

碩士學位論文  
2013學年度



# 건설감리와 건설사업관리제도의 개선 및 통합에 관한 연구

A Study on the Reformation and Integration of  
Construction Supervision and Construction  
Management System

광운대학교 건설법무대학원

건설법무학과

김 명 식



# 건설감리와 건설사업관리제도의 개선 및 통합에 관한 연구

A Study on the Reformation and Integration of  
Construction Supervision and Construction  
Management System

指導教授 신 만 중

이 논문을 법학석사 학위청구논문으로 제출함

2014년 7월 일

광운대학교 건설법무대학원

건설법무학과

김 명 식



김명식의 법학석사학위 논문을 인준함

심사위원장 \_\_\_\_\_인

심사위원 \_\_\_\_\_인

심사위원 \_\_\_\_\_인

광운대학교 건설법무대학원

2014년 7월 일



## 국 문 초 록

건설산업은 우리나라의 국가경제성장에 있어 커다란 부분을 차지하면서 국가발전의 원동력이 되었다고 자부할 수 있고 아울러 국가발전과 더불어 건설산업도 함께 내적·외적 발전을 거듭되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 2008년 미국발 리먼브라더스 경제위기가 국내경제에 막대한 영향을 미친 이후 건설산업의 위축과 부동산경기 침체는 현재까지도 극복되지 못하고 국가경제의 성장둔화와 건설시장의 축소로 건설산업은 IMF이후 최대 위기를 맞고 있다.

이러한 침체된 건설경기를 재건하기 위해 많은 노력이 경주되고 있고 그 중 하나가 건설사업관리(CM)의 활성화라 할 것이다. 이미 건설선진국에서는 건설사업관리가 일반화되어 가고 있고 이를 토대로 건설산업이 진행되고 있지만 1990년대 중반에 비로소 도입한 우리나라에서는 아직도 초보 단계를 벗어나고 있지 못한 상태이다.

그러나 침체된 국내 건설경제를 극복하고 발전하기 위해서는 더 이상 협소한 국내 건설시장에 안주할 수 없고 우리로서는 시공뿐 아니라 설계·감리 및 건설사업관리와 같은 건설용역도 세계화에 발맞춰 나가야 할 역사적 사명을 갖게 되었다.

건설용역의 세계화를 위하여 우선 국내의 감리제도 및 건설사업관리의 현 상황을 분석하고 그에 따른 문제점을 밝혀내어 개선방안을 모색하는 작업이 선행되어야 할 것이다. 아울러, 이러한 개선방안은 물론이고 감리제도

와 건설사업관리의 통합에 관한 효율적 방안을 제시하고자 하며 이를 통해 사업 환경의 개선은 물론이고 더 나아가 해외시장 진출에 따른 수주 경쟁력 강화에 기반이 될 것을 기대한다.





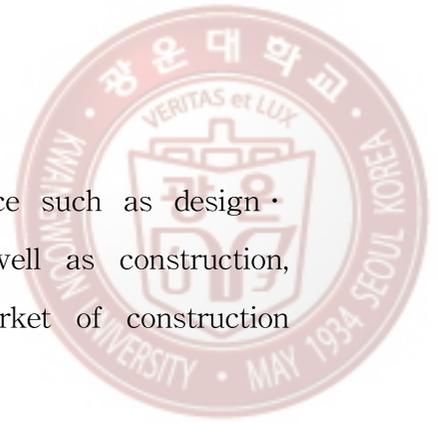
## ABSTRACT

Construction industry, which is taking charge of one aspect in the national economic growth, had become the driving force for the development of domestic industry. Along with the national development, domestic construction industry has repeated the process of inward and outward development.

But since Lehman's collapse from US in 2008 dropped an enormous effect on domestic industry, the construction industry has been dulled and the real estate market has been led into the stagnation yet. It is no exaggeration to say that construction market faces the biggest crisis due to the national economic slowdown and down scale of construction market since IMF crisis.

Thus, hard efforts are demanded to reestablish the depressed construction market and the activation of Construction Management is one of the solutions. While the Construction Management has been already generalized and various construction projects have been processed on the basis of it in developed countries of construction industry, our country remains still in an early stage since the introduction in the middle of 1990's.

But to deal the stagnation of domestic construction industry successfully and make it developed, we need to keep in step with the



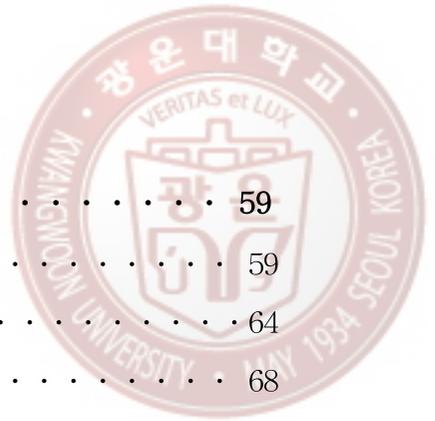
globalization in the aspect of construction service such as design · supervision and Construction Management as well as construction, instead of staying in the limited domestic market of construction industry anymore.

As one of the methods, the analysis on the current domestic supervision system and Construction Management should be preceded first and the improvement and solution for the problems revealed from the analysis should be considered. These improvement plans are expected to suggest the effective plans for supervision business in the future and to activate the Construction Management and strengthen the competitiveness for overseas projects as well as improving the circumstance of the business.



# 목 차

국문초록	i
영문초록	iii
<b>I. 서론</b>	<b>1</b>
1. 연구의 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
<b>II. 감리제도 검토</b>	<b>5</b>
1. 감리제도의 의의	5
2. 감리제도의 연혁	6
3. 감리계약의 법적 성질 및 법률관계	10
4. 건설기술관리법 하에서의 감리제도 개관	24
5. 외국 감리제도의 현황	37
<b>III. 건설사업관리제도 검토</b>	<b>46</b>
1. 건설사업관리의 개념	46
2. 도입 배경과 목적	47
3. 건설사업관리 관련 법률	49
4. 건설사업관리의 유형	50
5. 건설사업관리(CM)의 대상 건설공사	53
6. 건설사업관리의 업무내용	53
7. 건설사업관리계약의 법적 성질	56



<b>IV. 감리·건설사업관리 제도의 개선방안</b> . . . . .	<b>59</b>
1. 감리를 포함한 건설기술용역의 개선방안 . . . . .	59
2. 건설기술용역 분리발주의 개선방안 . . . . .	64
3. 근거규정 대기화의 개선방안 . . . . .	68
4. 감리시행 주체의 문제 및 개선방안 . . . . .	74
5. 감리원의 권한 및 업무범위의 문제에 대한 개선방안 . . . . .	76
6. 품질확보 및 공정관리의 문제에 대한 개선방안 . . . . .	78
7. 형사처벌의 문제점 및 개선방안 . . . . .	79
8. CM 개념 불일치 개선 및 다양한 CM 유형 도입 필요 . . . . .	82
9. CM 전문 인력의 확보 . . . . .	85
10. 건설사업관리사 자격 문제에 대한 개선방안 . . . . .	87
11. CM의 수행주체 및 자격조건 문제에 대한 개선방안 . . . . .	90
12. CM 관련 공사도급 제한의 문제에 대한 개선방안 . . . . .	92
<b>V. 감리·건설사업관리 제도의 통합 문제</b> . . . . .	<b>93</b>
1. 개관 . . . . .	93
2. 양 제도의 상관관계 . . . . .	93
3. 책임감리와 CM의 통합 필요성 . . . . .	98
4. 건설기술진흥법상의 통합 . . . . .	98
5. 중·소규모 건축공사의 경우 . . . . .	100
<b>VI. 결론</b> . . . . .	<b>104</b>
참고문헌 . . . . .	108



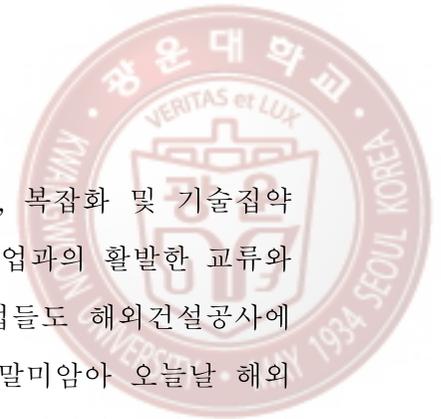
# I. 서론

## 1. 연구의 목적

감리란 건설공사가 설계도서 기타 관계서류의 내용대로 시공되고 있는지 여부를 확인하고 품질관리·공사관리·안전관리 등에 대한 기술지도와 발주자의 위탁에 의하여 관계법령에 따라 발주자로서의 감독권한을 대행하는 것으로 이해되고 있다.

우리나라의 감리제도의 연혁을 보면, 건축법과 건축사법 제정으로 감리가 제도화되었지만 감리제도의 실효성이 문제되어 1987년 건설기술관리법을 제정하여 공사 품질제고를 위한 공사감리기능강화를 모색하게 되었다. 하지만 그 무렵 독립기념관 화재사건, 팔당대교 붕괴사고, 신행주대교 붕괴사건 등이 연이어 발생하면서 감리제도는 감리전문회사가 수행하는 책임감리제도가 도입되면서 감독성격이 강화되어가는 방향으로 진행되어 갔다.

그런데, 건설선진국이라 할 수 있는 미국의 경우, 감리제도는 존재하지만 감리관련 법규가 존재하지도 않고 시공자 혹은 발주자가 자체적으로 수행하는 공사감독활동 정도로 이해되고 있으며 영국의 경우, 공사감리는 감독의 의미보다는 품질관리 개념으로 수행하고 있는 현실임을 고려해 보면 우리나라에서 시행되고 있는 감리제도가 지향하고 있는 목적과 방법과는 다름을 알 수 있다. 이처럼 미국, 영국과 같은 건설선진국은 우리나라의 감리와는 다르게 운용하고 있음에도 발전을 거듭하고 있는 상황을 볼 때, 우리나라의 감리제도에 문제는 없는지 검토해 볼 필요성이 있다.

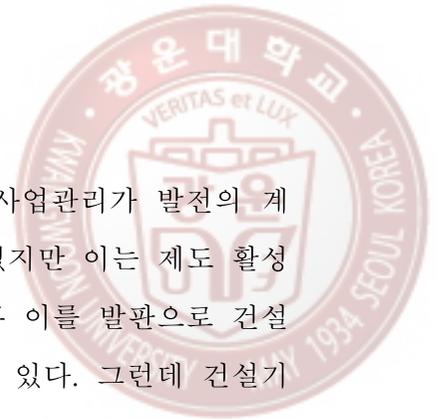


국가의 경제성장과 더불어 건설공사에서도 대형화, 복잡화 및 기술집약적 형태의 기술을 요구됨에 따라 국내기업도 해외기업과의 활발한 교류와 기술협력의 필요성이 대두되었다. 그 동안 우리기업들도 해외건설공사에 적극적으로 참여하고 선진국의 기술을 도입함으로써 말미암아 오늘날 해외 시장에서도 경제성과 기술력에서 외국 기업과의 수주경쟁력을 갖추게 되었다. 하지만, 아직도 고부가가치의 부분에서의 건설사업관리 및 기술역량은 선진국가에 미치지 못하고 있고 국내 건설현장은 과거 경험위주의 공사관리로 비경제적·비효율적 관리의 현실을 면하지 못하고 있으며 건설부분 자유무역협정으로 인한 국내·외 수주경쟁이 치열해지는 가운데 국내건설산업의 현실은 더욱 어려운 실정이다.

이러한 세계건설시장의 변화에 적응하고 기술적 우위에 서기 위해서는 선진기술제도를 도입하고 해외시장에서의 경쟁력이 있는 한국형 건설관리 시스템을 개발하는 지속적인 노력이 필요하다.

건설사업관리(Construction Management: CM)는 1960년대 중반 미국에서 공공기관의 만성적인 공기지연과 예산초과 문제를 시정하기 위해 최초로 도입되어 오늘날까지 다양한 형태로 발전되어 왔다.

우리나라는 1987년 독립기념관 화재사건을 계기로 건설기술관리법에 기한 감리제도의 한계를 드러내게 되었고 이에 체계적인 사업관리와 해외건설시장에서의 경쟁력 강화를 위하여 정부에서는 건설사업관리를 1997년에 도입하였으나 관련제도의 제한적 적용과 건설사업에 대한 인식부족으로 제도 활성화에 어려움을 겪고 있는 실정이다.



최근 건설기술진흥법으로의 개정으로 비로소 건설사업관리가 발전의 계기를 마련하게 되었고 이에 큰 의미를 부여할 수 있지만 이는 제도 활성화의 첫 단계로서 감리제도를 대체하는 것이고 향후 이를 발판으로 건설사업관리를 발전시켜 나가야 할 필요성은 계속되고 있다. 그런데 건설기술진흥법의 개정으로 설계, 감리 및 건설사업관리가 건설기술용역업으로 통합되었고 공공부분 및 일부 민간부분에서 감리 및 건설사업관리 업무가 통합되어 책임감리는 폐지되었다. 그러나 책임감리가 폐지되었다 해도 주택법 및 건축법에 기한 감리업무는 여전히 존속하는 것이다.

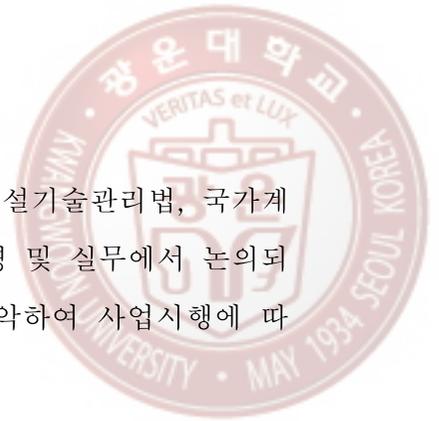
본 연구는 감리제도와 건설사업관리에 대한 개별적인 검토를 통해 문제점을 파악하고 이에 대한 개선안과 아울러 양 제도의 통합안을 제시함으로써 종국적으로는 건설용역업무의 합리화, 저변확대 및 시장 활성화를 위한 사업 환경의 개선안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 방법

본 연구는 감리 업무의 효율적 방안을 제시하고 건설사업관리의 저변확대와 시장을 활성화를 위한 사업 환경의 개선안을 제시하기 위해 관련 제도 등을 분석하였다.

감리와 관련한 법령은 건설산업기본법, 건설기술관리법, 국가계약법, 건설기술진흥법, 건축법, 주택법, 소방시설공사업법, 전력기술관리법 및 정보통신공사업법 및 각 법률의 시행령이며 이들 법령을 통하여 감리의 개념, 발전방향, 내용 등을 파악하고 이에 더하여 실무에서 발생하는 문제점을 찾아내어 그 개선방향을 모색하였다.

건설사업관리와 관련한 법령은 건설산업기본법, 건설기술관리법, 국가계약법, 건설기술진흥법 및 동법 시행령이며 이들 법령 및 실무에서 논의되는 사항을 분석하고 현장에서 발생하는 문제점을 파악하여 사업시행에 따른 운영상의 과제와 개선방안을 제시하였다.





## Ⅱ. 감리제도 검토

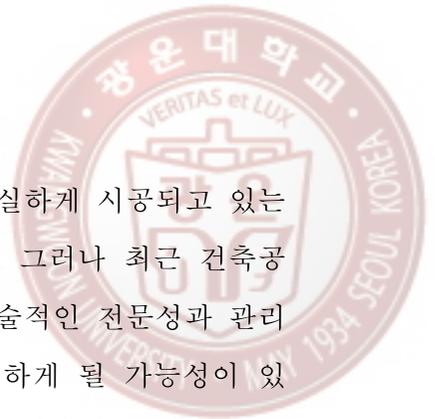
### 1. 감리제도의 의의

감리란 건설공사가 체계적으로 일관성 있게 수행되기 위하여 건설 주체자인 건축주(발주자), 설계자, 시공사 등의 업무가 효율적으로 수행될 수 있게 하기 위한 감독과 관리를 하는 것으로서 건설공사가 설계도서 기타 관계서류의 내용대로 시공되고 있는지 여부를 확인하고 품질관리·공사관리·안전관리 등에 대한 기술지도와 발주자의 위탁에 의하여 관계법령에 따라 발주자로서의 감독권한을 대행하는 것을 말한다.<sup>1)</sup>

건설기술관리법 제27조, 건축법 제25조 및 주택법 제24조, 전력기술관리법 제12조, 소방시설공사업법 제16조 및 정보통신공사업법 제8조에서 감리에 관한 규정을 각기 두었고 또한 각 개별법의 입법취지에 따라 감리에 대한 정의내리고 있다. 이러한 각 개별법규의 감리규정을 종합하여 보면 감리란 발주자(건축주)를 대행하여 법적 사항에 대한 확인 및 품질·시공·안전 등을 관리하고 감독하는 것으로 귀결된다. 이처럼 각 감리와 관련법에서 규정하고 있는 감리업무의 주요내용은 감독, 관리, 지도, 확인, 검토, 대책, 조사, 분석, 평가, 시험하는 것으로 각 개별법령마다 규정하는 내용은 상이(유사)하지만 그 추구하는 목적은 동일하다.

건설공사에 있어서 공사감리는 기술력과 전문성이 부족한 발주자를 대신하여 건축사 또는 감리전문업체가 시공회사를 철저하게 감독·감리하여

1) 건설산업기본법 제1조 ; 구 건설기술관리법(2013. 5. 22. 건설기술진흥법으로의 개정 전 법률, 이하 '건설기술관리법'이라 칭함) 제2조, 동법시행령 제39조의2, 제52조, 제54조의3, 동법시행규칙 제34조 ; 건축법 제25조, 주택법 제24조, 전력기술관리법 제12조, 공사계약일반조건 제2조. ; 대법원 1999. 12. 4.선고 99도1809판결.



각각의 공사가 설계도서에서 의도하는 바에 따라 확실하게 시공되고 있는지 종합관리하는 것을 첫 번째 목적으로 하고 있다. 그러나 최근 건축공사는 건축물이 대형화·복잡화·다양화되고 있어 기술적인 전문성과 관리능력이 없이는 건설목표달성이 곤란해지거나 불가능하게 될 가능성이 있어 감리의 목적도 더 나아가 공사의 원활한 수행 및 품질의 보장을 확보하는 것까지도 포함되게 되었다.

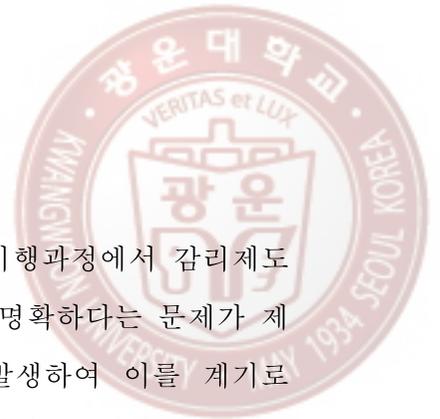
## 2. 감리제도의 연혁

### 가. 건축법과 건축사법의 제정

1958년 건설업법이 제정되어 건설산업의 법적 기본틀을 갖춘 후, 이전부터 사용하던 조선시가지계획령이 1962년에 폐지되고 같은 해에 건축법이, 1963년에 건축사법이 각기 제정되면서 일정규모 이상의 건축공사에 대해 공사감리를 의무화하며 일정자격을 갖추고 등록한 건축사가 시공의 적법성과 설계도서대로 시공되었는지 여부를 확인하도록 하였다. 공사감리는 공공공사 또는 민간공사를 구분하지 않고 건축사에 의해 일률적으로 수행되었다(현, 일본의 감리제도와 유사). 1980년에 이를 때까지 감리는 건축공사의 시공이 설계도서대로 이행되고 있는지를 확인하는 것이 주 임무였다.

### 나. 건설공사 시공감리 규정 제정

시간이 지날수록 건설공사의 규모가 커짐에 따라 감독인원은 부족해진 반면, 고도의 건설기술능력과 공사품질에 대한 요청이 높아짐에 따라 시공과정에서 공사관리에 대한 감리기능을 강화할 필요가 있어 1984년 ‘건설공사 시공감리 규정’을 제정하였다.



#### 다. 건설기술관리법 제정

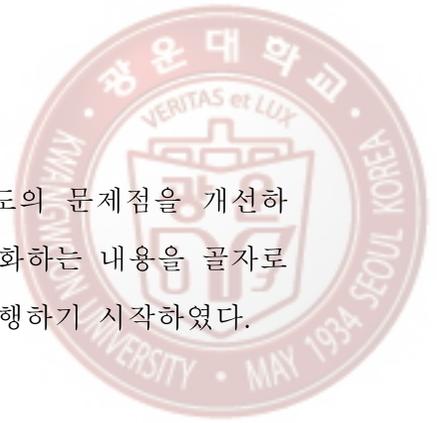
감리규정을 제정하여 공사감리를 강화하였음에도 시행과정에서 감리제도의 실효성이 미흡하고 감리와 감독업무의 영역이 불명확하다는 문제가 제기되기는 와중에 독립기념관 화재사건(1986년)이 발생하여 이를 계기로 '건설공사의 제도개선 및 부실대책'이 세워지게 되었다. 그러나 현실적으로 감리원이 감독관의 보조업무자의 역할밖에 하지 못하여 실효성이 없게 되자 1987년 10월에 건설기술관리법을 제정하여 종전 설계자문감리를 하는 것에서 벗어나 감독과 감리업무를 구분하고 감리기능을 더욱 강화하였다.

#### 라. 민간전문감리제도 도입

이후, 감독공무원의 기술능력 및 감독인력 부족으로 인한 부실공사를 방지하고자 1990년 1월에 민간전문감리제도를 도입하여 민간감리전문회사를 신설·육성하도록 하였다. 그런데 민간전문감리제도를 도입하여 시행한 결과 발주기관의 감독관과 민간감리원이 동시에 현장에 상주하며 감독·감리업무를 수행함으로써 양자 간의 업무범위, 권한과 책임 한계 등이 분명하지 않았고 감리원에게 공사중지명령권 등과 같은 시공자에 대한 지도·감독을 할 수 있는 실질적인 권한이 없었으며 낮은 감리대가로 인하여 우수한 감리인력의 확보가 어려워 내실 있는 감리업무가 이루어 지지 못한다는 문제점이 노출되었다.

#### 마. 책임감리제도 도입

부실시공방지 차원에서 감리의 역할을 강화하도록 하는 제도개선이 이루어 졌음에도 1991년에 팔당대교 붕괴사고, 1992년 신행주대교 붕괴사고, 1993년 부산 구포열차 전복사고와 청주 우암아파트 붕괴사고 등 대형 건



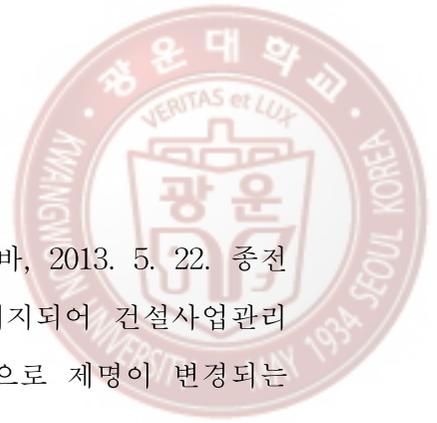
설사고들이 끊임없이 발생하였다. 이에 시공감리제도의 문제점을 개선하여 감리원에게 실질적인 권한을 부여하고 책임도 강화하는 내용을 골자로 하는 책임감리제도를 건설기술관리법에 도입하여 시행하기 시작하였다.

#### 바. 시공감리 및 검측감리제도 도입

책임감리제도 도입에 따라 감리전문회사가 많아지고 건설기술자의 대이동이 이루어지면서 감리원 부족 및 자질문제가 제기되기도 하였다. 또한 감리방식이 책임감리로 획일화됨에 따른 문제와 책임감리 대상이 아닌 중·소규모 공사에 대한 부실 우려로 2001년도 7월부터 시공감리 및 검측감리제도를 새롭게 도입하였다.

#### 사. 설비감리의 경우

한편, 전기공사와 소방공사 그리고 정보통신공사 등 각 공정별 설비감리는 전력기술관리법, 소방시설공사법, 정보통신공사법 등의 규정에 따라 이루어지며 공공공사와 민간공사 모두 동일하게 적용된다. 전기감리의 경우 1995년 12월에 전력기술관리법이 제정되면서 전력시설물에 대한 감리를 전기감리업으로 등록한 감리업체 및 감리원에게만 수행할 수 있도록 하였으며, 소방감리는 책임감리의 시행직전인 1993년 12월에 소방법이 개정되어 이에 따라 시행되었다가 그 후 소방시설공사법에 대한 감리체도로 개정되었고, 정보통신감리는 1997년 8월에 전기통신공사법을 정보통신공사법으로 개정하면서 정보통신공사에 대한 감리제도를 신설하여 정보통신 관련분야의 자격을 보유한 업체만 감리업무를 수행할 수 있도록 하여 현재에 이르고 있다.



#### 아. 건설기술진흥법으로의 개정

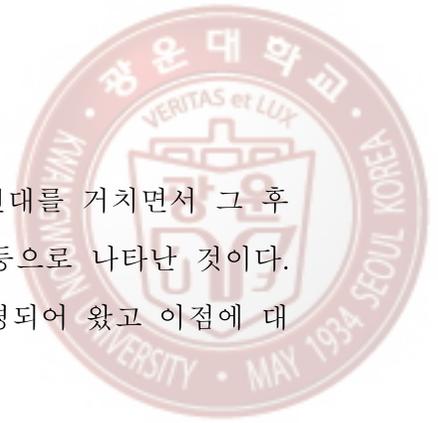
이후, 종전의 감리제도의 대대적인 개편이 있었는데, 2013. 5. 22. 종전 건설기술관리법 상에 규정되어 있던 감리제도가 폐지되어 건설사업관리 업무와 통합되고 건설기술관리법이 건설기술진흥법으로 제명이 변경되는 개정이 이루어져 2014. 5. 23.부터 시행하게 되었다.

#### 자. 소결

이처럼 건축공사 감리제도는 1963년 건축사법에 건축공사에 대한 감리업무를 처음으로 규정한 이래 지속적인 변화를 해 왔다. 감리제도가 여러 법에서 규정되고 새로운 감리제도가 도입된 것은 알고 보면 건설사고들과 밀접한 관련이 있고 특히 책임감리제도는 공사의 부실방지를 위해 탄생하였다고 할 수 있다.

그러나 책임감리제도 도입 당시의 입법취지와는 반대로, 시간이 지날수록 부실방지를 위한 규정이 약화되어 갔는데 규제개혁이라는 정책에 따라 주택건설공사 감리대상에서 13개 공종을 제외시킨 것이 그러하고, 종전 건설교통부가 제정 고시하던 감리대가 기준 폐지가 그러하며, 책임감리대상공사를 공사비 50억 원 이상 22개 공종에서 공사비 100억 원으로 그리고 또 다시 공사비 200억 원으로 점차적으로 상향조정한 것이 그러하다. 이러한 제도변화가 부실공사를 제도적으로 방지하고자 했던 최초 감리제도의 도입취지를 무색하게 만들고 있다.

우리나라의 건설산업은 1960~70년대를 거치면서 빠르게 완공하고 공사장에서 많은 이익을 내는 것을 최고의 가치로 여겼고 그러한 분위기에 휩쓸려 모든 건설업체들이 품질보다는 빨리 완공하고 적당히 시공하면서 많은



이익을 창출하는 것에만 신경 쓰다 보니 1980~90년대를 거치면서 그 후 유증이 삼풍백화점 붕괴사고, 성수대교 붕괴 사고 등으로 나타난 것이다. 사정이 그러함에도 이처럼 감리제도가 왜곡되게 변경되어 왔고 이점에 대해 비판의 목소리가 작지 않다.

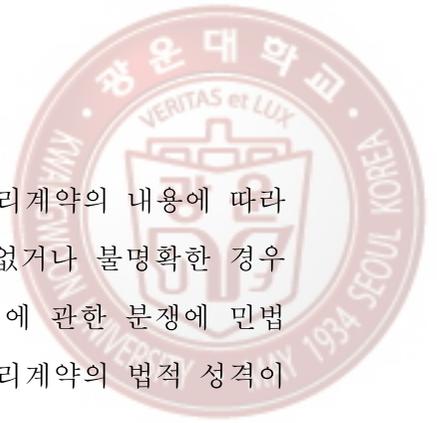
그러나 다른 한편으로 살펴보면, 감리제도가 부실시공예방을 위해 존재함을 부인할 수 없지만 감리제도의 존재의의가 과연 부실시공예방에만 있다고만 할 수 있을 지 의문이 아닐 수 없다. 외국의 감리제도를 검토해보면 더더욱 그러한 의문은 더욱 커진다고 할 수 있다. 감리제도의 존재 목적은 규제 위주의 부실시공예방에만 있는 것이 아니고 시공에서의 품질관리 그리고 건축물의 질적 향상의 도모라는 점도 있다 할 것인데 우리나라의 경우 선진 외국의 예에서와 같은 품질관리 등에 관한 고려가 없이 연혁적으로 오로지 부실시공예방을 위한 제도강화 방향으로 진행하여 왔었다. 그렇지만 정작 부실시공예방을 위해 만들었던 제도조차 축소하여 버려 종당에는 감리제도의 존재가치를 몰각시켜버리는 결과가 되어 버렸다.

감리제도에 대해 단순하게 규제 위주의 부실시공예방만 논하는 것은 적절치 않고 시공에서의 품질관리 그리고 건축물의 질적 향상이라는 측면도 고려하여야 할 때이므로 감리에 대한 제도 및 연구도 그와 같은 방향으로 심화되어야 할 것이다.

### 3. 감리계약의 법적 성질 및 법률관계

#### 가. 감리계약의 법적 성질

##### (1) 감리계약의 법적 판단의 중요성



건설감리계약에 관하여 분쟁이 있을 경우 우선 감리계약의 내용에 따라 처리하게 되나 만일 감리계약에 분쟁 관련 조항이 없거나 불명확한 경우 감리계약의 법적 성질을 무엇으로 보느냐에 따라 이에 관한 분쟁에 민법의 어느 규정을 적용할 것인지가 결정되므로 건설감리계약의 법적 성격이 무엇인가 구분하는 것이 중요하다.

그런데 공사감리계약은 건축물을 설계도서의 내용대로 건물이 완성하게끔 확인하고 지도·감독한다고 하는 일정한 일의 완성을 목적으로 하고 있는 것이므로 도급의 성격을 가지고 있는 한편, 다른 한편으로는 감리자가 자신의 전문지식을 기초로 하여 건축주와는 독자적으로 판단하여 감리 업무를 수행하므로 위임의 성격도 가지고 있다고도 볼 수 있다. 감리계약을 어떻게 보느냐의 문제는 단순한 이론적인 문제에 귀결되는 것이 아니라 그 결과에 있어 민법상 많은 차이가 발생하게 된다.

감리계약을 도급계약으로 보게 되면 감리자는 수급인으로서의 하자담보 책임을 져야 하며(민법 제667조 제1항), 하자담보책임의 존속기간은 특별한 사정이 없는 한 감리계약이 종료된 때로부터 1년이 된다(민법 제670조 제2항). 또한, 하자보수에 갈음하여 또는 하자보수와 함께 손해배상책임을 지게 된다(민법 제667조 제2항). 감리 도중 감리자에게 책임 없는 사유로 이행불능이 된 경우 도급계약설에 따르면 보수청구권이 발생하지 않는다(민법 제537조). 반면, 감리계약을 위임계약으로 볼 경우에는 감리자에게 과실이 있는 경우 설계계약이 종료된 때로부터 10년간의 채무불이행에 의한 손해배상책임을 지게 된다. 감리 도중 감리자에게 책임 없는 사유로 위임이 종료되더라도 감리자는 이미 처리한 사무의 비율에 따른 약정보수를 청구할 수 있다(민법 제683조 제3항). 이러한 차이가 있기 때문에 감리



의 법적 성질을 규명할 필요가 있다<sup>2)</sup>.

## (2) 학설의 대립

건설감리계약의 법적 성질에 대하여 이를 도급계약으로 보는 견해와 위임계약으로 보는 견해가 있다.

