 건설사업자의 피해로 이어지기에 공중 및 지역적 특성을 반영한 자체 설계기준 마련 등을 통해 이를 해소해 나갈 필요가 있음.

## 나. 예정가격 결정 기준 및 단가 부적정 적용

- 상술한 바와 같이 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 낙찰자 및 계약금액의 결정 기준으로 삼기 위해 ‘거래실례가격’, ‘원가계산에 의한 가격’, ‘표준시장단가’, ‘감정가격, 유사사례 등의 거래실례가격, 견적가격’을 기준으로 예정가격을 산정함.<sup>200)</sup>
- 구체적으로, ‘거래실례가격’을 기준으로 예정가격을 결정할 때에는 ‘조달청장이 조사하여 통보한 가격’이나 ‘기재부 장관에게 등록한 전문가격조사기관이 공표한 가격’, ‘지자체의 장 등이 2인 이상의 사업자에 거래실례를 직접 조사하여 확인한 가격’을 따르도록 규정 중임.<sup>201)</sup>
- 또한, ‘원가계산’에 의해 예정가격을 결정 시에는 앞선 ‘거래실례가격 또는 통계작성 지정기관이 조사하여 공표한 가격’에 이어 ‘감정가격’, ‘유사한 거래실례가격’, ‘견적가격’의 순으로 단위당 가격을 적용토록 하고 있음.<sup>202)</sup>
- 이 외, 수의계약을 체결하는 경우에는 추정가격 2천만원 이하 등 1인 견적서 제출에 따른 수의계약 가능 사업에 대해 해당 견적가격을 ‘거래실례가격’, ‘통계작성지정기관이 공표한 가격’, ‘감정가격’, ‘유사한 거래실례가격’과 비교하여 가장 경제적인 가격을 최종 계약금액으로 결정하고 있음.<sup>203)</sup>
- 다만, 이러한 규정에도 불구하고 예정가격 결정 시 ‘거래실례가격’ 등 각종 가격의 적용방식이나 순서, 최종 계약금액 결정 방식(수의계약) 등을 부적합한 방식으로 적용한 사례들이 발생 중인 것으로 파악됨.

200) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조 및 동법 시행령 제10조 참조.

201) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제5조 참조.

202) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제7조 및 제10조 참조.

203) 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 제5장 제3절 ‘수의계약 대상과 운영요령’ 참조.

- 일례로, ○○시는 원가계산에 의한 예정가격 작성 시 통계작성지정기관에서 공표한 가격(관급구매 가능)이 있을 경우 이를 우선 적용해야 함에도 불구하고, 후순위 가격 결정 기준인 ‘견적가격’을 적용하여 예정가격을 산정한 바 있음.<sup>204)</sup>
  - ○○광역시의 경우에는 1인 견적서 제출에 따른 수의계약 가능 사업에 대해 견적가격을 거래실례가격이나 전문기관 공표 가격, 감정가격, 유사거래 실례가격과 비교 검토하지 않고 1인 견적 금액을 최종 계약금액으로 결정한 사례가 있음.<sup>205)</sup>
  - 이에 더해 사업 특성을 반영하여 예정가격을 결정하기보다는 ‘거래실례가격’, ‘원가계산에 의한 가격’, ‘표준시장단가’ 등 예정가격 결정 기준 간 우선순위가 미비하다는 이유로 단순히 낮은 수준의 단가를 적용하는 사례도 발생하고 있음.<sup>206)</sup>
- 이러한 사례 외에도 ‘단가 변동이 크지 않은 비목에 대해 종전 조사가격을 적용’한다던가 또는 ‘소량 자재의 가격 결정 시 대량 구매 단가기준을 적용’하는 등의 사례도 발생 중인 것으로 조사됨.<sup>207)</sup>
- 예를 들어, ●●도는 원가계산에 의한 노무비 산정 시 대한건설협회가 반기별로 발표하는 ‘건설업 임금실태 조사 보고서’에 명시되는 최신의 시중노임단가를 적용해야 하나, 일부 사업의 경우 최신의 시중노임단가가 아닌 이전 또는 임의의 시중노임단가를 활용한다던가, 다수의 인력이 투입되는 직종의 노임단가만을 종전 조사 가격으로 적용한 바 있음.
  - 또한, 소규모 공사의 경우 중·대형 공사 대비 자재구매에 소요되는 실제 비용이 높을 수밖에 없음에도 조달청의 가격정보(자재) 등 대량 구매가 전제된 단가를 적용 중인 것으로 조사됨.
  - 물론, 그간 원가계산에 의한 자재비는 시중 물가지의 자재 단가 또는 조달청의 가격정보(자재) 중 낮은 단가를 적용하는 것이 일반적이긴 하였으나, 최근 기재부와 행안부는 해당 방식의 문제점에 대한 인식하에 단위당 가격을 산정하는 경우 소요 물량이나 거래조건 등 제반 사정을 고려하도록 계약예규를 개정함.<sup>208)</sup>

204) 경상북도(2020), ○○시 공사현장 장마철 피해 예방 특정감사, 감사결과 처분요구서 참조.

205) 행정안전부(2019), 2018년 ○○광역시 정부합동감사 결과.

206) 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원.

207) 홍성호·조재용(2021), 지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안, 대한건설정책연구원.

- 지금까지의 내용을 요약 정리하면, 예정가격 결정 기준의 경우 가장 경제적인 가격 결정을 위해 단가 적용순서나 방식 등을 정하고 있으나, 편의성 또는 예산 절감 등을 이유로 부적합 단가를 적용 중인 사례가 일부 발생 중인 것으로 파악되며, 이에 따른 예정가격의 차이는 계약상대자에 전가되어 피해를 유발하기에 조속한 개선이 필요할 것으로 판단됨.
- 특히, 원가계산 시 단가 적용순서에도 불구하고 다양한 가격에 대한 검토 없이 ‘견적가격’ 등 특정 가격을 단순히 적용한다던가, 최신 조사가가격 정보를 반영하지 않는 등의 사례는 현행 규정 위반 사항으로 반드시 근절되어야 할 것임.
- 이 외 소규모 공사의 자재 단가 적용과 관련해서는 최근 원가계산 시 단위당 가격을 산정하는 경우 소요 물량 등 제반 사항을 고려토록 개정된 기재부와 행안부의 계약예규에 따라 향후 자재구매 규모 등을 고려한 단가를 적용해야 할 것임.

### <표 III-25> ●●도 시중노임단가 적용 오류 및 소량 자재에 대한

#### 대량 구매 단가기준 적용 사례

❖ ○○산 관광지 보완공사 : 형틀목공과 보통인부의 시중노임단가 적용 오류	
• 당해 공사는 2019년 9월 착공 공사로 2019년 하반기 시중노임을 통해 노무비를 산정해야 하는 공사	
• 다른 직종의 노임단가는 2019년 하반기 시중노임으로 계상되어 있으나, 형틀목공과 보통인부의 노임단가는 2018년 상반기 적용기준인 189,303원/인, 109,819원/인으로 계상	
• 형틀목공과 보통인부의 노임단가를 2019년 하반기 시중노임인 207,239원/인, 130,264원/인으로 변경하여 노무비 재산정 필요	
❖ ○○정수장 노후배수관 정비공사 : 소규모 수량인 모래, 잡석, 보조기층에 대한 대량 구매 단가 적용	
• 모래, 잡석(φ40mm~φ75mm), 보조기층(φ40mm)은 사급자재, 사용수량은 각각 7m³, 92m³, 74m³	
• 모래, 잡석, 보조기층에 관한 시중 물가정보 자료 중 최저가(대량구매 기준)를 설계가격 작성 시 자재단가로 적용	
• 소규모 수량으로 인해 설계가격의 최저가 자재단가로는 시중에서 모래, 잡석, 보조기층 구매 불가능	
• 모래, 자갈, 보조기층의 시중 물가정보 자료 중 최고가(소량구매 기준으로 간주)를 자재단가로 적용	
• 모래 25,000/m³→35,000원/m³, 잡석 21,000/m³→27,000원/m³, 보조기층 18,000/m³→25,000/m³	

자료 : 홍성호·조재용(2021).

208) 기획재정부(2019.5.30.), 공공계약 개선을 통해 산업경쟁력 강화를 지원, 보도자료; ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준’(행정안전부 예규 제90호) 참조.

## 다. 가격조사 및 결정방법 부적정 적용

- 조달청은 지방자치단체 등 수요기관의 장이 요청하는 시설공사에 대한 공사원가 검토 및 예정가격 결정 등 계약 관련 업무를 대행할 수 있으며<sup>209)</sup>, 시설공사 원가계산 시 적용되는 각종 자재 가격 및 시장시공가격 등에 대한 조사 및 결정 등의 업무를 수행하고 있음.
- 구체적으로, 조달청은 3년마다 공종별 가격조사 대상 품목<sup>210)</sup> 및 순환조사 대상 품목, 순환조사 대상 품목에 대한 주기별 조사계획 등이 담긴 정기가격조사계획(세부 계획<sup>211)</sup> 포함)을 마련해야 하며, 이를 토대로 매년 상반기와 하반기에 각 1회씩<sup>212)</sup> 시설공사 공종별 자재 가격 및 시장시공가격에 대한 조사를 시행하고 있음.
- 또한, 조달청은 원가계산에 필요하다고 판단되는 경우 당해 공사의 물량구성 및 금액을 감안하여 수시 가격조사 대상 품목을 선정하고, 이에 관한 가격자료를 수집함.<sup>213)</sup>
- 정기가격조사 및 수시 가격조사 대상자와 관련해서는 가격조사 품목별로 직전 조사 기간 참여자<sup>214)</sup>를 우선하여 2인 이상 선정함.<sup>215)</sup> 특히, 자재 가격 조사대상자의 경우는 조사 대상 품목의 유통구조를 검토·분석하여 생산자, 대리점, 도매점, 시공

209) 「조달사업에 관한 법률」 제24조 및 ‘조달청 시설공사 계약업무 처리규정’ 제9조 참조.

210) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제5조에서는 ‘정기가격조사 대상품목’의 선정기준으로 ‘시설공사 원가계산에 공통적으로 적용되는 품목, 공사비에 차지하는 비중이 높거나 사용빈도가 높은 품목, 가격 적용의 일관성 유지가 필요하다고 인정되는 품목’, ‘건설공사 표준품셈에 의한 공사비와 시중에서 거래되는 가격 간 격차가 크다고 인정되는 품목 또는 건설공사 표준품셈에 수록되지 않았으나 적용빈도가 높은 품목의 시장시공가격’, ‘정부 정책, 시장 수요 등의 변화에 따라 적정한 가격 조사 및 결정이 필요한 품목’을 규정하는 한편, 조달청장이 조사하여 ‘가격정보’에 게재한 품목과 표준시장단가는 제외하고 있음.

211) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제4조에 따르면, 정기가격조사 세부계획은 ‘가격조사 담당자 및 가격조사 기간’, ‘자재가격 및 시장시공가격 결정방법 및 결정기준’, ‘시설자재가격 심의위원회의 구성 및 개최일정’, ‘시설자재가격 심의위원회 심의대상품목’, ‘그 밖에 가격조사 시 필요한 사항’을 포함해야 함.

212) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제7조에서는 매년 상반기와 하반기로 나누어 연 2회 정기 가격 조사를 실시토록 하고 있으나, 하반기 대한건설협회 발표 노임변동률이 평균 5% 이내이고 자재가격 변동이 크지 않다고 판단되는 경우에는 하반기 정기가격조사를 생략할 수 있도록 정하고 있음.

213) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제5조 참조.

214) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제6조에서는 직전 조사 기간 참여자를 우선 조사대상자로 하되, 직전 참여자의 부도, 파산, 참여 거부 등으로 가격조사가 어려운 경우 가격조사 대상자에서 제외할 수 있도록 하고 있음.

215) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제6조에 따르면, 가격조사 대상자의 경우 해당 규정을 지난 2020년 6월 개정된 이후 2인 이상을 대상으로 하고 있으나, 개전 전(前) 규정에서는 품목별로 가능한 3개 이상을 고정 조사대상자로 선정하여 실시토록 하였음.

자 등을 대상으로 선정하고, 시장시공가격 조사대상자는 해당 공종을 수행한 자를 대상으로 선정하고 있음.

- 다음으로, 이러한 조사 결과를 토대로 가격 결정 시에는 세금계산서, 거래명세서 등에 의한 거래실례가격이나 전문가격조사기관의 공표 가격, 견적가격, 물가지 가격<sup>216)</sup> 등을 기반으로 품목별 거래 빈도, 거래조건, 조사 대상업체 수 등을 고려하여 최빈가격, 평균 가격, 최저가격 등 정기가격조사계획 수립 시 정한 가격 결정방법 및 기준에 따라 결정하고 있음.<sup>217)</sup>
- 다만, 조사된 가격이 적정 거래가격과 차이가 있다고 인정되는 품목의 가격은 배제하거나 조정할 수 있음.<sup>218)</sup>
- 마지막으로, 조달청은 이러한 과정을 거쳐 결정한 가격을 공사원가 통합시스템 D/B에 등록하여 조사금액 산정 시 활용함은 물론, 국가종합전자조달시스템(나라장터)에 게재하여 타 기관도 활용 또는 참고할 수 있도록 하고 있음.<sup>219)</sup>

- 하지만, 이러한 현행 규정에도 불구하고 조달청은 가격조사 대상자를 선정하는 과정이나 조사가격을 토대로 가격을 결정하는 과정에서 일관성과 정확성을 확보하지 못하는 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>220)</sup>
- 예를 들어, 조달청의 ‘건축 등 공종’에 대한 가격 결정 내용을 검토한 결과, 자재 가격의 경우 일정한 기준 없이 조사담당자에 따라 임의로 가격이 결정된 바 있으며, 시장시공가격의 경우는 공종별로 재료비와 노무비 적용 방법을 상이하게 운영하는

216) 사단법인 한국물가협회(월간 “물가지료”), 사단법인 대한건설협회(월간 “거래가격”), 사단법인 한국물가정보(“종합물가정보”), 사단법인 한국응용통계연구소(“종합유통물가”), 사단법인 한국경제조사연구원(월간 “물가지세”), 사단법인 건설산업정보연구원(“종합가격정보”) 등 6개 기관이 조사, 공표한 가격을 의미함., 감사원(2020), 조달분야 불공정행위 및 규제 점검 감사보고서.

217) 조달청의 가격조사·결정 방법을 보다 상세히 살펴보면, 시설공사 중 건축, 전기·통신, 기계설비 관련 공종(‘건축 등 공종’)은 건축설비과에서, 토목공사 관련 공종은 토목환경과와 예산사업관리과에서 나눠 해당 업무를 수행하고 있음. 구체적으로, 건축 등 공종의 경우는 품목·규격별 생산물가지수(한국은행)와 ‘기획재정부에게 등록한 전문가격조사기관이 조사·공표한 가격(물가지)’ 등을 확인하는 방법으로 가격조사를 수행 중이며, 토목 공종은 자재 생산자 등으로부터 견적서를 제출받아 조사한 가격을 토대로 가격을 결정하고 있음. 감사원(2020), 조달분야 불공정행위 및 규제 점검 감사보고서.

218) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제8조 및 제9조 참조.

219) ‘조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정’ 제10조 및 제11조 참조.

220) 감사원 감사기간(2019. 6. 27.~7. 26.) 중 조달청에서 실시한 건축 등 공종(2018년부터 2019년 상반기까지)과 토목 공종(2016년부터 2019년 상반기까지)의 가격조사 및 가격결정 내용이 가격조사규정 등에 부합하는지 여부를 점검한 결과임. 감사원(2020), 조달분야 불공정행위 및 규제 점검 감사보고서.

등 조사 시점별 또는 자재 품목별·시장시공 공종별로 서로 다른 기준을 적용한 사례가 있는 것으로 확인됨.<sup>221)</sup>

- 또한, 토목 공종의 경우에는 기존 가격 결정 방법<sup>222)</sup>이 단순하여 담합, 덤핑으로 형성된 가격을 배제하지 못한다는 문제점이 지적되어왔으며, 이에 대한 보완방안으로 제안된 방식인 조사가격의 평균 가격 대비  $\pm 20\%$  범위를 유효가격으로 설정하고, 자재 가격의 경우 유효가격 범위 내 최저가격을, 시장시공가격은 유효가격 범위 내 평균 가격을 적용토록 한 규정을 위반한 사례가 있는 것으로 파악됨.<sup>223)</sup>

#### <표 III-26> 일정한 기준 없이 가격을 결정한 자재가격 규격 현황(건축 등 공종)

구분	2018년 상반기	2018년 하반기	2019년 상반기
전체 조사대상 규격 수	7,457	7,411	7,427
감사기간 중 표본 확인한 규격 수(A)	5,951	5,925	5,930
일정한 기준 없이 가격을 결정 <sup>주)</sup> 한 규격 수(B)	4,971	5,207	5,191
비중(B/A)	83.5	87.9	87.5

주 : 생산자물가지수와 물가지 가격의 증감률이 모두 0%일 때 자재 가격도 변동이 없는 것으로 결정한 경우 외에는 모두 적용기준이 불명확함.

자료 : 감사원(2020).

#### <표 III-27> 시장시공 공종별로 상이한 인상기준 적용 사례(건축 등 공종)

- TAB 공사의 경우, 재료비와 노무비를 결정할 때 견적가격 중 최저가격에 일정 비율(전반기 결정가격÷전반기 견적가격 중 최저가격)을 곱하여 결정
- 스텐창호류공사의 경우, 재료비는 생산자물가지수와 물가지 가격의 상승률을 고려하였으나 반기마다 일정한 기준 없이 담당자가 임의로 결정하였고, 노무비 역시 창호공과 보통인부의 품셈을 고려하였으나 담당자가 임의로 결정
- 도장공사의 경우, 견적가격의 편차가 심하다는 사유로 이를 반영하지 않고 재료비는 물가지 가격을 조사하여 인상·인하 여부를 결정하였으며 노무비는 도장공과 보통인부의 품셈 및 가중치를 고려하였으나 일정한 기준 없이 담당자가 임의로 인상률을 결정

자료 : 감사원(2020).

221) 감사원(2020), 상계서.

222) 자재가격의 경우 조사된 가격 중 최저가격을 적용하며, 시장시공가격의 경우 조사된 가격 중 상·하위 10%를 제외한 나머지를 평균한 가격을 적용함. 감사원(2020), 조달분야 불공정행위 및 규제 점검 감사보고서.

223) 감사원(2020), 전계서.

- 지금까지의 내용을 요약 정리하면, 조달청 가격조사 결과의 경우 수요기관 사업의 예정가격 결정 근거로 활용함과 동시에 타 기관의 예정가격 결정 시에도 가장 대표적 근거자료로서 참고되는 등 영향력이 매우 높기에 앞서 살펴본 부적정 사례 등은 지속적 점검을 통해 반드시 개선되어야 할 것으로 판단됨.

### <표 III-28> 토목 공종 관련 가격 결정의 일관성 부족 사례

#### ❖ 견적서 임의 제외

- 아연도유공판(32)의 경우, 2019년 상반기 조사 시 조사담당자가 주식회사 △△, 주식회사 ▷▷, 주식회사 ▽▽, 주식회사 ◁◁, 주식회사 ◇◇, ♥♥주식회사 등 6개 업체에 이메일을 보내 견적서 제출을 요청하여 ♥♥주식회사를 제외한 5개 업체로부터 견적서를 제출받은 후, 조사담당자는 주식회사 ▽▽의 견적가격 (24개 규격)이 5개 업체의 견적 평균가격과 10% 이상 차이가 있는 규격이 과대(12개)하다는 이유로 주식회사 ▽▽의 견적서를 제외한 채 “시설공사 정기자재 가격결정” 보고서에 4개 업체의 견적가격만을 기재하여 과장에게보고하고 4개 업체의 가격을 기준으로 가격 결정

자료 : 감사원(2020).

- 물론, 최근 조달청은 「정부공사비 민관협력전담팀」을 구성하여 가격조사를 합동으로 실시함과 더불어 실태조사 대상을 확대하거나 표본추출방식을 개선하는 등 적정공사비 산정을 위해 다양한 노력을 기울이고 있으며<sup>224)</sup>, 예정가격 산정의 기준으로 활용되는 가격정보의 경우 공사비 산정에 가장 큰 영향을 미친다는 점을 고려하면 가격조사 및 결정 과정에서의 일관성·정확성·공정성을 확보하기 위한 노력을 지속 추진해 나가야 할 것임.

### 라. 노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용

- 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 예정가격 작성 방식 중 하나로 표준품셈과 비목(재료비, 노무비 등) 및 세비목별 단위당 가격을 활용하는 원가계산에 의한 가격 결정 방식을 활용하고 있으며<sup>225)</sup>, 해당 과정에서 적정공사비를 위해 재료 및 노임, 품의 할증 기준을 운영 중임.

224) 조달청(2021.7.7.), 일하는 만큼 받는다... 정부 공사비 신뢰도 높인다, 보도자료 참조.

225) '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준' 제2장 '예정가격 작성요령' 참조.



- 구체적으로 노임 할증과 관련하여 지자체의 장 또는 계약담당자는 ‘거래실례가격 또는 통계작성지정기관<sup>226)</sup>이 공표한 가격’을 적용할 때 도서 지역에서 이루어지는 공사 등에 해당하는 경우 임금 기준 단가에 15% 이하의 금액을 가산할 수 있도록 규정 중임.<sup>227)</sup>
- 또한, 품의 할증과 관련해서는 공사 규모나 현장 조건 등에 따른 다양한 종류의 할증 기준을 운영 중이며, 이 외에도 공종의 특성상 품셈 항목별 별도의 품 할증 요소와 기준을 제시하고 있음.<sup>228)</sup>
- 참고로, 품셈 항목별 할증이 명시된 경우 공사 규모나 현장 조건 등에 따른 할증 기준에 앞서 이를 우선 적용하고 있음.

**<표 III-29> 공사 규모 및 현장 조건 등에 따른 품 할증 종류 및 주요 내용**

구분	주요 내용	구분	주요 내용
군작전 지역	작업할증률을 20%까지 가산	건물 층수별	지상층 및 지하층 층수별 할증률
도서·산악지역	작업할증률을 50%까지 가산	유해	고온 접근작업 등 3개 유형별 할증률
열차빈도별	열차횟수별 지장할증, 대피할증 적용	특수작업	특수기술원 등 2개 유형별 할증률
야간작업	야간작업 시 품을 25%까지 가산	휴전시간	휴전시간별 6개 유형별 할증률
소단위 건축공사	10㎡ 이하 시 품을 50%까지 가산	기타	5개 조건 해당 시 50%까지 할증
지세	야산지 등 5개 유형별 할증률	이동거리	원거리 등 50%까지 할증
지형	강건너기 등 2개 유형별 할증률	원자력 발전소	안전도 검사 적용 시 품 할증 등
위험	교량상작업 등 5개 유형별 할증률		

주 : 상기 15가지 품의 할증 기준 중 동일 성격의 이중 품 할증 적용은 불가함.

- 하지만 이러한 노임 및 품에 대한 현행 규정에도 불구하고 해당 할증 기준들의 경우 설계자나 계약담당자 등의 판단에 맡기는 임의규정으로 운용됨과 더불어 적용 대상 및 범위 등 실제 적용을 위한 구체성이 떨어져 예정가격 산정 시 미적용 되는 경우가 빈번히 발생 중인 것으로 파악됨.

226) 「통계법」 제15조에 따른 통계작성지정기관을 의미함.

227) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 제7조 참조.

228) 국토교통부·한국건설기술연구원(2021), 2022 건설공사 표준품셈.

- 일례로, 제주특별자치도의 경우 임금 단가의 15% 이하의 금액을 가산할 수 있는 도서 지역에 해당하나, 관급공사 시 부서별 상이한 계약 기준에 따라 도서노임할증제가 공사별로 다르게 적용되거나 미적용되는 사례들이 발생되고 있으며, 특히 토목공사보다는 건축공사 수행 시 노임단가에 도서지역 할증률을 미적용 중인 것으로 나타남.<sup>229)</sup>
- 이에 제주특별자치도의회를 비롯한 대한건설협회 제주특별자치도회는 행정사무감사 시 관급공사에의 도서 노임 할증제 미적용 등의 실태를 지속 지적하며, 이를 개선하기 위한 간담회를 개최하거나, 관련 용역수행을 통해 조례안 발의 등의 노력을 기울이고 있는 것으로 파악됨.<sup>230)</sup>
- 또한, 품의 할증과 관련해서도 ●●도 ‘○○분교 캠핑장 보완공사’의 경우 산악지형으로 인해 진입로가 좁고 작업장소도 협소한 현장 여건에도 불구하고 품의 할증종류 중 지세별 할증(야산지 25%까지 할증)이나 기타 할증(작업장소 협소 50%까지 할증)이 적용되지 않아 공사비 부족을 초래한 것으로 조사됨.<sup>231)</sup>

### <표 III-30> 공사 특성에 따른 품 할증 적용배제 사례

<p>❖ ○○분교 캠핑장 보완공사</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· ○○분교 공공 캠핑장은 해발 479m의 ●●도 ○○리 위치(야산지)하고, 산악지형으로 인해 진입로가 좁고 작업장소도 협소</li> <li>· 공사 내용상 굴삭기, 트럭 탑재형 크레인, 트럭 트랙터 및 평판 트레일러, 플레이트 콤팩트 등 건설장비가 활용되나, 야산지, 산악지형, 좁은 진입로, 협소한 작업장소로 다수 장비의 현장 진입이 어려우며, 동시 작업도 힘든 상태</li> <li>· 표준품셈 품의 할증에 따르면, 현장 여건상 야산지(지세별 할증 : 25%까지 할증), 작업장소 협소(기타 할증률 : 50%까지 할증)일 경우에는 품의 할증이 가능하나, 당해 공사에서는 품 할증을 미적용</li> <li>· 야산지, 작업장소 협소라는 당해 공사의 현장 여건을 고려하여 건설기계 운전사의 품을 20% 할증 필요</li> </ul>
--

자료 : 홍성호 · 조재용(2021).

229) 제주특별자치도의회(2021.3.10.), 강민숙 의원 “제주도내 건설공사시 합리적인 도서노임할증 적용방안 마련을 위한 간담회”개최, 보도자료 참조.

230) 제주특별자치도의회(2021.3.10.), 전계서; 김영덕 외(2021), 제주 도서지역 노임할증제도 운영현황과 합리적 개선방안, 한국건설산업연구원, 대한건설협회 제주특별자치도회.

231) 홍성호 · 조재용(2021), 전계서.

- 지금까지 살펴본 바와 같이 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 ‘건설공사 표준품셈’에서는 예정가격 작성 시 적정 단위당 가격 및 품의 양 산정을 위해 공사 현장 조건 등 사업 특성을 반영한 노임 및 품에 대한 할증을 운용 중이긴 하나, 임의규정 방식의 운용 현황, 적용방식 및 기준의 구체성 부족 등에 따라 실제 사업에의 적용은 미흡한 상황임.
- 구체적으로 현행 노임 및 품 할증의 경우 발주자나 설계자의 판단에 전적으로 의존해야 하는 임의규정 방식으로 운용됨과 더불어 대상, 범위, 기준 등 적용을 위한 구체성이 부족하고, 계약심사나 발주 및 계약업무에 관한 감사에 대한 두려움으로 인해 할증제의 적용을 기피하는 경향이 있는 것으로 이해됨.
- 하지만, 이처럼 할증제가 적절히 적용되지 못할 경우 적정공사비의 미확보로 인한 부실시공, 공기지연, 안전 미확보 등을 유발할 가능성이 높아짐은 물론, 해당 사업을 수행하는 영세한 지역건설기업의 경영상태에까지 악영향을 끼쳐 지역건설산업에 위기를 초래할 위험이 있기에 하루빨리 개선책이 마련되어야 할 것으로 판단됨.

#### 마. 건설기계 경비 부적정 산정 및 비현실성

- 상술한 예정가격 결정 기준 중 하나인 원가계산에 따른 가격 결정 시 경비 비목의 세비목 중 하나로 기계경비를 포함하고 있으며<sup>232)</sup>, 해당 비용의 산정은 중앙행정기관의 장이나 그가 지정하는 단체에서 제정·발표하는 표준품셈, 노임단가, 자재 가격 등을 활용하여 계상토록 하고 있음.<sup>233)</sup>
- 구체적으로 건설기계 비용은 표준품셈 등에 따라 기계손료<sup>234)</sup>, 운전경비<sup>235)</sup> 및 수송비<sup>236)</sup>의 합계액으로 산정하되, 필요 시 조립, 분해조립 비용도 포함하고 있음.<sup>237)</sup>

232) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제2장 제5절 ‘원가계산에 따른 예정가격 결정’ 참조.

233) 충청남도(2020), 2020년 ●●군 종합감사 결과.

234) 기계의 사용에 따르는 가치의 감가액인 ‘상각비’와 기계를 사용함에 따라 발생하는 고장 또는 성능 저하 부분의 회복을 목적으로 하는 분해수리 등 정비, 기계 기능을 유지하기 위한 정기 또는 수시 정비에 소요되는 ‘정비비’, 보유한 기계를 관리하는 데 필요로 하는 이자 및 보관 격납비용인 ‘관리비’의 합계액으로 함. 다만, 관리비에 대해서는 1일 8시간을 초과하더라도 8시간으로 계산하고 있음.

235) 기계를 사용하는데 필요한 ‘연료·전력·윤활유 등’, ‘운전수의 급여 또는 임금과 기타의 운전 노무비’, ‘정비비에 포함되지 않는 소모품비’의 합계액으로 계산함.

236) 건설용기계의 공사 현장까지의 왕복 수송비는 건설공사장에서 가장 가까운 시·도·군청·구청 소재지

- 그럼에도 불구하고 건설기계 비용의 산정과 관련하여 ‘공사 규모별 표준건설기계 미 적용’, ‘중기운반비 등 수송비 일부 적용’ 등 현행 규정에 부적합한 기준에 따라 비용을 계상한 사례가 일부 발생 중인 것으로 파악됨.
- 예를 들어, ●●군은 1억 이하 소규모 건설공사의 예정가격 산정 시 표준품셈에 따라 소형건설기계를 적용토록 하고 있으나, 대표적인 장비인 굴삭기 및 덤프트럭에 대해 표준품셈에 적용된 장비를 사용하지 않고 있는 것으로 확인됨.<sup>238)</sup>
- 또한, 건설기계 수송비의 경우 자주식 건설기계로서 자주로 이동할 경우 표준품셈에 규정된 이동속도를 기준으로 수송비를 계상하며, 해당 경우 경비는 건설기계 사용료와 운전경비의 합계액으로 하도록 규정 중이나, 중기운반비의 일부만 반영하는 등의 사례도 발생하고 있는 것으로 파악됨.
- 이 외, ○○시, ◇◇시, △△시, ◎◎군의 경우도 ●●군 사례와 마찬가지로 1억원 이하 소규모 건설공사에 대한 표본조사 결과, 소형건설기계를 사용해야 함에도 대형장비를 반영한 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>239)</sup>
- 한편, 건설기계 경비 산정과 관련하여 상술한 사례와 같이 현행 규정에 맞지 않게 경비가 산정되는 경우와 더불어 다른 한편으로는 현행 표준품셈에서 제시하고 있는 경비 산정 방법과 기준은 건설사가 직접 장비를 보유하여 운영하는 경우에 적합하며 장비 임대업체를 통해 임대 형태로 현장에 투입하는 경우에는 적합하지 않다는 지적이 나오고 있음.<sup>240)</sup>
- 특히, 장비 임대의 경우 시간당이 아닌 1일 또는 0.5일을 기준으로 건설기계가 임대되고 이에 따른 경비가 지급되므로, 해당 금액이 과소 계상되어 건설사의 적정공사비 부족을 초래할 우려가 있음.

(서울특별시, 광역시 포함)로부터 공사현장까지의 수송에 필요한 경비(공인된 수속비, 인건비 등)를 계상하며, 다만 곤란하다고 인정되는 기종에 대해 해당 기종이 소재한다고 인정되는 가장 가까운 시·도·군청·구청 소재지로부터의 수송비를 계상할 수 있음. 또한, 자주식 기계경비로서 자주로 이동할 경우의 수송비는 규정된 이동속도를 기준으로 수송비를 계상하며, 이때의 경비는 건설기계 사용료와 운전 경비의 합계액으로 함.

237) 국토교통부·한국건설기술연구원(2021), 2022 건설공사 표준품셈.

238) 충청남도(2020), 2020년 ●●군 종합감사 결과.

239) 충청남도(2020), 2020년 ○○시 종합감사 결과; 충청남도(2021), 2020년 ◇◇시 종합감사 결과; 충청남도(2021), 2021년 △△시 종합감사 결과; 전라남도(2021), 2020년도 ◎◎군 정기종합감사 결과.

240) 홍성호·조재용(2021), 전계서.

- 물론, 대형공사의 경우에는 장비를 장기간 임대하기에 건설사에 유리한 임대조건을 가질 수 있으나, 소규모 공사의 경우 1일 또는 0.5일 미만으로 장비를 투입하는 경우가 많아 해당 비용 부족 문제를 초래할 수 있음.

### <표 III-31> 건설기계 경비 과소계상 사례

- |  |
|--|
| <p>❖ ○○마을 상수관 재포장공사 : 소규모 공사 특성을 간과한 시간당 장비 사용료 계상</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 현실적으로 장비임대 경우 1일 또는 0.5일 작업 등으로 거래가 이루어지며 1일 5시간만 작업하여도 1일 임대료를 지급, 0.5일 작업의 경우도 1일 임대료의 50%가 아닌 약 70% 임대료를 지급</li> <li>• 당해 공사에서는 328㎡의 아스팔트 노면절삭을 위한 장비임대료로 418,200원/328㎡가 설계단가로 산정되었으나, 실제로는 약 1,000,000원/일이 지급, 설계단가에 낙찰률까지 적용하여 계약하는 경우 실투입에 따른 적자폭은 더욱 커질 수밖에 없는 상황</li> <li>• 당해 공사의 투입되는 건설장비의 장비 사용료는 실지금액 기준으로 재산정 필요</li> </ul> |
|--|

자료 : 홍성호 · 조재용(2021).

- 지금까지 살펴본 내용을 정리하면, 건설기계 경비의 경우 현행 규정에도 불구하고 부적정 산정 사례들이 일부 발생 중이며, 경비 산정 방법과 기준 또한 건설사가 장비를 보유하고 있는 경우에 초점이 맞춰져 있어 소규모 공사와 같이 단기간 장비를 임대하는 상황에 부적합한 것으로 파악되어 향후 이에 대한 개선이 요구됨.
- 특히, 건설기계 경비와 관련한 문제점의 경우 소규모 현장에서 주로 발생 중인 점을 고려하면, 그 피해가 더욱 클 것으로 예상되기에 조속한 개선이 필요한 상황임.
- 또한, 소규모 공사의 경우 지역 중소 건설기업의 주된 수주 대상임을 고려하면, 지역건설산업 및 지역경제 활성화 측면에서도 건설기계 경비 부적정 산정 등 적정공사비 확보를 저해하는 요인에 대한 개선 필요성을 충분히 공감할 수 있음.

### 바. 기타 소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계(품 산정 · 계상방식의 구조적 한계)

- 상술한 건설기계 경비 부적정 산정 사례 외에도 소규모 공사의 경우 ‘소운반 비용 미계상’, ‘사토운반 과소 반영’, ‘폐기물 및 사급자재 상·하차비 누락’, ‘신호수 등 교통통제인원 배치 미반영’, ‘제경비 과소 반영’, ‘인력품 미반영’, ‘차선도색청소 인건비 미반영’ 등 예정가격 산정과 관련한 다양한 한계점들이 발생하고 있는 것으로 조사됨.

- 예를 들어, ●●군에서 추진한 소규모 건설공사를 대상으로 예정가격의 적정성을 검토한 결과, ‘소운반 비용 미계상’, ‘사토운반 과소 반영’, ‘폐기물 및 사급자재 상·하차비 누락’, ‘신호수 등 교통통제인원 배치 미반영’, ‘차선도색청소 인건비 미반영’ 등으로 인해 적정공사비 확보되지 못하고 있는 것으로 파악됨.<sup>241)</sup>
- ●●군에서 지난 2018년과 2019년 추진한 1억 이하 소규모 건설공사 총 19개 사업에 대하여 예정가격을 재산정한 결과, 기존 예정가격의 8.59%에 해당하는 52,651,000원이 과소 책정되는 등 적정 대가지급을 위한 예정가격 산정 개선이 필요한 것으로 확인됨.

**<표 III-32> 소규모 건설공사 예정가격 재산정에 따른  
공사비 세부 항목별 증감 내역**

(단위 : 천원, 건)

구분	계	건설기계	운반비용(소운반 등)	사토 운반
금액	52,651	26,266	632	7,099
건수	38	12	5	6
구분	교통통제	포장단가 변경	누락 비용(상하차 등)	차선도색
금액	5,255	9,950	3,027	422
건수	2	3	8	2

자료 : 충청남도(2020).

**<표 III-33> 적정 예정가격 산정을 위한 개선 필요사항(표본조사 결과)**

구분	설계현황		개선필요(재산정) 내역									
			계		제경비 과소 반영		장비적용 및 소운반 누락		인력품 등 과소 반영		사토운반 과소 반영	
	건수	도금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	9	928,760	23	134,412	7	4,394	2	4,990	6	44,588	8	80,440
건설과	6	762,833	16	115,099	5	3,719	2	4,990	3	29,904	6	76,486
상하수도과	3	165,727	7	19,313	2	675	-	-	3	14,684	2	3,954

자료 : 충청남도(2020).

241) 충청남도(2020), 2020년 ●●군 종합감사 결과.

- 또한, ○○시에서 발주한 소규모 건설공사에 대해 표준품셈 등 관련 규정에 따른 각종 비용의 적정 반영 여부를 표본조사한 결과, ‘제경비 과소 반영’, ‘인력품(10%) 미반영’, ‘사토운반 과소 반영’ 등 부적정 비용 계상 사례가 발생 중인 것으로 파악됨.<sup>242)</sup>
- 구체적으로, ○○시 건설과 및 상하수도과에서 추진한 1억원 이하 20개 소규모 현장 조사 결과, 9건의 공사에서 총 23건의 개선 필요사항이 지적되었으며, 예정가격 재산정 결과 기존 도급액의 14.5%인 134,412,000원이 과소 책정된 것으로 나타남.
- 상술한 사례 외에도 ◇◇시와 △△시, ◎◎군 또한 소규모 건설공사 대상 예정가격 산정의 적정성 검토 결과, 앞서 살펴본 문제점과 유사 또는 동일한 사례가 발생 중인 것으로 파악되어 향후 이에 대한 개선방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.
- 먼저 ◇◇시의 경우 1억원 이하 15개 소규모 건설 현장 및 12건의 계약심사에 대한 표본조사 결과, ‘콘크리트 절단 시공량 일률 적용’, ‘사급자재 운반비 및 상·하차비 미반영’, ‘신호수 배치 미반영’, ‘인력품 미적용에 따른 기계 100% 적용’, ‘구조물철기(깨기) 작업보조(보통인부) 삭제’, ‘철근 가공을 현장이 아닌 공장가공으로 조정’ 등 총 38건의 사항이 지적된 바 있음.<sup>243)</sup>
- △△시 역시 4억원 이하 17개 건설 현장 및 11건의 계약심사에 대한 표본조사 결과, ‘콘크리트 절단 시공량 일률 적용’, ‘차선도색청소 인건비, 자재운반 및 골재소운반, 신호수 배치 미반영’, ‘터파기 등 장비품에서 인력품(10%) 일괄 공제’, ‘구조물철기(깨기) 작업보조(보통인부) 삭제’, ‘동지역 내 폐기물 적치장 제외’ 등 총 48건의 사항이 지적됨.<sup>244)</sup>
- ◎◎군의 경우는 3억원 이하 10개 건설 현장 및 7건의 계약심사에 대한 표본조사 결과, ‘인력품(10%) 미반영에 따른 기계 100% 반영’, ‘기계(90%)+인력(10%)품에서 인력품 일괄 삭제’, ‘사토 운반거리 과소 반영’, ‘콘크리트 및 포장 깨기 품 등 과소 조정’, ‘사방·임도 표준품셈을 건설공사 표준품셈으로 적용’하는 등의 사례가 발생하고 있는 것으로 파악됨.<sup>245)</sup>
- 그 결과, 10건의 소규모 건설공사에 대해서는 전체 도급액의 6.4%인 98,931,000원

242) 충청남도(2020), 2020년 ○○시 종합감사 결과.

243) 충청남도(2021), 2020년 ◇◇시 종합감사 결과.

244) 충청남도(2021), 2021년 △△시 종합감사 결과.

245) 전라남도(2021), 2020년도 ◎◎군 정기종합감사 결과.

이 과소 책정된 것으로 파악되었으며, 7건의 계약심사 사례에 대해서는 96,981,000 원이 과소 계상되어 이에 대한 개선이 필요한 것으로 나타남.

**<표 III-34> 소규모 건설공사 부적정 예정가격 산정 지적사항**

구분	공사현황		과소 설계로 개선이 필요한 사항									
			계		인력품 등 과소 반영		장비 적용 과소 및 소운반 누락		사토 운반거리 과소 반영		사방·임도 품셈 등 과소 반영	
	건수	도금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	10	1,538,553	18	98,931	7	8,050	4	3,403	2	450	5	87,028
안전건설과	1	158,280	3	3,023	1	1,120	2	1,903	-	-	-	-
도시 디자인과	3	75,650	4	1,950	-	-	2	1,500	2	450	-	-
산림정원과	6	1,304,623	11	93,958	6	6,930	-	-	-	-	5	87,028

자료 : 전라남도(2021).

- 지금까지 살펴본 내용을 종합 정리하면, 소규모 공사의 경우 표준품셈 등 현행 규정에도 불구하고 ‘콘크리트 절단 시공량 일률 적용’, ‘신호수 배치 미반영’, ‘인력품 미적용에 따른 기계 100% 적용’, ‘구조물헐기(깨기) 작업보조(보통인부) 삭제’, ‘사토 운반거리 과소 반영’ 등 일부 항목에 대한 지적이 공통적인 상황임.
- 특히, ‘터파기 등 장비품에서 인력품(10%) 일괄 공제’, ‘인력품 미적용에 따른 기계 100% 적용’, ‘구조물헐기(깨기) 작업보조(보통인부) 삭제’ 등 품의 산정 및 계상방식과 관련하여 합리적인 산정이 이루어지지 못하는 것으로 판단됨.
- 이를 고려할 때, 향후 지방자치단체는 상술한 바와 같이 다수의 지역에서 공통적인 문제로 지적되는 사항에 대한 관련 설계기준 또는 품 산정 및 계상기준 등의 마련을 통해 소규모 공사의 적정공사비 확보를 지원할 수 있을 것으로 기대함.

### 3. 지방자치단체 발주 건설사업 수행 실태

- 지금까지 지방자치단체 발주사업의 사업추진 단계별 공사비 산정 및 조정 절차에



서 발생 중인 각종 문제점 및 실태를 살펴보았으며, 이러한 문제점들의 경우 실제 사업추진 과정에서 발생함에 따라 해당 사업을 수행하는 지역건설기업의 적정공사비 확보는 물론, 경영환경 등에 악영향을 미치고 있을 것으로 유추됨.

- 이를 더욱 구체적으로 파악하기 위해서는 지방자치단체 발주 건설사업의 주된 수행 주체인 지역건설기업이 실제 수행한 바 있는 개별 공사의 각종 계약정보<sup>246)</sup>와 더불어 기업의 실제 집행 원가(실행 원가) 등 주요 공사비 정보를 토대로 한 다각적 분석이 요구되나, 민간기업의 실제 실행 원가 정보를 수집하는 것은 사실상 거의 불가능하기에 적정공사비 미확보 등으로 인한 실제 건설기업에 미치는 영향을 파악하는 것은 상당히 어려운 일임.
- 최근 일부 지자체와 시민단체 등 일각에서는 공공사업의 발주 및 수행과정에서 공공 발주기관이 보유하고 있는 각종 계약정보(예정가격, 도급내역, 준공내역 등)를 토대로 이를 검증할 수 있으며, 검증 결과 실제 공사비가 부족하지 않다는 주장을 펼친 바 있으나, 이는 견적원가(Estimated cost)와 실제 원가(Actual cost)의 개념을 혼돈한 결과임.<sup>247)</sup>
- 또한, 개별 기업의 실제 실행 원가는 해당 기업의 경쟁력과 밀접한 관련성을 지니고 있기에 대외적으로 관련 정보의 유출이 어려우며, 공공공사 수행을 명분으로 해당 정보 제출을 의무화하는 것 역시 자본주의 시장에서의 가격 규제나 통제로 볼 수 있어 적절하지 못함.
- 이에 따라 본 연구에서는 지난 2018년 정책입안자에게 간접적인 공공공사비 실태 정보 제공을 위해 구득 가능한 범위에서 각종 실제 공사원가 정보를 다각적으로 분석한 우리 원의 연구 결과<sup>248)</sup> 일부를 참고하여 적정공사비 미확보 등에 따른 건설기업의 실질적 피해 현황 및 악영향의 정도를 간접적으로나마 살펴보하고자 함.
- 지난 2018년 우리 원은 공공공사 공사비 적정 여부를 파악하기 위해 ‘공공공사 공사비 관련 설문조사’, ‘공공공사 준공 실행원가 사례조사’, ‘공공공사 예정가격 부당

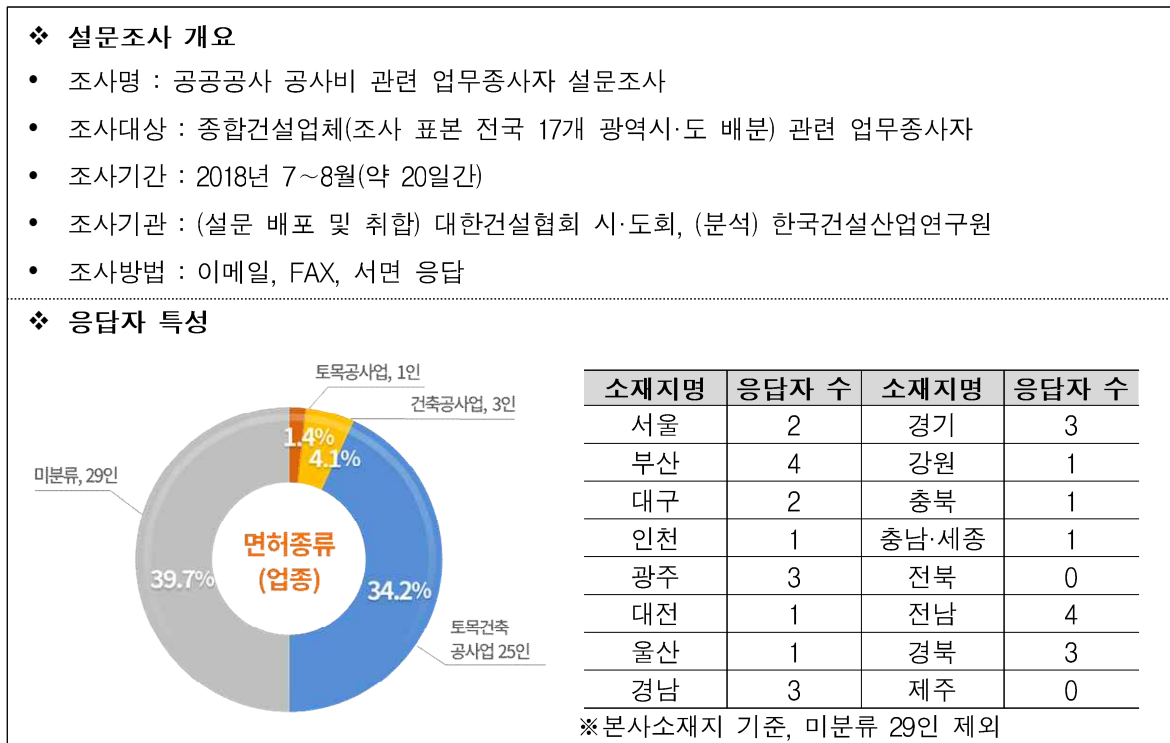
246) 설계 원가, 예정가격 기초금액, 도급 내역 및 도급 변경 내역, 준공 내역 등이 이에 해당함.

247) 전영준(2018), 공공공사 공사비 적정여부 실태조사, 한국건설산업연구원, 내부자료 참조.

248) 전영준(2018), 상계서 참조.

산정 사례조사'를 실시하였으며, 해당 과정에서 공공공사 공사비 관련 업무종사자를 대상으로 개별 공사정보의 비공개 원칙하에 자발적 의사에 따라 각종 실제 공사 원가 정보<sup>249)</sup>를 일부나마 구득하여 해당 정보에 대한 분석을 수행함.

<표 III-35> 공공공사 공사비 관련 설문조사 개요 및 응답자 특성



자료 : 전영준(2018).

- 연구 결과를 구체적으로 살펴보면, 먼저 조사 당시 준공공사('15.1.~'18.6.) 중 실제 실행 원가 기준 적자(현장 실행 원가가 도급액을 초과한 경우) 공사현황을 살펴본 결과, 응답자의 72.9%가 적자를 본 경험이 있는 것으로 답하였으며, 특히 지방공기업 발주공사의 경우 분석 대상 수가 제한적이거나 매우 높은 비율(53.8%)로 공사비가 부족(실행률 100% 이상)한 것으로 파악됨.

249) 설문조사 및 실제 원가 정보의 수집은 전국에 소재한 종합건설업체(17개 광역시·도 배분) 관련 업무종사자를 대상으로 이메일, Fax, 서면 응답 등을 통해 수행함. 대다수 응답자의 경우 소속 기업의 불이익 및 관련 영업비밀 유출 등의 우려로 응답률이 저조하였으나 최종적으로 58개 기업이 응답함. 전영준(2018), 상계서 참조.

