

건설산업동향

# 대한 주택공사 사례를 통한 공공공사 가격결정구조의 실태 분석

최석인·김윤주

2002. 7.11

■요 약 .....	2
■서 론 .....	3
■주공의 예정가격 관련실태 및 제반환경 .....	4
■주공의 예정가격 비교·분석 .....	7
■쟁점별 주공 및 업계의 시각 .....	9
■결론 및 시사점 .....	13

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

## 요 약

- 정부공사의 중앙집중식 가격결정구조 속에서 최근 업계가 대한주택공사(이하 주공)에 대해 불만을 표출하고 있는 것은 기존의 공공부문의 문제점과 더불어 품과 제압비율의 인하 적용으로 인해 주공의 예정가격이 타 기관에 비해 더욱 낮아 업계입장에서 적정이윤을 확보할 수 없다는데 표면적 이유가 있는 것으로 판단됨.
- 주공의 일위대가는 조달정보다는 인하적용된 것이지만, 건설업체의 실행예산보다는 높은 분포를 가지고 있는 것으로 분석됨. 제압비율 역시 자주 비교가 되고 있는 조달청 기준 자체가 현실성을 가지고 있는가를 우선 검토할 필요가 있음. 타 발주기관에 비해 상대적으로 주공은 일위대가 및 제압비율에 대한 각종 실사를 통해 상세 근거자료를 확보하고 있는 것으로 밝혀짐.
- 현 사태의 가장 큰 책임은 정부 발주공사에서 인위적으로 고정되어 있는 낙찰률에 있는 것으로 판단됨. 즉, 공공공사에 적용되는 예정가와 입찰가로 결정되는 낙찰률 운용 시스템이 문제의 근본원인임. 주공은 업체들이 손해를 보지 않는 선에서 낙찰률을 높이면 된다는 주장을 하고 있음. 그러나 업계는 현행의 입찰방식에서 낙찰률은 이미 결정되어 있기 때문에 국가계약법의 회계예규에서 규정하고 있는 제압비율 기준에 따라 예정가격을 산정해 달라고 주장하고 있음.
- 현재로서는 주공과 업계 모두 상대방의 주장 논리를 뒤집기는 힘들 것으로 판단됨. 이러한 대치 상황은 현행 공공공사의 낙찰률 중심의 시스템이 근본적으로 개선되지 않고서는 변화될 수 없는 한계성이 내포되어 있음.
- 입찰제도 개선과 더불어 현행 예정가격 산정 및 활용체계에 대한 전반적인 개정을 통해 예정가격을 사업의 기획 및 설계단계의 예산관리와 낙찰자 선정을 위한 자체 검토용으로 이용하고 이를 낙찰자를 선정하는 기준으로 활용하지 않아야 할 것임. 따라서 기존의 내역입찰체계에서 견적입찰체계로 전환하기 위한 관련제도가 정비되어야 할 것임.
- 견적입찰방식에서는 업체의 견적능력과 전략 등에 입찰가가 작성될 수밖에 없기 때문에 공정하고 합리적인 입찰경쟁을 유도할 수 있음. 그리고 정부의 사후적(Reactive) 예산관리체계를 예방적(Proactive) 관리체계로 전환하는 데에도 큰 효과가 있을 것으로 판단됨.
- 이미 이와 관련한 많은 문제제기와 연구 및 토론이 있었기 때문에 정부의 전향적인 결심이 가장 중요 요소로 작용할 것임. 또한 단일화된 발주방식 보다는 발주기관에 보다 많은 융통성을 부여할 수 있는 제도개선도 함께 이루어져야 그 효과를 볼 수 있음.
- 업계차원에서도 기업 경영에 있어서 부득이 한 측면이 있지만, 물량확보 차원의 수주관행은 반드시 변화되어야 할 것임. 또한 정부의 지원에 호소하기 이전에 업계의 기술력으로 위기를 극복할 수 있는 자생력 확보 노력도 함께 필요할 것임.

