

공공 발주기관의 공사비 산정... '손톱 밑 가시' 아직도 많아

– 규제 개선 프레임워크를 공공기관 내부 지침까지 포괄하는 시스템적 접근 필요 –

나 경 연 한국건설산업연구원 연구위원 econa@cerik.re.kr

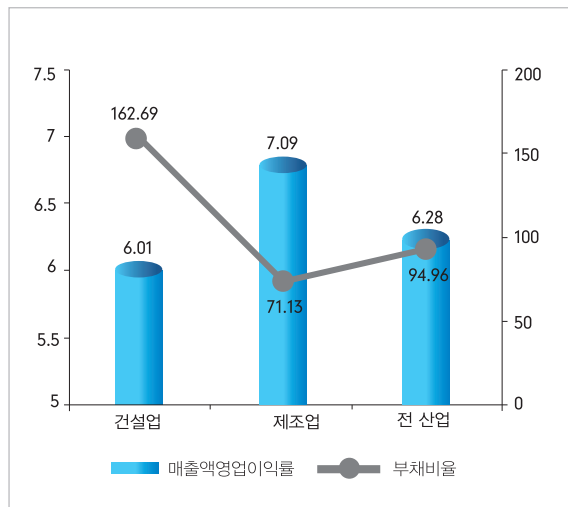
2016년 9월 한국은행이 발표한 경영 분석 주요 지표에 따르면, 건설업 매출액 영업이익률은 6.01%로 나타났다. 이에 비해 제조업은 7.09%, 전 산업은 6.28%를 기록했다. 건설업은 일시적 호황 국면이라는 평가가 있음에도 불구하고 타 산업에 비해 상대적으로 낮은 수익성을 나타낸 것이다. 더욱이 건설업 부채비율은 제조업(71.13%)과

전 산업(94.96%)에 비하여 훨씬 높은 162.69%를 기록함으로써 안정성 측면에서도 다른 산업에 뒤졌다. 건실한 재무구조로의 이행 방안이 필요하다는 지적이 나온 배경이다.

국내외 경영 환경에 영향을 받아 건설업 수익성이 이처럼 저조한 가운데 공공기관의 불합리한 계약 관행 등으로 건설업계의 어려움이 가중되고 있다. 특히, 공공공사를 주로 수주하는 중소 건설업체의 경우 다양한 애로 사항에 직면하고 있다.

〈그림 1〉 건설업 경영 지표

(단위 : %)



주 : 매출액 영업이익률은 좌축, 부채비율은 우축임.
자료 : 한국은행(2016. 9. 22), 2016년 2/4분기 기업경영 분석.

공공 발주기관의 불합리한 관행 실태

2015년 한국건설산업연구원이 수행한 설문조사¹⁾에 따르면, 입·낙찰제도와 관련한 가장 큰 문제점으로는 '적정공사비 미확보 발주'가 꼽혔다. 응답 기업 284개사 중 39.8%가 이 문제를 지적하였다. 또한, 2015년 동안 발주기관으로부터 제경비율 또는 품을 부당하게 삭감당한 경험이 있는 건설업체도 전체 응답 기업의 41.8%에 달했다. 부당한 공사비 조정 사례의 방식으로는 '직접

1) 2015년 11월 9일부터 2015년 12월 4일까지 대한건설협회 회원사 6,958 개사를 대상으로 수주 업무상 애로 사항 및 불합리한 정부 규제 등에 관한 설문조사를 실시함. 건설 정책·제도 전반 및 기업 운영과 관련된 약 30개 문항으로 구성되었으며, 총 285개 기업이 응답함(회수율 4.1%).

