실적공사비적산제도, 어떤 내용이 담기나

- 운영 기반 환경이 정비될 때까지는 시장 충격 최소화 방안 강구해야 -

공공 건설공사의 입찰 계약 및 적산제도는 공정성을 확보하면서 양질의 시설물을 적정한 가격으로 조달하기 위한 기준과 절차에 관해 규정한 제도로서 이들 제도의 합리적 · 효율적 운영은 무엇보다 중요하다. 특히, 적산제도는 건설공사에 소요되는 비용을 산정하는 데 필요한 공사비 결정 기준과 절차 등에 관해 규정한 것으로 적정한 가격 산정을 위한 필수적인 요소이다.

실적공사비적산제도의 개념

실적공사비적산제도는 건설공사 계약 목적물의 세부 공종에 관해 재료비, 직접 노무비와 직접 경비의 전부 또는 일부가 포함된 시공 단위당 가격을 이미 수행한 유사 공사의 계약 단가 등을 토대로 공사 규모, 특성 등을 고려하여 예정 가격 결정의 기초 자료로 활용하는 방식을 의미한다.

현행 원가 계산 방식은 발주자가 시공에 소요되는 자원의 소요량을 직접 조사한 표준품셈을 토대로 발주자가 일련의 시공 프로세스를 상정하여 직영으로 공사를 시공하는 체계를 기반으로 예정 가격을 산정하는 방식이다. 반면, 실적 공사비 방식은 계약 목적물의 시공에 소요되는 비용이 직접 시공을 수행하는 건설업체의 기술력과 공사 수행 방법 등에 의해 결정된다는 관점에서 발주자는 건설업체가 제출하는 산출 내역서에 기재된 계약 단가를 근거로 실적 공사비 자료를 추출하여 공사 발주를 위한 예정 가격을 산정함으로써 실제 시공에 소요되는 비용을 예정 가격 산정에 반영할 수 있는 장점을 지니고 있다.

그러나 실적공사비적산제도의 효율적 운영을 위해서는 무엇보다도 계약 단가의 신뢰성과 현실성을 확보하는 것이 중요한 관건이 되고 있다. 따라서 정부에서는 실적 단가의 적정성을 확보하기 위해 실적 자료의 유의성, 신뢰성, 정확성 등을 면밀히 분석하여 예정 가격의 기준 단가로 활용할 수 있도록 양질의 실적 공사비 자료를 축적하여 예정 가격의 적정성을 확보하는 데 주안점을 두고 있다. 건설업체도 입찰 단계에서 제출하는 산출 내역서상의 공종별 단가가 향후 유사 공사의 예정 가격 결정의 기준이 되므로 실제 시공에 소요되는 비용을 토대로 입찰함으로써 향후 예정 가격의 적정성을 확보할 수 있다는 것을 인지해야 할 것이다.

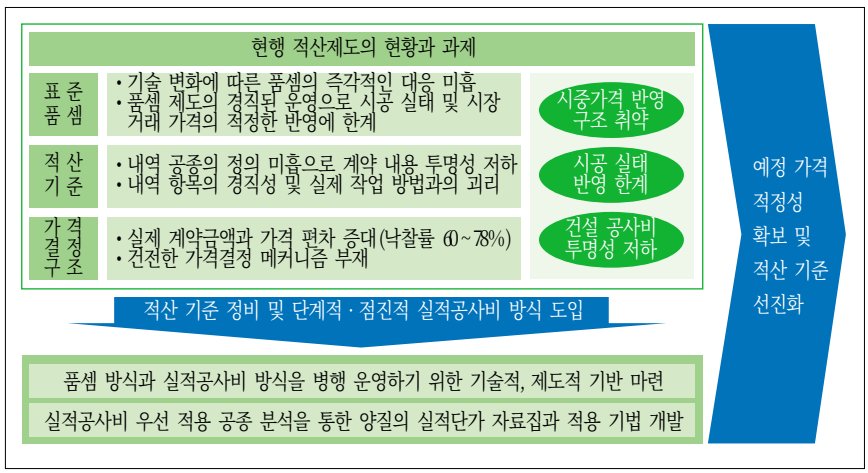
실적공사비제도 운영 체계

실적공사비제도는 기본적으로 건설 사업의 수행 과정에서 양질의 실적 자료를 이용하여 합리적으로 공사비를 예측 · 계획하고 관련 업무를 효율적으로 지원할 수 있는 체제하에 운영되어야 한다. 또한 실적공사비제도는 건설업체의 경영 및 입찰 전략, 건설업체의 수익성 등 건설산업 활동에 미치는 영향이 크므로 제도 운영의 탄력성과 효율성이 전제되어야 할 것이다. 특히 실적공사비제도 운영 기반 환경이 정비되는 시점까지는 건설산업 및 건설시장의 충격을 최소화할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있으며, 이를 고려하여 실적공사비제도의 운영 체계를 개관하면 다음과 같다.

