

공공 건설사업 비효율 - 무엇부터 개선해야 하나

- 사업 결정에서의 외부 간섭 배제돼야, 건설 관행의 후진성 타파도 -

장 철 기 | 한국건설산업연구원 연구위원
ckchang@cerik.re.kr

사례 1 : 4년 간 1조 1,000억원이 투입된 경전철 사업이 운행을 하지 못하고 있다. 객차 30대가 선로에 덩그러니 서 있다. 8개월째다. 시운전만 몇 차례 한 게 전부다. 15개 역이 들어선 18km 구간의 철로는 녹슬고 있다. 수요 예측을 잘못하여 이로 인한 운영 수입 부족분을 관할시가 감당해야 하고 이 때문에 준공 확인을 늦추고 있다. 준공 즉시 연간 550억원의 적자가 예상된다.

사례 2 : 해군기지 건설을 놓고 시민단체, 일부 주민과 경찰이 연일 대치하고 있다. 1조 원짜리 국책사업이 9년째 표류하고 있다. 이 자 비용만 한 달에 59억원이 들고 있다.

최근 언론에 보도된 내용들이다. 비효율적인 공공 건설사업 추진의 단면을 여실히 보여주고 있다. 이뿐만 아니다. 도시철도 연장선이 다리 위를 지나도록 계획되어 있어, 준공 1년이 지나도록 제대로 활용해 보지도 못하고 철거해야 할 처지에 있는 다

리도 있다. 이런 경우도 있다. 공사비 120억원을 들여 준공한 다리에 8개월째 차량이 다니지 못하고 있다. 다리 높이가 접속 도로보다 1.8m 높기 때문이다. 접속 도로에 대한 대안도 없이 다리를 건설한 결과이다.

이제는 기존 접속 도로를 그대로 두고 별도의 출입로를 연결하는 공사를 하고 있다.

왜 비효율 반복되나

공공 건설사업은 국가 차원의 계획적이고 효율적인 국토 공간을 건설하는 데 중추적 기능을 담당해 왔다. 경제 활동의 기반이 되는 사회간접자본을 제공하고, 국민의 편익을 위한 공간을 제공함으로써 국가 경제 발전과 국민의 삶의 질 향상에 큰 역할을 해 왔음을 부인하기는 어렵다. 그러나

매년 막대한 규모의 정부 재원이 투입되는 공공 건설사업에서 이러한 비효율적인 모습이 나타나고 있다.

막대한 정부 재정이 투입되는 공공 건설사업의 비효율성은 오래 전부터 건설업계뿐만 아니라 전 국민의 큰 관심사가 되어 왔다. 이러한 공공 건설사업의 비효율성을 해결하고 미흡한 성과의 향상을 위하여 정부와 산업 차원에서 종합적인 대책을 마련하는 등 개선의 노력을 경주해 왔다. 그러나 동일한 문제점이 반복적으로 나타나고 있고, 공공 건설사업 추진 실태와 성과를 보더라도 이러한 노력이 과연 결실을 맺고 있는지에 대한 의문이 있다.

따라서 왜 아직까지 이러한 비효율적인 모습이 나타나고 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 사실, 어떤 결과를

초래한 사업을 비효율적인 사업이라 하는지 규정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 주체별 시각에 따라, 사업 단계에 따라 달라질 수 있다. 그러나 반대로 건설사업의 성공을 측정하는 기준들은 여러 가지로 제시된 바가 있기에 이 기준에 부합되지 못한 결과를 비효율적인 사업으로 이해할 수 있다. 즉, 사업 기획시 고려하였던 사업의 필요성과 기대 효과, 그리고 목표를 충분히 달성하지 못한 사업, 사업의 성과 대비 예산 효율성 정도가 현저히 낮은 사업, 당초 계획한 사업비보다 많은 사업비가 투입된 사업, 당초 계획한 사업 기간을 맞추지 못하고 지연되어 준공된 사업, 요구되는 품질 수준에 미치지 못하는 시설물을 건설한 사업, 사업 추진 도중 사업 내부 주체간 갈등 혹은 주민·시민단체·환경단체 등과의 갈등으로 인해

순조롭게 진행되지 못한 사업 등으로 규정할 수 있다.

사업 결정에서의 외부 간섭과 압력

이러한 공공 건설사업의 비효율 정의에 따라 본고에서는 기존 연구에서 제기되었던 130여 가지의 문제점을 그룹핑하여 31개의 비효율 유발 요인을 도출하고, 개별 요인들의 현재 수준, 비효율성에 미치는 영향 정도를 분석한 결과를 요약하였다. 우선적으로 개선해야 할 요인 도출은 비효율 유발 요인의 현 수준과 중요도(영향 정도)를 같이 고려하여 살펴보았다. 도출된 여러 요인 중 가장 우선적으로 개선되어야 할 두 가지 요인은 '사업 결정에서의 외부의 간섭 혹은 압력'과 '후진적인 건설 관행 및 문화'로 나타났다.

