

건설정책리뷰 2014-03

실적공사비 제도의 현황과 향후 개선방향

홍성호 · 오치돈

2014. 8

대한건설정책연구원

요 약

- 본 연구는 실적공사비 제도 도입효과의 발생여부와 운영기반의 구축여부를 검토하여 향후 개선방향을 도출하기 위해 수행됨.

1. 실적공사비 제도의 운영기반 검토

- 실적공사비 제도가 도입된 지 10년이 경과하였음에도 불구하고, 아직까지 선진적인 운용기반이 조성되지 않고 있음.
 - (건설회사의 성실한 견적 유도) 대부분의 건설업체는 공종별 입찰 단가를 설계서 검토와 시장상황 조사 등 견적을 통해 시공 가능한 금액을 산출하는 것이 아니라, 견적 없이 낙찰 가능한 전략적 금액을 산출하고 있음.
 - (발주기관 견적 담당자의 재량권 확보 및 전문성 반영) 발주기관 견적 담당자는 예정가격 산정업무에 관한 재량권이 없어 공사특성, 시장동향에 관한 판단 없이 실적공사비를 획일적으로 적용하고 있음.
 - (최고 가치 지향의 입·낙찰 제도) 우리나라의 입·낙찰 제도는 최저가를 제공하는 입찰자를 낙찰자로 선정하고 있음. 이들의 최저 시장가격을 바탕으로 산정되는 실적공사비는 건설업체의 기술개발을 저해하고 있음.

2. 실적공사비 제도의 도입효과 검토

- 현행의 실적공사비 제도는 운영기반이 조성되지 않아 당초의 도입목표 중 일부만이 달성되고 있는 상태임.
 - (공사비 산정방식 선진화) 재료비·노무비·경비 합성단가인 실적공사비로 예정가격을 산정하므로 일부 간소화 효과를 거두었으나, 객관성·투명성 제고 효과는 크지 않음.
 - (공사비 산정기준 현실화) 제도 도입 이후 생산성은 향상되지 않은 반면 물가는 크게 상승하였으나, 실적단가는 소폭 증가하여 예산절감 효과가 발생하고 있음. 그러나 실적공사비의 기초자료인 계약단가의 신뢰도는 여전히 낮아 시장거래 가격을 반영코자 한 목표가 달성되지 않고 있음.
 - (건설회사 기술경쟁 촉진) 현행 입·낙찰 제도는 가격경쟁을 유도하여 건설회사의 적정공사비 부족을 초래하고 있음. 이는 건설회사의 수익성 악화를 유발시켜 기술경쟁을 위한 신기술·신공법 개발의 여유를 갖지 못하게 하고 있음.

3. 실적공사비 제도의 향후 개선방향

- 실적공사비 제도를 개선하기 위하여 다음과 같은 방안을 고려할 수 있음.
 - 비교적 건설회사의 성실한 견적과 기술경쟁이 이루어지고 있는 300억 이상 기술형 입찰 공사(터키, 대안, 기술제안, 순수 또는 물량내역수정 입찰)에 한정하여 계약단가를 수집하고 이를 기초로 실적공사비를 산정함.
 - 계약단가를 비롯한 다양한 시장거래 가격 자료(입찰단가, 원·하도급 시공단가, 노임단가, 자재단가, 장비임대료, 물가지수)를 활용하여 기준 실적단가를 산정하고, 정기적인 실태조사를 실시하여 유의한 변동 시에만 수정하여 발표함.
 - 공사특성, 시장동향에 따른 실적공사비의 탄력적 적용을 유도하기 위해 외부 전문가가 참여하는 공사비 검토·심의과정을 도입함.
 - 공사비가 삭감되지 않도록 적격심사제 공사의 실적공사비 적용 공종에 대해서도 실적단가보다 일정비율 이하(3/1000)로 투찰 시 낙찰자에서 배제함.
- 상기 개선방안 중 일부가 최근 정부가 구성한 민·관 합동 태스크포스(T/F)에서 논의 중인 것으로 알려짐. 그러나 이러한 방안은 실적공사비 제도를 개선하기 위한 일시적인 처방에 불과함.
 - 실적공사비 제도의 문제점과 미흡한 도입효과는 선진적인 운용기반이 조성되지 않았기 때문에 발생한 것임. 이로 인해 향후에도 실적공사비의 문제점은 여전히 발생할 것임. 또한 일부 방안의 경우에는 추후 운영과정 속에서 객관성이 결여되어 당초의 취지를 발휘하기 힘들 것으로 보임.
 - 건설업계 비판은 일시적으로 중지될 것이나 선진적 운용기반이 조성되지 않았으므로, 실적공사비의 문제점은 다시 부각되어 소모적인 논쟁이 다시 시작될 것임.
- 실적공사비 제도의 근본적인 처방은 선진적인 운용기반인 건설회사의 성실한 견적 환경, 발주기관 견적 담당자의 재량권 확보 및 전문성 반영, 최적가치 지향의 입·낙찰 제도 구축임.
 - 선진적인 운용기반은 장기간의 투자와 노력, 인식의 전환이 필요하므로, 현 시점에서 당장 조성하기는 용이하지 않음. 따라서 선진적인 운용기반이 마련될 때까지 실적공사비 제도를 전면 폐지하는 것이 바람직함.

1. 서론

- '04년 2월 정부는 공공공사 예정가격 작성기준으로 실적공사비 제도를 도입하고 지속적으로 확대함.
- 공공공사 예정가격 작성기준은 ①거래실례가격, ②원가계산(표준품셈), ③실적공사비, ④견적가격 등 4가지로 규정(국가계약법 시행령 제9조 및 시행규칙 제5조)
- 국내 실적공사비 제도는 여타의 공사비 자료 중 발주자와 원도급자간 체결된 계약의 '계약단가' 자료만을 근거로 공종별 가격을 산정하는 방식임.

❖ 국가계약법 시행령 제9조(예정가격의 결정기준)

1. 거래실례가격
2. 원가계산에 의한 가격
3. 공사의 경우 이미 수행한 사업을 토대로 축적한 실적공사비로서 중앙관서의장이 인정한 가격
4. 감정가격, 유사 거래실례가격 또는 견적가격

❖ 국가계약법 시행규칙 제5조(거래실례가격 및 실적공사비에 의한 예정가격의 결정)
 ②실적공사비에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 이미 수행한 공사의 계약

- 실적공사비 적용 공종은 '04년 220개 불과하였으나, '14년 상반기 2,305개로 증가하여 당초 목표(1,857개)보다 24% 가량 초과 달성한 상태임. 실적공사비 적용 공종이 많아짐에 따라 공공공사 예정가격에 미치는 영향도 점차 커지고 있음(표 1 참조).
- 일반적으로 실적공사비 적용 공종은 금액 기준 적격심사제 공사에서 45%, 최저가 낙찰제 공사에서는 25% 가량의 비중을 차지하는 것으로 알려짐.

표 1. 연도별 실적공사비 항목수 변동 현황

연도	'04년	'06년	'08년	'10년	'12년	'14년
항목수	220	703	1,210	1,660	2,129	2,305

- 실적공사비 제도는 운영기반이 갖춰지지 않은 상태에서 적용되고 있으며, 오직 정부의 공공공사 예산절감 수단으로만 활용되고 있어 폐지될 필요가 있다는 의견이 지속적으로 제기

- 건설산업은 물량부족에 따른 과열경쟁 등으로 인한 수익성 악화와 미착공 PF·회사채 만기 도래 등 위기 상황에 직면하고 있음.
 - 수주액: ('08) 120.1조 → ('11) 110.7조 → ('12) 101.5조 → ('13) 91.3조
 - 세전순이익율(%): ('08) 3.1 → ('11) 1.4 → ('12) 0.5 → ('13.3/4) △0.6(상장사)
- 실적공사비 제도가 시장가격을 제대로 반영하지 못해 적정공사비 확보가 곤란하여 발생하는 경영애로 및 사회적 악영향을 해결하기 위한 각종 법안이 발의되고 탄원서가 제출됨.
 - 국회(임내현, 김영주의원)도 제도 폐지 또는 축소 법안 발의('13. 8.1, 12.2)
 - 건설협회 등 16개 단체 실적공사비 폐지를 요구하는 탄원서 제출('14. 6.9)
- 실적공사비 제도에 관한 비판은 도입된 이후 지속적으로 제기되어 여러 번의 개선 조치가 이루어져 왔으나, 아직까지 근본적인 문제점은 해결되지 않은 상태임.

- ❖ 《1차 개선》 최저가공사 저가심의기준 개선('07. 10)
 - 최저가공사(300억 이상)에서 실적공사비가 적용된 공종은 실적공사비의 3/1,000보다 낮게 투찰 시 낙찰자에서 배제
- ❖ 《2차 개선》 실적공사비 수집범위 강화('12. 8)
 - 적격심사공사(300억 미만)에서 설계단가와 5% 이상 차이나는 계약단가는 실적공사비 수집에서 배제
- ❖ 《3차 개선》 실적공사비 조정제도 도입('13. 8)
 - 실적단가 산정 시 계약단가 외 시장가격을 조사하여 반영

- 실적공사비 제도 도입효과의 발생여부와 운영기반의 구축여부를 객관적인 시각에서 면밀히 검토하여, 향후의 근본적인 개선방향을 도출할 필요가 있음.
 - 국내 실적공사비 제도의 도입효과와 운영기반의 구축여부 검토는 문헌연구를 통한 실태 파악과 관련 주체에 대한 설문조사를 통해 실시함.
 - 발주기관 견적 담당자와 건설회사 소속 견적 실무자를 대상으로 이메일과 유선을 통한 설문조사를 실시
 - 설문지 배포: 50부, 회수: 45부(건설회사 30부, 발주기관 15부)

II.

