

건설산업동향

공공발주자 기능과 역할의 현안 진단 및 개선 방향

장철기·김우영

2008. 5. 8

■ 서론	4
■ 국내 발주자 기능과 역할 관련 현안 진단	7
■ 해외 사례	14
■ 결론 및 개선방향	25

요 약

- ▶ 국내 공공 발주자 기능과 역할 관련 현안은 발주자 역할 및 책임의 미정립, 발주자의 요구 역량 평가 모델 부재, 발주자 사업 관리 역량 부족, 발주자 책임의 분산 및 불명확, 사업 평가의 어려움, 발주자의 재량 및 자율성 부족 등으로 파악되었으며, 이러한 문제들은 다음과 같은 연관 관계를 가지고 지속적으로 문제가 제기되어 왔음.
 - 발주자의 기능과 역할이 정립되어 있지 않으므로 해당 역할을 수행하는 데 있어 필요한 전문지식 및 수행 능력 등 요구 역량을 구체적으로 규정할 수가 없음.
 - 요구 역량 모델의 부재로 인해 해당 사업에 필요한 발주자 조직의 역량과 조직 내 인력의 역량 평가가 어려우며, 아울러 부족 역량 파악 및 이에 따른 전문성 강화의 기회를 가지지 못함으로써 발주자의 역량 부족에 관한 논란은 계속 될 수밖에 없었음.
 - 또한, 책임의 분산 및 불명확성을 야기하는 사업 관리 조직과 발주자의 기능과 역할의 미정립은 해당 역할에 대한 책임 부과를 할 수 없게 하며, 사업 관리에 대한 책임의 분산 및 불명확으로 인해 해당 사업의 사업 평가가 어렵게 됨.
 - 획일적인 관련법 적용이 강요되는 분위기는 해당 업무 담당자의 창의성 및 재량권을 기대할 수 없게 만들며, 이러한 창의성과 전문성이 수반되지 않고서는 해당 사업의 성과 및 발주자 역량의 향상을 기대하기 어려움.
- ▶ 국내 공공 발주자의 역할 및 책임 관련 현안과 관련하여 영국, 미국, 그리고 일본의 사례 분석을 통해 다음과 같은 시사점이 도출됨.
 - 발주자 역할의 중요성 인식 및 역량 평가 모델 보유: 건설사업에 있어서 발주자 역할의 중요성을 인식하고, 건설산업의 혁신을 발주자의 혁신으로부터 시작하였으며, 이러한 발주자 혁신을 위해 발주자의 역할과 책임을 규정하고 이러한 발주자의 역할과 책임을 다하기 위해 요구되는 역량을 규정함.
 - 사업책임자(PM) 및 사업관리조직제 도입: 사업책임자와 발주기관 내 사업을 총괄하는 통합사업팀(IPT)을 강제화하여 사업에 대한 책임을 일원화함.
 - 사업 목표 달성과 성과평가제 도입: '목표 대비 실적'을 연계함으로써 목표 달성을 위한 노력을 구체화할 수 있도록 함.
- ▶ 발주자의 기능과 역할 관련 국내 건설산업이 직면한 현안에 대한 해결을 위해 우선적으로 발주자의 기능과 역할을 규정하고, 이러한 발주자의 기능과 역할을 충실히 수행해 나가는 데 필요한 요구 역량을 구체적으로 규정하여 발주자의 역량을 평가할 수 있는 역량 평가 방안을 마련하고, 아울러 사업평가제를 도입하여 공공 발주자가 책임을 가지고 해당 사업을 수행해 나갈 수 있도록 해야 할 것으로 판단됨.

■ 서론

건설사업에서 발주자의 중요성

- 제품 생산 후 가격 결정이 가능한 제조업과는 달리 건설상품(시설물 혹은 서비스) 구매 방식은 상품이 완성되기 전에 계약을 체결하고 가격을 결정하여야 하는 선주문 후생산 방식이라는 점.
- 또한 제조업에서는 판매 하게 될 제품에 대한 조건을 공급자가 결정 가능한 반면, 건설사업에서는 발주자만이 상품(시설물 혹은 서비스)에 대한 유일한 구매자이며, 상품의 조건들을 확정한다는 점을 고려할 때 건설 상품 생산에 있어 발주자의 영향력은 타 산업에 비해 매우 큼.
- 따라서 건설사업에 참여하는 많은 이해 관계자 중 발주자의 올바른 역할 수행 및 역할을 감당하기에 충분한 역량 보유는 해당 사업의 성패뿐만 아니라 나아가서 산업의 발전에 직간접적으로 상당히 중요한 영향을 미치게 됨.
- 특히, 정부를 포함한 공공 발주자는 국내 건설 물량의 40% 이상¹⁾을 발주하는 최대 발주자이자 건설 생산 체계의 룰을 정하는 건설시장의 리더로서 건설산업을 선도하는 막강한 영향력을 지니고 있음.
- 건축물은 그 주인의 역량과 자질대로 지어진다는 의미의 ‘건축은 건축주의 거울’이란 경구²⁾를 생각해볼 때 공공 발주자의 사업관리 능력이 전제되지 않고서는 아무리 새로운 기술과 제도가 도입되고 발주제도가 다양화된다고 하더라도 건설산업의 기술 수준이나 경쟁력 향상을 기대하기는 어려움.

1) 민자 사업 포함

2) 김종훈. “갑의 리더십”, 한국경제 한경에세이, 2008.4.10

건설산업의 발전에 있어서 발주자 혁신의 중요성

- 발주자의 리더십을 건설 사업의 매우 중요한 요소로 인식해온 선진 주요 국가에서는 발주자의 혁신을 건설산업의 혁신과 생산성 향상을 위한 주요한 요소로 인식하고 발주자 혁신에 노력을 경주하고 있으며, 이를 통해 건설산업의 발전을 꾀하고 있음.
- 국내 건설산업이 당면하고 있는 비효율성의 문제가 정부나 공공 발주자의 역할 및 역량 부족에 상당 부분 기인하고 있음을 부인할 수 없다³⁾는 인식하에 건설산업의 혁신은 발주자로부터 시작되어야 한다는 것에 많은 공감대를 형성하고 있음.
- 일례로 대통령 자문 건설기술·건축문화선진화위원회는 발주자의 노력에 따라 사업의 성과가 극명히 달라진다는 인식하에 ‘좋은 건설 발주자상⁴⁾’을 제정하여, 발주기관의 창의적인 사업추진 의지와 모범적인 발주성과의 사례를 발굴하여 포상해 나감으로써 건축문화 및 건설기술의 수준 향상과 공공건설사업 선진화 정책의 내실화를 도모하려 하고 있음.
- 최근 국토해양부(구 건설교통부)가 발표한 제3차 건설산업진흥기본계획(안)에 ‘건설산업의 국제경쟁력 제고’라는 목표를 달성하기 위한 세부 과제의 추진방안으로 CM at Risk 발주 방식 도입 기반 조성, 건설사업관리의 법제화 추진, 공공 부문의 발주 역량 강화를 언급한 바, CM 방식이 발주자의 부족한 사업관리 역량을 보완하기 위한 방법 중의 하나임을 고려할 때 결국 이 세 가지의 추진 방안은 공공 발주자의 발주 역량을 강화 및 보완하는 것으로 귀결됨.

