

영국의 프로그램관리(Programme Management) 배경과 발전 현황



김주형 한양대학교 건축공학부 부교수

김규빈 한양대학교 건축환경공학과 대학원과정

1. Program? Programme?

‘Program’이 아닌 ‘Programme’이라는 영국식 철자만큼이나 영국의 Programme Management는 상대적으로 덜 알려져 있지만, 이론적 토대와 최초의 실무 사례는 1990년대 초반까지 거슬러 올라간다. 한마디로 요약하면 영국의 Programme Management는 민간부문의 현실적 요구에서 출발해 공공부문에서 프레임화 시켜 전폭적으로 적용하고 있다.

출발은 민간부문의 건설사업 구상(inception)단계에서 클라이언트 브리핑(client briefing)의 일환으로 수행된 전략 브리핑(strategic briefing)이었다. 이를 통해 전통적인 프로젝트 수행방식에 비해 비례 클라이언트에게 진정한 가치를 가져다 주는 것으로 검증되자 국가적 프레임(frame)인 OGC(Office of Government Commerce) Gateway로 발전시켜 현재 공공부문 사업에 적용하고 있다.

이번 원고에서는 클라이언트의 가치와 이익, 민간부문의 전략브리핑(strategic briefing) 발전과정, 이를 발전시킨 국가수준의 프레임, 그리고 이를 적용한 공공기관 Relocation Programme에 사례를 살펴보고자 한다.

2. 관점의 전환 - 클라이언트 가치와 이익은?

일반적으로 프로젝트의 성공을 정해진 기간(on time)과 예산 내에서(within budget) 클라이언트가 요구하는 품질(by expected quality)로 완수했는지의 여부로 판단해 왔다. 그러나 이는 프로젝트에 참여하는 용역제공자(service providers)의 입장을 더 반영한 것으로, 경우에 따라서는 이렇게 완료된 프로젝트라 할지라도 클라이언트에게 가치

(value)와 이익(benefit)을 가져다 주지 못하는 경우도 있다.

새천년을 기념하면서 영국의 새로운 이미지를 구현하고자 진행했던 3가지의 기념비적인 사업(Millennium Dome, Millennium Wheel, Millennium Bridge)의 현재를 살펴보면, 클라이언트와 서비스 용역제공자 입장에서의 가치와 이익이 얼마나 상이한지 쉽게 파악할 수 있다.

밀레니엄돔(Millennium Dome)의 건축물로서의 상징성과 기술적 수월성이 주는 가치는 새삼 언급할 필요가 없을 것이다. 그러나 최초 기획한 운영 프로그램인 ‘Millennium Experience’는 일년도 넘기지 못하고 중단되는 등, 프로젝트가 클라이언트에게 인도된 후의 운영과정은 시사하는 바가 크다. 실패한 운영프로그램 지원 및 쓸모 없이 비어 있는 돔의 관리를 위한 지출에 따른 경제적 손실을 감당하지 못한 영국정부는 2001년 주변 토지와 함께 돔을 Meridian Delta Ltd. 개발 컨소시엄에 양도해 향후 개발이익을 환수하는 해결책을 내놓지만 이후 사업권자가 계속 바뀌게 된다. 우여곡절을 거쳐 2005년 Anschutz Entertainment Group은 영국의 휴대전화 통신사업자 O2에게 회사 이름을 돔의 공식 명칭으로 부를 수 있는 권리를 판매한다. 2007년 Bon Jovi의 콘서트를 개최하면서 ‘The O2’라는 공식 이름으로 재개장했다. The O2 중앙의 경기장(arena)은 20,000석을 수용할 수 있는 다용도 공간으로 리모델링되었고, 2,410석의 콘서트 홀인 indigo2, 11개의 스크린을 갖춘 Cineworld @ O2, Entertainment Avenue 등의 판매 시설을 갖춘 복합 공간으로 운영 중에 있다. 결론적으로 클라이언트인 영국정부가 입은 경제적 손실과 정치적 부담은 상당했으며, 최초 기획된 프로그램과는 전혀 다른 방향으로 운영되고 있다.

