工期 연장 손실 비용 '눈덩이' - 간접비 산정 기준 개선해야

- 연간1.5조원규모를건설업체들이부담, 발주처귀책사유가대부분-

최근건설사업에서여러가지사유로인한공사기간연장과이로인한추가비용이발생하고 있다. 공사 기간 연장은 보상 지연, 분산투자에따른예산배정 문제, 지질상태의차이에의한설계 변경등복합적인원인에의해발생되고있다.

연간 손실 비용 1.5조원 추산

특히, 공공 건설사업의 경우 분산 투자, 보상지연또는사업계획의변경으로보통완공이 2~3년 이상 지연되고 있는 실정이며, 이로 인한 경제적인 손실은 전체 사업비의 15%에 달하는 것으로 추정되고 있다. 이와 함께 사업 지연으로 인한 물가 상승비, 추가민원발생, 불필요한설계변경등으로 발주처의 예산 증가는 10~15%에 달하는 것으로 나타났다. 공공 건설사업에서 공기지연에따른발주처의예산증가외에 시공업체의 간접비 손실은 사업비의 15~20%로추산되는바, 이를포함할경우 직접적인 사업비 손실 비용은 당초 공사비의 25~35%에 이를 것으로 예상된다. 실제로 일부 연구에 의하면 발주처의 사유로 인한 공기 지연이 2년일 경우 건설 사업의 간접 공사비용은약50% 이상증가하는것으로 조사되었다. 따라서 공공 건설사업에서 공기지연으로인한간접비손실을계약당사자인시공자대부분이보상받지못하고있는 현실을 고려해볼 때 연간 약 1조 5,000억원의 손실 비용을 건설업체들이 부담하고있는것으로추산된다.

공공 건설사업에서 공기 지연이 발생할 경우 계약 금액 조정은 '기타계약 내용의 변경 에의해 「입찰 · 계약집행기준(회계예규)」에 따라 비용을 산출하도록 규정되어 있다.

그러나 공기 지연으로 인해 발생하는 추가 비용의 경우, 특히 간접비 부분은 산정 방법이 복잡하고 명확한 기준이 정립되지 못해 발주자의 일방적인 결정에 의해 이루어지는불합리한 면이있다. 최근에는 이러한공기연장비용과관련된분쟁이급증하고있어합리적인기준이제시되지못할경우, 분쟁이 더욱 확대될 것으로 보인다. 따라서적정한보상을위해서는계약관련당사자중한쪽에일방적인손실이발생하지 않도록 공사 지연으로 발생하는 손실 비용 산정의 합리적인 기준을 정립하는 것이 시급하다.

2006년부터 공기 연장 현장 급증

그동안 정부의 '공공공사 효율화 대책

(1999년) 에도 불구하고 공공 건설 현장은 예산부족과이에따른공기지연등종전의 어려움이 변함없는 것으로 조사되었다. 한국건설산업연구원이 최근 발표한 「공공 건설현장의애로사항진단과개선방안」보고서에 따르면 기획예산처가 매년 발표하는 총사업비 관리 대상 사업(1994~2007년 1,843개사업)의사업기간및예산등을분석한결과, 계획기준예정공기가완만하게 늘어나다가2006년 이후 급격히 늘어난 것으로나타났다. 이는사업예산에비해사업 건수가 급증하면서 개별 사업의 연간 사업비 배정은 줄어들고 예정 공기는 늘어났기 때문이다. 실제로 1994년부터 2007년까지 총사업비관리대상사업가운데완료사업을분석한결과, 공기지연이 21.3%에달하는 것으로 조사되었다. 그리고 감사원이 453개 도로 건설사업의 사업 기간 변동 현황을조사한결과, 평균6.5년이던고속도로 사업기간이 14년으로 7.4년이나공기가연장됐다.

