

공공사업 효율화 방안

이순병, 동부 건설 대표이사
 이현수, 서울대학교 건축학과 교수
 장철기, 한국건설산업연구원 연구위원



1. 공공건설사업의 중요성

공공건설사업은 국토의 종합적 이용·개발·보전을 위한 국가 차원의 계획적이고 효율적인 국토공간을 건설하는 데 중추적 기능을 담당해 왔고, 경제활동의 기반이 되는 사회간접자본을 정비·확충하고 국민의 복지향상을 위한 편익시설을 제공함으로써 국가의 경제성장 및 삶의 질 개선에 핵심적인 역할을 수행해 왔다.

특히 공공건설사업은 고용유발 및 생산유발 효과가 크기 때문에 실업 및 경기부양 대책으로서의 많이 활용되어 왔다. 최근 경기 회복을 위한 공공건설사업 물량 확대도 같은 맥락에서 이해 할 수 있다. 공공건설사업은 그 규모가 2007년에는 41.4조원으로 전체 건설투자 중 25.4%를 차지할 정도로 중요하게 자리매김 하고 있다. 이에 정부는 막대한 예산이 투자되는 공공건설사업의 효율화를 공공건설사업효율화대책(1998), 공공건설사업비 절감방안(2008)등 지속적으로 노력 해 왔다.

2. 공공건설사업의 현 주소

그러나 아직도 사업비와 사업기간 측면에서 선진외국과 격차가 존재하는 등 공공사업의 성과 부실로 인한 국고낭비가 심각한 실정이다. 최근 3년내 준공된 총사업비 관리대상 사업 중 44개 공공건설사업을 대상으로 조사한 결과, 사업비(기회대비 준공)가 증가된 사업은 57%이며, 사업기간은 단 하나의 사업만을 제외한 43개(98%) 사업의 사업기간이 증가한 것으로 조사 되었다. 공사비 측면에서도 공사비가 증

가(계약 대비 준공)된 사업은 43개 (98%), 공사기간이 증가된 사업은 42개(95%)으로 나타났다. 거의 예외 없이 성과가 부실하다. 2008년 건설협회에서 조사한 바에 따르면 전국의 공공 SOC 건설현장 중 47.7%가 예산 부족으로 어려움을 겪고 있으며, 예산이 부족한 현장 중 38.1%는 사전(외상)공사를, 43.7%는 현장관리 인원을 축소하는 등 파행적인 현장 운영을 하고 있는 것으로 나타났다.

3. 공공건설사업 비효율의 주요 원인

이러한 공공건설사업 비효율성의 원인은 발주자의 역량부족, 예산 및 사업관리절차의 비효율, 그리고 성과관리 미흡과 깊은 관련이 있다는 판단이다.

건설사업의 효율성은 발주자의 수행능력이 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 발주자 및 감리·감독자는 사업 전반을 관리·조정하며, 사업의 성패를 좌우하는 핵심적 역할을 담당한다. 그러나 국내 공공발주자는 역량 및 재량권부족, 절차위주의 감사 등의 이유로 사전적 계획·조치보다 사후적 확인·검토 업무에 치중하는 등 실질적인 사업관리의 전문성이 미흡하다.

특히 비효율성의 큰 원인은 재정상태가 고려되지 않은 무분별한 신규사업추진과 사업기획단계의 체계적 검증의 부족 등 계획 수립 및 사업 타당성 조사 단계에서 필요한 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 추진된다는 점이다. 2001년 이후 완공된 도로 196건 중 79%(155건)가 공기가 지연되었으며, 공기 지연 공사 중 86.5%인 134건의 공기 지연 사유가 예산부족이다¹⁾. 예산부족으로 인한 분산투자는 공기지연으

1) "완공도로 79% 공기지연", 건교미디어, 2006.8.25

로 이어지며 이에 따른 사회·경제적 손실 매우 큰 것으로 나타나고 있다.

