

KICCEM

국내 건설사업관리(CM)의 제도개선 및 산업 진흥을 위한 방안

박준모 충북대학교 건설기술연구소 연구교수
김옥규 충북대학교 건축공학과 정교수
김우영 한국건설산업연구원 건설관리연구실 실장
전진구 서경대학교 토목공학과 조교수



I. CM 관련 법·제도의 환경변화

(1) CM 제도의 도입 연혁

건설사업관리(이하 CM)는 건설사업의 수행체제이자 조달방식인 동시에 관리기능 및 활동 그 자체를 의미하기도 하며, 건설 분야의 경영 및 관리이론으로서도 역할을 하고 있다. 이러한 CM은 가격경쟁 위주의 원도급자를 선정하는 방식(최저가낙찰 제도 등)의 한계를 극복하는데 도움이 된다. 또한, 건설사업의 참여 주체간 이해관계가 서로 상충하여 적대 상태가 지속되면 사업의 여러 부문에서 위기를 가져오게 되므로, CM은 이를 극복하여 모든 주체에게 이익이 되도록 하는 파트너십을 활성화 하는데 크게 기여한다.

CM은 1970년대 해외건설진출의 절정기에 국내에 소개되었으나, 본격적으로 적용된 것은 1990년대 신공항, 고속철도 건설 등의 대규모 복합공사가 늘어나면서부터였다. 제도적 측면에서는 1997년 건설산업기본법에 관련 규정이 명시되면서부터 공공 부문에서 활용되기 시작하였다.

(2) CM 제도의 국내외 현황

국내에 도입된 지 약 20여년이 된 CM은 공공 및 민간부문 모두 지속적으로 성장해 왔으며, 공공부문은 인천 신공항 건설사업, 경부고속철도 건설사업, 월드컵경기장 건설사업, 용산·평택 미군기지 이전사업, 행정중심복합도시 건설사업 등 대형국책사업에서 활성화되어 있는데 이는 종합사업관리(Program Management) 방식이다. 다만, 일반적인 건설사업에서는 감리 위주의 시장이 형성되어 있는 등 제도적 한계로 인해 발주량이 적어서 본래의 취지를 살리지 못하고 있는 실정이다. 반면, 민간부문은 산업시설, 상업시설, 재개발재건축 등의 전체 CM시

장을 주도하는 역할을 하고 있다.

CM이 가장 활성화되어 있는 미국에서는 사업규모에 따라 다소 차이가 있으나 평균적으로 공공부문의 18%, 민간부문의 14%에서 CM방식(for Fee)을 채택하여 활용하고 있으며, 발주방식 별로 구분하였을 때도 다소 차이가 있기는 하지만 약 16%에서 활용되고 있는 것으로 나타났다. 이는 용역형 CM에 대한 것으로 발주방식이 아닌 관리기법의 하나로서 활용되고 있으며, 발주자의 수행업무를 아웃소싱하는 컨설팅으로 구분하고 있다.

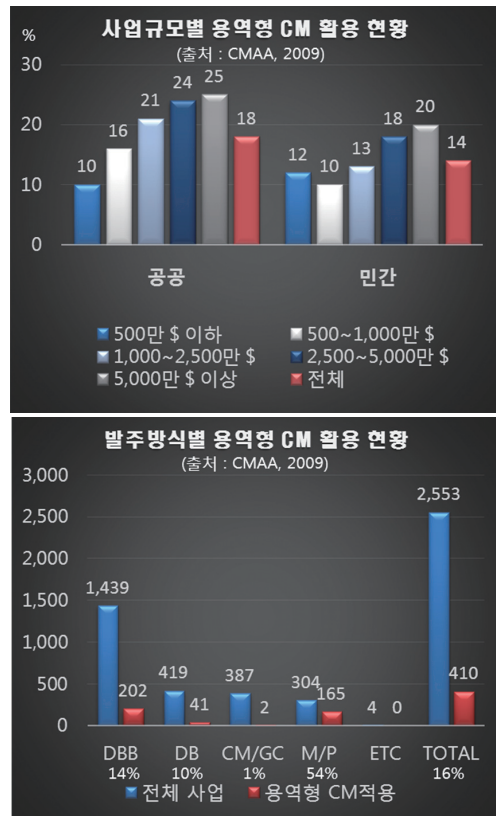


그림 1. 미국의 CM for Fee 활용현황

(3) CM 제도의 정착이 어려운 국내 여건

전술한 바와 같이 국내에서는 다음과 같은 이유로 인해 CM이 정착되지 못하였기 때문에 활성화가 어려운 것으로 파악된다.