실적공사비 제도의 도입효과 검토

- '04년 정부는 공사비 산정방식 선진화, 공사비 산정기준 현실화, 건설업체의 기술경쟁 촉진을 목적으로 실적공사비 제도를 도입
 - (공사비 산정방식 선진화) 실적공사비(재료비·노무비·경비 합성단가)를 활용하여 예정가격 산정업무 간소화, 계약금액 조정업무 효율화 모색
 - (공사비 산정기준 현실화) 표준품셈 이외에 공사비 산정기준으로 계약단가를 기초로 한 실적공사비를 도입하여 정부의 공공공사 예산을 절감하고, 시장 거래 가격을 반영
 - 과거 노임이 시중노임보다 낮은 정부 노임을 적용함에 따라 이를 보전하기 위한 방안 중의 하나로 표준품셈을 일부 과다 계상된 측면이 있었음.
 - (건설업체의 기술경쟁 촉진) 건설업체가 가장 경제적인 작업방법을 선택할 수 있는 환경을 조성하여 기술경쟁을 유도
 - 표준품셈은 공종별로 표준적이고 보편적인 공법, 작업방법을 기준으로 투입되는 재료량, 노무량, 장비의 능력으로 구분하여 수치로 표현된 것이므로, 신기술·신공법 반영이 어려워 건설업체의 기술경쟁 및 개발을 유도하는데 한계가 있음.

1. 공사비 산정방식 선진화

- 원가계산방식은 노무비, 재료비, 경비, 일반관리비, 이윤을 각각 산출하여 예정가격을 산정하는 방식이므로, 산출과정이 복잡하고 많은 노력과 시간이 투입될 수밖에 없음(표 2 참조).
- 발주자는 표준품셈을 활용하여 공종별로 투입되는 재료, 인력 및 장비의 단위 사용량을 파악하고, 시중 거래가격(시중노임, 자재 및 장비비)¹⁾을 조사하여 재료비, 노무비 및 기계경비를 산출함으로써 공종별 일위대가를 산출함. 공종별 물량에 일위대가를 곱하여 합산하고 일반관리비와 이윤을 부가하여 최종적으로 예정가격을 산정함.

1) 투입인력의 단위당 가격은 대한건설협회가 105개 직종에 대해 연 2회 조사하여 발표하는 임금실태조사보고서의 시중노임을 적용함. 투입자재와 장비의 단위당 가격은 조달청장이 조사 및 공표하는 가격 또는 물가조사기관 등에서 조사 및 발표하는 가격을 이용함.

표 2. 원가계산방식의 비목 및 산정방법

비목	산정방법
재료비	· 재료비=재료량(표준품셈)×단위가격(거래실례가격)
노무비	· 직접노무비=노무량(표준품셈)×시중노임단가 · 간접노무비=직접노무비×요율
경비	· 직접계산비목: 기계경비, 운반비 등 15개 항목(표준품셈 계산) · 간접계산비목: 보험료, 안전관리비 등 11개 항목(법정요율 계산)
일반관리비	· (재료비+노무비+경비)×요율
이윤	· (노무비+경비+일반관리비)×요율

- 재료비·노무비·경비의 합성단가인 실적공사비를 활용하므로, 예정가격 산정 업무의 간소화, 계약금액 조정업무의 효율화는 일정 수준 효과를 거두었으나, 객관성·투명성 제고 효과는 크지 않음.
 - 실적공사비 적용공종(‘14년 상반기 기준 2,305개) 이외의 공종은 원가계산방식으로 산출되므로, 예정가격 산정업무가 완전히 간소화되지 않음.
 - 해외에서 실적공사비는 개산견적 시에는 시설물 구성요소별로, 상세견적 시에는 대표공종별로 산출하여 예정가격 산정업무의 간소화를 모색하고 있음. 그러나 우리나라의 실적공사비는 세부 공종별로 산출하고 예정가격 산정 시 적용하고 있으므로 국외에 비해 아직 간소화되었다고 보기 힘들 것임.
 - 원가계산방식의 표준품셈은 민·관 합동 현장실사를 통해 조사되며, 발주기관 적용근거(공종별 재료·인력·장비 단위 사용량과 시중가격)도 명확하여 객관성 및 투명성이 확보되는 편임. 그러나 실적공사비는 산출근거와 과정이 공개되지 않으며, 발주자의 적용근거도 명확하지 않음.
- 발주기관 견적 담당자와 건설회사의 견적 실무자는 실적공사비 제도를 통한 예정가격 작성업무 간소화 효과는 보통 이상으로 인정하고 있는 반면, 공사비 산정방식의 객관성·투명성 효과는 크지 않은 것으로 평가함(그림 1 참조).
 - 예정가격 작성업무 간소화 효과에 관해서는 발주기관 견적 담당자는 크다고 평가한 반면, 건설회사의 견적 실무자는 보통 수준인 것으로 평가함.
 - 공사비 산정방식 객관성·투명성 효과에 관해서는 발주기관 견적 담당자는 보통 수준인 것으로 평가한 반면, 건설회사 견적 실무자는 그 이하로 평가함.

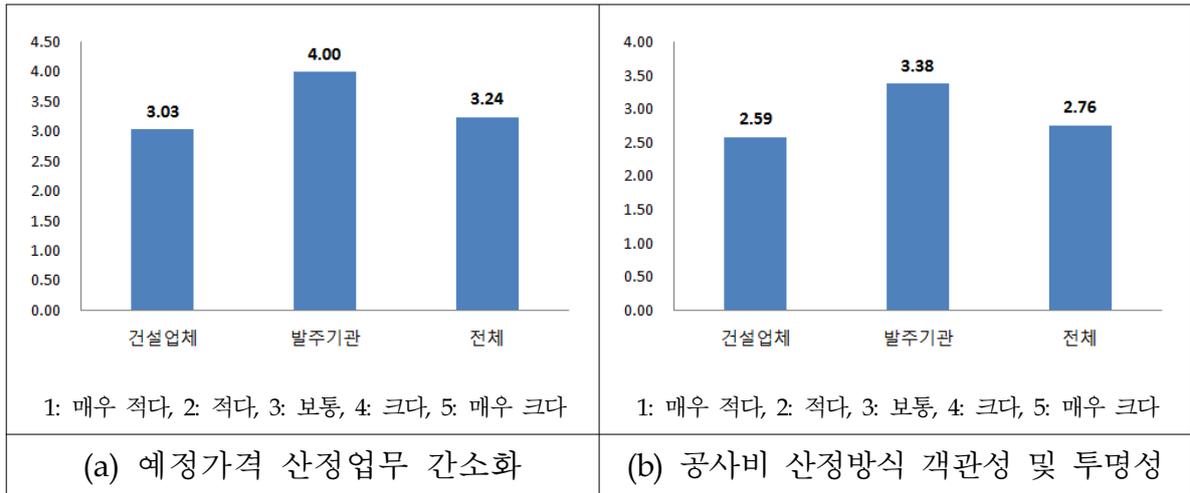


그림 1. 공사비 산정방식 선진화에 관한 설문조사 결과

2. 공사비 산정기준의 현실화

- 정부예산 절감효과 발생여부를 판단하기 위해서는 실적공사비 등락여부와 이와 같은 현상을 초래한 원인의 적정성을 검토할 필요가 있음.
 - '14년 상반기 기준 실적공사비 적용 공종은 2,305개에 불과하나, 건설공사 적용 수량이나 빈도가 높은 주요 공종이 대부분임. 일반적으로 실적공사비 적용 공종은 금액 기준 적격심사제 공사에서 45%, 최저가 낙찰제 공사에서는 25% 가량의 비중을 차지하는 것으로 알려짐. 따라서 실적공사비의 등락은 정부예산 절감에 큰 영향을 미침.
- 실적공사비 제도가 도입된 이래 생산성은 크게 향상되지 않은 반면 물가는 크게 상승하였음에도 불구하고, 실적단가는 소폭의 하락 또는 증가하였으므로 공공예산 절감효과는 큰 것으로 평가됨.
 - 숙련공 부족, 안전·환경 등 현장규제 강화, 고품질 요구, 민원 증대 등으로 인해 10년 전에 비해 건설공사의 생산성이 크게 향상되지 않았음.
 - 일부에서는 표준품셈의 하락이 건설공사의 생산성이 향상된 증거라 하지만, 이는 종래의 과다 계상분이 현실화된 것에 불과함.
 - 건설공사비지수(재료비·노임·기계경비 물가상승률)의 상승률은 64.6%('04년 68.4→'14년 110.98)이며, 자재비 제외 노임과 기계경비에 의한 물가 상승률도 31.6%(실제로 노무비 지수는 '04년 대비 '14년 56.8% 증가)임(표 2 참조).
 - 철콘, 레미콘 등은 건설공사 주요 자재이나 물가상승에 민감하여 실적공사비

산정 시 제외됨. 그 외에 실적공사비 산정 시 반영되는 자재비를 고려한다면, 실제 물가상승률은 31.6%보다도 높을 것임.

표 2. 건설공사비 지수의 투입요소별 상승률

건설공사비 지수 상승률(A)	투입요소별 건설공사비 지수 가중치			투입요소별 건설공사비 지수 상승률		
	재료비 (B)	노임 (C)	기계경비 (D)	재료비 (A×B)	노임 (A×C)	기계경비 (A×D)
64.6% (‘04~’14년)	51.1%	32.4%	16.5%	33.0%	20.9%	10.7%

주: 투입요소별 건설공사비 지수 가중치는 통계청의 건설기성통계 디플레이터(건설물가지수) 개발 연구(2006년)의 자료를 활용함.

- ‘04년 상반기~’14년 상반기의 토목·건축 61개 계속 공종²⁾ 실적단가를 상호 비교한 결과, 실적단가 총액 변동률 기준으로는 -0.79% 하락한 반면, 개별 공종의 변동률 평균 기준으로는 8.8% 상승함. 개별 공종의 변동을 평균을 기준으로 할지라도 ‘04년 상반기 대비 ‘14년 상반기의 실적공사비의 상승률은 8.8%에 불과함(표 3 참조).

