정책 따로 실행 따로 - 공공 현장 기성 처리에 문제 있다

- 약식 제도 기피로 대금 지급 장기화, 지나친투명성 강조로 효율성 저해 지적도 -

글로벌 경제 위기를 겪고 있는현 시점에서 정부는 공공건설사업의 건설 투자를 통한 경기부양책의 효과가 조기에 발현될 수 있는 정책에 집중하고 있다. 정부 발주기관은선금지급비율을높이고기성검사와기성 대금 지급 기간을 단축하는 절차와 방법을도입하는데모든노력을경주하고있다. 하지만 대부분의 지자체 발주 공사의 경우 『국가계약법』이 허용하고있는약식 기성신청제도를 활용하지 않는 것으로 조사되었다. 이와함께부각된이슈는국내의기성고산정 및 지급 방식이 글로벌 스탠더드에 부합하지못한다는것이다.

기성 처리 장기화

일반적으로 약식 기성의 기성 검사에 걸리는 시간이 정식 기성의 60% 정도인 것을 감안하면, 지자체가 약식 기성을 활용하지 않음으로써 중앙 발주기관에 비해 1.7배 정도의기성처리시간이소요된다. 특히, 중소도시 규모의 지자체 발주자를 대상으로 한 약식 기성제도에 대한 홍보가 미흡하여 새로운제도의활용도가저조하다.

공기업 등 중앙 발주기관은 기성금 청구서류접수후 2~3일이내에기성금액을지불하고있다. 반면지자체의기성금지급기간은 7~9일로중앙 발주기관의 3배가 되고 있다. 이런현상은공사관리와기성대금처리 회계 프로세스를 연계한 ERP 시스템을 운영하고 있는 중앙 발주기관에 비하여 지자체의 관련 업무 전산화가 미흡하기 때문에발생한다.

'감리업무수행지침에 의하면 약식 기성서류는 정식 기성 서류 중 감리조서와 기성부분 내역서만으로 한정하여 규정하고 있다. 하지만 감리원은 기성 부분을 파악하고

지방자치단체에서발주한대부분의공사현장에서는「국가계약법」이 허용한 약식 기성신청제도를 외면하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 지자체 발주 현장의 기성 처리 시간이중앙발주처에비해 1.7배정도지연되고있다.

공공 건설현장 기성 처리 실태 요약

구분		A	B	C	D	E	F	G	H	I	평균
발주자형태		청/공	청/공	청/공	청/공	청/공	대지	대지	소지	소지	
현장관리방식		감리	직감	직감	직감	감리	감리	감리	감리	직감	
서류 작성 (일)	정식	7	7	7	7	7	3	7	5	5	(6.1)
	약식	4	2	4	2	-	3	-	-	-	(3.0)
검사 (일)	정식	10	5	5	10	7	3	14	5	5	(7.1)
	약식	7	4	4	5	-	2	-	-	-	(4.4)
대금 지급 (일)	정식	3	2	2	3	7	2	7	9	9	(4.8)
	약식	3	2	2	3	-	2	-	-	-	(2.4)
총소 요일	정식	13	7	7	13	14	5	21	14	14	(12)
	약식	10	6	6	8	-	4	-	-	-	(6.8)
소요 인력 (인 · 일)	정식	14	14	14	8	14	12	14	10	14	(12.6)
	약식	8	4	8	4	-	-	-	-	-	(6)

주: 1) 발주자형태 - 청/공: 지방국토관리청/공사/공단, 대지: 광역시이상지자체, 소지: 중소도시지자체.
2) 현장관리 - 감리: 감리전문회사감리원에의한책임감리/시공감리, 직감: 발주기관감독관에의한직접감리.

근거 자료를 확보하는 차원에서 약식 기성 신청의정식서류가아닌기성수량산출내역서의제출을요구한다. 이는약식기성의 개선 효과를 반감시킨다. 이런 비효율적인 일이 감리원이 상주하는 공공 건설 현장에서공공연하게발생하고있다.

정식기성서류작성에는시공계약자공무 인력 2명이 7일 간 일하는 업무량(14MD[인 · 일])이 투입되는 것으로 조사되었다. 반면에약식기성에는6MD가소요된다. 발주자감독관이직접공사관리를수행하는 현장에 비해 감리원이 상주하는 현장의 약식 기성 서류 작성에 더 많은 시공 계약자 인력이 투입되는 것으로 파악되었다. 감리 현장에서 감리의 약식 기성에 불필요한 서류인 기성 산출내역서의 제출을 요구하기때문인것으로판단된다.

