

건설사업관리의 *CM* 장단기 발전방안

— 제도·정책적인 면을 중심으로 —

2007. 7



한국CM협회

목 차

I. 배 경

II. 목 표

III. 추 진 방 향

IV. 현 황

1. 제 도
2. 정 책
3. 시 장

V. 부 진 이 유

1. 수요자 측면
2. 공급자 측면
3. 제도정책적인 면

VI. 발 전 방 안

1. 관련제도의 개선
2. 전문인력의 육성관리
3. 시장의 불확실성 제거
4. 금융지원기구의 설립
5. 국제간의 교류협력활동의 강화
6. CM발전위원회 구성운영

VII. 추 진 방 법

I. 배 경

‘96년 도입한 CM의 현재의 모습을 재조명해보고 정부의 적극적인 지원 아래 범국가적인 차원에서 업계의 주도로 CM(이하 CM 또는 CMr이라 함)의 발전방안을 모색하고자 하는 것임.

II. 목 표

CM시장이 실지(實地)를 확보하는 2015년 이후부터는 공사의 기간·규모·난이도·발주자의 환경 등에 따라 CM발주가 불가피하다고 판단되는 공사는 모두 CM시장으로 흡수되어 시장의 전체 규모가 2조원 이상이 될 것으로 판단됨.

따라서 CM이 이와 같은 추세를 계속 유지 발전시켜 나갈 수 있도록 그의 질을 고급화하여 지식기반산업으로서의 자리매김을 확실히 하고 건설산업 3대 축의 하나로써 경기의 변동 등 환경의 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 하고자 함.

III. 추진 방향

수·급양측면에서 CM에 대한 가치인식을 확실하게 하여 시장의 불확실성을 해소하는 가운데 고급화(요소 기술 및 기능의 개발은 각자의 몫으로 함)된 CM서비스의 공급을 보편화함으로써 공기를 단축하여 예산을 절감하고, 고품질의 시설물 확보 등을 할 수 있도록 하는 대한민국 건설의 미래 비전인 CM의 장단기 발전방안을 다음과 같은 방향으로 추진코자 함.

1. 혼돈, 불확실성의 해소로 시장의 확대
2. 최상의 CM서비스 공급
3. 건설 선진화와 안정된 시장유지에 필요한 지원제도 구축
4. 투명하고 공정한 시장질서 확립

IV. 현 황

1. 제 도

[건설산업기본법령] (1996.12, 2002. 1)

CM의 정의와 CM능력의 평가 및 공시, CMr의 업무수행과 손해배상 책임 등에 관하여 규정하고 있음.

○ CM의 정의 (법 제2조6호)

○ CM능력의 평가 및 공시 (법 제23조의2, 시행규칙 제25조의2, 제25조의3 및 제25조의4)

- 발주자가 CMr의 능력을 판단하는 데에 참고할 수 있도록 CM프로젝트 수행실적, 보유인력, 자본능력 및 신인도 등을 종합평가하여 매년 8월 31일자로 전자 공시함.

○ CMr의 업무수행 등 (법 제26조제1항 내지 제4항)

- CM은 전문지식과 기술능력을 갖춘 자는 누구나 할 수 있으며,
- CM의 업무가 관련법령에 의하여 신고나 등록 등을 하여야 하는 업무인 경우에는 신고나 등록을 한 후에 참여할 수 있도록 하였고,
- 공항·고속철도·댐 등 대규모 복합공사의 경우 설계나 감리를 할 수 있는 소정의 기술인력을 갖춘 경우에는 설계사무소 개소신고나 감리전문회사 등록을 하지 아니하여도 CM업무를 위탁받아 수행할 수 있음.

