



■■■■ KIEM REPORT - 해설

위탁사무 원가 산정의 구조

예정가격에서 정산까지 — 수량·단가·산정 방식의 세 층

작성	위탁관리 본부장
검수	연구소장
www.kiem.re.kr	

요약

보고서의 대상

위탁금 산정의 규범 체계

공공부문 민간위탁의 연간 예산은 **7조 9,613억 원**(2018년 전수 실태조사)에 이르며, 위탁금이 얼마로 정해지는가는 공공서비스의 품질과 수탁기관 노동자의 처우를 함께 좌우함. 정부 문서가 위탁 노동 문제의 원인으로 **‘낮은 위탁 단가’**를 지목해 온 만큼, 위탁금 산정 — 곧 원가의 계산 — 은 위탁 제도의 토대에 놓인 실무임.

원가 산정의 규범은 세 층위로 구성됨 — 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 그 시행령이 정하는 **예정가격의 기본 구조**, 인건비·경비의 단가를 공급하는 **공표 단가의 체계**, 그리고 분야별 **대가기준·대행비용 산정기준 고시**임. 여기에 수량을 정하는 표준품셈이 더해져, 「수량 × 단가 = 금액」의 계산이 완성됨.

이 보고서는 이 체계를 원문으로 읽고, 생활폐기물 수집·운반 대행 원가계산 고시(2022년 개정)를 사례로 삼아 **위탁금이 계산되는 경로와 정산의 기준**을 정리한 것임. I장은 법령의 기본 구조를, II장은 원가의 세 요소(비목·단가·수량)를, III장은 산정 방식과 사례를, IV장은 정산과 실무의 함의를 다룸.

용어는 다음과 같이 사용함 — **예정가격**은 입찰·수의계약에서 낙찰자와 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성하는 가격이고, **원가계산**은 그 예정가격을 비목별 비용의 합산으로 구하는 방식이며, **위탁금**은 위탁계약에 따라 수탁기관에 지급되는 대가를 통칭함. **품셈**은 단위 작업의 수량 기준, **공표 단가**는 직종별로 공표되는 임금 단가, **대가기준**은 분야별 계산 절차를 정한 고시를 가리킴.

방법은 문서 대조임 — 법령 조문은 게시 시점의 시행본으로 확인하고, 고시는 시행 중인 판의 문면을, 실태 수치는 정부 문서에 수록된 값을 그대로 옮겼음.

민간위탁 연간 예산	예정가격 결정방식	원가계산 비목	이윤 상한(생활폐기물)
7조 9,613억	4가지	3+2	10% 이내

보고서 핵심

위탁금의 원가계산은 **재료비·노무비·경비에 일반관리비와 이윤을 더하는 구조**로 법령이 정하고 있음(지방계약법 시행령 제10조). 실무의 관건은 세 가지 — 비목마다 **실적을 쓰는지 기준을 쓰는지**가 갈리고, 단가는 **공표 단가의 어느 체계**에서 오는지가 정해져 있으며, 산출근거를 명시한 **기초계산서의 비목 구분**이 **정산의 기준**이 됨. 원가 산정의 정밀성은 위탁금의 적정성과 노동자 처우의 하한을 동시에 받치는 조건임.

I. 법령의 기본 구조

01 위탁금과 원가의 관계

단가와 처우의 연결

민간위탁 정책추진방향
(2019) 등

위탁금 산정이 제도의 문제로 다루어지는 이유는 그 결과가 서비스와 고용의 양쪽에 닿기 때문임. 2018년 전수 실태조사는 공공부문 민간위탁의 규모를 사무 10,099개·종사자 195,736명·예산 7조 9,613억 원으로 집계하였고, 정부 문서는 「낮은 위탁 단가 등으로 발생하는 고용불안 및 낮은 처우」와 임금체불 등 노동관계법 위반 사례를 문제로 진단하였음. 원가가 낮게 잡히면 그 압력은 인건비로 전가되고, 원가가 근거 없이 잡히면 정산과 검증이 불가능해짐.

