

BTL사업 PM사의 특성 분석 연구

Analysis of Project Management Firms' Characteristics in BTL Projects

이 현 기* 김 한 수**
Lee, Hyun-Ki, Kim, Han-Soo

요 약

2005년 1월 민간투자법 개정과 함께 도입된 새로운 민자사업방식인 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식은 최근 2년간 11조원 규모로 성장하였으며 그 대상 시설도 확대되고 있다. BTL시장이 확대되고, BTL방식이 새로운 공공 조달시스템으로 자리매김 하면서 건설시장에 PM사(社)라는 새로운 비즈니스 형태가 등장하였다. BTL사업에서 중요한 역할의 한 축을 차지함에도 불구하고 BTL시장의 역사가 짧아 PM사에 대한 이해는 그다지 높지 않고 관련 연구 역시 아직은 미진한 상황이다. 본 연구에서는 BTL사업 PM사 특성을 정체성, 주요 고객, 활동 시기, 업무, 단계별 역할 특징, 책임의 여섯 가지 관점에서 분석하였으며, 이를 통해 PM사에 대한 종합적인 이해를 높이고자 하였다.

키워드: BTL사업, PM사, PM사 특성, PM사 업무

1. 서 론

1.1 연구의 배경 및 목적

정부의 민간자본사업 활성화 정책에 따라 임대형 민자사업(BTL: Build-Transfer-Lease)은 도입 첫 해인 2005년에 3.8조원, 2006년에는 7.2조원 등 최근 2년간 11조원 규모의 시장으로 성장하였으며, 대상 시설도 확대되고 있다.¹⁾ 이와 같이 BTL시장이 확대되고, BTL방식이 새로운 공공 조달시스템으로 자리매김 하면서 건설시장에 PM(Project Management)사(社)라는 새로운 비즈니스 형태가 등장하였다. PM사는 BTL사업에 있어서 재무적 투자자, 건설사, 운영사와 더불어 주요 사업 참여주체이다. BTL사업에서 중요한 역할의 한 축을 차지함에도 불구하고 BTL시장의 역사가 짧아 PM사에 대한 이해는 그다지 높지 않고 관련 연구 역시 아직은 미진한 상황이다.

본 연구의 목적은 국내 건설시장에서 새롭게 부상하고 있는 BTL사업의 주요 참여 주체인 PM사의 특성을 정체성, 주요 고객, 활동 시기, 업무, 단계별 역할 특징, 책임의 다면적인 관점에서 분석하고 주요 특징을 분석하는 것이다. 이는 PM사에 대한 종합적인 이해를 높일 수 있다는 관점에서 중요한 의의를 지닌다.

1.2 연구의 범위 및 방법

* 일반회원, 세종대학교 대학원, ozland2@nate.com
** 종신회원, 세종대학교 건축공학과 교수, 공학박사(교신저자), hskim@sejong.ac.kr
※ 이 연구에 참여한 연구자는 2단계 BK21사업의 지원비를 받았음.
1) 조용만(2007), 민간 투자 사업 10년을 말한다, 건설저널, 제77호, 한국건설산업연구원, pp. 50~51.

본 연구의 주요 범위 및 방법은 다음과 같다.

첫째, BTL사업과 PM사에 대한 보편적 이해를 위해 관련 보고서 및 논문 등 문헌조사를 통해 이론적 고찰을 실시하였다.

둘째, PM사의 역할에 대한 구체적인 분석을 위해 주요 PM사를 선정하였다. 주요 PM사의 선정과정은 2005년 1월~2007년 9월까지 건설 관련 각종 대중 매체(신문, 인터넷 등)를 통해 교육시설 BTL사업 수주가 가장 활발했던 5개 대표 업체를 선정하였다.

셋째, 선정된 PM사의 특성을 분석하기 위하여 홈페이지에 제시된 업무 내용을 대상으로 내용분석방법(content analysis)을 적용하였으며, 인터뷰를 병행 실시하여 추가 정보를 수집하였다.

넷째, 상기 분석 결과를 토대로 BTL사업 PM사 특성에서 나타나는 주요 특징을 다면적인 관점에서 도출하였다.

