실적공사비 - 산정 기준 합리화 방안의 모색

- 실적단가 · 간접공사비 · 물가변동률등의산정기준및적정성논란해소되지않아 -

우리나라입찰계약제도는1951년9월 24일제정된「재정법」및그대체법인「예산회계법」에 의하여 규정되어 오다가 1995년 1월 5일 WTO에 의한 정부조달협정에따라「국가계약법」제정으로계약부분을별도로분리 · 운영하면서현재에이르고있다.

그간 공공 건설공사 입찰계약제도는 공정한 경쟁에 의하여 계약 상대자를 선정하는 것과 국가 예산을 효과적으로 계획 · 집

행하는 데 중점을 두고 있으며, 그 수단의 하나로엄격한예정가격제도를운영하고있는것이특징중의하나이다.

예정 가격(엄밀하게는 설계 가격을 토대로 2% 범주내에서작성한복수예비가격을토대로입찰장소에서 확정한금액을말하나, 본고에서는설계가격등을포함한포괄적인 의미로 사용함)이란 발주자가 입찰 · 계약에앞서입찰금액평가및낙찰자선정 기준으로삼기위하여입찰장소에미리 작성 · 비치하는가액을말한다. 이는입찰가격의상한선이될뿐만아니라수량증감 또는 물가 변동 등에 의한 계약 금액 조정기준이되는등건설비용과관련된의사결정에중요한판단의근거가되고있다.

일본경제연구소의長谷川德之輔는예정가격제도가국가예산의계획 · 집행과정에 있어서 객관성과 투명성 확보에 유효한 제도적 장치가될 수있지만, 예정가격제도가경직되게 운영될 경우에는 시장 원리에 의하여가격이결정되기보다는발주자와수주자간대담합(?)에의하여공정가격을형성시키는 결과를 초래할 수 있다고 지적하고 있다.

공공 건설 공사를 계획하고 · 집행하는 과정에 있어 객관성과 투명성 확보가 무엇보다 우선되어야할중요한 과제이지만, 이를위해서는시장가격을 적정히반영할수 있는예정가격결정기준과건전한가격결정메커니즘형성을위한 시스템구축이전제되어야할것이다.

주요 현안과 대응 방안

계약 실적을 기반으로 공사비를 산정하는 체계인 실적공사비제도는 기술 경쟁에 의한 적정시장가격의형성과무분별한저가입찰을방지하고예정 가격산정업무의간소화및계약관련업무의효율성을제고하는등건설비용결정구조의투명성을확보하면서 건전한 입찰 풍토를 조성하는 데 주안점을두고있다.

그러나, 실적공사비제도를 운영함에 있어 최저가낙찰제의확대 시행에 따라 실적단가의적정성에대한논란이제기될수있다. 또한, 실적공사비방식을 원가 계산 방식과 병행 운영함으로써 간접 공사비 산정기준에혼란이있고, 물가변동률산정기준의적정성에대한검토도필요하다. 이에주요 현안과 합리적인 운영 방안을 제시하고자한다.

실적단가의 적정성 확보

실적공사비제도는계약 단가에서추출한 코스트데이터를활용한다는측면에서현실적인 적정 계약 단가의 확보가 전제되어야한다. 이에공공건설 공사의입찰계약제도 및거래관행등을감안하여실적단가적정성확보를위해실적단가유의성확보차원에서실제공사현장에서다수의거래가형성되는공종을대상으로실적공사비자료를축적하고있으며, 공사의 유형과 기술적 특성에따라실적단가의편차와변동이 적은 공종을 추출하여 실적 단가의 신뢰성을 제고하고 있다. 또한, 실적 단가의 정확성 확보차원에서현행예정단가와계약단가간에가격격차가일정범주내에형성되는데이터를 통계 처리하는 방법을 채택하여 왔다.

