

건설산업동향

책임감리제도의 성과 분석 및 개선 방향

최석인·이종수

2002. 10. 7

■요약	2
■문제제기 및 연구목적	3
■책임감리제도의 운영실태 및 개선방안에 대한 조사결과	4
■시사점	12
■개선 방향	13

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

요 약

- 본 연구는 책임감리 관련 당사자인 발주청, 감리회사, 시공회사를 대상으로 설문 및 면담조사를 수행하여 현행 책임감리제도의 전반적인 성과 및 각종 현안에 대한 각종 의견을 조사한 것으로 주요 조사결과는 다음과 같음.
- 현행 책임감리 성과에 대해 발주자와 시공자의 약 90%정도가 ‘보통’ 이하로 평가하였으며, 감리자는 약 89%가 ‘보통’ 이상으로 평가하였음. 그리고 현행 책임감리제도가 공헌한 부문에 대하여 감리자는 ‘품질향상’(60.5%) 부문을, 발주자는 ‘시공감독 및 지도(42.4%)’를, 그리고 시공자는 ‘발주자 대리(53.8%)’ 부문을 중시하였음.
- 민간위탁중심의 감리용역방식에 대하여 발주자와 시공자의 과반수 이상이 반대(발주자:72%, 시공자:54%)하고 있었으며, 발주청의 역량에 따라 자율성을 확보해주어야 한다는 의견(발주자:70%, 시공자:48%)이 많았음.
- 발주자(78.1%), 시공자(59%), 감리자(75.7%) 모두 설계자와 감리자가 동일한 경우가 그렇지 않은 경우보다 감리업무 수행에 불리함이 더 많다고 인식하였음.
- 발주자, 시공자, 감리자 모두 현행 감리자의 능력수준은 높아야 한다고 응답하였으며, 특히 발주자와 시공자는 현재의 감리자의 능력을 다소 낮게 평가하는 경향이 강하였음.
- 현행 감리업무가 발주자와 시공자 등 관련주체에게 하나의 전문업무로 인식되기 위해서는 임시방편이 아닌 근본적인 개선이 필요한 실정임. 하지만 지금까지 제도개선의 주된 방향이었던 개별 사안 중심의 개선만으로는 더 이상의 성과를 거두기는 어려울 것으로 판단되며, 현행 CM제도와 연계된 근본적인 감리용역 수행구조의 전환이 요구됨.
- 제도적 차원에서 우선 발주청의 자율성을 보장하여 현재 의무사항인 책임감리를 선택사항으로 전환시키고 발주청의 역량에 따라 CM, 책임감리, 시공감리, 검측감리 중에서 선택할 수 있도록 제도를 개선하는 것이 필요함. 또한 감리의 업무 범위, 책임과 권한, 감리배치 등과 관련한 사항은 계약과 협상을 통해 결정할 수 있는 조치도 요구됨.
- 그리고 장기적으로 공공부문의 CM 및 감리용역의 수행방식은 사업특성과 발주청의 역량에 따라 ‘발주청 직접관리+품질검측감리’, ‘CM 용역+발주청 관리+품질검측감리’, ‘CM 용역+품질검측감리’ 등으로 구분하여 수행될 수 있는 체계로 추진되어야 함.
- 감리업계는 이러한 개선방향을 시장위축으로 인식하기보다는 현재의 의무화된 감리시장 중심의 수동적 활동범위를 제고할 필요가 있음. 즉, 민간시장의 재건축, 리모델링 등 다양한 분야에서 요구되는 감리 및 CM 기능에 적극적으로 대응하기 위한 시장진출 전략과 자체 역량강화에 많은 노력과 관심을 기울여야 함.

■ 문제제기 및 연구목적

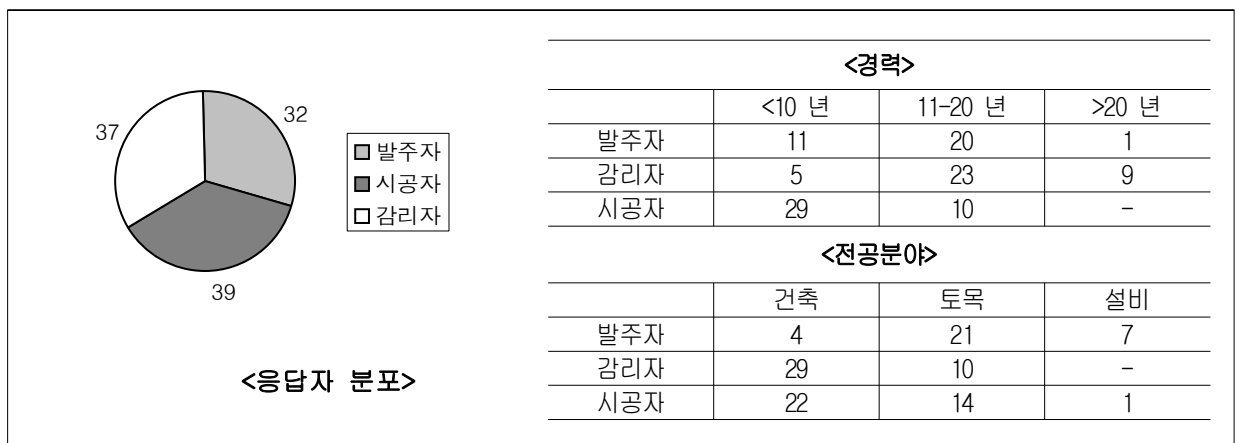
- 국내 책임감리제도는 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴 등 일련의 사고가 발생한 이후 시설물의 안전 및 품질에 대한 관심이 증대되면서 전격적으로 시행되었음. 그러나 현 책임감리제도는 감리의 기본적인 업무인 검측(Inspection) 이외에도 발주자 대행기능과 시공자의 관리기능도 함께 포함하고 있기 때문에 감리실무에 있어서는 당초 목표와 달리 많은 문제점이 발생하고 있는 것으로 파악됨.
- 책임감리와 별도로 『건설기술관리법』에 의한 용역형 CM(CM for Fee)이 도입되어 최근 시범사업으로 추진되고 있는 실정임. 하지만, 앞서 설명한 바와 같이 용역형 CM에서의 CMr의 기능과 국내 책임감리제도의 감리기능이 중복되는 부분¹⁾이 많기 때문에 향후 건설사업에서 CM과 감리가 상호 보완적으로 발전되기 위한 방안을 마련하는 것이 시급한 실정임.
- CM과 감리의 상호 보완적 역할 분담 방안을 마련하기 위해서는 우선 시공단계에서 CM과 유사한 기능을 가지고 있는 책임감리 기능에 대한 객관적인 평가 자료가 필요할 것으로 판단됨. 구체적으로 책임감리가 건설사업의 주요 당사자인 발주자, 시공자, 감리자에게 어떻게 평가되고 있으며, 이들이 인식하고 있는 문제점과 개선방안이 일치하고 있는지 여부 등을 확인할 필요가 있음.
- 이에 본 연구는 책임감리와 관련한 주체, 즉, 발주조직, 감리회사, 시공회사를 대상으로 설문 및 면담조사를 수행하여 현행 책임감리제도의 전반적인 성과 및 관련 각종 현안에 대해 조사·분석하였음. 이를 바탕으로 CM방식과 적절히 조화될 수 있는 책임감리제도의 향후 개선방향을 제시하고자 함.
- 본 연구결과는 감리 제도의 합리적 개선을 위한 문제인식의 시작점을 제공할 수 있을 뿐만 아니라 현재 수행중인 CM 시범사업에서도 많은 시사점을 제공할 것으로 판단됨.

