

2010년 CM 현안 진단과 해결 방향



이복남 한국건설산업연구원 연구위원

1. 주요 현안

국내 시장에서 CM시장을 전문으로 하는 업체들은 시장이 없어 전문인력 유지에 막대한 비용이 지출되고 있음을 호소하고 있다. 해외건설시장에 진출한 국내업체들의 가장 큰 고민이 공사기획과 설계·시공간 인터페이스 조정, 현지 인력들에게 작업을 제대로 지시할 수 있는 경험과 지식을 갖춘 전문기술자가 없다는 하소연 일색이다.

CM시장을 전문으로 하는 업체들은 시장 부재문제를, 공사기획 및 관리 전문성을 필요로 하는 업체들은 전문가 부재를 문제 삼고 있다. 이런 양극단적인 수급 불균형 문제를 어떤 시각으로 봐야 할까?

감리와 CM이 통합되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. CM은 '책임감리+α'이기 때문에 감리를 확대하면 CM이 되는 것이라는 주장이다. 그런가 하면 '간호사는 처음부터 간호사지 10년 지났다고 의사가 되는 건 아니다'라는 주장도 있다. 관리해야 할 대상과 목적, 전문성이 다른데 어떻게 같을 수 있냐는 반론이다. 바꿔 말하면 태생이 다른데 어떻게 같을 수 있냐로 해석된다.

부동산개발이나 혹은 건축주 등 민간섹터에서 CM은 자신의 기능과 역할을 대행하기 때문에 경제적 효과성 이전에 필연성을 앞세운다. 공공부분에서는 책임감리 대가에 약간의 웃돈(?)을 보태 CM계약을 할 수 있기 때문에 책임감리에 비해 CM이 편하다는 평가도 내린다. 즉, 적은 돈으로도 CM방식을 도입할 수 있기 때문에 편리하다는 인식이다. 책임감리나 CM에 별 차이가 없다는 평가를 내리기 때문이다.

CM업체들은 대가는 책임감리보다 못하게 주면서 일은 CM이상으로 부담을 준다는 불만이다. 오히려 책임감리가

CM보다 대가면에서 업무도 편하고 또 안전하다는 평가를 내리고 있다.

국내 시장에서 왜 이런 양극단의 시각이 존재하고 또 기대와 절망이 공존하고 있는지 원인과 처방안을 찾아보자.

2. 2010년 CM의 주요 쟁점 진단

우선 책임감리와 CM을 보는 인식차이다. CM을 책임감리의 연장선 혹은 '플러스 α'로 볼 수 있는지를 짚어보자.

이해를 쉽게 하기 위해 공정관리부문을 예로 들어보자. 책임감리의 모태인 건기법시행령 제52조(감리원의 업무범위 및 배치기준 등)①조2.항에 '공정표의 검토'가 명시되어 있다. '공정표의 검토'가 공정관리를 대표 할 수 있느냐 문제와 공정관리의 기능과 역할, 그리고 책임을 어떤 각도로 보느냐에 따라 큰 차이가 날 수 있는 부분이다. 건설관리 혹은 사업관리에서 의미하는 관리는 'management' 기능이다. 포괄적 의미를 담고 있다. 'management cycle'의 핵심은 '계획(plan) → 실행(do) → 계획대비 실적비교(check) → 조치(action)'에 있다. 검토는 분명 '관리' 기능의 한 부문이지만 관리를 대표할 수 없다. 건기법에 명시된 '검토·확인' 역할은 제3자적 보완 역할로 책임을 가진 누군가가 계획 및 실행을 한다는 전제하에서 성립되는 역할이다. 검토·확인과 공정계획 및 공정표개발 및 운영과는 전혀 다른 차원이다. 따라서 '플러스 α'라는 인식은 재평가되는게 당연한 것으로 본다.

