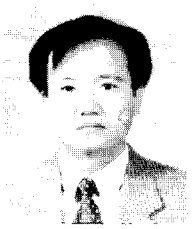
지속적인 CM시장 발전을 위한 CM발주방식 개선방안

김선규, 강원대학교 건축학부 교수



1. 머릿말

올해 건설시장의 전반적인 침체 분위기에도 불구하고 CM시장의 규모는 확대될 전망이다. 이는 CM제도가 도입된 이후 가장 활발한 CM발주가 이루어지는 것으로 CM에 참여하는 모든 사람들에게 장밋빛 기대를 갖기에 충분하다. 그러나 CM발주와 관련된 그 이면에는 건설업의 고질적 병폐를 답습하면서 준비되지 않은 무리한 수주경쟁 속에 CM에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 상황들이 벌어지고 있어, 자칫 태동하기 시작한 CM시장의 발전을 심각하게 저해할 것으로 우려하고 있다. 따라서 본고에서는 CM시장의 건전하고 지속적인 발전을 위해 현재의 CM발주방식과 관련된 쟁점들을 점검해 보고 이를 개선하는 방안을 제시하고자 한다.

2. 전체 건설시장 대비 CM시장 현황

최근 4년간 건설수주 현황을 살펴보면 2001년 51조원, 2002년 83.1조원, 2003년 102.2조원, 2004년 85.2조원으로 2003년까지 민간부문의 주택시장 확대와 더불어 매년 약 22-23%의 높은 성장률을 기록하였으나, 2003년 10.29 부동산대책으로 인해 주택시장이 급격히 침체되면서 작년에는 -16.1% 성장률을 기록하며 시장규모가 급격하게 축소되었다. 더욱이 건설산업연구원의 2005년 건설경기전망을 기준할 경우 올해에도 건설시장은 마이너스 성장률을 기록할 것으로 예측하고 있어, 건설시장의 침체는 계속될 것으로 전망하고 있다.(그림 1 참조)

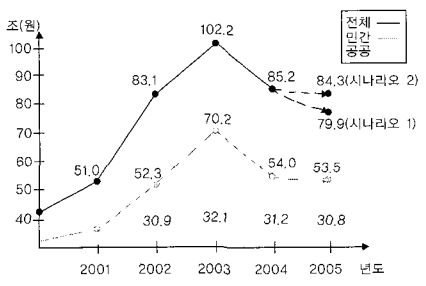


그림 1. 건설수주 현황 및 전망

그리고 엔지니어링 및 감리시장의 최근 4년간 추세를 살펴보면 엔지니어링시장은 2001년 1.7조원에서 2004년 3조원으로 시장의 규모가 매년 20%이상 확대되었으나, 올해에는 건설경기의 침체로 작년수준을 유지할 것으로 예상하고 있으며, 감리시장은 2001년부터 2004년까지 약 1조원의 시장규모가 크게 변화하지 않아 왔고, 올해에는 감리대상 공종이 마감공종으로 확대되었으나 전체 감리시장규모는 크게 변화하지 않을 것으로 전망하고 있다.(그림 2 참조)

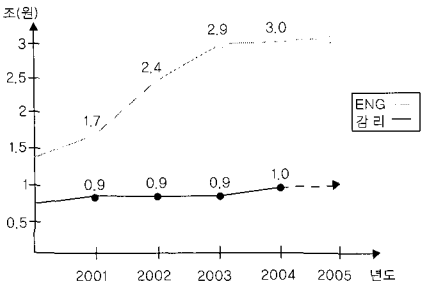


그림 2. 엔지니어링/감리 수주 현황 및 전망

반면에 CM시장은 2001년 107억원, 2002년 575억원, 2003년 1,022억원, 2004년 1,585억원으로 매년 약 55%에서 437%까지 급속히 확대되어 왔으며, 올해에는 약 3,000억원 정도로 작년보다 약 100%정도의 높은 성장률을 기록할 것으로 전망하고 있다.(그림 3 참조)

