

2025 08호

CERIK

하이라이트

11.28

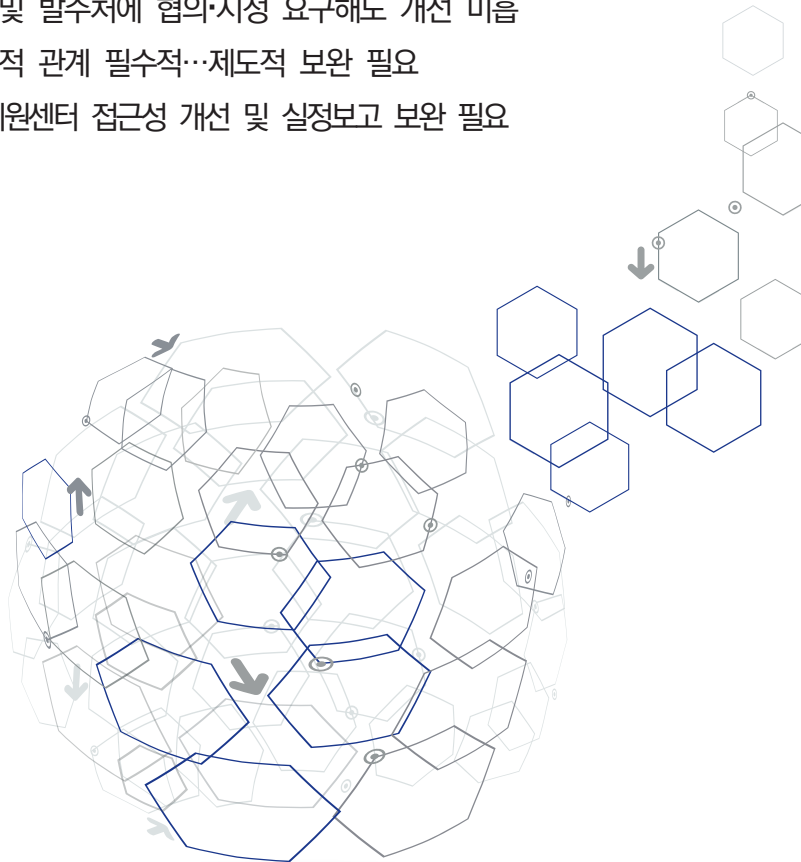
건설현장 시공사-감리자 상호 협력적 업무 수행체계 구축을 위한 제도적 제언

- 전국 151개 현장의 부당행위·업무상 불공정 행위 경험 조사
- 응답 현장의 39% '감리자의 업무상 불공정 행위 빈번'
- 감리업체 및 발주처에 협의·시정 요구해도 개선 미흡
- 상호 협력적 관계 필수적...제도적 보완 필요
- 공정건설지원센터 접근성 개선 및 실정보고 보완 필요

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원





감리자의 부당행위 및 업무상 불공정 행위 조사의 배경¹⁾

- ◎ 최근 일부 건설현장에서 감리자의 우월적 지위를 이용한 시공자에 대한 부당한 업무 지시 또는 권한 남용 등 불공정 행위로 공사 지연, 비효율적 공정 운영, 시공사의 비용 손실이 발생하고 있다는 문제가 제기되었음.
- 건설현장에서 감리자의 과도한 서류 요구, 발주처 보고 누락으로 공사 지연 및 비용 증가 등 공사 수행에 차질이 빈번하게 발생하고 있다는 주장이 제기됨.²⁾
- 일부 시공사는 감리자의 비협조적인 업무 태도, 고압적인 업무 지시로 인한 불편을 호소하였으며, 대한건설협회 일부 사·도회는 감리자 업무 관행 개선을 위한 ‘감리 피해 신고센터’ 운영의 필요성도 제기하였음.
- 이와 관련해 엔지니어링 업계는 ‘건설사업관리 업무수행지침’에 따른 제도 준수 과정에서 발생하는 오해로, 시공사에 대한 감리의 부당한 업무지시 만연은 성급한 일반화라 주장한 바 있음.³⁾
- 건설현장에서 시공자와 감리자는 상호 동등한 입장에서 시공 품질 향상과 부실 방지를 위해 상호 협력적 관계를 유지하는 것이 바람직하며, 상술한 민원이 업계 전반에 관행적으로 만연한 문제인지 실태조사를 통해 진단을 실시하고, 상호 협력적인 업무 수행체계 구축을 위한 개선방향을 모색할 필요가 있음.



발주자의 대리인으로서 관계법령상 감리자의 역할과 책임, 권한

- ◎ 건설공사에서 감리자는 발주자의 대리인으로서 설계도서와 법령 기준에 따라 시공이 적정하게 이뤄지도록 품질, 안전, 공정 등을 감독·관리하고, 부적합 사항에 대해 시정을 요구할 책임과 권한을 가짐.
- 「건설기술 진흥법」 제2조제5호는 ‘감리’란 건설공사가 관계 법령이나 기준, 설계도서 또는 관계 서류 등에 따라 적정하게 시행될 수 있도록 관리하거나 시공품질·안전관리 등에 대한 기술지도를 하는 건설사업관리 업무로 정의함.
- 동법 및 하위법령에 따라 감리자는 시공단계의 설계, 시방서 및 관련 법령의 준수 여부를 확인하고, 설계변경 관련 사항의 확인, 준공검사 등 발주청의 감독 권한대행 업무를 수행함. 필요한 경우 감리자는 재시공, 공사중지 명령 등의 조치를 취할 수 있음.
- 「건축법」과 「주택법」 및 하위법령에서 규정한 사항도 대동소이하나, 건축자재의 적법성 확인, 하수급인의 자격 여부, 품질시험 여부 등을 확인해야 하며, 상세 시공도면 작성 요청, 시정 명령, 공사중지 명령 등의 권한을 가짐.
- 「산업안전보건법 시행령」 제56조(안전보건조정자의 선임 등)는 안전보건조정자로서의 감리 업무를 규정하고 있는데, 감리자는 공종별 유해·위험 요인을 파악하고 조정하며 안전 조직 및 보건 계획을 검토하고 감독해야 함. 관련해 도급인 및 수급인에 자료 제출을 요구하고 안전계획의 보안을 지시할 수 있으며, 안전계획 및 조치의 미이행 시 관계자에게 통보할 책임이 있음.

1) 본고에서는 「건축법」의 공사감리자, 「건설기술 진흥법」에 따른 건설사업관리자 등을 포함하여 “감리자”로 통칭하였음.

2) 대한경제(2025.4.7), “감리 갑질에 멍드는 건설현장”.

3) 대한경제(2025.4.14.), “건설ENG업계 ‘현 제도 준수하면서 발생한 오해’…‘별점 때문에 부당 지시 어려워’”.