선급금 지불로 인한 과기성 상황

공공건설현장은현재200[8]년도책정예산의 최고 70%까지 선급금을 집행한 상태이기 때문에 과기성 상황이라 할 수 있다. 이런정책은2008년국내공공건설현장에서 제기되었던 ' 현장 유동성 경색 '을 해소하는데효과적이었다는 평가를 받고있다. 그렇지만 원도급 계약자 또는 하도급 계약자의 부도 개연성에 대한 공포감을 풀어줄 확실한대책이라고할수는없다. 따라서발주자와 시공 계약자는 비정상적인 방법인 선급금제도 활용을 대신해 매월 기성 대금 지불을전제로한기성처리기간을단축할 수있는대안을요구하고있다.

하도급직불제, ' 유동성 악화 가능성 '

입법 예고한 하도급대금직접지급제도는 현장의기성처리프로세스를복잡하게하고 기성 처리 기간을 장기화시켜 결국 현장의 유동성에악영향을끼칠가능성이높다고현장 관계자는 진단하였다. 특히, 하도급직불제로인한현장감독관(감리원)의업무추가 가불가피해정부의 특단조치가 없다면발주자가직접하도급자에게기성대금을지급할경우 기성 지급 주기가 6개월이 될것이라고예측하는현장전문가의견해도있다.

모범 사례 분석

기성 산정 및 지급 방법에 대한 국내외 모범 사례를 조사한 결과, 거의 예외 없이 공정진도율에의한기성산정및지급방식을적용하고있어국내제도와큰차이를보이고있는것으로나타났다. 특히한국전력공사의 발전소 건설사업에서 적용하고 있는방식은국내의공공건축및토목분야에서도 충분히 적용 가능함을 보여주는 사례로판단되었다.

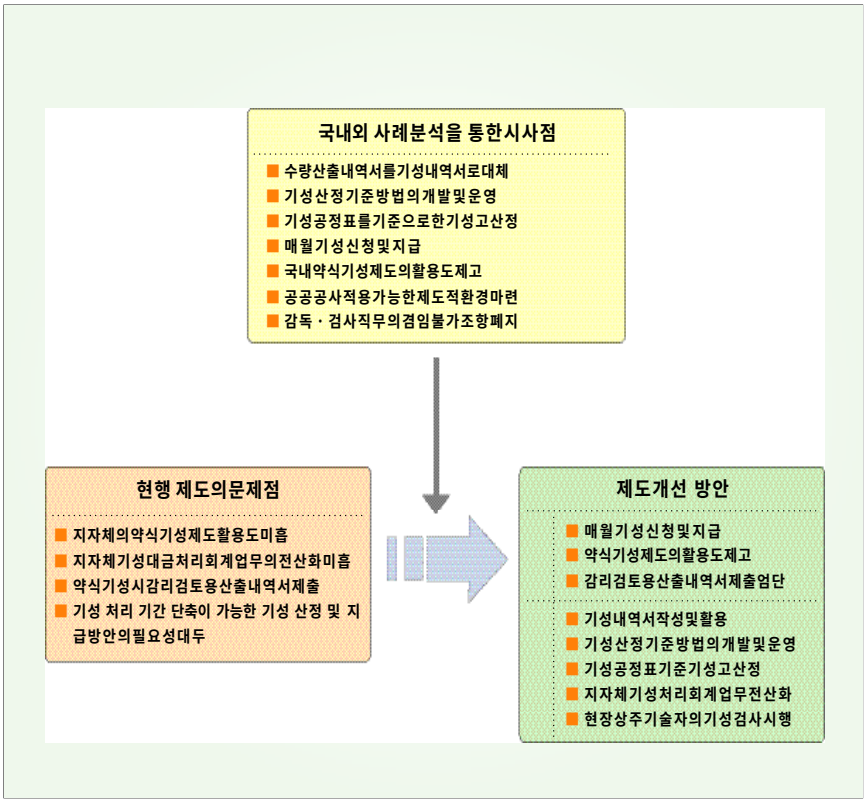
기성 산정 및 지급 체계와 관련한 국내 제도가 감시나 투명성 측면을 강조한 것이라면, 해외나국내의발전소사업은당해사업의 실제적인 관리 수단으로 이를 활용하고있다는차이점이있다. 사례분석에서는 공사진행과현장상황을파악하고있는현장담당기술자가기성검사를시행하고있다. 반면에국내공공공사에서는현장비상주감독관(감리원)에게 기성 검사를 부여하고있으나, 실제적인기성검사는상주감독관(감리원)이 수행하고 있다. 현행 제도는 기성 사정의 효율성과 전문성보다는 투명성이 너무 강조되고 있다는 것이라고 평가할수있다.

