

민간투자사업의 사업관리 필요성과 문제점

최석인, 한국건설산업연구원 건설관리연구부



서론

최근 국내에서 그 물량이 늘어나고 있는 민간투자사업은 정부(또는 주무관청)의 입장에서는 부족한 정부재정을 해결하고, SOC 시설의 건설 및 운영에 있어 민간의 창의성과 효율성을 도입할 수 있다. 반면에 투자자 및 사업시행자 즉, 민간투자법인(Special Purpose Company, SPC) 입장에서는 안정된 운영단계 수익의 보장과 대규모의 공사물량을 큰 경쟁없이 확보할 수 있는 특징을 가지고 있다.

하지만, 국내의 경우 정부(주무관청)는 민간의 창의성 도입보다는 부족한 정부재정에 관심이 많은 것으로 여겨지며, 반면에 사업의 실질적인 주체인 민간투자법인은 주로 건설회사를 중심으로 구성되는 경우가 많기 때문에 운영단계의 수익보다는 건설물량 확보와 건설단계에서의 수익성 극대화에 더 관심이 많은 것 같다. 이렇다 보니 현행의 민간투자사업은 규모가 비슷한 여타의 대형 국책사업과 유사한 문제 발생 가능성을 많이 가지고 있는 것이 현실이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 각종 제도적 보완과 함께 투명하고 효과적으로 사업을 관리할 수 있는 체계가 필요함을 누구나 쉽게 떠올릴 수 있을 것이다. 이에 본 고에서는 현행 민간투자사업을 사업관리 측면에서 그 문제점을 살펴보고 제한적이지만 이에 대한 몇 가지의 발전방향에 대해 논하고자 한다.

현행 실태 및 문제점

현행 국내에서 추진되고 있는 민간투자사업의 투자비 구성을 살펴보면 민간 투자비 뿐만 아니라 정부 재정도 상당한 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 또한, 정부는 운영단계에서의 민간투자법인의 사업손실에 대해서도 보전을 해주고 있기 때문에 주무관청의 적절한 관여는 불가피하다. 따라서 주무관청은 현행의 민간투자

사업의 문제점을 반드시 확인하여 개선할 필요가 있으며, 민간투자사업자(민간투자법인)도 상호보완적 차원에서 이를 점검할 필요가 있다. 주무관청과 민간투자법인의 효율적인 사업관리 부재로 인해 발생하는 현행의 문제점을 정리해보면 다음과 같다.

1) 주무관청 측면

- 주무관청이 민간투자사업의 기본계획, 실시협약, 실시계획, 준공에 이르기까지 일관된 사업관리를 할 수 있는 도구가 없기 때문에, 주무관청, 사업시행자, 그리고 대주단 등과의 의사소통이 효율적이지 못한 실정이다.
- 현행 체계에서는 감리조직이 주무관청과 민간투자법인 사이에서 관리조직의 역할을 수행하고 있으나 감리조직으로는 대형 민간투자사업의 전반을 감독/관리하는데 한계가 있다. 따라서 주무관청의 입장에서 사업을 관리할 수 있는 전문조직이 필요하다.
- 사업관련 추진 조직체계가 너무 복잡하여 효율성이 극히 떨어지고 있는 실정이다.
- 실시협약서는 주무관청과 민간투자법인뿐만 아니라 당해 사업의 전반적인 권한과 의무를 담고 있는 매우 중요한 문서이지만 국내의 민간투자사업에서의 실시협약은 사업관리를 포함한 전반적인 내용 및 구성이 일관성을 가지지 못하고 있으며, 그 내용 또한 구체적이고 명확하지 못한 문제점을 내포하고 있다.
- 실시협약 이후에 민간투자법인이 수행하는 설계, 구매, 시공단계의 각 업무를 주무관청 및 대주단에서 확인할 수 있는 보고체계가 미흡하며, 사업비, 공기, 품질 등의 진행상황을 적절히 분석할 수 있는 도구 또한 없는 실정이다.
- 당해 사업에 적절한 민간투자사업자를 선정하는 기준과 원칙이 미흡하다.

- 준공 이후에 사업의 성과를 향후 사업에 반영하기 위한 성과 측정 기준이 없으며, 사업비를 체계적으로 측정할 수 있는 방안이 없어 유사사업에서 연속성을 살릴 수가 없다.

