

건설동향브리핑

제519호 (2015. 7. 13)

■ 정책 · 이슈

- 종합심사낙찰제, 최저가낙찰제 폐해 · 부작용 해소해야
- 2015년 상반기 주요 건설 정책 · 제도 개선 현황

■ 경영 · 정보

- 이란 핵협상 타결과 해외건설시장의 관계

■ 경제 동향

- 소비자 주택시장에 대한 심리, 긍정적 개선 중

■ 연구원 소식

- 건설 논단 : 추경 예산, 신속한 처리가 필요하다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

종합심사낙찰제, 최저가낙찰제 폐해 · 부작용 해소해야

- 변별력 및 기업 전문성 향상 목적 달성할 필요 있어 -

■ 저가 투찰 유인 요소 최소화할 수 있도록 투찰가격 평가 방식 보완 필요

- 정부는 최저가낙찰제를 대체하는 입찰제도로써 종합심사낙찰제를 마련하고, 2014년부터 2년 간 시범사업을 추진 중에 있음.
 - 시범사업 과정에서 최저가낙찰제보다 낮은 낙찰률이 나타나기도 했으며, 투찰가격 평가에서 만점 구간이 넓어 낙찰자의 결정이 공사수행능력평가에 좌우되면서 대형 건설사의 수주 과점이 우려되고 있음.
 - 따라서, 합리적인 제도 보완을 통하여 종합심사낙찰제가 본래 목적대로 최저가낙찰제의 폐해를 해소하고, 건설기업의 경쟁력을 향상시키는 동시에 대·중소기업 간 호혜 평등한 경쟁을 유도할 수 있는 제도로써 정착시키는 것이 요구됨.
- 종합심사낙찰제의 도입 배경은 최저가낙찰제에서 나타났던 폐해나 부작용을 해소하려는 것이므로 실행가격 미만의 적자 수주가 발생하지 않도록 제도설계가 가장 필요함. 또한, 시범사업 등을 통하여 덤핑 입찰의 가능성에 대하여 충분한 보완책을 마련하는 것이 요구됨.
 - 예를 들어 2014년 종합심사낙찰제 도입 당시에 입찰자 평균가격(균형가격)에 의한 가격평가 외에 해당 공사의 순공사비나 직접공사비 수준을 고려한 투찰가격 평가 방식을 복수로 마련한 바 있으나, 시범사업에서 전혀 활용하지 못하고 있음.
 - 본질적으로는 입찰자 스스로 원가 계산과 견적에 의거하여 실행 가능한 가격을 제시할 수 있는 환경을 조성하되, 저가 투찰을 유인하는 인위적 요소를 최소화하도록 투찰가격 평가 방식을 보완해야 함.
- 예정가격이 점차 시장거래가격에 근접하는 추세를 고려할 때, 세부공종별 단가 심사를 획일적으로 운영할 경우 낙찰률이 고착되거나 저가 낙찰로 회귀하는 문제점이 존재
 - 만약, 단가심사를 존치한다면 건설공사비지수의 상승률 대비 표준시장단가의 상승률 등을 고려하여 단가심사기준을 탄력적으로 운영하는 것이 요구됨.

- 동일공사실적이 우수한 대형 건설사가 수주를 과점할 가능성이 높다는 점에 대응하여 최근 정부에서 동일공사실적 평가시 중견·중소건설사는 공동도급 지분율에 상관없이 보유실적을 100% 인정하고, 공동도급이나 지역업체 참여시 가점을 부여한 것은 바람직한 정책 변화로 판단됨.
- 다만, 추가적인 대책으로서 동점자 발생시 획일적으로 동점자 처리기준을 정하기보다 정부에서 동점자 처리 방안을 복수로 제시한 후 발주자별 재량을 부여하는 것이 바람직함. 특히 해당 발주기관에서 과거 시공평가 우수자를 우대하는 방안을 강구할 필요가 있음.

