BTL 사업의 사업관리 체계

조훈희, 한국해양대학교 해양공간건축학부 교수

김수용, 부경대학교 건설공학부 교수

1. 서론

지난 2005년 1월 "민간투자법" 개정을 통하여 학교시설, 복지시설, 주거시설, 문화시설 등의 조달에 도입된 BTL(Build-Transfer-Lease) 방식은 "한국형 뉴딜정책"의 일환으로 사회기반시설을 구축하는 중요한 수단으로 정착되어가고 있다.

BTL 방식은 민간사업자로 하여금 시설물을 건설하게 한 후, 정부가 리스하여 사용자(국민)들이 사용하게 하는 체계로, 정부가 20~30년간 사업자에게 시설 임대료를 지급하여 투자 원리금과 적정 수익율을 보장해 준다. 이 방식은 자체 운영 수입 창출이 어려워 BTO 방식을 적용하기 곤란한 학교 · 복지 · 문화시설 등을 단시간 내에 확충할 수 있으며, 시설물의 운영단계에 민간의 창의적인 시설경영 기법을 활용함으로써 시설의 활용도를 제고하고 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 장점이 있다. 그러나 BTL의 근본적인 도입배경은 시중의 풍부한 유동자금을 공공건설투자 자금으로 유인하여 공공 건설사업에 투입될 비용을 타 부문에 투입함으로써, 민간의 자본으로 국민 경제의 선순환을 유도하고 정부 재정지출의 효율화를 꾀하기 위한 것으로 볼 수 있다. 이는 정부의 BTL 추진의지를 통해 가늠해 볼 수 있는데, 2005년을 기준으로 17개 사업분야에 총사업비 6.2조원 규모의 128개 사업이 BTL 방식으로 추진 · 계획되었는데(2005년 말 기준으로 86개 사업 3.8조원 고시완료), 이는 사업비는 차지하더라도 민간투자제도 도입된 이래 10여년 동안 약 100여건의 평가와 협상이 이루어진 점을 고려할 때 상당한 규모라 할 수 있다. 2006년도 정부예산(안) 역시 BTL관련 예산은 전년대비 30% 이상 증가되었으며 수송, 교통, 수자원 분야 등의 전통적인 건설예산은 2.8% 가량 감소[1]했다는 점에서도 이와 같은 정부의 의지를 추정할 수 있다.

이렇듯 BTL 사업은 정부의 재정 투자를 줄이면서 민간시장 자본을 공공 건설부문에 유인하여 GDP 대비 14% 수준의 건설시장 규모를 적절히 유지함으로써, 정부 재정 효율의 극대화(value for money)를 꾀할 수 있는 유효한 수단이 될 수 있을 것으로 추정된다.

이러한 BTL 방식이 계획대로 긍정적인 목적을 이루기 위해서는 제도 시행초기부터 제기되고 있는 문제점들에 대한 개선이 요구되며, 특히 시설물의 기획단계에서부터 설계, 시공 및 운영단계에 이르기 까지 생애주기(whole life cycle) 관점의 효율적인 사업관리가 전제되어야 할 것이다. BTL 사업은 기존의 민간투자사업에서와 마찬가지로 정부(또는 주무관청)의 전문인력 부족 및 낮은 업무이해도 등으로 인한 사업관리 효율 저하의 문제점을 드러내고 있는데, 주무관청의 비효율적인 사업관리는 정부재정의 집행효율을 저하시킬 뿐 아니라 국민 편익의 기대에도 악영향을 끼칠 수 있는 사안으로 매우 중요한 사항이 된다.

이에 본 고에서는 BTL 사업을 대상으로 현행 사업관리 체계를 분석해 보고, 건설사업관리(CM)의 적용을 통한 개선방안에 대해 검토해 보고자 한다. 이는 BTL 사업의 효율적인 수행 뿐 아니라, 건설사업관리의 새로운 시장을 창출 및 활성화의 측면에서 매우 의미 있는 것으로 사료된다.

1) 기획예산처(2006)

2. BTL 사업의 참여구조 및 수행체계 분석

BTL 사업의 사업관리 체계를 분석하기 위해서는 우선 BTL 사업의 참여구조 및 수행체계와 BTL 사업의 발주단위에 대한 고찰이 필요하다.

