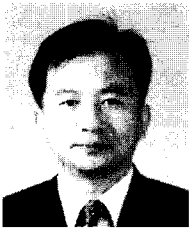


## 실적공사비제도 시행에 따른 건설업계의 대응방안

이상호, 한국건설산업연구원 연구위원



### I. 실적공사비제도를 보는 시각

최저가 낙찰제 확대와 더불어 실적공사비제도는 2004년 건설업계의 최대 관심사로 등장하였다. 또한 최저가 낙찰제와 실적공사비제도는 시민단체가 도입 및 확대를 요구한 제도개선 사항이었다. 시민단체의 요구 이전에 정부도 최저가 낙찰제를 확대하고 실적공사비제도를 도입하겠다는 방침을 오래 전부터 공포했지만, 2004년부터 시행하게 된 가장 직접적인 계기는 시민단체의 요구로 보아야 할 것이다.

시민단체에서는 실적공사비제도가 과도하게 부풀려진 기존의 표준품셈에 기초한 예정가격의 거품을 빼고, 공사 예산을 절감할 수 있다고 한다. 이같은 시민단체의 주장이 반영되었기 때문에 건설업계로서는 실적공사비제도가 건설업계의 수익성을 악화시킬 것으로 우려하고 있다. 그러다 보니 지금까지 실적공사비제도를 둘러싼 건설업계의 핵심적인 관심 사항은 과연 얼마나 공사비 하락을 초래하는 요인으로 작용하는가에 있었다고 해도 과언이 아니다.

실적공사비제도 도입과정에서 많은 문제가 제기되었음에도 불구하고, 정작 실적공사비제도의 도입을 포기하고 기존의 표준품셈에 의한 원가계산방식으로 되돌아가자는 목소리는 별로 들리지 않는다. 오랫동안 활용되어 온 표준품셈에 의한 원가계산방식은 어디까지나 “건설공사중 대표적이고, 보편적이며, 일반화된 공종·공법을 기준으로 한 것”이어서 건설공사의 다양성이나 현장여건을 제대로 반영해 주기 어렵다. 건설기술의 발전이나 시공법의 변화도 즉각 반영되기 어렵다. 입찰내역서 항목도 표준품셈에 근거하여 시공자의 작업방법이나 장비 등을 지나치게 세부적으로 정하고 있어 시공자의 경험이나 지식을

활용할 수도 없다. 이같은 문제점은 “구조적인” 것이어서 부분적인 품의 보완만으로는 해결하기 어렵고, 그래서 실적공사비제도의 도입이 필요하다는 주장은 시민단체의 요구 이전부터 있었다. 건설교통부도 이같은 문제점을 알고 있었기 때문에 1993년부터 장기적으로 실적공사비제도의 도입방안을 연구·검토하기 시작했다.

기본적으로 실적공사비제도는 실제 시장가격에 부합되는 공사비를 산정하여 발주자가 적정한 공사 예산을 책정하는데 도움을 얻기 위한 제도로 평가할 수 있다. 하지만 실적공사비 자체를 정확한 공사비로 간주해서는 안된다. 어디까지나 시장가격과 유사한 공사비이고, 시장상황이나 공사 특성 및 개별업체의 여건에 따라 실제 시장가격은 그보다 높을 수도 있고, 낮을 수도 있다. 실제 공사비는 원가구조가 상이한 건설업체들간의 경쟁입찰 과정에서 결정된다. 그런데 우리나라에서는 오랫동안 발주자 가격인 예정가격을 마치 시장가격인 것처럼 제도적으로나 사회적으로나 동일시하는 양상을 보였다. 예컨대, 계약금액은 발주자의 예정가격을 넘어설 수 없고, 예정가격 대비 70%미만 낙찰자에 대해서는 저가낙찰로 간주하여 각종 불이익을 제도적으로 부과하기도 했다<sup>1)</sup>. 건설업체는 건설업체대로 예정가격 대비 낙찰금액을 의미하는 낙찰율이 낮으면 공사부실을 우려하고, 수익성 악화를 걱정해 왔다. 이렇게 된 원인은 적격심사 낙찰제도의 문제와도 연관된다. 적격심사 낙찰제도에서는 발주자가 정한 예정가격 대비 공사규모별 낙찰하한율이 결정되어 있다. 따라서 예정가격이 줄어 들면 동일한 낙찰하한율에서 낙찰되더라도 낙찰금액은 줄어 들고, 그만큼 수익성 악화를 초래하게 된다. 이렇게 보면 실적공사비제도