- CMr의 손해배상 (법 제26조제5항 및 제6항)
 - CMr의 고의 또는 과실에 의하여 발주자 등에게 손해를 끼친 때에는 손해배상 책임을 짐.
- CM능력평가·공사업무의 위탁 (법 제91조, 시행령 제86조)
- CM능력평가·공시 수수료 (법 제92조, 시행규칙 제87조)
- CM능력평가·공시서류의 허위 제출자에 대한 벌칙 (법 제97조)

[건설기술관리법령] (2001. 1)

CMr의 선정 절차, CM발주대상공사, 업무내용, 손해배상 책임, 대가, 감리와의 관계 등에 관하여 규정하고 있음.

- CM의 정의 (법 제2조제12호)
- CMr의 선정 (법 제21조, 시행령 제38조, 시행규칙 제13조·제13조의 3)
 - PQ심사를 거쳐, 기술제안서 평가와 가격입찰을 통하여 낙찰자를 결정 함.
- CM의 시행·공공공사의 발주대상, 업무내용, CM용역 계약 내용 통보 등 (법 제22조의2, 시행령 제39조의 3·제39조의 4)
 - CM발주 대상공사
 - 공항·철도·발전소·댐 또는 플랜트 등 대규모 복합 공사
 - 설계·시공관리의 난이도가 높은 공사
 - 발주자의 기술인력 부족으로 공사관리가 어려운 때
 - 기타 발주자가 꼭 필요하다고 판단되는 공사 등

- CM업무의 내용
 - 계약관리 · 사업비관리 · 공정관리 · 품질관리 · 안전관리 및 정보관리 등
 - 기타 발주자와 협의하여 정하는 사항
- CMr의 손해배상 (법 제22조의3, 시행령 제39조의5)
 - CMr은 고의 또는 과실로 CM목적물이나 제3자에게 재산상의 손해를 가한 경우에는 이를 배상하여야 함.
 - CMr은 손해배상을 담보하기 위하여 공제 또는 보험에 가입하여야 하고,
 - 공제 또는 보험료는 발주자가 부담함.
- CM의 대가 (법 제22조의4)
 - 공공공사의 대가기준은 건설교통부장관이 정하여 고시함.
- CM과 설계감리 또는 책임감리와의 관계 (법 제22조의5)
 - 설계감리나 책임감리 대상공사를 CM 발주하는 경우에는 CM의 업무범위에 감리를 반드시 포함토록 하였음.
- CM실적관리 업무위탁 (법 제39조, 시행령 제61조)

[건설교통부의 각종지침 등]

- CM 업무지침 (2001. 8)
- CM대가 산정 기준 (2001. 8, 2005.12)
- CMr 사업수행능력 세부평가기준 (2001. 8, 2005. 8)

- 설계감리 등 용역손해배상보험 또는 공제업무요령
(2001.12)

[국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령 (이하
국가계약법 시행령이라 함)] (1999. 9, 2006. 4)

- 건설사업관리용역 계약(시행령 제73조의2)
- 입찰참가자격제한금지 : 제한경쟁입찰의 경우 감리실적도
CM실적과 같이 인정
정부입찰 계약집행기준(재경부회계예규 2200-04-159
05.12.30) (제5조 제4항제11호)

[지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률시행령
(이하 지방계약법 시행령이라 함)] (2006.12)

- 건설사업관리용역 계약(시행령 제104조)
- 입찰참가자격제한금지 : 제한경쟁입찰의 경우 감리실적도
CM실적과 같이 인정
지방자치단체제한경쟁계약운용요령
(행정자치부 예규 제188호 05.12.30) IV 제11항

2 정 책

[제1차 건설산업진흥기본계획] ('98~'02)

건설사업관리제도가 시장수요에 따라 활용되어 비용절감을
할 수 있도록 건설공사체제를 개선함.

