



01

SPECIAL THEME

우리나라 CM제도의 도입 실태 및 최근 CM시장 동향

글 최성문 한국CM협회 전무이사

1. 머리말

우리나라 건설산업이 선진화를 이룩하기 위해서는 무엇보다도 투명화, 효율화가 전제되어야 하고 이를 위해서는 과학적이고 체계적인 관리방식인 건설사업관리[이하 CM(Construction Management)이라 함] 제도의 정착이 필수적이다.

미국 등 선진국에서는 이미 60년대부터 CM을 도입하여 활발하게 활용되고 있지만, 우리나라는 CM이 제도화된 지 13년이 지났으나 CM에 대한 인식부족 등 여러 가지 요인으로 인하여 당초 기대와는 달리 크게 활성화되지 못하고 있는 실정이다. 다행히 최근 들어 정부에서 건설산업의 경쟁력 강화를 위해 선진건설관리기법인 CM제도를 하루빨리 정착시키는 것이 중요하다고 판단하여, 관련법령 및 세부규정 등 그동안 나타난 미비점을 개선하고 매 5년마다 수립하는 건설산업진흥기본계획 및 건설기술진흥기본계획 등 각종 정책에 반영하여 시행하는 부단한 노력을 전개하고 있다.

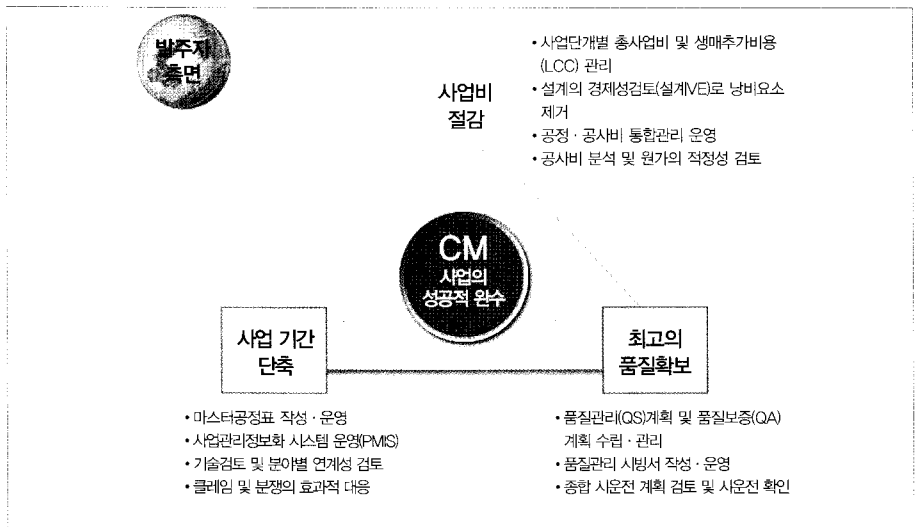
또한 전문인력이 부족한 지방자치단체를 비롯하여 많은 발주기관들이 CM발주를 확대하거나 각별한 관심을 보이고 있어 21세기 새로운 CM시대를 활짝 열어갈 좋은 조짐을 보이고 있다.

이에 CM에 대한 이해를 돕기 위하여 우리나라 CM제도의 도입실태와 최근 CM시장 동향을 살펴보고자 한다.

2. CM제도 도입 실태

CM이란 건설사업관리자가 건설공사의 첫 시작단계인 기획부터 타당성 조사·분석·조달·계약·감리·평가·사후관리 등과 설계·사공에 관한 관리업무 중 전부 또는 일부를 발주자로부터 위탁받아 각 분야별 전문지식과 경험을 갖춘 자로 하여금 종합적·체계적으로 관리함으로써 사업기간 단축, 사업비 절감, 적정 품질확보 등 최대의 사업성과(도표1 참조)를 거둘 수 있도록 하는 적극적인 건설관리 활동이다. 이러한 CM은 단순히 건설의 한 분야로서 나타난 새로운 업

〈도표1〉 CM의 기대효과



종이 아니라 건설사업 자체를 합리적이고 효율적으로 관리하여 최대의 효과를 거양하려는 목적에서 이루어진 자연발생적인 종합관리기법이라 할 수 있다.

우리나라에 CM이 알려지기 시작한 것은 70년대 후반 해외건설이 절정기에 달했을 무렵부터였으며, 성수대교와 삼풍백화점 붕괴, WTO체제 출범에 따른 건설시장 개방 등을 계기로 정부에서 부실공사 방지 및 건설산업의 경쟁력 제고를 위한 목적으로 1996년 12월 30일 건설산업기본법에 CM의 정의와 업무위탁 근거를 신설함으로써 CM제도의 기틀을 마련하였다. 그리고 1999년도에는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법) 시행령에 CM계약을 체결할 수 있는 근거를 신설하였다.