■ 공사수행능력 평가 지표 다양화 및 실시간 보정 체계 구축 필요

- 공사수행능력 평가는 동일공사실적이나 전문화율, 시공평가, 사회적책임 점수 등이 1년간 고정 적용되는 현상을 탈피해야 함.
- 공사수행능력 평가에서 해당 공사에 특화된 평가가 이루어질 수 있도록 보다 유연성 있는 평가 지표를 마련하고, 발주자의 재량권을 더욱 확대하는 것이 요구됨.
 - 동일공사실적 평가에서 해당 프로젝트의 특성을 고려하여 다양한 제한경쟁요소를 제시하고, 합부(pass/fail) 평가 방안을 강구
 - 동일공사실적 평가에서 해외 실적이나 민간 실적도 검증이 가능하다면 인정
 - 동일공사의 매출액 비중은 공공 분야만의 실적을 대상으로 평가 검토
 - 예정 현장소장은 철도, 도로, 공항 등으로 경력을 세분하여 시공경험을 평가하되, 현장소장 경력만을 인정하기보다는 기술자로서 참여 경력을 포괄적으로 인정 필요
 - 과거 시공평가 점수는 근본적으로 도로, 철도, 항만 등 세부공종별로 평가점수를 산출하는 것이 필요하며, 발주기관에서 축적한 시공평가점수를 해당 발주기관 입찰에 반영할 수 있도록 허용 필요
 - 사회적책임은 해당 공사에 특화된 공정거래실적이나 안전재해율 등 평가 필요
- 최근 실시되고 있는 종합심사낙찰제 시범사업에서 획일화된 평가 방식을 고집할 것이 아니라 다양한 평가 방법을 시험하고, 더 많은 경험을 도출하는 것이 요구됨.

최민수(연구위원 · mschoi@cerik.re.kr)

2015년 상반기 주요 건설 정책 · 제도 개선 현황

- 표준품셈 · 실적공사비 · 각종 개발사업 규제 등, 향후 지속적 개선작업 필요 -

■ 종합심사낙찰제 시범사업 개선

- 걱정공사비 확보방안의 일환으로 최저가낙찰제를 대체하는 종합심사낙찰제의 시범사업이 2014년 6월 이후 시행되고 있음.
 - 그러나 시행과정에서 지역 · 중소기업 참여가 저조하고 일부 업체의 수주독점 우려 등의 문제점이 노출됨에 따라 2015년 시범사업에 적용할 가이드라인 개선이 필요하게 되었음.
- 이에 정부는 2015년 가이드라인 개선대책을 마련하는 한편, 공동도급 시공실적 평가방식 개선 및 지역업체 참여 가점항목(상생협력) 신설 등 지역업체 참여확대 방안 등을 포함하였음.

<2015년 가이드라인 개선 대책(2015. 5. 14)>

- 공동도급에 대한 「동일공법 시공실적」 평가방법 개선
 - (현행) 공동수급체 구성원별 실적에 지분율을 곱하여 합산
 - (개선) 공동수급체 구성원의 실적을 100% 인정하여 합산
- 지역업체의 공동수급체 참여확대 유도
 - 사회적 책임 항목(가점1점)에 상생협력 평가 항목 신설(20~40%), 공동수급체에 지역업체 포함시 인센티브 부여
- ‘시공여유율에 따른 공시수행능력 감점항목’ 시행 유보
 - 다만, 동점자 발생시 낙찰순위 결정기준의 하나로 적용기로 함.

■ 실적공사비 제도 개선

- 2004년 도입된 실적공사비 제도는 ‘계약단가’를 활용함에 따라 낙찰률의 반복 적용을 받아 계단식으로 지속 하락할 수밖에 없는 구조임.
 - 이에 따라 건설공사비가 ‘시장가격’ 변동을 전혀 반영하지 못하는 등 걱정공사비 확보가 매우 어렵고 시설물의 품질과 안전에도 악영향을 초래할 수밖에 없는 문제점이 노정되어 왔음.