〈표 1〉 적정공사비 미확보 원인

(단위 : 개사, %)

구분		응답 기업 수	공사비 산정 기준(품셈, 실적공사비)	입찰제도 및 낙찰률	불합리한 계약금액 조정 제도 운영	발주청의 무리한 하자 보수 요구	기타	합계
전체		284	83.5	13.0	2.8	0.7	0.0	100.0
시공 능력 평가액 순위	1~99위	18	77.8	22.2	0.0	0.0	0.0	100.0
	100~499위	47	76.6	23.4	0.0	0.0	0.0	100.0
	500~999위	61	86.9	8.2	3.3	1.6	0.0	100.0
	1,000위 이상	158	84.8	10.8	3.8	0.6	0.0	100.0

자료 : 임기수 · 나경연 · 박희대, “건설기업의 경영 환경 변화에 따른 정책 수요 조사”, 한국건설산업연구원, 2016.

공사비 삭감 방식이 45.5%로 가장 많았으며, ‘간접공사비 삭감’(27.6%), ‘물량 누락’(22.4%) 방식이 뒤를 이었다. 특히, 발주기관의 불합리한 계약금액 조정 등 불합리한 관행에 대해서는 대규모 업체보다 중소 업체에서 상대적으로 더 크게 체감하는 것으로 조사되었다.

공공 발주기관의 불합리한 관행을 구체적으로 살펴보면, 부당하게 시공사에 책임을 전가하거나 공사 기간 연장에 따른 간접비 미지급 등이 만연하고 있는 것으로 나타났다. 설계변경시 계약단가를 감액하고, 안전관리·노무비 기준 등을 준수하지 않는 경우도 존재하였다. 따라서 본고에서는 공공 발주기관의 공사비 산정 실태 중 몇 가지 법령 위반 사례에 관해 살펴보고, 이에 대한 개선 방향을 모색하고자 한다.

안전 관련 제도 미준수 실태

「산업보건안전법」에 따르면 건설업, 선박건조·수리업 등의 사업 계획을 수립하는 경우 고용노동부 장관이 고시하는 바에 따라 산업재해 예방을 위한 산업안전보건관리비²⁾를 사업비에 계상해야 한다(동법 제30조). 이때, 안전관리비 대상 금액(직·간접재료비, 직접노무비)에 적용하는 요율은 건설공사 종류에 따라 차등 적용된다.

하지만 일부 공공기관은 예산 절감을 이유로

「산업보건안전법」이 정한 ‘건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준’의 법정 요율을 준수하지 않는 사례가 발생하고 있다. 예를 들어 A공사의 경우에 일반 건설공사(갑)에 해당함에도 불구하고, 적용 요율이 가장 낮은 특수 및 기타 건설공사 요율로 변경하여 입찰할 것을 요구하는 실태가 빈번히 발생하고 있다. 즉, 〈그림 2〉에서 일반 건설공사(갑) 1.97%의 적용이 아닌 특수·기타 건설공사 1.27%를 적용하도록 요구하는 등 유사 형태의 사례가 횡행하고 있다.

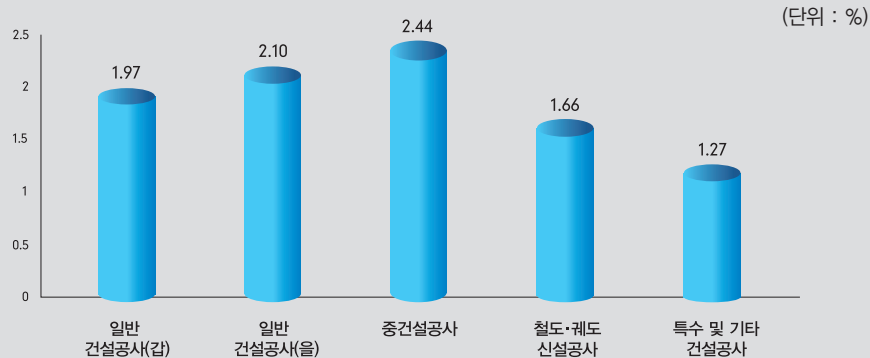
산업안전보건관리비 관련 제도 개선 방향

국민적 공감대가 형성되고 있는 안전 분야에 대해서는 보다 더 엄중한 접근이 필요하다. 건설 현장에서 안전 및 품질의 저하로 인한 사고가 발생할 경우 사고 수습을 위해 적극적으로 대처하는 것보다 사고의 발생을 사전적으로 예방하는 것이 사회적 비용의 절감 차원에서도 더 효율적일 것으로 사료된다.