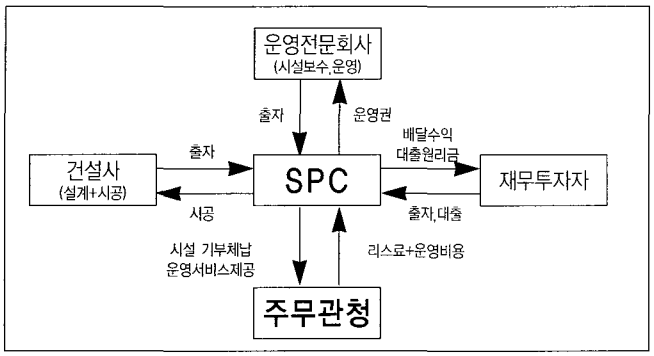

그림 1. BTL 사업의 참여구조

우선 BTL 사업의 참여구조와 수행체계를 살펴보면, BTL 사업은 건설사, 운영사, 재무적 투자자로 구성된 민간사업자가 시설의 설계와 시공은 물론 운영과 유지보수를 직접 수행하고 정부(주무관청)은 이에 대하여 시설임대료와 운영수수료를 지급하는 방식으로 운영하게 된다. 따라서 원칙적으로는 BTL 사업의 주요 추진주체는 민간사업자와 주무관청이 된다.

그런데 BTL 민간투자사업은 투자계획의 수립에서 공사준공 및 시설물 운영에 이르기 까지 각 단계별로 민간사업자와 주무관청 뿐 아니라 다양한 주체들이 참여하게 된다. 기획예산처와 한국개발연구원의 민간투자사업 업무매뉴얼(2006. 1)에서는 BTL 민간투자사업의 절차를 그림 2와 같이 3단계 10 step으로 규정하고 각 단계별 업무분장을 제시하고 있다.

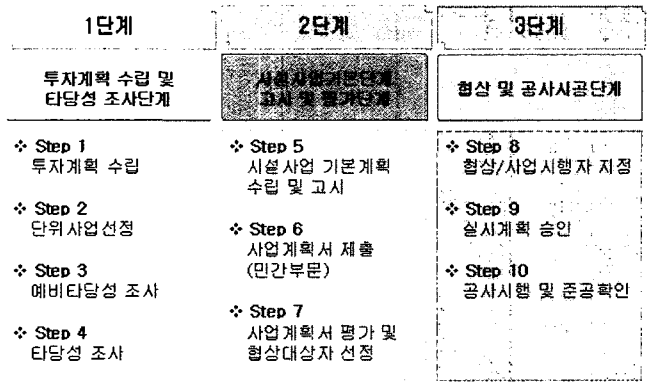

그림 2. BTL 사업의 수행절차

1단계의 경우 예비타당성조사와 타당성 조사는 각각 공공투자관리센터와 전문연구기관이 정부의 의뢰를 받아 시행하게 된다. 2단계의 경우 시설사업 기본계획 수립고시는 공공투자관리센터가 자문을 수행하며, 사업계획서의 평가는 공공투자관리센터 등 전문연구기관이 의뢰를 받아 수행한다. 3단계 협상 및 공사시행 단계는 협상대상자(또는 사업시행자), 주무관청, 공공투자관리센터, 기획예산처(민간투자사업 심의위원회) 등의 각 세부절차별로 참여하게 된다. 공사시행 단계에서는 민간사업자가 수행하는 공사내용에 대한 감독권이 정부 측 투자지분에 따라 복잡한 역학구도를 형성하게 되며, 감리비용을 민간사업자가 지불하는 모순점도 보이게 된다.

다음으로 BTL 민간투자사업의 발주단위를 보면, 개정된 민투법에서는 BTL의 대상사업을 44개 시설로 한정하고 있는데, 사업의 투자효율성을 제고하기 위해 가능한 범위내에서 소규모 사업을 묶어 발주하는 방식을 취하기 때문에 한개의 사업 패키지에 다양한 또는 다수의 현장으로 구성된 사업형태가 혼합되어 있다. 실례로 2005년 사업기준 사업단위별 평균 사업비 484억 수준으로, 최대사업규모는 4,358억원(경전선 복선화사업), 최소사업규모는 110억원(파주 교하도서관)인데, 시설의 가동율을 제고하고 원스톱 서비스를 제공하기 위해 기능적으로 연관되는 시설을 함께 건설하는 복합공종(예를 들어, 학교, 수영장, 문예회관, 주차장 등을 패키지화)의 건설 및 운영사업이 상당부분 포함되어 있다.