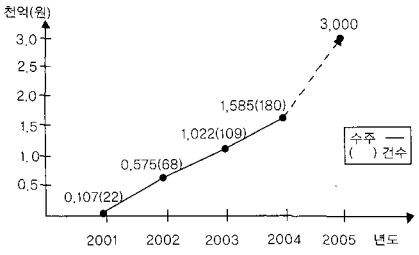


그림 3. CM 수주 현황 및 전망

이상과 같이 전체 건설업종별 시장규모가 대체적인 하강 또는 침체국면 임에도 불구하고 CM시장은 그 규모가 크게 확대

될 것으로 전망하는 것은 발주자들의 CM에 대한 인식이 변화하고 있을 뿐만 아니라, CM에 대한 기대치도 동반 상승하고 있음을 나타내고 있다.

3. 국내 CM시장 특징

국내 CM시장의 구성비율과 업체별 수주현황을 살펴보면 다음과 같다. CM시장의 공종별 구성비율은 2003년을 기준할 경우 건축공종이 88%, 토목공종이 11%를 차지하는 것으로 나타났고, 민간 및 공공시장의 구성비율은 2004년을 기준할 경우 민간이 73%, 공공이 27%를 차지하는 것으로 나타났다.(그림 4 참조)

업체별 수주현황은 2004년을 기준으로 공공 및 민간부문으로 나누어 살펴보면 다음과 같다. 공공부문에서는 한미파슨스가 약 100억원을 수주하여 전체 공공시장중 23%를 차지하였고 건원엔지니어링, ITM, 토펙, KCM, 공간이 그 뒤를 이었으며, 이들 상위 6개사의 수주규모는 전체 공공시장의 약 58%를 차지하는 것으로 나타났다. 민간부문에서는 한미파슨스가 약 300억원을 수주하여 전체 민간시장중 26%를 차지하였고, 현대엔지니어링, 엔조이C&C, 휴먼텍, 대우건설, 건원엔지니어링이 뒤를 이었으며, 이들 상위 6개사의 수주규모는 전체 민간시장의 약 74%를 차지하는 것으로 나타났다.(그림 5 참조)

이상과 같은 국내 CM시장 현황을 기준으로 국내 CM시장의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째 급격하게 CM시장이 확대되고 있고, 둘째 공공부문보다 민간부문 CM시장의 규모가 크고, 셋째 토목공종보다 건축공종 위주의 CM시장이 형성되고 있으며, 넷째 CM계약자들의 대부분이 감리 또는 설계업체들이며, 다섯째 CM업무와 책임감리업무가 동시에 수행되고 있고, 여섯째 CM계약형태는 CM for Fee형태를 취하고 있으며, 마지막으로 소수 CM업체가 전체 CM시장을 과점하고 있다는 특징으로 요약할 수 있다.

4. 국내 CM시장 주요 쟁점

이러한 국내 CM시장의 특징을 감안하여 현재 국내 CM시장 내부에서 제기되고 있는 주요 쟁점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, CM도입 당시의 초심을 잊지 않고 있는지 여부이다. CM제도 도입은 94년 성수대교 붕괴, 95년 삼풍백화점 붕괴 등으로 확산된 건설업의 총체적 부실문제와 96년에 예정된 국내 공공건설시장의 개방일정과 맞물려 건교부내에 건설제도개혁기획단이 구성되었고, 여기서 건설산업경쟁력 강화대책의 일환으로 건설사업관리제도 도입을 공표하였다. 그리고 CM제도 도입의 취지는 더 이상 방치할 수 없는 건설공사의 부실방지, 만연된 건설공사 부정부패 척결, 그리고 낙후된 건설문화의 선진화 구현을 목표로 한다는 것을 명백히 하였다. 그런데 이제 CM시장이 본격화되면서 CM시장에 참여하는 사람들이 과연 CM도입 당시의 명백한 취지를 잊지 않고 있는지 우려하는 것이다. 만약 CM도입 당시의 취지를 잊고 또 다시 과거의 잘못된 건설업의 관행을 CM참여자들이 되풀이 한다면 CM시장의 발전은 결코 장담할 수 없을 것이다.