3) 김한수·한미파슨스, 「발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다」 보문당, 2006

4) 대통령 자문기구인 선진화위원회가 범부처 차원에서 발주기관의 노력으로 기획에서부터 사후 관리까지 기획, 디자인, 발주 및 시공 등 우수한 성과를 보인 공공 건설사업을 선정하여 발주자에게 수여하는 상

공급자의 역량 혁신 노력에 비해 발주자 혁신 노력 미흡

- 그러나 앞서 언급한 발주자의 중요성 및 영향력에 대한 인식과 발주자 혁신을 위한 일부 움직임이 있기는 하지만 아직 공공 발주자에게 요구되는 기능과 역할 및 역량 개발 및 보완 방법에 대해서는 많은 관심과 연구가 이루어지지 않았음.
- 설계용역이나 건설공사를 발주할 경우 발주자는 설계자 혹은 시공자의 역량이나 기술자의 역량에 대한 기준과 관련해서는 「건기법」 및 사전 자격심사제 등을 통해 기술자격증 소지자나 혹은 일정한 경력 이상자를 반드시 투입하도록 요구하는 등 입찰자에게는 엄격한 자격 기준을 요구함에도 불구하고 정작 사업의 주요 사항을 결정하고 사업의 성패에 지대한 영향을 미치게 되는 발주기관의 책임자나 발주부서의 투입자의 자격이나 사업관리 역량 수준에 대한 기준은 전무함.
- 발주자의 사업관리 역량에 대한 발주자와 다른 참여자의 시각 및 평가가 다르고, CM제도 등 발주자의 사업관리 능력 보완책이 활성화되지 않은 이유가 발주자의 기능과 역할에 대한 인식 부족, 역할의 미정립, 그리고 발주자의 역량에 대한 구체적이고 객관적인 평가 방법의 부재에 기인한 것으로 판단됨.
- 따라서, 그동안 건설산업계를 대상으로 하는 혁신의 노력은 무던히도 경주해온 반면 발주자의 혁신은 등한시해온 경향이 있었으므로, 건설업계만을 문제시해온 기존 정책 패러다임이 앞으로는 정부와 공공 발주자가 가지고 있는 기능과 역할의 혁신에 초점을 맞춰야 할 필요가 있음.

목적

- 발주자의 기능과 역할 및 역량 평가 개발 연구의 기초 연구로서 국내 발주자 기능과 역할의 현안을 진단하고, 해외 사례 분석을 통하여 시사

점을 도출하고, 국내 발주자 역할 및 역량 강화를 위한 개선 방향을 제시하는 데 목적이 있음.

■ 국내 발주자 기능과 역할 관련 현안 진단

1. 국내 발주자 역량의 현실⁵⁾

- 국내 공공발주자의 역량에 대한 전문가의 시각은 그다지 긍정적이지 않음
- 대한토목학회의 한 보고서에 따르면 국내 공공발주자의 역량은 경영과 사업운영, 사업관리 등 세부기능별로 전반적으로 부족한 것으로 나타났으며⁶⁾,
- 국토연구원의 한 설문조사⁷⁾ 결과에 따르면, 업체 전문가가 바라보는 발주기관의 발주능력은 전반적으로 미흡한 것으로 나타났음.
 - 발주자의 발주능력으로 가장 높은 빈도로 지적하고 있는 “공기 및 사 업비, 품질관리 능력”에 대해 업계 및 전문가 집단의 의견은 보통이하 의 낮은 수준으로 인식하고 있음.
 - 특히, 전문성·기술력·창의성 구현 능력과 프로젝트 견적 능력·분쟁 대처능력 및 사업자간 조정능력이 부족한 것으로 나타났음.
- 또 다른 연구⁸⁾에 따르면 국내 건설산업의 전문가들이 느끼고 평가하는 국내 공공발주자 조직의 건설사업관리 역량의 수준은 100%를 만족한 수준으로 정의 할 경우 68%인 것으로 조사된 바 있음.

5) 발주자 역량 관련 기존의 연구가 발주자에게 요구되는 기능과 역할에 대한 업무분야만 제시할 뿐 이에 대한 구체적인 필요 지식, 수행 능력, 측정 방법 등을 구체적이고 객관적으로 제시하지 못하고 요구 기능의 단순 나열에만 그친 한계점이 있지만, 건설업계에서 느끼는 발주자의 역량 부족이라는 문제점을 인식하기에는 충분하다는 판단하에 인용함.

6) 공공 발주자의 리더십-건설혁신의 동력, 건교신문, 2007.12.13일자

7) 김성일 외, 정부공사 발주제도 다양화 방안 연구, 국토연구원, 2002

8) 우성권, 국내 공공 발주자 조직의 건설사업관리 역량의 수준 평가 설문, 2002

- 대부분의 설문 응답자(97.1%)가 발주자의 사업관리 능력에 개선이 필요하다고 생각하는 것으로 나타났으며, 어떠한 형태로든 국내 건설산업의 전문가들은 건설사업의 수행에 있어서 발주자 조직의 건설사업 관리 전문성과 역량은 개선 및 보강이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.
- 한 가지 특징적인 것은 발주자 자신이 보유하고 있다고 생각하는 역량 수준과 다른 주체들이 평가하는 수준과 상당한 차이를 보인다는 것임.
- 발주자의 사업관리 역량 부족을 여실히 드러내는 것이 최근 연구원에서 수행한 연구⁹⁾에 의하면, 공공공사 8대 애로사항 중 감독 감리의 역량 부족, 감독 감리의 업무 지연, 발주자 책임 회피 및 불평등 관계, 설계변경의 불합리 등 공공사업 수행 시 애로사항의 절반 이상이 발주자의 역량 부족 및 관리 부족에 기인한 것으로 나타났다.

2. 발주자의 역할과 책임의 미정립

- 역할이라 함은 건설사업을 수행하는 데 있어서 사업 목적을 달성하기 위해 각 참여자에게 요구되는 당위적 행위로 정의되며, 책임은 참여자들의 관계까지 고려한 규정된 행위로 정의됨.¹⁰⁾
- 건설사업에 있어서 발주자의 주요 역할 및 책임은 사업의 주요 목적 제시, 건설 생산 조직의 윤곽 결정, 조직의 윤곽에 따른 참여자 선정, 목적을 고려한 조달 방법 선택, 프로젝트 팀 구성 및 정치적 혹은 공적 영역에서의 대표, 다른 사업 참여자들과 목적에 대해 지속적인 의사 교환 등이 있으며, 이와 더불어 사업을 관리 조정하는 역할 및 책임 또한 일차적으로 발주자에게 있음.¹¹⁾

9) 김우영 외, 공공공사 8대 애로사항, 한국건설산업연구원, 2007

10) Bennett, Construction Project Management, Butterworths, 1985

11) 김주형, '영국의 건축주 관련 연구 고찰 및 이의 수행 방향 제언' 대한건축학회 논문집, 2004에서 재인용

- 그러나 국내에는 건설사업의 포괄적 책임을 가진 발주자의 역할과 책임에 대한 규정이 없으므로 인해 사업의 성격이나 규모 등에 관계없이 발주자의 임의적 주관에 따라 발주자 내부 업무로 분류하거나 계약자에게 책임을 부과함으로써 인해 건설 기간 중 계약자와의 분쟁의 소지가 됨.
- 건설사업관리의 기능과 역할 및 대가 산정 기준 등에 대한 혼선이 발생하는 이유도 발주자의 기능과 역할이 정립되지 않은 상태에서 발주자의 일부기능과 역할이 제3자에게 위탁되는 경우 사업관리 업무가 무엇이며, 어떤 대가를 지불해야 하는지를 규정해 놓았기 때문인 것으로 판단됨.

3. 발주자의 요구 역량 기준 부재

- 발주자의 기능과 역할이 정립되어 있지 않고 발주자의 사업에 대한 책임 규정이 없으므로 당연히 해당 역할을 수행하기 위해 발주기관의 조직이나 조직을 구성하는 개인에게 필요한 전문 지식과 요구 역량에 대한 기준이나 규정도 있을 수 없음.¹²⁾
- 설계용역이나 건설공사를 발주할 경우 발주자는 입찰안내서에 기술자격 등 소지자나 혹은 일정한 경력 이상자를 반드시 투입하도록 요구하는 등 입찰자에게는 엄격한 자격 기준을 요구함에도 불구하고 정작 사업의 주요 사항을 결정하고 사업의 성패에 지대한 영향을 미치게 되는 발주기관의 책임자나 발주부서의 투입자의 자격이나 역량 수준에 대한 기준은 없음.
- 또한 발주자의 역할을 수행하기 위한 요구 역량 수준이 정립되어 있지 않으므로 인해 어떤 부분의 역량이 부족한지, 발주자의 부족 역량 강화와 전문성 제고를 위해서 어떠한 교육과 노력이 필요한지를 알 수 없게 됨.

