

2023 01호

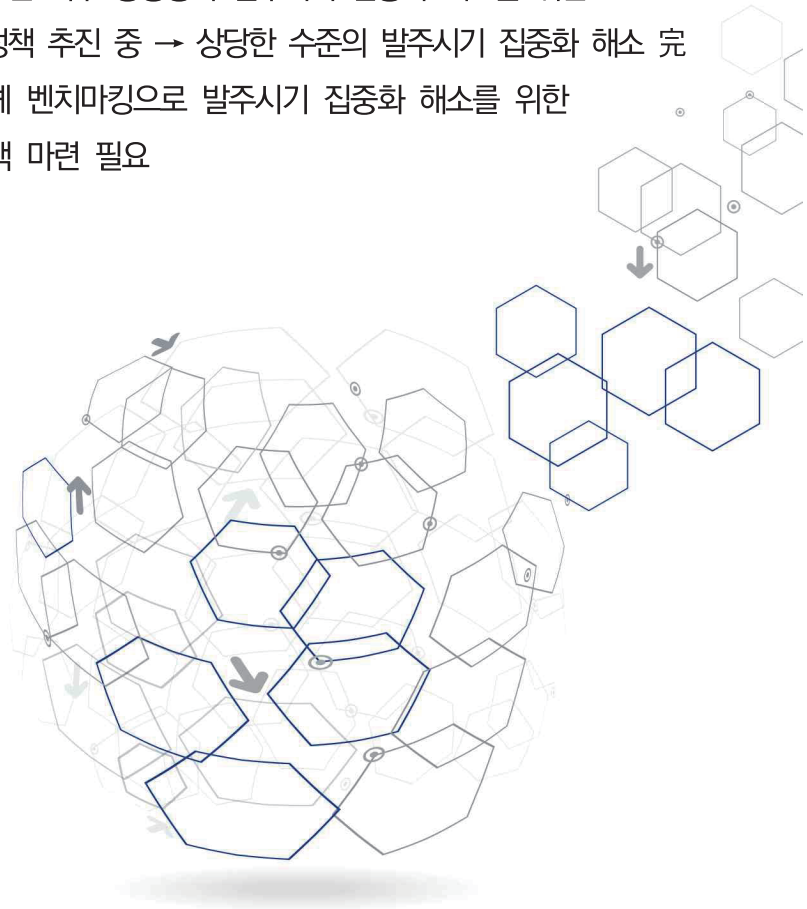
# CERIK

## 하이라이트

03.22

### 일본 사례를 통해 살펴본 공공공사 발주시기 집중화 개선방안

- 공공공사 집중발주로 인해 불필요한 피해 발생 지속
- 日, 2014년 이후 공공공사 발주시기 집중화 해소를 위한 다각적 정책 추진 중 → 상당한 수준의 발주시기 집중화 해소 完
- 선진 사례 벤치마킹으로 발주시기 집중화 해소를 위한 종합 대책 마련 필요



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

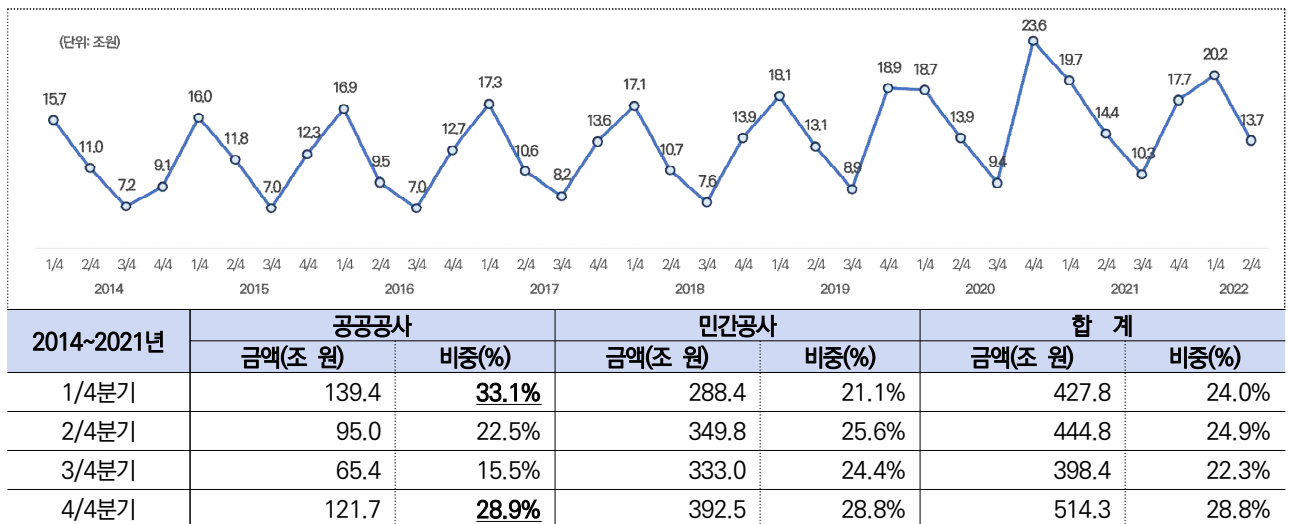
한국건설산업연구원

## 공공공사 발주시기 집중화 현황과 문제점

◎ 그간 관련된 통계가 부재하여 정확한 현황 파악은 어려운 실정이나 연관 통계를 통해 살펴보면, 우리나라 공공공사의 경우 세출예산의 당해연도 지출원칙과 예산 운용의 편리성 및 안정성을 위해 통상 3~6월 및 연말 집중발주가 반복되고 있음.

- <그림 1>과 같이 최근 8년간(2014~2021년) 분기별 건설공사 계약액(원도급) 추이를 살펴보면, 민간공사와 달리 공공공사의 경우 1분기와 4분기 계약물량이 집중되는 경향이 두드러짐.
- 보다 구체적으로 월별 계약물량을 살펴보기 위해 최근 10년간(2011~2020년)의 종합 및 전문건설업의 계약 건수 기준 공공공사 원도급 계약실적 현황을 살펴보면 3~6월에 계약물량이 집중되고 있음.
- 계약금액 기준으로는 1~3월 및 6월, 12월에 집중되고 있는 상황임(<그림 2> 참조). 통상 공사 규모별 발주 시차를 고려할 때 매년 3~6월과 연말 집중발주가 반복되고 있음을 유추할 수 있음(계약 건수 기준 월별 최대 약 3.5배 발주량 격차 발생).
- 이러한 특정 시기 집중발주 현상은 단년도 예산주의(회계연도 독립의 원칙)<sup>1)</sup>에 따른 불용액 발생 최소화를 위해 연말에 집중적으로 발주가 이루어지거나, 재정주의 원칙에 따른 경제 부양을 위한 재정 조기집행<sup>2)</sup>으로 인해 상반기 공사 발주가 집중되기 때문에 발생하는 것으로 판단됨.

<그림 1> 최근 8년간(2014~2021년) 분기별 공공공사 계약액(원도급) 추이



주 : 건설공사통보대장을 통해 신고된 종합 및 전문건설업의 건설공사 계약 통계로 발주자의 발주 시점과는 차이가 발생하기에 대략적인 발주시기 흐름만을 판단하기 위해 활용 필요.

