

적정공사비 확보 및 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안 연구

홍성호·윤강철



건설정책리뷰 2017-13

적정공사비 확보 및 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안 연구

홍성호 · 윤강철

2017. 12

대한건설정책연구원

요 약

- 본 연구는 공공공사 입·낙찰제도와 건설 일자리 창출을 연계하기 위한 방안의 일환으로 전문공사 적격심사제도의 개선방안을 객관적인 시각에서 제안하기 위해 수행됨. 이를 통해 얻은 결과를 정리하면 다음과 같음.

1. 전문공사 적격심사제도 개선의 필요성

- 내국인 근로자의 일자리 감소, 임금체불, 산재다발, 숙련인력 기반 붕괴 등 다양한 폐해의 원인은 공사비(노무비) 부족에 있으며, 이는 국내 건설공사 입·낙찰 제도에 의한 “저가낙찰에 따른 노무비 삭감”에 기인함.
- 공공공사 입·낙찰 제도 개선을 통해 건설 근로자 고용을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 이유로 인해 전문공사 적격심사제도의 개선이 필요함.
 - 매년 감소추세가 있는 종합건설업 종사 근로자와는 달리 전문건설업 종사 근로자는 94년 875,959명에서 시작하여 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 15년 기준 건설업 전체 근로자의 68.4%를 차지하는 1,050,170명인 것으로 나타남. 따라서 건설 근로자의 양적 고용 측면에서 전문건설업의 기여도는 꾸준히 지속되어 왔음.
 - 전문건설업 기성액이 1%p 증가할 경우, 고용인력은 0.203%p씩 추가 창출되나, 종합건설업은 고용인력이 오히려 -0.123%p씩 감소함. 따라서 종합건설업보다 전문건설업의 고용창출 능력이 우수함.
 - 전문 원도급 공사가 차지하는 비중은 15년 기준 전체 전문건설업 전체 공사건수의 76.5%, 공사금액의 29.0%에 해당됨. 전문 원도급 공사에서 적격심사 공사는 15년 기준 84,508건, 7조 2천억 원으로서 각각 17.7%와 30.7%를 차지함.

2. 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안

- 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 요구됨.
 - <요약표 1>과 같이 표준품셈 현실화와 표준시장단가 적용으로 인해 예정가격이 하락함에 따라 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 82%가 아닌 92% 수준으로 설계하고 있음.
 - <요약표 2>와 같이 입찰가격 평가산식의 순공사비 비율을 예정가격의 92%로 상향 조정할 경우, 낙찰하한률도 동반 상승함. 50~3억 원 규모의 전문공사 낙찰하한률은 종전의 86.745%에서 90.745%로 4%p 증가함. 그 미만의 공사도 종전의 87.745%에서 91.745%로 4%p 증가하게 됨.

요 약

〈요약표 1〉 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율 조사결과(공공 발주기관 설계내역서)

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

〈요약표 2〉 추정가격 규모별 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율 상향

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

- 〈요약표 3〉과 같이 공공 발주기관은 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율과 업종(발주공사가 복합 업종인 경우에는 주된 공사에 해당되는 업종)별 평균 노무비율을 비교하여 해당 공사의 노무비율이 업종별 평균 노무비율보다 일정 수준 이상으로 낮거나 높은 경우에는 탄력적으로 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준보다 추가 상향 적용하는 것이 필요함.

 - 예정가격의 92% 수준인 순공사비 비율은 평균 노무비율 23.4%(전문 원도급 공사 108건 조사 값)에 기초한 것이므로, 해당 공사의 노무비율이 업종별 평균 노무비율보다 높은 경우에는 예정가격의 92%인 순공사비 비율에 반영된 것이 아니기 때문에 별도로 고려해야 함.
 - 해당 공사의 노무비율은 업종별 평균 노무비율보다 일정 수준 이상으로 낮은 경우에는 인위적으로 발주기관이 노무비를 삭감한 것이므로, 순공사비 비율 상향 조정을 통해 낙찰가격을 보전해줄 필요가 있음.

요 약

〈요약표 3〉 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%

주: 업종 평균 노무비율은 고용노동부가 정기적으로 실시하는 “건설업 하도급 노무비율 산정을 위한 실태조사” 결과를 준용

- 전문공사 적격심사제도의 순공사비 비율 상향을 통해 적정공사비가 확보된다면, 전문 건설업체의 고용여력은 확대될 수 있을 것임. 이와 같은 고용여력이 실제 건설 근로자 고용으로 연계될 수 있도록 적격심사제도의 낙찰자 선정기준이 개선될 필요가 있음.
- 순공사비 비율 상향은 낙찰하한률 및 전문건설업체의 낙찰가격 상향으로 이어지므로 이들의 건설 근로자 고용여력이 증가하는 결과를 가져옴. 또한 건설 근로자 고용실적이 많은 전문건설업체 수주 가능성이 높아지도록 적격심사제도의 공사수행능력평가기준이 개선된다면, 변별력 강화뿐만 아니라 건설 근로자 고용효과도 발휘될 수 있음.
- 건설 근로자 고용과 관련된 공사수행능력평가기준으로 적정한 것은 건설인력 고용심사임. 공사이행능력평가의 변별력 확보와 전문건설업체의 고용 촉진을 위해 건설고용심사항목을 공사수행능력 평가배점의 1/10 수준인 1점(3억 원 미만)~3점(50~3억 원)의 한도 내에서 본 점수 항목 또는 감점항목으로 신설할 필요가 있음. 이에 관한 대안은 다음과 같이 3가지로 구분될 수 있음.
- (대안 1: 본 점수 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목을 공사수행능력평가의 본 점수 항목으로 신설하는 방안을 의미하며, 이 대안은 “고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수” 방식과 “고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수(감점)” 방식으로 나누어짐(본문 표 29 참조).
- (대안 2: 감점 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목을 “해당공사 수행능력 결격 여부”와 같이 공사수행능력평가의 감점 항목으로 신설하는 방안임(본문 표 30 참조).
- (대안 3: 고용탄력성은 본 점수 항목, 근로기준법 준수는 감점 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목 중 고용탄력성은 본 점수 항목, 근로기준법 준수는 감점 항목으로 구분하여 각각 신설하는 방안임(본문 표 31 참조).

요 약

3. 전문공사 적격심사제도 개선을 통한 건설 근로자 고용 창출효과

- 상기 방안으로 전문공사 적격심사제도가 개선된다면 2,913억 원의 건설투자가 추가 투입되어야 하나, 이로 인해 <요약표 4>와 같이 전문건설업체는 1,621명의 건설 근로자를 추가 고용할 수 있을 것으로 전망됨.
- 이와 같은 고용 추가창출 인력 규모에 타 산업에 미치는 간접 고용효과까지 고려하면, 그 규모는 2배 가까이 커질 것임.
- 전문공사 적격심사제도의 개선은 임시직 근로자와 같은 저소득층에게 일할 기회를 부여하고, 기술직·사무직 근로자와 같은 양질의 일자리 제공에 기여함.
- 추가 고용창출인력 1,612명을 근로자 형태별로 나누어 살펴보면, 임시직 근로자(947명), 기술직 근로자(319명), 사무직 근로자(187명), 기능직 근로자(169명)임.
- 전문공사 적격심사제도 개선으로 인한 전문건설업 고용 추가 계수는 5.6(명/10억 원)으로서, 14년 기준 3차산업 고용계수 평균인 4.6보다 높음.

<요약표 4> 전문공사 적격심사제도 개선 시 건설 근로자 추가 고용인력

건설투자 1% 증가액 (a)	낙찰하한률 4% 상향 시 건설투자액 증가분 (b)	전문건설업 근로자수 (c)	건설투자 1% 증가 시 전문건설업 고용추가 창출계수 (d)	건설투자 1% 증가 시 전문건설업 고용추가 창출인력 (e)=(c)×(d)	낙찰하한률 4% 상향 시 건설투자액 증가분 비중 (f)=(b)/(a)×100	낙찰하한률 4% 상향 시 고용 추가인력 (g)=(e)×(f)
21,150억	2,913억	1,050,170명	1.121%	11,772명	13.8%	1,621명

주: 근로자 형태별 고용 추가창출 인력 규모는 전문건설업 고용 추가창출 인력의 규모인 1,612명에 15년 기준 근로자 형태별 고용 인력의 구성비를 적용하여 산출

- 전문공사 적격심사제도 개선이 실질적으로 이루어지기 위해서는 전문건설업의 고용탄력성, 근로기준법 준수여부에 관한 실질적 자료를 바탕으로 추가적인 연구가 실시되어야 할 것임. 또한 순공사비 정의를 재정립하는 연구도 추진될 필요가 있음.
- 본 연구에서는 “조달청 종합심사 낙찰제 세부심사기준”의 고용탄력성과 근로기준법 준수여부의 평가방법 및 기준을 준용함. 그러나 고용탄력성 등급별 점수, 임금체불 건수별 점수 등 전문공사에 적합한 평가방법과 기준을 마련하기 위해서는 고용보험 피보험자 및 기성액 추이, 임금체불 현황을 조사하는 연구가 이루어져야 함.
- 현재 순공사비는 재료비, 노무비, 경비의 합계액만을 의미하나, 추후에는 당해 공사 목적물을 구축하는데 필요한 공사비(최소한의 간접비 포함) 전반을 망라하도록 그 정의가 재정립되어야만 시공업체의 적정공사비 확보가 가능함.

목 차

I. 서 론	1
II. 건설 일자리 창출과 공공공사 입·낙찰 제도	3
1. 건설업의 고용구조 및 현황	3
2. 건설업 고용과 입·낙찰 제도와의 관계	7
III. 건설 일자리 창출과 전문공사 적격심사제도	17
1. 적격심사제도 현황과 고용연계성 검토	17
2. 건설 근로자 고용 촉진을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방향	22
IV. 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안	31
1. 전문공사 적격심사제도 개선방안	31
2. 전문공사 적격심사제도 개선을 통한 건설 일자리 창출효과	38
V. 결론 및 정책적 제언	40
참고문헌	42

I. 서론

- 문재인 대통령의 제1호 업무지시가 ‘일자리 위원회 설치 및 운영방안’이라는 점에서 새로운 정부의 경제정책(J노믹스) 방향은 일자리 창출이 핵심임. 그러나 일자의 주요 공급원인 건설업에 관한 정책적 배려는 없는 상태임.
- 일자리 창출이 문재인 정부의 성패를 좌우할 만한 키워드로 떠오른 가운데 정작 일자리 창출 기여도가 높고 저소득층의 일자리 공급원인 건설업에 관한 정책적 고려가 미흡할 것이라는 우려가 팽배함.
 - 지난 4월 통계청이 발표한 자료(건설업 조사)에 의하면, 전체 취업자 수 증가폭(42만4000명)의 40%에 가까운 비중을 건설업(16만1000명)이 차지할 정도로 일자의 양적 창출에 큰 기여를 하고 있음.
 - <표 1>과 같이 건설업 고용유발계수는 10.2(직접 고용계수 5.9)로 1차산업 평균 8.7(직접 고용계수 4.6)을 상회하고 있음. 더욱이 건설업이 저소득층에 대한 주요 일자리 공급원이라는 점에서 큰 의미를 가짐.
 - 그러나 정부가 12월 발표한 “건설산업 일자리 개선대책(17.12.12)”은 발주자의 임금직접지급과 임금지급보증제, 적정임금제 등을 통한 임금인상과 체불근절만을 강조하고, 건설 근로자 고용의 핵심인 적정공사비 확보방안을 제시하지 못하고 있음.

<표 1> 국내 주요산업 고용유발계수(2014년 기준)

구분	건설	기계·장비	전기·전자	화학	농수산	전(수)산업
고용유발계수	10.2	7.2	4.3	4.7	4.5	8.7

자료: 한국은행(2014년 산업연관표, 2016. 6 보도)

- 이른바 J노믹스의 핵심인 일자리 창출이 성공적으로 완수되기 위해서는 건설사에게 적정공사비를 지급하고 이들이 현재보다 많은 일자리를 창출하고, 저소득층의 일할 기회가 많아질 수 있는 환경이 조성되어야 함. 이와 같은 방안으로 고려될 수 있는 것이 공공공사의 조달과 일자리 창출을 상호 연계하는 것임.
- 공공조달의 기본원리로 투명성, 효율성, 사회·경제·정책적 고려가 있음. 이중 사회·경제·정책적 고려 차원으로 공공조달을 통해 일자리 정책, 중소기업 진흥정책, 지역경제 활성화 정책 등 다양한 정책이 추구될 수 있음.
- 실제로 선진국에서는 공공조달 계약의 각 단계마다 사회·경제·정책적 고려를 반영하기 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있음. 특히 일자리 창출이나 임금과 같은 노동 정책이 중요한 고려 요소가 되고 있음. 물론 이를 위해서는 공공예산의 추가 투입과 같은 건설투자 확대가 불가피함.

- 이와 같은 관점에서 공공공사의 조달 시 정부는 적정공사비를 제공하여 건설사로 하여금 추가 인력을 고용할 여력을 갖도록 할 필요가 있음. 또한 건설 근로자 고용이 우수한 업체에게 공공공사 수주의 기회가 많도록 낙찰자 선정기준을 개선한다면, 일자리 창출과 같은 사회·경제·정책적 고려가 추구될 수 있음.
- 공공공사의 조달과 J노믹스의 핵심인 일자리 창출을 연계하는 사회·경제·정책적 고려가 필요할 뿐만 아니라, 효과적인 영역은 공공공사 입·낙찰 방법 중 발주의 비중이 가장 높고, 건설업 종사자의 다수가 고용되고 있는 전문공사의 적격심사제도라 할 수 있음.
- 15년 기준 건설업 종사자 수는 약 153만 명이며, 이중 종합건설업 종사자가 약 48만 명(31.4%), 전문건설업 종사자가 약 105만 명(69.6%)임¹⁾.
- <표 2>와 같이 15년 기준 공공공사의 입·낙찰 방법별 발주비중이 가장 높은 것은 적격심사방식(금액 기준 45.4%)임.

<표 2> 공공공사 입·낙찰 방법별 발주비중(2015년 기준)

구분	적격심사		최저가 총심제	턴키 기술제안	수의계약	합계
	100-300억	100억 미만				
금액(억원)	60,621	118,957	171,262	35,726	8,831	395,397
비중(%)	15.3	30.1	43.3	9.1	2.2	100.0

자료: 대한건설단체총연합회, 건설공사비 정상화 건의(불공정, 불합리한 제도 개선) 자료, 2017. 5, 재인용

- 본 연구는 공공공사의 조달과 건설 일자리 창출을 연계하기 위한 방안의 일환으로 전문공사 적격심사제도의 개선방안을 객관적인 시각에서 제안하고자 함. 이를 통해 문재인 정부의 경제정책인 J노믹스의 핵심인 건설 일자리 창출에 기여하고자 함.
- 이를 위해 우선적으로 건설업의 고용구조 및 현황, 건설 근로자 고용의 저해원인을 고찰함으로써 건설 일자리 창출과 공공공사 입·낙찰 제도와의 상호 관련성을 살펴봄. 아울러 전문공사 적격심사제도의 개선 필요성을 검토하기 위해 건설업 고용관련 통계자료를 활용하여 종합 및 전문건설업의 고용 및 임금탄력성 분석을 시도하고, 전문 원도급 적격심사공사가 전문건설업 시장에서 차지하는 비중을 살펴봄.
- 전문공사 적격심사제도의 현황과 고용연계성을 검토하고, 각종 자료의 분석을 통해 건설 근로자 고용 촉진을 위해 필요한 적격심사제도 개선방향과 방안을 도출함.
 - 전문공사 적격심사제도의 낙찰하한률 상향의 필요성을 검토하기 위해 공공 발주기관의 전문 원도급 공사 108건의 설계내역서를 조사하여 순공사비 비율과 노무비율을 분석함.