둘째, CM발주자(소비자)는 CM업무에 대해 만족하고 있는지 여부이다. CM시장의 확대는 CM발주자가 CM을 지속적으로 발주하는 것을 전제로 하고 있다. 그러기 위해 CM발주자들이 CM업무에 만족해야 하고, 이를 참조하여 또 다른 발주자들이 CM으로 발주할 수 있도록 동기가 유발되어야 하는 것이다. 만약 현재 CM발주자들이 CM업체에 의해 제공되는 CM업무에 만족하지 못한다면 더 이상 CM발주는 기대하기 어려울 것이다. 따라서 현재 CM발주자들이 CM업무에 만족하는지는 매우 중요한 쟁점이 아닐 수 없다.

셋째, CM업무를 제공하는 CM공급자(업

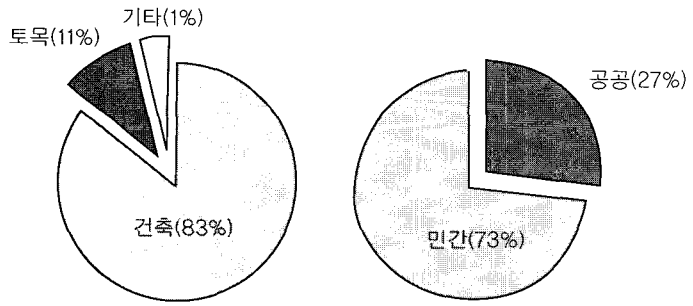


그림 4. CM시장 구성비율

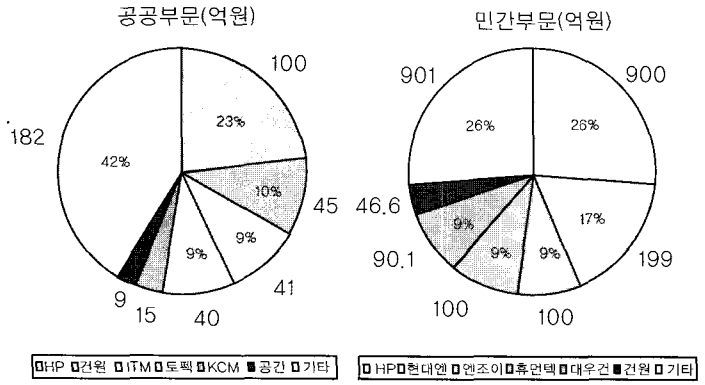


그림 5. 2004년 CM업체별 수주현황

체)들의 능력이 발전 성숙하고 있는지 여부이다. 이는 두 번째 쟁점과 매우 밀접한 관계가 있다. 즉 CM발주자가 만족하기 위해서는 CM공급자의 CM업무수행 능력이 탁월해야 하기 때문이다. 그런데 현재 CM시장에 참여하는 CM업체들이 만족할 만한 CM업무를 제공하기 위한 기술능력 개발 및 전문인력 양성에 얼마나 노력하고 있는지 점검 해보아야 할 시점이다. 만약 현재 발주자에게 제공하는 CM업무가 발주자를 만족시키지 못하고 있다면 그에 대한 대책과 향후 계획을 수립하고 있는지는 CM시장의 발전을 위해 중요한 쟁점이 아닐 수 없다.

넷째, 그렇다면 CM시장의 미래는 장밋빛인가 여부이다. 현재 CM시장의 발전 추세 그 자체로만 놓고 판단한다면 CM시장의 미래는 분명 장밋빛이다. 그러나 CM시장의 진정한 미래는 CM시장을 구성하는 내부적 요인들도 동시에 발전하는냐에 달려있다. 즉 전술한 세가지의 쟁점들에 대해 분명한 자세를 견지하고 적극적으로 해결하고자 할 때에 한해 CM시장은 장밋빛으로 펼쳐 질 수 있을 것이다.

