

서론

- 현재 세계 건설시장의 발주방식은 프로젝트의 대규모화, 복잡화로 인하여 과거의 설계시공분리(Design-Bid Build)발주방식에서 설계시공일괄(Design-Build)발주방식 및 CM(Construction Management)발주방식 등으로 급속히 변화하고 있는 추세임.

**올해 정부가 발표한
건설업구조개편방안의
일환으로 건산법
개정을 통해
CM신고제를
도입하고자 준비중임.**

- 이와 같은 변화추세에 발맞춰 정부는 건설산업기본법(1996) 제2조6항(건설사업관리)과 제26조(건설사업관리업무의 위탁)에 의해 건설사업관리의 업역을 정의하였음. 그리고, 올해 발표한 건설업구조개편방안의 일환으로 건설산업기본법 개정을 통해 CM(건설사업관리)사업자 신고제를 도입하려고 함.

- 현재 건교부에서 추진중인 CM사업자 신고제는 사업자의 능력과 수준을 규정하고자 하는 것으로, 기획, 설계, 시공, 감리 등의 업무분야 중에서 2개이상의 분야를 수행하려는 건설업체나 용역업체는 건설사업관리자로 신고해야 한다는 것을 주된 내용으로 하고 있음.

- 결국, CM 사업영역에 진출하고자 하는 사업자는 신고에 필요한 일정 자격조건을 갖추어야만 CM사업을 수행할 수 있게 되는데, 문제는 신고에 필요한 일정 자격조건을 정의하기가 쉽지 않은데 있음.

**CM은 특성상 업무를
수행하는 사업자의
정형을 정의하기
어려우므로, 신고제를
통한 일괄적인 규제
및 관리는 적절치
않다고 판단됨.**

- CM(건설사업관리)은 그 특성상 CM업무를 수행하는 사업자의 정형을 정의하기 어려우며, 또한 CM의 업무범위는 광범위하고 다양하기 때문에 정부에 의한 CM사업자 능력 및 자격의 일괄적인 규제와 관리는 적절치 않다고 판단됨.
- CM발주방식은 미국에서 발생하였으며, 그 활용 또한 미국에서 가장 활발하므로, 본고에서는 현재 미국내의 CM업무 관련 자격제도 현황을 분석함으로써 국내 정책입안자들과 CM사업을 하고자 하는 기업들에게 시사점을 제공하고자 함.

미국의 주(States)별 CM사업자 자격요구현황

- CM발주방식의 사용이 증가하면서, 미국 내에서도 CM업무 수행을 위한 자격조건에 대한 논란이 계속되어오고 있음.

**미국 주(States)별
건설사업관련 면허를
분석해본 결과
CM업무수행을 위한
별도CM면허는
존재하지 않음.**

- 미국 건설사업관련 면허 현황을 살펴보면, 건축설계(Architect), 엔지니어링(Engineer), 시공(Contractor)의 면허규정은 있으나, 건설사업 관리업무 수행을 위한 별도의 CM(Construction Manager)면허는 존재하지 않음.
- 대신, CM사업자가 프로젝트에 제공해야 하는 CM업무의 범위 및 특성에 따라 건축설계, 엔지니어링, 혹은 시공업무영역의 면허를 요구 조건으로 규정하는 경우가 있음.
- 이는 일반적으로 CM사업자에 의해 수행되는 업무의 대부분이 건축 및 엔지니어링 설계, 또는 시공 관련 지식을 필요로 하고, 그들의 기능 및 업무와 밀접하게 연관되기 때문이라 판단됨.

**기존의 연구자료를
분석해본 결과,
CM업무범위 및
특성에 따라 건축설계,
엔지니어링,
시공자격을
요구조건으로
제시하고 있음.**

- 미국의 각 주(State)별 CM사업자 자격요구사항을 조사해 보기 위해서 기존의 연구자료¹⁾를 분석해 보았음. 이 연구보고서에서는 다양하고 광범위한 CM의 업무범위를 4가지로 분류한 후, 각각의 업무 범위에 해당되는 서비스의 제공에 요구되는 면허조건을 각 주(State)별로 조사하였음²⁾.
- 4가지의 CM업무범위 분류³⁾는 검측/조사(Inspection/Observation Service), 현장책임감리(Supervision Service), 공사관리(Administration of Construction Service), 건설사업관리(Construction Management Service)임.

