ISSN 2233-8071

RICON
대한건설정책연구원

건설정책저널

통권 제29호
RICON Magazine

건설계약제도 특집

Contents

Focus 건설계약제도 특집

2018년 4월 발행
(통권 제29호)
발행인 김영윤
편집인 서명교
발행처 (재)대한건설정책연구원
www.ricon.re.kr
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층
(신대방동, 전문건설회관)
Tel. (02)3284-2600
Fax. (02)3284-2620
기획 / 홍성진 책임연구원, 김정주 연구원
편집·인쇄 / 경성문화사
Tel. (02)786-2999

건설정책저널

"건설계약제도 특집"

통권 제29호

Intro

"건설계약제도 특집" 2

논단

- 공공건설계약의 법적 성질(이화여대 법학전문대학원 김대인 교수) 4
- 제값 받고 제대로 일하기 위한 적격심사 제도 개선(홍성호 연구위원) 14
- 공사 원가제비율 산정 합리성 제고방안 (한국조달연구원 공사계약연구팀 오세욱 연구위원) 24
- 국가계약법에서 주계약자관리방식의 개선과제(박광배 연구실장) 35
- 기술형 입찰제도의 현황 및 개선대책(유일한 연구실장) 43

건설동향

- 금년도 건설공사 표준시장단가 2.28% 상승…실제 시장가격 반영 56
- 전건협, 기재부 국고국장과 간담회 자리서 제도개선 필요성 쏟아내 57

유권해석 및 판례 특집

- 건설계약에 있어 공사용 자재 직접구매제도의 입법 개선 사항 60

이슈 진단

- 하도급거래 공정화 종합대책 발표 68
- 국토교통 안전강화 원년과 적정공사비 확보 필요성 69

건설정보 체크

- 적정공사비 확보 및 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안 연구 리뷰 발간 72
- 건설업 R&D투자 활성화를 위한 조세지원방안 보고서 발간 73

INTRO

"건설계약제도 특집"

INTRO

"건설계약제도 특집"

2014년 이전까지의 건설업 성장률은 GDP 성장률에 비해 크게 부진한 것으로 나타났으나, 2016년부터 건설업 매출액 증가율이 5.9%로 타 산업에 비해 높은 수준을 나타내는 등 뚜렷한 회복세를 보이기 시작했습니다. 그 결과 건설업 경영지표는 총자산증가율, 매출액증가율 등의 개선세가 뚜렷하게 나타났으나, 이 같은 건설업의 성장세가 중장기적으로 지속되기 어려울 것이라는 게 전문가들의 공통적인 인식입니다. 이미 2018년 SOC 예산이 전년도 대비 14.2% 감소(19조원)하였습니다. 정부는 SOC 분야 구조조정과 투자 효율화 방침에 따라 향후에도 지속적으로 SOC 예산을 소극적으로 편성할 것으로 예상되며, 건축 부문 역시 지속적인 주택가격 안정화 정책 및 가계부채 억제책에 따라 위축세가 가속화될 것으로 판단됩니다.

이에 따라 건설산업은 그 어느 때보다 '혁신 전략'이 필요한 시점입니다. 혁신을 위한 전략은 어느 한 분야에 국한 할 것이 아니라 다양한 각도에서 접근해야 할 것입니다. 그 시작은 바로 건설계약제도입니다.

건설계약은 수급인이 시설물의 설치·유지·보수 및 구조물의 설치·해체 등을 완성할 것을 약정하고 도급인이 그 결과에 대하여 보수를 지급하는 도급계약의 일종입니다. 건설계약은 입·낙찰제도를 시작으로 건설업 등록제도, 도급 및 하도급계약제도, 시공 및 기술관리에 관한 제도, 보증제도 등 다양한 제도로 파생됩니다.

이러한 건설계약제도에 대한 객관적이고 냉철한 검토를 통하여 '제값 받고 제대로 일하는 건설공사'의 인식이 자리매김할 때 건설산업의 내재적 혁신이 이루어질 수 있을 것입니다.

한편, 국토교통부는 2018년 주요정책 추진계획의 일환으로 건설산업 생산체계 선진화를 채택하였습니다. 종래의 원도급은 종합건설업, 하도급은 전문건설업을 중심으로 한 경직적 업무영역 규정에 대한 개선을 통하여 건설산업의 혁신을 이루고자 하는 것입니다. 이에 대응하여 대한건설정책연구원은 2018년 3월 14일 오전 10시, 삼정호텔에서 "지속가능한 미래 건설생산체계 발전방안" 세미나를 개최하였습니다. 본 세미나는 국내외 건설시장 성장 정체, 생산성과 경쟁력 약화, 4차 산업혁명의 영향 등의 환경변화로 건설산업에서 위기의식이 높아지고 있는 가운데, 그 대응방안으로서 건설생산체계 변화의 방향성과 구체적 방안을 논의하고자 마련되었습니다. 결국 국토교통부 및 대한건설정책연구원의 '건설산업 생산체계' 논의는 건설계약제도와 연계된 논의라고 할 수 있습니다. 건설계약을 위해서는 건설업 등록제도에 맞는 종합공사, 전문공사를 등록하여야 하며, 이후 하도급계약, 시공, 보증, 하자보수 등의 일련의 절차로 이어집니다. 또한, 공정하고 합리적인 건설계약제도가 정립되어야만 건설산업의 혁신이 이루어질 수 있으며, 국가경제 및 일자리 창출에 기여할 수 있기 때문입니다.

이러한 정부부처 및 연구기관의 건설산업의 혁신을 위한 노력과 궤를 같이 하여 건설정책저널 통권 제29호에서는 "건설계약제도 특집"으로 구성하였습니다. '제값 받고 제대로 일하는 건설계약제도 특집'이 보다 정확한 표현일 것입니다. 구체적으로는 건설계약제도 관련 전문가의 논단, 건설계약제도 동향, 건설계약 관련 주요 판례 소개, 이슈 진단, 건설정보 체크를 소개하고자 합니다.

건설정책저널이 건설계약제도에 대한 전문적 지식을 제공함과 함께 건설산업의 혁신을 위한 일환으로 건설계약제도에 대한 다양한 논의가 이루어질 수 있기를 기대하며, "건설계약제도 특집"에 도움을 주신 많은 전문가분께 감사를 드립니다.

논단

특집

"건설계약제도 특집"

- 공공건설계약의 법적 성질
  (이화여대 법학전문대학원 김대인 교수)
- 제값 받고 제대로 일하기 위한 적격심사 제도 개선
  (홍성호 연구위원)
- 공사 원가제비율 산정 합리성 제고방안
  (한국조달연구원 공사계약연구팀 오세욱 연구위원)
- 국가계약법에서 주계약자관리방식의 개선과제
  (박광배 연구실장)
- 기술형 입찰제도의 현황 및 개선대책
  (유일한 연구실장)

공공건설계약의 법적 성질에 관한 판례 고찰

김대인
이화여자대학교 법학전문대학원 교수
daeinkim@ewha.ac.kr

Ⅰ. 사실관계

A사[1]는 2007. 4. 16. 아산배방지구 집단에너지시설 건설공사를 도급받기로 하는 이 사건 도급계약을 한국토지주택공사(이하 LH공사)와 체결하였다. 이 사건 도급계약에는 "입찰예정금액 중 국외업체와 계약하는 부분(이하 국외공급분)과 관련된 금액은 계약기간 중의 물가변동을 고려한 금액으로서 물가조정으로 인한 계약금액 조정이 필요하지 아니한 고정불변금액이므로, 입찰자는 입찰 전에 전 계약기간 동안 발생할 수 있는 물가변동(환율변동 등)을 감안하여 입찰금액을 작성하여야 하고, 국외공급분의 계약금액 고정에 대하여 민·형사상 이의를 제기할 수 없다."라는 특약(이하 계약금액변동금지특약) 이 포함되었다. 위와 같은 내용은 이 사건 도급계약 체결 6개월 전에 개최된 현장설명회에서 A사를 비롯한 입찰참가업체에 배부된 입찰안내서에도 동일하게 기재되어 있었다.

A사는 이 사건 도급계약을 체결한 이후 계약의 이행을 위해서 2007. 6.경 국외업체인 지멘스(SIEMENS)로부터 가스터빈을 매수하고 매매대금으로 스웨덴화 274,530,117크로나를 지급하였고, 2008. 1.경 국외업체인 에스.엔.엠(S. N. M)으로부터 스팀터빈을 매수하고 매매대금으로 일본화 623,278,000엔을 지급하였다. 2008년 발생한 세계적인 금융위기로 환율이 상승하자 A사는 LH공사에게 2009. 5. 7. 이 사건 도급계약의 계약금액 조정을 요청하였으나 이 사건 특약을 이유로 거절당하였다. 그러자 A사는 환율상승으로 인한 금액변동분에 대해서 LH공사를 상대로 부당이득반환청구소송을 제기하였다.

Ⅱ. 대법원의 판시내용

대법원은 A사의 부당이득반환청구를 기각하는 취지의 원심판결을 유지하면서 A사의 상고를 기각하였다. 대법원 판결에서는 다수의견과 반대의견이 나뉘었는데 그 요지는 다음과 같다.

1. 다수의견

국가를 당사자로 하는 계약이나 공공기관의 운영에 관한 법률의 적용 대상인 공기업이 일방 당사자가 되는 계약(이하 편의상 '공공계약'이라 한다)은 국가 또는 공기업(이하 '국가 등'이라 한다)이 사경제의 주체로서 상대방과 대등한 지위에서 체결하는 사법(사법)상의 계약으로서 본질적인 내용은 사인 간의 계약과 다를 바가 없으므로, 법령에 특별한 정함이 있는 경우를 제외하고는 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 계약을 체결하여야 하고 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 하는 등 사적 자치와 계약자유의 원칙을 비롯한 사법의 원리가 원칙적으로 적용된다.

1) A사는 장기간의 대형설비공사에 관한 계약을 체결한 경험이 많은 1군 건설업체이다.

김대인 | 이화여자대학교 법학전문대학원 교수 daeinkim@ewha.ac.kr

한편 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 국가계약법)상 물가의 변동으로 인한 계약금액 조정 규정은 계약상대자가 계약 당시에 예측하지 못한 물가의 변동으로 계약이행을 포기하거나 그 내용에 따른 의무를 제대로 이행하지 못하여 공공계약의 목적 달성에 지장이 초래되는 것을 막기 위한 것이다. 이와 더불어 세금을 재원으로 하는 공공계약의 특성상 계약 체결 후 일정 기간이 지난 시점에서 계약금액을 구성하는 각종 품목 또는 비목의 가격이 급격하게 상승하거나 하락한 경우 계약담당자 등으로 하여금 계약금액을 조정하는 내용을 공공계약에 반영하게 함으로써 예산 낭비를 방지하고 계약상대자에게 부당하게 이익이나 불이익을 주지 않으려는 뜻도 있다.

따라서 계약담당자 등은 위 규정의 취지에 배치되지 않는 한 개별 계약의 구체적 특성, 계약이행에 필요한 물품의 가격 추이 및 수급 상황, 환율 변동의 위험성, 정책적 필요성, 경제적 변동에 따른 위험의 합리적 분배 등을 고려하여 계약상대자와 물가변동에 따른 계약금액 조정 조항의 적용을 배제하는 합의를 할 수 있다. 계약금액을 구성하는 각종 품목 등의 가격은 상승할 수도 있지만 하락할 수도 있는데, 공공계약에서 위 조항의 적용을 배제하는 특약을 한 후 계약상대자가 이를 신뢰하고 환 헤징(hedging) 등 물가변동의 위험을 회피하려고 조치하였음에도 이후 물가 하락을 이유로 국가 등이 계약금액의 감액조정을 요구한다면 오히려 계약상대자가 예상하지 못한 손실을 입을 수 있는 점에 비추어도 그러하다.

위와 같은 공공계약의 성격, 국가계약법령상 물가변동으로 인한 계약금액 조정 규정의 내용과 입법 취지 등을 고려할 때, 위 규정은 국가 등이 사인과의 계약관계를 공정하고 합리적·효율적으로 처리할 수 있도록 계약담당자 등이 지켜야 할 사항을 규정한 데에 그칠 뿐이고, 국가 등이 계약상대자와의 합의에 기초하여 계약당사자 사이에만 효력이 있는 특수조건 등을 부가하는 것을 금지하거나 제한하는 것이라고 할 수 없으며, 사적 자치와 계약자유의 원칙상 그러한 계약 내용이나 조치의 효력을 함부로 부인할 것이 아니다.

다만 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령(이하 '국가계약법 시행령'이라 한다) 제4조는 '계약담당공무원은 계약을 체결함에 있어서 국가계약법령 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다'고 규정하고 있으므로, 공공계약에서 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약은 효력이 없다. 여기서 어떠한 특약이 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 것으로서 국가계약법 시행령 제4조에 위배되어 효력이 없다고 하기 위해서는 그 특약이 계약상대자에게 다소 불이익하다는 점만으로는 부족하고, 국가 등이 계약상대자의 정당한 이익과 합리적인 기대에 반하여 형평에 어긋나는 특약을 정함으로써 계약상대자에게 부당하게 불이익을 주었다는 점이 인정되어야 한다. 그리고 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약인지는 그 특약에 의하여 계약상대자에게 생길 수 있는 불이익의 내용과 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정 등 모든 사정을 종합하여 판단하여야 한다.

2. 반대의견

국가계약법령은 물가변동이나 환율변동에 따른 계약금액 조정의 요건과 효과에 관하여 명확한 규정을 두고 있다. 공공계약 체결 후 계약금액을 구성하는 각종 품목 등의 가격이 물가변동이나 환율변동으로 급격하게 상승하면, 상대방이 경제적 어려움으로 계약의 이행을 중단·포기하여 계약의 목적을 달성할 수 없거나 계약을 부실하게 이행할 우려가 있다. 반면 물가변동이나 환율변동으로 위와 같은 품목 등의 가격이 급격하게 하락하면, 세금을 재원으로 하는 공공계약의 특성상 국가나 공공기관의 예산이 불필요하게 과다 집행될 수 있다. 물가변동이나 환율변동으로 인해 계약을 통해서 달성하고자 하는 목적이 좌절되거나 더 큰 사회적 비용이 들지 않도록 하고 적정 예산이 집행되도록 하려는 공익적 목적을 달성하기 위하여 계약담당공무원에게 계약 체결 후 일정 기간이 지난 시점에서 계약금액을 구성하는 각종 품목 등의 가격 변동을 반영하여 계약금액을 조정하는 의무를 부과하는 규정이 도입된 것이다.

공공계약을 체결할 당시에 약정으로 물가변동이나 환율변동으로 인한 위험을 미리 배분하는 것이 효율적인 경우도 있을 수 있다. 그러나 국가계약법 제19조는 그러한 약정을 허용하는 것보다 조정을 강제하는 것이 바람직하다는 입법적 선택을 한 것이다. 이러한 입법이 헌법에 반한다거나 감당할 수 없이 부당한 극히 예외적인 상황이 아니라면 국가와 그 상대방은 이에 따라야 한다.

이 규정에 따른 계약금액 조정은 '물가의 변동이나 환율변동으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때'라는 법률요건을 충족한 경우에 한하여 적용되고 그 요건에 관해서는 법률의 위임에 따라 시행령과 시행규칙에서 구체적으로 명확하게 규정하고 있다. 따라서 위 요건의 해석·적용과 시행령과 시행규칙에 있는 세부적인 규율을 통하여 계약금액 조정을 둘러싼 부당한 결과를 회피할 수 있는 장치가 마련되어 있다.

이러한 규정은 공공계약에 대하여 사적 자치와 계약 자유의 원칙을 제한하는 것으로서 강행규정 또는 효력규정에 해당한다. 따라서 공공계약의 당사자인 국가와 그 상대방은 공공계약 체결 이후 물가변동이나 환율변동에 따른 손실의 위험을 공정하고 형평에 맞게 배분하기 위하여 계약금액을 조정하여야 하고, 이를 배제하는 약정은 효력이 없다.

이러한 결론은 법 규정의 문언에서 명백하게 드러나 있을 뿐만 아니라, 공공계약과 국가계약법의 성격, 입법 경위에서 알 수 있는 입법자의 의사, 법 규정의 체계와 목적 등에 비추어 보아도 타당하다.

Ⅲ. 판례에 대한 평석

1. 쟁점의 정리

위 판례는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공공기관운영법)에 따른 준시장형 공기업에 해당하는 LH공사와 A사간에 체결된 공공건설계약의 계약금액조정이 문제된 사건이다. 공공기관운영법에 따른 공기업이 체결하는 계약은 '공기업·준정부기관 계약사무규칙'의 적용을 받는데, 동 규칙 제2조 제5항에서는 동 규칙에 규정되지 않은 사항은 국가계약법의 적용을 받도록 되어 있다. 따라서 동 규칙에 규정이 없는 계약금액조정에 관한 사항은 국가계약법 제19조[2]의 적용을 받게 된다.

위 사건에서는 공사에 사용되는 국외공급분에 대해서 계약금액변경을 금지하는 특약이 체결되었는데 이것이 물가에 따른 계약금액변동을 규정하고 있는 국가계약법 제19조에 반하는지가 문제되었다. 다수의견은 위 국가계약법 규정이 당사자간에 계약금액변경금지특약을 배제하는 취지로 볼 수 없다고 보아 위 특약의 유효성을 인정한 반면에, 반대의견은 위 국가계약법 규정을 강행규정으로 보고 계약금액변경금지특약은 이에 반하여 무효라고 본 것이다.

위 사건과 관련해서는 다음과 같은 쟁점들을 검토해볼 필요가 있다. 첫째, 다수의견과 소수의견 모두 국가나 공기업이 체결하는 공공건설계약의 법적 성질을 '사법상의 계약'으로 이해했다는 점에서는 공통적인데, 공공건설계약의 법적 성질을 위와 같이 이해하는 것이 과연 타당한지 검토가 필요하다.

둘째, 국가계약법 제19조의 계약금액조정규정의 법적 성질을 강행규정으로 이해할 것인지, 아니면 당사자의 합의에 의해서 배제가 가능한 임의규정으로 이해할 것인지가 문제된다. 이 쟁점은 다수의견과 반대의견이 서로 다른 의견을 보인 핵심적인 쟁점이라고 할 수 있다.

셋째, 국가계약법 시행령 제4조에서는 각 중앙관서의 장 또는 그 위임·위탁을 받은 공무원은 계약을 체결함에 있어서 법, 이 영 및 관계법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니된다고 규정하고 있는데 이 규정의 의미를 어떻게 이해할 것인지가 문제된다.

이하에서 위 세 가지 쟁점에 대해서 차례로 살펴보도록 하겠다.

2. 공공건설계약의 법적 성질

공공건설계약은 국가와 같은 공공주체가 필요로 하는 물품, 서비스, 공사를 조달하는 공공조달계약(public procurement contract)의 한 종류라고 할 수 있다. 공공조달계약에 적용되는 기본법으로는 국가계약법, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 지방계약법)을 들 수 있는데 이들 법에 따른 공공조달계약은 민법의 원리가 원칙적으로 적용되는 '사법상의 계약'으로 보는 것이 전통적인 판례의 태도이다.[3]

2) 국가계약법 제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사계약·제조계약·용역계약 또는 그 밖에 국고의 부담이 되는 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경으로 인하여 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.

그러나 이러한 판례의 태도는 다음과 같은 관점에서 비판적으로 보는 것이 필요하다.[4] 첫째, 국가계약법에서는 계약체결방식, 낙찰방식 등 계약상대방선택의 자유를 제한하는 다양한 규정들을 두고 있다. 이러한 규정들을 두고 있는 것은 공공조달계약에 공공재정이 투여되고 이를 이유로 공정성과 투명성을 확보할 공익적인 필요성이 크기 때문이다.

둘째, 국가계약법에서는 일정한 비위행위를 한 사업자에게 일정기간 동안 입찰참가자격을 제한하거나 이에 갈음하는 과징금을 부과하는 부정당업자제재제도를 두고 있다. 이러한 부정당업자제재는 일방적인 행정처분으로서의 성격을 인정하여 행정소송의 대상이 된다고 보는 것이 판례의 태도이다. 이러한 점에서도 공공조달계약의 공법적 성격이 잘 드러난다고 할 수 있다.

셋째, 국가계약법은 독립적으로 적용되기 보다는 다양한 법령과 중첩적으로 적용되는 경우가 많다. 「건설산업기본법」, 「엔지니어링산업 진흥법」, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 등이 그것이다. 이들 법령에서는 다양한 사회·경제정책적 필요를 담은 규정들을 두고 있고 이러한 내용은 공공조달계약에도 적용된다. 이러한 법령구조를 보더라도 공공조달계약에는 공법적 성격이 강함을 알 수 있다.

넷째, 공공조달계약의 공법적 성격을 인정하고 이에 대해서 행정소송이 가능하도록 하는 것이 국민의 권리구제의 측면에서도 바람직하다. 특히 비례원칙, 신뢰보호원칙 등 다양한 행정법의 기본원리들의 적용을 통해 보다 치밀한 권리구제가 가능해질 수 있다.

이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 이 사건에서 문제가 된 공공건설계약의 경우에도 공법상 계약으로서의 성격을 인정하고 이에 대해서 행정소송에 의한 권리구제가 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 다수의견, 소수의견 모두 공공건설계약에 대해서 사법상 계약의 성격을 인정하고 이를 전제로 판시하고 있는 점은 비판적으로 보아야 한다.

이러한 맥락에서 주목할 만한 최근 판례를 하나 살펴볼 필요가 있다. 대법원은 최근에 국책사업인 '한국형 헬기 개발사업'에 개발주관사업자 중 하나로 참여하여 국가 산하 중앙행정기관인 방위사업청과 '한국형헬기 민군겸용 핵심구성품 개발협약'을 체결한 갑 주식회사가 협약을 이행하는 과정에서 환율변동 및 물가상승 등 외부적 요인 때문에 협약금액을 초과하는 비용이 발생하였다고 주장하면서 국가를 상대로 초과비용의 지급을 구하는 민사소송을 제기한 사안에서 다음과 같이 판시한 바 있다.

3) 대법원 1996. 4. 26. 선고 95다11436 판결; 대법원 2016. 6. 10. 선고 2014다200763,200770 판결 등.

4) 공공조달계약의 공법적 성격을 강조하는 연구문헌들로는 박정훈, "공법과 사법의 구별 – 행정조달계약의 법적 성격", 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2005; 김대인,"공공조달계약 관련법제의 개혁에 대한 고찰: 국가계약법을 중심으로", 강원법학 제28권, 2009; 정호경·선지원, "공공조달계약의 법적 성격과 통제에 관한 연구 – 공법상 계약 이론을 중심으로", 법제연구 제46호, 2014; 이광윤·김철우, "행정조달계약의 성질에 관한 연구", 성균관법학 제28권 제2호, 2016; 육근영, "공법적 시각에서의 공공조달계약에 대한 개선방안 연구", 건설법무 제3호, 2017; 홍성진, "행정조달계약의 법적 성격 재조명에 따른 입법적 통제 방안", 공법학연구 제19권 제1호, 2018 등 다수가 존재한다. 공공조달계약을 공사혼합계약으로 이해하는 견해로 김판기, 행정계약의 공법적 체계에 관한 연구, 고려대학교 법학박사학위논문, 2016 참조.