1) 우리나라와 유사한 제도를 운용하고 있는 일본에서는 예정가격제도가 “발주자의 외관상 전지전능성”을 전제하고 있다는 비판을 가하고 있다(金本良嗣, 일본의 건설산업, 2000)

의 도입은 단순히 공무원가 산정제도의 틀을 바꾸는데 그치는 것이 아니라, 공공 부문의 예산제도, 입찰제도, 계약제도 전반에도 큰 파장을 미치게 될 사안이다. 하지만 적어도 지금까지는 연관된 제도의 종합적·체계적인 정비 보다 실적공사비제도 자체에 국한한 작업과 논의가 주류를 이룬 것으로 보인다.

비록 실적공사비제도가 시민단체의 요구로 도입되었다고 하지만, 건설산업의 발전을 위해서 도입이 필요하다는 주장은 오래 전부터 있었다. 그렇다면 정부나 건설업계 모두 제대로 된 실적공사비제도를 정착시키고자 하는 노력을 기울일 필요가 있다. 이를 위해서는 실적공사비제도를 보는 시각부터 정립해야 한다. 정부는 실적공사비제도 도입을 통하여 예산 절감에만 치중해서는 안된다. 건설업계도 실적공사비제도 도입으로 인하여 낙찰금액이 하락하는 것을 방어하는 데만 급급해서도 안된다. 실적공사비제도를 통해 실제 생산단가를 제대로 산정하고, 이와 연관된 예산제도, 입찰제도, 계약제도 등의 종합적인 정비를 병행함으로써 발주자나 건설업계 모두의 건설사업 관리능력을 제고하고, 건설산업의 경쟁력 향상에 기여해야 한다.

## II. 실적공사비제도가 건설업계에 미치는 영향

### 1. 낙찰금액의 저하로 인한 수익성 악화

실적공사비제도의 도입에 대하여 건설업계가 우려하는 가장 큰 문제는 낙찰금액의 저하로 인한 수익성 악화라고 볼 수 있다. 2004년 상반기중에는 91개 공종 220개 항목에 대해 실적공사비가 적용되고, 이에 따른 공사비 하락율은 토목공사의 1.3%수준에 불과하다고 한다. 하지만 건설업계는 간접비 계산에서 건설교통부가 제시한 조정계수로 인한 하락율을 감안하면 전체 공사비는 약 4~5%

까지도 낮아질 것으로 전망하고 있다. 공사비가 줄어들면, 적격심사 낙찰제 공사의 경우는 동일한 공사라도 실적공사비가 적용되기 이전에 비하여 낙찰금액이 줄어들게 되고, 그 결과 건설업체들의 수익성은 악화될 것이다.

실적공사비제도 도입에 따른 적격심사 공사의 낙찰금액 저하는 최저가 낙찰제 확대 문제와도 연계하여 생각해 볼 필요가 있다. 2001년부터 1,000억원 이상 PQ공사에 적용된 최저가 낙찰제는 2003년 12월에 500억원 이상 PQ공사로 확대·적용되었다. 최저가 낙찰제 공사의 연평균 낙

찰율은 60%수준에 불과하며, 갈수록 평균 낙찰율이 떨어지는 추세를 보이고 있다. 여기에 실적공사비제도까지 도입된다면, 건설업계의 수익성은 더욱 악화될 가능성이 크다.

### 2. 공사비의 지속적인 하락 가능성 내포

실적단가 수집은 적격심사공사의 계약 단가에 기초하고 있다. 그런데 적격심사공사의 계약단가는 어디까지나 건설업체들이 수주전략상 낙찰하한율을 겨냥하여 작성한 것이지, 실제 공종별 생산단가를 제

실적공사비제도 시행에 따른 영향

단위:%

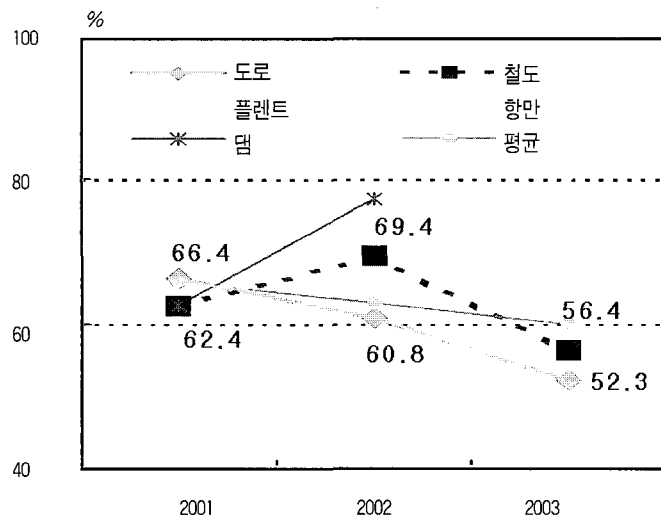
구분	토목	건축	기계
공사비 점유율	17.5	9.9	8.9
단가 대비율	92.4	89.7	83.7
공사비 하락율	1.3	1.1	1.5