2. BTL사업 및 PM사에 대한 이해

2.1 BTL사업의 이해

BTL방식은 2005년 1월 민간투자법 개정과 함께 도입된 새로운 SOC 사업방식으로 민간이 자금을 투자하여 사회기반시설을 건설(Build)한 후, 국가·지자체로 소유권을 이전(Transfer)하고, 국가·지자체에게 시설을 임대(Lease)하여 투자비를 회수하는 사업방식이다.²⁾ BTL방식으로 추진이 가능한 시설로는 국가·지자체가 국민에게 기초적 서비스 제공을 위해 의무적으로 건설해야 하는 국·공립시설로서 민간투자법 개정 전의 SOC사업 대상시설 35개와 추가된

2) 민간투자법 제4조 제2호, 2005.01.

교육·복지·문화·의료시설등과 환경시설을 주 대상으로 하고 있다.³⁾

일반적으로 민간투자사업에서는 시공자, 설계사, 재무적 투자자, 운영사 등이 특수목적법인(SPC: Special Purpose Company)를 설립하여 사업을 수행하고, PM사는 BTL사업 추진을 위한 지원 및 자문 역할을 담당한다. 일반적인 BTL사업 시행구도 및 주요주체는 <그림 1>과 같다.

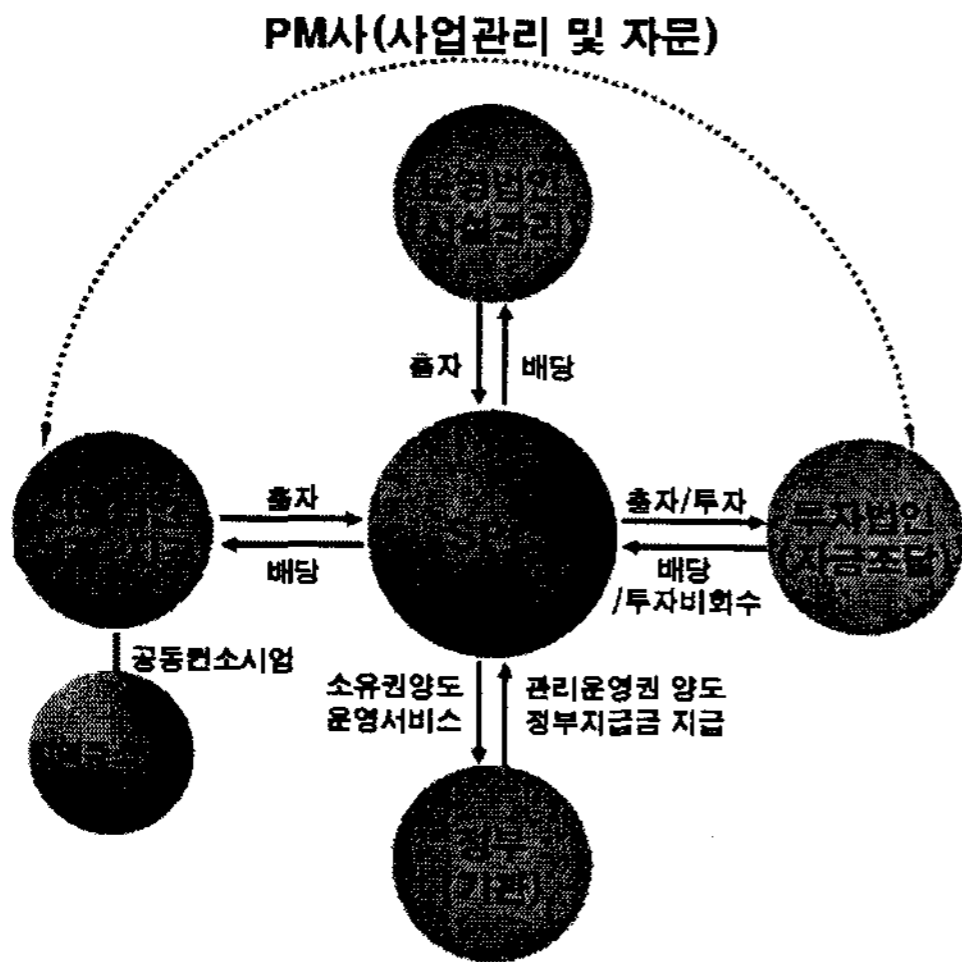


그림 1. BTL사업 시행구도 및 주요주체 ⁴⁾

2.2 PM사의 정의

현재 PM사 또는 PM사의 업역·업무에 대한 법적·제도적 규정은 아직 마련되어 있지 않다. 그러나 실무적으로 이해되는 BTL사업 PM사란 BTL사업의 수주를 위한 컨소시엄 구성에서부터 우선협상대상자 선정까지의 과정을 지원 및 코디네이션하는 기업을 의미한다. PM사는 기존의 디벨로퍼에 비해 사업개발 기능은 다소 미약하지만 공공기관에서 추진하는 사업에 대해 초기 사업성 분석에서 재무 투자자를 포함하는 컨소시엄 구성, 전략수립, 사업제안서 작성(운영계획 포함), 우선협상대상자 지정 후 실시협상 지원업무에 이르기까지 수주를 위한 전반적인 사업관리 업무를 총체적으로 담당·지원한다.⁵⁾

