

CM at Risk 활성화와 전문건설업계 대응방안



유일한 대한건설정책연구원 연구위원, 공학박사

1. 서 언

최근 들어 국내 공공건설공사의 발주제도는 지속적으로 다양화 또는 선진화(기술제안입찰제도의 도입, 최적가치낙찰제 및 종합심사낙찰제 도입 등) 되어가는 추세이다. 시공 책임형 건설사업관리(이하 'CM at Risk'라 함) 제도 역시 이러한 추세 속에 「건설산업기본법」(이하 '건설법'이라 함)에 도입된 바 있다. 2011년 5월 건설법 제2조에 CM at Risk 정의의 규정이 신설되고 동법 제26조에 건설사업관리자(CMr) 업무 수행에 관한 단서조항이 마련되었으나, 시행을 위한 세부적 법령 정비¹⁾가 이루어지지 않으면서 아직까지 시범사업조차 실시되지 못하고 있는 상황이다. 공공부문에 CM at Risk 방식이 제대로 도입되어 활용된다면 발주자의 이윤 및 편익 증대와 더불어 1) 건설기업들(대·중소기업, 원·하도급)간의 상호협력 증진 및 동반성장, 2) 건설기업들의 기술력 및 관리능력 제고, 그리고 이를 통해 3) 해외시장 진출의 확대 및 동반진출 활성화를 이루는데 매우 획기적인 발주방식이 될 수 있다. 그러나 국내 공공부문에 CM at Risk 방식이 도입·활용되기 위해서는 현재 하도급공사를 주로 담당하고 있는 전문건설업체들의 역할이 매우 중요한데, 전반적으로 전문건설업계는 CM at Risk 시행에 대한 대응 또는 대비가 미진한 상황이다. 즉, CM at Risk 방식의 성공 열쇠

는 1) 전문건설업계의 적극적인 지지와 참여, 2) 원도급자인 건설사업관리자(CMr)와 공종별 시공을 담당하는 전문건설업체들의 훌륭한 파트너십, 그리고 3) 해외에서도 인정받을 수 있을 정도의 전문건설 기술경쟁력 확보라 할 수 있기 때문에 전문건설업계가 CM at Risk 제도의 중요한 열쇠를 쥐고 있다는 것이다. 따라서 본고는 이와 같은 관점에서 국내 공공부문에 CM at Risk 방식이 활성화되기 위해 전문건설업체들이 어떤 역할을 해야 하며, 무엇을 준비해야 하고, 또 정부는 향후 시범사업 추진 및 법령 정비시 어떠한 제도적 고려를 해야 할지에 대해 제안하고자 한다.

2. 미국의 CM at Risk 운영 시스템²⁾

미국의 CM at Risk 사업자(CMr) 선정에 있어 가장 중심이 되는 공통적이고 핵심적인 사항은 가격보다 기술력으로 몇 개의 업체를 선정하고 그 중 최상위 업체와 가격 협상을 통해 최종 낙찰자를 선정하는 방식을 채택하고 있다. 따라서 CMr 선정은 프로젝트의 특성과 발주자의 재량에 따라 quality based selection(QBS)을 기반으로 최고가치 제공자(best value provider)를 선정하는 프로세스를 거치게 된다. 미국 공공건축에서의 CM at Risk 발주방식을 소개하고 있는 한 연구자료(안용한, 2013)는 버지니아(Virginia)와 노

1) CM at Risk의 시행을 위해서는 건설법을 비롯한 「건설기술관리법」(이하 '건기법'이라 함, 건기법의 경우 2014.5.23일부터 「건설기술진흥법」으로 전면 개정되어 시행 예정임), 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 '국가계약법'이라 함), 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 '지방계약법'이라 함) 및 「하도급거래 공정화에 관한 법률」(이하 '하도급법'라 함) 등에 세부적 제반 규정 마련 및 법령 정비가 요구됨.