시장의 수요자 입장에서의 평가다. 민간섹터와 공공부분 중 청사나 학교 등 건축물 시장에서는 CM 도입 결과에 대해 대체적으로 긍정적 평가를 내린다. 그러나 철도나 도로, 혹은

은 상·하수도관로 공사에서는 CM에 대해 긍정적인 평가를 내리지 않는다. 공공주택건설 부문에서도 제대로 된 평가를 내리지 않는다. 왜 이런 긍정·부정 평가가 내려지는지 원인을 짚어본다.

민간섹터 혹은 공공청사 등에서 긍정적 평가가 내려지는 원인 중 가장 큰 것이 사용자가 명확하고 또 사용자 요건이 명확하다는 공통점을 가지고 있다. 민간건축주는 공기 내 준공을 통해 수익을 창출해야 하기 때문에 공기 준수가 필수적이다. 공공청사 역시 입주예정일에 맞춰 모든 계획이 맞춰져 있기 때문에 공기지연은 필연적으로 계획지연으로 인해 발생할 수 있는 연쇄 효과 때문에 당연히 공기 준수를 위해 CM에 의지하게 된다. 월드컵경기장 건설이 늦은 출발에도 불구하고 제 날짜에 준공한 실적이 가장 좋은 예다. 공기준수의 책임은 발주자에게 있지만 공기 한도를 제시한 것은 FIFA였기 때문이다. 그런데 철도나 도로공사 등의 공기는 한없이 늘어나는게 일반적이다. 더구나 이를 당연시 한다. 가장 좋은 이유가 '예산 부족'이다. 만약 사용자가 명확한 경우에도 이런 변명이 통할 수 있지 않음을 일반인들은 알고 있다. 불특정다수 사용자를 가진 공공시설물에서 CM의 필요성이 제기되지 않는 이유도 공공의 역할 측면에서 재평가해야 하는 이유다.

공공부문에서 CM을 활성화시키기 위해서는 책임감리제 도입과 마찬가지로 일정규모 이상은 의무적용하도록 법제화시켜야 한다는 주장이 제기된다. 다른 편에서는 또 다른 배타적 업역을 만들 수 있기 때문에 반대하고 있다. CM을 법제화시키자는 주장 이면에는 시장 확보와 함께 CM대가를 책임감리 수준 이상 혹은 동등하게 올려 받아야한다는 기대감이 깔려져 있는 것 같다.

소득수준이 높아질수록 법·제도의 지배력은 시장 자율권에 의해 약화되는게 일반적 현상이다. 특히 MB정부가 추구하는게 '전봇대 규제 철폐'다. 가능한 한 법과 제도는 신규보다 기존 법·제도의 완화 혹은 폐지에 무게를 두고 있기 때문에 법에 강제하는 방안이 현실화 될 가능성이 극히 낮다. CM대가 기준을 법에 명시하여 책임감리 대가와 마찬가지로 공사비의 '요율'을 포함시키는데도 현실적으로 어려움이 너무 많다. '공정표의 검토' 업무를 '공정관리'로 확대시킨다는 가정을 해보자. '플러스 α'가 아닌 전혀 새로운 업무가 된다. 공정관리에는 '사업의 기획과 계획, 공사기획 및 공법선정, 일정분석, 자원분석, 계획대비 실적분석, 공정표 수정 혹은 개정' 등 '플러스 α'의 범위를 훨씬 뛰어넘는다.

'플러스 α' 식 접근으로는 전혀 해결할 수 없는 이유다.

공공발주자들이 CM에 투입된 인력을 전문가로 대접하기보다 마치 하수급(?)인 다루듯 한다는 불만도 제기된다. 여기에는 '선 대우 후 서비스만족'인지 혹은 '선 서비스만족 후 대우'인지에 대한 차이다. 다시 말해 '선불제·후불제' 논란으로 볼 수 있다. 건설과 CM도 분명 서비스거래에 속한다. 거래는 일반적으로 구매자인 발주자의 만족도에 따라 가격을 지불할지 여부가 판가를 난다. 문제는 구매자의 수요가 명확할 때 가능하다. 그런데 대부분의 공공발주기관이 CM 방식을 도입할 때 발주자의 기대 사항을 명확하게 요구하기보다 '잘해야 한다·최선을 다해야 한다' 식이다. 무조건 잘해야 한다기보다 무엇(what & scope)을 언제(when & time)까지 얼마만한 원가(how much & cost)에 품질(quality)을 만족시켜야 하는지를 명시해야 건설관리의 목표 수립이 가능하다. 목표가 분명하지 않은 공사에 무엇 때문에 CM이나 책임감리방식을 도입해야 하는지도 다시 짚어봐야 한다.

