직할시공제 도입 - 소규모 시범사업으로 효과 검증부터

- 분양가저감효과기대하기어려울듯, 현행법 · 체계에도배치 -

정부는 최근 무주택 서민과 저소득층의 주거 문제해결을위하여 10년 간 총 150만 호를건설하겠다는' 보금자리주택 '계획을 발표하였다. 보금자리 주택 건설을 추진하는데있어서분양가인하방안의하나로기존의' 발주자 - 원도급 - 하도급 의 3단계 거래 구조를' 발주자 - 시공사 의 2단계로 단순화하여발주자가공종별로시공사와직접계약을맺어공사를수행하고, 기존원도급자가수행해왔던전체적인공사관리역할을 수행하는직할시공 방식의적용계획을발표한바있다.

이에 대해 건설산업 참여 주체별 인식은 다양하게 나타나고 있다. 먼저, 발주자인 공기업은 유형 선택, 패키지 분할 등에 관한 논의가 충분치 못하는 등 사전 준비가 부족한 상황이며, 대기업군은 보금자리 주택사업으로인한직접적인파장은없을것으로보나전체공공공사에확대적용될가능성에 우려를 표시하고 있다. 서민 주택 공사를 많이 수행해 온 중소기업군은 전문건설업체로의 위상 하락을 우려하고 있으며, 전문건설업체는시장확대의기회로인식하며 환영하는 분위기가 조심스럽게 조성되고있다.

분양가 저감 효과 의문시

정부의 직할시공제 도입 논리는 거래 구조를 단순화함으로써 이에 발생하는 거래 비용을 줄이고 원도급자의 관리 비용 절감을통해 분양가인하가가능하다는것이다. 그러나, 원도급자가 제외되면 결과적으로 이들이수행했던종합적인사업관리와전문

현행 법 · 제도와 업종 · 업역을 그대로둔 채직할시공제를 전면 도입할 경우 실패할 가능성이 높은 것으로 판단된다. 더불어 성공의 불확실성에 비해 공사 원가 인하 가능성도 크지않을것으로보인다.

건설업체들에 대한 계약 관리 등의 업무는 발주자자체조직이수행해야한다. 따라서, 발주자가 직접 해당 사업을 관리하기 위해서는조직개편및새로운업무프로세스와 시스템이필요하게 되고, 공사관리를위한 전문인력보충에따른노력과비용이적지 않을것으로예상되어결과적으로발주자의 관리 비용이 증가하게된다. 직할 시공으로 전환할 경우이를담당할자체조직을유지해야하기때문에그에따른고정비의발생 및 조직의 경직성에 따른 추가적인 부담이 발생하게된다.

따라서, 조직관리의비효율성에따른비용 상승이 발생할 수도 있다. 이는 최근 정부에서 강력히 추진하고 있는 공기업 선진화정책에도 역행하는것이다. 아울러시공사에 직접적으로 발주할 경우, 그동안누려왔던규모에의한비용절감효과가제거되면서 비용 절감과는 반대의 결과를 초래할 가능성이있다.

또한, 발주자가여러시공자와계약을체결해야 하므로계약건수가증가하고, 공종별계약에따른공종별혹은패키지별설계도면 및 시공 물량 내역서, 시방서 등의 설계 및 계약 관련 서류의 증가, 분할 발주로 인한입낙찰업무의증가등과도한입낙찰업무로 인해거래비용증가의가능성이높다. 일명' 골치계수 라고도 하는 관리 계수의계산에의하면, 계약건수가많아지는만큼공종간인터페이스가증가함으로써전체적인 공사 관리 업무량이 기하급수적으로 늘어나게된다. 예를들면, 계약건수가1건일 경우 관리계수는 1이지만, 계약 건수가 10건일경우는55가된다. 그리고공공기관의비대화에대한우려및발주자의역량에 따라 발주자의 사업관리 비용이 오히려 원도급자의비용보다증가할가능성이높아질 가능성이크다. 아울러하자보수보증과 관련한발주자의추가비용, 분리발주로인한 일반관리비의 증가, 발주자의 사업관리 비용증가등으로인해직할시공제도입에따른공사비절감이어느정도분양가에기여할수있을지는의문이다.

