

# 건설동향브리핑

CERIK

제680호  
2018. 10. 22

## 정책동향

- 생활밀착형 인프라 사업 활성화를 위한 정책 과제
- 리모델링 사업의 주요 이슈와 과제

## 시장동향

- 국가별 소득 수준 대비 건설 기능인력 인건비

## 산업정보

- 재정 지출시 건설업 파급효과 비교 분석
- 국내 안전보건관리의 체제

## 건설논단

- 적정공사비, 발주자의 인식과 철학이 문제다

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 생활밀착형 인프라 사업 활성화를 위한 정책 과제

- 단계적인 정책 로드맵 구축과 함께 지역 규제 완화 병행해야 -

### ■ 생활 SOC 투자 정책의 목표 및 기본 방향<sup>1)</sup>

- 생활 SOC 투자는 국민의 삶의 질 향상과 지역 경제의 활성화에 직결되는 지역의 핵심 인프라 투자에 무게중심을 두어야 함.
  - SOC(사회간접자본), 더 나아가 인프라(Infrastructure)는 국가나 사회의 경제적 기반이 되는 시설물로서 사회 발전과 경제 성장에 있어 필수적인 요소임.
  - 이러한 측면에서 생활 SOC의 개념은 국민들, 보다 좁게는 지역민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 시설이라고 할 수 있음.
  - 따라서 생활 SOC 투자는 국민과 지역민의 삶의 질 향상에 기여하고, 지역민의 경제생활 활성화 도모에 초점을 맞춰 이루어져야 함.
- 생활 SOC 투자는 현재 지역이 안고 있는 인프라의 양적·질적 문제를 충분히 고려하여 추가적인 투자가 아닌, 지역 경제 및 지역민을 위한 필수적인 생활기반시설의 부족 문제에서 접근할 필요가 있음.
  - 지역의 생활 SOC 부족 문제는 지역경제 성장과 지역의 균형 발전을 저해하는 가장 큰 장애 요인이 되고 있음.
  - 지자체들이 지역 발전을 위해 저마다 추진하고 있는 발전 계획 및 추진 전략들의 실질적인 성과가 낮은 원인은 전반적인 생활 SOC의 부족 문제에 기인함.
  - 지역 간 및 한 지역 내에서의 생활 SOC 수준의 커다란 격차는 지역 간 및 지역 내 갈등을 유발하고, 더 나아가 정부의 지역균형 발전 정책의 실효성을 저해하고 있다는 점을 고려해야 함.

### ■ 생활 SOC 투자 성과를 극대화하기 위한 정책 과제

- 먼저, 지역민의 실질적인 삶의 질 향상과 지역경제 활성화를 위하여 생활 SOC의 투자 분야 및 규모의 확대가 필요함.
- 정부의 2019년 ‘생활 SOC’ 분야에 대한 투자 예산은 8조 7,000억원으로 지역의 자체 투자를 포함하여도 12조원 규모임.

1) 본고는 「생활밀착형 인프라 진단과 핵심 프로젝트(2018. 9)」의 내용을 일부 정리한 것으로, 『건설동향브리핑』 제678~680호에 걸쳐 게재되는 연속 기사임.

