

실적공사비제도의 전향적 변화를 기대한다

최 석 인 | 한국건설산업연구원 연구위원
sichoi@cerik.re.kr

실적공사비가 도입된 지 어느덧 10년이 지났다. 공공 제도 기반의 국내 건설산업은 다양한 이해관계가 얽혀 있는 곳이기 때문에 관련 제도나 기준 등이 논란에 휩싸이는 것은 놀랄 만한 일이 아니다.

특히, 실적공사비는 외형적으로는 표준품셈 등과 마찬가지로 공사비 산정 기준의 하나일 뿐이다. 그것도 전체 공사비가 아닌 20~30%의 공사비 영역에 영향을 미치는 기준이다. 그럼에도 불구하고 2004년 4월에 도입된 실적공사비제도가 논란이 되지 않았던 해는 거의 없었다.

왜 그런 것일까? 실적공사비 단가는 '표준시장단가'로 전환될 예정이

다. 지난 9월에 입법 예고된 시점에서 다시 실적공사비의 구조적인 문제점을 비판할 생각은 없다. 하지만 실적공사비를 포함한 공사비 산정의 기본에 대해서는 한번 짚어보고 싶다. 이를 통해 향후 표준시장단가가 갖추어야 할 공사비 산정 기준의 모습을 그려보고자 한다.

실적공사비의 진짜 의미는

실적공사비는 영문으로 'Historical Cost'이며, 해외에서도 건설사업의 견적, 특히 개산 견적에 널리 활용되는 데이터이다. 상당한 기간 축적한 다양한 사업의 데이터를 모은 평균값일 수도 있고, 직전 사업에 적용

한 단가일 수도 있다. 보여주는 방식도 다양하다. 단일화된 값일 수도 있고, 범위를 주는 방법도 있다. 우리나라는 일정 기간 수집된 공공 계약 실적을 가지고 실적공사비 단가를 만들어내고 있다.

해외의 경우는 좀 더 다양하다고 볼 수 있다. 계약 실적도 활용되지만, 입찰 단가 등 관련된 단가의 참고 폭이 좀 더 넓은 것 같다. 또한, 단일화된 값도 있지만, 참고 자료이기 때문에 거의 모든 전수 단가를 보여주거나 범위(상, 중, 하)나 대상 유형을 다양화하여 선택 폭의 확장성이 보장되어 있다.

중요한 것은 참고 자료(reference

data)라는 것이다. 실적 데이터를 그대로 적용하는 경우도 별로 없다. 선진국은 다양한 견적 방법을 활용하고 있기 때문이다. 사업 환경에 맞게 적용할 수 있는 보정 장치도 공공뿐만 아니라 민간에서도 충분히 제시하고 있다. 마지막으로 이를 활용하는 공사비 전문가의 저변도 민간뿐만 아니라 발주자 집단에도 충분히 확보되어 있다. 합리적인 공사비 단가 결정을 위한 풍부한 데이터 환경과 전문성, 그리고 융통성이 잘 조화되고 있는 느낌이다.

실적공사비는 상술한 환경 속에서 적절히 활용될 수 있는 것이다. 반대로 우리의 환경은 여전히 항목별 단일화된 값만 존재하며, 건축, 토목, 기계 등의 단순한 분류를 통해 전 건설 공사의 단가를 책정하고자 하는 획일성, 그리고 전체 공사비 혹은 단가 결정에 융통성은 사실상 확보되어 있지 않다. 여기에 다양한 견적 방법과 프로세스, 그리고 보정 체계도 부족한 실정이다.

실적공사비 적용의 핵심은 과거 데이터를 현재 사업에 어떻게 적용할 것인가이다. 기계적인 방법의 적용이 아닌 체계적인 방법, 프로세스, 관련 참고 데이터, 그리고 주관적 전문성 등과 결합되어야만 힘을 발휘할 수 있다.

‘나무보다는 숲이 더 중요하다’

개별 공종의 단가가 중요한 이유는 전체 공사비를 이루는 구성 요소이기 때문이다. 견적의 주요 목적이기도 하다. 견적 혹은 예산 책정(cost planning)의 주목적을 간단히 서술하면 “발주자의 예산을 벗어나지 않는 범위에서 ‘Good Value for Money’를 제공하기 위해 공사비 내역간의 균형을 달성하는 것이다”라고 할 수 있다.

실제로 불균형한 내역서를 통해 전체 공사비가 예산 내에 머물러도 이것은 견적 측면에서 실패라 할 수 있다. 균형감 있는 내역서는 무슨 의미일까? 당초 발주자가 제시하고 있는 설계 목표를 달성할 수 있는 시장의 경쟁력 있는 가격으로 구성된 내역서로 해석할 수 있겠다.

우리 공공부문 발주자가 이러한 균형감 있고 현실성 있는 내역서를 만드는 데 관심이 있는가에 대해 건설 산업은 심각하게 고민할 필요가 있다. 우리는 여전히 발주자의 예산 내에서만 전체 공사비가 유지되면 큰 문제가 없다고 여기고 있다. 설계서를 바탕으로 균형 있고 현실성 있는 내역서 작성에 실패할 경우 전체 공사비의 조정이 필요하거나 설계 변경이 필요하다.

