

## 종합사업관리 법제화의 필요성과 방안



**김우영**  
한국건설산업연구원 미래기술전략연구실 연구위원, beladomo@cerik.re.kr

### 1. 종합사업관리의 이해

건설시장에서 일반적으로 언급하는 건설사업관리(Construction Management, 이하 CM)는 단일 건설사업(construction project)을 대상으로 사업관리업무를 수행하는 기능이다. 우리가 다루는 대부분의 사업들은 발주자와 계약자 간의 계약 관계가 형성되는 단일 사업을 대상으로 하고 있다. 이 같은 사업들은 명확한 계약이 이루어지고 발주자와 계약자(건설사업자)가 존재하고 수행해야 하는 사업의 목적이 분명하게 정해져 있다. 국내에서는 특히 설계가 완료된 후에 공사를 발주하는 것이 일반적인 형태이다 보니, 이미 공사의 범위가 정해져 있기 마련이고 공사비와 공기도 거의 확정적으로 정해져 있다.

이런 환경에서 건설사업관리가 수행하는 역할은 일반적으로 시공단계의 업무에 국한해서 계약자인 건설사업자를 관리하는 업무 위주로 구성되기 마련이다. 특히 건설기술진흥법이 개정되면서 기존의 책임감리가 감독권한대행 건설사

업관리라는 이름으로 바뀌면서 감리업무와 사업관리업무 간의 차이가 모호해졌을 뿐만 아니라, 법상의 규정에 따라서 대부분의 사업에서 반드시 수행해야 하는 감리업무와 임의 수행인 사업관리업무를 위상차에 의해서 오히려 감리업무가 건설사업관리업무인 것처럼 변질되기 시작했다. 이런 상황은 건설사업관리의 역할과 수준을 감리업무 수준으로 전락시키는 인식의 변화(특히 발주처의 인식변화)를 수반하고 있다.

반면 우리나라 국가경제가 성장하고 발전하면서 대규모의 복잡한 시설물 건설과 대규모 단지·도시개발 사업들이 확산되기 시작했다. 특히 정부나 공공이 수행하는 대부분의 건설사업들은 다수의 복합적인 사업들로 구성되는 대규모 사업들로 추진되는 경향이 있다. 인천국제공항건설사업, 미군기지이전 사업, 행정중심복합도시건설사업, 새만금건설사업 등 대규모 국책사업들은 각각 수십에서 수천개에 달하는 단일 계약들이 복잡하게 연계되어 진행되는 사업들이다.

일반적으로 단일 사업(project)과 구분하여 이 같은 복합적

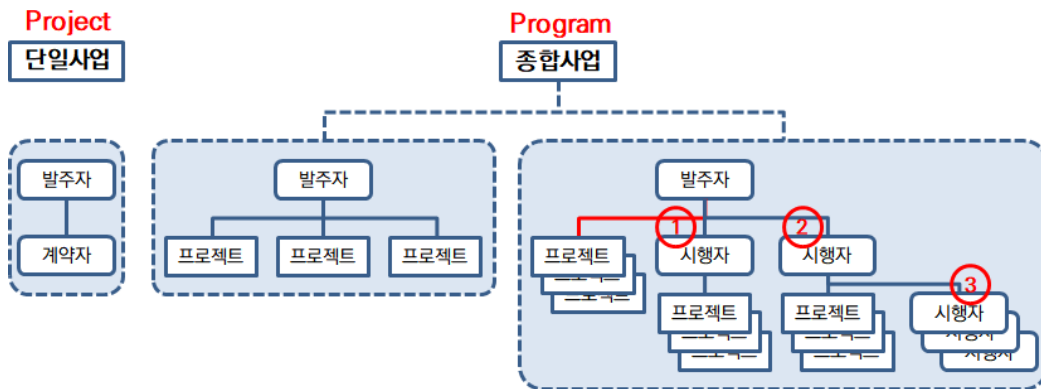


그림 1. 단일사업과 종합사업의 개념

인 사업을 우리는 종합사업(program)이라고 명명하였고, 단일 사업의 사업관리(project management, 이하 PM)와 구분하여 종합사업관리(program management, 이하 PgM)라고 명명하였다. 단일 사업은 발주자와 계약자 간 하나의 계약이 존재하지만, 종합사업에는 하나의 발주자가 여러 계약자와 복수의 계약관계(그림 1의 종합사업 하단의 좌측 박스 내의 구도)를 가지기도 하고, 다른 복수의 발주자들이 관리하는 복수의 종합사업을 그 하위의 사업들(그림 1의 종합사업 하단의 우측 박스 내의 구도)로 가질 수도 있다. 실제의 종합사업은 매우 다양하고 복잡한 관계를 가진 사업구도를 형성하기도 한다.