원가 계산 방식과 병행 운영

공사 예정 가격을 산정함에 있어 표준품셈에 의한 원가 계산 방식과 실적 공사비 방식을 병용하여 운영하는 것을 기본으로 하고 있다. 즉, 작업 조건과 현장 여건에 따라

적산제도 개선 방향



생산성 또는 가격의 차이가 크게 나타나는 공종에 대해서는 실적 공사비 자료를 적용하여 예정 단가를 결정하는 데는 한계가 있다. 따라서 예정 가격의 적정성과 현실성을 확보하기 위해 생산성 또는 시공 단가가 현장 여건에 따라 큰 차이가 없거나 거래 단위가 명확한 공종에 대해서는 실적 공사비를 우선 활용하되 현장 여건에 따라 공사비의 변동이 큰 공종에 대해서는 현행 표준품셈에 의한 원가 계산 방식을 병행하여 운영하는 체계를 기본으로 하고 있다.

직접비 산정의 기초 자료

일반적으로 건설 공사비는 직접비, 간접비, 일반 관리비 및 이윤으로 구분할 수 있으며, 이 중 실적 공사비 자료는 기본적으로 직접비 산정에 활용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 직접비는 계약 목적물의 시공에 소요되는 세부 공종별 재료비, 직접 노무비, 직접 경비의 합계액을 의미하며, 세부 공종별 또는 목적물별 거래 단위가 형성되고 있어 시장 거래 가격의 추출이 용이할 수 있다. 그러나 간접비는 공사의 시공을 위하여 공통적으로 소요되는 법정 경비로서 낙찰률에 크게 영향을 받을 뿐만 아니라 현실적으로 산출 내역서에서 실적 공사비 자료를 추출하는 데는 한계가 있다. 따라서 간접비는 직접비를 기초 금액으로 하는 법정 요율을 토대로 예정 가격을 산정하도록 함으로써 낙찰률에 따라 예정 가격의 수준이 저하되는 현상을 최소화할 수 있을 것이다. 이를 근거로 실적공사비에 의한 예정 가격 작성 기준안을 제시하면 다음 표와 같다.

실적 공사비에 의한 예정 가격 작성 기준(안)

비목	세부 비목	예정 가격 산정 기준		비고
		원가 계산 방식	실적 공사비 방식	
직접비	재료비	품셈 재료량 × 단위당 가격	공종 수량 × 실적 단가	- 실적 단가를 적용할 수 없는 경우는 원가 계산 방식 적용
	직접 노무비	품셈 노무량 × 단위당 가격		
	직접 경비	품셈 소요량 × 단위당 가격		
간접비	간접 노무비 (규모·기간·종류별)	[직노] × 율	[직접비] × 율	- 회계예규 근거 마련
	산재보험료	[노] × 율	[직접비] × 율 또는 직접비 × 계수 × 율	- 노동부 협의
	고용보험료 (등급별)	[노] × 율	[직접비] × 율 또는 직접비 × 계수 × 율	
	퇴직 공제 부금비 (공사 종류별)	[직노] × 율	[직접비] × 율	- 회계예규 근거 마련
	안전 관리비 (규모·종류별)	[재+직노 + 관급자재] × 율	[직접비 + 관급자재] × 계수 × 율	- 노동부 고시 '건설업산업안전보건비 계상 및 사용 기준' 개정
	기타 경비 (규모·기간·종류별)	[재 + 노] × 율	[직접비] × 율	- 회계예규 근거 마련
	환경 보전비 (공사 종류별)	[재+직노 + 산출경비] × 율	[직접비] × 율	
일반 관리비		[재 + 노 + 경] × 율	[직접+간접] × 율	
이 윤		[노 + 경 + 일] × 율	[직접+간접+일반관리] × 율	

실적 공사비 보정 방안

건설공사는 동일한 공사라고 하더라도 현장 여건 및 시공 조건 등이 상이하여 공사비를 변동시키는 수많은 요인이 존재하며 이를 적정하게 보정할 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 특히 실적 공사비 적산 방식은 이미 수행한 건설공사에서 추출된 실적 공사비 자료를 이용하여 공사비를 산정하게 되는데, 각 공사비 자료는 각 사업마다 상이한 분포를 보이게 되므로 기존에 축적된 자료의 대표값을 적정한 방법으로 보정하여 사용하여야 할 것이다.

