

해묵은, 그렇지만 해결해야 할 과제 적정공기와 공사비 현실화

전영준 미래산업정책연구실장

건설공사를 성공적으로 수행하였다고 평가하기 위해서는 적기에 양호한 품질과 적절한 가격으로 안전 시공을 한 사업이 그러하다고 볼 수 있을 것이다. 이를 위해 공사관리의 중요성은 매우 높다고 할 수 있을 것이며, 이때 공사관리의 핵심 요소로 통상 공기(Time), 공사비(Cost), 품질(Quality)의 3요소를 보는 관점에 더해 최근에는 안전(Safety)을 포함한 4대 요소가 주요 관리 요소라 보는 견해가 더욱 우세한 상황이다.

이중 ‘품질’과 ‘안전’의 경우 사업참여자 중 시공자의 역할이 절대적인 영역으로 적정 수준 이상의 품질과 안전사고 발생 시 이를 관리·감독하는 건설사업관리자(감리자)의 역할을 고려한다고 하더라도 시공자가 그 책임을 벗어날 수 없는 점은 법적으로도 도의적으로도 명확하다. 허나, 나머지 공사관리 핵심 요소인 ‘공기’와 ‘공사비’의 경우 시공자의 단독 책임 범위라고 볼 수 없으며, 발주자, 설계자, 시공자, 건설사업관리자 등 모든 사업참여자의 공동 귀책 사유이기도 하나 통상 이중 발주자와 시공자의 책임이 가장 크다고도 할 수 있다. 이는 ‘품질’과 ‘안전’의 경우 건설 시공 과정에서 시공자의 책임하에 목표를 달성해야 할 영역임에 반해 ‘공기’와 ‘공사비’의 경우 발주자가 부여한 ‘공기’와 ‘공사비’에 대해 입찰 또는 계약체결 과정을 통해 시공자가 이를 수락하거나 제안하여 도급계약을 통해 계약적 구속력을 갖추기 때문이다.

그렇다면 건설공사 성공의 핵심 요소 중 발주자와 시공자의 공동 책임 영역이라 할 수 있는 ‘공기’와 ‘공사비’의 경우 ‘발주자’와 ‘시공자’의 협업이 건설공사의 성공을 위해 매우 중요하다고 볼 수 있다. 허나, 그간 우리 건설산업에서 발주자와 시공자의 경우 ‘공기’와 ‘공사비’에 대해 끊임없는 불만과 다툼(분쟁)이 발생하고 있고 이의 경향성은 갈수록 심화되고 있는 양상이다. 왜 이러한 상황이 지속되는지에 대해서는 명확하다. 기본적으로 발주자는 본인의 경제이익 극대화를 위해 동일 목적물(건설물)에 대해 보다 싼 값으로 빨리 지어지길 원하는 것은 자명하며, 계약상대자인 시공자는 자신의 이익 창출 극대화를 위해 적정 수준 이상의 공사비와 안정적 사업 수행을 위한 여유 있는 공사기간을 요구하는 이해 상충 영역이 필히 발생할 수밖에 없는 구조이기 때문이다.

물론 혹자는 도급계약의 여러 원칙 중 ‘상호 동등의 원칙’을 기반으로 또는 발주자와 시공자의 상호 협력을 통해 이를 극복할 수 있다고 반박할 수도 있을 것이다. 하지만 건설산업의 경우 시공자는 발주자로부터 주문(발주)을 받아 공사를 시행하는 대표적 주문 생산방식의 수주산업이며, 이에 따라 제조업에서 흔히 볼 수 있는 규격화 또는 제품화된 ‘시장 생산’이나 수요를 예측해서 미리 만들어내는 ‘예정 생산’의 개념이 적용되지 못하기에 기업 운영의 탄력성을 갖

추지 못해 발주자 우위의 시장구조가 형성될 수밖에 없다는 점을 간과한 것이다. 즉, 건설산업은 수주산업이란 산업의 기본적 특성에 따라 계약상대자인 시공자의 충분한 의견이 수용되지 못한 채 발주자 일방이 결정한 ‘공기’와 ‘공사비(사업비)’ 내에서 사업 수행을 강요받음에도 불구하고 업 영위를 위해 이를 수용하는 구조가 형성되기 쉽다는 점에서 ‘적정공기’와 ‘공사비 현실화’ 요구는 항시 반복될 수밖에 없다.

이에 본 고에서는 건설산업 내 해묵은 갈등인 ‘공기’와 ‘공사비’에 대해 갈등의 문제점을 살펴보고 이에 대한 개선 방안을 단기책 제시에 국한하는 것이 아닌 건설산업 재탄생의 거시적 시각에서 함께 제안하고자 한다. ‘공기’와 ‘공사비’는 상술한 바와 같이 발주자와 계약상대자만의 사적 계약 혹은 협의의 영역이 아니기에 제도와 정책의 마련을 통해 산업의 진흥과 개별 사업의 성공 모두를 달성할 수 있는 적정점을 찾는 것이 매우 중요하기 때문이다.

I. 오랜기간 방치된 영역 : 적정공기

건설공사 계약의 착수일로부터 완료일까지 기간을 의미하는 ‘공사기간’⁸⁾은 그간 건설공사의 일회성·개별성으로 인해 산정기준의 표준화가 이루어지지 못한 채 개별 사업에서 관련 법령과 지방기준의 준수를 고려하여 개별 산정하는 영역이거나 건설 목적물의 사용 시기를 고려하여 현실적 가능한 시공기간을 역산하여 산정하는 영역으로 오랫동안 인식되어 온 것이 주지의 사실이다.

이뿐만이 아니라 학계와 업계에서는 주어진 공사기간의 효율적 관리 또는 공사기간 단축을 위해 공정관리의 효율성 향상을 꾀하는 방향으로만의 연구와 사업관리 방법만이 고려되었을 뿐 건설공사 도급계약 시 명시되고 주요 관리되어야 할 공사기간의 적정성에 대한 고민이 그간 결여되어 왔다. 이에 본 고에서는 적정한 공사기간 산정과 부여와 관련한 그간의 정책 변화 현황을 되짚어보고 합리적 발전을 위한 적정 공기산정 인프라 및 지원체계 구축 방안을 살펴보고자 한다.

1

적정공기 산정을 위한 최근 정부의 제도개선 추진 현황

그간 우리 건설산업의 경우 합리적 공사기간 산정을 통한 발주자와 계약상대자 간 합의에 따른 도급기간을 설정하는 것이 아닌 공사기간 설정 시 과거 실적 및 경험을 활용하거나, 사업별 특성을 고려치 않는 일률적 적용을 통해 공사기간을 정하고 이에 맞추어 공사를 수행하는 관행이 오래 지속된 것이 사실이다. 예를 들어 고속철도의 경우 공구별 5년, 지하철 등 도시철

8) 현재 공공·민간공사 모두를 아우르는 ‘공사기간’에 대한 정의는 부재한 상황이며, 공공공사에 한해 계약법령 내 공사기간의 정의가 마련되어 있는 상황임.

「국가계약법」 : “계약의 착수일로부터 완료일까지의 기간”(시행령 제36조제7호)

「지방계약법」 : “계약의 이행예정기간”(시행령 제36조제7호)

도의 경우 공구별 6년, 고속도로 신설의 경우 5년, 확장의 경우 7년을 부여하여 발주하는 것이 관행처럼 이루어졌기 때문이다. 이뿐만이 아니다. 국책사업 추진에 따른 정치적 이슈 또는 건설 목적물의 사용 시기를 사전 정하고 이를 역산하여 발주하는 관행 또한 빈번히 발생하고 있다. 결국 이런 문제는 계획대로 준공되지 못하고 공기연장이 빈번한 문제로 귀결되고 계속적으로 반복되는 상황이다. 더욱이 최근 폭염·호우, 미세먼지 등으로 작업중단 및 불능일 수가 증가하는 문제와 더불어 「근로기준법」 강화에 따른 근로시간 및 근로일수와 관련한 규제 강화로 생산성 저하가 상수인 상황인 점을 고려할 때 기존 주먹구구식 공사기간 산정이 더 이상 통용되기 어려운 상황에 처한 실정이다.

정부 또한 이를 인식 지난 2019년 공사기간 산정기준(훈령) 제정 이후 발주자에게 적정 공사기간 산정 의무 부여의 법적 근거 마련과 더불어 적정공기 확보를 위한 가이드라인 제공 및 공사기간 적정성 심의 제도 마련의 방법을 통해 적정한 공사기간 확보를 위한 제도를 강화하고 있는 상황이다. 물론 이전에도 교육청 및 한국토지주택공사 등 기존 일부 발주청의 경우 자체 공기 산정 방법 마련을 통해 이를 시행하고 있었으나, 정부에서 이를 종합하고 발전하여 적정한 공사기간 확보를 위한 기반인프라를 늦었지만 지난 2019년 이후 계속하여 마련하고 있다는 점은 괄목할 만한 발전이라 할 수 있다.

〈표 1〉 발주자의 적정공기 산정 의무 부여 현황

건설기술 진흥법	
제45조의2(공사기간 산정기준)	
① 발주자는 건설공사의 품질 및 안전성·경제성을 확보할 수 있도록 해당 건설공사의 규모 및 특성, 현장여건 등을 고려하여 적정 공사기간을 산정하여야 한다. 다만, 불가항력 등 정당한 사유가 발생한 경우에는 이를 고려하여 적정 공사기간 조정을 검토하여야 한다.	
② 국토교통부장관은 발주청이 제1항에 따른 적정 공사기간 산정 및 조정 등과 관련된 업무를 원활히 수행할 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사기간 산정기준을 정하여 고시할 수 있다.	
③ 국토교통부장관은 제2항에 따른 공사기간 산정기준 마련 등을 위하여 필요한 경우 발주청에 공사기간 산정기준 및 방법 등에 관한 자료를 요청할 수 있으며, 발주청은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.	

〈표 2〉 적정 공사기간 확보 제도 운영 연혁

연 혁	내 용
2019.1.1.	공사기간 산정기준(훈령) 제정
2019.4.23.	공사기간 적정성 심의 도입(시행령)
2020.12.30.	적정 공기 확보 가이드라인(공고)
2021.3.16.	공사기간 산정기준 법적근거(법률)
2021.9.8.	공공 건설공사의 공사기간 산정기준(고시) 제정
2021.9.14.	공사기간 산정기준 심의대상 확대(시행령)
2022.6.	적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인(개정)
2023.12.	적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인(개정)
2024.12.31.	공공 건설공사의 공사기간 산정기준(고시) 개정
2025.1.	적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인(개정)

보다 구체적으로 국토교통부에서 매년 개정 발표하고 있는 ‘적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인’과 관련 산정기준 등을 종합하여 보면 해당 내용에는 발주청이 공사기간 산정 시 참고하여 활용할 수 있도록 공사기간의 산정 원칙, 공사기간 산정 방법 예시, 공사기간 산정의 적정성 검토, 법정 공휴일 수, 기상 조건별 비작업일 등 다양한 규정과 정보가 제시되어 있다.

이에 가장 기본이 되는 공사기간 산정의 기본원칙은 다음 그림과 같이 준비기간, 비작업일, 실작업일, 정리기간의 합으로 구성되어 있고 준비기간과 정리기간은 시설물별로 일정 수준 정형화(공동주택 45일, 철도공사 90일 등) 되어 있기 때문에 변동성이 낮으나 비작업일과 실작업일의 경우 공종별 특성, 지역, 착공시기 등에 따라 변화하기 때문에 수많은 요인이 고려되어야 한다. 비작업일의 경우 기온, 강수량, 강우량, 풍속 등 기후적 요인과 법적 공휴일을 고려하여 산정하게 되어 있으며, 최근에는 안전·품질 확보에 따른 추가 일수를 비작업일에 반영하고자 하는 노력들이 이어지고 있는 것이 특징이다. 실작업일의 경우 공종별 1일 작업량 혹은 발주청에서 보유하고 있는 과거의 경험치를 활용하여 산정하게 되어 있다.

〈그림 1〉 공사기간 산정 원칙(국토부, 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인 기준)

공사기간	=	준비기간	+	비작업일수	+	실작업일수	+	정리기간
준비기간 설계도서 검토, 안전관리계획서 작성 및 승인, 하도급업체 선정, 현장사무소, 세류시설 설치, 주요 건설자재 조달 등 착공 준비에 필요한 기간		비작업일수 공사불능일수로 건설현장의 공사진행이 불가능한 날짜를 말하며, 비작업일수는 주공정(CP) 및 주공정에 영향을 미치는 공종에 대하여 검토		실작업일수 - 당해 공사의 공종별 수량을 시공하는데 필요한 총작업일수 - 공종별 1일 작업량을 활용하거나 발주청에서 보유하는 과거의 경험치 활용 - 법정근로시간 기준으로 작성		정리기간 - 공정상 여유기간(buffer)과는 다르며 공사 규모 및 난이도 등을 고려하여 산정 - 일반적으로 주요공종이 마무리 된 이후 준공 전 1개월의 범위 내에서 계상 가능		

2 적정공기 산정·반영을 제한하는 문제점과 개선 방안

지금까지 살펴본 바와 같이 그간 상대적으로 중요성을 망각하였던 적정한 공사기간 산정과 반영을 위해 최근 정부는 다각적 노력을 경주하고 있다. 그러나, 대부분의 관련 정책과 제도가 공공공사에만 국한하고 있는 상황이며 민간공사의 경우 이를 규율하거나 지원할 관련 정책과 제도가 부재하다는 점은 가장 큰 문제라 할 수 있다.

