

시 민

전문관	심사총괄팀장	기술심사담당관	행정2부시장
협 조	기획조정실장 기획담당관 재정관리담당관 평가담당관 건축기획과장		

문서번호	기술심사담당관-8083
결재일자	2018.5.15.
공개여부	대시민공개
방침번호	행정2부시장 방침 제96호

I·SEOUL·U
너와 나의 서울

공정관리 단계별 개선방안

2018. 5.

서울특별시
(기술심사담당관)

사전 검토항목

☞ 해당사항이 있는 부분에 ‘■’ 표시하시기 바랍니다. (※ 비고 : 필요시 검토내용 기재)

구 분	사전 검토항목 점검 사항	검토 완료	해당 없음	비 고
정책의 제형성	◆ 정책현안에 대해 현황과 실태를 검토하였습니까? - 현황자료(통계자료 등) 및 실태조사서 검토 타지자체 유사정책 및 국내외 사례 분석 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	◆ 시민 및 관련전문가 의견을 반영하였습니까? - (시민참여) 청책토론회, 시민공모, 설문조사 등 - (전문가 자문) 자문위원회, TF운영, 타당성 검토조사 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
정책수립	◆ 정책화를 위한 제반 법규(근거법령 및 규칙, 지침 등)는 검토하였습니까? - (선거법) 공직선거법 등 각종 법률 저촉여부 - (성별분리통계) 성별분리통계 분석 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	◆ 정책(사업) 집행의 직·간접적 영향 및 효과성을 분석하였습니까? - (갈등) 이해관계 당사자 간 갈등 및 대책 마련 - (사회적 약자) 사회적 약자에 대한 배려 등 - (일자리) 일자리 창출, 직·간접 채용, 전문인력 양성, 창업지원 - (안전) 시민 안전 위험요인 및 대책, 안전 관리 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
정책집행	◆ 타기관, 민간단체 등과의 협의·협력 및 이견 조정 등을 검토하였습니까? - (타기관) 타기관(중앙정부, 지자체), 민간(단체) 등의 자원 활용 방안 - (자치구 영향) 자치구 행정·인사·재정 부담 및 적정성, 파급효과 분석 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
	◆ 정책·계획 등의 지속가능성을 검토하였습니까? - (지속가능성) 지역경제 발전, 사회적 형평성, 환경보전 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
정책홍보	◆ 국내외 정책(사업) 홍보방안을 검토하였습니까? - (홍보) 국내보도자료, 기자설명회, 현장설명회 - (정책영문화) 영문제목·요약, 해외언론보도, 외국어 홈페이지 게시 등	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	
기타사항	◆ 불필요한 외국어·외래어 표현 대신 바른 우리말 을 사용하였습니까?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
	◆ 공개 여부를 “ 비공개 ”로 설정했다면 법적근거 를 명확히 검토하였습니까? (정보공개법 제9조 제1항 제1호~제8호)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

공정관리 단계별 개선방안

〈추진방향〉

- 시정 주요사업의 정상추진은 행정 신뢰도 및 시민 만족도의 지표로서 기획, 설계, 시공 등 다양한 절차와 과정을 거치므로 공정별 면밀한 관리가 요구
- 그러나 서울시 주요사업의 일부가 각종 행정절차, 직원들의 경험부족 및 시민 민원 등으로 지연되고 있어 이에 대한 개선방안이 필요
- 이에 단계별 개선방안을 통해 주요사업의 지연방지와 시정 신뢰도 제고 추진

I

주요 사업 흐름도

기획단계 Planning	설계단계 Design	계약단계 Contract	시공단계 Construction
· 기본구상 및 사업계획	· 설계용역 발주	· 토지보상	· 시공
· 예비타당성조사 (총 500억, 국비300억 이상)	· 기본설계	· 계약심의위원회 심의	· 착공, 도로점용허가
· 타당성 조사	· 설계심의	· 입찰공고	· 계약금액 조정
· 기본계획수립	· 실시설계	· 현장설명	· (예비)준공검사
· ① 市투자심사, · ② 중앙투자심사	· 환경·교통영향평가 · 건축심의	· 낙찰자 결정	· 유지관리 주체별 · 시설물 인도
· 예산편성	· 설계의 안정성 검토	· 계약체결, 공사발주	
· 사업시행방침	· 계약심사		