3. BTL 사업의 사업관리 체계의 문제점

BTL 사업의 수행 및 발주체계 고찰 결과, BTL 민간투자사업은 실시협약 당사자인 민간사업자와 주무관청 등 뿐 아니라 공공투자관리센터, 전문연구기관 및 기획예산처 등이 각 사업 추진 단계별로 관여를 하게 된다. 또한 조직 내부적으로 보면 민간사업자는 참여지분 및 협약조건 등에 따라 설계사, 시공사, 재무투자자, 운영전문회사 등으로 구성되어 각 조직간의 다양한 이해관계를 갖게 되며, 실시협약 이후 주무관청의 조직역시 다기화 될 소지가 있다 할 수 있다. 이와 같은 BTL 사업 운영방식에서 나타나는 사업관리 상의 문제점을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 주무관청은 BTL 사업의 주요 계약당사자임에도 불구하고 BTL 사업 에 대한 전반적인 업무능력이 취약하고, 전문 인력 확보가 곤란하기 때문에 민간사업자와의 협의과정에 어려움을 드러낼 수 있다. 물론 공공투자관리센터 등의 지원을 받고는 있지만 이들 조직 역시 민간사업자에 비하여 건설사업, 운영사업에 대한 전문성이 다소 취약할 수밖에 없다. 즉 주무관청은 BTL 민간투자사업의 기본계획, 실시 협약, 실시 계획, 준공 및 운영

에 이르기까지 체계적인 사업관리를 할 수 있는 인력과 조직이 없기 때문에 사업의 진행단계에서 민간사업시행자 등과 효율적인 의사소통 및 협상에서의 창의적인 진행이 어렵다는 것이다.

둘째, 사업관리 및 감독조직의 다기화로 인한 역할관계의 혼선이 야기될 소지가 있다. 현행 국내에서 추진되고 있는 민간투자 사업의 투자비 구성을 살펴보면 정부 재정도 일정한 비중을 차지하고 있기 때문에 주무관청의 적절한 관여는 불가피하다. 그러나 실시협약 이후는 사업의 시행주체는 민간투자자이며, 민간사업자가 수행하는 설계, 구매, 시공단계의 각 업무를 주무관청 및 대주단에서 확인 할 수 있는 보고체계가 미흡하며, 사업비, 공기, 품질 등의 진행 상황을 적절히 분석할 수 있는 도구 또한 없는 실정이다.

셋째 BTL 민간투자사업의 사업관리 비용이 적절히 반영되기 어려운 예산구조도 문제점으로 지적된다. 민간투자사업의 수익률과 사용료 산정을 위해 필요한 총사업비 계정의 부대비에 건설사업관리비(CM · PM) 비용이 있지만, 이는 민간사업자가 사업관리를 하는데 소요되는 비용에 대한 것으로 주무관청 등 정부가 사업관리를 위한 예산이 반영될 수 있는 규정 및 계정이 없다. 물론 현재의 건설기술관리법이나 건설산업기본법 등의 규정을 준용하는 방법도 고려될 수 있으나 건기법 상에 규정된 내용과 BTL 민간투자사업은 업무의 범위 및 내용이 상이하기 때문에 실질적인 적용에 어려움이 있다. 이로 인해 주무관청을 지원하기 위한 사업관리업무는 자문용역이나 기타 일반 기술용역 형태로 계약되는 등 파행적인 운영이 불가피 한 실정이다.

3. BTL 사업의 사업관리 적용모델(안)

BTL 사업의 사업관리 업무 개선은 크게 계약의 주요 당사자인 주무관청과 민간사업자를 대상으로 제안해 볼 수 있다. 주무관청을 대상으로 하는 사업관리는 공공 투자예산의 효율성 제고 자원에서 검토되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 민간투자사업의 경우 기획에서 운영에 이르기 까지 업무의 스펙트럼이 다양하고 상당한 수준의 전문지식을 요구되는데 기존 발주기관의 인력과 조직으로는 이를 대응하는데 한계가 있다. 따라서 개별적인 BTL 사업을 위한 내부의 별도의 조직운영이 보다는 외부의 전문인력을 한시적으로 고용함으로써 조직내부의 인력운영을 경량화하며, 사업수행 효율을 높일 수 있다는 측면에서 외주에 의한 발주자 지원형 사업관리를 긍정적으로 검토할 수 있을 것이다.

