기존 대책·제도 들이 제대로 운영만 되어도…

- 공공건설사업효율화종합대책등 무색할 정도, 철저한분석과 점검 시급 -

설문조사 결과에서 도출된 국내 공공 건설 현장의 8대 애로 사항(앞 기사) 은 상호 유기적인 관계를 보이고 있다. 아래 그림은 주요현안의연관관계와공공공사의환경을 종합적으로 분석하여 도식화한 것이다. 본고에서는8대애로사항별원인을살펴보고, 이에대한개선방향을제시하고자한다.

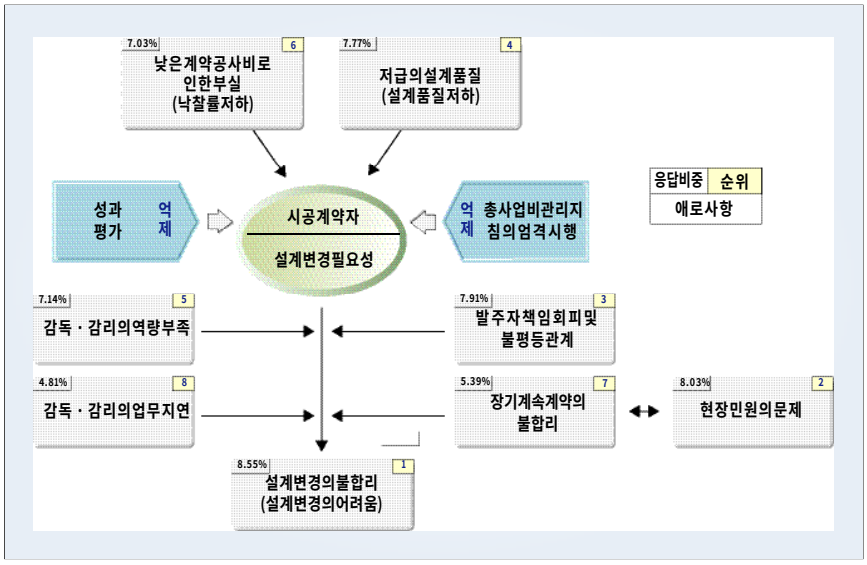
8대 애로 사항의 연관성과 실태

설계의부적정성은비단본설문조사에서 뿐만아니라, 그동안여러연구를통해부실 시공을유발하는가장큰원인으로지적되어 왔다. 그런데 건설업체는최저가낙찰제하에서 저급의설계품질 을떠안으며 저가수주 하게 된다. 그리고 이렇게 저가 수주된 공사는 낮은 계약 공사비로 인한 부실 로 이어지지않을까하는발주자와감리자의우려를 자아내게 하고 이들의 지나친 관리 · 감독 을받게된다.

한편 부실한 설계도서를 가지고 공사를 진행하는해당건설업체는현장조건과상이한 사항의 발생, 내역서에서 누락된 항목의 발견, 발주자의 강요에 의한 고품질의 자재 사용등에의해서설계변경을피할수없는 지경에 이른다. 건설업체 본사에서는 현장 소장에게실행률을올릴수있는 설계변경 의필요성 을강권한다.

최근들어서재정사업의총사업비변경이 더욱 어려워졌다. 기획예산처는매년 총사업비관리지침 을발표하여설계변경을엄격하게 관리하고 있다. 따라서 발주자는 시공계약자의 설계 변경 요청에 대해서 매우 신중하고 엄격하게 처리할 수밖에 없다. 이러한상황이바로 설계변경의불합리 를낳는 것인데, 결국은 적정하게 요구하는 설계 변경도제대로처리되지않게되는것이다.

국내 공공 건설 현장 8대 애로 사항의 연관도



설계 변경 처리 프로세스에 관여하는 조직인발주자는설계변경을최소화하기위해서 발주자의 우월적 지위를 이용하기도 한다. 발주자는설계변경의원천봉쇄나억제, 의사 결정의 지연과 같은 행태를 보이는데, 이러한모습은 발주자책임회피및불평등관계 , 감독 · 감리 역량 부족 , 감독 · 감리 업무 지연 등으로 표현되는 것이다. 그리고 장기 계속 계약의 불합리 로 표현된 예산배정의부족은발주자로하여금적정한 설계변경조차도허용할수없게한다. 또지가 상승으로 인해 용지 보상 예산이 부족해 질경우발주자는사업을계획대로추진하지 못하게되고, 용지보상이되지않은구간에 대해서는예산배정을요청하지못하게되는 예산부족의악순환을겪을수밖에없다.

설계 품질 향상

건설교통부의「건설기술백서(2004)」에의하면조사대상671건 중 258건(38.5%) 국내 공공공사의 부실 원인으로 설계 부실을 꼽았다. 이렇듯 저급의설계 품질 은 국내 공공공사의 심각한 현안이며, 특히 지방과 중소 규모 공사 현장에서는 더욱 심각한 사안으로받아들여지고있다. 이문제는 설계사의역량부족 과같은기술능력상의문제로 비롯된 것이지만, 제도적으로 규정되어 있으나업무에서제대로시행되지못하는것도하나의이유이다.