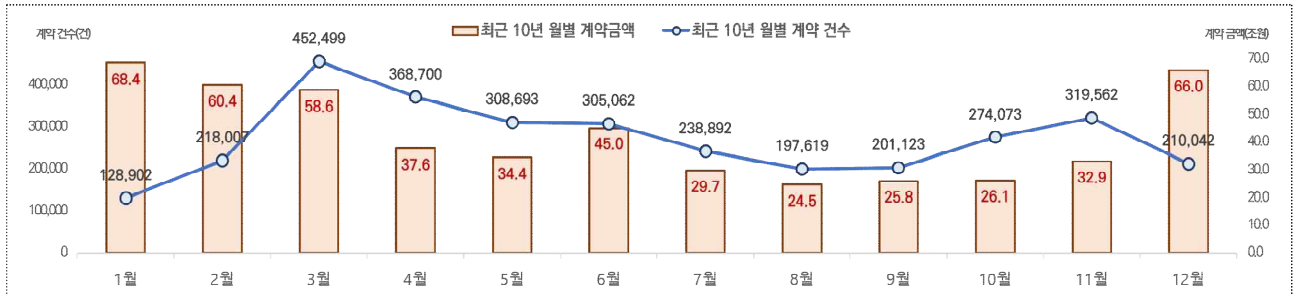
자료 : 국토교통부(2023.3), 건설공사계약통계.

1) 회계연도의 세출은 원칙적으로 동년도의 세입으로 처리하고, 또 그 회계연도 내에서만 쓸 수 있는 예산 원칙(계속비, 이월 명시비 등 부분적인 예외 조치 인정 외)으로 우리나라의 회계연도는 1월 1일부터 12월 31일까지임.

2) 예산이 전년도 정기국회에서 확정(12월)되면 정부는 당해연도 사업계획을 수립하고 연간 세수 확보 등을 감안하여 한 해 동안의 재정 집행계획을 작성하게 됨. 이러한 예산 집행 구조하에서 조기집행이란 당초 계획된 재정의 집행 일정보다 예산을 앞당겨 사용함으로써 민간 시장에 자금을 조기에 공급하고 공급된 자금이 위촉된 기업 설비투자 및 소비 등에 활력을 불어넣어 결과적으로 실질적 GDP 성장률을 끌어올리는 효과를 내는 정책을 의미함(기획재정부, 시사경제용어사전).

우리나라의 경우 2002년부터 재정 조기집행 제도를 도입하였으며, 재정관리점검단을 통해 조기집행 실적을 점검·독려 중임. 2023년도 예산배정계획(2022.12.27. 확정)에 따르면, 2023년 상반기 중 예산의 75%가 배정될 계획임.

〈그림 2〉 최근 10년간(2011~2020년) 월별 종합 및 전문건설업 원도급 계약실적 추이



2011~2020년	종합건설업				전문건설업			
	건수(건)	비중(%)	금액(조 원)	비중(%)	건수(건)	비중(%)	금액(조 원)	비중(%)
1월	22,401	6.9%	62.1	6.0%	106,501	3.7%	6.3	6.0%
2월	29,910	9.2%	52.7	7.2%	188,097	6.5%	7.7	7.2%
3월	38,419	11.8%	42.6	15.1%	414,080	14.3%	16.0	15.1%
4월	30,131	9.3%	24.5	12.3%	338,569	11.7%	13.1	12.3%
5월	28,606	8.8%	23.6	10.2%	280,087	9.7%	10.8	10.2%
6월	35,844	11.0%	33.0	11.3%	269,218	9.3%	12.0	11.3%
7월	22,125	6.8%	20.2	8.9%	216,767	7.5%	9.5	8.9%
8월	18,004	5.5%	18.4	5.8%	179,615	6.2%	6.1	5.8%
9월	19,209	5.9%	19.7	5.8%	181,914	6.3%	6.2	5.8%
10월	22,882	7.0%	19.1	6.5%	251,191	8.7%	6.9	6.5%
11월	24,922	7.7%	26.2	6.3%	294,640	10.2%	6.7	6.3%
12월	32,200	9.9%	61.0	4.7%	177,842	6.1%	5.0	4.7%

주 : 공공공사의 경우 입찰공고부터 낙찰자 결정까지 공사 규모 및 발주방식별 통상 30~180일이 소요되기에 이를 고려하여 대략적인 발주시기 흐름만을 판단하기 위해 활용 필요.

자료 : 대한건설협회, 종합건설업조사 및 대한전문건설협회 전문건설업통계조사 각 연도.

◎ 이처럼 공공공사의 월별 발주량의 차이가 크게 발생할 경우 가설 임차 시설을 포함한 자재 및 장비, 건설근로자 등의 수요가 일시적으로 급증하여, 특정 자재나 장비, 근로자 수급에 부족분이 발생할 수 있으며 이 경우 관련 비용 또한 상승이 불가피함.

- 공사량의 큰 차이가 발생함으로써 공사 비수기에는 일감이 부족하고 공공공사 종사자 처우에 악영향을 미칠 가능성이 우려되는 반면 성수기인 3~6월과 연말에는 업무량이 증대됨으로써 공공공사 종사자의 장시간 노동 및 휴가 취득 차질 등으로 이어질 수밖에 없음.
- 또한, 기자재에 대해서도 비수기에는 잉여가 발생하고 성수기에는 기자재 수요가 급증하여 원활한 조달이 어려워지는 등의 폐해로 이어짐.
- 예를 들어 특정 시점 역내 건설공사가 일시적으로 증가할 경우 자재(가설 자재 포함) 및 관련 장비 수급에 어려움이 발생할 수 있으며, 가격 역시 수요 증가로 인해 일시적으로 상승이 불가피함.
- 이러한 문제는 장기적으로 해당 사업의 공사비 및 공사기간 증가의 원인으로 작용함은 물론, 건설공사의 지연으로 인한 시설 사용자의 불편함까지 유발할 수 있는 사항임.
- 더욱이 옥외 공사가 이루어지는 건설공사의 특성상 혹서기 및 혹한기와 장마 시기 등의 경우 공사 현장 운용이 어렵기에 해당 시기를 제외할 경우 공공공사 발주시기 집중화에 따른 문제는 더욱 크다고 볼 수 있음.



## 日, 지자체 공사 수행 시기 평준화 추진 사례 : '23년 평준화율(광역) 0.80

- 일본의 경우 또한 우리나라와 같이 공공공사의 월별 발주물량 차이 심화로 인해 시공자인 건설기업의 인력이 나 가지재의 효율적인 활용 등에 지장이 장기간에 걸쳐 발생하였음. 하지만 지난 2014년 「공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률」 개정 시 “계획적으로 발주를 실시하는 동시에 적절한 공기를 설정하도록 노력할 것”이 명시된 이후 현재까지 계속된 정책 노력을 기울여 공공공사 발주 시기 평준화를 적극적으로 꾀하고 있음.