다음으로 민간사업자 지원형 사업관리 방식은 민간사업자가 수행하는 BTL 업무를 보면 운영단계가 핵심적인 사항임에도 출자지분 구조상 운영과 관련된 전문조직 및 인력이 참여하는데 한계가 있다는 점이다. 따라서 민간투자자의 조직은 장기적으로 운영인력을 중심으로 구성되는 것이 바람직하며, 기획, 설계 및 건설단계의 사업관리 인력은 별도의 외부 인력을 활용하는 것이 탄력적인 인력운영에 유리할 것으로 사료된다.

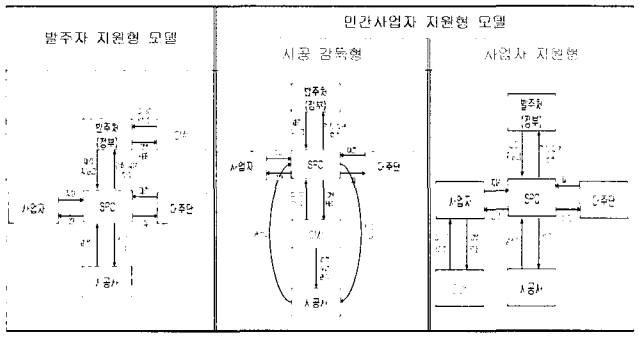

그림 3. BTL 사업의 건설사업관리 적용모델

이상의 내용을 바탕으로 BTL 사업의 건설사업관리(CM) 적용을 위해 검토될 수 있는 두가지 형태의 사업수행 모델을 제시하면 위의 그림 3과 같다.

첫 번째는 발주자 지원형 모델이다. 정부나 주무관청이 단위사업의 선정(Step 2)이후 건설사업관리자(CMr)을 고용하여 사업을 관리하는 형태로 발주자를 대신하여 건설사업관리자가 사업의 계획 업무에서부터 협상, 설계관리, 공사관리, 및 유지관리 등의 업무를 관리하도록 하는 형태이다. 따라서 정부가 건설사업관리자에게 대가를 제공하게 되며 건설사업관리자는 전문적인 사업관리를 통하여 발주자의 사업비 부담을 완화해 주고, 업무의 효율성과 전문성을 높여주게 되는 형태이다. 발주자 지원형 모델은 사업의 참여시기와 그에 따른 업무내용이 포괄적이라는 점을 제외하고는 기존 재정사업의 건설사업관리제도와 비슷한 형태로 전문적 지식이 부족한 발주자를 대신하여 사업을 관리하고 통제하는 만큼 사업비 관리에 대한 전문성을 확보할 수 있다는 장점과 의사결정 업무 등이 빠르게 진행 될 수 있다는 장점이 있으나 사업자의 자율성이 침해될 수 있다는 단점이 있다.

두 번째는 민간사업자 지원형 모델이다. 민간사업자 지원형 모델은 민간투자자 내부 조직중 어느 조직을 지원하는 가에 따라 시공감독형과 사업자 지원형으로 구분될 수 있다. 우선 시공감독형 모델은 기존의 민간사업자의 업무중 시공관련 업무만을 건설사업관리자에게 위탁하여 수행하는 형태로 전문적인 시공능력이 부족한 민간사업자에 적합한 형태이다. 사업관리 대가는 민간사업자가 지급하게 되며 건설사업관리자는 시공사의 선정 및 시공 관리 업무를 수행하게 된다. 반면 시공 감독형 모델은

건설사업관리자의 역할이 민간사업자의 기술적인 부분만을 지원하는 제한된 형태로 재무적 투자자 중심의 민간사업자에 엔지니어링 측면의 전문적인 기술을 제공한다는 장점은 있지만, 사업의 계획단계에서의 참여가 제한되고 민간사업자와 발주처 등의 이중적인 보고 체계가 형성되어 의사결정이 지연되거나 업무가 지연될 수 있다는 단점이 있다.

4. BTL 사업의 CM 적용을 위한 향후과제

BTL 민간투자사업의 경우 기존의 민간투자사업과 비교할 때 사업의 참여구조와 수행절차는 유사하다. 그러나 단일공종 공사가 아닌 복합공종 공사로 진행되고, 유지관리 단계가 보다 더 강조되어 업무 스펙트럼이 넓으며, 개별 사업의 규모는 약 400~500억원 내외로 다소 작은 수준이라는 차이점이 있다. 따라서 BTL 사업의 건설사업관리 적용 모델은 현재 건설교통부에서 민간투자 SOC 사업에서 구상하고 있는 사업관리 적용모델과 유사한 형태로 접근이 가능할 것으로 사료된다. 다만 확장된 업무 스펙트럼으로 인한 타당성분석 기준, CM의 업무범위, 사업의 리스크 평가 등에 대한 조정이 필요할 것이며, 유지관리단계의 업무에 추가적인 보완연구도 필요할 것으로 사료된다.

