건설이슈포커스

「건설기술진흥법」상 벌점제도 개정안의 문제점 및 실효성·공정성 제고 방안

2020. 3

정광복 · 김영덕

■ 검토 배경 ····· 4

■ 벌점제도의 운영 현황 및 문제점 ····· 7

■ 벌점제도 개정안의 주요 내용 및 문제점 ····· 23

■ 벌점제도의 실효성 및 공정성 제고 방안 ····· 31

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

요 약

- 최근 국토교통부는 「건설기술진흥법(이하 건진법)」상 벌점제도의 실효성 제고 차원에서 벌점 산정방식을 기존의 점검 현장 수를 감안한 평균방식에서 단순 합산방식으로 변경하고, 공동도급공사는 기존 출자 비율에 따라 벌점을 부과하던 방식에서 대표사에게 일괄 부과하는 방식으로 변경한 벌점제도 개정안을 입법 예고함.

- 벌점이 크게 확대되어 이로 인한 불이익, 즉 입찰참가자격 사전심사(PQ) 감점, 입찰참가자격 제한 및 선분양 제한 등을 적용받는 건설기업들이 대폭 증가하게 됨에 따라 건설업계는 크게 반발하고 있는 상황임.

- 「건진법」상 벌점제도는 운영 목적에 부합하지 않는 불이익 제도, 불명확한 부실 측정의 기준, 벌점 부과를 위한 현장 점검의 한계 등 문제가 끊임없이 제기되고 있던 제도임.
  - 벌점제도의 운영 목적이 현장 점검을 통해 경미한 부실시공에 대하여 적발하고 시정토록 함으로써 부실시공을 예방하는 데 있다고 할 때, 일부 과도한 행정제재와 연계하는 것은 목적성에 부합하지 않고, 선분양 제한 등의 불이익은 지나치게 과도한 제재임.
  - 또한, 불명확한 부실관리 기준은 「헌법」상의 명확성 원칙에 위배될 가능성이 높으며, 부실관리 기준의 세부적인 사항들이 중복적이고 불명확한 경우가 많음.

- 이러한 가운데, 최근 국토교통부가 입법 예고한 개정안은 벌점제도의 실효성 제고라고 하지만, 개정에 따라 과도한 벌점의 상향이 불가피하고, 벌점제도와 연계된 불이익이 크게 확대됨에 따라 건설업계 전체에 심각한 위기를 초래할 수 있음.
  - 이를 고려할 때, 이번 개정안을 포함한 벌점제도의 운영 및 불이익 연계 제도의 전면적인 개선을 통해 제도의 기본 운용 목적에 부합하는 실효성·공정성 확보 방안이 필요함.

- 본 연구는 다음과 같은 「건진법」상 벌점제도의 실효성 및 공정성 제고 방안을 제시함.
  - 첫째, 벌점의 과도한 불이익 효력을 고려할 때 이번 개정안은 벌점 산정방식과 부과 대상의 재검토, 불이익 기준의 합리적 조정이 필요함. 벌점의 실효성을 높인다 하더라도 현재 현장 점검의 행정력 한계를 고려해 점검 현장 수를 반영하는 방안과 공종·업역에 따라 벌점을 구분하는 방안을 재검토해야 함.
  - 둘째, 개정안 이전부터 지속적으로 문제 제기가 되었던 벌점 부과기준은 보다 명확하고 객관적인 기준으로 개선할 필요가 있으며, 벌점 관리기준의 성격에 맞도록 부과기준을 구조화하는 개선이 필요함.
  - 셋째, 「산림기술법」 등 타 법률의 벌점제도와 같이 벌점 경감 제도 운영을 검토할 필요가 있으며, 불합리한 벌점 부과를 막기 위해 이의신청제도를 구체적으로 정비할 필요가 있음.
  - 넷째, 대부분의 일반 행정제재는 제척기간, 즉 소멸기간을 가지고 있는바, 「건진법」상 벌점제도에도 제척기간을 도입할 필요가 있음. 특히, 현행 시설물별로 하자담보책임 기간이 법률에서 명시되고 있는바 이를 기준으로 하는 것이 바람직함.
  - 다섯째, 국토교통부, 광역·기초지자체, 발주기관 등 현장점검 주체들 간의 유기적인 협력체계를 구축하여 벌점 부과를 위한 공사현장 점검을 보다 내실화할 필요가 있음. 특히, 행정력 한계를 고려하여 점검 현장 규모를 체계적으로 확대해야 하며, 이와 함께 현장점검 인력의 전문성 강화도 향상도 필수적임.

Ⅰ 검토 배경

- **건설 부실시공 및 안전사고 예방을 위하여 정부는 2018년 '1월 국민생명 지키기 3대 프로젝트[1]'를 발표하고, 다양한 대책 및 지침[2]을 통해 행정규제를 지속해서 강화하고 있음. 특히, 상기 프로젝트의 목표 달성을 위한 후속 조치로서, 정부는 「산업안전보건법」(법률 제15588호) 시행 및 「건설기술진흥법(이하 건진법)」 시행령 일부 개정안을 입법 예고함.**

- **건설 안전사고를 예방하기 위해, 2020년 1월부터 시행된 「산업안전보건법」(법률 제15588호)은 '보호 대상의 확대', '사업주와 도급인의 안전보건에 관한 책임 강화', '법 위반 제재를 강화'하는 방향으로 개정되었음.[3]**

  - 특히, 도급인을 대상으로 한 법 위반 시 제재규정이 강화되었음. 예를 들어, 사망사고가 발생하는 경우, 기존에 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금이었지만, 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금으로 벌칙이 강화됨.

  - 또한, 도급인이 법률을 위반하였을 경우, 기존에 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금이었지만, 3년 이하 징역 또는 3,000만원 이하 벌금으로 벌칙이 강화됨.

- **이 외에도 정부는 건설 부실시공을 예방하기 위해 2020년 1월 20일 건설공사 벌점제도를 강화하는 「건진법」 시행령 개정안을 입법 예고함.**

- **1995년 1월에 처음 시행된 건설공사 벌점제도는 지난 25년 동안 총 22회에 걸쳐 관련 규정이 개정되었음.[4] 특히, 벌점산정, 벌점 경감제도, 불이익 적용 관련 부분은 규정이 강화되는 방향으로 개정되고 있음.**

  - 벌점산정의 경우, 기존에 '벌점 합계/점검 현장 수/발주청 수'를 이용하여 벌점을 산정하였다면, 이번 개정안에서는 발주청 수 및 점검 현장 수를 모두 고려하지 않고 '벌점 합계'만을 이용하여 벌점을 산정하도록 변경함.

1) 「국민생명 지키기 3대 프로젝트」는 자살예방 국가행동 계획, 교통안전 종합대책, 산업재해 사망사고 감소대책을 의미함. 국무조정실·국무총리비서실 보도자료(2018.1.23) 참조.
2) 그동안 발표된 정부의 대책으로는 2018.1월 산업재해 사망사고 감소대책(관계부처 합동), 2018.3월 타워크레인 현장 안전관리 추가대책(국토교통부), 2018.7월 공공 건설공사 견실시공 및 안전강화 방안(국토교통부), 2018.10월 건설현장 굴착공사 안전대책(국토교통부), 2019.1월 「산업안전보건법」 전부 개정법률 공포, 2019.2월 건설현장 안전강화대책(국토교통부), 2019.4월 건설현장 추락사고 방지대책(관계부처 합동) 등이 있음.
3) 최수영(2019.9.18), '안전관리 규제와 협력체계 구축방안', 건설산업 규제의 상호협력적 개선을 위한 정책 토론회 세미나 자료 ; 정광복(2020.1.13), '개정 「산업안전보건법」과 「하도급법」 주요 내용, 한국건설산업연구원 건설동향브리핑.
4) 국토교통부(2019), 벌점제도 개선방안 자문회의.

- 벌점 경감제도의 경우, 최초 벌점제도의 시행 당시에는 벌점 경감기준(신기술 적용, 시공평가 결과 점수, 표창, 우수건설업자 선정 등)을 도입하여 벌점 부과 대상들의 자발적 개선 노력을 유인하는 목적으로 활용하였음. 하지만, 최초 벌점제도 시행 이후 2007년 벌점 경감기준이 축소되었고, 2011년 벌점이 경감기준 삭제되었음. 벌점 경감기준은 이번 개정안에서도 도입되지 않았음.
- 「건진법」에 규정된 불이익 적용의 경우, 최초 PQ 감점은 벌점 2점 이상에서 1점 감점하였지만, 그 이후 변경되어 벌점 1점 이상에서 0.2점을 감점하고 있음. 다만, 한국토지주택공사(LH), 한국수자원공사, 한국철도시설공단, 한국도로공사의 경우, 「건진법」상 규정된 PQ 감점 기준보다 더욱 강화된 PQ 감점 기준을 별도로 적용하고 있음.
- 또한, 시공능력 평가 시 감정의 경우, 벌점 3점 이상에서 0.5점을 감점하였지만, 그 이후 벌점 2점 이상에서 1점을 감점하는 것으로 불이익 규정이 강화되었음.

〈표 1〉「건설기술진흥법」 개정안의 주요 변경 내용

변경 항목		최초 시행 기준	변경 기준	現 개정안 기준
벌점 크기	등급 기준	3개 등급(1, 2, 3등급)	3개 등급(1, 2, 3등급)	3개 등급(1, 2, 3등급)
	벌점 기준	1~10점(시공사), 1~6점(기타)	1~6점 배분	1~3점 배분(1점 단위)
	업체 및 기술자 분리	분리	분리	통합
합산 기간	연수(반기)	3년(6반기)	2년(4반기)	2년(4반기)
공동 도급	벌점부과 대상	공동이행 시, 대표사에 일괄 벌점 부과	공동이행 시, 출자 비율에 따라 부과	공동이행 시, 대표사에 일괄 벌점 부과
벌점 산정	산식	벌점 합계/점검 횟수 /발주청 수	벌점 합계/점검현장 수/ 발주청 수	벌점 합계/점검현장 수
	점검현장 수 기준	-	동일현장을 2회 이상 점검할 경우, 1회로 산정	동일현장을 2회 이상 점검할 경우, 1회로 산정
	발주청 수 고려 여부	발주청 수를 고려하여(부과벌점 9인 경우 제외), 벌점계산	발주청 수를 고려하여(부과벌점 9인 경우 제외), 벌점계산	발주청 수를 미고려한 벌점계산
경감 제도	경감기준 적용	경감기준 적용 : 신기술 적용, 시공평가 결과 점수, 표창, 우수건설업자 선정 등	경감기준 축소(신기술, 관리기법 등 경감기준 항목 삭제) → 경감기준 삭제	경감기준 삭제
불이익 적용	PQ 감점	2점 이상 1점 감점	1점 이상 0.2점 감점	1점 이상 0.2점 감점
	입찰참가자격 제한	20점 이상 1개월	20점 이상 2개월	20점 이상 2개월
	시공능력평가 시 감점	3점 이상 0.5점	2점 이상 1점	2점 이상 1점
	건설공사실적 평가액 감액	2점 이상 1%	2점 이상 1%	2점 이상 1%

자료 : 한국건설산업연구원(2020), 건설동향브리핑 제746호 참고하여 재작성.

이번 「건진법」 시행령 개정안은 현행 벌점제도에 대한 행정 효력을 일부 개선하였다는 긍정적인 평가에도 불구하고, ‘실효성’, ‘형평성’, ‘객관성’, ‘운용성’ 측면에서 다수의 문제가 여전히 제기되고 있음.

대표적으로, 건설업계에서는 기존의 누계 평균방식에서 단순 합산방식으로 벌점 산정 방식이 바뀔 경우, 벌점의 효력이 크게 확대됨에 따라 벌점제도와 연계된 불이익으로 건설업계 전체에 큰 위기를 초래할 것이라고 주장하고 있음.

- 구체적으로, 중소건설기업들은 급격한 벌점 확대에 따라 주된 수주 대상인 적격심사제 공사에 참여가 제한되어 중소건설업계 전체가 경영상 심각한 위기를 맞게 될 것으로 우려하고 있음.
- 또한, 벌점으로 인해 「주택법」에 의한 선분양 제한을 받게 될 경우, 상당수의 대형 건설기업들이 선분양 제한받게 되어 주택사업 전반에 어려움이 커질 것으로 예상됨. 또한, 자금 여력이 없는 중견·중소 건설기업들은 사실상 시장에서 퇴출될 것이라고 주장하고 있음.

이에 따라, 본 연구에서는 「건진법」 시행령 개정안에 따른 벌점 제도가 가지는 문제점을 다각적 측면에서 분석하고, 보다 합리적인 벌점제도의 운영을 위한 실효성 및 공정성 제고 방안을 검토하고자 함.

Ⅱ 벌점제도의 운영 현황 및 문제점

1. 「건진법」상 벌점제도의 운영 현황

(1) 벌점제도의 의의 및 연혁

벌점제도는 부실 발생 우려가 있는 공사 및 용역에 대하여 해당 법인 및 관련 기술자에게 벌점을 부과하고, 벌점에 따라 공공건설공사 입찰참가 제한 등 불이익을 줌으로써 부실에 대한 경각심을 높임과 더불어 부실공사를 방지하는 것을 목적으로 함.

- 이에 대한 법적 근거로 「건진법」 제53조에서는 공사감리 또는 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실공사가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우 및 건설공사의 타당성 조사에서 건설공사에 대한 수요 예측을 고의 또는 과실로 부실하게 하여 발주청에 손해를 끼친 경우에는 부실의 정도를 측정하여 벌점을 주어야 한다고 명시하고 있음.

본 제도는 1995년 1월, 「건설기술관리법(현 건설기술진흥법)」 제21조의 4에 의해 '건설공사 등의 부실벌점제도'로서 도입되었으며, 같은 해 10월 동법 시행규칙에 부실벌점관리기준이 제정되었음.

법 제정 이후, 벌점 산정방식 및 공동도급에 대한 부과기준, 벌점의 관리와 관련된 사항들이 지속해서 개정되어 왔음.

- 1997년 8월에는 시행 규칙상 부실벌점 산정방법을 Σ벌점 / Σ점검현장(용역) 수 방법으로 개정하였고, 공동도급에 대한 벌점 부과방법으로서 공동이행방식은 대표자, 분담이행방식의 경우 분담하는 업체별로 부과토록 함. 개정 시 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 불이익 기준도 개정됨.
- 1999년에는 평균 벌점 산출 시 점검횟수의 합으로 나누는 방식이 도입되었고, 이의신청제도가 신설되었음.
- 2003년에는 공동도급방식 중 공동이행방식 공사는 출자 비율만큼 벌점을 부과하도록 개정함. 이의신청절차를 사후절차에서 사전절차로 변경하는 등 제도 운영상의 미비점을 보완함.
- 2005년에는 벌점 산정방법을 개선하였는데, 기관별 평균 벌점을 산정하는 방법에서 점검횟수로 나누는 것을 폐지하였고, 반기별 평균 벌점산정에서 통보기관 수로 나누는 것을 폐지하였음. 즉, 벌점 합을 점검횟수가 아닌 건설공사 또는 건설공사용역의 수로 나누도록 변경하였음. 이는, 벌점 부과의 실효성과 투명성을 높이기 위함이었음.
- 부실 측정기준은 주요 부실내용이 일부 추가된 것에 불과하고, 측정기준의 객관화 및 명확화 등의

개정은 이루어지지 않았다는 한계가 있음.

- 2012년에는 벌점기준이 현재의 기준으로 개정되었는데, {(Σ벌점/Σ현장 수)/Σ발주청 수}를 (Σ벌점/Σ점검현장 수)로 개정하였음.
- 2014년에는 「건설기술관리법」이 「건설기술진흥법」으로 개정되면서 감리업과 용역업을 통합하여 '건설기술용역업'으로 명시함.
- 2017년에는 감사원의 요구에 따라 지방국토관리청이 타 발주청(민간발주자 포함) 등의 현장에 부과한 벌점도 관리하고 벌점관리의 위탁기관인 '건설산업정보센터' 및 해당 발주청에 직접 통보하도록 개정하였음.

