

## 건축관련 법과 제도의 개선(2)

The Improvement of the Architectural Law & System

건설관리(Construction Management)

최찬환 / 서울시립대학교 교수  
by Choi Chan-Hwan

### 1. 서 론

밖으로는 건설개방화 시책과 안으로는 부실공사에 대한 대책으로 건축계는 격변과 시련을 함께 맞이하게 되는 그 유래가 없는 엄청난 개혁과 변화를 가져오게 되었다.

96년부터 건설시장의 개방화가 시작되었고 95년도에는 다시 생각조차하기 싫은 대형사고가 발생하여 엄청난 인명사고와 사회적 물의를 빚어왔으며 이러한 건설사고는 건축계 전반적인 부조리와 문제를 해결하기 위한 다각적인 대책을 필요로 하였다. 그 일환으로 정부에서는 건

설제도 전반에 대한 근본적이고도 획기적인 개혁이 불가피하였으며 현안의 여러 문제에 대한 종합적이고 근본적인 대책을 마련하기 위하여 여러 전문가집단이 참여한 건설제도 개혁기획단을 구성하여 심도있는 연구검토와 합리적 대책방안을 수립하고 이를 제도개선으로 문제해결에 실효성을 극대화하고자 하였다. 이와같은 제도개선의 대안중 최종적인 결과의 하나로 건설관리(construction management)를 도입하여 시행하기로 결정하였다. 건설관리개념과 특성 그리고 이를 도입함으로써

오는 건설업계 전반적인 영향 등에 관하여 고찰하고자 한다.

이제 건설관리(CM)의 도입과 시행은 기존건설업계 전반에 큰 영향을 미칠 것이 분명하며 이에 따라 건축사업무에도 중대한 변화가 예고되고 있다.

### 2. CM의 개념

CM은 제도로서 보다는 하나의 계약방식으로 보아야 한다.

CM은 종합용역서비스회사이며 한국에서 건설회사와는 매우 다르다.

CM은 발주자의 업무를 대행하면서 각 전문업역의 조직적이고 체계적인 결합을 도모하는 것이며 발주자가 건설관리에 대한 전문성이 결여되어 효율적 관리가 어려울 때 여러 가지 정보와 관리기법을 가진 용역회사가 발주자를 대신하여 여러업무를 그 책임자를 계약에 의해 선정하고 관리하는 것이다. 이는 대규모 복합공정의 공사에 있어서는 전문업체를 체계적으로 조직화하고 이를 관리할 필요성이 크며 더구나 발주자가 계약에 의해 다양한 형태의 공사관리를 원한다면 이를 허용해야 하며 어떠한 형태의 건설관리도 가능하도록 해야 한다. 이는 CM회사가 설계회사이거나 시공회사이든지 무관하며 회사가 어떤 조직형태를 가지느냐보다는 어떠한 업무와 역할을 하느냐에 달려 있다. CM은 건설관리의 전문회사이므로 발주자에게는 전문적 관리를 대행함으로써 가장 낮은 비용으로 큰 효과를 줄 수 있으며, 공사참여자들에게는 적절한 이윤을 보장하는 한도에서 설계 및 시공을 운영 관리한다.

CM의 활동영역은 초기단계에서 예산(Project Financing), 개발타당

성(Feasibility study), 완공후 유지관리에 대한 서비스 등 프로젝트의 성격에 따라 다양하게 결정될 수 있으며, CM이 공사에 참여하게 되는 시점도 정해져 있는 것이 아니라 계약에 의해 자유롭게 수행되며 특수한 관리기능에만 관련될 수 있다. 따라서 CM의 기능은 공사의 규모, 성격, 예산 등에 의해 CM과 발주자간의 계약내용에 따라 결정된다고 할 수 있다.

### 3. CM의 발전형태

건설산업의 환경변화와 공사참여자의 역할 등에 따라 여러 가지 형태의 공사계약방식과 조직체계가 있었다. 건설공사의 변천과정을 다음의 몇가지 유형으로 구분할 수 있다.