첫째, CM은 본래 발주자 대신 건설사업을 기획, 조정, 관리하는 역할을 담당하지만, 국내의 경우 시공단계의 역할이 큰 종합건설업체가 주도적인 역할을 담당하여 이를 대신하므로 굳이 CM을 고용할 필요가 없는 실정이다.

둘째, 공공부문에서는 LH공사, 도로공사 등과 같은 전문조직을 이미 갖추고 있어 다양한 발주업무 수행하므로 별도의 CM서비스를 필요로 하지 않는다는 특징이 있다.

셋째, 장기계속계약방식으로 계약하는 국내 건설사업의 특성상 당초 계획과는 무관하게 매년 배정되는 예산규모에 맞추어 사업비를 조정, 결정하므로 CM의 중요기능인 공정관리가 제 기능을 다하지 못하고 있다.

넷째, 국내 건설공사는 총액단가를 정하면서 각 내역별 단가까지도 확정하여 계약하므로, 계약체결시 공사비가 확정된 것과 같으므로 원가관리의 필요성이 낮다는 단점이 있다.

다섯째, 공공부문의 발주조직에 대한 성과평가를 입찰단계의 낙찰률을 기준으로 하므로 낮은 가격을 제시한 업체가 선정될 수밖에 없는 구조이다. 이는 고급 기술로서의 CM을 포기하는 것으로 본래 CM의 역할을 다할 수 없게끔 하는 가장 큰 이유 중 하나이다. 또한, 사업수행 과정에서 생성되는 다양한 의사결정사안에 대한 문서, 기록 등의 관리가 부실하여 성과 및 책임에 대한 확인 및 평가가 어려운 실정이다.

마지막으로 발주자의 이익을 극대화하기 위해서는 기술력에 초점을 맞춘 우수한 업체를 선별, 선정해야 하는데, 이를 위해서는 지명경쟁, 제한경쟁, 수의계약 등의 방식이 필요하다. 반면, 국내는 최저가낙찰로 이어질 수밖에 없는 일반경쟁입찰방식을 주로 적용하고 있다. 이는 선정과정의 형식적 공정성은 보장할 수 있을지 모르나, 사업의 수행 및 성과에 대한 최고가치를 창출하는 것은 사실상 불가능한 실정이다.

(4) 제도개선에 관한 주요 쟁점

CM에 대한 법제도의 규정은 주로 건설산업기본법과 건설기술관리법에 명시되어 있었으며, 관련 시행령, 시행규칙 및 지침 등을 통해 운영되고 있었다. 2014년 건설기술관리법이 건설기술진흥법으로 전부 개정되면서 건설기술용역 분야에 대한 통합과 개선이 이루어졌지만, 앞서 언급한 CM을 둘러싼 여건은 전혀 나아지지 않았고 다양한 문제점이 제기되었는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, CM과 감리가 통합되었으나, 관련 개념의 표현이 순환적 정의됨으로 인해 혼란이 가중되었다. 둘째, 건설기술용역 분야 전체에 대한 실적관리가 일원화되었으나, CM 실적은 건설산업기본법과 건설기술관리법 양측에서 다루어지고 있어서 이원적 구조를 띠고 있다. 또한, 위탁관리기관도 제각각이고 운영방식도 차이가 나며, 과거 공공부문의 PQ에서 인정받았던 민간 부문 실적이 건설기술진흥법 개정이후에는 반영되지 않는 점 등이 문제로 지적되었다. 셋째, CM과 감리의 통합으로 인해 설계 또는 시공업무에 대한 동시수행을 금지한 조항, CM기술자에 대한 PQ평가시 자격증에 대한 이중평가, CM 업무지침서의 문제점 등도 개선되어야 할 사항이다. 마지막으로 국내 CM이 세계 건설시장으로 진출하기 위해 국내 제도의 틀과 업계의 체질 개선을 위한 다양한 방안의 모색이 필요하다.

이를 개선하기 위해서 한국건설관리학회와 국토교통부는 문제의식을 공유하고, 학계, 업계, 협회, 정부가 참여하는 CM 제도개선 TF를 2014년 12월부터 2015년 7월까지 운영해 왔으며, 문제가 되고 있는 각 의제설정 및 개선방향의 설정에 대해 의견 일치를 보았다. 또한, 구체적인 방안을 모색하기 위해 별도의 연구용역도 진행하여 마무리 단계에 있으며 9월 16일에는 공청회를 개최하여 각계의 의견수렴에 노력하였다. 다만, 지면상의 이유로 본 고의 내용은 관련사항 중 대표적인 사항을 발췌, 요약한 것임을 밝힌다.

