

## 건설사업관리 용역 평가체계의 개선



**김옥규** 충북대학교 건축공학과 교수, okkim@chungbuk.ac.kr  
**김예상** 성균관대학교 건축공학과 교수, yeakim@skku.edu

국내 공공부문의 건설사업관리 용역 평가는 기본적으로 건설기술진흥법과 동법 시행령, 시행규칙 등에 근거를 두고 있으며, 감독 권한대행업무를 포함한 건설사업관리 용역을 시행할 경우 건설사업관리 업무범위 및 업무내용에 따라 건설사업관리 용역업체와 건설사업관리 기술인이 관련 업무를 적절히 수행하였는가를 평가하는데 그 목적이 있다. 이에 대한 세부적인 평가체계와 방법, 기준 등은 국토교통부가 국토부 고시 '건설기술용역 및 시공평가 지침'(제2017-531호)에서 구체적으로 규정하고 있는데, 우리 한국건설관리학회는 대행평가기관인 한국시설안전공단으로부터 '시공부문'과 건설기술용역 중 '건설사업관리 용역'에 대한 평가체계 개선 연구용역을 수주하여 2019년 12월, 그 개선안을 제안하였다. 이중 특히 건설사업관리 용역 평가와 관련해서는 전체적인 평가체계와 평가방법에 있어 대대적인 변화가 있었는데, 이하에서는 연구과정에서 분석한 기존 평가제도의 문제점과 핵심적인 변화내용을 간략히 설명하기로 한다. 다만, 이 개선안이 국토부 고시에 반영되고 공공부문의 모든 평가에 적용되는 데에는 담당부처와의 협의를 비롯해 복잡한 절차와 시간이 요구되므로 어떤 수준에서 어떤 형태로 반영될지는 좀 더 추이를 살펴볼 필요가 있다.

### 1. 현행 건설사업관리 용역 평가 체계 및 지침의 내용과 문제점

#### 1.1 평가체계 및 평가구조의 문제점

기존 건설사업관리 용역평가는 크게 '건설사업관리 용역업자 평가(이하 용역업자 평가)'와 '건설사업관리 용역 참여기술자 평가(이하 참여기술자 평가)'의 두 영역으로 구분하여

시행되고 있다. 이중 '용역업자 평가'는 건설사업관리 기술자 조직 및 운영 체계, 건설사업관리현장 업무 지원 체계, 기술지원 체계의 3개 대분류 평가항목과 총 9개 세분류 평가항목으로 구성되어 총 100점을 기준으로 최종 점수가 산출되고, '참여기술자 평가'는 일반행정업무, 시공관리업무, 기술적 업무 등 3개 대분류 평가항목, 총 17개 세분류 평가항목에 대해 평가한 후(100점 만점에 80% 비율 적용), 여기에 현장시공상태 점수(20점 만점)와 가·감점을 더해 총 100점 기준의 점수로 다시 산출한다. 그리고 '용역업자 평가' 점수에 80%, '참여기술자 평가' 점수에 20%를 적용해 최종 '건설사업관리 용역 평가' 점수를 산출한다.

이러한 기존 평가체계에 대해 몇 가지 문제를 지적할 수 있는데, 그 첫째는 평가영역의 구분과 관련 평가항목에 할당된 중요도의 비합리성이다. 각 평가영역에서 관련 평가항목들의 점수는 동일하게 100점씩 배정되어있지만 '용역업자 평가'에는 80%, '참여기술자 평가'에는 20%의 비율을 적용함으로써 업체 평가에 더 큰 중요도를 부여하고 있는 것으로 보인다. 그러나 내용적으로 보면 실제 건설사업관리업무의 품질과 성과를 결정짓는 평가항목 및 기준들은 대부분 '참여기술자 평가'에 포함되어있고 따라서 그 중요도가 더 크다 할 수 있음에도 두 평가영역의 배점과 중요도가 역전되어있는 상황이다.

