

# 공공 건설예산 집행 효율화 - 어떻게 추진해야 하나

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

최근 정부는 공공 건설사업에 대해 예산 집행 효율화 방안 수립을 위해 10개 분과를 구성하여 운영 중에 있다. 이에 예산 집행 효율화 방안을 수립하는 데 있어서 왜, 무엇을, 언제, 누가, 어떻게 해야 하는지에 대해 생각해보고자 한다.

## 왜 절감해야 하나

예산 효율화 방안의 모색은 기간 한정된 재원으로 최대의 투자 효과를 얻기 위해 공공 건설 사업비 절감을 위한 많은 노력을 기울여 왔으나 아직도 사업 과정 전반에 걸쳐 낭비적인 요인이 근절되지 않았다는 인식에서 출발한다. 이는 비단 우리의 경우에만 한정된 것은 아닌 것 같다. 영국의 경우도 1994년 시작된 건설산업 재인식 운동을 통해 많은 효율성의 증진이 있었음에도 불구하고, 2010

년 4개월에 걸쳐 300여 명의 산업 전문가를 동원하여 공공 건설 사업비 15% 절감 방안을 수립하기도 했다. 일본의 경우도 1997년부터 시작된 공공공사 코스트 절감 노력을 지속적으로 추진해 오고 있다.

사업관리의 목표는 주어진 사업을 성공적으로 완성하는 데 있다. 성공적인 사업은 여러 가지로 정의될 수 있지만, 가장 보편적인 기준은 요구되는 품질 조건을 만족하는 시설물을 정해진 기간과 주어진 예산 범위 내에서 완성하는 것이다. 이런 관점에서 국내 공공 건설사업을 들여다보면 과연 국내 공공 건설사업에 제대로 된 사업관리가 있는지를 반문하게 된다. 여러 조사를 통해서 나타난 국내 공공 건설사업의 현실은 주어진 예산보다 사업비는 증가하고, 계획된 기간보다 공기가 지연되고 있는 것으로

나타나고 있다. 더욱이 내년도 SOC 예산 축소로 인해 공공 건설사업의 지연은 더욱 심화될 것이고, 이로 인한 사업비 증가는 더욱 심해질 것으로 예상된다. 공공 건설사업의 투자비에 대한 효율성의 혁신에 대한 체계적인 방법과 목표가 필요한 시점이다.

## 무엇을 절감할 것인가

절감의 대상은 예산도 아니며, 공사비도 아니다. 사업비가 절감의 대상이 되어야 한다는 것이다. 일반적으로 사업비는 공사비, 보상비, 부대비 등 사업 추진과 관련된 모든 경비를 합한 금액으로 정의된다. 그러나 현행 관련법에서는 공사비, 총사업비, 건설비, 총공사비 등을 혼용함으로써 사업비에 대한 명확한 정의조차 통일되지 않고 있다. 일례로 사

업비에 해당되는 용어로 『총사업비 관리지침』에서는 총사업비, 사후평가보고서에는 건설비, 『건설기술관리법』에서는 총공사비라는 용어를 사용하고 있다. 더군다나 『건설기술관리법』에서 사업비에 해당되는 용어로 사용되는 총공사비를 사후평가지침에서는 설계비, 감리비, 용지비, 보상비 등이 포함되지 않은 금액으로 정의하고 있어 혼란이 가중되고 있는 실정이다. 좀 더 사고의 폭을 넓히면, whole life cycle cost 측면에서 절감을 생각하여야 한다. 시설물의 구상, 계획, 설계, 시공, 운영 단계를 통틀어 소요되는 비용을 줄일 수 있어야 한다. 각 단계에서의 개별적인 절감 노력이 이후 단계에서의 추가적인 비용 발생의 원인이 된다면, 이는 올바른 절감 방안이 아닐 것이다.

생산성 향상의 이론 중 생산성을 향상하기 위해서는 먼저 생산성 저하 요인을 먼저 발굴하여 제거한 후 생산성 향상 방안을 고민하는 것이 일반적인 순서이다. 따라서 예산 집행 효율화를 위해서는 절감 방안을 논의하기 전에 현재 공공 건설사업에서 나타나고 있는 낭비적인 요소를 먼저 제거한 후 창의적인 발상을 통한 절감 방안을 수립해야 할 것이다. 이렇게 추진하는 것이 훨씬 힘을 덜 들이면서도 보다 큰 절감 효과를 보게 될

것으로 판단된다.

## 언제 해야 하나

그동안 많은 공공 건설사업에서 사업 초기 단계의 사업비 관련 의사결정의 효율화와 설계의 최적화보다는 저가 입찰과 시공 방법의 개선 등에 의한 사업비 절감을 추구하는 소극적인 사업비 관리에 초점을 맞춰 왔다. 그러나 실제로 예산 낭비는 기획 단계에서 많이 발생함을 여러 자료를 통해 알 수 있다.

