

공공 발주자 혁신프로그램 전략 및 성과 분석

- 미국 GSA Construction Excellence 프로그램을 중심으로 -

Innovation and Achievements in Public Construction Clients

- Lessons Learned from GSA Construction Excellence Program-

김 한 수* 정 희 옥**
Kim, Han-Soo Jung, Hui-Ok

요약

현재 한국 건설산업은 미래지향적인 혁신을 필요로 하고 있다. 건설산업의 혁신과 효율성 및 생산성 향상을 모색하기 위한 다양한 주제 중 본 연구에서는 발주자 혁신 노력에 초점을 두고 있다. 그 주된 이유는 건설생산의 효율성과 생산성은 궁극적으로 발주자의 역량과 효율성에 의해 결정되기 때문이다. 본 연구는 미국 GSA(General Services Administration)의 Construction Excellence 프로그램을 추진 배경, 추진 전략 및 성과 등의 관점에서 분석하고 이 혁신 프로그램이 주고 있는 교훈과 시사점을 발굴하고자하는 목적으로 수행되었으며 공공 발주자의 자각, 민간주체와의 파트너십, Best Practice 발굴 및 실천, 성과측정 등이 주요 키워드로 분석되었다.

키워드: 건설산업혁신, 공공발주자, 컨스트럭션엑셀런스, 베스트프랙티스

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

현재 한국 건설산업은 미래지향적인 혁신을 필요로 하고 있으며 이러한 맥락에서 최근 한국 건설산업의 효율성 및 생산성 향상 전략과 방향성을 모색하기 위한 해외 건설선진국의 벤치마킹 연구가 중요한 연구 주제가 되고 있다.¹⁾²⁾

건설산업의 혁신과 효율성 및 생산성 향상을 모색하기 위한 다양한 주제 중 본 연구에서는 발주자 혁신 노력에 초점을 두고 있다. 건설산업의 효율성이나 생산성 향상을 위한 건설서비스 공급자의 혁신 노력과 역할도 중요하지만 건설서비스 수요자인 발주자의 혁신 노력과 역할은 더욱 중요하다고 할 수 있다. 그 주된 이유는 건설생산의 효율성과 생산성은 궁극적으로 발주자의 역량과 효율성에 의해 결정되기 때문이다.

본 연구의 목적은 미국 연방정부의 주요 발주기관인 GSA(General Services Administration)에서 1998년부터 진행되고 있는 Construction Excellence 프로그램이라는 발주자 혁신프로그램을 중심으로 추진 배경, 추진 전략 및 성

과 등의 분석을 통해 이 프로그램의 주요 특징을 도출하고 이 혁신프로그램이 주고 있는 교훈과 시사점을 발굴하는데 있다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 이미 언급한 바와 같이 GSA의 Construction Excellence 프로그램에 초점을 두고 있다. 본 연구는 관련 문헌 분석을 중심으로 수행되었으며 관련 문헌 분석을 통해 Construction Excellence 프로그램의 추진 배경, 추진 전략 및 성과 등을 파악하고 이 분석결과를 바탕으로 주요 특징을 정리하였으며 이 혁신프로그램이 주는 교훈과 시사점을 도출하여 제시하고 있다.

2. Construction Excellence 프로그램의 개발과정

2.1 Construction Excellence 프로그램의 정체성

GSA의 주요 업무는 연방기관으로부터 신규 및 유지관리 사업을 위탁받아 이에 대한 발주, 사업관리, 유지관리 등의 서비스를 제공하는 것이다. 이러한 관점에서 GSA의 최대 목표는 연방정부 고객(owner)을 대신하여 효과적인 발주(대행)기관으로서의 역할을 수행하는 것이다. 특히 Construction Excellence 프로그램은 GSA에서 관장하는 신규 건설(건축)사업의 발주 및 사업관리를 효과적으로 수행하기 위해 요구되는 발주자의 역량 향상을 추구하는 혁신

* 종신회원, 세종대학교 건축공학과 조교수, 공학박사

** 학생회원, 세종대학교 건축공학과 대학원 석사과정

1) 김한수, 한미파슨스(2003) 영국 건설산업의 혁신전략과 성공사례, 보성각.

2) 김예상, 한미파슨스(2003) 미국 건설산업 왜 강한가?, 보성각.

