

건설공사 품질경영시스템의 정착방안

박형근, 한국건설기술연구원 수석연구원



1. 머리말

요즘 건설품질이라는 단어는 KS A 9001(품질규격)과 직결지어진다. 그러나 건설 관련기업의 9001규격에 대한 대응이 한 때는 7000여건까지 폭발적인 증가세를 보였으나, 현재는 약 1700여건으로 곤두박질을 거듭하고 있다. 이러한 추세에 배경에는 여러 가지 요인이 있음은 쉽게 예상할 수 있다. 건설산업의 선진화를 당면과제로 발전을 거듭하고 있다는 지금으로서는 이러한 현상은 세계적인 추세에 역행하는 것으로 걱정이 되지 않을 수 없다. 그렇다면 어떻게 이런 상황까지 오게 되었는지, 이대로 방치할 것인지, 또한 향후 예상되는 결과에 대한 대응책 등등을 중심으로 국제적으로 인정받는 건설품질의 향상과 건설산업의 경쟁력확보를 위하여 건설품질경영시스템이 정착되고 발전하기 위해서 어떻게 이러한 문제를 풀어가야 하는지를 생각해볼 필요가 있다.

2. 건설품질경영시스템의 미정착의 원인

■ 도입과정에서의 준비미흡

우리나라가 9001규격에 대응하기 시작한 것은 1994년 즈음이었다. 해외건설을 주도하는 기업이 필요에 의해서 대응한 것으로 국제적인 흐름을 알고 있었기 때문이라고 보여진다. 이에 몇몇 대기업이 동참하고 공론화되기 시작하여, 건설교통부는 제도적인 뒷받침을 마련하고자 건설기술 관리법에 반영하고 당시 300여개로 파악된 일부 대형공사에 대하여 품질보증계획서를 제출하도록 함으로서 단계적인 적용 범위 확대를 위한 기반을 마련하고 향후 추진방법을 모색하였다. 그러나 도입을 위한 준비기간이 턱없이 부족하다는 의견이 건설업계를 중심으로 많았다. 즉 건설분야 9001규격에 대한 전문가가 부족한 상태로 법에 반영된 품질보증제도는 품질보증계

획서가 포함해야하는 내용에 대한 이해도 없이 작성하여 제출하게 하는 오류를 범하게 했고, 급기야는 이러한 형식적인 대응을 당연시하는 풍조를 만들고 말았다. 9001규격이 어떠한 내용을 담고 있으며, 대응방법이 무엇인지에 대한 검토단계가 생략되고 추진된 관련법령에의 반영은 업계의 혼란을 초래하였고, 품질보증제도에의 대응은 9001규격에 의한 인증서 취득이라는 단순논리를 만들고 말았다. 또한 품질보증제도의 도입과 정착에는 발주자의 역할이 대단히 중요하다는 사실을 간과하고 공급자(도급자)가 대응해야 하는 사항이라는 인식으로 일관하여 발주자의 관심과 대응을 유도하지 못하였다. 그 결과 도급자가 제출한 품질보증계획서를 검토할 능력을 갖추지 못하고 단순히 법에 정해져 있으니 제출하고, 받아두는 사태가 반복되었다.

더욱이 이렇게 도입된 품질보증제도의 운용에 있어서 업계에서 어떻게 전개되고 품질관리 수준 향상을 위하여 어떠한 효과가 기대되는지에 대한 검증과 보장이 없이 ISO9001:2000규격으로 전환을 맞게 되었으며, 별다른 효과를 입증할 수 없고, 인센티브도 없으며, 유지관리에 투자가 필요하다는 인식이 확산되어 급감하는 사태로 발전하는 등, 10년 가까운 시간만 낭비하고 말았다.