이에 반해 Millennium Wheel(London Eye라고도 불리

며 최대주주가 British Airway에서 최근 EDF Energy로 바뀐)은 시공상의 어려움으로 인도 기한을 넘겼으나, 상징성을 가질 수 있는 디자인과 함께 30여 명의 이용자가 개인 파티까지 열수 있는 캡슐형 회전 전망대로 운영 프로그램을 구체화 한 결과 클라이언트에게 커다란 이익을 안겨주었다.

두 사례의 비교를 통해 얻을 수 있는 시사점은 프로젝트의 성공이 꼭 설계, 엔지니어링, 시공의 성공과 일치하지 않는다는 것이다. 이용자의 만족을 최고의 우선순위로 둔 운영프로그램이 클라이언트 입장에서의 성공에 더 큰 영향을 미친다는 점은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 현재 건설프로젝트 수행과정 및 전문용역 분야를 감안해 볼 때 사업초기에 클라이언트가 운영프로그램을 심도 있게 고민하고 이와 관련한 전문적인 자문을 받는 시스템이 부족하다는 한계가 있다. 이에 대한 필요성이 민간부문에서 자연스럽게 제기되어 이를 지원하기 위한 방법이 개발되었다.

3. 민간부분의 Strategic Briefing

민간부문에서는 클라이언트의 비즈니스가 어떤 상황에서 최고의 모습을 보이는지 체계적으로 분석한 후 이를 실현시킬 수 있는 방법으로 프로젝트를 진행하는 프레임의 필요성이 제기되었다.

이에 대한 초기 사례로 1992년 DEGWA가 클라이언트인 Andersen Worldwide(Arthur Andersen and Andersen Consulting을 포함)의 부동산관리 팀과 함께 시카고 본사이전(relocation) 프로그램에 도입한 전략 브리핑(strategic briefing)이 언급되고 있다.

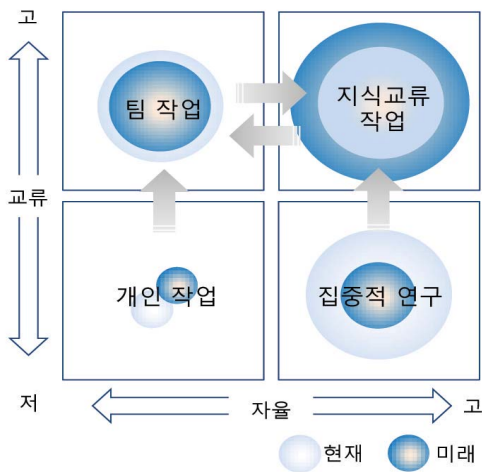


그림 1. 조직의 업무성격 변화

그림 1은 이 과정에서 개발된 업무성격 분석 매트릭스다. 일반적으로 대형 프로젝트를 완수하기 까지 소요되는 기간은 짧게는 3년 내외 길게는 5년 이상인 경우도 있다. 현재의 최고 업무 수준을 분석해 혁신적인 업무환경을 제안해도 5년 뒤에는 낡은 것이 될 것이다. 이에 DEGWA는 업무의 성격을 자율성 및 교류필요 고려해 종합적으로 파악하는 4분면 매트릭스를 고안하고, 현재와 미래로 나누어 분석했다. 예를 들어 비서와 같은 업무지원직의 경우 개인작업이 대부분을 차지하며, 이 유형은 자율성과 교류 정도가 다른 업무에 비해 상대적으로 낮다. 이런 업무 유형의 경우 전통적인 오피스레이아웃에서 볼 수 있는 워크스테이션 위주의 공간구성이 필요하다. 그러나 연구 개발직의 경우 높은 자율성과 관련된 부서와의 활발한 교류가 필요하다. 이런 경우 클럽 같은 사교적인 공간구성이 필요하다. 물론 이런 결론은 조직 구성원을 대상으로 최근 언제 어디에서 업무에 도움이 되는 활동(예: 가장 창조적인 아이디어를 얻었는지)이 이루어졌는지에 대한 조사를 통해 내린 것이다. 이런 활동은 대개 개인 워크스테이션에 앉아있을 때 보다는, 동료들과 카페테리아에서 자유롭게 이야기하거나 홀로 조용히 사색할 때 였다는 것을 파악했다. DEGWA는 당시로는 혁신적으로 개인 워크스테이션을 최소한으로 줄이고 자율근무 방식을 도입하도록 클라이언트에게 제안했다. 이는 건축 레이아웃이나 다른 디자인 혹은 엔지니어링 요소와는 상관없는 클라이언트의 비즈니스 환경과 방식에 대한 자문이었다. 이런 제안을 수용한 Andersen Worldwide는 새로운 본사 건물 22층 중 5층만을 사용하면서도 필요한 회의실, 자유롭게 사색할 수 있는 공간의 규모는 이전 본사건물에 비해 더 많이 확보할 수 있었다. 이런 변화는 이후 R&D 기업, IT기업의 사무 공간에 영향을 주었고, 그림 2와 같은 카페나 클럽같은 사무공간은 그림 3과 같이 국내에서도 어렵지 않게 접할 수 있게 되었다.



