

Vol.3/No.1 (2021.02)

Issues and Opinions

| CM, PM의
| 올바른 이해와 발전 방향



CM·PM의 올바른 이해와 발전 방향

최석인 한국건설관리학회 제도정책위원장

(한국건설산업연구원 산업정책연구실장, sichoi@cerik.re.kr)

한국건설관리학회(KICEM)의 건설사업관리와 관련한 개념과 원칙 정의

한국건설관리학회는 창립 이후부터 PM/CM을 건설 관리로 명명해 왔다. 그리고 대상 사업 범위와 사안별로 다음과 같은 분류와 시각을 견지해왔다.

- 건설관리는 포트폴리오관리, 종합사업관리, 사업관리, 감리를 모두 포괄하는 개념
- 건설관리 주체는 모든 참여자이며, 분담된 업무를 계약 관계로 수행
- 건설관리 효과의 극대화를 위해서는 자유로운 업무 조합이 가능한 제도 필요

CM과 PM에 대한 논쟁

한국건설관리학회가 견지해왔던 CM·PM 정의 및 개념과 달리 여전히 국내의 CM제도 혹은 관련 개념에 대한 논란은 정부, 업계, 학계 등에서 지속되고 있다. 최근 국토교통부는 기존의 「건설기술진흥법」상의 건설사업관리제도를 넘어 PM(국문 명칭 미정)을 새롭게 도입 혹은 부가하려 하고 있다. 이로 인해 PM과 CM의 명칭, 개념, 범위 등 다양한 측면에서 논의가 많은 실정이다.

또한, 건진법을 넘어 산업자원부, 국토교통부 소관의 타법의 영역에서도 PM 혹은 PMC 도입을 각종 계획에서 거론하고 있다. 기존의 CM제도만으로 필요한 사업관리 업무와 부가가치 창출에 한계가 있기 때문에 타법 혹은 새로운 개념으로 이의 문제를 해결하려는 것으로 이해된다.

〈한국건설관리학회의 CM/PM에 대한 분류와 시각〉

	KICEM 정의	관련 정의	비고/관련 용어
대분류	건설관리		Construction Engineering and Project Management
중분류	포트폴리오관리	포트폴리오 관리	다수 프로그램과 프로젝트의 전략적 가치 향상을 위한 관리
	종합사업관리	프로그램 관리	대형사업내 다수의 프로젝트 통합관리 및 해외의 경우 Project Management 라고도 지칭
	사업관리	프로젝트 관리	PM, CM, PM&CM, 기획부터 주도
	감리	설계/시공 감리	특정 작업을 감독, 관련 의무 규정에 따른 감독, Supervision
특정 사항	참여자 분담		발주자, 사업관리자, 설계자, 시공자, 운영자
	시설 분류		토목, 주택, 건축, 플랜트
	관리 단계		기획, 설계, 구매/조달, 시공, 유지관리
	업무 기능		계획, 설계, 비용, 일정, 품질, 안전, 계약 등

기존 제도의 한계를 넘어 발전적 방향으로 사안을 논의하는 것은 매우 바람직하다. 올바른 방향 설정을 위한 몇 가지 질문을 생각해보고 이에 대한 논의를 통해 향후 방향을 제안하고자 한다. 첫째, PM과 CM은 다른 것인가?, 둘째, 명칭을 떠나 건설사업관리제도의 실제적 개선방향은 무엇이 되어야 하는가? 셋째, 향후 제도 개선 혹은 혁신을 통해 건설사업관리에 기대하는 부가가치 혹은 혜택은 무엇인가?를 논의해보자.

CM·PM 명칭과 개념은 정말 다른 것인가?

먼저, CM과 PM의 용어 차이는 어디에서부터 비롯된 것인지 제한적이지만 확인해보자. 사업관리는 프로젝트성 업무를 수행하는 자동차, 조선업, 플랜트, 소프트웨어 개발 등 모두가 공통적으로 쓰는 용어로 프로젝트 관리(Project Management)가 쓰이고 있다. CM은 건설 산업으로 PM이 이어지면서 Construction Project Management가 되었고 이것이 CM이 된 것이다. 산업별 차이에서 보면 두 개념은 같은 것이다.