"과학기술기본법 제11조, 구 국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정(2010. 8. 11. 대통령령 제22328호로 전부 개정되기 전의 것) 제2조 제1호, 제7호, 제7조 제1항, 제10조, 제15조, 제20조, 항공우주산업개발 촉진법 제4조 제1항 제2호, 제2항, 제3항 등의 입법 취지와 규정 내용, 위 협약에서 국가는 갑 회사에 '대가'를 지급한다고 규정하고 있으나 이는 국가연구개발사업규정에 근거하여 국가가 갑 회사에 연구경비로 지급하는 출연금을 지칭하는 데 다름 아닌 점, 위 협약에 정한 협약금액은 정부의 연구개발비 출연금과 참여기업의 투자금 등으로 구성되는데 위 협약 특수조건에 의하여 참여기업이 물가상승 등을 이유로 국가에 협약금액의 증액을 내용으로 하는 협약변경을 구하는 것은 실질적으로는 KHP사업에 대한 정부출연금의 증액을 요구하는 것으로 이에 대하여는 국가의 승인을 얻도록 되어 있는 점, 위 협약은 정부와 민간이 공동으로 한국형헬기 민·군 겸용 핵심구성품을 개발하여 기술에 대한 권리는 방위사업이라는 점을 감안하여 국가에 귀속시키되 장차 기술사용권을 갑 회사에 이전하여 군용 헬기를 제작·납품하게 하거나 또는 민간 헬기의 독자적 생산기반을 확보하려는 데 있는 점, KHP사업의 참여기업인 갑 회사로서도 민·군 겸용 핵심구성품 개발사업에 참여하여 기술력을 확보함으로써 향후 군용 헬기 양산 또는 민간 헬기 생산에서 유리한 지위를 확보할 수 있게 된다는 점 등을 종합하면, 국가연구개발사업규정에 근거하여 국가 산하 중앙행정기관의 장과 참여기업인 갑 회사가 체결한 위 협약의 법률관계는 공법관계에 해당하므로 이에 관한 분쟁은 행정소송으로 제기하여야 한다."(대법원 2017. 11. 9. 선고 2015다215526 판결)

위 사안에서 체결된 협약은 국가계약법, 과학기술기본법, 「항공우주산업개발 촉진법」 등이 중첩적으로 적용되는 공공조달계약에 관한 사안이었는데, 이에 대해서 공법상 계약으로서의 성격을 인정하였다. 공공조달계약에 관한 전통적인 견해와는 달리 대법원이 이 사안에서 공법상 계약으로서의 성격을 인정한 이유는 과학기술기본법, 항공우주산업개발 촉진법에서 국가의 승인 등 공법적 성격의 규정들을 두고 있기 때문이었다. 앞서 보았듯이 다른 공공조달계약의 경우에도 공법적 성격을 갖는 다른 법령이 중첩적으로 적용된다는 점을 고려하면 위와 같은 국방분야의 공공조달계약만 달리 취급할 합리적인 이유는 없다고 보아야 할 것이다.

3. 국가계약법 제19조의 법적 성질

다음으로 국가계약법 제19조에서 규정하고 있는 계약금액조정의 법적 성질을 강행규정으로 볼 것인지, 아니면 임의규정으로 볼 것인지 하는 점이다. 다수의견은 "위 규정은 국가 등이 사인과의 계약관계를 공정하고 합리적·효율적으로 처리할 수 있도록 계약담당자 등이 지켜야 할 사항을 규정한 데에 그칠 뿐이고, 국가 등이 계약상대자와의 합의에 기초하여 계약당사자 사이에만 효력이 있는 특수조건 등을 부가하는 것을 금지하거나 제한하는 것이라고 할 수 없다"고 하여 위 규정을 임의규정 또는 내부규정으로 이해하는 입장을 보여주고 있다.

위와 같은 다수의견의 태도는 공공조달계약을 사법상 계약으로 보는 입장과 일맥상통하는 견해라고 할 수 있다. 사법상 계약에서는 사적 자치의 원리, 즉 당사자간의 합의가 우선하기 때문에 국

가계약법의 규정들은 국가의 내부규정에 불과하고 국민에게 구속력이 있는 규범이 아니라고 보게 된다. 그러나 이와 같은 다수의견의 태도는 다음과 같은 점에서 비판적으로 보아야 한다.

우선 대법원의 판례를 보면 국가계약법의 모든 규정을 국가의 내부규정에 불과하다고 보는 것은 아니고 강행규정으로서의 성격을 인정하는 규정들도 존재한다. 예를 들어 대법원은 입찰참가의 자격이 없는 자가 참가한 입찰을 무효로 한다고 규정하고 있는 지방계약법 시행령 제13조 제1항, 제39조 제4항을 수의계약에도 유추적용할 수 있다고 보아, 수의계약사유가 없는 자가 체결한 수의계약은 무효라고 보고 있다.(대법원 2015. 4. 23. 선고 2014다236625 판결) 위와 같은 규정은 지방계약법 시행령의 입찰무효에 관한 규정을 강행규정으로 보면서 이의 유추적용까지 인정하여 계약체결절차에서의 공정성을 확보하려고 노력하고 있음을 보여준다.

위와 같은 대법원 판례까지를 종합적으로 보면 대법원은 국가계약법령이나 지방계약법령의 규정 중에서 강행규정으로서의 성격을 인정하는 경우와 그렇지 않은 경우를 구분하고 있음을 볼 수 있다. 그러나 대법원은 양자를 구분하여 보는 기준은 명확하게 제시하지 못하고 있는 보인다. 이 사건에서의 다수의견도 계약금액조정에 관한 규정을 강행규정으로 보지 않는 이유에 대해서는 충분한 이유를 제시하지 못하고 있다.

반대의견에서 밝히고 있다시피 국가계약법령은 물가변동이나 환율변동에 따른 계약금액 조정의 요건과 효과에 관하여 명확한 규정을 두고 있고, 이는 사업자의 측면에서는 물가상승의 경우에는 계약의 원활한 이행에 지장이 없도록 하면서 물가하락의 경우에는 재정낭비가 발생하지 않도록 함으로써 계약의 공정성을 확보하기 위한 취지인데, 이러한 점에서 동 규정의 강행규정성을 인정하는 것이 입법자의 취지에 보다 부합하는 것으로 보아야 할 것이다. 무엇보다 공공조달계약의 법적 성질을 공법상 계약으로 이해할 경우에는 국가계약법령의 규정은 원칙적으로 강행규정으로 이해하는 것이 논리적으로 일관성이 있다고 볼 것이다.

4. 국가계약법 시행령 제4조의 의미

국가계약법 시행령 제4조는 "계약담당공무원은 계약을 체결함에 있어서 국가계약법령 및 관계 법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하여서는 아니 된다"고 규정하고 있다. 다수의견은 위 규정에 위반하여 공공계약에서 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약은 효력이 없다고 보면서 여기서 어떠한 특약이 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 것으로서 국가계약법 시행령 제4조에 위배되어 효력이 없다고 하기 위해서는 그 특약이 계약상대자에게 다소 불이익하다는 점만으로는 부족하고, 국가 등이 계약상대자의 정당한 이익과 합리적인 기대에 반하여 형평에 어긋나는 특약을 정함으로써 계약상대자에게 부당하게 불이익을 주었다는 점이 인정되어야 한다고 판시하고 있다.

또한 다수의견은 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약인지는 그 특약에 의하여 계약상대자에게 생길 수 있는 불이익의 내용과 정

도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정 등 모든 사정을 종합하여 판단하여야 한다고 보고 있다. 그런데 이 사건과 관련해서 다수의견은 위와 같은 사정을 종합적으로 고려하더라도 계약금액변경금지특약이 일방적으로 사업자에게 불이익한 것으로 보기 힘들다는 입장을 취하고 있다.

다수의견이 언급하고 있는 바와 같이 부당특약인지 여부는 "그 특약에 의하여 계약상대자에게 생길 수 있는 불이익의 내용과 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정" 등 모든 사정을 고려하여 판단하는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 그러나 위와 같은 일반이론을 적용함에 있어서 결론적으로 예측하지 못한 세계적인 금융위기로 인한 환율변동으로 인한 리스크를 전적으로 사업자가 부담하도록 하는 내용의 특약임에도 불구하고 다수의견이 부당특약이 아니라고 본 것은 동의하기 힘든 태도라고 하지 않을 수 없다. 이에 관해서 보다 상세하게 살펴보자.

다수의견은 원심이 부당특약이 아니라고 본 세 가지 근거, 즉, 1) 이 사건 도급계약이 불공정한지는 계약체결 당시를 기준으로 판단하여야 한다는 점, 2) 이 사건 도급계약 체결일인 2007. 4. 16.에는 2008년경에 세계적인 금융위기가 발생하여 크로나화와 엔화의 환율이 급격히 상승할 것을 예상할 수 없었다는 점, 3) 환율이 하락하는 경우에는 오히려 A사가 환차익 상당의 이득을 얻을 수도 있었다는 점을 모두 타당하다고 보고 있다. 그러나 이러한 점들을 부당특약이 아닌 근거로 보는 것은 곤란하다.

우선 첫 번째 근거에서 계약체결 당시를 기준으로 불공정성여부를 판단하는 것이 일반적인 경우라면 타당하겠지만, 계약체결 이후에 발생할 수밖에 없는 예측불가능한 계약금액조정사유의 발생에도 동일하게 판단시점을 적용하는 것이 부당하다. 다음으로 두 번째 근거에서 언급한 예측불가능한 환율변동은 오히려 특약의 불공정성의 논거가 되는 것으로 보아야 한다. 세 번째 근거는 가정적인 판단이라는 점에서 이 사건 특약의 긍정성을 논증하는 논거로는 부적합하다.

다수의견이 명시적으로 언급하고 있지 않지만 위와 같은 특약내용이 결과적으로 '공공재정의 절감'이라는 결과를 낳았다는 점에서 공익부합성이 존재한다는 이유로 위와 같은 결론에 도달했을 가능성도 존재한다. 왜냐하면 대법원은 위 국가계약법 시행령 제4조와 매우 유사한 내용을 담고 있는 「약관의 규제에 관한 법률」(이하 약관규제법)이 공공조달계약에 원칙적으로 적용된다는 입장에 서 있으면서도,[5] 실제로 공공주체에게 현저하게 유리한 약관에 대해서 무효를 인정하는 데에 매우 인색한데 이러한 태도의 배경에는 위와 같은 정서가 존재하는 것으로 볼 가능성이 있기 때문이다.

그러나 '공공재정의 절감'이라는 공익성만을 근거로 사업자에게 일방적으로 불리한 특약을 강요하는 것은 원칙적으로 계약의 공정성을 해하는 것이며, 국가계약법 시행령 제4조의 취지에도 반하는 것으로 보아야 한다. 이는 공공조달계약을 '공법상 계약'으로 보더라도 마찬가지이다. 비교법적

5) 대법원 2002. 4. 23. 선고 2000다56976 판결. 공공조달계약에 약관규제법 적용여부에 관한 상세한 논의로 권대우, "행정조달계약과 약관규제", 법학논총 제24권 제2호, 2007.

으로 보더라도 공익적 사유로 인한 공공조달계약의 해지 등 공공주체에게 특별한 권한을 부여하는 경우가 있지만 이에 따른 정당한 보상을 해주도록 하는 등 계약의 공정성을 확보하기 위한 노력을 함께 하고 있다.[6] 다시 말해서 공법상 계약으로 보더라도 일방적으로 공공주체에게만 유리하게 법리가 구성되어서는 곤란하다고 하겠다.

5. 결론

대법원 다수의견은 공공조달계약의 일종인 공공건설계약을 사법상 계약으로 보는 전제하에서 사적 자치의 원리를 강조하면서 국가계약법상의 계약금액조정규정에 우선하여 당사자간의 계약금액조정금지특약이 적용된다는 입장을 취하고 있다. 소수의견은 공공조달계약을 사법상 계약으로 보는 점에서는 다수의견과 동일하나, 국가계약법상의 계약금액조정규정은 강행규정이고 따라서 당사자간의 계약금액조정금지특약은 무효라는 입장이다.

위와 같이 대법원의 다수의견과 소수의견이 모두 공공조달계약의 법적 성질을 사법상 계약으로 보고 있는 것은 비판적으로 보아야 한다. 계약방식, 낙찰방식 등 계약의 자유를 제한하는 규정들이 국가계약법에 존재하고, 부정당업자제재와 같은 일방적 행정처분도 국가계약법에 근거를 두고 있으며, 건설산업기본법 등 다양한 공법상 법령이 국가계약법과 함께 적용된다는 점을 고려하면 공공건설계약을 포함하여 공공조달계약은 공법상 계약으로 보아야 한다.

위와 같은 전제에 설 때 국가계약법의 규정은 원칙적으로 강행규정으로 보아야 하고, 따라서 계약이행의 안전성과 재정의 효율성 모두를 고려한 국가계약법 제19조의 계약금액조정규정도 강행규정이라고 보아야 한다. 가사 공공조달계약이 사법상 계약의 성격을 갖는다고 보더라도 위와 같은 계약금액조정규정의 취지를 고려할 때 이를 강행규정으로 이해하는 것이 타당하다.

국가계약법 시행령 제4조의 불이익특약금지규정은 계약의 공정성을 확보하기 위한 중요한 규정이라고 할 수 있다. 이에 해당되는지 여부를 판단함에 있어서는 그 특약에 의하여 계약상대자에게 생길 수 있는 불이익의 내용과 정도, 불이익 발생의 가능성, 전체 계약에 미치는 영향, 당사자들 사이의 계약체결과정, 관계 법령의 규정" 등의 다양한 사정을 종합적으로 고려하는 것이 필요하다고 할 것인데, 계약체결 이후에 예측불가능한 상황이 발생한 경우 불공정의 판단기준시점을 계약체결 당시로만 보는 것은 타당하지 않다고 하겠다.

6) 이에 관해 상세히는 김대인, "공법상 계약의 법리에 대한 고찰 – 행정행위와의 구별을 중심으로", 유럽헌법연구 제23호, 2017 참조.

참고문헌

권대우, “행정조달계약과 약관규제”, 법학논총 제24권 제2호, 2007.

김대인,“공공조달계약 관련법제의 개혁에 대한 고찰: 국가계약법을 중심으로”, 강원법학 제28권, 2009.

김대인, “공법상 계약의 법리에 대한 고찰 – 행정행위와의 구별을 중심으로”, 유럽헌법연구 제23호, 2017.

김판기, 행정계약의 공법적 체계에 관한 연구, 고려대학교 법학박사학위논문, 2016.

박정훈, “공법과 사법의 구별 – 행정조달계약의 법적 성격”, 행정법의 체계와 방법론, 박영사, 2005.

육근영, “공법적 시각에서의 공공조달계약에 대한 개선방안 연구”, 건설법무 제3호, 2017.

이광윤·김철우, “행정조달계약의 성질에 관한 연구”, 성균관법학 제28권 제2호, 2016.

정호경·선지원, “공공조달계약의 법적 성격과 통제에 관한 연구 – 공법상 계약 이론을 중심으로”, 법제연구 제46호, 2014.

홍성진, “행정조달계약의 법적 성격 재조명에 따른 입법적 통제 방안”, 공법학연구 제19권 제1호, 2018.

제값 받고 제대로 일하기 위한 적격심사 제도 개선(전문공사를 중심으로)

홍성호
대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구위원
hsh3824@ricon.re.kr

Ⅰ. 서론

건설산업의 견실한 발전을 위해서는 '제값 받고 제대로 시공'할 수 있는 환경을 조성해야 하며, 이는 발주자가 자신이 받고자 하는 시설물에 대해 제값을 주는 것부터 시작한다. 그러나 공공 발주자의 불합리한 공사비 산정체계와 입·낙찰 제도로 인해 시공사는 제값을 받지 못해 공사비 부족을 호소하고 있다. 즉, 현실을 반영하지 못한 공사비가 책정되었음에도 불구하고, 이마저도 입·낙찰 단계를 거치면서 계속 깎인다는 것이다. 따라서 제값 받고 제대로 일할 수 있는 건설풍토 조성을 위해서는 무엇보다도 공공공사 공사비 산정체계와 함께 공공공사 입·낙찰 제도의 개선이 필요하다. 그러므로 이와 같은 풍토 조성의 일환으로 본고는 중소 시공사를 대상으로 주로 적용되는 적격심사제도의 개선방안을 전문공사를 중심으로 제안하고자 한다.

Ⅱ. 적격심사제도 낙찰하한률 상향의 필요성 및 그 수준 검토

1. 적격심사제도의 개요

현행 적격심사제도는「국가계약법」제10조(경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정) 제2항과 동법 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 등에 근거를 두고 시행되고 있다. 상기의 적격심사 관련 규정에 따라 발주기관은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정토록 하고 있다. 즉 적격심사 시 낙찰자로 결정되려면, ①최저가 입찰자로부터 심사하여 ②계약이행능력과 입찰가격 부문의 합계 점수가 통과 기준 점수(종합평점) 이상이라는 요건을 모두 충족해야 한다.

최저가격으로 입찰한 자의 순으로 종합평점이 92점 이상이면 낙찰자로 결정되며, 추정가격이 100억 원 미만인 공사(전문공사 포함)의 경우에는 종합평점이 95점 이상이면 낙찰자로 결정된다. 심사항목과 배점기준은 각 중앙관서의 장이 기획재정부장관과 협의하여 별도로 정할 수 있으며, 계약담당공무원은 공사특성을 고려하여 계약예규에서 정하고 있는 배점한도(입찰가격 제외)를 20% 범위 내에서 조정(가감)할 수 있으며, 항목별(신인도 항목 제외) 세부사항을 추가하거나 제외할 수 있다.

〈표 1〉과 같이 50억 원 미만 전문공사(종합공사 포함) 경우에는 시공경험과 경영상태 등에 관한 공사수행능력과 기술자 보유에 관한 기타 결격여부를 평가한다. 반면 50억 원 이상 공사는 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행성실도, 자재 및 인력조달가격·하도급관리계획·외주근로자 근로조건 이행계획 적정성, 계약질서 준수정도, 과거공사 품질정도를 평가한다.

표 1 | 전문공사의 공사수행능력 및 기타 결격여부 평가항목(계속)

공사규모	심사분야(배점)	심사항목	비고
50~3억 원 전문공사	시공경험 (15)	· 해당공사 추정금액 대비 최근 5년간 해당업종 실적누계액 비율	· 1배 이상을 만점으로 함 - 신설업체에 대해서는 공동수급체에 포함되어 참여하는 경우 1/2배 이상 실적 보유 시 만점에 해당하는 실적으로 인정
	경영상태 (15)	· 입찰자가 제출하는 다음 각 호의 자료 중 어느 하나로 평가 - 최근년도 부채비율, 유동비율, 영업기간 - 회사채, 기업어음, 기업 신용평가등급	· 부채비율 및 유동비율은 건설업체 가중평균비율을 기준으로 등급을 정하여 평가 · 영업기간은 보유하고 있는 건설업면허 취득 또는 등록일로부터 심사 기준일까지 기간 -3년 이상: 1.0점 -3년 미만 1년 이상: 0.9점 -1년 미만: 0.8점 · 회사채, 기업어음, 기업 신용평가등급은 추정가격 100억 이상 공사에 적용되는 등급별 점수를 비례하여 적용
	해당공사 수행능력 결격여부 (△10)	· 관계 법령에 의한 해당업종등록기준상 기술자 보유 미달여부	· 공사업체 기술자 정보를 관리하는 협회 등에서 직접 발급받거나 발주기관이 동 협회의 전산망을 통하여 제공받은 기술자 보유 확인서를 통해 입찰 공고일 기준 기술자 보유현황이 업종등록 기준에 미달 시 감점
3~1억 원 전문공사	시공경험 (5)	· 해당공사 추정금액 대비 최근 5년간 실적누계액 비율(해당업종 구분 없이 평가)	· 1/2배 이상을 만점으로 함 - 신설업체에 대해서는 공동수급체에 포함되어 참여하는 경우 만점에 해당하는 시공실적을 인정
	경영상태 (5)	· 최근년도 부채비율(3) · 최근년도 유동비율(2)	· 등급을 정하여 평가하되 업종평균비율이상(부채비율인 경우에는 이하)인 업체에 대하여 만점을 부여하고 최저등급의 배점은 최고등급 배점의 60%이상이 되도록 함
	해당공사 수행능력 결격여부 (△10)	· 관계 법령에 의한 해당업종등록기준상 기술자 보유 미달여부	· 50~3억 원 전문공사와 동일
1억 원 미만 전문공사	경영상태 (10)	· 최근년도 부채비율(5) · 최근년도 유동비율(5)	· 50~3억 원 전문공사와 동일
	특별신인도 (+2)	· 해당공사 추정금액대비 최근 5년간 해당업종 실적누계액 비율	· 1배 이상인 자에게 +2 가점
	해당공사 수행능력 결격여부 (△10)	· 관계 법령에 의한 해당업종등록기준상 기술자 보유 미달여부	· 50~3억 원 전문공사와 동일

〈표 2〉와 같이 적격심사 제도는 낙찰 하한율(낙찰가격/예정가격의 비율)을 설정하여 당해 낙찰하한가격 미만으로 투찰할 경우 낙찰에서 배제된다.

입찰가격에 대한 배점은 입찰가격이 낮을수록 높은 점수를 주는 구조이지만, 덤핑으로 인한 부실시공 방지 등을 위해 일정가격(순공사비 수준: 예정가격의 88%) 이하는 체감하도록 산식을 적용하고 있다.

표 2 | 추정가격 규모별 낙찰하한율

공사규모	점수비중		적격심사 통과점수	입찰가격 평가산식	낙찰 하한율
	공사수행능력	입찰가격			
100억원 이상	70점	30점	92점	30 - | (88/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	80%
종합공사 100~50억원	50점	50점	95점	50 - 2 × | (88/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	85.495%
종합공사 50~10억원 (전문공사 50~3억원)	30점	70점	95점	70 - 4 × | (88/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	86.745%
종합공사 10~3억원	20점	80점	95점	80 - 20 × | (88/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	87.745%
종합공사 3~2억원 (전문공사 3~1억원)	10점	90점	95점	90 - 20 × | (88/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	87.745%
종합공사 2억원 미만 (전문공사 1억원 미만)	10점	90점	95점	90 - 20 × | (88/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	87.745%

2. 예정가격 하락으로 인한 낙찰하한률 상향의 필요성

〈표 3〉과 같이 1995년 7월부터 적격심사제도가 시행된 이래 유지된 낙찰하한률을 2000년 4월 "건설업체의 경영난 해소와 공사의 품질 확보를 위해 상향 조정한 바 있다.

그러나 그 이후 많은 환경변화가 있었음에도 불구하고, 적격심사제도의 낙찰하한률은 현재까지 유지되고 있다.