### (가) 도급계약으로 보는 견해의 논거

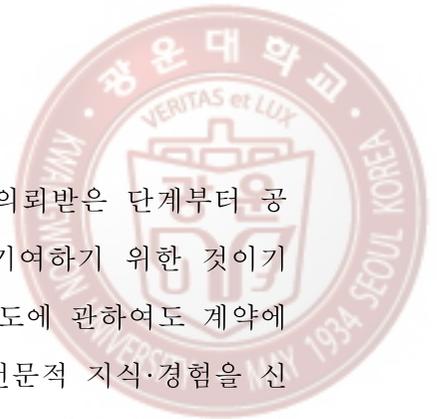
감리계약은 감리라는 업무의 완성을 약정하고 그 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 것이기 때문에 도급계약이라고 한다.<sup>3)</sup> 감리계약을 도급계약으로 해석하려는 견해는 주로 감리계약의 한쪽 당사자인 건축주를 두텁게 보호하려는 입장이다. 이 견해에 의하면, 감리계약을 도급계약으로 해석하게 되면 물건으로서의 건축물의 하자가 증명되는 경우 곧바로 감리의 하자, 나아가 감리자의 주의의무위반이 강하게 추인되어 건축주의 증명책임이 경감되고, 이에 대해 감리자는 무과실책임의 면책사유로서 불가항력 또는 그에 준하는 사유인 건축주의 행위 또는 제3자의 행위에 기인한 것이라는 점 등을 증명하여 그 책임을 면할 수 있고 감리자가 단순히 선관주의의무를 충족하여 감리업무를 수행하는 것으로는 족하지 않으며 감리자는 건축물의 설계대로 하자 없이 건축하는 데 책임을 진다고 해석하는 것이 건축물의 안전성 혹은 사회안전 차원에서도 타당하다고 한다.

### (나) 위임계약으로 보는 견해의 논거

감리계약은 전문적 지식·능력에 의한 재량적 사무처리라는 색채가 강

2) 배태민, 건설분쟁실무, 진원사(2011) 154면

3) 日向野弘毅, 建築家の民事責任, -設計監理契約の法的性質を中心として- 判例タイムズ 748호 28면

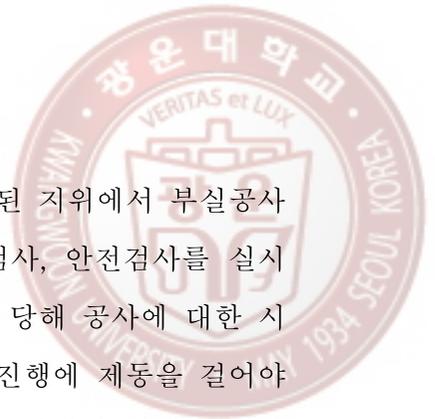


하고 감리자는 신뢰관계를 바탕으로 건축주로부터 의뢰받은 단계부터 공사종료시까지 건축주를 대신하여 그 목적 실현에 기여하기 위한 것이기 때문에 위임계약이라 한다.<sup>4)</sup> 즉, 감리업무의 방법·정도에 관하여도 계약에 구체적으로 정하여져 있는 경우는 적고, 설계자의 전문적 지식·경험을 신뢰해서 재량의 여지가 상당히 광범하게 인정되어 있는 것이 통례이고 따라서 감리계약은 도급계약의 본질인 ‘일정한 일의 완성’이라는 색채는 적은 반면에 위임계약에 전형적인 ‘전문적 지식·능력에 의한 재량적 사무처리’라는 색채가 강한 점, 감리자는 신뢰관계를 바탕으로 하여 건축주로부터 의뢰받은 단계부터 공사종료시까지 건축주를 대신하여 그 목적실현에 기여하기 위한 시공을 감리하는 계속적·통일적 업무의 수행을 의뢰받고 있다고 할 수 있는 점, 실무에서도 감리자가 그의 책임 없는 사유로 감리업무의 수행을 중단하였을 경우에는 공사감리업무의 수행 비율에 따라 보수를 지급 받고 있고 이는 타당하다고 할 것인데, 이는 위임에 따른 수임인의 보수청구권에 관한 민법 제686조 제3항에 부합하는 관행인 점, 실제 잘못된 감리로 인하여 그 결과가 현실화되기까지는 상당한 시일이 걸리는데, 만약 감리계약을 도급계약이라고 보아 하자담보책임에 관한 1년의 제척기간을 적용한다면 오히려 건축주의 권리를 침해하게 된다는 점 등을 종합하여 보면, 감리계약은 그 법적 성질이 위임계약이라고 한다.

### (3) 대법원의 판단

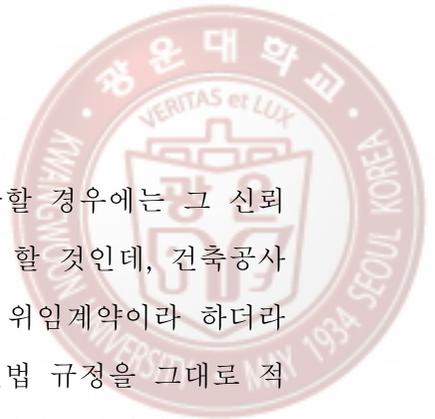
건설감리계약의 법적 성질에 관하여 최초로 밝힌 판례는 대법원 2000. 8. 22.선고 2000다19342판결로서 대법원은 “건설기술관리법 제2조 제9호, 주택건설촉진법 제33조의6 제2항·제3항·제8항, 같은 법 시행령 제34조의6 제3항, 제34조의7, 제34조의9, 제34조의10 등 제반 공사관계법규의 규

4) 고영환, “건설공사 감리에 관한 소고” 건설재판실무논단(서울중앙지방법원 건설소송실무연구회) 481면



정들에 의하면 건설공사의 감리자는 제3자적인 독립된 지위에서 부실공사를 방지할 목적으로 정기적으로 당해 공사의 품질검사, 안전검사를 실시하여 만일 부적합한 공사가 진행되고 있는 경우라면 당해 공사에 대한 시정, 재시공, 중지요청까지도 하여야 하는 등 공사의 진행에 제동을 걸어야 할 필요도 있고, 공정이 계획대로 진행되고 있는가를 면밀히 살펴 예정된 공기를 준수하지 못할 우려가 있는 경우에는 그 원인을 분석하고 그 결과를 보고하는 사무도 담당하고 있는 것이기 때문에 공사의 진척이 부진하거나 공정이 예정대로 진행되지 않는다고 하여 그에 병행하여 아무런 감리업무를 수행하지 아니한 채 이를 그대로 방치하거나 나아가 적법한 절차를 거치지 아니한 채 함부로 감리원을 공사현장에어 철수시켜서는 아니 되는 것을 그 기본적 사무의 내용으로 하고 있으므로, 감리의 대상이 된 공사의 진행정도와 수행할 감리업무의 내용이 반드시 비례하여 일치할 수 없는 것은 그 업무의 속성상 당연하다 할 것이고, 따라서 주택 등 건설공사감리계약의 성격은 그 감리의 대상이 된 공사의 완성 여부, 진척정도와는 독립된 별도의 용역을 제공하는 것을 본질적 내용으로 하는 위임계약의 성격을 갖고 있다고 봄이 상당하다”고 판시하여(대법원 2000. 8. 22. 선고 2000다19342판결) 감리계약을 위임계약으로 보았다. 위 판결 이후 대법원 2001. 5. 29. 선고 2000다4001판결과 대법원 2001. 9. 7. 선고 99다70365판결에서도 이를 인용하여 주택건설촉진법에 의한 책임감리계약의 법적 성질을 위임계약으로 보고 있다.

다만, 대법원은 파산의 경우에는 감리계약에 대하여 위임계약에 관한 규정을 그대로 적용할 수 없다고 판시하였는바, 대법원은 2003. 1. 10. 선고 2002다11236판결에서 “민법 제690조가 위임계약의 일방당사자의 파산을 위임계약의 종료사유로 하고 있는 것은 위임계약이 당사자사이의 신뢰관

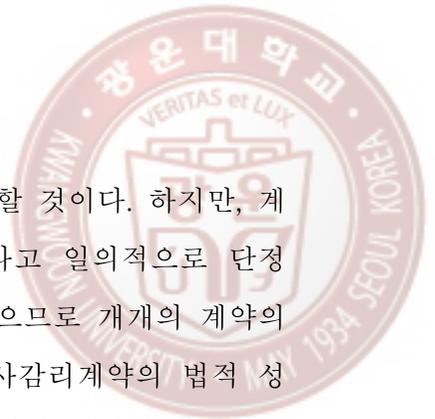


계를 바탕으로 하고 있으므로 당사자의 일방이 파산할 경우에는 그 신뢰 관계를 유지하지 어렵다는 데 그 기초를 두고 있다 할 것인데, 건축공사 감리계약은 그 법률적 성질이 기본적으로 민법상의 위임계약이라 하더라도 감리계약의 특수성에 비추어 위임계약에 관한 민법 규정을 그대로 적용할 수는 없으므로 주택건설촉진법에 따른 공동주택건설사업계획승인을 얻은 공동사업주체가 사업계획승인권자의 감리자 지정에 따라 공동으로 감리계약을 체결한 경우 그 공동사업주체의 1인이 파산선고를 받은 것만으로는 민법 제690조에 따라 감리계약이 당연히 종료된다고 볼 수 없다”고 판시하였는데 이렇게 판시하였다하여 이를 두고 종전 위임계약으로 보는 판례와 배치된다고는 할 수 없고 감리계약의 특수성에 비추어 예외적인 경우에는 위임계약에 관한 민법 규정의 적용의 배제를 허용할 수 있다는 취지로 보인다.

#### (4) 검토

감리계약에서 달성하여야 하는 ‘일의 완성’이라는 것은 설계도서의 내용대로 건물이 완성되게끔 확인하고 지도·감독한다는 추상적인 개념인 반면, 감리업무의 방법, 정도에 관하여는 계약에 의해 구체적으로 정하여진 것은 적고 감리자 자신의 전문적 지식과 경험을 신뢰하여 재량의 여지가 상당히 광범하게 인정되고 있는 것이 실정이다.

감리자는 건축주를 대행하여 건축주의 이익을 위하여 시공자와 대치하는 입장이므로 감리계약은 설계자와 건축주 사이의 강한 신뢰관계를 기초로 하고 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 본다면 공사감리계약에는 도급계약의 본질이라고 하는 ‘일정한 일의 완성’이라고 하는 측면은 약하고 위임계약의 전형이라 할 수 있는 ‘전문적인 지식능력에 의한 재량적 사무처리’



라고 하는 색채가 강하므로 위임계약설이 타당하다 할 것이다. 하지만, 계약자유의 원칙상 모든 공사감리계약이 위임계약이라고 일의적으로 단정 지을 수는 없고 중간적인 성격의 계약도 있을 수 있으므로 개개의 계약의 취지 내용에서 개별적으로 판단할 필요가 있다. 공사감리계약의 법적 성질에 관하여 논하고 있는 우리나라의 학설은 위임계약설 이외에 반대설을 찾아보기는 어렵다.

#### 나. 법률관계

##### (1) 감리계약이 중도에 종료된 경우 감리대가의 정산

###### (가) 감리계약의 중도해지와 그에 따른 법률관계

감리계약의 법적 성질을 위임으로 본다면, 계약당사자는 언제나 감리계약을 해지할 수 있다. 다만, 상대방에게 불리한 시기에 감리계약을 해지한 때에는 그 손해를 배상하여야 한다(민법 제689조). 또한 상대방에게 채무불이행이 있다면 그것을 이유로 감리계약을 해지할 수 있고(민법 제544조, 제546조) 이 경우 상대방에게 채무불이행에 의한 손해배상을 청구할 수 있다. 감리계약이 중도에 종료된 경우 감리사는 이미 한 일에 대한 보수를 청구할 수 있다.

###### (나) 감리대가의 정산

감리자의 귀책사유 없이 감리계약이 중도에 종료된 경우 감리대가를 어떻게 정산하여야 하는지가 문제된다. 그런데 감리계약을 준위임계약 또는 위임계약으로 보는 한 “수임인이 위임사무를 처리하는 중에 수임인의 책임 없는 사유로 인하여 위임이 종료된 때에는 수임인은 이미 처리한 사무의 비율에 따른 보수를 청구할 수 있다”고 규정한 민법 제686조 제3항에 따라 감리자는 감리업무가 종료될 당시에 그가 처리한 사무의 비율에



따른 보수를 청구할 수 있다고 할 것이다.

그러나 여기서 감리자가 수행한 사무처리의 비율을 어떻게 정할 것인가가 문제되고 이에 대해서는 ㉠ 감리중단시까지의 건축공정률에 따르자는 주장, ㉡ 실제 감리 수행기간을 기준으로 보수를 정하자는 주장, ㉢ 감리자가 이미 처리한 감리사무의 내용에 따라 산정하여야 한다는 주장 등의 의견이 있다.

우선, 감리중단시까지의 건축공정률에 따르자는 주장에 대해 대법원은 다음과 같은 이유로 배척하였다. 즉, 대법원은 “건설기술관리법 제2조 제9호 등 제반 공사관계 법규의 규정들에 의하면 건설공사의 감리자는 제3자적인 독립된 지위에서 부실공사를 방지할 목적으로 장기적으로 당해 공사의 품질검사, 안전검사를 실시하여 만일 부적합한 공사가 시행되고 있는 경우라면 당해 공사에 대한 시정, 재시공, 중지 요청까지도 하여야 하는 등 공사의 진행에 제동을 걸어야 할 필요도 있고, 공정이 계획대로 진행되고 있는가를 면밀히 살펴 예정된 공기를 준수하지 못할 우려가 있는 경우에는 그 원인을 분석하고 그 결과를 보고하는 사무도 담당하고 있는 것이기 때문에 공사의 진척이 부진하거나 공정이 예정대로 진행되지 않는다고 하여 그에 병행하여 아무런 감리업무를 수행하지 아니한 채 이를 그대로 방치하거나 나아가 적법한 절차를 거치지 아니한 채 함부로 감리원을 공사현장에서 철수시켜서는 아니 되는 것을 그 기본적 사무의 내용으로 하고 있으므로 감리의 대상이 된 공사의 진행 정도와 수행할 감리업무의 내용이 반드시 비례하여 일치할 수 없는 것이 그 업무의 속성상 당연하다고 할 것이고, 따라서 주택 등 건설감리계약의 성격은 그 감리의 대상이 된 공사의 완공 여부, 진척 정도와는 독립된 별개의 용역을 제공하는 것



을 본질적 내용으로 하는 위임계약의 성격을 갖고 있다고 봄이 상당하다”고 판시하여 건축공정률에 따른 사무처리 비율 확정 방식은 타당하지 않다는 취지로 판단하였다.<sup>5)</sup>

다음으로, 실제 감리 수행기간을 기준으로 하여 보수를 정하자는 입장을 살펴보면, 건축실무상 총 감리기간 중 감리자가 실질적인 감리를 시작한 날로부터 감리를 중단한 날까지의 감리일수의 비율에 따라 감리비를 정산하는 것이 건축업계의 관행이고,<sup>6)</sup> 일부 하급심 판례도 감리수행기간을 기준으로 하여 감리비 정산을 인정하고 있다.<sup>7)</sup> 그러나 감리계약상 특약으로 감리일수에 따라 보수를 지급하기로 약정하였으면 이에 따르는 것이 타당하지만, 이러한 특약이 없을 때에는 일률적으로 감리수행기간만을 기준으로 하여 사무처리비율을 산정하는 것도 민법 제686조 제3항의 취지에 부합하지 않다.

그렇다면, 감리계약의 성질과 감리보수비에 관한 제반 규정을 종합할 때 감리계약이 도중에 종료된 경우 이미 처리한 감리업무에 대한 보수의 범위는 감리업무의 사무처리 내용을 중심으로 정하여야 함이 타당하다고 할 것이다. 따라서 기간으로 보수가 정해진 경우에는 감리업무가 실제 수행되어 온 시점에 이르기까지 그 이행기가 도래한 부분에 해당하는 약정보수금을 청구할 수 있을 것이다. 또한 후불의 일시불 보수약정을 하였거나 또는 기간보수를 정한 경우에도 아직 이행기가 도래하지 아니한 부분에 관하여는 감리인에게 귀책사유 없이 감리가 종료한 경우에 한하여 이미

5) 대법원 2000. 8. 22. 선고 2000다19342판결, 대법원 2001. 5. 29. 선고 2000다40001판결.  
6) 반면 감리인의 귀책사유로 감리자가 교체된 경우에는 주택건설촉진법시행령 제34조의9 제4항의 규정과 같이 건축공사의 공정률에 따라 감리비를 정산하는 것이 관행이라고 한다.  
7) 대전고등법원 2000. 6. 22. 선고 99나2278판결; 서울고등법원 2001. 7. 28. 선고 2000나6584판결 등.



처리한 사무의 비율에 따른 보수를 청구할 수 있다.

이때 감리업무의 처리비율을 정함에 있어서는 이러한 경우에 대비한 당사자의 특약이 있으면 그에 따르되, 그러하지 않다면 관련 법규상의 감리업무에 관한 규정 내용, 전체 감리기간 중 실제 감리업무가 수행된 기간이 차지하는 비율, 실제 감리업무에 투입된 감리인의 등급별 인원수 및 투입기간, 감리비를 산정한 기준, 업체의 관행 및 감리대상이 된 공사의 진척 정도 등을 종합적으로 고려하여 처리비율을 정하는 것이 타당하다고 하겠다.<sup>8)</sup>

## (2) 감리비의 감액

대체로 공사가 중도에 중단된 경우 그 때까지의 공사기성고는 미미한데 비하여 이미 지급한 감리비 총액이 상당한 액수에 이르고 감리비를 받지 못한 기간 동안 실제 감리업무를 한 내용도 미약한 경우, 그것이 감리회사가 책임질 것이 아니라고 하더라도 상당하다고 인정되는 범위내의 보수액으로 감액할 수 있는지 문제된다.

감리계약의 본질을 위임계약으로 보는 한 그 금액이 제반사정에 비추어 지나치게 과다하여 신의성실의 원칙이나 형평의 원칙에 반한다고 볼 만한 특별한 사정이 있는 경우에는 예외적으로 신의칙 또는 형평의 원칙을 들어 감액할 수 있다고 보는 것이 일반적인 견해이다.<sup>9)</sup> 대법원도 “당초 약정된 감리비 미지급액 114,750,000원은 부당하게 과다하여 신의칙이나 형평의 원칙에 반하므로 5,500,000원으로 감액한 원심법원의 조치는 수공이

8) 대법원 2000. 8. 22. 선고 2000다19342판결; 대법원 2006. 11. 23. 선고 2004다3925판결.

9) 고영환, “건설공사 감리에 관한 소고” 「건설재판실무논단」(서울중앙지방법원 건설소송실무연구회), 496면; 윤재운, “건설분쟁 관계법” 박영사(2014), 550면.



간다”고 판시하기도 하였다.<sup>10)</sup>

### (3) 감리자의 책임

#### (가) 감리자의 손해배상책임

감리자는 감리계약에 기해 감리업무를 성실히 행하여야 하는 의무가 있다. 그런데 그 업무가 종료되어 건물을 완성한 후에도 건물이 건축주의 희망대로 되지 않았다는가 통상 갖추어야 할 성능을 갖추고 있지 않고, 이들이 감리상 과실에서 유래한다고 인정되는 경우에는 감리자는 건축주에 대하여 채무불이행책임 또는 불법행위책임을 진다.<sup>11)</sup> 다만, 건축물에 하자가 발생하였다고 하여 곧바로 감리자에게 하자로 인한 손해배상책임이 인정되는 것은 아니며, 별도의 감리상 주의의무 위반 사실에 대한 증명이 필요하다. 또한 건축주 이외에 제3자에 대하여 자신의 주의의무 위반으로 인한 부실한 감리로 손해를 입었다면 불법행위에 의한 손해배상책임을 부담함이 당연하다.<sup>12)</sup> 이 경우 건축업자도 채무불이행책임 또는 하자담보책임을 지기 때문에 대개 감리자는 건축업자와 연대해서 손해배상책임을 지고, 감리자가 건축주에게 손해배상을 한 때에는 건축업자에 대해 구상할 수 있을 것이다.

#### (나) 설계상 오류와 감리자의 책임

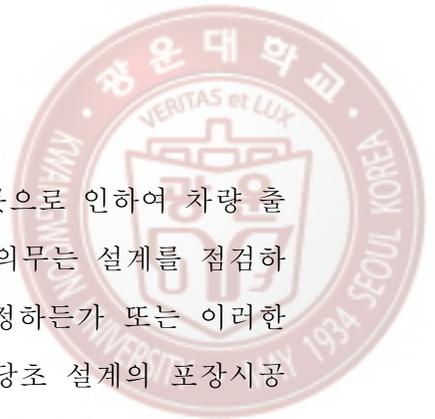
감리자가 설계상의 오류를 발견하지 못하고 간과한 경우 감리상의 책임을 물을 수 있는지 문제된다. 이에 관하여 독일함부르크 상급 지방법원 1991년 7월 8일 판결을 소개한다.<sup>13)</sup>

10) 대법원 2000. 7. 4. 선고 2000다16824판결.

11) 고영한, 앞의 글 496면.

12) 윤재운, 앞의 책 552면.

13) 고영한, 앞의 글 497면에서 재인용.



독일 함부르크 상급지방법원은 포장시공방법의 잘못으로 인하여 차량 출입구의 포장하자가 문제된 사안에서, 감리계약상의 의무는 설계를 점검하고 손해가 회피될 수 있을 때까지 설계 오류를 수정하든가 또는 이러한 오류를 시공자에게 지적하는 것이라고 판시하면서 당초 설계의 포장시공방법에 하자가 있지만 감리자는 거기에 구속되는 것이 아니므로 감리자는 건축시공이 당초 설계상의 방법에 일치하고 있다는 점을 내세울 수 없다고 판시하였다.

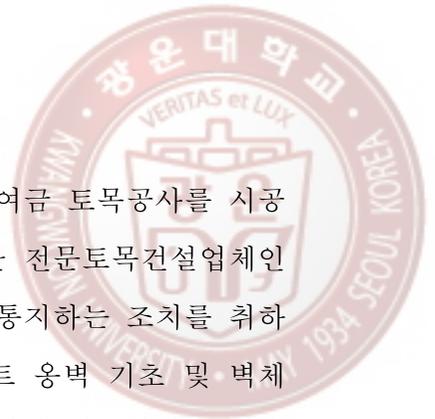
건축법에 의한 감리자의 업무내용을 규정한 건축법시행령 제19조 제5항, 제6항을 살펴보면 감리자에게 설계하자를 점검하여 이를 시정할 의무를 부과하고 있지만 건설기술관리법시행령 제105조 제1항 제14호, 시행규칙 제59조 제1항은 책임감리의 경우 비상주감리원의 업무내용으로 설계도서의 검토를 포함하고 있다. 이는 설계도서를 감리자의 안목으로 검열하여 기술적인 문제가 있다면 설계자와 협의하여 해결하라는 취지이다. 공사가 설계도면대로 시공하고 있는지 여부를 확인한다고 하는 감리의 본질적 성격상 감리자의 설계 오류 준부의 점검이 일반적으로 감리업무에 포함된다고 해석하는 것은 무리일 것이나, 책임감리의 경우에는 설계도서의 검토를 업무의 한 내용으로 포함하고 있는 규정에 비추어 통상의 감리원의 수준으로 설계도서를 점검하였더라면 발견할 수 있을 정도의 설계상의 오류라면 이를 간과하고 시공케 한 감리자의 경우에는 손해배상책임을 면할 수 없을 것이다.<sup>14)</sup>

(다) 감리자의 책임을 인정한 사례

법원은 다음과 같은 경우에 감리자의 책임을 인정하였다.

---

14) 윤재윤, 앞의 책 553면.



① 감리자가 시공자에게 전문토목건설업체로 하여금 토목공사를 시공하도록 권유한 후 선정된 토목공사 시공자가 적합한 전문토목건설업체인지 여부를 확인하여 토목공사의 시공자를 바꾸도록 통지하는 조치를 취하지 않고 공사설명회에서 아파트 주민들로부터 아파트 옹벽 기초 및 벽체가 연약하므로 시공시 주의하라는 요구를 받고도 2개의 어스앵커를 박은 후 균열이 진행될 것으로 판단하였음에도 5번째 어스앵커 작업까지 빨리 진행하여 완료하도록 지시하여 공사를 강행하게 한 경우.<sup>15)</sup>

② 매립지 지반굴착이 원래 CIP공법으로 설계되어 있었으나 시공자가 비용절감을 위하여 감리자와 협의를 거쳐 설계도서와 달리 목재토류벽 흠막이공법으로 시공함으로써 지반침하가 급격히 진행되었는데 감리자는 공사 중지 민원을 제기 받고서야 처음으로 공사현장에 나가 본 후 비로소 시공자에게 터파기작업의 공법을 변경할 것을 요구한 경우.<sup>16)</sup>

③ 감리자 또는 보조자가 현장을 제대로 확인하지 아니하여 설계도와는 달리 굴뚝 1개가 설치되지 아니한 채 벽 사이에 굴뚝대용의 파이프가 설치된 사실을 공사 도중이나 완공 후에도 이를 발견하지 못하고 건물현황과 달리 건축물 준공조서 및 검사조서를 작성하여 관할구청에 제출하게 한 경우.<sup>17)</sup>

④ 서울특별시 지하철 6호선 공사중 시공사가 중랑천 우안 현장의 콘크리트토류벽을 수직 연장시공하지 않은 것에 대하여 책임감리원이 5차례에 걸쳐 설계대로 시공할 것을 지시하였으나 시공사가 이를 이행하지 않

---

15) 대법원 2001. 9. 7. 선고 99다70365판결.  
16) 대법원 1997. 8. 22. 선고 97다19670판결.  
17) 대법원 1989. 3. 14. 선고 86다카2237판결.



고 있으므로 책임감리원으로서 시공자에게 재시공 내지 공사중지명령을 발하여 신속히 위 시정조치가 이행되도록 하여야 함에도 이를 게을리하여 수해 피해를 입게 된 경우.<sup>18)</sup>

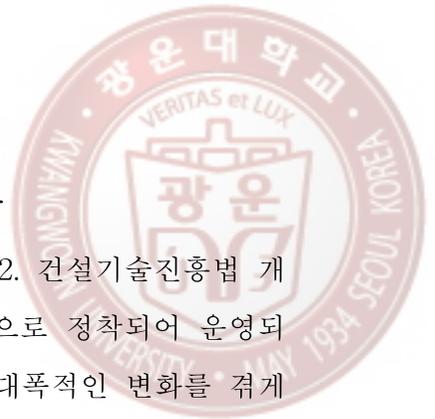
⑤ 한편, 도급인의 수급인에 대한 사용자책임을 규정한 민법 제757조와 관련하여 공사와 관련하여 불법행위로 인한 손해배상책임이 다투어지는 경우 감리자에 관하여도 사용자책임을 인정될 수 있는지 문제되는데, 사용자 및 피용자 관계의 인정의 기초가 되는 도급인의 수급인에 대한 지휘·감독은 건설공사의 경우에는 현장에서 구체적인 공사의 운영 및 시행을 직접 지시·지도하고 감시·독려함으로써 시공 자체를 관리함을 말하며, 단순히 공사의 운영 및 시행의 정도가 설계도 또는 시바서대로 시행되고 있는가를 확인하고 공정을 감독하는 데 불과한 경우는 여기에 해당하지 않는다.<sup>19)</sup>

#### (라) 손해배상청구권의 존속기간

감리계약의 성격을 준위임계약 혹은 위임계약으로 보면 그 채무불이행에 대한 건축주의 손해배상청구권은 원칙적으로 감리 종료시로부터 10년, 또는 5년(상법 적용시)이 지나면 시효로 인하여 소멸하게 된다. 그러나 수급인의 하자담보책임이 제척기간의 경과로 인하여 소멸한 후까지도 감리자의 책임이 존속하게 되면 형평을 잃게 된다는 문제점이 있고 이에 대해 수급인의 하자담보책임 제척기간의 경과로 인하여 소멸하는 경우 그 공사 하자에 기인한 감리자의 책임도 동시에 소멸하는 것으로 해석하자는 견해도 있을 수 있지만 해석론으로는 무리가 있고 입법적으로 해결해야 할 것으로 보인다.

18) 서울고등법원 2003. 1. 22.선고 2001나66866판결.

19) 대법원 1989. 8. 8.선고 88다카27249판결.



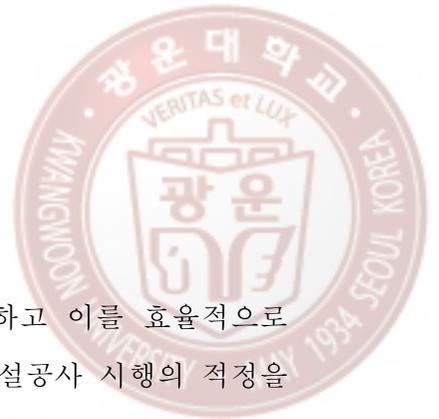
#### 4. 건설기술관리법 하에서의 감리제도 개관

국내의 감리제도는 종전 건설기술관리법(2013. 5. 22. 건설기술진흥법 개정 전 법률, 이하 ‘건설기술관리법’이라 칭함)을 기반으로 정착되어 운영되던 중 2013. 5. 22. 건설기술진흥법으로 개정되면서 대폭적인 변화를 겪게 되었다. 이하, 건설기술진흥법 개정 전 감리제도가 어떠하였는지를 살펴보고자 하겠다.

##### 가. 관련 법령상의 감리 규정

국내의 감리에 관한 관련규정은 분야별로 상이하다. 건축분야의 감리 중 정부기관 등에서 발주하는 공공공사에 대하여는 건설기술관리법(제27조)에 의해, 민간이 발주하는 민강공사에 대하여는 건축법(제25조) 및 주택법(제24조)에 의해 각기 규율되고 있고, 설비분야의 감리는, 소방설비공사의 경우는 소방시설공사업법(제16조)에 의해, 전기공사의 경우는 전력기술관리법(제12조)에 의해, 정보통신공사는 정보통신공사업법(제8조)에 의해 각각 규율되고 있다. 즉, 건축공사 감리의 경우, 사업시행자(발주청, 건축주)의 발주대상에 따라 공공공사와 민간공사로 나누어져 건설기술관리법, 주택법, 건축법 등의 각기 다른 법의 적용을 받고 있을 뿐 아니라 그 이외의 설비공사 감리도 소방시설공사업법, 전력기술관리법, 정보통신공사업법 등 각기 다른 법률의 적용을 받도록 되어 있었다.

그런 결과로 발주방법, 감리계약의 체결, 감리대상인 공사의 범위, 공사착공 전·후의 감리업무·범위, 배치기준, 감리원의 자격과 감리의 실시, 감리결과에 대한 통보 등이 각기 다른 개별법령에 의해 규율되어 감리용역을 수행하게 된다. 이하 각 법률에 기한 감리제도를 살펴보면 다음과 같다.



## 나. 건설기술관리법에 의한 공사감리

### (1) 개관

건설기술관리법은 건설기술의 연구·개발을 촉진하고 이를 효율적으로 이용·관리하게 함으로써 건설기술수준의 향상과 건설공사 시행의 적정성을 기하고 건설공사의 품질과 안전을 확보하여 공공복지의 증진과 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 1987년 10월 24일 법률 제3934호로 공포되었다. 건설기술관리법에 의한 공사감리는 책임감리, 검측감리, 시공감리 및 설계감리로 나누어 볼 수 있다.

### (2) 감리의 종류

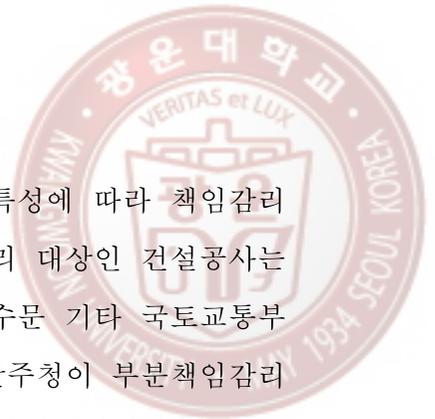
#### (가) 책임감리

책임감리제도는 감리전문업체가 당해 공사의 설계도서와 기타 관계서류의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하고, 품질관리·공사관리 및 안전관리 등에 대한 기술 지도를 하며, 발주자의 위탁에 의하여 관계법령에 따라 발주자로서의 감독권한을 대행하는 업무를 수행하는 것으로 이는 전면책임감리와 부분책임감리로 나누어진다.<sup>20)</sup> 전면책임감리는 계약단위별 공사전부에 대하여 책임감리를 하는 것을 말하며, 부분책임감리는 계약단위별 공사의 일부에 대하여 책임감리를 하는 것을 말한다.

