

실적공사비제도의 운영체계

전성철, 건설교통부 건설환경과장



1. 머리말

그간 우리나라 공공 건설공사에서 예정 가격은 현장조건이 다양하고 복잡하여 표준품셈에 기초한 원가계산방식에 의해 예정가격을 산정하는 제도를 운영하여 왔다. 그러나 표준품셈은 작업방법과 순서를 치밀하게 계획 반영하지 않으면 소요비용이 누락될 수 있고, 계산도 복잡하여 전문가들조차도 착오를 범하는 사례가 많으며 공사원가절감 및 생산성 제고를 위한 기술개발을 저해하고 신기술·신공법의 적용에도 어려움이 있는 등 건설공사의 실태를 반영하는데 여러 가지 한계성이 있는 것으로 지적되어 왔다.

이에 정부에서는 예정가격의 현실성을 확보하고 공사비산정기준의 선진화를 위해 시장가격을 적극 반영할 수 있는 실적공사비 제도의 도입을 오래전부터 추진하여 왔다. 실적공사비 제도는 지난 '95년에 이미 시행근거가 마련된 바 있는 제도로 시장의 거래가격을 토대로 간편하고 합리적으로 공공 건설공사의 예정가격을 산정할 수 있는 제도이다. 그러나 외환위기 이후 건설업계의 경영난을 고려하여 시행이 유보되었던 이 제도는 공사비의 저품을 견어낼 수 있는 제도로 인식되면서 경실련 등 시민단체로부터 시행요구를 받아왔다. 반면에 건설업계는 수익률 저하를 초래할 우려가 있다며 제도 시행을 좀 더 유보해 주기를 희망하는 입장이었다. 이에 정부에서는 공청회 등을 통해 각계의 의견을 수렴한 결과, 실적공사비 제도의 시행을 더 이상 미룰 수 없다는 결론에 도달하여 작년 연말에 실적공사비 회계예규를 제정하는 한편, 2004년 상반기 실적공사비 적용 대상 공종 및 단가를 공고함에 따라 그동안 논란이 되어 오던 실적공사비 제도를 본격적으로 시행하게 되었다.

이러한 일련의 공사비산정제도의 개선은 당연히 건설산업계의 관심사가 될 뿐만 아니라 앞으로 건설업체의 입찰전략에도

상당한 영향을 미칠 것으로 보여진다. 또한 일부에서는 실적공사비 적산제도의 본질에 대한 이해보다는 나름대로의 해석을 통해 실적공사비제도에 대한 오해와 함께 우려의 시각도 비치고 있는 것이 현실이다. 본 글에서는 실적공사비제도의 운영체계와 향후 정책방향에 대해 발주자 및 건설산업계의 이해를 도모하고자 한다.

2. 실적공사비제도 운영체계

실적공사비제도는 건설공사 계약목적물의 세부 공종에 관해 재료비, 직접노무비와 직접경비의 전부 또는 일부가 포함된 시공단위당 가격을 이미 수행한 유사공사의 계약단가 등을 토대로 공사규모, 특성 등을 고려하여 예정가격결정의 기초자료로 활용하는 방식을 의미한다.

실적공사비제도는 기본적으로 건설사업 수행과정에서 양질의 실적자료를 이용하여 합리적으로 공사비를 예측·계획하고 관련 업무를 효율적으로 지원할 수 있는 체제하에서 운영되어야 한다. 또한 실적공사비제도는 건설업체의 경영 및 입찰전략, 건설업체의 수익성 등 건설산업 활동에 미치는 영향이 크므로 제도운영의 탄력성과 효율성이 전제되어야 할 것이다. 이를 고려하여 실적공사비제도의 운영을 위해 그간 정부에서 추진해 온 사항을 개관하면 다음과 같다.

(1) 실적공사비 회계예규 제정

공공 건설공사를 발주하는 기관에서 실적공사비를 기초로 세부공종별 예정단가를 산정하기 위해서는 세부적용기준에 대한 회계예규의 제정이 필수적이며, 이를 위해 재정경제부에서는 작년 연말에「실적공사비에 의한 예정가격 작성준칙」을 제정하였다.

실적공사비 회계예규의 세부 내용을 살펴보면 <표 1>과 같이 예정가격은 직접공사비, 간접공사비, 일반관리비 및 이윤, 부

가가치세로 구분하여 작성하며, 직접공사비는 계약목적물을 세부 공종별로 구분하여 수량과 공종별 실적단가를 곱하여 소요비용을 산정하고, 간접공사비는 직접공사비에 대하여 일정 비율을 곱하여 계산하도록 하여 산정방식의 간소화를 도모하고 있다.