홍성호 | 대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구위원 hsh3824@ricon.re.kr

표 3 | 적격심사기준 개정(2000. 4. 29)을 통한 낙찰하한율 상향조정

종 전	개 정	사 유
- 100억 이상 (70:30) : 낙찰하한율 73% - 50억~100억 미만 (50:50) : 낙찰하한율 80.5% - 10억~50억 미만 (30:70) : 낙찰하한율 83% - 10억 미만 (20:80) : 낙찰하한율 85%	- 1,000억 이상 (70:30) : 낙찰하한율 73% - 300억~1,000억 미만 (70:30) : 낙찰하한율 77.995% - 100억~300억 미만 (70:30) : 낙찰하한율 82.995% - 50억~100억 미만 (50:50) : 낙찰하한율 85.495% - 10억~50억 미만 (30:70) : 낙찰하한율 86.745% - 10억 미만 (10:90) : 낙찰하한율 87.745%	부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해 적정공사비 지급

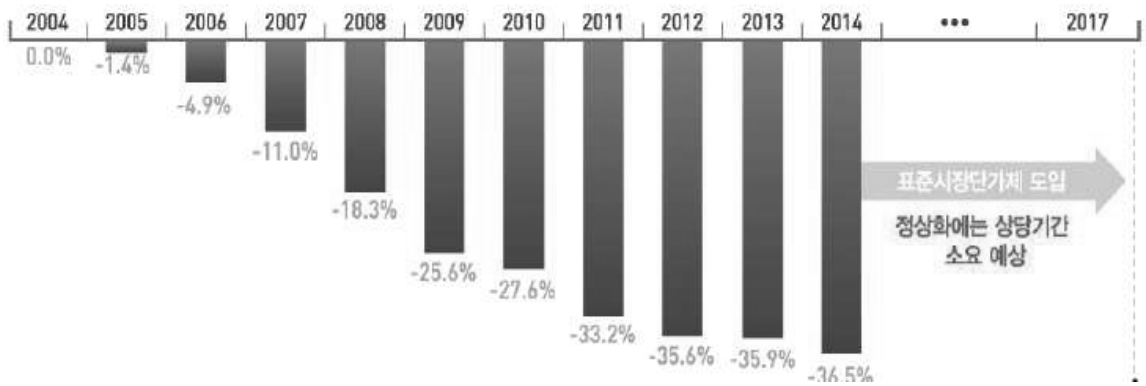
주: 괄호( )안의 수치는 기술 : 가격점수의 배점 비율임.

04년 당시의 낙찰하한률은 과거 표준품셈으로 공사원가를 산정하던 당시를 기준으로 설정된 것이다. 그 이후 실적공사비[1] 제도 도입과 표준품셈 하향 조정으로 인해 예정가격은 지속적으로 하락한 반면, 낙찰하한률은 약 17년간 고정됨에 따라 실질낙찰률이 하락하였다. 적격심사제도에서 계약금액은 예정가격 수준에 낙찰하한률이 적용되어 결정되므로, 04년 이후 낮아진 표준시장단가와 표준품셈을 적용하여 예정가격을 산정하면 낙찰금액 수준도 낮아질 수밖에 없다. 이로 인해 최민수(2014)는 적격심사공사의 실질 낙찰률은 표면 낙찰률보다 낮다고 지적한 바 있다.

실제로 〈그림 1〉과 같이 전문 원도급 공사(적격심사 대상공사) 예정가격 산정기준 중 하나였던 실적공사비 제도는 과거 10년간(04년~14년) 각종 공사비 지수(건설공사비 지수, 노임지수 등) 상승에도 불구하고 단가가 무려 36.5%(불변가격 기준) 하락하였다. 이러한 실적공사비 단가하락 구조를 개선하기 위해 표준시장단가 제도가 15년 3월 도입되었으나, 공사비 정상화(15상~17상 9.5% 단가 상승)에 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다.

1) 15년 3월 이후부터 실적공사비 제도는 100억 미만 공사에 적용되지 않으나, 그 이전까지는 전문공사를 포함한 소규모 공사의 예정가격 작성기준 중 하나로 광범위하게 적용되어 왔음.

그림 1 | 실적공사비 등락(불편가격 기준) 현황

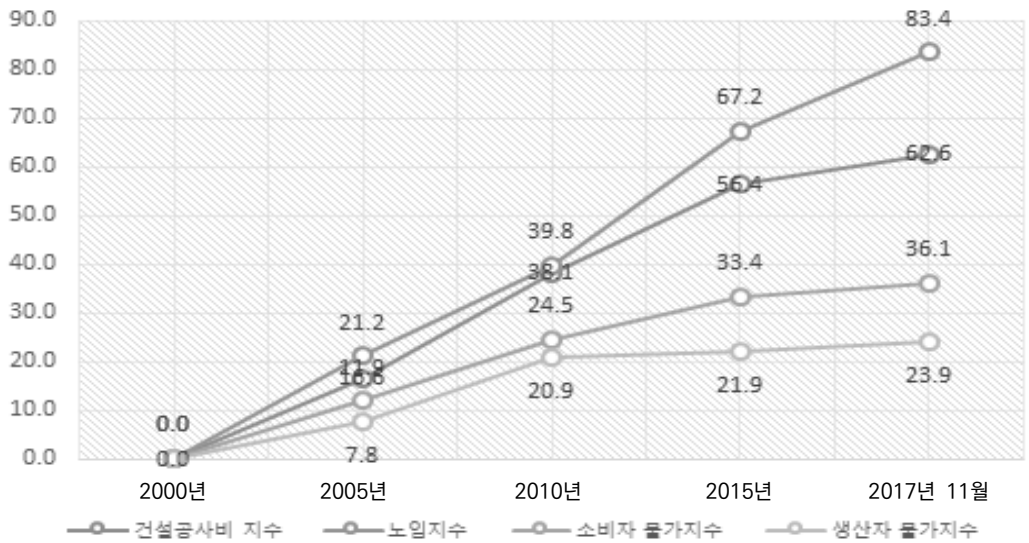


자료: 국무조정실(15. 1.22 보도, 시설물 안전 및 품질확보를 위한 공공건설 공사비 적정성 제고방안)

또한 전문 원도급 공사(적격심사 대상공사) 예정가격 산정의 주된 기준인 표준품셈의 경우에도 05년 이후 품셈 항목을 그룹화하고, 그룹별 검토주기를 설정하여 그 수준의 적정성을 파악하고 있다. 이로 인해 일반적으로 검토주기별로 해당 품셈의 수준이 10~15% 가량 하향 조정되고 있는 실정이다. 05년 이후 16년까지 개정된 표준품셈 항목의 수는 3,119개이며, 이들 항목의 품셈 평균 수준은 직전(개정 이전)의 82.7%인 것으로 파악된다. 이를 통해 거품 논란이 제기된 04년과 달리 현재는 표준품셈의 현실화가 상당 부분 이루어졌다고 할 수 있다.

더욱이 표준시장단가와 표준품셈의 하향으로 인해 예정가격 하락과 더불어 〈그림 2〉와 같이 자재가격과 인건비 상승 등으로 인해 전문건설업체를 비롯한 건설회사의 원가율이 상승하였다. 이와 같은 예정가격의 하락과 시공사의 원가율 상향으로 인해 적격심사제도에서 적정공사비의 수준을 나타내는 낙찰하한률의 상향 조정은 불가피하다.

그림 2 | 건설공사 관련 물가지수 변동율



3. 낙찰하한률 상향 수준 검토

적격심사제도의 낙찰하한률 또는 최저입찰가격 결정요인을 조정하는 방법은 (1)적격심사 통과기준이 되는 종합평점(92점, 95점), (2)적격심사 항목 및 배점체계, (3)설정된 낙찰하한률(80%~87.745%) 그 자체, (4)예정가격의 88% 수준으로 설정된 순공사비, (5) 입찰가격 평점산식에 포함된 기울기 계수(1, 2, 4, 20)로 대별된다. 이중 낙찰하한률을 조정하기 위한 적정한 방법은 예정가격의 88% 수준으로 설정된 순공사비의 비율이다.

실제로 입찰가격평가 만점기준(예정가격의 88%: 순공사비 비율)은 적격심사제 도입당시(95년) 만든 것으로 20년이 지난 현재도 그대로 사용하고 있다. 17년 현재에도 일반관리비와 이윤을 제외한 "순공사비[2]"비율이 예정가격의 88% 수준인지는 검토할 필요가 있다. 따라서 〈표 4〉와 같이 공공 발주기관이 작성한 30억 원 미만의 전문 원도급 공사의 설계내역서(108건)를 수집[3]하여 분석하였다.

2) 예정가격 = 순공사비(재료비+노무비+경비) + 일반관리비 + 이윤
3) 본 연구는 공공 전문 원도급 공사의 공사비 자료를 조달청 나라장터(G2B)를 검색하여 공사금액이 명기된 설계내역서 및 관련 자료를 수집함.

표 4 | 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율 조사결과(공공 발주기관 설계내역서)

공사규모 구분	순공사비(재+노+경) 비율	순공사비 비율 (재+노+경+관급자재+완제품)	공사건수
1억 미만	92.1%	92.2%	52
1억 이상 3억 미만	91.7%	92.9%	34
3억 이상 10억 미만	91.5%	93.0%	19
10억 이상 30억 미만	90.9%	92.5%	2
30억 이상	90.8%	96.1%	1
소계	91.8%	92.6%	108

〈표 4〉에 따르면 108건 공사의 순공사비 평균 비율은 예정가격의 88%가 아닌 91.8%인 것으로 나타났다. 또한 공공 전문 원도급 공사의 공사규모별 순공사비 비율(관급자재비, 완제품 비용 제외)은 1억 원 미만(92.1%)→1억~3억 원(91.7%)→3~10억 원(91.5%)→10~30억 원(90.9%)→30억 원 이상(90.8%)로서 공사규모가 작을수록 커지는 경향을 보이는 것으로 나타났다. 이를 통해 공공 발주기관도 표준시장단가와 표준품셈 현실화로 인해 전반적인 예정가격의 수준이 하락함에 따라 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 88%가 아닌 그 이상으로 산정하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 5〉와 같이 108건 공공 전문 원도급 공사의 총 공사금액 대비 노무비 비율은 "17년 건설공사의 노무비율(고용노동부 제2016-73호)"에서 제시된 비율[4]보다 낮은 23.4%인 것으로 조사되었다.

이를 통해 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 노무비를 예정가격에서 과소 책정하고 있음을 알 수 있다. 108건 공공 전문 원도급 공사의 평균 노무비율과 고용노동부 평균 노무비율간의 차이는 약 6%이며, 이는 총공사비의 약 0.2%에 해당된다. 이를 조사된 108건 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율에 반영하면 최종적으로 92%가 된다. 따라서 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율은 조사된 92% 수준일 것으로 판단된다.

4) 하도급 공사의 노무비율은 총공사금액의 30%로 고시하고 있음. 이러한 고용노동부의 건설공사 노무비율은 현실보다 과소하다는 비판을 받고 있음. 그럼에도 불구하고 공공 발주기관은 고용노동부의 건설공사 노무비율보다도 낮은 수준으로 노무비율을 계상하고 있음.

홍성호 | 대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구위원 hsh3824@ricon.re.kr

표 5 | 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율 규모에 따른 노무비 비율 조사결과

순공사비 비율 구분	노무비 비율 (총공사금액)	노무비 비율 (순공사원가)	공사건수
88% 미만	28.2%	43.5%	6
90% 미만 88% 이상	24.9%	35.7%	12
92% 미만 90% 이상	19.9%	26.7%	37
95% 미만 92% 이상	25.1%	31.6%	45
95% 이상	24.8%	24.7%	8
소계	23.4%	30.5%	108

Ⅲ. 제값받기 위한 전문 적격심사제도의 낙찰하한률 상향

1. 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율 상향을 통한 낙찰하한률 조정

〈표 6〉과 같이 전문공사 적격심사제도의 큰 틀(입찰가격 및 공사수행능력의 배점 등)을 변경하지 않고, 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율만을 종전 예정가격의 88%에서 92%로 상향 조정하는 것이 요구된다.

입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율을 예정가격의 92%로 상향 조정할 경우, 낙찰하한률도 동반 상승된다. 이와 같은 경우 50~3억 원 규모의 전문공사 낙찰하한률은 종전의 86.745%에서 90.745%로, 그 미만의 공사도 종전의 87.745%에서 91.745%로 4%p 증가하게 된다.

표 6 | 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율 규모에 따른 노무비 비율 조사결과

공사규모	점수비중		적격심사 통과점수	입찰가격 평가산식	낙찰 하한율
	공사수행능력	입찰가격			
전문공사 50~3억원	30점	70점	95점	70 - 4 × | (92/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	86.745% ⇒ 90.745%
전문공사 3~1억원	10점	90점	95점	90 - 20 × | (92/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	87.745% ⇒ 91.745%
전문공사 1억원 미만	10점	90점	95점	90 - 20 × | (92/100 - 입찰가격/예정가격)×100 |	87.745% ⇒ 91.745%

2. 순공사비 비율을 예정가격의 92%로 기준화하고, 노무비 비율에 따라 탄력 적용

아울러 공공 발주기관은 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율과 〈표 7〉과 같은 업종(발주공사가 복합 업종인 경우에는 주된 공사에 해당되는 업종)별 평균 노무비율을 비교하여 해당 공사의 노무비율이 업종별 평균 노무비율보다 일정 수준 이상으로 적거나 많은 경우에는 탄력적으로 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준보다 추가 상향 적용하는 것이 요구된다.

표 7 | 하도급 공사의 전문업종별 노무비 비율

업종	노무비율	업종	노무비율
실내건축	27.76%	토공	24.57%
미방조적	49.51%	석공	24.63%
도장	32.76%	비계	37.32%
금속창호	26.14%	지붕건조	19.11%
철콘	36.01%	상하수도	23.18%
보링	21.48%	철도궤도	25.55%
포장	20.97%	수중	17.87%
조경식재	20.42%	조경시설	17.56%
강구조물	34.67%	철강재	18.74%
철강재	18.74%	삭도	36.62%
준설	15.79%	승강기	33.16%

자료 : 고용노동부, 건설업 하도급 노무비율 산정을 위한 실태조사, (사)한국물가협회, 2016, p16

예정가격 92% 수준인 순공사비 비율은 108건 공공 전문 원도급 공사의 평균 노무비율(23.4%)에 기초한 것이므로, 공공 발주기관은 해당 공사의 노무비율이 법정 노무비율보다 높은 경우에는 이를 순공사비 비율에 반영해야 하기 때문이다. 또한 일정 수준 이상으로 낮은 경우에는 인위적으로 발주기관이 노무비를 삭감한 것이므로, 순공사비 비율 상향 조정을 통해 낙찰가격을 보전해줄 필요가 있다.

실제로 〈표 8〉과 같이 공공 발주기관은 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율이 해당 업종 평균 노무비율의 ±10% 이내일 경우에는 입찰가격 평가 산식의 순공사비 기준 비율인 예정가격의 92%를 그대로 적용하면 된다. 그러나 당해 공사의 노무비율이 해당 업종 평균 노무비율 ±10%p 이상씩 차이가 발생할 경우에는 순공사비의 비율을 0.3%p씩 가산할 필요가 있다.

홍성호 | 대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구위원 hsh3824@ricon.re.kr

표 8 | 해당공사 노무비율 대비 업종 평균 노무비율 차이 발생 시 적용되는 순공사비 비율

해당공사 노무비율	입찰가격 평가 산식 적용 순공사비 비율	해당공사 노무비율	입찰가격 평가 산식 적용 순공사비 비율
업종 평균 노무비율의 ±10% 이내	예정가격의 92.0%	업종 평균 노무비율의 ±10~20% 이내	예정가격의 92.3%
업종 평균 노무비율의 ±20~30% 이내	예정가격의 92.6%	업종 평균 노무비율의 ±30~40% 이내	예정가격의 92.9%
업종 평균 노무비율의 ±40~50% 이내	예정가격의 93.2%	업종 평균 노무비율의 ±50% 이상	예정가격의 93.5%

Ⅳ. 결론

공공 발주자의 불합리한 공사비 산정체계와 입·낙찰 제도로 인해 시공사는 제값을 받지 못해 공사비 부족을 호소하고 있다. 따라서 제값 받고 제대로 일할 수 있는 건설풍토 조성을 위해서는 무엇보다도 공공공사 공사비 산정체계와 함께 공공공사 입·낙찰 제도의 개선이 필요하다. 따라서 본고는 예정가격 하락 등 많은 환경변화가 있었음에도 불구하고, 04년 이후 유지된 적격심사제도 낙찰하한률 상향의 필요성과 그 수준을 제안하였다. 본고가 제안한 수준으로 적격심사제도의 낙찰하한률이 상향된다면, 시공사는 적정공사비 확보를 통해 고품질의 시설물과 서비스를 발주자에게 제공할 수 있을 것이다. 아울러 건설산업의 견실한 발전을 위해 필요한 '제값 받고 제대로 시공'할 수 있는 환경을 조성하는데도 기여할 것으로 기대된다.

공사 원가제비율 산정 합리성 제고방안[1)]

오세욱
(재)한국조달연구원 공사계약연구팀 연구위원
swoh@kip.re.kr

Ⅰ. 들어가며

정부가 발주하는 시설공사들은 자금의 원천이 국민의 세금으로 운영되기 때문에 일반적인 사법 계약과는 달리 해당 사업의 성공적인 성과물 완수와 함께 계약 집행에 있어 예산 효율성을 극대화하고 동시에 건설산업의 건전한 발전과 육성을 도모해야 한다. 이러한 예산 효율성 극대화를 발휘하기 위해 정부는 「국가계약법시행령」제9조(예정가격의 결정기준)에 따라 '예정가격 결정에 관한 필요한 사항은 기획재정부 장관이 정한다'를 근거하여 「계약예규」'예정가격 작성기준'을 규정하여 운영하고 있다.

예정가격 작성기준의 내용을 살펴보면 정부가 운영하는 시설공사의 공사원가 작성방법은 물량산출을 근거로 직접공사비를 거래실례가격, 표준시장단가, 표준품셈에 의한 일위대가 등을 토대로 산정한 후 간접공사비(간접노무비, 현장경비)와 일반관리비, 이윤 등은 각 항목 구성별 별도의 요율을 규정하여 산정하도록 되어 있다. 여기서 간접공사비, 일반관리비, 이윤 등의 요율 산정방법을 '공사원가 제비율'이라 하며 「계약예규」'예정가격 작성기준'에 규정한 범위내에서 발주기관이 공표하도록 하고 있다.

공사원가 제비율표 항목에는 간접노무비, 기타경비 등 발주기관이 자체적으로 운영하는 항목과 산업안전보건관리비, 퇴직공제비 등 해당 관련부처에서 규정한 법정항목들로 구분할 수 있다. 조달청의 경우, 자체 운영하는 항목인 간접노무비, 기타경비 등의 기초데이터는 대부분 건설협회 등 민간기관으로부터 제공받아 요율을 산정하고 있으나 제공되는 데이터의 신뢰성 및 합리성 검증이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 조사되었다.

이로 인해 정부가 운영하는 예정가격의 산정근거에 대한 신뢰성 및 합리성 결여에 대한 문제와 함께 적정 가격으로서의 검증 부족 등이 현재 시점에서 노출되고 있는바 조달청이 운영하는 공사원가 제비율 구성항목 중 간접노무비, 기타경비 등의 요율 산정 근거가 되는 원천데이터에 대한 검증이 필요한 시점이라 할 수 있다.

따라서 본 논고는 예정가격 작성 기준에 따라 조달청이 운영하고 있는 제비율 항목 중 간접노무비, 기타경비 산정 요율 근거가 되는 완성공사 통계원가의 신뢰성을 검토 및 문제점을 발굴하고 시대적 흐름에 부응하도록 합리적인 예정가격 산정 기준을 수립할 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

이를 통해 정부가 발주하는 시설공사에 대한 예산 효율성을 극대화 하고 건설산업의 건전한 발전과 육성을 도모할 수 있도록 기여하고자 한다.

1) 본고는 저자가 수행한 '예정가격 산정방법의 합리성 제고방안 연구(조달청, 2017)'의 내용을 기초로 하여 수정, 보완하였음.

오세욱 | (재)한국조달연구원 공사계약연구팀 연구위원 swoh@kip.re.kr

Ⅱ. 예정가격 작성 기준 및 공사원가제비율

1. 예정가격 법령 검토

예정가격이란 「국가계약법시행령」제2조(정의)에 따라 '입찰 또는 계약체결전에 낙찰자 및 계약금액 결정기준으로 삼기 위해 미리작성, 비치하여 두는 가액'으로 정의하고 있으며 예정가격은 해당 사업내용의 총액으로 작성하도록 되어 있다.

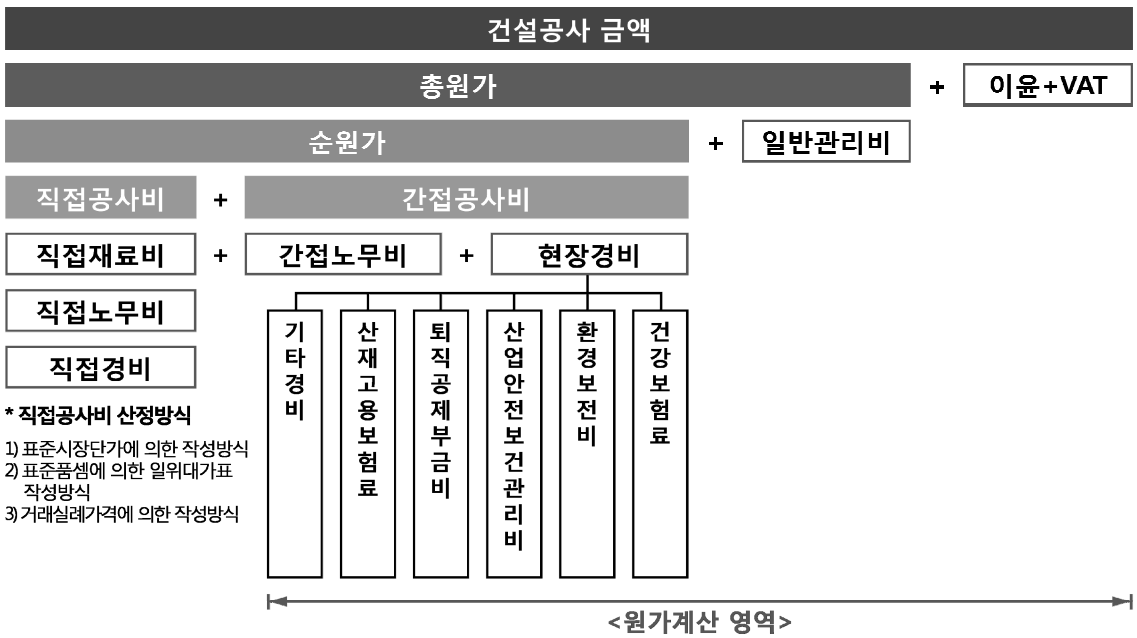
표 1 | 예정가격 관련 법령 규정

구분	조항	목적
「국가계약법 시행령」	제2조(정의)	입찰 또는 계약 체결전에 낙찰자 및 계약금액 결정기준으로 삼기 위해 미리 작성, 비치하여 두는 가액
	제8조(결정방법)	계약을 체결하고자 하는 사항의 가격의 총액에 대해 결정
	제9조(결정기준)	1. 적정한 거래가 형성된 경우, 거래실례가격 2. 공사의 특수성으로 인해 적정한 거래실례가격이 없는 경우, 원가계산에 의한 가격 3. 공사의 경우, 기 수행한 공사 종류별 시장거래가격을 토대로 산정한 표준시장단가 4. 가격에 의할 수 없는 경우, 감정가격, 견적가격
「국가계약법 시행규칙」	제5조(거래실례가격 및 표준시장단가에 의한 예정가격결정)	1. 조달청장이 조사하여 통보한 가격 2. 기획재정부장관이 정하는 기준에 적합한 전문 가격 조사기관이 공표한 가격 3. 각 중앙관서 장 또는 계약담당공무원이 2인 이상 사업자에 대해 조사하여 확인한 가격
	제6조(원가계산에 의한 예정가격결정)	1. 재료비, 노무비, 경비, 일반관리비, 이윤 등을 합산하여 계산 2. 경비, 일반관리비 ,이윤에 대한 산정은 '율'로 공표

법령을 근거로 예정가격 산정의 구체적인 방법은 「계약예규」(예정가격 작성기준)이 마련되어 있으며 작성기준의 내용을 살펴보면, 직접공사비(재료비, 노무비, 경비)와 간접공사비(간접노무비, 기타 경비, 법정경비), 일반관리비 및 이윤 등으로 구분할 수 있다.