이상과 같은 쟁점들을 어떻게 바라보고 해결해 나갈 것인가? 중·장기적인 관점에서는 CM시장에 참여하는 사람들 모두를 만족시킬 수 있는 CM과 관련된 법과 제도들을 지속적으로 개선하고 보완하는 것이다. 그런데 과연 그것이 가능한 것인지 의문이 들지 않을 수 없다. 아예 모두를 만족시키는 법이나 제도는 존재할 수 없는 것일지 모른다. 따라서 법과 제도의 보완이나 개선은 한계가 있을 수밖에 없고 우리 모두는 그것을 인정해야 할 것이다. 그렇다면 차선책으로 다시 말해 단기적 방안은 무엇인가? 그것은 현재의 법과 제도 내에서 최선의 방안이 무엇인가를 적극적으로 논의하고 찾아가는 방법일 것이다. 그중에서도 현실적으로 접근할 수 있는 방안은 바로 CM의 첫 단추를 꿰고 전체 CM의 구도를 좌지우지하는 CM발주방식에 대한 쟁점들을 해결하는 것으로 귀결될 수 있을 것이다.

5. 국내 CM시장 발주방식 쟁점들과 개선방안

현재 국내 법규상 CM발주방식은 협상에 의한 방식(국계법 시행령 43조), 적격심사방식(국계법 시행령 42조, 건기법 13조), 기술·가격분리입찰방식(건기법 13조의 2)으로 구분할 수 있다. 이중 협상에 의한 방식은 법 제정 후 이제까지 적용된 예가 없으며, 대부분의 경우 적격심사방식과 기술·가격분리입찰방식을 채택하고 있다. 적격심사방식은 다시 입찰자격(PQ)과 가격만을 평가하는 'PQ+가격방식'과 입찰자격(PQ)과 기술제안서(TP)/가격을 동시에 제출하는 'PQ+TP/가격동시입찰방식'으로 구분할 수 있으며, 기술·가격분리입찰방식은 'PQ+TP/가격분리입찰방식'이라고도 한다. 이러한 세가지 발주방식이 2004년 공공부문에 적용된 사례를 중심으로 CM발주방식별 구성비를 분석해 보면 PQ+가격방식이 14%, PQ+TP/가격동시입찰방식이 52%, PQ+TP/가격분리방식이 34%로 나타나, 전체 발주건수에서 PQ+TP/가격동시입찰방식이 차지하는 비율이 상대적으로 높음을 알 수 있다. 특히 CM발주방식에서 기술제안서를 작성해야 하는 비율이 전체의 86%를 차지하고 있어, 거의 모든 공공부문 CM입찰시 입찰자가 기술제안서를 작성해야 하는 것은 필수적이라 할 수 있다.(그림 6 참조)

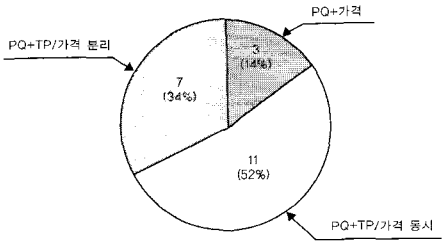


그림 6. CM발주방식 구성비

현재 적용되고 있는 CM발주방식들에 대한 학계와 업계의 평가는 일부 상반된 것도 있으나 대체적으로 입찰참가자격이 너무 실적위주라는 점, 입찰평가에서 기술제안서가 차지하는 비중이 과도하다는 점, 적정한 CM대가가 보장되지 않고 있는 쟁점들에 대해 인식을 같이한다고 할 수 있다. 이러한 쟁점들은 CM시장에 참여하는 업체를 과도하게 제한하여 CM업체 저변확대를 저해하고, CM수주를 위해 비현실적 기술제안을 하게할 뿐만 아니라 과당경쟁을 초래하고, 특히 터무니없는 CM대가는 CM에 대한 신뢰를 저하시키는 악순환을 초래할 가능성이 커 자칫 CM시장의 지속적 발전에 심각한 장애요인이 될 것으로 예측되고 있어, 이러한 쟁점들에 대한 합리적이며 현실적 대책 마련이 시급한 실정이다. 따라서 본고에서는 CM발주방식의 쟁점사항들에 대한 문제점들과 개선방안을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