발주청은 건설공사의 품질확보 및 향상을 위하여 그가 발주하는 건설공사에 대하여 감리전문회사로 하여금 책임감리를 하게 하여야 하는데(건설기술관리법 제27조), 전면책임감리 대상인 건설공사는 총공사비가 200억원 이상의 22개 공종<sup>21)</sup>의 공사로서(건설기술관리법시행령 제102조 제1항

20) 건설기술관리법 제2조 제11호.

21) 교량(길이 100미터 이상)이 포함된 공사, 공항, 댐축조, 고속도로, 에너지저장시설, 간척, 항만, 철도, 지하철, 터널공사가 포함된 공사, 발전소, 폐기물처리시설, 폐수종말처리시설, 하수종말처리시설, 상수도(급수설비는 제외), 하수관거, 관람집회시설, 전시시설, 연면적 5,000㎡이상인 공



제1호), 발주청이 소속직원의 인력수급 및 공사의 특성에 따라 책임감리가 필요하는 공사로 하고 있다. 그리고 부분책임감리 대상인 건설공사는 전면책임감리 대상이외의 공사로서 교량·터널·배수문 기타 국토교통부령이 정하는 주요구조물을 건설하는 건설공사 중 발주청이 부분책임감리가 필요하다고 인정하는 공사로 하고 있다(건설기술관리법시행령 제102조 제1항 제2호).

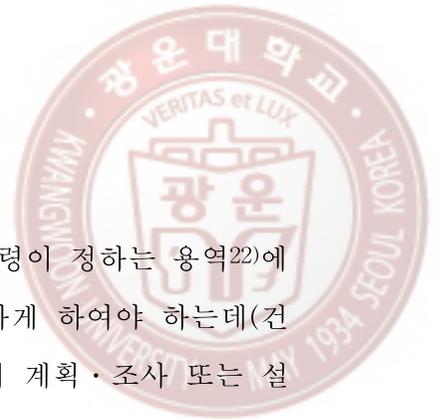
(나) 검측감리 및 시공감리

한편, 건설공사의 책임감리 등을 시행하지 아니하는 건설공사에 대하여 발주청은 건설공사의 품질확보 및 향상을 위하여 설계도서 기타 관계 서류와 관계 법령의 내용대로 시공되는지의 여부를 확인하고 품질관리·시공관리·안전관리 등에 대하여 감리와 관련된 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 감리전문회사로 하여금 검측감리 또는 시공감리를 하게 할 수 있다(건설기술관리법 제27조의2, 검측감리와 시공감리는 책임감리 의무대상이 아닌 중·소규모 공사의 품질확보 및 향상을 위하여 2001. 7.부터 검측감리와 시공감리제도를 도입하여 선택하여 수행할 수 있도록 하고 있다).

검측감리라 함은 발주자 측을 대리하여 건설공사가 설계도서 및 그 밖의 관계 서류와 관계 법령의 내용대로 시공되는지 여부를 확인하는 것을 말하며(건설기술관리법 제2조 제9호), 시공감리는 품질관리·시공관리·안전관리 등에 대한 기술지도와 검측감리를 하는 것을 말한다(건설기술관리법 제2조 제10호).

---

용청사, 송전공사, 변전공사, 300세대 이상의 공동주택.



#### (다) 설계감리

발주청은 그가 발주하는 설계 등 용역 중 대통령령이 정하는 용역<sup>22)</sup>에 대하여는 설계 등 용역업자로 하여금 설계감리를 하게 하여야 하는데(건설기술관리법 제22조 제1항), 설계감리는 건설공사의 계획·조사 또는 설계가 관계법령 및 건설공사설계기준 및 건설공사시공기준 등에 따라 품질 및 안전을 확보하여 시행될 수 있도록 관리하는 것을 말한다(건설기술관리법 제2조 제6호).

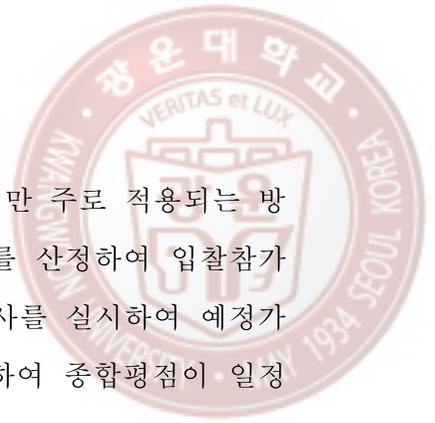
#### (4) 감리자의 지정 방법

발주청은 책임감리 등을 하게 할 감리전문회사를 선정하는 경우에는 당해 건설공사를 도급 받은 자 및 도급 받은 자의 계열회사를 감리전문회사로 선정하여서는 안 된다(건설기술관리법시행령 제103조 제1항). 발주청은 감리전문회사를 선정함에 있어 건설공사의 규모 및 구조물의 특수성 등을 감안하여 감리원으로 배치될 자의 자격의 종류, 기술수준 등을 따로 정할 수 있으며, 당해 공사의 특수성에 따라 필요하다고 인정하는 경우에는 감리원의 자격기준에 불구하고 특수한 기술을 가진 자를 감리업무에 참여하게 할 수 있다(건설기술관리법시행령 제103조 제2항).

또한, 정부 및 지방자치단체 등의 기술용역계약은 일반경쟁입찰, 제한경쟁입찰, 지명경쟁입찰, 수의계약에 의한 방법에 의해 체결되고 있고 책임감리용역의 발주시 발주자가 발주기관 및 사업의 특성에 따라 다양한 입

---

22) 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의한 1·2종 시설물의 건설공사의 기본설계(발주청이 설계감리가 필요하다고 인정하는 경우에 한한다) 및 실시설계, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의한 1·2종시설물이 포함되는 건설공사의 기본설계(발주청이 설계감리가 필요하다고 인정하는 경우에 한한다) 및 실시설계, 신공법 또는 특수공법에 의하여 시공되는 구조물이 포함되는 건설공사로서 발주청이 설계감리가 필요하다고 인정하는 공사의 기본설계 및 실시설계, 그 밖에 발주청이 설계감리가 필요하다고 인정하는 건설공사의 기본설계 및 실시설계(건설기술관리법시행령 제39조).



찰방식을 선택하여 적용할 수 있도록 규정하고 있지만 주로 적용되는 방식은 일반경쟁입찰방식으로 사업수행능력 평가점수를 산정하여 입찰참가 대상자를 선정하고 가격과 기술능력에 대한 적격심사를 실시하여 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자 순으로 심사하여 종합평점이 일정 점수 이상인 자를 낙찰자로 선정한다.

#### (5) 각 감리원의 업무

##### (가) 책임감리원의 업무

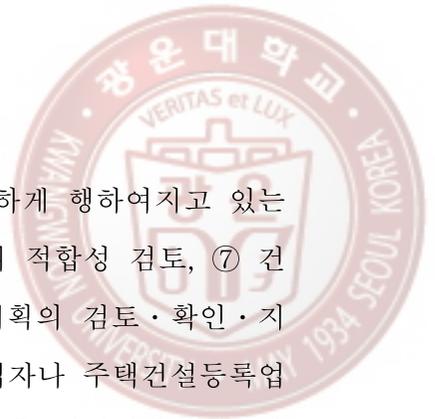
책임감리원의 업무는 다음과 같다.<sup>23)</sup> 즉, ① 시공계획의 검토, ② 공정표의 검토, ③ 건설업자 또는 주택건설등록업자가 작성한 시공상세도면의 검토·확인, ④ 시공이 설계도면 및 시방서의 내용에 적합하게 행하여지고 있는지 확인, ⑤ 구조물규격에 관한 검토·확인, ⑥ 사용자재의 적합성 검토·확인, ⑦ 건설업자 또는 주택건설등록업자가 수립한 품질관리계획에 대한 검토·확인 및 지도, 품질시험 및 검사성과에 관한 검토·확인, ⑧ 재해예방대책·안전관리 및 환경관리의 검토·확인, 그 밖에 안전관리 및 환경관리의 확인, ⑨ 설계 변경에 관한 사항의 검토·확인, ⑩ 공사 진척 부분에 대한 조사 및 검사, ⑪ 완공도면의 검토 및 준공검사, ⑫ 하도급에 대한 타당성 검토, ⑬ 설계내용의 현장조건 부합성 및 실제 시공가능성 등의 사전검토, ⑭ 그 밖에 공사의 질적 향상을 위하여 필요한 사항으로서 국토교통부령이 정하는 사항 등이다.

##### (나) 시공감리원의 업무

시공감리원의 업무는 다음과 같다.<sup>24)</sup> 즉, ① 시공계획의 검토, ② 공정표의 검토, ③ 건설업자 또는 주택건설등록업자가 작성한 시공상세도면의

23) 건설기술관리법 제27조 제4항, 동법시행령 제105조 제1항.

24) 건설기술관리법 제27조의2 제2항, 동법시행령 제105조 제2항.



검토, ④ 시공이 설계도면 및 시방서의 내용에 적합하게 행하여지고 있는지 확인, ⑤ 구조물규격에 관한 검토, ⑥ 사용자재의 적합성 검토, ⑦ 건설업자 또는 주택건설등록업자가 수립한 품질관리계획의 검토·확인·지도 또는 품질시험계획에 대한 확인·지도, ⑧ 건설업자나 주택건설등록업자가 실시한 품질시험 및 검사에 관한 검토·확인, ⑨ 재해예방대책·안전관리 및 환경관리 지도, ⑩ 설계변경에 관한 사항의 검토, ⑪ 공사 진척부분에 대한 조사 및 검사, ⑫ 완공도면의 검토 및 완공확인, ⑬ 하도급에 대한 타당성 검토, ⑭ 설계내용의 현장조건 부합 및 실제 시공가능 여부 등의 사전검토, ⑮ 그 밖에 공사의 질적 향상을 위하여 필요한 사항으로서 국토교통부령이 정하는 사항 등이다.

(다) 검측감리원의 업무

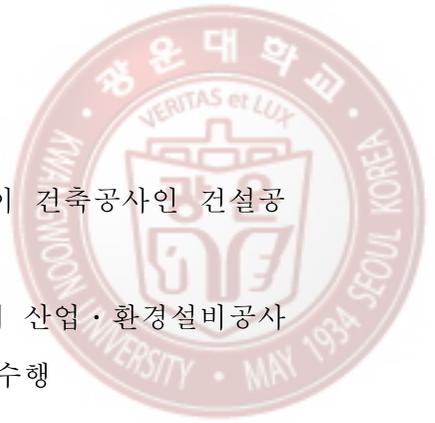
검측감리원의 업무는 다음과 같다.<sup>25)</sup> 즉, ① 시공이 설계도면 및 시방서의 내용에 적합하게 행하여지고 있는지 확인, ② 구조물규격에 관한 검토, ③ 사용자재의 적합성 검토, ④ 건설업자 등이 실시한 품질시험 및 검사성과에 관한 검토·확인, ⑤ 공사진척부분에 대한 조사·검사, ⑥ 완공도면의 검토 및 완공사실 확인 ⑦ 그 밖에 건설 공사의 질적 향상을 위하여 필요한 사항 등이다.

(6) 감리전문회사의 종류 및 업무범위(건설기술관리법 시행령 제107조)

(가) 종합감리전문회사: 종합공사 및 전문공사에 대한 책임감리 등을 수행

(나) 토목감리전문회사: 종합공사 중 주된 공종이 토목공사인 건설공사 및 해당 전문공사에 대한 책임감리 등 수행

25) 건설기술관리법 제27조의2 제2항, 동법시행령 제105조 제3항.



(다) 건축감리전문회사: 종합공사 중 주된 공종이 건축공사인 건설공사 및 해당 전문공사에 대한 책임감리 등 수행

(라) 설비감리전문회사: 종합공사 중 주된 공종이 산업·환경설비공사인 건설공사 및 해당 전문공사에 대한 책임감리 등 수행

#### (7) 감리원의 종류 및 자격

감리원은 수석감리사, 감리사, 감리사보 및 검측감리원 등으로 나뉘어져 있고 일정한 기술자격과 학력 및 경력을 요하고 있다(건설기술관리법시행령 제104조 제1항).

#### (8) 감리대가

건설기술관리법은 발주청이 책임감리, 검측감리 및 시공감리 등을 감리전문회사에 의뢰하는 경우에는 적정한 감리대가를 지급하여야 하며, 국토교통부장관은 그 대가를 지급하는 데에 필요한 기준을 정하여 고시하도록 규정하고 있다(건설기술관리법 제27조의4). 이에 따라 고시된 ‘건설공사감리대가기준’에 의하면 감리전문회사의 건설공사감리용역에 대한 대가는 원칙적으로 정액적산방식(직접인건비, 직접경비, 추가업무비용, 제경비와 기술료의 합계액으로 대가를 산출하는 방식)에 의하는 것으로서 통상 총공사비에 따라 투입될 감리인의 등급별 인원수를 산정한 다음 거기에 1인당 소요되는 직접인건비와 간접비용, 보상비를 곱하여 계산하도록 되어 있다.

(9) 벌칙 및 행정제재(건설기술관리법 제30조, 제33조, 제41조 내지 제44조)

① 고의에 의한 부실로 하자담보책임 기간에 주요시설물의 구조상 주



요부분에 중대한 손괴를 야기하여 일반인을 위협하게 하는 경우 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처해지게 된다.

② 고의에 의한 부실로 하자담보책임 기간에 주요시설물의 구조상 주요부분에 중대한 손괴를 야기하여 사람을 거나 사람을 다치거나 죽음에 이르게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처해지게 된다.

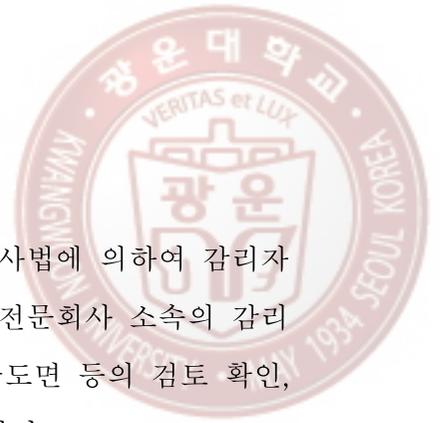
③ 업무상 과실로 주요시설물의 구조상 주요부분에 중대한 손괴를 야기하여 일반인을 위협하게 하는 경우 5년 이하의 징역·금고 또는 5천만원 이하의 벌금에 처해지게 된다.

④ 업무상 과실로 주요시설물의 구조상 주요부분에 중대한 손괴를 야기하여 사람을 다치게 하거나 죽음에 이르게 한 자는 10년 이하 징역·금고 또는 1억 원 이하의 벌금에 처해지게 된다.

다. 주택법에 의한 공사감리

(1) 주택공사 감리제도 도입 배경

종전 민간주택건설공사의 감리제도는 건축법 및 건축사법에 의하여 건축주가 임의로 감리자를 지정하여 사실상 감리자가 건축주에 예속되고 감리비도 적정하게 지급하지 않아 사실상 객관적인 감리가 불가능하였고 이는 결국 부실공사로 연결될 가능성이 높았다. 따라서 1994년 8. 16. 부실공사 방지대책의 일환으로 주택건설촉진법에 감리제도를 새로이 도입하여 시행하게 되었고, 2003년 5. 29. 주택건설촉진법이 주택법으로 전면 개정되면서 주택공사 감리제도는 현재에 이르게 되었다.



## (2) 주택법상 감리제도의 의의

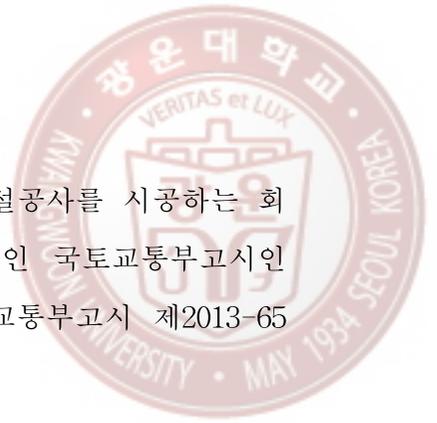
일정규모 이상의 공동주택건설공사에 대하여 건축사법에 의하여 감리자격이 있는 자 혹은 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사 소속의 감리원이 현장에 상주하며 시공계획, 예정공정표 및 시공도면 등의 검토 확인, 기타 주택법에서 정한 업무 등을 수행하는 것을 말한다.

## (3) 감리대상 공사

주택건설사업계획을 승인하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 주택건설공사를 감리할 자를 지정하여야 한다(주택법 제24조). 한편, 주택은 단독주택과 공동주택으로, 공동주택은 아파트·연립주택·다세대주택으로 구분되며, 감리대상인 주택은 사업계획승인대상인 주택을 말하며 단독주택의 경우에는 20호 이상, 공동주택의 경우는 20세대 이상이다(주택법 제24조 제1항, 동법 제16조 제1항, 동법시행령 제15조 제1항 제1호 내지 제2호). 주택법에 기한 공사감리의 대상은 20세대 이상 주택건설공사이지만 주택법 제24조 제1항 단서에는 사업주체가 국가·지방자치단체·한국토지주택공사·지방공사 등의 경우 감리대상에서 제외하고 있어 결국 민간공사에만 적용된다 할 것이다.

## (4) 감리자의 지정

사업계획승인권자는 건축사법 또는 건설기술관리법에 따른 감리자격이 있는 자를 감리할 자로 지정하여야 하는데(주택법 제24조 제1항), 시·도지사는 그 중 300세대 미만의 주택건설공사의 경우 건축사법에 따라 건축사업무신고를 한 자와 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사 또는 종합감리전문회사가, 300세대 이상의 주택건설공사의 경우 건설기술관리법상의 감리전문회사 또는 종합감리전문회사를 감리할 자로 지정하여야 한



다(주택법시행령 제26조 제1항). 다만, 당해 주택건설공사를 시공하는 회사의 계열회사는 제외한다. 감리자지정은 시행규칙인 국토교통부고시인 ‘주택건설공사 감리자 지정기준’(2013. 4. 12 국토교통부고시 제2013-65호)에 의거하여 이루어지고 있다.

#### (5) 감리자의 업무내용

감리자의 업무내용에 관하여 주택법에는 ① 시공자가 설계도서에 따라 적합하게 시공하는지 여부의 확인, ② 시공자가 사용하는 건축자재가 관계법령에 의한 기준에 적합한 건축자재인지 여부의 확인, ③ 주택건설공사에 대한 건설기술관리법 제24조의 규정에 의한 품질시험의 실시 여부의 확인, ④ 시공자가 사용하는 마감자재 및 제품이 사업주체가 시장·군수·구청장에게 제출한 마감자재 목록표 및 영상물 등과 동일한지 여부의 확인, ⑤ 그 밖에 주택건설공사의 시공감리에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항 등이 규정되어 있고(주택법 제24조 제2항 각호), 동법시행령에서는 ㉠ 설계도서가 당해 지형 등에 적합한지 여부의 확인, ㉡ 설계변경에 관한 적정성의 확인, ㉢ 시공계획·예정공정표 및 시공도면 등의 검토·확인, ㉣ 방수·방음·단열시공의 적정성 확보, 재해의 예방, 시공상의 안전관리 그 밖에 건축공사의 질적 향상을 위하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 사항에 대한 검토·확인 등을 규정하고 있다(동법 시행령 제27조 제1항). 더 나아가 국토교통부장관은 주택건설공사의 시공감리에 관한 세부적인 기준을 정하여 고시할 수 있고(동법 시행령 제27조 제2항), 이 규정 의하여 고시된 ‘주택건설공사 감리업무 세부기준’에 감리자의 업무내용이 자세하게 규정되어 있다.<sup>26)</sup> 주택법에 의한 감리업무는 시공감리업무의 성격으로 책무와 권한을 비교하여 본다면, 건축사법에 의한 공사

26) 국토교통부는 주택건설공사 감리자가 감리업무를 수행함에 있어 필요한 세부절차 및 방법을 정하기 위하여 ‘주택건설공사감리업무세부기준’(국토교통부 고시 제2013-613호)을 두고 있다.



감리보다는 많고, 건설기술관리법에 의한 책임감리보다는 적다고 볼 수 있다.

(7) 감리대가 지급

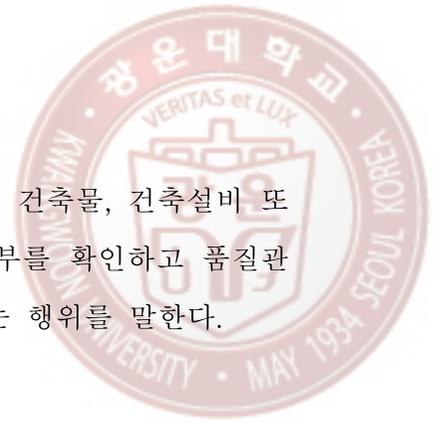
주택법은 사업주체로 하여금 감리자에게 공사감리비를 지급할 의무를 규정하고 있고(주택법 제24조 제6항) 이에 따라 ‘주택건설공사 감리비 지급기준’이 마련되어 있어 이에 근거하여 총공사비 비율방식이 적용되고 있다. 총공사비란 사업계획승인시 제출하는 총사업비에서 대지비, 부가가치세액, 간접비, 다른 법률의 규정에 의한 감리대상 공사비, 일반관리비, 이윤 등의 비용을 제외하되 입주자모집공고 승인시 공사비가 변경된 경우에는 이에 의한다.

(8) 다른 법률에 의한 감리자와의 협력

감리자는 전력기술관리법, 정보통신공사업법 및 소방시설공사업법의 규정에 의하여 감리업무를 수행하는 자와 서로 협력하여 감리업무를 수행하여야 하고, 다른 법률에 따른 감리자는 공정별 감리계획서 등 대통령령으로 정하는 자료를 감리자에게 제출하여야 하며 감리자는 제출된 자료를 근거로 다른 법률에 따른 감리자와 협의하여 전체 주택건설공사에 대한 감리계획서를 작성하여야 하고 감리자는 주택건설공사의 품질·안전 관리 및 원활한 공사 진행을 위하여 다른 법률에 따른 감리자에게 공정 보고 및 시정을 요구할 수 있으며, 다른 법률에 따른 감리자는 요청에 따라야 한다(주택법 제24조의2 참조).

라. 건축법에 의한 공사감리

(1) 건축사법에 의한 시공감리는 건축사 자신의 책임하에(보조자의 조

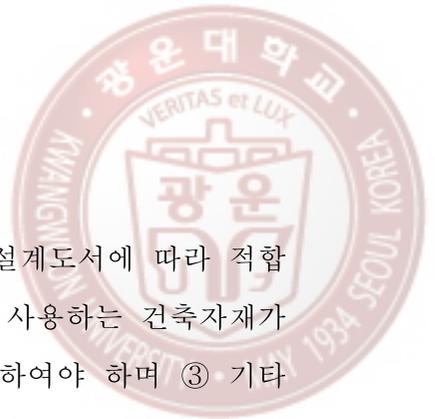


력을 받는 경우 포함) 건축법이 정하는 바에 의하여 건축물, 건축설비 또는 공작물이 설계도서 내용대로 시공되는지의 여부를 확인하고 품질관리·공사관리·안전관리 등에 대하여 지도·감독하는 행위를 말한다.

## (2) 공사감리의 대상 및 감리자 지정 방법

건축법 제11조에 따라 건축허가를 받아야 하는 건축물, 사용승인을 받은 후 15년 이상이 되어 리모델링이 필요한 건축물의 경우는 감리대상이 되고 이 경우 건축사를 공사감리자로 지정하여야 하여야 한다(건축법 제25조, 동법시행령 제19조 제1항 제1호). 또한 다중이용건축물을 건축하는 경우도 감리의 대상이 되며 이때는 건설기술관리법에 따른 건축감리전문회사·종합감리전문회사 또는 건축사를 공사감리자로 지정하여야 한다(건축법 제25조, 동법시행령 제19조 제1항 제2호).

건축법에 의한 건축물을 건축하는 경우에는 건축법시행령 제19조 규정에 의해 건축사를 공사감리자로 지정하도록 규정되어 있으며 이 경우 대부분이 민간인이 발주하는 공사인 관계로 감리자인 건축사와 수의계약 형태로 감리자가 지정되어 감리본연의 임무수행하는 데는 한계가 있다. 또한 다중이용건축물을 건축하는 경우에는 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사 또는 종합감리전문회사를 공사감리자로 지정하여야 하지만 건설기술관리법상의 책임감리대상인 건축물과 주택법상 도시지역 중 상업지역 또는 준주거지역 안에서 주택외의 시설과 주택을 동일한 건축물로 건축하는 경우에는 사업계획승인대상 건축물이라 하더라도(주상복합아파트 300세대 미만) 건축법에 의한 감리적용을 받도록 되어 있어 건축주가 감리회사와 계약을 체결하여 감리를 위임하므로 부실예방 및 품질확보에 어려움이 존재한다.



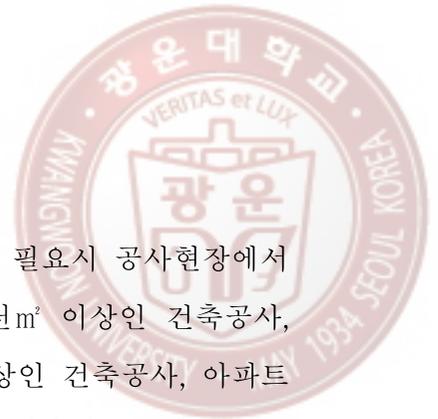
### (3) 건축법상의 감리업무<sup>27)</sup>

건축법상 건축공사의 감리자는 ① 공사시공자가 설계도서에 따라 적합하게 시공하는지 확인하여야 하고 ② 공사시공자가 사용하는 건축자재가 관계법령에 의한 기준에 적합한 건축자재인지 확인하여야 하며 ③ 기타 공사감리에 관한 사항으로 시행규칙으로 정하는 사항으로, 건축물 및 대지가 관계법령에 적합하도록 공사시공자 및 건축주를 지도, 시공계획 및 공사관리의 적정 여부 확인, 공사현장에서의 안전관리의 지도, 공정표의 검토, 상세시공도면의 검토·확인, 구조물의 위치와 규격의 적정여부의 검토·확인, 품질시험 실시여부 및 시험성과의 검토·확인, 설계변경의 적정여부의 검토·확인 등의 업무를 수행하여야 한다(건축법 제25조, 동법시행령 제19조 제6항, 동법시행규칙 제19조의2).

### (4) 감리대가 지급

(가) 건축사가 건축주로부터 감리업무 용역을 위탁받은 경우에는 기본적으로 건축사와 건축주간의협의를 의하여 그 대가를 약정하고 있는데 건축법에 의한 감리의 경우 대부분 수의계약의 형태로 이루어지고 있기 때문에 실질적인 감리대가는 현실과 거리가 있는 실정이다. 다만, 공공공사의 경우 ‘공공발주사업에 대한 건축사의 업무범위와 대가기준’(국토교통부 2012. 8. 22. 고시 제2012-553호)이 고시되어 있고 위 대가기준 제14조에 의하면 해당 공사를 그 복잡도에 따라 제1종(단순), 제2종(보통), 제3종(복합) 등 3가지 종류로 구분하고 여기에 공사비의 총규모에 따라 17단계별로 나누어 공사비의 0.84~2.46% 사이에서 일정요율을 차등 적용하여 산출하는 방식을 도입하고 있다.

27) 건축법 제25조, 동법시행령 제19조 제6항, 동법시행규칙 제19조의2.



#### (5) 감리원의 배치

건축공사 현장에 배치된 공사 감리자는 수시 또는 필요시 공사현장에서 감리업무를 수행하여야 하며 바닥면적의 합계가 5천㎡ 이상인 건축공사, 연속된 5개층 이상으로서 바닥면적 합계가 3천㎡ 이상인 건축공사, 아파트 건축공사인 건축공사의 감리에 있어서는 건축분야의 건축사보 1인 이상을 각 분야별 해당 공사기간 동안 각각 공사현장에서 감리업무를 수행하여야 한다(건축법시행령 제19조)

#### 마. 소결

우리나라의 건설공사에 적용되는 감리제도는 이처럼 매우 복잡하게 규정되어 있다. 사업주체에 따라 공공공사와 민간공사로 나뉘어, 200억 원 이상의 철도, 공항 등 22개 공종에 대한 공공공사는 건설기술관리법에 의하여 감리전문회사가 책임감리를 하고, 민간공사에 대해서는 건축법, 건축사법, 주택법에 의하여 일반 건축물, 다중이용 건축물, 300세대 이하의 공동주택, 300세대 이상의 공동주택 등으로 구분하여 각기 다른 감리제도를 시행하고 있다. 또한 건설설비분야 중 전기, 통신, 소방설비 공사에 대해서는 전력기술관리법, 소방시설공사업법, 정보통신공사업법의 규정에 따라 별도의 감리가 적용되고 있다.

### 5. 외국 감리제도의 현황

#### 가. 미국

미국은 연방정부와 주정부의 역할이 명확히 구분되어 주정부에 상당한 자치권이 주어지고 있다. 건설행정에 있어서도 마찬가지로 건설관련 제도에 있어서도 미국 전역을 대상으로 하는 법령은 시설물 관련법규 (Uniform Building Code)만 존재할 뿐 각 주마다 서로 다른 체계를 갖추



고 있다.

공공공사의 감리는 주정부(State government) 또는 발주기관에 따라 다양한 형태로 이루어지고 있으며, 발주기관의 재정적 능력 또는 기술력의 정도에 따라 자체적으로 감리업무를 수행하거나 민간업체를 선정하여 수행케 하고 있다. 발주자가 민간업체에 감리업무를 발주하는 경우 감리회사와 발주자 간의 의무, 책임 및 권한 등은 시설물관련법규(Uniform Blg Code) 범위 내에서 전적으로 양자 간 계약내용에 따르고 있되 다만, 엔지니어계약위원회(Engineers Joint Contract Committee)나 미공병단(COE)의 규정을 원용하고 있다.<sup>28)</sup>

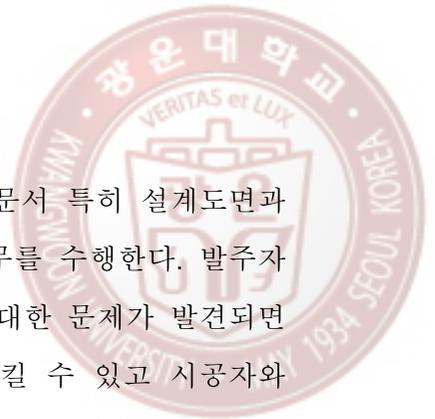
공사감리는 일반적으로 감독활동(Supervion), 검측행위(Inspection), 건설사업관리(Construction Management. CM) 등으로 구분되어 이루어지고 있다. 감독활동(Supervion)은 시공자가 자체적으로 수행하는 공사감독 활동으로 공사의 시공방법, 현장운영 등 시공행위에 대한 감독이고, 검측행위(Inspection)는 발주자가 계약문서, 설계도면, 시방서대로 공사가 시행되는지 검사하고 측정하는 것으로 가장 핵심적인 감리업무라 할 수 있다. 건설사업관리(CM)는 사업의 계획단계부터 설계 및 시공, 기술적인 검토, 사업관리 등에 이르기까지 전 분야에 걸쳐 발주자와의 계약에 따라 공사감리는 물론이고 관련된 다양한 역무를 제공하는 것을 말한다.<sup>29)</sup>

감리원은 'Engineer'와 'Inspector'로 구분되며 'Engineer'는 'Inspector'를 관리하고 기술적인 의사를 결정할 수 있는 권한을 행사한다. 'Inspector'는

---

28) 임동선 '감리관련 법규와 감리정책', 건설공사감리실무 수석감리사전문과정 제3집, 한국건설감리협회 2007, 678면.

29) 김예상외1, "미국의 설계경쟁력 어디에서 오나?", 보문당(2005), 168면.



