

調達庁의 工事監理機能의 性格

■ Feature
Character of Construction
Supervision function,
O.S.R.O.K.
by Lee, Ken

註：本稿는 調達庁 監理課 李 權 課長의 寄稿로서 이를 통해 大規模 公共建築物 監理業務에 대한 政府見解의 一端을 살필 수 있을 것 같습니다. 會員여러분의 讀後感을 기다리겠습니다. (편집자)

첫머리

調達庁 監理機能의 性格을 본지에 밝혀두고자 하는 사유는 관계업계에 동기능의 性格을 이해하도록 하여 건축사법이나 건축법 및 건설공사 시공 감리규정에 근거하여 감리되는 民間監理領域을 浸蝕해오고 있다는 불필요한 기우와 오해를 풀어드리기 위함에 있다.

다 아는 바와 같이 조달청은 외자, 내자등 정부 수요물자의 구매공급과, 정부시설공사의 계약 및 정부물품 관리의 총괄기관으로서 施設工事의 경우 계약업무가 주업무이고 계약이행의 확보를 위하여 계약의 사후관리를 시행하고 있는 데 각 수요 기관이 충실한 사후 관리 기능을 보유한 전문 기관 공사는 수요 기관 스스로 사후 관리를 시행하지만 그러하지 못한 기관의 공사는 조달청과 같은 전문 기관에 위임하여 그 사후 관리를 시행하고 있다.

그 사후 관리는 계약이행과정에서 발주자가 관리하여야할 영역인 공사의 施工監理 및 檢査業務인데 그 법근거는 예산회 법 제70조의 8 및 9에 명시되어 있다.

동법문의 내용을 살펴보면

(1) 예산회계법 제70조의 8 (감독)
중앙관서의 長 또는 위임받은 공무원은 공사, 제조, 기타 도급 계약을 체결한 경우에 그 계약의 적정한 이행을 확보하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 계약서, 설계서, 기타 관계서류에 의하여 스스로 이를 감독하거나 소속공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 감독을 하게 하여야 한다.

(2) 특히 전문적인 지식 또는 기술을 필요로 하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 제 1항의 규정에 의한 監理를 할수 없을 때에는 각 중앙관서의 장 또는 위임받은 공무원은 전문 기관을 따로 지정하여 필요한 감독을 하게 할수 있다.

(3) 제 1항 및 제 2항의 규정에 의하여 감독을 하는 자는 감독조서를 작성하여야 한다.

○ 예산회계법 제70조의 9 (검사) (1) 각 중앙관서의 장 또는 위임받은 공무원은 계약상대자가 계약의 이행을 완료한 때에는 그 이행을 확인하기 위하여 계약서, 설계서, 기타 관계서류에 의하여 스스로 이를 검사하거나 소속 공무원에게 그 사무를 위임하여 필요한 검사를 하게 하여야 한다. 계약에 의하여 기성부분 또는 기납부분에 대하여 완성전 또는 완납전에 대가의 전부 또는 일부를 지급하고자 할때에도 또한 같다.

(2) 제70조의 8 제 2항 및 제 3항의 규정은 제 1항의 규정에 의한 검사에 관하여 이를 준용한다.

다만, 대통령령으로 정하는 경우에는 검사조서의 작성을 생략할 수 있다”라고 규정하고 있다.

이에 따르면 정부는 공사를 벌이거나 물건을 구매함에 있어 적정한 契約目的의 達成을 위하여 관리되어야할 영역이며 조달청은 위법 제70조 8 및 9의 제 2항에 따른 전문 기관의 성격으로 계약 집행 사후 관리를 요청해오는 수요 기관의 공사만을 관리대상으로 하고 있다.

