

건설정책리뷰 2022-04

---

# 건설공사 원·하수급자 협력적 안전관리를 위한 선결과제

---

홍성호·조재용

2022.09



## 요 약

### ■ 본 연구는 건설현장 원·하수급자 안전관리 실태 파악과 국내·외 관련 사례 조사를 통해 협력적 안전관리의 프레임과 이의 정착을 위해 필요한 요소를 정책적으로 제시

- 「산업안전보건법」과 「중대재해처벌법」은 도급사업(건설현장)에서 원수급자 안전책무 강화와 함께 사업주로서 하수급자의 안전책무도 강조하므로 원·하수급자 협력적 안전관리 필요

### ■ 국내 건설현장의 원·하수급자간 협력적 안전관리를 위한 토대는 매우 부실한 상태

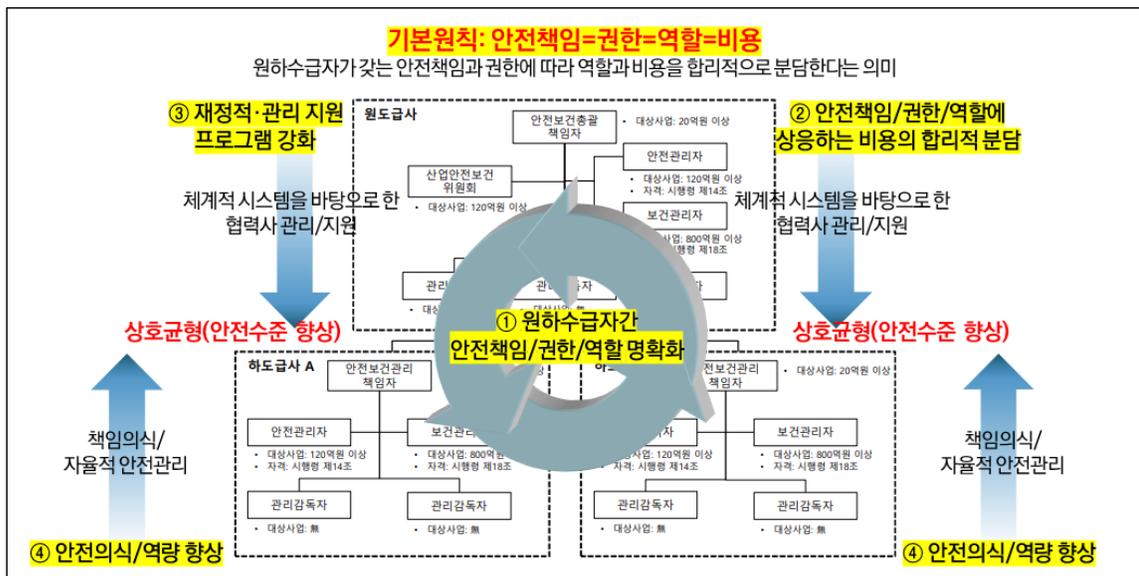
- (안전책임·권한·역할 불명확) 건설현장 원·하수급자간 안전책임·역할이 중복·모호하여 안전보건조치업무의 책임범위 불명확, 업무의 비효율성 및 역할 한계가 발생하고 있으며, 일부 원수급자는 하수급자에게 안전책임을 전가하는 등의 불공정 하도급 계약도 여전히 존재
  - 서울특별시 현장점검 94개 현장 중 32개 현장(34%)에서 안전 관련 하도급 부당특약 적발
- (산업안전보건관리비 분배 불합리) 하수급자에게 지급되는 산업안전보건관리비는 부족하여 원수급자와의 마찰이 빈번하며, 협력적 안전관리에 필수적인 안전역량 확보도 곤란
  - 「산업안전보건법」 시행규칙 제89조는 하수급자 산업안전보건관리비를 임의 지급으로 규정하고 있으며, 그 지급기준도 없는 상태
  - 하수급자 산업안전보건관리비는 직접노무비의 0.77%(원수급자는 1.88%)에 불과한 수준으로 주로 근로자 개인보호구 지급(52.6%)이나 안전관리자 인건비(15.2%)에 사용
- (원수급자의 재정적·관리적 지원 미흡) 하수급자의 안전역량 향상을 위해서는 원수급자의 재정적·관리적 지원이 필수적이거나, 일부 대형건설사는 제외하고는 매우 미흡한 실정
  - '21년 대형건설사 대상 고용노동부 특별감독에서는 원수급자의 하수급자(협력사) 역량 제고 지원 부족을 지적
  - 중·소형 건설사 안전관리 실태조사 결과에 따르면, 토건 시공능력순위 300~900위 건설사의 하수급자(협력사) 안전관리 지원 수준은 “보통 이하”로 평가
- (하수급자의 안전역량 향상 노력 부족) 하수급자는 안전관리활동을 형식적으로 실시하는 경우가 많으며, 안전관리 수준도 “보통 이하”로서 자율적 안전관리를 하기에는 역부족
  - 하수급자 안전관리수준을 조사결과에 따르면, 안전관리 평균점수는 64.9점(100점 만점) 수준

■ 일본은 건설현장 원·하수급자간 협력적 안전관리 활성화를 위해 여러 제도 시행 중

- (산재방지대책 이행주체 명확화) 원도급자는 하도급 입찰 시 산업재해 방지대책 범위와 내용을 명확히 하고, 하도급 계약 시 산업재해 방지대책의 실시자·비용 부담자를 명확히 구분
- (안전위생경비의 상향식 견적) 산재방지대책 이행주체 구분에 따라 하수급자가 안전위생 경비를 견적하고 원수급자에게 제출하면 최종적으로 발주자가 검토하여 최종 승인
- (하수급자 맞춤형 안전역량 사업) 전문공사업자 안전관리활동 촉진사업과 중소기업 건설사 지도력 향상사업이 시행되며, 대형건설사의 협력회는 타 하수급자 안전역량 제고를 위해 상호 노력

■ 국내 건설현장 원·하수급자 협력적 안전관리가 촉진되기 위해서는 안전책임·권한·역할·비용의 합리적 분담이라는 기본원칙 하에 4대 요소의 정착이 필수

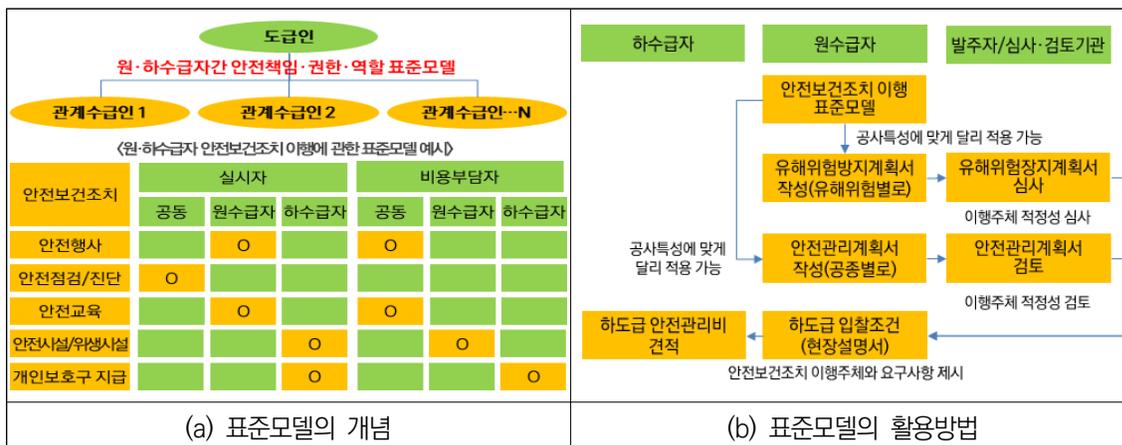
- 4대 요소는 안전책임·권한·역할 명확화, 안전책임·권한·역할에 따른 합리적 비용 분배, 원수급자의 재정적·관리적 지원 강화, 하수급자의 안전의식 및 역량 제고를 의미



〈요약그림 1〉 건설현장 협력적 안전관리 프레임과 성공적 이행을 위한 4대 요소

■ (안전책임·권한·역할 명확화) 중복 및 모호한 원·하수급자 안전책임, 권한 및 역할을 명확히 하기 위해 안전보건 조치의무에 관한 표준모델(업무분장)을 마련하고 활용

- 안전보건조치 종류별로 실시자와 비용 부담자로 각기 구분하고, 이를 유해위험방지계획서·안전관리계획서의 내용으로 포함하여 원수급자가 작성하고 발주자(심사기관)가 최종 승인
- 발주자가 승인한 유해위험방지계획서·안전관리계획서에 포함된 안전보건조치 이행주체 구분 (현장 특성이 반영된 업무분장)은 해당 하도급 공사의 입찰 및 계약조건으로 반드시 활용
- 안전보건조치의 명확한 구분 없이 하도급 입찰 및 계약 시 부당특약으로 간주(법령 개정 필요)



〈요약그림 2〉 건설현장 원·하수급자간 안전보건조치 이행주체 표준모델의 개념과 활용방법

■ (안전책임·권한·역할에 따른 합리적 비용 분배) 하수급자도 책임, 권한, 역할에 비례해 산업안전보건관리비를 사용할 수 있도록 관련 법령 개정 및 상향식 견적방식 적용

- 하수급자 산업안전보건관리비를 의무 지급으로 변경하고, 안전책임·권한·책임에 비례하여 사용하도록 「산업안전보건법」 시행규칙 제89조, “건설업종 표준하도급 계약서” 제20조 개정
- 하도급 입찰 시 원·하수급자간 안전보건조치 이행주체 구분에 따라 하수급자가 산업안전보건 관리비를 견적하고 원수급자에게 제출하면, 발주자 검토를 통해 최종 승인

■ (원수급자의 재정적·관리적 지원 강화) 일부 대형 건설사에 한정된 하수급자 안전관리 지원을 상생협력기금을 활용하여 중·소형 건설사로 확대

- 안전관리 우수 협력사 인센티브 확대, 안전관리비 50% 또는 100% 선지급, 법정 안전관리비 이외 추가 안전비용 지원, 협력사 안전시스템 인정제도 운영 필요
  - 협력사 안전시스템 인정제도는 10대 대형 건설사와 유관기관(대한건설협회, 대한전문건설협회 등)이 공동 개발 및 보급하는 것이 시급
- 여력이 있는 건설사가 대중소기업 상생협력기금을 출연(출연자 세제혜택 및 입찰평가 반영) 하고 이를 중·소형 건설사의 협력사(하수급자) 안전관리 지원에 활용

■ (하수급자 안전역량 제고) 전문건설 안전혁신 센터 설치 등 협회, 조합 등 업계 공동의 노력을 통해 하수급자 안전역량 제고 모색

- 전문건설 안전혁신센터는 하도급 업체 안전보건경영시스템 개발 및 보급, 안전혁신 아카데미 운영, 하수급자 안전기술 혁신 지원, 안전문화 캠페인 전개 추진

■ 안전사고의 근본원인은 최저가 발주와 그 비용 전가의 악순환 고리에 있으므로 협력적 안전관리를 활성화시키기 위해서는 공사비·공사기간의 정상화 필요



