

행정중심복합도시 건설의 종합사업관리방안

Program Management Strategy for Multifunctional Administrative City Construction

김우영*
Kim, Wooyoung

요 약

행정중심복합도시의 건설의 우리나라의 국가적인 전략도시를 건설하기 위한 중대한 사업이며, 사업의 특성상 기존의 신도시나 대형 건설프로젝트와는 상이한 속성을 가지고 있다. 행복도시 건설사업을 효과적으로 성공시키기 위한 방안으로서 종합사업관리방안에 대하여 분석하고 그 대안을 마련하고 있다. 우선 기존의 신도시건설사업과 어떠한 차이가 있는지 알아보고, 해외의 사례중에서 말레이시아의 푸트라자야 건설사업을 조사하여 그 유사성과 차이점을 분석함으로써, 행복도시 건설사업에서의 종합건설사업관리방안에 대한 단초를 마련하고자 한다. 본 고에서 언급하는 내용은 현재 행복도시건설청이 사업관리방안을 마련하기 위하여 연구중에 있는 사안으로서, 구체적인 대안들을 제시하는 것에는 한계가 있다. 다만 건설청의 바람직한 사업관리체계에 대한 향후의 논의전개와 국내의 종합사업관리체계에 대한 관심과 연구를 촉진하는 데에 도움이 되었으면 하는 바람으로 본고를 제출하고자 한다.

키워드 : 행정중심복합도시, 건설청, 종합사업관리, Program Management, PM, 사업관리전략

1. 서론

인구와 경제력이 수도권에 집중되어 국토개발의 불균형이 발생하고, 그로 인하여 사회·경제적 비용의 급증과 지역간 격차의 심화로 국가경쟁력 저하를 가져올 수 있을 것으로 판단한 정부에 의하여, 수도권에 집중된 중앙행정기능을 분산시키기 위한 정책의 일환으로서 행정중심복합도시(이하 : 행복도시) 건설사업이 전개되고 있다. 본 사업은 정부에서 투자하는 자금만 8조5천억원이며, 민간부문의 투자규모는 그 규모를 예측하기 어려우며, 2007년부터 2030년에 이르는 장기간의 대규모 건설사업이다.

2003년부터 준비단계(입지선정, 예정지역, 주변지역 지정)를 거쳐, 계획단계(도시개념, 기본계획, 개발계획, 실시계획 등)가 진행중이며, 토지매입이 완료단계에 있어, 2007년부터는 건설단계에 들어갈 예정이다. 이 사업은 국가의 중대한 행정조직을 이전하는 사업이며, 향후 국가의 균형발전을 위한 초석으로서의 의미가 있는 중요한 사업이다. 따라서 정부는 2005년3월2일 “신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법”(이하 특별법)을 제정하였고, 그에 따라 정부는 2005년 3월15일 그 공포안을 심의·의결함으로써, 행복도시 건설을

위한 법적 근거를 마련하였다. 그리고 행복도시 건설 사업을 수행하기 위한 조직으로서 “행정중심복합도시 건설청”(이하 건설청)을 2006년1월에 발족하였다.

그러나 제도적인 뒷받침을 통하여 행복도시 건설 사업을 위한 제반 조건들을 마련하고는 있으나, 이와 같은 대규모의 건설사업은 기술적인 뒷받침이 없이는 그 성공을 장담하기가 쉽지 않다. 이와 같은 문제 인식으로부터 건설청은 행복도시 건설의 종합사업관리방안을 마련하기 위한 전략수립을 진행중에 있다. 본 고는 현재 진행중인 행복도시 건설의 종합사업관리에 대한 필요성을 알아보고, 개략적인 수행전략을 살펴보고자 한다. 다만, 건설청이 계획하고자 하는 종합사업관리방안에 영향을 미칠 수 있는 의견보다는 사실에 기반한 내용의 서술에 국한하고자 한다.

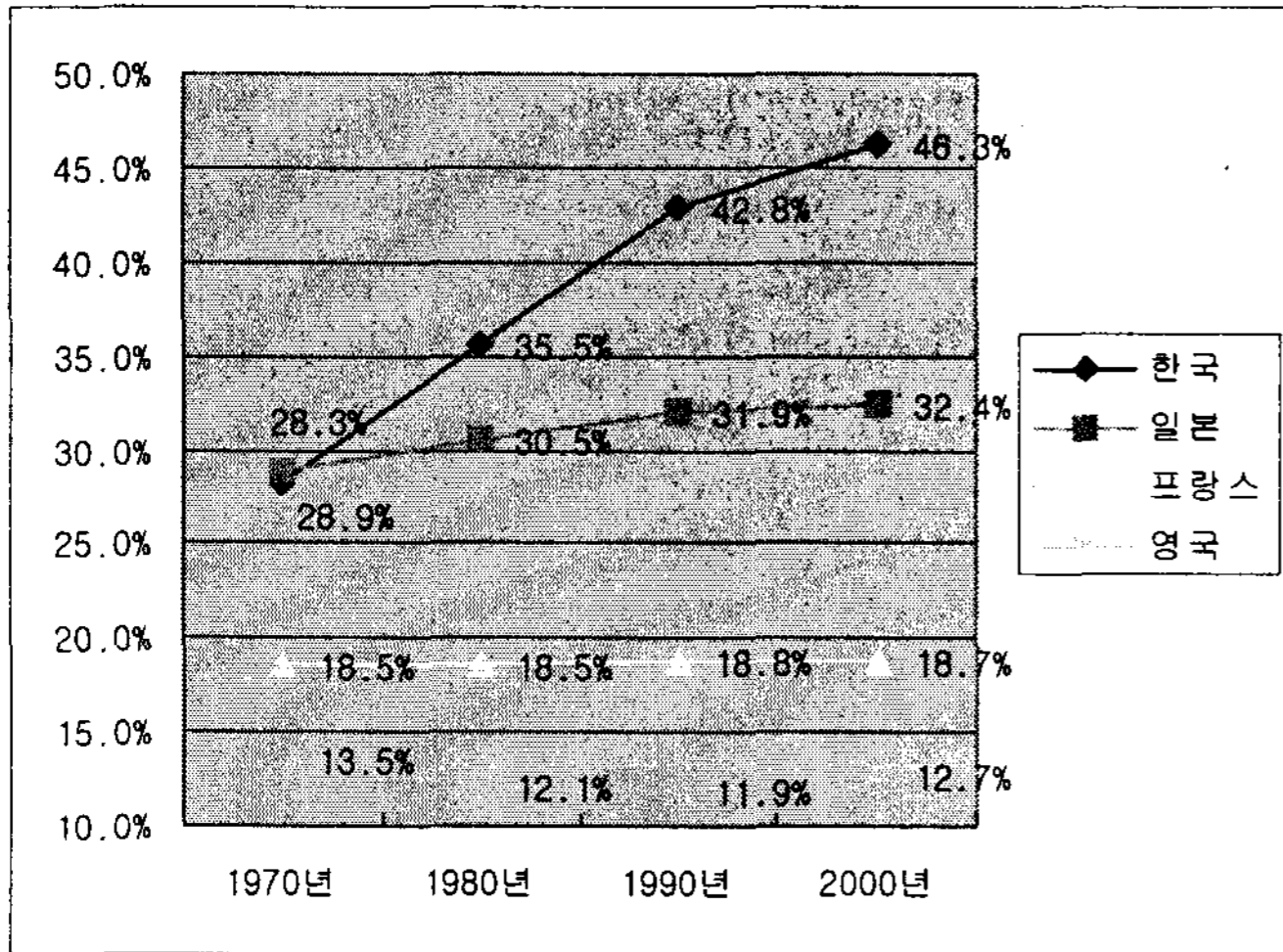
2. 행복도시 건설사업의 개요

2.1. 건설의 필요성

우리나라는 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전체인구의 48%('04년 기준)가 거주하고 있으며, 현 상황이 지속될 경우 2011년부터는 50%를 넘을 것으로 전망하고 있다. 이는 프랑스(18.7%), 영국(12.2%)은 물론 수도권 인구집중도가 높다는 일본(32.4%)에 비해서도 비교가 안 될 만큼 높은 수준이다.