철저한 성과관리 시스템의 부재도 비효율의 주요 원인으로 인식된다. 국내 공공사업의 관리는 산출물이나 사업 결과보다는 투입을 중심으로 한 절차와 규칙에 치중하여 성과관리 체계가 미흡하다. 기존의 SOC재정사업 자율평가와 사후평가제도 등은 건설 프로젝트의 성과를 측정하는 데 한계가 있다. 재정사업 자율평가는 사업비·공기 등 사업성보다 재정부업의 적정성에 대한 분석에 치중하였다. 사후평가제도도 사업기간의 장기간 소요로 평가결과의 활용에 한계를 드러내고 있다.

4. 연구의 목표 및 개선의 기본 방향



[그림 1] 공공사업 효율화 방안 목표



[그림 2] 공공건설사업 효율화 기본 방향

우리 분과에서는 공공건설사업에 요구되는 공공성과 효율성을 같이 고려하되 효과성(effectiveness) 및 성과 향상(performance improvement)에 중점을 두고 접근을 하였다. 즉, 사업 계획 목표 대비 사업성과 비교를 통하여 해당 사업으로 달성하고자 하는 성과목표가 어느 정도 달성되었는가를 하는 사업의 효과성에 중점을 두었다.

공공건설사업 효율화 연구의 목표를 공공발주자의 사업관리 역량 강화와 효율적 예산 집행을 통한 공공사업의 성과

향상으로 정하고, 이를 위한 실천 방안으로 공공건설사업의 효율적인 사업관리를 위한 공공발주자의 사업관리 역량 제고, 예산 집행의 효율성 제고를 위한 사업 추진 단계별 점검 강화, 그리고 공공건설사업의 지속적인 사업수행 성과 향상을 위한 성과관리제도 개선을 개선 방향으로 설정하였다. 이에 따라 공공건설사업의 효율적인 추진 및 성과 향상을 위해서는 혁신의 대상을 기존의 건설업계 중심에서 공공발주자로 인식을 하였고, 시공단계에서 사업구상, 타당성 검토 등 사업화 단계로의 인식 전환이 필수적이었다.

5. 개선방안

1) 공공발주자 사업관리 역량 제고

건설산업의 선진화와 더불어 공공건설사업의 효율적인 추진 및 성과 향상을 위한 첫 걸음으로 공공발주기관의 사업역량 강화가 선행되어야 한다. 먼저, 발주기관의 기능과 역할을 공공건설사업 프로세스 단계별로 명확히 규정하도록 한다. 정부는 지침 형태로 가이드라인을 제공하고, 해당사업 발주기관의 역할과 책임이 공사계약서에 명시되도록 한다.

이러한 역할과 책임을 다하기 위해 요구되는 지식, 수행능력 등의 역량을 구체화한 공공발주자 역량평가모델을 개발하여 공공발주자의 사업관리역량평가를 실시함으로써 사업관리 목표 달성을 위한 발주자의 기능과 역할 수행 가능 여부를 진단하고, 그에 따른 미흡분야에 대한 보완 및 개선 대책을 수립하도록 한다. 이러한 접근방식은 발주자의 사업관리 역량을 고려한 발주 방식 및 사업관리 방식 선정 기반 조성 차원에서 필수적인 사항이다. 건설공사 발주자가 해당 사업에서 내는 성과를 공유하기 위한 각종 지원 프로그램을 시행 하고 선진화방안의 시범 추진을 위해 공공발주자 협의체를 구성 및 운영한다. 공공발주기관 협의체를 통해 공공건설 사업관리 필수 공통사항 공동교육 실시, 주기적인 세미나, 컨퍼런스 등을 통해 발주기관의 Best Practice 및 실패 사례를 공유하고, 사업수행 단계별로 일류 발주자가 갖춰야 할 인식과 태도, 성공요인, 실천 사항 등을 담은 발주자 Best Practice 매뉴얼을 개발하게 된다.