그러나 건설산업기본법 개정 이후 관련규정 정비가 지연됨으로써 CM이 활성화되지 못하고 CM 본연의 장점을 살릴 수 있는 환경이 조성되지 못하자 2001년도에 들어 공공건설사업 효율화 방안의 일환으로 공공공사에 CM을 적극 활용할 수 있도록 건설기술관리법령에도 세부시행 근거를 마련하였으며 CM업무지침, CM대가산정기준, 건설사업관리자 사업수행능력평가기준, 건설사업관리자의 손해배상관련규정인 설계·감리 등 용역손해배상보험 또는 공제업무요령 등 하위지침을 마련하였다.

또한 2002년도에는 발주자가 적정한 건설사업관리자를 선정할 수 있도록 정보를 제공하고자 건설산업기본법을 개정하여 건설사업관리자 CM능력평가·공시제도를 도입하고 동법 시행령 및 시행규칙을 개정하여 2003년부터 시행하였다.

2005년도에는 지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(지방계약법) 시행령에도 CM계약을 체결할 수 있는 근거를 신설하였으며, 2009년 11월에는 건설기술관리법 시행령을 개정하여 발주청이 건설공사를 시행하려면 공사내용에 관한 기본적인 개요(기본구상)를 마련할 때 CM 적용여부를 검토하도록 제도화 하였다.

이처럼 정부에서는 CM을 활성화시키기 위해 지속적으로 CM관련 제도를 정비하고 있다.

그럼 지금부터 우리나라 CM제도에 대하여 몇 가지 세부적으로 살펴보고자 한다.

첫째, CM사업을 수행할 수 있는 자이다.

건설산업기본법 제26조에 의하면 발주자가 필요한 경우 CM업무의 전부 또는 일부를 CM에 관한 전문지식과 기술능력을 갖춘 자에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 발주자로부터 CM을 위탁받아 수행하는 자, 즉 건설사업관리자가 수행하는 CM업무의 내용이 이법 또는 관계법령에 의하여 신고·등록 등을 하여야 하는 업무인 경우에는 당해 법령에 의한 신고·등록 등을 한 후가 아니면 이를 수행할 수 없도록 규정하였다. 이에 따라 발주자가 CM발주 시 입찰참가 자격에 해당공사에 대한 관련 업종보유자를 제한하여 시행하고 있다. 그 이유는 정부에서 CM도입 시 CM업무 범위가 매우 광범위하기 때문에 건설생산체계의 큰 틀에서 혼란이 없도록 하고자 CM업(業) 면허제도를 도입하지 않고 규정한 것인데 이것이 마치 CM은 아무나 할 수 있는 것처럼 잘못 인식되고 있다.

이처럼 건설사업관리자의 일정한 자격기준이 없기 때문에 발주자가 CM으로 발주하고자 할 경

우 적정한 건설사업관리자를 선정하는데 정보가 부족하여 많은 어려움을 느끼고 있어 CM활성화의 저해요인으로 작용하였다.

따라서 정부에서는 앞에서 설명드린 바와 같이 발주자가 손쉽게 적절한 건설사업관리자를 선정할 수 있도록 정보를 제공함과 동시에 건설사업관리자의 업무역량을 제고하고자 건설산업기본법 제23조의 제2항 규정을 개정하여 건설사업관리자의 CM실적, 건설관련 실적, CM관련인력보유현황, 재무상태, 신용평가내용(임의 사항), 보유업종 등 CM능력을 평가하여 정부에서 운영하고 있는 건설산업지식정보시스템에 평가·공시토록 하고 이 업무를 한국CM협회에 위탁하여 2003년도부터 시행하고 있다.

둘째, CM업무범위이다.

CM업무 내용은 건설기술관리법시행령 제39조의 제4항에 따라 건설공사의 기본구상 및 타당성조사관리, 계약관리, 설계관리, 사업비관리, 공정관리, 품질관리, 안전관리, 사업정보관리, 기타 CM용역 계약에서 정하는 사항으로 규정되어 있으며 세부사항은 국토해양부장관 고시로 CM업무지침이 정해져 있다.