- 그러나, 지역의 생활밀착형 SOC 수요가 많고, 지역 간에도 생활밀착형 인프라의 공급 격차가 매우 큰 지역들이 다수 있다는 점에서 투자 규모의 확대가 필요함.
- 또한, 지역민들이 생활 속에서 느끼는 생활밀착형 인프라에 대한 다양한 수요를 충족시킬 수 있도록 현행 생활 SOC의 범위를 ‘생활밀착형 인프라’로 넓힘으로써 투자 분야 범위를 확대할 필요가 있음.
- 생활 SOC의 지속적이고, 실효성 있는 투자를 위해서는 생활밀착형 SOC 투자를 위한 단계적인 정책 로드맵의 구축이 필요함.
  - 지역의 각종 생활밀착형 인프라의 양적·질적 부족 문제가 심각하고, 지역의 경제 활성화와 일자리 창출에 있어 생활밀착형 인프라 공급이 중요한 역할을 담당한다는 측면에서 보다 근본적인 접근이 있어야 함.
  - 이를 위해서는 생활밀착형 SOC에 대한 종합적인 정책 로드맵을 수립하고, 실천한 필요가 있음.
  - 생활 SOC 정책 로드맵에서는 지역의 생활밀착형 SOC에 대한 정기적인 수요 조사를 통하여 지역의 수요를 반영하고, 지속적인 투자를 유도하기 위해 투자 계획을 구체적으로 수립해야 함.
- 지역의 생활 SOC 투자에 대한 예산 배정 등 세부적인 투자 계획을 수립하는 단계에 있어서 지자체들이 자체적으로 수립해 이행하고 있는 각종 지역 발전 계획들과의 연계는 필수적임.
  - 지자체들은 지역의 수요를 기반으로 발전 계획 및 전략들을 수립하여 왔으나, 사업 추진이 불투명하거나 예정 시기보다 느린 사업 추진으로 실현성이 현저히 떨어져 왔음.
  - 이는 무엇보다 지역의 재정적인 여건상 중앙정부의 투자 지원에 의존하고 있기 때문임. 따라서 이번에 추진하는 정부 주도의 생활 SOC 투자 계획은 지역의 자체 계획 및 전략들과 연계가 되도록 고려해야 함.
- 마지막으로, 생활 SOC 투자 확대의 성과를 극대화하기 위해서는 생활 SOC 확충을 저해하는 지역 규제 완화의 완화를 동시에 추진할 필요가 있음.
  - 실제로 지역의 많은 지역 개발사업들이 준공업지역 건축 제한, 접경지역 개발 제한, 수자원보호구역 개발 제한 등 각종 규제에 인하여 당초 계획된 개발과는 다르게 변형되거나 추진 자체가 무산되는 경우도 많았음.
  - 따라서 정부는 생활 SOC 투자시 지역 개발 및 핵심 시설 공급을 저해하는 각종 지역 관련 규제들을 개선하는 정책도 함께 추진해야 할 것임.

김영덕(연구위원 · ydkim@cerik.re.kr)

## 리모델링 사업의 주요 이슈와 과제

- 소규모 아파트 정비 수단으로 특화해 사회적 노후화에 대응해야 -

### ■ 노후주택 증가에 따른 시장 확대 기대감 크나 준공 완료 단지는 적어<sup>2)</sup>

- ‘리모델링’은 2001년 등장하였고, 기반시설이 포함되지 않는 주동 단위의 정비 수단임.
  - 건축물의 노후화 억제와 기능 향상을 위한 수단으로 대수선과 증축을 포괄하는 개념임.
  - 노후주택의 정비 수단 중 대수선과 주택 재건축 사이에 위치하며, 「건축법」과 「주택법」에 기반하여 개별 건축물 전체를 정비 대상으로 삼으며 기반시설 개선은 포함하지 않음.
- 도입 이후 증축 허용 범위와 허용 연한을 완화해 왔음. 2013년 수직 증축을 허용하였고, 2019년에는 내력벽 철거 허용 여부가 결정될 예정임.
  - 단순 확장기(2001~2011년) : 주거전용면적 30% 이내에서 면적 증가를 허용하였고, 2007년에는 리모델링 허용 연한을 20년에서 15년으로 단축함.
  - 세대수 증가기(2012년) : 세대수 10% 이내에서 세대수 증가를 허용하였고, 85㎡ 미만인 경우에도 주거전용면적 40% 이내의 면적 증가를 추가 허용함.
  - 수직 증축기(2013년~현재) : 3개 층 수직 증축을 허용하였고, 세대수 증가분도 15%로 완화함.
- 공동주택 리모델링시장은 6조원 규모인 재건축시장의 하부 시장이나 준공 완료 실적은 미미함.
  - 주거용 시장에서 재개발·재건축 사업 비중은 30% 내외이며, 2002~2017년까지 연간 시장 규모는 재개발 9조원, 재건축 6조원 수준임. 서울을 중심으로 리모델링 사업이 진행되었고 준공 완료 실적은 13개 단지, 2,262세대에 불과함.
- 노후주택이 증가하면서 리모델링 대상 주택은 급증하고, 노후주택의 거주 만족도도 낮음.
  - 2017년 기준으로, 경과연수 18년 이상 주택은 905만호, 비중은 52.9%에 이름. 특히, 경과연수 15년을 초과하고 재건축 대상 연수 30년에 도래하지 않은 공동주택은 374만 5,000호를 상회함.
  - 수요자 관점에서도 자가 거주자 중 20년 이상된 노후주택에 거주하는 비율이 43.5%에 이름.
  - 거주 주택의 경과연수가 21년을 넘어서면 주거 불만족 비율이 10%를 넘어서고, 26년이 지나서는 주거 불만족 비율이 20%에 육박함.
- 리모델링 사업은 민간의 정비 사업이어서 조합원의 자기 부담금보다 자산가치 상승과 주거환

2) 2018년 10월 17일 개최된 노후공동주택 리모델링연구단의 “노후 공동주택의 미래” 심포지엄 발제 자료를 정리함.