(2) 벌점제도의 운영 및 관리체계

벌점제도의 운영 및 관리체계는 「건진법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정), 동법 시행령 제87조(건설공사 등의 부실 측정), 동법 시행령 [별표 8](건설공사 등의 벌점관리기준), 동법 시행규칙 제47조(건설공사 등의 부실 측정 결과의 관리) 등의 법령에 근거하고 있음.

이를 하나씩 살펴보면, 「건진법」 제53조(건설공사 등의 부실 측정)는 벌점의 부과대상, 벌점에 따른 불이익, 벌점의 관리 및 공개에 관한 근거 규정들을 제시하고 있음.

- 벌점의 부과 대상을 건설사업자, 주택건설등록업자, 건설기술용역업자(「건축사법」 제23조 제2항에 따른 건축사 사무소 개설자 포함) 및 이에 고용된 건설기술인 또는 건축사로 규정함.
- 벌점에 따른 불이익, 벌점의 관리 및 공개에 관한 규정은 「건진법」 시행령에 별도로 명시하고 있음.

「건진법」 시행령 제87조(건설공사의 부실 측정)에서는 벌점의 측정대상, 벌점의 관리 및 공개 등에 관한 근거 규정들을 제시하고 있음.

- 벌점의 측정대상으로는 건설기술용역, 건축설계(총용역비가 1억 5,000만원 이상인 「건축사법」 제2조 제3호에 따른 설계), 공사감리(「건축사법」 제2조 제4호에 따른 공사감리) 또는 건설공사를 공동도급하는 경우로 규정함.
- 공동도급인 경우, 공동이행방식과 분담이행방식으로 별도로 규정함. 공동이행방식인 경우, 공동수급체 구성원 모두에 대하여 공동수급협정서에서 정한 출자 비율에 따라 부과함. 다만, 부실공사에 대한 책임 소재가 명확히 규명된 경우에는 해당 구성원에게만 부여함. 반면, 분담이행방식의 경우에는 분담업체별로 부과하도록 함.
- 벌점의 부과기관이 부실 정도를 측정하여 벌점을 부과하는 경우, 벌점의 종합관리를 위탁받은 기관인 [(재)건설산업정보센터]에 매 반기 말일을 기준으로 다음 달 1일부터 15일까지(1월 1일~1월 15일,

7월 1일~7월 15일) 통보해야 함.

〈표 2〉「건진법」 시행령 [별표 8]에 따른 벌점제도의 운영규정

구분	내용
벌점의 적용대상	• 벌점 측정기관에서 정한 부실내용에 해당하는 경우와 이와 관련하여 시정명령 등을 받은 경우에 벌점을 적용함. 다만, 관계 법령에 따라 건설공사의 부실과 관련하여 다음 각 목의 처분을 받은 경우는 제외함. 가. 법 제24조에 따른 업무정지 나. 법 제32조에 따른 등록취소 또는 영업정지 다.「건설산업기본법」 제82조 및 제83조에 따른 영업정지 및 등록말소 라.「주택법」 제8조에 따른 등록말소 또는 영업정지 마.「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조에 따른 입찰참가자격 제한(건설기술 용역을 부실하게 수행한 건설기술용역사업자만을 대상으로 한다) 바.「국가기술자격법」 제16조에 따른 자격취소 또는 자격정지 사. 그 밖의 관계 법령에 따른 가목부터 바목까지의 규정에 따른 처분에 준하는 행정처분
벌점 산정방법	• 해당 반기에 동일 업체의 건설공사 또는 건설기술용역을 2개 이상 점검한 경우, 업체가 해당 공사 또는 용역에서 받은 벌점의 합을 그 점검한 건설공사 또는 건설기술용역의 수로 나누어 산정한 벌점을 해당 업체의 평균벌점으로 함. • 누계 평균벌점은 해당 업체 또는 건설기술인 등의 최근 2년간의 평균벌점의 합계를 2로 난눈 값으로 함. • 건설공사현장 등의 점검 시 지적된 내용과 제5호의 주요 부실내용이 일치하지 않는 경우에는 지적된 내용과 유사한 부실내용의 벌점을 부과함.
벌점의 적용	• 업체 및 건설기술인 등에 대한 누계 평균벌점은 입찰참가자격의 사전심사를 할 때에 적용해야 함. • 누계 평균벌점은 매 반기의 말일을 기준으로 2개월이 지난날부터 적용함.
벌점의 책정	• 측정기관은 부실사항에 대해 해당 업체(현장대리인 포함) 및 건설기술인 등의 확인을 받아 주요 부실내용을 기준으로 벌점을 책정함. • 다만, 해당 공사와 관련하여 감사기관이 처분을 요구하는 경우나 해당 업체(현장대리인 포함) 또는 건설기술인 등이 부실 확인을 거부하는 경우에는 처분요구서 또는 사진 촬영 등의 증거자료를 근거로 벌점을 책정할 수 있음.
벌점의 통지 및 검토	• 측정기관은 측정된 벌점을 벌점 부과대상자에게 통지함. 이 경우, 미리 30일 이상의 기간을 정하여 벌점 부과대상자에게 의견제출 기회를 주어야 함. • 의견서를 받은 날부터 15일 이내에 검토한 결과를 통지해야 함. • 제출된 의견은 측정기관이 지명하는 5명 이상의 관계 직원이 함. • 다만, 검토 결과 부실사실의 확인과 벌점의 책정에 착오 등 명백한 잘못이 있는 것이 발견된 경우, 벌점의 책정 결과를 정정한 후 통지해야 함.
벌점의 승계	• 건설기술인 등이 근무하는 업종 변경 시, 벌점이 승계됨.
벌점의 공개	• 공개 시점 : 반기의 말일을 기준으로 2개월이 지난날부터 공개 • 공개 방법 : 인터넷 조회시스템 • 공개 사항 : 벌점을 부과받은 업체명, 법인등록번호 및 업무영역 등
불이익 적용기간	• 해당 반기 말 기준 2개월이 경과한 날로부터 2년간 적용 후 소멸 (예) 2019년 하반기 부과된 벌점은 2020.3.1일부터 2022.2월 말까지 적용

- 「건진법」 시행령 [별표 8]은 벌점의 적용대상, 벌점의 산정 방법, 벌점의 적용, 벌점의 책정, 벌점의 통지 및 검토, 벌점의 승계, 그리고 벌점의 공개에 관한 규정들을 제시하고 있음(〈표 2〉 참조).

- 마지막으로 「건진법」 시행규칙 제47조는 건설공사 등의 부실 측정 결과를 관리하기 위해, 국토교통부 장관, 발주청 및 인·허가기관의 장은 건설공사 등의 부실 측정 결과를 벌점의 종합관리를 위탁받은 기관 〔(재)건설산업정보센터〕 에 통보하도록 규정함.
  - 이때 벌점 통보기한은 매 반기 말일을 기준으로 다음 달 15일까지로 정하고 있음.

2. 벌점제도의 문제점

(1) 벌점제도 운영목적을 넘어선 불이익 연계의 문제점

- 건설공사의 부실시공은 사회·경제적 측면에서 미치는 부정적인 영향이 크기 때문에, 공사의 품질과 안전을 확보하기 위한 시공과정에서의 철저한 관리가 필수적임.

- 이에 따라, 부실시공이 발생할 우려가 있거나 발생한 경우, 건설사업과 관련된 제반 법률 즉, 「건설산업기본법」 및 공공조달과 관련된 「국가를 당사자로 한 계약에 관한 법률」(이하 국가계약법) 및 「지방자치단체를 당사자로 한 계약에 관한 법률」(이하 지방계약법) 등에서는 행정제재뿐만이 아니라, 벌칙 조항에 통해 형사처벌까지도 가능하도록 명시하고 있음.

- 이를 보다 구체적으로 살펴보면, 우선 「건설산업기본법」에서는 부실시공이 우려되는 경우, 건설사업자에 대한 시정명령부터 불이행 시 과징금, 영업정지 처분까지 행정제재에 관한 규정을 명시하고 있음. 또한, 부실시공으로 인한 사고가 발생한 경우에는 형사처벌이 가능하도록 촘촘한 처벌규정을 마련하고 있음.
  - 「건설산업기본법」 제81조(시정명령 등) 제10호에서 설계도서 및 시방서, 도급계약의 내용 등에 따르지 아니하는 등 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실시공의 우려가 있는 경우, 국토부 장관은 기간을 정하여 시정을 명령하거나 그 밖에 필요한 지시를 할 수 있도록 규정 중임.
  - 「건설산업기본법」 제82조(영업정지 등) 제1항 제5호에서는 동법 제81조 제10호에 따른 시정명령 또는 시정지시에 따르지 아니한 경우, 6개월 이내의 기간을 정하여 영업정지를 명하거나 영업정지를 갈음하여 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 명시하고 있음.

- 이 외에도, 동법 제28조에 따른 하자담보책임 기간에 수급인이나 하수급인이 책임질 사유로 인하여 일정 규모 이상의 하자가 3회 이상 발생한 경우는 영업정지 처분을 내리도록 하고 있으며, 특히, 하수급인의 책임질 사유에 대해서는 원수급인도 같은 책임이 있는 것으로 규정함. 이와 관련하여, 동법 시행령에서는 하자의 발생 행위별로 영업정지 기간과 과징금의 금액을 명시하고 있음.
- 「건설산업기본법」 제93조(벌칙)에서는 건설사업자 및 건설현장 배치 건설기술인에 대하여 안전에 관한 법령 위반으로 교량, 터널, 철도, 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설물의 구조상 주요 부분에 중대한 파손을 발생시켜 공중의 위험을 발생한 경우에 10년 이하의 징역형, 특히, 사람을 죽거나 다치게 한 자에게는 무기 또는 3년 이상의 징역형에 처하도록 명시하고 있음.
- 「건설산업기본법」 제94조(벌칙)에서는 업무상 과실로 동법 제93조의 공중의 위험을 발생할 경우, 5년 이하의 징역이나 금고 또는 5,000만원 이하의 벌금을 부과하고, 특히, 업무상 과실로 사람이 죽거나 다치게 한 경우 10년 이하의 징역이나 금고 또는 1억원 이하의 벌금을 부과하도록 규정 중임.

공공 건설공사의 계약에 적용하는 「국가계약법」 및 「지방계약법」에서는 부실시공을 한 건설사업자를 부정당업자로 규정하고, 입찰참가자격 제한을 명시하고 있음.

- 「국가계약법」 제27조 제1항 제1호 및 「지방계약법」 제31조 제1항 제1호에서는 중앙관서의 장 또는 지방자치단체의 장은 '계약을 이행함에 있어서 부실·조잡 또는 부당하게 하거나 부정한 행위를 한 자'에 대하여 부정당업자로서 2년 이내의 범위에서 입찰참가자격을 제한하도록 하고 있음.
- 「국가계약법」 시행규칙 제76조 [별표 2] 및 「지방계약법」 시행규칙 제76조 [별표 2]에서는 '부실'에 대하여 벌점의 규모에 따라 입찰참가자격 제한을 차등적으로 적용토록 하고 있으며, '조잡'에 대해서는 하자 비율에 따라 입찰참가자격 제한을 차등적으로 적용하고 있음.

결과적으로, 「건설산업기본법」 및 「국가계약법」 등에서 부실시공이 우려되거나 발생한 경우에 직접적인 행정제재 또는 형사처벌을 가하도록 명시하고 있기에, 「건진법」상의 벌점제도는 행정제재 등 처벌에 목적을 두고 있다기보다 부실시공이 우려되거나 부실시공이 발생한 경미한 사항들에 대하여 시정을 유도하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있음.

벌점제도가 도입된 1995년 당시 「건설기술관리법」에서 명시한 벌점제도의 도입 사유를 살펴보면, '건설공사의 부실을 방지하기 위하여 국가 등이 발주한 건설공사나 건설기술용역사업을 성실하게 수행하지 아니하는 경우에는 그 유형에 따라 해당 업체에 벌점을 부과하여 입찰시 불이익을 줄 수 있도록 함'이라고 명시하고 있음.

- 「건진법」 제1조에서는 법률의 목적으로 '건설기술의 연구·개발을 촉진하여 건설기술 수준을 향상시키고 이를 바탕으로 관련 산업을 진흥하여 건설공사가 적정하게 시행되도록 함과 아울러 건설공사의

품질을 높이고 안전을 확보함으로써 공공복리의 증진과 국민경제의 발전에 이바지한다'를 명시함.

- 또한, 국토부의 '벌점제도 운영요령'에서도 벌점제도의 도입배경을 '경미한 부실공사 및 용역이 발생한 경우 해당 업체 및 관계 기술자에게 벌점을 부과하고, 그에 따른 입찰참가제한 또는 PQ 시 감점 등 불이익을 줌으로써 부실에 대한 경각심을 높이고 근원적으로 부실공사 및 부실한 타당성 조사 방지한다'고 명확히 제시하고 있음.
- 이를 고려할 때, 벌점제도를 건설공사의 품질 및 안전 확보를 유도하기 위하여 건설공사 수행과정에서의 부실시공 행위를 사전에 확인하고 시정조치를 유도하기 위한 제도로 볼 수 있음.

결과적으로, 「건진법」의 법 제정 목적, 벌점제도의 도입 취지 및 그동안의 운영과정을 종합해보면, 벌점제도의 운영에는 다음의 세 가지 목적이 있는 것으로 보아야 함.

- 첫째, 부실공사를 사전적으로 막기 위하여, 공사의 시공과정에서 발생하는 부실공사를 적발하고 시정조치를 내려 현장점검의 실효성을 확보하는 것을 목적으로 함.
- 둘째, 벌점관리를 통해 부실시공이 발생하는 현장이나 건설사업자, 건설기술인이 재발을 방지하도록 경각심을 주는 것을 목적으로 함.
- 셋째, 벌점으로 관리함으로써, 품질, 안전관리 등 공사관리가 소홀하여 부실시공이 우려되거나 발생한 경우 해당 건설공사의 설계 및 시공업자에 대하여 입찰참가 제한 등 불이익을 주는 것을 목적으로 함.

이상의 논의를 종합해보면, 「건진법」상의 벌점제도는 사후처벌 목적의 제재적 기능보다는 예방적 기능이 보다 중요하게 고려되어야 할 것으로 판단됨.

- 이미 타 건설 관련 법률에서 부실시공 행위 자체를 행정제재 및 형사처벌로 제재하고 있다는 점에서 벌점제도는 그러한 부실시공을 사전적으로 막기 위한 제도로서 이해됨.
- 또한, 누적된 벌점에 대하여 향후 공사 입찰에 불이익을 명시하고 있는바, 벌점을 부과하는 행위는 현재 시공과정에 대한 시정의 목적이 보다 크다고 할 수 있음.

(2) 벌점 부과기준의 공정성 및 객관성 결여

벌점 부과기준의 공정성 보장과 관련하여, 제도 도입 초기부터 벌점 항목에 대한 명확성·객관성 문제가 지속해서 제기되어 왔음.

그럼에도 불구하고, 이번 개정안에서도 여전히 벌점 부과기준의 명확성·객관성 문제가 해결되지 않고 남아있어, 벌점 부과 주체의 자의적 판단 개입 여지 및 벌점의 예측 가능성의 부재 등 다양한 이슈들이 지속해서 제기될 수밖에 없는 상황임.

특히, 벌점 부과기준 관련하여 지적되는 주요한 문제점은 크게 5가지로 분류할 수 있으며, 그 내용은 다음과 같음.

첫째, 이번 개정안의 벌점 부과기준은 시공자의 책임 범위를 포괄적으로 규정하고 있어, 시공자의 책임을 지나치게 확대하여 해석할 여지가 있음.

- 1.01-다) 항목에서 '시공 및 관리를 소홀히 하였다'는 근거로서 '토사 붕괴 또는 지반침하'라는 결과로 판단하도록 규정함. 하지만, 토사의 붕괴 또는 지반침하가 발생한 시공 및 관리의 소홀한 정도를 명확히 규정하기 어렵기에, 해당 문제의 책임을 과도하고 포괄적으로 적용할 소지가 있다고 판단됨.

〈표 3〉 포괄적인 시공자의 책임 범위에 관한 문제에 해당하는 조항

번호	주요 부실 내용	벌점
1.01	다) 토공사의 시공 및 관리를 소홀히 하여 토사 붕괴 또는 지반침하가 발생한 경우	1

둘째, 부실시공 판단 기준 및 문구가 구체적이지 않고 모호하게 표현되어 벌점 부과기관의 자의적 판단이 개입할 우려가 큼.