둘째, 기존 평가체계에서는 '참여기술자 평가'의 평가대상을 책임기술자와 분야별 기술자, 기술지원기술자로 구분하고 최종 평가와 중간평가에 있어 일부 평가항목 및 기준만을 선별적으로 적용하고 있으나, 각 참여기술자의 책임 수준과 업무의 성격 등은 반영되어있지 않다. 예를 들어, 용역 총괄 책임자에 해당하는 책임기술자와 분야별 기술자의 평가항

목이 대부분 동일하며, 기술지원기술자의 경우, 평가의 실효성에 많은 문제가 있음은 물론이고 전문분야와 관계없이 대부분 유사한 평가항목에 따라 평가된다.

셋째, 최종평가 외에 중간평가에 대한 규정이 있지만, 이 점수 반영에 대한 방법이 구체적이지 않아 사업 간 평가결과에 형평성이 확보되지 않을 수 있고, 특히 최종평가와 중간평가간 관련 평가 항목의 불일치로 피평가자 입장에서 불필요한 노력과 시간이 소요될 우려가 있다.

### 1.2 평가항목, 평가기준, 평가내용의 문제점

현재의 건설사업관리 용역 평가체계는 크게 용역업체 및 참여기술자 평가의 각 평가영역에 대해 평가항목, 세부기준, 평가방법 또는 평가내용으로 구성되며 평가에 필요한 정보 및 자료 제공 도구로 '기초평가자료 제출서식'을 활용토록 규정되어있다. 사실상 이번 연구용역의 핵심은 전체적인 평가체계 개선을 기반으로 평가항목, 평가기준, 평가내용 등의 구성 및 내용의 적합성, 평가방법의 타당성 등을 개선하는 것으로, 이때 기본적인 전제는 모든 평가항목이 관련 법령과 업무지침에서 규정하고 있는 건설사업관리자의 업무에 기초하여야 하며 평가자나 피평가자가 평가의 목적과 취지를 확실히 이해하고 있어야 적절한 평가가 이루어질 수 있다는 것이다. 따라서 본 연구에서는 아래와 같은 기준에 근거해 기존의 모든 평가항목, 평가기준, 평가내용 등의 문제점을 면밀히 검토·분석하였다.

- 각 평가항목이나 기준의 목적 또는 취지는 무엇이며 어떤 내용을 평가하고자 하는가?
- 건설사업관리자의 업무범위에 부합하는가?
- 평가항목 - 평가기준 - 평가방법의 구성은 일관적이고 논리적인가?
- 평가방법은 평가항목의 취지를 달성하는데 타당한가?
- 기초평가자료 제출서식은 관련 평가항목의 평가에 적합한가?
- 업무의 중요도에 비추어볼 때 평가항목으로서 가치가 있는가?

이중 특히 평가항목 및 기준 등의 목적과 취지, 내용 등에 대한 정의는 가장 큰 문제 중 하나로 지적할 수 있는데, 기존 평가항목 및 기준의 제목이 건설사업관리자 업무라 보기에 애매하거나 평가자로 하여금 혼동을 줄 수 있는 경우가 많기 때문이다. 예를 들어, '시공관리', '품질관리', '공정관리' 등의 제목은 실제적 수행주체가 시공자이므로 건설사업관리

자가 이에 대해 어떤 업무를 수행해야 하며 어떤 관점에서 평가해야 하는지에 혼동을 유발할 수 있다. 이는 향후 관련 실무자나 평가자의 교체에도 불구하고 평가체계의 지속가능성을 확보하기 위해서 매우 중요한 사안이라 할 수 있다.

### 1.3 정성평가 vs. 정량평가

건설사업관리 용역 평가 외에도 업체의 선정 및 각종 평가에서 빈번하게 대두되는 문제가 정성평가의 객관성과 합리성 문제로, 제도개선 시 정량평가의 비중을 높일 수 있는 방안이 요구되곤 한다. 현행 건설사업관리 용역 평가체계에서도 총 50개 항목 중 '용역업자 평가'의 18개 항목과 '참여기술자 평가'의 32개 항목, 모두 40개 항목이 정성평가 대상에 해당된다.