학술 연구도 원가와 관리비용의 문제를 위탁 제도의 성립 조건으로 지목함 — 김영종(2017)은 민간위탁 제도의 실효성이 수탁자의 역량에 좌우되며, 그 역량이 **위탁계약의 집행과 관리에 수반되는 비용까지 상쇄할 만큼** 뛰어나야 한다는 조건을 제시하였음. 위탁이 직영보다 효율적이라는 판단은 원가와 관리비용의 계산 위에서만 성립한다는 의미임.

표 1. 원가 산정의 세 물음과 대응 규범

구분	대응 규범	사례
수량	표준품셈, 인력 배치 계획	유류 소모량·정비비계수, 투입 인원 산출근거
단가	직종별 공표 단가	시중노임·엔지니어링 노임·학술 인건비 기준단가
산정 방식	지방계약법령의 원가계산, 분야별 대가기준·대행비용 산정기준	비목 합산, 실비정액가산·요율 방식

자료: 본 연구소 정리

이 보고서의 II~III장은 이 세 물음에 대응하는 규범을 차례로 읽음.

산정 부실의 결과

근로조건 보호 가이드라인
(2019. 12.)

원가 산정의 부실이 곧 관리의 공백으로 이어진다는 것은 노동자 보호 규범에도 반영되어 있음 — 가이드라인(2019. 12.)은 위탁기관이 계약금액 중 **노무비를 별도로 관리**하고 전용계좌로 지급·정산하도록 권고하면서, **인건비를 산정하지 않는 등 사업의 성격상 별도 관리가 불가능한 경우**를 적용 제외로 두었음. 이를 반대로 해석하면, 원가에서 인건비가 비목으로 산정되어 있어야 임금 지급의 확인·정산이라는 보호 장치가 작동한다는 것임. 같은 문서는 공공부문 민간위탁 노동자의 임금수준·임금체계에 대한 실태조사와 연구용역(2020년)을 행정사항으로 예고하여, 임금 **수준**의 기준화가 원가 산정의 다음 과제로 남아 있음을 보여 주었음.

I. 법령의 기본 구조 (계속)

02 예정가격의 결정기준

법률의 위임 구조

지방계약법 제11조

지방자치단체가 위탁 용역의 값을 정하는 출발점은 예정가격임. 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제11조는 입찰·수의계약에 앞서 낙찰자와 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 **예정가격을 미리 작성**하도록 하고, 계약수량·이행기간·수급상황·계약조건 등 모든 여건을 고려하여 적정하게 결정할 것과, 작성시기·결정방법·기준을 대통령령에 위임할 것을 정함.

제10조(예정가격의 결정기준) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 다음 각 호의 가격을 기준으로 하여 예정가격을 결정하여야 한다.

1. 적정한 거래가 형성된 경우에는 행정안전부령으로 정하는 **거래실례가격** ... 2. 신규개발품, 특수규격품 등을 사용한 특수한 물품·공사·용역 등 계약의 특수성으로 인하여 적정한 거래실례가격이 없는 경우에는 **원가계산에 의한 가격**. 이 경우 원가계산에 의한 가격은 계약의 목적이 되는 물품·공사·용역 등을 구성하는 **재료비·노무비·경비와 일반관리비 및 이윤**으로 계산한다. 3. 공사의 경우 ... **표준시장단가** ... 4. 제1호부터 제3호까지에 따른 가격을 기준으로 할 수 없는 경우에는 **감정가격, 유사한 물품·공사·용역 등의 거래실례가격 또는 견적가격**

「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제10조 (2023. 3. 7. 시행)

표 2. 예정가격 결정의 네 방식

구분	적용 요건	위탁 실무와의 관계
거래실례가격	적정한 거래가 형성된 경우	시장가격이 있는 표준적 용역
원가계산	계약의 특수성으로 적정한 거래실례가격이 없는 경우	민간위탁 용역의 통상적 방식
표준시장단가	공사	시설 위탁의 공사 부분
감정·견적가격	위 방식을 기준으로 할 수 없는 경우	보충적 방식

자료: 같은 시행령 제10조를 본 연구소가 정리

위탁 사무는 대체로 시장에 동일한 거래가 없는 공공서비스이므로, 실무의 중심은 제2호의 **원가계산**에 놓임 — 그리고 그 비목 구성(재료비·노무비·경비 + 일반관리비·이윤)이 시행령에 직접 명시되어 있음. 세부 요령은 행정안전부가 정하는 예규(입찰 및 계약 집행기준의 예정가격 작성요령)로 내려가며, 국가계약은 기획재정부의 계약예규(예정가격작성기준)가 같은 자리를 맡음.

