

건설산업동향

공공 부문의 **CM at Risk** 도입 방식 검토와 정책적 제언

최석인·이복남

2008. 2.15

- 서론 4
- 개별 계획의 CMR 관련 내용 5
- 공공 부문 CMR 도입의 입장 및 이해 검토 7
- CMR 방식 도입 성공을 위한 권고안 16
- 맺음말 18

요 약

- ▶ 본 연구는 제3차 건설산업기본진흥계획 등을 중심으로 국내 공공 부문의 CM at Risk(이하 CMR) 도입 계획을 진단한 것으로, 주요 시사점과 개선방안은 다음과 같음.
- ▶ CMR의 도입을 예산 절감 혹은 국내 건설산업 구조 개편의 수단보다는 발주자 선택의 폭에 대한 다양성 확보 측면에서 이해할 필요가 있음.
 - CMR은 외형상으로 설계 변경의 여지가 적어 보이지만, 실제로는 발주자의 견적 역량이나 사업비 관리 역량이 부족한 경우 합의되는 계약 금액은 당초 예상액보다 증가할 가능성이 매우 높은 방식임.
 - 국내의 여건상 공공 부문 발주 대상 공사에서 차지하는 비중이 건수 기준으로 10% 미만일 수밖에 없는 CMR 방식이 나머지 90%의 생산 구조를 바꾸기는 어려울 것임.
- ▶ CMR 방식 도입을 위한 별도의 업역 신설이나 서비스 공급자의 자격이나 등록 요건을 법제화하는 것은 또 다른 규제로 작용할 가능성이 높음.
- ▶ 국내의 여건상 시범 사업 및 전면 도입 대상 사업은 다음과 같은 특징이 있어야 할 것으로 판단됨.
 - 우선 설계가 정형화되었거나 혹은 표준화가 용이한 초·중·고등학교나 군인 숙소용 공동주택 등의 사업이 적합할 것임.
 - 규모 측면에서는 300억~500억원 사이의 사업이 타당할 것으로 판단됨.
- ▶ 용역형 CM과 달리 CMR 방식은 복합 시설물(예: 공항이나 철도 혹은 도로 공사 등)이 아닌 개별 시설물에 적용되어야 함.
 - 복합 시설물의 경우 개별 시설물별 설계자가 다를 뿐 아니라 이로 인해 최고 한도 금액(GMP)을 확정하기 어려우며, 사업의 특성 및 제반 환경으로 인해 사업의 범위가 변경되는 경우가 매우 많기 때문임.
- ▶ 계획에서는 「연구 → 법제화 → 시범 도입 → 평가 → 전면 시행」 순으로 진행하려 하고 있으나, 오히려 「선 시범 도입→평가 → 제도 개선 → 전면 시행」 전략이 오히려 시장 친화적 접근일 수도 있을 것임.
 - 시범 도입 후 평가까지 최소 3년 이상의 시간이 필요하므로 성과에 대한 평가보다는 시범 도입을 통해 어떤 법과 제도를 개정해야 하는지 파악하는 것이 효율적일 것임.
- ▶ 발주자의 선택권을 높여주고 또한 경직된 국내 공공공사의 발주제도 선진화라는 대외적인 명분이 충분히 축적되어 있기 때문에 도입 자체나 시기를 완만히 가져갈 필요는 없다고 판단됨.

■ 서론

- 책임형 CM 방식인 'CM at Risk'(이하 CMR)는 현재 국내 건설 부문에서 적용되고 있는 용역형 CM 방식인 'CM for Fee'(이하 용역형 CM)와 함께 건설 사업의 효율성을 제고할 수 있는 선택적 발주 방식으로 평가되고 있음.
- CMR이 최초로 적용된 미국 건설시장의 경우 공공 부문의 교육시설 시장을 중심으로 그 적용 범위가 확대되었으나, 그 특성상 제도적인 장벽이 낮은 민간 건축 부문에 어울리는 방식이라 할 수 있음.
 - 반면 국내의 경우 CMR의 도입이 공공 부문에서 먼저 논의되고 있는 것이 특이점이라 하겠으며, 이의 도입을 건설산업 구조 개편의 한 가지 수단으로 이해하는 측면이 강함.
 - 이는 공공 주도형 건설산업의 특징을 갖는 국내의 환경이 반영된 것으로, 공공에서 우선 적용되면 자연스럽게 민간으로 확산될 수 있는 인식 때문인 것으로 판단됨.
- 이러한 수년간의 논의에 힘입어 최근 발표된 건설교통부의 제3차 건설산업진흥기본계획에서 CMR 도입을 향후 5년 이내에 시행하고자 하는 계획을 발표하였음.
 - 제4차 건설기술진흥기본계획에서도 CMR 도입과 관련된 내용이 포함되어 있음. 아직은 계획일 뿐이며, 관련 연구 개발 및 제도화 검토 과정 등 실행을 위한 많은 단계가 남아 있음.
 - 하지만, 공공 건설산업의 효율성 제고 및 발주 방식 다양화 측면에서 매우 긍정적인 것으로 평가할 수 있음.
- 다만, 여기서 해외 선진국의 통상적 개념이나 방식이 국내 건설산업에 도입될 때 논란이 있던 것과 마찬가지로 CMR이 당초 개념에서 어느 정도 근사하게 국내 공공 부문에 적용될 수 있을 것인가 하는 것이 관건임.

