

건설동향브리핑

CERIK

제861호
2022. 6. 20

정책동향

▣ LH 혁신 사례와 공정한 건설문화 정착·확산

산업정보

▣ 건축현장 지능형 공사감리 도입을 위한 준비와 과제

▣ 2009~2020 건설업 재무비율 분석

▣ 산업안전보건법 하위법령 개정안 주요 내용

건설논단

▣ 유럽 주택공급 정책의 교훈

NH 혁신 사례와 공정한 건설문화 정착·확산

- 발주자 불공정행위 개선을 위해 제도개선 외 발주기관별 자구적 노력 필요한 시기 -

■ 現 시점 발주자↔원도급자 간 공정한 건설문화 정착의 중요성

- 건설산업은 그 특성상 여러 계층의 사업참여자가 상호 계약관계 형성을 통해 사업을 수행하는 구조를 갖기에 필연적으로 거래관계 내에서 발생하는 우월적 지위 남용 등의 불공정거래 행위가 손쉽게 발생할 수밖에 없음.
- 이에 산업 내 공정성 확보와 상생협력의 중요성에 대한 논의는 그간 오랜 기간에 걸쳐 반복적으로 논의된 사항이나 최근까지 우리 정책당국은 산업 내 여러 도급 계층 간에서 발생하는 불공정행위 중 원·하도급 거래관계에 집중하고 이와 관련된 규제 강화가 이루어져 옴.
- 물론 지난 정부의 공정경제 강조 기조에 따라 감사원의 특정 감사와 발주기관의 자체 개선 노력, 민관 합동 공공건설 상생협력식 개최 등의 활동이 이루어져 발주자와 원도급자 사이에서 발생하는 불공정거래관행에 대한 일부 개선이 이루어졌으나, 일회성 개선 활동에 그쳤으며 실제 개선 사항이 매우 제한적이었다고 평가 가능함.
 - 감사원 감사 결과(2018년 3월) 36건의 공공공사에서 352건의 부당특약을 적발하고 이와 관련된 시정 요구 등이 이루어졌으나, 개별 사업의 개선 외 정책당국의 개선 노력이 필요한 사항 대다수의 경우(예 : 공기연장 비용 지급 강화 등) 관련 부처에서 개선을 추진하겠다고 발표하였음에도 현재까지 실제 업계가 체감할 수준으로의 개선이 이루어지지 못함.
 - 또한, 지난 2019년 당시 여당이던 더불어민주당이 주관이 되어 기획재정부와 국토교통부, 한국도로공사 등 주요 공공 발주기관과 건설 관련 협단체가 TF를 구성하여 공공건설 상생협력식을 개최하고 3대 분야 10대 개선과제¹⁾를 발표하였으나, 이후 구체적 활동이 이루어지지 못함.
- 하지만 발주자와 원도급자 간 도급계약에서 공정성 확보와 상생협력이 원·하도급 간의 하도급계약과 같은 수준으로 이루어지지 못하는 근본 원인으로는 규제의 허점에서 그 원인을 찾을 수 있음. 즉, 현행 관련 법률에서는 발주자의 불공정행위에 대한 금지와 관련된 의무만을 제한적으로 부여하고 있으며, 이를 위반할 경우 처벌을 원·하도급 거래관계와 같이 규율하고 있지 못하기 때문임.

1) ① 공공발주자 갑질 근절, ② 과감한 규제개선, ③ 현장근로자의 불법부당행위 해소, ④ 시장질서 교란행위 방지, ⑤ 정규직·내국인 일자리 확대, ⑥ 적정한 임금지급 체계 구축, ⑦ 현장안전 강화, ⑧ 공사비 산정지급 체계 개선, ⑨ 공기연장 간접비 지급기준 정비, ⑩ 공사기간 산정 및 조정 합리화

- 일례로 현행 「건설산업기본법」에서는 원도급자의 불공정행위 방지를 위해 22개의 행위제한과 거래 공정화와 관련한 규제를 마련하고 있고 이를 위반할 경우 과태료, 과징금, 영업정지 등 강력한 처벌 규정을 명시하고 있으나, 발주자의 불공정행위와 관련하여서는 보복조치 금지 행위 위반 외 별도의 처벌 규정이 부재함.

● 더욱이 최근 급격한 물가상승 등에 따라 불공정한 도급계약 체결이 이루어질 가능성이 큰 현 시점의 경우 더욱 공정하고 상호 호혜적인 도급계약 조건과 적정 공사비·공기산정이 이루어져야만 하기에 발주자와 원도급자 간 공정한 건설문화 정착을 위한 여러 노력이 필요함.

■ 발주자와 원도급자 간 공정문화 정착을 위한 주요 추진과제

● 이를 위해 실제 건설산업의 발주자와 원도급자 간 도급 관계에서의 공정문화 정착을 위해서는 먼저 발주자의 불공정행위 유형 구분에 기반한 공정성 평가항목을 우선 도출해야 하며, 도출된 개별 평가항목의 공정성 향상을 위한 노력을 전개하는 것이 바람직한 접근 방법일 것임.