[제2차 건설산업진흥기본계획] ('03~'07)

- 예산확보방식, 업체능력평가, 대가조정 등에 대한 시행 기준을 제정 또는 보완하여 CM계약의 활성화기반을 구축함.
- CM for Fee 방식을 우선 정착시키되 CMr이 시공까지 관리(CM at Risk) 할 수 있도록 하는 업무범위 조정 방안 검토

[제2차 건설기술진흥기본계획] ('98~'02)

- 「건설기술관리법」을 개정하여 CM 기술력 제고 방안 마련
 - 대형사업의 CM시범사업실시하고,
 - CM전문학과의 육성 및 체계적인 지원방안을 강구하며,
 - 전문인력의 양성을 위한 교육프로그램 및 분야별 업무 매뉴얼을 개발함.
 - 업무지침서 등 수행기준을 발간·보급함.

[제3차 건설기술진흥기본계획] ('02~'07)

- CM제도 정착 및 발전전략 수립
 - CM과 기존 건설관련 법령 및 제도간의 관계를 산업 구조차원에서 재설정
 - 공공공사 CM수요조사 및 핵심 성공요인 분석 보급
 - CM유형별로 저해요인 규명 및 관계법령 개선방안 마련
 - CM제도와 감리제도의 종합적 발전방안 마련
- 시범프로젝트의 적극적 추진

- 산·학·연·관의 시범프로젝트 추진반 구성
- 시범프로젝트의 지속적인 모니터링 및 평가체계 구축
- CM프로젝트의 추진 가이드라인 작성

○ CM의 적용 확대

- CM효과의 체계적 분석보급으로 활용확대를 유도하고,
- 2007년까지 공공공사의 CM적용 점차 확대함.
- 시범사업을 통해 도출된 CM세부규정(업무내용, 선정절차, 대가기준 등) 및 운용기준을 개선함.

[건설산업의 선진화 전략] (2004. 12)

○ CM의 고도화를 통한 신개념 사업관리의 국내정착을 촉진하기 위하여

- CM대가를 현실화하고,
- CM능력 평가·공시제도를 강화함.
 - 평가 의무화
 - 평가기준 강화
- 시범사업의 지속적 확대 및 모니터링 철저
 - 일정규모 이상 공사 CM발주 의무화 및 CM at Risk 도입 방안 강구
 - 분야별(공공, 민간) 공종별 업무요령 개발

[2006. 1 설계VE 확대] (500억 이상을 100억 이상으로)

[수해복구사업 추진지침 시달] (행정자치부, 매년 6~7월중)

[조달청 CM발주 시행] (2006. 3)

3. CM시장

[CM시장 현황] (2006. 12)

○ 건설기성실적 대비 CM실적

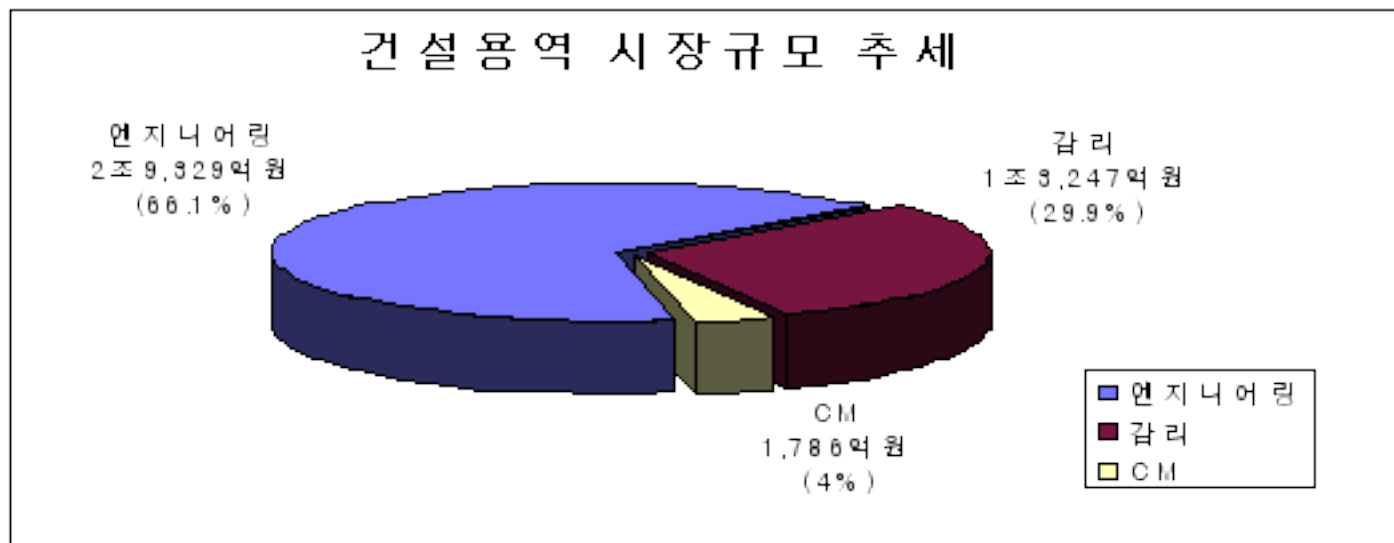
(단위: 건, 억원)

