

공공건설공사 시공평가체계의 개선



박형근 충북대학교 토목공학부 교수, parkhk@chungbuk.ac.kr
서세덕 ㈜한국씨엠씨 차장, seosd82@naver.com

1. 공공건설공사 시공평가란?

공공건설공사를 대상으로 시행중인 시공평가는 건설공사의 기술향상 및 품질확보와 적절한 공사관리를 위하여 국토교통부장관이 시공 등에 관한 기준을 정할 수 있도록 하고, 공공건설공사에 대한 시공평가 및 건설업자에 대한 시공능력평가를 실시하여 시공능력이 우수한 건설업자에 대하여는 우수건설업자로 지정할 수 있도록 1988년 1월에 건설기술관리법 제정(시행)되면서 시공평가가 최초로 시행되었다(건설기술평가관리시스템, 한국시설안전공단).

현재의 시공평가는 「건설기술용역 및 시공평가 지침(국토교통부 고시 제2019-636호)」에 의거하여 수행되고 있으며 본 지침은 「건설기술진흥법」 제50조제6항과 「건설기술진흥법 시행령」 제84조제4항 및 「건설기술진흥법 시행규칙」

제44조제7항에 따라 세부 평가기준 및 방법 등이 명시되어 있다. 평가지침은 지속적으로 수정되어 왔으며 (그림 1)은 「건설기술용역 및 시공평가지침」의 주요 수정사항을 표현한 그림이다.

2010년에 고시된 「건설공사 시공평가 지침」은 6개의 평가분야(가·감점항목 제외)와 28개의 평가항목으로 구성되었다. 「우수, 보통, 미흡, 불량」의 4점 척도로 평가하는 평가항목과, 「가(충족, 이행), 부(미충족, 미이행)」의 2점 척도로 평가하는 평가항목이 혼재한 형태였으며, 이후 2014년 한국시설안전공단에서 수행한 「건설공사 시공평가 활성화 방안 연구」의 연구결과를 바탕으로 「건설기술용역 및 건설공사 시공평가 지침(국토교통부 고시 제2015-505호)」으로 수정 고시되었다. 2015년 수정·고시된 평가지침은 2010년에 고시된 평가지침과 비교하였을 때 큰 변화를 보였다. 충족 여·부와 이행 유·