첫째, 입찰참가자격이 너무 실적위주라는 쟁점은 대부분의 경우 입찰참가자격을 10억 이상 CM실적, 또는 연면적 합계 10,000평 이상 건축공사 CM실적, 또는 공고일 현재 최근 3년 이내 CM실적 보유업체 등으로 제한하고 있다는 문제이다. 이러한 기준을 만족시키는 업체는 전체 50여개 업체 중 10개 미만으로 대부분의 CM업체가 입찰참가기회조차 가질 수 없다는데 문제가 있다. 특히 일부 상위 CM업체들은 발주자에게 자사에게 유리한 입찰참가자격을 제시하도록 사전에 로비함으로써 입찰기회를 박탈당하는 업체들로부터 불만이 팽배하고 있다는 점이다. 현재의 CM시장은 이제 막 형성되기 시작하여 CM업무를 제공할 수 있는 능력을 갖춘 업체가 많지 않은 것이 사실이고, 발주자들이 CM실적을 보유한 우수한 업체를 선정하려고 하는 것도 불가피한 측면이 있다고 볼 수 있다. 그러나 CM시장이 정상적으로 형성될 때까지 일정기간은 CM업무를 제공할 수 있는 업체들을 육성하고 저변을 확대하기 위해 입찰참가자격을 과도하게 제한하는 것은 재고되어야 할 필요가 있다. 따라서 입찰참가자격을 CM실적이

없는 업체라도 유사실적에 대해 가점을 준다든지, 또는 비실적업체에 대한 단독입찰 제한이 불가피할 경우 실적업체에게 비실적업체 또는 지역업체가 일정지분 참여할 수 있도록 하는 방안이 모색될 수 있을 것이다. 또한 일부 상위 업체에 의해 경쟁사를 배제하기 위한 목적으로 발주자에게 자사에 유리한 입찰참가자격이 정해지도록 로비하는 이기적이며 반시장적 행위는 건설업의 가장 나쁜 관행을 답습하는 것이므로 CM도입취지를 다시 한번 돌아보며 철저히 자제 또는 삼가해야 할 것이다.

둘째, 입찰평가시 기술제안서 배점이 과도하다는 쟁점은 대부분의 경우 'PQ:TP:가격' 의 배점비율이 '20:50:30' 으로 기술제안서의 평가에 의해 대부분 낙찰여부가 결정된다는 문제이다. 기술제안서의 비중이 너무 높다보니 CM업체들은 수주를 위해 기술제안서를 무리한 내용으로 현실성 없이 작성하고 있는 실정이다. 즉 CM업체의 실제 기술능력, 인프라를 반영하지 않고 특정인의 지식으로 작성되고 있어, 기술제안서 내용대로 실제 CM업무를 수행하는 것은 과도한 인력투입 부담비용으로 인해 불가능하다고 할 것이다. 또한 기술제안서에 대한 평가가 평가심사자의 주관에 의해 이루어지고 기술제안서 발표자의 발표능력에 의해 심사결과가 크게 좌우되고 있어 평가결과에 대한 투명성과 객관성에 대해 의문을 제기하고 있으며, 더욱이 기술제안서에 대한 잠재적 평가자들과 CM업체들이 잦은 접촉을 통해 유대관계를 맺음으로써 평가의 부실화와 부패의 가능성이 잠재되고 있는 실정이다. 따라서 기술제안서의 배점을 현행보다 현저히 낮추어 객관적인 사업수행능력(PQ)중심으로 평가할 필요가 있으며, 기술제안서 내용도 CM업체의 과거 유사실적, 인프라, 보유능력 등을 상세히 기술하도록 하고 이를 기반으로 현재의 프로젝트를 어떻게 수행할 것인지에 대해 기술하게 하여 이를 중점적으로 평가하도록 해야 할 것이며, 또한 CM능력 특성을 감안하여 CM기술력을 감리능력 중심이 아닌 사업관리능력(공정, 원가, 계약 등) 중심으로 평가하도록 배점을 조정할 필요가 있다. 특히 기술제안서를 평가하는 평가자들 스스로 CM도입취지를 감안하여 객관적 평가에 대한 책임감과 윤리의식을 강화함으로써 누구나 납득할 수 있는 공정하고 투명한 평가결과가 도출될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