직접공사비의 경우에는 해당 비목별 물량을 산출한 후 단위당의 단가를 곱하여 재료비, 노무비, 경비를 산정하며 여기서 단위당 단가의 근거는 1)거래실례가격, 2)표준품셈에 의한 일위대가, 3)표준시장 단가, 4)감정가격 등에 의해 산정할 수 있다. 간접공사비 및 일반관리비 등 의 경우에는 법령에 근거하여 일정 요율로서 운영하고 있으며 이를 공사비 원가계산 구간이라 지칭하고 있으며 이를 공사원가 제비율로 규정하고 있다.

그림 1 | 예정가격(공사비) 구성



2. 공사원가 제비율

「계약예규」 작성 근거에 따라 국내 주요 발주기관은 공사 원가 제비율를 작성 운영하고 있으며 표 2는 조달청의 건축공사 제비율(공사규모 100억, 공사기간 24개월 기준)의 예시를 보여 주고 있다. 여기서 관리기관이란 해당 비목을 운영하는 주체를 의미하며 자체운영은 조달청이 직접 관리 운영하고 있다는 의미로 해석할 수 있다. 또한 고용노동부의 경우, 4대보험(국민건강보험공단), 산업안전보건관리비(산업안전보건공단), 퇴직공제부금(건설근로자 공제회 등)에서 법령에 따라 요율을 관리하고 있으며 국토교통부의 경우에는 환경보전비, 건설하도급대금 지급 보증발급수수료, 건설기계대여금지급보증서발급 수수료 등을 관리하고 있다.

발주기관이 아닌 타기관(고용노동부, 국토교통부 산하기관 등)이 관리 운영하는 요율은 법정 요율로서 예정가격이나 시공자의 입찰가격 모두 요율을 고정하여 산정해야 한다. 또한 기획재정부의 경우에는 일반관리비 및 이윤의 최대값 만을 설정하고 공사규모에 따른 차등 요율은 해당 발주기관이 자체적으로 운영할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같이 예정가격은 내역서 비목의 물량과 단위당 단가를 곱한 직접 공사비를 근거로 법령에서 정한 규정에 따른 간접공사비, 일반관리비, 이윤 등을 요율로 곱하여 산정할 수 있다. 공사원가 제비율 항목 중 발주기관은 간접노무비, 기타경비와 「계약예규」에서 상한선을 정한 일반관리비 및

오세욱 | (재)한국조달연구원 공사계약연구팀 연구위원 swoh@kip.re.kr

이윤 등 총 4개 항목을 관리할 수 있으며 그 외에 항목은 법정경비로 규정하여 법령에 따른 기관에서 요율을 공표하도록 되어 있다.

표 2 | 조달청 건축공사 제비율 적용기준(100억, 공사기간 24개월 기준)

구분				항목	산출방법	관리기관	
건축공사비	총원가	순원가	재료비	직접재료비	거래실례가격, 표준품셈 일위대가, 표준시장단가	견적	
			노무비	직접노무비	거래실례가격, 표준품셈 일위대가, 표준시장단가	견적	
				간접노무비	직접노무비 × 7.3% 이하	자체운영	
			경비	직접경비	거래실례가격, 표준품셈 일위대가, 표준시장단가	견적	
				기타경비	(재료비+노무비) × 6.9% 이하	자체운영	
				산재보험료	(직접 노무비+간접노무비) × 3.9%(확정)	고용노동부	국민건강보험공단
				고용보험료	5등급기준 : (직접노무비+간접노무비) × 0.89(확정)		
				건강보험료	(직접노무비) × 1.7%(확정)		
				연금보험료	(직접노무비) × 2.49%(확정)		
				노인장기요양보험	(건강보험료) × 6.55%(확정)		
				산업안전보건관리비	(재료비+직접노무비+관급자재) × 1.97%(확정)		산업안전보건공단
				퇴직공제부금비	(직접노무비) × 2.3%(확정)		건설근로자공제회
				환경보전비	(재료비+직접노무비+산출경비) × 0.5%	국토교통부	
				건설하도급대금지급보증서발급수수료	(재료비+직접노무비+산출경비) × 0.075%		
				건설기계대여금지급보증서발급수수료	(재료비+직접노무비+산출경비) × 0.07%		
		일반관리비			(재료비+노무비+경비) × 5.5% 이하	기획재정부	
	이윤				(노무비+경비+일반관리비) × 12.0% 이하	기획재정부	
	부가가치세(VAT)				(총원가+이윤) × 10.0%		

3. 국내 주요 발주기관의 공사원가 제비율 비교

공사원가 제비율 산정기준과 관련하여 주요 발주기관을 검토한 결과 법정 경비로 지정되 항목 외에 간접노무비, 기타경비, 일반관리비, 이윤 등은 LH공사를 제외하고는 대부분 조달청 요율을 그대로 준용하는 것으로 분석되었다. 단, SH공사의 경우에는 조달청 요율을 준용하되 일반관리 요율만 자체적으로 운영하고 있는 것으로 분석되었다.

표 3 | 주요 발주기관별 공사원가 제비율 비교

구분	간접노무비	기타경비	일반관리비	이윤
조달청	조달청 자체	조달청 자체	조달청 자체	조달청 자체
한국토지주택공사	주택공사 자체	주택공사 자체	주택공사 자체	주택공사 자체
한국철도시설공단	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율
한국수자원공사	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율
한국도로공사	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율
SH공사	조달청 요율	조달청 요율	SH 자체	조달청 요율
한국농어촌공사	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율	조달청 요율

조달청과 LH공사의 간접노무비율의 세부 비목을 검토한 결과 표 4와 같이 조달청은 공사규모 및 공사기간 구간을 4개 구간으로 차등운영하고 있는데 반해 LH 공사의 경우 3개 구간만 운영하고 있는 것으로 조사되었다.

즉 조달청은 공사규모에선 1,000억 이상 구간과 공사기간에서는 6개월 이하 구간을 추가하여 운영하는 것으로 분석되었다.

표 4 | 주요 발주기관별 간접노무비율 비교

공사 규모	공사기간	조달청, 도로공사, SH공사			공사 규모	공사기간	LH공사		
		토목	건축	조경			토목	건축	조경
50억 미만	6개월이하	11.6	9.7	10.9	50억 미만	-	-	-	-
	7~12개월	11.3	9.4	10.6		12개월미만	10.84	9.91	10.84
	13~36개월	10.6	8.5	9.9		12~24개월미만	11.33	9.66	11.33
	37개월이상	10.6	8.1	9.9		24개월이상	11.92	10.03	11.92
50~300억 미만	6개월이하	10.7	8.5	10.0	50~300억 미만	-	-		
	7~12개월	10.4	8.2	9.7		12개월미만	10.84	9.85	10.84
	13~36개월	9.7	7.3	8.9		12~24개월미만	11.33	9.60	11.33
	37개월이상	9.7	6.9	8.9		24개월이상	11.92	9.97	11.92
300억~ 1000억 미만	6개월이하	10.0	8.3	9.2	300억 이상	-	-	-	-
	7~12개월	9.7	7.9	8.9		12개월미만	10.84	9.11	10.84
	13~36개월	8.9	7.1	8.2		12~24개월미만	11.33	8.85	11.33
	37개월이상	8.9	6.6	8.2		24개월이상	11.92	9.23	11.92
1000억 이상	6개월이하	10.1	7.9	9.3	*LH공사의 경우, 토목과 조경의 간접노무비율 동일				
	7~12개월	9.8	7.5	9.0					
	13~36개월	9.0	6.7	8.3					
	37개월이상	9.0	6.2	8.3					

오세욱 | (재)한국조달연구원 공사계약연구팀 연구위원 swoh@kip.re.kr

또한 조달청의 경우에는 공사규모 및 공사기간이 커질수록 요율이 경감하는데 반해 LH공사의 경우에는 공사기간이 커질수록 요율이 증가하는 것으로 분석되어 상호 상반된 결과를 보여주고 있다. 기타경비도 유사한 추세를 보이고 있으며 이러한 원인은 두 기관 모두 자체적으로 운영하고 있는 원천데이터 기반의 차이에서 기인한 것으로 검토되었다. 조달청의 경우에는 건설협회에서 제공하는 '완성공사통계원가' 자료를 기반으로 운영하며 LH 공사는 자체 실적자료를 활용하는 것으로 조사되었다.

Ⅲ. 완성공사 원가 통계 분석

1. 완성공사 통계 원가

조달청의 공사원가 제비율(간접노무비, 기타경비 등) 산정의 기초자료 활용되고 있는 건설협성발간 '완성공사 원가통계'는 매년 대한 건설현회에서 실시하는 건설공사 실적신고 기간에 수집 및 분석하여 공표하고 있다.

완성공사 원가통계 자료의 수집 및 분석 목적은 첫째, 건설공사 시공과정에서 공사원가로 투입되는 제비용을 요소별로 집계 분석하여 원가관리 및 비용절감 기회를 건설업체에게 제공하고 둘째, 정부공사의 예정가격 작성시 관련 법령에 의해 산출이 곤란한 주요 경비 산출 및 공사원가 계산시 참고자료를 제공하기 위한 것이다.

완성공사 원가통계 자료의 작성 대상은 계약금액 3억원(VAT 제외) 이상 공사로서 그림 2와 같은 양식에 따라 건설업체의 실무자가 실적 신고시 비목별 금액을 입력하도록 되어 있으며 년 평균 약 15,000건~16,000건 정도의 데이터가 수집되고 있는 것으로 분석되었다.

그림 2 | 완성공사 원가명세서 작성 양식

국내(개별)완성공사 원가명세서

수집되는 데이터를 대상으로 건설협회는 별도의 이상치 데이터를 제거하고 표 5와 같이 공종별, 공사규모별, 시공능력 순위별, 발주기관별, 기업규모별, 공사기간별에 따른 공사원가 구성별 금액을 집계하여 공표하고 있다.

표 5 | 완성공사 원가통계 데이터 분류기준

구분	분류기준		
1. 공 종	(1) 토목	(2) 건축	(3) 산업환경설비 (4) 조경
2. 공사규모	(1) 3억~5억원 미만	(2) 5억~30억원 미만	(3) 30억~50억원 미만
	(4) 50억~100억원 미만	(5) 100억~300억원 미만	(6) 300억~1,000억원 미만
	(7) 1,000억원 이상		
3. 시공능력	(1) 1위~100위	(2) 101위~200위	(3) 201위~300위
	(4) 301위~400위	(5) 501위~600위	(6) 501위 이하
4. 발주기관	(1)정부기관	(2) 지방자치단체	(3) 공기업
	(4) 공공단체	(5) 주한외국기관	(6) 민간기관
5. 기업규모	(1) 소기업 : 3년 평균 매출액 80억원 미만 자산총액 5,000억원 미만		
	(2) 중기업 : 3년 평균 매출액 80억~1,000억원 미만 자산총액 5,000억원 미만		
	(3) 대기업 : 3년 평균 매출액 1,000억원 이상, 자산총액 5,000억원 이상		
6. 공사기간	(1) 3개월 이하	(2) 3개월~6개월 이하	(3) 6개월~12개월 이하
	(4) 12개월~36개월 이하	(5) 36개월 초과	

2017년도 기준으로 발표된 완성공사 원가통계 데이터는 표6과 같이 총 12,205건이며 시설물별로 토목분야가 2,926건(23.97%), 건축분야 8,768건(71.84%), 조경분야 331건(2.71%), 산업환경설비 180건(1.47%) 순으로 집계되었으며 공사 규모별로는 50억원 미만 공사 데이터가 가장 많이 분포되어 있는 것으로 조사되었다.

오세욱 | (재)한국조달연구원 공사계약연구팀 연구위원 swoh@kip.re.kr

표 6 | 완성공사 원가통계데이터(2017년 기준)

(단위 : 개)

공종	공사기간	공사규모					
		50억 미만	50~100억 미만	100~300억 미만	300~1000억 미만	1000억 이상	합계
토목	6개월 이하	685	4	0	0	0	2,926 (23.97%)
	6~12개월 이하	770	15	6	0	0	
	12~36개월 이하	815	55	25	6	1	
	36개월 초과	269	126	95	42	12	
	합계	2,539	200	126	48	13	
건축	6개월이하	4,365	34	3	0	0	8,768 (71.84%)
	6~12개월 이하	2,460	168	38	4	1	
	12~36개월 이하	787	317	257	176	46	
	36개월 초과	30	15	25	25	17	
	합계	7,642	534	323	205	64	
산업설비	6개월 이하	27	2	0	0	0	180 (1.47%)
	6~12개월 이하	29	2	3	0	0	
	12~36개월 이하	59	7	12	3	1	
	36개월 초과	17	4	7	4	3	
	합계	132	15	22	7	4	
조경	6개월 이하	106	0	0	0	0	331 (2.71%)
	6~12개월 이하	86	4	1	0	0	
	12~36개월 이하	93	3	0	0	0	
	36개월 초과	30	7	1	0	0	
	합계	315	14	2	0	0	

2. 완성공사 통계 원가 신뢰성 검토

1) 간접노무비율

최근 3년간 완성공사 원가통계 데이터를 기반으로 직접노무비 대비 간접노무비율을 조사한 결과 간접노무비율은 표 7과 같이 전체 평균 최소 6.87%~최대 10.02% 정도 범위내로 분석되었으며 토목 〉 조경 〉 산업설비 〉 건축 순으로 간접노무비율 높은 것으로 분석되었다.

표 7 | 공종별 간접노무비율

(단위 : %)

구분	전체 평균 간접노무비율			
	2015년	2016년	2017년	평균
전체	6.87	9.79	10.02	8.89
토목	8.79	13.05	15.14	12.33
건축	6.16	8.55	8.24	7.65
설비	6.03	13.79	7.86	9.23
조경	8.09	12.24	11.74	10.69

표에서와 같이 각 년도별 간접노무비율의 편차가 심한 것으로 나타나 원인을 분석해 본 결과 3년치 28,309건의 데이터 중 절반 이상이 간접노무비율로서 의미가 없는 것으로 분석되었다. 표 8과 같이 전체 데이터 중 간접노무비 자체가 0으로 입력되어 있는 데이터가 18,584건이며 직접노무비 대비 간접노무비가 큰 경우의 데이터가 1,647건 등으로 이들을 이상치 데이터로 규정할 경우 약 20,231건(52.8%)가 간접노무비 요율 산정에서 의미가 없는 것으로 분석되었다.

표 8 | 간접노무비 이상치 데이터

(단위 : 개)

구분	2015년	2016년	2017년	합계	점유율
전체 데이터	14,050	12,205	12,054	38,309	100%
간접노무비=0	7,144	5,785	5,655	18,584	48%
직접노무비〈 간접노무비	515	551	581	1,647	4.3%
이상치 데이터	7,659	6,336	6,236	20,231	52.8%
유효 데이터	6,391	5,869	5,818	18,078	47.2%
유효율	45%	48%	48%	47%	-

이와 같이 이상치 데이터(간접노무비가 0 또는 직접노무비 보다 높은 경우)가 특정 공사규모 및 공사기간에 집중 되어 있는지 여부를 검토한 결과 건축, 토목 구분없이 고르게 분포되어 있는 것으로 분석되었다. 이와 같이 지금까지 간전노무비율이 없거나 매우 높은 간접노무비율 등 상당수의 이상치 데이터가 간접노무비 전체 평균에 반영되어 운영된 것으로 분석되었다. 이는 기존의 완성공사통계원가의 집계표가 공사원가 제비율 기초자료로서의 신뢰도가 상당히 떨어지는 것을 의미한다.

2) 기타경비율

완성공사 통계데이터의 구성항목 중 기타경비로 인정하고 있는 6개 항목(수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비·교통비·통신비, 세금과 공과금, 도서인쇄비)의 합계를 산출하여 재료비와 노무비 합계와 나눈 값으로 기타경비율을 분석하였다.

그 결과 표 9와 같이 최근 3년간 38,309건의 데이터중 기타경비율이 %인 데이터가 전체 4,167건, 재료비와 노무비 합계보다 기타경비율이 높은 데이터가 341건으로서 이를 이상치 데이터로 규정할 경우 약 4,508건(11.08%)의 데이터가 이상치이며 유효데이터는 33,801건(88.2%)인 것으로 분석되었다.

표 9 | 기타경비 이상치 데이터

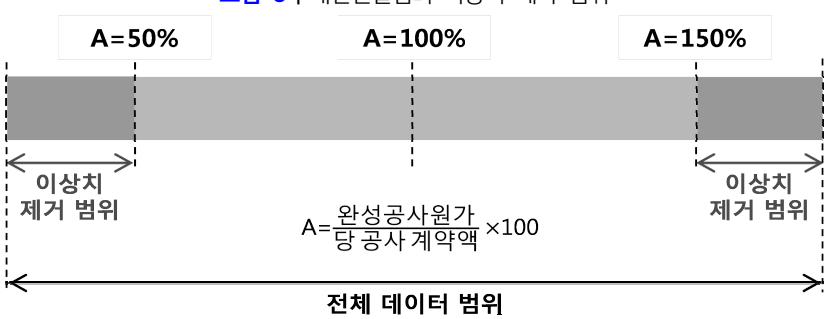
(단위 : 개)

구분	2015년	2016년	2017년	합계	점유율
전체 데이터	14,050	12,205	12,054	38,309	100%
기타경비=0	1,767	1,243	1,157	4,167	10.9%
재료비+노무비<기타경비	127	115	99	341	0.9%
이상치 데이터	1,894	1,358	1,256	4,508	11.8%
유효 데이터	12,156	10,847	10,798	33,801	88.2%
유효율	86.5%	88.9%	89.6%	88.23%	-

3. 완성공사 통계 원가 데이터의 문제점

현재 건설협회가 통계자료로 발표하고 있는 완성공사 원가통계 자료는 연 평균 약 15,000여건의 실적자료가 수집되어 집계하는 것으로 조사되었으며 이중 건설협회가 데이터 신뢰성을 판단하는 기준으로 그림 3과 같이 계약금액 대비 완성공사 금액이 50% 미만이거나 150% 이상인 데이터에 한에서 데이터 이상치로 판단하여 제외하고 있는 것으로 조사되었으며 연 평균 약 3,000여건의 데이터가 이에 해당되는 것으로 조사되었다.

그림 3 | 대한건설협회 이상치 제거 범위



그러나 최근 3년간 건설협회가 완성공사 통계자료 집계표로 활용된 38,309건의 데이터 분석결과, 조달청의 공사원가 제비율(간접노무비 및 기타경비)의 근거 자료로 활용하기에는 데이터 신뢰성 면에서 다음과 같은 문제점이 노출되었다.

첫째, 간접공사비율을 검토한 결과 총 공사원가 중 간접비가 차지하는 비중이 50% 이상이거나 1% 미만인 데이터가 상당수 존재하고 있는 것으로 분석되었다.

둘째, 직접노무비 대비 간접노무비가 차지하는 비중이 0%이거나 100%를 넘는 데이터가 전체의 53%를 차지하고 있다.

셋째, 재료비와 노무비 합계 대비 기타경비가 차지하는 비중이 0%이거나 4100%를 넘는 데이터가 전체의 12%를 차지하고 있다.

이상과 같은 결과로 볼 때 조달청이 운영중인 공사원가 제비율 중 간접노무비율, 기타경비율 산정의 기초자료로 활용하고 있는 완성공사원가통계 데이터를 그대로 적용하게 되면 현실과 상당한 괴리가 발생할 수 있음을 의미하며 조달청의 제부율은 조달청 뿐만 아니라 국내 주요 공공기관에서도 그대로 적용하고 있어 국내 정부 공사 원가계산 자체의 신뢰성이 결여되어 있음을 의미한다.

Ⅳ. 결론 및 시사점

정부가 운영하는 공사 예정가격은 공사비 산정의 근간이며 발주자와 입찰자간의 가격결정 잣대로 활용되는 매우 중요한 역할을 담당함과 동시에 예산의 효율성과 건설산업의 육성을 동시에 만족하도록 하여야 한다. 따라서 예정가격 산정 방법에 따른 공사원가 제비율의 역할도 그만큼 매우 중요한 역할과 목적을 갖고 있다.

특히 공사원가 제비율 항목 중 특히 발주기관이 자체적으로 운영할 수 있는 간접노무비율과 기타경비율은 타 제비율과 달리 비정산 항목으로서 입찰자의 경우 입찰시 해당요율 범위내에서 사업의 특성과 전략에 맞게 수립해야 하므로 보다 현실성을 갖고 있어야 한다.

그럼에도 불구하고 해당 요율의 원천데이터로 활용되는 완성공사 통계 자료는 자료 분석 결과 신뢰성과 합리성이 상당히 결여되어 있는 것으로 조사되었으며 현시점에서 예정가격의 중요성을 인지하여 보다 합리적인 개선 방안을 모색해야 할 것으로 사료된다.

이를 위해 현행 공사원가 통계자료의 원천데이터 중 신뢰성과 합리적인 수준의 데이터 범위를 정의하여 집계하는 방안을 구축해야하며 국내 정부공사의 원천데이터로 활용될 수 있는 자료가 지극히 제한적이라면 별도의 근거자료를 확보하는 방안도 모색해야 할 것이다.

예를 들어 미국의 경우, 간접노무비를 별도로 분류하지 않고 직접공사비 대비 간접공사비의 요율로서 운영하고 있으나 간접공사비 요율을 결정시 간접노무비, 기타경비 등은 합리적인 원가계산을 별도로 산정하고 있다. 실례로 간접노무비의 경우, 투입되는 현장관리자들을 인·월 (man·month)로 정의하고 해당 관리자들의 월당 단가를 곱하여 간접노무비를 산정하며 기타경비의 경우, 사용 임대료, 전기료 등을 별도 계산하여 금액으로 산정한다. 이와 같이 간접공사비 금액을 합산해 본 후 직접공사비 대비 최소 10%에서 최대 25% 범위내에서 산정할 수 있도록 되어 있다.