경 개선효과가 클 때 사업이 작동될 가능성이 높음.

- 본질적으로 리모델링은 민간 토지주와 주택 소유주의 자산가치 제고 사업이나, 급증하는 노후주택 정비를 통한 '주거안정 개선'이라는 공공의 정책 목표가 함께 존재함.
- 대수선과 단순 확장형은 100% 자기 부담으로 사업을 진행해야 하며, 이는 주거환경 개선에 대한 지불 능력이 명확하거나 향후 자산가치 상승효과가 확실한 경우 사업이 가능함을 의미함.
- 세대수 증가형은 분양으로 일부 사업비 충당이 가능하나 조합원의 자기 부담금이 크거나, 가치 상승효과가 제한적이면 사업 진행이 쉽지 않음.

● 현재까지 완료된 단지는 리모델링을 통해 자산가치 상승이 기대되는 서울의 고가 주택시장이 고 재건축을 통한 기반시설 개선 가능성이 낮은 나홀로 단지에 집중되어 있음.

- 2013~2014년 준공된 3개 단지(세대수 증가 없는 전면 교체형)의 분담금은 1억 5,000만~2억 7,000만원 수준임. 자산가치 상승으로 투자금(2010년) 대비 24~93%의 수익(2015년)을 실현함.
- 3개 사례 이외의 준공 단지를 살펴보다도 서울 강남구, 마포구, 서초구, 용산구 등 비교적 고가 주택시장에 위치하고 있으며, 52.8%가 1동 단지로 나타남.
- 수직 증축 허용에도 불구하고 2014년 이후에는 재건축 규제 완화, 주택시장 경기 호조 등의 영향으로 리모델링 완료 단지가 한 건도 없는 실정임.

## ■ 민간 사업임을 재인식해야 하나 단기적으로 공공 임대주택에서 성공 사례 제시 필요

● 리모델링산업의 성장을 위해서는, 정책이 아니라 민간 사업이라는 점을 재인식해야 할 것임.

- 절대적으로 높은 조합원 부담금은 저변 확대의 가장 큰 걸림돌이며, 조합원의 자기 부담금을 낮추기 위한 다각적인 노력(원가 절감, 안전성 확보 위한 기술 개발 등)이 필요함. 또한, 이주 기간 및 이주비 경감을 위한 공기 단축 노력도 동시에 이루어져야 할 것임.
- 공공은 수요자의 지불 능력 및 사업성 개선을 위한 금융 지원 등 추가 인센티브를 개발해야 함.

● 단기적으로는 리모델링을 소규모 아파트 정비 수단으로 특화하고, 공공 임대주택을 활용하여 성공 사례를 제시할 필요가 있음. 장기적으로는 원활한 용도 전환을 지원해야 할 것임.

- 주동 단위 정비 수단이라는 보다 명확한 포지셔닝을 특화하는 방안 검토가 필요함. 역세권 주택, 청년지원 주택, 도심 지불가능 주택 확보 등 주택정책 목표와 결합한 사업 모델 개발도 요구됨.
- 경과연수 20년이 지난 공공 임대주택(LH 준공)이 15만호를 상회함. 공공 주도로 노후 공공 임대주택의 리모델링 성공 사례를 개발해 기술적 안정성을 제시함으로써 마중물이 되도록 해야 함.
- 자유로운 용도 전환을 지원하여 사회적 노후화에 적극적으로 대응해야 함. 다만, “도시계획 및 건축 기준의 유연성” 등이 확보되어야 한다는 측면에서 큰 틀의 논의로 확대시킬 필요성도 존재함.

허윤경(연구위원 · ykhur@cerik.re.kr)

## 국가별 소득 수준 대비 건설 기능인력 인건비

- 국내 기능인력 인건비 101개국 중 21위로 소득 수준보다 순위 높아 -

- 본고에서는 세계 각국 건설 기능인력의 인건비를 국가 소득 수준(1인당 GDP)의 관점에서 살펴보고 국내 건설 기능인력의 인건비 수준을 파악하고자 함.
- 국가별 인건비 비교 분석을 위해 미국의 건설공사비 산정 전문기관인 COMPASS사의 『세계 건설비용 자료집(Global Construction Costs Yearbook)』<sup>3)</sup>을 활용함.
  - 비교 분석을 위해 각국 숙련 기능인력(Skilled Worker)<sup>4)</sup>과 일반 기능인력(Unskilled Worker)<sup>5)</sup>의 시간당 인건비 중간값<sup>6)</sup>을 적용하며, 국가 간 비교가 용이하도록 인건비를 지수화함.