〈표 1〉 일본 지방공공단체 공사 수행 시기 평준화 주요 연혁

2014.6.	• 「공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률」 내 발주자의 책무로서 “계획적으로 발주를 실시하는 동시에 적절한 공기를 설정하도록 노력할 것”이 규정
2015.1.	• 「공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률」 제22조에 근거한 ‘발주 관계 사무의 운용에 관한 지침’에서 발주자에 대해 공사 수행 시기 평준화에 대해 노력할 것을 규정
2015.4.	• 지방공공단체에 대해 국토교통성 등의 시행 시기 등의 평준화 관련 활동 등을 참고로 채무부담 행위의 적극적인 활용 등에 의한 적절한 공기 설정 및 공사 수행 시기 등의 평준화 시행 통지
2016.2.	• 지방공공단체에 대한 시행 시기 등의 평준화 관련 활동 확대 측면 사회자본 종합 정비계획에 관한 교부금 사업 관련 지방공공단체에서 계약 첫째 지출이 필요 없는 채무 부담 행위(제로 채무 부담 행위)를 설정하고 사업을 시행할 수 있도록 통지
2016.4.	• 지방공공단체의 공사 수행 시기 평준화 우수사례 수집을 통한 지방공공단체의 평준화 대응 사례집 발간 [도도부현(최상위 광역행정구역) 사례 중심]
2017.3.	• 지방공공단체 평준화 대응 사례집 제2판 발간 [도도부현 사례 외 시구정촌(기초행정구역) 대응 사례 포함]
2018.5.	• 지방공공단체 평준화 대응 사례집 제3판 발간 (시구정촌 대응 사례 확충, 공사 수행 시기 평준화 관련 설문 조사 결과 포함)
2019.6.	• 개정 「공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률」 내 발주자의 책무로 ‘공공공사 등의 실시 시기의 평준화’를 규정 • 개정 「공공공사 입찰 및 계약 적정화 촉진에 관한 법률」 내 공공공사의 발주자에게 공사 수행 시기의 평준화를 위한 방안을 마련 ‘노력 의무화’ 사항을 규정
2020.4.	• 지방공공단체별 공사 수행 시기 평준화 상황 공표 시행 • 지방공공단체 평준화 대응 사례집 제4판 발간
2020.10.	• 공공공사 품질확보 촉진에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 기본적인 방침을 개정하고 시공시기 평준화를 위한 채무부담행위 활용 등을 통한 차년도에 걸친 공기설정 등을 명확화 • 공공공사 입찰 및 계약 적정화를 도모하기 위한 조치에 관한 지침을 개정해 채무부담행위의 적극적인 활용을 비롯해 공사 수행 시기 평준화에 보다 적극적인 대처를 명시하고 이를 바탕으로 총무성과 국토교통성 공동으로 지방공공단체에 대해 대응 요청
2020.5. 2020.9.	• 지방자치단체 계약담당 부서 및 발주담당 부서에 공사 수행 시기 평준화 관련 「공공공사 입찰 및 계약 적정화 촉진에 관한 법률」에 근거하는 활동을 하도록 요청
2021.5.	• 토목 이외 농림, 교육 등 타 발주 담당 부서에서 공사 수행 시기 평준화 관련 활동을 추진하도록 요청

자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 -さしすせそ事例集(제4판) 및 국토교통성, “地方公共団体における施工時期の平準化の進捗・取組状況を「見える化」”, 2023.1.11. 보도자료 참조

- 이와 관련하여 일본의 경우 우리나라의 52시간제와 유사하게 「근로기준법」 개정을 통해 2024년부터 건설업에 근로시간 규제가 적용됨과 더불어 新담당자 3법<sup>3)</sup> 도입에 따른 「공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률」 및 「공

3) ①일하는 방식 개혁의 추진(발주자의 책무), ②생산성 향상에 대한 대처(발주자와 계약상대자의 책무), ③재해 시 긴급 대응 강화 및 지속가능한 사업환경 확보(발주자의 책무)

공공사 입찰 및 계약 적정화 촉진에 관한 법률」의 일괄 개정이 이루어지면서 공사 수행 시기의 평준화가 발주자의 책무로 명기되는 등 법적 근거를 마련하여 운영 중임(〈표 2〉 참조)

〈표 2〉 일본 공공공사 수행 시기 평준화 관련 법적 근거

<p><b>공공공사 품질확보 촉진에 관한 법률</b></p> <p><b>제7조(발주자 등의 책무)</b> 발주자는 기본이념에 따라 현재 및 미래 공공공사의 품질이 확보될 수 있도록 공공공사 품질확보 담당자의 중장기적 육성 및 확보를 배려하면서 사양서 및 설계서 작성, 예정가격 작성, 입찰 및 계약 방법 선택, 계약상대자의 결정, 공사의 감독 및 검사, 공사 중 및 준공 시 시공상황 확인 및 평가, 기타 사무(이하 “발주관계사무”라 한다.)를 다음에서 정하는 바에 의하는 등 적절히 실시하여야 한다.</p> <p>1.~4. (생략)</p> <p>5. 지역의 공공공사 등 실시 시기의 평준화를 도모하기 위해 계획적으로 발주를 하는 동시에 공사기간 등이 1년이 되지 아니하는 공공공사 등에 대한 명시 이월비(「재정법」 제14조의3제2항에서 규정하는 명시 이월비 또는 「지방자치법」 제213조제2항에서 규정하는 명시 이월비를 말한다. 제7호에서 같다.) 또는 「재정법」 제15조에서 규정하는 국고채무부담행위나 「지방자치법」 제214조에서 규정하는 채무부담행위의 활용에 의한 차년도에 걸친 공사기간 등의 설정, 다른 발주자와의 제휴를 통한 중장기적인 공공공사 등의 발주 전망 작성 및 공표와 그 밖의 필요한 조치를 강구할 것</p> <p style="text-align: center;">〈생략〉</p>
<p><b>공공공사 입찰 및 계약 적정화 촉진에 관한 법률</b></p> <p><b>제17조(적정화 지침의 책정 등) 〈생략〉</b></p> <p>2. 적정화 지침에는 제3조 각 호에 열거하는 바에 따라 다음에 열거하는 사항을 정한다.</p> <p>(1)~(4) (생략)</p> <p>(5) 공공공사 시공에 필요한 공기 확보 및 지역 공공공사 공사 수행 시기의 평준화를 도모하기 위한 방안에 관한 것</p> <p><b>제18조(적정화 지침에 근거한 책무)</b> 각 성 및 각 청의 장 등은 적정화 지침에서 정하는 바에 따라 공공공사 입찰 및 계약 적정화를 도모하기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 노력하여야 한다.</p> <p><b>제19조(조치 상황의 공표) 〈생략〉</b></p> <p>2. 국토교통대신 및 총무대신은 지방공공단체에 대하여 적정화 지침에 따라 강구한 조치의 상황에 관하여 보고를 요구할 수 있다.</p> <p>3. 국토교통대신, 총무대신 및 재무대신은 매년 전항의 보고를 취합하여 그 개요를 공표한다.</p> <p><b>제20조 〈생략〉</b></p> <p>2. 국토교통대신 및 총무대신은 지방공공단체에 대하여 공공공사 입찰 및 계약 적정화를 촉진하기 위하여 적정화 지침에 비추어 특별히 필요하다고 인정되는 조치를 강구할 것을 요청할 수 있다.</p>

◎ 일본이 이처럼 공공공사(지방자치단체 중심)의 공사 수행 시기 평준화를 적극적으로 꾀하는 것은 〈그림 3〉과 같이 당해 공사 사업참여자(발주자, 시공자, 기능인력 등)뿐만 아니라 공사가 이루어지는 해당 지역 또한 큰 효과가 발현할 것을 기대하기 때문이다.

