

대형 국책사업의 종합사업관리 문제점과 대응 방안

2020. 6

김우영

- 연구 배경과 목적 4
- 종합사업관리의 개념 7
- 국내 대형 국책사업의 종합사업관리 적용 사례 22
- 종합사업관리의 정착을 위한 대응 방안 29

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

- 정부 주도의 대규모 건설사업들은 대부분 다수의 단일사업들(projects)이 복합적으로 구성된 종합사업(Program)인 경우가 많은 반면, 종합사업관리 체계를 적용하기 위한 법적인 근거가 부족하여 대규모 건설사업의 기획과 관리에 어려움을 겪는 경우가 많음.
 - 대규모 예산이 투입되는 사업이지만 사업관리 기능 부족으로 초기 계획에 실패하고 최적의 조건으로 사업을 수행하지 못함으로써 예산 낭비뿐만 아니라 사업수행으로 기대한 사회·경제적 효과를 상실함.
 - 단일사업에 대응하는 「건설기술진흥법」상의 건설사업관리와 달리 종합사업관리는 복합적인 다수의 사업이 혼재된 사업에 대응하는 체계이지만 법적인 근거가 없어 발주청이 이를 활용하지 못하고 있음.
 - 대규모 건설사업의 원활한 기획과 관리가 이루어지지 않을 경우, 해당 사업이 지연되고 적절한 발주가 이루어지지 않아 국내 건설시장에도 악영향을 끼침.

- 단일 건설사업을 대상으로 하는 건설사업관리와 다수의 복합사업으로 구성된 종합사업관리는 기능적인 면에서는 유사한 면이 있으나, 사업관리 대상이 다르기 때문에 본질적으로 다른 업무임.
 - 건설사업관리는 특정 단일사업의 계획과 실행을 관리하는 업무로서 계약자를 직접적으로 관리하지만, 종합사업관리는 다수의 복합사업을 계획하고 관리하는 업무로서 상위의 관리 활동이기 때문에, 단위사업의 성패보다 전체 사업의 성패에 초점을 맞춘 활동을 하는 것임.
 - 건설사업관리는 실행에 해당하는 시공 단계에 초점을 맞추는 반면, 종합사업관리는 전체 사업의 방향성과 원활한 수행을 가능하게 하는 기획과 계획 단계에 더 초점을 맞추고 있음.
 - 종합사업관리는 각 단위사업의 진행 상황을 종합적으로 분석하고 단위사업 간의 이해충돌 등을 조정·관리하는 역할을 수행함.

- 기존의 국책 대형 사업에도 종합사업관리가 적용된 사례들이 있지만, 제도적인 뒷받침이 없어 적용상에 많은 애로사항이 있었음.
 - 사업의 원활한 추진을 위해서는 종합사업에 대한 전문적인 사업관리 역량이 필요하지만, 정부의 발주 조직은 주로 공무원으로 구성되어 그 전문성을 보완할 필요가 있음.
 - 대형 국책사업의 목적을 원활하게 달성하고 효과적으로 수행하기 위해서뿐만 아니라, 사업수행을 원활하게 함으로써 발생하는 건설 물량과 국가경제 관점의 이익을 위해서도 종합사업관리의 도입이 필요함.
 - 정부가 수행하는 대다수의 대규모 사업들은 복수의 사업들로 구성된 종합사업임에도 불구하고, 그 전문 역량을 확보하기 위한 제도적 뒷받침이 없어 이에 대한 보완이 필요함.

- 단일사업과 구분되는 종합사업에 대한 이해도를 높이고, 종합사업관리를 법제화함으로써 대형 국책사업에서 이를 도입해 효과적으로 사업을 수행할 수 있는 기반을 마련해야 함.
 - 종합사업과 종합사업관리에 대한 개념을 「건설산업기본법」상에 도입하고, 그 세부적인 사항들에 대해서는 「건설기술진흥법」에서 다룸으로써 최소한의 발주 근거를 마련해야 함.
 - 종합사업관리는 사업의 특성을 고려해서 그 적용 방법을 결정해야 하므로, 그 적용 방법과 관련해서는 법적으로 정하는 것보다는 해당 사업에 대한 분석을 통한 전문적인 종합사업관리 전략하에서 실행하는 방향으로 가는 것이 적절함.

I 연구 배경과 목적

1. 국내 대규모 건설사업의 문제

- 행정중심복합도시나 새만금과 같은 대규모 건설사업은 정부 주도의 공공사업인 경우가 대부분인데, 보통은 해당 사업을 위한 특별법을 마련해서 그 근거를 두고 그에 따른 담당 조직(발주청)을 설립해서 해당 사업을 추진하도록 하고 있음.

 - 대형 국책사업은 일반적으로 많은 단일사업들(Projects)이 복합적으로 구성된 종합사업(Program)인 경우가 대부분이며, 각각의 단일사업들은 전체 사업을 추진함에 있어 상호 연계성이 있음.
 - 이 같은 사업은 수행 주체가 복수이거나 정부와 민간이 혼재된 경우도 많고 세부 사업들이 연계되어 있기 때문에 초기 사업계획 단계부터 통합적인 계획이 필요하지만, 각 주체들이 개별 사업에만 치중하여 사업의 연계성을 고려하지 않음으로써 사업 수행시에 간섭과 이해충돌이 발생하기도 함.

- 개별 사업의 건설사업관리(Construction Management, CM)나 복합사업의 종합사업관리(Program Management, PgM)는 발주자의 역량 여하에 따라서 전문기관(Project Management Company, 이하 PMC) 등을 이용하여 그 전문성을 보완할 수 있음.

 - 기존 대형 국책사업(인천국제공항 건설사업, 미군기지 이전사업, 행정중심복합도시 건설사업 등)에서 발주청의 판단으로 종합사업관리 외부 전문 역량을 고용한 사례들이 있음.
 - 사업마다 제각각의 특성이 있어서 사업을 수행하기 위해서는 그 특성에 따라서 대응하는 방법들을 달리해야 하는데, 이는 법이 아니라 관리 기술의 영역임에도 불구하고 전문적인 사업관리보다 법에 의한 행정행위만 수행하는 경향이 있음.

- 일반적인 의미의 사업관리(Project Management, PM)는 사업의 초기 단계부터 종합적인 계획을 수립하고 관리 기준을 정립함으로써, 예측 가능하고 일관된 관리를 통해서 안정적으로 사업의 목적을 달성하는 관리 기술임.

 - 대규모 건설사업은 다수의 개별 사업들이 종합적으로 연계된 복합사업으로서 개별 사업의 사업관리뿐만 아니라, 전체 사업들의 통합적인 관리를 위한 종합사업관리가 별도로 필요함.

- 국내 정부와 공공 발주청은 아직 사업관리에 대한 전반적인 이해가 부족한 경우가 많아 「건설기술진흥법」에 규정된 건설사업관리 체계에만 근거하는 경향이 있음.

 - 「건설기술진흥법」상에 규정된 건설사업관리는 사실상 책임감리인 “감독권한대행 건설사업관리”와 혼

동되면서 책임감리를 수행하는 것이 마치 건설사업관리를 수행하는 것과 같은 오해를 하게 함.

- 일부 발주청이 수행하는 종합사업관리를 감독권한대행 건설사업관리와 중복된 업무로 보는 견해도 있어, 사업관리 업무 전반에 대한 혼선이 발생하여 종합사업관리와 건설사업관리가 제대로 이루어지지 못하는 경향이 있음.
 - 종합사업관리는 복잡하게 연계된 복합적인 사업을 계획하고 관리하는 것으로서 발주청이 종합사업관리 수행 역량(종합사업관리 경험과 지식, 절차 및 시스템 등)을 갖추고 적절한 사업관리 체계를 갖추는 것이 중요함.
- 종합사업관리 경험과 지식을 갖춘 인력으로 구성된 발주청이라면 자체적으로 사업관리 체계를 갖추고 사업관리 계획을 수립함으로써 적절한 관리가 가능하지만, 그렇지 않다면 민간의 사업관리 전문 조직을 고용해서 그 역량을 보완할 필요가 있음.
 - 기존의 대형 국책사업들에서도 민간의 전문 조직을 고용하여 부족한 사업관리 역량을 보완함으로써, 사업을 보다 효율적이고 합리적으로 수행한 사례들이 있음.

2. 국내 법·제도의 한계

- 과거 수도권외의 신도시 개발과 같은 대형 국책사업은 정부 조직이 관련 공기업 등의 도움을 받아 부지 조성 등의 기반시설 사업을 완료한 후에 민간에 분양함으로써 상대적으로 용이하게 사업을 완수할 수 있었음.
- 인천공항이나 행정중심복합도시, 새만금 개발과 같은 대형 국책사업은 수도권의 신도시 개발과는 달리 사업의 성패(인구 유입이나 사업성 등 관련)에 대한 불확실성과 완공까지 사업 전반에 대해서 정부가 책임져야 하는 특성이 있음.
 - 이 같은 국책사업을 수행하는 발주청은 전문적인 사업관리 역량이 필요하지만 행정 역량 중심으로 구축되어 있어 민간의 전문성이 요구되는 상황임. 하지만 이와 관련한 법적인 근거가 없어 관련 용역 발주에 어려움을 겪고 있음.
- 「건설산업기본법」 제2조 제8항에서 정의하고 「건설기술진흥법」 제39조에서 그 시행 근거를 제시하고 있는 건설사업관리는 단일 공사를 대상으로 하고 있어 발주청이 직접 발주하는 사업들에 이를 적용할 수 있음. 이런 경우 이미 사업관리를 수행하고 있다고

보기 때문에 종합사업관리를 별도로 발주하는 것을 중복된 업무로 보는 경향이 있음.

- 국내법에서는 복합적인 건설사업에 대한 종합사업관리를 정의하고 있지 않기 때문에, 발주청이 종합사업관리 용역을 발주할 수 있는 근거는 부재한 상황임.
- 종합사업관리 용역에 대한 발주 근거가 법적으로 정비되어 있지 않기 때문에, 건설사업관리를 발주하고 있는 발주청의 입장에서 종합사업관리 발주 관련 감사 지적에 대한 우려나 기획재정부 심의의 어려움 등의 현실적인 한계가 있음.