- 이에 관련 연구²⁾를 통해 도출한 건설산업 원도급 계약에서의 공정성 평가항목을 살펴보면, <표 1>과 같이 공정성 구성 요소를 ① 절차적 공정성, ② 분배적 공정성, ③ 상호작용 공정성으로 구분하여 공정성 평가항목 도출이 가능함.

<표 1> 발주자↔원도급자 간 도급계약에 대한 공정성 평가항목

절차적 공정성	분배적 공정성	상호작용 공정성
<ul style="list-style-type: none"> • 시공업체 선정 투명성 • 합리적 입찰방식 선택 • 입찰참가자격 조건의 적정성 • 공사기간 산정의 합리성 • 입찰행정절차의 공정성 • 계약행정업무의 공정성 • 계약처리시간의 적절성 • 준공지연행위의 피해 유무 • 이의신청의 적절한 대응 	<ul style="list-style-type: none"> • 발주 공사비(예정가격 등) 산정의 적정성 • 야간휴일 작업보상의 적절성 • 설계변경 시 적절한 협의절차 마련 • 설계변경 시 설계단가 산정 적절성 • 계약금액조정의 검토/지급의 적절성 • 발주자 부담 비용의 충분한 계상 • 불가항력 등 예측 못한 손해의 충분한 보상 • 기술료 지급 절차의 적절성 • 공사대금의 적기/적시 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 공사 정보의 충분한 제공 • 도급계약서 작성의 공정성 • 충분한 공사계약조건의 협의 • 감독관의 부당한 지시/보복행위 유무 • 추가공사의 협의절차의 공정성 • 부당한 공사중지 유무

● 또한, 발주자를 포함한 모든 건설사업 참여자를 대상으로 불공정행위 금지와 관련된 빈틈없는 규정 마련과 더불어 위반 시 처벌 기준 마련이 이루어져야 함(신고체계 및 구제 방법 마련 포함).

● 이 외에도 개별 발주자의 경우 발주공사에 대한 공정성 확보와 상생협력 계약 체계 구축을

2) 김영덕 외(2021), LH 건설문화 혁신 성과평가 및 중장기 발전전략 수립 연구용역, 한국건설산업연구원, 한국토지주택공사

위한 기존 불합리하거나 불공정한 계약 조건 등에 대한 발굴 및 개선 노력이 이루어져야 할 것이며, 산업 내 모든 사업참여자를 대상으로 공정문화 정착확산을 위한 인식개선 활동 또한 함께 추진되어야 함.

■ 일본, 건설 도급계약에서의 공정문화 정착확산을 위한 활발한 노력 전개

- 이 중 건설산업 내 공정문화 정착·확산을 위한 노력을 기울이고 있는 대표적 기관으로 일본 국토교통성의 사례를 들 수 있음.
 - 일본 국토교통성의 경우 적정공기 산정 원칙(현저하게 짧은 공사기간 산정 금지) 등 기존 발주자 불공정행위 개선과 관련한 다양한 사안에 대한 법령 개정(2020년)이 이루어짐에 따라 2021년 ‘원도급자와 하도급자 간의 건설업 법령 준수 지침(제7판)’ 및 ‘발주자와 원도급자 간 건설업 법령 준수 지침(3판)’ 마련과 더불어 이의 홍보 강화를 위해 Youtube 국토교통성 채널을 활용하여 홍보를 강화하고 있음.
 - 또한, 건설산업 내 불공정거래관행 개선을 위한 핸드북을 제작 배포와 더불어 자체 강습회와 공익재단인 ‘건설업 거래 적정화 센터’를 통한 강습회를 수시 개최하여 불공정거래 행위 개선을 꾀하고 있음.
- 이 외에도 일본 국토교통성의 경우 매년 11월을 건설업 거래 적정화 추진 기간으로 지정하여 관련 포스터 개시를 비롯한 다각적 홍보를 추진하고 있음.

<그림 1> 일본 국토교통성의 건설업 적정거래 핸드북 및 건설업 거래 적정화 추진 월간 포스터 사례



■ 발주자 공정문화 정착을 위한 자정 노력 사례 : LH 건설문화 혁신 활동

- 또한, 발주자 스스로의 계약상대자와의 도급계약 관계에서의 공정문화 정착을 위한 개선 노력의 대표사례로는 한국토지주택공사(이하 LH)의 건설문화 혁신 활동 사례를 들 수 있음.
 - LH는 지난 2017년 당시 문재인 정부의 ‘공정경제 확립 및 혁신성장’ 목표와 궤를 같이하기 위해 자기 발주공사의 불공정거래관행 개선 및 상생문화 확립을 위한 ‘건설문화 혁신 활동’을 추진하여 올해까지 계속된 활동을 수행 중임.
 - LH의 ‘건설문화 혁신 활동’은 크게 ‘불공정 관행제도 개선’, ‘상생문화 확립’, ‘행정업무의 간소화’, ‘건설부문 네트워크 강화’를 건설문화 혁신 활동의 4대 추진 목표로 설정하고 매년 관련 과제를 발굴하여 추진 중임.
 - 이에 지난 2017년 이후 올해까지 건설문화 혁신 활동을 통해 발굴추진·개선한 과제의 내용을 살펴보면, <표 2>와 같이 총 211건의 과제를 수행하였거나 수행 중인 상황이며, 연평균 약 35여건의 혁신과제를 발굴추진함.

