

CM at Risk, ‘발주 방식’으로 도입해 글로벌 경쟁력 향상 꾀해야

가격보다는 사업수행 능력 중시, 계약 관련 제도적 미비 사항 보완 필요

박 희 대 한국건설산업연구원 연구위원 hpark@cerik.re.kr

김 우 영 한국건설산업연구원 연구위원 beladomo@cerik.re.kr

2008년 이후 내수 건설시장의 성장은 주택경기 침체와 글로벌 금융위기의 영향으로 침체 국면에 접어들었고, 국내 건설기업들은 해외 건설시장에서 성장 동력을 찾고자 노력해 왔다. 더욱이 향후 국내 건설투자가 감소하고 이에 따라 건설경기도 하락할 것으로 전망되고 있기에 앞으로 해외 건설시장의 중요성은 더욱 강조될 것으로 예상된다.

그렇다면 국내 건설산업은 어떻게 해외 시장을 공략해야 하는가. 우리 건설기업들의 글로벌 경쟁력은 미국, 중국, 스페인, 터키, 프랑스에 이은 6위로 평가되고 있는데, 경쟁력 향상을 위해서는 설계 생산성 및 사업관리 역량의 제고가 우선적으로 이뤄져야 하는 실정이다.¹⁾ 한편, 우리나라의 건설 인프라 경쟁력은 11위, 특히 건설 제도 부문의 경쟁력은 12위에 그치고 있어 건설산업의 혁신을 위해서는 제도적 기반의 개선이 이루어질 필요가 있다. 국내 건설시장은 그동안 발주자의 재량에 관계없이 건설사업의 조건에 따라 발주 방식이 결정되고, 기술보다는 가격 중심으로 입·낙찰 결정 방식이 운영되는 등 글로벌 시장의 메커니즘과 매우 상이한 체계로 운영되어 왔다. 획일적인 발주 방식의 결정은 계약자인 건설기업들의 창의성과 기술력 향

상을 유도하기에 한계가 있었다. 또한 국내 건설기업들이 해외 건설시장에서 가격 경쟁으로 인한 고질적인 저가 수주 방식을 탈피하고 글로벌 경쟁력을 확보하기 위한 여건이 마련되지 못하는 원인의 하나로 작용하였다고 사료된다.

이러한 관점에서, 설계관리와 사업관리 역량을 보유한 건설기업이 시공 이전 단계부터 사업에 참여하도록 하여 설계 단계에는 건설사업관리 서비스를 제공하도록 하고, 시공 단계에는 공사비 및 공기 책임을 지고 공사를 수행하게 하는 CM at Risk 발주 방식의 도입을 고려할 필요가 있다. CM at Risk는 해외 시장에서 빈번하게 활용되는 발주 방식이며, 벡텔, 터너, 스칸스카 등 등 우수한 기술 경쟁력을 갖춘 선진 건설기업들이 매출의 상당 부분을 CM 및 PM 사업에서 창출하고 있는 점 역시 이에 대한 필요성을 시사하고 있다.

CM at Risk 발주 방식의 주요 특성

1980년대부터 공공공사 발주에 CM at Risk를 도입한 미국에서 CM at Risk는 발주기관에 따라 CMR(construction manager at risk), CM/GC(construction manager/general

1) 박환표(2016) “국내 건설산업의 글로벌 경쟁력 7위, 중국은 2위로 도약”, CERIK저널, pp.15~18, 한국건설산업연구원.

contractor), CMc(construction manager as constructor) 등으로 다양하게 표기되고 있는데, 연방정부를 비롯한 주요 발주기관에서는 CM/GC가 가장 일반적으로 사용되고 있다. 국내에서는 CM이라는 용어로 인해 건설사업관리자의 기술 전문 영역으로 오해되기도 하지만, 설계관리와 시공 관리 역량을 보유한 종합건설업체의 총괄적 공사 수행 영역으로 보는 것이 적절하다.

설계 단계에서 CM at Risk 계약자는 공사사의 잠재적인 리스크를 파악하고 시공성을 개선하는 등 설계자와의 협력을 통하여 설계안을 발전시킨다. 설계안의 완성도가 일정 수준(50% 이상)에 이르면 발주자는 CM at Risk 계약자와의 협의를 통해 공사비 상한 금액(GMP : guaranteed maximum price)을 결정하고, 이에 따라 CM at Risk 계약자가 공사를 수행하게 된다. 시공성이 충분히 고려된 설계가 가능해 설계변경, 공기 지연 및 공사비 초과, 이로 인한 분쟁 등을 예방할 수 있으며, 패스트 트랙(Fast Track)을 통한 공사 수행이 가능해진다는 특징이 있다. 계약자는 설계에 시공성을 최대한으로 반영하고, 또한 결정된 공기와 공사비 내에서 사업을 완료하기 위해 지속적으로 공기 단축 및 공사비 절감을 위한 개선 노력을 기울이게 된다. 이렇게 하여 공사비 절감이 발생할 경우, 공사비 차액은 계약자와 발주자가 일정 비율로 분배하게 되고, 만약 최종 공사비가 GMP를 넘어설 경우 이에 대한 책임은 계약자가 지게 된다. 또한 사후 정산 과정에서 공사비 내역을 발주자에게 공개해야 하므로, 사업관리의 투명성과 신뢰도도 강화될 수 있다.

