

## CM at Risk 제도 도입에 따른 현안 진단과 발전 방향



김한수 세종대학교 건축공학부 교수

### 1. 들어가는 말

최근 국내 CM시장에서 CM at Risk 제도 도입에 따른 향후 CM시장의 향방과 기업의 대응 전략이 중요한 화두로 떠오르고 있다. CM at Risk 제도의 도입 근거를 담고 있는 건설산업기본법 입법안이<sup>1)</sup> 지난 3월 국무회의를 통과하여 현재 국회에 제출되어 있는 상태이다. 이는 CM at Risk 제도의 도입과 시행이 국내 건설산업에 임박하였다는 것을 의미한다. 만일 건설산업기본법 입법안이 정상적인 일정으로 올해 안에 확정·통과된다면 2010년은 국내 건설산업에서 CM at Risk 제도의 원년이 될 전망이다.

### 2. CM at Risk에 대한 오해와 이해

CM이라는 용어는 ‘카멜레온’이다. 어떤 관점에서 이 용어를 정의하고 사용하는가에 따라 서로 다른 것을 의미할 수 있기 때문이다. 1990년대 중반 이후 건설산업기본법과 건설기술관리법을 통해 건설기술용역의 한 유형으로 현재의 CM(for Fee)제도가 도입되었을 때 CM의 정체성에 대한 많은 오해와 혼선이 있었다. CM at Risk 제도가 도입되는 현 시점에서도 이와 비슷한 현상이 발생하는 것을 관찰할 수 있다. CM at Risk 제도 도입에 대한 찬성도 오해를 바탕으로 하는 경우를 관찰할 수 있고, 반대도 오해를 바탕으로 하는 경우를 관찰할 수 있다. 따라서 CM at Risk 제도 도입에 따른 현안과 발전 방향에 대해 논하기 전에 기본적으로 CM at

Risk의 기본적인 정체성을 한번쯤 정리해 볼 필요가 있다.

첫째, CM at Risk는 조달방식(Project Delivery Method)이다. 설계시공분리방식 및 설계시공일괄방식(턴키)과 마찬가지로 CM at Risk도 조달방식의 한 가지 유형이다. 결국 CM at Risk 제도의 도입은 새로운 조달방식의 도입을 의미하는 것이다. 이는 1990년도 중반에 건설기술용역의 한 유형으로 CM(for Fee) 제도를 도입한 것과는 본질적으로 매우 다른 의미를 지닌다.

둘째, CM at Risk는 기본적으로 종합건설사(General Contractor)의 비즈니스 영역이다. 이는 CM at Risk 제도가 도입된다는 소식에 새로운 CM수요가 창출될 것으로 기대하였던 CM용역사들에게는 실망스러운 소식일 것이다. 그러나 CM at Risk는 본질적으로 종합건설사의 비즈니스 일 수 밖에 없다. CM at Risk 사업자는 전문건설업체를 협력(하도)업체로 ‘거느리는’ 사업자이고 이는 기본적으로 종합건설업 등록을 전제로 해야 가능한 것이다. 미국의 경우도 CM at Risk 사업자에게 건설업 면허를 요구하는 것이 일반적인 경향이다.

마지막으로 CM at Risk는 설계시공분리방식이 ‘전반전(시공이전단계)’으로 확장된 형태이며 이것이 CM at Risk의 태생적인 특성이다. 즉, 설계시공분리방식에서는 종합건설사가 시공단계에만 참여하던 역할이 CM at Risk에서는 종합건설사가 시공이전단계 건설사업관리서비스(Pre-construction management service)도 제공하는 형태로 확장된 것이다. 이러한 특성 때문에 CM at Risk 사업자의 계약적 위상은 “시공이전단계 용역자(consultant) + 시공단계 시공자(contracting)”라는 특성을 지니게 된다. 이러한 특성은 시공이전·이후 단계에서 모두 용역자(consultant)라는 계약적

1) 건설산업기본법 입법안에는 CM at Risk가 “시공책임형 건설사업관리”로 명명되어 있다.

위상을 지니는 CM for Fee 사업자와는 근본적으로 구별되는 것이다.

### 3. CM at Risk 제도 도입에 따른 6가지 현안과 발전 방향

CM at Risk 제도 도입에 따른 주요 현안은 6가지 정도로 요약될 수 있고 주요 내용과 발전방향은 다음과 같이 정리될 수 있다.

