공기 지연 유발하는 제도적 환경은 무엇인가

- 사업비 감액에 따른 예산 부족이 주요인, 인력축소 · 적자 운영 사례 빈발 -

공공건설사업을계획하고수행함에있어 사업타당성등을충분히검토하지않고, 전시 효과나 정치적 목적을 위하여 치밀한 계획없이사업을진행하는경우가적지않다. 이런현상은결과적으로사업의부실을초래할뿐만아니라, 예산배정의불합리성과함께 공기 연장 등의 사유를 발생시키고 결과적으로사업의불건전성과함께건설기업의 부담으로작용하고있다.

건설교통부는 이러한 문제를 인식하여 1999년3월에‘ 공공 건설사업효율화대책 ’을수립하고그에따른조치를취한바있다. 이 대책은 대규모의 SOC 사업에서 잘못된 관행과졸속사업추진등으로인한예산낭비를 막기 위한 획기적인 개선 방안으로 제시된것이다.

우리나라 공공 건설 사업의 현주소

그러나, 최근대한건설협회자료에따르면 예산 부족 현상이 심화되면서 약 47.4%의 SOC 건설현장에예산배정이되지않아심각한공사차질이이루어지고있다. 뿐만아니라, 60% 이상의 현장이 공기가 연장됨으로써 업체들의 경영을 부실화시키고, 품질저하와안전문제야기, 공사비상승등의문제를일으키고있는것으로나타나고있다.

이러한현상은공공건설사업에대한체계적이고 치밀한 계획과 예산 준비 과정을 거치지 않고, 정치적인 목적이나 졸속적인 계획으로사업을착수시키는것이그원인이라 할수있다. 실제공공건설현장에서는이러한이유들이많은애로사항들을발생시킴으로써, 건설 기업들의 경영을 악화시키는 것에서부터건설결과물의품질저하와국가적인 예산 낭비의 초래로까지 이어져 건설 환경이악화되는악순환이거듭되고있다.

한국건설산업연구원의금년건설경기전망치를 살펴보면, 정부의 SOC 예산이 다소 증가할 전망이지만 예산은 국도 및 일반 철도의 완성 공사 위주로 투자되고 철도 사업이 민자로 전환됨에 따라 공공 수주 물량은 1.6% 감소할 것으로 예상되고 있다. 그리고 민간부문의감소폭(재개발등건축부문 - 5.2%, 주택부문 - 7.4%)은 더 클것으로 예상되어, 건설업체의 고정비 부담이 증대되고 있는 것이 현실이다. 더구나 최저가낙찰제의확대등으로인하여예가대비65% 내외 수준으로 낙찰가가 형성될 것으로 보이며, 이러한 경향은 건설업체의 채산성에 악영향을미칠것으로우려되고있다.

일반 도로 공사의 사업별 예정 공기 평균

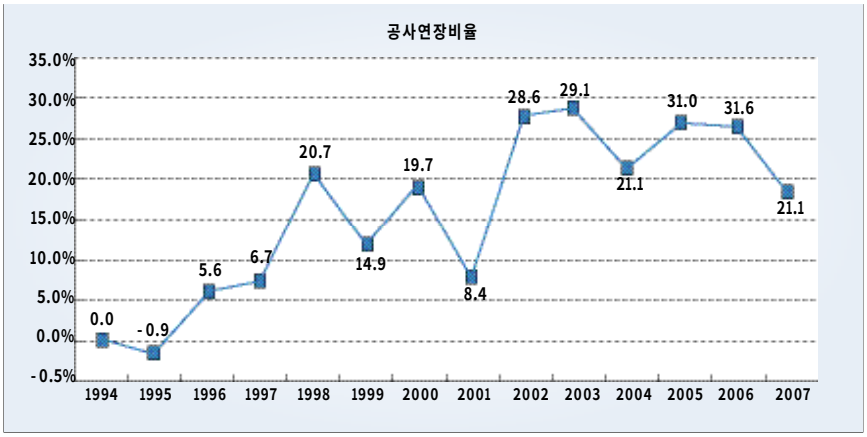
일반 도로 공사의 사업 최종 연도 사업별 소요 공기 평균

총사업비관리 대상 사업의 연도별 공기 변동률

(단위: %)