공사원가 제비율은 예정가격의 기초자료로서 예산 효율성과 공사 진행을 원활히 할 수 있도록 현실성을 갖고 있어야 하며 이를 통해 건설산업의 건전한 육성과 발전을 도모해야할 것이다.

국가계약법에서 주계약자관리방식의 개선과제

박광배
대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구실장
jwjb2021@ricon.re.kr

Ⅰ. 서론

정부는 소득주도성장과 혁신성장을 중점적으로 추진하고 있다. 최저임금 인상과 근로시간 단축 등은 소득을 안정적으로 보전하여 소비여력을 확보해주는데 유용한 수단이라고 판단하고 있는 것으로 보인다. 기업측면에서는 고용을 창출할 수 있는 대상으로서 중소기업의 역할에 대해서 기대하고 있는 것으로 판단된다. 중소기업청을 중소벤처기업부로 격상하고 역할을 확대하고 있는 것을 통해서도 확인할 수 있다.

경제성장에서 소비와 투자의 역할이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점에서 소득보전을 위한 정책적인 노력과 투자를 지원하여 일자리창출을 모색하는 것은 올바른 방향이라고 할 수 있다.

이처럼 일자리창출에 정책적인 지원과 관심이 집중되고 있는 상황에서 건설업은 매우 유용한 대상으로 인식되고 있다. 고용유발이 큰 업종이라는 특성 때문이다. 특히 건설업은 자체적인 고용유발 뿐만 아니라 전후방연관산업에 미치는 효과도 큰 업종이어서 고용창출에 매우 유리하다고 할 수 있다.

건설업은 발주자의 요구를 효과적으로 이행할 수 있는 업체를 선택하는 방식인 입찰제도가 활용되고 있다. 건설업은 선주문 후생산방식으로 생산활동이 진행된다. 즉 계약을 이행하는 과정이 생산활동이라고 할 수 있다.

공공공사에서는 중소기업에게 참여기회를 확대하기 위한 목적에서 공동계약이 활용되고 있기도 하다.[1] 현행 국가계약법은 제25조(공동계약)에서 필요 시 공동계약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다.

건설업은 종합건설업자와 전문건설업자의 업무범위가 건설산업기본법에 의해서 규정되고 있고, 전문건설업자는 각자의 전문적인 역할 내에서 기계장비와 노동력을 동원하여 현장에서 생산을 담당하고 있는 구조를 감안하여 향후 공동계약의 확대 적용 필요성이 크다고 할 수 있다. 특히 건설업이 수주산업으로서의 성격을 갖고 있다는 점을 감안하면 발주자의 의지와 역할이 직접적으로 영향이 파급된다고 할 수 있다.

이처럼 발주방식은 건설업과 관련하여 매우 중요한 과정이며, 공동계약의 효과적인 활용에 따라 건설업에서 중소기업[2]을 지원할 수 있는 제도이다. 특히 주계약자관리방식을 통해서 중소기업의 대부분을 차지하고 있는 전문건설업자에게 입찰에 참여할 수 있는 기회가 제공될 수 있고, 전문건설업자에 의해 고용창출을 기대할 수 있다는 점에서 활용도 제고를 위한 개선과제 검토가 필요하다.

이하에서는 주계약자관리방식의 특징을 살펴보고, 국가계약법의 적용을 받는 공사에서 활용되고 있

1) 기획재정부 계약예규 공동계약운영요령은 제8조(입찰공고) 제1항에서 동일현장에 2인 이상 수급인을 투입하기 곤란하거나 긴급한 이행이 필요한 경우 등 계약의 목적·성질상 공동계약에 의함이 곤란하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약이 가능하다는 뜻을 명시하도록 하고 있다.

2) 건설산업기본법 제46조(중소건설업자에 대한 지원)는 국토교통부장관이 중소건설업자에 대한 지원시책을 수립할 수 있고, 관계 행정기관과 공공기관은 중소건설업자의 지원시책 시행에 적극 협력할 의무가 규정되어 있다.

는 주계약자관리방식에서 나타나고 있는 문제점을 검토하고 개선의 대안을 제시한다.

Ⅱ. 주계약자관리방식의 특징

1. 종합건설업자와 전문건설업자의 협력모델

건설산업기본법 제2조(정의) 제11호는 도급에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 도급은 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭에 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고, 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약이다.

공동계약은 공동수급체가 입찰에 참여하는 계약이다. 즉 하나 이상의 건설업자가 공동수급체를 구성하고, 공동수급체를 구성하고 운영하는 방식에 따라 공동도급의 유형이 구분되게 된다.

기획재정부 계약예규에서 규정하고 있는 공동도급의 유형은 세 가지이다. 공동이행방식, 분담이행방식, 주계약자관리방식 등이다. 공동이행방식은 공동수급체 구성원이 일정 출자비율에 따라 연대하여 공동으로 계약을 이행하는 공동계약이다. 분담이행방식은 공동수급체 구성원이 일정 분담내용에 따라 나누어 공동으로 계약을 이행하는 공동계약이다. 주계약자관리방식은 건설산업기본법에 따른 건설공사를 시행하기 위한 공동수급체의 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사 계약의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동계약이다. 이 경우 종합건설업자와 전문건설업자가가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업자가 주계약자가 된다. 주계약자관리방식은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성한다는 것이 가장 중요한 특징이다.[3)]

주계약자관리방식에 의한 공동계약은 종합심사낙찰제 대상 공사 중 추정가격 300억원 이상 공사에 한해 적용될 수 있고, 주계약자관리방식에 의한 공동계약으로 발주하고자 하는 경우에 부계약자로 참여할 수 있는 전문건설업자의 수가 충분한지 여부를 고려하도록 하고 있다.

2. 도급단계 축소로 공사비 확보에 유리

수직적 도급생산을 기반으로 운영되고 있는 국내 건설생산체계는 발주자가 선호할 수 있는 다양한 요소를 갖추고 있다. 공사기간 중 발생할 수 있는 위험을 회피할 수 있는 장점이 있고, 발주자의 효과를 가장 효과적으로 수용할 수 있는 건설업자를 선택할 수 있는 제도로 운영되고 있다. 특히 공공공사는 재원의 원천이 조세수입이라는 측면에서 사회적 타당성도 확보할 수 있는 방식이다.

그러나 원도급자인 종합건설업자와 하도급자인 전문건설업자 사이에서 나타나는 현실적인 부당행위 요소를 제어할 수 있는 수단이 매우 부족하다. 하도급 적정성심사 제도가 운영되고 있으나, 원도급자의 입찰 시 가격쇼핑을 방지하는데 제도로서 실효성이 의문시 된다.

공사비는 건설공사에서 가장 중요한 요소이다.

3) 국토교통부의 건설공사 공동도급운영(국토교통부 고시 제2016-210호)은 주계약자관리방식을 다음과 같이 규정하고 있다. 공동수급체 구성원 중 주계약자를 선정하고, 주계약자가 전체 건설공사의 수행에 관하여 종합적인 계획·관리 및 조정을 하는 공동도급계약을 말한다. 다만, 종합건설업자와 전문건설업자가 공동으로 도급받은 경우에는 종합건설업자가 주계약자가 된다.

공사수행에 필요한 금액이 확보되지 못한 상태에서 진행되는 공사는 무리한 작업에 따른 재해발생에 쉽게 노출될 수밖에 없다.

또한 건설공사의 품질에도 영향을 미치는 숙련 근로자 사용을 어렵게 하고 있다. 일반적으로 내국인 근로자에 비해 숙련도와 의사소통 능력이 떨어지는 외국인 근로자를 사용할 수밖에 없는 환경이 조성되는 결과가 초래되고 있다.[4)]

이처럼 도급단계에서 나타나는 상위단계 건설업자의 가격전가행위로 인한 문제를 해결할 수 있는 가장 직접적이고 효과적인 방법은 도급단계를 축소하는 것이다. 주계약자관리방식은 하도급자 지위에서 공사에 참여했던 전문건설업자를 공동수급체 구성원으로 공사에 참여하게 하여 도급단계를 축소하는 제도이다. 이에 따라 생산현장에서 실제 근로자를 사용하여 공사를 수행하는 전문건설업자가 공사비를 더 확보할 수 있고, 이런 결과에 따라 내국인 건설근로자의 일자리창출에 기여할 수 있는 제도로서의 운영이 가능하다.

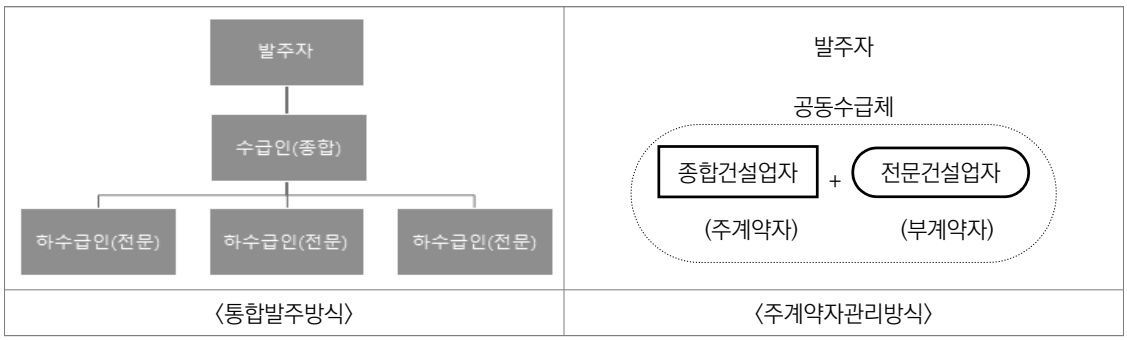
3. 주계약자관리방식의 특징 및 발주현황 추이

주계약자관리방식은 공동계약의 유형 중에서도 특징적인 제도로 운영되고 있다. 공동이행방식과 분담이행방식이 종합건설업자 간 공동수급체 구성으로 제한적인데 비해 주계약자관리방식은 종합건설업자와 전문건설업자가 공동수급체를 구성하여 입찰에 참여하는 방식이다. 대상 공사가 종합공사일 경우 건설산업기본법을 충족하기 위해서 종합건설업자가 지분율에 관계없이 주계약자가 된다.

공사의 수행은 종합건설업자와 전문건설업자가 각자의 업무를 분담하게 되는데, 종합건설업자와 전문건설업자 간 상생발전의 현실적인 모델이라고 할 수 있다. 또한 대등한 당사자 간 계약관계를 전제로 하는 법률관계와 달리 현실에서 발생하는 대등하지 못한 계약관계에서 파생되는 다양한 문제의 현실적인 대안으로서 작용이 기대되고 있는 제도이기도 하다.

4) 전문건설업자들을 대상으로 면담조사를 한 결과에 의하면 공사비가 확보되면 내국인 근로자를 사용하겠다는 의견이었다. 전문건설업자들은 내국인 의사소통과 숙련도에서 외국인 근로자에 비해 우수하기 때문에 공사수행의 생산성과 재해방지 등에 유리하며, 임금소득이 국외로 유출되는 외국인 근로자보다는 내국인 근로자를 고용하여 생계를 유지할 수 있게 하는 것이 필요하다는 생각을 하고 있는 것으로 나타났다.

그림 1 | 통합발주방식과 주계약자관리방식 비교



2009년부터 2016년까지 국가계약법의 적용을 받는 공사에서 주계약자관리방식은 총 133건이 발주됐다. 공사금액 구간별로는 300억원 이상 400억원 미만 13건, 400억원 이상 500억원 미만 9건, 500억원 이상 111건이었다.

공공발주자 기관별로는 한국토지주택공사가 39건으로 가장 많다. 다음으로 한국도로공사 28건, 한국철도시설관리공단 23건, 한국가스공사 18건, 조달청 11건, 한국수자원공사 11건, 한국서부발전 2건, 인천국제공항공사 1건 등이다.

주계약자관리방식 1건당 부계약자로 참여한 전문건설업자는 평균 1개 업체이며, 평균 공사금액은 93.2억원이고 평균 시공비율은 10.5%였다.

표 1 | 국가계약법 적용 공사의 주계약자관리방식 발주현황 추이

(단위: 건)

구분		계	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계		133	1	1	12	18	32	20	19	30
한국토지주택공사(LH)		39	1	-	2	4	3	7	10	12
한국철도시설공단		23	-	1	1	5	6	3	6	1
한국도로공사		28	-	-	2	1	12	2	-	11
한국가스공사		18	-	-	5	3	4	4	-	2
한국수자원공사		11	-	-	1	3	1	1	2	3
서부발전(주)		2	-	-	1	1	-	-	-	-
조달청	지방국토관리청	5	-	-	-	1	3	1	-	-
	산업자원부	1	-	-	-	-	1	-	-	-
	농림축산식품부	2	-	-	-	-	1	1	-	-
	건강보험공단	1	-	-	-	-	1	-	-	-
	한국식품연구원	2	-	-	-	-	-	-	1	1
인천국제공항공사		1	-	-	-	-	-	1	-	-

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

박광배 | 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구실장 jwjb2021@ricon.re.kr

주계약자관리방식에 참여한 전문건설업체의 등록업종은 기계설비공사업이 42건으로 가장 많았다. 다음으로 토공사업이 18건, 철근·콘크리트공사업 12건, 비계설치공사업 7건, 금속구조물·창호공사업 5건, 상하수도공사업 5건, 포장공사업 4건, 미장·방수·조적공사업 1건, 철도궤도공사업 1건, 철강재설치공사업 1건이었다.

복수의 전문건설업종으로 발주된 사례는 철근·콘크리트공사업+수중공사업 1건, 토공사업+비계설치공사업 2건, 미장·방수·조적공사업+철근·콘크리트공사업 1건, 가스1종+토공사업 8건, 토공사업+철근·콘크리트공사업+지붕판금공사업(보링공사) 6건, 토공사업+철근·콘크리트공사업+비계설치공사업 9건, 토공사업+상하수도공사업+포장공사업 1건, 토공사업+철근·콘크리트공사업+포장공사업 1건, 토공사업+상하수도공사업+포장공사업+철근·콘크리트공사업 1건, 조경식재공사업+조경시설공사업 1건, 토공사업+상하수도공사업 1건 등이다.

국가계약법 적용 공사에서는 주계약자관리방식이 토목공사 위주로 발주되는 것을 알 수 있다. 이는 공공발주자 중 한국토지주택공사만 주택 건설을 하고, 이외의 공공발주 공사는 대부분 토목공사이기 때문이다.

표 2 | 국가계약법 적용 공사 부계약자 참여업종(2009~2016)

(단위: 건, 원)

업종	건수	금액	업종	건수	금액
토공	18	126,921,327,250	철콘+수중	1	20,236,531,199
미장방수	1	5,993,300,000	토공+비계	2	13,407,649,606
금속창호	5	114,157,642,898	미방+철콘	1	5,521,114,534
비계	7	32,670,250,176	가스1종+토공	8	89,105,663,029
철근콘크리트	12	107,599,168,753	토공+철콘+보링	6	65,097,800,663
상하	5	22,069,809,104	토공+철콘+비계	9	75,224,753,850
포장	4	25,511,417,937	토공+상하+포장	1	4,347,908,063
철도	1	7,594,514,542	토공+철콘+포장	1	7,927,244,446
철강재	1	7,291,076,455	토공+상하+포장+철콘	2	8,599,753,100
기계설비	42	390,080,030,431	조경식재+조경시설물	1	2,129,028,754
가스1종	7	137,578,762,153	토공+상하	1	4,246,562,627

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

Ⅲ. 주계약자관리방식의 문제점

주계약자관리방식은 하도급에서 비롯되는 수직적인 계약관계에서 파생되는 건설현장의 다양한 문제와 부당행위를 해소할 수 있는 대안으로서 활용될 수 있는 장점이 있다. 그러나 이해관계의 상충과 일괄도급방식과 다른 운영으로 인하여 매우 제한적으로 운영되고 있고, 운영과정에서 문제점이 나타나고 있기도 하다.

1. 적용공사의 제한

국가계약법 적용 공사에서 주계약자관리방식 발주는 500억원 이상 공사가 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 2009년부터 2015년까지 총 발주 133건 중 111건이 500억원 이상이었다. 이런 결과는 주계약자관리방식 발주 대상 공사가 300억원 이상으로 적용 범위가 확대되기 이전에는 500억원 이상 공사만을 대상으로 했기 때문인 것으로 판단된다.

그러나 300억원으로 발주 대상 공사가 확대된 이후에도 대부분 500억원 이상 공사에서 발주되고 있다. 300억원 이상 공사의 발주건수는 매년 전체 공공공사 발주건수 대비 1.5%에 불과하다. 100억원 미만 공사의 비중은 97% 이상이다. 이를 감안하면 국가계약 공사에서는 매우 한정적으로 주계약자관리방식이 운용되고 있는 것을 알 수 있고, 이에 대한 개선이 시급하다.

2. 낮은 최소 지분율

계약예규에서는 최소 지분율을 5%로 규정하고 있다. 실제 입찰에 참여한 부계약자의 평균 지분율은 10.5%인 것으로 나타나고 있다. 계약예규에서 명시적으로 규정하고 있는 최소 지분율을 상회하는 상황이지만, 부계약자가 입찰에 참여하고, 공사를 수행하여 이윤을 확보하기는 어려운 상황이다. 주계약자관리방식에서 부계약자는 분담한 공사에 대한 공사관리를 독자적으로 하여야 한다. 또한 공동수급체 구성원으로 입찰에 참여하지만, 실제로는 주계약자 주도의 입찰참여가 이루어지고 있다. 이 과정에서 부계약자의 역할이 축소되고 있고, 부계약자는 내역을 확인하지 못한 상황에서 입찰참여자가 되는 사례도 있다. 이런 상황들과 맞물려 부계약자의 낮은 지분율은 실제 공사의 수행을 어렵게 하는 수준에 그치고 있다. 이런 문제들도 인하여 부계약자가 되는 전문건설업자는 주계약자관리방식에 부정적인 인식이 확산될 소지가 있어 개선이 필요하다.

3. 주계약자 주도의 입찰 참여

주계약자관리방식이 활용될 수 있는 공사건수가 매우 제한적인 상황이고, 주계약자관리방식에 의한 입찰과정에서 주계약자 주도의 공동수급체 구성이 이루어지는 것이 일반적인 상황이다. 주계약자가 되는 종합건설업자는 기존 협력업체 관계에 있는 전문건설업자를 임의로 선택하여 공동수급체를 구성하고 있다. 따라서 공동수급체 구성원으로서 부계약자는 실질적인 권리와 책임을 다하기 어려운 상황이 되고 있다. 이 과정에서 공사의 난이도가 높은 공종이나 구간, 이윤 확보가 어려운 공사를 부계약자에게 분담하는 사례가 나타나고 있다. 이는 주계약자관리방식으로 발주되는 공

사건수 가 매우 적어서 기존 수직적·종속적인 협력업체 관계의 틀을 벗어날 수 없는 현실에서 발생하는 것이라고 할 수 있다.[5)]

4. 보증의 문제

국가계약법의 적용을 받는 공사에서 활용되고 있는 주계약자관리방식은 300억원 이상 공사이며, 이들 공사에 공동수급체 구성원으로서 참여하게 되므로 이행보증서를 제출해야 한다. 이행보증은 분담하는 지분에 따라 차이가 있으나, 비율로는 40%가 된다. 그런데 앞서 발주 현황에서 제시되고 있는 것처럼 주계약자관리방식을 발주된 공사는 대부분의 공사가 500억원 이상이다. 1년을 초과하는 공사기간을 요하는 공사라고 할 수 있다. 따라서 과거 하도급자로서 참여할 때와 달리 공사의 완공 때까지 이행보증을 부담해야 하며, 그 부담액이 상당한 경우도 많다.

입찰참여자로서 원도급자의 지위에서 공사를 수행하는 것에 따르는 부담이라고 할 수 있으나, 부담액과 부담기간이 지나치게 긴 것은 개선이 필요한 과제라고 할 수 있다. 특히 최소지분율과 연계되어 기존 하도급 공사금액보다 적은 금액을 수주하고 있는 상황에서 이행보증 부담까지 감수하는 것은 부계약자로 참여를 꺼리게 하는 요인으로 작용할 수 있다.

5) 이런 주계약자 주도의 공동수급체 구성 및 입찰참여로 인하여 부계약자가 되어야 하는 전문건설업자는 아무런 내용도 알지 못하는 상황에서 낙찰자가 되는 경우도 있다. 즉 낙찰 이후 주계약자가 부계약자라는 사실을 통보한 경우도 있었다. 이런 경우는 공사발주만 주계약자관리방식일 뿐 통합발주와 아무런 차이가 없게 된다. 오히려 부계약자로 선택된 전문건설업자는 협력업체임에도 불구하고 하도급 공사마저 참여할 수 없는 상황에 처할 수 있다.

Ⅳ. 주계약자관리방식의 개선방안

국가계약법이 적용되는 공사에서 주계약자관리방식은 앞서 문제점으로 제시한 것들 이외에도 다양한 문제들이 나타나고 있다. 문제점들 중에서도 시급히 개선되어야 할 사항이라고 판단되는 것이다. 이에 대한 개선방안이 마련되어야만 긍정적인 효과를 기대할 수 있는 주계약자관리방식이 활성화 될 수 있을 것으로 판단된다.

먼저 국가계약법의 적용을 받는 공사에서 주계약자관리방식 활용이 확대되고, 이를 통해서 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 대상 공사 범위 제한을 폐지해야 한다. 발주자의 판단에 따라 주계약자관리방식이 모든 추정가격에서 활용될 수 있어야 할 것으로 판단된다.

다음으로 최소지분율은 10% 이상으로 상향조정되어야 한다. 그리고 공사금액에 따라 최소지분율이 탄력적으로 적용될 수 있어야 한다. 예를 들어 500억원 이상 공사에서는 최소지분율을 20% 이상 확보될 수 있는 공사의 공종을 주계약자관리방식으로 발주하여야 한다. 그리고 앞서 제한한 공사금액 제한이 폐지되어 100억원 미만 공사에서는 10% 수준이 유지될 수 있도록 운영하면 보다 많은 전문건설업체들이 참여할 수 있는 유인책이 될 것으로 판단된다.

주계약자 주도의 입찰은 현실적으로 나타날 수밖에 없는 양태라고 할 수 있다. 그러나 이 과정에서 발생하는 문제들을 개선하기 위한 노력이 수반되어야 한다. 부계약자로 참여하는 업체들도 발주자의 현장설명에 반드시 참여하도록 의무화하거나, 주계약자공종과 부계약자공종을 별도로 입찰

공고 한 후 가장 낙찰자를 대상으로 공동수급체를 구성하게 하는 방식도 검토할 수 있는 대안이라고 할 수 있다.

이밖에 보증의 문제는 공사의 완공을 감안하여 조정하는 방법을 통해서 조정될 수 있을 것으로 판단되며, 불필요한 부담을 경감하는 수단이라고 할 수 있다.