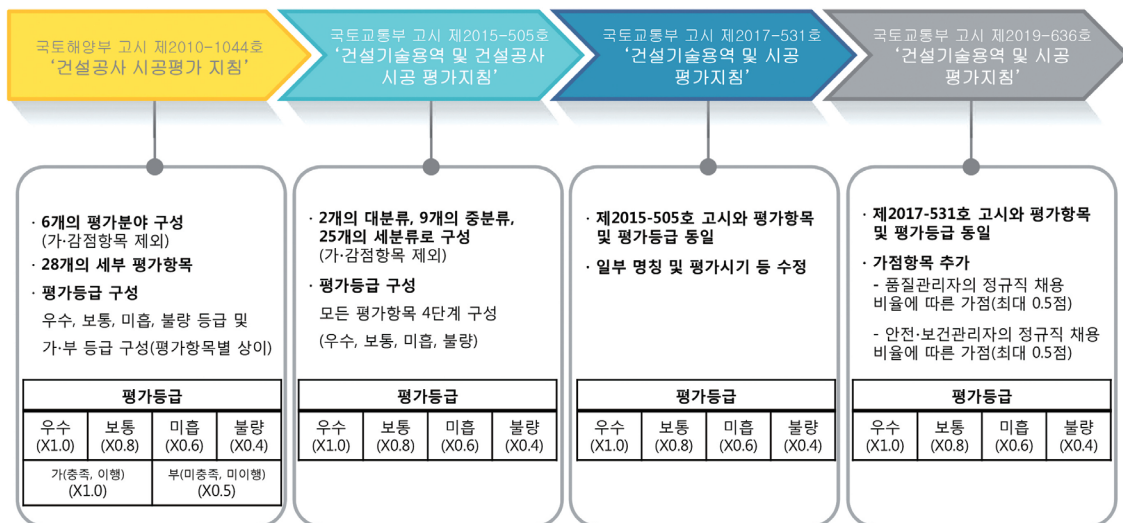


그림 1. 평가지침의 주요 변화 과정

무로 평가하는 ‘가·부’의 평가등급은 삭제되고 모든 평가항목이 ‘우수, 보통, 미흡, 불량’으로 평가하는 4점 척도의 평가등급으로 수정되었다. 또한, 일부 평가항목은 ‘적정성’이 평가지표에 추가되어 기존의 정량평가에서 정량+정성평가로 바뀐 항목도 다수 존재한다.¹⁾ 이는 2009년 국토해양부(현 국토교통부)에서 언론보도²⁾를 통해 발표한 취지와 상반되는 개정이라고 판단된다. 이후 2회 더 수정·고시 되었으며 최근 고시된 2019년 평가지침은 최근 안전과 정규직 일자리에 대한 사회적 인식의 변화가 반영되어 ‘품질·안전·보건 관리자의 정규직 채용 비율’에 따른 가점 항목이 추가된 것이 특징으로 볼 수 있다.

하지만 계속된 지침의 수정·고시에도 불구하고 현행 시공평가항목은 객관성 부족과 비합리성 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 더욱이 종합심사낙찰제도의 시행과 함께 입찰자로 하여금 시공평가 결과에 따라 입·낙찰에 직접적인 영향을 주는 등 평가결과와 중요성이 증가되고 있는 실정이며, 이를 해결하기 위해 전문기관인 한국시설안전공단에서 ‘건설기술용역(건설사업관리) 및 시공평가기준 개선 연구’ 용역을 발주하였고, 우리 학회에서 본 연구용역을 수주 및 수행하였다.

2장에서는 연구 용역을 수행하면서 도출한 현행 시공평가 지침의 대표적인 문제점과 개선안을 소개하려 한다.

2. 현행 시공평가 지침의 문제점

앞서 언급한 것과 같이 현행의 시공평가지침은 정량+정성 평가가 혼재되어 있다. 이에 따라 평가위원별로 해당 평가기준의 해석을 달리 할 수 있다. 이러한 결과가 평가자와 피평가자간에 이견이 발생하는 주요 원인으로 작용할 수 있다. 또한 건설공사의 특성상 각각의 현장이 모두 다른 특성을 가지고 있으나, 현재의 시공평가 기준은 그 현장의 여건을 고려하지 않고 모두 같은 기준으로 적용하고 있어 형평성의 문제가 발생하기도 한다.

이밖에도 같은 평가기준(예)해당 현장에서의 과태료처분 유·무)이나 일부 항목에서는 해당 행위가 ‘미흡’ 등급 기준, 다른 항목에서는 ‘불량’ 등급 기준으로 혼재되어 있어 일치시킬 필요가 있다고 판단한다.

본장의 소절에서는 현재의 시공평가 지침 중 몇몇 대표할 수 있는 문제점과 그 문제점을 해결하기 위해 설정한 수정안을 기술하였다.

2.1 불합리한 평가기준 수정

현재 기준으로 ‘계약공기 준수 여부’란 평가항목의 ‘우수’ 등급은 공기를 단축하였을 경우에만 최고 등급인 ‘우수’ 등급을 받을 수 있다. 즉, 계약상의 예정 공기를 준수하여도 시공

표 1. 불합리한 평가기준의 세부기준 및 평가등급 수정의 예

평가항목명: 계약공기 준수 여부				
기준	- 계약공기를 기준으로 하되, 불가항력 또는 발주자의 사정으로 인한 공기가 연장된 경우는 변경된 공기를 기준으로 함 ※평가시점에서 준공되지 않은 경우에는 계획공기대비 진도율로서 평가			
변경	- 계약공기를 기준으로 하되, 불가항력 또는 발주자의 사정에 따라 공기가 연장된 경우는 변경된 공기를 기준으로 함 ※ 시공자 귀책 사유에 따라 공기가 연장된 경우는 해당 사유가 발생되지 않았을 때의 공기를 기준으로 함 ※ 평가 시점에서 준공되지 않은 경우에는 계획 공기 대비 진도율로 평가 - 등급 관련 ※ 예정공기를 준수한 경우(준공되지 않은 경우 진도율 100%이상) 우수, 총차기준 공기를 준수하였으나 차수별 공기지연이 발생한 경우 보통, 총차기준 공기지연이 발생한 경우 미흡, 건설기술진흥법 시행령 별표 8(1.9 공정관리의 소홀로 인한 공정부진)에 따라 벌점을 받은 경우 불량으로 평가			
기준	우수 (×1.0)	보통 (×0.8)	미흡 (×0.6)	불량 (×0.4)
	공기 단축	예정공기 준수	1%이하 지연	1%초과 지연
변경	우수 (×1.0)	보통 (×0.8)	미흡 (×0.6)	불량 (×0.4)
	예정공기 준수	총차 공기 준수, 차수별 공기지연	총차 공기지연	벌점 부과