## ■ 서론

- 최근 대한주택공사(이하 주공)가 지난해 턴키로 발주한 공사에서 실시설계 적격업체로 선정된 한 업체가 공사계약을 포기한 일로 인해 주공의 예정가격에 대한 불만이 곳곳에서 표출되고 있음.
- 이와 관련하여 건설 업계와 매체는 주로 주공의 직접비(자재비 및 노무비 상승), 제압비율, 그리고 낙찰률 등을 중심으로 각종 문제를 제기하고 있는 실정임.
- 또한 최근 조사<sup>1)</sup>에 따르면 주공에서 사용하는 복수예비가격은 기초금액대비 93 ~ 98% 수준으로 정부기관 중에 제일 낮은 것으로 조사됨. 여기에 78 ~ 83%정도의 현행 낙찰률을 고려한다면 주공 공사비가 상대적으로 다른 기관보다 낮을 수밖에 없는 것이 사실임.
- 이를 종합해볼 때 ‘주공공사에서 득을 남기기 어렵다’는 업계의 주장은 어느 정도 설득력을 가지는 것으로 판단됨. 하지만, 이것만 가지고 주공의 예정가격에 문제가 있다고 단정짓기는 어려울 것이며, 본 사안이 주공의 문제인지 아니면 공공부문 전체에 해당하는 것인지를 규명하기 위해서는 보다 객관적인 상황 분석이 있어야 할 것임.
- 현행 정부공사의 가격결정구조 자체가 가지는 복잡성과 미묘함으로 인해 본 사안에 대한 적정성 판단은 매우 조심스럽고 신중하게 이루어져야 할 것임. 즉, 외형적 결과를 가지고 단순히 ‘특정 기관이 문제다’라는 식의 접근보다는 그 근본원인을 파악하는 노력이 필요하며, 해결책 역시 임시방편이 아닌 장기적 안목이 내재된 것이어야 공감대를 형성할 수 있을 것임.
- 본 고에서는 주공의 발주 공사비와 관련하여 제기된 다양한 측면을 종합적으로 조사·분석하여 과연 업계의 불멘소리가 공공부문 공통의 문제인지 아니면, 주공과 업계도 일정부분 책임을 가지고 있는지에 대해서 살펴보고 이에 대한 발전방향을 논하고자 함.

