

공공발주자가 인식하고 있는 용역형 CM 사업에 대한 성과 및 개선점



최석인, 한국건설산업연구원 건설관리연구부 책임연구원



장현승, 한국건설산업연구원 건설관리연구부 책임연구원

본고는 최근 한국건설산업연구원이 발간한 “국내 용역형 CM/PM 시장 활성화를 위한 개선방안” 보고서 중에 공공 발주자를 대상으로 수행한 설문조사결과를 요약 및 정리한 것이다. 구체적으로 본 설문조사는 「건설기술관리법」에서 규정하고 있는 CM 제도의 성과를 종합적으로 평가하고 향후 CM 제도가 우리 건설산업에서 보다 발전적인 역할을 수행하기 위해서는 어떠한 개선점이 필요한가를 분석하기 위해 수행되었다.

1. 조사개요

설문조사의 개요는 다음과 같으며, 설문조사지는 크게 응답자 일반사항, 성과 평가 부문, 제도 개선부문, 역량평가 부문으로 구성되어 있다.

- 1) 조사기간: 2005년 4월 - 2005년 5월(약 2개월)
- 2) 조사대상: 공공발주자(중앙정부, 지자체, 정부투자기관, 산하 기관 등)
- 3) 조사방법: 직접 방문 조사, 이메일 및 Fax 조사

4) 응답자수: 72부(회수율: 72%)

표 1. 설문조사지 주요 구성 및 내용

부문	주요내용	비고
일반사항	- 소속, 경력, 건설사업관리 발주경험 및 규모, 건설사업관리교육 유무 등	
성과 평가	- CM적용성과 평가, 타 발주방식과 비교, 책임 감리제도와의 비교 및 성과미흡 이유 - CM내에 감리업무 포함에 대한 의견 - CM 제도의 기여 분야, 현행 CM의 역량 등	
개선 분야	- 제도 개선의 필요성 및 필요 분야, 향후 전망	
역량 평가	- 사업관리가능별 현 수준 및 요구수준	

조사대상자의 소속 및 경력을 그림 1에 나타내었다. 전체 응답자 중 지자체의 응답자(49%)가 차지하는 비중이 가장 높았으며, 다음이 정부투자기관, 중앙정부 순으로 집계되었다.