1) 적정성이 추가된 평가항목으로는 ‘공정관리계획 수립’ 등을 들 수 있다. 2010년 고시의 해당 평가항목 명칭은 ‘공정관리계획 적기수립’이었으나 2015년 고시 평가항목의 명칭은 ‘공정관리계획 적정성 및 적기제출’로 수정되었다.

2) 2009년 국토해양부(현 국토교통부)는 ‘시공평가항목 100% 정량화하기로 시공사의 공사비 절감비율도 반영’이란 보도자료를 통해 시공평가항목 객관성 확보의 문제점과 모든 평가항목을 정량화한 평가기준으로 수정할 계획을 발표하였다.

사는 해당 평가항목에서는 만점을 받지 못하는 상황이다. 이러한 평가기준은 시공사로 하여금 과한 자원투입(인력, 장비 등)을 유도 할 수 있고, 부실공사를 유발 할 수도 있을 것이다. 차수 공사의 기준 또한 명확하게 설정되어 있지 않은 것도 문제였다. 차수 공사에서의 공기 준수 여부는 총차 기준으로는 공기를 준수한 것으로 판명되나, 차수별 공기 지연인 경우 평가 방법이 불명확하여 세부 평가기준에 포함 할 필요가 있었다. 또한, 공기와 관련한 '건설공사 등의 벌점관리 기준'이 존재함에도 불구하고 평가에는 반영되지 않아 평가 등급에 추가할 필요가 있었다.

이와 같은 문제점을 반영하여 수정한 수정안이 (표 1)이다. 현재의 세부기준에는 시공사 귀책에 따른 공기기준이 명확하지 않아 해당 문구를 세부기준에 추가하였으며, 차수 공사에 대한 공기 준수 판단방법과 관련 벌점사항도 세부기준에 추가하였다. 기존에는 공기를 단축하여야만 받을 수 있는 '우수'등급의 기준을 예정공기 준수로 수정하였으며, 「건설기술진흥법 시행령」 별표 8의 벌점 대상일 경우 '불량' 등급을 부여 받을 수 있도록 수정하였다.

2.2 평가기준의 통일성 확보

가점과 감점 항목을 제외한 25개(세분류 기준)의 평가항목 중 '시정명령', '과태료', '과징금', '벌점'이 평가 등급에 반영되는 평가항목은 4개 항목에 해당한다. 이중 2개 항목의 '미흡' 등급의 구성은 '시정명령, 과태료'이고 나머지 2개 항목의 '미흡' 등급의 구성은 과태료를 제외한 '시정명령'으로 평가등급이 구성되어 있다. 즉, '과태료'라는 동일한 처분임에도 불구하고 평가항목마다 그 기준이 상이하게 적용되어 일치시킬 필요가 있었다.

따라서 (표 2)와 같이 평가등급을 통일하는 수정안을 마련하였다. '과태료'는 '과징금', '벌점'과는 다른 의미로 해석하였다. '과태료'는 행정상의 처분으로 행정벌에 속하고 '과징금'은 형벌로서 과태료와는 경·중에 차이가 있다고 판단하였다. 따라서 '불량' 등급에 속해있던 '과태료'를 '미흡' 등급으로 이동하는 수정안을 마련하여 통일성을 확보하였다.

