

「건설산업기본법」 개정안과 CM의 제도적 쟁점

이상호 · 한국건설산업연구원 연구위원 · 행정학박사

문제의 제기

금년 9월에 입법예고된 「건설산업기본법(이하 건설법으로 부름)」 개정안의 핵심적인 내용 중 하나는 CM활성화에 있으며, 활성화를 위한 제도적 방편으로 신고제와 업무수행능력 평가제 및 대가지급기준의 근거를 마련하고자 하였다. 뿐만 아니라 건설업자나 건설용역업자 모두가 건설사업관리 전반에 걸쳐서 건설공사를 수행할 수 있도록 하기 위하여 CM의 업무범위에 “시공”을 명시적으로 포함시켰다. 입법예고된 구체적인 개정안을 보면, 건설사업관리자는 “기획·타당성조사·분석·설계·조달·계약·시공·시공관리·감리·평가·사후관리 등에 관한 업무의 2이상의 분야에 해당하는 업무를 수행하는 자”를 말하며, 수행능력 평가를 받고자 하는 건설사업관리자는 “관계법령의 규정에 의하여 건설업 또는 건설용역업에 관한 등록·신고 등을 한 자”가 건설교통부장관에게 신고하여야 한다고 되어 있다.

여기서는 이와 관련하여 다음 3가지 문제를 제기해 보고자 한다.

첫째, CM신고제와 업무수행능력 평가제가 왜 필요하며, 건설법 개정안에는 어떻게 규정되어 있고, 문제점은 무엇인가?

둘째, CM의 업무 범위에 새로 “시공”이 추가됨으로써 개정안의 취지와 같이 “건설사업관리 전반에 걸쳐” 건설공사의 수행이 가능한 것인가? 또한 “시공” 도입시 예상되는 문제나 “시공”이 배제되었을 때 예상되는 문제점은 무엇인가?

셋째, CM신고제와 업무수행능력 평가제, 그리고 CM업무범위에 “시공”이 포함되면 과연 CM활성화가 가능할 것인가? CM활성화를 위해서 더 필요한 조건은 없는가?

CM신고제와 업무수행능력 평가제 도입

당초 금년 4월에 발표된 「건설산업 구조

개선 방안」에서는 CM사업자 등록을 받았다는 방침이었다. 지금은 기획·설계·시공·감리 등 개별 법령에서 정하는 두개 이상 업무분야의 요건을 충족하는 경우에는 당해 분야 건설사업관리자로 신고하게 하여 CM수행주체를 명확하게 하겠다는 것이다. 그리고 모든 건설사업관리자에게 신고의무를 부과하는 것이 아니라, 업무수행능력 평가를 받고자 하는 건설사업관리자에게만 신고의무를 부과하고 있다. 이같은 정부의 방침은 CM활성화를 위해서는 누가 CM인지, 그 주체부터 명확하게 규정해야 하고, 수많은 CM중 누가 어느 정도 능력이 있는지를 판별하기 위하여 시공능력평가의 공시와 마찬가지로 CM업무수행능력에 대한 평가 및 공시가 이루어져야 한다는 생각에 근거하고 있다.

쟁점이 되고 있는 「CM신고제」의 경우, 관계법령의 규정에 의하여 건설업 또는 건설용역업에 관한 2개 분야 이상의 업무영역에서 등록이나 신고를 했을 때 CM으로 신고받는다면, CM의 업무범위 중 등록이나 신고를 받는 것은 사실상 설계·시공·감리 업무밖에 없기 때문에 시공업체는 건축설계업무 수행이 불가능하고, 그 영역에 있어서 만큼은 시공업체의 CM시장 참여 기회가 제한된다.

반면에 건축사 사무소 등 용역업체는 설계와 감리 등 2개이상의 업무영역에서 모두 등록·신고가 용이하기 때문에 CM시장 참여 기회 증대된다. 이렇게 될 경우 형평성 문제가 제기될 가능성이 있을 뿐만 아니라, 시공업체의 엔지니어링 능력 제고라는 입법취지와도 상반된다는 평가가 있을 수 있다. 뿐만 아니라 CM의 업무범위는 전반적인 사업관리 업무를 포괄하고 있어서 정형화가 어렵다.

따라서 건설법 개정안에서처럼 둘 이상의 분야에 해당하는 업무와 관련하여 관련 법령의 등록·신고를 받은 자를 CM으로 신고하게 한다면, 새로운 영역의 창출에 따른, 혹은 이해관계 집단간의 업역 문제를 둘러싼 갈등의 재현이 있을 수밖에 없고,

정형화가 힘든 CM업무의 특성에도 부합되지 어렵다.