<표 1> 주요 법령상 규정된 감리자의 주요 역할과 책임, 권한

법령	역할	책임	권한
「건설기술 진흥법」 및 하위법령	<ul style="list-style-type: none"> 공사 전반의 시공·품질·안전 감독 설계도서·공정표·안전계획의 검토 및 확인 설계변경 관련 사항 확인, 준공검사 	<ul style="list-style-type: none"> 설계·시방서 관련 법령의 준수 여부 확인 재시공·공사중지 명령 및 필요한 조치에 대한 발주청 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 설계변경의 검토·확인 및 시정 권고 하도급 타당성 검토 관계 기관·발주청에 시정 요구 대행 재시공·공사중지 명령
「건축법」 및 하위법령	<ul style="list-style-type: none"> 설계도서·법령·기준에 따른 시공 적법성 확인 건축자재 적법성 확인 품질·안전·공정관리 지도 및 점검 설계변경 적정여부 검토·확인 	<ul style="list-style-type: none"> 착공신고서 서명 및 제출 감리일지 기록 및 보유 감리 중간보고서 및 공사완료 시 감리 완료보고서 제출 	<ul style="list-style-type: none"> 상세시공도면 작성 요청 및 확인 시정명령 요청 공사중지 요청(불합리·위반 시)
「주택법」 및 하위법령	<ul style="list-style-type: none"> 설계도서에 따른 시공여부 확인 공동주택 설계도서 일치 여부 확인 자재·자격·품질시험 적합성 확인 안전조작·계획 점검 	<ul style="list-style-type: none"> 시정통지 이행 확인 	<ul style="list-style-type: none"> 시정통지 발송 공사중지 명령
「산업안전보건법 시행령」	<ul style="list-style-type: none"> 공종별 유해·위험요인 파악 및 조정 안전조작·보건계획 검토·감독 작업장의 안전점검 및 교육 확인 	<ul style="list-style-type: none"> 안전계획·조치 미이행 시 관계자 통보 책임 자료제출 요구에 따른 협조 	<ul style="list-style-type: none"> 도급인 및 수급인에 자료제출 요구 안전계획 보완 지시



감리자 부당행위 및 업무상 불공정 행위, 전국 151개 현장 응답 분석

- ◎ 시공자와 감리자 간의 업무상 협조 수준과 시공자가 경험한 감리자의 업무상 불공정 행위 실태를 파악하고자 대한건설협회 사·도회 회원사가 운영 중인 전국 건설현장을 대상으로 설문조사를 실시하였음.
- 대한건설협회는 2025년 5월 19일부터 6월 9일까지 3주간 전국 사·도 협회를 통해 설문 배포·회수를 진행하였으며, 전국 124개 건설기업이 운영 중인 152개 현장이 응답, 유효 응답 151개 현장의 결과를 분석하였음(표 2).
 - 전체 응답 중 기업 규모별로는 중견기업 현장이 7.3%, 중소기업 현장이 91.4%를 차지하였으며, 대기업 현장은 없었음. 또한 공사 종류별로는 공공공사가 74.8%, 민간공사가 18.5%를 차지하였음.
 - 공종별로는 토목 45.7%, 건축 41.7%, 기타 3.3%, 복수응답 및 미응답이 9.3%를 차지하였음.
 - 지역별(현장 소재지 기준)로는 경남 19.9%, 경기·충남이 각각 15.2%, 경북 14.6%, 울산 12.6% 등이며, 대전, 대구, 광주, 제주 소재 현장의 응답은 회수되지 않았음.
 - 본 설문조사는 감리자의 업무상 불공정 행위로 인해 발생한 시공자의 공사 수행 차질과 구체적 피해 사례를 포함하고 있어 각 현장 단위에서 시공자를 대상으로 응답을 취합하였으며, 이와 관련한 감리자의 의견 수렴이 이뤄지지 않았다는 한계를 가짐.

〈표 2〉 건설현장 실태조사 응답 현장 개요

구분	기업규모				공사			공종			
	대기업	중견기업	중소기업	미응답	공공공사	민간공사	복수/미응답	토목	건축	기타	복수/미응답
건	-	11	138	2	113	28	10	69	63	5	14
백분율	-	7.3%	91.4%	1.3%	74.8%	18.5%	6.6%	45.7%	41.7%	3.3%	9.3%

구분	현장 소재지												
	서울	부산	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	미응답
건	2	7	3	19	23	2	9	23	5	5	22	30	1
백분율	1.3%	4.6%	2.0%	12.6%	15.2%	1.3%	6.0%	15.2%	3.3%	3.3%	14.6%	19.9%	0.7%



시공사-감리자 업무 협조수준 '보통(31.1%)', '부정적·매우 부정적(38.4%)'

- ◎ 현장에서 시공자와 감리자 간 업무상 상호 협조 수준에 대해 31.1%가 '보통'이라고 응답한 가운데, '부정적' 및 '매우 부정적'을 응답한 비율은 각각 19.2%로 조사됨(표 3).
- 상호 업무 협조 수준을 긍정적으로 평가한 응답의 비율은 '긍정적 21.9%', '매우 긍정적 7.3%'로 '부정적' 또는 '매우 부정적' 응답보다 소폭 높은 것으로 조사됨.

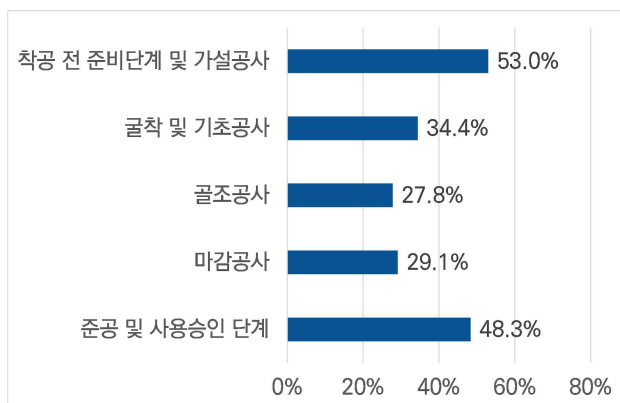
〈표 3〉 감리자와의 업무상 상호 협조 수준

구분	매우 긍정적	긍정적	보통	부정적	매우 부정적	미응답
건	11	33	47	29	29	2
백분율	7.3%	21.9%	31.1%	19.2%	19.2%	1.3%

- ◎ 공사수행 단계별로는 '착공 전 준비단계 및 가설공사(53.0%)', '준공 및 사용승인 단계(48.3%)'에서 시공사-감리자 간 업무상 마찰 발생이 자주 발생하는 것으로 조사됨.
- 감리자와의 업무상 마찰이 건설공사 수행 단계에 따른 차이가 있는지를 확인하고자 단계를 구분하여 응답을 요청 하였음(복수응답). 그 결과 절반 이상인 53.0% 현장이 '착공 전 준비단계 및 가설공사'를 선택했으며, 이어 '준공 및 사용승인 단계(48.3%)', '굴착 및 기초공사(34.4%)' 순으로 조사됨.
- 이는 초기 단계에서는 참여 주체 간 조율이 상대적으로 부족하며, 준공 및 사용승인 단계에서는 최종 품질평가 및 기성 인정 여부, 서류 적정성 검토 등이 집중되는 시기라는 특성에서 기인한 것으로 판단됨.
- ◎ 감리자와의 업무상 마찰 발생과 관련해, 응답현장의 73.5%는 '과도한 행정절차 및 서류업무'를 원인으로 지목하였으며, 50.3%는 '감리자의 업무 전문성 및 경험 부족'이라 응답하였음(그림 2).