- 응답자가 수행한 총 365건 준공공사 중에서는 106건 공사(29.0%)의 실행률이 100%를 초과한 것으로 파악됨.

### <표 III-36> 공공 발주기관별 적자공사 현황('15.1.~'18.6. 준공공사 기준)

(단위 : 건, %)

발주기관	중앙정부	공기업	지자체	지방공기업	기타 공공	계
총 준공공사 건수	41	58	224	13	29	365
실행률 100% 이상 건수	14	20	51	7	14	106
공사비 부족 공사 비율	34.1%	34.5%	22.8%	53.8%	48.3%	29.0%

자료 : 전영준(2018).

- 참고로, 개별 기업을 기준으로 적자 공사 발생 비율과 관련한 질의응답 결과, 수행한 공공공사의 약 절반에 해당하는 공사(평균 53.4%)에서 손해를 보는 것으로 응답하여 공공공사 수행에 따른 손실 확률이 높은 것으로 이해되며, 나아가서는 지방자치단체 발주공사 역시 사업수행에 따른 손실이 발생 중일 것으로 유추됨.
- 이러한 공공공사 수행에 따른 공사비 부족 실태를 더욱 구체적으로 파악하기 위해 준공한 공공공사의 평균 실행률(실제 원가 투입에 따른 준공실행률)을 발주기관 및 공사 규모별로 살펴본 결과, 121개 공사의 평균 실행률이 98.2%에 달하며, 특히 지방자치단체 및 지방공기업 발주공사의 실행률이 각 99.8%, 99.3%로 높게 조사되어 중앙정부 및 공기업 등 타 공공 발주기관 대비 지방자치단체(산하 발주기관 포함) 발주공사의 적정공사비 확보가 시급한 것으로 파악됨.
- 조사 결과, 지방자치단체 발주공사의 평균 실행률 분포는 최소 97.0%에서 최대 144.0%까지 실제 실행 원가가 소요된 것으로 파악되며, 지방공기업 발주공사 역시 최소 93.3%에서 최대 121.0%의 실행 원가가 소요된 것으로 나타나, 타 공공 발주기관 대비 실행률 100.0%를 크게 초과하는 사업이 일부 발생 중인 것으로 이해됨.
- 또한, 121개 공공공사의 평균 실행률이 98.2%임을 고려하면 공공공사 수행을 통해 건설기업이 평균적으로 얻을 수 있는 이윤의 경우 1.8%에 불과하며, 지방자치단체와 지방공기업 발주공사의 경우는 이보다 낮은 0.2%, 0.7% 수준으로 파악되기에 기업 경영 상황 등에 악영향을 미치고 있는 것으로 유추할 수 있음.

- 이를 고려할 때, 지자체 및 지방공기업 발주공사의 경우 예산 규모가 제한적이고 전문적인 예산 수립 역량 또한 상대적으로 부족하여 사업계획 단계에서부터 적정 공사비의 확보 및 책정이 어려운 상황으로 이해됨.

<표 III-37> 공공 발주기관별·공사 규모별 준공공사 평균 실행률 현황

(단위 : 건, %)

공사 규모	중앙정부		공기업		지자체		지방공기업		기타 공공	
	N	실행률	N	실행률	N	실행률	N	실행률	N	실행률
10억원 미만	9	95.2%	7	94.7%	18	98.5%	3	94.0%	6	95.7%
10억~50억원 미만	4	94.3%	6	92.8%	15	98.3%	3	93.3%	3	102.7%
50억~100억원 미만	4	100.2%	4	94.0%	6	97.0%	1	95.0%	1	92.0%
100억~300억원 미만	4	97.8%	6	102.0%	8	100.9%	1	95.0%	1	98.0%
300억~500억원 미만	-	-	1	100.0%	1	112.0%	1	121.0%	-	-
500억~1,000억원 미만	-	-	3	98.7%	-	-	1	105.0%	1	100.0%
1,000억원 이상	-	-	1	96.0%	1	144.0%	1	114.0%	-	-
평 균	21	96.5%	28	96.4%	49	99.8%	11	99.3%	12	97.7%

주 : 실제 집행이 완료된 준공실행 기준임.

자료 : 전영준(2018).

- 지금까지의 내용을 종합 고려할 때, 공공공사 수행 결과 실행 원가가 도급액을 초과하는 경우가 다수 발생 중인 것으로 이해할 수 있으며, 특히 지방자치단체(산하 발주기관 포함) 발주공사의 경우 실행률이 100%를 초과하는 다수 사업이 발생 중임은 물론, 지방자치단체 및 지방공기업 발주공사의 평균 실행률이 타 공공 발주기관 대비 높게 나타나 적정공사비의 확보 노력이 더욱 절실한 상황임을 알 수 있음.
- 이처럼 지방자치단체(산하 발주기관 포함) 발주공사에 있어 공사비 부족 문제가 두드러지게 나타난 이유에 있어서는 앞서 살펴본 ‘현행 제도상의 한계점 및 미비점’, ‘발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’, ‘기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’에 해당하는 다양한 문제점이 복합적으로 작용한 결과로 이해할 수 있으며, 이를 고려할 때 전술한 각종 문제점을 개선하기 위한 구체적인 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.

- 이에 더해 제2장에서 살펴본 바와 같이 그간 우리 산업 내 적정공사비 확보 노력의 경우 중앙정부 발주공사 대상의 입·낙찰 제도개선 등 다양한 개선안을 마련해 온 반면, 지자체 발주공사 대상의 노력은 상대적으로 미흡하였던 점 또한 주요 원인 중 하나로 들 수 있으며, 향후에는 「지방계약법」 개정 등 지자체 발주공사의 적정공사비 확보를 위한 노력이 다각적으로 이루어져야 할 것임.



- 전술한 ‘제3장. 지방자치단체 발주사업의 공사비 산정 및 지급현황과 문제점’에서 살펴보았듯, 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 산정 및 지급을 저해하는 각종 문제점이 발생 중인 것으로 파악됨.
- 물론 그간의 건설산업 내 적정공사비 확보에 관한 논의는 중앙정부 차원의 제도개선 및 정책추진 등을 위주로 개선안을 마련해왔기에 지자체 발주사업 대상의 논의가 부족했던 것도 사실임.
- 한편, 최근 들어 중앙정부와 지방자치단체는 품질·안전 확보 등 산업 차원의 경쟁력 강화 필요성과 지역경제 활성화 등 지역건설산업 활성화의 중요성에 관한 인식을 토대로 우리 산업 내 적정공사비 산정 및 지급 문화가 정착될 수 있도록 다양한 노력을 펼치고 있는 상황임.
- 일례로, 중앙정부 차원의 노력을 살펴보면, 각종 자재 가격 및 시장시공가격 등 원가 계상의 기초가 되는 각종 단가를 조사·발표하는 조달청의 경우 최근 신속·적정한 시장가격 반영, 기존 불공정 관행 근절(기초가격 감액 발주 관행 개선) 등 공사비 산정의 신뢰도 제고를 위한 다양한 정책을 추진함.
- 또한, 지자체의 경우는 지역건설업의 지역경제 내 높은 위상에도 불구하고 그간 지자체 발주사업 특성을 반영한 적정공사비 확보 노력이 미흡했던 점을 개선하기 위해 공사비 산정체계 및 기준 마련 등 자체적인 적정공사비 확보 노력을 경주하고 있음.
- 해당 배경하에 본 장에서는 최근 중앙정부와 지방자치단체가 추진한 적정공사비 관련 정책 동향을 파악함으로써 전술한 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 확보를 저해하는 다양한 문제점을 개선하기 위한 정책 방안 마련의 기초자료 활용하고자 함.

- 특히, 중앙정부 정책은 행정안전부, 조달청 등이 최근 추진한 주요 정책 중 지자체 발주사업의 적정공사비 확보에 직·간접적으로 영향을 미치는 정책을 위주로 살펴보고자 하며, 지자체 정책의 경우는 최근 적정공사비 확보를 위해 각종 노력을 기울이고 있는 서울특별시, 경기도, 충청남도, 제주특별자치도 등 광역지자체의 관련 정책을 파악함.

## 1. 중앙정부의 적정공사비 확보 정책추진 동향

- 건설산업 내 적정공사비 확보와 관련한 이슈는 앞서 언급한 바와 같이 이미 오랫동안 논의되어 온 주제로 정부와 건설업계는 지난 수십 년 동안 이를 해결하기 위한 제도개선 및 정책추진 등 각종 노력을 기울여 옴.
- 그간의 적정공사비 확보와 관련한 대표적인 제도개선 및 정책추진 현황을 살펴보면, 크게 ‘원가 산정의 기초가 되는 표준품셈 및 표준시장단가의 적정성 확보방안’과 함께 최근 건설산업 패러다임 변화에 따라 그 중요성이 높게 평가되고 있는 ‘건설시공, 건설 안전 확보, 건설산업 경쟁력 강화 차원의 적정공사비 확보’ 정책으로 구분하여 살펴볼 수 있음.
- 이에 먼저 적정공사비 산정에 가장 큰 영향을 미치는 대표적인 제도로써 정부가 과거부터 현재까지 지속적인 노력을 기울여 오고 있는 표준품셈 및 표준시장단가(舊 실적공사비) 제도의 주요 연혁과 그간의 개선 현황을 살펴보면 다음과 같음.<sup>250)</sup>
  - 먼저 표준품셈과 표준시장단가(舊 실적공사비) 제도의 시작을 살펴보면, 표준품셈의 경우 지난 1970년 1월 20일 당시 경제정책을 총괄하던 경제기획원의 제정 이후 시설공사 예정가격 작성의 기초자료로 널리 활용되었으며<sup>251)</sup>, 실적공사비 제도는 지난 1995년 「국가계약법」 시행령 내 제도적 근거 마련 이후 각종 기반 조성을 완료한 2004년 3월부터 전격 도입함.

250) 지난 2018년 한국건설관리학회와 한국건설산업연구원이 TFT를 구성하여 연구를 수행한 ‘공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안’ 내 ‘공공공사 공사비 관련 제도의 연혁(변천)’ 참조.

251) 국토교통부 홈페이지, <<https://www.molit.go.kr>>, 검색일 : 2022.3.2.; 정보통신신문(2010.6.18.), 표준품셈, 단위당 공종 산출 시 기초자료로 활용, 신문기사 참조.



- 이후 표준품셈은 1976년 12월 경제기획원에서 건설부(現 국토교통부)로 소관 부처를 이관하여 관리해왔으며, 지난 1995년 12월 대한건설협회를 위탁 관리기관으로 지정하여 관련 업무를 수행하다가 2004년 1월부터는 한국건설기술연구원을 위탁 관리기관으로 지정하여 주기적 제·개정을 시행하고 있음.
- 실적공사비 제도의 경우는 단가의 인위적 하락을 방지하고 시설물별 특성과 작업 조건 등을 합리적으로 반영하기 위해 제도 시행 이후 ‘실적공사비 삭감폭 제한제도(최저가낙찰제 대상 공사)’, ‘발주기관별 실적공사비 추적 및 관리’, ‘실적공사비 단가 적정성 확보를 위한 계약단가 선별 기준 강화’, ‘실적공사비 단가 적정성 검토 및 조정 제도 마련’ 등 각종 정책을 마련·추진함.
- 하지만, 이러한 노력에도 불구하고 해당 제도가 지니는 구조적인 한계 및 과당경쟁에 따른 저가 낙찰이 누적됨에 따라 결국 정상적인 제도로 자리 잡지 못하고, 지난 2015년 표준시장단가 제도가 새롭게 도입되었으며, 이후 연 2회(상·하반기) 지속적 개정을 추진하고 있음.<sup>252)</sup>

<그림 IV-1> 공공공사 적정공사비 관련 제도의 주요 연혁



자료 : 전영준(2018.5.9.), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회, 국회, 일부 수정.

252) 국토교통부(2009.8.11.), '09 하반기 실적공사비 적용항목 1,607개로 확대, 보도자료; 국토교통부(2013.7.), 적정공사비 산정을 위한 합동 TF 상반기 운영 결과 보고; 국토교통부(2014.12.16.), 실적공사비 제도 전면 손질한다, 보도자료 참조.

- 이처럼 정부는 그간 공사비 산정의 기초자료라 할 수 있는 표준품셈 및 표준시장단가(舊 실적공사비) 제도의 지속적 개선을 통해 합리적 공사비 산정을 도모하고자 노력해 온 것으로 이해됨.
- 하지만, 다른 한편으로는 적정공사비의 산정은 상술한 표준품셈 및 표준시장단가 뿐만 아니라 각종 자재 단가 및 노무비, 간접비 및 기타경비 제비율 등에 영향을 받으며, 공사비 지급 차원에서는 입찰제도 개선 등에 이르기까지 전방위적 노력이 필요함에도 불구하고 그간 표준품셈 등 일부 제도만을 위주로 반복적인 개선을 추진하여 건설업계가 체감할 수 있는 근본적 개선이나 산업환경 변화의 적절한 반영에는 한계가 있었을 것으로 이해됨.
- 물론, 이러한 개선 노력 외에도 조달청과 대한건설협회 등은 주기적 조사·분석을 통해 각종 자재 가격 및 시장시공가격, 시중노임단가를 지속 발표해왔으나, 조사 대상 및 방식, 조사 주기, 적용 대상 등 각 제도가 지니는 한계점에 대한 근본적인 개선 노력은 상대적으로 미흡했던 상황임.
- 또한, 이러한 한계는 그간 정부가 예산 부족 및 물가상승 우려 등의 이유로 견지해 온 적정공사비 산정·지급 및 공사비 상승에 대한 소극적인 자세에서 비롯된 것으로 이해됨.<sup>253)</sup>
- 다만, 최근 들어 정부와 국회는 그 중요성이 날로 증가하고 있는 건설 현장 안전사고 근절, 건설시공 및 건설 품질 확보, 양질의 건설 일자리 마련 등에 대한 공감을 토대로 그간의 적정공사비 산정·지급을 위한 소극적인 자세에서 벗어나 관련 정책을 잇달아 입안하고 있으며, 해당 상황은 매우 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 대표적으로 기획재정부는 전술한 바와 같이 「국가계약법」 개정을 통해 예정가격 100억원 미만 공사의 재료비·노무비·경비(순공사비)와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 98% 미만으로 입찰한 자를 적격심사 대상에서 제외하는 규정을 신설하여 지난 2020년 5월부터 시행 중이며, 이를 통해 덤핑입찰을 방지하고 건설공사의 품질·안전을 확보를 유도하고 있음.

253) 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원.

- 대형공사와 관련해서는 종합심사낙찰제의 균형가격 산정방식을 기존 상위 40% 이상과 하위 20% 이하에 해당하는 입찰금액을 배제하는 방식에서 상위 20% 이상과 하위 20% 이하의 금액으로 개정하여 균형가격 산정방식의 합리성을 확보하였으며, 2021년 12월에는 종합심사낙찰제의 동점자 처리기준을 기존 ‘입찰가격이 낮은 자’에서 ‘입찰가격이 균형가격에 근접한 자’로 개정함.
  - 이에 더해 지난 2019년 5월에는 적격심사 시 국민연금, 건강보험, 퇴직공제부금비, 노인장기요양보험, 산업안전보건관리비, 안전관리비를 가격경쟁 대상에서 제외하여 양질의 건설 일자리 마련에 기여함.
  - 또한, 2019년 12월에는 계약금액의 변경조정 사유로 기존의 물가 변동과 설계변경에 더해 ‘그 밖에 계약 내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유)’을 포함하여 계약상대자의 책임 없는 사유로 인해 증가된 공사비를 보전받을 수 있도록 함.
  - 이 외에도 행정안전부는 지자체 발주 대형공사인 기술형 입찰의 수의계약 기초금액 산정과 관련하여 수의시담 전 최소 협상가격 작성에 대해 ‘최근 1년간 유사 공사 평균 낙찰률’을 반영하도록 규정하고, 유사 공사 평균 낙찰률 산정 시 종합평가낙찰제와 기술형 입찰 공사의 낙찰률을 포함하는 방식으로 개정한 바 있음.
- 이러한 제도개선 등에 이어 적정공사비 산정·지급을 위한 정부 정책추진은 지난 2021년 들어 더욱 가속화된 것으로 파악되며, 대표적으로는 조달청이 지난해 ‘정부 공사비 민관 협업 태스크포스(TF)’<sup>254)</sup>를 구성하여 추진한 ‘정부 공사비 신뢰도 제고방안’과 ‘공사비 일정 비율 감액 조정 발주 관행 폐지’를 들 수 있음.
- 구체적으로, 조달청은 지난해 ‘정부 공사비 민관 협업 TF’를 기반으로 시장가격을 신속·정확하게 반영한 공사비 산정을 위한 ‘정부 공사비 신뢰도 제고방안’을 추진하였으며<sup>255)</sup>, 이를 통해 건설기업 경영환경 개선과 산업 발전에 기여하고자 함.
  - ‘정부 공사비 신뢰도 제고방안’은 세부 내용으로 ‘①신규자재 및 공법 등에 대한 가

254) ‘정부 공사비 민관 협업 TF’는 조달청은 물론, 대한건설협회 등 6개 건설 관련 협회(‘대한건설협회’, ‘대한전문건설협회’, ‘전기공사협회’, ‘정보통신공사협회’, ‘소방시설협회’, ‘기계설비건설협회’), 한국물가협회 등 물가 조사 관련기관, 표준시장단가와 표준품셈의 관리기관인 한국건설기술연구원 등이 참여하였으며, 조달청이 매년 2회 정기적으로 실시하는 시설자재가격조사 과정과 결과를 검증하는 한편, 공사비 산정과 관련한 기준의 마련·조정, 간접노무비 및 각종 경비율 현실화, 시장거래가격 적용 확대 등 공사비 산정 제도개선 방안에 대해 논의함.

255) 조달청(2021.3.18.), 조달청, 정부 공사비 산정 신뢰도 높인다, 보도자료 참조.

격산정기준 마련’, ‘②시중물가지의 시장거래가격 적용 확대’, ‘③원자재 가격에 민감한 품목의 가격 변동 적기 반영’, ‘④표준일위대가 발굴·공개’, ‘⑤간접노무비 및 기타 경비 현실화’, ‘⑥가격조사 방법 개선, 업계와의 협업 강화 등’을 포함하며, 구체적인 내용은 <표 IV-1>과 같음.

**<표 IV-1> 조달청 ‘정부 공사비 신뢰도 제고방안’ 주요 내용**

구분	주요 내용
①신규자재 및 공법 등에 대한 가격산정기준 (시장시공 일위대가) 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>자주 사용하지만 품셈 등 가격산정 기준이 없는 자재·공법에 대해 자재비, 노무비, 경비로 구성된 시장시공 일위대가를 마련·적용</li> <li>이를 통해 가격의 일관성을 확보하고 가격 변동을 지속 반영하며, 시장시공 일위대가를 공개하여 발주기관, 설계용역업체 등이 임의로 공사비를 삭감하는 행위를 방지</li> </ul>
②시중물가지의 시장거래가격 적용 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>가격조사 전문기관이 조사한 시장의 거래실례가격에 해당하는 시중물가지의 시장거래가격 적용 확대</li> <li>조달청 적용가격과 15% 이상 차이 나는 항목 대상 우선 적용</li> <li>향후 점진적으로 시장거래가격 적용 품목 확대 및 가격적용 비율 상향</li> </ul>
③원자재 가격에 민감한 품목의 가격 변동 적기 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>철강, 석유화학 등 원자재 가격 변동에 민감한 자재의 경우 기존 연 2회에서 월별로 가격 변동을 파악해 공사비에 반영</li> <li>가격조사 전문기관과 협업하여 원자재 가격변동을 매월 분석·적용 예정</li> </ul>
④표준일위대가 발굴·공개 확대로 공사비 임의 삭감 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>품준품셈 기반 표준일위대가를 작성·공개하여 소요인력, 재료량 등을 근거 없이 삭감하는 행위 방지 (예) 예산부족 등을 이유로 실제 소요인력의 70%만 반영하는 경우</li> </ul>
⑤간접노무비 및 기타경비 현실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>완성공사 원가통계 분석 결과에 공사현장 실태조사 결과를 반영해 간접노무비와 기타 경비율을 결정 (참고) 대한건설협회 주관으로 공정률 80% 이상 400여 개 현장 실태조사 시행(2020.10.~2020.12.)</li> </ul>
⑥가격조사 방법 개선, 업계와의 협업 강화 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>품목별로 조사주기를 달리하는 순환식 가격조사로 조사 효율성 제고, 가격견적 외 물량견적<sup>256)</sup> 방식을 도입해 가격변동에 적극 대응</li> <li>조달청 적용단가와 현장 적용단가가 차이 나는 경우 관련 협회가 직접 수정 의견 개진, 조달청 관리 현장의 하도급계약 정보 등을 활용하여 적정한 시장가격 반영</li> <li>분야별 건설협회로부터 공사비 산정에 필요한 자료(세금계산서, 거래명세서 등)를 제공할 업체를 추천받아 가격조사와 검증에 활용</li> </ul>

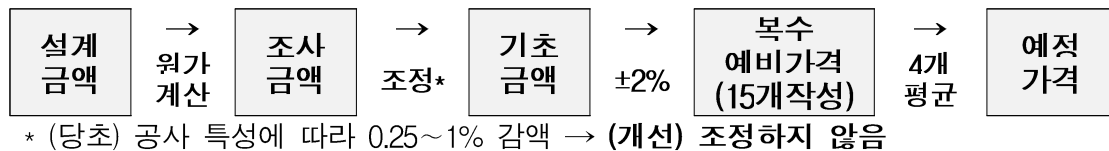
자료 : 조달청(2021.3.18.).

- 또한, 조달청은 지난해 그간 원가계산을 통해 산정한 공사비의 일정 비율(0.25~1.0%)

256) 물량견적 방식이란 일정 공정을 수행하는 데 소요되는 금액이 아니라 얼마만큼의 양(자재, 노무 등)이 드는가에 대해 견적을 받는 방식을 의미함.

을 감액 조정(기초금액)하여 발주해 온 관행을 폐지하고, 표준품셈 및 표준시장단가, 자재 가격 등을 통해 산정한 공사비를 그대로 입찰 시 반영하기로 함.<sup>257)</sup>

<그림 IV-2> 조달청 공사 예정가격 작성 절차 및 개선내용



자료 : 조달청(2021.2.9.).

- 조달청은 이러한 노력 외에도 2022년 ‘공공 조달을 통한 사회적 가치 구현’을 위한 주요 업무 추진계획 중 하나로 건설근로자 임금 보호를 위한 주휴수당의 공사원가 반영기준 마련 계획을 발표함.<sup>258)</sup>
- 참고로, 주휴수당은 「근로기준법」에 따른 법정 비용임에도 불구하고 그간 건설공사에의 반영 여부에 대한 논의가 지속 이루어져 온 바, 향후 공사원가 반영기준을 마련함으로써 건설근로자 업무환경 개선 및 양질의 건설 일자리 창출에 기여할 수 있을 것으로 기대함.
- 이러한 정부와 국회, 조달청의 노력과 더불어 중앙정부 산하의 일부 공공 발주기관 역시 앞선 정부 추진정책 및 법 개정사항을 내부 규정 및 지침에 즉각적으로 반영하거나, 현행법 및 제도 내 실현 가능한 자체 추진과제를 마련하는 등 적정공사비 확보를 위한 노력을 지속 기울이고 있는 것으로 파악됨.
- 대표적으로 한국토지주택공사(LH)의 경우 지난 2018년 7월 공공 발주기관 중 최초로 건설업계와의 동반성장, 안전한 대한민국 건설, 양질의 신규 일자리 창출 등을 위한 LH 자체 로드맵인 ‘LH 적정공사비 지급방안’<sup>259)</sup>을 마련함.
- 구체적으로, LH는 자체 로드맵인 ‘LH 적정공사비 지급방안’을 통해 정부제도 개선을 통한 장기적 개선방안과 LH 자체 기준 개정을 통한 단기적 방안을 제시함.

257) 조달청(2021.2.9.), 정부공사비 신뢰도 높인다, 보도자료 참조.

258) 조달청(2022), 2022년 조달청 업무계획.

259) 한국토지주택공사(2018.7.2.), LH, 적정공사비 자체 로드맵 수립, 보도자료 참조.

- 이에 따른 단기적 방안으로 ‘LH 자체 품셈·자재 견적단가 개선’, ‘건설공사 제경비율 합리화’, ‘공사원가 계상 불분명항목 대가 기준 수립’, ‘기초금액 산정기준 개선’, ‘공기연장 간접비 적정 지급’, ‘설계변경 제도개선’ 등을 추진하고자 함.
  - 이 외에도 LH는 기타 방안으로 ‘공동주택 발주 시기 조정’, ‘LH 사업 특성을 반영한 공사기간 산정’, ‘소규모 공사단가 할증 적용’을 제시함.
- 또한, 한국토지주택공사(LH)는 지난 2017년부터 건설산업 내 공정 거래 문화 정착을 위해 추진 중인 ‘LH 건설문화 혁신 활동’을 통해 다양한 적정공사비 확보방안을 마련·추진하고 있는 것으로 파악됨.
- LH는 건설안전기술본부 단지기술처가 주무 부서로서 추진하는 ‘건설문화 혁신 활동’을 통해 상술한 ‘적정공사비 지급방안’ 중 일부를 추진하였으며, 이 외에도 ‘공사비 현실화를 위한 각종 대가 기준 마련’, ‘제경비 산정방식 및 기준 개선’, ‘공기연장 간접노무비 산정기준 개선’, ‘적정 공사기간 산정’과 관련한 다양한 과제를 수립·추진함.<sup>260)</sup>

**<표 IV-2> 한국토지주택공사(LH) ‘건설문화 혁신 활동’ 내 적정공사비 확보 노력**

구분	추진과제	연도
공사비 현실화를 위한 각종 대가기준 마련	공정거래 강화를 위한 공사비 산정기준 개선	2019
	공사원가 계상 불분명 항목 대가기준 수립	2019
	공정한 대가기준 수립을 통한 공사비 현실화	2018
	관행적 적용기준 개선을 통한 원가체계 합리화	2018
	공동주택 저층 거푸집 단가 신설	2018
	공정경제 모범거래모델 구현을 위한 자재가격심의위원회 신설	2017
	건설폐기물 처리 대가 현실화(표준화)	2017
	설치도 지급자재 공정대가 적용기준 수립	2017
	1식단가 계약금액조정 방안 수립(자재 등)	2017
제경비 산정방식 및 기준 개선	공기연장 시 제경비 산정방식 개선	2020
	상생문화 확립을 위한 LH 건설공사 제경비율 합리화	2018
	건설환경 변화를 반영한 제경비 산정기준 개선	2017

260) 한국토지주택공사(LH)가 지난 2017년부터 2020년까지 추진하고자 수립한 연도별 ‘건설문화혁신 추진계획’ 내 세부 추진과제를 참고함.

<표 IV-2> 한국토지주택공사(LH) '건설문화 혁신 활동' 내 적정공사비 확보 노력 -(계속)

구분	추진과제	연도
공기연장 간접노무비 산정기준 개선	공기연장 시 합리적 간접노무비 산정기준 수립	2017
	건설공사 공기연장 간접노무비 관련 기준 개선	2017
적정 공사기간 산정	사람중심 건설문화 위한 공사기간 산정기준 개선	2018
	건설환경 변화에 대응하는 적정 공사기간 산정기준 마련	2017
	근로시간 단축에 따른 적정 공사기간 산정	2017

자료 : 김영덕 외(2021), LH 건설문화 혁신 성과평가 및 중장기 발전전략 수립 연구 용역, 한국건설산업연구원, 한국토지주택공사, 재정리.

- 다음으로, 국가철도공단이 발주공사를 대상으로 추진하고 있는 적정공사비 확보 노력을 살펴보면, 최근 우리 산업 내 가장 큰 화두인 건설 안전 확보 및 산업 스마트화를 위한 적정공사비 확보에 힘쓰고 있는 것으로 파악됨.
- 일례로, 국가철도공단은 지난 2020년 12월 철도건설 현장 내 스마트 안전장비 등이 적극 도입될 수 있도록 철도 설계지침 등 69건을 제·개정한 바 있으며, 이를 통해 안전한 근로환경 및 안전사고 예방을 도모하고자 함.<sup>261)</sup>
- 또한, 최근에는 지난 2021년 발족한 '계약제도 혁신 TF'를 확대 개편하여 설계단계부터 시공, 구매에 이르기까지 적정 대가를 지급하기 위한 방안과 함께 건설 안전 확보방안을 추진 중임.
- 그 대표적 방안 중 하나로 저가 입찰 개선을 위해 간이형 공사(100억~300억원) 평가의 동점자 처리기준을 입찰금액이 낮은 자에서 균형가격에 근접한 자로 변경하는 등 입찰 공정성 강화를 추진함.<sup>262)</sup>
- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 정부와 국회, 조달청 등은 그간 원가 산정의 기초가 되는 '표준품셈 및 표준시장단가의 적정성 확보'를 위한 노력과 더불어 최근 건설 안전 확보 및 견실시공, 양질의 건설 일자리 창출 등을 목표로 '입찰제도 개선', '시장가격 신속·적정 반영', '불공정관행 폐지' 등 다방면에 걸친 정책추진을 통해 적정공사비 확보는 물론, 산업 경쟁력 강화에 기여하고 있는 것으로 파악됨.
- 특히 최근 추진한 '순공사원가 98% 미만 낙찰배제', '적격심사 및 중심제, 기술형 입

261) 국가철도공단(2020.12.28.), 철도건설현장 안전, '스마트 안전장비로 챙긴다', 보도자료 참조.

262) 국가철도공단(2022.1.17.), 안전이 경쟁력이 되도록 입찰제도 손질!, 보도자료 참조.

찰 등 입찰찰제도 개선', '각종 자재 단가 등에 시장가격 신속·적정 반영', '간접노무비 및 기타경비 현실화', '공사비 일정 비율 감액 조정 발주 관행 폐지' 등 전방위적인 정책추진은 향후 우리 산업 내 적정공사비 산정·지급 풍토를 마련하는 데 긍정적 영향을 미칠 것으로 기대함.

- 또한, 정부 정책에 발맞춰 공공 발주기관 차원에서도 '품셈 및 자재 단가 개선', '제경비를 합리화 및 간접비 지급 개선', '예정가격 적정 산정', '설계변경 제도개선' 등 각종 노력을 기울이고 있는 점과 함께 최근 건설 안전 확보나 산업 스마트화 등 다양한 건설환경 변화 요인을 반영하고 있는 상황 역시 매우 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 다만, '순공사원가 98% 미만 낙찰배제', '각종 입찰찰제도 개선사항' 등 일부 정책의 경우 현재 국가계약 대상 공사에 한정하여 적용 가능하기에 향후 지방자치단체 발주공사(기초지자체 및 산하 발주기관 포함)를 대상으로 하는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등의 개정도 함께 이루어져야 할 것임.
- 특히, 기획재정부가 지난 2019년 「국가계약법」 개정을 통해 추진한 '100억원 미만 공공공사에 대한 순공사원가 98% 미만 낙찰 배제' 제도의 경우 「지방계약법」 상에는 여전히 개정이 이루어지지 못한 채 국회에 계류되어 중소규모 공공공사의 덤핑입찰 방지와 품질·안전 확보 유도 측면의 사각지대에 놓여 있는 상황임.
- 이와 더불어 종합심사낙찰제의 경우 지난 2021년 12월 동점자 처리기준을 기존 '입찰가격이 낮은 자'에서 '입찰가격이 균형가격에 근접한 자'로 개정하였음에도 불구하고 지자체 발주공사를 대상으로 하는 종합평가 낙찰자 결정기준의 경우는 종합평가 점수가 동일할 경우 '기술이행능력 점수가 높은 자'에 이어 여전히 '입찰금액이 낮은 자'를 낙찰자로 선정하고 있어 이에 대한 개선이 필요한 상황임.

## 2. 주요 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책추진 동향

### (1) 적정공사비 산정을 위한 자체 설계기준 마련

- 최근 지방자치단체가 적정공사비 확보를 위해 추진 중인 가장 대표적인 노력으로는 설계 오류 및 저가·과소 설계 개선을 위한 자체 설계기준 마련을 들 수 있으며,



충청남도는 지난 2019년부터 관련 노력을 지속 추진함으로써 적정공사비 산정 및 공사비 현실화에 기여하고 있는 것으로 파악됨.

- 구체적으로, 충청남도는 지난 2019년 11월 공공 건설 부문의 적정공사비 산출을 위한 연구 용역을 추진한 바 있으며, 이후 해당 연구 용역의 수행 결과 및 지방자치단체 차원의 노력을 통해 충청남도 건설공사 대상의 설계기준과 소규모 건설공사 및 지방도·하천 설계기준을 마련함.
- 충청남도가 지난 2019년 추진한 연구 용역의 주요 내용을 살펴보면, 지역건설환경 및 여건에 적합한 설계기준 마련을 위해 ‘△안전관리·품질관리·환경관리 설계기준 마련’, ‘△공공 건설공사 적정 공기 산정기준 및 공기연장에 따른 간접비 적용기준 검토’, ‘△기존 충청남도 설계기준 오류사항 검토·수정’, ‘△소규모 건설공사 설계기준 마련’ 등을 추진함.<sup>263)</sup>
- 또한, 해당 연구 용역 수행 결과를 활용하여 ‘충청남도 건설공사 설계기준’과 ‘지방도·하천사업 설계요령’을 마련하였으며<sup>264)</sup>, 특히 마을안길포장, 상수도 복구, 도심지 협소공간 등에서 수행되는 소규모 건설공사의 적정공사비 보장을 위한 설계기준을 마련하여 향후 지역 건설경기 활력 제고뿐만 아니라 공사품질 향상에 기여할 것으로 기대함.<sup>265)</sup>
- 보다 세부적으로 충청남도가 지난 2020년 마련한 설계기준의 주요 개선사항을 살펴보면, ‘△1일 미만 시공량의 별도 계상기준 수립 등 소규모 공사 설계 17개 항목 신설·개정(기존 대비 최대 20% 상승)’, ‘△기존 설계기준 항목별 32개, 중기기초 상각비 12개 오류 사항 수정(기존 대비 평균 2.57% 단가 상승)’, ‘△2020년도 표준 품셈 개정 29개 사항 적용(기존 대비 평균 3.93% 단가 상승)’, ‘△기존 일위대가 착오·오류 단가산출 32건 수정(기존 대비 평균 7.93% 상승)’ 등을 추진함.<sup>266)</sup>
- 이후에도 충청남도는 저가·과소 설계 개선을 통해 지역 중소 건설기업의 권익을 보호하는 한편, 시설물의 품질·안전 향상을 위해 ‘△품셈 개정사항 반영으로 단가 산출서 변경(489개 중 92개 수정)’, ‘△제비율, 노임, 자재, 중기단가 등 기초자료 반

263) 한국산업경쟁력연구원(2020), 적정공사비 산출을 위한 충청남도 설계기준 연구용역, 내부자료, 충청남도.

264) 충청남도(2020.2.), 2020 충청남도 건설공사 설계기준; 충청남도(2020.2.), 2020 지방도·하천사업 설계요령

265) 충청남도(2020.3.5.), 적정공사비 확보 위한 설계기준 마련, 보도자료 참조.

266) 충청남도 보도자료(2020.3.5.), 상계서.

영’, ‘△기존 오류 및 착오사항 수정(18개)’, ‘△재해, 환경, 지하안전영향평가 내용 보완’ 등 앞서 마련한 자체 설계기준을 지속 개정·보완해 나가고 있는 상황임.<sup>267)</sup>

- 이처럼 충청남도는 최근 적정공사비 산정을 위한 자체 설계기준 마련에 힘써 온 것으로 파악되며, 특히 지역건설기업들의 주된 수주 대상으로 볼 수 있는 (중)소규모 건설사업 설계기준을 마련하여 지역건설산업 활성화 및 지역건설 경기 제고를 꾀하고 있는 것으로 이해됨.

### <그림 IV-3> 충청남도 건설공사(左) 및 소규모공사(右) 설계기준 마련 사례

목 차	목 차
I. 원가계산 작성요령 ..... 1	I. 소규모공사 설계기준 ..... 1
1. 지방자치단체 예정가격 작성 요령 ..... 3	1. 주요내용 ..... 3
2. 2022년도 공사원가 계산 제정비율 기준 ..... 45	2. 세부내용 ..... 7
3. 공사원가계산 제비용 적용기준 해설 ..... 49	
4. 안전·품질·환경 관리 설계기준 ..... 71	II. 공종별 단가산출서 ..... 27
5. 공공 건설공사의 적정한 공사기간·간접비 산정기준 ..... 91	1. 일위대가목록 ..... 29
6. 용이해설 ..... 103	2. 단가산출서 ..... 33
II. 노임단가(건설, 측량, 감리, 엔지니어링) ..... 107	
III. 자재단가(관급, 기타, 골재생산업체) ..... 167	
IV. 품질시험 수수료 ..... 183	
V. 중기사용료(환율, 유류대) ..... 191	
VI. 공종별 단가산출서 ..... 195	
1. 중기목목표 ..... 197	
2. 일위대가목록 ..... 257	
3. 토 공 ..... 275	
4. 비탈면안정공 ..... 359	
5. 배 수 공 ..... 387	
6. 구조물공 ..... 537	
7. 포 장 공 ..... 579	
8. 부 대 공 ..... 681	
9. 하 원 공 ..... 859	
VII. 건설공사 표준시장단가 ..... 905	
1. 건설기술진흥업무 운영규정 ..... 907	
2. 예정가격 작성기준 ..... 929	
3. 건설기술용역 및 시공 평가지침 ..... 973	
4. 표준시장단가 일위대가 목록표 ..... 1,067	

자료 : 충청남도(2022.2.)

- 한편, 이러한 충청남도의 노력은 제3장에서 살펴본 적정공사비 산정 및 지급을 저해하는 다양한 문제점 중 주로 설계단계에 발생 중인 ‘설계자의 비용 산정 역량 부족’, ‘안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상’, ‘예정가격 산정의 구체성

267) 충청남도(2021.3.21.), 적정건설공사비 확보... 설계기준 배포, 보도자료 참조.

미확보', '소규모 건설공사 적정공사비 산정 한계' 등의 문제점 개선에 기여할 것으로 기대됨.

- 예를 들어, 충청남도는 건설공사 설계기준을 배포하여 그간 기초지자체 및 산하 공공기관 대상 종합감사 시 지적사항으로 파악된 '표준품셈 오적용'이나 '설계 용역기관의 임의 판단에 따른 설계가격 산정의 일관성 미확보' 문제 등을 해소해 나갈 수 있을 것임.
- 또한, 지난 2019년 연구 용역 수행을 통해 마련한 '안전·품질·환경관리 설계기준'을 통해 해당 비용을 미계상하거나 과소 계상하는 등의 불공정 관행을 해소할 수 있을 것으로 기대함.
- 이와 함께 소규모 건설공사 대상의 적정공사비 확보를 위한 설계기준을 마련한 점은 그간 관련 설계기준 부재나 설계기준이 있음에도 대형공사 기준을 적용하는 등의 사례를 개선해 나가는 데 기여할 것으로 판단됨.

## (2) 소규모 건설공사 적정공사비 산정 지원

- 상술한 충청남도 자체 설계기준 마련 정책과 유사하게 광주광역시, 울산광역시, 제주특별자치도 등 일부 광역지자체 또한 공공 건설공사의 공사비 현실화 및 코로나 19로 침체된 지역 건설경기 활성화를 위해 지역건설기업들의 주된 수주 대상인 소규모 건설공사 대상의 설계기준 마련 정책을 추진한 것으로 파악됨.
- 참고로, 광주광역시의 경우 지난 2017년부터 2019년 동안 계약한 건설공사 1만 2,285건 중 소규모 건설공사의 건수는 1만 446건으로 전체의 약 85%를 차지하고 있다는 점을 고려하면, 소규모 건설공사가 지역건설산업 및 지역 건설경기에 미치는 영향은 매우 높은 것으로 이해됨.<sup>268)</sup>
- 그럼에도 불구하고 그간 소규모 건설공사의 경우 설계도서 작성 시 공사 물량이 적거나, 작업 현장 이동이 많고 협소한 현장 특성 및 여건이 반영되지 않거나, 예산에 설계 예정가격을 맞춰 받주하는 등의 관행적 설계도서 작성으로 인해 계약상대에 해당 비용이 전가된다는 지적을 받아왔으며, 이에 대한 개선방안으로 소규모

268) 광주광역시(2021.3.18.), 광주시, 소규모 건설공사 설계 기준 마련, 보도자료 참조.

건설공사 설계기준을 마련하고자 함.<sup>269)</sup>

- 이에 최근 일부 지방자치단체가 추진한 내용을 구체적으로 살펴보면, 광역지방자치단체 내 관계부서 및 역내 관련 단체 등이 참여하여 소규모 건설공사 대상의 설계기준을 마련하거나 건설공사 대상 설계지침을 마련하는 과정에서 소규모 건설공사 대상의 설계기준도 함께 마련하는 등의 노력을 기울여 온 것으로 파악됨.
- 광주광역시시는 지난 2021년 3월 관계부서인 계약부서와 발주부서, 관계 단체인 대한건설협회 광주광역시회, 대한전문건설협회 광주광역시회, 대한토목학회 광주전남지회 등이 참여하는 설계기준 마련 협업조직을 구성하여 시와 자치구가 발주하는 총공사비 5,000만원 미만 골목길 하수도공사, 상수도 급배수공사, 소규모 포장공사 대상의 설계기준을 마련하고자 함.<sup>270)</sup>
- 또한, 동년 8월에는 ‘표준품셈 기준보다 수량이 적고 시공 구간 이동이 많은 현장에 대한 할증’, ‘작업장소가 협소한 현장 할증’, ‘현장 내 자재, 레미콘, 폐기물 소운반비 적용’, ‘공사 현장 뒷정리, 교통 신호수 반영’ 등을 포함하는 소규모 건설공사 설계기준을 마련함.
- 울산광역시의 경우는 공공 건설사업 발주 시 요구되는 ‘2021년 건설공사 설계지침’을 발간하는 과정에서 국민권익위원회의 제도개선 권고 사항인 지역 중소 건설기업 권익 보호 방안으로 ‘소규모 건설공사 설계기준’을 마련함.
- 구체적으로 ‘소규모 건설공사 설계기준’의 경우 ‘총시공량이 기준시공량(품셈 산출물량) 미만인 공종에 대한 보완’, ‘품의 할증’, ‘기계 및 인력 조합 비율의 보완’, ‘굴삭기 작업효율(E)에 대한 보완’, ‘협소한 장소의 인력 터파기 시 할증 적용’, ‘아스콘 포장 두께에 따른 포설 및 다짐 횟수 보완’, ‘현장 내 자재 및 폐기물 소운반, 교통 신호수 반영’, ‘차선 도색 후 청소 비용 반영’, ‘현장 뒷정리 비용’ 등 총 16가지 사항을 반영함.<sup>271)</sup>
- 이 외 제주특별자치도는 시가지 내에서 추진되는 토목공사(상·하수도 등)의 현장여건에 맞는 적정공사비 반영을 위해 도내 관련 단체 및 관계부서 회의를 개최하

269) 광주광역시(2021.8.31.), 광주시, 소규모 건설공사 설계기준 마련, 보도자료 참조.

270) 광주광역시(2021.8.31.), 상계서.

271) 울산광역시(2021.4.9.), 울산시 ‘2021년 건설공사 설계지침서’ 발간, 보도자료 참조.

여 기존에 운영 중인 ‘소규모 토목공사 설계 적용기준’을 개정한 바 있으며, 해당 과정에서 건설공사의 환경관리에 필요한 비용도 공사금액에 계상토록 함.<sup>272)</sup>

#### <표 IV-3> 제주특별자치도 ‘소규모 토목공사 설계 적용기준’ 주요 개정내용

- 종전 시가지 내 소규모 토목공사에 적용하기 위한 설계 적용기준의 적용 범위를 일반 토목공사까지 확대 적용
- 작업장소가 협소 등 작업 능력 저하가 현저할 때 현장 여건에 따라 할증률(10~50%) 탄력 적용하게 되며, 도로 폭원별 장비 조합 및 기계/인력 비율을 현장 여건에 맞게 적용
- 현장 내 유유포 및 사토 등과 관련하여 당초 설계서에 정한 운반거리가 증감되는 경우 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에 의거하여 실제거리 정산 등 계약금액 조정 가능
- 건설공사의 환경관리에 필요한 비용 공사금액에 계상

자료 : 제주특별자치도(2019.12.22.).

- 이러한 광역지방자치단체 차원의 소규모 건설공사 적정공사비 확보를 위한 노력은 앞서 살펴본 설계기준 마련 정책과 대상 공사 범위를 달리하는 한편, 배경과 목적은 동일하기에 적정공사비 확보 측면의 개선 효과 또한 유사한 이해됨.
- 무엇보다도 소규모 건설공사의 설계가격이나 예정가격 산정 시 발생 중인 각종 한계점이나 각종 설계기준 오적용 또는 자체 설계기준 부재 등에 따른 예정가격 작성의 일관성 미확보 문제를 해소하는데 기여할 것으로 예상됨.
- 제주특별자치도 사례와 같이 환경관리 비용 계상기준을 마련하는 등의 노력은 최근 이슈화되고 있는 안전·품질·환경관리 비용이 미계상 또는 과소 계상되는 등의 불공정관행을 사전에 방지할 수 있는 기준으로 활용 가능함.
- 이 외에도 울산광역시의 경우 ‘소규모 건설공사 설계기준’의 주요 반영사항 중 하나로 ‘품의 할증’을 포함하여 소규모 공사 설계 시 품 할증에 따른 금액이 미계상되거나 일부만 계상되는 한계를 해소해 나갈 수 있을 것으로 기대함.

### (3) 자체 품셈 및 단가 고도화

- (소규모)건설공사 설계기준 마련에 이어 최근 지방자치단체가 적정공사비 확보를

272) 제주특별자치도(2019.12.22.), 도, 시가지내 토목공사(상·하수도 등) 설계 적용기준 개정!, 보도자료 참조.

위해 추진한 주요 정책 중 하나로는 공사원가 산정의 대표적 기초자료라 할 수 있는 자체 품셈 및 단가 고도화 정책을 들 수 있음.

- 대표적으로 지난 2020년 서울특별시는 건설 현장 안전사고 근절, 견실시공, 양질의 건설 일자리 마련 등을 통한 지역건설산업 경쟁력 강화를 위해 ‘적정공사비 산정체계 개선 추진과제’를 마련하고 이를 단계적으로 시행하고자 함.<sup>273)</sup>
- 서울특별시의 이러한 공사비 산정 및 관리체계 개선을 위한 노력은 공사비 산정 단계별 예정가격 하락으로 인한 건설기업의 수익성 보전이 점차 어려워진 상황에 더해 건설 현장의 품질 저하 및 각종 안전사고 증가, 발주자 갑질 관행에 따른 공사비 부족 등의 한계를 해소하기 위함임.<sup>274)</sup>
- 이를 보다 구체적으로 알아보기 위해 서울특별시 건설사업의 공사비 산정 및 관리 체계상 문제점 및 현행 실태를 살펴보면, 기획·설계단계의 경우 ‘예산 산정 미흡 및 예산 삭감 위주의 절차 운영’, ‘표준품셈·표준시장단가 적용 불합리’가 문제점으로 지적되었으며, 입찰찰 및 시공단계의 문제점으로는 ‘예산 절감 위주의 계약심사 제도 운용’, ‘기술력 평가가 아닌 가격 중심의 입찰제도’, ‘발주자 불공정 관행’, ‘공기연장 추가비용 미지급’ 등이 발생 중인 것으로 파악됨.

<표 IV-4> 서울특별시 건설사업 추진 단계별 공사비 산정·관리상 주요 문제점 현황

단계	주요 문제점	세부 내용
기획·설계 단계	예산 산정 미흡 및 예산 삭감 위주 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• B/C분석, 투자심사 등 예산 삭감 중심의 절차를 다수 운영</li> </ul> <div style="text-align: center;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">예타 조사</div> →  <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">타당성 조사</div> →  <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">투자심사</div> →  <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">설계VE</div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 5px;"> <div style="text-align: center;">500억원 이상 (국비 포함)</div> <div style="text-align: center;">500억원 이상</div> <div style="text-align: center;">40억원 이상</div> <div style="text-align: center;">100억원 (지방비 50억원)</div> </div> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 당초 계획보다 예산 부족 시 예정가격 감액 발주</li> <li>• 공사 규모 축소 대신 원가계산서 내 간접노무비, 일반관리비, 기타경비 등 제경비 삭감 사례 발생</li> </ul>

273) 서울특별시(2020.9.25.), 적정공사비 산정체계 개선 관련 TF 회의(1차), 내부자료 참조.

274) 정부 역시 일자리위원회 및 관계부처 합동으로 「건설산업 일자리 개선대책(2017.12.12.)」, 「건설산업 활력제고 방안(2019.8.14.)」 등 공공공사 견실시공 기반 조성을 위한 각종 대책을 발표한 바 있으나, 실제 건설 현장에서 체감하는 실행력에 한계가 있음에 주목하고 지자체 차원의 적정공사비 확보방안을 마련함.