이뿐만이 아니다. 전술한 바와 같이 최근 근로시간의 변화, 기후 변화, 안전·품질 기준 강화, 인력 수급 부족 등으로 인한 생산성 저하 문제는 공사기간에 상당한 영향을 미치고 있다. 이러한 공사기간에 영향을 미치는 요인들은 점차 다양화되고 있으며 공사기간 산정 고도화 측면에서 이러한 요인들이 적극 검토되어야 한다. 특히 계속된 각종 건설안전사고로 인해 최근 정부는 안전사고 저감·예방을 위해 안전점검 활동 등의 규제를 강화해 나가고 있다. 다만, 안전 점

검 횡수, 점점 시간, 이에 따른 각종 서류 작업 증가로 인해 공사 진행에 차질이 생길 수밖에 없으며 이를 적절히 반영하여 공사기간이 부족하지 않도록 노력해야 한다.

〈그림 2〉 건설 제도·환경 변화에 따른 공사기간 부족 현상 발생 현황



자료 : 한국건설인정책연구원(2024), 건설환경 변화에 따른 공사기간 영향 분석, 일부 수정.

또한, 현장의 건설기술인들과 면담을 해보면 과거에 비해 공사관리 난이도가 매우 높아졌다는 것이 중론이다. 특히 민원이 공사 진행에 주는 영향은 매우 크며 도심지일수록 민원 발생 확률은 상당히 높은 수준이다. 인근에 학교가 있거나 주택이 있을 경우 작업시간이 줄어들 뿐만 아니라 도심지 내 소규모 현장에서는 현장 사무실·자재 적치 공간이 부족하여 상당한 공사 진행에 차질을 빚고 있다. 이외 노조 파업 등 다양한 공기지연 요인들로 인해 공사 난이도는 매우 높아져 있는 상황이다.⁹⁾ 이러한 적정공기 산정·반영을 제한하는 여러 문제점 등을 개선하기 위해서는 다음과 같은 사항의 개선이 필요하다고 판단된다.

첫째, 갈수록 감소하는 건설산업 노동생산성 상황을 고려한 공종별 공사기간 산정 실무가이드 또는 표준공기 제공이 확산되어야 한다. 현재 공공공사의 경우 공사기간 적정성 심의가 총 공사비 100억원 이상(자치구의 경우 50억원 이상)의 공공공사에 한해 이루어지고 있으나, 지방건설기술심의위원회 또는 기술자문위원회의 주관적 검토로만 이루어지고 선행 연구들에 따르면 적정성 심의 대상 사업의 경우도 이를 시행치 않는 사업 또한 상당수에 달하는 한계를 안고 있다. 민간공사의 경우에는 이와 같은 최소한의 적정공기 확보를 위한 안전장치 또한 부재한 상황이다. 이를 극복하기 위해서는 가장 바탕이 될 공종별 공사기간 산정 실무가이드가 마련되어야 적정공기 산정과 반영을 위한 기반 인프라가 구축되었다고 할 수 있을 것이다. 그러나, 현재 국토교통부가 제시하고 있는 공종별 공사기간 산정 실무가이드는 2025년 1월 발표된 ‘공동주택 공사기간 산정 실무가이드’가 유일한 상황이다. 도로, 철도, 도시철도, 청사, 학교, 기숙사 등 공종별 공사기간 산정 실무가이드 또는 표준 공기가 향후 계속하여 개발하고 이를 공표하여 활용도 확대를 유도해야 한다. 또한, 계속적으로 변화되는 건설환경에 맞추어 기 발표한 실무가이드 또한 계속하여 업데이트를 해야 할 것이다.

9) 윤종식(2024), 건설산업 안전·품질 확보와 건설기술인 근로환경 개선을 위한 적정 공사기간 산정기준 고도화 방안, 한국건설인정책연구원

〈표 3〉 국토부 공고 공동주택 공사기간 산정 실무가이드 제공 공기 산정 예시(일부)

구 분	작업일수	보장일수
준비기간	① 택지지구 : 45일 ② 비택지지구 : 60일	-
가시설 및 터파기	③ 가시설 및 터파기 : 47일	- 도심지 : 15일 가산 - 소규모 : 15일 가산
기초공사	④ 파일기초 : 14일 ⑤ 직접기초 : 15일 ⑥ 내림기초 : 16일	- 파일기초 : 지지력 시험기간 11일 가산
골조공사	⑦ 지하골조(벽체+슬래브) : 18일 ⑧ 지하골조(벽체1단) : 12일 ⑨ 지상골조(셋팅층) : 19일 ⑩ 지상골조(일반층/마감층) : 8일	- 라멘조구조 : 총당 1일 가산 - 중공슬래브 : 총당 1일 가산 - 입면변화시 : 총당 2일 가산 - 필로티가 있는 경우 : 14일 가산
마감공사(습식)	⑪ 마감공사(1단계) : 23일 ⑫ 마감공사(2단계) : 52일	-
마감공사(건식)	⑬ 마감공사(3단계) : 35일	-
조경 및 부대토목	⑭ 별도 계상	-
정리기간	⑮ 준공 전 1개월	-

또한, 이를 계속적으로 추진할 전담 위임기관 지정이 시급하다. 해당 실무가이드를 계속해서 마련하고 확충하기 위해서는 전담 위임기관 운영이 필수적으로 선행되어야 하기 때문이다. 다만, 전담 위임기관 지정에도 불구하고 개별 발주청별 자신이 주로 수행하는 사업의 전문성이 전담 위임기관보다 더 뛰어나다는 점을 고려할 때 주된 발주청과 전담 위임기관의 표준 공기 실무가이드 개발의 협업을 추진할 수 있는 장 마련이 함께 뒤따라야 할 것이다.

둘째, 지속적으로 강화되는 안전 및 품질, 환경규제는 필연적으로 공사기간 증가와 공사비 상승을 유발할 수밖에 없다. 이를 고려할 때 반드시 해당 규제 신설 또는 강화를 위해서는 공기와 공사비에 미치는 파급 효과를 정량화하고 이를 함께 고려한 보완 방안을 반드시 마련할 수 있도록 건설기술 진흥법 내 이를 고려할 수 있는 주무 부처의 역할 명확화가 이루어지길 희망한다.

더 이상 우중 콘크리트 타설 금지, 미세먼지에 따른 현장 중단 등과 같은 품질 및 환경규제 생성에 따른 공사기간과 공사비 증가를 계약상대자 일방에게 전가하지 못하도록 규제 마련 시에도 이를 고려한 합리적 공사기간 및 공사비 반영 방안을 함께 고려하고 공공공사와 민간공사 구분 없이 이를 적정하게 공사기간 연장 또는 공사비 변동에 해줄 수 있는 체계 마련이 함께 뒤따라야 할 것이다.

셋째, 간접 노무인력에 대한 표준 배치 인원 기준 마련이 이루어져야 할 것이다. 현재 「건설기술 진흥법」 등 관계 법령에서는 현장대리인 및 품질·안전관리자 배치 기준만이 명시되어 있고 표준적인 간접노무인력에 대한 배치 기준은 부재한 상황이다. 또한, 현재 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인에서 제시하고 있는 1일 시공량의 기준과 표준품셈 등은 건설기능인 중심의 생산성 지표만이 반영되어 있다.

하지만 실제 건설기술인 수급에 따라 공사기간이 지연되기도 하며 인력수급 부족으로 인해 현장 관리가 어려운 경우 안전 및 품질에 악영향을 미치기도 하기에 건설공사 안전, 품질 확보 측면에서 공사기간 산정기준 등을 통해 표준 배치 인원 기준이 마련되고 이를 기준으로 적정

한 현장관리가 이루어질 수 있도록 관리·감독할 수 있는 체계 마련이 필요하다.

마지막으로는 공공공사에서 의무적으로 준수해야 하는 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 등 건설기술 진흥법에서 규율하고 있는 적정공기 산정 및 반영을 위한 발주청의 의무 준수를 향상을 위한 노력을 기울여야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 현재 공공공사의 경우 국토교통부의 ‘공공 건설공사의 공사기간 산정 기준’과 ‘적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인’을 준수하여 적정 공사기간을 확보하도록 규정하고 있다. 이뿐만이 아니라 발주청은 공공공사 입찰 공고 시 공사기간 산정근거를 입찰에 관한 서류에 명시하여 입찰참가자가 적정한 공사기간이 반영되어 있는지 확인할 수 있는 참고 자료로 활용하도록 규율하고 있다.¹⁰⁾

하지만, 2025년 현재 이를 준수하여 입찰공고하는 공공공사는 극히 미흡한 실정이다. 또한, 총공사비 100억원 이상 공사(기초지자체 발주공사는 50억원 이상) 건설공사의 경우 지방심의 위원회, 특별심의위원회 또는 기술자문위원회의 공사기간 적정성 심의를 받아야 하나 이를 지켜 해당 심의를 개최하는 경우도 제한적인 상황이다.

적정한 공사기간 산정 및 부여를 위해 공공공사만이라도 이를 지키도록 규율하고 있는 법령을 관행적으로 위반하는 경우가 더 이상 지속해서는 안 된다. 실무적으로 확보된 예산과 적정 공기가 상호 일치하지 않거나, 건설목적물의 활용 일정이 사전 결정되어 있음에도 불구하고 발주 지연 등에 따라 발주청이 산정한 공사기간을 앞당겨 준공일자를 정할 수밖에 없는 등의 발주청 사정은 충분히 이해되나, 이를 이유로 적정공기가 외면된다면 더 이상 발전이 이루어질 수 없기에 이제는 개선해야 한다. 구체적으로는 「조달사업법」에 따른 조달청 계약위탁 의무 사업이라도 우선 공사기간 산정근거가 부재한 입찰공고의 경우 입찰공고를 하지 못하도록 하는 방안 또는 국가종합전자조달 체계인 나라장터 내 해당 정보를 의무적으로 입력지 않으면 전자적 입찰공고가 이루어지지 못하도록 하는 등의 규정 정비를 통해 적정공기 산정과 반영을 위한 공공공사의 최소한의 법적 기준을 준수하도록 개선하는 것이 필요하다.

공사 기간은 생산성, 기후, 제도와 정책의 변화 등 건설 환경이 변화해 감에 따라 지속해서 개선되어야 한다. 공사 기간 부족으로 인한 공정부진은 시간이 지나면서 더 큰 영향으로 나타날 수 있으며, 결과적으로 공사의 품질, 안전에도 악영향을 줄 수 있기 때문이다.¹¹⁾ 더 이상 도급계약이 체결되었음을 이유로 불합리한 공사기간을 지체상금이라는 명목하에 계약상대자에게 부당 전가하여서는 안된다. 결국 정부, 발주청, 민간 모두 적정 공사기간 산정 기준 고도화 등 관련 인프라 구축에 힘써야 한다. 그 과정에서 앞서 제안한 4가지 우선 개선해야 할 문제와 개선 방안 외에도 민간공사에서 적정한 공사기간이 산정되고 지급될 수 있는 방안 모색도 계속적으로 이루어져야 할 것이다.

다만, 과도한 공사 기간 증가가 합당한 것은 아니다. 공사비와 공사기간이 함께 고려된 최적 공기 산정을 위해 이제는 더욱 다양한 노력을 기울일 때다.

10) 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 제5조제1항

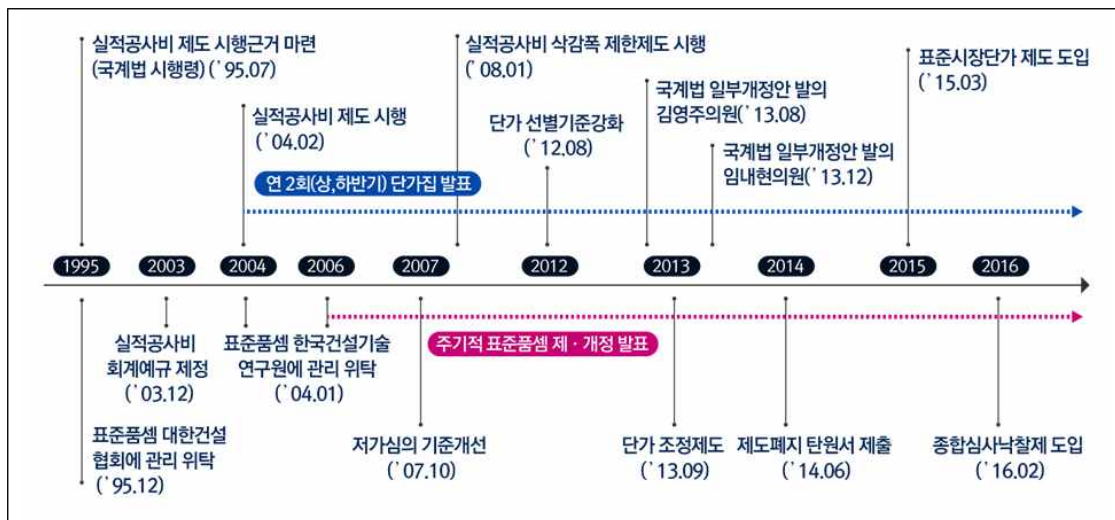
“발주청은 공공 공사를 입찰할 때에는 공사기간 산정근거를 입찰에 관한 서류에 명시하여야 한다. 다만, 설계·시공일괄입찰 및 대안입찰, 기술제안입찰의 경우에는 입찰참가자가 실시설계서에 포함하여 제출하여야 한다.”

11) 윤종식(2024), 건설산업 안전·품질 확보와 건설기술인 근로환경 개선을 위한 적정 공사기간 산정기준 고도화 방안, 한국건설인정책연구원

Ⅱ. 지난하지만 계속된 발걸음 공사비 현실화

적절한 공사비 지급에 대한 산업계의 요구는 지난 1958년 「건설업법」 제정을 통한 산업 대화와 건설업종 탄생 이후 지금까지 반복되는 이슈라 볼 수 있으며 사실 그 이전 산업이 분화되기 이전 시기에도 건설이 이루어져 왔기에 단언컨대 계속된 요구라 할 수 있을 것이다. 정부 역시 이에 발맞추어 공사비를 구성하는 산정기준과 발주제도 등의 제도·정책적 개선 노력을 오랜기간 기울여 왔다고 볼 수 있다.

〈그림 3〉 공사비 제도(단가 산정 부문) 관련 주요 정책 변화 연혁(1995년 이후)



자료 : 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 국회 정책토론회 발제자료, 한국건설산업연구원.