또한, 지방국토관리청이시행중인100억원이상국도사업 234개현장중 41%를 상회한 98개 현장이 공기 지연과 함께 1조 8,006억원에 달하는사업비가 늘어난 것으로 나타났다. 이 외에도 대한건설협회가 전국 638개 건설 현장을 조사한 결과 54%에 이르는 344개 현장이 원활한 공사 수행을위한예산이부족하고그중 57%에이르는 현장은 예산 부족으로 공기가 지연되고 있는 것으로 나타났다. 2008년 8 10월 중 건설산업선진화위원회 공공사업효율화분과에서는 10개 공공 발주기관의 최근 3년내(2005 07) 준공된 44개 사업을 대상으로 성과를 분석해보았다. 그결과, 44개사업 중 43개 사업에서 모두 공사 기간이 증가한것으로 나타났으며평균사업기간증가율은46%였다.

공공 건설사업에서 공기 지연으로 인한 간접비 손실을 계약 당사자인시공자 대부분이 보상받지못하고 있는현실을 고려해볼 때 연간 약 1조 5,000억원의 손실비용을 건설업체들이부담하고있는것으로추산된다.

현행 공기 연장 비용 산정의 문제점

「예정가격 작성준칙(회계예규)」제4조(원가 계산의 비목)에 의하면 원가 계산에 의한예정가격을작성함에있어서원가계산은재료비, 노무비, 경비, 일반관리비및이윤으로 구분하여 작성하도록 규정하고 있다. 또한공사 이행 기간의 변경에 따른 계약금액조정에대해서는「정부입찰 · 계약 집행기준(회계예규)」 제3장(실비의산정)에 명시하고 있는데 공사 이행 기간의 변경에 따른 비용 보상 항목은 원가 계산의 비목 중간접노무비, 경비, 일반관리비, 이윤, 기타 실비가 해당된다. 이 중 간접 노무비는 연장 기간 중「정부 입찰 · 계약 집행기준(회계예규)」에서 규정하고 있는 간접 노무 인원에 노임 단가를 곱하여 산정하도록 되어 있고, 노임 단가는 통계법 규정에 의한 지정 기관(건설의 경우 대한건설협회)이조사하여 공표한 가격을 기준으로 하도록 규정하고 있다. 그러나 회계 예규나 회계 통첩은건설현장에투입되는간접노무인원의 직종에 대한 명확한 규정이 없고, 아울러 대한건설협회에서 발표하는 시중 노임에는 현장 간접 인원들에 대한 적용 기준(직종 및 노임 등급)을 제시하지 못하고 있는실정이다.

또한, 복리후생비, 소모품비, 산재보험료와같은항목은그기준이되는비목의합계액에계약상대자의산출내역서상해당비목의비율을 곱하여산출된금액과당초산출내역서상금액과의차액으로산정하도록 규정하고있다. 하지만실제복리후생비, 소모품비 등은 해당 비목의 증가액이 아니라 공사기간에따라추가되는 비용이므로, 단

순히 해당 비목의 증가액에 계약상 적용률을곱하여산정할경우계약당사자에게상당한 손해를초래하게 된다. 따라서이러한 방법은실비를기준으로하여산정하는「정부 입찰 · 계약 집행기준」의 취지에도 맞지 않는것으로판단된다.

일반관리비는 간접 노무비 및 경비 증가액을 기준으로 산정하도록 규정하고 있다. 이러한 기준은 회계예규「예정가격 작성준칙」에서제시하고있는일반관리비산정방법을 준용한것으로보이나이는당초에예정가격을산정할때에적용하는것으로공사이행기간의변경과같이기타계약내용의변경으로인한계약금액조정시에적용하는것은문제가있는것으로판단된다.

공기 연장에 따른 간접비 산정 방법 제안

공기 연장에 따른 간접비 산정시 ' 실비 ' 란변경된내용을이행하는데실제로소요되는금액을의미할것이나, 이와같은실제사용개념의실비는시공후또는실제비용지출이 완료된 후에나 산정 가능한 것이므로사전원가계산 개념인실비로예상되는금액으로 이해해야한다. 따라서공기 연장에따른간접비산정방법의기준은원칙적으로직접계상방법이아닌비율분석방법이되어야한다.