1) 통계청 국가통계포털

II. 건설 일자리 창출과 공공공사 입·낙찰 제도

1. 건설업의 고용구조 및 현황

1) 건설업 특성

- 건설노동의 수요는 건설업 생산에 대한 파생수요(derived demand)로서 건설업 생산구조를 먼저 이해할 필요가 있음.
- 건설업은 일반 제조업 등과 다른 독특한 특성을 지니고 있음. 이는 건설업 고용구조에 영향을 미쳐 건설고용의 차별성으로 나타남.
- 건설업은 발주자의 개별적 주문 또는 입·낙찰제도 등을 통해 생산활동을 영위하는 주문생산 방식의 산업이며, 생산 이전에 공급자를 선정하는 ‘선계약-후생산’ 구조의 산업임.
- 건설업 생산은 수평적인 전문생산구조와 수직적 하도급구조로 이루어져 있음. 특히, 건설생산은 전적으로 주문생산에 의해 이루어짐으로 그 수요가 불안정하고 단절적이기 때문에 리스크 관리 차원에서 수평적인 전문생산구조가 요구됨. 그 결과 기업은 생산에 필요한 인력 등 생산요소를 모두 보유할 필요가 없음.
- 또한 건설 생산물의 고가성, 복합성, 주문생산 등의 특성은 수요의 불확실성과 불안정성을 가중시킴. 이는 노동의 수요에도 영향을 미침.
- 그 결과, 건설업체는 고용의 내부화와 외부화를 결정하게 되고, 또다시 일의 성격에 따라 정규직/비정규직, 또는 상용직/임시직 등으로 선택적 고용전략을 구사하게 됨(심규범, 2009).

〈표 3〉 건설업과 제조업의 특성 비교

구 분	건설업	제조업
생산물 성격	· 반영구적, 내구재, 공공재적 성격, 생산물의 고가성, 복합성 등	· 소비재, 소모재, 생산물의 저가성, 단순성 등
생산수요	· 수요의 불확실성과 불안정성	· 수요의 안정성
생산방식	· 선주문 후생산, 일회적·개별적 생산	· 선생산 후판매, 반복적·표준적 생산
생산구조	· 공종별/전문별 분할도급구조	· 대부분 직접 생산
작업환경	· 옥외생산으로 기후 의존성, 현장의 이동성	· 옥내생산으로 기후와 무관, 현장의 고정성
고용구조	· 일용직/임시직 중심의 고용구조	· 상용직 중심의 고용구조
직업훈련	· 기업이 아닌 현장에서 습득	· 기업 중심의 훈련 실시

자료: 방하남 외(1998), 건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구, 한국노동연구원

2) 건설업 근로자 고용 현황

- 한국은행 경제활동인구조사에 따르면, 16년 말 기준 건설업 종사자는 약 184.5만 명으로 전체 산업에서 7%의 비중을 보이고 있으며, 매년 그 비중이 줄어들고 있는 추세임(표 4 참조).
- 전체 취업자 수가 완만하게 증가하는 것에 비해 건설업의 취업자 수는 정체 상황인 것을 확인할 수 있음.
 - 08년 건설업 종사자 수가 전체 취업자의 7.7% 수준이었음을 감안하면, 10년도 지나지 않은 기간 동안 0.7%p 감소한 것으로 나타남. 반면, 동 기간 제조업 종사자 수는 0.3%p, 서비스업 종사자는 2.6%p 각각 증가하였음.

〈표 4〉 산업별 종사자 수 (단위: 천명)

산업별	전체	제조업	서비스업	건설업
2008	23,577(100.0%)	3,963(16.8%)	16,094(68.3%)	1,812(7.7%)
2009	23,506(100.0%)	3,836(16.3%)	16,278(69.3%)	1,720(7.3%)
2010	23,829(100.0%)	4,028(16.9%)	16,461(69.1%)	1,753(7.4%)
2011	24,244(100.0%)	4,091(16.9%)	16,844(69.5%)	1,751(7.2%)
2012	24,681(100.0%)	4,105(16.6%)	17,260(69.9%)	1,773(7.2%)
2013	25,066(100.0%)	4,184(16.7%)	17,593(70.2%)	1,754(7.0%)
2014	25,599(100.0%)	4,330(16.9%)	18,009(70.4%)	1,796(7.0%)
2015	25,936(100.0%)	4,486(17.3%)	18,269(70.4%)	1,823(7.0%)
2016	26,235(100.0%)	4,481(17.1%)	18,604(70.9%)	1,845(7.0%)

주: 한국표준산업분류 9차개정(2007년) 기준이며, 서비스업은 산업분류코드 D~U(건설업 제외)
 자료: 한국은행, 경제활동인구조사

- 한국은행의 경제활동인구조사와 달리 통계청 건설업 조사²⁾에 의하면 건설업 전체 근로자는 04년 1,737,166명으로 정점을 보인 이후 지속적으로 감소하여 15년 말 기준 1,533,976명으로 나타남(표 5 참조).
- 15년 기준 건설업 전체 근로자의 직종별 구성비를 살펴보면, 사무직 근로자 12.1%, 기술직 근로자 25.3%, 기능직 근로자 8.7%, 임시직 근로자³⁾ 53.9%의 비

2) 건설근로자 직종별 고용현황은 통계청의 '건설업조사' 자료를 활용함. '건설업조사'는 당해 연도 건설실적이 있는 기업을 대상으로 조사하기 때문에 경제활동인구 조사의 건설업취업자 수와 일부 차이가 있음.
 3) 사무직 근로자는 공사현장업무에 직접 관여하지 않고 관리직, 전문직, 사무직 업무에 종사하는 자와 이들 보조원(급사, 사환, 수위, 운전자 등)을 의미함. 기술직 근로자는 건설공사의 설계 및 시공에 관한 전반적인 감독업무를 수행할 수 있는 자 또는 전문직 기술자가 지시한 작업내용을 원활하게 응용하여 기술직의 업무를 충분히 수행할 수 있는 자를 가리킴. 기능직 근로자를 건설공사의 시공에 직접 종사하는 자로서 ①고등학교 졸업자와 ②6개월 이상 조직적인 기술습득을 요하는 직종에서 1

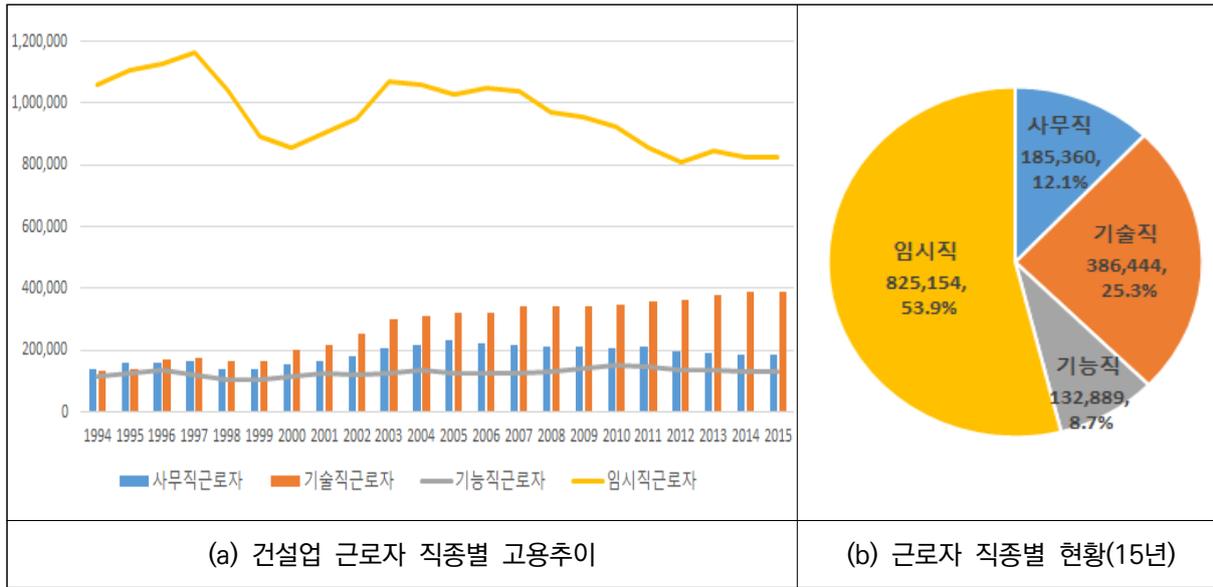
중을 보이고 있음. 이중 사무직과 기술직 근로자의 수는 증가추이를 나타내고 있으며, 기능직과 임시직 근로자는 감소하고 있는 것으로 나타남. 실제로 94년에서 15년에 이르기까지 임시직은 23.5만 명이 줄어들었으며, 기술직은 22.6만 명이 증가하였음(표 5 참조).

〈표 5〉 건설업 종사 전체 근로자 현황 (단위: 명)

연도	건설업 전체 근로자	건설업 사무직 근로자	건설업 기술직 근로자	건설업 기능직 근로자	건설업 임시직 근로자
1994	1,460,821	138,010	130,529	112,587	1,060,184
1995	1,550,016	158,546	140,350	125,087	1,104,904
1996	1,610,909	158,715	169,370	133,242	1,127,891
1997	1,643,813	163,604	173,785	118,430	1,166,049
1998	1,476,198	140,065	165,358	104,937	1,043,614
1999	1,320,495	137,274	165,275	103,709	892,131
2000	1,342,192	152,122	201,466	115,293	853,653
2001	1,422,618	165,631	214,295	122,643	900,613
2002	1,524,562	181,551	254,707	121,019	948,472
2003	1,719,074	207,715	301,333	123,746	1,068,324
2004	1,737,166	215,893	310,348	134,563	1,058,369
2005	1,718,181	233,510	319,438	123,762	1,026,260
2006	1,716,837	220,178	318,849	125,442	1,047,071
2007	1,727,536	218,977	343,709	123,676	1,035,945
2008	1,657,122	209,479	339,472	130,698	972,375
2009	1,661,000	213,376	343,711	141,992	956,935
2010	1,625,313	204,226	344,365	149,124	922,728
2011	1,574,587	209,341	358,842	144,431	857,236
2012	1,508,443	195,482	362,904	136,535	808,916
2013	1,547,486	188,410	376,454	134,146	844,044
2014	1,532,226	186,025	386,483	130,553	824,880
2015	1,533,976	185,360	386,444	132,889	825,154

자료: 통계청, 건설업 조사

년 이상 경험을 가진 자 또는 국가에서 공인하는 동등한 자격을 가진 자로서 통칭 숙련공을 말함. 임시직 근로자는 1년 미만의 고용계약에 의하여 취업일수 및 취업시간에 따라 임금을 받는 잡부, 인부, 단순노무자 등을 포함한 현장근로 종사자임.



〈그림 1〉 건설업 근로자 직종별 고용현황 추이(단위: 명)

□ 타 산업 역시 고용에 있어서 취업의 청년층 감소, 장년층 증가 현상이 발생하고 있지만, 건설업은 여타 산업보다도 청년층(생산가능인구 15세~29세)의 취업은 크게 줄어들고 있는 반면 장년층(생산가능인구 55세 이상)의 취업은 크게 증가하고 있음(표 6 참조).

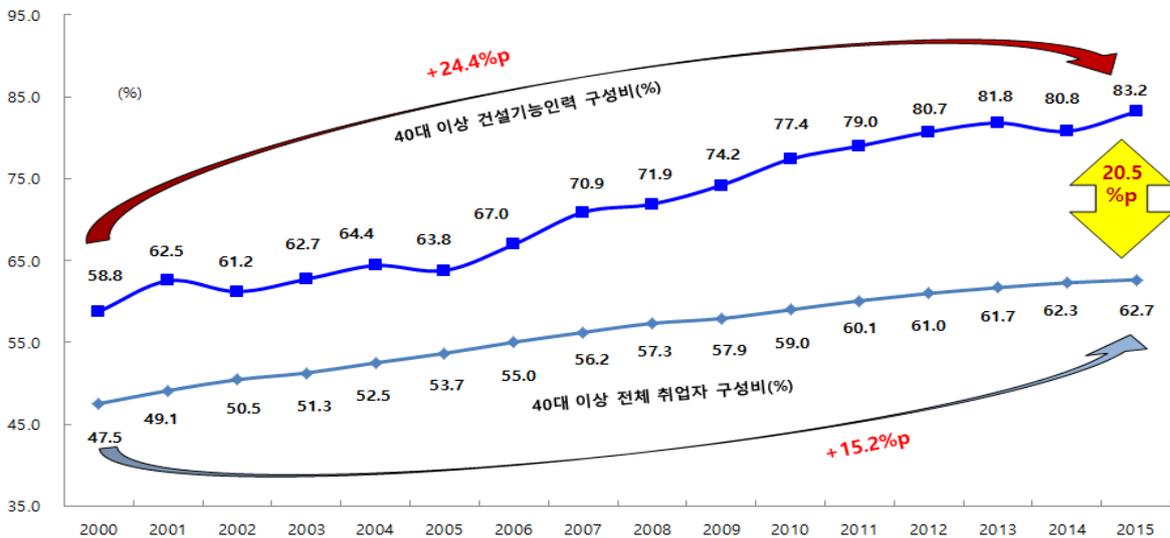
〈표 6〉 산업별 청년취업자 비중 (단위: %)

구분	전체		제조업		서비스업		건설업	
	청년	장년	청년	장년	청년	장년	청년	장년
2008	14.5	18.4	15.6	10.2	15.7	15.2	8.5	15.0
2009	14.1	18.8	15.6	9.8	15.1	15.8	8.0	14.3
2010	13.7	19.7	15.0	10.8	14.6	17.2	6.8	17.8
2011	13.0	20.5	14.6	11.1	13.8	18.2	6.0	19.5
2012	12.6	21.9	14.1	12.5	13.3	19.6	6.5	21.0
2013	12.3	22.8	13.5	12.8	13.0	20.6	5.5	23.0
2014	12.1	23.8	12.6	14.4	12.7	21.9	5.7	25.4
2015	12.2	24.3	13.8	15.0	12.7	23.0	5.6	26.6
2016	12.5	25.2	13.7	16.3	13.0	24.0	5.8	29.3

자료: 통계청, 경제활동인구조사

○ 인구의 고령화로 인해 전체 산업에서 청년취업자(생산가능인구 15세~29세)의 비중은 줄어들고 있는 추세임. 16년 청년취업자의 비중은 12.5%로 08년에 비해 2%p 감소하였음. 특히, 건설업의 청년취업자 비중의 감소가 심각한 수준임. 건설업의 청년취업자 비중은 08년 8.5%에서 16년 5.8%로 감소하였음. 이는 전체 산업의 46.4%, 제조업의 42.3%, 서비스업의 44.6%에 불과한 수준임.

- 08년 건설업의 장년취업자 비중은 15%에 불과하였으나, 16년에는 29.3%로 나타나, 거의 2배 가까이 증가하였음. 특히, 건설업의 장년취업자 비중은 제조업(16.3%)과 서비스업(24%) 등에 비해서도 상당히 높은 수준임.
- 청년층의 진입 감소와 장년층의 유입으로 건설업 내 종사자의 고령화가 빠르게 진행 중에 있음. 그 가운데서도 건설 기능인력의 고령화는 더욱 심각한 상황임.
- 15년 40대 이상 건설 기능인력의 비중은 83.2%로 40대 이상 전체 취업자 비중 62.7%에 비해 20.5%p가 높은 수준임(그림 2 참조).
- 건설 기능인력 고령화 속도 역시 빠르게 진행 중에 있음. 40대 이상 전체 취업자의 비중이 2000년 47.5%에서 2015년 62.7%로 15.2%p 증가한데 비해 40대 이상 건설 기능인력 비중은 같은 기간 58.8%에서 83.2%로 24.4%p 증가하였음.