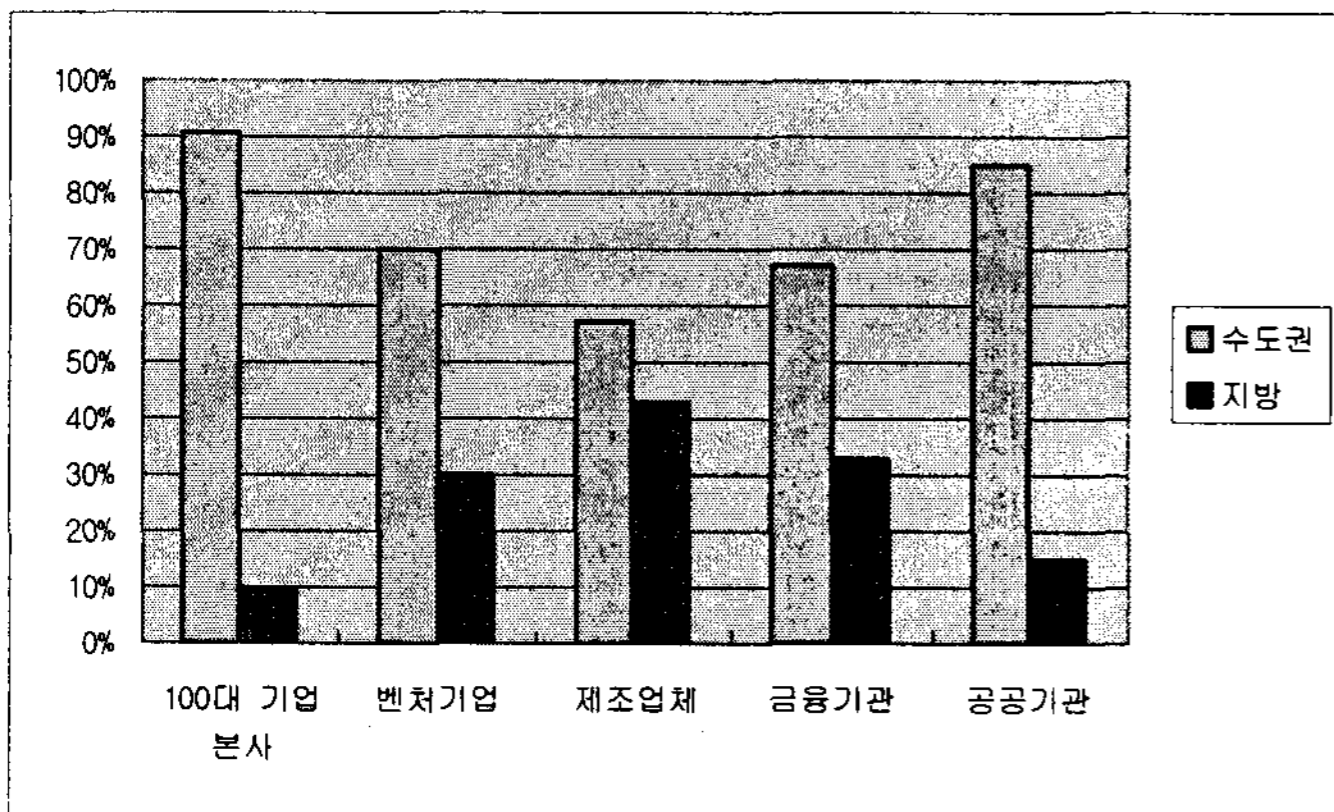
* 일반회원, 한국건설산업연구원 부연구위원, 공학박사

그림 1 수도권 인구집중 추이



경제력의 수도권 집중은 더욱 심각해서 100대 기업 본사의 91%, 공공기관의 85%, 금융기관의 67%가 수도권에 위치하고 있다.

그림 2 경제 및 행정기능의 수도권 집중현황



16개 시·도 중 수도권 지자체의 재정자립도는 75%를 넘지만, 광역시를 제외한 8개 지방자치단체는 40%에도 미치지 못하는 실정이다.

이미 40년 전부터 '수도권 과밀'의 문제점을 인식하고 여러정책을 펴왔지만, '인구유입억제'에 초점을 맞추다보니 근본적인 해결방안이 되지 못하였다. 결국 다양한 정책에도 불구하고 수도권 인구는 계속 증가하고 있으며, 그 결과 주택난, 교통난, 환경오염 등으로 인하여 삶의 질을 저하시키고 있다.

신행정수도의 후속대책인 '행정중심복합도시건설'은 공공기관 지방이전 및 지방분권, 수도권 발전전략과 함께 21세기 국가균형발전을 선도할 핵심대안로서 제시되었다.

2.2. 행복도시 사업 개요

행복도시는 국가균형발전을 선도하는 모범도시 건

설이라는 미션으로부터, 행정기능 중심의 복합형 자족도시, 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시, 편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심도시, 문화와 첨단 기술이 조화되는 문화·정보도시라는 비전을 제시하고 있다.

그림 3 행복도시 예정지역 및 주변지역



표 1 행복도시 예정지역 현황

행정 구역	충청남도 연기군 남면·금남면·동면, 공주시 장기면·반포면 일원
면적	예정지역 2,212만평 (주변지역 : 6,769만평)
지리적 특징	중심부에 원수봉(254m)이 있고 미호천과 금강이 합류하는 지점으로, 대전과 청주로부터 10km 거리에 위치
교통 여건	경부고속철도와 경부선 및 경부고속도로가 예정지역의 동쪽을 지나가고, 서쪽으로 2009년 준공예정인 대전 - 당진 고속도로가 건설 중이며, 청주공항이 24km 거리에 위치

행복도시는 중앙행정기능 12부 4처 2청(1만여명)을 비롯하여 연관 국책연구기관(2,500명) 등 총 49개의 단위기관이 이전하여, 목표인구 약 50만명 규모에 총 2,212만평의 대지면적으로 건설된다.

2005년 5월에 예정지역이 연기·공주지역으로 결정되고, 사업시행자는 한국토지공사(이하 토공)로 지정되었다. 동년 10월에 이전계획을 수립하면서 이전대상 중앙행정기관 12부 4처 2청 등의 49개 단위기관이 지정되었으며, 2012년~2014년까지 이전을 완료하기로 하였다. 동년 11월까지 국제공모를 시행하여 행복도시의 밑그림을 선정하였고, 12월부터는 토지보상²⁾에 착수하였다.

2) 1,659만평, 21,689필지, 3조4천억원

표 2 행복도시 건설사업의 기본 개요

구분	행정중심복합도시
이전기관	<ul style="list-style-type: none"> ● 총 49개 단위기관 ● 중앙행정기능 12부 4처 2청 이전(1만여명) ● 연관 국책연구기관(2,500명)
도시규모	<ul style="list-style-type: none"> ● 인구 50만명 ● 인구밀도는 300-350인/ha ● 총 대지면적 2,212.4만평 ● 약 200만평의 교육/연구, 문화/국제, 첨단산업 기능지역 설정
건설비용	<ul style="list-style-type: none"> ● 정부 재정지원 총 8조 5천억원 ● 부지매입포함 기관이전 비용은 1조 6천억원
보상기준일	<ul style="list-style-type: none"> ● 행정중심복합도시건설을위한특별조치법에서 2005년 5월 1일 기준

중앙행정기관 이전을 위한 사업단계는 크게 준비단계('05상반기), 계획단계('07상반기), 건설단계('11하반기), 이전단계('12~'14)로 나누었다.

준비단계에서는 특별법 및 시행령을 제정('05.3~5)하였으며, 추진체계를 정비('05.4)하고, 예정지역 및 사업시행자를 지정('05.5)하였다.

