예산 절감 - 건설 프로세스 효율성 제고로부터

- 눈에 보이는 효과에 급급하는 인식의 전환 절실, 설계VE 등유효 -

입낙찰제도를 중심으로 한 공공 건설부문의예산절감정책은어느정부에서나추진되어 왔으나 건설산업에 자신감과 경험을 강하게 보이고 있는 현 정부의 관련 정책 드라이브는 어느 때보다 체감되는 강도가 큰 것이 사실이다. 특히, 300억원미만 공공 건설 사업에 대한 최저가낙찰제도의 확대는 업체간 경쟁 구도가 심화되어 있는 사업 영역에서의 정책이라 건설업계의 긴장감은매우높다. 이와함께국토해양부를 비롯한 건설 관련 부처는 입낙찰제도 이외에도 건설 사업의 생산 프로세스상에서 예산을절감할수있는방안을적극적으로강구하고있다.

현재 많은 관심이 최저가낙찰제도 등 입낙찰제도에 있지만, 낙찰률과같이눈에잘 보이지 많은 부문의 예산 절감 정책(안)은 실제로 건설업계에 미치는 영향이 매우 클 수 있는 중요한 정책이라 할 수 있다. 이러한 정책은 중장기적으로 국내 건설산업의 발전을위해도움이되는것이라할수있겠지만, 그정책의방향은일방향이아닌쌍방향의접근을통해수요자와공급자모두혜택을볼수있는것이어야한다.

설계VE제도

설계VE제도는 이미 2000년부터 의무적으로 적용되어 오던 제도이나 추진 실적이 저조하다는판단아래설계VE 검토전담팀 신설, 미실시 기관에 대한 감사 요구, 가점제, VE 추진및지식체계의표준화/선진화 등의방안이거론되고있다. 그리고이를통해 연간 2,000억원 이상의 공사비 절감을 유도할것으로예상되고있다.

이와관련된정부정책의움직임은긍정적인 것으로 평가될 수 있겠다. 설계VE제도는 설계 품질 제고와 시공 단계의 설계 변경을예방할수 있어 입낙찰제도를통한 표면적인 예산 절감보다실질적이며, 미국 건설산업에서와 같이 활성화된다면 보다 비약적인 예산절감이가능할것으로판단된다.

미국은 하나의 발주기관(고속도로 건설 발주기관인 FHWA)에서 설계 VE와 시공 VE로매년 8,000억원에서3조원정도의절감효과를거두고있는것으로조사되고있다. 미국과 같이 공공 예산 절감의 주요 수단으로 설계VE제도가 움직이기 위해서는 설계VE의성과를낙찰률을통한예산절감의성과와동등하게취급할필요가있다.

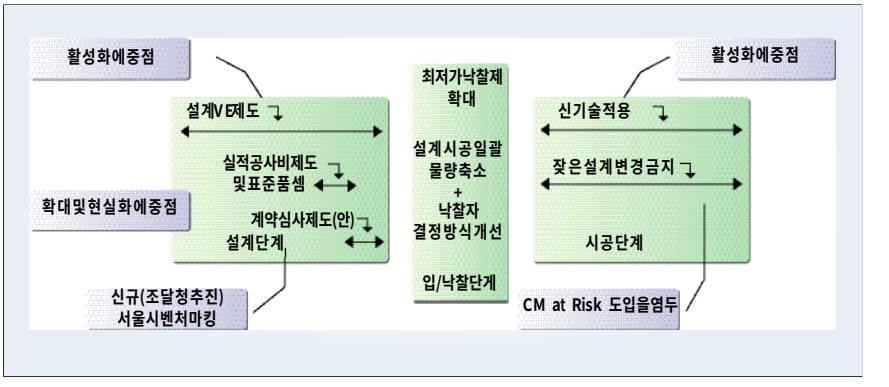
이를위해미국에서는국회, 예산회계청, 정부조달법령이 의무적 실시와 성과 보고 및 평가를 강제화하는 제도를 상호 보완적으로 운영하고 있다. 하지만 국내의 경우 「건설기술관리법」을통하여제도의 의무적 실시를유도하고있는것에머물고있어관련 정책의 보완 및 신설이 필요한 것으로 보인다.

예정 가격 산정 기준의 현실화 및 정비

현재 실적공사비제도는 2004년부터 시행하여 적용 가능한 대부분의 공종이 전환된 상태라 할 수 있다. 그리고 그동안 문제로 지적되어왔던표준품셈은 2007년에현실화 작업을 통해 터널 공사 88%, 토공사(발파) 63%, 도로 공사 83%, 교량 공사 93%, 철근 콘크리트 공사 86%, 철강 및 철골공사 81%로하향조정된바있다. 그리고 금년에가설공사등 1,300여개의적정성을 검토할 예정으로 있다. 정부에서는 이러한 조치를 통해 실적공사비 전환으로 매년 약 4,700억원, 표준품셈정비로매년약5,400억원의공사비절감을예상하고있다.