■ 업계의 원활한 대응에 도움이 될 참고자료의 부족

1997년 건설기술관리법에 품질보증제도를 도입할 당시, 개인에 의해 발행되는 참고서적을 제외하고는 업계의 대응을 효율적이고 합리적으로 유도할 수 있는 참고자료는 전무한 상태로 정부 또는 공신력있는 기관에 의해 만들어진 표준적인 해설서도 갖추지 못하였다. 이에 건설교통부가 전문가의 도움을 얻어 작성·배포한 "건설공사 품질보증계획서 작성 및 운영요령"(1997년)은 참고자료라는 취지에

도 불구하고 모든 기업, 현장이 자료를 그대로 복사하는 등, 자사 또는 해당현장의 특성을 반영한 품질관리를 위한 계획서가 아니라 제출용 품질보증계획서를 작성하는 일률적인 형태로 확산·정착되었다. 이해가 부족한 업계로서는 감사대비책으로 그 내용을 복사하여 작성할 수밖에 없었기 때문이다. 1998년 국립건설시험소와 필자를 중심으로 한 연구팀에 의하여 건설분야 ISO 9000 Guide Line이 발간·배포되었으나, 그 이후 필요한 세부사항에 대한 보다 상세한 검토 및 자료작성은 이루어지지 못하였고, 내용은 9001규격의 요구사항에 대한 건설분야에서의 해설 위주였다. 또한 ISO 9001:2000규격에 대한 해설가이드라인은 전환시한인 2003년 12월을 3개월 남기고 건설교통부주관으로 작성되어 배포하였으나, 업계의 관심은 저조하였다.

■ 현실을 고려하지 못한 품질관리체계의 구축과 운용

현행 품질관리체계는 건설기술관리법의 제24조를 중심으로 한 관련조항이 그 근간이 되고 있다. 법 24조는 과거의 품질관리방법 즉 검사 및 시험을 중심으로 한 현장위주의 품질관리방법론과 기준에 대한 규정이 대부분으로 1997년 품질보증제도의 도입 후에도 그 내용은 거의 변하지 않았다. 이러한 방식과 품질보증제도와와의 융화를 위해서는 품질보증제도에 관련된 내용이 품질관리체계에 실질적으로 반영되어야 하며, 도급자의 품질보증을 위한 시스템을 인정·활용해야 하고, 기존의 발주자가 수행했던 역할의 일정부분을 도급자에게 위임하는 등, 공사현장의 품질보증시스템 운영에 관련주체가 동참하고 협력하는 체계를 구축·운용해야 한다. 그러나 9001규격에 대한 이해와 관심부족으로 법에서 정한 품질보증계획서 제출관련과 품질관리적정성확인 업무만이 9001규격에 의한 품질경영(보증)시스템과 연관되어질

뿐, 기타 업무는 기존의 업무 그대로인 것이다. 그 결과 도급자에 의한 형식적인 품질보증계획서 제출과 형식적인 품질관리적정성 확인이 이루어질 수밖에 없는 환경이 조성되고 말았다. 즉 9001규격에 근거한 관련업무가 현실적으로 원활하게 수행되어 실제업무와 융화되어야 하나 괴리가 해소되지 못하였다. 이러한 현실에 대하여 여러 경로를 통하여 전문가의 의견이 전달되었으나 개선되지 못하고 있다.

■ 건설업계의 소극적인 대응

과거에는 건설품질관리업무는 현장 품질시험 담당자의 고유업무이며, 현장에서 알아서 할 일이라는 생각이 강했다는 것은 누구도 부인하지 않는다. 건설현장마다 품질시험을 위한 공간확보와 필요인력 배치, 필요한 관리방법의 검토 및 준비는 품질관리를 위한 최소한의 준비일 뿐임에도 불구하고 관련법령에 그렇게 하도록 규정되어 있기 때문에, 그것으로 품질관리를 위한 모든 준비를 갖춘 것이라고 대부분의 실무자는 생각하고 있다. 아직도 많은 현장에는 품질관리 전담자가 배치되어 있지 않다. 그 이유는 발주자가 계상하는 품질관리비용에 품질관리를 위한 인건비가 포함되어 있지 않기 때문이라고 한다. 품질관리는 도급자의 의무사항임에도 불구하고 전문기술인력이 배치되지 않고 체계적이고 합리적인 방법론이 준비되어 있지 못하기 때문에 업무수행방법은 실무자의 판단과 결정에 맡겨지는 경우가 많다. 즉 관련법 준수가 현장품질관리업무의 주목적이 되고, 품질관리란 검사·시험을 규정대로 실시하는 것이라고 생각하는 것이다.