이와 관련하여 CM이 가장 활성화되었다고 하는 미국의 경우를 보자. 미국의 각 주(State)별 건설사업관리 업무의 범위와 건설사업관리자의 자격요건에 관한 이복남·김윤주(2000)의 연구조사 결과를 보면, 다음과 같다.

먼저, 미국의 각 주별 CM업무는 검측/조사(Inspection/Observation), 현장 책임감리(Supervision Service), 공사관리(Administration of Construction Service) 및 기획단계부터 준공시점까지 발주자의 이익을 대변하여 포괄적인 사업관리를 책임지는 건설사업관리(Construction Management Service) 등 4가지로 크게 분류된다.

이중 검측/조사업무 수행을 위한 자격요건으로서는 20개 주가 건축설계자격을, 37개 주가 엔지니어링자격을 요구하고 있으며, 12개주는 자격요건이 없다.

현장 책임감리업무 수행을 위한 자격요건으로서는 6개 주가 건축설계자격을, 10개 주가 엔지니어링자격을, 11개 주가 시공자격을 요구하고 있는 반면, 28개주는 아무런 자격요건이 없다.

공사관리업무 수행을 위한 자격요건으로서는 30개 주가 건축설계자격을, 3개 주가 엔지니어링자격을 요구하고 있지만, 21개주는 자격요건이 없다. 포괄적인 건설사업관리업무 수행을 위해서는 5개 주가 건축설계자격을, 2개 주가 엔지니어링자격을, 9개 주가 시공자격을 요구하고 있는 반면, 35개주는 아무런 자격요건이 없다.

즉, 특정 CM업무의 성격과 종류에 따라 설계나 시공자격을 요구하기도 하지만, 아예 아무런 자격요건을 명시하지 않는 주도 많다는 것이다.

이 같은 자격요건과는 별도로, 실제 미국의 CM회사 유형은 어떤 것인지를 보자. 금년 6월 19일자 Engineering News Record(ENR)에서 발표한 미국의 100대 CM-for-fee업체 중 종합건설업체(EC)는

23개사, 건축중심의 시공업체(Construction Firm)는 37개사, 설계업체(Design Firm)는 22개사, 건설사업관리자(Construction Manager)로 분류된 업체는 18개사였다. 한편, 100대 CM-at-risk 업체중 건축중심의 시공업체는 79개사나 되고, 계약실적 비중도 72.4%였다. 즉, CM-for-fee는 사실상 정해놓은 자격요건없이 누구라도 수행할 수 있고, CM-at-risk시장은 종합건설업체(EC)보다는 시공업체가 주도하고 있다는 것이다.

그리고 CM-at-risk는 단순반복 공종인 건축공사(예컨대 공립학교)의 발주방식으로 많이 활용되고, CM-for-fee는 대규모 복합공종 공사에 적합하며, Bechtel과 같은 대표적인 턴키사업자들은 주로 CM-at-risk가 아니라 CM-for-fee시장에서 활동하고 있다.

따라서 미국의 경우, 특정한 "CM업자"에게 CM업무를 맡기는 것이 아니라, 발주자가 필요로 하는 위탁업무를 그때그때 필요한 자격을 갖춘 건설업체에게 위탁하는 것으로 볼 수 있다. 이 같은 미국의 사례를 참조하여, 현재 논란이 되고 있는 CM신규제는 "2개이상의 분야에 해당하는 업무를 수행하는 자"를 신고하게 할 것이 아니라, 현행 규정과 마찬가지로 건설사업관리업무의 "전부 또는 일부를 수행할 수 있는 자"로 하는 것이 더 바람직하다.