그림 2는 설문 응답자 가운데 건설사업관리 발주경험 유/무와 건설사업관리 교육 유/무 비율을 나타낸 것이다. 발주경험은 이

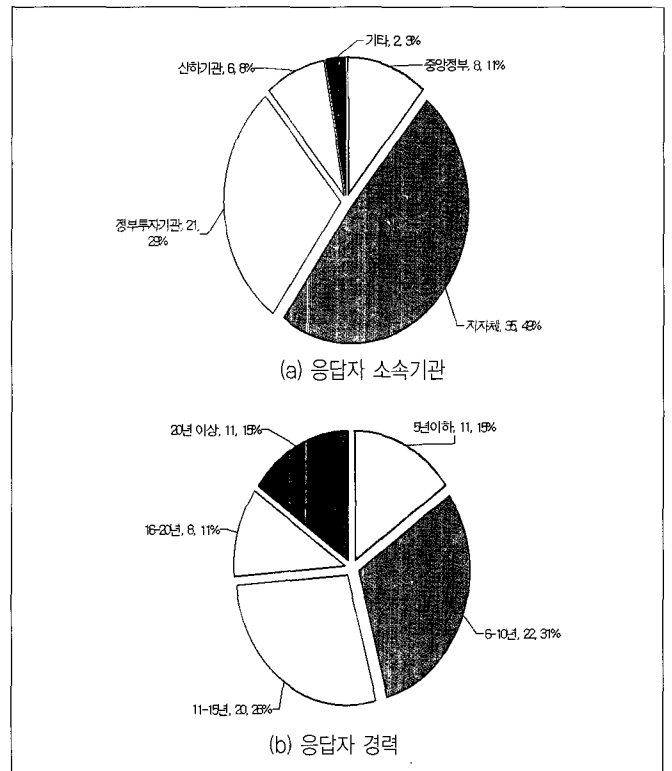


그림 1 조사대상 응답자의 소속 및 경력

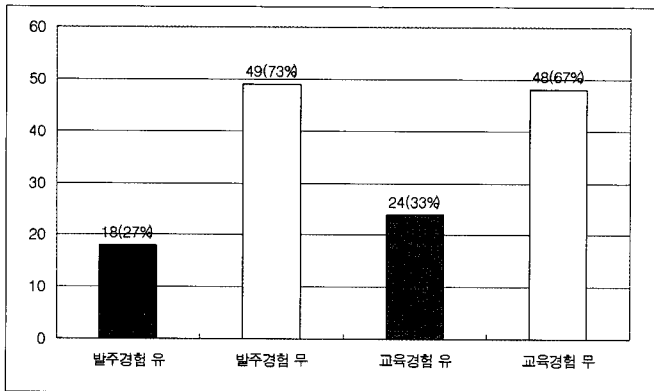


그림 2. 응답조사자의 경험현황

에 대한 응답자 67명 가운데 18명(27%)인 것으로 조사되었다. 그리고 교육의 경우는 응답자의 33%가 경험이 있는 것으로 조사되었다.

2. 부문별 설문분석

설문의 분석은 크게 성과 부문, 개선부문, 역량부문으로 나누어서 수행할 것이며, 기본적으로 설문의 결과는 집단간 차이가 있는 부분이 아닌 결과는 전체 설문응답자를 기준으로 분석하고자 한다. 설문응답집단간 차이를 확인하기 위해 SPSS 11.0을 활용하였으며, 설문문항의 특성이 Scale 척도일 경우 ANOVA를,

Nominal 척도일 경우는 Chi Square 검증을 적용하였다.

(1) 성과 부문

표 2는 현행 「건설기술관리법」상의 용역형 CM에 대한 성과를 종합, 타 발주방식과의 비교, 감리제도와 비교 결과를 나타낸 것이다. 전체적으로 CM 제도에 대한 종합평가는 보통을 중심으로 높음과 낮음이 다소 고르게 분포되어 있는 것으로 조사되었다. 다만, 발주경험이 있는 응답자의 경우 없는 발주자보다는 CM제도에 대해 다소 긍정적으로 평가한 것으로 조사되었다. 타 발주방식과 비교에서는 발주경험이 있는 발주자가 그렇지 않은 발주자 보다 조금 높은 점수를 주었다. 책임감리제도와 비교해서는 보통을 중심으로 “높음”의 방향으로 상향 평가의 경향을 보였다. 하지만, 현행 CM 제도의 평가를 종합해본다면, 보통수준보다는 다소 높지만, 발주자가 인식하기에는 아직까지 만족할 만한 평가를 받고 있지는 못한 것으로 분석되며, 다만, 발주경험이 있는 발주자의 경우 그렇지 못한 발주자보다 다소 긍정적인 평가의 경향을 보인 것으로 나타났다.

그림 3은 기존의 책임감리제도보다 현 CM 제도의 성과가 보통 이하로 평가한 경우에 그 원인을 1,2,3순위로 정리한 것을 합하여 나타낸 것이다. 그림 3에서 나타낸 바와 같이 발주청의 인식 및 사업관리자에 대한 신뢰부족, 업무수행체계의 미흡, 관련 제도의 미흡 등이 현행 CM 제도가 기존에 감리제도에 성과를

표 2. CM 제도성과 인식조사 결과

구분		1) 매우높음	2) 높음	3) 보통	4) 낮음	5) 매우낮음
종합 평가						
전체		1	19	32	18	1
		1.4%	26.8%	45.1%	25.4%	1.4%
발주 경험	유	1	7	6	4	-
		5.6%	38.9%	33.3%	22.2%	-
	무	-	11	22	14	-
		-	22.9%	45.8%	29.2%	2.1%
타 발주방식(기타공사, 턴키공사등)과 비교						
전체		-	28	31	12	-
		-	39.4%	43.7%	16.9%	-
발주 경험	유	-	8	7	3	-
		-	44.4%	38.9%	16.7%	-
	무	-	18	21	9	-
		-	37.5%	43.8%	18.8%	-
책임감리제도와 비교						
전체		1	30	34	5	-
		1.4%	42.9%	48.6%	7.1%	-
발주 경험	유	-	8	10	-	-
		-	44.4%	55.6%	-	-
	무	1	20	21	5	-
		2.1%	42.6%	44.7%	10.6%	-