2.3 불분명한 세부기준의 수정

현행 평가항목의 구성 중 각종 계획서의 '적기제출'과 관련한 평가지표가 상당수 포진하고 있다. 하지만 계획서 제출일의 기준이 되는 '착공일'의 기준이 명확하게 표현되어 있지 않아 평가자와 피평가자간의 이견이 자주 발생하고 있다. 시공사에서 해석하는 착공일 기준은 계약서상의 착공일이 아닌 「건설기술진흥법 시행령」 제90조제1항 : 건설공사 착공(건설공사현장의 부지 정리 및 가설사무소의 설치 등의 공사준비는 착공으로 보지 아니한다)의 의미를 반영한 일자를 착공일로 주로 해석하고 있으나, 평가시에는 이를 증명할 자료가 부족하여 해당 착공일을 인정하기 어려운 실정이었다. 따라서 세부기준 및 방법에 공사준비를 고려한 실제 착공 시점을 적용하고자 할 경우에는 시공사에서 이를 증빙할 자료를 사전에 구비하고 있어야 함을 명시할 필요가 있었다. 또한 평가등급의 '보완'에 대한 기준도 모호하였다. 건설사업관리자의 성향에 따라 문서로 보완요구 하는 경우가 발생하기도 하며, 보완 지시 없이 즉시 수정하여 제출하는 경우도 발생 하였다. 또한, 품질관리계획서, 안전관리계획서, 시공계획서, 환경관리계획서 등 보완에 대한 기준이 상이하였다(발주자 승인사항 혹은 책임기술자 승인사항 등). 따라서 기존 평가등급의 '1차 보완', '2차 이상 보완'을 수정할 필요가 있었다(표 3).

표 2. 동일 평가기준의 평가등급 일치성 확보의 예

평가 항목명 : 안전관리의 적정성				
기준	우수 (x1.0)	보통 (x0.8)	미흡 (x0.6)	불량 (x0.4)
	없음	문서에 의한 개선지적	시정명령, 과태료	과징금, 벌점 부과 등
비교 ↓				
평가 항목명 : 품질관리의 적정성				
기준	우수 (x1.0)	보통 (x0.8)	미흡 (x0.6)	불량 (x0.4)
	문서에 의한 지적건수 1건 미만(연평균)	문서에 의한 개선지적 1건 이상(연평균)	시정명령	과태료, 과징금, 벌점 부과 등
변경	우수 (x1.0)	보통 (x0.8)	미흡 (x0.6)	불량 (x0.4)
	문서에 의한 지적건수 1건 미만(연평균)	문서에 의한 개선지적 1건 이상(연평균)	시정명령, 과태료	과징금, 벌점 부과 등

2.4 현장 및 귀책사유를 고려한 수정

현장상황이나 귀책사유를 반영하지 못한 대표적인 평가항목으로 '민원발생 건수', '하도급 계약의 적정성' 등을 들 수 있다. 민원발생 건수로만 해당 평가항목을 평가할 경우 공사현장의 특성을 반영할 수 없다(유동 인구 및 인구밀도가 높은 지역의 공사 vs 교외 지역의 공사 등)고 판단하였다.

따라서 시공사는 공사로 인해 발생한 민원에 대하여 협의하고 대처해야 할 의무가 있고, 현재 단순히 민원 접수건만으로 평가하는 방식은 민원인과 능동적인 협의를 저해하고, 민원을 은폐하게 될 우려가 있다. 오히려 접수된 민원의 연속적인 협의를 통해 민원을 해결하려는 시공사의 의지가 중요하므로, 준공시 시공사의 귀책사유로 인한 미해결된 민원

표 3. 문구 해석에 따른 이견 방지를 위한 세부기준 및 평가등급 수정의 예

평가 항목명 : 품질관리계획 및 품질시험계획의 적정성 및 적기제출				
기준	※ 제출일을 기준으로 하되, 발주자의 보완 요청이 있는 경우는 최종제출일을 기준으로 함 ※ 건설기술진흥법 시행령 제90조제1항: 건설공사 착공(건설공사 현장의 부지정리 및 가설사무소의 설치 등의 공사 준비는 착공으로 보지 아니한다) 전에 발주자에게 승인을 받아야 한다.			
변경	※ 제출일을 기준으로 하며, 발주자(감독자 또는 건설사업관리기술자 포함, 이하 "발주자"라 한다)의 보완 요청이 있는 경우는 최종제출일을 기준으로 함 ※ 기준이 되는 제출일은 건설기술진흥법 시행령 제90조제1항에 따른 승인 시점으로 하되[건설기술진흥법 시행령 제90조제1항: 건설공사 착공(건설공사현장의 부지 정리 및 가설사무소의 설치 등의 공사준비는 착공으로 보지 아니한다) 전에 발주자에게 승인을 받아야 한다], 계약서 상의 착공일이 아닌 공사준비를 고려한 실제 착공 시점을 적용하고자 할 경우에는 이에 대하여 발주청으로부터 문서(공문, 회의록 등)를 통하여 확인 또는 승인 받은 증빙이 있어야 함			
기준	우수 (x1.0) 적기제출 및 매우 적정	보통 (x0.8) 적기제출 및 적정	미흡 (x0.6) 지연제출 또는 1차 보완	불량 (x0.4) 미제출 또는 2차이상 보완
변경	우수 (x1.0) 적기제출 및 매우 적정	보통 (x0.8) 적기제출 및 적정	미흡 (x0.6) 지연제출 또는 부적정 (현장 여건 및 해당 공사 특성 미반영)	불량 (x0.4) 미제출