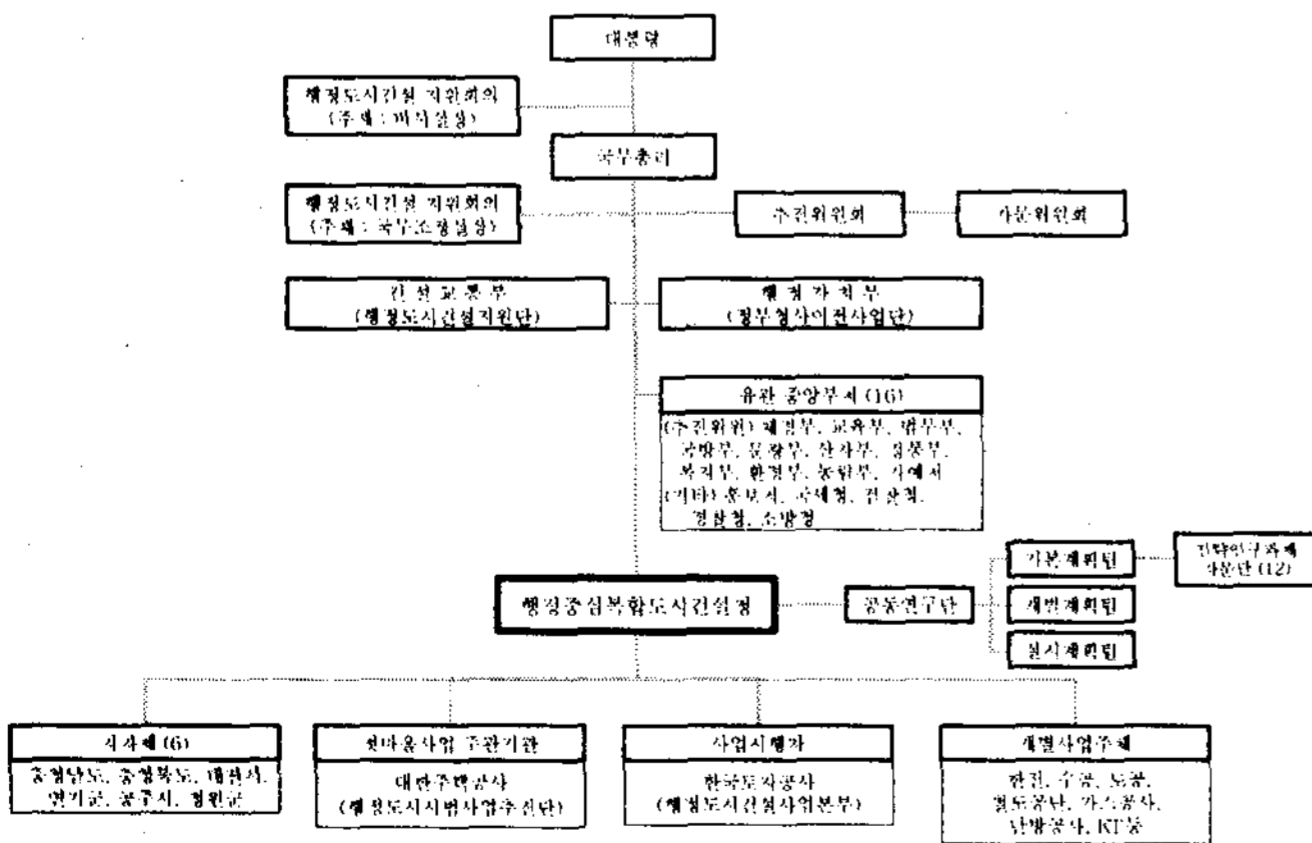
계획단계에는 이전계획을 수립('05.10)하고, 건설청 특별회계를 설치('06.1)하며, 토지를 매수('05.12~)하고, 기본·개발·실시계획 등을 수립('05.5~'07.6)한다.

건설단계에는 '07년 7월에 첫마을사업을 필두로 하여 부지조성 공사가 착공되며, '08년 하반기에 청사 건축을 착수하며, '11년 말에는 행복도시 지위 등에 관한 법률이 제정될 예정이다.

이전단계에는 '12년부터 행정기관의 단계적 이전이 이루어지며, 본격적으로 주민이 입주할 예정이다.

2.3. 행복도시 건설사업의 추진체계

그림 4 행복도시 건설사업 추진체계도



행복도시 건설사업은 특별법에서 규정하고 있는 바에 의하여 추진되며, 그림 4에서 보는 바와 같은 추진체계를 구성하고 있다. 여기에서 행복도시 건설사업관련 중요정책을 심의하기 위한 기관으로서 대

통령 소속하에 행정중심복합도시건설추진위원회(이하 "위원회")를 두고 있다. 위원회의 심의사항은 특별법 30조에서 규정하고 있다. 위원회 산하에 필요에 따라서 소위원회를 구성할 수 있도록 규정하고 있으며, 위원회의 권한에 속한 사항에 대해 자문을 위하여 100인 이내의 자문위원으로 구성된 자문위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

또한 행복도시 건설사업을 효율적으로 추진하기 위하여 특별법 제38조에 의하여 행정중심복합도시건설청(이하 "건설청")을 설치하고 있다. 건설청은 각종 인허가와 계획의 수립 및 승인 등 행복도시 건설사업의 총괄·조정을 담당한다.

특별법 제18조에서는 건설사업을 효과적으로 수행하기 위하여 사업시행자를 지정하도록 규정하고 있으며, 토공이 사업시행자로 지정되었다. 사업시행자는 필요한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 건설청장의 승인을 얻어 행정중심복합도시건설사업의 일부를 정부투자기관·민간사업자 또는 국가기관·지방자치단체 및 정부투자기관 등 공공기관이 민간사업자와 공동으로 설립한 법인으로 하여금 대행하게 할 수 있다.

2.4. 사업관리 관점에서의 행복도시 건설의 특징

대형 건설사업은 그 투자규모가 대규모인 만큼 실패에 따른 손실도 막대하다. 따라서 사업의 특성을 보다 명확히 규명하고, 최적의 사업관리체계를 확보함으로써, 사업을 성공적으로 완료할 수 있는 가능성을 높일 필요가 있다. 행복도시 건설사업은 여타의 대형국책사업들과는 달리 복잡한 사업관리 구도를 가지고 있다.

우선 행복도시 건설사업은 여타의 건설사업과 비교해볼 때에 그 규모와 기간면에서 상당한 격차가 있다. 국내의 대부분의 신도시 건설사업은 10조규모를 넘는 사업³⁾이 없었으며, 기간면⁴⁾에서도 10년을 넘는 사업은 없었다. 반면 행복도시는 정부의 투자규모만 8조5천억원이며 개별 사업주체들과 민간부문의 투자규모를 합산하면 정부투자규모의 4-5배는 될 것으로 예상하고 있다. 사업기간면에서도 총3단계 사업 중에서 1단계 사업만 하더라도 10년⁵⁾이 넘게 소요된다. 전체적으로는 약 27년정도의 기간이 소요될 예정이다.

행복도시는 중앙정부 행정기관 이전사업임에도 불구하고 전국민적인 공감대가 형성되지 못하고, 정치·사회적 입장에 따라서 대립되는 의견이 완전히 해결되지 못하고 있다. 따라서 정치·사회적 환경의 변화에 영향을 받을 가능성이 높고, 전폭적인 지지를 기반을 바탕으로 추진되기 어려운 환경이다.

3) 성남분당 약 4조원, 고양일산 약 2조7천억원, 성남판교 약 2조3천억원, 화성동탄 약 8조5천억원
 4) 성남분당 7년4개월, 고양일산 5년9개월, 성남판교 6년, 화성동탄 6년
 5) 전체사업 2003년~2030년, 1단계 사업 2003년~2014년

최근 국내 신도시 뿐만 아니라 기존 도시들도 각 지자체의 경쟁력을 확보하기 위한 노력으로 u-City를 표방하고 있는데, 중앙행정기관들이 이전하는 행복도시의 전략적 중요성에 따라서 u-City로의 개발을 전제로 하고 있다. u-City는 도시 개발의 개념에 있어서 기존의 도시와는 매우 상이하고, 경험이 부족하기 때문에, 사업관리측면에서의 접근방법도 다를 수 밖에 없다.

