

건설시공 정착을 위한 제도 개선

김 규 춘
건설교통부 건설관리과
토목사무관

〈추진개요〉

- ◇ '92.7. 신행주대교 사고 이후 「건설공사 부실방지대책」을 수립하여 관련 제도를 정비하고 건설현장에 대한 불시 점검으로 건설시공 분위기 정착에 노력하여 왔다.
- ◇ 그러나 그동안 정부의 부실방지와 안전확보 노력에도 불구하고, 아직까지 크고 작은 부실이 계속되고 있으며, 삼풍백화점 붕괴와 같은 대형사고에 대한 불안심리가 사라지지 않고 있다.
- ◇ 따라서 지금까지 추진한 제도개선사항이 일선현장에 정착되도록 최선을 다하는 한편, 이해집단간의 의견차이로 추진하지 못한 사항도 과감히 개선할 계획이며,
- ◇ 앞으로 우리 건설업계도 건설시장 개방에 따라 국·내외 시장에서 생존하기 위해서는 건설·안전시공과 기술개발 및 업종전문화를 목표로 하고 품질경영을 최우선으로 실시하여 건설공사에 대한 신뢰성을 더욱 확고히 다져 나가야 할 것이다.

1. 추진배경

□ 부실공사방지대책 수립

- '92.7.31 행주대교 사고 및 '93.3.28 구포열차 사고 등 연속되는 대형건설사고 발생에 따라, 건설공사 전반에 내재되어 있는 제반 문제점에 대한 심층분석을 토대로 '93.5 「건설공사 부실방지대책」을 수립하여
 - 공공공사 부문에서는 설계·입찰·시공·

감리·준공·사후관리에 이르는 전반적인 제도개선을 추진하여 왔고

- 민간건축부문에서는 번잡한 행정절차와 비현실적인 규제의 완화 및 부실방지와 안전확보를 위한 제도를 강화하여 왔다.
- 「건설공사 부실방지대책」을 수립하기 위하여 건설공사 각 분야에 내재된 부실원인을 조사·분석한 결과 다음과 같은 사항이 건설관련 제도·관행·책임의식 등의 분야에서 개선·근절되어야 할 것으로 지적되었다.

□ 부실공사의 원인

〈제도 및 관행〉

- 가격위주의 입찰제도로 인한 덤핑입찰
 - － 덤핑입찰의 결손원인을 하도급업체에 전가
- 불법 하도급 및 불공정 하도급
 - － 일괄하도급, 재하도급, 무면허업자에게 하도급
 - － 원도급지는 우월한 지위를 이용하여 낮은 가격으로 하도급하거나 하도급대금 지급을 지연
- 설계품질확보를 위한 제도적 장치 미흡
- 책임감리제도의 미정착
- 전문건설업체 난립에 따른 과당경쟁
- 표준건축비, 노임단가, 공사비산정기준(품셈) 등의 비현실성

〈책임의식〉

- 건설업체·건설기술자의 공사부실에 대한 책임의식과 사명감 부족
 - － 설계와 시방을 엄격히 따르지 않는 적당주의
 - － 기능인력의 직업윤리의식 결여
- 관련법령 적용 등에 있어 엄격하지 못했음
 - － 부실시공업체와 해당 기술자에 대한 제재 미흡

2. 주요 추진현황

□ 주요내용

- 「건설공사 부실방지대책」에 따라 그동안 건설업법, 건설기술관리법, 예산회계법 등을 개정하여
 - － 입찰·계약단계에서는 가격위주의 과당경

- 쟁을 방지하고 기술능력 위주의 시공자 선정을 위하여 입찰참가자격사전심사제('93.7) 및 적격낙찰제('95.7)를 도입하고 정부노임단가를 폐지('95.1)하였으며
 - － 시공단계에서는 부실업체에 대한 처벌을 영업정지에서 최고 면허취소까지로 강화('95.1)하고, 하자책임기간도 최고 10년으로 연장('94.1)하였으며, 원하도급 질서확립을 위하여 부대입찰제를 확대('95.7)하고
 - － 감리단계에서는 책임감리제도 도입('94.1)과 함께 공사중지·재시공명령권 부여로 감리원의 책임과 권한을 강화('94.1)하였으며 외국감리 개방('95.8)으로 선진감리기술 도입을 도모하였으며
 - － 성수대교 사고 후 기존 시설물에 대한 유지관리의 중요성이 제기됨에 따라 시설물의 안전관리를 위한 특별법을 제정('95.1)하였다.
 - － 이러한 제도개선과 함께, '94년부터 부실공사를 반드시 척결하기 위하여 금년 9월까지 전국 주요 공사현장에 대한 특별점검을 28회 실시하여 6,099건을 지적하고 시정조치하였으며
 - － 건설관련협회에서 공사현장에 대한 자율적인 수시점검 실시와 건설시공다짐대회 등의 개최를 통한 자정노력을 유도하고 있으며 현장기능공의 의식개혁 및 사기진작책도 마련·시행중에 있다.
- 그동안 부실공사 방지를 위하여 추진하여 온 실적을 분야별로 정리하면 다음과 같다.

