

영국 정부의 공공 건설사업 효율화 전략 UK Government Construction Strategy



김한수 세종대학교 건축공학부 교수

I. 서론

지난 수년간의 국가경쟁력 약화에 위기감을 느낀 영국 정부는 2011년 3월 국가성장계획(The Plan for Growth)을 발표하기에 이른다. 국가경쟁력 향상과 성장을 목표로 하는 이 계획에서는 다양한 전략과 추진계획을 제시하고 있으며 그 중 하나는 그간 부진했던 SOC투자를 확대하는 것이었다. 그러나 재정적자를 겪고 있는 상황에서 SOC투자 확대는 공공 건설사업 효율화를 전제로 하는 것이었고 Government Construction Strategy(GCS)를 발표하게 된 배경이 되었다.

한 가지 주목할 만한 사실은 재정적자 상황에서 공공 건설사업 효율화를 추진하는 과정에서도 영국 정부는 최저가 낙찰기조로 회귀(回歸)하고 있지 않다는 것이다. “공공 건설사업 효율화 = 최저가 낙찰”로 간주하는 인식이 강한 현(現) 우리 상황에서 최저가 낙찰을 넘어서는 공공 건설사업 효율화 해법에 우리는 주목할 필요가 있다.

II. Government Construction Strategy

1. 개요

Government Construction Strategy(GCS)는 2011년 5월에 영국 정부(Cabinet Office)가 발표한 공공 건설사업 효율화 전략이며 광의(廣義)의 공공 조달제도 혁신전략이다. 즉, 단순한 입찰제도 혁신이 아니라 기획부터 준공에 이르는 공공 건설사업의 전(全) 시행과정을 혁신시키고자 하는 전략이다. GCS는 1990년대 중후반 이후 영국 정부가 지속적으로 추진해온 조달제도 혁신 과제와 해법을 집대성한 성격을 지니고 있으며,

기본방향은 VFM(Value for Money)달성과 예산절감을 통해 공공 건설사업 효율화를 도모하는 것이다.

상기 전략에서는 2015년까지 20% 예산절감이라는 도전적인 목표를 제시하고 있으며, 목표 달성을 위해 13개 추진과제 및 33개 세부목표와 각 연도별로 실행해야할 세부 추진과제 및 기한 등을 제시하고 있다.

2. 추진 과제

GCS에 제시된 추진과제는 모두 13개로 공공 건설사업 효율화를 위한 기본전략이라고 할 수 있으며 <표 1>에 제시된 바와 같다.

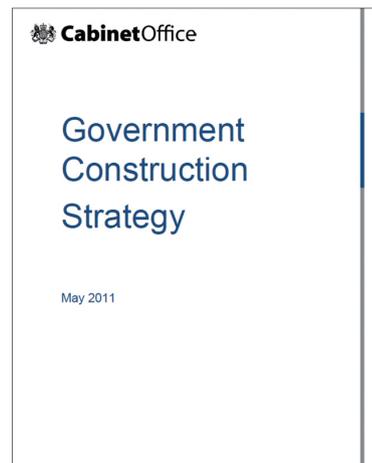


그림 1. Government Construction Strategy

표 1. GCS의 13개 추진과제

구분	추진과제
1	조달제도 혁신을 위한 협력적 리더십 구축 Co-ordination and leadership
2	공공 건설사업 시행계획의 가시성 향상 Forward programme and data
3	거버넌스 개선과 공공 발주자 역량 강화 Governance and client skills
4	건설사업 시행단계별 이행점검 및 성과평가 강화 Challenge
5	Cost 벤치마킹 강화 및 Value 소통 방식의 향상 Value for Money, standards and benchmarking
6	공공 조달의 비효율성 및 낭비요인 제거 Efficiency and elimination of waste
7	BIM 활용 강화 Building Information Modelling
8	설계, 시공, 유지관리, 자산관리간의 통합성 향상 Alignment of design/ construction with operation and asset management
9	공급자 관계관리 Supplier relationship management
10	Framework조달방식의 효율성 점검 및 개선 Competitiveness and reducing duplication
11	새로운 조달모델의 개발 New procurement models
12	공공 발주기관 관계관리 Client relationship management
13	지속가능성 및 저탄소 정책 추진 Implementation of existing and emerging Government policy in relation to sustainability and carbon

상기 표에 제시된 13개 전략을 그간 우리가 채택해온 공공 건설사업 효율화 해법과 비교하면 대부분 생소하다는 인상을 받을 수 있다. 이는 VFM달성과 예산절감이라는 도전적인 목표를 달성하기 위해서는 이에 적합한 진보된 해법(advanced solutions)들이 요구된다는 것을 의미하는 것이다.

3. 주요 특징

GCS에서 채택된 13개 추진과제에서 나타나는 주요 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 어려운 재정상황 하에서도 최저가 낙찰기준으로 회귀(回歸)하고 있지 않다는 것이며, 이는 최저가 낙찰을 공공 건설사업 효율화의 해법으로 간주하지 않는 영국 정부의 인식을 반영하는 것이다. 즉, 공공 건설사업의 효율화를 최저가 낙찰을 통한 공사비 삭감(cost reduction)이 아닌 국민 세금의 투자가치 달성(VFM: Value for Money)으로 접근한 점, 건설업체(contractor innovation) 혁신이 아닌 발주자 혁신(client innovation)에서 출발한 점, 갑을(甲乙) 관계가 아닌 협력(collaboration) 관계를 강조한 것 등이 가장 대표적인 혁신의 패러다임이다.