이러한 현상은 용역업무의 성격상, 정량적인 수치로 성과를 나타내기 어렵다는 특성에 기인한 것으로, 정량평가 항목의 확대에 집착할 것이 아니라 정성평가라 해도 평가자간 평가결과의 편차를 줄이고 최대한 객관적 기준에 의해 평가가 진행될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

### 1.4 기타

이외에 평가항목의 개념과 목적이 뚜렷하게 제시되어있지 않은 상황에서 평가항목-평가기준-평가방법-기초평가자료제출서식의 내용이 서로 일치하지 않아 평가의 논리적 전개 및 연계에 문제가 발생하는 경우를 발견할 수 있었다. 또, 일부 평가항목의 경우, 계약조건이나 '건설사업관리 업무수행지침'에서 정하는 건설사업관리자의 업무범위를 벗어나는 내용을 평가하거나(예를 들어, 건설사업관리 기술자 기술교육 등) 인력, 장비 등 투입자원과 관련해 정해진 기준 이상의 자원을 투입할 경우 추가점수를 부여하는 등, 건설사업관리자에게 불필요한 업무나 자원투자를 요구하는 평가항목들이 존재했다.

타 공사참여자의 성과와 관련된 건설사업관리 용역 평가방법의 비합리성도 문제로 지적할 수 있다. 즉, 설계자나 시공사 등 타 공사참여자의 성과부실 때문에 건설사업관리자가 충실한 업무를 수행했음에도 불이익을 받거나, 이에 대한 조치 건수가 많아져 건설사업관리자가 우수한 평가를 받는 상황, 또는 반대로 설계자나 시공사의 성과가 우수해 건설사업관리의 조치 건수가 상대적으로 적어져 낮은 평가를 받는 상황 등, 타 계약자의 성과 수준이 건설사업관리자의 업무에 영향을 미치는 비합리적인 평가방법들이 개선 대상이 되었다.

## 2. 건설사업관리 용역 평가체계 개선의 주요 내용

이상과 같은 문제점 분석으로부터 도출된 건설사업관리 용역 평가체계 개선의 주요내용은 아래와 같다.

### 2.1 평가체계, 평가항목 및 기준의 구성과 배점 비중의 개선

이 부분은 이번 개선안에서 가장 큰 변화라 할 있는데, 앞서 문제점으로 지적되었던 ‘용역업자 평가’와 ‘참여기술자 평가’의 이원적 평가체계를 (그림 1)에서와 같이 ‘건설사업관리 용역 평가’라는 하나의 틀로 통합하여 평가의 대상 및 책임 주체를 ‘건설사업관리 용역업자’로 일원화하였다. 즉, 모든 평가점수는 계약적으로 책임을 져야 하는 업체 점수로 산정하되, 참여기술자 평가는 관련 평가항목을 선별하여 적용토록 하였다. (표 1)은 이와 같은 개념에서 수립된 평가항목의 구성 및 배점 개선안으로, 참여기술자를 평가할 경우, 해당 기술자에게 가장 큰 역할과 책임이 주어진 평가항목에 대해 그 점수를 기술자평가에 반영하면 된다. 그런데 기술자 평가는 현행 제도에서 그 근거를 규정하고 있고, 중간평가를

시행했을 때 기술자 교체의 근거, 또는 우수기술인 선정에 반영하는 용도가 있어서 평가대상으로 남겨두기는 했지만, 현실적으로는 실행 또는 반영 사례가 극히 드물어 이 부분이 활성화되기 위해서는 관련 법·제도의 개선이 병행되어야 할 것이다.

한편, 개선된 평가체계 안에서 각 평가항목의 구성 및 배점 할당은 아래와 같은 개념을 설정하고 시설안전공단과 타 발주청 및 업계의 의견을 반영해 완성하였다.