또한 이와 같은 대규모 건설사업은 시행주체와 시기가 상이한 독립적인 다수의 개별사업들로 구성되기 마련이다. 따라서 개별 사업의 효율적인 관리뿐만 아니라, 전체 사업의 균형있고 최적화된 관리가 필요하게 된다. 행복도시 건설사업은 사업구도 측면에서 건설청과 사업시행자 및 행자부, 지자체 등을 비롯한 개별 사업주체들, 그리고 다수의 계약자 등이 포함되어 있어, 사업관리의 범위와 레벨이 매우 복잡하게 관계된다.

한편 정부는 이와 같은 대규모의 건설사업을 성공적으로 완수하기 위하여, 다수의 공무원으로 구성된 건설청을 설립하였다. 그간 국내에서 수행된 다수의 신도시 건설사업에 대한 경험과 지식이 축적된 공무원 조직으로서 사업을 완수하기 위함이라 할 수 있다. 현재 건설청은 행복도시 건설사업의 효과적인 수행을 위하여 기본계획과 개발계획, 그리고 실시계획을 작성하였거나 작성중에 있다. 그와 함께 구체적인 사업의 착수를 위하여 필요한 조치들을 준비하고 있다. 그러나 건설청 조직은 기본적으로 행정업무에 익숙한 공무원들로 구성되어 있으나, 본격적인 사업관리업무와는 다소 차이가 있어 최적화된 사업관리조직으로 보기에 는 무리가 있다.

따라서 정부는 건설사업을 대행할 수 있는 조직으로서 토공을 사업시행자로 선정하였다. 토공은 대부분의 신도시 건설사업에서 사업시행자로서 역할을 수행하면서 많은 경험과 지식을 축적한 바 있다. 그러나 주로 부지조성공사를 중심으로 사업관리를 수행함으로써 일정한 한계가 있을 것으로 평가되고 있다. 그럼에도 불구하고 토공은 행복도시 건설사업의 유일한 사업시행자이며, 토공의 전문분야에 해당하는 상당부분의 사업에 대하여 계획과 조정을 역할을 수행한다.

신도시 개발사업에는 그 기반시설들을 조성하기 위한 개별 사업주체들이 존재하는데, 전기, 가스, 통신, 지역난방, 수자원 등의 각 분야별 기반시설에 대한 사업주체들이 여기에 해당한다. 이들 사업주체들은 사업시행자인 토공의 계획과 조정에 따라서 사업을 수행한다. 한편 건설청이나 행자부, 지자체, 기타 정부기관 등이 직접적으로 사업을 시행하는 규모도 적지 않은 규모이지만, 토공이 이를 상위레벨에서 관리하는 것은 용이해보이지 않는다.

결론적으로 행복도시 건설사업은 사업의 특성상 그동안 경험해보지 못한 복잡한 구조의 새로운 건설사업으로서 사업관리측면에서 매우 복잡하고 까다로운 것으로 평가된다. 국가적인 측면에서 전략적으로

중요한 새로운 도시를 새로운 방법으로 건설함에 있어서 성공을 보장하기 위해서는 과학적인 사업관리 체계를 구축할 필요가 있다.

3. 말레이시아의 푸트라자야 건설사업

해외의 여러 국가들이 중앙행정기관을 기존의 수도에서 다른 도시로 이전한 경험들이 있으나, 본 고에서는 말레이시아의 중앙행정기관 이전 사례를 행복도시 건설사업과 유사한 사례로 파악하고 조사한 결과를 정리하였다.

3.1. 개요

말레이시아의 현재 공식적인 수도는 콰라룸푸르(Kuala Lumpur : KL)이며, 의회와 행정센터(administrative center)가 여기에 있다. 1981년부터 2003년까지 집권했던 마하티르 빈 모하메드(Mahathir bin Mohamad)총리는 고무와 주석중심의 1차 산업구조에서 벗어나 제조업 중심의 수출주도형 공업화 정책을 지속적으로 추진하였다. 1991년 '비전 2020'이라는 30년 장기계획을 발표하면서 말레이시아의 가치사슬(value chain)을 제조업 중심에서 지식중심으로 전환하기 위한 경제·정치·사회·정신·문화적 발전을 도모하였다. 그 단계별 실천계획으로서 콰라룸푸르국제공항(Kuala Lumpur International Airport : KLIA), 콰라룸푸르시티센터(Kuala Lumpur City Center : KLCC), 멀티미디어 대회랑지역(Multimedia Super Corridor : MSC), 말레이-태국 연육교공사, 말레이-싱가폴 제2대교 가설공사 등과 같은 거대한 국가프로젝트계획을 추진하고 있다.