(2) 실적공사비 등 공사비 산정기준 관리체계 정비

건설교통부에서는 실적공사비 등 공사비산정기준의 관리의 투명성과 객관성·공정성을 확보하고 관련업무의 효율성을

제고하기 위해「실적공사비 및 표준품셈 관리규정」을 건교부 훈령으로 제정하여 정부출연연구기관인 한국건설기술연구원을 공사비산정기준 관리기관으로 지정하였다. 공사비산정기준 관리기관에서는 공사 계약실적을 조사·분석하여 연간 2회에 걸쳐 실적공사비 적용대상 공종 및 단가안을 작성하여 공사비산정기준심의회를 거쳐 건설교통부에서 공고하게 된다.

이와 함께 공사비산정기준의 현실화를 위해 품셈내용에 대해서도 작업 생산성의

변동요인인 새로운 장비와 공법들이 적기에 제대로 반영될 수 있도록 하는 등 실적공사비와 표준품셈 등 공사비 산정기준이 일관성을 가지고 객관적이고 공정하게 관리될 수 있을 것으로 기대된다.

(3) 실적공사비 대상공종 및 단가 공고

실적공사비제도 운영에 있어 가장 기본이 되는 것은 공사유형, 규모 및 기술적 특성을 반영한 양질의 실적단가 자료를 수집·분석하여 예정가격산정에 활용하도록 해야 할 것이다. 이를 위해 '03년 발주된 공공 건설공사의 계약단가 중 설계관행이 표준화되어 있고 계약실적이 양호한 공종을 중심으로 '04년 상반기 실적공사비 적용대상 공종 및 단가안을 작성하여 공사비산정기준 분과심의위원회와 종합심의위원회를 거쳐, '04년 상반기 실적공사비 적용대상 공종 220개(토목공사 111개, 건축공사 73개, 기계설비공사 36개)에 대한 단가를 공고하였다. 실적공사비 단가가 공고된 공종에 대해서는 표준품셈을 복잡하게 적용하지 않고 간편하게 예정가격 단가를 결정할 수 있게 된다.

(4) 건설공사비 지수발간

실적공사비는 재료비·노무비·경비 등으로 구분되지 않는 복합단가이므로 실적공사비 제도에 부합하는 물가상승으로 인한 계약금액조정방법을 개선할 필요가 있다. 즉, 현행 건설공사의 물가변동은 생산자물가지수나, 소비자물가지수 등을 이용하여 간접적으로 추정하였으나, 이들 지수는 편제품목이나 가중치 구조가 건설사업의 특성과 상이하고 실적공사비제도 시행시 물가변동률 산정을 위한 비목군을 구분하는데도 한계가 있다. 이에 대응하기 위해 건설공사 유형별 편제품목과 가중치 구조를 반영한 실제적인 건설물가변동률을 추정할 수 있는 건설공사비 지수의 개발을 통해 공사시기에 따른 보정 및 물가변동에 의한 계약금액조정 기준으로 활용할 계획이다.

건설공사비지수는 <표 3>과 같이 산업연관표, 생산자물가지수 등 공인된 통계자

<표 1> 원가계산방식과 실적공사비방식 비교

비목	세부비목	예정가격 산정기준		비 고
		원가계산방식	실적공사비방식	
직접공사비	재료비 직접노무비 직접경비	품셈재료량 × 단위당가격 품셈노무량 × 단위당가격 품셈소요량 × 단위당가격	공종수량 × 실적단가	- 실적단가를 적용할 수 없는 경우는 표준 품셈등을 적용하여 산정
	간접노무비 (규모·기간·종류별)	[직노] × 울	[직접공사비] × 울/ [직접공사비] × 계수 × 울	- 실적공사비를 일부 공종에 적용하는 경우도 실적공사비 방식에 의해 간접공사비 산정
산재보험료	[노] × 울	[직접공사비] × 울/ [직접공사비] × 계수 × 울		
고용보험료 (등급별)	[노] × 울	[직접공사비] × 울/ [직접공사비] × 계수 × 울		
퇴직공제부금비 (공사종류별)	[직노] × 울	[직접공사비] × 울/ [직접공사비] × 계수 × 울		
산업안전보건비 (규모·종류별)	[재+직노+관급자재] × 울	[직접공사비+관급자재] × 계수 × 울		
기타경비 (규모·기간·종류별)	[재+노] × 울	[직접공사비] × 울 [직접공사비] × 계수 × 울		
환경보전비 (공사종류별)	[재+직노+산출경비] × 울	[직접공사비] × 울		
일반관리비	[재+노+경] × 울	[직접+간접] × 울		
이윤	[노+경+일] × 울	[직접+간접+일반] × 울		