기술형 입찰제도의 현황 및 개선대책

유일한
대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구실장
ihyu71@ricon.re.kr

1. 제도의 개요 및 도입 현황

최근 들어 건설산업의 체질 개선과 경쟁력 강화를 위해 기술 중심의 입찰제도 운영에 대한 관심들이 높아져가고 있다. 국내 정부계약법 상의 기술 중심 입찰제도로는 설계·시공일괄입찰(턴키), 대안입찰, 기술제안입찰의 3가지 유형이 있으나, 2007년 제도도입 이후 최근까지 정부(국토교통부)에서 활성화를 유도하고 있는 기술제안입찰을 중심으로 제도의 현황 및 개선대책 등에 관한 의견을 기술하고자 한다. 우선, 기술형 입찰을 포함한 국내 건설공사 입찰제도는 다음의 표 1과 같이 설계·시공분리입찰, 일괄입찰, 대안입찰, 기술제안입찰로 구분된다.

표 1 | 기술형 입찰 등 국내 입찰제도의 개요

구분			입찰방식 개요
설계·시공분리입찰 (기타공사)			전통적인 입찰방식으로, 설계와 시공을 분리하여 실시설계까지 수행한 후 정해진 설계도서 등에 의해 시공자를 선정하는 가격 중심의 입찰방식
기술형 입찰	설계·시공일괄입찰 (턴키공사)		정부가 제시하는 공사일괄입찰기본계획 및 지침에 따라 입찰시에 그 공사의 설계서 및 기타 시공에 필요한 도서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 턴키공사의 방식
	대안입찰		원안입찰과 함께 따로 입찰자의 의사에 따라 정부가 작성한 실시설계서상의 공종 중에서 대체가 가능한 공종(대안이 허용된 공종)에 대하여 대안설계를 입찰서와 함께 제출하는 방식
	기술제안입찰	기본설계 기술제안 입찰 (2007.10 도입)	발주기관이 설계공모로 작성하여 교부한 기본설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰 (※ "기술제안서" 란 입찰자가 발주기관이 교부한 설계서 등을 검토하여 공사비 절감방안, 공기단축방안, 공사관리방안 등을 제안하는 문서)
		실시설계 기술제안 입찰 (2007.10 도입)	발주기관이 교부한 실시설계서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 기술제안서(Technical Proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰

상기의 입찰제도 중 기술제안형 입찰제도로 "기본설계 기술제안입찰", "실시설계 기술제안입찰" 제도가 국가계약법 및 지방계약법 상에 도입되어 있다. 기술제안입찰의 도입 배경 및 취지는 다음과 같이 요약될 수 있다.

- 기술제안입찰은 외국의 best value(최고가치) 또는 브릿징[1] 방식을 국내의 공공입찰제도로 2007년 10월부터 도입한 것이며, 기본설계 기술제안입찰과 실시설계 기술제안입찰로 구분됨.
- 조속한 도입을 위해 기술제안입찰을 행복도시 및 혁신도시에 한해 적용하는 특별발주제도로 도입함.
- 기술제안입찰은 발주자가 제시한 설계서와 입찰안내서에 따라 입찰자가 공사비절감방안, 공기단축방안, 공사관리방안 등을 포함하는 기술제안서(technical proposal)를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 방식
- 낙찰자 결정은 다음의 방식 중 선택할 수 있도록 낙찰방식을 다양화 함.

1) 최저가격으로 입찰한 자
2) 입찰가격을 기술제안점수로 나누어 조정된 수치가 가장 낮은 자 또는 기술제안점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 점수가 가장 높은 자
3) 기술제안점수와 가격점수에 가중치를 부여하여 각각 평가한 결과를 합산한 점수가 가장 높은 자

상기와 같이 2007년 10월 기술제안입찰을 정부계약제도 상에 도입하게 된 배경으로는 1) 건설산업의 선진화를 위한 새로운 발주방식(project delivery system) 도입, 2) 발주자의 입·낙찰방식에 대한 재량권 확대 및 책임감 강화, 3) 공사특성에 따라 달라지는 발주자의 획득 가치(earned value)를 중시, 그리고 4) 입찰과정에서 기술제안(technical proposal)의 중요성 부각에 따른 기술발전 유도 등을 꼽을 수 있다. 도입 당시인 2010년 7월에 행복도시와 혁신도시로 한정되었던 기술제안입찰이 모든 국가공사에 적용 가능하도록 추후 국가계약법 시행령의 단서조항을 삭제함으로서 제도 적용의 확대를 추구하였으며, 이후 기술제안입찰 활성화 차원에서 국토교통부는 2013년 4월 「기술제안입찰 활성화 방안[2]」을 마련하였고 같은 해 7월에는 「기술제안입찰 심의운영 규정」을 제정한 바 있다. 또한, 2014년 2월 「기술제안입찰 입찰안내서 표준안」의 마련·배포를 통해 일선 발주기관에서 보다 효율적으로 기술제안입찰 제도를 활용할 수 있는 여건을 마련하고자 했다. 이 표준안에는 개선된 제도를 반영하여 기술제안서의 작성방법, 평가절차 및 발주자와 계약자간의 책임분담구조 등을 명확히 하고 입찰단계별 세부절차를 제시하는 등 법령에서 미처 정하지 못하는 사항들을 담았다.

1) "브릿징 입찰"이라 함은 정부가 기본설계의 전부 또는 일부를 시행하고, 그 결과 작성된 설계도서 및 입찰안내서에 따라 입찰자가 입찰시 기술제안서를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 설계·시공 일괄입찰을 말한다.

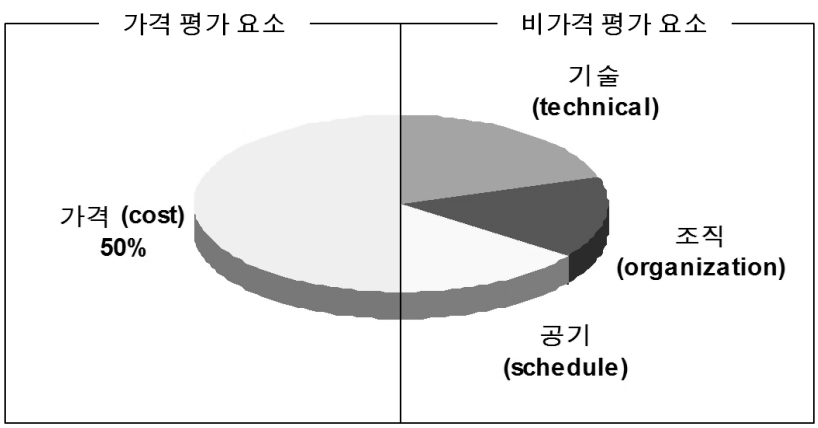
2) 기술제안입찰 대상시설 완화(터널 3km 이상 → 1km 이상 등), 기술제안건수 합리화(50건 이내), 에너지효율 개선 등에 대한 전문적 사전검증제도 도입 등을 포함한다.

유일한 | 대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구실장 ihyu71@ricon.re.kr

2. 외국(미국)의 제도 운영 사례

기술제안입찰과 관련된 미국의 제도 운영 사례를 통해 현행 기술형 입찰제도의 개선대책을 파악하고자 하였다. 우선 미국의 경우, 기술제안서의 평가가 수반되는 Best Value 입찰의 평가기준에서 반드시 갖춰야 할 3대 기본 원칙은 공정성(fair), 합리성(equitable), 투명성(transparent)이다. 이를 위해 발주기관에서는 평가항목과 배점기준을 사전에 입찰공고(RFQ/RFP) 등을 통하여 명확히 제시하는 것이 중요하다. 미국 공공공사의 일반적 평가기준은 다음의 그림 1과 같이 4가지 항목으로 구성된다.

그림 1 | 일반적인 Best Value 평가기준



미국의 연방조달규정(FAR)에서는 가격점수 50%, 비가격점수 50%(기술, 조직, 공기 등)의 배점기준을 일반화하고 있다. 그림 1의 4가지 항목(criteria)을 통해 입찰자의 최적(또는, 최고)의 가치를 평가하기 위해서는 평가지표(measure), 배점기준(weight), 점수부여방법(rubric) 등을 구체적으로 설정해야 한다. 그림 1의 4가지 항목별 세부 평가요소는 표 2와 같이 요약될 수 있다.

표 2 | 기술제안형 입찰 평가항목의 일반적 구성

가격 (cost)	기술 (technical)	관리능력 및 조직 (management /organization)	공기 (schedule)
• 제안가격 (cost limitation) • 산출내역 (cost breakdown) • 생애주기비용 (life cycle cost)	• 평가기준에 해당하는 입찰자들의 기술제안 • 시공참여자들의 상세계획 및 시방서	• 참여하는 핵심 기술인력과 자격 • 과거의 유사한 수행실적 • 사업수행계획	• 전체 공사기간 • 마일스톤 공정계획 • 제약 공정계획 • 상세 공정계획

또한, 미국 공공건설공사에서 표준적으로 사용하고 있는 기술제안형 입찰의 입찰 프로세스는 다음의 표 3과 같이 정리된다. 이러한 Best value 방식은 가격에 의존한 최저가 낙찰방식(price based selection)과 협상에 의한 방식(qualification based selection)을 절충한 낙찰방식으로, 가격(input) 대비 품질(output)의 최고 효율을 추구하는 방식이라 할 수 있다. 미국 유관단체에서 분류하는 best value에 의한 낙찰방식은 다음의 표 4와 같이 개략 7가지 유형으로 구분된다.

표 3 | 기술제안형 입찰의 전형적인 절차

구분	주요 내용
입찰준비 (Evaluation Plan)	• 발주기관의 당해 공사 입찰기준(criteria package) 준비 – 시설계획(facility program) – 설계기준(design criteria) – 성과요구수준(performance specifications) – 기타 기술제안서 평가에 필요한 사항 등
자격심사 (RFQ 단계)	• 사업특성에 맞는 자격심사 항목 준비 • RFQ(자격심사안내서)를 통해 입찰자의 자격심사 수행 – 핵심 참여인력(personnel) – 유사 사업수행경험(experience) – 과거 실적공사의 수행성과(performance) • 심사를 통과한 shortlist 선정(최소 3개 ~ 6개 이내 업체)
기술제안서 평가 (RFP 단계)	• RFP(입찰안내서)를 통해 자격심사를 통과한 입찰자들(shortlist)에게 최종제안서(Best and Final Offer, BAFO) 제출을 요청 • 입찰자는 기술제안서(technical proposal)와 가격제안서(price proposal)를 분리하여 BAFO 제출 – 공사특성 등을 고려하여 기술제안서 평가항목 및 배점기준 결정
낙찰자 선정 (Award)	• 기술심의위원회(TRC)를 통한 기술제안서 심사 수행 – RFP에 제시된 평가방식에 따라 제안서를 심사 – 각 입찰자의 기술점수를 산정하여 발주자에게 통지 • 기술점수 산정 후 입찰자의 가격제안서를 개봉 • 정해진 낙찰방식에 따라 기술점수와 가격점수를 동시에 고려해 최고가치(best value) 제안자를 낙찰자로 선정

표 4 | Best Value에 의한 낙찰방식 유형

구 분	적용 방식
Low bid-fully qualified (기준적합최저가 방식)	정해진 일정수준의 기술제안점수 이상인 입찰자 중 최저가를 선택
Adjusted bid (가격조정입찰 방식)	입찰가격을 기술점수로 나누어 조정된 수치(가격)가 가장 낮은 입찰자를 선택
Adjusted score (기술조정점수 방식)	기술점수를 입찰가격으로 나누어 조정된 단위점수가 가장 높은 입찰자를 선택
Weighted criteria (가중치 방식)	가격점수와 기술점수에 각각의 가중치를 부여한 합산점수가 가장 높은 자를 선택
Quantitative cost-technical trade-off (정량적 가격/기술 가치교환 방식)	가격과 기술점수 증감(+, -)을 정량적으로 분석해 증가분이 가장 큰 자를 선택
Qualitative cost-technical trade-off (정성적 가격/기술 가치교환 방식)	가격-기술 가치교환 분석에 의해 가격 대비 기술제안이 가장 우수한 자를 선택
Fixed price-best proposal (확정금액-최고제안 방식)	입찰가격을 고정시킨 후 기술제안점수가 가장 높은 입찰자를 선택

미국의 한 연구자료에서는 공공건설공사에 주로 사용하는 best value의 세부 평가항목을 다음의 표 5와 같이 28개로 분석한 바 있다.[3] 이러한 연구자료를 볼 때, 미국에서도 공공건설공사의 경우 '중소기업 활용' 및 '하도급계획'이 상당히 사용 빈도가 높은 중요한 평가항목으로 활용되고 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 상기와 같은 미국의 평가기준, 평가항목, 평가 프로세스, 그리고 낙찰방식 등을 국내 기술형 입찰 개선대책 마련시 고려해 볼 수 있을 것이다.

3) 이 연구는 미국 연방도로연구프로그램(National Cooperative Highway Research Program)의 일환으로 수행된 2005년의 연구이며, 미국 50개의 사례연구(case study)를 통해 미국 도로공사에서 실제 사용된 best value 평가항목을 분석하여 제시하고 있다.

표 5 | 미국 도로공사의 Best Value 평가항목 현황

No	평가항목	사용빈도 (전체 50개 사례)	항목 구분
1	과거실적 및 수행성과	44	Qualification
2	제안한 입찰가격	42	Cost
3	핵심 기술인력과 자격	41	Qualification
4	기술제안의 적정성	37	Technical
5	경영상태 및 보증요건	35	Qualification
6	관리계획 및 조직구성계획	31	Management
7	중소기업 활용	30	Qualification
8	하도급계획	29	Technical
9	품질관리	27	Technical
10	제안한 설계대안	26	Technical
11	안전관리계획	25	Management
12	환경보호계획	25	Management
13	제안한 공기	19	Schedule
14	현재 수행중인 프로젝트	17	Qualification
15	하자보증	11	Technical
16	최저가입찰 여부	7	Cost
17	현장 계획	5	Technical
18	제안요소의 혁신과 심미성	5	Technical
19	해당 지역에서의 성과/역량	4	Qualification
20	공기나 품질에 대한 인센티브	4	Management
21	교통통제/관리	3	Schedule
22	원안(설계)과 대안의 혼합	2	Technical
23	생애주기비용(LCC)	2	Cost
24	엔지니어링 검측	1	Technical
25	시공방법	1	Technical
26	현장운영계획	1	Management
27	변경에 따른 조정	1	Cost
28	문화적 민감성	1	Management

유일한 | 대한건설정책연구원 미래전략연구실 연구실장 ihyu71@ricon.re.kr

3. 국내의 입찰방법 심의운영 규정

국내의 기술형 입찰은 「대형공사 등 입찰방법 심의기준(국토교통부고시)」에 따라 중앙건설기술심의위원회 등의 심의를 거친다. 여기에 기술형 입찰의 심의대상 시설기준 등이 제시되고 있으며, 기술제안입찰의 경우 「기술제안서 심의 및 평가 매뉴얼(국토교통부, 2014.1)」에 따라 주로 "공사기간이 촉박하여 공기단축이 필요한 경우"에 중심위 협의로 기술형 입찰로 발주가 되는 경우가 일반적이라 할 수 있다. 기술제안입찰 제도에서 선택 가능한 낙찰방식은 기준적합최저가(low bid-fully qualified), 가격조정입찰(adjusted bid), 기술조정점수(adjusted score), 그리고 가중치(weighted criteria)의 4가지 방식으로 분류된다 표 6과 같이 분류되는 낙찰자 결정방식은 근본적으로 공사특성 및 사업목적 등을 고려하여 1)기술점수에 보다 큰 중점을 둘 것인지, 2)가격점수에 보다 큰 중점을 둘 것인지, 또는 3)기술점수와 가격점수를 균등하게 적용할 것인지의 선택문제가 되는 것이다. 보다 구체적인 세부 평가기준 등은 조달청의 「기술제안입찰 등에 의한 낙찰자결정 세부기준」에 따르고 있다.

표 6 | 기술제안입찰의 낙찰자 결정방법

구분	특성 및 대상공사	낙찰방식(예시)
① 기준적합 최저가	• 가격경쟁에 의한 최소 비용을 유도하려는 경우 • 최소한의 기술자격을 보유한 입찰자로 제한하려는 경우	**TS ⟩ 75/100의 조건에서, P_{min}에 낙찰** - TS = 입찰자 기술점수 - P = 입찰가격 - 75점의 적격기준은 사업 특성 등을 고려하여 조정
② 가중치	• 기술 또는 가격점수 어느 한쪽에 보다 큰(50%이상) 비중을 두고자 하는 경우 • 발주자의 재량권을 최대 한도로 활용하려는 경우 • 기술 및 가격점수 가중치 초기 결정이 어려운 경우	**WS = (a × TS) + (b × PS), WS_{max}에 낙찰** - WS = 가중평균점수 - TS = 입찰자 기술점수 - PS = 가격점수 - a = 기술점수 가중치 - b = 가격점수 가중치 - (a+b) = 1.00이며, a와 b는 0.3~0.7 범위 내에서 적용
③ 가격조정 입찰	• 입찰가격이 낙찰자선정의 우선적인 기준으로 적용되지만, 가격과 기술점수 반영을 동등한 수준으로 하려는 경우	**AB = P ÷ TS, AB_{min}에 낙찰** - AB = 가격조정 평가점수 - TS = 입찰자 기술점수 - P = 입찰가격
④ 기술조정 점수	• 기술점수가 낙찰자선정의 우선적인 기준으로 적용되지만, 가격과 기술점수 반영을 동등한 수준으로 하려는 경우 (③번 방식의 역수 개념)	**AS = (TS × ESP) ÷ P, AS_{max}에 낙찰** - AS = 기술조정 평가점수 - TS = 입찰자 기술점수 - P = 입찰가격 - ESP = 발주처 예정가격

4. 문제점 및 기대효과[4)]

Best Value 방식의 기술제안입찰 시행시 가장 우려되는 문제점으로는 1) 중소건설업체의 입찰참여 및 공사수주 불리(대형건설업체에 유리), 2) 대안제시 등 기술적·행정적 부담에 따른 입찰비용 증가, 3) 가격심사 비중이 높을 경우, 저가경쟁으로 인해 기존 입찰제도보다 낙찰률 하락, 4) 능력(비가격) 심사의 부실화 가능성, 그리고 5) 중소기업 육성 및 원·하도급 상생협력 정책에 부합하지 못함 등으로 나타났다. 이에 대해 응답자들의(복수응답임) 51.2%가 중소건설업체 입찰참여 및 공사수주에 불리하다고 하였으며, 그 다음으로는 저가 경쟁으로 인해 기존 입찰제도보다 낙찰률이 하락할 것(22.2%)이라고 응답하였다. 기업규모별로 보면, 대형업체는 중형과 소형업체에 비해 대안제시 등에 따른 입찰비용 증가의 문제를 중요하게 인식하였고, 중형과 소형업체는 대형업체에 비해 중소기업 육성 등 정책에 부합하지 못하는 것도 문제라고 인식하는 것으로 나타났다.

표 7 | Best Value 입·낙찰제도 시행의 문제점

(단위: 업체수, (%))

구 분	대형업체	중형업체	소형업체	전 체
중소건설업체의 입찰참여 불리	13(50.0)	27(45.0)	43(56.6)	83(51.2)
저가 경쟁으로 낙찰률 하락	6(23.1)	15(25.0)	15(19.7)	36(22.2)
능력(비가격) 심사의 부실화 가능성	4(15.4)	8(13.3)	4(5.3)	16(9.9)
중소기업 육성 등 정책에 부합 못함	0(0.0)	6(10.0)	8(10.5)	14(8.6)
대안제시 등에 따른 입찰비용 증가	3(11.5)	1(1.7)	4(5.3)	8(4.9)
기 타	0(0.0)	3(5.0)	2(2.6)	5(3.1)
[합 계]	26(100.0)	60(100.0)	76(100.0)	162(100.0)

반면, Best Value 방식의 기술제안입찰 시행시 가장 큰 기대효과로는 1) 무자격 부실업체(paper company)의 난립 예방, 2) 건설공사의 품질(quality) 향상, 3) 발주자에게 돌아가는 가치(value) 향상, 그리고 4) 건설업체의 견적능력 및 대안제시능력 향상 등과 같은 효과들이 거론되고 있다. 이에 대해 응답자들의(복수응답임) 32.9%가 최적가치 낙찰제도 시행은 무자격 부실업체 난립 예방에 효과가 있을 것이라고 하였으며, 그 다음으로는 건설공사의 품질 향상(22.4%), 건설업체의 견적능력 및 대안제시능력 향상(22.4%)에 효과가 있을 것이라고 응답을 하였다.

4) 대한건설정책연구원(2010.11), "최적가치 낙찰제도 도입에 대한 전문건설업체 인식조사"에서 수행한 150개 전문건설업체 대상 설문조사 결과의 일부분을 요약하여 제시하였다.

기업규모별로 보면 대형업체가 소형업체에 비해 최적가치 낙찰제도의 시행이 건설공사의 품질 향상에 효과가 있을 것(36.0%)으로 응답한 반면, 소형업체는 대형업체에 비해 무자격 부실업체의 난립 예방에 효과가 있을 것(43.5%)이라고 응답한 것으로 나타났다.

표 8 | Best Value 입·낙찰제도 시행의 기대효과

(단위: 업체수, (%))

구 분	대형업체	중형업체	소형업체	전 체
무자격 부실업체의 난립 예방	4(16.0)	16(27.6)	30(43.5)	50(32.9)
건설공사의 품질 향상	9(36.0)	16(27.6)	9(13.0)	34(22.4)
견적능력 및 대안제시능력 향상	7(28.0)	12(20.7)	15(21.7)	34(22.4)
발주자에게 돌아가는 가치 향상	5(20.0)	11(19.0)	14(20.3)	30(19.7)
기 타	0(0.0)	3(5.2)	1(1.4)	4(2.6)
[합 계]	25(100.0)	58(100.0)	69(100.0)	152(100.0)

5. 시사점 및 개선대책

본고는 기술형 입찰제도의 국내·외 현황 고찰과 기술제안입찰의 도입 배경 및 운영 기준 등을 고찰할 결과를 토대로 다음과 같이 5가지의 개선대책에 관한 개인적 의견을 결론적으로 제시하고자 한다.

1) 기술형 입찰의 대표 방식이라고 할 수 있는 기술제안입찰의 금액기준(추정가격 200억원 이상인 경우)을 삭제하고 보다 활성화될 수 있도록 적용 대상을 넓혀야 함.

- 기술제안입찰은 2007년 10월 도입 당시 그 적용 대상을 "공사계약 중 상징성·기념성·예술성 등이 필요하다고 인정되거나 난이도가 높은 기술이 필요한 시설물에 대하여는 기술제안입찰 에 의한 계약을 체결할 수 있다"로 규정하면서, 기존의 입찰제도와는 다르게 금액기준을 두지 않았음.
- 이후, 발주기관들이 보다 구체적 발주지침을 요구하면서 국토부는 2014년 2월 「기본·실시설계 기술제안입찰 기술제안서 심의 및 평가 매뉴얼」을 제작·배포하였고, 이 매뉴얼은 그 적용 대상을 200억원으로 제시하고 있음.
- 이와 같이 국토부 매뉴얼에 금액 제한이 있는 것은 중소규모의 공사에서 기술제안입찰을 적용하기 어렵게 하고, 당초 기술제안입찰 도입 취지인 "사업특성에 맞는 발주방식을 선택하도록 한다"는 것에도 부합하지 못함.