프로그램으로 Best Practice 발주자가 되는 것을 궁극적인 목표로 하고 있다.³⁾

2.2 Construction Excellence 프로그램 추진배경

Construction Excellence 추진배경은 크게 세 가지 관점에서 살펴 볼 수 있다. 첫째는 연방정부 고객(궁극적으로는 국민)에게 건설사업을 통한 가치극대화(value for money)를 제공하기 위한 것이며 둘째는 주요 공공 발주기관으로서 Best Practice 실천을 선도해야 한다는 리더로서의 자각이며 마지막으로 GPRA(Government Performance and Result Act, 1993)의 요건을 충족해야 하는 법적·제도적 요구에 대응하기 위한 것이라고 할 수 있다.

「(연방)정부성과결과법」이라고 해석 될 수 있는 GPRA는 예산성과주의에 바탕을 둔 법으로서, 예산 집행의 효율성 및 성과에 따라 연방예산을 차등적으로 배분한다는 것을 주요 골자로 하고 있다. 이 법에 따르면 연방예산을 신청하고 집행하기 위하여 해당 연방기관은 전략계획서(Strategic Plan), 성과계획서(Performance Plan), 성과보고서(Performance Report)를 제출해야하고 이에 준하여 그 성과를 측정하고 보고하여야 한다.⁴⁾ 연방기관인 GSA도 이 법의 적용을 받아 성과향상(performance improvement)을 위한 노력이 필요하게 되었으며 Construction Excellence 프로그램을 추진하게 된 배경 중 하나가 되었다.

2.3 Construction Excellence 프로그램 개발과정

상기의 추진배경을 바탕으로 GSA는 1998년 6월부터 Construction Excellence 프로그램의 개발에 착수하였으며 약 6개월간의 작업을 통해 같은 해 12월에 「Construction Excellence: Special Report」라는 보고서의 발간을 통해 Construction Excellence 프로그램의 목표와 추진전략 등을 확정하였다.⁵⁾

Construction Excellence 프로그램의 개발과정에서 나타나는 가장 두드러진 특징은 GSA가 지니고 있는 문제점과 비효율성을 지적하고 개선전략을 마련하는 과정에서 민간 주체와의 파트너십(협력체계)을 중요하게 활용하였다는 것이다. 즉, 발주자(GSA)의 문제점과 비효율성을 민간주체로 하여금 발굴 및 지적하게 하고 민간의 Best Practice에 대해 배우며 이를 공공사업에 도입하고 실천하기 위한 노력을 경주하였다는 것이다.

Construction Excellence 프로그램의 개발과정에서 미국 건설협회(AGCA), 미국CM협회(CMAA), 미국건축가협회(AIA), 빌딩경영관리협회(BOMA)와 주요 건설관련 기업들이 참여하여 발주자 혁신을 위한 방안을 제시한 것으로 나타나고 있다.

Construction Excellence 프로그램의 개발과정에서 민간으로 하여금 발주자의 문제점 및 비효율성을 지적하게 하고 민간 Best Practice 도입에 노력을 경주 하였다는 측면

을 부각시키는 이유는 Best Practice 발주자가 되기 위해 GSA는 외부적이고 객관적인 자기평가의 과정을 감수하였다는 것을 강조할 필요가 있기 때문이며 동시에 GSA의 기존 Business Practice의 연장선에서 혁신 전략이나 방향성을 모색한 것이 아니라 과감하게 민간의 Best Practice로부터 혁신의 단서를 찾으려고 시도했던 점을 높이 평가할 수 있기 때문이다. 다시 말해 현 상태에 대한 객관적인 자성(自省)과 기존 Practice의 연장선이 아닌 새로운 접근방식(new paradigm)에 대한 고민을 통해 혁신을 모색하였다는 측면에서 Construction Excellence 프로그램은 긍정적으로 평가 될 수 있다.

3. Construction Excellence 프로그램의 목표, 추진전략 및 특징

3.1 Construction Excellence 프로그램의 목표 및 추진전략

상기 과정을 통해 개발된 Construction Excellence 프로그램에서는 Business Practice의 향상, 사업예산관리의 개선, 조달 프로세스의 개선을 3대 목표로 설정하고 있으며 각 목표별 주요 추진전략은 <표 1>에 제시된 바와 같다.