3. 연구의 목적

- 대형 국책사업은 그 규모 때문에 사업의 성패가 국가 재정에 미치는 영향이 적지 않으므로 합리적이고 성공적인 사업 수행을 통한 적기 준공과 비용 절감이 매우 중요함. 그럼에도 불구하고 적절한 사업관리를 수행할 수 있는 법·제도가 정비되지 않아 어려움을 겪고 있는 발주청의 문제를 극복할 필요가 있음.
- 기존 대형 국책사업에 도입된 종합사업관리의 사례 조사를 통하여 그 성과를 살펴보고, 국내 법·제도를 분석함으로써 종합사업관리를 효과적으로 활용하기 위한 제도적인 정비 방안을 도출하고자 함.

Ⅱ 종합사업관리의 개념

1. 종합사업관리의 학술적 정의

- 일반적으로 사업관리는 해당 사업의 목적을 달성하기 위한 공통적인 사업관리 기능들이 있지만, 그 대상 사업의 특징에 따라서 관리의 범위와 심도가 달라질 수 있음.
 - 여기서 대상 사업의 특징은 단일한 구성의 사업(project)인지 복수의 사업들로 구성된 종합사업(program)인지에 따라서 구분함.

〈그림 1〉 사업 종류별 개념도



(1) 단일 사업(project)

- 프로젝트는 고유한 제품, 서비스 또는 결과를 창출하기 위하여 일시적으로 투입하는 노력(endeavor)으로 시작과 끝이 있으며, 노력에 의한 고유 산출물(unique outcome)이 발생함.
- 프로젝트관리는 사업의 목적 또는 요구사항을 달성하기 위해서 관련된 지식과 기술, 도구 및 기법 등을 프로젝트 활동에 적용하는 것임.
- 프로젝트는 시간적인 제약과 한정적인 예산, 목적 품질 및 성능조건 등이 있기 때문에 공기 준수(on time), 예산 범위 내 준공(within budget), 품질/성능조건 준수(meet quality) 등과 같은 중요한 특징이 있음.

(2) 종합사업(program)

- 종합사업은 다수의 프로젝트들이 상호 연관되어 있어, 개별적으로 관리될 경우 사업 간의 연관성이 관리되지 않아 기대한 결과를 얻기 어려움. 그렇기 때문에 통합적인 방법으로 관리해야 하는 프로젝트 그룹으로서, 개별 프로젝트들의 관리 범위가 아닌 전체 사업의 공통적인 업무도 존재함.
- 종합사업관리(Program Management)는 종합사업의 전략적 목표와 혜택을 성취하기 위하여 중앙에서 통합적으로 수행하는 관리 방식으로, 종합사업의 다양성과 복잡성에 특화된 관리 절차와 도구가 필요함.
- 종합사업은 개별 사업의 조기 준공보다는 전체 사업의 적기 준공이 중요하며, 개별 사업의 예산 준수보다는 총투자비 내 준공이 중요한 특징이 있음.
- 종합사업관리라는 용어는 엔지니어링, 건설, IT, 항공우주 및 국방, 산업장비 제조 산업 등에서 매우 광범위하게 사용되고 있음.
- 종합사업관리와 관련하여 널리 알려진 표준 및 지침서로는 미국의 SPgM¹⁾, 영국의 MSP²⁾, 일본의 P2M³⁾, ISO 21503⁴⁾ 등을 들 수 있음.
- 이들 표준 및 지침서에서는 종합사업과 종합사업관리에 대해서 <표 1>과 같이 정의하고 있으며, 각국 표준 및 지침서에서 관점의 차이는 다음과 같음.
 - 미국 PMI의 종합사업관리는 계획, 실행, 통제 및 모니터링을 포함한 프로그램의 도구와 기법을 중점적으로 다루고 있음.
 - 영국의 MSP는 거버넌스(Governance), 리더십, 이해관계자 참여, 편익 실현, 혁신적 변화와 역량 향상과 같은 비즈니스 편익을 제공하기 위한 방법론을 제시함.
 - 일본의 P2M은 접근 방식에 있어서 보다 철학적이며 패턴과 관계를 중시함.

1) SPgM, 「The Standard for Program Management by PMI」, 4th ed., 2017.

2) MSP, 「Managing Successful Programmes in the UK」, 4th ed., 2011.

3) P2M, 「Project & Program Management for Enterprise Innovation in Japan」, 3rd ed., 2017.

4) ISO 21503 : 2017 Provides Guidance on Programme Management.

〈표 1〉 종합사업 및 종합사업관리의 다양한 정의

용어	정의
프로그램 (Program)	<ul style="list-style-type: none"> • 개별적으로 관리해서는 실현되지 않는 편익(benefits)을 달성하기 위해 통합적인 방식(coordinated way)으로 관리하는 다양한 관련 프로젝트, 하위 프로그램 및 프로그램 활동(PMI, SPgM) • 프로그램 미션을 실현하고자 하는 다수(multiple)의 프로젝트가 유기적으로 결합된 통합(Integration) 활동(PMAJ, P2M) • 조직의 전략적 목표와 관련된 성과(outcomes) 및 편익(benefits)을 제공하기 위해 일련의 관련된 프로젝트를 조정(coordinate)·지시(direct)·감독(oversee)하고자 만들어진 임시적 유연한 조직 구조(a temporary flexible organization structure) (AXELOS, MSP) • 관련된 프로그램 구성 요소 간 장점(advantages)을 강조하고 전략적, 운영적 목표 달성에 기여하고 편익을 실현, 상호 연관성을 관리하는 것(ISO 21503) • 다수의 프로젝트를 가진 대형 건설 활동(Chuck Thomsen, PgM, 2011)
프로그램 관리 (Program Management)	<ul style="list-style-type: none"> • 프로그램 구성 요소들을 개별적으로 관리하여서는 실현되지 않은 편익과 통제(benefits and control)를 달성하기 위해 프로그램에 지식, 기량(skills), 원칙을 적용하는 관리 방식(PMI, SPgM) • 프로그램의 미션(mission)을 달성하기 위해 외부의 환경 변화에 대처해 가며 유연하게 조직의 수행능력을 적응시키는 실천적인 활동(PMAJ, P2M) • 성과를 달성하고 편익을 실현하기 위하여 프로젝트의 조율된(coordinated) 조직, 지시 및 수행과 관련된 서류(dossier)의 일체와 변형 활동들(transformation activities) (AXELOS, MSP) • 상호 연관된(interrelated) 프로그램 구성 요소가 프로그램 목표를 달성하고 편익을 실현할 수 있도록 조정된(coordinated) 활동(ISO 21503) • 프로그램의 전략적 목표와 편익을 달성하기 위해 프로그램을 중앙집중식으로 관리 (Paul Sanghera, PgMP Exam Study Guide, 2007) • 목표를 이루고자 조치를 취할 수 있는 계획 또는 시스템(Merriam Webster Collegiate Dictionary, 2000) • 이해당사자를 위한 가치를 창출하고 정해진 사업상의 편익을 얻기 위해서 여러 프로젝트 및 기타 조치의 거버넌스와 조화되도록 관리(Thiry, 2008)

(3) 사업관리(Project Management)와 종합사업관리(Program Management)의 비교

- 종합사업관리는 연계된 프로젝트들의 집합이며, 연계된 프로젝트란 여러 개의 프로젝트가 모여서 하나의 프로그램으로 어떠한 편익을 달성하는 것을 의미함.⁵⁾
- 종합사업관리는 기획, 설계, 구매, 시공, 시운전 등 프로젝트의 전 생애주기(Project Life-Cycle)를 효과적으로 관리하는 기법임. 전문한 바와 같이 사업관리와 종합사업관리의 업무 범위는 동일하지만, 단일 프로젝트를 관리한다는 것에 차이가 있음.

5) P2M, 「Project & Program Management for Enterprise Innovation by PMAJ」, 2017.

- <그림 2>는 사업관리와 종합사업관리 등의 차이를 도식화한 것임. 「건설산업기본법」상의 건설사업관리(Construction Management)⁶⁾와 같이 프로젝트 성격을 가진 사업관리 관련 용어로는 「엔지니어링기술진흥법」상의 ‘엔지니어링 활동’⁷⁾이 있음. 하지만 복잡하고 다양한 환경에서 대규모·다수의 프로젝트를 관리해야 하는 ‘Program’의 특성을 갖는 종합사업관리에 이를 적용하기에는 한계가 있음.

<그림 2> 프로그램관리와 프로젝트관리의 범위 차이 비교

구분	기획	개념	설계	건설	시운전	비고	
Program Management	Very Large or Multiple Projects					신공항, 고속철도, 미군기지이전 등 연관된 다수의 사업을 포함하는 복합사업	
Project Management	Single Project					개별 프로젝트	
Construction Management	건설산업기본법	Single Project					건설산업기본법의 건설사업관리
Construction Management	통념적 적용				Single Project	국내에서 일반적으로 적용되는 용역형 CM	
Construction Supervision				Single Project		건설기술진흥법의 감독권한대행 건설사업관리(책임감리)	

- 종합사업관리는 대규모, 장기 프로젝트 또는 여러 프로젝트가 동시에 진행되는 복합 프로젝트군을 총괄 관리하며, 프로젝트관리의 범위도 기획, 타당성 검토 단계에서부터 시운전 및 유지관리 단계에 이르기까지 건설사업의 전 단계를 다루고 있음.
- 종합사업관리는 주로 북미, 유럽 등 선진국에서 선호하는 사업관리 방식으로서, 최근 들어 연관된 다수의 사업을 포함하는 복합적 프로그램 성격의 사업이 증가하고 있음.
- 건설산업의 관점에서 종합사업관리의 특성은 대규모 사업비와 장기간의 사업 특성으로 사업적 리스크가 가늠하기 어려울 정도이기 때문에, Multiple-Mega Project를 종합사업 수준의 프로세스, 조직, 지식과 기술, 리더십을 적용하는 종합사업관리 방식으로 관리해야 할 필요성이 대두되고 있음.

6) 건설공사에 관한 기획·타당성조사·분석·설계·조달·계약·시공관리·감리·평가·사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것을 말함.
 7) 과학기술 지식을 응용하여 사업 및 시설물에 관해 수행하는 연구·설계·분석·구매·시험·감리·시운전·평가·자문·지도 등의 활동과 그 활동에 대한 사업관리를 말함.