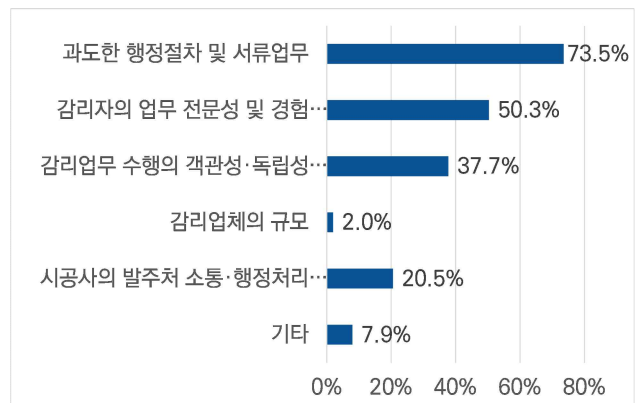
- 감리자와의 업무 협조 및 마찰 발생의 주된 원인에 대한 복수응답 조사 결과, '과도한 행정절차 및 서류업무(73.5%)', '감리자의 업무 전문성 및 경험 부족(50.3%)'을 선택한 응답 비율이 높았음.
- 이어 '감리업무 수행의 객관성·독립성 미흡(37.7%)', '시공사의 발주처 소통·행정처리 역량(20.5%)' 순으로 조사되었으며, '감리업체의 규모' 때문이라는 응답은 2%에 그쳤음.
- 이는 시공사-감리자 간의 업무상 마찰이 참여주체 간의 역학적 관계 또는 지위를 활용한 구조적 원인에서 기인한 다기 보다는 제도적·절차적인 복잡성이 업무상 마찰의 원인으로 작용하는 영향이 크다는 점을 시사함.

〈그림 1〉 업무상 마찰이 자주 발생하는 단계



주 : 복수응답 조사 결과임.

〈그림 2〉 업무상 마찰 발생의 주요 원인



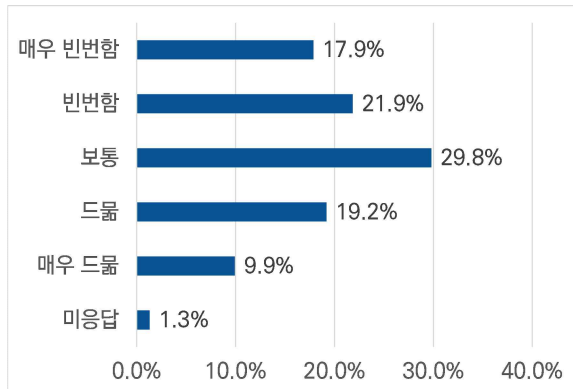
주 : 복수응답 조사 결과임.



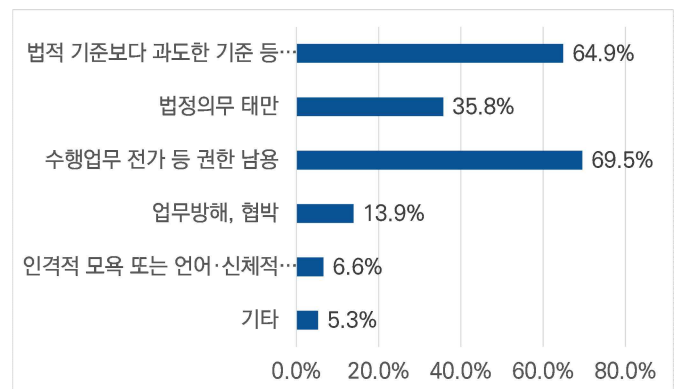
감리자의 업무상 불공정 행위 '빈번' 39%, 공정·공사기간 지연 등 손실

- ◎ 응답 현장의 39%는 감리자의 부당 지시, 권한 남용 등 불공정 행위가 빈번하다고 답하였으며(매우 빈번함 17.9%, 빈번함 21.9%), '보통'이라 응답한 비율도 29.8%로 건설현장에서 감리자의 업무상 불공정 행위가 일부 현장에만 국한되었거나 간과할 수 있는 수준이라 판단하기에는 무리가 있음.
 - 감리자의 불공정 행위가 드물다는 응답은 29.1%(드물 19.2%, 매우 드물 9.9%)로 전체 응답 현장 중 약 1/3이 었음(그림 3).
- ◎ 구체적인 업무상 불공정 행위의 유형은 '수행업무 전가 등 권한 남용(69.5%)', '법적 기준을 초과하는 기준 등 과도한 시정 요구(64.9%)', 그리고 법정의무 태만(35.8%) 순으로 응답함(그림 4).
 - 자주 발생하는 업무상 불공정 행위 유형으로(복수 응답), 응답현장의 60% 이상이 감리 수행업무의 전가, 과도한 서류와 업무 지시 등 권한 남용과 법적 기준을 초과하는 기준 등 과도한 시정 요구를 주요 불공정 행위로 응답함.
 - 이어 실정보고 누락, 거부 등 '법정의무 태만(35.8%)', 정당한 사유 없이 검사·승인 지연 등 '업무방해·협박 (13.9%)', '인격적 모욕 또는 신체·언어적 폭력(6.6%)' 순으로 나타남.

〈그림 3〉 감리자 불공정 행위 발생 빈도



〈그림 4〉 감리자 불공정 행위의 주요 유형

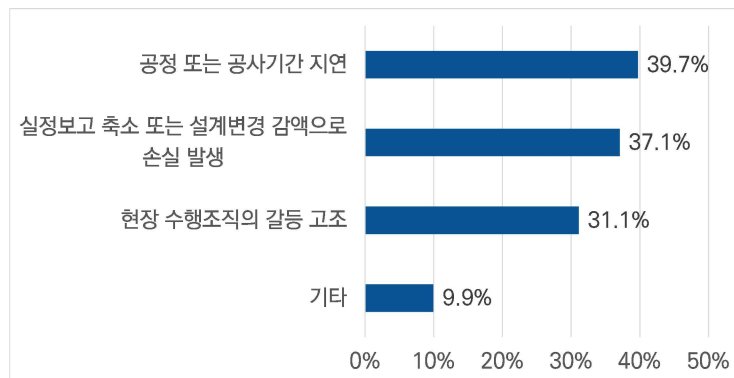


주: 복수응답 조사 결과임.

