공공공사 시공 관리, 책임감리 일변도 방식 탈피해야

- 최근5년여발주금액의91% 비중, 시공및검측감리활용도높여야-

공공 건설사업의 시공 단계 공사관리 방식은 크게 발주기관 직접 감독, 책임감리, 부분책임감리, 시공감리, 검측감리방식등으로구분할수있다.[1] 이중감리제도는부실공사의원인을발주자와공사수행자간의 유착 관계로 보고, 이러한 유착 관계를 근절하기위한건설사업의투명성을확보하고자도입되었다. 특히1994년에는『건설기술관리법』을 통해 감리원에게 실질적인 권한을 부여하고 그에 따른 책임을 강화하는 책임감리제도가도입되었다. 이후책임감리 일변도의 문제점을 보완하고 감리 방식의 다양화를 위해 시공감리, 검측감리 제도를 도입하였다.

책임감리 비중‘ 절대적 ’

발주자의권한을 대행하는책임감리제도에 대해 여러 문제점들이 지속적으로 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 감리시장은 건설 경기에 따라 유동적이기는 하지만 1994년의7,809억원대 규모에서 2007년에는1조 9,689억원규모로성장하였다.

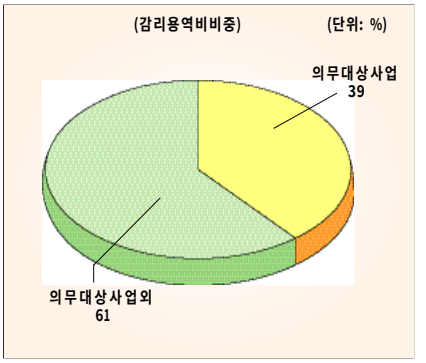
발주기관의 자율적 판단에 의해 시행할 수 있도록 한 시공감리와 검측감리와는 달리 책임감리 방식은 법에서 정한 22개 공종, 200억원이상사업에대해서의무시행토록규정되어있고, 의무시행대상사업이 아니더라도발주기관의판단에의해활용할 수있도록규정하고있다. 이와같이발주기관의판단에따라시행여부를결정할수있도록 함으로써 적잖은 부작용이 발생하고 있다는 지적이 일고 있다. 즉, 책임감리 대상이 아닌 공사에 대해서도 무분별하게 책임감리를 시행함으로써 예산의 비효율적인 운용은 물론 발주기관 공사 감독관의 기술력 저하 및 감독 기능 약화 등이 초래되고 있다는 것이다. 그 배경으로는 발주기관의 경험 및 인력 부족, 책임 회피 등이 꼽히고 있다.

2005년1월이후부터 2009년7월까지공공 발주기관에서발주한 2,956건의 사업을 분석한결과전면책임감리방식이 2,534건으로전체발주 건수의 86%를차지하고 있으며 금액 기준으로는 91%를 차지하고 있다. 시공감리의경우최근5년 간단 363건(2,052억원)만이 시행되었다. 검측감리의 경우 전력구, 댐, 상 · 하수도, 도 · 송수시설등간단한 공사에대해주로공기업에서 시행하는 것으로 나타났다. 결국 시공감리와 검측감리는 극히 제한적으로 활용되고 있는것이다.

의무 대상 아닌 사업의 61%占

발주기관별 감리 방식 활용 현황을 분석해보면, 국토해양부 산하 발주기관에서 발주한거의모든감리용역은전면 책임감리 방식이며, 지자체및 지자체 산하 발주기관에서발주한감리용역역시90% 이상이전면 책임감리방식인 것으로 나타났다. 전면책임감리 방식을 발주기관별로 보면, 전면책임감리의 71%(건수기준)를지자체및지자체산하기관에서발주하였다.

전면 책임감리 발주 사업의 의무 대상 여부



한가지주목할점은전면책임감리발주공사중전면책임감리의무대상공사와의무제외공사를구분하여살펴보면, 전면책임감리로발주된감리용역비총3조 4,318억원 중 책임감리 의무 대상 사업[2]은 39%인1조 3,462억원으로나타났다. 즉, 책임감리 의무 대상 사업은 아니지만 발주기관의 판단에 의해 자의적으로 시행된 사업이 61%를 차지했다는 것이다. 해당 발주기관의여건에따라불가결한선택일 수도있겠지만, 책임감리의무대상사업을규정한관련법의취지를무색케하고있는것이다.