- 정부는 실적공사비의 심각한 문제점을 인식, 2015년 1월 22일 「공공건설 공사비 적정성 제고방안」을 확정하고 국가계약법령을 개정하여 2015년 3월 1일부터 시행함.
 - ‘실적공사비’ 명칭을 ‘표준시장단가’로 변경하고 현행 계약단가 외에 시공단가와 입찰단가 등 다양한 시장거래가격을 반영하는 것으로 개편함.
 - 이에 따라 기존 실적공사비 항목(1,968개) 중 주요 공종(577개)의 실적공사비 단가를 우선 현실화하고 나머지는 물가상승분을 반영함에 따라 전체 표준시장단가는 평균 4.71%, 공사비는 0.92%의 상승 효과가 예상됨.
 - 또한 100억원 미만 공사는 영구적으로 표준시장단가를 적용하지 않고, 300억원 미만 공사는 2016년까지 한시적으로 적용하지 않게 됨.

■ 표준품셈 제도 개선

- 그동안 소규모(1일 작업량 미만) 작업에 대한 구체적 할증기준 미비 등 품셈기준이 불합리하거나 해당 품이 없어 적정공사비의 산정이 곤란한 사항을 발굴하여 개선을 추진 중임.
 - 건설기계 가격과 터널 여굴량 등 비현실항목 개선 및 임시소방시설 설치와 아스팔트 덧씌우기(이면도로) 등 필요항목 신설 등을 2015년도 표준품셈 제·개정 대상 항목에 포함하였음(2015.3.6).

■ 주택·개발사업 규제 개선

- 장기간의 주택시장 침체에도 불구하고 부동산 과열기에 도입된 각종 규제의 존치로 주택난 해소의 어려움이 가중되어 왔음.
- 이에 따라 정부는 주택건설시장 정상화를 가로막던 민간택지 분양가상한제를 폐지(「주택법」, 2015.4.1 시행)하고, 「도시 및 주거환경정비법」 시행령 개정(2015.5.29 시행)을 통한 재건축 연한 단축(40년→30년) 및 임대주택 의무건설비율 완화(세대 수의 20% 이하→15% 이하) 등 주요 규제를 해소하여 주택 공급 활성화를 촉진하였음.

홍갑표(연구위원 · kphong@cerik.re.kr)

이란 핵협상 타결과 해외건설시장의 관계

- 이란 건설시장으로의 복귀는 필수 그러나 전략적 접근 필요 -

■ 이란 핵협상 완전 합의는 미국과 이란의 공통 목표, 난항 속 타결 예상

- 지난 4월 2일 이란과 주요 6개국(유엔 안전보장이사회 5개 상임이사국+독일)은 이란의 핵개발 중단에 대한 잠정합의안인 포괄적 공동행동계획(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) 마련에 합의하였음. 최종 합의안은 당초 6월 말까지 완성할 계획이었으나 다소 지체되고 있음.
 - 포괄적 공동행동계획에는 이란의 핵개발 능력 억제와 관련하여 우라늄 농축 시설 건설금지, 원심분리기 규모 축소, 저농축 우라늄 재고 감축 등이 포함되고, 향후 25년 간 국제원자력기구의 정기사찰과 감시를 받고 그 후에도 핵확산금지조약의 일원으로 핵무기 개발 및 취득이 금지됨.
 - 하지만 국제원자력기구의 사찰 범위에 이란 군사시설을 포함시킬지 여부와 대이란 경제제재의 해제 시점과 방법에 대해 이란과 미국 사이에 간극이 여전히 존재하고 있음. 이란은 최종합의안 서명시 경제제재가 일괄 해제되어야 한다는 입장인 반면, 미국은 단계적 해제를 주장

<이란 핵협상 일지>



자료 : 해외건설협회

■ 제재 해제 후 이란의 원유 증산시 건설시장 확대 예상돼

- 이란은 OPEC 회원국 가운데 생산량이 두 번째로 많은 국가로, 핵협상 타결에 따른 원유 수출 제재가 해제될 경우 원유생산 규모를 대폭 늘릴 가능성이 높음. 경제제재가

해제될 경우, 6~12개월 이내에 이란의 일일 원유생산량은 최소 50만 배럴 이상 늘어날 전망이며 이에 따른 일일 수출량 또한 증가할 것으로 예상됨.