李 權
조달청 감리과장

조달청의 시공관리 업무 내용은 분명히 예산회계법에 근거한 발주자 시공관리 영역이며 다른법 규정 등에 의한 감리가 요구될 때에는 그 법에 부합한 감리를 民間監理에 위탁하여 감리를 시행하여야 함은 두 말할 나위가 없다. 다만, 일련의 업무를 대행하면서 발주자가 관리하여야 할 영역을 충실히 수행하여 수요기관에 대하여 봉사하는 것이다. 조달청은 설계업무까지 수용할 능력을 가지고 있지 않으며 이의 수용을 위한 많은 인력을 보유한다는 것은 현실적으로 타당한 일이 아니라고 생각된다.

1. 工事施工管理 業務의 区分

현행 우리나라 시설공사 시공관리 제도를 살펴보면 豫算會計法 테두리 내의 발주자가 직접 또는 소속 직원으로 하여금 관리하도록 규정하고 있는 공사의 監督 및 檢査業務는 그 성격이 발주자가 행하여야 되는 공사현장 경영관리 기능에 속한다고 볼 수 있다. 이의 목적은 정부 예산을 효율적으로 집행되도록 관리하고 시공과정의 확인 감독으로 계약이행의 확보를 확인하며 공사추진상 문제점으로 대두되는 사항에 대한 해결 및 조정, 계약이행에 대한 급부 지급업무 등의 주관적 업무이다. 또 責任限界를 따져보면 공무원법상의 책임은 물론 관련회계 관계법에 의한 회계 책임을 지며 어느 면으로 보면 無限責任의 성격이라 말할 수 있다. 이에 반하여 공사감리관련법에 의한 감리는 발주자 이외의 타인 위탁관리 기능으로서 다분히 발주자의 자문성격을 가진 객관성을 띤 공사시공관리 기능이라고 정의할 수 있다.

이의 업무 내용을 살펴보면 건축법 등 관련법에 의한 적합성확인, 공사시공 기술의 지도, 발주자의 기술자문, 설계내용의 이행을 확인하여 발주자에게 의견을 제시하는 업무라고 그 대강을 말할 수 있으며, 이 위탁감리는 일정형식의 약정에 의하여 수행되게 되므로 약정내용의 한도안에서 책임을 지게되는 것이므로 유한 책임의 성격인 동시에 관련법에서 정하는 불법행위에 대한 책임을 지도록 되어 있다. 아무튼 工事의 施工管理에 있어 발주자의 직접관리 영역이 넓거나 좁든간에 발주자 스스로 관리하여야 할

영역은 배제할 수는 없으며 공사의 시공관리를 委託 監理에만 의존한다는 것은 발주자로서는 여간 부담이 아니될 수 없다.

또한 위탁감리를 시행하는 면에서 보더라도 책임한계가 분명히 지워지는 순수 공사시공관리에 국한 되어야지 발주자가 수행하여야 할 공사경영관리 영역까지 모든 책임을 지고 감리업무를 수행한다는 것은 역무이행의 본래 취지에도 맞지 않는 것이 아닌가 생각되며 현실적으로 무한 책임을 지울수 있는것인가 하고 제고의 여지가 충분히 있다고 보여진다.

2. 調達庁의 施工管理 業務內容

조달청의 시공관리 업무 내용은 분명히 예산회계법에 근거한 발주자 시공관리 영역이며 다른법 규정 등에 의한 감리가 요구될 때에는 그 법에 부합한 감리를 民間監理에 위탁하여 감리를 시행하여야 함은 두 말할 나위가 없다. 다만, 건축공사의 경우 국가기관 스스로 당해분야 기술 자격을 보유하고 그로하여금 당해공사의 설계나 공사현장 관리를 수행할 경우 건축사의 자가건축 인정범위에 해당되는 것으로 해석되어 각 기관의 자체 관리기능이 충실한 경우 타인 위탁감리는 실시하지 않고 있는 관행에 따라 몇몇 건축물은 당청의 감독과 검사기능으로 시공관리를 수행한 실례는 있다. 다음은 一括代行制度인데 일괄대행 제도라고 하는 것은 수요 기관중 공사집행 능력이 없는 기관의 공공 건축물 분야에 대한 공사를 위임받아 입지조사로부터 설계, 시공관리, 하자관리에 이르는 일련의 업무를

調達庁이 대행하여 주는 제도이다. 그런데 여기서 一括代行이라고 하는 것에 대한 이해가 잘안되어 있는 것 같다.