주: 본 영향분석은 몇 개 사업만을 대상으로 한 것이어서 실제와 다소 차이가 있을 수 있음.

자료: 최석인(2004), 「실적공사비 적산제도의 도입이 건설시장에 미치는 영향과 대응」, 『2004년 현안과 제와 대책』, 한국건설산업연구원.

연도별·공종별 최저가 낙찰제 공사의 평균낙찰률 변화 추이

연도	평균	도로	철도	플랜트	항만	댐
2001	65.77	66.41	62.44	69.85	50.19	62.21
2002	63.03	60.83	69.37	71.81	-	77.41
2003	60.10	52.27	56.36	78.63	79.67	-



적격심사 공사의 규모별 낙찰하한율

공사 규모	적격심사 통과 점수	낙찰 하한율(%)	입찰가격 평가 산식
1,000억원 이상	85점	72.995	$\text{평점} = 30 - 1 \times ((88/100 - \text{입찰가격} / \text{예정가격}) \times 100)$
500억 ~ 1,000억원	90점	77.995	
300억 ~ 500억원	90점	77.995	
100억 ~ 300억원	95점	82.995	
50억 ~ 100억원	95점	85.495	$\text{평점} = 50 - 2 \times ((88/100 - \text{입찰가격} / \text{예정가격}) \times 100)$
10억 ~ 50억원	95점	86.745	$\text{평점} = 70 - 4 \times ((88/100 - \text{입찰가격} / \text{정가격}) \times 100)$
10억원 미만	95점	87.745	$\text{평점} = 90 - 20 \times ((88/100 - \text{입찰가격} / \text{예정가격}) \times 100)$

주 : 자재 · 인력조달가격평가 상향 추정치는 고려하지 않음.

시한 것으로 보기 어렵다. 만약 낙찰하한율이 73%이면 73%에 맞추어 공종별 단가를 제출할 수 밖에 없는데, 여기에 기초하여 실적단가를 작성할 경우, 다음번 입찰시에는 사실상 73%의 73%에 맞추어 입찰할 수 밖에 없게 된다. 이런 과정에 계속 반복되면서 계약단가의 축적이 많아지면 많아질수록 공사비는 더 떨어지게 될 것이다. 이런 문제를 회피하고자 한다면, 현행과 같은 적격심사제도의 유지를 계속 주장하기 어렵다. 그렇다고 해서 최저가 낙찰제의 전면확대를 주장하기도 어렵다는 것이 건설업계가 처해 있는 딜레마 상황이다.

### 3. 표준품셈 현실화로 인한 공사비 하락

실적공사비제도의 도입은 표준품셈의 현실화에도 영향을 미치게 될 것이다. 2003년까지는 사업자단체인 대한건설협회에서 표준품셈을 관리해 왔지만, 2004년부터는 한국건설기술연구원으로 관리주체를 옮겼다. 또한 조달청은 실적공사비제도와 별개로, 아예 시장가격을 조사하여 “실공사비”를 적용하는 항목을 계속 확대시키고 있다. 실적공사비제도의 도입취지 중 하나가 품의 현실화에 있는데, 단기적으로 실적단가의 도입 비중이 미미한 상황에서는 표준품셈의 조정이나 실공사비 적용 확대가 공사비 하락에 더 많은 영향을

줄 수도 있을 것이다.

### 4. 설계변경시 손실 초래 가능성 존재 등

실적공사비 적용으로 인한 설계변경시 손실이 발생할 가능성이 높다는 지적도 많다. 예컨대 공사중 불가피한 설계변경으로 인하여 물량이 늘어났을 경우, 입찰시 이미 어느정도 손실을 예상했음에도 불구하고, 또다시 왜곡된 실적단가를 적용함으로써 더 손해를 보게 될 수도 있다는 것이다. 아울러 설계변경 단가를 어떻게 적용할 것인가의 문제도 있다.