- 국제에너지기구(EIA)에 따르면 2011년 기준 이란의 일일 원유생산량은 360만 배럴에서 현재는 약 280만 배럴 수준이며, 2011년 하루 250만 배럴이었던 원유수출량도 국제사회의 경제제재가 강화되면서 2013년에는 110만 배럴까지 감소했음.

■ 이란 원유 증산, 향후 국제유가의 중대 변수로 작용 예상

- 경제제재 기간 동안 투자되지 못했던 사회기반 인프라 건설과 경제 정상화를 위해서는 재정 수입에서 차지하는 높은 석유의존도에도 불구하고 원유 증산을 통한 수출 물량 확대가 급선무임.
 - 경제제재로 원유 및 가스 생산 시설에 대한 투자가 이뤄지지 못했고, 가동 중인 시설들도 생산성이 매우 낮아 추가적인 신규 플랜트 투자가 추진될 것으로 예상되며, 2023년에는 이란 건설시장의 규모가 약 1,170억 달러를 기록할 것으로 전망됨¹⁾.
 - 이란 석유장관은 제재 해제 이후 2개월 이내에 수출량을 현재보다 2배 이상 증가시킬 것이라고 말했지만 원유 수출 금수조치 해제까지는 세부합의를 통해 결정된 핵시설 관련 조치들이 순조롭게 시행되어야 하고, 추가적인 원유 수입국을 확보해야 하는 등의 과제가 남아 있음.
 - 지난 6월 5일 OPEC이 일부 회원국들의 감산 요청과 이란의 생산량 증가 가능성에도 불구하고 현재 일일 원유 생산량인 3천만 배럴을 유지하기로 결정함에 따라 배럴당 55~65달러 사이에서 횡보하고 있는 국제 원유가격의 하방 압력이 증가한 상황임.

■ 정치적 요인 등 시장 불안 요소 여전, 체계적 준비 후 진출해야

- 석유를 포함한 가스 등 광물자원이 풍부해 자원 개발 관련 프로젝트를 비롯해 제재 기간 동안 부진했던 인프라 건설이 확대되면서 이란의 건설시장 성장세가 예상됨.
 - 하지만 건설시장의 환경을 바꿀 수 있는 정치적 요인들이 여전히 존재하고 제재 해제 시점이 아직 불투명한 점 등을 고려할 때 본격적인 진출 시도보다는 내실 있는 준비가 필요한 시점임.

손태홍(연구위원 · thsohn@cerik.re.kr)

1) 해외건설협회, '이란 해외건설시장 진출방안 연구'(2014)에서 재인용

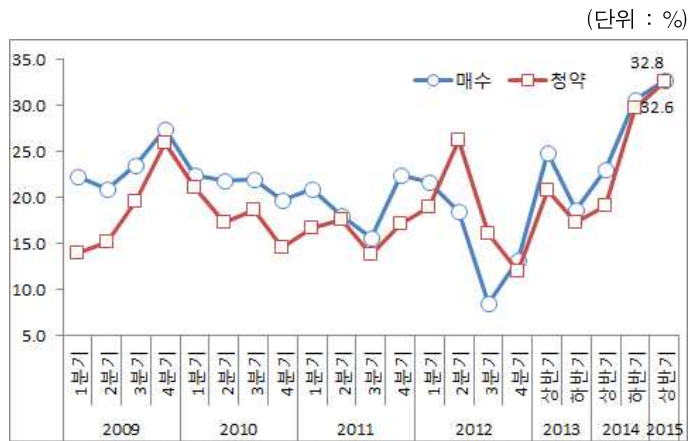
소비자 주택시장에 대한 심리, 긍정적 개선 중

- 향후 금리 인상 등 수요 변화 요인 상존, 주택가격 책정 및 공급에 신중해야 -

■ 매수·청약 의사 비중 상승세

- 2015년 상반기 전국 주택거래 소비자 인식 조사 결과, 매수 및 청약 의사가 있다는 비중이 각각 32.8%, 32.6%로 높게 나타남.
- 향후 6개월 내 매수계획이 있다고 응답한 사람의 비중이 32.8%로 지난해 상반기 대비 9.7%p 상승함.
- 향후 6개월 내 청약계획이 있다는 응답 비율도 32.6%로 지난해 상반기 대비 13.4%p 상승함.