◎ 또한 감리자의 업무상 불공정 행위로 공정 및 공사기간 지연이 발생했다는 현장은 39.7%이며, 실정 보고 축소 및 설계변경 감액으로 인해 손실이 발생했다고 응답한 현장이 37.1%로 조사됨.

- 감리자는 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제67조(설계변경 관리)에서 명시한 절차에 근거해 설계변경에 따른 계약금액 요청에 대해 설계변경 도면, 수량산출조서 등을 검토하여 발주청에 보고하여야 함.

〈그림 5〉 감리자의 업무상 불공정 행위로 인한 피해



주: 복수응답 조사 결과임.

◎ 업무상 불공정 행위로 인한 구체적 피해 사례를 살펴보면, 불필요한 시정 요구, 법정 의무 태만, 권한 남용이 다양한 양상으로 발생했으며, 공사 수행의 지연 및 시공자의 비용 손실로 이어진 사례도 다수 조사됨.

- 불필요한 시정 요구는 법적 기준 및 설계도서를 초과하는 검토 및 작업, 공법 변경 등이, 법정 의무 태만 유형으로는 실정 보고, 검측, 공정 지연과 관련한 응답과 시공자에 대한 업무 전가 사례가 조사됨. 또한 기타 금전 요구나 비용 전가로 인한 손실 사례도 조사됨(표 4).

〈표 4〉 불공정 행위 유형별 시공자의 피해사례(주관식 응답)

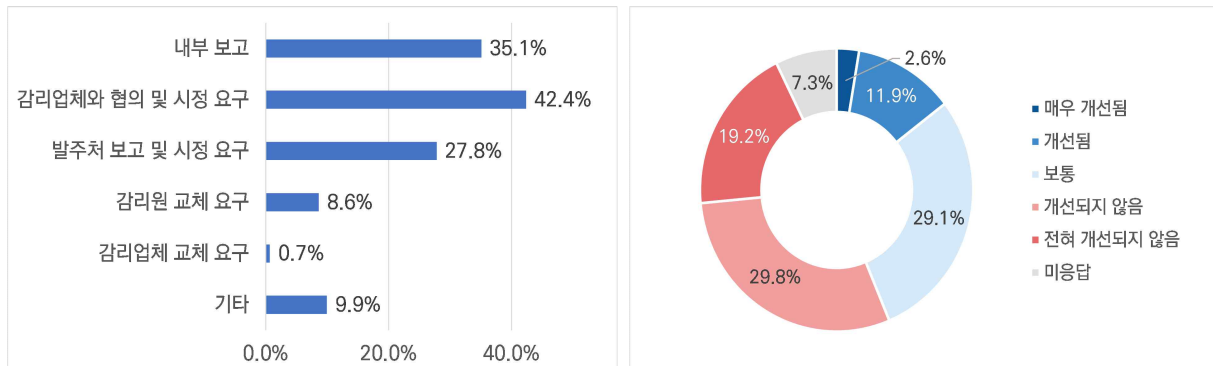
유형	피해 사례
불필요한 시정 요구	서류 관련 구체적 지시(제출양식 제공, 작성방향 제시 등) 없이 보완만을 반복적으로 요구
	서류 관련 글씨 크기, 모양, 문구, 서식 변경 등 과도한 수정 요구
	전문기관 검토 의견을 초과하는 요구 (가설구조물에 대한 건축구조기술사 검토 외 토목구조기술사 검토 추가 요구)
	전문기관 검토 의견을 초과하는 요구 (구조검토 제출하였으나 비상주 감리원 판단으로 자재 გადა 투입)
	도면대로 시공하였으나 검측 단계에서 불필요한 시정 및 추가업무 지시 (굴조 공사)
	무리한 예산삭감으로 시공사의 원가 부담 증가
	시공사 의견 청취 및 협의 없이 발주처와 상의 후 공법 변경, 도급공사비 감액, 관급자재 증액으로 손실
	무리한 작업지시(현장과 맞지 않는 원리원칙 주장)
	불분명한 검측 기준 적용, 허용오차 불인정
	운반 거리 변경 시 최초 계약단가 이상의 단가 불인정
법정의무 태만	컴퓨터 활용 능력 부족으로 문서 수정 등 작업 요구
	실정 보고 거부 (합당한 사유 없이 구두로 반복적인 실정 보고 반력)
	실정 보고 지연 (발주처 보고 미숙, 설계변경 절차 전반 지연)
	법적으로 불리할 수 있는 각종 요청 및 증빙자료(계측 요청서, 검측 요청서, 회의록, 화신 공문) 수령 거부
	시공자에게 업무 전가 : 검측 미수행 (시공사 작성 사진 사용)
	시공자에게 업무 전가 : 감리자 월말 보고서, 주간 수행평가 등 감리 업무 전가
	합당한 사유 없는 검측 지연 (굴조 시공)
	합당한 사유 없는 공정 지연 (검사 단계)
	시공상세도 작성 및 시공계획서 제출 시 접수 거부
권한 남용	과도한 행정절차 및 서류 업무 요구
	공용 시설의 독점적 점유 (여성근로자 화장실의 감리업체 단독 사용 요구)
	현장 업무수행의 독립성 결여(현장 운용 등 간섭)
	설계변경을 완료하기 전에 우선 시공하게 할 수 있는 예외적 상황 미인정
	근로자들에 대한 일방적 작업지시
업무 방해, 협박	토요일 추가 근무수당을 시공자가 지불하도록 협약서 강요
	대안 공법 제출 시 공법 선정에 1개월 이상 소요
	정산 과정에서 전혀 관련이 없는 타 공정의 결함을 사유로 설계변경 금액의 지급을 거부
인격적 모욕 또는 언어·신체적 폭력	과도한 인격적 무시, 폭언, 모욕적 언어 등 언어폭력
	고압적 태도의 지시
	불공정 행위에 대한 항의 시 욕설
기타	공사 업무와 무관한 심부름 요구 (운전, 서류 제본 등)
	부당한 금전 요구 (숙소비, 휴가비, 전기요금, 식비, 명절 선물값 등)
	감리 측이 부담해야 할 비용 전가 (감리 사무실 조성공사, 감리 안전모, 안전화 등 물품 구매)
	발주처에 불리한 정황 은폐
	시공위탁계약 체결 현장에서 기존 공사업체에 대한 과기성 지급으로 손실
	전문성 부족으로 설계도서 해석 능력 미흡
	업체 간 차별대우