2) 민간투자법인 측면

- 민간투자법인 입장에서는 투자비 절감에 대한 인센티브 요인이 없어 총사업비를 절감하고자 하는 동기 부여를 가질 수 없어 절감의 가능성은 없고 오직 투자비 증가의 가능성만 높은 문제점이 있다.
- 준공기한이 정해져 있음에도 불구하고 민간투자법인이 급조됨에 따라서 초기 조직문화정립과 역할분담의 혼선으로 인해 사업초기기간의 효율적인 사업추진이 되지 않고 있다.
- 민간투자법인은 투자지분만큼 참여 인원을 배분시키고 있으며, 임원급을 중심으로 운용되기 때문에 투입 인건비에 비해 실무인력의 절대적 부족 현상이 발생되고 있다.
- 투자비에 대한 관리회계 혹은 재무회계에 대한 원칙이 없어 대주단으로부터 투자비 관리에 대한 신뢰를 받지 못하고 있는 상태이다.
- 정부 주도공사에서는 문제가 되지 않는 사업관리성경비(민간투자법인 운영비, 위탁 사업관리비, 감리비) 규모에 대한 논란이 끊임없이 발생되고 있다. 그리고 이에 대한 기준이 없으며, 협상에 의해 사업관리성경비가 결정되기 때문에 유사 사업간에도 형평의 원칙이 지켜지지 않고 있는 실정이다.
- 민간투자사업은 사업과정에서 예기치 못한 상황으로 인한 사업비 상승의 폭의 크기 때문에 치밀한 리스크 분석의 과정이 필요하나 현재는 매우 초보적인 수준에 머물러 있다.

사업관리 도입을 위한 발전방향

1) 주무관청의 사업관리체계

우선 사업 협상의 한쪽 주체이자 감독기관인 정부가 민간투자법인을 적절히 관리할 수 있는 도구 및 장치가 없다는 것을 지적하고 싶다. 민간투자법인에게도 사업을 효율적으로 관리할 수 있는 사업관리체계 및 시스템이 필요하지만, 이보다 앞서 주무관청(혹은 전담 사업관리조직)이 사업의 기본계획, 실시협약, 실시계획, 준공에 이르는 일련의 사업과정에 민간사업자를 체계적이고 합리적으로 제어할 수 있는 정교한 사업관리체계의 마련 및 도입이 필요하다. 그리고 여기에 호응할 수 있는 민간투자법인의 효율적인 사업관리가 수행되어야 할 것이다.

- 실시협약 가이드
- 사업성과 측정 기준
- 사업비 데이터 축적 방안 등

2) 위탁 사업관리기관의 활용

국내에서 민간투자사업을 주도하는 그룹은 대부분이 대형 건설업체들이다. 이들의 시공단계 경험과 노하우는 우수할 지 모르나 발주자 입장에서의 관리경험은 절대적으로 부족하기 때문에 민간투자사업의 발주자 역할에 많은 시행착오와 경험부족을 드러낼 수 밖에 없다. 따라서 앞으로 민간투자사업에서는 외부 위탁을 통한 전문적인 사업관리 적용의 필요성이 증대될 것이다. 이를 위해서는 위탁 사업관리비를 민간투자사업의 사업제안서에 반영 해야 하지만, 이미 상술한 바와 같이 현재 “민

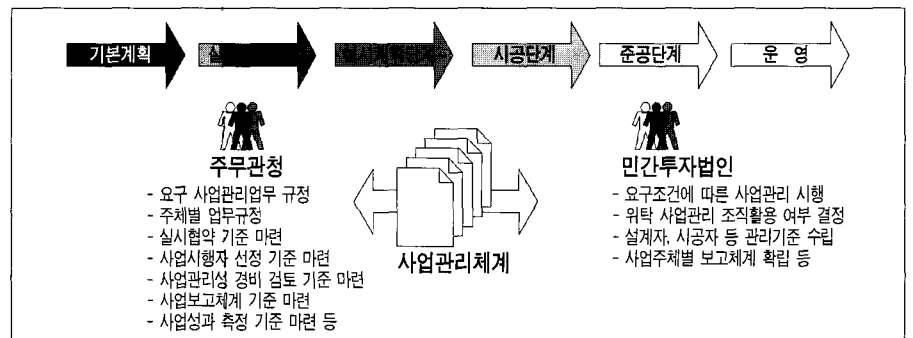


그림 1. 주무관청의 사업관리체계 활용 개념

즉, 주무관청이 당해 민간투자사업의 사업관리 원칙과 기준을 민간 사업자에게 명확하게 제시할 수 있다면, 민간 사업자는 사업의 수주 및 요구조건을 이행하기 위해 서라도 전문적인 사업관리를 적용할 수 밖에 없다는 것이다(그림 1 참조). 이를 유도할 수 있는 주무관청 혹은 정부차원에서 마련해야 할 주요 사업관리체계의 항목을 정리하면 다음과 같다.