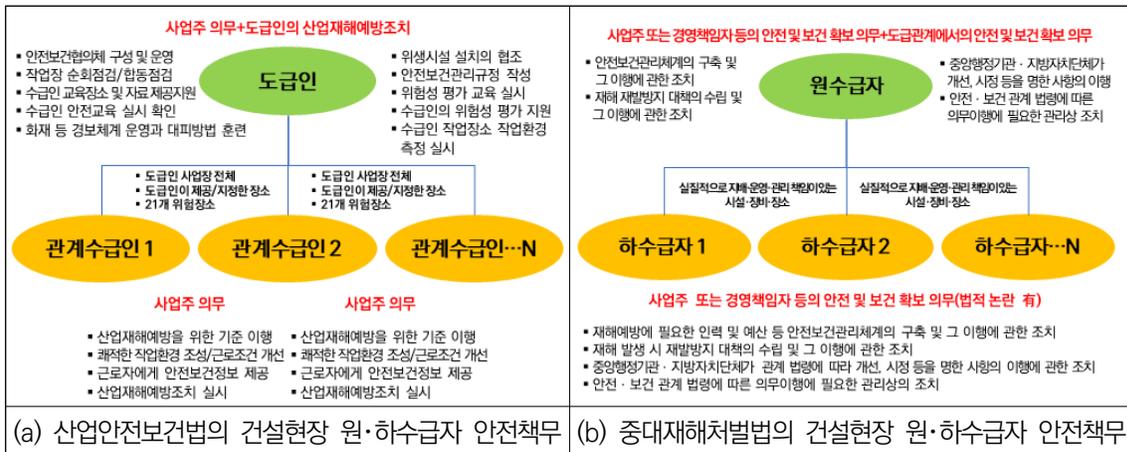
# 목 차

요 약	i
I. 서 론	1
II. 국내 건설현장 협력적 안전관리의 실태	3
1. 원·하수급자 안전책임·권한·역할 측면	3
2. 안전책임·권한·역할에 따른 비용의 부담 측면	5
3. 원수급자의 관리적·재정적 지원 측면	8
4. 하수급자의 안전역량 측면	9
III. 국내·외 건설현장 협력적 안전관리 제도 및 사례	11
1. 일본의 원·하수급자 안전책임·권한·역할	11
2. 일본의 안전책임·권한·역할에 따른 비용 부담	13
3. 국내 대형건설사의 하수급자 관리적·재정적 지원	17
4. 일본의 하수급자의 안전역량 지원 사업	18
IV. 건설현장 협력적 안전관리 촉진을 위한 과제	19
1. 협력적 안전관리의 기본원칙과 4대 요소	19
2. 협력적 안전관리의 성공적 이행을 위한 4대 요소별 과제	20
V. 결 론	24
참고문헌	26



# 1. 서론

- <그림 1-1>의 (a)와 같이 「산업안전보건법」은 도급사업(건설현장)에서 원수급자 안전책무 강화와 함께 사업주로서 하수급자의 안전책무도 강조
  - '19년 「산업안전보건법」 개정에 따라 도급인 산업재해 예방조치 장소가 사업장 내 22개 위험장소에서 도급인 사업장 전체와 도급인이 제공·지정한 장소로서 지배·관리하는 21개 위험장소<sup>1)</sup>로 확대되어 원수급자는 사업주와 현장 전반의 도급인 의무를 가짐.
    - 도급인의 산업재해 예방조치는 안전보건협의체 구성 및 운영, 작업장 순회점검 및 합동 안전보건점검 등 10개의 사항으로 구성
  - 수급인·관계수급인(하수급자)도 건설현장 근로자를 고용한 사업주로서 의무를 갖고 있으며, 안전관리자 선임기준 강화 등 안전관리 역할 증대



**<그림 1-1> 관련 법령에서 정한 도급사업에서의 원·하수급자 안전책무**

- <그림 1-1>의 (b)와 같이 「중대재해처벌법」은 도급사업의 원·하수급자에게 안전·보건 확보 의무를 부여하고, 중대산업재해 발생 시 처벌(사망 시 1년 이상 징역 또는 10억 원 벌금)
  - 1) 토사·구축물·인공구조물 등이 붕괴 우려가 있는 장소, 안전난간 설치가 필요한 장소 등 21개 장소로 규정되어 있으며, 기존 22개 위험장소를 재정리한 것임.

- 안전·보건 확보 의무란 안전보건관리체계 구축·이행, 재해재발방지 대책 수립·이행, 관계 법령에서 정한 시정조치의 이행, 관계 법령의 관리상 조치를 의미

○ <그림 1-2>와 같이 과거와 달라진 제도 변화와 함께 건설현장의 재해예방을 위해서는 원·하수급자 모두의 안전관리 패러다임 전환 필요

- 원수급자는 하수급자를 경제적 동반자를 넘어서 안전동반자로 인식하고, 지원 중심의 하수급자 관리, 하도급 안전관리비와 제값주기에 대한 인식 변화 요구
- 하수급자도 안전관리를 원·하수급자 협력업무로 인식하고, 위험성 평가에 기반한 선제적 안전관리, 책임의식과 안전역량에 바탕을 둔 능동적·자율적 안전관리를 지향



<그림 1-2> 건설현장 원·하수급자에게 요구되는 안전관리 패러다임 변화

○ 건설현장의 안전수준 향상은 원수급자만의 안전관리가 아닌 원·하수급자 공동의 협력적 안전관리가 이루어질 때 가능

- 협력적 안전관리는 원수급자, 하수급자, 근로자, 장비임대업체 등 건설현장 참여 주체 모두가 상호존중과 자율에 기반하여 재해예방이라는 공동 목표를 달성하기 위해 안전 문제의 해결, 자원의 교환 등 지속적으로 협력하는 안전관리체계를 의미
- 이를 위해서는 ①총괄 안전관리 주도 및 협력의 구심점(원수급자)이 필요하고 ② Top-Down 안전관리(원수급자의 하수급자에 대한 체계적 관리 지원)과 Bottom-Up 안전관리(하수급자의 책임의식과 자율적 안전관리)의 상호 균형이 필요

○ 본 연구는 건설현장 원·하수급자<sup>2)</sup> 안전관리 실태 파악과 국내·외 관련 사례 조사를 통해 협력적 안전관리의 프레임과 이의 정착을 위해 필요한 요소를 정책적으로 제시

2) 도급인·수급인, 원사업자·수급사업자 등 다양한 용어로 사용되나, 본 연구는 원수급자를 발주자와 원도급 계약을 체결하는 건설사업자를 원수급자, 원수급자와 하도급 계약을 맺는 건설사업자를 하수급자로 각각 정의

## II. 국내 건설현장 협력적 안전관리의 실태

### 1. 원·하수급자 안전책임·권한·역할 측면

#### 1) 건설현장 원·하수급자간 안전책임 및 역할 중복 및 모호

- 원수급자(도급인)와 하수급자(수급인·관계수급인)의 근로자가 혼재하는 건설현장 특성상 이들간 안전보건 조치의무를 명확히 구분하기 힘든 상황
  - 원수급자가 실질적으로 지배·운영·관리하는 21개 위험장소(산업안전보건법상 도급인과 수급인·관계수급인의 안전보건 조치의무 중복되는 장소)를 명확한 구분 난이
- 원·하수급자간 안전보건 조치의무의 책임범위 혼란, 권한 갈등, 안전보건관리활동 미흡, 업무 중복성으로 인한 비효율성, 역할 한계 발생이 불가피
  - 동일 유해위험 요인에 대한 안전점검이나 위험성 평가 등의 업무를 원·하수급자 모두가 수행하여 안전관리의 비효율성이 발생 소지가 농후



〈그림 2-1〉 원·하수급자 안전책임 및 역할 중복 및 모호로 인한 문제점

#### 2) 원수급자가 하수급자에게 안전관리 및 안전사고 발생의 책임 전가

- 「건설산업기본법」 제34조의8은 하수급인에게 현장관리 비용을 전가하거나 부담시키는 계약을 부당특약으로 규정하고 있음에도 불구하고, 다음과 같은 부적정 하도급 계약 횡행

- 원수급자가 입찰설명서 또는 하도급 계약 시 안전사고 손실비용 및 법적문제를 하도급 책임으로 명시(원수급자의 잘못된 지시에 의한 재해 발생 시에도 하수급자가 근로자 피해 전액 보상 및 민·형사상 책임)
  - (사례) “을”의 사유로 발생하는 산업안전보건법, 환경관련 보건법규 및 기타법률에 의거 “갑”에게 부과되는 제반경비는 하수급자가 부담
- 낙하물 방지망 등 원수급자가 설치해야 하는 안전시설물을 하수급자에게 전가 등
  - (사례) 가설비계 안전난간(2줄), 안전발판, 낙하물 방지망의 자재 및 시공비를 포함하여 하도급 공사비를 견적

〈표 2-1〉 「건설산업기본법」 제38조제2항의 부당특약 유형

<p>법 제38조제2항 후단에 따른 부당한 특약의 유형은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제22조에 따라 하도급금액산출내역서에 명시된 보험료를 하수급인에게 지급하지 아니하기로 하는 특약</li> <li>2. <b>법 제22조제1항을 위반하여 수급인이 부당하게 하수급인에게 각종 민원처리, 임시 시설물 설치, 추가 공사 또는 현장관리 등에 드는 비용을 전가하거나 부담시키는 특약</b></li> <li>3. 법 제28조에 따라 수급인이 부담하여야 할 하자담보책임을 하수급인에게 전가·부담시키거나 도급계약으로 정한 기간을 초과하여 하자담보책임을 부담시키는 특약</li> <li>4. 법 제34조제1항에 따라 하수급인에게 지급하여야 하는 하도급대금을 현금으로 지급하거나 지급기한 전에 지급하는 것을 이유로 지나치게 감액하기로 하는 특약</li> <li>5. 법 제34조제4항에 따라 하수급인에게 지급하여야 하는 선급금을 지급하지 아니하기로 하는 특약 또는 선급금 지급을 이유로 기성금을 지급하지 아니하거나 하도급대금을 감액하기로 하는 특약</li> <li>6. 법 제36조제1항에 따라 수급인이 발주자로부터 설계변경 또는 경제상황 변동에 따라 공사금액을 조정받은 경우에 하도급대금을 조정하지 아니하기로 한 특약</li> <li>7. <b>법 제44조제1항에 따라 수급인이 부담하여야 할 손해배상책임을 하수급인에게 전가하거나 부담시키는 특약</b></li> </ol>
---

- 〈표 2-2〉와 같이 서울특별시 하도급 실태조사 결과에 따르면, 하도급자에게 안전관리 및 안전사고 책임과 원수급자가 설치해야 할 안전시설물을 하수급자에게 전가하는 부당 특약이 여전히 많은 상태
  - 최근 2년간 서울특별시 현장점검 94개 현장 중 32개 현장(34%)에서 안전관리 관련 하도급 부당특약 발생

〈표 2-2〉 건설현장 안전 관련 하도급 부당특약 현황

구분	20년 상반기	20년 하반기	21년 상반기	21년 하반기	전체
하수급자 안전책임	13개 현장	3개 현장	5개 현장	11개 현장	32개 현장(34%)
원수급자 안전책임	13개 현장	18개 현장	18개 현장	13개 현장	62개 현장(66%)
소계	26개 현장	21개 현장	23개 현장	24개 현장	94개 현장(100%)

자료 : 서울특별시, 하도급 실태 점검 결과 및 조치계획, 20~21년

## 2. 안전책임·권한·역할에 따른 비용의 부담 측면

### 1) 원수급자의 하수급자 안전관리비 계상은 임의사항

- <표 2-3>과 같이 「산업안전보건법」 제89조제1항은 도급인(원수급자)은 사업의 위험도를 고려하여 수급인·관계수급인(하수급인)에게 산업안전보건관리비를 지급할 수 있도록 규정
  - 원수급자의 하수급자에 대한 산업안전보건관리비 지급은 강제 조항이 아니라 임의 조항이며, 지급기준도 “해당 사업 위험도”라는 불명확한 요소를 적용하도록 규정
- 건설업종 표준하도급 계약서에 하수급자 산업안전보건관리비 지급기준은 없는 상태
  - 도급금액에 계상된 산업안전보건관리비 범위에서 수급사업자(하수급자)가 안전관리 계획 및 안전관리비 사용계획을 제출할 때 그 비용을 지급하고 관리하도록 규정
- 산업안전보건관리비 임의 지급과 지급기준 부재는 건설현장 재해예방을 위해 하수급자 안전책임과 역할을 강조하는 최근의 정책 흐름과 역행
  - 임의 지급 조항과 지급기준의 부재는 원수급자에 따라 하수급자 산업안전보건관리비 지급 유무가 달라지고 그 지급 수준도 제각각이라 하수급자의 안전관리에 혼선 초래
  - 하수급자 안전책무 강화를 위해 공사규모를 기준으로 안전관리자 수 및 선임 방법이 변경되었으나, 임의 지급과 지급기준 부재에 따라 하수급자가 산업안전보건관리비를 지급받지 못한 경우에는 재해예방에 필수적인 안전관리자 배치 차질