PM사의 업무는 스스로 프로젝트를 기획하거나 개발하는 것이 아니라 BTL사업의 초기단계에서 ‘판’을 짜는 것이 중요한 역할이다. 즉, PM사는 해당 컨소시엄이 BTL 사업을 성공적으로 수주할 수 있도록 조언하며, 우선협상대상자에 선정될 수 있도록 지원하는 역할을 담당하는 주체이다.

2.3 PM사의 등장 배경

PM사의 등장 배경은 코디네이션, 경험과 정보 획득, 전문 인력 보강이라는 세가지 관점에서 살펴 볼 수 있다. 첫

째, BTL사업은 단기간에 이루어지는 일반 프로젝트와는 달리 시공 후 일정기간(15년~20년)동안의 운영 및 관리가 필요한 프로젝트이다. 따라서 무엇보다도 사업 초기단계의 계획과 다양한 주체의 참여가 중요하다. 특히 사업구도가 복잡하고 프로젝트의 전략적 관리가 중요해짐에 따라 전체적으로 관리하고 ‘틀’을 조성하며 이를 코디네이션 할 수 있는 주체의 필요성이 대두되었다.

둘째, 소규모 사업이 번들링(bundling)을 통해 대규모 사업으로 전환되자 중소건설업체가 BTL시장으로 진입하고 있다. 그러나 중소건설업체의 경우 민자사업에 대한 경험이 적기 때문에 PM사의 경험과 정보 활용을 통한 경쟁력 확보를 위해 수요가 증가하고 있다. 셋째, 중견 및 대형건설사의 경우에는 PM사를 전문 인력 부족 보완 및 사업 대행 수준으로 활용하고 있다.

3. BTL사업 PM사의 특성 분석

3.1 개요

BTL사업 PM사의 특성 분석을 위해 관련 논문, 보고서 및 주요 PM사 홈페이지 조사 및 인터뷰를 실시하였다. 이를 통해 BTL사업 PM사 특성을 정체성, 주요 고객, 활동 시기, 업무, 단계별 역할특징, 책임의 6가지 다면적인 관점에서 분석하고 도출하였다.

3.2 PM사의 정체성

BTL사업 PM사들의 업역 배경은 다양한 것으로 분석되었다. BTL사업 PM사의 특성상 재무, 회계, 설계, 엔지니어링, VE/LCC, 사업관리, 시공 등 업무 전반에 걸쳐 실무적·전문적 지식이 필요하며, PM사의 근간을 이루는 기술 및 지식의 전문화·다양화가 요구된다. 분석된 PM사들은 PIMAC, 금융권, 건설업계, 엔지니어링업계, 회계법인, 법무법인 등 다양한 배경으로 BTL시장에 진출한 것으로 분석되었다.