12) 일부 발주기관별로 내부 규정을 두어 발주자의 기능과 역할을 내부 규정으로 정립해 놓은 경우는 있으나 역할 수행을 위한 역량에 대한 규정을 따로 두고 있는 경우는 없음.

- 발주자의 기능과 역할 및 이에 필요한 역량에 대한 조사 연구는 있었으나, 이들 대부분의 연구에서 역량에 대한 구체적인 정의 없이 기존 문헌을 토대로 공공발주자의 역량 수준을 설문조사를 통하여 측정하는 데 그쳤으며, 또한 필요 역량을 구체적으로 규정하거나 역량 측정을 위한 세부 항목 구성에 있어서 단순 기존 문헌을 참고하여 나열하는 식에 그친 한계를 지니고 있음.

4. 발주자 책임의 분산 및 불명확으로 인한 사업 평가의 부재

- 국내 공공 발주기관은 대부분 경상조직 형태를 택하고 있어 사업관리에 대한 책임이 분산되고 있음. 다시 말하면 어느 누구도 사업에 대한 책임을 지지 않는 구조임.
- 일례로 본부제 조직을 가진 A공기업의 경우,
 - 사업 구상에서부터 기본계획 수립까지는 1개 실과 2개 본부가 개입되어 경상조직에서 수행하고,
 - 사업의 목표 수립 이후 목표 달성을 위한 수행 방식 결정은 계획 기능을 가진 건설본부가 하게 되어 목표 수립의 주체와 다른 주체가 목표 달성에 대한 책임을 가지게 됨.
 - 설계와 시공에 책임을 가진 부서는 공사 발주방식 선정시 개입은 할 수 있어도 주도적인 역할은 할 수 없는 구조임. 따라서, 수행방식 결정 이후 기술본부와 지역본부는 사업관리 목표 달성보다는 이미 결정된 사항을 관리하는 ‘사후적 관리’ 책임만을 수행하게 됨으로써 단일 조직에서 사업의 공기 지연이나 투자비 증감에 대한 어떤 책임도 질 수 없는 구조가 되어 버림.
 - 아울러 발주기관의 가장 핵심 기능과 역할이 발주방식 선택에 있음에도 불구하고 투명성이나 혹은 전문성 문제를 들어 제3자인 ‘중앙건설 기술심의위원회’ 소관 사항으로 위탁함으로써 발주방식 선택에 따른 후속 문제로부터 벗어나게 되는 구조가 가능하게 됨.

- 사업에 대한 포괄적 책임 조직이 없다는 의미는 어떤 단일 조직이나 사람도 사업에 대한 목표 관리를 책임지지 않았다는 뜻이 됨¹³⁾.
 - 따라서, 공기 지연이나 총사업비 증가에 대한 책임이 단계별로 분산되어 있기 때문에 사업에 대한 평가 시스템 도입 자체가 어렵게 되며,
 - 더욱이 책임질 수 없는 구조는 국내 공기업에 일반적으로 도입되어 있는 ‘순환보직제’ 혹은 ‘직무순화제’로 인해 개인이나 조직에게 책임 부과를 더욱 어렵게 함.
 - 또한 건설사업에 있어서 발주자의 사업관리 책임이 사업의 시행을 통한 계약 이행만을 위한 것이 아니라 사업에 주어진 공기나 투자비를 계획된 범위 내로 준공해야 할 책임 있음에도 불구하고 이에 대한 어떠한 평가 방법이나 기준이 없음.
- 발주자의 사업관리 책임 부재와 목표가 없음으로 인해 미국이나 영국 등 대부분의 선진국의 공공공사에 도입되어 있는 사업성과평가제(EVMS, Earned Value Management System)가 국내에도 제정은 되어 있으나 사업 및 발주자 평가가 아니라 단일 계약 및 계약자 평가 시스템으로 둔갑되어 있음.
 - 또한, 선진국에서 중요시하고 있는 계획 수립단계가 행정적인 일과성 업무로 끝나버리는 모순점을 가지고 있어 계획 대비 실적에 대한 결과적 비교는 있지만 중간 과정에서 발생 전 예측이 어렵고 또한 예측시 예방 조치를 취할 수 있는 시간적 여력이 전혀 없는 문제점을 야기시키기도 함.

5. 발주자의 재량 및 자율성 부족

- 건설사업에 있어서 발주자의 역할과 역량은 발주 능력에서 가장 확연히 드러날 수 있음.

13) 일부 공공 발주자와 민간 발주자의 경우 다양한 형태(PM조직, Project Island 방식, Project TFT 구성)로 사업 책임자를 지정하고 사업관리를 하고 있음.

- 그러나 국내 공공 발주자의 경우 중앙집중조달방식과 획일적인 발주계약방식 규정 및 절차 위주의 감사로 인해 발주자가 재량을 가지고 책임 있는 발주를 운영하지 못하고 있음.¹⁴⁾
- 국내 공공사업 발주에 있어서 「국계법」에 포함된 내용은 발주 대상 공사의 규모나 특성, 발주자의 사업관리 역량과 무관하게 자구 수정도 허용되지 않는 등¹⁵⁾ 공사의 특성이나 환경과 무관하게 금액의 크기로만 규정한 획일적인 발주제도 적용을 강요하고 있어 발주자의 재량 및 자율성이 극히 제한 되고 있음.
- 또한 입낙찰방식과 계약방식을 동등한 수준과 방법으로 정의해 놓아 계약방식의 특성을 제한하고 있음. 더구나 이를 공사 금액의 크기로만 구분하여 지방자치단체나 공공발주기관의 발주사이클 선택 재량권을 극단적으로 제한 해 놓고 있음.
- 발주사이클 중 발주와 입·낙찰 방식 선정시 89.4%가 기존의 법과 제도에 따라 사업의 특성과 무관하게 결정되는 것으로 조사¹⁶⁾ 되었으며, 발주자의 전문성 부족이나 제도의 한계성을 보완하기 위해 도입된 외부심의제도조차 응답자의 68%가 극히 형식적으로 운영되고 있을 정도로 경직적임.
- 또 다른 설문 조사¹⁷⁾에 의하면 발주자의 87.4%가 「국계법」을 단순히 집행하고 또 그 이유를 획일적인 감사에 문제가 있다고 지적하고 있음.
- 건축문화 건설기술 선진화 기획단에서 제정·시행 중인 ‘좋은 발주자상’의 선정 평가 요소 중 하나인 ‘통제 지향적인 발주 환경에서 참신한 기획력과 의지 발휘 여부’에서도 인정하듯이 현행 국내 공공공사 발주 환

14) 김성일 외, 정부공사 발주제도의 다양화 방안 연구, 국토연구원, 2002.12

15) 가장 구체적인 예시로 2001년도 12월에 서울시가 제정한 「서울특별시 공사계약특수조건(II)」(서울특별시 공사계약특수조건(II) 표준화 연구, 서울특별시, 2001.12)을 들 수 있음. 계약일반조건에 첨부하는 특수조건은 당해 사업의 특성을 추가하기 위한 목적임. 그러나 국내의 경우 공사계약 일반조건이 내용이 부적절할 경우 보완적 수단으로 특수조건을 사용하고 있음. 예를 들면 현행 국계법의 계약일반조건은 ‘장기계속계약’을 강제하고 있음. 서울시가 해당 공사에서 ‘총사업비계약’을 하고자 하는 경우 특수조건에 포함시키는 것 등이 해당됨. 그러나 특수조건(I)마저 표준화라는 명분으로 획일화시킴에 따라 서울시는 또 다시 특수조건(II)을 자체 개발하여 사용하는 것 등임.