- 평가항목은 건설사업관리자가 수행하여야 하는 업무 분야를 중심으로 용역업무 수행 단계별로 구성(예를 들어, 공사착수 단계, 각 업무의 초기 단계 등의 시점으로 구분)
- 각 업무영역별로 건설사업관리자의 기술적 역량이 요구되거나 상대적으로 업무량이 클 것으로 예상되는 항목에 대해서는 동일 영역 내에서 높은 배점 할당
- 참여기술자 중 책임기술자의 평가항목은 대 발주청 업무나 기술적 역량이 요구되는 업무 중 특히 책임기술자의 책임이 중요하다고 판단되는 항목을 선정하고 분야별 기술자 평가항목은 특히 근무의 성실성과 실무적인 관점에서 책임이 요구되는 항목으로 설정

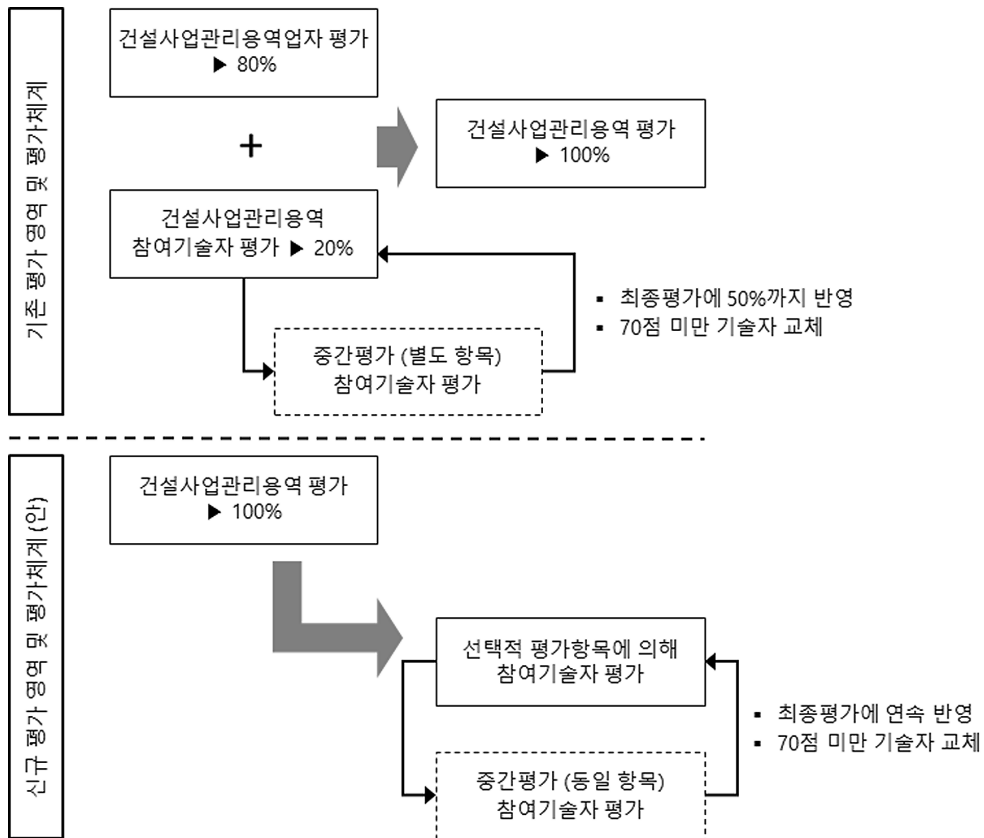


그림 1. 신규 평가체계의 구성 및 중간평가지 참여기술자 평가방법 개선의 개념

표 1. 건설사업관리 용역 평가항목의 구성 및 배점 개선안(한국건설관리학회 연구용역 기준)