#### 1) Master Builder시대

초기의 전통적인 계약방법으로 건축주가 공사참여자에게 계약에 의해 전적으로 위임하는 형식이다. 이때 Master Builder는 설계 감리 시공 등 전반적인 건설공사업무를 총괄하여 수행하게 되는데 소규모 단순공법 등 제한된 공사유형이나 전문화된 건설참여조직이 없을 때 채택되는 초기단계의 건설수행방법이다.

#### 2) 시공전문업체(General Contractor)의 시대

건축주는 전문화된 설계자와 시공자와 계약에 의해 전문업역에 따른 업무수행을 위임한다. 초기 Master Builder는 설계자와 시공자로 업무분화가 이루어지며 이는 산업기술의 발달 건설물량의 수요증대와 유형의 변화, 자재, 장비, 공법 등의 발달과 전문화의 진행에 따라 이루어진다.

#### 3) 건설공사의 전문화시대

시공전문업체(GC)가 건설공사의 수행과정에서 공정보별 전문시공업자에게 하도급에 의한 공사계약을 하고 공사관리를 하는 형식이다. 공사규모의 확대, 건설과정과 공정의 복잡화, 전문화로 인하여 여러 전문건설업체의 참여가 필요하며 시공전문업체가 자체공사 이외에 참여하는 이들 전문건설업체의 공사관리가 요구되고 있다.

자기공사에 대한 업무수행과 함께 하도급 관리가 이루어질 때 부분적 CM업무기능이 있다고 할 수 있다.

#### 4) 전문공사관리자로서의 CM

건설관리에 대한 필요성이 증대되는 대규모, 복합공정의 건설프로젝트에는 시공업체의 컨소시엄회사, 여러 전문건설업체가 참여하게 되므로 전문공사관리의 필요성이 커지게 된다. 이때는 시공업체(GC)가 하도급의 형

태로 관리운영하는 데는 한계가 있을 수 있다.

이를 계약방식에 의해 구분하면 전통계약방식을 제1의 계약방식이라 한다면 설계시공의 일괄발주방법인 Turn-Key공사를 제2의 계약방식으로 볼 수 있다.

Turn-Key공사는 종전의 설계가 완료된 후 시공을 발주계약하는 전통적 계약방식에서 탈피하여 설계시공을 동시에 발주하는 형식이다. 그러나 설계와 시공이 일괄 발주한다고 하여도 설계와 시공이 각각 전문업체와의 제휴에 의해 전문화되고 있으며 결코 전문화에 역행되는 계약방법은 아니다.

건설공사는 기획 조정 통제기능을 보다 강화할 필요성이 대두되었고 시공회사가 공정관리, 원가관리, 품질관리 등 프로젝트전체의 관리운영과 경영기법의 구축이 절실해짐에 따라 1970년대 초에 미국에서 부터 CM회사가 시작하게 되어 세계적으로 유명한 대형회사는 건설시공회사(GC)보다는 CM회사가 대부분이다.

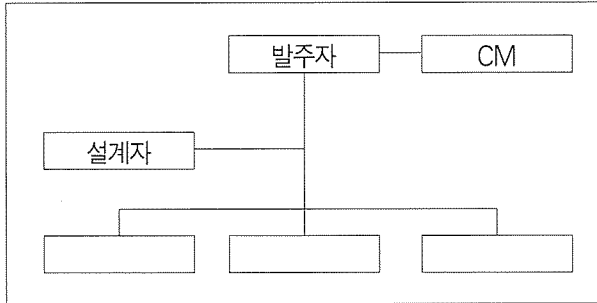
CM은 Turn-Key방식에 이어 필요에 의해 개발된 제3의 계약방식이라 할 수 있으며 건설산업의 환경변화에 따라 다양한 형태의 컨소시엄(consortium), 파트너십(partnership), 협력체제(cooperation) 등 다양한 전문기술조직의 조합, 건설공사의 품질향상과 기술공정, 공사비, 공기, 수행방법의 융통성을 가진 Fast tracking이 가능한 제4의 계약방식이 선진국에서 시도되고 있다. 다만 여기서 분명한 것은 고도의 전문화방향으로 나아가고 있다는 점 그리고 기술, 가격, 품질경쟁에 의해 승패와 사활이 걸려있다는 점 등은 변함없는 원칙이다. 이 과정에서 어떠한 형태의 건설조직이든 그리고 어떤 계약방식이든 필요에 의해 이를 추구하게 되고 이를 수용할 수 밖에 없다. 전문화 그리고 경쟁력강화라는 불변의 질서를 위해하거나 역행하지 않는다면 환경변화에 따라 적용할 수 있는 다양성과 융통성을 가지는 것은 극히 당연하며 자연스러운 일이다. 필요하다면 CM은 도입되고 시행되어야 하며 설계회사도 시공회사도 고유한 전문업역이나 그 역할 그리고 위상의 변화는 없다. 보다 보완적인 전문영역이 생기고 그에 필요한 조직이 생겨날 뿐이다. CM은 설계회사, 감리회사, 시공회사 그리고 제3의 전문업체 누구든지 그 능력만 있으며 가능하고 CM이 기존 전문업체의 업무영역을 제약하거나 그 활동을 위축시키는 것이 아니라 필요한 부분을 보완하고, 협력하는 조직체가 되어야 한다. 그것이 진정한 CM의 기능과 역할이다.