그림 2. Club형태의 사무공간 예(출처: www.officesnapshots.com)



그림 3. 국내에 도입된 사무공간 - 유한킴벌리
(출처: www.yuhan-kimberly.co.kr)

Strategic Briefing을 도입하지 않았다면 직원의 수에 따라 획일적으로 워크스테이션을 배치하고 (어찌 보면 닭장처럼), 필요한 위생설비, 엘리베이터, 주차 대수 등을 산정한 후 이를 사무공간과 함께 배치하는 전형적인 건축계획을 수행했을지도 모른다. 그러나 이런 획일적 공간은 교류와 자율이 필요한 업무성격에 맞는 공간을 ‘충분히’ 그리고 ‘효과적으로’ 제공하는데 한계가 있을 것이다. 닭장 같은 오피스 레이아웃에서 현대 기업의 생존을 위해 필수적인 창조성이 발현되리라 기대하는 것은 무리가 있을 것이다.

문제는 클라이언트가 스스로 자신의 조직을 파악하고, 미래의 업무 성격이 어떤 상황에서 최고가 되는지 규명하는 비즈니스 사례 (business case)를 명확하게 제시하지 않을 경우, 용역제공자가 능력이 있다고 해도 결국 클라이언트에게는 아무 가치와 이익을 가져다 줄 수 없다는 것이다.

이를 인지한 영국정부는 비즈니스 사례 작성을 포함한 초기 과정을 체계화하여 Programme Management 프레임 을 제안했으며, 이것이 바로 OGC Gateway이다.

4. 공공부문의 Programme Management 프레임

영국 정부에서는 자체적으로 설정한 정부 목표를 효율적으로 관리하기 위한 방안으로 OGC에서 2002년 9월 OGC Gateway™ Review를 발표했다. 그림 4에서 보는 바와 같이 OGC Gateway는 프로젝트 수준이 아니라 국가정책 수준부터 지속적이고 일관된 검토가 가능하도록 체계화한 일종의 지도(route-map)와 각 단계별로 자체 검증할 수 있는 체크리스트를 포함하고 있다. 정책 실현을 위한 방안이 프로

그램이고, 이 프로그램을 구체화 하기 위한 것이 하부 프로젝트 들이다. 프로그램은 정책과 관련된 다양한 변화에 대처하기 위해 유연하게 기획되어야 하며, 구체화 시킬 수 있어야 한다.

Strategic Briefing은 OGC Gateway Review 0에 포함되어 있다. Strategic Briefing의 주요 내용은 상당부분 클라이언트 측에서 준비하고, 평가하고 승인하는 것으로, 이런 체계를 통해 정부 및 공공 기관은 프로그램 기획 과정에 적극적으로 참여할 수 밖에 없다. 실제로 수요기관의 최고 직급 공무원(Senior Responsible Owner)의 책임하에 Business Case Team과 같은 프로그램 수행 조직을 구성해 의무적으로 참여하도록 되어있다.