II. CM의 개념과 용어 재정의

(1) 현행 법령 상의 정의

CM에 대한 개념정의는 건설산업기본법 제8조에 “건설사업 관리란 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것을 말한다.”로 되어 있다. 하지만, 이러한 정의에는 관리할 대상에 대한 명시만 있을 뿐 직접적으로 수행해야 하는 업무가 누락되어 있다. 또한, 건설기술진흥법 개정으로 감리는 CM의 업무내용 혹은 세부유형 중에 하나가 되었음에도 불구하고, CM이 감리에 대한 관리를 수행한다는 등의 순환정의 문제가 있다.

(2) 합목적성에 따른 개선된 정의

따라서 이러한 점을 개선하여 “건설사업관리란 하나 또는 밀접한 관련성이 있는 일련의 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 전생애주기에 걸쳐 사업비, 공정, 품질, 안전 등의 관리

업무의 전부 또는 일부를 발주자로부터 위탁받아 수행하는 것을 말한다.”로 제안하였다.

(3) 건설기술자의 정의

한편, CM기술자에 대한 정의는 건설산업기본법 시행규칙 25조의 3에 규정되어 있다. 다만, 이러한 정의는 건설기술자에 관한 기준과 중복되는데다가, 고급 및 특급기술자만 CM기술자로 정의한 점이나 사실상 특급기술자인 건축사를 재차 정의하고 있는 점 등 구성체계에 문제가 있어서 당해 사항은 삭제하는 것을 제안하였다.

표 1. 건설사업관리관련 인력에 대한 정의

건설산업기본법 시행규칙 제26조의3(건설사업관리관련 인력) 법 제23조의2제2항에서 '건설사업관리관련 인력'이라 함은 다음 각호의 1에 해당되는 자를 말한다. 1. 「건설기술 진흥법 시행령」 별표 1의 규정에 의한 고급기술자 및 특급기술자 2. 「건축사법」에 의한 건축사 3. 「변호사법」에 의한 변호사 4. 「공인회계사법」에 의한 공인회계사 5. 「부동산가액공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의한 감정평가사 6. 「국가기술자격법」에 의한 기능장(「건설기술 진흥법 시행령」 별표 1의 규정에 의한 건설기술관련 직무분야에 해당되는 경우에 한한다)
--

III. CM 실적관리제도의 개선

(1) 이원적 구조의 현행 실적관리 제도

CM이 포함된 건설기술분야는 건설기술진흥법의 전부 개정(2014)에 의해 건설기술용역분야로 통합되었으며, 그에 따라 업역 체계가 구체화되고 건설사업관리기술자의 전문분야 설정 등을 통해 발전적인 건설기술로서 체계를 정비하는데 큰 의의가 있다.

CM 실적은 공공부문 용역수주를 위해서 대단히 중요한 PQ상의 평가지표로서 이에 대한 평가는 CM 업계의 사활이 걸린 사항이다. 그러나 건설기술진흥법 개정으로 업역 개편이 되었음에도 불구하고 관련 협회가 각기 실적을 관리하고 있고 그에 따른 업체의 비용부담가중, 실적확인서 발급과 관련된 문제, 특히 공공부문 CM용역 PQ에서 민간부문 실적을 인정하지 않는 등의 문제가 대두되었다.

(2) 실적관리제도의 체계 및 운영실태

CM실적관리에 대한 규정은 건설기술진흥법의 내용이 주된 사항인데, 실적의 발생에 대한 통보, 변경, 공개 등에 대한 사항

과 실적세부내용 정도로서 구체적으로 실적관리를 하는 방안에 대한 지침 등은 전무한 실정이다.

표 2. CM실적확인서의 주요 항목과 검토사항

주요항목	검토사항	
CM업체정보	<ul style="list-style-type: none"> 당해사항은 필수적임 주요정보: 상호, 소재지 주소, 대표자 성명, 대표전화, 대표팩스, 사업자 번호 	
제제·처분내용	<ul style="list-style-type: none"> 종합평가에 있는 사항으로 필요 주요정보: 연월일, 제제종류, 처분기간, 사유 및 기간, 용역명 	
CM 실적현황	수행 현황	<ul style="list-style-type: none"> 용역이 종료된 경우, 진행 중인 경우 및 전체에 대한 건수와 금액을 표로 표기
	완료된 용역	<ul style="list-style-type: none"> 완료된 용역실적준공 실적은 표로 간략한 정보만 제공함 주요정보: 일련번호, 용역종류, 용역명, 계약기간, 사업개요, 발주청, 용역비
	진행 중인 용역	<ul style="list-style-type: none"> 용역이 수행중인 경우를 의미 수행중 실적은 건별 상세정보를 별지로 기재(건당 1장) 주요정보: 용역명, 용역종류, 발주청, 계약기간, 사업규모, 공종, 계약 및 이행내용, 공사개요, 공사기간, 참여기술자 현황
	참여 기술자 현황	<ul style="list-style-type: none"> 당해 사업에 참여한 CM의 정보를 기재 주요정보: 참여인원(등급별, 직무분야별), 일련번호, 구분, 분야, 성명, 생년월일, 기술자등급, 참여기간, 비교

