실적공사비적산제도 도입의 전제 조건은 무엇인가

- 객관성 있는 ‘ 실적 ’ 자료의 축적과 제도적 보완이 선행되어야 -

정부는 지난 4월 24일 공공 건설 공사의 예정 가격을 산정하는 데 사용했던 표준품셈을 점차적으로 축소하고 정부 예산 절감과 생산성 제고를 위해 2004년부터 점진적으로 실적공사비적산제도를 도입하기로 결정하였다.

그러나, 정부가 도입하고자 하는 실적공사비적산제도는 실적에 대한 개념의 명확한 확립 및 현행의 입 · 낙찰과 관련된 제도를 개선 · 보완하지 않고서는 원활한 정착이 불가능할 것으로 보인다. 즉, 실적공사비적산제도의 도입에는 찬성하나 다음에서 지적한 준공 가격의 도입과 현행의 제도 개선이 전제되지 않고서는 내년부터 전면 시행이 불가능하다.

따라서, 다소 시일이 걸리더라도 객관적 타당성이 인정될 수 있는 자료의 축적, 제도의 보완이 선행된 후 시행하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

1968년 이후 표준품셈 적용

현행 공공 사업의 예정가격 산정을 위해 활용되고 있는 표준품셈은 1968년 대통령의 특별 지시에 따라 건설공사 단가(품셈)를 경제기획원(예산관리실)에서 제정한 후 지금까지 공공 및 민간 부문의 적산을 위한 유일한 기준으로서 일익을 담당해 왔다. 그러나, 표준품셈은 건설 공사의 다양성과 새로운 기술 및 공법을 즉각적으로 반영하기에는 한계가 있다.

또한, 프로젝트의 특성, 투입 물량 및 공사 환경에 따라 노무량 및 장비 투입량이 달라 차별화된 적용을 필요로 함에도 불구하고 예정 가격 작성자는 획일적으로 표준품셈의 내용을 적용하고 있는 문제점을 내포하고 있다.

품셈에 적용되는 노임 단가 역시 시장 가격을 제대로 반영하지 못하는 구조적 문제점을 안고 있다. 1년에 두 번의 실사를 통하여 노임을 조사 · 공포하고 있지만 조사의 정확성은 미흡하다는 비판을 받고 있다. 즉, 조사기관의 인원 부족, 조사 대상인 건설업체의 불성실한 자료 제공 및 부풀린 금액 제시 등으로 제대로 된 시장 거래 가격의 파악이 어려움은 물론 설혹 조사가 어느 정도 정확하다고 하더라도 이를 적시에 반영하기가 어렵다는 한계가 있다.

특히, 표준품셈에서 문제가 되고 있는 것은 가격보다는 공종별 생산에 소요되는 투입 노무량의 정확성이다. 누구나 이것이 틀렸다고 하면서도 실제와 어떤 차이가 있는지를 입증할 만한 실측 데이터를 제시하지 못하고 있다. 일본 건설공사표준보개와 비교해봐도 조사 및 적용 방법에 상당한 차이가 있음을 쉽게 알 수 있다.

예컨대 국내 표준품셈에 의하면 레디믹스트 콘크리트 타설 작업의 경우 15㎝ 슬라브 타설 작업이나 18㎝ 작업에 대한 구분 없이 동일 노무량을 적용하고 있고 타설 부위의 차이에 대한 보정치도 없다. 반면, 일본 건설공사표준보개는 타설 부위에 따른 보정계수 적용, 타설 물량 및 타설 방법을 세분화하여 투입되는 노무량을 달리 적용하고 있다.

실적 공사비 개념 모호해

정부에서 도입하고자 하는 실적 공사비는 회계예규 ‘ 원가 계산에 의한 예정가격작성준칙 ’의 기준에 따른 예정 가격에 낙찰률을 곱한 계약 단가를 기준으로 하고 있다. 이렇게 되면 실적 공사비의 기준이 되는 계약 단가가 표준품셈을 근거로 작성된다. 이는 표준품셈의 문제를 개선하기 위해 도입하는 실적 공사비가 표준품셈을 근간으로 하는 모순에 빠지게 되는 결과를 초래한다.

실적 공사비에서 인건비, 재료비 등을 구분하지 않고 오직 거래 가격만을 대상으로 삼게 되면 인건비 및 자재비의 급당락에 대한 물가 상승비를 어떻게 보전할 것인가에 대한 해결책이 필요하게 된다. 특히, 국내 공공공사의 경우 총액 단가 계약을 도입하고 있기 때문에 공사 수행 과정에서 물량의 변화, 물가 변동, 혹은 상이한 현장 여건에 따른 설계 변경 등으로 가격이 변할 수밖에 없다.

외국의 경우에는 오래 전부터 건설 공사의 준공 가격을 대상으로 하여 공사에 소요된 총금액을 파악하고, 그러한 관련 자료를 데이터 베이스화하여 발주자가 공사비의 규모를 개략적으로 추정하는 기준으로 활용하고 있다. 이러한 기준은 발주자의 사업 타당성 분석이나 혹은 예산 확보를 위한 참고 자료에 불과하다. 미국의 경우 낙찰자를 선정하는 기준은 철저하게 입찰자가 제시한 가격으로, 입찰자가 제시한 공사 방법을 바탕으로 한 가격이 적정한가에 대한 심의와 함께 계약 우선 협상 대상자와의 협상을 통해 최종 계약 금액을 결정한다.

