

2023 02호

CERIK

하이라이트

4.13

서울시 정비사업 시공사 조기 선정의 기대와 우려

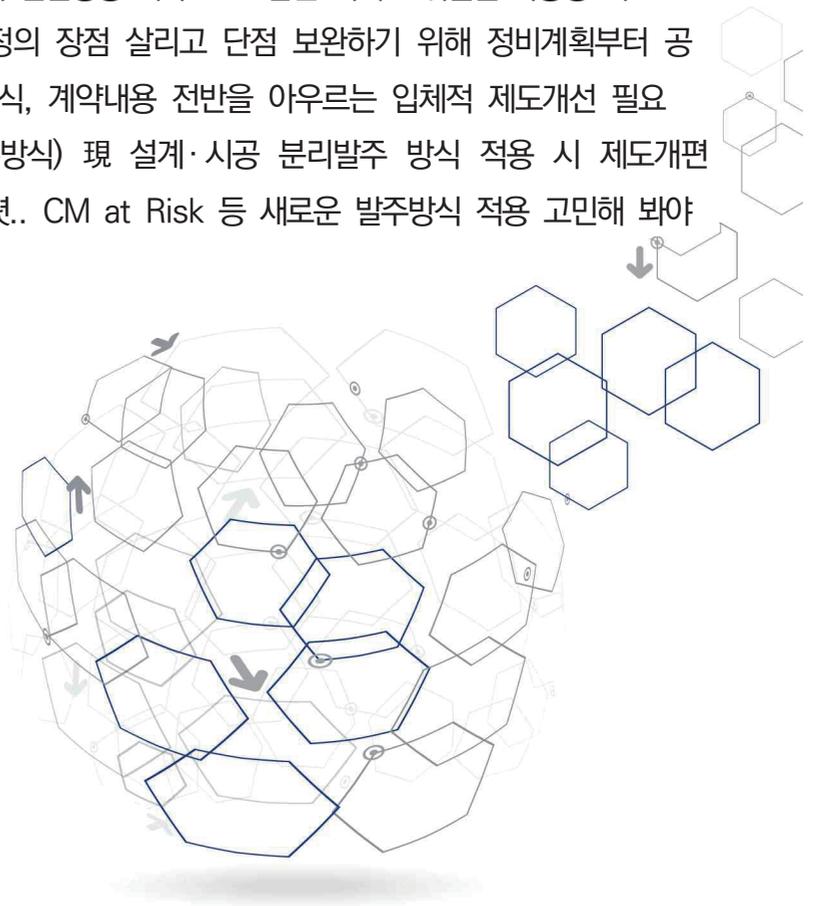
- 서울시 정비사업 시공사 조기 선정 전환으로 기존 대비 사업속도 향상과 불필요한 비용 절감 기대
- 다만, 시공사의 리스크 경감 조건 없이 내역입찰이나 턴키방식을 적용할 시 입찰경쟁 저하 → 조합원 피해로 귀결될 가능성 커
- 조기 선정의 장점 살리고 단점 보완하기 위해 정비계획부터 공사발주방식, 계약내용 전반을 아우르는 입체적 제도개선 필요
- (특 발주방식) 現 설계·시공 분리발주 방식 적용 시 제도개편 한계 뚜렷.. CM at Risk 등 새로운 발주방식 적용 고민해 봐야

