

요 약

I. 서론

- 본 연구는 최근 그 적용범위가 50%까지 확대된 실적공사비제도와 관련한 최근 이슈와 한계점을 살펴보고 이에 따른 장단기 정책적 개선방안을 제안하는 것을 목적으로 수행됨.
- 연구의 주요 내용은 다음과 같음.

(1) 미국, 영국, 일본의 관련제도 및 실무 벤치마킹

- ▶ 사업비 산정 및 관리 체계
- ▶ 실적공사비 데이터의 활용 및 보정 체계
- ▶ 예정가격의 활용 및 입찰찰 제도와의 상관성 등
- ▶ 시사점

(2) 실적공사비제도의 현안 및 문제제기와 개선방안

- ▶ 실적공사비 단가 축적 현황
- ▶발주기관별 실적공사비제도 활용 현황
- ▶ 실적공사비 변동비율 조사 및 분석
- ▶물가변동관련 현안 및 문제제기
- ▶ 실적공사비제도에 대한 정부와 업계의 입장 검토
- ▶단기 개선방안
- ▶중장기 개선방안

(3) 입/낙찰제도와 상관성 분석 및 문제제기와 개선방안

- ▶ 실적공사비와 입찰찰제도의 관계
- ▶ 실적공사비와 입찰찰제도 연계로 인한 문제점
- ▶개선방안

II. 미국, 영국, 일본 벤치마킹과 시사점

- 3국의 실적공사비 활용배경 및 개념의 차이는 다음과 같음.

구분	한국	미국	일본	영국
개념	근거용	참고용	근거용	참고용
구속	총액단가	총액	총액	총액
적용	최종견적	기획/설계단계견적	최종가격견적	기획/설계단계견적
배경	품셈 대체	예산 산정+설계관리	원가 절감	예산 산정+설계관리
산정책임	공공(중앙)	공공(기관별)+민간	제3기관(공익)	공공(기관별)+민간

- 기본적으로 미국과 영국의 기관별 사업비 산정 및 관리체계는 국내의 제도와는 상당한 차이점을 보이고 있으나, 궁극적으로 이들 국가의 체계를 지향점으로 삼아야 할 것으로 판단됨.
- 다만, 현재 국내 제도에서 논란이 되고 있는 즉, 실적공사비 단가가 당해 사업에 적용될 때 당해 사업의 특성에 맞게 적절히 보정되고 있는가 하는 점에서는 활용체계와 시기가 다르지만, 미국과 영국의 경우는 해당 사업의 특성과 최신 물가 반영에 많은 노력을 기울이고 있었음.
- 반면에 일본은 외형적인 틀은 거의 유사하지만 세부적인 측면에서 보았을 때는 그 정교함이나 상세함에서 국내의 현 제도가 미치지 못하고 있음. 특히 일본의 시장단가방식과 유닛 프라이스 방식은 축적체계나 당해사업에서 활용될 때 쓰이는 각종 보정 및 조정은 국내의 제도가 지금부터라도 많은 참고를 해야 할 사안으로 판단됨.
- 세 국가 모두 낙찰률이 기본적으로 90% 선에서 결정되고 있으며, 최신 물가, 기술 등의 반영을 발주기관에서 적절히 하고 있기 때문에 발주기관의 실적데이터 활용이 큰 논란이 되고 있지 못함.
- 반면에 국내의 경우 실적공사비 단가집의 축적 체계, 그리고 보정 방법 모두 선진국의 수준에 비해 미흡하며, 최신 건설상황 반영이 부족한 가운데 입낙찰제도 등에 기인한 비정상적인 낙찰률은 실적공사비제도에 큰 악영향을 주어 결국 산업 전반에 걸친 논란으로 이어지고 있음.

Ⅲ. 실적공사비제도의 현안과 개선방안

- 2004년부터 시행된 실적공사비의 상승률은 건설공사비지수나 생산자물가지수에 비해 상당히 낮은 것으로 분석됨. 즉, 최신 건설경기 반영이 미흡한 것으로 나타남.