### ■ 국내 건설 기능인력 인건비, 소득 수준보다 높아져

- 국가별 건설인력의 인건비를 소득 수준과 함께 비교한 결과, 국내 건설인력의 인건비는 소득 수준보다 다소 높게 나타남.
  - 국내 숙련 기능인력의 시간당 인건비는 33.75달러, 일반 기능인력의 인건비는 22.5달러로 비교 대상국 101개 중 21위로 나타나, 국내 1인당 GDP 순위(24위)보다 높음.
- 숙련 기능인력의 시간당 인건비가 가장 높은 국가는 노르웨이로 104.75달러이며, 아프가니스탄은 7.0달러로 가장 낮음. 이들 두 국가 간 인건비는 약 15배 차이를 보임.
  - 국내와 노르웨이의 인건비 차이는 약 3.1배로 소득 차이(1.6배)보다 인건비 격차가 크고, 아프가니스탄과는 인건비에서 약 4.8배, 소득은 29배 차이를 보여 인건비 격차가 상대적으로 작음.
- 일반 기능인력의 시간당 인건비가 가장 높은 국가는 노르웨이로 71달러이며, 가장 낮은 국가인 베냉은 3.5달러임. 두 국가 간 인건비 차이는 20배로 숙련 기능인력보다 큰 차이를 보임.
  - 국내와 노르웨이의 인건비 차이는 약 3.2배로 소득 차이(1.6배)보다 인건비 격차가 크고, 베냉과

3) 「The 2018 Global Construction Costs Yearbook」, Compass International Consultants Inc. 2018. 자료집에서 제공하는 데이터는 실측에 의해 제공된 값임에도 불구하고 기획 및 개산 견적에 활용하기 위한 참고용으로 정밀 사업 자료로는 한계점을 가지고 있어, 실제 사업의 원가 산정에 사용할 경우 재보정이 필수적임. 또한, 각 국가별 데이터 발표 및 수집 시기가 상이하여 시계열이 일치하지 않는 데이터가 일부 포함되어 있음.

4) 경력 7년 이상으로 해당 공종을 독자적으로 수행 가능한 역량을 갖춘 자.

5) 해당 공종에 대한 독자 수행 역량을 보유하지 못한 자.

6) 직접 지급되는 인건비 외에 보너스, 인센티브, 의료보험, 재해보상보험 및 각종 수당 등과 기업이 인력 고용으로 지출하는 제경비가 포함되어 있어 실제 체감 인건비보다 높음. 또한, 원자료에서는 최소 및 최대 임금을 제시하고 있으며, 본고에서는 분석의 편의성을 위해 중간값을 사용함.



는 인건비에서 약 6.4배 차이로 소득 차이(20배)보다 인건비 격차가 상대적으로 작음.

- 우리나라보다 소득 수준이 높으면서 인건비가 낮은 국가는 숙련 기능인력 분석에서 싱가포르와 UAE, 쿠웨이트, 카타르 등 4개국이었음. 일반 기능인력 분석에서는 싱가포르, 홍콩, UAE, 쿠웨이트, 카타르 등 5개국으로 조사됨.
- 중동 국가들의 경우 자국 건설인력의 부족으로 대부분 인도, 파키스탄 등 아시아계 외국 인력을 활용해 인건비가 낮은 것으로 판단됨.

<표 1> 국민소득 그룹별 건설 기능인력 평균 인건비 및 인건비 지수

소득 수준 1인당 GDP(US \$)	국가 수	1인당 GDP		숙련 기능인력 인건비		일반 기능인력 인건비	
		평균(US \$)	평균 지수	평균 인건비(US \$)	지수	평균 인건비(US \$)	지수
KOREA	-	36,370	1.00	33.75	1.00	22.50	1.00
5,000 미만	17	2,296	0.06	9.05	0.27	4.91	0.22
5,000 이상~10,000 미만	21	7,131	0.20	11.26	0.33	6.49	0.29
10,000 이상~20,000 미만	21	14,822	0.41	16.84	0.50	9.54	0.42
20,000 이상~30,000 미만	13	23,528	0.65	20.75	0.61	13.58	0.60
30,000 이상~40,000 미만	11	36,184	0.99	35.02	1.04	22.74	1.01
40,000 이상	18	49,875	1.37	53.86	1.60	39.14	1.74

자료 : 「The 2018 Global Construction Costs Yearbook」, Compass International Consultants Inc. 2018.