II

개선방안

1. 기획단계

□ 타당성조사 실시 현황

① 분리발주 도입배경 및 현황

- 맥킨지 컨설팅 권고에 따라 타당성 조사 및 기본계획 수립 분리발주 운영('15.1 ~)
 - 동일기관 위탁 관행이 있어 조사 결과의 신뢰도 및 중립성 강화 필요
 - ※ 맥킨지 시정 주요분야 컨설팅('13. 3.~'14. 2.) 결과 권고사항
 - ※ 건설기술진흥법 제46조, 동법시행령 제67조에 따라 분리시행(총공사비 100억원이상)
- 타당성조사와 기본계획수립 분리로 **사업시기 지연** 및 **예산 중복투입** 문제 발생
 - 각각의 용역에 대한 방침결정, 심사·심의, 입찰공고 및 업체선정 등 발주 준비기간(2~3개월) 고려시 1년 내외 사업지연 초래
 - 두 개의 용역은 관련계획 조사 및 검토, 경제성 분석 및 재무분석 등 유사과업으로서 과업이 80%가량 중복

〈 '18.4월 현재 타당성 조사 등 추진 절차〉

구 분		1. 타당성조사		2.기본계획	3.투자심사	
총사업비	국 비	중앙정부	서울시 (서울공공투자관리센터)		서울시	중앙정부
500억 이상	300억 이상	○ 기획재정부 (예비타당성,PIMAC)	○ (건설기술진흥법)	○	○	○
	300억 미만	○ 행정안전부 (LIMAC)	○ (건설기술진흥법)	○	○	○
500억 이하		-	○	○	○	△

※ 서울시 타당성조사는 서울공공투자관리센터에 조사여부를 우선협의하고 미선정 시 외부기관 발주

2 컨설팅 이후 상황변화

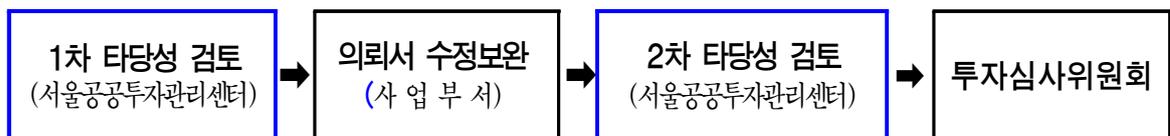
- '14.11월부터 총사업비 500억 이상의 경우 지방재정법 개정에 따라 행정안전부(한국지방행정연구원)의 타당성조사 별도 실시 의무화
 - 과거 500억 이상 사업 중 국비 300억 미만 사업에 대한 심사 사각지대 보강
- 서울공공투자관리센터의 단계별 검토 강화를 통한 사업 타당성 확보
 - 중층적 타당성검토 과정 도입을 통한 심층분석 및 사업부서 입장 반영으로 실질적인 B/C편차 완화

〈서울공공투자관리센터 역할 강화〉

절차강화 '16년부터 「2단계 타당성 검토」 도입으로 부족한 사업계획 보완

- 1차 타당성 검토 후 수정 보완된 의뢰서에 대해 B/C 재산정, 사업계획 적정성 등 2차 타당성 검토 결과 도출

〈투자심사 사업 타당성검토 절차〉



품질제고 엄격한 「사업계획의 적정성 심사」 로 투자심사 통과비율 상향

- 통과율 : '15년 46.4%(13건/28건) → '17년 80.6.%(25건/31건)

〈중앙투자심사위원회 심사실적〉

(단위 : 건)

구분	계	적정	조건부 추진	재검토	부적정
계	87	6	49	31	1
2017	31	2	23	6	-
2016	28	1	16	11	-
2015	28	3	10	14	1

□ 개선방안

◆ 기존 : 타당성조사 · 기본계획 **분리발주**



◆ 개선 : 타당성조사 · 기본계획 **통합발주**



○ **【개선방향】** 기본계획과 타당성조사 발주 시 사업의 필요성, 시급성, 기술 · 규모 · 정책적 타당성 등 고려하여 통합발주를 할 수 있도록 개선

- 총공사비 500억 이상은 건설기술심의위원회 심의·결정(서울시)
- 총공사비 500억 미만은 건설기술자문소위원회 자문·결정(사업부서)

※ 서울공공투자관리센터에서 타당성조사를 직접 수행하는 과제는 제외(공투와 사전협의)

○ **【기대효과】** 용역기간 단축 및 용역비용 절감 가능

- ① 기간단축 : 약 7.2개월(46%)
- ② 비용절감 : 약 83백만원(27%)

구 분	절감효과 (A-B)	분리발주 (A)	통합발주 (B)	비 고
용역기간	7.2개월 (46%)	15.6개월 (100%)	8.4개월 (54%)	발주 준비 기간 미고려
용역비	83백만원 (27%)	305백만원 (100%)	222백만원 (73%)	

※ 최근 3년간 타당성조사 · 기본계획 발주현황 자료 비교

2. 설계단계

□ 설계현황 및 실태

① 건축분야

○ 설계공모를 통한 기본 및 실시설계 통합

- 공공건축물 발주제도 개선방안 발표 ('13.4)
 - ▶ 가격 경쟁에 의한 입찰을 중단하고, 디자인 중심의 설계공모로 전환
- 도시공간개선단 직접수행을 원칙으로 하는 설계공모 일원화
 - ▶ '16.10. 설계공모 전용홈페이지 구축
 - ▶ '16.11. 설계공모 일원화 추진계획(시장방침 362호)
 - ▶ '16.12. '공공건축 설계공모 절차 및 기준' 마련