년 도	구분	공 공		민 간		합 계		CM/건설 (금액기준)
		건수	금 액	건수	금 액	건수	금 액	
합 계	CM	186	2,288.9	506	3,504.6	692	5,793.5	-
99.12.31 이전	CM	8	208.6	8	56.5	16	265.1	-
2000년	건설 CM	36,366 1	268,025.0 0.3	15,321 10	231,338.0 56.4	51,687 11	499,363.0 56.7	0.01%
2001년	건설 CM	42,790 2	279,691.0 12.2	28,270 20	323,599.0 95.2	71,060 22	603,290.0 107.4	0.02%
2002년	건설 CM	51,937 8	299,433.0 61.7	46,400 60	518,557.0 513.1	98,337 68	817,990.0 574.8	0.07%
2003년	건설 CM	58,207 26	355,136.0 594.7	48,106 83	636,046.0 427.8	106,313 109	991,182.0 1,022.5	0.10%
2004년	건설 CM	60,720 29	391,225.0 382.7	43,288 46	717,935.0 276.4	104,008 75	1,109,160.0 659.1	0.06%
2005년	건설 CM	50,809 41	369,670.0 532.5	42,143 134	756,300.0 1,253.9	93,032 175	1,125,970.0 1,786.4	0.16%
2006년	CM	71	496.2	145	825.3	216	1,321.5	-

- ※ 1. 공공부문은 수해복구공사, BTL 등 지자체 발주 공사가 계속 증가하고 있음.
 2. 민간부문은 공공부문보다 다소 활발하나 최근 건설 경기 둔화로 다소 주춤한 실정임.
 3. CM실적은 평가·공시 자료임.

[건설용역 시장규모] (2005.12)

○ 건설용역	: 4조 4,362억원 (건설기성대비 3.9%)
	(건축설계 제외)
엔지니어링	: 2조 9,329억원 (건설용역대비 66.1%)
감리	: 1조 3,247억원 (" 29.9%)
CM	: 1,786억원 (" 4.0%)



- ※ 1. 한국CM협회, 한국엔지니어링진흥협회, 한국건설감리협회 자료를 토대로 도표화함.
2. 한국CM협회 자료는 평가·공시 자료임.

[인력 인프라 구축 현황] (2007. 4)

○ 민간 CM자격인증자 현황

인 증 자	자 격 명	인원(명)	비고
한국기술사회	CMP	2,415	
건설기술교육원	PCM	970	
한국CM협회	건설사업관리사	348	
한국건설감리협회	CCMP	70	
한국CM센타 (및 한양대)	CCM	370	
계		4,173	

- ※ 1. 자격기준이 상이함.
2. 시장에서 통용이 되지 않음.