<표 2-3> 건설공사 하수급자 안전관리비 관련 법령 및 규정

#### <산업안전보건법>

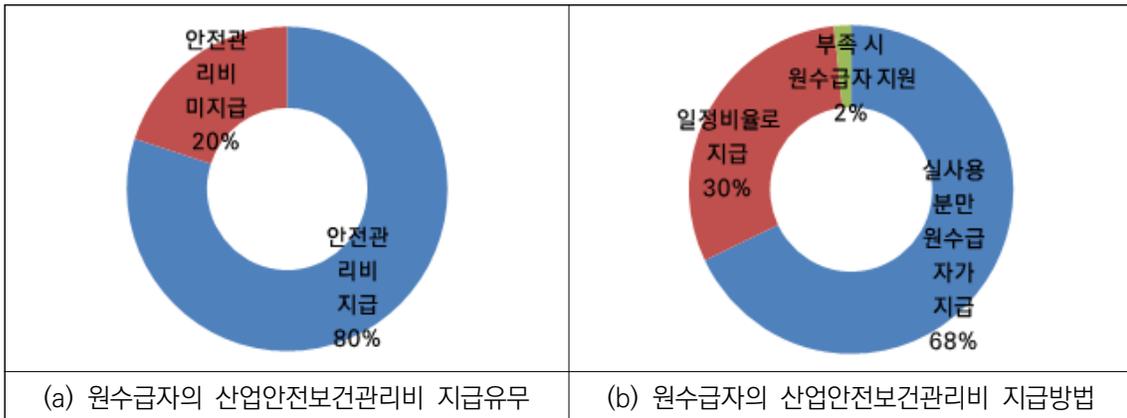
제89조(산업안전보건관리비의 사용) ①건설공사도급인은 도급금액 또는 사업비에 계상(計上)된 산업안전보건관리비의 범위에서 그의 관계수급인에게 해당 사업의 위험도를 고려하여 적정하게 산업안전보건관리비를 지급하여 사용하게 할 수 있다. ②건설공사도급인은 법 제72조제3항에 따라 산업안전보건관리비를 사용하는 해당 건설공사의 금액(고용노동부장관이 정하여 고시하는 방법에 따라 산정한 금액을 말한다)이 4천만원 이상인 때에는 고용노동부장관이 정하는 바에 따라 매월(건설공사가 1개월 이내에 종료되는 사업의 경우에는 해당 건설공사가 끝나는 날이 속하는 달을 말한다) 사용명세서를 작성하고, 건설공사 종료 후 1년 동안 보존해야 한다.

#### <건설업종 표준하도급 계약서>

제20조(안전관리비) ①원사업자는 「건설업의 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」(고용노동부 고시)에 따라 안전관리비를 책정한다. ②원사업자는 제1항에 따라 책정된 안전관리비를 제3항에 따라 수급사업자가 안전관리비 사용계획 등을 제출할 때에 지체없이 지급하며, 그 사용에 대해 감독한다. ③수급사업자는 계약체결 후 지체 없이 안전관리비 사용기준, 하도급공사 특성에 적합한 안전관리계획 및 안전관리비 사용계획을 작성하여 원사업자에게 제출하고, 이에 따라 안전관리비를 사용한다. ④수급사업자는 기성부분의 지급신청 및 공사완료시 제3항에 따라 사용한 안전관리비 사용내역을 원사업자에게 제출하여야 하며, 원사업자가 수급사업자에게 지급한 안전관리비가 실제로 사용된 안전관리비보다 많거나 적은 경우에는 이를 정산한다.

## 2) 원수급자의 안전관리비 지급에 관한 하수급자 불만족 증가

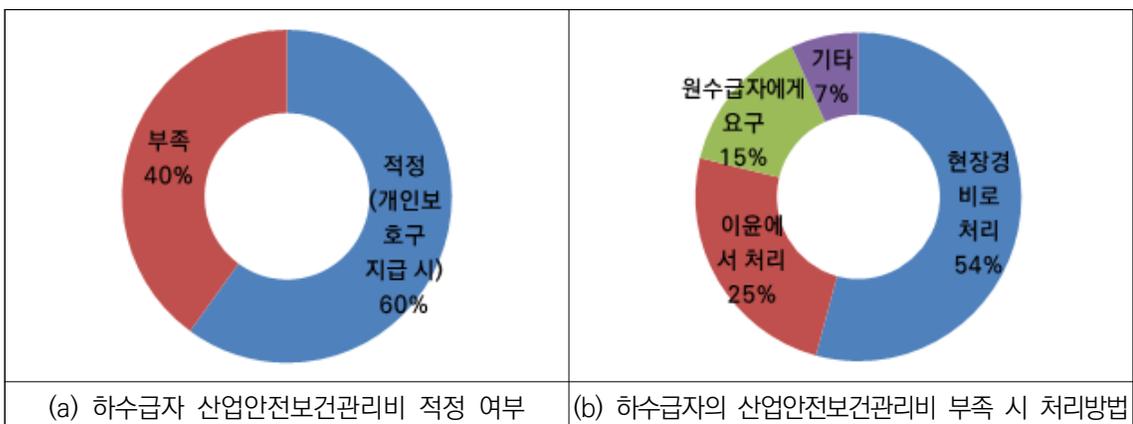
- <그림 2-2>와 같이 건설공사 원수급자가 하수급자 산업안전보건관리비를 지급하지 않는 경우가 많으며, 지급하는 경우도 실사용분만 주는 사례가 대부분
  - 설문조사 결과에 따르면, 원수급자가 하수급자 산업안전관리비를 지급하는 경우가 80%에 불과하며, 이중 실사용분만 지급하는 경우도 전체의 68%를 차지



〈그림 2-2〉 원수급자의 하수급자 산업안전보건관리비 지급 유무 및 방법

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 보고서, 2021

- <그림 2-3>과 같이 원수급자가 하수급자에게 지급하는 산업안전보건관리비는 부족한 경우가 많으며, 이로 인해 하수급자는 다른 비용항목을 전용하여 해결
  - 설문조사에 따르면, 하수급자의 40%는 산업안전보건관리비가 부족하다고 인식하고 있으며, 부족분을 현장경비 또는 이윤을 전용하여 처리하는 경우가 전체의 79%를 차지



〈그림 2-3〉 하수급자 산업안전보건관리 적정 여부에 관한 인식도와 부족 시 처리방법

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 보고서, 2021

- 실제로 <표 2-4>와 같은 하도급 공사 원가분석에 따르면, 하수급자의 산업안전관리비는 제대로 지급되지 않으며, 그 수준도 안전책임·역할과 비해 부족한 상태임을 확인
  - 2020년 841건의 하도급 공사의 원가를 분석한 결과, 하수급자 산업안전보건관리비는 전체 원가의 0.28%, 노무비의 0.72%, 직접노무비의 0.77%(원수급자 1.88%)를 차지

<표 2-4> 하도급 공사의 산업안전보건관리비 비율

구분	2018년	2019년	2020년
전체 원가의 %	0.33	0.43	0.28
노무비의 %	0.93	1.19	0.72
직접노무비 %	1.02	1.30	0.77

자료 : 대한건설정책연구원, 전문 하도급 완성공사 원가 통계, 2019~2021년

- <표 2-5>와 같이 하수급자는 근로자 개인보호구 지급(52.6%), 안전관리자 인건비(15.2%), 안전시설비(19.2%) 등에 산업안전보건관리비를 주로 사용
  - 원수급자로부터 받은 산업안전보건관리비로는 위험성 평가에 기반한 선제적 안전관리, 책임의식과 안전역량에 바탕을 둔 능동적·자율적 안전관리를 지향하기에 역부족

<표 2-5> 하도급 공사의 산업안전보건관리비 사용항목별 비율

개인보호구 지급	안전관리자 인건비	안전시설비	재해예방 기술지도비	안전진단비
52.6%	15.2%	19.2%	3.9%	3.0%
건강관리비	기초안전보건교육비	안전기원제 등 행사비	본사 안전관리비	합계
3.3%	2.1%	0.3%	0.3%	100%

자료 : 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 보고서, 2021

- 산업안전보건관리비 미계상 또는 부족에 관한 하수급자의 불만은 점차 커지는 상황
  - 원수급자가 하수급자 산업안전보건관리비를 미계상했음에도 비용이 수반되는 안전관리 활동 지시 등 건설현장의 원·하수급자간 마찰과 분쟁이 빈번
- 안전책임·권한·역할 대비 비용(산업안전보건관리비) 분배의 불합리성은 하수급자의 자율적 안전관리와 원·하수급자간 협력적 안전관리를 저해하는 요인으로 작용
  - 원·하수급자간 마찰과 분쟁이 있는 상태에서 협력적 안전관리가 어렵고, 자율적 안전관리를 위해서는 인력 양성 등 투자를 통한 안전역량 향상이 필요한 점에 기인

### 3. 원수급자의 관리적·재정적 지원 측면

#### 1) 대형 건설사의 하수급자(협력사) 지원 미흡

- <그림 2-4>와 같이 대형 건설사의 하수급자(협력사)의 안전관리 지원이 미흡한 상태
  - H건설은 협력사 안전교육 지원을 위한 예산 부족, T건설은 협력사 신규 등록 시 안전보건 역량 미고려 및 역량 제고 지원 부족이 지적('21년 고용노동부 특별감독 결과)

