실적공사비제도 - 방향은 옳지만 '쫓기듯' 서두를 일은 아니다

- 단가 기준 등 쟁점 산적, 현재는 실적 자료의 축적마저 매우 미흡한 상태 -

정부는 최근 공공 건설공사의 합리적인 예정 가격 산정에 시장의 실적 가격을 반영하기 위해 실적공사비적산제도를 2004년부터 도입하려 하고 있다. 정부의 이러한 제도 추진은 우리 건설산업의 장기적 발전 차원에서 바람직한 방향으로 평가받을 수 있을 것이다. 하지만, 실적공사비제도 도입의 바람직한 방향성에도 불구하고 국내 건설산업의 여러 제약 요인들로 인해 도입 과정에서 많은 난관이 있을 것으로 예상된다. 이에 본고에서는 실적공사비적산제도 도입시 예상되는 쟁점과 그 효과를 살펴보고 이를 해결하기 위한 단계적인 도입 방안을 제시하였다.

실적 단가의 기준, 계약인가 준공인가

첫째, 실적 단가의 기준이 계약 단가인지 준공 단가인지가 논란이 될 것으로 예상된다. 현재, 건설교통부는 2003년 1월부터 8월 사이에 계약된 사업을 대상으로 계약 단가를 수집하여 활용하려는 것으로 알려지고 있다. 그러나 「국가계약법」 시행령 제9조(예정가격의 결정 기준) 제①항 제3호에 의하면 기 수행된 사업을 토대로 축적한 실적공사비라는 조항이 있어 계약 단가가 반드시 실적 단가는 아니라는 주장이 있다. 즉, 계약 단가를 기준으로 하기 때문에 실적 자료 축적을 제한된 기간 내에서만 확보할 수 있는 한계가 있다.

둘째, 설계 변경시 가격 조정이 이루어져야 하는데 현재 원가 산정 방식에서는 이를 처리할 기준이 있으나 실적공사비제도에서는 순 공사 원가의 3요소가 분리되어 있지 않음으로써 설계 변경 사유 발생시 발주자 및 계약자 모두 상당한 논란이 있을 것으로 판단된다. 특히, 신규 비목이 발생할 경우 실적 단가를 적용해야 하는지 아니면, 원가 산정 방식을 적용해야 하는지에 대해서도 논란이 예상된다.

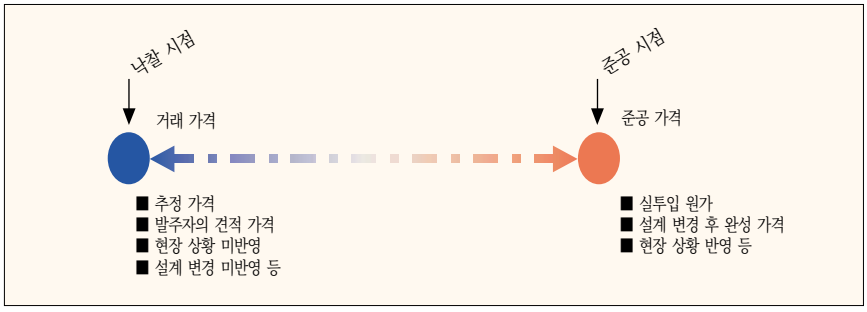
셋째, 현재까지는 교량이나 터널, 혹은 아파트 등 완성 상품별로 원가 산정 방식과 실적공사비 산정 방식을 병행하여 예정 가격을 산정하는 방식을 계획하고 있다. 이 경우 예정 가격 산정이 일부 공종은 원가 산정 방식으로, 또 다른 일부는 실적공사비 산정 방식으로 계산한 후 이를 물리적으로 합산하는 것은 논리적으로 맞지 않다는 주장이 있다. 특히, 계약 이후 품목 변경이 이루어질 경우 이 혼란은 더욱 가중될 것이라는 전망이다.

넷째, 실적공사비 단가의 기준이 되는 실적 단가의 축적 기간을 8개월로 국한한 것에 대한 부분도 실적 자료의 신뢰성 측면에서 문제가 제기되고 있다. 현재, 대상 공사의 낙찰률이 적용된 품목별 계약 단가는 발주 방식(기타 공사, 대안/턴키 등) 및 입찰 방식(적격심의, 최저가 등)에 따라 큰 차이를 보이고 있기 때문에 다양한 분포를 가지고 있는 실적 단가 가운데 결정되는 대표 값이 과연 적절한 것인가에 대한 논란이 제기될 수 있다.

다섯째, 건교부는 당초 실적공사비제도 시행을 위해 표준 분류 체계와 수량 산출 기준을 마련한 바 있다. 하지만, 현재의 실적 단가 수집은 이러한 체계와는 별도로 현행 표준품셈의 항목에 따라 이루어지고 있다. 계약 단가를 제출하는 일선 발주 기관에서나 계약자 모두가 공통적으로 제기하고 있는 문제점은 공종이 사용되는 시설물, 위치에 따라 단가가 달라져야 함은 물론 시설물이 위치하는 장소에 따라서도 단가가 달라지는데 이를 획일적으로 하나의 단가로 만들어내는 것은 건교부의 당초 취지에도 어긋나며 논리적으로도 문제가 있다는 것이다.