- 이와 관련하여 한국건설산업연구원은 2편의 연구¹⁾를 통해 CMR에 대한 이론과 미국 현지 민간/공공 시장 고찰과 함께 국내 도입시 예상되는 한계점과 개선점을 제시한 바 있음.
- 이에 본 연구는 제3차 건설산업기본진흥계획 및 제4차 건설기술진흥기본계획상의 CMR 도입 계획을 검토하고자 함. 그리고 이를 바탕으로 두 계획이 CMR에 대해 가지고 있는 이해와 오해를 살펴보고 국내의 성공적 정착을 위한 권고안을 제시하고자 함.²⁾

■ 개별 계획의 CMR 관련 내용

제3차 건설산업진흥기본계획(2008~2012)³⁾

- 건설산업의 국제경쟁력 제고 목표 달성을 위한 6대 중점 과제 중 제1과제인 글로벌 선진 건설 생산 체계의 구축 부문에 포함되어 있음.
- 「건설산업기본법」(이하 「건설법」) 제16조(건설업자의 영업범위) 및 동법 제8조(건설업의 종류)와 관련된 일반 및 전문건설로 양분화된 건설공사업 업역 외에 건설사업관리 관련 업역을 신설하여 건설산업 체계 개편에 목적을 두고 있음.
- 동 계획에서는 CMR 방식을 도입하기 위해서는 건설공사와 건설사업관리 용역을 동시에 수행할 수 있는 근거를 마련하겠다는 계획과 일정을 제시함.
- 구체적으로 건설사업관리 관련 사항을 규정하는 「건설기술관리법」(이하 「건기법」) 및 재경부 등 관련 부처의 협의를 통해 업종 및 업역 체계, 역할, 계약 등에 대한 제도적 근거를 마련하고자 함.

1) 송병관, 김홍수, 「CM at Risk 이해와 주요 시사점」, 한국건설산업연구원, 건설산업동향, 2001.12

장철기, 이복남, 최석인, 이덕규, 「CM at Risk의 이해와 도입 가능성 진단」, 한국건설산업연구원, 연구보고서, 2006. 9

2) 본 연구에서는 CMR 개념 및 특징과 관련한 기본적인 내용 소개는 선행 연구로 대체하고자 하며, 최근 완료된 개별 진흥계획상의 CMR을 검토하기 위한 주요 기준으로 선행 연구에서 제시한 각종 조사 및 개선안 등을 활용하고자 함.

3) 제3차 건설산업진흥기본계획(안) 공청회, 국토연구원/건교부 배포 자료, 2007.12.21

- 일정에 따르면 2008년부터 연구 및 발주제도를 정비한 후 2011년에 시범 실시를 통해 검증한 후 2012년부터 전면 실시하는 것으로 되어 있음.
- 특히, 이 계획은 CMR을 공사 예산 절감 수단 및 건설 생산 구조 개편의 수단으로 이해하고 있으며, 하나의 사업자가 설계를 포함하여 건설공사 전반의 업무를 수행하는 것으로 보고 있다는 것이 특징임.
- CMR 계약에서 주로 사용되는 공사비 지불 방식인 GMP(Guaranteed Maximum Price, 이하 GMP) 방식에 대해서도 이 금액을 발주자가 제시한 금액을 보증하는 것으로 보는 것도 특이점임.