이러한 현상의 원인은 책임감리 방식이 도입된이후 자체감독업무를경험한발주기관직원이많지않고, 전면 책임감리제도의정착으로시공중발생하는현장여건변화에따른계획변경등기술적검토사항을 감리에 의존하는 등 발주기관의 공사 감독

1) 건설사업관리(CM) 방식에도 시공 관리가 포함되어 있으나, 건설사업관리(CM)의 기본 취지가 사업 전체 기간에 걸쳐 사업관리를하는점을고려하여시공단계공사관리에국한한본고에서는포함하지않음.
2) 책임감리 의무 대상 사업은『건설기술관리법』시행령 제50조의 100억원 이상 22개 공종이며, 2009년부터는 200억원 이상 22개공종임.

책임감리대상이아닌공사에대해서도무분별한책임감리가 시행되면서 예산의 비효율적 운영 등의 문제점이 지적되고 있다.

기능약화에기인하고있다. 즉, 발주기관의 경험및인력부족등으로책임감리의무대상이 아닌 공사에 대해서도 책임감리 방식을빈번하게활용하고있는것이다.

이처럼발주기관의경험및인력부족등으로 책임감리 대상이 아닌 공사에 대해서도책임감리를시행함으로써발주기관직원은공사관리에서배제된채지원업무만수행하는결과를빚고있다. 이는발주기관감독 인력의 공사 감독 및 관리 능력을 더욱떨어뜨리는요인이되고있다. 또한감리의본질적인 업무 기능은 설계도서에 의한 시공 결과를 검측, 확인하는 것이나, 품질 검측이외의공사관리와발주자권한대행과 같은 업무 기능이 추가됨으로써 오히려 발주기관, 시공자의책임영역과 중복되는결과를 가져왔다. 부실공사방지라는감리제도도입의근본취지와품질검측이라는감리본연의의무에걸맞게 그기능과역할을재정립할필요성이제기되는부분이다.

점진적으로 발주자 직접 감독 방식을

공사관리 방식을 선정하는 데 있어서 발주기관의 여건이나 공사 특성을 고려하여 체계적인 절차와 세부 기준을 따르는 공공발주기관은 극히 일부에 지나지 않는 것으로나타났다. 따라서 공사관리방식을 선정함에 있어 해당 발주기관에서 관리해야 할 사업에 필요한 인력 소요량과 해당 발주기관의공사감독가능인력을양과질적인면에서파악한후이에적합한공사관리 방식 절차와세부 기준을수립하여, 합리적인의사결정을도모해야한다. 현행 관련법에서는감리의종류를책임감리, 부분책임감리, 시공감리, 검측감리로구분하고 있으나, 명칭상의성격과달리시공감리와검측감리는 발주자 직접 감독의 범주로 생각하는 것이 올바른인식일것으로판단된다. 즉, 발주자가 해당 건설사업의 관리에 있어서 주인으로서의책임의식을가지지못한채행정적인 업무만을 처리하는 지원 업무 수행자의 역할을 하고 있는 책임감리 방식과는 달리 시공감리와 검측감리에서는 발주자의 공사 감독관이 책임을 지고 해당 사업을 관리한다는의미에서아주큰차이가있다. 따라서 시공감리와 검측감리 방식을 발주자 직접 감독 방식에서 일부 업무(품질, 안전, 환경, 시공 관리 등)를 외부에아웃소싱하는 방식으로이해하는것이바람직하다.

현행 책임감리 방식 위주의 사업관리 방식에서 직접 감독 방식으로의 획기적 전환은산하공기업을제외한지방청, 지자체등 거의모든발주기관의인력구조및역량등 여건을 고려하였을 때 어려울 것으로 판단된다. 따라서발주기관이주인이되지못하는 책임감리 방식에서 탈피하여 시공감리, 검측감리 등의 방식을 통해 점진적으로 발주자의책임성제고및공사감독역량강화를도모하여야할것이다.

이와 더불어 발주자와 시공자의 품질에 대한 책임을 강화하여야 한다. 기본적으로 시설물생산자가품질책임으로부터자유로울수없으며, 생산자가아닌품질검사자가 품질하자에대한책임을지는 것에도한계가있다. 그럼에도불구하고 보완적인행위가 중추적 행위로 변질되는 결과를 나타내고있는것이다. 이는발주자나시공자가책임져야할사안을감리원업무 기능에무리하게 포함시켰기 때문인 것으로 판단된다. 예를들어, 시공자를 시공품질로부터자유롭게할수없는현실을고려하여품질에대한 감리원의 책임을 덜어주고 시공에 대한 책임은 시공자가 질 수 있도록 해야 한다. 그리고감리의역할은품질확보와부실방지를위한보완수단으로 정립되어야한다.

장철기
한국건설산업연구원연구위원
ckchang@cerik.re.kr