2. 종합사업관리의 업무 범위와 심도

(1) 사업관리 업무 범위

- 사업관리의 업무 기능은 프로그램 활동(SPgM)과 거버넌스 테마(MSP), 도메인 관리(P2M), 프로그램 관리(ISO 21503) 등의 용어로 사용되고 있으며, 그 세부적인 업무 기능은 <표 2>와 같음.

<표 2> 종합사업관리 업무 기능 비교

SPgM(2107)	MSP(2011)	P2M(2017)	ISO 21503(2017)
변경 Change 의사소통 Communications 재무 Financial 정보 Information 조달 Procurement 품질 Quality 자원 Resource 리스크 Risk 일정 Schedule 범위 Scope	OP (Organization & programme) VS (Vision) LS (Leadership & stakeholder engagement) BM (Benefits management) BL (Blueprint design & delivery) PL (Planning & control) BC (The business case) RM (Risk & issue management) QA (Quality and assurance management) TF (Transformational flow, FA-FF)	전략 Strategy 재무 Finance 시스템 Systems 조직 Organization 목표 Objectives 자원 Resources 리스크 Risk 정보 Information 관계성 Relationships 가치 Value	리스크 및 이슈 Risk & Issue 변경 Change 품질 Quality 자원 Resource 일정 Schedule 재무 Budget & Financial 이해관계자 Stakeholder 의사소통 Communication

- 상기의 업무들은 국내에서 주로 적용되는 사업관리 업무로 구분해보면 사업관리계획, 범위관리, 자료관리, 공정관리, 사업비관리, 사업정보관리, 리스크관리, 구매계약관리, 설계관리, 시공관리, 품질보증관리, 재난안전관리, 환경관리, 클레임관리 등이며, 이 업무들은 해당 사업의 특성에 따라서 그 범위와 우선순위가 달라질 수 있음.
- <표 3>은 국내 대형 국책사업에 적용되었던 종합사업관리의 업무 범위를 비교한 것⁸⁾인데, 표에 나타난 바와 같이 사업별 특성과 여건에 따라서 적용 범위에 차이가 있음.
- 모든 사업에 공통적으로 적용된 사업관리 분야는 사업관리계획(Program Management Plan), 자료관리, 업무범위관리, 공정관리, 사업비관리, 설계관리, 구매관리, 시공관리, 품질관리, 안전관리, 환경관리 등임.

8) 새만금개발사업은 종합사업관리를 적용하기 위한 이전단계 작업으로서 수행된, 사업관리 전략수립 용역에서 제시된 사업관리 범위를 적용하였음.

〈표 3〉 국내 대형 국책사업의 종합사업관리 업무 범위 사례

PgM 업무 범위	인천공항 1단계	미군기지 이전	행정중심복합도시	새만금 개발
사업관리계획	○	○	○	○
통합관리	○	○		
행정관리	○	○	○	
인사관리		○		
사업정보관리	○		○	○
자료관리	○	○	○	○
업무범위관리	○	○	○	○
공정관리	○	○	○	○
사업비관리	○	○	○	○
계약관리	○	○	○	○
클레임관리	○	○		○
리스크관리		○	○	○
의사소통관리		○		
자재관리	○	○		
설계관리	○	○	○	○
구매관리	○	○	○	○
시공관리	○	○	○	○
준공/시운전관리	○	○	○	
품질관리	○	○	○	○
안전관리	○	○	○	○
환경관리	○	○	○	○
보건관리		○		
보안관리		○		
금융조달			○	
인허가관리	○		○	
마케팅 지원	○		○	○

(2) 사업관리 업무량과 질

- 대상 건설사업의 종류에 따라 요구되는 사업관리 업무의 난이도와 전문성에 차이가 있으며, 이는 사업관리 위탁 비용을 포함한 총 사업관리 비용에 영향을 미치게 됨.
- 일반 건물과 같은 단일 시설로 이루어진 소규모 건설사업과 여객청사나 활주로 등과 같이 시설물별로 발주 패키지가 분류되는 공항 건설과 같은 대규모 건설사업의 경우 건설사업관리 업무의 양에 있어서 상당한 차이가 있을 수밖에 없게 되며, 이는 사업관리 비용에 반영됨.

- 발주 패키지의 구분 정도와 건설사업관리 업무량은 비례관계를 가지고 있음. 건설사업 발주 패키지의 구분을 세분화하여 그 개수가 늘어날수록 건설사업관리 업무량은 증가하게 되며, 반대로 패키지의 숫자가 적으면 그에 비례하여 해당 건설사업의 사업관리 업무량은 감소하게 됨.

- 발주 패키지의 세분화에 의해 계약 건수가 증가하게 되면, 사업관리 업무량과 직접적인 관계가 있는 의사소통(communication)과 업무 협조(coordination)의 채널이 증가하기 때문임.
- 발주 패키지의 세분화 정도 또는 발주 패키지의 구분에 의한 계약 패키지의 개수 증감에 따른 의사소통 채널 수와의 관계를 수식으로 표현하면 아래 수식과 같음(PMI 1999).

$$\text{의사소통 채널 수} = \frac{N \times (N-1)}{2} \quad (N : \text{계약 패키지 수})$$

(3) 사업관리 업무 심도

- 발주청이나 그 업무를 대행하는 사업관리자는 어느 정도 수준에서 관리를 수행하느냐에 따라 업무의 깊이가 달라지고 그 업무량도 달라짐.

- 사업관리 업무의 심도는 전체 사업의 업무분류 체계라 할 수 있는 WBS(Work Breakdown Structure)의 어떤 레벨에서 관리하는지에 따라 달라지게 되는데, 일반적으로 발주청이나 사업관리자의 관리 레벨과 계약자인 설계자나 건설회사의 관리 레벨은 차이가 있음.

- 종합사업관리는 전체 사업을 대상으로 하므로 범위가 넓지만 그 관리 레벨은 상당히 높은 수준에서 이루어지게 되고, 반대로 건설사업관리는 단일사업을 대상으로 하므로 상대적으로 범위가 좁지만 그 관리 레벨은 낮은 수준까지 세밀하게 관리해야 하는 점이 다름.

- 계약자는 종합사업관리자나 건설사업관리자보다도 훨씬 낮은 레벨에서 상세하게 관리하게 됨.

(4) 대상 사업의 특성에 따른 사업관리의 범위 및 심도

- 일반적으로 다수의 단일사업으로 구성된 종합사업은 참여하는 주체들 간의 역할에 따라서 사업수행 구도가 매우 다양하게 나타남.

■ 단일한 발주청이 복수의 사업들을 직접 발주하고 관리하는 전형적인 구도(〈그림 3〉 참조) 이외에, 발주청 하위에 또 다른 종합사업들로 구성되는 경우도 많음.

- 〈그림 3〉에서 보는 바와 같이 최상위의 발주자 하위에 또 다른 복합사업을 담당하는 발주자(①)과 ② 시행자가 있고, 하위 발주자 밑에 또 다른 복합사업의 발주자(③ 시행자)들이 존재할 수 있음.

〈그림 3〉 종합사업의 사업수행 구도



- 행정중심복합도시나 새만금 개발사업의 경우 이와 같이 매우 복잡한 형태의 사업수행 구도로 사업이 추진되고 있음.
- 〈그림 3〉의 시행자들도 최상위 발주자와 직접 협의하고 관리할 수 있는 지휘권이 있는 경우도 있지만, 그렇지 않고 협조를 구하는 정도의 선에서 조망해야 하는 경우도 있어서 그 관리 범위와 심도에 제약이 주어지는 경우도 있음.

■ 발주청의 사업관리 업무는 이와 같은 사업수행 구도에 따라 달라지는 사업관리 업무 범위와 심도에 영향을 받게 되며, 그 업무를 위임받아서 수행하는 종합사업관리자의 위탁 범위와 업무량도 달라짐.

3. 법상의 사업관리

■ 일반적으로 국내에서 사용되고 있는 사업관리와 관련한 용어들은 종합사업관리, 사업관리, 건설사업관리, 감독권한대행 건설사업관리(책임감리) 등으로 나누어져 있으나, 종합사업관리는 그 개념이 잘 알려져 있지 않고, 건설사업관리와 책임감리는 용어를 통일하면서 그 개념에 혼선이 발생하고 있어 보다 정확한 개념 정립이 필요함.

(1) 건설사업관리와 책임감리

■ 건설사업관리는 「건설산업기본법」에서 기본적인 정의⁹⁾를 하고 있으며, 「건설기술진흥법」에서는 건설사업관리를 수행하기 위한 상세한 규정들을 기술하고 있음.

- "건설사업관리"란 건설공사에 관한 기획, 타당성조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것을 말함(「건설산업기본법」 제2조 8항).
- 「건설기술진흥법」 제39조 1항¹⁰⁾에서 건설사업관리를 할 수 있는 공사를, 2항에서 감독권한대행 건설사업관리(기존의 책임감리) 시행 관련 공사를 규정하고 있음.¹¹⁾
- 「건설기술진흥법」 3항에서는 설계 용역에 대한 건설사업관리를 규정하고 있음.

■ 「건설기술진흥법」에서 정의하고 있는 감독권한대행 건설사업관리는 기존의 책임감리로 제3자에 의해 수행된 업무 결과를 계획 대비 실적으로 검토 및 분석하는 업무임. 즉, 사후적인 감리 행위로서 사전적인 조치를 위주로 하는 사업관리의 본질적인 업무와는 차이가 있음.

- 건설은 제조업과 같이 생산된 제품을 사후 검수하는 것이 아니라, 건설 과정(프로세스)의 관리가 핵심이기 때문에 계획과 실행을 위한 조정 및 관리가 중요함.
- 사업관리는 시설물을 완성하기 위한 과정 자체를 관리함으로써 결과물의 안정적인 품질 확보와 더불어 원가/공정 등의 관리 요소들을 합리적으로 관리하는 것임.

■ 「건설기술진흥법」에서 건설사업관리를 규정하면서 통상적인 의미의 건설사업관리는 제 39조 1항에 임의규정으로 두고, 책임감리에 해당하는 감독권한대행 건설사업관리는 제 39조 2항에 의무규정으로 둬으로써, 실질적으로는 건설사업관리보다는 책임감리에 무게중심이 실리는 결과를 낳고 있음.

