

건설사업의 부실에 대한 제재

황 덕 연 서울지방국토관리청 건설관리실장

건설기술관리법이 1987년 10월 제정된 이후 수차례의 개정을 거쳐 현재에 이르렀다. 본법의 목적은 건설기술의 연구개발을 촉진하고 이를 효율적으로 이용 관리함으로써 건설기술 수준을 향상시키고 건설공사 시공의 적정을 기하여 공공복리의 증진과 국민경제의 발전에 이바지함에 있는 것이다.

또한 본법에서는 건설사업의 추진단계인 조사, 계획, 설계, 입찰 및 계약, 감리·감독, 시공, 준공 및 유지관리와 관련하여 해야 할 기본 사항과 그간에 발생한 부실의 문제점을 해결하기 위하여 위반시 부과되는 벌칙 및 과태료 등에 대한 제재사항을 규정하고 있다.

외국에서도 건설공사의 품질을 증진하기 위하여 많은 노력을 해 왔으며, 특히 공정관리를 위하여 PERT-CPM을 적용, 최소의 비용으로 최단기간내에 목표한 시설을 완성하는 기법이 우리나라에 도입된 바 있고, 또 1947년에 설립한 국제표준화기구(ISO)는 1987년에 ISO 9000 시리즈 국제규격을 제정하여 제조업, 건설업, 건설용역업 등의 설계, 개발, 생산, 설치, 서비스 등에 대한 모든 과정에서 신뢰성을 확보하고 그 여부를 판단하는 기준을 만들었다.

이는 과거에는 상품의 품질성능에 국한하던

것을 최근에는 이용자의 기호, 색상, 디자인, 그리고 나아가 환경성과 안전성을 함께 만족시키도록 발전되어 왔으며, 특히 장래 품질에 대한 기대치가 점점 더 엄격해지는 추세에 부응하기 위하여는 품질의 지속적인 개선이 필요함에 기인하는 것이다.

현재 한국, 미국, 영국, 일본 등 70개 국가에서 ISO 9000의 규격을 변경하지 않고 자국어로 번역, 국가규격으로 직접 사용하고 있다.

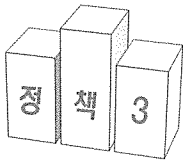
현재 우리나라의 건설사업은 제도적, 기술적으로 많은 개선이 되고 있는데, 이를 위반했을 때의 제재는 어떠한지 살펴보고자 한다.

1. 조사계획 설계단계

첫째, 조사 계획 설계단계를 살펴보자.

신문, 학회지, 그리고 국내외에서 발간되는 연구보고서에 건설 부실의 원인은 사전조사, 계획, 설계의 부실로 발생하며 공사기간의 책정 부적정, 공사비의 산정 및 설계서 작성의 미숙에 많은 비중을 두고 있다.

이에 제도적 대처방안으로 조사 계획 설계에 참여하는 용역업체나 참여 기술자는 발주자측에서 제시한 시방서에 따라 성실히 과업을 수행하



도록 법령에 규정하고 있다.

그러나 용역업체 기술자는 고의 또는 업무상 과실로 설계 등 용역업무를 성실하게 수행하지 아니 함으로써 건설공사가 조잡하게 시공되고, 중요구조물의 구조상 중대한 손괴를 야기하여 공중의 위험을 발생하게 될 경우가 있다.

이 경우 용역업체나 건설기술자에게 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(건기법 제41조)이 부과되며, 다음과 같은 사항에 대하여 용역업체는 입찰참가제한 1월~12월(건기법 시행규칙 제12조의2)이 부과되며, 기술자는 업무정지 1월~12월(건기법 시행규칙 제12조의4)이 부과되어 불이익을 받을 수 있도록 되어 있다.

- 사전조사를 소홀히 하여 설계 등 용역의 결과가 현저하게 부실한 때
- 건설공사에 사용할 자재, 재료의 품질기준 및 시방을 구체적으로 작성 제시하지 않아 부실을 초래하거나, 우려가 있을 때
- 설계, 계산 등을 소홀히 하여 주요구조부의 안전성 또는 내구성을 저하시켰거나, 우려가 있을 때
- 시설의 주요구조부가 손괴되거나, 될 우려가 있거나, 공중에 현저한 위험을 끼치거나 끼칠 우려가 있을 때

대부분의 업체 및 기술자는 성실히 법령, 제 규정, 계약서, 과업지시서에 따라 시행하고 있으나, 일부는 고의든 과실이든간에 누락하거나 잘못 하고, 이를 알고도 소홀히 하여 처벌을 받고 있는 것이 사실이다.

