

부실공사방지 종합대책

감사원 부실공사에 강력대응

감사원은 지난 2월 14일 공공공사를 발주하는 국가 기관, 지방자치단체 및 투자기관 등의 공사업무책임자와 관련단체 등 96개 기관 1백 35명의 공사관계책임자들이 참석한 가운데 「부실공사방지 종합대책을 위한 공사업무책임자 회의」를 개최하고, 금년이 부실공사방지의 원년이 되도록 감사원의 모든 권한을 동원하겠다고 밝혔다.

감사원의 공사감사방향

남정수 / 감사원 기술국 제1 심의관

I. 부실공사 실태와 문제점

[1] 부실공사 실태

가) 절대 안전해야 할 교량과 아파트 등 주요 구조물까지 부실

- ① 최근의 팔당대교 · 창선대교 · 올림픽대교 · 신행주대교 붕괴
- ② 선로지반붕괴로 인한 구포열차 전복사고
- ③ 청주우암아파트 붕괴, 신도시아파트 부실시공 등

나) 도시가스 배관시설 · 상하수도시설 · 뒷골목 포장 · 주택가 석출 부실시공 등 민생과 직결되는 시설공사까지도 부실 시공

다) 부실공사의 사례 끊임없이 발생, 일제 시대보다도 공사의 질이 떨어지는 전형적인 후진국형 망국병으로 인식

<공사감사 관련지적현황(감사원)>

| | '81 | '85 | '92 |
|----------|-------|-------|--------|
| 건 수 | 400 | 398 | 565 |
| 금 액(백만원) | 4,562 | 7,751 | 38,200 |

[2] 부실공사로 인한 문제점

가) 건설재해율이 일본의 약 6배나 되는 등 구조물의 붕괴 등으로 인명과 재산피해 막대

<건설업 재해현황('92)>

| | 전산업(A) | 건설업(B) | 비율(B/A) |
|-------------|----------|----------|---------|
| 재해자수 | 107,435 | 36,225 | 33.8% |
| 손실액(억원) | 9,315 | 3,702 | 39.7% |
| <간접손실액(억원)> | <46,570> | <18,500> | |

나) 국내 총생산의 15% 이상을 차지하는 건설업의 낙후로 건설시장 개방시 국민경제 및 사회전반에 악영향 초래 우려

<건설업의 대 GDP(국내 총생산) 비중>

| | 국내총생산(A) | 건설업(B) | 구성비(B/A) |
|------|----------|--------|----------|
| 1980 | 38,041 | 3,186 | 8.4% |
| 1992 | 231,726 | 35,127 | 15.2% |

※금액단위 : 10억원

다) 건설공사의 부실은 국내고정자본의 50%가 부실하게 되는 결과를 초래하므로 국력의

건설정책방향

부실화와 정부신뢰도 손상에 직결된다.

<건설업 부문 고정자본 형성액 추이>

| | 총고정자본형성(A) | 건설부문(B) | 비율(B/A) |
|------|------------|---------|---------|
| 1980 | 12,226 | 6,219 | 50.9% |
| 1992 | 82,004 | 49,260 | 59.6% |

※금액단위 : 10억원

[3]부실공사 대응 여건상의 문제점

가)건설업체에 대한 정부의 권능은 크나 역할은 미흡

①건설시장에 대한 공공공사의 비중이 37%('92년 기준)에 달하여 최대의 수요자인 공공기관의 건설시장에 대한 영향력 지대

<국내건설시장구조('92년도, 일반건설공사)>

| 전 체 | 공공공사 | 민간공사 | 기 타 |
|---------|---------|---------|--------|
| 341,032 | 125,655 | 199,962 | 15,414 |
| (100%) | (36.9%) | (58.6%) | (4.5%) |

※금액단위 : 억원, 기타 : 주한외국기관공사 등

②정부는 건설관련제도운영, 정책수립 및 민간공사의 허가·검사권 등을 보유하고 있으나 실제업무를 추진하는 전문인력의 규모와 능력 부족으로 실질적으로 권능에 상응하는 역할수행이 어려움.