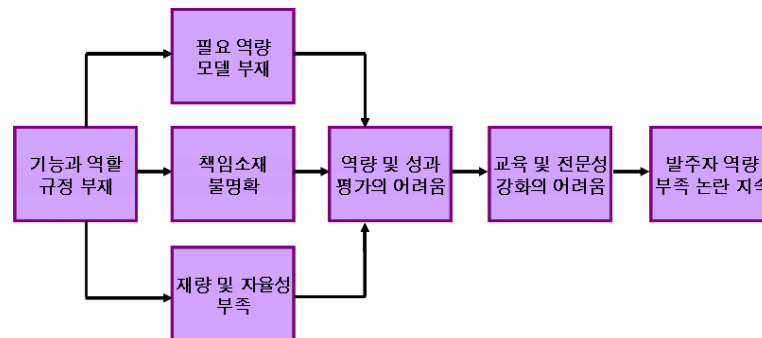
16) 김성일 외, 정부공사 발주제도의 다양화 방안 연구, 국토연구원, 2002.12

17) 김성일, 공공공사발주행정의 분권화 방안 연구, 국토연구원, 2004

경은 통제 지향적이어서 발주와 관련하여 발주자의 재량 및 자율권이 발휘되기 어려운 현실임.

6. 소결

〈그림 1〉 국내 발주자 기능과 역할의 현안 상관관계



- 국내 공공사업 발주자의 기능과 역할 및 역량, 그리고 발주자 평가에 대한 현안들은 다음과 같은 연관 관계를 가지고 지속적으로 문제가 되어 왔음.
- 발주자의 기능과 역할이 정립 되어 있지 않으므로 해당 역할을 수행 하는 데 있어 필요한 전문 지식 및 수행 능력을 측정할 수 있는 필요 역량을 구체적으로 규정할 수가 없으며,
- 요구 역량 모델의 부재로 인해 해당 사업에 필요한 발주자 조직의 역량과 조직 내 인력의 역량 평가가 어려우며, 아울러 부족 역량 파악 및 이에 따른 전문성 강화의 기회를 가지지 못함으로써 발주자의 역량 부족에 관한 논란은 계속될 수밖에 없음.
- 또한 책임의 분산 및 불명확성을 야기하는 사업 관리 조직과 발주자의 기능과 역할의 미정립은 해당 역할에 대한 책임 부과를 할 수 없게 하며, 역할이 정립되어 있지 않고 사업관리에 대한 책임의 분산 및 불명확으로 인해 해당 사업의 평가가 어렵게 됨.
- 획일적인 관련법 적용이 강요되는 분위기는 해당 업무 담당자의 창의성 및 재량권을 기대할 수 없게 만들며, 이러한 창의성과 전문성이 수반되지 않고서는 해당 사업의 성과 및 발주자 역량의 향상을 기대하기 어려움.

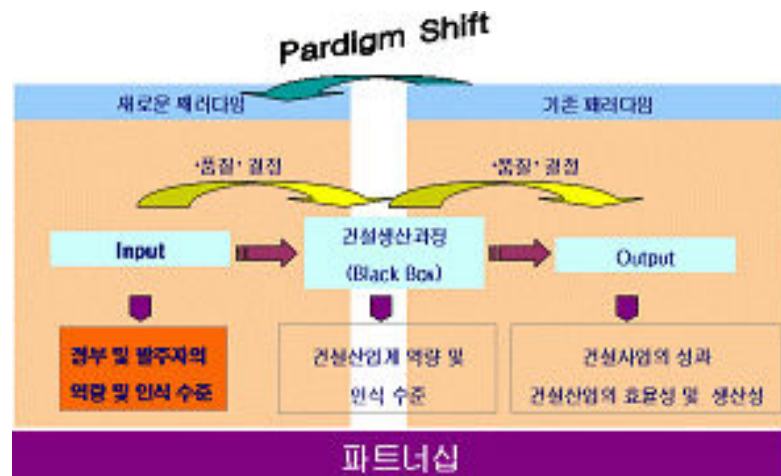
■ 해외 사례

1. 영국

① 건설 재인식 운동(Rethinking Construction)에서의 발주자 혁신

- 영국 건설산업 혁신의 성공의 가장 큰 원동력은 정부 및 발주자가 건설산업의 혁신과 비용 효과성 향상을 위해 솔선수범하고 주체가 되어야 한다는 인식의 변화였다고 할 수 있음(<그림 2> 참조).
- 건설 재인식 운동의 시발점이 된 Latham 보고서에서는 건설산업의 비용 효과성 향상을 위해서는 발주자의 올바른 기능, 역할과 수행 역량을 매우 중요한 요인으로 인식하였으며,
- 기존의 패러다임은 건설사업의 좋은 성과를 위해서 어떻게 하면 건설산업계의 효율성을 향상시킬 것인가에 초점을 두었으나, Latham 보고서에서는 건설산업계의 효율성은 정부 및 발주자의 효율성이 결정함. 따라서, 건설산업의 비용 효과성 향상(Output)을 위한 시발점은 건설산업계의 기술력 향상이나 수행 능력 향상 측면에서 뿐만(건설 생산 과정) 아니라 관련 정책, 법, 제도와 정부 및 발주자의 수행능력의 향상(Input)이라는 측면에서 접근해야 한다는 패러다임을 제시하였음.

〈그림 2〉 영국 건설산업 혁신 패러다임¹⁸⁾



18) 김한수·한미파슨스, 「영국건설산업의 혁신전략과 성공사례」, 보성각, 2003

- 이러한 인식의 전환이 건설산업의 혁신을 위한 건설산업계의 역할을 부정하는 것은 아니라 건설산업의 혁신과 비용 효과성 향상은 정부 및 발주자의 역할과 수행 능력 향상을 통해 비로소 리더십과 추진력을 얻을 수 있으며 완성될 수 있다는 것을 강조한다는 것임.
- 이에 따라 영국의 공공공사 발주자 역량 강화를 위한 혁신 프로그램의 일환으로 일류 발주자가 되기 위해 발주자가 반드시 갖춰야 할 핵심 역량, 일류사업 책임자 인증 프로그램, 사업관리 프로세스 표준화, 전문성 제고를 위한 교육·훈련 프로그램 등의 프로그램을 도입·시행함.
- 그리고 영국 건설산업 혁신의 주요한 특징은 초기에 전면적인 적용보다는 시범 사업을 통해 모범 사례를 만들어내어 이를 사업 단위로 확산하고 또 산업 단위로 확대하는 점진적인 전략을 구사했다는 점임.
- 또한, 계량적인 성과 지표를 지속적으로 보여줌으로써 혁신 전과 후의 비교를 통해 지속 가능한 환경을 유지하는 전략을 구사하고 있음. 즉, 모범 사례가 공유될 수 있도록 하기 위해 핵심 성과 지표(KPI, Key Performance Index)를 개발하여 비교 대상 기준점과 개별 사업과의 비교를 통해 점진적으로 혁신의 성과가 가시적으로 나타날 수 있도록 사업의 성과를 계량화 및 도표화시켜 성과를 지속적으로 관리했다는 점임.

② 상무청(OGC)의 관문심사(Gateway Review)제도 및 발주자 역량 규정

- ‘관문심사(gateway review)’ 절차에는 조달 전략 수립시 발주자의 역량과 시장 환경을 반드시 검토하도록 되어 있으며, 조달 전략, 시장 조사, 시장 수급 현황 조사 및 조달 조건 정립 단계에서 시장의 공급 여력과 함께 발주자의 조직 및 인력에 대한 역량 분석 과정이 포함되어 있음.
- 즉, 발주자 내부 조직에서 자체적으로 사업관리 목표 달성을 위한 기능과 역할을 할 수 있는지와 함께 발주자 역량에 대한 진단을 하도록 되

어 있음.