<표 2> LH 건설문화 혁신 추진과제 추진 현황(2017~현재)

분 야	세부 분야	추진과제 수
건설산업 기술 선도 (00개 과제)	• 미래기술 개발 및 도입 기반 마련	13개 과제 수행
	• 신재생에너지 보급 확대(태양광 등)	6개 과제 수행
	• 각종 기술기준 마련 및 개선	12개 과제 수행
	• 기술 협력 등을 위한 건설참여자 간 네트워크 강화	9개 과제 수행
공정한 건설문화 정착 (00개 과제)	• 계약자 선정 공정성 확보	8개 과제 수행
	• 적정대가 지급 및 적정 공사기간 산정	28개 과제 수행
	• 불공정거래 관행 개선	9개 과제 수행
	• 중소 및 신형 건설기업 지원·육성, 상생협력 등	31개 과제 수행
	• 건설근로자 처우개선	9개 과제 수행
	• 일자리 창출 및 사회공헌, 건설 이미지 개선 활동	12개 과제 수행
건설행정 및 현장 혁신 (00개 과제)	• 발주 및 입찰방식 개선	10개 과제 수행
	• 낙찰자 선정 및 계약심사방식 개선	19개 과제 수행
	• 신(新)공법 개발	5개 과제 수행
	• LH 현장감독원 지원	12개 과제 수행
	• 건설 현장 관리 강화	19개 과제 수행
	• 건설 현장 소통	6개 과제 수행
	• 건설폐기물 관련 업무 개선	3개 과제 수행

자료 : 한국토지주택공사, 건설문화 혁신과제 관리카드(2017~2021년), 내부자료 및 한국토지주택공사, “LH, 건설문화 혁신 위한 5개 부문 26개 과제 추진, 2022.5. 보도자료 참조.

- 물론 그간의 LH 건설문화 혁신 활동의 경우 공정문화와 상생협력 정착확산 외에도 건설산업 기술 선도와 관련한 다양한 과제를 함께 수행하였으나, 대부분의 활동 내용이 현행 법률

및 지침과 타 발주기관에서 고려하고 있지 않은 공정문화 정착과 계약상대자 일방의 피해를 요구하던 관행적 건설 현장 운영과 관련한 상세한 제도개선 사항을 모색·발굴하고 이를 실제 현업에 적용하였다는 점에서 큰 의의를 지녔다고 평가 가능함.

- 일례로 LH의 경우 <표 3>과 같이 살수차 운영 관련 취수 비용, 가설구조물 구조 안전 비용, 교통안전 시설물 관리비 등 기존 공사원가 계상 근거가 불분명하거나, 부재하여 계약상대자 피해 발생이 불가피하였던 내용을 건설문화 혁신활동을 통해 발굴하여 자체 단가기준이나 적용방식 등을 개선함.
- 또한, 지난 2017년 LH 건설문화 혁신 활동을 통해 최초로 도입한 원·하도급 거래 관계에서 부당 특약 부존재 확인서 제출 의무는 현재 서울특별시를 비롯한 타 발주기관에서도 활발히 적용 확대 운영 중임.
- 이 외에도 매년 LH는 건설문화 혁신 활동을 통해 매년 업계가 요구하는 적정공기 및 적정공사비 산정과 지급과 관련한 과제를 발굴하고 추가 개선 노력을 기울이고 있음.

<표 3> LH 건설문화 혁신 활동을 통해 개정된 공사원가 계상 근거 불분명 및 부재 항목 개선 사례

구분		기존 현황 및 개선사항
살수차 운영 관련 취수 비용 반영	기존	• 현장 내에서 살수용 물을 구득할 수 없을 경우 운반비는 별도 계상하게 되어있으나, 취수 비용은 반영 근거 부재
	개선	• 취수 비용 발생 시 원가계상토록 근거 마련
가설구조물 구조안전 확인비용 계상기준 신설	기존	• 「건설기술 진흥법」에 따라 가설구조물의 구조안정성 확인 비용을 반영토록 규정되어 있으나 세부 계상기준 부재로 현장 업무 혼선
	개선	• 엔지니어링 대가기준 및 사례조사를 통한 세부 계상기준 신설
교통안전시설물 관리비 부담 감경	기존	• PE드럼, 윙카 등 교통안전 시설물이 차량 통행으로 인해 파손될 경우 도급사 부담으로 보충하는 경우 발생
	개선	• 도급사 책임 없는 사유로 인한 재설치 비용은 발주자 부담으로 처리토록 명문화 (보험처리 가능 건은 제외)

자료 : 한국토지주택공사, LH 건설문화 혁신 TFT 과제관리 카드, 김영덕 외(2021), 전게서, 재인용.

