

공공 건설사업의 효율적 건설사업관리수행을 위한 제도개선방안 - 총사업비관리지침을 중심으로 -

조영준*

*중부대학교 건축토목공학부 교수

Improvement of Construction Management System in Public Construction Projects - Focused on the Total Project Cost Management Guidelines -

Cho, Youngjun*

*Professor, School of Architect and Civil Engineer, Joongbu University

Abstract : In large public construction projects with a certain size or larger that need to be carried out over a number of years, the Authority must secure a budget for construction project management activities by the construction manager. There is no problem if the project management budget secured by the issuing Authority and the project management budget executed by the issuing Authority are the same, but if not, various problems will arise. Therefore, in this study, the following measures were proposed to improve the system for efficient operation of construction project management: First, the construction project management terms and tasks specified in the statutes and the guidelines of government agencies should be unified and the standard for calculating consideration should be unified. Second, the total project cost management guideline should be specified so that the missing construction project manager can receive compensation for the technical proposal. Third, if the project cost is changed in the long-term continuous construction project, the construction project management expense should be adjusted accordingly. Fourth, if construction project management service is required from the Authority, the basis for consignment to a specialized institution should be specified in the total project cost management guideline.

Keywords : Construction Project Management, Supervision System, Long term continuing Project, Calculation of CM Fee

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

건설사업에 관여하는 주체는 크게 보면 발주기관, 시공사, 건설사업관리자(감리자 포함) 등이 있다. 발주기관은 건설사업의 기획관리단계부터 사업의 성공을 위한 다양한 조사 및 검토를 실시하게 된다. 민간건설사업의 경우 기획관리업무부터 타당성조사사업의 성과에 따라 사업의 성과가 좌우될 수 있으므로 사업의 초기단계부터 발주기관은 외부 전문가인 건설사업관리자를 투입하는 경우가 있다. 이에 따라 건설산업기본법과 건설기술진흥법은 이러한 건설산업의 현실을 반영하여 건설사업관리업무를 명시하고 건설사

업관리자가 활동할 수 있도록 하고 있다. 그러나 일정규모 이상 공공건설사업의 경우 기획재정부의 「총사업비관리지침」에 따라 중앙관서의 장이 기획관리업무를 수행하고, 예비타당성조사의 경우 「예비타당성조사 운용지침」에 따라 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 실시하고 있다. 그리고 설계단계에는 설계자에게 용역을 맡기는 것으로 명시하고 있으며, 시공단계에 감독형 건설사업관리인 책임감리를 하는 것으로 하고 있다. 따라서 일정규모 이상의 공공건설사업에서 발주기관이 건설사업관리업무를 위해 확보하는 예산은 실제 집행에 필요한 금액이 일치하지 않는 경우가 많아 현장에서는 대가 지급과 관련하여 어려움이 발생되고 있다.

이에 본 연구에서는 공공건설사업에서 건설사업관리업무가 효율적으로 진행될 수 있도록 제도개선을 위한 기반기반을 제시하는데 그 목적이 있다.

* **Corresponding author:** Cho, Youngjun, School of Architect and Civil Engineer, Joongbu University, Goyang 10279, Korea
E-mail: claimz@hanmail.net
Received March 7, 2019; **revised** -
accepted March 28, 2019

1.2 연구의 범위 및 방법

본 논문에서는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '국가계약법'이라 한다.)과 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 '지방계약법'이라 한다.)의 적용을 받으며, 총사업비관리지침의 관리대상이 되는 공공공사로서 건설사업관리계약으로 체결되는 공사로 범위를 한정한다.

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행한다.

첫째, 선행연구를 고찰하고, 건설사업관리와 감리관련현황을 조사한다.

둘째, 건설사업관리계약의 예산편성과 관련하여 발생할 수 있는 문제점을 분석한다.

셋째, 건설사업관리업무가 효율적으로 운영될 수 있도록 기획재정부의 총사업비관리지침을 중심으로 제도적 개선방향을 제시한다.

2. 선행연구고찰 및 건설사업관리와 감리관련 현황

건설사업관리제도는 건설기술진흥법에서 그 체계가 확립되어 있음에도 불구하고 다년간 이행해야 하는 대형 공공공사 건설현장에서는 제대로 정착되지 못하고 있다는 지적이 있다. 이에 본 장에서는 이와 관련하여 선행연구에서는 어떤 사항을 제시하였는지를 고찰하고, 현재 건설사업관리와 관련된 법적, 제도적 현황을 살펴보고자 한다.

2.1 선행연구고찰

건설사업관리 제도에 큰 영향을 미치는 건설기술진흥법, 총사업비관리지침 등과 관련하여 다양한 연구들이 수행되어 왔다.

Kim, Y.J., and Kim, K.R. (2010)은 해외 건설선진국에서 시행하고 있는 건설사업 사업비 관리현황을 통해 국내와의 차이점을 파악하고 국내 기존 총사업비현황자료를 분석하여 SOC건설사업의 예산관리 목표를 재정립하고, 사업개발중심이 아니라 예산관리에 적합한 예산중심의 프로세스가 정립되고 단위계약중심의 프로세스가 정립되어야 한다고 한다. 그리고 발주기관의 상시조직에 사업비에 대한 권한과 책임이 있는 전문가를 확충하고 운영해야 한다고 하였다. Lee, U. et al. (2012)은 건설사업관리에 대한 비현실적 대가기준 및 인력배치 등의 문제점을 지적하며, 실비정액가산방식은 어려움이 예상되므로 공사비대비율방식으로 통일을 고려하고, 공사비율로 환산할 때 설계·책임감리대가 보다 5%정도 인상조정 필요성을 주장하고 있다. 그리고 미국CM협회인 CMAA의 경우 설계단계대비중은 19.1%인데 대가기준은 11.3%이므로 설계이전단계에 가급적 많은 비용