평가항목		평가기준	배점	참여기술자 평가항목*	
대분류	소분류			책임	분야
1. 건설사업관리단의 운영 및 대 발주청 업무 (15)		① 기술자 배치 및 교체의 적정성	2		
		② 기술자 근무상태	2		■
		③ 핵심 건설사업관리업무수행계획의 타당성 및 이행의 적정성	4	●	
		④ 건설사업관리 업무보고의 적정성	3	●	
		⑤ 발주청 지시사항 이행의 적정성	4	●	
2. 설계도서·시공계획의 검토 (12)		① 공사착수단계 설계도서 검토 및 조치의 적정성	6		
		② 시공계획 검토 및 조치의 적정성	6	●	■
3. 시공 및 공정관리 (25)	1) 시공자 시공관리에 대한 관리업무의 적정성(16)	① 시공상세도의 검토 및 조치의 적정성	6		
		② 설계변경 검토 및 조치의 적정성	6		
		③ 하도급 계약 검토 및 조치의 적정성	4		
2) 시공자 공정관리에 대한 관리업무의 적정성(9)	① 공정관리계획 검토 및 조치의 적정성	5	●		
	② 공기준수 관련 기술지원 및 조치의 적정성	4			
4. 품질관리 (18)	1) 시공자 품질관리에 대한 관리업무의 적정성(11)	① 품질관리계획·품질시험계획 검토 및 조치의 적정성	5	●	
		② 각종 시험 및 검사, 검측업무 관리의 적정성	6		■
	2) 시공자 자재관리에 대한 관리업무의 적정성(7)	① 자재공급원 및 사용자재 적합성 관리의 적정성	4		
		② 자재보관 및 관리의 적정성	3		
5. 안전 및 환경관리 (20)	1) 시공자 안전관리에 대한 관리업무의 적정성(14)	① 안전관리계획 검토 및 조치의 적정성	4	●	
		② 안전점검의 실시 확인 및 조치의 적정성	3		■
		③ 안전교육의 실시 확인 및 조치의 적정성	2		
		④ 공사장주변 안전관리 및 교통소통계획의 확인 및 조치의 적정성	2		
		⑤ 안전관리비 사용실적의 검토 및 조치의 적정성	3		
	2) 시공자 환경관리에 대한 관리업무의 적정성(6)	① 환경관리계획의 실시 확인 및 조치의 적정성	4		
		② 환경관리비 사용실적의 검토 및 조치의 적정성	2		
6. 현장 시공상태 (10)	1) 공사 완성도 (5)	※ 해당 공사의 주요 공종을 구분하고, 각 공종별로 완성도를 우수(1.0), 보통(0.8), 미흡(0.6), 불량(0.4) 등급으로 평가한 후, 공종별 공사비 가중치를 적용하여 평가	5		
	2) 목적물 손상 및 결함, 구조안전 조치 여부 (5)	※ 목적물의 점검 및 현장확인 등을 통해 제시된 주요구조부의 상태를 우수(1.0), 보통(0.8), 미흡(0.6), 불량(0.4) 등급으로 평가	5		
	※ 시공평가 지침(시공자 평가)개선안의 동일 항목과 연계하여 평가점수 반영				
7. 가·감점		※ 기존 가·감점 방식 유지	±5	31*	17*

\*참여기술자 중간평가 시 동일 항목에 대한 점수를 100점 만점으로 환산하여 70점 미만일 경우 교체사유로 적용

## 2.2 건설사업관리자의 업무범위 및 계약기준에 근거한 평가체계 확립

기존 평가체계의 문제점 분석과정에서 발견된 건설사업관리자 업무범위나 계약 또는 법령 등의 관점에서 불합리한 평가항목 및 기준들, 그리고 묵시적으로 정해진 업무범위나 계약의 한계를 넘어서게 되는 평가기준과 방법들을 모두 배제하고 타 공사참여자(설계자, 시공자)의 성과가 건설사업관리자의 평가에 미치는 영향을 최소화할 수 있도록 평가의 내용과 방법 등을 개선하였다. 예를 들어, 건설사업관리자의

계약적 의무와 관계없는 ‘건설사업관리 기술자에 대한 교육 계획의 수립 및 실시여부’라든지, ‘계약공사의 예산절감 활동에 대한 평가’ 등은 평가항목에서 삭제했다.