■ 정부 및 지자체, 타 공공 발주기관 발주자 불공정거래 개선을 위한 자구 노력 추진 필요

- 전술한 LH의 건설문화 혁신 활동 사례와 같이 기획재정부와 행정안전부, 조달청 등 공공공사 계약집행 기준을 수립·운영하는 정부 부처와 지방자치단체 및 타 공공 발주기관의 경우 발주자 불공정거래 개선을 위해 LH의 혁신사례 벤치마킹이 필요함.
 - 그간 LH 건설문화 혁신 활동의 경우 적극적 홍보가 이루어지지 못해 개선한 수많은 활동 결과들이 LH 내부기준에만 반영된 한계를 안고 있기에 향후 산업발전을 위해 전과 노력이 필요함.
- 또한, 상술한 일본 국토교통성의 사례와 같이 공정문화 정착을 위한 계속적 제도개선 노력과 더불어 공정문화 정착을 위한 핸드북 제작, 캐치프레이즈 활동 추진 등도 함께 이루어져야 할 것임.

전영준(연구위원 · yjjun@cerik.re.kr)

건축현장 지능형 공사감리 도입을 위한 준비와 과제

- 디지털 공사감리 기술개발, 가치 창출로 확장될 수 있는 제도적 인프라 구축 중요 -

■ 지속적인 건축현장 안전사고 방지를 위한 제도적·기술적 인프라 구축의 시급성 증가

- 건축현장에 공사 품질 확보를 위해 감리업무 세부기준을 적용하고 있지만, 상위법령의 구체성 부족, 하위기준 현실화 미흡 등 제도 및 기준의 적용성 강화가 필요한 실정임.
 - 특히, 최근 건축공사 현장에서 발생하는 붕괴 등의 안전사고 방지를 위한 정책의 일환으로 공사감리업무 강화, 상위법령과 하위기준(고시) 현실화 등 세부 적용 기준이 강조되고 있음.
- 또한, 공사감리 등 엔지니어링 업무 수행의 효율화를 위한 기술개발도 적극적으로 추진되고 있지만, 기술개발의 성과물이 건축현장에서 직접적인 가치 창출을 기대할 수 있는 제도적 보완이 필요한 시점임.
 - 전 산업에 디지털 기술 보급이 본격화되면서 기술발전에 따른 공사감리업무 대상과 범위의 변화를 반영한 신규제도 도입에는 여전히 더딘 실정임.

■ 제도적 사각지대로 인한 안전사고의 사전 방지를 위한 기술개발³⁾ 재원 투자 확대

- 지능형 디지털 감리업무 수행과 공공데이터 통합 방안 추진으로 건설산업의 안전성 증가와 공사현장 성과지표 모니터링 기능 강화 예상
- 2021년 6월과 10월부터 시행된 공공기관의 데이터베이스 표준화 지침, 공공데이터 관리지침 등에는 각 정부 부처의 데이터 관리 규정이 마련되어 있음.
 - 「공공데이터법」 제2조에 따라 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하는 데이터베이스(DB)와 공공기관에서 개별적으로 구축한 신규 및 고도화 시스템의 DB도 공공데이터 표준화 대상으로 규정함.
 - 「공공기관의 데이터베이스 표준화 지침」 제3조에 따라 공공데이터베이스 구축·운영, 메타데이터 등록·관리 등에 있어 지침에서 제시하는 각종 데이터베이스 표준 관련 사항 준수를 강조하고 있음.

3) 지난 4월 국토교통과학기술진흥원에서 발주한 '디지털 기반 건축감리 및 시공자동화 기술개발 사업'은 건축현장에 충분한 감리원 부재 해소 및 감리업무의 자동화와 지능화를 추진하여 안전사고 및 필수 감리원 배치의 현실적 한계를 해결하기 위한 디지털 공사감리 기술개발을 추진하고 있음.

2009~2020 건설업 재무비율 분석

- 시공 중심에서 자산 보유 및 운영으로 대기업·종합건설업의 사업 포트폴리오 변화 -

■ 재무비율 분석

- 재무비율 분석은 대차대조표, 손익계산서 등 재무제표에 포함되어 있는 특정 항목 간의 비율을 통해 기업의 경영성과 또는 재무상태를 파악하고 이를 통해 기업의 가치를 평가함.
 - 재무분석은 자본, 부채, 그리고 자산 등의 구성에 대한 분석과 미래 재무구조에 영향을 미칠 수 있는 요인을 파악하고 그 영향을 측정하는 것으로 이뤄짐.
 - 건설업이 수주산업이라는 특성을 반영해, 건설기업은 시공원가 관리 등을 통해 구조물을 완공해서 이를 매각하여 이익을 실현하는 것이 전통적 경영방식이었음.
 - 글로벌 금융위기 이후 경제위기를 회피하기 위해 전 세계적 차원에서 실시된 확장적 통화정책 기조하에서, 대형 종합건설기업은 타인자본과 금융기관 차입 등의 방식으로 자금을 조달해 사회간접 자본시설이나 부동산을 개발하는 사업의 비중을 국내외에서 증가시켜 왔음.
 - 이하에서는 한국은행이 매년 발간하는 「연간 기업경영분석」을 이용해, 2009~2020년 기간 동안 대형과 중소 건설기업 그리고 종합건설업과 전문건설업의 재무비율을 비교함으로써, 상기한 경향을 확인하고자 함.