- 책임감리의 용어를 건설사업관리로 변경함으로써 제39조 2항의 건설사업관리를 책임감리의 업무만으로 대체할 가능성이 높아짐.

■ 건설사업관리 용역에 대한 대가 기준은 「건설기술진흥법」 제37조에서 정의하는 바와

9) 「건설산업기본법」 제2조(정의) 8항.

10) "발주청은 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사에 대하여 건설기술용역업자로 하여금 건설사업관리를 하게 할 수 있다."

11) "발주청은 건설공사의 품질 확보 및 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 건설공사에 대하여는 법인인 건설기술용역업자로 하여금 건설사업관리(시공 단계에서 품질 및 안전관리 실태의 확인, 설계변경에 관한 사항의 확인, 준공검사 등 발주청의 감독 권한대행 업무를 포함한다)를 하게 하여야 한다."

같이 일정한 기준에 따라 국토교통부 장관이 고시¹²⁾하도록 하고 있음.

- 건설사업관리 기술자 배치기준을 일정 기준에 따라 정하고 있는데, 사업의 특성에 따라서 전문적으로 판단해야 할 사항을 일률적으로 정의하고 있고, 실무에서도 배치기준을 일방적으로 적용하여 복잡하고 다양한 사업 특성을 반영하지 못하는 경우가 많음.
- 기술자의 배치에 관해서는 사업 초기에 해당 사업의 특성을 분석하고 사업관리 전략을 마련하여 사업관리 업무 범위와 심도를 정한 후에 산정하는 것이 바른 절차이며, 이는 사업관리 전문성을 바탕으로 분석되는 것임.
- 건설사업관리 대가는 실비정액가산방식으로 산출하는 것을 원칙으로 하고 있음. 건설사업관리자의 단가기준에 따름. 총액단가계약방식이라 할 수 있음(정산은 별도).

(2) 사업관리와 건설사업관리

- 「엔지니어링산업진흥법」의 사업관리와 「건설산업기본법」 및 「건설기술진흥법」의 건설사업관리는 단일사업(project)을 대상으로 수행하는 관리 행위를 정의하고 있으며, 그 업무 내용에 있어서 사업관리 기능을 포함하고 있다는 점에서 큰 차이는 없음.

〈표 4〉 「엔지니어링산업진흥법」에 근거한 종합사업관리 발주 사례

구분	경부고속철도 1단계	인천국제공항 1단계
발주처	한국고속철도관리공단	한국공항관리공단(신공항건설공단)
입찰 방식	국제 제한경쟁 입찰	국제 제한경쟁 입찰
사업관리의 법적 근거	엔지니어링산업진흥법	엔지니어링산업진흥법
평가 방법	기술 및 가격 종합평가. 1차 용역은 해외 업체가, 2차 이후에는 국내 업체가 대표사가 되도록 입찰서에 명시	기술(80%) 및 가격(20%) 종합평가. 국내 업체가 대표사가 되도록 입찰서에 명시
낙찰 업체	Bechtel	Parsons, Turner, ICT_KOEPEC 컨소시엄
용역 기간	1993.4 ~ 2000.12.30	1994.12 ~ 2001.4.30

- 「엔지니어링산업진흥법」은 사업관리의 대상을 과학기술의 지식을 응용하여 수행하는 사업이나 시설물로 정의하고 있으며, 「건설기술진흥법」은 건설사업관리의 대상을 건설공사에 관련된 업무들로 규정하고 있음.

12) 건설기술용역 대가 등에 관한 기준, 국토교통부 고시 제20147-414호.

- 「엔지니어링산업진흥법」의 사업관리는 일반적으로 단일사업을 대상으로 하는 것으로 보이지만, 해석 하기에 따라서는 복수의 사업들로 구성된 종합사업(program)도 포함하는 것으로 볼 수도 있음.
- 과학기술과 관련된 사업이나 시설물 중에는 복수의 사업들로 구성된 경우도 많기 때문에 종합사업으로 볼 여지가 있음.
- 기존의 대형 건설사업(경부고속철도 1단계와 인천국제공항 1단계 사업 등)에서 「엔지니어링산업진흥법」의 사업관리에 기초해 종합사업관리 용역을 발주한 경우가 있음(〈표 8〉 참조).

■ 「엔지니어링산업진흥법」에 근거하여 종합사업관리를 발주한 경우들은 있으나, 실제 사업에서 발주청이 종합사업관리를 발주하기 위해서는 상당한 부담을 가질 수밖에 없음.

- 「엔지니어링산업진흥법」의 사업관리를 폭넓게 해석해서 종합사업관리에도 적용할 수 있는 것으로 볼 수는 있으나, 명백하게 종합사업관리라고 명시되어 있지 않기 때문에 담당 공무원이 보수적으로 해석할 경우에는 근거가 부족한 것으로 볼 수도 있음.
- 대규모 건설사업에서 발주청이 종합사업관리의 필요성을 인지하고는 있으나 명확한 법적인 근거가 없어 발주를 하지 못하거나 망설이는 경우가 있음.

(3) 종합사업관리

■ 국내법 가운데 종합사업관리를 정의하고 있는 규정은 별도로 없음. 다만, 「엔지니어링산업진흥법」에서 사업관리를 정의하고 있는데, 대상 사업을 규정함에 있어서 종합사업으로 볼 여지가 있음.

- 「엔지니어링산업진흥법」 제2조 1항에서 대상 사업을 “과학기술의 지식을 응용하여 수행하는 사업이나 시설물”로 정의하고 있는데, 이 사업이나 시설물은 기본적으로 단일사업을 지칭하고 있으나 종합사업을 포함해서 해석할 여지가 있음.
- 그럼에도 불구하고 ‘과학기술 지식 응용’이라는 수식어에 의하여 사업의 성격이 제한되므로, 보편적인 종합사업에 적용하는 것은 무리가 있음.

■ 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」과 같은 건설 관련 법에는 종합사업관리에 대한 규정이 없음.

- 「건설산업기본법」에서는 건설사업관리를 정의하고 있으나 그 대상을 건설공사로 국한하고 있어 종합사업을 포괄하지 못함. 「건설기술진흥법」에서는 건설사업관리의 상세한 내용을 기술하고 있으나 기본적으로 「건설산업기본법」에서 정의한 건설사업관리에 따른 것임.

(4) 총괄사업관리

■ 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(이하 새만금법)」의 제12조의 2에서 총괄사업 관리자를 정의하고 있음.

- 「새만금법」에서 지정하고 있는 총괄사업관리자는 그 명칭에 있어 종합사업관리자와 혼동할 수 있는 여지가 있으나, 법에 정의되어 있는 총괄사업관리자의 역할은 사업관리자보다는 사업시행자의 업무에 가까움.
- 대통령령으로 지정하고 있는 총괄사업관리자가 될 수 있는 기관은 공공기관이거나 지방공사여야 하는데, 민간의 사업관리 전문성을 도입할 필요성이 있을 경우에 총괄사업관리자로는 해결이 되지 않음.
- 그럼에도 불구하고 총괄사업관리자라는 명칭은 종합사업관리자와 비슷한 명칭 때문에 업무가 중복된 것처럼 보이는 착시현상을 일으킬 수 있음.

■ 「도시재정비 촉진을 위한 특별법(이하 도정법)」 제14조에서도 총괄사업관리자를 지정하고 있는데, 동법 제15조에서 사업시행자도 지정하고 있어 마치 다른 기관인 것처럼 보이지만 실질적으로는 같은 기관임.

- 총괄사업관리자와 사업시행자의 조건으로 한국토지주택공사 또는 「지방공기업법」에 따른 지방공사로 동일하게 지정되어 있음.
- 사업시행자를 총괄사업관리자라는 명칭으로 다르게 포장만 하였을 뿐 실질적으로는 사업시행 업무만을 수행하는 것으로 볼 수 있음.
- 도시개발사업과 같이 기반시설을 구축하고 상부 구조물은 민간에서 자체적으로 개발하는 경우에는 상대적으로 사업관리 전문성의 필요성이 낮을 수 있기 때문에 기존의 사업시행자만으로도 충분히 사업을 진행할 수 있음.
- 행정중심복합도시나 새만금 개발사업, 인천공항 등과 같이 기반시설뿐만 아니라 상부 구조물 건설까지 발주청의 책임이 되는 복잡한 사업은 사업시행자뿐만 아니라 종합사업관리를 위한 전문적인 사업 관리 조직이 별도로 필요함.

■ 대형 국책사업에서는 일반적으로 공공기관이 사업시행자를 맡아서 정부를 대신하여 전체 사업을 기획하고 개발하였음.

- 이 같은 국내의 사업시행자는 엄밀하게 따져보면 자금조달과 발주자 사업관리라는 두 가지 역할을 동시에 하는 성격이 있음.
- 일반적으로 글로벌 시장에서는 자금조달 기능과 사업관리 기능을 나누어서 서로 다른 기관이 해당 업무들을 분담하도록 하고 있는데, 이는 각 기능의 전문성과 그 책임 소재가 다르기 때문임.

- 말레이시아의 푸트라자야 개발사업은 푸트라자야홀딩스(자금조달)와 KLCCPB(사업관리)로 나누어서 진행되었고, 카타르의 루자일시티 개발사업도 루자일부동산개발회사(자금조달)와 Parsons(사업관리)로 기능을 나누어 수행하는 체계였음.
- 국내 대형 건설사업의 사업시행자인 건설 분야의 공공기관들은 다수의 대형 사업들을 운영함으로써 상당한 사업관리 경험을 구축하고 있음. 그러나 자금과 사업관리 기능을 모두 갖고서 글로벌 시장과는 다른 규칙이 작용하는 국내의 제한적인 사업 환경에서 사업을 수행하고 있어, 전문성 측면에서 글로벌 시장의 그것과는 차이가 있을 수밖에 없음.
- 사업시행자의 제한적인 사업관리 기능으로부터 총괄사업관리자라는 명칭이 생겨남으로써 자칫 종합사업관리자의 본질적인 실체를 변질시킬 가능성이 있음.
- 사실상 총괄사업관리자라는 명칭은 그 성격상 사업시행자로 볼 수 있으며, 종합사업관리자와는 명백히 다른 기능을 수행함.

■ 국내의 대형 국책사업에 참여하는 공기업이 자금조달과 사업관리의 두 가지 기능을 동시에 수행하는 것은 엄밀하게 보면 발주청의 이해와 상충하는 면이 있음.