허나 공사비 현실화에 대한 요구는 계속되며 최근에는 더욱 심화된 상황이다. 이에 본 고에서는 보다 구체적으로 최근 공사비 현실화 요구 현황과 이에 따른 제도·정책적 개선 사항, 여전히 산업 내 잔재한 공사비 현실화를 저해하는 주요 문제점을 살펴보고 이를 바탕으로 바람직한 발전 방향을 다음과 같이 간략히 정리할 수 있다.

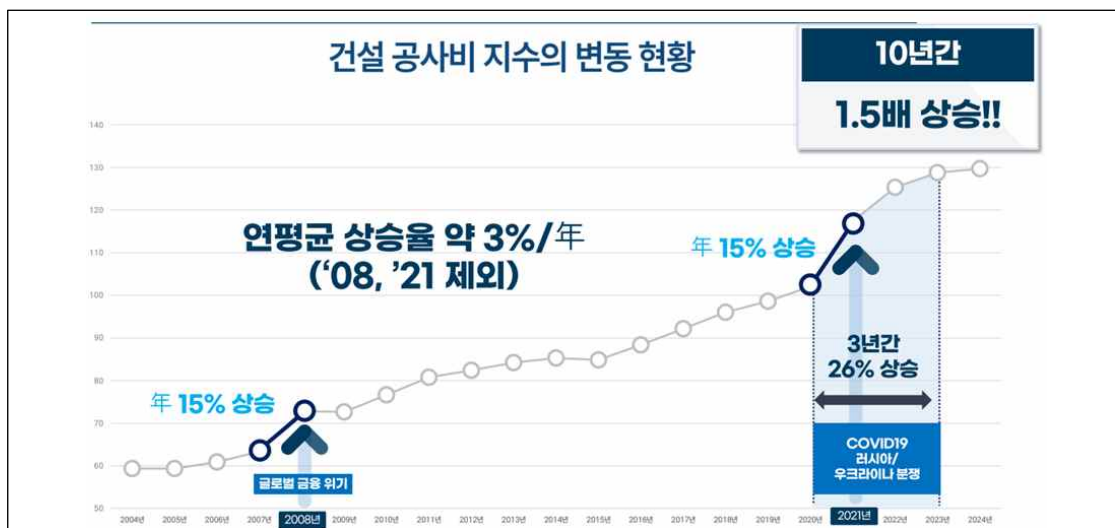
1 최근 급증한 공사비 현실화 요구 현황

본 고 작성 시점인 2025년 초를 기준으로 최근 우리 건설산업은 수주 물량 급감, 급등한 공사비, 높은 금리의 3중고(重苦) 상황으로 요약할 수 있으며 이에 따른 건설경기 침체가 매우 큰 파고로 대두되고 있다. 비단 이러한 최근 건설경기 침체는 해당 산업에만 국한되는 문제가 아니라 건설산업 경기 급랭에 따른 내수경기 위축으로 국가 경제 전반에 걸친 성장 저하로 이어지고 있어 건설경기 회복이 매우 중요한 아젠다로 부상하였다고 볼 수 있다. 2023년 4분기 이후 계속된 건설투자 하락세 지속에 따라 2024년만하더라도 우리나라 전체 GDP 성장률에

약 -0.4%p 하락에 영향을 미친 주된 원인이기 때문이다. 더욱이 대다수 경제전망 기관에서는 2024년에 이어 2025년에도 건설투자 감소를 전망하고 있어(한국은행의 경우 전년 대비 1.3%p 감소) 건설투자 침체로 인한 내수 부진으로 경제성장 둔화에 큰 파급이 우려된다는 점을 비추어보더라도 그러하다.

그렇다면 수주 물량 급감, 급등한 공사비, 높은 금리의 3중고 상황 중 가장 건설산업 위축을 유발한 원인을 선정해 보면, 공사비 급등 문제를 들 수 있을 것이다. 통상 연간 약 4.0% 정도의 공사비 상승이 일반적인 것에 반해 2020년 이후 단기간 약 30% 가까이 공사비가 급등하였기에 기존 현장의 경우 사업성 악화를 유발하였을 뿐만 아니라 신규 착공 감소에 따른 수주 기회 감소로 이어져 건설업 전반의 회복을 제약하였기 때문이다. 이 정도의 급등세는 10년에 걸쳐 오를 공사비가 단 2.5년 만에 상승한 상황으로 볼 수 있다. 더구나 원자재가 아닌 중간재를 주로 사용하고 인력 활용 비중이 높은 건설업의 특성상 건설공사비의 경우 단기간 급등하였더라도 다시금 감소할 수 있는 것이 아닌 높은 하방경직성을 보일 수밖에 없다는 점을 함께 고려할 때 공사비 문제 해소가 시급하다고 볼 수 있다. 일례로 건설업 기능인력의 시중노임 단가의 경우 최근 10년 사이 93.2% 증가하였는데 한번 정해진 임금 수준이 감소할 수 없는 '임금의 하방경직성'을 고려할 때 이러한 높은 수준의 건설 물가는 앞으로도 지속될 수밖에 없는 것이 자명하다.

〈그림 4〉 건설공사비 지수 변동 현황



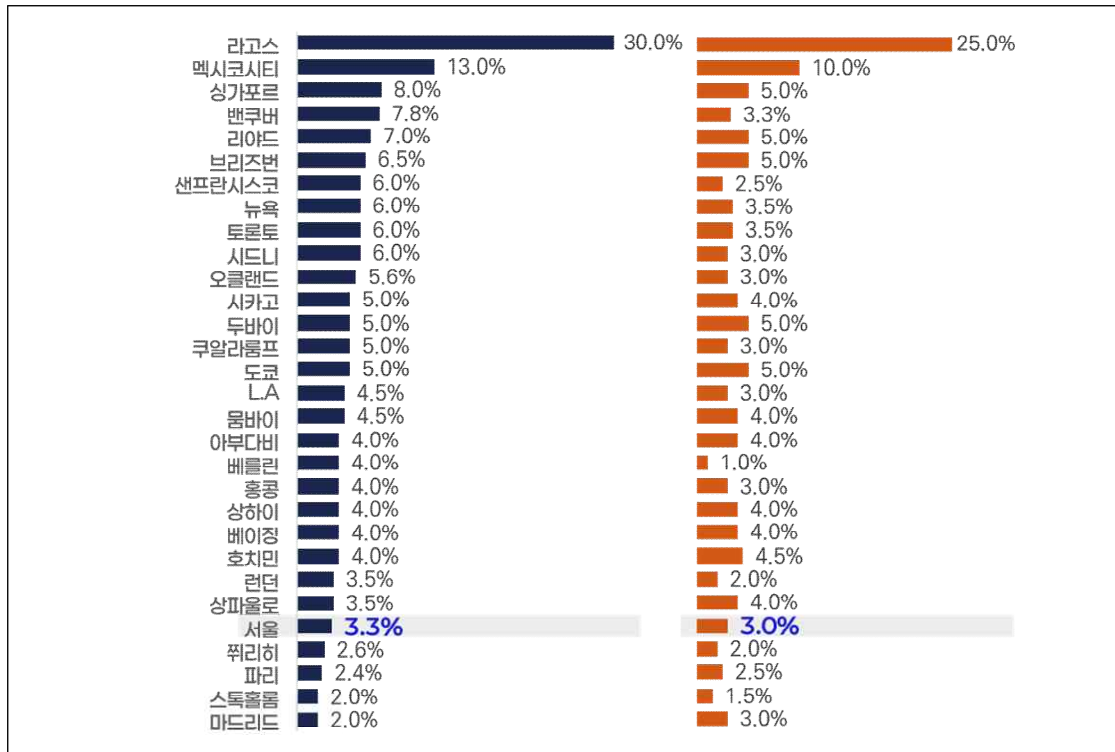
자료 : 한국건설기술연구원(공사비원가관리센터).

〈표 4〉 최근 10년간 시중노임단가 현황(공사부문 보통인부 기준, 민원/일)

'15년		'16년		'17년		'18년		'19년		'20년	
上	下	上	下	上	下	上	下	上	下	上	下
8.8	9.0	9.4	10.0	10.3	10.7	11.0	11.8	12.5	13.0	13.8	13.9
'21년		'22년		'23년		'24년		'25년		10년간 증감률	
上	下	上	下	上	下	上	下	上	下		
14.1	14.4	14.9	15.4	15.7	16.2	16.6	16.7	17.0		93.2%	

물론 이러한 건설 물가 급등 현상에 따른 건설산업 위축 현상은 비단 우리나라에만 국한한 문제는 아니다. 팬데믹 이후 전 세계적 인플레이션과 러시아-우크라이나 전쟁, 이스라엘-하마스 가자지구 전쟁 등으로 인한 지정학적 긴장 및 자재 공급 경로 혼란, 미국발 촉발된 보호무역주의 심화에 따른 프렌드 쇼어링·온쇼어링 전환 증가, 숙련 기술인력 부족 등의 원인이 복합되어 최근의 공사비 급증은 전 세계적 추세라 할 수 있다.

〈그림 5〉 2023년과 2024년 전 세계 주요 도시 공사비 물가상승률(전년 대비, USD 기준)

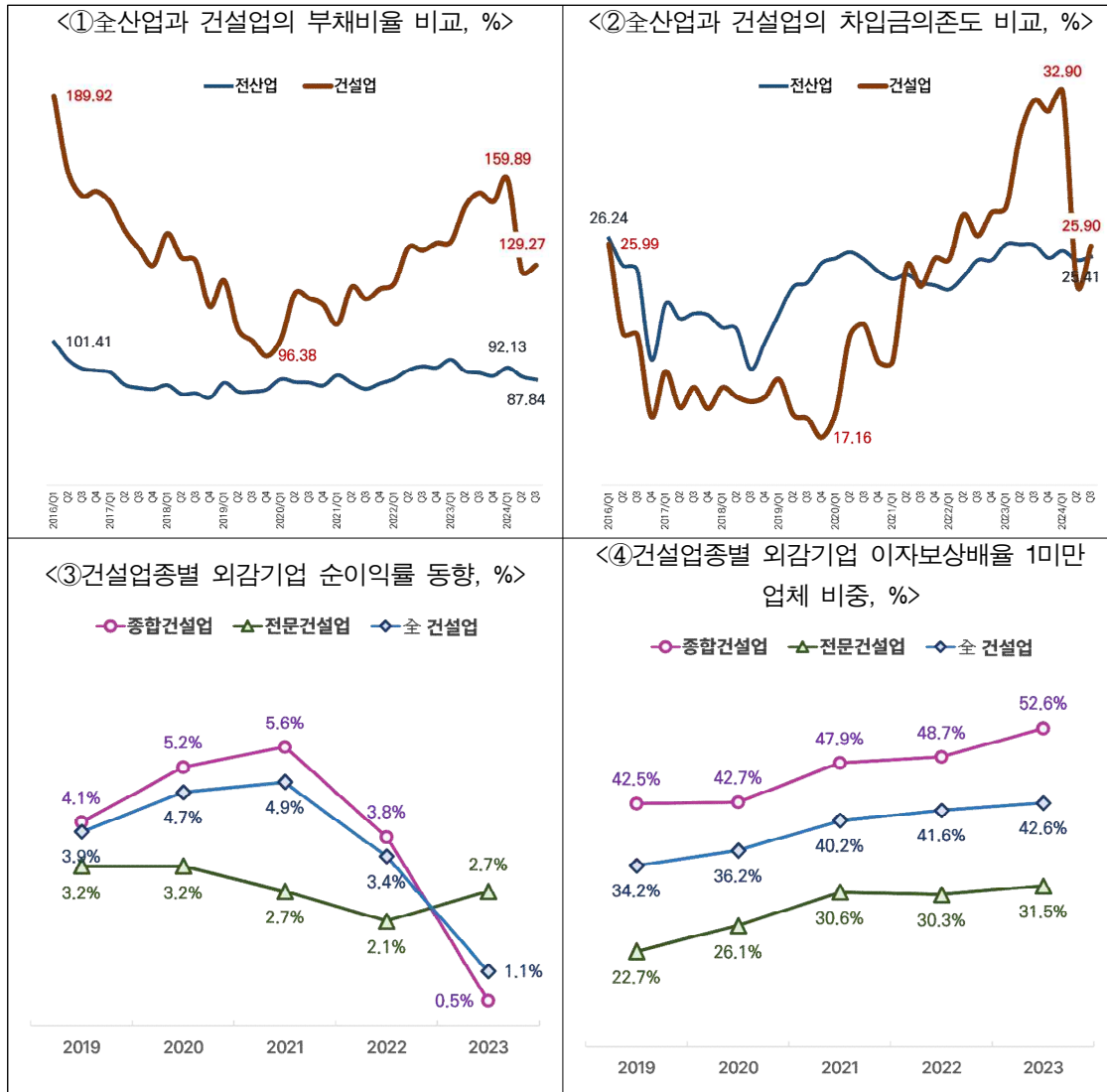


자료 : Turner & Townsend(2024), International Construction Market Survey.

허나 우리나라의 경우 대다수 해외국가와 달리 확정계약금액(Lump-Sum) 형태의 계약구조가 통상 계약구조인 점과 더불어 공사비를 규율하는 관련 제도로 인해 공사비 변동이 상대적으로 자유롭지 못하다는 점(공공공사의 경우 예정가격 이상 투찰 금지, 민간공사의 경우 분양가 상한제 등), 시장 내 업체 수 과다에 따른 저가 과당경쟁으로 인한 낮은 영업이익률 고착화 등의 국내 건설산업 고유의 특성으로 인해 공사비 급증에 따른 산업 위축이 더욱 크게 작용하기 때문에 공사비 급증에 대한 문제가 더욱 심각하게 대두되는 것이 사실이다.