다음으로 건설 산업 내부에서 그 차이를 살펴보자. 건설산업은 크게 건축, 토목, 플랜트 세 영역(학제)으로 크게 구분한다. 토목과 플랜트 부문에서는 진위를 떠나 CM을 건축에서 성장한 사업관리라 보는 시각이 강하며, 제도와 연계하여 매우 제한적인 서비스로 평가하는 경향이 있다. 현재 건진법의 건설사업관리제도를 비판적으로 바라보는 시각과 유사하다. 해외에서 수주하는 각종 서비스 비즈니스와 계약이 사실상 PM의 이름으로 통용되기 때문에 PM이 더 익숙한 배경도 있다. 다른 예를 살펴보자. 미국의 ENR지는 매년 사업관리와 관련한 업계의 실적을 발표하고 있다. 여기에 속한 최상위 기업중의 하나인 벡텔은 CM보다는 PM의 강자로 거론되는 기업이지만, ENR에서는 CM 실적으로 벡텔의 PM실적을 집계한다. 다른 기업도 마찬가지이다. 우리 제도에 기인한 사업관리의 역할 한계로 해외 혹은 플랜트 등에서 경험한 PM과 적용 실

례는 차이는 있을 수 있지만 산업간 차이와 마찬가지로 두 용어가 다르다고 볼 수는 없다.

마지막으로 대상사업과 업무범위에 따른 시각차이가 있다. 이 시각차가 실제로 현 제도 변화 움직임의 본질이 아닌가 싶다. 원자력 발전소, 인천국제공항, 대미사업 등을 겪은 국내의 관련 전문가는 각 사업에서의 경험했던 사업관리의 기능과 역할을 기준으로 현 건진법상의 건설사업관리제도를 CM으로 평가하고 있다. 위탁(건설)사업관리가 필요한 영역은 아무래도 대형, 고난이도, 프로그램형 사업인데 현 제도는 이 경우 매우 제한적으로(건설)사업관리를 뒷받침하고 있다는 것이다. 이러한 관점은 의미가 있다고 보여진다. 즉, 수요기반의 관리 용역의 성격이 강한(건설)사업관리가 제도의 한계로 대응하지 못하며, 오히려 일률적 서비스만으로 제한하는 것은 정비가 필요하다고 판단된다. 이 점에서 PM과 CM은 차이가 있다라고 주장할 수 있다. 하지만, 이 역시 본질적인 차이보다는 제도 운영과 적용상의 한계에 기인한 현상으로 보는 것이 더 타당하다. 정리하자면, 실제로 CM과 PM은 명칭과 개념상에서 차이가 있는 것은 아닌 것이다.

제도적으로 무엇을 바꾸어야 하나?