그리고 건설산업기본법 제2조에 의하여 CM은 발주자의 필요에 따라 건설사업의 전부 또는 일부를 선택적으로 적용할 수 있도록 규정되어 있다. 따라서 CM업무범위를 정할 때에는 이러한 점을 감안하여 건설공사 및 발주자의 특성에 따라 입찰안내서에 사업목표 달성을 가시화할 수 있도록 구체적이고 명확하게 제시하는 것이 중요하다. 다만 건설산업기본법 제2조의 제6호에 명시되어 있는 바와 같이 감리업무는 설계나 시공단계에 있어서 CM업무의 일부이나 업무범위 및 책임한계 등을 명확하게 구분하는데 한계가 있다.

정부에서는 이러한 혼돈을 방지하기 위하여 건설기술관리법 제22조의 제5항에 발주청이 CM을 적용하는 건설공사가 설계감리 또는 책임감리 대상공사인 경우에는 당해 CM업무범위에 설계감리 또는 책임감리 업무를 반드시 포함하도록 의무화하고 있다. 이러한 점에서 발주자는 CM의 역할을 감리업무에서 약간 추가한 업무로 보는 인식은 건설사업관리자로 하여금 품질관리 업무에 치중하게 하고 이로 인해 중요한 CM업무에 소극적이게 한다는 점에서 지양해야 할 것이다.

셋째, CM발주방식이다.

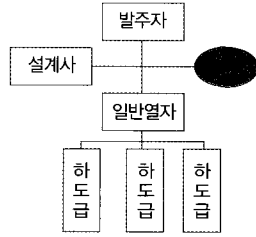
CM방식은 건설사업관리자의 역할과 책임에 따라 형태별로 다양하나 일반적으로 크게 업무범위에 시공을 포함하지 아니한 용역형 CM방식(CM for Fee, 도표2 참조)과 시공을 포함한 CM방식(CM at Risk, 도표3 참조)으로 나눌 수 있다.

그러나 현재 공공공사에서는 여러 가지 제도적인 제약 때문에 주로 용역형 CM방식을 활용하고 있으며 시공을 포함한 CM방식은 활용되지 못하고 있어 CM활성화에 저해요인이 되고 있다. 따라서 정부에서는 최근 시공을 포함한 CM방식을 도입하기 위해 건설산업기본법 개정을 추진하고 있다.

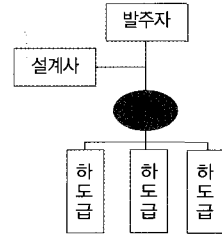
넷째, CM발주시기이다.

발주자가 CM을 채택한 이유는 주로 전문지식이나 인력이 부족하기 때문에 역량을 강화하여 사

〈도표2〉 용역형 CM (CM for Fee)



〈도표3〉 시공책임형 CM (CM at Risk)

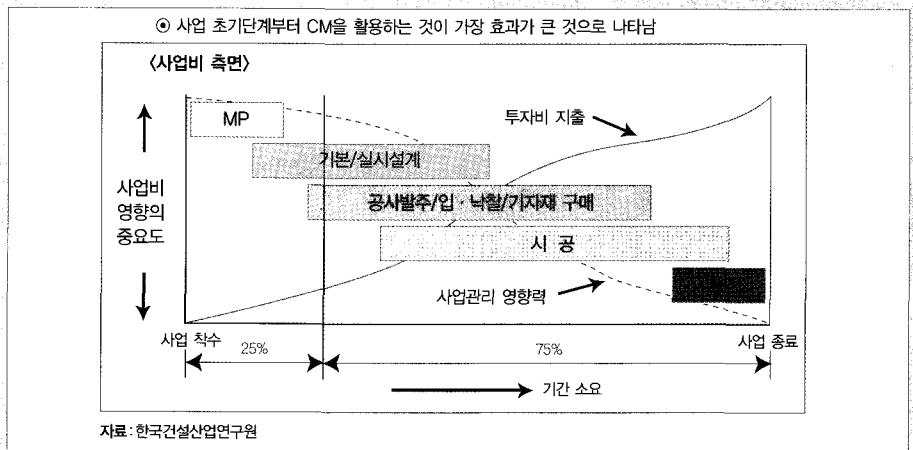


업을 성공적으로 수행하기 위함이다. 따라서 CM효과를 최대화하기 위해서는 가급적 빨리 건설사업관리자를 투입하여 전체사업비, 공정, 품질 등 영향력이 큰 요소들을 투명하게 체계적으로 집중 관리할 수 있도록 해야 한다. 이러한 측면에서 CM발주가 시기적으로 사업초기단계인 설계 전단계에서 이루어질 수 있도록 하는 것이 가장 효과적(도표4 참조)이다.