<전국 주택거래 소비자 인식 조사>

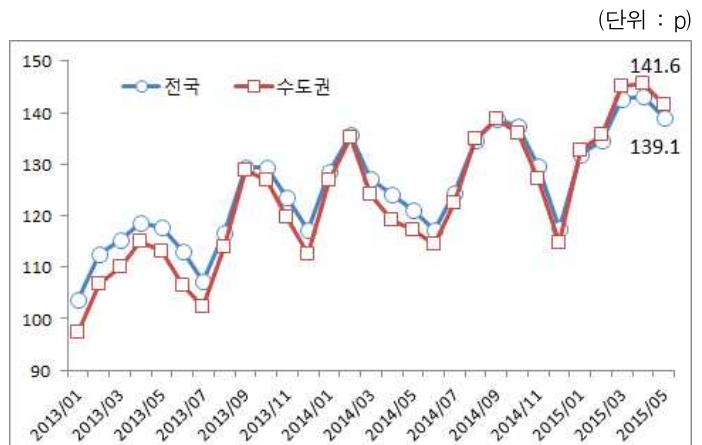


자료 : 부동산114(주)

■ 주택매매시장 소비자심리지수 상승 추세

- 중개업소 및 일반가구를 대상으로 주택가격 및 주택거래에 대한 상황을 나타내는 전국 주택매매시장 소비자심리지수는 등락을 보이고 있으나 전반적인 상승세로, 2015년 5월 139.1p를 나타냄.
- 전월 대비로는 4.2p 하락하였으나, 전년 동월 대비로는 17.9p 상승함.
- 수도권도 전국 주택매매시장 소비자심리지수와 유사한 추이를 보이고 있음. 전월 대비 4.1p 하락하였으나, 전년 동월 대비로는 24.3p 상승, 전국 평균보다 더 높은 상승폭을 보임.

<주택매매시장 소비자심리지수>



주 : 주택매매시장 소비자심리지수는 0~200의 값으로 표현되며, 지수가 100을 넘으면 전월에 비해 가격 상승 및 거래 증가 응답자가 많음을 의미함.

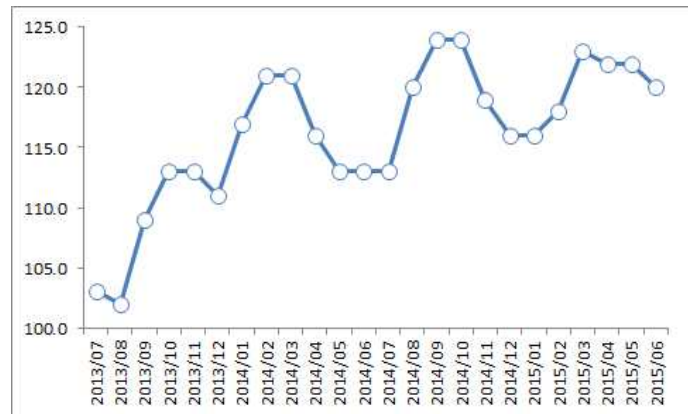
자료 : 국토연구원

■ 전국 주택가격 전망도 상승 추세

- 현재와 비교한 1년 후의 주택가격에 대해 상승 또는 하락을 나타내는 주택가격전망 CSI(Consumer Survey Index)는 등락을 반복하고 있음. 그러나, 전반적으로는 상승 추세를 보이고 있으며, 2015년 6월 120.0p 수준으로 나타남.
- 여름과 겨울에 주택가격전망 CSI가 하락을 반복하고 있으나, 지속적인 상승세를 보임.
- 전월 대비 2p 하락하였으나, 전년 동월 대비로는 7.0p 상승함.