<표 IV-4> 서울특별시 건설사업 추진 단계별 공사비 산정·관리상 주요 문제점 현황 -(계속)

단계	주요 문제점	세부 내용
기획·설계 단계	표준품셈 및 표준시장단가 적용 불합리	<ul style="list-style-type: none"> <li>표준품셈 정비와 표준시장단가 적용으로 예정가격 하락</li> <li>품셈기준 적용 시 발주 담당공무원 재량에 따라 공사비 산정</li> <li>발주부서·기관별 적용기준 상이, 담당공무원 역량 차이</li> <li>실적단가를 기초로 한 표준시장단가의 구조적 한계</li> <li>설계용역에 의한 원가산정 부실</li> <li>원가산정 검토과정에서의 적정성 여부 검토 미흡</li> </ul>
입찰찰 단계	예산 절감 위주 계약심사제도 운용	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 절감 위주에서 적정원가 반영 위주로 자체적인 계약심사제도 운용개선 노력에도 불구하고 여전히 미흡하다는 지적</li> <li>직접 설계보다는 설계용역에 따른 과다 설계 및 부적정 설계 사례 발생</li> </ul>
	가격 중심의 입찰제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>입찰가격 위주의 평가로 적정공사비 확보 한계</li> <li>예정가격 지속 하락으로 실질 낙찰률 하락</li> <li>낙찰하한률은 과거 표준품셈 기준 공사원가 산정 당시를 기준으로 약 80~87.7%로 고정된 반면, 실적공사비 제도 도입 등으로 인해 예정가격은 지속 하락하여 실질낙찰률 하락</li> </ul>
시공단계	발주자 불공정관행	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공 발주자의 우월적 지위에 따른 공사비 삭감</li> <li>민원대응 등 발주자 업무를 건설사에 전가</li> <li>‘예산 범위 내에서’ 등 단서 조항을 통해 적정 비용 미반영</li> <li>서면교부(계약서 변경) 없이 추가 과업 지시 후 미지급</li> </ul>
	공기연장 추가비용 미지급 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>간접공사비 미지급 등 사례 발생</li> </ul>

자료 : 서울특별시(2020.9.25.).

- 해당 배경하에 서울특별시는 상술한 문제점을 해결하고 건설산업 경쟁력을 강화하기 위한 ‘적정공사비 산정체계 개선’ 추진계획을 마련하였으며, 크게 TF 구성을 통해 우선 추진할 단기과제와 연구용역 시행을 통해 개선해 나갈 중장기 과제로 구분하여 다음과 같이 주요 과제를 선정함.<sup>275)</sup>

- ‘적정공사비 산정체계 개선’ TF 운영을 통해 우선 추진할 단기과제로는 현장 여건에 맞지 않거나 현실을 반영하지 못하는 공종에 대한 ‘서울형 품셈 확대’ 및 ‘서울시 공통 설계기준 및 표준 설계단가표 작성 검토’, ‘안전관리비 설계반영 지침서 마련’을 포함하는 ‘공사비 산정 및 관리체계 개선’과 더불어 ‘발주 담당 공무원 전문성 확보 및 원가계산 산정역량 강화 방안’, ‘불공정관행 개선’을 선정함.

<sup>275)</sup> 서울특별시(2020.9.25.), 상계서.

- 이와 함께 중장기 과제로 ‘공사비 적정성 제고를 위한 원가 산정체계 및 관리체계 개선’, ‘공사단계별 적정공사비 산정제도 개선’을 위한 연구용역을 시행하고자 함.

**<표 IV-5> 서울특별시 적정공사비 산정체계 개선을 위한 단·중장기 추진과제**

구분	주요 추진과제	
단기 추진과제 (TF 활용 우선 추진)	1. 공사비 산정 및 관리체계 개선	
	1-1	서울형 표준품셈 확대
	1-2	서울시 공통 설계기준 및 표준 설계단가표 작성(검토 후 실행여부 판단)
	1-3	안전관리비 설계반영 지침서 마련
	2. 발주 담당공무원 전문성 확보 및 원가계산 산정역량 강화 방안	
	3. 불공정 관행 개선	
	3-1	발주부서 부당특약으로 인한 공사감액 개선 발굴
	3-2	간접비 지급운영 요령 개정
	3-3	하도급 적정성 심사 강화
중장기 추진과제 (연구용역 수행)	1. 공사비 적정성 제고를 위한 원가산정 체계 및 관리체계 개선	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사 원가산정 및 관리체계에 대한 제도적 개선</li> <li>• 가격 평가 → 기술평가 중심 입찰제도 개선 등</li> </ul>	
	2. 공사단계별 적정공사비 산정제도 개선	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 공사기간 산정기준 관리체계 현황 분석</li> <li>• 중단기 건설공사에 적용 가능한 공사기간 산정 가이드라인 마련</li> </ul>	

자료 : 서울특별시(2020.9.25.).

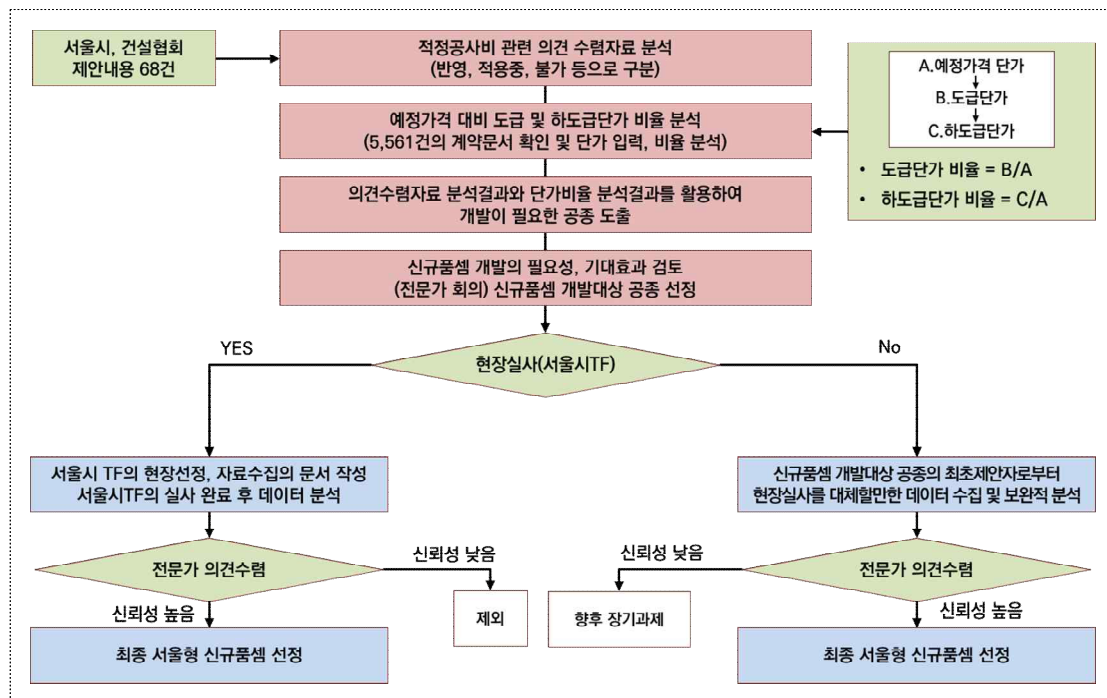
- 이에 따라 서울특별시는 지난 2020년 상술한 과제 중 ‘서울형 품셈 검증 및 신규품셈의 개발’, ‘현장 여건을 반영한 안전·품질관리비 계상기준 마련’, ‘공사원가 검토제도 개선방안 도출’ 등을 포함하는 ‘공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구’ 용역을 추진한 바 있음.<sup>276)</sup>
- 특히 연구용역의 주요 내용 중 하나인 ‘서울형 품셈에 대한 검증 및 신규품셈의 개발’과 관련해서는 지난 2018년 이전 개발·운용 중이던 88건의 품셈에 대한 검증을 통해 69건을 유지하는 안을 마련하였으며, 관계부서 및 관련 단체의 제언의견 등을 토대로 서울형 신규품셈이 필요한 공종을 선정·개발함.

276) 경희대학교 산업관계연구소(2021.3.), 공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구, 자문회의 자료, 서울특별시.



- 구체적으로 기존 서울형 품셈 88건을 현행 유지 46건, 보완 23건, 폐지 19건으로 분류하고, 품셈의 활용도·효용성·수용성·정확성·대체가능성에 대한 자문위원단 의견을 반영한 검증을 통해 69건을 유지하는 안을 마련함.
- 서울형 신규품셈 개발과 관련해서는 서울시 관계부서와 대한건설협회의 제안내용을 토대로 예정가격 대비 도급 및 하도급 단가 비율 분석, 전문가 회의 등을 시행하여 신규품셈 개발 대상 공종을 1차적으로 선정한 후, 현장 실사 또는 관련 데이터 분석 등을 통해 서울형 신규품셈을 최종적으로 선정·개발함.
- 참고로, 해당 연구용역을 통해 ‘우천 시 야간의 시인성 향상을 위한 도로 시공 품 개발(5종, 현행 4종)’, ‘가림막형 디자인 웬스 손로 변경 및 설치품 개발(48개월 100% → 24개월 100%)’, ‘수목 보호 받침틀 설치품 개발’ 등을 추진함.

<그림 IV-4> 서울형 신규품셈 개발 절차 및 방식



자료 : 전영준 외(2022), 재인용.

- 이처럼 서울특별시의 연구용역 시행을 통한 자체 품셈 고도화 및 현장 여건을 반영한 안전·품질관리비 계상기준 마련 노력 등은 설계기준 부재로 인한 예정가격 작

성의 구체성 미확보 문제나 안전·환경·품질관리 비용을 미계상 또는 과소 계상하는 등의 불공정관행을 해소해 나갈 수 있을 것으로 기대함.

#### (4) 노임 할증제도 적용 개선

- 우리 건설산업은 표준품셈 등을 활용한 원가계산에 의한 예정가격 작성 시 공사 규모나 현장 여건, 작업 상황 등을 고려한 적정 공사원가의 산정을 위해 재료 및 노임, 품에 대한 할증제도를 운용 중이며, 노임과 관련한 대표적 할증으로는 도서 지역(제주특별자치도 포함) 노임할증제도<sup>277)</sup>를 들 수 있음.
- 도서 노임 할증제는 도서 지역의 특성상 본토와 대비 상대적으로 건설기술인력 및 기능인력 조달에 한계가 있으며, 이로 인해 타 지역 인력을 조달할 경우 소요되는 노임이 증가하여 공사비의 상승을 초래하기에 이를 적정히 반영하기 위한 제도임.
- 구체적으로, 「국가계약법」과 「지방계약법」 시행규칙에서는 제주특별자치도를 포함하는 도서 지역에서 공사가 이루어지는 경우 해당 임금 단가에 더해 15% 이하에 해당하는 금액을 가산할 수 있도록 규정 중임.
- 그럼에도 불구하고 도서 노임 할증제의 경우 설계자나 계약담당자 등의 판단에 맡기는 임의규정으로 운용됨과 더불어 적용 대상 및 범위 등 실제 적용을 위한 구체성이 떨어져 발주부서에 따른 공사별로 상이하게 적용되거나 미적용되는 경우가 발생 중인 상황임.<sup>278)</sup>
- 해당 배경하에 도서 노임 할증제의 주요 수요 지역으로 볼 수 있는 제주특별자치도 의회와 대한건설협회 제주특별지회회는 지난 2021년 상술한 한계점을 개선하기 위한 연구용역을 수행하고<sup>279)</sup>, 이를 통해 도출한 개선방안을 토대로 간담회를 개최하는 등 관련 노력을 기울여 온 것으로 파악됨.<sup>280)</sup>

277) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조 참조.

278) 제주도민일보(2021.3.10.), 제주는 ‘섬’ 관급공사시 ‘도서노임할증제’ 적용돼야, 신문기사 참조.

279) 김영덕 외(2021), 제주 도서지역 노임할증제도 운영현황과 합리적 개선방안, 한국건설산업연구원, 대한건설협회 제주특별자치도회.

280) 제주특별자치도의회(2021.3.10.), 강민숙 의원 “제주도내 건설공사시 합리적인 도서노임할증 적용방안 마련을 위한 간담회”개최, 보도자료 참조.

- 구체적으로 제주특별자치도 내 도서 노임 할증제의 합리적 적용을 위한 개선방안으로는 현재 제주특별자치도가 운영 중인 ‘제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례’ 내 도서 노임 할증제의 적용을 의무화하는 방안<sup>281)</sup>을 제시함.
- 또한, 도서 노임 할증을 적용하는 방식에 있어서는 일괄적으로 노임단가의 100분의 15를 가산하는 방식과 함께 노임할증 적용 규칙의 제정을 통해 공사의 종류와 규모를 고려하여 가산 기준을 정하는 방식을 마련한 바 있음.<sup>282)</sup>

#### <표 IV-6> 합리적인 도서 노임 할증제도 적용을 위한 제주특별자치도 조례 개정안

<b>「제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례」</b>				
<b>제5조의8(적정한 예정가격의 결정 및 노임단가 할증)</b> ① 도지사를 포함한 제주자치도 관내 행정시의 장 또는 「지방공기업법」에 따라 제주자치도가 설립한 공사의 장, 계약담당자는 건설공사를 발주함에 있어 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조에 따라 예정가격을 결정하여야 한다.				
② 제1항에 따른 예정가격을 결정함에 있어 계약담당공무원은 기초금액을 산정할 때에는 계약수량, 이행기간, 수급상황, 계약조건, 계약목적물의 품질·안전 확보 등을 종합적으로 고려하여 적정한 금액을 반영하여야 하며, 물량·단가의 오류 시정 등 합리적인 사유 없이 삭감하여서는 아니 된다.				
③ 다음 각 호에 소속한 계약담당공무원은 건설공사 발주를 위한 예정가격 산정 시 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제7조제2항제2호에 따라 노임단가의 100분의 15를 가산하여야 한다.				
<중 략>				
④ 제3항에 따른 노임단가의 할증과 관련하여서는 「조달사업에 관한 법률」 제11조에 따라 조달청에 계약요청하는 사업 또는 도지사가 「조달사업에 관한 법률 시행령」 제15조의2에 따라 조달청장에게 공사원가 사전검토를 요청한 경우에도 동일하게 적용하여야 한다.				
<생 략>				

자료 : 전영준(2021.4.16.).

#### <표 IV-7> 사업 규모 및 공사 종류를 고려한 도서 노임 할증제 적용안

공사규모 (추정금액 기준)	공사소재지	공사종류		
		토목	건축·산업설비	정기, 정보통신, 소방, 문화재 수리
5억원 미만	도서지역	12.5%	12.5%	12.5%
	도서지역 외	15.0%	15.0%	15.0%

281) 김영덕 외(2021), 상계서.

282) 전영준(2021.4.16.), 제주지역 노임할증제도 운용 확대를 위한 조례개정 필요성, 간담회 자료, 한국건설산업연구원.

<표 IV-7> 사업 규모 및 공사 종류를 고려한 도서 노임 할증제 적용안 -(계속)

공사규모 (추정금액 기준)	공사소재지	공사종류		
		토목	건축·산업설비	정기, 정보통신, 소방, 문화재 수리
50억원 미만	도서지역	10.0%	10.0%	10.0%
	도서지역 외	12.5%	12.5%	12.5%
100억원 미만	도서지역	7.5%	5.0%	5.0%
	도서지역 외	10.0%	10.0%	10.0%
300억원 미만	도서지역	5.0%	3.0%	3.0%
	도서지역 외	10.0%	7.5%	7.5%
300억원 이상	도서지역	5.0%	-	-
	도서지역 외	10.0%	5.0%	5.0%

자료 : 전영준(2021.4.16.).

- 그 결과, 제주특별자치도는 지난 2022년 3월 역내 건설산업 활성화를 위해 운영 중인 ‘제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례’의 개정을 통해 예정가격 산정 시 도서 노임 할증제의 적용을 유도하는 조항을 신설함.
- 다만, 적용방식에 있어서는 「국가계약법」과 「지방계약법」 시행규칙에서 명시하고 있는 바와 같이 15% 이내에서 계약담당자의 판단에 따라 가산할 수 있도록 선언적으로만 규정하고 있어 향후 노임단가 할증제도의 합리적 적용을 위한 구체적인 기준을 마련해 나가야 할 것으로 판단됨.
- 도서 노임 할증제도의 적용방식과 관련해서는 앞서 살펴본 사업 규모나 공사 종류 등을 고려한 구체적인 기준을 마련하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임.

<표 IV-8> 도서 노임 할증제도 적용을 위한 제주특별자치도 조례개정 현황

<p><b>「제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례」</b></p> <p><b>제5조의8(적정한 예정가격의 결정 및 노임단가 할증)</b> ① 도지사는 건설공사 발주를 위한 예정가격 산정 시 지방계약법 제11조에 따라 예정가격을 결정하여야 한다.</p> <p>② 계약담당자는 건설공사 발주를 위한 예정가격 산정 시 「지방계약법 시행규칙」 제7조제2항제2호에 따라 해당 노임단가의 100분의 15 범위 내에 해당하는 금액을 가산할 수 있다.</p>
--

- 마지막으로, 제주특별자치도의 이러한 노력은 제3장에서 살펴본 노임 또는 품 할증 제도 운용에도 불구하고 적용방식 등에 대한 구체성 부족에 따라 미적용되거나 일부 사업에만 적용되는 등의 한계를 개선하는 데 기여할 것으로 기대함.

## (5) 공기연장 비용 적정 지급방안 마련

- 우리 건설산업 내 적정공사비 지급과 관련한 대표적 이슈 중 하나로는 지난 2018년 지하철 7호선 연장선에 대한 대법원판결 이후 현재까지도 여전히 논란이 지속되고 있는 공기연장 비용 적정 지급 문제를 들 수 있으며, 서울특별시와 경기도 등 일부 지방자치단체의 경우 이에 대한 해소방안을 마련·추진함.
- 공기연장 비용의 경우 ‘①「총사업비관리지침」 등 관련 법·제도의 미비로 인한 운영 방식의 한계’, ‘②지연 공기 및 실비 인정기준’, ‘③발주자의 우월적 지위 남용’, ‘④실무자의 제도 인식 부족’, ‘⑤적정 공사기간 산정’ 등과 관련한 쟁점으로 인해 여전히 논란이 지속 중인 상황임.<sup>283)</sup>
- 먼저 서울특별시는 지난 1월 시행된 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따라 건설 분야의 공정성을 제고하고 건설 현장의 안전을 강화하기 위해 ‘공정하고 안전한 건설환경 제고 방안’을 마련하였으며, 그 주요 내용 중 하나로 공기연장 비용 적정 지급방안을 마련함.<sup>284)</sup>
- 구체적으로, 서울특별시는 그간 공기연장 등에 따른 간접공사비 발생 시 발주기관의 소극적 대응으로 인해 소송이 증가하는 등의 문제를 개선하기 위해 ‘간접비 지급심의위원회’를 구성·운영하는 방안을 제시함.
- 운영 절차와 관련해서는 우선 공기연장 비용 발생 시 발주기관의 자체 검토 및 심의를 거쳐 시공사와 협상하고, 협상이 결렬되는 경우 ‘간접비 지급심의위원회’의 심의를 거쳐 적정한 비용이 반영되도록 한다는 계획임. 또한, 이를 통해 최근 점차 증가하고 있는 발주자와 시공사 간 분쟁을 최소화하고자 함.

283) 전영준(2021.7.12.), 경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려, 건설동향브리핑 814호, 한국건설산업연구원.

284) 서울특별시(2022.3.2.), 서울시, 「공정하고 안전한 건설환경 제고 방안」 마련 시행, 보도자료 참조.

- 이 외, 공정하고 안전한 건설환경 제고를 위해 서울특별시가 제시한 ‘안전관리비 누락 방지’, ‘소규모 공사장 산업안전보건관리비 반영 확대’, ‘서울형 표준품셈 신규 공정 개발’ 등의 정책 역시 적정공사비 확보에 기여할 것으로 기대함.

**<표 IV-9> 서울특별시 ‘공정하고 안전한 건설환경 제고 방안’ 주요 내용**

구분	주요 내용
①건설공사 실천과제 마련·배포	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘발주자가 지켜야 할 10가지 약속’과 ‘원·하수급인이 지켜야 할 10가지 약속’으로 각각 10개 과제를 마련, 그간 감사나 민원을 통해 제기된 불공정 사례를 깨기 위한 점검 항목을 제시하는 지침서 성격</li> <li>• 건설업에 대한 투명성 및 시민 신뢰도 제고를 위해 도급비 10억원 이상 서울시 발주공사에 대해 공사준공 내력서 2022년 10월부터 공개 예정, 공개 시스템으로는 서울시 ‘건설알림이’ 활용 계획</li> </ul>
②불법 하도급 및 부당특약부존재 확인서 제출 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하도급계약서 내용에 부당특약이 포함되어 있더라도 계약상대자인 원도급자 또는 하도급자가 부당특약을 인지하지 못하는 경우에 대한 대비책</li> <li>• 부당특약심사지침(공정거래위원회 예규)에 의거하여 부당특약 사례를 비교해서 사전에 부당특약 조항을 걸러낼 계획</li> <li>• 「서울시 공사계약 특수조건」 개정을 통해 확인서 의무 제출 조건 명시</li> </ul>
③안전관리비 누락 방지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안전관리비 누락 방지를 위해 발주단계부터 심의 철저</li> <li>• 발주자·설계자·감리자·시공자가 검토할 「안전관리비 반영 업무 매뉴얼」 마련</li> </ul>
④소규모 공사장 산업안전보건관리비 반영 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 그간 작업지시 건별 기준 2천만원 이상 적용하던 연간단가 계약공사에 대해 총계약금액을 기준으로 확대</li> </ul>
⑤서울형 품셈 신규 공종 개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 추가 서울형 표준품셈 개발을 위한 현장실사 등 검증 절차 수행 중</li> <li>• 상온경화형 차선도색 등 3개 공종에 대한 표준품셈 개발 예정</li> </ul>
⑥공기연장 비용 적정 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘간접비 지급심의위원회’ 구성·운영을 통한 발주자와 시공사 간 분쟁 최소화</li> <li>• 발주기관 자체 검토 및 심의를 거쳐 시공사와 협상을 하고, 협상이 결렬될 경우 서울시 ‘간접비 지급심의위원회’에 상정하여 전문적이고 객관적인 심의 시행</li> </ul>

자료 : 서울특별시(2022.3.2.).

- 다음으로, 경기도의 경우는 지난 2021년 6월 전국 지방자치단체 중 최초로 공공 건설공사 공기 준수와 예산 효율화를 위한 ‘공기연장 간접비 최소화(해소) 방안’을 마련하였으며, 해당 방안을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.<sup>285)</sup>

285) 경기도(2021.6.24.), 도, 공공 대형공사 ‘간접비’ 절감 나서… 공기단축 및 예산 효율화 기대, 보도자료 참조.

- 첫째, 향후 모든 공공공사에서 원칙적으로 협의 보상, 토지 사용승낙, 수용재결 신청 포함 등의 보상 절차를 모두 마쳐 사용권 확보를 완료한 후에 착공이 이루어질 수 있도록 의무화함.<sup>286)</sup>
  - 둘째, 최근 국토교통부 훈령에서 고시로 확대·전환을 추진한 ‘공공 건설공사의 공사기간 산정기준’에 의거하여 현장 및 예산편성 상황을 고려해 공사 기간을 사전에 충분히 계산한 후 계약하도록 함.
  - 이를 통해 공기연장 원인을 원천적으로 차단하고, 당시 시공 중인 사업에 대해서도 현장 여건, 재정 상황을 고려해 공사 기간을 재산정하고 변경 계약을 추진함.
  - 셋째, 무분별한 신규 공사발주를 억제함과 더불어 재원 조달 계획을 면밀히 분석하여 적기에 공사비를 투입할 수 있도록 하는 등 재정 상황에 적합한 사업 예산편성과 강력한 집행 관리가 이루어지도록 함.
  - 마지막으로, 국가지원지방도 국비 보조금의 경우 그간 공사비로만 집행할 수 있어 토지 보상이 시작되지 않았는데도 국비 예산이 편성·교부돼 이월·반납되는 현상이 지속 발생해 온 점을 고려하여 국비 보조금을 보상비로 우선 사용할 수 있도록 하는 제도개선 내용을 국토교통부 등 중앙정부에 지속 건의함.
- 이처럼 경기도는 토지 사용권 확보 후 공사에 착공하거나 현장 여건 반영을 통한 적정 공사기간 산정을 통해 공기연장 비용 발생을 원천적으로 차단하는 방안을 마련한 것으로 이해됨.
- 하지만, 상술한 바와 같이 공기연장 비용의 경우 다양한 쟁점 및 원인으로부터 기인하고 있다는 점을 고려하면 해당 정책이 지니는 다음과 같은 한계점이 우려되는 상황임.<sup>287)</sup>
- 가장 대표적으로는 계약상대자의 책임 없는 사유로 인한 공기연장 비용이 발생하는 경우 크게 해당 비용의 ‘합리적 지급’과 ‘불필요한 예산 낭비 방지’라는 두 가지 관점 모두에서 접근해야 함에도 불구하고 이번에 경기도가 추진한 정책은 후자인

286) 참고로 해당 내용 역시 앞선 표준시장단가 적용 확대 방안과 마찬가지로 ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’ 내 명문화해 보상 지연으로 인한 공기연장을 제도적으로 방지하고 있음. ‘경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침’ 제15조 참조.

287) 전영준(2021.7.12.), 전제서.

‘불필요한 예산 낭비’에만 초점을 두고 있다는 점임.

- 또한, 이번 대책의 경우 공기연장 비용 발생 원인을 단순히 ‘부적정한 공기산정’으로 이해하고, 그 해결방안으로 (장기계속공사에서) 재원 조달 등이 지연될 것을 감안한 공기의 (계속비계약 대비) 장기간 산정을 제시하였으나, 이는 사실상 발주자의 우월적 지위 남용을 통한 불공정행위로 인식될 우려가 있음.
- 이에 더해 공사 진행 중에 발생하는 민원 발생, 폭염 등 불가항력으로 인한 공사의 일시·부분 정지 등의 경우 공기연장의 대표적 사유이자 높은 변동성으로 인해 사전 예측이 어려운 사안임에도 이를 단순히 국토교통부 관련 고시에 의거하여 해당 공기연장 원인을 해소하고자 한 점은 실제 공사 현장 여건을 반영하기보다는 ‘예산 절감’의 관점에서 행정의 편의성만을 고려한 정책으로 이해됨.
- 이 외에도 공사이행 과정에서 추가 예산 지출을 최소화하는 경기도의 정책 기조에 따라 산하 발주기관 및 계약담당관의 경우 공기연장에 따른 정당한 추가 비용 지급임에도 이를 회피하거나 소극적으로 일관할 가능성이 증대될 우려 또한 예상되는 상황임.

- 이에 반해 서울특별시 정책의 경우는 ‘①발주기관 검토 및 시공사 협상 → ②협상 결렬 시 위원회 심의 → ③심의 결과 기반 적정 비용 반영’이라는 합리적 지급 절차를 마련함과 동시에 해당 과정에서 ‘간접비 지급심의위원회’를 활용한 전문적이고 객관적인 심의를 받도록 하여 공기연장 비용의 ‘합리적 지급’과 ‘예산 절감’이라는 두 마리 토끼를 모두 잡고자 노력한 것으로 이해할 수 있음.
- 그 결과 서울특별시가 발표한 이번 정책은 제3장에서 살펴본 계약자의 책임 없는 사유(예산편성 지연, 사업계획 변경, 각종 불가항력 요인 등)에도 불구하고 그간 관련 지급기준 및 세부 규정이 미비하다는 이유로 지급이 어려웠던 공기연장 비용 지급 문제 개선에 기여할 수 있을 것임.

## (6) 계약심사제도 운영 개선

- 지방자치단체 건설사업의 경우 공사원가의 과대 또는 과소계상을 방지하고 적정공사비를 산정하기 위해 ‘설계 경제성 검토(설계VE)’, ‘계약심사제도’, ‘공사원가 사전



검토' 등 각종 공사원가 검토제도를 운용 중이며, 특히 계약심사제도는 사업발주 전 마지막으로 기초금액 산정의 적정성을 검토하는 대표적인 공사원가 검토 제도로 이해할 수 있음.

- 이와 관련하여 경기도, 제주특별자치도, 경상북도 등 일부 광역지방자치단체는 건설근로자 권익 보호, 건설 안전 확보, 공사비 현실화 등 각종 목표 달성을 위해 계약심사제도를 강화하여 운영 중인 것으로 파악됨.
- 경기도는 지난 2020년 '공정'에 기반을 둔 계약심사 운영을 통해 건설근로자 권익 보호와 안전 확보 등을 위한 노력을 기울였으며, 이를 통해 당해연도 공사 현장 안전 관련 예산을 78억원 증액한 것으로 발표함.<sup>288)</sup>
- 다만, 지난 2020년 1월부터 10월 말까지 계약심사제도 운영현황을 살펴보면, 2,608건 1조 4,491억원 규모에 대한 계약심사 결과 851억원을 감액한 것으로 나타나 증액 규모 대비 감액 규모가 월등히 높았던 것으로 파악됨.<sup>289)</sup>
- 이러한 경기도 사례와는 달리 경상북도는 지난 2018년 현장실사 결과 마을 진입도로 및 안길 구간에 상하수도 관로 매설 시 지하 매설물(통신, 우·오수관, 상수도관)로 인해 작업효율이 현저히 저하되어 설계가격 대비 시공가격이 2배 정도 소요된다는 점을 인지하고, 계약심사 시 상·하수도관 터파기 공사의 작업효율(E)을 기존 설계단가 대비 2배 이상의 별도 품을 적용하는 방안을 마련함.<sup>290)</sup>
- 이 외, 제주특별자치도는 지난 2019년 계약심사제도를 통해 최저임금 상승, 근로시간 단축, 건설인력 수급 부족 등 당시 건설업계가 직면한 어려운 여건을 인건비에 반영하기 위해 144건의 사업에 대해 45억원을 증액함.
- 하지만, 경기도와 마찬가지로 375건의 공사에 대해 131억원을 감액한 것으로 나타나 증액 규모 대비 감액 규모가 현저히 높은 것으로 파악됨.<sup>291)</sup>

288) 경기도(2021.4.27.), 도, 공사현장 안전 분야 계약심사 강화... 관련 예산 78억 증액, 보도자료 참조.

289) 경기도(2020.11.22.), 도, 공정한 계약심사로 노동자 권익 보호... 관련 예산 59억 증액, 보도자료 참조.

290) 영남신문(2018.7.9.), 현장 목소리 들으며 일자리 만든다... 건설현장 실태조사로 공사비 현실화, 신문기사 참조

291) 제주특별자치도(2019.12.18.), 꼼꼼한 계약심사 통해 예산 137억원 절감 및 적정공사비 반영 확대, 보도자료 참조.

<표 IV-10> 경기도 계약심사제도 주요 운용 사례(일부 발췌)

사업명	심사결과	사업개요	주요 내용
A도로 확포장 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>요청액 : 10,976,020천원</li> <li>심사액 : 9,471,170천원</li> <li>조정액 : △1,504,850천원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>L=2.1km, B=17.5m, 교량 1개소 등</li> <li>공사기간:24개월</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노임단가 적용 오류에 따른 수정, (증) 86,455천원</li> <li>보통인부 → 형틀목공, 콘크리트공, 조경공</li> </ul>
B시설 전기·통신 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>요청액 : 1,150,018천원</li> <li>심사액 : 1,227,806천원</li> <li>조정액 : 90,250천원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>병영생활관, 유류고, 탄약고 등 신축공사</li> <li>공사기간:7개월</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>표준품셈에 의한 인건비 증액 반영</li> <li>적용률 : 70% → 100% (증 356,145천원)</li> </ul>
C시 본관 창호교체 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>요청액 : 283,460천원</li> <li>심사액 : 272,866천원</li> <li>조정액 : △10,594천원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지상 1~4층 노후 AL창호 교체공사</li> <li>공사기간:3개월</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>분야별 건설노임 조정</li> <li>'19년도 하반기 노임 및 품셈적용 → '20년 상반기 노임 및 품셈적용</li> </ul>
F시설 전기·통신 공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>요청액 : 1,150,018천원</li> <li>심사액 : 1,227,806천원</li> <li>조정액 : 90,250천원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>병영생활관, 유류고, 탄약고 등 신축공사</li> <li>공사기간:7개월</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>누락된 퇴직공제부금비 반영</li> <li>적용률 : 0% → 2.3% (증 4,445천원)</li> </ul>

자료 : 경기도(2020.11.22.).

- 지금까지의 내용을 종합 정리하면, 일부 지방자치단체의 경우 계약심사제도를 통해 근로자 권익 보호, 건설 안전 확보, 공사비 현실화 등 최근 이슈가 되고 있는 각종 사안과 더불어 최저임금 상승, 근로시간 단축 등 건설 환경변화를 반영한 적정공사비 산정을 위해 노력 중인 것으로 파악되나, 여전히 예산 절감 기조에 따라 증액 규모 대비 감액 규모가 높은 것으로 나타남.
- 그럼에도 최근 지자체 건설산업 내 각종 이슈 및 환경변화 요인을 공사비 내 반영하기 위한 노력은 긍정적으로 평가할 수 있으며, 향후에도 계약심사제도를 비롯한 다양한 공사원가 검토 제도 운용 시 이러한 노력을 지속 기울여 나감으로써 그간의 예산 절감 기조에서 벗어난 진정성 있는 제도 운용이 가능할 것으로 기대함.

## (7) 불공정관행 개선 등 기타 적정공사비 확보 노력

- 지금까지 살펴본 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 확보를 위한 각종 노력 외에도 서울특별시 등 일부 지방자치단체의 경우 최근 공사비 산정의 적정성과 지급

의 공정성을 확보하기 위한 다양한 정책을 마련·추진해 온 것으로 파악됨.

- 구체적으로, 서울특별시의 적정공사비 산정을 위한 추진정책을 살펴보면, ‘적정공사비 산정체계 개선 단·중장기 추진과제’에서 검토한 바와 같이 ‘발주 담당 공무원의 전문성 확보 및 원가계산 산정역량 강화’, ‘발주자 불공정관행 개선’, ‘공사단계별 적정공사비 산정제도 개선’을 위한 다양한 정책을 추진하고자 함(<표 IV-5> 참조).
- ‘발주자 불공정 관행’ 개선을 위해서는 ‘발주부서 부당특약으로 인한 공사 감액 개선’과 함께 ‘간접비 지급 운영요령 개정’, ‘하도급 적정성 심사 강화’ 등의 단기 추진과제를 마련하여 추진코자 함.
- 또한, ‘공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구’ 외에도 연구용역 추진을 통한 중장기 추진과제로 ‘공사단계별 적정공사비 산정제도 개선’을 포함하여 중단기 건설공사에 적용 가능한 공사기간 산정 가이드라인을 마련코자 함.
- 서울특별시의 이러한 적정공사비 확보 노력은 앞선 제3장에서 살펴본 발주 담당자의 전문성 부족에 따른 적정공사비 산정 한계나 사업발주를 위한 무리한 공사비 조정 등의 개선에 기여할 것으로 기대하며, 적정 공사기간 산정을 통한 공기연장 최소화를 유도하여 관련 비용 미지급 등에 따른 분쟁을 감소시켜 나갈 수 있을 것임.
- 또한, 서울특별시는 최근 마련한 ‘공정하고 안전한 건설환경 제고 방안’을 통해서도 적정공사비 산정 및 지급을 위한 각종 방안을 제시 중이며, 구체적으로 ‘안전관리비 누락 방지’, ‘소규모 공사장 산업안전보건관리비 반영 확대’ 등 안전 관련 비용의 적정 계상 방안을 제시함(<표 IV-5> 참조).
- 먼저 ‘안전관리비 누락 방지 방안’의 경우 발주자, 설계자, 감리자, 시공자가 검토해야 할 ‘안전관리비 반영 업무 매뉴얼’을 마련하고 발주단계부터 안전관리비가 누락되지 않도록 심의를 철저히 시행할 계획임.
- ‘산업안전보건관리비’와 관련해서는 기존의 작업지시 건별 기준으로 2천만원 이상 적용하던 연간 단가 계약공사에 대해 총계약금액을 기준으로 확대하여 소규모 공사 현장에도 산업안전보건관리비를 반영하고자 함.
- 서울특별시의 이러한 노력은 안전관리비가 미계상되거나 과소 계상되는 등의 문제

와 함께 산업안전보건관리비 등 기타경비를 미계상하는 불공정관행 개선에 도움을 줄 것으로 기대함.

- 이 외에도 서울특별시는 건설사업 특성을 반영한 적정예산 확보, 양질의 건설 일자리 창출 등을 목표로 적정공사비 산정을 지원하기 위한 가이드라인 및 매뉴얼을 마련함.
- 구체적으로 지난 2020년 서울특별시는 개략적인 공사비 추정을 통한 적정 예산편성을 지원하기 위해 이미 시행된 공사의 설계가를 평균 공사비로 산정하고 물가상승률 등을 감안한 ‘공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인’을 마련함.<sup>292)</sup>
- 해당 가이드라인의 경우 공공건축물인 ‘업무시설’, ‘문화 및 집회시설’, ‘복지시설’, ‘의료 및 교육연구시설’, ‘노유자시설’, ‘운동시설’, ‘공중화장실 등 각종 기타 시설’, ‘리모델링·개보수’, ‘철거’, ‘석면 철거’ 등에 대한 규모별(연면적) 공사비 책정 기준(천원/㎡)을 제시하고 있음.
- 이러한 노력은 다수의 과거 사례를 통한 공사비 추정을 통해 예산편성의 적정성을 확보한다는 측면에서 직접적인 적정공사비 확보 정책으로 볼 수는 없으나, 사업 초기 사업비 추산·조정의 전문성 부족으로 적정예산 편성에 어려움을 겪는 한계점을 개선한다는 차원에서 간접적인 적정공사비 확보 정책으로 이해할 수 있음.
- 또한, 2021년에는 건설근로자와 관련한 최근 건설 환경변화 요인을 반영함으로써 건설근로자 사회안전망 및 건설산업 경쟁력을 강화하기 위해 주휴수당 및 사회보험료(건강보험료 및 국민연금)를 공사원가에 반영하기 위한 매뉴얼을 마련함.<sup>293)</sup>
- 특히, 서울특별시는 이미 지난 2020년 7월 「근로기준법」과 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’에 명시되어 있는 주휴수당을 공사원가에 반영하기로 한 바 있으며, 이번 매뉴얼 마련을 통해 건강보험 및 국민연금을 포함하는 사회보험료 또한 공사원가에 반영키로 함.
- 이를 통해서선 앞선 제3장 내 발주자 불공정 관행 중 하나로 지적된 건강보험 등 각종 보험료를 미계상하는 등의 한계를 개선해 나갈 수 있을 것으로 기대함.

292) 서울특별시(2020), 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련.

293) 서울특별시(2021.6.), 고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼.

<표 IV-11> 서울특별시 주휴수당 및 사회보험료 적용 대상 및 범위

구분	적용대상(공사)	적용 기관	적용시점
주휴수당	공공에서 발주하는 모든 건설공사 (소방, 전기, 통신, 문화재공사 포함)	서울시, 자치구 (시·구 산하 투자·출연기관 포함)	2020.7.1.
사회보험료 (고용개선 장려금)	건설산업기본법 제2조제4호에 따른 서울시 건설공사 (소방, 전기, 통신, 문화재공사 제외)	서울시, 시 산하 투자·출연기관 (자치구, 구 산하 투자·출연기관 제외)	2021.7.1.
적용제외	<ul style="list-style-type: none"> <li>신규 : 추정가격 5천만원 미만 또는 3개월 미만 공사</li> <li>공사중 : '21.7.1. 기준 공정률 70% 초과 또는 잔여 공사기간 3개월 미만은 발주자가 시공사와 협의 후 시행</li> </ul>		

자료 : 서울특별시(2021.6.).

<그림 IV-5> 서울특별시 ‘공사비 책정 가이드라인’ 및 ‘고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼’ 마련 사례



자료 : 서울특별시(2020, 2021.6.).

- 서울특별시는 지금까지 살펴본 적정공사비 산정 노력과 더불어 적정공사비 지급을 위한 정책 또한 마련·추진하였으며, 대표적인 사례로는 지난 2021년 발간한 ‘건설

공사 계약금액 조정 요령'을 들 수 있음.

- 서울특별시의 계약금액 조정 요령의 경우 '건설공사 계약금액 조정의 기본개념'은 물론, 「지방계약법」에서 정하고 있는 대표적 계약금액 조정 원인인 '설계변경', '물가 변동', '그 밖의 계약 내용의 변경' 등에 따른 계약금액 조정에 관한 내용과 함께 그간 주로 발생해 온 '주요 계약금액 부적정 조정 사례'를 담고 있음.
- 서울특별시의 이러한 노력은 시공단계에 자주 발생하는 설계변경에 따른 비용 미지급 등의 한계점을 해소하는 데 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대됨.<sup>294)</sup>

- 이처럼 서울특별시는 자체 품셈 고도화 및 안전관리비 설계반영 지침 마련, 계약심사제도 등 공사원가 검토제도 개선을 위한 노력 외에도 '발주 담당 공무원의 역량 강화', '발주자 불공정 관행 개선', '적정공사비 산정 및 지급을 위한 각종 가이드라인 및 매뉴얼 마련' 등 다양한 정책을 펼치고 있는 것으로 파악되며, 이를 통해 지방자치단체 차원의 적정공사비 산정·지급을 위한 선도적 역할을 수행하고 있는 것으로 이해됨.

### 3. 시사점

- 지금까지 살펴본 바와 같이 중앙정부와 국회, 지방자치단체 등은 최근 들어 건설사업 적정공사비 확보를 위한 각종 정책을 마련·추진해 온 것으로 파악됨.
- 구체적으로, 그간 정부와 주요 지자체는 '적정공사비 산출을 위한 자체 설계기준 마련', '소규모공사 적정공사비 산정 지원', '자체 품셈 및 단가 고도화, 표준시장단가 확대 적용', '노임 및 품 할증제도 개선', '공기연장 비용 적정 지급', '계약심사제도 운영 강화', '입낙찰제도 개선을 통한 적정공사비 확보', '불공정관행 개선 등 기타 적정공사비 확보 노력'에 해당하는 다양한 정책을 추진해 옴.

---

294) 서울특별시(2021.2.), 건설공사 계약금액조정 요령.

<표 IV-12> 중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책 추진 동향

구분	문제점① : 현행 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
적정공사비 산출을 위한 자체 설계기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> <li>(충남)자체 설계기준 내 오류 정정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(충남)자체 설계기준 마련 및 고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(국가철도공단)스마트 안전장비 도입 설계지침 마련</li> <li>(충남)안전·품질·환경관리비 반영기준 마련</li> <li>(서울)안전관리비 반영 업무 매뉴얼</li> </ul>
소규모공사 적정공사비 산정 지원	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>(충남, 광주, 울산, 제주)소규모 건설공사 설계기준 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(제주)환경관리비 계상기준 마련</li> </ul>
자체 품셈 및 단가 고도화, 표준시장단가 확대 적용	<ul style="list-style-type: none"> <li>(서울)공사원가 검토제도 개선방안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(서울)자체 품셈 검증 및 고도화, 신규품셈 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(조달청)표준일위대가, 시장시공 일위대가 등 마련</li> <li>(조달청)원가계상 불분명항목 반영 기준 신설</li> <li>(조달청)가격조사 방식 개선 및 고도화</li> <li>(LH)자체 품셈 및 견적단가 개선</li> </ul>
노임 및 품 할증제도 개선	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>(제주)도서 노임 할증제 적용 개선</li> </ul>	-
공기연장 비용 적정 지급	<ul style="list-style-type: none"> <li>(정부)천재지변 등 불가항력적 사유에 따른 공사비 증액 인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(LH)설계변경 절차 효율화, 간접비 지급기준 완화</li> <li>(서울)‘간접비 지급심의 위원회’ 운영</li> <li>(경기)공기연장 비용 해소방안</li> <li>(충남)공기연장 비용 적용기준 검토</li> </ul>	-
계약심사제도 운영 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>(경기)계약심사제도 적정 운용을 위한 업무 매뉴얼 제작</li> <li>(경북)계약심사제도를 활용한 별도품 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-</li> </ul>	-

<표 IV-12> 중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 확보 정책 추진 동향 -(계속)

구분	문제점① : 현행 제도상 한계점·미비점	문제점② : 발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감	문제점③ : 기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점
입찰찰제도 개선을 통한 적정공사비 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (정부)적격심사 대상 공사 사회보험료 등 가격경쟁 제외, 중평제 대상공사 균형가격 산정방식 개선, 기술형 공사 수의계약 최소 협상가격 산정방식 개선</li> <li>• (국가철도공단) 간이형 중심제 동점자 처리기준 개선</li> </ul>	-	-
불공정관행 개선 등 기타 적정공사비 확보 노력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울)발주담당공무원 역량 강화</li> <li>• (서울)적정 예산편성 가이드라인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (조달청, LH)조사 금액 및 기초금액 감액 발주 관행 개선</li> <li>• (조달청, 서울)주휴 수당 및 사회보험료 반영기준 마련</li> <li>• (서울)소규모 공사장 산업안전보건관리비 반영 확대</li> <li>• (서울)부당특약 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울)계약금액 조정 요령 발간</li> </ul>

- 정부와 주요 지방자치단체의 이러한 정책추진은 전술한 제3장에서 살펴본 ‘현행 제도상 한계점·미비점’, ‘발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’, ‘기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’에 해당하는 다양한 문제점 개선에 기여하고 있는 것으로 이해됨.

- 먼저 ‘현행 제도상 한계점·미비점’에 따른 문제점과 관련해서는 ‘사업비 추산·조정 전문성 부족’, ‘각종 설계 오류 발생’, ‘제도 도입 취지 외 예산 절감 위주 운용’, ‘적격심사낙찰제, 종합평가낙찰제, 기술형 입찰제의 가격 하락 유도 장치’ 등 설계단계와 입찰찰 및 계약단계에 해당하는 각종 문제점 개선에 기여한 것으로 파악됨.
- 다음으로, ‘발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’과 관련해서는 설계단계에 발생 중인 ‘사업비 임의조정 및 미조정’, ‘안전·환경·품질관리 비용 미계상 또는 과소계상’, ‘각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등 미계상’ 등의 문제와 함



계 시공단계에 발생 중인 ‘설계변경 관련 부적정 집행’, ‘공기연장 등에 따른 비용 미지급’ 등의 문제점 개선에 기여하고 있음.

- 마지막으로, ‘기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’에 해당하는 문제점에 대해서는 실제 현장 소요 비용과 자재 단가 등 각종 시장가격 간 괴리를 개선하기 위한 다양한 노력을 통해 문제점 전반의 개선을 유도함.
- 또한, 사업추진 단계별로는 상술한 바와 같이 설계단계에 발생 중인 각종 문제점과 더불어 입낙찰단계 및 시공단계의 일부 문제점 개선에 기여하고 있는 것으로 이해됨. 다만, 사업 기획 및 계획단계의 문제점 개선을 위해서도 노력 중인 것으로 파악되나, 그 개선의 정도는 미미한 것으로 상황임.

- 이러한 정부와 지방자치단체 등이 최근 추진한 적정공사비 확보 노력은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이며, 향후에도 관련 정책을 지속 추진해 나감으로써 우리 건설산업 내 적정공사비 지급 풍토 조성에 기여할 것으로 기대함.

- 다만, 정부와 지방자치단체의 이러한 노력에도 여전히 ①특정 사업추진 단계에 해당하는 문제점을 위주로 개선해 왔거나, ②제도개선의 사각지대로 인해 추가적인 개선책이 요구되거나, ③법·제도 개정에 따른 일부 손쉽게 개선 가능한 사안만을 위주로 정책을 추진하였거나, ④공사비 산정기준의 개선 한계로 인해 실제 현장 소요 비용과의 괴리가 발생하는 등 개선해 나가야 할 한계점이 존재하는 상황이며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

- 첫째, 최근 정부와 지방자치단체 등이 추진한 다양한 적정공사비 확보 정책은 현행 문제점 전반에 대한 개선을 추진하고 있으나, 설계단계나 입낙찰 및 계약단계 등 특정 사업추진단계에 해당하는 문제점을 위주로 개선방안이 마련되어 사업 기획 및 계획단계나 시공단계의 다양한 문제점에 대한 개선 정도는 상대적으로 미미함.

- 예를 들어, ‘현행 제도상 한계점·미비점’에 해당하는 문제점의 경우 중앙정부의 노력에 따라 입낙찰 및 계약단계의 문제점 일부를 개선하였으며, 지자체는 설계단계의 문제점 개선에 주력하였지만, 여전히 사업 기획 및 계획단계의 문제점이나 시공단계의 문제점에 대해서는 개선의 정도가 낮은 상황임.

- 물론, ‘발주자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감’과 관련한 문제점의 경우 설계단계에 발생 중인 다양한 문제점에 대한 개선 노력과 함께 시공단계의 문제점 역시 일부 개선을 추진해 왔지만, 이는 그간 불합리함이 명확히 입증된 사안에 대한 지속적 개선 노력에 따른 결과로 여전히 각종 문제점이 존재함.
  - 이처럼 특히 시공단계에 발생하고 있는 문제점에 대한 개선이 어려운 이유는 사업 계획 및 기획 단계, 설계단계 등을 거쳐 확정된 공사비에 대한 증액 등의 변경을 부담스러워하는 정부 기조에 따른 것으로 이해되며, 이는 사업의 공사비를 추정·산정하는 주체와 이를 통해 실제로 사업을 수행하는 주체 간 입장의 차이이자 계획의 정확성에 대한 신뢰도의 차이로 이해됨.
  - 그럼에도 불구하고 건설사업의 경우 사업수행 환경 등 특성에 따라 계획이 지나는 정확성의 불확실성을 인정할 필요가 있으며, 타당한 사유에 대해서는 공사비 증액 등의 변경이 필요할 것으로 판단됨.
- 둘째, 정부는 최근 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 계약예규의 개정을 통해 ‘100억원 미만 공공공사에 대한 순공사비 및 부가가치세 합산 금액의 98% 미만 입찰 배제’, ‘적격심사낙찰제 대상 공사에 대한 사회보험료 등 가격경쟁 제외’, ‘종합심사낙찰제 균형가격 산정방식 개선’, ‘기술형 입찰제도 수의계약 최소 협상가격 산정방식 개선’ 등 입찰제도의 개선을 통해 적정공사비를 확보하기 위한 다양한 노력을 기울임. 하지만, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 관련 예규의 경우 여전히 사각지대가 존재하여 제도개선의 충분한 효과를 발휘하고 있지 못한 실정임.
- 대표적으로 지난 2019년 12월 「국가계약법」 개정을 통해 마련한 ‘100억원 미만 공공공사에 대한 순공사비 및 부가가치세 합산 금액의 98% 미만 입찰 배제’의 경우 지난 20대 국회 종료로 인한 「지방계약법」 개정안의 계류 후 여전히 내 반영되지 못하고 있는 실정임.
  - 그 결과, 중소 건설기업의 주된 수주 대상인 100억원 미만 공사에 대한 적정공사비 확보를 통해 덤핑 방지, 품질·안전 확보, 중소 건설기업 육성 등을 도모하고자 하는 정부의 노력은 중앙정부 사업에 한정되어 충분한 효과를 발휘하고 있지 못할 것으로 이해되며, 이에 더해 소규모공사가 대다수를 차지하는 지자체 발주공사 특성

과 지역건설기업의 영세성 등을 고려한다면 조속한 개정이 필요할 것으로 판단됨.