구분	변동률(%)	04년 상반기	05년 상반기	06년 상반기	06년 하반기
실적 공사비 상승률 평균	3.7%	0%	4.1%	2.7%	3.9%
건설공사비지수	13.02%	116.7('03.11)	127.9('05.11)	128.3('05.11)	131.9('05.5)
생산자물가지수 (총지수)	10.0%	102.2('03.11)	109.6('05.11)	111('05.11)	112.5('05.5)

* 품셈대비 실적공사비 하락률: -17.5%('05하-'06하 단가하락률 -18.7%, -18.5%, -17.1%의 평균치)

* 실적공사비 상승률은 '04상-'06하 중 존재하는 단가(토목 110, 건축 64, 설비 33)에 대한 '04 상반기 대비율을 공종별 가중평균한 값임.

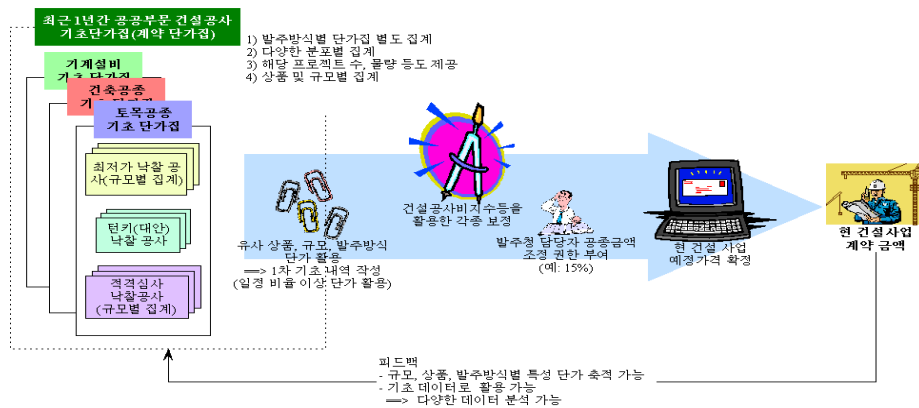
- 현행 실적공사비의 단가는 공사 규모에 따라 특성화 단가가 축적된 것이 아님에도 불구하고 적용은 전 공사에 활용되는 경우가 대부분이어서 경영상태가 취약한 중소기업체로의 타격이 클 것으로 예상됨.
- 시공단계에서 물가변동으로 인한 계약금액 조정 시 실적공사비 단가(6개월마다 발표)를 계약금액 조정지표로 사용하기에는 시차가 너무 큰 한계를 보이고 있으며, 에스컬레이션 제도의 근본취지에 부합되지 못한다는 문제점이 발생함.
- 현행 실적공사비 단가집은 선진국과 달리 당해 사업의 특성과 규모 등의 반영에 융통성 있게 대응할 수 있는 체계가 미흡하여 이를 해결할 수 있는 보정장치 등의 마련이 시급히 요구되고 있음.
- 최저가 등 입찰제도 등의 영향으로 관련한 제도의 전반적인 개선이 이루어지지 않고 또한, 업체의 무리한 입찰행태가 근절되지 않는 한 실적공사비 단가의 지속적인 하락이 예상되어 관련된 제도 개선의 필요성이 강하게 제기됨.

－ 단기개선방안

- ▶ 실적공사비제도 적용 공사의 범위를 조정하여 100억 이하 중소형 공사는 적절한 보정장치 혹은 특성화된 단가집이 축적되기 전까지는 대상공사에서 제외하는 한시적 조치가 필요함. 100억 이상 공사만 하더라도 공공발주의 금액면으로 70%정도가 되기 때문에 실적공사비 적용을 통한 예산절감효과는 충분히 거둘 수 있다는 판단임.
- ▶시공규모, 작업조건 등 공사 특성이 반영될 수 있도록 보정장치의 마련이 필요함. 단기적으로 표준품셈의 활용개념(공통사항의 활용, 공종별 활용계수 등)을 활용할 필요가 있음.
- ▶건설공사비지수의 활용을 현행보다 확장하여 실적공사비 단가집 보정 시점과 특정공사의 입찰시점까지 물가변동을 확보해주는 방안을 고려할 필요가 있음.
- ▶실적공사비 단가를 축적에서 스크린 과정에서 활용되는 비율 등을 확정하지 않고 공사비조정위원회에서 그 범위를 결정할 수 있도록 하여 최신 건설동향을 반영할 수 있도록 할 수 있는 조치가 필요함. 그리고 조사되지 않은 단가의 축적은 재검토되어야 할 것임.
- ▶물가변동에 따른 계약금액 조정시 실적공사비 적용 공사의 경우 원칙적으로 지수조정률을 활용하여 계약금액이 이루어질 수 있도록 정부회계예규인 ‘정부 입찰/계약 집행기준’을 개정할 필요가 있음.