단순히 시공작업을 검측하는 역할을 수행하며, 계약문서 특히 설계도면과 시방서대로 공사가 시행되고 있는가를 검측하는 업무를 수행한다. 발주자측에서 공사감리를 수행하고 있는 경우 작업내용에 대한 문제가 발견되면 Inspector가 즉시 재시공을 명하거나 작업을 중단시킬 수 있고 시공자와 의견이 일치하지 않는다면 상급 Inspector 또는 Engineer에게 즉시 보고하도록 되어 있지만 감리회사로 하여금 감리케 하는 경우 감리원에게 주어진 공사중지와 재시공명령권은 제한되고 있다.<sup>30)</sup>

감리대가의 산정은 표준감리대가 산정방식에 준하는 우리나라와는 달리 일정한 요율체계가 없고 시장원리에 따라 감리대가 결정되는데 통상 해당 공사의 특성, 감리회사가 수행하는 업무범위에 따라 즉, 계획설계단계에서부터 참여하는가 아니면 시공단계에만 참여하는가에 따라 감리용역비는 통상 총공사비의 3~10%선에서 결정되며 대금지급에 대한 계약방식은 총액계약, 단가계약 등 공사의 특성에 따라 다양한 형태가 있다.<sup>31)</sup>

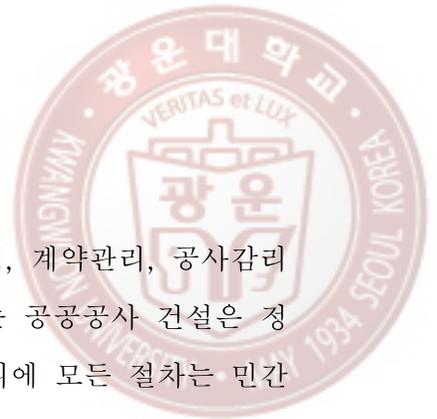
감리업무 수행을 위한 지침서는 특히, 대규모 공공공사의 경우 필요하지 않다. 왜냐하면 완벽에 가까운 설계도면과 시방서가 착공 전에 준비되기 때문이다. 시공자와 감리자가 모든 감리업무를 시방서 또는 계약서에 명시된 대로 수행하고 있다.

부실감리의 문제가 발생하는 경우 그에 대한 책임에 대하여 구체적으로 규정한 것이 없고 계약문화가 발달된 나라답게 계약법에 의한 손해배상 청구 등으로 문제를 해결하고 있다.

---

30) 성대현, “건축공사 감리제도의 법리에 관한 연구” 동의대학교 대학원 박사학위 논문(2009), 73면.

31) 이병석, “건설공사 감리제도의 개선방안에 관한 연구”, 중부대학교 석사학위논문(2008), 84면.



## 나. 영국

영국은 과거 공공공사에 대하여 계획, 시공자 선정, 계약관리, 공사감리 등을 정부차원에서 수행하였으나, 1990년 이후부터는 공공공사 건설은 정부가 입안과 예산을 확보하는 업무만 수행하고 그 외에 모든 절차는 민간 업체를 선정하여 일임하는 체제로 되어 있다. PSA(Property Service Agency: 우리나라의 조달청과 비슷한 기능을 가진 정부기관)가 민영화되기 전에는 제3자가 공사감리를 담당하는 형태도 존재하였으나 영국의 공공공사를 민간업체가 총괄하게 된 후부터는 공사관리를 총괄하는 회사가 품질관리체계를 수립하여 품질관리를 수행하고 있으므로 영국의 공사감리는 공사관리전문회사가 실시하는 품질관리 개념으로 이해된다.<sup>32)</sup> 1990년 이 기관의 모든 서비스 기능이 민간업체들에게 이양되고 정부조직에는 소수의 기술직만이 남아 발주기관을 대표하는 PM(project manager)의 역할을 담당하고 있다.

공공공사가 발주되는 형태는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 설계 또는 엔지니어링회사가 발주자에 의해 선정되고 발주자가 공사수행을 위해 다시 별개의 업체와 계약을 하는 관리계약(Management Contract: MC) 형태와 한 회사가 공사 관리뿐만 아니라 설계 또는 엔지니어링을 일괄 수행하는 설계·관리계약(Design, Management Contract: DMC)형태 두 가지 경우가 있다.<sup>33)</sup>

관리계약의 형태로 공사가 발주될 때, 설계자가 검측을 실시하기도 하지만 현장에서의 검측은 기본적으로 시공자가 책임을 지며 공사품질 확보를

32) 임동선, 앞의 논문 631~680면.

33) 이종국, “우리나라 건설공사 감리제도 및 기능 정립방안”, 광운대학교 석사학위논문(1999), 33면.



위해 공사관리전문회사는 품질관리체계를 수립하여 품질관리를 수행한다.<sup>34)</sup>

공사관리전문회사는 프로젝트의 계획, 설계도면 및 시방서 검토, 품질관리, 원가관리, 하도급자들에 대한 감독 등의 업무를 수행하며 공사현장에 적정 기술능력을 갖춘 관리직, 기술직, 감독 등을 배치하여 공사가 차질 없이 진행되도록 하고 있다. 공사관리전문회사에게 지급되는 대가를 결정하는 데에는 우리나라와 같이 일정한 요율체계가 있는 것이 아니다. 공사의 특성에 따라 계약에 의해 결정되며, 일반적으로 단순한 컨설팅 업무만을 수행할 때에는 주로 민간공사의 경우 총공사비의 1~2%, 관리계약 또는 DMC의 경우에는 총공사비의 4~6.5% 정도의 대가를 지급 받고 있다. 지급방식 역시 공사의 특성과 위험도에 따라 총액계약, 단가계약 등 다양한 형태를 취하고 있다<sup>35)</sup>. 기술자의 자격은 기술자의 보유를 범으로 정하고 있지는 않으나, 공사의 규모·특성에 따라 각 분야별 전문기술자를 컨소시엄형태로 구성, 계약에 의해 업무를 수행한다.

감리관련 법규로는 구조물법규(Bldg Regulation)가 있어 민간이나 공공부분의 모든 공사에 적용되나 최소한만을 규정하고 있다. 공사의 품질관리나 규격 등에 대해서는 영국표준협회의 기준에 따라야 하지만 대부분 시방서에 따라 회사단위로 품질관리지침서(Quality Management Manual)를 작성하여 감리를 포함한 품질관리까지도 이 지침에 따르고 있다.

당해 공사품질의 문제가 발생하였을 경우 모든 책임은 시공자에게 있다.

34) 김홍철외1 “건설공사 감리제도 개선방안에 관한 연구”, 서울산업대학교 논문집 제50집(1999), 203면.

35) 박환표외1 “건설감리제도의 성관분석 및 발전방안”, 대한건축학회논문집 21권9호 통권203호, 한국건설기술연구원, 2005, 43면.



다만 문제의 원인제공자가 다투어지는 경우 계약법에 따르게 되고 그러므로 법령보다는 계약서에 명시된 내용이 법적 효력의 근거가 되므로 계약서의 이행이 가장 중요하다.

한편, 1984년부터 공공공사에 참여하는 공사 관리전문회사 또는 설계 및 시공회사는 역무를 제공과 관련하여 발생하는 손해를 배상하기 위해 의무적으로 전문책임보험(Professional Indemnity Insurance:PII)에 가입하도록 되어 있다.

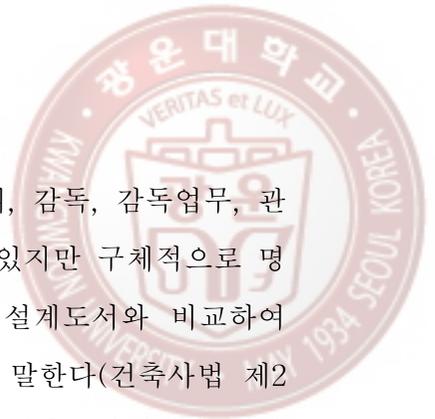
#### 다. 일본

일본의 건설공사 감리제도는 공공공사에 대한 공사감독 및 설계사에 의한 공사감리, 시공사의 자체감리의 형태로 구분되어 있다.

공공공사의 경우는 국가·지자체 등이 회계법, 지방자치법에 의거 대부분 해당 공사분야의 감독경험이 있는 공무원을 감독원(총괄·주임·감독원)으로 선발하여 감독업무를 수행케 하고 있다.<sup>36)</sup> 민간공사에 있어서는 설계의 연장업무로서 감리업무를 수행하고 있어 감리는 일반적으로 설계회사에서 수행하고 있는바, 시설물을 설계한 자가 시공이 설계도서대로 이루어지는지 확인하는 형태로 시공감리는 이루어지고 있다. 시공사도 자체적으로 자사가 생산하는 건설상품의 품질관리를 위해 전문인력을 확보하여 시공에 대한 기술지도 및 감독을 하고 있다. 감독업무를 수행하는 감독직원은 총괄감독원, 주임감독원 및 감독원으로 구분되며 총괄감독원은 감독총괄업무를, 주임감독원은 현장감독총괄업무를, 감독원은 일반감독업무를 담당한다.<sup>37)</sup>

36) 임동선 앞의 논문 679면.

37) 김예상외3 건설공사 감리제도 개선에 관한 연구, 한국건설기술연구원(1995), 112면; 임동선 앞



일본도 감리, 감리자, 감리업무, 설계감리, 공사감리, 감독, 감독업무, 관리등과 같은 감리제도에 연관된 용어들이 사용되고 있지만 구체적으로 명시하여 규정하고 있지는 않다. 공사감리란 공사를 설계도서와 비교하여 그것이 설계도서와 같이 실시여부를 확인하는 것을 말한다(건축사법 제2조 제6항). 건축사는 설계 및 공사감리를 하는 외에 건축공사계약에 관한 사무, 건축공사의 지도 감독, 건축물에 관한 조사 내지 감정, 그리고 건축에 관한 법령 또는 조건에 근거하여 업무를 할 수 있다(건축사법 제21조). 일반적으로 공사감리업무는 건축사법 제2조에 규정된 공사감리업무와 공사계약 및 지도감독에 관한 업무를 의미하는 것으로 합쳐서 통상업무라 한다.

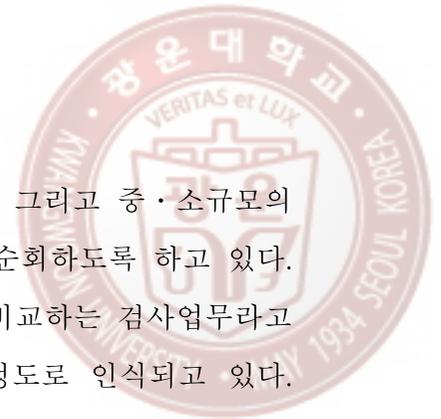
감리관련 법규는 건설업법, 건축사법 및 국토교통성 고시에 의하고 있으나 업무에 대한 분명한 정의가 없고 우리와 같은 구체적인 감리원 배치기준, 자격기준에 대한 명시규정도 없다. 다만, 1987년 감리기술자자격증제도를 도입하여 1996년부터 모든 공사에 감리기술자를 배치한다. 주택에는 소비자 보호를 위한 제조물 책임인 PL(Product Liability)법이 적용되고 있다.<sup>38)</sup>

일본 공사감리제도의 특징은 시공자가 건설관리 내에 자주적인 품질관리를 하고 있다는 점과 공사감리는 건설공사의 각 중점관리항목을 두어 항목별로 감리업무를 중점적으로 수행하는 중점감리 체계라는 점이다. 공사감리는 그 수행형태에 따라 상주 또는 비상주 감리로 나누어지는데 대규모 공사의 경우에 적어도 1인 이상이 상주하고 중요한 공사에서는 독립된

---

의 논문 676면.

38) 백승국, “주택건설공사 감리제도의 효율화 방안에 관한 연구”, 인하대학교 석사학위논문(2001), 15면.



감리사무소와 같은 조직이 현장에 상주하기도 한다. 그리고 중·소규모의 공사는 규모에 따라 필요한 시기에 수시로 현장을 순회하도록 하고 있다. 공사감리는 설계도서대로 공사가 진행되고 있는지 비교하는 검사업무라고 생각하고 있고 설계자의 감리업무는 설계의 보완정도로 인식되고 있다. 또한 통상 설계자가 공사감리의 역할을 수행하게 되며 시공관리나 품질관리는 시공자의 책임에서 이루어지고 있다.<sup>39)</sup>

### 라. 외국의 감리제도 특성 및 시사점

국내 감리제도와 외국 감리제도를 비교해 보았을 때 감리라는 개념적인 차이는 거의 동일하다.

그러나 외국의 경우, 제도적인 감리 관련 법령이 대체적으로 존재하지 않고 오히려 각종 감리 운영 방안 및 제재 등이 법령에 의해 결정되는 것이 아니라 발주처와 감리자 사이의 계약에 의해 규율되고 있고 그 계약은 오랜 기간 동안 검증된 표준계약서 양식에 따라 체결되고 있다는 점, 별도의 감리업무의 지침이 없이 시방서와 설계도면에 명시된 내용에 따라 업무가 수행되고 있고 그 전제로서 시방서와 설계도면이 완벽하고 이에 대한 신뢰가 높으며 발주자의 지시에 관계없이 설계내용에 따른 검토가 이루어진다는 점, 국내의 감리는 시공단계에 국한되어 있음에 반해 외국의 경우 프로젝트 초기단계부터 최종 유지관리단계까지 전 단계를 포함한 CM 형태로 이루어지는 점, 감리원의 기술력이 높고 인력 배치현황이 고도화되고 조직화되어 있으며 감리현장의 운영이 합리적이며 감리 업무분담이 효율적이라는 점, 시공사들의 시공능력은 공사품질 확보에 중요한 요소로 인식되고 있고 시공사 자체가 품질관리에 주력하고 있다는 점 등

39) 김대용, “건축공사 감리제도 개선방안에 관한 연구”, 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문 (2007), 13면.



이 우리나라와는 다른 점이라 할 것이다.

나아가, 감리분야가 전문화 내지 특화되어 분야별 전문기술자가 양성되고 전문지식의 확보가 양호하여 부실시공의 방지는 물론이고 공사품질 향상 및 신공법 도입이 용이하여 우리나라의 규제 위주의 감리와는 다른 양상을 보이고 있다. 또한, 시방서나 설계도면에 대한 신뢰가 매우 높고 감리는 이러한 설계도서를 기준으로 이루어지고 있어 감리업무가 효율적이다. 잦은 설계변경으로 공기가 연장되고 감리업무가 복잡할 수밖에 없는 우리나라와 비교하여 보면 시사하는 점이 적지 않다. 아울러, 발주자와 감리업체는 검증된 표준계약서에 기한 계약을 체결하고 이러한 계약에 의해 업무범위, 권한, 책임한계 등이 결정되고 불성실 감리등 계약내용 위반 시에는 형사처벌이 아닌 보험 또는 손해배상 청구 등으로 해결하고 있다.<sup>40)</sup> 특히, 발주자와의 다양한 형태의 계약에 의한 건설사업관리업무(CM)의 일부로서 감리용역서비스가 제공되고 있는 점을 주목해야 할 것이다.

---

40) 국토개발연구원, “건설감리제도 일원화 및 발전방안에 관한 정책토론회”(1998), 2면.



### Ⅲ. 건설사업관리제도의 검토

#### 1. 건설사업관리의 개념

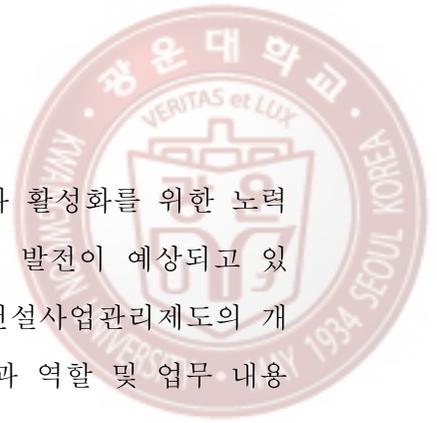
건설사업관리(CM)은 발주자를 대신하여 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 설계, 조달, 입찰, 계약, 감리 등에 관한 관리업무를 전부 또는 일부 수행하는 활동이다. 즉, 건설 산업의 3대 목표인 공기(Time), 원가(Cost), 품질(Quality)을 달성하여 정해진 공사기간 내에 주어진 예산의 범위 한도 내에서 양질의 시설물을 발주자에게 인도해 주는 일련의 관리업무를 건설사업관리(Construction Management: CM)라 한다.<sup>41)</sup>

CM의 종주국이라 할 수 있는 미국에서는 CM에 대하여 “역할”, “기업”, “관리방법”, “기술” 등의 측면으로 다양하게 정의되고 있지만 공통되는 것은 사업의 전 과정에 해당하는 기획, 설계, 시공 단계에 대하여 사업의 시간, 비용, 품질 등을 체계적으로 관리한다는 점이다. CM은 각 기관에서 정의하고 있는 것 같이 건설사업의 전 과정에 대하여 적정시간, 저비용, 고품질 시설물을 완성하는 것을 목적으로 하는 관리지식, 기술, 도구, 기법 등을 활용하여 체계적으로 관리하는 것을 말한다.<sup>42)</sup>

건설사업관리가 국내에 도입된 지 채 20년이 되지 않았다. 국내 건설업계는 건설시장의 개방과 치열한 수주경쟁 및 내·외부적 요인에 따른 수주물량의 감소와 같은 어려움에 빠져 있음에도 불구하고 건설사업관리는 불명확한 법령 및 제도 그리고 업역간의 상호이해관계의 충돌로 인해 활

41) 김대용, “건축공사 감리제도 개선방안에 관한 연구-책임감리와 CM업무 비교 중심으로-”, 서울산업대학교 석사학위논문(2007), 28면.

42) 최지용, “공공사업 설계단계의 건설사업관리 참여기술자 평가기준 개선방안”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문(2013), 7면.



성화되지 못하고 있는 실정이다. 다만, 꾸준한 연구와 활성화를 위한 노력이 있고 제도적 개선이 마련되고 있어 향후 전향적 발전이 예상되고 있다. 이에 건설사업관리제도의 이론적 고찰을 위해 건설사업관리제도의 개념, 역사적 배경, 우리나라의 도입 과정, 유형, 기능과 역할 및 업무 내용 등을 살펴보기로 한다.

## 2. 도입배경과 목적

### 가. 도입배경

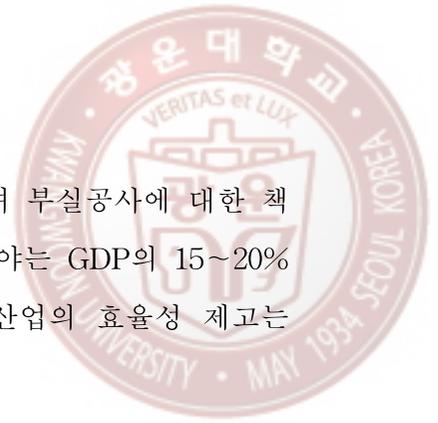
CM의 태동에 관해 여러 가지 논의는 있지만 적어도 현대적 의미에서의 CM은 미국에서 출현하여 발전하였다고 함이 정설이다. 미국에서는 1960년대 중반 세계적인 불황과 인플레이션을 겪으면서 위기에 처한 자국의 건설사업 활로 모색을 위해 건설공사의 예산절감과 공기단축, 품질확보가 필요함을 인식하고 이를 위한 방안으로 건설산업에 경영기법(Management)의 일환으로 CM을 도입하면서 본격화되었다고 한다.<sup>43)</sup>

한편, 우리나라는 수십년간 정부가 건설업에 있어 분업화와 업역화를 통해 건설업체의 전문성 및 특성화를 유도하고 건설업체에게 안정적으로 시장을 제공하는 등 건설산업을 지원·육성하는 방향으로 건설산업정책의 틀을 유지하였는데 이 때문에 건설생산체계의 형성에 근간이 되는 건설공사발주가 설계, 시공, 감리 분리 및 원·하도급 원칙 아래, 설계·엔지니어링업체는 설계, 일반건설업체와 전문건설업체는 시공, 건설감리업체는 감리를 담당하도록 하는 업역구조가 형성되었다.

이로 인하여 건설업체간 업무중복으로 간접비가 증가하였고 정보공유 및

---

43) 건설교통부, “건설사업관리제도 운용방안에 관한 연구”(2001. 12.) 11면.

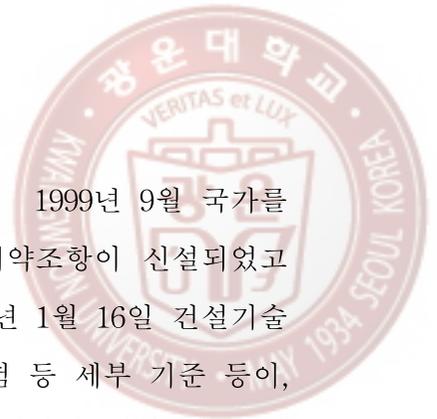


교류 미흡 등으로 빈번하게 설계변경이 이루어졌으며 부실공사에 대한 책임회피가 만연하였다. 그러나 외환위기 이후 건설분야는 GDP의 15~20%를 점하여 국민경제에서 비중이 크기 때문에 건설산업의 효율성 제고는 경제운용차원에서 볼 때 중요한 과제이었다.

국내에서 CM이란 용어가 등장하기 시작한 것은 1970년대 해외건설에 참여한 민간건설업체를 통해 부분적으로 전파되었으며, 제도권 내에서는 1990년대 전후로 일련의 부실공사 방지대책을 수립하고 시행하면서 재발방지를 위한 정책의지 표명 차원에서 건설사업제도 도입의 당위성이 논의되었고 그러면서 신공항과 고속철도 사업을 운영하면서 필요에 따라 일부 적용함으로써 일반에 알려지게 되었다.

CM제도를 도입하게 된 배경은 다음과 같다. 사회·경제적으로 1995년 WTO 체제하의 건설시장 개방에 따른 건설업체의 기술경쟁력 확보, 건설분야 생산성 제고와 사업비 절감을 위한 선진 기법 도입의 필요성이 제기되었다. 더 나아가 경제환경이 종전 물량과 외형위주에서 고부가가치 창출로의 체질변화의 필요성도 제기되었다. 건설산업적으로는 국책사업을 중심으로 대형 건설프로젝트가 발주되는 등 건설공사가 대형화·복잡화·전문화 추세를 보이게 되고 이로 인해 건설요소 기능이 복잡화와 전문화를 요구하게 되었으며 이를 뒷받침하기 위한 전문공사관리와 기능의 필요성이 대두된 것도 건설사업관리제도 도입 혹은 활성화의 요인이 되었다.

1996년 건설교통부의 건설산업경쟁력 강화와 부실 방지대책을 통하여 CM이 공식적으로 언급되기 시작하면서 1996년 8월에 공청회를 거쳐 건설업법 개정안으로 입법예고되었으며 이에 1996년 12월 건설산업기본법



개정으로 건설사업관리의 정의 및 업무 위탁규정이, 1999년 9월 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 건설사업관리계약조항이 신설되었고 이후 건설사업의 대형화·복잡화 추세에 따라 2001년 1월 16일 건설기술 관리법에 CM대상공사, 대가기준, 업무내용, 손해보험 등 세부 기준 등이, 2001년 12월 7일에는 건설산업기본법에 건설사업관리자의 평가 및 공시 조항 등이 신설되었다.<sup>44)</sup>

#### 나. 건설사업관리제도를 도입하는 목적

건설사업관리제도를 도입하는 목적은 4가지로 정리할 수 있는데 그 첫째, 건설공사가 대형화, 복잡화, 전문화되는 추세에 따라 품질제고, 비용절감, 공기단축, 사후관리를 위함이고 둘째, 건설산업이 기존 3D 산업이라는 고정관념에서 탈피해 고부가가치를 창출하는 지식산업으로의 도약을 이루어 내기 위함이며 셋째, 외환위기 이후 기존 공급자 위주가 아닌 수요자 위주로 건설시장의 패러다임이 변하고 있는 상황에서 건설발주에서 발주자의 재량권을 확대하기 위함이고, 넷째로 전문가에게 건설공사과정의 일부 혹은 전부에 대한 관리를 위탁 또는 수행하도록 함으로써 정해진 공기 내에 최적의 사업을 투입하여 적절한 품질을 확보할 수 있도록 하기 위함이다.<sup>45)</sup>

### 3. 건설사업관리 관련 법률

가. 건설사업관리는 “건설공사에 관한 기획, 타당성조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가, 사후관리 등에 관한 관리업무의 전부 또는 일부를 수행하는 것을 말한다”라고 정의되고 있다(건설산업기본법 제2

44) 임동선 “감리관련 법규와 감리정책”, 건설공사감리실무 수석감리사전문과정 제3집, 한국건설감리협회 2007 634면; 건설교통부, “건설사업관리제도 운용방안에 관한 연구(2001. 12.)”, 3면.

45) 건설교통부, “건설사업관리제도 운용방안에 관한 연구”(2001. 12.) 9~10면.



조 제8호).

나. 건설기술관리법에서는 건설사업관리에 대하여 “건설산업기본법 제2조 제8호에 따른 건설사업관리를 말한다”고 규정하고(건설기술관리법 제2조 제14호), 건설사업관리시행에 관하여 “발주청은 건설공사를 효율적으로 수행하기 위하여 필요하면 공항·철도·발전소·댐 또는 플랜트 등 대규모 복합공종의 건설공사 및 외의 건설공사로서 그 건설공사의 원활한 수행을 위하여 발주청이 필요하다고 인정하는 건설공사에 해당하는 건설공사에 대한 건설사업관리를 위탁하여 시행할 수 있다”고 규정하고 있다(건설기술관리법 제22조의2).

다. 발주청은 그가 발주하는 건설공사를 정해진 공기 내에 최적의 사업비를 투입하여 적정한 품질을 확보하기 위하여 건설산업기본법 제2조 제8호에 의한 건설공사에 관한 관리업무의 전부 또는 일부에 대하여 건설사업관리자로 하여금 건설사업관리업무를 수행하도록 하는데, 건설사업관리대상공사는 발주자의 판단에 의해 결정하도록 융통성을 부여하며 설계감리 및 책임감리의 적용대상 공사에 대하여 이를 적용토록 하고 있었다.

#### 4. 건설사업관리의 유형

국내에서 논의되고 있는 건설사업관리의 유형은 다음과 같다.<sup>46)</sup>

가. 순수형 CM방식(CM-for-Fee, 용역형 CM)

CM회사가 발주자의 대리인(Agency)의 역할을 하는 형태를 말한다. 순

---

46) 강만효, “건설환경변화에 따른 건설사업관리 활성화 방안에 관한 연구”, 경상대학교 석사학위논문(2012), 15면 이하; 배진호, “국내 건설 산업의 합리적인 CM활성화 방안에 관한 연구” 고려대학교 석사학위논문(2005), 22면.



수형 CM의 경우 공사시공에 대한 책임을 지지 않으며, 기획·설계·시공 단계의 총괄적 관리업무만을 수행하게 된다.

순수형 CM방식에서 건설사업관리자의 역할은 책임감리의 역할과 유사한 측면이 있지만 공사기획 단계부터 시공 후 단계까지 전 과정을 건설사업관리가 총괄적으로 관리한다는 점과 설계·시공업자의 선정과정에서도 발주자에게 조언을 한다는 점, Fast-tracking에 의한 설계완료 이전에 단계별 분할시공을 할 수 있도록 할 수 있다는 점에서도 책임감리와는 다르다.

순수형 CM방식에 있어 발주자는 설계사와 CM회사를 우선적으로 선정할 수 있고 발주자가 CM회사와 무관하게 시공사와 직접 계약을 체결한다. 순수형 CM방식에 있어 CM회사는 시공과 관련해서 시공계약과 무관하므로 공사비 혹은 공기에 대한 계약적 책임을 부담하지 않음이 원칙이다.

순수형 CM방식에 의할 때에 설계사는 CM의 관리를 통해 최적의 설계를 수행할 수 있고 발주자의 건축의도를 정확하게 설계자에게 전달하여 건축의도를 살릴 수 있고 CM의 전문적인 공사관리로 효율성을 향상시킬 수 있으며 설계완료 이전에도 단계별로 분할시공을 할 수 있는 Fast-tracking 등으로 공기를 단축시킬 수 있고 시공사의 과도한 관리비 지출 및 이윤창출도 건설사업관리를 통해 통제함으로써 원가절감도 이를 수 있다는 장점이 있다. 하지만, CM회사는 발주자의 대리인 역할에 그칠 뿐 그에 대한 책임이 없어 부실시공의 우려가 있고 시공에 대한 책임이 없으므로 관리의 한계성이 있다는 단점이 있다.



나. 위험형 CM방식(CM at Risk, 시공책임형 CM)

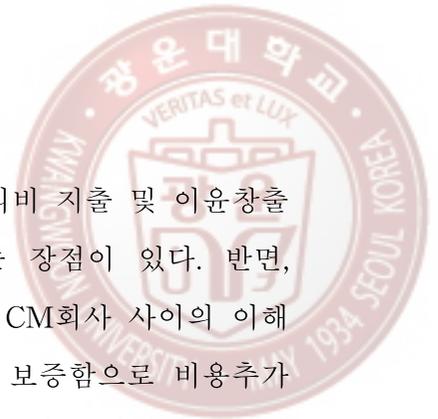
위험형 CM방식은 건설사업관리자가 관리적 업무 외에 공사시공까지 책임지는 형태로서 부실시공에 의한 위험성을 책임져야하는 방식이다.

위험형 CM방식에서 설계는 별도의 설계자가 하고 관리업무와 시공을 건설사업관리자가 수행한다는 점에서 Turn-Key 방식과의 차이점이 있다. 이때도 건설사업관리자는 설계과정에서 발주자의 의도가 적용되도록 설계자와 긴밀히 협조해야 할 의무가 있다.

건설사업관리자는 시공을 책임지게 되므로 발주자와 계약시 관리업무 및 시공 전체에 대한 가격으로 계약을 하게 되고 이러한 의미로 최대공사비 보증가격(Guaranteed Maximum Price: GPM) CM이라고도 하며 CM의 효율을 극대화하기 위해서 바람직한 제도로 볼 수 있다. 그러나 건설사업관리자의 이윤 추구로 인한 부실시공우려는 여전히 상존하며, CM회사의 도덕성 및 시공능력 등이 중요한 변수가 된다.

위험형 CM방식의 경우 발주자는 설계사와 CM회사를 우선적으로 선정하고 CM회사는 발주자와 상관없이 시공사와 직접 계약을 체결한다. 이런 관계로 CM회사는 공사비, 공기에 대한 계약적 책임을 부담하게 된다.

위험형 CM방식은 사업초기단계부터 CM회사의 관리가 시작되므로 사업의 유효성을 향상시킬 수 있고 설계사와의 Team Work을 형성할 수 있어 순수형 CM 방식과 마찬가지로 발주자의 건축의도를 정확하게 설계자에게 전달하여 건축의도를 살릴 수 있으며 더 나아가 CM의 전문적인 공사관리로 효율성을 향상시킬 수 있고 Fast-tracking 등 효율적인 관리



로 공기를 단축시킬 수 있으며 시공사의 과도한 관리비 지출 및 이윤창출도 건설사업관리를 통한 원가절감도 이룰 수 있는 장점이 있다. 반면, CM회사와 시공사 간의 시공계약 체결 후 발주자와 CM회사 사이의 이해가 상충될 가능성도 있고, CM회사가 최대공사비를 보증함으로써 비용추가에 대한 책임을 져야함으로써 이윤추구를 통한 부실시공이 우려되며 부실시공에 대한 막대한 책임을 CM회사가 부담할 수도 있고 발주자가 시공까지도 CM회사에 맡기는 결과 시공에 대한 경험습득의 기회를 상실한다는 단점이 있기도 하다.

## 5. 건설사업관리(CM)의 대상 건설공사

건설사업의 종류·규모 등 특성 및 발주처 특성을 감안하여 발주처의 파단에 따라 건설공사의 사업시행단계의 전부 또는 일부에 대해 발주자가 가능하다.

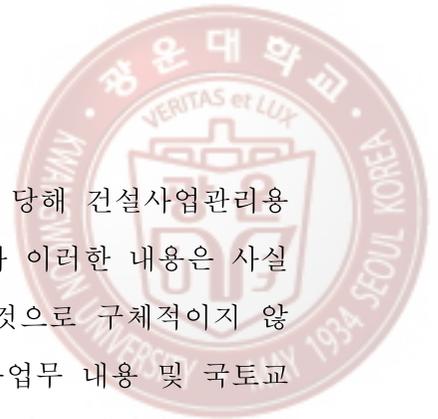
공공공사는 물론이고 민간공사에서도 적용가능 하지만 공공공사의 건설사업관리의 시행 대상은, 공항·철도·발전소·댐 또는 플랜트 등 대규모 복합공종의 건설공사, 설계·시공관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사, 발주처의 기술인력이 부족하여 원활한 공사 관리가 어려운 공사, 상기 내용 외에 건설공사로서 그 건설공사의 원활한 수행을 위하여 발주처가 필요하다고 인정하는 공사 등이다.<sup>47)</sup>

## 6. 건설사업관리의 업무내용

중전 건설기술관리법에서는 건설사업관리의 업무 범위에 대해 건설공사의 기본구상 및 타당성조사 관리, 계약관리, 설계관리, 사업비관리, 공정관

---

47) 건설기술관리법 제22조의2 (건설사업관리의 시행) 참조.