1) 현행 CM제도는 기본적으로 [설계감리 + 책임감리 + 추가업무]로 업무범위가 구성되어 있기 때문에 CM업무의 많은 부분이 기존의 감리업무와 중복될 수밖에 없음. 물론 CM방식에서 기존의 감리역할보다 적극적인 역할을 기대해 볼 수도 있지만, 『건설기술관리법』에 제시되어 있는 건설사업관리비 효율을 감안했을 때 기존의 감리제도에서의 역할보다 비약적인 발전을 기대하기는 어려울 것으로 판단됨.

■ 책임감리제도의 운영실태 및 개선방안에 대한 조사 결과

조사 개요

- 책임감리제도의 종합적인 성과와 관련 현안을 파악하기 위해 발주청 담당자 32명, 감리자 37인, 시공사 39인을 대상으로 직접방문과 e-메일을 통하여 설문 및 면담조사를 실시하였음. <그림 1>은 설문 응답자의 구성 및 분포를 나타낸 것임. 설문내용은 각 주체가 인식하고 있는 책임감리제도의 성과 및 문제점 부문, 책임감리의 기여부문, 제도 개선 필요성 부문, 감리용역 수행방식부문, 감리원 능력평가 부문, 감리업무 실태부문 등으로 구성되어 있음.



<그림 1> 설문 응답자 구성 및 분포

책임감리 성과에 대한 평가

- 책임감리의 성과에 대한 주체별 평가결과(<표 2>)를 살펴보면, 발주자와 시공자는 책임감리의 성과에 대해 ‘보통’을 중심으로 하향 평가하는 경향을 보였으며, 감리자만이 ‘보통’을 중심으로 상향 평가하였음. 특히, 감리자의 1차 고객인 발주자가 책임감리의 성과를 낮게 보고 있다는 것이 주목할만한 사항임²⁾.
- 책임감리의 성과를 ‘보통’이하라고 대답한 응답자에게 성과를 낮게 보고 있는 이유를

2) 단순히 이러한 설문결과만 가지고 감리의 성과를 과소평가하기는 어려울 것임. 감리의 성과가 발주자나 시공사에게 낮게 평가되는 근본이유는 <그림 3>에서도 제시된 바와 같이 감리기술훈련의 미흡 이외에도 현행 감리업무의 부적절성과 제도에 기인한 측면이 높기 때문임.

조사한 결과, 응답자 모두 ‘비현실적인 감리업무 및 책임(발주자: 40.6%, 시공자: 47.6%, 감리자: 29.0%)’을 들었음(<표 2>). 이외에 감리자는 ‘발주청의 간섭(29.0%)’을 책임감리의 성과가 낮게 평가되는 주요 원인으로 지목함.

<표 1> 주체별 책임감리제도의 성과 인식

(단위: %)

	매우 높음	높음	보통	낮음	매우 낮음
발주자	-	6.3	46.9	43.8	3.0
시공자	-	7.7	53.8	35.9	2.6
감리자	5.4	37.8	51.4	2.7	2.7

<표 2> 감리성고가 낮은 이유

(단위: %)

	발주청의 간섭	낮은 감리비	비현실적인 감리업무 및 책임	감리기술헌준의 미흡	기타 관련제도의 문제
발주자	3.1	3.1	40.6	37.5	15.6
시공자	4.8	9.5	47.6	33.3	4.8
감리자	29.0	12.9	29.0	12.9	16.1

- ‘비현실적인 감리업무와 책임’의 경우 현행 책임감리제도가 감리의 고유기능인 품질확보 기능에 추가적으로 공사관리 기능(품질향상 기능)과 발주청의 감독대행 기능을 포함하고 있다는 것에 근본원인이 있음. 이론적으로는 관리의 효율성을 높인 것처럼 보이지만 실제로는 발주자와 시공자의 고유업무와 중복되고, 감리자의 제한적일 수밖에 없는 관리로 인해 오히려 관련주체에게 부담으로 작용되고 있는 실정임.
- 또한, 감리자가 책임감리의 성과를 낮게 평가한 주요 이유로써 ‘발주청의 간섭’을 1순위로 선정한 것은 공사 주요사안에 대한 실질적인 판단 및 결정이 발주청 담당자에 의해 주도되는 현 체제에서 책임감리의 당초 기대목표를 달성하기는 어렵다는 인식을 가지고 있기 때문인 것으로 평가됨.