## III. 건설업계의 대응방안

### 1. 실적단가의 적정성 검토기구 설립

실적공사비는 적절한 시장가격을 반영해 줄 수 있어야 하는데, 건설업체들이 수주전략 차원에서 제시한 적격심사공사의 계약단가는 적정한 시장가격으로 보기 어렵다. 따라서 민간건설업계 차원에서 정부가 제시한 실적단가의 적정성과 현실성을 객관적으로 검증할 필요가 있다. 이를 위해서는 대한건설단체총연합회 등에 실적단가의 적정성을 검토할 수 있는 기구를 설립하는 방안도 생각해 봐야 한다. 오랫동안 대한건설협회에서 표준품셈을 관리해 왔기 때문에 기존의 조직이나 인력을 활용하

여 새로운 실적단가의 적정성 검토 기구를 만드는 일은 크게 어렵지 않을 것이다.

이 기구에서는 정부가 제시한 실적단가의 적정성을 검토하는 소극적인 작업만이 아니라, 시설물의 생산자인 건설업계의 생산비용을 체계적으로 산정하여 정부에 적극적으로 제시할 필요도 있다. 적정한 시장가격의 반영을 위해 민간건설업계도 실적공사비제도의 도입 및 운영과정에 참여해야 할 것이다.

### 2. 합리적인 실적공사비제도 보완책 제시

토목, 건축, 기계공사 가운데 가장 표준화가 어려운 공사는 토목공사일 것이다. 그런데 2004년 3월에 발표된 실적단가 가운데 가장 큰 비중을 차지한 것은 토목공사의 실적단가다. 토목공사의 실적단가는 시설물의 종류나 현장 여건에 따라 대단히 큰 편차가 존재한다. 따라서 적정한 시장가격을 반영하기 위해서는 공사 특성이나 여건에 따라 다양한 보정값을 개발해야 한다. 실적공사비제도를 운영하는 과정에서 제경비 산정 문제, 설계변경시 단가 적용 문제, 실적단가의 축적 및 관리 문제 등과 관련한 보완책도 지속적으로 강구되어야 한다. 이같은 문제를 정부의 손에만 맡겨둘 것이 아니라, 실제 시설물을 생산하는 민간건설업계 차원에서 적극적으로 보완책을 제시해야 할 것이다.

### 3. 입찰계약제도의 종합적 재정비 요구

실적공사비제도는 공사예산 편성, 입찰, 계약 및 계약금액 조정 등 건설사업 수행의 전 과정과 모두 연계되어 있다. 따라서 실적공사비제도를 공사가 산정에 국한해서 논의해서는 곤란하다.

먼저, 입찰과정에서 건설업체들이 실제 시공단가를 제시할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서 견적입찰, 혹은 순수 내역입찰제를 도입하자는 주장이 있다. 발주자는

설계도면과 시방서만 제시하고, 입찰자가 공종별 수량 및 단가를 산출하여 제시하도록 하자는 것이다. 바람직한 방안이긴 하지만, 낙찰하한율을 설정해 둔 적격심사제도가 유지된다면 견적입찰이니, 순수내역 입찰이니 하는 제도의 효과는 기대하기 어렵다. 우선순위를 생각해 본다면, 현행 적격심사제도의 존폐에 대한 논의부터 먼저 해야 하지 않을까 싶다. 물론 정부의 장기적인 계획은 2006년에 모든 공공공사에서 적격심사제도를 폐지하고 최저가 낙찰제를 시행하는 것이다.

현행 최저가 낙찰제는 입찰가격의 적정성을 심의하도록 되어 있다. 그런데 현재의 입찰가격 적정성 심의제도는 세부공종별 심사를 통해 낙찰자를 결정하지만, 기준이 되는 것은 공종별 실적단가가 아니라 입찰자 평균금액이다. 다시 말해서 실적공사와 무관하다는 뜻이다.

예정가격 이상의 금액으로는 계약할 수 없도록 하고 있는 것도 문제다. 실적공사에 입찰한 발주자의 예정가격은 시장가격을 최대한 반영하더라도 건설업체의 역량이나 공사여건에 따라 실제 시장가격을 초과할 수도, 미달될 수도 있다. 그렇기 때문에 실적공사에 기초한 공사가 계산한다는 미국 등 선진외국에서는 예정가격을 도급금액의 상한선으로 규정하고 있지 않다. 일정한 범위에서는 예정가격을 초과해도 낙찰될 수 있다. 따라서 우리도 예정가격의 현실화가 이루어진다면, 예정가격을 도급금액의 상한선으로 규정해서는 안된다<sup>2)</sup>. 아울러 실적공사에 기초한 예정가격의 적정성을 발주자 스스로가 검증할 수 있는 장치도 마련해야 한다.