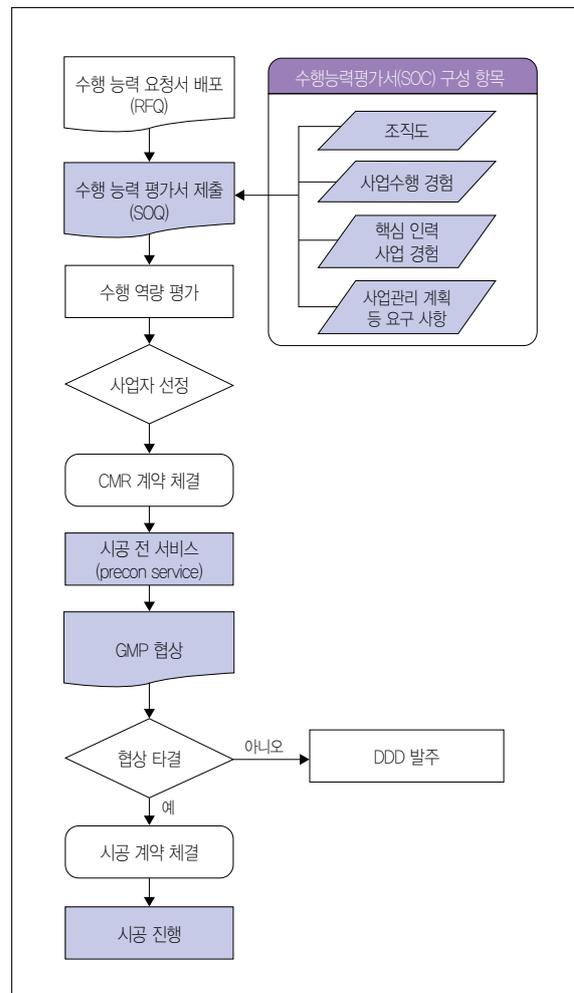
사업 수행 역량 중심의 계약자 선정

CM at Risk 계약자 선정은 기본적으로 가격보다는 기존의 유사 사업 실적 및 보유 기술인력 등 사업 수행 능력에 기초해 이뤄지기 때문에 충분한 기술 경쟁력 및 사업 수행 경험을 갖춘 건설기업을 가려낼 수 있는 평가 방식을 필요로 한다.

미국의 경우 연방정부나 주정부 등 공공 발주기관들이 일괄적으로 규정하는 계약자 선정 절차는 없으나, 일반적으로 사업수행능력요청서(RFQ : request for qualifications) 배포, 수행능력평가서(SOQ : statement of qualifications) 접수, 평가 및 협상의 순으로 진행된다. 이 과정에서 ① 사업수행 역량만으로 선정하는 방식, ② 사업수행 역량과 개략 사업비를 함께 고려해 선정하는 방식, 그리고 ③ 앞선 두 평가 방법을 혼합해 두 단계에 나누어 선정하는 방식 등이 많이 활용되고 있다.

사업을 수행할 건설기업의 수행능력 평가 기준은 개별 프로젝트 특성에 따라 다르며 발주기관의

수행능력 평가 기반의 CM at Risk 계약자 선정 절차



출처 : 김우영 · 박희대(2016), 공공공사 발주 방식으로의 CM at Risk 도입 방안, 한국건설산업연구원.

CM at RISK 계약자 선정을 위한
수행능력 평가 기준(미국 교통국 사례)

사례	평가항목	배점	상세 내용
철도 성능 개량 사업	사업수행 조직 역량	20	•PM 및 CM의 수행 역량, 설계 검토 역량 •견적 책임자, 시공 책임자의 수행 역량 등
	사업수행 경험	80	•유사사업 수행 경험 •해당 사업 관련 건설기준 이해 및 경험
신규 교량 건설 사업	사업 이해도	10	•입찰자의 사업 추진 목표 및 전략, 수행 역량 •예상되는 리스크 및 대응 전략, 품질관리 방안 등
	수행 경험	40	•동일 등급 사업 실적 •동일 발주처 사업 경험 •유사 사업에서의 건설기업 관리 경험 •시공 전 서비스 수반 유사사업 수행 경험
	일정 관리	15	•공기 단축 전략
	핵심 기술인력	20	•핵심 기술 인력 이력 및 경력
	혁신 방안	15	•성능 향상 및 공기 단축 전략
신규 항만 건설 사업	수행 경험	40	•다단계 시공 및 유사 사업, CM at Risk 수행 경험 •동일 지역 사업수행 경험 •소수자 사업 참여 계획
	가용 자원	20	•핵심 기술인력 및 가용 능력 •보유 컨설턴트 및 특수 기술·장비
	관리 시스템	20	•사업 범위 관리, 공사비·견적 관리 •공기 및 품질 관리 •리스크 및 안전 관리
	재정 상태	20	•보증 역량, 법적 분쟁 사례

자료 : 미시간주 교통국, 미네소타주 교통국 홈페이지.