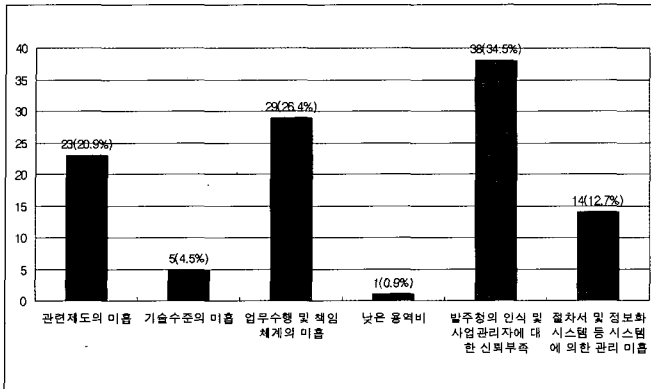


그림 3. 책임관리제도보다 성과가 낮은 주요 원인

높이 가질 수 없는 근본 이유인 것으로 조사되었다. 이를 구체적으로 해석해본다면 우선 아직까지 발주자는 기존의 감리와 CM의 명확한 차이를 가지지 못하고 있는 것으로 판단된다. 주요 원인으로 지목된 것 모두 기술적인 측면보다는 CM 제도의 적용 및 운영과 관련된 것으로 현행 CM 제도의 틀 속에서 발주자의 만족도를 높이기 위해서는 발주자가 CM을 도입함으로써 기대할 수 있는 장점 및 내용을 제도 및 업무체제에서 보다 구체적으로 가시화할 수 있는 개선이 있어야 할 것이며, 특히 현행의 감리제도와와의 역할분담이 보다 명확해져야 할 것으로 판단된다.

다음은 CM 제도가 실제 기여한 부분을 살펴보고자 한다(그림 4 참조). 가장 크게 기여한 부문으로 일관성 있는 사업진행 및 공기단축(38.6%), 초기단계 예상문제 해결 및 낭비요소 최소화(24.3%), 발주자의 대리인 및 조정자(17.1%)의 순으로 답변되었다. 하지만, 정부투자기관의 경우 다른 기관과 달리 초기단계 예상문제 해결 및 낭비요소 최소화에 더 큰 점수를 준 것으로 분석되었다. 이는 다른 정부기관과 달리 이미 일관성 있는 사업수행 경험이 풍부하며, 기관내 경험 있는 내부인력(In House Staff)을 보유한 정부투자기관의 특성이 반영된 것이라 할 수 있을 것이다.

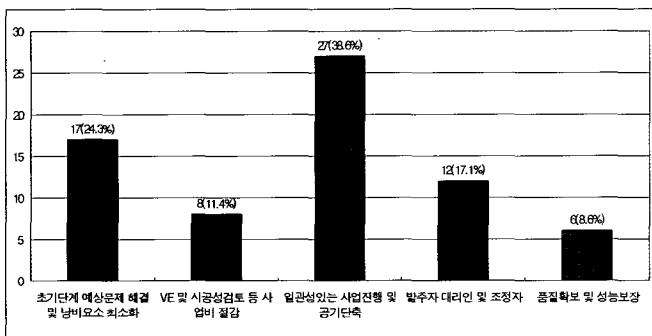


그림 4. CM제도의 기여부문

표 3은 현행 제도하에서의 감리원과 건설사업관리자의 역량을 비교한 결과를 나타낸 것이다. 대체적으로 역량은 큰 차이가 없다는 결과(비슷: 57.1%)가 우세하였다. 하지만, 감리원보다 높다는 의견(40%)도 상당수 제시되어 있기 때문에 전반적으로 비슷하거나 우수하다는 의견을 얻었다고 할 수 있다.

그리고 그림 5는 건설사업관리자 역량을 비슷 이하로 평가한 이유를 조사한 결과를 나타낸 것이다. 건설사업관리자의 역량이 높지 않은 이유에 대해서는 우선, 제도는 새로이 적용되고 있으나 그 내용을 보면 과거 감리업무를 수행하던 인력이 명칭만 바꾸어 투입되기 때문이라는 이유가 가장 크다고 답변하였다. 이는 여전히 현행 CM 제도를 감리의 연장선상에서 인식하고 있다는 것으로 보여주는 조사결과라 하겠다. 그리고 당해 사업에서 요구되는 전문적인 건설사업관리자의 유형 및 수준에 대한 사항들이 미정립 되어 있으며, 이들을 객관적으로 평가하기 위한 관련 제도가 미흡하다는 의견도 높게 나왔다. 특히, 건설사업관리에 유능한 인력을 요구함에도 불구하고 실제로는 이들을 평가하는 기준으로 건축, 토목, 기계, 전기 등 업종별 기술자 경력을 중심으로 하고 있기 때문에 보다 유능한 건설사업관리전문인력의 투입에 장애가 되고 있는 것으로 조사되었다.