그러나, 최근 최저가낙찰제가 확대 시행되면서 낙찰률이 60 70%에 형성되는 등 저가입찰의개연성이높을뿐만아니라실적 단가의 수준에도 상당한 영향을 미치는 것으로나타나고있다. 반면, 지난해부터저가심의제가시행되면서건설업체는저가심의공종에대하여 충분히설득력있는 근거자료를 제출함에 따라 오히려 저가 입찰의 의구심보다는 입찰 가격이 적정한 것으로 설명되고있어적정가격에대한논란이더욱심화되고있는실정이다.

이처럼 낙찰률을 저가 입찰의 판단 지표로삼기에는한계가있으며, 낙찰률이클경우오히려건설공사비적정성에대한불필요한 오해를 불러일으킬 수 있다. 따라서, 예정가격산정기준의지속적인개선과엄격한입찰가격평가시스템을 구축해예정가격과입찰가격의차이가허용오차범위내라할수있는낙찰률90% 시대에서건설생산 활동이 이루어지기를 기대해본다. 이는 공사비에 대한 투명성과 신뢰성 확보뿐만아니라건설가격에대한불필요한논쟁을제거하면서선진화된입찰계약풍토조성의기반이될것이다.

시중 노임 · 자재값 정보의정밀도 제고

건설공사가격결정에기초가되는시중노임과물가자료의정밀도및 현실성확보를위한구체적인실무방안을 모색할필요가 있다. 그간 공사비 산정의 기초 자료인 표준품셈과시중노임, 각종자재가격정보에대한현실성과신뢰성에대한문제가지속적으로 제기되어 왔다. 정부에서는 표준품셈의 비현실성에 대한 문제를 해결하기 위하여 2006년부터 전면개정작업을추진하고있으며, 앞으로 품셈은 작업에 소요되는 작업조에 의한 생산성 정보를 제공하여 작업에 소요되는 기간 산정에도 유효한 정보로활용할수있도록정비하는것을목표로하고있다.

그러나, 품셈의전면개정작업이진행된다하더라도건설가격결정기준인시중노임과물가자료의정밀도향상 및현실화가 전제되지않을경우공사비산정결과의정확성에영향을미칠뿐만아니라양질의공사비자료를확보하는데도제약요인이될 수있다. 즉, 현행예정가격산정에활용되고 있는 시중 노임은 지역, 작업 조건 등에 따른 다양한 공사비 변동 요인을 반영하지 않고 있다. 시중 노임의 경우 지역별 가격 변동이 없을 경우에는 반드시 구분할 필요는없으나, 가격변동이있는데도불구하고

지역별 · 작업조건별가격정보를제시하지 않는것은결국축적되는실적단가의정밀도도 저하시키게 된다. 이에관리 기관에서는건설코스트결정의기초자료가되는시중노임과각종물가정보의정밀도향상및 현실성확보를위하여실질적이고적극적인 정비를추진해야할것이다.

간접공사비 산정 기준의합리화

실적공사비제도의 시행과 함께 예정 가격산정기준의주요개선내용가운데하나는간접공사비산정기준에대한개정이다. 그동안 원가 계산 방식에서 간접 공사비를 구성하는세부비목인간접노무비, 각종보험료, 기타경비 등은 특정 원가 비목을 기초금액으로하여일정요율을적용하는방식을채택해왔다. 그러나, 실적공사비는직접 노무비, 재료비, 기계경비 등이 포함된 공종별 복합단가로구성되어있어이에적합한간접공사비산정기준을마련할필요가있었다. 이에간접공사비를구성하는세부비목은직접공사비를기초금액으로하여 일정 요율을 적용하는 체계로 전환하면서간접공사비산정 방법의합리화뿐만아니라 현실적인 접근 방법을 제시하여 회계예규로규정한바가있다.

이와관련된해외사례를고찰해보면, 우리나라와 같이 원가 계산 체계를 활용하고 있는 일본을 포함하여 대부분의 국가에서 간접 공사비는 직접 공사비를 기초 금액으로하여일정요율에 따라가산하는방식을 채택하고있다. 특히, 일본의경우는우리나라와같이원가계산 방식을운영하고있음에도 불구하고 간접 공사비의 세부 비목은 직접공사비를기초금액으로하여일정요율을적용하는방식을운영하고있다. 그이유는 직접공사비를구성하는 재료비, 직접노무비, 기계경비는설계방법에따라변동하게되어간접공사비산정의객관성확보가어렵다는측면에서재료비, 직접노무비, 기계 경비의 합계액인 직접 공사비를 대상액으로 하여 간접 공사비를 산정하는 방식을채택하는것으로보인다.