2) 본고는 CM at Risk 방식에서의 전문건설업체 역할에 중점을 두고 있으므로, 미국 사례를 소개함에 있어서도 다른 제반 사항들은 생략한 채 CMr 및 하도급자 선정 과정과 기준에 대해서만 주로 기술하였으며, 자세한 사항은 대한건설정책연구원의 연구보고서(시공책임형 건설사업관리 제도의 현황 및 전문건설업계의 대응방안, 2013.12)를 참고하기 바람.

스캐롤라이나(North Carolina) 주정부의 시스템을 기반으로 미국 공공건축의 CM at Risk 사업자 선정 프로세스를 다음과 같은 단계로 제시하고 있다(그림 1 참조).

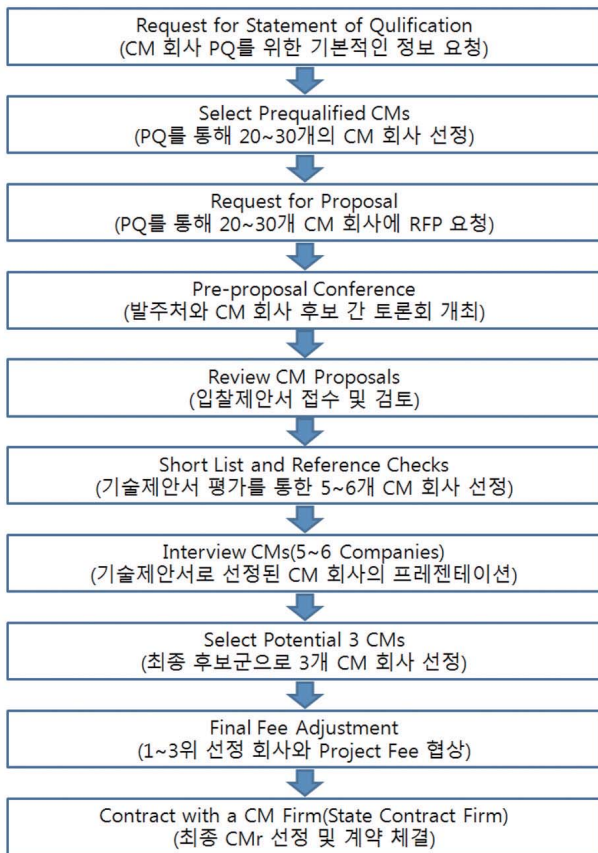


그림 1. 미국 공공건축의 CM at Risk 사업자 선정 프로세스

상기와 같은 프로세스로 선정된 CMr는 각 공종별 공사 수행을 위해 공개입찰을 통해 하도급공사 제안서를 접수받아 주요 공종의 전문건설업체를 선정한다. 하도급 입찰참가자의 가격 및 제안서는 발주자, 설계자, CMr를 제외하고는 외부에 공개하지 않으나, 낙찰자로 선정이 되면 보통 모든 입찰자료를 공개하고 있다. 하도급업체를 선정하기 위한 기준들은 발주자, 설계자, CMr가 공동으로 마련하며, 주요 선정기준으로는 가격, 제안서의 완결성, 재정상태, 업무과중여부, 유사 공사의 경험, 사업수행 실적, 참고인 의견 등이 활용되고 있다. CMr가 하도급 입찰에 참가한 모든 업체들을 평가하고 나서 추천한 업체를 발주자가 선택하지 않고 다른 하도급업체를 선정하게 될 경우 발주자는 이로 인해 발생하는 공사기간 변경, GMP 변경, 리스크 등에 대해 보상을 하는 것이 원칙이다. 반면, CMr에 의해 선정된 하도급업체가 수행 중 잘못을 일으키거나 공사를 수행할 수 없게 될 경

