영국 건설산업 혁신 10년의 성과와 시사점

이 복 남 | 한국건설산업연구원 연구위원
bnlee@cerik.re.kr

MB 정부에서 수립한 건설산업 선진화의 기본 골격은 영국 건설산업의 혁신 운동에 상당한 영향을 받았다. 2008년 5월 영국 건설산업의 혁신에 주도적 역할을 했던 존 이간(Sir John Egan)경이 건설산업 혁신 10년의 평가를 영국 하원에서 발표했다. 10년 동안 영국 건설산업은 혁신 목표 혹은 기대 대비 40% 정도는 달성했다는 평가였다. 가장 중요한 것은 혁신을 촉진시킨 민간의 보고서가 기타 정부 보고서처럼 쓰레기통에 들어가지 않고 정부의 건설산업 혁신에 영향을 미쳤다는 점을 강조했다.

영국 건설산업의 혁신 운동 배경

영국 건설산업 혁신의 출발점은 1994년 레이샴(Latham) 보고서였다. 레이샴 보고서에서 발주자가 주도하여 산업체와 협력할 경우 5년내 생산성을 30% 이상 높일 수 있다는 주장을 했다. 레이샴 보고서에 이어 1998년도에 이간경이 '건설산업 재인식(rethinking construction)' 이라는 보고서를 통해 연간 10~20% 정도의 생산성을 높일 수 있다는 주장을 했다.

영국 정부에서 민간이 제안한 혁신 방안을 받아들여 1998년부터 2000년도까지 혁신센터를 설립하여 본격적인 혁신 과정에 돌입하게 된다. 1999년도에는 영국 정부가 주도하여 공공 건설사업을 '일류 건설 프로그램(achieving excellence in construction)' 을 수립하여 2000년도부터 영국 재정부(HM Treasury) 산하에 상무성(Office of Government Commerce, OGC)을 설립하게 된다. 2001년도에는 영국 감사원(NAO)이 공공 조달 혁신을 범정부적으로 추진할 수 있도록 적극적인 지원 활동을 펼치기 시작했다.

2004년도에는 소관 부처별로 추진되던 혁신 역할을 혁신센터(CE)로 통합 운영하기 시작했다. CE는 관 · 산 · 학 · 연 협의체로 운영되었다. 초기 운영비는 정부 재정 지원이 많았지만 현재는 정부 지원보다 민간 출연금 비중이 높아져 있다.

1994년 당시 영국의 공공 건설 현안

'건설산업 재인식' 보고서가 영국 건설산업을

본격적으로 혁신시키는 촉매 역할을 했다. 민간이 제안한 혁신의 필요성을 국가가 수용하게 된 배경은 정부 스스로 공공공사의 비효율성을 자각했기 때문이다. 영국의 재무부(한국의 기획재정부)가 주요 공공공사 66개 사업은 분석한 결과 73%가 예정 공사비를 초과했으며, 70% 이상이 예정 공기를 초과한 것으로 나타났다. 영국 재무부는 공공 사업 혁신을 통한 예산 저감 부문을 타 산업으로 전용하지 않고 부족한 SOC 확충에 재투자하는 것을 원칙으로 했다.

혁신 운동의 핵심

영국이 추진한 건설산업 혁신 운동의 핵심은 발주제도 및 발주자 역량 강화 등 건설서비스의 수요자가 주도하는 데 있다. 흔히 '5-4-7' 전략으로 불리는 혁신에는 발주자와 공급자인 산업체 모두가 상생하는 원칙을 바탕으로 하고 있다. 저감된 예산을 건설에 재투자하는 것이나 발주자는 예산 저감에, 계약자는 수익이 늘어나게 하는 방향이다. 철저하게 수요자와 공급자를 동시에 배려하는 전략이었기 때문에 공감대가 형성될 수 있었던 것 같다. 그리고 계량적 성과 평가를 할 수 있도록 공기와 투자비, 사고와 하자 발생 등 계량화할 수 있는 구체적인 목표를 설정했기 때문에 평가를 통해 국민들에게 변화하고 있는 모습을 알려 줄 수 있게 만들었다. 현재도 이 성과 평가 지표는 계속 발표되고 있다. 특히 일시에 적용하기보다 시범사업 혹은 모범 사례를 통해 성과를 보임으로써 발주자 스스로가 확신을 갖고 혁신 활동에 참여하도록 유도했다.

주요 성과 사례

혁신 운동에 참가한 사업과 그렇지 않은 사업 간의 극명한 차이는 모범 사례로 지목된 사업들의 80% 이상이 생산성이 향상되었다는 점을 제시했다. 그리고 과거 10년간 총투자비는 20~30%가 저감되었고 공기도 약 40% 정도가 단축된 것으로 나타났다. 동시에 건설업체의 이익률이 6~10% 정도 향상되었음이 확인되었다고 한다. 특히 78%에서 사고로 인한 공기 손실이 전혀 발생하지 않았다는 사실은 사고율이 획기적으로 감소했음을 단적으로 보여주는 특별한 성과로 평가했다.