리, 품질관리, 안전관리, 준공 후 사후관리, 그 밖에 당해 건설사업관리용 역계약에서 정하는 사항이라고 규정하였다.<sup>48)</sup> 그러나 이러한 내용은 사실상 건축물의 전 생애주기(Life Cycle)에 해당하는 것으로 구체적이지 않다. 다만, 일반적으로 논의되는 건설사업관리의 세무업무 내용 및 국토교통부 고시 중 ‘건설사업관리 업무지침’에서 규정하고 있는 건설사업관리가 수행하는 세부 업무내용을 종합하여 보면 다음과 같다.<sup>49)</sup>

#### 가. 공통업무

① 건설사업관리 업무수행계획서 작성·운영, ② 건설사업관리 절차서 작성·운영, ③ 작업분류체계 및 사업분류체계 관리, ④ 사업정보 축적·관리 및 사업정보관리시스템의 운영, ⑤ 사업단계별 총사업비 및 생애주기비용(LCC) 관리, ⑥ 건설공사 참여자간의 업무협의 주관 및 클레임 분석·분쟁 대응업무, ⑦ 건설사업관리 업무 관련 각종 보고, ⑧ 각종 인허가 및 대민업무

#### 나. 설계전 단계

① 사업목적 및 목표수립 위한 협력 사업전략 및 계획 수립, ② 관리기준 공정계획수립, ③ 사업타당성조사보고서 적정성 검토, ④ 기본계획 보고서의 적정성 검토, ⑤ 총사업비 집행계획 수립지원, ⑥ 건설기술용역업체 선정, ⑦ 발주방식(사업수행방식)결정 지원

48) 건설기술관리법 제22조의2 제2항 및 시행령 제75조 제1항.

49) 배진호, “국내 건설산업의 합리적인 CM활성화 방안에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위논문(2005.)37면; 최지용, 위 논문 17면; 한국건설기술연구원, “공공건설사업 CM제도 전개방향 및 운영방안”(2001), 17면; 건설교통부, “건설사업관리제도 운용방안에 관한 연구”(2001), 35면.



다. 기본설계단계

- ① 기본설계 설계자 선정업무 지원, ② 기본설계 조정 및 연계성 검토, ③ 기본설계의 경제성 등 검토(기본설계 VE), ④ 기본설계단계의 예산검증 및 조정업무, ⑤ 기본설계 조정 및 연계성 검토(기본설계 Interface), ⑥ 기본설계 용역 기성 및 준공검사관리, ⑦ 각종 인허가 및 관계기관협의 지원

라. 실시설계단계

- ① 설계자 선정 업무 지원, ② 실시설계의 경제성 등 검토(실시설계 VE), ③ 실시설계 조정 및 연계성 검토(실시설계 Interface), ④ 실시설계 용역 성과검토, ⑤ 실시설계 용역 기성 및 준공검사관리, ⑥ 지급자재 조달 및 관리계획 수립, ⑦ 각종 인허가 및 관계기관 협의 지원, ⑧ 시공자 선정 업무 지원

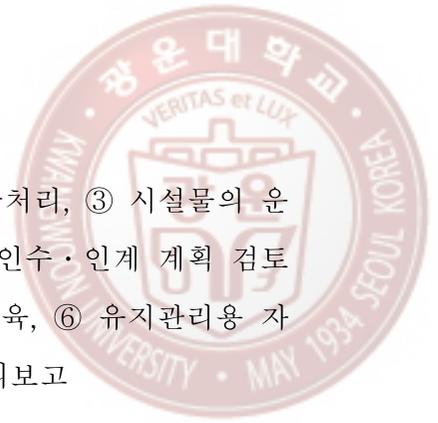
마. 구매/조달 단계

- ① 입찰업무 지원, ② 계약업무지원, ③ 지급자재 조달 지원

바. 시공단계

- ① 설계도서, 시공상세도 및 시공계획 검토, ② 시공 확인 및 검측 업무, ③ 품질관리 및 기술지도(검토·확인), ④ 사용자재의 적정성 검토 및 검수·관리, ⑤ 하도급관리, ⑥ 재해예방, 안전·환경관리, ⑦ 공정관리 및 부진공정 만회대책 수립, ⑧ 기성 및 준공검사, ⑨ 예산 및 원가관리, ⑩ 설계변경 관리

바. 시공 후 단계



① 종합시운전계획의 검토 및 시운전 확인, ② 준공처리, ③ 시설물의 운영 및 유지보수·유지관리 업체 선정, ④ 시설물의 인수·인계 계획 검토 및 관련 업무 지원, ⑤ 각종 문서의 인수인계 및 교육, ⑥ 유지관비용 자재 준비협의, ⑦ 하자보수이행, ⑧ 최종 건설사업관리보고

## 7. 건설사업관리계약의 법적 성질

### 가. 서두

그 동안 건설사업관리 시장은 CM for fee 방식이 주를 이루었다. 그러나 최근들어 건설산업기본법에 CM at Risk 방식이 도입되고 실무에서도 적용례는 많지 않지만 CM at Risk 방식이 적용되는 프로젝트도 있어 종전 건설사업관리계약의 법적 성질에 관한 논의도 상당히 변경되어야 할 필요가 있다. 건설사업관리계약을 어떻게 보느냐에 따라 민법상 적용되는 규정이 다르게 되는 것은 감리계약의 경우와 같다. 즉, 하자담보책임부담여부, 담보책임의 존속기간, 손해배상책임, 책임 없는 사유로 이행불능이 된 경우 보수청구권의 발생 등의 문제해결에 차이가 있게 된다.

### 나. 건설사업관리계약의 특성

건설사업관리는 점점 대형화, 전문화, 복잡화되어 종전보다 더 많은 주의를 필요로 하고 많은 수의 이해관계자가 계약이나 협약에 의해 업무를 수행하지만, 경우에 따라서는 계약 내용 자체가 불명확하거나 계약 당시에는 당사자들이 예상하지 못한 상황이 발생할 수도 있다. 또 이러한 계약 내용을 모두 대비해 계약 내용에 포함하여 작성하는 것은 현실적으로 불가능한 일이기도 하다. 그러한 이유 때문에 우선 건설사업관리계약은 계약에 담긴 개념 및 내용이 일반적이고 포괄적이다. 두 번째 고도의 기술을 복합적으로 접목하여 결과물을 생산하기 때문에 건설사업관리계약은



복합적이다.<sup>50)</sup> 그리고 세 번째 건설사업에 참여하는 모든 당사자들의 권리와 의무를 전부 계약서에 명문화하는 것이 현실적으로 어렵다는 특성이 있다.

이러한 건설관리의 특성으로 인해 분쟁발생 시 채무의 소멸여부, 급부장에 발생여부, 이에 다른 채무자의 손해배상의무 발생여부 등에 대해 명확한 규명이 어려운 경우가 있다.

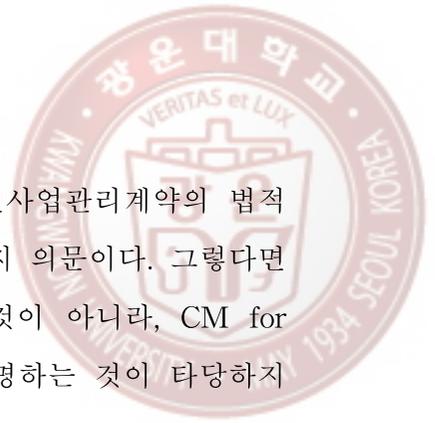
#### 다. 학설의 검토

위에서 본 바와 같이 감리계약이 도급계약이나 혹은 위임계약이나 나뉘어져 있듯이 건설사업관리계약의 법적 성격에 대해서도 도급계약이나 혹은 위임계약이나 논의가 있고 대체로 우리나라에서는 건설사업관리는 일정한 일의 완성을 목적으로 하는 것이 아니라 타인의 사무를 처리하는 활동 자체를 목적으로 하는 경향이 많기 때문에 건설사업관리계약은 위임계약임을 전제로 논의되고 있다.<sup>51)</sup>

그러나 건설사업관리계약을 위임계약이라고 보는 이유는 최근까지 CM for Fee 방식이 건설사업관리 시장의 주류를 이루었기 때문이고 건설사업관리방식이 다원화되지 못하였던 때에는 그와 같은 견해가 타당할 수 있다. 그러나 CM for Fee 방식을 채택한 유사한 사업간에도 구체적인 계약내용 및 건설사업관리자의 업무내용이 다양하여 이들을 어떻게 해석하느냐에 건설사업관리계약의 법적 성격이 다를 수 있고 그리고 CM at Risk

50) 대법원 1996. 8. 23. 선고 96도1231판결.

51) 정녕호외3, “건설사업관리자의 수행업무에 따른 선관주의의무 특성”, 한국건설관리학회 논문집 제13권 제1호(2012. 1.); 박현정의, “건설사업관리자의 위임업무 특성에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 제14권 제4호( 2012 12.); 이상범, “건설사업관리자의 업무수행에 따른 윤리특성고찰”, 한국건설관리학회 논문집 제12권 제1호(2011. 1.)



방식의 건설사업관리계약도 출현하였기 때문에 건설사업관리계약의 법적 성격을 일의적으로 위임계약이라고 단정할 수 있는지 의문이다. 그렇다면 건설사업관리계약을 일의적으로 위임계약으로 볼 것이 아니라, CM for Fee 방식과 CM at Risk 방식을 나누어 성격을 규명하는 것이 타당하지 않을까 한다.

살펴보면, 종전 CM for Fee 방식의 건설사업관리계약은 원칙적으로 위임계약이라 하여도 무방하다. 그런데, CM at Risk 방식의 건설사업관리계약에 대한 법적 성격에 대해 사업초기단계에서 시공이전 단계까지는 건설사업관리자가 주관하고 협조의 역할을 담당하며 시공단계부터는 세부업무에 대해 승인의 권한을 갖는다는 이유로 혼합계약이라고 보는 견해<sup>52)</sup>도 있지만 CM at Risk 방식의 건설사업관리계약을 혼합계약이라고 보게 되면 실제 문제가 될 때 해결할 기준이 명확하지 않게 된다는 문제점이 발생한다. CM at Risk 방식의 특성이 시공까지 책임을 져야 한다는 점에 특색이 있고 시공계약은 도급계약이라는 점에 비추어 보면 CM at Risk 방식의 건설사업관리계약은 일용 도급계약이라 할 것이다.

다만, CM for Fee 방식의 건설사업관리계약은 물론이고 CM at Risk 방식의 건설사업관리계약 모두 위와 같은 법적 성격을 갖고 있음을 기초로 개별적인 계약에 따라 중심요소가 무엇인지, 업무의 주종이 무엇인지 분석하고 해석하여 계약에 적용할 구체적인 법규를 적용하여야 할 것이다.<sup>53)</sup>

52) 김한수, “건설사업관리방식 유형에 따른 계약적 책임의 특성 및 시사점에 관한 연구”, 대한건축학회논문집 구조계 제17권 제7호(통권153호, 2001. 7.).

53) 박미향, “건설사업관리자의 법적 지위와 책임”, 동아대학교 석사학위논문(2013), 46면.



## IV. 감리 · 건설사업관리제도의 개선방안

### 1. 감리를 포함한 건설기술용역의 제도적 개선방안

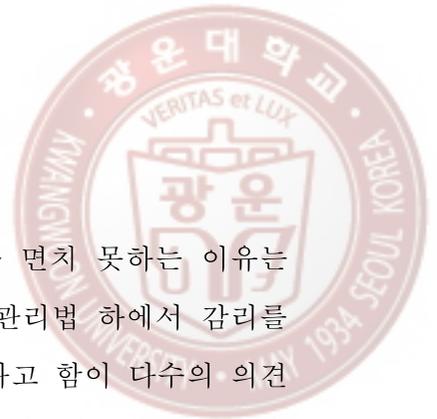
#### 가. 건설기술용역업 부진

국내건설산업 중 건설투자는 2009년을 정점으로 2012년 143조 원으로 GDP대비 15.5%로 하락하였고 건설수주 역시 2007년 127조 원이었던 것을 정점으로 차츰 하락하면서 2012년에는 101조원으로 추락하였다.

한편, 해외건설 수주 상황을 보면, 1990년대 중반 해외건설 진출이 활성화된 이후 2000년대 후반부터는 해외건설 시장 점유율이 6%로 상회하여 세계 6위가 되었고 2013년 해외건설주수액은 652억 달러로 반도체 571억 달러, 자동차 487억 달러, 조선 358억 달러 보다도 더 높다. 이처럼 2000년대 중반 이후 해외건설수주가 늘어난 것은 고유가에 기반한 중동국가들의 석유화학, 발전 등 플랜트 건설과 동남아 개발도상국들의 인프라 및 주택건설의 지속적인 증가에 힘입은 것이라고 할 것이다.<sup>54)</sup>

그러나, 이와 같은 해외건설의 양적 성장에도 불구하고 기획, 설계, 프로젝트 관리 등과 같은 건설엔지니어링 혹은 건설용역과 같은 고부가가치 영역에 있어서 우리나라의 경쟁력이 낮아 이 부분에 있어서의 수주는 낮은 반면 시공을 위주로 수주하고 있는 실정이다. 예컨대 2013년 해외수주액 652억 달러 중 엔지니어링이 차지하는 금액은 9억 9천만 달러로 전체 해외수주액의 1.5%, 세계 엔지니어링 시장의 0.5% 수준으로 세계 11위에 불과하다.

54) 이유섭, “건설시장 환경변화와 CM제도 재조명”(2013), 6면.



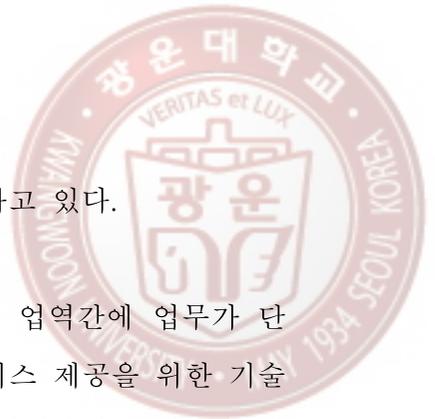
## 나. 건설기술용역 부진의 원인

건설엔지니어링 혹은 건설기술용역부분에서 부진을 면치 못하는 이유는 여러 가지가 있겠지만 그 중 하나는 종전 건설기술관리법 하에서 감리를 포함한 국내 건설기술용역의 업역체계의 문제에 있다고 함이 다수의 의견이다.<sup>55)</sup> 업역체계의 문제는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있는데 업역분리, 업무단절, 체계분리가 그것이다.

업역분리의 문제를 보면 다음과 같다. 국내의 건설기술용역 시장은 크게 설계시장, 감리시장, CM시장, 안전진단시장으로 나눌 수 있고 건설기술용역에는 건설공사에 관한 계획, 조사, 설계, 감리, 건설사업관리, 안전점검, 유지·운영 등을 포함되는데, 각 법령에 따라 설계 등 용역업은 엔지니어링법에 기하여 신고, 기술사법에 의해 등록하여야하고 감리업은 건설기술관리법에 의해 등록하여야 하며 건설사업관리는 건설사업관리 자체적인 신고·등록제도는 없으나 설계, 감리 등 수행 시 해당요건에 따른 신고·등록이 되어야 한다. 더 나아가 안전진단은 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 따른 등록을 하여야 하며, 품질검사는 건설기술관리법에 따른 등록을 하여야 하는 등 관련법에 따라 등록, 신고 등을 하여야 한다.

이처럼 건설용역업에 따라 별개의 신고·등록을 하여야 하는 불편이외에 유사한 기술을 요구하는 건설기술용역업의 특성에도 불구하고 입찰에 참여할 때의 불이익 등을 고려하여 동일업체가 다수 면허를 취득하고 있는 실정이고 같은 회사라도 업역에 따라 실적, 기술인력의 경력 등을 별도로 관리함에 따라 단일업체 내에서도 업역·전문분야 별로 별도의 회사처럼

55) 진경호, “건설기술용역 업역체계 개선방안” 건설기술연구원, 건설관리 제13권 제1호(2012) 37면; 김승호, “건설기술진흥법 개정에 따른 CM사 대응방안에 관한 연구”, 한양대학교 석사학위논문(2012) 11면.



운영되어 업계의 불편과 불필요한 행정비용이 발생하고 있다.

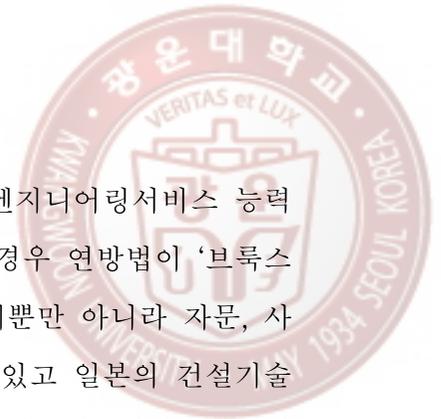
업무단절 문제를 보면, 위와 같은 업역분리로 인해 업역간에 업무가 단절되고 별도로 운영되어 업체의 종합적 엔지니어서비스 제공을 위한 기술력 확보가 어렵다는 점이 지적된다. 설계와 감리의 업역분리로 설계와 시공단계간의 Feed-back이 어려워 기술발전을 기하기 어렵고 이로 인해 감리는 업무영역을 시공단계의 관리에만 한정하게 되어 기술발전에 지장을 초래하여 결국 해외진출을 할 수 없게 만드는 원인이 되고 있다.

체계분리 문제를 보면, 설계업무 업체 평가·선정 등 발주체계는 건설기술관리법에 의해, 사업자신고 등 관리체계는 엔지니어링법에 의해 각기 규율되어 있어 종합적인 지원 대책 마련 및 실효성 확보에 어려움이 있다.

이러한 문제들로 인해 결국 기술경쟁력 부족, 글로벌 건설엔지니어 기업 부재 등의 결과가 초래되어 해외진출기반이 취약한 실정이다. 해외진출의 문제뿐 아니라 국내의 문제로 한정해서 보더라도 건설공사관리가 업역별로 이루어지기 때문에 업무중복과 중복이 발생하고 동일한 현장에서 여러 개의 감리업체가 업무를 수행함으로써 건설공사 간접비를 증가시키는 요인으로 작용할 뿐만 아니라 종합적·체계적인 관리가 곤란하다는 문제도 발생하게 된다.

다. 건설선진국의 경우

반면, 미국, 영국, 일본은 국가별로 건설엔지니어링의 전문분야 구분의 차이는 있지만 건설기술용역이라는 범위 내에서 설계뿐 아니라 CM, 감리



등의 업무를 수행하고 있어 기술력 중심의 종합적 엔지니어링서비스 능력이 탁월하고 그로 인해 해외경쟁력이 높다. 미국의 경우 연방법이 ‘브룩스법’을 통해 ‘건축설계및 엔지니어링 서비스업’은 설계뿐만 아니라 자문, 사업관리, 시공단계 서비스, 도면 검토 등을 포함되어 있고 일본의 건설기술용역은 ‘건설관련업’으로 규정하여 측량업, 건설컨설팅업, 지질조사업의 3업종으로 구분하고 있으며, 건설컨설팅업이 우리나라의 건설기술용역업과 유사하다고 볼 수 있다. 결국 건설기술용역과 관련한 업무영역을 법적으로 구분하지 않고 있다.<sup>56)</sup>

#### 라. 해결방안

(1) 따라서, 위와 같은 업역체계의 문제를 해결하여야 하는 숙제가 있었다. 그런데 이러한 문제는 건설기술관리법의 개정을 통해 어느 정도 해결하였다.

#### (2) 건설기술진흥법으로의 개정

중전의 건설기술관리법 하에서 건설기술의 범위 및 건설기술용역은 건설공사에 관한 계획, 조사, 설계, 감리, 건설사업관리, 안전점검, 유지 운영 등을 포함하고 있었고 이러한 건설기술용역업은 설계, 감리, CM, 안전진단업체가 담당하고 있었다. 그런데 건설기술의 경쟁력을 강화하고 관련산업의 발전을 도모하기 위하여 건설기술 관리체계를 규제 중심에서 관련산업의 진흥과 지원 중심으로 전환하고 세분화된 건설기술용역 업무 영역 및 건설기술인력 분야를 통합하여 국내 건설기술산업의 해외진출과 경쟁력 향상을 도모하기 위해 2013. 5. 22. 중전 건설기술관리법을 건설기술진

56) 진경호, “건설기술용역 업역체계 개선방안” 건설기술연구원, 건설관리 제13권 제1호(2012) 37면; 김승호, “건설기술진흥법 개정에 따른 CM사 대응방안에 관한 연구”, 한양대학교 석사학위논문(2012) 15면.



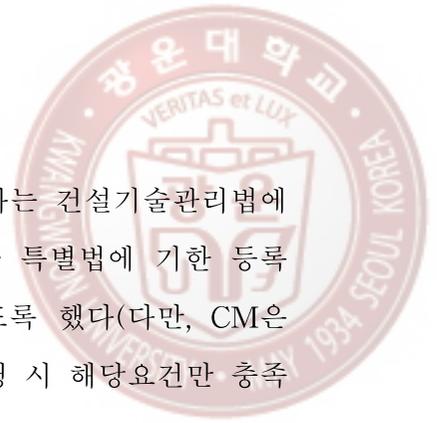
홍법으로 제명을 변경하고 법 내용도 개정하여 2014. 5. 23.부터 시행하게 되었다.

### (3) 건설기술 및 건설기술용역 범위의 명확화

건설기술진흥법으로의 개정을 통해 건설기술 및 건설기술용역의 범위를 좀 더 명확하게 하였다. 종전 건설기술관리법은 건설기술용역의 정의를 “다른 사람의 위탁을 받아 건설기술에 관한 역무를 수행하는 것”이라고 규정하고 건설기술용역을 건설공사에 관한 계획, 조사, 설계, 감리, 건설사업관리, 안전점검, 유지·운영, 구매 및 조달은 물론이고 시공까지도 포함하여 광범위하게 포괄적으로 규정하였지만 개정된 건설기술진흥법은 건설기술의 정의를 발주대상 업무로 구분하여 건설기술의 범위를 명확하게 하였다. 개정된 건설기술진흥법에 의하면 건설기술에 대해 ①건설공사의 계획·조사(측량포함)·설계(공공건축설계로 제한)·감리·시험·평가·자문·지도·안전점검 및 안정성 검토, ② 시설물의 운영·검사·안전점검·정밀안전진단·유지·관리·보수·보강 및 철거, ③ 건설공사에 필요한 물자의 구매와 조달, ④ 건설장비의 시운전 ⑤ 건설사업관리 ⑥ 그 밖에 건설공사에 관한 사항으로서 대통령령으로 정한 사항 등으로 정의하였고(건설기술진흥법 제2조 제2호). 건설기술용역에 관해서는 다른 사람의 위탁을 받아 건설기술에 관한 업무를 수행하는 것을 말하되 건설공사의 시공 및 시설물의 보수·철거업무는 제외하여(건설기술진흥법 제2조 제3호), 종전 시공도 건설기술용역에 포함되는지 여부에 대한 논란을 종식시켰다.

### (4) 건설기술용역업자 등록으로 인한 업역분리문제의 해결

종전 건설기술관리법 하에서는 설계 등 용역업자는 엔지니어링법에 기



한 신고 혹은 기술사법에 기한 등록을, 감리전문회사는 건설기술관리법에 의해 등록을, 안전진단은 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 기한 등록을, 품질검사는 건설기술관리법에 기한 등록을 하도록 했다(다만, CM은 특별한 신고나 등록을 하지 않고 설계, 감리 등 수행 시 해당요건만 충족하면 할 수 있다).

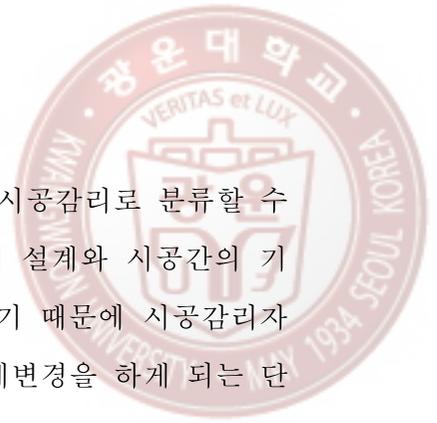
이처럼 설계, 감리 등의 건설기술용역업무를 수행하기 위해서는 별도의 등록 조건에 따라 여러 가지 업역에 등록 또는 신고를 해야 했지만 개정법에 따르면 건설기술용역업자로 등록함에 따라 설계나 사업관리 업무를 모두 수행할 수 있게 되었는데, 건설기술영역업자로 등록되면 원칙적으로 건설기술용역의 역무에 해당하는 모든 용역의 발주에 별도의 추가적인 등록 없이 참여가 가능하다. 다만, 그 기술분야별 전문성을 고려하여 발주청이 발주하는 건설기술용역 중 건설공사의 계획·조사·설계를 수행하기 위하여 등록하려는 자는 엔지니어링산업진흥법에 따른 엔지니어링사업자 또는 기술사법에 따른 기술자이어야 한다(건설기술진흥법 제26조 제1항 단서).

#### (5) 통합되지 못한 업역에 대한 통합

업역구분의 문제는 건설기술진흥법의 개정으로 일부 해소되었지만 여전히 엔지니어링사업자, 기술자는 종전과 같이 별도의 건설기술로 놓이지게 되었지만 향후 이들까지도 통합하는 방향으로 정책이 순차적으로 바뀌어야 할 것이다.

## 2. 건설기술용역 분리발주의 개선방안

가. 설계감리와 시공감리의 분리



건설공사의 감리제도는 공종별로 크게 설계감리와 시공감리로 분류할 수 있고 설계감리와 시공감리가 분리되어 운용됨으로써 설계와 시공간의 기술적 연계가 전혀 이루어 지지 못하고 있다. 그러하기 때문에 시공감리자가 설계도서를 사전에 검토할 기회가 없어 잦은 설계변경을 하게 되는 단초가 되고 있다.<sup>57)</sup>

#### 나. 시공감리의 분리

한편, 시공감리는 건설공사감리와 설비공사감리로 분류할 수 있고 감리 발주는 건설공사감리와 설비공사감리를 따로 분리하여 발주하게 되어 있는 바, 현행 감리는 건축, 소방, 전기, 통신, 가스 등이 각 개별법에서 규정되어 있고 각개의 감리에 대해 분리하여 발주하고 있는 실정이다. 이렇듯 분리발주하고 개별적으로 감리가 이루어지게 됨에 따라 상호 유기적으로 감리를 시행할 수 없고, 이로 인해 감리자간의 책임 및 하자책임의 한계가 불분명하여 전체 건축물의 부실이 발생할 수 있는 문제점이 제기되고 있다. 사용승인의 경우, 건축물에 대해서만 검사를 하고 있고 건축물의 설비가 완성되었는지 여부는 개별법에 따라 개별화하여 승인하고 있어 건축물의 특성과 여건을 고려한 적정 설치여부를 종합적으로 검사할 수 없어 안전에도 문제가 발생할 소지가 있다. 이는 각 감리에 대하여 조정할 수 있는 자가 있어야 하는 이유가 되기도 한다.<sup>58)</sup>

#### 다. 발주의 개선방안

이에 대해 종전 건설기술관리법에 기한 공공공사의 경우 건축, 토목, 기계, 전기, 통신, 소방 감리 일체를 감리전문회사가 감리토록 발주청에서

57) 국토개발원, 위 토론회 자료, 2면.

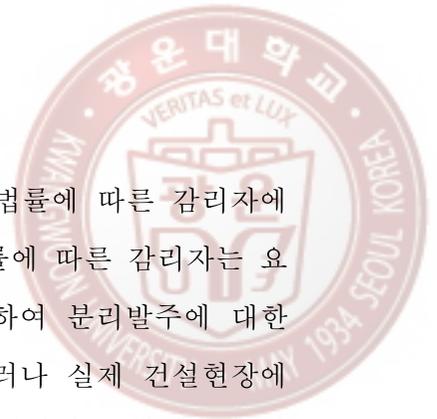
58) 이용진 “현행 감리제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구”, 울산대학교 공학석사학위논문 (2005), 10면.



발주하게 되면 문제가 되지 않을 것이고 현행 건설기술진흥법에서도 건설사업관리주체가 일괄발주를 할 수 있어 이러한 문제는 어느 정도 해소될 수 있다.

그러나, 위와 같은 문제해결에도 불구하고 건축법이나 주택법에 근거한 감리에서는 여전히 문제가 남게 된다. 즉, 건축법상 발주자(건축주)나 주택법에서는 사업승인권자가 감리자를 지정할 때 건축, 설비 및 전기 분야의 경우 공개입찰을 통한 선정을 하고 있지만 이에 통신, 소방 감리를 제외함으로 이들 감리에 대해서는 추후에 수의계약에 의해 감리자가 선정되고 있는 상황이다(주택법의 적용을 받는 공동주택의 경우 건축감리는 사업승인권자가 지정한 감리회사와 계약을 체결하고 있고 통신, 소방 및 전기 감리를 건축주가 별도의 법령에 의하여 개별적으로 감리계약을 체결하고 있다).

다만, 이 경우 분리발주를 하여 별도의 감리자가 전기, 통신, 소방 감리를 담당하게 하므로 발생될 수 있는 문제는 일부 법을 통해 해결하고 있다. 예컨대, 주택법 제24조의2에는 주택법에 의한 감리자는 전력기술관리법' 제14조의2, 정보통신공사업법 제8조, 소방시설공사업법 제17조에 따라 감리업무를 수행하는 자(이하 '다른 법률에 따른 감리자'라 칭함)와 서로 협력하여 감리업무를 수행하여야 한다고 규정하고 있고(주택법 제24조의2 제1항), 다른 법률에 따른 감리자는 공정별 감리계획서, 공정보고서, 공사분야별 필요한 부분에 대한 상세시공도면 등의 자료를 감리자에게 제출하여야 하며, 감리자는 제출된 자료를 근거로 다른 법률에 따른 감리자와 협의하여 전체 주택건설공사에 대한 감리계획서를 작성하여야 하고(주택법 제24조의2 제2항, 동법시행령 제30조), 감리자를 주택건설공사의 품



질·안전관리 및 원활한 공사 진행을 위하여 다른 법률에 따른 감리자에게 공정 보고 및 시정을 요구할 수 있으며 다른 법률에 따른 감리자는 요청에 따라야 한다(주택법 제24조의2 제3항)고 규정하여 분리발주에 대한 문제점을 개선하고자 하는 의지를 보이고 있다. 그러나 실제 건설현장에서는 이를 강제할 방법이 없어 설령 이 규정을 위반하더라도 벌칙이나 과태료 부과와 같은 불이익이 없고 그 결과 위 규정의 실효성이 없다.

감리상호간 연계성을 조정할 수 있는 권한이 책임관리자 등에게 없어 법적 효율성도 매우 저조한 상태이므로 단기적으로는 위와 같은 권한행사에 대해 강제할 수 있는 권한으로 규정을 바꾸고 이를 위반하였을 경우 불이익을 주는 규정을 두어야 할 것이다. 그러나 장기적으로는 통합발주 혹은 일괄발주하는 방식으로 개선하여야 할 것이고 그렇게 하기 위해서는 건설용역업에 대한 대대적인 개선이 선행되어야 할 것으로 생각한다.

한편, 이와 관련하여 업무조정 필요성이 있는데 건축, 소방, 전기, 통신, 가스 등의 감리가 각 개별법에서 규정되어 있어 상호 유기적으로 감리가 시행될 수 없고 감리자 간의 책임 또는 하자책임 한계가 불분명하여 전체 건축물의 부실공사가 우려된다. 특히, 사용승인의 경우 건축물에 대해서만 검사를 하고 있고 건축물의 설비가 완성되었는지 여부는 개별법에 따라 개별화하여 승인하고 있어 건축물의 특성과 여건을 고려한 종합적 검사를 할 수 없어 위해의 요인이 항상 존재하고 있다. 또한 감리제도는 다수의 법으로 다원화되어 분리 적용되고 있어 시행상 혼란을 야기하고 있다. 따라서 감리관련 규정들을 효과적으로 통합 운영하는 방안이 강구되어야 하고 이점에 대해서는 아래에서 상세하게 검토하여 보기로 한다.