PgM은 CM이나 PM과는 달리 특정 사업의 계약을 대상으로 하는 사업관리보다는 상위 레벨의 사업관리업무를 수행한다. CM/PM이 단일 계약의 이행을 원활하게 이끌기 위한 목적으로 수행되는 것이라면, PgM은 전체 사업의 최종적인 성공을 위해서 사업초기부터 기획과 관리업무를 수행하는 것으로서 개별 계약의 성공보다는 전체 사업의 효율적인 수행을 관장하는 기능을 수행한다. PgM은 CM/PM이 수행하는 대부분의 사업관리기능과 유사한 기능을 하게 되지만, 그 관리대상이 단일 계약이 아니라 전체 사업이기 때문에 그 관리의 심도와 범위에 차이가 있다.

일반적으로 정부와 공공이 수행하는 종합사업은 단일 사업과 달리 대규모 사업이라는 특징에 따른 국가경제적인 영향과 사업의 복잡성 때문에, 초기 기획단계부터 기본계획(master plan, 이하 MP), 개발계획, 실행, 운영·유지관리에 이르는 모든 사업단계마다 고도의 사업관리기능이 필요하다. 그래서 PgM은 상위의 사업관리계획을 수립하고 각 단

위 사업을 관리하기 위한 공통된 표준사업관리기준을 제시하고 각 단위 사업이 이를 따르도록 통제하는 역할을 한다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 종합사업에는 최상위에 PgM을 두고 전체 사업을 관리하되, 각 단위사업에서는 필요에 따라서 CM을 두어 사업관리를 수행할 수 있다. 더불어 시행자가 수행하는 하위의 종합사업들도 별도의 PgM을 둘 수 있다. 다만 국내에서는 정부사업의 시행자들이 대부분 공기업이기 때문에 해당 사업에 전문화된 관리기능을 보유하고 있다고 판단하여, 별도의 PgM을 두지 않는 경우가 많다.

## 2. 종합사업관리의 사례

국내에서 수행된 종합사업관리의 대표적인 몇가지 사례를 언급하자면, 미군기지이전사업과 행정중심복합도시건설사업, 새만금건설사업 등을 들 수 있다. 각 사업들은 개별적으로 매우 다른 환경에서 사업들이 수행되었고, 그에 따라서 서로 다른 특성을 가지고 사업관리를 수행하였다.

### 2.1 미군기지이전 사업

용산기지를 비롯한 국내에 산재해 있던 주요한 미군기지를 한곳으로 모으기 위한 목적으로 평택에 신규기지를 건설하는 사업으로 추진되었다. 한국과 미국의 국방부 간 합의(용산미군기지이전협정(UA), 이행합의서(IA), 기술양해각서(E-MOU) 등)에 의한 사업으로서 다수의 이해관계자(국방부, LH, USFK, FED, DPW, 계약자)로 구성된 복잡하고 어려운 초대형 국책사업이다.