표 1. Construction Excellence 프로그램의 주요 추진전략

목표	추진 전략
Business Practice 향상	<ul style="list-style-type: none"> • 사업특성에 적합한 조달 시스템 평가 및 선정 • 고객의 프로젝트 참여도(involverment & commitment) 향상 • 민간 전문가로 구성된 건설사업평가위원회(Construction Peer Review Panel) 운영 • 설계품질 향상을 위한 시공사의 프로젝트 설계단계 조기 참여 • 공사도서(construction documents)의 단순화 및 성능시방 활용 • GSA 소속 PM의 훈련 및 PM 자격증 획득 • 민간 전문단체와의 협력체계 강화를 통한 민간 역량 습득 • Construction Excellence Award를 통한 성공사례의 인증
사업예산관리 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 기술지원서비스의 일괄 패키지화를 통한 기술지원서비스의 통합성 향상 • Web 기반 PMIS 시스템 활용 • Partnering 및 대안적 분쟁해결 방식 활용 • 혁신적 원가절감 방안 활용(예: 일괄보험) • 디자인 단계별 코스트컨트롤을 실시 • 고난도 사업에 GSA의 고급 PM 투입을 통한 코스트컨트롤 향상
조달프로세스 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 가격 중심에서 가격, 기술적 역량 및 과거 수행실적 등을 종합적으로 고려한 시공자 선정

3) http://hydra.gsa.gov/pbs/pc/const_excellence

4) <http://www.ombwatch.org>

5) GSA(1998) Construction Excellence: Special Report, General Services Administration.

3.2 Construction Excellence 프로그램의 특징

Construction Excellence 프로그램의 목표나 추진전략에서 나타나고 있는 특징을 요약하면 이들이 성공적인 건설 사업을 위해 요구되는 Best Practice의 요건을 충족하기 위한 주제들로 구성되어 있다는 것이다. 대표적인 예시로서는 고객과의 협력체계 강화, 파트너링과 같은 새로운 사업수행체계의 활용, 외부 기술지원서비스의 통합성 향상, 시공성(constructability) 기법의 도입, 설계단계별 코스트컨트롤, PM 역량의 강화, (민간) Best Practice의 활용 등을 들 수 있다.

Construction Excellence 프로그램의 추진전략에서 나타나는 또 다른 흥미로운 특징 중 하나는 이들 추진전략이 지극히 '상식적'이라는 것이다. 이러한 '상식적'이라는 측면 때문에 Construction Excellence 프로그램에서 채택하고 있는 추진전략을 폄하하는 오류를 범하기 쉽다. 다시 말해 '우리가 이미 다 알고 있는 것이 무슨 대단한 전략이 될 수 있는가?'라는 인식을 하기 쉽다는 것이다.

Best Practice나 Best Practice 전략을 이해하는 과정에서 반드시 주지해야 할 것은 Best Practice는 '상식적'인 것이라는 것을 강조하고 싶다. 다시 말해 건설사업의 효율성 및 생산성 향상이나 성공을 위한 '습관'이라는 것은 전혀 생소한 것이 아니라는 것이다. 다시 말해 "성공적이고 효율적인 건설사업을 위한 해법 중 이미 우리에게 알려지지 않은 해법은 없다"라는 명제를 반드시 곰곰이 되짚어 볼 필요가 있다. 비록 Best Practice라는 것이 '상식적'이라 할지라도 이를 실천하는 과정을 통해 긍정적이고 가시적인 성과가 나타난다는 것은 많은 사례를 통해 증명되고 있다.⁶⁾

이러한 측면에서 Construction Excellence 프로그램은 비록 '상식적'이기는 하지만 건설사업의 효율성 및 생산성 향상과 성공을 위한 근본적인 원칙(fundamentals)을 명시적으로 정의하고 추진하기 위한 시작점을 제공하였으며 특히 이러한 근본적인 원칙이 건설사업의 효율성과 생산성에 절대적으로 영향을 미치는 발주자에 의해 인식되고 수용되어 졌다는 점에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 또한 이들 추진 전략이 건설사업의 효율성 및 생산성 향상을 위한 혁신적인 Practice의 키워드를 잘 반영하고 있다는 것을 주지하고 이에 대한 이해, 교육훈련, 인식 및 수용을 위한 국내 공공 발주자의 노력이 요구된다는 점도 강조하고 싶다.

4. Construction Excellence의 성과

Construction Excellence 프로그램에 대한 성과는 정성적인 성과와 정량적인 성과를 통해 살펴볼 수 있다. 정성적인 성과는 각종 추진전략이 지속적으로 시행되고 있음을 보고하고 있는 각종 문헌 자료를 통해 발견 할 수 있지만 보다 가시적이고 대중적인 설득력을 확보하기 위해서는 정량적인 성과에 대한 분석이 더욱 중요하다고 할 수 있다.