즉, 정부가제도개선방안으로도입한 적

정 설계비 확보,” 최소 설계기간제도 도입 ,’ ‘ 기본 설계 강화,’’ 기본 설계 요율 상향 조정 ’등이 아직 현업에서 충분하게 그 개선 효과를 발휘하고 있지 않음 보여주는 것이라고평가할수있다.

결국, 이와같은문제로인해기본적으로 설계사의 역량을 확보하는 것이 우선으로 설계 · 시공의연계성을강화하여시공단계의피드백및협력이가능한체계를마련하는방안의도입이필요하다. 또한이미제정된 ‘ 공공건설 효율화 방안 ’과 같은 법 · 제도가실효성있게운용될수있는방안의수립이필요한시점이다.

다양한 입낙찰 제도의 시행

‘ 낮은 계약공사비로 인한 부실 ’ 문제는 예정가격을책정하는기준이되는‘ 실적공사비제도및품셈제도 ’와‘ 최저가낙찰제확대시행 ’의영향을받아서생기는문제라할 수있다. 특히, 최저가낙찰제를새롭게도입한연도의낙찰률은전년대비약 10 20% 정도 낮아지는 현상을 보이고 있다는 사실에주목해야한다. 또한계약금액과도면의 정해진수준을고려하지않은채최고의품질을 요구하는 발주자의 관행이 문제이다. 이를 증명하는 하나의 사례가 설계 변경을 요청하는 주체 중 전체의 51%가 발주자라는사실이이를간접적으로증명한다.

발주자가 최저가낙찰제 일변도에서 벗어나사업의특성에가장적합한입낙찰방식을선택할수있도록하는다양한입낙찰제도의 도입은 더 이상 미룰 수 없는 사안이다. 국내전문가들은기술이나구축비용이 고려되지않는단순한자재에의한현행발주자의 공사비 산정 체계에 대한 근본적인 대안을 모색해야 할 시점이라고 주장하고 있다. 이런제도개선은건설산업구조개편을통해산업의경쟁력을 제고해야하는우리 건설산업계가 안고 있는 시급한 현안임에틀림없다.

계약 금액과설계도면의 수준을고려하지 않은 채최고의 품질만을추구하는발주자의관행도문제이다. 실제로설계 변경을요구하는주체의 51%가발주자인것이다.

현장 감독 · 감리 기능의 효율성 제고

현장의 감독 · 감리 기능에 관한 애로 사항으로‘ 감독 · 감리의 업무 지연 ,’‘ 발주자의감리업무관여로인한중복성 ,’‘ 감독 · 감리의역량부족 ,’‘ 발주자의책임회피및 불평등 ’ 등이 제기되고 있다. 이런 문제를 해결을 하기 위해서 현장 감독 · 감리 기능에 대한 효율성을 제고하는 방안이 마련되어야한다. 즉, 공공건설 현장은‘ 주5일근무제도입 ’등의많은환경변화에직면하고 있다. 따라서, 공공건설 사업 발주 프로세스를 개선하는방안을수립하고, 이에따른 발주자의 사업관리 역량을 강화하는 절차 및 시스템을 점검하여 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 또한, 공사의 특성과 발주자 조직의 현실에 적합하게 작동되는 현장 관리 프로세스를 마련하기 위해 폭넓은 현장 관리차원에서의대책수립이시급하다.

계속비 계약의 확대 시행

‘ 장기계속계약의불합리 ’문제는‘ 재정사업 예산 부족 ’과 그에 따른‘ 공기 지연 ,’ 그리고 ‘ 예산의 비효율적인 분산 투자 ’의 문제라할수있다. 국가재정운영계획(2006 10)상의 수송 · 교통 분야 투자계획은 연평균증가율이1.6% 정도이다. 이러한추세는앞으로도 지속될 것으로보여, 공공공사 건설현장의예산부족현상이 개선될것이라고 기대하기는 어렵다. 따라서 공공공사의효율성을높이기위해제한된예산투입의 효율성을 극대화하는 방안으로 ‘ 계속비 예산편성과계속비공사계약의확대 ’가 필수적이다.