이같은 논의는 결국 실적공사비제도의 도입에 따라 관련 제도의 종합적인 정비가

필요하다는 것을 의미한다. 건설업계는 실적공사비제도 도입에 따른 입찰계약제도 전반의 종합적인 개혁을 정부에 지속적으로 요구해야 할 것이다.

#### 4. 공사비 절감을 위한 건설사업관리 역량 강화

실적공사비제도 도입에 따라 건설업체의 수익성이 다소 악화될 것은 틀림없다. 2004년에는 실적공사비 적용 비중이 미미하기 때문에 수익성 저하 양상이 뚜렷하지 않았지만, 적용 비중이 늘어날 수록 수익성 저하의 폭도 커질 것이 분명하다. 이런 상황에 대처하기 위해서는 공사비 절감을 위한 건설사업관리(CM) 역량을 키워 나가야 한다.

#### 5. 건설사업비 전문가 양성

발주자는 지금까지 표준품셈과 회계예규에 의해 공사비를 산정해 왔기 때문에 건설사업비 전문가의 필요성을 크지 않았다. 하지만 최저가 낙찰제 확대와 실적공사비제도의 도입에 따라 앞으로는 발주기관 내부에서 건설사업비 전문가를 양성하거나, 민간에 발주자의 건설사업비 관리업무를 위탁해야 할 사례가 늘어날 가능성이 높다.

건설업계도 입찰금액의 결정이나 실행 예산의 작성 및 계약금액 조정 등과 관련하여 건설사업비 전문가의 역할이 갈수록 커질 것이다.

실적공사비제도 도입은 발주자나 건설업체 모두에게 건설사업비 전문가의 양성을 요구하게 될 것이다.

## IV. 맺음말

실적공사비제도의 도입은 낙찰하한율의 존재로 인하여 발주자의 예정가격이 곧바로 계약금액을 결정하는 적격심사제도의 틀 속에서는 대단히 중요한 문제이지만, 정부 방침대로 2006년부터 전면 최저가 낙찰제가 시행된다면 그 중요성은 상당히 줄어들 수도 있다. 예컨대, 1,000억원 규모의 최저가 낙찰제 공사에서 낙찰율이 70%면 700억원, 60%면 600억원이 낙찰 금액이다. 지금까지처럼 최저가 낙찰제 공사의 평균낙찰율이 60%수준을 벗어나지 못한다면, 실적공사비제도로 인하여 공사비가 4~5% 하락한들 그것이 건설업계에 큰 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 만약 지금까지의 최저가 낙찰제 운용실태에서 보듯이 예정가격과 낙찰가격의 차이가 30~40%씩 나는 상황이 2004년 이후에도 지속된다면, 표준품셈의 거품 문제가 제기되었듯이 실적공사비제도의 거품 문제도 제기될 수 밖에 없다. 이렇게 본다면 건설업계가 가장 심각하게 고민해야 할 것은 실적공사비제도가 아니라 최저가 낙찰제일 수도 있다.

아무튼 실적공사비제도 자체는 건설산업의 선진화를 위해서 필요하다고 보는 시각이 많다. 문제는 실적공사비제도의 내용과 도입 방법론에 있다. 정부는 적절한 품질을 확보할 수 있는 수준의 시장가격을 반영한 공사비를 산출하고, 건설업계는 적절한 품질과 이윤을 확보할 수 있는 공사비의 산정을 요구해야 할 것이다. 이를 위해서는 민간건설업계도 적극적으로 실적공사비제도의 도입과 운영과정에 참여할 필요가 있다.

2) 여기에 대해서는 시각 차이가 존재하고 있기도 하다. 실적공사비제도의 도입과 동시에 예정가격의 상한(上限) 구속성을 폐지했어야 한다는 주장을 하는 사람도 많다. 하지만 최저가 낙찰제 시행 사례에서 보듯이, 평균 낙찰률이 예정가격의 60%수준에 불과한 지금은 예정가격의 상한 구속성을 폐지하는 것은 무의미하다. 최저가 낙찰제의 평균낙찰율이 90%수준에 이르렀을 때, 그리고 예정가격 이상으로 입찰하는 사례가 늘어났을 때 예정가격의 상한 구속성을 폐지하는 것이 바람직하다는 시각도 있다.