이 사업의 특징은 서로 다른 이해관계를 가진 한국과 미국

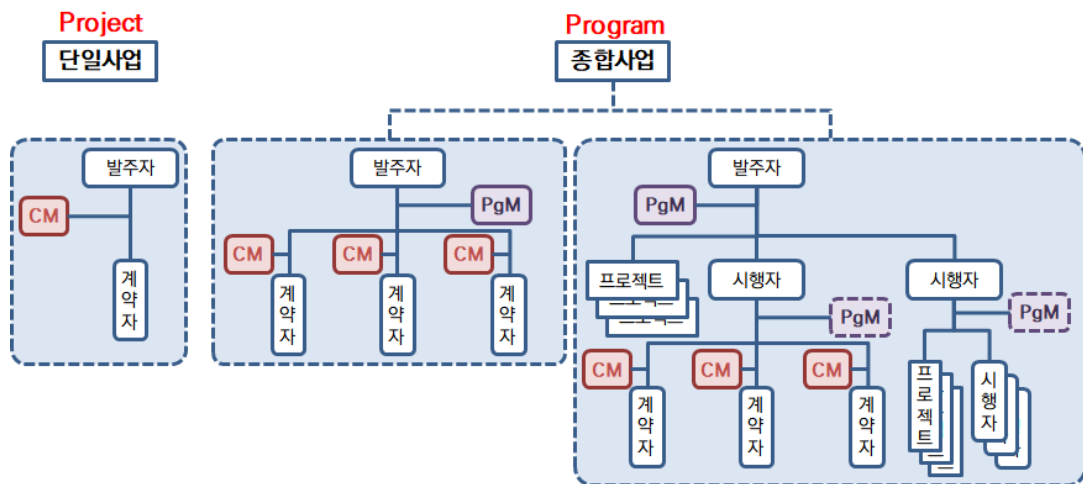


그림 2. PgM과 CM의 사업수행구도

의 국방부가 발주자의 지위를 가지고 있기 때문에, 종합사업 관리를 수행함에 있어 양자의 통제를 받아야 하고, 관리기준에 있어서도 서로 다른 2개의 기준에 따라야 하는 어려운 사업이라는 점이다. PMC와는 별개로 한국측에서는 LH공사, 미국측에는 FED와 같은 서로 다른 2개 기관이 실질적으로 사업을 시행하는 전문기관으로서 역할을 수행했다는 점도 특징이다.

PgM관점에서 보면 대부분의 사업들은 발주자 직발주에 의한 사업들로 수행되어 사업에 대한 관할 권한이 명백하였기 때문에 상대적으로 직접적인 사업관리가 용이하다고 할 수 있다. 따라서 이 사업은 사업의 관리적인 측면보다는 서로 다른 이해관계를 가진 발주자 그룹간의 이해관계 조정을 통한 신속하고 번복되지 않을 의사결정이 중요한 요소였다. 또한 발주자 그룹 간의 상이한 관리기준에 따른 관리 상의 문제를 극복하는 것도 중요한 요소였다.

## 2.2 행정중심복합도시건설사업

수도권에서 신도시 개발사업을 다수 수행해본 경험이 있는 우리 정부의 입장에서 볼 때에 당초에 행정중심복합도시(이하 행복시)는 또 다른 신도시 개발의 하나로 보는 경향이 있었다. 그러나 행복시는 기존 신도시처럼 기반조성사업과 인허가업무만 처리하면 민간이 알아서 수행하는 사업들도 있는 반면, 정부의 담당기관인 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)이 책임지고 수행해야 하는 관공서 건물들을 비롯한 다수의 시설물들을 포함하고 있었다. 2006년 당시 정부가 담당하는 8.5조원의 사업과 LH공사의 사업을 합한 사업비가 22.5조원으로 기획하고 있었기 때문에, 기존 신도시와 같은 접근으로는 사업의 총괄적인 책임을 담보하기 어려웠다. 정치적인 문제로 인해 사업 전체의 방향성이 일변하는 문제도 있었지만, 행복시 사업은 특히 인허가권 외에는 행복청 관할권 밖에 있는 다수의 민간사업뿐만 아니라, LH공사를 비롯한 여타의 기관들이 수행하는 사업들도 상당규모 병행되기 때문에 미군기지이전사업과는 또 다른 관리상의 문제를 안고 있었다. 행복청 입장에서 보았을 때에 직발주 사업들은 원하는 레벨까지 관리가 가능하지만, 타기관의 사업이나 민간사업의 경우에는 관리에 필요한 정보를 수집하는 것조차 어려움이 많아서 종합적인 관리기능을 수행하기 위한 기반조성자체가 문제가 될 수 있는 사업구도를 가진 특징이 있다.

## 2.3 새만금개발사업

1991년부터 시작된 새만금개발사업은 지나온 기간만큼 그 사업목표의 변화도 많았고, 대규모 사업비가 투입되었지만 아직도 진행중이고 앞으로도 그 끝이 보이지 않는 사업이다. 사업관리관점에서 보았을 때에 이 사업은 종료시점이 열려있는 문제가 가장 먼저 지적될 수 있다. 달성가능한 사업의 가치와 목표를 재설정하고 그와 연계된 사업범위를 조정하고 소요되는 기간을 확정해서 사업을 추진해나갈 필요가 있다.

장기간에 걸쳐서 진행되고 있는 사업이라는 특징 외에도 사업구도측면에서 보았을 때에 행복시사업보다도 더 복잡한 문제를 안고 있다. 새만금개발청(이하 새만금청)이 전체 사업을 총괄하는 것으로 새만금특별법에 지정되어 있지만, 국토교통부 산하의 청조직으로서 농축산식품부와 환경부 등이 수행하는 사업들을 기획·관리하기에는 조직구도상으로 문제가 있다. 최소한 국무총리실 산하 조직으로 지위가 상향되어야 할 필요가 있다. 현재의 사업구도로 보았을 때에 전체 사업의 관리·조정을 위한 정보수집과 관리가 행복시보다도 훨씬 어려운 문제를 안고 있다.