공공 건설현장 애로사항의 유형별 원인 및 개선 방향

애로 사항	현상 및 원인	유형		개선 방향 및분야
저급의 설계품질	지방설계사의능력부족	4	장기	· 설계/시공의연계성강화방안 · 설계능력제고방안 · 공공건설효율화방안의활성화방안
	설계기간의미확보및낮은설계비	2	중기	
	설계감리부실	2	단기	
낮은 계약공사비로 인한부실	예산대비고품질의시설물요구	3	중기	· 실적공사비제도개선 · 품셈제도개선 · 다양한입낙찰제도입
	실적공사비제도의문제	1	중기	
	품셈제도의문제	1	중기	
	최저가낙찰제확대시행	1	단기	
감독 · 감리의 업무지연	제3자(감리)에의한시공품질관리의책임소재	1	장기	· 현장업무프로세스개선방안 · 현장감리서류의축소
	발주자의감리업무관여	2,3	장기	
	감사대비서류중심의감리업무시행	3	중기	
감독 · 감리의 역량부족	감독 · 감리의다른계약자와의조정력미흡	2	장기	· 감독 · 감리의사업관리절차정립방안 · 감독 · 감리의사업관리역량강화방안
	발주자의연계사업추진지연	3	단기	
발주자의책임 회피및불평등	용지보상전공사발주	2,3	중기	· 공공건설사업발주프로세스의개선
	발주자책임인허가지연	2	단기	
장기계속 (차수별) 계약의불합리	재정사업예산부족	3	중기	· 재정사업예산부족현상타개방안 · 예산의효율적집행방안 · 계속비공사의확대
	예산부족을고려한사업공기의장기화	3	장기	
	예산의분산투자	2	단기	
현장민원	지가급등으로인한용지보상비부족	2	단기	· 사회이슈성민원에의한손실비용 산정및보전방안
	사회이슈성민원에의한손실비용발생	1	단기	
설계변경의 불합리	신규품목에대한협의단가미적용	2	단기	· 손실비용보전제도도입(단가산정체계) · 공기연장에따른간접비보전제도개선 · 설계변경프로세스최적화 · 합의단가의적용에관한연구
	설계변경프로세스의장기화	1	단기	
	저급설계품질에기인한잦은설계변경	2,4	중기	
	공기지연에따른간접비추가발생	1	단기	
	자율조정한도액도입제도의운영미흡	2	단기	

* 유형1 : 제도의불합리
* 유형2 : 개선제도의미정착
* 유형3 : 정책기조및의식구조의문제
* 유형4 : 국내건설산업의기술열세

또한 민간투자제도의 효율적인 활용, 공사대금 할부채권 유동화 방안, 시공 계약자 금융조달방식등과같이다양한재원확대 방안을개발하여야한다.

민원에 의한 손실 비용 보전 대책 마련

‘ 현장 민원 에서는 발주자로부터 넘겨받은‘ 용지보상 ’문제와‘ 사회이슈성민원 으로 인한 비용 발생이 문제라 할 수 있다. 여기에는 발주자 귀책 사유의 민원과 사회 이슈성민원, 시공사귀책사유민원이있을수 있다.

이중용지보상과같은발주자귀책사유 또는 사회 이슈성 민원에 대해서는 설계 변경을 가능하게하는방안과 손실비용보전제도를도입하는방안이마련되어야한다.

설계 변경 절차 및 제도의 정비

현장에서 가장 큰 애로 사항으로 지적된 ‘ 설계 변경 불합리 의 문제는 전술한 바와 같이 ‘ 저급의 설계 품질 과 ‘ 낮은 사업비 ’, ‘ 공기지연 ’등으로인한‘ 잦은설계변경의 발생 ’등의문제에서기인한다. 그리고기획 예산처가건설사업의특성을고려하여발주자에게주어진‘ 자율조정한도액설정제도가 제도도입취지에반하여효율적으로운영되지못하는것이원인이다. 설계변경의불합리는설계변경프로세스상의문제점과설계변경이후의공기증가, 손실비용보전에대한 문제를 포함하고 있다. 그러므로 현행의 설계변경의프로세스와실태가공사계약일반조건 등 관련 제도에 부합하는지, 그리고 효율성을높이기위해개선이필요한제도는 무엇이 있는지 등에 관한 점검과 정비는 더 이상미룰수없는현안이다. 또한, 공기연장에 따른 간접비 보전 방안과 설계 변경시의 협의 단가의 합리적인 적용 방안이 조속히 마련되어야한다.

개선 제도의 정착이 최우선 과제

정부는 1999년 3월에‘ 공공건설사업효율화종합대책 을 수립하여, 법 · 제도적인 개선 방안을 마련하였다. 개선방안의 대부분 이제도화하여공공건설현장에적용되고있으나, 일부는 공공건설 현장의 애로 사항으로아직도 남아 있다.‘ 신규사업제어장치 마련 을 통하여 우선 순위에 따라서 예산을 편성한다거나, 1차 연도 예산 배정 기준을 마련한다는 대책이 있었으나, 예산 부족으로 인한 공사 지연과 1차 연도 사업비 감소 등의 모습은 계속 나타나고 있다.‘ 완공 위주집중투자 에서마련하고있는각종대책들에도불구하고실질적으로는분산투자형식으로예산이편성되는현상이나타나고있다.‘ 설계 내실화 에서 대책을 강구한 충분한 설계비와 설계 기간의 부여 및 기본설계에대한비중증대방안도결과적으로‘ 저급의 설계 품질 이라는 응답으로 돌아오고 있다.‘ 선보상-후시공의제도화 에 관한 대책이 무색할 정도로 최근 지가 상승으로 인해 보상비 예산이 턱없이 부족하고, 일부 도로 현장에서는발주자를대신하여 시공사가용지보상업무에매달리고있는상황이다.

정부가개선방안으로수립하고시행하고 있는제도가도입취지를무색하게작동되지 않은원인에대한철저한분석과점검, 이를 바탕으로하여개선제도가정상적으로운용되도록 하는 것이 최우선 과제이다.

이영환
한국건설산업연구원연구위원
yhlee@cerik.re.kr