둘째, 영국 정부의 조달제도 혁신은 공공 건설사업에 내재되어 있는 비효율성을 제거하는 과정이었고, 정부와 공공 발주기관의 문화와 일하는 방식을 바꾸는 과정이었다는 것이다. 대표적인 예로 공공 발주기관이 스마트 발주자(smart client)의 역할을 담당할 수 있도록 베스트프랙티스(best practice)에 입각한 제도 정비, 시행절차 표준화, 가이드 및 매뉴얼 발간, 실행도구 및 성과측정도구 개발, 교육·훈련 등의 체계를 갖추고 시행하고 있다.

마지막으로 지속성에 주목할 필요가 있다. GCS는 공공 건설사업 효율화를 위한 영국 정부의 최근 노력이지만 이는 급조된 것이 아니라 이미 1990년대 중후반부터 약 15년간 지속적으로 이루어져 온 노력의 연장선상에 있는 것이다. 이는 정부와 공공 발주자의 문화와 일하는 방식을 개혁하여 공공 건설사업의 효율성을 향상시키기 위한 근본(fundamentals)을 바꾸는 것이 얼마만큼 어렵고 도전적인 과제인지를 시사하는 것이다. 그럼에도 불구하고 과거 약 15년간 VFM달성이라는 정책기조를 일관성 있게 유지해 온 지속성은 높게 평가할 필요가 있다. 향후 우리도 공공 건설사업 효율화를 위한 중장기 비전과 방안을 마련하고 이를 건설산업계와 적극적으로 소통할 필요가 있다.

III. 시사점 및 결론

영국 정부의 공공 건설사업 효율화 과정을 살펴보면 많은 혁신성을 관찰할 수 있지만 특히 주목해야할 혁신성은 (1) 적정가격을 Value와 Cost의 관계로 인식한 점, (2) 낙찰가격 삭감이 아니라 조달제도의 비효율성 제거를 예산절감의 방향으로 설정한 점, (3) 공공 건설사업 효율화의 출발점을 정부와 공공 발주기관의 혁신에서 출발했다는 점이다. 국민 세금의 효율적인 집행이라는 책임을 지고 있는 영국 정부 입장에서 공공 건설사업을 시행함에 있어서 최소비용을 추구하는 것은 당연한 것이다.

그러나 최소비용을 추구하는 과정에서 단순 최저가라는 '일차방정식'이 아닌 Value와 Cost의 '이차방정식'을 풀기 위해 노력하고 있는 점이 특이한 것이다. 가장 큰 차이점은 '일차방정식'을 풀기 위해서는 정부와 공공 발주기관이 혁신되어야 할 이유가 없으며 공공 건설사업 효율화를 건설산업계의 역할로 떠넘기면 되는 것이다. 반면, 이차방정식을 풀기 위한 해답의 열쇠는 정부와 공공 발주기관이 쥐고 있기 때문에 공공 건설사업의 효율화를 위해 정부와 공공 발주기관들이 스스로를 혁신의 대상으로 인식하고 '고난의 길'을 걷고 있다는 점이 바로 주목해야할 혁신성이다.

우리는 그간 예산절감을 지급비용의 절감으로 접근하여 조달제도 개선이 입찰제도 개선에 치중된 경향이 강했으며, 이런 접근은 조달제도가 지닌 근본적인 비효율성의 문제를 해결하기에는 한계가 있다. 반면 예산절감을 비효율비용 절감, 실패비용 절감, 매몰비용 절감으로 방향성을 선화한다면 선택할 수 있는 해법은 다양해지며 조달제도를 근본적으로 혁신하는 것이 가능해진다. 조달제도의 혁신은 스마트 발주자에 의한 스마트 조달이라는 결과로 나타나며 이는 결국 정부, 공공발주기관, 건설산업계의 상생을 가능하게 하는 출발점이다.

지난 수십년간 온갖 우여곡절과 갈등을 겪으며 형성되어온 현재 우리의 조달제도를 한 순간에 바꾸는 것은 결코 쉬운 도전이 아니다. 조달제도의 혁신은 단순히 조달규정 몇 개를 개선 또는 변경하는 것이 아니라 근본적으로 정부와 공공 발주기관의 문화와 일하는 방식을 변경하는 것이기 때문이다. 그렇기에 중장기적인 계획과 강력한 리더십이 필요한 것이며, 가장 ‘힘이 센’ 정부의 협력적 리더십이 중요할 수밖에 없다.

우리 공공 건설사업 조달제도의 목표는 “More for Less”가 되어야 한다. 더 적은 비용(Less)으로 더 많은 것을(More) 가능하게 하는 조달제도는 VFM달성, 예산절감, 공공 건설사업의 효율화라는 1차적인 기대효과뿐만 아니라 건설산업계를 바로 세우는 근간이 될 것이다. 스마트한 조달제도를 통해, 스마트한 공공 발주자가, 스마트한 조달을 시행함으로써, 국민의 세금이 절감되고 공공 건설사업의 효율화가 달성된다는 메시지를 영국 정부의 GCS는 전달하고 있는 것이다.

■ 김한수 E-mail: hskim@sejong.ac.kr