CERIK

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

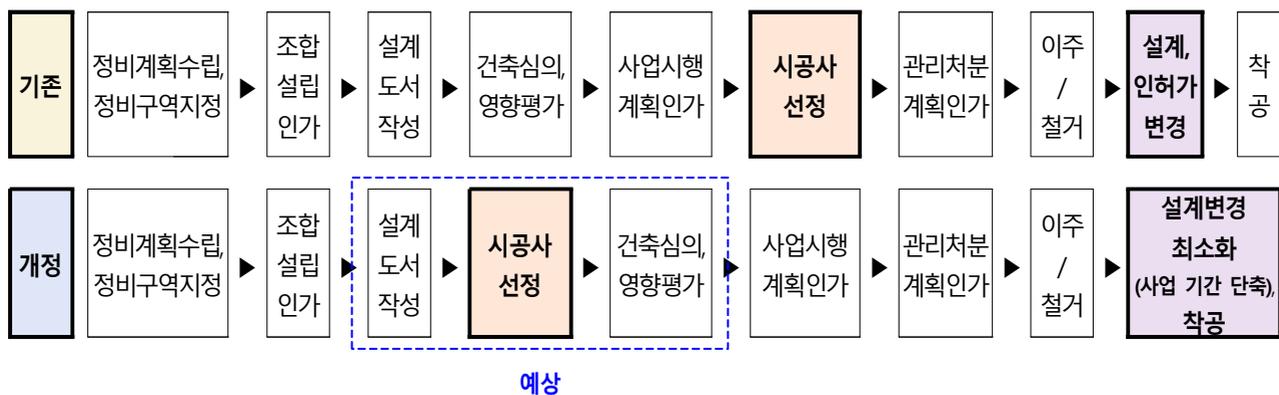


서울시 內 모든 정비사업에 ‘시공사 조기 선정’ 발표

◎ 서울시는 올해 2월 보도자료를 통해 관내 모든 정비사업장의 신속 추진을 위해 시공사 선정 시기를 단축할 것임을 발표했다. 이어 서울시의회는 3월 말 관련 조례를 개정해 제도적 근거를 마련함 (사업시행계획 인가 이후 → 조합설립 인가 이후, 7월 시행).

- 서울시에서는 2010년 정비사업 공공관리제 시행 후 조합이 단독으로 시행하는 정비사업의 경우 사업시행계획 인가 후 시공사를 선정하도록 해 왔으며, 작년 중반까지만 하더라도 시공사 조기 선정에 대하여 반대하는 견해를 피력해 왔음.¹⁾
- 하지만, 현장²⁾에서는 정비사업의 신속한 추진과 비효율 개선을 위해서는 시공사 조기 선정이 필요하다는 요구가 지속적으로 제기되어왔음. 많은 서울시의회 의원들도 여기에 공감하여 지난 민선 7기 후반에 이성배, 김종무 의원이 시공사 선정을 조기화하는 안을 대표 발의했으나 서울시 반대로 폐기되었음. 이번 민선 8기에서도 이성배, 서상열, 김태수 의원이 관련 내용의 조례 개정안을 대표 발의했으며, 이 중 이성배 의원안을 중심으로 지난해 12월 30일 신속통합기획을 적용한 서울시 관내 정비사업장은 조합설립 인가 후 시공사를 선정할 수 있도록 관련 조례가 한차례 개정되었음.
- 조례개정 후에도 시공사 선정 조기화 대상을 확대해야 한다는 현장과 시의원들의 목소리가 컸고, 서울시가 올해 초 이를 받아들임에 따라 3월 27일 조례를 재차 개정하여 모든 구역에서 「도시 및 주거환경정비법」에서 정하는 것과 같이 조합설립 인가 후에 시공사를 선정할 수 있도록 함.

〈그림 1〉 시공사 선정 시기 변경 전후 (일반적인 조합 시행 정비사업 기준)



◎ 서울시는 시공사 조기 선정에 따른 부작용을 최소화하고자 제도개선 TF를 운영하여 안전장치를 마련할 계획임. 개정된 조례에서도 서울시가 준비하는 안전장치를 반영할 수 있도록 “조합은 시장이 별도로 정하여 고시한 세부 기준에 따라 설계도서를 작성하여” 시공사를 선정토록 하는 조항이 추가됨.

- 서울시에 따르면 “시공자가 '내역입찰' 수준으로 사업에 참여할 방안을 수립, 시공사 조기 선정에 따른 부작용[아래에서 자세히 기술을 차단하기 위한 안전장치도 마련한다는 계획]³⁾이라고 함.

1) 서울특별시의회 도시계획관리위원회 제308회 정례회(2022.6.13.)에서, 당시 김성보 서울시 주택정책실장은 시공사 조기 선정으로 인한 부작용이 우려된다며 “부작용이 최소화될 수 있는 안전장치 마련” 없는 조기 선정을 반대한다는 입장을 공개적으로 표명함.
 2) 시공사 선정 시기와 관련된 현장 및 업계의 의견은 ‘이태희(2022), 「주민과 시공사 모두 원한다, 시공사 선정 시기 조기화해야」, 건설동향브리핑 882호, 한국건설산업연구원’ 참조.
 3) 서울특별시(2023.2.2), “서울시, 모든 정비사업 '시공사 조기 선정' 추진해 사업속도 높인다” 보도자료.

정비사업의 특성 및 시공사 역할 검토

- ◎ <표 1>에서 볼 수 있듯 정비사업에서 시공사 선정 시기는 여러 차례 바뀌어 왔음. 서울시를 제외한 전국에서는 2009년 이후 조합설립 인가 후(대부분 조합설립 인가 후 가능한 한 빨리)에 선정해 오고 있음. 서울시에서는 2010년 '정비사업 공공관리제' 시행과 함께 조합시행 사업에서는 사업시행계획 인가 후 선정토록 해 왔음.

