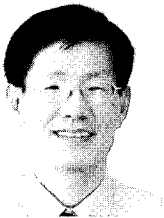


건설사업관리(Construction Management) 활성화 방안

권오경, 한미파슨스 건설전략연구소장



정책과 맞지 않는 정부의 조치

건설교통부는 '건설산업 선진화 전략'을 발표하면서 CM과 감리의 고도화를 통한 신개념 사업관리 풍토의 국내 정착을 촉진시키기 위하여 2005년 하반기에 CM 대가를 현실화 하고, 2006년까지는 CM 능력평가 및 공시제도 강화를 강화하는 한편 CM at Risk의 도입을 위한 근거를 마련하겠다고 발표하였다.

그러나 건설교통부의 실제정책을 살펴보면 CM의 활성화를 목적으로 하는 이러한 발표와는 너무 다르게 움직이고 있다는 생각을 갖게 된다. 즉, 정보통신부, 과학기술부, 서울시 등 다른 부처의 공공공사에는 CM 적용이 확대되고 있지만 건설교통부 또는 건설교통부 소속기관이 발주하는 CM적용 프로젝트는 찾아보기 어려운 실정이며, 심지어는 민간부문에서 CM이 성공적으로 적용되어 크게 효과를 보고 있는 부분에까지 정부의 관리를 강화 한다는 미명 하에 법까지 개정하면서 CM적용을 어렵게 하고 있다.

대표적인 조치가 타워팰리스, I-Park, 로얄팰리스 등 초고층 주상복합건물에 적용되던 CM발주를 어렵게 만든 주택건설 촉진법의 개정을 들 수 있다. 건설교통부는 주택건설촉진법 시행령에서 '상업지역, 준주거지역에서 복합건축물의 건축 시 주택비율이 90% 미만일 경우는 건축허가 대상'이었던 규정을 2004년 주택법시행령으로 변경하면서 '주택비율에 관계없이 300세대 이상의 경우는 주택법 제24조에 의거 사업 승인'을 받도록 개정하였다. 건축허가와 사업승인에는 여러 가지 차이점이 있으나 CM의 입장에서 볼 때 가장 큰 차이점은 건축허가의 경우는 건축주가 감리자 또는 책임감리자 선정하는 반면 사업 승인 대상이 될 경우 시·도지사가 감리자 선정하는 것이라고 할 수 있다.

40~50 층 이상의 초고층 건축물의 경우 설계, 시공에 대한 체계적인 관리가 필

수적이며, 현재까지 이러한 필요성을 인식한 발주자에 의해 CM이 성공적으로 적용되어 왔다. 그러나 본 법의 개정되면서 300세대 이상 복합건축물은 승인기관인 시·도지사가 "감리자"를 선정토록 규정하여 CM이 적용될 수 있는 여지가 매우 적어졌다. 더욱이 CM은 설계 이전 또는 설계단계에서 선정되어 설계 및 시공단계를 통합 관리하는데 비해 감리는 시공단계에서 승인기관에 의해 선정되는 점을 감안할 때 초고층 복합건축물의 CM적용은 불가능 할 것으로 보인다. 이는 또한 건설기술관리법 제22조 2항의 '설계·시공관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사'에 CM을 적용할 수 있다는 규정을 무색하게 하고 있다.

민간의 CM활성화를 위해 건축법, 주택법 개정해야

건설교통부가 CM의 활성화를 위해 노력한다면 민간 건축을 규율하고 있는 건축법, 주택법에 건설사업관리 조항을 삽입하여 CM의 활성화에 역행하는 이러한 조치를 시정하여야 할 것이다. 또한 높은 기술력이 요구되어 사업 초기부터 CM이 적용된 경우는 시공단계의 공사감리 선정 시 가점을 주거나 시공단계에도 책임감리를 포함한 CM업무 수행 권한을 인정하는 방안을 도입하여 설계와 시공을 통합관리하고 프로젝트의 효율성을 높일 수 있는 조치가 필요하다고 판단된다. 아래 표는 민간부문의 CM활성화를 위해 필수적인 법적 조치를 개정(안) 형식으로 정리한 것이다.