〈표 4〉 벌점 부과기준의 객관성 부족에 관한 문제에 해당하는 조항

번호	주요 부실 내용	벌점
1.01	다) 토공사의 시공 및 관리를 **소홀히** 하여 토사 붕괴 또는 지반침하가 발생한 경우	1
1.02	나) 주요 구조부 및 그 밖의 구조부에 구조물의 허용 균열폭보다 큰 균열이 발생하여 구조검토 등 원인분석과 **보수·보강을 위한 균열관리를 하였으나, 보수·보강**(구체적인 보수·보강 계획을 수립한 경우에는 보수·보강 조치를 한 것으로 본다. 이하 이 번호에서 같다)**을 하지 않은 경우**	2
1.03	다) 주요 구조부 및 그 밖의 구조부의 재료 분리가 0.1㎡ 이상 발생하였는데도 **적정한** 보수·보강 조치(재료 분리 위치를 파악하여 구체적인 보수·보강 계획을 수립한 경우에는 보수·보강 조치를 한 것으로 본다)를 하지 않은 경우	1
1.05	다) 배수시설의 **관리 불량**으로 인해 피해(침수 등)발생의 우려가 있는 경우	1
1.10	나) 가설시설물의 **설치 불량**(시공계획서 및 시공도면을 작성하지 않은 경우도 포함한다. 이하 이 번호에서 같다)으로 인하여 보수·보강이 필요한 경우	2
1.14	건설용 자재 및 기계·기구 관리 상태의 불량	-
	가) 기준을 충족하지 못하거나 발주청의 승인을 받지 않은 건설기계·기구 또는 **주요자재**를 반입하거나 사용한 경우	3
	다) **자재**의 보관 상태가 불량하여 품질에 영향을 미칠 경우	1
1.16	나) 골재를 규격별로 분리하여 저장하지 않거나 골재관리상태가 **미흡한** 경우	3
1.17	나) 현장다짐밀도 및 포장두께가 **부족한** 경우	2
1.19	다) 측정기한이 초과하는 등 계측관리가 **소홀한** 경우	1

- 주요 부실내용 중에서 '소홀히'(1.01-다)), '적정한'(1.03-다)), '관리 불량'(1.05-다)), '설치 불량'(1.10-나)), '미흡한'(1.16-나)), '부족한'(1.17-나)), '소홀한(1.19-다))' 등과 같이 표현이 모호해서 현장 점검자에 따른 주관적 판단이 가능하여 객관성을 갖는 공정한 평가에 한계가 있음.

이와 더불어, 벌점 관리기준에 사용된 용어의 뜻이 명확하게 정의되지 않아 그 의미가 불명확한 항목이 다수 존재함.

- 1.02-나) 항목의 경우, '보수·보강을 위한 균열관리'와 '보수·보강'의 차이가 불명확함. 벌점 관리기준상 보수·보강에 대한 정의는 제시되어 있으나, 균열관리의 정의가 제시되어 있지 않기에 이를 명확히 할 필요가 있음.
- 1.14-가)와 1.14-다) 항목의 경우, '주요자재' 및 '자재'의 의미가 불명확함. 건설공사에는 수많은 종류의 자재들이 사용되는 상황에서, '주요자재' 및 '자재'에 대한 명확한 기준이 없을 경우 벌점 부과에 혼란이 발생할 수 있음.

셋째, 벌점 부과기준 중에서 동일 또는 유사한 부실 내용에 대해서 부과벌점의 크기가 서로 다른 항목이 존재함. 벌점 부과의 형평성 및 균형성을 충족시키기 위해, 해당 조항에 대한 벌점의 조정이 필요함.

- 품질시험의 적정성 및 장비결함 사항의 경우, 1.12-다) 항목에서는 벌점 1점이나, 1.16-바) 항목에서는 벌점 2점으로 규정되어 있어 각기 다른 상황임.
- 기준을 초과하여 레미콘 물타기를 한 경우, 1.15-바) 항목에서는 벌점 2점이나, 1.16-라) 항목에서는 벌점 3점으로 규정되어 있어 상이함.
- 따라서, 상기 부실내용이 품질 및 안전에 미치는 영향을 고려하여, 벌점을 통일할 필요성이 있음.

〈표 5〉 유사 또는 동일한 부실 내용에 대해 벌점이 상이한 문제에 해당하는 조항

벌점 부과기준 1			벌점 부과기준 2		
번호	주요 부실내용	벌점	번호	주요 부실내용	벌점
1.12	품질관리계획 또는 품질시험계획의 수립 및 실시의 미흡	-	1.16	레미콘 플랜트(아스콘 플랜트를 포함한다) 현장관리 상태의 불량	-
	다) 품질관리계획 또는 품질시험계획과 다르게 품질시험 및 검사를 실시한 경우	1		바) 품질시험이 적정하지 않거나 장비결함사항을 방치한 경우	2
1.15	콘크리트의 타설 및 양생과정의 소홀	-	1.16	레미콘 플랜트(아스콘 플랜트를 포함한다) 현장관리 상태의 불량	-
	바) 기준을 초과하여 레미콘 물타기를 한 경우	2		라) 기준을 초과하여 레미콘 물타기를 한 경우	3

넷째, 부실내용의 경중을 고려하지 않는 벌점의 균형 부재 문제를 제기할 수 있음. 이는, 건설공사 현장의 규모와 부실시공으로 인해 발생하는 영향의 크기를 고려하지 않고 동일 벌점을 부과함에 따라 발생함.

〈표 6〉 부실 사안의 경중을 미고려하여 발생되는 벌점 균형 부재 문제에 해당하는 조항

번호	주요 부실 내용	벌점
1.04	가) 주요 구조부의 시공불량으로 부재당 보수 · 보강이 3곳 이상 필요한 경우	3
1.18	다) 그 밖의 구조부를 설계도서 및 관련 기준과 다르게 시공하여 경미한 보수가 필요한 경우	1

- 1.04-가)의 경우, 공사 규모를 고려하지 않은 채, 부재당 보수·보강이 3곳 이상 필요한 경우 벌점 3점을 부과함. 이로 인해, 중·소규모 현장 대비 다양하고 많은 부재가 있는 대규모 건설현장이 상대적으로 불리해지는 상황이 발생함.
- 1.18-다)의 경우, 경미한 보수에까지 벌점을 부과하는 것은 다소 과도한 측면이 있는 것으로 판단됨. 즉, 간단한 후속 조치로 해결할 수 있는 경우, 추후 후속 조치 결과를 재검토하여 벌점을 부과하는 것이 부실시공 및 안전사고 예방이라는 벌점제도의 기본 취지에 부합함.

다섯째, 일부 벌점 부과기준의 경우에 타 법률과의 정합성이 결여되어 있거나, 타 법률에서 징역 또는 벌금형 등 형사처벌 대상이기에, 중복 처벌 문제가 발생하고 있음.

- 1.10-가) 항목의 경우, 업무상 과실 또는 안전·보건조치 위반 등에 따른 사상이 발생한 경우 「산업안전보건법」[5], 「국가계약법」[6], 「건산법」[7], 「형법」[8] 등에 따른 처벌 대상으로 규정하고 있기에, 중복 처벌 문제가 발생할 소지가 있음.
- 1.11-가) 항목의 경우, 「건진법」 제62조(건설공사의 안전관리)에는 일정 규모 이상 건설사업에 한하여 건설사업자와 주택건설등록업자는 안전관리계획을 착공 전에 작성하고, 발주청과 인 · 허가기관은 해당 내용을 검토·승인하도록 규정하고 있음. 즉, 안전관리계획을 수립하지 않으면 착공이 불가능하기에 해당 항목은 불필요한 규정으로 판단됨.

5) 「산업안전보건법」 제167조, 173조, 174조에 따르면, 안전·보건조치 위반으로 근로자 사망 시, 7년 이하 징역 또는 1억원 이하의 벌금 부과, 법인에 대해서는 10억원 이하의 벌금 부과, 그리고 유죄판결을 선고하거나 약식명령 고지 시에는 200시간 이내 수강명령 임의적 병과 규정을 명시하고 있음.

6) 「국가계약법」 제 27조, 동법 시행령 제76조 제1항 제3호, 동법 시행규칙 제75조의 2 및 [별표 2]에 따르면, 근로자의 사망사고가 발생한 경우 부정당업자로서 입찰참가자격 제한을 규정함(① 동시 10명 이상 사망 시 : 2년, ② 동시 6명 이상 10명 미만 사망 시 : 1년 6개월, ③ 동시 2명 이상 6명 미만 사망 시 : 1년).

7) 「건산법」 제82조 제1항 제7호, 동법 시행령 제80조 제1항 및 [별표 6]에 따르면, 「산업안전보건법」에 따른 중대재해를 발생시킨 건설사업자에 대해 고용부 장관 또는 타 법령에 따른 국가 또는 지자체의 기관이 요구 시 영업정지를 부과할 수 있음. 또한, 「건산법」 제25조 제5항, 동법 시행령 제28조 및 [별표 3]에 따르면, 산업안전보건법 위반으로 산재 발생 및 산재 은폐 등에 대해 벌점을 부과하도록 규정하고 있음.

8) 「형법」 제268조에는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인해 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 명시되어 있음.

- 이뿐만 아니라, 「건진법」 제88조 제7호는 '안전관리계획을 수립·제출, 이행하지 아니하거나 거짓으로 제출한 건설사업자 또는 주택건설등록업자에게 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금을 부과'하도록 규정하고 있기에, 중복 처벌 문제가 발생할 소지가 있음.
- 1.11-다의 경우, 정기안전점검을 정당한 사유 없이 기간 내에 실시하지 않은 경우 벌점 3점을 부과하도록 규정하고 있지만, 「건진법」 제88조 제7호의2는 '안전점검을 하지 아니한 건설사업자 또는 주택건설등록업자에게 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금을 부과'하도록 규정하고 있기에, 중복 처벌 문제가 발생할 소지가 있음.
- 1.11-라) 항목의 경우, 건설사업자와 주택건설등록업자가 작성한 안전관리계획은 건설사업관리기술인의 검토확인 후 발주청 또는 인·허가기관이 적정성 검토를 승인하도록 명시하고 있음. 이에 따라, 인·허가기관이 적정하다고 승인한 안전관리계획의 내용이 누락되거나 기준에 미달된 사항을 추후 발견하여, 사업주에게 벌점을 부과하는 것은 부적당함. 이 경우, 건설사업자와 주택건설등록업자가 아닌, 검토단계에서 확인하지 못한 주체들에게 책임을 묻는 것이 타당하다고 판단됨.
- 1.11-마의 경우에도 1.11-가와 같이, 「건진법」 제88조 제7호에 따른 안전관리계획을 이행하지 않는 경우 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금이 부과되기 때문에, 중복 처벌의 문제가 발생할 소지가 있음.
- 1.12-가) 항목의 경우에도, 건진법 제55조(건설공사의 품질관리)에 따라 건설사업자와 주택건설등록업자는 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립하여 건설공사의 발주자나 인·허가기관의 검토·승인을 받아야 하기에, 불필요한 항목으로 판단됨.
- 이뿐만 아니라, 「건진법」 제88조 제4호는 '품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립·이행하지 아니한 건설사업자 또는 주택건설등록업자에게 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금을 부과'하도록 규정하고 있기에, 중복 처벌 문제가 발생할 소지가 있음.
- 1.12-나) 항목의 경우, 1.11-라) 항목과 마찬가지로, 건설사업자와 주택건설등록업자가 작성한 품질관리계획 및 품질시험계획을 미리 공사감독자 또는 건설사업관리기술인에게 검토·확인을 받도록 규정하고 있음. 또한, 품질관리계획 또는 품질시험계획을 제출받은 발주자나 인·허가기관의 장은 품질관리계획 또는 품질시험계획의 내용을 검토하여 보완해야 할 사항이 있는 경우에는 건설사업자 또는 주택건설등록업자가 보완하도록 규정하고 있음. 따라서, 건설사업자와 주택건설등록업자가 아닌, 검토단계에서 확인하지 못한 주체들에게 책임을 묻는 것이 타당하다고 판단됨.

〈표 7〉 타 법률과의 정합성 결여 및 중복 처벌 문제에 해당하는 조항

번호	주요 부실 내용	벌점
1.10	가) 가설시설물의 설치 불량으로 안전사고가 발생한 경우	3
1.11	가) 안전관리계획을 수립하지 않은 경우	3
	다) 정기안전점검을 정당한 사유 없이 기간 내에 실시하지 않은 경우	3
	라) 안전관리계획을 수립할 때 그 내용의 일부를 누락하거나 기준에 미달하여 보완이 필요한 경우	2
	마) 각종 공사용 안전시설 등의 설치를 안전관리계획에 따라 설치하지 않아 안전사고가 우려되는 경우	2
1.12	가) 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립하지 않은 경우	3
	나) 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립할 때 그 내용의 일부를 빠뜨리거나 기준을 충족하지 못하여 보완이 필요한 경우	2

〈표 8〉 건설공사의 안전관리 관련 법률 규정

「건설기술진흥법」 제62조
제62조(건설공사의 안전관리) ① 건설사업자와 주택건설등록업자는 안전점검 및 안전관리조직 등 **건설공사의 안전관리계획(이하 "안전관리계획"이라 한다)을 수립하고, 착공 전에 이를 발주자에게 제출하여 승인**을 받아야 한다. 이 경우 발주청이 아닌 발주자는 미리 안전관리계획의 사본을 인·허가기관의 장에게 제출하여 승인을 받아야 한다. ② 제1항에 따라 **안전관리계획을 제출받은 발주청 또는 인·허가기관의 장은 안전관리계획의 내용을 검토하여 그 결과를 건설사업자와 주택건설등록업자에게 통보**하여야 한다.

〈표 9〉 건설공사의 품질관리 관련 법률 규정

「건설기술진흥법」 제55조 및 「건설기술진흥법」 시행령 제90조
「건설기술진흥법」 제55조(건설공사의 품질관리) ① 건설사업자와 주택건설등록업자는 대통령령으로 정하는 건설공사에 대하여는 그 종류에 따라 품질 및 공정 관리 등 **건설공사의 품질관리계획(이하 "품질관리계획"이라 한다) 또는 시험 시설 및 인력의 확보 등 건설공사의 품질시험계획(이하 "품질시험계획"이라 한다)을 수립**하고, 이를 **발주자에게 제출하여 승인**을 받아야 한다. 이 경우 발주청이 아닌 발주자는 미리 품질관리계획 또는 품질시험계획의 사본을 인·허가기관의 장에게 제출하여야 한다. ② 건설사업자와 주택건설등록업자는 품질관리계획 또는 품질시험계획에 따라 품질시험 및 검사를 하여야 한다. 이 경우 건설사업자나 주택건설등록업자에게 고용되어 품질관리 업무를 수행하는 건설기술인은 품질관리계획 또는 품질시험계획에 따라 그 업무를 수행하여야 한다. ③ 발주청, 인·허가기관의 장 및 대통령령으로 정하는 기관의 장은 품질관리계획을 수립하여야 하는 건설공사에 대하여 건설사업자와 주택건설등록업자가 제2항에 따라 품질관리계획에 따른 품질관리를 적절하게 하는지를 확인할 수 있다. ④ **품질관리계획 또는 품질시험계획의 수립 기준·승인 절차, 제3항에 따른 품질관리의 확인 방법·절차와 그 밖에 확인에 필요한 사항은 대통령령**으로 정한다.