책임감리의 기여 부문

- 책임감리제도가 가장 크게 기여한 부문에 대하여 발주자는 ‘시공 감독 및 지도(42.4%)’를, 시공자는 ‘발주자의 대리인(53.8%)’으로 응답하였음(<표 3>). 반면에 감리자는 ‘품

질향상(60.5%)’을 가장 크게 기여한 부문으로 지목함. 일반적으로 책임감리를 떠올릴 때 ‘품질’이라는 단어가 연상될 만큼 품질확보가 책임감리의 중요한 업무이지만 본 조사에서는 발주자와 시공자의 경우, 감리자의 품질관리 활동을 상대적으로 낮게 평가하고 있었음.

- 실질적으로 감리자가 현장에서 수행하고 있는 품질관리 업무는 외국 검측감리의 수준에도 미치지 못하고 있다는 의견도 제기되었음. 또한 감리업무 수행지침서에 의한 품질관리 관련 업무지침도 현실적으로 수행하기가 불가능하거나 불필요한 내용이 많다는 지적도 있었음.

<표 3> 책임감리제도가 가장 기여한 부문

(단위: %)

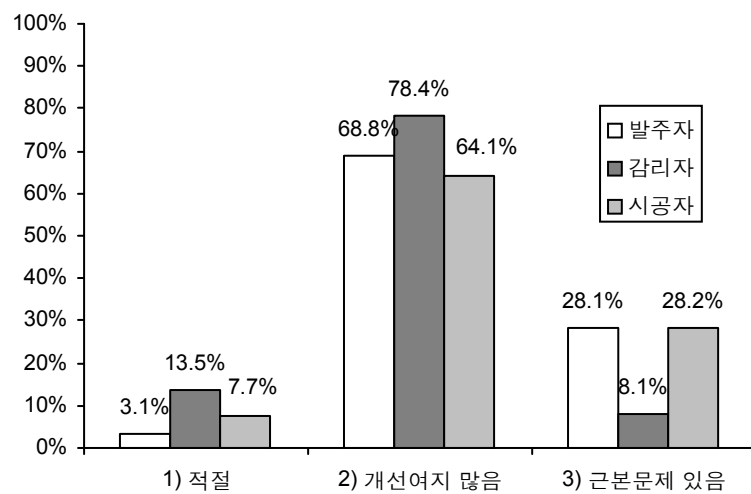
	품질향상	시공감독 및 지도	발주자 대리	각종사안에 대한 조정자 역할
발주자	21.2	42.4	33.3	3.0
시공자	23.1	12.8	53.8	10.3
감리자	60.5	23.7	13.2	2.6

제도 개선의 필요성 및 항목

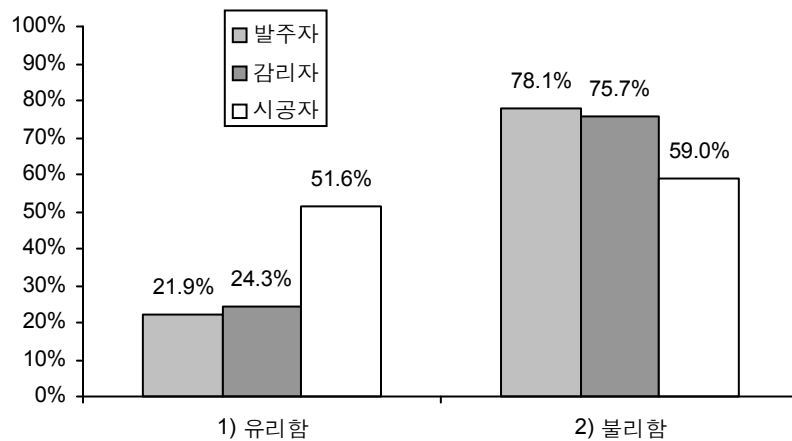
- 책임감리제도의 개선이 필요한가에 대하여 주체별 응답자의 대다수(발주자: 68.8%, 시공자: 64.1%, 감리자: 78.4%)가 ‘필요하다’라고 응답하였음(<그림 2>). 그리고 감리자 업무 범위의 부적절성, 감리업체 선정 방식, 과도한 행정업무 등의 항목에서 다음과 같은 문제점이 제기되었음.

- 감리업무 범위의 부적절성 : 감리의 본질적인 업무기능은 바로 당초 요구품질과의 부합성을 확인하고, 발주자를 대신하여 현장의 각종 진행사항을 보고하는 것임. 하지만 국내의 책임감리는 품질확보, 실정보고 이외에 품질향상과 공사관리와 같은 업무기능을 추가함으로써 오히려 시공자의 책임영역과 중복되는 결과를 가져옴.
- 감리원의 책임과 권한의 불균형 : 감리자의 과도한 책임에 비해 권한이 적다는 의미는 현행 제도가 현실적으로 감리자가 독자적으로 행사할 수 없는 권한을 감리자에게 부여했다고 해석할 수도 있음. 즉, 발주자나 시공자가 책임져야 할 사안을 감리자 업무기능에無理하게 포함시켰기 때문인 것으로 판단됨.
- 감리업체 선정방식 : 현행 가격중심의 입찰방식으로는 적절한 감리용역업체를 선정

하기 어려우며, 가격보다는 감리회사의 기술력을 더욱 중시하여 평가할 수 있는 체계로 전환되어야 한다는 의견이 많았음. 그리고 현행 책임감리제도에서 당해 사업의 설계자가 감리에 참여할 경우 가점을 주는 제도에 대한 의견을 조사한 결과(<그림 3>) 발주자, 감리자, 시공사 모두 설계자와 감리자가 동일하기 때문에 얻는 이득보다 손실을 더 크게 인식하고 있었음³⁾. 이는 동일한 설계자가 감리로 참여하더라도 실제로 설계를 수행한 인력이 감리현장에 투입되지 않은 사례가 많기 때문에 원래의 취지인 설계서 해석의 용이성 등의 장점이 희석된다고 볼 수 있음.