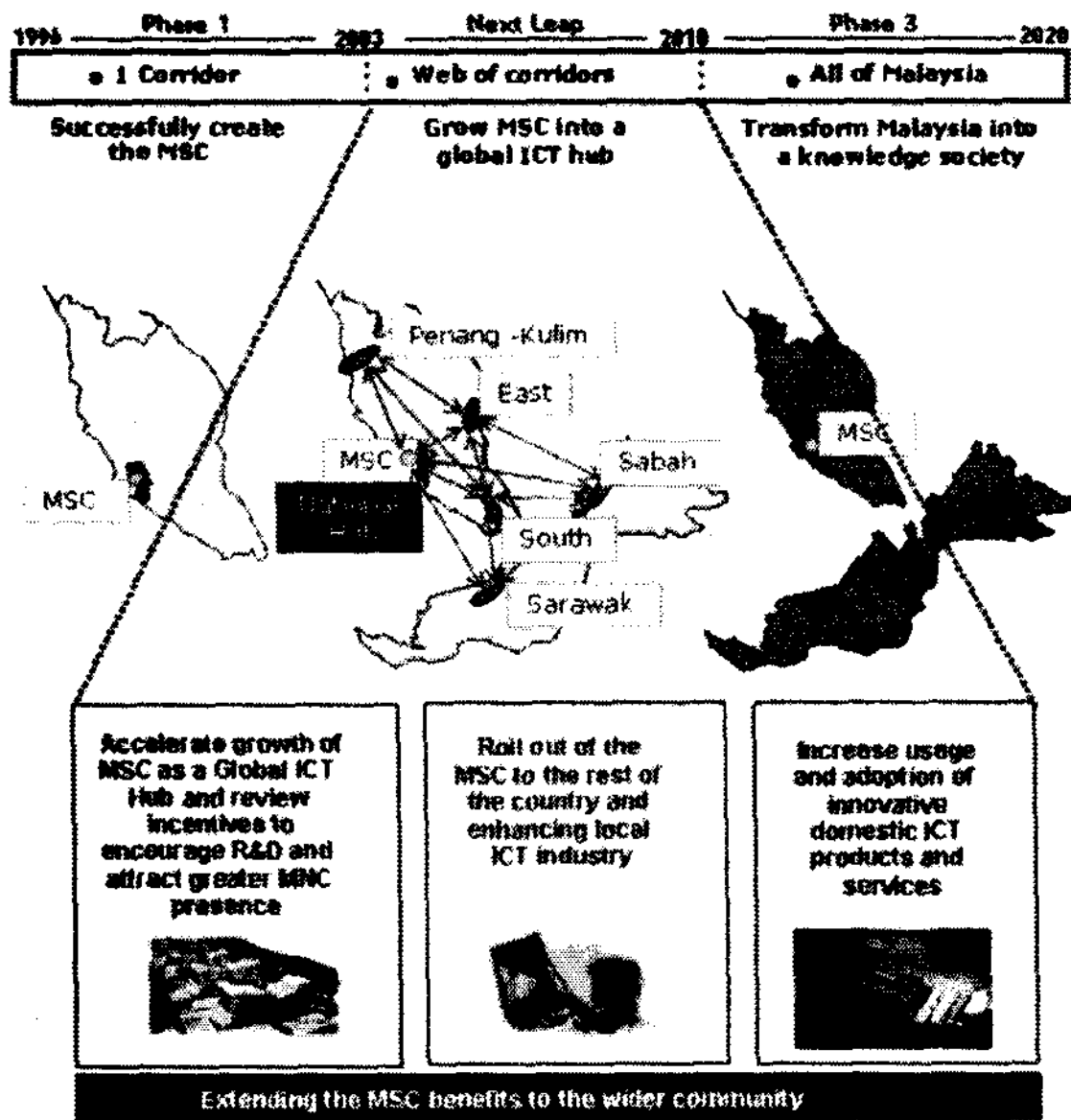
3.2. 대회랑지대(MSC)의 건설

말레이시아는 현재 Vision2020의 실현전략으로서 3단계의 MSC 개발이 추진되고 있다. 1단계는 1996년부터 2003년까지 추진되어 5개의 사이버 도시가 성공적으로 개발되었으며, 여기에는 사이버자야(Cyberjaya), KL타워, KLCC, 기술공원(Technology Park) 등이 포함된다. 현재는 2단계의 사업이 2003년에서 2010년까지 진행되고 있으며, 이 단계에서는 MSC를 세계적인 정보통신기술의 허브로 성장시키는 것을 목적으로 하고 있다. 2010년에서 2020년까지 이어지는 3단계의 사업은 말레이시아 전체를 지식사회로 발전시키는 것으로 목표로 진행될 예정이다.(그림 5 참조)

대회랑지대의 중앙부 동쪽에 위치한 푸트라자야는 전자정부의 개념을 도입하여 콰라룸푸르를 대신하는 새로운 국가의 행정센터로 건설되고 있다. 또한 푸트라자야와 연결하여 서쪽에 개발되고 있는 사이버자야는 2011년까지 멀티미디어산업, 연구개발센터, 멀티미디어대학, 멀티미디어기술을 이용한 세계적인 제조

및 무역활동을 지휘할 다국적 기업의 운영본부를 갖춘 정보도시로 건설할 계획이다.

그림 5 말레이시아 MSC계획의 개념



3.3. 푸트라자야 개발의 개요

행정중심도시로 건설되고 있는 푸트라자야는 사이버자야와 함께 수도권 칼라룸푸르와 KLIA사이에 있는 15km×50km의 녹지대에 추진중인 MSC 개발계획의 일환으로 추진되고 있다. 푸트라자야의 건설은 한계에 다다른 칼라룸푸르에서의 기반시설 부담을 경감하고, 칼라룸푸르 정부청사 사무실의 부족을 해소하는 한편, 정부부문의 효율성과 생산성 향상을 위해 현대적인 시설을 갖춘 행정센터의 구축을 위한 것이다.

푸트라자야는 칼라룸푸르 남쪽으로 25km, KLIA 북쪽으로 20km 떨어진 곳으로 양쪽에서 차량으로 각 30분정도의 거리에 위치하고 있다. 이 지역을 선정하는 기준은 토지수용 및 기반시설 조성비, 성장벨트내에서의 전략적 위치, 철도·고속도로·항구 등 주요 교통네트워크로부터의 접근성, 도시계획 및 개발에 반영할 수 있는 자연식생 및 토지형태, 주변지역의 개발에 촉매역할을 위한 잠재적 영향력 극대화 가능성, 지역 커뮤니티 혼란의 최소화 등이다.

푸트라자야 건설은 1996년10월 착공되었으며, 2006년9월 현재 약 70%의 공정률을 보이고 있으며, 1999년6월1일 마하티르총리와 총리집무실소속의 300명이 일차로 푸트라자야로 이전하였으며, 1999년말까지 2,500명의 행정부 공무원들이 추가로 이전하였다. 대부분의 정부부처 건물들이 2006년 현재 완료되었으며, 약 16,000명의 공무원들이 푸트라자야에서 근무하고 있다.

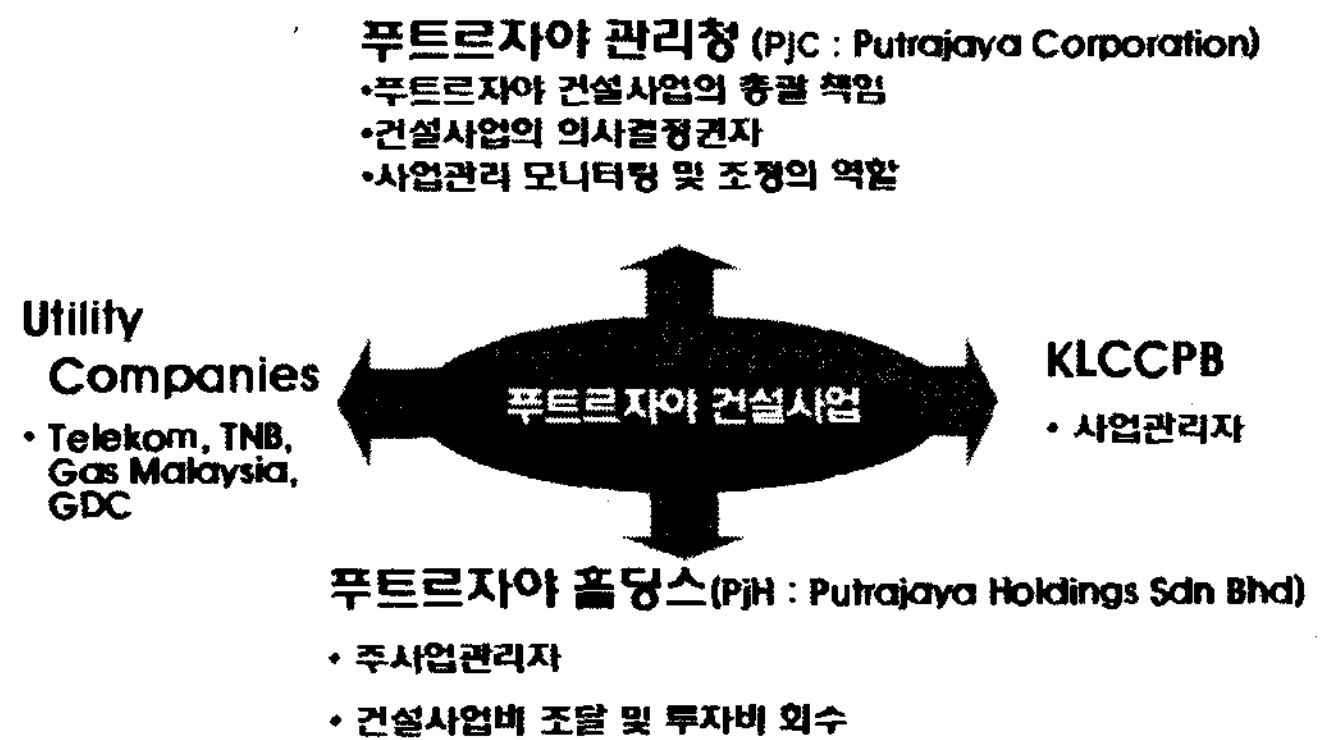
푸트라자야의 공간적 위치는 우리나라 수도권에 건설된 5개 신도시처럼 수도권로부터 차량으로 약 30

분거리에 건설된다. 푸트라자야는 분당의 약2.3배에 해당하는 1,386만평 면적에 2010년도까지 분당인구의 86% 수준인 33만5천명을 수용할 예정이며, 25만개의 일자리를 창출할 계획이다. 총인구밀도는 분당의 계획인구밀도 199인/ha의 약 1/3에 불과한 수준이다. 사업완료시점까지 전체 사업비는 약 9조7천억원(81억 달러)이 소요될 것으로 예상하고 있다.