V. 부진 이유

CM이 제도권에 들어 온지 10년이 되었으나 아직까지 국내시장에 정착되지 못하고 선진국에 비하여는 크게 미치지 못하고 있음.
따라서 그 이유를 살펴보면

1. 수요자 측면

- CM에 대한 이해부족과 혼돈
 - 개념의 모호함
 - CM업무 또는 CM에만 적용되는 tool이 따로 없음
 - ※ 설계나 시공을 제외한 모든 관리업무를 종래와 달리 이제는 필요한 단계에서 필요로 하는 업무를 전문가로 하여금 수행토록 함으로써 공사 수행의 효율성을 최대화 할 수 있도록 하는 발주방식임.
- 새로운 제도 및 변화에 대한 거부감이 있음.
 - 보수적인 경영행태
 - 공공공사의 경우 제도의 미비
- CMr에 대한 신뢰기반 취약으로 CM의 기피현상
 - 효과에 대한 검증된 Data나 자료가 빈약함
 - CMr의 적극적인 마케팅활동의 결여
 - 발주자의 예산과다 소요 인식

2. 공급자 측면

- CM에 대한 이해부족과 혼돈
- 새로운 제도 및 변화에 대한 거부감이 있음.

- 획일적인 감리제도에 몰입되어 있음.
 - 창조적·공격적·선구적 경영활동으로 변화에 대한 대응 능력을 배양하고 **CM본래의 시장을 회복**하여야 함.
 - CM서비스의 분야별 전문화·고급화 의지가 미약함.
- 시장의 불확실성으로 인한 투자부진
 - 인력 및 기술개발의 미흡
 - 필요한 노하우의 부재 및 시스템의 취약
 - 우리나라의 정서와 문화를 감안한 제도가 미비함.
 - 각종 공공개발사업에 대한 직접참여 기회가 없음.

3. 제도·정책적인 면

- CM개념의 혼돈
 - CM개념의 모호함에 따른 혼돈으로 기업경영과 시장 형성에 막대한 영향을 미치고 있음.
- 관련 법령과의 혼돈으로 시장진입 또는 발주를 가로 막고 있음.
 - 각종 개발사업 또는 정비사업 등에 대한 참여기회를 일탈하고 있음.
 - 설계나 시공과정에 있어서 감리와의 관계가 국제수준에 미치지 못하고 있음.
- 인력 인프라 구축을 위한 제도적인 장치의 부재
 - 교육·훈련이 내실을 기하지 못하고 있음.
 - 민간차원의 자격만 남발되고 있으므로 시장에서 통용이 되지 않고 관련자들의 사기가 저하되어 있음.

- CM대가의 비 현실화
 - 업무에 비하여 대가가 너무나 낮음

- 신축적인 발주방식의 운영이 미흡함.
 - 공사 또는 발주자의 공종·규모·조직·인력·기간 등 주어진 환경에 따라 신축적으로 발주방식을 운영할 수 있도록 되어 있지 않음.

- 적극적인 CM활성화의 유인제도가 전무함
 - 선진건설의 창달을 위하여 최고의 CM서비스 공급에 매진할 수 있도록 하는 분야별 지원제도가 없음.

VI. 발전 방안

시장 활성화를 선도하는 공공공사에 초점을 맞추어 제도·정책적인 면에서의 발전방안을 검토함.

1. 관련 제도의 개선

○ CM모델의 재정립

- 건설산업기본법 제2조제6호의 CM의 정의를 재검토 함.
예 : 「건설공사의 기획·타당성조사·분석·자문·지도·구매·조달·계약·감리·평가·사후관리 등과 설계·시공에 관한 엔지니어링업무의 일부를 포함한 관리업무 중 그 전부 또는 일부를 수행하는 것을 말한다」
- 건설을 설계(Design) 시공(Construction) 관리(Management)의 3가지(순위나 중요도와는 관계가 없음)로 대별함
- 관리의 범위에 대한 혼돈을 해소할 수 있음.
- CM과 PM에 대한 혼돈도 해소될 것임.