¶ 공사부서와 사전협의 미흡 및 설계기간 산정 부적정으로 계획대비 공기 지연이 다수 발생하였으나(자동차산업종합센터, 어린이병원 삼성발달센터 등) 설계공모를 통한 일원화 이후 지연사례 미발생

② 기타분야 (도로, 지하철, 조경 등)

○ 통합 및 분리 발주 병행

- 공사의 성질상 기본설계와 실시설계를 구분하여 작성할 필요가 없다고 인정되는 경우에는 기본설계의 내용을 포함한 실시설계가 가능(건설기술진흥법시행령 제73조)
- 서울시의 경우 각 사업에 따라 통합 및 분리발주 병행운영중이며 발주 시 공고·사업체 평가 등 절차로 평균 3개월 소요됨

[참고] 2017년 기타분야 설계 발주 현황

■ 총공사비 100억원 이상 기타분야 설계 발주 현황

연 도	총계	기본설계	실시설계	통합발주	비 고
2017	25	5	6	14	

□ 개선방안

◆ 기존 : 기본설계·실시설계 통합 및 분리 발주 병행



◆ 개선 : 기본설계·실시설계 통합발주 제도화



○ **【개선방향】** 기타분야(도로 등) 기본설계 및 실시설계 통합 발주 제도화

- [1차] 설계용역 발주 방침 수립 시 기본·실시설계 통합발주 추진 (건설기술자문소위원회심의)
- [2차] 건설기술심의(기술심사담당관) 시 통합발주 여부 확인 및 유도

○ **【보완대책】** 통합발주에 따른 설계품질 확보방안 마련

- 부실설계 방지를 위한 적정 설계기간 타당성 검토
 - ▶ 기술용역타당성심사, 용역발주심의회시 적정 설계기간 심의
- 통합 발주하더라도 각 단계에서 안전설계를 강화토록 제도화
 - ▶ 기본설계단계 : '설계심의' 강화, 실시설계 단계 : '설계의 안정성 검토' 강화

○ **【기대효과】** 통합발주시 설계기간 단축 및 용역비용 절감 가능

- 기간 : 약 4.8개월(30%) 단축
- 비용 : 약 131백만원(10%) 절감

구 분	절감효과 (A-B)	분리발주(A)			통합발주(B)	비 고
		소계	기본설계	실시설계		
설계기간	4.8개월 (30%)	16개월 (100%)	8개월	8개월	11.2개월 (70%)	발주준비 기간별도
용역비	131백만원 (10%)	1,305백만원 (100%)	435백만원	870백만원	1,174백만원 (90%)	

※ 엔지니어링 사업대가의 기준, 설계공모, 기본설계 등의 시행, 설계의 경제성 등 검토에 관한 지침(공사비 300억원 도로 공사 발주시)

3. 시공단계

□ 시민과 소통 현황 및 실태

- **(임의적 대응)** 사전이행절차(주민설명회 등)실시에 대한 세부규정이 없어, 사업부서의 자체판단과 임의적인 방식으로 진행
 - 市 차원의 사전이행절차의 개최와 운영에 대한 지침·가이드라인 부재
 - 이행절차의 공고방법과 실시방법이 형식적으로 이행
- **(사후조치적 대응)** 시공전 단계의 시민과의 소통 및 홍보부족으로 시공 단계에서 갈등과 집단민원으로 공기지연 또는 설계변경이 유발
 - 형식적 절차에 문제가 없음에도 불구하고 시민의 불신 및 갈등 증폭
 - 추가예산소요 및 기간지연 등 갈등비용 발생에 따른 경제성 약화

※ 15~17년 갈등관련 변경 및 지연으로 인한 비용 (한국갈등학회, '18.3월)
: 서부간선도로 지하화 사업, 동부간선도로 확장 등 47건 약 2,400억원

▣ (사례) 서부간선도로 지하화 사업

- 추진경위
 - '14. 9. : 기본계획(안)으로 주민설명회 실시
 - '15. 3. : 환경영향평가(설계단계) 주민공청회 진행(10여명 참석) / '16.3. : 공사착공
 - '16. 8.~11. : 민원(지하차도 배출 공기 환기구 위치) 및 갈등발생, 주민설명회(7회)
 - '16. 8.~'17. 2. : 공사 중단 / '16. 12. 27 : 환기방식 변경 통보
 - '17. 3. ~ 현재 : 사업 재개
- 갈등비용 : 공사지연 6개월, 공법변경 비용 600억원, 그 외 공법변경 타당성 조사 및 KEI영향평가 재조사(3억) 등

