
공공 건설공사 견실시공 및 안전강화 방안

2018. 7. 12

국토교통부

순 서

I. 현 황	1
II. 부실공사의 원인	2
III. 추진과제	3
IV. 과제 이행방안	8

II. 부실공사의 원인

□ 발주청의 관리역량 부족

- (발주청 역량 저하) 발주청은 전문 공기업부터 정부·지자체까지 역량 차이가 있지만, 책임감리* 도입('89) 이후 전반적인 역량이 저하
 - * 정부기관, 지자체 등은 외부 전문가에 사업관리 전반을 위탁
- (비과학적 공기산정) 근로자의 작업가능일*, 피로 등에 대한 고려 없이 물량을 기준으로 과거 경험에 의존하여 공사기간을 산정
 - * 우천 등 기상조건, 주5일·52시간 근무 등 근무일수를 고려한 작업일수
- 또한, 안전에 대한 통제없이 휴일공사를 하는 등 관리 사각지대 발생

□ 사업관리자의 지원도 미흡

- (인원부족) 해외*에 비해 사업관리(책임감리) 인원이 부족하고, 서류 작업도 병행 하다보니 본연의 현장 관리는 소홀해지는 경향
 - * 상주감리: 평택국제대교(4.4km) 5명 / 브루나이 교량(5.9km) 13명
- (권한행사의 제약) 사업관리자(책임감리자)가 기한 내 준공을 중시하는 발주청과 시공사 눈치를 볼 수밖에 없어 제대로 된 관리가 미흡
 - * '공사중지 및 재시공 명령권' 등 강력한 권한을 행사한 사례가 전무

□ 시공사의 의지도 부족

- (품질관리 미흡) 시공사는 공정·공사비를 우선하여 엄격한 품질 관리에 한계가 있으며, 현장관리 인력*을 비정규 계약직으로 채용
 - * 품질시험 인력 뿐만 아니라 현장대리인을 계약직으로 채용하는 사례도 발견
- (자재·인력관리 미흡) 불량자재 정보가 현장 간 공유되지 않아 타 현장에서 사용되기도 하며, 시공참여자 작업내역 파악*도 곤란
 - * 대형 건설사, 전문 발주청에서도 개략적인 투입 인원수 정도만 파악·기록

Ⅲ. 추진과제

공공부문이 건설현장의 견실시공을 선도하겠습니다.
 - 품질 · 안전관리 문화를 민간으로 확산 -



발주청	사업관리자	시공사
발주청 직원의 역량 강화 휴일공사 제한, 안전 강화 적정공기 · 공사비의 확보	충분한 인원의 배치 현장 관리권한의 강화 역량과 책임의 강화	품질 · 안전 관리체계 구축 안전점검 내실화 불량자재 · 인력 관리 강화

1

발주청

❖ 능력있고 배려하는 일류 발주청으로 만들겠습니다.

현재	개선
<ul style="list-style-type: none"> ■ 전문성이 부족한 발주청 ■ 안전 사각지대인 휴일공사 ■ 주먹구구식 공사기간 산정 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육 의무화, 직접감독 확대 ■ 일요일공사 제한 등 안전조치 강화 ■ 주52시간 반영 등 적정공기 산정

□ 발주청 직원의 역량 강화

- (교육 의무화) 발주청 직원이 공사책임자로서 첫 임무를 시작하기 전에 **사업관리교육을 이수(2주)하도록 의무화(‘19.3)**
- 공사책임자로서의 **기술역량** 뿐만 아니라 **화재예방, 안전사고 대책, 불법 하도급** 등 실질적 현장관리 강화방안도 교육*
 - * 전문교육기관에 위탁하되, 발주청의 프로그램이 적정한 경우 자체교육도 인정
- (직접감독 확대) 발주청 직원의 역량 회복을 위해 소속 인력으로 사업관리자 배치기준 충족 시 **직접감독 확대 허용(‘19.3)**
 - * 직감 가능기관: (現) 일부 공기업 → (改) 정부·지자체·공기업 등 모든 발주청

□ 실 수 있는 적정공기의 확보

- (일요일공사 제한) 주52시간 근무제* 시행취지에 부응하고, 안전에도 취약한 휴일공사를 단계적으로 제한하는 ‘**일요일 휴무제**’ 시행
 - * ‘주52시간’은 근로자 기준 ⇔ (상호 보완관계) ⇔ ‘일요일 휴무제’는 현장기준
- 우선 일요일을 대상으로 금년 9월부터 시범사업을 시행하여 효과를 모니터링하고, **모든 공공공사로 확대(‘19.上)**
- 토요일까지 공사제한을 확대하는 것은 적정임금제 시행, 포괄임금제 개선 등 근로자 소득향상 대책의 추진과 병행하여 검토