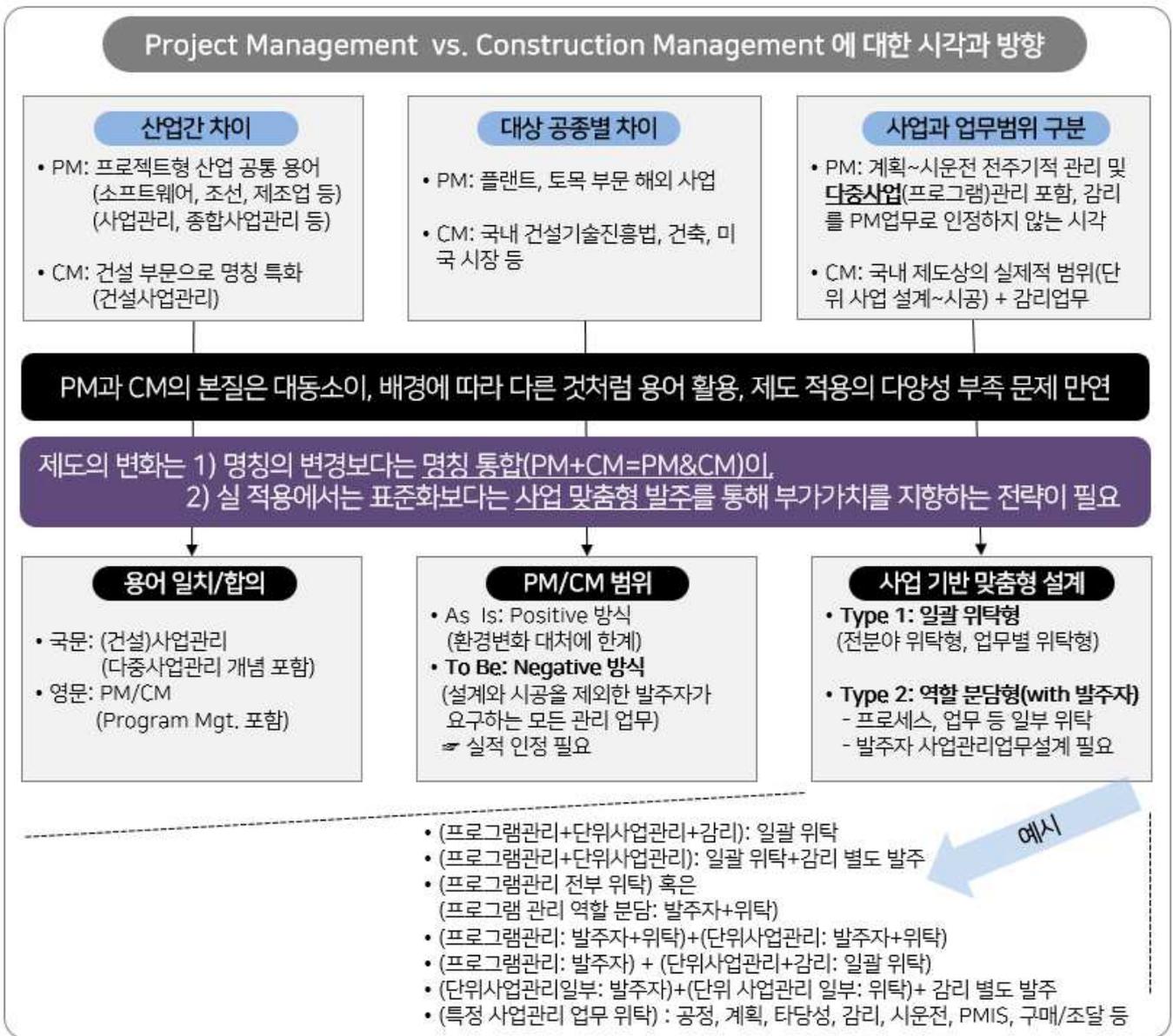
첫 번째 “(건설)사업관리”명칭에 대한 계속된 논란을 해결해야 한다. PM 혹은 CM, 사업관리, 종합사업관리, 건설사업관리, 통합사업관리 등 시각과 사업에 따라 쓰는 것이 천차만별이다. 하지만 이러한 배경에는 명칭 그 자체보다는 기능과 역할에 대한 시각차가 컸기 때문이라 판단된다. 문제 해결은 현 건설사업관리제도의 개선을 통해 해결할 필요가 있다. 명칭에 있어 영문은 PM&CM으로 확장하고, 국문은 현재와 같이 건설사업관리 혹은 사업관리로 쓰는 것이 혼란을 줄이는 것이라 판단된다.

1) 향후 국문 명칭은 ‘건설사업관리’ 혹은 ‘사업관리’를 쓰는 것이 타당하다고 판단하며, 이러한 측면에서 부득이 본고에서는 ‘(건설)사업관리’로 표현하고자 한다.

두 번째 (건설)사업관리의 기능과 역할에 대한 이해이다. 현재 건진법에서는 업무유형을 열거하고 있다. 물론, “등”이라는 표현을 써서 포괄성을 인정하고 있기도 하다. 국내 공공부문의 특성상 구체적으로 열거해야 하는 이유도 있다. 적어도 (건설)사업관리에 있어서는 이것이 맞지 않는 것 같다. 건설사업관리의 업무 유형, 당해사업에서의 역할(주도 혹은 참여 등) 등은 매 사업마다 달라질 수 있기 때문이다. 우리는 (건설)사업관리를 너무 기술적(공정관리, 원가관리 등) 측면에서의 업무만 고려하고 있는 것도 사실이다. 일반

경영 부문과 특이한 과업에 있어서도 그 수요는 사업마다 꽤 많다. 제도는 공공 사업의 정형적인 틀에 맞게 설계해야 하지만, 본 제도는 민간과 해외사업에까지 영향을 미치기 때문에 광범위한 수요에 대응해야 할 필요가 있다. 금번의 제도 개선 요구 역시 궤를 같이 하는 것으로 이해하고 있다. 따라서 열거주의보다는 예외적 사항만을 기재하는 포괄주의 방식으로 제도상의 건설사업관리의 기능과 역할을 규정하여 자율성과 융통성을 확보해주어야 한다.