<표 1> 조합시행 정비사업의 시공사 선정 시기 변화

시기	도정법 이전	'03 도정법 시행	'05. 3	'06. 8	(전국) '09. 2
재개발	선정 시기 관련 규정 부재	사업시행계획 인가 後	규정 x	조합설립 인가 後	조합설립 인가 後 (도정법) (서울시) '10. 7 - '23. 6
재건축			사업시행계획 인가 後		사업시행계획 인가 後 (서울시 조례)

- ◎ 이렇듯 시공사 선정 시기가 여러 번 바뀌어 왔고, 지금까지도 논란이 이어지는 이유는 시공사 선정 시기별로 장단점이 공존하기 때문임. 그 원인을 알기 위해서는 먼저 정비사업의 특성과 시공사 역할을 이해할 필요가 있음.
 - 유사한 결과물(공동주택단지)을 창출하는 부동산개발회사(이하 개발회사)가 시행하는 주택건설사업(사업계획승인을 득한 후 즉시 착공할 수 있는 곳 기준)과 서울시 정비사업 현장과의 차이를 비교하면 아래와 같음.
- ◎ **(자금력, 전문성, 사업 기간)** 통상 개발회사는 자금력과 전문성을 갖춘 데 반해, 정비사업의 시행 주체인 조합은 사업비⁴⁾와 전문성이 부족한 채 토지만 가지고 시행하는 특성이 있음. 또한, 정비사업은 권리 귀속과 비용 부담 결정, 토지 준비(철거, 이주 등) 등을 위한 시간이 추가로 필요하여 사업추진에 훨씬 오랜 시간이 소요됨.
 - (자금력) 개발회사의 경우 자체 자금을 활용하여 건축사·건설엔지니어링업 등 협력 업체를 운영하고, 필요한 서비스를 받으며, 계약에 따라 상응하는 대가를 지불함. 반면, 정비사업에서 조합도 정비사업전문관리업체(정비업체), 건축설계사 등을 선정하지만 기성은 물론 계약금마저 지불하지 못하는 경우가 대부분이며, 오히려 협력 업체로부터 조합 운영비를 대여받는 경우도 많음. 용역비와 대여금은 시공사 선정 후 지급 및 반환되는 구조임.
 - (전문성) 공동주택 건설사업을 성공적으로 시행하기 위해서는 인허가 전반과 법률, 세무, 회계 등의 지식 외에도 건설공사의 발주자로서 상품설계와 건설사업관리와 관련해 상당한 전문성이 요구됨. 이는 발주자가 상품설계 분야에 있어 최신 설계 트렌드 등 전문성을 갖추고 있어야 적기 의사결정 및 발주자 요구사항(Owner's Requirement)을 스마트하게 전달하여 설계사 등 사업참여자에 대한 섬세한 컨트롤이 이루어질 수 있기 때문임. 또한, 건설사업관리 관련 높은 이해와 역량을 갖추고 있어야 시공계약 및 이후 설계변경에 따른 공사비 변경 요청과 높은 품질확보 등을 위한 적절한 대응이 가능함. 개발회사는 관련 전문성을 갖추고 있는 데 반해, 정비사업 조합은 대개 충분한 전문성을 갖추지 못하고 있는 경우가 많음.
 - (사업 기간) 개발회사가 시행하는 주택건설사업은 토지가 착공할 수 있는 상태로 준비되면 사업계획승인 후 빠르면 1개월, 통상 2~3개월 후에는 착공함. 반면, 정비사업은 사업시행계획 인가 후에도 권리 귀속과 비용 부담 결정을 위한 관리처분 계획 수립 및 인가, 이주·철거, 사업시행계획 등의 변경⁵⁾으로 아주 빨라도 2년 이상의 시간이 소요되는 경우가 대부분임.

4) 서울시는 시공사가 선정되기 전까지의 사업비 부족 문제를 보완하고자 용자제도를 운용 중이나, 관련 예산의 한계로 필요 사업비 대비 턱없이 작은 규모만 지원되고 있음(2021년은 신청액 대비 11.1% 지원, 서울시의회 자료).