과거에 영국은 모범적인 혁신 사례를 자국이 아닌 미국이나 프랑스 등 멀리 떨어진 타 국가 사업에서 찾았으나 혁신 운동의 성과로 인해 자국 내에서 찾을 수 있음을 스스로 자부하고 있는 것도 큰 성과로 평가하고 있다.

민간이 제안했던 접근 방식

레이샴경이나 이간경이 민간 차원에서 건설산업의 혁신을 주장하는 보고서를 내 놓기는 했지만 이것을 정부가 선뜻 받아들일 것이라는 기대는 전혀 하지 않았다고 한다. 당연히 쓰레기통으로 직행할 것이라는 게 집필자들의 예단이었다고 한다. 민간이 본 영국의 공공공사는 생산성은 낮았고, 원가는 통제 밖에 있었다. 그리고 품질도 기타 산업 수준에 비해 형편없이 낮다는 평가를 했다. 이 현상의 비유를 1950~60년대 기술로 일본의 자동차산업과 경쟁하는 것은 불가능하기 때문에 세계 최고 수준의 차를 생산하기 위해서는 혁신밖에 없음을 인정해야 하는 것과 같다는 것으로 판단했다. 다만

자동차산업은 소수의 공급자 구조이기 때문에 일시에 혁신이 가능하지만 건설산업은 다양한 주체들이 있기 때문에 일시적 혁신보다는 모범 사례 확산을 통한 단계별 혁신 활동을 주문했다. 특히 프로세스 혁신이 아닌 단지 최저가 낙찰 방식 확대로 성과를 얻으려는 시도는 품질에 절대적인 영향을 미치기 때문에 확대해서는 안 된다는 주장을 강하게 담았다. "lowest cost tendering is absolutely ridiculous(최저가 입찰은 정말 어리석은 짓)"라는 문장으로 이간경의 심중을 표현한 것이다.

시사점

MB 정부의 건설산업 선진화 모델 역할을 한 영국의 성과 평가는 국내 건설산업 선진화에도 몇 가지 주요한 시사점을 던져 주고 있다.

첫째, 건설산업의 혁신은 장기간이 소요된다는 사실이다. 한 번의 노력으로 모든 것을 얻을 수 있는 과제가 아니라는 사실이다.

둘째, 건설산업 혁신의 지속성이다. 장기간이 소요됨은 기본으로 혁신의 노력이 지속될 수 있는 기반 환경 구축이 필수적이라는 사실이다.

셋째, 혁신을 주도적으로 추진할 수 있는 범정부 · 범산업 차원의 사령탑 구축이다. 영국이 건설산업 혁신을 지속적으로 추진할 수 있었던 배경에는 이를 전담할 국가 차원의 조직이 만들어졌고 이에 필요한 재원을 정부가 부담했다는 점이다.

넷째, 혁신의 목표를 분명히 했고 목표 달성의 정도를 측정할 수 있는 계량 평가 시스템을 도입했다는 점이다. 계량적 성과 평가는 참여 조직뿐만 아니라 정부 및 국민들에게 혁신의 당위성과 효율성을 지속적으로 알려 국가적 지원을 받는 데 상당한 기여를 했다.

다섯째, 혁신을 주도하는 대상을 발주자로 지목했다는 점이다. 건설산업은 수요에 의한 공급이라는 시장 메커니즘에 부합하여 수요자의 눈높이가 공급자의 질 높이를 결정한다는 원칙에 충실한 것이다. 이간경이 '산업체는 절대 발주자의 요구를 넘어서지 못 한다' 라는 신념을 발표한 이유도 여기에 있다.

선진화는 지속적으로 추진되어야

MB 정부의 건설산업 선진화가 이제 막 1년을 넘어 섰다. 단지 1년이 지났음에도 불구하고 이에 대한 성과를 평가한다는 것은 시기상조라는 단어가 어울린다. 그럼에도 이 시점에 영국의 혁신 성과 평가 사례를 예시로 든 이유는 단순 · 명료하다. 선진화는 계속되어야 하는 과제임과 동시에 반드시 성과를 거둘 수 있다는 확신 때문이다. 선진화 대상을 단지 국내 건설산업에 두지 않는 이유도 타 산업에 비해 기술의 발전 속도가 늦고 생산성 향상이 상대적으로 낮은 세계 건설산업의 공통된 이슈를 국내 건설산업이 한발이라도 앞서 갈 때 국내 건설산업의 글로벌 경쟁력이 동시에 높아질 수 있다는 신념 때문이다. 이를 위해서는 건설 서비스의 수요자인 발주자와 발주자가 도구로 사용하는 발주제도의 혁신부터 선행되어야 하기 때문이다.

영국 건설산업이 혁신에 성과를 거두고 있다는 사실은 왜 국내 건설산업도 선진화를 통해 성과를 얻어낼 수 없는지 이유가 없다는 점도 선진화는 지속되어야 한다. 그리고 선진화는 지속되는 과정에서 개정과 보완이 계속 필요한 생명체이기도 하다.