- 이에 따라 상무청(OGC, Office of Government Commerce)에서는 발주자의 사업관리 역량을 진단하기 위해 발주자가 반드시 갖춰야 할 역량을 발주자 조직 내 관리자의 등급에 따라 요구되는 관리 능력(managerial ability)과 기술력(technical ability)으로 구분하여 구체적으로 규정하고 있음¹⁹⁾.
- 발주자가 반드시 갖춰야 할 핵심 역량 8가지는 단호한 의사 결정 능력, 도전 의식, 의사소통 및 결과의 피드백, 동기 부여, 인터뷰 기술, 협상 능력, 신중하지만 과단성 있는 추진력, 목표 설정 능력으로 규정하고, 또한 정부가 권장하는 2가지 역량으로 팀워크 구축 역량, 팀 조정 역량으로 규정하고 있음.
- 또한 발주자가 해당 사업을 맡아 제대로 관리할 수 있기 위해 발주자에게 요구되는 사업관리 지식 및 기술역량 25가지를 제시하고 있음.
<첨부 1 참조>
- 관문심사제도의 도입과 발주자 역량 규정을 운영하는 이유는 공공공사를 포함한 모든 건설공사의 생산성 혁신은 발주자의 눈높이와 역량에 달려 있다는 점, 그리고 시공 과정에서 어떤 노력보다 발주자의 역량과 요구 조건을 높임으로써 사업의 생산성 혁신 목표 달성은 물론 영국 건설산업의 국제 경쟁력을 제고시킬 수 있다는 점을 인식하였기 때문임.

2. 미국

① 미국건설발주자협회(COAA)

- 미국건설발주자협회(COAA, Construction Owners Association of America)는 발주자 교육, 사업 수행 정보 제공, 건설산업 내 네트워크 형성을 통해 건설공사 발주자가 해당 사업을 성공적으로 수행할 수 있

19) "Project Organisation roles and responsibilities" Office of Government Commerce, 2007

도록 지원을 하기 위해 형성된 건설공사 발주자의 모임으로써 Owner Training Institute을 통해 발주자가 알아야 할 사업관리 등에 관한 교육 과정을 제공하고, 또한 매년 봄·가을 2차례 발주자 리더십 컨퍼런스를 통해 건설공사 발주자 간의 정보 교환과 발주자의 역량 강화를 꾀하고 있음.

- 2005년 미국의 컨설팅 기관인 FMI과 건설관리협회(CMAA)가 건설발주자협회(COAA) 회원을 대상으로 실시한 설문조사²⁰⁾에 의하면 공기 지연 및 원가 증가의 5대 원인은 도면의 완성도 저하, 부실한 사전 계획 수립 절차, 자재비 상승, 발주자에 의한 의사 결정 지연, 과도한 설계 변경으로 응답하였음.
 - 부실한 사전 계획 수립의 원인으로 응답기관의 28%만이 사전계획 수립에 충분한 시간과 비용을 허용하고 있다고 응답하였으며,
 - 21%는 설계 착수 전 계획 수립에 충분한 시간을 가지고 있지만 이를 문서화시키지 않고 있다고 응답하였으며,
 - 응답기관의 16%는 발주기관이 설계와 시공 및 계약에 전문 지식이 있다면 사전계획의 신뢰성을 높일 수 있다고 생각하는 것으로 나타남.
- 한 가지 흥미로운 점은 부실한 공기 지연 및 사업비 증가의 원인의 대부분을 발주자기관 자신의 역할을 충분히 소화하지 못한 원인으로 인정하고 있음.
 - 사전 계획 수립 절차, 발주자의 의사 결정 지연 등 발주자 자신의 역량 부족을 공기 지연과 사업비 증가의 원인으로 지목하고 있으며,
 - 도면의 완성도 저하의 원인도 발주자기관의 인원 축소로 인해 설계 도면을 검토할 충분한 인력과 시간이 부족하여 발주자의 설계 품질 검증에 문제점이 있다는 이유를 들.
 - 발주자들은 자신들의 노력 여하에 따라 사업의 공기 내 정해진 예산 범위 내에서 사업을 마무리할 수 있다고 보고 있음.

20) Survey of Owners, FMI/CMAA, 2005

- 이러한 계획 수립 및 설계 단계에서 발주자 전문성과 인원 부족의 문제 해결의 수단으로 40%가 제3자에 의한 사업관리방식(CM)을 통해 해결하고 있으며, 40%는 수시로 CM을 활용하고 있는 것으로 나타났으며, 응답기관의 16%만이 자체 해결하고 있는 것으로 나타남.
- 사업 성공을 위해 발주자가 개선해야 할 과제로는
 - 명확한 업무 범위 정의와 의사 결정을 적기에 해야 함을 가장 많이 지적(62%)하였으며,
 - 명확한 업무 범위 정립과 의사 결정을 적기에 할 수 있도록 발주자의 77%가 계약 조항에 발주자의 역할과 책임을 삽입하는 것에 동의함.
 - 또한, 건설공사의 성공을 위해서는 사업 참여 자간 사업 정보의 공유를 통한 사업 목적과 목표에 대한 공감대 형성 및 의사 소통 체계 구축이 필요성이 강조됨.
- 공기 지연 및 공사비 증가 문제는 국내와 별다른 차이가 없이 미국의 건설사업에서도 발생하지만, 중요한 점은 국내는 발주자 스스로의 해결보다는 법·제도에 의존하려는 경향이 있는 반면 미국 발주자들은 조기에 시공사 혹은 사업관리(CM) 사업자 선정을 통해 발주기관이 해결하려는 노력을 한다는 점임.

② 미국사업관리협회(PMI)의 사업 관리자 역량 모델

- 미국사업관리협회(PMI, Project Management Institute)는 역량(competency)을 개인에게 부여된 역할 및 책임에 영향을 주고, 개인 업무의 성과와 상관이 있으며, 기준에 의해 측정될 수 있고, 교육과 훈련을 통해 개발이 가능하고, 그리고 세부적으로 구분이 가능한 관련 지식(knowledge), 기술(skill), 인성(personal characteristics)의 집합체로 정의하였고, 이를 뒷받침할 수 있는 조직 내 사업관리 성숙도 및 사업관리 역량을 포함하는 것으로 정의하고, 이에 따라 사업 관리자의 역할 및 역량을 평가개발하는 방안을 제시하였음²¹⁾.