따라서 공공기관의 내부 지침 등을 상위 법령에 부합하도록 개정하는 것이 필요하다. 우선 「산업보건안전법」이 정한 ‘건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준’의 법정 요율을 준수하도록

2) 산업안전보건관리비 : (직·간접재료비+직접노무비) × 공사별 적용 요율.

〈그림 2〉 건설공사별 산업안전보건관리비 계상 법정 요율(50억원 이상)



하는 재발 방지 대책이 필요하다. 아울러 관련 부처의 행정 지침 마련뿐만 아니라 해당 공공기관에 관한 디스인센티브(disincentive)제도 도입, 법령 위반을 요구한 관련 공공기관의 책임자에 대한 처벌 규정의 신설 등 법 집행력 제고를 위한 제도적 구속력이 뒷받침되어야 한다.

노무비 기준 미준수 실태

「국가계약법」 시행규칙 제6조에서는 노무비를 계약 목적물의 제조·시공 또는 용역 등에 소요되는 공종별 노무량에 그 노무단가를 곱하는 금액으로 규정하고 있다. 건설 분야의 노무단가는 국토교통부로부터 지정된 대한건설협회에서 ‘직종별 시중노임단가’를 고시하고 있다. 하지만 일부 공공기관은 노임 기준이 1994년에 ‘정부노임’에서 노무비의 시장 가격을 반영한 ‘시중노임’으로 바뀌었음에도 불구하고, 시중노임 기준에 설계 조정률 등을 적용해서 노무비를 낮게 책정하도록 요구하고 있다.

공공기관 B사의 경우에 설계 조정률 제도를 도입해서 계약 법령보다 노무비를 낮게 책정하도록 요구하였는데, 이때 설계 조정률은 (1994년 정부노임/1994년 시중노임)의 비율을 이용해 노무비를 축소시키는 것을 실제 강요하는 형태이다.³⁾ 예를 들어 콘크리트공의 경우 1994년 정부노임은 3

만 8,500원이며, 시중노임은 5만 1,306원인데, 이는 설계 조정률을 약 75%로 설정하여 노무비를 시중노임단가의 75% 수준으로 산정하도록 한 것이다.

공사비 절감을 위하여 일부 공공기관이 운영하고 있는 노무비에 대한 설계 조정률의 폐지가 요구되어 2014년에 실제 대다수의 공공기관에서는 설계 조정률의 폐지를 결정한 바 있다. 하지만 지자체 공사, 소규모 공사, 유사 건설업(환경, 산림 분야 등) 공사 등 중소 건설업체의 수주 영역에서는 여전히 발주기관의 자의적인 노무비 삭감 관행이 개선되지 못하고 있는 실정이다.

노무비 관련 제도 개선 방향

노무비의 감소는 공사의 품질과 직결되어 국민의 생명과 안전을 위협할 수 있다. 또한, 정부가 나서서 보호해야 할 사회적 취약 계층인 건설 근로자들을 대상으로 하는 노무비의 삭감은 건설 일용 노동자의 노임을 삭감하는 결과를 초래하는 문제점도 존재한다.

따라서 근본적인 재발 방지 대책 마련이 필요하다. 불합리한 노무비 삭감시 계약 불이행에 따른

3) 노무비 = 품셈공량 × 시중노임 × 설계 조정률(1994년 정부노임/1994년 시중노임).

행정 제재적 요소의 폐지와 재입찰 공고 이행 방안 마련 등 노무비 삭감에 대해 실제 시정이 가능한 방향으로 제도적 보완책을 강구하는 것이 요구된다.