제4차 건설기술진흥기본계획4)

- 선진 건설사업 프로세스 구축 목표를 달성하기 위한 전략 추진 과제로서 '건설사업 수행 방식의 글로벌화' 를 위한 주요 과제로 CMR 방식을 도입하고자 함.
- 특히, 사업관리 역량이 부족한 지방자치단체에서 발주하는 대형 사업 및 복수의 정부가 시행함에 따라 예산 구조(국고, 지방고, 민간 부담금)가 복잡한 국도 및 지방도 사업 등에서 CMR 방식의 필요성을 강조하였음.
- 또한, 정부 재정 투자 사업에서 잦은 설계 변경, 공기 연장, 총생애주기비용의 증가로 공공 사업의 효율성이 떨어진다고 판단하고, 이를 해결할 수 있는 주요 대안으로 CMR을 인식함.
- 동 계획에서는 CMR 방식 도입에 앞서 건설사업관리 자격 요건의 법제화를 먼저 추진하고 이를 구체화시키기 위해 관계 부처와 민간 전문가로 구성된 T/F팀을 운영할 계획을 제시함.
- 건교부의 「건설법」, 「건설법」, 재경부(「국가계약법」), 행자부(「지방계약법」), 기획예산처(「국가재정법」) 등의 개정을 통해 CMR

4) 제4차 건설기술진흥기본계획, 건설교통부, 2008.01.10

수행자의 자격 요건, 업무 및 책임 구체화, 사업관리자 선정 방식, 계약 서류 정비, GMP 상한선, 성과 보수의 산정 및 지급, 보증·보험의 도입 등에 대한 제도적 기반이 필요한 것으로 제시함.

- 건설산업진흥기본계획과 마찬가지로 이 계획에서도 2010년까지는 도입 방안을 구체화하고, 2009년부터 제도화에 착수하고, 2011년부터 CMR 시범 사업을 도입하고자 하는 계획을 제안함.

■ 공공 부문 CMR 도입의 입장 및 이해 검토

- 본 장에서는 앞서 제시한 두 계획상의 CMR 관련 내용을 기본으로 하여 두 계획이 가지고 있는 CMR에 대한 이해와 인식을 살펴보고자 함.

미국과 국내법 사이의 인식 차이

- 국내 제도에서 CM은 「건설산업기본법」 제2조(정의) 6항에서 정의되고 있음.⁵⁾
 - 설계 결과물이나 시공 상품 등 생산 활동 혹은 책임과는 별개로 이를 관리하기 위한 관리 행위 자체에 무게를 두고 있음.
- 하지만, 동법 제26조(건설사업관리자의 업무수행 등)는 발주자의 기능과 역할에 해당하는 법2조 제6항의 내용을 전문 지식과 기술 능력을 갖춘 자에게 위탁할 수 있다는 내용을 통해 발주 방식으로서의 CM을 정의하고 있기도 함.⁶⁾

5) 건설사업관리는 '건설공사에 관한 기획·타당성조사·분석·설계·조달·계약·시공관리·감리·평가·사후관리 등에 관한 관리 업무의 전부 또는 일부를 수행하는 것'으로 규정하고 있음. 또한, 「건설법」 제2조제 6항은 건설공사 생애주기 동안 발주자가 수행해야 할 업무의 일부 또는 전부를 수행하는 말하는 것으로, 제3의 전문기관에 위탁하는 것과는 전혀 별개로 관리 행위로서의 CM을 의미하고 있음.

6) 「건설기술관리법」 제22조의2(건설사업관리의 시행)를 통해 건설사업관리를 위탁하여 수행할 수 있다는 근거를 제시하고 적용 대상과 사업의 성격을 규정했음.