- 사업수행단계별 업무 및 내용
- 주체별(주무관청, 민간투자법인, 건설단, 감리단 등) 업무
- 사업관리성경비 산정기준
- 사업자 평가기준 및 내용

간투자법 제22조"에 규정되어 있는 총사업비의 세부 비목에는 사업관리비가 별도로 존재하지 않으며, 이에 대한 원칙과 기준이 없기 때문에 객관적인 위탁 사업관리비를 산정하기가 매우 어렵다는 것이다¹⁾.

민간투자법인의 비용과 위탁 사업관리비용이 상호 보완적 관계에 있다는 것을 가장 중요한 원칙으로 삼아야 할 것이다. 위탁 사업관리 비용을 합리적으로 산정하

1) 물론, 건설기술관리법에 의거한 기준이 있음. 하지만, 이는 '책임감리+추가업무' 라고 하는 협의의 건설사업관리를 대상으로 하고 있는 것이고, 이에 반해 민간투자사업에서 요구하는 사업관리업무의 범위는 사실상 생산가능을 제외한 발주자의 모든 관리활동이기 때문에 전기법을 적용하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 있음.

기 위해서는 우선, 민간투자법인의 업무범위와 비용에 대한 검토가 우선 필요하다. 왜냐하면, 민간투자사업의 관리는 민간사업자 즉, 민간투자법인의 고유 업무로서 위탁 사업관리의 업무범위와 심도는 현 민간투자법인 조직의 상황과 역량에 의해 결정되기 때문이다(그림 2 참조).

3) 감리의 역할 조정

이와는 별도로 민간투자사업에서 주무관청을 대행하여 일부 업무이기는 하지만, 사업을 감독하는 감리(설계+책임)는 민간투자법인이 외부 위탁에 의한 사업관리를 적용할 경우, 비용의 이중 지출이

라는 측면에서 문제의 소지가 있다. 따라서 검측 감리업무를 제외한 감리의 적용은 민간투자법인과 위탁 사업관리기관과의 역할 분담에 따라 선택적으로 운영할 수 있는 체제로 전환되어야 할 것이다.

그리고 감리를 대신하여 사업의 특성에 따라 주무관청의 적절한 관여가 요구되는 경우 당해 사업을 체계적이고 전문적으로 관리할 전담조직(Oversight Management Team)을 운영할 필요가 있다. 이 조직은 주무관청의 상황에 따라 내부인력에 의해 운영될 수도 있지만 외부 전문기관에 의한 위탁 운영도 가능할 것이다.

맺음말

현재 민간투자사업에서 이미 도입되었거나 혹은 추진되고 있는 위탁 사업관리에 대한 중간 평가 및 최종 성과는 매우 중요한 의미를 가지고 있다. 왜냐하면 후속사업의 중요한 선택으로서 작용하기 때문이다. 만일 그 적용이 실패로 평가될 경우, 이로 인해 후속사업에서도 적극적인 사업관리 도입을 주저하는 부정적인 영향을 가져올 것이다. 반면에 그 효과가 긍정적으로 인정된다면, 현재 공공과 민간부문의 일부 시장에 국한된 건설사업관리시장의 확대와 활성화를 기대할 수 있으며, 궁극적으로 민간투자사업이 더욱 활발히 수행될 수 있는 초석으로 작용될 것이다. 그리고 민간투자사업의 물량은 앞으로 계속해서 확대될 전망이지만, 문제는 국내에 이를 수행할 경험과 능력을 보유한 사업관리 전문기관이 그다지 많지 않다는 것이다. 따라서 국내사에 비해 필요이상의 비용지출이 염려되는 외국사에게 향후 시장을 선점하기 전에 국내사의 경험 축적과 역량강화에 많은 관심과 노력이 있어야 하겠다.

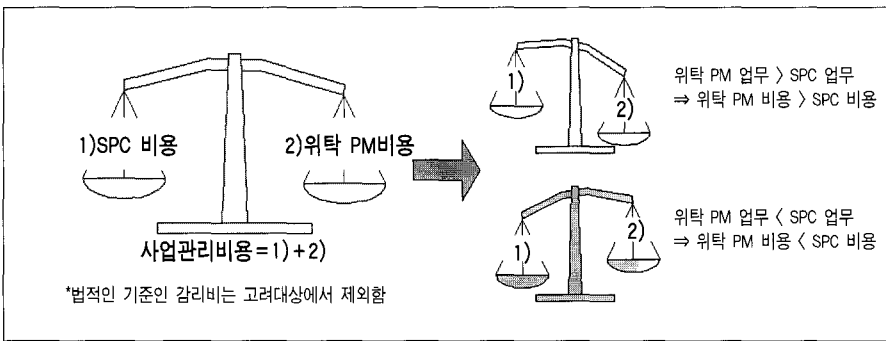


그림 2. 민간투자법인의 비용과 위탁 사업관리 비용과의 관계