1) 일간건설신문 2002년 5월 28일 기사에서 발췌

## ■ 주공의 예정가격 관련실태 및 제반환경

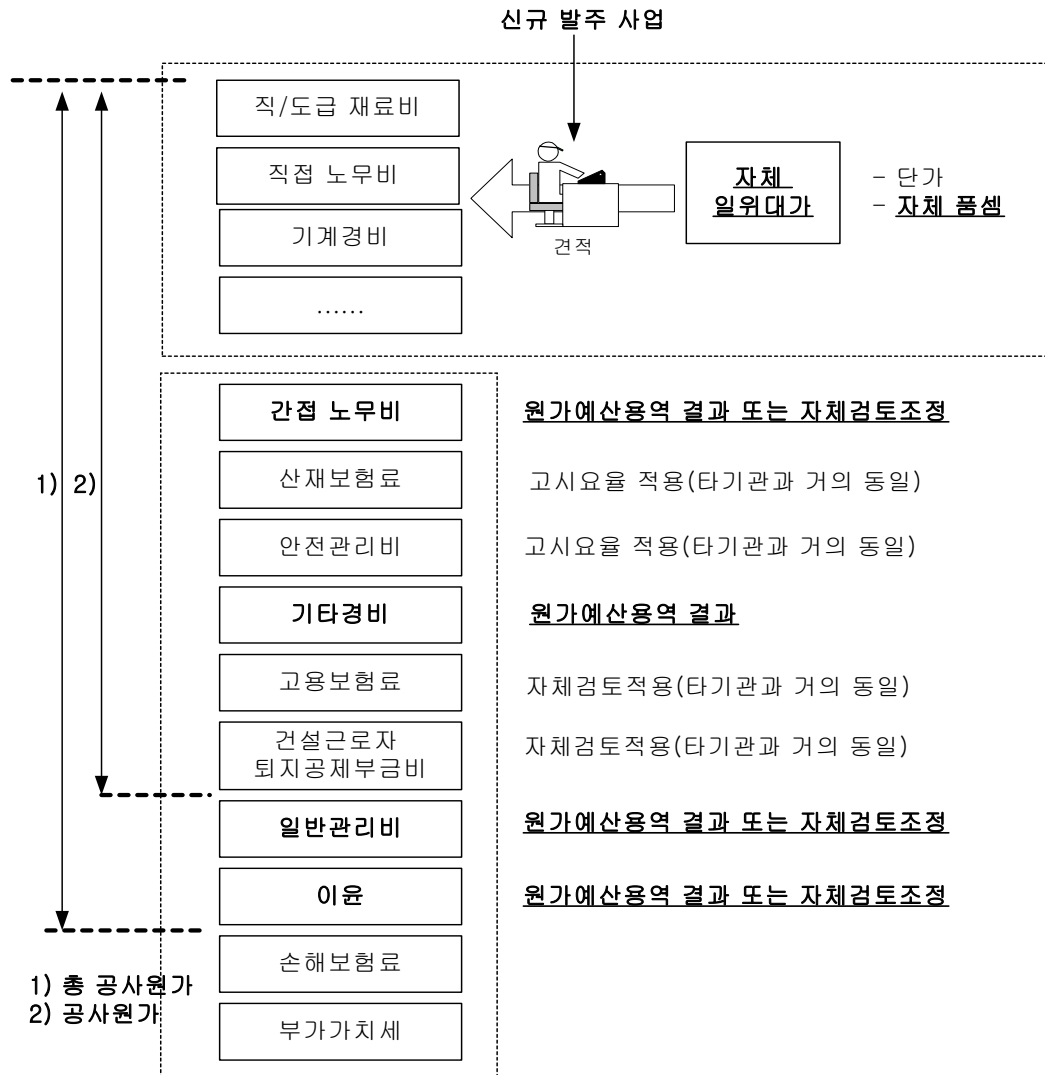
### 주공 예정가격의 구조 및 특징

- 주공이 주로 발주하는 공동주택의 경우 민간/공공 구분 없이 평면유형, 마감재 등에 차이가 있을 뿐 거의 유사한 구조와 시스템으로 건설되기 때문에 타 건설공사에 비해 그 특성이 매우 반복적이고 동일한 프로세스를 가지고 있음.
- 즉, 공동주택은 반복적인 유니트 작업을 수행하기 때문에 생산성이 타 건설부문에 비해 높은 것이 사실임. 특히, 주공의 경우 지난 수십년간 공동주택공사를 관리, 감독하였기 때문에 그동안의 경험과 지식을 반영하기 위해 현행 제도내에서 자체 기준을 별도로 수립하여 예정가격을 산정하고 있는 실정임.
- <그림 1>에 나타난 바와 같이 주공의 예정가격 산정에 있어서 여타 공공기관과 차이를 보이고 있는 점은 바로 1) 자체 일위대가의 활용과 2) 제잡비율 중에 간접노무비, 기타경비, 일반관리비, 이윤 등에 대한 적용요율임.
- 주공의 경우 표준품셈<sup>2)</sup>, 현장실사결과, 전문업체 자료에 근거하여 자체 품셈을 개발 활용하고 있는 것으로 나타났으며, 이를 기반으로 일위대가를 구축하여 정기(매 분기) 및 수시로 자재비, 노임단가, 환율변동 등을 고려하여 단가를 조정하고 있는 것으로 조사됨.
- 또한 주공에서는 원가비중이 높은 4가지의 주요 제잡비율<sup>3)</sup>에 대해서는 원가계산용역 등 구체적 조사에 의해 별도의 적용 요율을 집행하고 있는 것으로 조사됨. 특히, 이 항목들은 조달청 등의 기준에 비해 낮게 책정되어 있어 업계가 상향조정을 주장하고 있는 항목이기도 함.

2) 이상호, “시설공사 예정가격산정제도의 개선방안- 조달청 사례를 중심으로,” 공사계약제도 발전연구회 발표자료, 2001, 10, pp.5~6

현행 표준품셈의 문제를 간단히 정리하면 다음과 같음.

- ① 표준품셈은 건설공사 중 대표적이고, 보편적이며, 일반화된 공종, 공법을 기준으로 한 것이기 때문에 건설공사의 다양성을 반영하기 어려우며, 개정작업 역시 현실적인 한계가 있음.
- ② 정상적 작업요건을 기준으로 한 표준품셈과 건설업체가 기업 이윤 창출을 위해 고도로 숙련된 기능인력을 투입하는 품 사이에 괴리가 발생할 수밖에 없음.
- ③ 건설기술 발전 및 시공법 변화에 대한 대응 미흡. 특히 최신의 기계화 시공경향을 따라가지 못하고 있음.



<그림 1> 주공 예정가격의 구성 항목 및 산정 특징

3) 주공과 여타 공공발주기관간에 차이를 보이는 제값비율은 다음과 같음.

구분	주공	조달청	도공, 수공	토공
간접노무비율	11%	13.8 ~ 16 %	조달청 기준 준용	13%
기타경비율	3.9%	4.9 ~ 7.3 %		6.1%(토목)
일반관리비율	4%	4.02 %		3.8 ~ 4.6%
이윤율	5.57%	15 %		15%

\* 일간건설신문 2002년 5월 20일자 기사에서 발췌

## 낙찰율 고착 및 원가상승요인 발생

- 주공공사의 낙찰률은 IMF 외환 위기 당시와 비교할 때 많이 떨어진 것으로 조사됨. 이는 공사물량 감소와 건설업체가 급속도로 증가하면서 IMF 이전만 해도 90%대에 이르던 것이 업계의 과당경쟁으로 78%~83%대로 낙찰률이 떨어진 것으로 조사됨.
- 이와 함께 최근 주택건설을 중심으로 건설경기가 활성화되면서, 건자재의 수요가 급증하여 주요 건자재(철근, 시멘트, 레미콘, 골재, 석고보드 등)의 가격이 인상되고 있으며, 2002년 하반기까지 수요가 늘어날 것으로 예상함. 노임의 경우도 2001년 하반기 이후 기능인력 부족 현상이 심화되어 크게 상승된 실정임.<sup>4)</sup>
- 건설경기변화에 따른 재료비 및 노무비의 변동을 시의 적절하게 반영해주지 못하고 있는 현행 정부공사 체계의 지배를 받는 주공 역시 마찬가지로 상황이어서 업계에 비용 부담이 되고 있는 상황임.