이와 관련하여 여러 지표만을 살펴보더라도 알 수 있다. 최근까지 활발한 기성으로 인한 높은 매출액증가율에도 불구하고 공사비 급증에 따른 수익성 악화로 인한 건설기업의 부채비율과 차입금이 급증하여 현재 우리 건설산업은 타 산업 대비 재무구조 악화가 심화 상황이다. 상대적으로 기업규모가 큰 외감기업의 경우에도 고물가에 따른 이익률 급감으로 한계기업에 다다른 비율이 급증하고 있는 것을 통해서도 유추할 수 있다.

〈그림 6〉 최근 공사비 급증에 따른 국내 건설기업의 재무지표 악화 현황



자료 : ①, ②의 경우 한국은행 기업경영분석, ③, ④의 경우 NICE 신용평가정보 ValueSearch.

이뿐만이 아니다. 한국건설산업연구원이 2024년 건설업계를 대상으로 공사비 부족 실태에 대한 설문을 시행한 결과 최근 공사비 급증에 대한 체감 수준을 질의한 결과 응답자(749부, 1개사 당 대표 1명만 응답)의 91.4%가 공사비 급증의 수준이 심각한 상황으로 응답한 점을 통해서도 알 수 있다.

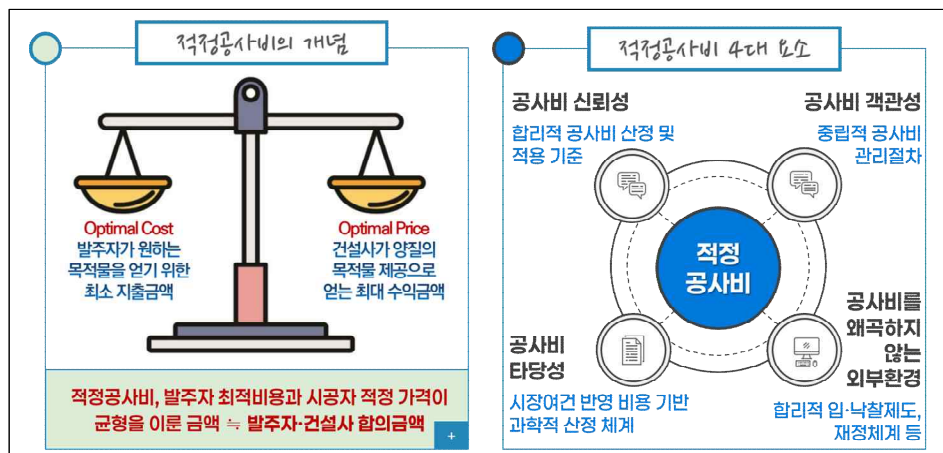
결국 최근 공사비 급증 상황은 건설업 환경 지속을 위한 최소한의 임계치를 초과하였다고 볼 수 있으며, 이로 인한 공사비 현실화 요구가 그 어느 때보다 높은 상황으로 이해할 수 있다.

그렇다면 후술할 공사비 현실화의 얘기를 하기 앞서 도대체 ‘적정공사비’ 또는 ‘공사비 현실화’란 어느 정도의 수준인지에 대해 사전 정립할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 발주자는 공사의 수행을 위해 지급해야 할 비용의 최소화가 필요하며, 이와 반대로 건설공사 수행 주체이자 계약상대자인 시공자는 이익 극대화를 꾀하고 싶은 서로 상반된 시각이자 좁혀지지 않는 인식 차가 당연히 존재할 수밖에 없기 때문이다. 다만 중요한 점은 발주자가 입찰 참가 요구 시 제시한 비용 내 시공자가 이에 응해 응찰하였다는 점만으로 공사비 문제가 없다고 단언하거나 공사비 현실화의 요구를 내치기에는 부적합하다. 그 과정에서의 관련 정보 공개의 적절성 또는 발주자의 우월적 지위 남용 여부, 관련 제도의 합리성 등이 함께 고려되어야 하기에 그러하다.

그렇다면 발주자가 생각하는 적정 공사비의 개념인 원하는 목적물을 얻기 위한 최소 지출금액(최적비용, Optimal Cost)과 시공자가 생각하는 양질의 건설 목적물 제공으로 얻는 최대 수익금액(적정 가격, Optimal Price) 간의 인식 차 내에서 도대체 어느 정도의 수준이 적절한 공사비 또는 공사비 현실화가 달성된 모습이라 볼 수 있을까? 여러 대답이 가능하나 발주자 최적 비용과 시공사 적정 가격이 균형을 이룬 금액 수준이자 해당 금액 수준이 발주자와 건설사가 입찰 절차를 거쳐 합의한 금액(도급금액)과 유사한 수준일 때 적정 공사비가 달성되었다고 볼 수 있을 것이다.

또한, 공사비 현실화를 달성하기 위해서는 합리적 공사비 산정 및 적용 기준이 반영되어 ① 공사비 신뢰성이 확보되어야 할 것이며, 발주자와 시공사 어느 한쪽에 치우치지 않는 중립적 공사비 관리 절차가 담보된 ②공사비 객관성 확보가 필요할 것이다. 이뿐만이 아니라 공사비를 구성하는 구성 요소(재료비, 노무비, 경비)가 시장 여건에 따라 계속적으로 변동하기에 이를 반영한 과학적 산정 체계 마련을 통한 ③공사비 타당성 확보와 더불어 합리적인 입·낙찰체계 마련을 통한 적정하게 산정된 ④공사비를 왜곡하지 않는 기반 형성의 4대 요소가 합리적으로 갖춘 상황이어야지만 공사비 현실화 체계의 구축이 가능할 것이다.

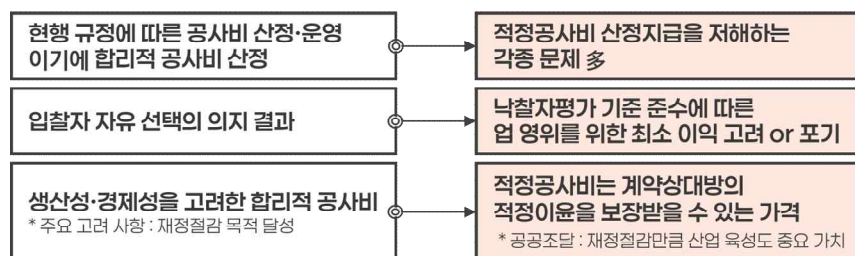
〈그림 7〉 적정공사비(공사비 현실화)의 개념과 적정공사비 달성을 위한 4대 기반 요소



결국 공사비 현실화를 달성하기 위해서는 적정공사비에 대한 발주자(수요자)와 시공자(공급자) 간 좁혀지지 않는 인식 차이 극복이 필요하며 이에 대한 발상과 시각의 전환이 필요한 시점이라 볼 수 있다.

한 가지 사례를 들어보자. 현재 전 세계적으로 위상을 높이고 있는 방위사업의 경우 발주자인 정부의 무기 구매 시 적절한 가격을 보장해 주지 못하더라도 무기 판매의 독과점 형태에 따른 높은 기술료 징수, 유지관리 등 후방 이윤 독식이 예상되기에 전체 사업 과정에서 일정 수준의 이윤이 보장될 수 있을 것이나, 건설산업의 경우 일회성 사업이자 경쟁 심화에 따라 이미 고수준의 가격 경쟁이 이루어지기에 모두 공공조달을 통해 최소가격 중심의 예정가격 설정과 도급가격 결정이 이루어지더라도 이를 같은 선상에서 비교하는 것은 잘못되었다는 점에서 그러하다. 이뿐만이 아니다. 제조업의 경우 공급자가 가격을 결정하는 시장이란 점에서 수요자인 발주자가 가격 한도를 결정하는 시장인 건설업과 동일 선상의 비교는 잘못되었다는 점 또한 그러하다. 결국 공사비를 책정하고 지급하는 발주자에게 다음 그림과 같은 시각의 전환이 필요하다고 볼 수 있다.

〈그림 8〉 적정공사비(공사비 현실화)를 바라보는 발주자 시각 전환 필요 사항



3

정부의 관련 문제 대처 현황

개별적 제도개선이 아닌 적정공사비 산정 및 지급과 관련한 정부의 종합적 대책은 최근 30년을 기준으로 살펴본다면, 지난 1995년 표준품셈 위탁 관리 기관 변경, 실적공사비 도입 제도 근거 마련 등의 공사비 대책 마련 이후 그간 계속적으로 다양한 개선 노력을 추진하였다. 2012년 ‘실적공사비·표준품셈 적정성 확보 방안’¹²⁾, 2015년 ‘공공건설 공사비 적정성 제고방안’¹³⁾ 등이 대표적 종합 대책이라 할 수 있다. 하지만 건설산업계에서는 단가 산정 개선방안 중심의 소폭의 제도 개선만을 반복하여 업계가 체감할 수 있는 수준의 근본적 개선에는 실패하였다고 판단하고 지속적인 공사비 현실화 대책 요구가 지속되어 온 상황이다. 이러한 상황 기반 아래 최근 공사비 급등에 따라 2024년 이후 공사비 현실화 및 건설물가 급등 대응에 대한 다각적인 정책이 계속하여 잇달아 발표되고 2025년 초인 현재 이의 후속 조치가 계속적으로 이루어지고 있는 실정이다. 2025년 2월 현재까지 발표된 공사비 현실화를 통한 건설경기 회복과 관련한 정책은 총 4회에 달한다.

12) 제7차 건설산업공생발전위원회, 2012.10.

13) 국가정책조정회의, 2015.1.

〈표 5〉 2024년 이후 정부 발표 공사비 현실화 및 건설물가 급등 대응 관련 정책 현황(요약)

대책명	발표일	공사비 현실화 관련 주요 내용	
건설경기 회복 지원 방안	2024.3.28.	공공공사 적정공사비 반영	• 적정 단가 반영을 통한 공사비 산정 - 공사비 보정기준 세분화 - 유형별 공사비 분석 대상 확대(건축→토목) - 산업안전보건관리비 인상요율 상향 • 물가상승을 감안한 공사비 조정 - 물가 반영기준 조정 검토 - 유찰 시 총사업비 조정 협의 즉시 시행 - 민간참여 공공주택 사업여건 개선 - 적정공사비 확보 방안 마련(합동작업반 운영)
		민간공사 공사비 분쟁 예방 및 신속 조정	• 신탁방식 정비사업 의사결정 간소화 • 신탁방식 정비사업 대국민 홍보 강화 • 표준계약서 활용도 제고 • 정비사업 분쟁 우려 시 전문가 선제 파견 • 공사비 검증기간 다축 • 건설분쟁조정위를 통한 공사비 갈등 신속 조정
건설공사비 안정화 방안	2024.10.2.	자재비 안정화	• 범부처 건설업계 불법·불공정행위 개선체계 구축 - 건설업계 불법·불공정행위 합동점검반 구성 및 신고센터 운영 - 제도 개선을 위한 범부처 협의체 설치·운영 - 향후 자재값 급등 시기에 대비한 컨틴전시 플랜 마련 • 주요 자재의 수급 안정화 기능 강화 - 주요 자재별 수급 안정화 협의체 구성 - 해외시멘트 도입 애로 해소 및 자재 가격변동 등 위험 회피 지원 • 규제 적응을 위한 정책적 지원 강화 - 친환경 규제 적응을 위한 금융 및 R&D 지원 - 제로에너지 건축물(ZEB) 평가방법 다양화 • 골재공급 확대 - 바다골재 : 기존 환경규제 범위 내 탄력적 제도 운영 - 산림·육상골재 : 환경규제 등 합리화 - 순환·파쇄골재 등 : 골재 채취 활성화를 위해 제도적 지원
		안정적 인력수급 및 건설기계 시장 안정화	• 청년층 진입유인책 제공 - 건설근로자 기능등급제 안착 지원 - 청년 제대군인의 건설업 성장경로 구축 지원 • 인력 미스매치 해소 - 인력 특성에 맞춘 일자리 매칭 지원 • 외국인력 활용도 개선 - 국내 근로 중인 외국인력의 효율적 관리를 위한 제도개선 - 내국인 기피 공종에 대한 중장기적 외국인력 확보 방안 검토 • 건설기계 시장 안정화 및 건설공정 스마트화 - 건설기계 관련 불법·불공정 행위 근절 - 건설현장 작업공정 효율화·스마트화 - 탈현장 건설 활성화 건설현장 스마트화

대책명	발표일	공사비 현실화 관련 주요 내용	
건설산업 활력 제고 방안	2024.12.23.	공공공사 조달제도 개선	• 관급자재 조달방식 개선 - 국가시책사업 추진 시 자재 구매 절차 및 구매 품목 효율화 - 관급 공사용자재 직접구매 제도 보완 • 관급자재 불공정행위 억제 - 관급자재 공급 관련 불공정행위 개선 노력 지속·강화 • 공공공사비 현실화
		공공공사	• 공사비 보정기준 세분화, 신설 • 표준품셈 개선 수요 수시 발굴·검증 • 일반관리비 상향 • 종합심사낙찰제 낙찰률 상향 • 물가 반영기준 조정 • 턴키 설계기간 물가 반영
		민자사업	[공사비 현실화 관련 내용만 발췌] • 공사비 급등기 물가 반영 • 자재비 리스크 헤지 상품 개발
		민간공사	[공사비 현실화 관련 내용만 발췌] • 정비사업 공사비 검증 강화 • 정비사업 분쟁조정위 기능 강화 • 건설분쟁조정위 운영 확대 및 위탁 운영
		투자여건 개선	• 불공정행위 근절 추진 • 자재 수급 안정 • 바다골재 규제완화 • 외국인력 규제완화 • 숙련 외국인력 비자 도입 검토 • 3기 신도시 관련 발주청의 자재 직접구매
지역 건설경기 보완방안	2025.2.19.	• 공사비 산정 시 활용되는 표준품셈 개정 조기화(연말 → 상반기) • 건설산업 활력 제고 방안(24.12.23.) 시 발표한 공공공사 낙찰률 상향 등 4개 과제의 지자체 발주공사 확대 적용(25년 상반기)	

본 고 작성 시점인 2025년 초 기준 정부의 공사비 현실화 및 건설물가 급등 대응 정책은 세부 사항을 추진계획 중이거나 추진이 막 이루어진 상황으로 정책의 실효성을 평가하기에는 아직 이르다고 볼 수 있다. 하지만 실질적 공사비 현실화의 주된 대상이 공공공사에 치중된 점과 더불어 짧은 기간 계속된 정책 발표에 따른 반복적 대책 상당수 포함 등의 한계 또한 안고 있어 건설공사 모두를 아우르는 진정한 공사비 현실화 정책이라 평가하기 어렵다고 볼 수 있다. 세부적으로는 후술할 예정이나, 공공공사의 경우 공사비 과소 책정에 따른 대형공사 유찰이 지속되고 있는 상황이고 가장 많은 발주 비중을 가진 적격심사 낙찰하한률의 개선을 미포함하고 있다는 점에서만 살펴보더라도 공사비 현실화는 아직 요원한 상황으로 볼 수 있다. 뿐만 아니라 민간공사의 경우 또한 여전히 발주자와 시공자 간 공사비 분쟁이 심화되고 이와 관련된 소송이 활발히 진행 중인 사항이며, 물가변동 배제특약 등 공사비 현실화에 반하는 불공정 계약 만연에도 사적계약 영역이란 이유로 제도개선에 소극적인 상황으로 민간공사의 공사비 현실화 또한 정부의 최근 정책 추진 방향만으로는 달성할 수 없다는 점은 명확하다.