최근 한 공공기관에서 발간한 연구보고서에 의하면, 예산 확보를 위해 최초 총사업비를 과소 추정한 뒤, 사업 추진 과정에서 증액시키는 행태가 지속되고 있으며, 투자 우선순위가 명확하게 제시되지 않은 채 분산 투자가 이루어져 사업이 필요 이상으로 장기화되고 총사업비가 다시 증액되는 악순환이 발생하고 있다고 지적하고 있다. 또한, 대통령 인수위원회에서 발간한 예산 낭비 사례에서도 사업 타당성 검토 잘못으로 인한 예산 낭비, 중복 또는 과잉 투자로 인한 예산 낭비를 지적하였다. 계획 수립 단계에서 충분한 대안의 검토 없이 사업을 추진하거나, 부처간 중복 과잉 투자를 하는 경우 예산 낭비의 규모가 클 뿐만 아니라 예산 낭비가 현실화·구체화되기 이전이어서 그 심각

성을 간과하기 쉬우므로 특별한 주의가 요구된다는 점을 지적한 바 있다.

그러나 주요 선진국의 공공 건설사업비 관리는 시공 이전 단계인 계획 단계와 설계 단계에서 중점적으로 이루어지는 반면, 국내의 경우 계약 단계와 시공 단계에서의 공사비 증액 억제에 주안점을 두고 있다. 건설사업관리의 가장 기본적인 원리인 비용 절감 노력과 비용 절감 효과의 상관관계를 나타내는 그래프를 상기해볼 때 사업비 절감 노력이 어느 단계에 집중되어야 할지는 자명하다.

## 누가 주도해야 하나

건설사업에서 발주자의 올바른 역할 수행은 사업을 성공으로 이끄는 가장 중요한 요인 중의 하나이다. 특히, 공공 발주자는 국민의 대행자로서 공공 건설사업을 관리하는 입장이므로 국민의 입장에서 철저한 value for money를 추구해야 한다. 그러나 국내 건설산업 전문가들이 느끼고 평가하는 국내 공공 발주기관의 건설사업관리 역량은 아직 아쉬운 점이 많다는 의견이 지배적이다. 특히 사전적 계획 및 조치 업무를 통한 효율적인 사업관리를 함으로써 사업비 절감이 가능하나 사후적 확인과 검토에 치중하고 있다는 평이다. 보상 업무를 시공회사에 전가하는 등의 갑의

우월적 지위를 이용한 책임 회피 및 불평등한 업무 추진이 발생하고 있으며, 책임감을 가지고 주어진 사업의 목표 달성을 위해 노력하기보다는 자율권과 재량권을 가지지 못한 절차 위주의 감사에 대한 피해자로서 자기 방어를 위한 감사 대비 서류 업무에 많은 시간을 빼앗기고 있는 형편이다.

그러나 주요 선진국의 경우를 보더라도 사업비와 사업 기간 등의 사업 목표 달성을 위해서는 발주자의 노력이 절대적임을 직시하여 다각도로 발주자의 역량 강화를 위한 노력을 하고 있다. 이러한 노력의 기본 개념은 국민의 세금 집행자로서의 책임을 다하겠다는 것이다. 최근 영국의 공공 건설사업 15% 절감 방안으로 제시한 5개의 방안 중 4개가 발주자와 관련된 사항임을 상기할 때 발주자 혁신을 지속적으로 추진해 온 영국조차 사업비 절감을 위해서는 발주자의 역할이 중요하다는 것을 인식하고 있는 것이다. 사업비 절감은 사업 참여자 모두의 노력을 전제로 하고 있다. 그러나 공공 발주자가 주도해야 한다.

### 어떻게 해야 하나

혁신은 상식이 현실로 구현되게 하는 것이다. 건설사업의 성패는 시공이 아니라 기획, 설계 단계에서 결정

되며, 싸구려를 제공하는 기업을 선택하는 것이 건설사업의 목표 달성이나 사업비 절감의 해법이 아니다. 즉, 기획·조사·설계 단계에서의 철저한 관리와 이를 통한 사업비 절감이 필요하다.

건설사업의 성패는 일을 하는 주체보다 일을 시키는 주체의 역량과 역할에 좌우된다는 점에서 발주자의 리더십과 역량 강화가 필요하다. 성공을 위해서는 어떻게 해야 하는지 알아야 한다. 모범 사례 발굴 및 전파를 위한 절감 사례 등에 관한 지식 관리 및 보급 체계를 수립해야 한다. 측정되지 않는 성과는 무엇이 문제인지 알 수도 없고 개선될 수도 없다. 사업별 목표를 설정한 후 사업 종료시 측정하여 비교해야 한다. 성과 관리를 강화해야 한다.

일회성 방안이 아닌 지속적 추진이 필요하다. 2008년 사업비 10% 절감 방안을 발표한 이후 또다시 사업비 절감 방안을 논의하는 것이 적절한 것인지에 대해서도 고민해야 한다. 다시 말하면 이전 사업비 절감 방안이 어떻게 구체화되고 있으며, 현장에서는 어떤 모습으로 반영되고 있는지, 어느 정도의 효과를 나타내고 있는지에 대한 점검 없이 또다시 새로운 방안을 마련한다는 것은 의미 없는 작업이다. 이전 대책의 성과 점검

과 부족한 부분에 대한 심층적인 고민을 통해 보완·발전할 수 있는 방안을 만들 수 있기 때문이다.

2008년 정부가 발간한 ‘건설 사업비 절감 매뉴얼’의 발간사 중 한 대목을 기억할 필요가 있다. “건설산업이 국민들의 사랑과 신뢰를 받지 못한 것이 바로 예산 낭비의 관행에 일부 요인이 있다고 보아도 과언이 아닐 것입니다.” 