### 3. 근거규정의 다기화의 개선방안

#### 가. 감리 적용 법률

감리의 업무는 상기한 대로 건설공사감리, 설비공사감리, 설계감리로 나누어져 있고 이들 각기의 감리에 대해 별도의 규정을 만들어 시행하고 있다. 더 나아가 건설공사감리는 공공부분과 민간부분으로 나누어 규율되고 있어 사업주체, 감리대상과 성격 등에 따라 적용되는 법률도 각기 다르다.

공공부분은 공사비 200억 이상인 22개 공종에 대해서는 전면책임감리가, 전면책임감리 대상 이외의 공사로서 발주청이 인정하는 경우 부분책임감리가, 그리고 책임감리 등을 시행하지 아니하는 건설공사에 대하여 발주청의 판단에 따라 시공감리 및 검측감리가 실시되고 있고 책임감리의 수행주체는 감리전문회사인바, 그 근거규정은 건설기술관리법이었다.

민간부분은 공동주택인 경우 대상이 20세대 이상 300세대 미만인 때는 건축사가, 300세대 이상인 때는 감리전문회사가 전면책임감리를 수행할 수 있도록 하였고 그 근거규정은 주택법이었다.

민간부분 중 공동주택이 아닌 일반건축물인 경우 중에서도 연면적 5,000㎡ 이상인 다중이용건축물과 16층 이상의 건축물인 경우 건설기술관리법상의 책임감리를 준용하도록 하여 감리전문회사가 감리수행을 할 수 있었고 그 이외에는 건축사가 감리수행을 할 수 있었는데, 그 근거규정은 건축법 및 건축사법이었다.

설비분야 역시 각각의 분야에서 별도의 법률이 적용되었다. 전기분야에서는 전력기술관리법이, 소방설비분야는 소방시설공사업법이, 정보통신분



야는 정보통신공사법법이 각기 별로 적용되어 시행되고 있었다. 그 외 건설용업과 관련한 건설사업관리는 건설산업기본법, 안전관리는 산업안전보건법이 각각 적용되었다.

이처럼 종전 감리관련법은 건축법, 건축사법, 주택법, 건설기술관리법, 전력기술관리법, 소방시설공사법, 정보통신공사법, 건설산업기본법 등으로 다기화되어 분리 적용되고 있음으로 시행상의 혼란을 야기하고 있다. 이처럼 감리관련 법령 및 규정이 이제는 셀 수 없을 정도로 많아 감리제도가 복잡하고 관련 용어와 업무내용, 각 기준 등이 서로 달라 혼란이 초래되고 있다. 이처럼 법령의 분산과 통일되지 못한 규정으로 인해 법령의 해석 및 감리업무 수행에 혼란 등이 발생하여 감리업무의 일관성을 유지하기 어렵게 되었고 각 공종간의 기술의 연계 및 효율적인 공정관리 등이 곤란하고 업무 중복 등에 따른 사회적 비용이 발생하게 된다. 감리원이 동일한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 감리관련 용어, 감리대상공사의 범위, 감리자의 자격기준, 배치기준, 감리대가 산정기준, 감리업무 수행방법, 감리자의 권한과 책임 등이 각기 다르게 규정되어 있다. 그리고 예컨대 감리용역의 대가는 감리업무의 양과 질, 감리업무의 수행자의 기술능력 및 경험정도에 따라 결정되어야 하나 이와 무관하게 어떠한 법령을 적용하느냐에 따라 결정되고 있어 불합리한 결과가 생길 수도 있게 된다.

#### 나. 관련 부서 분화의 문제점

위와 같이 적용 법률이 나누어져 있고 이에 따라 관련 담당 부서도 다르다. 건축분야에 관해 살펴보면, 공공부부의 책임감리, 시공감리, 검측감리는 건설안전과에서, 민간부분의 일반건축물의 경우 건축기획과에서, 공동주택의 경우 주택건설공급과에서 업무를 담당하였고 설비공사 중 전기설



비는 산업통상자원부에서, 소방 설비는 안전행정부에서, 정보통신공사는 미래창조과학부에서에서 각각의 업무를 관장하고 있다.

#### 다. 법령 적용의 혼란

다중이용건축물과 공동주택의 경우 건설공사 감리체계는 각기 수 개의 법령의 적용을 받도록 되어 있고 예컨대, 민간의 다중이용건축물의 경우 민간공사이면서도 공공공사에 적용되는 건설기술관리법상의 감리제도의 적용을 받도록 되어 있는데 그렇게 되면 우선 법체계의 부조화로 각자의 법을 적용하면 불합리해 질 수도 있다. 감리자 선정에 있어 공공공사의 경우 국가계약법령에 따라 적격심사를 하여야 하나, 민간의 다중이용건축공사의 경우 민간공사이어서 건축주가 자유계약에 의해 감리자를 지정할 수 있게 되어 책임감리의 완전한 적용도 피할 수 있기도 하다.

공공공사의 경우 건설기술관리법에 따른 책임감리를 하게 될 때 감리전문회사만이 책임감리를 수행할 수 있다. 그런데 민간공사 중 연면적 5,000㎡의 다중이용건축의 경우에도 건설기술관리법상의 책임감리를 준용하게 되어 있음에도 불구하고 건축감리전문회사뿐 아니라 건축사까지도 공사감리자로 지정될 수 있는 문제점이 있다(건축법 시행령 제19조 제1항 제2호 참조). 이는 당초 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 다중이 이용하는 건축물의 공중성과 건물규모를 고려하여 감리강화의 필요성이 제기되어 종전 건축사가 하던 감리를 감리전문회사로 하여금 감리토록 하기 위함이었는 데 건축법 시행령이 위와 같이 규정되어 있는 바람에 당초의 뜻이 의미가 없어지게 되고 다중이용건축물을 설계한 건축사사무소에서 대부분 감리를 하고 있는 실정이다. 하지만 설계자가 감리를 할 경우 설계의 문제점이 은폐되고 건축주 의도에 맞게 감리가 유도되며 설계자는 건축주와의 수의



계약에 의해 계약이 이루어지므로 건축주로부터 자유롭지 못한 관계로 원칙에 입각한 감리를 하기 어려운 것이 현실이다.

민간공사 중 특히 공동주택의 경우에는 더욱 복잡하게 관련법들이 연관되어 있다. 즉, 공동주택 중에서 19세대 이하로써 건축허가 대상에 포함되는 다세대·연립·아파트와 19세대 이상이면서 사업계획승인 대상이 공공주택의 경우, 수행주체, 보수기준, 감리업무내용, 감리자 지정방식 등에 관하여 즉, 20세대 이상인지 아니면 20세대 이하인지에 따라 건축법 혹은 주택법 또는 건설기술관리법의 적용을 받기도 한다. 물론, 과거의 주택법 시행령시 때의 문제이지만 300세대 미만의 주택건설공사의 경우 건축사법에 의하여 감리자격이 있는 자가, 300세대 이상의 주택건설공사의 경우 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사가 감리자로 지정될 수 있었는데 이 시행령에 따르면 15평형 301세대의 아파트 감리는 감리전문회사가 감리를 하게 되고 면적이 38평형 299세대의 아파트는 감리여건이나 능력이 상대적으로 떨어지는 건축사사무소가 감리를 하게 되어 있는 문제점이 있었다.

#### 라. 관계 법령 연계성 미흡

감리는 1980년대 중반이후 부실시공에 의한 건설사고들이 끊임없이 발생함으로써 감리원의 권한과 책임이 점차 강화되고 감리업무의 범위도 공중별로 세분화, 다원화되어 왔다. 이렇게 공중별로 감리업무가 다원화된으로써 각기 그 기준이 다른 법령 해석상의 혼란이 발생하게 되고 각 개별법령에서 정하는 규정간의 상충도 발생하고 있다. 또한 각 법령 간 업무내용과 기준 등 관련규정이 유사하면서도 약간씩 달라 그 체계가 복잡할 뿐 아니라 해당 법률에 대한 유권해석을 내리는 소관부처도 상이하여 동일하



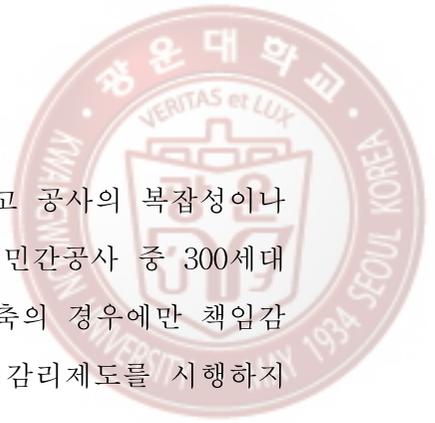
거나 유사한 사안에 대한 유권해석이 달라 사업자들에게 혼란을 발생시킬 수 있다.

#### 마. 단일용도 건축물에 다수의 감리법 적용

원칙적으로 감리업무는 발주기관 및 건물규모 등에 관계없이 건축물의 용도가 같으면 감리업무 내용이 동일해야 하나 발주기관, 건물규모 등에 따라 동일한 건축물에도 다수의 감리법이 적용되고 있는 실정이다. 예를 들면, 주택건설공사의 감리제도는 주택법에 근거를 두고 있으면서도 세대 수 및 사업주체에 따라 건축사법, 건설기술관리법, 국가계약법 등이 적용될 수 있으며, 해당 공종에 따라 전기설비는 전력기술관리법에서, 소방설비는 소방시설공사법에서, 통신공사는 전력통신공사법 등 개별법령을 적용하고 있다.

공사내용·업무·감리행위가 동일 혹은 유사한 경우라도 공사규모나 사업주체에 따라 근거 법령이 상이하어 감리자선정, 감리대가 혹은 배치기준 등이 각각 상이하게 되는 이상한 결과가 발생하게 된다. 예컨대, 일정 규모의 공공공사와 민간공사 중 다중이용건축물의 경우는 건설기술관리법상의 감리제도를 적용받고 있다. 그러나 감리자를 지정하는 방식에 있어서는 공공공사와 민간공사는 차이를 보이고 있는데, 공공공사 발주의 경우는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법령에 따라 적격심사를 실시하여야 하나 다중이용건축물은 민간공사이므로 건축주가 자유계약에 의해 감리자를 지정할 수 있어 건설기술관리법의 책임감리에 관련된 일부규정만 적용받고 있다.

또한, 책임감리 대상의 범위도 문제가 있다. 건설기술관리법상의 책임감



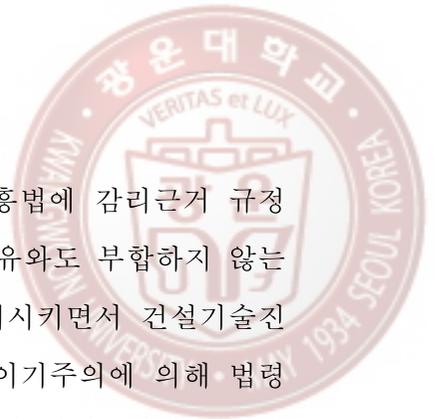
리제도는 가격만을 근거로 대상여부가 결정되고 있고 공사의 복잡성이나 전문성 등은 고려되어 있지 않고 있다. 또한, 일부 민간공사 중 300세대 이상의 공동주택 혹은 연면적 5,000㎡의 다중이용건축의 경우에만 책임감리를 시행할 수 있지만 그 밖의 민간공사에는 책임감리제도를 시행하지 않는 상황이어서 부실공사 방지대책이 미비하다.

#### 마. 해결방안

이러한 문제점이 있고 이에 대한 해결방안 중의 하나가 감리 근거규정의 통합과 일원화이다. 이처럼 근거규정을 통합하거나 일원화하게 되면 법령의 해석 및 업무상의 혼란을 없애고 감리제도의 일관성을 기할 수 있으며 예산과 인력의 낭비를 방지할 수 있을 것이다.

그 방법으로, 기왕에 존재하고 있는 건설기술진흥법에 감리관련 일반적 규정을 삽입하는 방법으로 일원화하는 방법을 고려해 볼 수 있고 별도의 감리관련 통합법률(예컨대 건설감리기본법)을 제정하는 방안도 강구해 볼 수 있다.

그러나, 건설기술진흥법에 감리관련 일반적 규정을 넣게 되면 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. 첫째, 종전 건설기술관리법에서는 설계감리, 검측감리, 시공감리, 책임감리 등의 감리에 관한 일반적 정의를 규정하였고(건설기술관리법 제2조), 각 감리에 대한 용역 내용을 기술하였으며(건설기술관리법 제22조, 27조, 27조의2), 감리원의 책무(건설기술관리법 27조의3), 대가기준(건설기술관리법 제27조의3), 감리원의 관리(건설기술관리법 제28조의2), 감리원의 결격사유(건설기술관리법 제28조의3) 등의 규정 등을 두었지만 이제는 건설사업관리로 통합되면서 감리와 관련된 규정을 모

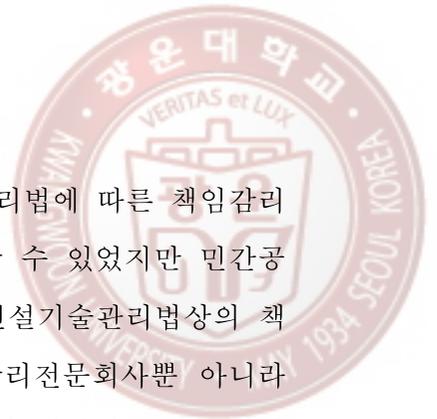


두 삭제하여 버렸는데 다시금 개정법인 건설기술진흥법에 감리근거 규정을 넣는다는 것은 법체계와 건설기술진흥법 개정 이유와도 부합하지 않는다고 할 것이다. 둘째, 기존의 다기화된 법령을 존치시키면서 건설기술진흥법에 일반규정만을 두게 되면 차후 업계 및 부처이기주의에 의해 법령이 개정될 경우 현재와 같은 체제로 회귀될 가능성이 있다. 셋째 개별법에 의한 감리업무의 분리발주가 가능하여 감리원의 중복배치, 업무의 중복 등에 따른 문제는 그대로 남아 인력과 예산의 낭비문제가 여전히 남게 된다.

따라서, 가칭 ‘건설감리기본법’과 같은 별도의 감리관련 통합법률의 제정을 제안한다. 물론, 개별법을 존치한 상태에서 별도의 통합법률을 제정함에 있어 관련부처 및 이해당사자간의 의견조정이 어렵고, 큰 폭의 제도개선으로 인한 혼란도 발생할 수 있으며 법령개정 등의 제도의 개선과 정착에 많은 시간을 요할 것이라는 단점을 예상할 수 있지만 그럼에도 불구하고 감리제도의 다기화에 따른 제반 문제를 대부분 해결할 수 있으며 건설감리제도의 일관성 유지 및 종합적인 사업관리방식의 정착이 용이하다는 측면을 고려하면 별도의 감리관련 통합법률의 제정이 필요하다고 생각된다.

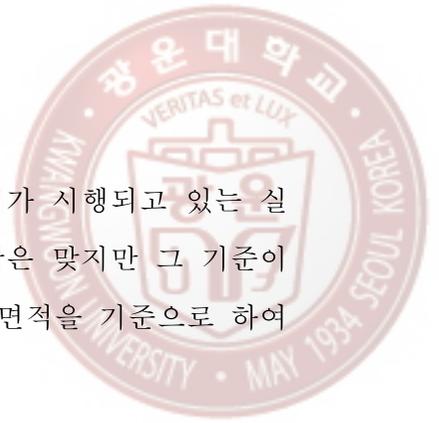
#### 4. 감리시행 주체의 문제 및 개선방안

가. 민간부분에 있어서 일반건축물은 다중이용시설(연면적 5,000㎡/16층 이상)인 경우나 공동주택 중 300세대 이상인 경우의 감리는 종전 건설기술관리법 상 책임감리를 준용하여 감리전문회사가 수행하였고 현행 건설기술진흥법상으로는 이들 다중이용시설이나 공동주택의 경우 건설사업관리를 할 수 있는 대상이 된다.



나. 상기한 바와 같이, 공공공사의 경우 건설기술관리법에 따른 책임감리를 하게 될 때 감리전문회사만이 책임감리를 수행할 수 있었지만 민간공사 중 연면적 5,000㎡의 다중이용건축의 경우에도 건설기술관리법상의 책임감리를 준용하게 되어 있음에도 불구하고 건축감리전문회사뿐 아니라 건축사까지도 공사감리자로 지정될 수 있는 문제점이 있었다. 또한, 민간공사 중 공동주택 중에서 19세대 이하인지 혹은 20세대 이상인지에 따라 건축법 혹은 주택법 및 건설기술관리법의 적용을 받기도 하며, 물론 과거의 주택법시행령시에는 300세대 미만의 주택건설공사의 경우 건축사법에 의하여 감리자격이 있는 자가, 300세대 이상의 주택건설공사의 경우 건설기술관리법에 의한 건축감리전문회사가 감리자로 지정될 수 있었는데 이 시행령에 따르면 15평형 301세대의 아파트 감리는 감리전문회사가 감리를 하게 되고 면적이 38평형 299세대의 아파트는 감리여건이나 능력이 상대적으로 떨어지는 건축사사무소가 감리를 하게 되어 있는 문제점이 있었다. 건축주와 계약관계에 있는 공사감리자인 건축사는 상호 협조와 공생관계에 있는 시공자의 부실시공 또는 위법사항을 제대로 시정하기 어려운 것이 사실이고 특히, 건축주가 시공자를 겸하고 있는 소형건축물의 경우는 규정상으로는 허가권자에게 위법시공 보고를 하도록 되어 있으나 이 규정은 사실상 유명무실한 형편이다.

다. 그러나, 단순히 세대수만을 가지고 상대적으로 감리수행능력이 떨어지는 건축사사무소에게 감리를 수행할 수 있도록 한다는 것은 상식에 반한다 할 것이다. 따라서 공동주택의 경우 세대수보다는 연면적에 의해 그 규모 등이 정해지는 게 일반적이므로 단순히 세대수를 기준으로 할 것이 아니라 연면적을 기준으로 하여 감리수행자를 결정하여야 할 것이다. 대규모 공사가 아닌 경우 설계사무소가 감리를 시행할 수 있고 현재에도 일



정 규모 이하의 건축공사에서 건축사 사무실의 감리가 시행되고 있는 실정에 비추어 보면 건축사사무실도 감리를 하여야 함은 맞지만 그 기준이 명확하여야 하고 모순이 없어야 하므로 일정한 건축면적을 기준으로 하여 감리주체가 결정되어야 할 것이다.

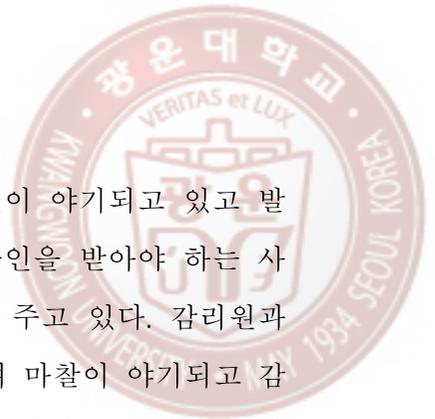
라. 그러나 장기적으로 볼 때 건축사사무소에 감리를 할 수 있도록 권한을 부여하는 것이 타당한 것인가에 대해서는 고려할 여지가 있다. 건축사사무소를 기본적으로 설계를 전문으로 하는 곳인데 감리를 전문으로 하고 있는 업체가 없다면 모르겠지만 감리를 전문으로 하는 감리전문회사가 존재하고 있는 마당에 설계를 전문으로 하는 업자에게 감리를 하도록 한다는 것은 효율성 측면은 물론이고 법적 체계에도 맞지 않는 것이므로 건축사사무소의 감리는 단계적으로 축소하여야 할 것이다.

마. 한편, 건설기술관리법 시행 당시 책임감리제도는 대상공사의 가격만을 근거로 결정되고 있고 공사의 복잡성이나 전문성 등은 고려되지 않는 문제점이 있었다. 그러나, 현행 건설기술진흥법상 책임감리제도가 폐지되고 설계·시공관리의 난이도가 높아 특별한 관리가 필요한 건설공사, 발주청의 기술인력이 부족하여 원활한 공사관리가 어려운 건설공사, 그 외에 그 건설공사의 원활한 수행을 위하여 발주청이 필요하다고 인정하는 건설공사는 건설사업관리를 하게 할 수 있게 되어 종전과 같이 대상공사의 가격만을 근거로 감리여부를 결정하는 문제는 없어졌다.

## 5. 감리원의 권한 및 업무범위의 문제에 대한 개선방안

가. 현장의 실태 및 문제점

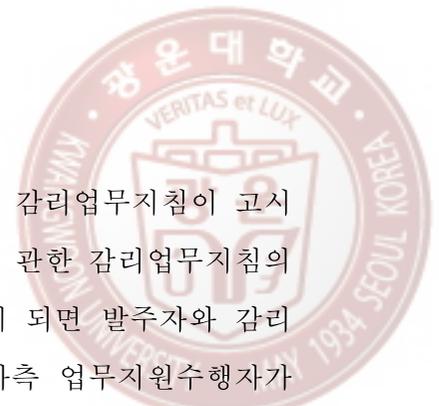
감리원과 발주자측 업무지원수행자의 업무범위가 명확하지 않아 감리원



의 고유의 권한이 침해되거나 행정처리 절차에 혼선이 야기되고 있고 발주처 혹은 업무지원 수행자에게 보고할 사항이나 승인을 받아야 하는 사항이 많아 감리원의 권한 행사에 적지 않은 지장을 주고 있다. 감리원과 업무지원수행자의 업무범위와 책임한계가 불명확하여 마찰이 야기되고 감리업무에 대한 발주자, 감리자, 시공자간 업무절차가 불명확한 부분이 많아 행정처리가 지연될 우려가 있다. 감리는 발주자의 위탁에 의하여 관계 법령에 따라 사업시행자의 감독권한을 대행할 권한을 갖고 있고 이러한 권한행사를 위해 일반적인 감리원의 업무범위, 업무수행내용, 감리원의 권한과 책임의 한계 등이 명확하여야 함에도 불구하고 실제로는 그러하지 못하고 있다. 비록, 주택법 제24조 및 동법시행령 제27조에 따른 주택건설공사 감리업무세부기준 혹은 책임감리 현장참여자 업무지침서와 같은 세부기준이 발표되어 감리업무의 일정한 기준이 되고는 있지만 이는 행정규칙인 지침에 불과하여 법규적 효력이 없다.

나. 또한, 감리원의 수행 업무의 성격은 설계분야의 전문기술자와 건설공사에서 시공에 종사하는 시공기술자의 중간 정도에 위치하고 있음에도 발주처는 감리원의 기술능력을 과도하게 요구하고 있고 감리원 대부분이 시공기술지도 업무 등에 부담감을 느끼고 있다.

다. 해결 방안 중 하나는 감리업무를 수행할 내용을 담은 표준감리용역계약서를 만들어 사용하게 하는 것이다. 현장에 따라 감리대상 및 감리수행 영역에서 차이는 나겠지만 표준감리용역계약서 내용을 기초로 개별 현장에 맞게 수정하여 사용할 수 있도록 하고 그 감리용역계약서에 감리원의 권한 및 업무범위를 특정하여 확정한다면 감리원의 권한과 업무범위에 대한 논란은 어느 정도 해소될 것이다.



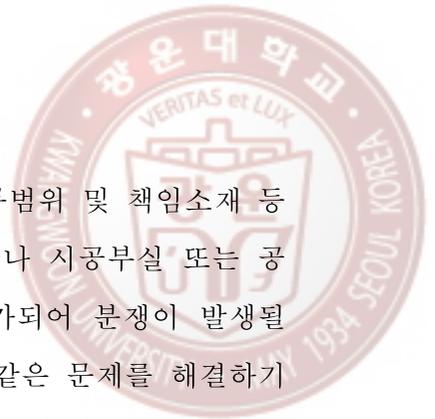
라. 물론, 현재에도 표준감리용역계약서는 물론이고 감리업무지침이 고시되어 사용되고 있지만 감리원의 권한 및 업무범위에 관한 감리업무지침의 내용을 표준감리용역계약서에 넣어 계약에 편입하게 되면 발주자와 감리원 모두를 기속하는 효과가 있고 더 나아가 발주자측 업무지원수행자가 감리원의 권한을 침해하여 문제가 발생할 시 감리원의 면책까지도 할 수 있게 한다면 효과적일 것이다. 또한 그렇게 하면, 종전 단순히 업무지침서와 같은 세부기준만으로 당사자를 기속시키지 못하는 것을 방지할 수 있을 것이다.

## 6. 품질 확보 및 공정관리의 문제에 대한 개선방안

가. 감리제도를 도입하여 시행하는 본래적 목적은 건설공사가 설계도서 및 기타 관계서류의 내용대로 시공되고 있는지 여부를 확인하여 부실시공을 막는데 있다 할 것이다. 그러나 감리제도는 부실시공방지만이 유일한 목적이 아니라 그 이외에도 건설공사의 품질확보와 시공의 정밀도로 완벽한 건설공사를 이루도록 함에도 그 목적이 있다고 할 것이다.

나. 현재 운영되고 있는 각 공정별 개별감리로 인해 각 공종에 대한 시공정밀도 및 성능은 높아질 수 있겠지만 건축물은 이들 각 공종작업을 통해 하나의 건축물로 완성되기 때문에 각 공정별 연계가 필요한 것이다.

다. 그런데 각 공종이 상호 연계되고 복합적으로 이루어지는 동일공사 현장에서 일부 공종만을 별도로 관리하여 공종 상호간의 연계성이 없게 되는 경우 부실시공이 문제되고 이에 대한 책임한계 역시 애매해지게 된다. 뿐만 아니라 장기계속공사 수행 시 한 공정분야별로 감리원이 투입됨으로써 공종 전체에 대한 공정관리의 연계성이 단절되어 총괄적 관리가



불가능해 지고 선행공정과 후속공정 감리자간의 업무범위 및 책임소재 등이 불분명하여 선행공종으로부터 발생된 공기지연이나 시공부실 또는 공사비 초과<sup>59)</sup> 등에 대한 관리책임이 후속공정에 전가되어 분쟁이 발생될 소지가 있다. 건설기술관리법과 주택법에서는 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 책임관리자제도를 규정하고 있으나 이를 조종할 수 있는 권한이 전혀 없는 상태에서 법적 효율성은 매우 저조하다 할 것이다.

라. 따라서, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 책임관리제도를 보완할 뿐 아니라 선행공정과 후속공정 감리자간의 업무범위 및 책임소재 등을 명백히 하여야 하는 제도적 장치가 필요하다 하겠고 그 방법 중의 하나가 건설사업관리를 통한 감리제도의 통합으로 해결될 수 있고 현재 건설기술진흥법의 개정으로 일부분 개선될 여지는 있다. 그러나 현행 건설사업관리를 통한 통합은 종전 책임감리제도를 시행하였던 범위에서만 할 수 있는 것이어서 적용의 한계가 있다 할 것이므로 감리제도를 순차적으로 건설사업관리에 통합하여 건설사업관리를 통해 품질확보 및 공정관리의 문제점을 개선해 나가도록 하는 것이 타당하다 할 것이다.

## 7. 형사처벌의 문제점 및 개선방안

가. 책임감리제도는 부실감리에 대하여 처벌위주로 되어 있어 감리원의 사기저하를 가져올 수 있으며 시공회사에 대한 처벌과 비교하여 볼 때 형평성의 문제가 제기되고 있다. 또한 건축, 소방, 전기, 통신, 가스 등이 각각의 개별법에서 규정 시행되고 있어 상호 유기적으로 감리를 시행할 수 없고 감리자간의 책임한계 및 하자 책임한계가 불분명한 상태에서 책임감리자만을 부실감리의 형사책임까지 고스란히 부담케 하는 것은 문제가 있

59) 국내 대형 국책사업의 당초 사업비 대비 변경 사업비는 당초 예산보다 평균 4배 정도 증가된 것으로 나타남(연합뉴스 2004. 1. 6.).



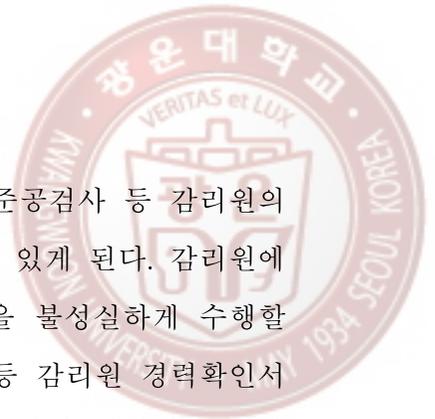
다 할 것이다.

나. 불성실한 감리 혹은 건설사업관리로 인해 하자담보책임기간 내 교량·터널·철도·고가도로·지하도 등이 구조상 주요부분에 중대한 손괴를 일으켜 사람을 다치거나 죽음에 이르게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처하게 되어 있고(건설기술진흥법 제85조 제1항), 이러한 죄를 범하여 사람을 위험하게 한 자는 10년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있는바(건설기술진흥법 제85조 제2항), 이와 같은 규정에 대해 감리원은 감독업무의 대행자로서 건설기술에 관한 역무를 수행하는 자(건설기술관리법 제2조 제3호)이나 부실공사의 직접행위자가 아닌 데도 불구하고 이와 같이 엄한 처벌을 받도록 되어 있는 것은 가혹하다는 지적이 있다.

다. 같은 맥락에서 과잉처벌이라는 비난이 있다.<sup>60)</sup> 즉, 위와 같은 부실감리에 대한 형사책임이 형법상의 처벌보다 과하게 되어 있다. 형법 제367조는 공익건조물 파괴의 경우 10년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금 등으로 되어 있고 형법 제368조에는 사람을 사상에 이르게 한 경우 3년 이상의 징역으로 규정되어 있는데 이러한 형법규정과 비교하여 보았을 때 감리에 대한 형사처벌은 과중하다.

라. 처벌위주의 법체에 대한 개선방안으로 벌칙조항의 정비가 이루어져야 함을 제시한다. 즉, 감리원에 대한 제재조치를 완화하여야 한다. 부실공사에 대한 책임은 원칙적으로 시공자에게 있으므로 감리원에 대한 제재는 업무수행의 불성실을 막는데 주안점이 두어져야 함에도 현재 감리원에

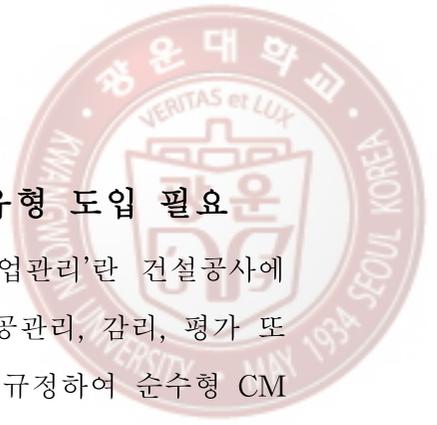
60) 성대현 “건축공사 감리제도의 법리에 관한 연구”, 동의대학교 대학원 법학박사학위논문(2009), 124면



대한 제재조항이 지나치게 과도하여 설계변경이나 준공검사 등 감리원의 소신과 책임 뒤따라야 하는 부분을 기피하는 경향이 있게 된다. 감리원에 대한 제재나 벌칙은 자신에게 주어진 임무와 책임을 불성실하게 수행할 경우 기술자격의 정지나 취소·입찰참가자격 박탈 등 감리원 경력확인서에 기록·반영 등으로 기술자 본인의 상품가치 즉, 장래 경력에 중대한 흠집으로 작용하도록 하는 것이 바람직하다.

마. 그 외 형법과 비교하여 볼 때 법정형을 낮추어야 할 필요가 있다. 감리원은 감독업무의 대행자일 뿐 건설기술에 관한 역무를 수행하는 자(건설기술관리법 제2조 제3호)도 아니고 부실공사를 직접 행한 자도 아님에도 엄한 처벌을 받도록 되어 있는 것은 가혹하다. 건설기술진흥법 제85조 제1항은 업무상 과실치사상죄의 특별규정이지만 과실로 인하여 사항에 이르렀다는 이유만으로 무기징역까지 선고 할 수 있고, 동조 제2항의 경우 실제로 손괴, 상해 혹은 사망의 결과가 발생한 것도 아닌 그러한 위험만 발생하는 위험범임에도 최대 10년의 징역까지도 선고할 수 있다는 것은 과도한 처벌이 아닐 수 없으므로 법정형을 조정할 필요가 있다고 하겠다.