표 3. ‘04년 상반기 VS. ‘14년 상반기 실적공사비 단가 비교

분야	계속 공종수	‘04년 상반기		‘14년 상반기		변동률	비 고
		단가총액 (원)	평균금액 (원)	단가총액 (원)	평균금액 (원)		
토목	35	1,905,805	54,452	1,936,655	55,333	1.62%	개별 공종별 변동률 평균 6.71%
건축	26	35,964,688	1,383,257	35,635,350	1,370,590	-0.92%	개별 공종별 변동률 평균 11.6%
소계	61	37,870,493	620,828	37,572,005	615,935	-0.79%	개별 공종별 변동률 평균 8.8%

주: 1) 계속공종은 ‘04년 상반기~’14년 상반기까지 공종 명칭과 단가 정의가 변경되지 않는 공종임.
 2) 단가총액은 계속공종의 실적단가 합산금액, 평균금액은 단가총액에서 계속공종 수를 나눈 값임.
 3) 변동률은 ‘04년 상반기 대비 ‘14년 상반기 계속공종의 실적단가 총액의 변동비율을 의미함.
 4) 개별 공종별 변동률 평균은 계속공종별 ‘04년 상반기 대비 ‘14년 상반기 실적단가 변동율의 평균임.

- 2) 일부에서는 ‘04년 상반기부터 ‘14년 상반기까지의 계속 공종 수가 173개로 제시하고 실적 단가 총액 변동률 기준으로는 1.5% 하락, 개별 공종의 변동을 평균 기준으로 18% 상승한 것으로 분석함. 그러나 본 연구진이 실적공사비 단가집을 면밀히 검토한 결과, 공종명칭과 단가정의가 변경되지 않은 계속 공종은 61개임.

- 실적단가 총액 변동율은 단가 규모가 큰 공종이 전체 실적단가 변동율을 상쇄하고, 개별 공종의 변동율 평균은 실적공사비 적용공종이 전체 공사에서 차지하는 공사비 비중을 고려하지 못한다는 단점을 지니고 있음. 이외에도 실제 공사에 '04년 상반기 실적단가와 '14년 상반기 실적단가를 각각 적용하여 그 차이를 살펴보는 방법도 있으나, 공사 종류별로 실적공사비 적용 공종이 달라 결과를 일반화하기 힘들다는 단점을 지님.
 - 61개 공종 실적단가 변동율을 분야별로 비교하였을 때, 실적단가 총액 변동율 기준으로는 토목 분야는 1.62%, 건축 분야는 -0.92%, 개별 공종의 변동율 평균 기준으로는 토목 분야는 6.71%, 건축 분야는 11.6%인 것으로 조사됨.
 - '04년 대비 '14년의 건설공사 생산성이 크게 향상되지 않은 상태에서 실적공사비의 최대 상승률인 8.8%(개별 공종의 변동율 평균 기준)은 자재비를 제외한 노임과 기계경비의 물가상승률인 31.6%³⁾보다 낮음. 물가상승률보다도 실적단가 상승률이 낮으므로 공공공사 예산은 절감된 것임.
 - 건설공사 물가상승률 31.6%라는 의미는 동일공사를 '04년 실시하는데 100원이 소요되었다면 '14년에는 131.6원이 필요하다는 의미임. 그러나 당해 기간 동안 실적단가는 108.8원 밖에 상승하지 않았으므로, 22.8원의 예산절감 효과가 발생한 것임. 실적공사비 산정 시 반영되는 자재의 물가상승률까지 고려한다면, 실제 물가상승률은 31.6%보다 높을 것이므로 정부의 예산절감 효과는 더욱 클 것임.
 - 일부에서는 물가상승률보다 실적단가 상승률이 낮아 정부의 예산절감 효과가 발생한 이유를 정상적인 시장경쟁 때문이라고 주장하고 있음. 그러나 과도한 입찰경쟁으로 인해 실제 시공 가능한 금액으로 입찰할 경우 공사수주가 불가능하여 예정가격보다 항상 일정금액 낮은 금액으로 입찰하여야만 공사수주가 가능한 것이 현실임. 수요자가 가격을 결정하는 현행 입·낙찰 구조에서의 시장경쟁에 의한 가력하락은 정상적 가격하락이 아닌 인위적 가격삭감이라 할 수 있음.
- 실적공사비 운용기반(건설업체 성실한 적산 등)이 확립되지 않은 상태에서 계약 단가가 수집되고 있어 시장거래 가격을 반영하고 있지 못함.
- 585개 공종에 대한 원도급자 실행단가를 수집하여 '13년 하반기 실적단가와 상호 비교하여 실적공사비의 정확도를 검토함(표 4 참조).

3) 노임, 기계경비의 물가상승률은 일부에서 제시한 173개 계속공종의 실적단가 상승률인 18%보다 높음.

표 4. 실적공사비의 정확도 검토 개요

토목공사		
구 분	세 부 내 용	건수
공통공사	비계, 동바리, 토류관, 파일항타, H빔 설치 등	31
지반개량 공사	보강토옹벽	1
토공사	별목, 철거, 흙깎기, 터파기, 흙운반, 흙쌓기, 되메우기, 비탈면보호공 등	121
RC공사	콘크리트타설, 거푸집, 지수판, 조인트, 스페이서 등	34
관공사	흡관접합, 주철관, 배수파이프, 내충격수도관, 레진콘크리트관	71
배수공사	변실, 맹암거, 경계표식, 우수받이	15
강구조공사	강교제작, 강교도장	4
말뚝공사	강관말뚝 천공, 어스앵커 천공, 강관말뚝 항타, 두부정리	12
교량공사	교량배수시설, 교량유지관리 표지판, 교대보호블럭, 측량기준점	13
도로·포장공사	보조기층, 이스콘, 방호책, 측구, 집수정, 도수로, 수로암거, 울타리 등	140
터널공사	방수막 설치, 필터콘크리트, 터널내부타일붙임	3
하천·항만공사	사석부설, 돌망태설치, 게비온설치, 블록붙임	6
기타공사	아스팔트방수, 교면방수, 돌붙임, 잡석부설	5
건축공사		
구 분	세 부 내 용	건수
공통공사	비계, 동바리, 가설건축물, 타워크레인, 현장정리 등	14
RC공사	거푸집, 철근가공 및 조립, 콘크리트 타설, 콘크리트 면처리 등	11
철골공사	앵커볼트설치, 스테드볼트설치, 고장력볼트 본조임, 철골세우기	4
조적공사	벽돌쌓기, 블록쌓기, 콘크리트인방, 방수턱 등	8
미장공사	시멘트모르타르바름, 판넬히팅, 바닥강화재, 비드설치 등	11
방수공사	시트방수, 도막방수, 실링, 방수모르타르 바름, 보호모르타르바름 등	10
목공사	목조마루틀, 목조반자, 떡매김 등	2
금속공사	스텐PD점검구, 트렌치, 경량철골천정틀, 점검구설치 등	4
지붕·흡통공사	후레싱, 선흡통, 드레인 등	6
타일·돌공사	도기질타일, 비닐타일, 자기질타일, 석재타일, 돌붙이기 등	19
도장공사	녹막이페인트, 조합페인트, 수성페인트, 에폭시 등	8
수장공사	장판, 도배, 석고판, 단열재설치, 재료분리대, 커텐박스, 몰딩 등	32

- '13년 하반기 실적단가와 원도급자 실행단가가 ±20% 이상 차이나는 공종은 전체의 40%(184개)로 조사됨(표 5 참조). 시장에서 거래되고 있는 인건비, 자재비, 경비를 고려하여 산출되는 실행단가와 실적단가의 차이가 큰 공종이 많다는 것은 실적공사비가 시장가격을 반영하지 못하고 있다는 증거임.

- 실적단가와 실행단가의 $\pm 20\%$ 미만의 차이는 계약단가와 실행단가와와의 차이, 계약단가 자료수집의 한계와 통계적 오차에 의해 발생할 수 있음. 그러나 그 이상의 차이는 자료가 부정확하다는 것을 의미하는 것임.

표 5. 실적단가 VS. 원도급자 실행단가 비교(585개 공종, '13년 상반기 기준)

구 분	0~ $\pm 10\%$	$\pm 10\sim\pm 20\%$	$\pm 20\sim\pm 30\%$	$\pm 30\sim\pm 40\%$	$\pm 40\sim\pm 50\%$	$\pm 50\%$ 이상	소 계
전 체	173	120	82	43	49	118	585
건 축	15	6	23	13	26	46	129
토 목	158	114	59	30	23	72	456

주: $\pm 10\sim\pm 20\%$ 는 $-80\sim-90\%$, $+110\sim+120\%$ 를 의미하는 것임.

- 실적단가와 실행단가의 차이가 큰 공종은 대표적으로 건설공사에 가장 많이 적용되면서 노무비율이 높은 공종임(표 6 참조). 최근 이들 공종의 시중 노임은 급등한 반면, 실적단가는 하락 또는 보합 추세를 보이고 있어 실적공사비가 시중 노임의 동향을 반영하지 못하고 있다고 평가됨.

표 6. 시장가격을 반영하지 못하는 대표적인 실적공사비 적용공종

공종명칭	규격	단위	14년 상반기 실적단가(원)	노무 비율
유로폼	0~7m	m ²	17,632	85%
거푸집/보통마감	0~7m	m ²	20,367	69%
철근 현장가공 및 조립(일반건축),10ton이상	보통	ton	327,712	96%
철근 현장가공 및 조립(공동주택),10ton이상	보통	ton	297,795	96%
철근 현장가공 및 조립(공동주택),10ton이상	복잡	ton	326,550	96%
무근콘크리트 타설	슬럼프15 (100m ³ /일)	m ³	9,452	83%
철근콘크리트 타설	슬럼프15 (100m ³ /일)	m ³	10,606	84%

- 형틀공의 시중노임은 '04년에 비해 42.5% 오른 반면, 유로폼의 실적단가는 지속적으로 보합추세를 보이다가 단가조정제도에 의해 '14년 17.8% 증가함. 그러나 거푸집/보통마감은 오히려 '04년 대비 -4.7% 하락하였음.
- 철공이 투입되는 철근 현장가공 및 조립 공종은 04년 대비 철근공의 시중 노임이 33.7% 증가하였으나, 일반건축 공종의 경우 7.1% 하락하였음.
- 무근과 철근 콘크리트 타설 공종(노무비율 80% 이상)의 실적단가는 '04년 대비 각각 5.4%, 9.5% 하락한 반면, 콘크리트공의 노임단가는 38.4% 증가함.

