

건설공사 안전관리비 제도 개선 내용 해설

김 중 호

노동부 건설근로안전과 건축사무관

건설안전기술사

공학박사

1. 배 경

건설업은 안전관리를 추진하는 데 어려운 점이 대단히 많다. 왜냐하면 한정된 장소에서 특정한 기계나 장비를 이용하여 작업을 하는 제조업 등 다른 산업과는 달리 작업조건과 위험요인이 수시로 변하며 안전시설의 설치·해체가 빈번하게 이루어져야 하고 원·하도급 형태와 상용근로자가 아닌 일용근로자가 대부분이기 때문이다.

이러한 건설업의 특수성으로 인하여 시공단계 뿐만 아니라 공사의 계획·설계단계부터 특별한 대책이 있어야만 건설재해를 효율적으로 예방할 수 있다. 그러나 우리나라는 최저입찰제 적용, 선진국에 비해 훨씬 적은 가설비, 건설업 관계자의 안전의식 빈약으로 안전관리에 대한 투자가 어려운 실정이다.

이러한 점을 감안하여 건설공사의 안전과 보건을 확보하기 위해 필요한 비용을 발주자가 공사원가에 계상해 주도록 하는 '건설공사 표준안전관리비 계상 및 사용기준'을 '88년에 제정하였고, '90

년부터는 『산업안전보건법』으로 이를 법제화하였다. 건설근로자의 산업재해와 건강장해 예방을 위해 발주자는 안전관리비를 의무적으로 계상토록 하고 건설업자는 계상된 비용을 다른 목적으로 사용하지 못하도록 규정한 것이다.

이와 같이 안전관리비가 계상됨으로써 건설재해를 예방하는 데 크게 기여하고 있는 것이 사실이다. 그러나 아직도 일부 사업주는 발주자가 계상해 준 안전관리비의 사용을 기피하거나 안전관리를 확대해석하여 복리후생적 성격의 비용으로 지출하는 등 당초 입법목적에 어긋나는 경우가 종종 벌어지곤 한다. 발주자는 규정에 따라 계상하도록 지도를 강화하는 한편, 사업주는 이 비용을 안전관리 외의 타목적으로 사용하지 못하도록 함으로써 근로자의 안전을 증진시켜 나가야 할 것이다.

2. 그 동안에 제기된 문제점

『산업안전보건법』은 발주자가 공사종류 및 규모

에 따라 재료비와 직접노무비 총액의 1.58~3.18%를 표준안전관리비로 공사원가에 계상하고, 건설업자는 이 비용을 근로자의 안전보건을 위해 정해진 규정을 지키면서 자율적으로 사용하도록 하고 있다. 그러나 그동안 시행과정에서 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다.

첫째, 官 발주공사에서는 표준안전관리비의 계상이 비교적 잘 되고 있으나 민간 발주공사에서는 아직까지 제대로 계상치 않거나 필요한 금액보다 훨씬 적게 계상하는 경우가 많고, 건설업자도 안전관리비를 이익의 일부로 생각하여 근로자의 안전보건을 위해 사용하지 않는 예가 많다.

둘째, 공사특성 및 진척도에 따른 안전관리비 사용기준이 없어 공사가 종료된 후이나 사용 여부를 확인할 수 있고 규정을 위반한 자에 대한 조치가 가능하며, 미사용액에 대한 회수 또는 정산제도가 미흡하다.

셋째, 공사종류를 일반건설, 중건설, 철도·궤도신설공사 등 세 종류만으로 구분하여 공사의 위험도에 따른 안전관리비 계상 요율의 차등화가 미흡하다.

넷째, 공사특성에 따라 안전관리에 필요한 비용은 별도로 설계에 반영하여나 하나 이것이 제대로 이행되지 않고 별도계상비용과 기본비용이 혼재되어 혼란을 야기하고 있으며, 근로자의 '산업재해 및 건강장해 예방'을 확대해석하여 현장정소비·복리후생비 등을 안전관리비에서 사용하는 경우가 있다.

3. 제도 개선내용

안전관리비 계상은 건설공사의 근원적인 예방을 위하여 필요한 제도임에는 틀림이 없으나, 발

주자가 『산업안전보건법』에 의해 의무적으로 계상해 준 안전관리비를 시공자측에서 실질적으로 근로자의 안전을 위하여 사용하지 않으면 아무런 의미가 없기 때문에 관련 제도를 개선하여 계상된 안전관리비가 사업장에서 효과적으로 사용되도록 하여야 한다.

이를 위해 정부에서는 한국산업안전공단 산하 산업안전연구원에서 건설안전전문가들이 지난 수 년 동안 현장실태를 조사하고 관계문헌을 연구하여 제시한 개선방향을 토대로 관계규정을 개정하였다.