우 CMr는 별도의 입찰과정 없이 해당 부분을 직접 수행하거나 혹은 다른 하도급업체로 대체해서 완성하지 못한 부분에 대한 계약적인 의무를 다하게 된다. 한국건설산업연구원(2006) 보고서에 따르면, 미국 텍사스주 공립교육법에서는 만일 CMr가 공사 일부를 직접 시공하기를 원한다면 다른 하도급업체와 마찬가지로 입찰에 참여하여야 하고, CMr의 입찰가격 및 제안서가 발주자에게 최고가치(best value)를 제공한다는 것이 판명될 경우에 한해 CMr가 해당 공사의 일부분을 시공할 수 있도록 규정하고 있다고 한다. 아울러, 미국 버지니아와 노스캐롤라이나 주에서는 CM at Risk 방식에서 전문건설업체(하도급자) 선정과 관련해 다음과 같은 일반적인 원칙들을 가지고 있다(안용한, 2013).

- CM at Risk 방식은 원칙적으로 CMr가 하도급업체를 이용하여 모든 프로젝트(공사)를 진행하며 CMr가 자체적으로 일부 직접시공 할 수도 있으나, 그 비율이 10%를 초과할 수 없음.
- 하도급업체의 문제는 최종적으로 CMr에게 돌아가므로 가격보다는 quality based selection 또는 best value를 통한 업체 선정으로 CMr의 시공단계 리스크를 줄여야 함.
- 발주자도 하도급업체에 대한 사후평가를 철저히 하고 그 내용(하도급업체의 능력, 문제점 등)을 CMr와 공유해 우수 업체가 선정될 수 있도록 해야 함.

반면, 미국건설협회(AGC)에서는 CM at Risk 발주방식에서 하도급자의 역할 및 책임에 대해 다음과 같은 몇 가지 기준 또는 원칙을 제시하고 있다(Michael E. Kenig, 2011).

- CM at Risk 방식에서도 하도급업체는 전통적 역할인 시공을 담당하지만, 설계단계의 조기 참여가 요구되기도 함.
- 하도급업체가 설계단계의 조기 참여를 통해 프로젝트의 효율성을 높이는 역할을 하기 위해서는 우수한 견적능력과 설계검토 능력을 가지고 있어야 함.
- 설계능력을 갖춘 하도급업체는 조기 참여를 통해 설계시공 통합발주 하도급자(Design-Build subcontracting)가 될 수 있으나, 대개의 경우 설계에 대해 책임을 지지 않는 설계조력자(Design-Assist)로서의 역할을 하게 됨.
- 하도급업체 선정은 quality based selection 또는 best value 방식에 의하며 계약은 다음과 같은 형태가 주를 이룸.
 - Fees and contracted with an open-book GMP

- Cost-Plus
- Target Price basis of reimbursement
- 발주자 또한 CMr와 함께 하도급업체 선정 과정에 적극적으로 참여하며, 주로 다음과 같은 과정에 참여하고 있음.
 - 하도급업체의 책임범위 검토
 - 하도급공사의 가격
 - 하도급업체의 선별 및 평가
 - 적정 하도급업체 추천 및 최종 승인 등
- CMr의 하도급업체 선정은 원칙적으로는 발주자가 CMr를 선정한 것과 같은 방식에 의하지만, 그렇지 않은 경우도 있음.
 - 하도급업체 선정시 발주자와 CMr의 이익 극대화를 위해 최저가 방식을 사용하기도 함.
 - 하도급 선정방식은 입찰안내서 등에 구체적으로 명시되어야 함.
 - 최근 발주자는 CMr가 다양한 방식에 의해 하도급업체를 선정할 수 있도록 허용하기도 함.
 - 어떤 방식을 선택할 것인지의 주요 판단기준은 공사비의 절감, 변경의 최소화, 그리고 상호간의 협력임.

요약하자면, 발주자나 CMr의 이익 극대화를 위해 하도급업체 선정이 최저가로 이루어지기도 하나, CM at Risk 방식에서 하도급업체 선정은 프로젝트 성공의 가장 중요한 요소이며 CMr의 경쟁력을 좌우하는 요인이므로, 하도급업체를 선정하는 과정에서 최저가가 아닌 PQ를 중심으로 사업을 성공적으로 수행할 수 있는 안정적인 재정과 우수한 기술력을 겸비한 업체를 선정하는 것이 매우 중요한 일이라는 것이 강조되고 있다는 것이다.