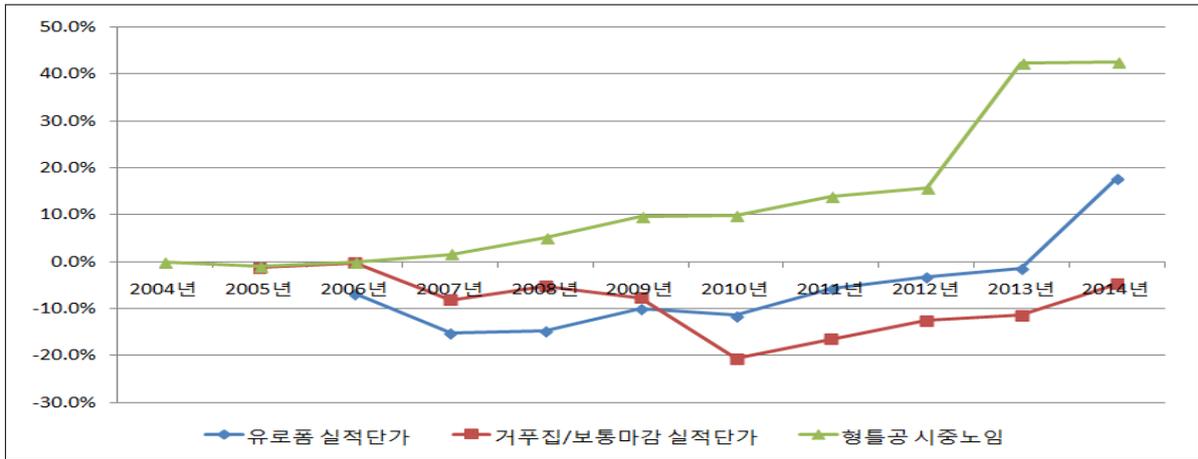


그림 2. 형틀공 시중노임 VS. 유로품·거푸집·보통마감 실적단가

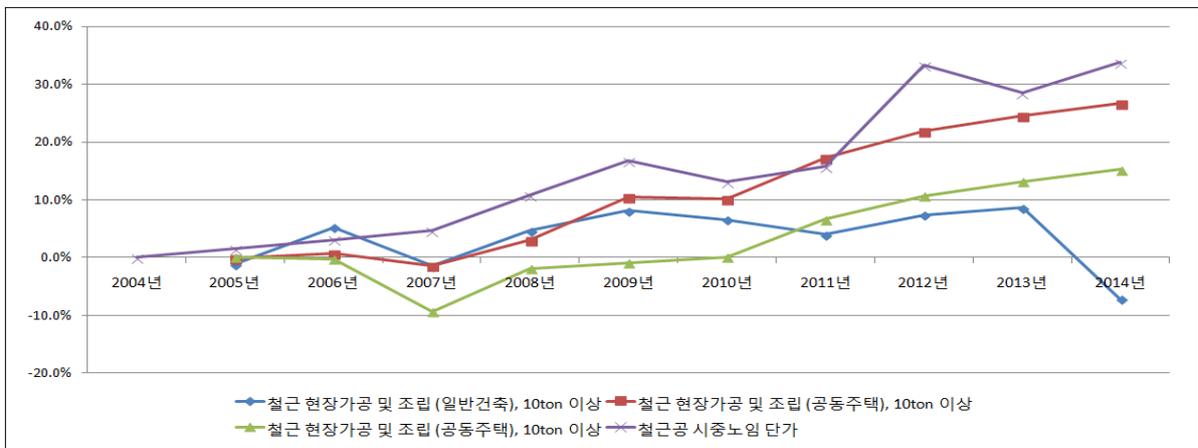


그림 3. 철근공 시중노임 VS. 철근 현장가공 및 조립 실적단가

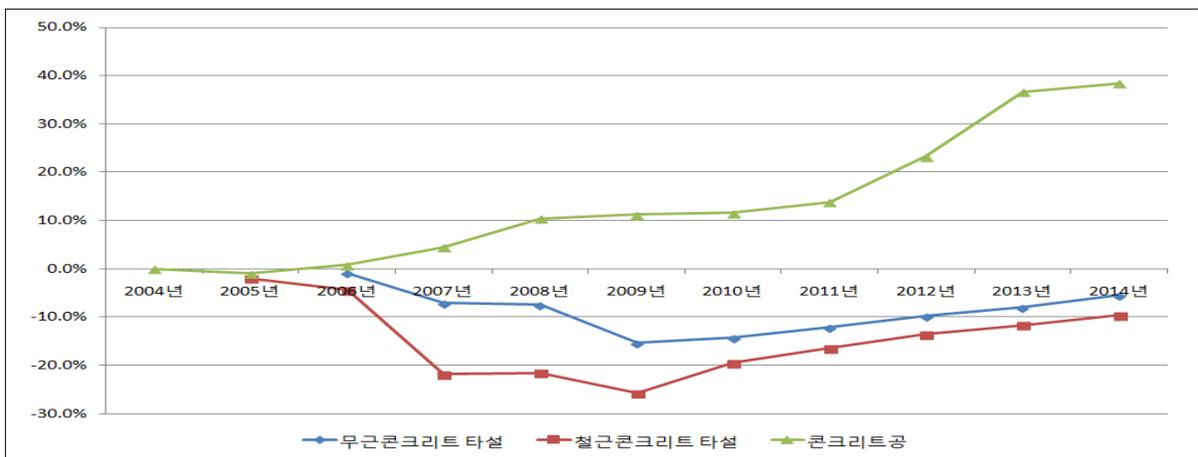


그림 4. 콘크리트공 시중노임 VS. 무근·철근 콘크리트 타설 실적단가

- 정부는 실적공사비 제도의 개선조치의 일환으로 시장가격과 차이가 큰 실적공사비 단가에 대해서는 ‘시장조사’를 거쳐 조정하는 “단가조정제도”를 도입(13.8.1)하였으나 제대로 작동이 되지 않고 있음.

- 건설업계는 '거푸집' 등 현실화가 시급한 실적공사비 공종을 엄선하여 시장 조사를 거쳐 조정하여 줄 것을 건의하였으나, 시장조사를 거치지 않고 증빙이 손쉬운 KISCON(건설산업정보센터)에 신고된 '하도급 단가'만을 조사하여 비현실적으로 실적공사비를 조정

- 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, 실적공사비 제도를 통하여 공공공사 예산절감 효과를 거두고 있음을 확인할 수 있음. 그러나 실적공사비 제도를 통하여 실제 시공 가능한 가격이 예정가격에 반영되고 있지 못하다고 평가됨(그림 5 참조).
- 공공공사 예산절감 효과에 관해서는 발주기관 견적 담당자는 보통 수준이라 평가한 반면, 건설회사의 견적 실무자는 크다고 평가함.
- 실제 시장가격 반영효과에 대해서는 발주기관 견적 담당자는 보통 수준인 것으로 평가한 반면, 건설회사 견적 실무자는 적은 수준으로 평가함.

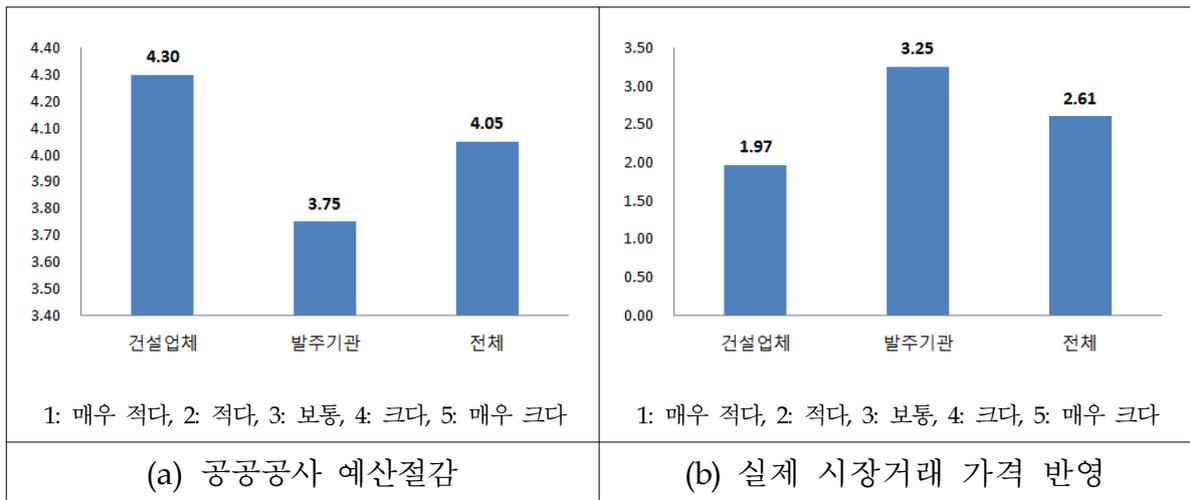


그림 5. 공사비 산정기준의 현실화에 관한 설문조사 결과

3. 건설업체의 기술경쟁 유도

- 가격평가 위주의 입·낙찰 제도 하에서 실적공사비가 하락되면 적정공사비를 확보하지 못한 건설업체가 수익이 적어져 기술을 개발할 여유가 없어지므로, 기술경쟁 유도 효과가 발생하지 않음(그림 6 참조).
- 국내 공공공사는 기본적으로 발주자가 내역을 설계하고 있으므로, 건설업체가 가장 경제적인 작업방법을 자율 선택할 수 있는 구조가 아님. 또한 턴키나 기술제안입찰을 제외한 현행의 입·낙찰 제도는 기술보다는 가격 위주의

평가방식을 채택하고 있어, 기술경쟁이 유발되기 힘든 상황임.