－ 중장기 개선방안

- ▶실적공사비 단가집 축적과 관련하여 장기적으로는 현행의 건설교통부뿐만 아니라 조달청을 포함한 개별 발주기관별로도 축적하는 방식으로 전환되어야 할 것임.
- ▶실적공사비 단가집 역시 공사 특성, 발주방식, 규모별로 세분화하여 구축해야 하며, 스크린과정을 거친 단가집이 아닌 기초 단가집의 개념으로 전환하고 당해 사업에 활용되기 위한 보정 및 조정은 다른 프로세스를 거쳐 수행하는 체계의 정립이 필요함.



－ 건설업계의 입장과 대응

- ▶ 실적공사비 단가 축적 메커니즘에 대한 이해가 필요하며, 이에 따른 총 금액과 함께 세부 공종별 입찰금액 제시에도 주의를 기울여야 함.
- ▶ 건설업계 차원의 민간 실적공사비 단가집의 발행도 고려할 필요

IV. 실적공사비와 입찰제도의 상관관계분석 및 개선방안

－ 실적공사비 단가는 계약단가에 기반한 것이며, 이 계약단가는 실제 공사비와 무관하게 입찰제도에 의해 제도적으로 결정되는 구조를 가짐.

- ▶ 적격심사제도: 계약단가는 실제 공사원가와 무관하며 순전히 제도적 요인에 의해 결정됨.
- ▶ 최저가낙찰제도: 원칙적으로는 실적공사비로서의 의미를 가지나 현실은 적자를 감수한 저가입찰의 결과일 뿐임. 설문조사에 의하면 건설업체 응답자의 50%가 현장 실행예산 미만으로 수주하였다고 답함. 이유는 시공실적확보, 수주목표 달성 등이었음.
- ▶ 일괄입찰제도: 예산은 고정하고 고급설계(최대품질)를 원하는 구조이기 때문에 계약단가와 실투입 공사비가 다를 가능성이 높음.

- 재정경제부 자료에 의하면 실적공사비 단가의 적용범위를 50% 확대함에 따라 12%의 하락이 있는 것으로 나타남. 최저가낙찰제의 확대, 적격심사제도의 낙찰하한을 하향 조정 등으로 단가의 지속적인 하락구조가 이어질 경우 업체의 수익성에 큰 위협이 됨.
 - ▶ 특히 적격심사 물량 축소와 함께 적격심사 공사를 주된 수주영역으로 삼는 중소기업의 수익성을 악화시켜 양극화를 심화시킬 것임.
- 장단기 개선방안
 - ▶ 단일화된 기준(중앙집중조달체제)에 의한 입낙찰 방식은 개별 공사의 특성에 적합한 변별력 있는 결과를 가져오기 어려움. 장기적으로 발주기관별 특성에 맞는 입낙찰제도의 혁신이 필요함.
 - ▶ 최저가 낙찰의 개념에서 최고가치(Best Value) 중심의 개념으로 입낙찰의 핵심 패러다임을 전환해야 함.
 - ▶ 단기적으로는 적격심사제도의 적정 낙찰하한율에 대한 재설정이 필요하며, 최저가낙찰제의 경우 실질적인 저가심의제도의 개선이 필요함.
 - ▶ 예정가격 상한구속성을 폐지하는 것을 검토할 필요가 있으며, 장기적인 관점에서도 최고가치낙찰제도가 도입될 경우 예정가격 상한 구속성 폐지는 필요함.

V. 결론

- 현 제도는 선진국의 체계와 달리 사업 기획 및 설계단계의 사업비 산정 및 관리와는 무관한 최종설계에 대한 예정가격 산정의 용도로만 활용되는 한계가 있어 장기적 관점의 개선이 필요함.
- 입낙찰제도와 연관된 실적공사비제도의 메커니즘이 혁신되어야만 구체적인 단가의 보정과 조정 등 관련 개선안들의 효과를 볼 수 있을 것임.