품질관리의 최소규정이라도 법에서 정하지 않으면 그것마저도 무시될 것이라는 정부부처 담당자의 말은 우리나라의 현실을 단적으로 얘기하고 있으며, 이익을 추구하는 기업체의 자율적인 역할을 기대하는 것은 무리가 있다는 담당자의 의견에 일정부분 동의할 수밖에 없는 현실이 있

다. 건설업계의 품질관리를 위한 의식구조가 신뢰를 주지 못하고 있으며, PQ심사시의 가점이 폐지되었다는 이유하나만으로 7000여건에 달했던 인증취득건수가 지금은 1700여건으로 급감하는 현실은 업계의 인식도를 잘 표현하고 있다.

■ 관련조직의 지나친 상업성 지향

국내에 ISO규격이 도입된 후, 인증기관에 대한 지도감독기능은 한국인증원(KAB : Korea Accreditation Board)에 의해 수행되어 왔다. 그러나 KAB의 운영이 회원사의 회비와 관리에 의한 수입으로 이루어지고 있어, 인증기관에 대한 엄격한 관리 감독이 어렵다는 지적이 있다. 즉 부실한 인증기관이 양산될 수 있다는 것이다. 또한 외국계 인증기관에 대한 정확한 실태 파악도 어려운 실정이며, 여러 부실 인증기관이 형식적인 인증서 남발을 주도하고 있는 것으로 알려져 있으나 뚜렷한 대책이 없다.

상업성에 치우친 관련기관의 부실행위, 즉 형식적인 인증서 남발, 사후관리의 부실, 실제업무를 고려하지 않은 컨설팅 등은 기업의 업무과중, 투자대비 효용성 검증의 어려움, 나아가서는 9001규격에 의한 품질경영시스템에 대한 전반적인 불신으로 이어져 우리나라의 사고와는 맞지 않는다는 분위기로 확산된 것이다.

실제로 까다롭게 심사하는 인증기관은 의뢰건수가 많지 않아 실적이 부진하다. 즉 도입 당초부터 별로 기대하지 않으며, 입찰에 참가하기 위해 필요한 것이기 때문에 인증서 한 장 받으면 목적은 달성하는데 귀찮게(?) 하는 경우가 많기 때문이다.

■ 근본적인 문제점의 공론화 미흡

위에서 언급하였듯이 지금과 같이 9001규격에 의한 품질경영시스템이 정착되지 못하고 있는 주요원인으로, ISO규격을 건설업에 도입하기에 앞서 이에 대한 이해와 우리의 건설환경과의 접목을 위한 준비기

간, 도입을 위한 관련주체의 대응책, 역할 분담 등을 포함한 방법론 등 면밀한 검토가 제대로 이루어지지 못하였다는 점을 지적하였다. 즉 도입을 위한 준비부족이다. 이러한 주도는 정부 몫으로 주도면밀한 계획과 방법으로 선도했어야 한다. 건설품질관리의 수준에 대한 책임소재를 단적으로 표현할 수 없는 우리의 고질적인 건설환경이 있지만, 관련주체의 책임감 결여에 대한 비판이 높았다. 건설교통부는 건설분야 9001규격에 의한 인증제도의 관리감독권 확보, 9001규격에 대한 적극적인 홍보와 정부의 정책방향 제시, 품질보증제도 정착을 위한 범국가적인 준비, 품질관리 담당 실무자의 위상제고 등 9001규격의 도입을 위한 환경조성에 미흡한 점이 있었다. 건설기술관리법상에 품질보증제도 도입에 따른 후속조치 미비로, 제도적 관리 불충분을 초래하였고, 기업은 이러한 불완전한 체계를 이유로 적극적인 대응과 활용을 충분히 검토하지 않았으며, 이해가 부족하고 소극적이었던 발주자는 준비부족으로 오류를 바로잡을 수 있는 위치에 있지 못하였다. 즉 임시방편적인 책임전가, 법 조항 준수 여부만을 따지는 관례는 업계의 품질관리 수준을 향상시킬 수 있는 절호의 기회를 살리지 못하였다.