2. 입찰 계약 단계

둘째로 입찰 계약단계는 어떠한가 살펴보자.

가격경쟁 위주의 입찰관행과 발주자와 원도급자간의 불공정한 계약관계를 개선하기 위해 가

격경쟁에서 기술경쟁 위주의 입찰제도인 입찰참가자격 사전심사제도, 즉 P.Q.(PREQUALIFICATION) 제도를 도입하여 100억원 이상의 주요신규공사 중 교량, 터널, 댐 등 22개 공종에 적용토록 하고 있으며, 저가 투찰을 방지하기 위해 최적격낙찰과 공사보험을 제도화하였다.

그리고 발주자와 원도급자간의 대등한 계약관계 수립 및 계약질서를 개선하기 위하여 꾸준한 노력과, 공정한 하도급 관행을 개선하기 위해 부대입찰제도 도입, 하도급 직불제 시행, 일괄하도급 및 불법하도급을 금지시키고 있는 등이다.

이를 방지할 제도적 장치로서 다음의 계약위반시 6월 이상 1년 미만의 입찰참가자격을 제한(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제76조)하도록 하였으며, 기타 계약 위반시 최소 1개월 이상의 입찰참가자격을 제한하고 있다.

- 경쟁입찰에서 특정인의 낙찰을 위하여 담합을 주도한 자
- 입찰참가 자격에 관한 서류를 위조 또는 변조하여 낙찰된 자
- 고의로 무효의 입찰를 한 자
- 정당한 이유 없이 계약을 체결 또는 이행하지 않는 자

3. 시공단계에서의 부실문제

셋째, 시공단계에서의 부실문제는 어제, 오늘 의 일이 아니다.

무엇이 부실요인을 만들고 있나 살펴보자. 시공자의 책임의식 결여, 시공기술 부족, 시공여건 미흡, 저가 낙찰에 의한 공사비 부족, 기능인력의 부족 등으로 부실시공의 1차 책임은

시공에 있다고 할 것이다.

부실시공은 계약 및 설계서의 규정에 따르지 아니하는 부정당한 시공, 품질시험의 미흡, 시공관리의 미흡 등이다.

이에 대한 제도적, 기술적인 대책을 살펴보자. 시공자의 품질에 대한 책임의식을 제고하기 위해 건설기술관리법에 ISO 9000에 규정한 9개 항목을 도입하여 시행중에 있다.

그 주요내용을 보면 건설업자 및 주택건설등록업자는 당해 건설공사의 품질에 대한 목표와 의지를 포함한 품질방침을 정하고 문서화하여야 하며, 품질방침은 발주자의 기대와 요구에 부합되어야 하며, 시공자는 이 방침이 당해 건설공사에 참여하는 모든 계층에 이해되고 실행되며 유지되도록 규정하고 있다.

그리고 조직, 문서관리, 반입제품관리, 품질검사, 불합격품의 관리 및 시정조치, 자재보관 등에 대한 이행사항을 규정하고 이에 따르도록 하고 있다.

특히 ISO 국제품질인증 취득자는 조달청 입찰참가자격 사전심사기준(조달청공고 제1997-13호, '97. 2. 20)에 5점의 가산점을 주도록 규정하고 있다.

또한 기술자의 교육은 건기법 시행령 제7조 및 제8조에 경영자 연수교육, 건설교통공무원교육원 또는 건교부로부터 교육기관으로 지정받은 기관에서 소정의 교육을 받도록 의무화하고 있으며, 이와 병행하여 자체직장교육훈련을 정기적으로 실시하도록 하고 있다.

그리고 적절한 공사비, 공사기간을 부여할 수 있는 여건을 조성하고, 공공 공사의 공익성을 인식시키기 위한 홍보활동을 강화하고 있으며, 저가낙찰자에 대한 감리감독을 강화하고 있으며, 건설관련 기술인의 부족에 대비한 건설관련 학과의 증원과 국가자격시험 횟수 증가 등 대책

을 수립하고 있다.

