

정책 이슈

01

공공공사 공사비 현실화

: 하도급 계약의 공사비 현실화 및 공정화를 위한 후속대책 필요

정책 내용

(1) 직접공사비 산정기준 현실화

- (현황) 공사비 산정에 활용되는 표준품셈·시장단가의 보정기준(공사비 할증 가능)이 시공여건(입지, 현장특성 등) 반영에 다소 한계가 있었음
- (개선) 전문기관 및 업계가 참여한 현장조사 등을 거쳐 공사비 보정기준을 현실에 맞게 세분화·신설하였음
 - 공종별 22건(공동주택 층별로 구조가 달라지는 거꾸집 등), 공통 9건(지하 층수별 할증비율 세분화 등)
 - 신기술·특수공법, 공종 다양화 등에 따른 품셈 개선수요를 수시 발굴·검증하기 위한 '수요 응답형 표준품셈 협의체' 운영
 - * 표준품셈 협의체는 국토교통부, 조달청, 발주청, 서울시(자체 품셈 운영중), 한국건설기술연구원, 업계 등 참여

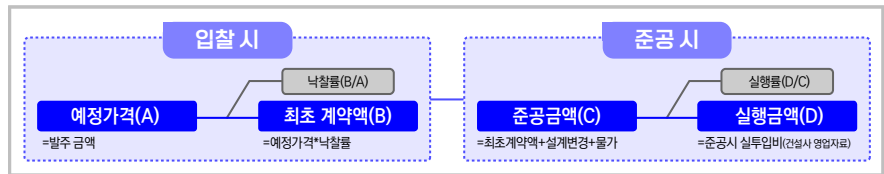
(2) 일반관리비 상향

- (현황) 일반관리비 효율(5~6%)이 1989년 이후 30여년 간 고정되어 그간 산업여건 변화 등을 반영하는데 한계가 있었음
 - 기업의 유지를 위해 필수적으로 발생하는 제비용(본사 임직원 급여, 교통·통신비, 공과금 등)으로 순공사비(재료비+노무비+경비)의 일정비율(5~6%) 반영
- (개선) 일반관리비 비중이 높은 중소건설사가 주로 참여하는 중소기업(300억 미만) 공사의 효율을 1~2%p 상향하였음
 - 최신 경영분석(대한건설협회, '18~'22) 자료를 토대로 효율 분석
 - * 최신 경영분석은 결산 재무제표(재무상태표, 손익계산서 등)를 기반으로 한 국가승인통계

공사규모	현행	개선
50억 원 미만	6.0%	8.0%(+2.0%p ↑)
50~300억 원 미만	5.5%	6.5% (+1.0%p ↑)
300억 원 이상	5.0%	(현행 유지)

(3) 낙찰률 상황

- (현황) '20~'23년 공사비 급등(약 30% 상승)에도 불구하고, 낙찰률 형성구조와 업계의 저가 투찰 관행 등이 맞물려 낙찰률이 저조한 상황임
 - 복수의 만점자 발생 시 입찰 평균가격에 근접한 자가 낙찰되는 구조 → 업계에서는 평균가격이 낮게 형성될 것을 예상하여 낮게 투찰
 - 적격심사제(100억 원 미만): 86~88%, 간이·일반형 종합심사낙찰제(100~300억 원, 300억 원 이상): 80%대 초·중반
- (개선) 실행률, 영업이익률, 업계 설문조사 등 다양한 분석을 수행하여 현장에 투입되는 '순공사비'가 보장되도록 100억 원 이상 공사의 낙찰률 상향(1.3~3.3%p ↑)을 유도함
 - 준공 시 준공금액 대비 실행금액인 실행률을 분석하여, 입찰 시 낙찰률 상향 검토



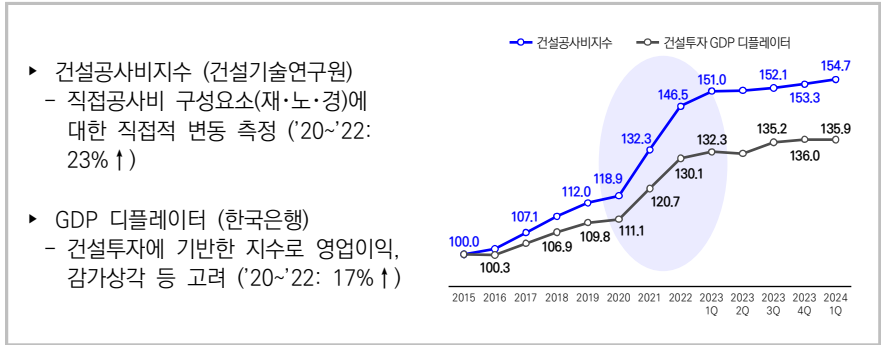
- 간이형(100~300억), 일반형(300억 ↑)의 종합심사낙찰제의 가격평가 시 단가심사 범위를 각각 3%p($\pm 15\% \rightarrow 12\%$), 1%p($\pm 18\% \rightarrow 17\%$) 축소
- * 적격심사제는 일반관리비 상향(6%→8%)으로 순공사비 보장이 가능하므로 현행 유지