을 배분해야 함을 제시하고 있다. Chang, C. (2013)은 총사업비관리제도의 문제점을 분석한 후 과다설계를 방지하기 위해 사업초기단계에 설계검토와 공사비검토가 동시에 이루어지도록 하고, 공기지연을 방지하기 위해 계속비 제도의 적용을 확대하며, 중앙관서의 예산 자율권을 확대하여 시공효율성을 제고해야 한다고 주장하고 있다. 총사업비 조정협약에 최소 6개월에서 평균 1년이 소요되고, 협의기간을 예상하기 어려우며, 설계변경 요구 내역자료에 대한 전문성이 결여되면 시공사의 주장에 의해 총사업비를 조정할 가능성이 높게 되므로 기술적인 부분은 중앙관서에서 주관하고 재정 운영은 기획재정부에서 역할을 분담할 필요가 있다고 지적하고 있다. 그리고 총사업비관리 결과보고서가 제출되지만 필요자료의 기준이 명확하지 않아 총괄적인 관리가 어려우므로 사업단계별로 사업비 증감정도가 파악될 수 있도록 해야 하는 것으로 제시하였다. Lee, T.W., and Lee, K. (2014)은 기술용역 대가기준상 보험료, 제경비, 기술료, 직접경비 등의 문제점을 들어 구체적 개선방안을 제시하고 있다. Kang, S. et al. (2014)은 CM산업발전을 위해 경직된 인력배치기준이 개선되어야 하고, 비합리적인 CM대가기준이 개선되어야 하며 CM선정방식이 개선되어야 하고, 불합리한 업무범위가 개선과 함께 발주기관의 사업관리역량이 강화되어야 함을 제시하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 기술용역대가기준, 총사업비관리지침등의 분석을 통해 건설사업관리 산업 활성화를 위한 다양한 연구가 수행되었으나 공공건설사업에서 건설사업관리가 효율적으로 운영되기 위한 근원적인 연구는 부족한 실정이다.

2.2 감리와 건설사업관리의 용어

건설업법에는 건설사업관리라는 명칭이 없었으나 건설산업기본법으로 1996년 12월 전부개정되면서 제2조(정의)에 "건설용역업"이란 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역(이하 "건설용역"이라 한다)을 하는 업(業)이라고 하였다. 그리고 "건설사업관리"란 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것으로 명시하였다.

1987년 건설기술관리법이 제정될 때는 제2조(정의)에 건설기술용역 직무중의 하나로 사업관리가 있었고, 시공감리와 전면책임감리가 있었다. 1994년 1월에는 책임감리를 전면책임감리와 부분책임감리로 구분하여 시행하였다. 2001년 7월에는 책임감리이외에 검측감리와 시공감리를 명시하여 시행하였다. 2014년 5월에는 건설기술진흥법으로 전부개정되면서 건설기술의 하나로 건설사업관리를 명시하고, 건

설산업기본법에서 정의된 건설사업관리라고 명시하며, "감리"란 건설공사가 관계 법령이나 기준, 설계도서 또는 그 밖의 관계 서류 등에 따라 적절하게 시행될 수 있도록 관리하거나 시공관리·품질관리·안전관리 등에 대한 기술지도를 하는 건설사업관리 업무를 말하는 것으로 하였다. 이로써 건설기술진흥법에서는 건설사업관리업무중의 일부가 감리라는 사실을 구체화하였다.

한편 발주기관에서 예산을 편성하기 위해서는 기획재정부의 총사업비관리지침, 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침(사업유형별 목별 매뉴얼)에 따라야 한다. 총사업비관리지침 제2조에 따라 총사업비라 함은 「국가재정법 시행령」 제21조 제1항의 규정에 의한 대규모 사업의 추진에 소요되는 모든 사업비용을 합한 금액을 말하는데, 건설사업의 경우 토목, 건축 등 건설공사에 소요되는 모든 경비로서 공사비, 보상비, 시설부대경비 등으로 구성되는 것으로 명시하고 있다. 총사업비관리절차는 사업구상단계, 예비타당성조사단계, 타당성조사 및 기본계획 수립 단계, 기본설계 단계, 실시설계 단계, 발주 및 계약 단계, 시공 단계로 구분하고 있는데, 중앙관서의 장인 발주기관이 단계별로 건설사업관리업무를 수행하는 것으로 명시하고 있다. 총사업비관리지침 제68조(시설부대경비의 정의) 시설부대경비라 함은 감리비, 설계비, 시설부대비로 하며, 사전조사 및 기본계획 수립에 소요되는 경비는 제외한다. 제70조(감리비의 조정기준)에는 건설사업의 감리비는 공사비에 '예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침'에서 정한 전면책임감리요율을 적용하여 산정하도록 명시하고 있다. 제111조(지침 위반사항에 대한 제재)조항에 따라 총사업비관리지침을 위반할 경우 제재조치를 명시하고 있다.

2.3 감리와 건설사업관리 업무

건설기술진흥법 제39조 제1항에 따른 동법시행령 제59조에는 건설사업관리업무와 감독 권한대행 등 건설사업관리에 대해 설계전단계부터 시공후단계까지 6단계에 걸쳐 명시하고 있다. 건설사업관리업무는 건설공사의 계획, 운영 및 조정 등 사업관리 일반, 건설공사의 계약관리, 사업비 관리, 안전관리, 환경관리, 사업정보 관리, 사업비, 공정, 품질, 안전 등에 관련되는 위험요소 관리, 그 밖에 건설공사의 원활한 관리를 위하여 필요한 사항을 명시하고 있다. 감독 권한대행 등 건설사업관리는 시공계획의 검토, 공정표의 검토, 시공이 설계도면 및 시방서의 내용에 적합하게 이루어지고 있는지에 대한 확인, 건설업자나 주택건설등록업자가 수립한 품질관리계획 또는 품질시험계획의 검토·확인·지도 및 이행상태의 확인, 품질시험 및 검사 성과에 관한 검토·확인, 재해예방대책의 확인, 안전관리계획에 대한 검토·확인, 그 밖