II. 원가의 세 요소

03 원가계산의 비목

비목의 구성

지방계약법 시행령
제10조제1항제2호

표 3. 용역 원가계산의 비목 구성

구분	내용
재료비	용역 수행에 소요되는 재료의 가치 — 위탁 용역에서는 소모품·연료 등이 해당
노무비	직접노무비(사무에 직접 종사하는 인력)와 간접노무비(보조·관리 인력) — 위탁 용역 원가에서 통상 가장 큰 몫
경비	재료비·노무비 외의 비용 — 감가상각비·수리수선비·보험료·복리후생비·임차료 등
일반관리비	기업 본부의 관리 비용 — 법령이 정한 비율의 상한 안에서 계상
이윤	영업이익 — 법령·고시가 정한 비율의 상한 안에서 계상

자료: 시행령 제10조의 비목 구성을 본 연구소가 정리. 비목별 세부 정의는 분야별 고시가 구체화함

다섯 비목의 구분은 단순한 회계 형식이 아님 — 뒤에서 볼 것처럼 비목마다 **산정의 방법(실적 또는 기준)과 상한의 유무**가 다르고, 정산·검증도 비목 단위로 이루어지기 때문임. 특히 일반관리비와 이윤은 상한이 규범으로 정해지는 비목이어서, 원가의 다른 부분이 커지면 함께 커지는 구조적 성격을 가짐.

비목 사이의 경계도 산정의 쟁점이 됨 — 같은 인건비라도 사무에 직접 종사하는 인력의 임금은 **노무비**이지만, 수탁기관 본부의 대표·총무·경리 등 행정 담당의 인건비는 **일반관리비**에 해당함 (생활폐기물 고시가 이 구분을 명시함). 직접 인력의 임금을 일반관리비로 처리하면 상한 규정에 걸리고, 반대로 본부 비용을 노무비로 계상하면 노무비의 실지급 검증이 왜곡되므로, 경계의 획정이 산정과 정산 모두에서 선행되어야 함.

분야의 분포가 노무비의 무게를 보여 줌 — 국회입법조사처(2020)가 인용한 집계에 따르면 지방자치단체 민간위탁 예산 가운데 **사회복지 분야가 41.5%**로 가장 크고 환경보호 분야가 30.6%로 뒤를 이음. 대인 서비스와 환경 시설 운영이라는, 노무비와 장비 경비가 원가의 중심이 되는 분야들임.

위탁 실무에서 이 구조가 갖는 함의는 노무비의 위치임 — 대인 서비스 중심의 위탁 사무에서는 노무비가 원가의 중심이 되므로, **노무비 단가를 어디에서 가져오는가**가 위탁금 전체의 수준을 사실상 결정함. 그 단가의 원천이 다음 절의 공표 단가 체계임.

II. 원가의 세 요소 (계속)

04 단가의 원천 — 공표 단가의 체계

직종별 공표 단가

각 공표 기관

노무비의 단가는 계약담당자가 임의로 정하는 것이 아니라, 직종별로 **공표되는 단가**를 적용하는 것이 원칙임. 공표의 주체와 주기가 직종군마다 다르므로, 위탁 사무가 어느 직종군에 속하는지에 따라 참조할 단가표가 정해짐.