공사규모	현행	개선
적격심사제(100억 ↓)	86~88%	(현행 유지)
간이형 종합심사낙찰제(100~300억)	80%대 초중반	3.3%p ↑ (단가심사 3%p 축소)
종합심사낙찰제(300억 ↑)		1.3%p ↑ (단가심사 1%p 축소)

(4) 물가 반영기준 조정

- (현황) 공사발주 전 총사업비 물가보정 협의 시, 증가율이 낮은 물가지수를 반영함에 따라 물가 급등기의 물가반영에 한계가 있었음
 - 현재 총사업비 관리지침상 '건설공사비지수', 'GDP 디플레이터' 중 낮은 값 적용 토록 규정

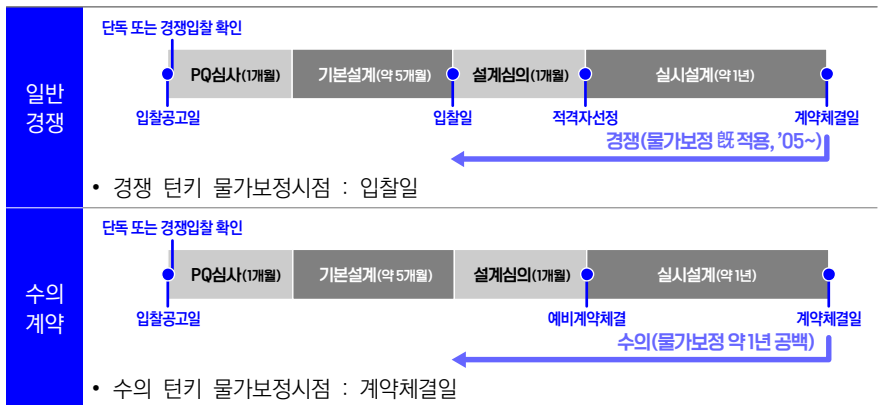
- (개선) GDP디플레이터를 기본 적용하고, 물가 급등기(두 지수의 증가율 갭이 4%p 이상)에는 평균값을 적용함
 - 설계 완료된 사업을 대상으로 실제 사업비 증가율과 양 지수의 적용방법에 따른 증가율을 비교 분석(연구용역)하여 개선방안 제시



현행	개선
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 건설공사비지수, GDP디플레이터 중 낮은 값 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기본적으로 GDP 디플레이터 적용하고, 양 지수의 증가율 차이가 4%p 이상시 평균값 적용

(5) 턴키 수의계약 사업 물가 반영시점 현실화

- (현황) 턴키 수의계약의 경우 설계 기간의 물가 반영여부가 불명확하여 일반경쟁과 달리 물가 반영시점을 설계완료 후인 계약체결일로 규정하고 있음