또한 공사비용의 비현실성, 발주자의 횡포, 중층하도급제도의 병폐, 감리와 시공자의 마찰, 자재의 불량 등 품질확보에 심각한 영향을 미치는 문제의 핵심에 대한 접근과 적극적인 대책마련이 시급하나 적절한 개선책이 시의적절하게 제시되지 못하고 있다. 따라서 항상 품질을 창출하는 입장이라는 사실 때문에, 약자인 시공자만이 비난의 대상이 되어 왔으나, 건설품질 확보가, 시공자가 전적으로 책임져야 하는 문제는 아니다. 이러한 전반적인 부실을 초래하는 보다 근본적인 문제에 대한 직시가 필요할 것으로 생각된다.

3. 일본의 대응방법

우리나라와 비슷한 시기에 9001규격을 도입한 이래, 각계의 노력과 정부주도의 파이롯트공사 시행, 지자체의 적극적인 대응으로 인하여 건설업계의 자율적인 대응과 노력이 꾸준히 전개되고 있다. ISO9001에 대한 건설업계의 이해를 돕고, 합리적이고 효율적인 시스템 구축과 인증심사를 위한 인증기관간 정보교환 및 규격요구사항에 대한 공동해설서 발간 등, 나름대로의 확산과 정착을 위한 노력을 확인할 수 있었으며, 전산업에 있어서의 건설분야의 인증건수 비율도 매년 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 이에 발맞추어 국토교통성은 품질경영시스템의 도입과 정착에 따른 발주자와 도급자간의 역할과 책임분담의 변화를 고려하고, 품질관리 수준제고를 위하여 건설업계의 품질경영시스템을 활용하기 위한 시책의 일환으로 “품질확인수법”을 제시한 사례가 있다. 그 목적은 발주자로서의 책임을 다하고, 시공자의 품질경영시스템(자율적인 품질관리활동)을 효과적으로 활용하기 위한 방법으로 ‘품질계획관리요령’, ‘품질관리확인요령’, ‘전자정보활용요령’ 등 3가지로 구성되어 있으며, 試行중에 있다고 한다. 그러나 면밀히 따져보면 품질계획관리요령은 우리나라의 품질보증계획서 제출과 발주자의 검토업무와 유사하며, 품질관리확인요령은 발주자의 품질관리적정성 확인요령과 유사한 업무이다. 즉 우리는 이러한 체계를 1997년 품질보증제도 도입당시에 마련하였으나, 그 세부사항 미비로 제대로 그 기능을 발휘할 수 없었던 것으로 추정된다. 마치 우리의 체계를 참고로 생각했던 일본의 품질확인수법이라고 착각할 정도이다. 현재, 실제 운용을 위한 세부사항 준비, 운용방법의 효율성 제고를 위하여 試行증임을 확인할 수 있었다.

9001규격의 효과에 대한 검증이 어렵고, 입찰참가를 위한 조건화되어가는 부정

적인 면은 우리나라와 유사하나 포기하지 않고 차근차근 정착을 위한 준비를 거듭하고 있다. 이러한 현상은 우리에게 시사하는 바가 크다

4. 향후 발전 방향

첫째, 우리의 ISO규격 정착을 위한 노력은 이미 때늦은 감이 있다. ISO규격에 대하여 전반적으로 팽배해 있는 부정적인 인식을 일소하기가 쉽지 않기 때문이다. 일본의 한 잡지에 실린 “한국에서의 실패 사례를 반복하지 않기 위해 철저한 준비와 대응이 필요하다”는 기고문에서 우리나라에서의 ISO9001의 현황에 대하여 대외적으로 부정적인 시각이 팽배해 있음을 읽을 수 있었다. 건설산업의 선진화, 국제화를 위한 정부의 정책방향에 일대 전환시각이 필요하며 인센티브가 폐지되었다는 사실 하나로 시장이 급속도로 냉각되는 사태를 볼 때, 관계부처에 의한 특단의 조치가 마련되지 못하면 이러한 분위기는 앞으로도 지속될 것으로 보여져 국가경쟁력에도 악영향을 미칠 것으로 생각된다.