1) Loulakis, M. C., "State by state review of licensing requirements affecting construction manager", Wickwire Gavin, P.C., 1997.

2) 일부 주(State)에서는 해당 CM업무 서비스에 요구되는 설계, 시공 등의 면허요구조항들을 규정에 명시하고있으나, 대부분의 주들은 그렇지 아니한 경우가 많음. 본고에서 제시된 면허자격조건은 각 주의 관련규정을 보고서의 저자가 해석하고, 필요시에는 유권해석을 의뢰하여 판단한 결과를 기초로 함.

3) 이 보고서에 사용된 4가지의 분류는 자격조건 현황파악을 위한 임의의 분류였으며, 일반적으로 통용되는 분류기준은 아님.

- 검측/조사(Inspection/Observation Service)는 현장시공이 도면·시방서와 일치되는지 여부를 조사 검측하는 업무, 현장책임감리(Supervision Service)는 현장의 감독과 감리업무, 공사관리(Administration of Construction Service)는 공사관련 행정 및 설계 변경 등의 계약관련업무, 건설사업관리(Construction Management Service)는 포괄적인 서비스로 프로젝트 기획단계에서부터 공사완료·보수까지 발주자의 이익을 대변하여 프로젝트의 관리를 책임지는 업무를 뜻함.
- 각 업무수행에 요구되는 자격조건은 주(State)마다 상이하며, 일부 주에서는 해당 CM업무수행에 필요한 자격조건을 하나로 국한하지 않음. 예를 들면, 애리조나(Arizona)주에서는 건축설계업자와 엔지니어링 사업자 모두를 검측/조사업무의 수행 자격자로 규정하고 있음.

1) 검측/조사(Inspection/Observation Service)

- 검측/조사(Inspection/Observation)서비스를 수행하기 위한 조건으로서 <그림 1>에서와 같이 20개와 37개 주에서 건축 및 엔지니어링 설계자격을 요구하는 것으로 나타남. 도면 및 시방서와 현장시공이 일치되는지 여부를 확인하기 위한 검측/조사 서비스는 설계업무에 대한 전문성이 요구되므로, 이러한 연계성을 고려한 것으로 판단됨.

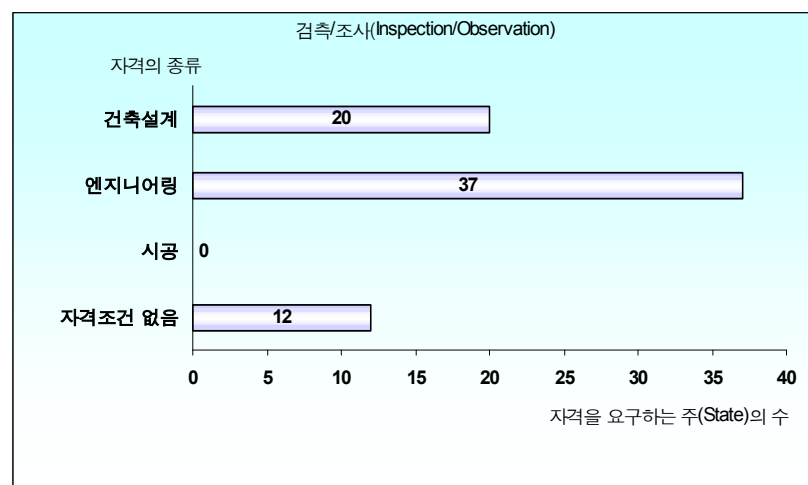


그림 1. 검측/조사(Inspection/Observation)업무에 요구되는 자격조건 현황

2) 현장책임감리(Supervision Service)

- 그림 2에서 보는 바와 같이 현장의 감독과 감리 서비스 제공에는 특별한 자격조건을 요구하지 않는 주들이 많으나, 일부 주에서는 설계 혹은 시공자격을 제시하고 있음.