3.4. 푸트라자야 건설사업의 관리체계

푸트라자야 건설사업은 1992년5월에 총리실산하의 경제기획부가 기획건설청을 선정하여 6개 대안지역에 대한 사전조사를 착수하면서 시작되었다. 1993년12월에 행정센터의 초기계획을 위하여 푸트라자야 개발위원회가 총리실산하에 설치되었으며, 마스터플랜의 개념 제안서를 준비하기 위하여 6개 민간말레이시아 기업 컨소시엄이 정부에 의하여 초대되었다. 1994년2월에는 민간 컨설턴트에 의하여 작성된 4개의 대안 스키마와 정부대리인 그룹에 의하여 작성된 스키마들과 함께 내각에 제출되었다. 정부는 정원도시(garden city)개념의 스키마를 선택하였으며, 마스터플랜의 개선을 위하여 정부 공무원과 함께 6개 민간컨설턴트로 구성된 컨소시엄이 구성되었다. 1994년4월에 개념적 마스터플랜이 정부의 승인을 득하였으며, 1995년말에는 정부청사구역의 도시계획 가이드라인이 완성되었으며, 배수와 수리, 유틸리티 시설에 대한 세부연구가 수행되었고, 그 결과 1996년9월에 착공이 이루어졌다.

그림 6 푸트라자야 건설사업 구도



푸트라자야 건설사업에는 푸트라자야 관리청(이하 PjC)과 푸트라자야 홀딩스(이하 PjH), KLCCPB, 유틸리티회사 등이 관여하였다.

PjC는 푸트라자야 건설을 수행하기 위한 정부 조직으로서 공무원들로 구성되어, 행복도시 건설사업의 건설청과 같은 위상을 가지고 있다. 이 기관은 건설사업의 총괄적인 의사결정권한을 가지고 총괄책임을 가진다. 사업을 수행함에 있어서 PM조직에 의하여 진행되는 사업관리업무를 모니터링하고 조정하는 역할을 수행한다.

PjH는 푸트라자야 건설사업을 위한 자금조달을 담

당하며, 대부분의 시설물들에 대하여 개발자 역할을 수행한다. 우리나라의 토공이 부지조성 공사 등의 주요한 기반시설공사와 토지분양만을 담당하는 것과는 달리, PjH는 목표 시설물들이 완성된 이후에 임대 또는 판매 형태로 투자비를 회수한다. 이는 사업수행과정의 리스크에 대해서는 정부가 보호해주는 반면에 분양에 대한 리스크는 PjH가 담당함으로써 공익적인 기능을 수행하게 된다. 즉, 대부분의 시설물의 개발을 담당함으로써 시설물에 따라서 수익성이 상이하더라도 전체적으로 일정한 수익을 확보할 수 있으므로, 도시전체의 초기계획에 따른 건설이 신속하게 진행될 수 있는 조건을 확보할 수 있게 된다.

한편 전문적인 사업관리조직으로서 고용된 KLCCPB는 전체 사업에 대한 사업관리업무를 수행하고 있다. PjC의 계획에 따른 개별 건설사업에 대해서 계획에서 시공에 이르는 전과정을 관리하는 역할을 담당하였다.

3.5. 푸트라자야 건설사업의 시사점

우선, 푸트라자야 건설사업은 정부의 중앙행정기관 이전을 위한 도시개발사업이라는 점에서 행복도시와 유사하다고 할 수 있다. 또한 도시건설사업을 위하여 정부조직(건설청과 PjC)과 개발조직(토공과 PjH)을 별도로 설치·운영하고 있는 점도 유사하며, 다수의 프로젝트가 동시에 연계되어 진행되는 프로그램 차원의 사업이라는 점도 유사하다. 사업범위의 관점에서 정부조직과 개발조직이 전체 사업을 나누어 맡고 관리하는 것도 유사하다.

그러나 이들은 다음의 측면에서 볼 때에는 서로 다른 특성을 가지고 있다. 우선 행정도시를 새롭게 건설하는 것에 대한 사회적인 동의수준의 관점에서 보면, 푸트라자야는 총리의 강력한 추진의지와 내각의 합의에 의하여 정치·사회적으로 안정적인 지원을 확보하고 있는 반면, 행복도시는 그 시작에서부터 정치·사회적으로 의견이 분열되었으며 지속적으로 정치적 논란에 노출되고 있다.

또 개발조직(토공과 PjH)의 업무범위 관점에서 볼 때에도, PjH가 각 개별사업의 계획에서 준공 및 분양, 유지관리까지도 책임을 지는 반면에, 토공은 부지조성 및 주요기반시설공사에 국한하고 있다는 점이 다르다.

현재 행복도시 건설청은 PM의 활용여부 또는 방향에 대해서 검토 중에 있으나, 가능한 초기에 PM을 활용할 계획을 가지고 있는 반면, 푸트라자야의 경우 사업의 계획업무가 진행된 이후에 투입된 것으로 파악된다. 즉, 전체사업에 대한 종합적인 계획 및 사업관리업무(정형화된 체계로 존재하지는 않았던 것으로 파악됨)는 PjC와 PjH의 업무로 남고, KLCCPB는 개별사업에 대한 PM을 수행한 것으로 파악된다.

4. 행복도시 건설의 사업관리방안

현재 행복도시 건설사업은 계획단계에 있으며, 종합사업관리⁶⁾방안을 마련 중에 있다. 따라서 본고에서 언급할 수 있는 사항은 객관적으로 확인될 수 있는 사항에 국한하여 서술하고자 한다.

4.1. 종합사업관리의 필요성 및 위상

표 3 행복도시와 기타 신도시의 차이

비교대상	행복도시건설	기타 신도시
사업추진배경	국가정책 및 전략	산업과 시장수요
사업특성	초대형·복합·장기간	대형·단일·중기간
관리주체	범정부·범산업·범학제	국가·건설산업·건설학과
신도시 개념	u-City·글로벌시티	정보화·배후도시
핵심성격	국가행정중심복합	배후지원단지(주거)
사업관리주체	부·청·시행자·업체 (정부·청·각공사·업체군)	부·전담기관·업체 (건교부·지원단·업체군)

과거 신도시 건설사업의 경우 주로 토공이 전체 사업관리 기능을 담당하였으며, 건설교통부는 주무관청의 역할로서 주로 감독 및 허가 중심의 권한을 가지고 있었으나, 행복도시 건설사업에서는 토공이 담당하는 역할은 행복도시 사업의 공간적/시간적 측면에서 일부에 지나지 않는다. 기존의 신도시는 사업의 계획에 따라서 사업시행자가 부지를 조성하고 토지가 분양된 이후에는 지정용도에 따라서 개별 사업자들이 사업을 수행하는 방식으로 진행되었다. 이 경우에는 산업과 시장의 수요에 따라서 자율조정되는 방식이 가능했으며, 별도의 종합사업관리기능이 요구되지 않은 것으로 보인다⁷⁾. 그러나 행복도시 건설사업은 국가의 전략적 행정도시를 건설하는 것으로서 사업의 중요성과 함께 건설청과 향후의 정부조직이 사업의 총괄책임을 가진다는 점에서는 체계적인 종합사업관리를 통하여 사업을 효율적으로 수행할 필요가 있다.

행복도시 건설사업은 그 실질적인 수행주체인 건설청이 기본적으로 전체 사업에 대한 총괄 계획 및 조정을 담당한다. 각 개별 사업은 사업시행자와 개별 사업주체, 그리고 계약자들에 의하여 관리되고 수행된다. 그런 점에서 건설청은 정책의 조정자(coordinator)이며, 정부정책의 시행자라 할 수 있고, 사업시행자나 개별 사업주체들과의 관계에서는 종합사령탑(control tower)의 역할을 수행하고 건설목표를 달성하기 위하여 이들을 총괄지휘하는 역할을 수행한다.

6) 종합사업관리란 Program Management로서 개별 단위프로젝트들의 상위에서 사업을 관리하는 것을 말한다.

7) 종합사업관리업부가 필요없었다는 뜻은 아니며, 사업의 효율과 효과를 높이기 위해서는 체계적인 종합사업관리가 적용될 필요가 있다.