가. 안전관리비 용어의 단일화

현재의 안전관리비는 기본비용과 별도계상비용으로 구성되어 있다. 기본비용은 모든 건설현장에서 안전관리를 추진하는 데 공통적으로 소요되는 비용을 공사종류와 규모에 따라 일정요율로 계상하여 주는 것이고, 별도계상비용은 공사현장, 특히 안전시설부문에 필요한 비용을 설계서에 별도로 계상해 주어야 하는 비용이다.

당초에 이와 같이 구분한 이유는 특수한 건설공사의 경우 안전관리비로 계상해 주는 비용만으로는 안전시설비가 턱없이 부족하게 되는 상황을 고려하고 가능한 한 안전시설에 더 많은 비용이 투자되도록 유도하기 위한 것이었다. 그러나 현실적으로 발주자가 별도계상비용을 설계서에 반영하는 경우는 극히 드물고 사용상의 혼란만을 초래하게 되었다.

이러한 혼선을 방지하기 위해 기본비용과 별도계상비용을 통합하여 안전관리비로 용어를 단일화하고 안전관리비 사용내역을 구체화하여 내역 이외의 비용이 필요할 때에는 설계서에 별도로 반영하도록 하였다.

나. 공사종류의 세분화

안전관리비를 계상하는 공사의 분류를 『산업재해보상보험법』상의 건설공사 분류에 따라 일반건설공사, 중건설공사, 철도·궤도 신설공사 등 세 종류로 구분하고 있으나 안전관리비는 공사의 위험성에 따라 그 비용이 더 들어가기도 하고 덜 들어 가기도 하는데, 이 세가지 공사분류만으로는 이러한 특성을 충족시키지 못하는 면이 있었다.

따라서 일반건설공사를 갑·을로 구분하고 안전관리비가 타공사에 비해 적게 소요되는 것으로 조사된 준설공사·조경공사·택지조성공사(경지정리공사 포함)·포장공사·전기공사·전기통신공사는 '특수 및 기타 건설공사'로 분류하는 등 5종으로 구분하여 별도의 요율을 설정하였다.

물론, 공사종류를 확대한다고 해서 공사의 위험도를 고려한 안전관리비 계상요율의 차등화가 완전하게 이루어졌다고 할 수 없으므로 앞으로 이

부분에 대한 연구를 계속하여 공사종류의 세분화가 이루어져야 할 것이다.

다. 안전관리비 항목별 사용기준 확대

안전관리비를 사용한 데 있어 항목별 사용 상한선이 안전보건인건비(40%), 안전장치·보호구·안전진단비용(30%), 안전보건교육·행사비(30%), 안전보건시설비(30%)로 설정되어 있다. 그러나 항목별 사용 상한선을 설정하지 않을 경우 안전관리비가 어느 한 부분에만 지나치게 사용되어 사업장의 전반적인 안전보건 수준 향상에 미진한 점이 발생할 뿐만 아니라 일부 사업주가 안전보건관계자의 인건비에 안전관리비의 대부분을 사용하도록 하는 등 악용될 소지가 있었다.

이 부분도 현재의 4개 항목을 6개 항목으로 늘려 총 150%의 범위내에서 공사현장의 특성에 따라 자율적으로 사용토록 하되 안전보건시설비의 투자를 유도하였다.

〈표〉 공사분류별 안전관리비 비율

〈중전〉

(단위 : %, 천원)

	5억원 미만	5억원 이상 50억원 미만		50억원 이상
		비율	기 초 액	
일 반 건 설 공 사	2.48	1.81	3,294	1.88
중 건 설 공 사	3.18	2.15	5,148	2.26
철도·궤도 신설공사	2.33	1.49	4,211	1.58

〈개선〉

(단위 : %, 천원)

	5억원 미만	5억원 이상 50억원 미만		50억원 이상
		비율	기 초 액	
일 반 건 설 공 사 (갑)	2.48	1.81	3,294	1.88
일 반 건 설 공 사 (을)	2.66	1.95	3,498	2.02
중 건 설 공 사	3.18	2.15	5,148	2.26
철도·궤도신설공사	2.33	1.49	4,211	1.58
특수 및 기타건설공사	1.24	0.91	1,647	0.94

라. 공사진척도에 따른 사용기준 설정

안전관리비는 공사진행에 선행하여 사용되는 것이 통상적인 예이다. 그러나 현장의 사용실태를 조사해 보면 상당부분의 사업장에서 공사는 계속 진행되고 있음에도 불구하고 안전관리비의 사용은 뒤로 미루는 경우가 허다한데 이러한 현상은 아직 까지도 안전관리부문에 대한 투자를 게을리하기 때문이다.

노동부의 근로감독관이 발주자측의 공사감독관에게 공사진척에 따른 안전관리비의 사용을 지도하려고 해도 그 기준이 설정되어 있지 않아 효율적인 지도가 이루어지지 않고 있어 앞으로는 공사금액을 기준으로 한 공정률에 비례하여 안전관리비를 사용하여야 하고, 이것이 이행되지 않을 때에는 과태료의 부과 등 보다 강력한 조치를 취하여 안전관리 투자를 촉진시키도록 하였다.

