‘ 불합리한 설계 변경과 민원이 사업 성패 좌우한다 ’

- 공공 건설 현장의 8대 애로, 발주자의 책임 회피로‘ 발동동 ’다반사 -

그동안공공건설부문은상대적으로낮은공사비로인해발생하는 문제들이있었지만 안정적인기성지급이라는호조건이갖춰져 있어서 선호되는 부문이었다. 그러나, 최근 공공건설부문의환경은전에없이열악해지고 있다. 건설업체들은 기업의 생존을 위해 수주를 위한 노력을 다하지만, 그럴수록 저가의 공사비와 공기 지연 등으로 사업 운용은어려워지고있다. 수주한사업은결국기업의부실화를초래하는사업으로 전락하게 되는 것이다. 지방 중소 건설업체들의 잇따른 부도 사태는 이러한 우려가 가시화된 것이다.

이에 한국건설산업연구원에서는현재 심화되고있는공공건설부문의문제들에대하여 좀더 정확한 현황을 파악하고자 공공 건설현장에대한면담및설문조사를진행하였다. 면담을통해청취된공공건설현장의 애로사항들은계약조직, 계약행위, 법 · 제도, 기업의내 · 외부환경, 소요자원과관련한 25가지항목이었다. 면담후에는25가지

항목중현장에보다큰영향을미치는애로사항을 밝히고자 설문 조사를 실시하였다. 본고에서는 지난 7월에서 8월까지 전국 공공건설현장의소장, 공무, 총무등을주요대상으로수행한설문조사의결과인‘ 공공건설 현장의8대애로사항 에대하여이야기하고자한다.

‘ 설계변경의불합리가가장큰애로사항

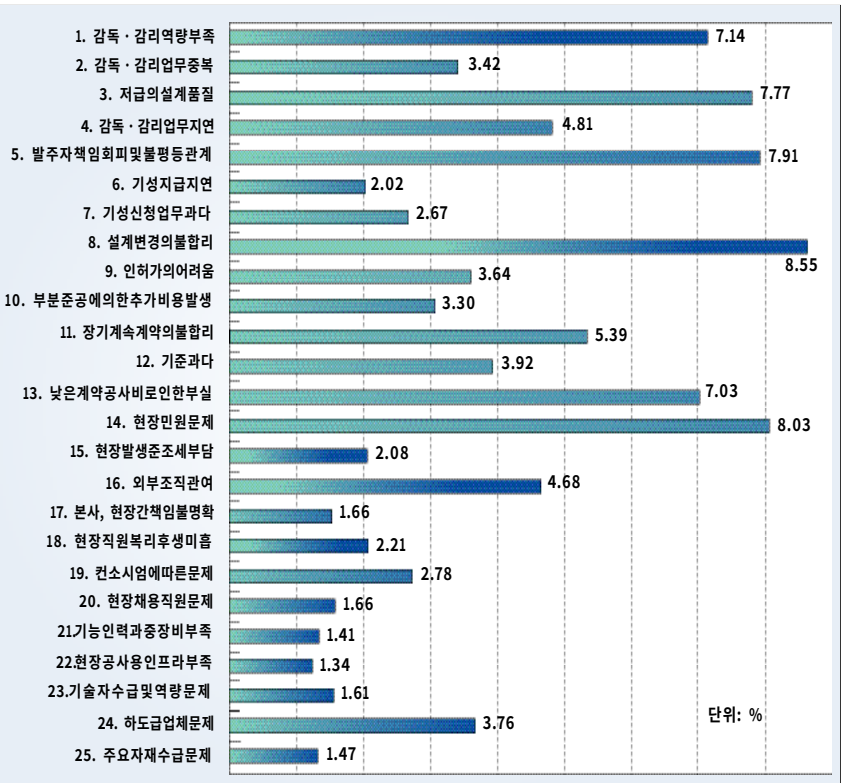
설문결과공공건설현장의가장큰애로사항으로 드러난 것은 ‘ 설계 변경의 불합리 이었다. 설계변경은현장민원이나공사가 진행되어야 지반에 대한 명확한 정보가 나오는 토목 공사와 같이 불가피한 상황에서 발생하는 경우도 있다. 또한, 공사 진척에 따라 발주처의 요구가 증가되며 일어나는설계변경, 설계도서의부실로발생하는 설계변경등원인제공자가있는경우도다수이다.