### 4. CM의 형태

CM은 두가지 형태가 있다.

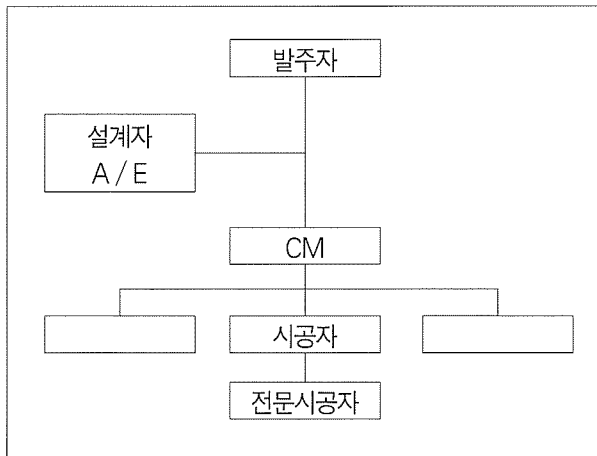
첫째, CM회사는 발주자의 대행인(Agency)으로서 업무를 수행하는 CM for Fee의 형태이다.

종합적인 건설관리능력을 갖추고 축적된 기술력과 Know-how를 바탕으로 각 전문업체를 체계적으로 연결, 결합하고 이를 관리 운영하며 CM회사는 일정한 서비스 용역을 제공하고 이에 상응하는 관리비(fee)를 받게 된다. 이때 발주자가 해야할 업무를 전문성이 있는 전문 CM회사가 이를 계약에 의해 대행하되 발주자의 책임이 전가되는 것은 아니다. CM회사가 있어도 발주자는 고유한 책임과 권한을 그대로 가지고 있다. CM회사는 발주자의 참모와 같은 조직체계를 가진다.



CM for Fee 형태

전통적이고 일반적인 계약방법에 CM이 발주자의 대행인으로 추가되어 있다. 즉, 발주자가 설계자와 시공자를 직접계약하고 건설프로젝트 관리업자는 발주자를 대신하여 이들을 관리함으로써 CM회사와 설계자 및 시공자간에는 직접적인 계약관계가 없으며 CM회사가 공사에 대한 재정적인 책임이나 크레임에 대한 책임은 지지 아니한다. 즉, 자신의 서비스에 대한 용역비(fee)를 받는 순수한 형태이다. 계약은 재정능력이 취약한 소규모 CM회사나 설계사무소가 그 업무를 수행할 경우 많이 채택되고 있다.(Architect for fee) 둘째는 위험부담형태의 계약(CM at Risk)으로서 발주자가 CM회사와 총액 개념(Guaranteed Maximum Price)으로 계약하여 CM회



CM at Risk 형태

사가 발주자를 대신하여 책임지고 건설업무를 수행하는 형태로서 발주자와 CM회사는 직접계약을 하고 재정적 책임이나 하자(크레임)에 대한 책임을 지는 형태이다. 즉, CM은 공사에서 발생하는 이윤(Profit)을 취하게 된다. 건설회사가 전체 건설사업을 공정에 따라 전문건설업체에게 하도급을 주고 이를 관리하는 형태와 같다. 이와같은 형태의 계약은 시공을 주로하는 일반건설회사가 건설프로젝트를 수행할 경우 널리 사용되고 있다.