<p><b>올해 3명 숨진 건설 안전관리 부실...당국 "하청 지원 부족"</b></p> <p>고용부, 감독 결과 발표...본사 건설현장 상인법 위반 301건 적발 25건 시법 조치, 274건에 과태료 5억6000만원</p> <p>올해 들어 3명의 노동자 사망사고가 발생한 현대건설의 안전보건 관리체계가 전반적으로 부실한 것으로 조사됐다.</p> <p>당국은 특히 협력업체에 대한 안전보건 지원과 협력업체 노동자 의견수렴이 부족한 것으로 판단했다. 고용노동부는 2일 현대건설 본사에 대한 안전보건 관리체계 진단 결과를 발표했다.</p> <p>고용부는 올해 들어 현대건설 공사 현장에서 노동자 3명이 사망사고로 숨지자 본사 차원의 안전보건 관리체계에 문제가 있을 수 있다고 보고 지난 6월 14일 진단에 착수했다. 2011년 이후 현대건설의 사고 사망자는 51명에 달한다.</p> <p>본사를 대상으로 한 안전보건 관리체계 진단은 내년 1월부터 중대재해처벌법이 시행되는 것과 무관치 않다.</p> <p>중대재해법은 노동자 사망사고 등 중대 재해가 발생할 경우 경영 책임자 등이 안전보건 관리체계 구축 의무를 제대로 이행하지 않은 것으로 드러나면 처벌할 수 있도록 했다.</p> <p>현대건설 본사의 안전보건 관리체계 진단에는 입법예고 중인 중대재해법 시행령 제정안의 기준도 적용됐다.</p> <p>고용부는 현대건설의 안전보건 예산 편성 규모와 집행 규모가 해마다 증가하고 있음에도 협력업체 지원과 안전보건 예산의 대부분은 안전보건 관리자의 급여가 차지해 안전보건 관리 수준 향상을 이루어지 기 어려운 구조로 파악했다.</p> <p>현대건설이 안전보건에 관한 노동자의 의견수렴 제도를 운용하고 있지만, 반영 비율이 낮은 데다 협력업체 노동자는 의견수렴 대상에서 제외할 것도 문제로 지적됐다.</p> <p>협력업체 노동자가 산재 위험에 노출될 가능성이 큰 만큼 이들의 의견수렴이 중요하다는 것이다.</p>	<p><b>건설, 안전보건체계 '총체적 부실'...과태료 2억450만원 부과</b></p> <p>1. 올해 사망사고 3건 발생, 고용노동부 특별감독, 중대재해처벌법 앞두고 첫 번째 감독 2. 대표이사 관심·활동 부족, 인력·조직·협력업체 지원 등 전반적으로 미흡 3. 안전보다 비용·품질 우선시하는 기업 분위기</p> <p>[인사이드비나=오태근 기자] 올해 3건의 사망사고가 일어난 태영건설이 산업안전보건법 위반으로 2억450만원의 과태료를 물게 됐다.</p> <p>고용노동부는 26일 이같은 내용의 태영건설 본사에 대한 특별감독 실시 결과를 발표했다.</p> <p>이번 특별감독은 중대재해처벌법 시행을 앞두고 실시된 건설업체에 대한 첫 번째 감독으로 태영건설에서 올해에만 3건의 사망사고가 발생하는 등 안전보건관리체계가 제대로 작동하지 않는다는 판단에 따라 추가사고 예방을 위해 3월22일부터 지난 5일까지 이뤄졌다.</p> <p>고용노동부는 특별감독을 통해 태영건설 본사의 안전보건관리 인력, 조직, 경영진의 의지 등 안전보건관리체계에 전반적으로 문제가 있다고 지적, 개선을 강력 권고했다.</p> <p>고용노동부는 태영건설 대표이사의 활동, 경영전략 등에서 안전보건에 관한 관심과 전략 활동이 부족해 안전보다 비용·품질을 우선시하는 기업 분위기가 형성돼있으며 중장기 경영전략에 안전보건 관련 사항이 없다고 지적했다.</p> <p>고용노동부는 이와 함께 ▲ 전사적인 안전보건 목표가 설정돼 있지 않고 이에 대한 평가도 없으며 ▲ 현장의 안전보건적 정규직 비율도 동종업계에 비해 낮은 수준이고 ▲ 위험성평가·안전교육·안전점검 등의 형식적 운영과 교육시간도 부족하여 ▲ 협력업체 신규등록시 안전보건역량을 고려하지 않고 역량제고를 위한 지원도 부족하다고 지적했다.</p>
<p>(a) H건설 고용부 특별감독 결과(전문건설신문 21.8.2)</p>	<p>(b) T건설 고용부 특별감독 결과(인사이드비나 21.4.26)</p>

<그림 2-4> 대형건설사에 대한 고용노동부의 특별감독 결과(2021년)

#### 2) 중·소형 건설사의 하수급자(협력사) 지원 불량

- <표 2-6>과 같이 중·소형 건설사의 하수급자(협력사) 안전관리 지원 수준은 “보통 이하”
  - '09년 조사결과보다 일부 향상된 수준이나, 토건 시공능력순위 300-600위 건설사의 협력사 안전관리 지원수준은 “보통”, 시공능력순위 601-900위 건설사 “보통 이하”

<표 2-6> 중·소형 건설사의 하수급자 안전관리 지원수준(리커트 5점 척도, 1점: 매우 불량, 5점: 매우 양호)

구분	토건 시공능력순위 300~600위		토건 시공능력순위 601~901호	
	2009년	2021년	2009년	2021년
협력사 안전점검 지원	2.13	3.19	2.16	3.03
협력사 안전관리비 지원	1.50	3.12	1.65	2.94
협력사 안전교육 지원	1.73	3.11	1.86	2.58

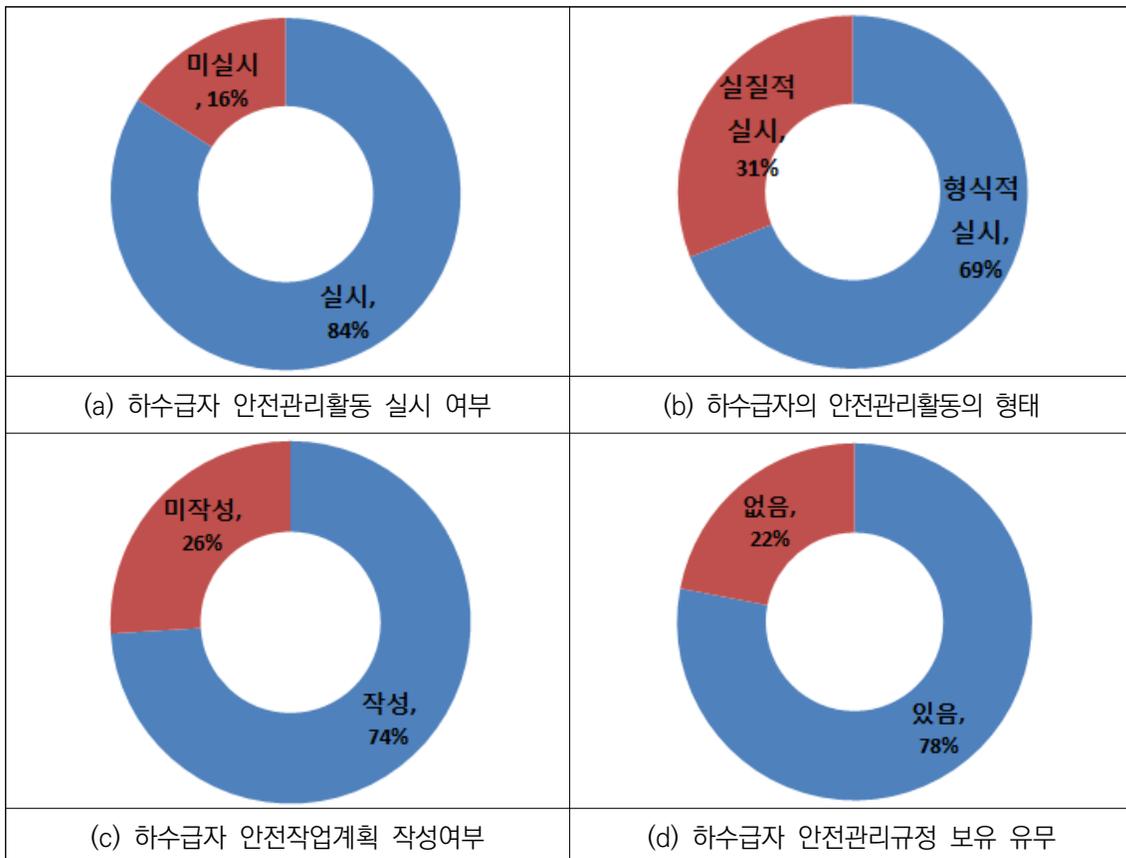
자료 : 손창백·홍성호, “국내 소규모 건설회사의 안전관리활동 평가”, 한국안전학회논문집, Vol24, No. 24, 2009, pp. 59~65  
 김성호, 소규모 건설회사의 안전관리수준 분석 및 개선방안, 대한건설정책연구원 건설산업혁신 학생논문 공모전 수상작

## 4. 하수급자의 안전역량 측면

### 1) 하수급자의 안전관리활동 : 형식적 실시

○ <그림 2-5>의 (a), (b)와 같은 설문조사 결과에 따르면, 하수급자가 안전관리활동을 실시하는 경우는 전체에 84%에 불과하며, 이 또한 형식적으로 수행(보호구 지급 등 소극적 안전관리)한다는 응답이 전체의 69%를 차지

- 법에서 정한 안전책임·역할과 별개로 하수급자의 안전관리활동 실시와 그 실시형태는 원수급자의 산업안전보건관리비 지급 여부와 그 수준과 밀접한 관련이 존재
- 실제로 하수급자 안전관리활동 실시와 그 형태, 원수급자의 산업안전보건관리비 지급 유무와 지급방법(수준)에 관한 설문조사 결과가 서로 비슷한 맥락으로 도출



〈그림 2-5〉 하수급자가 실시하는 안전관리활동 현황

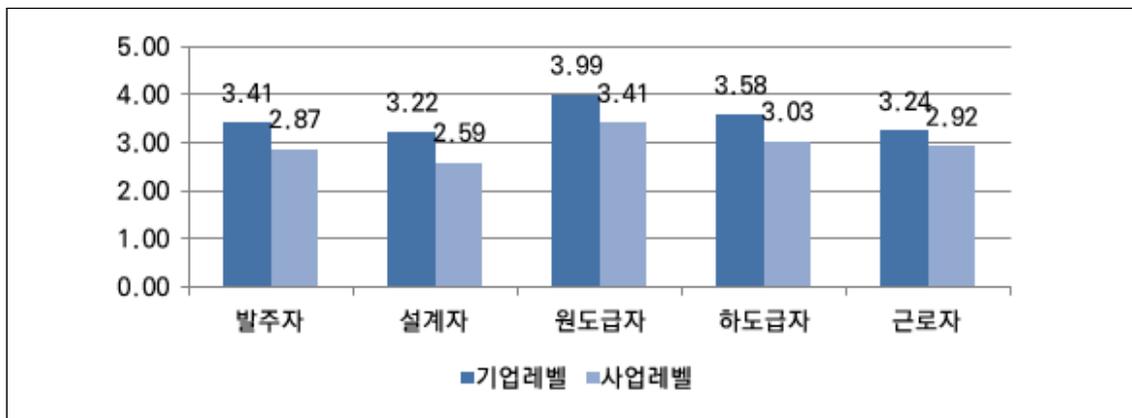
자료 : 정규민, 건설현장의 안전관리 실태분석 및 개선방안에 관한 연구, 서울과학기술대학교 석사학위논문, 2016

○ <그림 2-5>의 (c), (d)와 같은 설문조사 결과에 따르면, 하수급자가 공종별 안전작업계획을 작성하는 경우가 전체의 74%이고, 안전관리 규정을 보유한 경우도 78%에 불과

- 형식적이거나 대다수 하수급자가 안전작업계획 수립, 안전관리규정 보유를 통해 안전 관리활동을 실시하고 있으나, 여전히 상당수는 수동적 안전관리를 지향

## 2) 하수급자의 안전관리 수준(역량) : 보통 이하

- 하수급자 안전관리 수준은 “보통 이하”로서 자율적·능동적 안전관리를 하기에는 역부족
  - <그림 2-6>과 같이 원수급자의 안전관리 수준은 기업레벨(본사) 3.99, 사업레벨(현장) 3.41임에 반해, 하수급자는 각각 3.58, 3.03으로 원수급자보다 낮은 수준
  - <표 2-7>과 같이 하수급자 안전관리 평균 수준(점수)은 100점 만점에 64.9점 수준이며, 8개 항목이 모두 55~73점의 수준(점수)



<그림 2-6> 건설공사 참여주체별 안전관리 수준 비교

자료 : 최수영, 건설 안전사고 근절을 위한 혁신적인 안전관리 개선방안 연구, 한국건설산업연구원, 2017, p 60

<표 2-7> 하수급자의 안전관리 분야별 수준

구분	점수(100점 만점)
Management Commitment	73.3
Policy	60.0
Roll and Responsibility	61.3
Risk Control	68.9
Plan and Procedure	65.9
Implement and Management	64.4
Monitoring and Measurement	68.1
Accreditation	55.6
Average	64.9