그러나 국내에서는 CM에 대한 이해부족으로 차일피일 미루다 설계자 또는 시공자 선정 공고 후에 건설사업관리자 선정이 이루어짐으로써 설계·시공자 입찰안내서 등에 CM과 연계된 내용을 제대로 포함시키지 못하여 실제 건설사업관리자가 CM업무를 수행하는데 많은 어려움을 느끼고 있는 실정이며 CM효과도 제한적이다.

이에 따라 정부에서는 CM효과를 극대화하기 위해서 발주자가 건설공사를 시행하고자 하는 경우 공사내용에 관한 기본적인 개요(기본구상)를 마련할 때 CM적용 여부를 검토하도록 건설기술관리법 시행령을 개정('09. 11. 26)하였다.

〈도표4〉 CM도입 시기별 효과 추이



다섯째, CM사업자 선정방식이다.

건설사업을 성공적으로 수행하기 위해서는 무엇보다도 우수한 CM사업자를 선정하는 것이 매우 중요하다. CM사업자 선정방식은 공공공사의 경우 건설산업기본법, 건설기술관리법, 국가계약법, 지방계약법 등 관련법령에 의하여 적격심사방식, 협상방식, 기술·가격분리방식 중 발주자가 선택하여 시행하도록 규정되어 있으며 주로 사업수행능력평가(PQ), 기술제안서평가, 가격평가를 통하여 낙찰자를 선정하고 있다.

입찰참가자격은 CM업무내용이 건설산업기본법이나 관련법령에 의하여 신고·등록 등을 하여야 하는 업무인 경우에는 당해 법령에 의한 신고·등록을 한자 여야 한다. 다만, 제한경쟁을 할 경우 정부입찰계약집행기준, 지방자치단체 제한경쟁계약운영요령, 국토해양부 건설사업관리자 사업수행능력 세부평가기준 등에 의하여 감리업무가 중요한 부분이기 때문에 CM실적만으로 제한하지 못하도록 규정되어 있으므로 일정금액의 CM실적 또는 감리실적 등으로 제한하는 것이 바람직하다.

여섯째, CM대가 책임과 권한 및 손해배상 문제이다.

먼저 발주자가 CM대가를 산정할 때에는 국토해양부에서 고시하고 있는 「CM대가 기준」에 의거 공사비율방식과 실비정액가산방식으로 하도록 규정되어 있다. 그러나 현행 기준은 CM업무에 비해 너무 낮아 제대로 된 CM사업을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 조속히 현실화되어야 할 것으로 생각된다. 그리고 건설사업관리에 대한 책임한계 및 손해배상문제에 대해서는 건설기술관리법 제22조의 제3항 및 설계·감리 등 용역손해배상 또는 공제업무요령에 상세히 규정되어 있다. 현재 CM시장에서 주로 적용되고 있는 용역형 CM방식의 경우 건설사업관리자는 발주자의 대리인 역할이고 시공을 포함하지 않기 때문에 건설공사의 관한 근본적인 책임은 발주자에게 있다. 따라서 건설사업관리자가 발주자나 제3자에게 재산상의 피해를 발행하게 한 때에는 건설사업관리자가 배상하여야 한다.

그리고 시공을 포함한 CM방식의 경우에는 아직까지 공공공사에서 활용되고 있지 않지만 일반적으로 계약상대자와 계약을 체결한 바에 따라 시공을 책임지고 수행하기 때문에 건설사업관리자가 공사금액·공정·품질 등을 책임지는 것으로 알려져 있다.

CM용역에 대한 손해배상보험 또는 공제가입에 따른 비용은 발주청에서 용역비용에 계상하여야 하며 건설사업관리자는 1,000만 원 이내에서 가입금액의 1,000분의 1을 부담하여야 한다. 그리고 손해배상보험 또는 공제증서는 건설사업관리자가 CM용역 계약 시 발주자에게 제출하여야 하며 현재 용역형 CM에 대한 손해배상보험 또는 공제업무는 보험회사 또는 건설관련 공제조합에서 취급하고 있다.

