실적공사비 적용 공종 확대 - 수익성 악화 우려 증폭

- 지속적단가하락불가피, 입찰제도와연계된해결책찾아야-

최근 실적공사비제도는 그 대상 공종을 전체 공종(약 1,857개)의 약 50%(931개 공종)선까지 확대하였으며, 앞으로그 범위를 계속늘려갈것으로알려지고있다. 이에대해건설업계는현행의입낙찰제도와연계된 실적공사비제도가확대될경우수익성이악화될 것을크게우려하고 있다. 실적공사비 단가의계속적인하락이불가피하기때문이다. 본고에서는현재이제도와관련하여제기되고 있는 문제점을 짚어보고 이를 해결하기위한단기적인방안을논하고자한다.

실적공사비 단가 적정한가

현재실적공사비단가는몇개기관을제외하고는대부분의공공발주기관과지자체에서 활용되고 있는 것으로 조사되고 있다. 그리고그적용범위역시전공사에적용하고있는실정이다. 현재크게이슈가되고있는부문은네가지정도로요약할수있다.

첫째, 현재실적공사비단가는공사의규모나특성에따라 달리적용되는체계가 아니다. 그리고 축적되는 실적공사비 단가의 소스를보면주로100억원이상의대형사업의단가를활용하고있다. 이러한이유로인해적용 범위에 포함되고있는중소형 건설사업에서는 맞지 않다는 문제 제기가 있다. 이를 해결하기 위해서는 공사의 특성과 규모등에 맞게적절히 실적공사비 단가를 보정하는 방안이 필요하나 현재는 이러한 부분이전혀고려되지못하고있다는것이다.

둘째, 필자의분석에의하면실적단가의 변동률이 건설공사비지수 변동률과 생산자물가지수를 따라가지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 구체적으로 실적 단가집의 상승률은 지난 2년 반 동안 3.7%에 불과하였으나, 건설공사비지수는13%가상승하였으며, 생산자물가지수 역시 같은 기간 동안 10%가상승하였다.

셋째, 실적공사비단가는6개월마다시차가있고, 최신물가 변동을반영할수없는, 즉경쟁의산물인최근공사의계약금액을 축적하는구조로되어있기때문에계약금액조정지표로활용하기에는부적절하다.

넷째, 국내공공부문입낙찰제와연관하여이미지적한바와같이현행제도와건설

실적공사비 단가 변동 현황(2004년 상반기 대비 2006년 하반기)

구 분	변동률(%)	2004년상반기	2005년상반기	2006년상반기	2006년하반기
실적공사비 상승률평균	3.7	0%	4.1%	2.7%	3.9%
건설공사비지수	13.02	116.7(2003. 11)	127.9(2004. 11)	128.3(2005. 11)	131.9(2006. 5)
생산자물가지수 (총지수)	10.0	102.2(2003.11)	109.6(2004. 11)	111(2005. 11)	112.5(2006 .5)

주: 1) 대비실적공사비하락률: -17.5%(2005하 2006하단가하락률-18.7%, -18.5%, -17.1%의평균치).
2) 실적공사비상승률은 2004 2006하중존재하는단가(토목110, 건축64, 설비 33)에대한 2004년상반기대비율을공종별가중평균한값임.

한 · 일간 철근 가공과 조립 공종 실적 단가 및 보정의 차이(2004년 전반기 기준)

한국		일본
조건	단가(원/톤)	동경: 톤당 50,000엔/전국 47개도시별톤당 49,000 53,000엔(높이5m 미만일반구조물)
간단	356,224	시공규모 S1 : 표준0%, S2 : 10톤미만15% 작업조건 K1 : 시간제약1.15, K2 : 야간작업1.3, K3 : 2교대1.1, K4 : 터널내1.15, K5 : 법면작업1.2, 대구경철근K6 : 0.95, K7 : 0.85, K8 : 0.75
보통	393,901	
복잡	443,472	
매우복잡	486,979	작업위치T1 : 일반1.05, T2 : 캔티레버1.05, T3 : 지하구조물, T4 : 교량상판, T5 : 콘크리트말뚝 0.4
재료비, 운반비제외		직접공사비산출: 표준시장단가×(1+S1 or S2/100)×(K1×K2×…K8)×(T1 or T2 or…or T5) 재료비별도계산: 재료비= 설계중량×할증×철근재료단가

업체의입찰행태를보았을때실적단가에포함되는최근공사의계약단가가과연적정한지의문이며, 이러한상황이계속될경우공공건설사업예정가격의지속적인하락이 더욱 우려된다는 것이다. 이에대처하기 위해서는 실적공사비제도뿐만 아니라 입 · 낙찰관련제도에대한해결방안이함께모색되어야할것이다.