- 소득 수준 그룹별로 1인당 GDP 평균 및 지수, 기능인력별 평균 인건비와 해당 지수를 도출하면, <표 1>과 같음.
- 우리나라의 2018년 1인당 GDP 전망치는 3만 6,370달러로 ‘30,000달러 이상~40,000달러 미만’의 그룹에 속하며, 해당 그룹의 평균 인건비 및 지수와 비교하면 소득 수준에 비해 양호함을 확인할 수 있음.
- 국내 건설 기능인력의 시간당 인건비는 앞서 살펴본 국민소득 그룹별 소득 수준 대비 양호한 것으로 나타났으나 2009년 인건비<sup>7)</sup>보다 크게 상승함.
- 국내 건설인력의 인건비는 2009년보다 숙련 기능인력은 3.1배, 일반 기능인력은 2.5배 상승함.
- 최근 ‘주 52시간 근무제’ 도입에 따른 근로시간 단축이 건설업계 전반에 적지 않은 부담으로 작용하고 있는 가운데, 이러한 인건비 상승이 일시적인 현상인지에 대해서는 향후 인건비 추이를 좀 더 살펴볼 필요가 있음.

김윤주(부연구위원 · yjkim@cerik.re.kr)

7) 「The 2009 Global Construction Cost and Reference Yearbook」, Compass International Consultants Inc. 2009. 2009년 국내 소득 순위는 27위, 숙련 기능인력의 인건비는 2009년 11달러(41위), 일반 기능인력의 인건비는 9.05달러(33위)를 기록함.

## 재정 지출시 건설업 파급효과 비교 분석

- 산업별·품목별 비교시 건설부문의 투자 성과가 타 부문보다 높아 -

### ■ 재정 지출의 주요 목표들 중 분배, 경제 영향력, 일자리, 생산 유발 지표들을 비교함.

- 본고에서는 산업별 파급효과(노동 분배, 경제 영향력)와 품목별 파급효과(일자리 창출, 생산 유발)로 구분해서 검토함.
  - 산업별 파급효과로서 노동 분배 지표 중 하나인 산업별 ‘노동소득 분배율’은 해당 산업의 부가가치에서 차지하는 노동자의 몫으로 해석됨. ‘후방 연쇄효과’는 한 산업 부문의 생산 증가가 중간재나 원료를 공급하는 타 산업 부문의 생산에 미치는 영향임.<sup>8)</sup>
  - 품목별 파급효과로서 일자리 창출의 대표적 지표는 ‘취업유발계수’임. 특정 재화(또는 서비스)를 10억원 생산하기 위해 직·간접적으로 고용하는 취업자 수의 합을 의미함. ‘생산유발계수’는 해당 품목의 최종 수요(소비, 투자, 수출)가 한 단위 증가하였을 때 각 부문에서 직·간접으로 유발되는 산출액 단위를 말함.<sup>9)</sup>

### ■ 산업 : 건설업의 노동소득 분배율이 가장 높고, 타 산업에 미치는 영향력도 가장 커

- 건설업은 타 산업 대비 ‘노동소득 분배율’이 0.89로 가장 높고, ‘후방 연쇄효과’도 가장 큰 1.18로 나타남(<그림 1> 참조).
  - ‘노동소득 분배율’은 제조업 대비 1.66배, 전(全) 산업 평균 대비 1.58배로 분석됨.
  - ‘후방 연쇄효과’는 제조업 대비 1.06배, 전 산업 평균 대비 1.25배로 분석됨.

### ■ 품목 : 건설부문의 일자리 창출 능력과 생산유발효과가 다른 부문보다 커

- 투자 품목 중 건설부문은 다른 부문 대비 ‘취업유발계수’가 13.9(명/십억원)로 높은 편이고, ‘생산유발계수’도 2.23으로 높게 나타남(<그림 2> 참조).
  - ‘취업유발계수’는 전기 및 전자기기(5.3명) 대비 2.60배, 정보통신 및 방송 서비스(12.7명) 대비 1.10배, 전 산업 평균 대비 1.08배로 분석됨.
  - ‘생산유발계수’는 전기 및 전자기기(1.89) 대비 1.18배, 전 산업 평균 대비 1.18배로 분석됨.

8) 중간재 투입 확대 등으로 연관산업 전반에 생산을 어느 정도 진작시키는지에 대해 전 산업 평균과 대비하여 판단하는 지표임.

