

대형 공사 감소세, 서울·수도권 물량 감소 폭 가장 커

- 최근 5년 간 공공공사 동향 분석 및 시사점, 공공공사 계약 실적을 중심으로 -

최 은 정 | 한국건설산업연구원 책임연구원

kciel21@cerik.re.kr

장 기화된 경기 침체로 건설 공사의 발주 물량이 줄어들고 있다. 특히, 대형 건설업체에 비해 공공공사 의존 비율이 상대적으로 높은 중견 및 중소 건설업체의 경우 물량 확보를 위한 뚜렷한 대안이 없어 위기감이 고조되고 있다. 이러한 상황에서 건설업체들이 향후 공공공사 시장 변화에 따른 대응 방안을 모색하기 위해 필요한 분석 자료가 미흡한 실정¹⁾이다.

이와 같은 자료의 한계에 따라 본고²⁾에서는 최근 5년 간 발주된 공공공사의 계약 금액을 기준으로 공사 규모별, 입찰 방식별, 발주기관별, 지역별, 공종별 등 다양한 측면에서 분석한 결과를 정리하였다. 이를 통해 지난 5년 간 공공공사가 어떠한 특징을 가지고 변화되어 왔는지, 향후 공공공사가 어떠한 방향으로 변화될 것인지를 파악함으로써 정부 정책 및 기업의 전

략 방향을 설정하기 위한 기초 정보를 제공할 수 있리라 사료된다.

300억원 이상 대형 공사 감소

2008년 43조 7,784억원이었던 공공공사 계약 금액은 4대강 사업 등 대형 SOC 공사 물량이 증가하였던 2009년에 66조 1,577억원으로 51.1% 증가하였다. 그러나 이후 공공공사 물량은 지속적으로 줄어들어 2012년에는 33조 8,408억원을 기록하였다.

공사 규모별로 살펴보면, 2012년 건수 기준 100억원 미만 공사가 약 97%로 가장 많았으나 금액 기준으로는 300억~1,000억원 공사가 19.1%, 1,000억원 이상 공사가 35.5%로 300억원 이상 대형 공사가 시장의 54.6%를 차지하고 있다. 그러나 최근 5년 간 변화

1) 기존의 유사한 내용으로 조달청의 조달 통계 및 조달 연보, 대한건설협회의 종합건설업조사, 통계청의 건설업 관련 데이터가 있으나 개략적인 수준에서 분석이 이루어지고 있음.

2) 보다 자세한 내용은 한국건설산업연구원에서 발간된 건설이슈포커스 "공공공사 동향 분석 및 시사점"을 참고하기 바람.

특 집 입찰제도의 변화와 혁신

최근 5년 간 입찰 방식별 공공공사 계약 실적 추이

(단위 : 건, 억원)

연도	입찰 방법	건수	비중	금액	비중
2008년	수익	11,668	49.0%	25,106	5.7%
	적격	11,740	49.3%	128,405	29.3%
	최저가	284	1.2%	175,375	40.1%
	턴키대안	105	0.4%	108,898	24.9%
	총 합계	23,797	100.0%	437,784	100.0%
2009년	수익	9,918	43.1%	10,359	1.6%
	적격	12,539	54.5%	189,901	28.7%
	최저가	349	1.5%	231,998	35.1%
	턴키대안	182	0.8%	229,319	34.7%
	총 합계	22,988	100.0%	661,578	100.0%
2010년	수익	7,447	37.8%	7,187	1.9%
	적격	11,953	60.7%	165,099	43.7%
	최저가	185	0.9%	128,546	34.0%
	턴키대안	105	0.5%	76,986	20.4%
	총 합계	19,690	100.0%	377,817	100.0%
2011년	수익	8,994	45.7%	8,404	2.3%
	적격	10,350	52.6%	145,470	39.4%
	최저가	241	1.2%	150,750	40.8%
	턴키대안	88	0.4%	64,573	17.5%
	총 합계	19,673	100.0%	369,196	100.0%
2012년	수익	9,341	46.9%	8,670	2.6%
	적격	10,336	51.9%	146,020	43.1%
	최저가	166	0.8%	106,321	31.4%
	턴키대안	75	0.4%	77,397	22.9%
	총 합계	19,918	100.0%	338,408	100.0%

주 : 기술제안입찰 방식 공사는 편의상 턴키대안 공사에 포함됨. 이하 동일 ; 자료 : 대한건설협회.