- 적정공사비를 확보하지 못한 원도급자는 기술개발을 통한 공사비 절감보다는 저가수주 부담을 하도급자와 건설 근로자에게 전가하는 선택을 하는 것이 일반적임.

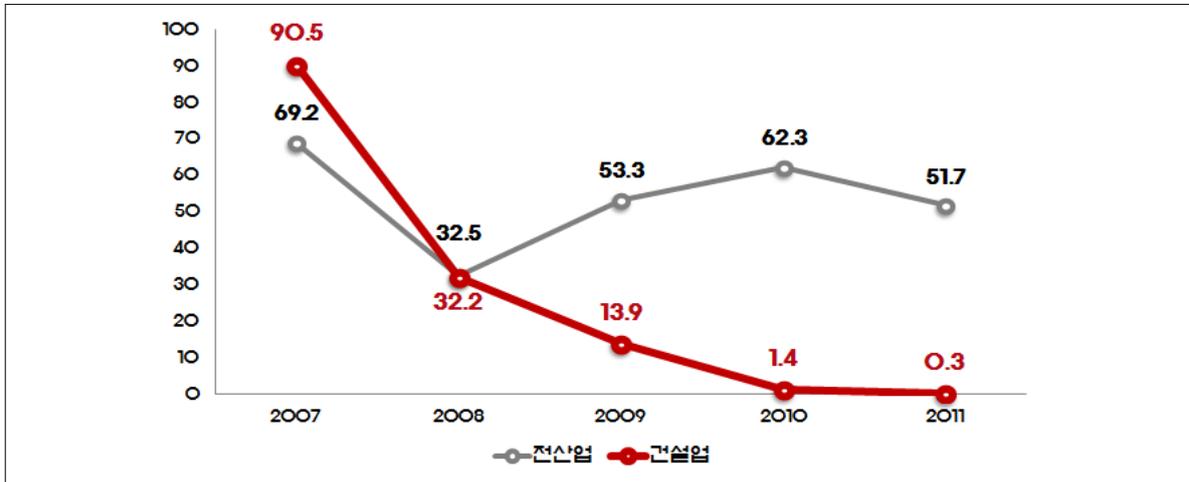


그림 6. 건설회사의 매출액 1,000원당 법인세 차감 전 순이익(단위: 원)

- 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, 실적공사비 제도를 통하여 건설회사의 공법선정 자율선택과 기술개발 유도 효과를 거두고 있지 못함을 확인할 수 있음(그림 7 참조).
- 건설회사의 공법 선정 자율선택 효과에 관해서는 발주기관 견적 담당자, 건설회사의 견적 실무자 모두 적다고 평가함.
- 건설회사의 기술개발 유도 효과에 관해서도 발주기관 견적 담당자, 건설회사의 견적 실무자 모두 적다고 평가함.

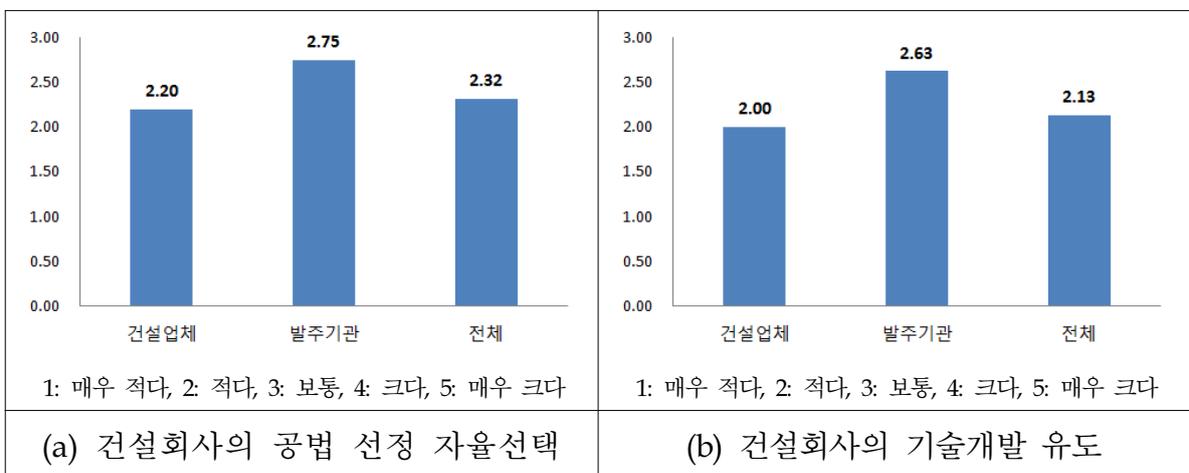


그림 7. 기술경쟁 촉진에 관한 설문조사 결과

III.

실적공사비 제도의 운용기반 검토

- 실적공사비 제도를 통하여 당초 도입목표를 달성하기 위해서는 건설회사의 성실한 견적, 발주기관 견적 담당자의 재량권 확보 및 전문성 반영, 최적 가치 지향의 입·낙찰 제도 구축 등 선진적인 운용기반이 조성되어 있어야 함.
 - (건설업체의 성실한 견적) 건설업체가 설계서와 인력, 자재 및 장비가 거래되고 있는 시장가격을 고려하여 신뢰성 높은 공종별 단가를 산출
 - 현행 실적공사비 제도는 여러 가지 공사비 자료 중 발주자와 건설업체가 계약한 '계약단가' 자료만을 근거로 공종별 단가를 산정하는 방식임.
 - (발주기관 견적 담당자 전문성 반영) 예정가격 산정 시 실적공사비를 획일적으로 적용하지 않고, 견적 담당자의 전문가적 판단이나, 경험, 시장동향 등을 고려하여 공사 특성에 맞는 실적공사비를 적용
 - (최적가치 지향 입·낙찰 제도) 최저가라 할지라도 최적가치(Value for Money)를 제공하는 입찰자를 낙찰자로 선정하여 유효한 계약단가가 실적공사비로 축적되어 기술경쟁 유도 및 양질의 공사품질 확보

1. 건설업체의 성실한 견적 환경

- '12년 하반기~'14년 상반기 실적공사비는 적격심사제 187건(63.8%), 최저가 낙찰제 106건(36.2%) 총 293건의 공사비 자료가 수집되어 산출됨(표 7 참조).
 - 당해 기간에는 턴키 및 기술제안 공사 자료가 수집되지 않아 활용되지 않음.

표 7. '12년 下~'14년 上 실적공사비 단가 자료수집 현황

구분		토목		건축/기계설비		전 체
		'12년下~'13년上	'13년下	'12년下~'13년上	'13년下	
자 료 수	최 저 가	24	12	54	16	106
	적격심사	55	34	61	37	187
	합 계	79	46	115	53	293
낙 찰 율	최 저 가	74.2%	74.5%	71.4%	73.4%	72.7%
	적격심사	83.5%	85.1%	85.7%	86.2%	85.0%
	평 균	80.7%	82.3%	79.0%	82.3%	80.6%

주: 1) 자료: 한국건설기술연구원, '14년 상반기 공사비 산정기준 심의위원회 회의자료
 2) '12년 하반기(7월~12월)와 '13년 상반기(1월~6월)의 자료는 '13년 상반기와 하반기에 발표된 실적공사비 단가 산정에 포함되지 않은 공사자료임.

- 적격심사제 공사는 낙찰 하한가격(낙찰 하한율을 상회하는 최저가)으로 입찰가격을 제시해야만 낙찰받을 수 있어 건설업체가 공종별 입찰단가를 설계서 검토와 시장동향 조사를 통한 견적 없이 산출하고 있는 것이 일반적임.
- 적격심사제는 공사수행능력(시공경험, 기술능력, 경영상태 등)과 입찰가격을 종합 심사하여 일정점수 이상 획득 입찰자를 낙찰자로 선정하는 방식임. 적격심사제 공사 입찰자 대부분은 공사수행능력 점수가 만점이므로, 낙찰하한가격으로 입찰가격을 제시해야만 낙찰받을 수 있음(표 8 참조)⁴⁾.

표 8. 적격심사제의 낙찰 하한율

공사규모	점수비중		적격심사 통과점수	입찰가격 평가산식	낙찰 하한율
	공사수행 능력	입찰 가격			
300~100억원	70점	30점	92점	$30 - (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 $	80%
100~50억원	50점	50점	95점	$50 - 2 \times (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 $	85.495%
50~10억원	30점	70점	95점	$70 - 4 \times (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 $	86.745%
10~3억원	20점	80점	95점	$80 - 20 \times (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 $	87.745%
3억원 미만	10점	90점	95점	$90 - 20 \times (88/100 - \text{입찰가격}/\text{예정가격}) \times 100 $	87.745%

자료: 기획재정부(12), 운찰제 해소를 위한 적격심사 낙찰제 개선방안

- 적격심사제 공사의 공종별 입찰단가 3가지 견적방법 중 대부분의 건설업체는 성실한 견적행위라 할 수 있는 방법 ①보다는 방법 ②, ③을 활용하고 있어 실제 시공 가능한 공종별 입찰단가를 산출하고 있지 않음(그림 8 참조).
 - (방법 ①) 입찰참가 공사의 설계서를 검토하여 실행예산을 순공사비(공종)와 제경비로 나누어 산출하고, 입찰총액이 낙찰 하한가격이 되도록 순공사비(공종)와 제경비를 실행예산에 근거하여 각각 조정함.
 - (방법 ②) 설계서 검토를 통한 실행예산 산출과정 없이 순공사비인 공종별 입찰단가는 예정단가⁵⁾에 낙찰 하한율을 일괄 적용하여 산출하고, 입찰총액이 낙찰 하한가격이 되도록 제경비(이윤·일반관리비)를 인위적으로 조정함.