CM시장과 건설관리전문인력 수급 불균형 이슈다. 국내공공시장에서 CM시장은 자칫하면 발주자 영역 침해로 오인받을 수 있다. 여기에는 '공공공사=공공발주자'라는 인식이 뿌리 깊게 자리 잡고 있기 때문이다. 최근 4대강살리기사업을 2011년까지 완공하기 위해 해당공공기관의 인원을 200명 이상까지 늘렸다는 소식이 들린다. 단 3년간의 사업관리를 위해 30년간의 일자리를 만들어야 하는지 짚어봐야 한다. 원래 CM은 발주자의 역량 문제로 인한 것도 있지만 발주자 조직을 한시적 사업만을 위해 자체 내 조직과 인력 보강을 대체하는 수단으로 활용된다. 그런데 국내에서는 왜 이런 현상을 방치해야 하는지도 짚어봐야 한다. 공공기관의 역할을 'all or nothing'에서 '선별적 역할 선택' 방향으로 가야 하는게 정답이기 때문이다.

3. 2010년에 기대할 수 있는 시장

'09년 3월에 확정된 '건설산업선진화' 내용 중 '시공책임형(CM at Risk, CMr)'이 아무래도 국내 공공시장에 첫 등장하게 될 것으로 보인다. 비록 시범사업이라고는 하지만 첫 출발이라는 점에서 기대해 볼 수 있는 잠재력을 가진 시장이라는 점에서 주목해 볼 수 있다.

직할시공(owner builder)방식에도 CM방식을 연관시킬 수 있다. 직할시공의 원칙은 공종별로 분리·분할 발주함으

로 인해 발주자가 관리해야 할 대상과 공종별 인터페이스 관리·조정 및 통합시설물에 대한 성능과 품질보장에 대한 책임을 발주자가 져야 한다. 일반적으로 계약건수가 늘어날수록 간섭을 조정해야 할 대상과 업무범위가 기하급수적으로 늘어난다. 1개 계약패키지에서는 관리계수가 1이지만 공종이 세분화되어 10개로 늘어나면 관리계수가 '45'가 된다. 계약건수 증가는 10이지만 관리계수 증가는 45배가 될 만큼 발주자의 역할과 이에 따른 공기 지연이나 요구 성능에 미달될 위험성이 높다. 따라서 발주자는 자연스럽게 자신이 가진 역량을 보완하기 위해 조직과 인력을 한시적으로 보완하는 수단으로 외부 CM전문기관을 고용하게 된다.

지방계약법에 도입하여 일부 지자체에서 시범적으로 도입하고 있는 '주계약자형공동도급' 방식도 CM이 주요한 역할을 기여할 수 있는 여지가 많은 발주방식이다. 미국이나 영국, 특히 중동지역 건축공사에 흔히 도입되어 있는 'multi-prime contract'과 유사하다. 이 방식에는 공통적으로 다양한 사업관리방식(예, CM, PM, PgM방식 등)이 도입되어 있다. 국내에도 발주자 혹은 계약자 그룹 자체가 위험부담을 저감시키기 위한 수단으로 CM방식 활용이 확대될 것이라는 예상이다. 지자체들이 아직 주계약자형공동도급방식에 대해 지식이 충분하지 않거나 혹은 적용 대상을 제대로 결정하지 못했기 때문에 제도도입에도 불구하고 시장 형성이 제대로 되지 않고 있다. 이런 문제점을 해결하기 위한 수단으로 CM방식을 사전에 도입하여 문제점을 보완하는 것도 해결 방안이 될 수 있다.