3.3 PM사의 주요 고객

BTL사업 PM사의 주요 고객으로는 BTL사업의 주요 참여 주체인 재무적 투자자, 건설사, 운영사, 주무관청 중 대부분 건설사인 것으로 분석되었다. 그러나 PM사의 활용 이유는 지역 중소기업들과 중견 및 대형 건설사에 따라 다르게 나타나고 있다. 민자사업에 대한 정보와 경험이 부족한 지역 중소기업들의 경우 PM사의 경험과 정보 활용하기 위함이었으나, 중견 및 대형 건설사의 경우에는 사업대행의 수준으로 PM사를 활용하고 있는 것으로 분석되었다.

3.4 PM사의 활동 시기

PM사의 활동 시기는 대부분 사업시행자 지정 및 실시협약 단계까지로 사업초기단계이며 주간사의 특성에 따라 우

3) 기획예산처(2005), 민간투자사업 업무 매뉴얼.

4) 정건호(2005), 민간투자사업의 환경 및 여건변화 전망, 건설경제, 제43호, 국토연구원, pp. 20~28.

5) 김경현(2007), PM사에서 바라보는 BTL시장, 건설관리, 제8권 제2호, 한국건설관리학회, pp. 8~11.

표 1. BTL사업 PM사 주요 업무

단계 기업	투자계획 수립 및 타당성 조사단계				시설사업기본계획 고시 및 평가단계			협상 및 공사시행단계		
	투자계획 수립	단위사업 선정	예비타당성조사	타당성조사	시설사업기본계획 수립 및 고시	사업계획서 제출(민간)	사업계획서 평가 및 협상대상자 선정	협상 / 사업시행자 지정	실시계획 승인	공사시행 및 공인
A사	<ul style="list-style-type: none"> 사업발굴/타당성검토 -개발환경 분석 -개발기본계획 설정 				-	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획서작성 -사업계획내용 -건설/운영계획 -자금조달계획 	<ul style="list-style-type: none"> 협상지원 -협상전략수립 -의사결정지원 	<ul style="list-style-type: none"> 실시협약 체결지원 - 실시협약(안)검토 	-	
B사	<ul style="list-style-type: none"> 사업참여 준비 -사업타당성 분석 / PQ서류 작성 -사업계획서 작성 관련 협력사 setting. 				-	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획서총괄 조정 -기술보고서작성 -가격보고서작성 	<ul style="list-style-type: none"> 실시협상 참여 및 총괄 조정 협상 대안 분석 및 전략 방안 수립 	-	-	
C사	<ul style="list-style-type: none"> 정부고시사업 및 타(他)사업 정보수집 및 발굴 사업타당성분석 및 대안모델 제시 경쟁력 있는 컨소시엄 구성 				-	<ul style="list-style-type: none"> 사업우위전략 제시 및 추진계획 사업계획서 작성 총괄 	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행자 지정 및 협상 지원 -사업계획서 평가 지원 -대정부 협상지원 및 대안 제시 -파이낸싱 기획 및 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 실시설계 VE지원 	-	
D사	<ul style="list-style-type: none"> 초기 사업성 검토 및 적정사업비(공사비포함) 판단 최적의 컨소시엄 구성 				<ul style="list-style-type: none"> 사업고시 내용 분석 및 참여 전략 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획서 작성 -기술부문/가격부문 제안서 작성 대행 -운영계획서 작성 	<ul style="list-style-type: none"> 대정부 협상지원 	<ul style="list-style-type: none"> 실시협약을 위한 협상 자문 	-	
E사	<ul style="list-style-type: none"> 사업추진을 위한 출자자 구성 재무 및 사업 타당성 분석 기본설계 자문 -VE를 통한 설계관리 				-	<ul style="list-style-type: none"> 사업계획서 작성 및 업무분장 사업계획서 편집 및 인쇄 주무관청과 업무협의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 협상 대안 작성 및 참여 추진업무와 관련한 합리적 사항 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 실시협약(안)에 대한 자문 -법률/회계 서비스 -실시설계 VE지원 	-	

선협상대상자 선정 후 협상자문까지 활동하는 업체도 있는 것으로 분석되었다. 이 기간동안 PM사는 사업고시 전·후로는 타당성 분석이나 컨소시엄 구성 등 사업 시행 준비 업무를 수행하며, 사업계획서 작성 단계에서는 설계계획, 시공계획, VE/LCC계획, 운영비 작성 등의 업무를 수행하는 것으로 나타났다.