- 역량을 사업 관리자 개인의 지식 역량 차원, 수행 역량 차원, 인성 차원으로 구분하여 세부적인 역량 기준 및 평가 내용을 제시하였음. 이와 더불어 아울러 조직의 사업 관리 성숙도 및 사업 관리 역량을 평가할 수 있는 지침²²⁾을 제시한 바 있음.
 - 사업관리 지식 역량은 사업 관리 지식 영역 이론에 대한 이해 정도를 의미하며,
 - 수행 역량은 보유한 사업관리 지식을 해당 사업에 적절히 적용하여 산출물을 생산해내는 능력을 의미하며,
 - 인성 역량은 사업 혹은 사업 내 업무 수행시 어떻게 행동하느냐, 즉 개인의 태도 및 인성을 의미하며,
 - 조직 역량은 해당 조직 내 사업관리 제반 여건의 성숙도 및 활용 정도를 나타내는 조직의 사업관리 성숙도 및 역량을 의미함.
- 앞서 정의된 역량 및 역량의 구분에 기초하여 사업 프로세스별(기획, 설계, 입찰, 시공, 종료)별로 미국사업관리협회에서 제시한 사업관리의 9가지 지식 영역²³⁾에 대하여 발주자로서 필요한 사업관리지식과 수행 역량을 규정하고, 또한 각각의 항목(task)에 대한 객관적이고 정량화 될 수 있는 측정기준을 제시하여 평가가 이루어질 수 있도록 함.
- <그림 3>에서 보는 바와 같이 역량 규정 및 평가의 틀은 역량단위(Unit of competence), 역량집단(Competency cluster), 업무요소(Elements), 수행성과측정기준(Performance Criteria), 그리고 평가기준항목의 예(Example of assessment guideline)로 구성되어 있음.
 - 역량 단위는 사업 관리자가 수행하는 해당 업무의 특정 분야를 지칭하는 것으로서 품질 관리, 비용 관리 등 미국사업관리협회의 지식 체계를 따라 구분
 - 역량 집단은 기획 단계, 설계 단계, 수행 단계 등 사업 수행 절차에 따라 구분

21) "Project Manager Competency Development Framework", PMI, 2002

22) "Organizational Project Management Maturity Model", PMI, 2003

23) integration, scope, time, cost, quality, human resource, communication, risk, procurement management

- 업무 요소는 각각의 역량 단위와 역량 집단은 여러개의 역할로 구성되는데, 이 역할은 사업 관리자가 사업 수행시 수행하게 되는 업무 혹은 책임을 나타냄.
- 수행 성과 측정 기준(Performance Criteria)은 앞서 언급된 해당 업무 요소를 성실히 수행했을 경우 기대되는 산출물 혹은 결과를 나타낸 것으로써 해당 업무요소 수행의 결과에 대한 평가의 기본을 제공함.
- 평가 기준의 예(Example of assessment guideline)는 해당 업무 요소 수행하는데 있어서 필요한 역량을 사업관리자가 보유하고 있는지를 평가할 수 있는 항목들을 지식 역량과 수행 역량으로 구분하여 제시함.

〈그림 3〉 미국사업관리협회의 사업 관리자 역량 규정 및 평가표 구조

_1. Unit of Competence-Project Integration Management											
_1.1 Competency Cluster: Initiating											
Elements				Performance Criteria							
_1.1.1 •				1, 2,							
_1.1.2 •				1, 2,							
Examples of Assessment Guidelines											
Knowledge Competencies • • •											
Performance Competencies • •											

Unit of Competence	Competency Cluster									
	Initiating		Planning		Executing		Controlling		Closing	
	K	P	K	P	K	P	K	P	K	P
Integration Management	K,1,1	P,1,1	K,1,2	P,1,2	K,1,3	P,1,3	K,1,4	P,1,4	K,1,5	P,1,5
Scope Management	K,2,1									
Time Management	K,3,1									
Cost Management	K,4,1									
Quality Management	K,5,1									
Human Resource Management	K,6,1									
Communications Management	K,7,1									
Risk Management	K,8,1									
Procurement Management	K,9,1									

③ World Bank의 발주자 사업관리 역량 평가 기준

- 세계은행(World Bank) 역시 사업을 성공적으로 관리하기 위해서는 발주기관의 역량이 극히 중요함을 인식하여 발주기관의 사업관리 역량을 평가하는 기준²⁴⁾을 따로 마련해 놓고 있음.

24) Procurement Policy and Service Group, World Bank, 2002.7

- 세계은행이 발주기관의 역량을 평가하는 이유는 첫째, 조직의 역량과 적정성 보유 여부, 둘째 조달과정에 부정적 영향을 미칠 수 있는 위험 요소(risk)의 사전 평가, 셋째 역량 분석을 통해 나타난 문제점 보완 방안 수립, 넷째는 발주자의 역량 부족을 보완할 수 있는 세계은행 차원의 조달 감독 계획을 수립하는데 목적이 있음.
- 세계은행이 발주기관의 역량을 평가하는 주요 대상은 다음과 같음.
발주 및 사업관리에 대한 발주기관의 내부 조달 절차 및 규정에 관한 내용 파악
 - 조달 단계별 관리 항목 여부
 - 조직과 역량 부문
 - 지원 및 통제시스템
 - 문서 및 자료 보관
 - 보유 인력 양과 질
 - 조달 일반 환경
 - 민간의 인식과 평판 항목
- 또한 세계은행은 개별 발주기관의 역량을 심층적으로 평가하는 분야는 7가지로 다음과 같음.
 - 법적 측면
 - 발주계약관리
 - 조직과 역할 분담
 - 지원 및 통제 시스템
 - 기록의 유지
 - 사업관리 인력
 - 일반적 발주 환경(공사 성과 관련)

3. 일본²⁵⁾

- 일본의 경우 2000년 공공공사의 품질 확보를 위한 대응의 하나로써 발주자 책임연구 간담회에서 발주자 책임을 다하기 위한 구체적 시안을 발표한 바 있음.
- 먼저 일본 발주자책임간담회에서는 양질의 시설물을 저렴한 가격으로 계획된 사업 기간에 맞춰 조달·제공할 책임과 효율적인 사업 집행을 위해 사업 전단계에 걸쳐 각 단계에서의 책임을 확보하면서 전문 지식을 활용하여 프로젝트 전체를 관리함과 동시에 프로세스와 결과를 적정하게 평가하는 것을 발주자의 역할 및 책임으로 규정하였음.
- 특히, 발주자가 공사 내용 평가 및 기업 평가를 적정하게 수행하기 위한 일정한 평가 능력을 갖추는 것을 강조하고 있음.
 - 공사 내용 및 특성을 적절하게 평가하고, 공사의 위험을 도출하여 공사 내용에 맞는 입찰 방식을 선택할 수 있는 사업 평가 능력
 - 정해진 입찰 방식에 따라 입찰자의 기술 제안을 평가하고, 공사에 관한 전문 지식을 활용하여 입찰자의 공사 수행 실적을 평가하여 공사 내용에 맞게 적절한 기업을 선정할 수 있는 기업 평가 능력
- 양질의 시설물을 저렴한 가격에 조달하는데 있어서 발주자가 공사 내용 평가 및 기업 평가를 적정하게 하기 위한 충분한 기술력을 갖고 있는가의 평가가 중요해지므로 이 평가능력은 발주자 책임을 다하기 위해 발주자가 확보하지 않으며 안 되는 중요한 능력의 하나로 여겨지고 있음.
- 따라서, 발주자가 공사 내용 평가와 기업 평가를 적정하게 행할 수 있는지에 대한 발주자의 적절한 평가 능력 보유 여부를 발주자 자신이 스스로 평가하는 방법과 혹은 제3자에 의해 평가할 필요를 제기함.

25) 한순금, “외국의 건설정보-일본의 발주자 책임을 다하기 위한 구체적 시책 제안”, 건설경제, 2000.12.28

- 아울러 발주자의 역량이 부족할 경우는 외부 지원을 요구함으로써 일정한 발주자의 역량을 담보하는 체계를 제시함.
- 이러한 일본의 발주자 평가와 발주자지원제도의 기본적인 사고는 발주자가 적정한 발주를 하고 있는지에 대해 국민의 평가를 받을 필요가 있다는 것임.
- 일본의 발주자의 책임을 다하기 위한 구체적 시안에 따르면 발주에 요구되는 기술력을 사업 진행에 따라 4단계(계획 조사, 설계, 입찰 계획, 시공)로 구분하고 각 프로세스에 요구되는 기술력을 제시하였음<첨부 2 참조>.