바. 따라서, 형사처벌 중심의 감리원에 대한 제재조항을 개선하여 굳이 형사처벌을 하지 않아도 되는 부분에 대해서는 형사처벌규정을 폐지하고 법정형이 중한 부분에 대해서는 완화하도록 할 것이다. 대신, 불성실한 감리자에 대하여는 위반의 정도가 중한 경우 기술자격을 취소하고 비교적 경한 부분에 대해서는 형사처벌 대신 자격정지와 같은 행정처분을 통해 경력에 반영하여 장래 기술자 본인의 경력에 치명적인 영향을 미치는 방향으로 개선하여 성실감리를 유도하는 것이 바람직하다 할 것이다.

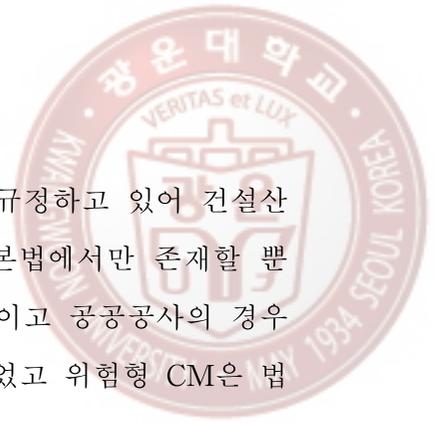


## 8. CM 개념 불일치 개선 및 다양한 CM 유형 도입 필요

가. 건설산업기본법 제2조 제8호에서는 “ ‘건설사업관리’란 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사, 분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가 또는 사후관리 등에 관한 관리를 수행하는 것”이라고 규정하여 순수형 CM 방식에 관해 규정하고 있고 동조 제9호에서는 “ ‘시공책임형 건설사업관리’란 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 건설공사에 대하여 시공이전단계에서 건설사업관리 업무를 수행하고 아울러 시공단계에서 발주자와 시공 및 건설사업관리에 대한 별도의 계약을 통하여 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 미리 정한 공사금액과 공사기간 내에 시설물을 시공하는 것”이라고 하여 위험형 CM방식을 규정하고 있다.

반면, 건설기술관리법에서는 “ ‘건설사업관리’란 건설산업기본법 제2조 제8호에 따른 건설사업관리를 말한다”고 규정하고 있어(건설기술관리법 제2조 제14호), 건설기술관리법에서 말하는 건설사업관리에서는 순수형 CM방식만을 의미할 뿐 위험형 CM방식은 제외되고 있다. 같은 건설사업관리에 관한 규정임에도 불구하고 건설산업기본법과 건설기술관리법 사이에 건설사업관리에 관한 개념과 범위가 일치하지 않고 있다.

더 나아가 국가계약법 시행령 제73조의2(건설사업관리용역계약)에서는 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 건설산업기본법에 따른 공사를 계약함에 있어서 계약목적물의 특성·규모 및 이행기간 등을 고려하여 필요하다고 인정하는 경우에는 건설산업기본법 제2조 제8호에 따른 건설사업관리에 관한 업무를 수행할 수 있는 자와 건설사업관리용역계약을 체결할 수 있다”고 규정하고 있고 이는 지방계약법시행령 제89조의2에서도 같은 취지로 규정되어 있어 시행령조차도 건설사업관리에 관한 개념과 범위



에 관해 건설산업기본법 상의 순수형 CM방식만을 규정하고 있어 건설산업기본법 상의 위험형 CM에 관하여는 건설산업기본법에서만 존재할 뿐이었다. 그러하였던 관계로 실무상 민간공사는 물론이고 공공공사의 경우에도 위험형 CM이 실행된 예가 그리 많지 않게 되었고 위험형 CM은 법규상의 유형으로만 남게 되는 문제가 생겼다.

나. 한편, 다른 각도의 문제이지만, 건설기술관리법 시행 시절 공공건설공사에서 대규모 복합공중사업 발주시 건설산업기본법의 사업관리 형태로 발주하면서 건설기술관리법상의 감리를 포함해서 발주하기도 하는데 이러한 경우 건설산업기본법은 물론이고 건설기술관리법의 적용을 받기도 하여 하나의 용역에 두 개의 법률이 동시에 적용되는 문제가 발생하기도 하였다. 아울러, 우리나라에 도입되어 시행되고 있는 건설사업관리의 방식은 순수형 CM방식과 위험형 CM방식 밖에는 없어 각 프로젝트의 특성에 맞게 적용될 CM유형이 한정적이어서 적용의 한계가 있다는 문제점이 제기된다.

다. 이처럼 건설산업기본법 자체에도 건설사업관리에 관해 순수형 CM방식과 위험형 CM방식을 규정하면서도 정작 종전 건설기술관리법 및 현행 건설기술진흥법은 물론 국가계약법령에서는 건설사업관리에서 위험형 CM방식은 제외되고 있다. 공공건설사업에 건설사업관리가 적용되기 위해서는 그 업무범위에 대한 명확한 규정이 선행 조건임에도 현재와 같이 건설사업관리라는 동일한 성격의 업무에 대하여 건설산업기본법과 건설기술진흥법 및 국가계약법령에서 서로 다르게 정의할 필요성은 없다고 보여진다. 따라서 건설기술진흥법 등의 개정을 통해 건설사업관리의 범위에 대해 건설산업기본법 제2조 제9호에 따른 건설사업관리까지 포함하여야 한

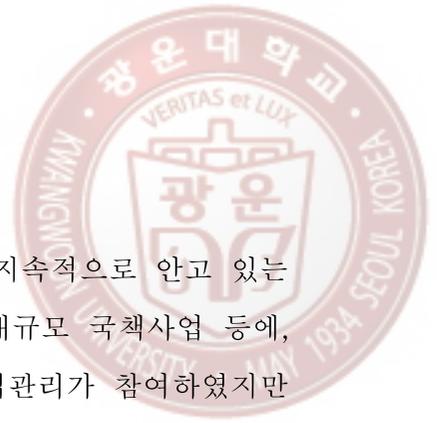


다.

라. 한편, 일반적으로 CM조달 유형을 시공업무 및 위험부담 여부를 중심으로 순수형 CM방식과 위험형 CM방식만을 고려하였지만 선진국의 경우 다양한 CM방식의 모델을 강구하여 적용하고 있을 뿐 아니라 실제로 우리의 경우보다 훨씬 다양한 CM방식이 실무에서 적용되고 있다. 발주자 지원형 모델, 발주자-SPC 지원형 모델, 시공 감독형 모델, 사업자 지원형 모델, 시공관리형 모델 등이 그 예라 할 수 있다.

미국 건축사협회(AIA)에서는 설계자가 CM업무를 담당하는 체계에 관한 표준계약서식을 제시하고 있으며, 캐나다 프리티쉬콜롬비아주의 도로국에서는 발주자가 CM업무를 직접 수행하는 체계를 활용하고 있다. 국내의 CM수요자를 크게 중앙정부, 지방자치단체, 정부투자기관 등으로 구분해 볼 때, 각 주체별로 조직구조와 자체 사업관리 보유 역량에 차이가 있으므로 CM에 대한 기대와 요구사항에 차이가 있게 된다. 특히 정부투자기관의 경우 사업분야가 특화되어 있고 양질의 기술인력과 풍부한 경험을 보유하고 있으므로 이미 CM업무를 일부 직접 수행해 왔던 것으로도 볼 수 있다. 이와 같은 경우에 발주자 자체수행형 CM(Owner CM)체계를 위주로 운영하면서 부분적으로 용역형, 시공형/위험부담형 등 외주체계를 활용하는 체계가 바람직하다 할 것이다.

이들 모델은 수십 년의 경험과 시행착오를 거쳐 이루어진 모델이므로 단 시간 내에 국내에 모두를 적용할 수는 없는 것이지만 꾸준한 연구와 실무를 통해 점차적으로 도입할 수 있도록 하여야 할 것이다.



## 9. CM 전문 인력의 확보

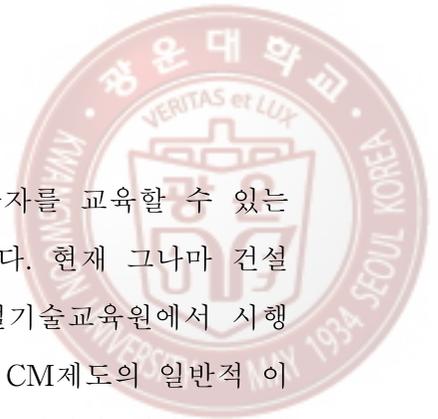
가. CM에 있어 전문인력의 부족은 제도도입이후 지속적으로 안고 있는 문제점 중의 하나이다. 국내에서는 사업단지건설, 대규모 국책사업 등에, 국외에서는 중동건설과 동남아시아 건설에 건설사업관리가 참여하였지만 이는 양적인 팽창만을 꾀하였을 뿐 기술개발을 소홀히 하고 전문기술 공법이나 총체적인 건설관리능력을 함양하지 못하고 선진기술을 답습하는 결과를 가져와 글로벌 건설시장에서의 기술경쟁력보다는 가격경쟁에만 치중하고 있는 실정이며 선진기술에 대응하지 못하고 있는데 이러한 상황에 대처하기 위해 정부와 건설업계는 건설관리체계를 마련하고 건설참여자에 대한 교육역량 강화에 힘을 쏟을 필요가 있다.

나. 건설사업관리의 교육은 직접적으로 CM의 전문인력을 양성하지만 간접적으로는 발주자의 건설사업관리방식 선정에 대한 부담을 줄이고 더불어 건설사업의 기반마련 및 업역확대를 기대할 수 있는 효과가 있다. 또한 건설사업의 종합적인 관리능력 배양을 통해 국가경쟁력을 제고할 수 있다. 이를 위하여 국내의 건설관련 건설사업관리교육에 대한 개선방안을 확보할 필요가 있음에도 우리나라의 현재 CM제도 교육에 관한 전문교육기관은 거의 없다고 해도 과언이 아니고<sup>61)</sup> 건설사업관리 공급자인 민간이 발주자의 요구와 기대에 부응하는 기술력을 제공할 수 있는지도 의문이다. <sup>62)</sup>

다. 국내건설산업에서 일반적인 건설업무에 참여할 수 있는 건설기술자는 많지만 건설사업관리서비스를 제공할 수 있는 전문화된 인적 자원이

61) 강만효 “건설환경변화에 따른 건설사업관리 활성화 방안에 대한 연구”, 경상대학교 석사학위논문(2012), 40면.

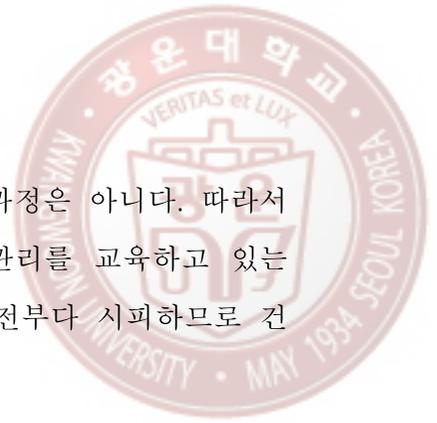
62) 배진호 “국내건설 산업의 합리적인 CM 활성화 방안에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문(2005), 152면.



부족하고 그 이유는 전문적인 능력을 갖추 CM기술자를 교육할 수 있는 교육과정과 인프라가 구축되어 있지 못하기 때문이다. 현재 그나마 건설사업관리교육은 한국CM협회, 한국기술사회 및 건설기술교육원에서 시행되고 있다. 이들 기관들의 교육내용은 공통적으로는 CM제도의 일반적 이론과 실무, CM을 수행하면서 필요한 단계별 업무 등이지만 기관별로 각기 상이한 교과내용을 가지고 있고 교육환경이나 여건에 따라 교육의 내용이 다르다. 또한 한국CM협회는 협회 회원사 소속 기술자로 교육대상이 한정되어 있고 건설기술교육원은 건설기술자교육이나 감리원교육과는 별개로 운영되고 있으며 한국기술사회 역시 기술사회원을 대상으로 별도교육을 하고 있다.

라. 이러한 기관별 교육과정을 보다 전문적인 교육여건 조성을 위하여 교육기관을 하나로 통합할 필요가 있고 통합의 주체는 건설사업관리를 주관하고 있는 한국CM협회로 통폐합하여야 할 것이다.

교육내용은 또한 건설사업관리 기본이론의 이해와 더불어 CM업무에서 생산되는 정보의 관리, 사업입찰과 계약관리, 단계별 수행과정에 따른 공정관리와 리스크관리, CM 단계별 수행업무의 심화분석, 건설VE와 LCC 운영기법 및 BIM실무, 대형 프로젝트에 따른 프로젝트 파이낸싱, 사업진행에 따른 클레임과 기술협상능력 강화, 선행사례 분석을 통한 현장실무, 해외 CM시장의 현황과 발전방향, 건설사업의 경영기법도입, 사업참여의 윤리의식 강화 등의 내용을 포함시켜야 할 것이다. 이러한 통합 교육과정을 통하여 건설사업관리의 이론적 이해를 돕고 선행사례 분석을 통한 현장실무 중심의 교육이 선행되어야 한다.



그런데, 이러한 교육기관은 비정규과정일 뿐 정규과정은 아니다. 따라서 정규과정의 교육과정 개설도 필요한 바, 건설사업관리를 교육하고 있는 정규과정은 현재 몇 대학원의 건설사업관리학과가 전부다 시피하므로 건설사업관리만을 위한 학과를 개설하여야 할 것이다.

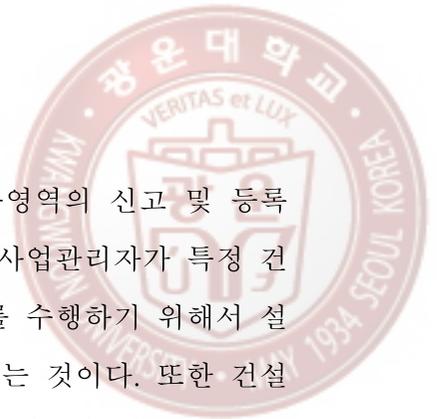
## 10. 건설사업관리사 자격의 문제에 대한 개선방안

가. 현재 건설사업관리와 관련하여 한국CM협회, 한국기술사회(CMP), 건설기술교육원(PCM) 등의 3개 기관에서 자격검정을 실시하고 자격증을 발부하고 있지만 공인된 자격증이 아니고 자격검정안 역시 각기 다르다. 이처럼 공인된 국가공인자격이 아니어서 관리도 어렵다.<sup>63)</sup>

나. 건설사업관리 수행주체 및 자격조건과 관련하여 그 동안 등록제 또는 신고제 등의 많은 논란이 있어 왔지만 현재, 공공부분은 물론이고 민간부분의 건설사업 모두에 있어서 발주자와 계약을 통해 건설사업관리업무를 수행할 자격조건과 관련된 건설사업관리 면허 및 자격등록 요구조건은 존재하지 않는다. 하지만, 이처럼 건설사업관리 자체에 대한 자격조건은 없지만 간접적으로 건설사업관리 업무수행과 관련된 건설산업기본법 제26조에서는 건설사업관리자가 수행하고자 하는 업무 내용이 관계 법령에서 요구하는 자격조건이 필요한 경우 그 자격을 갖출 것이 요구되고 있다. 이 조항의 목적은 관리업무를 수행할 건설사업관리주체가 관리의 대상이 되는 업무에 대한 전문적인 지식을 보유하고 있어야 한다는 취지를 반영하는 조항이다. 하지만 이 조항은 국내 건설산업의 특성인 업무영역 문제와 관련되며 그 해석과 적용에 있어 많은 논란이 발생할 가능성을 내포하고 있다.

---

63) 강만효 위 논문 40면.



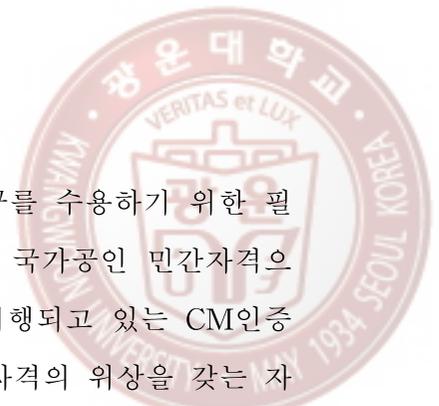
위 규정에 의한다면 건설사업관리자는 다양한 업무영역의 신고 및 등록 혹은 면허조건을 만족시켜야 한다는 말이 되고 건설사업관리자가 특정 건설사업의 설계와 시공단계의 관리 기능과 조정업무를 수행하기 위해서 설계와 시공업무와 관련한 면허를 모두 취득해야 한다는 것이다. 또한 건설산업기본법은 일반건설업자가 전문건설업 등록을 할 수 없도록 규정하고 있기 때문에 일반건설업 면허를 가진 건설사업관리자는 사업의 시공단계에서 전문건설업자가 수행하는 작업을 관리대상에서 제외하여야 한다.

다. 건설사업관리자에게는 설계와 시공을 포함한 건설사업의 전반적인 프로세스에 대한 이해와 지식은 업무수행의 필수조건이지만 업무영역간의 구분을 엄격히 하고 있는 국내 건설산업의 특성을 고려하여 좀 더 명확한 가이드라인이 제시될 필요성이 있다. 또한 사업의 특성에 따라 건설사업관리자에게 요구되어지는 전문성의 분야가 다를 수가 있고 해당 사업의 건설사업관리계약 업무범위가 특정 분야에 한정될 경우가 발생할 수 있으므로 법에서 가장 기본적인 자격의 요구조건만을 명시하는 것이 문제 해결의 방법 중의 하나라고 생각한다.

라. 한편, 현재 건설사업관리 자체에 대한 공인된 자격을 존재하지 않고 단지, 한국CM협회와 한국기술사회, 건설기술교육원과 같은 3개 기관에서 자격검정시험을 통해 자격증을 발급하고 있지만 이러한 자격증이 공인된 것이 아닌 까닭에 실무에서는 별다른 효용이 없는 실정이고 이에 대해 국가주도의 교육인프라조성을 전제로 자격과정의 검정안<sup>64)</sup> 혹은 국가기술자격법에 의한 국가공인자격으로 제도화하자는 주장도 제기되고 있다.<sup>65)</sup>

64) 강만효, “건설환경변화에 따른 건설사업관리 활성화 방안에 관한 연구”, 경상대학교 산업대학원 석사학위논문(2012), 43면.

65) 김창교, “국내건설사업관리(CM) 인증자격의 문제점 및 개선방안”, 건축도시연구정보센터(2005. 5.), 43면.

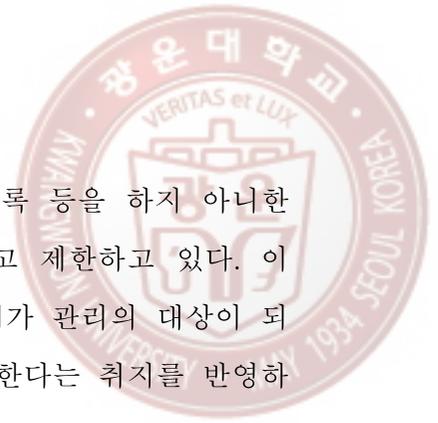


CM인증자격은 건설산업 CM의 국가적, 사회적 요구를 수용하기 위한 필수적인 요소이며, 이를 위한 방법은 국가자격 혹은 국가공인 민간자격으로 전환하는 것이다. 그렇게 하기 위해서는 현재 시행되고 있는 CM인증자격을 통합되어야 할 것이반, CM인증자격이 국가자격을 위상을 갖는 자격으로 만들기 위하여는 법령에서 정하는 국가자격 또는 국가공인자격의 요건을 갖추어야 한다. 즉, CM자격을 국가자격으로 만들려면 기술사, 기사 및 건축사의 경우처럼 일정기준의 응모자격, 운영 및 검정방법, 응시과목 등이 정립되어야 하고 국가공인민간자격의 경우에도 이에 준하는 기반을 확인한 뒤 공인을 받아야 할 것이다.

## 11. CM의 수행주체 및 자격조건의 문제에 대한 개선방안

가. 건설사업관리자라는 개인의 자격취득의 문제는 상기한 바와 같다. 그러나 개인의 자격취득과는 별도로 건설사업관리 수행주체(건설사업관리업체) 및 그 업체의 자격조건의 문제는 별개의 문제이다.

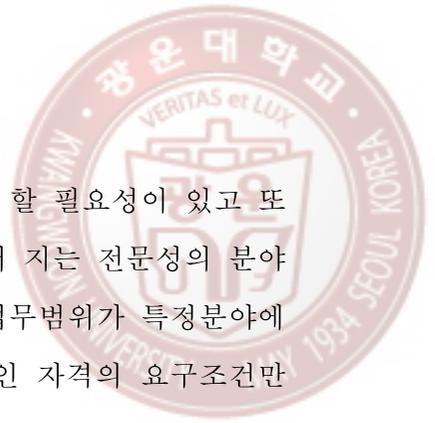
나. 건설사업관리 수행주체 및 자격조건과 관련하여 그 동안 등록제 또는 신고제도의 많은 논란이 있어 왔지만, 종전 건설사업관리법하에서는 공공건설사업에 있어서 공공 발주자와 계약을 통해 건설사업관리업무를 수행할 자격조건과 관련된 건설사업관리 면허 및 자격등록 요구조건은 존재하지 않았다. 다만, 명시적이지는 않지만 간접적으로 건설사업관리 업무 수행과 관련된 법규들에서 언급하고 있었는바, 예컨대 건설산업기본법 제 26조는 “건설사업관리에 관한 전문지식과 기술능력을 갖춘 자”이어야 한다고 명시하고 있었다. 그러나 건설사업관리자의 전문지식과 기술능력의 보유 및 수준 여부를 객관적으로 판단할 기준이나 방법은 제시되어 있지 않다. 또한 건설산업기본법 제26조는 건설사업관리자가 수행하는 “건설사



업관리 업무의 내용이 관계법령에 의하여 신고·등록 등을 하지 아니한 자는 당해 건설사업관리어부를 위탁받을 수 없다”고 제한하고 있다. 이 조항의 목적은 관리업무를 수행할 건설사업관리주체가 관리의 대상이 되는 업무에 대한 전문적인 지식을 보유하고 있어야 한다는 취지를 반영하는 조항이다.

다. 그러나, 이 조항은 국내 건설산업의 특성인 업무영역 문제와 관련하여 그 해석과 적용에 있어 많은 논란이 발생할 가능성을 내포하고 있다. 예를 들어, 만약 건설사업관리업무의 내용이 건설사업관리의 관리대상 어부를 의미한다면, 건설사업관리자는 다양한 업무영역의 신고 및 등록 혹은 면허조건을 만족시켜야 한다는 말이 된다. 일례로, 건설사업관리자가 특정 건설사업의 설계와 시공단계의 관리기능과 조정업무를 수행하기 위해서는 설계와 시공업무와 관련한 면허를 취득해야 한다는 결론에 이르게 된다. 또한, 건설산업기본법은 일반건설업자가 전문건설업 등록을 할 수 없도록 규정하고 있기 때문에 일반건설업과 전문건설업의 겸업을 원칙적으로 금하고 있다. 그렇다면, 일반건설업면허를 가진 건설사업관리자는 사업의 시공단계에서 전문건설업자가 수행하는 작업은 관리대상에서 제외하여야 하는 것인지가 의문이다. 결국, 국내 건설공사의 설계와 시공단계에 걸친 건설사업관리업무는 설계, 일반건설업, 전문건설업 등의 면허를 가진 업체들의 Joint Venture로 구성된 건설사업관리자만이 수행할 수 있다는 이야기가 된다.

이점에 대해, 건설사업관리자에게 설계와 시공을 포함한 건설사업의 전반적인 프로세스에 대한 이해와 지식은 업무수행의 필수조건임은 분명하다. 하지만, 업무영역간의 구분을 엄격히 하고 있는 국내건설산업의 특성



을 고려하여 좀 더 명확한 가이드라인이 제시되어야 할 필요성이 있고 또한 사업의 특성에 따라 건설사업관리자에게 요구되어 지는 전문성의 분야가 다를 수 있으며 해당 사업의 건설사업관리 계약업무범위가 특정분야에 한정될 경우가 발생할 수 있어 법에서 가장 기본적인 자격의 요구조건만을 명시하는 것이 좋다는 견해도 있다.<sup>66)</sup>

라. 종전, 건설산업기본법 및 건설기술관리법 하에서도 건설사업관리의 수행주체에 대해 특별한 등록요건을 요구하지 않았고 개정된 건설기술진흥법은 건설사업관리업을 건설기술용역업에 포함시키고 건설기술용역업법 제26조에 따라 시·도지사에게 등록하도록 되어 CM의 수행주체 및 자격조건의 명확성의 문제는 어느 정도 해결되었다. 하지만, 설령 건설기술용역업을 등록한 건설사업관리업자라 하더라도 건설기술용역업 등록을 하였다 하여 모든 건설기술용역업을 수행할 수 있는 것은 아니고 발주청이 발주하는 건설기술용역 중 건설공사의 계획·조사·설계를 수행하지 위하여 시·도지사에게 등록하려는 자는 엔지니어링산업진흥법에 따른 엔지니어링사업자 및 기술사법에 따른 사무소를 등록한 자이어야 한다. 더 나아가 건설기술진흥법상 발주청이 건설기술용역사업 또는 설계에 대해 공고한 사업 중 설계의 경우 건설기술 중의 하나이고 건설기술용역업의 대상임에도 불구하고 건축사법 제23조에 따라 건축사사무소 개설신고를 하지 않았으면 할 수 없게 되었다(건설기술진흥법 제35조 제1항 및 제2항).

마. 건설사업관리도 건설기술용역업을 등록함으로써 자격조건을 명확하게 한 것은 긍정적이고 발전적인 개선이라 할 것이지만 그에 그칠 것이 아니라 상기한 대로 여전히 건설기술용역업 등록했다 하더라도 일부 건설

66) 배진호, “국내 건설산업의 합리적인 CM활성화 방안에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위논문(2005), 158면.



기술용역업무를 수행할 수 없는 부분에 대해서는 향후 점진적으로 통합하는 방향으로 정책이 바뀌어야 할 것이다.

## 12. CM 관련 공사도급 제한의 문제에 대한 개선방안

건설사업관리위 위탁에 대해 규정하고 있는 건설산업기본법 제26조 제4항에는 건설사업관리를 위탁받은 자는 자기 또는 자기의 계열회사가 당해 건설공사를 도급받도록 조언해서는 안 된다고 명시하고 있다.

그러나 위험형 CM방식도 건설산업기본법에 규정되어 있어 건설사업관리자가 시공까지도 부담하여야 하는 경우로 발생할 수도 있고 그렇다면 건설사업관리를 위탁받은 자 또한 위탁받은 자의 계열회사가 건설공사를 도급을 받아 시공을 하여야 건축목적 달성에 적합할 수 있을 것이다. 그럼에도 이처럼 건설사업관리업무를 위탁받은 자의 공사도급을 제한하는 것은 위험형 CM방식의 취지에 맞지 않는다고 할 것이므로 위 조항은 삭제되어야 할 것이다.



## V. 감리·건설사업관리 제도의 통합의 문제

### 1. 개관

감리제도와 CM제도는 그 발생 경위, 목적, 내용, 행사 방법 등의 차이가 존재함에도 불구하고 특히 책임감리의 경우 공정관리, 안전관리 및 품질관리 등은 CM과의 차이가 구분되지 않아 양자 간의 관계 정립은 물론이고 실무상 중복되어 오히려 과도한 비용을 지출하게 하는 것이 아닌가 하는 문제가 제기되고 있었다. 이 문제 역시 감리와 건설사업관리의 문제 중의 하나이지만 최근 들어 논쟁의 중심이 되는 부분이기 때문에 별도로 검토하여 보기로 한다.

### 2. 양 제도의 상관관계

가. CM과 책임감리제도의 비교

도입시기, 관련법규 및 수행주체를 비교해 보면, CM은 1997년에 건설산업기본법에 도입되어 감리전문회사가 수행해 왔고, 감리 그 중 책임감리는 1994년에 건설기술관리법에 도입되었으며 감리전문회사가 수행해 왔다.

투입시기를 비교하면, CM은 건설공사 시행 초기단계부터 개입하여 발주자를 대신하여 모든 공사단계에 대해 조언, 조정, 관리업무를 수행함에 비해, 책임감리는 발주자가 모든 시공발주 및 계약관계를 완료한 시점에 투입되어 시공부분에 국한하여 건설을 관리한다는 점에 차이가 있다.

업무의 범위를 보면, CM은 건설사업 모든 단계에 걸쳐 발생하는 업무를



수행하지만, 책임감리는 규정상 설계단계부터 관여하게 있지만 실제 수행 과정에서는 시공단계에 치중하고 있다.

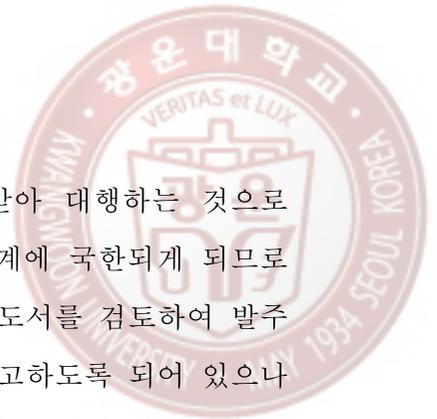
특징을 보면, CM은 고도의 전문기술을 바탕으로 건설사업의 전과정에 대한 기술지도, 시공확인 및 관리를 함에 반해, 책임감리는 실제 수행과정에서 기술적인 조언업무가 상당부분 필요하나 시공확인 업무에 치중하고 있다.

역할에서도 차이가 있는바, CM은 공사관계자들의 중간자적 입장에서 기술적인 조언과 상호조정과 통제를 하며 발생 가능한 클레임을 조정하는 역할을 함에 비해, 책임감리는 발주자에 종속되어 발주자가 의도한 설계도서대로 시행되는지 확인하는 역할에 그친다.

조직에서의 차이를 보면, CM은 각 공정이나 각 전문분야에서 기술적인 전문담당자를 두고 그 하부에 초, 중급 기술이력을 배치하여 현장조직을 이룸에 반해 책임감리의 경우 책임감리원외 공사의 규모에 따라 중·고급 기술자를 배치하며 본사의 비상주 감리원으로 하여금 기술력을 제공한다는 차이가 있다.

#### 나. 책임감리제도와 CM제도의 관계

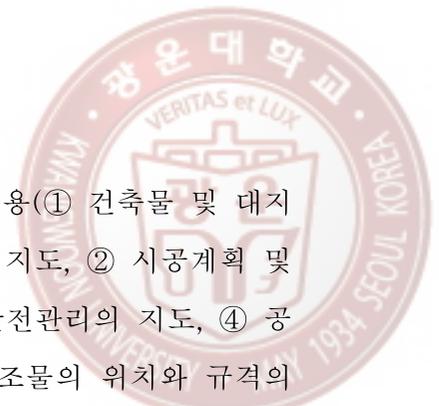
과거 감리제도의 시행은 부실시공방지를 목적으로 고안된 공사관리감독 체계로 볼 수 있음에 반해 CM은 발주자의 위임을 받아 발주자, 설계자 및 시공자 사이의 이해관계를 조정하여 원활한 사업진행을 추구하며 결국 발주자의 이익을 극대화하는 것이라는 차이가 있다.



책임감리제도는 발주청으로부터 감독권한을 위임받아 대행하는 것으로 시공감리, 검측감리의 기능을 동시에 하면서 시공단계에 국한되게 되므로 계획단계에서 참여가 배제되며 설계단계에서도 설계도서를 검토하여 발주자에게 시공상의 문제점을 분석한 후 발주자에게 보고하도록 되어 있으나 형식적인 수준에 그치고 있고 시공단계에서도 도급자 선정에 관여하지 못하고 다만 하도급에 관한 일반사항의 검토에만 참여하고 있는 실정이다.

