실적공사비에 대한 오해, 정부·시장의 인식 차이 너무 커

- 기획예산처, 2007년부터적용공종985개로확대방침밝혀 -

실적공사비에 대한 인식 차이가 국내 건설시장에서는너무크게 나타나고있는것 같다. 정부가 인식하고 있는 실적공사비는 콘크리트나혹은철근등공종(commodity)의 단위당 통합 단가(재료비+노무비+경비)로 계약시점의단가, 즉 계약단가로인식하고있다. 이에비해시장은계약단가가 아닌 실제 생산에 투입된 원가로 인식하고 있다. 정부는 계약 시점의 단가를의미하는 반면 시장은준공단가로 인식하고있는극단적인차이를보이고있는것이다.

실적공사비 도입 목적에서도 극단적인 차이를 보이고 있다. 정부는「국계법」에 의해산정되는공사원가산정방식의기초가 되는 표준품셈에 상당한 거품이 있기 때문에실거래가격으로예정 가격을낮추는데 목적을두고있다. 이에비해시장은발주자가요구한건설상품을생산하는데필요한 원가 확보와 최소한의 이윤 보장을 해주는 것으로 인식하고 있다. 정부는 예정가격을 낮추는데목표를두고있는반면시장은완공시손실축소에목적을두고있는것이다.

미국 공공 시장에서 일반적으로 도입하고있는실적공사비는계약단가와준공단가를 혼용해서 사용하며 발주 기관별로 실적 DB를 구축하여 활용한다. 또한, 국내와 달리 발주자가 추정하는 가격은 예산 편성이나 입찰자가 제시한 가격을 평가하는 데 참조하기위한목적으로 쓰이며, 대개완성공사상품단위로추정가격을내놓는다. 일본은국내와유사한원가산정방식을 도입하고있으나시장에서원도급자와하도급자 사이에거래되는 실거래가격혹은보괘(일본식 품셈) 방식을도입하여 예정가격을 산정한다. 미국이나 일본 모두 국내의 예정가+내역서 입찰 방식을 사용하지 않고 견적입찰방식을사용하고있다는점에서국내와는근본적차이가있다. 이는 실적공사비가낙찰자를선정하는 데있어국내와달리결정적인작용을하지않는다는의미다.

실적공사비 적용 공종 985개로 확대

기획예산처는지난1월23일자로2007년도부터전체건설공사공종1,857개중현행 27%에해당되는507개실적공사비적용공종을 985개까지확대하겠다는방침을 내놓았다. 정부는 표준품셈에 의해산정된 예정가보다 실적공사비에 의한 계약 단가를 도입할경우약16% 정도의예정가격거품을 제거할수있다는기대를하고있다. 정부가 내세우는목표는크게두 가지로 요약된다. 첫째는품셈의부정확성을실적공사비로대체하겠다는것이며, 둘째는국내예정가격 산정방식을선진화시키겠다는것이다.

정부의 오해

정부의실적공사비에대한오해는크게6가지로요약된다.

첫째, 실적공사비는 실제 투입 가격으로 인정하면서도 유독 건설 공종에서만은 계약 단가로 인식하고 있다는 점이다.「국계법」 시행규칙 제5조에 의하면 실적공사비에 의한 예정 가격은 실거래 가격을 직접 조사하여 결정한 가격으로 시행규칙 제6조 제1항 제4 및 제5항의 일반관리비 및 이윤을 따로 가산하지 않도록 되어 있다. 이것은 공산품의 경우 완성품이기 때문에 사후 가격임을 감안했기 때문이다. 그러나, 건설공종은‘ 계약 단가≠완성 단가 이다. 건설공종은‘ 계약단가=예측 단가 에 불과하다는사실을간과하고있다.

둘째, 미국이나 영국 모두 실적공사비는 발주자가 예산 확보 목적이나 혹은 입찰자가 제시한 금액의 타당성을 판단하기 위한 목적이지 국내와 같이 낙찰자를 선정하기

위한 유일한 평가 잣대가 아니라는 사실을 간과하고있다.