<그림 2> 책임감리제도에 대한 개선 필요성



<그림 3> 설계자와 감리자가 동일할 경우에 대한 견해

3) 설계자와 감리자가 동일한 경우 설계의 일관성과 문제인식 및 해결에 있어서의 효율성을 기대하였으나, 실제 감리업무에서는 당해 사업의 설계자가 감리에 참여하는 경우가 거의 없으며, 오히려 문제점 지적 및 해결에 있어 같은 회사 소속이기 때문에 어려움이 더 많은 것으로 조사됨.

- 행정업무 : 감리원은 발주자에게 현장의 모든 사항을 보고해야 하기 때문에 행정업무가 많을 수밖에 없음. 최근에 감리업무보고 시스템(SPRS)을 도입하여 현장의 모든 문서와 각종 도면을 전산 입력하도록 하여 업무의 효율성을 도모하였음. 하지만 현장 감리원의 대부분은 고급 감리원을 중심으로 배치되어 있기 때문에 전산입력에 많은 애로사항이 있으며, 오히려 현장에서는 추가 업무부담이 발생하고 있어 단시간 내에 효과를 기대하기가 어려울 것으로 판단됨. 이와 더불어 현장 행정업무의 간소화를 위한 근본적인 대책이 필요함.

민간위탁형 감리수행에 대한 의견

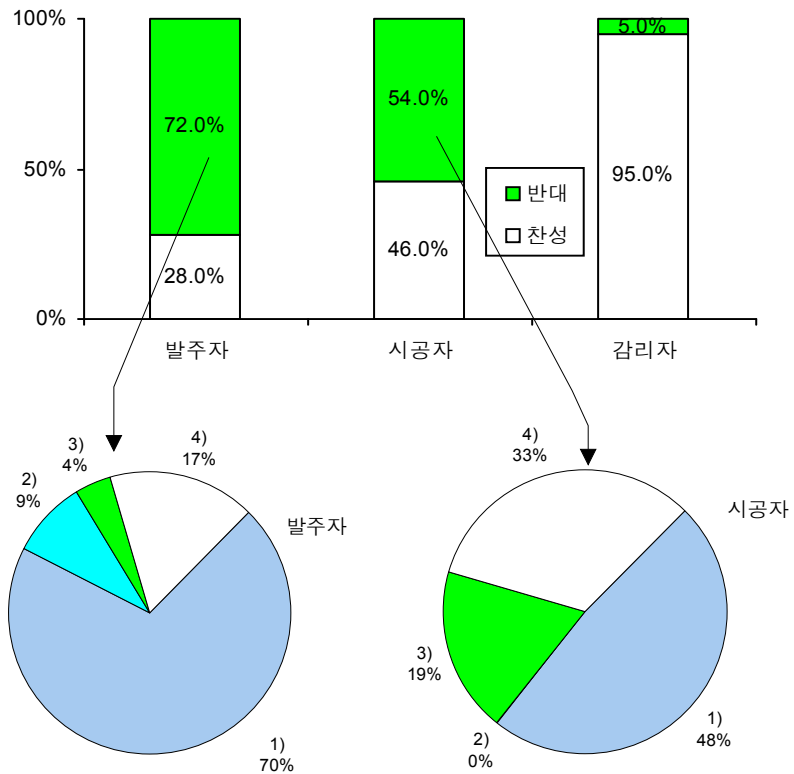
- <그림 4>는 민간위탁 책임감리제도에 대한 의견을 조사한 것인데, 발주자(71.9%)와 시공사(53.8%) 모두 현행 민간위탁에 의한 책임감리제도에 반대하는 의견이 많았음. 반면 감리자는 94.6%가 현행 제도에 찬성하는 것으로 조사됨.
- 특히, 발주자와 시공자는 <그림 4>에 제시한 바와 같이 ‘발주기관의 능력 등에 따라 자체 혹은 민간에 의한 감리를 자율적으로 수행’하자는 의견이 많았음. 그리고 그 다음으로 ‘현행의 품질검측감리는 민간에 위임하고 나머지 업무에 대해서 발주청과 CMr에 위임’하자는 의견이 많았음. 이와 관련해 <그림 5>는 CM 제도가 활성화된다는 가정하에 향후 감리의 업무 영역이 품질검측감리 중심의 감리로 전환되는 것에 대한 의견을 조사한 것으로서 역시 발주자(59.4%)⁴⁾와 시공사(69.2%)는 찬성하는 경향이 높았으며, 감리자(67.4%)는 반대하는 경향이 높았음⁵⁾.

4) 발주청의 설문조사는 주로 서울시, 도로공사, 수자원공사 등 건설인적자원이 풍부한 발주기관을 중심으로 조사하였기 때문에 상대적으로 입장이 다를 수 있는 기타 지방청이나 지자체의 의견이 반영되지 못한 한계가 있음.

5) CM제도의 본격 도입 이후 감리의 역할변화를 묻는 질문에서는 발주자, 시공사, 감리자 모두 감리역할이 축소될 것으로 예상하는 응답비율이 더 높게 조사되었음.