표 3. 감리원과 건설사업관리자의 역량 비교

구분	1) 높음	2) 비슷	3) 낮음
		28 40%	40 57.1%

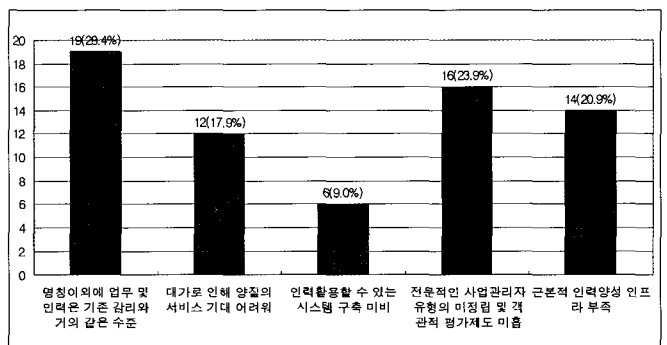


그림 5. 건설사업관리의 역량이 높지 않은 이유

(2) 제도개선 분야

그림 6에 나타난 바와 같이 현행 CM 제도의 개선 필요성에 대한 의견에 대해서는 전체의 73.8%가 개선의 여지가 많은 것으로 답변하여 전반적으로 현행 제도가 앞으로도 많은 개선점을 두고 있다는 것을 시사하였다. 표 4는 제도개선이 필요한 부분을 나타낸 것이다. 구체적으로 획일적 CM 적용부문의 경우는

응답자의 77.8%가 개선이 필요한 것으로 의견을 피력하였다. 반면에 여타 개선대상 부문은 그 찬반이 50%선에서 구분되고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 현행 제도의 구체적 부문에 대한 개선의 의견이 50% 전후에서 제기되었다는 것은 개선이 필요 없다는 측면보다는 앞으로 개선이 필요하다는 방향으로 해석할 필요가 있다고 판단된다. 현 조사에서 도출된 이러한 의견은 비단 새로운 의견이 아니며, 관련한 많은 문헌 및 세미나 등에서 지속적으로 제기된 문제점과 동일하다고 볼 수 있다.

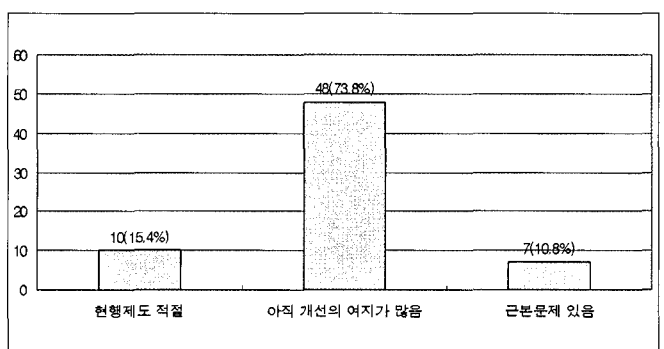


그림 6. CM 제도의 개선 필요성

표 4. 제도개선이 필요한 분야

제도개선분야	필요정도		비고
	긍정응답	비율	
1) 획일적인 CM 수행방식	35/45	77.8%	- 건설공사 특성에 따라 다양한 CM방식 적용 필요 - 발주자가 자율적으로 선택할 수 있는 제도 필요
2) 감리업무 포함 재고려	20/41	48.8%	- 감리와 중복된 업무 조정 필요 - 종합적 차원에서 CM(감리업무배제) 혹은 감리의 탄력적 적용 - 감리업무 포함여부 선택할 수 있도록 등
3) 선정절차 및 방법	24/41	58.5%	- 대가 현실화가 필요 등
4) 대가지급기준 및 수준	21/40	52.5%	- 감리기준이 아닌 CM에 맞는 발주청 요구인력을 선정할 수 있는 체계로 전환 필요 - 인력평가점수 상향조정 필요 등
5) 수행업무 내용	22/40	55%	- 책임과 업무범위 명확화 필요 - 종합사업관리도 포괄할 수 있도록 현행보다 확장된 업무수행체계의 정립이 필요 등

