CM 제도 개선, 공공공사에서의 활성화 기대할 만한가

- 생산성 향상 요인 극대화 노력 미흡, 책임 감리의 연장이라는 시각도 문제 -

현재 건설사업관리 방식이 도입되었거나 도입 중인 국내 건설사업은 극히 한정되어 있는 형편이다. 건설사업관리 방식은 PM(Project Management 혹은 Program Management)이나 CM(Construction Management)이라는 서로 다른 용어가 혼용되고 있으며, 기능과 역할 역시 약간씩의 차이를 가지고 적용되고 있다. 발전소 건설 공사와 최근에 1단계 준공을 본 인천국제공항 건설 공사, 현재 진행 중인 경부고속철도 건설 공사 등 대규모 건설사업에는 PM이라는 용어를 사용하며 종합적인 사업 관리 차원에서 발주자를 지원하는 형태로 도입되어 있다. 국내에서 CM이라는 용어를 사용하며 건설 공사에 적용된 예는 월드컵 4개 경기장과 담배인삼공사의 원료 제조 공장 건설 공사 등이다. 앞의 PM은 국내에 도입된 사업관리제도와는 무관하게 발주자의 필요에 따라 도입된 경우이며 뒤의 5개 사업장은 「건설산업기본법」을 준용하여 도입된 예이다.

현재 건설교통부의 수탁을 받아 건설기술연구원과 국토연구원이 CM 제도 개선에 관한 연구를 수행 중에 있거나 준비 중에 있다. 「건설산업기본법」에 CM 제도가 도입되어 있음에도 불구하고 CM 제도를 개선하고자 하는 이유는 무엇인가?

정부가 CM 제도 개선을 추진하고 있는 이유는 선진국에서 일반화되어 있는 CM 제도가 국내 건설시장에서 활용되지 않고 있으며, 그 이유는 현행 제도가 미흡하기 때문이라는 판단을 가지고 있기 때문으로 풀이된다. 따라서, 이러한 정부 시각의 바탕에는 CM과 관련된 제도를 개선시켜 놓으면 선진국 건설시장에서와 마찬가지로 국내 공공 건설시장에서도 CM 방식이 훨씬 활성화될 것이라는 기대가 깔려 있는 것으로 볼 수 있다. 정부는 이런 점에서 CM 제도 개선의 기본 구도로 현행 법령에서 보다 상세하게 정의하려는 노력을 기울일 것으로 보인다.

건기법 과 건산법 에서의 개정 방향

CM 제도 개선이 추진되고 있거나 추진 중인 법령은 「건설기술관리법」과 「건설산업기본법」이다. 먼저 「건설기술관리법」에서는 CM 적용 대상 공사를 선택하는 지침, 건설사업관리자의 손해 배상, 대가 산정, 설계 감리와 책임 감리의 관계 등에 관한 기준이 규정되어 있으며 추가적으로 CM 업무 지침 및 CM 사업자 선정과 관련된 지침서 등을 개발 중에 있다.

「건설기술관리법」에서는 기본적으로 CM 업무를 기술 용역의 일부로 보기 때문에 입낙찰 방식이나 시행 지침에 관한 내용들을 모두 기술 용역과 같은 수준으로 시행령과 시행규칙 및 지침서를 만들어 포함시키고자 하는 것 같다. 따라서 CM만을 위한 표준 계약서 개발보다는 현 기술 용역이나 책임 감리 용역 계약 조건을 준용하는 수준에서 마무리짓고자 한다. 「건설산업기본법」에서 CM 제도를 개선하려는 방향은 국내 건설 생산 구조 혹은 업 구조를 개편하려는 의도를 바탕으로 하고 있는 것으로 보인다. 이러한 시각에서 본다면 현재 「건설산업기본법」에 정의되어 있는 CM에 대한 정의나 업무 범위 등은 상당 부분 개정되어야 한다. 즉, CM의 정의에서부터 업무 범위, 대가 산정 방식 입찰 및 계약 방식, 사업관리자 관리 방안 등 「건설기술관리법」과는 다른 개념의 CM 방식이 만들어질 것이라는 예측이다.

활성화, 기대 반 우려 반

현재 개정 중이거나 개정 예정인 국내 CM 제도가 변화된 모습으로 나타난다면 과연 건교부가 기대하는 것처럼 국내 공공 건설시장에서 CM 방식이 활성화될 수 있을까 하는 의문이 남는다. 만약 건교부의 판단처럼 제도의 미흡으로 CM 활성화가 지체되는 것이 사실이라면 개정 이후는 국내 건설시장에서도 새로운 모습의 건설 공사 발주 방식이나 생산 방식이 나타나게 될 것으로 기대된다.

선진국 건설시장에서와 같이 CM 방식이 활성화되면 공기 단축과 총사업비 절감 효과가 전통적인 설계 시공 분리 발주 방식에서 훨씬 크기 때문에 공공 건설 부문에 투입되는 재정 효율성을 상당히 높이는 긍정적인 반응이 나타나게 될 것이다. 그러나 이와는 반대로 CM 방식의 활성화가 CM 제도의 개선이나 개정에도 불구하고 지지부진하다면 어떤 현상이 발생될까? 이러한 우려가 가능한 배경에는 최근 들어 민간 공사에서 활성화되고 있는 CM 방식

공공공사에서 CM이 활성화되어 생산성 향상을 도모하기 위해서는 제도의 개선과 더불어 발주자들의 인식 전환 및 총투자비에 대한 개념 정립이 전제되어야 한다.