셋째는 표준품셈의 부정확성을 들어 실적 단가로 대체하겠다는 목표이다. 미국이나 영국, 그리고 일본 등 어떤 선진국도 공종을 설치하는 데 소요되는 투입 인력량을 별도로 유지하지 않는나라가 없다. 품셈이 건설 공사의 생산성을 측정하고 계획하는데 결정적인 역할을 하기 때문이다. 또한, 국가별 비교에서 주요한 평가 잣대로 사용하고있다.

넷째는 국내 공공공사의 투입 원가는 발주 방식(턴키 혹은 분리 방식)과 입찰 방식(적격 심사 혹은 최저 가격 등), 계약 방식(장기계속 계약, 계속비 계약 등)과 물량(콘크리트 혹은 철근량 등)의 크기, 공사 위치(산악지역, 도심지역등)에따라크게달라짐에도불구하고평균적인기준을적용하고있다는점이다.

다섯째는 현행 국내 건설 상품의 품질과 성능을 현수준에 묶어 놓겠다는발상이다. 「국계법」상 어떤 경우에도 계약 금액은 예정가격을초과할수없도록되어있는독창(?)적인요소가지배하기때문이다.

여섯째, 표준품셈의 유지 · 관리에 대한 책임이다. 현재 품셈의 유지 · 관리 책임은 건교부의 위탁을 받은 한국건설기술연구원에 있다. 그런데 품셈의 유지 · 관리보다는 실적 단가집을 만들어내는 데 집중하고 있다. 책임은건교부가 가지고 있지만사용은 재경부가 관장하고 있는 「국계법」의 원가 산정방식이하고있고, 또최근에는기획예산처까지 실적 단가집 작성에 개입하고 있다. 유지 · 관리와활용책임이분산되어있고, 더구나여기에는건설생산자그룹이철저하게배제되어있다.

시장의 오해

실적공사비에 대해서는 정부의 문제점 못지않게 시장의 문제점도 심각한 것으로 판단된다.

첫째, 실적공사비 문제점에 대안을 체계적으로 제시하기보다는부당함만을주장하고있다. 실적단가가시장단가가아니라는 주장을 하면서도 실제 투입 단가에 대해서는 생산자인 건설 기업들이 제시해야 함에도불구하고이를기피하고있다.

둘째, 예정가격을높여달라면서실제입찰 가격은 손실을 보면서까지 낙찰 우선주의로가고있다. 예정가격을낮춘다고해서 입찰률이높아지는 게아니라는 점이다. 잘못은개인 · 기업이지만제도개선은기업이아닌정부의몫으로돌리고있다. 낙찰률하락은예정금액하락이라는등식이국내공공 시장에 존재하고 있음을 인식하고 있음에도불구하고입찰때실제투입가격을제시하는책임을기피하고있다.

셋째, 해외 시장에서 경쟁하기 위해서는 기능 인력의 생산성 측정이 중요함에도 불구하고 가격 일변도로치닫고있다. 한국은 이미기능인력의경쟁력은인도나중국등에의해 훨씬 떨어져버렸다. 그럼에도불구하고제3국시장에서경쟁하기위해서는제3국의기능인력의생산성비교가가능해야하는데 인력 생산성에 대해서는 어떤 대책도마련하고있지않다.

넷째, 건설공사에대해서생산가격을결정하는기준이되는실적공사비는생산자의 몫, 즉 기업들의 책임이다. 이 책임을 정부가 가져갔다고 하더라도 기업들은 산업 차원에서 체계적인 자료를 축적해 실적 단가에 대응하는 생산 단가를 만들어내야 하는데 이에 대한 비용 투입은 전혀 하지 않고 있는실정이다. 물론개별기업단위로는실적 데이터를 축적하는 경우도 있으나 이를 공유하여 산업 차원의 생산성 데이터로 만들어내는노력은전혀하지않고있다.