- (휴일공사 안전조치 강화) 토요일도 안전이 확보되도록 관리하고, 일요일은 불가피한 경우*에 한하여 발주청의 사전승인 후 공사 허용
 - * 예) 재해복구, 우천으로 인한 공사지연, 격오지 현장, 시내도로 보수 등
- 아울러, 주52시간 근무의 단계적 시행에 따라 대형 건설현장에 대한 점검을 통해 관리자 없이 단독공사를 하는지 확인(7~12월)
 - * 세종시 아파트 화재사고에 따라 별도로 위험 현장에 대한 점검 실시(7월)
- (적정공기 반영) 주52시간, 일요일 휴무제 등 변화하는 작업가능일을 반영한 '표준공기 산정지침'을 개발하여 '19년 신규공사부터 적용
 - 공사기간의 적정성을 발주청 기술자문위원회가 심의토록 의무화
- (적정공사비의 지급) 시설물의 품질·안전 확보 및 적정공기 도입 등 여건변화를 감안한 공사비 산정체계 개선방안 마련('18.9)
 - 또한, 안전관리비가 제대로 지급될 수 있도록 낙찰률 적용 배제('18.9)

2 사업관리자

❖ 품질과 안전을 지키는 든든한 파수꾼이 되도록 하겠습니다.

현재	개선
<ul style="list-style-type: none"> ■ 부족한 사업관리자로 공사 진행 ■ 공사중지명령 사례 無 ■ 중대결함에도 솜방망이 처벌 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적정인원 미배치 시 공사중지 ■ 부실시공 시 공사중지명령 의무화 ■ 중대결함 유발 시 형사처벌

□ 충분한 인원의 배치

- (적정인원 배치 준수) 적정인원의 사업관리자가 배치되도록 실시 설계 완료 전에 「건설사업관리계획」 수립을 의무화('19.上)
 - 배치계획을 충족하지 않는 건설공사는 착공을 포함하여 공사를 진행할 수 없도록 규정 강화

- (적정대가 지급) 적정 사업관리자가 배치될 수 있도록 Eng업계의 원가구조, 업무량 분석 등 대가개선방안 마련('18.12 용역完)
- 공기 연장으로 인한 사업관리비(감리비) 지급한도의 조정 검토('19)

□ 현장 관리권한의 강화

- (공사중지권 강화) 시공사가 안전 및 품질관리를 부실하게 할 경우 사업관리자가 발령하는 공사중지명령권을 의무화('19.上)
 - * 공사중지 명령을 할 수 있다 → 공사중지 명령 등 필요한 조치를 하여야 한다
- 중지된 공사의 재개권한도 발주청에서 사업관리자에게로 일원화
 - * 발주청이 공사재개 조치 → 사업관리자가 공사재개 조치
- (부당간섭 배제) 발주청의 부당한 지시*에 대한 저항권을 도입하고 이러한 저항을 사유로 불이익을 준 경우 과태료를 부과('18.10)
 - * 건설기술자에게 관계 법령·설계도서 등에 맞지 않은 부당한 요구를 할 경우

□ 역량과 책임의 강화

- (역량 강화) 20억원 이상의 사업관리자는 엔지니어링 중심제*를 적용, 기술력 위주의 평가를 통해 선정하여 역량 강화를 유도('18.11)
 - * (Eng 중심제) 국제기준과 유사한 기술력에 대한 질적평가를 통해 업체 선정
- (평가 강화) 사업관리자의 성실한 직무수행을 유도하기 위해 준공 후 실시하는 용역평가결과를 차기 용역 PQ에 반영('19.上)
 - 또한, 사업관리 귀책으로 공기가 지연되는 경우 평가에서 감점 하도록 하여 부여된 권한을 올바르게 행사하도록 하겠음
- (책임의 강화) 사업관리자가 구조물에 중대결함을 유발한 경우 업무정지(6~24月)뿐만 아니라 형사처벌(2年) 근거도 마련('18.10)

3

시공사

❖ 품질·안전관리를 최우선시 하는 기업문화를 조성하겠습니다

현재	개선
<ul style="list-style-type: none"> ■ 품질·안전 보다는 공정·비용 우선 ■ 시공사가 안전점검 업체 선정 ■ 불량자재, 인력관리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 품질·안전 중시 경영 유도 ■ 발주청이 안전점검 업체 선정 ■ 자재 및 인력관리 시스템 구축

□ 품질·안전 관리체계의 구축 유도

- (평가 강화) 시공사가 품질·안전 향상에 더욱 집중하도록 **턴키(설계시공 일괄입찰)평가의 품질·안전평가 항목을 구체화**하여 변별력을 강화
 - * 대규모 건설사업인 턱키의 설계단계부터 품질·안전을 강화
- (비정규직 배치 제한) 현장대리인, 품질관리·안전관리 책임자 등 현장의 책임자급은 기업 내 정규직원을 배치하도록 유도
 - * 발주 시 입찰조건에 관련 내용을 명기