따라서, 건설 사업이 가지고 있는 특성을 고려한다면 현행 표준품셈의 노무량은 공종

정부는 그동안 사용해 왔던 표준품셈을 점차 축소하면서 2004년부터 점진적으로 실적공사비적산제도를 도입하기로 하였다. 그러나 문제는 객관성 · 타당성이 인정될 수 있는 실적 자료의 축적이 일천하다는 데 있다.

별이 아닌 교량이나 터널 등 상품별로 데이터 베이스가 만들어져야 하며, 이러한 바탕 위에 실적 공사비는 계약 단가가 아닌 준공 가격에 의해 작성된 단가를 기준으로 삼아야 한다. 실제 공사비 산정은 발주자의 책임 소관이며 생산 가격을 결정하는 것은 건설업체의 책임 소관이기 때문이다. 결국, 정부는 실적 공사비의 원활한 도입을 위하여 적절한 공사 금액을 판정할 수 있도록 실측을 통한 노무량을 파악할 책임이 있다.

제도 개선 필요하다

현행 「국가계약법」하의 입찰에서는 참가 업체의 제안 가격이 예정 가격을 넘게 되면 당연히 중도 탈락이며, 모든 입찰 참여자의 제안 가격이 예정 가격보다 높을 경우 유찰하도록 규정되어 있다. 그러나, 실적 공사비의 취지 및 원활한 정착을 위해서 정부의 예정 가격은 참고 자료로서만 이용되어야 하며, 낙찰 가격의 상한선으로 이용될 때는 실적 공사비의 본질이 훼손될 우려가 있다. 따라서, 제안 가격이 예정 가격보다 높다고 하여 유찰하도록 한 관련 조항을 개정할 필요가 있다.

또한, 적격심사제의 보완이 필요하다. 현행 적격심사제에 따른 가격 점수를 확보하기 위해서 건설업체는 견적 결과와 무관하게 운찰제로 제안 가격을 제시할 수밖에 없다. 즉, 입찰에 참여한 업체는 표준품셈에 의한 예정 가격에 상관없이 오로지 낙찰될 수 있는 금액을 잘 선택하는 것이 가장 중요하다고 생각하고 있는 것이다. 이러한 상황을 개선하지 않고서는 건설업체의 견적 능력 향상에 따른 실질적이고 경험적인 실적 공사비 데이터를 축적할 수 없다.

대부분의 공공공사는 정부의 예산 제한에 따른 장기계속계약 방식을 통해 수행되고 있다. 이로 인하여 예산이 적게 배정된 연차의 공사 수행을 위해서도 건설업체는 현장 관리 인원을 모두 투입해야만 하며, 이로 인해 발생하는 간접비는 현행 총액 단가 계약의 비합리성에 의하여 계약 상대자가 모두 부담해야 하는 모순을 가지고 있다. 즉, 총액 단가 입찰하에서의 공사의 기성은 '물량 단가'에 의한 금액으로 지급되며, 이러한 금액에 연동해 간접비가 결정되는 구조라서 많은 인원을 투입하여도 실제 수행한 공사 물량과 연동된 간접비만큼만 지급받게 되므로 실제로 발생된 간접비와 차이가 날 수밖에 없다.

한편, 정부는 표준품셈의 성격이 발주자의 가격 산정 도구인데도 이를 이해 당사자인 사업자 단체가 관리하는 것은 문제가 있으므로 정부 출연 연구기관으로 옮길 계획이다. 그러나, 일본의 경우 재단 법인의 형태로 물가조사회와 경제조사회, 미국은 'Rs Means', 영국에서는 'Spon' 등의 전문기관이 건설 시장의 가격과 관련된 사항에 대해 조사 · 공포하고 있으며, 외국 발주 기관에서는 그 결과를 표준품셈 작성 또는 예정 가격 산정의 기초 자료로 활용하고 있다. 이런 점을 감안할 때 국내에서도 시장 거래 가격 파악과 관련된 업무를 수행하는 전문기관의 도입을 검토할 필요가 있다.

결론적으로, 향후 실적 공사비의 정착을 위해서는 현행 정부의 물공량내역서 교부에 따른 건설업체의 단가 기입 방식을 탈피하고 적격심사제에 의한 가격 점수 산정을 폐지하는 것이 필요하다. 또한, 보증 기관의 일차적인 스크린 기능 확보와 함께 건설업체의 고유 기준을 바탕으로 한 견적으로 입찰 가격 제안이 이루어질 수 있도록 제도를 보완해야 한다.

뿐만 아니라 건설업체도 과거의 운찰제에서 벗어나 자체적인 견적 능력 향상을 도모해야 하며, 실적 공사비가 완전히 정착되기 이전에 임시적인 방편으로 실소요 비용 지급 계약(reimbursable contract)을 통해 실제 공사의 공종별 완성 공사를 만들어 이를 유사 상품의 공종별 실거래 가격 기준으로 삼는 방식의 도입을 검토해야 할 것이다.

이종수
한국건설산업연구원 책임연구원
jjong321@cerik.re.kr