계약관리상의 문제점 및 개선 방안

김헌동| 토목공사부부장

시작하면서

건설산업은 기획, 기본설계, 실시설계, 견적, 시공, 유지보수 등의 여러 다양한 단계로 이루어진다. 무엇을어떤규모로만들것인가를 판단하고 입안해서 그 타당성을 검토하는 것이 기획단계로 볼 수 있고, 그 결과를 기초로 모양(도면)과성능, 기능, 안정성, 품질(시방) 등을 표현하는 단계가 기본설계, 실시설계이며, 계획된 목적물을 구축하는 데 투입되는 비용을 산정하는 단계가 병행되며, 이 모든 것을 기반으로 입찰, 계약과정을거쳐실제로구축하는 단계가 시공단계이며, 시공 후 그 목적물이 당초 계획된 기간동안 원활히 제 기능을 다하도록 관리하는과정이유지보수단계이다.

설계된 목적물을 현실화시키는 시공단계는 각 단계 중 가장 많은 시간과 비용의 투입이 요구되며, 이해관계를 갖는 다양한 집단의 참여하에 완성된다. 시공도 일정한 순서를 밟아 순차적으로 이행되는 것이며, 주변환경의 영향하에서 주어진 예산과 공기 내에서 요구되는품질의목적물을만들기 위해 발주자, 설계자, 감리자, 시공자, 하도자등이각기조금씩다른입장에서관리하게된다.

설계된목적물을현실화시키는시공단계는각단계중가장많은 시간과 비용의 투입이 요구되며, 이해관계를 갖는 다양한 집단의 참여하에 완성된다. 시공도 일정한 순서를 밟아 순차적으로이행되는것이며, 주변환경의영향하에서주어진예산과공기내에서요구되는품질의목적물을만들기 위해 발주자, 설계자, 감리자, 시공자, 하도자 등이 각기 조금씩다른입장에서관리하게된다.

이러한이해관계가상충하는다양한 집단의 참여와 주변환경의 영향하에있는시공단계는필연적으로 설계변경의 과정을 겪을 수 밖에 없다. 설계단계는 자연의 상태를 대표 샘플을 통해 변수화한 수치와안전계수를기초로구축하며 이는 시공단계에서 노출되는 상황을 100% 반영할 수 없기 때문이다. 이러한 추가적인 상황을 반영하여프로젝트의완성도를높이는과정에서추가적인비용부담은 발주자와 시공사 간에 끊임없는 분쟁의 씨앗을 제공하고 있으며 이를 극복하기 위한 합리적이고 투명한 절차와 제도의 수립과 운용이필요한실정이다.

이러한관점에서설계변경과계약관리의 효율화 방안에 대해 그간의현장경험을바탕으로공사수행 주체별 그리고 공사수행 단계별 설계변경의 원인과 문제점을 방안을 제시해 보았으며, 현재의 국내 건설산업의 환경 하에서 각 주체별 계약관리의 관행과 그에 따른 문제점과 개선방안을정리해 보았다.

설계변경 발생 원인과 사업수행 단계별 문제점 및 개선안

가) 공사수행주체별설계변경 원인

정책입안자, 발주기관, 설계자, 시공자, 감리자, 학자 등을상대로 한 설문조사에 의하면 공공공사의 설계변경 원인은 다음 표와 같다. 이를 분석하면, 설계변경의 주요 원인은 발주단계의 기초조사 및 기본계획의부실과 사업계획 불분명 등이며 그 다음이 설계자의 설계잘못으로볼수있다.

설계의 범위를 사전조사 기본계획과 기본설계로 축소 조정(설계자의과도한업무조정)해야하며설계와시공이합쳐질경우 기본계획/조사, 기본설계, 실시설계, 시공을 한 건설업자가 모두 수행할 수 있으며, 이렇게 한사람의 기술자 또는 기술경영자의총괄지휘하에수행됨으로써효율성이제고될것이다.

원인제공자	발주기관	설계자	시공자	감리자
비율(%)	60.3	31.4	6.3	1.8
수행업무	조사/기본계획	설계	시공	감리/감독

김홍일의원정책자료집「공공공사의설계변경원인및개선대책」

완공된 시설의 설계도서와 가격정보가 체계적으로 정리 · 자료화 되어있지 않고, 설계용역업자에게 용역을 발주, 사업타당성 · 경제성 등을 제대로 수행하지 않은 상태에서 밀어붙이기 식으로 조사 및 기본계획이 수립됨으로써 충분한 사전 준비기간이 확보되지 못하는 데그원인이있다.