표 4. 원가계산에 쓰이는 공표 단가의 체계

구분	공표 주체·근거	주된 적용 분야
시중노임단가	중소기업중앙회 — 제조업 직종별 임금조사 결과 공표	단순노무·제조 성격의 용역
엔지니어링 노임단가	한국엔지니어링협회 — 기술등급별 임금실태 조사 공표	기술용역·시설 관련 위탁
소프트웨어 기술자 평균임금	소프트웨어 관련 협회 공표	정보시스템 운영 위탁
학술연구용역 인건비 기준단가	기획재정부 계약예규 (예정가격작성기준)에 등급별 명시	연구·조사 용역

자료: 각 공표 체계를 본 연구소가 정리. 단가는 매년 갱신되므로 적용 시점의 공표본을 확인하여야 함

공표 단가는 **재료**이고, 다음 절의 품셈과 대가기준은 그 재료를 다루는 **수량과 산정 방식**임. 셋은 총위가 다르므로 어느 하나만으로는 원가가 나오지 아니함 — 단가표만 보고 위탁금을 정하거나, 산정 방식 없이 총액을 정하는 실무가 원가 부실의 전형적 경로임.

단가의 적용에는 시점의 문제도 따름 — 공표 단가는 연 단위로 갱신되는데 위탁계약은 다년으로 체결되는 경우가 많으므로, **연차별 단가 갱신을 위탁금에 반영하는 조항**이 협약에 있는지가 실무의 확인 사항이 됨.

공표 단가와 별도로 임금의 **법정 하한**이 있음 — 「최저임금법」에 따라 고시되는 최저임금(2023년 적용 시간급 9,620원)은 어떤 단가 체계를 쓰든 노무비 산정이 내려갈 수 없는 하한이 됨. 근로조건 보호 가이드라인의 협약서 첫 항목이 **‘책정된 임금의 지급’**인 것과, 실무 매뉴얼의 계약서 예시가 최저임금 미지급을 계약 해지 사유로 연결한 것은, 원가에서 책정된 노무비가 실제 임금의 기준선으로 기능하도록 잇는 장치임. 원가 산정과 임금 보호는 별개의 절차가 아니라 같은 수치를 공유하는 절차임.

II. 원가의 세 요소 (계속)

05 수량의 근거 — 표준품셈

품셈과 단가의 구별

분야별 표준품셈 고시

단가가 정해져도 **얼마만큼 드는가**가 없으면 금액이 나오지 않음. 그 수량을 정하는 규범이 표준품셈임 — 품셈은 단위 작업에 필요한 **재료량·노무량·장비량**을 정하고, 여기에 단가를 곱하여 금액을 얻는 구조임.

표 5. 품셈과 표준시장단가의 구별

구분	표준품셈	표준시장단가
정하는 것	수량 — 재료량·노무량·장비량	금액 — 공종별 단가 자체
쓰는 방법	공표 단가를 곱하여 금액 산출	단가에 수량을 곱하여 바로 산출
사례	방재분야·산림사업·국가유산수리 표준품셈 등	공사 분야의 표준시장단가

자료: 분야별 고시의 구조를 본 연구소가 정리

위탁 실무에서 품셈이 적용되는 대표적 영역은 시설·환경 분야임 — 뒤의 사례에서 볼 생활폐기물 원가계산 고시는 차량 수리비와 유류 소모량을 **표준품셈의 계수**로 산정하도록 정하고 있음. 실적 값을 쓰면 과다 계상의 우려가 있는 비목에 품셈 기준을 적용하는 방식으로, 품셈이 원가의 **객관성 장치**로 기능하는 것임.

품셈이 없는 사무 — 대인 서비스나 기획 업무 — 에서는 수량의 근거가 **인력 배치 계획**(투입 인원·투입 기간)으로 대체됨. 이 경우 배치 계획의 적정성 검토가 품셈의 기능을 대신하므로, 원가계산서에 투입 인원의 산출근거가 명시되어 있는지가 검증의 출발점이 됨.

표 6. 인력 배치 계획 검증의 요소

구분	내용
투입 인원	직종·등급별 인원과 산출근거 — 법정 배치 기준이 있으면 그 기준이 최소선
투입 기간	연간 근무일수·근무시간의 산정 — 법정 근로시간·휴일과의 정합
교대·대체	교대제 사무의 조 편성과 대체 인력의 반영 여부

자료: 본 연구소 정리

III. 산정 방식과 사례

06 대가기준과 대행비용 산정기준

산정 방식의 두 방식

분야별 대가기준 고시

분야별 고시는 비목·단가·수량을 묶어 **계산의 절차**까지 정함. 대표적 두 방식은 **실비정액가산방식**(직접인건비·직접경비에 제경비와 기술료를 가산)과 **요율방식**(공사비·사업비에 요율을 곱하여 산출)이며, 고시들은 사업의 성격에 따라 두 방식을 배정함.