업무상 불공정 행위 협의·시정 요구 등 대응하더라도 개선 미흡

- ◎ 감리자로부터 업무상 불공정 행위가 발생한 경우, 이를 해소하기 위한 시공사의 대응은 ‘감리업체와 협의 및 시정 요구(42.4%)’, ‘내부 보고(35.1%)’, ‘발주처 보고 및 시정 요구(27.8%)’ 순이었음.
 - ‘감리원 교체 요구(8.6%)’, ‘감리업체 교체 요구(0.7%)’ 응답의 비율은 상대적으로 낮았음(그림 6).
- ◎ 중요한 점은 상기와 같은 대응 이후 불공정 행위가 개선되었다는 응답은 14.5%에 불과하며, 대응 이후 개선되지 않았다는 응답이 절반가량(49%)을 차지하였음(그림 7).
 - 협의 및 시정 요구, 내부 및 발주처 보고, 교체 요구 등 업무상 불공정 행위에 대한 대응을 통해 ‘매우 개선됨’은 2.6%, ‘개선됨’은 11.9%에 불과했으며, ‘보통’은 29.1%를 차지함.
 - ‘개선되지 않음’ 29.8%, ‘전혀 개선되지 않음’은 19.2%로 절반가량의 현장은 업무상 불공정 행위에 대한 대응 후에 개선 효과를 체감하지 못한 것으로 조사됨.

〈그림 6〉 감리자 불공정 행위에 대한 대응 방법 〈그림 7〉 대응을 통한 불공정 행위 개선 여부



주 : 복수응답 조사 결과임.



공정건설지원센터 신고제도 인식·활용 미비, 홍보 및 보완 필요 시사

- ◎ 법령에 위배되는 불공정 행위에 대해서는 지방국토관리청 공정건설지원센터의 신고제도를 활용할 수 있으나, 응답현장의 절반 이상(56.3%)은 해당 제도를 잘 알고 있지 못하는 것으로 나타남.
 - 국토교통부는 부당한 요구 또는 불이익을 받은 건설기술인이 국토교통부장관에게 해당 사실을 신고할 수 있도록 지방국토관리청에 공정건설지원센터를 설치, 운영하고 있으며 건설기술인에 대한 부당 행위 또는 건설공사 불공정 행위를 신고할 수 있음.

- (건설기술인에 대한 부당 행위) 「건설기술 진흥법 시행령」 제43조의4(건설기술인에 대한 부당행위)에 따라 ①설계·시공기준 또는 그밖에 건설기술인의 업무수행 관련 법령을 위반하는 사항, ②설계도서, 시방서 등 관계 서류와 맞지 않은 사항, ③기성부분검사, 준공검사, 품질시험 결과 등을 조작·왜곡하도록 하는 사항 등이 해당됨.
- (건설공사 불공정 행위) 공정건설지원센터는 불공정 행위 유형을 5개 분야 29개 항목으로 구분하고 있는데, 이 중 24번 항목은 「건설기술 진흥법」 제39조의3 위반인 ①감리자가 실정 보고를 미이행한 경우, ②관련 기록을 유지·관리하지 않는 경우, ③발주자가 실정보고 접수·검토 후 설계변경 등 적절한 조치를 취하지 않는 경우를 다룸.

「건설기술 진흥법 시행령」 제43조의4(건설기술인에 대한 부당행위)

법 제22조의2제2항 전단에서 “관계 법령에 위반되거나 건설공사의 설계도서, 시방서(示方書), 그밖에 관계 서류의 내용과 맞지 아니한 사항 등 대통령령으로 정하는 부당한 사항”이란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 법 제44조에 따른 설계·시공 기준 또는 그밖에 건설기술인의 업무수행과 관련된 법령을 위반하는 사항
2. 건설공사의 설계도서, 시방서 또는 그밖에 관계 서류의 내용과 맞지 않은 사항
3. 건설공사의 기성부분검사, 준공검사 또는 품질시험 결과 등을 조작·왜곡하도록 하거나 거짓으로 증언·서명하도록 하는 사항
4. 다른 법령에 따른 근무시간 및 근무환경 등에 관한 기준을 위반하는 사항

「건설기술 진흥법」 제39조의3(건설사업관리 중 실정보고 등)

- ① 제39조제2항에 따라 건설사업관리를 수행하는 건설엔지니어링사업자는 건설사업자가 현지 여건의 변경이나 건설공사의 품질향상 등을 위한 개선사항의 검토를 요청하는 경우 이를 검토하고, 발주청에 관련 서류를 첨부하여 보고하는 등 필요한 조치(이하 “실정보고”라 한다)를 하여야 한다.
- ② 건설엔지니어링사업자가 실정보고를 하는 경우에는 관련 기록을 유지·관리하여야 한다.
- ③ 발주청은 건설엔지니어링사업자가 실정보고를 하는 경우 이를 접수하여 검토하고, 필요하면 설계변경 등 적절한 조치를 하여야 한다.
- ④ 건설사업관리를 수행하는 건설엔지니어링사업자는 소속 건설기술인 중에서 해당 건설사업관리의 책임건설기술인을 지명하여 실정보고의 권한을 위임할 수 있다.
- ⑤ 실정보고에 따른 조치 기한 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「건설기술 진흥법 시행령」 제59조의3(실정보고의 조치 기한)

- ① 법 제39조의3제1항에 따라 건설사업자가 개선사항의 검토를 요청하는 경우 건설엔지니어링사업자는 이를 검토하고, 특별한 사정이 없으면 검토 요청일부터 14일 이내에 발주청에 관련 서류를 첨부하여 보고하는 등 필요한 조치(이하 “실정보고”라 한다)를 해야 한다. … (후략) …

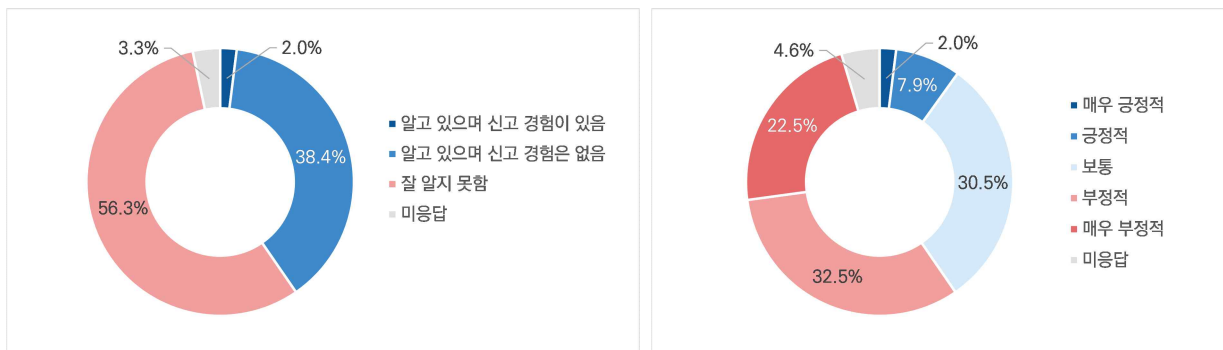
◎ 그러나 설문조사 응답현장 중 공정건설지원센터의 신고제도를 알고 있으며 신고 경험이 있는 현장은 2%에 그쳤으며, 신고제도를 알고 있어도 신고 경험이 없는 현장의 비율이 38.4%로 조사됨.