나) 공사수행 단계별문제점및 개선방안

1) 조사및 기본계획단계

- 충분한기간의확보

기본계획 자체가 장기적인 마스터플랜보다는 정치적 고려나 상부의 지시 등에 따라 이루어지는 경우가 많고 발주기관과 설계용역업자가 충분한 기간을 가지고 조사하여 기본계획을 수립하기어려우

- 업무의표준화

기본계획/조사업무를 표준화 · 강제화해 담당공무원의성실한 업무수행을 유도하는 한편, 담당공무원이 외부의 영향을 받지 않고 업무를수행할수있도록하며, 이미 완성한 시설의 체계적 정보를 활용할수 있도록하고, 새로운설계(안)과 가격정보를 제시한 자에게 설계용역업무를 제공하는 공모형 제안방식 도입과 조사 및 기본계획 업무절차의 표준화를 추진해

2) 설계단계

- 설계/시공업역의사실상철폐또는조정

사실상 설계와 시공이 분리되어 있고 시공경험이 없는 설계자의 과다한 용역업무로 인하여 시공성을무시한설계와조사불충분으로 인한 설계오류에 따른 책임소재에 관한 다툼이 잦다. 이러한 문제의근본적인해결을위해서는 설계와 시공간의 업역을 전면 철폐하고, 설계와 시공능력을 모두 갖춘 인력을 우대하는 등의 제도적 유인책과 설계자의 시공현장 상주근무와 시공자의 설계참여가 필요하다.

설계의 범위를 사전조사 기본계획과 기본설계로 축소 조정(설계자의 과도한 업무조정)해야 하며 설계와 시공이 합쳐질 경우 기본계획/조사, 기본설계, 실시설계, 시공을한건설업자가모두수행할 수 있으며, 이렇게 한사람의 기술자또는기술경영자의총괄지휘하에수행됨으로써효율성이제고될것이다.

- 설계의기술경쟁체제도입

설계용역업자를 가격경쟁이 아닌 기술경쟁체계로 전환함으로써 발주자의 표준설계(안)보다 기능이우수하고외관이뛰어나며가격입찰제체계로전환해야한다.

- 설계심의내실화(가격, 시공성검토)

설계심의 내실화 특히 기본계획과 기본설계단계에서의 심의를 기능이나 구조 위주에서 가격과 시공성등을종합적으로심의함으로써 설계심의를 내실화하고, 설계심의시 시공관리자와 시공자(작업반장, 기능장)의참여비율을 50%이상으로 확대하는 것이 필요하며 설계와 시공부문을 고루 경험한자의참여비율을확대해야 한다.

- 표준화체계확립(Database화)

발주기관과 국가는 설계부실로 인한 설계변경 사례가 동종의 다른공사설계시에반영될수있도록 하여야 하며, 수많은 설계정보 중 우수한 것을 선별, Database화하여 표준도를 축적해 나가야 한다. 이미완성된시설물중우수한 시설을 선별, 표준도가 축적되면궁극적으로는실시설계의비중이 낮아질 것이며, 기본계획도와 표준도 그리고 시공시 작성하는 시공상세도만으로도 더욱 양질의 목적물을 저렴한 가격으로 만들 수있을것이다.

- 적산제도개선

만으로도 가격산정이 가능하도록 체계화, 현실화하는 추진(수량 및 단가 정의서와 도면 및 시방체계 일원화)이필요하다.

또한, 적산사제도와 적산 연구회를 구성하여 심의 및 유지관리가 되어야 현실성 있는 가격정보 자료로서의 가치를 인정받을 것이다.

- 시방제도개선

목적물의 내구성(사용연한)과 품질의 수준, 구조적 안정성을 위한 표현에 대하여 규정하고, 표준도면과적산체계가연계된시방서 작성이 되도록 추진하여야 한다. 현재의시방구조는외국의번역판으로서 한번 작성되면 10여 년씩 개선 없이 활용되는 등 국내현실에부적합한과다설계의근원으로 지적되기 때문에, 유지관리자 또는 심사자들은 국내 건설공사 시공과 설계 유경험자 위주로 구성해야할것이다.

3) 입찰, 계약단계

공사발주시기를 연간 일정량이 되도록 조절하고, 적절한 발주체계를 설정, 투자가 집중적으로 이루어져 효율적 시행이 되도록 제도화하여야한다.

계자의정보부족과함께시공방법을 설계자가 결정하는데 민간 시공자의 기술력, 창의력 활용으로 인한 비용절감이가능하도록 제도개선을추진하여야한다.

공공사업의 입찰, 계약절차, 시공에 관한 각종의 관리서류와 양식이 발주자마다달라서불필요한 시간과 비용의 낭비가 초래되므로, 처리절차및처리기한등의표준화, 통일화, 전자화(기술자료, 심사자료 등)를 추진하여 모든 발주기관과건설참여자가 정보를공유토록하여야한다.