□ 개선방안

- **【개선방향】** 시공단계 갈등상황을 기본구상단계부터 선제적 관리



※ 단계별 갈등영향분석 방법, 절차, 세부내용 등은 갈등조정담당관에서 계획 수립·전파

① 기본구상 및 타당성조사 단계에서 예비갈등영향분석(이슈 조기 발굴) 실시

- 사업부서에서 공공갈등진단표를 작성, 갈등조정담당관에서 검토

▶ 갈등관리심의위원회에서 갈등 가능성, 갈등 수준 등을 진단하여 등급 결정

⇒ 위험등급(1,2등급)은 지역 주요 인사(지역 유지, 지역 언론 등)를 대상으로 간담회 시행

② 기본설계 단계에서 전략갈등영향분석 실시

- 1, 2등급 사업은 전략갈등영향분석(사회적 수용성 포함)을 실시하여
갈등대응계획 수립(주민설명회, 공청회 등을 통해 지역의견 수렴)

③ 실시설계 및 시공단계 갈등영향분석 실시 검토

- 실시설계·사업계획변경 시 갈등조정담당관과 협의를 통해 갈등영향분석 실시 검토

※ 전략갈등영향분석 등은 매뉴얼 작성('18.12.)하여 상세지침(예산반영 등)에 따라 추진

- **【기대효과】** 선제적 홍보 및 소통으로 시공단계 지연요인 사전 차단 및 사회적 갈등비용 발생 완화

[참고] 공공사업 추진시 사전이행절차 개선을 통한 갈등저감 방안 연구('18. 3)

- 수행기관 : (사)한국갈등학회 (발주부서 : 갈등조정담당관)
- 연구목적 : 갈등관련 제도 개선을 통해 차질 없는 시책사업 추진 및 시정신뢰도 제고
- 주요내용 : 시책사업 추진관련 사전이행절차 개선방안, 갈등영향평가제도 도입방안
관련 법령 및 조례의 제·개정 등 제도적 보완장치 마련

4. 기타사항

업무 전문성 확보 등

○ **【현황 및 문제점】**

① 업무미숙으로 인한 주요 사전절차 누락

- 문화재 시굴조사, 리모델링 사업에 대한 정밀안전진단, 계획수립 및 설계단계에서의 지반조사 등 사업수행 중 각종 절차이행 미흡사례 발생

② 사업의 수행경험 및 전문성 부족의 문제

- 공공건축 등의 개별사업에 관한 ① 관계사업 경험여부, ② 건축 사업에 대한 전문성, ③ 관련 교육 이수 경험 등 담당 직원 간 업무편차 존재

※ 담당직원 직렬별 비율 : 건축(37%) > 행정(31.0%) > 토목(20%) > 녹지(5%)

※ 공공건축물 건설공사 담당직원 평균 근무기간 : 13개월

③ 시공중 유지관리부서, 계획부서의 잦은 설계변경 요구 등으로 인한 사업지연

개선방안

○ **【개선방향】** 사업추진 실무교육으로 담당자 업무능력 향상 및 후견인제도 도입



① ‘공공사업 후견인’ 제 도입

- 기술분야(건축, 토목 등) 근무 경력이 있는 퇴직공무원의 노하우와 경험을 활용하여 사업 초기 단계의 계획수립 등에 대한 정보제공 및 경험지원

② 시설공사 담당직원 맞춤형 교육 제공 및 상시교육프로그램 개설

- 사업부서를 대상으로 하는 ‘사업 분야별 표준 업무매뉴얼’ 교육 활성화를 통하여 업무절차에 대한 이해도 제고
- 공사 관리 실무과정 등의 건축공정 교육프로그램을 신설

③ 기본 및 실시설계 단계에 유지관리부서·시공부서·계획부서가 참여한 T/F운영

○ **【기대효과】**

- 주요 절차누락으로 인한 공기지연 및 사업포기로 인한 예산낭비 등 예방
- 사업기간 과소 산정 등의 문제해소를 통해 시정 신뢰도 훼손 방지

행정사항

- **기술분야 퇴직공무원 관리 및 지원** (건축 - 건축기획과, 토목 등 - 기술심사담당관)
 - 기획부서의 공공사업 경험부족으로 인해 사업 후견인 지정 요청시 협조
- **지정 후견인에 대한 자문 수당 지급** (기획부서)

Ⅲ

향 후 일정

사업분야별 표준매뉴얼 개정 및 배포 : '18. 5월

- 표준매뉴얼 및 후견인제 등 교육 (기술심사담당관) : '18. 6월

공공사업 사전이행절차 제도 개선(갈등조정담당관) : '18. 하반기

- 공공갈등 진단표 작성 및 과업 반영 : '18. 5월
- 갈등 세부 매뉴얼 작성·배포 및 과업내용 반영 : '18. 12월