4. 시사점

① 발주자 역할의 중요성 인식과 역량 평가 모델 개발 및 보유

- 건설사업에 있어서 발주자 역할의 중요성을 인식하여, 건설산업의 혁신을 발주자의 혁신으로부터 시작하였으며, 이러한 발주자 혁신을 위해 발주자의 역할과 책임을 규정하고, 발주자의 역할과 책임을 다하기 위해 필요한 역량을 규정함.
- 발주자가 자체적으로 사업관리를 수행할 경우, 발주자가 사업관리를 위해 어떤 전문성과 역량 수준을 가져야 하는지를 발주자 요구 역량 모델을 통해 구체적으로 진단하여 판단하도록 하고 있음.
- 이러한 진단을 바탕으로 발주자 혹은 발주기관 내 역량이 충분하지 못할 경우 발주 방식이나 사업 관리방식의 도입을 통해 해결 방안을 선수립 후 발주방식을 선택하도록 강제하고 있음.

② 사업 책임자(PM) 및 사업관리조직제 도입

- 국내는 사업 조직보다는 경상조직에 의해 기능과 책임이 분리되어 있고, 또한 설계와 시공, 본사와 현장 등으로 기능과 역할 및 책임이 분산되어 있는 반면, 미국과 영국 모두 사업을 대표하는 사업 책임자와 발주기관 내 사업을 총괄하는 통합 사업팀(IPT) 가동을 강제하고 있음.
- 영국의 경우 타당성 분석에서부터 계약자 선정까지를 ‘관문심사’제도를 통해 검증 절차를 책임지는 사업 조직 및 책임자를 두어 운영하고 있으며, 미국의 각주별 교통부가 건설하는 신규 도로 건설 사업의 경우 사업 조직 운영 방식은 본부의 경상조직에서 파견된 인력으로 사업 수행 계획에서부터 준공에 이르기 까지를 책임 관리하는 전담 조직을 구축하여 사업을 수행함.

③ 사업 목표 달성과 성과평가제 도입

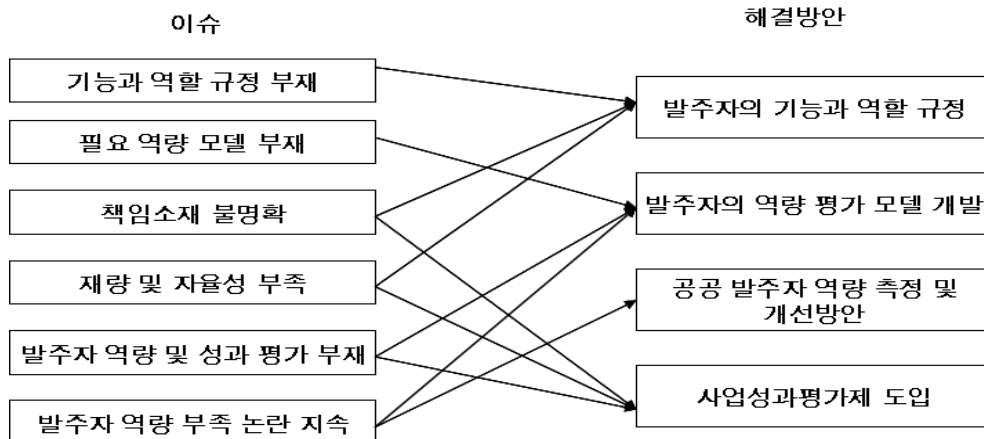
- 영국이나 미국의 경우 타당성 분석 단계에서는 여러 가지 대안에 대해 검토를 하지만 일단 타당하다는 결론이 난 공사에 대해서는 타당성 분석단계에서 제시된 목표를 어떻게 달성할 것인가에 초점을 맞춤.
- 따라서, 당연히 사업 목표 달성을 위한 투자비와 공기 관리를 연계하여 문제점을 사전에 예측하고 평가하는 사업의 성과평가시스템제가 당연히 국가 차원에서 지침을 통해 공급되고 개별 발주기관들은 이를 반드시 따르게 됨.
- 사업성과평가제의 기본 취지는 철저하게 ‘목표 대비 실적’을 연계함으로써 목표에 실행을 근접시키는 대안을 찾아가는 것임.
- 예를 들면 국내와 같이 설계 후 공사비를 산정하는 게 아니라 정해진 예산 범위 내로 설계 (design to cost)를 하도록 되어 있기 때문에 설계 과정에 반드시 공사비를 추정하도록 권고하고 있음.

- 목표 관리 혹은 성과 목표 달성 가능성을 사전에 예측할 수 있는 방안으로 미국·영국 모두가 공통적으로 잠재적인 위험 부담 요소를 사전에 고려해야 함을 구체적으로 적시함과 동시에 거의 강제화되어 있음.

■ 결론 및 개선 방향

- 발주자의 기능과 역할 관련 국내 건설산업이 직면한 현안에 대한 해결을 위해 우선적으로 발주자의 기능과 역할을 규정하고, 이러한 발주자의 기능과 역할을 충실히 수행해 나가는 데 필요한 요구 역량을 구체적으로 규정하여 발주자의 역량을 평가할 수 있는 역량 평가 모델을 마련하고, 아울러 평가제를 도입하여 공공발주자가 책임을 가지고 해당 사업을 수행해 나갈 수 있도록 해야 할 것으로 판단됨.

〈그림 4〉 발주자 기능과 역할 관련 현안과 해결방안



발주자의 기능과 역할 규정 필요

- 국내 공공 사업 발주자의 사업 단계별 기능과 역할을 체계화하고, 발주자의 기능, 역할 및 책임에 관한 규정을 정립하여 이를 문서화시키도록 해야 함.

- 개별 사업 단위로 발주자의 기능과 역할을 포함한 사업 차원의 역할 분담표²⁶⁾가 반드시 개별 계약서의 의무적인 붙임이 되도록 하여 책임과 권한의 한계를 분명히 하도록 함.
- 아울러, 사업 단계별 발주자의 기능과 역할이 건설사업관리 혹은 책임감리 등과의 역할 중복이 되지 않도록 하여야 함.

발주자의 역량 평가 모델 개발

- 발주자의 기능과 역할을 수행하는 데 있어 필요한 지식과 역량을 규정한 발주자 역량 평가 모델을 개발하여 개별 발주기관에 대한 평가는 물론 발주자 개개인의 역량 평가가 가능하도록 역량 평가 방식과 절차를 개발하여 운영하여야 함.
- 사업 타당성 분석과 예산 검토를 통하여 사업 수행 여부가 결정된 후 기본 계획 수립 단계 이전에 발주자의 사업관리역량평가제를 실시하여 발주자의 역량 평가, 즉, 발주자 내부 조직에서 자체적으로 사업관리 목표 달성을 위한 기능과 역할을 할 수 있는지를 진단하여 이 평가 결과를 바탕으로 사업관리 책임 주체를 결정할 수 있도록 하여야 함.
- 발주자 혹은 발주기관 내 역량이 충분하지 못할 경우 발주방식이나 사업관리방식의 도입을 통해 해결 방안을 선 수립 후 다음 단계로 진행될 수 있도록 하는 것이 바람직함.
- 발주자 역량 평가 방법의 개발과 더불어 공공 발주자의 부족한 역량을 개발 (혹은 보완)할 수 있는 방안에 대한 대책 수립이 필요함.