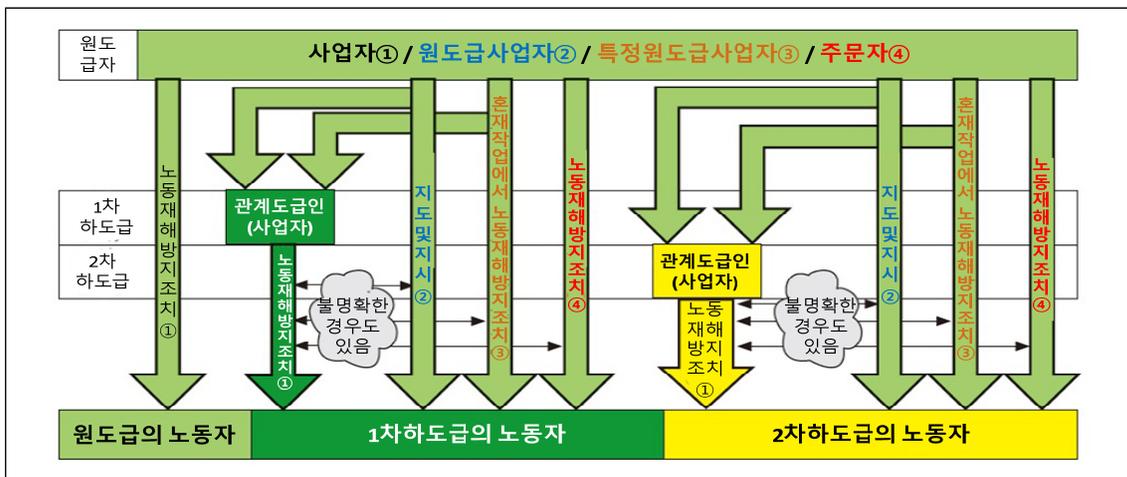
자료 : 이재윤 외 1인, “건설업 협력회사 안전수준 향상 방안에 관한 연구, 한국안전학회논문집, Vol.32, No.2, p 80

### Ⅲ. 국내·외 건설현장 협력적 안전관리 제도 및 사례

#### 1. 일본의 원·하수급자 안전책임·권한·역할

##### 1) 일본도 건설현장 원·하수급자간 산재방지대책 이행주체 혼란

- <그림 3-1>과 같이 일본은 중층 하도급 구조라 할지라도 산업재해 방지 의무를 근로자를 고용하는 하수급자뿐만 아니라, 발주자나 원도급자에게 모두 부여
  - 재하도급을 엄격히 금지하는 국내와 달리 일본은 산재방지 방지 의무의 충실한 이행을 전제로 N차 하도급을 허용하나, 최상위 원도급자부터 최하위 하도급자까지 자격에 따라 필요한 산업재해 방지대책을 반드시 추진
  - 특히, 발주자로부터 공사를 직접 수주한 원도급자는 4개 자격(사업주, 원도급사업자, 특정원도급사업자, 주문자)에서 산업재해 방지대책을 반드시 강구하고 추진

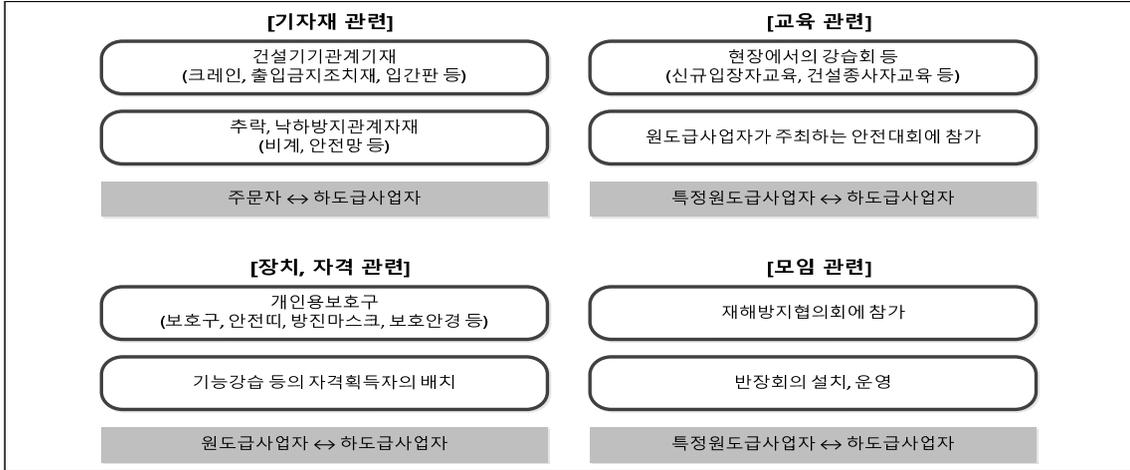


<그림 3-1> 일본 건설공사 원·하수급자의 산업재해 방지 의무 관계

자료 : 조재용·홍성호, 일본 건설현장의 안전관리체계 분석 및 시사점, 대한건설정책연구원, 2019, p 175

- <그림 3-2>와 같이 일본도 원·하수급자의 근로자가 혼재하는 건설현장 특성상 산업재해 방지대책의 이행주체를 명확히 구분하기 곤란하여 적절한 재해예방활동 미 실시 우려

- 사업주, 원도급사업자, 특정원도급사업자 및 주문자의 자격을 가진 원수급자와 관계수급인인 하수급자가 수행하는 산업재해 방지대책 이행주체의 불명확 및 혼동 발생
- 예를 들어 주문자로서 원수급자와 관계수급인인 하수급자 모두에게 부여된 추락·낙하물 방지망 설치 의무의 이행과 비용 부담 주체에 관한 논란 제기



〈그림 3-2〉 일본 건설현장 원·하수급자간 이행주체가 불명확한 산업재해 방지대책 사례

## 2) 일본은 법령 개정을 통해 원·하수급자간 산재방지대책 이행주체 명확히 구분

- 〈표 3-1〉과 같이 후생노동성의 “원도급사업자에 의한 건설현장 안전관리 지침(1995)”은 도급계약에서 산업재해 방지대책의 실시자와 경비 부담자를 명확히 구분하도록 규정

〈표 3-1〉 후생노동성의 “원도급사업자에 의한 건설현장 안전관리 지침(1995)”

3 도급계약에서 산업재해방지대책의 실시자 및 그 경비 부담자의 명확화 원도급사업자는 도급인에게 제시하는 견적조건에 산업재해방지에 관한 사항을 명시하여 산업재해방지에 관한 조치의 범위를 명확히 하고, 도급계약에서 산업재해방지대책의 실시자 및 그에 필요한 경비의 부담자를 명확히 할 것. 또한 원도급사업자는 산업재해방지에 필요로 하는 경비 가운데 도급인이 부담하는 경비(시공사 필요한 경비와 분리하기 어려운 경우를 제외하고, 산업재해방지대책을 강구하기 위해서 필요한 경비)에 대해서는 도급계약서에서 첨부하는 도급대금내역서 등에 해당 경비를 명시할 것. 또한 원도급사업자는 관계도급인에 대해서도 이에 대해 지도할 것 또한 도급계약서, 도급대금내역서 등에서 실시자, 경비 부담자 등을 명시하는 산업재해방지대책의 예는 다음과 같다. (1) 도급계약에서 실시자 및 경비 부담자를 명시하는 산업재해방지대책 ① 근로자의 추락방지를 위한 방지망 설치 ② 물체의 낙하에 의한 재해를 방지하기 위한 방지망 설치 ③ 안전띠 고정 설비의 설치 ④ 차량계 건설기기를 사용한 작업의 경우 접촉방지를 위한 유도원 배치 ⑤ 관계도급인의 점포에 배치된 안전위생준비자 등이 실시하는 작업장소의 순시 등 ⑥ 원도급사업자가 주최하는 안전대회에의 참가 ⑦ 안전을 위한 강습회 참가
---

자료 : 조재용·홍성호, 일본 건설현장의 안전관리체계 분석 및 시사점, 대한건설정책연구원, 2019, p 171

- 이에 따라 원수급자는 하도급 입찰 시 산업재해 방지대책 범위와 내용을 명확히 하고, 하도급 계약 시 산업재해 방지대책의 실시자/비용 부담자를 명확히 구분
  - <표 3-2>와 같이 건설공사 원·하수급자간 산업재해 방지대책 이행주체 표준모델을 마련하여 하도급 계약 시 실시자 및 비용 부담자 구분 지원

<표 3-2> 하도급 입찰 시 산업재해 방지대책 이행주체 구분 표준모델(철근조립작업) 예시

鉄筋組立作業にかかる安全衛生経費の費目総括表				別紙 3			
経費の費目		適用 ○	負担区分 元請   専門	経費の費目		適用 ○	負担区分 元請   専門
安全費 (共通仮設費)	1 調査費用			9 傾斜計			
	① 埋設物調査試験他			⑧ 沈下計			
	2 交通規制に要する費用			5 避難用設備			
	① ガードマン	○	○	① 避難誘導灯			
	② 規制車			② 発破時の避難所			
	③ クッションドラム			③ 避難用器具(空気呼吸器・携帯用照明・避難はしご・ロープ等)			
	④ カラーコーン	○	○	6 作業環境			
	⑤ バリケード			① 換気設備		○	○
	⑥ 工事中表示板(内照式)			② 空気清浄設備(潜函)			
	⑦ 回転灯			③ ガス抜き等の措置(ずい道)			
	⑧ 規制表示看板			④ 各種環境測定器(酸素濃度他)		○	○
	⑨ お願看板			⑤ 排気管			
	3 監視連絡等に要する費用			⑥ 圧力計(高圧室内)			
	① 列車見張員等有資格者			⑦ 照明器具・電気設備		○	○
	② 誘導員			⑧ 熱中症対策設備		○	○
	③ 監視員			⑨ 給排水設備		○	○
	④ 作業指揮者			⑩ 休憩室・仮設設備		○	○
	⑤ 連絡員(潜水)等の配置			⑪ 快通職場設備等		○	○
	⑥ 構内電話			⑫ クレーン作業範囲規制装置		○	○
	⑦ 無線機(クレーン合図)		○	7 昇降設備			
⑧ 作業主任者の配置			① 坑内はしご道で巻き上げ装置との隔壁				
⑨ 安全衛生推進者の配置		○	② 階段				
4 安全意識、注意喚起に要する費用			③ はしご道				
① 各種注意看板標識(立入禁止・開口部分)		○	8 火災防止				
② 安全掲示板		○	① 消火器		○	○	
③ 安全旗・衛生旗		○	② 防災シート		○	○	
④ 安全衛生フッペン・腕章		○	9 倉庫、材料保管等に関する費用				
⑤ ポスター		○	① 火薬庫など				
⑥ のぼり・垂れ幕		○	10 その他				
5 保護具類			① 重機移動用敷き鉄板		○	○	
① ヘルメット		○	② 鉄筋養生キャップ		○	○	
② 保護メガネ		○	③ 各種治具		○	○	
③ 防じんマスク		○	④ 単管、クランプ防護カバー		○	○	
④ 耳栓		○	⑤ 仮設材運搬費		○	○	
⑤ 安全帯		○					
⑥ 防振手袋		○					
⑦ 手袋(軍手・皮手・ゴム手)		○					

자료 : 조재용·홍성호, 일본 건설현장의 안전관리체계 분석 및 시사점, 대한건설정책연구원, 2019, p 179

## 2. 일본의 안전책임·권한·역할에 따른 비용 부담

### 1) 일본도 건설현장 원·하수급자간 안전위생경비과 관련하여 논란

- 일본은 사회보험료, 산업재해보험료를 제외하고 건설공사의 원수급자 또는 하수급자가 산업재해 방지대책에 소요하는 비용을 안전위생경비로 정의
  - 후생노동성의 안전위생경비 가이드북은 원수급자뿐만 아니라 하수급자도 <표 3-2>와 같은 항목의 안전위생경비를 동일하게 사용하도록 규정
  - 국토교통성은 건설업 법령 준수 가이드라인(2017) 개정을 통해 사회보험료와 산업재해보험료를 안전위생경비가 아닌 법정 복리비로 취급

〈표 3-2〉 일본 안전위생경비의 세부항목(예시)