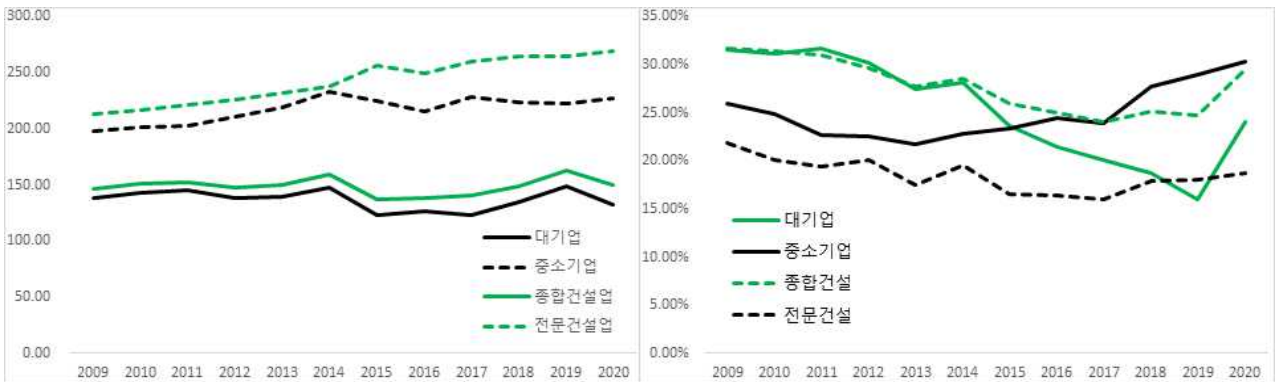
■ 분석 결과

- 시공 중심의 사업포트폴리오를 가지고 있는 건설기업일수록 자산과 부채의 유동적 성격이 높고 민자사업, 부동산개발사업, 해외개발사업 등의 비중이 높은 건설기업은 자산과 부채의 고정적 성격이 높음.
 - 건설업의 전형적인 유동자산에는 현금, 수취어음, 외상매출금, 완성공사미수금, 미성공사지출금, 분양건축물 등이, 유동부채에는 지불 어음, 외상매입대금, 공사미수금, 미성공사진행금 등이 포함되는데, 이들 항목들은 시공 위주 포트폴리오를 운영하는 건설기업의 전통적인 자원 조달 및 운용 수단에 해당함.
 - 건물, 토지 등 고정유형자산을 보유하고 운영하는 것에서 얻는 현금흐름을 강조하는 사업 포트폴리오를 보유하는 건설기업은 자원 보유 및 운영에 필요한 자원을 조달하는 수단이 되는 회사채, 금융기관 장기 차입금 등 고정부채의 비중이 높기 때문에, 시공 중심의 포트폴리오를 가지고 있는

건설기업에 비해, 유동비율이 낮고 차입금의존도와 비유동비율이 높다고 추정할 수 있음.

- 건설업 세부 분류별로는 유동비율⁴⁾의 추이를 살펴보면, 대기업과 종합건설업의 유동비율은 150% 수준을 중심으로 하회하다 2014년과 2019년에 크게 하락한 반면 중소기업과 전문건설업은 200% 수준 이상에서 지속적으로 성장하는 추이를 보임.
- 건설업 세부분류별로는 차입금의존도⁵⁾의 추이를 살펴보면, 2019년부터 대기업과 종합건설업의 차입금의존도가 급증하는 차이를 보이는 반면 중소기업 특히 전문건설업은 안정적인 추이를 보임.

<그림 1> 건설업 세부 분류별 유동비율 추이(좌), 건설업 세부분류별 차입금의존도 추이(우)

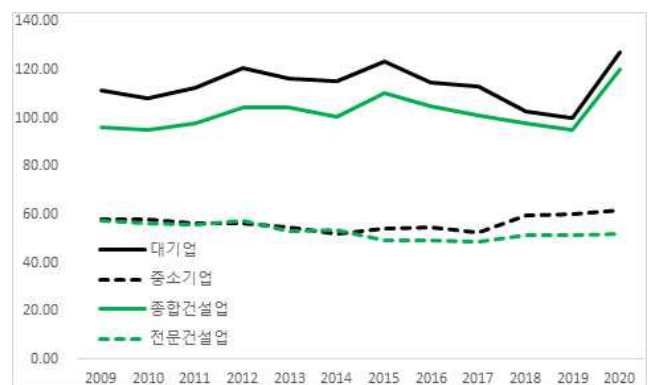


자료 : 한국은행.