추이를 보면, 2009년을 기점으로 300억원 이상 대형 공사는 줄어든 반면, 300억원 미만 중소형 공사는 비슷한 수준을 유지해 오고 있다. 특히, 300억~1,000억 원 사이의 공사가 가장 많이 줄어들어 2012년에는 금융위기였던 2008년의 10조 6,014억원보다 38.9% 감소한 6조 4,741억원을 기록하였다. 1,000억원 이상 초대형 공사 또한 2008년 18조 2,335억원에서 2012년 12조 109억원으로 34.1%가 감소해 금융위기 때보다도 줄어들었다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 대형 공사의 감소는 전체 공공공사 시장이 줄어드는 원인으로 작용하였다.

입찰 방식별로는 300억원 미만 적격심사 공사는 시장에서 물량이 다소 증가하였거나 그 규모를 유지하

는 반면, 주로 대형 공사에 적용되는 턴키·대안 공사는 증가하고 최저가낙찰제 공사는 줄어들고 있다. 이는 최근 들어 대형 공사의 입찰 방식이 가격보다 기술을 중시하는 방향으로 변하고 있음을 보여준다 할 수 있다.

그 밖에 최근 5년 간 입찰 방식별 낙찰률 변화를 살펴보면, 턴키·대안 공사의 평균 낙찰률은 2008년과 2009년에 90%를 상회하였으나, 2010년 이후 지속적으로 하락하여 2012년에는 88%를 기록하였다. 최저가낙찰제의 경우 평균 낙찰률이 2008년 71.9%에서 2012년 약 74.7%로 다소 상승하였으나 여전히 다른 입·낙찰 방식에 비해 낮은 수준이다. 적격심사낙찰제는 2008년 86.1%에서 2012년 87.2%로 다소 상승

하였다.

또한, 공사 규모가 작아질수록 입찰자 수는 증가하여 300억원 미만 중소 규모 공사의 경우 건당 입찰자 수가 100개사 이상으로 건설업체간 경쟁이 치열함을 알 수 있다.

향후에도 대형 공사 줄어든 듯

발주기관별로 살펴보면, 준정부기관과 지방자치단체에서 발주하는 공사가 전체 공공공사의 70% 이상을 차지하고 있다. 그러나 공공공사 물량 변화 추이를 살펴보면, 금융위기였던 2008년과 비교해서 중앙정부를 제외한 지방자치단체, 준정부기관 및 기타 기관 모두 공사 건수 및 금액이 감소하였다.

즉, 중앙정부는 건수 기준으로 2008년 2,665건에서 2012년 2,776건으로 4.2%가, 금액 기준으로는 2008년 4조 8,548억원에서 2012년 5조 3,768억원으로 10.8%가 증가한 반면, 지방자치단체는 건수 기준 2008년 1만 8,749건에서 2012년 1만 5,329건으로 18.2%가, 금액 기준 2008년 12조 9,683억원에서 2012년 10조 5,977억원으로 18.3%가 감소하였다.

준정부기관 역시 건수 기준으로 2008년 2,139건에서 2012년 1,616건으로 24.5%가, 금액 기준으로는 2008년 20조 6,828억원에서 2012년 16조 7,684억원으로 18.9%가 감소하였으며, 기타 기관도 건수 기준 2008년 244건에서 2012년 197건으로 19.3%가, 금액 기준 2008년 5조 2,725억원에서 2012년 1조 979억원으로 79.2%가 감소하였다. 특히, 타 발주기관에 비해 300억원 이상 대형 공사의 발주가 가장 많은 준정부기관의 물량 감소는 전체 공공공사가 줄어든 원인으로 작용하였을 것으로 사료된다.

이처럼 준정부기관의 공사가 줄어든 데에는 공기업

부채 증가가 가장 큰 이유로 작용하였는데 공공기관 부채 규모는 2008년 290조원에서 2012년 493조원으로 해마다 증가하고 있는 상황이다. 향후에도 정부기관 및 공기업의 재정 상태는 나아지기 어려울 것으로 보임에 따라 대형 공사의 발주 건수는 줄어든 것으로 예상된다.

지방 건설업체의 위기감 고조

지역별로 공공공사 현황을 살펴보면, 2012년 건수 기준으로 지방이 67.2%, 수도권이 23.3%, 5대 광역시가 9.5%를 차지해 지방에서 발주되는 공사의 건수가 가장 많다. 금액 기준으로도 지방이 51.8%, 수도권이 36.7%, 5대 광역시가 11.5%로 지방이 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 지역별로 최근 5년 간 추이를 살펴보면, 수도권과 5대 광역시, 지방의 공사 건수와 금액은 지속적으로 줄어들고 있다.

특히, 수도권의 감소 폭이 가장 크며, 그 중에서도 서울은 건수 기준 2008년 2,188건에서 2012년 1,316건으로 37.9%가, 금액 기준 2008년 6조 7,809억원에서 2012년 2조 3,483억원으로 65.4%가 감소해 건수와 금액 모두 다른 지역에 비해 가장 큰 폭으로 줄어들었다.