따라서 실적공사비제도에서도 다양한 공사비 변동 요인을 고려하기 위해 우선적으로 건설 공사비 지수를 개발하여 공사 시기의 차이에 따른 보정 계수를 제시할 계획이다. 즉, 공사 시기에 따른 보정은 이미 수행한 공사를 토대로 축적된 실적 공사비를 활용하여 예정 가격 산정시 실적 공사비 축적 시점과 신규 건설 공사 발주 시점의 차에 대해 실적 단가를 보정하는 방법이다.

또한 건설 공사비 지수는 계약 체결 이후 계약 이행 과정에서 일정 기간이 경과한 이후 물가 상승으로 인한 계약 금액 조정을 위해서도 불가피한 요소이다. 즉, 현행 건설공사의 물가 변동은 생산자 물가 지수나, 소비자 물가 지수 등을 이용하여 간접적으로 추정하였으나, 이들 지수는 편제 품목이나 가중치 구조가 건설산업의 특성과 상이하고 실적공사비제도 시행시 K치 산정을 위한 비목군을 구분하는 데도 한계가 있다. 따라서 정부에서는 건설공사에 편제되는 품목과 가중치를 고려하여 건설공사비지수를 개발하여 공사 시기에 따른 보정 및 물가 변동에 의한 계약 금액 조정 기준으로 활용할 예정이며, 이들 지수는 공식적으로 통계청으로부터 가공 통계 승인을 득한 후 지속적으로 발행할 예정이다.

실적공사비제도 운영상의 과제

최근 공공 건설사업에서 대두되고 있는 주요 이슈로서 건설사업 수행 전 과정의 효율성을 제고하여 고비용·저효율 구조를 타파해야 하는 정책 과제와 건설 경기의 위축에 따른 저가 입찰로 건설업의 총체적인 부실에 대한 방안을 강구해야 하는 두 가지 중요한 과제가 거론되고 있다. 이러한 과제는 실적공사비적산제도의 운영과 매우 밀접한

관계가 있다. 즉, 공공 건설사업의 효율성을 제고하기 위해서는 건설사업 수행 전 과정에서 건설 비용을 정확하게 예측·계획하여 비용 효과를 철저하게 분석, 관리할 수 있는 적산 기술과 다양한 실적 정보를 필요로 한다는 측면을 고려할 때 실적공사비제도의 운영은 긍정적인 효과가 크다고 하겠다. 그러나 건설업체 수주 목적의 입찰 행태가 지속될 경우, 축적되는 실적 공사비 자료의 적정성에 영향을 미치게 되어 실적공사비적산제도의 운영에 상당한 차질을 미칠 우려도 있다.

따라서 현행 우리나라 공공 건설사업의 주요 정책 과제와 입찰·계약 구조 및 건설산업의 환경을 감안할 때 실적공사비적산제도의 효율적 운영을 위한 주요 현안과 향후 정책 과제를 제시하면 다음과 같다.

실적 공사비의 적정성 확보에 주력

실적공사비제도의 운영에 있어서 가장 기본이 되는 것은 공사 유형, 규모 및 기술적 특성을 반영한 양질의 실적 공사비 자료를 확보하는 것이다. 실적 공사비 자료가 기본적으로 입찰·계약 과정에서 낙찰자가 제출하는 산출 내역서에서 추출된다는 측면을 고려할 때, 입찰자는 현행 입찰·계약 관행 아래 단순히 수주를 목적으로 전략적인 입찰가를 산정하기보다는 실제 시공에 소요되는 비용을 산정하여 입찰에 참여할 수 있는 인식 전환이 요구되고 있다. 그러나 현행 건설업체의 입찰 행태를 보면 실제 시공에 소요되는 가격을 산정하여 입찰에 참여하기보다는 수주 목적으로 현행 입찰·계약제도에서 허용되는 최소 가격을 산정하여 입찰하는 행태 및 관행을 고려할 때 축적되는 실적단가의 적정성과 신뢰성을 확보하는 데 한계가 있는 것을 부정할 수 없다.