또한, 이와 관련하여 본 연구에서는 향후 감리제도의 변화 가능성에 대해서도 조사하였다. 그 결과 응답자의 65.8%가 건설사업관리 적용의 점진적 확대로 인해 현행의 감리(책임감리)의 역할은 검측감리 정도로 축소될 것으로 예상하였다.

표 5. 감리제도의 향후 변화 가능성

구분	응답수(비율)	비고
1) 건설사업관리제도와 별개로 현행대로 유지될 것으로 전망	15(23.1%)	기타
2) 건설사업관리 적용의 점진적인 확대로 현행의 감리업무 축소 예상	48(73.8%)	의견: 2명

(3) 현 역량 vs. 요구 역량

본 조사에서는 현재 CM 제도상에서 제시되고 있는 CM의 기능 및 업무별 구분에 따른 현 역량과 필요 역량을 조사하였다(그림 7 참조). 기능별 업무로는 사업관리일반, 계약관리, 사업비관리, 공정관리, 품질관리, 안전관리, 정보/문서관리가 있으며, 업무로는 설계감리, 책임감리, 설계의 경제성 등 검토, 시공이전단계 사업비 계획 및 검토, 공정/공사비 통합관리, 사업정보관리, 입찰/계약/클레임 관리, 설계조정 및 연계성 검토(설계 인터페이스)로 구분되어 있다.

발주자들이 인식하고 있는 국내 건설사업관리자의 부문별 현재 역량의 수준은 거의 전분야에 걸쳐 보통(3점) 정도인 것으로 조사되었다. 반면에 요구되는 역량은 대부분 높음(4점) 정도로 나타났다. 본 설문조사에 참여한 응답자의 많은 수가 CM 발주 경험이 없기 때문에 해석상에 다소 무리가 있지만, 본 조사결과

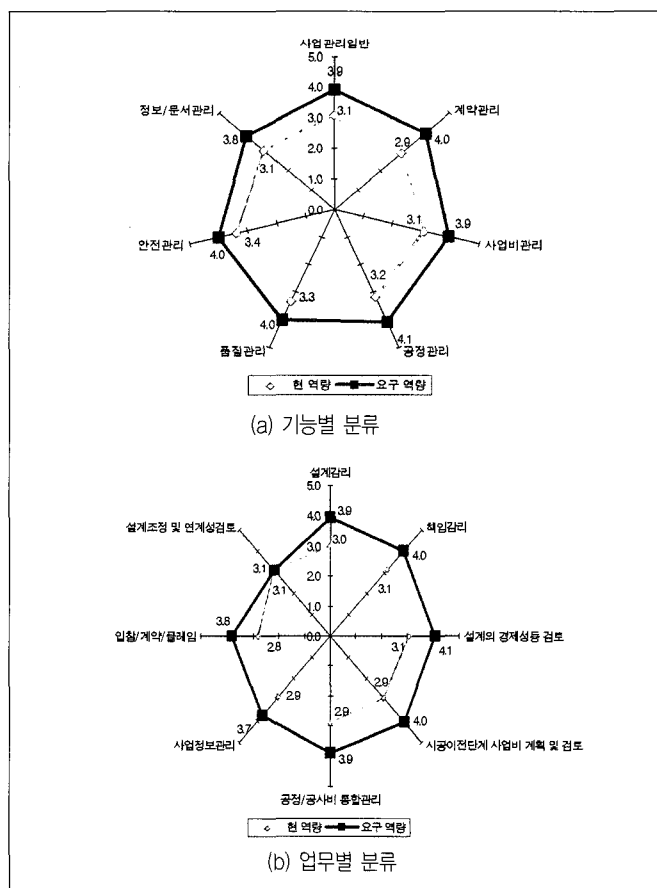


그림 7. 현 사업관리 역량 vs. 요구 사업관리 역량

만을 놓고 본다면 국내의 CM 제도에서 발주자가 요구하는 역량은 아직까지 충족시켜주지 못하고 있는 것으로 분석된다. 이는 국내에는 아직 건설사업관리를 전문적으로 수행할 수 있는 인력의 저변이 부족한 것이 근본 이유가 되겠지만, 이외에 양질의 건설사업관리자를 선택할 수 있는 정교한 평가기준과 적절한 용역대가 기준이 마련되어 있지 못하기 때문이며, 여기에 당해 사업에서 인력을 적절히 운영하고 관리할 수 있는 관리 시스템의 부재도 이의 이유가 될 수가 있을 것이다.