그러나 공사의 특성에 따라 안전관리비의 사용이 공정률을 따라가지 못할 경우도 생길 수 있음을 감안하여 공사감리·감독자 등이 이 사실을 인정할 때에는 예외를 두었다. 공정률에 따른 최소 사용기준 역시 현장 실태조사를 통하여 결정하였으므로 사용주가 안전에 대한 의지만 있다면 별 무리가 없을 것으로 생각한다.

마. 중·소규모 건설현장에 대한 기술지도 도입

『산업안전보건법』상 공사금액 100억원 이상 현장에는 안전관리업무만을 전담하는 전담안전관리자를 선임하도록 의무화하고 있고 공사금액 20억원 이상 100억원 미만 현장에는 안전관리 이외의 업무, 즉 노무관리·공무·서무 등의 업무를 수행하면서 안전관리업무를 볼 수 있는 겸임안전관리자를 선임하도록 되어 있다. 반면, 공사금액 20억

원 미만 현장은 안전관리자를 선임하지 않도록 되어 있다.

최근의 공사규모별 재해발생분포를 조사해본 결과 공사금액 100억원 이상의 대규모 건설현장에서는 재해가 대폭 감소한 반면, 그 이하의 중·소규모 현장에서는 좀처럼 재해가 감소하지 않고 있다. 이와 같은 결과가 초래된 이유를 분석해 보면 대규모현장은 현장소장 등 공사관계자의 안전의식이 전에 비해 월등히 높아졌고 『산업안전보건법』에 의한 유해·위험방지계획서를 작성, 사전 심사를 거친 후 공사를 착공토록 하고 있으며 전담안전관리자가 현장에 상주하면서 안전관리를 추진하기 때문인 것으로 보인다.

따라서 앞으로는 재해 예방을 위한 중점지도의 대상을 공사금액 100억원 미만의 중·소규모현장으로 설정하고 이 부분에 대한 지도감독을 강화하여 재해를 1%대의 선진국 수준에 도달하도록 할 계획이다. 그 방안의 하나로 사업주의 새로운 경제적 부담을 발생시키지 않으면서 발주자가 원가에 계상해주는 안전관리비의 일부를 활용, 건설재해 예방을 전문으로 하는 기관의 기술지도를 받아 사고의 위험에 사전 대비할 수 있도록 하는 방안이 바람직한 것으로 생각된다.

안전관리자가 배치되어 있지 않은 공사금액 20억원 미만의 소규모 건설현장은 지도주기를 짧게 하여 월 1회 이상의 전담기술지도를 받도록 하였고 안전관리자가 배치되어 있기는 하나 타업무로 겸임하고 있는 공사금액 20억원 이상 100억원 미만의 중규모 건설현장은 지도주기를 길게 하여 매 분기마다 1회 이상의 정기기술지도를 받도록 하였다. 만약 기술지도를 받지 않을 때에는 발주자가 안전관리비 중의 일부(전담기술지도를 받지 않을 때는 40%, 정기기술지도를 받지 않을 때는 30%)

를 지불치 않도록 하였다.

바. 사용내역의 명확화 및 미사용 비용 회수

안전관리비의 사용은 최대한의 자율성을 보장토록 하되 그 비용은 반드시 근로자의 안전보건을 위해 사용되어야 하며 어떠한 경우든 그 중 일부라도 사업주가 부당취득하여서는 안 될 것이다.

근로자가 언제 재해를 당할지 모를 위험이 건설 현장 곳곳에 내재되어 있음에도 불구하고 안전시설에 투자를 하지 않아 발생하는 안전관리비의 미사용 부분에 대해서는 발주자가 이를 회수(감액)하여야 한다. 이를 위해 해석이 모호한 내용의 사용내역을 명확히 하여 그 내역 내에서만 안전관리비로 인정하고 기타에 관한 사항은 인정해주지 않도록 할 필요가 있다.

이 외에도 앞으로는 공사실행예산을 작성할 때

에 안전관리비에 관한 실행예산을 별도로 작성하여야 하며, 이 때 안전관리자를 참여시켜 안전관리자의 업무의욕을 증대시켜야 할 것으로 생각한다.

4. 맺음 말

앞으로 안전관리비의 효율적인 사용을 위한 개선내용을 언급해 보았는데 안전관리비 제도의 기본적인 법 취지는, 건설공사를 수행하는 데 있어 안전보건관리에 필요한 비용은 발주자가 공사에 계상해 주고 사업주는 이를 자율적으로 사용하도록 하되 공사현장에 잠재되어 있는 각종 사고에 위험으로부터 근로자의 생명을 보호하는 데 사용되어야 한다는 것이다.

눈길마다 안전확인
손길마다 안전점검