그렇다면 공사비 현실화 문제를 공공공사와 민간공사로 구분하여 구체적 문제점을 살펴보고 산업 재탄생의 관점에서 단기 개선 방법뿐만 아닌 어렵고 지난하더라도 장기적 개선 방향을 함께 살펴보자.

현재 우리 건설산업에서 공공공사가 차지하는 비중은 2024년 기준 약 25%에 불과한 상황이다. 하지만 공공공사의 경우 구체적 운영 규율이 부재한 민간공사를 선도하여 건설공사의 기준(Rule)을 정립하고 이를 산업 전반에 전파한다는 관점에서 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이는 공사비의 산정 및 지급과 관련하여서도 동일하기에 공사비 현실화를 달성하기 위해서는 공공공사의 공사비 산정과 집행에 관한 전(全) 과정에 걸친 촘촘하고 합리적인 체계 마련이 필요하다.

하지만 공공공사의 공사비에 대한 참여 주체인 산업계의 불만은 항상 반복되어 왔다. 최근의 몇몇 단편적 현황만을 살펴보더라도 공공공사에서의 공사비 부족 문제는 꽤 심각한 상황이라 볼 수 있다.

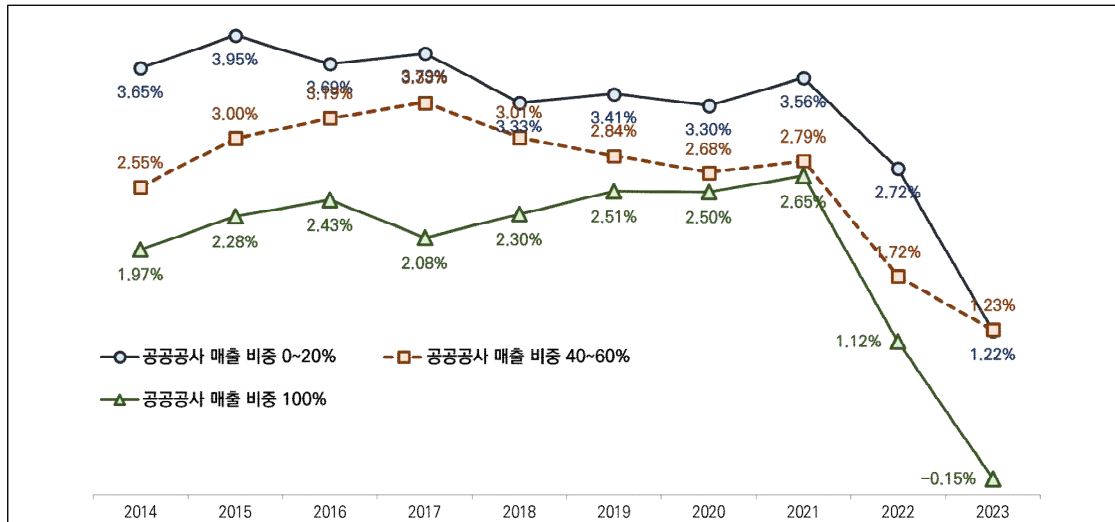
먼저 대형공사의 경우 입찰 공고 이전 사업비 책정 단계에서부터 예비타당성 및 타당성 조사 통과를 위한 사업비 과소 계상 및 경직적 총사업비 관리 체계의 한계 등이 복합되어 기술형입찰 유찰 현황이 심각한 실정이고 이는 시설물 사용자인 국민의 편익이 감소하는 악순환 상황이라 할 수 있다. 실제 최근 3.5년('21년~'24.5월) 간 기술형입찰의 경쟁입찰 성립 및 유찰 현황을 살펴보면, 전체 기술형입찰 공사의 절반 이상인 52%가 유찰되었으며, 해가 지날수록 유찰 현상이 심화되고 장기 유찰에 따른 폐해도 커지고 있는 실정이다.

〈표 6〉 최근(2021.~2024.5.) 기술형입찰 유찰 및 유찰 횟수 현황

구 분	총 사업 수	총 사업비	유찰 사업 수	유찰 사업 사업비	유찰 비율 (건수 기준)	유찰 횟수
총 계	141건	43.8조원	73건	26.1조원	51.8%	
2021년	39건	8.2조원	15건	2.0조원	38.5%	• 6회 유찰 : 2건 • 5회 유찰 : 2건
2022년	50건	12.8조원	27건	7.1조원	54.0%	• 4회 유찰 : 15건
2023년	41건	10.5조원	25건	5.8조원	61.0%	• 3회 유찰 : 15건 • 2회 유찰 : 16건
2024년 1~5월	11건	12.2조원	6건	11.3조원	54.5%	• 1회 유찰 : 23건

비단 공공공사의 공사비 부족 문제는 대형공사에 국한한 것은 아니다. 여러 실태조사를 통해서도 이를 확인할 수 있는데 최근 시행('24.8월 483개 건설기업 응답)한 공공공사 공사비 관련 업계 설문조사 결과 응답자의 절반 이상(55.7%) 공공 공사비가 부족한 것으로 응답함과 더불어 실제 수행(최근 3년 내 준공) 공공공사의 38.2%가 실행률을 100% 초과한 적자 상황이라고 응답한 점에 비추어볼 때 그러하다. 이러한 현실은 실제 재무제표 분석을 통해서도 알 수 있다. 건설 매출 비중 80% 이상 토목건축공사업을 기준으로 공공공사 매출 비중별 영업이익률 변화 현황을 전수 조사한 결과 최근 공사비 급증에 따라 기업의 영업이익 발생이 극히 미미한 상황인 점과 더불어 공공공사 매출 비중이 높을수록 영업이익률 감소 폭이 확대되는 점을 고려할 때 민간공사 대비 공공공사의 공사비 문제가 매우 심각함을 알 수 있다.

〈그림 9〉 공공공사 매출 비중별 영업이익률 추이(토목건축공사업, 전수조사)



주 : 1) 대상업체의 경우 당해연도 건설매출액 80% 이상인 토목건축공사업 기준.

2) 공공공사 매출 비중이란 각 기업의 당해연도 국내공사 매출실적 중 공공공사 매출 비중.

3) 통계적 신뢰성 확보를 위해 이상치 제거의 경우 상·하위 각각 5% 기업 제외 후 Z표준편차 2.0 이하 범위(95%) 기업을 대상으로 분석.

이뿐만이 아니다. 또 다른 공공공사의 단편 상황에서도 공사비 부족 상황이 심각함을 알 수 있다. 일례로 소규모 공공공사 발주 시 활용되는 적격심사는 지난 1995년 제도 설계 시 공사 현장에 투입되는 직접 경비라 할 수 있는 순공사비에 대해 발주자의 예정가격의 88%를 기준으로 제도가 설계되어 현재에까지 이르고 있어 낙찰률이 이를 초과할 경우 낙찰받지 못하는 기본 구조로 운영되고 있다. 즉, 계약상대자는 88% 미만에서 공사 규모별 사전 마련된 가격산식을 통해 제시되는 낙찰하한율 내에서 응찰해야지만 낙찰되는 구조이다.¹⁴⁾

이에 2023~2024년 발주된 약 3만 8백 건의 예정가격 대비 순공사비 비율 현황을 살펴보면, 88%를 초과한 91.9% 수준으로 조사되어 업계가 최소 발주자가 산정한 공사비(예정가격)에 2.9%에 해당하는 비용 이상을 손해보도록 제도가 운영되는 문제점이 있다. 즉, 발주자가 당해 공사를 수행하는데 계약상대자가 필요한 일반관리비나 이윤을 고려치 않고 순수 직접 비용으로 계상한 비용에도 미치지 못한 금액으로 계약상대자에게 텀핑 입찰을 강제하고 있다고 할 수 있다.

14) 보다 정확하게 공사수행능력과 입찰가격을 합산(100점 만점)하여 95점 이상(적격통과점수) 업체 중 최저가격을 입찰한 자가 낙찰되는 방식인 적격심사제는 95점을 초과하면서 최저가인 낙찰하한율(입찰가격/예정가격)이 존재하는 방식이며, 다수업체가 낙찰하한율에 투찰하여 낙찰가는 낙찰하한율에 귀속되는 방식임. 즉, 낙찰하한율의 경우 적격심사제에서 낙찰금액 상승을 제한하는 역할을 담당함.

〈표 7〉 발주 공종별·발주청별 적격심사 대상 공사의 평균 순공사비율 현황

발주 공종(업종)별			발주청별		
구 분		순공사비율 (분석 건수)	구 분		순공사비율 (분석 건수)
종합 공사	토목건축	98.23% (3건)	국가 계약 대상	중앙부처	90.25% (3,570건)
	토목	90.73% (4,404건)		준정부기관	92.27% (1,232건)
	건축	93.42% (5,104건)		교육기관	93.00% (546건)
	산업·환경	88.47% (84건)		공기업	91.79% (706건)
	조경	92.96% (6,090건)		공공기관 자회사	94.87% (21건)
전문 공사	지반조성포장	90.38% (2,541건)	공직유관단체	공직유관단체	94.65% (2건)
	실내건축	93.00% (2,156건)	지방 계약 대상	지자체	92.39% (17,349건)
	금속·창호·지붕·건축물조립	92.75% (1,791건)		지자체 공사/공단	90.54% (662건)
	도장·습식·방수·석공사	92.17% (2,023건)		지방공기업	86.11% (314건)
	조경식재·시설물	91.99% (1,610건)		기타 공공기관	92.06% (624건)
	철근·콘크리트	90.53% (928건)	미분류	기 타	91.90% (407건)
	구조물해체·비계	90.23% (261건)			
	상·하수도	89.06% (1,673건)			
	철도·궤도	87.66% (74건)			
	철강구조물	92.35% (45건)			
	수중·준설	90.58% (107건)			
	승강기·삭도	95.49% (90건)			
	기계설비·가스	93.92% (1,902건)			
	가스·난방	92.11% (29건)			

주 : 분석별 분석 건수 차이 발생의 경우 DATA 내 해당 정보 부재 시 분석 결과에서 제외.

자료 : 한국조달연구원·한국건설산업연구원·한국건설기술연구원(2025), 공공 공사비 현실화 연구용역, 국토교통부·기획재정부.

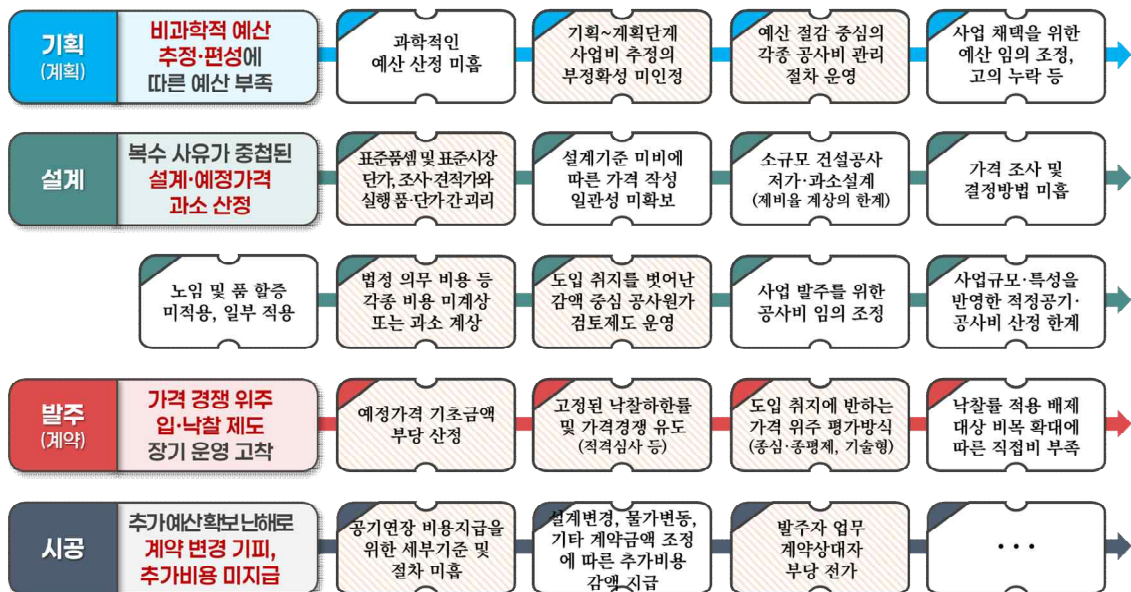
이렇듯 현재 우리 공공공사의 경우 대형공사에서부터 중소형공사에 이르기까지 공사비 부족 문제가 심각한 상황이며 현 실태의 원인은 아래 건설사업자를 대상으로 한 최근 공공공사 공사비 부족 응답 대표 사유에서 알 수 있듯이 비단 전자갯값의 급등에만 원인인 일시적 발생 문제가 아닌 단가 산정 체계와 공공 공사비 산정을 둘러싼 여러 제도의 문제점이 복합 발현되어 나타난 현상이라 할 수 있다.