'09년 건설산업선진화 방안에서 확정시킨 발주자 역량과 사업평가 강화도 향후 국내 CM시장에 상당한 영향을 미칠 수 있는 부분이다. 종합사업계획수립단계에서 대상 사업의 특성과 제약요건을 해결하기 위해 필요한 발주자의 사업관리 및 조직역량 평가를 통해 사전에 해결방안을 도출한 다음 사업을 진행할 수 있도록 하는 방식이다. 만약 발주자 자체 조직이나 인력만으로는 공기나 품질조건 혹은 공사비 자체를 정해진 범위내에서 해결하지 못한다고 판단 할 경우 해결방안으로 조직 및 인력보강이나 혹은 제3의 기관의 전문성을 활용하는 방식을 택하지 않을 수 없다. 공공기관의 성격상 특정한 사업을 한시적 기간 내 관리하기 위해 조직이나 인력을 보강하는 건 정부 예산이 허용하지 않을 가능성이 높다. 따라서 자연스럽게 아웃소싱을 통해 해결하는 방안을 우선적으로 찾게 된다. 건설공사에 대한 평가체제 강화도 CM시장 확대에 상당한 영향을 미칠 수 있다. 공기, 예산, 품질

과 성능, 안전 등 계량화 가능한 부문을 대상으로 평가하여 발주자 책임을 강조하기 때문에 발주자들은 사업목표 달성을 위해 최선을 다하지 않을 수 없게 된다. 이 경우 자연스럽게 발주자는 자신과 사업에 주어진 목표 달성을 위해 CM방식을 채택하는게 효율적이라는 판단을 내리기 때문이다.

건설공사의 성과를 평가하는 기준 시점 변경도 공공부문에 CM방식 확대를 촉진하게 된다. 현재와 같이 입찰시점 기준으로 낙찰차액을 공사비 저감으로 평가하는 방식에서 준공시점에서 계약금액대비 준공가격 차이, 예정공기와 준공공기를 대비 분석을 통해 평가시점을 변경할 경우 공공공사 대부분에서 건설관리방식 혁신이 일어나지 않을 수 없게 된다. 낙찰시점에서는 단지 금액만 비교 가능하지만 준공시점에서는 결과 자체가 공기와 금액, 품질과 성능 등 계약요건 대비 비교 평가가 가능하기 때문에 선진국에서 건설공사를 평가하는 방식과 차이가 없어지게 된다. 따라서 당연히 발주기관들은 공정과 가격을 통합 평가하는 방식인 'EVM'으로 가지 않을 수 없게 된다. 'EVM' 방식은 기본적으로 계획대비 실적이 비교되어야 하기 때문에 현재와 같이 실적만을 주관적 잣대로 평가하는 방식과는 근본적으로 다른 'management cycle'이 전면 적용되는 환경이 전제되어야 한다.

4. 국내 CM이 가야 할 진로

먼저 시장부터 만들어 달라는 요구에서 발주자가 스스로 CM방식을 선택하도록 하는 환경 조성이 우선이다. 국가나 혹은 공공기관을 대상으로 CM시장을 만들어달라는 요구 이전에 CM이 국가나 발주자에게 무엇을 해줄 수 있는지를 설득하는데 주력해야 한다. 대가 역시 발주자와 CM사업자 모두가 공감할 수 있도록 서비스 만족도에 따라 공유할 수 있는 방식으로 유도하는게 바람직하다. CM방식 도입 후 발주자 혹은 사용자가 입을 수 있는 경제적 가치를 먼저 산정 후 이를 목표 값으로 하여 준공 시 발생하는 기대치를 사용자와 CM사업자가 계약에 따라 배분할 수 있는 체계를 구축하는 것도 필요하다.