조달청의 기능중 시설공사의 계약도 대행하여 주는 것이지 조달청이 시공업자가 되어 직접 시공하지 않는 것과 마찬가지로 설계는 역무과입지시서를 작성하여 건축사 설계사무소에 용역 계약되어야 하며 과업이 완성되면 정부사업 목적에 부합되도록 협의 조정을 거쳐 검수를 시행하고 이에 대한 책임을 지는 것으로서 用役執行의 代行을 하는 것이다.

이렇게 일련의 업무를 대행하면서 발주자가 관리하여야 할 영역을 충실히 수행하여 수요 기관에 대하여 봉사하는 것이다.

조달청은 설계업무까지 수용할 능력을 가지고 있지 않으며 이의 수용을 위한 많은 인력을 보유한다는 것은 현실적으로 타당한 일이 아니라고 생각된다.

왜냐하면 건축물의 설계분야는 다른 법에 의하여 육성된 유능한 建築士를 많이 보유하고 있는 우리나라 현실에서 그를 활용함에 아무런 불편이 없기 때문이다.

조달청은 정부 기관중 공사집행 전문 기관이 아닌 비전문 기관이 자기의 청사를 짓거나 체육진흥, 문화진흥을 위하여 체육관, 문화관을 지을 경우 그의 執行 管理를 도맡아 하여 주는 이른바 TOTAL SERVICE(일괄대행) 제도로 발전시켜 알찬 設計用役의 관리로 좋은 설계를 얻어내고 誠實施工을 다져 우수시공을 확보해 나가고자 한다.

**우리들 건축사의 사회적 지위와 권위는 우리 스스로 확보해 나가는 방법은
너무나 넓은 업무영역을 요구하고 있는 현실 환경에서 건축사의 권위를 가지고 반드시
필요한 시공관리 영역을 확보해 나가야 될 것이고 이를 위하여 寬은 寬대로 관련업계는 업계대로
스스로의 영역을 충실히 해 나감으로써 이 나라 건축문화 창달에 기여하게 될 것이다.**

이러한 제도를 효과적으로 수행하기 위하여 외국에서는 공공건축물에 관한 특별한 법을 두어 공공건축물을 관장 집행하는 전문기관을 따로 두고 있는 나라들이 많이 있다.

항만을 건설하고 유지관리하기 위하여 항만청이 있고 철도를 건설하고 유지관리하기 위하여 철도청이 있는 것처럼 공공건축물 분야를 전담하는 전문 기관이 있어야 되겠다는 것이 선진외국들의 생각이며 우리도 이런 제도는 하루 속히 정착되어야 할 과제라고 생각된다.

公共建築物을 전담하는 기관이 따로 있으므로 해서 정부 기관은 기술인력을 효과적으로 활용할 수 있고 같은 사업을 반복 수행함으로써 얻어지는 관리기법이 경험적으로 축적되고 기술축적을 조기에 달성할 수 있으며 그나라 造形 建築物이 가지는 建築的 思想을 부각시키어 나갈 수 있을 것이다.

3. 公共建築物 分野 外國의 工事執行 管理制度

(가) 美國

미국은 中央集中 調達制度를 채택하는 나라로서 공공건물법에 의하여 미연방구매처(G. S. A)가 세출 예산을 직접 확보하고 행정수요나 문화수요 등에 의하여 필요로 하는 공공건축물을 건설하여 공급하고 그의 관리까지 수행하고 있다.

이는 위대한 미국이란 사상을 건축적 의미와 융합시키어 미국의 建築文化暢達을 도모하는 정책적 배려에 의하여 꼭 필요한 기능으로서의 의미를 가지고 있다.