완료 예산연도	건축 사업	고속 도로	공항	농업 개발	댐/광역 상수도	일반 도로	일반 철도	지하철	항만	전체
1994	0.0	0.0				0.0			0.0	0.0
1995	-2.4	0.0			5.0		12.5	0.0		-0.9
1996	3.3	0.0	16.7	7.1	12.5	0.0	0.0			5.6
1997	0.3		16.7		22.5				16.7	6.7
1998	15.8	60.0		4.5	16.7			60.0	-9.2	20.7
1999	16.7	20.0			0.0			0.0		14.9
2000	22.8	54.2	10.0	0.0	81.9	0.0	0.0	16.7	0.0	19.7
2001	15.7	-7.7	54.2		0.0	2.4				8.4
2002	22.7	5.0	20.0		102.1	21.2		0.0		28.6
2003	11.1	20.0			71.8	27.7	25.0		0.0	29.1
2004	14.1	35.6		0.0	75.0	17.0	66.1			21.1
2005	17.8	31.2	25.0	15.1	90.4	31.3	73.6	120.0	71.4	31.6
2006	15.7	25.7	86.7			42.1	40.0	37.5	0.0	31.0
2007	18.6	3.7	77.1	14.2	59.3	19.9	18.3	0.0	10.7	21.1
합계	14.6	14.0	47.7	10.1	59.8	22.1	39.4	29.3	9.0	21.3

총사업비 관리 대상 사업의 연도별 사업 기간 변동률



한편, 예산부족으로공사에차질이발생하자 건설 현장에서는 공종 · 현장 배치 인력축소, 현장경비를자체비용으로조달하는적자 운영, 외상(사전) 공사등 변칙적인 운영사례가빈발하고있다. 예산부족문제 외에도 민원 발생, 보상 지연 등으로 공기 지연이 일상화되고 있으며, 시공 계약자가 공기지연에따른간접비용을청구하는사례도발생하고있다.

총사업비관리대상 사업, 공기지속증가

1994년부터 2007년 사이에 기획예산처에서 발간하고 있는 연도별 ‘ 총사업비관리지침 의 총사업비관리 대상 사업들을 대상으로 사업 기간을 분석해보면 앞의 그림들과같다. 이그림들을살펴보면연도별평균 공기가지속적으로증가하는추이에있음을 알 수 있다. 이는 예산 부족 현상이 심화되면서연간배정되는 예산 규모가 축소되고, 이에 따라 사업별 공기가 지연되는 현상을 반영하는것으로해석할수있다.

계획 시점에서의 평균 공사 기간을 연도별로보여주는그림에서는완만하게증가하던예정 공기가 2006년에급격히 상승하고 있음을 볼 수 있다. 이는 최근 들어 예산에 비하여사업 수가크게증가하면서개별사업의연간 사업비가 감액되었고, 이 때문에 예정 공기가 증가하고 있는 현상을 보여주는것이다.

한편, 실제완료되었거나진행중인사업을보면이러한추세를보다명확하게확인할수있다. 여기서는사업시작시에계획된값인예정공기에비해보다자연스러운증가추세가나타나고있는데, 이는예산부족으로 인하여 실제로 소요 공기가 증가하고 있음을단적으로보여주는것이다.

총사업비관리 대상 사업들 중 완료된 사업만을 추출하여 분석한 결과, 1994년부터 2007년 사이에 완료된 사업들은 전체적으로 21.3%의 공기 지연이 발생한 것으로 나타났으며, 공기지연현상은점차로 증가하는추세를보이고있다.

건설협회가발표한자료에따르면 400여개공공건설현장가운데절반가량(47.4%)이예산이배정되지않아공사차질이심각한것으로보고되고있다. 그리고예산이부족한현장중 45.4%는사전공사를하고있고, 48.5%는공종이나 인원을 축소하는 등 파행적으로 운영하고 있는 것으로 나타났다. 또한, 공정률도 축소 배정된 예산으로 인해 계획 공정률 대비 68.2%밖에 진행되지못한것으로나타났다. 실제예산부족으로 공사 기간이 연장되었거나 연장이 예상되는현장은 60.9%에달하고, 이중3년이상연장되는현장이 42%에달하고있다.

예산 부족에 따른 공기 지연의 폐해

이러한 현상은 준비된 예산이 부족함에도 불구하고 무리하게 사업을 확대 시행하는 것이 원인일 수도 있지만, 근본적으로는 요구되는 공공 시설물들의 건설에 필요한 예산이 확보되지 않은 것에 기인하는 것이다. 불필요하게사업기간이늘어나게되면 그에따른부작용으로해당건설 기업의입

대한건설협회의 조사 결과에 따르면, 400여 공공 건설 현장의절반(47.4%) 가량이예산이배정되지않아 공사에차질을겪고있는것으로나타났다.