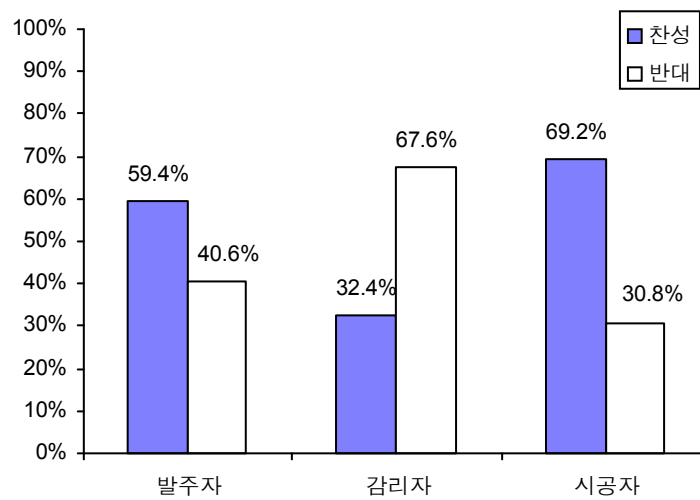
	발주자	시공사	감리자
현행 유지	40.6 %	25.6 %	32.4 %
감리역할 축소	59.4 %	74.4 %	67.6 %

민간위탁형 감리제도에 대한 의견



- 1) 발주기관의 능력 등에 따라 자체 혹은 민간에 의한 감리를 자율적으로 선택
- 2) 과거 시공감리와 같이 공사의 일정금액과 공종을 기준으로 발주청 자체감리 혹은 민간감리를 선택
- 3) 전적으로 발주청 공무원이 감독케 함
- 4) 현행의 품질검측감리는 민간업자에게 위탁하고 나머지 업무는 발주청 또는 CMr에게 위임

<그림 4> 민간위탁 책임감리에 대한 견해



<그림 5> 품질검측감리 중심의 감리용역 전환에 대한 의견

감리원 능력에 대한 기대수준 vs. 평가

- 책임감리제도에서 감리자에게 요구되는 능력의 정도를 묻는 질문에서는 응답 주체의 약 90% 정도가 발주청이나 시공자에 비해 높아야 한다고 조사되었음(<표 4>). 반면에 현재의 감리자 능력에 대한 평가는 감리자를 제외한 발주자와 시공자 모두 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났음.

<표 4> 감리자 능력에 대한 기대 및 평가

(단위: %)

구분	감리자 능력에 대한 기대 (발주자 및 시공자와 비교)		감리자 능력에 대한 평가 (발주자 및 시공자와 비교)		
	높아야 함	그렇지 않음	높음	비슷	낮음
발주자	90.6	9.4	3.1	53.1	43.8
시공자	89.7	10.3	-	28.2	71.8
감리자	89.2	10.8	21.6	70.3	8.1

- 감리자에 대한 기대 능력과 현재 능력평가가 상반된 결과가 나온 것은 다음과 같은 이유가 있을 것으로 판단됨.

- 감리업무 범위의 문제 : 현행 책임감리제도에서 규정하고 있는 감리업무의 범위를 감안한다면 이러한 기대는 당연한 것임. 하지만 감리자가 주도적으로 수행할 수 있는 업무의 성격은 계획 및 주관업무보다는 협조 및 확인업무 정도에 머물러 있기 때문에 평가결과가 낮을 수밖에 없을 것으로 판단됨.
- 인식부족 : 현행 책임감리제도에서 감리자에 대한 기대수준이 높은 것은 당연함. 하지만 건설 업계에서 이러한 능력을 갖춘 기술자나 조직은 그다지 많은 편이 아님. 또한 아직은 ‘감리’라는 업무에 대해서 발주자, 시공자, 감리자 간의 상호 이해 및 신뢰가 부족한 것으로 보이며, 면담조사를 통해서도 이러한 문제가 자주 제기되었음.
- 감리원 유인책 부족 : 현행 감리자로 근무하고 있는 인원 중 고급 및 특급의 경우에는 건설회사에서 상당한 경험을 축적한 후 감리회사에 근무하는 우수한 자원임에도 불구하고 건설회사 대비 연봉은 상당히 낮은 수준임. 또한 중급 이하 감리자도 관련 업체와 비교할 때 상대적으로 미비한 금액을 수령하고 있는 것으로 조사됨. 따라서 우수한 자원의 감리업무 유인이 현실적으로 불가능하다고 판단되며, 이

는 공사금액별 투입인원을 결정하는 현행 감리자 배치 기준의 개선이 뒤따르지 않고서는 능력별이 아닌 공사금액별로 규정인원을 채우는 식의 인력투입이 이루어질 수밖에 없는 한계가 있음.

감리의 주요 업무

- 감리자의 업무 영역별 비중에 대해 조사한 결과, 행정업무의 비중이 제일 높은 것으로 나타났음⁶⁾. 다음으로 검측 및 시공확인 업무, 설계변경 및 기성관련 업무 등이었음.
- 조사결과를 분석해 보면, 감리원의 일상적인 업무는 발주청을 위한 실정보고와 시공확인 및 검측업무에 많은 비중이 있음을 확인할 수 있었음. 고직급자 중심의 감리원 투입 체계와 잘 대비될 수 있을 것임. 즉, 제도상에 규정되어 있는 책임감리 업무범위를 보면 경력이 많은 감리자가 투입되어야 하는 것이 당연하지만, 실제 업무비중을 보면 그렇지 않다는 것을 알 수 있음.
- 특히, 행정업무의 대부분을 감리회사의 대리급 이하 직원인 초급 감리자가 수행하고 있음. 초급 감리자를 대상으로 한 면담에서는 일주일에 겨우 한번 내지 두 번 현장에 나갈 수 있을 정도로 행정업무에 대한 비중이 과다하다는 응답이 도출되었음. 그렇다면 현장업무의 관리·감독은 당연히 상급 감리자가 담당하여야 하나 과다한 검측 업무에 따라 공사 진행에 참여하는 것이 어렵고, 업무 지도에 대한 시공자의 미온적인 반응 등으로 인하여 효율적인 현장 관리에 의문이 제기되고 있음.
- 기술중심의 감리업무를 유도하기 위해서는 행정업무를 간소화하려는 노력이 필요하지만, 발주자의 대리로서 현장의 종합적인 상황을 보고해야 하는 감리원의 기본 행정업무의 비중은 쉽게 줄어들지 않을 것임. 따라서 감리업무의 성과를 실질적으로 높이기 위해서는 감리실무에서 할애되는 업무 비중과 가장 효과를 거두고 있는 업무를 분석해서 감리업무 범위 및 권한, 책임 등을 현실적으로 재 규정할 필요가 있음. 또한, 현장 감리업무의 효율성을 증대하기 위해 고직급자 중심의 감리원 활용체계를 개선해야 할 것임.