## 2.3 정성평가 판정기준의 제시

본 개선안에서는 항상 문제가 되는 정성평가의 공정성과 객관성 문제를 최대한 풀어보기 위해 각 세부평가항목별 5단계 평가방식은 유지하되 각 단계별 판정을 위한 예시를 평가항목 또는 기준별로 제시해놓았다. 다만, 이런 판정기준

예시가 이전의 다른 지침에서 활용된 적이 없기 때문에 국토부나 시설안전공단이 본 연구결과를 실제 지침에 어떻게

반영할지는 지켜보아야 할 대목이다. 이에 대한 예시는 (표 2)와 같다.

표 2. 정성평가 판정기준 예시

예시] '핵심 건설사업관리업무수행계획의 타당성 및 이행의 적정성' 평가 방법

평가결과	양호	다소 양호	보통	다소 불량	불량
점 수	1	0.9	0.8	0.7	0.6

\* 배점 x 해당점수 = 평가점수  
 \* 판정기준

- 양호: 제시된 관리계획 대부분이 당해 사업의 특성과 발주청 요구사항의 핵심을 잘 반영하고 있으며 이행 사례의 완성도와 성과달성에 대한 기여도가 높음.
- 다소 양호: 제시된 관리계획의 일부가 당해 사업의 특성과 발주청 요구사항의 핵심을 잘 반영하고 있으며 이행 사례의 완성도와 성과달성에 대한 기여도가 인정됨.
- 보통: 제시된 관리계획이 당해 사업의 특성과 발주청 요구사항의 일반적인 내용을 반영하고 있으며 대부분의 사례가 성과달성보다 이행여부에 집중됨.
- 다소 불량: 제시된 관리계획의 일부가 당해 사업의 특성과 발주청 요구사항과 관련성이 낮고 일부 사례에서 성과 달성은 물론 이행여부를 확인하기 어려움.
- 불량: 제시된 관리계획의 대부분이 당해 사업의 특성과 발주청 요구사항과 관련성이 낮고 대부분의 사례에서 성과 달성은 물론 이행여부를 확인하기 어려움.

※ 서식에 기재된 내용이 단편적이거나 불성실할 경우 '불량'으로 평가

표 3. 평가항목의 명칭 및 평가기준 변경 사례

'품질관리' 관련 기존 지침 평가항목		'품질관리' 관련 개선 지침 평가항목	
2-1. 품질관리 (15점)	1) 품질관리 및 품질시험계획	4. 품질 관리 (18)	1) 시공자 품질관리에 대한 관리업무의 적정성 (12)
	2) 사용자재의 적정성 검토		2) 시공자 자재관리에 대한 관리업무의 적정성 (6)
	3) 시험·검사 성과처리		

표 4. 평가기준의 평가내용 예시

1. 건설사업관리단의 운영 및 발주청 업무

① 기술자 배치 및 교체의 적정성

○ 평가내용

- 용역기간 중 상주기술자 및 기술지원기술자의 배치 및 투입이 계획대로 유지되었으며 기술자의 변경배치가 발생했을 경우, 계획 또는 변경 전과 대비해 동급 이상의 기술자가 적절히 배치되었는가를 평가
- 특별한 상황변화가 없을 경우 입찰참가 시 건설사업관리자가 제안한 인력투입계획을 기준으로 인력편성 및 규모의 적정성을 평가하며 기술자 교체 결과 관련 기술자의 직무와 등급 등이 변경되었을 경우 교체사유를 종합적으로 검토하여 적정성 여부를 평가

---

2. 설계도서·시공계획의 검토

① 공사착수단계 설계도서 검토 및 조치의 적정성

○ 평가내용

- 건설사업관리자가 설계도서검토 시 오류·누락·수정 등의 일반적 검토를 포함해 기술적 사항에 대한 검토를 충실히 수행하였으며 검토결과가 반영될 수 있도록 적절한 조치를 취하였는가를 평가
- 관련 서식에 의해 건설사업관리자가 제시한 설계도서 검토 대표실적과 기타 관련업무 공문 및 문서 등을 바탕으로 평가