에 안전관리 및 환경관리의 지도, 공사 진척 부분에 대한 조사 및 검사, 하도급에 대한 타당성 검토, 설계내용의 현장조건 부합성 및 실제 시공 가능성 등의 사전검토, 설계 변경에 관한 사항의 검토 및 확인, 준공검사, 건설업자나 주택건설등록업자가 작성한 시공상세도면의 검토 및 확인, 구조물 규격 및 사용자재의 적합성에 대한 검토 및 확인, 그 밖에 공사의 질적 향상을 위하여 필요한 사항으로서 국토교통부령으로 정하는 사항을 포함하도록 명시하고 있다. 그리고 국토교통부 고시 제2015-473호(2015.6.30.)인 건설공사 사업관리 방식 검토기준 및 업무수행지침에는 건설사업관리자의 업무를 구체적으로 명시하고 있다.

한편 기획재정부의 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침에는 감리비를 건축이나 토목·통신공사의 견실성을 도모하기 위하여 발주기관 및 시공자와는 다른 독립적인 제3자(감리자)가 공사를 지도·감독하는 비용, 시공계획 및 공정표 검토, 시공도 검토, 공정 및 기성고 사정, 준공도 검토 등으로 명시하고 있다.

2.4 감리와 건설사업관리요금 대가

발주기관이 예산을 요청하기 위한 기초자료가 되는 기획재정부의 예산안편성 및 기금운용계획안 작성세부지침에는 공사감리비는 "공사비"에 대한 요율을 적용하도록 하고 있고, 공사비에 요율을 곱한 금액에 의하여 해당공사에 대한 총감리비 및 시설부대비를 산출한 후 해당년도 감리비를 배분하도록 하고 있다. 공사비가 요율표의 중간에 있을 때에는 직선보간법에 의하여 산출하고, 직선보간법 산정방식은 설계비 세부지침을 준용하도록 하고 있다. 그리고 전면 책임감리비에 적용되는 요율은 감리비는 공사복잡도를 단순한 공종, 보통 공종, 복잡한 공종의 3가지 종류로 구분한 후 공사금액별로 개산요율을 정하고 있다. 공사복잡도는 토목공사, 건축공사, 전기공사로 구분하고 있다. 공사비란 발주기관의 공사비 총예정금액(자재대포함) 중 용지비, 보상비, 법률수속비 및 부가가치세를 제외한 일체의 금액을 말하는데, 공사비가 500억원 보통의 공종은 요율이 4.94%이므로 총감리비는 24.70억원(=500억원*4.94%)이 된다. 2017년 공사비가 100억원이면 감리비는 4.94억원(=24.70*100/500)이 된다.

건설기술진흥법 제37조(건설기술요금 대가)에 발주청(이하 '발주기관'이라 한다)은 건설기술용역을 건설기술용역업자에게 수행하게 한 경우에는 다른 법령이나 국토교통부장관이 정하여 고시하는 건설기술용역비 산정기준에 따라 산정한 건설기술용역비를 지급하도록 명시하고 있다. 이에 따라 「건설기술용역 대가 등에 관한 기준」(국토교통부 고시 제414호(개정 2017.06.20.))에서는 발주기관이 건설기술용역업자에게 실비정액가산방식으로 지급하도록 건설기술용

역 대가의 산정기준을 정하고 있다. 여기에서 “실비정액가 산방식”이란 직접인건비, 직접경비, 제경비, 기술료, 추가업무비용, 부가가치세 및 손해배상보험(공제)료 등을 합산하여 대가를 산출하는 방식이라고 명시하고 있다.

2.5 기술제안서탈락자의 보상

기획재정부의 총사업비관리지침 별표2-붙임3: 자율조정 세부항목 분류 - 자율조정항목 - 자율조정 한도액외(A)-시설부대경비-설계비에는 설계비 낙찰차액·집행잔액 감액, 일괄입찰·대안입찰·기술제안입찰 낙찰탈락자에 대한 보상비가 반영되어 있다. 그러나 감리비에는 감리비 낙찰차액·집행잔액 감액, 물가변동(E/S)으로 인한 감리비 조정, 공사물량 자율조정과 연계된 감리비 조정이 포함되어 있다.

한편 「건설기술진흥법 시행령(이하 “령”이라 한다) 제52조 제8항에는 발주기관이 제1항에 따라 입찰에 참가할 자로 선정된 자 중 낙찰자로 결정되지 아니한 건설기술용역업자에 대해서는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 예산의 범위에서 사업수행능력 평가에 든 비용의 일부를 보상할 수 있도록 명시하고 있다. 이를 근거로 국토교통부고시 제2014-269호(2014.5.21.)“사업수행능력평가 참가용역업자 중 탈락자에 대한 보상기준”에 의하여 비용의 일부를 보상받을 수 있는 자는 기술자평가 및 기술제안서평가 입찰에 참가한 자 중 낙찰자로 결정되지 아니한 자(이하 “탈락자”라 한다)로 한다. 계약담당공무원은 탈락자 중 기술점수가 높은 순으로 최대 3인(탈락자가 3인 미만인 경우에는 모든 탈락자)을 선정하여 다음의 산식에 따라 기술제안서 평가에 대한 사업수행능력평가 보상비를 지급하는 것으로 명시하고 있다.

2017년 수원의 농수산물도매시장 시설현대화사업 CM용역에서 건설사업관리 사업자 기술제안서(TP)에 대한 낙찰탈락자중 기술점수가 높은 순으로 최대 3인 이내에서 수행능력평가에 소요된 비용의 일부를 차등 보상키로 했는데 화제가 될 정도이다.