공공건설사업에 있어서 사업에 주어진 목표를 달성하기 위해 사업의 전과정을 일관되게 책임을 가지고 추진 할 수

있도록 사업총괄책임제를 도입한다. 사업총괄책임팀은 사업 착수시점부터 종료시점까지 해당 사업을 지휘·감독하고 조직 내외에서 이용할 수 있는 자원으로 기술·비용·일정상의 요구사항을 만족시킬 수 있는 최종결과를 도출함으로써 사업 초기에 설정된 해당 사업의 목표를 달성하는 것을 주 역할로 하게 된다. 공공건설사업 총괄책임제도 도입에 기존의 업무수행방식 및 순환보직제로 인한 잦은 인사이동이 장애가 될 수 있다. 특히 순환보직제(혹은 직무순환제)로 인한 잦은 인사이동은 전문성 확보를 어렵게 하며, 개인이나 조직 차원에서 책임감을 가지고 사업을 수행하는데 장애요인으로 작용할 것으로 예상된다.

이와 관련해서는 사업총괄책임 운영지침을 제정하여, 사업총괄책임자를 비롯한 핵심인력은 해당사업의 종료 시점까지 전보·이동을 제한하고, 사업기간의 장기화로 인해 사업총괄책임자를 투입하기 어려운 경우는 단계별 책임자를 두되, 다음 단계로 이관시 반드시 중간평가를 하도록 하는 등 탄력적으로 운용 하도록 한다.

효율적인 사업관리를 위한 여건 조성이 필요하다. 예산의 안정적인 확보를 통한 적절한 사업수행계획을 수립 할 수 있도록 계속비 제도의 단계적 확대 및 절차위주의 감사에서 탈피하여 성과 위주의 감사로의 전환도 고려 해야 한다. 아울러 발주자의 역량에 맞는 사업관리 방식 선정을 위해 법에 의한 획일적 적용보다는 국내 다양한 공공발주기관의 유형과 건설사업의 특성을 고려하여 발주자 조직의 전문성과 자체 역량을 고려하여 사업관리 방식을 선정 가능하도록 법에서는 기본원칙과 최소한의 요건만 규정해야 한다. 이에 따라 사업의 규모, 특성, 반복성 여부, 발주자의 전문인력과 조직, 사업관리 수행능력 등을 종합적으로 고려하여 발주기관 자체 사업관리 혹은 사업관리 기능의 일부 또는 전부를 어느 단계에서 외부 전문기관에 위임하는 것이 유리한가를 검토토록 해야 한다.

2) 사업 추진 단계별 점검 강화

불필요한 건설사업의 배제 및 사업추진단계별 효율성 제고를 위하여 프로세스 혁신 차원에서 제안된 건설사업 추진 단계별 점검제도는 관련부처와의 여러 가지 협의 사항이 남아 있어 도입에는 다소 시간이 걸릴 것으로 판단된다. 건설사업 추진단계별 점검제도는 영국의 추진단계별 점검제도

(Gateway Review Process)와 같이 단계별 점검제도를 통해 다음 단계로 진행시킬 만큼 선행단계의 필요한 관리요건들이나 재원이 충분히 확보되었으며, 여전히 사업성을 확보할 수 있는지를 점검하는 절차이다.

이를 통해 사업추진 단계별 점검을 강화하고 사전계획 및 준비여부를 강화하게 된다. 위험관리, 생애주기 비용 분석이 사업 전(全) 단계에서 지속적으로 연계되어 관리될 수 있도록 단계별 점검 제도를 통해 발주자의 위험 관리를 강화하고, 사업 구상단계에서 해당 사업의 핵심 성공요인을 정의하고, 핵심 성공요인의 측정 방법 규명한 후 단계별 성과평가를 강화함으로써 단계별 점검제도를 통한 성과관리 강화한다.

3) 성과관리 강화

아울러 사업수행 성과를 측정하여 국가 재정이 투입되는 공공건설사업에 대한 평가를 강화함으로써 해당 사업의 진척률 및 관리상황을 점검하고, 전반적인 공공건설사업의 사업수행성과에 대한 수준의 객관적 파악 및 성과향상을 도모할 수 있으리라 판단된다.

공공건설 사업의 수행성과 측정지표는 현행 사후 평가제도상의 '사업수행성과' 분야의 평가 항목 지표를 보완하여 활용하여 기존의 사후평가제도상의 평가항목의 정의를 기준으로 하되, 시공단계에서는 시공진도율, 예산편성률 등을 추가하며, 공사비 달성률과 공사기간 달성률을 연도별 계획을 수립하고, 회계연도별로 실적을 보고하도록 한다.