#### (1) CM at Risk 업역

CM at Risk 제도가 도입되면 자연스럽게 CM at Risk 사업자를 위한 새로운 업역의 필요성에 대한 논의가 발생 할 수 있다. 결론적으로 말하자면 CM at Risk를 위한 별도의 업역 제도는 필요하지 않다. 이미 논의한 바와 같이 CM at Risk는 기본적으로 조달방식의 한 가지이다. 만일 CM at Risk라는 조달방식을 위한 별도의 업역이 필요하다면 설계 시공일괄방식(턴키)을 위한 별도의 업역도 필요하다는 이상한 논리가 성립된다. 다만, 종합건설업 등록을 CM at Risk 사업자의 최소 요건으로 규정할 필요는 있다.

#### (2) CM 사업자 선정 시점과 방식

CM at Risk 사업자 선정 시점과 방식은 상호 매우 밀접한 연관성을 지니고 있다. 가장 근본적인 이슈(issue)는 CM at Risk 사업자를 사업초기단계에 선정하여 활용하는 것이 바람직한데 이 시기는 설계가 아예 존재하지 않거나 아주 기초적인 설계만이 존재하는 시점이기 때문에 CM at Risk 사업자의 대가를 결정하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 즉, CM at Risk 사업자를 선정하기 위한 입찰 과정에서 CM대가(용역비와 공사비 포함)를 평가해야 하지만 설계가 구체적으로 마련되지 않은 시점이기 때문에 CM대가 중 공사비 부분을 산정하거나 평가하는 것이 쉽지 않다.

이러한 이유 때문에 CM at Risk 사업자의 선정은 자격과 역량(qualifications) 중심으로 선정하는 것이 바람직하며 CM대가 중 용역대가 부분에 한해서는 경쟁 요소로 포함시킬 수도 있다. 물론 CM at Risk 사업자 선정 시점(또는 설계도서의 완성도 수준)에 따라서는 CM대가 중 공사비 부분도 제출토록 할 수도 있지만 이는 계약적으로 구속을 갖는 입찰 금액이 아닌 참고 가격(reference price)으로 활용하는 것이 바람직하다. 결국 CM at Risk 사업자 선정 시점은 가능한

한 사업초기단계가 CM효과를 극대화시키기 위해 바람직하고 CM사업자 선정도 가격(공사비) 보다는 자격과 역량 중심으로 선정하는 것이 바람직하다.

#### (3) CM대가 방식

CM at Risk 대가 방식 중 가장 대표적인 형태는 최대공사비보증방식(GMP: Guaranteed Maximum Price)이다. 물론 이 방식이 유일한 방식은 아니고 다른 대가 방식과 부분적으로 혼용되어 사용될 수도 있지만 GMP방식이 CM at Risk 방식의 가장 대표적인 대가 방식임에는 틀림이 없다. 이 방식은 기본적으로 실비정액보수가산방식(Cost+Fee)을 바탕으로 하고 있으며 공개개정운영(open book accounting)을 원칙으로 한다. 다만 상한선(ceiling)이 있다는 것이 전형적인 실비정액보수가산방식과는 다른 점이다. CM at Risk 방식에서 GMP방식이 대표적인 방식으로 활용될 수밖에 없는 이유는 앞에서 논의한 CM at Risk 사업자의 선정 시점 때문이다. 즉, CM사업자를 사업초기단계에서부터 활용하고 싶어도 CM대가 중 공사비 부분을 확정할 수 없기 때문에 발주자 입장에서 예산의 확정성 측면에서 불안 할 수밖에 없다.

이를 해결하기 위해 GMP방식이 등장한 것이다. GMP방식으로 CM at Risk 사업을 진행하는 경우에는 CM사업자 선정 시 CM대가 중 공사비 부분을 확정하지 않고 일단 용역비만을 지급하며 선정된 CM사업자를 활용한다. 그 이후 설계가 보다 구체화되면 - 일반적으로 50%~70% 완성도 - 그 시기에 가서 발주자와 CM사업자가 공사비 부분을 확정하고 용역비와 공사비를 합해 GMP로 합의하는 것이다. GMP방식의 효과적인 운영을 위해서는 예비비(Contingency), 공개개정운영(Open Book Accounting), 공사비절감보상액(shared savings), GMP 협상 등이 중요한 현안이며 CM at Risk 제도를 도입하는 과정에서 풀어야 할 가장 어려운 과제이기도 하다.