셋째, 적정 CM대가가 보장되지 않고 있다는 쟁점은 현행 법규상 CM대가 산출기준이 엔지니어링 및 감리대가를 준용하고 있어 고도의 CM용역 전문성을 감안한 대가에 미흡하다는 문제와 발주자가 입찰안내서에 CM용역 예정가격과 함께 CM인력투입계획 또는 최소 CM투입인력규모를 제시하고 있어 CM업체 관점에서 고급 CM인력투입비용을 감안한 자체 CM인력투입계획 수립이 불가능할 뿐만 아니라, 투입인력당 단가가 고급 CM인력투입비용에 현저히 미치지 못하여 저급 CM인력투입이 불가피함에 따라 발주자에 의한 CM에 대한 불신, CM능력 저하의 악순환이 초래되고 있다는 문제들이다. CM은 고도의 전문성이 요구되는 업무로서 일반 감리업무와 차원이 다르다. 그러나 현행 CM대가기준은 오히려 감리대가기준보다 낮고 그나마 입찰안내서를 기준한 투입인력당 비용이 너무 저렴하게 책정되어 있어 고급 CM입력투입은 엄두도 내지 못하는 실정이다. 이러한 터무니없는 CM대가는 CM시장을 저급인력시장으로 추락시키는 동시에 CM자체를 무의미하게 만들 수 있는 매우 중대하고 심각한 쟁점이 아닐 수 없다. 이러한 문제점들을 개선하기 위해 건설사업관리자 직접인건비 산출을 위한 기술자 등급 노임단가를 신규로 마련하여 CM의 전문성에 상응하는 대가를 책정할 수 있는 기준을 제정할 필요가 있다. 이러한 새로운 기준의 제정은 기존 법령을 개정하는 것이므로 많은 시간이 소요될 수 있어 단기적 해결방안이라 볼 수 없을 것이다. 그러나 기존의 법령내에서도 발주자가 입찰안내서를 작성할 때 CM예정가와 함께 CM인력투입계획이나 최소 CM인력투입 규모를 제시하지 않고 CM업체가 자체적으로 CM인력투입계획을 수립할 수 있도록 한다면 CM업무의 전문성에 따른 대가문제는 해결될 수 있을 것이다. CM업체의 자체 CM인력투입계획이 계약을 이행하는 과정에서 제대로 실행되지 않을 경우에 대비한 보완책으로 계약서 작성시 CM업체가 투입한 CM인력의 전문성 부족 또는 부실한 CM업무를 수행할 경우 CM업체에게 손해배상 청구 또는 Penalty부과 등 강력한 제재조항을 명시하거나, 전문가책임보험(PLI)을 적극적으로 활용하는 방안이 가능할 것이다.

6. 맺는말

올해 CM시장의 규모가 예상대로 작년보다 약 100% 정도 증가한 3,000억원 이상이 된다면 적어도 표면적으로는 CM의 미래는 매우 밝다고 할 수 있을 것이다. 그러나 CM시장 내부에 잠재되고 있는 부정적인 측면들이 시장의 규모와 함께 커져간다면 실질적인 CM의 미래는 그리 밝지 못할 것이며 자칫 용두사미의 결과도 초래될 수 있을 것이다. 국내 CM시장이 이 만큼까지 성장하였고 건설업에 종사하는 많은 사람들이 희망을 갖고 주시하는 현재 CM시장의 상황은 CM이 진정으로 국내 건설업의 주역으로 발전해 나갈 것인지 여부를 결정짓는 중대한 기로에 서있음이 분명하다. 따라서 이 시점에서 다시 한번 CM시장에 참여하는 모든 사람들이 CM도입 당시의 초심을 잊지 않고 공동으로 노력해 나간다면 현재 노출되고 있는 CM시장의 쟁점들과 문제점들은 능히 극복할 수 있을 것이고, 지속적이며 건전한 CM시장의 발전과 함께 CM의 미래는 희망으로 가득할 수 있으리라 생각한다.