프로그램을 구성하는 프로젝트 수준에서도 사업타당성 검토, 조달전략 (procurement strategy), 투자결정, 서비스 (운영) 준비, 이익실현 여부에 대한 리뷰를 지속적으로 수행한다.

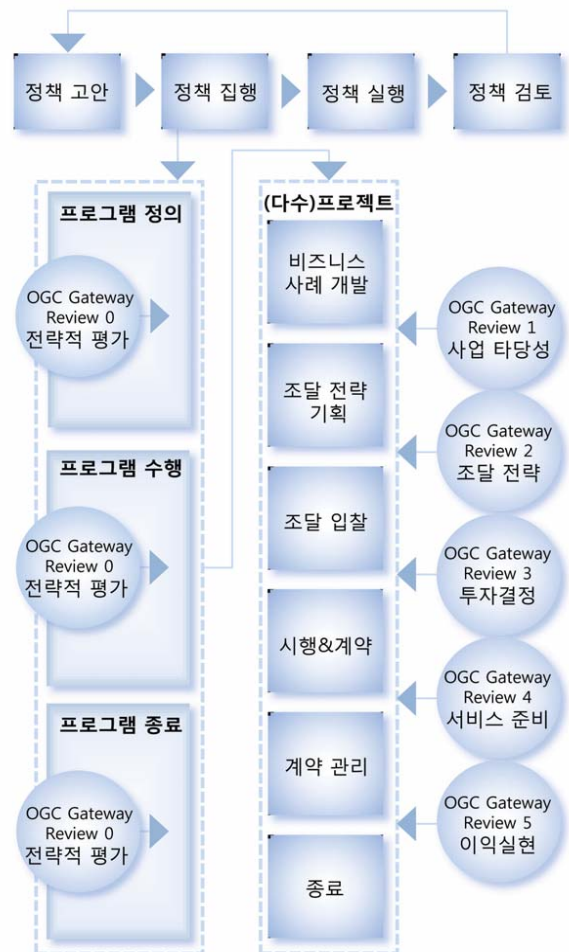


그림 4. OGC Gateway Process(출처: www.ogc.gov.uk)

이러한 일련의 리뷰과정의 주요 내용은 클라이언트 스스로 리뷰 단계별로 해당항목을 고려했는가에 대한 자체적인 인지평가(self recognition analysis)다. 최종적으로 프로젝트가 프로그램 구현에 어떻게 역할을 했는지, 프로그램은 정책실현에 어느 정도 공헌했는지도 평가하게 된다.

이 평가는 프로젝트 수준이 아닌 프로그램 수준에서 이루어진다. 프로그램 수준에서의 성공은 경제적 이익이나 초기 예산(budget)의 적정한 집행여부와 함께 사전에 정의된 이익(benefits) 및 결과물(outcome)을 평가해 판단하게 된다. 예를 들어 공공기관의 경우 업무혁신 정도, 민원인의 만족 여부, 공간사용의 효율성 등이 구체적인 평가 항목의 예이다.

5. 공공부문의 Programme Management 사례

영국 런던에 산재한 다수의 정부부처는 세계적으로 비싼 임대료를 지불하면서도 업무 효율은 떨어진다는 비판에 직면하게 된다. 정부 부처 중 DTI(Department of Trade and Industry, 영국 상무부) 역시 8 개의 분산된 건물에서 5000 명의 직원이 근무하고 있었다. 건물을 신축하기 보다는 기존 공간의 효율성을 극대화 하기 위해 Relocation Programme을 기획하게 된다.

Relocation Programme 목표는 1) DTI의 경영 목표 완수를 위해 필요한 요구를 (일부 업무분야는 표준화시키고 일부는 유연하게 변경해) 현장의 요구를 충족하게 해주면서 유연하게 달성하게 해주고, 2) 적절한 기술지원을 통해 업무와 일상생활의 균형을 통한 근무환경을 제공하고 (예: 재택근무), 3) 기획된 문화적 변화를 가능하게 해주고, 4) 런던의 부동산 임대료 상승에 따른 영향을 완화하는 것 등이었다.