□ 안전점검 내실화

- (점검 독립성 강화) 점검업체를 시공사가 아닌 발주청이 선정토록 하고, 관련 사업비도 독립적으로 편성('19.上)
- (점검기관의 역량제고) 점검보고서를 국토부에 제출*토록 하여, 점검내용의 적정성을 평가·공개함으로써 점검기관의 수준 제고('19.上)
 - * (현재) 점검결과를 발주청·인허가기관에만 제출 → 적정성 확인 곤란

□ 불량 자재·인력 관리 강화

- (자재관리 강화) 불량자재 정보를 공유하고 시료에 대한 품질시험 전과정을 실시간 관리하는 품질관리시스템을 구축 추진
- (개인책임의 강화) 현장 근로자 등 시공 참여자가 경각심을 갖고 건설시공에 임하도록 '현장작업자 단위 시공 실명제' 도입을 추진
 - 시공 참여자별 작업내역까지 기록으로 남겨 추후 역추적이 가능하도록 관리하는 선진 공정관리체계(WBS*)를 도입
 - * Work Breakdown Structure : 사업관리를 위해 구조물과 작업 단위를 세분화한 것

IV. 과제 이행방안

(1) 과제의 성공적 이행을 위해서는 발주청 역할이 가장 중요 → 발주청 교육·홍보에 중점

- 일요일 휴무제 뿐만 아니라 사업관리자 적정인원 확보, 비정규직 배치 제한 등 과제 대부분이 결국 발주청이 관심을 갖고 이행해야 가능
 - 추진과제가 현장에서 작동되도록 **건설안전협의회**(1차관, 발주청·업계), **건설안전교육**(발주청·기술자 등 年 6천명) 등을 활용, 일선까지 전파

(2) 시범사업을 통해 정교한 기준을 마련하여 효과 제고

- 일요일 휴무제 적용 예외사항(악천후 등), 업체 선정 평가기준* 등은 정교한 적용기준을 마련하는 것이 중요
 - * 사업관리용역 사후평가기준, 업체선정 시 품질·안전평가 변별력 강화 등
- 시범사업 시행, **업계의견 수렴**을 통해 제도도입 취지를 살리면서 실제 작동 가능한 세부적용기준을 마련('18.下)

(3) 제도개선은 즉시 추진하되 홍보·협의를 통해 사회적 합의

- 법령 개정은 즉시 추진하되, 학회 등 중립기관이 개최하는 **공청회**, **장·차관 기고** 등을 통해 **사회적 공감대***를 형성하여 **입법 완료**('19.上)
 - * 사업관리자의 권한(공사중지명령)과 책임(형사처벌) 강화는 이해관계자간 입장차
- 국가재정이 추가 소요되는 과제*는 **전문가 의견수렴** 등을 통해 적정대안을 마련('18.下)하고 **예산당국과 협의**하여 관계 법령을 개정('19)
 - * 적정공사비 지급, 사업관리비대가 개선, 공기연장시 추가지급 등

추진 과제	조치사항	일정
1. 발주청		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 발주청 직원의 역량 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 교육 의무화 및 직접감독 확대 	건진법 시행령 개정	'19.01
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쉴 수 있는 적정공기의 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 일요일 휴무제 시범사업 시행 - 일요일 휴무제 모든 공공공사로 확대 - 표준공기 산정지침 개발 - 공사기간 적정성 심의 의무화 	국토청 시범사업 건진법 개정 지침 제정 건진법 시행령 개정	'18.09 '19.上 '18.12 '19.01
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 적정 공사비의 지급 <ul style="list-style-type: none"> - 적정 공사비 방안 마련 	기재부·국토부	'18.09
2. 사업관리자		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 충분한 인원의 배치 <ul style="list-style-type: none"> - 적정인원 배치 준수 - 대가산정체계 개선방안 마련 - 기간연장 감리비 추가지급 한도 조정 	건진법 개정 개선방안 마련 기재부(총사업비관리지침)	'19.上 '18.12 '19
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 관리권한의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 공사중지권 강화 - 부당간섭 배제 	건진법 개정 건진법 개정	'19.上 '18.10
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 역량과 책임의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - Eng 중심제 도입 - 평가 강화 - 책임의 강화 	기재부(국가계약법 시행령) 건진법 개정 건진법 개정	'18.11 '19.上 '18.10
3. 시공사		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기업내 품질관리체계의 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 턴키 품질평가 강화 - 관리자의 현장채용 제한 	국토부 훈령 개정 방안 마련 및 시행	'18.12 '18.12
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 안전점검 내실화 <ul style="list-style-type: none"> - 점검 독립성 강화 및 적정성 관리 	건진법 개정	'19.上
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 품질관리 기반의 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 자재관리 강화 - 개인책임의 강화 	품질관리방안 마련 도로 시범사업 적용	'18.12 '19.上