CM방식이 책임감리제와 달리 훨씬 다양한 형태로 나타날 수 있기 때문에 이를 획일적으로 법에 요율을 적용하는건 현실성이 전혀 없다. 따라서 발주자의 사업관리비용까지를 포함한 전체적인 종합사업관리성 경비에 대한 개략적인 요율을 사업의 규모와 복잡성 여부에 따라 예산을 사전에 결정할 수 있는 수준에서 일정한 'range'을 두는 방안이 도입되

는게 발주자와 시장의 부담을 줄일 수 있는 방식이다. 물론 미 공병단과 같이 지역이나 권역, 사업의 종류와 속성에 따라 표준적인 모델 및 예상 요율을 사전에 정립해 놓는 것도 검토해 볼만하다. 그러나 어떤 경우에도 CM사업자가 제시하는 가격을 기준으로 한 평가 잣대로 활용되어서는 안 된다. 단지 발주자가 초기 예산 확보를 위한 추정 값으로만 사용하는 데로 한정하는게 필요하다.

공공발주자들의 인식을 변화시키기 위해서는 CM방식의 효과성과 경제적 가치, 실제 적용을 통한 성공적인 사례를 지속적으로 알려주는 것도 상당히 중요하다. 이를 위해서는 발주자가 CM을 리드하는게 아닌 CM이 발주자를 리드하는 형태로 가야 할 만큼 CM사업자의 전문지식과 경험이 앞서야 한다. 물론 발주자에 무엇이 가장 필요한지와 사업의 목표가 무엇이라는 점을 가장 확실하게 이해해야만 가능한 결과를 얻을 수 있다. 이를 위해서는 CM사업자는 CM자격자 확보가 아닌 지식과 경험을 갖춘 시장의 전문가를 확보하고 있어야 한다. 단지 CM자격증만으로 전문성을 평가하는 것은 운전면허증이 운전기술의 완성도를 보증하는 것과 같은 위험부담이 따른다. 따라서 자격증만으로 역량을 대신하려는 노력은 발주자 혹은 시장이 전혀 인정하지 않을 위험부담이 높기 때문에 피하는 게 좋다.

5. 맺음말

어느 시대 어떤 상황에서도 완벽한 시장은 존재하지 않는다. 다만 완벽에 가까워지려는 노력은 항상 있어왔다. 당면과제가 해결된다고 하여 완벽해지지 않는다. 시간 흐름에 따라 항상 이슈는 변화하게 되어 있다. 지금의 문제가 내일에는 장점으로 변할 수 있다. 그렇더라도 당면과제를 그대로 방치할 수는 없다. 당면과제를 해결하는 유일한 방법은 없다. 그러나 근본적이고 확실한 방법은 있다. 다만 최고인지는 불확실하다. 발주자와 시설물 사용자, 그리고 CM사업체나 혹은 건설산업 참여주체들 모두가 도움을 받을 수 있는 방법이 되기 위해서는 시장에만 집착하는 형태가 되어서는 안 된다. 땀질식 처방이나 혹은 단편적 해석만으로는 건설사업의 효율성을 절대 높일 수 없다. 그리고 설사 시장이 형성되더라도 일시적 현상에 불과할 뿐이다. 근본적인 대책이 체계적으로 이뤄져야 하는 이유다.

회사 창립 110년이 지난 글로벌 최고 건설기업의 창업3세가 연차보고회를 통해 건설사업의 문제점을 지적한 문구가

있다. ‘지구상에서 발생하는 건설공사 문제점의 80% 이상이 기술(technology)이 아닌 프로세스(process)에 있음을 확인했다.’ 이를 바꿔 말하면 계획 및 관리가 생산기술부문보다 전문성에서 훨씬 뒤떨어져 있음을 가장 단적으로 표현한 것이라 본다. 발주자 대행 역할로서 뿐만 아니라 생산자 위치에서도 CM전문기술이 절실하게 필요함을 간결하게 표현했다고 본다.

참고 문헌

1. Project Management Body of Knowledge(PMBOK), 4th edition, PMI
2. 건설기술관리법시행령
3. 한국건설산업의 성공키워드 CM/PM, 한국건설산업연구원, 2007.2
4. 한국의 건설산업, 그 미래를 건설하자, 삼성경제연구소, 2003.12

· 이복남 e-mail : bnlee@cerik.re.kr