- 이 외에도 정부는 지난 2021년 12월 중심제의 동점자 처리기준을 기존 ‘입찰가격이 낮은 자’에서 ‘입찰가격이 균형가격에 근접한 자’로 개정하였음에도 불구하고 지자체 발주공사를 대상으로 하는 종합평가 낙찰자 결정기준의 경우 여전히 이를 반영하지 않고 있는 상황으로 이에 대한 개선 역시 하루빨리 이루어져야 할 것임.

- 셋째, 공공 발주기관 역시 ‘자체 품셈 및 자재 단가 개선’, ‘제경비율 합리화 및 간접비 지급 개선’, ‘기초금액 산정 개선’, ‘설계변경 제도개선’ 등 다양한 노력을 기울이고 있으나, 다수의 추진정책의 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「건설기술진흥법」, 「근로기준법」 등 상위법의 개정에 따라 의무적으로 개선해야 하거나, 상대적으로 손쉽게 개선 가능한 사안을 위주로 정책을 마련해 온 것으로 파악됨.

- 일례로 최근 건설 안전의 중요성 증대 및 산업 스마트화를 위해 지난 2020년 3월 국토교통부는 「건설기술진흥법」 하위법령인 시행규칙 개정을 통해 스마트 안전장비 도입을 위한 안전관리비 항목을 확대하는 등의 제도개선을 추진하였으며, 이에 따라 국가철도공단의 경우 2020년 12월 스마트 안전장비 등이 적극 도입될 수 있도록 철도설계지침 등을 제·개정한 것으로 이해됨.

- 물론, 이러한 공공 발주기관의 자체 지침 개정 등의 노력도 긍정적인 효과를 볼 것으로 기대되나, 나아가서는 전술한 LH 사례와 같이 현행 법령 내에서 공공 발주기관이 시행 가능한 방안 마련을 통해 우리 산업 내 적정공사비 지급 풍토 조성에 기여할 수 있을 것으로 기대함.

- 넷째, 적정공사비 확보를 위해서는 크게 앞서 살펴본 사업 기획 및 계획단계부터 시공단계까지 공사 추진과정에 영향을 미치는 각종 제도개선과 더불어 공사비 산정의 가장 중요한 기초자료로 볼 수 있는 각종 자재 단가 및 노임단가, 표준품셈 및 표준시장단가 등 공사비 산정기준을 들 수 있으며, 향후 실제 현장 소요 비용과 시장가격 간 괴리를 개선해 나가기 위한 노력을 지속 추진해야 할 것임.

- 조달청의 경우 최근 이러한 공사비 산정기준의 신뢰도 제고를 위해 ‘신규 자재 및 공법 등에 대한 가격산정기준 마련’, ‘시중물가지의 시장거래가격 적용 확대’, ‘원자

재 가격에 민간함 품목의 가격 변동 적기 반영' 등 각종 자재 가격 현실화를 위한 정책을 추진하였으나, 공사비 산정의 가장 대표적 기초자료로 볼 수 있는 표준품셈 및 표준시장단가와 관련해서는 매년 주기적으로 시행하는 1~2회 제·개정 노력 외 추가적인 정책추진은 부족했던 것으로 이해됨.

- 또한, 표준품셈의 경우 중소기업이 대다수인 지역건설기업의 주된 수주 대상인 중소형 공사의 공사비 산정에 미치는 영향이 매우 높다는 점을 고려하면, 향후 소규모 사업 등에 대한 표준품셈 추가 발굴 및 지자체 차원의 품셈 운용 등 지원책 마련이 필요한 상황임.
- 마지막으로 최근 정부와 지방자치단체, 공공 발주기관 등이 추진한 다양한 적정공사비 확보 노력과 함께 사업 기획 및 계획단계부터 계약단계에 이르는 과정 전반에 영향을 미치고 있는 공사비 절감(감액) 기조에 대한 개선이 무엇보다 중요할 것임.
- 물론, 사업추진의 효율성과 경제성을 모두 고려한 합리적인 공사비 산정은 발주자의 권리로 이를 조건 없이 지양할 수는 없으나, 경제성에 지나치게 치우칠 경우 사업의 품질·안전 확보를 저해할 수 있으며, 해당 비용을 계약상대자인 시공자에 전가하게 되어 일방적인 피해 발생이 불가하기에 공사비 절감 기조에서 벗어난 합리적 산정이 요구됨.
- 또한, 이를 통해 현재 발생 중인 '공사비 임의조정'이나 '안전·품질·환경관리비, 사회보험료, 기타경비 등 각종 비용의 미계상', '부당한 예정가격 산정방식 적용', '미감액 제경비 대상 낙찰률 적용' 등 다양한 문제점을 사전에 방지해 나갈 수 있을 것으로 기대함.
- 이를 고려할 때 적정공사비 지급 풍토 조성은 공사비 산정·지급의 주체인 발주자의 공사비 절감(감액) 기조에서 벗어난 올바른 인식에서부터 시작될 수 있을 것임.

- 지금까지 살펴본 내용을 종합하면, 지방자치단체 발주사업 대상의 적정공사비 확보 중요성에도 불구하고 그간 중앙정부 발주사업 대비 상대적으로 소외되었던 지방자치단체 사업 적정공사비 확보 노력에 따라 다양한 관련 문제점이 발생 중인 상황이며, 이를 개선하기 위한 제도개선·정책추진 등의 적극적 노력이 필요할 것으로 판단됨.
- 물론 중앙정부와 지자체는 최근 들어 지자체 발주공사 대상의 적정공사비 산정·지급에 직·간접적 영향을 미치는 다양한 정책 및 제도개선 등을 추진해 왔으나, 아직까지는 중앙정부 차원의 제도개선 한계 및 그간의 지자체 차원의 소극적 정책추진 등에 따라 특정 사업추진단계나 문제점에 해당하는 일부 사안을 위주로 개선방안이 마련되어 향후 적정공사비 확보를 위한 지속적 개선이 필요한 상황임.
- 이에 본 장에서는 앞선 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 산정·지급을 저해하는 다양한 문제점 중 여전히 개선이 미흡하여 추가적 개선책이 요구되거나, 그간 개선의 사각지대에 놓여 있던 문제점을 위주로 중앙정부와 지방자치단체 차원의 제도개선 및 정책적 개선방안을 마련코자 하며, 이를 통해 우리 건설산업 내 적정공사비 지급 풍토 마련에 기여하고자 함.
- 먼저 ‘현행 제도상 한계점·미비점’에 해당하는 각종 문제점의 경우 중앙정부 차원의 제도개선이 뒷받침되어야 함은 물론, 표준품셈 등 공사비 산정기준의 합리화를 위해서도 중앙정부의 관련 정책추진 등이 요구된다는 점을 고려하면 지자체 발주공사의 적정공사비 확보방안 마련에 있어 지자체 자체적인 노력뿐만 아니라 중앙정부 차원의 노력 또한 필수적이라 할 수 있음.

295) 본 장의 중앙정부와 지방자치단체의 정책 방안은 지역건설산업 활성화를 목적으로 본 연구와 함께 추진한 ‘전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구’의 일부 내용을 참고 및 인용함.

- 또한, 지자체 차원의 자체적인 적정공사비 확보 노력의 경우 지역경제에서의 지역 건설산업 위상에 따라 최근 들어 다양한 관련 정책을 펼쳐왔음에도 불구하고 해당 정책이 유효한 지역 내 사업에 한해 적용 가능하다는 한계점으로 인해 정책추진의 효과가 불균형·제한적임을 고려하면, 지자체 건설사업에의 과급효과가 높은 정책의 경우 벤치마킹을 통한 타 지자체로의 확산을 유도할 필요가 있음.

## 1. 지방자치단체 발주 건설사업 적정공사비 확보 정책 방향

- 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보를 위해서는 먼저 건설공사의 적정공사비 산정 및 지급에 대한 관점을 우선적으로 확립할 필요가 있으며, 이를 크게 사업의 계획 및 이행단계로 구분하여 살펴보면 ‘(계획단계) 예산 절감 기초에서 벗어난 합리적 공사비 산정을 통한 계획의 정확성 향상 → 공사비 변경 최소화를 통한 계획 기반 적정공사비 지급’, ‘(이행단계) 계약상대자 귀책 사유가 아닌 사항 발생에 따른 공사비 변경 인정 → 공사비 변경에 따른 적정공사비 지급’으로 이해할 수 있음.
- 이는 다시 말하면 계획단계의 경우 기존의 건설공사 추진의 경제성 확보를 위한 예산 절감 기초에서 벗어난 합리적 공사비 산정을 통해 계획의 정확성을 최대한 확보하고 실제 이행단계에서의 변경을 최소화할 필요가 있으며, 이에 기반한 공사비 지급을 목표로 해야 할 것임.
- 하지만, 이러한 계획의 정확성 향상을 위한 노력에도 불구하고 해당 과정에서의 각종 오류, 실제 이행 과정에서의 내·외부 환경변화에 따른 사업계획 시 예상하지 못한 사안의 발생 등에 따라 계획을 수정하여 추진해야 하는 경우가 발생하기에 이에 대한 고려가 필요함.
- 즉, 사업 이행단계에서는 정확한 사업계획에 따른 불필요한 사업변경은 최소화하되, 계약상대자의 귀책 사유(불가항력 등)가 아니며 사업의 원활한 수행을 위해 반드시 요구되는 사항에 대해서는 이를 반영한 계획의 수정이 이루어져야 할 것이며, 이에 따른 공사비 변경이 인정되어 적정공사비가 지급할 것임.
- 그럼에도 불구하고 전술한 제3장에서 살펴본 ‘현행 제도상 한계점·미비점’, ‘발주

자 불공정관행 등으로 인한 과소계상·임의삭감, ‘기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’에 해당하는 다양한 세부 문제점들로 인해 상술한 사업계획 및 이행 단계에 확보되어야 할 목표가 저해되고 있는 상황이며, 이를 고려할 때 향후 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 확보를 위한 정책 방향은 이러한 문제점에 대한 개선을 목표로 함이 마땅함.

- 이와 함께 제4장에서 살펴본 바와 같이 최근 정부와 지자체는 상술한 문제점에 대한 개선을 통한 적정공사비 확보를 위해 다양한 정책을 추진 중이기에 이를 고려한 정책 방향 및 세부 실행 방안이 마련되어야 할 것임.

- 이를 고려할 때, 향후 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 확보를 위한 정책 방향은 크게 ‘규정 신설 및 제도 고도화를 통한 적정공사비 산정·지급 풍토 마련’, ‘공사비 산정기준 현실화를 통한 적정공사비 산출 기반 확보’, ‘발주자 불공정관행 개선을 통한 공정한 거래 문화 확립’으로 수립할 수 있음.

- 각각에 대해 살펴보면, 먼저 ‘규정 신설 및 제도 고도화를 통한 적정공사비 산정·지급 풍토 마련’과 관련해서는 최근 정부와 국회의 제도개선에도 불구하고 여전히 일부 문제점에 대한 개선이 필요한 상황으로, 향후 규정 신설 및 기존 제도의 고도화된 운영을 통해 이를 개선해 나가야 할 것임.

- 예를 들어, 정부와 국회는 법령 제·개정 등을 통한 제도개선의 주체로서 ‘현행 제도상 한계점·미비점’에 해당하는 세부 문제점 개선을 위한 ‘적격심사 가격평가 시 사회보험료 등 제외’, ‘종합평가낙찰제 균형가격 산정방식 개선’, ‘기술형 입찰 수의 계약 최소 협상가격 산정기준 개선’ 등 입낙찰단계에 해당하는 다양한 제도개선을 추진하였으나, 여전히 지자체 사업을 대상으로 하는 사각지대가 존재하는 상황임.

- 또한, 지자체의 경우는 중앙정부와 같이 직접적인 제도개선을 통해 문제점을 해소해 나갈 수 없기에 지자체 차원에서 추진 가능한 간접적인 방안을 마련하여 ‘사업비 추산·조정의 전문성 부족’, ‘설계가격에 대한 제3기관 검토 절차 부재’ 등 일부 문제점 개선을 지원하는 수준에 그침.

- 다음으로 ‘공사비 산정기준 현실화를 통한 적정공사비 산출 기반 확보’와 관련해서

는 최근 조달청과 지방자치단체 모두 적정공사비 확보를 위한 다양한 개선방안을 마련·추진하고 있는 상황으로, 그 효과가 높은 일부 정책의 경우 벤치마킹을 통한 타 지방자치단체로의 확산이나 중앙정부 차원에서의 승격을 통해 실효성을 추가 확보할 필요가 있을 것으로 판단됨.

- 먼저 공사비 산정의 대표적 기준인 표준품셈과 표준시장단가의 경우 지정 위탁기관인 한국건설기술연구원을 통해 매년 1~2회 제·개정을 추진하고 있는 상황임.
  - 또한, 조달청의 경우 지난 2021년 정부 공사비 신뢰도 제고를 위해 ‘신규 자재 및 공법 등에 대한 시장시공 일위대가 마련’, ‘시중물가지의 시장거래가격 적용 확대’, ‘원자재 가격에 민감한 품목의 가격 변동 적기 반영’, ‘표준일위대가 발굴·공개 확대’로 공사비 임의 삭감 방지’ 등을 추진하여 자재 가격 및 시장시공 일위대가, 표준 일위대가 등에 대한 지속적 개선을 추진 중인 것으로 파악됨.
  - 지자체 차원에서는 해당 지자체 발주공사에 적용 가능한 자체 설계기준(건설공사 설계지침, 소규모 건설공사 설계기준 등) 및 표준품셈을 마련함과 더불어 품이나 노임할증 기준을 마련하여 적정공사비 산정에 힘쓰고 있는 것으로 이해됨.
  - 다만, 이러한 지자체 차원의 노력은 해당 지역에 한정하여 그 효과가 유효하기에 일부 지자체가 추진하고 있는 우수 정책에 대한 벤치마킹을 통해 이를 확산시켜 나갈 필요가 있음.
  - 또한, 지자체가 선제적으로 추진하는 일부 정책의 경우 그 필요성과 파급효과를 고려하여 중앙정부 차원으로 확대하여 추진 노력을 기울여 나갈 필요가 있음.
- 마지막으로, ‘발주자 불공정관행 개선을 통한 공정한 거래 문화 확립’을 위한 정책 추진사항으로는 발주자의 우월한 지위 남용 등에 따른 불공정관행을 해소하기 위한 노력을 기울이는 한편, 불공정관행과 관련한 문제점의 광범위함으로 고려할 때 관리·감독 강화와 더불어 사례집 제작·배포 등의 방안을 마련해 나가야 할 것임.
- 본 연구는 지금까지 살펴본 지방자치단체 발주사업의 적정공사비 산정·지급을 저해하는 한계점과 이를 개선하기 위한 정책추진 방향성을 토대로 향후 중앙정부와 지방자치단체가 나아가야 할 바람직한 정책 방안을 다음과 같이 도출함.
- 중앙정부와 지자체의 정책 방안에 대한 구체적인 내용은 다음과 같음.



<표 V-1> 중앙정부와 지방자치단체의 적정공사비 정책 추진방안

구분	중앙정부 정책 방안	지방자치단체 정책 방안	비 고
「지방계약법」 개정을 통한 중소규모 공사 적정공사비 확보	(1) 「지방계약법」에 따른 적격심사 대상 구간인 300억원 미만 공사에 대한 순공사원가 98% 미만 입찰 배제 제도 도입 (「국가계약법」과의 제도 일치 및 덤핑 방지 유도)		제도 개선
과학적 예산 추정	(2) 합리적인 공사비 조정·관리를 위한 과학적 예산편성 방안	(1) 합리적 공사비(예산) 책정 가이드라인 마련	관련 정책 추진
합리적인 공사비 산정기준 적용	(3) 자체 품·단가 활용에 따른 일방적 감액 방지안 마련	(2) 지역건설환경 맞춤형 공사비 산정기준 마련 (3) 관행적 공사비 감액 산정 관련 기준 개선	(중앙)제도 개선, (자자체)관련 정책추진
소규모 건설공사 공사비 산정기준 마련	(4) 소규모 건설공사 표준품셈 추가 발굴 및 할증방안 모색	(4) 소규모 건설공사 설계기준 및 제비율 산정 가이드라인 마련	관련 정책 추진
공사원가 검토제도의 합리적 운영	(5) 중소규모 공사 대상 공사 원가 검토 확대 시행 (6) 계약심사제도 개선 및 관리·감독 강화를 통한 공정한 제도 운용	(5) 합리적인 계약심사 운영 및 전문성 향상을 위한 업무 매뉴얼 제작 (6) 민간보조사업 공사비 적정성 심사 의무화 (계약심사 확대 적용)	(중앙)관련 정책추진 및 제도 개선, (지자체)제도 개선 및 관련 정책추진
공기연장 비용 적정 지급	(7) 공기연장 비용 적정 지급 (‘총사업비관리지침’ 개정안)	(7) 지자체 발주공사 공기연장 비용 지급기준 마련	(중앙)제도 개선, (자자체)관련 정책추진
발주자 불공정 관행 근절	(8) 발주자 불공정관행 감사 강화 및 제재 규정 마련	(8) 발주자 불공정관행 방지를 위한 사례집 제작	(중앙)제도 개선, (자자체)관련 정책추진
공사비 이의신청제도	(9) 공사비 과소 산정 개선을 위한 이의신청제도 도입		제도 개선

## 2. 중앙정부의 정책 방안

### (1) 「지방계약법」 개정을 통한 중소규모 공사 적정공사비 확보

- 지방자치단체 적정공사비 확보를 위해 향후 우리 정부가 추진해 나가야 할 대표적 정책 중 하나로는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 역시 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 마찬가지로 중소규모 공공공사에 대해

재료비·노무비·경비(순공사비)와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 98% 미만으로 입찰한 자를 적격심사 대상에서 제외하는 규정(순공사원가 98% 미만 낙찰배제)을 마련할 필요가 있음.

- 전술한 바와 같이 「국가계약법」의 경우 지난 2020년 5월부터 중소규모 공공공사의 덤핑 방지를 통한 품질·안전 확보를 위해 100억원 미만 공사의 순공사원가 98% 미만 입찰자에 대한 낙찰배제제도를 운용 중임.
  - 하지만, 「지방계약법」의 경우는 지난 20대 국회 종료로 인해 「국가계약법」과 함께 개정이 이루어지지 못해 국가계약 대상 공사와는 달리 덤핑입찰 방지나 품질·안전 확보에 있어 사각지대에 놓여 있는 상황임.
  - 이러한 현황 고려 시 「지방계약법」 역시 중소규모 공공공사 대상 순공사원가 98% 미만 낙찰배제제도를 도입하여 덤핑입찰 방지 및 품질·안전 확보 등의 효과를 유도할 필요가 있으며, 계약법 간 일관성 확보를 통해 공공공사임에도 불구하고 발주 주체에 따라 상이한 규정을 적용받고 있는 현행 실태를 개선해야 할 것임.
- 구체적으로 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 내 순공사원가 98% 미만 낙찰배제제도 도입을 위해서는 국가계약 대상 공사와는 다른 지방계약 대상 공사의 낙찰자 결정 기준 운용방식과 중소규모 공공공사에 대한 정부 기조 등을 고려하여 300억원 미만 공사를 대상으로 함이 합당할 것으로 판단됨.
- 먼저 지방계약 대상 공사의 경우 국가계약 대상 공사와는 달리 100억원 이상 300억원 미만 공사에 대해 간이형 종합심사낙찰제를 적용하지 않고 100억원 미만 공사와 마찬가지로 적격심사제도를 적용 중이기에 300억원 미만 공사를 대상으로 해당 제도를 적용하는 것이 바람직할 것임.
  - 또한, 「국가계약법」 내 ‘순공사원가 98% 미만 낙찰배제’ 제도 도입 시 기획재정위원회의 의결안(부대의견)을 통해 100억원 이상 공사에 대해서도 종합심사 낙찰제 확대 등을 통해 적정공사비가 반영될 수 있도록 당부하고 있는 점을 고려하더라도 300억원 미만 공사를 대상으로 해당 제도를 도입함이 합당함.<sup>296)</sup>

296) 국회 기획재정위원회(2019), 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 위원회의결안(의안번호 2023086, 위원장대안).

- 이처럼 「지방계약법」 내에도 순공사업가 98% 미만 입찰자에 대한 낙찰배제제도를 도입하기 위해서는 해당 법률의 개정추진과 더불어 이에 발맞춘 행정안전부 예규(‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준’)의 개정이 필요할 것으로 판단됨.

**<표 V-2> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사 덤핑입찰 방지를 위한  
「지방계약법」 개정안**

현 행	개 정 안
제13조(낙찰자 결정) ①·②·③ (생략) <신설>	제13조(낙찰자 결정) ①·②·③ (현행과 같음) ④ 각 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제2항에도 불구하고 공사에 대한 경쟁입찰로서 예정가격이 300억원 미만인 공사의 경우 다음 각 호에 해당하는 비용의 한계액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 하여서는 아니 된다. 1. 재료비·노무비·경비 2. 제1호에 대한 부가가치세

**<표 V-3> 예정가격 300억원 미만 중소규모 공사 덤핑입찰 방지를 위한  
‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규)’ 개정안**

현 행	개 정 안
지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제197호) 제1장 입찰 및 계약 집행기준 제1절 총칙 14. <신설>	지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제197호) 제1장 입찰 및 계약 집행기준 제1절 총칙 14. 순공사업가 기준 등의 공고 가. 지방자치단체의 장 또는 계약담당자(사업담당자)는 영 제42조 제1항제3호 및 제2항에 따라 공사를 입찰공고할 때에는 다음의 사항을 명시하여야 한다. 1) 예정가격이 300억원 미만인 공사의 경우 예정가격 중 재료비·노무비·경비 및 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자는 낙찰자로 결정하지 않는다는 사항 2) 제2장 제3절에 의한 기초금액 중 재료비, 노무비, 경비와 이에 대한 부가가치세를 합산한 금액(다만, 복수예비가격에 의하여 예정가격을 결정하는 경우에 한함)

- 우리 정부는 이러한 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 개정안 마련을 통해 그간 덩핑입찰 방지 및 품질·안전 확보의 사각지대에 놓여 있던 중소 규모 지방계약 대상 공사의 한계점을 해소할 수 있을 것이며, 해당 규모 공사에 주로 참여하는 지역 중소 건설기업에 대한 보호 및 역량 제고를 유도하여 산업경쟁력 강화에 기여할 것으로 기대함.
- 또한, 「지방계약법」 개정을 통한 「국가계약법」과의 일치는 우리 계약제도 운용의 합리성과 일관성을 확보하여 산업의 주체인 건설기업이 체감하는 혼란을 최소화할 수 있을 것임.

## (2) 합리적 공사비 조정·관리를 위한 과학적 예산 추정방안

- 전술한 바와 같이 우리 정부는 사업 입안단계의 기본구상 절차에서 사업의 개략적인 공사비를 추정하게 되며, 이를 토대로 이후 수행되는 다양한 절차를 통해 도출되는 공사비의 변동성을 관리하고 있음.
- 대표적으로 ‘총사업비관리지침’에 따른 관리 대상 사업의 경우 ‘기본구상’ 절차에서 추정한 총사업비에 이어 「지방재정법」, 「지방계약법」, 「건설기술진흥법」 등에 따른 ‘타당성조사’, ‘계약심사’, ‘건설공사 기본계획’, ‘기본설계 및 실시설계’, ‘설계VE’ 등 다양한 공사비 조정 절차를 거치게 되나, 해당 과정에서 새롭게 도출된 사업비(공사비)의 경우 기획재정부 장관과의 지속적 협의 등을 통해 초기 추정 비용의 증액을 억제하고 있는 상황으로 이해됨.
- 하지만 이러한 초기 추정 사업비(예산) 기반의 관리 방식은 사업 초기 관련 정보의 한계 및 사업추진에 따른 관련 정보의 구체성 증가, 이에 따른 산정 공사비의 정확도 상승이라는 측면을 고려할 때, 해당 사업수행에 적합한 사업비 확보에 한계를 초래하여 결국 계약상대자에 일부 사업비를 전가하게 되는 경우를 유발함.
- 또한, 사업추진에 따른 관련 정보의 증가 및 이에 기반한 산정 공사비의 구체성 증가에도 불구하고 사업 초기 부족한 정보를 토대로 추정한 사업비를 기준으로 이후 절차에 따라 도출된 공사비를 관리하게 되어 예산 절감 위주의 설계VE나 계약심사제도를 운용을 유도함.

- 이러한 현황을 고려할 때 현행과 같은 초기 추정 사업비 기반의 관리 방식을 합리적으로 운용하기 위해서는 해당 추정 사업비의 정확성 향상이 선결되어야 할 것이며, 이에 따라 향후 정부는 적정공사비 확보를 위한 주요 추진과제 중 하나로 사업 초기 적용 가능한 과학적 예산 추정방안을 마련해야 할 것임.
  - 과학적 예산 추정방안을 통한 사업비의 정확성 향상은 해당 사업비 기반 관리 방식의 합리성을 제고할 수 있으며, 이후 추진되는 각종 사업비 조정 절차에 있어 예산 절감 중심의 무리한 조정 등을 최소화할 수 있을 것으로 기대함.
- 
- 이에 먼저 현행 사업비 추정방식을 살펴보면, 앞선 ‘사업비 추산·조정의 전문성 부족’ 문제에서 지적한 바와 같이 ‘건설공사 사후평가시스템’ 내 과거 데이터를 활용하고 있기는 하나, 주로 과거 사업의 단위 면적당 공사비 등에 기반한 단순 추정방식을 적용하고 있어 과거 데이터의 효용성 또는 실질적 활용도가 제한적인 상황임.
  - 특히, 이러한 과거 데이터의 단순한 활용방식은 신규사업의 종류, 수행 지역, 시점 등에 따른 각종 특성을 충분히 반영하기 어려우며, 건설공사 사후평가시스템을 통해 유사 공사 확인 결과 유사 결과가 부재할 경우 적용하기에도 한계가 있음.
- 
- 이러한 현행 방식의 한계점 고려 시, 향후 정부는 신규사업의 종류나 지역적 특성, 시점에 따른 특이점 등을 반영할 수 있는 과학적인 예산편성 방식을 마련할 필요가 있으며, 다음과 같은 방식과 단계적 추진을 통해 달성 가능할 것으로 기대함.
- 
- 우선 과학적 방식을 통한 예산 추정방안은 현행과 같이 ‘건설공사 사후평가시스템’ 및 사후평가 결과보고서의 관련 내용과 데이터를 활용하되, 해당 과정에서 기존의 단위 면적당 공사비와 같은 데이터의 단순한 활용보다는 상술한 바와 같이 신규사업이 지니는 특성을 반영하여 공사비를 추정하는 방안 마련이 필요함.
- 
- 구체적으로 신규사업의 특성을 반영한 공사비 추정방식은 먼저 공사 종류 및 규모별 단위 면적당 데이터를 기반으로 시계열적 특성을 감안하여 공사비를 추정하는 방안을 검토해 볼 수 있음.
  - 일례로 서울특별시의 경우 지난 2020년 합리적인 예산편성을 지원하기 위해 이미

시행된 공사의 설계가를 평균 공사비로 산정하고, 물가상승률 등을 감안한 ‘공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인’을 마련한 바 있음.

- 해당 가이드라인의 경우 공공건축물을 업무시설, 문화 및 집회시설, 복지시설 등으로 구분한 후 각 시설물 종류에 해당하는 세부 시설물의 연면적 및 공사 특성(신축·수평증축·수직증축)에 따른 공사비 책정 기준(천원/㎡)을 제시함으로써 시설물의 종류 및 규모(연면적)에 따른 표준 공사비 데이터를 제공하고 있음.
- 또한, 사업수행 시점에 따른 물가상승률 등 공사비 보정과 관련해서는 한국건설기술연구원이 발표하는 ‘건설공사비 지수 상승률’을 통해 변동성을 보전하고 있음.
- 물론, 서울특별시 공사비 책정 가이드라인은 당해 지역 공공건축물에 한하여 제시하고 있지만, ‘건설공사 사후평가시스템’의 데이터에 이러한 방식을 벤치마킹한다면 기존 데이터를 더욱 구체적으로 활용하여 사업의 특성을 반영한 공사비 추정이 가능할 것으로 기대함.
- 또한, 한국건설기술연구원에서 발표하는 공사비 지수 상승률을 적용하여 물가상승률 등을 반영하고 있는 점 또한 벤치마킹 대상으로 검토 가능함.
- 이에 더해 물가상승률 등 공사 수행 시점에 따른 특성을 더욱 구체적으로 반영하는 방안 중 하나로 규모(연면적) 및 공사 특성(신축·증축 등)에 해당하는 시계열 데이터를 분석하여 공사 수행 시점의 공사비 데이터를 추정하는 방안이나, 한국건설기술연구원의 공사비 지수 상승률 시계열 데이터 분석을 통해 공사 수행 시점의 지수 상승률을 추정하여 적용하는 방안도 검토 가능할 것임.

**<표 V-4> 서울특별시 ‘공사비 책정 가이드라인’의 업무시설 중  
복합청사(대형청사) 단위 면적당 공사비 추정 기준**

(단위 : 천원/㎡)

구 분	신축	증축(수평)	증축(수직)	비 고
3,000㎡ 미만	2,928	2,811	2,514	-
3,000㎡ ~ 4,000㎡	2,829	2,701	-	-
4,000㎡ ~ 10,000㎡	2,794	2,676	-	-
10,000㎡ 초과	2,720	2,584	-	-
평 균	2,843	2,715	-	-

자료 : 서울특별시(2020).

- 상술한 방안은 서울특별시 등 벤치마킹이 가능한 지방자치단체 사례가 이미 존재한다는 점을 고려할 때, 단기적 차원에서 접근 가능할 것으로 예상되며, 장기적인 관점에서는 최근 급격히 발전하고 있는 인공지능, 머신러닝, 딥러닝 등 각종 데이터 기반의 과학적 방법을 활용하여 더욱 정확하게 공사비를 추정할 수 있을 것으로 기대함.
- 특히, 공공공사의 경우 「건설산업기본법」 제22조제4항에 따라 운용 중인 건설공사대장 전자통보제도의 데이터와 ‘건설공사 사후평가시스템’의 데이터를 연계하여 사업 초기 단계에 활용 가능한 공사비 추정 시스템을 구축할 수 있을 것임.
- 물론, 사업 초기 단계 활용 가능한 사업정보는 한정적일 것이나 인공지능이나 머신러닝, 딥러닝 등 기술의 경우 자기 학습이라는 기술적 특징을 기반으로 하기에 이미 수행된 공사 관련 데이터는 앞선 건설공사대장을 통해 기재하는 ‘공사개요’, ‘도급계약내용’, ‘공사대금 및 공사 진척사항’, ‘공사참여자 현황’ 등에 해당하는 다양한 데이터를 모두 활용하는 방향이 더욱 바람직할 것으로 예상됨.
- 마지막으로 지금까지 살펴본 방안은 기본적으로 ‘건설공사 사후평가시스템’ 및 사후평가 결과보고서를 통해 획득할 수 있는 데이터를 기초로 하고 있으며, 사후평가의 경우 국가 및 지방자치단체, 공공기관이 발주하는 총공사비 300억원 이상 공사를 대상으로 하기에 중대형 사업의 공사비 추정에 적합한 방안으로 이해됨.
- 이를 고려할 때, 총공사비 300억원 미만 중소규모 공사에 대해서는 서울특별시 사례와 같이 지자체 차원에서 합리적인 예산추정을 위한 공사비 책정 가이드라인 마련 등의 운용방안을 검토해볼 수 있을 것임.
- 구체적인 내용은 ‘제3절. 지방자치단체의 정책 방안’에서 후술할 예정임.

### (3) 자체 품·단가 등 활용에 따른 일방적 감액 방지안 마련

- 서울특별시 등 일부 지방자치단체의 경우 자체 발주공사의 적정공사비 산정을 위해 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제2장 제2절’에 따른 품(표준품셈 등) 및 단가(표준시장단가, 시중노임단가, 거래실례가격, 감정가격, 견적가격 등)를 활용하는 것이 아니라, 일부 공종에 대해서는 자체 기준을 마련하여 별도의 품과 단가를

적용하고 있는 상황임.

- 하지만 이러한 일부 지방자치단체의 긍정적인 취지와는 달리 예산 절감이나 예산 초과 방지를 목적으로 자체 품·단가 등을 활용하여 적정공사비 미확보는 물론, 사실상의 부당 감액이 발생하는 경우도 발생 중이기에 이를 방지하기 위한 방안 마련이 필요할 것으로 판단됨.
- 일례로 경기도의 경우 표준품셈과는 별도로 자체 적산기준에 따라 기존 잡철물 제작 및 설치로 설계한 목재데크 하부틀 설치 품을 잡철물 설치로 조정함.<sup>297)</sup>
- 이 외에도 경기도는 자체 단가 산출기준을 정립하여 굴착 시 인력굴착을 지양하고 기계 굴착을 100% 적용하는 방식을 우선 검토하도록 하거나, 강제 천공 시 기계 천공 방식만으로 계상하거나, 유류비 계상 시 물가정보지 조사가격 중 최저가격을 우선적으로 적용하는 등 자체 기준에 따른 품과 단가의 절감을 유도하고 있음.<sup>298)</sup>

#### <그림 V-1> 경기도 계약심사 사례집 내 자체 적산기준 적용 사례



자료 : 경기도(2015.).

297) 경기도(2015), 2015 계약심사 사례집.

298) 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원, 재인용.



- 물론 공공 발주자로서 생산성과 합리성을 모두 고려한 합리적인 품과 단가를 적용하는 것은 의무이자 권리로 이해할 수 있으나, 해당 책무를 이유로 공사 종류와 규모, 수행 지역 등에 따른 특성을 미고려한 채 계약법에서 규정 중인 품 및 단가를 활용하지 않고, 자체 품 및 단가를 적용하여 공사비 절감만을 유도하는 운용방식은 계약상대자 일방에 피해를 유발할 수 있기에 이에 대한 방지방안 마련이 요구됨.
- 구체적으로, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 규정하고 있는 품 및 단가를 활용하여 계상한 비용과 지방자치단체의 자체 품 및 단가를 활용하여 계상한 비용 간 차이가 일정 수준 이상(예 : 20%) 발생하는 경우 공사의 품질 및 안전 확보에 악영향을 미칠 우려 등을 감안하여 이를 보전하는 방안에 대한 모색이 필요함.
- 해당 방안으로는 기획재정부 계약예규 ‘예정가격 작성기준’과 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 내 ‘예정가격 작성요령’의 개정을 통해 이를 제한하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

**<표 V-5> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용에 따른 일방적 감액 방지를 위한 예정가격 결정기준 개정(안) - 지방계약**

현 행	개 정 안
지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제197호) 제2장 예정가격 작성요령 제4절 감정가격 등에 따른 예정가격 결정 3. 거래실레가격에 따른 예정가격의 결정 가. 거래실레가격으로 예정가격을 결정할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 가격으로 한다.	지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 (행정안전부 예규 제197호) 제2장 예정가격 작성요령 제4절 감정가격 등에 따른 예정가격 결정 3. 거래실레가격에 따른 예정가격의 결정 가. ----- ----- 가 장 최근의 가격으로 한다. 다만, 제3호의 경우 제1호 및 제2호와 비교하여 20% 이상 가격 격차가 발생할 경우 이를 적용하지 아니한다.
1) ~ 2) (생략)	1) ~ 2) (현행과 같음)
3) 지방자치단체의 장이나 계약담당자가 2이상의 사업자에 대하여 직접 조사하여 확인한 가격	3) ----- 예정가격 결정일 기준 최근 3개월 이내에 2이상의 사업자에 대하여 직접 조사하여 확인한 가격
4) (생략)	2) (현행과 같음)
<중략>	<중략>

**<표 V-5> 공공 발주기관의 자체 품 및 단가 활용에 따른 일방적 감액 방지를 위한 예정가격 결정기준 개정(안) - 지방계약 -(계속)**

현 행	개 정 안
제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정 제1관 통칙 3. 비목별 가격결정의 원칙 <중 략> 다. (생 략) 라. “다”의 각 세비목과 그 물량산출을 할 때에는 계약목적물의 내용과 특성 등을 고려하여 그 완성에 적합하다고 인정되는 합리적인 방법으로 해야 한다.	제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정 제1관 통칙 3. 비목별 가격결정의 원칙 <중 략> 다. (현행과 같음) 라. ----- ----- ----- -----, 다만, 지방자치단체의 장이 별도 정한 “다”의 각 세비목과 그 물량산출 방법을 활용하여 가격결정 시에는 노무량과 소요량에 대해 가장 최근의 표준품셈을 이용하여 원가계산을 하는 경우와 비교하여 5분의 1 이상 격차가 발생할 경우 표준품셈을 활용하여 계상한다.

- 이러한 방안 마련을 통해 지방자치단체 차원의 자체 품 및 단가 활용을 통한 적정 공사비 확보라는 긍정적 취지는 지속 유지해나갈 수 있을 것이며, 자체 품 및 단가 활용에 따른 무리한 예산 절감 등의 악영향 우려를 사전에 방지할 수 있을 것으로 기대함.

#### **(4) 소규모 건설공사 표준품셈 추가 발굴 및 할증방안 모색**

- 현재 우리 산업 내에는 ‘기준 및 역량 부족 등에 기인한 단가 산정·적용상 한계점’에서 살펴본 바와 같이 도심지나 협소 공간 작업 등 소규모 건설공사의 특성을 반영한 표준품셈 및 할증 적용기준 등의 부재로 해당 공사의 적정공사비 산정에 한계가 있는 것으로 파악됨.
- 물론 건설기계와 관련해서는 공사 규모별 표준건설기계 기준 등 공사 규모를 감안한 기준을 일부 제공하고는 있지만, 이 역시도 해당 규정이 잘 지켜지지 않는 실정이며, 이 외 다수 공종에 대한 품셈은 공사 규모에 따른 특성을 반영하고 있지 못

하여 이를 감안한 적정공사비 산정에 어려움을 겪고 있음.

- 또한, 소규모 건설공사의 경우 지방자치단체 발주 공공공사의 대부분을 차지함과 더불어 지역건설기업의 주요 수주 대상사업임을 고려하면 중소형 공사에 적합한 표준품셈의 추가 발굴이 필요할 것으로 판단됨.
- 이에 먼저 중소형 공사 대상의 표준품셈 추가 발굴과 관련된 현황 및 필요성을 살펴보면, 현재 건설공사 표준품셈을 담당하고 있는 국토교통부와 해당 업무 지정기관인 한국건설기술연구원의 경우 5년 주기 공사비 산정기준 중장기계획 마련을 통해 표준품셈을 비롯한 표준시장단가 고도화 방안을 수립·추진 중이긴 하나<sup>299)</sup>, 표준품셈 마련의 핵심적 필요사항으로 볼 수 있는 현장 조사의 현실적 한계로 인해 공종별 품셈 조정이 장기간에 걸쳐 이루어짐은 물론 추가적인 품셈 조사는 더욱 어렵다는 한계점을 지니고 있음.
- 대표적으로 표준품셈 현장 조사의 현실적 한계로는 한국건설기술연구원 공사비원가관리센터를 운영 중임에도 불구하고 관련 업무를 수행하기 위한 조사인력 부족 문제와 더불어 관련 예산 한계를 들 수 있음.
- 참고로 ‘공사비원가관리센터’는 한국건설기술연구원의 ‘건설정책연구소’에 속해 있으며, 총 35명의 건설정책연구소 인원 중 센터장을 포함한 11명의 인원이 ‘표준시장단가 조사·분석(상·하반기)’, ‘건설공사비지수 산정(월별)’, ‘표준품셈 제·개정(상·하반기)’, ‘신기술품셈 제·개정(수시) 및 신청 기술의 원가계산서 검토’, ‘기타 정부에서 위임한 관련 연구’ 등 공사비와 관련한 다양한 업무를 수행 중임.
- 이를 고려할 때 표준품셈과 관련한 업무를 수행하는 인력은 현저히 부족한 상황으로 예상됨.
- 그 결과 현행 표준품셈의 경우 공사 규모와 관계없이 단위 물량당 품만을 감안하고 있으며, 현장 여건 및 공사 기간, 수량, 지역적 여건 등을 고려하기 어려운 단가 견적 자체의 한계로 인해 실제 시공 원가와의 격차 발생이 불가피한 상황임.

299) 국토교통부(2017.12.29.), 금년도 건설공사 표준시장단가 2.28% 상승... 실제 시장가격 반영, 보도자료 참조.

- 또한, 이러한 어려움은 중소규모 공사에서 더욱 크게 나타날 수밖에 없어 중소형 공사 대상의 표준 품 발굴 강화 및 추가적인 할증방안 모색 등이 시급한 상황임.
- 해당 배경하에 일부 지자체의 경우 일정 규모 이하의 공사나 현장 여건에 부합하는 상황에 적용 가능한 소규모 건설공사 설계기준을 마련하여 현행 표준품셈을 통한 비용 산정 시 발생하는 어려움을 해소하고자 노력 중인 상황임.<sup>300)</sup>

**<표 V-6> 충청남도 소규모 건설공사 설계기준 예시(일부 발췌)**

항 목	주요 내용
총시공량이 기준시공량(품셈) 미만 공종 보완	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시공량이 본 품(시공량/일) 미만일 경우 적용방식 마련</li> </ul>
품의 할증	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인력품 적용이 원칙이나 작업 능률 저하로 인해 건설기계 사용이 늘어나는 경우 기계품에도 적용 가능토록 개선</li> </ul>
기계 및 인력 조합	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 작업장소 협소 등 기계 사용이 현저히 저하되는 불량한 공사 현장의 기계 및 인력 비율 조정 적용</li> </ul>
콘크리트 및 아스콘포장 절단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소규모공사 아스콘 포장 절단 기준 마련</li> </ul>

자료 : 충청남도(2022).

- 이러한 상황을 고려할 때, 향후 국토교통부는 중소형 공사 대상의 표준품셈 추가 발굴 및 할증방안 마련을 통해 공사 규모 및 작업 여건(도심지, 협소 공간 등) 등으로 인한 한계를 고려한 적정공사비 산정에 기여할 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 지자체의 경우는 이러한 중소형 공사 대상의 표준품셈을 토대로 지역적 특색을 반영한 자체 품셈 마련을 통해 지자체 및 산하 공공기관 발주공사의 적정한 공사비를 보장할 수 있을 것으로 기대하며, 이와 관련해서는 후술할 ‘제3절. 지방자치단체의 정책 방안’에서 보다 상세히 살펴볼 예정임.
- 또한, 중소형 공사 대상의 표준품셈 추가 발굴 및 할증방안 마련을 위해서는 전술한 표준품셈 현장 조사의 현실적 한계를 해소해야 하기에 지정기관인 한국건설기술연구원의 관련 인력 및 예산 등 인프라 확충이 동반되어야 할 것임.

300) 충청남도(2020), 충청남도 소규모 건설공사 설계기준.

## (5) 중소규모 공사 대상 공사원가 검토 확대 시행

- 설계단계에는 수량 산출기준이나 단가 적용기준 등을 토대로 설계내역서를 공정하고 객관적으로 작성해야 하나, 실제로는 ‘원가계산 작성요령’, ‘노임 및 자재 단가’, ‘일위대가 목록’ 등 구체적 설계기준의 부재로 인해 적정 물량 산출 오류, 표준품셈 및 표준시장단가의 오적용, 설계서 간 불일치사항 등이 발생 중인 것으로 파악됨.
- 이러한 상황을 고려할 때, 상술한 예정가격 작성 시 발생하는 각종 오류 사항을 검토하고 정정하기 위한 방안으로 기존 조달청이 일정 규모 이상 사업을 대상으로 수행 중인 설계 적정성 검토, 단가 적정성 검토, 지자체 공사원가 사전검토 등을 지자체 사업을 대상으로 확대 시행하는 방안을 검토해 볼 수 있음.
- 구체적으로 현행 공공공사의 예정가격 결정은 기본적으로 발주기관의 계약담당공무원이 산정함이 원칙이나, ‘총사업비 관리지침’에 따른 사업 기간 2년 이상인 총사업비 200억원 이상의 건축공사<sup>301)</sup> 등이나 「조달사업에 관한 법률(조달사업법)」 시행령 제28조에 따른 추정가격 100억원 이상의 지자체 발주공사에 대해서는 각각 의무적으로 설계 적정성 검토<sup>302)</sup> 및 단가 적정성 검토, 지자체 공사원가 사전검토를 조달청을 통해 수행하도록 규정 중임.
- 이러한 설계 경제성 검토 및 공사원가 사전검토 등을 의무적으로 수행해야 하는 사업 외에도 공공 발주기관(수요기관) 장의 요청이 있을 경우 공사원가 검토 등을 수행할 수 있도록 정하고 있음.<sup>303)</sup>
- 다시 말하면, 총사업비 200억원 이상, 추정가격 100억원 이상의 중대형 공공사업의

301) ‘총사업비 관리지침’에 따른 사업 기간 2년 이상인 200억원 이상의 건축공사와 더불어 기획재정부 ‘국방사업 총사업비 관리지침’ 제9조에 따른 사업 기간 2년 이상인 200억원 이상의 건축공사와 병영생활관·군관사 신축사업, 기획재정부 ‘국고보조금 통합관리지침’ 제22조에 따라 보조사업자가 수행하는 추정가격 30억원 이상의 공사 역시 조달청 설계 적정성 검토 대상임.

302) 설계 적정성 검토는 ①총사업비 변경 요청사유서 검토, ②과다·과소설계 및 품질개선 사항의 검토·제안, ③설계안의 현장 적용 타당성 및 예산·규모의 적정성, ④설계 오류 및 상호모순 사항의 수정, 이 외 ⑤설계의 경제성 등 검토(VE)를 수행하는 것으로 이 중 예정가격 검토와 관련해서는 별도 ‘실시설계 단가 적정성 검토’로 칭하고 있음.

303) 「조달사업법」 시행령 제27조 참조.

경우 조달청이 의무적으로 공사원가를 검토하도록 정하고 있는 반면, 중소규모 사업의 경우는 공공 발주기관이 자체적으로 예정가격을 작성하고 있는 상황으로 이해할 수 있음.

- 물론, 조달청 공사원가 사전검토 사업에서 제외된 일정 규모 이상의 지자체가 발주하는 용역·공사·물품 사업의 경우 계약심사제도를 운영하고 있음.<sup>304)</sup>
- 다만, 계약심사제도의 경우 전술한 바와 같이 각종 원인으로 인해 예정가격 적정성 검토라는 최초 도입 취지보다는 감액 중심의 제도 설계와 운영으로 인한 한계가 발생 중인 상황임.

- 이를 고려할 때, 지방자치단체 발주 중소규모 사업의 경우 적정 공사원가 계상을 위해 다양한 사업에 대한 공사원가 검토와 발주 경험을 보유하고 있는 조달청의 제도를 확대 운영함과 더불어 기존 계약심사제도 개선을 통해 적정공사비가 확보될 수 있도록 하는 방안 마련이 필요할 것으로 판단되기에 우선적으로 조달청 공사원가 검토제도를 확대 운영하는 방안을 살펴보고자 함.

- 지자체가 자체적으로 실시하는 계약심사제도 개선방안에 대해서는 후술할 ‘제3절. 지방자치단체의 정책 방안’에서 상세히 살펴볼 예정임.

- 또한, 예정가격 작성에 기초가 되는 공사기획 단계 계약담당자의 사업비 추정과 더불어 설계단계에서 설계용역의 시행을 통한 설계가격 산정과 관련해서는 다음과 같은 사유로 공사 규모가 클수록 공사비 산정의 정확성이 높아질 수밖에 없는 구조이며, 이를 고려할 때 적정공사비 산정 및 지급 문화 정착을 위해서는 중대형 사업 뿐만 아니라 중소규모 공공공사에 대해서도 조달청의 공사원가 검토를 확대 적용하는 방안에 대한 모색이 필요함.

- 구체적으로, 총사업비 관리대상 사업 중 하나인 총사업비 200억원 이상 건축사업의 경우 계획설계·중간설계 완료 후 및 실시설계 완료 이전에 조달청에 설계 적정성 검토를 의뢰토록 하고 있으며<sup>305)</sup>, 이 외 총사업비 관리대상 사업의 경우에도 실시설계 완료 후 기획재정부장관과의 총사업비 협의 전에 조달청에 실시설계 결과에

304) 「지방재정법」 제3조 및 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제3장 참조.