공공건물법의 내용을 살펴보면 미연방구매처장의 세출예산 요구에 관한사항, 공공건축물 집행관장에 관한사항, 공공건축물의 경제적인설 및 안전 등에 관한사항, 공공건축물

집행절차에 관한사항, 토지매입방법 강구에 관한사항, 공공건축물 건설을 위한 역무 등 대행계약에 관한사항들이 상세히 규정되어 있다.

복잡하거나 대형공사의 경우 C. M (Construction Management)제도를 활용하여 전문회사의 컨설팅을 받아 설계과업의 수행, 공사시공관리 등을 시행하고 있으며 G. S. A 직원은 발주자 관리영역을 관장하여 계약의 이행을 확보하고 있다.

(나) 日本

일본은 分散調達制度를 채택함으로써 官需物의 조달은 각省, 各庁의 長이 집행하고 있다.

그러므로 공공건축물의 건설관리를 건설성 영선국장이 관공청 시설의 건설 등에 관한 법률에 의하여 일괄 관장되고 있다.

여기서 특기할 만한 것은 건설성의 예산이 일반회계인데 반하여 영선국은 특별회계기관으로 운영되고 있는데 공공건축물의 집행관리는 각성, 각청의 장에게 편성된 公共建築物 建設예산을 건설성에 이체하여 직접 대지구입에서부터 시공관리에 이르는 업무를 일괄 대행하여 주고 있다.

여기서도 건축사법에 의한 委託監理를 받고 있으며 사업전반에 걸쳐 건설성 고시로 되어 있는 건설콘설탄트 역무에 관한 사무관리 요령에 의하여 건설역무가 수행되고 있다.

이법의 내용도 미국의 公共建物法과 성격을 같이하고 있으나 그 대강을 살펴보면 각성, 각청의 長은 매회계연도 그의 소관에 속하는 국가기관 건축물의 신축 수선에 관한 계획서를 건설대신과 대장대신에게 제출토록 하고 있으며 건설대신이 행하는 관공청 시설의 업무범위로서 국가기관 건축물과 합동청사를 규정하고 있으며 이법에서 제외되는 건축물은 중의원의장 및 참의원의장의 소관에

속하는 의사당 및 그 부대시설, 수형자, 수형시설, 복구정비를 위한 학교시설, 방위성의 특수건축물 등으로 규정하고 있다.

그 다음 보안상, 방화상 안전에 관한사항, 청사의 구조기준, 청사 건축방침에 관한 사항 등을 이 법의 내용으로 하고 있다.

4. 끝맺음

조달청의 工事管理 기능은 정부가 집행하는 공사중 전문 기관이 집행하는 공사 이외의 공사인 공공건축물을 대상으로 발주자 관리영역을 충실히 수행함으로써 현장 경영관리상의 시행착오에 의한 문제를 최소화하는데 큰 뜻이 있다.

외국의 예에서 보는 것처럼 전문 기관을 따로 두어 전문분야를 수행토록 하는 것은 얼마나 합리적이며 적절한 시책인가 생각된다.

돌이켜 보면 大規模 公共建築物등 국가 관심사업들이 그때그때 필요에 의하여 기술자를 모으고 그로 하여금 發注者 管理領域을 담당케 하는 것이 일반적 수행방식으로 채용되어 온 것은 시행착오의 문제점을 그안에 깊이 안고 있는 것이 아니겠는가?

이러한 큰 프로젝트들은 설계자, 감리자의 기술관리 영역 내지 건축적 센스만 가지고 그 사업전체의 성패가 관리될 수 있을까 하는 것을 깊이 생각할 여지가 있다고 보여진다. 우리들 건축가의 사회적 지위와 권위는 우리 스스로 확보해 나가는 방법은 너무나 넓은 업무영역을 요구하고 있는 현실 환경에서 건축사의 권위를 가지고 반드시 필요한 시공관리 영역을 확보해 나가야 될 것이고 이를 위하여 寬은 寬대로 관련업계는 관련업계대로 스스로의 영역을 충실히 해 나감으로써 이 나라 건축문화 창달에 기여될 것이다.