CM활성화를 저해하는 현행 법

미국의 경우 CM이 적용된 건축프로젝트는 일반적으로 30~40개의 공종으로 전문건설업체(Trade Contractor)에 분할 발주되어 공사를 수행하고 있다. 그러나 국

<표-1> 주택법 및 건축법 개정(안)

구분	현 행	변 경
주택법	제24조 (주택의 감리 등) ①시·도지사는 제16조제1항의 규정에 의한 주택건설사업계획을 승인한 때에는 건축사법 또는 건설기술관리법에 의한 감리자격이 있는 자를 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 주택건설공사를 감리할 자로 지정하여야 한다. 다만, 사업주체가 국가 지방자치단체, 대한주택공사, 지방공사 또는 대통령령이 정하는 자인 경우에는 그러하지 아니하다.	제24조 (주택의 감리 등) ①시·도지사는 제16조제1항의 규정에 의한 주택건설사업계획을 승인한 때에는 건축사법 또는 건설기술관리법에 의한 감리 또는 건설사업관리 자격이 있는 자를 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 주택건설공사를 감리 또는 건설사업관리를 수행할 자로 지정하여야 한다. 다만, 사업주체가 국가 지방자치단체, 대한주택공사, 지방공사 또는 대통령령이 정하는 자인 경우에는 그러하지 아니하다. ②상기 조항에 불구하고 고층주택건축의 경우에 한하여 발주자가 사업의 초기단계부터 건설기술관리법에 의한 자격이 있는 자를 건설사업관리자로 선정하여 건설사업관리업무를 수행할 수 있으며, 이러한 경우에는 발주자가 선정한 건설사업관리자를 건설기술관리법 제22조의 5(건설사업관리와 다른용역과의 관계)에 의거 주택건설공사의 감리자로 인정한다.
건축법	제21조 (건축물의 공사감리) ①건축주는 대통령령이 정하는 용도 규모 및 구조의 건축물을 건축하는 경우에는 건축사 또는 대통령령이 정하는 자를 공사감리자로 지정하여 공사감리를 하게 하여야 한다.	제21조 (건축물의 공사감리) ①건축주는 대통령령이 정하는 용도 규모 및 구조의 건축물을 건축하는 경우에는 건축사 또는 대통령령이 정하는 자를 공사감리자 또는 건설사업관리자로 지정하여 공사감리 또는 건설사업관리를 하게 하여야 한다.
건축법시행령	제19조 (공사감리) ① 법 제19조제1항의 규정에 의하여 건축사가 설계하여야 하는 건축물을 건축하는 경우에는 법 제21조제1항의 규정에 의하여 건축사를 공사감리자로 지정하되, 다중이용건축물을 건축하는 경우에는 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사 또는 종합감리전문회사를 공사감리자로 지정하여야 한다.	제19조 (공사감리) ① 법 제19조제1항의 규정에 의하여 건축사가 설계하여야 하는 건축물을 건축하는 경우에는 법 제21조제1항의 규정에 의하여 건축사를 공사감리자로 지정하되, 다중이용건축물을 건축하는 경우에는 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사 또는 종합감리전문회사를 공사감리자 또는 건설사업관리자로 지정하여야 한다.

내의 경우 건설산업기본법 제 8조(건설업의 종류), 제12조 (건설업자의 겸업제한), 제16조 (건설업자의 영업범위), 국가계약법 시행령 제 68조(공사의 분할계약금지)에 의거 분할 발주를 금지하고 있어 CM의 효율성을 저해하고 있다. 또한 전기공사업법, 정보통신공사업법, 소방법, 문화재보호법에 의한 별도의 신고와 관리를 받아야 하는 제도와 CM업무 수행을 위해서 건설기술관리법에 의한 감리전문회사 등록, 엔지니어링기술진흥법에 의한 엔지니어링주체 신고, 건축사법에 의한 건축설계업무 신고해야 하는 업무의 중복도 해결되어야 할 것이다. 더욱이 '건설산업 선진화 전략'에 의거 CM at Risk까지 도입된다면 건설산업기본법에 의한 일반건설업 면허까지 취득해야 하는 어려움이 있는 만큼 이에 대한 발전적인 해결책이 모색되어야 할

것이다. 이 밖에도 국가계약법 시행령 제 69조 (장기계속계약 및 계속비계약), 주택법, 건축법의 인가 및 사용승인 관련 조항도 시장현황을 반영하여 개선되어야 할 것이다.

감리비 보다는 낮은 CM 용역비

현재 CM 용역비는 감리원 임금을 기준으로 책정되고 있으며, 이로 인하여 CM의 업무뿐만 아니라 대가도 '감리 + a'로 정해지고 있다. 또한 건설사업관리 시행지침에 규정된 용역비도 업체 선정제도의 불합리성으로 '요율의 70% 선'에서 낙찰이 되고 있어 심지어는 책임감리 대가 보다는 낮다는 비판이 일고 있다. 또한 건설사업관리자와 협의에 의한 인력 투입이 아니라 발주자가 제시한 Man-Month 및 등급기

준 위주의 인력 투입으로 유능한 인력 및 다양한 분야의 전문가 참여가 어려워 서비스의 질 향상도 곤란한 실정이다.