<건설기술자의 취업포화현황('93.8)>

| 계 | 건설업 | 공공기관 | 기술용역법 | 교육기관등기타 |
|---------|--------|--------|--------|---------|
| 158.4천명 | 77.6천명 | 12.3천명 | 10.8천명 | 57.7천명 |
| (100%) | (49%) | (7.7%) | (6.8%) | (36.5%) |

※기술사, 기사 1급 및 기사 2급

나)부실공사에 대한 정부대응의 한계

①종래에는 부실공사에 대한 무감각과 관습적 행태로 인식하는 등으로 정부가 안이하게 대응

②'87년 독립기념관 화재사건을 계기로 부실공사에 대한 국민적 경각심이 고조됨에 따라 정부차원의 『부실공사방지 종합대책』을 추진 하였으나 종합대책의 내용이 제도개선에 치중

되고, 추진주체도 총괄기관없이 기관마다 기관편의주의적으로 추진되었다. 또한 공사목적물의 품질확인 수단강화나 부실공사 관계자들의 책임강화 등 실질적인 부실공사 방지대책이 결여되었으며 개선된 제도도 현실성이 없어 이행이 부진했다.

II. 부실공사감사 추진방침

[1]추진목표

망국적인 후진국형 폐습인 부실공사 근절



· 부실시공업체는 건설업계에서 추방
· 공사품질이 최고의 가치가 되는 건설 여건·풍토조성

[2]추진과제

가)건설공사 참여자의 책임의식 정착 유도
나)시공업체의 성실·책임시공여건 조성 촉구

[3]추진중점

가)부실공사방지를 위한 감사방향·부실에 대한 엄단방침의 사전예고 및 교육
나)감사방법의 과학화 및 저가수주·부실시공·부당하도급 등에 대한 지속적인 집중감사
다)부실공사 방지를 위한 근원적 제도개선방향 제시·개선 유도
라)특히, 문민정부출범 이후의 위법 부당시공 관련업자 및 공직자 엄중문책

[4]추진방법 및 전략

가)추진방법

①부실공사 방지를 위한 감사방향의 사전예고·홍보·교육 등으로 건설업계 및 공사발주기관의 자발적 참여를 유도한다.

②건설공사 참여자들의 책임의식 정착유도를 위하여 부실공사에 대한 집중감사 및 감사결과에 대한 처리기준을 강화하고, 부실시공업체 및 관련공직자의 건설업계 및 공직추방 등 특단의 조치를 취한다.

③성실·책임시공여건 조성 촉구를 위하여 부실공사 감사결과 분석된 제도상 문제점의 개선방안을 강구해서 관련부처에 통보하고, 관련 부처의 제도개선 추진상황을 수시로 점검하여 조속한 제도개선을 위한 협조체제 강화한다.

④『부실공사』 감사의 효율적 추진을 위하여 부실공사 관련자료의 전산화·체계화하고 부실공사감사의 과학화와 새로운 감사기법개발 등을 추진한다.

나)추진전략

| 단계별 | 부실공사실태 | 감사추진전략 | 추진 년도 |
|-------|------------------------------------|--|-------------|
| I 단계 | · 부실공사 만연 단계 | · 중요도나 부실우려가 큰 공사 집중감사, 일별백계 · 부실공사 원인분석, 성실·책임 시공 풍토 정착을 위한 제도 개선 촉진감사 | '94~ '95 |
| II 단계 | · 공사참여자 책임의식 정착단계 · 부실공사 부분적 잔존 | · 미개선 관련제도의 완벽한 개선 촉진감사 · 잔존부실공사 집중감사로 부실공사 근절 | '96 |

III. 부실공사감사 세부추진 방향

[1]감사방향의 사전예고·홍보 및 교육

건설공사 참여자들의 자부심과 책임의식이 뿌리내리도록 하기 위해 감사방향을 사전에 예고·홍보 및 교육을 실시해 감사원의 부실공사 근절의지 전파효과 거양 및 건설업계의 공감대 형성을 촉구한다.

감사원의 공사감사방향을 관련기관에 통보하여 각급 행정기관의 공사감사 중점을 부실공사방지에 두도록 협의하여 부실공사 감사효과를 극대화한다.

주요 공공시설물에는 공사설계자, 시공업체, 시공기술자, 감리자, 감독자 및 검사자 등 공사참여자의 『명판 영구부착제도』 시행 여부도 철

저히 점검하여 건설기술자의 자부심과 후대에 까지 책임지는 풍토를 조성한다.

[2]건설공사 참여자들의 책임의식 정착유도

부실공사에 대한 집중감사를 실시하는 한편 감사결과 처리기준을 강화하고 부실시공업체와 관계공직자는 건설업계와 공직에서 추방하여 책임시공의식이 정착되도록 풍토조성을 유도한다.