표 4. 귀책사유를 고려한 세부기준 및 평가등급 수정의 예 1

평가 항목명 : 민원발생 건수				
기준	- 시공자 귀책에 의한 민원 발생 건수로 평가 ※건수는 연평균 건수임(전체 건수/공사기간, 반올림) ※발주처나 시공사에 서류로 접수된 시공관련 민원건수를 대상으로 함.			
변경	- 시공자, 건설사업관리기술자 또는 발주자에게 서류로 접수된 시공자 귀책에 따른 민원 발생 건수 중 미해결된 민원 건수로 평가 ※ 발주처나 시공사에 서류로 접수된 민원(시공·환경·안전 등과 관련된 모든 민원을 포함) 중 평가시점 기준으로 미해결된 민원을 대상으로 함 ※ 평가 시점 미해결된 민원 중 귀책 사유가 판명되지 않은 민원은 포함하지 않음 ※ 시공사에 접수된 시공관련 민원을 고의적으로 평가에 누락시킨 경우 '불량'으로 평가			
기준	우수 (x1.0) 없음	보통 (x0.8) 1건 이하 (연평균)	미흡 (x0.6) 2건 이하 (연평균)	불량 (x0.4) 2건 초과 (연평균)
변경	우수 (x1.0) 없음	보통 (x0.8) 1건 이하	미흡 (x0.6) 2건 이하	불량 (x0.4) 2건 초과

표 5. 귀책사유를 고려한 세부기준 및 평가등급 수정의 예 2

평가 항목명 : 하도급 계약의 적정성	
기준	- 하도급계약의 부적정에 의한 발주청의 재발주 요청 건수 및 타절 발생 건수로 평가.
변경	- 하도급계약의 부적정에 의한 발주자의 하수급인 또는 하도급계약내용 변경 요구 건수로 평가 ※관련 규정 - 건설산업기본법 제31조제3항: 발주자는 제1항 및 제2항에 따라 심사한 결과 하수급인의 시공능력 또는 하도급계약내용이 적정하지 아니한 경우에는 그 사유를 분명하게 밝혀 수급인에게 하수급인 또는 하도급계약내용의 변경을 요구할 수 있다.

의 건수로 평가하는 방식으로 개정할 필요가 있었다. '하도급 계약의 적정성'의 평가항목도 기존 평가 세부기준의 '타절'의 포함은 귀책사유가 하도급사에 있을 경우 원도급사에 불리하게 적용될 소지가 있으므로 '타절'은 포함하지 않는 것이 합리적이라 판단하였다. (표 4)와 (표 5)는 위에서 언급한 평가항목의 수정안이다. 민원발생 건수의 경우 평가시점 기준 시공사가 해결하지 못한 민원 건수를 대상으로 평가하는 것으로 수정하였으며, 평가 당시 민원에 대한 귀책 사유가 판명되지 않은 경우는 민원발생 건수에 미포함하는 것으로 수정하였다. 하도급 계약의 적정성 평가항목은 타절발생 건수의 평가를 하수급인 또는 하도급계약내용 변경 요구 건수로 평가하는 것으로 수정하였다.