## 주공의 현장감독 및 관리는 국내 최고 수준

- 업계가 말하는 주공공사의 특징을 한마디로 표현하면 “공사비는 적음, 요구품질은 높음, 관리는 엄격함”이라는 것이며, 실제로 민간아파트에 비해 품질수준은 매우 높은 실정이며, 특히, 골조부분에 대한 품질관리는 매우 우수한 것으로 평가됨.
- 다만, 주공의 품질관리 자체의 문제는 아니지만, 주공의 품질기준이 적절히 반영된 예정가격에서 대폭 하향 조정된 낙찰금액을 가지고 공사를 수행하는 업체의 입장에서는 실행예산을 상회하는 품질준수비용도 불가피하게 발생하고 있는 것으로 나타남.
- 그리고 민간공사에 비해 행정업무(문서작업)가 많아 현장관리에 다소 애로가 있는 것으로 조사됨. 업계는 공공기관 특유의 관리 및 사후감독체계의 엄격성과 공동주택의 특성 등으로 인해 주공공사에서 원가절감이 민간공사에 비해 쉽지 않다고 설명함.

4) 한국건설산업연구원, 2002년 2/4분기 건설경기전망, 2002, 5, pp.45~58

## ■ 주공의 예정가격 비교·분석

주공 일위대가 vs. 조달청 일위대가

- <표 1>은 2002년도 1/4분기 기준 조달청과 주공의 일위대가를 공종별 주요 항목별로 비교한 것임. <표 1>의 각 항목은 건축공사항목에서 무작위로 선정한 것으로 객관성은 다소 떨어지지만, 대체적인 경향을 파악하는 데에는 문제가 없을 것임. 두 기관의 단가를 비교해보면 3개 항목을 제외하고는 주공의 단가가 조달청 단가보다 적게는 10%, 많게는 75% 정도 낮게 형성되어 있는 것을 알 수 있음.

<표 1> 주공과 조달청의 일위대가 비교(2002년 1/4분기)

(단위 : 원, %)

공종	항목	단위	주공(1)	조달청(2)	(1)/(2)
가설공사	강관동바리 손료	M2	3,052	3,460	88.21
	현장정리	M2	6,238	6,138	101.63
철근 콘크리트 공사	합판거푸집	M2	10,442	16,952	61.60
	철근가공및조립	M2	241,719	379,421	63.71
	레이콘치기(철근, 펌프차 봄)	M3	5,081	11,966	42.46
조적공사	콘크리트벽돌쌓기(표준형1.0B, 리프트 운반)	천매	131,029	156,671	83.63
미장공사	시멘트모르타르바닥바르기(30MM,1회정별 1:3)	M2	5,486	6,646	82.55
	시멘트모르타르내벽바르기(18MM,3회정별 1:3)	M2	11,987	14,824	80.86
방수공사	시멘트액체방수	M2	7,271	7,254	100.23
타일공사	바닥자기질타일붙이기(화장실200*200,바탕10+압착5)	M2	20,299	25,859	78.50
유리공사	유리끼우기및닦기(5MM 맑은유리,AL.PL실링재별도)	M2	10,006	12,314	81.26
	복층유리 끼우기 및 닦기(12MM)	M2	20,121	16,981	118.49
도장공사	내부수성페인트(2회 천정 롤러칠)	M2	2,253	4,127	54.59
	철부조합페인트(광명단무)	M2	3,436	3,708	92.66
도배공사	비닐실크벽지바르기(초배유)	M2	3,396	14,014	24.23

\* 각 항목의 규격은 주공의 일위대가를 기준으로 하였음.

\* 자료: 대한주택공사 홈페이지(<http://itis.jugong.co.kr>)

C 적산회사에서 보유하고 있는 조달청 일위대가(2002년 3월 기준)를 활용

- 조달청의 일위대가가 높은 이유는 조달청에서 활용하는 정부 표준품셈이 대부분 실제 품보다 과다계상된 것이 많으며, 이와 더불어 건축시설물 모두에 적용될 수 있는 범용적 특성을 가지고 있기 때문임. 표에서는 나타나지 않았지만, 재료비, 노무비의 상세 내역에서도 차이가 꽤 있는 것으로 조사됨.

## 주공 일위대가 vs. 건설업체 실행단가

- 주공 일위대가의 경향을 보다 객관적으로 판단하기 위해 시공능력순위 30위 이내의 한 업체의 견적담당자를 통해 <표 1>과 같은 항목에 대한 건설업체 실행예산을 조사하여 <표 2>에 제시하였음.