<CM·PM 시각 차이에 대한 이해와 향후 방향>



셋째, (건설)사업관리의 본질에 관한 것이다. (건설)사업관리는 고차원적 업무만을 위한 것이 아니다. 큰 틀에서 보면 (건설)사업관리는 발주자가 수행하는 업무로 보아야 한다. 물론, 설계자 및 시공자가 수행해야 할 관련 업무도 있지만, 본질적으로 발주자의 업무로 해석해야 한다. 발주자의 인력 부족, 전문성과 경험이 부족한 경우, 그리고 법적 기준에 의해 업무 등 다양한 사유가 있다. 발주자는 사업환경에 따라 고난이도에서부터 감리업무에 이르기까지 다양한 업무를 선택할 수 있어야 한다. 또한, 100명 이상의 위탁 (건설)사업관리 인력이 투입될 경우도 있지만, 1~2명의 위탁 인력이 필요한 경우도 있다. 모두 (건설)사업관리라 할 수 있다. 높은 수준의 (건설)사업관리뿐만 아니라 상대적으로 저평가되는 감리성의 업무 역시 인정받아야 한다. 이러한 측면에서 현행의 관련 제도는 발주자의 (건설)사업관리업무위탁에 대한 설계권한(건설사업관리계획)과 자율성을 확보해주는 방향으로 정비되어야 할 것이다. 특히, 위탁 방식에 있어서도 전체 혹은 특정업무의 일괄 위탁방식과 동일업무내에 발주자와 위탁계약자가 업무를 분담하는 방식에 대해서도 자유롭게 설계가 가능해야 한다. 특히 업무 분담 방식은 발주자와 위탁 계약자간의 통합조직을 운영할 수 있는 기반을 제공할 수 있다. 국내 공공 발주자는 이러한 방식을 선호하지는 않지만, 인천국제공항 건설사업과 공항철도사업에서 통합조직으로 (건설)사업관리가 설계된 바 있다.

제도 정비를 통해 기대하는 부가가치 본질

현 제도를 전반적으로 정비하여 지금보다 부가가치가 높은 (건설)사업관리를 추구하자는 것에는 모두 동의할 것이다. 다만, 고난이도 업무와 업스트림(설계 이전 단계 등)에 있는 업무를 할 수 있다하여 부가가치가 발생하는 것은 아니라고 생각한다. (건설)사업관리의 부가가치는 발주자 입장에서 당해 사업의 목표 완수와 이에 따른 경험과 역량의 축적 등을 통해 얻을 수 있다. 인천국제공항공사는 1단계 건설사업의 대

규모 PM 위탁사업을 통해 인천공항공사의 역량이 강화되어 후속 사업의 PM 위탁사업은 발주자 맞춤형으로 진행하였다. 그리고 대외적인 신뢰성 향상에도 도움이 될 수 있다.

현 제도의 한계에서 늘 지적되는 감리성 업무의 경우, 문제는 공급 측면의 감리업무 자체에 있는 것이 아니라 발주 측면의 획일적 적용에 있는 것이다. 감리업무 역시 발주자가 선택할 수 있는 하나의 방식으로 활용될 수 있다면 큰 문제가 아니라고 판단된다. 업계의 입장에서 현 제도의 합리적 정비는 공공시장에서의 다양한 기능과 역할의 확대와 이를 통한 민간시장에서의 환류가 있다. 그리고 해외사업에서도 국내만의 방식이 아닌 글로벌 스탠더드와 호환할 수 있는 다양한 (건설)사업관리의 실적과 경험의 확보는 매출 증대에 큰 기여를 할 수 있다. 더 나아가 이를 통해 역량이 강화되는 공공 발주기관과 민간 업계의 협력을 통한 사업의 창출도 더 활발해질 수 있다고 판단된다.

맺음말

건설산업에서 현 건설사업관리제도와 관련해 요구하는 다양한 목소리는 결국, 다음의 두가지로 귀결된다. 첫째, 공공 발주자의 (건설)사업관리업무 문호를 좀 더 개방하여 민간참여를 확대해달라는 것이고, 둘째, 현 제도를 넘는 각종 수요에 대응할 수 있는 기반을 마련해달라는 것이다. 명칭 변화를 통한 국면 전환 혹은 집착은 상기 논의와 상관없는 것이다. 그리고 배제하는 전략보다는 포용 및 다양성을 확보해주는 방향의 정비가 바람직할 것이다. 그리고 건설사업관리제도를 통해 위탁 계약 물량의 증대만을 목표로해도 안된다. 물량 이전에 당해 사업에 가장 적합한 (건설)사업관리의 기능과 역할을 발주자 등과 어떻게 나눌 것인가에 초점을 맞추어야 할 것이다. 건설산업의 대부분이 공감하는 슬기로운 제도 정비를 다시 한번 기대해 본다.