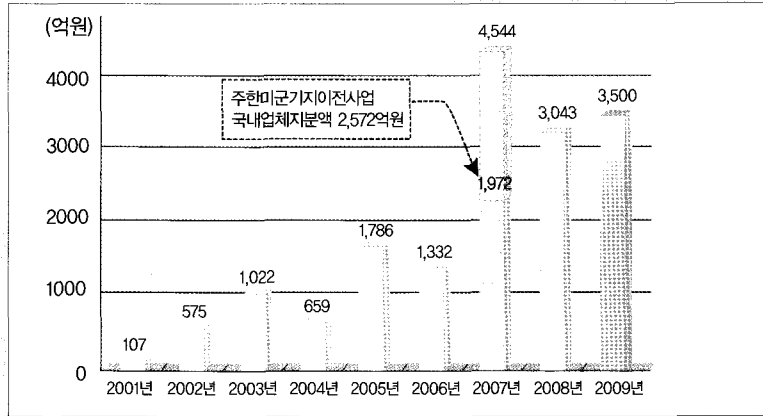
3. 최근 CM시장 동향

우리나라 CM제도는 앞에서 설명한 바와 같이 1996년 12월 말에 도입되었으나 1997년 하반기에 불어 닥친 IMF 외환위기로 인하여 많은 시련을 겪었다. 이에 따라 시행 초기에는 서울 상암동 월드컵주경기장을 비롯, 전주, 수원, 울산, 광주, 제주월드컵경기장과 영주신제조창 건설사업, 남원원료공장 현대화사업 등 CM이 적용된 공공 프로젝트는 극히 적었다.

그러나 2001년 들어 정부에서 건설기술관리법령에 의거 CM에 관한 세부시행규정을 마련하는 등 CM제도 정비와 함께 CM에 대한 발주자의 인식도 및 각계 수요자의 관심이 확대되면서 전문 인력이 부족한 지방자치단체를 비롯하여 CM발주가 급속히 확대되기 시작하였다.

2009년도 건설사업관리자 CM능력평가·공시 현황에 의하면 1997년 1월부터 2008년 12월까지 총 CM실적은 1조 3,400억 원인 것으로 집계되고 있다. 연도별(도표5 참조)로는 2001년도 107억 원에서 2005년도 1,786억 원, 2007년도 4,544억 원, 2008년도 3,043억 원이다. 그리고 2009

〈도표5〉 연도별 CM실적



년도에는 글로벌 외환위기에도 불구하고 약 3,500억 원 정도 수수한 것으로 추정되고 있다. 다만 2007년도 CM실적이 높게 나타난 것은 대형국책사업인 주한미군기지 이전사업 발주에 따른 것이다.

분야별로 살펴보면 금액으로는 공공이 53%, 민간이 47%로 나타나고 있으나 건수로는 민간분야가 훨씬 많은 것으로 나타나고 있다. 또한 공종별로는 건축 84%, 토목 12%, 기타 산업설비 등이 4%로서 건축분야가 주종을 이루고 있으며, CM이 활성화되기 위해서는 토목부문과 더불어 소방방재분야에 대한 발주가 확대되어야 할 것으로 분석되고 있다.

또한 최근 CM발주 유형을 살펴보면 공공분야의 경우 군기지 이전사업, 여수엑스포, 기업·혁신도시, BTL, 공항, 철도, 택지 및 단지조성, 박물관, 전시관, 테마공원, 공공청사, 문화예술회관, 터미널, 경기장 등 체육시설, 학교시설 등이며, 민간분야에서는 주상복합건물 및 아파트(재개발·재건축 등), 초고층빌딩, 백화점, 할인점, 극장 등 다중이용시설, 레저타운, 골프장, 공장 및 병원, 대형복합개발 PF사업 등 매우 다양하다. 그리고 CM발주 패턴도 과거에는 실시설계 또는 시공단계에서 주로 발주했으나 이제는 이러한 틀에서 벗어나 대부분 기획단계 또는 기본설계단계에서 발주하고 있는 추세이다.

4. 맺음말

이상과 같이 우리나라 CM제도의 도입실태와 최근 CM시장 동향에 대해서 살펴보았다. 이제는 CM제도의 큰 틀이 어느 정도 마련되었고 또 CM발주도 꾸준히 증가추세에 있으며 CM에 대한 인식도 그 어느 때보다 높아지고 있다. 그러나 기존의 건설산업구조와 생산시스템, 건설관행으로는 선진관리기법인 CM제도가 정착되고 활성화되기에는 한계가 있다. 따라서 정부에서는 그동안 시행상 나타난 제반 미비점과 지원제도를 조속히 개발·보완하고 공공부문에 CM을 활발히 적용하여 민간부문의 CM정착화를 유도하는 등 건설경쟁력 향상에 힘써야 할 것이다. 또한 CM기업들도 글로벌 금융위기 후 새로운 경제질서 변화에 대비하여 CM을 중요한 경영전략으로 삼고 CM역량을 국제적인 수준으로 제고시켜 양질의 서비스를 제공하여야 할 것이다. 아울러 세계건설시장에도 CM을 수출할 수 있도록 아낌없는 투자와 노력을 기울여 명실상부한 글로벌 CM기업으로 성장·발전할 수 있기를 기대한다. ☺