최근 공공 공동주택의 분양 원가 구성에서 공사비보다 사업별로 변동성이 큰 택지 구입 및 조성 비용 등 택지 관련 비용이 전체 분양가를 결정하는 주요한 요소로 나타나고있음을 고려해볼때, 공사비가공동주택의 분양가에 미치는 영향력이 토지 비용에 비해 상대적으로 크지 않다. 따라서, 공사비절감으로인한 분양가인하효과는크게기대하기어려울것으로판단된다.

관련 법 · 체계 개정해야

「국가계약법」및 관련 법과 제도에 대한 검토 역시 필요하다. 특히, 분할발주와 관련하여 공기업이 단일 공사에 대하여 직접적으로복수의시공사들과계약하여사업을 추진하는구도가성립하기위해서는공사의 분할계약을금지하는규정인「국가계약법」 시행령제68조또는공기업이「국가계약법」을 준용하도록 규정하고 있는「공공기관의 운영에관한법률」에따른' 공기업 · 준정부기관계약사무규칙 '등과같은관련법체계를개정해야한다. 업면허, 보증관계, 발주자의사업관리 역량, 사업관리업체의역량 등에대한검토도필요하다.

특히, 현행법상 종합건설업과 전문건설업의업역구분이엄연히 존재하는가운데, 생산 체계상에서 중요한 역할을 담당해 온 종합건설업자(원도급자)의 배제 혹은 역할 축소는 최근 어려운 건설시장 환경과 맞물려원도급자에게는큰애로사항이될것이므로이에대한고려가있어야한다.

해외에서도직할시공제를 찾아보기는 쉽지않다. 일본에서대규모건설공사를분할발주한것은사실상 직접시공을하는전문건설업체가 아니라 종합건설업체에 발주한 것으로서, 이는프로그램형태의사업추진 구조로 해석해야하며, 직할시공제의한사례로보기는어렵다. 싱가포르의경우직할시공 방식보다 설계 · 시공 일괄 방식이 오히려확대되는추세이다. 국내의경우20여년 전 주택공사가 직할시공제를 수행한 경험이있으나, 이는 원도급자의 파산으로인해 주공이 원도급자를 대신해 수행한 특수한경우로한정된다. 이처럼해외는물론국내의경우도직할시공제가체계적으로적용된사례는찾아보기힘들다.

신중한 접근 - 소규모 시범사업부터

직할시공제는 발주 방식의 다양화와 발주방식선정에있어서발주자의 재량권부여 차원에서 기존의 설계 시공 분리 방식, 설계시공일괄방식등과 더불어발주자가 선택할수있는다양한발주방식중의하나 정도로만의미를부여할필요가있다.

현행 국내 제도와 업종 · 업역을 그대로 둔 채 직할시공제의 전면 도입은 성공보다 실패가능성이 높을 것으로 판단되며, 아울러성공의불확실성에비해공사 원가인하 가능성이크지않을것으로보인다. 따라서, 정부는 전면적인 시행 혹은 공공 사업으로의확대에앞서소규모사업을대상으로시범사업을실시해해당방식에대한검증과 보완을거친후도입및확대여부를판단하는신중한접근이필요하리라본다.

아울러건설업계도보금자리주택 건설에서언급된' 발주자- 시공사의2단계과정이 반드시발주자가직접사업관리를하는방식이라고단정할필요는없다. 발주자를대신하여 제3의 주체가 사업관리를 수행하는 방식 및사업관리주체에대한논의와더불어사업관리 용역업체뿐만 아니라 종합건설업체도 사업 관리자로 활용하는 방안을 고려해보는 좀더유연한사고가필요할것으로보인다.

장철기
한국건설산업연구원연구위원
ckchang@cerik.re.kr