9) 생산유발계수는 최종 수요로부터 파생되는 파급효과를 나타내는 레온티에프 승수(Leontief multiplier)라고도 함.



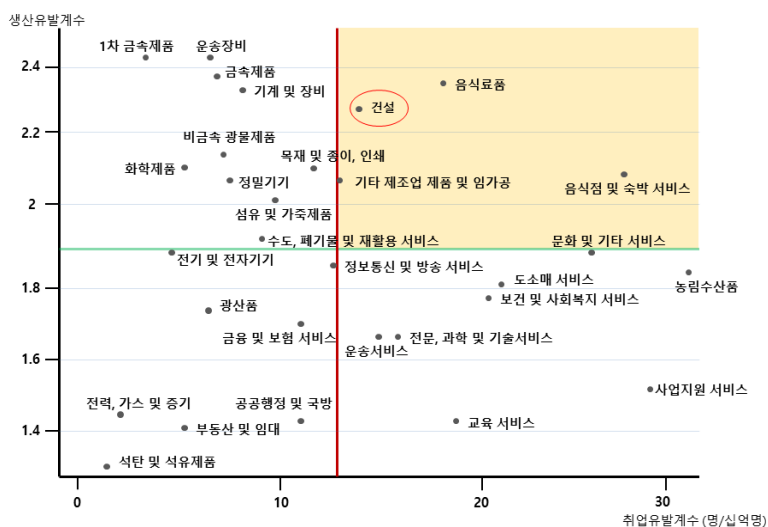
<그림 1> 산업별 노동소득 분배율, 후방 연쇄효과 비교



주 : 산업별 노동소득 분배율의 평균 0.56, 후방 연쇄효과 평균 0.94.

자료 : 노동소득 분배율은 정보통신정책연구원(2017), 「ICT와 과학기술의 역할 분석을 위한 생산성 계정구축 및 산업별 생산성 분석」의 자료를 이용함(2015년 대분류 산업분류 기준). 후방 연쇄효과는 한국은행(2016), 「2014년 산업연관표」를 이용함(2014년 기준).

<그림 2> 품목별 취업유발계수, 생산유발계수 비교



주 : 품목별 취업유발계수의 평균 12.9, 생산유발계수의 평균 1.89.

자료 : 취업유발계수, 생산유발계수는 한국은행(2016), 「2014년 산업연관표」를 이용함(2014년 기준).

- 현 정부의 ‘소득주도 성장’ 과 ‘일자리 창출’ 이라는 측면에서 ‘노동소득 분배율’ 과 ‘취업유발효과’ 가 상대적으로 큰 부문에 한정된 자원이 배분되도록 경제 전반에 신호(signaling)를 주는 것이 1차적으로 요구됨.

- 나아가 재정 지출로 추구하는 정량적·구체적 정책 목표 제시뿐만 아니라 예산 편성 및 심의 과정에서 일관성 있는 평가 기준과 투명한 피드백 체계를 마련하는 것도 요구됨.

나경연(부연구위원 · econa@cerik.re.kr)

## 국내 안전보건관리의 체제

- 효율적 건설사업 안전관리를 위해선 법적 근거, 자격 등 이해 필요 -

### ■ 국내 안전보건관리 체제의 주요 구성

- 「산업안전보건법」(이하 「산안법」) 제2장에 명시된 국내 안전보건관리 체제는 기업 단위가 아닌 사업장 단위로 규정되어 있으며 그 기능에 따라 아래의 4가지로 구분할 수 있음.<sup>10)</sup>
  - 안전보건관리에 대한 사업주의 책임을 명확히 하여 체계적인 명령 계통을 통하여 사업장의 안전보건관리를 철저히 하려는 제도 : 안전보건관리책임자, 안전보건총괄책임자
  - 안전보건관리에 대하여 전문 지식을 가지고 있는 전문가를 안전보건관리에 참가시키는 제도 : 안전관리자, 보건관리자, 산업보건의
  - 생산과 관련되는 업무와 그 소속 직원을 감독하는 부서의 장 또는 그 직위를 담당하는 자로 하여금 직접 사업장을 감독하게 하는 제도 : 관리감독자
  - 근로자의 의견을 청취하여 사업장 안전보건관리를 행하고자 하는 제도 : 산업안전보건위원회, 안전보건에 관한 노사협의체
- 본 원고에서는 국내 안전보건관리 체제에서 명시하는 주요 내용들의 법적 근거, 대상 사업, 자격 등에 대해 정리하고자 함.