<표 2> 실적공사비 적용대상 품목수

구분	계	토 목	건 축	기계설비
품목수	220	111	73	36

주) 건설공사 실적공사비 단가집의 내용은 건설교통부 홈페이지(www.moct.go.kr), 기술안전국의 통합자료실 행정정보 공개방 및 한국건설기술연구원의 홈페이지(www.kict.re.kr)에 게재

<표 3> 건설공사비 지수 (2000년=100)

	2003 6월	2003 7월	2003 8월	2003 9월	2003 10월	2003 11월	2003 12월	2004 1월
건설	115.3	115.3	116.3	116.3	116.4	116.7	117.1	119.2
건축물건설보수	113.9	114.0	115.1	115.1	115.2	115.5	115.8	117.8
주요건설	114.5	114.5	115.6	115.7	115.7	116.0	116.3	118.3
- 공공건설	114.7	114.7	115.9	115.9	116.0	116.2	116.5	118.6
- 기타주요	111.4	111.5	112.2	112.2	112.4	112.9	113.3	114.5
비주요건설	114.4	114.4	115.4	115.5	115.6	115.9	116.3	118.6
- 공공건설	114.5	114.6	115.6	115.7	115.8	116.1	116.5	118.9
- 기타비주요	111.1	111.2	112.0	112.0	112.2	112.5	112.6	114.4
건축보수	111.1	111.1	112.6	112.6	112.6	112.9	113.1	114.3
- 건축보수	111.1	111.1	112.6	112.6	112.6	112.9	113.1	114.3
토목건설	116.3	117.0	117.8	117.7	117.8	118.1	118.7	120.8
교통시설건설	118.0	118.0	118.8	118.6	118.8	119.0	119.5	121.5
도로시설	118.3	118.4	119.3	119.3	119.1	119.3	119.7	121.5
항만시설	117.4	117.5	118.0	117.8	118.2	118.6	119.3	122.3
지하철시설	117.0	116.9	117.4	117.3	117.6	118.2	118.8	121.6
항만시설	118.4	118.8	119.7	119.7	119.8	120.2	120.6	122.2
공항시설	115.2	115.3	116.0	115.8	116.0	116.5	117.0	119.0
가타토목시설	115.9	116.0	116.8	116.8	117.0	117.3	118.0	120.2
- 항공사발	116.4	116.8	117.7	117.7	117.8	118.1	118.4	120.1
- 상하수도시설	115.6	115.8	116.5	116.6	116.7	116.9	117.7	119.5
- 종합수선토목	115.8	116.9	117.9	117.9	118.1	118.4	119.4	121.1
- 도시토목	116.7	119.0	119.9	119.8	120.0	120.3	120.8	122.8
- 컨택시설	112.5	112.6	113.1	113.1	113.4	113.9	114.5	117.0
- 통신시설	110.7	111.0	111.4	111.4	112.2	113.0	114.5	117.2
- 기타건설	118.4	118.5	119.4	119.4	119.5	119.7	120.1	123.0

료를 토대로 도로시설, 항만시설 등 17개 시설물 유형별로 건설물가의 변동추세를 한눈에 파악할 수 있다. 건설공사비 지수는 '04년 2월부터 매월 발표되며, 통계청의 승인(지정통계승인번호 제39701호)을 얻어 공식적으로 활용할 수 있는 근거를 마련하였다. 건설공사비 지수를 활용하게 되면 물가변동으로 인한 계약금액 조정업무가 대폭 간소화될 것으로 기대된다.

3. 실적공사비제도 효율적 운영방안

실적공사비제도를 이해함에 있어 현행 입찰·계약구조 및 건설시장 환경을 고려할 때 계약단가를 기초로 추출되는 실적공사비가 예정가격의 수준을 저하시키는 결과를 초래한다는 인식을 줄 수 있다. 실적공사비제도는 기존의 표준품셈 제도를 완전히 대체하는 것이 아니라 상호 보완적으로 활용되는 제도로서 예정가격의 급격한 하락은 최소화할 것으로 보인다. 그러나 건설업체의 수주목적의 입찰행태가 지속될 경우, 축적되는 실적공사비 자료의 적정성에 영향을 미치게 되어 실적공사비 적산제도의 운용에 상당한 차질을 미칠 우려도 배제할 수 없으며, 실적공사비제도의 효율적 운영을 위한 주요 현안과 전개방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 실적공사비 제도 운용에 있어서 가장 기본이 되는 것은 공사유형, 규모 및 기술적 특성을 반영한 양질의 실적공사비 자료를 확보하는 것이 전제되어야 한다. 그러나 현행 건설업체의 입찰행태를 살펴보면 실제 시공에 소요되는 가격을 산정하여 입찰에 참여하기보다는 수주목적으로 현행 입찰·계약제도에서 허용되는 최소 가격을 산정하여 입찰하는 행태 및 관행을 고려할 때 축적되는 실적단가의 적정성과 신뢰성을 확보하는데 한계가 있다는 것을 부정할 수 없다. 따라서 실적단가의 현실성을 확보하기 위해서는 정부에서는 계약단가를 왜곡시킬 수 있는 불합리한 입찰계