내·외부 전문가가 결정하는 것이 일반적이는데, 기존의 유사사업 수행 실적 및 사업수행 역량, 추진 전략 등은 공통적으로 포함되는 요소이다. 최근 미국 미시간주와 미네소타주 교통국에서 발주한 CM at Risk 사업의 수행역량 평가 기준을 살펴보면 동일 지역, 유사 공종, CM at Risk 사업 등의 수행 경험이 높은 비중을 차지하였다.

발주 방식으로 도입시 고려해야 할 제도적 문제들

우리나라 「건설산업기본법」에 CM at Risk에 대한 기본적인 정의는 명시되어 있으나, 구체적인 내용이 없어 현재까지 CM at Risk를 일반 발주 방식으로 채택할 수 있는 체계는 없는 실정이다. 발주 방식으로의 CM at Risk 도입을 위해서 제도적 측면에서 고려되어야 하는 부분으로는 수행 역량 기반의 계약자 선정, 수익계약, 개산계약, 계속비계약, 수익 공유 등의 문제들이 고려되어야 하며, 이는 대부분 「국가

계약법」에서 다루는 사항이다.

CM at Risk 계약자의 선정은 시공능력 평가 뿐만 아니라 기존 실적, 건설사업관리 역량 등에 대한 평가가 중요하기 때문에 새로운 입찰안 내서와 입찰유의서가 마련되어야 한다. CM at Risk는 설계 단계에서 선정한 계약자와 경쟁이 아닌 협의를 거쳐 시공 단계의 계약을 체결하는데, 수익계약과 관련해 문제가 발생하게 된다(「국가계약법」 제7조). 개산계약은 시공계약을 하는 시점에 GMP를 산정하게 되는데, 이 시점에는 설계가 완성되지 않았기 때문에 내역 견적을 할 수 없어서 개산 견적에 의한 계약을 할 수밖에 없다(「국가계약법」 제23조). CM at Risk는 패스트 트랙과 시공성 향상을 통한 공기 단축을 달성할 수 있어야 하는데, 장기계속계약 방식으로 계약할 경우 이러한 공기 단축의 효과를 얻기 어렵다(「국가계약법」 제21조). 수익 공유와 관련해서는 별도의 법 조항이 없어 관련 기준이 마련되어야 한다.

맺음말

최근 국토교통부는 한국토지주택공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도시설공단 등 공공기관이 발주하는 공사에 CM at Risk 시범사업을 실시할 예정이라 밝힌 바 있다. 전통적인 설계-시공 분리발주 방식은 건설기업들로 하여금 기술력 향상보다는 영업 능력과 가격 위주의 경쟁력을 우선하도록 하였다.

이러한 가운데 CM at Risk의 도입은 건설기업들의 기술 경쟁력 향상을 유도하고 건설산업을 선진화하기 위한 수단으로서 의미가 있을 것으로 기대된다. 시범사업 추진을 통해 국내에 CM at Risk 방식을 정착시키기 위해 검토해야 할 사항들이 충분히 도출되어야 할 것이다.

정부의 노력과 함께 기술 경쟁력을 확보하기 위한 건설기업들의 노력도 필요하다. 시공 이전에 설계안에 시공 노하우를 담아내고, 시공 중 발생할 수 있는 문제점들을 진단하며 의견을 조정해 나갈 수 있는 엔지니어링 역량을 갖추 필요

가 있고, 최근 활성화되고 있는 BIM 등의 효과적인 도구들을 활용한 설계관리 역량을 확보할 필요가 있다. 공공부문의 CM at Risk는 정부의 노력이 반드시 필요한 부분이지만, 민간부문의 CM at Risk는 건설회사의 적극적인 기술 확보 노력이 우선되어야 하고, 이는 공공부문에서 준비되고 있는 CM at Risk를 수용하기 위해서도 반드시 필요하다.

CM at Risk의 원활한 수행을 위해서는 발주자와 계약자 간의 협력적인 논의 및 조정이 뒷받침되어야 한다. 건설기업이 기술 역량을 바탕으로 창의적이고 혁신적인 대안을 도출하는 것도 중요하지만, 발주자가 설계안을 검토하고 GMP의 타당성을 판별할 수 있는 역량을 갖추기 위한 노력도 함께 이뤄져야 할 것이다. **END**



CM at Risk의 도입은 건설기업들의 기술 경쟁력 향상을 유도하고 건설산업을 선진화하기 위한 수단으로서 의미가 있을 것으로 기대된다. 사진은 국내 최고층으로 건설되고 있는 잠실의 롯데월드타워 건설 현장. 사진 제공 : 롯데건설.