〈표 8〉 공공공사 공사비 부족 응답 사유(설문조사 결과, 주관식, 중복 응답순)

대표응답 ①	표준시장단가 적용에 따른 이중 삭감 문제
대표응답 ②	실제 거래가격(자재, 노무비, 경비) 대비 낮은 단가 책정
대표응답 ③	지난 30년간 거의 고정 적용되고 있는 간접공사비(간접노무비율, 일반관리비율 등)
대표응답 ④	제경비(품질관리비, 안전관리비 등) 요율의 실제 현장 여건 미반영(과리)
대표응답 ⑤	소규모 공사에서의 일률적인 제비율 적용에 따른 간접노무비 부족
대표응답 ⑥	관급자재 수급 시 빈번한 지연·연기·지체 발생 등

공공공사 공사비의 문제점을 전체 사업 생애주기 관점에서 나열해보자. 아래 그림과 같이 기획단계에서부터 준공에 이르기까지 적정한 공사비 지급을 방해하는 여러 원인이 복잡다기하게 얹혀 있는 상황이다.

〈그림 10〉 공공 공사비 현실화 저해 요인(종합)



결국 이를 해소하기 위해서는 지엽적 개선에서 벗어나 큰 효과를 볼 수 있는 주요 개선방안을 중심으로 공공 공사비 산정에 바탕이 되는 예산 수립 단계에서부터 준공에 이르기까지 전면 재개조(재탄생)이 필요하다고 할 수 있다. 그렇다면, 핵심 개선방안은 무엇일까? 문제의 심각성을 바라보는 방법과 내용에 따라 일부 상이할 수 있을 것이나 필자의 경우 다음 4가지의 개선이 시급히 추진되어야 할 것으로 생각한다.

첫째, 계획·기획 단계에서 마련되는 당해 공공공사의 예산 계획의 부정확성을 인정하고 관련 제도의 개선이 필요하다. 구체적으로 우리나라의 재정관리 체계와 공공계약제도는 계획단계에서 추정된 예산의 불확실성을 사실상 미인정하고 실제 사업을 발주할 때까지 계획단계에서 수립한 예산의 구속력을 너무 높게 부여하고 있기에 이를 개선해야 할 것이다. 이를 개선하지 않고는 첫 단추부터 잘못 끼워진 공사비 부족 문제는 해결 불가능할 것이기 때문이다.

보다 문제점을 구체화해 보자. 해외 관련 연구¹⁵⁾들을 살펴보면, 최초 사업 입안 및 조사 시기에는 당해 공사의 공사비를 산정하더라도 정확도가 50%에 미치지 못하여 계획단계에서도 30% 이상의 정확도 차이가 발생한다고 한다. 허나 우리나라의 경우 최초 사업 입안 이후 공사비 산정을 검증하는 최초 단계인 예비타당성 조사 단계에서 산정한 사업비가 15~20% 이상 변동될 경우 아래 표와 같이 재조사나 재검토를 시행하도록 규정하고 있어 개별 공공공사의 소요기관인 발주청의 경우 재조사나 재검토를 통한 사업 좌초나 지연을 회피하기 위해 공사비 부족이 예상됨에도 불구하고 사업비의 변경을 꾀하지 않는 경우가 다반사이다.

〈표 9〉 예비타당성 조사 시 산정한 사업비에 대한 구속력 강화 제도 현황

구 분	타당성 재조사	사업계획 적정성 재검토	설계 적정성 검토
근 거	총사업비관리지침 제49조	총사업비관리지침 제49조의2 제2항	총사업비관리지침 제57조 제1항
대상사업	- 기재부 협의를 거쳐 확정된 총사업비 대비 아래 비율 이상 증가한 경우 (물가·지가 상승분 제외) - 1,000억 미만 : 20% 이상 - 1,000억 이상 : 15% 이상	- 타당성 재조사 대상이긴 하나, 지침에 따라 조사실익*이 없다고 판단하는 경우 * 매물비용 ↑, 예타면제, 지역균형발전 등 - 타당성 재조사 미대상 또는 적정 사업 규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토할 필요가 있는 경우	기본계획·설계단계에서 설계내용의 적정성 검토가 필요한 사업
요구주체/시행주체	기획재정부/KDI	기획재정부/KDI 등	기획재정부/KDI 등
조사방식·내용	단계별 제시된 내용조사·종합하여 사업타당성 및 대안 제시	타당성 재조사 방식 준용, 전체적인 사업계획 검토	2~4개 쟁점 사항에 대해 사업비 적정규모 등 검토
조사기간	12개월	9개월	3~4개월

문제는 이에 그치지 않는다. 사업비 산정의 부정확성에 대한 미인정과 재정 당국의 강한 예산 통제 기조를 이어가기 위해서는 예비타당성 또는 타당성조사 시 산정하는 사업비(공사비) 산정의 기준이 가장 최신의 단가와 내용을 담아 그 정확성을 담보해야 하는 것이 전제조건일 것이다. 허나, 실제 현재 예비타당성 또는 타당성 조사 시 산정하는 사업비 산정은 비전문기관인 재정 당국 관련 기관이 이를 수립하고 있고 현장 특성을 반영하기 위한 기준 미흡, 최신 단가와와의 괴리로 인해 실제 꽤 많은 부정확한 비용이 산정된다는 점은 개선이 필요하다. 일부 발주청에서는 예비타당성 산정기준에 따른 공사비와 발주청 기준에 따른 공사비 추정금액 간 약 25~30%의 비용 격차가 발생한다고 보고하고 있는 점을 주목해야 할 것이다.

15) 대표적으로 AboutRizk, et al.(2002), "Estimating the cost of capital projects: an empirical study of accuracy levels for municipal government projects", Canadian Journal of Civil Engineering, Vol. 29 등의 연구가 이에 해당한다.

〈표 10〉 예비타당성 및 교통시설투자지침 단가항목 비교(단위: 천원, 2020년 기준, 일부)

→ 예비타당성 지침에 따른 사업비 산출 시 현장 특성 반영 한계로 과소 산출 사례

구 분			단위	예비타당성 지침	교통시설투자지침
깎기	토사	토사	m³	0.66	0.70
	리핑암	풍화암	m³	1.30	1.30
	발파암	일반발파	m³	6.88	6.90
		중규모진동제어발파	m³	9.73	9.50
		소규모진동제어발파	m³	-	15.20
		정밀진동제어발파	m³	-	24.70
		미진동암파쇄굴착	m³	-	37.20
		대규모발파	m³	-	5.30
		확장발파	m³	-	19.00
	발파암소할		m³	-	1.10

공공공사의 수행 주체인 계약상대자(시공자) 또한 공사비 현실화를 위해 가장 영향을 미치는 사업단계와 우선 개선 필요로 하는 단계 모두 사업기획~계획단계를 꼽고 있다는 점을 명심해야 할 것이다. 사업기획~계획단계 공사비 현실화 저해 원인으로 꼽히는 다음 표의 사항들을 고려할 때 이를 해소하기 위해서는 재정 당국의 전향적 관리 방식 개선과 더불어 무엇보다 예비타당성 및 타당성 조사 단계에서의 사업비(공사비 포함) 산정기준의 현실화가 시급하다.

한 가지 추가적인 제언을 하자면, 예비타당성 및 타당성 조사가 가진 제도의 순기능을 고려하여 기존 재정 당국 관련 기관에서 마련하던 지침 내 사업비 산정기준 마련 주체를 국토교통부 등 건설 공사 전문 부처(기관)으로 이전하는 것이 더욱 현실성 있는 기준 운영에 기틀이 될 것으로 판단한다. 즉, 사업기획~계획단계 예비타당성 조사 및 타당성 조사 등의 운영 기관은 기존과 같이 제도의 목적을 고려하여 재정 당국이 이를 수행하되, 고도의 전문성과 현실성을 요구하는 사업비 산정 기준 마련에 한해서는 보다 전문성이 있는 기관으로의 이전이 제도 운용에 있어 더욱 합리적일 것이다.

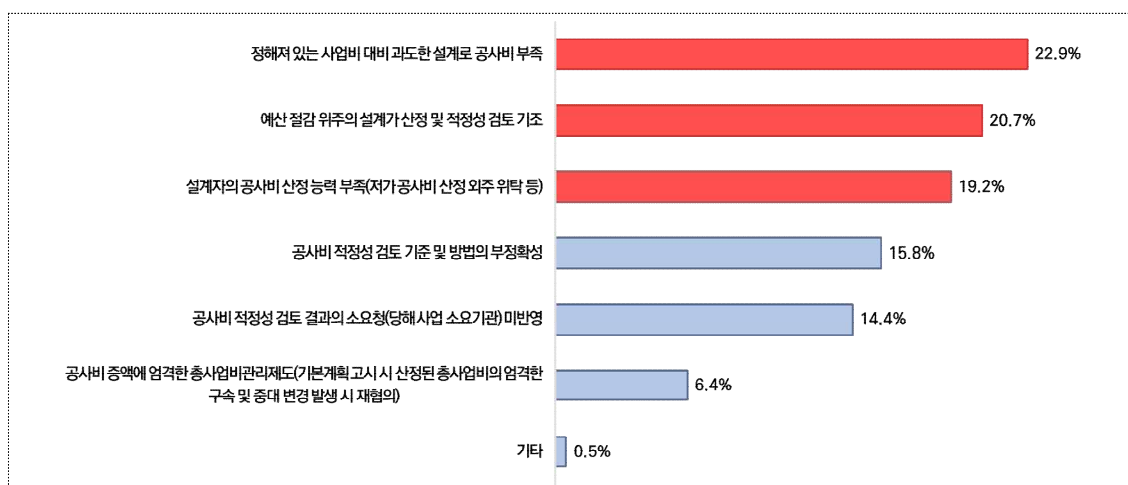
〈표 11〉 공공공사 사업기획~계획단계 공사비 현실화 저해 주요 원인(설문조사 결과)

문제 요인	응답자 수	비율(%)
사업구상 단계 적정 사업규모 및 비용(총사업비, 사업기간 등) 책정의 비합리성	304	34.4%
사전타당성~예비타당성 조사 단계의 B/C 확보를 위한 공사비 삭감 위주의 예산 편성	255	28.8%
예비타당성 조사 공사비 작성 기준과 현실의 불일치	191	21.6%
공사비 증액에 엄격한 총사업비 관리제도 (총사업비 10% 이상 증가 시 재협약 의무 부여 등)	133	15.0%
기 타	1	0.1%

둘째, 예산에 과다 종속된 설계가 도출의 오랜 관행을 개선해야 한다. 항상 공공 공사비 문제에 있어 반복적으로 지적되는 문제는 기본 및 실시설계단계 설계자가 산정하는 설계가격이 실제 공사비와 상당히 괴리감 있는 비용으로 산정된다는 문제 지적이다. 이는 크게 두 가지 문제에서 기인한다고 할 수 있을 것이다.

가장 큰 문제로는 설계단계 공공 공사비 산정의 문제점을 묻은 아래 설문조사 결과에서도 알 수 있듯이 발주청의 예산 증액 회피를 위한 감액 중심 공사비 도출, 현장과 공종 특성을 미반영한 설계가격 산정이 반복된 문제 개선이다. 실제 개별 발주청의 설계가 과소 계상 감사 결과에서도 공사물량 누락, 최신 단가 미적용, 무리한 조사·견적이 활용, 이윤 등 제비율 감액 등 여러 방법을 통해 예산에 맞춘 무리한 감액 기초의 설계가 산정이 계속해서 되풀이되고 있다고 지적되고 있는 점을 고려할 때 설계단계에서의 예산 절감 위주의 설계가 산정 및 적정성 검토 기초의 개선이 시급하다.

〈그림 11〉 설계단계 공공 공사비 산정 시 문제점(설문조사 결과)



또한, 대다수 설계사의 설계가 산정(공사비 견적) 업무에 대한 전부 또는 일부 외주화가 고착되어 전문성을 갖춘 실력 있는 설계가격 산정이 이루어지지 못한 설계가격과 내역서의 부실화로 인한 공사비 타당성이 결여된 문제의 개선 또한 시급하다고 할 수 있다. 현행 공공과 민간공사를 가리지 않고 설계사의 설계가 산정 업무의 외주화가 일상화된 것은 짧은 설계기간과 부족한 설계가에 기인한 외주화 합리성과 더불어 설계와 시공의 주체가 달라 실제 현실단가를 반영한 설계가 산정 역량 부재할 수밖에 없는 우리나라의 고착화 된 업역 구조에 기인한 결과로 볼 수 있다.

결국 설계단계에서 이루어지는 공사비 현실화를 저해하는 이러한 문제 개선을 위해서는 예산에 과다 종속된 설계가 도출의 오랜 관행을 개선하기 위한 제도적 보완이 이루어져야 한다고 사료된다. 예를 들어 산정 시점 차이에서 발생하는 물가변동분을 제외한 최종 예정가격 산정 결과와 설계가와의 차이가 일정 수준 이상 발생한 경우 설계사의 공사비 산정 업무와 설계감독이 제대로 이루어지지 못하였다고 판단하고 이를 제재할 수 있는 방안을 마련한다던가, 설계가 산정 업무의 외주 시 이를 발주청에서 사전 승인하고 적정한 비용 이상을 외주사에게 지급하도록 유도할 수 있는 보완 제도 마련 등이 설계단계에서 마련되어야 할 것이다.