약제도 및 관행을 적극 발굴·개선하여 건설시장에서 적정 가격이 형성될 수 있도록 지속적인 노력이 필요하다. 또한 실적공사비제도와 연계하여 노동환경의 변화, 안전 및 환경에 대한 규제집화 등에 따른 공사비 변동요인을 지속적으로 발굴하여 현실적이고 정확한 공사비 산정을 유도하고 “제값”을 주기위한 치열한 고민과 노력이 수반되어야 할 것이다.

둘째, 건설사업 수행과정에서 소요되는 비용이 높거나 낮을 경우 예산의 과도한 지출과 부적정한 예산운용을 초래하게 되고, 시공품질의 저하 및 부적정한 계약이행으로 부실공사를 야기하여 궁극적으로 시설물의 효용성과 가치를 떨어뜨리게 된다. 즉, 수익성을 우선시하는 건설기업은 당연히 주어진 예산 범위내에서 공사를 수행하기 위해 저가의 생산수단을 활용함으로써 시설물의 전반적인 성능과 품질을 저하시키고 부실공사로 이어질 개인성을 배제할 수는 없다. 특히 공공 건설공사에서 성능과 품질저하는 건설투자에 대한 비용효과를 저하시키고, 시설물 유지관리비의 상승뿐만 아니라 시설물 이용에 상당한 불편을 초래하여 물류 및 사회간접비의 상승요인이 될 수 있다는 것이다. 따라서 정부 및 공사비산정기준 관리기관에서는 시설물의 요구 성능과 품질을 확보할 수 있는 적정한 실적단가를 축적하기 위해 품질과 가격에 대한 상관관계를 지속적으로 검증하면서 실적공사비제도를 정착시켜나아가야 할 것이다.

셋째는 실적공사비제도의 운영에 있어서 중요한 전환점은 발주자가 책정하는 예정가격이 건설시장에서 거래되는 가격에 의해 결정되므로 입찰계약과정에 있어서 무엇보다도 기술력과 공사수행전략 등이 반영된 실제 소요비용을 토대로 입찰계약할 수 있는 환경조성이 무엇보다 중요하다. 즉, 시공업체의 무분별한 저가입찰은 실적단가의 하락을 초래할 뿐만 아니라 결국 시공업체의 불이익을 초래할 수 있으며, 시공에 소요되는 실제 비용을 성실하

게 적산하여 당장의 수주를 위해 부적정한 가격으로 입찰하기 보다는 발주자를 만족시키면서 건설기업의 적정 수익성을 확보할 수 있도록 건전한 입찰풍토와 비즈니스 환경을 조성하는데 공통적 인식을 형성해 나가야 할 것이다.

4. 맺음말

최근 공공 건설사업에서 대두되고 있는 주요 이슈로서 건설사업 수행 전과정의 효율성을 제고하여 고비용·저효율 구조를 타파해야 하는 정책과제와 건설경기의 위축에 따른 저가입찰로 건설업의 총체적인 부실에 대한 방안을 강구해야 하는 두가지 중요한 과제가 거론되고 있다. 이러한 과제는 실적공사비 적산제도 운영과 매우 밀접한 관계가 있다. 즉, 공공 건설사업의 효율성을 제고하기 위해서는 건설사업 수행 전과정에서 건설비용을 정확하게 예측·계획하여 비용효과를 철저하게 분석, 관리할 수 있는 적산기술과 다양한 실적정보를 필요로 한다는 측면을 고려할 때 실적공사비 제도의 운영은 긍정적인 효과가 크다고 하겠다. 그러나 건설업체의 수주목적의 입찰행태가 지속될 경우, 축적되는 실적공사비 자료의 적정성에 영향을 미치게 되어 실적공사비 적산제도의 운영에 상당한 차질을 미칠 우려도 있다. 따라서 정부에서는 실적공사비제도가 건설시장에 미치는 충격 등을 종합 고려하여 단계적으로 보완·발전시켜 낙후된 공사비 산정제도를 선진화하고 적정공사비에 대한 논란도 불식시키는데 주력할 계획이다. 이에 건설업계에서도 건설비용의 투명성을 확보하기 위해 입찰계약과정에 있어서 무엇보다도 기술력과 공사수행전략 등이 반영된 실제 시공에 소요되는 비용을 토대로 입찰에 참여하려는 인식전환을 통해 실적공사비 적산제도의 성공적인 정착과 건설사업의 효율성을 제고하는데 적극적인 협조가 뒷받침되어야 할 것이다.