○ 관련 법령과의 관계 재정립

- 「건설기술관리법」 제22조 및 제27조에 의한 감리업무의 운영실태를 재검토함
- 「주택법」 제24조, 「건축법」 제21조 및 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제60조 등에 의한 감리와 CM을 동시에 검토함.
- 「도시 및 주거환경정비법」 제69조에 의한 정비사업전문관리업의 업무와 「부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률」 제4조에 의한 부동산개발업의 업무가 CM업무와 동일하거나 유사하므로

- 정비사업전문관리업이나 부동산개발업의 등록을 하여 참여하도록 하거나
- 「건설산업기본법」 제23조의2에 따른 CM능력의 평가 공시 제도를 개선하여 이를 받은 자는 정비사업전문업이나 부동산개발업의 등록을 한 것으로 의제함.
- 엔지니어링기술진흥법 제2조제1호와의 관계 재정립

○ CM발주제도 등의 개선

- 전문공사업자 등 건설의 모든 참여자가 원도급자로 참여하고 CMr가 프로젝트 전체를 관리토록 함.
- 관련법령 : 「건설산업기본법」 및 「국가계약법 시행령」 제68조
- 단가계약, 개산계약, 장기계속계약 대상공사나 최저가 낙찰 대상공사, 재해복구공사, 대안입찰공사 및 입찰 입찰공사의 경우 CM방식으로 하거나 기존의 관계를 재검토함
- 단기적으로는 「국가계약법 시행령」 제73조의2제2항 및 「지방계약법 시행령」 제104조제2항에 따른 회계예규에서 정하고
- 장기적으로는 법령 개정을 검토함.
- 예산·회계제도의 탄력적 운영
- 「국가재정법」 제39조의 단계별 예산편성 제도의 개선

○ CM능력평가공시제도를 등급화나 서열화 등으로 개선

- 평가공시를 의무화하여 책임과 권한의 행사에 사명감을 갖도록 함.
- 능력 등 주어진 환경에 맞게 종합 또는 분야별로 평가하여 대형화·전문화를 유도함.
- 신뢰구축을 위하여 평가기준을 강화함.
- 인력·실적·경영상태 등의 비중을 조정

2 전문인력의 육성·관리

- 경영행태의 변화와 혁신을 위한 부단한 교육·훈련의 실시
 - 변화경영의 지향을 위한 훈련프로그램의 개발운영
- 분야별 전문가 양성·관리
 - 일부 교육·훈련 교재의 공동개발 및 공유화 검토
 - 건기법을 개정하여 한시적으로 교육·훈련을 강화함.
 - 자격제도의 운영
 - 「국가자격법」에 건설사업관리사 제도를 신설하거나
 - 「자격기본법」에 의하여 기존의 민간자격을 공인하거나
 - 또는 「건설기술관리법」 또는 「건설산업기본법」을 개정하여 유사자격 제도를 도입함.
- CM관련 대학원 교육과정 설치
- 인력 및 기술개발에 대한 Incentive 제도 시행
 - 별도의 인력 및 기술개발 프로그램에 따른
 - 조세지원 : 「조세특례제한법」, 「법인세법」 및 「소득세법」 등에 소득공제, 세액공제 또는 기술개발준비금 제도 등의 신설을 검토함.
 - 금융지원 : 인력 및 기술개발을 위한 장기저리의 금융상품을 개발하거나 기존의 공제조합 등의 지원을 검토함.
 - 행정지원 : CM수행능력 평가나 발주과정에서의 평가시에 가점제도를 신설함.

3. 시장의 불확실성의 제거

- 일정규모이상 대규모 복합공사나 난이도가 높은 공사 등의 CM발주를 의무화 함.
 - 대형 복합공사 등 난이도가 높은 댐·발전소·고속철도·공항·복합인텔리전트빌딩공사 등
- 적극적인 Marketing 활동과 시장의 유지발전을 위한 CM 서비스의 고급화 전략 시행
 - 소극적인 도급방법에 안주하기보다는 공사 창출을 위한 프로젝트의 기획단계부터 참여하는 적극적인 시장 접근방법으로 전환함.
 - 개별적인 분야별 전문가관리 System에 의하여 서비스의 질을 고급화하고 필요한 분야별 Manual 등을 개발하여 활용토록 함.
- 적극적인 해외시장 진출을 위한 지원제도 시행
 - 정부차원의 적극적인 외교지원
 - 상생협력의 범국가적인 차원에서 시공사와의 동반진출
 - 조세지원
 - 시장개척 준비금 또는 기술개발준비금 등의 준비금 제도나 충당금제도
 - 해외수익금액의 일정률에 해당하는 금액을 소득공제 하거나 세액공제하는 제도등의 신설 검토
 - 금융지원
 - 대외경제협력기금(EDCF)의 FPL 등의 공여시 tied 로 하여 CM사가 참여할 수 있도록 하는 등