기성 처리에 소요되는 인력이나 시간 투입역시매우소모적이었다. 여기서짚어볼 대목은해외사업에비해국내사업이관련 업무에 많은 인력과 시간을 투입하고 있지만사업관리를효율적으로하고있다는평가를받지는못한다는것이다.

기술적으로 보았을 때 현행 국내 제도는 물량, 즉공사목적물과기성을연결하는체계이다. 하지만외국이나한전의경우는사업관리 업무도 별도로 구분하여 기성과 연계하고있다.

이런 기성 산정 방식은 기성과 연결하여 당해 사업의 원활한 관리를 유도하고 소프트분야의건설기술발전에기여한다는측면에서시사하는바가크다.

제도적 개선 방향



매월 기성 대금 신청 및 지급

해외공사나한전의발전소공사에서는시공계약자가단순화된기성서류를준비해매월기성을신청하고기성대금을지급받는것이원칙이다. 이런 지급 절차와 방법은 계약자의현금흐름을원활하게하는효율적인방안이고과도한선급금지급으로야기되는각종잠재적문제점에대한방지책이기도하다.

약식 기성제도 활성화 바람직

아래그림에서볼수있듯이, 단기방안의 하나가약식기성제도의활용도를높이는동시에약식기성시감리원이요청하는산출내역서의 제출을 방지하는 것이다. 이렇게 한다면 시공 계약자의 불필요한 인력과 시간 투입이상당부분해소될수있다. 약식기성제도와매월기성신청및지급은현행제도가 허용하는 가장 효율적인 방안이며 이미 제도적으로 완비된 것이다. 하지만 지자체 발주자나현장감리원이변화된제도를시행하지않고있는것이므로국토해양부와행정안전부의강력하고지속적인행정지도가필요하다. 이를 통해 기성대금의 조기 지급이 가능해짐에따라지방중소건설업체의현금 유동성을높이는효과가나타날것이다.

하도급직불제 시행 재고해야

하도급직불제를입법예고한내용대로공공공사에 전면 적용한다면, 기성 처리 업무 프로세스의복잡화와발주자인력(감독관 · 감리원)이 처리해야 할 업무량이 늘어나 기성검사및기성대금지급기간이장기화될 것이다. 이로 인해 기성 처리 기간 단축을 통한 현장 및 중소 건설업체의 현금 흐름의 안정성을 확보하려는 정부 정책 효과는 반감될 것이다. 따라서, 하도급직불제를전면적으로도입하는것은재고되어야한다.

중장기 개선 방안

중장기 개선 방안의 목표는 국내 공공공사의기성산정및지급방안을개선하여국내 건설현장 관리 업무와 해외 건설현장 관리 업무의 호환성을 높이는 것이다. 중장기 개선 방안 중 산출내역서상 대표 공종의 기성물량을검사하고, 이를근간으로한기성관리용예정공정(률)표를개발하여 약식기성의 근거 자료로 활용하는 방안의 도입이 시급한 것으로 판단된다. 동시에 한국전력과 같이 기성 내역서(산출내역서를 대표 물량 중심으로 단순화시킨 내역서)와 기성 관리용 예정 공정(률)표를 개발하여 운영하는 방안을도입해야한다.

현장 품질 검사와 기성 산정의 확인 절차를통합하여, 품질검사에의해서합격된물량을기성물량으로처리할수있는기성산정방안도수립해야한다. 이는기성처리절차를 간소화하고 처리 시간을 단축할 수 있는방법이다.

이와 더불어 국내 공공공사에서도 공사 진행과 현장 상황을 파악하고 있는 현장 담당 기술자가 기성 검사를 시행하도록『국가계약법』관련조항의개정이필요하다. 이는 기성 검사의 전문성을 확보하고 기성 처리 프로세스를단축하는공공공사효율화대책의하나라고할수있다.

또한, 지자체기성 처리 회계 업무의전산화는업무프로세스의개선을통한기성지급기간단축과지자체집행예산의투명성을달성할수있다. 따라서, 지자체기성처리회계업무의전산화실태조사를조속하게시행해 'IT 뉴딜 프로그램으로 선정하여 시행하면 재정의 적하효과(滴下效果, Trickle Down Effect)가조기에발현될수있다.

이영환 한국건설산업연구원연구위원
yhlee@cerik.re.kr
최석인 한국건설산업연구원연구위원
sichoi@cerik.re.kr