4) 적격심사제 공사의 예정가격은 발주기관이 제시한 15개의 복수예정가격 중 입찰 참가자들이 무작위로 2개씩 추첨하여 가장 많이 선택된 4개의 가격을 산술평균하여 산출함.

5) 발주기관 배포 내역서에는 공종별 설계단가는 없고 물량만이 기입되어 있음. 그러나 내역서 작성 용역업체 또는 입찰정보 사이트에 의해 공종별 설계단가도 대부분 공개되고 있음.

- (방법 ③) 설계서 검토를 통한 실행예산 산출과정 없이 순공사비인 공종별 입찰단가는 예정단가를 일괄 적용하고, 제경비(이윤 및 일반관리비)를 인위적으로 조정하여 입찰총액이 낙찰 하한가격이 되도록 함.

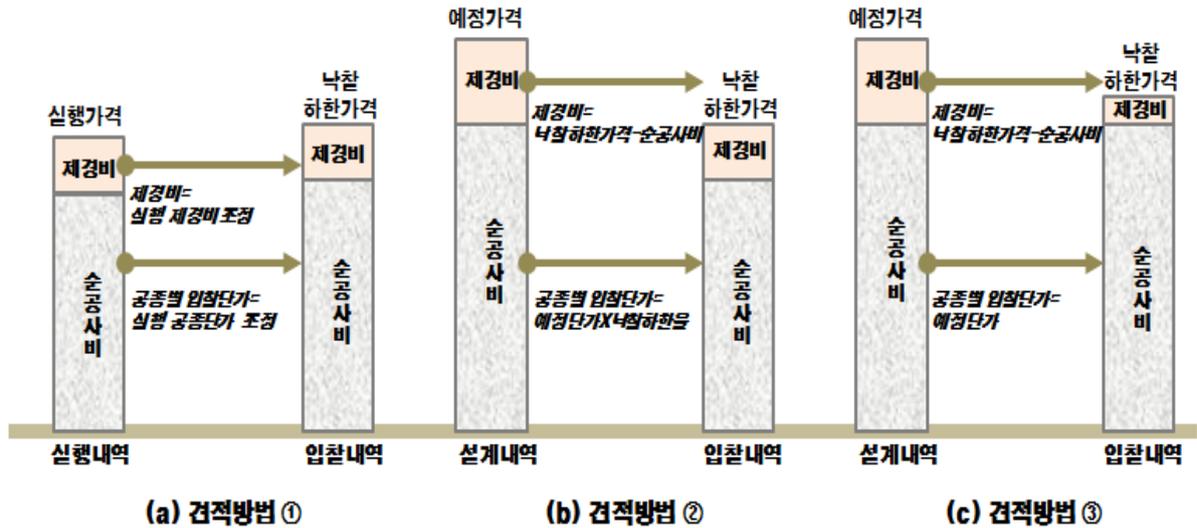


그림 8. 적격심사제 공사에서의 건설업체 견적방법

- '13년 하반기부터 설계단가와 5% 이상 차이나는 적격심사제 공사 계약단가는 실적공사비 수집범위에서 배제되고 있음. 그러나 그 이전에는 건설업체의 불성실한 견적에 의한 적격심사제 공사의 계약단가를 기초로 실적공사비가 산출되었으므로 이미 신뢰성이 결여되었음.
- 제도 도입부터 상당기간 동안 설계단가와 $\pm 50\%$ 이내(토목공사)에 들어오면 실적공사비로 축척되었음. 이로 인해 불성실한 견적에 의한 전략적 공종별 입찰단가가 실적공사비에 반영될 수밖에 없었음.
- 최저가 낙찰제 공사에서 건설업체는 공종별 입찰단가를 설계서 검토와 시장 동향 조사에 의한 견적을 통해 산출하지 않고, 입찰금액 적정성 심사제도에만 부합되도록 산출하는 것이 일반적임.
- 최저가 낙찰제 공사의 공종 구성은 크게 실적공사비 적용 공종과 그 이외의 공종(발주자가 제시하는 30개 공종)으로 구분될 수 있음⁶⁾. 최저가 낙찰제 공사에 입찰 참여하는 원도급자 대부분은 실적공사비 적용 공종의 경우에는 실적단가를 그대로 적용하고⁷⁾, 30개 공종에서는 부적정 공종의 수가 6개 미만인

6) 발주기관은 최저가 낙찰제 공사를 크게 30개 공종으로 분류하여 각각의 공종에 대한 설계 금액(기초금액)을 공사발주와 동시에 공개하고 있음.

7) 최저가 낙찰제 공사에서 실적공사비 적용 공종에 대하여 입찰자가 실적단가의 3/1000 미만으로 입찰가격을 작성한 경우에는 모든 공종의 입찰가격이 부적정한 것으로 판정됨. 이로

되도록 하여 전체 입찰금액이 가장 낮되 입찰금액 적정성 심사가 통과될 수 있도록 하고 있음(표 9 참조)⁸⁾.

- 상기 조건에 맞도록 설정된 30개 공종의 입찰가격을 기준으로 하위 공종의 개별 단가는 노무비의 경우에는 공종별 설계단가의 80% 이상, 재료비는 60% 이상이라는 조건에 부합되도록 인위적으로 작성되고 있음.

표 9. 최저가 낙찰제 공사에서의 부적정 공종 수 산출기준

공종기준금액 대비 입찰금액(%)	부적정 공종 수	
	공종기준금액 상위 10% 공종 (금액순위 1~3순위 공종)	공종기준금액 하위 90% 공종 (금액순위 4~30순위 공종)
80% 이상	0	0
60% 이상 ~ 80% 미만	1.5개	1.0개
50% 이상 ~ 60% 미만	3.0개	1.5개
50% 미만	세부 공종 수만큼 부적정	세부 공종 수만큼 부적정

주: 공종기준금액=(설계금액의 70%×예가사정율)+입찰참가업체 입찰금액 평균의 30%

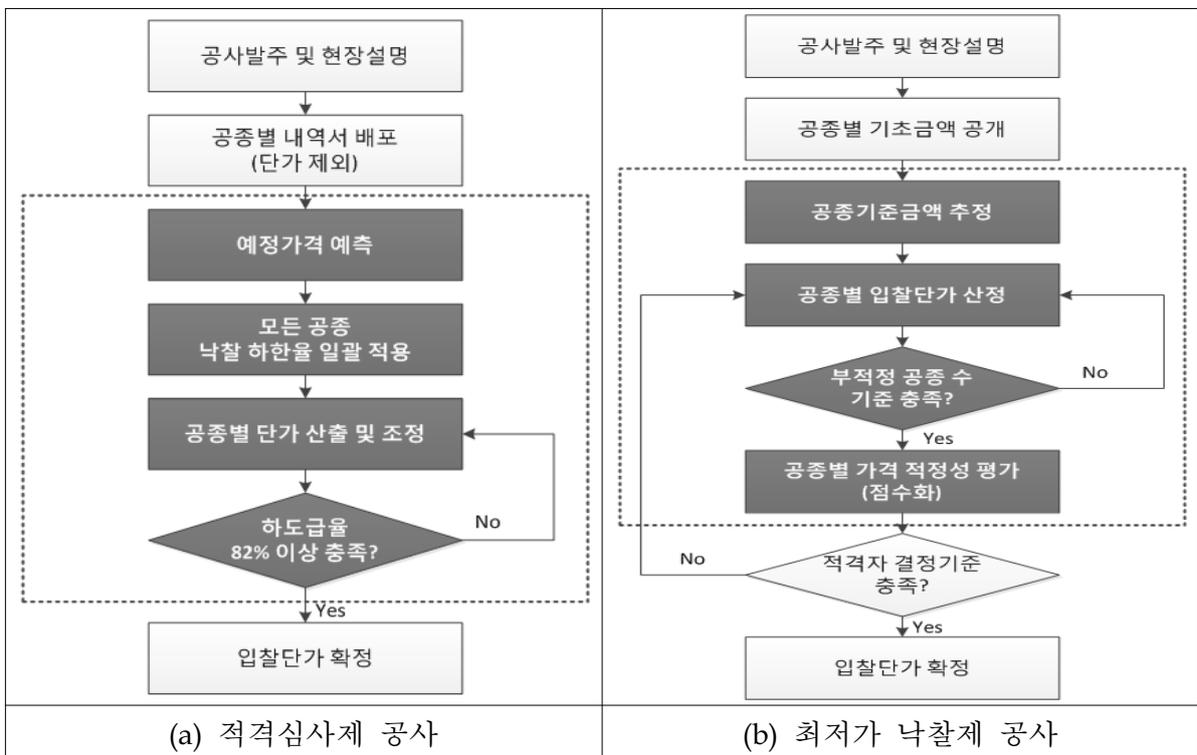


그림 9. 적격심사제와 최저가 낙찰제 공사에 대한 공종별 입찰단가 결정과정

인해 입찰자는 실적공사비 적용 공종의 입찰가격을 실적단가로 그대로 적용하고 있음.

- 8) 6개 종합건설업체의 견적팀을 대상으로 면담조사를 실시한 결과, 이들 업체는 모두 부적정 공종의 수가 6개 미만이면서 가장 낮은 금액을 작성하는 것으로 나타남.

- 다른 유형의 공사에 비해 턴키공사나 기술 제안형 공사는 원도급자가 시장 상황 조사 등 견적 행위를 통해 실행 가능한 공종별 실행단가를 산출하고 있으나, 이러한 단가를 실제 계약 내역서에 반영하지 못하고 있음.
- 턴키 및 기술 제안형 공사의 입찰 안내서에는 실적공사비 적용 공종은 실적 단가보다 실행단가가 낮아도 실적단가를 그대로 적용토록 규정되어 있기 때문임. 이로 인해 전체 공사금액을 맞추기 위해 실적공사비 적용공종 이외의 공종의 단가를 인위적으로 조정하는 관행이 일반적임.
- 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, 건설회사의 성실한 견적을 유도할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않아 계약단가의 신뢰도가 낮다는 의견이 지배적임(그림 10 참조).
- 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자의 84%가 성실한 견적을 유도할 수 있는 환경이 조성되지 않았다는 의견을 제시함.
- 실적공사비 산정의 기초자료인 건설회사의 계약단가의 신뢰도에 관하여 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자는 낮은 편이라고 평가함.