3. CM at Risk 시행을 위한 제도개선 방향

본고는 하도급공사를 주로 수행하는 전문건설업계의 입장을 고려하여 국내 공공부문 CM at Risk 방식의 시행 및 활성화를 위한 주요 제도개선 방향을 제시하고자 하였다. 실제 CM at Risk가 시행될 경우 여러 가지의 전문건설업 관련 제도개선 요구사항이 발생할 것으로 예상되나, 아직 제도의 시행 이전 단계이므로 여기에서는 가장 핵심적이라고 판단되는 제도개선 방향만을 제시하고 있다. 전문건설업계 입장을 고려한 제도개선 방향은 1) 공정거래질서 확립, 2) 원·하도급간 상생협력 촉진, 3) 계약제도 선진화로 요약된다(표 1

참조). 우선, 공정거래질서 확립을 위한 제도개선 방향이다. 여기에는 공공 부문에서 CM at Risk 방식 시행시 건설공사 직접시공 의무 예외 적용, 건설공사의 재하도급 조건 완화, 하도급계약 적정성 심사제도 준수, 하도급계획 제출제도 준수, 그리고 하도급대금 직접지급제도 준수의 5가지 개선사항이 포함된다. 다음은, 원·하도급간 상생협력 촉진을 위한

표 1. 전문건설업계 입장을 고려한 CM at Risk 관련 제도개선 방향

구분	제도개선 방향(요구사항)	주요 관계 법령/제도
1. 공정거래질서 확립을 위한 제도개선 방향	1.1 건설공사 직접시공 의무 예외 적용 (CMr가 하도급자를 효율적으로 활용하도록 원도급자 직접시공 의무를 부여하지 않음)	건설법 제28조의2, 건설법 시행령 제30조의2
	1.2 건설공사의 재하도급 조건 완화 (CMr의 하도급 패키지 구성 및 패스트트랙 적용 등에 따라 재하도급 조건 완화 적용)	건설법 시행규칙 제25조의6
	1.3 하도급계약 적정성 심사제도 준수 (CMr가 제시한 GMP의 82% 수준을 미달하는 하도급계약은 적정성 심사를 하도록 조치)	건설법 제31조, 건설법 시행령 제34조
	1.4 하도급계획 제출제도 준수 (GMP 산정의 중요한 근거인 하도급금액을 포함하여 하도급계획을 제출토록 제도개선)	건설법 제31조의2, 건설법 시행령 제34조의2
	1.5 하도급대금 직접지급제도 준수 (CMr의 하도급대금 지급 지체 및 예정가격 82% 미만 계약일 경우 직접지급제도 적용)	건설법 제35조, 건설법 시행규칙 제29조
2. 원·하도급간 상생협력 촉진을 위한 제도개선 방향	2.1 건설업자간 상호협력 평가제도 개선 (CMr와 하도급자들의 협력적인 성과 창출을 유도하기 위한 규정 추가 및 우대제도 마련)	건설법 제48조, 국토부 고시 제2013-199호
	2.2 시공책임형 CM 표준하도급계약서 제정 (GMP 계약, 패스트트랙 적용, 이윤배분 등 CM at Risk에 적합한 협력적 계약서식 마련)	하도급법 제3조의2, 공정위 표준하도급계약서
	2.3 주계약자 관리방식 시공책임형 CM 활용 (주계약자 관리방식을 적용하는 시공책임형 CM 제도가 활용될 수 있도록 규정을 마련)	기재부 계약예규 제125호, 안행부 예규 제34호, 건설법 제16조
3. 계약제도 선진화를 위한 제도개선 방향	3.1 최저가 위주의 하도급자 선정 관행 개선 (CMr 및 하도급자는 Best Value 제공자를 선정토록 하고, 하도급 입·낙찰 지침 마련)	국가계약법령, 지방계약법령
	3.2 이익공유(이윤배분)를 통한 인센티브 확대 (CMr와 하도급자의 공동 노력에 의한 GMP 절감액에 대한 세부 인센티브 규정 등 마련)	국가계약법령, 지방계약법령
	3.3 설계변경 등 하도급대금 조정제도 개선 (GMP 조정, 원가절감 및 인센티브, 실비정산 등에 따른 하도급대금 조정 관련 규정 개선)	하도급법 제16조~16조의2, 건설법 제36조