비용구분		주요 내용		세부 항목	
직접 공사비	공사목적물의 시공에 직접 필요한 안전설비(지정시설 및 참고도 등에 표시되어 있는 것)		비계	틀비계, 단관비계, 강관비계	
			지보공	거푸집지보공, 교량가설지보공	
			흙막이	시트파일	
			흙막이 지보공		
			작업대		
간접 공사비	공통 가설비	안전비	준비비	조사비용	이설물조사사굴 등
			교통관리에 필요한 비용	교통규제에 필요한 비용	통제원, 규제차, 안전표지판, 바리케이트, 공사중표 지판, 회전등, 규제표시간판
			안전관리에 필요한 비용	감시연락 등에 필요한 비용	열차안전원 등 유자격자, 유도원, 감시원, 작업지휘자, 연락원의 배치, 구내전화, 무전기, 작업주임자의 배치, 안전위생책임자의 배치
				안전의식, 주의환기에 필요한 비용	각종주의간판표식, 안전계시판
			보호구 비용	헬멧, 보호안경, 방진마스크, 귀마개, 안전띠, 보호 장갑, 안전화, 방호복, 구명조끼	
		가설비	추락낙하재해 방지설비	추락낙하재해 방지설비	난간, 개구부식생, 낙하방지망, 안전블록 등 각 위치 점검통로(지보공), 안전통로 등
				작업	롤링타워, 이동식작업대, 고소작업차
				공중재해에 필요한 비용	펜스, 건축공사낙하방지, 소음시트, 방음패널, 비계 출입 게이트
			안전시설 등에 필요한 비용	경보설비	산사태, 홍수 등의 경보시스템, 이상온도 자동경보 장치, 벨, 사이렌 등의 경보장치(터널) 풍력계, 우량계, 차량계건설기기의 후방센서 등
				피난용설비	피난유도등, 발파시의 피난소, 피난용 기구(공기흡 입기, 휴대용조명, 피난용사다리, 로프 등)
	작업환경			환기설비, 공기청정설비, 가스누출탐지설비(터널), 각종환경측정기(산소농도 등) 배기관, 압력계(고압실내), 조명기구, 일사병대책설비	
	승강설비			갱내 사다리도로로 철거장치와 격막, 계단	
	화재방지			소화기, 방화시트	
	기타			중기이동용 바닥철판	
	영선비	창고, 재료보관 등에 필요한 경비	화약고 등		
	기타				
	현장관리비	병원위생대책비	건강진단(일반, 특수진단)		
		안전훈련연수 등에 필요한 경비	특별교육, 각종자격취득을 위한 강습수험비용 피난, 구호, 소화훈련 등 신규입장자교육, 안전협의회, 안전대회, RST, CFT		

자료: 株式会社建設業振興センター

- 과거 일본도 건설현장 원·하수급자간 안전위생경비와 관련하여 다음과 같은 논란이 제기
  - 하수급자 안전위생경비의 하도급 원가 미반영, 객관적 근거 없이 하수급자 안전위생  
경비의 일방적 계상 또는 삭감, 충분한 견적기간 미부여 등

## 2) 일본은 하도급 안전위생경비 분담 불명확 및 삭감 또는 미인정 시 처벌

- 법령 개정을 통해 하수급자 안전위생경비를 인정하고, 원수급자가 하도급 견적조건으로 산업재해 방지대책의 이행주체를 명확히 하지 않은 경우 적자전가처리로 처벌
  - <표 3-3>과 같이 일본 국토교통성은 “건설업 법령 준수 가이드라인(2014)” 개정을 통해 하수급자 안전위생경비를 “통상 필요하다고 인정되는 원가”로 인정
  - 원수급자가 하도급 입찰조건으로 산업재해 방지대책의 실시자·비용 부담자를 명확히 제시하지 않거나, 하수급자가 산출한 적정 비용을 일방적으로 삭감 또는 미인정한 경우 부당한 하도급 대금 결정(건설업법 제19조의3) 위반으로 처벌
  - 하수급자가 비용 부담자로 명시되지 않은 산업재해 방지대책 소요비용을 부담하도록 원수급자가 강요하거나 하도급 대금 지급 시 공제할 경우 적자전가처리로 처벌

<표 3-3> 일본 국토교통성 “건설업 법령 준수 가이드라인(2014)”의 하도급 안전위생경비 관련 내용

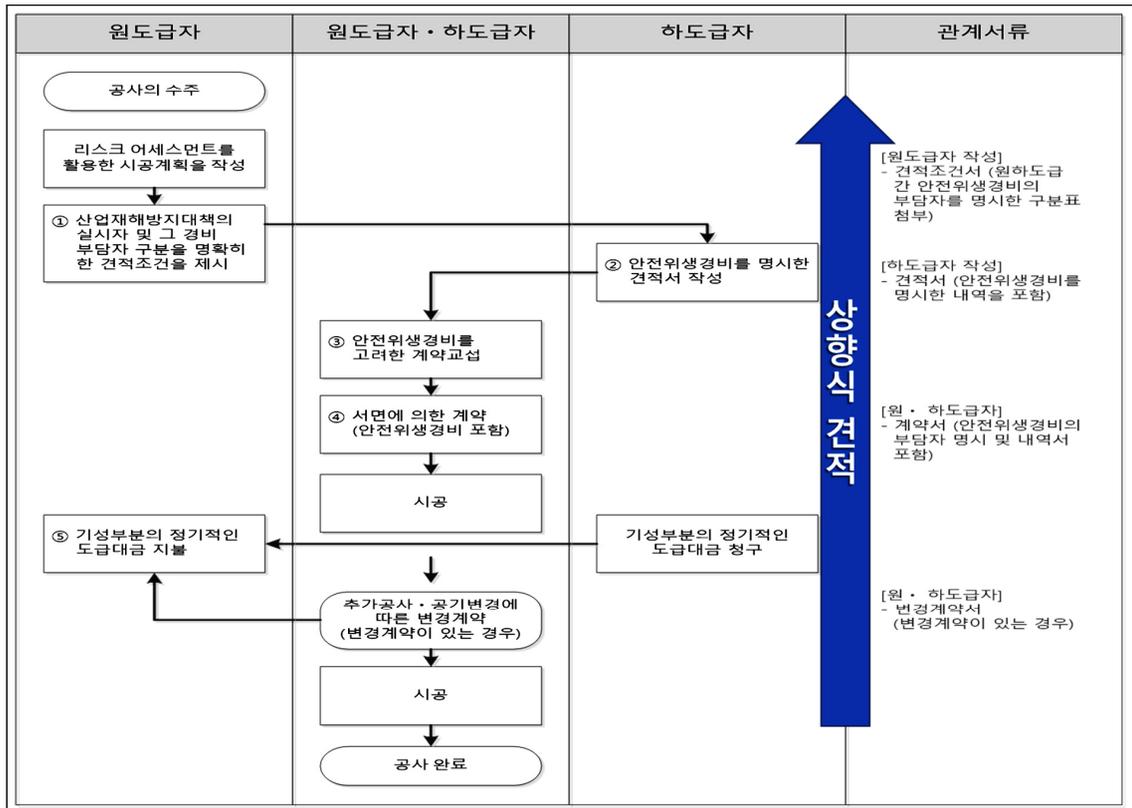
<p>1 견적조건 제시 원도급자가 견적조건 제시할 때 최소 명시해야 할 사항인 공사내용에 관하여 원 하도급 간의 비용분담구분의 예시에 산업재해방지대책을 추가하여, 원도급자가 최저한 명시해야 할 사항임을 명확화</p> <p>7 적자전가처리 <b>사전에 견적조건이나 계약서면에서 하도급자의 부담임을 명시하지 않았음에도 불구하고, 원도급자가 하도급자와 합의하지 않고, 일방적으로 제공, 대여한 안전위생보호구 등의 경비를 하도급대금의 지불 시에 공제하는 행위는 적자전가처리에 해당하며, 건설업법 제19조, 제20조제3항을 위반하는 것으로 함.</b></p> <p>12-3. 산업재해방지 대책에 대해 다음 사항에 대해 명확화</p> <p>① <b>하도급자가 산업재해방지대책을 강구하기 위하여 필요한 경비는 의무적으로 부담해야만 하는 비용이며, 「통상 필요하다고 인정되는 원가」에 포함되는 것임</b></p> <p>② <b>원도급자는 견적조건 제시 시에 산업재해방지대책 실시자 및 그 경비 부담자 구분을 명확히 할 것</b></p> <p>③ 하도급자는 원도급자가 명확히 한 산업재해방지대책의 실시자 및 그 경비 부담자 구분을 확인하여, 산업재해방지 대책에 적정하게 필요한 경비를 견적하고, 견적시에 명시할 것</p> <p>④ 원도급자는 산업재해방지대책경비가 명시된 견적서를 존중하고, 하도급자와 대등한 계약교섭을 실시할 것</p> <p>⑤ 원도급자와 하도급자는 계약서면의 시공조건 등에 산업재해방지대책 실시자 및 그 경비 부담자 구분을 명확히 할 것</p> <p>⑥ 하도급자가 부담해야만 하는 산업재해방지대책에 필요한 경비는 시공 상 필요한 경비와 분리하기 어려운 것을 제외하고, 계약서에 내역서 등을 명시할 것</p> <p>⑦ <b>하도급자의 견적서에 적절한 산업재해방지대책에 필요한 경비가 명시되어 있음에도 불구하고, 해당 경비를 일방적으로 삭감하거나, 해당 경비상당액을 포함하지 않는 금액으로 체결하여, 「통상 필요하다고 인정되는 원가」에 미달하는 금액이 된 경우, 해당 원·하도급자 간의 거래 상황에 따라 건설업법 제19조의 3 부당하게 낮은 도급대금의 금지를 위반할 우려가 있다.</b></p>
---

## 3) 일본은 상향식(Bottom-Up) 하수급자 안전위생경비의 계상 및 결정

- <표 3-4>와 같이 산재방지대책 이행주체 구분에 따라 <그림 3-3>같이 하수급자가 안전 위생경비를 견적하고 원수급자에게 제출하면 최종적으로 발주자가 검토하여 최종 승인

〈표 3-4〉 일본 하도급 입찰 시 산업재해 방지대책 실시자에 따른 안전위생경비 부담자 구분(예시)

구분			실시자		경비부담자		
			원도급자	하도급자	원도급자	하도급자	
1. 직접공사비	이동식크레인		○		○		
	비계		○		○		
2. 안전비	감시연락 필요경비	① 무전기(크레인 신호)	○		○		
	보호구류	① 보호헬멧		○		○	
		② 안전띠			○		○
		③ 안전구두			○		○
3. 가설비	추락낙하방지조치	① 안전그물	○		○		
		② 손잡이 등(구체)	○		○		
		③ 출입금지조치	○		○		
		④ 출입금지조치 설치		○		○	
	승강설비	① 계단	○		○		
	기타	① 깔개용 철판	○		○		
		② 고리걸이용구	○		○		
	4. 교육훈련비	① 신규입장자교육의 자료	○			○	
② 신규입장자교육의 실시		○		○			
③ 신규입장자교육 수강			○		○		
④ 이동식크레인운전면허자 배치		○		○			
⑤ 고리걸이기능강습수료자 배치			○		○		
⑥ 안전위생협회에 참가			○		○		
5. 상기이외의 질병위생대책	① 건강진단		○		○		
	② 일사병대책		○		○		



〈그림 3-3〉 일본 하수급자 안전위생경비 견적 및 결정 프로세스



## 4. 일본의 하수급자의 안전역량 지원 사업

- <표 3-6>, <표 3-7>과 같이 일본은 후생노동성은 건설재해방지협회에 위탁하여 전문공사업자 안전관리활동 촉진 사업과 건설사 지도력 향상사업을 시행

<표 3-6> 일본 전문공사업자 안전관리활동 촉진사업

구분	사업내용
목적 및 방법	• 건설업 안전보건 경영시스템(COHS)을 바탕으로 전문공사업자에 맞는 표준모델 및 업종별 위험성·위해성 조사 매뉴얼을 개발하고 연수회, 설명회, 개별지도 등을 통해 전문공사업자용 코스모스를 정착시켜 자율적인 안전관리활동을 촉진하기 위해 실시
자율적 안전관리 활동 촉진 사업	• 업종별 위험성·위해성 조사 매뉴얼을 개발하고 전문공사업자 대표 대상 설명회 개최 • 안전보건 관리자 개별지도 및 지도회 개최 • 팀장 대상으로 위험성·위해성 조사와 안전관리 대책 수립방법을 사례 중심으로 지도
석면 전문공사업자 안전위생 지원대책 사업	• 해체공사 현장 대상 석면본진 지도원의 현장 패트를 • 전기공사, 상하수도공사 업체의 석면에 관한 안전위생관리 지도