〈그림 2〉 건설기능인력의 고령화 추이: 40대 이상 구성비 기준 (단위: %)

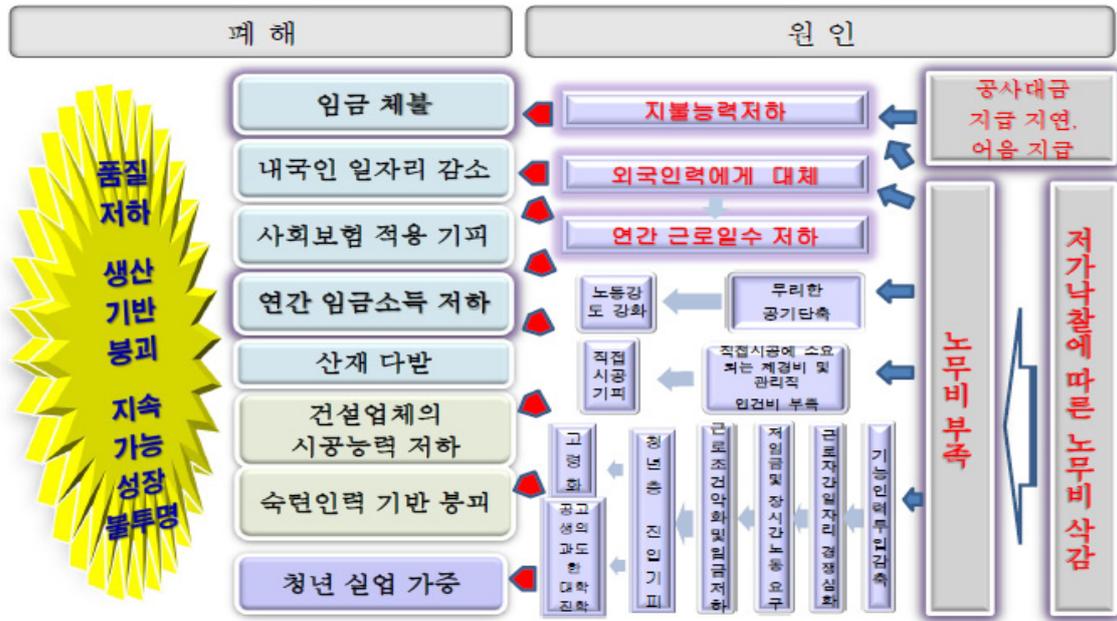
자료: 제24회 건설기능경기대회 홍보자료(2016)

2. 건설업 고용과 입·낙찰 제도와의 관계

- 건설 근로자의 고용에 관한 문제는 공사비, 특히 노무비와 관련되어 있음. 노무비 확보가 전제되지 않으면 건설 근로자의 일자리 창출은 불가능하다는 것임. 국내의 경우 노무비 확보는 입·낙찰 제도와 밀접한 관련이 있음. 따라서 다음과 같이 건설업 일자리와 공공공사 입·낙찰 제도와의 관계를 살펴보고자 함.

1) 건설 근로자의 고용 저해원인: 노무비 부족을 초래하는 입·낙찰 제도

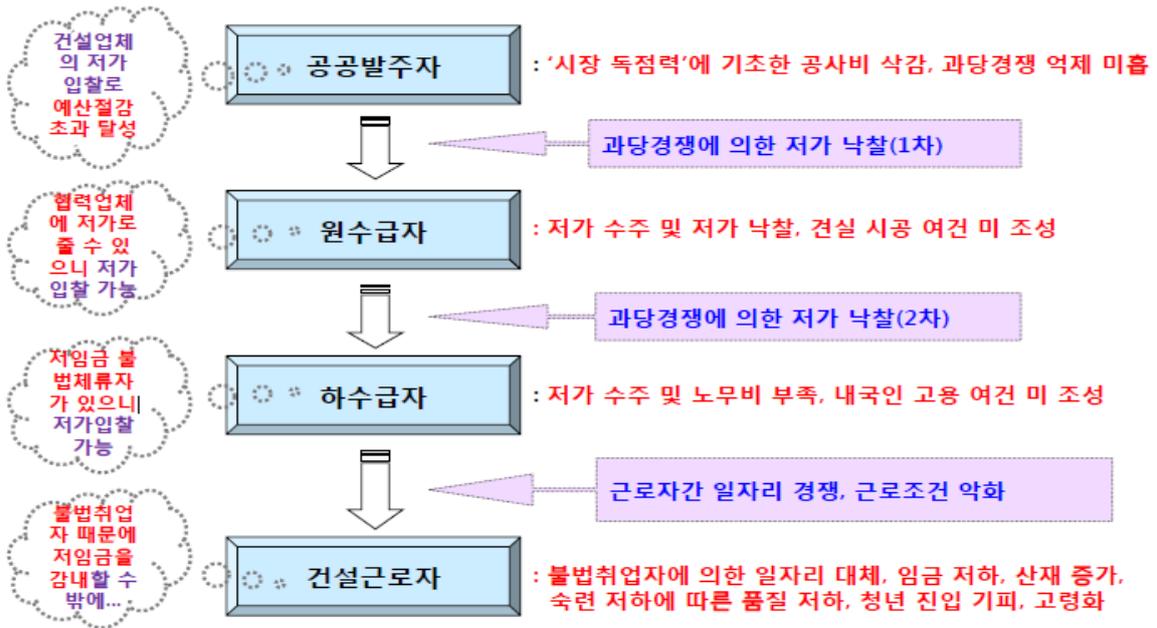
- 내국인 근로자의 일자리 감소, 임금체불, 산재다발, 숙련인력 기반 붕괴 등 다양한 폐해의 원인은 공사비(노무비) 부족에 있으며, 이는 국내 건설공사 입·낙찰 제도에 의한 “저가낙찰에 따른 노무비 삭감”에 기인함(그림 3 참조).



〈그림 3〉 저가 낙찰에 의한 노무비 삭감의 폐해

자료: 심규범, “건설산업 일자리 동향 및 창출전략”, 15주년 개원세미나, 한국건설산업연구원, 2013

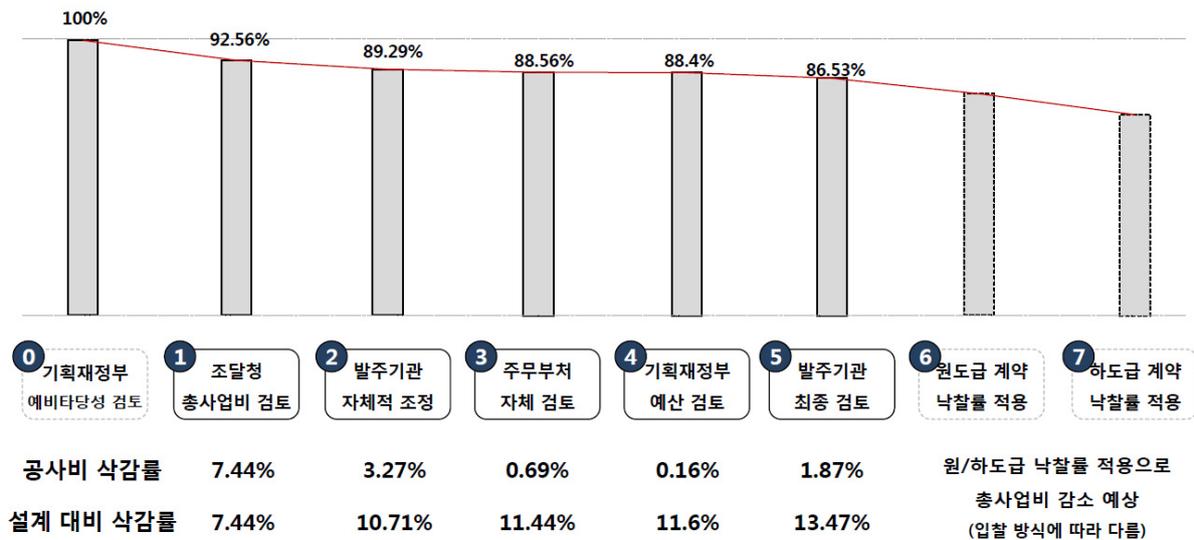
- 건설업체는 유동자금 확보·시공실적 확보 등을 위해 낮은 입찰가를 제시해서라도 수주하려 하는데, 이때 노무비를 삭감하는 것이 일반적인 방법임. 삭감된 노무비를 만회하기 위한 방법은 크게 세 가지임. 첫째는 공법개선 및 신기술을 적용하는 방식임. 둘째는 작업 팀의 규모를 감축하는 방식임. 셋째는 고임금의 내국인력 대신 중·저임금의 외국인력을 투입하는 방식임. 세 가지 방식 중 건설업체는 작업 팀의 규모(투입인력 감소)를 줄이고, 고임금의 내국인력 대신 저임금의 외국인력을 투입하는 방식을 선호하고 있음.
- 양적 고용의 핵심인 내국인 고용이 이루어지려면 외국인력, 특히 불법 외국인력에 대한 고용이 억제되어야 함. 그러나 낮은 인건비와 노무비 부족, 그리고 내국인 부족 때문에 불가피하게 내국인보다는 외국인력을 활용하는 것으로 파악됨.
- 질적 고용과 관련된 임금체불의 원인에 대해서도 지연 지급의 문제도 있지만 그보다는 노무비 삭감이 문제라는 인식이 큼. 더욱이 건설재해의 원인도 적정공사비 부족에 의한 무리한 공기단축에 기인하고 있음.
- 저가낙찰에 따른 노무비 삭감은 건설업체의 책임도 있지만, 시장현실을 고려하지 않은 비현실적인 예정가격 산정(발주자의 공사비 삭감)과 과당경쟁을 초래하는 입찰 제도, 그리고 저가낙찰의 피해를 전가할 수 있는 생산구조에 그 근본원인이 있음. 이와 같은 근본원인이 해결되지 않으면 건설 근로자의 양적 또는 질적 고용 개선은 기대하기 힘들(그림 4 참조).



〈그림 4〉 저가 낙찰에 의한 노무비 삭감 과정 및 근본원인

자료: 심규범, “적정공사비 확보를 통한 공생발전 방안”, 대한건축학회 세미나 및 토론회, 2012

- 공공 발주자는 예산부족 또는 절감을 위해 예정가격 산정 이전에 설계가격을 임의로 삭감하고 있어 원수급자가 시공원가조차 보전하기 어려운 상황임. 이와 같은 비현실적인 설계가격과 더불어 종합심사제 또는 적격심사제 등 공공공사 입·낙찰 제도는 건설업체의 과당경쟁을 초래하여 실질 낙찰률이 낮아지는 결과를 발생시키고 있음. 기획재정부의 예비 타당성 검토단계(100%)를 시작으로 몇 단계를 거쳐 발주기관 최종 검토단계(86.53%)까지 오면 설계 대비 13.47%가 삭감되고 있음(그림 5 참조).



〈그림 5〉 2010-2012년 조달청 발주공사 24개 사업 공사비 검토단계별 조정추이

자료: 김상범, “공사비 적정성 확보를 위한 정책제안 연구”, 대한토목학회 공공정책위원회, 2016.7

- 실제로 공공 발주자가 여러 검토과정을 거쳐 예산편성을 과소 계상하는 경우가 빈번하고, 설계가격을 작성함에 있어 품셈기준을 무리하게 축소 적용하거나 시장가격과 괴리가 있는 표준시장단가를 활용하여 부당하게 삭감해서 발주하는 것이 일반적임. 더욱이 설계내역서 상의 노무비를 낮추거나 표준품셈 인력량을 삭감하는 경우도 있음.
- 원수급자는 최저가 낙찰 방식을 적용하여 저가수주에 따른 부담을 하수급자에게 전가시키고 있음. 이로 인해 건설현장에서 직접생산과 근로자 고용을 담당하는 하수급자가 정상적인 생산과 고용을 할 수 있는 여건을 갖추기 힘든 상태임. 이러한 부정적인 영향은 결국 건설생산 구조의 말단에 위치한 근로자의 임금 경쟁을 촉발하고 있음.
 - 낮은 인건비, 노무비 및 내국인 부족으로 인해 하수급자는 불가피하게 저임금의 외국인력 활용을 선호하고 있음. 이러한 점과 함께 불법 외국인 근로자의 과다 유입과 저임금 감내 경향도 내국인 근로자의 일자리 감소를 발생시키는 주요 요인으로 작용하고 있음.
 - 저가수주 부담이 전가 가능한 생산구조는 내국인 근로자의 일자리 감소 이외에도 임금체불, 산재다발, 숙련인력 기반 붕괴 등의 결과도 유발시킴.
- 내국인 근로자의 일자리 감소, 임금체불, 산재다발, 숙련인력 기반 붕괴를 방지하기 위해서는 현실적인 공공공사 예정가격 작성 및 입·낙찰 제도를 개선하여 적정공사비를 확보하는 것이 요구됨. 아울러 적정공사비 확보의 낙수효과가 발생하기 위해서는 증가한 공사비 또는 노무비가 건설생산의 구조 전반에 전달될 수 있도록 하는 것이 필요함. 이와 같은 점이 해결된다면, 건설 근로자의 양적 또는 질적 고용 개선을 기대할 수 있음.
- 즉, 건설 근로자의 양적 또는 질적 고용개선을 위해서는 현실적인 공공공사 예정가격 작성과 적정 수준의 낙찰률 보장을 통한 적정공사비 확보, 그리고 하도급 계획서 심사 등을 통한 낙수효과 유도 등이 요구된다는 것임. 이와 같은 환경이 조성되어야만 건설현장에서 직접생산과 고용을 담당하는 시공자가 정상적인 생산과 고용을 할 수 있는 여건이 갖춰질 수 있음.

2) 입·낙찰 제도 개선을 통한 건설 근로자 고용유도 사례: 종합심사 낙찰제

- 국내 공공공사의 입·낙찰 제도 개선을 통해 건설 근로자의 고용을 촉진하기 위한 최초의 시도로서, 16년부터 적용된 종합심사 낙찰제의 사회적 책임 평가항목을 들 수 있음.
- 종합심사 낙찰제는 최저가 낙찰제에서 발생하는 덤핑낙찰 및 이로 인한 잦은 계약 변경, 부실시공, 저가하도급, 임금체불, 산업재해 증가 등의 문제점을 해소하기 위하여 가격뿐만 아니라 공사수행능력, 사회적 책임을 종합 평가하여 낙찰자를 선정

하는 제도임. 2016년부터 300억 원 이상의 국가 및 공공기관 발주공사에 대해 최저가 낙찰제를 대신하여 적용되고 있음.

- 사회적 책임조달은 유럽연합(EU)이 01년 지속가능한 발전전략(Sustainable Development Strategy)의 일환으로 공공조달을 주요 정책 수단으로 포함하기 시작하면서 발생한 개념임. 사회적 책임조달은 좁은 범위에서 사회적 책임을 다하는 기업의 공공계약 참여 촉진 및 사회적 약자로 분류되는 기업에게 공공조달 기회를 부여하는 것으로 해석될 수 있으며, 넓은 범위에서는 국가구매력을 활용해 다양한 사회정책을 구현하는 수단으로서의 공공조달을 의미함.
- 국내의 경우 공공공사 종합심사 낙찰제 도입 이외에 사회적 책임(가치) 요소를 반영한 낙찰제도로는 물품분야 적격심사 시 사회적 약자기업 및 사회·환경적 가치를 반영한 가산점 적용과 다수공급자계약(MAS) 2단계 경쟁제도의 선택배점을 통해 사회적 기업, 약자기업, 고용우수기업에 해당하는 입찰자에게 점수를 부여하는 제도가 있음.
- 해외의 경우에도 EU는 공공조달에서 양질의 일자리, 노동권의 준수 등 “사회적 가치”를 실현하는 기업을 우대토록 하고 있고, 유럽위원회는 가이드라인을 통해 공공이 사회적으로 책임지는 방식으로 재화와 용역을 구매하도록 하고 있음. 미국은 일찍부터 근로시간, 임금 등 근로조건 보호, 차별개선 및 적극적 조치, 취약계층 우선 구매 등 사회적 가치를 실현하기 위해 연방정부의 조달권을 적극 활용하고 있음.
- 공공공사 종합심사 낙찰제에서 사회적 책임은 건설고용 기여도 및 임금체불 정도(고용), 사망만인률, 재해율 등 안전사고 발생 비율(건설안전), 하도급법 등 공정거래법령 준수도(공정거래), 지역업체 참여도(상생협력)를 평가하여 가점을 부여하고 있음. 이밖에도 건설 근로자 고용과 관련된 평가항목으로 공사수행능력 평가의 일환으로 시공인력 심사⁴⁾, 배치기술자 심사가 있음(표 9 참조).
- 사회적 책임 분야 중 건설인력 고용은 일정기간 동안 입찰자(건설업체)가 사업장에서의 국내 건설인력 고용탄력성과 근로기준법 준수 정도를 평가하는 것임.
- 이중 고용탄력성은 과거 3년간 고용보험 증감률(한국고용정보원 자료)에서 기성액 증감률(대한건설협회 등 사업주 단체)을 차감하여 표준화한 값을 말하며, 근로기준법 준수 정도는 과거 3년간 「근로기준법」 제43조의 2에 따른 임금체불 사업주 명단공개(고용노동부 홈페이지) 횟수를 의미함. 한편, 배치기술자 심사는 공사현장에 배치할 현장대리인 및 분야별 책임자의 공사 참여 경력(과거 동일공종 그룹 공사 참여경력)을 심사하는 것을 가리킴(표 10 참조).