3.5 PM사의 업무

BTL사업 PM사의 업무 분석을 위해 주요 PM사 홈페이지 조사 및 업체 인터뷰를 실시하였으며, 주요 업무를 BTL사업 추진단계에 맞추어 정리한 결과는 <표 1>과 같으며 주요 업무내용은 다음과 같다.

1) 투자계획 수립 및 타당성 분석단계에서는 사업의 성공요소 정의, 사업 기획과 사업 고시 전·후로 전체 기본틀을 구성하는 업무를 담당하고 있었다.

2) 시설사업기본계획 고시 및 평가단계에서 PM사는 건설사의 역할이라 할 수 있는 사업계획서의 작성, PQ서류 검토 및 조정, 사업계획서의 업체간 조율 및 타당성 검토, 협상(안)에 대한 검토안 제시 및 대안 제시 등의 업무를 담당하고 있었다.

3) 협상 단계에서는 실시협상 참여 및 총괄조정을 담당한다. 주로 대정부 협상 지원 및 대안 작성, 협상 추진전략 검토, 실시협약(안)에 대한 자문 등의 업무를 수행하며, 회계 및 법률 자문도 수행하는 것으로 분석되었다.

또한 현재 주무관청에서는 추정 총사업비만을 고시하므로 이에 대한 사업시행자의 재무모델에 대한 검토가 필수적인 상황이다. BTL사업 PM사는 건설사 대신 검토 및 분

석업무를 수행하여 수익률 증대 등 더 나은 사업성을 확보할 수 있도록 재무 컨설팅 업무도 수행하고 있다. 또한 건설 사업비 및 재무 분석을 통한 시공성 및 경제성 등의 분석 자료를 건설사에 제공하여, 건설사의 초기비용부담을 최소화 할 수 있도록 조언하는 업무도 담당하고 있는 것으로 나타나고 있다.

3.6 PM사의 단계별 역할 특징

PM사의 역할을 ‘투자계획 수립 및 타당성 조사단계’, ‘시설사업기본계획 고시 및 평가단계’, ‘협상 단계’의 3단계로 구분하여 사업관리측면, 일정관리측면, 사업비관리측면에서 분석하면 <표 2>에 제시된 바와 같다.

사업관리측면에서 PM사의 역할은 경쟁력 있는 컨소시엄 구성, 종합적인 판단에 따라 최적의 사업계획 수립, 기술·가격부분 제안서 작성 대행, 사업제안 업무 총괄 지원 및 코디네이션을 담당하는 것으로 분석되었다. 일정관리 측면에서는 개발기본계획, 사업진행 프로세스 수립 등을 담당하는 것으로 분석되었다.

협상단계에서는 협상 추진 전략을 검토하고 정부 협상 대안 작성 및 참여, 실시협약(안)에 대한 자문의 역할을 수행하는 것으로 나타났다.

표 2. PM사의 단계별 역할 특징

구분	투자계획 수립 및 타당성 조사단계	시설사업기본계획 고시 및 평가단계	협상 단계
사업 관리 측면	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트의 목표와 수행방침 결정 시장 조사 및 전략 수립 사업성 분석 및 목표 손익 추정 프로젝트 운영(일정)계획 수립 및 예산 조정 목표 손익 결정 경쟁력 있는 컨소시엄 구성 개발기본계획 설정 및 분석 	<ul style="list-style-type: none"> 프로젝트 컨셉이 정확하게 반영된 사업계획서 작성 : 기술보고서 및 가격보고서 프로젝트 운영계획 및 목표 손익의 재추정 관리, 사업 수행 일정 관리 업무 분장 및 주무관청과의 업무 협의 지원 	<ul style="list-style-type: none"> 대정부 협상 지원 정부 협상대안 작성 및 지원 협상 대안분석 및 전략방안 수립 실시협약 자문 업무 실시협약 체결 지원
일정 관리 측면	-	<ul style="list-style-type: none"> 사업 진행 프로세스 수립 	-
사업 비관리 측면	<ul style="list-style-type: none"> 초기 사업성 검토 및 적정 사업비(공사비) 판단 재무 분석 시행 기본설계 VE 실시 	<ul style="list-style-type: none"> 사업예산작성 대안에 대한 비용 분석 운영비 산정 가치분석(VE) 공사비 예측 원가상승요인 발굴 	<ul style="list-style-type: none"> 회계서비스 지원 실시설계 VE 지원

<표 2>에서 나타난 바와 같이 PM사의 업무는 초기 단계 계획 또는 기획의 업무 특성이 강한 것으로 나타나고 있다.