〈그림 3〉 일본 공공공사 공사 수행 시기 평준화 추진에 따른 기대 효과

<p><b>건설사업자(계약상대자)에게 기대되는 효과</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 연중 안정적인 공사 시행을 통한 경영 안정화</li> <li>• 투입인력이나 자재·장비의 실근로일수 향상과 효율적인 운용</li> <li>• 가동률 향상을 통한 건설기계 보유 등의 촉진</li> </ul>	<p><b>건설기능인력에게 기대되는 효과</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 성수기 공사 집중 회피를 통한 장시간 노동 시정이나 휴일 확보 등 처우 개선</li> <li>• 업무량 안정화에 따른 일당으로 일하는 기능인력의 안정적 고용 확보, 급여 안정</li> </ul>
<p><b>발주자에게 예상되는 효과</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 입찰 부진·유찰 억제 등 안정적인 시공 확보</li> <li>• 중장기적 공공공사 관리 담당자(공사감독관 등) 확보</li> <li>• 집중화 해소에 따른 발주 담당 직원 등 행정력 부담 경감</li> </ul>	<p><b>당해 공사지역에 기대되는 효과</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건설사업자의 경영 안정화에 따른 건설(건축)물의 품질 확보</li> <li>• 건설기계 보유 촉진으로 인한 차해 대응력 향상</li> <li>• 연말 공사 집중 회피</li> </ul>

자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 - さしすせそ事例集(제4판).

- ◎ 보다 구체적으로 일본 지방공공단체(우리나라 지방자치단체에 해당) 대상 공공공사 공사 수행 시기 평준화 촉진 정책의 운영 메커니즘을 살펴보면, 크게 ‘**1**공사 수행 시기 평준화 측정을 위한 평준화율 기준 마련’, ‘**2**공사 수행 시기 평준화 확대를 위한 제도 정비’, ‘**3**발주기관별 공사 수행 시기 평준화 촉진을 위한 확산 정책’으로 구분 가능함.
- ◎ 이 중 우선 ‘**1**공사 수행 시기 평준화 측정을 위한 평준화율 기준 마련’과 관련하여 살펴보면, 이때 평준화율이란 발주기관별 통상 공사 수행 시기가 집중되는 4~6월 대비 연간 전체 월별 평균 가동 건수의 비율을 나타내는 것으로 ‘1’에 가까울수록 공사 수행 시기 평준화가 이루어졌다고 직관적으로 판단할 수 있는 측정 기준임.

〈그림 4〉 일본 공공공사 수행 시기 평준화율 예시

$$\text{평준화율(건수)} = \frac{(4 \sim 6\text{월 월별 평균 가동 건수})}{(\text{연간 전체 월별 평균 가동 건수})}$$

※ 대상 : 계약금액 500만엔 이상 공사(2023년 기준), 가동 건수 : 해당 월에 공기가 포함된 공사 건수  
 ※ 산출 방법 : (1단계) 당해연도에 가동한 공사의 공기를 파악해, 월별 공사 가동 건수 산출 → (2단계) 4~6월 월별 평균 가동 건수 산출 → (3단계) 3년간 월별 평균 가동 건수(연간 전체 1개월당 평균 공사 가동 건수) 산출 → (4단계) 평준화율 계상

평준화율 계상 예시														
공사명	전년도	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	차년도
A공사 공기 : 전년도 11/3~6/26														
B공사 공기 : 3/5~10/13														
C공사 공기 : 6/17~12/28														
D공사 공기 : 10/5 ~ 차년도 5/2														
매월 공사 가동 건수		1건	1건	2건	2건	2건	3건	2건	2건	2건	3건	2건	2건	
4~6월 월평균 가동 건수					7/3(건/월)									
연간 전체 월평균 가동건수		24/12(건/월) = 2(건/월)												

$$\text{평준화율(건수)} = \frac{(4 \sim 6\text{월 월별 평균 가동 건수})}{(\text{연간 전체 월별 평균 가동 건수})} = \frac{7/3}{24/12} = \frac{2.333}{2} = 1.167$$

자료 : 국토교통성 홈페이지(mlit.go.jp, 검색일 : 2023.3.14).

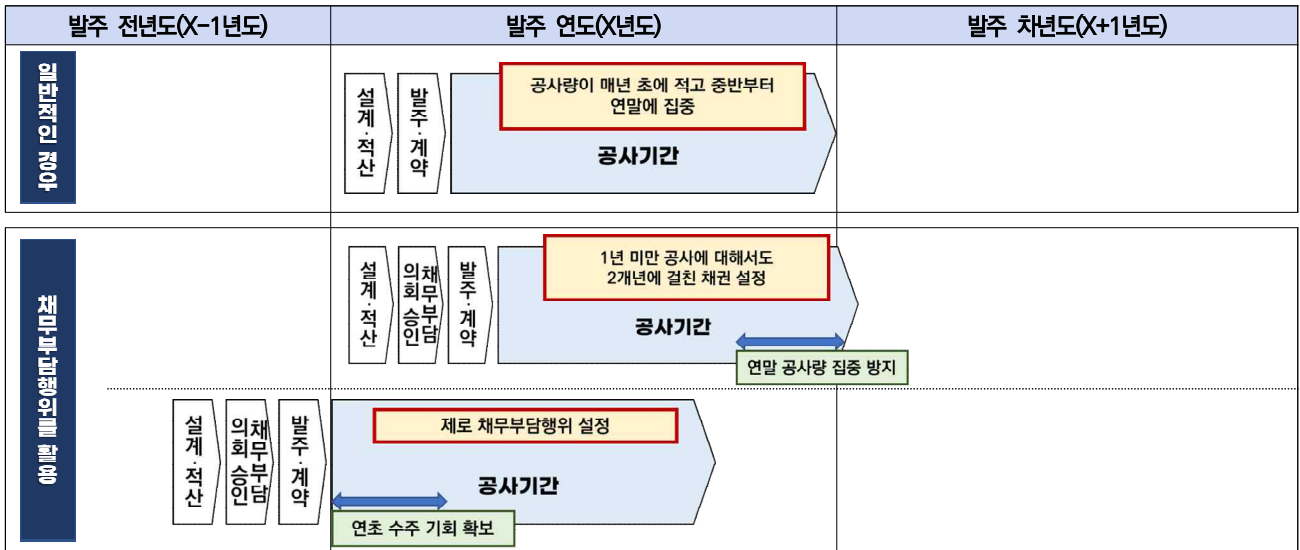
- ◎ 다음으로 ‘**2**공사 수행 시기 평준화 확대를 위한 제도 정비’와 관련하여 살펴보면, 그간 일본의 경우 단순 평준화율 계상 방식만을 제시한 것이 아닌 실제 개별 발주기관이 공사 수행 시기 평준화 확대를 꾀할 수 있는 5가지 구체적인 대처방안을 마련하여 이를 제공 중임.
  - 공공공사 수행 시기 평준화와 관련한 5가지 대처방안은 ①채무부담행위의 활용, ②유연한 공기의 설정(여유기간 제도의 활용), ③신속한 이월 절차, ④설계-적산 조기 완료, ⑤조기집행을 위한 목표 설정(집행률 등의 설정, 발주 전망 공표) 등으로 각 대처방안의 활용 확대를 위한 구체적인 추진 사례 제공과 더불어 관련 제도의 정비 또한 완료한 상황임.4)

4) 또한, 공공공사 수행 시기 평준화 관련 5가지 대처방안의 인식 제고를 위해 개별 방안별 일본어의 기본인 오십음도(五十音圖)의 세 번째 단(段)이자 일본 요리 맛의 기본이 되는 5개 조미료의 앞글자를 따 통용되는 ‘さしすせそ’라는 별칭을 부여하고 있음.