표 8. 위탁·대행 비용을 직접 정한 고시의 사례 (2023년 4월 현재 시행)

고시	소관	시행
교통영향평가 대행비용 산정기준	국토교통부	2021. 2. 15.
재해경감활동계획 수립·방재관리대책 업무 대행비용의 산정기준	행정안전부	2021. / 2017.
소방시설등 표준자체점검비 산정기준	소방청	2022. 12. 1.
생활폐기물 수집·운반 대행 원가계산 산정방법 규정	환경부	2022. 9. 1.

자료: 각 고시. 시행일은 2023년 4월 기준의 시행본

표 7. 실비정액가산방식의 구성 요소

구분	내용
직접인건비	직접 종사 인력의 급여 — 공표 노임단가 × 투입 인원·기간
직접경비	여비·인쇄비·자료비 등 직접 소요 비용
제경비	간접 비용 — 직접인건비의 비율로 계상
기술료	직접인건비와 제경비 합계의 비율로 계상

자료: 엔지니어링 대가 계열 고시의 일반 구조. 비율 수치는 분야별 고시에 따름
위탁하려는 사무에 분야별 고시가 있는지 확인하는 것이 원가 산정의 첫 단계이며, 고시가 없으면 일반 규범의 원가계산으로 돌아감.

III. 산정 방식과 사례 (계속)

07 사례 — 생활폐기물 원가계산 고시

비목별 산정 방법

환경부고시 제2022-170호
(2022. 9. 1. 시행)

대행 원가계산의 가장 정밀한 사례가 「생활폐기물 수집·운반 대행계약을 위한 원가계산 산정방법에 관한 규정」임. 「폐기물관리법 시행규칙」 제15조의4의 위임에 따른 고시로, 2022년 개정(제2022-170호)은 종전의 기타경비를 삭제하고 **비목을 개별적으로 정의**하였음. 원가의 기본 구성은 **노무비 + 경비 + 일반관리비 + 이윤**이고, 경비는 감가상각비·수리수선비·보험료·복리후생비·유류비 등 열두 비목으로 나뉨.

표 9. 고시가 정한 비목별 산정 방법의 사례

구분	산정 방법
수리수선비	표준품셈 유사 기종의 정비비계수 × 차량 내용연수별 가중치(1년차 30%~6년차 80%, 7년차 이후 미반영)
유류비	현장실사 운행시간 × 표준품셈 시간당 유류소모량 × 지역 최근 1년 평균 고시단가
복리후생비	피복의 품목·지급 주기, 급식 단가까지 수치로 명시
일반관리비	지방계약법령이 정한 비율을 초과하여 계상할 수 없음 — 대표·총무·경리 등 행정 인건비가 여기에 해당
이윤	노무비·경비·일반관리비 합계의 10% 이내 . 비영리법인의 목적사업 계약은 이윤을 제외

자료: 환경부고시 제2022-170호를 본 연구소가 정리

부칙의 적용례도 실무에서 갈리는 지점임 — 개정 고시는 **시행일 이후의 신규 계약부터** 적용되고, 시행일 전에 원가계산 용역이 끝난 건은 종전 규정에 따르며, 기존 7년차 차량의 수리비에 대한 특례가 함께 규정되었음. 어느 판의 고시가 적용되는지의 판단이 원가계산의 선결 문제가 됨.

이 고시가 보여 주는 원칙은 **비목마다 실적과 기준을 가려 쓰는 것**임 — 검사수수료·세금과공과는 업체의 실적을 쓰고, 수리비·유류비·잡재료비는 표준품셈 기준으로 산정함. 수리비를 실적으로 잡으면 과다 계상의 우려가 있다는 이유를 고시 스스로 밝히고 있음. 산정의 출발은 **비목별 산출근거를 명시한 기초계산서**이며, 별지 서식의 비목 구분이 정산·검증의 기준으로 그대로 이어짐.