2.6 장기계속공사의 건설사업관리비 예산편성

대형공공건설사업은 장기계속공사와 계속비사업으로 계약유형이 구분되며, 이에 따라 공사비가 산출된다. 계속비사업의 공사비는 전체예산이 1회에 결정되며, 연부액내에서 예산이 집행된다. 그러나 장기계속공사의 경우 전체공사비를 산출한 후 차수별로 예산이 확보되는 만큼만 사업을 추진하도록 하고 있고, 책임감리비도 그에 따라 산출하도록 하고 있다. 한편 기간의 연장이 발생할 경우 발생하는 비용에 대비하여 기획재정부의 계약예규인 정부 입찰·계약 집행기준 제15장 실비의 산정에서 간접노무비, 기타경비를 포함한 경비의 산정방법을 다루고 있다.

2.7 사업단계별 발주기관의 건설사업관리업무

기획재정부 총사업비관리지침 제2장 총사업비관리의 기본방향 제4조 사업추진 단계별 관리에서 「국가재정법」 제6조에 의한 독립기관 및 중앙관서의 장(이하 ‘중앙관서의 장’이라 한다)은 관리대상 사업을 추진함에 있어서 원칙적으로 예비타당성조사, 타당성조사, 기본계획 수립, 기본설계(건축사업은 계획설계 및 중간설계에 해당한다. 이하 같다), 실시설계, 발주 및 계약, 시공의 각 단계에 따르도록 하고 있다. 이에 맞춰 동지침 제3장 총사업비 관리절차에서 제1절 사업구상 단계, 제2절 예비타당성조사 단계, 제3절 타당성조사 및 기본계획 수립 단계, 제4절 기본설계 단계, 제5절 실시설계 단계, 제6절 발주 및 계약 단계, 제7절 시공 단계로 구분하고 있다. 각 단계별로 발주기관인 중앙관서의 장이 해야 하는 일을 명시하고 있는데, 기본설계단계에서는 중앙관서의 장이 기본설계에 필요한 충분한 용역기간 및 용역비를 부여하도록 규정하고 있다. 이 중에서 예비타당성조사는 「국가재정법」 제38조, 같은 법 시행령 제13조 및 「예비타당성조사 운용지침」의 규정에 의하여 실시되도록 규정하는데, 예비타당성조사는 국가직접시행사업, 국가대행사업, 지방자치단체보조사업, 민간투자사업 등 정부 재정지원이 포함되는 모든 사업을 대상으로 하고 있다. 민간투자사업 중 정부고시사업에 대한 예비타당성조사를 수행하는 경우 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따라 수행하는 타당성분석을 함께 실시할 수 있도록 명시하고 있다.

건설산업기본법 제2조 정의에서 “건설공사”란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말하고 있으며, “건설사업관리”란 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것을 말하고 있다.

3. 건설사업관리 업무수행관련 문제점

앞에서 살펴본 바와 같이 건설사업관리업무 수행과 관련하여서는 국토교통부와 기획재정부의 법령과 지침이 있으나 건설사업관리와 관련하여서는 용어, 대가, 업무 등과 관련하여 통일이 되지 않아 다음과 같은 문제가 발생하고 있다.

3.1 건설사업관리 용어 이원화

건설산업기본법에 건설사업관리업무가 이미 용어정의되어 있었고, 건설기술관리법을 거쳐 건설기술진흥법으로 개

정되면서 책임감리라는 용어는 폐지되고 건설사업관리로 통일되었다. 그러므로 입찰공고부터 공사계약에 이르기까지 책임감리업무를 제공하는 사업자 대신에 건설사업관리 업무를 제공하는 사업자가 참여하고 있다. 한편 기획재정부의 회계예규인 공사계약일반조건에서도 제2조 정의에서도 "공사감독관"이라 함은 제16조에 규정된 임무인 공사감독관 업무를 수행하기 위하여 정부가 임명한 기술담당공무원 또는 그의 대리인을 말하고 있고, 「건설기술 진흥법」 제39조 제2항 또는 「전력기술관리법」 제12조 및 그 밖에 공사 관련 법령에 의하여 건설사업관리 또는 감리를 하는 공사에 있어서는 해당공사의 감리를 수행하는 건설산업관리기술자 또는 감리원을 말하는 것으로 하고 있다. 그러나 기획재정부의 총사업비관리지침과 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침(사업유형별 특별 매뉴얼)에는 전면책임(전면책임감리, 부분책임감리)의 용어가 사용되고 있다. 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침에 책임감리(건설기술진흥법 제39조 제2항에 따른 감독 권한대행 건설사업관리에 적용)이라는 표현이 나오기는 하지만 법적인 근거가 없는 책임감리라는 표현을 부수적으로 설명하고 있다.

국토교통부의 건설산업기본법이나 건설기술진흥법, 기획재정부의 공사계약일반조건상에서 명시하는 건설사업관리로 용어가 통일되지 않고, 기획재정부의 총사업비관리지침과 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침에서 법적 근거가 없는 용어인 감리나 책임감리를 사용함으로써 발주기관이 예산을 편성하는 업무와 예산을 집행해야 하는 업무 사이에 괴리가 발생할 수 있다. 이로 인해 건설사업관리 대가적용에도 혼선을 초래할 가능성이 높다.