6) 본 조사에서는 감리업무의 영역별 비중을 수치화하여 조사하지는 않았으며, 응답자가 직접 기술하는 방식으로 수행하였음.

■ 시사점

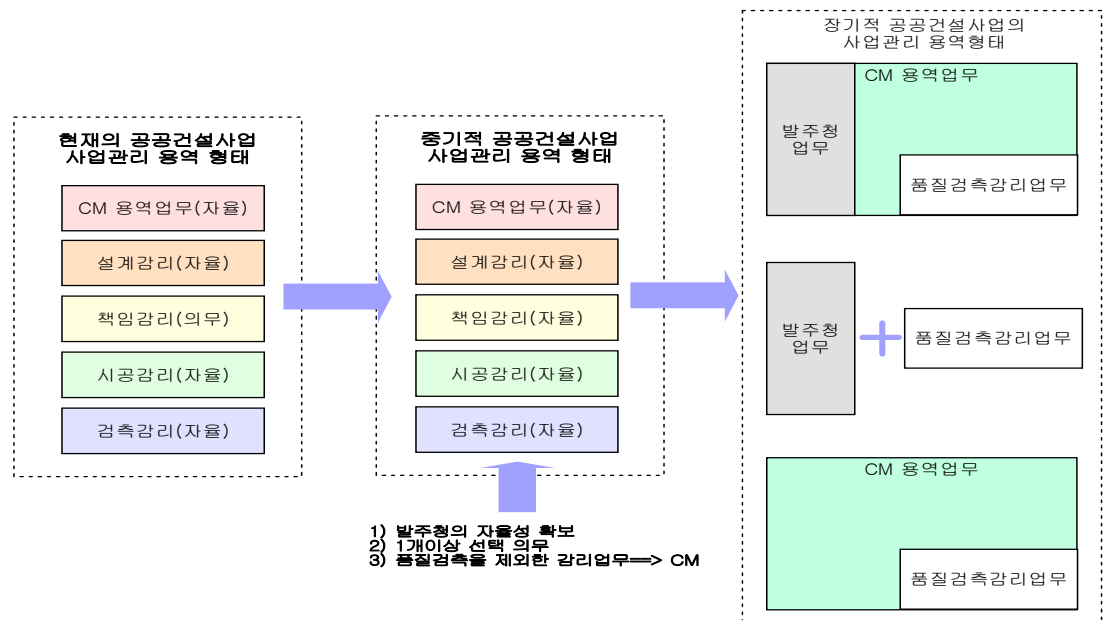
- 본 조사를 통해 확인한 주요 내용을 정리하면 다음과 같음.
 - 현행 책임감리 성과에 대해 발주자와 시공자의 약 90%정도가 ‘보통’ 이하로 평가하였으며, 감리자는 약 89%가 ‘보통’ 이상으로 평가하였음. 그리고 감리자는 ‘품질향상’을, 발주자는 ‘시공감독 및 지도’를, 그리고 시공자는 ‘발주자 대리’에 현행 책임감리가 공헌한 것으로 인식하였음.
 - 민간위탁중심의 감리용역방식에 발주자와 시공자의 과반수이상이 반대하고 있었으며, 발주청의 역량에 따라 자율성을 확보해주어야 한다는 의견이 많았음.
 - 발주자, 시공사, 감리자 모두 설계자와 감리자가 동일한 경우가 그렇지 않은 경우보다 감리업무 수행에 불리함이 더 많다고 인식하였음.
 - 발주자, 시공사, 감리자 모두 현행 감리자의 능력수준이 높아야 한다고 응답하였으나, 감리자와는 달리 발주자와 시공자는 현재의 감리자의 능력을 다소 낮게 평가하였음.
 - 감리업무에 있어서는 행정업무의 비중이 가장 높은 것으로 조사됨.
- 상기 조사결과를 통해 얻을 수 있었던 주요 시사점은 다음과 같음.
 - 현행 책임감리제도는 제도적 한계(업무범위 및 책임한계의 불명확성, 감리대가 등)에 기인하여 품질관리 기능 이외에 생산성 향상기능(공정 및 공사비 관리 기능)이 없기 때문에 발주자, 시공사, 감리자 모두 나름의 불만을 가지고 있는 것으로 조사됨. 이를 위해서는 현행 CM제도와 적절히 조화된 합리적인 제도개선이 있어야 할 것임.
 - 우선 감리업무에 대한 타 건설주체와의 이해와 신뢰가 구축되어야 할 것임. 이러한 이해는 관련 주체의 업무가 서로 대립되지 않고 상호 보완적일 수 있도록 설계된 정교한 업무분담체계에 의해 이루어질 수 있음.
 - 현행 감리업무가 발주자와 시공사 등의 관련주체에게 하나의 전문업무로 인식되기 위해서는 임시방편이 아닌 근본적인 제도의 개선이 필요한 실정임. 하지만 지금까지 제도개선의 주된 방향이었던 개별 사안에 대한 제도 개선만으로는 더 이상의 성과를 거두기는 어려울 것으로 판단되며, 근본적인 감리용역 수행구조의 전환이 필요함.
 - 구체적으로 감리 및 CM 방식의 적용권한을 발주청에 완전히 위임하는 것과 이의 기반이 될 수 있는 계약 중심의 감리용역 전환 등을 고려해 볼 수 있을 것임.