또한 다양한 입찰, 계약방식의 도입과발주자가공사성격별로입찰, 계약방식을선택할수있는제도로의개혁이필요하며기술경쟁방식과기술+공기경쟁방식이도입되거나 활성화되게 하고, 대규모 공사의 분리발주를금지하도록 하는제도개혁이필요하다.

4) 시공단계

- 상호역할의합리적인조정

현행 책임감리제도는 감리가발주기관의모든감독권한을대행하도록 규정하고 있으나 그 최종적인 결정권은 대부분 발주기관에 유보되어 있다. 계약상대자로서는 동일한사안에대하여책임감리와 발주기관을이중으로 상대해야하발생하고있다.

특히, 발주기관과 전면책임 감리자 또는 인허가 기관의 업무절차가투명화, 체계화, 통일화되어 있지 않고 모든 해석을 자신들의 해석에따르도록되어있다.

책임감리, 설계감리제도 도입 이후공사기간이과거보다 20%이상 지연되고 있으며 이는 설계변경 처리업무의 지연과 관련기관 협의업무, 민원처리업무 등을 서로회피함으로써 발생되는것이라 해도 과언이 아니다. 책임감리와 발주기관의업무범위를엄격히분리·강제화하여 비효율의 발생을 막고 역할과 책임분담을 분명히 해야할것이다.

- 관련규정의구체화

물가변동, 설계변경 등 관계법령이나 계약조건에 승인기한이 명시되어 있지 않은 사항에 대해 감리 또는 발주기관이 사소한 오류 등을 사유로 얼마든지 지체시킬수있으며실제빈번하게발생하고 있다. 이로 인하여 공사가 지연됨은 물론 계약상대자에게도 손실요인으로 작용하고 있는 바, 관련법령 및 계약조건 등에 처리절차를 명확하고 구체적으로 정하여 불합리한 지연이 없도록 해야한다.

업, 계약, 공정, 원가, 품질, 민원등) 등의처리절차를투 체계화하여각자의역할과 계를 명확히 해야겠으며, 공 중 작성하는 각종 서식의 화, 통일화, 전자화 추진으로 효율을높이고처리절차의 을높이도록해야한다.

- 공사기간지연원인

공공공사 중 당초 공기에 어끝나는공사가거의없는 이다. 이로인하여기회비용은 계산이어려울정도이며, 공기지연으로 인한 실비 Claim이 증가하게 되면 시 의 추가 발생요인으로 작용 이다.

공사기간이지연되는 원인 펴보면 당초 산정한 공사기 합리적이지 못한 경우와 시 불합리한행정절차로 인하여 되는 경우, 용지보상, 민원발 기본적인 문제를 해결치 않 사를 무리하게 강행하는 경 들수있다.

해결방안은 기본계획 수 성실한검토와과거의시설기 고려하여합리적인공사기간 정해야 하며, 이를 심의하는 를도입하여야한다.

- 위험(Risk) 관리

발주기관과 전면책임감리자의 가장 중요한 업무중 하나는 사업에서의 위험관리임에도 불구하고 위험을계약과관계없이계약상대자에게전가또는계약상대자에게요구하고 있는 것이다. 현행 계약조건(일반, 특수)과 시방조항 그리고 감리업무 지침서 등에는 위험과 관련된 내용과 본인들이 주도하여 수행할 업무 또는 책임져야 할 부분을 거의 모두 계약상대자가수행토록하게되어있고, 이에 대한 대가는 지급하지 않고 있으므로 발주기관이 분석, 검토를 통하여 위험을 적절히 배분하고 경감시켜적절한예산과공사기간을 정하는 등의 본래 업무에 충실하도록절차를체계화하는장치를 마련하여야 하며, 궁극적으로는 건설관련 업역 및 건설업 면허제도를 철폐하여 민간부문이 이 기능을수행토록하여야할것이다.

계약관리 업무관행 및 개선방안

가) 건설사업 주체별 계약관리 업무의관행

- 발주자 : 국내건설공사는 재경부에서 제며, 공기업과지자체는이를준용하여계약체결하는것이일반적인관행이다. 일반조건만으로는 불충분하여 공사계약 특수조건을 발주기관에서 별도로 작성(용역업체에과업부여)하며, 특별시방또는일반시방에계약조건을작성한다. 이 과정에서 상이하거나 상호 모순되는 조항 또는 우월적인 조항, 부당한 조항 등이삽입된다.

- 시공자: 국내건설업체들은발주자의사업준비단계에서는 이들 조항에 대하여 전혀개입할수없는실정이며, 관공사를 계약할 때에도 계약조건을 단지 수용할 수밖에 없는 실정이어서 계약조건의 불공정 행위에 대처할 수 있는 방법이 없다. 또한계약제도, 계약관리업무를전문으로 취급하는 요원이 거의 없는 실정이다.

- 협회: 건설관련협회에서는공사계약일반조건에 대해 관련 기관에 대안을 제시하는역할을한다.