이에 반해 CM업무는 발주자를 대신하여 건설관리 전반의 업무를 포함하면서 공사기획단계부터 설계·시공은 물론이고 완공 후까지 총괄적으로 책임을 갖고 참여하면서 그 밖에 계약관리, 원가관리, 공정관리, 품질관리, 안전관리 등 공사 전 단계에 걸쳐 포괄적인 업무를 수행한다. 감리원의 선정은 입찰방식으로 하여 공개경쟁으로 가격 및 기술분리심사를 거쳐 선정하고 있지만 CM의 경우 가격보다 기술력이 우선시 되는 경향이 있다.

그런데, 위와 같은 차이점이 있지만 책임감리와 CM의 상당 부분은 유사한 부분이 적지 않다. 특히 공정관리, 안전관리 및 품질관리 등의 분야에서는 양자의 차이가 구분되지 않는다. 예컨대, 국토교통부장관이 고시하는 공사감리세부기준 중 공정관리부분만을 보면 ① 공정관리 계획-시공자로부터의 공정관리 계획서 및 공정관리를 소프트웨어 검토 및 자원배분 검토 등 ② 공사진도관리-주간, 월간 공정표의 검토, 확인, ③ 부진공정만회 대책-지연공정에 대한 대책 검토, 확인, ④ 수정공정계획-설계변경 및 공법변경 등으로 인한 수정공정계획 수립의 필요성 검토, ⑤ 준공기한 연기-시공자의 준공기한 연기원 타당성 검토, ⑥ 공정현황보고-주간, 월간 공정현황 검토 등을 보면 양자가 거의 동일하다고 평가되고 있다. 게다가 공사감리 중에 공정관리 이외에 부분을 보면 더더욱 양자의 차이가 크지



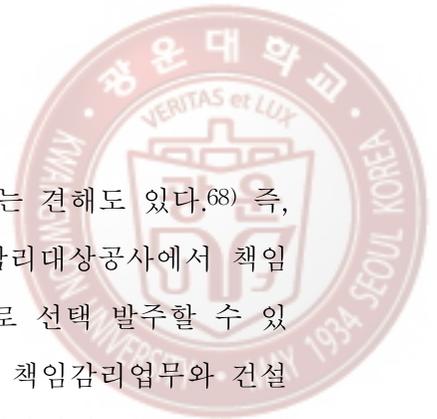
양음을 알 수 있는 것이 공사착공 전·후의 업무 내용(① 건축물 및 대지가 관계법령에 적합하도록 공사시공자 및 건축주를 지도, ② 시공계획 및 공사관리의 적정 여부의 확인 ③ 공사현장에서의 안전관리의 지도, ④ 공정표의 검토, ⑤ 상세시공도면의 검토·확인, ⑥ 구조물의 위치와 규격의 적정 여부의 검토·확인, ⑦ 품질시험 실시 여부 및 시험성과의 검토·확인, ⑨ 공사비 지불 심사·확인, ⑩ 기타 공사감리 계약으로 정하는 사항)과 설계도서 검토(① 입지조건 검사, ② 공법 및 시공자의 시공능력, ③ 관련설비공사의 내용과 공정, ④ 사용재료 및 제작기간, ⑤ 관련 별도공사), 공사감리자의 시공지도 및 시공확인, 현황조사(지반 및 지질상태, 기후 및 기상상태, 진입도로 현황, 매설물 및 장애물과 같은 현지조사사항과 인근 시설물 피해대책, 소음, 진동 대책, 하수로 인한 피해대책, 분진, 악취 대책, 통행지장 대책, 지반침하 대책 등과 같은 안전관리 대책수립 사항), 품질관리 및 안전관리 등의 내용은 비록 감리업무의 내용이지만 CM과 구분을 할 수 없을 정도이다.

유사한 성격을 갖는 두 제도의 상존은 국가 경제차원에서 중복투자라는 문제점이 야기될 수 있다. 즉, CM의 시행을 확대해석한다면 현재 책임감리는 점차적으로 CM으로 전환됨이 바람직하며 이는 기본적으로 CM의 도입이전에 책임감리의 품질향상과 업무범위확대를 고려한다면 결국은 감리회사가 CM의 업무를 수행함과 다를 바 없다. 현재 건설공사비용이 200억 원 이상의 건설공사에 시행 중인 책임감리제도에서 감리자의 역할은 CM방식에서 CM업자의 시공단계업무와 많은 부분이 중복되고 있다.<sup>67)</sup>

한편, 이와 같은 관계에 있는 책임감리와 CM에 대하여 제도적 상충관

---

67) 김대용 “건축공사 감리제도 개선방안에 관한 연구” 서울산업대학교 석사학위논문(2008), 43면.



계, 시장적 상충관계, 등록기준간 연계관계로 고찰하는 견해도 있다.<sup>68)</sup> 즉, 제도적 상충관계를 보면, 건설사업관리제도는 책임감리대상공사에서 책임감리 대신에 혹은 책임감리를 포함한 건설사업관리로 선택 받을 수 있는 상충적인 구조를 가지고 있고 법령상으로 규정된 책임감리업무와 건설사업관리업무가 크게 구분되지 않는 용역형 건설사업관리업무는 책임감리가 주 업무이며, 실질적으로 건설사업관리업무는 추가적인 업무로 인식되는 상충적인 문제가 있다고 한다. 시장적 상충관계를 보면 감리시장의 핵심영역인 책임감리시장이 잠재적으로 건설사업관리용역의 대상시장으로 인식되고 있으며 건설사업관리역량이 높은 업체들을 중심으로 책임감리를 건설사업관리로 대체 받을하도록 유도하고 있으며 제도 및 시장의 상충성으로 인해 책임감리업을 수행하는 업체가 건설사업관리업을 병행하고 있다고 한다. 그리고 등록기준간 연계관계를 보면 사실상의 업역형태로 운영되는 건설사업관리업의 효과적인 운영을 위해 감리업의 등록기준이 활용되고 있으며, 건설사업관리대가는 감리대가+추가업무의 형식을 고려하여 공사비요율로 제시되고 있다고 한다. 이러한 견해 역시 책임감리와 CM의 차이가 존재하지만 결국 책임감리를 점차적으로 CM으로 전환 혹은 통합되어야 한다는 주장의 논리가 된다 할 것이다.

특히, 대형사업에서는 CM과 책임감리와의 혼선이 자주 발생한다. 이는 우리나라에서는 미국과 달리 두 제도 모두 건설기술용역이 형태를 가지고 시공에 대한 관리·감독의 기능을 가지고 있기 때문이다. 건설사업관리자가 발주자의 대리인으로 건설사업관리 업무기능을 대행하는 반면, 책임감리는 중립적 위치에 있는 제3자가 설계와 시공을 직접 수행하지 않고 불

---

68) 김승호 위 논문 10면.



일치를 찾고 이에 대한 조치를 요구하는 기능을 가진다.

### 3. 책임감리와 CM의 통합 필요성

이렇듯, CM이나 책임감리는 건설 과정상 용역을 수행하는 시기, 구성원의 업무내용, 수행방법, 수행의 목적, 및 기능면에서 큰 차이가 있다. 그런데 이러한 차이에도 불구하고 책임감리는 여타 건축법 및 주택법 혹은 건기법상의 시공감리와 다르게 단순한 감리업무에서 탈피하여 일부 CM의 역할을 하고 있어 양자의 차이가 별로 없고 양자의 구분도 어려운 경우도 있어 위와 같은 구분이 절대적이지는 않다. 그리고 공공공사에 있어 전면 책임감리가 적용되는 공사의 경우 책임감리가 의무적으로 적용되는 관계로 오히려 발주처는 CM을 기피하는 경향도 있다. 그런 관계로 감리와 CM의 통합 문제가 제기되고 있다.

### 4. 건설기술진흥법상의 통합

가. 그와 같은 문제제기에 따라 건설산업관리법의 개정을 통해 책임감리 제도를 건설사업관리에 포함시키는 획기적인 감리제도의 변화를 통해 이 문제를 해결하였다.

#### 나. 건설기술진흥법으로의 개정

건설기술의 경쟁력을 강화하고 관련 산업의 발전을 도모하기 위하여 건설기술 관리체계를 규제 중심에서 관련 산업의 진흥과 지원 중심으로 전환하고, 세분화된 건설기술용역 업무 영역 및 건설기술인력 분야를 통합은 물론이고 건설사업관리와 책임감리를 통합하여 국내 건설기술산업의 해외진출과 경쟁력 향상을 도모하기 위해 이를 위하여 2013. 5. 22. 종전 건설기술관리법을 건설기술진흥법으로 제명을 변경하고 법 내용도 개정하

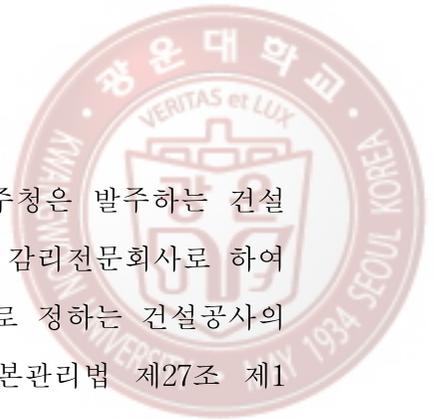


고 2014. 5. 23.부터 시행하도록 하였다.

#### 다. 감리 및 건설사업관리 업무의 통합

종전, 감리업과 건설사업관리업이 별도로 존재함에 따라 업역간 충돌이 발생하였고 이에 따라 건설사업관리가 활성화되지 않고 있는바, 대부분을 건설사업관리의 형태로 발주하는 국제입찰시장에서의 경쟁력 확보가 어렵게 되자 발주청의 사업관리 역량을 강화하고 관련 업체들의 해외진출 활성화를 위하여 지금까지 건설공사의 시공 단계에 국한되었던 감리제도를 건설공사의 기획단계부터 유지·관리까지 포괄적이고 탄력적으로 적용될 수 있는 건설사업관리로 통합하였다. 즉, 기존 감리업은 건설기술용역의 한 업무로 규정하고 건설사업관리제도와 통합된다. 이는 건설기술용역업역을 통합함에 따른 것이다. 건설기술관리법 하에서의 책임감리, 시공감리, 검측감리는 업무의 내용이 한정됨에 따라 발주청에서 건설사업 성격에 적합한 공사관리 방식을 선택적으로 적용하기 곤란하였다. 그리하여 건설사업관리로 통합하여 유연성을 높이기 위해 감리를 건설사업관리에 통합시켰다.

다만, 최근 관련 시장의 여건을 감안하여 현행 책임감리의무 대상 공사에 대해서는 현행 수준과 같이 발주청의 공사감독권한을 포함하여 건설사업관리로 의무발주하도록 규정하였다. 기존 책임감리 및 설계감리 용역은 건설사업관리제도와 통합하되 의무규정으로 기존 감리시장의 규모를 유지하였다. 즉, 200억 이상이 되는 22개 공종은 발주청의 감독권한대행업무를 포함한 건설사업관리용역으로 진행이 되며 시설물의 안전관리에 관한 특별법 상 1, 2종 시설물 기본설계, 실시설계는 설계용역에 대한 건설사업관리용역으로 진행된다.



중전, 건설기본관리법은 책임감리와 관련하여 “발주청은 발주하는 건설공사 품질의 확보 및 향상을 위하여 제28조에 따른 감리전문회사로 하여금 책임감리를 하게 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 건설공사의 경우에는 그렇지 아니하다”고 규정하였으나(건설기본관리법 제27조 제1항), 개정법은 “발주청은 건설공사 품질의 확보 및 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 건설공사에 대하여는 발주청의 감독권한 대행업무를 포함한 건설사업관리를 법인인 건설기술용역업자에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 위탁하여 시행하여야 한다”고 규정하였다(건설기술진흥법 제39조 제2항). 아울러 설계감리와 관련하여 중전 건설기술관리법은 “발주청은 그가 발주하는 설계 등 용역 중 대통령령으로 정하는 용역에 대하여는 설계 등 용역업자로 하여금 설계감리를 하여야 한다”고 규정하였지만(건설기술관리법 제22조 제1항), 개정법에서는 “발주청은 대통령령이 정하는 설계용역에 대하여 건설기술용역업자로 하여금 건설사업관리를 하게 하여야 한다”고 규정하였다(건설기술진흥법 제39조 제3항).

시공감리 및 검측감리 용역의 범위가 제한된 건설사업관리용역으로 발주 가능하므로 관련 규정이 삭제되었다. 기존 시공감리 및 검측감리의 발주는 발주청의 경우 건설사업관리용역으로 발주하되 용역 과업범위를 제한하여 발주한다.

## 5. 중·소규모 건축공사의 경우

가. 그러나, 공공공사의 경우와 책임감리제도가 준용되는 민간공사 중 대규모 공사의 경우는 CM의 적용을 받게 되겠지만 책임감리제도가 준용되지 않은 민간부분에서는 감리제도와 CM제도 간의 관계정립의 문제가 여전히 제기되고 있다. 건설기술관리법 하에서도 건축법 혹은 주택법에 의



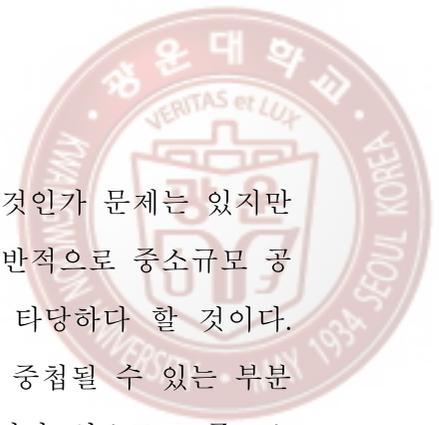
해 건축사사무실 등에서 감리를 하여 왔고 이러한 체제는 현재 건설기술진흥법으로 개정된 이후에도 마찬가지로 유지될 것이기 때문에 일부 공사에서는 감리제도와 CM제도 간의 관계정립의 문제가 남게 된다.

나. 최근 중·소규모의 건축공사의 효율적인 관리를 위해서도 CM의 필요성이 제기되고 있다. 과거 중소형 건설사업을 추진하더라도 특별한 관리기법이 필요하지 않았고 단순히 경험과 감각에 의해 수행하여 왔고 이것이 공사기간, 공사비, 공사품질 등에 큰 영향을 미치지 못하였지만 지금은 중소규모 공사를 수행할 시 발생할 수 있는 문제점뿐만 아니라 중소규모 공사의 특성에서 기인한 ① 공사의 무계획성, ② 사업주의 이해부족, ③ 참여업체 선정 및 계약 과정의 비객관성, ④ 참여기업의 영세성, ⑥ 참여자의 책임소재 불명확, ⑦ 건축법규에 대한 이해 부족, ⑧ 공사기간 증가에 따른 공사비 등의 문제가 추가로 발생할 수 있다.<sup>69)</sup>

다. 대부분 발주자의 경우 사업 수행에 필요한 업무를 시공사에 의존하거나 설계회사의 참여로 인한 건축사의 조언을 받아 수행하고 있으며 일부 조합의 경우 필요에 따라 부분적으로 전문 컨설턴트를 고용하여 도움을 받아 업무를 수행하고 있다. 그러나 해당 전문가들의 조언은 담당분야에 대해서는 가능하지만 전반적인 공사 추진에 관련된 조언과 방향 제시는 한계가 있으며, 일부 업무에 제한되어 있어 실질적으로 전반적인 공사 업무를 감당하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 발주자 측의 입장에서 전체적인 사업수행을 위해 건설사업자의 참여의 필요성이 강조되고 있는 것이다.<sup>70)</sup>

69) 김인호, “중소규모 건설공사에 있어서 CM사업의 적용 및 활성화 방안에 관한 연구”, 영남대학교 석사학위논문(2000), 66면.

70) 김성환외 4, “중소규모 건축공사의 선택적 건설사업관리 적용방안”, 한국건설관리학회 학술발표대회 논문집, 한국건설관리학회(2006).

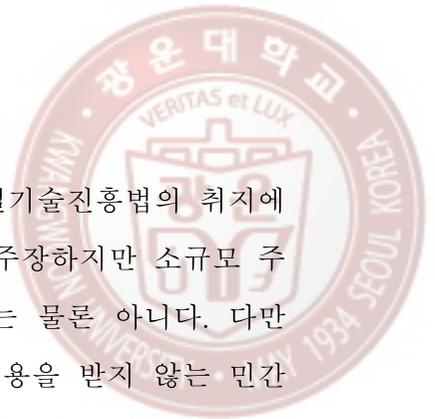


라. 다만, 중·소규모의 건축공사를 어떻게 정의할 것인가 문제는 있지만 정부기관 회계예규에 의한 적격심사세부기준에서 일반적으로 중소규모 공사로 보고 있는 범위로 한정하여 정의내리는 것이 타당하다 할 것이다. 그러나 본 연구에서 언급하려는 것은 감리와 CM이 중첩될 수 있는 부분은 CM으로 발전적으로 통합하여야 한다는 기본취지가 있으므로 중·소규모의 건축공사에서 시행되는 감리 역시 건설사업관업관리로 통합되어야 한다는 것을 염두해 두어야 할 것이다.

일응 CM방식을 적용하면 CM수수료의 추가지불로 인해 건설 사업비가 대축적으로 증가할 것이라는 우려가 있지만 총 사업비의 2~6%에 해당하는 CM서비스에 대한 수수료는 사업계획 수립, 공기단축 및 비용절감, 품질관리, 분쟁 갈등 최소화 등 정량적 측면의 이익은 물론 정성적 측면까지 충분히 상쇄하고도 남는다고 한다. 연구결과에 따라서는 CM을 통한 사업 중 평균 절감효과는 15.62%라고 한다.<sup>71)</sup> 따라서 CM방식의 적용을 통해 오히려 보다 실질적 의미의 경제적 추구가 가능하다고 한다. 게다가 CM이 적용되는 중소규모의 건축공사에서 감리까지 통합한다고 하면 오히려 감리비용까지도 절약할 수 있는 잇점이 있다 할 것이다. 물론 현재까지는 대규모 공사에서만 CM방식을 적용하였던 관계로 중소규모의 건축공사에 적용되는 CM업무 항목은 대규모 공사를 전제로 하는 종래의 업무 모두 적용되는 것은 아닐 것이다. 그럼에도 현재의 CM업체들은 중소규모 건축공사의 건설사업관리를 기피하는 경향이 있다고 하지만 만일 감리를 대체하는 방법으로 건설사업관리를 의무화한다면 시장 영역이 커지기 때문에 이러한 경향은 줄어들 것으로 예상된다.

---

71) 김성환외4 위 논문 307면.



그러나, 본 연구에서 중·소규모의 건설사업에 건설기술진흥법의 취지에 따라 감리를 포함하는 CM이 적용되어야 한다고는 주장하지만 소규모 주택 등을 건축하는데까지도 CM을 적용하자는 의미는 물론 아니다. 다만 개정된 건설기술진흥법에 따르더라도 책임감리의 적용을 받지 않는 민간 공사 부분 중 의미가 있는 규모 및 액수의 공사인 경우에는 입법적·정책적인 측면에서 CM과 감리를 통합하여 CM을 적용하는 범위를 넓혀 가는 것이 타당하지 않는가 생각된다.



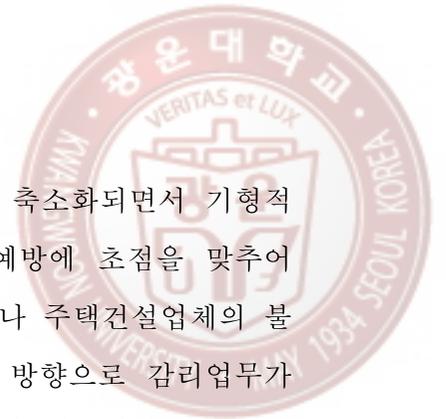
## VI. 결론

이상에서 감리제도와 건설사업관리제도 일반, 감리제도와 건설사업관리제도의 각각의 문제점 그리고 이를 일부 보완하기 위하여 개정된 건설기술진흥법 등을 살펴보았고 각 제도에서 제기되는 문제점에 대한 개선 방안을 법적·제도적 측면에서 개진해 보았다.

건설업이 국내총생산에서 차지하는 비율이 미국·유럽 5%, 일본 7%, 한국은 15~20%정도가 될 정도로 우리나라의 건설산업은 국가 경제발전과 밀접한 관계를 맺고 있다. 하지만 최근 국내 경제의 침체를 맞으면서 동시에 국내건설경기 역시 불황에 빠져 있는 실정이고 이러한 위기를 타개하기 위해 건설기술자의 노력이 절실히 필요한 시점이다.

한편, 최근의 건설흐름은 대형화·첨단화·융합화의 길을 걷고 있고 그 이전에 건설활동은 그 속성상 다양하고 복잡한 공정에 의해 이루어진다. 기술력으로 건설과정의 질적·양적으로 우수한 품질을 확보하고 있음에 반해 감리기술력은 수 십년간 기술력과 노하우가 쌓인 시공기법보다는 상대적으로 열세인 점을 부인할 수 없다. 아울러 시행과정을 거치면서 불거진 감리에 대한 문제점은 시간이 지나면서 제도개선 혹은 법령 개정을 통해 순차적으로 변화되어 가고 있지만 본 연구에서 살펴본 문제점들이 제기되고 있다.

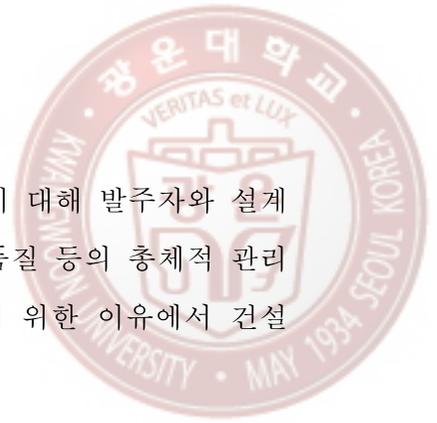
감리제도는 부실시공을 예방하기 위한 목적으로 도입된 이래 수십년의 시간이 흐르는 동안 건설현장에서 부실시공방지에 많은 기여를 하면서 현재에 이르고 있다. 하지만 그 동안 감리제도의 주된 부분이라 할 수 있는



책임감리제도가 도입되고서도대상 감리공사가 점차 축소화되면서 기형적으로 변화되었다. 당초 책임감리제도는 부실시공 예방에 초점을 맞추어 도입된 것이었지만 철저한 감리업무로 인해, 시공사나 주택건설업체의 불편을 호소하였고, 각종 법령이 이를 해소시켜주는 방향으로 감리업무가 축소되었으며 감리대가 기준을 없애는 등 감리제도가 왜곡되어 변경되었다. 그럼에도 불구하고 그 동안 감리제도는 건설현장에서 부실시공예방과 시공에서의 품질관리 및 건축물의 질적 향상에 크게 기여하였다.

그러나 감리제도의 다기화로 인한 혼란스러운 점, 감리시행 주체선정의 불합리성, 감리업무 수행체계가 표준화되지 못하여 감리원의 권한 및 업무범위가 불명확한 점, 공종별 전문화 감리인력 부족 등으로 인해 감리현장에서 감리업무를 수행하는데 많은 어려움이 있고, 미흡한 감리관련법 및 제도로 인해 발주처, 시공사, 감리자간에 불협화음이 발생하고 미흡한 관련법을 악용하는 사례가 적지 않았고 더 나아가 선진 공사관리 기법조차 제대로 수용할 수 없어 국내는 물론이고 국외에서도 기술경쟁력이 없어지게 되는 결과가 초래되었다. 따라서 본 연구는 감리제도에서 제기된 문제점 중 일부나마 개선안을 개진함으로써 향후 공사관리의 기술경쟁력을 제고하고 감리산업의 발전에 도움이 되기를 위한 목적이라 할 것이다.

또한, 건설사업관리에 관해서 살펴보면 1997년 외환위기 이후에는 건설경기 침체국면이 지속되고 있음에도 불구하고 건설투자액이 GDP의 15~20%에 달하는 등 국민경제에서 비중이 크기 때문에 건설산업의 효율성 제고는 경제운용차원에서 볼 때 중요한 과제였다. 이러한 배경아래 1998년 건설공사효율화방안과 건설산업구조조정방안이란 이유, 그 무렵 국책사업을 중심으로 대형 건설프로젝트가 발주되는 등 건설공사가 대형화·



복잡화·전문화 추세를 보이게 되고 이런 건설공사에 대해 발주자와 설계자 및 시공자간의 기능을 통합하여 공사비·공기·품질 등의 총체적 관리를 건설 생애주기별로 효율적·전문적으로 관리하기 위한 이유에서 건설사업관리제도 도입의 필요성이 제기되었다.

1996년 건설산업기본법에 건설사업관리의 도입 근거가 마련된 이후 많은 논란과 혼란이 있어 왔으며 현재도 계속되고 있고 기대와 달리 건설사업관리가 활성화되고 있지 못한 실정인데 그 이유에 관해 전문가들은 관련 제도 및 세부운영지침의 미비, 건설사업관리 전문성 부족, 발주자 권한 이양에 따른 기득권 상실에 대한 우려, 발주자와 건설산업 주체간의 이해과 경험 부족, 건설사업관리라는 새로운 시장에 대한 발주자, 설계회사, 감리회사, 시공업체들간의 입장차이 등을 들고 있다. 그 뿐만 아니라 건설사업관리가 활성화 되지 못하는 이유는 현재 국내의 건설산업 업역구조가 엄격히 구분되어 있어 이를 총체적으로 통합할 시스템이 없다는 이유도 있다. 즉, 건설업은 일반건설업과 전문건설업으로 구분되어 있고 건설용역업은 건설공사에 관한 조사·설계·감리·사업관리·유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업무인바, 이러한 업역간 명확한 구분이 되고 사실 건설사업관리는 이들을 통합하는 역할을 하여야 함에도 불구하고 이들 업역간 구분이 엄격하여 이를 통합할 여건이 부재하여 건설사업관리가 활성화되지 못하였다. 다행히 건설산업진흥법을 통하여 어느 정도 해소는 되었다고 하지만 아직도 여러 문제점들을 해소하여야 할 숙제를 안고 있다.

본 연구는 감리에 대한 문제점 뿐 아니라 건설사업관리의 문제점 중 몇 가지에 대해 개선방향을 개진함으로써 건설사업관리 방식의 기술력 축적

과 사업관리의 효율성에 일조하기 위한 것이다. 이러한 감리와 건설사업 관리에 대한 개선점등의 제시는 결국 건설산업부분의 발전과 국가적 차원의 경제이익의 실현을 위한 것이라 할 것이다.





## 참고문헌

### 0 단행본

- 고성석외4 건설관리학, 사이텍미디어, 2006.  
김예상외1 미국의 설계경쟁력 어디에서 오나?, 보문당, 2005.  
김수영외7 건축법해설, 한솔아카데미, 2014.  
남진권 건설산업기본법해설, 금호, 2014.  
송현진외1 주택법해설, 진원사, 2010.  
이범상 건설관련소송, 법률문화원, 2010.  
윤재윤 건설분쟁관계법, 박영사, 2014.  
한국건설감리협회 건설공사감리제도 해설 및 질의회신 사례집, 2009.  
한국정책연구원 건설기술관리법령집, 건설정보사, 2013.

### 0. 논문

- 강건희외1 건축물 감리업무 개선에 관한 연구, 대한건축학회논문집 22권 통권 218호, 대한건축학회(2006.)  
강만호 건설환경변화에 따른 건설사업관리 활성화 방안에 관한 연구, 경상대학교 석사학위논문(2012.)  
건설교통부 건설사업관리제도 운용방안에 관한 연구(2001. 12.)  
김대용 건축공사 감리제도 개선방안에 관한 연구, 서울산업대학교 주택대학원 석사학위논문(2007.)  
김예상외3 건설공사 감리제도 개선에 관한 연구, 한국건설기술연구원(1995.)  
국토개발연구원 건설감리제도 일원화 및 발전방안에 관한 정책토론, 한국국토개발연구원, 1998.



김승호 건설기술진흥법 개정에 따른 CM사 대응방안에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문(2012.)

김연태 책임감리 15년, 그 성과와 미래, 건설감리뉴스레터, 통권 제14호, 한국건설감리협회

김용성외1 건축물 감리업무 개선에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 제22권 112호(통권 218호), 2006.

김인호 중소규모 건설공사에 있어서 CM사업의 적용 및 활성화 방안에 관한 연구, 영남대학교 석사학위논문(2000.)

김재영 건설사업관리제도 운용방안에 관한 연구, 건설교통부 국토연구원(2002.)

김한수 건설사업관리방식 유형에 따른 계약적 책임의 특성 및 시사점에 관한 연구, 대한건축학회논문집 구조계 제17권 제7호(통권 153호, 2001. 7.)

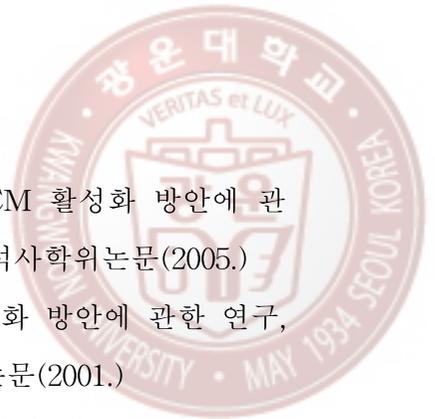
김홍철외1 건설공사 감리제도 개선방안에 관한 연구, 서울산업대학교 논문집 제50집(1999.)

남진권 건설공사 감리제도의 이해, 한국건설감리협회, 건설교통인재개발원(2007.)

노봉제 CM과의 관계정립을 통한 감리업무 개선방안, 경상대학교 석사학위논문(2002.)

박미향 건설사업관리자의 법적 지위와 책임, 동아대학교 석사학위논문(2013.)

박환표외1 건설감리제도의 성과분석 및 발전방안, 대한건축학회논문집 21권 9호, 통권 203호, 한국건설기술연구원(2005.)



배진호 국내 건설 산업의 합리적인 CM 활성화 방안에 관한 연구, 고려대학교 대학원 석사학위논문(2005.)

백승국 주택건설공사 감리제도의 효율화 방안에 관한 연구, 인하대학교 대학원 석사학위논문(2001.)

성대현 건축공사 감리제도의 범리에 관한 연구, 동의대학교 대학원 박사학위논문(2009.)

이병석 건설공사 감리제도의 개선방안에 관한 연구, 중부대학교 대학원 석사학위논문(2008.)

이용진 현행 감리제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구 울산대학교 산업대학원 석사학위논문(2005.)

이유섭 건설시장 환경변화와 CM제도 재조명(2013.)

이종국 우리나라 건설공사 감리제도 및 기능 정립 방안, 광운대학교 대학원 석사학위논문(1999.)

임동선 감리관련 법규와 감리정책, 한국건설감리협회(2007)

전홍철 건설사업관리의 문제점 및 그 발전방향에 대한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문(2003.)

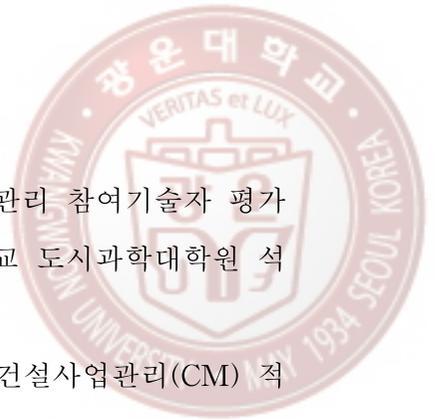
정녕호외3 건설사업관리자의 수행업무에 따른 선관주의의무 특성, 한국건설관리학회 논문집 제13호 제1호(2012.)

진경호 건설기술용역 업역체계 개선방안, 건설기술연구원, 건설관리 제13권 제1호(2012.)

한국기술연구원 공공건설사업 CM제도 전개방향 및 운영방안(2001.)

한국주택협회 주택건설공사 감리제도 개선방안, 2009.

황윤재 대형건설공사의 건설사업관리(CM) 로드맵 적용방안에 관한 연구, 연세대학교 대학원 석사학위논문(2004.)



최지용                    공공사업 설계단계의 건설사업관리 참여기술자 평가  
기준 개선 방안, 서울시립대학교 도시과학대학원 석  
사학위논문(2013.)

최우석                    대규모 공공발주 건설사업에 건설사업관리(CM) 적  
용에 관한 연구, 영남대학교 대학원 석사학위논문  
(2008.)

최홍규                    건설사업관리의 효과적 수행에 관한 연구, 배재대학  
교 대학원 석사학위논문(2007.)