- 사업관리자는 발주자로부터 위탁을 받아 발주자의 사업관리 업무를 대행하는 컨설턴트이기 때문에, 발주자의 이익을 위한 업무를 수행해야 함.
- 사업관리자가 자금조달의 주체가 되면 자금조달에 따른 수익과 관련한 이해관계가 발생하기 때문에 발주자와 상충되는 이해관계의 당사자가 될 수 있어, 발주자 관점의 합리적인 사업관리 업무를 방해 받을 수 있음.
- 예를 들어 새로운 도시를 개발하는 발주청은 그 도시의 활성화를 촉진하기 위하여 모든 기반시설을 선제적으로 설치하고자 할 수 있으나, 자금을 투자하는 기관의 입장에서는 금융비용과 투자 리스크 관리 관점에서 당장 입주가 가능한 구역에 국한해서 기반시설을 설치하고 상황을 봐가면서 투자를 하고자 하는 상반된 입장을 가짐으로써, 상충되는 이해관계로 인하여 발주자 관점의 사업관리가 이루어지지 않을 수 있음.

4. 시사점

- 사업관리 업무는 기본적으로 발주자가 수행해야 하는 업무이지만 LH공사나 한국도로공사 등과 같이 특정 시설물에 특화된 건설사업을 전담하는 발주청 이외에는 일반적으로 발주자들이 사업관리 전문성을 확보하고 있는 경우는 드물기 때문에, 외부의 사업관리 전문가들을 도입하는 형태로 그 기능을 보완하고 있음.**

- 일반적으로 공공 발주자 조직은 행정관리 업무 중심으로 편재되기 마련이며, 사업관리 업무는 계약자들의 몫으로 생각해서 각 사업들마다 독립적으로 사업관리 기능을 수행하는 것으로 보는 경우가 많음.
- 다수의 복합사업으로 구성된 대규모 건설사업의 경우 이 같은 방식으로 관리되면 종합적인 사업관리가 이루어지지 않아, 개별 사업들간의 충돌 등의 문제로 인한 시행착오와 공기 지연, 사업비 증가를 수반하는 결과를 가져옴.
- 국내의 대규모 건설사업들은 일반적으로 LH공사나 한국도로공사, 철도시설공단, 인천국제공항공사 등과 같이 유사한 사업을 지속적으로 수행해 온 공공기관들이 담당하여 이루어졌음. 이로써 이들 발주자 조직은 일정한 사업관리 전문성을 확보해 오고 있음.
- 미군기지 이전사업이나 행정중심복합도시 건설사업, 새만금 개발사업 등과 같이 정부가 발주자 조직을 구성할 경우에는 사업관리 전문성이 부족할 가능성이 높기 때문에, 사업관리 역량 보유 여부를 평가하여 역량이 부족하다고 판단될 경우 외부의 전문가들을 도입할 필요가 있음.

■ 대규모 건설사업에서 종합사업관리를 도입하더라도 그 하부의 단위사업들에 대해서는 건설사업관리를 별도로 도입할 수 있음.

- 종합사업관리는 전체 사업에 대한 종합적인 계획과 관리를 담당하는 것으로 그 관리 수준이 높아서 개별 단위사업의 상세한 관리까지 내려가지는 않기 때문에, 별도의 건설사업관리가 필요함.
- 종합사업관리는 전체 사업관리를 위한 기획과 기준 마련, 관리에 집중하고 각 사업 간의 인터페이스 관리와 조정 기능을 수행하지만, 건설사업관리는 개별 사업의 계획과 관리에 집중하기 때문에 그 관리 대상이 다름.

■ 「건설산업기본법」과 「건설기술진흥법」상의 건설사업관리는 단일사업을 대상으로 하고 있어 정부 및 공공사업의 종합사업관리를 발주할 수 있는 근거는 되지 못함.

- 건설산업의 제도적 기반이 되는 「건설산업기본법」이나 「건설기술진흥법」에서는 단일사업에 대한 사업관리만을 정의하고 있지 대형 건설사업의 종합사업관리에 대한 정의는 없어 그 법적 근거가 부족한 상황임.
- 대형 건설사업은 그 규모와 소요 시간이 방대하기 때문에 사업의 불확실성과 리스크가 단일사업의 그것과는 비교되지 않을 뿐만 아니라, 사업계획 측면에서도 한 번에 모든 계획이 수립되지 않고 사업수행 중에 다양한 변수의 영향에 따라서 단계적으로 진행되는 동적인 특성이 있기 때문에 보다 전문적인 사업관리 기능이 요구됨.

■ 종합사업관리와 건설사업관리는 본질적으로 사업관리라는 동일한 업무 기능을 수행하기 때문에 중복된 업무처럼 보일 수도 있지만, 복합사업과 단일사업이라는 대상의 차

이가 있기 때문에 명백히 다른 업무를 수행하는 것임.

- 일반적으로 종합사업관리는 그 필요에 따라서 발주자가 선택적으로 도입할 수 있는 방식임. 하지만 정부 등 공공 발주자는 적잖은 비용이 수반되는 종합사업관리 발주 행위를 할 때 그 근거가 될 수 있는 법적인 기준이 있어야 하는 것으로 보고 있음.
 - 국내에서 수행된 대부분의 대규모 건설사업에서 공공 발주자들은 종합사업관리의 필요성이 있음에도 불구하고, 그에 따른 법적인 기준이 부재하여 그 도입에 많은 애로사항을 겪고 있음.
 - 인천국제공항과 같은 대형 건설사업은 이미 1, 2, 3단계 건설사업에서 종합사업관리를 도입하여 매우 우수한 성과를 거두었음에도 불구하고, 책임감리 업무와 중복되었고 업무 체계가 복잡하다는 감사원의 지적에 따라서 종합사업관리를 더 이상 수행하기 어려워진 사례도 있음.
- 종합사업관리 용역을 발주하는 것은 발주청의 선택사항이라고 할 수 있지만, 최소한의 법적인 근거를 마련함으로써 필요시에 종합사업관리를 선택할 수 있도록 하는 제도적 기반이 필요함.

Ⅲ 국내 대형 국책사업의 종합사업관리 적용 사례

1. 개요

- 건설사업에 있어서 사업관리는 국내에서도 원전과 같은 플랜트 건설사업에서 적용 (1987년 영광원자력발전소 3, 4호기)되고 있었으나, 건축·토목사업에 적용되기 시작한 것은 1997년 건설사업관리제도가 도입되면서 본격화되기 시작하였음.

 - 1997년 「건설산업기본법」에 건설사업관리 조항을 신설하고 업무의 정의와 위탁에 대한 법률적인 규정만 마련하였고, 2001년 8월 「건설기술관리법」에서 건설사업관리 업무지침이 마련되었음.

- 국내에서 종합사업관리가 적용된 최초이자 대표적인 사례는 인천국제공항 건설사업 1 단계이며, 1994년 12월부터 2단계에 걸쳐서 6년 5개월 동안 진행되었음.

 - 전술한 바와 같이 해당 사업에서 종합사업관리를 도입한 근거는 「엔지니어링산업진흥법」의 사업관리 조항이었으며, 당시로는 모험적인 시도였고 인천국제공항공사의 사업관리 전문인력 도입의 필요성에 의하여 추진된 사례였음.

- 인천국제공항 건설사업의 성공적인 수행 사례를 기반으로 하여 대형 국책사업에서 종합사업관리를 적용하는 사례가 늘어났으나, 모든 사업에서 발주청들은 종합사업관리 도입의 법적 근거를 찾는 데 어려움을 겪었음.

2. 인천국제공항공사 1단계 건설사업

- 인천국제공항 1단계 건설사업은 1992~2001년까지의 사업 기간 동안 11,724천㎡의 부지를 조성해 2본의 활주로와 496천㎡의 여객터미널 및 탑승동, 60여 개의 여객계류장, 24개소의 화물계류장 등을 건설하는 사업으로서 사업비는 약 5조 6,000억원이었음.

- 이 사업은 복잡하고 정교한 시설을 정해진 기간 내에 완수해야 하는 사업으로서 공기가 준수되지 않았을 경우에는 천문학적인 페널티를 감당해야 하는 긴박한 사업이었음. 따라서, 단위 사업보다도 전체 사업을 주어진 기간 내에 완수하기 위해서 종합사업관리를 도입하였음.

- ❖ 공항 건설시 사업관리에 필요한 소요 인력을 인천공항공사(IIAC)의 인력으로 수용하는 데는 한계가 있었고, 다수의 설계자와 시공자, 감리자 등을 종합적으로 관리하기에는 전문 기술인력이 부족하였기 때문에 사업관리 전문인력을 확보하는 것이 필요하였음.
- ❖ 종합사업관리를 도입해 초대형 복합 다공종 건설사업 수행을 위한 사업관리 체계 구축과 운영에 필요한 인력의 적기 확충으로 전문 분야의 기술력을 확보하고자 하였음.
- ❖ 국제입찰방식의 계약을 통해 분야별 전문회사, 즉 사업관리 전문성을 활용하기 위해 국내외 4개 기업(한국전력기술, Parsons, Turner, ICT)이 컨소시엄 형태로 구성되었고, 국내 기업이 주계약자를 담당하여 1994년부터 2001년 4월까지 약 860억원(1차 140억원, 2차 680억원) 규모의 사업관리 용역으로 추진되었음.
- ❖ 1차 용역(1994.12~1996.12) 기간에는 사업기획, 사업행정, 구매관리, 자료관리, 공정관리, 사업비관리, 자재관리, 사업정보관리, 설계관리 체계 구축, 엔지니어링기술관리, 시스템의 통합 지원, 시공관리 체계 구축, 시공관리 지원, 품질보증관리, 환경보전관리, 안전관리, 마케팅 및 기술교육 등의 업무를 수행하였고, 2차 용역(1996.12~2001.4) 때에는 시공관리 체계 도입, 현장설계관리, 특수설비 감리, 시운전관리, 클레임관리, 개항준비 업무 지원 등을 추가적으로 지원하였음.
- ❖ 1차 용역시에는 IIAC와 독립적인 조직으로서 사업관리 업무를 수행했으나, 2차 용역시에 통합 사업관리 조직으로서 IIAC와 조직을 통합하여 사업관리 용역단 인력이 IIAC 직원과 동일한 권한을 가지고 IIAC의 업무에 대하여 기술 지원 및 보조 감독자로서 역할을 수행함.