실적 단가 확대시 예상되는 시나리오

현재와 같은 방식으로실적공사비제도가 확대되는 경우 국내 건설산업에 나타날 예상시나리오는다음과같이다섯 가지로예상할수있다.

첫째, 선진국과 달리 실적공사비제도가 완성품의 실 투입 가격을 나타내는 측도가 아닌 시공업체를 선정하기 위한 입찰 예정가격을 산정하는 도구로 전락하게 된다는 점이다.

둘째, 철근 톤당 혹은 콘크리트 m^3당 기능인력의생산성을비교할수있는어떤잣대도없어지게 된다는 점이다. 이는국가간 비교가안될뿐만아니라 국내건설산업의 생산성향상에대한대책이나혹은기능인력수급대책시기준이없어지게된다.

셋째, 실적공사비는 건설 상품의 품질과 성능을현재수준에서고정하겠다는의미를 가지고 있다. 이는 소득 수준 및 기술의 발전으로 건설 상품의 품질과 성능이 지속적으로 향상되어야 한다는 소비자의 요구와 정면으로 배치된다. 자연스럽게국내 건설 상품의 품질과 성능이 국제 수준에서 멀어지게된다.

넷째, 정부와시장사이에반목이갈수록 높아지게 된다. 현 「국계법」에 의하면 정부가 산정한 예정가보다 입찰 금액이 높아질 수는없다. 실적공사비는정부의예정가격을낮추기위한수단이기때문에 낮아질수 있어도높아질수없는구조를가지고있다. 따라서, 손실을만회하기위해 입찰 금액을 높게제출할 수있는방법이없는시장으로서는 정부 예정 가격에 저항하게 됨으로써 대치적관계로발전될수밖에없게된다.

다섯째, 현재 재경부가 도입하려는 최고가치낙찰제(best value)와맞지 않는다. 최고가치낙찰제는생애비용산정이중요한잣대이지만실적공사비는순수시공비라는한계를가지고 있기때문에생애비용과호환성이없다. 아무리건설제도가국가별로다르다고하지만실적공사비자체가외국으로부터 수입된 개념임에도 국내 시장만의 고

유 해석으로 국제 시장과의 호환성을 배제한채국내만의제도로운용하는것은정부가 주장하는 선진화와 근본적으로 차이가 있다.

어떤 대응책이 필요한가

실적공사비제도가제대로정착되고실효성을 가지기위해서는다음과같은개선방안이필요하다.

첫째, 실적공사비에 대한 근본적인 인식의 재정립이필요하다. 낙찰자 선정을 위한 기준이아닌국내업체들이과다한이윤혹은손실을보지않으면서 생산가능한실제 생산가격으로재정립되어야한다.

둘째, 실적공사비제도를 확대하는 이유가 기존 품셈에 내재된 문제점 때문이라면 품셈에내재된부정확성을털어내고개정 · 보완해제대로된품셈을만들어야한다. 품셈이엉터리라고방치하면결과적으로국내 건설산업의국제생산성을더욱하락시키게 되며, 건설상품의품질과성능을현재수준 보다저하시킬우려가크다.

셋째, 일본처럼' 실적단가 '가아닌' 유니트단가 '개념을도입하거나혹은미국이나 영국등과같이완성상품단위로가격을추정하는방법을도입할 필요가 있다. 일본이 유니트단가를적용할수 있는것은하도급 패키지가유니트단위(예컨대철근+콘크리트+거푸집)로발주되기때문이다. 반면, 미국이나 영국의 경우는 발주자가 완성 공사별 준공 가격에 대한 방대한 데이터베이스를 구축하고 있거나, 없는 경우 외부 전문기관에추정가격을의뢰할수있기때문에 완성품단위로가격추정이가능하다.