- 건설업 세부분류별로는 비유동비율⁶⁾의 추이를 살펴보면, 2019년부터 대기업과 종합건설업의 차입금의존도 급등에 상응하는 비유동비율의 급등을 발견할 수 있음.

<그림 2> 건설업 세부분류별 비유동비율 추이

- 2019년부터 대기업 특히 종합건설업의 재무 지표 중에서 유동비율, 차입금의존도, 비유동비율 등에 급격한 변화가 발생했음.
 - 유동비율의 감소 그리고 그에 사용하는 차입금의존도와 비유동비율의 급증은 대기업 특히 종합건설업 중 일부 대형기업을 중심으로 시공 중심의 포트폴리오에서 부동산 개발사업이나 민자 사업의 비중 그리고 부동산 혹은 사회간접자본



자료 : 한국은행.

4) 유동비율 = 유동자산/유동부채 X 100

5) 차입금의존도 = (장·단기 차입금 + 회사채 + 유동성장기부채)/총자본 X 100

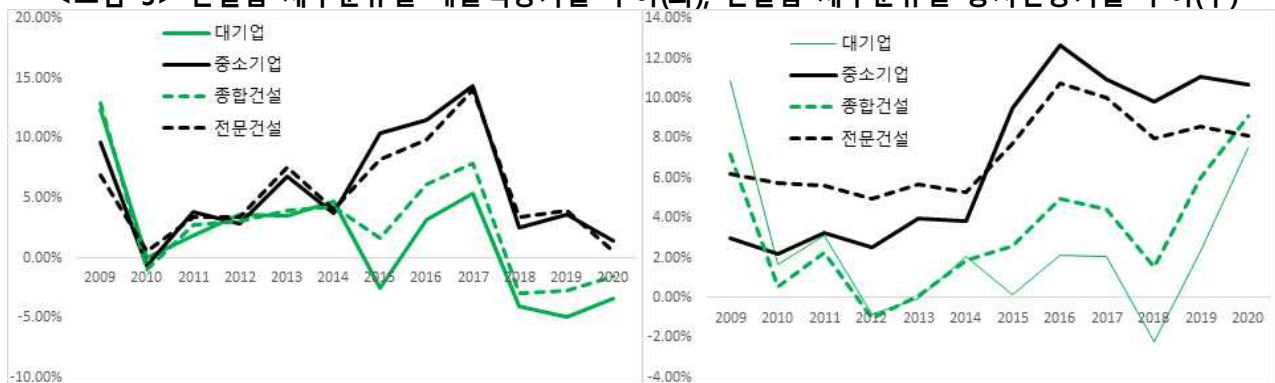
6) 비유동비율 = 비유동자산/자기자본 X 100

시설의 운영사업 비중이 확대된 포트폴리오로 변화하는 경향을 나타내는 것으로 해석할 수 있음.

■ 시사점

- 2019년 이후부터 지속되고 있는 대기업과 종합건설업 매출액증가율의 (-)값, 총자산증가율의 급격한 상승 추세 등도 상기한 사업포트폴리오 변화에 부응함.
 - 같은 시기 나타난 대기업과 종합건설업의 매출액 영업이익율의 안정화 경향도 자산 보유 및 운영 비중이 높아진 결과로 해석할 수 있음.

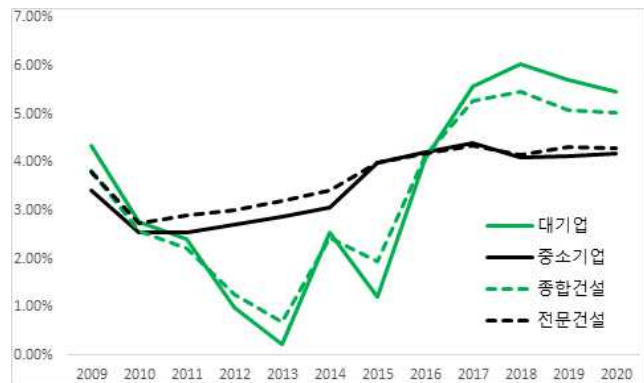
<그림 3> 건설업 세부분류별 매출액증가율 추이(좌), 건설업 세부분류별 총자산증가율 추이(우)



자료 : 한국은행.

<그림 4> 건설업 세부분류별 매출액 영업이익율 추이

- 사업 포트폴리오에서 부동산의 보유 및 운영의 비중을 높이는 전략은 저금리가 유지되고 인플레이션 기대가 낮은 상황에서는 안정적인 현금흐름을 제공하는 유용한 전략이겠지만, 인플레이션에 대한 우려가 고조되고 이에 따라 통화당국도 금리 인상과 긴축적인 통화정책 운영으로 전화하고 있는 상황에서는 지속가능성이 위협받을 수 있음.



자료 : 한국은행.

- 부동산 보유 및 운영 비중이 높으면, 외부자금의존도가 높아서 부담해야 할 금융비용이 급증하고, 부동산 운영계약의 장기적 성격도 인플레이션 상황에서는 현금흐름의 가치가 급감하기 때문임.