이 사업의 성과를 좌우하는 가장 큰 특징은 주요한 사업의 수행주체가 민간개발사라는 점이다. 아직 물속에 잠겨 있는 땅을 매립해서 부지를 조성하고 그 위에 민간의 개발사업을 수행해야 한다. 그 개발사업에 소요되는 기간과 비용 대비 사업성을 확보하는 것이 가장 큰 문제다. 따라서 새만금사업의 종합사업관리는 기술적인 측면의 기능 뿐만 아니라, 사업적인 전문성까지 요구되는 사업이며, 경우에 따라서는 사업의 목표와 범위까지 조정할 수 있는 역량이 필요한 특수한 사업이다.

## 3. 종합사업관리의 법제화 필요성

### 3.1 종합사업관리 적용의 어려움

전술한 다수의 종합사업들은 PgM이 적용되기는 하였지만, 당초에 PgM을 적용하기 위한 과정이 매우 어려웠다는 공통점이 있다. 각 사업들이 가진 문제들과 그 수행조직의 역량 간에는 일정한 차이가 있었다. 대부분의 종합사업들은 정부나 공공의 건설사업들이었고, 발주청의 공무원들은 PgM을 용역으로 발주함에 있어 그 발주근거가 필요한데 현행법 상에는 PgM과 관련한 정확한 규정이 없다. 엔지니어링기술진흥법(이하 엔법) 상에 사업관리를 규정하고 있기

는 하지만, PgM에 적용할 수 있는지 여부에 대해서는 모호하다.

건설기술진흥법에도 건설사업관리를 규정하고는 있으나, 이는 단일사업에 대한 정의일 뿐 종합사업을 다루는 법은 없다. 이 같은 환경에서 공무원들이 PgM을 발주하기 위해서는 상당한 의지와 각오가 필요하게 된다. 전문기관의 컨설팅과 기존 사례들 및 엔법 상의 규정 등을 근거로 일부 사업들이 PgM을 발주하고는 있으나, 법적인 근거가 취약하다보니 축소된 형태로 발주가 되고, 기재부의 예산관리에서도 우선순위가 밀려서 소요예산에 미치지 못하는 선에서 발주가 되고 있다.

### 3.2 건설사업관리와의 혼동 및 중복성 제기

기존 종합사업들에 적용되고 있는 PgM을 건진법상의 건설사업관리와 혼동하는 시각들이 있다. 현행 법상에 종합사업이나 PgM에 대한 개념이 없기 때문에 사업관리업무를 수행하는 행위를 건진법상의 건설사업관리로 해석하는 것 외에 다른 기준이 없기 때문이기도 하다.

2015년 감사원이 인천국제공항 건설사업 관리실태 감사결과보고서에서 종합사업관리업무와 책임감리의 사업관리업무가 중복되었다고 지적하는 일이 있었다. 보고서에서는 종합사업관리라는 용어를 사용하지 않고 건설사업관리라고 부르고 있지만, 이 보고서에 의해서 인천국제공항공사는 4단계 건설사업에서 PgM을 적용하지 않기로 결정하였다. 이것은 현행 법에 종합사업이라는 개념의 부재에 의해서 PgM이 CM과 혼동되는 전형적인 사례라 할 수 있다.

현재 정부에서 건설산업 선진화의 일환으로 PMC에 대한 논의가 진행되고 있지만, 단위 사업의 사업관리에 국한된 시각에서 PMC를 논의하고 있다. 글로벌 시장에서 PMC는 대형 건설사업의 PgM을 수행하는 것이 일반적이기 때문에, 단위 사업의 CM/PM보다 훨씬 규모가 크고 상위 레벨의 사업관리를 수행함으로써 그 부가가치도 높다고 할 수 있다. 현재 정부의 시각도 종합사업의 개념 부재에 따른 한계로 보이기 때문에 조속한 법제화가 선행될 필요가 있다.

### 3.3 건설산업의 고도화

우리나라의 건설업체들은 해외의 대형건설사업에 진출하고자 할 때에 실적문제로 항상 어려움을 겪곤 한다. 우리나라에서 대부분의 대형건설사업은 정부나 공공기관들이 일정한 규모로 나누어서 발주하기 때문에 전체 사업을 총괄해서

수행한 실적을 가질 수 없다. 따라서 우리나라 기업들이 대규모 해외건설사업을 수주하기 위해서 국내에서 실적을 쌓는 것에는 한계가 있다. 정부가 대규모 건설사업을 수행함에 있어 PgM역량을 필요로 해서 민간업체에 용역을 주는 경우에 건설사업자들이 여기에 참여함으로써 해당 실적을 가지게 된다면 대규모 해외시장진출의 교두보를 마련할 수 있는 기회가 될 것이다.