우선, 인식전환이필요할것으로판단된

현재 논의되고 있는 공공 예산 절감 정책(안)



다. 실적공사비, 표준품셈은 합리적인 예정가격의 자료이지 그 자체가 예산 절감의 수단이되어서는안될것이다. 그리고이러한 예산 절감의 효과는 일시적일 수밖에 없으며, 또한 반드시 한시적이어야 한다. 특히, 실적공사비는 축적 체계상 최저가낙찰제도와 연동될 수밖에 없다. 즉, 두 제도는 시소의 양 축과 같은 관계로 한 쪽이 떨어지면, 한 쪽은 높아져야 정상이다. 하지만 지금의 정책은 실질적인 예산 절감의 두 축으로 인식하고있는실정이다. 현재, 정부에서는실적 단가의 보정을 위해 실적단가집에 직접 노무 비율을 기재하여 품셈의 보정 수치를 활용하려 하고 있으나, 이러한 방식은 다소 과거 지향적인것으로 중장기적으로단가뿐만 아니라 사업 특성별로 가격 전체를 보정할수있는장치의마련이시급한것으로판단된다.

계약심사제도(안)

서울시는설계VE의 성격이강한계약심사제도를 도입하여 나름의 예산 절감 효과를거두었던것으로조사되고있다. 이를벤치마킹해 현재 조달청에서는 시설 공사 발주 이전에 산출 금액(설계 금액)의 적정 여부와 시공 방법의 개선 여부를 사전에 검토하는 제도 도입을 검토하고 있는 것으로 알려지고있다.

또한, 조달청은 공공공사 설계 관리 업무 지원 서비스를 강구하고 있으며 이를 통해 일괄및대안입찰공사설계심의업무를지원하여 설계의 낭비 요소 제거 및 공정성을 제고하는방안을검토중이다.

그러나, 설계효율성제고측면에서볼때 이미 설계VE제도로 충분하다고 판단된다. 또한, 이를위한설계심의인력의증원은현 정부의정책기조와도배치되는것으로여겨진다. 공사원가의사전검토역시조달청의 엄청난연간발주량을감안했을때설계VE 형식보다는조달청축적단가와의비교를통해단순삭감가능성이있다고예상된다. 이 또한 미래 지향적인 방식은 아닌 것으로 보인다. 계약심사제도는현 체계가 아니라 미국과영국처럼보다선진화된실적공사비축적 및 활용 체계가 구축된 이후에 검토되어야할것이다.

건설 신기술 적용 활성화

현 제도상의 건설 신기술 적용을 활성화하기 위해 새 정부는 벤처기업 수준으로 인센티브를 확대하는 방안, 신기술 도입 위험 부담을 최소화하기 위한 신기술성능보험제도도입등다양한방안을강구하고있으며, 이를 통하여 연간 1,800억원 정도의 공사비 절감을예상하고있다.

이러한방안들은기술주도형건설산업의 모습을 갖추기 위해 타당한 것으로 판단된다. 다만, 기술주도형산업이되기위해서는 국내 공공 건설 사업의 수주 환경의 변화도 병행되어야 할 것이다. 최저가낙찰제 환경은신기술의현장적용활성화에가장큰장애 요인이다. 특히, 300억원이하로 최저가낙찰제 확대시 많은 발주량과 업체의 설계 검토 역량 측면을 감안할 때 발주청에서는 사전에신기술적용부문을공지하여업체의 당해 사업 입찰 예산 산정의 리스크를 완화시켜줄 필요가 있다. 궁극적으로 신기술 적용이건설현장에서활성화되기위해서는현행의입찰제도보다는 단계적으로대형 사업부터 견적입찰제(순수내역입찰제)의도입이 필요할것으로판단된다.

설계 변경 금지를 위한 발주 방식의 도입

시공 단계의 설계 변경은 국내 공공 건설 사업의 일상적인 모습이 되어 왔다. 정부에서는이러한비효율성을제고하기위해계약자 사유의 설계 변경을 불허하는 CM at Risk를향후5년이내에도입하려하고있으며, 중장기적으로 건설산업의 개편과도 맞물릴수있는건설사업관리업등록제도를계획하고있는것으로나타났다.

우선, CM at Risk는발주방식의한유형으로 인식할 필요가 있다. 물론, 계약 이후 설계 변경이 불허되기 때문에 이론적인 설계 변경 금지는 가능한 방식 중의 하나임에는틀림이없다.

하지만 설계 시공 일괄 방식에서 보다시피 국내에서는 발주자 사유의 설계 변경 역시 허다한 실정이다. 또한, 설계 시공 일괄 방식과달리CM at Risk는설계시공분리 방식과 마찬가지로 발주자가 설계에 대한 리스크를 지는 구조이다. 그리고 CM at Risk는 사업의 속성상 계약 금액에 리스크 비용이 포함될 수밖에 없기 때문에 기존 방식보다 예산 측면에서 유리하다고 보기는 어렵다.

설계변경을최소화하기위해서는궁극적으로설계결과물의품질완성도를제고하기 위한설계관리역량강화가필요하다. 계약적으로 볼 때는 CM at Risk 방식에필요한 확정 고정 금액 계약 방식의 도입이 필요할 것으로보인다.

사업 프로세스의 효율성 높이는 정책을

궁극적으로 예산 절감의 기본 원칙은 예산편성의기준이되는완성상품별기준가격을저감시키는것에있어야할것이다. 일시적인 효과를 남기는 정책(안)보다는 설계VE 등그효과가지속적일수있는, 즉건설사업 프로세스의 효율성을 제고할 수 있는 정책의추진이필요하다고판단된다.

그리고최저가낙찰제와연동될수밖에없는 공사비산정기준과계약심사등에대한근본적인 인식의전환이 필요하며, 이러한기준은 예산절감차원이아닌발주자의합리적인예산 산정및 결정 차원에서개선되어야할것이다.

최석인
한국건설산업연구원연구위원
sichoi@cerik.re.kr