「건설기술진흥법」 시행령 제90조(품질관리계획 등의 수립 절차)

① **건설사업자와 주택건설등록업자는 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립하여 건설공사의 발주자(이하 이 절에서 "발주자"라 한다)에게 제출하는 경우에는 미리 공사감독자 또는 건설사업관리기술인(「건축법」 제25조 또는 「주택법」 제43조 및 제44조에 따라 감리업무를 수행하는 자를 포함한다. 이하 같다)의 검토·확인**을 받아야 하며, 건설공사를 착공(건설공사현장의 부지 정리 및 가설사무소의 설치 등의 공사준비는 착공으로 보지 않는다. 이하 제98조제2항에서 같다)하기 전에 발주자의 승인을 받아야 한다. 품질관리계획 또는 품질시험계획의 내용을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 법 제55조제1항에 따라 **품질관리계획 또는 품질시험계획을 제출받은 발주자나 인·허가기관의 장은 품질관리계획 또는 품질시험계획의 내용을 검토하여 보완해야 할 사항이 있는 경우에는 건설사업자 또는 주택건설등록업자가 보완하도록 해야 한다.**

(3) 부실 측정을 위한 현장점검의 한계

벌점 측정기관(벌점 부과기관)은 국토교통부 장관, 발주청, 건설공사의 인·허가기관의 장이 수행하도록 위임하고 있으나, 건설공사 현장 수, 현장점검 인력 규모 등을 종합적으로 고려할 때 일부 대형 공사현장을 중심으로 현장점검이 이루어질 수밖에 없는 상황임. 이로 인하여 상대적으로 대형공사를 수행하는 건설기업에 벌점 부과가 집중될 수 있다는 문제점이 존재함.

- 2013년 기준 21만 6,320개[9]의 건설현장 사업장 중에서 중앙점검이 시행된 건설현장 수[10]는 2,048개소로서 전체의 1%도 되지 않는 상황임.
- 2018년 상반기 점검결과에 따르면, 기준 점검대상 건설현장 중에서 실제 점검이 이루어진 현장(용역 포함)은 전체의 약 25%에 불과한 실정임.
- 특히, 상기 비율은 2019.7월부터 시행된 건설공사 등의 부실 측정대상의 확대[11]가 시행되기 이전 수치로서, 점검대상 현장이 전체 건설공사로 확대될 경우 그 비율은 1%도 되지 않음.

또한, 기존 연구[12]에 따르면, 벌점 측정기관의 부족한 행정력으로 인해, 전체 공사현장을 대상으로 한 내실 있는 현장점검에 한계가 있을 것으로 판단됨.

- 2012~2014년 건설현장에 대한 중앙점검(해빙기, 우기, 동절기 등) 현황[13]을 살펴보면, 현장점검은

9) 고용노동부(2014.11), "2013년 산업재해 현황분석" & 한국건설기술연구원(2014.12), "건설현장 안전점검 세부지침 연구".
10) 국토교통부 건설안전과 내부자료 & 한국건설기술연구원(2014.12), "건설현장 안전점검 세부지침 연구".
11) 「건설기술진흥법」 시행령 제87조 제1항이 일부 개정되어, 부실 측정의 대상으로 규정하던 "총공사비가 50억원 이상인 토목공사"와 "총공사비가 50억원 이상이거나 건축물의 바닥면적 합계가 1만 제곱미터 이상인 건축공사" 조문이 삭제됨. 이는, 토목공사와 건축공사에서 부실 측정의 대상 범위가 확대되는 결과를 발생시킴.
12) 한국건설기술연구원(2014.12), "건설현장 안전점검 세부지침 연구" 참조.
13) 건설현장에 대한 중앙점검 현황 관련 통계자료는 공식적으로 공개하고 있지 않기에, 본 연구에서는 이미 발간된 보고서에 제시되어 있는 수치를 이용함.

연평균 2,119개소에서 시행되었고, 현장점검에 투입된 총인원(내·외부 합산)은 평균 2,170명, 평균 점검 기간은 56일이 소요된 것으로 나타남. 즉, 1일당 점검현장 수는 평균 38개소이고, 현장당 점검 인원수는 평균 1.04명인 것으로 나타남.

〈표 10〉 건설현장에 대한 중앙점검 현황(2012~2014년 기준)

연도	현장 수	점검 인원						점검 기간	
		총인원		내부 인원		외부 인원			
		인원수	현장당 총인원	인원 수	현장당 내부 인원 수	인원 수	현장당 외부 인원 수	기간	1일당 점검 현장 수
2012	2,481	2,164	0.87	1,962	0.79	202	0.08	57	44
2013	2,048	2,390	1.17	2,079	1.02	311	0.15	56	37
2014	1,828	1,957	1.07	1,624	0.89	333	0.18	54	34
소계	6,357	6,511	-	5,665	-	846	-	167	-
평균	2,119	2,170	1.04	1,888	0.90	282	0.14	56	38

자료 : 국토교통부 건설안전과 내부자료 & 한국건설기술연구원(2014.12), "건설현장 안전점검 세부지침 연구" 참조.

- 과거와 동일한 강도로 현장점검이 이루어진다고 가정하여, 상기에 제시된 1일당 점검현장 수 및 현장당 점검인원수 자료를 기반으로 분석을 수행할 경우, 38만 개소[14]에 달하는 점검현장 수에 대한 소요 점검일수 및 점검 인원은 각각 1만 4일(27.4년)과 31만 979명으로 산정됨.
- 50억원 미만의 소규모 건설현장이 차지하는 비율(약 92%)을 고려할 때, 소요 점검일수 및 점검인원 수가 줄어들 여지는 있음. 그럼에도 불구하고 지금까지 벌점 측정기관의 부족한 행정력으로 인해 대형 공사현장을 중심으로 집중적인 점검이 이루어졌던 관행을 고려하면, 향후에도 대형 공사현장 위주의 선별적인 현장점검이 불가피할 것으로 판단됨.

(4) 벌점제도 불이익의 불합리성 및 과도한 제재

1995년 벌점제도 도입 시 벌점에 따른 불이익 적용 분야는 입찰참가자격 사전심사(PQ) 시 감점, 입찰참가자격 제한, 그리고 시공능력평가 시 감액 등이었으나, 그 이후 「주택법」 및 「주택도시기금법」 등에 의하여 추가적인 불이익 규정이 신설되었음.

- 2016년, 「주택법」 제43조(주택감리자 지정 등), 동법 시행령 제47조 제2항, 국토부 고시(주택건설공사감리자 지정기준) 제8조 2항에 따라 감리자의 적격심사항목 및 배점 기준에 있어 누계 평균벌점에 따른 적격심사에서의 사업수행능력 심사 시 감점을 명시함.
- 2018년 「주택법」 개정에서는 영업정지 처분을 받은 사업 주체에 한하여 적용하던 선분양 제한을 벌

14) 김경환(2016.6.13.), "소규모 건설현장 '안전' 더 강화해야", 건설경제신문 기사 참조.

점의 정도에 따라서 최대 사용검사 이후까지로 강화하는 조치를 단행함. 이에 따라서 공동주택의 경우 1.0점 이상부터 3.0점 미만의 벌점에 대해 '전체 동 지상층 기준 각 층수 중 1/3층수 골조공사 완료 후로 제한하고, 누계 평균 10.0 이상에 대해서는 입주자 모집을 사용검사 이후로 제한함.

- 2018년, 저리로 대출할 수 있는 주택도시기금 지원사업에 있어 벌점이 일정 수준 이상일 경우, 주택도시기금의 출자 또는 융자를 제한하도록 「주택도시기금법」 제9조 제6항이 개정되었음. 세부적인 기준은 동법 시행규칙 제11조에서 명시하고 있음.

벌점제도의 불이익에서 가장 큰 논란은 선분양 제한임. 2018년 9월 18일 시행된 「주택공급에 관한 규칙」 제15조 제3항에 따라, 사업 주체 또는 시공자는 관계 법률에 따른 영업정지 처분을 받았거나 「건산법」상 벌점을 받는 경우 관련 기준에 따라 선분양에 제한을 받음.

- 2018년 9월 18일 이전까지는 사업 주체만을 대상으로 영업정지 처분에 따른 선분양 제한이 이루어지던 것에서, 그 이후에는 사업 주체와 시공사 모두를 대상으로 영업정지 처분 및 벌점에 따른 선분양 제한이 이루어지도록 불이익 규정이 강화되었음.
- 이는 공동주택에서의 부실시공 축소와 품질을 제고하여 수분양자의 피해를 줄이는 것을 목적으로 하고 있음.

하지만 우리나라 공동주택 공급 여건상 선분양이 과도하게 제한될 경우, 주택시장은 물론, 건설시장 전체의 여파가 크다는 점에서 벌점으로 인한 선분양 제한에 대한 논란은 지속해서 제기되는 상황임.

- 선분양이 제한될 경우, 기본적으로 건설기업의 선 자금 집행이 증가하기 때문에 분양가는 상승할 수밖에 없음. 이는 건설기업은 물론, 수요자들의 부담이 커지는 부정적인 영향을 미치게 함.
- 또한, 어느 정도 자금 여력이 있는 대형 건설기업의 경우에는 선분양 제한에 따른 여건을 감내할 수 있으나, 중견·중소 건설기업은 자금 여력이 부족하여 위험 부담이 커지는 후분양을 시행하기는 쉽지 않은바, 이러한 건설기업들은 자칫 고사 위기에 처할 수 있음.
- 특히, 선분양 제한에 대한 문제뿐만 아니라, 해당 문제로 인하여 주택조합 등으로부터 시공사로 선정되지 못하거나, 기피 사유가 되는 등 주택사업 전반에 걸친 영업에 제한이 예상됨.
- 이와 함께 선분양 제한 시 공급량 전체의 감소도 문제임. 중견·중소 건설업계의 주택공급 물량 축소는 차지하더라도, 대형 건설업계도 사업위험을 축소하기 위해 사업을 신중하게 접근함에 따라 공급 축소가 불가피할 전망임.
- 또한, 후분양이 이루어지면, 수분양자에게 단기에 쏠리는 구입 자금부담도 문제가 될 수 있음.

부실공사를 한 주택건설사업자에 대한 선분양 제한을 조치는 민간부문의 영업활동을 제약하는 조치로, 벌점제도 운용의 행정적 목적을 넘어선 과도하고 중복적인 제재라는 점에서 문제가 되고 있음.

- 벌점제도의 도입 목적은 공공공사에 있어 누적된 벌점으로 입찰상에 제약을 두는 것이라고 할 때, 선분양 제한과 같이 민간부문의 영업활동까지 직접적으로 제약하는 것이 타당한지에 대해서 논란의 소지가 있음.
- 전술한 바와 같이 이미 부실공사에 대해서는 행정제재나 형사처벌 조항을 명시하고 있는바, 벌점제도의 목적이 경미한 부실이나 부실이 우려되는 사항에 대하여 벌점을 부과함으로써 부실공사를 예방하는 것이라면, 선분양 제한과 같이 건설기업의 영업활동을 직접적으로 제약하거나, 주택공급 등 기업의 영업활동에 상당한 악영향을 끼치는 제재를 가하는 것이 벌점제도 본래의 목적에 부합하는지에 대한 논란이 야기되고 있음.

또한, 공동주택의 하자 분쟁 관련 소송이 급증하는 이유로는 소송대리인이 입주자들의 권익 보호보다 자신의 경제적 이익을 우선시하는 이른바 '하자 기획 소송'이 증가하고 있다는 점도 한 가지 원인이 되고 있다는 점에서 건설기업 일방에 책임을 물을 수 있는가 하는 문제도 지속됨.

- 2010~2015년 8월까지 국토부의 하자심사분쟁조정위원회 접수된 하자 신청 건수가 7,741건이지만, 실제로 하자 판정을 받은 경우는 2,428건으로 이중 조정이 성립한 경우는 257건에 불과한 실정임.
- 이는, 다수의 하자 분쟁 조정 건수가 하자 기획 소송으로 이어지면서 사회적인 비용을 초래하고 있는 상황임을 잘 보여줌.

이러한 관점에서 볼 때, 모든 하자 관련 분쟁의 정도나 원인을 전적으로 시공업체의 부실에서 찾는 것은 다소 무리가 있다고 판단되기에, 「주택법」에 의한 선분양 제한은 과도한 제재라 할 수 있음.

(5) 처벌기준과 불이익 내용에서 위헌 소지

현행 「건진법」상 벌점제도는 건설공사의 부실 측정에 있어 헌법에서 규정한 입법의 명확성의 원칙[15]과 포괄위임금지의 원칙[16]에 위배될 소지가 있음.

15) 명확성의 원칙이란 헌법은 국민의 기본권을 제한하는 입법에 있어 규범의 의미 내용으로부터 무엇이 금지되는 행위이고 무엇이 허용되는 행위인지를 명확하게 알 수 있을 것이라는 원칙임.
16) 포괄위임금지의 원칙이란 국민의 기본권을 제한하는 입법 과정에서 그 구체적인 내용을 위임입법으로 정하고자 하는 경우에도 위임의 구체적인 내용 내지 범위를 법률에서 구체적으로 정해야 할 것이라는 원칙임.

- **2005년 6월, 층간소음 관련 벌점제도 위헌법률제청 심사에서 부정당업자의 입찰참가자격 제한을 명시한 「국가계약법」 제27조 1항은 명확성의 원칙에 위반한다는 이유로 위헌결정을 받은 사례[17]가 있음.**
  - 동 판결에서는 「국가계약법」 제27조의 경우, "입찰참가자격 제한 기간은 제한 사유 못지않게 자격 제한의 핵심적·본질적 요소라고 할 수 있지만, 위 법률조항에서 그 상한을 전혀 규정하지 않고 있음. 그로 인해, 자격제한사유에 해당하는 자는 이 조항의 내용만으로는 자격 제한의 기간을 전혀 예측할 수 없고, 동시에 국가기관의 자의적인 집행을 가능하게 하므로 명확성의 원칙에 위반된다'고 명시함.

- **특히, 상기의 판결은 입찰참가자격 제한의 제재 기간이 갖는 피제재자의 예측 가능성 부족 및 자의적 집행 가능성에 대해 명확성 원칙 위반을 지적하고 있는바, 현행 벌점제도가 규정하고 있는 벌점 측정기준 및 불이익 규정(입찰참가자격 제한 등)에 대해서도 추가적인 위헌제청 가능성을 배제하기 힘듦.**

- **더욱이, 「건진법」상 벌점제도 역시 불명확한 측정기준들과 부실의 경중에 따른 불이익 예측 가능성이 부족하다는 점이 명확성의 원칙에 위배되는 것으로 판단되기에, 상기 판례에 따른 위헌제청에의 인용 가능성이 높음. 특히, 이번 개정안은 벌점으로 인한 불이익이 과도하게 커지기에, 이러한 위헌성에 대한 문제가 증폭될 우려도 있음.**

17) 헌재 2005.6.30, 선고 2005 | 헌가1 결정

Ⅲ 벌점제도 개정안의 주요 내용 및 문제점

1. 벌점제도 관련 「건진법」 시행령 개정안의 주요 내용

건설산업 내에서 발생하는 품질·안전 문제를 개선하기 위해, 정부는 벌점제도의 규제 강화 방안을 담은 「건진법」 시행령 개정안을 입법 예고함.

이번 개정안의 주요 변경내용은 크게 4가지로 구분(벌점 부과 대상 및 방식, 벌점 산정방식, 벌점 적용방식, 벌점 부과기준 수 등)하여 살펴볼 수 있으며, 세부 내용은 다음과 같음.

〈표 11〉「건설기술진흥법」 개정안의 주요 변경 내용

변경 항목	주요 변경 내용	법령
벌점 부과 대상 및 방식	• 공동이행방식 : (기존) 공동수급체 구성원 모두에게 공동수급협정서의 출자 비율에 따라 벌점을 부과하는 방식 → (변경) 공동수급체의 대표자에게만 벌점을 부과하는 방식	시행령 제87조 제2항
벌점 산정방식	• (기존) 누계 평균방식 → (변경) 누계 합산방식	시행령 별표 8 (건설공사 등의 벌점관리기준)
벌점 적용방식	• 벌점 부과 대상자가 제출한 의견 검토 : (기존) 측정 기관이 지명하는 5명 이상의 관계 직원 → (변경) 측정 기관이 지명하는 4명 이상의 직원과 1명 이상의 외부 전문가	
벌점 부과 기준 수	• 건설사업자 등에 대한 벌점 부과 항목 수 : (기존) 46개 → (변경) 66개 • 건설사업관리용역사업자 등에 대한 벌점 부과 항목 수 : (기존) 39개 → (변경) 55개 • 그 밖의 건설기술용역사업자 등에 대한 벌점 부과 항목 수 : (기준) 32개 → (변경) 39개	

자료 : 한국건설산업연구원(2020), 건설동향브리핑 제746호 참고하여 재작성.