자료 : 홍성호·김태준, 소규모 건설현장 산업재해 예방을 위한 민간협력 활성화 방안, 산업안전보건연구원, 2013, p 114

<표 3-7> 일본 중·소규모 건설사 지도력 향상 사업

구분	사업내용
목적 및 방법	• 중소 종합건설업자와 관련 하도급 업체의 안전위생관리 능력을 향상시키기 위해 실시 • 전년도 도급순위 150위 이하의 건설업자 대상
자율적 안전관리 활동 촉진 사업	• 현장소장 연수회 개최 • 안전보건총괄책임자인 현장소장을 대상으로 우수현장 견학 등 교육 실시 • 현장 안전보건 관리자 대상 연수 실시 • 현장 안전보건계획 수립과 위험성·유해성 조사방법에 관한 연수를 연간 실시 • 안전보건계획 수립과 위험성·위해성 조사 시범현장을 선정하고 전문가 방문을 통해 개별 지도 • 안전보건계획 수립과 위험성·유해성 조사 사례집 발간

자료 : 홍성호·김태준, 소규모 건설현장 산업재해 예방을 위한 민간협력 활성화 방안, 산업안전보건연구원, 2013, p 115

- 아울러 일본 대형건설사의 주요 협력사로 구성된 협력회는 <표 3-8>과 같은 활동을 통해 타 하수급자의 안전역량을 향상시키기 위해 상호 노력

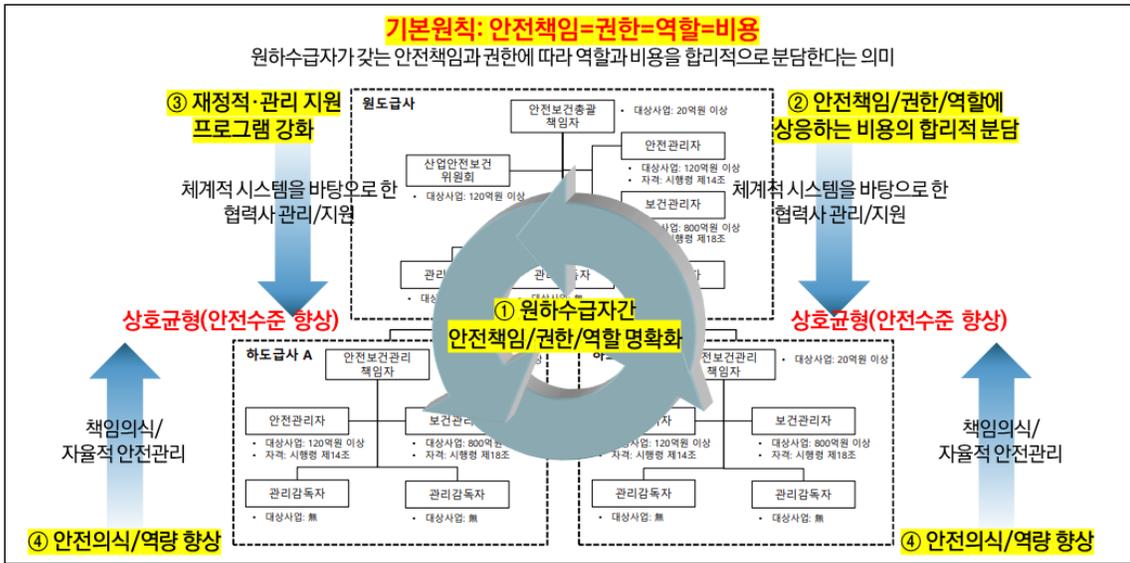
<표 3-8> 일본 종합건설사 협력회의 주요 활동

구분	활동 내용
안전대회의 실시	안전철저대회(1월), 안전추진대회(6월)를 개최하여 종합공사업체(제네콘)의 안전위생방침 전달
안전패트를 실시	종합공사업체(제네콘)와 협력사 공동 안전패트를 실시 및 개선지도와 후속조치 실시
안전기원제 실시	무사고, 무재해를 기원하기 위하여 본부, 지부 등 다양한 단위로 안전기원제를 실시
우수현장 견학	우수한 현장을 견학하여 해당 현장에서의 대응, 아이디어 등 우수 사례 전파
정보의 공유	재해사례 공유, 종합공사업체(제네콘)와 연계한 반장회 패트를 시의 지도 등
각종 연수회 개최	사전검토회와 공부회를 개최하여 안전위생관리능력 향상을 꾀함

## Ⅳ. 건설현장 협력적 안전관리 촉진을 위한 과제

### 1. 협력적 안전관리의 기본원칙과 4대 요소

- 건설현장의 안전수준 향상은 원수급자만의 안전관리가 아닌 원·하수급자 공동의 협력적 안전관리가 이루어질 때 가능하나, 여전히 국내는 미진한 상태
  - 원·하수급자간 안전책임·권한·역할 불명확, 원·하수급자간 안전관리비 분담 불합리, 원수급자의 관리적·재정적 지원 미흡, 하수급자의 안전역량 부족 및 향상 노력 미흡
  - 이와 같은 문제점은 Top-Down 안전관리(원수급자의 하수급자에 대한 체계적 관리 지원)와 Bottom-Up 안전관리(하수급자의 책임의식과 자율적 안전관리)의 불균형 초래
- 건설현장 원·하수급자간 협력적 안전관리가 촉진되기 위해서는 <그림 4-1>과 같은 기본 원칙과 4대 요소의 정착이 필수
  - (기본원칙) 건설현장 원·하수급자가 재해예방이라는 공동 목표를 달성하기 위해 안전 문제 해결, 자원 교환 등 지속적으로 협력할 수 있도록 각자가 갖는 안전책임·권한에 따라 역할과 비용을 합리적으로 분담
  - (안전책임·권한·역할 명확화) 안전사고 저감에 실효적인 원·하수급자간 책임·권한·역할 정립 및 명확화를 통해 건설현장 안전보건 조치의무의 책임범위 혼란, 업무 중복 성으로 인한 비효율성 해결
  - (안전책임·권한·역할에 따른 비용 분담) 강화된 하수급자 안전책임·권한·역할에 상응한 산업안전보건관리비 등 안전관리비의 원·하수급자간 공정한 분배를 통해 갈등 최소화
  - (원수급자의 재정적·관리적 지원 강화) 원수급자가 재정적·관리적 지원을 강화하여 협력적 안전관리에 필수적인 하수급자의 안전역량 향상
  - (하수급자의 안전의식 및 역량 제고) 합리적 비용분담과 원수급자의 재정적·관리적 지원을 통해 자율적·선제적 안전관리에 필요한 하수급자의 안전의식 및 역량 제고



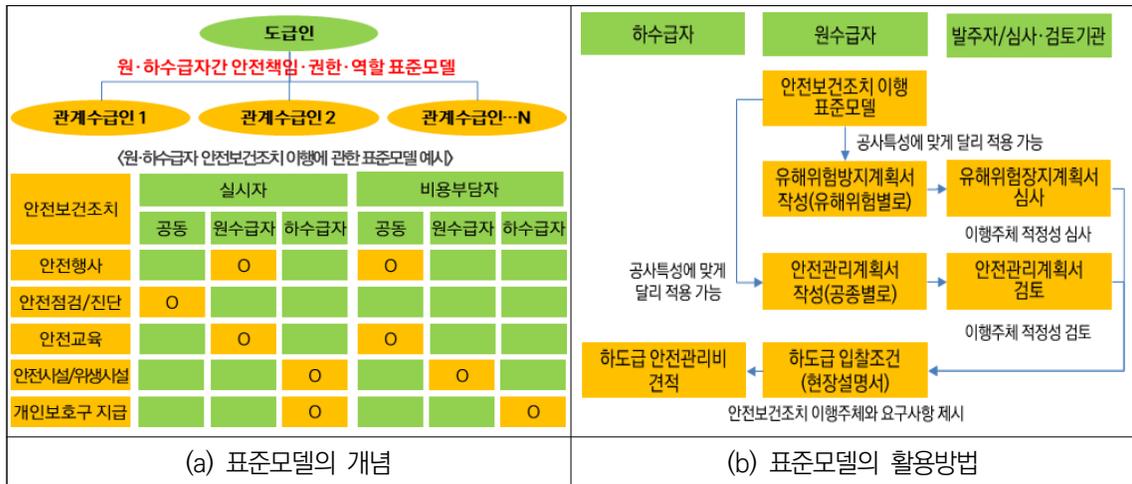
〈그림 4-1〉 건설현장 협력적 안전관리 프레임과 성공적 이행을 위한 4대 요소

## 2. 협력적 안전관리의 성공적 이행을 위한 4대 요소별 과제

### 1) 원·하수급자 안전책임·권한·역할 명확화: 표준모델(업무분장) 개발 및 활용

○ 중복 및 모호한 원·하수급자 안전책임, 권한 및 역할을 명확히 하기 위해 안전보건 조치 의무에 관한 표준모델 마련

- 〈그림 4-2〉와 같이 안전보건조치 이행주체 표준모델은 관련 법령에서 정한 사항에 부합되도록 개발하며, 안전보건조치의 종류별로 실시자와 비용 부담자로 각기 구분



〈그림 4-2〉 건설현장 원·하수급자간 안전보건조치 이행주체 표준모델의 개념과 활용방법

- 건설현장 안전보건조치 이행주체 구분(업무분장)은 유해위험방지계획서와 안전관리계획서 구성내용의 하나로 포함하여 원수급자가 작성하고, 발주자(심사기관)가 검토
  - 현장별 안전보건조치 이행주체 구분(업무분장)은 표준모델을 바탕으로 계획서의 특성에 따라 유해위험·공종별로 구분하며, 획일적으로 적용하기보다는 공사특성에 따라 달리 적용 가능
- 발주자가 승인한 유해위험방지계획서·안전관리계획서에 포함된 안전보건조치 이행주체 구분(업무분장)과 요구사항은 해당 공사의 하도급 입찰조건으로 활용
  - 안전보건조치 이행주체 구분 없이 하도급 입찰 및 계약 시 「건설산업기본법」 제34조의8에서 정한 부당특약으로 간주(법령 개정 필요)

**2) 안전책임·권한·역할에 따른 합리적 비용 분배: 법령 개정 및 견적방식 개선**

- <표 4-1>과 같이 하수급자도 책임, 권한, 역할에 비례해 산업안전보건관리비를 계상 및 사용할 수 있도록 관련 법령 개정
  - 하수급자의 산업안전보건관리비를 임의 지급에서 의무 지급으로 변경하고, 안전책임·권한·책임에 비례하여 사용할 수 있도록 「산업안전보건법」 시행규칙 제89조와 “건설업종 표준하도급 계약서” 제20조 개정

**<표 4-1> 하수급자 산업안전보건관리비 의무계상 및 사용을 위한 관련법령 개정(안)**

구분	기준	개정
산업안전보건법 시행규칙 제89조	제89조(산업안전보건관리비의 사용) ①건설공사도급인은 도급금액 또는 사업비에 계상(計上)된 산업안전보건관리비의 범위에서 그의 관계수급인에게 해당 사업의 위험도를 고려하여 적정하게 산업안전보건관리비를 지급하여 사용할 수 있다.	제89조(산업안전보건관리비의 사용) ① 건설공사도급인은 도급금액 또는 사업비에 계상(計上)된 산업안전보건관리비의 범위에서 그의 관계수급인의 안전책임, 권한, 역할에 비례하여 산업안전보건관리비를 지급하고 사용하여야 한다.
건설업종 표준하도급 계약서 제20조	제20조(안전관리비) ① 원사업자는 「건설업의 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」(고용노동부 고시)에 따라 안전관리비를 책정한다.	① 원사업자는 「 <u>건설업의 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준</u> 」(고용노동부 고시)에 제시된 안전관리비를 수급사업자의 안전책임, 권한, 역할에 따라 책정하여야 한다.