표 6. 시공평가 지침의 주요 개선안

평가항목명	개선내용	평가항목명	개선내용
1.1 품질관리계획 및 품질시험계획의 적정성 및 적기제출	- 제출일 기준 보완	4.2 하도급 관리의 적정성	- 유지
1.2 품질관리자의 적정 여부	- 예외사항 배제문구 추가	5.1 안전관리계획의 적정성 및 적기제출	- 건설안전점검기관의 심사를 받은 경우와 의무수립 대상이 아닌 경우 분리(A, B) - 배점상향(3→4점)
1.3 품질시험시설의 적정 여부	- 신규평가항목	5.2 안전관리조직 구성의 적정 여부	- 등급변경(4→3단계)
1.4 품질관리의 적정성	- 점검 유·무에 따른 지침 추가	5.3 안전관리의 적정성	- 산업안전보건법 등 관련 법규 추가 - 배점상향(4→5점)
2.1 공정관리계획 적정성 및 적기제출	- 제출일 기준 보완	5.4 당해 현장의 재해율(%)	- 유지
2.2 계약공기 준수여부	- 예정공기 및 차수공사 추가 - 공기단축 삭제 - 배점 하향(4→3점)	6.1 환경관리계획의 적정성	- 평가항목 명칭 변경 - 배점하향(3→2점)
3.1 현장대리인 배치의 적정 여부	- 배치기술자 삭제	6.2 환경관리의 적정성	- 등급기준 보완 - 배점하향(3→2점)
3.2 시공계획서의 적정성 및 적기제출	- 제출일 기준 보완 - 적정성 기준 보완	7.1 공사 완성도	- '현장확인 후 평가실시' 문구 추가 - 하자보고서 삭제
3.3 세부공종별 시공계획서의 이행 여부	- 과태료 등급 조정	7.2 주요 공종 시설물의 도면, 시방서 준수비율	- 유지
3.4 민원발생 건수	- 미해결 민원 추가 - 귀책 사유 관련 내용 추가	7.3 공사중지 및 재시공 여부	- 유지
3.5 시공상세도 작성의 충실도	- 평가항목 명칭 변경	8.1 목적물 손상 및 결함, 구조안전 조치 여부	- 주요부재 명칭 삭제 및 주요구조부 명칭 변경 - 배점상향(5→6점)
3.6 설계도서 검토의 적정성	- 평가항목 명칭 변경	8.2 중대건설현장 사고 등의 발생 여부	- 중대사고 및 중대건설현장사고 평가로 변경 - 등급변경(4→3단계)
4.1 하도급 계약의 적정성	- '타절'삭제 - 건산법 내용 추가	9.1 설계도서 사전검토를 통한 사용성 및 유지보수성 향상여부	- 공사비 증감 문구 삭제

3. 시공평가 지침의 주요 개선안

(표 6)은 본 연구용역을 수행하면서 마련한 시공평가 지침의 평가항목 별 주요 수정안이다. 본 용역을 통해 전체 25개(세 분류 기준)의 평가항목 중 일부 이상 수정한 평가항목은 21개, 현행을 그대로 유지한 평가항목은 4개에 불과하였다. 그만큼 많은 평가항목에서 문제점을 발견할 수 있었다.

1개의 평가항목이 신설되었으며, 평가항목 전체적으로 용어의 통일과 평가기준을 통일하였다. 또한, 안전에 대한 사회적 인식이 높아짐에 따라 안전에 관련된 평가항목의 배점은 증가되었으며, 상대적으로 변별력이 부족한 평가항목의 해당 배점을 축소하였다. 일부 평가항목의 평가등급은 A안, B안으로 구분하여 제시함으로써 현장 여건에 맞는 평가지표를 활용할 수 있도록 수정하였다.

4. 결언

현행 시공평가항목의 문제점을 도출하기 위하여 발주청, 한국시설안전공단, 시공사 등 관련기관과의 지속적인 회의 및 협의를 통해 각자의 시각에서 바라보는 주요 문제점을 도출할 수 있었다. 하지만 본 연구를 진행함에 있어 모든 평가항목을 정량평가로 수정하기에는 한계가 있었으며 정성평가의 경우 그 의미를 세부기준에 최대한 명확히 표현하여 평가자로 하여금 해당 평가항목이 가진 정성평가의 목적을 이해할 수 있도록 노력하였다. 또한, 평가에 활용되는 자료의 간소화, 모호한 문구의 수정 등, 현실적으로 원활한 평가가 될 수 있도록 평가기준을 개선하는데 노력하였다.

본 연구용역을 통해 마련한 수정안이 이후 개정될 고시에 어떻게 반영될지는 모르나 큰 틀에서는 같은 기초를 가지고 수정되는 것이 시공평가지침의 효용성, 객관성, 효율성, 합리성이 확보되는 것이며, 위의 4가지 특성이 확보 되어야만 현재 시행중인 종합심사낙찰제에 반영되는 시공평가 점수의 당위성이 확보된다고 판단한다.