(3) 실적관리 제도의 일원화를 위한 원칙

건설기술진흥법의 전면 개정에 따른 당초 취지에 부합하면서도 CM의 발전과 진흥을 위해서는 공공과 민간으로 양분되어 있는 실적관리 제도를 일원화해야 하며, 건설기술진흥법 이외에 건설산업기본법 등 타 법에서 규정하고 있는 사항까지도 면밀히 검토하여 제도를 완비해야 한다.

또한, 법제의 완비에 못지않게 중요한 것은 제도의 운영으로서, 다소 미흡한 현행 법제 하에서라도 운영 및 위탁관리기관 등 관련 주체간의 대화와 타협을 통해 합리적인 대안을 모색하고 이에 대한 신뢰를 이끌어 낼 수 있는 방안 마련이 시급하며, 장기적으로는 불필요한 관행의 타파를 통한 비용 및 시간 절감 등 운영의 일원화를 달성해야 한다.

한편, 현업의 관점에서 볼 때 CM 실적의 입력, 검토, 확인서 발급 등과 같은 실적관리 실무체계의 일원화가 필요하며, 이는 CM 이외의 건설기술용역 전 분야에 걸친 의견수렴 및 검토를 통해 큰 틀을 구축해야 하며, 또한 제도개선이 공공과 민간을 구분하지 않고 건설산업 전체에 정당하고 공평하게 적용될 수 있도록 관리되어야 한다.

(4) 단기적 개선 방안

CM 실적관리에 대한 구체적인 개편(안)이 확정되기 전까지 단기적으로는 현행 실적 확인서 양식의 구성체계와 내용을 다

므로 CM의 역할을 가시적이고 분명하게 확인, 체감할 수 있을 것으로 기대된다.

(3) 건설사업관리 절차서의 작성

기존의 형식적인 절차서에 그치고 있는 건설사업관리절차서를 각 사업의 특성에 맞게 최적화하도록 실질적인 기능으로 자리매김하도록 구체화, 실효화 할 것을 제안하였다. 이를 통해 CM기술자의 역량수준을 확인할 수 있고, 사업수행을 체계적으로 할 수 있다는 점이 의의라 할 수 있다. 또한, 각 CM업체 고유의 노하우와 경험 등 지식과 기술을 기반으로 한 선의의 경쟁을 통해 세계 진출을 위한 체질개선을 도모할 수 있다.

(4) 시공책임형 CM의 활성화

컨설팅 역할에 국한된 CM for Fee방식과는 달리 발주방식의 하나로서 시공책임형 CM(CM at Risk)의 적극적인 발주를 촉진할 수 있도록 방안을 검토해야 한다. 다만, 이를 위해서는 발주방식의 개선이 필요하여 국가계약법의 개정 및 신설이 요구되므로, 학계와 업계 및 국토교통부는 물론 기획재정부가 함께하는 건설제도 활성화 협의체의 구성이 선행되어야 할 것이다.

VI. 맺음말

선진적인 제도의 도입은 국내 산업여건의 개선은 물론 기업 활동을 촉진함으로써 세계적인 국가로 도약할 수 있는 기회를 제공한다. CM의 경우에도 태생은 미국에서 시작되었지만, 이제는 세계적인 건설 서비스로서 글로벌 시장에서 점차 영향력을 키워가고 있다는 점에서 국내 건설분야에 시사하는 점은 명백하다. 과거 개발도상국의 위치에서 누렸던 노동집약적 이점은, 중국, 인도, 브라질 등 신흥개발국의 부상으로 인해 메리트가 없어진지 오래이다. 이는 영국, 프랑스, 일본 등의 사례에서 확인된 바 있다. 인적 자원 이외에는 경쟁할 요소가 거의 없고 초고령화, 건설업의 기피 현상 등 국내 실정을 고려할 때, 남은 방법은 지식정보에 기반한 기술력으로 승부하는 CM이 우리에게 가장 적합한 사업방식이다. 금번 CM 제도개선 및 진흥방안 마련을 위한 연구가 국내의 CM제도 활성화와 세계진출을 위한 디딤돌로서 제 역할을 다 할 수 있길 희망해 본다.

- 박준모 E-mail : adviser.cm@gmail.com
- 김옥규 E-mail : okkim@chungbuk.ac.kr
- 김우영 E-mail : beladomo@gmail.com
- 전진구 E-mail : skipper1010@nate.com