## 2.4 평가항목·기준의 명칭변경 및 항목별 정의와 목적, 평가내용 등의 제시

기존 평가체계의 문제점 중, 평가의 목적과 내용에 대한 설명 부재, 평가항목 및 기준 명칭의 불합리성, 평가의 목적, 평가항목, 평가기준, 평가방법, 기초평가자료제출서식 등에 대해 논리적 연계성 부족 등의 문제는 상호 배타적인 문제점이 아니라 서로 연관된 것으로 총체적인 관점에서 개선되어야 한다. 다시 ‘품질관리’ 항목을 예로 들어보자. 이 업무는 시공자가 수행하고 그에 대한 과정이나 성과가 제대로 이루어졌는지를 건설사업관리자가 ‘관리’해야 하는 것임에도, ‘품질관리’라는 명칭만 보면, 수행주체와 평가내용에 오해를 불러올 소지가 크다. 그러므로 건설사업관리자의 업무로 제시된 ‘품질관리’란 실제 어떤 업무로 구성되어있는지, 그 의미를 적어도 세부 평가항목에서 확실하게 전달할 수 있어야 하고, 각 세부 평가항목의 평가기준이 무엇인지가 구체적으로 설명되어야 한다.

## 3. 결론

건설사업관리 용역 평가는 단기적으로는 용역과업의 품질 확보에, 장기적으로는 건설사업관리 분야 전체의 기술력 향상에 큰 역할을 할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 또, 아직 큰 비중을 차지하지는 않지만, 건설기술용역 종합심사나찰제 심사항목의 하나로 규정되어있는 만큼 용역업체의 수주에도 영향을 미친다. 이런 중요성에도 불구하고 기존의 평가체계와 방법은 비합리적이거나 비효율적인 측면이 많아왔고 이번 연구용역에서 그러한 문제들을 최대한 개선해 보려고 노력했다.

우리나라의 법과 제도에서 규정하고 있는 여러 평가체계를 보면, 사실상 해외 선진사례와 비교할 때 과도한 부분이 없지 않다. 수많은 항목과 다양한 방법을 동원하고 있는 우리의 평가체계는 간단한 양식에 의해 용역업체가 업무를 제대로 수행했는지 발주기관 담당 계약공무원이 주관적으로 평가하는 해외 사례와 많이 다르다. 공정성과 객관성을 그렇게 강조하고 있지만, 우리 제도 하에서는 이를 확보하기가 그만큼 어렵다는 뜻이다. 또 다른 중요한 측면은 제도를 운영하는 ‘사람’이다. 즉, 평가제도의 경우, 평가자가 이 제도를 어떻게 이해하고 평가에 임하는가가 공정성, 객관성, 그리고 정확성에 가장 중요한 요소가 된다. 하지만, 선진국과 우리는 문화와 환경 등 엄연한 차이가 있으므로 평가자 한

사람의 평가 신뢰도를 높이기보다, 어떤 평가자가 투입되던 평가결과의 편차를 줄이고 좀 더 객관적인 결과가 도출될 수 있는, 그런 방법을 찾기 위해 노력했다.

그럼에도 본 연구진이 제안한 평가체계가 완벽하다고 할 수는 없을 것이다. 이 평가체계를 둘러싼 기존제도의 한계, 또는 평가체계의 변화를 위해서 거꾸로 개선되어야 할 관련 법·제도들도 많다. 평가항목으로 반드시 필요하지만, 현실적으로 변별력이 있을까 싶은 부분도 있었고, 특히 정성평가와 관련된 ‘사람의 문제’는 오랜 동안 숙제로 남을 것 같다. 그러나 문제를 인식하고 개선하려는 노력은 최선으로 향하는 중요한 동력이 된다. 그런 점에서 평가체계 개선에 대한 한국시설안전공단 의지와 본 연구용역을 수행하면서 해당 기관 실무진과 나눈 소통의 과정은 매우 긍정적이라 평가하고 싶다. 앞으로 더 나은 제도와 성과를 위해 이러한 개선의 기회와 의지, 소통 등이 지속되기를 기대한다.