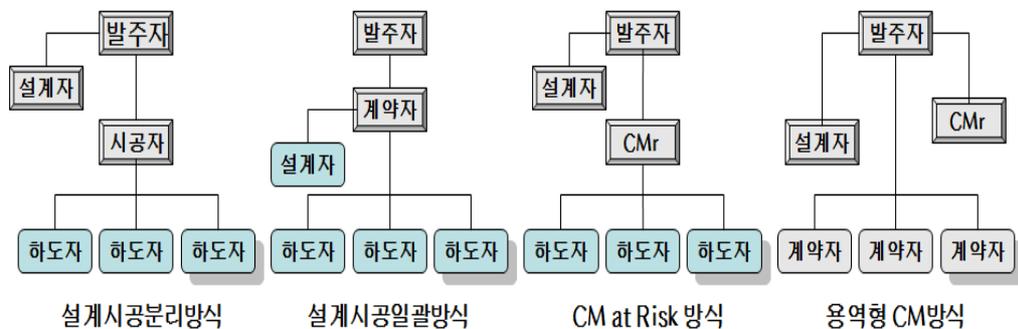
- 그리고 「건기법」 제22조의2를 통해 제3자에게 위탁하는 것을 근거를 마련 한 것과 별개로 건설사업관리의 기능과 역할에 대한 업무 내용을 「건기법」 시행령 제39조의4(건설사업관리의 업무내용)에 서술함으로써 전문 기술로서의 CM을 정의하고 있음.
- 국내에 도입된 CM 방식의 모태가 된 미국에서는 CM을 발주 방식의 한 종류로 정의하고 있음.
 - CM의 기능과 역할에 대한 세부 내용은 계약서의 첨부 문서로서 정의 해야 할 분야임을 분명히 해 놓았다는 점에서 국내법과 차이가 있음.
 - 국내법에서는 발주 방식으로서의 CM과 관리 행위, 즉 전문가가 수행 해야 할 전문 기술로서의 CM을 동시에 정의함으로써 미국 및 국내 전문기관과의 차이를 나타내고 있음.
- 「건산법」에서는 CM을 「전문기술 → 위탁관리」로 서술한 반면, 「건기법」에서는 「위탁관리 → 전문기술」로 서술하고 있어 전개 방식에서 일관성이 결여되어 있음.
- 반면 미국에서는 전문 기술보다 위탁 관리 부문에 집중함으로써 발주 방식으로서의 CM을 강조하고 있다는 점에서 국내법과는 미묘한 차이가 있음.⁷⁾

CMR 추진 방식 및 효과에 대한 인식

- CMR과 용역형 CM과의 가장 큰 차이는 시공 부문의 수행 여부에 있음. 반면에 공통점은 발주자의 사업 관리 기능과 역할을 위탁받는다는 것임.
 - 용역형 CM을 발주 방식의 한 유형으로 볼 것인지에 대해서는 다소 논란의 소지는 있지만, CMR을 발주 방식의 한 유형에 포함시키는 것에 대해서는 전혀 논란이 없음.

7) 물론, CM은 발주 방식의 한 갈래일 뿐만 아니라 공정 관리, 원가 관리 등 기능적인 측면과 요소 기술 측면에서도 강조되어야 하지만, 공공 건설사업의 실행 측면에서는 우선, 발주 방식으로 이해해야 할 필요가 있다는 것임.

- 언급한 바와 같이 금번 건설산업진흥기본계획에 의하면, CMR은 하나의 사업자가 설계를 포함하여 건설공사 전반의 업무를 수행하도록 하는 것으로 설계·시공일괄발주 방식과 턴키/대안입찰방식, 종합시공방식과 유사한 방식으로 서술하고 있음. 즉, 시공과 함께 설계까지 포함하는 것으로 인식하고 있음.
- 미국에서 활용되고 있고, 관련된 국내 전문가들이 이해하고 있는 CMR은 <그림 1>과 같이 시공은 포함되어 있지만 설계·엔지니어링 부문은 완전하게 분리되어 있는 것임.
 - 기본적으로 CMR 방식은 설계·시공분리 방식과 유사해 보이지만 발주자가 관리해야 할 공기와 원가, 품질과 성능 등에 대한 책임을 CM 계약자가 가진다는 점에서 큰 차이가 있음.
 - 발주자는 CM의 이런 책임을 확실하게 부담시키기 위한 방안 중 하나로 GMP 계약 방식을 일반적으로 도입하고 있음.



<그림 1> 발주 방식별 기본 구조

- 또한, CMR 사업에서 GMP를 쓰는 이유는 CMR 수행업자의 리스크를 타당한 범위 내에서 보장하기 위한 것인데, 국내의 계획에서는 공사 예산 절감을 위한 주요 방식으로 이해하고 있다는 것이 매우 큰 차이라고 할 수 있음.
- 이러한 인식 혹은 도입 출발점에서의 이해 차이는 매우 중요한 것으로 CMR은 기본적으로 「시공+전문적인 관리 서비스」를 제공하는 것에 무게 중심이 더 있는 것이며, 발주자의 견적 역량이나 사업비 관리 역

- 량이 부족한 경우 합의되는 GMP가 당초 예상액보다 증가될 가능성을 배제할 수 없음.
- 다시 말해 CMR이 설계 변경에 따른 공사비 증액의 위험이 적다는 것에 더 큰 의미를 부여하는 것은 잘못된 것으로 오히려 총액계약방식 (Lump-sum Contract)의 적용 등 계약 방식의 변화를 통해 해결해야 할 것으로 판단됨.