- (개선) 턴키 수의계약 체결 시, 총사업비에 실시설계 기간의 물가 변동분이 원활하게 반영될 수 있도록 명확화함

정책 평가

- '20~23 기준 공사비가 급등하면서 착공 지연, 공사 지연·중단 등의 요인으로 작용하였음
 - 특히, 공공공사에서 공사비 상승분이 충분히 반영되지 못하면서 주요 국책사업에서 유찰 발생 및 사업 지연에 따른 국민 불편 초래
 - * '24년 상반기 기준 대형공사(300억 이상) 유찰률은 51%로, '20년 상반기 대비(23%) 2배 이상 증가
 - 민간공사도 발주자-건설사 간 공사비 분쟁으로 사업 지연 발생
- 정부의 공사비 현실화에 따른 건설산업 활력 제고 방안은 공공에서 버팀목 역할을 수행하고, 민간 부문 투자 확대를 유도하는 것으로 높이 평가할 수 있음
 - 공공공사의 하도급 계약의 경우에도 일반관리비 또는 낙찰률 상향에 따라 일정한 하도급 낙찰률 상향 효과 기대
- 그러나 하도급 공사는 하도급계약의 적정성 심사가 유명무실하게 운영되어 여전히 저가로 수행되고 있음
 - 하도급계약 적정성 심사에 따른 현행 하도급 낙찰률은 당해 하도급부분에 대한 원도급금액 대비 하도급금액의 82% 또는 당해 하도급부분에 대한 발주자 예정가격 대비 하도급금액의 64%
 - 다만, 공개경쟁입찰방식으로 하수급인을 선정하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우 등은 하도급 적정성 심사의 예외
- 심지어 최저가로 입찰한 하도급업체가 있음에도 재입찰을 시행함으로써 불공정한 하도급 계약 및 저가의 하도급공사가 수행되고 있음

토목건축공사업을 영위하는 甲 주식회사가 하도급계약을 체결하면서 최저 입찰가를 제시한 업체를 낙찰자로 선정하지 않고 그 업체를 포함하여 상위 2~3개 업체를 대상으로 재입찰을 하여 그 중 더 낮은 가격을 제시한 업체를 낙찰자로 선정하는 행위에 대하여 공정거래위원회가 "하도급거래 공정화에 관한 법률" 제4조 제2항 제7호에 해당한다고 보아 시정명령 및 과징금 납부명령을 하였다(대법원 2012. 2. 23 선고 2011두23337 판결; 대법원 2019. 3. 28 선고 2018두66807 판결; 대법원 2023. 1. 12 선고 2020두36915 판결 등)
- 정부의 '건설산업 활력 제고 방안'에서는 원도급 공사에 초점을 맞추어 공사비 현실화 등 건설투자 확대 방안을 제시하였으나, 하도급대금 현실화 및 공정화 관련 정책은 미흡하다고 할 수 있음

정책 대안

- 하도급 공사는 시설물의 품질 및 안전에 직결되는 생산단계에 해당하고, 건설 자재·장비업자, 노동자 등 서민 경제와 밀접한 관련이 있기 때문에 하도급대금의 현실화 및 공정화가 필요함
- 그러나 현재 하도급 계약의 경우 최저가로 계약이 체결되면서 공사비 분쟁 및 사업 지연이 발생하고 있음
- 이 경우 「건설산업기본법」에서는 저가 하도급 방지 및 시설물의 품질 및 안전을 확보하기 위하여 ‘하도급계약의 적정성 심사’를 도입하였으나, 그 실효성이 부족한 상황임
 - 하도급계약 적정성 심사는 하도급 낙찰률을 심사하여 하도급계약내용의 변경 등을 요구할 수 있는 발주자의 권한
 - 발주자가 하도급계약금액이 하도급 낙찰률 미만인 경우 하도급가격의 적정성(50), 하수급인의 시공능력(20), 하수급인의 신뢰도(15), 하도급공사의 여건(15)을 심사하여 90점 미만인 경우 하도급계약내용의 변경 등 요구 가능
 - 다만, 공개경쟁입찰방식으로 하수급인을 선정하는 경우로서 하도급계약금액이 하도급부분금액과 입찰자평균금액에 각각 100분의 70과 100분의 30의 비율을 곱하여 산정한 금액을 합한 금액보다 100분의 20 이상 낮지 아니한 경우 등은 예외로서 대부분 하도급계약의 적정성 심사를 회피하고 있는 상황
- 따라서 하도급 계약의 공사비 현실화를 위하여 「건설산업기본법」상 하도급계약 적정성 심사의 예외 조항을 삭제할 필요가 있음
 - 구체적으로는 「건설공사 하도급 심사기준」(국토교통부고시 제2020-817호) 제9조 제1항 각호를 삭제할 필요
- 또한, “하도급법”에서는 건설하도급 입찰결과의 공개를 도입하였으나, 그 범위가 매우 제한적인 상황임
 - 현행 “하도급법”상 건설하도급 입찰결과의 공개는 국가 또는 공기업 및 준정부기관이 발주하는 공사 가운데 간이형 종합심사낙찰제(추정가격이 100억원 이상인 공사)에만 적용
- 따라서 하도급 계약의 공정화를 위하여 “하도급법”상 ‘건설하도급 입찰결과의 공개’를 간이형 종합심사낙찰제(추정가격이 100억 원 이상인 공사)가 적용되는 모든 공사(공공, 민간)로 확대할 필요가 있음