305) ‘총사업비관리지침’ 제57조 참조.

대한 단가의 적정성 검토 등을 의뢰토록 규정함으로써 계획설계단계부터 상세한 설계 및 원가 적정성에 대한 검토(최소 3회 이상)를 통해 필요 예산의 과다 지급뿐만 아니라 과소 지급되는 경우를 사전에 방지할 수 있는 체계를 마련 중임.

- 이에 반해 총사업비 관리대상 사업에서 제외되는 중소규모 공사의 경우 지자체 발주공사 등 지방계약 사업에 한해 예정가격 산정 이후 계약심사를 통해 1회에 걸친 공사원가 검토만을 수행 중이며, 이 역시도 개발 공공 발주기관의 설계 및 계약담당자의 역량에 따라 공사비 산정에 격차를 보이고 있는 상황임.
  - 또한, 설계단계에 설계사를 활용한 용역수행을 통해 원가를 산정하는 경우 해당 설계사의 노하우(Know-how)와 최신 가격정보 보유 수준, 공법 및 공사 수행 절차에 대한 이해도 등이 적정 공사원가 산정의 중요 요소로 작용하며, 중대형 공사의 경우 상대적으로 규모가 크고 해당 중요 요소에 대한 전문역량을 보유하고 있는 설계사가 이를 담당할 가능성이 높음.
  - 반면, 중소규모 공사의 경우 상대적으로 원가 산정에 요구되는 역량 수준이 낮은 영세 설계업체가 이를 담당하며, 해당 과정에서 설계업체의 낮은 역량 수준 등에 따라 각종 오류가 발생하는 등의 한계점이 존재하는 것으로 파악됨.
  - 이처럼 중대형 사업과 중소규모 사업 대상의 공사원가 검토 체계의 차이와 더불어 설계단계의 설계용역 시행을 통한 설계가격 산정 시 상술한 사유에 따라 중대형 공사의 설계가격 정확성이 더욱 높을 수밖에 없는 상황을 고려하면, 향후 중소규모 공공공사에 대한 공사원가 검토 체계를 더욱 강화해 나갈 필요가 있음.
- 한편, 조달청의 경우 상술한 설계 적정성 검토, 지방자치단체 공사원가 사전검토 등 제도에 따라 연간 수천 건에 달하는 다양한 사업에 대한 설계 적정성 및 공사원가 검토 경험을 보유함과 더불어 최신의 시장가격 및 거래실례가격 등을 폭넓게 갖추고 있는 점을 고려하면, 향후 조달청의 이러한 노하우(Know-how)를 활용한 중소규모 공사 대상의 원가 검토 확대는 우리 산업 내 공사원가의 합리적 산정을 통한 적정공사비 지급 문화 정착에 기여할 것으로 기대됨.
- 다만, 이를 위해서는 다음과 같은 사항에 대한 선제적 고려 및 보완이 필요할 것으로 예상되며, 먼저 중소규모 지방자치단체 발주공사만 하더라도 연간 수만 건에 달

할 정도로 물량이 많으며, 해당 사업 전부를 대상으로 공사원가 검토를 시행하기에는 현실적으로 무리가 있기에 중소규모 공사 중 적정 대상사업을 지정할 필요가 있으며, 해당 업무를 수행할 추가 인력 확보가 요구될 것으로 예상됨.

- 일례로 현재 조달청은 ‘설계검토업무 처리규정’에 따라 조달청 본청과 서울지방조달청 관련 부서를 통해 설계검토(설계 적정성 및 경제성 검토 등)와 지자체 공사원가 사전검토 등을 수행 중임.
  - 이와 관련한 주요 부서(조달청 시설사업국의 토목환경과, 건축설비과, 설계예산검토과, 예산사업관리과 및 서울지방조달청의 시설계약과)의 인력 현황을 살펴보면, 관련 업무량 대비 상대적으로 적은 인력이 이를 수행하고 있는 것으로 파악됨.
  - 또한, 일부 인력의 경우 타 업무를 병행 수행 중인 점을 고려하면, 설계검토 및 공사원가 사전검토 등을 위한 업무수행 인력은 더욱 적은 것으로 이해됨.
  - 이를 고려할 때, 현재 조달청에서 의무적으로 공사원가 검토 등을 시행하지 않는 총사업비 200억원 미만 건축사업 등 국가계약 공사와 지자체 발주 추정가격 100억원 미만 중소규모 공사 모두를 대상으로 공사원가 검토를 확대 시행하기에는 무리가 있음.
  - 해당 배경하에 중소규모 공사 대상의 공사원가 의무 검토는 유사 공사발주 경험이 부재하거나 자체적인 예정가격 작성 역량이 부족한 일부 발주기관(수요기관)의 사업과 표준 설계도서와 일위대가가 부재한 특정 사업(건축공사 등)을 대상으로 점차 확대 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있음.
  - 또한, 이와 같은 한정된 대상 공사 범위 확대에도 불구하고 조달청 관련 부서 차원에서는 기존 업무량 대비 추가업무량이 발생하는 상황이기에 이에 대응하는 관련 부서 내 전문인력 확충 방안을 모색해야 할 것임.
  - 이 외에도 우수 민간기업(원가관리 전문기관 등)과의 협업체계 수행 방안, 조달청의 공사비 관련 전자시스템(통합공사원가계산프로그램 및 공사비정보광장 등) 고도화 및 이를 통한 활용 확대 방안 등도 함께 검토해 볼 수 있을 것으로 기대함.
- 이러한 일부 중소규모 공공공사를 대상으로 조달청 공사원가 검토를 의무적으로 확대 적용하는 방안 외에도 현행 체계 내 공공 발주기관(수요기관) 장의 요청이 있을 시 공사원가 검토 등을 대행할 수 있도록 규정 중인 점을 고려하면, 해당 규정을



활용한 중소규모 공사 대상 공사원가 검토 활성화 방안을 검토해 볼 수 있을 것임.

#### <표 V-7> 조달청 공사원가 검토 관련 부서 인력 현황

조달청 본청				서울지방청	계
토목환경과	건축설비과	설계예산검토과	예산사업관리과	시설계약과	
20명	23명	21명	21명	12명	97명

주 : 설계 적정성 검토, 기술 및 입찰내역서 검토, 제도개선, 조달청 맞춤형 서비스, 부서 고유업무 등의 경우도 병행하고 있는 인력을 합산 계상한 것이기에 실제 공사원가 검토 수행인력은 더욱 적을 것으로 예상됨.  
자료 : 조달청 홈페이지(검색일 : 2022.6.16.)

- 이를 위한 가장 대표적인 방안으로는 조달청 설계 적정성 검토나 실시설계 단가 적정성 검토 등을 수행할 시 지급해야 하는 수수료 감면 방안을 고려해 볼 수 있음.
- 구체적으로 현재 조달청은 공공 발주기관(수요기관)의 조달사업과 관련한 수수료를 징구하고 있으며, 일례로 실시설계 단가 적정성과 관련해서는 검토요청금액 규모 및 수요기관 구분에 따라 0.02% 또는 0.04%의 수수료를 받고 있음<sup>306)</sup>.
- 또한, 조달청은 이러한 수수료를 감면할 경우 그 감경률(수수료에서 감면하는 액수가 차지하는 비중)은 100분의 20을 초과할 수 없도록 규정 중이며<sup>307)</sup>, 이에 따라 최근에는 ‘조기집행 확대를 위한 조달수수료 한시적 감경 특례’ 고시를 발표한 바 있음<sup>308)</sup>.
- 하지만 이러한 조달청 수수료 감경률 기준에도 불구하고 상술한 한시적 특례 외 별도의 감경 규정이나 추가적 특례 운영 등이 부재하여 공공 발주기관(수요기관)의 경우 조달청의 공사원가 검토 서비스를 받기 위해 해당 수수료의 대부분을 지불해야 함.
- 또한, 이를 위해서는 해당 비용에 대한 예산편성이 불가피함에도 불구하고 법정 필수비용이 아니기에 예산 확보의 어려움이 발생함은 물론, 감사 우려 등에 따라 행정추진이 소극적일 수밖에 없는 상황임.

- 이러한 현황을 종합적으로 고려할 때, 중소규모 공공공사를 대상으로 조달청의 공

306) 「조달사업법」 제16조 및 조달청(2020.2.7.), 조달수수료 고시, 조달청고시 제2020-3호 참조.

307) 「조달사업에 관한 법률」 시행령 제20조 참조.

308) 조달청(2022.1.21.), 조기집행 확대를 위한 조달수수료 한시적 감경 특례 고시, 조달청고시 제2022-1호 참조.

사원가 검토 서비스를 활성화하기 위해서는 수수료 비용에 해당하는 정부 차원의 재정적 지원 등 다각적 재원 확보 방안이 함께 모색되어야 할 것이며, 조달청 차원에서는 감경을 기준 내 감면 기준 또는 규정 마련을 통해 수수료를 낮추는 방안을 검토해 볼 수 있음.

## (6) 계약심사제도 개선 및 관리·감독 강화를 통한 공정한 제도 운용

- 상술한 조달청의 공사원가 사전검토 대상사업 외 일정 규모 이상의 지방자치단체가 발주하는 용역·공사·물품의 경우 「지방재정법」 제3조 및 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제3장(계약심사 운영요령), 지방자치단체가 운영하는 ‘계약심사 업무처리 규칙’ 등에 따라 계약심사제도를 운영하고 있음.
- 이러한 계약심사제도의 목적은 지자체 발주사업의 기초금액 작성 시 원가산정의 적정성을 검토하고, 공사 체결 후 설계변경 시 증감금액의 적정성을 심사하여 지방자치단체 재정의 건전하고 효율적인 운영을 위함임.
- 이에 따라 계약심사 대상사업은 행정안전부 예규를 통해 일정 규모 이상의 시·도 시행사업과 시·군·구 시행사업에 대해 의무적으로 운용토록 규정 중이며, 지자체의 장은 이러한 의무 대상사업 외에 계약심사 대상 금액이나 범위를 확대하여 운영할 수 있도록 하고 있음.<sup>309)</sup>
- 구체적으로 계약심사제도의 경우 현재 종합공사 기준 시·도 시행사업의 경우 5억원 이상, 시·군·구 사업의 경우 3억원 이상의 초소형 공사를 제외한 모든 공사를 대상으로 시행 중인 상황임.
- 즉, 지방자치단체 발주공사 대다수는 조달청의 공사원가 사전검토 서비스(설계 적정성 검토 등 포함)와 계약심사제도를 통해 공사비 산정과 관련된 각종 대가 기준의 준수 여부 및 공법선정, 산출 물량 등의 적정성을 검토하고, 이를 토대로 발주과정에서의 각종 오류나 불필요한 분쟁 발생 사항 등을 최소화하여 계약상대자에게 피해가 발생하지 않도록 제도적으로 보호받고 있는 상황임.

309) 행정안전부(2022), 지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준, 행정안전부 예규 제197호.

<표 V-8> 계약심사제도 의무 시행 대상사업 현황

사업 유형	심사내용	대상 금액 및 사업
시·도 계약심사 대상사업	원가심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사 : 추정금액 5억원(종합공사가 아닌 공사는 3억원) 이상</li> <li>• 용역 : 추정금액 2억원 이상</li> <li>• 물품 : 추정금액 2천만원 이상</li> </ul>
	설계변경 심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약금액 20억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우</li> <li>• 2회 이후 설계변경의 경우 누적금액 기준</li> </ul>
시·군·구 계약심사 대상사업	원가심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공사 : 추정금액 3억원(종합공사가 아닌 공사는 2억원) 이상</li> <li>• 용역 : 추정금액 7천만원 이상</li> <li>• 물품 : 추정금액 2천만원 이상</li> </ul>
	설계변경 심사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계약금액 5억원 이상 공사의 1회 설계변경이 당해 계약금액의 10% 이상 증가하는 경우</li> <li>• 2회 이후 설계변경의 경우 누적금액 기준</li> </ul>

- 그럼에도 불구하고 지방자치단체가 자체 시행하는 계약심사제도의 경우 실제로는 앞선 관련 문제점 현황에서 살펴본 바와 같이 각종 원인에 따른 감액 중심의 제도 설계와 운영으로 인해 계약상대자인 시공사의 피해 발생이 불가피하였던 것으로 파악됨.
- 특히, 계약심사제도의 경우 지자체 발주 중소규모 공사를 대상으로 운영 중인 점을 고려하면, 감액 중심 제도 운용으로 인한 피해는 해당 공사의 대다수를 수주하는 지역건설기업을 위주로 발생함은 물론, 이로 인해 지역건설산업의 위축 및 경쟁력 약화의 원인으로 작용할 우려가 존재함.
- 이러한 지방자치단체의 계약심사제도가 원가 산정 및 설계변경의 적정성 심사라는 원취지를 벗어나 감액 중심의 제도 설계와 운영이 이루어지는 대표적인 원인으로 는 다음과 같은 두 가지 사안을 들 수 있음.
- 먼저 지방자치단체 장의 치적 홍보 강화를 위해 계약심사제도 운용 결과를 활용하고 있으며, 그 결과 경쟁적으로 감액 또는 예산 절감 위주의 제도 운용이 이루어지고 있는 것으로 이해됨.
- 일례로 전국 17개 광역지자체 및 226개 기초지자체와 교육청 대부분은 연 1회 이

상의 언론 보도자료를 통해 지자체별 당해연도 계약심사 시행을 통한 예산 절감 실적을 홍보 중인 것으로 파악되며, 이에 따라 2022년 2월 기준 최근 1년간 약 2,930건의 제도 운용 결과에 기반을 둔 언론 홍보가 있었던 것으로 확인됨.<sup>310)</sup>

- 다음으로는 계약심사제도 자체가 원취지인 발주 이전 원가 산정의 적정성 검토 등을 통해 적정 수준의 원가를 제공하는 것이 아니라, 사실상 예산 절감을 위해 공사비를 감액하는 방향으로 제도 설계가 이루어져 합리적인 원가 산정이라는 제도의 원취지이자 운용원칙을 저해하고 있는 것으로 파악됨.
- 예를 들어, ‘공사 원가심사’ 관련 주요 심사내용 서식<sup>311)</sup>을 살펴보더라도 심사평가 결과로 설계금액 및 심사금액과 함께 절감액과 절감률만을 기재토록 하고 있어 설계가격 또는 기초금액의 절감을 위주로 제도가 설계되어 있는 것을 알 수 있음.

<그림 V-2> 지방자치단체 계약심사 관련 ‘주요 심사내용’ 서식

<서식 공사 원가심사-3>

### 주요 심사내용

☐ 공 사 명 :

☐ 사업개요

위 치	
공사개요	
공사기간	

☐ 심사평가 결과

\* 설계금액 : 원원  
 \* 심사금액 : 원원  
 \* 결 감 액 : 원원  
 \* 결 감 률 : - %

☐ 주요 심사내용

\* 자재단가 조정 : 외 품  
 -  
 -  
 \* 일위대가 조정 ( 외 개공품)  
 -  
 -

☐ 그 밖의 사항

\* (계약심사조건 등 심사와 관련 특별히 보고할 사항)  
 -  
 -

자료 : 행정안전부(2022).

310) 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원.

311) ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 제3장 ‘계약심사 운용요령’ <서식 공사 원가심사-3> 참조.

- 지금까지 살펴본 계약심사제도의 문제점을 개선하고 원취지에 부합하는 적정 운용을 위해서는 향후 행정안전부의 계약심사제도와 관련한 규정 개정 노력과 더불어 관리·감독 강화를 통해 지방자치단체 발주 중소기업 공사의 적정공사비 산정이 이뤄질 수 있도록 유도해나가야 할 것임.
- 그 방안으로는 먼저 상술한 예산 절감 위주의 계약심사 양식을 개정하여 공정하고 합리적인 공사비 산정을 유도할 수 있을 것으로 기대하며, 기존 양식의 절감액과 절감률 대신 조정액과 조정률을 기재하도록 하는 바가 바람직할 것으로 판단됨.
- 다음으로는 행정안전부가 매년 전국 광역 및 기초지자체, 교육청의 계약심사 결과를 취합하여 대국민에 공개함으로써 지자체 간 계약심사제도 운용을 통한 예산 절감 결과의 경쟁적 홍보를 일부 방지할 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 지자체별 계약심사 결과를 취합·비교함으로써 특히 과다한 절감이 이루어진 지자체에 대해서는 해당 원인을 분석함과 더불어 정부합동감사 등을 실시하여 발주자 불공정행위 여부에 대한 관리·감독을 강화해 나갈 수 있을 것임.
- 이 외에도 계약심사제도의 경우 지방자치단체의 자체적인 검토제도로 지역건설산업에 미치는 영향이 높으며 관련 민간전문가의 활용도 신기술이나 신공법 등 특정 사업에 국한하여 운영 중인 점을 감안하면, 계약심사의 전문성을 높일 수 있는 비 지방자치단체 발주사업의 특성을 고려한 매뉴얼의 제작 및 고도화, 민간전문화 활용 방안 등의 마련을 꾀할 수 있을 것으로 기대함.
- 이러한 지자체 차원의 계약심사제도 적정 운용과 관련한 방안은 후술할 ‘제3절. 지방자치단체의 정책 방안’에서 보다 구체적으로 살펴볼 예정임.

## (7) 공기연장 비용 적정 지급(‘총사업비관리지침’ 개정)

- 시공단계의 적정공사비 지급을 저해하는 주요 문제점 중 하나로는 설계변경 및 공기연장 등에 따른 적정 비용 보상 문제를 들 수 있으며, 특히 총사업비 관리대상 사업의 경우 일부 불가피한 사유 외 착공 이후 설계변경으로 인한 총사업비의 증액을 원칙적으로 인정하고 있지 아니하며, 발주자의 책임 있는 사유나 불가피한 사유에 해당하더라도 변경을 최소화하거나 실비에 한해서만 조정을 허용하고 있음.

- 일례로, 다음 해 완공 예정인 사업의 총사업비나 사업 기간 등의 불가피한 변경이 필요한 경우라도 당해연도 5월 31일까지 기획재정부 장관에 총사업비 조정을 요구하도록 규정 중이며, 원칙적으로 완공 연도에는 사업 규모나 총사업비 조정협의 및 중앙관서의 자율 조정을 불허하고 있음.
  - 또한, 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재·지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유로 공사 기간이 연장되고 이로 인해 공사 현장의 유지·관리에 필요한 비용이 추가로 발생하여 이에 대한 협의 조정을 하는 경우라도 일반관리비와 이윤을 제외한 직접 필요한 비용에 대해서만 조정토록 하고 있는 상황임.
  - 하지만, 이러한 규정은 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 등 타 규정과의 상충은 물론, 공사 수행 부분에 대한 계약상대자의 정당한 이익인 이윤과 해당 공사 수행에 따라 발생하는 일반관리비를 보전받지 못해 계약상대자 일방에 피해가 발생 중인 것으로 파악됨.
- 이러한 현황을 고려할 때, 최근 계약금액 조정 등과 관련한 규정 개선을 통해 상당 부분 합리적으로 운영 중인 중소규모 공공공사와는 달리 총사업비 관리 대상인 대규모 사업의 경우 기본적으로 총사업비의 변경 억제 기조 및 이에 기반한 규정 등에 따라 여전히 계약 변경에 따른 합리적인 금액 조정이 이루어지지 않고 있는 것으로 이해됨.
- 향후 정부는 이러한 한계점에 대한 개선을 통해 계약상대자의 책임 없는 사유에 따른 비용적 손해 방지는 물론, 우리 산업 내 적정공사비 지급 문화 정착에 기여해 나가야 할 것임.
- 이를 위해서는 무엇보다도 그간 문제점으로 다수 지적되어 온 총사업비 조정기준 중 시공단계에 시공자의 책임 없는 사유에 따른 공기연장임에도 협의 조정을 위한 시기를 한정하고 있다는 점과 비용 조정 시 「지방계약법」 시행령, 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’과 상이하게 총사업비 대상사업에 한해서만 직접적 비용 증가에 따른 이윤 및 일반관리비를 제외토록 하고 있는 점에 대한 개선이 필요할 것으로 판단됨.

- 구체적으로 총사업비 관리대상 사업 역시 계약금액 조정과 관련한 타 규정과 마찬가지로, 시공자의 책임 없는 사유에 따른 계약금액 조정 시 연중 수시로 조정을 신청할 수 있도록 하고, 조정 대상도 기존의 계약 변경에 따라 직접 필요한 비용과 함께 이윤 및 일반관리비를 포함해야 할 것임.
- 이를 통해 설계변경이나 그 밖의 계약 내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정에 관한 내용을 담고 있는 「지방계약법」 시행령 및 행정안전부 예규 등과의 일관성을 유지할 수 있을 것임.

**<표 V-9> ‘총사업비관리지침’ 내 시공자의 책임 없는 사유에 따른  
합리적인 계약금액 조정안**

현 행	개 정 안
<p>총사업비관리지침(기획재정부훈령 제590호) 제6장 총사업비 조정기준 제2절 경비별 제부 조정기준 제1관 공사비의 조정기준 제64조(시공 단계) ①~⑧ (생 략)</p> <p>⑨ 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재·지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유로 공사기간이 연장되고 이로 인해 공사현장의 유지 및 관리에 직접 필요한 비용(일반관리비·이윤 제외)이 추가로 발생하여 다음 각 호의 기준에 따라 협의 조정을 요청한 경우 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다. 다만, 계약당사자간 책임이 혼재되어 있어 책임한계가 불명확한 경우에는 균분으로 한다.</p> <p>1. 준공일 전년도 5월 31일까지 신청한다.</p> <p>2. 공사기간 연장의 책임소재·사유, 연장기간 등 관련 증빙자료를 총사업비 조정요구서와 함께 제출해야 한다.</p> <p style="text-align: center;">&lt;중 략&gt;</p>	<p>총사업비관리지침(기획재정부훈령 제590호) 제6장 총사업비 조정기준 제2절 경비별 제부 조정기준 제1관 공사비의 조정기준 제64조(시공 단계) ①~⑧ (생 략)</p> <p>⑨ ----- ----- ----- 필요한 비용이 추가로 발생하여 다음 각 호의 기준에 따라 협의 조정을 요청한 경우 소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다. ----- ----- -----.</p> <p>1. <u>추가적으로 필요한 비용 발생 시 연중 수시로 신청한다</u></p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p style="text-align: center;">&lt;중 략&gt;</p>

- 정부는 이러한 ‘총사업비 관리지침’에 대한 개정을 통해 설계변경이나 계약기간 연장 시 계약상대자에 합리적인 비용을 집행할 수 있을 것이며, 나아가서는 공사 품

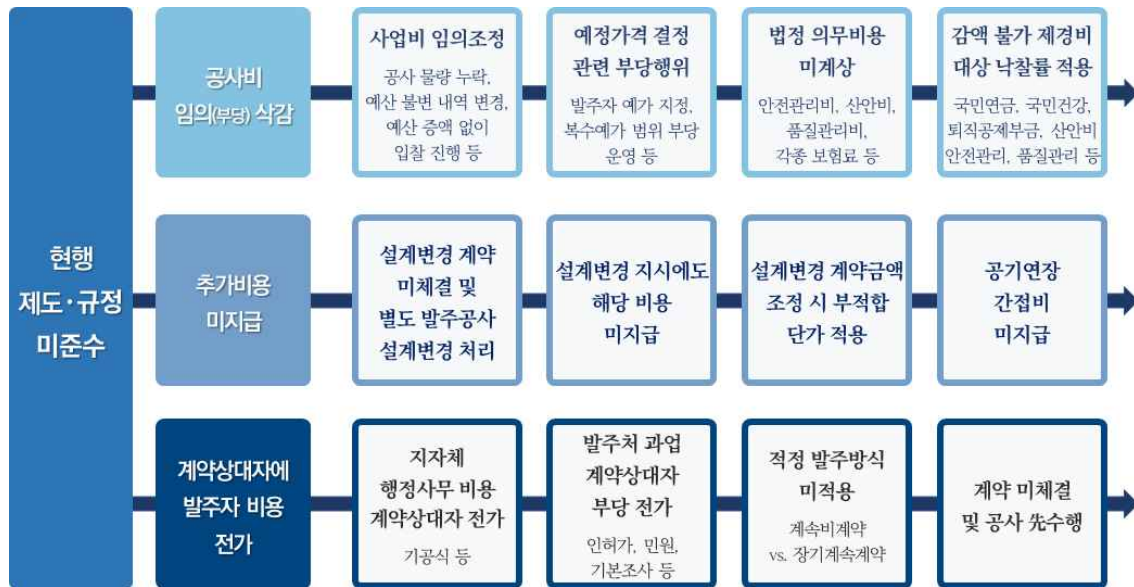
질 및 안전 등에 긍정적인 영향은 물론, 그간의 관련 소송 등의 발생으로 인한 사회·경제적인 비효율성도 절감할 수 있을 것으로 기대함.

#### (8) 발주자 불공정관행 감사 강화 및 제재 규정 마련

- 현재 우리 산업 내 적정공사비 확보를 저해하는 주요 문제점 중 하나로는 공사비 산정 및 지급과 관련한 발주자 불공정 관행을 들 수 있으며, 사업추진 단계별로 다양한 발주자 불공정행위가 여전히 발생 중인 것으로 확인함.
- 이러한 발주자 불공정 관행이 적정공사비의 산정과 지급에 미치는 영향은 크게 ‘공사비 임의(부당) 삭감’, ‘추가 비용 미지급’, ‘계약상대자에 발주자 비용 전가’ 등으로 구분해 볼 수 있으며, 각각에 해당하는 대표적인 관행은 다음과 같음.
  - ‘공사비 임의(부당) 삭감’과 관련한 관행으로는 사업비 임의조정(공사 물량 누락, 예산 불변 내역 변경, 예산 증액 없이 입찰 진행 등), 예정가격 결정 관련 부당행위(발주자의 예정가격 지정, 복수예가 범위 부당 운영 등), 법정 의무비용 미계상(안전관리비, 산업안전보건관리비, 품질관리비, 각종 보험료 등), 감액 불가 제경비 대상 낙찰률 적용(국민연금, 국민건강보험, 퇴직공제부금, 안전관리비 등) 등이 있음.
  - ‘추가비용 미지급’과 관련한 관행으로는 설계변경 계약 미체결, 별도 발주공사 대상 설계변경 처리, 설계변경 지시에도 해당 비용 미지급, 설계변경 계약금액 조정 시 부적합 단가 적용, 공기연장 간접비 미지급 등이 발생 중임.
  - ‘계약상대자에 발주자 비용을 전가하는 행위’와 관련해서는 지자체 행정사무 비용을 계약상대자에 전가하는 행위(기공식 등), 발주처 과업을 계약상대자에 전가하는 행위(인허가, 민원, 기본조사 등), 적정 발주방식 미적용(계속비 계약 및 장기계속 계약), 계약 미체결 및 공사 선수행 지시 등을 들 수 있음.
- 이처럼 우리 건설산업의 경우 발주자의 각종 불공정 관행이 여전히 발생 중이며, 이에 따른 계약상대자 일방의 피해가 유발되고 있는 상황으로, 정부 역시 이러한 문제점에 대한 인식 아래 발주자와 계약상대자 간 공정한 계약문화 정착을 위한 노력을 기울이고 있음.



<그림 V-3> 발주자 불공정관행 유형에 따른 각종 문제점 현황



자료 : 이광표(2022), 품질·안전 강화와 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 발주공사 적정공사비·공기 확보 방안, 지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나, 국회.

- 대표적으로 정부는 발주자의 불공정 관행 개선을 위해 지난 2020년 6월과 2021년 9월 각 기획재정부 계약예규 ‘정부 입찰·계약 집행기준’과 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’의 ‘입찰 및 계약 집행기준’(제1장) 내 계약상대자에게 발주자 업무나 비용을 전가하지 못하도록 하는 규정을 신설하여 운영 중임.
- 구체적으로, 현행 계약예규 및 행정안전부 예규에서는 계약담당공무원(계약담당자)의 유의 사항으로 장기계속 계약의 연차별 계약기간 중 해당 연차 계약을 해지하고 잔여 공사 부분을 차년도 계약으로 이월하는 사례, 계약 체결 및 이행 과정에서 발생하는 비용 중 발주기관이 부담할 부분을 계약상대자에게 전가하거나 공사 용지 확보, 사업 관련 민원 대응 등 발주기관의 업무를 전가하는 행위가 발생하지 않도록 유의토록 하고 있음.
- 하지만 이러한 정부 노력의 경우 상술한 발주자의 다양한 불공정 관행 유형 중 ‘계약상대자에 대한 발주자의 업무 및 비용 전가 금지’만을 대상으로 하고 있어 여전히 앞서 살펴본 ‘공사비 임의(부당) 삭감’이나 ‘추가비용 미지급’과 관련한 발주자의 불공정 관행에 대한 유의 규정은 미흡한 것으로 파악됨.

- 이에 더해 발주자 불공정 관행의 경우 결과적 측면에서는 ‘공사비 임의(부당) 삭감’이나 ‘추가비용 미지급’ 등 계약상대자가 적정공사비를 지급받지 못하는 상황으로 이어지며, 사업비 임의조정, 예정가격 결정 관련 부당행위, 설계변경 계약 미체결, 별도 발주공사 설계변경 처리 등 이를 유발하는 원인이나 상황은 매우 다양함.

**<표 V-10> 계약예규 ‘정부 입찰·계약 집행기준’ 내  
계약상대자에의 발주자 비용 및 업무 전가 금지**

**제2조의6(계약담당공무원 유의사항)** 계약담당공무원은 공사·용역 및 물품제조(구매)계약 등의 입찰·계약의 집행과 관련하여 이 예규에서 정한 바에 따라 업무를 처리하여야 하며 다음 각 호의 사례가 발생하지 않도록 유의하여야 한다.

<중 략>

12. 장기계속계약의 연차별 계약기간 중 계약예규 「공사계약일반조건」 제25조제3항 제1호부터 제3호까지 및 제6호·제7호에 따른 사유가 발생한 이후, 해당 연차계약을 해지하고 잔여 공사 부분을 차년도 연차계약으로 이월하는 사례
13. 계약체결 부대비용 등 계약체결 및 이행 과정에서 발생하는 비용 중 발주기관이 부담할 부분을 계약상대자에게 전가하거나, 공사용지 확보, 사업 관련 민원대응 등 발주기관의 업무를 계약상대자에게 전가하는 행위

<생 략>

**<표 V-11> 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’ 내  
계약상대자에의 발주자 비용 및 업무 전가 금지**

**제1장 입찰 및 계약 집행기준**

**제1절 총 칙**

**7. 계약담당자 주의사항**

**나. 입찰 및 계약 시 금지해야 할 사항**

<중 략>

- 29) 계약체결 부대비용 등 계약체결 및 이행과정에서 발생하는 비용 중 발주기관이 부담할 부분을 계약상대자에게 전가하는 행위

<생 략>

- 이러한 발주자 불공정 관행과 관련한 특성을 고려할 때, 향후 이를 개선해 나가기 위해서는 다음과 같은 두 가지 측면의 접근이 적절히 이루어져야 할 것이며, 우선적 사항으로는 상술한 ‘계약상대자에 대한 발주자 비용 및 업무 등 전가 금지’ 규정

과 더불어 ‘공사비 임의(부당) 삭감’과 ‘추가비용 미지급’과 관련한 관행이 발생하지 않도록 유도해야 할 것임.

- 해당 방안에 있어서는 ‘계약상대자에 대한 비용 및 업무 등 전가 금지’ 규정과 마찬가지로 기획재정부 계약예규인 ‘정부 입찰·계약 집행기준’과 행정안전부 예규(‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’) 제1장 내 관련 내용을 추가함으로써 마련할 수 있을 것으로 기대함.

- 또한, 발주자 불공정 관행의 경우 결과적으로는 계약상대자의 적정공사비 미지급을 유발하나 해당 결과의 원인 및 상황은 매우 다양하기에 이에 해당하는 상황이나 원인의 발생을 최소화하기 위한 방안으로 앞선 규정을 근거로 한 발주자 불공정 관행에 대한 감사를 강화해 나가야 할 것임.
- 현재도 이미 감사원이 공공 발주 건설공사나 공공기관을 대상으로 불공정 관행 및 규제에 대한 감사를 시행하는 과정에서 발주자의 불공정 관행에 대한 감사 역시 포함하여 시행 중이며<sup>312)</sup>, 행정안전부의 광역지자체 대상 감사, 광역지자체의 기초지자체 대상 감사 과정에서도 발주자 불공정 관행을 점검하고 있음.
- 향후에도 이러한 중층적 감사 체계를 통해 발주자의 불공정 관행을 근절해 나가야 할 것이며, 특히 주기적인 감사를 시행하는 행정안전부의 광역지자체 대상 감사나 광역지자체의 기초지자체 대상 종합감사 등의 경우 발주자의 불공정 관행을 중점적으로 점검함으로써 계약상대자의 피해를 줄여나갈 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 상술한 바와 같이 기획재정부 계약예규 및 행정안전부 예규 내 기존 ‘계약상대자에 대한 발주자 비용 및 업무 등 전가 금지’ 규정과 더불어 ‘공사비 임의(부당) 삭감’과 ‘추가비용 미지급’에 대한 규정을 추가 마련함으로써 발주자 불공정 관행과 관련한 감사 대상 범위를 확대해 나갈 수 있을 것임.
- 이에 더해 장기적 관점에서는 발주자 불공정 관행으로 인한 계약상대자의 적정공사비 미지급 등의 경우 일차적으로 계약상대자의 피해 유발뿐만 아니라 해당 사업의 차원에서는 무엇보다 중요한 품질·안전 확보 등에 악영향을 미칠 수 있다는 점

312) 감사원(2018), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검; 감사원(2019), 공기관 불공정관행 및 규제 점검.

을 고려할 때, 발주자의 불공정 관행 근절에 관한 내용을 법령화하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

- 해당 방안으로는 발주자 불공정 관행의 경우 앞서 살펴본 바와 같이 ‘계약상대자에 의 발주자 비용 및 업무 등 전가’, ‘공사비 임의(부당) 삭감’, ‘추가비용 미지급’ 등을 유발하는 대다수의 원인 및 상황이 계약체결 또는 계약 변경과 관련성을 지니기에 「국가계약법」 및 「지방계약법」 내 ‘발주자 불공정 관행 금지’ 조항을 마련한 후 세부 사항에 대해서는 하위 법령에 위임하여 마련할 수 있을 것임.
  - 이 외 방안으로는 현재 국회에 계류되어 있는 「건설안전특별법」과 같이 건설공사의 품질·안전 확보를 위한 공사비의 적정한 계상 및 지급과 관련한 신규 법안 마련 시 ‘발주자 불공정 관행 근절’과 관련한 내용을 포함할 수 있을 것임.
  - 마지막으로 이와 같이 ‘발주자 불공정 관행 근절’과 관련한 내용을 법령화할 경우 불공정 관행의 유형 및 해당 상황(원인)을 세세히 규정함으로써 다양한 원인 및 상황에 따른 관행이 발생하지 않도록 유도해야 할 것임.
  - 그럼에도 불구하고 해당 관행이 발생하였을 경우 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장, 계약담당공무원 또는 계약담당자 대상의 제재 규정 등을 마련하여 보다 강력한 조치를 취할 수 있을 것으로 기대함.
- 마지막으로 이러한 발주자 불공정 관행과 관련하여 지방자치단체는 역내 건설공사 발주 시 각종 오류나 착오 등에 따라 발주자 불공정 관행이 발생한 사례, 감사원 및 국토교통부, 광역지방자치단체의 기초지방자치단체 또는 산하기관 대상 감사 결과 등에서 지적된 사항 등을 종합한 사례집을 제작하여 광역 및 기초지방자치단체, 산하 발주기관 등에 배포함으로써 발주자 불공정 관행을 근절을 유도해 나갈 수 있을 것임.
- 이와 관련한 보다 구체적인 내용에 대해서는 후술할 ‘제3절. 지방자치단체의 정책 방안’에서 보다 상세히 살펴보고자 함.

## **(9) 공사비 과소 산정 문제 해소를 위한 이의신청제도 도입**

- 앞선 적정공사비 확보를 저해하는 설계단계의 문제점 현황에서 살펴보았듯이 예정

가격 산정 시 적정 물량 산출 오류, 표준품셈 및 표준시장단가의 오적용, 설계서 간 불일치사항 등에 따라 공사비가 과소 산정되는 경우가 발생하며, 해당 경우 그 피해는 계약상대자인 시공사 일방에 전가되고 있음.

- 예정가격 산정 시 각종 오류나 적정 단가의 미적용 등에 따라 공사비가 비현실적으로 과소 산정된 공사를 낙찰받은 시공업체는 해당 공사를 미시행할 시 부정당업자 지정 등 업의 영위에 영향을 미치는 심각한 불이익을 받기에 손해를 감수하고서라도 공사를 수행할 수밖에 없는 구조임.<sup>313)</sup>
- 구체적으로 낙찰(또는 계약) 이후 공사비 과소 책정 등을 이유로 계약을 포기하는 경우 입찰보증금 또는 계약보증금은 발주기관에 환수되며<sup>314)</sup>, 이에 더해 부정당업자로서 지정되어 5개월 이상 7개월 미만의 기간 동안 공공공사에의 입찰 참여가 금지되기 때문임.<sup>315)</sup>
- 이 외 공사비가 비현실적으로 책정되어 계약을 포기하는 것이 타당함을 입증하기 위해 소송을 진행하더라도 소송으로 인한 장기간 소요, 소송 비용 및 행정력 낭비 등 불필요한 부담이 가중되어 이 역시 쉽지 않은 상황임.

- 그럼에도 불구하고 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약 또는 일정 규모 이상<sup>316)</sup>의 계약과정에서 각종 사항과 관련한 불이익을 받는 경우를 구체화하기 위해 운영 중인 국가 및 지방계약 법령상 이의신청제도의 경우 여전히 기초금액 및 예정가격 과소 산정과 관련한 사항을 포함하고 있지 않아 발주자의 공사비 과소 산정 및 부당 삭감에 대한 이의신청이 어려운 상황임.

- 구체적으로 「지방계약법」을 기준으로 살펴보면, 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위와 관련된 사항, 입찰 참가 자격과 관련된 사항, 입찰공고와 관련된 사항, 낙찰자 결정과 관련된 사항 등에 대해 불이익을 받을 경우 지자체 장에게 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 제기할 수 있도록 규정 중임.

313) 홍성호·조재용(2021), 지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안, 대한건설정책연구원.

314) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제38조 참조.

315) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행규칙 별표2 참조.

316) 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 시행령 제11조에 따르면, ‘대통령령으로 정하는 규모’란 ① 「건설산업기본법」에 따른 종합공사의 경우 추정가격 10억원, ② 「건설산업기본법」에 따른 전문공사의 경우 추정가격 1억원, ③ 그 밖의 다른 법령에 따른 공사의 경우 추정가격 8천만원을 의미함.

- 이에 더해 국제입찰에 있어 정부가 가입하거나 체결한 다자간 또는 양자간 정부조달협정(국제협정에 포함된 정부조달 부분 포함)에 위배된 사항, 계약의 원칙을 위반하여 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정한 사항, 물가변동·설계 변경·그 밖에 계약내용의 변경 및 계약기간의 연장으로 인한 계약금액의 조정, 지연배상금, 계약기간의 연장과 관련된 사항 등도 이의신청 대상으로 포함하고 있음.

### <표 V-12> 「지방계약법」 내 이의신청제도 운용 현황

**제34조(이의신청)** ① 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약 또는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 입찰에 의한 계약과정에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항으로 인하여 불이익을 받은 자는 해당 지방자치단체의 장에게 그 행위의 취소 또는 시정을 위한 이의신청을 제기할 수 있다.

1. 제5조제1항의 국제입찰에 의한 지방자치단체 계약의 범위와 관련된 사항
2. 제9조에 따른 입찰 참가자격과 관련된 사항
3. 제10조에 따른 입찰공고와 관련된 사항
4. 제13조제2항에 따른 낙찰자 결정과 관련된 사항
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

<생 략>

- 이처럼 현행 이의신청제도의 경우 부당특약, 입찰참가자격, 낙찰자 결정, 물가변동 및 설계변경, 계약기간의 연장 등 계약상대자에 피해를 유발할 수 있는 주요 사항에 대한 이의신청을 가능토록 규정 중임에도 불구하고 발주자와 계약상대자 간 가장 민감하며 논의가 많은 사안인 적정공사비 산정 및 지급과 관련해서는 이의신청 대상으로 포함하고 있지 않아 그간 다수의 연구 문헌에서 이를 지적한 바 있음.
- 최근 대한건설정책연구원이 수행한 지자체 공사비 산정체계의 주요 개선방안 중 하나로 공사비 이의신청제도 도입을 주장한 바 있고, 한국건설관리학회와 한국건설산업연구원이 함께 수행한 보고서를 통해서도 공공공사비의 제도적 개선방안 중 하나로 공사비 이의신청제도의 도입 필요성을 제기함.<sup>317)</sup>
- 이에 더해 지난 2018년 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회에서도 공사비 정상화를 위한 단기적 개선방안 중 하나로 예정가격 과소 산정(임의삭감) 문제 해결을 위한 이의신청제도 도입 필요성이 제시된 바 있음.<sup>318)</sup>

317) 홍성호·조재용(2021), 지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안, 대한건설정책연구원; 한국건설관리학회·한국건설산업연구원 TFT(2018), 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도적 개선 방안, 한국건설산업연구원.

- 지금까지 살펴본 내용을 종합 고려할 때, 정부는 예산 부족이나 설계 오류, 착오 등에 의한 예정가격 과소 산정 문제를 개선하기 위해 공사비(기초금액)의 합리적 산정과 관련한 이의신청제도를 조속히 도입할 필요가 있으며, 해당 과정에서 다음의 사항을 고려해야 할 것으로 판단됨.
- 우선, 공사비(기초금액) 적정 계상 여부에 대한 이의신청제도 도입에 앞서 계약상 대자가 해당 기초금액이 적정히 산정되었는지 파악하기 위해서는 금액 산정의 기초자료인 산출 근거가 적절해야 할 것이며, 이를 고려할 때 향후 입찰공고 시 기초금액 산정기준 제공을 의무화하는 방안에 대한 검토가 필요함.
- 이를 통해 공사 입찰자는 공사비의 과소 산정 여부를 사전에 판단할 수 있을 것이며, 이를 토대로 이의제기를 신청하거나 해당 공사입찰에 참여하지 않음으로써 당사의 피해 발생을 사전에 방지할 수 있음.
- 또한, 이러한 제도적 기반이 마련되어야만 상술한 입찰 참여 및 공사 낙찰에도 불구하고 비현실적인 공사비 등에 따라 해당 공사를 포기할 때 주어지는 페널티(입찰보증금 환수, 부정당업자 지정 등) 운용의 합리성을 더욱 제고해 나갈 수 있을 것임.
- 다만, 공공 발주기관으로서 발주기관의 노하우가 담긴 기초금액 산정기준과 관련한 단가 적용기준이나 각종 비용 계상기준 등을 입찰공고 시 공식적으로 공개하기 어려울 수 있는 점을 고려하면, 낙찰자에 한해서라도 해당 기준을 공개토록 함으로써 공사비 이의신청을 제기할 수 있는 기회를 제공함이 바람직할 것이며, 이의 신청사항이 받아들여지는 경우에 한해 문제의 소지가 있는 특정 항목 일부에 해당하는 공사비만을 조정하거나 공사이행을 포기할 수 있는 기회를 부여해야 할 것임.
- 이에 더해 낙찰자가 공사비(기초금액) 산정에 대한 이의제기를 통해 공사를 포기하는 경우 기존의 입찰보증금 환수 및 부정당업자 지정 등 페널티를 경감하여 적용하는 등의 방안에 대한 검토가 필요함.
- 이와 관련해서는 두 가지 관점의 접근이 가능한데, 먼저 발주자의 입장에서는 비현실적으로 낮게 산정된 공사비에도 불구하고 낙찰자가 자의적인 판단에 따라 입찰에 참여하였다는 점을 고려하면 현행과 같이 입찰보증금 환수 등의 페널티 적용이

318) 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회 발표자료, 국회.

합당한 것으로 이해할 수 있음.

- 이에 반해 계약상대자의 입장에서는 발주자의 책무인 합리적 공사비(기초금액) 산정에도 불구하고 각종 오류 및 착오 등에 따라 예정가격이 과소 책정되어 계약상대자가 공사를 원활히 수행할 수 없다는 판단하에 공사이행을 포기한 측면을 고려하면 앞선 페널티의 면제가 합당한 것으로 받아들일 수 있음.
  - 이러한 양측의 입장을 동시에 고려함과 더불어 지자체 발주공사의 경우 대다수 중소규모 공사이며 이를 수행하는 업체 또한 중소 건설기업이라는 점, 이에 더해 중소 건설기업의 보호·육성 등의 측면을 함께 감안한다면, 공사비(기초금액) 산정의 이의제기 신청이 받아들여지는 경우에 한해 페널티를 축소 적용함이 합리적일 것으로 판단됨.
  - 다음으로는 정부 예산 부족, 공공 발주자가 제공하는 예정가격 산정기준의 잘못된 적용, 착오 등에 따라 산정한 기초금액에 대한 이의신청 시 해당 이의 제기사항에 대한 객관적인 심의가 이루어져야 하기에 이의신청 심사과정에 외부 전문가 참여를 의무화할 필요가 있음.
  - 참고로, 현행과 같이 중앙관서의 장 또는 지자체의 장이 해당 이의 제기사항에 대해 심사하여 시정 등 필요한 조치를 취하도록 한 후 해당 조치에 대해 이의가 있을 경우 국가계약분쟁조정위원회나 지방자치단체 계약분쟁조정위원회를 통해 이를 조정토록 하고 있는 점은 이의신청제도의 실효성을 저감시킬 우려를 안고 있음.
- 이러한 제도개선 방향과 현재 국가 및 지방계약법 내 각종 사항에 대한 이의신청제도<sup>319)</sup>를 운용 중이라는 점을 고려하면, 공사비(기초금액) 산정에 대한 이의신청제도 역시 기존 제도 내 이의제기 가능 사항의 확대를 통해 도입함이 타당할 것으로 판단됨.
- 또한, 공사비 이의신청제도 도입과 더불어 상술한 각종 고려사항 역시 함께 마련해 나가야 할 것이며, 이를 위해서는 각각의 사항을 규정하고 있는 「국가계약법령」 및 「지방계약법령」 내 관련 조항의 개정, 기획재정부 계약예규 및 행정안전부 예규 등의 개정이 필요함.

---

319) 「국가계약법」 제28조 및 「지방계약법」 제34조.



- 일례로 입찰공고 내 기초금액 작성기준 등을 제공토록 명시하기 위해서는 「국가계약법」 및 「지방계약법」 시행령 제36조의 개정이 요구되며, 낙찰자만을 대상으로 해당 기준을 제시하거나, 이 외 심의 등을 위한 외부 전문가 참여 등에 대한 규정은 계약예규 ‘공사입찰유의서’ 및 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준’ 제11장(입찰유의서) 등을 통해 개선 가능할 것으로 기대함.

### 3. 지방자치단체의 정책 방안

#### (1) 합리적 공사비(예산) 책정 가이드라인 개발

- 적정공사비 산정 및 지급과 관련한 이슈는 전술한 바와 같이 이미 우리 산업 내 오랫동안 논의되어 온 주제로 여전히 발생 중인 적정공사비 지급을 저해하는 각종 한계점과 이에 따른 산업계의 지속적인 적정공사비 지급 수요를 고려하면, 앞서 살펴본 중앙정부의 정책 방안과 더불어 지역건설산업의 주된 발주기관이자 자체 제도 마련의 주체인 지방자치단체 차원의 노력도 함께 수반되어야 할 것임.
- 특히 지자체 발주공사 대다수는 관내 지역건설기업이 수주하는 주된 시장이라는 측면을 고려할 때, 적정공사비 확보의 중요성을 높게 평가함에도 불구하고, 여전히 지역건설산업 내 예산 부족 또는 절감을 위한 관행적 이유, 지자체 건설공사 관련 제도의 미흡 및 계약담당자의 관련 역량 부족 문제 등에 따라 적정공사비가 미확보 또는 미지급되고 있는 상황이기에 이에 대한 개선 노력이 절실함.
- 이를 위한 주요 개선 방향으로는 먼저 지역건설산업 공사비 산정(추정)기준 고도화를 통해 당해 지역이 지니는 산업적 특성을 반영한 맞춤형 공사비 산정기준을 마련하여 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 지급을 유도할 수 있을 것으로 기대하며, 그 대표적인 방안 중 하나로 그간 지역 내에서 발주된 다양한 공사의 종류 및 규모와 관련한 사업정보(데이터)를 기반으로 지역맞춤형 공사비 책정 가이드라인을 운용할 필요가 있음.