◎ 이 중 첫 번째 ①채무부담행위<sup>5)</sup>의 활용과 관련하여서는 구체적으로 연말 공사량 집중을 방지하기 위해 공사 기간이 1년 이상인 공공공사뿐만 아니라 공사 기간이 1년 미만인 공사에 대해서도 2개년 채권을 설정하거나, 계약 첫해에 지출이 발생하지 않는 채무부담행위(일본의 경우 ‘제로 채무부담행위’로 명명)를 설정하여 공사량의 편중을 분산시켜 공사 수행 시기 평준화에 기여하는 방법임(그림 5) 참조).

- 이를 위해 일본의 경우 지자체 재원과 국고 재원이 동시 반영되는 사업(사회자본융합교부금 사업)에서 채무부담행위를 활용할 수 있도록 다년차 사업의 경우 첫해 예산 교부신청 시 일괄 설계심사<sup>6)</sup> 승인을 받아 교부 결정과 채무부담행위를 설정하고, 후년도 지출분에 대해 다음 연도에 조기 착수 교부신청<sup>7)</sup>이 가능하도록 관련 제도를 개정하여 운영 중임.
- 지난 2021년 조사 결과에 따르면, 이러한 채무부담행위 활용을 통한 공공공사 공사 수행 시기 평준화를 꾀하는 일본 지자체는 광역지자체(도도부현지정도시)의 경우 100%(67개), 기초지자체(시구정촌)의 경우 41.5%(605개/1,458개)에 달하는 것으로 조사됨.<sup>8)</sup>

〈그림 5〉 일본 공공공사 수행 시기 평준화를 위한 채무부담행위 활용 개념



자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 -さしすせそ事例集(제4판)

◎ 두 번째 평준화를 위한 방법으로는 ②유연한 공기의 설정(여유기간 제도 활용)을 들 수 있음(그림 6) 참조).

- 유연한 공기의 설정이란 발주자가 사전 지정한 기일을 초과하지 않는 범위 내에서 기술자 배치가 불필요한 여유기간 제도의 활용을 통해 계약상대자인 시공자가 착공일 등 실공사 기간을 선택할 수 있어 인력이나 기자재의 조정이 쉬워 지기에 공사의 원활한 시공을 유도하는 방법을 의미함.

5) 의회의 사전 의결을 받아 예산 확보 없이 미리 채무를 부담하는 행위를 뜻함. 채무부담행위에 대한 의회 의결은 다음 연도 이후에 지출할 수 있는 권한까지 부여하는 것은 아니나, 채무를 부담할 권한만을 부여하는 것으로 채무부담과 관련한 지출에 대해서는 다시금 의회의 의결을 얻어야 함. 다만, 일단 채무부담행위로서 의회의 의결을 얻었으면 의회는 다음 연도 이후에 동의 없이는 그에 관한 예산을 임의 삭감할 수 없음(기획재정부, 시사경제용어사전).

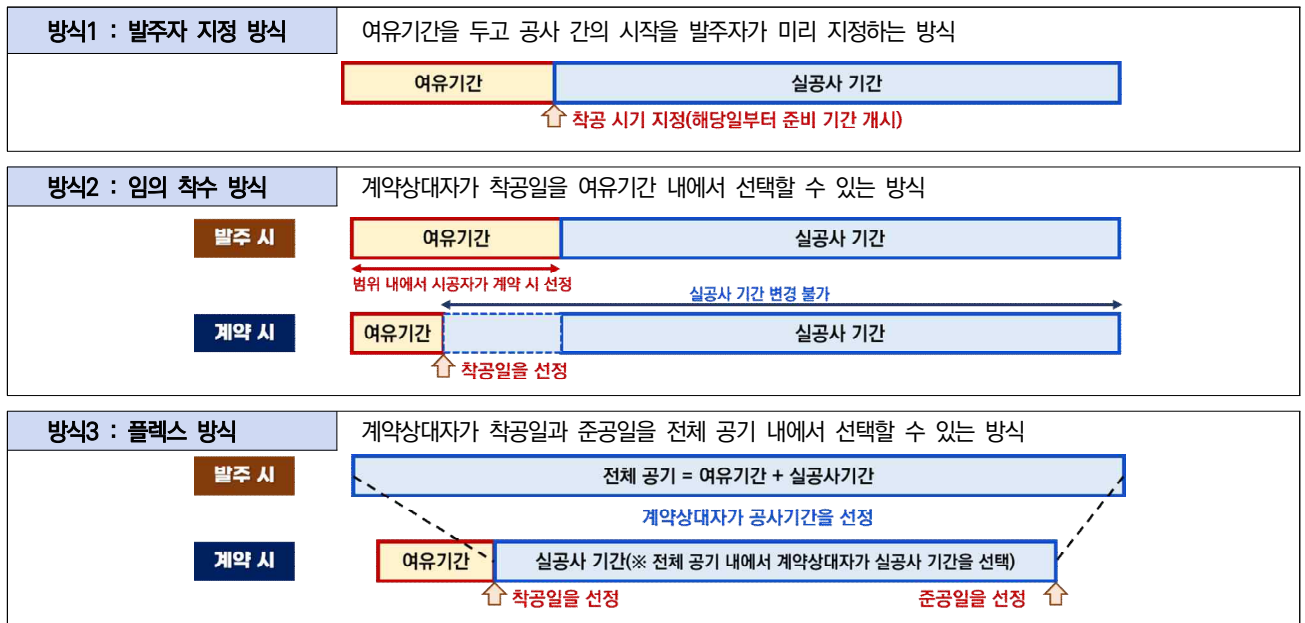
6) 교부금을 총당하여 시행하고자 하는 당해 사업에서 시행상 설계를 분할하기 어려워 일괄 공사가 필요한 경우 또는 다년차에 걸친 공사의 경우 첫해 일괄 설계심사를 받을 수 있는 제도

7) 일괄 설계심사의 승인을 받은 전년도부터의 계속사업과 적정공기 확보를 위해 조기 착수가 필요한 사업 등의 경우 교부결정일과 관계없이 그 효력을 4월 1일부터 발생시킬 수 있는 제도

8) 총무성·국토교통성(2023), 地方公共団体における平準化の状況 참조.

- 해당 방법을 도입한 지방자치단체마다 이를 부르는 명칭(플렉스 공기지, 여유기간 설정 등)과 활용 방법은 서로 상이함. 일례로 플렉스 공기제를 도입하여 운영 중인 홋카이도의 경우 발주자가 미리 정한 전체 공기 내에서 계약상대자가 공사 착공일과 준공일을 결정할 수 있는 방법을 활용하고 있으며, 이와테현의 경우 실제 공사기간의 40%를 넘지 않고 5개월(120일)을 초과(徒過)하지 않는 범위 내에서 여유기간을 설정할 수 있는 방식을 활용하고 있음.

〈그림 6〉 일본 국토교통성의 여유기간제 개념도



주 : 1) 여유기간의 길이는 6개월을 초과하지 않는 범위.  
 2) 여유기간의 경우 기술자 배치는 불필요하며, 착공은 불가능(자재 준비는 가능하나, 현장 반입 불가), 실공사 기간의 경우 기술자 배치가 필요하며, 해당 기간은 준비 및 마무리 정리 기간을 포함.  
 자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 -さしすせそ事例集(제4판).