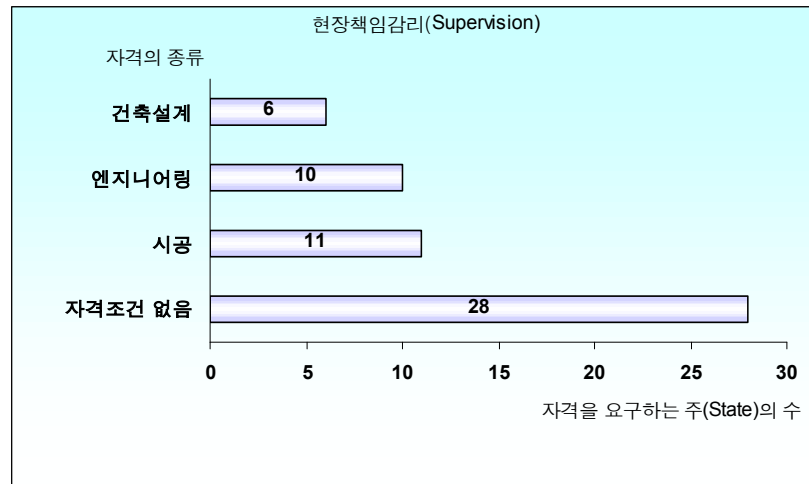


그림 2. 현장책임감리(Supervision)업무에 요구되는 자격조건 현황

3) 공사관리(Administration of Construction Service)

- 그림 3에서 보여주듯이 공사관련 행정 및 계약관련 업무 (Administration of Construction)서비스 제공을 위해서 30개 주에서 설계면허를 요구하고 있으며, 나머지 주에서는 특별한 자격을 요구하지 않는 것으로 나타났다.

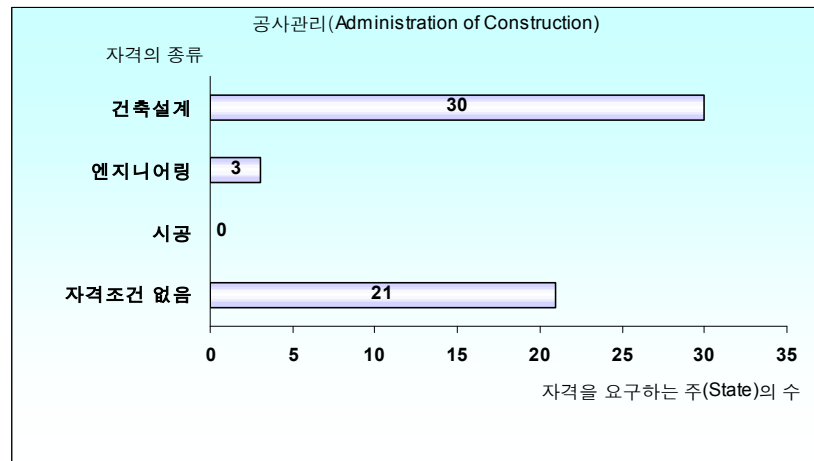


그림 3. 공사관리(Administration of Construction)에 요구되는 자격조건 현황

4) 건설사업관리(Construction Management Service)

건설사업관리(CM)업무는 각 주(State)별로 업무범위의 정의와 해석에 차이가 존재함.

– 건설사업관리(Construction Management)업무는 각 주의 규정을 상세히 조사해본 결과, 주(State)별로 업무범위의 정의와 해석에 차이가 존재함을 알 수 있었음.

– 일례를 들면, 알라바마(Alabama)주와 네바다(Nevada)주의 경우, 건설사업관리업무를 수행함에 있어 시공자격요건을 제시하는 반면, 일리노이(Illinois)주와 미주리(Missouri)주는 설계자격을 요구하고 있음.

CM업무는 일반적으로 그 의미가 광범위하게 사용되므로 업무에 대한 요구자격을 규정하는 것은 쉽지 않을 것으로 판단됨.

– 그러나 건설사업관리업무(Construction Management Service)는 일반적으로, 프로젝트 기획에서 시공·유지 보수까지 그 의미가 매우 광범위하게 사용되기 때문에, 이러한 업무영역에 대해 요구자격을 규정하는 것은 어려울 것이라 판단됨. 이러한 이유로 그림 4에서 나타난 바와 같이 건설사업관리 업무 수행을 위해서 특정 면허 및 자격요건을 명시하고 있는 주들은 그리 많지 않은 것으로 보여짐.