- 일부 현장은 신고제도를 알고 있어도 신고 후 감리자로부터의 불이익을 우려해 신고를 꺼리게 된다고 응답함.
- 해당 신고제도를 잘 알지 못한다는 응답은 56.3%로 나타나 합리적인 공사 수행과 시공자의 권리 보호를 위해 공정건설지원센터 및 신고제도에 대한 홍보가 필요한 것으로 나타남.

◎ 또한 응답 현장의 절반 이상은 현행 법령·제도상 감리자의 업무상 불공정 행위를 예방하고 대응할 수 있는 체계가 충분하지 않다고 평가했음.

- 현행 법령·제도상 감리자의 부당지시 또는 권한남용 등 업무상 불공정 행위의 예방·대응 체계가 적절한지에 대해 부정적 평가가 55%(부정적 32.5%, 매우 부정적 22.5%)로 조사됨.
- '보통'은 30.5%를 차지한 가운데, 현행 법령·제도에 근거한 체계를 긍정적으로 평가한 응답은 약 10%에 그쳤음 (긍정적 7.9%, 매우 긍정적 2.0%).

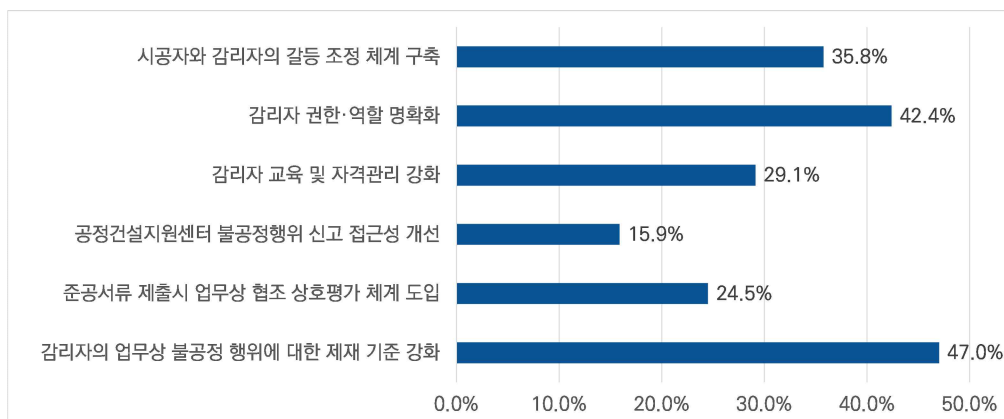
〈그림 8〉 공정건설지원센터 신고제도 활용 경험 〈그림 9〉 불공정 행위 예방 및 대응체계 평가



◎ 감리자의 업무상 불공정 행위 예방을 위해서는 '불공정 행위에 대한 제재 기준 강화(47.0%)', '감리자 권한·역할 명확화(42.4%)', '시공자-감리자 갈등 조정 체계 구축(35.8%)' 수요가 높게 나타남.

- 이어 '감리자 교육 및 자격 관리 강화(29.1%)', '준공서류 제출 시 업무상 협조 상호평가 체계 도입(24.5%)', '공정건설지원센터 불공정 행위 신고 접근성 개선(15.9%)' 순으로 응답 비율이 높았음.

〈그림 10〉 감리자 업무상 불공정 행위 예방을 위한 개선방안



주 : 복수응답 조사 결과임.



종합 시사점 : 협력적 수행체계 구축 및 불공정 행위 예방 노력 필요

- ◎ 건설현장에서 시공자와 감리자는 상호 동등한 입장에서 시공품질의 향상, 부실 방지, 시설물 준공을 위해 신뢰에 기반한 협력적 관계를 유지하는 것이 바람직함. 그러나 실태조사를 통해 파악된 현장의 업무상 불공정 행위의 발생 및 이에 따른 실질적 손실은 간과할 수 없는 수준으로 판단됨.
 - 본 설문조사 결과는 대부분 중소기업이 운영 중인 건설현장의 의견을 바탕으로 하며, 대기업 및 중견기업 현장의 반영이 미흡하고 일부 지역의 의견을 취합하지 못하였다는 점, 그리고 시공자-감리자 간 상호작용에 대한 이슈임에도 시공자 측의 응답만을 바탕으로 결과를 분석하였다는 점에서 한계를 가짐.
 - 그러나 건설현장 중 감리자의 업무상 불공정 행위가 빈번하다는 응답의 비율이 39.0%로 적지 않은 비율이며, 이로 인한 공정 또는 공사기간의 지연, 실정보고 축소 및 설계변경 감액에 따른 손실을 주장하는 기업 역시 상당한 수준에 달함.
- ◎ 시공자-감리자 간 업무상 마찰의 가장 큰 원인은 과도한 행정절차와 서류 업무로 조사되어 행정절차 및 서류의 간소화 등 제도적 개선 수요를 확인할 수 있었으며, 동시에 응답현장의 절반이 감리자의 업무 전문성 및 경험 부족을 지목한 점도 주목할 필요가 있음.
 - 응답현장의 73.5%가 '과도한 행정절차 및 서류업무'에서 업무상 마찰이 기인한다고 응답하였으며, 응답현장의 절반인 50.3%는 원인으로 '감리자의 업무 전문성 및 경험 부족'을 지목하여 감리자의 전문 역량 향상에 대한 요구 의견이 높음을 확인할 수 있었음.
- ◎ 중요한 점은, 업무상 불공정 행위가 발생한 경우, 감리자 또는 발주처 대상 협의, 보고, 시정 요구 등 대응을 하더라도 불공정 행위가 개선되지 않고 있다는 점이며, 공정건설지원센터의 신고제도에 대한 인지 정도가 매우 낮아 활용이 저조하다는 것임.
 - 업무상 불공정 행위에 대한 시공자의 대응 방법은 '감리업체와 협의 및 시정 요구', '내부 보고', '발주처 보고 및 시정 요구' 순이었으며, 응답현장 중 절반가량은 이러한 대응을 통해 불공정 행위가 개선되지 않았다고 응답함.
 - 또한 지방국토관리청 공정건설지원센터의 불공정 행위 신고제도를 활용한 현장은 2%에 불과했으며, 절반 이상이 해당 신고제도에 대해 알고 있지 못하다고 응답함.
- ◎ 가장 바람직한 해결 방안은 시공자와 감리자가 각각의 역할과 전문성을 인정하고, 상호 협조적인 업무 수행 문화를 조성하기 위해 노력하며 갈등 발생 시 이를 중재하고 조정할 수 있는 체계를 마련하는 것임.
 - 기업 단위에서의 노력보다는 관련 협·단체 차원의 협력적 문화조성 및 갈등 조정기구 도입 노력이 필요함.
 - 이와 더불어 불공정 행위를 예방하기 위한 제도적 측면의 개선방안 및 주체별 역할은 ①감리자의 역할 및 책임 명확화, ②지방국토관리청 공정건설지원센터 신고제도의 접근성 및 활용성 제고, ③시공자의 실정보고 보완 수단 마련으로 나누어 제시하였음.