26) 통상 'R&R(Role and Responsibility) Table' 혹은 DOR(Division of Responsibility) Table'로 호칭

사업 성과 평가제 도입

- 현재 기획재정부(구 기획예산처)의 재정사업자율평가²⁷⁾, 재정사업심층평가 등 재정사업평가제도와 「건기법」 시행령제38조의18의 사후평가제도²⁸⁾가 있으나 평가 실시에 요구되는 자료 및 향후 유사한 건설공사의 효율적 활용 위한 정보 획득의 어려움, 건설공사 전후의 수요 효과 비교 분석에 있어서 자의적인 평가 항목 설정과 관련한 문제점, 사후 평가 실시를 위한 표준적인 분석 절차 및 기법의 미비로 인한 정확성, 신뢰성 부족 등의 문제점을 가지고 있어, 공사비 공사기간 등에 대한 통계적 목적의 기본적 내용만 포함할 뿐이라 활성화에 어려움이 있으며, ²⁹⁾ 개별 계약 단위로 사후 평가가 이뤄지기 때문에 사업에 대한 목표가 없는 단점이 있음.
- 이에 공공재정투자사업의 성과 혁신을 위해 공기와 투자비, 품질과 성능 및 안전 등에 대한 계량적 목표 달성 값을 정부 차원에서 수립한 후 개별 발주기관별로 해당 건설사업에서 달성할 목표를 수립하도록 함.
- 사업의 타당성 분석시 설정된 목표 달성을 위해 사업 진행 과정을 평가할 수 있는 강제 규정으로 「국가재정법」에 총사업비관리제도와 함께 사업성과평가제를 추가함으로써 발주자는 사업관리책임자 지명을 통하여 사업에 주어진 목표 달성에 대한 권한과 책임을 명확히 하고, 사업관리 전담 조직(IPT) 운영, 사업관리시스템 도입 등을 통하여 사업의 목표 달성에 노력을 경주하게 될 것으로 판단됨.

27) 기획재정부(구 기획예산처)가 평가 항목과 평가 지침을 부처에 사전 제시 → 부처별로 소관 재정 사업을 매년 1/3씩 자율 평가 → 기획재정부(구 기획예산처)가 부처의 평가결과 점검하여 그 결과를 예산편성 등에 활용

28) 총공사비 500억원 이상의 건설공사를 대상으로 하며, 「건설기술관리법」 시행령제38조의18 및 건설공사 사후 평가 시행지침에 법적 근거를 두고 있음.

29) 권순옥, 건설공사 사후평가제도 적용 활성화 방안, 2005/건설교통부, 건설산업선진화기획단 “건설산업의 선진화 전략”, 2004

- 아울러 사업 성과 평가 방법과 절차 및 기준을 국가 차원에서 지침서로 개발하여 모든 공공기관에 제공토록 하여 개별 발주기관들은 이 지침에 따라 사업의 성과를 주기적으로 평가하여 공기 지연이나 혹은 투자비 증감 예측을 사전에 예측이 가능하도록 해야 함.
- 성과 혁신 목표를 계량적으로 달성하기 위한 평가 방식을 개발하여 일정한 주기로 평가하여 점차적으로 개선이 이뤄지고 있음을 도식화시켜 일종의 'wall chart' 형식을 취하여 국가 차원에서 이를 공포함으로써 공공 사업의 발전 및 국민들의 인식을 개선할 필요성이 있음.

기대 효과

- 발주자의 기능과 역할 및 요구되는 역량을 명확히 하고 발주자의 사업 관리 역량을 객관적으로 측정할 수 있는 방법을 제공함으로써 발주자의 현재 사업관리 역량 수준 파악이 가능해짐.
- 부족한 역량을 구체적으로 파악할 수 있으므로 궁극적으로 발주자 사업 관리 능력 제고를 위한 기본 틀을 제공함.
- 공공 발주자의 공공건설 사업관리 역량 향상, 국가 예산의 효율적 집행 및 건설산업의 발전을 꾀할 수 있을 것임.
- 해당 건설사업과 건설산업을 관리(managing)하는 수준을 넘어서 선도(leading)할 수 있는 공공 발주자의 모습을 기대해 볼 수 있음.

장철기(연구위원·ckchang@cerik.re.kr)

김우영(연구위원·beladomo@cerik.re.kr)

<첨부 1> 영국 OGC 규정 발주자에게 요구되는 기술역량 (Technical Ability)

	Senior responsible owner		Project sponsor		Project manager	
Subject	Understanding	competence	Understanding	competence	Understanding	competence
Task 1. manage department's interest						
Business strategy knowledge		■		■	■	
Business case investment appraisal		■		■		■
Procurement strategies		■		■		■
Risk management	■			■		■
Writing a project brief	■			■		■
Knowing the construction industry	■		■			■
Whole-life value for money	■			■		■
Value management	■		■			■
Whole-life costing	■		■			■
EC Directives	■			■		■
CDM Regulations/Health and safety requirements	■			■		■
Design Quality	■		■			■
Sustainability issues	■		■			■
Task 2. Procure professional service						
Contract strategies	■			■		■
Tender and tender evaluation	■			■		■
Forms of contract-types	■			■		■
Forms of contract-terms and conditions	■		■			■
Partnering		■		■		■
Task 3. Ensure effective delivery of project						
Specification	■			■		■
Project execution plan	■			■		■
Construction process	■		■			■
Energy management /environmental issues	■		■			■
Design-understanding the design process	■		■			■
Programming/project planning	■		■			■
Space management	■		■			■
Alternative dispute resolution/Claims	■		■			■
Performance measurement	■			■		■
Cost management	■			■		■
Change management	■			■		■
Task 4. Ensure effective project feedback						
project evaluation						
-pre-project	■		■		■	
-in project	■		■			■
-post-project		■		■		■

〈첨부 2〉 일본 발주자 책임을 다하기 위한 간담회에서 제시한 발주자에게 요구되는 기술력

사업프로세스		발주자에게 요구되는 기술력
전반		프로젝트의 적정하고 공정한 집행을 대외적으로 설명 할 수 있는 능력
계획	사업평가	기술적인 관점을 포함하여 사업평가를 하고, 결과를 판단하여 과제를 추출 할 수 있는 능력
	사업계획책정	공사 공정도 감안하면서 구체적인 사업 계획을 책정하는 능력
	예산책정	공사에 관한 전문지식을 활용하여 필요예산을 확정 할 수 있는 능력
조사	관계기관, 지역협회	관계기관과의 협의, 조정, 지역 협의 형성 등에서 기술 지식을 활용 할 수 있는 능력
설계	설계방침, 조건설정	설계사양, 조건 등을 설정할 수 있는 능력
	설계심사	설계를 심사, 조사 할 수 있는 능력
	기술 심사	기술제안을 심사하고 판단 할 수 있는 능력
입찰 계획	공사조건 설정	공기, 공사조건 설정 등을 위한 공사의 리스크의 판단력
	예정가격설정	적정한 예정가격을 설정 할 수 있는 능력
	특기사양서 작성	공사에 관한 전문지식을 활용하여 특기사양서로 기재 해야 할 사항을 추출 할 수 있는 능력
	기업선정	공사내용에 맞게 적정한 기업을 평가하고 선정 할 수 있는 능력
	입찰	공사내용(규모, 난이도 등)에 맞게 적정한 입찰 방식을 선정 할 수 있는 능력
	기술심사	기술제안을 심사하고 판단 할 수 있는 능력
	계약	적절한 계약관계를 설정 할 수 있는 능력
	저입찰가격 조사	공사적산에 관한 지식을 활용하여 저입찰가격의 가부를 심사 할 수 있는 능력
시공	계약도서의 내용 파악	공사에 관한 전문지식을 활용하여 계약내용을 파악하고, 이해 할 수 있는 능력
	시공상황 확인	공사에 관한 전문지식을 활용하여 계약내용을 이해하고, 정확한 상황 확인을 할 수 있는 능력
	설계변경	설계변경 등을 판단 할 수 있는 능력
	공사감독	공사중의 안전, 품질확보 등을 포함하여 기업의 기술력을 평가 할 수 있는 능력
		재해, 사고 등이 발생했을 때 기술적 관점에서 적절하게 대응 할 수 있는 능력
	관계기관, 지역협의	관계기관과의 협의, 조정, 지역 협의 형성 등에서 기술 지식을 활용 할 수 있는 능력
	완료검사	공사에 관한 전문지식을 활용하여 계약 이행을 확인 할 수 있는 능력
	공사성적평정	공사에 관한 전문지식을 활용하여 기업의 성적을 적절하게 평가 할 수 있는 능력