- 특히, 지방자치단체 차원의 공사비 책정 가이드라인은 앞선 중앙정부의 적정공사비 확보를 위한 정책 방안 중 ‘과학적 예산편성 방안 마련’과 상호 보완적으로 마련해야 할 것이며, 구체적으로 중앙정부 차원의 ‘건설공사 사후평가시스템’을 활용한 방안은 중대형 공사를 대상으로 추진하되, 지방자치단체 차원의 지역 발주공사 데이터 기반의 가이드라인은 중소형 공사를 대상으로 추진함이 적절할 것으로 판단됨.
- 전술한 바와 같이 ‘과학적 예산편성 방안’의 경우 ‘건설공사 사후평가 시행지침’에 따른 ‘건설공사 사후평가시스템’ 및 사후평가 결과보고서의 관련 내용과 데이터를 기반으로 하며, 국가 및 지자체, 공공기관이 발주하는 총공사비 300억원 이상 공사를 대상으로 하고 있기에 중대형 사업비 추정에 적합할 것으로 판단됨.
- 다만, 해당 경우 300억원 미만의 중소규모 공사를 대상으로 한 합리적인 공사비 책정 방안은 미흡한 상태로 남게 되며, 더욱이 지자체 발주공사의 대다수가 중소규모 공사임과 더불어 해당 공사의 대부분을 지역건설기업이 수주하고 있는 실정을 고려하면, 중소규모 공사 대상의 적정공사비 산정방안은 지자체 차원에서 마련함이 합당한 것으로 판단됨.
- 또한, 중소규모 공사의 경우 지자체가 대다수 공사를 발주 및 관리해 왔으며, 이에 따라 공사비 산정 및 준공 등과 관련한 사업정보를 보유하고 있음은 물론, 적정공사비의 산정을 위해서는 공사가 수행되는 지역건설산업의 특성 반영이 요구되기에 지자체 차원에서 중소규모 공사 대상의 공사비 책정 방안을 마련함이 마땅함.
- 일례로, 전술한 바와 같이 서울특별시는 이러한 지방자치단체 차원의 공사비 책정 기준 마련의 필요성을 인식하고 적정예산 확보와 공사비 산정을 지원하기 위한 ‘공공건축물 건립공사비 책정 가이드라인’(업무 매뉴얼)을 운용 중인 것으로 파악됨.
- 서울특별시가 운영 중인 ‘공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인’은 사업기획 및 계획단계에 개략적인 공사비 추정을 통한 합리적인 예산편성을 지원하기 위한 것으로 과거 시행한 유사 공사<sup>320)</sup>의 설계가를 평균 공사비로 환산하고 물가상승률 등을 반영하여 제작한 업무 매뉴얼로 이해할 수 있음.

320) 유사 공사란 조사 대상일을 기준으로 과거 3년 내 준공되었거나 공사 중, 또는 공사발주 중인 건축물로서 전기 및 통신을 포함하여 총공사비가 10억원 이상인 건축물의 신축, 증축, 개보수, 리모델링과 공사비 3억원 이상의 철거공사, 공사비 4천만원 이상의 석면 철거공사를 포함함. 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원, 재인용.

- 또한, 서울특별시의 이러한 가이드라인은 지난 2015년부터 준비하여 2017년 우선적으로 제작된 바 있으며<sup>321)</sup>, 3년 단위의 주기적인 제작을 통해 지자체 발주공사의 적정 예산편성 노력을 기울이고 있는 상황임.
- 구체적으로 해당 가이드라인의 구성 내용을 살펴보면, 지자체가 주로 발주하는 공공건축물을 8개 용도(업무시설, 문화 및 집회시설, 복지시설, 의료 및 교육연구시설, 노유자시설, 운동시설, 기타, 리모델링·개보수)로 구분하여 규모(연면적) 및 신축·증축(수평·수직)에 따른 공사비 책정기준(천원/㎡)을 제시하고 있음.
- 이처럼 서울특별시는 다수의 과거 사례를 통한 공사비 추정방안 마련을 통해 사업 초기 사업비 추산·조정의 전문성 부족으로 예산 산정의 어려움 겪는 한계점 등을 개선한다는 차원에서 적정공사비 확보에 기여하고 있는 것으로 이해할 수 있음.

**<표 V-13> 서울특별시 ‘공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인’의  
용도 및 공사종별 가이드라인 현황**

구 분	세부 시설물 및 공사종
업무시설	119안전센터, 공공업무사무소, 소방서, 복지지원센터, 복합청사, 동청사, 의회청사
문화 및 집회시설	전시·박물관, 문화예술회관·문화집회시설
복지시설	종합사회복지관, 장애인복지관, 노인복지센터, 노인요양, 장애인·노인자활작업장
의료 및 연구시설	병원, 보건소, 산모건강증진센터, 대학교·교육센터, 도서관, 연구시설
노유자시설	육아·보육, 키즈센터, 경로당, 노인정, 주민공동이용시설, 어린이집, 청소년·문화수련시설
운동시설	체육관, 배드민턴장
기타	공중화장실, 환승센터·주차장전용, 자재보관창고, 친환경전용건축, 공영주차장, 폐기물중간처리
리모델링 및 개보수	
철거 공사비 책정 가이드라인	
석면 철거 공사비 책정 가이드라인	
설계용역비 책정 가이드라인	설계용역비, 설계공모 보상비, 감리비(건설사업관리)

자료 : 서울특별시(2020).

321) 전영준 외(2022), 상계서, 재인용.

- 이러한 서울특별시 사례를 고려할 때, 타 지방자치단체 역시 이를 참고하여 사업 기획 및 계획단계에 적정 예산편성을 지원할 수 있는 ‘공사비 책정 가이드라인’을 마련함으로써 자체 발주공사의 적정공사비 지급을 지원할 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 해당 과정에서 과거 발주 및 추진한 바 있는 건설공사의 데이터를 활용하여 당해 지역건설산업 특성을 반영한 가이드라인 마련이 가능할 것임.
- 참고로, 서울특별시의 경우는 역내 추진 건설공사 관련 정보(공사기간, 공정률, 현장사진, 계약·집행현황, 결재문서, 각종 안전정보 등)를 관리하고, 이를 대국민에 공개하기 위한 ‘건설알림이’를 운영 중이며<sup>322)</sup>, 해당 시스템을 통해 관리하고 있는 데이터 및 서울특별시에서 보유하고 있는 과거 건설공사 정보를 충분히 활용하여 ‘공사비 책정 가이드라인’을 마련한 것으로 이해됨.
- 향후 서울특별시 사례를 벤치마킹하여 ‘공사비 책정 가이드라인’을 마련하고자 하는 지자체의 경우 이러한 과거 건설공사 정보 및 데이터의 중요성에 대한 인식을 토대로 이를 체계적으로 관리하기 위한 시스템적 관리 방안도 함께 마련함으로써 더욱 정교한 가이드라인 마련이 가능할 것으로 기대함.
- 한편, 과거 수행한 건설공사 데이터의 활용한 공사비 책정 방식 또는 기준의 마련에 있어서는 전술한 중앙정부의 과학적 예산편성 방안과 유사 또는 동일한 방식을 적용함으로써 중대형 공사와 중소규모 공사 대상 예산편성에 있어 일관성을 확보할 수 있을 것임.
- 물론 지자체 발주공사 또는 중소규모 공사의 특성을 반영한 보정이 필요할 수 있을 것이나, 이처럼 데이터 기반의 예산편성 방안 마련 시에는 해당 데이터에 지역 건설산업의 특성 등이 아마 반영된 것으로 이해할 수 있기에 불가상승률 등에 대한 보정을 위주로 고려해야 할 것임.
- 마지막으로, 지자체 발주공사에 대한 데이터를 체계적으로 관리하여 장기간 데이터를 축적한 후에는 앞선 중앙정부의 과학적 예산편성 방안에서 전술한 바와 같이 최근 급격히 발전하고 있는 인공지능, 머신러닝, 딥러닝 등 각종 데이터 기반의 과학적 방법을 활용하여 더욱 정확한 예산편성 가이드라인 또는 시스템 마련이 가능할 것으로 기대함.

322) 서울특별시 건설알림이 홈페이지, <cis.seoul.go.kr>, 검색일 : 2022.6.29.

- 지금까지 살펴본 지방자치단체 차원의 중소규모 공사 대상의 ‘공사비(예산) 책정 가이드라인’의 마련은 전술한 중앙정부의 중대형 공사 대상의 과학적 예산편성 방안과 상호 보완적 관계에서 사업 초기 사업비 추산 시 전문성 부족으로 인한 적정 예산편성의 한계를 해소하는 직접적인 지원책으로 활용할 수 있을 것임.
- 나아가서는 부족한 예산편성 또는 예산 절감에 따른 적정공사비 산정을 저해하는 각종 관행을 해소하는데 기여할 것으로 기대함.

## (2) 지역건설환경 맞춤형 공사비 산정기준 마련

- 앞서 살펴본 지방자치단체 차원의 ‘합리적 공사비(예산) 책정 가이드라인’의 경우 사업기획 및 계획단계의 적정 예산 편성을 지원함으로써 예산 부족 또는 예산 절감에 따른 감액 관행을 해소하기 위한 방안으로 이해할 수 있으며, 적정공사비 산정을 위해서는 이러한 근원적 방안과 더불어 설계단계의 적정 예정가격 산정을 위한 공사비 산정기준이 함께 마련되어야 함.
- 일례로 현행 우리 건설산업의 공사원가 산정체계는 여전히 공사원가 계상 근거가 불분명하거나 부재하여 계약상대자가 관행적으로 해당 비용을 떠안는 경우가 발생 중이며, 해당 경우 발주자와 계약상대자 간 분쟁의 소지를 유발할 뿐만 아니라 지역건설산업에 재정적 부담을 가중시켜 비효율성이 발생함.
- 이러한 공사원가 불분명항목의 경우 원가 산정과 관련한 대부분의 규정과 절차는 존재하나, 세부 계상기준 등의 부재로 인해 현장 업무의 혼선이나 계약상대자의 민원을 유발하고 있는 상황임.
- 이에 더해 지자체는 그간 공공 건설공사 발주 시 지역건설산업이 지니는 지리적·공간적 특성을 고려하지 않은 중앙부처(기획재정부 및 행정안전부)의 획일적인 공사원가 산정 방식에 따라 공사비를 산정해 왔으며, 그 결과 일부 사업의 경우 공사비의 과소 산정 등의 문제로 인해 계약상대자의 일방의 피해가 발생하고 있음.
- 이러한 현황을 고려할 때, 향후 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 마련을 위해서는 상술한 공사원가 불분명항목 등 공사원가의 과소계상을 유발하는 항목, 지역 발주공사의 특성을 반영하지 못하는 획일적인 공사원가 계상방식 등의 개선을 위

한 지방자치단체 차원의 맞춤형 공사원가 산정기준을 마련할 필요가 있음.

- 먼저 공사원가 불분명항목과 관련해서는 크게 ‘공사비 원가 반영 단가 및 품셈이 부재한 경우’와 ‘공사비 원가 반영 시 합리적인 적용방식에 관한 규정이 부재’한 경우로 구분하여 살펴볼 수 있음.
- 전자의 경우는 단가 및 품셈 부재 항목을 선정하여 이에 대한 실사 수행 등을 지속적으로 추진하고, 후자의 경우는 적용방식 부재 등에 따른 분쟁, 계약상대자의 재정적 부담 등을 완화하기 위한 지자체 차원의 자체 적용기준 및 방식을 마련함으로써 현행 한계점을 개선해 나갈 수 있을 것으로 기대함.
- 일례로, 한국토지주택공사(LH)의 경우 자체적으로 공사원가 계상 근거가 불분명하거나 부재한 항목을 선정하여 이를 개선하기 위한 노력을 추진함.
- 구체적으로 ‘살수차 운영 관련 취수 비용 반영’, ‘가설구조물 구조안전 확인 비용 계상기준 신설’, ‘교통안전시설물 관리비 부담 경감’과 관련한 자체 단가기준이나 적용방식 등을 마련하여 개선하고자 함.

#### <표 V-14> 한국토지주택공사(LH) 원가계상 근거 불분명 및 부재 항목 개선 사례

구 분	기 존 현 황	개 선 사 항
살수차 운영 관련 취수 비용 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현장 내에서 살수용 물을 구득할 수 없을 경우 운반비는 별도 계상토록 하고 있으나 취수 비용은 반영 근거 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 취수 비용 발생 시 적용할 수 있는 원가계상 근거 마련</li> </ul>
가설구조물 구조안전 확인 비용 계상기준 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「건설기술진흥법」을 통해 가설구조물의 구조안전성 확인 비용을 반영토록 규정 중이나 세부 계상기준 부재로 현장 업무 혼선 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 엔지니어링 대가기준 및 사례조사를 통한 세부 계상기준 신설</li> </ul>
교통안전시설물 관리비 부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PF드럼, 왕카 등 교통안전 시설물이 차량 통행으로 인해 파손될 경우 도급사 부담으로 하는 경우 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도급사 책임 없는 사유로 인한 재설치 비용은 발주자 부담으로 처리토록 명문화 (보험처리 가능 건은 제외)</li> </ul>

자료 : 김영덕 외(2021), LH 건설문화 혁신 성과평가 및 중장기 발전전략 수립 연구용역, 한국건설산업연구원, 한국토지주택공사, 재인용.

- 이러한 한국토지주택공사(LH) 사례를 고려할 때, 지방자치단체 차원에서도 계약상 대자의 적정공사비 확보를 저해하는 공사원가 불분명항목을 지속적으로 발굴하여 이에 대한 개선방안을 마련해 나갈 필요가 있음.
  - 특히 공사원가 불분명항목은 상술한 바와 같이 ‘단가나 품셈이 부재한 경우’와 ‘합리적인 적용 절차나 방식’이 부재한 경우로 대표되기에 이에 해당하는 사항을 위주로 발굴하기를 기대함.
  - 공사원가 불분명항목 발굴을 위해서는 지역건설기업을 대상으로 간담회 시행 등을 통해 실제 공사수행 시 비용이 발생하지만, 단가나 품셈, 적용방식 등의 부재로 공사비에 미반영되어 손해를 발생시키는 항목을 위주로 조사할 필요가 있음.
  - 또한, 공사원가 불분명항목에 대한 단가 및 품셈 마련 시에는 지자체 발주공사 대상의 현장 실사 등을 통해 지역적·공간적 특성이 충분히 반영되도록 마련해야 할 것임.
  - 이러한 조사는 주기적으로 수행함이 바람직할 것이며, 조사 시 개선 수요가 높은 항목 또는 공사비에 미치는 영향이 높은 항목을 우선적으로 개선한다면 지자체 사업의 적정공사비 확보에 긍정적 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대함.
- 
- 다음으로는 지방자치단체의 경우 공공공사 발주 시 해당 지역이 지니는 지리적·공간적 특성을 충분히 고려하지 않은 채 중앙부처(기획재정부 및 국토교통부)가 규정 중인 획일적인 공사원가 계상방식을 적용하여 계약상대자에 피해를 유발하고 있기에 이를 개선하기 위한 지방자치단체 맞춤형 공사비 산정기준의 마련이 필요할 것으로 판단됨.
  - 특히 지자체 맞춤형 공사비 산정기준의 마련은 그간 적정공사비 확보를 저해하는 대표적 문제점인 공사원가의 과소계상, 부적절한 공사비 산정기준의 운용, 지역적 특성을 반영하지 못하는 공사비 산정기준 적용 등의 문제를 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대함.
- 
- 구체적으로, 지방자치단체 차원의 품셈이나 설계기준의 마련을 통해 이를 개선해 나갈 수 있으며, 이와 관련하여 전술한 바와 같이 이미 서울특별시, 경기도, 충청남도, 광주광역시, 대전광역시 등 일부 광역지자체의 경우는 해당 문제에 대한 인식을

토대로 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 산출과 불합리한 공사원가 계상 체계의 개선을 위한 자체 설계기준과 품셈을 마련·운영 중인 것으로 파악됨.

- 대표적으로 서울특별시는 지역적 특성(도심지 공사)을 고려한 맞춤형 품셈 기준(서울형 품셈)을 운영 중이며, 이를 위해 최근 ‘공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구’를 추진하여 자체 개발·운용 중이던 88건의 서울형 품셈에 대한 검증을 통해 69건을 유지하는 안을 마련함.
- 충청남도의 경우는 지난 2019년 공공 건설 부문의 적정공사비 산출을 위한 연구용역 추진과 더불어 자체적인 노력을 통해 광역 및 기초지자체, 산하 공공기관 발주 건설공사에 공통으로 적용 가능한 추가 설계기준의 마련과 소규모 건설공사 및 지방도·하천사업 등 특정 공사 규모나 공종별 설계요령 및 기준을 마련함.
- 충청남도의 이러한 활동은 단발성에 그치지 않고 계속된 개정을 추진하였으며, 2020년 제작·배포한 자체 설계기준에 대한 지속적인 개정·보완 작업을 추진하고 있는 상황임.

- 이처럼 서울특별시와 충청남도 등 주요 지방자치단체의 경우 자체 품셈 고도화 또는 설계기준 마련 등의 노력을 통해 당해 지역의 특성을 반영한 적정공사비 산정기준을 마련 중이며, 타 지방자치단체 역시 이를 벤치마킹하여 관내 지역건설기업의 불필요한 피해방지와 적정공사비 제공을 통한 성장을 유도해나가야 할 것임.
- 자체 품셈 마련의 경우 기존 표준품셈에서 제시 중인 품셈이 지원하지 못하는 항목을 발굴하는 것이 우선적이기에 지역건설기업 대상의 간담회 등을 통한 수요조사를 통해 당해 지역 맞춤형 품셈 개발이 필요한 사항을 조사할 필요가 있음.
- 또한, 이를 통해 도출한 추가적인 품셈 개발이 요구되는 항목에 대해서는 지자체 발주사업을 대상으로 실사를 수행하여 신규 품셈을 개발할 수 있을 것으로 기대함.
- 다만, 현재 표준품셈은 건설산업 주무 부처인 국토교통부 소관으로 지정위탁기관인 한국건설기술연구원을 통해 일괄 관리하는 상황이기에 지자체 차원에서 이를 수행할 수 있는 인력은 부족한 상황으로 이해됨.
- 이러한 측면을 고려할 때, 지역 맞춤형 품셈의 발굴·개발은 용역 추진을 통해 마련해 나가는 방안이 효율적일 것으로 예상되며, 해당 과정에서 지역 내 건설 관련 협·단체(대한건설협회 및 대한전문건설협회 시·도회 등)와의 협업을 통해 더욱



실효성 있는 성과를 도출할 수 있을 것임.

- 다음으로 지자체 차원의 설계기준 마련과 관련해서는 일부 지자체의 경우 적정공사비 확보를 위한 자체 설계기준을 마련 중이나 그 개선의 범위와 정도가 제한적인 수준이기에 충청남도 사례를 벤치마킹하여 더욱 확대 적용할 수 있도록 지속적인 발굴 및 보완이 필요할 것임.
  - 자체 설계기준을 아직까지 미운영하고 있는 지자체의 경우 조속한 마련을 통해 지자체 발주공사의 적정공사비 산정을 지원할 필요가 있음.
  - 또한, 자체 설계기준을 마련하는 과정에서 상술한 공사원가 계상 근거가 불분명한 항목이나 자체 개발 품셈을 토대로 개발한 일위대가 등을 적절히 반영함으로써 공사비 산정 과정의 합리성을 도모할 수 있음.
- 마지막으로, 지방자치단체 차원에서 마련하는 공사원가 계상 불분명항목, 지역형 품셈, 자체 설계기준 등은 마련 이후 일회성에 그치지 않도록 지속적인 발굴 및 보완, 신규 항목의 개발 등을 추진해 나가야 함.
- 또한, 해당 과정에서 건설산업 차원의 제도·정책의 변화는 물론 산업 내외부 환경 변화, 지역의 지리적·공간적 특성 변화 등을 충분히 고려하고 반영해야 할 것임.

### (3) 관행적 공사비 감액 산정 관련 기준 개선

- 상술한 지방자치단체 발주공사 대상의 공사원가 계상 불분명항목 개선, 지역형 품셈 개발, 설계기준 마련 외에도 지역 맞춤형 합리적인 공사비 산정기준의 운용을 위해서는 기존에 관행적으로 적용되어온 공사비 감액 산정과 관련한 기준 개선을 통한 원가 체계 합리화가 필요함.
- 또한, 최근 도입·시행 중인 「근로기준법」 개정<sup>323)</sup>에 따른 근로시간 단축과 지난 2017년과 2019년 발표한 건설산업 일자리 개선대책<sup>323)</sup> 추진, 스마트 건설기술 적

323) 지난 2017년과 2019년 일자리위원회와 관계부처는 합동으로 ①임금직접지급제, ②기능인등급제, ③적정임금제, ④전자카드제, ⑤퇴직공제부금 인상, ⑥공공공사 외국인 명단 대조·검토 의무화, ⑦건설업 고용평가, ⑧합사, 장기간 근무 방지, ⑨건설기계 대여대금과 운전자 급여 구분, ⑩공공공사 전자적 대금지급시스템 활용 의무화, ⑪근로감독관 불법하도급 조사 강화, ⑫건설현장 편의시설 설치 기준 강화, ⑬지역별 건설일자리 협의회 설치 등의 제도를 추진하고 건설산업 내 정착하도록 노력하였으며, 건설 현장 원가 상승의 주요 원인으로 작용하고 있는 상황임. 일자리위원회·관계부처 합동(2017), 건설산업 일자리 개선대책 및 일

용 활성화 유도 등 우리 건설산업의 내외부 환경변화로 인해 과거 관행적으로 적용해왔던 공사비 산정방식 및 기준은 현실과의 괴리가 더욱 심화되고 있는 상황임.

### <표 V-15> 건설 현장 원가 상승에 영향을 미치는 「근로기준법」

#### 주요 개정내용(2018.3.20. 개정)

개정 요지	근로기준법 관련 조항	주요 개정내용
근로시간 단축 (주52시간제)	제53조제3항 및 제6항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주 최대 근로시간을 52시간으로 제한</li> <li>• (기존) 68시간/주 → (변경) 52시간/주</li> <li>• 2018.7.1.부터 단계적 시행</li> </ul>
주1회 이상 유급휴일 보장 (주휴수당 지급보장)	제55조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사용자는 근로자에게 주 1회 이상 유급휴일 보장</li> <li>• 2018.7.1.부터 시행</li> </ul>
법정휴일의 유급휴일 의무화	제55조 제2항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대통령령으로 정하는 휴일에 대해 유급 보장</li> <li>• 2020.1.1.부터 시행</li> </ul>
휴일노동 가산수당 할증률 명확화	제56조 제2항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 휴일노동에 대해 통상임금의 50%, 8시간을 초과하는 휴일노동에 대해서는 통상임금의 100% 가산수당 할증 적용</li> <li>• 2018.7.1.부터 시행</li> </ul>
탄력적 근로시간	제51조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단위시간을 평균하여 1주 근로시간이 근로시간 40시간을 초과하지 않는 범위에서 탄력적 근로 가능</li> <li>• 2개월 이내 단위기간 동안의 근로시간이 주40시간을 초과하지 않도록 근로하되, 특정한 주의 근로시간은 48시간 초과 불가 (연장 근로시간 포함 시 60시간)</li> <li>• 근로자 대표와 서면 합의함에 따라 3개월 이내의 단위기간 동안의 근로시간이 주40시간을 초과하지 않도록 근로하되, 특정한 주의 근로시간은 52시간(연장 근로시간 포함 64시간), 특정한 날의 근로시간은 12시간 초과 불가</li> </ul>
근로시간 단축 위반 시 처벌	제110조	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 부과</li> </ul>

자료 : 전영준 외(2022).

- 이와 관련하여 그간 관행적으로 공사비를 미지급해온 가장 대표적인 사항으로는 주휴수당을 들 수 있으며, 주휴수당의 경우 「근로기준법」에서 근로자에 이를 지급하도록 규정 중이며, 이를 위해 현행 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준’에서도 예정가격 산정 시 이를 고려하여 노무비를 계상토록 하고 있음.

자리위원회·관계부처 합동(2019), 양질의 일자리 창출을 위한 건설 일자리 지원대책 참조.

## <표 V-16> 예정가격 산정 시 주휴수당 반영 관련 규정 현황

지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(행정안전부 예규 제197호)

제2장 예정가격 작성요령

제5절 원가계산에 따른 예정가격 결정

제3관 공사 원가계산

5. 노무비

가. 노무비의 내용은 제5절 제1관 “3”과 제2관 “4”를 준용한다.

제2관 제조 원가계산

4. 노무비

가. 직접노무비는 제조현장에서 계약목적물을 완성하기 위하여 직접 작업에 종사하는 종업원과 노무자가 제공하는 노동력의 대가로서 다음 항목의 합계액으로 한다. 다만, 상여금은 기본급의 년 400%, 제수당과 퇴직급여충당금은 「근로기준법」이 인정하는 범위를 초과하여 반영할 수 없다.

1) (생략)

2) 제수당 : 기본급의 성격을 가지지 않는 시간외 수당 · 야간수당 · 휴일수당 · 주휴수당 등 작업에서 통상적으로 지급되는 금액을 말한다

<생략>

- 그럼에도 불구하고 이러한 규정에 반해 그간 주휴수당의 경우 비용 반영기준 및 방식의 부재 등에 따라 예정가격 산정 시 관행적으로 해당 비용을 제외하고 예정가격을 산정해 온 실정임.

- 한편, 서울특별시의 경우 이러한 문제점에 대한 인식 아래 중앙 및 지방자치단체 모두를 포함한 공공 발주기관 최초로 지난 2020년 7월 「근로기준법」과 ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준’을 통해 지급·계상하도록 명시되어 있는 주휴수당을 공사원가에 반영하기 위한 노력을 기울임.

· 구체적으로 서울특별시는 지난 2021년부터 건설근로자 사회안전망 및 건설산업 경쟁력 강화의 일환으로 주휴수당 및 사회보험료(건강보험료 및 국민연금)를 예정가격 산정 시 공사원가에 반영하기 위한 매뉴얼을 마련하고 이를 통해 해당 비용을 지급하도록 하고 있음.<sup>324)</sup>

· 이와 함께 중앙정부 차원에서도 최근 조달청을 통해 2022년 주요 업무 추진계획

324) 서울특별시(2021.6.), 고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼.

중 하나로 건설근로자 임금 보호를 위해 주휴수당을 공사원가에 반영하기 위한 기준을 마련할 것을 발표함.<sup>325)</sup>

<표 V-17> 서울특별시 주휴수당 원가 반영기준

공사규모 (추정가격)	공사기간	주휴수당 원가 반영 요율[(직노)×비율]							
		토목	건축	주택	조경	설비	소방	전기	통신
5억원 미만	6개월 이하(183일)	3.0%	3.2%	4.1%	2.5%	4.4%	3.7%	4.3%	5.0%
	7~12개월(365일)	3.2%	3.4%	4.3%	2.7%	4.6%	3.9%	4.5%	5.2%
	13~36개월(1,095일)	4.0%	4.2%	5.1%	3.5%	5.4%	4.7%	5.3%	6.0%
	36개월 초과(1,096일)	4.5%	4.8%	5.7%	4.0%	5.9%	5.2%	5.9%	6.6%
5억~30억원 미만	6개월 이하(183일)	3.4%	3.6%	4.6%	2.9%	4.8%	4.1%	4.8%	5.4%
	7~12개월(365일)	3.6%	3.8%	4.8%	3.1%	5.0%	4.3%	5.0%	5.7%
	13~36개월(1,095일)	4.4%	4.6%	5.6%	3.9%	5.8%	5.1%	5.8%	6.5%
	36개월 초과(1,096일)	5.0%	5.2%	6.1%	4.5%	6.4%	5.6%	6.3%	7.0%
30억~100억원 미만	6개월 이하(183일)	4.1%	4.4%	5.3%	3.6%	5.5%	4.8%	5.5%	6.2%
	7~12개월(365일)	4.3%	4.6%	5.5%	3.8%	5.7%	5.0%	5.7%	6.4%
	13~36개월(1,095일)	5.1%	5.4%	6.3%	4.6%	6.5%	5.8%	6.5%	7.2%
	36개월 초과(1,096일)	5.7%	5.9%	6.9%	5.2%	7.1%	6.4%	7.0%	7.7%
100억원 이상	6개월 이하(183일)	4.5%	4.7%	5.7%	4.0%	5.9%	5.2%	5.8%	6.5%
	7~12개월(365일)	4.7%	4.9%	5.9%	4.2%	6.1%	5.4%	6.0%	6.7%
	13~36개월(1,095일)	5.5%	5.7%	6.7%	5.0%	6.9%	6.2%	6.8%	7.5%
	36개월 초과(1,096일)	6.1%	6.3%	7.2%	5.5%	7.4%	6.7%	7.4%	8.1%

자료 : 서울특별시(2021).

- 향후 타 지방자치단체 역시 서울특별시 사례를 벤치마킹하여 현재 의무 지급하도록 규정하고 있는 주휴수당을 예정가격에 반영하는 방안을 마련할 필요가 있으며, 이를 통해 지방자치단체 건설공사의 적정공사비 확보와 함께 건설근로자에 주휴수당이 적정히 지급될 수 있을 것으로 기대함.

- 또한, 상술한 주휴수당 외에도 현재 관행적으로 감액 위주의 공사비 산정방식을 운용 중인 항목을 발굴·정비해 나가야 할 것이며, 주기적인 지역건설기업과의 간담

325) 조달청(2022), 2022년 조달청 업무계획.

회를 시행을 통해 해당 사항을 발굴할 수 있을 것임.

- 발굴한 관행적 감액 위주의 공사비 산정방식 개선을 위해서는 제4장에서 살펴본 서울특별시 사례와 같이 관내 계약 및 공사관리 담당 공무원, 지역건설업계, 건설 및 원가 관련 민간전문가 등이 함께 참여하는 TF의 구성 및 운영을 통해 합리적인 방안을 모색해 나가야 함.
- 이 외에도 해당 TF를 통해 주 52시간 근무제에 따른 근로시간 단축, 건설 일자리 및 근로환경 개선 등 최근 고용환경 변화에 발맞춘 합리적인 대안을 함께 마련하여 현실적인 공사비 산정방안을 마련해 나가야 할 것임.
- 추가적인 방안으로는 외부 원가 전문기관을 활용하여 지역 특성에 적합한 공사비 산정기준 및 방식 등을 마련·개선하고, 지자체 차원에서 운영하는 TF를 통해 공사비 산정기준을 검증하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

- 지방자치단체는 이처럼 그간 관행적으로 이루어져 온 감액 위주의 공사비 산정 항목을 발굴·개선하여 합리적인 원가 체계를 확보해나감과 동시에 발주자와 계약상 대자 간 상생 문화 확립과 지역건설산업 활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대함.

#### **(4) 소규모 건설공사 설계기준 및 제비율 산정 가이드라인 마련**

- 전술한 제3장의 문제점 현황에서 살펴보았듯 다양한 규모의 지방자치단체 발주공사 중 적정공사비 확보가 시급한 주요 대상 공사 중 하나로는 소규모 건설공사를 들 수 있음.
- 지자체 발주공사의 경우 국가계약 대상 공사와는 달리 일반적으로 50억원 미만 소규모 공사발주가 대다수를 차지함과 더불어 관내 지역건설기업 다수가 해당 공사의 수주를 통해 업을 영위하고 있다는 점을 고려하면 소규모 건설공사의 적정공사비 산정 및 지급의 중요성은 더욱 높은 것으로 이해됨.
- 그럼에도 불구하고 소규모공사의 경우 규모가 작아 실제 원가 부담 비율이 높기에 앞서 살펴본 공사원가 계상 불분명항목이나 소규모 건설공사의 특성을 반영하지 못하고 있는 표준품셈의 획일적인 적용, 소규모 건설공사 대상의 합리적인 설계기

준 부재 등으로 인한 계약상대자의 피해가 더욱 심각하게 발생해 온 상황임.

- 이에 더해 지방자치단체 발주 소규모공사의 예정가격 산정 시 간접공사비, 일반관리비, 이윤은 행정안전부 예규 ‘지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준(제2장 예정가격 작성 요령)’에 따라 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 정하고 있는 요율 이내에서 정하고 있으며, 일반적으로 조달청에서 매년 공표하는 제비율을 활용 중이나, 소규모공사의 경우 해당 제비율을 통해 산정한 비용이 실제 집행되는 비용 대비 현저히 부족한 경우가 다수이고 이에 따라 계약상대자에 피해를 유발하고 있는 상황임.
- 또한, 소규모공사 발주를 위한 예산이 부족한 경우에도 조달청 등에서 공표한 제비율보다도 낮은 비율을 적용하여 지역건설기업의 수익 저하 등의 어려움이 발생하고 있으며, 그 결과 도급 비용 부족으로 인한 철저한 현장관리·감독의 한계를 유발함은 물론, 시설물의 품질·안전 저하 우려도 상존하는 상황임.
- 물론 현행 규정에서는 이러한 승률 계상방식에 따라 산정하는 비목에 대해 지자체의 장 또는 발주기관에 재량권을 부여하고는 있으나, 예산 부족 등의 이유로 무리한 감액이 이루어지는 경우 소규모공사일수록 치명적인 영향을 미치게 됨.
- 이 외에도 현재 조달청이 매년 공표하는 제비율은 최소 공사 규모(직접공사비) 50억원 미만, 6개월 이하 공사의 간접노무비 및 기타 경비에 대해 단일 비율로 계상하도록 규정 중이기에 소규모공사의 특성을 감안한 제비율의 마련이 별도 필요할 것으로 예상함.
- 이러한 소규모 건설공사의 적정공사비 확보의 중요성과 이를 저해하는 현행 한계점을 고려할 때, 향후 소규모 건설공사를 대상을 적정 규모의 공사비 산정이 이뤄지기 위해서는 소규모 건설공사가 지니는 특성을 고려한 맞춤형 설계기준 및 제비율 산정 가이드라인을 마련할 필요가 있음.
- 이에 먼저 소규모 건설공사 대상의 설계기준 관련 현황을 살펴보면, 제4장을 통해 살펴본 바와 같이 광주광역시, 울산광역시, 제주특별자치도 등 일부 지방자치단체의 경우 제한적으로나마 소규모 건설공사에 대한 관행적 설계도서 작성 문화 개선

- 을 위한 맞춤형 설계기준을 마련하여 시행 중인 것으로 파악됨.
- 특히, 공사수행 시 현장 이동이 많고 협소한 현장 특성 및 여건이 반영되지 못하거나 예산에 설계 예정가격을 맞춰 발주하는 등의 문제 및 관행을 개선하기 위한 노력을 기울이고 있음.
  - 예를 들어, 광주광역시의 경우 지난 2021년 시와 자치구가 발주하는 총공사비 5천만원 미만의 소규모 포장 공사 등을 대상으로 ‘표준품셈 기준보다 수량이 적고 이동이 많은 현장에 대한 할증 기준’, ‘작업장소가 협소한 현장의 할증 기준’, ‘현장 내 자재, 레미콘, 폐기물 소운반비 적용’, ‘공사 현장 뒷정리, 교통 신호수 반영’ 등을 포함하는 설계기준을 마련한 바 있음.
  - 또한, 울산광역시는 지난 2021년 지역 중소 건설기업의 권익 보호 방안으로 ‘총시공량이 기준시공량(품셈 산출 물량) 미만인 공종에 대한 보완’, ‘품의 할증’, ‘기계 및 인력 조합 비율의 보완’, ‘협소한 장소의 인력 터파기 시 할증 적용’, ‘아스콘 포장 두께에 따른 포설 및 다짐 횟수 보완’, ‘현장 내 자재 및 폐기물 소운반, 교통신호수 반영’ 등을 포함하는 설계지침을 마련함.
  - 이 외, 제주특별자치도의 경우는 도심지에서 추진되는 토목공사(상·하수도 등)의 현장 여건에 맞는 적정공사비 반영을 위해 지난 2019년 기존에 운용 중이던 ‘소규모 토목공사 설계 적용기준’을 개정·운영 중임.
- 이러한 일부 지방자치단체의 현황을 고려할 때, 여전히 소규모 건설공사 대상의 설계기준이나 지침을 미운영하고 있는 지방자치단체도 조속히 소규모공사 대상의 설계기준이나 지침을 마련하여 소규모공사 특성을 반영한 적정공사비의 산정을 지원할 수 있을 것으로 기대함.
- 지자체 차원의 소규모 건설공사 설계기준은 앞서 살펴본 지자체 차원의 설계기준 마련 방안과 마찬가지로 주요 지자체 사례를 벤치마킹함과 더불어 지역건설기업 대상의 간담회 시행 등을 통해 개선이 필요한 사항을 발굴할 수 있음.
  - 또한, 이를 통해 발굴한 사항에 대해서는 지역건설산업의 특성 및 소규모공사의 특성을 함께 반영한 개선방안 마련이 요구되며, 관련 용역의 수행이나 지자체와 관내 건설 관련 협·단체 간 협업을 통해 합리적인 개선안을 마련할 수 있을 것임.

- 다음으로 소규모 건설공사의 적정공사비 확보를 위해서는 상술한 ‘소규모공사 대상 설계기준이나 지침’의 마련과 함께 적정 간접공사비 및 일반관리비, 이윤의 확보를 위한 소규모공사 맞춤형 제비율 산정 가이드라인을 개발할 필요가 있음.
  - 특히, 공사비 원가계상 시 승률계상 비목의 경우 논리적 근거나 타당한 사유에 따른 공사비 조정이 아닌 예산 부족 또는 절감에 따른 지방재정의 효율적 지출이라는 특정 목적을 달성하기 위해 해당 비용을 감액 및 계약상대자에게 전가하는 구조로 활용되어 건설기업의 정상적인 경영활동을 저해하고, 나아가서는 지역건설산업에까지 악영향을 미칠 수 있기에 이에 대한 조속한 개선이 필요함.
  - 다만, 최근 조달청을 비롯한 지방교육청 등 일부 공공 발주기관의 경우 이러한 한계점에 대한 인식을 토대로 예정가격 산정 시 활용되는 제비율의 적정성을 재검토하여 법적 허용 기준 내에서 인상하고 있다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 
- 그럼에도 불구하고 지역건설산업의 주된 발주자로 볼 수 있는 지방자치단체의 경우 관내 건설공사 수행에 적합한 별도의 제비율 기준 운용이 전국 17개 광역지자체 모두 전무한 상황이기에 법정 비율 이내에서 합리적인 제비율 산정 가이드라인을 마련하여 지역건설기업 보호는 물론, 시설물의 품질·안전을 확보해 나갈 수 있을 것임.
  - 특히, 간접공사비가 부족할 수밖에 없는 소규모공사이거나 현장이 흩어져 있는 단일 사업의 경우 제비율 할증 적용 추진을 충분히 고려해야 할 것임.
- 
- 구체적으로, 지방자치단체(광역 및 기초지자체, 광역 및 기초 산하기관) 발주공사에 대한 합리적 제비율 적용기준 마련을 위해서는 그간 지방자치단체가 발주한 공사의 간접공사비 사용 현황 데이터를 수집하여 이를 바탕으로 지역 건설공사 특성에 적합한 제비율 기준을 마련할 수 있을 것임.
  - 또한, 그간의 지자체 발주공사와 관련한 데이터의 경우 발주 시점의 공사비 데이터가 아닌 실제 해당 공사를 수행하기 위해 소요된 준공 데이터를 토대로 제비율 기준을 마련해야 할 것이며, 데이터의 정확성 확보를 위해 데이터 적정성에 대한 검증 과정을 거쳐야 할 것임.
  - 이에 더해 지자체 발주공사에 적합한 제비율 가이드라인의 마련하여 이를 일괄적



으로 적용할 경우 예산 부족 현상이 발생할 수 있기에 단계적으로 적용하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이며, 지역건설기업에 대한 수요조사를 통해 우선적 개선이 필요한 항목을 도출하여 해당 항목을 위주로 적용하는 전략이 필요함.

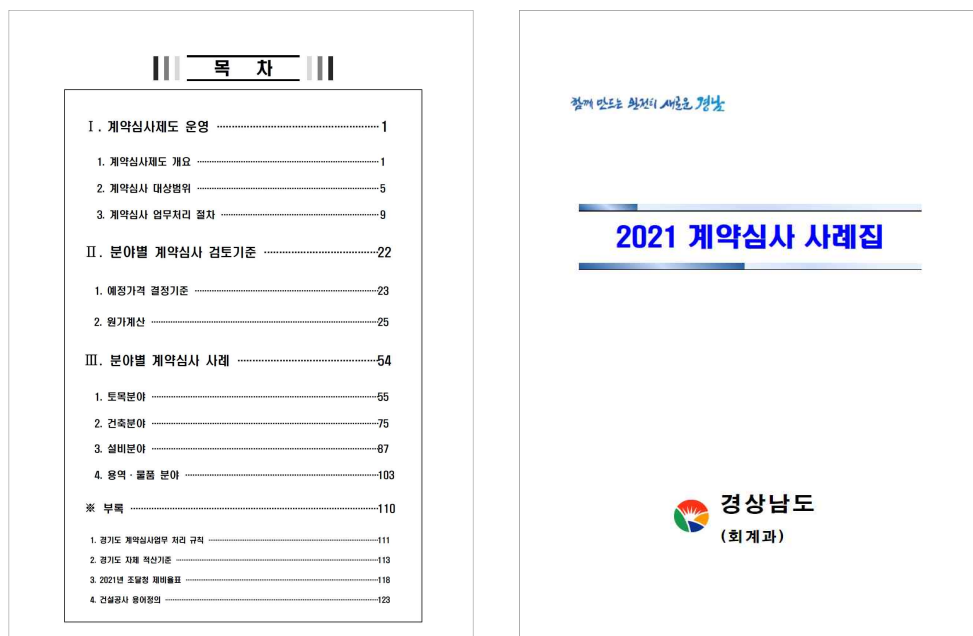
- 지방자치단체는 이러한 소규모 건설공사 대상의 설계기준과 제비율 가이드라인 마련을 통해 적정공사비 확보를 지원해 나갈 수 있을 것이며, 특히 지방자치단체 발주공사의 경우 대다수 소규모이며 관내 지역건설기업이 해당 사업의 대부분을 수행한다는 점을 고려하면 지역건설기업 활성화에의 기여도가 높을 것으로 기대함.

#### (5) 합리적 계약심사 운영 및 전문성 향상을 위한 업무 매뉴얼 개발

- 대다수 지방자치단체의 경우 열악한 지방재정 상황을 고려한 감액 위주의 계약심사제도를 운용 중인 것으로 파악되며, 이처럼 예산 절감 목적만을 우선하여 계약심사제도를 무리하게 운용할 경우, 공사 품질 저하 문제는 물론 안전 확보에까지 악영향을 미칠 수 있기에 향후 품질·안전 향상을 위한 합리적인 계약심사제도의 운용이 필요할 것으로 판단됨.
- 계약심사제도의 경우 지자체 건설산업 공사원가의 과대 또는 과소계상을 방지하고 적정공사비를 산정하기 위해 운영 중인 제도로 사업발주 전 마지막으로 예정가격 기초금액의 적정성을 검토하는 대표적인 공사원가 검토제도로 이해할 수 있음.
- 이에 대다수 광역지자체의 경우 계약심사 업무처리 규칙 및 계약심사 운영요령 등을 마련하여 계약심사를 강화 운영하기 위한 노력을 지속 기울여왔으나, 실제로는 다수의 지자체가 해당 제도의 운용을 통해 공사비를 감액하는 등 관행적 감액 중심의 운영이 만연해 있는 것으로 파악됨.
- 이러한 우려 사항을 고려할 때, 향후 광역 및 기초지방자치단체는 합리적인 계약심사제도 운용을 통해 건설공사 결과물의 품질과 공사 수행과정에서의 안전을 함께 확보할 수 있는 방향으로 운영방식을 개선할 필요가 있으며, 그 대안으로서 지방자치단체 차원의 계약심사 매뉴얼을 개발하여 관내 발주기관에 이를 배포하고 활용을 유도하는 방안을 검토해 볼 수 있음.

- 또한, 계약심사 업무 매뉴얼의 개발 과정에서 심사 대상사업을 완화하거나 관련 절차 및 서류 간소화 등을 함께 검토해 볼 수 있을 것이며, 이를 통해 신속한 사업의 발주를 지원하고 계약상대자의 업무 부담을 완화해 나갈 수 있을 것임.
- 이와 관련하여 최근 경기도와 경상남도의 경우 관내 광역 및 기초지방자치단체와 관련 산하기관이 활용할 수 있는 계약심사 업무 매뉴얼을 제작·배포한 사례가 있으며, 타 지방자치단체 역시 해당 사례에 대한 벤치마킹을 통해 지역적 특성을 고려한 계약심사 업무 매뉴얼을 개발해 나갈 수 있을 것임.
- 경기도가 운영 중인 ‘2021년 경기도 계약심사 매뉴얼’을 살펴보면, 제도 개요와 대상 범위, 제도운영과 관련한 절차, 분야별 검토기준 및 관련 체크리스트, 분야별 심사 사례 및 심사 수행 시 주의해야 할 사항들에 대한 설명을 포함하고 있어 임의적으로 계약심사가 이루어지지 않도록 하는 가이드로서의 역할을 수행하고 있음.
- 경상남도 역시 지난 2018년부터 매년 계약심사 업무편람과 계약심사 사례집을 발간 중이며, 이를 통해 계약심사 과정에서 발생하는 잦은 오류 사항과 과소·과대계상 사례 등을 지속적으로 전파하여 관련 문제가 발생하지 않도록 유도하고 있음.

#### <그림 V-4> 경기도 및 경상남도의 계약심사 업무 매뉴얼·사례집 운영 사례



자료 : 경기도(2021), 2021년 경기도 계약심사 매뉴얼; 경상남도(2022), 2021 계약심사 사례집.

- 또한, 서울특별시와 대표적 공공 발주기관인 한국토지주택공사(LH)의 경우는 최근 계약심사 간소화를 위해 불필요한 계약심사 첨부 자료를 감축하고자 노력 중인 것으로 파악되어 타 지방자치단체 역시 이를 통해 원활한 자체 사업의 발주를 유도할 수 있을 것으로 판단됨.
- 현행 계약심사 요청만 하더라도 요청서와 더불어 설계도면, 공사설계설명서, 현장 설명서, 과업내용서, 설계내역서(비목별 기초계산서, 수량산출서, 노무비 산출근거, 기계경비 산출서, 일위대가표 및 단가산출서, 견적서 등) 등 각종 서류제출을 필요로 하고 있는 상황임.
- 이에 따라 해당 서류의 준비 과정에서 계약심사가 지체되거나 설계변경 필요 시 행정 처리 회피를 위해 공사감독관이 설계변경을 인정하지 않는 등의 문제가 지속적으로 발생 중이기에 계약심사와 관련한 서류 간소화 노력은 그 중요성이 매우 높다고 할 수 있음.
- 이와 관련하여 서울특별시는 최근 계약심사 요청 시 각종 제출서류 중 불필요한 첨부 자료 감축을 위해 발주부서가 사전 점검할 수 있도록 계약심사 요청 양식에 '사전검토 항목'을 추가하여 운영 중이며, 한국토지주택공사(LH) 역시 계약심사 관련 서류 작성 시 낭비되는 시간과 예산을 개선하기 위해 지난 2019년 '건설문화 혁신 활동'의 주요 추진과제 중 하나로 '계약심사 간소화 방안'을 추진한 바 있음.
- 지금까지 살펴본 경기도와 경상남도, 서울특별시와 한국토지주택공사(LH) 사례를 고려할 때, 향후 지방자치단체는 건설공사의 품질·안전 확보 및 무리한 계약심사 제도 운용을 최소화하기 위해 관련 절차 및 서류 간소화 등을 추진할 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 해당 방안들을 반영한 업무 매뉴얼 및 가이드라인, 사례집 등을 관련 부서와 기초지자체, 산하 발주기관에 제작·배포하여 효율적인 사업의 발주 및 지역건설기업의 관련 업무 부담을 완화해 나갈 수 있을 것임.

## (6) 민간보조사업 공사비 적정성 심사 의무화(계약심사제도 적용 확대)

- 상술한 감액 위주의 계약심사제도 운용을 개선하기 위한 품질·안전에 중점을 둔

제도 운용, 관련 절차 및 서류 간소화, 계약심사제도 업무 매뉴얼 제작·배포의 취지와는 달리 그간 적정공사비 지급에 가장 큰 논란이 되어온 민간보조사업(지방자치단체 민간대행 입찰사업)에 대해서는 사업의 원활한 추진을 위한 계약심사제도 의무화를 추진할 필요가 있음.

- 구체적으로, 민간보조사업자가 지방자치단체에 공사입찰 대행을 요청하는 사업은 민간사회복지사업으로 국가 및 지방자치단체의 위탁비, 보조금, 공공모금 이외 기부금, 경륜 등의 공영경기의 수익금에 따른 보조금, 수익사업 부분의 수익, 조성 법인에서의 조성, 사회복지사업진흥회 등의 차입금 등으로 운영되는 민간보조사업자가 건설공사의 계약과 관련하여 지자체에 위탁하여 처리하는 사업을 의미함.
- 이 경우 타 공공 발주기관과는 달리 건설공사의 전문성이 결여된 민간사업자가 대략적으로 산정한 예산을 토대로 계약만을 지자체에게 위탁하기에 예산 부족에 따른 무리한 건설공사 발주가 빈번하게 이루어지는 경향이 있음.
  - 이에 더해 부족한 예산을 산정하여 계약을 체결한 경우 민간보조사업자의 특성상 추가적인 재원 확보가 타 공공 발주기관과는 달리 용이하지 않기에 이와 관련한 문제가 더욱 부각되고 있는 상황임.
  - 참고로 ‘국고보조금 통합관리지침(기획재정부공고)’ 제22조에 따라 추정가격이 30억원 이상인 종합공사(전문공사, 전기공사, 정보통신공사, 소방공사의 경우 3억원 이상)의 경우 민간보조사업자는 조달청에 의무적으로 계약을 위탁해야 함.
  - 이에 따라 조달청의 경우는 별도의 원가심사를 시행하기에 무리한 공사발주를 일부나마 사전에 검토하나, 2억원 초과 30억원 미만 종합공사(전문공사의 경우 1억원 초과 3억원 미만, 기타공사의 경우 8천만원 초과 3억원 미만 공사)의 경우 지자체에만 계약을 위탁할 수밖에 없어 공사비 부족에도 불구하고 사업이 발주되는 경우가 다수 발생하고 있음.
- 이와 함께 지방자치단체 계약위탁이 이루어진 민간대행 입찰의 경우에도 계약상대자 선정 시 「지방계약법」에서 규정하고 있는 최저가 입찰가 순으로 계약이행능력을 평가하여 낙찰자를 결정해야 하나, 제3장의 문제점 현황에서 살펴본 바와 같

이 최저가 입찰자와 계약을 체결하는 경우가 다수 발생 중인 것으로 파악되어 민간 보조사업에 대한 계약상대자의 피해가 빈번한 상황임.