또한 현재의 상황에서 BTL 민간투자사업의 CM의 적용을 제안하는데에는 다소간의 한계점이 존재한다. 이는 아직 BTL 사업의 시행사례가 드물 뿐 아니라, 세부적인 사업시행모델, 시행지침, 제안서 평가지침 등이 공식화되지 않은 상태이므로 BTL 사업의 수행성과의 분석과정이 필요하며 하기 때문이다. 또한 기존의 민자사업에 비하여 운영비용의 추정 및 운영기술 수요가 클 것으로 예상되는데 비하여 시설물의 운영관리업무에 대한 CM의 전문지식 부족으로 사업관리업무의 효율성 저하가 우려된다.

그러나 위와 같은 한계점에도 불구하고 건설사업관리는 BTL 민간투자사업의 효율화에 일정부분 기여할 것으로 판단되는 바, BTL 민간투자사업에 건설사업관리를 도입하기 위해서는 다음과 같은 과제의 해결이 요구된다. 그 중 첫 번째가 국내 예산회계법으로는 BTL 사업에서 발주자 지원형 건설사업관리 대가를 지급하는 것은 어려워 주무관청이 건설사업관리를 활용하는 것은 한계가 있다는 것이다. 결국 BTL 사업의 CM 도입 방향은 주무관청의 업무 효율성을 증대시키는 것이어야 하지만 이러한 업무에 대한 대가를 지급할 수 있는 근거가 전혀 없다.

두 번째는 CM 적용에 따른 업무효과 분석이다. 발주자를 지원하기 위하여 CM을 고용할 경우 업무의 정도에 따른 효과 정도를 분석하기가 힘들고 이 때문에 실제로 대가를 산정하는데도 어려움이 있다. 이는 자칫 사업비 증가의 원인이 될 수도 있기 때문에 CM 적용에 따른 업무 대가 기준 산정의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

세 번째는 CM의 업무 형태이다. 비록 발주자를 지원하기 위하여 CM을 고용한다고 할지라도, 사업의 적격성분석, 평가, 협상과 같은 업무는 주무관청의 내부정보를 이용하여야 하며 사업에 관한 정보를 사전에 인지할 수 있는 만큼 민간 CMr이 아무런 제도적 장치 없이 사업에 참여하는 것에는 문제가 있을 수 있다. 따라서 CM 도입에 따른 공정성 시비를 사전에 예방할 수 있는 제도적 장치의 마련도 뒤따라야 할 것이다.

5. 결 론

지난해 BTL 담당자를 대상으로 시행된 한 세미나에서 주무관청 담당자들과의 면담결과 주무관청의 담장자들은 사업의 계획, 적격성분석, 평가, 협상, 시공 · 관리에 이르는 단계에 걸쳐 사업관리자(컨설턴트) 역할을 수행해 줄 수 있는 전문기관이나 전문가의 도움을 절실히 요구하였다. 실제 일본이나 영국의 경우 BTL 사업을 운영하는데 있어 컨설턴트의 역할이 절대적이다. 일본이나 영국의 경우 일반적으로 사업고시 이전에 주무관청에서 컨설턴트를 활용하여 수요를 조사하고, 기능을 분석하여 최소한의 개념설계를 통하여 대략의 예산과 업무 범위를 정해주고 이를 근거로 사업계획을 평가하도록 하고 있다. 이러한 일련의 작업들은 비용의 과다계상을 방지하는 한편, 주무관청이 의도하는바 내에서 사업자의 창의를 극대화 시킬 수 있다는 장점이 있다.

따라서 국내에서 BTL 사업을 수행하는데 있어 주무관청에 도움을 주는 컨설턴트의 역할은 절대적으로 필요하며, 이러한 역할을 수행할 수 있는 것이 바로 건설사업관리자라고 할 수 있다.

BTL 사업이 민간투자사업에 도입된 지 1년이 경과하였고 앞으로 지속적으로 성장할 것이라는 점을 감안할 때 BTL 사업을 대상으로 한 건설사업관리의 적용은 정부와 민간부문 모두의 "Value for Money"를 극대화할 뿐 아니라, 새로운 CM시장을 창출할 수 있기 때문에 CM 시장의 활성화 측면에서 매우 긍정적인 효과를 가져다 줄 것으로 사료된다.