- 학계, 연구원 : 공사계약 조건 등과 관련하여 지속적으로 연구하는 인력이 거의 없는실정이다.

- 공정위 등 중앙부처: 부당한특약이나조건을 정하지 못하도록 각 발주기관에 통지하고있으나지속적감시, 견제가이루어지지않고있다.

- 감사원 : 사후감사와 개개인의 해석차이로 인하여 발주기관 공무원이 합리적 계약관리업무를수행하는데지장이많다.

나) 현행계약제도의문제점및 개선방안

1) 건설공사입찰방식의문제점과개선방안

건설공사를 통하여 만들어지는 시설물을 제조예상가격만을 기준으로 입찰, 조달하는 방식은 제조된물품을구매, 조달하는것과근본적으로 달라야 하며 특히 발주기관(사업관리, 유지관리)에서는 입찰, 계약 준비서류만 작성하고, 전체시설물에대해사전에공법과 시설물내용을확정한후입찰, 계약하는획일화된방식으로는건설사업이 효율적으로 관리될 수 없으며 또한 민간의 기술개발 의욕을 제한하게 되어 국가경쟁력을 저하시키고있다.

시설물의 규모, 난이도, 시급성 등을 고려하여 다양한 입찰, 계약방식이도입되어야공공시설건설사업의 질 향상과 효율적 조달이 가능할 것으로 판단된다. 다양한 입찰, 계약방식을 통해 각 발주기관이자율적으로공사성격에적합한 방식을 민간 사업전문업체를 통하여조달하는방식과기술경쟁(설계, 감리, 시공, 유지관리)을통해조달할수있도록입찰, 계약제도가정비되어야한다.

2) 입찰, 계약관리절차의문제점및개선방안

현행 제도상시공자로서는 공사수행 중 발생되는 모든 설계변경사항으로인하여발생되는추가비용을 전담해야 하지만, 공사거부권한과 비용요구 권한 등이 박탈당한 상태이며특히설계변경으로 인한 계약금액 조정업무 절차가 불공정, 불투명(처리절차와 처리기간, 처리방식등)하고공정한분쟁조정기관이 없는상태이며 또한 건설분쟁조정위원회의 기능에도 운영상의문제가있다.

또한 건설공사 입찰, 계약관련 법령과건설산업및기술관련법령의 불합리한 항목과 불공정한 항목으로 인하여 적정한 대가를 받지못한부분과, 발주자(감리자)와 설계자의비합리적인 행위와 성실하지 못한 행위로 인하여 적정한 대가를 받지 못한 부분 또한 계약상대자(시공자)로서 예측할 수 없었거나, 통제할 수 없었던 부분으 금액이 증액된 부분에 대하여 합리적인 대가지급 기준이 없는 실정이다.

개선방안으로 모든 입찰, 계약관리업무 절차의 투명성을높이기 위하여 처리절차, 기준, 처리일정, 방법 등을 구체적으로 계약 전에 정해야하며, 발주자(감리자)의우월적계약조건(일반, 특수)에의한 감독업무(감리) 수행지침 내용을 배제 또는 수정하고 설계변경 조항을 분명하게 정하여 계약금액 조정이 원활히 진행되도록 해야 할것이다.

이러한투명성 확보과정을통해 비리발생요인을 사전에 제거하고 일방이 우월한 지위를 남용하지 못하도록 함으로써, 조정과정의 지연이전체공기의지연으로많은 국민(주인)이 불편하지 않도록 제도화돼야한다.

특히, 클레임 요인 발생시 처리절차및방법등에대해투명한기준을 정하고 전문가들로 구성된 조정기관을 중앙정부소속에 설치한 후, 일방이 클레임을 제기하면 즉시전문가들로 조정위원을선임하여 최단 시간내 직권 조정을 해주는 제도적 장치가 절실히 요구

맺으면서

간략하게 건설사업의 수행에서 발생할 수밖에 없는 상경의 주체별 원인과 단계별 그에 대한 개선방안에 대해 보고, 현행 계약제도를 운용데 각 주체별 관행을 정리하에 따른 문제점과 개선방안 어보았다.

건설산업은그속성상획일로적용될수없는특징을갖다. 즉 하나의 프로젝트는 독구조물로서문화적인 측면을 할수없기때문이다. 그렇기에 건설산업, 특히 시공단계존의 작업방법이 아닌 창의방법으로끊임없는도전을요다고볼수있다.

기존의관행과계약절차기한 창의적인 욕구를 제한하궁극적으로 국가경쟁력을 약키는 요인으로 작용할 것이제는 건설인들이계약관리업클레임 업무 등에 대하여 관갖고 관행에 의해 잠식된 권주도적으로 찾는 노력을 통설인 본연의 업무에 충실하발상의대전환이필요한시기본다.