### <표 V-18> 민간보조사업자의 위탁 계약 체결 의무 관련 규정

국고보조금 통합관리지침(기획재정부공고 제2020-27호)

**제21조(보조사업 관련 계약)** ① 보조사업자 또는 간접보조사업자는 보조금시스템을 통하여 보조사업과 관련된 계약업무를 관리하여야 한다.

② 제1항에 따라 보조금시스템을 통하여 계약업무를 관리함에 있어서 민간보조사업자 등이 제3항 각 호에 해당하는 계약을 체결하는 경우에는 다음 각 호의 방법으로 계약을 체결하도록 하여야 한다. 다만, 문화재와 연계된 문화재 관련 공사, 연구결과의 현장적용 가능성을 판단하기 위한 시범사업 등 이에 따르는 것이 곤란하다고 중앙관서의 장이 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 조달청장에게 위탁하여 계약 체결
2. 지방자치단체장에게 위탁하여 계약 체결
3. 「전자조달의 이용 및 촉진에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 국가종합전자조달시스템(나라장터)을 이용하여 계약 체결

③ 제2항의 방법으로 계약을 체결하여야 하는 경우는 다음과 같다.

1. 2천만원을 초과하는 물품 및 용역구매 계약을 체결하는 경우
2. 「건설산업기본법」에 따른 건설공사(같은 법에 따른 전문공사는 제외한다)로서 추정가격이 2억원을 초과하는 공사계약을 체결하는 경우
3. 「건설산업기본법」에 따른 전문공사로서 추정가격이 1억원을 초과하는 공사계약을 체결하는 경우
4. 그 밖의 공사 관련 법령에 따른 공사로서 추정가격이 8천만원을 초과하는 공사계약을 체결하는 경우

- 이러한 지방자치단체 민간대행 입찰사업에 대한 문제는 언론 보도를 통해 살펴볼 수 있듯이 특정 지역에 국한한 문제가 아닌 대다수 지방자치단체에서 발생하고 있는 공통된 문제로 이해되며<sup>326)</sup>, 해당 문제로 인한 계약상대자의 피해를 최소화하는 방안 중 하나로는 민간대행 입찰사업 대상의 계약심사를 의무적으로 시행하는 방안을 검토해 볼 수 있기에 이와 관련한 규정 개정이 조속히 마련될 필요가 있음.

### (7) 지방자치단체 발주공사 공기연장 비용 지급기준 마련

- 우리 건설산업 내 그간 지속적으로 문제가 제기되어온 대표적인 사항 중 하나로는 시공단계의 제도개선 미흡 사항이자 발주자 불공정행위로 볼 수 있는 ‘공기연장 비

326) e대한경제, “지자체 민간대행입찰 ‘공사비 후려치기’ 중소기업 속앓이”, 2017.9.6. 신문기사 참조.

용 부담 미지급' 문제를 들 수 있으며, 앞선 제3장의 문제점 실태에서 볼 수 있듯 여전히 해당 문제가 빈번히 발생 중인 것으로 판단됨.<sup>327)</sup>

- 또한, '공기연장 비용 부담 미지급' 문제는 지난 2018년 10월 30일 '지하철 7호선 공기연장 간접비 청구소송'에 대한 대법원의 파기환송 판결 이후 이와 관련한 제도개선 목소리가 더욱 커지고 있는 상황임.

- 이에 따라 현행 계약법에서는 계약체결 후 물가변동이나 설계변경, 운반거리의 변경 등과 더불어 계약상대자의 귀책 없는 공사기간의 연장 시 계약금액 역시 실비를 초과하지 않는 범위에서 조정하도록 규정 중인 상황임.

- 구체적으로 전술한 '계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유'의 발생에 따른 계약기간 연장의 경우 변경 내용에 따른 비용을 초과하지 않는 범위에서 계약금액 조정하도록 규정 중이며<sup>328)</sup>, '발주자의 책임 있는 사유나 불가항력적 사유'에 대해서는 계약금액을 증액토록 하고 있음.<sup>329)</sup>

- 하지만, 지난 2018년 이후 더욱 강화된 이러한 규정에도 불구하고 전술한 문제점 현황에서 살펴보았듯 지방자치단체 발주공사의 경우 그동안 '계약자의 통제범위를 벗어난 사유' 또는 '지방자치단체의 책임 있는 사유로 인한 공기연장'에 따른 실비를 인정하지 않는 경우가 발생 중인 것으로 파악됨.

- 이에 더해 관련 예산 부족, 추가적 행정 소요에 대한 발주자의 우월적 지위 남용을 통한 거부, 공기연장에 따른 비용 지급과 관련한 세부 기준 및 규정 미비 등을 사유로 해당 비용을 감액하여 지급하는 사례가 빈번히 발생하고 있는 상황임.

327) 참고로 현행 공기연장 비용 지급과 관련해서는 앞선 '중앙정부의 정책 방안'에서 살펴본 ①'총사업비 관리 지침' 등 관련 법·제도의 미비로 인한 운영방식의 한계, ②지연 공기 및 실비 인정기준의 사각지대 존재, ③발주자의 우월적 지위 남용 방지를 위한 제도 미흡, ④실무자의 제도 인식 부족 개선 필요, ⑤적정 공사기간 산정의 우선적 개선 필요성 등의 구조적·제도적 한계가 존재하는 상황임. 하지만, 이러한 문제 전반에 대한 해결을 위해서는 관련 법 개정과 재정 당국의 전향적 정책 전환이 우선적으로 이루어져야 하기에 지방자치단체 차원에서 해당 문제점 전반을 개선하기에는 한계가 있다는 점을 고려하여 본 고에서는 이에 대해 미고려함. 전영준(2021), 경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려, 건설동향브리핑 제814호, 한국건설산업연구원 참조.

328) 「지방계약법」 제22조 및 동법 시행령 제75조의2와 '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제13장 '공사계약 일반조건' 참조.

329) '지방자치단체 입찰 및 계약집행기준' 제13장 '공사계약 일반조건' 제7절 '계약금액의 조정' 참조.

- 한편, 최근 서울특별시와 경기도 등 일부 지방자치단체의 경우 공기연장 비용 미지급에 따른 계약상대자 일방의 피해 발생과 이로 인해 발생하는 불필요한 분쟁·소송을 최소화하기 위해 선제적으로 공기연장 비용 지급과 관련한 절차와 규정을 정비·마련해 나가고 있는 것으로 확인됨.
  - 예를 들어, 서울특별시는 지난 2022년 1월 자체 발주공사의 공정성을 제고하고 건설 현장의 안전을 강화하기 위한 ‘공정하고 안전한 건설환경 제고 방안’을 마련한 바 있으며, 그 주요 내용 중 하나로 공기연장 비용을 적정 지급방안을 마련함.
  - 구체적으로 서울특별시는 ‘간접비 심의위원회’를 구성·운영하는 방안을 제시하고, 이를 통해 공기연장 비용 발생 시 발주기관의 자체 검토 및 심의를 거쳐 시공사와 협상하고, 협상이 결렬 시 위원회의 심의를 거쳐 적정한 비용이 지급되도록 함.
  - 반면, 경기도는 불필요한 공기연장 비용 자체를 감소시키는 방안을 마련하였으며, 구체적으로 경기도 발주공사에 대해 원칙적으로 협의 보상, 토지 사용승낙, 수용재경 신청 포함 등의 보상 절차를 모두 거쳐 사용권을 확보한 후 착공이 이루어지도록 함.
  - 또한, 국토교통부 ‘공공 건설공사의 공사기간 산정기준’에 의거하여 현장 상황과 예산 편성 상황을 고려한 공사기간을 사전에 충분히 계산한 후 계약토록 하여 공기연장 원인을 원천적으로 차단하고자 노력함.
- 앞서 살펴본 바와 같이 서울특별시와 경기도의 공기연장 비용 해소를 위한 정책추진 방향은 그 목적과 방식이 상이하지만, 이를 통해 공기연장 비용 자체를 적정히 지급하거나 감소시킬 수 있다면 이와 관련된 분쟁 및 소송의 유발을 억제함과 더불어 그에 따른 계약상대자의 피해 발생을 최소화할 수 있을 것으로 기대함.
- 이러한 점을 고려할 때, 타 지방자치단체 역시 서울특별시와 경기도의 사례를 벤치마킹하여 지방자치단체 발주공사의 공기연장 비용 발생을 최소화하거나 공기연장에 따른 비용 발생 시 이를 적정히 지급해 나가야 할 것임.
- 특히, 서울특별시 정책의 경우 ‘①발주기관 검토 및 시공사 협상 → ②협상 결렬 시 위원회 심의 → ③심의 결과 기반 적정 간접비 반영’이라는 공기연장 간접비의 합리적 지급 절차를 마련함과 동시에 해당 과정에서 ‘간접비 지급심의위원회’를 활용

한 전문적이고 객관적인 심의를 받도록 하여 공기연장 비용의 합리적 지급과 예산 절감 모두를 유도하고 있으며, 해당 과정을 통해 담당 공무원의 공기연장에 따른 정당한 추가 비용 지급을 회피하거나 소극적으로 일관하는 등의 우려 또한 해소하고 있는 것으로 이해됨.

- 이에 더해 우리 제도상 구조적인 한계로 인해 공기연장 비용이 발생할 수밖에 없다는 점에 대한 인식을 토대로 지방자치단체 공사발주 시 장기계속계약 발주는 최대한 지양하되, 예산 가능 범위 내에서 가능한 계속비 계약으로 발주할 수 있도록 관련 절차를 정비할 필요가 있음.
- 이와 함께 불가피하게 장기계속계약으로 발주하더라도 적정 공기 및 공사비가 예정가격 산정 단계부터 시공 중에 이르기까지 충분히 반영될 수 있도록 개선해 나가야 할 것임.
- 구체적으로 공기연장 비용 지급을 회피하기 위해 신규 차수를 신설하는 등 발주자의 편법적인 불공정행위를 원칙적으로 금지해야 할 것이며, 이에 대한 대안으로는 지자체 차원에서 차수별 계약의 적정 운용원칙을 사전에 수립·마련함으로써 무분별한 신규 차수 신설 등의 편법적인 행위를 방지할 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 불가항력 사유가 발생하는 경우에도 발주자가 의무적으로 계약상대자에 공문을 발송함과 더불어 공기연장 비용 처리 및 지급을 지원하는 관련 운영지침을 마련하여 적정 공기 및 공사비의 확보를 지원할 수 있을 것임.
- 이에 더해 최근 도입·시행 중인 미세먼지 저감 대책 등에 따라 발생할 수 있는 공기연장 및 공사비 증액에 대해서도 지자체 차원의 관련 운영지침을 제정하는 등의 대응 방안을 마련해 나가야 할 것임.
- 마지막으로 간접비 대부분을 차지하는 간접노무비와 관련해서는 공기연장 비용에서도 특히 적정 실비산정 및 현장별 형평성 문제 등이 발생할 가능성이 크기 때문에 이에 대한 방안을 선제적으로 마련할 필요가 있음.
- 구체적으로 공기연장 시 잔여 공사의 규모나 내용, 기간 등을 종합 고려한 합리적인 건설기술자 배치 가이드라인을 마련함으로써 계약상대자인 시공사의 필요인력 산정 시 요구되는 부담을 경감하고, 하도급자의 간접노무비 또한 반영할 수 있는



근거를 마련해야 할 것임.

- 또한, 공기연장 비용 산정 시 적용 가능한 건설기술자 배치 가이드라인은 최소인력을 산정하는 기존의 보수적 산정방식보다는 다양한 사례 검토를 통해 실질적인 적정 필요인력을 산정할 수 있도록 유도해야 할 함.
- 이와 함께 불필요한 계약상대자 피해 최소화와 공사 중지 기간 동안 시설물의 적정한 관리를 통해 안전과 품질 모두를 증대시킬 수 있도록 노력해야 함.

- 지방자치단체는 지금까지 살펴본 공기연장 비용의 합리적 지급방안 마련을 통해 건설공사 시공(이행)단계의 가장 대표적인 문제점으로 볼 수 있는 ‘공기연장에 따른 비용 부담 미지급’ 문제를 해소해 나갈 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 이를 통해 적정 공기 및 공사비가 예정가격 산정 단계에서부터 시공 중에 이르기까지 합리적으로 반영되도록 하여 지역건설기업의 피해방지를 유도하고 발주자와 계약상대자 간 불필요한 분쟁·소송의 발생을 억제할 수 있을 것으로 기대함.

#### (8) 발주자 불공정관행 방지를 위한 사례집 제작

- 마지막으로 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보를 위한 주요 정책 방안으로는 건설공사 불공정 관행 방지를 위한 사례집의 제작·배포를 들 수 있음.
- 그간의 불공정 관행 방지를 위한 노력이 주로 원·하도급 관계에 치중해 왔다면 향후 관련 정책의 추진은 발주자의 우월적 지위 남용에 따른 발주자와 계약상대자 간 발생하는 불공정관행을 근절하는 방향으로 추진해 나감이 마땅함.
- 발주자와 계약상대자 간 불공정 관행에 따른 계약상대자 일방의 피해에 대해서는 이미 국토교통부 역시 해당 문제점에 대한 이해를 토대로 ‘공사비 부담 삭감’, ‘추가 비용 미지급’, ‘발주처 과업의 부담 전가’, ‘계약상대자의 권리 제한’ 등의 주요 불공정 사례를 근절하기 위한 노력을 추진한 바 있음.<sup>330)</sup>
- 당시 국토교통부는 상술한 주요 발주자 불공정 관행과 관련한 사례 수집을 토대로

330) 국토교통부(2015.9.9.), 제값 안주는 발주기관의 불공정관행 뿌리 뽑는다!, 보도자료 참조.

국가철도공단, 한국토지주택공사(LH), 한국도로공사, 한국수자원공사 등 주요 공공 발주기관별 내부지침과 특약의 개정을 통해 해당 관행이 다시금 발생하지 않도록 노력함.

- 이러한 중앙정부 차원의 노력에 발맞춰 지방자치단체 역시 발주자 불공정 관행 근절을 위한 노력을 추진할 필요가 있으며, 그 대표적인 방안으로 발주자 지위 남용에 따라 계약상대자와의 관계에서 발생하는 불공정 관행을 해소하기 위해 관련 사례집을 제작·배포하는 방안을 검토해 볼 수 있음.
- 발주자 지위 남용에 따른 불공정 관행과 관련해서는 이미 대한건설협회 등 건설 관련 협·단체에서 관련 행위에 대한 신고를 받는 상황이기에 관련 협·단체의 지원 아래 그간의 신고 사례를 토대로 지자체 차원에서 사례집을 제작 가능할 것임.
- 또한 광역지자체 차원에서 발주자 불공정 관행에 관한 사례집을 제작하고 이를 기초지자체 및 산하 발주기관에 이를 배포함으로써 해당 행위가 발생하지 않도록 유도하여 지역건설산업 내 공정 거래 문화 확립에 기여할 수 있을 것임.
- 이와 함께 발주자 불공정 관행 근절을 위한 사례집은 지방자치단체 및 산하기관에서 발주하는 공공공사뿐만 아니라 관내에서 이루어지는 민간공사를 대상으로도 관련 사례를 수집·제작함으로써 지역건설기업에 대한 피해방지 및 보호는 물론, 지역건설산업 활성화를 유도해 나갈 수 있을 것으로 기대함.
- 나아가서는 지난 2015년 국토교통부 방안과 마찬가지로 지자체와 산하 발주기관에서 내부적으로 운용 중인 사업발주 관련 지침 및 특약의 개정을 통해 더욱 적극적으로 발주자 불공정 관행을 근절해 나갈 수 있을 것임.

## 4. 제언

### (1) 공사비 현실화를 위한 종합컨트롤타워 구축

- 적정공사비의 산정 및 지급은 우리 건설산업 내 오랜 기간 논의되어 온 주제로 정

부와 건설산업 모두 이를 해결하기 위한 다양한 개별 정책을 제안·추진해왔으나, 여전히 우리 산업 내에서는 적정공사비 확보를 목소리가 지속되고 있는 상황임.

- 특히, 그간의 적정공사비 확보를 위한 노력은 중앙정부 차원의 공사비 산정기준이나 입·낙찰 제도개선 등을 위주로 추진되어왔기에 지방자치단체 발주공사 대상의 맞춤형 노력은 부족하였던 것으로 파악됨.
- 그 결과 앞선 제3장의 문제점 및 실태 현황에서 살펴보았듯 지자체 발주공사의 적정공사비 산정 및 지급을 저해하는 다양한 문제점이 발생하고 있는 것으로 이해됨.
- 이에 더해 최근 우리 정부는 건설산업 차원의 경쟁력 강화를 목표로 품질·안전을 강화하고 산업 내 스마트화를 도입하기 위한 다양한 정책을 추진 중이며, 해당 정책들의 원활한 추진 및 달성을 위해서는 무엇보다도 품질·안전 확보 및 기술 도입 등을 위한 적정 비용이 담보되어야 할 것임.
- 이처럼 우리 건설산업은 그간의 중앙정부 차원의 노력에도 불구하고 여전히 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보를 저해하는 다양한 문제점을 해소함과 더불어 산업 차원의 경쟁력을 확보하기 위한 제도개선 및 정책추진 등의 노력이 요구되는 상황이며, 이에 따라 본 고에서는 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보를 위한 중앙정부와 지방자치단체 차원의 정책 방안을 전술한 바와 같이 제시함.
- 한편, 본 고에서 제시한 지방자치단체 발주공사의 적정공사비 확보방안은 우리 건설산업 내 적정공사비 확보 문화 정착 노력의 일환으로 이해할 수 있으며, 이를 위해서는 무엇보다도 실질적인 제도개선 및 정책추진 등의 실행력이 중요함.
- 하지만, 우리 건설산업은 앞선 ‘지방자치단체 건설사업의 공사비 산정 및 조정 절차’에서 살펴보듯 공사비 분야만 하더라도 사업추진 단계에 따라 각종 관련 업무 및 절차를 수행해야 하며, 해당 과정에서 각기 다른 소관 법령과 이를 관리하는 복수 부처 등에 따른 복잡다기한 법률 및 규제에 영향을 받고 그 관련 부처 또한 광범위한 상황임.

- 예를 들어 지자체 발주사업의 경우 「국토계획법」, 「지방재정법」, 「지방계약법」, 「건설기술진흥법」, 「조달사업법」, ‘지방자치단체 입찰 및 계약집행기준’, ‘지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준’ 등 다양한 법령에 따르며, 예산이나 기금의 보조 및 지원을 받는 ‘총사업비 관리대상 사업’ 역시 「국토계획법」, 「지방재정법」, 「지방계약법」, 「건설기술진흥법」, 「조달사업법」 등에 더해 총사업비 관리의 기본방향 및 관리 절차 등을 포함하고 있는 「총사업비관리지침」에 따라 관련 업무를 추진하고 있음.
  - 이 외에도 적정공사비의 산정과 관련해서는 계약을 담당하고 있는 「지방계약법」 및 ‘지방자치단체 계약 및 입찰 집행기준’과 더불어 「산업안전보건법」, 「근로기준법」, 「건설근로자법」 등 다양한 법령에 영향을 받고 있음.
- 이러한 건설산업의 특성상 적정공사비 확보를 위한 정책추진은 특정 법률의 개선 또는 단일 부처의 노력만으로는 그 실행력을 담보하는 데 어려움이 있을 것이며, 향후 장기적인 관점에서 적정공사비 산정 및 지급을 위해서는 그간 다양한 연구 결과에서 제시한 바와 같이 건설공사비를 종합적으로 관리하기 위한 ‘종합컨트롤타워’의 구축이 필요할 것으로 판단됨.<sup>331)</sup>
- 건설사업의 기획 및 계획, 설계단계의 주요 업무라 할 수 있는 예산 수립 및 공사비의 산정과정만 하더라도 행정안전부의 「지방재정법」과 「지방계약법」 등, 국토교통부의 「건설산업기본법」과 「건설기술진흥법」 등, 고용노동부의 「산업안전보건법」과 「근로기준법」 등 다양한 소관 부처와 법률에 영향을 받고 있어 관련 부처 간 원활한 협업을 통해서만이 합리적인 방안을 마련해 나갈 수 있음.
  - 또한, 개별 부처의 고유업무 및 정책 기조를 고려할 시 공사비와 관련한 특정 사안을 바라보는 관점의 차이가 존재할 수밖에 없어 합리적인 정책 대안의 마련을 위해서는 ‘종합컨트롤타워’를 통한 공감대의 형성 및 협의 과정이 필수적일 것임.
  - 이 외에도 그간 적정공사비 확보를 위한 중앙정부와 지자체의 다양한 노력에도 불구하고 개별 부처 차원에서 소폭의 제도개선만을 반복하여 업계가 체감할 수 있는 수준의 근본적인 개선은 미흡하였다는 평가 역시 적정공사비 확보를 위한 ‘종합컨

331) 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회, 국회.

트롤타워' 구축의 필요성을 방증하고 있는 것으로 이해됨.<sup>332)</sup>

- 지금까지의 내용을 종합 고려하면, 본 연구에서 제시하고 있는 중앙정부와 지방자치단체의 정책 방안의 실행력을 확보함은 물론 향후 우리 건설산업 내 적정공사비 확보를 위한 중장기적이며 합리적인 대안의 마련 및 이에 대한 원활한 추진을 위해서는 건설사업 공사비를 종합적으로 관리하기 위한 위원회의 마련이 필요할 것으로 판단됨.
- 이를 통해 정부는 적정공사비 확보를 위한 단·중장기적 정책 방안 및 체계를 수립하고 단계적으로 추진해 나갈 수 있는 동력을 확보할 수 있을 것임.

## (2) 교육을 통한 발주 담당자 원가계상 전문성 및 역량 강화

- 상술한 바와 같이 건설사업 공사비는 「지방계약법」과 '지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준'과 더불어 「건설기술진흥법」, 「산업안전보건법」, 「근로기준법」 등 다양한 법령에서 규정 중인 관련 내용을 기초로 산정되며, 해당 법령들의 경우 국가 및 산업 차원의 정책 기조와 소관 부처의 주요 업무 추진 방향 등에 따라 지속적인 개정이 이루어져 이를 바탕으로 한 공사원가의 적정 계상을 위해서는 해당 법령에서 규정 중인 관련 내용에 대한 충분한 이해가 요구됨.
- 최근만 하더라도 국토교통부는 「건설기술진흥법」에 따른 안전관리비의 의무 계상 강화를 위해 기존의 비용 반영의 어려움을 해소하기 위한 요율 반영 방안을 검토 중이며<sup>333)</sup>, 전술한 바와 같이 조달청의 경우 2022년 주요 업무계획 중 하나로 주휴수당의 공사원가 반영기준을 마련하고자 노력하고 있음.
- 물론, 이러한 중앙정부 및 지방자치단체, 공공 발주기관의 적정공사비 확보를 위한 노력은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 발주 담당 공무원의 입장에서는 상술한 다양한 법령 및 관련 고시를 통해 정하고 있는 공사비 산정기준의 지속적인 개정에 따른 최신의 기준을 적용하여 공사비를 합리적으로 산정하기에 어려움이 예상됨.

332) e대한경제(2018.5.10.), 공사비 정상화 방안은?, 신문기사 참조.

333) e대한경제(2022.7.5.), 건설현장 과도한 규제 확대 중단... 규제 내실화로 방향 전환, 신문기사 참조.

- 특히 공무원의 경우 그 특성상 보직의 순환에 따라 담당업무가 지속적으로 변화하며, 이에 따라 새롭게 부임한 발주 담당 공무원의 경우 공사비 산정기준의 광범위함과 관련 전문지식의 부족 등으로 인해 해당 사업의 적합한 최신의 정보와 공사비 산정기준을 토대로 적정공사비를 산정하기 어려울 수 있음.
  - 그 결과 실제로 전술한 제3장 내 문제점 및 실태 현황에서 살펴보았듯 최신의 표준품셈이나 자재 단가정보, 그 외 법정 의무 계상 비용 등의 오류나 오적용에 따라 예정가격이 적정히 산정되지 못하고 있는 경우가 빈번히 발생 중인 것으로 파악됨.
- 한편, 공사비 산정과 관련한 전문성 부족 및 이에 따른 각종 오류와 관련한 문제는 비단 최근의 문제만은 아니며, 일부 지방자치단체의 경우 이러한 어려움에 대한 인식을 토대로 공사비 산정과 관련한 전문성 및 원가계산 산정역량 등을 지원하기 위한 정책 과제를 마련한 바 있음.
- 일례로, 서울특별시는 지난 2020년 건설산업 경쟁력 강화를 위한 ‘적정공사비 산정체계 개선’ 추진계획을 마련하는 과정에서 단기 추진과제 중 하나로 ‘발주 담당 공무원의 전문성 확보 및 원가계산 산정역량 강화방안’을 마련함.
  - 이에 더해 공사비의 적정한 산정과 관련한 감사원의 감사 결과나 광역지자체의 기초지자체 대상 종합감사 결과를 통해서도 관련 지적사항을 개선하기 위한 방안으로 담당 공무원을 대상으로 하는 업무연찬을 강화하도록 유도하고 있음.
- 이러한 현황을 고려할 때, 향후 지방자치단체는 자체 발주공사를 담당하는 공무원과 기초지방자치단체 및 산하 발주기관의 담당 공무원을 대상으로 하는 교육을 통해 공사비 산정과 관련한 전문성을 강화하고 원가계산 역량을 강화해 나갈 수 있을 것으로 기대함.
- 또한, 광역지자체와 기초지자체 및 산하 발주기관의 발주 담당 공무원으로 구성된 업무연찬을 통해 적정공사비의 산정 및 지급, 사업의 발주 등과 관련한 업무 노하우를 공유하고, 나아가서는 업무연찬 중 제시된 우수사례에 대한 사례집을 제작·배포하여 관련 업무 추진의 효율성을 향상시킬 수 있을 것임.

## 참고문헌

### 국내 문헌

- 강희우·김빛마로, 「공공조달시장제도 개선방안 연구」, 한국조세재정연구원, 연구보고서, 2017.12.
- 감사원, 「공공발주 건설공사 불공정관행 점검」, 감사보고서, 2018.
- 감사원, “「공공발주 건설공사 불공정관행 점검」 감사결과”, 보도자료, 2018.3.22.
- 감사원, 「조달분야 불공정행위 및 규제 점검」, 감사보고서, 2020.
- 경기도, 「경기도 공공건설사업 총사업비 관리지침」, 2021.
- 경기도, “‘공공건설공사 표준시장단가 확대’ 조례 개정안 상정 또 불발… 경기도, 유감 표명”, 보도자료, 2021.6.14.
- 경기도, “꼼꼼한 관리로 혈세낭비 막는 ‘경기도 공공건설공사 총사업비 관리지침’, 1일 시행”, 보도자료, 2021.11.1.
- 경기도, “도, 공공 대형공사 ‘간접비’ 절감 나서… 공기단축 및 예산 효율화 기대”, 보도자료, 2021.6.24.
- 경기도, “도, 공사현장 안전 분야 계약심사 강화… 관련 예산 78억 증액”, 보도자료, 2021.4.27.
- 경기도, “도, 공정한 계약심사로 노동자 권익 보호… 관련 예산 59억 증액”, 보도자료, 2020.11.22.
- 경기도, “도, 재량권 활용해 ‘공공공사 표준시장단가’ 확대 적용… 혈세 낭비 막는다”, 보도자료, 2021.7.6.
- 경기도, “이재명, 도의회 건교위 만나 ‘표준시장단가 확대 적용 조례 개정해야’ 재차 당부”, 보도자료, 2021.6.10.
- 경기도, 「2015 계약심사 사례집」, 2015.
- 경기도, 「2021년 경기도 계약심사 매뉴얼」, 2021.
- 경상남도, 「2021 계약심사 사례집」, 2022.
- 경상남도, 「2020년 대형건설공사 특정감사 결과」, 2021.

경상남도, 「2020년 ◇◇군 종합감사 결과 공개문」, 2021.

경상남도, 「2021년 ○○군 종합감사 결과 공개문」, 2021.

경상북도, 「○○시 공사현장 장마철 피해 특정감사」, 감사결과 처분요구서, 2020.

경희대학교 산업관계연구소, “공사비 적정성 제고를 위한 서울시 적정원가 기준 및 원가 검토제도 개선 연구”, 자문회의 자료, 서울특별시, 2021.

고용노동부, 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」, 고용노동부고시 제 2022-43호, 2022.

고용노동부, “2018년 산업재해 사망사고만인율 소폭 감소”, 보도자료, 2019.5.2.

고용노동부, “20년 산업재해 사고사망 통계 발표”, 보도자료, 2021.4.15.

고용노동부, “21년 산업재해 사고사망 현황 발표”, 보도자료, 2022.3.15.

관계부처 합동, 「건설산업 활력제고 방안」, 2019.

관계부처 합동·4차산업혁명위원회, 「혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응 계획 I-KOREA 4.0」, 2017.11.

광주광역시, “광주시, 건설공사 설계경제성 검토 효과 톡톡”, 보도자료, 2021.2.17.

광주광역시, “광주시, ‘설계 경제성 검토(VE)’ 가치향상과 예산절감 ‘효과’”, 보도자료, 2022.1.25.

광주광역시, “광주시, 소규모 건설공사 설계기준 마련”, 보도자료, 2021.3.18.

광주광역시, “광주시, 소규모 건설공사 설계기준 마련”, 보도자료, 2021.8.31.

국가철도공단, “안전이 경쟁력이 되도록 입찰제도 손질!”, 보도자료, 2022.1.17.

국가철도공단, “철도건설현장 안전, ‘스마트 안전장비로 챙긴다’”, 보도자료, 2020.12.28.

국토교통부, 「건설공사 사후평가 시행지침」, 국토교통부고시 제2021-993호, 2021.

국토교통부, 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」, 국토교통부고시 제2021-1087호, 2021.

국토교통부, 「건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준」, 국토교통부고시 제 2015-610호, 2015.

국토교통부, 「건설 생산성 혁신 및 안전성 강화를 위한 스마트 건설기술 로드맵」, 2018.10.31.

국토교통부, “금년도 건설공사 표준시장단가 2.28% 상승… 실제 시장가격 반영”, 보도자료, 2017.12.29.



국토교통부, 「사회보험의 보험료 적용기준」, 국토교통부고시 제2021-905호, 2021.

국토교통부, 「설계공모, 기본설계 등의 시행 및 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침」, 국토교통부고시 제2021-981호, 2021.

국토교통부, 「스마트건설기술 현장 적용 가이드라인」, 2021.3.

국토교통부, “스마트건설기술을 적용한 일반공사도 터키 발주 가능”, 보도자료, 2019.2.25.

국토교통부, “스마트건설기술 현장적용 쉬워진다”, 보도자료, 2020.3.4.

국토교통부, “실적공사비 제도 전면 손질한다”, 보도자료, 2013.12.16.

국토교통부, “정부합동 <광주 붕괴사고 재발방지 대책> 발표”, 보도자료, 2021.8.9.

국토교통부, “「중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행령」 제정안 국무회의 의결”, 보도자료, 2021.9.27.

국토교통부, “적정공사비를 위한 22년도 공사비산정기준 공고”, 보도자료, 2021.12.31.

국토교통부, 「적정공사비 산정을 위한 합동 TF 상반기 운영 결과 보고」, 2013.7.

국토교통부, “제값 안주는 발주기관의 불공정관행 뿌리 뽑는다!”, 보도자료, 2015.9.9.

국토교통부, 「제6차 건설기술진흥기본계획(2018~2022)」, 2017.12.

국토교통부, “’09 하반기 실적공사비 적용항목 1,607개로 확대”, 보도자료, 2009.8.11.

국토교통부·한국건설기술연구원, 「2022 건설공사 표준품셈」, 2021.

국회 기획재정위원회, 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 위원회의결안(의안번호 2023086, 위원장대안), 2019.

기획재정부, 「(계약예규) 공사계약 종합심사낙찰제 심사기준」, 기획재정부계약예규 제602호, 2022.

기획재정부, “공공계약 개선을 통해 산업경쟁력 강화를 지원”, 보도자료, 2019.5.30.

기획재정부, “안전 강화 및 기업부담 완화를 위한 계약제도 개선”, 보도자료, 2021.12.1.

기획재정부, 「예비타당성조사 수행 총괄지침」, 기획재정부훈령 제587호, 2021.

기획재정부, 「예비타당성조사 운용지침」, 기획재정부훈령 제526호, 2021.

기획재정부, 「총사업비관리지침」, 기획재정부훈령 제590호, 2022.

김상범, “국가 경쟁력 향상과 일자리 창출을 위한 건설산업의 실태 분석”, 『일자리 창출 방안 모색을 위한 공사비 정상화 정책토론회』, 발표자료, 대한민국 국회, 2017.

김영덕, 「건설산업 불공정행위 실태 및 대책 설문분석 보고서」, 한국건설산업연구원,

- 감사원, 2017.
- 김영덕 외, 「제주 도서지역 노임할증제도 운영현황과 합리적 개선방안」, 한국건설산업연구원, 대한건설협회 제주특별자치도회, 2021.
- 김영덕 외, 「LH 건설문화 혁신 성과평가 및 중장기 발전전략 수립 연구용역」, 한국건설산업연구원, 한국토지주택공사, 2021.
- 김태준, 「건설업체 한계기업 동향분석 및 특징에 관한 연구」, 연구보고서, 대한건설정책연구원, 2019.10.
- 김태준, 「2019년도 건설 외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원, 2020.12.
- 김태준, 「2020년도 건설외감기업 경영실적 및 한계기업 분석」, 연구보고서, 대한건설정책연구원, 2021.12.
- 대구광역시, 「2020년도 ○○○○○본부 종합감사 결과」, 2020.
- 대구광역시, 「2019년 ◇◇◇◇공사 정기 종합감사 결과」, 2021.
- 대전광역시, 「대전시, 대형공사 설계경제성검토 심사 강화」, 보도자료, 2016.1.18.
- 대전광역시, 「2021년 대전광역시 ○○구 종합감사 결과」, 2021.
- 대전광역시, 「2021년 대전광역시 ◇구 종합감사 결과」, 2021.
- 대한건설협회 외, 「국민안전 및 일자리 창출을 위한 공공공사비 정상화 탄원」, 내부자료, 2018.
- 대한건설협회, 「국민안전 및 일자리 창출을 위한 공공공사비 정상화 건의」, 내부자료, 2019.
- 대한민국 국회, “국회 본회의, 「중대재해처벌법」 등 26건 안건 의결”, 보도자료, 2021.1.8.
- 대한건설협회, 「종합건설업 조사」, 2020.
- 대한전문건설협회, 「전문건설업통계조사」, 2020.
- 박광배, 「지방자치단체 계약심사제도 개선방안」, 건설정책리뷰, 2013.8.
- 부산광역시, 「2021년 ○○구 정기종합감사 결과」, 2021.
- 부산광역시, 「2020년 ◇구 종합감사 결과」, 2020.
- 서울특별시, 「고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행 매뉴얼(Ver. 3.0)」, 2021.
- 서울특별시, 「공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인 마련」, 2020.

서울특별시, 「건설공사 계약금액조정 요령」, 2021.

서울특별시, “서울시, 「공정하고 안전한 건설환경 제고 방안」 마련 시행”, 보도자료, 2022.3.2.

서울특별시, “적정공사비 산정체계 개선 관련 TF회의(1차)”, 내부자료, 2020.

울산광역시, “울산시 ‘2021년 건설공사 설계지침서’ 발간”, 보도자료, 2021.4.9.

울산광역시, 「2020년 ○○○○공단 종합감사 결과」, 2021.

울산광역시, 「2020년 ◇◇◇◇◇본부 및 사업소 종합감사 결과」, 2020.

이광표, “품질·안전 강화와 지역건설산업 활성화를 위한 지자체 발주공사 적정공사비·공기 확보방안”, 『지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나』, 발표자료, 대한민국 국회, 2022.

일자리위원회·관계부처 합동, 「건설산업 일자리 개선대책」, 2017.

인천광역시, 「2021년도 ○○○○공단 종합감사 결과」, 2021.

전라남도, 「반복 지적사례 재발 방지를 위한 2021 전라남도 감사사례집」, 2021.

전라남도, 「2020년도 ◎◎군 정기종합감사 결과」, 2021.

전라남도, 「2020년도 □□시 정기종합감사 결과」, 2020.

전영준, “경기도 공기연장 간접비 해소 방안의 기대와 우려”, 『건설동향브리핑 제814호』, 한국건설산업연구원, 2021.

전영준, “공공공사 공사비 적정여부 실태조사”, 내부자료, 한국건설산업연구원, 2018.

전영준, “제주지역 노임할증제도 운용 확대를 위한 조례개정 필요성”, 『제주특별자치도 지역건설산업 활성화 촉진에 관한 조례 개정을 위한 전문가 토론회』, 발표자료, 제주특별자치도의회, 2021.

전영준 외, 「지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책 방안 발굴 연구」, 연구보고서, 한국건설산업연구원, 2022.

전영준, “불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점”, 『안전한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회』, 발표자료, 국회, 2018.

조달청, “공공공사에 적용하는 PS항목 적용기준 안내”, 공지사항, 2016.11.14.

조달청, “일하는 만큼 받는다… 정부 공사비 신뢰도 높인다”, 보도자료, 2021.7.7.

조달청, “정부공사비 신뢰도 높인다”, 보도자료, 2021.2.9.

조달청, 「조기집행 확대를 위한 조달수수료 한시적 감경 특례 고시」, 조달청고시 제

2022-1호, 2021.

조달청, 「조달수수료 고시」, 조달청고시 제2020-3호, 2020.

조달청, 「조달청 시설공사 가격조사 및 관리업무 규정」, 조달청훈령 제1924호, 2020.

조달청, 「조달청 시설공사 계약업무 처리규정」, 조달청훈령 제1973호, 2021.

조달청, “조달청, 정부 공사비 산정 신뢰도 높인다”, 보도자료, 2021.3.18.

조달청, 「2022년 조달청 업무계획」, 2022.

제주특별자치도, “도, 시가지내 토목공사(상·하수도 등) 설계 적용기준 개정”, 보도자료, 2019.12.22.

제주특별자치도, “꼼꼼한 계약심사 통해 예산 137억원 절감 및 적정공사비 반영 확대”, 보도자료, 2019.12.18.

제주특별자치도의회, “강민숙 의원 ‘제주도내 건설공사시 합리적인 도서노임할증 적용 방안 마련을 위한 간담회’ 개최”, 보도자료, 2021.3.10.

최석인·전영준, “공공 공사비 정상화를 통한 일자리 창출 방안”, 『일자리 창출 방안 모색을 위한 공사비 정상화 정책 토론회』, 발표자료, 국회, 2017.

충청남도, “적정건설공사비 확보… 설계기준 배포”, 보도자료, 2021.3.21.

충청남도, “적정공사비 확보 위한 설계기준 마련”, 보도자료, 2020.3.5.

충청남도, 「충청남도 소규모 건설공사 설계기준」, 2020.

충청남도, 「▽▽▽▽▽공사 종합감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2020 지방도·하천사업 설계요령」, 2020.

충청남도, 「2020 충청남도 건설공사 설계기준」, 2020.

충청남도, 「2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2020년 ○○시 종합감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2020년 ◇◇시 종합감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2020년 □□군 종합감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2020년 ●●군 종합감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2020년 ◆◆군 종합감사 결과」, 2020.

충청남도, 「2021년 △△시 종합감사 결과」, 2021.

충청북도, 「2020년 ○○시 종합감사 결과」, 2021.

한국건설관리학회·한국건설산업연구원 공사비 TFT, 「공공공사비 산정 및 관리 실태

와 제도적 개선 방안」, 연구보고서, 한국건설산업연구원, 2018.3.

한국산업경쟁력연구원, 「적정공사비 산출을 위한 충청남도 설계기준 연구용역」, 내부자료, 충청남도, 2020.

한국조달연구원, 「2018 공사발주 가이드북」, 2018.

한국토지주택공사, 「건설문화 혁신TFT 과제관리 카드」, 내부자료, 2017~2021.

한국토지주택공사, “LH, 적정공사비 자체 로드맵 수립”, 보도자료, 2018.7.2.

행정안전부, 「계약상대자의 통제범위를 벗어난 사유에 관한 고시」, 행정안전부고시 제2019-54호, 2019.

행정안전부, 「종합평가 낙찰자 결정기준」, 행정안전부예규 제177호, 2021.

행정안전부, 「지방자치단체 예산편성 운영기준」, 행정안전부훈령 제214호, 2021.

행정안전부, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」, 행정안전부예규 제90호, 2019.

행정안전부, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」, 행정안전부예규 제197호, 2022.

행정안전부, 「지방자치단체 입찰시 낙찰자 결정기준」, 행정안전부예규 제216호, 2022.

행정안전부, 「지방재정투자사업 심사 및 타당성 조사 매뉴얼」, 2017.12.

행정안전부, 「2018년 ○○광역시 정부합동감사 결과」, 2019.

행정안전부, 「2020년 정부합동감사 결과」, 2021.

홍성호·조재용, 「지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안」, 연구보고서, 대한건설정책연구원, 2021.3.

## 언론 기사

대한전문건설신문, “건설안전특별법 재발의… 경영책임자 처벌조항 삭제”, 신문기사, 2021.6.14.

대한전문건설신문, “‘적정 공사비·공기’ 확보가 대형 참사 막는 길”, 『건정연 리포트』, 2020.6.1.

매일건설신문, “기술형 입찰제도 ‘안정화 단계 진입 중’”, 신문기사, 2020.1.19.

법률신문, “부당특약 무효, 공사비 정상화 등을 내용으로 하는 국가계약법 개정 시행”, 『로펌 뉴스레터』, 2020.1.10.

영남신문, “현장 목소리 들으며 일자리 만든다… 건설현장 실태조사로 공사비 현실화”,

신문기사, 2018.7.9.

정보통신신문, “표준품셈, 단위당 공종 산출시 기초자료로 활용”, 신문기사, 2010.6.18.

제주도민일보, “제주는 ‘섬’ 관급공사시 ‘도서노임할증제’ 적용돼야”, 신문기사, 2021.3.10.

e대한경제, “건설안전특별법은 과연 필요한가”, 『특별기고』, 2021.10.12.

e대한경제, “건설현장 과도한 규제 확대 중단… 규제 내실화로 방향 전환”, 신문기사, 2022.7.5.

e대한경제, “[계약제도 혁신] 종심제 균형가격 산정방식 · 동점자 처리기준 정상화”, 신문기사, 2019.1.7.

e대한경제, “공사비 정상화 방안은?”, 신문기사, 2018.5.10.

e대한경제, “잠정금액 적용 항목이 줄어들면…”, 신문기사, 2016.11.18.

e대한경제, “지자체 기술형입찰에 지역업체 참여 기회 넓어진다”, 신문기사, 2021.7.9.

e대한경제, “지자체 민간대행입찰 ‘공사비 후려치기’ 중소기업 속앓이”, 신문기사, 2017.9.6.

e대한경제, “철도공단, 기술형입찰 가격평가 확대하나… 품질 저하 · 기술력 중심 역행 우려”, 신문기사, 2021.8.27.

e대한경제, “100억원 미만 공사 ‘순공사원가 98% 미만 낙찰배제’ 제도적 기반 구축”, 신문기사, 2020.5.7.

## 인터넷 사이트

감사원, 감사원 홈페이지(bai.go.kr)

강원도청, 강원도 홈페이지(provin.gangwon.kr)

경기도청, 경기도 홈페이지(gg.go.kr)

경상남도청, 경상남도 홈페이지(gyeongnam.go.kr)

경상북도청, 경상북도 홈페이지(gb.go.kr)

광주광역시청, 광주광역시 홈페이지(gwangju.go.kr)

국가철도공단, 국가철도공단 홈페이지(kr.or.kr)

국토교통부, 국토교통부 홈페이지(molit.go.kr)

국회, 국회 의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)  
기획재정부, 기획재정부 홈페이지(moef.go.kr)  
대구광역시청, 대구광역시 홈페이지(daegu.go.kr)  
대전광역시청, 대전광역시 홈페이지(daejeon.go.kr)  
대한민국 국회, 대한민국 국회 홈페이지(assembly.go.kr)  
법제처, 국가법령정보센터(law.go.kr)  
부산광역시청, 부산광역시 홈페이지(busan.go.kr)  
산업연구원, 산업통계 분석시스템(istans.or.kr)  
서울특별시, 건설알림이(cis.seoul.go.kr)  
서울특별시청, 서울특별시 홈페이지(seoul.go.kr)  
세종특별자치시청, 세종특별자치시 홈페이지(sejong.go.kr)  
울산광역시청, 울산광역시 홈페이지(ulsan.go.kr)  
인천광역시청, 인천광역시 홈페이지(incheon.go.kr)  
전라남도청, 전라남도 홈페이지(jeonnam.go.kr)  
전라북도청, 전라북도 홈페이지(jeonbuk.go.kr)  
조달청, 조달청 홈페이지(pps.go.kr)  
제주특별자치도의회, 제주특별자치도의회 홈페이지(council.jeu.kr)  
제주특별자치도청, 제주특별자치도 홈페이지(jeu.go.kr)  
충청남도청, 충청남도 홈페이지(chungnam.go.kr)  
충청북도청, 충청북도 홈페이지(chungbuk.go.kr)  
통계청, 국가통계포털(kosis..kr)  
한국개발연구원, KDI 공공투자관리센터(pimac.kdi.re.kr)  
행정안전부, 행정안전부 홈페이지(mois.go.kr)  
KICT 공사비원가관리센터(cost.kict.re.kr)







## 정부와 산업계의 좁혀지지 않는 견해 차이

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

산업 발전 및 성공적 사업 수행(품질·안전·환경 등)을 위해서는 근간이 되는 적정공사비·공기 확보가 최우선 과제  
→ 그럼에도 **정부와 산업계 간 적정공사비·공기 확보에 대한 좁혀지지 않는 인식 차이로 논의 지속...**

### 적정공사비·공기를 바라보는 정부 인식

발주자의 규정에 따른 공급 → 입찰자의 투찰 결과

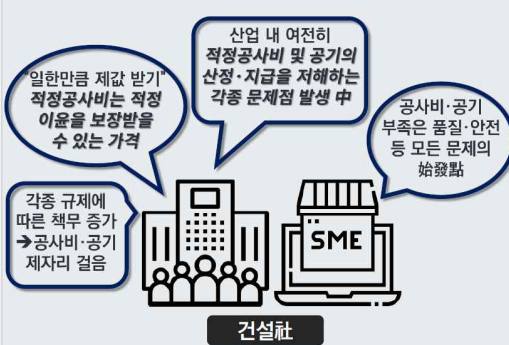


공급자인 발주자와 계약자인 건설사 모두가  
동일한 합리적 적정공사비·공기

한국건설산업연구원 자료: 류운성 외(2020), 국내 건설산업에서의 적정공사비 개념과 기준에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 일부 참조.