5) 서울시 내 대부분의 정비사업장에서 최초관리처분계획 인가 후 중대한 규모의 사업시행계획 변경을 거침. 때로는 상당한 사업 지연을 무릅쓰고

- ◎ **(정비사업에서 시공사 역할)** 이러한 차이 속에서, 정비사업에서 시공사의 역할을 이해할 필요가 있음. 시공사는 시공 외에도 시공 전(前) 단계에서 특화설계가 반영된 상세설계 관리(Pre-Con 서비스)와 인허가 지원, 사업비 지원·조달 등 사업 전반에 있어 매우 중요한 역할을 담당하고 있음. 그 중 핵심적인 두 가지는 아래와 같음.
 - (프리콘) 일반적으로 시공사들은 시공성(Constructability)과 관계되는 사안은 물론이고, 상품성 개선과 관련해서도 정비사업에서의 다른 어떤 주체들보다 높은 전문성을 가지고 있음. 따라서, 시공사가 선정된 후 설계회사와 협업을 통해 시공성과 상품성 측면에서 설계를 개선하는 과정을 거침.
 - (사업비 지원·조달) 사업비 없이 토지만 가지고 시작하는 정비사업에서는 시공사 선정 후 시공사로부터 자금을 대어 받아 그때까지 다른 협력 업체로부터 자금을 대어받거나 외상으로 서비스를 받았던 것을 정산함. 또한, 관리처분계획 인가 후 이주비와 사업비를 조달하는 과정에서도 시공사는 신용보강 등의 방식으로 핵심 역할을 담당함.



시공사 선정 시기별 장·단점

◎ (사업시행계획 인가 후 선정 시 대비) 조합설립 인가 후⁶⁾ 시공사 선정 시 장점

- ① 불필요한 인·허가 변경 절차 최소화를 통한 사업추진 속도 향상 및 비용 절감
 - 조합은 상품설계 관련 전문성이 낮고 시공사 선정 전까지 건축설계사 등 협력업체에 대금을 지급하기 힘든 경우가 많음.
 - 따라서, 최초 사업시행계획 인가 당시 설계 품질이 낮은 경우가 많고⁷⁾, 시공사 선정 후 중대한 규모의 설계변경과 인·허가 변경 절차⁸⁾를 거쳐 품질을 높이는 경우가 일반적임. 시공사가 조기에 선정될 수 있다면 불필요한 인·허가 변경 없이 초기부터 품질 높은 설계안을 만들어 인·허가를 받을 수 있기에 불필요한 변경 절차를 줄일 수 있음.
- ② 사업비 대여를 통한 사업속도 향상 (특히 사업 조건이 좋지 않아 협력업체로부터 외상 서비스나 사업비 대여를 받기 힘든 곳)
 - 정비사업은 조합 운영, 총회 소집, 협력 업체 비용 지급 등을 위한 많은 사업비가 필요함. 서울시의 용자가 충분하지 않은 상황 속에서 시공사 선정이 늦어질 경우 원활한 사업추진을 위한 자금이 부족한 경우가 많아 총회 소집 같은 절차 진행이나 필요시 적절한 대응(예 : 소송 발생 시 법률적 대응 등) 등을 하기 힘든 경우가 많음.
- ③ (큰 틀에서의)⁹⁾ 사업시행계획 및 사업비 조기 확정이 가능해져 공사비 분쟁, 공사중단, 입주 리스크 등 저감 가능
 - 최근 공사 중 또는 입주와 가까운 시점에 공사비 증액 관련 분쟁이 많이 발생하고 있음. 분쟁 발생 시점이 늦어진 핵심 원인 중 하나는 2019년 공사비 검증제도 시행 후 누락 항목을 가능한 한 줄여 검증을 받고자 실시설계도서를 바탕으로 검증을 신청하고 있기 때문임. 특히 서울시의 경우 시공사가 늦게 선정되고, 사업 지연을 최소화하기 위해 이주·철거를 진행하면서 사업시행계획 변경 과정을 거치는 경우가 많음.
 - 이 과정이 시간이 많이 소요되어 착공 후에 변경 인가를 득하는 경우도 더러 있음. 이주비와 사업비 대출이 실행되고 난 후에는 조합의 금융비용 부담이 매우 커지기에, 토지 준비가 완료되면 향후 공사비 검증 결과가 나온 후 재협상하는 조건으로 우선 증액 계약을 체결하고 착공하는 경우가 많음. 인허가 절차가 늦게 종료되면 검증을 위한 후속 절차

서울시 도시계획위원회나 건축위원회 심의를 다시 받아야 할 정도의 중대한 계획 변경을 거치기도 함.

6) 조합설립 인가 후 - 사업시행계획 인가 전 시공사를 선정 시점에도 여러 옵션이 있을 수 있음 (예 : 건축심의 후 시공사 선정 등). 대부분의 정비사업장(서울시 외)에서는 조합설립 인가 후 가능한 한 빨리 시공사를 선정하고 있기에, 본 고에서는 이 시기를 중심으로 살펴봄.

7) 물론, 설계 품질은 발주자인 조합과 건축설계사 및 해당 사업에 실제 투입된 설계자의 역량에 따라 편차가 매우 큼.