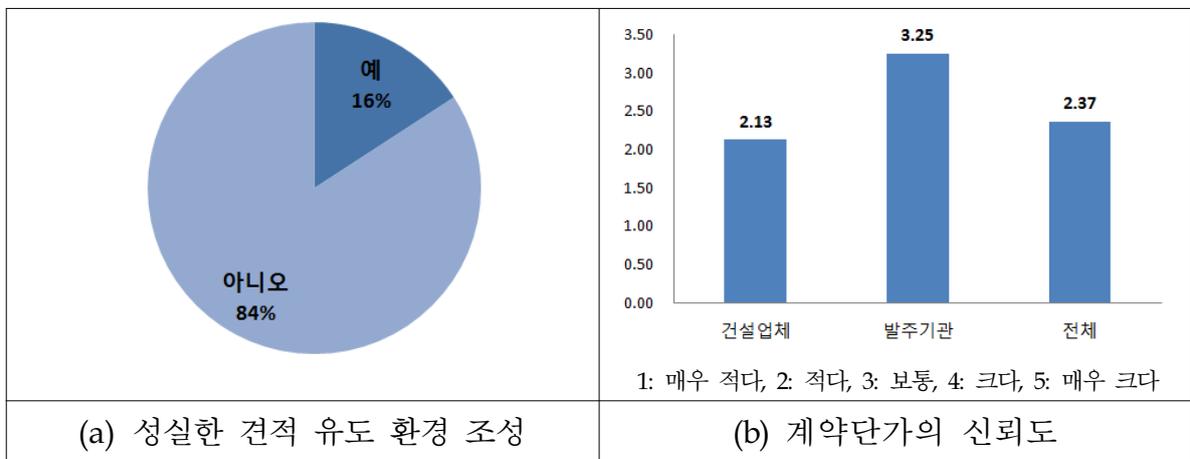


그림 10. 건설회사의 성실한 견적 유도 환경에 관한 설문조사 결과

- 지금까지 결과를 종합하면, 현행의 입·낙찰 제도 하에서는 신뢰성이 높은 실적공사비를 산출하기 위해 필수적인 기반 요소인 건설회사의 성실한 견적 행위를 유도하는 환경은 조성되어 있지 않다고 평가됨.
- 대부분의 건설업체는 공종별 입찰단가를 설계서 검토와 시장상황 조사 등 견적을 통해 실제 시공 가능한 금액을 산출하는 것이 아니라, 견적 없이 낙찰 가능한 전략적 금액을 산출하고 있음. 이러한 계약단가를 기초로 산

출되는 실적공사비의 신뢰성은 낮을 수밖에 없음.

- 해외의 경우에는 건설업체가 공종별 입찰단가를 설계서의 검토와 시장상황 조사를 통해 실제 시공 가능한 금액을 산출하고 있어 실적공사비의 신뢰성이 확보되고 있음. 따라서 해외는 실적공사비의 운영기반 조성되어 있다고 할 수 있음.

2. 발주기관 견적 담당자의 전문성 반영

- 발주기관 견적 담당자는 예정가격 산정업무에 관한 재량권이 없으며, 이로 인해 공사 특성에 관한 전문가적 판단이나 경험, 시장동향을 고려하지 않고 실적공사비를 그대로 적용하고 있음.
- 외국의 경우 실적공사비는 ‘참고용’에 불과할 뿐만 아니라, 공사 특성에 맞게 보정하여 적용토록 발주기관의 견적 엔지니어에게 재량권을 부여함. 이로 인해 실적공사비를 그대로 적용하지 않고, 엔지니어인 자신들의 전문가적 판단에 의해 예정가격을 산정하고 있음.
- 미국의 대부분 주(州)는 견적 담당자가 예정가격 산정에 관한 재량권을 갖고 공사 특성, 시장동향, 물가변동을 고려하여 실적공사비를 적용하고 있으며, 일부 주(州)는 실적공사비를 보정하기 위한 공식화된 절차와 방법(Formal Process and Method)을 갖고 있음(표 10 참조).

표 10. 미국의 실적공사비를 통한 예정가격 산정 시 보정 변수

주(州)	공사특성	시장동향	물가변동
California	○	○	○
Colorado	○	○	○
Hawaii	×	×	○
Minnesota	○	×	○
New Hampshire	○	×	×
Oregon	○	○	○
Utah	○	○	○
Wisconsin	○	×	×

주: Texas Transportation Institute, Synthesis on Construction Unit Cost Development: Technical Report, 2008. p. 27

- 국내의 경우에는 발주기관 견적 담당자가 예정가격 산정업무에 재량권이 없는 현실을 고려할 때, 다양한 실적공사비 보정계수가 마련되어 있어야 함에도 불구하고 공사수량에 한정하여 16개 항목만이 제시되어 있음.
- 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, 발주기관 견적 담당자가 예정가격 산정업무에 관한 재량권을 갖고 공사 특성과 시장동향을 고려하여 실적공사비를 적용하는 환경이 조성되지 않았다는 의견이 지배적임(그림 11 참조).
- 건설회사 견적 실무자의 90%는 감사 등 경직된 문화에 의해 발주기관 견적 담당자가 재량권을 갖고 자신들의 전문성을 반영하고 있지 못하다는 의견을 제시함.
- 발주기관 견적 담당자의 50%도 예정가격 산정 시 재량권을 갖지 못하여 공사 특성과 시장동향에 관한 자신들의 전문성을 실적공사비 적용 시 반영하지 못하다고 응답함.

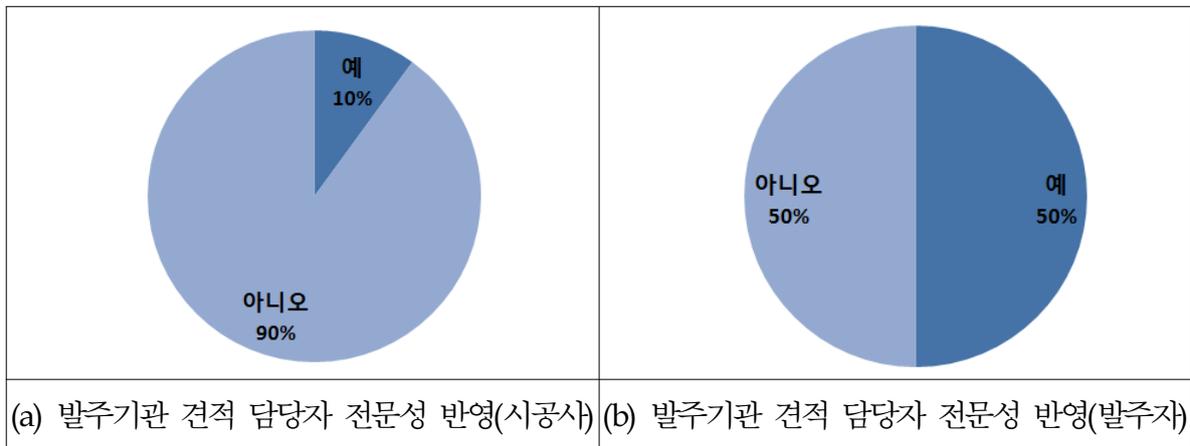


그림 11. 발주기관 견적 담당자의 전문성 반영에 관한 설문조사 결과

3. 최적가치 지향의 입·낙찰 제도

- 우리나라의 입·낙찰 제도는 최적가치가 아니라 최저가를 제공하는 입찰자를 낙찰자로 선정하고 있음. 이들의 최저 시장가격을 바탕으로 산정되는 실적공사비는 건설업체의 기술개발을 저해하고 있음.
- 우리나라의 경우 '11년 기준 최저가 낙찰제 공사는 예정가격 대비 75% 수준, 적격심사제 공사는 87% 수준으로 낙찰되고 있음(표 11 참조). 이러한 환경 하에서 산정되고 있는 실적공사비는 사실상 최저 시장가격이므로, 건설업체의

기술개발 유인 및 양질의 공사품질 제공은 어려운 것이 현실임. 만일, 최저 시장가격을 바탕으로 산정되는 실적공사비 제도가 향후에도 유지된다면, 도입목표 중 하나인 건설업체의 기술개발 유도는 힘들 것이며 양질의 공사 품질도 확보되지 않을 것임.

표 11. 국내 공공공사 낙찰율 현황

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년
최저가 낙찰제	60.3%	66.1%	68.6%	71.9%	74.1%	74.1%	73.1%
적격심사제	84.6%	84.3%	84.6%	86.1%	84.5%	86.2%	86.6%

주: 동국대학교 산학협력단, 공공공사 발주제도 개선방안, 2013, p 48

○ 미국의 낙찰율이 90~95% 수준이고 일본은 평균 낙찰율이 88~92% 수준에서 결정되고 있어 최적가치의 시장가격이 실적공사비에 반영되고 있음. 이로 인해 건설업체의 기술개발 환경이 조성되어 있음.

- 미국은 1994년 FASA(Federal Acquisition Streamlining Act) 제정을 계기로 최저 시장가격보다는 최적가치의 시장가격을 지향하는 쪽으로 방향 전환이 이루어졌음. 일본도 최저 시장가격을 지향하였으나, '05년 「공공공사의 품질 확보 촉진에 관한 법률」이 제정된 것을 계기로 종합평가낙찰방식을 통해 최적가치의 시장가격으로 공공공사가 수행되도록 하고 있음.

□ 발주기관 견적 담당자와 건설회사 견적 실무자 대상으로 설문조사한 결과에 따르면, 최적가치 지향의 입·낙찰 제도가 마련되어 있지 않아 실적공사비를 적용할 수 있는 환경이 조성되지 않았다는 의견이 지배적임(그림 12 참조).