3.2 건설사업관리 업무의 이원화

건설기술진흥법시행령과 건설공사 사업관리방식 검토 기준 및 업무수행지침에 명시된 건설사업관리업무 및 감독 권한대행 등 건설사업관리 업무와 기획재정부의 예산안편성 및 기금운용계획안 작성세부지침에 명시된 감리업무에는 차이가 있다. 그러므로 발주기관이 건설사업관리의 일부 업무로 볼 수 있고, 단순한 업무인 감리만을 위해 확보한 예산으로 건설사업을 수행하도록 하게 된다면 건설사업관리능력을 갖추지 못한 발주기관의 경우 사업수행에 어려움을 가지게 된다. 그리고 발주기관이 확보된 감리예산으로 산출 근거도 제시하지 않고 건설사업관리를 수행하도록 용역 발주하였다면, 건설사업관리 사업자의 경우 낙찰을 위해 투입비용을 최소화하여 입찰하게 되며, 낙찰되더라도 그 비용에 맞는 인원을 투입할 가능성이 높다. 결국 발주기관은 낮은 비용으로 높은 수준의 건설사업관리서비스를 기대하겠지만, 실제로 건설사업관리 사업자는 낮은 비용으로 사용할

수 있는 건설사업관리자를 투입할 수 밖에 없으므로 발주기관이 기대하는 서비스 품질수준만큼 서비스가 제공되지 않을 수 있다. 이로 인해 발주기관에게는 건설사업관리서비스에 대한 부정적인 인식이 발생할 수 있고, 건설사업관리 기술자의 경우 생산성이 저하되므로 우수한 인력이 참여하지 않게 되는 악순환이 발생하게 된다. 건설사업관리 사업자의 경우 기술개발을 위한 투자에 소홀할 가능성이 있으므로 지속가능한 발전을 이루기 어렵게 되고, 국제적인 경쟁력이 저하될 수 있다.

3.3 건설사업관리 확보예산과 집행예산의 불일치

기획재정부의 지침에서는 공사비에 대한 개산요율로 감리비를 계산하여 발주기관이 예산을 확보하도록 하고, 국토교통부에서는 실비정액가산방식에 의거 대가를 산정하는 방법을 제시함으로써 인해 현업에서는 혼선이 발생할 수 밖에 없다. 특히 기획재정부의 세부지침에 명시된 공사종류별 공사복잡도에 따라 산출한 책임감리비예산이 실비정액가산방식에 의거 대가를 산정한 것보다 많은 경우 발주기관은 예산의 범위내에서만 집행하게 되므로 문제가 되지 않지만, 그렇지 않을 경우 발주기관은 건설관리사업자가 법령에 따른 업무를 수행하도록 하는데 난관에 봉착하게 된다. 또한 공사종류별 공사복잡도에 따라 책임감리비 예산을 산정할 경우 복잡한 건설사업이 특성이 제대로 반영되기 어렵고, 사업진행 단계별로 투입해야 하는 건설사업관리 기술자를 특정할 수 없게 된다. 이는 업무와 대가가 불일치하게 만드는 요소가 된다. 건설현장에서는 발주가 이러한 어려움을 겪고 있다고 하더라도 발주기관은 예산확보시 기획재정부의 세부지침을 따르지 않을 경우 벌칙조항이 있으므로 국토교통부의 법령 및 지침에 따른 건설사업관리업무를 수행하기 위한 예산을 확보하기 어렵게 된다.

3.4 기술제안서 탈락자보상 예산반영

건설사업관리 사업자가 건설사업관리용역 기술제안서를 작성하여 제출하면 모든 사업에 낙찰되는 것은 아니다. 건설사업관리용역에 참가하는 회사 수가 많을수록 경쟁이 치열해지며, 결국 기술제안서 작성과 발표만 하고, 낙찰을 받지 못하는 회사가 많게 된다. 이로 인해 건설사업관리 용역을 수수받지 못한 사업자는 기술제안서 탈락으로 인해 받을 수 있는 고통과 함께 제안서에 투입되는 비용을 부담해야 하는 고통을 감수해야 한다. 이러한 문제를 조금이라도 해소하기 위해 앞에서 살펴본 바와 같이 건설기술진흥법시행령과 사업수행능력평가 참가용역업자 중 탈락자 보상기준에는 탈락자보상이 될 수 있도록 명시하고 있다. 기획재정부 총사업비관리지침 별표에 발주기관에서 감리비를 신청할 경우 사

업수행능력평가 탈락자에 대한 보상비를 반영하지 않기 때문에 발주기관은 감리비예산 신청시 탈락자보상비를 반영할 수 없다.

발주기관이 기술제안서 탈락자보상비를 예산에 반영되지 못함으로 인해 우수한 기술제안서를 제출했음에도 불구하고 탈락할 경우 피해가 커지기 때문에 건설사업관리 사업자는 이를 회피하는 전략을 수립할 가능성이 높아지게 된다. 결국 건설사업관리업무가 긍정적인 방향으로 변화되는 것이 아니라 부정적인 방향으로 진행될 가능성이 높다.

3.5 장기계속공사에서 건설사업관리비 미반영

장기계속공사에서 기간이 연장될 경우 물량의 변경이 없더라도 당초 예정하였던 총사업비는 기간연장에 따라 변경될 수 있다. 왜냐하면 물량의 증감이 없더라도 기간의 연장에 따라 발생하는 비용이 있으며, 기간이 연장될 경우 그에 따라 다양한 비용이 발생될 수 있기 때문이다. 그런데 현재 기획재정부의 세부지침에 의할 경우 앞에서 지적한 바와 같이 당초 산정한 공사비에 대한 요율로 책임감리비를 산정할 뿐이며, 공사기간의 연장으로 인해 발생한 간접비가 포함된 금액을 공사비에 반영하지 않게 된다. 따라서 현장에서는 당초 예상하였던 기간에 투입하기로 한 건설사업관리 기술자의 인월수를 연장된 기간에까지 투입해야 하는 문제가 발생하게 되고, 건설사업관리 사업자의 입장에서는 인력운용에 있어 문제가 발생하게 된다.