### ■ 책임자 역할의 안전보건관리책임자와 안전보건총괄책임자

- 안전보건관리책임자(이하 관리책임자)는 사업주를 대신하여 현장 안전보건 분야를 책임지고 관리하는 자를 말함.
  - 「산안법」 제13조(안전보건관리책임자)는 관리책임자의 선임 근거와 주요 업무를 명시하고 있으며, 동법 시행령 제9조(안전보건관리책임자의 선임 등)에서 건설업 선임 대상 규모를 공사금액 20억원 이상으로 명시하고 있음.
- 안전보건총괄책임자(이하 총괄책임자)는 공사의 일부를 하도급사에 도급할 경우 하도급사를 포함한 사업의 전체를 총괄하는 원도급사의 책임자를 의미함.
  - 원도급사가 공사의 일부를 하도급사에 도급할 경우 원도급사 현장소장은 총괄책임자, 그리고 하도

10) 정진우(2015), 「산업안전보건법 바로 알기 - 안전보건관리 체제(1)」, 대한산업안전협회.

급사 현장소장은 관리책임자 역할을 수행해야 함.

- 총괄책임자 선임 근거는 「산안법」 제18조(안전보건총괄책임자)에 따르며, 총괄책임자 대상 사업은 동법 시행령 제23조(안전보건총괄책임자 지정 대상사업)에 건설업 20억원 이상으로 명시되어 있음.

## ■ 전문가 역할의 안전관리자와 보건관리자

- 안전관리자와 보건관리자는 안전과 보건에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 관리(총괄)책임자를 보좌하고 관리감독자에게 조언·지도하는 업무를 수행하는 관련 전문가를 말함.
  - 안전관리자와 보건관리자의 법적 근거는 「산안법」 제15조(안전관리자 등)와 제16조(보건관리자 등)에 명시되어 있음.
  - 건설업 안전관리자 선임 대상 사업은 동법 시행령 제12조(안전관리자의 선임 등)에 의거하여 공사금액 120억원 이상(토목공사 150억원 이상) 사업과 50억원 이상, 120억원(토목공사 150억원) 미만 사업 중 「산안법」 제48조 제3항에 따른 유해·위험방지계획서 제출 대상인 사업임.
  - 보건관리자 선임 대상 사업은 시행령 제16조(보건관리자의 선임 등)에 의거하여 공사금액 800억원(토목공사 1,000억원) 이상 사업임.
- 사업 내 안전보건관리에 대해 가장 전문적인 지식을 가지고 핵심적인 역할을 수행하는 안전관리자와 보건관리자는 일정 수준 이상의 자격을 갖추어야 함.
  - 「산안법」 시행령 제14조는 안전관리자 자격을, 제18조는 보건관리자 자격을 각각 명시하고 있음.

## ■ 관리감독자와 노사협의체

- 관리감독자는 사업에서 생산과 관련되는 업무와 소속 근로자를 직접 지휘·감독하는 자로, 사업의 반장에서부터 부서장까지 다양함.
  - 관리감독자 선임 근거는 「산안법」 제14조(관리감독자)에 명시되어 있으며, 관리(총괄)책임자와 근로자 중간에서 사업 내 안전보건을 실질적으로 이행하는 역할을 수행함. 관리감독자 선임 대상 사업과 자격은 별도로 규정되어 있지 않음.
- 산업안전보건위원회는 사업에서 산업안전보건에 관한 주요 사항을 노사가 함께 심의·의결하기 위한 기구임.
  - 산업안전보건위원회 설치·운영에 관한 법적 근거는 「산안법」 제19조(산업안전보건위원회)에 명시되어 있으며, 산업안전보건위원회 설치·운영 대상 사업은 동법 시행령 제25조(산업안전보건위원회의 설치 대상)에 따라 건설업의 경우 공사금액 120억원 이상(토목공사 150억원 이상) 사업임.

최수영(부연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

## 적정공사비, 발주자의 인식과 철학이 문제다

10월에는 정기 국회가 열린다. SOC 예산 확대 요구는 올해 특히 더 커질 것으로 보인다. 정부의 '생활 SOC' 투자 확대를 비롯하여 조금이나마 정책 방향이 선화하는 듯한 모습을 보이고 있다. 하지만 아직도 건설업계의 적정공사비 확보 요구에 대해서는 이렇다 할 가시적인 변화가 보이지 않는다. 건설업계에서 무수히 많은 건의와 세미나를 통해 제도를 개선을 요구해 왔고, 정부도 나름대로 개선 작업을 추진하고 있긴 하다. 큰 틀의 변화를 위해서는 발주자의 인식과 철학이 근본적으로 바뀌어야 한다.