Strategic Briefing을 위한 예비조사의 일환으로 직원들의 공간 활용도와 업무 형태를 그림 5와 같이 조사분석했다. DTI직원의 업무 형태는 고객(민원인)과 비즈니스 파트너를 만나 협의하는 것이 주된 것이었다. 이에 따라 사무실 내에서 이루어지는 대부분의 업무형식은 회의임에도 상대적으로 회의 공간은 부족했고, 대신 전통적인 개인별 워크스테이션이 배치되어 있었다. 연간휴가, 교육 등 다양한 업무 형태를 포함하면 그림5의 시간대별 워크스테이션 점유율이 60%를 초과하지 않았고, 평균적으로 50%미만이었다.

목표를 달성할 수 있는 공간 유형은 공동작업공간 (the team village), 향후 필요를 위해 유동적으로 남겨둔 공간

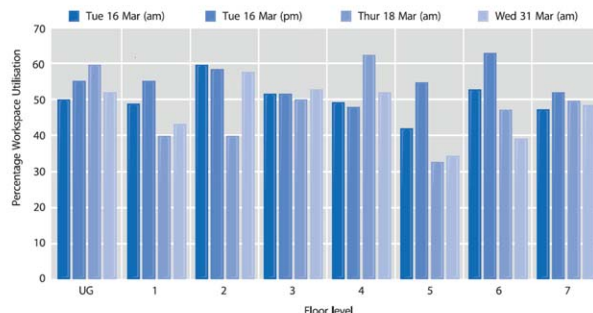


그림 5. DTI의 업무공간 이용도 조사(출처: www.ogc.gov.uk)

(flexi-zones), 사색할 수 있는 공간 (quiet rooms), 접견 공간 (meeting Room), 컴퓨터와 전화를 갖춘 전통적인 사무실 책상 (touch-down areas), 안락한 공간 (soft space), 층별로 각종 사무용 기기를 갖춘 서비스 공간 (ICT service area) 등으로 분류했다. 이를 실제 공간으로 구체화 시키기 위해서는 조직 구성원의 절대적인 동의와 참여가 필요했다. 이를 위해서 그림 6과 같이 Programme Facilitator는 클라이언트 조직 구성원이 중심이 되어 변화하도록 도움을 줬다.

현재의 업무공간 이용도를 감안해 Phase 1에서는 8개의 건물 중 Victoria Street의 건물을 이 공간의 필요만큼 재구성해 이 한 개의 건물에서만 2,250명을 수용할 수 있었다. 이후 나머지 건물에서도 동일한 프로세스가 진행되어 최종적으로 4개의 건물을 비워 임대하거나 다른 정부부처에 제공하게 되었다.

Relocation Programme 결과로 얻은 경제적 이익은 매년 140억원에 이르는 것으로 분석되고 있다. 이에 반해 기존에 부족했던 사색, 회의, 접견 공간은 필요를 충족시킬 만큼 확보되었고, 최초 목표로 삼았던 문화적 변화 (동료와의 교류 증가, 집중적인 사색)도 달성된 것으로 프로그램 결과 추적 평가상 나타났다.

결언

영국의 공공부문 Programme Management는 신규 대형 사업보다는 한정된 공간을 최대한 활용해 가치를 증진하고자 하는 영국정부의 정책 구현 과정에서 더 많은 성공사례가 발표되고 있다. 사례에서 살펴본 바와 같이 공공기관의 재배치에서는 민간부문의 Strategic Briefing 기법을 도입해 Business Case를 수립한 공통점이 있다. 그러나 주목할 점은 클라이언트 최고직급 책임자와 구성원들이 스스로 변