한편 사업시행자 및 개별사업주체는 전체 행복도시 건설사업중에서 분담분에 대한 사업관리만을 수행하며, 건설청이 제시하는 상위의 관리목표에 대해서 세부적인 사업관리목표를 수립하고 집행하는 역할을 수행한다.

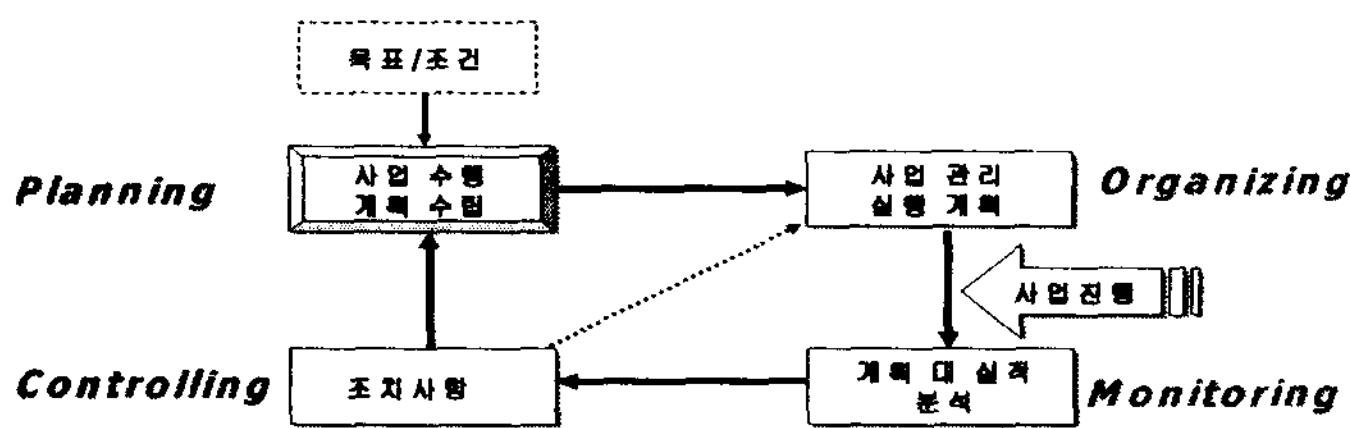
건설청과 사업시행자 등의 사업관리관점에서의 차이는 물리적으로 구분되는 사업관리범위와 더불어 사업관리레벨이 상이하다는 점이다. 물리적으로 구분되는 사업관리범위라 함은 전체 목표시설물들 중에서 각 사업시행자 등에게 분담된 시설물들이나 용역을 일컫는 것이며, 사업관리레벨이라 함은 사업관리를 수행함에 있어서 그 관리의 상세수준 정도를 뜻하는 것이다.

계약자나 사업시행자 등은 해당되는 사업범위에 대해서 상세하게 사업을 관리하겠으나, 전체 사업을 관리하고 조정해야 하는 건설청은 전체 사업관점에서 각 개별사업들의 진척사항을 관리해야 하므로 상위레벨에서의 관리가 필요하다. 상위레벨의 관리를 수행하더라도 관리요소들(역무관리, 사업비관리, 공정관리, 계약관리, 품질관리 등)은 사업시행자 등이 수행하는 관리요소들과 다르지 않으며 다만 그 레벨이 상이할 뿐이다. 따라서 건설청은 사업시행자 등의 관리요소별 사업관리범위와 절차와는 상이한 범위와 절차가 필요하며, 이는 종합사업관리관점에서 정립될 필요가 있다.

4.2. 사업관리(PM) 수행 절차

대규모 건설사업의 사업관리는 그림 7과 같은 절차를 사업의 착수부터 종료 단계까지 반복적인 과정을 거쳐 수행하게 된다. 개별 사업(예를 들면, 본부동 건물공사)에 대한 사업관리 역시 동일한 과정을 반복하게 된다. PM업무의 대상과 관리범위의 심도가 다르다는 점을 제외하고는 전체 사업과 단일 시설물 단위 사업관리에는 절차상 차이는 존재하지 않는다.

그림 7 사업관리 업무 진행 절차

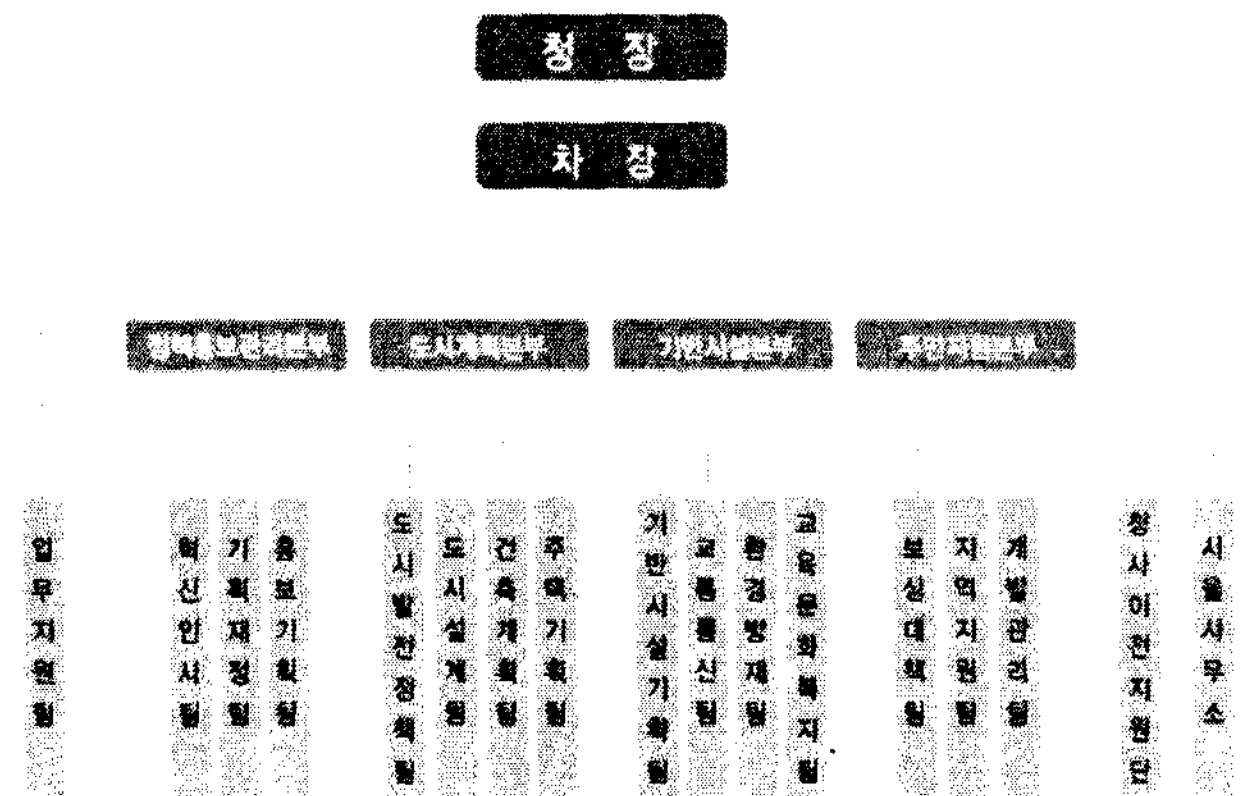


4.3. 사업관리조직의 형태

행복도시 건설사업의 전체적인 책임을 지고 있고, 관련된 인허가 및 계획·조정 기능을 담당하고 있어, 엄밀하게 말하면 건설청 조직은 사업관리조직이라 할 수 있다. 다만 요구되는 종합건설관리기능을

충분히 수행할 수 있는 역량을 확보하고 있는지 여부에 따라서 부족한 역량을 보충하는 것으로 사업관리조직을 구성할 수 있다. 물론 법정조직으로서의 건설청의 조직구조를 사업관리업무에 적합하도록 용이하게 변경할 수 있는 유연성을 확보하고 있다는 전제가 필요하다.