8) 사업시행계획, 관리처분계획은 물론 정비계획을 변경하는 경우도 많음.

9) 경미한 사업시행계획 변경은 이후 사업추진 과정에서도 다양한 이유로 발생하는 것이 일반적이나, 사업비에 미치는 영향이 제한적인 경우가 많음.

(공사비 검증 준비 - 결과 통보까지만 총 10개월 내외 소요)가 순연돼 공사비 증액 관련 갈등이 발생하는 시점이 늦어지게 되는 것임.

◎ (사업시행계획 인가 후 선정 시 대비) 조합설립 인가 후 시공사 선정 시 단점

- ① 시공사 제안 조건 유불리 비교·판단 어려움 (조합원)
 - 조합설립인가 후에는 정비계획(도시계획)만 확정된 상황이며, 건축설계 및 관련 인·허가가 확정되지 않음. 이 시점에 시공사 입찰을 진행하면 대개 시공사별로 제안하는 건축계획 및 관련되는 세부 조건들의 편차가 크고 구체성이 낮음. 따라서, 건설사업 관련 전문성이 낮은 조합원들이 시공사 제안 조건의 유불리를 판단하기가 어려움. 이에 따라 실질적인 조건보다는 제안서 내 CG 효과나 브랜드 가치 등을 중심으로 선정될 우려가 있음.
- ② 설계 구체화 단계에서 과도한 공사비 상승
 - 시공사 선정 후 설계를 구체화해 나가는 과정에서 시공사는 공사비 절감보다는 증액에 초점을 맞춰 사업을 추진해 나갈 우려가 있음 (설계·시공 분리발주 방식의 고질적 단점).
- ③ 공사비 증액 적정성 검토 어려움 (내역계약이 아닌 총액계약 체결 시)
 - 설계도서와 상세내역서가 완성되지 않은 시점에 시공사를 선정하면 향후 설계변경 시 공사비 증액의 적정성 검증이 어려움.

〈표 2〉 정비사업에서 시공사 선정 시기별 장·단점

구분	조합설립인가 후 선정 시 (現 서울시 외 지역)	사업시행계획 인가 후 선정 시 (現 서울시)
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요한 설계 및 인·허가 변경 줄여 사업추진 속도 향상 및 비용 절감 가능 • (특히 사업성 열악한 곳) 사업추진 속도 향상 가능 • 큰 틀에서 사업시행계획 확정 조기화로 공사비 분쟁 등 저감 	<ul style="list-style-type: none"> • 시공사 제안 조건 유불리 비교·판단 용이 • 설계변경에 따른 공사비 상승 (어느 정도) 억제 가능 • (계약의 구속력을 가진 상세내역 존재에 따른) 공사비 증액 적정성 검토 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 시공사 제안 조건 유불리 비교·판단 어려움 • 설계 구체화 단계에서 공사비 상당폭 상승할 가능성 큼 • (계약의 구속력을 가진 상세내역 부재에 따른) 공사비 증액 적정성 검토 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 불필요한 설계 및 인·허가 변경 초래로 사업지연·비용 증가 야기 • (특히 사업성 열악한 곳) 사업 지연 초래 • 공사비 증액 관련 본격적 협상 시기가 늦어져 착공 후 또는 심지어 입주가 가까운 시점까지 분쟁 이어짐



서울시 인(‘조합설립 후 내역입찰 수준으로 시공사 선정’)에 대한 우려와 제언

◎ 시공사 선정 시기별로 장·단점이 공존하는 상황 속에, 서울시는 장점은 살리고 단점은 보완하기 위해 TF팀을 꾸려 세부 기준을 마련 중임.

- 조례에는 “조합은 시장이 별도로 정하여 고시한 세부 기준에 따라 설계도서를 작성하여”(제77조2항) 시공사를 선정토록 하였기에, 세부 기준에 따라 시공사 선정 시점은 조합설립~사업시행계획 인가 사이 어느 시점으로 정해질 것으로 예상됨.
- 기본적으로 건설사업에서 시공사 선정 시점에 있어 입찰 시 제시하는 건축설계의 완성도가 낮고 인·허가로 인한 변동성이 높을수록 앞에서 언급한 단점이 두드러질 가능성이 큼. 따라서, 향후 서울시는 세부 기준을 통해 조합설립 후 구체적인 시공사 선정 시점 및 설계도서 완성도 수준, 계약방식, 입찰 시 요구되는 서류 등을 정하게 될 것으로 판단됨.