먼저, 사업 결정 과정에서의 외부

간섭 혹은 압력은 공공 건설사업 성과 인식 조사에서 사업의 순조로운 추진 부분에서 성과가 가장 낮은 것으로 나타난 것과 궤를 같이한다고 볼 수 있다. 충분한 타당성 검토 없이 외부의 간섭 혹은 압력에 의해 추진되는 사업들은 상식적으로 생각해도 순조롭게 진행되기가 어렵기 때문이다.

피터 드러커(Peter F. Drucker)가 강조한 바와 같이 효율(efficiency)과 효과(effectiveness)의 차이를 인식할 필요가 있다. '효율적인 것'은 '주어진 일을 제대로 하는 것'이고, '효과적인 것'은 '제대로 된 일'을 하는 것이다. 공공 건설사업의 효율적 관리가 일을 처리하는 수단에 초점이 맞춰져 있는 반면 '효과적'인 것은 꼭 해야 될 사업, 필요성이 충분한 사업을 대상으로 한다. 따라서 보다 중요한 것은 어떻게 하느냐보다 어떤 일(사업)을 선정하여 그 목표를 설정하는 것이다. 즉, 중요한 일(사업), 필요성이 충분한 일(사업)을 선택해서 효율적으로 관리하는 것이 최상이며, 반대로 효과적이지 못한 사업을 효율적으로 추진할 경우에는 최악의 결과가 초래될 수도 있다.

관행과 문화의 후진성 개선해야

이전의 관련 연구에서 지목되지 않았지만 건설 참여자, 특히 건설 외부



우리나라 공공 건설사업은 '사업 결정 과정에서의 외부 간섭'과 '후진적인 건설 관행 및 문화'가 비효율을 유발하는 근인인 것으로 나타났다. 사진은 인천 월미은하레일 사업.

의 주체들로부터 많은 지적을 받아 온 ‘후진적인 건설 관행과 건설 문화’가 국내 공공 건설사업의 비효율을 유발하는 가장 중요한 요인 중의 하나로 도출되었다는 점은 주목할 필요가 있다.

일전에 한 세미나에서 관련 부처의 고위 공무원이 건설산업은 제도와 정책 개선만으로 해결될 수 있는 산업이 아니라 산업에 종사하는 참여 주체들의 인식과 의식도 함께 개혁되어야 한다고 주장한 바 있다. 실로 공감되는 부분이다. 국내 공공 건설사업의 비효율을 극복하기 위해서는 어떠한 제도나 정책적 개선보다 건설산업 종사자들이 이러한 후진적 건설 관행과 건설 문화를 변화시켜 나가야 할 것으로 판단된다.

공공 사업에 대한 인식 차이

국내 공공 건설사업의 추진 과정에

대한 인식 조사를 했다. 현재 공공 건설사업들이 효율적으로 추진되고 있는지에 대한 인식 조사에서 발주자들은 대체로 현재 국내 공공 건설사업이 효율적으로 추진되고 있다고 생각(매우 효율적 26.3%, 대체로 효율적 23.7%)하고 있는 반면, 설계·엔지니어링업체, 건설업체, 학·연중사자 등 발주자 외 그룹에서는 매우 비효율적이라고 생각하는 비율이 42.5%(대체로 비효율적이라는 응답을 포함하면 53.8%)로 나타났다. 발주자 그룹과의 인식 차이가 상당했다.

시공 이전 단계의 주요 업무를 수행하고 관리하며, 개선의 가장 큰 역할을 할 수 있는 발주자의 절반이 현재의 공공 건설사업의 추진 과정이나 결과가 효율적이라고 생각하고 있다는 점으로 미루어 봤을 때 공공 건설사업의 비효율 유발 요인의 개선에

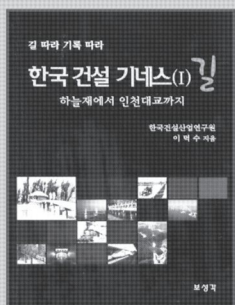
생각보다 더 많은 시간과 노력이 소요될 수도 있을 것 같다.

아울러 설계 단계에서는 설계 감리, 시공 단계에서는 감리 등 공사 관리를 통하여 관리 활동을 하고 있으나, 사업 기획, 타당성 조사, 예산 편성 및 배분 등 사업의 성패를 결정할 수 있는 사업 초기 단계의 중요한 역할을 하는 발주기관, 정부 부처의 생산 활동에는 구체적인 관리 활동이 없다. 따라서, 사업 초기에 수행되는 발주기관, 정부 부처, 관련 기관의 생산 활동에 대한 관리를 강화할 필요가 있다.

좀 더 바란다면, 공공 건설사업 전(全) 단계에 걸친 관리 활동이 분산되지 않고, 한 주체에 의해 일관되게 수행될 수 있도록 한다면 목표 의식과 책임감을 바탕으로 더 나은 성과를 창출할 수 있을 것으로 판단된다. 

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 / 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명하는 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 최근 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 ‘최초, 최고, 최장, 최대’ 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 『한국 건설 기네스(I) 길』을 발간하였다.