

공공 건설사업 성과 관리 필요하다

장 철 기 | 한남대 건축학부 교수
ckchang@hnu.kr

지난 7월 각 지방자치단체의 민선 6기가 출범하였다. 지난 「CERIK저널」 8월호에서는 각 광역 지자체 민선 6기 단체장들의 건설 관련 공약을 짚어본 바 있다. 거의 모든 지자체에서 건설 관련 공약을 제시하였다. 건설 관련 공약(公約)이 공약(空約)이 되지 않으려면 제안된 사업의 철저한 성과 관리가 뒤따라야 한다. 이에 현재 국내 공공 건설사업 성과 관리의 현주소를 짚어보고, 개선 방안을 모색해보고자 한다.

기존 제도의 실효성 미흡

성과 관리는 “기 설정된 성과 목표를 달성하는 과정에서 사업 추진자는 자율성을 가지고 목표를 추구하며 사후에 성과 목표의 달성 여부를

측정해 차기 사업 및 보상 체계에 반영하는 것”으로 정의된다. 이러한 성과 관리의 개념 정의에 비추어 이전까지의 국내 공공 건설사업 추진 실태를 살펴보면 과연 국내 공공 건설사업에 성과 관리가 있다고 할 수 있는지 의문이다. 이 글에서 굳이 사업비 및 사업 기간 증가율 등에 관한 구체적인 수치를 거론하지 않더라도 국내 공공 건설사업의 성과 부실은 이미 오래 전부터 지적되고 있다.

정부에서는 2003년에 재정사업 성과관리제도를 도입하는 등 성과와 책임 중심 재정 운용의 일환으로 성과목표관리(2003년), 재정사업자율평가(2005년), 재정사업심층평가(2006년)를 도입하는 등 정부 재정사업에 대한 성과관리 체계를 구축해

왔다. 그러나 공공부문에서는 전통적으로 산출이나 결과와 같은 성과보다는 투입을 중심으로 통제가 이루어짐으로써 절차(process) 및 규칙(rule)에 치중하는 관리 형태가 지속되어 왔다. 국토 균형 발전, 공공성 등의 논리로 인해 사업비, 사업 기간 등 사업 수행 성과에 대한 평가는 상대적으로 관심이 낮았다.

아울러 재정 투자의 효율성 및 재정의 건전성을 제고하기 위한 수단으로 총사업비관리제도(1994), 사후평가제도(2000)를 도입하여 공공 건설사업의 성과 관리를 강화하고자 하는 노력이 있으나 실효성을 크게 거두지 못하고 있는 실정이다.

재정사업자율평가는 전략 과제 단위 ‘프로그램(program)’ 과 하부

경영 정보

과제의 연계성이 미흡하여, 측정 레벨에서의 평가 지표 산정치와 상위 레벨인 사업의 평가 단계별 또는 프로그램 단위별 평가 지표 산정치와의 계층적인 연계성이 부족하다. 건설공사 사후 평가는 사업 계획 수립시의 타당성 조사 결과 이후 공사 완공까지의 기간을 포함한다면 평균 10년 이상의 장기간이 소요되어, 이러한 평가 결과를 향후 유사한 공사에 활용하는 데도 어려움이 발생하고 있어 평가 결과 실적이 미흡하다. 더욱이 평가에 필요한 자료 및 정보의 체계적 관리 미흡 등으로 인하여 평가의 기초가 되는 근거 자료 입력조차 부실한 실정이다.

제대로 된 성과 관리를 위해서는 기획 단계에서 적절한 성과 목표 설정이 중요하지만, 지금까지 우리의 공공 건설사업은 기획 단계에서 필요한 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 사업이 진행되고 있다. 대규모 사업을 추진하면서 사업 타당성에 대한 충분한 검토 없이 사업을 추진하는 등 계획 수립 단계에서 필요한 검토가 충분히 이루어지지 않은 채 추진되고 있는 것이다. 게다가 사업의 필요성이 낮거나 없어 사업을 추진하더라도 당초 목표한 기대 효과를 거둘 수 없는 데도 사업을 추진한 경우도 있으며, 우선순위가 낮은 사업을 우선순위가 높은 사업

보다 먼저 추진하는 사례도 눈에 띈다. 이처럼 기획 단계에서 충분한 검토를 거쳐 사업 목표를 설정하지 못하다 보니 이러한 사업 목표가 후속 추진 단계에서도 구현되지 못하는 문제점을 안고 있다.

국내 공공 건설사업 시행 절차의 특징은 계획에 의한 목표 관리보다는 계획과 목표가 분리되어 있는 구조라는 점이다. 개별 사업의 사업비 관리는 주어진 예산 금액의 사용 여부를 측정하는 것에 초점을 두고 있다. 사업관리 목표가 분명하지 않고 발주청 내에 발주자와 사업관리자의 역할이 용역을 관리하는 것 이외에는 규정되어 있지 않아 사전적으로 수립된 사업 목표를 관리하는 것보다는 사후적인 처방에 주안점을 두게 된다. 발주자에게는 사업에 주어진 공기나 투자비 범위 내에서 준공해야 할 책임이 있음에도 불구하고 권한과 책임을 확보할 수 있는 체계가 부족하다. 이로 인해 발주자의 사업관리 책임 부재 및 사업관리 목표 실종, 계획 수립 단계가 행정적인 일과성 업무로 끝나버리는 모순점을 가지게 된다. 아울러 목표의 불명확함으로 인해 계획 대비 실적의 비교가 어려운 실정이다.