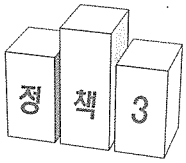
그리고 법령 및 제규정을 위반하여 부실시공을 하거나, 할 우려가 있을 때 벌칙을 가하도록 하고 있다.

시공업체는 면허취소(건설업법 제52조), 대표자와 현장기술자는 최고 10년 이하의 징역 또는 10억원 이하의 벌금(건설업법 제58조의2, 제63조)을 과하고, 최저 1월 이상 24월 이하의 업무정지(건설업법 제50조)를 과하고 있다.

또 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙 제76조에 부실시공을 한 자, 매우 현저하게 불실시공 및 설계서와 달리 매우 현저한 구조물의 내구년한 단축, 안전도의 위해, 기준보다 낮은 다른 기자재를 쓰는 등 부정한 시공을 한 자는 1년 이상 2년 이하의 입찰참가자격을 제한하며, 기타 경미 사유시 최소 1개월 이상의 입찰참가자격을 제한하고 있다.

그리고 다음과 같은 사항이 있을 때 건설기술자는 건기법 시행규칙(제4조의 4)에 의거 1월~12월의 업무정지가 부과되며, 또한 부실벌점이 부여되어 입찰시 불이익을 받도록 되어 있다.

- 자기의 성명을 사용하여 다른 사람에게 건설공사 또는 건설기술용역업무를 수행하게 하거나 건설기술자 경력수첩을 대여한 때 12월
- 직무교육 훈련을 받지 아니하거나 다른 사람으로 하여금 받게 한 때 2월
- 건설공사를 성실하게 시공하지 아니함으로써 당해건설공사의 주요구조부가 현저하게 손괴 되었거나 공중에 위해를 끼친 때 또는 시설물의 내구성이 저하될 우려가 있을 때 4~8월
- 시방기준에 미달하거나 부적합한 규격의 건설자재를 사용함으로써 시설물의 내구



성이 저하될 우려가 있을 때 1월

- 시정지시 등을 3회 이상 받거나, 시정명령을 이행하지 아니한 때 2월
- 건설공사의 품질시험 또는 안전점검의무를 위반한 때 1~3월
- 공사관리 등과 관련하여 발주자 또는 감리원의 정당한 시정명령에 불응한 때 2월
- 시공상태의 확인이나 사공상세도면의 검토확인을 받지 아니하고 시공을 한 때 1월
- 정당한 사유없이 공사현장을 무단 이탈하여 공사시행에 차질을 초래한 때 2월

4. 감리 및 감독

감리 및 감독단계에서의 부실요인은 어떠한가?

감리 감독업무 수행의 소홀과 감리 감독자의 기술능력 부족이라고 할 수 있다. 그리고 감리자의 경우에는 책임감리제가 실시되어 가고 있는 단계에서 책임한계가 불명확했기 때문이고, 감독자의 경우에는 감독업무에 대한 책임의식이 결여되어 있고, 또한 그 재량이 허용되지 않고 경직된 행정 편의 위주의 업무 수행, 빈번한 교체 등을 들 수 있다.

이러한 감리제도의 부실요인을 근본적으로 제거하기 위하여 '94년 1월 건설기술관리법을 개정하여 전면책임감리제도를 도입하여 시행하게 되었고, 그간의 운영과정에서 나타난 미비점을 '95년 1월 5일 개정보완하고, 공사시행 단계별로 발주자, 시공자, 감리자의 업무분담을 구체적으로 규정하는 감리업무수행 지침서를 다시 개정('95. 3) 보완하였다.

전면 책임감리제는 50억 이상인 토목공사나 건축물 바닥 면적의 합계가 1만㎡ 이상인 건축

공사를 주대상으로 하였으며, 감리원의 자격은 기술자격자 외에 학력 및 경력자를 인정하여 감리원의 자격을 대폭 완화하여 부족한 인원을 대체하였다.

또 감리원은 등급따라 매3년마다 1~3주 이상의 직무교육 훈련을 받도록 하였으며, 감리대가를 대폭 현실화하고, 외국회사도 국내에 등록하면 국내공사의 책임감리업무를 시행할 수 있도록 문호를 개방하였다.

부실감리에 대한 제재조치를 살펴보자.