협력적 업무 수행체계 구축을 위한 개선방안 : ①감리자 역할·책임 명확화

◎ 감리자의 업무상 불공정 행위로 인한 피해 빈도가 높은 공사기간 지연, 실정보고 및 설계변경 관련 감리자의 역할을 명확히 하고, 책임을 강화하기 위한 관련 법령의 개정을 다음과 같이 제안함.

- 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제67조(설계변경 관리)제15항은 설계변경 등에 따른 감리자의 '적기 계약변경 조치 의무'를 다음과 같이 규정하고 있음.

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제67조(설계변경 관리)

- ⑮ 건설사업관리기술인은 설계변경 등으로 인한 계약금액 조정 업무처리를 지체함으로써 공사추진에 지장을 초래하지 않도록 적기에 계약변경이 이루어질 수 있도록 조치하고 시공자의 설계변경도서 미제출에 따른 지체 시에는 준공조서 작성 시 그 사유를 명시하고 정산 조치하여야 한다. 최종 계약금액의 조정은 예비 준공검사 기간 등을 고려하여 늦어도 준공예정일 75일 전까지 발주청에 제출되어야 한다.

- 이를 상위 법령인 「건설기술 진흥법」 제39조의3(건설사업관리 중 실정보고 등) 제6항으로 신설하여 설계변경과 관련한 감리자의 적기 조치에 대한 의무를 강화할 필요가 있음.
- 또한, 건설사업자의 실정보고가 누락되거나 지연되지 않도록 실정보고와 관련한 기록의 유지 및 관리 의무를 부여할 필요가 있으며, 동법 제1항 개정을 통해 건설사업자의 개선사항 검토요청 관련 기록 유지·관리 의무 부여를 제안함.

「건설기술 진흥법」 제39조의3(건설사업관리 중 실정보고 등)

- ① 제39조제2항에 따라 건설사업관리를 수행하는 건설엔지니어링사업자는 건설사업자가 현지 여건의 변경이나 건설공사의 품질향상 등을 위한 개선사항의 검토를 요청하는 경우 이를 검토하고, 발주청에 관련 서류를 첨부하여 보고하는 등 필요한 조치(이하 "실정보고"라 한다)를 하여야 한다.
- ① (개정) 제39조제2항에 따라 건설사업관리를 수행하는 건설엔지니어링사업자는 건설사업자가 현지여건의 변경이나 건설공사의 품질향상 등을 위한 개선사항의 검토를 요청하는 경우 이를 검토하고 관련 기록을 유지·관리하여야 하며, 발주청에 관련 서류를 첨부하여 보고하는 등 필요한 조치(이하 "실정보고"라 한다)를 하여야 한다.
- ② 건설엔지니어링사업자가 실정보고를 하는 경우에는 관련 기록을 유지·관리하여야 한다.
- ③ 발주청은 건설엔지니어링사업자가 실정보고를 하는 경우 이를 접수하여 검토하고, 필요하면 설계변경 등 적절한 조치를 하여야 한다.
- ... (중략) ...
- ⑥ (신설) 건설사업관리기술인은 설계변경 등으로 인한 계약금액 조정 업무처리를 지체함으로써 공사추진에 지장을 초래하지 않도록 적기에 계약변경이 이루어질 수 있도록 조치하여야 한다.

◎ 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」은 공사 실정보고와 관련한 검토 처리기한을 규정하고 있으나, 설계변경에 따른 계약금액 조정에 대한 처리 기한은 명시되어 있지 않으므로, 이를 명확히 하여 합당한 사유 없이 검토 처리가 누락되거나 지연되는 것을 예방할 필요가 있음.

- 실정보고와 관련해, 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제67조(설계변경 관리) 제9항은 기술검토 필요 여부에 따른 처리 기한을 7일 또는 14일 이내로 정하고 있음. 그러나 설계변경 등으로 인한 계약금액 조정과 관련한 기한은 명시되어 있지 않으므로 처리 기한의 규정 및 지연 시 통지 의무를 부여할 필요가 있음.

「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」 제67조(설계변경 관리)

① 건설사업관리기술인은 공사 실정보고에 관련하여 다음 각 호의 업무를 수행하여야 한다. (중략)

… (중략) …

⑨ 건설사업관리기술인은 시공자로부터 현장실정 보고를 접수 후 기술검토 등을 요하지 않는 단순한 사항은 7일 이내, 그 외의 사항을 14일 이내에 검토 처리하여야 하며, 만일 기일 내 처리가 곤란하거나 기술적 검토가 미비한 경우에는 그 사유와 처리계획을 공사감독자에게 보고하고 시공자에게도 통보하여야 한다.

… (중략) …

⑭ 건설사업관리기술인은 설계변경 등으로 인한 계약금액의 조정을 위한 각종 서류를 시공자로부터 제출받아 검토한 후 설계서를 대표자 명의로 공사감독자에게 제출하여야 한다.

⑭ (개정) 건설사업관리기술인은 설계변경 등으로 인한 계약금액의 조정을 위한 각종 서류를 시공자로부터 제출받아 검토한 후 설계서를 대표자 명의로 14일 이내에 공사감독자에게 제출하여야 하며, 만일 기일 내 처리가 곤란하거나 기술적 검토가 미비한 경우에는 10일 이내의 기간을 정하여 공사감독자에게 보고하고 시공자에게도 통보하여야 한다. (후략)



협력적 업무 수행체계 구축을 위한 개선방안 : ②신고제도 활용성 제고

- ◎ (대한건설협회 서비스 확대) 시공사가 업무상 불공정 행위에 대해 적극적으로 대응하고, 필요시 공정건설지원센터를 활용할 수 있도록 대한건설협회 차원에서 회원사를 대상으로 해당 신고제도를 적극 홍보하고 활용을 지원하는 방안을 제안함.
 - 현재 대한건설협회 ‘불공정행위 신고센터’는 입찰안내서·공사계약 특수조건상의 부당 특약, 발주자의 우월적 지위 남용(민원처리 책임 전가 등), 기타 발주기관의 업무처리에 있어서 불공정 행위 등 발주기관의 불공정 행위 신고 접수 업무를 수행하고 있음.
 - 대한건설협회 각 시·도회가 회원사를 대상으로 지방국토관리청의 공정건설지원센터 신고제도에 대해 홍보를 확대하고, 감리자의 업무상 불공정 행위에 대한 중재 및 필요한 경우 신고제도를 활용할 수 있도록 불공정 행위 신고센터의 서비스 범위를 확대하는 방식이 적절할 것으로 판단됨.
- ◎ (공정건설지원센터 개선) 현행 법령·제도상 업무상 불공정 행위 예방 및 대응체계에 대한 시공업계의 인식 개선, 신고에 따른 불이익 우려 저감을 위해 공정건설지원센터 신고제도 역시 개선이 필요함.
 - 국토교통부 훈령 제1545호 「공정건설지원센터 설치운영에 관한 지침」 제5조에 따르면 접수된 신고의 처리 기한은

신고일로부터 6개월 이내이며, 기한 연장 가능성 및 처리 완료 후 통지 기간까지 감안할 때 시공자로서는 당연한 불공정 행위의 신속한 개선 및 해소를 기대하기 어려움.