둘째, 현재의 품질관리체계는 건설기술관리법의 24조를 중심으로 한 품질관리기준 및 요령과 업계의 품질경영시스템을 근간으로 구축되어 있다. 그러나 품질관리체계내에서의 건설기업의 역할은 실질적이며 중요함에도 불구하고 기업의 품질관리활동의 합리화 효율화보다는 발주자의 관리감독 방법을 위주로 한 체계의 성격이 강하다. 따라서 건설기업의 품질관리체계내에서의 역할과 책임을 재구성하여 업계의 품질경영시스템이 품질관리체계 내에서 일정한 역할을 가지고 그 기능이 활성화되고 품질관리활동의 주가 되도록 체계의 혁신이 필요하다.

셋째, 품질관리 전문가의 설립과 품질관련 업무의 통합관리가 절실히 요구되고 있다. 국립건설시험소의 폐지(1999년)로 인하여, 품질관리 관련업무는 분산되고,

관리주체간 업무 연계가 어려우며, 전문성이 결여되어 있어 현안 발생시 신속하고 효과적인 대응이 가능한 조직이 없다. 또한 품질관리체계의 합리화를 위한 개선안 도출이 효과적으로 수행되지 못하여 건설업계의 품질관리활동을 선도하지 못하고 있어 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

넷째, 건설공사의 품질관리를 타부처의 인증제에 의존하는 것은 바람직하지 못하다. 업계를 중심으로 마련된 한국형 건설품질규격에 대한 적극적인 검토 및 향후 정책방향이 제시되어야 할 것으로 생각된다. 미국의 자동차업계의 독자규격인 QS9000과 같은 취지의 한국형 건설품질규격으로 건설교통부가 주관하는 인증제도를 신중하게 검토해야 할 단계에 와있다. 건설을 아는 전문가가 건설을 다루어야 한다는 생각에서 도출된 자구책으로 새로운 무대를 구성하여 건설업계의 품질관리를 재정립해야 하고, 중장기적으로는 국

제적으로도 인정받는 한국의 건설품질규격으로 발전시켜야 할 것이다.

그러나 지금의 ISO규격을 이용한 체제를 그대로 유지하고자 한다면, 발주자의 감독기능(제 2차 감사)을 강화하고, 현장별 품질경영시스템에 대한 개별인증제를 도입하는 등 다각적인 검토가 필요한 시점이다.

5. 결론

우리가 추구하는 품질 수준은 지금까지와 같이 선진외국의 사례를 모방하고 추종하는 것이 아니다. 그들을 뛰어 넘고, 선도해야 하며, 최소한 어깨를 나란히 하는 수준이 되어야 한다. 그런 의미에서 도입한 지 10년이 되어가는 시점에 정착방안을 논하는 것은 그만큼 우리의 건설품질관리수준이 뒤떨어져있다는 것을 의미한다. 이제 다시한번 현실을 직시하고 관련주체 각

자가 스스로의 역할과 책임을 재인식할 필요가 있다. 특히 제도의 정립과 운영에 결정적인 역할이 기대되는 정부의 역할이 가장 중요하다 할 것이다. 그러기 위해서는 우리 스스로의 의식개혁이 선행되어야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 또한 문제점을 해결하기 위한 전문가 여러분의 의견이 모여져, 공론화하고 토론하며 대책을 검토하는 보다 적극적인 사고로 변화하지 않으면 안된다.

우리나라의 대형 건설기업에서는 지금 6Sigma를 도입하기 위한 준비가 한창이다. 세계적인 추세가 9001규격에 의한 품질경영시스템에 머무르지 않고 발전하고 있기 때문에 차별화와 시스템의 고도화를 위한 기업의 전략으로서는 당연한 것으로 생각된다. 각 기업 나아가서는 건설산업 전체가 이러한 적극적인 대응방법을 스스로 모색할 때 업계 자율적인 품질관리가 가능해질 것으로 기대된다.