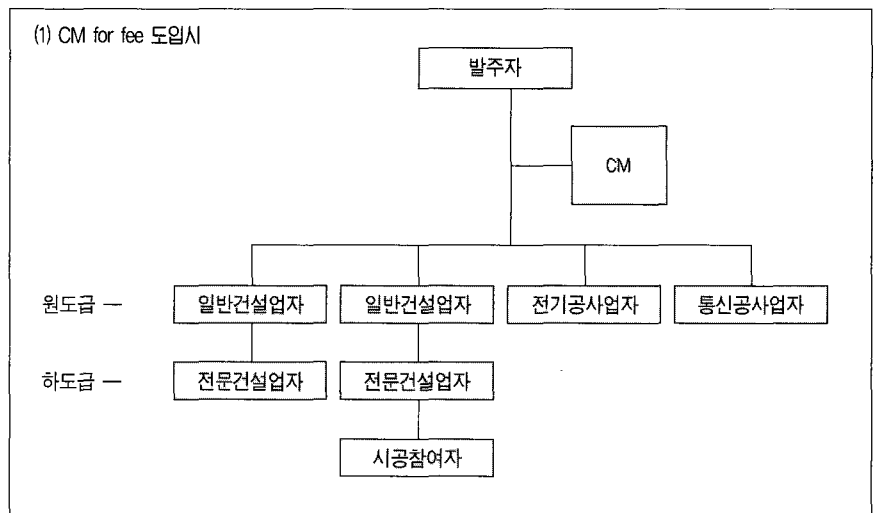
CM업무수행능력 평가를 건설교통부에서

시공능력평가제도와 같이 할 수 있는지도 의문이다. 왜냐하면 신고를 한 CM의 업무수행능력과 자격요건은 각 발주기관이 위탁할 건설사업관리업무의 범위와 특성에 따라 달라질 수밖에 없기 때문에 중앙정부에서 획일적으로 규정하기 어렵다는 것이다.

따라서 건산법에서는 "각 발주기관이 위탁할 건설사업관리업무의 범위와 특성에 따라 건설사업관리자의 수행능력을 평가할 수 있다"는 규정을 신설하여, 건설교통부가 아니라 각 발주기관에서 위탁할 CM업무를 수행할 사업자의 유자격자명부를 운용하도록 하고, 각 발주기관에서 CM업무수행능력을 평가하는 것이 더 바람직하다. CM활성화 여부는 건설교통부가 단독으로 책임질 사항이 아니라 각 발주기관과 책임을 고유해야 할 사항이고, CM업무의 특성을 감안하더라도 이 같은 방향으로의 제도 개선이 필요하다.

CM업무 범위에 "시공" 포함

입법예고된 건산법 개정안중 CM의 업무 범위에 "시공"이 포함된 것은 CM for fee 방식이건, CM at risk방식이건 어떤 방식의 CM발주도 명시적으로 가능하게 만들어 주었다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. CM도입시 건설공사의 생산 및 관리체계가 어떻게 될 것인지를 요약하면 <그림 1>과 같다.



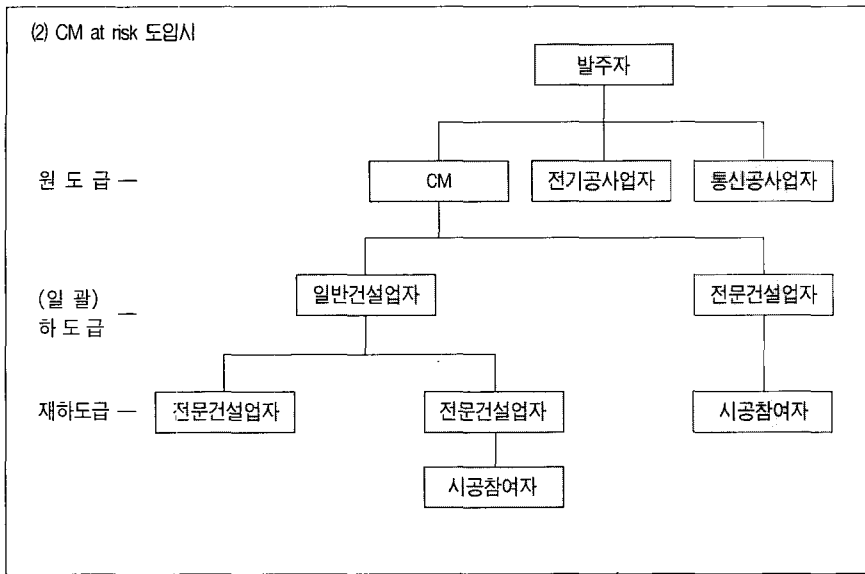


그림 1. CM 도입시 건설공사의 생산 및 관리체계

〈그림 1〉을 보면 다음과 같은 문제를 제기할 수 있다.

첫째, CM의 도입은 “종합적인” 건설사업관리를 통해 공공건설사업의 효율화를 달성하겠다는 취지임에도 불구하고, 「전기공사법」·「정보통신공사법」 등에 의한 전기 및 통신공사의 분리발주 의무화 제도나 「건축사법」에 의한 건축설계·시공 겸업제한 등은 그대로 인정해 줌으로써 당초의 취지와 달리 “종합적인” 건설사업관리가 제도적으로 불가능한 것이다.