품질과 가격의 균형성 제고

건설사업의 수행 과정에서 소요되는 비용이 높거나 낮을 경우 예산의 과도한 지출과 부적정한 예산 운영을 초래하게 되고, 시공 품질의 저하 및 부적정한 계약 이행으로 부실 공사를 야기하여 궁극적으로 시설물의 효용성과 가치를 떨어뜨리게 된다.

자칫 실적공사비제도를 이해함에 있어 계약 단가를 기초로 하는 실적공사비제도는 단순히 예정 가격의 수준을 저하시키는 결과를 초래한다는 인식을 줄 수 있다. 이에 따라 수익성을 우선시하는 건설기업은 당연히 주어진 예산 범위 내에서 공사를 수행하기 위해 저가의 생산 수단을 활용함으로써 시설물의 전반적인 성능과 품질을 저하시키고 부실 공사로 이어질 개연성을 배제할 수는 없다. 특히 공공 건설공사에서 성능과 품질 저하는 건설 투자에 대한 비용 효과를 저하시키고, 시설물 유지 관리비의 상승뿐만 아니라 시설물 이용에 상당한 불편을 초래하여 물류 및 사회간접비 상승의 요인이 될 수 있다는 것이다.

따라서 정부에서는 시설물의 요구 성능과 품질을 확보할 수 있는 적정한 실적 단가를 축적하기 위해 품질과 가격에 대한 상관 관계를 지속적으로 검증하면서 실적공사비제도를 정착시켜 나갈 계획이다.

기술 경쟁 기반의 낙찰제도 운영

그동안 국내 건설공사 입찰계약제도는 공정한 경쟁에 의해 계약 상대자를 선정하는 것과 국가의 예산을 효과적으로 집행하는 데 있어 적정한 가격을 결정하는 데 초점을 두고 있었다. 그러나 공공공사의 도급 공사비는 입찰에 참여한 업체의 기술력과 공사 수행 전략 등이 반영된 가격 경쟁의 결과에 의해 결정되기보다는 발주자가 산정하는 예정 가격과 낙찰자 선정 방법에 의해 결정되는 양상이 두드러지고 있다.

건설공사 낙찰제도의 운용에 있어서 충분한 계약 이행 능력이 있는 자 중 최저 가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 선정하는 진정한 의미의 최저가낙찰제 정착을 위한 제도적 환경 개선이 이루어져야 할 것이다. 건설공사 입찰·계약제도의 운영에 있어서 낙찰자는 최저가로 입찰한 자를 선정하는 것에는 이견이 없으나, '싼 것=경제적'이라는 등식에는 유의할 필요가 있다. 즉, 최저가낙찰제를 '최저 가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 제도'로 이해할 수 있지만, 단순히 최저 가격 입찰자라는 이유만으로 낙찰자가 되는 소위 '순수 최저가낙찰제'는 주문 생산 방식을 채택하고 있는 건설공사에 적용하는 데는 한계가 있을 것이다.

정부·업계의 지속적인 노력 필요

현행 건설시장 환경과 입찰·계약 구조 등을 감안할 때 실적공사비적산제도를 전면 운영할 경우 건설산업 및 건설시장에 미치는 충격과 실적 공사비의 적정성과 신뢰성에 한계성을 지니고 있는 것을 부정할 수는 없다.

이에 정부에서는 건설시장에 미치는 충격을 최소화하면서 실적공사비적산제도의 효율적 운영을 위해 표준품셈 방식과 실적 공사비 적산 방식을 병행하여 실적 자료의 신뢰성과 현실성이 높은 공종에 대해 단계적으로 적용하는 것을 기본으로 하고 있으며, 실적공사비적산제도의 실무 적용성에 대해서도 검증하면서 이 제도의 미비점을 지속적으로 보완·발전시켜 나갈 계획이다.

건설업계에서도 건설 비용의 투명성을 확보하기 위해 입찰 계약 과정에 있어서 무엇보다도 기술력과 공사 수행 전략 등이 반영된 실제 시공에 소요되는 비용을 토대로 입찰에 참여하려는 인식 전환을 통해 실적공사비적산제도의 성공적인 정착과 건설사업의 효율성을 제고하는 데 적극적인 협조가 뒷받침되어야 할 것이다. CJ

전성철
건설교통부 건설환경과장