이 제도와는 무관하기 때문이다. CM 방식을 선택하는 주체는 발주자이다. 공공 사업의 경우는 공공 기관이 된다. CM 방식의 근원은 발주자의 기능과 역할을 제3자에게 위탁하는 데 있다. 만약 공공 기관들이 건설 공사에 관해서 자신들의 기능과 역할을 제3자에게 이양함으로써 자신들의 업무와 책임이 줄어들어 인력 감축과 더불어 조직의 슬림화가 예상된다면 대부분의 공공 발주 기관들은 이 CM 방식의 도입을 꺼릴 것이라는 예측이 가능해진다.

한계성… 책임 감리의 연장이라는 시각

현재 진행 중인 CM 제도 개선이나 개정 작업이 국내 CM 방식 활성화에 전혀 도움이 안 된다는 것은 아니다. 다만 선진국 건설시장에서 CM 제도가 활성화되어 있는 원인을 보면 국내 제도 개선의 한계성이 보인다는 의미이다. 선진국 건설시장에서 CM 방식을 도입하는 이유는 극히 단순하게 평가해야 한다. 즉 해당 건설 공사의 생산성 향상이 CM 방식을 통해 극대화될 수 있는 경우에 CM 방식을 채택한다는 점이다. 건설 공사의 생산성 향상이란 당초 예정된 공기 준수 혹은 단축, 당초 예산 범위나 혹은 그보다는 낮은 가격에서 생산하고자 하는 시설물을 완성시키는 것을 의미한다.

개정된 CM 제도 중 CM 대가 산정 부분을 보면 기존의 책임 감리 대가에다 플러스 알파라는 용어를 사용하여 약간의 비용을 추가하는 개념으로 제시되어 있다. 책임 감리의 연장 업무로 보는 시각이 강하기 때문이다. 그런데 문제는 CM 방식에서 CM 대가를 지불한 만큼 공기나 투자비가 기존 방식에 비해 유리해야 하는데 그렇지 않다는 점이다. 또 다른 한계성으로 CM을 적용하고자 하는 대상을 사업의 단계별로 구분해 놓았다는 점이다. 고속도로 건설 공사나 지하철 건설 공사 혹은 국제공항 건설 공사 등 다중 복합 시설이 들어서는 경우 기본 설계와 실시 설계, 시공 등이 동시 다발적으로 발생되어 이들의 업무가 개정 법령에서와 같이 설계 단계와 시공 단계 등 사업 단계별 구분이 없어져 버리는 경우에는 적용이 어렵다는 한계성을 갖고 있다.

발주자 인식 전환의 계기 마련해야

CM 방식이 전통적인 설계 시공 분리 발주 방식에 비해서 유리한 면을 분명히 가지고 있다. 미국 등 선진국에서는 발주 방식별 사업에서 얻어진 효과를 분석하는 연구가 여러 차례 시도되었다. 비교 분석에서 분명히 유리하기 때문에 CM 방식이 유지되고 있다. 그러나 국내 건설시장에서 아직까지 건설 공사 발주 방식별 장단점이나 생산성 비교 분석을 통해 어떤 사업의 경우 어떤 발주 방식이 유리했다는 실증적인 연구가 진행된 적이 없었다. 그 동안 국내 건설시장에 도입된 발주 방식이 전통적인 설계와 시공 분리 발주 방식이어서 비교 분석할 사업이 없었기 때문이다.

그렇다면 이미 도입되어 완성되었거나 도입 중인 건설 공사를 분석하여 CM 방식에서의 혜택을 투입 가격과 비교하여 도출해냄으로써 발주자에게 이 방식이 유리하다는 인식을 심어주도록 해야 한다.

국내 건설시장에서 CM 제도 활성화를 통해 효율성과 생산성 향상 효과를 얻기 위해서는 제도 개정과 함께 공공 발주자들의 인식 전환과 총투자비 범위에 대한 개념 정립이 전제되어야 한다. 공공 발주 기관들의 인식 전환은 CM 방식이 기존 방식에 비해 분명히 장점을 가지고 있다는 점과 책임 감리보다는 역할과 기능이 훨씬 확대되어 있다는 점을 실증적인 연구를 통해 밝힘으로써 실무자보다는 공공 기관의 장이 CM 발주 방식을 선택하는 데 영향을 주도록 하는 방안이 있다.

그리고 건설 공사 총투자비에 현재 누락되어 있는 발주자의 기능과 역할에 대한 비용을 포함시켜 관리하자는 것이다. 현재와 같이 발주자의 인건비나 설비의 유지 관리비가 사업과 전혀 무관하게 책정되고 관리된다면 발주자의 인력과 조직은 사업이 증가할 때마다 인력과 조직이 늘어나게 된다.

총사업비의 일정률에 해당하는 비용을 발주자 비용으로 계상해 놓고 발주자의 인력과 조직을 예산의 범위 안에서 관리하게 된다면 훨씬 경제적일 수 있다. 또한 이를 민간 기관에 위임할 때와 비교 경쟁 분석이 가능해지므로 공공 건설 공사의 관리 주체 선정시에 객관적인 기준으로 선택하여 활용될 수 있지 않을까 생각한다. 공공공사의 발주자의 기능과 역할도 경쟁에 의해 결정되는 것이 합리적이지 않겠는가.

이복남
한국건설산업연구원 선임연구위원
bnlee@cerik.re.kr