- EXIM의 수출자금의 일정분을 CM사의 해외진출 Cealing으로 운영함.
- 기타 해외 P/F 프로젝트의 경우 CM사의 참여를 적극 권장함.

○ 각종 개발사업에 CM사의 직접 참여 방안 검토

- 각종 BTL사업 등에 시행자로서 참여할 수 있도록 함.
 - 기획단계의 타당성검토 등의 업무수행만으로 참여 지분 인정을 함.
- 「도시 및 주거환경정비법」 · 「도시재정비촉진을 위한 특별법」 · 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 · 「기업도시개발특별법」 · 「신행정수도 후속 대책을 위한 연기·공주지역행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 · 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」 등에 따른 정비사업, 재정비촉진사업, 시장정비사업, 기업도시개발사업, 행정중심복합도시 건설사업 및 신도시 건설사업 등에 CM사가 적극적으로 참여할 수 있도록 함.

○ CM수요자에 대한 신뢰기반을 구축할 수 있도록 CM 우수사례를 발굴하여 보급하거나 부단한 홍보교육

○ CM대가 체계의 개선

- 분야별 또는 단계별 업무확대 개발
- 노임체계 등의 개선

4. 금융지원기구의 설립+

- 형태 : 공제조합 또는 기금
- 사업범위
 - 보증업무 (종사자 복지공제업무 포함)
 - 운영자금(해외시장개척, 기술 및 인력개발, 프로젝트 창출 및 프로젝트 운영자금 등) 조달지원
- 설립시기 : 별도 검토

5. 국제간의 교류협력활동의 강화

- 인력과 기술개발을 위한 교육·훈련제도의 국제간의 공동 운영
 - 교육훈련프로그램을 공동으로 개발하여 운영
 - OJT 훈련 등 상호교환 교육 실시
 - 자격제도 상호인정 및 공동 운영
- CM업무개발 등 제도·정책의 공동 연구
- 정보·자료 및 지식의 교환 공유 또는 이를 위한 Seminar 등의 학술활동의 공동 개최
 - 정보·자료의 정기 또는 수시 교환
 - 학술활동의 정례화 또는 수시 시행
- 당사국 또는 제3국 시장의 CM사업 공동 진출

6. CM발전위원회 구성 운영

- 성격 : 홍보활동 등 시장활성화 사업 추진
- 구성 : 50명 내외 (정부 관련부처, 각 시도 ,
학계, 연구기관, 업계 등)
- 운영 : 위원장 - 공동대표 (관·민)
회의 - 정기회의 (년 1회), 수시회의
활동 - 각 시도 순회교육 등 홍보활동

VII. 추진 방법

1. 1단계(2007. 8 ~ 2008. 5)

- 발전방안 작성을 위한 T/F팀 구성
(관련기관·학계·연구기관·업계 등으로 구성)
- 분야별 세부 발전방안을 장단기로 구분하여 작성
- 전문가, 관련기관 및 단체 등과 협의
- 제도·정책위원회 심의
- 공청회 등 별도 의견수렴
- 이사회에서 세부 발전방안 심의 확정

2. 2단계(2008. 6 ~)

- 채택된 세부발전방안을 관련기관(국회·재정경제부·건설교통부 등 행정부)에 건의(및 협의) 추진
- 단기 추진사항은 별도 직접 실행