넷째, 발주방식별, 공사규모와특성별로 실적단가집을신규로구분해데이터베이스화시키는 과정이 필요하다. 현재와같이평균단가집을만든후몇%로증감시킬수있는유연성을주는방법은 그이후에필요한 조정 요소이지기본요소는결코아니기때문이다.

합리적 예가 산정 방식 로드맵 만들어야

정부가 예정 가격을 낮추기 위한 목적에서실적공사비제도를도입한것이아니라면 현재와같이실적공사비적산제도도입확대에만매달리지말고예정가격산정방식합리화에대한로드맵을만들어내야한다.

한편, 정부는 최고 가치 입찰 방식을 도입하는 정책을 추진하면서 또 한편으로는 최저가 대상 공사에서 입찰자의 기술을 전제로한견적입찰방식을도입하겠다고한다. 이런 방침들은「국계법」에도입되어 있는 원가 산정 방식에 의한 예정 가격 산정 방식을 근본적으로 변혁시키는 것이다. 이는 제대로 된 국제 규격의 추정가 산정 방식이다.

반면, 실적 단가집을 실적공사비제도와 동일시하는개념과는배치가되고있다. 예정가격을낮추는것은국내업체들로하여금얼마만큼의이익을내는게아닌얼마만큼의 손실을 줄이는지로 몰아가게 된다는 사실을알아야한다. 품셈의유지 · 관리책임이 생산자인 민간 단체에 있다 하여' 고양이에게 생선가게를 맡겨놓은 격 '이라는 시각으로는 선진국 수준의 선진화를 달성할 수 없다. 더구나국내 시장만을 위한 국적없는실적단가집보다는시간과돈을투입해서라도 제3의기관을 설립하여 제대로 된 주요 공종별 생산성 데이터를 구축해야 하는게정답이다.

또한, 발주자가 완성 공사 단위로 추정가격을 산정하여 입찰에 부치는 선진국형 모델 도입도 가능하도록 해야 한다. 이 점에 있어서는 국내 공공공사에서도 일부가 도입되어 성공을 거두고 있다. CJ

이복남
한국건설산업연구원선임연구위원
bnlee@cerik.re.kr

도서 안내

대예측 2015, 한국건설업 미래 시장

권오현 · 최민수지음/한국건설산업연구원펴냄/224쪽

최근 건설업체간경쟁이 날로격화되고있으며, 부동산 규제 강화 등으로 인하여 건설시장의 불확실성이 더욱 증폭되고 있다. 이러한 상황에서 중장기 건설 수요를 전망해봄으로써 건설업체의 중장기 경영 전략 수립에 기여하고자 건설시장에서 예상되는수요구조변화를분석하고향후성장가능성이큰건설수요부문을전망하였다.

코리안 스탠다드에서글로벌 스탠다드로

이상호 · 한미파슨스지음/보문당펴냄/319쪽

한국의 건설산업의 문제점을 지적하고 선진화를 향해 나아갈 방향을 제시하고 있는이 책에서는한국의 건설 제도와 미국, 유럽에서 적용되고 있는 글로벌 스탠더드를 비교하고 있다. 면허제도, 예산편성제도, 입 · 낙찰제도 및보증제도 등 한국 제도와 글로벌 스탠더드의 차이점을 심도 있게 분석 제시하고있다.

경제 상식의 허와 실

한국경제연구원지음/굿인포메이션펴냄/278쪽

이책은기존의경제를 읽는 시각과는 또다른 관점, 시장 경제 원리라는안경을쓰고우리 경제의 낱낱을 살펴본다. 다르게 보면 이렇게 달리 볼 수도 있구나! 이 책은 경제 현상이라는 텍스트를 매우 낯설게 보여줌으로써 독자들에게 현상을 보는 보다 겸손한 자세를 요구한다. 현상에 대한 다양하고 진정한 토론을 일으킬 수 있을 것이다. CJ