&lt;표 2&gt; 주공과 건설업체의 단가 비교 (2002년 1/4분기)

(단위 : 원, %)

공종	항목	단위	주공(1)	건설업체(2)	(1)/(2)
가설공사	강관동바리 손료	M2	3,052	1,260	242.22
	현장정리	M2	6,238	4,840	128.88
철근 콘크리트 공사	합판거푸집	M2	10,442	13,200	79.11
	철근가공및조립	M2	241,719	180,000	134.29
	레미콘치기(철근, 펌프차 붓)	M3	5,081	8,000	63.51
조적공사	콘크리트벽돌쌓기(표준형1.0B, 리프트 운반)	천매	131,029	90,000	145.59
미장공사	시멘트모르타르바닥바르기(30MM,1회정벌 1:3)	M2	5,486	3,000	182.87
	시멘트모르타르내벽바르기(18MM,3회정벌 1:3)	M2	11,987	8,000	149.84
방수공사	시멘트액체방수	M2	7,271	3,000	242.37
타일공사	바닥자기질타일붙이기(화장실200*200,바탕10+압착5)	M2	20,299	15,500	130.96
유리공사	유리끼우기및닦기(5MM 맑은유리,AL.PL.실링재별도)	M2	10,006	8,000	125.08
	복층유리 끼우기 및 닦기(12MM)	M2	20,121	15,300	131.51
도장공사	내부수성페인트(2회 천정 롤러칠)	M2	2,253	1,200	187.75
	철부조합페인트(광명단무)	M2	3,436	2,800	122.71
도배공사	비닐실크벽지바르기(초배유)	M2	3,396	3,000	113.20

\* 각 항목의 규격은 주공의 일위대가를 기준으로 하였음.

\* 자료: 대한주택공사 홈페이지(<http://itis.jugong.co.kr>)

A 건설업체 견적부서의 담당자가 직접 작성

- <표 2>를 보면 주공의 일위대가가 적은 항목도 있지만, 대체적으로 건설업체의 실행내역에 비해서는 아직 단가가 높게 분포되어 있는 것을 알 수 있음. 하지만, 비교단가가 건설업체의 실행예산이며, 여기에 주공의 제압비율, 설계가격에 대한 삭감관행, 80%대의 낙찰률을 고려한다면 주공의 예정가격은 건설업체 실행예산에 근접할 것으로 예상된다.
- 건설업체의 한 견적 담당자는 주공발주공사의 낙찰률을 감안했을 때 가격이 자사의 실행예산과 비슷한 수준만 되어도 입찰에 참가하고 있는 것으로 조사됨. 그리고 이러한



수주행위는 당해 공사에서 이득을 보기 위한 것이 아닌 건설경기 침체상황에서 자원의 회전 및 차기공사의 수주를 위한 차원에서 이루어졌음을 실토함.

## ■ 쟁점별 주공 및 업계의 시각

- 현재 주공의 예정가격이 타 기관과 차이를 보이는 것은 자체 일위대가 및 제잡비율에 있으며, 건설원가 상승에 따른 단가 조정과 낙찰률의 문제는 공공부문 전체에 해당되는 것임.
- 즉, 주공의 예정가격 논란에 대한 객관적인 판단을 위해서는 이를 분리하여 생각할 필요가 있음. 만일 낙찰률이 문제라면 이것은 주공만의 문제는 아니며, 정부의 입/낙찰 제도개선 차원에서 다루어져야 할 것임.
- 이를 확인하기 위해 본 고에서는 주공의 담당자와 현재 주공공사에 참여하고 있는 업체의 몇몇 임원과의 면담조사를 수행하여 쟁점에 따른 의견을 다음과 같이 정리하였음.

### 자체 품셈에 의한 일위대가 적용

- 이 부분에 대해서는 서두에서도 언급한 바와 같이 두 주체 모두 주공의 일위대가는 정부 표준품셈에 의한 일위대가를 공동주택공사의 현실에 맞게 조정한 것으로 주공의 노하수가 반영된 것으로 인식하고 있었음.
- 또한 <표 2>의 단가분석에서도 보았듯이 주공의 단가가 조달정보다는 낮지만, 여전히 건설회사 실행내역보다는 높은 것으로 조사되어 일단, 자체 일위대가 적용은 큰 문제가 없는 것으로 판단됨.
- 다만 주공은 동일/반복공사에서 나타나는 특성을 자체 품셈에 반영하여 원가절감의 효과를 거두고 있지만, 업계의 입장에서는 매번 주공공사만을 수행하는 것이 아니기 때문에 주공발주 공동주택 공사의 특성에 기인한 생산성 향상 효과를 주공이 예상한 만큼 실질적으로 얻을 수 있는 것인지에 대해서는 보다 신중한 판단이 요구됨.