#### (4) 책임감리와의 관계

현행 건설기술용역인 CM(for Fee)제도에서는 CM사업자가 책임감리자의 역할을 담당할 수 있도록 규정하고 있기 때문에 별도의 책임감리자 선임이 요구되지 않고 있다. CM at Risk 제도 도입 시 이 경우도 CM for Fee 제도의 경우와 마찬가지로 별도 책임감리자의 선임이 필요하지 않을까? 결론은 책임감리 수준은 아닐지라도 최소한의 발주자 측 감리기능은 필요하다는 것이다.

이미 위에서 논의한 바와 같이 CM at Risk 방식은 종합 건설사를 CM at Risk 사업자로 하며 설계시공분리방식을 근저(根底)로 하고 있다. 이러한 구도에서 발주자 측의 최소 감리 기능은 존재하는 것이 바람직하다. 현행 제도의 틀에서 보자면 발주자의 직접 감독·감리나 검측감리가 최소 감리 기능의 예가 될 수 있다.

### (5) CM at Risk 대상 사업

CM at Risk 대상 사업은 CM at Risk 방식의 효과성을 극대화 할 수 있는 유형으로 설정되는 것이 바람직하다. CM at Risk 방식이 적용되는 사업들의 주요 특징은 (1) 발주자가 설계 통제권을 원하고 (2) 단순·표준 설계가 가능하여 GMP방식에 대한 부담이 상대적으로 적으면서도 (3) 공기 단축을 위해 Fast Track이 필요하고 (4) CM서비스를 통해 발주자의 인력/역량 부족을 해결하여 사업관리 부담을 줄이면서 (5) 사업의 효율성 향상을 목표로 하는 사업 유형으로 나타나고 있다.

미국 공공 건설사업의 경우, CM at Risk 사업은 토목사업 보다는 건축사업에서 활용도가 높은 것으로 나타나고 있다. 공공 건축사업의 경우도 각 주마다 차이는 있지만 공공청사와 교육시설에서 활용도가 높은 것으로 나타나고 있다. 향후 국내 건설산업에서 CM at Risk 대상사업을 설정하는 경우에도 상기 주요 특징을 고려하되 발주자의 필요에 따라서는 선택할 수 있는 기회를 열어 두는 것이 바람직하다.

### (6) 기타 관련 현안

CM at Risk 제도를 국내 건설산업에서 효과적으로 운영하기 위해서는 상기 현안들 이외에도 국가계약법과 건설기술관리법 등 관련 법령에 CM at Risk 제도를 반영할 필요가 있다. CM at Risk 표준 계약서·약관의 개발, 공개개정 방식 운영을 위한 제도적·실무적 시스템 구축, 발주자를 위한 CM at Risk 운영 가이드·매뉴얼 등의 개발 등도 중요한 현안이다. 또한 CM at Risk에 대한 발주자의 이해와 인식을 제고하는 것도 빼놓을 수 없는 중요한 현안으로 꼽을 수 있다.

## 4. 맺음말

CM at Risk 제도의 도입은 발주자의 조달방식 선택권 다양화, 자격과 역량 중심의 글로벌 스탠더드 경쟁, CM서비스

를 통한 발주자의 사업관리 역량 강화, 발주자의 투자가치 및 건설사업의 효율성 향상 기회를 제공한다는 측면에서 긍정적인 의의를 찾을 수 있다.

그러나 우리 건설산업에는 낯선 조달방식인 CM at Risk를 도입하고 시행하는 것은 분명 새로운 도전이다. CM at Risk 제도를 도입하면서 반드시 명심해야 할 것이 있다. 어떤 조달방식이건 장점만 지닌 조달방식도 없고 단점만 지닌 조달방식도 없다는 것이다. 즉, '최고'의 조달방식은 존재하지 않으며 '최적'의 조달방식만이 존재한다는 시각으로 CM at Risk를 신중하고 차분하게 접근할 필요가 있다는 의미이다.

CM at Risk방식은 분명 전통적인 설계시공분리방식에 비해 보다 진보되고 세련된(advanced & sophisticated)방식이다. CM at Risk방식이 지니고 있는 장점들을 통해 발주자의 투자가치와 건설사업의 효율성을 향상시킬 수 있는 기회가 제공될 수 있다. 그러나 진보되고 세련된 조달방식은 동시에 진보되고 세련된 관련 제도 시스템과 사용자(발주자)를 요구한다. 결국 향후 CM at Risk 제도의 정착을 위한 과제는 CM at Risk방식이 지닌 장점을 극대화하고 단점을 최소화 할 수 있는 제도적·실무적 기반을 조성하고 발주자의 인식과 수용성을 제고하는 것이라고 압축될 수 있다.

· 김한수 e-mail : hskim@sejong.ac.kr