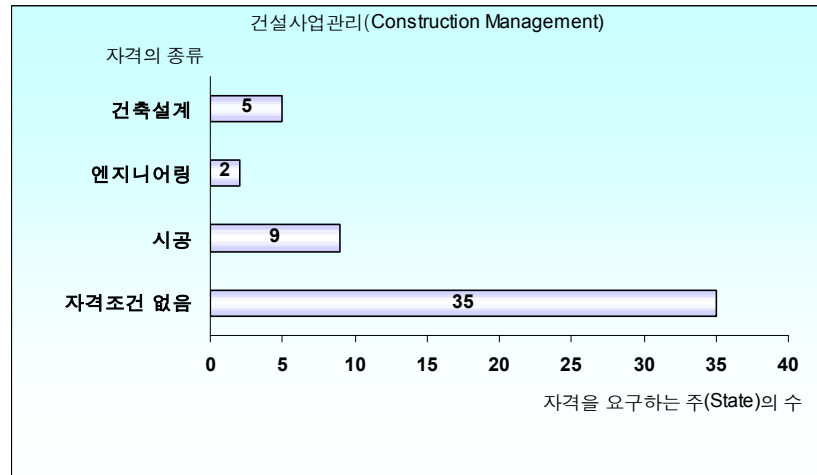


그림 4. 건설사업관리(Construction Management)에 요구되는 자격조건 현황

- 위의 4가지 CM서비스관련 자격요구조건을 분석해 본 결과, 일반적으로 CM업무 수행과 기존의 설계, 시공업무들과의 연관성은 대다수의 주에서 인정되고 있으나, CM서비스 범위의 정의와 자격요구조건에 있어서는 각기 다른 관점을 가지고 있는 것으로 나타남.
- 일례로, 애리조나(Arizona)나 유타(Utah)와 같이 각 CM서비스 분류별 자격요건을 건축설계, 엔지니어링, 시공 등으로 모두 제시·요구하는 경우가 있는 반면, 텍사스(Texas)는 주 규정에 포괄적 CM서비스 범위를 정의하고 중요성을 강조하고 있으면서도 CM 업무수행을 위한 특정 자격조건은 명시하고 있지 않음.

미국의 CM업무수행관련 자격 및 면허 현황이 주는 시사점

- 미국의 CM업무수행을 위한 자격 및 면허 제도를 분석해 본 결과, CM서비스에 있어서는 모든 주(State)에서 공통적으로 인정·사용되는 기준이나 관점이 존재하지 않음을 알 수 있었음.
- 대신에, 당해 프로젝트에 요구되는 특정 CM업무의 성격과 종류에 따라 설계 혹은 시공의 면허를 요구하거나, 아예 아무런 자격조건을 명시하지 않는 경우도 많았음.

미국의 CM면허의 부재는 업무수행을 위한 사업자의 능력 및 자격이 중요치 않아서가 아니라, 정형화하기 힘든 CM업무의 특성 때문에 판단됨.

- 일반적으로 면허나 자격증제도가 관련 사업자의 업무수행 능력 및 자격 보유여부를 판단할 수 있는 객관적인 기준의 하나로 사용됨을 고려한다면, CM면허 및 자격제도의 부재로 능력 있는 사업자 판별의 어려움이 제기될 수도 있으나, 이는 사실과 다름.
- 미국의 CM업무관련 자격 및 면허의 부재는 CM업무수행에 필요한 사업자의 능력과 자격(Qualification)이 중요하지 않아서가 아니라, 정형화하기 힘든 CM업무의 특성 때문임. 또한 CM자격이나 면허를 별도로 두지 않는 것은 CM을 기술로서 보는 관점보다는, CM의 기능과 역할 측면을 중요시하기 때문인 것으로 판단됨.
- 미국의 경우, 계약관리 및 클레임 관련 자문이나 소송 등은 법률사무소를 이용하고 회계자문은 회계전문기관을 활용하기 때문에 CM 서비스를 제공하는 기관 중 법률사무소나 회계전문기관이 차지하는 비중이 높은 편임. 국내의 경우도 이미 이러한 형태의 활용도가 증가되고 있는 추세임. 따라서 기획·설계·시공·감리 등의 업무를 수행하는 건설업체 및 용역업체만이 CM사업을 하도록 제한하는 것은 CM의 전문영역을 축소시키는 결과로 발전될 우려가 높음.