CM대가 현실화 및 능력 평가방식의 다양화해야

이러한 문제점을 인식한 건설교통부는 건설산업 선진화 전략을 발표하면서 급변 하반기에 CM대가의 현실화를 계획하고 있다. 그러나 정부의 조치가 CM대가 현실화에 머물러서는 안 되며 도입 9년이 되는 건설사업관리제도의 제반 문제점을 철저히 분석하고 이에 대한 개선을 통하여 유효성이 높은 제도가 정착될 수 있도록 해야 할 것이다. 특히, CM대가 현실화를 추진하는 과정에서 CM과 감리를 차별화하여 CM의 감리화를 우려하고 있는 전문가의 다양한 의견이 반영될 수 있도록 다각적인 노력이 필요하다고 본다.

이를 위해서는 첫째, 단순한 투입인력의 수가 아닌 CM업무의 질과 양을 반영한 건설사업관리자의 용역비 기준이 마련되어야 할 것이다. 즉, 현재와 같이 '감리+a'로 규정된 CM의 대가를 투입인력의 필요 능력, CM이 산출하는 업무의 질과 양을 반영한 용역비 산출방식으로 변경하여야 할 것이다.

둘째, 건설사업관리자의 선정방식이 개선되어야 한다. 건설선진국인 미국, 영국의 경우 CM은 물론 설계, 엔지니어링 업체의 선정 시 가격요인은 수많은 평가요인 중에 하나에 불과하며, 기술능력을 먼저 평가하고 높은 점수를 받은 업체부터 협상을 통해 가격을 정하고 있다. 또한 파트너링 개념을 적용하여 프로젝트를 성공적으로 수행한 업체와는 장기적인 계약관계를 유지하기도 한다. 그러나 국내의 경우 용역에 있어서도 가격에 대한 평가점수를 높지 설정하여 가격경쟁을 유도하고 있으며, 일부 발주의 경우 건설과 유사한 '또 뽑기식' 발주방식이 적용되고 있어 CM의 기

술력을 저하시키고 있다. 따라서 기술력 위주의 업체 선정이 될 수 있도록 기술제안서의 평가 점수를 상향시키고 선정방식 또한 적격심사방식에서 벗어나 기술·가격분리방식 또는 협상방식이 적용될 수 있도록 규정을 조정하여야 할 것이다.

셋째, 기술능력 평가기준의 다양화가 필요하다. 일반적으로 기술제안서는 계약서의 일부가 되는 중요한 서류라고 할 수 있으며, 수준 높은 제안서의 작성을 위해서는 프로젝트에 대한 이해는 물론 관련 분야 전문가의 장기간의 노력이 필요한 작업이다. 그러나 문서화된 기술제안서만으로 업체의 기술능력을 평가하는 데에는 한계가 있다고 판단된다. 따라서 기술제안서 외에 업체의 업무 수행능력을 보다 정확하게 평가할 수 있는 CM업체의 시스템, 인력의 질, 투입인력의 인터뷰, 프로젝트 수행 결과 등을 반영할 수 있도록 개선되어야 하며, 현재와 같은 100 또는 150으로 제한된 페이지 규정 등을 폐지하고, 자사의 능력을 최대한 표출할 수 있도록 '업체 자유 제안 분야'를 추가하는 방안 등도 고려되어야 하겠다.

마지막으로 CM의 전문성 향상을 위해서는 Man-Month 위주의 대가 지급에서 탈피하여 성과물의 진도에 따른 용역비 지급이 될 수 있도록 발전적인 검토가 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 계약 시 CM의 업무 및 결과물에 대한 정확한 규정이 우선되어야 할 것이다. 이는 CM 서비스의 질을 향상 시킬 뿐만 아니라 철저한 시간 관리로 공사기간을 단축하고 필요 시 외국인, 타당성조사 전문가, 변호사, 회계사 등 다양한 전문가 투입을 유도할 수 있는 환경을 조성할 수 있는 기반이 될 것으로 판단된다.

CM활성화는 건설산업의 선진화 방안

2006년이면 건설산업기본법의 개정을

통해 CM이 공식 도입된 지 10년이 된다. 그러나 CM의 활성화를 위해서는 아직도 해결해야 할 많은 문제점이 있으며, 이러한 문제는 학회 또는 CM전문업체의 노력만으로는 해결될 수 없다는 것은 주지의 사실이다. 따라서 진정한 CM이 발전을 위해서는 산학연관의 단합된 노력은 물론 담당부처인 건설교통부 외에 재정경제부, 감사원 등 건설과 관련된 모든 정부 부처의 지원이 필요하다고 판단되며, 무엇보다도 CM의 활성화와 건설산업의 선진화를 위한 정부의 리더십이 요구된다 하겠다. 이제 CM의 활성화는 국가 건설산업의 선진화를 위한 선결조건이다!