- 이는 건설공사를 계약 기간 내에 완공해야 하는 시공자에게 신고제도 이용의 장애요인으로 작용할 수 있음. 따라서 신고접수 후 처리를 위한 방문조사 및 의견진술, 자료제출 등 절차와 기한을 명시하여 공정건설지원센터의 신고 제도를 활용코자 하는 개인 및 기업의 권익 보호를 도모할 필요가 있음.
- 공정건설지원센터에서 정의하는 부당행위 및 불공정 행위는 발주자와 수급인, 하수급인 간 도급 및 하도급 계약과 관련한 사항 중심으로 구성되어 있으며, 감리자와 관련한 사항은 불공정 행위 29개 항목 중 1개로 매우 제한적임. 불공정 행위의 범위를 감리자로 확대하여 반영토록 개정이 필요함.

「공정건설지원센터 설치·운영에 관한 지침」 제5조(신고 접수·처리 등)

- ① 신고자는 우편, 모사전송, 홈페이지 등을 통해 건설기술인에 대한 부당 행위를 신고하려는 경우는 별지 제1호 서식, 건설공사 불공정 행위를 신고하려는 경우는 별지 제2호 서식의 신고서에 따라 청장에게 신고하여야 한다. ... (중략) ...
- ③ 청장은 신고내용이 다른 청장이나 관련 행정기관의 장의 권한에 속하는 경우이거나 다른 기관에서 처리하는 것이 효율적이라고 판단되는 경우 신고를 해당 기관에 이첩할 수 있으며, 신고를 이첩받은 기관에 처리 결과의 통보를 요청할 수 있다.
- ④ 청장은 제1항에 따라 신고된 내용의 사실관계 확인을 위해 현장을 방문하여 조사 등을 할 수 있다.
- ⑤ 청장은 신고 내용의 사실관계 확인을 위해 피신고자에게 의견진술을 요청할 수 있으며, 필요한 경우 상당한 기간을 정하여 신고자 및 피신고자에게 자료제출 또는 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 자료제출 또는 보완을 요구받은 자는 특별한 사유가 없으면 자료를 제출·보완하여야 한다.
- ⑥ 청장은 신고자 및 피신고자가 제5항에서 정한 자료제출·보완 기간 내에 자료를 제출 또는 보완하지 아니한 경우에는 10일 이내의 기간을 정하여 다시 자료제출 또는 보완을 요구할 수 있다.
- ⑦ 청장은 제5항 및 제6항에 따라 피신고자가 의견을 진술하지 아니하거나 자료제출·보완 기한 내에 자료를 제출·보완을 하지 않는 경우에는 신고받은 사항을 처분권자에게 통보할 수 있다.
- ⑧ 청장은 접수된 신고 내용을 별지 제3호 서식의 접수 관리 대장에 기록하여야 한다.
- ⑨ 청장은 제1항에 따른 신고를 접수받은 날로부터 6개월 이내에 신고처리를 완료하여야 한다. 다만, 부득이한 사유로 인하여 처리 기간의 연장이 필요한 경우에는 연장되는 기간을 정하여 건설정책국장의 허가를 얻어야 한다.

「공정건설지원센터 설치·운영에 관한 지침」 제6조(처리 통보 등)

- ① 청장은 신고 내용이 「건설기술 진흥법」, 「건설산업기본법」을 위반한 것임을 확인한 경우 해당 법령에서 정한 처분권자에게 필요한 조치를 요청하여야 한다.
- ② 청장은 제1항에 따라 처분권자에게 통보하거나 신고처리를 완료한 날로부터 10일 이내 신고자에게 통보 또는 처리 결과를 통지하여야 하며, 제5조 제3항에 따라 다른 기관에 신고 내용을 이첩한 경우에도 그 사실을 통보하여야 한다. (후략)



협력적 업무 수행체계 구축을 위한 개선방안 : ③실정보고 보완 수단 마련

- ◎ 사유가 불명확한 실정보고 및 설계변경 검토의 지연과 같이 현장의 공정관리 지장 및 비용 손실 등 직접적 피해 발생이 우려되는 경우, 공정건설지원센터 신고제도는 시공자에게 있어 신속한 조치를 기대할 수 있는 최선의 대응 수단이 될 수 없음. 따라서 관계법령 개정을 통해 불공정 행위 등 업무상 협조 문제로 인한 실정보고 지연을 예방하고, 효율적인 공사 수행여건 확보를 도모할 필요가 있음.
- 감리자가 합당한 사유 없이 실정보고를 기한 내에 보고하지 않을 경우 시공자가 직접 발주청에 보고하여 중요한 현장 실정보고가 누락되지 않도록 감리자의 실정보고 조치 기한을 규정한 「건설기술 진흥법 시행령」 제59조의3 (실정보고의 조치 기한)에 조항 신설을 제안함.

「건설기술 진흥법 시행령」 제59조의3(실정보고의 조치 기한)

- ① 법 제39조의3제1항에 따라 건설사업자가 개선사항의 검토를 요청하는 경우 건설엔지니어링사업자는 이를 검토하고, 특별한 사정이 없으면 검토 요청일부터 14일 이내에 발주청에 관련 서류를 첨부하여 보고하는 등 필요한 조치(이하 “실정보고”라 한다)를 해야 한다.
- ② 법 제39조의3제3항에 따라 실정보고를 접수한 발주청은 이를 검토하고, 특별한 사정이 없으면 접수일부터 14일 이내에 해당 실정보고에 대한 검토 결과를 제1항에 따른 건설엔지니어링사업자에게 서면으로 통보해야 한다.
- ③ **(신설)** 건설엔지니어링사업자가 합당한 사유 없이 제1항에 따른 실정보고를 조치 기한 내에 하지 않을 경우, 건설사업자는 법39조의3 제1항에 따른 실정보고를 발주청에 직접 할 수 있다.

박희대(연구위원 · hpark@cerik.re.kr)

정수완(부연구위원 · swchung@cerik.re.kr)