첫째, 벌점 부과 대상 및 방식은 기존에 공동수급체 구성원 모두에게 공동수급협정서의 출자 비율에 따라 벌점을 부과하는 방식이었으나, 개정안에서는 공동수급체의 대표자에게만 벌점을 부과하는 방식으로 변경하여 대표자의 책임을 상당히 강화함.

둘째, 기존 벌점 산정방식은 누계 평균방식이었으나, 이번 개정안에서는 누계 합산방식으로 변경됨.

- 누계 평균방식은 벌점의 총합을 출자지분을 고려한 점검현장 수로 나누는 방식을 의미하고, 누계 합

산방식은 단순히 벌점을 합하는 방식임.

- 예를 들어, 한 반기에 출자 비율을 고려한 100개의 현장에서 벌점을 총 10점 받았을 때, 기존의 누계 평균방식으로는 0.1점(10점/100개)이 부과되지만, 누계 합산방식으로는 10점이 부과될 수 있음.

셋째, 벌점 적용방식 중 벌점 부과대상자가 제출한 의견을 검토하는 방식은 기존에 측정 기관[18]이 지명하는 5명 이상의 관계 직원으로 규정하고 있으나, 개정안은 측정 기관이 지명하는 4명 이상의 관계 직원과 1명 이상의 외부 전문가가 검토하는 방식으로 변경됨.

넷째, 부실시공에 따른 벌점 부과기준이 기존에 총 117개 항목에서 개정안에서는 총 160개 항목으로 증가함. 이는, 기존에 주요 부실내용에 따른 기준 벌점이 1~2점 또는 2~3점으로 불명확하였던 것이, 이번 개정안에서는 1, 2, 3점으로 명확히 구분되었기 때문임.

- 이에 따른 벌점 부과대상자별로 벌점 부과항목의 증감을 살펴보면, 건설사업자는 기존 46개에서 66개로 증가, 건설사업관리용역사업자 기존에 39개에서 55개로 증가, 그 밖의 건설기술용역사업자 등도 기존의 32개에서 39개로 증가함.

2. 개정안의 법률적인 문제점

(1) 형평성 원칙에의 위배

먼저, 이번 개정안에서 가장 큰 문제는 누적 벌점의 실효성을 높이기 위해서 산정방식을 기존 점검현장 수로 나누는 평균벌점 산정방식에서 합산방식으로 변경함으로 인해, 벌점이 점검현장 수에 따라 벌점이 무한정 커지게 된다는 점임.

- 이번 개정안은 현행 평균벌점 과정에서 점검현장 수로 나누던 것을 삭제하여, 부과된 벌점 합을 누적벌점으로 그대로 불이익 제도와 연계하도록 한 것이 특징임.
- 이렇게 되면, 점검현장 수가 많은 기업들의 경우 부과받게 되는 벌점이 상당히 증가하게 되고, 이로 인한 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 감점, 시공능력평가액 감액, 입찰참가자격 제한 및 「주택법」상의 선분양 제한 등 불이익을 그대로 적용받게 됨.

18) 측정 기관(벌점 부과기관)은 국토교통부 장관(시행령 제115호 제2항에 따라 지방국토관리청장에 위임), 발주청(사회기반시설에 대한 「민간투자법」에 의한 민간투자사업인 경우에는 같은 법 제2조 제4호에 따른 주무관청을 말함), 건설공사의 인·허가기관의 장을 의미함.

2019년 말 기준, 대한건설협회가 시공능력평가액 기준 상위 100개 건설기업을 대상으로 시뮬레이션을 수행한 결과에 따르면, 누계 합산방식으로 벌점을 산정할 경우, 업체별로는 평균벌점방식 대비 최대 30배, 평균 7.2배의 벌점이 크게 상승한 것으로 나타남.

- 실제로 A 건설기업의 경우, 현행 평균벌점 아래에서는 0.18점이나 개정안에 따른 합산벌점은 5.28점으로 29.3배의 벌점이 상향되는 영향을 미치는 것으로 나타남.

합산방식으로 인한 벌점의 지나친 상향 문제보다 더 큰 문제는 현재와 같은 현장점검 방식으로는 현장을 많이 보유하고 있는 경우, 특히 대형건설현장 등 중점점검 대상 현장을 많이 보유한 건설기업일수록 벌점을 부과받을 가능성이 커진다는 점임.

- 현재 전체 건설현장 중 현장점검이 이루어지는 현장은 전체의 약 1%에 불과한 실정이며, 현장점검에 소요되는 행정력 등을 감안하면 불가피한 상황임.
- 이러한 점을 고려할 때, 현장점검 대상은 대형건설현장 또는 중점 점검대상 현장에 집중될 수 밖에 없음.
- 실제로 2019년 말 기준으로 시공능력평가액 순위 상위 30위 업체 중 83%에 해당하는 25개 업체가 벌점을 부과받은 상황이고, 이를 시공능력평가액 순위 상위 100개 업체로 확대하면 67%의 업체들이 벌점을 부과받은 상황임.

이뿐만 아니라, 1개 현장을 운영하는 업체의 부실과 100개 현장을 운영하는 업체의 1개 현장의 부실에 대하여 건설기업에 동일한 불이익을 주는 것으로서 일반적인 법 원칙인 형평의 원칙[19]에도 위배된다고 할 수 있음.

- 특히, 행정에 있어 형평성은 매우 중요한 원칙으로 국민의 권익 보호를 우선시하는 행정 관련 법률의 특성을 고려할 때, 현저하게 형평의 원칙에 위배되는 법 적용이라고 볼 수 있음.
- 또 다른 측면으로 현재 점검대상 현장의 일부분만을 점검하는 상황에서 점검현장 이외의 다른 현장의 시공에 대한 고려 없이 부실기업으로 지정하여 불이익을 부여하는 것은 불합리함.
- 이와 함께. 100여 개의 현장을 운영하며, 1개의 현장에서 부실에 대하여 건설기업에 상당한 불이익을 주는 것은 다른 99개의 현장에서의 성실한 시공에 대하여 고려하지 않는 문제점도 함께 제기되어질 수 있음.

타 법률에서는 형평의 원칙을 고려하기 위해, 「산업안전보건법」에 따른 PQ 심사 시 신인도 배점으로 활용되는 '사고사망만인율'은 사고사망자 수를 상시근로자 수로 나누어 산출하고 있음.[20]

19) 형평의 원칙이란, 일반적인 법원칙으로 권리의 행사나 의무의 이행이 치우침이 없이 균형에 맞게 이루어져야 한다는 것임.
20) 사고사망만인율 = (사고사망자 수/상시근로자 수)×10,000.

(2) 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)에의 위배

이번 벌점제도로 인해 업체 상당수가 PQ 감점 및 선분양 제한을 받을 것으로 예상됨.

- 대한건설협회의 2019년 말 벌점 부과 데이터를 기반으로, 단순합산방식을 적용하여 시뮬레이션을 수행한 결과, 상당수의 주택사업자들이 선분양에 제한을 받을 것으로 예상됨.

이미 2019년 7월, 「건진법」 개정으로 벌점 측정 대상이 소형공사까지 확대된 상황에서 이번 개정안에 따라 벌점이 상향되면 중소 건설기업들의 주된 수주영역인 적격심사대상공사에서 중소 건설기업들이 배제되는 결과가 초래될 것으로 예상됨.

- 2019년 7월 1일부터 기존 50억원 이상 공사에 부과하던 벌점을 전체 발주공사의 약 95%를 차지하는 소규모 건설공사에도 부과할 수 있도록 개정됨.
- 이러한 가운데 이번 개정으로 인하여 벌점이 크게 상향될 경우, 적격심사 대상공사(국가 발주 100억원 미만, 지자체 발주 300억원 미만 공사)에 크게 의존하는 중견·중소 건설업체들은 벌점 부과로 인한 타격이 심할 것으로 예상됨.
- 적격심사제 공사에서는 수행능력 만점업체 간의 가격경쟁으로 낙찰자를 결정함. 이 과정에서 중견·중소 건설업체들은 실적, 경영상태 등 고정된 수행능력평가 배점을 신인도 가점으로 만회하고 있는데, 벌점으로 인하여 신인도에서 감점을 받게 되면, 중견·중소 건설업체들은 사실상 적격심사 대상공사에 참여키 어려운 상황에 직면할 것으로 예상됨.

또한, 이번 개정안에 따른 선분양 제한의 확산은 주택건설업계의 심각한 경영 악화를 초래할 뿐만 아니라 중견·중소 건설업계에는 사실상 주택사업을 포기하게 하는 중대한 불이익으로 작용할 것으로 판단됨.

- 합산방식의 벌점산정 방식으로의 이번 개정으로 주택건설업계의 선분양 제한되면, 주택건설업계는 당초 분양계획의 전면적인 수정이 불가피하고, 주택사업의 리스크 및 선투자 증가로 인하여 재무상태가 악화될 것으로 전망됨.
- 특히, 전체 주택공급의 70%(약 25만 가구)를 담당하는 중견·중소 건설업계는 자금 여력이 취약하여 주택사업을 포기하고, 시장에서 퇴출당할 것으로 예상되는 등 심각한 위기가 초래될 가능성이 높음.

사실상 이번 벌점제도 관련 개정안은 주택 및 건설업계, 특히 중견·중소 건설업계의 경영상 심각한 위기를 초래할 수 있는 제재로서, 헌법상의 원칙인 과잉금지의 원칙(혹은 비례의 원칙이라고 함)을 심각하게 훼손할 수 있음.

- 헌법상 과잉금지의 원칙은 국민의 기본권을 제한할 경우에 목적의 정당성, 수단의 적합성, 그리고 침해의 최소성, 법익의 균형성에 입각하여 국가 작용의 한계를 명확히 해야 한다는 것임.

- 벌점제도의 운영에 있어 그 목적을 달성하는 데 있어 합리적인 수단으로서 작용해야 하며, 목적에 부합하는 제재를 명확히 해야 함.
- 따라서 벌점제도의 개정으로 인하여 그 운용 목적을 넘어선 과도한 제재를 부과하는 것은 과잉금지의 원칙에 위배된다고 판단됨.

또한 벌점 산정방식 및 벌점 부과기준을 개정하면서 불이익의 영향력, 즉 제재 사항에 대한 합리적인 조정을 배제하는 것 역시 과잉금지의 원칙을 위배할 가능성이 큼.

(3) 공동도급 대표사에게 벌점을 부과하는 방식의 자기책임 원칙 위배

이번 벌점제도 개정안은 공동도급공사의 벌점 부과를 현행 공동도급 구성원의 출자 지분에 따라 산출된 벌점을 부과하던 방식에서 대표사에만 벌점을 부과함.

- 동법 개정안은 대표사에 벌점을 부과하는 것을 원칙으로 규정하면서, 부실에 대한 책임이 명확한 경우 해당 구성원에게 해당하는 벌점을 부과할 수 있도록 하였음. 하지만, 부실 책임 범위를 명확히 하기 어려운 부실측정 기준이 많은 상황에서 대표사에게 부과될 가능성이 큰 상황임.

현행 「국가계약법」 시행규칙 및 「계약예규 공동계약운용요령」에서는 공동도급공사에 대해서는 출자 비율에 따라 시공책임과 비용분담 등을 명확히 하고 있으며, 출자 비율의 변경금지 및 시공책임 불이행 시 부정당업자 제재를 명시하고 있음[21].

이번 개정안에서 규정하는 바에 따라 공동도급공사에 대한 벌점을 대표사에만 일괄 부과하는 것은 부실시공의 책임을 대표사에 모두 전가해 대표사의 귀책 범위를 넘어서는 과도한 제재를 가하는 것으로서, 이는 자기책임 원칙에 반하는 것임. 결국 공동도급의 구성원들에게 시공책임 등을 부여하면서 부실시공에 대한 책임을 묻지 않겠다는 것은 공동도급공사제도의 기본 취지에 맞지 않는 것으로 판단됨.

특히, 공동도급공사에 있어 대표사에 전적으로 벌점을 부과하는 방식의 더욱 심각한 문제는 공동도급공사에서 구성원의 출자 비율은 다양하며, 실제로 대표사와 구성원 간의 출자 비율의 차이가 크지 않다는 현실로부터 발생함.

21) 「공동계약운용요령」 제13조 ①에서는 출자 비율에 따른 구성원별 이행 부분 및 인원, 장비 투입 시기 등이 포함된 공동계약 이행 계획서를 제출, 승인받도록 하고 있음. ⑤에서는 출자 비율에 따라 시공치 않은 구성원에 대해서는 3개월 이하의 부정당 제재를 명시하고 있음. 동 요령 제10조와 제11조, 12조에서는 구성원의 보증금 분할 납부, 선금 대가 구분 지급, 그리고 출자 비율 변경금지 원칙을 명시하고 있음.

- 통상적으로 공동도급공사의 경우, 대표사의 출자 비율이 가장 높지만, 출자 비율이 구성원과 같거나 큰 차이가 없는 경우도 많음.
- 이처럼 공동도급공사의 구성원 간의 출자 비율의 차이가 크지 않은 경우, 이번 개정안에 따라 대표사에만 벌점을 일괄 부과하는 것은 공동이행방식으로 수행하는 현행 공동도급공사 관련 제도의 출자 비율에 따른 권리와 책임 행사 범위를 벗어나기에 과도한 처벌임.

〈표 12〉 공동도급공사의 출자 비율 사례

공사명	출자 비율			
	대표사	구성원 1	구성원 2	구성원 3
장수-장례 도로개량공사	30%	30%	20%	20%
한국환경공단 연수원 건립공사	30%	30%	20%	20%
청주동남지구 주변도로 개설공사	34%	33%	33%	20%
대구연경 지구외도로 등 건설공사	36%	34%	30%	-
영암 용앙 행복주택 1공구	42%	40%	18%	-

자료 : 대한건설협회 내부자료.

2. 개정안이 건설산업에 미치는 악영향

(1) 건설사업자의 경영 및 수주여건 악화

개정안에 따라 건설사업자의 벌점이 크게 증가될 경우, 적격심사제 대상공사에 참여하는 중소 건설기업들의 사업 참여가 어려울 것으로 예상함. 중소건설업계에 심각한 피해 발생이 우려되는 상황이며, 최종적으로 지역경제에도 큰 타격을 줄 것으로 판단됨.

또한, 벌점의 증가에 따라 중견·중소 주택건설기업의 선분양 제한될 경우, 자금여력이 부족한 중견·중소 주택건설기업들의 주택시장 철수가 불가피할 전망임.

- 선분양 제한에 따른 후분양이 불가피할 경우, 중견·중소 주택건설기업은 은행 등 금융권 대출의 어려움과 선집행 자금 부족 등으로 사실상 사업을 착수할 수 없을 것으로 예상됨.
- 결국, 중견·중소 주택건설기업들은 주택공급시장에서 퇴출당하는 상황이 발생할 것으로 예상됨.

벌점의 증가로 인하여 사업 추진에 어려움을 겪는 건설기업들은 부과 벌점에 대한 가처분 소송 등을 통하여 벌점 효력을 완화시키고자 할 것으로 예상되며, 이는 건설기업의 소송비용 부담 등 불필요한 지출을 증대시킬 것으로 예상됨. 특히, 중소 건설기업

의 경우, 파산 등 최악의 상황에 직면할 가능성이 높음.

- 실제로 건설공사의 소송 특성상 소송가액이 매우 커서 재무여력이 약한 중견·중소 건설기업들은 감당하기 쉽지 않을 것으로 판단됨[22].

해외건설 수주에의 차질도 우려되는바, 해외 진출 건설기업들의 벌점에 의한 제재는 해외건설 수주의 제1의 경쟁요인인 신뢰도에 있어 악영향을 미칠 가능성이 있으며, 경쟁 외국 기업들은 이를 악용할 가능성이 있음.

- 국내 대형건설공사의 입찰담합사건이 집중적으로 적발된 2014년 당시, 해외 발주처들은 국내 건설기업들에게 담합제재에 대한 소명을 요구하였고, 외국 경쟁사들은 이를 국내 건설업체를 비방하는 데 활용한 전례가 있음.