- 따라서 금액 제한은 없애되, 입찰방법 심의기준에 기술제안입찰 적용 대상을 보다 다양한 공사유형으로 구체화해 발주기관들이 기술제안입찰을 선택할 수 있는 폭을 넓혀줄 필요가 있음.
- 이와 같이 적용 대상을 넓혀야만 실질적으로 기술제안입찰이 적합한 공사들에 적용될 가능성이 높아짐. 특히, 중소규모의 공사 중 기술발전에 도움이 될 만한 공사에서 적용될 수 있도록 조치가 필요함.

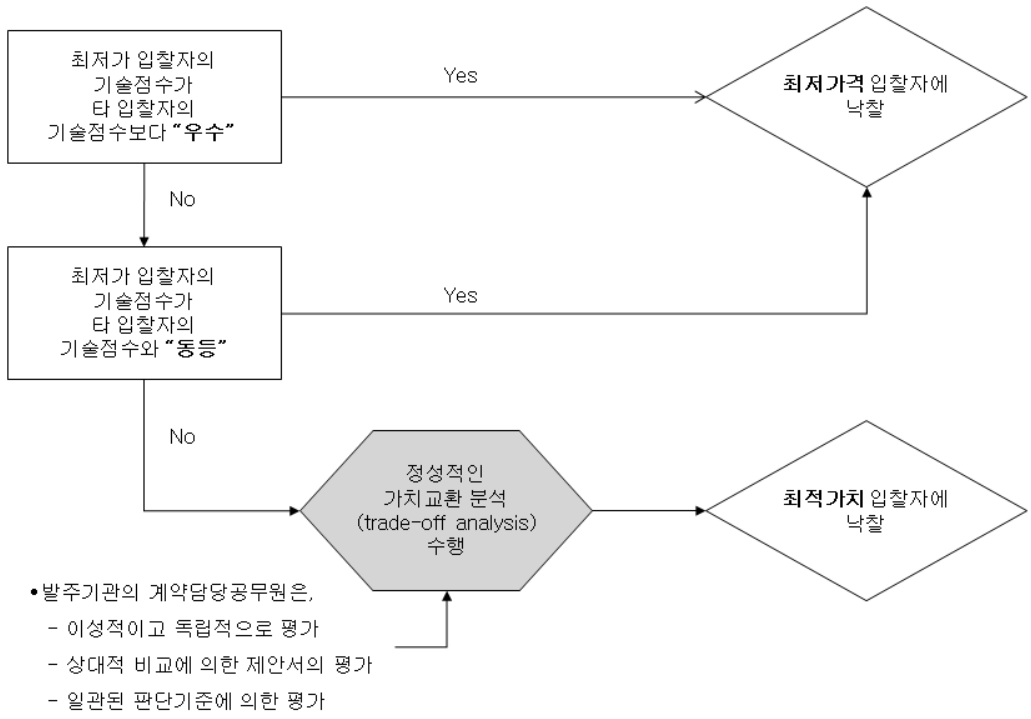
2) 공공 발주기관의 발주 확대 및 대상 사업(공사)별 별도(특화된) 발주지침, 발주매뉴얼을 마련할 필요가 있음.

- 기술제안입찰은 미국의 경우에도 도로공사 등 대상 사업(공사)별로 각 발주기관에서 특화된 발주지침을 갖고 있음.
- 기술제안입찰의 본래 취지는 사업특성에 맞게 평가기준 등을 특화하여 기술평가 등을 수행한다는 것임.
- 현재 조달청의 낙찰자 결정기준이 있고, 국토부의 포괄적 평가 매뉴얼과 입찰안내서 표준안이 있으나, 각 사업(공사)별 별도의(특화된) 발주지침이나 발주매뉴얼은 존재하지 않음.
- 따라서 공공발주기관에서 도로, 교량, 공동주택, 철도 등 대상 사업(공사)별 기술제안입찰 발주를 시범적으로 확대하고, 각 사업(공사)별로 특화된 발주지침과 발주매뉴얼을 갖추어 가도록 해야 함.
- 한 예로, 최근 서울시 SH공사에서 특화된 모듈러공법을 적용한 임대주택을 기술제안입찰 방식으로 발주하는 것을 검토하였으나, 금액기준이 200억원 미만인데다가, 모듈러주택에 특화된 기술제안입찰 발주지침이 없어 발주하는데 어려움을 겪은 사례가 있음.

3) 현재 4가지(본고의 표 4 참조)로 도입되어 있는 기술제안입찰 낙찰자 결정방식을 보다 확대하여 Best Value 방식의 본질적 도입을 시도해야 함.

- 현재 도입된 낙찰방식은 1) 기준적합최저가, 2) 가격조정입찰, 3) 기술조정점수, 4) 가중치의 4가지 방식임.
- 그러나 미국의 공공기관에서는 가격/기술 가치교환 방식 등 보다 다양한 낙찰방식이 사업특성에 맞게 활용되고 있음.
- 국내의 경우에도 표 4에 제시된 바와 같이 정량적, 또는 정성적 가격/기술 가치교환 방식 등의 낙찰방식을 추가하여 발주자 선택권을 높이고, 기술제안입찰의 효과적인 활용 능력을 높일 필요가 있음.
- 아래의 그림 2는 미 육군 공병단이 사용하고 있는 정성적 가격/기술 가치교환 평가방식의 사례임.

그림 2 | 가격/기술 가치교환에 의한 정성적 평가방식(U.S. Army, 2001)



4) 중소기업 및 전문건설업의 참여 확대를 통해 기술제안입찰을 중소·전문건설업 육성 및 발전을 유도하는 수단으로 활용할 필요가 있음.

- 종합건설업의 중소기업(약 1만여 업체), 전문건설업(설비 및 유지관리업체를 포함하면 약 5만여 업체) 육성은 우리나라 건설산업 정책에서 가장 핵심이 되는 부분임.
- 수많은 중소기업과 전문건설업의 기술발전은 건설산업의 국제경쟁력 향상과 해외진출 확대 등을 위해 필수적임.
- 그러나, 우리나라 입·낙찰제도는 가격 위주로 되어 있어 시스템적으로 업체의 기술경쟁력을 높이지 못한다는 지적이 많은 상황임.
- 이런 측면에서 보면 기술제안입찰이 중소·전문건설업을 육성할 수 있는 가장 최적의 입찰제도라 할 수 있음.
- 하지만, 현행 기술제안입찰 평가기준은 중소기업 육성과 전문건설업 발전에 필요로 하는 평가기준을 제대로 갖추지 못하고 있음.
- 이러한 문제점은 상기 표 7의 설문조사 결과에서도 드러나고 있음.
- 미국의 경우 본고의 표 5에 있는 것처럼, 공공건설공사에서는 '중소기업 활용' 및 '하도급계획'이 매우 사용 빈도가 높은 중요한 평가항목으로 활용되고 있는 것으로 나타남.

- 따라서 우리나라의 기술제안입찰 평가기준에서도 1) 중소기업의 기술 활용, 2) 하도급계획, 3) 원·하도급 상생협력, 4) 공정거래계약 등 중소 또는 전문건설업의 발전에 도움이 되는 기준을 포함 및 강화시킬 필요성이 있음.

5) 중장기적으로는 기술제안입찰, 종합심사낙찰, 종합평가낙찰 제도를 통합적으로 운영할 필요가 있음.

- 2007년 10월 도입된 기술제안입찰은 입·낙찰 전 과정을 규정하는 발주방식의 성격을 갖고 있으며, 국가계약법령과 지방계약법령 상에 도입되어 있는 상황임.
- 종합심사낙찰제는 현행 최저가낙찰제 문제점을 개선하기 위해, 그 대체제도로서 2016년에 국가계약법령을 개정해 시행되었음. 이 방식 역시 미국의 best value 방식과 일본의 종합평가낙찰제도를 도입하고 있는 것임.
- 지방계약법령 상에서는 종합심사낙찰과는 또 다른 종합평가낙찰제가 최저가낙찰제를 대체하여 2016년부터 시행되고 있음.
- 이들 입찰제도와 낙찰제도는 사실상 가격 이외의 기술력 등을 종합적으로 고려하여 발주자에게 가장 유리하고 사업특성에 가장 적합한 계약상대자를 선택하기 위한 제도이며, 모두 외국의 best value 방식을 지향하고 있는 것임.
- 따라서 중장기적으로 보면 기술제안입찰과 종합심사낙찰, 종합평가낙찰은 서로 유기적으로 연동되어 작동될 필요가 있음.
- 서로 유사한 제도가 상존하기 보다는 이들 제도를 통합해 포괄적으로 운영할 필요가 있으므로 지금부터 중장기적 논의를 할 필요가 있음.

건설동향

- 금년도 건설공사 표준시장단가 2.28% 상승…실제 시장가격 반영
- 전건협, 기재부 국고국장과 간담회 자리서 제도개선 필요성 쏟아내

금년도 건설공사 표준시장단가 2.28% 상승…실제 시장가격 반영

국토교통부 기술기준과 18.01.02

국토교통부(장관 김현미)는 '18년 1월 1일부터 적용할 건설공사 표준시장단가 및 표준품셈을 개정하여 공고했다. 국토교통부는 매년 상반기와 하반기에(7, 12월)에 건설기술발전, 건설현장 시공환경 변화 등을 반영, 공사비 산정기준 심의위원회 심의('17. 12. 21.)를 거쳐 공사비 산정기준(표준시장단가, 표준품셈)을 개정하고 있다.

총 1,961개 공종에 대하여 단가를 공고한 표준시장단가는 '17년 하반기 대비 2.28%가 상승하였고, 공사비 총액으로는 1.0%의 상승(1,961개 공종의 단가를 적용하여 모의실험 대상 234개 사업의 전체 공사비에서 차지하는 비중(19.97%)을 고려하여 산출)효과가 있는 것으로 추정된다. 이번에 공고된 표준시장단가는 논란이 되고 있는 계약단가와 입찰단가 중심의 단가 산정을 지양하고 구조물 유형별·규모별로 실제 건설현장 위주의 가격 조사를 바탕으로 한 시장가격을 반영하였으며, '18년부터는 시장가격 조사대상을 100~150개 공종으로 점차 확대 반영할 예정이다.

건설공사 표준품셈은 전체 2,310개('17년 1월 기준) 품셈 항목 중 239개 항목(토목 174, 건축 54, 기계설비 11)을 정비하였으며, 건설현장의 시공 현실에 대하여 과학적으로 조사분석한 결과를 토대로 품을 합리적으로 조정하였다. 특히 관 부설 및 접합 공사에서는 일반 작업자에서 기능공 중심으로 인력구성 변화 및 건설장비 사용을 확대하고 철골공사에서는 비계공에서 철골 공 중심의 인력 구성 변화를 반영하였다. 또한, 방수공사에서는 구조물 부분별 시공 난이도를 고려하여 바닥 및 수직으로 구분하는 등 건설현장의 상황에 부합하도록 하였다.

아울러, 국토교통부 관계자는 "공사비 산정기준이 건설시장 가격을 보다 더 정확히 반영할 수 있도록 표준품셈 코드화, 유지관리 품셈 제정 및 표준시장단가 보정기준 확충 등을 포함한 '공사비 산정기준 중장기 정비계획('18.~'22.)'을 수립하여 시행할 계획이다."라고 밝혔다.

'18년 적용 건설공사 표준품셈 개정사항 및 표준시장단가는 국토교통부 누리집(www.molit.go.kr 정보마당/훈령·예규·고시/공고) 또는 공사비 산정기준 관리기관인 한국건설기술연구원 누리집(www.kict.re.kr, 기업지원/표준품셈)에서 열람 또는 내려 받기가 가능하다.

전건협, 기재부 국고국장과 간담회 자리서 제도개선 필요성 쏟아내

전건협 “적정공사비 확보 절실”, 기재부 “건의사항들 적용 검토”

대한전문건설신문 남태규 기자 18.02.02

대한전문건설협회(전건협) 중앙회(회장 김영윤)는 지난달 31일 박성동 기획재정부 국고국장과 간담회 〈사진〉를 갖고, 중소건설업계의 적정공사비 확보 등을 건의했다.

서울 전문건설회관에서 개최된 이날 간담회에는 박성동 국고국장을 비롯한 고정민 계약제도과장과 전건협 김영윤 회장, 이건영 경영지원본부장, 이원규 건설정책본부장 등이 참석했다.

전건협은 이 자리에서 전문공사는 대부분 100억원 미만으로 적격심사제도 적용 대상이나 낙찰하한율은 20년간 변동이 거의 없다며 낙찰하한율 4%p 상향과 입찰가격 평가산식 개선을 요구했다.

또 공기연장 실비산정시 하수급인이 사용한 비용(간접비)을 포함하도록 계약예규를 개정해 달라고 요청했다. 아울러 전자적 대금지급시스템 사용 의무화 적용 시기도 법령 개정 후 최소 1년 이상 유예기간이 필요하다고 강조했다.

이 외에도 전건협은 △하도급관리계획서 제출 대상 확대 △공사계약 이의신청 대상 확대 △혼합 발주(마스, 협상계약) 개선 △주계약자 공동도급 제도 적용 대상 확대 등을 건의했다.

이에 대해 박 국고국장은 “건의해주신 사항들이 적용될 수 있도록 심도 있게 검토하겠다.”고 답했다.

유권해석 및 판례 특집

건설계약에 있어 공사용 자재 직접구매제도의 입법 개선 사항

“건설계약에 있어 공사용 자재 직접구매제도의 입법 개선 사항”

홍성진 책임연구원(hongsj@ricon.re.kr)
대한건설정책연구원 산업혁신연구실/법학박사

중소기업제품 구매촉진법은 공사용 자재 직접구매제도의 실효성을 높이기 위하여 예외사유를 구체적으로 고시하고, 그와 같은 사유가 없는 한 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공사를 발주하려는 공공기관의 장은 직접구매를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하였다. 만일 공공기관에서 발주하는 공사가 설계·시공 일괄입찰방식에 의할 경우 직접구매규정이 당연히 배제된다고 본다면, 중소기업제품 구매촉진법 제12조 제3항 은 그 의미가 반감되고, 공공기관이 설계·시공 일괄입찰방식에 의함으로써 중소기업제품 구매촉진법 제12조 제3항 본문의 직접구매 규정이 적용되는 것을 피하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 공공기관에서 발주하는 공사가 설계·시공 일괄입찰방식에 의할 경우 직접구매 규정을 일률적으로 배제하려면 이에 관한 명시적 규정이 있어야 할 것이다(청주지방법원 2010. 3. 9. 자 2010카합44 결정)

〈사건의 개요〉

① A회사(신청인)는 선별용 산업기계 수출입업,자동화설비 제작업 등을 목적으로 하는 주식회사로서 중소기업기본법 제2조에서 정하고 있는 중소기업인데, 통상여과기 등을 생산·판매하고 있다. 청주시(피신청인)는 하수처리장 여과시설 설치공사 및 소각로 증설공사를 발주한 지방자치단체로서, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에 정한 공공기관에 해당한다.

② 피신청인은 2008.1.13. 위 공사를 추진하면서 청주시 공공하수처리장 증설(3단계)공사를 총공사비 추정가격 610억 원에, 청주시 공공하수처리장 여과시설 설치공사를 총공사비 추정가격 408억 원에, 청주시 하수찌꺼기(슬러지)소각로 증설공사를 총공사비 추정가격 148억 원에 계획하고, 위 공사가 총공사비 추정가격 300억 원 이상의 대형공사에 해당한다는 이유로 2008.2.26.「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 같은 법 시행령의 관련 규정에 따라 충청북도에 대형공사의 입찰방법에 관한 심의를 요청하였다.

충청북도는 2008.3.26.건설기술관리법의 규정에 따라 설치된 지방건설기술심의위원회를 개최하였는데, 위 위원회는 위 각 공사를 일괄입찰에 의하되 여과시설 설치공사와 소각로 증설공사를 1건으로 처리함이 타당하다고 심의하였다. 충청북도는 위 위원회의 심의 결과에 따라 2008.3.28. 충청북도 공고 제2008-227호로 청주시 공공하수처리장 증설(3단계)공사,여과시설 설치공사,소각로 증설공사에 대하여 대형공사 입찰방법을 공고하면서 위 공사가 일괄입찰(이른바 ‘턴키공사’: Turn Key Base)에 의한 것임을 표시하였다.

③ 청주시는 그 후 위 공사의 규모를 축소하여 공공하수처리장 증설 공사를 제외하고 여과시설 설치공사와 소각로 증설공사만을 총공사비 추정가격 376억 8,000만 원(총공사비 추정가격 34,254,545,460원+부가가치세 3,425,454,540원)에 추진하기로 하였다.

그런데 위와 같이 공사의 규모가 축소되자 충북지방중소기업청장 등은 이 사건 공사에 사용될 "통상여과기"또는 "하수처리장치 및 구성품(정수·분뇨용,배수·빗물 펌프장용포함)"이 중소기업청장이 지정한 "2009년도 중소기업자간 경쟁제품 및 공사용 자재 직접구매 대상품목"에 해당한다는 이유로 이 사건 공사의 입찰방법 등에 대한 지방건설기술심의위원회의 재심의 등을 요구하였다.

④ 피신청인은 2009.11.6."통상여과기"및 "하수처리장치 및 구성품"등이 직접구매대상품목에 해당하나 단위제품으로 직접구매하여 공급할 경우 전체시설에 대한 성능을 보장할 수 없고 책임소재 규명에 어려움이 있으며, 일괄입찰방식에서 중소기업제품만을 사용하도록 강제하는 것은 일괄입찰 취지에 부합되지 않는다는 이유로 "공사용 자재 직접구매를 이행할 수 없는 사유"에 해당한다고 공표하였다.

피신청인이 그 후 위와 같이 변경된 계획에 따라 조달청장에게 계약 체결할 것을 요청하자,조달청 시설공사 계약관은 2009.12.11.조달청 시설공고 제20091209153-11호로 입찰공고를 하였는데,이 사건 공사가 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」제6장에 의한 설계·시공 일괄입찰방식에 의한 것임을 표시하였다.

⑤ 이후 법원은 "이 사건 공사에 관한 입찰절차가 현재 진행 중으로 2010.3.9.15:00에 입찰서 제출이 마감될 예정이다. 만일 이 사건 공사에 관한 입찰절차가 그대로 진행될 경우에 법적 분쟁이 복잡하게 전개될 뿐만 아니라 신청인의 권리가 침해되어 회복하기 곤란하게 될 우려가 있다.따라서 위 입찰절차를 긴급히 중지시킬 보전의 필요성도 인정된다"고 결정하였다.

〈관련 법령〉

「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」

제12조(공사용 자재의 직접구매 증대) ① 중소벤처기업부장관은 경쟁제품으로 지정된 공사용 자재의 구매를 늘리기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다.

② 중소벤처기업부장관은 경쟁제품 중에서 공공기관이 발주하는 공사에 필요한 자재로서 공사의 품질과 효율성을 해치지 아니하는 범위에서 공공기관이 직접 구매하여 제공하기에 적합한 제품을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 선정하고, 고시하여야 한다.

③ 대통령령으로 정하는 규모 이상의 공사를 발주하려는 공공기관의 장은 제2항에 따라 중소벤처기업부장관이 고시한 제품의 직접구매 여부를 검토하여 직접구매를 할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다. 다만, 중소벤처기업부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 직접구매를 이행할 수 없는 사유로 고시한 경우에는 그러하지 아니하다.

「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」	
개정전	개정후(2017. 12. 12 시행)
제22조의2(공사용자재 직접구매 예외) ① 공공기관의 장은 법 제12조제3항 단서에 따라 다음 각 호에 해당하는 경우에는 공사용자재 직접구매 대상품목을 직접 구매하지 않을 수 있다. 1. 「재난 및 안전관리기본법」제3조에 따른 재난 관련 공사로서 발주가 시급하다고 인정되는 경우 (다만 조달사업에 관한 법률 시행령 제7조의2에 따른 다수공급자계약에 따라 단가계약이 체결된 품목은 제외) 2. 공사용자재 직접구매로 인해 국방·국가안보가 저해될 우려가 있다고 인정되는 공사의 경우 3. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 공사용자재 직접구매가 곤란하다고 공공기관의 장과 관할 지방중소기업청장이 협의한 경우 가. 도서·벽지지역 등 공사현장의 특성상 공사용자재 직접구매시 안정적인 공사 진행이 불가능한 경우 나. 원자재 가격파동 등으로 원활한 자재수급이 곤란한 경우 다. 공사용자재 직접구매시 공사의 품질 확보가 곤란하거나 공사비용이 현저하게 증가할 것으로 예상되는 경우 라. 공공주택 등 분양을 목적으로 하는 건축공사로서 입주자의 해당 자재에 대한 선호도가 낮아 분양 목적을 달성하기 곤란한 경우	제22조의2(공사용자재 직접구매 예외) ① 공공기관의 장은 법 제12조제3항 단서에 따라 다음 각 호에 해당하는 경우에는 공사용자재 직접구매 대상품목을 직접 구매하지 않을 수 있다. 1. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른 재난 관련 공사로서 발주가 시급하다고 인정되는 경우 (다만 조달사업에 관한 법률 시행령 제7조의2에 따른 다수공급자계약에 따라 단가계약이 체결된 품목은 제외) 2. 공사용자재 직접구매로 인해 국방·국가안보가 저해될 우려가 있다고 인정되는 공사의 경우 3. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 공사용자재 직접구매가 곤란하다고 공공기관의 장과 관할 지방중소벤처기업청장이 협의한 경우 가. 도서·벽지지역 등 공사현장의 특성상 공사용자재 직접구매시 안정적인 공사 진행이 불가능한 경우 나. 원자재 가격파동 등으로 원활한 자재수급이 곤란한 경우 다. 공사용자재 직접구매시 공사의 품질 확보가 곤란하거나 공사비용이 증가할 것으로 예상되는 경우 라. 공공주택 등 분양을 목적으로 하는 건축공사로서 입주자의 해당 자재에 대한 선호도가 낮아 분양 목적을 달성하기 곤란한 경우 마. 특정 공사용자재와 관련하여 과거 잦은 납기지연으로 공사진행에 어려움이 있었던 경우 **바. 턴키공사에 소요되는 자재로 공사용자재 직접구매시 당초 목적에 부합하는 품질수준의 자재구매가 어려울 것으로 예상되는 경우** 사. 기타 불가피한 사유로 공사용 자재 직접구매가 어려운 경우

마. 특정 공사용자재와 관련하여 과거 잦은 납기지연으로 공사진행에 어려움이 있었던 경우 바. 기타 불가피한 사유로 공사용 자재 직접 구매가 어려운 경우	

「**공사용자재 직접구매 예외처리 시행세칙**」(중소벤처기업부훈령 제20호)

제10조(수도권 (서울,경기,인천) 지역 레미콘 예외인정 등) ① 수도권지역 지방중소벤처기업청장은 관할 지역 내 공공기관이 발주하는 공사 중 레미콘에 대한 직접구매 시 다음 각 호의 사유에 해당하는 경우에는 관련조합의 의견을 참조하여 중소기업자간 경쟁 이외의 방법으로 구매하도록 인정할 수 있다.