4) 입찰자가 시공실적 대신 시공인력 자료를 제출한 경우 심사가 이루어짐. 그러나 대부분 입찰자는 시공인력보다는 시공실적 자료를 제출하므로 사실상 의미가 없음.

〈표 9〉 추정가격 300억 원 ~ 1,000억 원 공사의 종합심사 낙찰제 심사항목 및 배점 기준

심사 분야	심사항목		배점			
			수자원공사	도로공사	LH	철도시설공단
공사 수행 능력	전문성	시공실적 (시공인력)	12점 (9.6점)	15점 (12점)	10점 (8점)	12점 (9.6점)
		매출액 비중	4점	5점	5점	4점
		배치기술자	12점	10점	10점	12점
	역량	시공평가결과	12점	20점	15점	12점
		규모별 시공역량	-	-	5점	-
소계		40점	50점	45점	40점	
사회적 책임 (가점)	건설인력 고용	건설안전	0.2점	0.2점	0.4점	0.3점
		건설안전	0.4점	0.4점	0.4점	0.4점
		공정거래	0.4점	0.4점	0.2점	0.3점
	소계		1점	1점	1점	1점
입찰 금액	입찰금액		60점	50점	55점	60점
	가격산출 적정성 (감점)	단가 하도급계획	0 ~ -2점 0 ~ -2점	-10점 -10점	0 ~ -2점 0 ~ -2점	-2점 -2점
계약 신뢰도 (감점)	배치기술자 투입계획 위반		매건당 -0.12점	배치기술자 심사점수에서 1.0점 감점	매건당 -1.0점	배치기술자 심사점수에서 1.2점 감점
	하도급관리계획 위반		매건당 -0.2점	배치기술자 심사점수에서 1.0점 감점	매건당 -0.2점	배치기술자 심사점수에서 1.2점 감점
	하도급계획비율 변경범위 위반		-0.1 ~ -0.3점	입찰금액 심사점수에서 초과비율에 따라 0.1 ~ 0.3점 감점	-0.1 ~ -0.3점	입찰금액 심사점수에서 초과비율에 따라 0.1 ~ 0.3점 감점

자료: 심규범 외 4인, 종합심사 낙찰제도 고용영향평가 연구, 고용노동부-한국노동연구원, 2015, p 18

〈표 10〉 공공 발주기관별 건설인력 고용 심사기준 및 배점

배점	평가 요소	상세 배점	등급	점수			
				수자원공사	도로공사	LH	철도시설공단
0.2 ~ 0.3	고용 탄력성	0.2 ~ 0.3	82.0 이상	0.20	0.20	0.40	0.30
			26.7 이상	0.16	0.16	0.32	0.24
			-10.20 이상	0.12	0.12	0.24	0.18
			-37.20 이상	0.08	0.08	0.16	0.12
			-63.60 이상	0.04	0.04	0.08	0.06
			-63.6미만	0.00	0.00	0.00	0.00
	근로 기준법 준수 정도	감점	1 ~ 2건	-0.04	-0.04	-0.08	-0.06
			3 ~ 4건	-0.08	-0.08	-0.16	-0.12
			5 ~ 6건	-0.12	-0.12	-0.24	-0.18
			7 ~ 8건	-0.16	-0.16	-0.32	-0.24
		9건 이상	-0.20	-0.20	-0.40	-0.30	
건설인력 고용 평점			=고용탄력성 점수+근로기준법 준수 수준 점수(감점)				

자료: 심규범 외 4인, 종합심사 낙찰제도 고용영향평가 연구, 고용노동부-한국노동연구원, 2015, p 27

- 종래의 최저가 낙찰제에 비해 공공공사 종합심사 낙찰제의 고용효과가 크지 않은 것으로 조사됨. 이는 종합심사 낙찰제가 건설 근로자를 직접 고용하지 않아 일자리 창출능력이 미흡한 종합건설업체를 대상으로 낙찰자를 선정하는 방식이라는 점과 하도급 계획 적정성 심사의 실효성 부족 등으로 인해 낙찰률(공사비) 상향에 의한 낙수효과가 발휘되지 않는 점에 기인함.
- 심규범(2015)은 거시적·미시적 관점의 고용량 변화를 추정함. 거시적 차원에서는 16년 종합심사 낙찰제 추정 공사 전체에 대해 고용계수를 활용하여 고용량 변화를 추정하고, 미시적 차원에서는 종합심사 낙찰제 시범사업 23건에 대해 고용계수를 활용하거나 통계기법을 이용하여 고용량 변화를 추정함(표 11 참조).

〈표 11〉 종합심사 낙찰제 공사의 고용량 변화 추정결과

구분	추정방법	추정결과
거시적 차원	종합심사 낙찰제 추정 공사 전체에 대해 고용계수 활용	· 전체 고용량: 연간 979명 증가, 연인원 246,674명/년 증가 · 내국인 고용량: 연간 679명 증가, 연인원 171,192명/년 증가
미시적 차원	시범사업 23건의 대해 고용계수 활용	· 전체 고용량: 연간 126명 증가, 연인원 31,833명/년 증가 · 내국인 고용량: 연간 88명 증가, 연인원 22,092명/년 증가
	통계기법(매칭기법) 활용	· 전체 고용량: 연간 17명 증가, 연인원 4,310명/년 증가 · 내국인 고용량: 연간 8명 증가, 연인원 2,028명/년 증가

자료: 심규범 외 4인, 종합심사 낙찰제도 고용영향평가 연구, 고용노동부·한국노동연구원, 2015, p 43

3) 건설 근로자 고용 확대에 기여하는 입·낙찰 제도: 전문공사 적격심사제도

- 건설 근로자 고용의 확대를 위해서는 고용효과가 크지 않은 것으로 나타난 종합심사제가 아닌 전문공사 적격심사제도의 개선이 필요함. 그 이유를 설명하면 다음과 같음.
- 건설 근로자의 고용에 관한 문제는 공사비, 특히 노무비와 관련되어 있으며, 이의 해결을 위해서는 공공공사 입·낙찰 제도의 개선이 요구됨. 실제로 건설 근로자의 고용을 촉진하기 위한 시도로서 종합심사 낙찰제에서 사회적 책임 차원에서 고용 관련 평가항목을 신설함. 그러나 종합심사 낙찰제의 고용효과가 크지 않은 것으로 조사됨. 이는 종합심사 낙찰제가 건설 근로자를 직접 고용하지 않아 일자리 창출능력이 미흡한 종합건설업체를 대상으로 한다는 점에 기인함.
- 매년 감소추세가 있는 종합건설업 종사 근로자와는 달리 전문건설업 종사 근로자는 94년 875,959명에서 시작하여 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 15년 기준 건설업 전체 근로자의 68.4%를 차지하는 1,050,170명인 것으로 나타남(표 12 참조). 따라서 건설 근로자의 양적 고용 측면에서 전문건설업의 기여도는 꾸준히 지속되어 왔음.

- 종합건설업 종사 근로자는 96년 626,947명으로 정점을 보인 이후 꾸준히 감소하여 15년 말 기준 479,710명으로 건설업 전체 근로자(1,533,976명)의 31.3%의 비중임.

〈표 12〉 종합 및 전문건설업 종사 근로자 현황(단위: 명)

연도	전체 근로자		사무직 근로자		기술직 근로자		기능직 근로자		임시직 근로자	
	전문	종합	전문	종합	전문	종합	전문	종합	전문	종합
94	875,959	584,862	67,534	70,476	48,515	82,014	84,492	28,095	655,922	404,262
95	938,352	611,664	77,754	80,792	54,548	85,802	89,243	35,844	695,733	409,171
96	983,962	626,947	75,185	83,530	58,407	110,963	93,597	39,645	735,110	392,781
97	1,034,598	609,215	85,436	78,168	68,570	105,215	87,072	31,358	771,586	394,463
98	938,759	537,439	77,530	62,535	70,798	94,560	76,704	28,233	691,556	352,058
99	819,131	501,364	72,853	64,421	67,971	97,304	75,058	28,651	581,157	310,974
00	867,788	474,404	95,653	56,469	86,903	114,563	88,751	26,542	576,914	276,739
01	945,043	477,575	107,600	58,031	94,340	119,955	98,133	24,510	625,629	274,984
02	1,021,023	503,539	116,479	65,072	128,525	126,182	93,005	28,014	664,275	284,197
03	1,130,307	588,767	125,494	82,221	151,248	150,085	99,761	23,985	735,919	332,405
04	1,174,960	562,206	132,330	83,563	162,047	148,301	109,749	24,814	752,909	305,460
05	1,146,854	571,327	137,848	95,662	162,701	156,737	101,611	22,151	729,549	296,711
06	1,138,165	578,672	135,514	84,664	162,173	156,676	104,386	21,056	730,858	316,213
07	1,151,155	576,381	142,519	76,458	175,484	168,225	105,157	18,519	722,824	313,121
08	1,127,536	529,586	141,877	67,602	183,410	156,062	107,004	23,694	690,207	282,168
09	1,170,358	490,642	145,867	67,509	180,283	163,428	119,002	22,990	720,282	236,653
10	1,157,144	468,169	139,911	64,315	183,519	160,846	127,006	22,118	701,897	220,831
11	1,111,349	463,238	140,777	68,564	189,066	169,776	123,276	21,155	653,549	203,687
12	1,027,759	480,684	126,416	69,066	183,146	179,758	115,379	21,156	598,266	210,650
13	1,051,908	495,578	123,525	64,885	193,579	182,875	111,529	22,617	618,887	225,157
14	1,050,757	481,469	122,291	63,734	199,970	186,513	109,356	21,197	614,892	209,988
15	1,050,170	479,710	121,145	64,215	206,457	179,987	109,283	23,606	613,285	211,869

자료: 통계청, 건설업 조사

- 15년 기준 건설산업 종사자의 직종별 구성현황을 살펴볼 때, 전문건설업 종사 사무직 근로자(60.8%), 기술직 근로자(47.6%), 기능직 근로자(79.6%), 임시직 근로자(70.0%)를 차지하는 것으로 나타남.
 - 전문건설업 임시직 근로자는 94년 655,922명에서 15년 613,285명으로 6.5% 감소하였음. 반면, 동 기간 기능직 근로자는 29.3%(24,791명)가 증가한 109,283명으로 나타남. 또한 사무직 근로자는 94년 67,534명에서 15년 121,145명으로 79.4%(53,611명)가 증가하였고, 기술직 근로자는 94년 48,515명에서 15년 206,457명으로 무려 425% 증가하였음.
 - 종합건설업 종사 기술직 근로자도 크게 늘어났으나, 사무직·기능직·임시직 근로자는 크게 감소함. 실제로 기술직 근로자는 94년 82,014명에서 15년 179,987명으로 2배 이상 크게 증가하였으나, 동 기간 사무직 근로자는 8.9%(6,261명), 기능직 근로자는 15.9%(4,489명)가 각각 줄어들었음. 특히, 임시직 근로자는 94년 404,262명에서 15년 211,869명으로 47.6%(192,393명)가 크게 줄어들어, 종합건설업 종사 근로자의 수를 감소시키는 주요 요인으로 작용함.
- 박선구·홍성호(2017)에 따르면, 기성액 증가 시 종합건설업보다 전문건설업의 고용탄력성은 우수하고 임금탄력성은 비슷한 수준인 것으로 조사됨. 따라서 전문건설업의 고용 및 근로조건 개선능력이 우수하다고 할 수 있음.
- 임시직 근로자를 제외하고 사무직 근로자, 기술직, 근로자, 기능직 근로자에 대해 종합건설업보다 전문건설업의 기성액에 따른 고용탄력성이 우수한 것으로 분석됨(표 13 참조). 이는 종합건설업보다 전문건설업의 일자리 창출능력이 우월하다는 것을 의미함.

〈표 13〉 종합 및 전문건설업의 기성액에 따른 고용탄력성 분석결과

구분	종합건설업	전문건설업
전체 근로자	-0.123**	0.203***
사무직 근로자	-0.043	0.574***
기술직 근로자	0.587***	1.188***
기능직 근로자	-0.299***	0.308***
임시직 근로자	-0.466***	-0.003

※ ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미

- 전문건설업의 기성액에 따른 고용탄력성은 모두 양(+)의 탄력성(0.203)을 보인 반면, 종합건설업의 경우에는 대체로 음(-)의 탄력성(0.123)을 보임. 즉, 전문건설업의 기성액이 1%p 증가할 경우, 고용인력은 0.203%p씩 추가 창출됨에 반해 종합건설업의 경우에는 고용인력이 오히려 -0.123%p씩 감소된다는 것을 말함.

- 임시직 근로자, 사무직 근로자, 기술직, 근로자, 기능직 근로자에 대해 종합건설업과 전문건설업의 기성액에 따른 임금탄력성이 유사한 것으로 분석됨(표 14 참조). 이는 전문건설업의 임금 등 근로조건 개선능력이 종합건설업과 비슷하다는 것을 가리킴. 따라서 전문건설업보다 종합건설업의 근로조건 개선능력이 우월하다는 기존 인식은 잘못되었음을 알 수 있음.
- 종합건설업 및 전문건설업의 기성액에 따른 임금탄력성은 모두 양(+)의 탄력성을 보임. 다만, 기성액이 1%p 증가함에 따라 종합건설업의 임금은 0.638%p, 전문건설업의 임금은 0.613%p 증가하는 것으로 나타나, 0.025%만이 차이가 있는 것으로 분석됨. 즉, 전문건설업의 기성액이 1%p 증가할 경우, 임금급여 총액은 0.613%p씩 증가한다는 것을 말함.

〈표 14〉 종합 및 전문건설업의 기성액에 따른 임금탄력성 분석결과

구분	종합건설업	전문건설업
임금탄력성	0.638***	0.613***

※ ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미

- 공공공사 입·낙찰 제도에 직접적인 영향을 받는 전문 원도급 공사가 차지하는 비중은 15년 기준 전체 전문건설업 전체 공사건수의 76.5%, 공사금액의 29.0%에 해당됨(표 15 참조). 이러한 전문 원도급 공사에서 적격심사 공사는 15년 기준 84,508건, 7조 2천억 원으로서 각각 17.7%와 30.7%를 차지하고 있음. 따라서 입·낙찰 제도 개선을 통해 건설 근로자 고용이 촉진되기 위해서는 적격심사제도가 적용되는 전문 원도급 공사를 대상으로 해야 함.

〈표 15〉 전문공사 및 원도급 공사 시장현황(단위: 건, 백만원, %)

구분	전문공사 건수	전문공사 금액	원도급공사 건수	원도급공사 금액	원도급공사 건수 비중	원도급공사 금액 비중
13년	609,246	72,217,267	467,379	21,343,440	76.7%	29.6%
14년	594,251	72,316,015	458,989	21,331,415	77.2%	29.5%
15년	622,814	81,690,831	476,211	23,730,048	76.5%	29.0%

〈표 16〉 전문공사 적격심사 공사현황(단위: 건, 백만원, %)

구분	원도급공사 건수	원도급공사 금액	적격심사 공사건수 (추정)	적격심사 공사금액 (추정)	적격심사 공사건수 비중	적격심사 공사금액 비중
13년	467,379	21,343,440	84,214	6,671,704	18.0%	31.3%
14년	458,989	21,331,415	79,290	6,536,586	17.3%	30.6%
15년	476,211	23,730,048	84,508	7,281,315	17.7%	30.7%

주: 적격심사 공사건수 및 금액은 원도급 공사 시장규모(건수, 금액)에 공공 전문공사의 일반경쟁, 제한 경쟁, 지명경쟁 구성비율을 적용하여 추정함.

III. 건설 일자리 창출과 전문공사 적격심사제도

1. 적격심사제도 현황과 고용연계성 검토

- 고용이 추가 창출되기 위해서는 건설 근로자 다수를 고용하고 직접 생산하여 적정 공사비 확보의 낙수효과가 발생할 뿐만 아니라, 일자리 창출 역량도 종합건설업체보다 우월한 전문건설업체 대상 공공공사 입·낙찰 제도의 개선이 요구됨. 이러한 공공공사 입·낙찰 제도가 바로 전문 원도급 공사에 관한 적격심사 제도임. 따라서 여기에서는 현행 공공공사 적격심사 제도를 고찰하여 건설 근로자 고용촉진을 위해 필요한 요소를 살펴보고자 함.
- 95년 7월에 도입된 적격심사제도는 설계·시공 분리 300억 원 미만 공공공사의 낙찰자 선정방법으로서 공사수행능력(시공경험, 기술능력, 경영상태 등)과 입찰가격을 종합적으로 고려하여 시공자를 선정하는 제도임(그림 6 참조).
- 이 제도는 입찰가격 위주로 낙찰자를 결정하여 오던 것을 가격 이외에 공사수행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행성실도 등을 계량화된 점수로 종합 심사하여 낙찰자를 결정하기 때문에 입찰심사의 공정성과 투명성을 확보하였고, 덤핑낙찰에 의한 부실시공 방지와 시설물의 품질을 보장할 수 있다는 측면에서 주목을 받은 제도임.