## 제잡비율 문제

- 제잡비율에서 주로 쟁점이 되는 것은 간접노무비, 기타경비, 일반관리비, 이윤 등의 항목임. 주공에서는 정부공사에서 기준이 되는 조달청 기준 자체가 매우 빈약한 근거를 가지는 것으로 판단하고 있으며<sup>5)</sup>, 주공의 제잡비율은 용역의뢰를 통해 그 비율을 현실적으로 보정한 것임을 분명히 밝힘.
- 업계에서도 주공공사비의 현실화를 위한 하나의 방안으로 제잡비율의 인상을 주장하지만 주공의 제잡비율의 어느 부분이 잘못된 것인지에 대해서는 명확히 밝히지 못함.
- 하지만, 주공에서는 공공부문에 공통적으로 발생하는 근본적인 문제를 해결하지 않은 상태에서 실제조사에 근거하여 명확한 기준을 가지고 있는 제잡비율 기준을 임시방편으로 상향 조정하는 것은 현실적으로 어렵다는 입장임. 또한 최근에 용역을 통해 이를 검토하여 제잡비율의 일부 인상을 단행한 바 있음을 지적함.
- 제잡비율 문제 역시 업계의 불만을 야기한 주된 이유는 아닌 것으로 여겨짐. 그리고 이 또한 발주기관 고유의 원가절감 노력으로 볼 수 있는 것으로 업계가 이에 대한 문제를 제기하기 위해서는 여타 공공기관 기준과의 단순비교가 아닌 항목별 근거 제시에 기초한 것이어야 공감대를 형성할 수 있을 것임.

## 낙찰률

- 두 주체 모두 주공 공사비 논란의 주범으로 낙찰률을 지목함. 업계에서는 주공공사에서의 최근 손실은 IMF 이후 공사물량이 줄어들면서 업계의 과당 수주경쟁과 엄격해진 입/낙찰제도에 의해 시공능력 1군의 경우 78%, 2군의 경우 83%로 낙찰률<sup>6)</sup>이 고정되면서부터 발생하였으며, 여기에 작년부턴 시작된 건설원가의 상승이 결정적이었던 것으로 인식하고 있음.
- 다만, 건설원가의 인하요인이 발생하면 바로 반영하면서도 상승요인이 발생할 경우에는

5) 즉, 과거에는 국내 건설업체의 수준이 낮아 업체 양성차원에서 제잡비율이 높게 책정된 것이므로 이를 현실화하여 현행 제잡비율을 결정함.

6) 적격심사제도에 의하면 최저가 입찰자 순으로 85점 이상인 자를 낙찰자로 결정하고 있음. 대부분의 업체가 입찰가격을 제외한 부분에서 거의 만점을 받고 있는 실정이며, 설령 만점을 받지 못한 경우라도 수주의 당락은 결국 입찰가격에 의해 결정되고 있는 상황임. 결국 업체가 당해 공사의 수주 가능성을 높이기 위해서는 종합점수 85점에 맞추어 입찰가격을 쓸 수밖에 없는 한계를 가지고 있음.

그에 상응한 조치가 적절히 이루어지지 못하고 있는 현재 정부공사의 관행은 시정되어야 함을 지적함.

- 그리고 이에 대한 근본적인 책임은 이윤확보가 어려운 공사에 참여한 업체에 있음을 자인하면서도, 대형업체 중심의 현 건설경기호황은 중견건설업체에 아직 미치지 못하고 있기 때문에 물량확보를 위해서는 어쩔 수 없음을 실토함.
- 주공공사에 참여하는 업체의 현황을 살펴보기 위해 현재 주공 발주 공사현장 중에 서울/경기, 대구/경북, 광주/전남 지역현장의 수주업체를 시공능력순위에 따라 분류하여 <표 3>에 제시하였음.

<표 3> 시공능력순위별 주공공사 참여업체 분포

시공능력순위	<30위	31 ~ 60위	61 ~ 90위	91 ~ 120위	121 ~ 150위	151 ~ 250위	>251위	합계
업체수	20	30	17	27	8	13	15	130
비율(%)	15.38	23.08	13.08	20.77	6.15	10.00	11.54	100

\* 한 업체가 여러 현장에 참여한 경우도 모두 반영

\* 자료: 대한주택공사 홈페이지(www.jugong.co.kr)