가)부실공사자료 중점관리 및 공사품질 집중감사 실시

①감사자료의 전산화

(㉠)감사대상공사 자료를 체계화하여 전산 관리
(㉡)입력자료의 상시검토·분석체제 구축

②공사감사 초점을 공사시공분야에 집중

(㉠)제한된 감사인력을 시공분야에 집중 투입
(㉡)저가입찰공사·보증시공공사·부당하도급공사 등 부실시공 우려공사를 감사대상공사로 선정, 집중감사 실시

나)공사감사 방법 개선

①물양위주의 감사에서 정밀 공사품질 감사로 전환

(㉠)부실 우려 공사에 대하여는 충분한 감사기관으로 정밀감사 실시
(㉡)감사의 과학화 및 심층 감사를 위하여 비파괴 검사장비·정밀측정장비·공사품질평가용 Software 등 활용 확대

②공인검사기관과의 연계 체제 구축 및 『전문가 자문단』 구성

(㉠)국립공업시험원 등에 공사품질 정밀검사 전담반 구성협조 및 상시 지원체제 구축
(㉡)자체 감사요원 활동강화조치 및 『부실공사』 감사를 위한 『전문가 자문단』 구성

③부실공사는 끝까지 추적감사를 실시하여 공사관계자 엄단 및 손해배상 등 경제적 부담을 부여한다.

④공사현장 관리실태 및 준공후 하자발생 실태 감사명해 : 공사 착공시부터 하자보증기간 만료시까지 계속적으로 감사를 실시한다.

다)감사결과 처리기준 강화

①부실공사에 대한 시정요구기준 강화조치

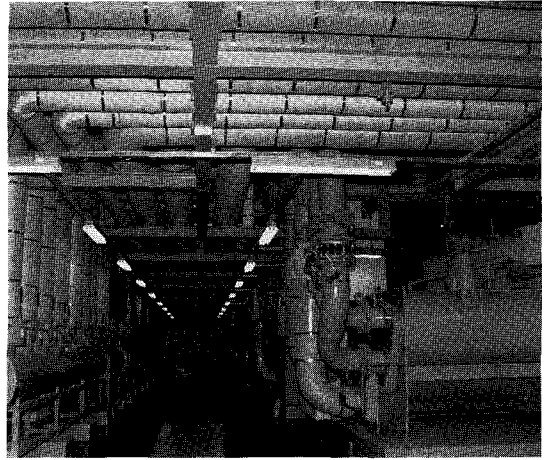
| 부실시공 유형 | 종 전 | 향 후 |
|----------------------|---------------------|--|
| 설계규격 미달 자재로 시공 | 공사비 차액 회수 | 재시공 |
| 설계보다 내구성이 떨어지게 시공 | 공사비차액회수 | · 내구성저하 정도 에 따라 손해배상 등 경제적 부담 부 여 · 내구성 저하정도 클때 재시공 |
| 조잡시공 | 기능상 지장이 없을 경우 면책 | 설계상 허용기준 초 과시 재시공 |

②부실시공업체 등에 대한 제재 강화 조치

| 부실시공 유형 | 종 전 | 향 후 |
|----------------------------------|---|--|
| 부실시공업체 제재 | · 감사원 : 제 재 조치통보 · 관계부처 : 과태료 부과 처분등 가법 계 처리 | · 부실공사 잦은 시 공업체의 영업정 지등 조치요구, 부 정당업자 통보 병 행 · 중대한 부실공사 시공업체의 면허 취소, 현장대리인 의 기술 자격 정지 등 조치요구 |
| 하도급금액부당 삭 감등 불법하도급 시 공업체제재 | · 감사원 : 제 재 조치통보 · 관계부처 : 과태료 부과 처분등 가법 계 처리 | 불법하도급 시공업 체의 영업정지·고 발등 조치요구, 부정 당업자 통보 병행 |

③부실공사 관련자 명단공개, 이력관리 조치

- (가) 시공업체 · 현장시공책임자 · 감리자 등의 명단을 발주처 · 일선 행정기관에 통보, 부실시공 관련자 이력관리
- (나) 면허관리기관에 통보, 면허 또는 자격수첩에 통보사항을 기록하는 등 이력관리방안 강구
- ④부실공사 감리 · 감독 · 검사자의 문책기준 강화
부실시공 내용이 감리 · 감독 · 검사과정에서 용이하게 확인이 가능한 경우



| 종 전 | 향 후 |
|--------------------------------------|---|
| · 감독 · 검사자 주 의 또는 징계 · 감리자는 면책 | · 준공처리후에는 변상판정 · 고의입증시 업무상 배임으로 고발조 치 검토 · 감리업체에 대한 배상요구등 경제적 부담부여, 중대한 부실공사의 경우 감 리용역업체 등록취소 · 감리원 자격취 소 등 조치 요구 |