빈재익(연구위원 · jipins@cerik.re.kr)

산업안전보건법 하위법령 개정안 주요 내용

- 산안비 사용 가능항목 확대 및 교육 이수를 통한 안전관리자 선임자격 한시적 추가 -

고용노동부 산업안전보건법 하위법령 개정안 입법예고

- 고용노동부는 지난 4월 산업안전보건관리비 사용의 유연성을 강화(6월 2일 시행)하고 건설업 안전관리자 자격 기준을 추가하는 등의 내용을 담은 「산업안전보건법」 하위법령 개정안을 입법예고함.
 - 입법예고에는 「산업안전보건법」 시행령 및 시행규칙, 산업안전보건기준에 관한 규칙, 건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준에 대한 일부 개정 내용을 포함하고 있음.

산업안전보건관리비 사용 가능항목 확대(2022년 6월 2일 시행)

- 산업안전보건기준에 관한 규칙 제7조(사용기준)에 명시된 8가지 사용가능 항목을 9가지로 확대하였으며, 주요 개정내용은 다음과 같음.
 - 스마트 안전장비 사용 근거 마련 : ‘안전시설비 등’에 「건설기술 진흥법」 제62조의3에 따른 스마트 안전장비 구입·임대 비용의 5분의 1에 해당하는 비용 추가(산안비 총액의 10분의 1 이내)
 - 감염병 예방을 위한 사용가능 항목 추가 : ‘근로자 건강장해예방비 등’에 감염병 예방을 위한 마스크, 손소독제, 진단비 등과 휴게시설의 온도 조명 설차관리를 위해 소요되는 비용 추가
 - 위험성 평가 등을 통해 발굴한 품목 추가 : 9번째 사용 가능항목으로 위험성 평가 또는 「중대재해처벌법」 제4조제3호에 따라 개선이 필요하다고 판단되는 사항 중 산업안전보건위원회 또는 노사협의회에서 사용하기로 결정한 사항을 이행하기 위한 비용 추가(산안비 총액의 10분의 1 이내)
- 8번째 사용가능 항목인 본사 사용비의 경우 개정 후 토목·건축공사업 시공능력순위 상위 200위 이내 건설사업자가 운영하는 사업을 제외함.
 - 개정 전후 모두 산안비 총액의 20분의 1 이내에서 본사 안전전담부서 운영비로 사용할 수 있다는 점은 동일하나, 이번 개정을 통해 「중대재해처벌법」 제4조제2호나목에 해당하는 건설사업자를 제외함.
 - 대형 종합건설기업이 운영하는 사업의 경우 현장에서 필요한 산업안전보건관리비가 부족하여, 본사 사용비를 사용하지 않을 가능성이 높음. 하지만, 「중대재해처벌법」이 현재 시공능력평가 순위 200위 이내 사업자에게 적용되고 있음을 감안하면 논란의 여지가 있을 것으로 판단됨.

<표 1> 산업안전보건관리비 사용가능 항목 변화

No.	개정 전	개정 후
1	안전관리자 등의 인건비 및 각종 업무 수당 등	안전관리자 또는 보건관리자의 임금 등
2	안전시설비 등	안전시설비 등
3	개인보호구 및 안전장구 구입비 등	보호구 등
4	사업장의 안전보건진단비 등	안전보건진단비 등
5	안전보건교육비 및 행사비 등	안전보건교육비 등
6	근로자의 건강관리비 등	근로자 건강장해예방비 등
7	기술지도비	건설재해예방전문지도기관 대가
8	본사 사용비	안전보건 업무를 총괄·관리하는 3명 이상으로 구성된 본사 전담조직에 소속된 근로자의 임금 및 업무수행 출장비
9	-	산업안전보건위원회 또는 노사협의체에서 사용하기로 결정한 사항을 이행하기 위한 비용

■ 안전관리자 선임자격 추가

- 건설업 안전관리자 수급문제를 해결하기 위해 「산업안전보건법」 별표4(안전관리자의 자격) 개정을 통해 자격 및 일정 기간 이상의 실무경력을 갖추고 양성교육을 이수한 자를 추가함.
 - (120억 미만 사업) 「건설기술 진흥법」상 토목·건축 분야 중급이상 기술자 중 한국산업안전보건공단의 안전관리자 양성교육 이수 및 시험합격자
 - (1500억 이상 사업) 건축·토목산업기사 이상 자격자 중 기사 3년, 산업기사 5년 경력자 중 한국산업안전보건공단의 안전관리자 양성교육 이수 및 시험합격자, 공사 규모에 따라 1~2명만 배치 가능
- 안전관리자 양성교육은 사이버교육(50시간)과 집체교육(34시간)의 총 84시간으로 구성되며, 2023년 12월 31일까지 한시적으로 운영됨.