제도개선 방향이다. 여기에는 건설업자간 상호협력 평가제도 개선, CM at Risk 표준하도급계약서 제정, 그리고 주계약자 관리방식 시공책임형 CM 활용의 3가지 개선사항이 포함되었다. 마지막으로, 계약제도 선진화를 위한 제도개선 방향이다. 여기에는 최저가 위주의 하도급자 선정 관행 개선, 이익공유(이윤배분)를 통한 인센티브 확대, 그리고 설계변경 등 하도급대금 조정제도 개선의 3가지 개선사항이 들어있다. 전문건설업체는 정부의 시범사업 추진시에도 이와 같은 제도개선 방향이 반영될 수 있도록 자체적으로 세부 정책을 마련함과 동시에 정부의 CM at Risk 시범사업 추진에도 꾸준한 관심을 갖고 있어야 할 것이다.

4. 전문건설업체의 대응방안

전문건설업체가 공공부문 CM at Risk 방식의 시행 및 성화에 대비해 사전 고려 또는 준비하여야 할 가장 핵심적인 대응(기술경쟁력 강화)방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

- CM at Risk 방식은 범용적 발주방식이 아닌 선택적 발주 방식으로서 일부 적합한 공사에 한정하여 시행될 것으로 판단됨. CM at Risk 사업에 참여하고자 하는 전문건설업체는 CM at Risk에 적합한 대상공사 특성을 우선 파악해야 하며, 다음과 같은 특성요인에 대한 사전 준비가 있어야 할 것임.

- 설계가 표준화 된 사업들에 적용될 가능성이 높음.
- 시공관리, 현장관리 뿐 아니라 사업관리적 능력을 요구하게 됨.
- 여러 참여 주체간 조정, 통합 등 의사결정 요소가 많음.
- 시공 이전 단계에 참여하여 설계검토 등의 능력을 발휘해야 함.
- 발주자 또는 대형건설업체와의 협력 관계가 중요함.
- 일반적인 공사에 비해 클레임과 분쟁의 가능성이 높음.
- 패스트트랙 적용을 통한 공기단축이 필수적임.
- 공사비를 조기 예측·조정할 수 있는 견적능력이 중요함.

- 특히, CM at Risk 사업에 참여하고자 하는 전문건설업체들이 갖추어야 할 대표적인 기술적 능력은 다음과 같음.

- 세부 공종에 대한 견적기능 및 정확한 공사비 예측 능력
- 공기단축을 위한 공정계획 및 공정관리 능력
- 시공계획서 작성 및 브리핑(보고) 능력

- 설계검토 및 설계 대안제시, 실시설계 VE 수행 능력
- 공기단축과 원가절감을 위한 신기술 및 신공법 개발·적용 능력
- 사전 제반 위험요소(리스크) 파악 능력
- 시운전·유지관리 계획 수립 능력 및 체계적인 정산 능력

- 기술적 능력과 함께 CM at Risk 사업을 성공적으로 수행하기 위해 전문건설업체가 갖추어야 할 대표적인 관리적 능력은 다음과 같음.

- 계약서의 체계적 검토 및 계약서류 작성·관리 능력
- 클레임 대비 및 클레임 조치 능력
- 사업관리시스템(PMS: Project Management System) 활용 능력
- 발주자 또는 대형건설업체와 상시 협력적 네트워크 유지 능력
- 우수한 인력의 확보 및 양성 능력
- GMP 계약 기반 CM 사업의 위험 수준에 적합한 보증 능력
- 다양한 사업 참여 주체간의 의사소통 및 인터페이스 조정 능력

- 상기 기술적·관리적 능력과 함께 전문건설업체 중 대형업체에게 특히 요구되는(대형업체의 경우 비교적 공사규모가 크고 GMP에 대한 리스크도 높음) CM at Risk 사업 참여를 위한 핵심적인 대응방안은 다음과 같이 제시될 수 있음.