셋째, 발주·계약단계의 경우 가격평가 중심 낙찰제도의 운용과 더불어 발주자 불공정 계약조건

운용에 대한 개선이 이루어져야 한다. 그간 발주단계에서 운영된 가격평가 중심 낙찰제도에 대한 비판은 그간 반복적으로 지적되어 왔으나, 이에 대한 개선이 사실상 미흡하였던 것은 주지의 사실이다. 다만, 다행인 점은 앞서 살펴보았듯이 2024년 12월 발표된 정부의 ‘건설산업 활력 제고 방안’을 통해 100억원에서 300억원 미만 사업에서 발주되는 간이형 종합심사낙찰제 및 300억원 이상의 종합심사낙찰제 사업의 경우 낙찰률 현실화를 일정 수준 꺾하였다는 점이다. 하지만 이는 국가계약 대상 공사에 국한한 개선이기에 지방계약 대상 공사에서도 유사한 수준의 낙찰률 현실화 방안 마련이 이루어져야 할 것이며, 무엇보다도 중요한 것은 영세 중소기업이 참여하는 영역인 100억원 미만 적격심사 대상 공사의 장기 고착화된 낙찰하한률 현실화가 필요하다. 과열경쟁 방지와 적정한 공사원가 보장으로 시공품질을 확보하기 위해 지난 1995년 도입된 적격심사 낙찰하한률은 앞서 지적한 바와 같이 현재 실행원가도 미보장 상황이기에 최소 발주기관이 산정한 당해 공사의 공사원가 보장이 이루어질 수 있는 다음과 같은 수준의 개정이 필요하다고 판단된다.

〈표 12〉 장기 고착화된 적격심사 낙찰하한률 현실화 방안

낙찰하한률 = [(입찰가-A) / (예정가-A)]					
공사규모	점수비중		통과점수	낙찰하한률 (현행)	낙찰하한률 (개선)
	공사수행능력	입찰가격			
100~50억원	50점	50점	95점	85.495%	89.495%
50~10억원	30점	70점	95점	86.745%	90.745%
10~3억원	20점	80점	95점	87.745%	91.745%
3억원 미만	10점	90점	95점	87.745%	91.745%

이와 더불어 발주청이 최종 입찰공고 전에 산정하는 공사비인 예정가격의 적정성을 담보할 수 있는 제도 보완 방안 마련이 함께 이루어져야 한다. 이미 현재 우리나라의 경우 아래 표와 같이 개별 소요기관이 산정한 공사기간과 공사비에 대해 제3자가 검증하여 적정 수준을 반영할 수 있는 제도적 안전장치가 촘촘히 마련되어 있으나 유익한 도입 취지에도 불구하고 감액 중심 적정성 검증이 반복적으로 이루어져 오히려 예정가격의 공사비 신뢰성과 객관성에 대한 의문을 반복적으로 제기하고 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

구체적으로 조달청에서 시행하는 공사비 검증제도의 경우 공사비가 부족하다고 판단하더라도 개별 소요기관이 이를 수용해야 할 의무가 없어 검증제도의 실효성이 저해된 점을 우선 개선해야 할 것이며, 지자체 계약심사제의 경우 예산절감과 지자체 치적 홍보 차원 감액 중심의 심사만이 반복적으로 운영되고 있다는 점을 고려할 때보다 전문성을 갖춘 제3자 위탁 등을 통하거나 구체적 계약심사 운용을 위한 일위대가 등의 가이드라인 마련을 통해 상세한 제도 운용이 이루어져야 할 것이다.

〈표 13〉 현행 공공발주청 산정 공사기간과 공사비에 대한 제3자 검증 제도 현황

검증 영역	제 도	대상사업	근거법령
공사기간 + 공사비검토	조달청 설계적정성 검토	• (총사업비 관리대상 사업) 사업기간 2년 이상인 200억원 이상 건축공사 등 • (보조사업) 보조사업자가 수행하는 추정가격 30억원 이상 공사	국가재정법 제50조 조달사업법 시행령 제27조
	조달청 맞춤형 서비스	• 수요기관 요청 시 조달청이 설계용역·시공관리·공사원가 검토 시행	조달사업법 시행령 제27조
공사비검토	조달청 공사원가 사전검토	• (의무) 추정가격 100억원 이상 지방계약 공사 • (기타) 수요기관이 요청하는 사업	조달사업법 시행령 제27조, 제28조제1항
	조달청 계약위탁 시 예정가격 검토	• 조달청 계약위탁 시 예정가격 조서 및 산출근거 조달청 대행 작성(추정가격 30억원 이상)	조달사업법 시행령 제11조
	지자체 계약심사 (원가심사)	• 통상 전문 및 기타공사 3억원, 종합공사 5억원 이상 지자체 발주 공사	지방재정법 제3조 등

❖ '23.6. 이후 자체 시행제도 : 조달청 기술형입찰 공사비 적정성 검토 제도

- ① 사업비 책정 후 3년 이상 경과한 기술형입찰 사업의 경우 공고 전 단계 공사비 확인하여 물가변동 지수 증가율이 20% 이상인 경우 수요기관 공사비 재검토 요청
- ② 공고 후 무응찰 사업은 유사사례 대비 단위공사비가 95% 미만인 경우 공사비 적정성 심의를 거쳐 동일 조치

마지막으로 시공단계에서는 대표적 공공발주자 불공정행위로 거론되는 장기계속공사 공기연장 비용의 합리적 지급이 가장 시급하다고 볼 수 있다. 총공사금액 및 총공사기간을 부기하고 당해연도 국회 및 지방의회의 예산 승인 범위 안에서 매년 차수별 계약을 체결하여 이행하는 공공조달 계약인 '장기계속계약'의 경우 「헌법」에서 규정하고 있는 '다년차 계약 = 계속비계약 체결 원칙'의 예외 사항으로 우리나라의 경우 지난 1978년 정부예산 편성 편의도모 차원 「국가계약법」 시행령을 통해 공사 분야에도 장기계속계약을 체결한 전 세계 유일의 제도를 운영하고 있다. 하지만 장기계속공사의 경우 최초 부기된 휴지기간(통상 흑한·흑서기 등) 외 예산사정에 따른 추가적인 공백기 발생이 불가피한 구조로 필연적으로 계획된 공사기간 대비 공기연장 발생 가능성이 증가하고 이에 따른 추가 비용이 발생할 수밖에 없는 구조적 한계를 안고 있는 제도이다. 물론 계약법령에서는 이러한 공기연장 발생 시 비용 지급을 하도록 규정하고 있으나, 공기연장 청구의 절차적 복잡성, 예산 재협의 등의 부담과 감사 우려 등으로 개별 발주청은 해당 청구 승인에 소극적이고 이를 회피하기 위한 공백기를 인정치 않는 연차별 계약으로 변경 등의 변형 계약의 유인이 높기에 장기계속공사 공기연장 시 적정한 공기연장 비용을 지급받지 못하는 경우가 대부분이다.

더욱이 지난 2018년 장기계속공사의 총괄계약 구속력 부정의 대법원 판결 이후 실제 공사기간보다 연차별 계약기간을 최대한 늘려 공기연장 비용을 원천 미인정 하거나, 공기연장 비용 회피를 위해 후행 차수 계약과 전 차수 계약과 중복으로 진행하도록 하여 공기연장 비용 지급을 회피하는 방식 등 다양한 형태로 발주청의 공기연장 비용 미지급 회피 유형이 다양화되고 있기에 적정한 공사비 지급을 위해서라도 장기계속공사의 공기연장 비용의 적정 지급을 위한 개선이 시급하며, 그 방안으로는 사실상 법률 개정과 이에 기반한 관련 규정의 일제 정비가 유일한 대안이라 할 수 있을 것이다. 우리 국회 또한 이를 고려하여 지난 20대, 21대 국회에서도 총 4건의 관련 법안이 발의되었으나 재정 당국의 예산심의권 침해 주장 등으로 인해 법안이 마련되지 못하였으며 22대 국회에

서도 동일한 입법이 계류되어 있는 상황이다. 2015년 이후 다년차 재정사업에서 계속비계약이 전무한 장기계속계약으로만 다년차 계약이 체결되고 있기에 이러한 피해가 계속될 뿐 아니라 증대될 것이 자명하다는 점에서 조속한 입법과 이와 연관된 후속 제도개선을 통해 대표적 공공조달 불공정 사항인 장기계속계약 공기연장 비용의 합리적 지급이 필요하다. 또한, 계약법령에서 규율하고 있는 장기계속계약 시 공기연장 비용 지급을 사실상 제한하는 ‘총사업비관리지침’ 제도의 개선¹⁶⁾ 또한 함께 이루어져야 할 것이다.

〈표 14〉 22대 국회에서 계류 중인 장기계속공사 공기연장 비용 지급 합리화 입법안

국가계약법 일부개정법률안(송언석 의원 대표발의, 의안번호 제8312호)	
현 행	개 정 안
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 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 계약금액을 조정(調整)할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 계약금액을 조정한다.	제19조(물가변동 등에 따른 계약금액 조정) --- ----- ----- 설계변경, 계약기간의 변경(제21조제3항에 따른 총계약기간 연장을 포함한다), ----- ----- -----
제21조(계속비 및 장기계속계약) ①·② (생략) 〈신설〉	제21조(계속비 및 장기계속계약) ①·② (생략) ③ 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 공사의 도급계약을 장기계속계약으로 체결하는 경우 총계약기간을 약정하여야 한다. 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 총계약기간 내에 발생하면 계약상대자의 신청에 따라 총계약기간을 연장하여야 한다. 1. 계약상대자가 대체 사용할 수 없는 중요 관급자재 등의 공급이 지연되어 공사의 진행이 불가능하였을 경우 2. 계약상대자의 책임 없는 사유로 시공이 지연되거나 중단되었을 경우 3. 그 밖에 계약상대자의 책임에 속하지 아니하는 사유에 따라 계약 이행이 지체된 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 ④ 제3항에 따른 계약상대자의 신청절차 등 총계약기간 연장에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

16) 현행 총사업비관리지침의 경우 장기계속계약에서 계약상대자의 귀책사유 없는 공기연장 시 계약상대자에게 지급해야 할 공기연장 비용 보상을 제약하는 내용으로 지침 운용 중.
사례① : 준공일 전년도 5월 31일까지만 공기연장 비용 신청이 가능하도록 하여 준공차수나 직전차수에서 5월 31일 이후 공기연장 사유 발생 시 공기연장 비용 지급 불가
사례② : 현재 계약법에서는 공기연장 비용 지급 시 이에 상응하는 일반관리비와 이윤 또한 지급 가능하도록 규율하고 있으나, 총사업비관리지침의 경우 이를 제외하도록 상이하게 규정 중

지금까지 공공 공사비 공사비 현실화를 저해하는 주요 요인과 개선 방안을 제시하였으나, 비단 해당 문제 해결만으로는 공공 공사비 현실화는 요원할 일일 것이다. 이는 그만큼 복잡다기하게 관련 제도와 산업 실태 등이 얽혀 있기에 그러하다. 일례로 항상 공사비 부족 문제가 심각한 상황이며, 시설물 사용자의 불만이 많은 영역인 공공건설임대주택의 낮은 공사비 문제의 경우 지금까지 살펴본 문제 외에도 공공임대주택 건설비 기준 및 정비사업 임대주택 기부채납 시 적용하는 표준건축비 자체가 건설원가와 괴리가 심화되어 있는 상황이기에 이를 개선해야지만 해당 시설물에서의 문제가 해소된다는 점에서만 하더라도 그러하다.

장기적으로 지금까지 제시한 핵심 개선 사항을 우선 하여 향후 공공 공사비 현실화를 위한 일관된 걸음을 나아가야 할 것이나, 중요한 점은 공공공사 공사비 현실화 또는 적정 공사비 지급 풍토 마련을 위해서는 추가 예산 소요가 아닌 정당한 비용 지급이라는 발주청과 국민 모두의 인식 전환이 바탕이 되어야 할 것이다.

5 최소한의 규범 마련 필요시기 - 민간공사 공사비 주요 문제와 개선 방안

현재 우리나라 건설산업에서 민간공사가 차지하는 비중은 매우 크다. 전체 시장의 약 75% 이상을 차지하고 있기 때문이다. 산업 경기를 좌우할 수 있는 이러한 중요 시장에도 불구하고 지금까지 민간공사의 경우 개별 사인(私人) 간의 도급계약에 따라 이루어지는 시장이기에 그간 제도나 규율이 미치는 영향이 적은 특성을 지니고 있다.

민간공사 공사비와 관련한 제도나 규제 또한 마찬가지이다. 민간공사의 경우 오히려 구체적 공사비 산정과 지급과 관련한 구체적 규정 부재로 인해 공공공사 대비 공사비와 관련하여 발주자와 계약상대자 간 잦은 다툼이 발생하고 있음에도 불구하고 이를 예방하거나 분쟁을 조기 종결하기 위한 제도의 운영은 미흡한 실정이다. 다만 다행인 점은 최근 공사비 급증에 따라 민간공사에서 공사비와 관련된 분쟁이 급증하고 있어 일부 법률 입법을 통해 이를 보완하기 위한 움직임이 활발히 전개되고 있는 상황이다.

〈표 15〉 민간공사 공사비 분쟁 완화를 위한 22대 국회 입법 추진 사항(일부)

법률명	대표발의자	발의일	주요 내용
도시 및 주거환경 정비법	민홍철 의원	2024.8.1.	• 도시분쟁조정위원회 심사 대상으로 공사비 검증 결과에 대한 분쟁 추가 규정
부동산 개발사업 관리 등에 관한 법률	권영진·손명수 의원	2024.9.11.	• 부동산 PF사업의 이해관계당사자 간 갈등 조정 법적 기구 마련 등
재건축·재개발사업 촉진에 관한 특별법	김은혜 의원	2024.9.2.	• 재건축·재개발사업 공공 분쟁 조정 강화 등

그렇다면, 민간공사 공사비와 관련하여 사인 간의 계약자율 원칙을 위배하지 않는 범위에서 어떠한 문제에 대해 개선의 방향을 마련해야만 건전한 산업 발전과 시장 질서를 마련할 수 있을까? 여러 대안이 있을 수 있겠지만 다음 2가지 문제에 대한 개선 방안 모색이 현시점 가장 우선하여 필

요하다고 할 수 있을 것이다.