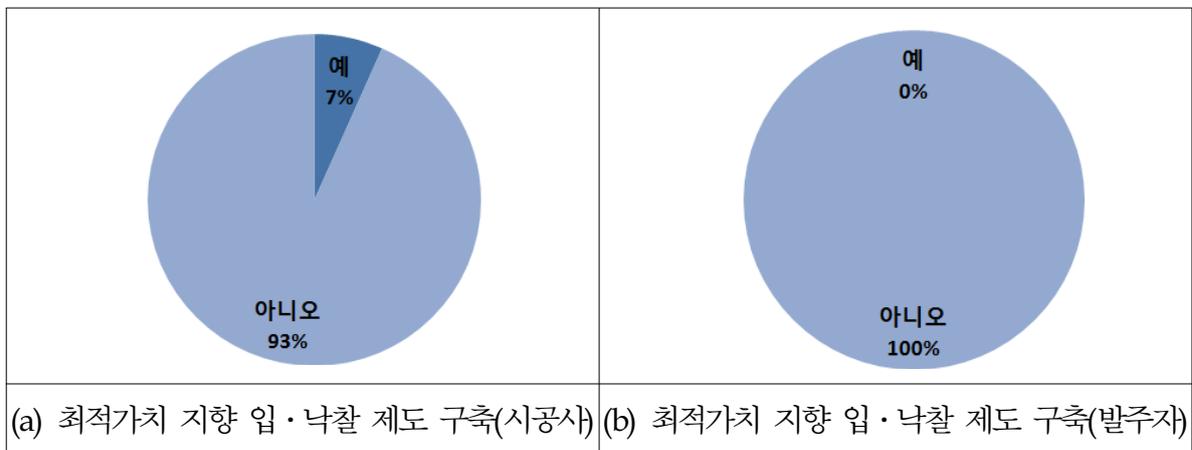


그림 12. 최적가치 지향의 입·낙찰 제도 구축여부에 관한 설문조사 결과

IV.

실적공사비 제도의 향후 추진방향

1. 근본적 처방: 선진적인 운영기반의 조성(실적공사비 제도 폐지)

- 실적공사비 제도의 문제점을 근본적으로 개선하고 당초 도입목적은 달성하기 위해서는 선진적인 운용기반(건설회사의 성실한 견적 환경, 발주기관 견적 담당자의 재량권 확보 및 전문성 반영, 최적가치 지향의 입·낙찰 제도)이 반드시 조성되어야 함.
- 실적공사비 제도의 문제점과 미흡한 도입효과의 근본원인은 선진적인 운용기반의 미 조성에 기인함. 그러나 선진적인 운용기반은 장기간 투자와 노력, 인식전환이 필요하므로, 현 시점에서 당장 조성하기는 용이하지 않음. 따라서 선진적인 운영기반이 마련될 때까지 실적공사비 제도를 폐지하는 것이 바람직함.
- 선진적인 운용기반이 조성되지 않은 채 실적공사비 제도 자체의 일부만을 개선하여 운영한다면, 향후에도 실적공사비의 문제점은 여전히 발생할 것이며, 도입목표 달성도 힘들 것임. 수익성 악화에 시달리고 있는 건설업계 비판이 지속되어 정부와의 소모적인 논쟁만이 심화될 것임.
- 일본도 선진적인 실적공사비 운영기반을 갖추지 못한 상태에서 우리나라와 유사한 실적공사비 제도를 도입·운영한 결과, 여러 문제점에 봉착하여 전면 폐지하고 다른 형태의 실적공사비 제도를 운영하고 있음.

2. 일시적 처방: 300억 이상 공사로 적용대상 제한과 산정체계 개선

- 현실적으로 실적공사비 제도의 폐지가 어렵다면, 300억 이상 기술형 입찰공사(턴키, 대안, 기술제안, 순수 또는 물량내역수정 입찰)에 한정하여 계약단가를 수집하고 이를 기초로 실적공사비를 산정하는 방안을 고려할 필요가 있음.
- 기술형 입찰 공사는 기술·가격을 종합적으로 평가해 낙찰자를 결정하므로, 입찰자가 스스로 설계를 검토하고 시공계획, 공사비 절감방안, 공기 단축 방안을 강구하여 최적가치를 제공하기 위한 기술경쟁이 이루어지고 있음.
- 기술형 입찰 공사는 다른 유형의 공사와 달리 원도급자가 시장상황 조사 등 견적 행위를 통해 실행 가능한 공종별 단가를 산출하고 있음.
- 기술형 입찰 공사는 선진적인 실적공사비 운영기반인 건설회사의 성실한 견적, 발주자의 재량권 확보 및 전문성 반영, 최적가치 지향의 입·낙찰에 가장 적합함.

- 건설업체의 성실한 견적을 유도할 수 있는 환경이 조성되어 있지 않아 계약 단가의 신뢰성이 낮은 상태이므로, 계약단가를 비롯한 다양한 시장거래 가격 자료를 활용하여 실적공사비를 산정하는 방안을 강구할 필요가 있음.
 - 현재는 낙찰된 계약단가만을 활용하여 세부공종별 실적단가를 산정하였으나, 입찰단가, 원·하도급 시공단가, 노임단가, 자재단가, 장비임대료, 물가지수 등 다양한 시장거래가격을 통해 기준 실적단가를 산정함.
 - 가격 변동에 영향을 미치는 요인(시장상황, 시공상황)에 관한 정기 실태조사를 실시하여 유효한 경우에만 기준 실적단가를 수정하여 발표함.
 - (시장상황 조사) 자재비, 인건비 등 급등락 등 변동상황, 공표단가에 대한 가격 적정성 등 동향 조사
 - (시공상황조사) 시공방법, 시공량(1일), 사용재료, 사용기계, 노무편성인원, 시방서 및 설계기준 등 변동상황 조사

- 감사 등 현행 경직된 문화 속에서 예정가격 산정 시 발주기관 견적 담당자의 재량권 확보와 전문성 반영이 용이하지 않으므로, 외부 전문가가 참여하는 공사비 검토·심의과정을 도입하여 공사특성, 시장동향에 따른 실적공사비의 탄력적 적용을 유도할 필요가 있음.
 - 외부 전문가가 실적공사비 적용의 적정성을 검토하여 부적정한 것으로 평가한 경우에는 발주기관으로 하여금 재견적하도록 조치함.
 - 중장기적으로 전문자격시험 도입을 통해 전문자격을 갖춘 공사비 관련 전문가를 양성하여 공공공사 예정가격 작성 시 이들의 검토를 거치도록 의무화하는 방안도 검토할 필요가 있음.

- 계약단가를 기초로 하는 현행 실적공사비는 최저 시장가격을 의미하므로 입찰 과정에서 공사비가 삭감되지 않도록 적격심사제 공사의 실적공사비 적용 공종에 대해서도 실적단가보다 일정비율 이하로 투찰 시 낙찰자에서 배제하는 방안을 검토할 필요가 있음.
 - 최저가 낙찰제 공사의 경우에는 입찰금액 적정성 심사를 통해 실적공사비 적용 공종을 실적단가 3/1,000보다 낮게 투찰한 입찰자는 공사비 절감사유로 인정하지 않아 낙찰자에서 배제하고 있음.

V. 결 론

- 실적공사비 제도를 개선하기 위하여 다음과 같은 방안을 고려할 수 있음.
 - 비교적 건설회사의 성실한 견적과 기술경쟁이 이루어지고 있는 300억 이상 기술형 입찰 공사(턴키, 대안, 기술제안, 순수 또는 물량내역수정 입찰)에 한정하여 계약 단가를 수집하고 이를 기초로 실적공사비를 산정함.
 - 계약단가를 비롯한 다양한 시장거래 가격 자료(입찰단가, 원·하도급 시공단가, 노임 단가, 자재단가, 장비임대료, 물가지수)를 활용하여 기준 실적단가를 산정하고, 정기적인 실태조사를 실시하여 유의한 변동 시에만 수정하여 발표함.
 - 공사특성, 시장동향에 따른 실적공사비의 탄력적 적용을 유도하기 위해 외부 전문가가 참여하는 공사비 검토·심의과정을 도입함.
 - 공사비가 삭감되지 않도록 적격심사제 공사의 실적공사비 적용 공종에 대해서도 실적단가보다 일정비율 이하(3/1000)로 투찰 시 낙찰자에서 배제함.

- 상기 개선방안 중 일부가 최근 정부가 구성한 민·관 합동 태스크포스(T/F)에서 논의 중인 것으로 알려짐. 그러나 이러한 방안은 일시적인 처방에 불과함.
 - 실적공사비 제도의 문제점과 미흡한 도입효과는 선진적인 운용기반이 조성되지 않았기 때문에 발생한 것임. 이로 인해 향후에도 실적공사비의 문제점은 여전히 발생할 것임. 또한 일부 방안은 추후 운영과정 속에서 객관성이 결여되어 당초의 취지를 발휘하기 힘들 것으로 보임.
 - 건설업계 비판은 일시적으로 중지될 것이나 선진적 운용기반이 조성되지 않았으므로, 실적공사비의 문제점은 다시 부각되어 소모적인 논쟁이 다시 시작될 것임.

- 실적공사비 제도의 근본적인 처방은 선진적인 운용기반인 건설회사의 성실한 견적 환경, 발주기관 견적 담당자의 재량권 확보 및 전문성 반영, 최적가치 지향의 입·낙찰 제도 구축임.
 - 선진적인 운용기반은 장기간의 투자와 노력, 인식의 전환이 필요하므로, 현 시점에서 당장 조성하기는 용이하지 않음. 따라서 선진적인 운용기반이 마련될 때까지 실적공사비 제도를 전면 폐지하는 것이 바람직함.

· 홍성호 연구위원(hsh3824@ricon.re.kr)

· 오치돈 연구원(chidon@ricon.re.kr)

실적공사비 제도의 현황과 향후 개선방향

2014년 8월 29일 인쇄

2014년 8월 30일 발행

발행인 노재화

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 보라매로5길 15(신대방동, 전문건설회관13층)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-84-2

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