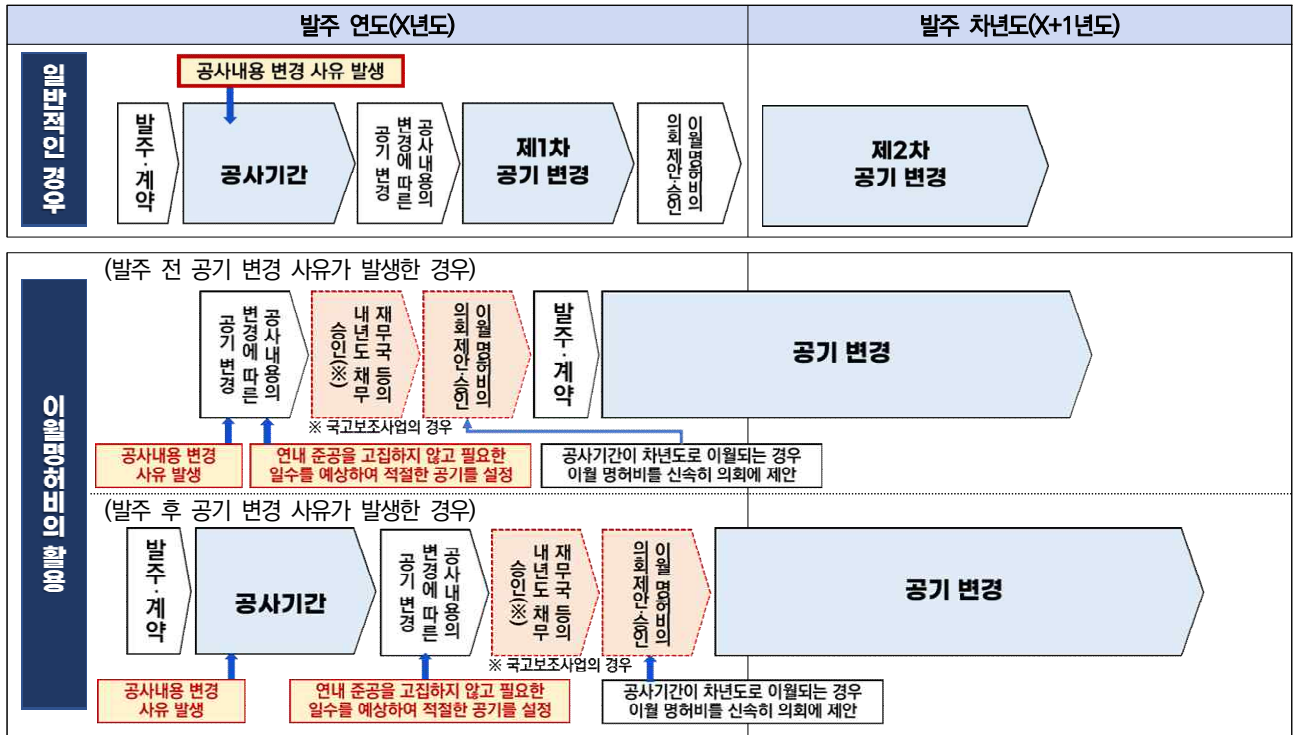
◎ 세 번째 ③신속한 이월 절차의 경우 우리나라도 존재하는 제도이나 일본은 이를 보다 적극적으로 활용하여 〈그림 7〉과 같이 천재지변이나 부지 매수 지연 등 계약상대자의 책임없는 사유로 인해 당해연도 계획된 지출이 소진되지 못할 부득이한 사유 발생 시 연말을 기다리지 않고 조기 명시 이월비<sup>9)</sup> 처리를 통한 이월 절차를 진행함으로써 계약상대자는 적기 준공을 조기에 재검토할 수 있어 여유를 갖고 인력과 기자재의 운용 시행을 지원하는 방법임.

- 통상 일본 지방자치단체의 경우 하반기 추경예산 편성 시 적극적 명시 이월비[일본의 경우 이월 명허비(移越明許費)로 표현] 설정을 통해 신속한 이월 절차를 추진 중임.
- 우리나라의 경우 당해연도 장기계속계약 공사 예산 소진 또는 일시정지 사유 발생 시와 단년도 공사의 공기변경 사유 발생에 따른 다년차 사업으로 전환 시 차년도 예산 확정 전까지 공사를 일시 중지하여 전체 공기의 낭비가 큰 폭으로 발생하는 경우가 대부분이나 일본의 경우 1억 원(1천 만엔) 내외의 소규모 공사에도 적극적인 명시 이월비 처리를 통해 조기 준공 또는 계약상대자의 공사 운영에 여유를 부여한다는 점이 큰 차이점임.

9) 세출예산의 경비 가운데 연도 내에 그 지출을 끝낼 가망이 없는 것을 미리 의회의 승인을 거쳐 다음 연도로 이월하여 사용할 수 있는 경비.



<그림 7> 일본 공공공사 수행 시기 평준화를 위한 신속한 이월 절차 개념도

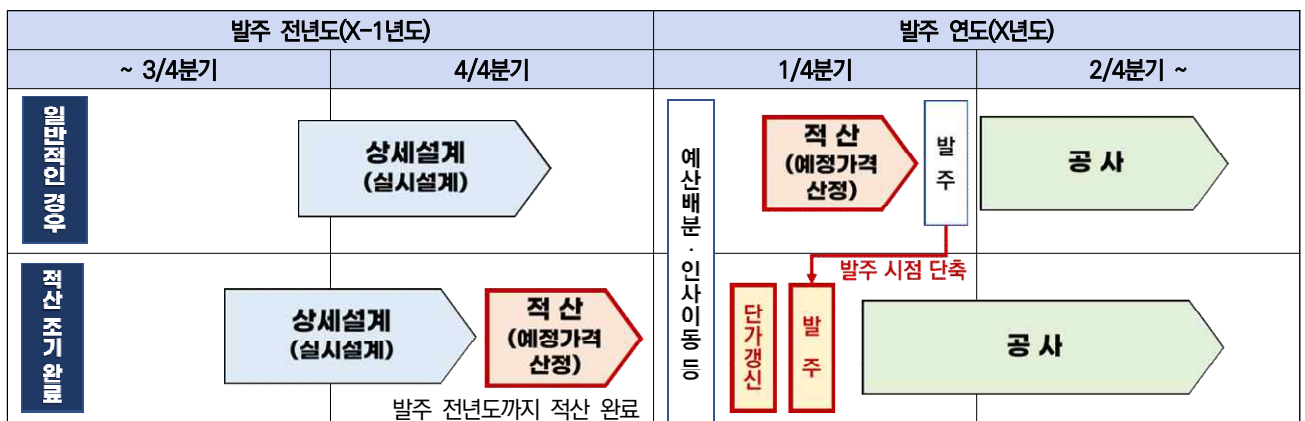


자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 -さしすせそ事例集(제4판).

◎ 네 번째 일본 공공공사의 수행 시기 평준화를 위한 방안으로는 ④설계적산 조기 완료를 들 수 있음.

- 일본의 ④설계적산 조기 완료는 발주 전년도 설계 및 적산(우리나라의 경우 예정가격 기초금액 산정을 통한 발주금액 확정)을 완료함으로써 연초 예정가격 기초금액을 구성하고 있는 단가만을 갱신하는 것만으로 신속히 발주 수속을 실시할 수 있어 연초(1~3월) 발주물량 공백기 공사의 조기 착공을 가능하게 하는 방안임.