- ◎ 만일, 서울 외 지역처럼 조합설립 인가 후 정비계획에 포함된 개략적인 건축설계 도면으로 시공사를 선정하면 서도 보도자료에서 밝힌 바대로 내역입찰 수준으로 참여하도록 시공사에게 설계도서와 내역서 제출을 요구한 다면, 이는 시공사로서는 아래와 같이 삼중의 과도한 리스크를 떠안아야 하는 상황에 처해짐.
 - 입찰 시 발주자(조합)가 제시하는 건축설계의 디테일 정도는 지자체와 사업구역별로 편차가 크나, 대체로 7장 내외의 개략적인 도면(배치도, 평·입·단면도, 지하 주차장 도면 등)으로 구성됨. 해당 도면은 매우 개략적인 수준이고 인·허가 를 거치지 않았기에, 시공사는 이 설계를 바탕으로 개략적인 사업계획을 작성하여 입찰 시 제시해 왔음. 설계도서 를 구체적으로 작성하지 않았기에 내역서도 제출하지 않으며, ‘단위면적 당 단가(평단가)’ 기준으로 공사비를 제시함.
 - 만일, 향후 서울시 세부 기준에서 개략적인 도면을 바탕으로 일정 수준 이상의 구체적인 설계도서와 내역서를 작성하 여 제출토록 한다면, 시공사로서는 ▶ 입찰 시점~실 착공 시점(오랜 시간 소요) 간 단가의 괴리, ▶ 입찰 후 변경되 는 설계에 따른 물량의 불확실성, ▶ 사업시행계획을 바탕으로 설계도서와 내역서를 작성하는 것 대비 많은 입찰 비 용이 소요되는 삼중의 리스크가 부과되게 됨.
- ◎ 이러한 계약은 일괄입찰(턴키)방식을 포함한 공공공사의 기술형입찰과 유사한 측면이 있음. 하지만 여기서는 시공 단계 물가 변동에 따른 계약금액 조정을 인정해주고 있다는 점과, 입찰 시 기술제안(또는 설계제안)에 따른 설계 보상금(표 3 참조)을 지급하고 있다는 점에 있어 정비사업보다는 리스크가 상당히 완화되어 있음.

〈표 3〉 공공공사 기술형입찰 설계보상비 지급기준(LH공사 사례)

구 분	일괄입찰(턴키)	대안입찰	기술제안입찰
제출서류	제안서+기본설계+내역서	제안서+대안설계+내역서	기술제안서 + 산출내역서
보상 입찰 참가자 수	일정 점수를 초과한 자	낙찰탈락자 중 설계점수가 높은 순으로 최대 5인	일정 점수를 초과한 자
보상금액 산정방식	공사에산 2% × 설계 점수 설계보상대상자 점수 합계	공사에산 2% 중 낙찰탈락자 5명 : 7/20, 5/20, 4/20, 2/20, 2/20 // 낙찰탈락자 4명 : 7/20, 5/20, 4/20, 2/20 // 낙찰탈락자 3명 : 7/20, 5/20, 4/20 // 낙찰탈락자 2명 : 7/20, 5/20	공사에산 1% × 제안서 점수 보상대상자 점수 합계

자료 : 한국토지주택공사(2022), “단지분야 시공책임형 CMR 발주제도 개선 연구”, 한국건설산업연구원을 참조하여 정리.

- ◎ 이를 고려할 때 정비사업에서 시공사에게 계약적 구속력을 지닌 내역입찰을 요구할 경우 입찰 경쟁이 저하될 가능성이 크고 유찰이 발생할 우려도 있어 궁극적으로는 조합원들에게 손해로 귀결될 위험이 큼.
 - 일례로 전술한 바와 같이 공공 기술형입찰의 경우 정비사업 대비 사업 리스크가 적음에도 최근 급격한 건자재 물가 변동 등에 따라 입찰 시와 실착공 시의 시차에 따른 단가 격차로 인한 손해가 커져 대규모 유찰이 계속 발생하고 있음. 이를 고려할 때 정비사업에서도 대규모 유찰이 발생하거나 경쟁 회피로 인한 단독입찰 구역이 크게 증가할 것으로 예상됨.
- ◎ 또한, 서울시 안은 사업참여자(발주자-설계자-시공사 등) 간 법적 분쟁 발생 가능성이 커질 위험을 안고 있음.
 - 정비사업의 일반적 방식인 설계시공 분리방식을 적용하여 입찰 전에 별도의 설계사를 선정하고, 시공사가 제안한 설계를 기초로 설계사가 추가 설계업무를 진행한다고 하면, 이후 설계 관련 분쟁 발생 시 책임소재 관련 논란이 생길 것임.