장에서는 경영적 압박이 발생하게 되고, 현장 차원에서는 과도한 간접비가 발생하며, 공사 인력 활용의 효율성이 떨어지게 된다. 또한, 집적된 공사 시행이 불가능하게 됨으로써품질저하를유발하게되고, 예상치못한 안전 문제가 발생할 가능성도 높아진다. 현장의 장기화에 따른 민원 발생의 소지도 높아지게된다.

궁극적으로 예산 부족으로 인한 공기 지연은 단위 사업당 투입 비용의 증대를 가져올수밖에없으며, 이는결국예산집행의효율성을감소시키고예산을불필요하게낭비시키는 결과를 가져온다. 게다가 목표로 하는 공공 시설물이 필요한 시점에 완성되지 못함으로써 발생하는사회적 비용을감당해야한다. 이러한결과는충분히예상가능한 것으로서단순히건설현장의애로사항으로만 그치지 않을 것이다. 따라서, 이를 국가 예산 및 경제 차원에서 발생하는 문제로 바라보고, 사전에 대비책을 마련하는 것이 필요하다.

정부 정책에 대한 재고 긴요

1990년대 말에 정부는 공공 건설사업의 시행과관리상에많은문제가있음을확인하고, 1999년3월에‘ 공공건설사업효율화종합대책 을수립하여, 법 · 제도적인개선방안을 마련하였다. 이 종합 대책에서는 심도 깊은자아반성과함께공공건설환경을개선하기위하여 주요 6개 주제 아래 총 52가지의구체적인대책을마련하였다.

그러나, 최근실시한설문조사와자료분석을통하여살펴본바에의하면, 공공건설사업 효율화 대책에서 문제로 제기되고 그 구체적인대책을법제화한사항들이실제현장에서는 여전히 문제로 남아 있는 것으로 나타나고 있어 이에 대한 대책이 필요한 것으로보인다.

합리적 · 체계적 사업 절차 확립 및 준수, 예비타당성조사제도 도입, 타당성 조사의 실효성 확보 등과 같은 사전 준비와 관련한 대책들은착수하는사업들에대한일관성과 안정성을확보하기위한것이라할수있다. 그렇지만 설문 조사의 많은 응답에서 건설기업들은설계변경에대한불합리함을크게 문제제기하고있어이러한대책이실효성을 발휘하지못하고있음을알수있다.

또한, 설계 내실화에서 대책을 강구한 충분한설계비와설계기간의부여및기본설계에대한비중증대방안도결과적으로‘ 저급의 설계 품질 ’이라는 응답으로 돌아오고 있어그실효성이없는것으로나타났다.

더불어 신규 사업 제어 장치 마련을 통하여 우선 순위에 따라 예산을 편성한다거나, 1차연도예산배정기준을마련한다는대책이있었으나, 예산부족으로인한공사지연과 1차 연도 사업비 감소 등의 모습은 계속 나타나고있다. 또한, 완공위주집중투자에서마련하고있는각종대책들에도불구하고 실질적으로는분산투자형식으로예산이편성되는현상이나타나고있다.

더 나아가 선보상-후시공의 제도화에 관한 대책이 무색할 정도로 도로 현장에서는 발주자를대신하여시공사가용지보상업무에매달리고있어, 실제공사업무는뒷전으로 밀려나 있는 현장들이 어렵지 않게 발견되었다.

현재 공공 건설 현장에서는 예산 부족과 저급의 설계 품질로 인하여 많은 설계 변경 요인들이 발생하고, 이를 해결하는 과정에 상당한어려움을겪고있는것으로나타나고 있다.

이러한 사항은 공공 건설사업 효율화 대책에서문제제기하고해결하고자하였던내용들이지만, 아직도공공 건설 현장의 문제로남아있어, 종합대책의실효성에대해의문을제기하지않을수없다.

정부에서도공공건설현장에서발생하는 문제에 대하여 심도 깊게 연구하였고 그에 따른 대책을 마련하였으나, 그 실효성을 확보하기 위해서는 한걸음 더 나아가 보다 깊은 연구가 있어야 한다. 즉, 1999년에종합대책을마련하기위하여정부가가졌던문제의식의 타당성에도 불구하고, 그 대책을 수립함에있어서근본적인해결책을 마련하기 위한 노력이 더 필요함을 알수있다. CJ

김우영
한국건설산업연구원연구위원
beladomo@cerik.re.kr