현행 사후평가제도의 계획대비 평가시점 결과 비교의 어려움을 해소하기 위해 사후평가 제도 평가 시기 이원화하여 현재 준공 후 3~5년 후 평가하던 것을 기획, 설계단계에서는 단계별로, 시공단계에서는 매년 1회씩 주기적으로 평가하여 사업의 진행현황 및 목표달성 가능 여부를 점검하고, 사업 수행 성과는 준공 즉시 평가하고, 편익·효과 등은 현행과 같이 준공 3년 이내 혹은 사업에 따라서는 5년 이내 평가하도록 한다.

이러한 단계별 성과 관리 강화를 통해 사업수행 성과의 지속적인 관리가 가능하고 목표 달성 가능 여부의 주기적 점검 및 필요 조처 방안 마련이 용이 할 것이다. 평가 결과는 신규 사업 계획시 유사·동종 사업의 사후 평가 자료를 기준으로 비교·분석하도록 규정하고, 사업성과평가에 의해 축적된 데이터를 바탕으로 공사유형별, 시행과정별로 표준 소요기

간 및 비용을 산출·고시하여, 유사 신규사업 계획의 충실화 제고를 위해 활용 될 수 있을 것이다. 또한 (가칭) 건설혁신센터에 KPI팀을 설치하여 평가 대상 사업에 대한 평가 여부 관리 및 결과 검증이 가능토록 하여 공공건설사업의 평균적 사업 수행성과와 비교하여 해당사업의 사업수행성과 수준을 파악 할 수 있게 된다. 아울러 선진화 방안 적용 사업과 미적용 사업과의 사업수행 성과 비교분석도 가능하게 되어 선진화 방안의 지속적인 추진의 근거를 마련 할 수 있을 것이다. 국민세금에 대한 예산집행자의 책임 확보, 예산의 효율적 집행을 통한 국민 세금에 대한 가치 증대, 사업성과에 대한 국민 신뢰 제고를 위해 사업성과 결과를 인터넷을 통해 국민에게 공표된다.

6. 지속적인 추진

무엇보다도 선진화 방안의 지속적인 추진이 필요하다는 것에는 모두가 공감하고 있다. 설문조사의 결과에 의하면 국가 차원의 선진화 추진이 잘 안되고 개선방안이 제대로 작동되지 않고 있는 이유는 응답자의 절반(49%)가량이 잦은 계획의 신설 또는 개정으로 실천에 대한 의지가 떨어지는 점을 지목하였다. 이번 선진화 위원회에서는 이러한 건설업계의

인식을 충분히 인지하고 있기에 선진화 방안의 지속적인 추진을 위해 공공발주자 협의체, (가칭)건설혁신센터 설립 등 선진화 방안을 지속적으로 추진할 수 있는 조직을 신설하여, 개선 방안에 대한 성과 측정을 바탕으로 한 개선방안의 실효성에 대한 지속적인 점검 및 문제점 보완 등의 노력을 기울일 계획이다.

건설산업 선진화 방안의 지속적인 적용을 통해 공공발주자의 사업계획 및 사업관리 능력 제고를 위한 기본 틀을 제공될 수 있을 것으로 기대되며, 공공사업 추진 단계별 점검을 강화함으로써, 무분별한 신규 사업 추진 방지를 통한 예산 배분의 효율성을 높이고, 예산의 효율적 집행도 꾀할 수 있을 것으로 기대된다. 성과관리 강화를 통해 공공건설사업 추진 과정의 단계별 성과 및 추진 현황을 점검함으로써 적절한 조치를 취할 수 있으며, 공공건설사업의 성과를 구체적인 지표표를 통해 보여줌으로써 공공건설사업 성과의 효율화뿐만 아니라 나아가 국민으로부터 신뢰 받는 건설산업이 될 수 있기를 기대한다.

- 이순병 e-mail : sblee@dongbu.co.kr
- 이현수 e-mail : hyunslee@snu.ac.kr
- 장철기 e-mail : ckchang@cerik.re.kr