첫째, 민간 발주자의 적정한 공사비 산정과 지급을 위한 최소한의 책무에 관해 규정함이 필요하다. 현행 공공공사의 경우 계약법령과 이에 따른 정부입찰·계약집행기준, 예정가격작성기준 등의 계약예규 등을 통해 적정한 공사비용의 산정과 지급과 관련한 발주자의 책무를 규율하고 있다. 또한, 「건설기술 진흥법」을 통해 공사기간의 경우 발주자에게 적정한 공사기간을 산정하도록 규율하고 공공공사인 경우 이를 의무화하고 있으나, 민간공사의 경우 적정한 공사비용 산정 및 지급과 관련한 최소한의 발주자의 책무에 대해 규율하지 않고 이를 사적계약 영역으로 방치하고 있어 공사비의 과소 산정이 빈번하며 잦은 분쟁의 원인이 되고 있는 실정이다. 이를 개선하기 위해서는 아래 개선안과 같이 최소한 사인(私人) 간의 계약자율 원칙을 인정한 범위 내에서 민간 발주자의 적정한 공사비 지급과 관련한 최소한의 책무를 관련 법률을 통해 규율하는 것이 필요하다.

〈표 16〉 민간발주자의 적정한 공사비 산정·지급을 위한 최소한의 책무 부여를 위한 법률안

건설기술 진흥법 일부개정안	
현 행	개 정 안
제45조(건설공사 공사비 산정기준) ① (생 략) 〈신 설〉	제45조(건설공사 공사비 산정기준) ① (현행과 같음) ② 발주자는 건설공사의 품질 및 안전성을 확보할 수 있도록 해당 건설공사의 규모 및 특성, 현장 여건, 비용 등을 고려하여 적정한 공사비를 산정하여야 한다.

둘째, 도급계약 당사자 간 상호동등의 원칙에 입각하여 민간공사에 만연한 물가변동 배제특약 및 물가변동 과소 지급에 대한 문제 해결이 시급하다. 최근 공사비 급증에 따라 공공과 민간공사의 구분없이 물가변동에 따른 계약금액 조정이 필요한 상황이나, 공공공사의 경우 계약법령을 통해 일정 기준 충족 시 물가변동에 따른 계약금액 조정이 이루어지는데 반해 민간공사의 경우 공공공사와 달리 물가변동 시 계약금액 조정에 관한 명시적 규정이 부재하고 사적자치의 원칙에 따라 개별 계약에 위임하고 있기에 발주자의 우월적 지위를 남용하여 도급계약 체결 시 물가변동 배제특약을 요구하거나, 물가변동에 따른 계약금액 조정 요구에도 이를 외면하여 분쟁이 심화되거나 공사중단(타절) 현상이 속출하는 등 문제가 심각한 상황이기 때문이다.

그렇다면 어느 정도 심각한 상황인지를 살펴보자. 지난 2024년 6월 최근 3년간 민간공사 준공 실적이 있는 건설사업자를 대상으로 그 현황을 알아보기 위한 한국건설산업연구원의 설문조사 결과 민간공사의 경우 공공공사 대비 물가변동에 따른 계약금액 조정이 전반적으로 어렵다고 응답한 비율이 전체라 할 수 있는 87.2%에 달하는 점, 민간공사 물가변동 배제 특약 또는 제한하는 불공정 계약 체결 경험 비중이 95.1%에 달하는 점만 살펴봐도 알 수 있다. 조사 결과는 이에 그치지 않는다. 도급계약 체결 시점 물가변동 시 계약금액 조정을 하기로 민간발주자와 시공사 간 도급계약을 체결하였음에도 불구하고 실 청구 시 이를 삭감하여 지급하는 행위 또한 만연한 상황으로 조사되

었다(도급계약 체결과 다른 일방 삭감 비중 85.4%).

결국 이러한 불공정의 무게 추 해소를 위해서는 더 이상 계약당사자 간의 사적계약 원칙 영역이 아닌 공법(公法)을 통해 규율해야 할 사항이다. 이러한 문제는 물론 1차적으로 계약당사자 중 한쪽인 시공자에게 그 피해가 가장 크겠으나, 그 외에도 분쟁 발생에 따른 준공 지연으로 인한 건축 목적물 사용자의 입주 지연·시설물 사용 지연 등이 함께 발생한다는 점을 고려할 때 사회적 손해비용이 큰 영역으로까지 문제가 심각하기 때문이다.

이와 관련하여 22대 국회에서는 관련 입법이 이루어져 계류 중인 상황이다. 해당 개정안의 내용을 살펴보면, 민간발주자와 계약상대자 간 사적계약의 원칙은 인정하되 채 거래 정상화 차원 민간공사 물가변동에 따른 계약금액 조정을 권고하는 시공자의 물가변동 요청 시 발주자에게 성실 협의 의무를 부여하는 방향으로 내용을 담고 있어 해당 법률의 조속한 입법이 이루어져야 할 것이다.

〈표 17〉 22대 국회에서 계류 중인 민간공사 물가변동 합리화 입법안

건설산업기본법 일부개정법률안(복기왕 의원 대표발의, 의안번호 제8024호)	
현 행	개 정 안
제45조(건설공사 공사비 산정기준)	제45조(건설공사 공사비 산정기준)
① (생 략)	① (현행과 같음)
② 건설공사에 관한 도급계약의 당사자는 계약을 체결할 때 도급금액, 공사기간, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적어야 하고, 서명 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아 보관하여야 한다.	② -----, <u>공사기간, 계약금액의 조정</u> , -----
〈신 설〉	③ <u>국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 공공기관 외의 자가 발주하는 공사를 도급받은 수급인은 발주자와 계약을 체결한 다음 물가변동, 설계변경, 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유에 따른 경우를 포함한다)으로 인하여 도급계약에서 정한 바에 따른 계약금액을 조정할 필요가 있을 때에는 도급계약의 내용에 따라 그 계약금액의 조정을 요청할 수 있다. 이 경우 발주자는 정당한 사유없이 이를 거절하지 못하며, 성실하게 협의에 임하여야 한다.</u>

이뿐만이 아니다. 민간공사의 경우 구체적 발주청의 역할과 업무 범위가 규정된 공공공사와 달리 공사비 산정 및 지급, 조정과 관련한 일련의 과정을 포함한 계약 전 과정에서 민간발주자의 우월적 지위 남용 소지가 크기에 이를 제어할 수 있는 최소한의 기준 마련이 필요하다.

이와 관련하여 현재 「건설산업기본법」에서는 도급계약의 원칙인 ‘상호동등의 원칙’에 근거하여 불공정계약에 대한 한정 무효 규정을 마련하고 있다. 하지만, 해당 법률의 내용에서는 도급계약의 내용이 당사자 일방에 현저하게 불공정한 경우로 명시하고 있어 분쟁 발생 시 법원에서는 계약자유의

원칙에 따라 개별 계약조건의 효력을 함부로 부인할 수 없다는 입장에 따라 ‘현저한’에 대한 인정이 극히 제한하고 있어 건설공사 도급계약에서의 부당특약 효력 무효화는 요원한 상황이다. 이를 개선하기 위해서는 다음과 같은 민간공사의 빈번한 부당한 계약 최소화 유도를 위한 입법 보완이 필요하다.

〈표 18〉 민간공사 부당특약 효력 무효화 실효성 향상을 위한 법률안

건설산업기본법 일부개정안	
현 행	개 정 안
제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ④ 건설공사 도급계약의 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다. 1. 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 떠넘기는 경우	제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ⑤ ----- 당사자 일방의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 경우로서 ----- 1. (생 략)

이 외에도 민간공사에서의 공사비 현실화를 위해서는 여러 제도의 개선이나 규제의 합리화 등 다양한 영역에서의 계속된 개선이 필요하다. 허나 무엇보다 중요한 것은 제값 부여를 통한 양질의 건설물 획득을 위한 인식 명확화와 더불어 이를 저해하는 여러 불공정 관행 등에 대한 계속된 정비가 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 적정공기와 공사비 현실화를 위한 중장기 방향

지금까지 적정공기와 공사비 현실화를 저해하는 여러 문제점과 기존 정책의 한계, 이를 극복하기 위한 방향에 대해 살펴보았다. 허나 우리 건설산업에서 적정공기와 공사비 현실화가 완전히 달성하기 위한 모든 방향을 제시한 것은 아니며, 개선이 시급한 단기간에 치우친 개선 방안을 제시한 것 또한 사실이다. 결국, 중장기적으로 발주자부터 계약상대자에 이르기까지 모든 건설산업 종사자가 건설공사의 성공적 수행을 위해 적정공기와 공사비 현실화는 필수적으로 갖추어야 하는 기본 조건임을 궁극적으로 인식하여야지만 진정한 의미의 적정공기와 공사비 현실화를 달성할 수 있을 것이다.

이를 지원·유도할 수 있는 중장기 방향을 다음과 같이 고려해 볼 수 있다. 먼저 적정공기와 공사비 현실화 모두 발주자의 의지가 이를 달성하기 위해 제일 중요하다는 점을 고려해야 한다. 단순 이해관계자로서 필수적으로 갖추어야 할 책무뿐만 아니라 사업의 성공과 더 나아가

산업의 진흥을 위한 기본 조건으로서 발주자의 책무가 강화되어야 한다. 그 방향과 관련하여 이미 지난 21대 국회에서 발의되었었던 「건설안전특별법」 제정 법률안에서 공공과 민간공사 모두를 대상으로 건설공사 단계별 적정한 공사기간과 합리적 공사비 산정을 위한 방안을 다음 그림과 같이 제시한 적이 있으나 입법에는 이르지 못하였다. 중장기적으로 해당 방안에 대해 기존과 같이 별도의 특별법 제정 또는 「건설기술 진흥법」 등 관련 법률의 일부개정을 통해 발주자의 책무를 강화하고 이를 주도할 수 있는 기반이 마련되기를 희망한다.

〈그림 12〉 21대 국회 발의 「건설안전특별법」 제정 입법 내용 중 적정공기와
공사비 현실화를 위한 발주자 책무 강화 관련 건설사업 단계별 절차(안)

구 분	공공 공사(30억원 이상 건설공사)	민간 공사(30억원 이상 건축공사)
① 설계단계	(설계자) 적정 공기·비용 산정	(설계자) 적정 공기·비용 산정 (발주자) 설계자가 적정 공기·비용 미산정 시 직접 산정
② 인·허가 단계	(발주자) 적정 공기·비용(예정가격)에 대한 세부적인 근거 제출 해당 내용 심의·검토 진행 공사기간 ·공사비 · 「건설기술 진흥법」 위원회 또는 사업담당부서 · 단, 조달청 원가검토 대상 제외	(발주자) 적정 공기·비용에 대한 개략적인 적정값 제출 해당 내용 심의·검토 진행 공사기간 ·공사비 · (100억 이상) 「건축법」 위원회 심의 · (100억 이하) 인허가 기관 담당부서 또는 지역건축안전센터
③ 공사계약 단계	(발주자) 입찰공고 시 공사기간·예정가격에 심의·검토결과 반영(의무) (시공사) 공사기간·예정가격을 검토한 후 입찰제도 (중심제 등)를 통한 입찰절차 거쳐 낙찰·계약	(발주자) 공사계약 전 심의·검토결과를 반영한 적정 공기·비용 적정값 안내 (시공사) 적정 공기·비용에 대한 의견서 작성 후 공사계약 체결
④ 착공단계	-	(발주자) 인·허가기관 착공신고 시 제출서류 (시공사 계약서 등)에 시공사 의견서 첨부

또한, 적정공기를 위해 국토부에서 제한적으로 마련하고 있는 표준공기에 대해 보다 다수 공종을 대상으로 범용적으로 사용할 수 있는 표준안 제시와 이의 활용 증대에 대한 노력을 경주해야 할 것이다. 공사비와 관련하여서는 공사비 산정을 위한 표준품셈 및 표준시장단가의 현실화 등이 더욱 빠르게 추진되어야 할 것이다.

이 외에도 지금까지 적정공기 산정·부여와 공사비 현실화를 위한 방안 대부분은 건설공사에 있어 시공에 국한한 문제와 방안들이라 할 수 있다. 설계 및 건설사업관리·건축감리 등 건설엔지니어링 및 건축사 영역에서도 동일한 문제가 반복되고 있다는 점을 고려할 때 해당 산업의 오랜 염원인 대가 현실화를 위한 개선도 함께 이루어지기를 희망한다.

참고 문헌

- 신은영(2022), 적정 공기산정 인프라 및 발주자 지원체계 구축 방안 연구, 한국건설기술연구원, 국토교통부
- 전영준(2018), 불합리한 공사원가 산정 사례 및 시사점, 국회 정책토론회 발제자료, 한국건설산업연구원
- 전영준(2024), 공공공사 공사비 현실화 소고와 합리적 방향 모색, 대한경제 공공포럼 발제자료, 한국건설산업연구원
- 전영준(2024), 최근 건설정책 소고와 바람직한 발전 방안, 발제자료, 한국건설산업연구원
- 전영준(2025), 공사비 현실화 방안, 건설경기 회복을 위한 추경 예산안 토론회, 국회 토론문, 한국건설산업연구원
- 윤종식(2024), 건설산업 안전·품질 확보와 건설기술인 근로환경 개선을 위한 적정 공사기간 산정기준 고도화 방안, 한국건설인정책연구원
- 한국건설인정책연구원(2024), 건설환경 변화에 따른 공사기간 영향 분석, 인포그래픽스
- 한국조달연구원·한국건설산업연구원·한국건설기술연구원(2025), 공공 공사비 현실화 연구용역, 국토교통부·기획재정부
- Turner & Townsend(2024), International Construction Market Survey