■ 기타 개정안 내용

- 휴게시설 설치·관리기준을 마련(시행규칙안 제194조의2)하고 휴게시설 미설치 시 제재대상 사업주 범위와 과태료 부과 기준(시행령안 제96조의2)을 신설함.
- 건설재해예방전문지도기관의 계약체결 주체를 ‘도급인’에서 ‘발주자’ 또는 ‘자기공사자’로 변경하고, 기술지도 결과를 본사 경영책임자에게 통보하도록 함(시행령안 제59조).
- 사업장에서 2명 이상 동시 사망자가 발생하거나 사회적 물의를 일으키는 경우 건설업 유해 위험방지계획서 자체심사 및 안전업체 지정을 즉시 취소하도록 변경함(시행규칙안 별표11).

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

유럽 주택공급 정책의 교훈

5월 10일, 새 정부가 출범했다. 지난 몇 년간 주택가격 급등과 임대료 불안이 맞물리면서 주택문제는 우리 사회의 가장 큰 고민이 됐다. 새 정부는 임기 5년 동안 매년 50만호씩, 250만호 주택공급을 약속했다. 주택문제 해결의 시작점은 안정적 주택공급이라는 점을 인식한 결과다. 그러나, 주택공급은 가시적 성과를 내기 어려운 정책이다.

규제는 정부가 단독으로 집행하지만, 공급은 시스템과 산업이 수행하고 토지 확보에서 준공까지 상당한 시간이 필요하다. 거기다 개발 행위가 동반돼 지역사회의 반발, 개발방식 및 개발이익과 관련한 사회적 논란이 발생한다.

현재 유럽도 우리와 비슷한 문제를 겪고 있다. 지난 10년간 독일의 주택가격은 81.3% 상승했다. 2013년 이후 연방정부는 주택공급 확대 정책으로 선화했고 2018년에는 연간 30만호 주택공급을 약속했다. 작년 연말 취임한 신임 장관은 연간 40만호로 물량을 확대했다. 그러나, 도시의 쾌적성을 해친다는 이유로 개발을 반대하는 경우가 많아 주택공급은 유럽에서도 사회적 갈등이 큰 정책이다.

독일은 연방정부, 지방정부, 공기업, 산업계, 노조 등 다양한 시장 참여자로 구성된 협의체를 통해 정책을 발굴하고 집행하면서 사회적 갈등을 사전에 조율하고 있다. 발굴된 정책은 주택공급을 위한 10대 프로그램으로 만들어져 현재 독일 주택공급의 핵심 정책이다. 그러나, 상당한 시간이 소요되는 단점은 피할 수 없다.

영국의 상황도 다르지 않다. 지난 10년간 집값은 64.5% 상승했고 런던은 78.4%에 이른다. 보수당은 2015년 총선에서 연간 20만호 주택공급을 공약했고 2019년 총선에서는 연간 30만호 공급을 약속했다. 2017년 중앙정부는 토지 확보, 개발 밀도 상향, 공급기간 단축, 공급주체 다양화를 통해 주택공급을 늘리려 했다. 2020년 이후에는 주택공급 실패의 주요 원인으로 1947년에 뿌리를 두고 있는 도시계획 관련 제도로 진단하고 단순화, 표준화, 디지털

탈화를 목표로 개혁안을 논의하고 있다.

이러한 노력에도 불구하고 두 국가 모두 주택공급 속도는 더디고 팬데믹의 영향까지 받으면서 가시적인 주택공급 물량으로 이어지지 못하고 있다. 주택가격 상승세가 쉽사리 꺾이지 않으면서 현저하게는 추가 규제 완화 및 지원 요구가 커지고 있다.

독일과 영국 사례는 주택공급 정책의 성과는 시스템을 개선하고 다양한 시장 참여 주체들이 유기적으로 협력할 때 장기적 효과로 나타난다는 사실을 보여준다. 우리나라도 250만호라는 대규모 주택공급을 위한 세부 점검사항이 많다.

먼저, 다양한 주체들의 역할분담과 협력이 필수적이다. 기성시가지 토지주 대부분은 민간이며 서울 주택공급의 90%는 민간에서 담당해 왔다. 수급 불일치 상황인 도심은 민간의 참여와 역할 확대가 절대적이다. 반면, 공공택지 개발 물량이 142만호로 목표치의 과반을 넘는다. 공공에서 적기에 저렴한 토지를 대량으로 공급해줘야 주택공급이 가능하다. 토지 보상, 기반시설 설치 등 공공택지에서도 해결해야 할 일이 도심만큼 많다.

둘째, 정부는 시스템 개편 및 산업 선진화를 도모해야 한다. 인허가, 계획 제도 개선을 통해 공급기간을 단축하고, 표준화, 스마트 시공을 통해 건축비를 낮춰야 한다. 지어진 250만호는 제로에너지의 스마트홈이 될 수 있는 법과 제도를 만들어야 한다.

셋째, 주택공급 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성해야 한다. 협의체, 캠페인, 시민 참여 유도 등 다양한 노력이 필요하다. 사회적 논란 대부분은 개발이익과 관련돼 있다. 개발은 성과를 낼 수 있는 주체가 수행하되, 공공은 계획 및 사업관리 역량을 높여 개발이익을 정교하게 관리할 수 있는 시스템을 만들어야 한다. <대한경제, 5.19>