(2) 발주기관의 불공정 관행 및 입주민의 부당 요구 증대 우려

발주기관들의 불공정 관행이 지속되고 있는 상황에서 벌점 부과가 건설기업의 영업 및 경영에 중대한 영향을 미치는 도구로 인식될 경우, 발주기관의 불공정 관행이나 부당 요구가 증대될 가능성이 매우 큼.

- 2017년 11월, 감사원과 한국건설산업연구원이 공동실시한 설문조사[23]에서 응답 업체의 64.6%가 보통 이상으로 발주기관의 불공정 관행을 경험하고 있는 것으로 나타남.
- 또한, 발주기관의 불공정 관행으로 피해를 본 경우에도 적극적으로 이의를 제기하고 대응하는 건설기업은 23.3%에 불과한 실정에 있고, 피해에 대응하지 않는 사유로는 향후 불이익에 대한 우려(58.1%), 계약이행 단계에서의 원활한 관계 유지(61.7%)를 들고 있음.
- 이러한 설문조사 결과를 고려할 때, 이번 벌점제도 개정안에 따라 벌점 부과가 강화될 경우, 발주기관의 벌점제도 악용이 크게 우려되는 상황임.
- 특히, 사실상 피해 건설기업의 유일한 대응 도구인 이의제기나 소송 등도 벌점 부과 등의 보복 행위 우려에 따라 더욱 활용하지 못하게 될 가능성이 큼.[24]

또한, 벌점의 효력이 크게 상향될 경우, 주택건설기업을 상대로 한 입주민의 부당한 요구도 증대될 수 있음. 부실시공과는 관련 없는 사소한 사안들을 지자체 등에 지속 신고하는 사례가 증대될 수 있으며, 벌점 부과를 빌미로 부당한 요구를 할 가능성도 적지 않음.

22) 대형로펌의 벌점 관련 가처분 소송비용은 각 심급별 3,000만원, 승소시 3,000만원 등임.
23) 감사원(2018.3), 공공발주 건설공사 불공정관행 점검 결과, 감사보고서.
24) 실제로 A기관은 B건설기업이 간접비 지급 소송을 제기했다는 이유로 B건설기업이 수행하고 있는 모든 공사에 대하여 현장조사를 통해 보복성 벌점을 부과하여 B건설기업이 1심에서 소송을 취하한 사례가 있음. 또한, C기관의 경우, 지시한 하자보수에 대하여 설계오류로 인한 하자로서 보수를 거부한 D건설기업에 대해 벌점 부과로 위협하여 하자보수를 유도한 사례도 있음.

- 공동주택의 벌점 부과 권한을 가진 지자체에 대해 시공 관련 전문지식이나 시공과정에 대한 이해가 부족한 입주민들이 건설기업의 시공상 혹은 관리상의 사소한 문제점들을 들어 신고하는 사례가 급증할 가능성도 있음.
- 더 나아가 벌점의 효력이 강화될 경우, 입주민들이 벌점 측정기준에 해당하는 경미한 문제들을 지속 발굴, 이를 이용하여 내역에 없는 시설물의 요청 등 부당한 요구를 할 가능성도 있음. 이러한 상황이 발생할 경우, 건설기업으로서는 벌점 부과 회피를 위해 부당한 요구를 수용할 수밖에 없음.

(3) 공공공사의 공동도급제도 운영의 어려움

공동도급은 대표적인 상생협력을 유도하기 위한 발주제도로서, 대·중소 건설기업 간 협력을 유도하고, 기술 이전 등을 통한 중소건설업의 육성과 지역 건설기업들의 참여를 확대함으로써 지역경제 활성화를 도모하는 제도임.

- 1983년 도입 후 지역의무공동제도와 연계돼 지역 중소건설업 육성의 중요한 역할을 담당하고 있음.
- 「국가계약법」 시행령 제72조 2항[25]에서는 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 하는 경우에 가능한 한 공동계약을 해야 한다고 명시하고 있음.

공동도급공사에 있어 대표사는 대표자의 출자 비율 50% 이상을 명시한 종합심사낙찰제공사를 제외하고, 구성원 중에서 상호 협의에 의하여 선임토록 하고 있음.

이번 개정안의 공동도급공사에 대하여 대표사에 벌점을 부과하도록 할 경우에 타 구성원들에 비해 특별한 권리가 없는 상황 아래에서 부실 시공에 대한 책임을 전적으로 지게될 경우, 대표사를 기피하는 현상이 나타날 가능성이 높음.

- 대표사 기피 현상이 심화될 경우, 공동도급공사의 공동수급체 구성에 난항을 겪을 것으로 예상됨.

이번 개정안에 포함된 책임이 명확한 경우 해당 구성원에 부과한다는 단서 규정의 경우에도 벌점 부과 시 대표사와 구성원 간 부실 책임에 대한 공방이 불가피하여 분쟁 및 소송이 남발될 우려도 있음.

- 대표사와 구성원 간의 부실 관련 분쟁 및 소송은 정상적인 공사를 어렵게 만들고, 특히, 공사지역의 지역 업체를 의무적으로 공동수급자로 포함시키는 '지역의무공동도급제'의 운영에 어려움이 예상됨.

25) 「국가계약법」 시행령 제72조의 ② : 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원이 경쟁에 의하여 계약을 체결하고자 할 경우에는 계약의 목적 및 성질상 공동계약에 의하는 것이 부적절하다고 인정되는 경우를 제외하고는 가능한 한 공동계약에 의하여야 한다.

Ⅳ 벌점제도의 실효성 및 공정성 제고 방안

1. 「건진법」상 벌점제도 개정안의 재검토

- 「건진법」상 벌점제도는 운용 및 체계상 벌점 산정방식과 불이익 규정으로 구성되어 있음. 하지만, 이번 개정안은 벌점제도의 실효성만을 강화하기 위해, 불이익 적용기준을 조정하지 않은 채, 벌점 산정방식만을 변경하고 있음.

- 「건진법」상 벌점제도의 기본 취지인 부실시공 예방과 함께, 그동안 문제로 지적되어 온 벌점제도의 실효성을 동시에 만족시키기 위해, 다음의 사안들이 재검토되어야 함.

(1) 개정안의 벌점 산정방식 및 부과 대상의 재검토

- 이번 개정안은 부실에 따른 벌점을 많이 부과받은 건설기업들에 대하여 입찰상의 불이익을 부여하는 현행 벌점제도의 운용 목적에 부합하도록 하는 데 개선 목적이 있다고 할 때, 누적된 벌점에 따른 불이익과의 연계 강화를 검토하는 것은 실효성 제고에 있어 의미가 있음.

- 다만, 벌점 산정과정에서 점검현장 수를 반영하지 않고, 산술적으로 누계된 벌점 합으로 산정하는 이번 개정안의 누계 합산방식은 오히려 다수의 건설현장을 운영하는 대기업에 역차별적인 요소로 작용할 가능성이 있음.
  - 특히, 전술한 바와 같이 건설현장 점검을 위한 행정력 부족으로 인해, 대형 건설현장 위주의 현장점검이 이루어지는 문제가 지속되고 있는 상황임.

- 더욱이, 산술적으로 누계된 벌점 합을 공동수급협정서의 출자 비율이 아닌, 공동수급체의 대표자에게 모두 부과하는 방식은 헌법상 자기책임의 원칙에도 위배되기에 재검토가 필요함.

- 건설업이 업역이 구분되어 있고, 건설공사의 공종별로 하자 및 부실이 차이가 있는 상황 속에서 벌점제도를 이에 대한 구분 없이 일률적으로 불이익과 연계하는 것은 문제가 있는바, 이에 대한 고려도 필요함.

- 「건진법」상 벌점제도는 건설 업역 및 사업 분야(공종)를 구분하지 않고 있기에, 토목공사업 수행과정에서 부과된 벌점이 건축공사업에 영향을 미치고 있음.
- 특히, 토목, 산업설비 등 타 공종의 시공과정의 벌점이 공동주택의 선분양 제한에 적용된다는 것은 불합리함.

이에 따라, 벌점제도의 실효성과 공정성을 제고하기 위하여, 다음과 같은 벌점 산정방식을 검토해 볼 수 있음.

- 첫째, 벌점 산정기준의 점검현장 수 고려 여부에 따른 대기업과 중소기업 간에 형평성 이슈를 해결하기 위하여, 단순 합산방식을 직접 활용하기보다는 현행 단순합산방식에 점검현장 수를 반영하는 조정 목적 보정 식을 도입하거나, 조정계수를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음. 구체적인 예로, 전체 점검대상 현장 수 대비 사업자별 점검현장 수를 고려한 '요율 적용방식' 혹은 전체 부과업체의 평균 점검현장 수로 합산된 벌점을 나누는 방안 등이 고려될 수 있을 것임. 다만, 현장 수가 1~2개밖에 없는 소규모 기업의 경우와는 별도로 적용할 필요가 있음.
- 둘째, 건설기업의 업역 및 사업 분야를 고려한 벌점 산정방식의 분리 적용의 검토가 필요함. 특히, 공동주택의 선분양 제한은 현행의 과도한 제재의 속성을 감안, 선분양 제한의 불이익에 적용되는 벌점은 공동주택 관련 벌점만으로 적용하는 것도 고려할 수 있을 것임.

(2) 개정안에 따른 벌점 불이익 기준의 재검토

벌점제도의 실효성 제고만을 강조하고 있어 건설업 전반에 걸쳐 벌점에 따른 과도한 불이익이 발생할 것으로 예상됨. 특히, 벌점 산정방식 변경에 따라 벌점의 효력이 매우 증가할 수 있음에도 불구하고, 불이익 발생 기준은 그대로 유지되기에, 건설기업에 미치는 파급효과가 상당히 클 것으로 예상함.

- 구체적인 예를 들면, 단순한 오시공, 공정 관리 미흡 등 경미한 부실로 인해 대표사가 벌점 1점을 부과받은 경우, 아파트 입주자모집 시기에 제한(전체 동의 지상층 기준 3분의 1 이상에 해당하는 층수의 골조공사가 완료된 때에 입주자 모집 가능)을 받게 됨.
- 더구나, 공사에 참여한 구성원사의 잘못으로 인해 대표사가 벌점을 부과받는 경우에도, 대표사는 입주자모집 시기 제한하는 불이익을 받게 되어 과도한 규정임.

전술한 바와 같이, 이번 개정안에 따라 2019년 말 기준 시공능력평가액 상위 100대 건설기업의 벌점을 산정해보면, 기존 대비 평균 7.2배나 증가하지만, 이에 따른 벌점 효력 확대에 따른 불이익에 대한 합리적 조정은 전혀 고려가 되고 있지 않기 때문에 건설업계의 반발이 큰 상황임.

- **이에 따라 벌점제도의 공정성 및 실효성을 제고하기 위하여, 벌점의 효력 확대에 따른 불이익 수준을 합리적으로 조정해야 할 필요가 있음.**
  - 벌점제도의 불이익 중 건설기업에 영향이 매우 큰 '주택 선분양 제한', 'PQ 감점' 등은 이번 개정안의 벌점 산정방식 개선과 함께 그 영향력에 대한 합리적인 불이익의 변경을 검토할 필요가 있음.
  - 특히, '주택 선분양 제한'은 벌점이 크게 증가하는 것을 고려할 때, 현행 최저 선분양 제한 기준을 상향시키는 것을 검토해야 함. 즉, 현행 선분양 제한이 적용되는 최저 벌점 기준을 1점에서 상향시키는 것을 검토할 수 있음.

2. 벌점 부과기준에 대한 개선방안

(1) 벌점 부과기준의 구조적 개선

- **먼저 벌점 부과기준이 부실 항목 및 부실내용에 따른 경중을 반영하지 못하는 한계가 있는바, 우선적으로 부실관리 기준의 부실 항목 및 내용에 대하여 구조적인 측면에서 전면적인 개선이 필요하다고 판단됨.**

- **첫째, 「건진법」 제53조 제1항에서 '건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실공사가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우'에 부실의 정도를 측정하여 벌점을 주도록 규정하고 있는바, 부실공사에 미치는 경중을 고려하여, 벌점 부과항목을 부실공사의 요인·결과로 구분하고, 벌점의 부과척도에 차이를 두는 방안을 제안하고자 함.**

〈표 13〉 건설공사 등의 부실 측정에 관한 법률

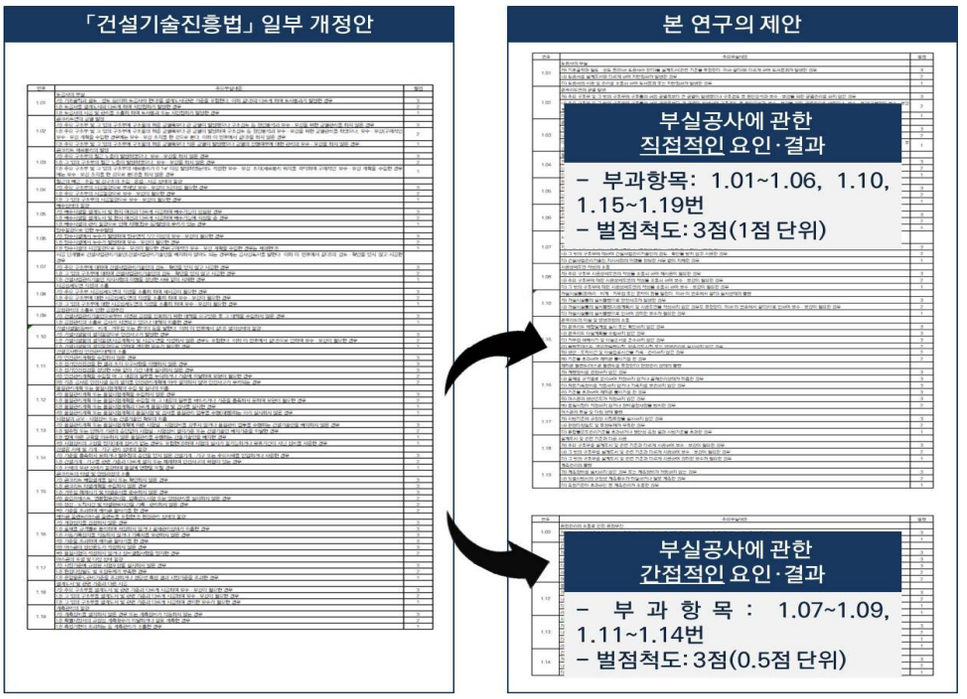
「건진법」 제53조 제1항
제53조(건설공사 등의 부실 측정)
① 국토교통부 장관, 발주청(「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업인 경우에는 같은 법 제2조제4호에 따른 주무관청을 말한다. 이하 이 조에서 같다)과 인·허가기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 **건설기술용역, 건축설계, 「건축사법」 제2조제4호에 따른 공사감리 또는 건설공사를 성실하게 수행하지 아니함으로써 부실공사가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우** 및 제47조에 따른 건설공사의 타당성 조사(이하 "타당성 조사"라 한다)에서 건설공사에 대한 수요 예측을 고의 또는 과실로 부실하게 하여 발주청에 손해를 끼친 경우에는 **부실의 정도를 측정하여 벌점을 주어야 한다.**
〈중략〉

- **부실공사의 직접적인 요인·결과에 해당하는 벌점 부과항목은 1.01~1.06번, 1.10번, 1.15~1.19번[26]이 해당함. 이는, 설계 및 시공관리에 속하는 사항으로, 부실 발생 시**

보수·보강, 재시공 등의 결과를 발생시킬 수 있음. 이에 따라, 벌점의 부과척도는 현행 기준인 3점(1점 단위)으로 유지하는 것이 타당한 것으로 판단됨.

- 반면, 부실공사의 간접적인 요인·결과에 해당하는 벌점 부과항목은 1.07~1.09번, 1.11~1.14번[27]이 해당함. 이는, 건설공사의 공정·안전·품질·건설용 자재·기계·기구 등의 관리에 관한 사항으로서, 부실공사에 비교적 경미한 영향을 미침. 이에 따라, 벌점의 부과척도는 3점(0.5점 단위)으로 보다 세분화하는 것이 타당한 것으로 판단됨.