□ 분야별 세부내용

- 1) 시공업체 책임강화
- 하자보수책임기간 연장

- 교량·댐·대형건축물 등의 철근콘크리트·철골구조 등 주요 구조부 : 3~5년 → 최고 10년
 - 대형건축물의 일반구조부, 방수 등 전문공사 : 1~3년 → 최고 5년
 - ※ 건설업법·주택건설촉진법 개정('94.1), 예산회계법시행령 개정('94.6)
 - 부실시공업체·기술자 등에 대한 처벌 강화
 - 부실시공 및 품질시험·안전점검 미실시업체 처벌강화
 - 영업정지 또는 과징금 → 최고 면허취소
 - 건설업체 대표자·기술자 처벌기준 강화
 - 준공 후 하자담보책임기간내 중대한 부실(5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금) → 착공 후 하자담보책임기간내 중대한 부실
 - ※ 건설업법 개정('94.1)
 - 하자보수책임기간 만료시 안전진단 실시 의무화
 - 하자보수책임기간 종료 6월 전에 정밀안전진단을 실시하여 시공자의 귀책사유로 인한 중대한 결함인 경우 하자담보책임기간 연장
 - 하자담보책임기간 경과 후라도 시공자의 중대한 귀책사유로 공중에 위험이 우려되는 경우 시공자에게 보수책임 부여
 - ※ 주택건설촉진법 개정('94.1), 시설물안전관리에 관한 특별법 제정('95.4)
- 2) 설계제도 개선
- 설계감리제 도입
 - 설계감리대상 : 국가·지자체·투자기관 등 공공기관이 시행하는 500m 이상 특수교량, 댐 등 대형·특수 토목공사
 - 부실 설계감리자는 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
 - ※ 건설기술관리법 시행령 개정('95.8)
 - 적절한 공사비와 충분한 공기 보장
 - 정부노임단가 폐지 → 건설협회 등에서 조사한 시장가격으로 대체
 - 표준품셈제도를 개선하여 실제로 공사에 투입된 실적공사비를 지급하는 적산제도를 도입·시행('96.1)
 - 후서(酷暑)나 동절기 등을 감안한 충분한 공기를 주기 위하여 「건설사업 시행절차」를 법정화
 - ※ 건설기술관리법 시행령 개정('95.8)
 - 구조안전을 위반하여 설계한 자에 대한 처벌 강화
 - 2년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금 → 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
 - ※ 건설기술관리법 개정('95.1), 주택건설촉진법 개정('94.1), 시설물 안전관리에 관한 특별법 제정('95.4)
- 3) 입찰제도 개선
- 기술능력, 시공경험 등을 미리 심사하는 『입찰참가자격사전심사제』 도입·시행
 - 대상공사 : 100억원 이상 22개 공종(공동주택·관람집회시설 등)
 - ※ 예산회계법 시행령 개정('93.9)
 - 입찰가격뿐만 아니라 당해공사 수행능력을 평가하여 낙찰자를 결정하는 『최적격낙찰제』 도입·시행
 - 대상공사 : 100억원 이상 공사
 - ※ 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제정('95.7)
 - 설계·시공을 유기적으로 연계할 수 있는 턴키입찰 활성화
 - 대형공사(100억원 이상) 기본계획 심의시 턴키입찰 유도

- 턴키입찰에 탈락된 업체에게 설계비 일부 보조
- ※ 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제정('95.7)
- 시공·설계·감리 부실업체의 벌점을 누적관리하여 입찰시 불이익을 주는 부실벌점제 도입
 - 부실벌점 대상 : 건설업자, 주택건설등록업자, 설계 등 용역업자, 감리전문회사, 건설기술자, 감리원
 - ※ 건설기술관리법 개정('95.1)

4) 하도급 관행 개선

- 부대입찰제 도입 및 확대 시행
 - 100억원 이상, 14개 공종(교량·댐·고속도로·터널 등) → 8개 공종 추가(공동주택, 상하수도, 관람집회시설 등)
 - ※ 예산회계법 시행령 개정('93.9), 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제정('95.7)
- 발주청이 하도급자에게 공사대금을 직접 지급하는 하도급대금 직불제 확대
 - 발주자와 수급인이 합의한 경우, 수급인의 파산, 하도급대금 지급을 명하는 확정 판결시 → 85% 저가낙찰공사 추가
 - ※ 건설업법 시행령 개정('93.6)
- 일괄하도급 및 불법하도급에 대한 제재 강화
 - 일괄하도급 : 영업정지 또는 과징금 → 면허취소 또는 영업정지
 - 하도급 허위통지 : 과태료 → 영업정지
 - ※ 건설업법 개정('94.1)
- 원·하도급자간의 긴밀한 협력체제 정착을 위하여 하도급 계열화 확대 추진
 - 하도급 계열화를 유도하기 위해 PQ 심사 시 가점 등 인센티브 부여
 - ※ 입찰참가자격 사전심사요령 개정('94.7)