설계 · 시공분리 방식과의 차이

- <그림 1>만 놓고 볼 때 설계 · 시공분리 방식과 CMR은 큰 차이가 없는 것으로 오해할 수도 있지만, <표 1>과 같이 계약자 선정 시기, 예정가격 산정 방식, 설계 관리 및 계약 방식 등에서 구체적인 내용을 보면 두 방식 사이에 상당한 차이가 있음.
- 예정가 · 추정가 산정 방식의 경우 분리 방식에서는 설계가 종료된 후 예정가격을 확정하지만 CMR 방식에서는 설계 착수 전 혹은 종료 전에 선정되기 때문에 국내 공공공사의 예정가격 산정 방식인 원가 산정 방식 혹은 실적공사비 방식 적용이 불가능한 구조임.
- 국내에 도입된 예정가격 산정 방식은 「국계법」 시행령 제2장(추정가격 및 예정가격)에 의해 원가 산정 방식(제8조 및 제9조)이 강제되어 있음. 따라서, CMR 선정을 위해서는 「국계법」에서 제시하는 추정가격 산정 방식을 따를 수밖에 없는 구조임.
- 혹은 설계가 종료된 이후에 CMR 계약을 체결하는 방식을 취한다면, 기존의 설계시공 분리 방식 혹은 용역형 CM을 했을 경우와도 차이가 없을 가능성이 큼.
- 분리 방식의 경우 설계 변경으로 인한 물량 증감 및 계약 금액 변경이 발주자의 책임으로 되어 있는 반면 CMR 방식에서는 CM 계약자에게 책임이 있기 때문에 계약 금액 변경에 상당한 제약이 있음.

- 설계 관리에 대한 책임도 분리 방식에서는 100% 발주자에게 있지만 CMR 방식은 CM 계약자가 선정 시점에 따라 다소 차이는 있지만, 책임을 가지고 있음.

〈표 1〉 분리 방식과 CMR 방식의 차이

비교 항목	설계·시공분리 방식	책임형 CM 방식	비고
계약자 선정 시기	설계 종료 후	설계 착수 전·후	설계와 동시 선정
예정가·추정가 방식	실시설계 종료 후(예정가)	기본 설계 종료 후(추정가)	원가 산정 방식/실적 단가 방식 적용 불가
계약 금액 방식	총액·단가	최고 한도 금액(GMP)	
설계·계약 변경	유연성	극히 제한적	
설계 관리	발주자 책임	CMR 계약자 책임	설계 품질 포함
건설 관리	발주자 책임	CMR 계약자 책임	공기/원가관리 포함
시공	시공 계약자 책임	CMR 계약자 책임	
시공 보증	시공 계약자 책임	CMR 계약자 책임	
대가 지급 방식	공사비	공사비 + Fee	
계약 방식	총액 단가 계약	확정 고정 금액 계약	

- 계약자 선정 시기에도 분명한 차이가 있음. 분리 방식에서는 설계가 종료된 후 시공 계약자를 선정하지만 CMR 방식에서는 설계 관리에 대한 책임 때문에 설계 착수 전 혹은 설계자와 동시에 선정할 것을 강력하게 권고하고 있음.

설계시공 일괄(턴키) 방식과 CMR의 차이

- <그림 1>에서처럼 설계시공 일괄 방식에서는 설계 관리 및 설계 결과물 생산에 대한 책임이 턴키 계약자에 있지만 CMR 방식에서는 설계 계약은 발주자와 직접 계약하는 방식이라는 점에서 상당한 차이가 있음.
- 턴키 방식에서는 설계 부실로 인한 사업비 증액이나 공기 지연 등에 대한 책임이 턴키 계약자에게 있는 반면 CMR 방식에서는 설계 오류로 인한 공사비 증가 혹은 공기 지연에 대한 책임은 설계 계약자와 CMR 간 책임 규명에 따라 판단하도록 되어 있다는 점에서 차이가 큼.

- CMR 계약에서 설계·엔지니어링이 별도 계약된다는 점에서 책임 규명이나 공방에 대한 논란이 끊임없이 제기되고 있는 것임. 만약 설계를 CMR 계약서에 포함시키면 '설계시공 일괄 방식'으로 변하게 됨.