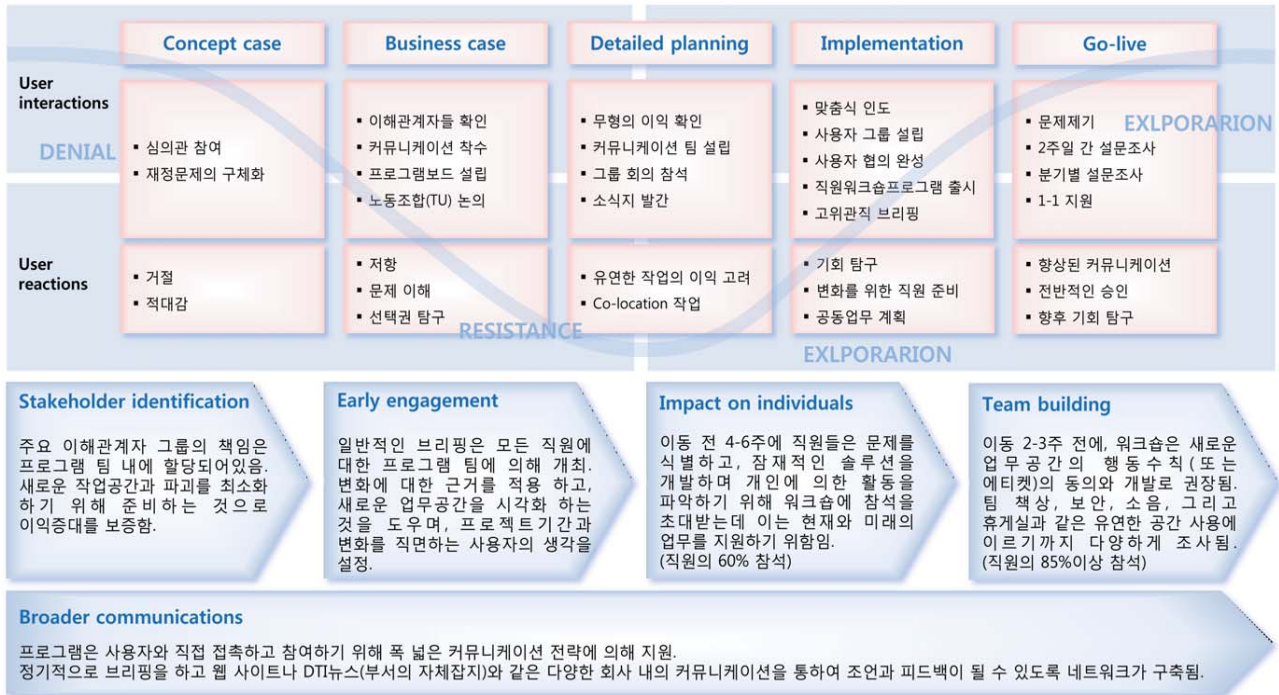


그림 6. 클라이언트 중심의 Programme 진행과정과 역할 및 태도 변화(출처: www.ogc.gov.uk)

화의 필요성을 인지하고, 이에 따라 Programme을 진행할 수 있도록 도움을 준 소프트한 지원 방법에 있다.

제도 및 문화 측면에서 핵심 리뷰단계 및 내용을 포함하는 국가적인 프레임을 제공하고, 클라이언트 스스로 인지평가를 수행해 올바른 방향으로 사업을 진행하는지 여부를 자체적으로 평가해 책임지는 풍토를 조성하고 있는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 국내 공공부문 사업 관리 방식을 감안했을 때 시사하는 바가 크다.

참고문헌

1. 김주형 (2004) 건축주 브리핑의 이론적 고찰 및 이의 국내 수행 방향 제언, 한국건설관리학회논문집 5(3), p.p.79-87.
2. 김주형 (2004) 영국의 건축주 관련 연구 고찰 및 이의 국내 수행 방향 제언, 대한건축학회논문집 구조계, 20(3), p.p.125-134.
3. 김주형 (2005) 건축주 브리핑의 필요성 및 국내외 동향, 대한건축학회지 49(4), p.p.35-38.
4. OGC (2005) Flexible Workspace in the DTI Working Space Harder, OGC, London.

5. OGC (2006) Successful Delivery Pocketbook, OGC, London.
6. OGC (2007) OGC Gateway™ Process Review 0: Strategic assessment, OGC, London.