1. 수해복구 등 공사의 시급성이 요구되어 중소기업자간 경쟁입찰을 적용할 경우, 공기 지연 등으로 심히 공익을 해할 우려가 명백한 경우
2. 일정 시간 내에 타설하여야 하는 레미콘의 특성상 적기납품이 가능한 거리 내에 소재한 중소기업이 없다고 인정되는 경우
3. 공사현장에 속한 시·군·구 지역에서 최근 1년간 유사한 공사의 레미콘 입찰시 중소기업이 참여하지 않아 유찰된 사례가 2회 이상 있고, 당해 공사의 경우에도 중소기업이 참여하지 않을 것으로 명백히 예상되는 경우
4. 기타 특수한 현장사정을 이유로 발주 공공기관이 해당 지역의 레미콘 관련 조합과 중소기업자간 경쟁입찰의 예외의 방법을 통해 구매하기로 합의하여 요청하는 경우

제11조(한국토지주택공사 사업 및 아파트공사 예외 관련 등) ① 지방중소벤처기업청장은 한국토지주택공사가 발주하는 공사나 기타 아파트 공사 중 다음 각 호에 해당하는 사유로 직접구매 예외를 요청하는 경우 지방중소벤처기업청장과 예외사유 해당여부를 협의한 건에 한해 예외를 인정할 수 있다.

1. 재개발·재건축사업, 도시환경정비사업 등 한국토지주택공사가 발주기관이 아닌 시공사로 참여하는 경우
2. 정부의 저소득층 주거문제 해결을 위한 분양가 인하 목적으로 추진하는 시공과정합리화(직할시공) 사업인 경우
3. 한미행정협정에 따른 주한미군기지 이전사업인 경우
4. 발주공사가 공공분양사업으로서 소비자의 요구를 반영하는 마감재나 안전을 요구하는 제품의 경우
5. 입주민 거주 상태에서 진행되는 공사(임대아파트 보수공사 등)의 경우 직접구매가 입주민에게 불편을 야기한다는 것이 객관적인 자료로 입증되는 경우

②지방중소벤처기업청장은 제1항 각호의 예외인정에도 불구하고 직접구매의 필요성이 제기되는 경우

에는 당해 공공기관에 직접구매를 요구할 수 있다.
③지방중소벤처기업청장은 제1항제4호에 의해 직접구매 예외를 인정한 품목에 대해서는 특별한 사정이 없는 한 예외를 인정한 해당연도말까지 별도 조정협의를 생략할 수 있다.

〈해 설〉

- 일괄입찰방식(턴키계약방식, Turn Key Base)은 시공업자가 건설공사에 대한 재원조달, 토지구매, 설계 및 시공, 운전 등의 모든 서비스를 발주자를 위하여 제공하는 방식을 말한다. 턴키공사는 건설공사 입찰시 기술(설계)경쟁을 통해 기술력이 우수한 업체를 선정, 품질 향상과 기술 발전을 도모하기 위해 도입된 제도인데, 공사용 자재 직접구매를 적용하게 될 경우 발주자 리스크의 증가, 사업자 책임하의 공사수행 효율성 저하, 건설업자의 역량 및 발주자의 재량권을 제약하는 문제가 제기되었다.
- 이 사건은 청주시의 청주시 하수처리장 여과시설 설치공사와 소각로 증설공사를 일괄입찰방식(턴키계약방식)으로 진행되는 가운데 충북지방중소기업청장의 '공사용 자재 직접구매 대상 품목'해당을 이유로 입찰방법 등에 대한 재심의 요구를 하였으나, 공사용 자재 직접구매 예외사유로 공표하고 계약을 강행함에 따라 벌어진 분쟁이다. 법원은 '공공기관에서 발주하는 공사가 설계·시공 일괄입찰방식에 의할 경우 직접구매 규정을 일률적으로 배제하려면 이에 관한 명시적 규정이 있어야 한다'고 규정하였으나, 턴키계약공사에 있어 공사용 직접 구매제도 적용의 문제를 보여진 사례라 할 수 있다.
- 이후 중소벤처기업부는 2017.9.19. '턴키공사에 소요되는 자재로 공사용자재 직접구매시 당초 목적에 부합하는 품질수준의 자재구매가 어려울 것으로 예상되는 경우'를 공사용자재 직접구매 예외사유로 추가하였다.
- 그럼에도 건설계약에 있어 공사용 자재 직접구매제도는 다음과 같은 내용으로 입법 개선이 이루어질 필요가 있다.

첫째, 공사용 자재 직접구매의 형식에 관한 문제이다.

위의 〈표〉에서 보는바와 같이, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」의 위임에 따라 세부사항을 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」(이하 "공공구매 운영요령")에서 규율하고 있다. "공공구매 운영요령" 제5장에서는 '공사용 자재 직접구매제도의 운영'을 규정하고 있고, 제22조의2에서는 '공사용자재 직접구매 예외'를 규정하고 있다. 제22조의2 제1항 제3호에서 규정하고 있는 가~사목(7개의 항목)은 공공기관의 장과 지방중소벤처기업청장이 협의하여 공사용자재 대상품목을 직접 구매하지 않을 수 있다.[5]

5) ① 재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른 재난 관련 공사로서 발주가 시급하다고 인정되는 경우, ② 공사용자재 직접구매로 인해 국방·국가안보가 저해될 우려가 있다고 인정되는 공사의 경우에는 중소벤치기업청장과의 협의 없이 공공기관의 장 재량에 따라 공사용 자재 직접구매 대상품목을 직접 구매하지 않을 수 있다.

그런데 이외에 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제12조 제3항 단서의 위임에 따라 공사용 자재 직접구매를 이행할 수 없는 사유를 규율하기 위하여 「공사용자재 직접구매 예외처리 시행세칙」(이하 "공사용자재 예외 세칙")이 제정·운영되고 있다. 특히 "공사용자재 예외 세칙" 제10조의 수도권 지역 레미콘과 제11조의 한국토지주택공사 사업 및 아파트공사의 경우 해당 공공기관의 장과 지방중소벤처기업청장과 협의하여 직접구매 예외를 인정하도록 규정하고 있다.

결국 공사용 자재 직접구매제도 가운데 공공기관의 장과 중소벤처기업청장이 협의하여 예외를 인정할 수 있는 항목은 가~사(7개 항목)보다 많은 9개 항목이 되는 것이다. 양 법규의 통일성 제고를 위하여 "공공구매 운영요령" 제22조의2 '공사용자재 직접구매 예외'를 "공사용자재 예외 세칙"으로 이관하던지, 아니면 "공사용자재 예외 세칙"은 예외 처리를 위한 절차적 성격만 남겨둔채 제10조 및 제11조를 ""공공구매 운영요령" 제22조의2로 이관하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 공사용 자재 직접구매의 내용에 관한 문제이다.

전술한 바와 같이, 「공사용자재 직접구매 예외처리 시행세칙」에서는 수도권(서울, 경기, 인천)지역에서 공공기관이 발주하는 공사 중 레미콘에 대한 직접구매 시 일정한 경우에는 중소기업자간 경쟁 이외의 방법으로 구매할 수 있다. 수도권 지역에서의 레미콘에 대한 직접구매 예외를 인정한 것은 레미콘 제품의 특성에 따른 문제로 판단된다. 즉, 레미콘 제품은 시멘트, 자갈, 모래 등의 원재료를 공장으로 운송하여 일정한 공정을 거친 다음 곧 바로 레미콘트럭을 이용하여 일반적으로 90분 이내에 건설현장까지 운송하여 타설하여야 한다. 또한, 레미콘 수급의 문제이다. 레미콘의 수급은 민수판매와 관수판매로 구분되는데, 수도권의 경우 관수판매가 민수판매에 비하여 출하 절차가 복잡하고, 많은 시간이 소요되었다. 이에 따라 2012. 11. 19부터 수도권 지역에서의 레미콘에 대한 직적구매 예외를 인정하고 있다.

그런데 이러한 문제는 수도권 이외의 지역에서도 동일하게 나타나고 있다. 레미콘 업체 입장에서는 관수판매에 비하여 민수판매 가격이 높기 때문에 민수판매를 중심으로 출하하고 있으며, 관수판매에 따라 레미콘 공급을 받는 전문건설업체는 장시간 대기로 인하여 타설 및 품질에 있어 많은 문제점이 발생하고 있다. 따라서 내용적 적합성을 위하여 전체 레미콘에 대해서는 공사용 자재 직접구매의 예외사유로 규정하는 것이 타당할 것이다.

이슈진단

- 하도급거래 공정화 종합대책 발표
- 국토교통 안전강화 원년과 적정공사비 확보 필요성

하도급거래 공정화 종합대책 발표

조재용 선임연구원(adelid83@ricon.re.kr)

공정거래위원회는 지난 12월 28일, 공정한 하도급 거래 질서 확립을 위한 「하도급거래 공정화 종합대책」을 발표하였다. 이는, 그 동안 영업이익률 등 경영실적 측면에서 대기업들이 좋은 성과를 실현하고 있는 반면, 중소기업들은 더욱 영세화되고 생산성도 하락하면서 대·중소기업 간 양극화가 심화되고 있는 데에 따른 것이다. 특히 공정거래위원회는 거래단계가 낮아질수록 상생협력 가치에 대한 인식과 법준수의식이 낮은 것을 지적하고 있으며, 건설분야 주요 법위반 유형을 보면 대금미지급, 어음할인료 미지급, 지연이자 미지급 등 대금지급 관련 법위반이 80.5%에 달한다고 밝히고 있다.

이에 따라, 공정거래위원회의 이번 대책은 ① 대·중소기업간 힘의 불균형 해소, ② 자율적 상생협력 모델 수직적·수평적 확산, ③ 법집행 강화 및 피해규제 실효성 제고의 3가지 추진방향 아래 23개의 세부 추진 과제를 포함하고 있으며, 거래 조건 협상부터 계약 이행에 이르는 거래의 전 과정에서 중소기업의 힘을 보강해 주는 제도 보완 방안이 그 핵심 내용이다.

먼저 대기업과 중소기업 간의 힘의 불균형을 해소하기 위한 방안으로, 대기업이 협력사에 대해 거래상의 편의를 위해 전속으로 거래하도록 강요하는 행위를 금지하였고, 제조 및 용역 분야에서 전속거래 실태를 2년마다 조사하고 공개하기로 하였다. 또한 협상력이 약한 소규모 하도급업체들은 원사업자와의 거래조건 협상에서 공동으로 대응할 수 있도록, 이에 대한 담합 규정 적용 대상에서 제외할 예정이다. 뿐만 아니라 계약 과정에서 원사업자가 수급사업자에게 원가정보를 요구하여 최소한의 영업이익만 보장하는 수준으로 납품단가를 깎는 관행을 막고자 하고 있다. 만약, 계약 이행 과정에서 노무비 등 공급원가가 변동하면 하도급 금액도 조정해야 한다.

자율적 상생협력 모델 수직적·수평적 확산을 위한 방안으로는, 대금결제조건 공시를 의무화하고, 경영간섭 행위에 관한 지침을 마련하였다. 그리고 현행의 하도급 대금 지급관리시스템을 확대 실시하고, 공정거래 협약 및 모범사례를 수평적으로 확산하고자 한다.

법집행 강화 및 피해구제 실효성 제고 방안으로는, 중소기업의 기술을 보호하고 부당특약에 대한 감시를 강화하며, 과징금 수준을 상향 조정함으로서 법위반 행위를 더욱 억제하고자 하였다. 또한 징벌적 손해배상제를 활성화하고, 분쟁조정협의회를 시·도에 설치하여 분쟁조정제도의 실효성을 제고하여 피해가 발생했을 때 피해 구제의 실효성을 높이고자 하였다.

이번 하도급거래 공정화 종합대책은, 중소기업은 대기업의 요구를 수용할 수밖에 없고 대기업과 중소기업이 함께 얻은 성과도 대기업 위주로 편향 분배될 수밖에 없는 힘의 불균형 구조에서 중소기업을 보호하기 위한 의미 있는 정책이라고 할 수 있다. 새해에는 이번 정책을 계기로 건설 산업에 공정거래가 무사히 자리 잡아, 모두가 웃으며 희망을 가질 수 있는 건설 산업이 되기를 기대한다.

원문: 대한건설정책연구원 뉴스레터 2018년 1월, 67호 이슈진단

국토교통 안전강화 원년과 적정공사비 확보 필요성

최별하 연구원(cbh729@ricon.re.kr)

"안전구호 준비!…… 좋아! 좋아! 좋아!" 이른 아침 현장 안전 조회에서 쉽게 들을 수 있는 소리이다. 이런 무재해를 위한 노력에도 불구하고 건설현장의 사고는 끊이지 않고 있다. 과연 건설현장의 안전사고를 단지 현장 근로자의 안전의식 결여로 치부할 수 있을까?

지난 12월 9일에는 인천 중구(1명 사망)와 용인(3명 사망, 4명 부상)에서 타워크레인 사고가 발생하였다. 이외에도 추가 2건을 포함하여 12월에만 타워크레인 사고가 4건이 발생하였다. 지난 5월, 10월 타워크레인 사고 이후 국무총리 주재로 열린 제 17회 국정 현안점검조정회의에서 정부가 「타워크레인 중대재해 안전대책」을 11월에 발표하였는데, 불과 한 달도 지나지 않은 시점에서 사고가 재발하였다는 점에서 문제는 심각해 보인다. 정부의 대책 또한 사고 원인을 발본색원하기보다 본질의 변죽을 두드리는 듯한 측면이 있다.

「타워크레인 중대재해 안전대책」을 살펴보면 "20년 이상 지난 노후기계 사용을 금지하는 조치를 포함한 설비안전성 관리 강화", "원청, 임대업체, 설치·해체 업체 주체별 안전관리 책임 강화", "안전관리 역량 및 사고발생시 제재 강화"가 주요 내용이다. 이는 사고 발생 원인으로 장비의 노후화와 해이한 안전관리의식을 꼽고 있다고 볼 수 있다. 그러나 최근 건설현장의 사고는 매스컴을 통해 빠르게 전파되고, 이를 통한 브랜드가치 손실과 별도로 진행되는 손해배상 등 손해는 상당하다. 때문에 건설사를 비롯한 근로자가 안전 관련 업무를 해태할 이유는 적어 보인다.

다른 한 가지 원인으로 지목된 타워크레인 연식제한 역시 핵심 놓친, 반쪽짜리 대책이다. 정부는 10년 미만, 10년 이상, 15년 이상, 20년 이상이라는 크레인의 사용연한만을 규제하려 하고 있지 왜 20년 이상의 크레인을 사용하고 있는지에 대한 고려는 생략하고 있다. 건설산업은 발주처-원도급-하도급으로 이어지는 수직구조와 나날이 심화는 경쟁을 통해 저가수주가 만연해 있다. 정부의 SOC 투자감소와 각종규제로 인한 주택경기 하락이 예상되는 가운데, 장비 투자는 우선순위에서 멀어지기 마련이다. 이러한 상황에서 노후기계 사용연한제한 만을 강조하는 것은 불합리하다.

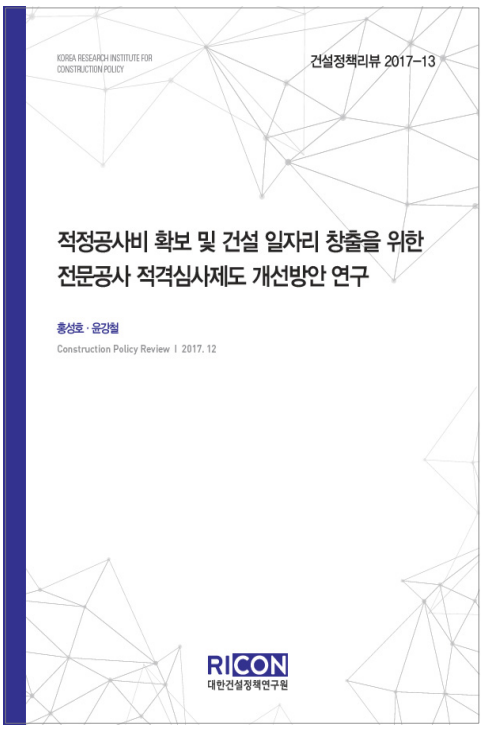
다만, 적절한 노후기계 교체의 필요성이 인정되는 가운데, 장비 교체를 유도하고 안전을 확보하기 위한 해결책 중에 하나는 적정공사비 확보이다. 적정공사비가 확보되면 노후기계를 교체함은 물론이고 근로자들이 안전하게 작업할 수 있는 여건이 마련될 것이다. 국토교통부 장관은 신년사에서 2018년을 국토교통 안전 강화의 원년으로 삼아 현장 점검과 개선을 강도 높게 추진하고 부처 간 공조를 강화할 것을 밝혔다. 안전과 비용은 비례한다. 적정한 공사비가 확보되어야만 안전이 담보될 수 있다. 안전대책과 적정공사비 확보가 이뤄져 2018년에는 국민과 건설인 모두가 안전한 건설현장이 되기를 기대한다.

원문: 대한건설정책연구원 뉴스레터 2018년 1월, 67호 이슈진단

건설정보 체크

- 적정공사비 확보 및 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안 연구 리뷰 발간
- 건설업 R&D투자 활성화를 위한 조세지원방안 보고서 발간

"적정공사비 확보 및 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안 연구" 리뷰 발간



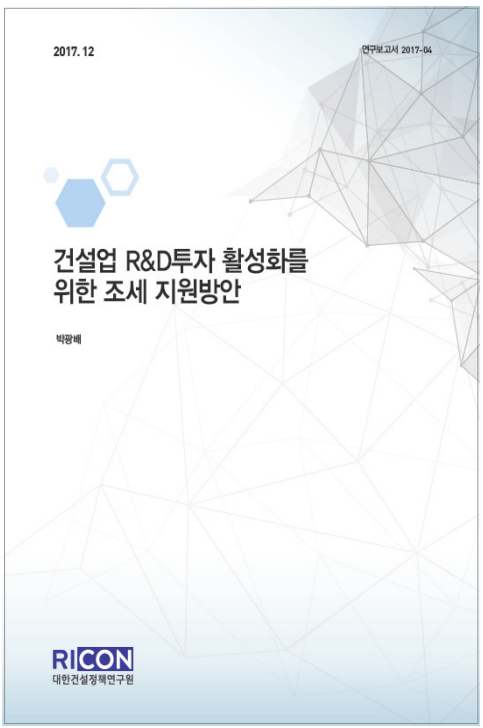
우리 연구원은 공공공사 입·낙찰제도와 건설 일자리 창출을 연계하기 위한 방안의 일환으로 전문공사 적격심사제도 개선방안을 담은 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 전문 적격심사 공사 낙찰하한률 상향의 필요성과 그 수준, 공사수행능력평가의 건설고용 심사항목 신설을 제안하고 있다. 주요 연구내용은 다음과 같다.

전문 적격심사 공사의 낙찰하한률 상향의 필요성과 그 수준을 제시하였다. 108건 공공 전문 원도급 공사의 설계내역서를 분석하여 표준품셈 현실화와 표준시장단가 적용으로 인해 예정가격이 하락함에 따라 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 82%가 아닌 92% 수준으로 설계하고 있음을 밝혔다. 따라서 전문건설업체가 적정공사비 확보를 통해 건설 근로자 고용여력을 갖도록 전문공사 적격심사제도의 큰 틀(입찰가격 및 공사수행능력 배점 등)을 변경하지 않고, 입찰가격 평가산식의 순공사비 비율만을 예정가격의 88%에서 92%로 상향 조정하는 것이 요구된다. 이와 같은 경우 50~3억 원 전문공사 낙찰하한률은 종전의 86.745%에서 90.745%, 그 미만 공사도 87.745%에서 91.745%로 4%p 증가하게 된다.

또한, 전문건설업체의 고용여력이 실제 건설 근로자 고용으로 연계될 수 있도록 적격심사제도의 공사이행능력평가기준 개선방안을 제시하였다. 공사이행능력평가기준 중 하나로 건설인력 고용심사 항목을 공사수행능력 평가배점의 1/10 수준인 1점(3억 원 미만)~3점(50~3억 원)의 한도 내에서 본 점수 항목 또는 감점항목으로 신설하는 것이 요구된다.

전문공사 적격심사제도의 개선은 임시직 근로자와 같은 저소득층에게 일할 기회를 부여하고, 기술직·사무직 근로자와 같은 양질의 일자리 제공에도 기여할 것으로 기대된다. 실제로 전문 적격심사 공사의 낙찰하한률이 4%p 상향될 경우2 ,913억 원의 재원이 추가 투입되어야 하나, 이로 인해 전문건설업체는 1,621명의 건설 근로자를 추가 고용할 수 있을 것으로 전망된다.

“건설업 R&D투자 활성화를 위한 조세지원방안“ 보고서 발간



건설업은 가격경쟁이 치열하고 시장 상황과 변화에 민감하게 반응하는 업종이므로 R&D를 통한 기술경쟁력 확보가 필요하다. R&D 투자를 지원하기 위한 조세지원이 건설업의 업종 특성 및 생산방식과 부합되지 않는 점이 있는 것으로 판단되며, 이를 개선할 수 있는 대안을 제안하는 보고서를 발간하였다. 주요 연구내용은 다음과 같다.

국내 R&D 투자는 대기업 위주로 이루어지고 있으므로 중소기업의 R&D 투자 확대가 필요하며, 이를 지원할 수 있는 제도가 다양하게 제시될 필요가 있다.

건설업은 하도급 생산방식이 보편화되어 있고, 전문건설업자는 현장에서 생산을 담당하는 건설업자이므로 기술력 확보 필요성이 매우 중요하다. 건설업의 2016년을 기준으로 최근 3년간 기술도입 경험이 기술판매 경험보다 많은 업종에 해당한다. 전문건설업자가 기술경쟁력을 확보할 수 있다면 수주산업인 건설업에서 우위를 차지 할 수 있다.

건설업의 R&D 총액은 2010년 1조 1,050억원에서 2016년 6,450억원으로 감소하였다. 신기술 신청건수와 지정건수, 특허 출원건수와 지정건수도 지속적으로 감소하는 추세이다. 건설업의 R&D 투자와 신기술 및 특허는 감소하는 추세이다.

R&D 투자는 외부성으로 사회적 편익을 증대하는 효과가 나타나는 것이 일반적이다. 이로 인하여 지원의 필요성이 큰 투자이며, 대부분의 국가에서 민간기업의 R&D 투자를 지원하는 정책을 시행하고 있다.

R&D 투자에 대한 지원이 이루어지고 있고, 조세지원을 기업들이 가장 선호하며, 건설업이 R&D 투자의 필요성이 큰 업종이라는 점에서 조세지원 방안을 제안하고자 한다. 조세지원으로 공동연구 활성화, 퇴직급여 및 성과급을 인건비에 포함, 연구장비에 대한 내용연수 단축(가속상각 허용), 인력개발비 세액공제 가중 적용, 일몰제 폐지 등이 있다. 건설업의 R&D 투자 확대에 필요한 환경 조성에 기여할 수 있을 것이다.

Future Value Creator
in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.