- 이를 방지하기 위해 설계-시공 분리방식이 아닌 설계안을 제안한 시공사가 설계에 대한 권한과 책임을 지는 공공공사 기술형입찰 방식으로 설계 누락·오류에 대한 책임을 계약상대자에게 부담하도록 규정할 경우, 건설사업 관련 전문성이 낮은 조합이 시공사에 지나치게 휘둘리게 될 우려가 존재함.
- ◎ 반면, 설계안이 상당히 발전되고 인허가 절차가 상당 부분 진행되고 난 후 시공사를 선정한다면 (예 : 건축심의 후) 앞서 살펴봤듯 시공사 조기 선정의 장점을 충분히 누리지 못하게 될뿐더러, 사업시행계획 인가 후 선정 시 지적되고 있는 단점 또한 여전히 발생함.
- ◎ **(제안) 시공사 조기 선정에 따른 장점 살리고 단점 보완하기 위해서는 시공사 선정 시기 조정과 상세내역서 제출 요구만이 아닌, 정비계획부터 공사발주 및 계약내용 전반을 아우르는 입체적 제도보완이 필요할 것으로 판단됨.**
 - **(정비계획)** 첫 단추로, 정비계획을 보다 구체적이고 신중하게 수립하여 건축인허가 과정에서 높이나 용적률 변화 등 공사비에 큰 영향을 미치는 요인 발생을 가능한 최소화할 필요가 있음.
 - **(공사발주, 계약내용 개선)** 만일 현재 서울시가 검토하고 있듯 비교적 사업 초기 단계에 개략적인 설계 도면을 제시 하면서 시공사에게 구체적인 설계안과 계약적 구속력을 지닌 내역서 제출을 요구한다면, 시공사가 부담해야 할 비용 과 위험을 줄이고 동시에 시공사 간 경쟁 촉진을 통한 조합원들의 편익을 높이기 위해 적절한 수준의 설계보상금을 지급할 필요가 있음. 또한, 이후 물가 변동에 따라 계약금액이 조정될 수 있도록 의무화할 필요가 있음.
- ◎ **(새로운 발주방식 적용 제안)** 특히 공사 발주방식과 관련해서, 본 고에서는 기존의 설계-시공 분리발주 방식이 아닌, CM at Risk(시공책임형 건설사업관리, 이하 CM@R) 방식을 정비사업에 맞게 일부 수정하는 것을 제안함.
 - 새로운 발주방식이 필요하다고 판단하는 이유는, 현재와 같은 설계-시공 분리발주 방식은 정비사업 현장에서의 실질적 역할·책임·보상과 상당한 괴리가 있어 장점(시공사 조기 참여를 통한 설계개선, 사업 기간 단축 등)을 살리는 데 한계가 있을 뿐만 아니라, 단점(불필요한 설계변경, 비용 상승, 공사비 분쟁 등)을 개선하는 것이 구조적으로 매우 어렵기 때문임.
 - CM@R 방식은 공사발주방식 중 하나로, 설계-시공 분리발주 방식과 기술형입찰 중 일괄입찰(턴키)의 중간 단계 제도임. 여기서는 건설엔지니어링 면허를 보유한 시공사가 시공 이전단계에 조기에 참여하여 설계검토, 공사비 추정, 공법 검토, 가치공학(Value Engineering)¹⁰⁾ 등 프리콘 서비스를 제공할 뿐 아니라, 시공까지 함께 책임지고 수행하는 원스톱 서비스 방식임. 아직 국내에서는 활발하게 적용되지 않고 있으나 해외 건설 선진국에서는 일반화되어 있음.
 - CM@R 방식이 적합하다고 판단한 이유는 다음과 같은 정비사업의 특성 및 제도적 환경 때문임 : ▶ 성공적 사업추진을 위해서는 조합의 부족한 전문성을 보완할 수 있는 시공사의 프리콘 서비스(특히, 설계 품질 개선)가 매우 중요, ▶ 여러 이유로 불필요한 설계변경 자주 발생, ▶ 과도한 공사비 증액 우려 큼, ▶ 공사비 검증제도라는 안전장치 마련돼 있음.
- ◎ 본 고에서는 이중 CM@R의 개략적인 특성과 정비사업에서의 기대효과를 아래에서 간략하게 소개함.¹¹⁾ 이 방식을 정비사업 특성에 맞게 수정하는 것에 대한 구체적인 내용은 향후 추가연구를 통해 제시할 계획임.
 - **(설계변경 최소화)** 시공사가 설계 과정에 조기에 참여하기에 설계 과정에 발주자-설계자-시공사 간 긴밀한 협의가 가능

10) 공사비 절감이나 설계 가치 향상을 위해 설계개선안을 찾아내는 업무.