<전국 주택가격전망 CSI>

(단위 : p)



주 : 100보다 큰 경우 증가 또는 상승할 것으로 응답한 가구수가 감소 또는 하락할 것으로 응답한 가구수보다 많음을, 100보다 작은 경우 그 반대를 나타냄.
 자료 : 한국은행

■ 향후 금리인상 등 수요 변화 요인 상존, 주택 공급에 신중한 접근 필요

- 소비자의 주택가격 및 거래에 대한 심리를 나타내는 3개 기관(한국은행, 국토연구원, 부동산114)의 지표들이 모두 개선되고 있어 주택시장에 대한 소비자의 심리가 긍정적이며, 수요가 확대되고 있는 상황임.
- 주택 매수 및 청약 의사가 증가하고 있음.
- 1년 후의 주택가격 수준에 대해서도 현재보다 상승할 것으로 보고 있음.
- 현재 저금리로 인한 소비자의 주택구입능력 확대로 주택수요가 확대되고 있으나, 향후 가계부채 증가, 금리인상 등에 따라 주택수요가 변화할 수 있으므로 주택공급 및 주택 가격에 있어 신중한 접근이 필요함.
- 금융위기 이후 주택소비자의 주택시장에 대한 시각이 호전되고 있으나, 여전히 주택소비자가 금리 및 가격 등에 민감하게 반응하는 상황으로 주택시장의 환경변화에 대한 적절한 대응이 필요함.

엄근용(책임연구원 · kyeom@cerik.re.kr)

■ 주요 정부 및 기타 공공, 유관기관 회의 참여 활동

일자	기관명	주요 내용
7. 3	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> 주택기금과 주최, '제46차 국민주택기금운용심의 회의'에 건설경제연구실 김현아 실장 참여 - 대출채권 상각 및 기금 금리 조정 등 논의
7. 13	국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> 건설경제국 주최, 'CM 제도개선 토론회'에 건설관리연구실 김우영 실장 참여 - CM 제도 개선안에 대한 논의 등

■ 주요 발간물 현황

유형	제목	주요 내용
이슈포커스	국가계약 분쟁조정위원회의 활성화 방안 연구	<ul style="list-style-type: none"> 건설공사 관련 분쟁은 매년 증가하고 있지만 이를 합리적으로 해결할 수 있는 조정 기관으로는 「국가계약법」 상의 국가계약분쟁조정위원회가 존재하나 제 기능을 충분히 발휘하지 못하고 있음. 이에 그 문제점과 개선 방안을 살펴봄. 문제점으로는 다음과 같은 사항들을 들 수 있음. <ul style="list-style-type: none"> - 분쟁 조정 업무를 담당하는 사무국이 설치되어 있지 않아 비상설 기구로 운영됨으로써 이용자의 불편이 상당한 수준임. 아울러 전담 인력이나 시설 등이 충분히 마련되어 있지 않아 분쟁 당사자들이 조정위원회의 이용을 기피할 수밖에 없는 실정임. - 이의신청 후 그 결과에 불복할 경우에만 조정 신청이 가능한 재심 구조로 되어 있고, 이의신청의 일차적인 판단자가 발주자 측이어서 공정하고 객관적인 판단을 기대하기가 쉽지 않을 것으로 우려됨. - 조정위원회의 심사 대상이 최근 「국가계약법」 시행령 개정으로 설계변경에 따른 계약금액 조정, 지체상금, 계약기간 연장 등까지 일부 확대되었으나, 공사 계약의 분쟁 유형을 망라하지 못하는 한계가 여전한. - 발주자가 계약상 우월적 지위를 갖고 있는 공공공사 계약의 특성으로 인하여 조정 절차의 참여 기피와 감사 대비 등을 이유로 조정보다 소송 절차를 선호하는 등 조정제도에 대한 관심이 높지 않음. - 조정위원회의 구성과 관련하여 공무원이 위원장을 맡고, 위원 가운데 정부 위원의 수가 공익을 대표하는 민간 위원들의 수보다 상대적으로 너무 많아 조정위원회의 의사결정 과정에 정부 위원의 의사 반영률이 높을 수밖에 없는 문제가 있음.