둘째, 일반건설업과 전문건설업으로 나뉘어진 현행 건설업역체계와 전기 및 통신공사의 분리발주로 인하여 이해관계 집단 간에 상당한 마찰이 빚어지고 있다. 먼저 CM for fee 방식의 경우, 분할발주보다는 공종별 분리발주가 활성화될 가능성이 높기 때문에 일반 중소건설업체의 수주기회가 줄어들 가능성 존재한다.

특히 CM at risk 방식의 경우, 30~50대 일반대형건설업체들을 제외하고서는 모든 건설업체들이 반대할 것으로 보인다. 중견 및 중소일반건설업체들은 CM at risk 방식으로 대형 공공공사가 발주될 경우 수주가능성이 낮을 뿐만 아니라, 일반건설업자간 하도급이 설사 허용된다 할지라도 공종별 분리하도급이 이루어질 것이기 때문

에 하도급 받기도 어렵다는 이유로 반대할 것이다.

전문건설업체들은 CM at risk 방식으로 발주시 〈그림 1〉에서 보았듯이 1차 하도급자가 일반건설업체가 될 경우, 전문건설업체는 재하도급자가 될 수밖에 없으며, 그 결과 하도급 금액의 삭감이 초래될 것이기 때문에 반대할 것이다. 전기 및 정보통신업체는 건설법 개정안에서 여전히 전기공사나 정보통신공사의 분리발주 의무화를 전제로 하고 있기 때문에 지금 당장은 별다른 영향이 없지만, 만약 혹시라도 분리발주 의무화가 폐지되면서 CM at risk 방식의 발주가 활성화될 경우, 하도급자로 전락하게 될 우려가 있다는 이유로 반대하고 있다.

이 같은 사유 등으로 인하여 CM도입안은 처음부터 많은 논란거리를 안고 있었다. 그 와중에서 최근 일부 언론보도에 의하면, CM의 업무범위에서 “시공”이 삭제된 것으로 알려졌다. 이렇게 될 경우, CM at risk 방식의 발주는 제도적으로 불가능하게 되며, CM for fee 방식의 발주가 이루어지더라도 그 주체는 감리업체가 될 가능성이 높아졌다. 시공업체의 엔지니어링 능력 향상을 통한 건설산업의 국제경쟁력 강화라는 당초의 입법취지와는 전혀 다른 방향으로 CM제도의 도입 및 활성화가 추진되는 셈

이다.

CM활성화의 조건

CM신고제와 업무수행능력 평가제도의 도입 및 CM업무 범위에 “시공”을 포함할 것인지 말 것인지 하는 것보다, CM이 왜 필요하며, 지난 몇 년간 술하게 논의해 왔음에도 불구하고 왜 활성화되지 못했는지 그 이유부터 먼저 짚어 보았으면 한다. 이 문제에 대한 필자의 결론부터 먼저 말한다면, 첫째, 우리나라에서 CM이 활성화되지 못한 이유는 발주자가 그 필요성을 느낄 수 없거나, 필요성을 인식하였다도 구체적인 법령의 미비로 인하여 CM활용이 불가능하였다는 것이다. 둘째, 현재의 건설제도 및 입찰·계약제도의 틀을 전제로 하는 한, CM을 도입하더라도 종합적인 사업관리가 불가능하고, 공사비의 증대를 초래할 뿐만 아니라 공기단축의 가능성도 없기 때문에 공공건설사업의 효율화를 위한 수단이 될 수 없다는 것이다.

미국의 경우, 공공부문이건 민간부문이건 발주자들이 CM을 활용하게 된 배경은 내부기술인력의 고용축소에 있었다. 즉, CM은 발주자가 수행해야 할 기능을 외부에서 조달하는 방식이기 때문에 내부기술인력이 줄어들지 않는 한, 발주자가 자발적으로 CM을 활용할 필요성을 느끼지 못한다는 것이다. 그런데 우리의 경우는, 아직도 공공부문 개혁의 결과 발주자가 스스로 CM을 필요로 할만큼 내부기술인력이 줄었다고 볼 수 없다. 뿐만 아니라 건설사업관리능력이 부족한 발주자가 CM을 활용하고자 하더라도 CM발주 및 입찰·계약 등과 관련된 구체적인 법령의 미비로 CM활용이 제도적으로 불가능하였던 것이다.