⑤명백한 설계 잘못으로 시설물의 내구성이 저하되거나 부실공사의 원인이 된 경우 부실설계 용역업체의 제재 강화조치

| 종 전 | 향 후 |
|---|--|
| · 감사원 : 관계부 처에 통보 · 관계부처 : 경고 등 조치 | · 용역업체에 대한 손해배상 조치요구, 부정당업자 통보병행 · 설계책임자의 기술자격정지 등 조치 요구 검토 |

[3]성실·책임시공 여건 조성 촉구

가) 시공업체가 자기 책임하에 성실 시공하고 평가받을 수 있는 여건 조성

- ①설계의 정확보 방안 강구
- (가) 실비정액 가산방식 전환 등 설계용역대가 기준의 현실화
- (나) 설계심사위원회 구성 및 운영의 내실화와 책임심사제 확립 등 설계심사의 강화방안
- (다) 부실설계 용역업체와 설계책임자에 대한 제

재 강화 등

②시공업체에 최대한의 자율권 부여 방안 강구

(㉑)감리, 감독의 포괄적 권한 관련규정 개선방안

(㉒)하도급자 선정에 대한 지나친 관여완화등 원도급자의 자율권 보장 방안 등

③표준품셈과 정부노임단가 기준 등 통제가 격체제의 개선 방안 등 공사비 적산기준의 합리화로 적정한 공사비 지급방안 강구

④공사현장관리 관련 인·허가 및 단속규정 현실화, 감독관리 운영경비· 단속관서 운영 경비보조 관례 등 악습 일소 방안 등 공사현장관리여건 정화 방안 강구

⑤발주자 우위의 불공정한 계약관행 등을 개선해 불공정한 계약관행 및 건설공사 관련제도 개선방안 강구

- 발주자 우위의 계약조건
- 발주자의 일방적 설계변경 요구
- 시공업체의 정당한 설계변경 요구 묵살
- 계약외의 부수시설 시공 등 계약의 사항의 부당요구
- 불분명한 설계내용을 악용, 시공업체에 지나친 희생강요 등

공사 및 설계용역 등의 예산편성·입찰·계약·감독·검사·대금지급·건설기술관리 등 관련제도를 지속적으로 분석해 개선

※건설업계 건의 등을 적극 수용해서 개선방안에 반영

⑥무면허업체 하도급·위장하도급 등 불공정 하도급 관행 개선방안

⑦『188 신고센터』 개설 : 발주기관의 부당한 요구와 부실공사 요인이 되는 각종 제도 및 부실공사 사례를 접수해 기동점검 및 개선방안에 반영하는 한편 신고자는 보호조치한다.

나)책임감리·감사여건 조성 촉구

①감리·감독자의 권한과 책임 관련규정 개선방안 강구 : 감독관 복무규정등을 현실에 맞게 개정하는 방안등

②감리대가 기준·감리감독관실 운영경비의 현실화 방안강구

③감리·감독근무경력 우대제도 운영방안 강구 : 건설기술자 면허시험 응시자격기준에 제도확립 방안강구

④철저한 품질확인 위주의 감리·감독 제도 확립 방안강구

⑤전문적인 검사방법 및 적정검사시기 부여 방안강구

⑥성실한 건설기술자가 대우 받을 수 있도록 하는 각종 방안강구

다)건설공사 사후평가제도의 획기적 전환 촉구

준공검사는 기존에 물량확인을 위주로한 계약이행여부 확인 목적에서 품질 확인 위주의 시공평가 개념으로 전환한다.

준공검사 전문기관을 지정 육성해 전문기관에 의한 준공검사 방안을 강구하고 시공평가 결과에 따라 상응한 우대조치 방안을 강구한다.

(㉑)평가결과를 입찰자격 심사시 업체능력 평가에 반영하는 방안

(㉒)주요구조물의 구조안전기준 미달등 평가결과 불량 업체는 부정당업체로 제재 조치 방안 등

또 하자검사를 강화하고 전문검사기관에 의한 정기 하자검사를 제도화하고, 하자검사 결과에 따라 시공업체 제재요구 또는 시공능력 평가에 반영한다.

IV. 맺음말

다같이 역사적 소명의식을 갖고 『부실공사』 발본색원(拔本塞源)

이를 위하여는 각급 행정기관 등의 적극적이고 강력한 자체 개선의지가 필요하며 모든 건설공사참여자의 의식전화와 적극적인 참여가 필요하다.

그렇게 되어야만 막대한 국가적 손실을 막고 후대에 부끄럽지 않는 유산상속이 가능하고, 우리 건설기술의 신뢰성과 기술능력 향상으로 국제사회 경쟁이 가능하다.