아울러 평가에 필요한 자료 및 정보의 체계적인 관리 미흡 등으로 인해 평가의 기초가 되는 근거 자료 및

통계 기반의 구축이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 총사업비관리제도의 경우 '최초 총사업비'에 대한 기획재정부와 국토교통부의 자료가 불일치하는 등 자료의 신뢰성이 문제가 되고, 총사업비 관리 정보가 매우 단편적인 수준으로 관리되고 있다.

평가 결과와 예산의 연계 등 성과 관리의 환류 체계도 미흡하다. 평가 결과와 예산의 연계 등 평가 결과에 대한 적절한 조치가 이뤄지지 않고 있다. 평가 결과의 활용도 미흡하다. 건설공사의 사후평가제도는 건설공사의 문제점 및 개선 방안을 도출하여 향후 건설공사 시행의 효율성을 도모하는 것에 주목적이 있으나, 평가 결과의 활용 실적은 찾아보기 어렵다.

절차 중심에서 결과 중심으로

성과 관리 강화를 위해서는 기존의 절차 중심의 관리에서 결과(output) 중심의 성과 관리로 접근 방향을 전환해야 한다. 성과 관리 강화를 통해 기대하는 바는 인력, 예산, 시간의 최적 배분을 도모하는 효율성(efficiency)보다는 옳은 목표를 찾고 이를 달성하는 정도를 관리하는 효과성(effectiveness) 증진에 두어야 한다. 나아가 성과 평가(evaluation)에 중점을 두기보다 성과 결과의 환류

체계 강화를 통한 공공 건설사업 성과의 점진적 향상을 목적으로 하는 성과 관리(performance management)에 두어야 한다.

또한, 기존의 성과관리제도 등 평가에 집중되어 왔던 노력이 성과 관리로 전환이 되어야 한다. 성과관리 체계의 기본 틀인 PDCA(Plan-Do-Check-Action) cycle에서 기존의 성과관리제도 체계에서는 실행(D)과 이에 따른 평가(C)만 있었을 뿐, 계획(P)과 조치 및 활용(A)이 간과된 면이 있으므로, 계획과 조치 및 활용 단계를 강화하는 완성된 성과관리 체계의 구축이 필요하다.

아울러 성과 평가를 통해 수집·분석되는 자료의 객관성과 평가 결과의 신뢰성을 높이기 위해 적절한 성과 지표의 개발과 성과 지표의 적절성에 대한 지속적 검증과 수정·보완이 필요하다. 현재 설정된 성과 지표가 달성하려는 목표와 뚜렷한 연관성을 갖는지, 원치 않는 결과나 예산 낭비를 유발하는 지표는 아닌지, 사업 수행 주체의 활동이 지표 측정 대상에 영향을 미칠 수 있고 책임 소재가 분명한 지표인지, 관련 자료를 일관되게 수집 가능하며 쉽게 이해 및 사용할 수 있는 지표인지, 진척 상황을 수시로 신속하게 측정할 수 있는 지표인지, 과거의 다른 지표나 유사 사업의

지표와 비교할 수 있는 지표인지, 그리고 분명한 근거 자료를 바탕으로 검증할 수 있고 지표 측정 과정도 점검할 수 있는 지표인지 등에 대한 지속적인 점검이 필요하다.

목표 달성 가능 여부의 주기적인 점검 및 단계별 사업 수행 성과 점검을 통한 사업 수행 성과의 지속적인 관리 역시 필요하다. 이를 위해서는 사업 수행 단계별 사업 성과의 정도 파악 및 추진 상황에 대한 점검 장치가 필요하다. 영국의 관문심사제도(gateway review process)를 참조하여 기존의 공공사업 추진 절차와 총사업비 관리 절차에 단계별 점검을 추가하도록 할 수 있을 것이다.

신규 사업의 경우에는 사업 계획의 충실화 제고를 위하여 타당성 조사의 적정성 검토시 유사 동종 사업의 사후 평가 자료를 기준으로 비교 분석을 의무화하도록 규정할 필요가 있다. 이러한 규정 의무화를 위해서는 사업 유형별로 사업 성과 및 효과를 비교·분석할 수 있도록 유형별 특성을 고려한 KPI(Key Performance Indicator)를 지속적으로 발굴·보완하고, 사업 성과 평가에 의해 축적된 데이터를 바탕으로 공사 유형별, 시행 과정별로 표준 소요 기간 및 비용을 산출·고시함으로써 유사 사업의 예산 편성시 활용할 수 있도록 하는

노력이 필요하다. 아울러 사업 성과 결과를 인터넷을 통해 국민에게 공표하는 방안도 장기적으로 고려해볼 필요가 있다.

대국민 신뢰 회복 기대

공공 건설사업의 성과 관리를 강화함으로써 기대할 수 있는 가장 큰 효과는 공공 건설사업의 수행 성과 향상이다. 각각의 측정 지표별 목표 근접도를 파악함으로써 해당 사업 성과의 현 수준 파악 및 개선해야 할 부분을 구체적으로 도출할 수 있어 상대적으로 취약한 부분의 개선에 노력을 집중할 수 있다. 이를 통해 궁극적으로는 사업 수행 성과의 향상을 가져올 수 있을 것이다. 또한 사업 성과 자료를 포함한 사업 정보의 체계적 관리가 가능하게 되어 이전 사업 결과를 활용하여 향후 유사한 사업 추진시 사업 내용이나 추진 방법을 개선하는 학습 도구로 활용 가능하게 되어 사업 계획 및 추진에 효율을 기할 수 있을 것으로 기대된다. 사업 단위의 성과 정보가 모여 산업 차원의 성과 분석이 가능하게 되어 산업 차원의 국제 경쟁력 수준 파악 및 보완 부분이 도출 가능하게 된다. 나아가 정부 재정의 효율적 사용을 통한 건설산업의 대국민 신뢰도 크게 높일 수 있을 것으로 기대된다. CERIK