한편, 일반/전문건설업, 전기/정보통신공사업, 건축설계업 등과 같이 파편화된 업역 구조에 근거한 겸업제한이나 분리발주 의무화 제도가 존속되고 있는 상황에서 CM에 의한 종합적인 사업관리가 이루어질 수 없다. 어디 그 뿐인가? 현재의 적격심사

제도가 안고 있는 구조적 문제점과 장기계속계약제도하에서 CM을 도입할 경우, 공사비는 증가하게 되고, 공기단축의 효과는 없을 뿐만 아니라 공기단축을 위해 애쓸 필요도 없다. 현행 적격심사제도하에서는 계약금액이 사실상 발주자에 의해 고정되어 있고, 공사규모가 작을수록 낙찰하한선도 높다.

따라서 CM도입시 추가되는 용역비(fee)와 소규모 공사로 분리/분할 발주할 때 발생하게 되는 낙찰률 상승수준 만큼의 공사비 증대가 불가피하다. 그리고 장기계속계약제도하에서는 발주기관 및 예산기관의 한해 한해 예산사정에 따라 공사비가 배정되기 때문에 CM이 도입되더라도 당해 연도 예산범위 내에서 공사를 수행하지 않을 수 없고, 그 결과 공기단축이 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 단축하고자 하는 유인도 있을 수 없다.

이같은 문제제기는 CM도입이나 활성화를 반대하기 위한 것이 아니다. 오히려 CM 활성화를 위해 진정으로 필요한 조건이 무엇인지를 찾아보기 위한 것이다. 하지만 CM이 활성화되지 못한 이유를 수행주체가 명확하게 규정되지 않았기 때문이라는 시각에는 동의하기 어렵다. 'CM신고'를 받아야 CM활성화가 가능하다면, 턴키 활성화를 위해서는 "턴키사업자"의 등록제나

신고제가 있어야 한다는 논리도 가능하게 되며, 앞으로 정부가 활성화하고자 하는 사업마다 등록제나 신고제가 필요하다는 것을 의미하게 된다. 이 같은 논리는 진입장벽의 폐지와 시장기능의 회복을 목표로 규제개혁 작업을 추진해 온 지금까지의 개혁방향에도 위배된다.

결론

CM신고제나 업무수행능력평가제도 도입은 국정과제 등에 포함되어 있기 때문에 어떤 형태가 되건 건설법 개정안에 반영되지 않을 수 없다. CM업무범위에 "시공"을 추가할 것인지의 여부는 많은 논란 끝에 삭제하는 방향으로 결정된 듯 하다. 이런 정도의 제도개선만으로 CM활성화가 가능할까? 필자는 부정적으로 보고 있다.

지금까지의 논의를 통해서 필자가 주장하고자 하는 CM활성화의 제도적 조건은 크게 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, CM활성화를 위해서는 무엇보다 먼저 발주자가 CM활용의 필요성을 느껴야 한다. 이를 위해서는 미국·영국과 같이 CM을 활용하지 않을 수 없을 만큼 공공부문의 구조조정이 과감하게 이루어져야 한다.

둘째, 건설사업관리를 수행할 수 없는 발주자들이 CM을 활용하고자 할 때, 구체적

이고 다양한 CM발주 및 입찰·계약제도의 정비가 이루어져야 한다. 이와 관련하여 특히 우려되는 것은 CM의 업무범위에서 "시공"이 삭제될 경우의 문제이다. 건설업자의 엔지니어링 능력 향상을 통해 건설산업의 국제경쟁력을 향상하겠다는 당초의 취지와 달리 CM시장은 감리업체들이 주도할 가능성이 높다.

셋째, CM을 활용하여 공공건설사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 현행 적격심사제도를 최저가 낙찰제로 바꾸거나 장기계속계약제도를 계속비제도로 전환하는 등 입찰·계약제도의 대대적인 개편이 이루어져야 한다. 전기 및 정보통신공사 분리발주의 무화 규정의 폐지나 건축설계업과 시공업의 겸업허용 등과 같은 건설산업 관련 법령의 총체적인 개편도 수반되어야 한다.

이 같은 제도적 조건의 구비가 없는 한 CM이 활성화될 것 같지도 않고, 공공건설사업의 효율화도 가능할 것 같지 않다. 마지막으로 한가지 더 덧붙인다면, 공공발주자의 건설사업관리업무를 민간의 CM에게 위탁할 경우, 민간 CM의 「전문성과 도덕성」에 대한 문제도 심각하게 고민해 보아야 할 요소이다. 이미 턴키공사의 설계심의 과정에서 많은 문제를 겪어보았기 때문에 꼭 지적하고 싶다.