문제는 설계 변경을 처리하는 과정에서 시공사가발주자와대등한입장에서합의하는 것이 어렵고, 설계 변경에 따른 추가 비용이 대부분 시공 계약자의 손실로 이어진다는 것이다. 설계 변경의 승인이어려워진 점, 설계변경시의 단가 산정에서나타나는 불합리한 점 등도 설계 변경이 일어날수록 사업현황이악화될수있음을보여준다. 여기에 최근예산증가에따른관리가강화되면서 과거와같이설계변경을염두에두고 저가 입찰하는일부건설사는그에따른손해를감수해야하는상황이되었다.

현장 민원, 사업 성패 좌우

증가 일로에 있는 ‘ 현장 민원 ’은 사업의 성패를좌우하는중요한요인이되고있다. 민원처리는점점더어려워지고있는데, 이는건설현장이법적인규제를따름에도불구하고민원이발생하기때문이다. 특히, 이렇게 제기되는 민원은 대부분 합리적인 조건으로는합의되지않는다. 또한, 설계기준과지역주민요구수준의현격한차이에서 발생하는민원, 환경운동등사회적으로이슈화되어 제기되는 민원들은 개별 건설 현장 단위에서 처리하기는 무리인 경우가 많다. 이른바천성산도롱뇽사건으로명명되는 경부고속철도 천성산터널 공사의 중단에따른경제적 손실은약 2조 5,160억원에 달하고, 서울외곽순환고속도로의사패산터널공사의중단에따른2년간의공기지연도 5,859억원의손실을발생시킨것으로추정되고있다.

국내 공공 건설 현장의 애로 사항



애로 시발점…발주자 책임 회피, 불평등

면담 중‘ 발주자의 책임 회피 및 불평등 관계 에대해서는다른항목들보다많은사례가 이야기되었다. 이는 발주자와의 불평등한 관계에서 야기되는 문제들이 대부분 법적인보호를받을수없는내용으로 남아있고, 또이것이기성지급지연, 설계 변경의불합리등다른여러애로사항들의시발점이기때문인것으로보인다.

면담 현장에서 공통적으로 언급된 단어들은바로‘ 발주자의우월적지위 ,’‘ 갑을의 계약 관계에 따른 불평등 ’ 이다. 발주자의 우월적 지위와 불평등한 관계는 발주자의 합리적이지못한행위를 낳는다. 예컨대시급한사안에대해승인을미뤄놓는것, 미흡한 설계로 발생하는 문제들을 시공사가 담당하도록하는것, 기성지급을지연시켜선투자를발생시키는행위등이다.

물론 공공의 모든 발주자가 이런 성향을 지니고 있는 것은 아니다. 그리고발주자와의 문제는 민간 공사에서도 동일하게 발생할수있다. 문제는민간공사의경우발주자가자신의 이익과 사업의이익을 위해 의사결정을 내리나, 공공공사에서는 발주자가 사업의 이익보다는 담당자 본인의 책임 회피가 우선되는 의사결정을 내리기 쉽다는

데있다.

저급설계, 인건비증가및설계변경초래

'저급의설계도면'은시공시도면검토에소요되는 시간을 증가시켜, 인건비 증가를야기한다. 그러나, 보다큰문제는설계상의오류가 설계 변경으로 이어진다는 것이다. 공기가촉박한현장에서발생한부실설계는현장에 악영향을 미치며, 시공사와 발주자간의 클레임으로까지 진행되기도 한다. 또한, 저급의 설계 도서는 현장에서 설계도서없이독자적으로판단하여공사를수행하도록하는위험상황을만들어내기도한다. 지방의 중소 규모 업체에게 저급의 설계 품질은더심각한문제가되고있었다.

감독 · 감리의 역량 부족

발주자의 역량, 즉 감독과 감리의 역량은공사의효율적이고원활한수행을위해필수적인요건이다. 특히, 분리발주사업에있어서는다수계약자간의효율적인업무추진을위해감독과감리의관리 · 조정역할이핵심이 된다. 이러한 측면에서 발주자의 역할은허가권자의역할수행에만머물러서는안된다. 현재미진한공사의지적, 자료제출에만치중해 있는 감리 본연의 역할은 문제가 발생하기전에현장에필요한기술을지도하는것이다. 아직까지 국내 공공 건설 현장에서감독과 감리의 역할은 서류 검토에 치중한허가권자로서의역할수행이중심이되고있다. 사실 이것조차도 제대로 수행되지 않아어려움을겪는현장들도있었다.