	200억 원 미만	200억 ~ 300억 원	300억 원 이상
설계 시공 분리	비PQ 적격심사제	200억원 이상 교량, 공항, 댐, 에너지 저장, 간척, 준설, 항만, 철도 등 18개 공종 PQ + 적격심사제	PQ + 최저가낙찰제 ↓ PQ + 종합심사낙찰제
설계 시공 일괄	기술제안입찰 상징성·기법성·예술성 또는 난이도가 높은 기술이 필요한 시설물		턴키(설계시공일괄) / 대안입찰 -총공사비 300억 이상 신규 복합공종공사 -총공사비 300억 미만 신규 복합공종공사 가운데 발주기관이 인정하는 공사 중 턴키대안 발주 심의가 확정된 공사

〈그림 6〉 공공공사 규모별 발주 및 입찰방식

자료: 최민수 · 나경연, 적격심사제도의 운영실태 및 개선방안(실적공사비 도입 이후 수익성 개선을 중심으로), 한국건설산업연구원, 2014. p4.

1) 낙찰자 결정방식

- 현행 적격심사제도는 「국가계약법」 제10조(경쟁입찰에 있어서의 낙찰자 결정) 제2항과 동법 시행령 제42조(국고의 부담이 되는 경쟁입찰에서의 낙찰자 결정) 등에 근거를 두고 시행되고 있음.

- 상기의 적격심사 관련 규정에 따라 발주기관은 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정토록 하고 있음. 즉 적격심사 시 낙찰자로 결정되려면, <표 17>과 같은 심사체계에 의해 ①최저가 입찰자로부터 심사하여 ②계약이행능력과 입찰 가격 부문의 합계 점수가 통과 기준 점수(종합평점) 이상이라는 요건을 모두 충족해야 함.

<표 17> 공사금액(추정가격) 규모별 적격심사 체계

공사규모	배점체계	공사수행능력 심사분야
종합공사 100억원 이상 (종합공사)	- 공사수행능력: 70점 - 입찰가격: 30점	- 시공경험 - 기술능력 - 시공평가결과 - 경영상태 - 신인도 <i>※상기 심사는 PQ 항목을 이용</i> - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성
종합공사 100억원 미만 ~ 50억원 이상	- 공사수행능력: 50점 - 입찰가격: 50점	- 시공경험 - 경영상태 - 신인도 <i>※상기 심사는 PQ 항목을 준용</i> - 하도급관리계획의 적정성 - 자재 및 인력조달가격의 적정성
종합공사 50억원 미만 ~ 10억원 이상 (전문공사 50 ~ 3억원)	- 공사수행능력: 30점 - 입찰가격: 70점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 당해업종 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율, 영업기간)
종합공사 10억원 미만 ~ 3억원 이상	- 공사수행능력: 20점 - 입찰가격: 80점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 당해업종 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율)
종합공사 3억원 미만 ~ 2억원 이상 (전문공사 3 ~ 1억원)	- 공사수행능력: 10점 - 입찰가격: 90점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 시공경험 (최근 3년간 실적누계) - 경영상태 (부채비율, 유동비율)
종합공사 2억원 미만 (전문공사 1억원 미만)	- 공사수행능력: 10점 - 입찰가격: 90점 - 기타 결격여부: △10 (기술자 보유 미달)	- 경영상태 (부채비율, 유동비율) - 특별신인도 (최근 3년간 당해업종 실적누계)

자료: 유일한-홍성호, 적격심사 낙찰하한율 상향조정 필요성 분석, 대한건설정책연구원, 2012. p7

- <표 17>과 같은 세부심사기준에 따라 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 종합평점이 92점 이상이면 낙찰자로 결정되며, 추정가격이 100억 원 미만인 공사(전문공사 포함)의 경우에는 종합평점이 95점 이상이면 낙찰자로 결정됨.

- 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 있음.

2) 공사수행능력 및 기타 결격 여부 평가

- <표 18>과 같이 50억 원 미만 전문공사(종합공사 포함) 경우에는 시공경험과 경영상태 등에 관한 공사수행능력과 기술자 보유에 관한 기타 결격 여부를 평가함.

<표 18> 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 신용 평가등급	· 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 수행 능력 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 시공 실적을 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 수행 능력 결격여부 (△10)	· 관계 법령에 의한 해당업종등록기준상 기술자 보유 미달여부	· 50~3억 원 전문공사와 동일

〈표 18〉 전문공사의 공사수행능력 및 기타 결격여부 평가항목

공사규모	심사분야(배점)	심사항목	비고
1억 원 미만 전문공사	경영상태 (10)	· 최근년도 부채비율(5) · 최근년도 유동비율(5)	· 50~3억 원 전문공사와 동일
	특별신인도 (+2)	· 해당공사 추정금액대비 최근 5 년간 해당업종 실적누계액 비 율	· 1배 이상인 자에게 +2 가점
	해당공사 수행 능력 결격여부 (△10)	· 관계 법령에 의한 해당업종등 록기준상 기술자 보유 미달여 부	· 50~3억 원 전문공사와 동일

○ 반면 50억 원 이상 공사는 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자재 및 인력조달가격·하도급관리계획·외주근로자 근로조건 이행계획 적정성, 계약질서 준수정도, 과거공사 품질정도를 평가함.

3) 입찰가격 평가

□ 〈표 19〉와 같이 적격심사 제도는 낙찰 하한율(낙찰가격/예정가격의 비율)을 설정하여 당해 낙찰하한가격 미만으로 투찰할 경우 낙찰에서 배제함.

〈표 19〉 추정가격 규모별 낙찰하한율

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

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

- 100억 원 이상 공사의 경우, 공사수행능력(70점)과 입찰가격(30점)을 평가하여 합산한 점수가 92점 이상인 자 중에서 최저가로 입찰자를 낙찰자로 결정하는데, 적격심사 통과점수인 92점 이상을 받으려면 입찰자가 최대한으로 낮출 수 있는 입찰가격 점수는 8점임. 입찰가격 평가산식에 따라 예정가격의 88%를 기준으로 입찰가격이 1%씩 낮아질수록 1점씩 감점되므로 예정가격의 80%가 낙찰하한율이 되는 것임.
- 낙찰하한률을 고려해서 입찰에 참가하려는 업체는 입찰가격 평가산식에 따라 당해 업체의 최저 투찰율을 판단할 수 있음. 추정가격 10~50억 원 종합공사(전문공사 3~50억 원) 경우, 공사수행능력 평가점수가 30점 만점인 업체가 적격심사 통과점수인 95점 이상이 되기 위한 입찰가격 평점은 65점임. 따라서 적격대상자가 되기 위한 최저 투찰률(K)은 다음과 같이 산정될 수 있음.

- ① $65 = 70 - 4 \times |(88/100 - K) \times 100|$ (좌우변 이항, $70 - 65$)
- ② $5 = 4 \times |88 - 100 \times K|$ (좌우변 정리, $\div 4$)
- ③ $1.25 = 88 - 100K$ (좌우변 이항정리, $88 - 1.25$)
- ④ $86.75 = 100K$
- ⑤ $K = 0.86745$ (86.745%)

4) 전문공사 적격심사제도의 고용연계성 검토

- 공공공사 입·낙찰 제도에서 입찰자의 건설 근로자 고용과 관련된 사항은 공사이행 능력의 일환으로 일반적으로 평가되고 있음. 그러나 적격심사제도의 공사수행능력 평가에 있어서 건설 근로자 고용을 촉진하기 위한 평가항목과 요소는 전혀 없거나 기술자로 한정되어 있는 등 매우 미흡한 상황임.
- 건설 근로자 중 기술자 고용에 한정하여 50억 원 이상 종합공사의 경우에는 기술능력 평가의 일환으로 기술자 보유상황이 평가되고 있으나, 그 이하 종합공사와 모든 전문공사는 해당 업종 등록기준상 기술자 보유 미달여부만이 평가되고 있음. 따라서 건설 근로자 고용을 촉진하기 위한 전문공사 대상 적격심사 평가항목과 요소는 없다고 할 수 있음.
 - 50억 원 이상 종합공사의 경우 적격심사 시 입찰참가자격사전심사(PQ) 기술능력 평가결과를 활용하고 있음. 입찰참가자격사전심사에서는 해당 공사에 종사한 3년 이상의 경력기술자(16점)와 그 외의 일반 기술자(8점)로 구분하여 입찰자의 기술자 보유상황을 차등 평가하도록 되어 있음.
 - 전문공사 대상 적격심사의 경우에는 해당공사 수행 능력 결격여부(△10) 평가 차원에서 「건설산업기본법」제8조, 동법 시행령 제7조, 별표 2의 건설업 등록기준의 기술능력에서 정한 기술자 보유 미달여부만이 평가되고 있음. 이와 같은 평가는 고속로 기술자 고용안정 및 직위 향상에 기여할 수 있으나, 기술자로 국한되어 있어 고용효과가 제한적이라는 단점을 지니고 있음.

2. 건설 근로자 고용 촉진을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방향

□ 지금까지 살펴본 현행 전문공사 적격심사제도로는 건설 근로자 고용을 촉진하기는 힘든 상태임. 따라서 다음과 같은 방향으로 전문공사 적격심사제도가 개선될 필요가 있음.

1) 전문 적격심사 공사 낙찰하한률 상향을 통한 전문건설업체 적정공사비 확보

□ 건설 근로자 고용을 저해하는 요인 중 하나는 낙찰자의 공사비(노무비) 부족임. 적격심사제 공사에서의 공사비 부족 원인은 2000년 이후 변화가 없는 낙찰하한률에 그 주된 원인이 있음. 적격심사제 낙찰하한률 상향의 필요성과 상향 수준과 방법을 검토하면 다음과 같음.

□ <표 20>과 같이 1995년 7월부터 적격심사제도가 시행된 이래 2000년 4월에 낙찰하한률 상향조정이 있는 이후 현재까지 낙찰하한률의 변화가 없음.

○ 당초의 적격심사제도 도입 취지는 덤핑낙찰 및 부실시공 등 최저가낙찰제의 문제점을 보완하고자 한 것이며, 이를 위해서는 적정공사비 확보가 필요하다는 것이었음.

○ 이후 2000년 4월에 낙찰하한률 상향조정을 하게 된 배경은 당시의 낙찰하한률(100억 원 이상 공사의 경우 73%)이 “공사의 품질을 확보하기에는 너무 낮으므로 적정공사비가 투입되도록 낙찰하한률을 상향조정”한다는 것이었음.

○ 또한 부실시공 방지 및 건설업체의 경영난 해소를 위해서도 적정공사비 지급이 필요하다는 것이 당시 상향조정의 배경이었음.

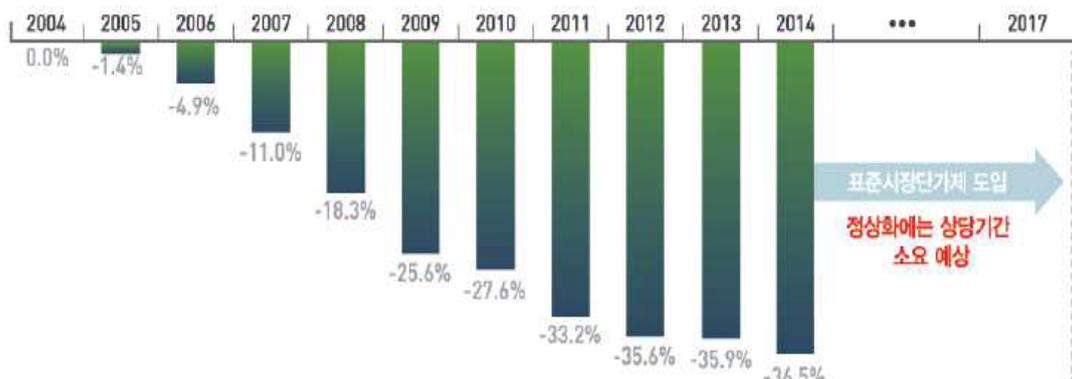
<표 20> 적격심사기준 개정(2000. 4. 29)을 통한 낙찰하한률 상향조정

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

주: 괄호()안의 수치는 기술 : 가격점수의 배점 비율임.

(1) 낙찰하한률 상향의 필요성

- 낙찰하한률은 과거 표준품셈으로 공사원가를 산정하던 당시를 기준으로 설정된 것임. 04년 이후 실적공사비 제도 도입과 표준품셈 하향 조정으로 인해 예정가격은 지속적으로 하락한 반면, 낙찰하한률은 약 17년간 고정됨에 따라 실질낙찰률은 하락한 것으로 평가할 수 있음.
- 적격심사제도에서 계약금액은 예정가격 수준에 낙찰하한률이 적용되어 결정되는 구조임. 04년 이후 낮아진 표준시장단가와 표준품셈을 적용하여 예정가격을 산정하면 낙찰금액 수준도 낮아질 수밖에 없음. 최민수(2014)는 적격심사공사의 실질 낙찰율은 표면 낙찰률보다 낮다고 지적함.
- 실제로 <그림 7>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) 하락함. 이러한 실적공사비 단가하락 구조를 개선하기 위해 표준시장단가 제도가 15년 3월 도입되었으나, 공사비 정상화(15상~17상 9.5% 단가 상승)에 상당한 기간이 소요될 것으로 예상됨.



<그림 7> 실적공사비 등락(불변가격 기준) 현황

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

- 더욱이 전문 원도급 공사(적격심사 대상공사) 예정가격 산정의 주된 기준인 표준품셈의 경우에도 05년 이후 품셈 항목을 그룹화하고, 그룹별 검토주기를 설정하여 그 수준의 적정성을 파악하고 있음. 일반적으로 검토주기별로 해당 품셈의 수준이 10~15% 가량 하향 조정되고 있음.
 - <표 21>과 같이 05년 이후 16년까지 개정된 표준품셈 항목의 수는 3,119개이며, 이들 항목의 품셈 평균 수준은 직전(개정 이전)의 82.7%인 것으로 파악됨. 이를 통해 거품 논란이 제기된 04년과 달리 현재는 표준품셈의 현실화가 상당 부분 이루어졌다고 할 수 있음.
- 5) 15년 3월 이후부터 실적공사비 제도는 100억 미만 공사에 적용되지 않으나, 그 이전까지는 전문공사를 포함한 소규모 공사의 예정가격 작성기준 중 하나로 광범위하게 적용되어 왔음.

〈표 21〉 연도별 표준품셈 주요개정 내용 및 직전 대비 수준

연도	개정항목수	주요 개정내용	직전 대비 품셈 평균 수준
05년	46	·덤프트력 운반속도 조정	88.0%
06년	487	·건설장비 145종 607규격 가격 및 손료계수 등 기계경비 조정, 터널	95.5%
07년	452	·철근콘크리트공사, 철골공사, 도로포장 및 유지공사	78.0%
08년	306	·가설공사, 방수공사	76.5%
09년	152	·관 부설 및 접합공사	70.0%
10년	209	·항만기계화시공, 항만공사, 궤도공사	78.3%
11년	185	·하수공사, 하천공사, 돌공사(건축)	81.9%
12년	191	·조경공사, 조적공사(건축), 타일공사(건축), 배관공사(설비)	77.7%
13년	183	·기초공사, 미장공사(건축), 창호·유리공사(건축), 위생·소화공사(설비)	76.6%
14년	348	·토공사, 기초공사, 목공사, 철공사, 수장공사, 공통공사, 가스공사, 기계가격	88.1%
15년	293	·가설공사, 철근콘크리트, 도로포장, 지붕흙통, 금속공사, 목·수장공사, 공기조화, 기계가격	89.5%
16년	267	·가설공사, 철근콘크리트, 도로포장	92.4%
합계	3,119		82.7%

주: 직전 대비 품셈 평균 수준은 개정항목에 한해 직전 대비 단가(해당 표준품셈으로 산출한 일위대가) 수준의 평균을 의미함.