3. 주한미군기지 이전사업

- ❖ 주한미군기지 이전사업은 서울 용산에 주둔한 주한미군사령부와 미8군사령부 등의 부대를 평택으로 이전하는 용산미군기지이전계획(Yongsan United States Forces Korea Base Relocation Plan, YRP)에 따른 사업과 경기 북부 지역에 산재돼 있는 미2사단을 평택과 기타 지역으로 이전하는 연합토지관리계획(Land Partnership Plan, LPP)에 따른 사업으로 구분됨.¹³⁾

13) 주한미군기지 이전사업 종합사업관리, 대한민국 국방부 주한미군기지이전사업단, 2018.12, p.2~4.

〈그림 4〉 주한미군기지 이전사업의 주요 일정과 현재 과업



- YRP와 LPP 계획에 따라 총사업비 16조원을 투입하여 평택의 공여부지 약 444만평 부지에 건물 513동을 건립하는 초대형 복합사업으로, YRP에 해당하는 시설은 한측 주도로 건설되고, LPP에 해당하는 시설은 미측 주도로 건설됨.
- 주한미군기지 이전사업은 한국 정부가 사업비를 부담하는 것을 기본원칙으로 하였으며, 주한미군 반환부지의 매각금으로 사업비를 조달하는 계획이었음.
 - 2005년 「용산공원조성특별법」 제정으로 재원조달 방법이 무산됨에 따라, 「국유재산법」을 근거로 기부채납과 양여 방식을 적용하여 LH공사를 참여하도록 함.
 - LH공사 참여 사업 이외의 건설비와 기타 사업비는 국가 재정사업으로 추진함.

4. 행정중심복합도시 건설사업

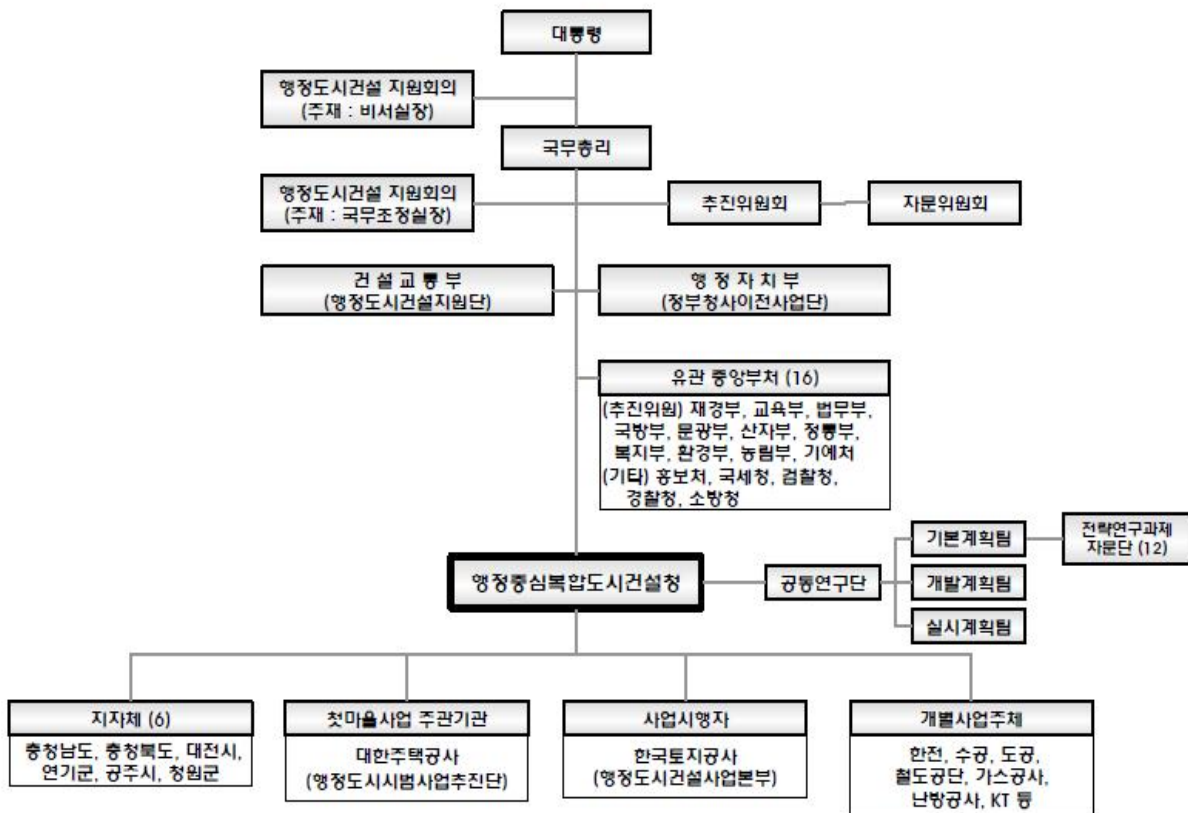
- 행정중심복합도시(이하 행복시)는 정부의 중앙행정 기능 12부 4처 2청을 비롯해 총 49개의 단위기관이 이전해 2,200만평 면적의 도시를 조성하는 대규모 국책사업이었음.
- 이전을 위한 사업 단계는 크게 준비(2005년 상반기), 계획(2007년 상반기), 건설(2011년 하반기), 이전(2014년까지) 단계로 구성됨.
- 행복시 건설사업 추진은 대통령 소속하에 ‘행정중심복합도시건설추진위원회’를 두고 건설사업을 효율적으로 추진하기 위해 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)을 설치하였음. 행복청은 각종 인허가를 포함해 계획 수립 및 승인 등 건설사업 전체를 총괄하고 조정하는 기능을 담당했음.¹⁴⁾

14) 김우영, 행정중심복합도시 건설의 종합사업관리방안, 정기학술발표대회 논문집, 한국건설관리학회, 2006.

❑ 행복시 건설사업의 사업관리 수행 절차는 일반적인 대규모 건설사업의 사업관리 절차와 유사하게 일정 시간 안에 중앙정부 부처를 포함해 관련 공공기관의 이전을 완료한다는 목표와 조건이 명확하였음.

- 이를 기반으로 사업수행 계획을 수립하고 사업관리 시행 계획을 통해 본격적인 사업 추진 준비를 완료하였음.
- 사업이 진행되면서 계획 대비 성과 평가를 지속적으로 시행하고 여기서 발생하는 문제들을 해결하기 위한 조치 사항들이 지속적으로 피드백되었음.
- 행복시의 개별 사업에 대한 사업관리 역시 업무의 대상과 관리 범위 및 심도의 차이가 있을 뿐 동일한 과정을 반복하였음.

〈그림 5〉 행복시 건설사업 추진 체계



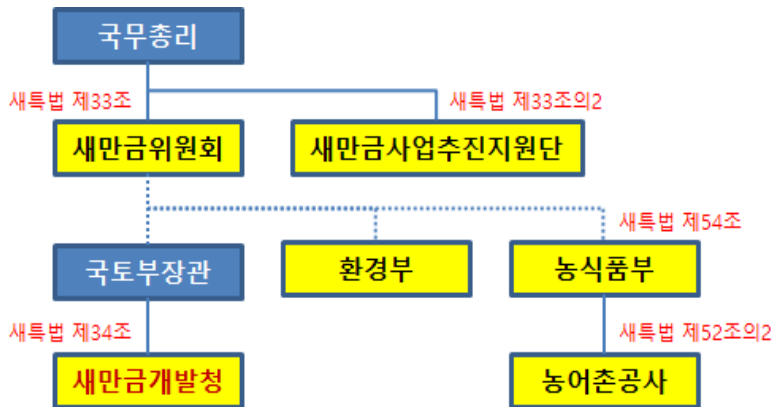
❑ 사업 초기 단계인 지난 2006년에 사업관리 조직을 보완하기 위한 계획을 수립하고, 이듬해인 2007년부터 민간의 사업관리 전문 조직을 도입하여 행복청의 사업관리 기능을 보강하였음.

- 당초에는 기존의 건설사업관리(CM)와 혼선이 있었으나, 단일사업(project)과 행복시 같은 복합적인 사업들로 구성된 종합사업(program)에 대한 관리 행위가 상이하고, 법 체계상으로도 차이가 있음을 확인하고 종합사업관리로서 용역이 발주되었음.

5. 새만금 개발사업

- 새만금 개발사업은 22.2조원(국비 10.9조원, 지방비 1조원, 민자 10.3조원) 규모의 예산이 들고 총면적이 409㎢에 이르는 대규모의 장기 국토개발사업임.
- 총리실을 비롯한 국토부, 농림부, 환경부와 새만금개발청 등의 중앙정부 기관과 전라북도, 군산시, 김제시, 부안군 등의 지방자치단체, 그리고 공공기관 및 민간 사업시행사 등의 다양한 이해관계자들이 참여하는 복잡한 사업임.

〈그림 6〉 새만금 건설사업의 주요 추진 주체



- 사업 내용을 보면 전체 용지를 크게 6대 용지(산업연구용지, 국제협력용지, 관광레저용지, 농생명용지, 환경생태용지, 배후도시용지)로 나누어 개발하며, 매립을 통한 용지 조성과 함께 도로, 철도, 전기, 수도, 항만 등의 기반시설 구축을 포함함.
- 사업 기간은 선도사업 가시화 단계(~2017년), 민간투자 확산 단계(2018~2022년), 내부개발 가속화 단계(2023년~) 등으로 구분하고 있으나, 민간시행자의 참여 여부에 따라서 사업착수 시점이 달라지기 때문에 아직 사업종료 시점을 결정하지 못하고 확정적인 사업관리 목표가 없음.

- 2015년 말 기준으로 새만금사업에 투입된 총예산은 6조 7,000억원인데, 이를 현재가치로 추정하면 약 9조 7,000억원임. 이처럼 이미 상당한 투자액이 투입된 사업이기 때문에, 사업 목표를 조기에 설정하고 조속히 사업을 완수할 필요가 있는 사업임.
- 2016년 종합사업관리 체계 구축을 위한 계획을 수립하였으나, 사업 추진이 미흡하다는 이유로 종합사업관리 적용이 지연되었음. 이후 2019년에 종합사업관리 절차서 개발 및 기술지원 용역을 발주하여 한국전력기술이 용역을 수행하고 있음.