발주자 제시 계약 금액 vs. 최고 한도액(GMP) 보증 방식

- 금번 건설산업진흥기본계획에서 가장 큰 쟁점이 될 수 있는 부문은 계약 금액에 대한 내용임. 금번 계획에서는 GMP 방식을 발주자가 제시한 계약 금액을 도급자가 보증하는 방식으로 제시하고 있음.
- 최고 한도액을 발주자가 제시하는 금액을 계약자가 보증하는 것은 본 방식의 특성상 맞지 않는 개념임.
 - 미국의 경우 어느 일방이 제시한 금액을 보증하는 방식은 채택하지 않음. 다만 쌍방이 예측 가능한 상태만큼 설계(일반적으로 기본설계 직후)가 진행된 후 계약자가 먼저 최고 한도액을 제시한 후 협상으로 결정하는 통상적인 절차를 따르고 있는 것으로 조사됨.
- 물론, 발주자가 CMR 방식에서 공사비를 낮추기 위해 추정 가격을 제시하려고 하는 것을 부정적으로만 볼 수는 없음. 반면에 계약자는 확정 계약 금액에 대한 보증 때문에 가능한 한 계약자에게 부담된 위험 부담 비용과 예비비를 최고 한도 금액에 추가하려는 유혹이 당연히 발생함.
- CMR의 경우 이러한 계약 당사자 간 이해가 상충되기 때문에 발주자와 계약자가 상호 합의하여 결정하는 관행을 유지해야 하며, 실제 미국 시장에서도 이러한 체계를 유지하고 있음.

법제화와 관련한 인식

- 금번 건설산업진흥계획에 의하면 건설 용역업을 설계 관련 용역업과 건설사업관리 관련 용역업 등으로 분류하여 CMR 방식에 대한 업역을 신설하는 것으로 제시되어 있음.

- 다양한 CM 방식이 적용되고 있는 미국 건설산업에서도 CM 업무 수행을 위해 별도의 자격을 요하는 경우는 거의 없음.⁸⁾
 - 생산 결과물 및 이로 인한 안전과 품질, 그리고 성능 등 발주자에게 계량적인 성과를 가져다 줄 수 있는 설계 및 엔지니어링업, 시공업 등에는 등록제 혹은 면허제가 있으나 발주자의 고유 기능과 역할에 속하는 CM에 대한 정부 차원의 별도 자격 혹은 면허는 없는 실정임.
 - 다만 CM for Fee나 CMR 방식에서 요구하는 자격은 법이 아닌 입찰 공고시 참가 자격 요건으로 설계나 공사업 면허를 요구하는 경우는 찾을 수 있음. 이 경우에도 발주하는 CM 대상 사업의 업무 범위에 따라 상당히 가변적으로 운영되고 있음.
- 따라서 CMR 방식 도입을 위해 별도의 업역 신설은 또 다른 규제로 작용할 가능성이 높다는 판단임. 이것은 국내에 도입된 턴키 방식이 분리 방식과 다름에도 불구하고 별도의 업역이나 등록제가 존재하지 않는 것과 같은 이유로 해석될 수 있음.
- 발주자가 CMR 수행업자를 선정하기 어렵다는 이유만으로 별도의 업역을 신설하거나 등록제를 시행하는 것은 발주자의 재량을 제한할 가능성이 높음은 물론 등록제의 도입으로 인해 또 다른 간접 비용을 지불해야 하는 건설업체 등에 부담만 가중시킬 뿐이라는 판단임.
- 용역형 CM 방식이 법제화를 통해 등록제·신고제를 도입했음에도 불구하고 시장이 크게 달라지지 않았다는 점은 법제화보다 발주자의 인식 전환에서 문제 해결책을 찾아야 함을 시사하고 있음.
- 미국 공공 부문에서 CMR 방식에 대한 법제화는 서비스 공급자의 자격에 관한 내용보다 왜 발주 방식⁹⁾에 포함시키고 있는지에 대한 배경 및 이유를 분석해볼 필요가 있음.

8) 이복남, 김윤주, 「미국의 CM업무 수행 자격 요구 현황과 시사점」, 건설산업동향, 한국건설산업연구원, 2000.10.30

9) 장철기, 이복남, 최석인, 이덕규, 「CM at Risk 이해와 도입 가능성 진단」, 한국건설산업연구원, 연구보고서, 2006.9

국내 건설 생산 구조 개편 측면에서의 인식

- 건교부는 CMR 방식 도입을 통해 글로벌 선진 건설 생산 체계 구축 목표를 달성할 수 있을 것으로 기대하고 있는 것으로 판단됨.
- 글로벌 스탠더드의 측면에서 CMR 방식의 도입은 발주 방식의 다양화라는 차원에서는 충분히 공감대를 얻었을 수 있을 것임.
- 하지만, 국내의 여건상 전체 발주 대상 공사에서 차지하는 비중이 건수 기준으로 10% 미만일 수밖에 없는 CMR 방식이 나머지 90%의 생산 구조를 바꿀 수 있다는 희망은 무리인 것으로 판단됨.
- CMR 방식이 발주 방식의 다양화 측면을 넘어 국내 공공공사의 생산 구조나 체계를 근본적으로 바꿀 수 있다는 기대는 달성하기 어려울 것으로 예상됨.