- 표준시장단가와 표준품셈의 하향으로 인해 예정가격은 하락하였으나, 〈그림 8〉과 같이 자재가격과 인건비 상승 등으로 인해 전문건설업체를 비롯한 건설회사의 원가율은 상승함.



〈그림 8〉 건설공사 관련 물가지수 변동율

(2) 순공사비 비율(예정가격의 88%)의 적정성

- 적격심사제도의 낙찰하한률 또는 최저입찰가격 결정요인을 조정하는 방법은 다음과 같이 5가지로 대별될 수 있음. 이중 낙찰하한률을 조정하기 위한 가장 적절한 방법은 예정가격의 88% 수준으로 설정된 순공사비의 비율임.
 - 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) 등
 - 입찰가격평가 만점기준(예정가격의 88%: 순공사비 비율)은 적격심사제 도입당시(95년) 만든 것으로 20년이 지난 현재도 그대로 사용하고 있음. 17년 현재에도 일반 관리비와 이윤을 제외한 “순공사비⁶⁾”비율이 예정가격의 88% 수준인지는 검토할 필요가 있음. 또한 95년 당시는 순공사비에 거품이 존재하여 간접비를 별도로 고려해 주지 않았으나, 표준품셈 현실화와 표준시장단가 조정으로 최소한의 간접비는 반영해야 한다는 의견도 제기되고 있음(김명수, 2016).
- <표 22>와 같이 공공 발주기관이 작성한 30억 원 미만의 전문 원도급 공사의 설계 내역서(108건)를 수집⁷⁾하여 분석한 결과에 따르면, 108건 공사의 순공사비 평균 비율은 예정가격의 88%가 아닌 91.8%인 것으로 나타남. 따라서 공공 발주기관도 표준시장단가와 표준품셈 현실화로 인해 전반적인 예정가격의 수준이 하락함에 따라 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 88%가 아닌 그 이상으로 산정하고 있음.

<표 22> 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

- 순공사비 비율이라 함은 예정금액(총 공사금액)에서 순공사원가(재료비, 노무비, 경비)가 차지하는 비중을 의미함. 순공사원가 산출 시 발주기관이 제공하는 관급자재비, 완제품 비용의 재료비 포함 여부에 관한 논란이 있음. 따라서 관급자재 및 완

6) 예정가격 = 순공사비(재료비+노무비+경비) + 일반관리비 + 이윤

7) 본 연구는 공공 전문 원도급 공사의 공사비 자료를 조달청 나라장터(G2B)를 검색하여 공사금액이 명기된 설계내역서 및 관련 자료를 수집함.

제품 포함 여부에 따라 순공사원가를 각각 산출하여 순공사비 평균 비율을 파악하면, 미포함 시에는 예정가격(총 공사금액)의 91.8%, 포함 시에는 92.6%인 것으로 나타남.

- 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 보임.
- <표 23>과 같이 108건 공공 전문 원도급 공사의 총 공사금액 대비 노무비 비율은 “17년 건설공사의 노무비율(고용노동부 제2016-73호)”에서 제시된 비율보다 낮은 23.4%인 것으로 조사됨. 이를 통해 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 노무비를 예정가격에서 과소 책정하고 있음을 알 수 있음. 따라서 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율은 조사된 92% 수준일 것으로 판단됨.
- 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.
- 108건 공공 전문 원도급 공사의 평균 노무비율과 고용노동부 평균 노무비율간의 차이는 약 0.6%이며, 이는 총공사비의 약 0.2%에 해당됨. 이를 조사된 108건 공공 전문 원도급 공사의 순공사비 비율에 반영하면 최종적으로 92%가 됨.

<표 23> 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

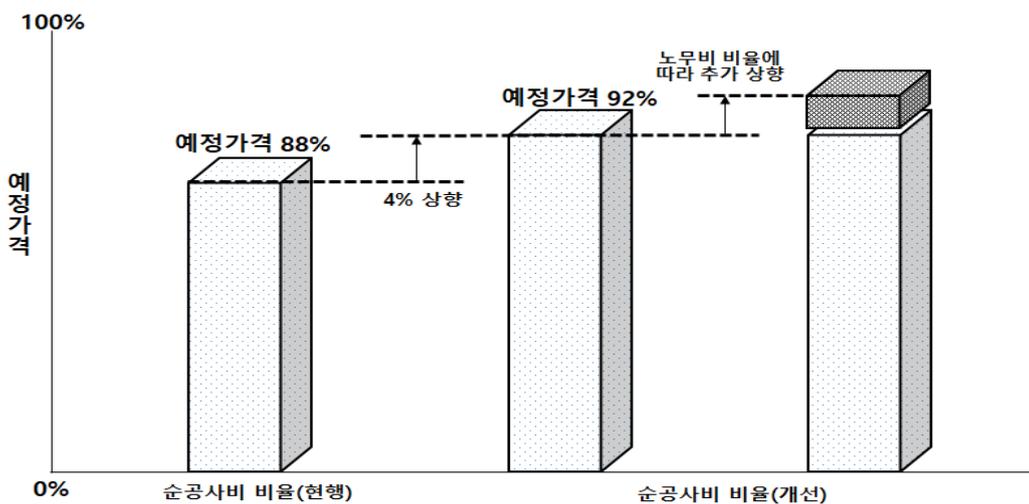
- 실제로 순공사비 비율이 높을수록 순공사원가에서 차지하는 노무비의 비율⁸⁾이 점차 감소하는 경향을 보임. 이는 공공 발주기관이 당해 공사의 예산 범위에 예정가격을 맞추기 위해 재료비에 비해 삭감하기 용이한 노무비를 조정하고 있음을 보여주는 결과라 사료됨.

8) 총 공사금액 대비 노무비 비율이 있으나, 총 공사금액에는 관급과재, 완제품 비용, 일반관리비, 이윤 등 여러 비용이 포함되어 있어 노무비 비율이 왜곡될 소지가 있음. 따라서 총 공사원가보다는 순공사원가 대비 노무비 비율이 공사비에서 노무비가 차지하는 비중을 정확히 알려줄 수 있음.

- 공공 발주기관이 작성하는 예정가격 내에서 순공사비 비율이 높다는 의미는 당해 공사 목적물을 구축하기 위해 소요되는 필수 공사비(순공사원가)가 크다는 의미임. 공공 발주기관 입장에서는 순공사원가 이외에도 일정 수준의 이윤 및 일반관리비를 예정가격 내에서 계상해야 함. 이러한 비용까지 반영할 경우 당해 공사의 예정가격이 예산 범위를 초과할 수 있기 때문에 순공사원가에서 조정 불가능한 재료비 보다는 노무비를 삭감하는 경우가 발생함.

(3) 순공사비 비율을 예정가격의 92%로 조정하여 기준화하고, 해당 공사의 노무비 비율에 따라 탄력적으로 추가 상향 적용

- <그림 9>와 같이 우선적으로 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준으로 조정하여 낙찰하한률을 상향함으로써 전문건설업체가 적정공사비 확보를 통해 건설 근로자 고용여력을 갖도록 할 필요가 있음.
- 표준품셈 현실화 및 표준시장단가 적용으로 인해 예정가격이 하락함에 따라 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준으로 설계하고 있음. 그러나 이와는 달리 적격심사제도에 있어 입찰가격 평가 시 적용되는 순공사비의 비율은 아직까지 예정가격의 88%임.
- 예정가격 작성 시와 낙찰자 선정 시의 순공사비 비율 차이는 그 차이만큼의 낙찰자의 공사비 부족을 초래함. 낙찰자 입장에서는 삭감된 공사비를 만회하기 위해 작업 팀의 규모(투입인력 감소)를 줄이고, 고임금의 내국인력 대신 저임금의 외국인력을 투입할 수밖에 없음. 이는 건설 근로자의 일자리를 축소하고 근로여건을 열악하게 하는 원인 중 하나로 작용함.



<그림 9> 전문공사 적격심사제도 낙찰하한률 개선방향

- 공공 발주기관이 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율과 법정 노무비율(고용노동부의 건설공사 노무비율)을 비교하여 차이가 큰 경우(해당 공사의 노무비율이 법정 노무비율보다 낮거나 높은 경우)에는 탄력적으로 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준보다 추가 상향 적용할 필요가 있음.

- 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 함. 또한 일정 수준 이상으로 낮은 경우에는 인위적으로 발주기관이 노무비를 삭감한 것이므로, 순공사비 비율 상향 조정을 통해 낙찰가격을 보전해줄 필요가 있음.

2) 건설 근로자 고용 촉진을 유도하기 위해 적격심사제 낙찰자 선정기준과 고용을 연계

- 적격심사제도의 순공사비 비율 상향을 통해 적정공사비가 확보된다면, 전문건설업체의 고용여력은 확대될 수 있을 것임. 이와 같은 고용여력이 실제 건설 근로자 고용으로 연계될 수 있도록 전문공사 적격심사제도의 낙찰자 선정기준을 개선할 필요가 있음.
- 순공사비 비율 상향은 낙찰하한률 상향으로 이어지므로, 이는 전문건설업체의 낙찰가격이 현재보다 높아지므로 건설 근로자 고용여력이 확대될 수 있음. 이러한 고용여력 확대가 실제 건설 근로자 고용으로 이어지기 위해서는 전문공사 적격심사제도 공사수행능력평가기준을 새롭게 마련할 필요가 있음. 즉, 건설 근로자 고용실적이 많은 전문건설업체의 수주 가능성이 높아지도록 적격심사제도의 공사수행능력평가기준을 개선한다면, 평가의 변별력 강화뿐만 아니라 당초 기대한 건설 근로자 고용효과가 발휘될 수 있다는 것임.

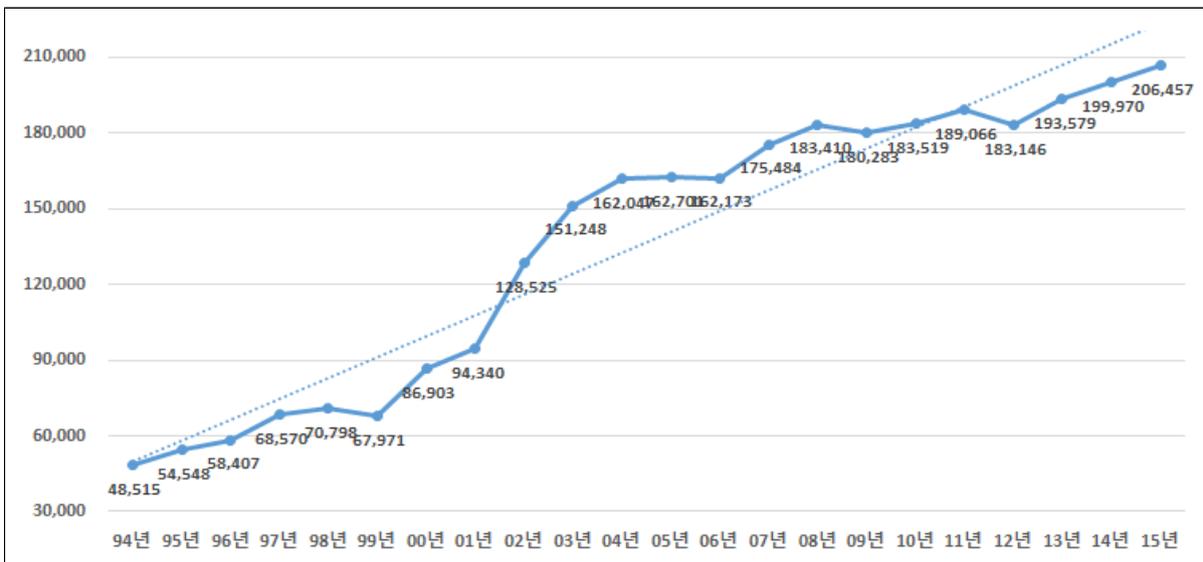
(1) 건설 근로자 고용과 관련된 공사수행능력평가기준 검토

- 건설근로자 고용과 관련된 공사수행능력 평가기준으로 고려될 수 있는 것은 시공인력 심사, 배치기술자 심사, 건설인력 고용심사 등이 있음. 이중 공공 전문 원도급 공사에 적용 가능한 평가기준은 건설인력 고용심사라 할 수 있음. 그 이유를 설명하면 <표 24>와 같음.

<표 24> 건설근로자 고용 관련 공사수행능력평가기준의 검토결과

평가요소	평가내용	고용연계성	고용영향정도
시공인력 심사	해당공사 시공업무에 필요한 경력기술자의 기술등급 평가	고숙련 기술자 고용안정 및 직위 향상	기술자로 국한되어 고용영향이 제한적이며, 전문건설업체의 비약적인 기술자 고용증가추세를 고려할 때 불필요
배치기술자 심사	현장대리인과 분야별 책임자의 경력 평가	고숙련 기술자 고용안정 및 직위 향상	기술자로 국한되어 고용영향이 제한적이며, 전문건설업체의 비약적인 기술자 고용증가추세를 고려할 때 불필요
건설인력 고용심사	국내 건설인력 고용기여도와 근로기준법 준수정도	내국인력 고용 및 임금체불 억제	기술자, 기능인력 대상이므로 적용의 폭이 넓고, 직접시공 주체인 전문건설업체 적용 시 그 효과가 큼

- (시공인력 심사) 시공인력 심사는 해당 공사 시공업무에 필요한 경력기술자 보유현황을 평가하는 것으로서 3년 이상 종사한 5~10인 이내의 기술자의 기술등급에 따라 평점을 부과하는 심사방법임.
 - 이러한 시공인력 심사는 한정된 시공인력(5~10인 이내)만을 대상으로 하여 전문건설업체의 기술인력 고용에 큰 영향을 미치지 않을 것으로 사료됨. 또한 <그림 10>과 같이 전문건설업체의 기술인력 고용 추이를 고려할 때, 시공인력 심사를 적용하지 않아도 기술자의 고용은 자연적으로 증가할 것으로 판단됨.
- (배치기술자 심사) 배치기술자 심사는 공사현장에 배치할 현장 대리인 시공참여 경력과 분야별(시공, 안전, 품질) 책임자의 참여경력을 평가하는 것으로서, 별도 산식에 따라 이들 경력을 산출하여 차등적 배점을 부여하는 방법임.
 - 배치 기술자 심사는 현장 대리인과 분야별 책임자(3인) 등 최대 4인의 시공경력을 평가하므로, 시공인력 심사와 마찬가지로 효과가 크지 않을 것임.



<그림 10> 전문건설업체의 기술자 고용추이(단위: 명)

- (건설인력 고용심사) 일정기간 동안 입찰자가 수행한 사업장에서의 국내 건설인력 고용 기여도와 근로기준법 준수 정도를 평가하는 것임. 이중 건설인력 고용 기여도는 매출액 증감정도와 사업장에서의 고용보험 피보험자 증감정도를 비교하여 평가하고, 근로기준법 준수 정도는 임금체불 사업주명단공개 횟수에 따라 차등 점수를 부여함.
 - 이러한 심사는 시공인력 심사와 배치기술자 심사와 달리 다수의 기술자와 근로자를 대상으로 한다는 점에서 그 적용의 폭이 넓고, 직접시공을 담당하는 전문건설업체에게 적용 시 그 효과가 매우 큰 방법임. 따라서 건설인력 고용심사를 전문공사 적격심사제도의 공사수행능력에 적용한다면, 낙찰하한률 상향에 따라 고용여력을 확보한 전문건설업체로 하여금 건설 근로자를 고용하도록 유도하는 장치로 유효할 것임. 더 나아가 건설 근로자 고용보험 활성화에도 기여할 수 있을 것임.

(2) 건설고용 심사항목의 성격 및 배점

- (건설고용 심사항목 성격) 공사이행능력 평가의 변별력 확보와 고용 촉진효과는 가점항목 신설<본 점수 항목으로 신설<감점 항목 신설의 순서임. 따라서 전문건설업체로 하여금 건설 근로자 고용을 촉진하도록 유도하기 위해서는 건설고용 심사항목의 성격을 본 점수 항목 또는 감점항목으로 신설해야 할 것임.
- 건설인력 고용심사 항목을 전문공사 적격심사제도 공사수행능력평가에 반영하는 방법은 크게 가점항목, 감점항목, 본 점수 항목으로의 신설로 나누어질 수 있음. 이 중 종합심사제에서 건설고용 심사는 가점 항목으로 운영되고 있음. 그러나 <표 25>에서 보는 바와 같이 전문공사를 비롯한 공공공사 대상 적격심사에서 공사이행능력 만점을 받는 입찰자가 대부분임. 따라서 건설인력 고용심사를 가점항목으로 신설할 경우 평가의 변별력 강화도 불가능할 뿐만 아니라 전문건설업체의 건설 근로자 고용 촉진도 사실상 힘들 것으로 사료됨.