IV. 정산과 실무

08 정산의 기준과 원가의 사후 관리

산정과 정산의 대칭

가이드라인 (2019. 12.) 등

원가 산정의 구조는 정산의 구조와 대칭을 이룸 — 산정 때의 비목 구분과 산출근거가 정산 때의 검증 항목이 되기 때문임. 노무비에서 이 대칭은 노동자 보호 장치와 연결됨 — 가이드라인(2019. 12.)은 위탁기관이 노무비를 별도로 관리하여 **전용계좌로 지급하고, 개별 노동자에게 실제 지급된 임금을 확인하며, 노무비·4대보험 관련 잔여금을 정산**하도록 권고하였음. 산정된 노무비가 실제 임금으로 지급되었는지를 비목 단위로 추적하는 구조임.

경비의 정산에서는 실적 비목과 기준 비목의 구별이 관건이 됨 — 실적 비목은 증빙으로, 기준 비목은 기준의 준수로 검증하므로, 계약 단계에서 비목별 산정 방법이 명시되어 있지 아니하면 정산 단계에서 다툼이 생김. 생활폐기물 고시가 기초계산서와 별지 서식을 두어 산정·정산의 서식을 통일한 것은 이 다툼을 줄이는 설계임.

표 10. 위탁기관 실무의 다섯 가지 점검 기준

순번	점검 기준	내용
1	분야별 고시의 확인	위탁 사무에 대가기준·대행비용 산정기준 고시가 있는지 — 있으면 그 비목·방법을 적용
2	비목별 산출근거	기초계산서에 비목별 산출근거가 명시되어 있는지 — 실적·기준의 구별 포함
3	단가의 출처와 시점	공표 단가의 체계·공표 연도가 명시되고, 다년 계약의 연차별 갱신 조항이 있는지
4	상한 비목의 준수	일반관리비·이윤이 법령·고시의 상한 안에 있는지, 비영리법인의 이윤 제외 여부
5	노무비의 추적 장치	전용계좌·실지급 확인·잔여금 정산이 협약에 규정되어 있는지

자료: 본 보고서의 검토 결과를 점검 순서로 재구성

원가 산정은 위탁금의 크기를 정하는 계산이면서, 동시에 정산·검증·노동자 보호가 작동할 수 있는 **구조를 만드는 작업**임. 산정이 비목 구분 없는 총액 방식으로 이루어지면 그 뒤의 모든 관리 장치가 근거를 잃게 됨.

근거와 한계

인용한 법령·고시

표 11. 이 보고서가 인용한 근거

근거	조문·내용	기준
「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」	제11조(예정가격의 작성)	2023. 4. 시행본
같은 법 시행령	제10조(예정가격의 결정기준)	2023. 3. 7. 시행
환경부고시 제2022-170호 (생활폐기물 원가계산)	비목 구성·산정 방법	2022. 9. 1. 시행
대행비용 산정기준 고시 4건 (교통·재해경감·방재·소방)	표 5의 각 고시	각 시행일
민간위탁 정책추진방향 / 근로조건 보호 가이드라인	실태조사 수치·노무비 관리 권고	2019. 2. / 2019. 12.

공표 단가의 체계(표 3)는 각 공표 기관의 공개 자료 기준

참고 문헌

표 12. 참고한 학술 문헌

저자	제목	출처
김영중	우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구	보건사회연구 37(4), 2017, 406-442

이 보고서의 한계

유의 사항

2023년 4월까지 공개된 자료 기준임. 공표 단가와 분야별 고시는 주기적으로 갱신되므로 적용 시점의 판을 확인하여야 함. 개별 비목의 세부 요령(간접노무비율·일반관리비율의 수치 등)은 분야·시점에 따라 다르므로 이 보고서는 구조만 다루었음. 문헌의 논지는 공개 원문에서 확인되는 범위로 옮겼으며, **문헌에 없는 해석을 얹지 않았음**.

문의

내용의 문의는 **한국관리위탁연구소**로 하시기 바람.