5) 감리제도 개선

- 감독체계를 민간전문기관의 책임감리체계로 전환
 - ※ 건설기술관리법 개정('94.1)
- 정부투자기관 감리회사 설립 등 감리회사 육성
 - 정부투자기관 감리회사 : 4개 공사(주공, 수공, 도공, 토개공)
 - ※ 건설기술관리법 개정('94.1)
- 감리대가 현실화로 우수 감리자 유입
 - 감리대가 제·개정
 - ※ 감리대가기준 제정('94.1)·개정('95.1)
- 외국감리 조기개방으로 국내업체와의 경쟁 유도
 - 국내업체 수행공란 공사, 85% 이하 저가 낙찰공사 → 모든 공사
 - 건설교통부장관의 외국감리도입 사전승인제 폐지
 - ※ 건설기술관리법 시행령 개정('95.8)

6) 공사부실 기록 유지

- 공사준공표지판 설치로 책임감 부여
 - ※ 건설업법 개정('94.1)

7) 건설인 의식개혁운동 전개

- 협회를 중심으로 건설업계의 지속적인 자정 노력 유도
 - 업체자율로 공사현장에 대한 수시점검 실시
 - 건설협회, 주택건설협회 등 관련 건설단체 주관하에 자율점검
 - 『건설시공다짐대회』등 결의대회 개최
 - 『건설인 행동헌장』 채택
 - 건설협회 등에 『윤리위원회』를 구성하여 불량업체 제재
 - 공사현장별 성실시공공간관 설치 및 공사장

주변정리운동 전개

- 현장기능공 의식개혁 및 사기진착책 마련·시행
 - 기능공 현장의식교육 실시 및 체계적 교육훈련제도 도입
 - 관련단체에서 전국 건설현장에 의식교육 자료(6종류 6만부) 배포
 - 공공훈련기관, 사내훈련기관 등에서 정신교육 실시(7회 6,600명)
 - 기능경기대회 등을 통해 포상·자격증 부여 등 사기진착
 - 92년 이후 건설협회 주관으로 기능경기대회 개최(3회, 472명)
 - 입상자에게 장관 표창 및 기능사 자격증 부여

새로 출발한다는 마음가짐으로, 기존에 마련된 제도를 일선현장에 토착화시키는 데 최선을 다함은 물론

- 제도와 현실이 괴리되어 제도 본래의 목적달성이 어렵고 실효성이 없는 것에 대해서는 근본적으로 재검토하여 실효성있는 대책마련을 위한 「건설제도개혁기획단」을 '95. 7.15부터 구성하여 운영중에 있다.
- 특히 삼풍백화점 붕괴사고와 유사한 사고를 예방하기 위한 방안으로 취약한 다중이용 민간건축물에 대하여는 공공시설물과 같은 차원에서 안전관련 제도를 강화해 나갈 계획으로서, 구체적으로는
 - 일정규모 이상의 다중이용시설에 대하여는 건축사 개인의 감리능력한계를 보완하기 위하여 감리전문회사가 감리를 담당하도록 강화하며(건축법 시행령 개정, '96.1)
 - 설계·증개축·용도변경에 따른 안전심의 강화를 위하여 다중이용시설의 설계시 구조기술사가 구조확인을 하도록 하고 건축허가시는 건축위원회 심의를 의무화하고
 - 다중이용시설이 자기공사라 하더라도 건설업체의 시공능력을 사전에 심사하도록 할 계획이다(건설업법 개정).

3. 향후의 과제

- 그동안 추진해온 각종 부실방지와 안전확보 대책에도 불구하고, 부실방지를 위한 제도가 일선기관과 공사현장에 정착되지 못하여 아직도 크고 작은 부실사고가 빈발하고 있으며, 특히 삼풍백화점사고로 인해 건설인 모두의 명예가 실추된 점을 깊이 인식하고
- 지금까지의 제도보완에 안주할 것이 아니라

○ 기존제도를 일선현장에 토착화시키는 데 최선을 다하는 한편, 제도와 현실이 괴리되어 제도 본래의 목적달성이 어렵고 실효성이 없는 것에 대해서는 근본적으로 재검토하여 실효성있는 대책을 마련하면서

○ 국민의 생활수준향상과 시장개방에 따라 건설공사에서도 고객만족에 최우선의 목표를 두고 품질확보를 중심으로 모든 회사원이 적극 참여하는 종합적 품질경영 체계의 확립에 최선을 다해 나갈 것이다.