CMR 방식 도입 시기에 대한 인식

- 건교부는 CMR 방식 도입 시기를 2011년 시범 적용을 통해 검증한 후 2012년 이후부터 전면 시행하는 것으로 예상함.
- 건교부가 시행시기를 2011년으로 결정한 이유는 등록제·신고제의 도입을 통해 서비스 공급자의 자격을 먼저 정비한 후 후시행해야 한다고 판단하기 때문인 것으로 해석됨.
- 하지만, 제도보다 앞서가는 민간 시장에서는 이미 CMR 방식이 비록 적은 건수이지만 도입 및 활용되고 있음이 확인되고 있음.
- 설문조사¹⁰⁾에 의하면 국내 서비스 공급자들의 67%가 시범 발주는 당장 가능하다는 의견임. 따라서 국내 입·낙찰, 계약 방식 및 예정가 산정

10) 서울시립대학교, 「CM 형태별 활성화 방안 및 업무 절차서 개발」, 건설교통부, 한국건설교통기술평가원, 2003. 12

방식 등 발주와 연관된 제도를 개선하기 위해서는 「선 시범 도입 → 제도 개선 → 전면 시행」의 순서로 진행하는 것이 시장 친화적 접근인 것으로 판단됨.

- 건교부에서 제시한 2011년 시범 사업의 도입과 2012년 평가 후 전면 실시 계획은 현실적인 어려움을 보이고 있음.
- 일반적으로 발주 방식에 대한 평가는 도입 시점이 아닌 완공 시점에서 평가가 가능함. 하지만, 시행 1년 만에 평가를 할 만큼 소규모 공사라면 설계 단계부터 전문 서비스가 필요한 CMR 방식을 굳이 도입할 필요가 없기 때문임.

적용 대상 사업에 대한 인식

- CMR 방식이 선진형 발주 방식인 것에는 이론의 여지가 없으나 적용 대상 시설물이나 성격에 따라 기타 방식에 비해 불리할 경우도 있다는 점을 이해할 필요가 있음.
- 미국 시장의 경우 CMR 방식이 도입된 건설 사업은 두 가지 특징이 있음. 첫째 학교 건물이나 공공청사 등과 같이 건축 시설물이 대부분이라는 점임. 둘째 대상 사업의 규모가 한화로 약 500억원 미만이라는 점임. 즉, 설계 표준화 혹은 정형화가 가능한 중규모 정도의 건축 시설물에서 본 방식이 효과적일 수 있다는 것임.
- 또한, 초대형 사업은 기본적으로 사업의 복잡성과 다양성으로 인해 사업비 증가와 관련된 리스크가 크기 때문에 GMP 방식에 의한 가격 협상 자체가 쉽지 않은 이유도 있는 것으로 판단됨.
- 또한, CMR은 다양한 사업이 내부에 존재하는 프로그램형 사업보다는 단일 사업에 적합한 방식으로 이해될 수 있음.
- 「건기법」 제22조의2(건설사업관리의 시행)에 적시된 내용과 같이 공항·철도·발전소·댐 또는 플랜트 등 대규모 사업을 대상으로 하는

- CMR 방식의 도입은 성공보다 실패할 가능성이 높음.
- 공항이나 철도, 발전소와 플랜트 등은 복합·다중 시설임과 동시 시스템 설계가 포함되기 때문에 CMR 선정이나 계약을 위한 GMP 결정이 어려움.
 - 발전소·플랜트 등과 같이 기전 시스템이 핵심인 사업은 주요 기자재 및 시스템의 성능을 공급자가 보증해야 하기 때문에 이를 CMR 계약자에게 부과시키지 못함. 국내 민간시장 및 해외건설시장에서는 이런 경우 턴키(혹은 EPC 계약) 방식을 택하고 있음.
 - 철도시설에서도 차량은 물론 전력 공급, 유무선 통신 및 차량 통제 시스템 등에서 CMR 계약자가 결정하는 범위를 벗어나기 때문에 CMR 방식을 도입하기에는 현실적인 장애 요인을 가지고 있음.