3. 시사점

본 설문조사 및 분석을 통해 현행 「건기법」 CM 제도에 대해 지금까지 알지 못했던 새로운 사실을 부각하지는 못했지만, 기존 연구와 마찬가지로 CM 방식을 국내 공공부문에 적용하기 위한 제도 개선은 반드시 필요하다는 것을 인식하였다. 본 설문분석과 함께 수행되었던 면담조사를 통해 얻은 주요 시사점은 다음과 같다.

1) 전반적인 성과는 만족보다는 보통으로 조사되어 앞으로 용역형 CM/PM 시장을 활성화하기 위해서는 발주자의 만족도를 더욱 높일 수 있는 제도 개선 및 업체의 역량강화가 필요할 것으로 판단된다.

- 기본적으로 CM/PM 서비스 공급자의 서비스 질이 향상되어야 하지만, 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 개선도 함께 필요한 것으로 분석됨.
- 좋은 서비스를 제공할 수 있는 인력을 투입할 수 있는 기반의 마련이 뒤따라야 함. 즉, 발주자가 요구하는 건설사업관리 전문인력을 투입할 수 있는 업체 선정기준 및 절차가 개선되어야 하며, 기존의 감리대가의 패러다임에서 벗어난 용역대가의 근본적인 변화가 필요함.

2) 설문조사에서도 나타난 바와 같이 발주기관마다 CM 제도

에 도움 받는 부분이 매우 다양할 수 있다는 사실을 인식할 필요가 있다. 즉, 당해 건설사업에 따라 발주기관마다 처해 있는 제반환경이 다르기 때문에 현행의 획일적인 감리 기반의 용역형 CM이 아니라 발주청의 상황에 따라 탄력적으로 적용할 수 있는 용역형 CM 제도의 변화가 요구되고 있음을 본 설문조사를 통해 확인하였다.

- 즉, 내부적으로 상당수의 건설사업관리 전문인력을 이미 확보하고 있는 정부투자기관의 경우 현행의 감리형 CM 이외에 다른 형태의 용역형 CM/PM 방식이 시도되어야 함.
- 단위 프로젝트가 아닌 대규모 사업의 경우 예를 들면, 미군기지 재배치 사업, 행정중심복합도시 사업, 대형 민간투자 사업은 현행의 「건기법」 CM을 적용하기가 매우 어려운 실정임. 결국, 유일한 용역형 CM 제도인 「건기법」 CM제도는 대형 사업의 종합사업관리가 요구되는 용역형 CM/PM에서 큰 장애가 되고 있는 실정임.

3) 아직까지 발주자들은 CM/PM 서비스와 감리 서비스에 대한 근본적인 차이를 명확히 인식하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 이는 현행 CM/PM 서비스 공급업자가 제대로 서비스를 못해 발생할 수도 있겠지만, 건설사업관리 서비스를 체계적으로 수행할 수 있게 지원하는 사업관리 시스템(절차서, 전산시스템 등)의 중요성을 재인식할 필요가 있으며, 특정 사업에 도입되는 건설사업관리업무 역시 현행과 같이 사전에 규정된 업무가 아니라 해당 사업에 맞게 발주자와 CM/PM 서비스 공급업자가 협상하여 규정하는 체계로 전환되어야 할 것이다.

4) 종래에 많은 발주자가 CM/PM에 대해 가지고 있는 업무 즉, 기술지원 및 자문의 개념에서 CM/PM서비스를 국한하지 말고, 그 뜻 그대로 발주자가 당해 사업에 필요한 행정 및 기술을 포함한 다양한 사업관리서비스 가운데 발주자의 여건에 따라 아웃소싱이 필요한 부분을 전문적인 업체에 맡긴다는 개념으로 인식이 전환되어야 할 것이다.