영국 인프라사업청(IPA)의 '국가 인프라 계획(2016-2021)'에는 이렇게 명시되어 있다. "효과적인 정부 조달은 더 나은 성과물을 얻는 것이지, 최저 가격 입찰자를 찾는 과정이 아니다. 정부 조달은 투자 가치를 달성하고, 광범위한 사회경제적 목표를 지원하며, 일자리 창출, 혁신, 생애주기비용의 절감을 도모하는 것이다..." 짧은 인용문이지만 영국 정부의 공공공사 조달에 대한 철학이 명확하게 제시되어 있다.

이 같은 정부 조달 목표 달성을 위해 IPA는 "정부의 영향력과 구매력을 활용해 생산성 향상을 저해하는 장벽을 부수고, 시장 참여자들이 좀 더 스마트한 관계를 구축하도록 지원한다. 이를 통해 공급자들이 지속가능한 이윤을 확보하고, 더 많은 혁신을 추진하며, 발주자에 대해서는 더 나은 가치를 제공할 수 있도록 한다"고 '성과 향상 프로그램(TIP : Transforming Infrastructure Performance, 2017)'에서 선언하고 있다.

건설업계의 '지속가능한 이윤'까지 확보해주면서 공공공사의 성과 향상에 대해 IPA는 4가지 방안을 제시했다. 첫째, 제대로 된 사업을 발굴하고 선정하라는 것이다. 가장 강조하고 있는 것은 부당한 정치적 압력에서 벗어나 적절한 인프라 사업을 선정하는 일이다. 둘째, 기획 시스템을 개선하여 관료제에 수반되는 병폐를 개선하고 사업 속도를 높이라는 것이다. 셋째, 인프라 사업에 수반되는 비용을 절감하라는 것이다. 그 방법은 최저가낙찰제 도입이나 원가 공개가 아니다. 사업 초기 단계부터 기획을 제대로

하고, 정부조달 과정에서 성과 자료를 공유하며, 혁신과 모범 사례를 잘 활용해야 한다. 넷째, 건설업계의 기술력과 생산성을 향상시켜야 한다는 것이다.

우리 정부의 인식과 철학은 문제가 많다. 무엇보다 먼저 발주자인 정부는 가장 싼 가격에 시설 공사를 조달하는 것이 최선이라는 인식부터 바꾸어야 한다. 선진국일수록 발주자에게 주는 가치를 높이 평가하지 최저가격 입찰을 환영하지 않는다. 그 근처에는 '비용' 개념의 전환이 자리잡고 있다. 설계비가 싸다고 해서 공사비가 싸지 않듯이, 공사비가 싸다고 해서 유지관리비가 싼 것도 아니다. 선진국일수록 '생애주기비용' 개념에 대한 이해가 입찰제도 전반에 반영되어 있다.

'공공공사는 수주만 하면 이익을 남긴다'는 식의 왜곡된 인식도 문제다. 건설업체의 영업 이익률, 특히 공공공사 매출 비중이 100%인 건설업체들의 영업 이익률은 2005년에 -5.73%였지만, 2016년에는 -24.57%로 적자 폭이 크게 늘었다는 조사 결과도 있다. 지금도 상당수 건설업체들이 이윤은커녕 회삿돈을 보태서 공공 시설물을 준공하고 있는 실정이다.

낙찰률에 대한 왜곡된 인식을 바로잡는 일도 중요하다. 일반공사 낙찰률과 예정가격을 작성하지 않는 턴키공사 낙찰률은 다른 개념이다. 또한 낙찰률이 낮으면 정상이고, 높으면 담합 의혹이 있다거나 예산 낭비라는 식의 비난도 많다. 글로벌 스탠더드를 외치면서도 미국, 유럽, 심지어 일본의 경우도 낙찰률이 100%에 가깝다는 사실은 철저히 외면하고 있다.

총사업비관리제도, 공사비 산정제도, 입찰제도 등의 세부적인 개선도 중요하다. 그 이전에 발주자가 건설업계의 실상과 제도에 대해 정확하게 인식해야 하고, 건설업계의 지속가능한 이윤 확보나 적정공사비 확보에 대한 철학을 가져야 한다. 영국과 같은 선진국 발주자는 이미 그렇게 하고 있다. <건설경제, 2018. 10.1>

이상호(원장 · shlee@cerik.re.kr)