6. 국내 종합사업관리 적용 사례 종합

〈표 5〉 대형 국책사업의 사업 특성 비교

구분	인천국제공항 건설사업	미군기지 이전사업	행정중심복합도시 건설사업	새만금 건설사업
사업기간	<ul style="list-style-type: none"> 공항 개항 시점의 계약적 구속력 준공 지연시 대규모 지체보상금 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 한미 간 합의에 의한 이전계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> 정부 정책에 따른 정책적 의지 정부 이전 계획에 따른 명확한 준공 시점 	<ul style="list-style-type: none"> 사업시행자 선정에 따라 사업 계획이 결정 사업 종료 시점 이미 확정
사업특성	<ul style="list-style-type: none"> 공항 복합시설 구축 사업 국제허브공항으로서 트래픽 수요 기대 	<ul style="list-style-type: none"> 보안이 요구되는 군사시설의 이전 MURO, USFK, LH 공사, FED 등 복합한 이해관계 한미 간 합의에 의한 사업 추진으로 의사결정 체계 복잡성 	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발사업 기존 거주지역 매입을 통한 부지 확보 지방 도시 행정기관 이전에 따른 거주 수요 발생 	<ul style="list-style-type: none"> 도시개발사업 매립에 의한 부지 조성 지방 도시 사업시행자의 도시계획에 따른 거주수요 유발
발주조직	<ul style="list-style-type: none"> 인천국제공항공사 	<ul style="list-style-type: none"> 한미JWG¹⁵⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 행복시 특별법에 따른 행복청 	<ul style="list-style-type: none"> 『새특법』에 따른 새만금청과 타 부처, 지자체
지원조직	<ul style="list-style-type: none"> 해당 사항 없음. 	<ul style="list-style-type: none"> LH공사와 FED 	<ul style="list-style-type: none"> 주요 시행기관으로서 한국토지공사 	
재원	<ul style="list-style-type: none"> 국비 	<ul style="list-style-type: none"> 국비와 LH기금 	<ul style="list-style-type: none"> 국비와 공공자금 	<ul style="list-style-type: none"> 국비와 지방비, 민간투자

- 국내 대형 국책사업에 적용된 종합사업관리를 정리해보면 〈표 5〉와 같이 사업적 특성을 분석할 수 있는데, 각 사업은 유사한 조건을 찾아보기 어렵고 참여하는 주체들 간의 역할과 책임, 이해관계가 모두 상이하며, 사업 기간을 결정하는 방법과 사업비를 조달하는 방법들이 모두 상이하다는 것을 알 수 있음.

15) Joint Working Groups : 공동실무작업반, 한미 국방부(MURO와 USFK)의 합동 발주 조직.

■ 각 사업의 복잡성과 난이도가 상이하기 때문에 <표 6>에 나타난 바와 같이 적용되는 종합사업관리의 수준도 모두 다르게 나타나고 있음.

- 사업비 규모 대비 사업관리비의 비율이 일률적이지 않게 나타나는 것은 각 사업의 복잡성과 난이도, 사업관리 적용 수준에 따른 종합사업관리 업무량의 차이에서 기인하는 것임.
- 따라서 종합사업관리를 적용함에 있어서 일률적인 기준으로 사업관리 조직과 규모를 산출할 수 없으며, 해당 사업의 특성과 적용할 종합사업관리의 수준 등을 분석하고 그 업무량을 산출한 후에 조직과 사업비 규모를 산출할 수 있음.

<표 6> 대형 국책사업의 사업관리 사례 비교

구 분	인천국제공항 건설사업(1, 2단계)	주한미군기지 이전사업	행정중심복합도시 건설사업	새만금 개발사업
총사업비	10조 3,320억원	16조원	22.5조원	22.2조원
사업 기간	1992~2008년	2007년~	2005~2030년	1991년~
사업관리 비용	1,149억원	1차 한 : 1,563억원 미 : 1.2억 달러	2014년까지 116억원	-
		2차 한 : 2,124억원 미 : 0.8억 달러		
사업관리 기간	1994.12~2008.12	1차 한 : 2007.6~12.11 미 : 2007.6~12.6	2007.6~	2019~
		2차 한 : 2012.11~17.12 미 : 2012.11~17.12		
PM사	(1단계) 한국전력기술(주), Parsons, Turner, ICT (2단계) (주)건원, (주)공간, (주)도화, (주)ITM	KC-PMC (건원 - CH2M HILL)	(1차) 한국전력기술(주) (2~8차) (주)한국씨엠씨, 상아매니지먼트	한국전력기술
발주자	인천국제공항공사	한미JWG(MURO&USFK)	행정중심복합도시건설청	새만금개발청 외

IV 종합사업관리의 정착을 위한 대응 방안

1. 종합사업관리 법제화의 기본 방향

- ❖ 대형 국책사업은 다음 2가지 관점에서 최적의 사업관리 체계를 통하여 관리되어야 할 필요성이 있음.

 - 첫째는 대형 국책사업 자체가 국민의 복지와 국가의 존립을 위하여 필요한 것으로 대규모 국가재정이 투입되므로 사업관리의 기본원칙인 최적 공기, 최저 비용, 최고 품질, 안전 확보의 관점에서 추진될 필요가 있음. 부실한 사업관리는 전체 사업의 지연과 비용 상승으로 이어지게 되고 이는 곧 국고 손실뿐만 아니라 사업의 당초 목적을 달성하는 데도 지장이 발생함.
 - 둘째는 대형 국책사업이 원활하게 수행됨으로써 지속적인 건설 물량이 발생할 뿐만 아니라 사업 자체가 가지는 국가경제 활성화 목적을 달성하므로, 건설산업을 비롯한 국가경제 활성화 관점에서 대형 국책사업이 원활하게 수행될 필요가 있음.

- ❖ 건설사업관리는 다양한 건설사업의 특성을 고려하지 못하고 법제화함으로써 경직된 법 적용과 건설사업관리에 대한 이해 부족으로 그 발전이 정체되고 있음.

 - 건설사업관리는 발주자의 부족한 사업관리 전문성을 보완하고 발주자의 이익을 극대화하기 위해서 도입되는 것으로 발주자와 사업관리자 간의 신뢰에 기초한 사업관리 활동이 전제되는 것임에도 불구하고, 사업관리자의 역량보다는 입찰가격을 중심으로 평가하고 있음.
 - 건설사업의 특성에 따라 적용되는 사업관리의 범위와 심도가 달라지고 그에 따라서 업무량의 차이가 생기면서도 불구하고, 일률적인 기준에 따라서 사업관리 업무를 결정하고 사업관리비를 책정하는 경직성을 가지고 있음.
 - 발주청은 특별한 사유가 없는 한 임의규정으로 명시된 “건설사업관리”를 도입하기보다는 의무규정으로 명시된 “감독권한대행 건설사업관리”를 적용함으로써 실질적인 사업관리 전문성을 확보하지 못하고 최적화되지 않은 사업관리를 당연시하고 있음.

- ❖ 종합사업관리는 건설사업관리 법제화 방향의 전철을 밟지 않고 실질적인 사업관리 전문성을 보완할 수 있는 방향으로 법제화되어야 함. 즉, 법에서는 종합사업관리의 발주 근거만을 도입하고 구체적인 적용 방법은 해당 사업의 전문적인 분석을 통한 사업관리 체계 계획을 통하여 수행하도록 함.

 - 종합사업관리를 법제화하고자 하는 목적은 발주청이 종합사업관리를 발주할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것일 뿐, 구체적인 수행 방법을 명시하고자 하는 것은 아님.

- 구체적인 종합사업관리의 수행 방법은 종합사업관리 사전 용역으로서 “종합사업관리계획 용역”을 통하여 해당 사업의 특성과 환경을 분석함으로써 종합사업관리의 수행 체계를 도출하고, 이에 근거하여 구체적인 사업관리의 업무 범위와 심도, 업무량 등을 산출해 사업관리의 조직과 사업관리비를 도출하도록 하는 것임.

2. 종합사업관리 법제화 방안

(1) 종합사업 및 종합사업관리의 정의

- 「건설산업기본법」에서는 건설산업을 건설공사로 국한하여 건설업과 건설용역업을 정의하고 있는데, 다수의 건설공사로 구성된 종합사업에 대한 정의가 없으므로 법적인 정의가 필요함.
- 「건설산업기본법」에서는 건설사업을 건설공사로 정의하고 있으며, 종합사업은 복수의 건설공사로 구성된 복합적인 사업이라고 정의함.

〈표 7〉 종합사업의 정의

현행(건설산업기본법)	개정안(건설산업기본법)
<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "건설산업"이란 건설업과 건설용역업을 말한다. 2. "건설업"이란 건설공사를 하는 업(業)을 말한다. 3. "건설용역업"이란 ... ~ 중략 ~ 4. "건설공사"란 ... ~ 중략 ~ 5. "종합공사"란 ... ~ 중략 ~ 6. "전문공사"란 ... ~ 중략 ~ 	<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "건설산업"이란 건설업과 건설용역업을 말한다. 2. "건설업"이란 건설공사를 하는 업(業)을 말한다. 3. "건설용역업"이란 ... ~ 중략 ~ 4. "건설공사"란 ... ~ 중략 ~ 5. "종합공사"란 ... ~ 중략 ~ 6. "전문공사"란 ... ~ 중략 ~ 7. "종합사업"이란 상위의 사업 목적을 달성하기 위하여 연계된 복수의 건설공사들을 복합적으로 수행하는 사업을 말한다.

■ 종합사업관리는 건설사업관리와 같이 건설기술용역에 해당하므로 「건설산업기본법」 제 2조(정의)에서 “건설사업관리”를 정의하는 것과 같이 “종합사업관리”를 정의함.

- 종합사업관리는 종합사업을 대상으로 사업관리를 수행하는 것으로서 개별 건설공사의 목표보다 상위 목적인 종합사업의 목표를 달성하기 위한 것으로 정의함.