## 5. CM과 PM

Construction Management(CM)와 Project Management(PM)은 계약상에 명시된 업무영역범위의 차이로 이해되어야 하며 건설공사에 관련된 모든 관리기능을 수행하는 것이므로 제도 또는 시스템 차원에서 CM과 PM을 구분하는 것은 큰 의미가 없다. CM내에서 특정한 부분의 PM이 있으며 광의의 PM속에 CM이 있을 수 있기 때문에 그 의미가 각각 사용되는 성격에 따라 다를 수 있다. 일반적인 개념상의 차이가 있다면 CM은 공사대상물의 설계 및 시공에 있어서 기간, 금액, 품질의 관리를 목적으로하는 활동 및 관련기법에 관련된 것이고 PM은 설계나 시공 뿐만 아니라 프로그램의 정의, 사전계획 등과 같은 예비 설계활동에서부터 운전과 유지관리를 포함하는 사후관리에 이르기까지 총체적 과정을 망라하는 보다 광역적인 기능을 가진다고 볼 수 있다. 그러나 CM의 업무에서도 각 과정별 세부적인 PM기능이 있다.

## 6. CM의 주체

CM은 업무 수행과정에서 계약에 의해 이루어짐으로 CM을 수행할 수 있는 주체는 매우 다양 할 수 있다. 예를 들면 CM전문회사, 엔지니어링회사(EC), 일반건설회사(GC), 설계회사(Design Firm), 감리전문회사 기타 건설관련 또는 비건설관련 컨설턴트 회사 등을 들 수 있다. CM은 사무소의 조직 형태와 성립요건이 중요한 것이 아니라 전반적인 건설 프로젝트 관리 즉 건설관리에 대한 지식과 능력을 가지고 있으면 된다. 한국에서 CM이 제도적으로 도입되어 시행되는 것은 아니지만 이와 같은 CM형태가 널리 채택되고 있다. 건축주가 전문성이 없기 때문에 제 3자에게 기획 설계 시공 유지관리 등에 이르기 까지 발주자가 그 업무를 대행하도록 위임하고 전문업체에게 해당 업무를 계약관리하여 주는 예를 흔히 볼 수 있다. 총괄 하도급 방식이라 할 수 있으며 소규모업자가 건축주와 협의하여 기획단계라 할 수 있는 사업성 등을 검토하고 시설의 종류, 규모 등 개발방

항과 그 내용을 정하고 설계 시공 유지관리 등을 전문업체와 계약에 의해 시행하도록 관리하고 있다.

CM 제도가 공인되지 못한 우리나라에서는 지금까지 가장 흔한 것은 발주자가 기획, 설계과정에서 설계자와 협의하여 설계를 하고 설계가 끝난 설계도서를 가지고 입찰로서 시공회사를 선임하여 발주자가 별도의 감독을 두거나 설계자가 발주자를 대신하여 감리자로서 전문성을 가지고 시공회사에 대해 견제와 감시 역할을 하게 된다.

이와같은 점에서 설계회사나 감리전문회사가 CM의 기능을 수행하고 있다고 할 수 있다. 합동재개발이나 재건축 사업에서는 일반적으로 건설회사가 재개발조합과 합동으로 사업을 수행하게 되므로 재개발조합과 건설회사가 계약에 의해 사업에 먼저 참여하게 되고 후에 설계자를 선임하게 되는 경우도 많다.

이때는 건설회사가 기획단계에서 부터 설계, 시공에 이르기까지 여러 과정에 관련하여 프로젝트를 관리하는 셈이 된다. 우리나라에서는 전문 CM회사가 없기 때문에 설계자와 감리자 또는 시공회사가 CM의 업무를 부분적으로 수행하여 왔으나 앞으로는 공사의 대형화와 복합공정 그리고 전문성 등으로 CM전문회사가 필요하다.