〈표 25〉 적격심사 공사수행능력평가 사례

구분 (만점)	시공 경험 (12)	기술 능력 (12)	경영 상태 (14)	신인도 (±1.2)	시공 평가 (2)	소계	지역 가점	합계 (40)
심사대상(A)	370	370	370	370	370	370	-	370 ¹⁾
만점자(B)	367	283	212	0	370 ²⁾	353	-	353
만점비율(B/A)	99.2%	76.5%	57.3%	0%	100%	95.4%	-	95.4%
평균점수	11.99	11.95	13.85	0.34	2.00	40	-	40

주 : 추정가격 145억 원 청사 건축공사, 437개사 투찰 사례
 자료 : 조달청, 기획재정부 적격심사제도 개선방안 (2012. 5)

- 감점항목으로의 신설은 전문건설업체의 고용촉진 및 변별력 강화에 가장 효과가 높은 방법임. 일정수준 미만의 국내 건설인력 고용 기여도를 가진 업체와 임금체불 등 근로기준법을 미 준수한 업체는 감점을 받아 공사수행능력평가에서 만점을 받을 수 없기 때문임. 이는 해당 업체의 입찰참가를 원천적으로 금지시키는 결과를 가져옴. 본 점수 항목으로의 신설도 국내 건설인력 고용 기여도가 미흡한 업체와 임금체불이 발생한 업체는 공사수행능력평가에서 만점을 받을 수 없다는 점에서 동일한 효과가 발생함. 다만 감점 항목으로 신설보다는 그 효과의 수준이 낮음.
- (건설고용 심사항목 배점) 50~3억 원 전문공사 공사수행능력평가 배점은 30점이며, 그 미만 공사의 경우에는 10점임. 종합심사제와 달리 적격심사제도의 건설고용 심사항목 배점은 변별력 강화와 전문건설업체의 고용촉진을 위해 공사수행능력평가 배점의 1/10 수준인 1~3점이 적정할 것으로 사료됨.
- 종합심사제에서 건설인력 고용심사는 공사수행능력평가 배점(40~50점)의 1/40~1/50인 1점의 가점 형태로 운영되고 있음.

Ⅳ. 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안

1. 전문공사 적격심사제도 개선방안

- 건설 일자리 창출을 위해 전문공사 적격심사제도의 개선방안을 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율 상향을 통한 낙찰하한률 조정과 공사수행능력평가의 건설인력 고용심사 항목 신설로 구분하여 제안하면 다음과 같음.

1) 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율 상향을 통한 낙찰하한률 조정

- <표 26>과 같이 전문건설업체가 적정공사비 확보를 통해 건설 근로자 고용여력을 갖도록 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 요구됨.
- 표준품셈 현실화 및 표준시장단가 적용으로 인해 예정가격이 하락함에 따라 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준으로 설계하고 있기 때문임.

<표 26> 추정가격 규모별 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율 상향

공사규모	점수비중		적격심사 통과점수	입찰가격 평가산식	낙찰 하한률
	공사수행능력	입찰가격			
전문공사 50~3억원	30점	70점	95점	$70 - 4 \times (92/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100 $	86.745% ⇒ 90.745%
전문공사 3~1억원	10점	90점	95점	$90 - 20 \times (92/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100 $	87.745% ⇒ 91.745%
전문공사 1억원 미만	10점	90점	95점	$90 - 20 \times (92/100 - \text{입찰가격/예정가격}) \times 100 $	87.745% ⇒ 91.745%

- 입찰가격 평가 산식의 순공사비 비율을 예정가격의 92%로 상향 조정할 경우, 낙찰 하한률도 동반 상승함. 50~3억 원 규모의 전문공사 낙찰하한률은 종전의 86.745%에서 90.745%로 4%p 증가함. 그 미만의 공사도 종전의 87.745%에서 91.745%로 4%p 증가하게 됨.
- 아울러 공공 발주기관은 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율과 <표 27>과 같은 업종(발주공사가 복합 업종인 경우에는 주된 공사에 해당되는 업종)별 평균 노무비율을 비교하여 해당 공사의 노무비율이 업종별 평균 노무비율보다 일

정 수준 이상으로 적거나 많은 경우에는 탄력적으로 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준보다 추가 상향 적용하는 것이 요구됨.

- 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 함. 또한 일정 수준 이상으로 낮은 경우에는 인위적으로 발주기관이 노무비를 삭감한 것이므로, 순공사비 비율 상향 조정을 통해 낙찰가격을 보전해줄 필요가 있음.
- <표 27>의 전문업종별 노무비 비율은 직접시공이 이루어지는 하도급 공사에 관한 것이나, 전문 원도급 공사도 하도급 공사와 마찬가지로 전문건설업체가 건설 근로자를 고용하여 직접 시공하므로 유사한 노무비율을 가짐.

<표 27> 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.

- 실제로 <표 28>과 같이 공공 발주기관은 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율이 해당 업종 평균 노무비율의 $\pm 10\%$ 이내일 경우에는 입찰가격 평가 산식의 순공사비 기준 비율인 예정가격의 92%를 그대로 적용함. 이를 기준으로 당해 공사의 노무비율이 해당 업종 평균 노무비율 $\pm 10\%p$ 이상씩 차이가 발생할 경우 순공사비의 비율을 0.3%p씩 가산하는 방안을 검토할 필요가 있음.
- 전문업종별 평균 노무비율은 총 공사금액의 30%임. 따라서 당해 공사의 노무비율이 해당 업종 평균 노무비율 10%p씩 차이가 날 경우 총공사금액은 0.3%p씩 증가함.

〈표 28〉 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%

2) 공사수행능력평가의 건설인력 고용심사 항목 신설

- 공사이행능력평가의 변별력 확보와 전문건설업체의 고용 촉진을 위해 건설고용 심사항목을 공사수행능력평가 배점의 1/10 수준인 1점(3억 원 미만)~3점(50~3억 원)의 한도 내에서 본 점수 항목 또는 감점항목으로 신설할 필요가 있음. 이와 같은 방향 하에서 건설인력 심사에 관한 대안은 크게 3가지로 구분될 수 있음. 다만, 여기에서 별도로 명시하지 않은 고용탄력성과 근로기준법 점수의 산정 및 평가는 「조달청 종합심사낙찰제 심사세부기준」을 따를 필요가 있음.
- (대안 1: 본 점수 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목을 공사수행능력평가의 본 점수 항목으로 신설하는 방안을 의미하며, 이 대안은 〈표 29〉와 같이 “고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수” 방식(대안 1-1)과 “고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수(감점)”방식(대안 1-2)으로 나누어질 수 있음.
 - 건설인력 고용심사를 공사수행능력평가 배점의 1/10 수준인 1점(3억 원 미만)~3점(50~3억 원)의 한도 내에서 본 점수 항목으로 신설하기 위해서는 타 평가항목의 배점 변경이 필요함. 공사수행능력평가 타 항목인 시공경험과 경영상태 중 변별력이 미흡한 항목은 시공경험임. 따라서 시공경험 평가배점의 일부를 건설인력 고용심사 항목의 배점으로 전환하는 것이 요구됨.
 - 시공경험 배점: 50~3억 원 공사(15점→12점), 3억 미만 공사(5점→4점)
 - (대안 1-1: 고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수) 고용탄력성(50~3억 원 1.5점, 3억 원 미만 공사 0.5점)과 근로기준법 점수(50~3억 원 1.5점, 3억 원 미만 공사 0.5점)를 전체 배점 내에서 동일한 비율로 나누고, 고용탄력성의 등급별 점수와 임금체불 등 사업주 명단공개 횟수에 따른 점수를 합산하는 방식임.
 - (대안 1-2: 고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수 감점) 대안 1-1과 마찬가지로 고용탄력성과 근로기준법 점수를 전체 배점 내에서 동일한 비율로 나누고, 고용탄력성의 등급별 점수에서 임금체불 등 사업주 명단공개 횟수에 따른 점수를 감점하는 방식임.

〈표 29〉 건설인력 고용심사의 본 점수 항목의 신설 시(대안1) 평가표(예시)

대안	공사구분	심사항목	배점	평가요소	배점	등급	점수
대안 1-1	50~3억 전문공사	건설인력고용	3점	고용 탄력성	1.5	A. 고용탄력성 1등급 B. 고용탄력성 2등급 C. 고용탄력성 3등급 D. 고용탄력성 4등급 E. 고용탄력성 5등급 F. 고용탄력성 6등급	1.5 1.2 0.9 0.6 0.3 0.0
				근로기준법 준수 (임금체불 사업주 명단공개 횟수)	1.5	A. 0건 B. 1 ~ 2건 C. 3 ~ 4건 D. 5 ~ 6건 E. 7 ~ 8건 F. 9건 이상	1.5 1.2 0.9 0.6 0.3 0.0
	건설인력고용평점			평점 = 고용탄력성 점수 + 근로기준법준수 점수			
	3억 미만 전문공사	건설인력고용	1점	고용 탄력성	0.5	A. 고용탄력성 1등급 B. 고용탄력성 2등급 C. 고용탄력성 3등급 D. 고용탄력성 4등급 E. 고용탄력성 5등급 F. 고용탄력성 6등급	0.5 0.4 0.3 0.2 0.1 0.0
				근로기준법 준수 (임금체불 사업주 명단공개 횟수)	0.5	A. 0건 B. 1 ~ 2건 C. 3 ~ 4건 D. 5 ~ 6건 E. 7 ~ 8건 F. 9건 이상	0.5 0.4 0.3 0.2 0.1 0.0
	건설인력고용평점			평점 = 고용탄력성 점수 + 근로기준법준수 점수			
대안 1-2	50~3억 전문공사	건설인력고용	3점	고용 탄력성	1.5	A. 고용탄력성 1등급 B. 고용탄력성 2등급 C. 고용탄력성 3등급 D. 고용탄력성 4등급 E. 고용탄력성 5등급 F. 고용탄력성 6등급	3.0 2.4 1.8 1.2 0.6 0.0
				근로기준법 준수 (임금체불 사업주 명단공개 횟수)	1.5	A. 0건 B. 1 ~ 2건 C. 3 ~ 4건 D. 5 ~ 6건 E. 7 ~ 8건 F. 9건 이상	0.0 0.6 1.2 1.8 2.4 3.0
	건설인력고용평점			평점 = 고용탄력성 점수 + 근로기준법준수 점수(감점)			
	3억 미만 전문공사	건설인력고용	1점	고용 탄력성	0.5	A. 고용탄력성 1등급 B. 고용탄력성 2등급 C. 고용탄력성 3등급 D. 고용탄력성 4등급 E. 고용탄력성 5등급 F. 고용탄력성 6등급	1.0 0.8 0.6 0.4 0.2 0.0
				근로기준법 준수 (임금체불 사업주 명단공개 횟수)	0.5	A. 0건 B. 1 ~ 2건 C. 3 ~ 4건 D. 5 ~ 6건 E. 7 ~ 8건 F. 9건 이상	0.0 0.2 0.4 0.6 0.8 1.0
	건설인력고용평점			평점 = 고용탄력성 점수 + 근로기준법준수 점수(감점)			

주: 상기 사항을 제외하고 점수 산정 및 평가는 “조달청 종합심사낙찰제 심사세부기준” 준용

- 고용탄력성 등급별 세부 기준에 관해서는 고용보험 피보험자 및 기성액 추이에 관한 조사·분석자료를 고려하여 추후 결정해야 할 것임.

□ (대안 2: 감점 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목을 <표 30>과 같이 “해당 공사 수행능력 결격여부”와 같은 공사수행능력평가의 감점 항목으로 신설하는 방안을 의미함.

<표 30> 건설인력 고용심사의 감점 항목의 신설 시(대안2) 평가표(예시)

공사구분	심사항목	배점	평가요소	배점	등급	점수
50~3억 전문공사	건설인력고용	(△3)	고용 탄력성	(△1.5)	고용탄력성 1-3등급 고용탄력성 4-6등급	0.0 -1.5
			근로기준법 준수 (임금체불 사업주 명단공개 횟수)	(△1.5)	A. 0건 B. 1 ~ 2건 C. 3 ~ 4건 D. 5 ~ 6건 E. 7 ~ 8건 F. 9건 이상	0.0 -0.3 -0.6 -0.9 -1.2 -1.5
	건설인력고용평점	평점 = 고용탄력성 점수 + 근로기준법준수 점수				
3억 미만 전문공사	건설인력고용	(△1)	고용 탄력성	(△0.5)	고용탄력성 1-3등급 고용탄력성 4-6등급	0.0 -0.5
			근로기준법 준수 (임금체불 사업주 명단공개 횟수)	(△0.5)	A. 0건 B. 1 ~ 2건 C. 3 ~ 4건 D. 5 ~ 6건 E. 7 ~ 8건 F. 9건 이상	0.0 -0.1 -0.2 -0.3 -0.4 -0.5
	건설인력고용평점	평점 = 고용탄력성 점수 + 근로기준법준수 점수				

주: 상기 사항을 제외하고 점수 산정 및 평가는 “조달청 종합심사낙찰제 심사세부기준” 준용

- 건설인력 고용심사를 공사수행능력평가 배점의 1/10 수준인 1점(3억 원 미만)~3점(50~3억 원)의 한도 내에서 감점 항목으로 신설하기 위해서는 “해당공사 수행능력 결격여부”배점을 50~3억 원 전문공사(△10점→△7점), 3억 미만 공사(△10점→△9점)로 변경하는 요구됨.
- 건설인력 고용심사 배점: 50~3억 원 공사(△3점), 3억 미만 공사(△1)
- 고용탄력성(50~3억 원 △1.5점, 3억 원 미만 공사 △0.5점)과 근로기준법 준수(50~3억 원 △1.5점, 3억 원 미만 공사 △0.5점)를 전체 배점 내에서 동일한 비율로 나누고, 고용탄력성의 경우에는 1~3등급은 0점, 그 미만의 등급은 감점 처리함. 임금체불 등 사업주 명단공개 횟수에 따른 점수의 경우에도 그 횟수에 따른 점수를 감점하는 방식임.

- 고용탄력성 등급별 세부 기준과 감점 처리 등급에 관해서는 향후 고용보험 피보험자 및 기성액 추이에 관한 조사·분석자료를 고려하여 결정해야 할 것임.

□ (대안 3: 고용탄력성은 본 점수 항목, 근로기준법 준수는 감점 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목 중 고용탄력성은 본 점수 항목 성격에 해당되며, 근로기준법 준수는 감점 항목 성격을 가지고 있음. 따라서 <표 31>과 같이 건설인력 고용심사의 항목 중 고용탄력성은 본 점수 항목, 근로기준법 준수는 감점 항목으로 구분하여 각각 신설하는 방안을 검토할 필요가 있음.