여섯째, 실적 단가를 결정하는 주체에 대한 사항도 쟁점이 될 수 있다. 건설 서비스 소비자인 건교부 주관으로 발주 부서들로부터 계약 단가를 수집하여 실적 단가를 만들어내는 현행의 과정은 시장 경제 논리에 따

낙찰 시점과 준공 시점의 차이



라 공급자가 가격을 결정하는 것과 정반대 현상을 가지는 것이라 하겠다.

예정 가격 거품론 종식시킬 수도

실적공사비 적산 방식이 체계적으로 도입 및 정착될 경우 일부 시민단체에서 주장하는 공공공사 예정가의 거품론을 상당 부분 종식시킬 수 있을 것으로 기대된다. 일각에서는 실적공사비적산제도가 운영되면 실제 낙찰률이 지속적으로 떨어지게 될 것이라는 우려가 있으나 실제 낙찰률은 높아져 실제 공사비에 가까운 예정 가격대가 장기간에 걸쳐 형성될 수 있으리라는 기대도 가능하다. 하지만 이러한 낙관론은 실적 단가의 신뢰도가 확보되었다는 전제와 함께 정부의 낙찰률 보정 방법에 대한 신속한 개발 및 대응 여부에 달려 있다. 품셈 대신 단가 산정 방식을 도입하기 때문에 발주처들의 예정 가격 산정 노력이 줄어들게 되며 설계회사들은 설계서(내역서 포함) 작성에 들어가는 노력과 시간을 절감할 수 있기 때문에 설계 용역 회사들의 수익성이 크게 개선될 가능성이 높다.

공종별 단가에 대한 불신 가능성도

건교부가 현재 추진하고자 하는 실적공사비적산제도는 건교부가 기존에 개발한 표준분류 체계에 따른 수량 산출 기준, 그리고 설계 내역서와의 불일치 등으로 인해 공종별 단가에 대한 강한 불신이 제기될 경우 실적공사비제도 도입의 당초 취지와 목적이 큰 상처를 받게 되어 상당 기간 후퇴할 위험성이 크다. 계약 단가에 의해 예정 가격을 결정하는 구조에 대응하여 건설기업들의 손실 폭이 예상 외로 커질 경우 기업들은 협회나 적산협회 등을 통해 실 투입 가격을 조사하여 이를 입찰 금액의 기준으로 삼고자 할 것이며, 또한 정부에서 사용하고 있는 예정 가격 조정을 강하게 요구하게 되어 마찰이 발생할 우려가 있다. 대한주택공사와 한국전력공사 등 상품별로 실적 데이터를 어느 정도 보유하고 있는 발주기관은 실적공사비 적산제도의 시행이 가능하나 그 이외에 실적 자료 축적이 되어 있지 않은 발주기관은 내년부터 시행이 불가능하거나 기피 현상이 발생할 것으로 판단된다. 특히 실적 단가 적용을 강제하지 않고 임의화할 경우 대부분의 발주기관들은 실적공사비적산제도를 기피하게 될 것으로 예상된다. 그럼에도 불구하고 단순 공종 중심으로 실적공사비 적산 단가를 결정하여 도입할 경우 발주자와 계약자 모두에게 불만을 가져다주게 되며 공사 기간 중 해석에 대한 논란과 함께 설계변경 기준에 대한 시비가 큰 폭으로 증가할 우려가 높다. 결국, 극히 제한된 공사에 국한하여 실적공사비적산제도를 시행하게 될 것으로 예상된다.

실적공사비제도의 도입 시기와 관련된 논란이 가중되고 있다.

규격화된 품목이 주종인 공사부터

단기적으로 규격화된 품목이 주종인 공사부터 실적공사비를 적용해야 하며, 실적 데이터 구축이 미비한 발주기관은 실적 자료가 축적될 때까지 시행을 보류할 필요가 있다. 실적 자료의 수집은 준공 시점을 기준으로 한 것이어야 하며, 제한된 기간을 통해 수집된 자료보다는 제한된 품목을 대상으로 시범 사업을 실시한 후 사후 평가를 통해 확대 여부를 결정하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

장기적으로는 모든 설계내역서를 표준 분류 체계 및 수량 산출 기준에 따라 작성하여 장기간에 걸쳐 실적공사비 자료를 축적해야 할 것이다. 그리고 현행 원가 계산에 의한 예정 가격 작성 준칙, 낙찰률 적용, 적격심사제도, 장기계속계약 방식 등에 대해서도 근본적인 개선이 필요하다. 또한 완성 상품 중심으로 실적 데이터를 축적해야 하며, 신뢰성 있는 공사비 지수의 개발 및 기술을 반영할 수 있는 견적 입찰 방식의 도입이 적극적으로 검토되어야 할 것이다.

건설업계 역시 건설협회 혹은 대한건설단체총연합회 등에서 실적 공사 단가를 지속적으로 수집하는 기능을 부여해 정부가 책정하는 단가의 적정성을 검증하는 역할을 담당해야 할 것이다. 이것이 당장 어렵다면 정부의 실적 단가 조사 기구에 공동으로 참여하는 방안도 고려할 필요가 있다. CJ

이종수 한국건설산업연구원 책임연구원
최석인 한국건설산업연구원 책임연구원