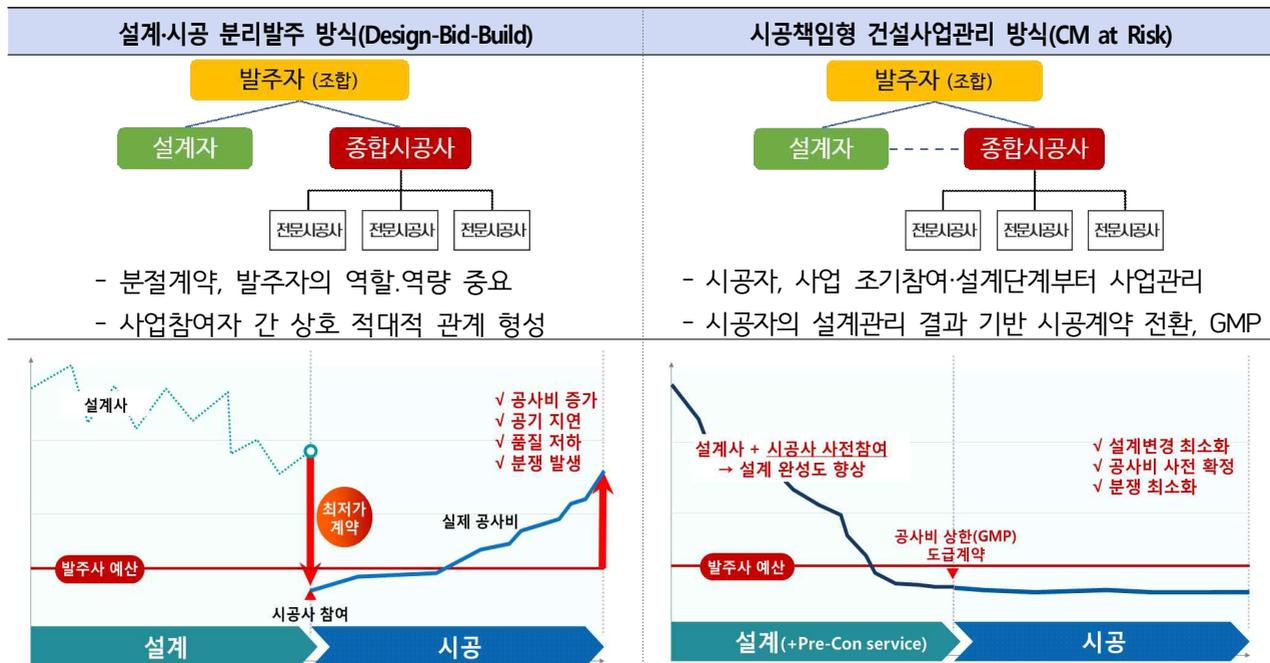
11) 이 방식에 대한 보다 자세한 내용은 '김한수(2013), 스마트한 발주자의 새로운 건설방식, CM@Risk, 보문당' 등 참조.

- 함. 따라서, 시공사 지원을 통해 시공성·상품성을 개선하여 설계 완성도를 높여 불필요한 설계변경을 최소화할 수 있음.
- **(발주자가 부담 가능한 산출물 품질 결정)** 시공사와 긴밀한 협업으로 설계 과정에 수시로 공사비를 추정하여 발주자가 부담 가능한 공사비 선에서 최가치 산출물 유도가 가능함(조합원 부담 힘든 수준의 과도한 고급화 방지 효과).
 - **(최대공사비 보증계약으로 공사비 상승 방지 및 사업 투명성 제고)** 설계가 어느 정도 완성된 시점에 최대공사비 보증계약(Guaranteed Maximum Price, GMP)을 적용하여 GMP 확정 후 초과하는 금액은 시공사가, 절감되는 비용은 시공사와 발주자가 나눠 갖는 구조로 추진됨. 따라서, 공사비 절감에 있어 기존방식 대비 발주자와 시공사의 이해관계를 일치시킬 수 있고, 이 과정에서 공사비 내역이 공개(open book)되어 사업의 투명성을 강화할 수 있음.

〈그림 2〉 CM@R 방식 절차 및 대가 지급



〈그림 3〉 전통적 설계-시공 분리발주 방식과 비교한 시공책임형 건설사업관리 방식의 특징



자료 : (上)한국토지주택공사(2022), 단지분야 시공책임형 CMR 발주제도 개선 연구 ; (下)국토교통부(2016), 시공책임형 CM 시범사업 가이드라인(안).

이태희(부연구위원·thlee@cerik.re.kr), 전영준(미래산업정책연구실장·yjjun@cerik.re.kr)