미국의 경우, 자격이나 면허를 통한 관리보다, 업무수행 능력을 보유한 사업자를 선정할 수 있는 기준 및 선정과정의 수립에 많은 노력이 행해져왔음.

- 미국은 자격이나 면허를 통한 관리보다는 발주자가 프로젝트에서 요구되는 업무범위의 특성에 따라 그 업무를 수행할 수 있는 능력을 보유한 적절한 사업자를 판별할 수 있는 기준이나 선정과정의 수립에 더 많은 노력이 행하여져 왔음.
- 정부가 신고제를 통해 CM사업자를 일괄적으로 규제 관리한다는 정책은, 결국 설계나 시공과는 다른 CM의 고유한 특성을 고려하지 않은 발상이라 생각되며, 국내의 CM활성화를 위한 앞으로의 노력은 CM사업이 계속 성장할 수 있는 환경조성, 예를 들면, 능력 있는 CM사업자의 육성과 적절한 CM사업자 선정을 통한 프로젝트의 성공사례를 늘려 가는데 초점을 두어야 한다고 판단됨.

맺음말

CM발주방식이 효과를 거두기 위해서는 CM에 대한 정확한 이해와 활성화를 위한 환경이 뒷받침되어야 함.

- 국내 건설시장의 발주방식도 상당히 다양해지고 있으며, 이런 추세는 당분간 지속될 것으로 전망됨. 이러한 추세의 일환으로 CM발주방식의 사용이 확대될 것으로 예측됨. CM발주방식이 효과를 거두기 위해서는 CM방식에 대한 정확한 이해와 활성화를 위한 환경이 바탕이 뒷받침되어야 함.
- 정부는 CM활성화의 한 방안으로 신고제를 도입하려 하나, 이는 CM서비스의 특성을 고려하지 않은 방안으로 현행의 건설산업기본법 제 26조(건설사업관리업무의 위탁)에 명시된 CM서비스범위에 따라 CM사업자 신고를 받을 경우, 기존의 건축설계, 엔지니어링, 일반건설 및 전문건설업에 등록된 모든 업체들이 별도의 CM관련 기술이나 능력에 대한 검증 없이 신고대상이 될 수 있으므로, 이에 따른 혼란과 행정업무의 가중만이 예상될 뿐, 적정 CM사업자의 선정에 도움을 주려는 도입 취지나 치러야 할 비용에 비해 실질적인 효과는 없을 것으로 판단됨.
- 국내 발주자의 CM발주방식에 대한 이해부족과 CM업무 수행인력이 부족한 현실에서, CM사업자 신고제도를 도입할 경우, 일부 소수업체의 CM시장 독식이 우려가 됨. 또한 CM업무영역에 대한 명확한 정의 없이는 자격 부족업체의 난립으로 인한 혼란의 가중은 물론, CM의 전문화 및 특성화를 저해하는 요인으로서 발주자의 CM사업자의 선택을 어렵게 할 가능성이 큼.
- 본고에서 분석한 미국의 경우를 보면, CM업무 수행에 필요한 면허나 자격조건이 명확히 수립되지 않은 이유는 CM업무가 그 프로젝트의 수행에 중요하지 않아서가 아니라, CM의 고유한 업무특성 때문이었음.
- 프로젝트의 성공적인 수행에 중요한 영향을 미치는 CM사업자의 선정을 위한 업무수행능력 및 자격조건에 대한 판단은 프로젝트의 발주자가 공사의 내용과 특성을 고려한 기준을 수립하고 이를 통한 평

가와 판단에 의해 이루어져야 할 것임.

- CM의 효과적인 활용과 이에 따른 건설사업의 성공은 CM의 기술능력 못지 않게 CM이 제대로 기능을 발휘할 수 있는 제도적 환경기반의 구축이 필수적임.
- 국내시장에서 CM발주방식을 확대시키고 활성화시키기 위해서는, CM방식의 도입에 따른 경제적 효과에 대한 연구, CM발주방식이 가장 효과적인 대상사업 발굴에 대한 연구, 공공공사 발주방식 선정의 타당성 검증 절차를 의무화시키는 조치 등이 필요할 것으로 판단됨.
- 또한 발주자의 CM업무영역에 대한 선택의 자율권 보장과 적정업체를 선정하기 위한 발주기관별 평가기준 및 절차 수립 등의 대책이 이루어져야 할 것임.