- 설계·통합관리 능력 배양 및 PMS 구축
- 전문공사에 대한 LCC 예측 및 개략전적시스템 구축·활용
- 클레임 대비와 전문지식 축적을 위한 DB 구축
- 사업주체로서 참여할 수 있는 project financing 능력 확보
- 해외 CM at Risk 사업(하도급) 진출을 위한 국제적인 공사수행 능력을 갖춘 전문인력 확보

- 반면, 전문건설업체 중 중소기업에게 특히 요구되는(중소업체의 경우 비교적 공사규모가 작고 GMP에 대한 리스크도 낮음) 핵심적 대응방안은 다음과 같이 제시될 수 있음.

- 지속적인 기술개발 투자를 통한 동종업체간 경쟁우위 확보
- 특화된 시공기술력 강화 및 Code화에 의한 관리체계 보유

- 자체 설계 능력 보유·강화
 - 각 기업별·공종별 특화된 장점을 서로 협업하는 시스템 구축
 - 전문공사에 대한 관리기법 및 매뉴얼 개발 등 기존 업무의 지속적인 개선(체계화 및 문서화)
- 이 밖에도 전문건설업체가 CM at Risk 사업의 수주 경쟁력을 갖추기 위해서는 발주기관 및 대형건설업체들로부터 신뢰를 구축하는 것이 매우 중요하고, 상시 평판(reputation) 관리를 해야 하며, 우수한 신용등급을 받기 위한 기업 경영상태 및 재무건전성 개선 노력이 반드시 수반되어야 할 것임.

5. 결 언

국내 건설산업의 선진화 및 발주방식의 다양화, 그리고 국내 건설업체들의 해외진출 확대와 동반진출 활성화를 위해서 공공부문의 CM at Risk 시행 및 활성화는 매우 중요한 의미를 갖는 정책과제이다. 본고는 건설법 제2조(정의)에 도입되어 있는 CM at Risk 제도가 활성화될 경우를 대비해 향후 정부에서 CM at Risk 시행을 위한 세부적인 제도개선 추진을 할 때 전문건설업체가 요구해야할 개선 방향을 제안함과 동시에 전문건설업체가 CM at Risk 사업에 참여하기 위한 스스로의 대응방안들을 제안하고 있다. 이와 관련해 여러 가지 제안사항들을 제시하였으나, 무엇보다 중요한 것은 전문건설업체들도 CM at Risk 방식이 전체 건설산업 발전과 해외진출 확대를 위한 또 하나의 새로운 시장과 상품으로 성장해 갈 수 있도록 정부와 발주기관, 설계·엔지니어링업체, 그리고 종합건설업체와 협력하고 힘을 모아야 한다는 것이다. 국내의 건설환경과 글로벌 경쟁환경을 모두 고려한 합리적인 CM at Risk 방식이 공공부문에 뿌리 내릴 수 있으려면, 향후 추진될 시범사업 및 제도개선에 모든 건설업계 관계자들의 적극적인 참여와 공동의 노력이 있어야 할 것이다.

참고문헌

1. 대한건설정책연구원(2013), 시공책임형 건설사업관리 제도의 현황 및 전문건설업계의 대응방안
2. 미국CM협회 외(2010), 미국 Construction Management A to Z, 보문당

3. 안용한(2013), 미국 공공건축에서 CM at Risk(책임형 CM) 발주방식, 건설관리학회지
4. 한국건설산업연구원(2006), CM at Risk의 이해와 도입 가능성 진단
5. Michael E. Kenig(2011), Project Delivery Systems for Construction, AGC of America

■ 유일한 e-mail : ihyu71@ricon.re.rk