■ 「CERIK 도서회원」 가입 안내

- 연구원은 건설산업 관련 보고서 및 CERIK저널, 건설동향브리핑 등 연구 결과물을 필요로 하는 관계자 및 기관에 도움을 주고자 '도서회원제'를 운영하고 있음.
- 도서 회원에게는 연구원이 발간하는 모든 정책 연구 자료 및 각종 연구 발간물, 정기간행물을 우편으로 송부하고 있으며, 수시 개최되는 행사에 대한 정보를 제공
- 문의 : 기업지원팀(Tel. 02-3441-0848)

추경 예산, 신속한 처리가 필요하다

경기가 심상치 않다. 저물가와 내수 및 수출 부진 등을 겪으면서 침체의 늪에 빠져 있는데, 옆친 데 덮친 격으로 메르스(중동호흡기증후군) 사태는 우리 경제를 더욱 암울하게 만들고 있다. 줄어드는 일자리, 내수 부진, 수출 부진, 침체한 기업투자 등 우리 경제가 직면한 문제를 해결하기 위해서는 다양한 경기부양책 검토가 시급하다.

이런 상황에서 정부는 내년도 SOC 예산의 축소를 검토하고 있는 것 같다. 복지 분야의 재정수요를 건설투자의 축소로 충당해서는 안 된다. 또한 경기부양 효과가 크며, 국가경쟁력 제고에 필수적인 사회기반시설의 확충에 소홀해서는 안 된다. SOC 예산을 적정 수준에서 유지해야 한다.

도로, 철도, 대중교통 등 교통 SOC 예산 확보에 있어 핵심 역할을 하는 ‘교통·에너지·환경세’가 금년 말에 폐지될 예정이다. 우리나라 교통시설의 증축 수준, 교통혼잡비용의 증가 등을 감안해서 ‘교통·에너지·환경세’의 지속적인 유지가 필요하다. 부족한 재정을 보완하면서 사회적으로 필요한 SOC 시설을 적기에 공급할 수 있는 민간투자사업은 침체된 지역경제를 부양하는데도 기여할 수 있다. 민간투자 활성화를 위한 정부와 국회의 적극적 노력이 필요하다.

바로 얼마 전 정부는 11조 8천억원 규모의 추경안을 국회에 제출했다. 메르스와 가뭄 대응, 서민생활 안정, 지역활성화 등에 초점을 맞춰 고른 편성을 했다. 추경이 투입된다고 해서 당장 경제회복이나 성장효과로 직결되지는 않겠지만 내수경기가 워낙 안 좋다보니 영세 자영업자나 저소득층에는 도움이 될 듯하다.

아쉬운 부분도 없지 않다. 물론 메르스나 가뭄 대응도 중요하지만 중장기적으로 우리경제의 지속적인 성장을 담보할 수 있는 공공인프라에 대한 투자 확대가 부족하다. 갑자기 새로운 인프라 개발에 투자하기 어렵다면 기존에 진행하던 사업이나 예비타당성 조사가 끝난 사업을 앞당겨서 추진하는 것도 성장동력 회복에 효과적인 방법일 수 있다.

건설산업은 전통적으로 타 산업에 비해 일자리 창출 효과가 탁월하다. 2010년 기준으로 건설산업 고용유발효과는 전산업 평균에 비해 약 1.5배 크다. 특히나 사회취약계층인 저소득층 근로자에 대한 일자리창출효과가 커 인프라 투자야말로 경기회복에 직접적인 효과를 가져올 수 있다. 추경 예산안이 7월 중 국회를 통과한다면 8월부터 빠른 집행이 가능하다고 한다. 부디 신속한 처리를 통해 국가경제 회생의 디딤돌이 되기를 기대한다. <아주경제, 2015. 7. 9>

박용석(기획조정실장 · yspark@cerik.re.kr)