그림 8 건설청 조직도



현재의 건설청 조직은 4개 본부와 청사이전지원단, 서울사무소 등으로 구성되어 있다. 이 조직구조는 건설사업의 계획과 인허가 위주로 구성되어 있어, 종합사업관리업무를 수행하기 위한 구도로는 적합하지 않다. 따라서 이 조직을 필요에 따라서 변경할 수 있어야 하겠지만, 법정조직으로서의 특성상 용이하지 않을 가능성이 높다. 따라서 건설청이 사업관리조직으로서 기능을 수행하게 할 수 있도록 별도의 형태를 구상해야 할 필요가 있다.

4.4. 사업관리 업무범위

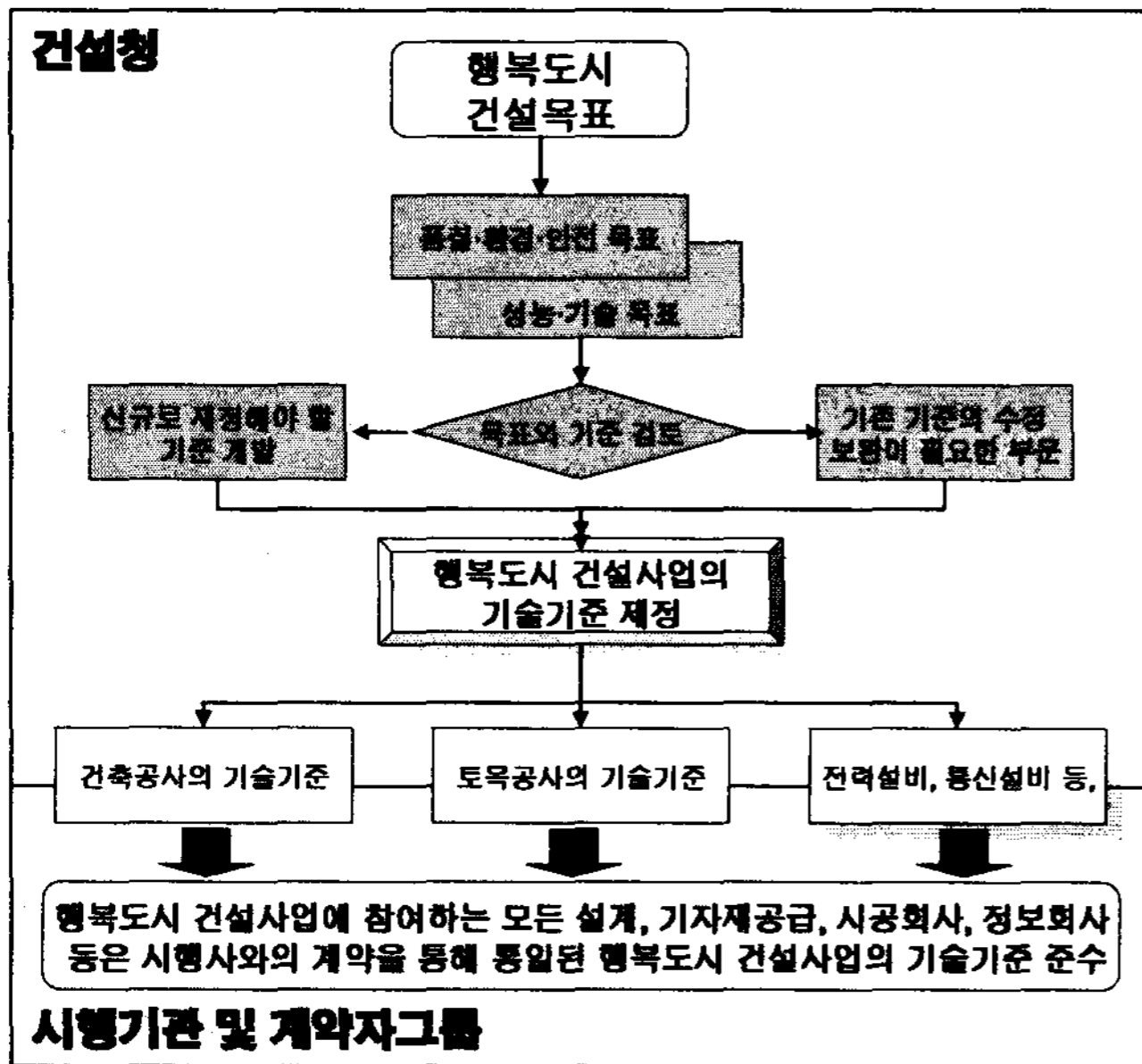
행복도시 건설사업은 2천2백만평 규모의 부지에 대하여 크게 6개의 중생활권(중앙행정, 도시행정, 문화/국제교류, 첨단지식기반, 의료/복지, 대학/연구)과 22개의 기초생활권으로 나누어 건설될 예정이다. 여기에 관련되는 시설물은 53종의 기반시설(교통, 공간, 유통 및 공급, 공공문화·체육, 방재, 보건위생, 환경기초시설 등)과 기타 각종 시설물들(주거, 상업, 공공청사 등)이 있다. 건설청은 이 모든 시설물들의 계획 및 건설현황을 관리하고 조정하여야 한다.

각 시설물의 착공단계이전 단계까지의 계획 및 인허가 관련업무를 총괄 조정하여야 하며, 착공이후의 진행상황을 종합적으로 관리하여야 한다. 이 때의 관리업무는 일반적인 사업관리업무에서 수행하는 관리요소들을 대부분 포함하되, 그 관리레벨은 단위사업관리의 그것보다 상위의 업무를 수행하게 된다.

행복도시는 세계적 모범도시, u-City로의 건설, 장애없는 도시, 환경친화적 도시, 첨단급행버스(BRT) 도입 등의 앞서가는 도시 목표를 가지고 있다. 이를 구현하기 위해서는 일정한 기술기준이 필요하게 되

는데, 건설청은 종합사업관리자로서 건설청의 기술기준을 제정하고, 이를 공개함으로써 사업시행자 등과 계약자들이 이 기준에 적합한 단위사업의 기술기준을 수립하게 될 것이다. 이때에 종합사업관리와 단위사업관리에서 이루어지는 기준의 레벨은 상이하지만, 각 기준간에는 일정한 위계가 성립되고, 상위의 기준에 하위의 기준이 통합되는 형태를 취하게 된다.

그림 9 종합사업관리 대상 및 심도의 차이



5. 결론

행복도시 건설사업은 우리나라의 국가 전략차원의 행정도시를 새롭게 건설하는 것으로서 그 의미가 작지 않은 사업이라 할 수 있다. 따라서 반드시 성공할 수 있도록 체계적인 종합사업관리방안을 수립하고 그에 따른 사업시행이 뒤따라야 할 것이다.

본고에서는 행복도시 건설사업의 사업관리방안에 대하여 논의할 수 있도록, 관련되는 주변 환경을 정리해보았고, 사업관리방안과 관련한 개략적인 분석을 제시하였다. 현재 행복도시 건설사업의 사업관리 방안을 수립하는 계획이 진행 중에 있어, 구체적인 방안을 제시하지 못하는 한계가 있으나, 행복도시 건설사업과 관련한 사실들을 확인하고, 사업관리방안에 대하여 논의하고 타 사업과의 차이로부터 새로운 방안들이 마련될 수 있는 기회를 구하고자 하는 의미에서 본고를 제출한다.

참고문헌

1. “행정중심복합도시 건설기본계획(안)”, 건설교통부, 2006.5.
2. “모범적인 행정중심복합도시 건설을 위한 해외사례조사”, 행정중심복합도시건설추진위원회, 2005.12.
3. “신행정수도건설과 외국 살계가 주는 교훈”, 신행정수도건설추진기획단, 신행정수도건설추진지원단, 2003.9.
4. “행정중심복합도시 사업관리방안 수립 연구용역 중간보고서”, 행정중심복합도시건설청, 한국건설산업연구원, 2006.8.