〈표 8〉 종합사업관리의 정의

현행(건설산업기본법)	개정안(건설산업기본법)
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. ~ 중략 ~ 8. "건설사업관리"란 ... ~ 중략 ~	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. ~ 중략 ~ 9. "건설사업관리"란 ... 10. "사업관리"란 엔지니어링산업진흥법 제2조 제1호 나항에 따른 사업관리를 말한다. 11. "종합사업관리"란 종합사업의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 수행하는 사업관리를 말한다. ~ 중략 ~

(2) 종합사업관리의 시행

■ 종합사업관리의 시행과 관련한 규정은 「건설기술진흥법」 제39조 “건설사업관리 등의 시행”에서 정의하는데, 종합사업관리는 건설사업관리와 같이 발주청의 선택사항이므로 임의규정으로 정의함.

〈표 9〉 종합사업관리의 시행

현행(건설기술진흥법)	개정안(건설기술진흥법)
제39조(건설사업관리 등의 시행) ① 발주청은 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사에 대하여 건설기술 용역업자로 하여금 건설사업관리를 하게 할 수 있다. 1. 설계·시공 관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사 2. 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사 관리가 어려운 건설공사 3. 제1호 및 제2호 외의 건설공사로서 그 건설공사의 원활한 수행을 위하여 발주청이 필요하다고 인정하는 건설공사	제39조(건설사업관리 등의 시행) ① 발주청은 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건설공사 또는 종합사업에 대하여 건설기술용역업자로 하여금 건설사업관리 또는 종합사업관리를 하게 할 수 있다. 1. 설계·시공 관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사 또는 종합사업 2. 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사 관리가 어려운 건설공사 또는 종합사업 3. 제1호 및 제2호 외의 건설공사로서 그 건설공사 또는 종합사업의 원활한 수행을 위하여 발주청이 필요하다고 인정하는 건설공사 또는 종합사업

- 건설사업관리는 「건설기술진흥법」 제39조 제7호에서 세부 업무 내용 및 업무 범위 등을 대통령령으로 정하도록 되어 있으나, 종합사업관리는 해당 사업의 특성과 환경을 분석하여 “종합사업관리계획”을 수립하여 세부 업무 내용과 업무 범위 등을 정함.

〈표 10〉 종합사업관리계획 수립(세부 업무 내용 및 범위 정의)

현행(건설기술진흥법)	개정안(건설기술진흥법)
제39조(건설사업관리 등의 시행) ~ 중략 ~ ⑦ 건설사업관리의 세부 업무 내용 및 업무 범위 등 제 1항부터 제3항까지의 규정에 따라 건설사업관리를 수행하는 데 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제39조(건설사업관리 등의 시행) ~ 중략 ~ ⑦ 건설사업관리의 세부 업무 내용 및 업무 범위 등 제 1항부터 제3항까지의 규정에 따라 건설사업관리를 수행하는 데 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ⑧ 종합사업관리의 세부 업무 내용 및 업무 범위 등 제 1항의 규정에 따라 종합사업관리를 수행하는 데 필요한 사항은 해당 종합사업의 특성과 환경을 분석하여 종합사업관리계획을 수립하여 정한다.

3. 종합사업관리 법제화에 따른 기대효과

(1) 종합사업관리의 활성화

- 건설사업관리가 법제화되었음에도 불구하고 감독권한대행 건설사업관리만 활성화될 뿐 정체되고 있는 것은 국내 건설산업의 특성에 기인하고 있음.
 - 건설사업관리자의 주요한 업무인 공정관리와 사업비관리는 종합건설업체에 의하여 수행되고 있어 사업관리 업무가 중복되는 것으로 보일 수 있음.
 - 대부분의 공공 발주 물량을 담당하고 있는 건설 관련 공기업들은 해당 사업 분야의 수많은 발주 경험을 통해서 일정한 수준의 사업관리 역량을 확보하고 있어 건설사업관리자를 특별히 필요로 하지 않는 경우가 많음.
 - 장기계속계약방식의 계약제도는 사업비 예산이 확보되는 것에 맞추어 공정이 진행되므로 건설사업관리자의 공정관리나 사업비관리를 필요하지 않게 함.
 - 총액단기계약제도는 발주자가 건설회사와 시공계약을 체결하는 시점에 이미 발주자의 사업비관리는 끝난 것과 다름이 없기 때문에 건설사업관리자의 사업비관리 필요성이 없어짐.
 - 건설사업관리는 발주자의 이익을 극대화하기 위한 용역으로서 신뢰에 기초해야 하지만, 일반경쟁입찰 방식의 정량적 평가 중심으로 선정하게 되므로 사업관리 역량보다는 입찰가격으로 판단하는 경향이 있음. 기술력을 바탕으로 사업관리자를 선정할 수 있는 수의계약, 지명경쟁 등의 적용이 어려움.

- 이 같은 국내 건설산업의 풍토에서는 건설사업관리가 활성화되기는 어려울 수밖에 없음. 결과적으로 국내 건설산업의 사업관리 경쟁력이 떨어지고, 이는 발주자의 역량을 약화시키는 결과를 가져오며, 우수한 건설업체가 성장할 수 있는 기반을 허무는 악순환의 고리가 형성됨.

■ **종합사업관리는 전술한 바와 같은 건설사업관리의 문제들에서 자유로운 측면이 있기 때문에, 종합사업관리의 시행을 임의규정으로 정의하더라도 건설사업관리와 달리 활성화되어 국내 건설산업의 사업관리 역량을 제고하는 계기가 될 것임.**

- 종합사업의 공기와 사업비는 단일 공사를 대상으로 하는 종합건설업체의 관리 대상이 아니고 발주자와 종합사업관리자의 공유 영역이므로 체계적인 사업관리가 적용될 수 있음.
- 대형 국책사업들은 일반적으로 공무원 조직에 의해서 수행되고 공기업은 전술한 바와 같이 사업관리와 자금조달을 동시에 함으로써 발주청과는 이해관계가 상충될 수 있기 때문에 종합사업관리자의 전적인 지원을 필요로 함.
- 단일 공사의 계약은 장기계속계약방식이 적용되지만, 종합사업은 이 같은 제한에서 벗어나서 전체 사업 예산을 최적화하여 투입함으로써 전체 사업의 공정관리를 도모할 수 있으므로, 종합사업관리 전문성을 필요로 함.
- 종합사업의 사업비 예산은 정해져 있지만 단위 건설사업들에 대한 적절한 배분과 관리를 통하여 유연성 있는 관리가 가능하므로 총액계약과 같이 발주자의 사업비관리가 제약되지 않음.
- 이와 같이 건설사업관리의 국내 제도상의 모든 제약사항을 종합사업은 빚거나 있기 때문에 발주청은 종합사업관리를 필요로 할 수 있으며, 법적인 근거만 마련된다면 충분히 활성화될 여지가 있고, 이를 기반으로 사업관리 개념이 확산되고 단위 건설사업의 사업관리에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.

■ **궁극적으로 종합사업관리의 법제화는 건설산업 내의 사업관리를 활성화함으로써 전반적인 건설산업의 경쟁력 제고에 기여할 것임.**

(2) 건설산업과 경제의 활성화

■ **일반적으로 대형 국책사업이 건설산업을 비롯한 국가 경제에 미치는 영향은 지대한 것으로 볼 수 있는데, 종합사업관리가 활성화될 경우 지지부진하던 국책사업의 추진 속도를 끌어올릴 수 있어 산업과 경제의 활성화에 영향을 줄 것으로 기대됨.**

- 인천국제공항은 종합사업관리를 통해서 성공적으로 출범하였고, 그에 따라서 국제적인 항공 수요를 유인하는 데에 성공함으로써 국가 경제에 크게 기여하고 있음.
- 반면, 새만금 개발사업은 30여 년에 걸친 기간에도 불구하고 여전히 지지부진하여 엄청난 국가 예산

만 투입되고 있을 뿐 국가 경제나 건설산업에 대한 기여도는 크게 나타나지 않음. 하지만 종합사업 관리 전문성을 확보하고 체계적인 사업 추진이 가능해지면 사업성을 향상시키고 추진 동력을 확보할 수 있는 계기가 될 것임.

(3) 종합사업관리에 대한 인식 제고

■ 종합사업관리와 건설사업관리는 외관상 동일한 업무 기능을 수행하는 것으로 볼 수도 있지만, 관리의 대상과 수준이 다르다는 점과 전체 사업의 성패에 미치는 영향을 이해함으로써 발주청과 관련 기관들의 이해도를 높임.

- 종합사업관리에 대한 법적인 규정이 없어 이를 건설사업관리로 이해함으로써 상위에서 수행하는 종합사업관리를 건설사업관리의 중복된 업무처럼 생각하는 오류가 있었음.
- 법적으로 명백한 기준을 제시함으로써 발주청과 관련 감독기관들의 오해를 불식할 수 있음.

■ 전체 사업의 종합적인 사업관리 기획과 운영을 통해서 책임감리 중심의 건설사업관리로 인한 사업관리 기능의 축소 현상을 극복할 수 있음.

- 「건설기술진흥법」에서 책임감리를 감독권한대행 건설사업관리로 명칭을 변경하고 해당 사업에 대해서는 의무화함으로써 건설사업관리시장이 책임감리 중심으로 운영되고 있음.
- 국내로 지역화된 건설사업관리로는 글로벌 시장에서 경쟁력을 확보할 수 없으므로 전체 사업에 대한 종합사업관리를 활성화함으로써 사업관리 기능을 고도화해 국제경쟁력 확보에 기여할 수 있음.

(4) 건설산업의 혁신적 발전의 교두보

■ 종합사업관리는 대규모 건설사업 실적을 확보할 수 있는 기회이며, 시공 중심의 산업 체계에서 고부가가치 영역으로의 진출을 위한 교두보임.

- 국내의 대형 건설사업은 대부분 공기업들에 의해 수행되고 있어 건설회사들이 대규모 건설사업 실적(예를 들어 100km 도로 건설, 철도 건설, 신도시 건설 등)을 확보하기는 현실적으로 불가능함.
- 종합사업관리가 용역업에 해당하지만 그 규모와 고도의 사업관리 전문성을 고려할 때에 건설회사들이 참여할 수 있는 여지가 많음.
- 글로벌 선진 건설회사들의 성장 경로를 보더라도 단순 시공에서 사업관리 PMC로 발전해 온 것은 우리나라 건설회사들에게 시사하는 바가 큼.

김우영(연구위원·beladomo@cerik.re.kr)