신기술·특허 공법 적용 실태 및 개선 방향

발주청은 신기술(특허)의 활용 및 촉진을 위하여 발주청이 시행하는 공사에 신기술의 우선 사용을 권고할 수 있다. 하지만 최근에는 이의 오·남용으로 단일 공사에 여러 개의 신기술을 무분별하게 적용되는 경우가 존재한다. 예컨대 신기술 보유자는 단순 기술 자문 또는 신기술 자재 납품에 국한하지 않고, 신기술 연관 공사까지 포함된 실제 시공을 위하여 원도급자와 주객이 전도되는 역전 현상으로 현장에서의 분쟁이 발생하고 있다.⁴⁾

정부 합동 부패척결추진단은 국토교통부, 행정자치부, 지자체와 합동으로 2010~2015년 간 전국 지자체 발주 건설공사 중 특허·신기술 공법이 적용된 공사 총 1만 1,539건을 전수 조사하여 1,483건의 업무 소홀 사례를 적발하였다(적발률 12.9%).⁵⁾ 구체적으로 신기술 공법의 필요성에 대한 사전 검토 누락 등 공법 선정 절차⁶⁾ 미준수 1,195건, 특허·신기술 보유자와의 사용 협약 미체결 288건 등이 정부 합동 부패척결추진단에 의해 적발된 바 있다.⁷⁾

이러한 오류를 개선하기 위해서는 정부 합동 부패척결추진단의 후속 조치 결과에서처럼 특허·

신기술 공법의 선정 과정에서 발주청이 금품을 수수하는 등 특혜 의혹이 있는 경우, 조사 및 그 결과에 따른 해당자의 징계가 반드시 필요하다. 뿐만 아니라 C공사의 경우처럼 특정 업체에게 하도급을 주도록 하는 방법으로 특혜를 제공하거나, D공사에서처럼 특허 기술을 필요성·효율성에 관한 사전 검토 절차 없이 선정하거나 입찰 공고문에 명시하지 않는 등 암묵적인 부작용에 대한 근절 대책 마련도 필요하다.

장기적으로는 공사의 품질 또는 효율성에서 일반 공법과 차이가 미미한 특허 공법에 대한 객관적인 선별이 필요하다. 이와 함께 시장에서 사후적으로 검증된 공법으로 인한 공사비 절감과 신기술 개발을 촉진하기 위한 특허 공법의 적용으로 야기되는 공사비의 증가에 관하여 국민을 포함한 이해 관계자들이 수용할 수 있도록 절차적 투명성 확보를 위한 제도적 장치 마련이 요구된다.

공공기관 내부의 규제성 지침도 개선해야

공공 발주기관의 공사비 산정 과정에 있어서 불합리한 관행을 근절하기 위해서는 관련 제도의 집행력 제고가 요구된다. 특히 국민의 안전과 직결된 분야, 사회 취약 계층을 위한 분야, 발주기관의 위법 행위 등에 대해서는 통제 수단의 확보뿐만 아니라 정부의 규제 개선의 프레임에 공공기관의 내부 지침까지 포괄하는 시스템적인 접근이 요구된다. 실제 현장에서는 법령보다 이러한 내부 지침이 ‘손톱 밑 가시’가 되는 사례가 더 빈번하기 때문이다.

현장에서의 소통을 강화하고, 갈등을 예방하는 등 국민의 안전 확보에 최선을 다하는 모습을 바탕으로 공공 발주기관을 포함한 건설산업의 관련 주체들이 다시 한 번 국민들로부터 신뢰받을 수 있기를 기대한다. **END**

4) 국토 00호선 00지구 위험도로 개선공사 - 단일 공사로 3건의 신기술(특허 공법) 적용, 실시공을 위한 하도급 요구.

5) 지방자치단체 발주 특허·신기술 공법, 공동계약은 발주자와 업체 간 유착 소지가 있는 분야로서, 국토교통부, 행정자치부, 전국 광역시도와 합동으로 집중 점검을 실시함(2015. 9~2016. 1).

6) 유사 공법과의 비교 등 해당 공법의 필요성과 효율성을 검토·선정하는 적절한 공법 선정 절차를 거침으로써 공법 선정의 부실과 예산 낭비를 방지하고 발주자와 공법 보유자 간의 유착을 예방.

7) 국토교통부 건설안전과, 2016. 4. 28일자 보도자료 참조.