감리전문회사 및 감리원이 고의 또는 중대한 과실로 책임감리를 부실하게 하여 공중이나 발주기관에 현저한 피해를 입게 될 때 건기법 제41조에서 최고 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금처분을 과할 수 있도록 하고 있다. 또한 감리원에 대하여 다음과 같은 위반사항이 있을 때 업무정지(건기법 시행령 제54조의8 별표 6) 1월 ~12월이 부과되며

- 책임감리를 성실히 수행하지 아니함으로써 시설물의 주요 구조부가 부실하게 되었거나 공중에 위해를 끼친 때 3월~6월
- 책임감리를 성실히 수행하지 아니함으로써 건설업자 또는 주택건설업자가 규격에 미달하거나 부적합한 건설자재를 사용하여 시공한 때 1월~3월
- 품질관련 지도감독을 성실히 수행하지 아니함으로써 건설업자 또는 주택건설등록업자가 품질시험을 실시하지 아니하거나 허위로 실시한 것을 묵인한 때 또는 품질시험의 성과를 조작한 때 2월
- 안전관리 지도감독을 성실히 수행하지 아니함으로써 중대한 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있을 때 1~3월
- 건설공사가 설계도서 기타 관계서류의 내용대로 시공되어 있는지의 여부를 확인을

소홀히 하여 부실공사가 되거나 부실시공 될 우려가 있을 때 1~2월

- 시공자가 작성한 시공상세도면을 검토하지 아니하거나, 시공자가 시공상세도면을 작성하지 아니하고 시공하는 것을 목인한 때 1~3월
- 다른 사람에게 자기의 성명을 사용하게 하거나 감리원 수첩을 대여한 때 8월

감리전문회사에 대하여 다음과 같은 위반사항이 있을 때는 등록취소(건기법 시행규칙 제40조의2 별표17)의 처분을 받는다.

- 사위 또는 부정한 방법으로 등록을 한 때
- 최근 3년간 5회 이상 업무정지 처분을 받은 때
- 업무정지기간중 책임감리를 한 때
- 업무범위를 위반하여 감리업무를 수행한 때
- 임원이 결격사유에 해당하게 된 때

아래 사항에 대한 위반사항은 1월~12월의 업무정지가 부과되며, 또한 부실벌점제도를 도입하여 입찰시 불이익을 주도록 하였다.

- 다른 사람에게 자기의 성명 또는 상호를 사용하여 건설공사의 책임감리를 하게 하거나 그 등록증을 대여한 때
- 최근 1년간 동일 건설공사장에서 시정명령을 3회 업무 정지 이상 받을 때
- 책임감리를 성실하게 수행하지 아니 함으로써 공중에 위해를 끼치거나 당해 시설물의 주요구조부가 조잡하게 시공된 때
- 2년 이상 책임감리 실적이 없을 때
- 감리자격이 없는 자에게 감리업무를 수행하게 한 때
- 건설공사의 품질관리 지도·감독을 성실하게 수행하지 아니 함으로써 건설업자 또는 주택건설등록업자가 품질시험을 실

시하지 아니하거나 품질시험의 성과를 조작한 때

- 책임감리를 성실하게 수행하지 아니 함으로써 건설업 또는 주택건설등록업자가 규격에 미달하거나 부적합한 건설자재를 사용하여 시공한 때
- 소속감리원을 2 이상의 건설공사 현장에 중복 배치한 때

5. 준공 및 유지관리

시설물이 완성되면 시설물의 시운전, 예비준공검사, 준공검사 등의 순으로 준공 처리가 된다. 준공검사업무의 강화와 유지관리를 위한 하자담보 책임기간을 최장 10년 이내에서 구조물별, 공정별로 정하도록 하고 있다.

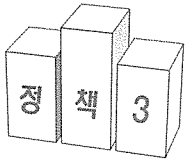
즉 공사가 설계도서대로 시공되었는지, 품질시험 기록은 잘 되어 있는지, 폐품 등 발생물 처리를 잘 하였는지, 지급자재는 사용처가 적합한지, 잉여자재 처리 등의 적정여부 등을 준공감사원은 준공 검사조서 및 사진첩을 작성하여 감리전문회사 대표자에게 보고하도록 되어 있다.

감리전문회사는 발주기관의 장에게 지체없이 이를 통보하도록 되어 있다. 준공도면은 계약에 정한 방법으로 작성되어야 하며 모든 준공도면에는 감리원의 확인 서명이 있어야 한다.