3.6 발주기관의 건설사업관리 업무기능 미분화

기획재정부의 「예비타당성조사 운용지침」에서 민간투자사업 중 정부고시사업에 대한 예비타당성조사를 수행하는 경우 한국개발연구원 공공투자관리센터에서 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따라 수행하는 타당성분석을 함께 실시할 수 있도록 함으로써 별도의 서비스로 인식하고 있다. 그리고 총사업비관리지침에서는 제3절 타당성조사 및 기본계획 수립 단계, 제4절 기본설계 단계, 제5절 실시설계 단계에 포함되는 설계업무에 대해서는 별도의 서비스로 인식하고 있다. 그리고 기획재정부의 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침에는 감리비를 건축이나 토목·통신공사의 견실성을 도모하기 위하여 발주기관 및 시공자와는 다른 독립적인 제3자(감리자)가 공사를 지도·감독하는 비용, 시공계획 및 공정표 검토, 시공도 검토, 공정 및 기성고 사정, 준공도 검토 등으로 명시함으로써, 그 업무를 시공단계에 국한하고 있다. 이에 따라 건설산업기본법에 명시된 사업관리업무는 전문업무임에도 불구하고 기획재정부의 총사업비관리지침의 사업관리단계별로 중앙관서의 장이 별도의 전문서비스를 활용할 수 있도록 하는 근거를 명시하지 않고, 중앙

관서의 장이 수행하도록 하고 함으로 인해 건설사업관리업무가 결여되어 있다. 중앙관서의 담당공무원이 건설사업관리에 대한 능력이 있을 경우 문제가 되지 않거나 문제가 줄어들 수 있다. 그러나 담당공무원이 건설사업관리업무에 대해 적절하게 대응하지 못하게 된다면 부실한 사업관리가 이뤄질 수밖에 없다.

4. 효율적 건설사업관리를 위한 제도개선방안

앞에서 살펴본 바와 같이 정부기관내에서도 책임감리와 건설사업관리로 이원화하여 운용됨으로 인해 다년간 이행해야 하는 대형공공건설공사현장에서는 효율적 건설사업관리 수행의 어려움을 호소하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 용어의 단일화, 대가산출의 단일화 등에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시하였다.

4.1 건설사업관리 용어단일화

건설사업관리를 수행하는데 있어 정부 부처별로 사용하는 용어가 단일화되지 않을 경우 그와 관련된 산업계는 혼선을 초래하게 되므로 이러한 혼선을 없애기 위해서는 건설사업관리에 대한 용어가 통일되어야 한다. 우선 발주기관의 예산신청근거와 관련한 기획재정부의 총사업비관리지침과 예산안편성 및 기금운용계획안작성세부지침은 건설기술진흥법의 개정으로 사문화된 용어가 된 책임감리용어를 사용하는 대신에 건설사업관리를 표기해야 한다. 기획재정부에서 책임감리라는 용어를 사용함으로 인해 건설사업관리라는 용어를 사용하는 국토교통부에서 다루는 업무도 차이가 나며, 대가의 산출에도 직접적인 영향을 미치게 되므로 이러한 문제를 해소하기 위해 용어가 통일되어야 한다.

4.2 건설사업관리 업무의 단일화

앞에서 살펴본 바와 같이 건설사업관리업무와 감리업무의 차이로 인해 많은 문제점이 발생할 수 있으므로, 기획재정부의 총사업비관리지침과 예산안편성 및 기금운용계획안 작성세부지침에서 공사와 관련해서는 감리와 책임감리와 관련된 용어를 삭제하고 대신에 건설산업기본법과 건설기술진흥법에 명시된 건설사업관리 용어를 사용하도록 해야 한다. 그리고 발주기관이 건설사업관리업무 예산을 확보하기 위해 신청할 때 기획재정부의 예산안편성 및 기금운용계획안 작성세부지침에 건설사업관리업무는 건설기술진흥법시행령과 건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침에서 명시하고 있는 업무를 수행하는 것이라고 명시함으로써 예산확보 및 집행시 혼란이 발생하지 않게 된다.

4.3 건설사업관리 대가산정기준의 단일화

앞에서 지적한 바와 같이 발주기관이 책임감리를 기준으로 편성한 예산으로 건설사업관리자가 전문적인 건설사업관리업무를 수행하도록 하게 되면 앞에서 지적한 문제가 발생할 가능성이 높다. 국토교통부는 사업진행 단계별로 투입되어야 하는 인력을 다양한 건설사업관리업무별로 명시하고 있으므로 발주기관의 건설사업관리전문인력 보유여부에 따라 발주기관이 필요업무를 선택하게 되면 해당업무에 맞춰 조정할 수 있으므로 합리적인 비용으로 전문적인 건설사업관리업무를 행하게 할 수 있게 된다. 그러나 기획재정부의 총사업비관리지침과 예산안편성 및 기금운용계획안 작성세부지침에서 명시하고 있는 공사비에 대한 요율방식은 대가산출은 쉽지만 발주기관별로 보유인력의 전문성이나 특수성을 고려하고 있지 않기 때문에 자신에게 정확하게 일치하는 업무에 대한 대가가 아니라면 발주기관에서는 불만이 발생할 가능성이 높다. 건설사업관리를 할 수 있는 보유인력이 많은 경우 건설사업관리자가 제공하는 업무에 대해 중복업무라고 간주할 수 있고, 보유인력이 부족하더라도 책임감리에 준하는 업무를 맡길 수 밖에 없으므로 불만이 발생하게 된다. 따라서 발주기관의 수요를 고려하여 건설기술진흥법과 건설산업기본법에 명시된 건설사업관리관리비를 산정할 경우 공사비에 대한 요율방식이 아니라 투입업무와 인력을 고려하여는 실비정액가산방식으로 건설사업관리비를 산정하는 방향으로 변경해야 한다.