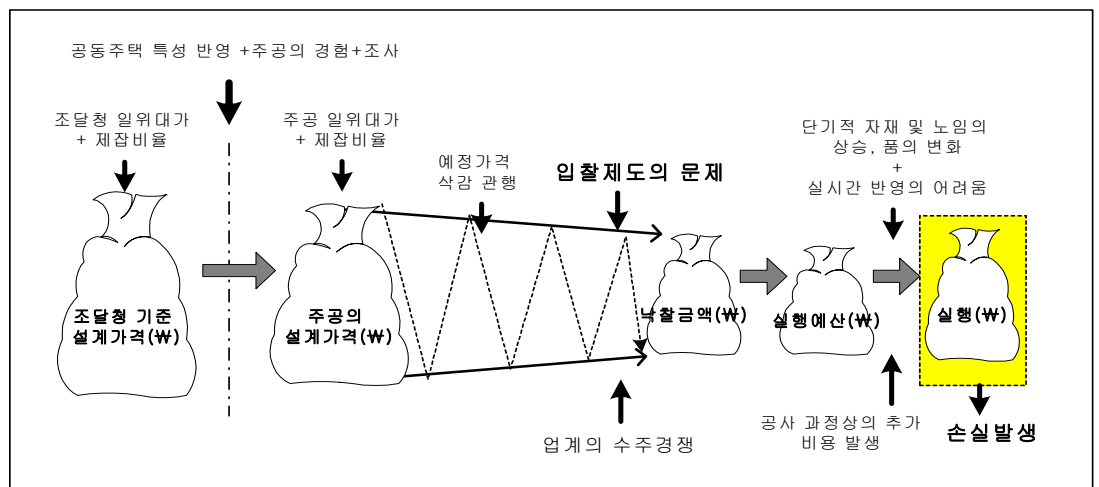
- 주공 공사에 참여하는 업체의 시공능력분포를 보면, 30위 이내의 대형업체의 참여율이 15.38%정도 되나 규모가 영세한 90위권 이하인 업체도 절반에 가까운 비율(약 48%)인 것으로 조사됨. 한 업체가 여러 현장에 투입된 것을 고려한다면 실질적인 대형업체의 주공공사 참여율은 더 떨어질 것임. 또한 최근의 민간부문 주택시장의 호황과 주공공사의 낮은 가격으로 인해 대형업체의 참여율은 더욱 낮아질 것으로 전망됨<sup>7)</sup>.
- <표 3>을 보면 알 수 있듯이 시공능력 1~2군 업체에 모두 기회를 제공하는 주공의 역할에 대해 특히 중규모 건설업체는 긍정적 시각을 가지고 있는 것으로 확인됨. 하지만, 대형업체에 비해 재무구조와 기술력이 취약한 중규모 업체의 경우 최근의 직접비 상승(재료비, 노무비)과 같은 상황을 맞으면 더욱 어려움을 겪을 수 있으며, 이러한 현실은 하도급업체로 갈수록 심화될 것임. 중규모업체를 보호하고 육성하는 차원에서라도 적정공사비를 확보해줄 수 있는 조치는 반드시 필요하다고 주장함.

7) 현재 대형업체를 중심으로 주도되고 있는 민간 공동주택시장의 경우 자체 개발사업 또는 재개발 사업이 주종을 이루기 때문에 이윤구조가 주공발주공사와는 근본적으로 차이가 있음. 따라서 대형업체 입장에서는 주공공사에 대한 매력도가 낮을 수밖에 없음.

- 주공 담당자에 따르면 최근 발주공사에서 낙찰률이 87~88%에서 형성되고 있음을 공개함. 즉, 현 사태는 주공의 예정가격보다는 업체의 과다경쟁으로 낮게 형성된 낙찰률에 기인한 것이며, 건설업체가 제값을 받고 공사할 수 있는 제도적 기반정비 및 업계의 의식전환이 필요하다고 인식함.

장기적으로 입/낙찰제도 개선, 단기적으로 제잡비율의 인상을 요구

- 주공 공사비와 관련하여 제기된 문제점 및 원인을 정리하면 <그림 2>와 같음.



<그림 2> 주공공사 가격결정구조상의 문제점 및 원인 분석

- 주공 공사비가 낮다는 문제제기와 대응되는 원인을 다시 정리해보면 우선 주공의 자체 일위대가의 적용, 낮은 제잡비율, 예정가격 삭감관행, 업계의 수주경쟁, 인위적으로 고정된 낙찰율, 직접비/노무비 상승, 공사 과정상의 추가 비용 발생 등을 들 수 있음. 그리고 이 가운데 낙찰률이 주공공사비에 가장 크게 영향을 미치는 것으로 조사되었음.
- 주공이나 업계 모두 장기적으로 낙찰률을 개선할 수 있는 입찰제도의 정비가 필요하지만, 지금까지의 입/낙찰 제도 변천 추이를 감안했을 때 획기적으로 변화될 것으로는 보지는 않았음. 또한 업계의 무분별한 수주관행도 함께 개선이 되어야 함을 지적함.
- 업계는 또한 단기적으로 제잡비율의 조정을 제안하였으나, 이러한 임시방편적인 조정은 근본 해결책은 되지 못할 것임. 그리고 이미 밝혔듯이 업계에서 구체적인 근거를 제시

하여 문제제기를 하지 않는 이상 당분간은 현재 비율이 계속 유지될 것으로 전망됨<sup>8)</sup>.