우리나라의 경우 회계예규인 ‘ 예정가격 작성준칙 에서 실적공사비 적용시 간접 공사비 산정 기준을 명확하게 규정하고 있음에도 불구하고 일부 발주기관에서는 기존 원가계산방식에의한간접공사비산정기준을적용하는등제도운영의혼선을초래하는 사례를 볼 수 있다. 이러한현상은 아직 실적공사비 적용 비율이 낮다는 이유와 공식적인간접공사비요율의미비등이요인이되고있지만, 공사비산정기준의합리적 운영을 위해서는 회계예규에 근거하여 간접 공사비 산정 방식의 일관성을 확보해야할것이다.

물가 변동률산정 기준의개선

실적공사비제도 운영에 있어 중요한 사안 중 하나는 물가 변동에 의한 계약 금액 조정 기준과의 부합성에 대한 검토가 필요하다는 점이다. 기본적으로 실적 공사비는 재료비 · 노무비 · 경비등으로 구분되지 않는복합단가이므로 복합단가를하나의품목으로취급하는경우품목조정방식의적용에는큰무리가없으나, 지수조정방식을 적용하는데는한계가있었다.

이에 실적공사비제도 도입 당초에는 현행 건설 공사의 물가 변동은 생산자물가지수나, 소비자물가지수 등을 이용하여 간접적으로 추정하던 방식에서 건설 공사 유형별편제품목과가중치구조를반영한실제적인건설물가변동률을추정할수있는건설공사비지수 개발을 통해 물가 변동에 의한계약금액 조정기준으로개선할계획이었다.

그러나, 급격한제도개선으로인한혼선을우려하여정부에서는실적공사비적용분에대한물가변동률은기준시점과변동시점의 실적공사비 단가 평균값을 적용하는 방법을채택하고있다. 실적공사비 단가평균값의변화는단가의비중이큰 공종의변동률에 의하여 결정되기 때문에 실질적인 물가 변동률을 반영하는 데 현실성이 결여될 우려가 있다. 따라서, 보다 진보된 ESC 방식을적용하기위해서는 도로시설, 항만시설등 17개시설물유형별로건설 물가의 실질적인변동추세를파악할수 있는공인통계자료인건설공사비지수를활용하는방식으로 전환함으로써 ESC에 의한 계약 금액 조정 실무의 효율성과 간소화를 도모할 수있다.

적정 공사비 산정 시스템 구축의 출발점

실적공사비제도 시행 4년이 경과되는시점에서제도 운영에대한기대와 우려가상존하고있다. 이러한기대와우려의 내용을 면밀히살펴보면실적공사비제도시행자체보다는 건설산업을 둘러싼 내 · 외부 환경 및입찰계약관련제도와의밀접한연관성에 기인하고 있다. 특히, 실적공사비제도의 운영에 있어 실적 단가의 수준에 직접적인 영향을미치는최저가낙찰제의확대적용과 수주를 위하여 입찰 단가가 적정하다고 주장해야 하는 저가심의제도하에서 건설업체는 그야말로 진퇴양난의 상황에 직면하고 있다.

모든 제도와 정책은 시대적 · 공간적 상황에뿌리를두고운영된다. 시대여건과장소적 환경에 제약받지 않는 불변의 제도는 존재하지않는다.

실적공사비제도도 예정 가격 산정 기준의현실화를 위한하나의제도적 수단이되기보다는건설생산방식의변화와건설기술의발전에 보다유연하게대응할수있는 공사비 산정 시스템구축을위한출발점이 되기를 기대한다.

이유섭
한국건설기술연구원건설코스트연구센터장