■ CMR 방식 도입 성공을 위한 권고안

발주 방식으로서의 이해 및 서비스 공급 자격제도 도입 자제

- CMR 방식에 대한 발주자의 지식과 이해가 충분히 뒷받침되어야 성공할 가능성이 높다고 판단됨. 설계·시공분리방식에 비해서 공기 지연 및 계약 금액 증가에 대한 위험 부담을 경감시킬 수 있다는 인식이 필요함. 하지만, 이러한 이유 때문에 발주자의 역량을 무시한 채 CM 계약자에게 일임하는 방식은 바람직하지 못함.
- CMR 방식의 도입 목적을 발주자의 사업 관리 위험 부담을 경감시키면서도 공사비와 공기면에서 유리한 방식을 선택하는 대안 중 하나라는 인식을 가질 필요가 있음. 모든 공사에 가장 최선인 발주 방식은 존재하지 않는다는 사실을 인지할 필요가 있음.
- CMR 방식은 발주 방식의 하나로 해석되어야 하며, 업역 신설이나 서비스 공급자의 자격이나 등록 요건을 법제화시키는 것은 또 다른 규제를 양산할 수도 있다는 점을 유념해야 함.

- 발주 방식으로 CM을 정의하는 것이 타당한 것이라면 「건설법」이나 「건설법」이 아닌 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 「지방계약법」에 포함되어야 하는 것이 타당할 것임.

선 시범 실시 후 제도 개선 방식 도입

- 제도화 및 업역 등의 이유로 도입 시기를 늦출 필요가 없다는 판단임. 현재 계획에서 제시하고 있는 「연구 → 법제화 → 시범 실시 → 평가 → 전면 도입」 방식의 틀에서 벗어나 「민간사업 벤치마킹 → 시범 도입 → 평가·법체계 개선 → 전면 도입」의 방식을 적용할 필요가 있음. 순차적 접근보다는 동시 진행 방식으로 진행할 필요가 있다는 것임.
- 시범 도입 후 평가까지는 최소 3년 이상의 시간이 필요하므로 성과에 대한 평가보다는 시범 도입을 통해 어떤 법과 제도를 개정해야 하는지를 파악하여 개선하는 방식이 훨씬 효율적일 것으로 판단됨.

적용 대상 사업

- 시범 사업 혹은 전면 도입 대상 사업은 우선 설계가 정형화되었거나 혹은 표준화가 용이한 초·중·고교 건물이나 군인 숙소용 공동주택 등에 도입하는 게 유리할 것으로 판단됨.
 - 이는 설계에 대한 불확실성으로 인해 계약 금액이 크게 증감할 위험이 낮아야 하기 때문임.
- 대상 사업의 규모는 시공 보증에 대한 위험 부담이 있기 때문에 미국에 서처럼 가능한 300억원에서 500억원 사이가 적절할 것으로 판단됨.
 - 대상 사업의 규모가 이보다 적을 경우 CM 대가 지급으로 오히려 공사비가 높아질 가능성이 높음.
 - 반대로 500억원 이상의 경우는 GMP가 매우 높아질 위험 부담이 커지기 때문임.

- 용역형 CM 방식과 달리 CMR 방식은 복합 시설물(예: 공항이나 철도 혹은 도로공사 등)이 아닌 개별 시설물에 적용되어야 함.
- 복합 시설물의 경우 개별 시설물별 설계자가 다를 뿐만 아니라 이로 인해 최고 한도 금액을 확정하기 어려우며, 사업의 특성 및 제반 환경으로 인해 사업의 범위가 변경되는 경우가 매우 많기 때문임.

■ 맺음말

- CMR 방식 도입 목적을 원가 절감이나 국내 건설산업의 구조조정, 혹은 생산 체계 개편에 두는 것은 기대에 훨씬 못 미칠 가능성이 높음.
- 따라서, 발주 방식의 다양화 및 발주제도의 선진화에 목적을 두고 도입하는 것이 명분과 실리를 동시에 얻을 수 있음을 인식해야 함.
- 발주자의 선택권을 높여주고 또한 경직된 국내 공공공사 발주제도의 선진화라는 대외적인 명분이 충분히 축적되어 있기 때문에 도입 자체나 시기를 완만히 가져갈 필요는 없다고 판단됨.
- 이미 시행착오를 거친 민간공사 벤치마킹을 통해 개선해야 할 점을 도출한 후 시범 사업에 적용시 이를 감안하여 입찰 안내서 및 계약 조건에 이를 반영하여 시행함으로써 성공 가능성을 높일 필요가 있음.

최석인(연구위원, sichoi@cerik.re.kr)

이복남(연구위원, bnlee@cerik.re.kr)