4.4 기술제안서 탈락자보상 예산항목 신설

앞에서 살펴본 바와 같이 국토교통부에서는 건설사업관리자가 기술제안서를 제출하였으나 낙찰되지 못한 경우 탈락자 보상방안을 마련하고 있지만, 기획재정부의 총사업비관리지침에 그에 대한 예산비목이 마련되어 있지 않기 때문에 발주기관은 탈락자를 보상할 수 있는 예산을 확보하기 어렵다. 건설사업관리자 탈락자 보상을 위해서는 발주기관이 그와 관련된 예산을 확보할 수 있어야 하므로 기획재정부 총사업비관리지침 제2절 중앙관서의 자율조정 항목 등 제100조(자율조정 항목) 제3항의 자율조정항목에 사업수행능력평가 탈락자에 대한 보상비를 추가하여야 한다. 그리고 본 지침의 별표2-붙임3: 자율조정 세부항목 분류 - 자율조정항목 - 자율조정 한도액외(A)-시설부대경비-감리비 항목의 용어를 건설사업관리비로 변경하고 사업수행능력평가 탈락자에 대한 보상비 비목을 추가하여야 한다.

4.5 장기계속공사에서의 건설사업관리비 반영

발주기관이 대규모 개발사업예산을 편성할 때는 국가재정법 제39조(대규모 개발사업 예산의 편성)에 따라야 하는

데, 국가기간 교통망 구축을 위하여 필수적인 사업, 재해복구를 위하여 시급히 추진하여야 하는 사업, 공사가 지연될 경우 추가 재정부담이 큰 사업, 그 밖에 국민편의, 사업성격 및 효과 등을 고려하여 시급히 추진할 필요가 있는 사업으로서 전체공정에 대한 실시설계가 완료되고 총사업비가 확정된 경우에는 그 사업이 지연되지 아니하도록 계속비로 예산안을 편성하여야 한다. 국가재정법시행령 제14조의 2(계속비 예산안 편성의 예외)에서는 재정여건상 계속비로 편성하면 지나치게 재정 경직성을 불러일으키는 경우, 사업성격상 계속비로 편성하는 것이 적절하지 아니한 경우, 사업기간 및 규모를 고려할 때 계속비로 편성할 실익이 없거나 계속비로 편성하는 것이 적절하지 아니한 경우 등 3가지 경우로 제한하고 있다. 이 중 사업성격상 계속비로 편성하는 것이 적절하지 아니한 경우는 「건설기술진흥법 시행령」 제73조에 따른 실시설계의 대상이 아닌 경우, 국가재정법 제50조 제4항에 따른 총사업비 관리에 관한 지침이 적용되는 총사업비 관리대상 사업이 아닌 경우, 낙찰차액(「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제2조 제2호에 따른 예정가격과 낙찰금액 간의 차액을 말한다)이 발생하는 등 대규모 개발사업을 추진하는 과정에서 총사업비가 변경될 가능성이 큰 경우, 지방비 등 국고 외의 재원이 소요되거나 토지 등의 보상이 지연되는 등 부득이한 사유로 대규모 개발사업의 사업계획이 변경될 가능성이 큰 경우, 국가재정법 제50조제2항 및 제3항에 따른 사업의 타당성 재조사나 타당성 재조사에 앞서 국가재정법 제50조 제4항에 따른 총사업비 관리에 관한 지침에 따라 실시하는 수요예측 재조사가 진행 중이거나 국가재정법시행령 제22조와 국가재정법 제50조 제4항에 따른 총사업비 관리에 관한 지침에서 정하는 타당성 재조사나 수요예측 재조사의 요건에 해당되어 해당 재조사가 진행될 것으로 예상되는 경우 등의 사업은 사업성격상 계속비로 편성하는 것이 적절하지 아니한 경우로 보고 장기계속공사로 사업을 추진해야 한다. 장기계속공사로 계약을 체결할 경우 최초로 총사업비를 산정하여야 하고, 매 차수별 계약시 총사업비가 변경될 수 있다. 이 때 기간의 연장에 따라 추가되는 비용을 감안하여 총사업비가 재 산출되어야 하며, 그에 따라 계약이 이루어져야 한다. 특히, 당초 총사업비에 맞춰 산출된 건설사업관리비가 기간의 연장에 따라 변경될 경우 그에 맞춰 비용이 산출되어야 하고, 기획재정부의 세부지침에 따라 변경된 총사업비예산과 함께 변경된 건설사업관리비 예산을 확보하도록 하여야 한다. 발주기관의 건설사업관리비 예산이 확보될 경우 그에 따라 차수별로 건설사업관리자와 계약체결하여 예산이 집행될 수 있도록 해야 한다.

4.6 발주기관의 건설사업관리업무 위임사항 명시

앞에서 살펴본 바와 같이 건설산업기본법과 건설기술진흥법에서 명시하는 바와 같이 건설사업관리는 건설사업단계의 전반에 걸쳐 이뤄지는 전문적인 업무이다. 전문적인 건설사업관리능력을 갖춘 발주기관은 체계적으로 총사업비를 산출하고 관리할 수 있다. 그러나 건설사업관리능력을 일부분만 갖추고 있거나 건설사업관리능력이 미흡한 상태에서 건설사업관리업무를 수행하게 되면 총사업비가 제대로 관리되지 않을 수 있으므로 국가예산의 효율적 사용을 위해 건설기술진흥법에서 명시하는 건설사업관리자를 활용할 기반이 마련될 필요가 있다. 기획재정부의 각종 지침이나 세부 지침에는 시공단계에 국한하여 감리업무로 한정하고 있는데, 건설사업전반에 걸쳐 건설사업관리자가 투입될 수 있어야 한다. 이를 위해 기획재정부의 지침을 보완하여 예비타당성조사업무나 설계업무와 마찬가지로 총사업비관리단계별로 발주기관인 중앙관서의 장이 해당 업무를 수행하도록 할 수도 있고, 발주기관인 중앙관서의 장이 건설사업관리자가 필요하다고 인정하는 경우 건설사업관리에 대한 전문업무를 위탁할 수 있도록 명시해야 한다. 이렇게 될 경우 예산확보단계부터 예산 집행단계까지 건설산업기본법과 건설기술진흥법령에서 명시하고 있는 건설사업관리업무를 전문적으로 제공할 수 있게 된다.