건설공사가 준공된 때에는 준공표지를 영구적인 시설물로 설치한다.

감리자는 발주기관에 시설물을 인수인계 할 때는 준공도, 준공내역서, 시방서 등과 시설물의 유지관리지침서를 발주기관에 제출하여야 한다.

시설물의 유지관리를 위하여 시설물의 안전관리에 관한 특별법을 1995년1월 5일 제정 공포



하고, 시행령과 규칙을 각각 동년 4월20일과 6월 3일 제정 공포하여 시행중에 있다.

시설물 관리주체는 준공도면, 구조계산서, 특별시방서 등을 반드시 보관토록 하고, 안전점검 및 정밀안전진단을 하도록 의무화 했다.

안전점검은 일상점검(분기별 1회 이상), 정기점검(건축물 3년에 1회, 교량 매년 1회, 기타 2년에 1회), 긴급점검(관리주체나 행정기관의 장이 필요하다고 할 시)과 정밀안전진단(5년에 1회 이상)을 시행하여야 하며, 점검은 시설물의 안전관리에 관한 특별법 시행령 제7조 별표에서 정한 자격을 갖춘 관련 기술자에 의하여 수행되도록 규정하고 있다.

관리주체가 고의 또는 업무상 과실로 안전점검 또는 정밀 안전진단을 실시하지 아니함으로써 시설물에 중대한 손괴를 야기하여 공중의 위험을 발생하게 한 자는 최고 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(법 제39조)에서 미신고, 통보 불이행, 시정 불이행, 장부 불비치, 조사에 불응하는 자 등에 대하여 과태료 3백만원(제44조)을 과하도록 되어 있다.

기타 일반사항으로 현재 건설기술자에 대한 제재사항으로 건설관련업체에 소속되어 건설공사 또는 건설 기술용역업체에 종사하는 건설기술자는 한국건설기술인협회에 신고하고 신상 변경시도 신고토록 의무화 하였고 위반시 과태료 50만원의 벌금을 부과 받게 된다.

또한 건설관련업체도 건설기술자의 취업 및 퇴직사항에 관하여 분기별로 한국건설기술인협

회에 보고토록 하고 미보고 등 다음 사항에 대하여 1백만원~2백만원의 과태료 처분을 받게 된다.

- 고용자가 직무교육을 받는 데 필요한 경비를 부담하지 아니할 때
- 회사 변경등록을 하지 아니한 때
- 허위로 변경 등록을 한 때
- 업무에 관한 보고를 하지 아니하거나 관련자료를 제출하지 아니한 때

6. 우리의 관습과 인식

마지막으로 현재 건설한 공사를 위한 법적, 제도적 장치가 마련되어 정착되어 가는 단계에 있으나, 우리의 관습은 어떠한지?

무엇보다 중요한 것은 의식개혁을 통한 책임의식이 강조되어야 하고, 세부 단위공중에 대한 시공 실명제를 통하여 옛부터 전래되어 온 장인정신을 되살려야 할 것이다.

우리의 주변에서 성실시공을 위한 각종 선전포스트, 공사안내판, 신문, TV의 홍보활동 등이 수없이 눈에 띈다. 사후처리식 문제 해결보다는 한국건설업체가 외국에서 공사를 시행하여 명성을 얻은 자부심을 국내에도 접목시켜서 예방차원 중심의 사전 교육 확인 점검을 통한 시공 풍토와 분위기를 조성해 나가야 할 것이며, 또한 부실에 대한 사례집을 과감히 발간하여 널리 교육시켜 유사한 부실이 재발하지 않도록 하는 방안을 모색해야 할 때가 왔다고 본다.

어떤 믿음

난 아직 축구나 야구를 시작할 만큼 나이가 들지는 못했다. 난 아직 여덟 살도 안 되었다. 엄마는 내가 야구를 시작한다 해도 수술을 받은 적이 있기 때문에 그다지 빨리 달릴 수가 없을 것이라고 말한다. 나는 엄마에게 말했다. 난 그렇게 빨리 달릴 필요가 없다고. 난 야구를 시작하면 항상 놀이터 밖으로 훌런을 날릴 테니까 말이다. 그 다음에 나는 천천히 뛰어가면 되는 것이다. 에드워드 맥그라트 2세

「내영혼의 닭고기 수프」(도서출판 푸른숲)중에서