- 이러한 인식하에 본고에서는 책임감리제도의 개선방향으로서 감리용역의 선택적 활용 방안과 계약중심의 감리용역 수행방안, 그리고 민간시장으로의 감리업체의 진출방안을 제안하고자 함.

■ 개선 방향

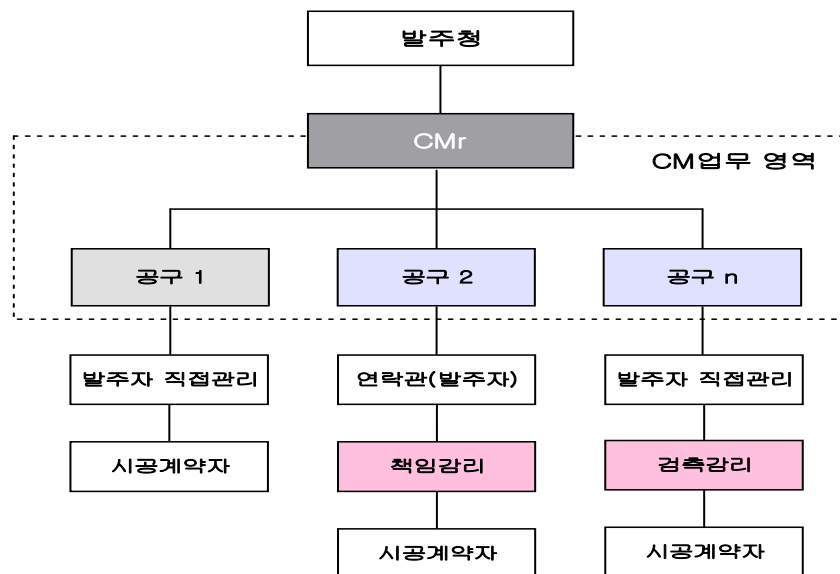
제도적 측면

- 책임감리의 경우 시공단계에서 CM의 기능과 유사한 측면이 있지만, 감리에게는 계획 및 실행의 기능이 없기 때문에 CM기능과 같은 효과를 근본적으로 가질 수 없는 한계가 있음. 현행 책임감리의 업무범위에 대해 논란이 많은 것도 바로 감리를 통해 실효성을 거두기 어려운 업무가 포함되어 있기 때문임.
- 우선 국내의 경우 책임감리 이외에 시공감리와 검측감리를 자율적으로 수행할 수 있는 장치는 마련되어 있기 때문에 의무사항인 책임감리제도를 자율화하여 발주청 직접 관리, CM, 그리고 여타 감리옵션 중에서 발주청이 자신의 인력과 역량에 따라 선택할 수 있도록 제도적 개선이 필요함(<그림 6>참조).



<그림 6> 건설사업 용역방식의 방향

- 그리고 제반 환경이 성숙되면 CM 및 감리용역의 모든 영역을 자율화하여 사업특성과 발주청의 역량에 따라 ‘발주청 직접관리+품질검측감리’, ‘CM 용역+발주청 관리+품질검측감리’, ‘CM 용역 +품질검측감리’ 등으로 구분하여 수행될 수 있을 것임. 여기서 품질검측감리의 경우 CM 용역업무에 포함시키거나 발주청이 전적으로 책임질 수도 있을 것임.
- CM과 감리기능이 상호 보완될 수 있는 방안도 충분히 고려해 볼 수 있음. 특히 전체사업이 여러 공구로 분리되어 발주되는 건설공사의 경우 제일 취약한 부분이 바로 여러 공구를 통합 관리하는 기능일 것임. 따라서 전체사업의 통합관리는 CM을 통해 관리하도록 하고, 단위공구는 발주자의 역량과 공구 특성에 따라 직접관리 또는 감리를 선택적으로 활용할 수 있는 방식의 적용은 충분히 논의될 수 있을 것임.
- 이러한 방식은 CM과 감리기능이 상호 보완될 수 있는 장점을 가질 수 있음. <그림 7>은 도로 건설공사를 통해 이러한 예를 살펴본 것임⁷⁾. 이를 위해서는 현행 CM 제도에 규정하고 있는 CM업무(설계감리+책임감리+추가업무)에 대한 근본적인 조정이 필요할 것임.



<그림 7> CM과 감리의 혼합적용 개념의 예

7) 이복남, 정부투자기관의 CM 도입방안, 한국건설관리학회 CM Forum 발표자료, 2002, 8, p13의 서해안 고속도로 건설공사의 계약체계를 재구성

- 본 조사를 통해 도출된 감리 업무 범위의 부적절성, 감리원 배치문제, 업무과다, 신뢰부족 등의 문제점은 부분적인 제도 개선만으로는 실질적인 성과를 거두기 어려울 것으로 판단됨. 우선 감리용역의 업무범위를 계약중심으로 전환하고, 협상과정을 통해 감리원의 업무범위, 배치기준 등을 당해 공사의 특성에 맞게 규정하도록 할 필요가 있음⁸⁾. 이러한 계약중심의 감리용역은 타 주체의 업무와 대립되지 않고 상호 보완적이며, 주체간 업무의 이해도와 명확성을 높일 수가 있을 것임.
- 계약 중심의 감리용역 전환은 앞서 언급한 자율적 CM 또는 감리 용역 선택 방안의 적용 성과를 높이기 위해 반드시 필요한 사항임. 또한 이 방안은 가격이 아닌 기술적 역량이 높은 감리업체를 선별할 수 있는 기반을 제공할 수 있을 것임.