<그림 8> 일본 공공공사 수행 시기 평준화를 위한 설계-적산 조기 완료 개념도



자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 -さしすせそ事例集(제4판).

◎ 마지막 다섯 번째로는 ⑤조기집행을 위한 목표설정을 들 수 있음. 이 또한 현재 우리나라에서 활용하고 있는 조기집행을 목적으로 하는 것은 동일하나 조기집행을 통한 경제 활성화 목적이 아닌 조기 발주를 통한 연말

다수 공사 현장 발생(공사 쏠림 현상) 최소화를 꾀한다는 점이 가장 큰 차이점임.

- 이 외에도 발주기관별 당해연도 발주 전망을 공표하고 이를 분기별로 갱신해 입찰참가자가 사전 투입 가능 인력 확보 및 기자재 등을 계획적으로 준비할 수 있게 해 원활한 시공을 지원하고 있음.<sup>10)</sup>

◎ 지금까지 살펴본 일본의 공공공사 수행 시기 평준화를 위한 측정 기준(평준화율) 마련과 관련 제도 정비와 평준화 방안 제시 외에도 ③발주기관별 공사 수행 시기 평준화 촉진을 위한 확산 정책을 국토교통성과 총무성이 합동으로 추진하고 있음. 이를 통해 2023년 발표 광역지자체 기준 전국 평균 평준화율 0.80을 달성함.

- 일례로 국토교통성의 경우 ①지역 단위 발주 전망 통합 및 공표의 계속적 확대와 더불어 ②지방공공단체 대상 공공공사 수행 시기 평준화 확대를 위한 구체적 요구(지역 발주자 협의회, 권역별 관계자 연석회의 등 활용), ③수행 시기 평준화 대처방안 사례집 제작 등을 매년 체계적으로 수행하고 있음(〈표 3〉 참조).
- 이번만이 아니라 국토교통성과 총무성은 「공공공사 입찰 및 계약 적정화 촉진에 관한 법률」에 근거하여 매년 전국 67개 광역지자체(도도부현지정도시) 및 1,458개 기초지자체(시구정촌)의 공공공사 수행 시기 평준화율과 평준화를 위한 5가지 대처방안(さしすせそ)의 적용 현황을 구체적으로 공표하고 이를 통한 이행 확대를 요구하고 있음(〈그림 9〉 참조).

〈표 3〉 공공공사 수행 시기 평준화 정책 확산을 위한 일본 지방공공단체 요청 사례(예시)

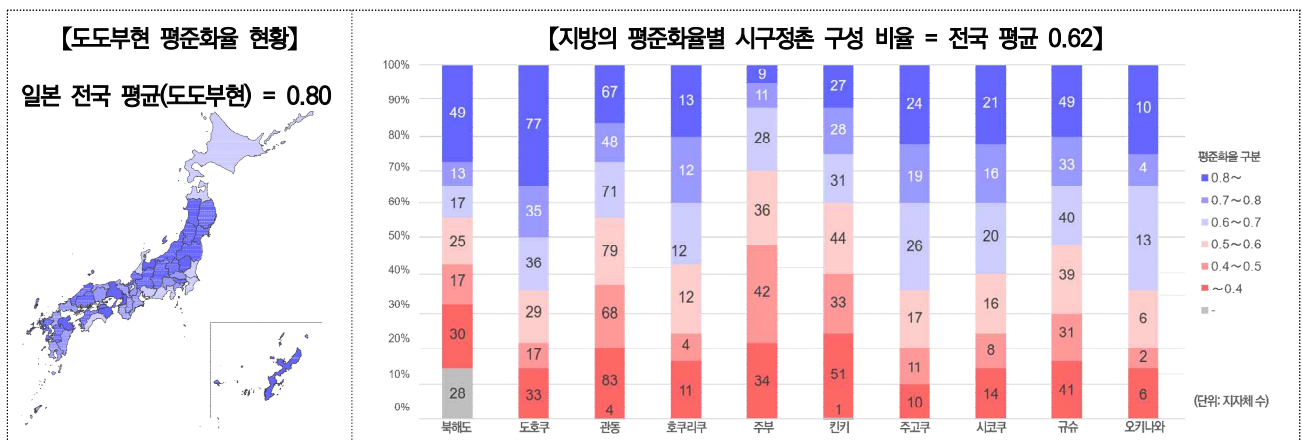
**공공공사 입찰 및 계약 적정화 촉진에 관한 법률 적정화지침 시행통지(2019.10.21.)**

각 지방공공단체에서는 재정부국과 발주부국이 연계하여 의회의 충분한 이해 및 지원 하에 향후 예산편성에서 **공사 수행 시기의 평준화**를 도모하기 위해 필요한 채무부담행위의 한도액을 설정하는 등 구체적인 대응을 추진할 것

또한 향후 **공사 수행 시기의 평준화**에 대해서는 각 지방공공단체의 대응 '가시화'를 통해 적극적인 추진을 도모하기 위해 **평준화의 진척 상황 및 시책의 대응 상황에 대해 적시 조사를 실시하고 다른 단체와 비교할 수 있도록 공표**하는 동시에 **대응이 진행되지 않은 지방공공단체에 대해서는 개별적으로 상세한 조사나 원인 등의 청취를 실시**하는 등 **평준화를 위해 적극적인 대응을 촉진**하기로 하고 있으므로 유의하기 바란다.(생략)

자료 : 국토교통성(2020), 地方公共団体における平準化の推進 - さしすせそ事例集(제4판).

〈그림 9〉 일본 공공공사 수행 시기 평준화율 공표사례 예시(2023년 기준)



자료 : 총무성·국토교통성(2023), 地方公共団体における平準化の状況 - 平準化率・取組状況の「見える化」 -

10) 물론 우리나라의 경우 또한 유사 목적의 달성을 위해 조달청 및 LH공사 등 일부 공공 발주기관과 강원도·충청남도 등의 일부 지자체의 경우 연초 당해연도 발주계획을 공표하고 있으나, 일본의 경우 이를 보다 강화하여 모든 발주기관의 발주계획을 종합하고 이를 분기별로 갱신하여 발표하고 있기에 더욱 실효성 있는 정보를 적시에 제공하고 있다는 점에서 차이를 보임.