단기적 제도 개선 방안

우선, 실적공사비제도적용 공사의 범위조정이 한시적으로필요하다. 즉, 실적공사비단가집에중소형공사에대한별도의단가가 축적되거나 혹은 이에 상응하는 보정방법이마련되기전까지는100억원미만공사에서는실적공사비적용을당분간유예할필요가있다. 참고로2005년공공공사를금액으로구분해보면100억원이상공사의금액 비중이 전체 공사의 약 70%까지 된다. 이 정도의 규모면 실적공사비제도 적용 범위로는 충분하며, 국내보다 먼저 시장단가제도를도입한일본의경우도이정도로적용되지 못하고 있는 실정이다. 그리고100억원 이하공사는대형업체를제외한중소업체의시장이다. 대형업체와달리중소업체의 경우단가의하락은 바로기업운영에절대적악영향을줄수밖에없다. 그래서이러한조치는건설업계의양극화가심화되는가운데 계약 건수의 상당 부분을 책임지는중소 건설업체의보호효과도함께거둘수있다고판단된다.

둘째, 현행실적공사비단가집의경우시공규모, 현장조건등공사특성반영이미흡하기 때문에 시공 규모, 작업 조건 등 공사특성이반영될수있도록장기적관점에서 보정 장치를 마련할 필요가 있다. 물론, 실적 단가일부항목에보정개념이포함되어 있으나 미미한 수준이다. 단기적으로표준품셈의할증개념(공통사항의할증, 공종별 할증 계수 등)을 활용할 필요가 있다고보인다.

셋째, 현행의실적공사비단가축적은설계가와낙찰률대비일정비율내에있는단가를 추출하여 산술 평균하여 단가를 결정하고있다. 언급한바와같이현행의실적공사비단가집은물가변동에대해적절히반영될수있는구조가아니기때문에이러한비율의 일률적인 적용은 한계를 가지고 있다. 더욱이국내의특성상계약금액은입낙찰제도에의해영향을받고있으며, 해마다낙찰가의 변동률이 심한 경우에 이러한 비율의일률적인적용은자칫실제상황과동떨어진 가격이 실적공사비 단가에 속할 수 있는위험이있다. 이러한한계는보정장치의마련을 통해서도해결될수가있겠지만, 상호보완적으로현단가스크린비율을그대로고정시킬것이아니라당해시점의물가변동등급변하는건설환경에적절히대응할 수 있도록 공사비조정위원회에서 그 비율의범위를조정할수있는체계로 전환하는개선이필요하다.

넷째, 실적공사비 적용 공사에 대해서는원칙적으로 지수 조정률을 활용하여 물가변동에 따른 계약 금액의 변동이 이루어질수있도록정부회계예규인‘ 정부입찰 · 계약집행기준 ’을개정할필요성이있다. 즉, 기준시점과비교 시점의건설공사비 지수를 활용하여 물가 변동률(등락률)을산출하고, 이렇게 산출된 물가 변동률이 3%를 넘어설 경우에는 계약 금액의 조정을 허용하는것이합리적이라는것이다. 이경우실적공사비 적용 공사에 있어서도 계약 금액의 조정이 시의성 있게 비교적 원활하게 이루어질수있다.

다섯째, 실적공사비 단가의 소스를 현행계약 단가에서 입찰 가격으로 전환하는 것도고민해볼필요가있다. 즉, 입찰자의평균가격을 단가의 소스로 전환하면 낙찰만을위한저가입찰로 인해발생하는계약 단가의적절성문제를해결할수있으며, 이에따른각종피해를줄일수있을것으로보인다.

입찰제도와 연계한 해결책 모색해야

기본적으로 현행 제도가 가지고 있는 가장심각한부분은바로국내공공부문의계약 단가라는 것이 입낙찰제도와 깊은 관련성을가지고 있다는 것이다. 구체적으로이러한계약단가는실적공사비제도하의실적공사비 단가집을 이루는 가장 기본적인 데이터가 되기 때문이다. 특히, 국내공공 부문의 낙찰률은 최저가의 경우 경쟁 심화로 인해 정상적인 수치로 회복하는 것이 당분간어려워보이며, 낙찰률이 인위적으로 고정되어있는적격심사제도의경우실적공사비제도로 인하여 실제로 가격의 지속적인하락이예상되고있다.

실제로논란이되고있는지속적가격하락은 입낙찰제도만 제대로 작동될 경우 현실적공사비제도가기술적인 측면에서 문제가있다하더라도최소화될수 있을것으로보인다. 어떠한좋은 방법을 현실적공사비제도에 포함시키더라도 정부의 입낙찰제도와업체의과다경쟁입찰행태가변화되지않는 한 정상적인 메커니즘으로 작동할 수 없다. 즉, 제도 자체에 특성화된 단가를 축적하기 위한 새로운 방법과 개념의 도입도 필요하지만 이와 함께 주변 제도의 혁신과 정비가 더 절실하다는 것이다. 실적공사비제도가 국내 공공 부문에서 성공적으로 정착되기위해서는우선입낙찰제도와연관한각종 개선 노력이 정부 차원에서 시도되어야할것이다. 그리고업체의경우도현행의실적공사비단가는기본적으로업체의입찰단가에 의해 좌우됨을 인식하여 적정 계약단가가 실적공사비 단가집으로 축적될 수 있도록노력해야할것이다.

최석인
한국건설산업연구원책임연구원
sichoi@cerik.re.kr