<표 31> 건설인력 고용심사의 본 점수 항목+감점 항목의 신설 시(대안3) 평가표(예시)

공사규모	심사분야(배점)	심사항목	비고
50~3억 원 전문공사	시공경험 (12)	· 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
	임금탄력성 (3)	피보험자 증감률 기성액 증감률	A. 고용탄력성 1등급 3.0 B. 고용탄력성 2등급 2.4 C. 고용탄력성 3등급 1.8 D. 고용탄력성 4등급 1.2 E. 고용탄력성 5등급 0.6 F. 고용탄력성 6등급 0.0
	해당공사 수행 능력 결격여부 (△7)	· 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
	근로기준법 준수여부 (△3)	(임금체불 사업주 명단공개 횟수)	A. 0건 0.0 B. 1~2건 -0.6 C. 3~4건 -1.2 D. 5~6건 -1.8 E. 7~8건 -2.4 F. 9건 이상 -3.0

주: 상기 사항을 제외하고 점수 산정 및 평가는 “조달청 종합심사낙찰제 심사세부기준” 준용

〈표 31〉 건설인력 고용심사의 본 점수 항목+감점 항목의 신설 시(대안3) 평가표(예시)(계속)

공사규모	심사분야(배점)	심사항목	비고
3~1억 원 전문공사	시공경험 (4)	· 해당공사 추정금액 대비 최근 5년간 실적누계액 비율(해당 업종 구분 없이 평가)	· 1/2배 이상을 만점으로 함 -신설업체에 대해서는 공동수급체에 포함되어 참여하는 경우 만점에 해당하는 시공 실적을 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
	임금탄력성 (1)	피보험자 증감률 기성액 증감률	A. 고용탄력성 1등급 1.0 B. 고용탄력성 2등급 0.8 C. 고용탄력성 3등급 0.6 D. 고용탄력성 4등급 0.4 E. 고용탄력성 5등급 0.2 F. 고용탄력성 6등급 0.0
	해당공사 수행 능력 결격여부 (△9)	· 관계 법령에 의한 해당업종등록기준상 기술자 보유 미달여부	· 50~3억 원 전문공사와 동일
	근로기준법 준수여부 (△1)	(임금체불 사업주 명단공개 횟수)	A. 0건 0.0 B. 1~2건 -0.2 C. 3~4건 -0.4 D. 5~6건 -0.6 E. 7~8건 -0.8 F. 9건 이상 -1.0
1억 원 미만 전문공사	경영상태 (9)	· 최근년도 부채비율(5) · 최근년도 유동비율(5)	· 50~3억 원 전문공사와 동일
	임금탄력성 (1)	피보험자 증감률 기성액 증감률	A. 고용탄력성 1등급 1.0 B. 고용탄력성 2등급 0.8 C. 고용탄력성 3등급 0.6 D. 고용탄력성 4등급 0.4 E. 고용탄력성 5등급 0.2 F. 고용탄력성 6등급 0.0
	특별신인도 (+2)	· 해당공사 추정금액대비 최근 5년간 해당업종 실적누계액 비율	· 1배 이상인 자에게 +2 가점
	해당공사 수행 능력 결격여부 (△9)	· 관계 법령에 의한 해당업종등록기준상 기술자 보유 미달여부	· 50~3억 원 전문공사와 동일
	근로기준법 준수여부 (△1)	(임금체불 사업주 명단공개 횟수)	A. 0건 0.0 B. 1~2건 -0.2 C. 3~4건 -0.4 D. 5~6건 -0.6 E. 7~8건 -0.8 F. 9건 이상 -1.0

주: 상기 사항을 제외하고 점수 산정 및 평가는 “조달청 종합심사낙찰제 심사세부기준” 준용

- 건설인력 고용심사 항목 중 고용탄력성은 본 점수 항목으로 신설하되 50~3억 원 3점, 3억 원 미만 공사 1점의 배점을 부여함. 근로기준법 준수여부는 감점 항목으로 신설하되, 50~3억 원 △3점, 3억 원 미만 공사 △1점의 배점을 부여함.

2. 전문공사 적격심사제도 개선을 통한 건설 근로자 일자리 창출효과

□ 박선구·홍성호(2017)에 따르면, 건설투자액이 1%p 증가했을 때, <표 32>와 같이 전문건설업은 1.121%p씩 근로자 고용이 증가하는 것으로 분석됨.

<표 32> 건설투자액의 고용탄력성

구 분	건설업전체	종합건설업	전문건설업	전기 및 정보통신공사업
전체 근로자	0.743***	0.028	1.121***	0.884***
사무직 근로자	1.635***	0.637*	2.335***	2.818***
기술직 근로자	3.331***	2.391***	4.418***	3.884***
기능직 근로자	0.749***	-1.079**	1.235***	2.449***
임시직 근로자	0.009	-1.043*	0.479**	-0.935*

주: ***, **, *는 각각 1%, 5%, 10% 수준에서 유의함을 의미

자료: 박선구·홍성호, 건설업종별 고용창출효과 비교 분석, 대한건설정책연구원, 2017, p25

□ <표 33>과 같이 전문공사 적격심사제도의 순공사비 비율이 4%p 상향 조정 시 낙찰하한률이 4%p 증가하므로, 전문 원도급 적격공사의 계약금액은 2,913억 원이 추가 증가함. 이는 2,913억 원의 건설투자가 추가 투입되어야 한다는 의미임.

○ 적격심사제도 평가의 변별력 강화와 전문건설업체의 근로자 고용촉진을 위해 추가적으로 소요되는 비용이 건설투자액의 0.138%, 공공공사 계약액의 0.426%, 전문공사의 0.36%에 불과한 2,913억 원임.

<표 33> 전문공사 적격심사제도 낙찰하한률 4%p 상향 시 건설투자액 증가(추가)분

15년 건설투자 금액 (a)	15년 공공공사 계약액 (b)	15년 전문공사 금액 (c)	15년 전문 적격심사 공사금액 (d)	낙찰하한률 4% 상향 시 15년 전문 적격심사 공사금액 증가분 (e)=(d)×4%	건설투자액 대비 증가분 비중 (f)=(e)/(a)	공공공사 계약액 대비 증가분 비중 (g)=(e)/(b)	전문공사 공사금액 대비 증가분 비중 (h)=(e)/(c)
2,115,000억	684,037억	816,908억	72,813억	2,913억	0.138%	0.426%	0.36%

주: 공공공사 계약액은 공공 종합공사 및 전문공사의 계약액을 합산한 금액을 의미함.

□ <표 34>와 같이 전문공사 적격심사제도의 낙찰하한률 4%p 상향에 의해 2,913억 원의 건설투자액이 추가 투입될 경우, 전문건설업체가 추가적으로 고용할 수 있는 건설 근로자는 1,621명일 것으로 전망됨.

○ 건설투자액 1% 증가 시 전문건설업의 고용 창출계수는 1.121%이며, 이를 인력으로 환산하면 11,772명임. 여기에 건설투자 1% 증가액(21,150억 원) 대비 전문공사 적격심사제도의 낙찰하한률 4%p 증가로 인한 건설투자 증가분(2,913억 원)의

비중(13.8%)을 적용하면, 1,621명의 고용 추가인력이 산출됨. 이는 전문공사 적격심사제도 낙찰하한률 4%p 상향으로 기대할 수 있는 전문건설업 고용 추가창출 인력의 규모임. 이와 같은 고용 추가창출 인력 규모에 타 산업에 미치는 간접 고용효과까지 고려하면, 그 규모는 2배 가까이 커질 것임.

〈표 34〉 전문공사 적격심사제도 낙찰하한률 4% 상향 시 건설근로자 추가 고용인력

건설투자 1% 증가액 (a)	낙찰하한률 4% 상향 시 건설투자액 증가분 (b)	전문건설업 근로자수 (c)	건설투자 1% 증가 시 전문건설업 고용추가 창출계수 (d)	건설투자 1% 증가 시 전문건설업 고용추가 창출인력 (e)=(c)×(d)	낙찰하한률 4% 상향 시 건설투자액 증가분 비중 (f)=(b)/(a)×100	낙찰하한률 4% 상향 시 고용 추가인력 (g)=(e)×(f)
21,150억	2,913억	1,050,170명	1.121%	11,772명	13.8%	1,621명

- 추가 고용창출인력 1,612명을 근로자 형태별로 나누어 살펴보면, 〈표 35〉와 같이 임시직 근로자(947명), 기술직 근로자(319명), 사무직 근로자(187명), 기능직 근로자(169명)의 순서임. 따라서 전문공사 적격심사제도의 낙찰하한률 상향은 임시직 근로자와 같은 저소득층에게 일할 기회를 많이 부여할 뿐만 아니라, 기술직·사무직 근로자와 같은 양질의 일자리도 제공하는데 기여함.

〈표 35〉 근로자 형태별 추가 고용인력 규모

구분	15년 기준 고용인력	구성비	고용 추가창출 인력
사무직 근로자	121,145	11.54%	187
기술직 근로자	206,457	19.66%	319
기능직 근로자	109,283	10.41%	169
임시직 근로자	613,285	58.40%	947
합계	1,050,170	100.00%	1,621

주: 근로자 형태별 고용 추가창출 인력 규모는 전문건설업 고용 추가창출 인력의 규모인 1,612명에 15년 기준 근로자 형태별 고용 인력의 구성비를 적용하여 산출

- 전문공사 적격심사제도 낙찰하한률 상향으로 인한 전문건설업 고용 추가창출 인력의 규모를 고용계수(명/10억 원)로 환산하면, 5.6으로서 10억 원 당 5.6명의 고용이 창출된다는 의미임. 이와 같은 고용계수는 14년 기준 쏘산업 고용계수 평균인 4.6)보다 월등히 높은 것임.
- 14년 한국은행 산업연관표의 30개 산업 중 전문공사 적격심사제도 낙찰하한률 상향으로 인한 전문건설업 고용 추가 창출계수보다 낮은 산업은 20개임.

9) 한국은행, 2014년 산업연관표, p157

V. 결론 및 정책적 제언

- 본 연구는 공공공사 입·낙찰제도와 건설 일자리 창출을 연계하기 위한 방안의 일환으로 전문공사 적격심사 제도의 개선방안을 객관적인 시각에서 제안하기 위해 수행됨. 이를 통해 얻은 결과를 정리하면 다음과 같음.
- 전문건설업체가 적정공사비 확보를 통해 건설 근로자 고용여력을 갖도록 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 요구됨.
 - 표준품셈 현실화 및 표준시장단가 적용으로 인해 예정가격이 하락함에 따라 공공 발주기관은 전문 원도급 공사의 순공사비 비율을 예정가격의 92%로 설계하고 있음.
- 또한 공공 발주기관은 예정가격 작성 시 산정한 당해 공사의 노무비율과 업종(발주공사가 복합 업종인 경우에는 주된 공사에 해당되는 업종)별 평균 노무비율을 비교하여 해당 공사의 노무비율이 업종별 평균 노무비율보다 일정 수준 이상으로 낮거나 높은 경우에는 탄력적으로 순공사비 비율을 예정가격의 92% 수준보다 추가 상향 적용하는 것이 필요함.
 - 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 함. 또한 일정 수준 이상으로 낮은 경우에는 인위적으로 발주기관이 노무비를 삭감한 것이므로, 순공사비 비율 상향 조정을 통해 낙찰가격을 보전해줄 필요가 있음.
- 전문공사 적격심사제도의 순공사비 비율 상향을 통해 적정공사비가 확보된다면, 전문건설업체의 고용여력은 확대될 수 있을 것임. 이와 같은 고용여력이 실제 건설 근로자 고용으로 연계될 수 있도록 적격심사제도의 낙찰자 선정기준이 개선될 필요가 있음.
 - 순공사비 비율 상향은 낙찰하한률 및 전문건설업체의 낙찰가격 상향으로 이어지므로 건설 근로자 고용여력이 확대될 수 있음. 또한 건설 근로자 고용실적이 많은 전문건설업체의 수주 가능성이 높아지도록 적격심사제도의 공사수행능력평가기준이 개선된다면, 평가의 변별력 강화뿐만 아니라 건설 근로자 고용효과도 발휘될 수 있음.
 - 건설근로자 고용과 관련된 공사수행능력 평가기준으로 적정한 것은 건설인력 고용심사임. 공사이행능력평가의 변별력 확보와 전문건설업체의 고용 촉진을 위해 건설 고용 심사항목을 공사수행능력평가 배점의 1/10 수준인 1점(3억 원 미만)~3점(50

~3억 원)의 한도 내에서 본 점수 항목 또는 감점항목으로 신설할 필요가 있음. 이에 관한 대안은 다음과 같이 3가지로 구분될 수 있음.

- (대안 1: 본 점수 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목을 공사수행능력평가의 본 점수 항목으로 신설하는 방안을 의미하며, “고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수”방식과 “고용탄력성 점수+근로기준법 준수 점수(감점)”방식으로 나누어짐.
- (대안 2: 감점 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목을 “해당공사 수행능력 결격여부”와 같은 공사수행능력평가의 감점 항목으로 신설하는 방안임.
- (대안 3: 고용탄력성은 본 점수 항목, 근로기준법 준수는 감점 항목으로 신설) 건설인력 고용심사의 항목 중 고용탄력성은 본 점수 항목, 근로기준법 준수는 감점 항목으로 구분하여 각각 신설하는 방안임.

□ 전문공사 적격심사제도가 개선된다면, 전문건설업체가 추가적으로 고용할 수 있는 건설 근로자의 인력은 1,621명(임시직 근로자 947명, 기술직 근로자 319명, 사무직 근로자 187명, 기능직 근로자 169명)일 것으로 전망됨.

○ 이와 같은 고용 추가창출 인력 규모에 타 산업에 미치는 간접 고용효과까지 고려하면, 그 규모는 2배 가까이 커질 것임. 따라서 전문공사 적격심사제도의 개선은 임시직 근로자와 같은 저소득층에게 일할 기회를 부여하고, 기술직·사무직 근로자와 같은 양질의 일자리 제공에 기여함.

○ 전문공사 적격심사제도 개선으로 인한 전문건설업 고용 추가 계수는 5.6(명/10억 원)으로서 14년 기준 3차산업 고용계수 평균인 4.6보다 높음.

□ 전문공사 적격심사제도 개선이 실질적으로 이루어지기 위해서는 전문건설업 고용탄력성, 근로기준법 준수여부에 관한 실질적 자료를 바탕으로 추가적인 연구가 실시되어야 할 것임. 또한 순공사비 정의를 재정립하는 연구도 추진될 필요가 있음.

○ 본 연구에서는 “조달청 종합심사 낙찰제 세부심사기준”의 고용탄력성과 근로기준법 준수여부의 평가방법 및 기준을 준용함. 그러나 고용탄력성 등급별 점수, 임금체불 건수별 점수 등 전문공사에 적합한 평가방법과 기준을 마련하기 위해서는 고용보험 피보험자 및 기성액 추이, 임금체불 현황을 조사하는 연구가 이루어져야 함.

○ 현재 순공사비는 재료비, 노무비, 경비의 합계액만을 의미하나, 추후에는 당해 공사 목적물을 구축하는데 필요한 공사비(최소한의 간접비 포함) 전반을 망라하도록 그 정의가 재정립되어야만 시공업체의 적정공사비 확보가 가능함.

·홍성호 연구위원 (hsh3824@ricon.re.kr)

·윤강철 연구위원 (cmbuilder@ricon.re.kr)

참 고 문 헌

1. 김명수 외 3인, 적정공사비 확보를 위한 입·낙찰 시스템에 관한 연구, 한국건설경제 산업학회, 2016
2. 대한건설단체총연합회, 건설공사비 정상화 건의(불공정, 불합리한 제도 개선) 자료, 2017. 5
3. 조달청, 기획재정부, 시설공사 적격심사제도 개선방안, 2012. 5
4. “조달청 종합심사낙찰제 심사세부기준
5. 한국물가협회, 건설업 하도급 노무비율 산정을 위한 실태조사, 고용노동부, 2016
6. 국무조정실(2015. 1.22 보도, 시설물 안전 및 품질확보를 위한 공공건설 공사비 적정성 제고방안)
7. 김병건 외 3인, 사회적 책임조달과 연계한 물품구매분야 종합심사 낙찰제 도입방안 연구, 한국조달연구원, 2017
8. 김상범, “공사비 적정성 확보를 위한 정책제안 연구”, 대한토목학회 공공정책위원회, 2016. 7
9. 박선구·홍성호, 건설업종별 고용창출효과 비교 분석, 대한건설정책연구원, 2017
10. 방하남 외 3인, 건설 일용 근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구, 한국노동연구원, 1998
11. 심규범 외 2인, 종합심사낙찰제 시행을 위한 건설근로자 고용분야 사회적 책임 지수 적정성 평가 및 발전방향 제시, 한국건설산업연구원, 2014
12. 심규범 외 4인, 종합심사 낙찰제도 고용영향평가 연구, 고용노동부, 2014
13. 심규범, “건설산업 일자리 동향 및 창출전략”, 15주년 개원세미나, 한국건설산업연구원, 2013
14. 심규범, “적정공사비 확보를 통한 공생발전 방안”, 대한건축학회 세미나 및 토론회, 2012
15. 유일한·홍성호, 적격심사 낙찰하한율 상향조정 필요성 분석, 대한건설정책연구원, 2012
16. 최민수나경연, 적격심사제도의 운영실태 및 개선방안(실적공사비 도입 이후 수익성 개선을 중심으로), 한국건설산업연구원, 2014
17. 통계청, 건설업 조사
18. 한국은행, 경제활동인구조사
19. 한국은행, 2014년 산업연관표, 2016

적정공사비 확보 및 건설 일자리 창출을 위한 전문공사 적격심사제도 개선방안 연구

2017년 12월 인쇄

2017년 12월 발행

발행인 서명교

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-040-1

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2017