### 적정공사비·공기를 바라보는 건설사 인식

산정·지급 상 각종 문제 산적 → 적정공사비·공기 미확보



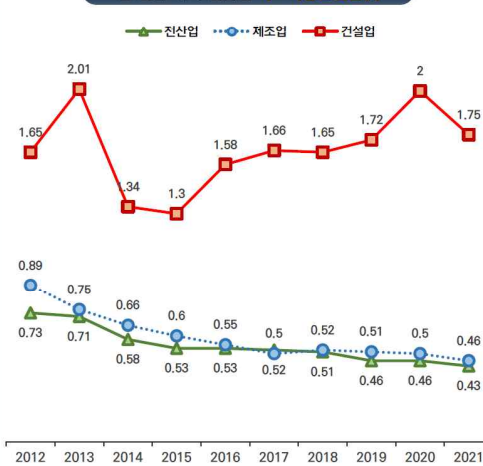
발주자 일방의 규정과 기준에 따른  
적정 공사비·공기 보장 한계 → 계약상대자 전가

## 참고 건설공사 품질·안전 강화와 적정공사비·공기 중요성 증대

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

최근 건설공사 안전·품질 확보의 중요성에 따라 근원적 해결방안으로서 **적정공사비·공기 확보 중요성 부각...**

### 주 산업 대비 건설업 사고사망인율(%)



주1 : 사고사망인율(%) = (사고사망자수 / 산업보험 적용 근로자수) × 10,000

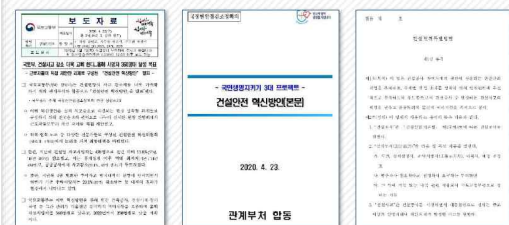
자료: 고용노동부 보도자료(2019.5.2, 2021.4.15, 2022.3.15), 연도별 산업재해 사고사망 현황 발표

### 『건설안전특별법』 주요 내용

가. 발주자는 설계·시공·감리자에 안전을 우선 고려하여 해당 업무를 수행할 수 있도록 **적정한 기간과 비용을 제공**하여야 하며, 민간공사는 공사기간과 공사비용이 적정하지 인허가기관의 장 등에게 검토(안 8조)

(중략)

바. 발주·설계·시공·감리자가 이 법에 따른 안전관리 의무를 소홀히 하여 사람을 사망에 이르게 한 경우 **7년 이하의 징역 또는 1억 이하의 벌금에 처함**(안 39조)

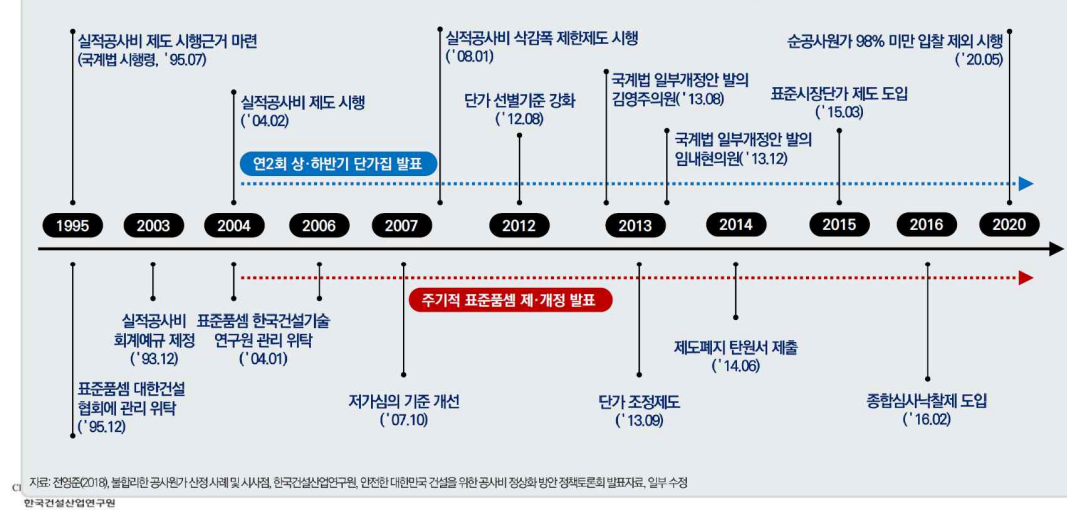


## 중앙정부의 관련 정책 추진 노력과 한계

### 정부 또한 적정공사비 확보를 위한 다각적 노력 추진... 하지만, **업계가 체감할 수 있는 근본적 개선엔 한계**

- 공공건설 공사비 적정성 제고방안(국가정책조정회의, '15.1.), 순공사원가 98% 미만 낙찰 배제 제도 시행('20.05.) 등

#### 정부의 주요 공사비 관련 제도 연혁 및 추진 현황



5

## 지자체 발주공사 적정공사비·공기 확보 필요성

### 지역경제에서의 지역건설산업 위상(다수 지역 GRDP 3~6위 수준)에도 불구하고...그간 중앙정부 추진 정책의 간접적 효과 외 **지자체 발주공사대상 정책 추진 미흡**

#### 지역별 지역건설업의 지역내총생산(GRDP) 비중 현황 (2020년 기준)

구분	지역내 총생산 (GRDP)(A)	건설업 생산액			16개 주요 경제활동 중 건설업 순위	구분	지역내 총생산 (GRDP)(A)	건설업 생산액			16개 주요 경제활동 중 건설업 순위
		금 액(B)	비 중(B/A)	최근 5년간 CAGR				금 액(B)	비 중(B/A)	최근 5년간 CAGR	
서울	440.3	14.1	3.2%	6.2%	10위	강원	48.8	4.4	9.0%	3.5%	3위
부산	91.7	5.3	5.7%	5.1%	9위	충북	71.3	3.8	5.3%	6.3%	3위
대구	58.0	3.6	6.2%	4.3%	9위	충남	114.0	6.4	5.6%	0.8%	3위
인천	90.0	6.3	7.0%	10.7%	4위	전북	53.2	3.8	7.2%	5.0%	3위
광주	41.6	2.2	5.3%	9.3%	9위	전남	78.1	6.9	8.9%	9.9%	3위
대전	44.1	2.1	4.7%	9.6%	9위	경북	105.2	5.6	5.3%	-1.3%	4위
울산	68.6	2.5	3.7%	0.1%	4위	경남	112.1	5.5	4.9%	-0.6%	6위
세종	12.7	1.3	10.4%	-2.8%	3위	제주	19.5	1.5	7.7%	-0.2%	3위
경기	486.7	30.8	6.3%	9.2%	4위						

주1: 2020년 잠정치 및 명목(당해년 가계 기준)

주2: 16개 주요 경제활동은 농업, 임업 및 어업, 광업, 제조업, 전기·가스·증기 및 공기 조절 공급업, 건설업, 도매 및 소매업, 운수 및 창고업, 숙박 및 음식점업, 정보통신업, 금융 및 보험업, 부동산업, 서비스업, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 문화 및 레크리에이션 서비스업

CER, 자료: 전영준 외(2022), 지역건설산업 활성화를 위한 합리적 정책방안 발굴 연구, 한국건설산업연구원, 발간 예정

6



## 지자체 발주공사 적정공사비 문제점 종합 검토

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

다양한 원인(『現 제도·규정상 한계』, 『공사비 산정기준·체계 불합리성』, 『발주자 불공정 관행』)에 기인한 각종 문제점 발생 중

### 사업추진 단계별 주요 문제점 종합 검토

구분	現 제도·규정의 한계 및 미비	공사비 산정기준·체계 불합리성	발주자 불공정 관행 등
사업기획 및 계획단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>과학적인 예산 산정 미흡, 임의 조정</li> <li>예산 절감 중심 각종 공사비 관리 절차</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>적정 발주방식 미적용(계속비 vs. 장기계속)</li> </ul>
설계단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>도입 취지보다 예산 절감 위주 공사원가 검토제도 운용</li> <li>설계 경제성 검토, 계약심사제도 등</li> <li>발주기관 재량에 따른 공사비 임의 조정</li> <li>지자체 장 재량항목(이윤 등)을 통한 감액 조정</li> <li>사업규모·특성을 반영한 적정공기 산정 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>표준품셈 및 표준시장단가의 실제 실행단계(시장가격 등)와의 괴리</li> <li>자체 설계기준 등 부재에 따른 예정가격 작성의 일관성 미확보</li> <li>원가 계산 시 각 가격 분류별* 우선순위 미비 및 각종 단가 부정적 적용</li> <li>*통제가격, 거래실제가격, 원가계산, 표준시장단가</li> <li>가격조사 및 결정방법 부적절(조달청)</li> <li>노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용</li> <li>소규모 건설공사 특성을 고려한 적정공사비 산정 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>효율적 예산전행 및 사업 발주만을 목적으로 사업비 임의 조정</li> <li>각종 비용 미계상 및 임의계상               <ul style="list-style-type: none"> <li>안전·환경 품질관리 비용</li> <li>각종 보험료 및 퇴직공제부금, 기타경비 등</li> </ul> </li> <li>일반 공종에 대한 PS항목 적용</li> </ul>
입·낙찰 및 계약단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>(적격심사낙찰제) 가격경쟁을 통한 업계 일방의 원가 부담 유도</li> <li>(종합평가낙찰제) 도입 취지(자가수주 최소화)에 반하는 가격 관련 제도적 장치 운용</li> <li>(기술형 입찰제) 기술경쟁보다 가격 위주 평가 방식에 따른 제도 취지 상실 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>노임 및 품 할증의 미적용 또는 일부 적용</li> <li>소규모 건설공사 특성을 고려한 적정공사비 산정 한계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예정가격 결정 관련 부당행위               <ul style="list-style-type: none"> <li>기초금액 미입력 및 예정가격 임의 작성</li> <li>예산 초과 방지 목적 복수예비가격 부당산정</li> </ul> </li> <li>최자가 입찰자와의 계약체결</li> <li>감액 불가 제경비 대상 낙찰률 적용</li> </ul>
공사이행 (시공)단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>구체적 기준 미흡 및 발주자 소극적 대응에 따른 공기연장 비용 지급의 현실적 한계</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>설계변경 관련 부정적 업무 처리</li> <li>계약 미체결 및 공사 先 수행</li> <li>공기연장 비용 미지급</li> <li>발주자 부담 사무비용 계약상대자 전가</li> </ul>

자료: 전월준(2018), 불합리한 공사비 산정 사례 및 시사점: 안정한 대한민국 건설을 위한 공사비 정상화 방안 정책토론회 발표자료, 국회, 한국건설산업연구원, 한국건설산업연구원 TTF2018, 공공공사비 산정 및 관리 실태와 제도 개선 방안, 한국건설산업연구원, 홍성호·조재용(2021), 지방자치단체 공사비 산정체계 개선방안(경기도 전도 원도급 공사를 중심으로), 대한건설정책연구원, 종합 및 재정리

## (문제점 및 실태 1) 제도 미비 및 규정의 편법적 적용

지역·중소건설산업 활성화를 위한 정책 개선 세미나

동일규모 건설공사임에도 소관 법령 간 불일치(『국가계약법』과 『지방계약법』)에 따른 공사비 격차 발생, 현행 규정의 편법적 활용을 통한 중소기업 건설사업 공사비 삭감

주요  
문제점

가격경쟁을 통한 업계 일방의 원가 부담 유도(적심제)

- 적격심사낙찰제 → 낙찰하한율이 공사비에 절대적 영향

공사 규모 (추정가격 기준)	낙찰하한율 (예정가격 대비)	평균	최소값	최대값	표준편차	표본 수
100~300억원	80.00%	81.50%	81.40%	90.21%	0.50	377개
50~100억원	85.50%	86.03%	86.00%	86.78%	0.74	376개
10~50억원	86.75%	86.78%	86.75%	94.95%	0.20	4,152개
3~10억원	87.75%	87.80%	87.75%	98.04%	0.50	449개
3억원 미만	87.75%	87.77%	87.75%	97.43%	0.24	2,475개

주: 실태조사 결과의 경우 조달정보기본정보 자료 활용

자료: 김희우 외(2017), 공공조달시장제도 개선방안 연구, 한국조세재정연구원

『국가계약법』 제10조(경쟁입찰) 「지방계약법」 개정?

③ 각 중앙관서의 장 또는 시·도지사, 시·군·구청장은 제2항에도 불구하고 공사에 대한 경쟁입찰로서 **예정가격의 100억원 미만인 공사의 경우** 다음 각 호에 해당하는 비용의 합계액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 하여서는 아니된다

주요 문제점	발주기관 재량에 따른 공사비 임의 조정
제12조(설계검토)	③ 시행기관은 100억원 미만의 공공건설공사에 대하여는 표준품셈과 표준시장단가를 적용한 설계내역을 각각 산출 후 차액을 표준품셈 설계내역에서 이윤율 및 일반관리비용을 조정하여 감액하여야 하며...
“공사비약 3.6% 삭감” → 사실상 편법에 따른 공사비 삭감 정책 → 이윤 등 비목 취지상실때 따른 기업 경영환경악화	
표준품셈 적용	표준시장단가 적용
<div> <div>25.4</div> <div>74.6</div> <div>20.3</div> <div>59.7</div> </div> <div> <div>최종낙찰률 = <math>\frac{80}{100} = 80\%</math></div> </div>	<div> <div>20.8</div> <div>74.6</div> <div>16.7</div> <div>59.7</div> </div> <div> <div>최종낙찰률 = <math>\frac{76.4}{100} = 76.4\%</math></div> </div>

주: 표준시장단가 적용 비중 25.4%, 낙찰률 80%, 표준시장단가는 표준품셈의 82% 적용  
자료: 전월준(2018), 불합리한 공사비 산정 사례 및 시사점, 한국건설산업연구원, 국회 정책토론회 발표자료

## (문제점 및 실태 2) 도입 취지를 벗어난 감액 중심 원가검토제도

상호 유익한 제도 도입 취지(공사비 적정성 검토 등)에도 불구하고... **감액 중심 제도 설계 및 운영** → 지자체 홍보 수단 등 변질

### 제도 도입 취지

#### 『계약심사 운영요령』

"지방자치단체가 발주하는 사업의 입찰·계약하기 위한 **기초금액·예정가격·설계변경 증감금액의 적정성 심사·검토**..."

『건설기술진흥법』 시행령 75조(설계 경제성 등 검토)

② 시공자는 도급받은 **건설공사의 성능개선 및 기능향상 등을 위하여 설계의 경제성 등을 검토**할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 미리 발주청과 협의하여 설계의 경제성 등을 직접 검토할 수 있다.

성남시, 사전 계약심사로 55억6500만원 절감

경기도, 2020년 예산 158억원 절감

나주시, 계약심사로 예산 14억여원 절감 '성과'

대전시, 2020년 사전 계약심사로 263억 절감

### 계약심사제도 운영 실태

"현장여건등의 고려없이 예산절감 위주 일괄조정 사례"

(단위: 건, %, 천원)

구분	계			①토사 운반 거리 과소 반영		②인력 품 등 과소 반영		③깨기 및 들어내기 품 과소 반영		④안전시설 관련	
	건수	금액	비율	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
계	18	153,051	7.3	7	56,111	5	36,859	4	22,727	2	37,354
2018	5	32,980	4.5	1	2,602	3	26,475	-	-	1	3,903
2019	4	77,651	10.2	2	37,040	-	-	1	7,160	1	33,451
2020	9	42,420	7.1	4	16,469	2	10,384	3	15,567	-	-

주: 표본조사 결과

자료: 충청남도(2020), 2020년 00시 종합감사 결과  
한국건설산업연구원

진도군, 계약심사로 예산 절감 효과

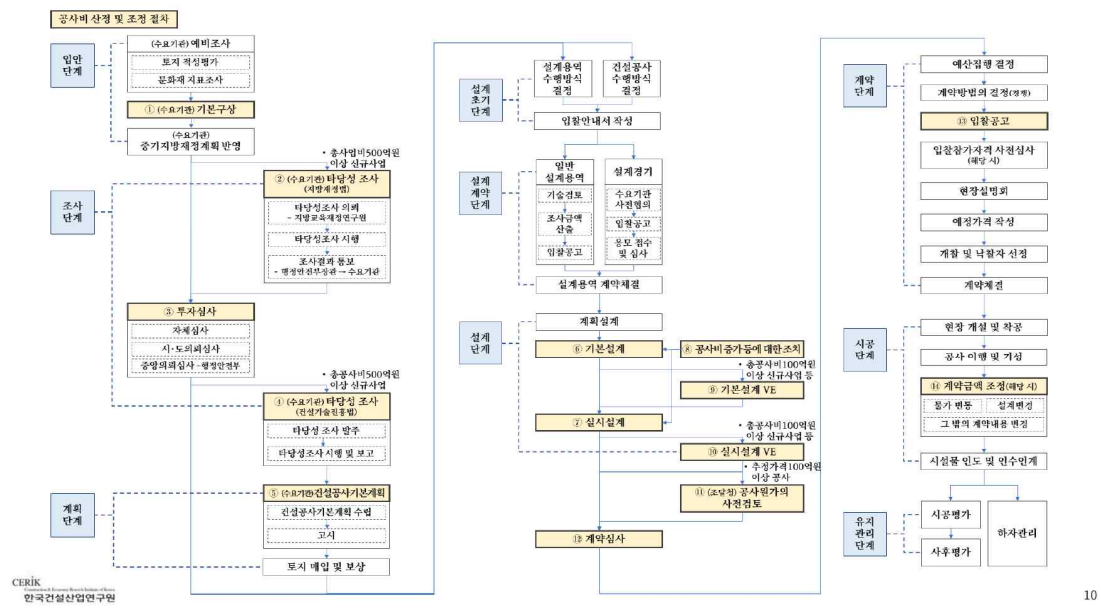
수원시, 계약 심사로 1분기에 예산 7억8100만원 절감

나주시, 계약심사로 예산 14억여원 절감 '성과'

장성군, 계약심사 적극 추진으로 예산 8억원 절감

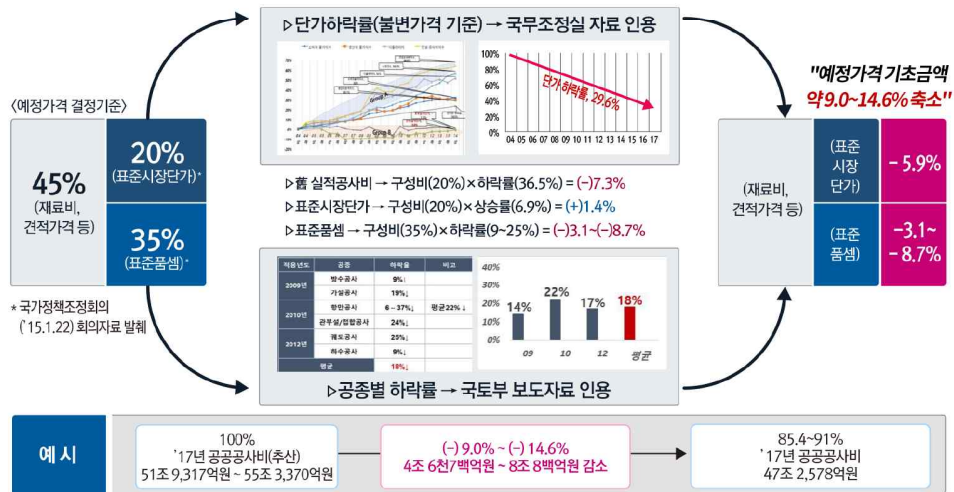
## 참고 지자체 발주공사 공사비 산정 및 관리 절차

사업추진에 따른 공사비 산정의 구체성 증가에도 **다양한 공사비 산정·조정 절차를 통해 공사비 상승 억제**



**(문제점 및 실태 3) 실제 실행비용을 반영하지 못하는 공사비 산정기준**지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나**강력한 가격인상 억제 정책 운용(재정 집행 확대, 건설투자 위축 우려 등)에 따라 실제 필요 공사비(적정공사비)와의 괴리 심화**

- (표준품셈) 예산절감을 위한 품 수준 하향 중심의 제도 운용 지속 : (2006~2012년) 품 수준 약 20% 하향, (2013~2017년) 품 수준 약 12% 하향
- (표준시장단가) 강력한 가격 억제 지속 : (2004~2014년) 실적공사비 1.5% 상승 vs. 동기간 공사비(지수) 56.1% 상승, (2015~2017년) 실적공사비 대비 단가상승률 평균 14.96% 상승

CERIK  
한국건설산업연구원 자료: 전영준(2018), 불합리한 공사비가 산정 사례 및 시사점, 한국건설산업연구원, 국회토론회 발표자료

11

**(문제점 및 실태 4) 소규모 건설공사 저가·과소 설계**지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나**소규모 건설공사 특성(도심지, 협소공간 작업 등)을 반영한 설계기준(품셈 및 할증 적용 등) 부재로 실행원가와의 격차 심화...**

- 낙찰률(10억원 미만 87.745%, 10~50억원 미만 86.745% 등) 감안 시 더욱 심각한 상황

**소규모 관급공사 저가·과소 설계 현황**

- (인건비 및 인력 품 과소 적용) "보통인부" 노임단가(19년 상반기 기준 125,427원)를 적용하지 않고, "단순노무종사원"(72,020원)의 노임단가를 적용
- (소규모 공사현장 여건 미반영 등) 장비임대료, 자재운반비 및 기계경비 등 산정 시 소규모 공사 품·할증을 적용하지 않고 단위 시간당 또는 수량당 공사비로 과소 산정
- (이윤 등 제경비의 인위적 과소 산정) 사업 예산에 설계가격을 맞추기 위해 정해진 이윤 등의 기준 요율을 인위적 과소 적용

OOO도 감사위원회 실태조사 결과, '19.11.12~11.21.

(단위: 건 %, 백만원)

시 군	합 계		저가 및 과소 설계 유형							
	건 수	금 액	제경비 과소		장비 및 인력 과소		공정·유반 과소		단가오류 적용 등	
	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액	건 수	금 액
계	174	328.5	26	27.1	77	203.4	37	40.4	34	57.6
A시	70	60.5	5	1.5	37	32	19	19	9	8
B군	14	8.5	5	1.8	6	2.9	3	3.8	-	-
C군	11	29.8	1	0.5	4	7.6	3	8.3	3	13.4
D군	18	42.7	8	18.9	2	4.6	1	1.6	7	17.6
E군	38	52.6	-	-	12	26.3	11	7.7	15	18.6
F시	23	134.4	7	4.4	16	130	-	-	-	-

자료: 국민권익위원회(2021), 지역중소건설업체 권익보호 방안  
한국건설산업연구원

12



- (납찰률 적용 불가 비목) 국민연금보험료, 국민건강보험료, 퇴직공제부금비, 노인장기요양보험료, 산업안전보건관리비, 안전관리비, 품질관리비

(단위:천원)

자료: 충청북도(2021), 2020년 00시 종합감사 결과

(단위:천원)

자료: 충청남도(2020), 2020년 대규모 건설공사 특정감사 결과

13

CEK  
한국건설산업연구원

14

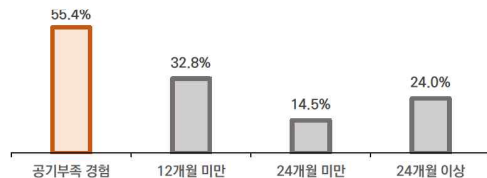
**(문제점 및 실태 6) 공사 특성을 고려한 적정 공기 산정 한계****최근 적정 공기 산정기준 마련(토목·중대형 위주)···사업규모·시설물 특성에 따른 적정 공기 산정 한계로 고도화 필요**

- (현행) 총 공사비 100억원 이상(사·군·구는 50억원 이상) 건설공사 → 지방심의위원회, 특별심의위원회 또는 기술자문위원회의 공사기간 적정성 심의

**사업 규모(공사기간)별 평균 공기 연장 현황**

- 공공공사 공기부족 경험 55.4%(65개사 중 36개사)

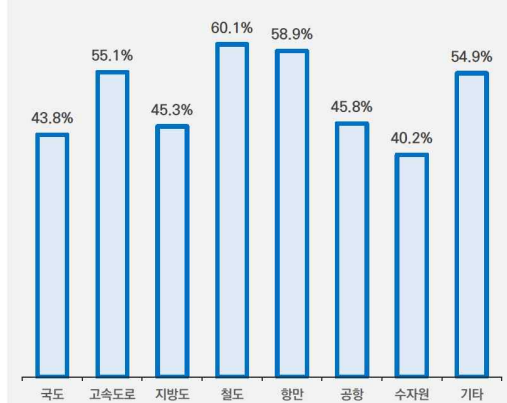
구분	12개월 미만	12~24개월 미만	24개월 이상
사업수(n)	13	9	10
평균 사업비	21.4억원	108.8억원	439억원
평균 계약공기	6.4개월	20.0개월	48.7개월
실제 소요 공기(평균)	8.5개월	22.9개월	60.4개월
평균 공기연장 기간	2.1개월(32.8%)	2.9개월(14.5%)	11.7개월(24.0%)



자료: 손태홍·박희대(2018), 공공공사 공기의 적정성 확보를 위한 공기 산정 기준의 방황과 요인, 한국건설산업연구원, 재검다  
한국건설산업연구원

**시설물별 평균 공기 증감율**

- 예정 공기 대비 시설물별 평균 공사기간 증감율



주: 739건 공공건설공사 시공평가 데이터 분석 결과  
자료: 신은영·전영훈(2020), 건설공사의 공사기간 산정기준 관리체계 수립에 관한 연구, 한국건설기술연구원, 국토교통부

15

**(결) 사업추진단계별 주요 문제점 요약**

CERIK  
Korea Construction Research Institute  
한국건설산업연구원

16



최근 적정공사비 지급 중요성에 따라 공정경제 구현·공사비 신뢰도 제고 등을 위한 다양한 노력 경주 중 ...  
다만, **지자체 발주공사대상 정책 추진 여전히 미흡 + 계약예규 개정 등 손쉬운 개선** 등 한계 내포

- (기재부, 행안부) 입낙찰 제도 개선, (조달청) 민관 협업을 통한 시장가격 신속 반영 등

조달청, '정부 공사비 신뢰도 제고 방안' 등

구분	주요 제도개선 내용
신규자재 및 공법 등에 대한 가격산정기준 마련	• 자주 사용하던 품종 등 가격산정 기준이 없는 자재·공법에 대해 자재비, 노무비, 경비에 구성된 시장조사용 일일대가를 마련
시중물가지의 시장거래가격 적용 확대	• 가격조사 전문기관이 조사한 시장의 거래실례가격에 해당하는 시중물가지의 시장거래가격 적용 확대
원자재 가격에 민감한 품목의 가격 변동 적기 반영	• 원자재 가격 변동에 민감한 자재에 대해 기존 연 2회 조사에서 월별 조사를 통한 공시비 적기 반영
표준일일대가 발굴·공개 확대를 통한 공시비 임의 삭감 방지	• 품종불합 품비 표준일일대가를 마련하여 근거 없는 소요인력, 재료량 등의 삭감 방지 유도
간접 노무비 및 기타경비 현실화	• 기존 완성조사 원가통계 분석 결과에 공시한 실태조사 결과에 반영해 간접 노무비와 기타 경비를 결정함으로써 실제 공사 현장과의 비용 격차 축소 유도
가격조사 방식 개선	• 품목별로 조사주기를 달리하는 순환식 가격조사로 조사 효율성 제고, 가격간직 의 물량간직 방식을 도입해 가격 변동 적극 대응
공사비 일정 비율 감액 조정 관련 시행 폐지	• 기존 조달청 원가 계산 시 공사비 일정비율(0.25~1.0% 수준)을 감액 조정하여 비추후에 준 공한 폐지
주휴수당 공사원가 반영기준 마련	• 건설근로자 임금 보호 목적 주휴수당에 대한 공시원가 반영기준 마련(기존 '근로기준법'에 따른 법정비용임에도 미반영)

다. 자료: 조달청 보도자료(2021.2.9), 조달청, 정부공사비 신뢰도 높인다.; 조달청 보도자료(2021.3.18), 조달청, 정부 공사비 산정 신뢰도 높인다.  
조달청(2022), 2022년 조달청 업무계획

## 『공사계약 종합심사낙찰제 심사기준』

## 제8조(균형가격 산정)

① 제1항에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액의 **상위 100분의 20이상과 하위 100분의 20이하여** 해당하는 **입찰금액을 제외한** 입찰금액을 산술평균하여 균형가격을 산정한다. 다만, 제1항에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액이 10개 미만인 경우에는 상위 100분의 50이상과 최하위 1개의 입찰서를 제외하고, 제1항에 해당하는 입찰금액을 제외한 입찰금액이 10개 이상 20개 미만인 경우에는 상위 100분의 40이상과 하위 100분의 10이하를 제외한다.

## 『지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준』

## 제5장 수의계약 운영 요령

**'일괄입찰 등으로 발주된 공사의 수의계약 집행기준'(별표 5)**

2) "최근 1년간 유사공사"는 지방자치단체에서 일괄 입찰 등으로 받주던 공사 및 종합평가낙찰제로 발주한 공사로서 수의계약 대상 공사의 최종 입찰 공고일로부터 1년 이내에 낙찰된 공사를 대상...

17

지자체 역시 지역건설산업 활성화 차원의 다양한 정책 추진...집행기능 위주의 **역할적 한계**(한행 법령 내 정책 추진 등)로 해당 지역 일부 문제점 개선에 치중...전방위적 개선 효과 미흡

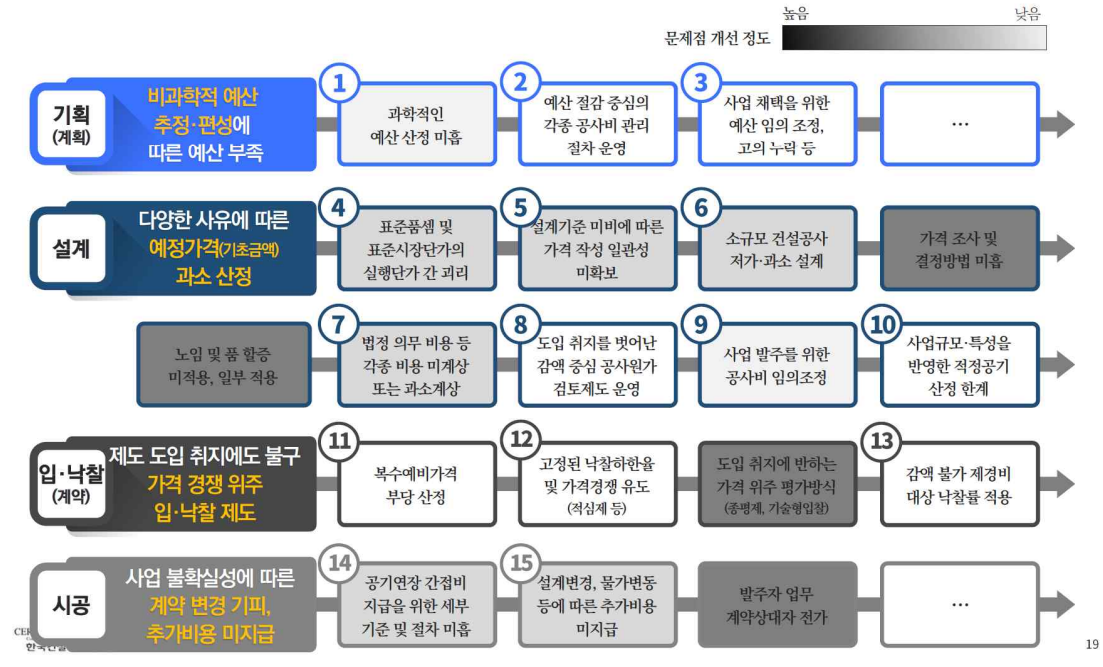
## 최근 지방자치단체 주요 적정공사비 확보 정책 추진 동향

구분	적정공사비 산출을 위한 자체 설계기준 마련	소규모 건설공사 적정공사비 산정	자체 품질 고도화 및 표준시정단가 확대 적용	노임 할증제도 적용 개선	공기연장 간접비 적정 지급	계약심사제도 운영 강화	불공정 관행 개선 등 기타 적정 공사비 확보 노력
현 제도·규정의 한계 및 미비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남) 자체 설계 기준 내 오류 개선</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 공사원가 검토제도 개선방안</li> <li>• (경기) 총사업비 관리지침 마련 (표준시장단가 확대 적용방안)</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (경기) 계약심사 제도 적정 운영을 위한 업무 매뉴얼</li> <li>• (경북) 계약심사 제도를 활용한 별도품 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 발주 담당공무원 역량 및 전문성 확보</li> <li>• (서울) 적정 예산 편성을 위한 가이드라인</li> </ul>
공사비 산정기준·체계 불합리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남) 도 발주 공사 대상 자체 설계기준 마련 및 지속 고도화</li> <li>• (울산) 건설공사 설계지침 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남, 광주, 울산, 제주) 소규모 건설공사 설계 기준 마련</li> <li>• (울산) 소규모 공사품 등 할증 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 자체 품질 검증 및 고도화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (제주) 도서지역 노임할증 적용 유도방안 마련</li> </ul>	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 소규모 공사장 산업안전 보건관리비 반영 확대</li> <li>• (서울) 추후수당 및 사회보험료 반영 매뉴얼</li> </ul>
발주자 불공정 관행 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (충남) 안전·환경·품질관리 비용 설계기준 마련</li> <li>• (충남) 공기연장 적용기준 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (제주) 환경 관리비 계상기준 마련</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 안전 관리비 설계 반영 지침서 마련</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 간접비 지급심의위원회 운영을 통한 공기연장 간접비 지급 활성화</li> <li>• (경기) 공기 연장 가져버 해스 보완</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (서울) 부당 특약에 따른 감액 개선</li> <li>• (서울) 계약금액 조정 요령 발간</li> </ul>

C

18

## (結) 최근 정책 추진에 따른 문제점 개선 정도

지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나

## 개선 방안 종합 검토

지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나누구 하나의 노력만으로는 現 문제점 전반 해소 불가... **정부·지자체 간 상호 협력**을 통한 실질적 개선 노력 절실

· (중앙정부) 제도 개선 및 광범위한 효과 유도 정책 마련 // (지자체) 지역 현황 및 특성을 반영한 맞춤형 정책 추진, 타 지자체 우수 사례 벤치마킹

## 적정공사비·공기 확보를 위한 중앙정부와 지자체의 주요 정책 방안

	중앙정부	지방자치단체
적정공사비 확보 방안	「지방계약법」 개정을 통한 적정공사비 확보	현실성 있는 일반관리비율 및 이윤율 기준 마련
	예산 기준 관리를 위한 과학적 예산 편성 방안 개발	적정 예산 편성을 위한 공사비 책정 가이드라인 마련
	자체 품·단가 기준 활용에 따른 부당 감액 방지	지역 특성을 반영한 맞춤형 품셈 발굴
	소규모 건설공사 품셈 추가 발굴 및 할증방안 모색	관행적 공사비 산정기준 개선
	중소규모 공공공사 대상 공사원가 검토 확대 시행	소규모 건설공사 제비용 가이드라인
	계약심사제도 개선 및 관리·감독(감사) 강화	합리적 계약심사를 위한 업무 매뉴얼 운영
	「총사업비관리지침」 공기연장 간접비 규정 개선	공기연장 간접비 지급 활성화
	발주자 불공정 관행 감사 강화 및 제재 규정 마련	발주자 불공정 관행 사례집 제작·배포
	공사비 과소 산정 문제 해결을 위한 이의신청제 도입	
적정 공기 확보 방안	중소규모 공공공사 적정공기 산정 의무 부여 중소규모 공사 적정공기 산정 여부 검토 절차 마련 시설물별 특성을 고려한 적정공기 산정기준 고도화	지역형 공기 산정 세부기준 마련 적정공기 산정 여부 심의지침 마련

## 개선① 계약법 간 일관성 확보 및 現 규정의 편법적 활용 방지

지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나

문제점 ⑫, ⑨ 개선

01  
방안『지방계약법』 개정을 통한 중소기업 공사 적정공사비 확보(『국가계약법』과의 일치),  
합리적 이윤 및 일반관리비 비율 적용

- (중앙정부) 적격심사 대상 공사인 300억원 미만 공사 순공사비가 98% 미만 낙찰 배제
- (지자체, 단기) 합리적 일반관리비 및 이윤 확보를 위한 자체 기준 운용
  - (중앙정부, 장기) 현실을 반영한 일반관리비 기준 상향

금액 규모별 주요 낙찰자 결정기준

구분	100억원 미만 공사	100~300억원 미만 공사	300억원 이상 공사
중앙정부 발주공사	적격심사기준	간이형 종합심사낙찰제	종합심사낙찰제
지방자치단체 발주공사	적격심사기준		종합평가낙찰제

## 『지방계약법』 제13조(낙찰자 결정)(案)

- ④ 각 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 제2항에도 불구하고 공사에 대한 경쟁입찰로서 예정가격이 300억원 미만인 공사의 경우 다음 각 호에 해당하는 비용의 합계액의 100분의 98 미만으로 입찰한 자를 낙찰자로 하여서는 아니된다.
1. 재료비·노무비·경비
  2. 제1호에 대한 부가가치세



자료: 최은정(2021.12), 건설공사 일반관리비율 현실화 방안, 내부자료, 한국건설산업연구원

CERIK  
Construction & Economic Research Institute of Korea  
한국건설산업연구원

21

## 개선② 과학적 예산 편성

지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나

문제점 ①, ②, ③ 개선

02  
방안

## 과학적 예산 추정방식 및 중소기업 공사 대상 공사비 책정 가이드라인 마련

- (중앙정부) 데이터 기반의 과학적 예산 추정방식 중장기적 개발, \*중대형 사업 위주
- (지자체) 지자체 발주공사 데이터를 활용한 공사비 책정 가이드라인 운용, \*중소규모 사업 위주

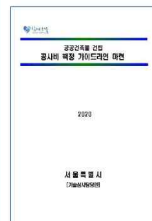
건설공사 사후평가 시행지침 中 중소기업 300억 이상  
중대형사업 대상

## 제6장 건설공사 사후평가 결과 입력, 공개 및 활용

## 제14조(사후평가결과 활용)

- ① 발주청은 건설공사를 시행하고자 하는 경우에는 제13조에 따른 "건설공사 사후평가시스템"에 접속하여 유사한 공사가 있는지 확인하여야 한다.
- ② 제1항에 의한 유사한 공사가 있는 경우 발주청은 영 제68조제1항제7호에 따라 기본구상 마련에 사후평가결과보고서의 관련내용을 참고하여 시행하고자 하는 건설공사에 반영하여야 한다.
- ③ 발주청은 제9조제4항의 사후평가서를 축적·분석하는 등 사후평가 결과를 활용하여 건설공사의 소요기간 및 비용의 기준을 정할 수 있다.

## 서울시 공공건축물 건립 공사비 책정 가이드라인



## 2. 공사비(용도및공사종별)책정 가이드라인

- 2-1. 업무시설 - 119안전센터, 공공업무사무소, 소방서, 복지지원센터, 복합청사, 동청사, 의회청사
- 2-2. 문화 및 집회시설 - 전시 및 박물관, 문화예술회관, 문화집회시설
- 2-3. 복지시설 - 종합사회복지관, 장애인복지관, 노인복지센터, 노인요양, 장애인 및 노인자활작업장
- 2-4. 의료 및 교육연구시설 - 종합병원, 보건소, 산모건강증진센터, 대학교·교육센터, 도서관, 연구시설
- 2-5. 노유자시설 - 육아 및 보육, 키즈센터, 경로당, 노인정, 주민공동이용시설, 어린이집, 청소년 및 문화수련시설
- 2-6. 운동시설 - 체육관, 배드민턴장
- 2-7. 기타 - 공중화장실, 환승센터 및 주차장전용, 자체보관창고, 친환경 전용건축, 공영주차장, 폐기물중간처리
- 2-8. 리모델링 및 개보수 - 리모델링, 개보수

CERIK  
Construction & Economic Research Institute of Korea  
한국건설산업연구원

22



## 개선③ 자체 공사비 산정기준 고도화 및 부당 감액 방지

지역·중소건설산업 활성화를 위한  
정책 개선 세미나

문제점 ④, ⑤, ⑥ 개선

03  
방안

## 자체 품·단가 및 감액 방지책 마련을 통한 합리적 공사비 산정기준 적용

- (중앙정부) 자체 품·단가 적용에 따른 부당 감액 및 과잉 계산 방지방안 마련
- (지자체) 지역 특성을 반영한 지자체 차원의 원가산정 기준 마련
  - '지역형 품셈', '주휴수당 반영 기준', '원가 계산 불분명 항목 대가 기준' 등

## 지역형 품셈 등

- (서울시) 「서울형 품셈」 운영 중
  - 도목분야 35개 품셈, 건축분야 8개 품셈, 조경 분야 12개 품셈, 기계 분야 14개 품셈, 전기 분야 19개 품셈

## 주휴수당 반영 비율

공사규모 (수용인원)		공사기간	주휴수당 반영비율	품셈 (단위)	단가 (원)
2023. 10.	인정인원 이하 (15명)	3.0%	3.0%	4.1%	4.1%
	7~12명	3.0%	3.0%	4.1%	4.1%
	13~16명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
30/10/10	17~20명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	21~24명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	25~28명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
40/10/10	29~32명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	33~36명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	37~40명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
50/10/10	41~44명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	45~48명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	49~52명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
60/10/10	53~56명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	57~60명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	61~64명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
70/10/10	65~68명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	69~72명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	73~76명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
80/10/10	77~80명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	81~84명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	85~88명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
90/10/10	89~92명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	93~96명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%
	97~100명	4.0%	4.0%	5.1%	5.1%

 서울특별시

## 개선④ 공사용가 검토제도의 합리적 운용

## 문제점 ⑧ 개선

04  
방안

## 중소규모 공사 원가검토 확대(조달청) 및 계약심사제도의 합리적 운영

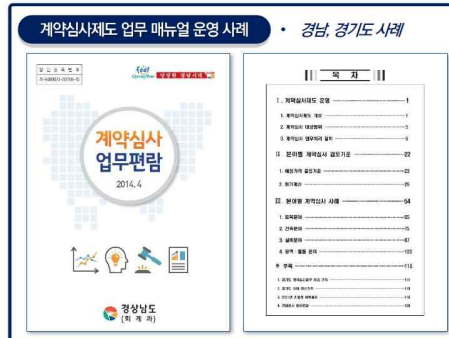
- (중앙정부) 감액 위주 원가검토 문화 개선(관련 양식 개선, 관리·감독 강화 등) 및 일부 중소규모(100억 미만) 공사 대상 원가검토 확대 운영(조달청)
  - (예) 유사 공사 발주경험 부족, 표준 설계도서 및 일위대가가 부재한 사업 등
- (지자체) 합리적 계약심사제도 운영 및 전문성 향상을 위한 업무 매뉴얼 제작·배포

## 조달청 원가검토 절차

계약요청 접수	• 설계도, 시방서, 내역서 등 접수
기술검토 (계약방법 및 조건 결정)	• 공종별 공사내용 및 예산 확인 • 등록(면허) 요건 검토, 공사용 자재 분리발주 협의 • 공사규모별 입찰 및 계약방법 결정 등
입찰공고	
입찰참가자격사전심사	
현장설명	• 수요기관에서 실시
공사용가 검토 및 예정가격 결정	• 수요기관의 설계서를 기준으로 공사용가금액 계산 - 재료비, 노무비, 경비 등 계산 • 공사용가금액을 기준으로 예정가격 도출

## 계약심사제도 업무 매뉴얼 운영 사례

## 경남, 경기도 사례



## 개선⑤ 공사연장 비용 지급 활성화

## 문제점 ⑭ 개선

05  
방안

## 공기연장 간접비 적정 지급방안 마련

- (중앙정부) 『총사업비 관리지침』을 통한 공기연장 비용 억제 개선
- (지자체) 합리적 공기연장 간접비 지급방안 마련, \*간접비 지급심의위원회 운영 등



## 총사업비관리지침 중

## 계약법에서 지급이 보장된 공기연장 비용 관련 총사업비관리지침을 통해 억제

## 제6장 총사업비 조정기준 제2절 제1관 제64조(시공 단계)

① 공사 착공 이후의 설계변경으로 인한 총사업비의 증액은 원칙적으로 인정하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다.

② ~ ⑧ 생략

⑨ 발주기관의 책임 있는 사유 또는 천재·지변, 전쟁 등의 불가항력적 사유로 공사기간이 연장되고 이로 인해 공사현장의 유지 및 관리에 직접 필요한 비용(일반관리비·이윤·계외)이 추가로 발생하여 다음 각 호의 기준에 따라 협의 조정을 요청한 경우 실소요액을 반영하여 총사업비를 조정할 수 있다. 다만, 계약당사자간 책임이 혼재되어 있어 책임한계가 불명확한 경우에는 균분으로 한다.

1. 준공일 전년도 5월 31일까지 신청한다.

2. 공사기간 연장의 책임소재·사유, 연장기일 등 관련 증빙자료를 총사업비 조정요구서와 함께 제출해야 한다.

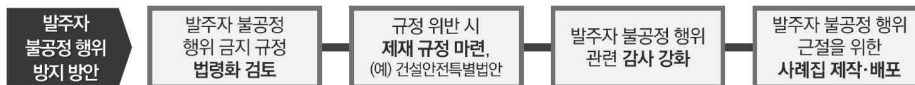
자료: 전영준(2021), 공공조달정책의 현황과 발전방향, 대한민국의회 미래비전위원회 법 제도 개선센터 제1차 발표회

## 06

방안

## 발주자 불공정 관행 감사 강화 및 제재 규정 마련

- **(중앙정부)** 발주자 불공정 관행 근절을 위한 **감사 강화 및 제재 규정 마련**
  - 현행 예규 내 '발주자 비용 전가 금지'와 '공사비 부당삭감', '후기비용 미지급' 등에 대한 금지 규정 추가
  - 발주자 불공정 행위 금지 법령화 및 제재 규정 도입 검토
- **(지자체)** 발주자 불공정 행위 방지를 위한 **사례집 제작·배포**



문제점 ⑤, ⑥, ⑦ 개선

## 07

방안

공사비 과소 산정 문제 해결을 위한 이의신청제도 도입

- (중앙정부) 예산 부족, 설계 오류, 공사비 임의 삭감 등에 따른 공사비 과소 산정 문제 해결을 위해 **기초금액 산정에 대한 이의신청제 도입**, **\*지방계약법 제34조**
    - 현재 부당계약, 물가변동 및 설계변경 등에 따른 계약금액 조정, 계약기간 연장 등 포함 중
- 공사비 산정에 관한 이의신청 항목 부재 → 조속한 도입 필요**

## 08

방아

## 사업규모·시설물별 적정 공기 산정기준 고도화 및 적용 확대

- **(중앙정부)** 사업규모별·시설을 특성별 **적정 공기 산정방안 고도화**
  - ① **중소규모 공공공사** 적정공기 산정 의무 확대 적용 및 검토 절차 마련,
    - \*중공사비 100억원 미만/산고 50억원 미만 // 계약일시(또는 조달청 공사원가 검토) 등을 통한 심의
  - ② **시설물 특성을 고려한 적정공기 산정기준** 고도화
- **(지자체)** 지역 맞춤형 **공기 산정 기준**(보정계수 등) 및 적정 공기 산정 여부 **심의** 지원 마련

공공 건설공사의 공사기간 산정기준 中

#### 제4조(공사기간의 결정 절차)

③ 발주청은 **총 공사비 100억원 이상(시·군·구는 50억 원 이상)** 건설공사는 「건설기술진흥법 시행령」 제17조부터 제19조까지에 따른 **지방심의위원회, 특별심의위원회 또는 기술자문위원회의** 공사기간 **적정성 심의**를 받아야 한다. <생 략>

전체 공공공사의 대다수를 차지하는  
중소규모 공공공사 대상  
적정 공기 산정 기준은?

[illegible]



감사합니다.





# **Abstract**

## **A Study on Reasonable Policy Measures to Secure Appropriate Construction Cost for Construction Projects Procured by Local Governments**

Recently, the domestic construction industry has faced requirements such as ‘securing construction safety, increasing the importance of construction quality, and introducing smart construction technologies’. The securing appropriate construction cost as the fundamental means to meet these demands has grown in importance. Looking at the efforts related to the appropriate construction cost, various improvement plans centered on the central government’s procuring construction have been prepared. On the other hand, making efforts to estimate and to pay the appropriate construction cost for construction projects procured by local governments has been relatively neglected.

The local construction industry is a key industry in the region that accounts for a high proportion of the local economy and has a high job creation effect along with the front and rear linked industries. Besides, the local construction companies, which can be seen as the main agent of revitalizing the local construction industry, also showed a high dependence on orders from local governments. Based on this background, it is judged that efforts to secure construction cost for local government–procured construction are urgently needed.

As such, this study aims to present reasonable policy measures for estimating and executing appropriate construction cost for local government–procured construction. Specifically, based on the understanding of the necessity of securing

appropriate construction cost for local government construction projects, various problems that hinder the estimation and payment of appropriate construction cost for the central and local government construction projects are analyzed. Moreover, the resolution method and the recent policy implementation status that the central and local governments are focusing on are comprehensively analyzed. Finally, the preferred policy direction leading central government and local governments to move forward is provided at the end of this research with the corresponding detailed policy measures.

Specifically, the central government's policy implementation plan derived in this study is as follows:

- Securing appropriate construction cost for small and medium-sized construction projects by the amendment of Act On Contracts to Which a Local Government is a Party.
- Preparing of scientific budgeting plan to deal with reasonable construction cost adjustment and management.
- Preparing a plan to prevent unilateral reductions due to the utilization of the self-standard of labor and unit price, etc.
- The additional discovery of a standard yardstick used at the small-scale construction works and the search for a plan to increase that yardstick.
- Expanded construction cost review targeting small and medium-sized construction projects.
- Appropriate payment of (indirect) cost for the extension of the period of works.
- Strengthening audit system to monitor unfair practices of project owner's and establishing regulation rules.
- Introduction of Petition for Objection system to solve the problem of

underestimation of construction cost.

Next, the policy measures to be promoted by local governments derived in this study are as follows:

- Establishment of guidelines for setting reasonable construction cost (budget) using data on local procure construction.
- Development of standards for estimating construction cost tailored to the local construction environment.
- Improvement of the customary standard related to the reduction estimation of construction.
- Establishment of guidelines for planning standard and indirect construction cost applied to small construction works.
- Production and distribution of work manuals to operate rational contract screening system and to improve the expertise of that system.
- Mandatory examination to argue about propriety(contract review) of the construction cost for private subsidized projects.
- Arrangement of payment standards for the extension of the period of works for local government–procured construction.
- A casebook to prevent unfair practices of the construction owners.

Finally, to secure the execution power of these policy measures of the central and local governments, and appropriate construction cost in the domestic construction industry in the future. it is necessary to prepare in the medium and long term reasonable alternatives. To facilitate this, building a comprehensive control tower that can comprehensively manage the cost of construction projects is essential.

Above all, securing an appropriate construction cost is required at the stage of the project planning and design. For this purpose, it is necessary to educate staffs of affiliated ordering agencies and public officials of local government in charge of procuring a construction project. It is expected that expertise and capacity to estimate construction cost will be strengthened.

## ○ 저자 소개

### **이광표(leekp@cerik.re.kr)**

서울대학교 공과대학 건축학과 졸업

서울대학교 공학대학 일반대학원 건축공학 석사(건설관리 전공)

서울대학교 공학대학 일반대학원 건축공학 박사(건설관리 전공)

홍콩이공대학(PolyU) 건설환경공학 박사후연구원

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 부연구위원

### **전영준(yjjun@cerik.re.kr)**

한양대학교 공학대학 건설환경시스템공학과 졸업

한양대학교 공과대학 일반대학원 토목공학과 박사수료(건설경영 및 정보 전공)

한미글로벌(주) 기획인사팀 기획 담당 과장

한국건설산업연구원 법제혁신연구실 부연구위원

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 연구위원

### **김화량(hrkim@cerik.re.kr)**

서울과학기술대학교 공과대학 건축학부 / 기술경영융합대학 경영학과(복수전공) 졸업

서울과학기술대학교 일반대학원 건축통합학과 건축공학 석사(건설관리 전공)

서울과학기술대학교 일반대학원 건축과 건축공학 박사(건설관리 전공)

(현) 한국건설산업연구원 산업정책연구실 부연구위원