〈그림 1〉 벌점부과 기준의 구조적 개선방안



- 둘째, 부실내용의 경중에 따른 벌점의 균형문제를 해소하기 위하여, 경미한 부실내용에 대해서는 한차례 시정조치를 부과하고, 이를 이행하지 않을 시 벌점을 부과하는 방안을 고려할 필요가 있음.

26) 1.01(토공사의 부실), 1.02(콘크리트면의 균열 발생), 1.03(콘크리트 재료분리의 발생), 1.04(철근의 배근·조립 및 강구조의 조립·용접·시공 상태의 불량), 1.05(배수상태의 불량), 1.06(방수 불량으로 인한 누수 발생), 1.10[가설시설물(동바리·비계·거푸집 또는 흙막이 등을 말한다. 이하 이 번호에서 같다) 설치상태의 불량], 1.15(콘크리트의 타설 및 양생과정의 소홀), 1.16[레미콘 플랜트(아스콘 플랜트를 포함한다) 현장관리 상태의 불량], 1.17(아스콘의 포설 및 다짐 상태 불량), 1.18(설계도서 및 관련 기준과 다른 시공), 1.19(계측관리의 불량).

27) 1.07[시공 단계별로 건설사업관리기술인(건설사업관리기술인을 배치하지 않아도 되는 경우에는 공사감독자를 말한다. 이하 이 번호에서 같다)의 검토·확인을 받지 않고 시공한 경우], 1.08(시공상세도면 작성의 소홀), 1.09(공정관리의 소홀로 인한 공정부진), 1.11(건설공사현장 안전관리대책의 소홀), 1.12(품질관리계획 또는 품질시험계획의 수립 및 실시의 미흡), 1.13(시험실의 규모·시험장비 또는 건설기술인 확보의 미흡), 1.14(건설용 자재 및 기계·기구 관리 상태의 불량).

〈표 14〉 경미한 부실내용에 대한 벌점 부과기준 제안

개정안			제안		
번호	주요 부실 내용	벌점	번호	주요 부실 내용	벌점
1.02	다) 주요 구조부 및 그 밖의 구조부에 구조물의 허용 균열폭보다 작은 균열이 발생했으나 균열의 진행 여부에 대한 관리와 보수·보강을 하지 않은 경우	1	1.02	다) 주요 구조부 및 그 밖의 구조부에 구조물의 허용 균열폭보다 작은 균열이 발생했으나 균열의 진행여부에 대한 관리를 하지 않아 **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.04	다) 그 밖의 구조부의 시공불량으로 보수·보강이 필요한 경우	1	1.04	다) 그 밖의 구조부의 시공불량으로 보수·보강이 필요한 경우로서, **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.05	다) 배수시설의 관리 불량으로 인해 피해(침수 등)발생의 우려가 있는 경우	1	1.05	다) 배수시설의 관리 불량으로 인해 피해(침수 등)발생의 우려가 있는 경우로서, **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.06	다) 방수시설의 시공불량으로 보수·보강이 필요한 경우(구체적인 보수·보강 계획을 수립한 경우는 제외한다)	1	1.06	다) 방수시설의 시공불량으로 보수·보강이 필요한 경우(구체적인 보수·보강 계획을 수립한 경우는 제외한다)로서, **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.07	다) 건설사업관리기술인 지시사항의 이행을 정당한 사유 없이 지체한 경우	1	1.07	다) 건설사업관리기술인 지시사항의 이행을 정당한 사유 없이 지체한 경우로서, **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.08	다) 그 밖의 구조부에 대한 시공상세도면의 작성을 소홀히 하여 보수·보강이 필요한 경우	1	1.08	다) 그 밖의 구조부에 대한 시공상세도면이 건설기준과 달라 재작성이 필요하여 **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.10	다) 가설시설물의 설치불량으로 인하여 경미한 보수가 필요한 경우	1	1.10	다) 가설시설물의 설치불량으로 인하여 보수·보강이 필요하여 **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.12	나) 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립할 때 그 내용의 일부를 빠뜨리거나 기준을 충족하지 못하여 보완이 필요한 경우	2	1.12	나) 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립할 때 그 내용의 일부를 빠뜨리거나 기준을 충족하지 못하여 보완이 필요하여 **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.18	다) 그 밖의 구조부를 설계도서 및 관련 기준과 다르게 시공하여 경미한 보수가 필요한 경우	1	1.18	다) 그 밖의 구조부를 설계도서 및 관련 기준과 다르게 시공하여 경미한 보수가 필요한 경우로서, **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1
1.19	다) 측정기한이 초과하는 등 계측관리가 소홀한 경우	1	1.19	다) 측정기한이 초과하는 등 계측관리가 소홀한 경우로서, **시정조치를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우**	1

- 이번 개정안에 따른 경미한 벌점의 누적만으로 건설사업자 등이 받게 되는 불이익 사항(입찰참가 제한, PQ 감점, 선분양 제한 등)이 상당히 커질 것으로 판단되며, 이는 기업의 영업활동에 상당한 제약요인으로 작용할 것으로 보임.
- 벌점 제도의 기본 취지가 건설사업자 등의 건설시장 퇴출이 아닌, 부실시공의 예방을 목적으로 하기에, 경미한 부실내용에 대한 벌점 기준 완화가 제도의 취지에 부합할 것으로 판단됨.

(2) 벌점 부과기준의 객관화

벌점 부과기관의 자의적 판단으로 인한 벌점 부과결과의 공정성 시비를 방지하기 위하여, 모호한 벌점 부과기준을 객관화할 필요가 있음. 이와 관련하여, 본 연구에서는 다음과 같이 몇 가지 사례에 대한 개선안을 제시하고자 함.

첫째, 주요 부실내용 1.01-다)의 경우, '소홀히'라는 모호한 표현을 「건설기술진흥법」 제62조에 따른 안전관리의무'라는 법률이 정하는 구체적인 근거로 변경하는 것이 필요함. 이는, 설계도서 및 관련 기준에 따라 토공사의 시공 및 관리를 수행하였음에도 불구하여, 건설업체의 귀책사유가 아닌 이유로 토사 붕괴 및 지반침하가 발생할 수 있기에, 건설업체에서 안전관리 의무를 다하지 않은 경우로 한정할 필요가 있다고 판단됨.

둘째, 주요 부실내용 1.10-나)의 경우, '가설시설물'이라는 표현을 「건진법」 제62조 제11항에 따라 구조적 안정성을 확인받아야 하는 가설시설물'로 부실 대상 범위를 명확히 제시할 필요가 있음. 또한, '설치 불량'이라는 불명확한 표현을 '시공계획서 및 시공도면과 다르게 시공'으로 명확하게 변경하는 것이 필요함.

셋째, 주요 부실내용 1.14-가)의 경우, '주요자재'라는 불명확한 표현을 '주요자재(건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부고시 제2018-385호 규정)' 또는 '주요자재(레미콘, 철근 등)'로 명확하게 제시할 필요가 있음.

- '주요자재(건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부고시 제2018-385호 규정)'에서 정의하는 주요자재는 지급(관급) 자재와 철근, 철골, 레미콘, 아스콘, 강관 파일 등 사급자재로 설계된 중요 자재를 의미함.
- '주요자재(레미콘, 철근 등 주요 구조부 구성 자재)'의 경우, 주요 부실내용 2.08-나)에서 제시하는 규정을 동일하게 적용함.

- **넷째, 주요 부실내용 1.16-나)의 경우, '미흡한'이라는 모호한 표현을 '건설공사 품질관리 업무지침 [별표 2]에 따른 건설공사 품질시험기준에 미달한 경우'로 부실내용을 명확하게 규정할 필요가 있음.**

〈표 15〉 벌점 부과기준 객관화를 위한 개선방안

개정안			제안		
번호	주요 부실 내용	벌점	번호	주요 부실 내용	벌점
1.01	다) 토공사의 시공 및 관리를 **소홀히** 하여 토사 붕괴 또는 지반침하가 발생한 경우	1	1.01	다) **「건설기술진흥법」 제62조에 따른 안전관리 의무** 위반으로 토사붕괴 또는 지반침하가 발생한 경우	1
1.10	나) 가설시설물의 **설치불량**(시공계획서 및 시공도면을 작성하지 않은 경우도 포함한다. 이하 이 번호에서 같다)으로 인하여 보수·보강이 필요한 경우	2	1.10	나) **「건진법」 제62조 제11항에 따라 구조적 안전성을 확인받아야 하는 가설시설물을 시공계획서 및 시공도면과 다르게 시공하여** 보수·보강이 필요한 경우	2
1.14	가) 기준을 충족하지 못하거나 발주청의 승인을 받지 않은 건설기계·기구 또는 **주요자재**를 반입하거나 사용한 경우	3	1.14	[대안1] 가) 기준을 충족하지 못하거나 발주청의 승인을 받지 않은 건설기계·기구 또는 **주요자재(건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침(국토교통부고시 제2018-385호 규정)**를 반입하거나 사용한 경우 [대안2] 가) 기준을 충족하지 못하거나 발주청의 승인을 받지 않은 건설기계·기구 또는 **'주요자재(레미콘 철근 등)'**를 반입하거나 사용한 경우	3
1.16	나) 골재를 규격별로 분리하여 저장하지 않거나 골재관리상태가 **미흡한** 경우	3	1.17	나) 골재를 규격별로 분리하여 저장하지 않거나 골재관리 상태가 **'건설공사 품질관리 업무지침 [별표 2]'에 따른 건설공사 품질시험기준에 미달한 경우**	3

〈표 16〉 '건설공사 품질관리 업무지침 [별표 2]'에 따른 건설공사 품질시험기준

종별	시험종목	시험방법	시험빈도	비고
콘크리트용 골재 (KS F 2527)	절대 건조 밀도 및 흡수율	KS F 2503, 2504	·골재원마다 ·1,000세제곱미터마다	
	입도, 조립률	KS F 2502,2527		
	0.08밀리미터 체 통과량	KS F 2511		
	입자모양 판정 실적률	KS F 2505		
	굵은 골재의 마모율	KS F 2508		
	알칼리 골재 반응	KS F 2545 또는 KS F 2546	·골재원마다 ·6개월 1회 이상	
	석탄 및 갈탄 함유량	KS F 2513	·골재원마다 ·1년 1회 이상	
	안정성	KS F 2507	·골재원마다 ·1년 1회 이상	
	염화물 함유량	KS F 2515	·공급회사별 ·1일 3회 이상	바닷모래인 경우
	잔골재의 표면수량	KS F 2509	·1일 1회 이상	
콘크리트용 순환골재 (KS F 2573)	절대 건조 밀도 및 흡수율	KS F 2503, 2504	·골재원(순환골재 제조전의 폐콘크리트)마다 ·1,000세제곱미터마다	
	입도	KS F 2502		
	0.08밀리미터 체 통과량	KS F 2511		
	입자모양 판정 실적률	KS F 2505		
	굵은 골재의 마모율	KS F 2508		
	점토 덩어리량	KS F 2512		
	이물질 함유량 유기이물질	KS F 2576		
	이물질 함유량 무기이물질			
	알칼리 골재 반응	KS F 2545 또는 KS F 2546	·골재원마다 ·6개월 1회 이상	
	굵은골재의 안정성	KS F 2507		

(3) 중복 처벌 우려가 있는 벌점 부과기준의 개선

- **2장의 벌점제도의 문제점에서 서술한 바와 같이, 벌점 부과기준은 타 법률 간의 정합성이 부족하고, 더욱이 중복 처벌 우려 역시 제기되고 있음. 특히, 「건진법」, 「건산법」, 「국가계약법」, 「산업안전보건법」 간의 형사처벌 규정, 입찰참가자격 제한 규정 등이 다르거나, 중복 처벌이 가능한 상황임. 이와 관련하여, 본 연구에서는 다음과 같은 몇 가지 사례에 대한 개선안을 제시하고자 함.**

- 첫째, 주요 부실내용 1.10-가)의 경우, '가설시설물의 설치 불량으로 안전사고가 발생한 경우'에 벌점 3점을 부과하도록 규정하고 있지만, 「산업안전보건법」, 「국가계약법」, 「건산법」, 「형법」 등에 따른 더욱 강력한 처벌규정이 존재하기에, 「건진법」상 벌점에서는 삭제할 필요가 있음.

- 둘째, 주요 부실내용 1.11-가), 다), 마)에 해당하는 부실내용에 대해 벌점을 부여하도록 규정하고 있지만, 「건진법」 제88조 제7호 및 동법 제88조 제7호의 2에 따른 더욱 강력한 처벌규정이 존재하기에, 「건진법」상 벌점에서는 삭제할 필요가 있음.

- 셋째, 주요 부실내용 1.12-가)에 해당하는 부실내용에 대해 벌점 3점을 부과하도록 규정하고 있지만, 「건진법」 제88조 제4호에 따른 더욱 강력한 처벌규정이 존재하기에, 「건진법」상 벌점에서는 삭제할 필요가 있음.

〈표 17〉 중복 처벌 우려가 있는 벌점 부과기준에 대한 개선방안

개정안			제안		
번호	주요 부실 내용	벌점	번호	주요 부실 내용	벌점
1.10	가) 가설시설물의 설치불량으로 안전사고가 발생한 경우	3	1.10	〈삭제〉	-
1.11	가) 안전관리계획을 수립하지 않은 경우	3	1.11	〈삭제〉	-
	다) 정기안전점검을 정당한 사유 없이 기간 내에 실시하지 않은 경우	3		〈삭제〉	-
	라) 안전관리계획을 수립할 때 그 내용의 일부를 누락하거나 기준에 미달하여 보완이 필요한 경우	2		〈삭제〉	-
	마) 각종 공사용 안전시설 등의 설치를 안전관리계획에 따라 설치하지 않아 안전사고가 우려되는 경우	2		〈삭제〉	-
1.12	가) 품질관리계획 또는 품질시험계획을 수립하지 않은 경우	3		〈삭제〉	-

3. 벌점의 경감제도와 이의신청의 제도화

(1) 벌점 경감제도의 실질적 도입

- 벌점제도를 운용하고 있는 타 법률에서는 벌점제도의 소멸 및 경감 기준 또는 가중기준을 법률로 규정하여 피규제자들의 자발적인 예방 활동을 유인하고 있음.

  - 구체적인 예를 들면, 「산림기술법」 시행규칙, 「입찰에 있어서의 부당한 공동행위 심사지침」, 「도로교통법」 시행규칙 등은 소멸·경감기준을 법률로 규정하고 있으며, 「하도급법」 시행규칙, 「상생협력법」

시행규칙의 경우, 경감 및 가중기준을 모두 규정하여, 피규제자의 반복적인 위반행위는 강력하게 규제하고, 개선행위에 대해서는 벌점을 경감시키고 있음.

〈표 18〉 타법에서 규정하는 벌점제도의 경감 및 가중 기준

법률	경감기준	가중 기준
「산림기술법」 시행규칙 [별표4] 제4호	• 전문교육을 이수하고 벌점관리 수탁기관에 교육수료증을 제출 : 전문교육 이수시간 35시간당 벌점 7점 경감	없음
「하도급법」 시행령 [별표3] 제3호 가목, 나목	• 표준하도급계약서 사용 : 2점 • 하도급 관련 특별교육 이수 : 0.5점(업체 대표자), 0.25점(하도급 관련 업무 담당 임원) • 하도급거래 우수업체 표창 : 2점 • 현금결제 우수업체 : 1점(현금결제비율 100%), 0.5점(현금결제비율 80% 이상 100% 미만) • 전자입찰비율 80% 이상 : 0.5점 • 공정위의 이행실적 평가 : 3점(최우수), 2점(우수), 1점(양호) • 발주자 하도급 대금 직접지급 : 0.5점 • 하도급대금 지급관리시스템 활용 : 0.5점	• 직전 3년 동안 관련 법규 3호 이상 위반하고, 벌점을 2회 이상 면제 받은 경우 : “(벌점의 면제 횟수 - 1) × 0.5”를 벌점에 가중
「상생협력법」 시행규칙 [별표] 제2호 나목, 제3호	• 포상 또는 우수기업 선정 : 2점 • 법률에 따른 교육명령 이행 : 0.5점(위탁기업 대표자), 0.25점(관련 업무 담당 임원)	• 대기업이 최근 3년간 동일 유형에 속하는 법 위반행위로 2회 이상 시정조치 : 벌점 150% 가중
「입찰에 있어서의 부당한 공동행위 심사지침」(공정거래위원회예규 제330호)	• 입찰담합 등 부당한 공동행위를 한 사업자가 그 사실을 공정거래위원회가 조사를 시작하기 전에 자진 신고하거나 조사 시작한 후에 증거제공 등의 방법으로 조사에 협조한 자에 대하여는 시정조치와 과징금을 감경 또는 면제 가능	없음
「도로교통법」 시행규칙 [별표 28] 제1호 나목	• 처분벌점이 40점 미만인 사람이 벌점감경교육을 마친 경우 : 처분벌점 20점 감경 • 특별교통안전 의무교육 또는 법규 준수교육을 마친 경우 : 운전면허 정지 처분 기간에서 20일 감경 • 특별교통안전 의무교육 또는 법규준수교육을 마치고 현장참여교육을 받은 경우 : 정지처분 기간에서 30일 추가 감경 • 모범운전자에 대한 처분집행일수 감경 : 면허 정지처분의 집행기간을 50% 감경	없음

자료 : 국가법령정보센터.