실적공사비 단가는 전체 공사비 측

면에서 일부 공종의 단가를 제공하는 기준이자 데이터 베이스이다. 발주자 입장에서는 시장에서 구매할 수 있는 가장 합리적 가격을, 그리고 공급자 입장에서는 이윤을 남길 수 있는 정도의 견적 행위가 필요하며, 이것은 실적공사비의 개선만으로는 해결되기 어렵다. 단위 건설공사 전체 공사비(total construction cost) 산정의 합리성과 객관성 확보에 향후 방향을 설정하고 이를 위한 각각의 개선 대책이 진행되어야 할 것이다.

누가 주도해야 하나

우리나라의 공사비 산정의 전체 틀은 「국가계약법」과 「지방계약법」 등에서 다루고 있으며, 국토교통부의 경우 기준의 일부인 표준품셈과 실적공사비 단가를 발행하고 있는 실정이다. 미국과 영국 등 선진국과 비교해보면, 발주자의 역할이 크지 않은 특징이 있다. 국내 공공 발주자는 상위 기관에서 정해진 기준을 그대로 따르면 된다는 것이다. 똑똑한 발주자가 필요하다는 주장에는 국내 건설산업의 모든 전문가가 동의하는 사항이다. 자신의 건설공사 비용을 자기 주도로 산정하지 못한다는 것은 분명히 문제가 있다. 국토부나 기재부는 대형 발주기관보다는 지자체 등의 전문성을 걱정한다. 공공부문의 부족한

■ 이 슈 진 단

입법 예고 중인 「국가계약법」 시행령 및 시행규칙 개정(안)

	현행	개정안
「국가계약법」 시행령 개정(안)	<p>제9조(예정가격 결정기준)</p> <p>3. 공사의 경우 이미 수행한 사업을 토대로 축적한 실적공사비로서 중앙관서의 장이 인정한 가격</p>	<p>제9조(예정가격 결정기준)</p> <p>3. 공사의 경우 이미 수행한 사업의 시장거래가격 등을 토대로 산정한 표준시장단가로서 중앙관서의 장이 인정한 가격</p>
「국가계약법」 시행규칙 개정(안)	<p>제5조(거래실례가격 및 실적공사비에 의한 예정가격의 결정)</p> <p>2. 실적공사비에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 이미 수행한 공사의 계약단가를 활용하되, 이와 관련하여 필요한 사항은 기획재정부 장관이 정한다.</p>	<p>제5조(거래실례가격 및 실적공사비에 의한 예정가격의 결정)</p> <p>2. 표준시장단가에 의하여 예정가격을 결정함에 있어서는 이미 수행한 공사의 계약단가, 입찰단가, 시공단가 등을 토대로 시장/시공 상황을 고려하여 산정하되, 이와 관련하여 필요한 사항은 기획재정부 장관이 정한다.</p>

부분은 민간의 전문성을 활용하면 된다. 발주자의 전문성이 상당히 높다고 평가되는 미국과 영국 역시 민간 기관의 활용도가 상당히 높은 실정이다.

발주자 주도의 건설공사 예정가격 산정 체계로 전환되어야 한다. 우리의 취약 영역인 개산견적에서부터 전문성을 강화해야 한다. 그리고 기재부 소관인 총사업비 관리 지침에서는 각종 요구 사항(예를 들면, 단계별 견적 방법, 절차서, 기준 등의 마련과 준수)을 일선 발주기관에 요구해야 한다.

공공공사 공사비 산정의 기본 책무는 현재 실적공사비와 표준품셈을

위탁 관리하고 있는 한국건설기술연구원에 감당할 수 있는 사항이 아니다. 민간에서도 같은 노력이 있어야 한다. 공공의 공사비 산정 기준 혹은 단가에 대응할 수 있는 민간의 독자적인 데이터 구축이 필요하다. 상호 경쟁해야 한다. 누가 더 현실적이고 경쟁력 있는 공사비 정보를 제공하고 있는가에 대한 의미 있는 상호 환류 체계의 마련이 요구된다.

표준시장단가 - 이제 시작이다

최근 입법 예고된 표준시장단가는 기존의 실적공사비에서 볼 수 없었던 융통성 측면에서 기대가 된다. 물론, 공공 예산의 제한으로 단가의 현

실성이 당장에 실현되기는 어려울 수 있지만, 시간이 흐를수록 단가의 합리성은 확보될 수 있다고 본다. 이제 더 이상 기계적인 수집 및 적용 방식이 답일 수는 없다. 그것이 공공성과 객관성의 최선일 수는 없다. 수십 조원의 공공 건설 예산을 집행하는 일을 단순히 할 수는 없다. 그만큼 노력과 투자가 병행되어야 하는 일인 것이다. 그리고 표준시장단가로의 전환은 종착역이 아니라 시작점이 되어야 한다. 공공 공사비 산정의 철학, 기초, 방법, 프로세스, 제반 환경 모두를 개편할 수 있는 청사진도 근시일 내에 마련될 수 있으면 더할 나위 없겠다. CERIK