## ■ 결론 및 시사점

- 특정 발주기관의 예정가격과 관련하여 문제가 제기되었음에도 불구하고 근본원인으로 정부공사에서 공통적으로 거론되는 낙찰률이 문제의 주범으로 인식되고 있는 것은 국내 공공발주공사의 핵심문제가 무엇인지를 보여주는 단적인 예임.
- 즉, 주공의 자체적 원가절감노력 및 공사예산의 현실화 작업이 공공부문의 인위적인 입찰제도에 의해 당초 취지와 달리 왜곡된 결과를 가져온 것으로 분석됨. 현행 입찰제도는 과다계상된 표준품셈의 문제를 일정부분 보완하는 역할을 해온 것이 사실인데 주공의 경우 표준품셈 및 제잡비율을 현실화하여 예정가격을 산정하였기 때문에 여기에 낙찰률이 그대로 적용되는 과정에서 문제가 발생한 것임.
- 그리고 최근 주택건설경기를 중심으로 건설경기가 과열화되면서, 단기적인 노임과 건자재의 상승으로 인해 업계가 느끼는 비용 부담은 더욱 컸던 것으로 분석됨. 하지만 정부공사에서 이러한 원가 상승분을 실시간으로 반영할 수 있는 체계 역시 부족하여 그 손실은 업계가 상당부분 부담해야 하는 것 또한 사실임.
- 이에 대한 대안으로 주공은 업체들이 손해보지 않는 선에서 낙찰률을 높이면 된다는 주장을 하고 있는데 이의 배경에는 주공이 실 투입원가 조사를 통해 나름대로의 예정가격 산정기준을 확보하고 있기 때문임. 반면에 업계는 현행의 입찰방식에서 낙찰률은 이미 결정되어 있기 때문에 국가계약법의 회계예규에서 규정하고 있는 제잡비율 기준에 따라 예정가격을 산정해 달라고 주장하고 있음.
- 현재로서는 주공과 업계 모두 상대방의 주장 논리를 뒤집기는 힘들 것으로 판단됨. 이러한 대치 상황은 현행 공공공사의 낙찰률 중심의 시스템이 근본적으로 개선되지 않고서는 변화될 수 없는 한계성이 내포되어 있음.

8) 최근 주공은 제잡비율 대신 설계금액대비 평균예가를 기존의 95.5%에서 97%로 1.5% 상향 조정하였으며, 선급금 지급률 역시 10~30%대로 인하여 업계의 불만을 일부 수용하였음.

- 입찰제도 개선과 더불어 현행 예정가격 산정 및 활용체계에 대한 전반적인 개정을 통해 예정가격을 사업기획 및 설계단계의 예산관리와 낙찰자 선정에 위한 자체 검토용으로 이용하고 이를 낙찰자를 선정하는 기준으로 활용하지 않아야 할 것임. 따라서 기존의 내역입찰체계에서 견적입찰체계로 전환하기 위한 관련제도가 정비되어야 할 것임.
- 견적입찰방식에서는 업체의 견적능력과 전략 등에 의해 입찰가가 작성될 수밖에 없기 때문에 공정하고 합리적인 입찰경쟁을 유도할 수 있음. 그리고 이는 정부의 사후적(Reactive) 예산관리체계를 예방적(Proactive) 관리체계로 전환하는 데에도 큰 효과가 있을 것으로 판단됨.
- 또한 이제까지 정부의 제도개선의 중심축이었던 공정성, 투명성과 함께 정부공사 발주체계의 효율성도 함께 고려되어야 될 때가 되었으며, 중앙정부에 의한 단일체계보다는 발주청의 자율성이 보장된 방향을 추진되어야 할 것임.
- 적어도 특정 부문에 많은 경험과 인력을 보유하고 있는 정부투자기관에 대해서라도 이러한 제도개선은 반드시 이루어져야 할 것임. 그리고 이를 통해 자율적인 경쟁체계를 구축하여 업체가 자신이 수주한 공사에 전적으로 책임지는 환경을 마련하여야 할 것임.
- 업계차원에서도 기업 경영에 있어서 부득이 한 측면이 있지만, 물량확보 차원의 수주관행은 반드시 변화되어야 할 것임. 정부의 지원에 호소하기보다는 업체의 기술력으로 위기를 극복할 수 있는 자생력 확보 노력도 함께 필요할 것임.

최석인(책임연구원, sichoi@cerik.re.kr)

김윤주(연구원, yjkim@cerik.re.kr)