간접노무비

공기 지연에 따라 추가로 부담하는 간접노무비를 산정하기 위해서는 현장 간접 노무인원에대한명확한규정과이들간접인원에 대한 적용 기준이 제시되어야 정확한 비용이산정될수있다. 그러나현시점에서는 이러한 기준이 마련되어 있지 못하므로 실제 비용(actual costs)에의한 산정 방법보다는 견적 비용(estimated costs)에의한 산정 방법을 적용하는 것이 객관적이고 일관성 있는 방법으로판단된다. 실제로견적 및입찰시에간접노무비의산정은직접계상 방법이 아닌' 비율 분석 방법 을 적용하고있다. 따라서, 연장기간동안의간접노무비는당초간접 노무비에연장기간이당초 계약 기간에서 차지하는 비율을 곱하여 산정토록 한다. 한편, 당초 간접 노무비는 직접노무비에간접노무비율을곱하여산정토록한다. 이러한산정방법이정확성면에서는 다소 떨어지지만 현실 여건을 감안한객관적이고일관성있는산정방법이될 수있을것으로판단된다.

경비

원칙적으로는 공사 이행 기간의 변경에 따른추가경비중수도광열비, 복리후생비, 소모품비, 여비교통통신비, 세금과공과, 도서인쇄비, 산재보험료 등은 실비로 예상되는 금액을 기준으로 산정하는 것이 바람직하다. 그러나, 객관적이고일관성있는비용 산정을위해간접 노무비의산정방법과동일한기준을적용하여기존규정과같이기준이 되는 비목의 증가액에 계약상 적용률을 곱하여 산정하는 것이 객관적인 방법이 될것이다. 다만, 경비의비목은발주기관마다인정되는범위가상이할수있으므로해당 항목을 명시해야 일관성을 가질 것으로 보인다.

유휴비용

발주자 귀책사유에 의한 설계 변경이나 공기 지연으로 현장에 투입된 인력이나 장비에발생하는유휴비용은손실비용에포함되는것이 합리적이다. 유휴비용은현장에투입된작업인력이나장비가생산에직접 참여하지 못하고 대기하는 경우나 다른 현장에 이동 배치함에 따라 발생하는 손실비용을 의미한다. 여기서 인력이나 이동식 장비(굴삭기, 덤프트럭 등)는 공사 중단 등이발생한경우바로철수가가능하므로유휴 비용에서는 제외하고 고정식 장비(배처플랜트, 크러셔설비, 타워크레인등)만을대상으로하는것이합리적이다.

생산성 저하비용

설계변경, 공기촉진, 공기지연등에의 해당초계획이나공정이변경되는경우, 생산성저하가발생할수있다. 생산성저하를 측정하는 가장 정형화된 방법은 공기 지연 등에의해영향을받은기간의 생산성과영향을 받지 않은 기간의 생산성을 비교하는 것이다. 여기서생산성변화는작업능률저하에따른변화뿐만아니라노임할증에따른변화를모두포함한다. 따라서공기지연등으로 생산성 저하가 발생한 경우에는 각각의 작업에 대하여 생산성 저하가 발생하기이전및이후의작업량과투입비용을비교하여 변화된 생산성의 차이를 기준으로 손실비용을산출한다.

시공자에 불리한 기준 개선을

발주처사유로인한공사이행기간의변경에따른추가비용산정과관련하여회계예규인「정부입찰 · 계약집행기준」과행정자치부예규인「지방자치단체입찰 및 계약집행기준」의 내용이 명확성이나 객관성 면에서 논란을 야기하여 당사자간의 해석에 따라 많은 차이를 보이고 있다. 현재 관련 규정에서 제시하는 공기 지연시 적용해야 할 손실 비용 산정 기준이 모호하고, 특히 간접비의 경우 계약 상대자인 시공자에게 불리하게적용되는 항목이 많다. 이를극복하기위해서는 합리적인 예산편성과 함께, 발주처의귀책사유로인한공기지연시에는 계약 상대자에게 적정한 보상이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 단기적인 개선방안을제시하였으나, 중장기적으로는 좀더정확하고 합리적인 비용산정방법이확립되기를기대해본다.

이재섭
동국대건축공학과교수