## 공공공사 발주시기 집중화 개선방안 : 日 벤치마킹을 통한 내재화 필요

- ◎ 앞서 살펴본 바와 같이 현재 우리 공공공사 발주는 특정 시기에 집중되어 있고 이에 따른 가설 임차 시설을 포함한 건설자재 및 장비, 건설근로자 수요의 진폭이 연간 크게 발생함에 따른 피해가 계속되는 상황임.
  - 공공공사(31.2%) 대비 민간공사(68.8%) 발주물량이 큰 우리 건설산업의 시장 규모(2020년 종합건설업 계약실적 및 전문건설업 원도급 계약실적 합산)를 고려할 때 공공공사의 특정 시기 발주 집중 문제는 일정 수준 희석된다고도 볼 수 있음. 하지만 일반적으로 특정 대기업군을 제외한 대다수 건설기업의 경우 특정 시장영역(예 : 공공공사)에 국한한 업 활동 범위를 가진 점과 더불어 공공공사를 주로 수행하는 건설기업 대부분은 중소기업 공사에 집중하는 자금 여력 폭이 작은 중소기업인 점<sup>11)</sup>을 함께 고려할 때 공공공사 특정 시기 집중발주 문제는 조속히 개선되어야 할 사안임.
- ◎ 이를 개선하기 위해서는 ‘공공공사 수행 시기 평준화 측정 기준 마련 → 관련 제도 정비 → 확산 지속 추진’의 실효성 확보를 위한 촘촘한 정책을 운영 중인 일본의 사례를 참고하여 우리 건설산업 특성과 관련 기준에 적합한 내재화가 이루어져야 할 것임.
  - 공공공사 발주시기 집중화 개선 정책이 추진된다면, 건설사업자의 경우 특정 시기 발주 집중에 따른 불필요한 추가 비용 발생 억제와 투입인력이나 자재장비의 효율적인 운용이 가능해져 업 활동과 건설자재·장비임대업 등 연관 산업의 진흥에 있어 도움이 될 것이며, 공사의 품질 향상과 안전 확보에도 간접적인 효과 발현 기대가 가능함.
  - 발주자의 경우 일시 발주 및 공사감독 집중 현상 억제를 통한 행정력 부담 경감이 가능해지며, 대다수 공사가 지역에서 이루어지는 중소기업 공사인 공공공사의 특성을 고려할 때 지역건설산업 활성화에도 기여 가능할 것임. 또한, 발주시기 집중화 개선을 통한 끊임이 없는 연속 사업 추진이 가능해져 조기 또는 적기 준공을 통한 시설물 사용자(국민)의 편익 확대에도 간접적으로 기여 가능함.
  - 하지만 무엇보다 큰 효과 발현이 기대되는 점은 성수기와 비수기 구분 없는 연중 안정된 사업 물량 확보로 당해 건설공사에 참여하는 건설기능인력의 고용 안정성 강화를 꾀할 수 있다는 점이며, 중장기적으로는 연중 안정적 물량 확보가 가능해져 일용근로자에서 상용근로자로의 변화 또한 점진적으로 변화할 수 있는 기틀을 마련할 수 있을 것임.
- ◎ 이를 위해서는 일본과 같이 「국가·지방계약법」과 「건설기술 진흥법」 등 관련 법령과 행정규칙의 일괄 개정을 통한 공공공사 발주시기 집중화 개선을 위한 법적 근거 마련이 가장 우선하여야 함. 하지만 현재 관계 법령에서는 공공공사 발주 시기와 관련한 발주청의 역할을 명시한 구체적 규정이 부재하고 일괄 개정을 위해서는 광범위한 사회적 공감대 형성 등 여러 난관이 예상되기에 현실적 대안 모색이 필요할 것임.
  - 현재 「국가·지방계약법」 및 「국가·지방재정법」, 「건설산업기본법」, 「건설기술 진흥법」 등 관계 법령과 ‘정부 입찰 계약 집행기준’ 및 ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’ 등 관련 행정규칙에서는 발주청의 개별공사 발주시기 결정과 관련하여 계약업무담당자 및 공사업무담당자의 역할을 규율하고 있지 않은 상황임.
  - 다만, ‘예산 및 기금운용계획 집행지침’에서는 예산 신속집행(조기집행)과 관련하여 “특별한 사정이 없는 한 상반기 중 최

11) 상대적으로 공사 규모가 큰 공사를 수행하는 종합건설업만 하더라도 계약 건수 기준 10억 원 미만 공사가 전체 공공공사의 98.9%를 차지 (2020년 계약실적 기준)

대한 집행”의 선언적 규정만이 존재하고 있으며, 「건설기술 진흥법 시행령」에서는 건설공사 기본계획 수립 시에만 공사 발주시기 등 공사수행계획을 수립하도록 규정(제69조)하고 있어 개별공사의 발주시기와 관련한 구체적 규정은 부재함.

◎ 이에 「건설기술 진흥법」 시행령 개정을 통해 근거 법령으로 발주청에게 공공공사 발주시기 집중화 방지를 위한 노력 의무를 부여할 것을 우선 제안함.

- 물론 계약법과 하위 규정 개정 등을 통해서도 이를 규율할 수 있을 것이나, 건설산업과 건설근로자의 진흥 및 건설(건축) 물의 품질안전 확보, 발주청의 행정력 저감의 목적이 수반된 점 등을 종합 고려할 때 별도 법 개정 없이 시행령만으로도 발주청에게 추가적인 책무가 부여 가능한 점을 고려하여 「건설기술 진흥법」 시행령 개정이 합리적인 방안으로 판단됨.
- 또한, 일본과 같이 우리나라 역시 지방자치단체가 발주하는 공사인 경우 공공공사 발주시기 집중화 개선의 효과가 가장 크게 발현될 것으로 예상되나, 전체 공공공사에서 중앙정부 및 공공기관(공사공단 등)이 차지하는 비중이 높다는 점을 고려하여 모든 공공공사를 대상으로 발주시기 집중화 방지 노력이 마련되는 것이 합리적인 점 등을 고려할 때도 그러함.
- 근거 법령이 마련된 이후 중장기적으로는 이의 효과 극대화를 위해 기타 관계 법령 및 관련 행정규칙의 재개정도 추가로 이루어져야 할 것임. 일례로 지방자치단체 발주공사에서 극히 적용이 미미한 지자체 명시이월 및 사고이월 확대 적용을 위한 관계 법령 개정이 이루어진다면 발주시기 집중화 개선에 있어 큰 효과 발현이 가능할 것임.

◎ 또한, 국토교통부는 공공공사 발주시기 집중화 개선을 위해 일본과 유사한 평준화율 산정 근거 마련 및 개별 발주기관이 손쉽게 활용할 수 있는 공공공사 발주시기 집중화 개선 가이드라인 제작 또한 이루어져야 할 것임.

- 이 외에도 현재 조달청의 경우 매년 초 관계 계약법령에 의거하여 모든 공공 발주기관(중앙정부, 지자체, 공공기관)의 연도별 발주공사 계획을 나라장터를 통해 발표(2023.3.14. 기준 4만 8,224건의 2023년 공공공사 발주계획이 나라장터에 등록 중)하는 인프라를 기(既)구축하고 있다는 점을 고려할 때 이를 활용하여 평준화율의 손쉬운 측정과 평준화율 상향을 위한 관리감독 강화가 가능할 것임.

◎ 마지막으로 공공공사 발주시기 집중화 개선을 위해서는 지방자치단체의 노력이 가장 필요함. 이는 중앙정부 및 공공기관의 발주공사는 전국을 대상으로 한 중대형 공사 위주이며, 전체 공공공사 계약 건수의 대부분을 차지하는 중소규모 공사의 경우 대표적 발주청이 지방자치단체이기 때문임.

- 지방자치단체의 경우 연초 당해 지역에서 발주하는 모든 공공공사의 상세 발주계획 발표와 지속적인 계획의 수정·관리 체계 구축과 더불어 자체 사업 발주 집중화 해소를 위한 적극적 채무부담행위 및 신속한 이월 절차 마련 등의 관련 조례규칙 마련 등을 적극 추진해야 함. 이러한 발주시기 집중화 개선을 통해 지역건설산업 활성화와 지역경제 활력 제고의 성과를 이룰 수 있을 것으로 기대됨.

전영준(연구위원·yjjun@cerik.re.kr)