Construction Excellence 프로그램의 정량적인 성과는

GPR에서 규정하고 있는 성과계획서(Performance Plan) 및 성과보고서(Performance Report)의 분석을 통해 파악될 수 있다.⁷⁾ 비록 성과계획서(Performance Plan) 및 성과보고서(Performance Report)가 Construction Excellence 프로그램의 성과만을 단독적으로 평가한 것은 아니지만 이들 자료를 통해 Construction Excellence 프로그램의 정량적인 성과를 어느 정도 가능해 볼 수 있으며 공기성과(time performance), 사업비성과(cost performance) 및 고객만족 성과 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

4.1 공기성과

공기성과(time performance)란 전체 건설사업 중 공기를 준수한 건설사업의 건수 비율로 측정되며 공기준수율이라고도 설명될 수 있으며 이 수치가 높을수록 긍정적인 성과를 의미하는 것이다. 공기성과에 대한 GSA의 장기 목표(target)는 회계연도 기준 2007년까지 이 비율을 87%수준까지 도달시키는 것이며 1999년-2002년의 공기성과는 <그림 1>에 제시된 바와 같이 2000년을 제외하고는 지속적으로 상승하는 경향을 보이고 있다.

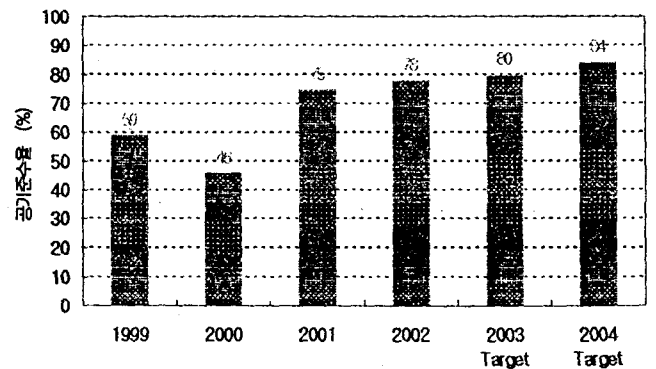


그림 1. 공기성과

4.2 사업비성과

사업비성과(cost performance)란 전체 건설사업비의 계획대비 초과금액의 평균 비율로 측정되며 사업비 초과율로 설명될 수 있으며 이 수치가 낮을수록 긍정적인 성과를 의미하는 것이다. 사업비성과에 대한 GSA의 장기 목표(target)는 회계연도 기준 2007년까지 이 비율을 1%수준까지 낮추는 것이며 1999년-2002년의 사업비성과는 <그림 2>에 제시된 바와 같으며 사업비성과 측면에서는 그다지 향상된 경향을 보이고 있지는 않은 것으로 나타나고 있다.

4.3 고객만족성과

고객만족성과란 GSA에서 제공하는 건설사업의 고객을 대상으로 실시하는 만족도 결과를 백분율로 표시한 것으로 이 수치가 높을수록 긍정적인 성과를 의미하는 것이다. 고객만족성과에 대한 GSA의 장기 목표(target)는 이 비율을 90%수준에서 계속 유지하는 것이며 1999년-2002년의 고객

6) 김한수, 한미파슨스(2003) 영국 건설산업의 혁신전략과 성공사례, 보성각.

7) GSA(2001-2003, 각년도) Performance Plan, General Services Administration.

만족성과는 <그림 3>에 제시된 바와 같다. 고객만족성과의 경우, 이미 높은 수준의 고객만족도를 유지하고 있기 때문에 연도별로 향상되었다고 해석하기는 어렵지만 이 수준을 유지하는 것을 목표로 설정하고 있기 때문에 목표 달성은 거의 이루고 있는 것으로 해석할 수 있다.