낮은 공사비, 부실공사의 직접적 원인

현재정부는최저가낙찰제의적용범위를확대하여 300억원 이상의 모든 공공공사에적용하고 있다. 최저가낙찰제의 확대 시행은 공사비 저하 현상을 가져와 '낮은 계약공사비로 인한 부실'의 직접적인 원인이 되고 있다. 여기에 실적공사비제도에의한 예가저하현상, 부실건설업체의난립으로인한경쟁심화등건설기업들이사업을통해수익을 기대하기는 더욱 어려워지고 있다. 반면, 부실공사, 부실사업이발생할가능성은높아지고있다.

장기계속계약, 합리적공정 관리 저해

장기계속(차수별) 계약에따른 큰 문제점중하나는기업이성공적이고효율적인사업진행을 위해 합리적인 공정 관리를 원해도그렇게할수없도록한다는것이다. 장기계속 계약 하에서의 공정은 예산에 맞춰 진행되기때문이다. 또한, 장기계속계약공사는연간 단위로 예산을 승인받아야 하는데, 최근에 심화된 예산 부족 현상으로 장기계속계약현장들은당초계획된연도별예산보다태부족한금액을배정받고있다.

대부분의 토목 현장에서, 특히 도로 부문에서배정받는예산의부족은심각한수준이다. 매년계획한사업물량을예산부족으로소화하지못할경우, 사업기간은연장된다. 그러나, 총사업비가 동일하더라도 공기 연장에따라사업의효율성은크게저하되므로계약자는 재정적인 피해를 입게 된다. 이렇게발생하는손실은시공능력이나기술력과관계없이 발생하는 부분이다. 그럼에도 불구하고공기지연으로인한건설사의간접비증가분에 대해서는 아직까지 발주자로부터보상을받지못하고있다.

감독 · 감리의 업무 지연도 심각

발주자의 업무 지연으로 인해 발생하는문제들은예산부족만큼이나현장에심각한영향을끼칠수있다. 특히, 감독 · 감리의상식 밖의 업무 지연은 여전히 일부 현장에서나타나고 있다. 발주자의 보직 변경으로 인한 승인 연기도 공공연히 일어나는 일이다. 때로 발주자의 업무 지연은 과다한 결재 라인으로 인해 발생하기도 한다. 결재 사안에대한 책임 부담을 원치 않는 결재자는 상위직급의 허가를 얻고자 하며, 사안의 중요도에비해과다한결재라인이만들어진다. 이로 인해 발생 문제에 대처하는 적절한 시기를놓치게되는것이다.

기업 역량보다 외부 문제로 어려움 겪어

면담 및 설문을 진행한 건설 현장들은 기업의 규모, 공사의 종류와 규모, 현장 위치, 발주자 등에 따라 각기 다른 특성을 가지고 있다. 그리고현장의특성에따라다양한문제들을 겪고 있으나, 공통적으로 느끼고 있는애로사항은위에서살펴본바와같았다. 안타까운점은대부분의현장들이내부조직이나 소요 자원과 같은 기업의 역량 부족에서발생하는문제보다는국내계약체계, 법과 제도 아래에서 발생하는 문제들로 더 큰어려움을겪고있는것이었다. 물량부족, 예산부족, 최저가에따른무리한공사등앞으로점차악화될건설환경속에직면해있다는점도크게우려되었다.

정부가 국회에 제출할 내년도 예산에서수송, 교통및지역개발분야의예산은금년보다2.4% 증가한18조 8,589억원으로책정되었다. 이는 축소될 것이라는 당초의 우려와 달리 소폭 증가한 금액이다. 하지만 10.0% 증가한 사회 · 복지 · 보건 분야, 13.6% 증가한교육 분야 등 다른 분야의 예산과비교하면턱없이모자라는수준이다.

이번 조사에서 나타난 공공 건설 현장의애로 사항들은 비단 현재만의 문제는 아니다. 줄어들고있는SOC 투자규모는이러한문제들을 심화시킬 것으로 보인다. 따라서, 정부는 공공 시설물이 보다 높은 품질로 적기에 공급될 수 있도록 적정 예산을 확보하는 한편 기업 활동을 저해하는 환경 개선을 위해 관련 제도를 정비해 나아가야할것이다.

성유경
한국건설산업연구원연구원
sungyk@cerik.re.kr