5. 결론

건설사업관리업무를 수행하기 위해서는 예산이 확보되어야 한다. 이때 일정규모이상의 사업에 대해서는 건설사업관리업무를 위해 발주기관에서 기획재정부의 총사업비관리지침 등에 따라 공사비용율에 따른 책임감리비의 항목으로 청구해야 하고, 발주기관이 이 지침을 어길 경우 제재조치를 받게 된다. 한편 발주기관에서 확보한 예산을 집행하기 위해서는 건설기술진흥법령에 따라 건설사업관리자가 건설사업관리업무를 수행하도록 해야 한다. 건설기술진흥법령에는 실비정액가산방식으로 건설사업관리대가를 산정하도록 명시하고 있다. 이에 따라 발주기관의 예산확보와 예산집행사이의 괴리가 발생함으로 인해 건설사업관리업무를 수행해야 하는 현장에서는 많은 어려움을 호소하고 있다.

이에 본 연구에서는 공공건설현장에서 건설사업관리가 효율적으로 운용될 수 있도록 제도적 개선방안을 제시하였다.

첫째, 법령과 정부기관의 지침 등에 명시된 책임감리와 건설사업관리용어를 건설사업관리로 단일화해야 한다.

둘째, 법령과 정부기관의 지침 등에 명시된 건설사업관리업무를 통일해야 한다.

셋째, 법령과 정부기관의 지침 등에 명시된 건설사업관리

대가산정기준을 실비정액가산방식으로 통일해야 한다.

넷째, 기획재정부 총사업비관리지침에 설계탈락자에 대해 보상비지급을 명시하고 있는데 건설사업관리자의 기술제안서 탈락자보상비 지급항목을 명시해야 한다.

다섯째, 장기계속공사에서 당초예정한 사업기간을 초과할 경우 합리적인 방법으로 건설사업관리비용이 반영되어야 한다.

여섯째, 발주기관에서 필요할 경우 건설사업관리업무를 위탁할 수 있다는 근거를 기획재정부 총사업비관리지침에 명시해야 한다.

본 연구는 대형 공공건설공사를 수행하는 발주기관이 건설사업관리대가를 확보할 수 있는 구조적 틀을 제시하였는데 의의가 있다. 공공건설사업에서 기획재정부의 총사업비관리지침만 개정한다고 건설사업관리가업무가 효율적으로 이뤄질 수 있는 것은 아니다. 또한 발주기관에서 건설사업관리대가예산이 확보되었다고 하더라도 적절한 대가가 확보되기 어려운 입찰절차가 있다면 건설사업관리자가 적절한 건설사업관리업무를 제공하는 것은 쉽지 않으므로 적용에는 한계가 있다. 따라서 건설사업관리서비스가 효율적으로 제공되기 위해서는 대가산정, 입찰절차, 계약의 운영 등과 관련한 세부연구가 필요하다.

감사의글

이 논문은 2019년도 중부대학교 학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

References

- Chang, C.K. (2013). "Suggestions on Efficient Cost Management for Public Construction Projects-Focused on Total Project Cost Management System-" *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 14(3), pp. 12-21.
- Kang, S.H., Jung, Y.S., Kim, N.J., and Shin, D.W. (2014). "Policies and Tasks for Improving Korean CM Industry." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 15(5), pp. 71-81.
- Kim, Y.J., and Kim, K.R. (2010). "Improvements on the Total Project Cost Management System for SOC Projects." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 11(3), pp. 105-114.
- Lee, T.W., and Lee, K. (2014). "A Study on Practical Ways to

Improve Pricing Criteria for Technical Service Contracts' Cases." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 15(2), pp. 33-44.

Lee, U.K., Yoo, W.S., Kim, D.I., Kim, T.H., Cha, M.S., and Cho, H.H. (2012). "Improvement of estimating method for construction management service fee by case study." *Korean Journal of Construction Engineering and Management*, KICEM, 13(4), pp. 16-25.

요약 : 다년간 수행해야 하는 일정규모이상의 대형 공공건설공사에서 발주기관은 건설사업관리자의 건설사업관리업무를 위해 예산을 확보해야 한다. 발주기관이 확보하는 사업관리예산과 발주기관이 집행하는 사업관리예산이 동일할 경우 문제가 없지만, 그렇지 않을 경우 다양한 문제가 발생하게 된다. 실제로 건설기술진흥법에는 건설기술선진화를 위해 책임감리를 없애고 건설사업관리를 명시하였으나 기획재정부의 총사업비관리지침에는 책임감리라는 용어를 사용하고, 이에 따라 발주기관이 예산을 청구하도록 하고 있다. 따라서 발주기관의 예산확보와 예산집행사이에 괴리가 발생함으로 인해 건설사업관리업무를 수행해야 하는 현장에서는 많은 어려움을 호소하고 있다. 이에 본 연구에서는 건설사업관리가 효율적으로 운용될 수 있도록 다음과 같은 제도적 개선방안을 제시하였다. 첫째, 법령과 정부기관의 지침 등에 명시된 건설사업관리 용어와 업무를 단일화해야 하며 대가산정기준을 통일해야 한다. 이에 본 연구에서는 건설사업관리가 효율적으로 운용될 수 있도록 다음과 같은 제도 개선방안을 제시하였다. 첫째, 법령과 정부기관의 지침 등에 명시된 건설사업관리 용어와 업무를 단일화해야 하며 대가산정기준을 통일해야 한다. 둘째, 탈락한 건설사업관리자가 기술제안서 보상비를 지급받을 수 있도록 총사업비관리지침에 명시해야 한다. 셋째, 장기계속공사에서 사업비가 변경될 경우 그에 따라 건설사업관리비가 조정될 수 있어야 한다. 넷째, 발주기관에서 건설사업관리업무를 필요하다면 전문기관에 위탁할 수 있는 근거를 총사업비관리지침에 명시해야 한다.

키워드 : 건설사업관리, 책임감리, 장기계속공사, 대가산정