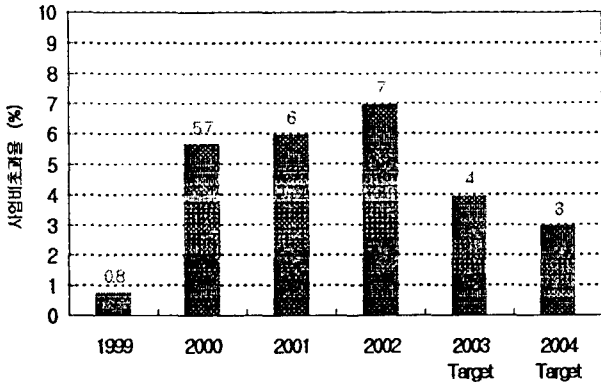


그림 2. 사업비성과

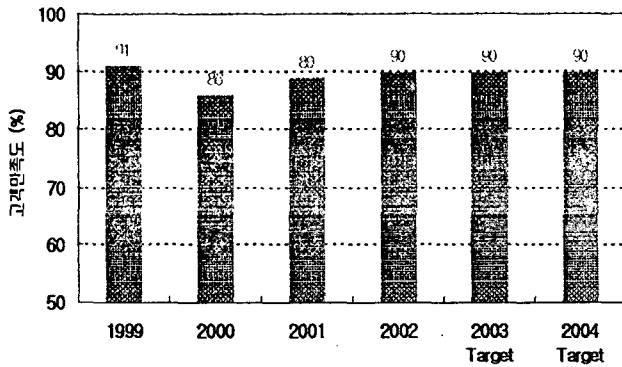


그림 3. 고객만족성

4.4 성과분석 결과 요약

GSA의 성과계획서(Performance Plan) 및 성과보고서(Performance Report)에서 나타나고 있는 결과치를 중심으로 Construction Excellence 프로그램의 성과를 분석하면 비록 사업비성과 측면에서는 긍정적인 성과를 보이고 있지 않지만 공기성이나 고객만족성에서는 긍정적인 성과를 보이고 있음을 알 수 있다. 비록 모든 부문의 목표가 달성되고 있지 않음에도 불구하고 GSA에서 설정하고 있는 목표(target) 수준이나 현재 이미 달성된 수준을 살펴보면 국내 공공 건설사업에 주는 시사점이 매우 크다고 할 수 있다. 현재 국내 공공 발주자의 성과에 대한 관련 연구나 문헌자료가 미흡하여 GSA의 성과와 비교하여 객관적으로 설

명하기는 어렵지만 GSA가 이미 달성하고 있는 현재 수준의 성과만으로도 우리에게 주는 시사점이 크다고 할 수 있으며 이러한 성과를 이미 달성하고 있는 기관에서도 보다 진보된 Best Practice 발주자가 되기 위한 노력을 하고 있다는 것은 더욱 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

5. 결론

Construction Excellence 프로그램의 추진 배경, 추진 전략 및 성과 등에 대한 분석 결과를 교훈과 시사점의 관점에서 요약 정리하면 다음과 같다.

첫째, Construction Excellence 프로그램은 이미 상당한 성과를 보이고 있는 공공 발주자가 보다 진보된 Best Practice 발주자가 되기 위한 노력을 경주하고 있다는 것을 시사하고 있다.

둘째, 민간주체와의 파트너십과 민간 Best Practice의 도입을 통해 공공 부문의 Best Practice 발주자가 되기 위한 노력을 하고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, Construction Excellence 프로그램의 목표를 달성하기 위한 추진전략은 Best Practice의 주요 키워드를 수용하고 있으며 이를 건설사업의 효율성과 생산성에 절대적으로 영향을 미치는 발주자에 의해 인식되고 수용되어졌다는 것은 많은 시사점을 주고 있다.

국내 건설산업의 혁신과 효율성 및 생산성 향상을 위해 산학연관이 함께 고민하고 노력해야 할 많은 주체가 있다. 그 중에서도 특히 건설산업의 Best Practice 발주자를 어떻게 '육성'할 것인가에 많은 관심과 노력이 향후 더욱 집중될 필요가 있으며 본 연구에서는 GSA의 Construction Excellence 프로그램이라는 사례분석을 통해 그 단서를 제공하고자 하였다.

참고문헌

1. 김한수, 한미파슨스(2003) 영국 건설산업의 혁신전략과 성공사례, 보성각.
2. 김예상, 한미파슨스(2003) 미국 건설산업 왜 강한가?, 보성각.
3. GSA(1998) Construction Excellence: Special Report, General Services Administration.
4. GSA(2001-2003) Performance Plan, General Services Administration.
5. http://hydra.gsa.gov/pbs/pc/const_excellence
6. <http://www.ombwatch.org>

Abstract

The Korea construction industry is now in a state where radical innovation is seriously considered. Among a variety of innovation topics, this paper focuses on innovation in public construction clients. The objective of this paper is to analyze GSA's Construction Excellence program as a case study and to present key characteristics of the program from the perspectives of implications and lessons learned.

Keywords : Innovation in construction, public Construction client, construction excellence, best practice