CM회사는 현재 건설기술관리법에 의한 종합공사감리와 책임공사감리와는 다르다. CM은 설계회사, 감리회사, 시공회사 등에서 그 업무를 부분적으로 담당할 수는 있겠지만 건설과정에서 업무의 전문화에서 필요한 조직이 자기본연의 업무와 함께 CM회사로 겸업하거나 업역을 전환하는 것은 바람직하지 않을 뿐 아니라 전문화에 역행하거나 이와 상치하는 CM은 결코 배제하여야 한다. CM회사는 기존의 각 전문화된 조직을 보다 적극적으로 활용할 수 있고 이들 조직체를 보다 유기적으로 결합하여 효율적인 관리 운영을 도모하기 위한 별도의 건설관리체계를 위한 전문조직이어야 하며 결코 설계를 위한 CM, 감리를 위한 CM, 그리고 시공을 위한 CM회사는 배제되어야 한다.

## 7. CM과 설계회사 및 건설회사

CM은 1차적으로 발주자가 해야 할 업무를 수행함에 있어 전문성을 가지고 대행하는 역할과 복잡한 여러 전문업체의 업무를 기획 조정 통제하는 건설사업관리로 이해되어야 하며 기존의 설계회사의 업무와 시공회사가 가진 고유업무를 침탈하는 것어서는 안된다.

비전문성의 발주자가 건설사업을 시행, 관리함에 있어 여러 전문업체의 도움이나 자문을 받게 되는데 설계사무소도 이와같은 CM업무의 일부를 고유업무인 설계 및

감리업무에 부가해서 수행하고 있는 것이 일반적인 현실이다.

설계회사가 발주자가 담당해야 할 사업성 검토 등 기획 단계에서 부터 참여하여 발주자의 고유업무를 건축설계 업무에 끼워서 무료로 대행해주어야 하는지 모르겠다. CM이 시행된다면 CM회사는 발주자의 고유업무를 대행하면서 설계회사가 그 본연의 전문업무에 전념할 수 있도록 자료제공과 함께 서비스 업무로서 지원해 주어야 한다. 또는 시공과정에서도 설계자는 설계업무의 현장검토와 자문의 역할을 넘어서서 시공회사에 대한 발주자의 업무를 대행하는 별도의 추가적인 업무가 많은 것이 현실이다.

발주자를 대행하는 별도의 전문성을 가진 회사가 있다면 설계회사로서 설계라는 전문업무를 처리하는데 훨씬 도움이 될 수 있다. 소규모공사에 많겠지만 설계자가 실제로 설계업무에 이와같은 CM업무를 함께 담당하는 경우도 있다.

CM업무와 시공회사와의 관계에서도 CM회사가 여러 전문건설회사를 상호 유기적으로 연결하고 결합 관리함으로써 효율적 공사관리와 함께 전문회사가 합리적 공사를 적정이율을 보장해주면서 시행하도록 하는 것이 원칙이다.

이와같은 고유한 업역을 무시하고 편법과 월권행위로서 전문성을 해친다면 CM은 무의미하다. CM은 기존의 건설사업에 참여하는 여러 조직에게 도움을 줄 수 있고 보완적인 협력체제에서 그 위상이 정립되어야 하며 지배와 피지배 그리고 업역의 침탈 등으로 이해되거나 그렇게 되어서는 절대로 곤란하다. 설계회사이든 시공회사이든 현재의 업무중에서 부족한 건설사업관리에 대한 업무를 별도의 조직으로 보완하고 각기 전문업무에 충실하는 것이 좋다.

CM은 설계와 시공을 통합(Design Build)하는 것은 결코 아니며 그렇게 되어서도 안된다. 종합건설업면허의 한 편법적 수단으로 CM이 도입 시행되어서는 곤란하며 이와같은 것이 있다면 이를 철저히 막아야 한다.

CM은 설계회사와 시공회사의 전문성이 더욱 강화될 수 있으면서 발주자가 건설관리를 효율적, 체계적으로 하는데 그 의의가 있어야 한다.