지방의 도별 공공공사 물량도 강원도와 충청북도 등 호재를 맞은 일부 지역을 제외하고는 나머지 지역 모두 지속적으로 공사 금액이 감소하고 있다. 지방업체의 경우 정부가 발주하는 공공공사에 대한 의존도가 높기 때문에 공공공사 물량의 감소는 지방업체의 부도로 이어질 위험이 크다.

실제로 지방 건설업체 중 공공공사 수주가 '제로'인 업체는 2012년 상반기 2,180개(지방 건설업체의 29.6%)에서 2013년 상반기에는 2,287개(지방 건설업

특집 입찰제도의 변화와 혁신

최근 5년 간 발주기관별 전체 공공공사 계약 실적 추이

(단위 : 건, 억원)

구 분		중앙 정부		지자체		준정부기관		기타 기관		총 합계
건 수	2008년	2,665	11.2%	18,749	78.8%	2,139	9.0%	244	1.0%	23,797
	2009년	1,609	7.0%	19,313	84.0%	1,812	7.9%	254	1.1%	22,988
	2010년	2,739	13.9%	14,989	76.1%	1,737	8.8%	225	1.1%	19,690
	2011년	3,137	15.9%	14,714	74.8%	1,649	8.4%	173	0.9%	19,673
	2012년	2,776	13.9%	15,329	77.0%	1,616	8.1%	197	1.0%	19,918
액	2008년	48,548	11.1%	129,683	29.6%	206,828	47.2%	52,725	12.0%	437,784
	2009년	140,645	21.3%	216,445	32.7%	267,616	40.5%	36,872	5.6%	661,578
	2010년	52,865	14.0%	143,982	38.1%	160,438	42.5%	20,532	5.4%	377,817
	2011년	61,649	16.7%	111,277	30.1%	163,024	44.2%	33,246	9.0%	369,196
	2012년	53,768	15.9%	105,977	31.3%	167,684	49.6%	10,979	3.2%	338,408

자료 : 대한건설협회.

체의 31.3%)로 증가하였다.

지방 건설업체의 이러한 상황은 향후 정부가 지방 건설업체를 중심으로 구조조정을 시행할 가능성이 높아질 수 있음을 시사함에 따라 페이퍼 컴퍼니를 줄이기 위한 정부의 정책적 지원이 필요하겠다.

토목 SOC 감소, 산업설비 등 증가

공종별로 살펴보면, 최근 2년 간 건축은 비슷한 수준을 유지해 오고 있으나 토목은 물량이 감소하였다. 반면, 산업설비와 조경은 최근 2년 간 공사 물량이 증가하고 있는 추세이다.

세부 공종별로 살펴보면, 최근 2년 간 건축은 정부 기관의 세종시 이전 등으로 인해 관공서 공사가 증가한 반면 토지주택공사의 재정난으로 주거용 건물은 물량이 줄어들었다. 토목은 도로 공사 금액이 감소하고 있는 반면, 친환경 정책 등으로 인해 철도 및 지하철 공사와 상수도 공사는 증가하였다. 산업설비는 환경의 중요성이 부각되면서 하수종말처리장 및 화력 발전소 등의 공사가 증가하였다.

입·낙찰제도 변화에 대비해야

정부는 2015년부터 '적격심사제'는 축소하고, '최저가낙찰제'를 폐지함으로써 '종합심사제'로 대체하는 방안을 추진 중에 있다. 중소 건설업체들이 주로 수주하는 300억원 미만 적격심사 공사의 경우 시장에서 약 40% 정도의 일정 수준을 유지해 오고 있다. 그러나 적격심사 공사는 향후 종합심사제(Ⅰ)이 도입되면서 100억원 미만으로 하향 조정될 예정이다. 종합심사제(Ⅰ)이 업체 선정시 가격이 아닌 시공에 영향을 미치는 비가격적인 요소를 평가함으로써 변별력을 높이기 위한 제도인 만큼 중소 건설업체는 이에 대한 준비가 필요하겠다. 또한, 300억원 이상 대형 공사에 주로 적용되는 최저가낙찰제의 경우도 종합심사제(Ⅱ)로 바뀔 예정임에 따라 건설업체는 달라지는 평가 요소를 파악하고 대비할 수 있도록 해야 하겠다.

이와 같은 입·낙찰 제도의 변화는 정부가 가격 중심이 아닌 공사 수행 능력과 기술을 중시하는 방향으로 인식이 점점 변화하고 있다는 것을 시사하는 것으로 볼 수 있다. CERIK