3.7 PM사의 책임

BTL사업 PM사의 책임은 최적의 전략 수립 및 사업계획서 작성을 통해 구성된 컨소시엄이 우선협상대상자로 선정되어 당해 사업을 수주하도록 하는 것이다. 이를 위해 BTL사업 PM사는 사업 수주를 위해 사업 추진 방향을 분석하고, 성공적 사업추진을 위한 전략적 자문을 실시한다. 그러나 BTL사업 PM사는 사업 수주 후 사업의 진행이나 유지관리 단계에서 발생하는 리스크까지는 담당하고 있지 않는 것으로 분석되었다.

4. 결론

본 연구의 목적은 국내 건설시장에서 새롭게 부상하고

있는 BTL사업의 주요 참여 주체인 PM사의 특성을 다면적인 관점에서 분석하여 PM사에 대한 종합적인 이해를 높이는 것이다. 문헌조사, 주요 기업 홈페이지 분석, 인터뷰등을 통하여 나타난 BTL사업 PM사의 특성으로는 다음과 같다.

첫째, PM사들의 업역 배경은 재무, 회계, 설계, 엔지니어링, VE/LCC, 사업관리, 시공 등 다양한 기술을 근간으로 하여 BTL시장에 진입한 것으로 분석되었다.

둘째, BTL사업 PM사의 주요 고객으로는 BTL사업의 주요 참여 주체인 주관 건설사인 것으로 분석되었다.

셋째, PM사의 활동 시기는 대부분 사업시행자 지정 및 실시협약 지원 단계까지로 주로 실시협상 전까지의 사업초기단계이며, 주간사의 특성에 따라 우선협상대상자 선정 후 협상자문까지 활동하는 업체도 있는 것으로 분석되었다.

넷째, PM사의 업무는 BTL사업의 전체적인 사업추진에 대한 지원을 담당하며, 컨소시엄 구성원간의 원활한 커뮤니케이션과 업무추진이 가능하도록 전체적인 기본틀(framework) 구성 및 코디네이션 하는 것으로 분석되었다.

다섯째, PM사의 단계별 역할을 사업관리 측면, 일정관리 측면, 사업비관리 측면으로 나누어 분석한 결과, 초기 단계 계획 또는 기획의 업무 특성이 강한 것으로 나타나고 있다.

여섯째, BTL사업 PM사의 책임은 컨소시엄이 우선협상대상자로 선정되어 당해 사업을 수주하도록 하는 것이다. 그러나 수주 후 사업의 진행이나 유지관리 단계에서 발생하는 리스크까지는 담당하고 있지 않는 것으로 분석되었다.

참고문헌

1. 기획예산처(2005), 민간투자사업 업무 매뉴얼.
2. 김경현(2007), PM사에서 바라보는 BTL시장, 건설관리, 한국건설관리학회, 제8권 제2호, pp. 8~11.
3. 정건호(2005), 민간투자사업의 환경 및 여건변화 전망, 건설경제, 국토연구원, 제43호, pp. 20~28.
4. 조용만(2007), 민간 투자 사업 10년을 말한다, 건설저널, 한국건설산업연구원, 제77호, pp. 50~51.

Abstract

As a new form of the public procurement method, that is BTL(Build-Transfer-Lease) was introduced in 2005, it has consequently created a new form of emerging business, so called BTL Project Management firms. As a key participant of BTL projects, PM firms play an important role in securing the projects. But due to the short history of BTL, the identity of BTL PM firms has not been widely understood. The objective of this paper is to investigate major characteristics of BLT PM firms for better understanding of the emerging business.

Keywords : BTL, PM Firms, PM Firms' Characteristics, PM Firms' business