벌점제도의 운영이 당초의 취지대로 부실시공의 예방하고, 견실시공을 유도하는 것이라면 벌점을 부과하는 일방의 채찍 못지않게 당근 즉, 견실시공을 위한 다양한 노력들

에 대하여 벌점을 경감하는 제도 도입이 필요함.

- 벌점제도의 운용 목적을 감안할 때, 벌점을 경감시켜주는 제도를 통해 건설기업의 자발적인 부실시공 예방 활동을 유인할 수 있는 장치가 마련되도록 할 필요가 있음.
- 특히, 현재 부실을 측정하는 점검현장이 전체 건설 현장대비 소수에 불과한 실정임을 감안하면, 여타 공사에서의 부실시공 예방을 위해서 우수한 사례에 대한 경감조치가 반드시 필요하다고 판단됨.

다만, 최초 벌점제도 도입 시점에 벌점 경감제도가 운용되었으나, 벌점제도 운용의 실효성을 저해한다는 사유로 인하여 삭제된 전례를 고려할 때, 벌점 경감제도는 합리적이고 체계적으로 제도화할 필요성이 있음.

타 법률에서 규정하는 벌점경감 규정들처럼 교육 이수나 우수 표창 등 포상 등도 고려할 수 있으나, 부실 예방을 위해선 건설공사 수행과정에서의 품질과 안전 등 공사관리에 중점을 두어야 하는바, 건설공사 벌점제도의 특성을 반영하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.

- 준공 후의 평가에 국한되기보다는 발주기관이 건설공사 수행단계에서 품질 및 안전 관련한 시공 건설기업의 다양한 활동에 대하여 자체적인 기준에 따라 평가하고 이를 벌점제도의 경감 사유로서 반영하는 방안을 검토할 필요가 있음.

(2) 이의신청 절차(청문 절차)의 제도화

노동, 교통 관련 행정처분 등 다른 행정처분에 대해서는 이의신청 절차를 갖추고 있지만, 현행 「건진법」상 벌점제도는 별도의 청문 절차가 없기에 불합리한 조치라는 문제제기가 지속될 수밖에 없음.

- 「건진법」상 벌점제도는 별도의 청문절차가 없기 때문에 처분내용은 일방적으로 통지 후 서면 의견진술만 받고 있음.
- 처분 사전 통지 후 30일 이내 서면의견진술을 받아 별도의 청문절차 없이 위원회를 통하여 확정하는 것은 사실상 소명을 제한하는 것으로 판단됨.

특히, 이번 개정안으로 벌점의 불이익 효력이 크게 확대될 경우, 이의신청 절차 부재에 따른 분쟁과 행정소송이 빈번하게 발생할 것으로 예상되기에, 이를 방지하기 위한 이의신청 절차의 제도화 필요성이 더욱 큰 상황임.

「건진법」상 벌점제도에 대한 합리적인 이의신청 절차를 제도화하기 위해, 다음의 사항들이 고려되어야 함.

- 벌점제도 운영요령상의 위원회를 보다 구체적으로 명시할 필요가 있음. 또한, 위원회의 성격 및 구성, 그 효력 등을 명확히 제시하여 이의신청에 대한 합리적인 심의가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있음. 더 나아가 상설기구로서 벌점제도의 이의신청을 전담하는 기구의 설치도 검토해야 함.
- 또한, 대면 청문의 기회는 벌점부과 대상자에게 갖게 하는 것은 필수적인 절차라고 판단되는바, 이의신청 시 위원회에 입회하여 대면 청문의 기회를 부여할 필요가 있음.

특히, 이의신청에 따른 검토 결과의 객관성과 공정성을 확보하기 위하여, 공공과 민간 전문가들이 참여하는 위원회 등을 설치하여 부과벌점에 관한 심의 등 상세한 절차를 마련하는 것이 필요함.

〈표 19〉 벌점제도의 이의신청 관련 규정

구분	세부 내용
「공정거래법」 시행령	제49조(소회의의 구성) ① 법 제37조의2(회의의 구분)에 따라 공정거래위원회에 5개 이내의 소회의를 둔다. ② 공정거래위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 각 소회의의 구성위원을 지정하고 필요한 경우에는 구성위원을 변경할 수 있다. ③ 위원장은 각 소회의의 구성위원에게 특정사건에 대하여 **법 제44조(위원의 제척·기피·회피)의 규정에 의한 제척·기피·회피에 해당되는 사유가 있는 경우에는 당해 사건을 다른 소회의에서 심의하도록 하거나 당해 사건에 한하여 다른 소회의의 위원을 그 소회의의 위원으로 지정**할 수 있다.
「도로교통법」 시행규칙	제96조(운전면허행정처분 이의심의위원회의 설치 및 운영) ① 지방경찰청장은 법 제94조제2항에 따라 지방경찰청장의 운전면허와 관련된 행정처분에 이의가 제기된 경우 이를 심의하기 위하여 지방경찰청에 운전면허행정처분 이의심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다. ② 심의위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성하되, 위원장은 지방경찰청장이 지명하는 지방경찰청의 과장급 국가경찰공무원이 되고, **위원은 교통전문가 등 민간인 중 지방경찰청장이 위촉하는 3인과 지방경찰청소속 경정 이상의 국가경찰공무원 중 위원장이 지명하는 3인**으로 한다. 이 경우 민간인 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.

- 위원회 구성에 관한 타 법 사례로서, 「공정거래법」 시행령 제49조와 「도로교통법」 시행규칙 제96조를 규정을 참고할 수 있을 것으로 판단됨.
- 예컨대 공정거래위원회의 처분에 불복이 있는 자는 이의신청을 할 수 있는데 「공정거래법」 시행령 제49조에는 이를 관장하는 소위원회 구성 규정에 위원의 제척·기피·회피 등 사유를 제시하고 있음.

- 또한, 「도로교통법」 시행규칙 제96조(운전면허행정처분 이의심의위원회의 설치 및 운영 기준)에는 이의 신청 결과의 공정성을 보장하기 위하여, 지방경찰청 소속 공무원뿐만 아니라, 민간 전문가를 동일 비율로 위촉하고 있음.

이와 함께, 규제 자체를 목적으로 하기보다는 부실시공 예방을 위한 피규제자들의 참여를 유도하기 위하여, 벌점의 최대치를 규정하고 기존 부실시공에 대한 행정제재와 연계를 명확히 하는 것도 필요함.

4. 벌점제도의 제척기간 도입

현행 벌점제도는 준공 후에도 하자 등의 사유에 따른 벌점관리기준에 해당하는 사항들의 벌점 부과가 가능함.

- 하자보수 기간임에도 불구하고 하자 등의 사유로 벌점부과사항에 대해서 벌점을 부과하는 경우가 발생하고 있음. 이는 하자보수 책임 이행과는 별도로 행정제재를 가하는 것으로서 중복적인 제재가 될 수 있으며, 소멸된 사항에 대한 제재가 될 수 있음.

특히, 현행 벌점제도에서 준공 이후에도 기간의 한정 없이 해당 공사에 대해 벌점을 부과할 수 있도록 하는 것은 과도하고 불합리한 규제로 판단됨. 더욱이 하자보수 책임기간과 무관하게 벌점이 부과되는 것은 하자보수 책임 기간을 정하는 현행 여타 법률과의 책임성에 대한 분쟁으로 확대될 소지가 있음.

- 공동주택의 경우, 하자책임에 대한 명확한 소재 파악이 어려워 분쟁으로 확대돼 소송으로 가는 경우가 많은데, 벌점제도가 이번 개정안처럼 효력이 확대되면 이러한 분쟁은 더욱 확대될 수밖에 없음.

〈표 20〉 타법에서 규정하는 벌점제도의 소멸·경감 및 가중 기준

법률	벌점 소멸기준
「산림기술법」 시행규칙 [별표4] 제4호	• 벌점이 7점 이하인 자로서 마지막 벌점이 부과된 날부터 1년 동안 벌점이 부과되지 않은 자
「도로교통법」 시행규칙 [별표 28] 제1호 나목	• 처분벌점이 40점 미만인 경우, 최종 위반일 또는 사고일로부터 위반 및 사고 없이 1년 경과 : 처분벌점 소멸

자료 : 국가법령정보센터.

「건진법」상 벌점제도와 달리, 「산림기술법」, 「도로교통법」 등 벌점제도를 운영하는 타 법률에서는 벌점에 대한 소멸 기간을 명시하고 있음.

벌점제도의 연계된 불이익 제도인「국가계약법」및「지방계약법」에 의한 입찰참가자격 제한 규정은 입찰참가자격 제한 사유에 대하여 제척기간을 도입하여 운영하고 있음.

- 벌점제도의 불이익 연계 제도의 하나인 '입찰참가자격 제한'도 2018년 7월, 입찰참가자격 제한이 되는 부정당업자 위반 행위, 즉 부실 계약이행, 입찰·계약 방해, 허위 서류 제출, 계약 포기 및 미이행 사유의 제척기간을 도입하여 운영하고 있음.

타 법률과의 형평성 등을 종합적으로 고려할 때, 부실의 행위를 개별 벌점 부과기준으로 열거하고 있는 벌점제도의 특성상, 제척기간 도입은 반드시 필요하다고 판단됨.

- 특히, 중대한 부실이 아닌 경미한 부실과 부실 징후에 대해 벌점을 부과하는 만큼, 제척기간이 더욱 명확히 제시될 필요가 있음.

제척기간의 합리적인 도입에 있어 건설공사의 준공 후의 벌점 부과가 필요한 부실시공행위가 하자의 형태로 나타나는바, 하자담보책임 기간을 고려하는 것도 바람직하다고 판단됨.

- 우리나라 법률에서는 시설물 유형별로 하자담보책임 기간을 각 법률에서 명시하고 있는바, 해당 하자담보책임 기간을 제척기간 산정의 기준으로 삼을 수 있을 것으로 판단됨.

5. 건설공사 현장점검의 내실화

전술한 바와 같이 실제 벌점이 부과되는 현장들이 대형 건설공사나 인·허가권자 혹은 기타 주체들의 중점점검 대상 공사에 집중되고 있는바, 벌점제도 운영에 있어 불합리성 및 비형평성이 존재함.

또한, 이번 개정안 제출의 배경이 된 안전사고와 관련하여, 실제로는 최근 소규모 건설현장에서 빈번히 발생하고 있다는 점에서 이번 개정안의 취지를 살리기 위해서는 현장점검을 내실화하는 방안을 검토해야 함.

- 2016년 기준 건설업의 산업재해 현황을 보면, 사업 규모에 따라 큰 차이를 보이는바, 2016년 기준 3억원 미만 현장의 사망만인율은 3.56‰은 120억원 이상 현장의 사망만인율인 0.67‰보다 약 5.3배나 높은 것으로 나타나고 있음.
- 이는, 실제로 품질관리자와 안전관리자 의무 선임 대상이 아닌 건설현장에서 보다 많은 부실 문제가 제기될 가능성이 있다고 판단됨.

- 2019년 7월에 소규모 현장까지 벌점 부과가 확대되어 기존 대비 점검 대상이 약 25배 늘어난 점을 고려할 때, 부족한 행정력으로 인해 선별적 현장점검이 불가피함. 이에 대형 건설현장과 중점점검대상 현장에 현장점검이 집중되는 문제는 지속될 것으로 예상됨.
- 따라서, 소규모 건설현장에 대한 현장점검을 보다 강화하는 방안 역시 검토할 필요가 있음.

〈표 21〉 현장 규모별 재해 실태 요약(2016년 기준)[28]

구분	3억 미만	3억~20억원	20억~50억원	50억~80억원	80억~120억원	120억원 이상
사업장 수	241,172	54,098	12,008	3,968	2,490	7,480
근로자 수	446,945	516,020	285,917	148,885	126,510	1,600,505
재해자 수	10,363	8,198	2,749	1,248	761	2,648
사망자 수	159	131	54	29	28	107
재해천인율(‰)	23.19	15.89	9.61	8.38	6.02	1.65
사망만인율(‱)	3.56	2.54	1.89	1.95	2.21	0.67

자료 : 한국건설산업연구원(2019), “건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대에 따른 수급 문제점 및 정책제언”.

먼저, 국토교통부와 광역지자체, 기초지자체 및 발주기관 간의 유기적인 협력체계 구축을 통해 보다 많은 현장, 특히 품질 및 안전 등의 관리 소홀이 예상되는 현장에 대한 집중적인 점검 방안을 검토할 필요가 있음.

- 「건진법」 제54조(건설공사현장 등의 점검)에서는 광역 및 기초지자체, 발주기관에 품질 및 안전 확보를 위한 현장점검을 위임하고 있는데, 지자체는 물론, 발주기관 등은 대형 건설현장을 집중 점검하는 관행이 유지되고 있음.
- 또한, 「건진법」 제54조 4항에서 건설공사현장을 점검하는 자는 점검의 중복 등으로 인하여 그 건설공사에 지장을 주는 일이 없도록 해야 한다고 명시하고 있으나, 실제로 현장점검이 대형 건설현장에 집중되는 경향으로 중복 점검이 우려되며, 실질적으로 관리가 필요한 소규모 현장들의 점검이 소홀하게 되고 있음.
- 현재 행정력으로는 많은 현장을 점검하기에는 한계가 있기에, 건설 주체들 간의 유기적인 협력체계 구축이 더욱 중요함.

지자체, 발주기관들의 현장점검에 대한 기준들이 제각각임에 따라서 건설현장에서는 점검에 대한 예측 가능성이 없는바, 정기점검 및 불시점검 등 현장점검에 대한 기준을 명확히 제시할 필요가 있음.

28) 김대영 외(2017), “중소 규모 건설현장 상시 안전관리 체제 구축을 위한 안전관리자 선임 대상 조정에 관한 연구”, 안전보건공단.

- 현장점검에 대한 명확한 기준이 없어 현장점검 주체들마다 현장점검에 대한 시기 및 횟수, 점검 내용이 제각각임. 이에 대한 점검 주체들 간의 역할 분담 및 통일성 있는 점검으로 건설기업의 예측 가능성을 높일 필요가 있음.

이와 함께 현재 현장점검 인력의 전문성 강화 및 외부 전문가 활용 확대, 단독 점검현장에 대한 공사감독자의 현장점검 수행능력 향상 유도 등 종합적으로 현장점검의 전문성을 높이는 방안 마련이 필요함.

- 실제로 지난해 7월에 국무조정실 부패예방감시단의 공공기관을 대상으로 한 부실공사에 대한 벌점 부과 감사 결과, 156건의 부적정 사례가 적발됨. 부적정 적발 분야는 △ 벌점 미부과 78건, △ 법적 기준에 어긋난 벌점 부과 77건(과소부과 29건, 일부 부과 48건), △ 벌점부과 후 관리기관 미통보 1건 등임.
- 이러한 부적정 적발에는 여러 가지 원인이 있겠으나, 공사 현장점검 인력의 전문성 저하도 큰 원인으로 작용하고 있다고 판단됨.

정광복(부연구위원·kbjeong7@cerik.re.kr)
김영덕(선임연구위원·ydkim@cerik.re.kr)