다른 한편으로 단위사업의 건설사업관리만을 수행하는 용역업체들에게 있어서도 국내 건설제도의 한계로 인한 사업관리용역의 축소된 범위만을 수행하는 문제가 있다. 반면 PgM은 제도의 한계를 넘어서 필요한 모든 사업관리역량을 동원할 수 있기 때문에 용역업체의 사업관리역량강화와 함께 정부나 공공의 사업관리체계도 혁신할 수 있는 바탕을 마련하는 계기가 될 수 있다.

## 4. 종합사업관리 법제화 방안

### 4.1 종합사업 및 PgM의 정의

전술한 바와 같이 우선적으로 종합사업과 PgM의 개념이 제도권 내에 도입되는 것이 중요하다. 정부와 공공에 이 개념이 정립됨으로써 적절한 PgM이 적용될 수 있는 환경을 조성할 수 있다. 일반적으로 건설산업에서 사용되는 대부분의 용어는 건설산업기본법(이하 건산법)에 정의되고 있다. 종합사업과 종합사업관리도 건산법 제2조(정의)에 정의하는 것이 적절하다.

종합사업은 “상위의 사업목적을 달성하기 위하여 연계된 복수의 건설공사들을 복합적으로 수행하는 사업”으로서 정의할 수 있다. 여기서 상위의 사업목적이란 단위 사업들로 구성된 전체 사업의 목적을 말하는 것이며, 건설공사는 건산법상에서 정의되고 있는 단위사업들을 이르는 말이다.

종합사업관리는 “종합사업의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 수행하는 사업관리”로서 정의할 수 있다. 종합사업은 어떤 식으로든 수행이 가능하지만, 과도한 공사비나 공기가 소요되는 효과적이지 않은 방식으로 수행하는 것보다는 “효과적”으로 수행하는 것이 사업 원래의 목적을 달성하고 국가경제적 관점에서 기여하는 바가 클 수 있다. 사업관리를 적용하는 것은 과학적인 관리기법을 동원하여 공기·사업비·품질·안전 등의 관점에서 효율적으로 사업을 수행하기 위한 방안이라는 취지의 정의라 할 수 있다.

## 4.2 종합사업관리의 시행

일반적으로 건설기술용역과 관련한 사항들은 건설기술진흥법(이하 건진법)에서 다루고 있기 때문에, 종합사업관리의 시행과 관련한 구체적인 사항은 건진법에서 다루는 것이 적절하다. 종합사업관리가 사업관리라는 점에서는 건설사업관리와 맥을 같이하고 있으므로, 제39조 “건설사업관리 등의 시행”에서 종합사업관리의 시행을 정의하는 것이 적절하다. 다만 여기서 주의할 것은 건설사업관리는 제39조제7호에서 세부 업무내용 및 업무범위 등을 대통령령으로 정하도록 되어 있으나, 전술한 바와 같이 종합사업들은 그 특성들이 매우 다양하며 적절한 종합사업관리 방안들은 사업마다 다르기 때문에 법에서 일률적으로 다룰 수 있는 내용이 아니다. 따라서 종합사업관리는 “그 세부 업무 내용 및 업무 범위 등 종합사업관리를 수행하는 데 필요한 사항은 해당 종합사업의 특성과 환경을 분석하여 종합사업관리계획을 수립하여 정하는” 것이 타당하다. 여기서 종합사업관리계획은 사업관리 전문기관에 의하여 해당 사업의 환경과 특성을 분석하고, 필요한 사업관리 업무범위와 심도, 체계 등을 담는 전략서이다. 이를 기반으로 종합사업관리 용역을 발주할 수 있는 내용을 수립하는 것이 합리적인 방안이다.

## 5. 맺는 말

PgM은 최상위의 사업관리업무로서 고도의 사업관리역량과 표준적인 체계를 필요로 하기 때문에, 건설산업에 있어서 선진기업들이 수행하는 상징적인 분야이면서 고부가가치영역이다. 선진건설기업들의 발전경로를 보더라도 최고의 실력이 축적된 건설기업의 표상이며, PMC의 영역이 PgM이라 할 수 있다. 이 영역은 건설사업관리업체 뿐만 아니라 건설기업들도 도전할 수 있을 정도의 규모가 될 뿐만 아니라, 해외의 대규모 건설시장 진출의 교두보이자, 건설기업 혁신의 방향이기도 하다. 우리나라에서 수행되는 대부분의 대규모 건설사업이 정부와 공공에 의해서 발주된다는 점을 감안할 때에, PgM이 원활하게 발주되고 운영될 수 있는 환경을 만드는 첫걸음으로써 그 법제화가 조속히 실현될 필요가 있다.