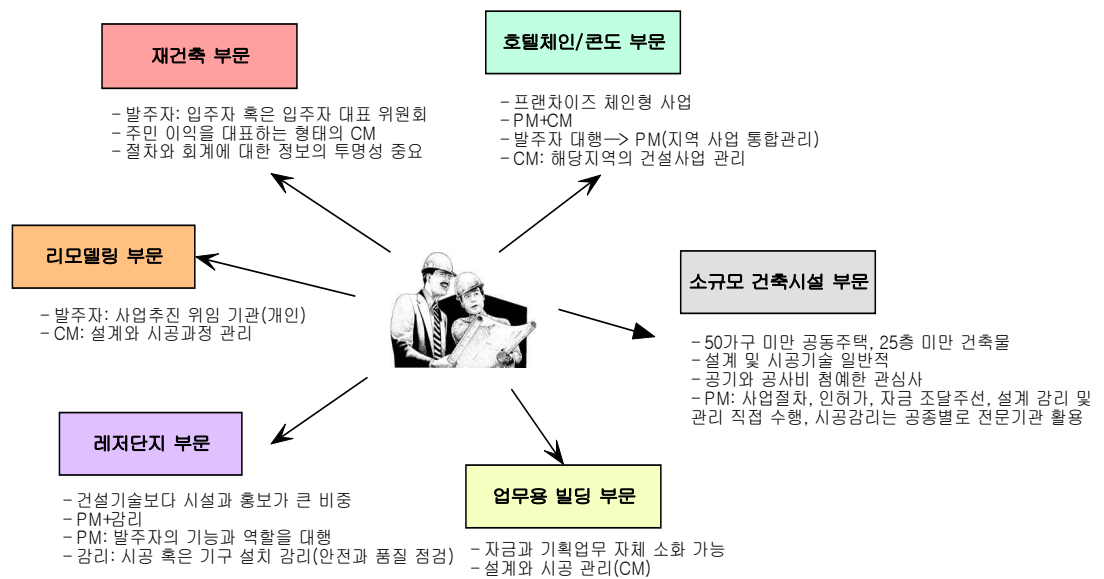
감리업계 측면

- 본 연구에서 제안한 감리제도의 개선방향은 외견상 감리시장의 축소로 받아들여질 수도 있음. 하지만, 국내 건설 산업구조를 감안했을 때 용역형 CM의 많은 역할은 기존의 감리업체가 참여할 수밖에 없을 것으로 예상됨. 이미 대형 감리업체를 중심으로 CM용역을 전문적으로 수행하기 위한 다양한 노력이 시도되고 있는 실정임.
- 감리업체가 국내 건설산업에서 하나의 전문가 집단으로 자리매김하기 위해서는 수동적인 시장방어 전략을 채택하기보다는 새로운 시장의 창출과 기존영역에 대한 차별화 전략이 절대적으로 필요함.
- 상기 언급한 내용의 가장 큰 전제는 감리업계의 역량강화가 될 것임. 이를 위해서는 크게 교육 프로그램을 통한 지식습득과 이에 대응되는 경험축적이 필요함. 교육의 경우 국내에서도 많은 기관이 CM과 관련한 교육 프로그램이 개발되고 있는 상황이며, 초창기에 비해 교육내용 또한 매우 실무적으로 전환해나가는 추세임. 그리고 전문화된 감리인력 양성 프로그램의 개발도 필요함.
- 다만, 경험 축적은 국내에서 CM 용역자체가 활성화되어 있지 않기 때문에 다소 힘든 부문이 될 것임. 건축시장에 다소 한정된 것이지만 이에 대한 대안으로 일부 감리 또는

8) 김관보, 현행 책임감리제도의 실태와 개선방안, 한국건설산업연구원, 1998. 1, pp.58-59에서도 같은 취지로 유사 방안을 제시한 바 있음.

CM업체에 국한되어 있는 현재의 민간 CM 용역사업을 보다 활성화할 필요가 있음. 이것은 제도적 차원이 아니라 감리업체의 진일보된 노력과 마케팅을 통해서 이루어질 수 있는 것임⁹⁾.

- 예를 들어 재건축과 리모델링 시장은 감리업체의 입장에서 좋은 시장영역이 될 것이며, 민간 CM시장의 활성화는 현재의 경직되어 있는 공공부문 감리 및 CM제도의 좋은 벤치마킹 대상이 될 것임. <그림 8>은 감리 및 CM 도입의 효과가 높을 것으로 기대되는 민간건축사업의 유형과 CM의 적용범위 등을 제시한 것임¹⁰⁾.



<그림 8> 민간건축사업에서 기대되는 CM 혹은 감리용역의 사업 분야

최석인(책임연구원, sichoi@cerik.re.kr)

이종수(책임연구원, jjong321@cerik.re.kr)

9) 중소 감리업체의 경우는 CM 분야로 업무영역을 넓혀나가는 것이 현실적으로 어려운 측면이 있음. 하지만, 특정 시설분야의 감리업무(예: 설계 감리, 검측감리 등)에 전문성을 높여가는 방법은 충분히 고려해 볼 수 있으며, 이를 통해 대형 감리업체와 공동도급 등의 형태로 민간시장의 감리 혹은 CM용역 시장에 참여할 수 있는 기회를 가질 수 있을 것임.

10) 이복남, “민간건축사업에서의 CM활성화 및 사업방향,” 건축, 대한건축학회, 2002, 3, pp.14-15의 내용을 재구성