- <그림 4-3>과 같이 안전보건조치 이행주체 구분에 따라 상향식 산업안전보건관리비 계상
  - 하도급 입찰 시 원·하수급자간 안전보건조치 이행주체 구분에 따라 하수급자가 산업안전보건관리비를 견적(충분한 견적기간 부여)하고 원수급자에게 제출
  - 하수급자 견적한 산업안전보건관리비는 발주자도 검토하여 최종 승인

안전위생경비 비목		실시자		경비부담자		발주자	원수급자	하수급자
		원도급자	하도급자	원도급자	하도급자			
직접공사비	이동식크레인	○		○		하도급 견적자료 검토/ 최종 승인	하도급 견적조건제시 (안전보건조치이행주체 구분)	하도급 안전관리비 견적
	비계	○		○				
안전비	감시연락	○		○		상향식 견적	하도급 견적자료 검토/ 발주자 제출	상향식 견적
	보호헬멧		○		○			
	보호구류	○		○				
	안전띠		○		○			
	안전구두		○		○			

(a) 안전보건조치 이행주체 구분의 활용 예시

(b) 하도급 산업안전보건관리비 계상방식

〈그림 4-3〉 원·하수급자 안전보건조치 이행주체 구분에 따른 산업안전보건관리비 계상방식

### 3) 원수급자의 재정적·관리적 지원 강화: 상생협력기금을 활용한 확대

○ 〈그림 4-4〉와 같이 일부 대형 건설사에 한정된 하수급자 안전관리 지원을 상생협력기금을 활용하여 중·소형 건설사로 확대

- 안전관리 우수 협력사 인센티브 확대, 안전관리비 50% 또는 100% 선지급, 법정 안전관리비 이외 추가 안전비용 지원, 협력사 안전시스템 인정제도 운영 필요
  - 협력사 안전시스템 인정제도는 10대 대형 건설사와 유관기관(대한건설협회, 대한전문건설협회 등)이 공동 개발 및 보급하는 것이 시급
- 여력이 있는 건설사가 대중소기업 상생협력기금을 출연(출연자 세제혜택 및 입찰평가 반영)하고 이를 하도급사 안전관리 지원에 활용

대·중소기업상생협력기금					〈세제혜택〉
동반성장 투자지원	공동투자형 기술개발	산업혁신운동	대·중소 상생형 스마트공장	대·중소기업 혁신 파트너십	
연간 100%	연간 50%	연간 100%	연간 70% / 50%	연간 70%	▪ 지정기부금 손금인정: 「법인세법」 제24조에 따른 '지정기부금' 인정 ▪ 투자·상생협력 촉진세제: 「조세특례제한법」 제100조의32 '투자·상생협력 촉진을 위한 과세특례'에 따른 절세효과 ▪ 법인세공제: 「조세특례제한법」 제8조의3에 따른 '출연 금액의 10% 상당 세액 공제'
연간 30%	연간 100%	연간 100%	연간 100%	연간 100%	
대·중소기업 동반진출					〈평가방역〉
해외 판로개척	기업지원형 상생프로그램	성과공유제	협력이익공유제	협력사 ESG 평가지원	
연간 30%	연간 100%	연간 100%	연간 100%	연간 100%	▪ 동반성장지수: 「동반성장지수」 산정 시 점수 부여 ▪ 공공기관평가: 「공공기관 중소기업 지원계획 및 추진 실적, 평가 시 점수 부여 ▪ 공정거래협약 이행평가: 공정거래위원회 「공정거래 및 동반성장협약」 자금지원 중 '특별지원' 해당
연간 30%	연간 100%	연간 100%	연간 100%	연간 100%	

(a) 상생협력기금의 하도급 지원 시 적용분야

(b) 상생협력기금 출연 시 세제혜택

〈그림 4-4〉 상생협력기금을 활용한 원수급자 관리적·재정적 지원 확대 방안

### 4) 하수급자의 안전역량 제고: 전문건설 안전혁신 센터 설치 등 업계의 공동노력

○ 〈그림 4-5〉와 같이 전문건설 안전혁신 센터 설치 등 협회, 조합 등 업계 공동의 노력을 통해 하수급자 안전역량 제고 모색

- (하도급 안전보건경영시스템 개발 및 보급) 하수급자의 자율적·선제적 안전관리 역량 제고를 위해 안전수준 진단 및 업체 컨설팅, 업종별 위험성 평가매뉴얼 개발 및 보급

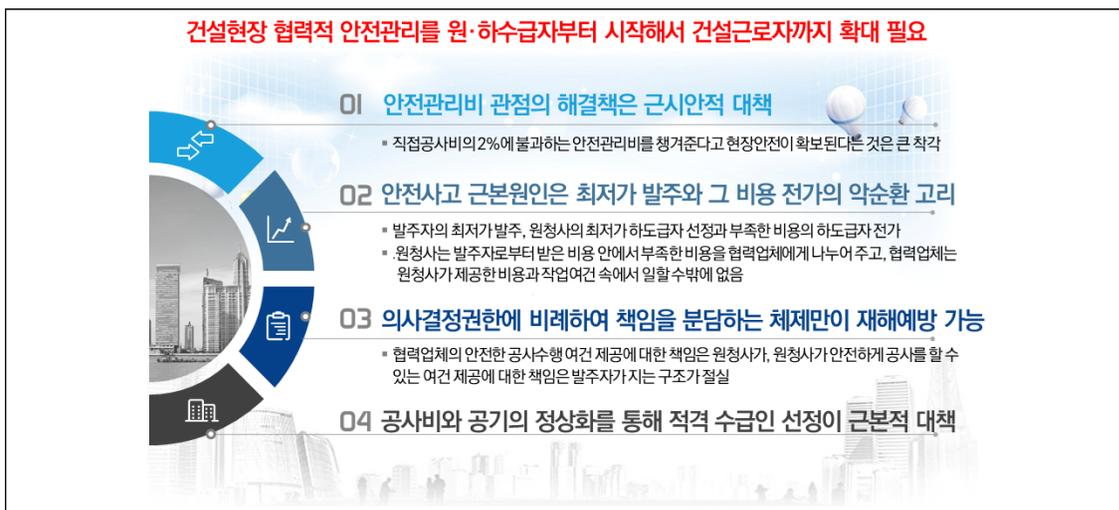
- (안전혁신 아카데미 운영) 하수급자 안전책임·권한·역할에 부합된 안전교육 프로그램 개발, 하도급 업체 대표, 현장소장, 직·반장 대상 교육 실시
- (하수급자 안전기술 혁신 지원) 상대적으로 열악한 하수급자의 안전기술 개발 및 활용을 유도하기 위해 수요조사, 안전기술 DB 구축, 하도급 업체와 공공 및 민간연구기관 상호 연계 지원, 스마트 안전기술 개발 및 보급 지원 실시
- (안전문화 캠페인 전개) 우수사례 보급 및 확산과 함께 하도급 공사 안전지수 개발 및 발표, 전문건설 안전혁신 박람회 개최 등



〈그림 4-5〉 전문건설 안전혁신 센터의 추진업무 예시

### 5) 협력적 안전관리 정착을 위한 추가 제언

○ 〈그림 4-6〉과 같이 안전사고의 근본원인은 최저가 발주와 그 비용 전가의 악순환 고리에 있으므로 협력적 안전관리가 정착되기 위해서는 공사비·공사기간의 정상화 필요



〈그림 4-6〉 협력적 안전관리 정착을 위한 추가 제언

## IV. 결 론

- 본 연구는 건설현장 원·하수급자 안전관리 실태 파악과 국내·외 관련 사례 조사를 통해 협력적 안전관리의 프레임과 이의 정착을 위해 필요한 요소를 정책적으로 제시
  - 안전책임·권한·역할, 비용 측면, 원수급자의 지원 측면, 하수급자 안전역량 측면
- 건설현장의 안전수준 향상은 원수급자만의 안전관리가 아닌 원·하수급자 공동의 협력적 안전관리가 이루어질 때 가능하나, 여전히 국내는 미진한 상태
  - 원·하수급자간 안전책임·권한·역할 불명확, 원·하수급자간 안전관리비 분담 불합리, 원수급자의 관리적·재정적 지원 미흡, 하수급자의 안전역량 부족 및 향상 노력 미흡
  - 이와 같은 문제점은 Top-Down 안전관리(원수급자의 하수급자에 대한 체계적 관리 지원)와 Bottom-Up 안전관리(하수급자의 책임의식과 자율적 안전관리)의 불균형 초래
- 건설현장 원·하수급자 협력적 안전관리가 촉진되기 위해서는 안전책임·권한·역할·비용의 합리적 분담이라는 기본원칙 하에 4대 요소의 정착이 필수
  - ①안전책임·권한·역할 명확화, ②안전책임·권한·역할에 따른 비용의 합리적 분배, ③ 원수급자의 재정적·관리적 지원 강화, ④하수급자의 안전의식 및 역량 제고를 의미
- (안전책임·권한·역할 명확화) 중복 및 모호한 원·하수급자 안전책임, 권한 및 역할을 명확히 하기 위해 안전보건 조치의무에 관한 표준모델을 마련하고 활용
  - 안전보건조치 이행주체 표준모델은 관련 법령에서 정한 사항에 부합되도록 개발하며, 안전보건조치의 종류별로 실시자와 비용 부담자로 각기 구분
  - 현장별 안전보건조치 이행주체 구분(업무분장)은 유해위험방지계획서와 안전관리 계획서 구성내용의 하나로 포함하여 원수급자가 작성하고, 발주자(심사기관)가 검토
    - 원수급자가 작성하는 현장별 안전보건조치 이행주체 구분(업무분장)은 표준모델을 바탕으로 하되, 그대로 적용하기보다는 공사특성에 따라 달리 적용 가능

- 발주자가 승인한 유해위험방지계획서·안전관리계획서에 포함된 안전보건조치 이행주체 구분(업무분장)과 요구사항은 해당 공사의 하도급 입찰조건으로 활용
- (안전책임·권한·역할에 따른 합리적 비용 분배) 하수급자도 책임, 권한, 역할에 비례해 산업안전보건관리비를 계상 및 사용할 수 있도록 관련 법령 개정 및 상향식 견적방식 적용
  - 하수급자의 산업안전보건관리비를 임의 지급에서 의무 지급으로 변경하고, 안전책임·권한·책임에 비례하여 사용할 수 있도록 「산업안전보건법」 시행규칙 제89조와 “건설업종 표준하도급 계약서” 제20조 개정
  - 하도급 입찰 시 원·하수급자간 안전보건조치 이행주체 구분에 따라 하수급자가 산업안전보건관리비를 견적하고 원수급자에게 제출하면, 발주자 검토를 통해 최종 승인
- (원수급자의 재정적·관리적 지원 강화) 일부 대형 건설사에 한정된 하수급자 안전관리 지원을 상생협력기금을 활용하여 중·소형 건설사로 확대
  - 하수급자 안전역량 제고를 위해 안전관리 우수 협력사 인센티브 확대, 안전관리비 50% 또는 100% 선지급, 법정 안전관리비 이외 추가 안전비용 지원, 협력사 안전시스템 인정제도 운영 필요
    - 협력사 안전시스템 인정제도는 10대 대형 건설사와 유관기관(대한건설협회, 대한전문건설협회 등)이 공동 개발 및 보급하는 것이 시급
  - 역력이 있는 건설사가 대중소기업 상생협력기금을 출연(출연자 세제혜택 및 입찰평가 반영)하고 이를 중·소형 건설사의 협력사(하수급자) 안전관리 지원에 활용
- (하수급자 안전역량 제고) 전문건설 안전혁신 센터 설치 등 협회, 조합 등 업계 공동의 노력을 통해 하수급자 안전역량 제고 모색
  - 전문건설 안전혁신 센터는 하도급 업체 안전보건경영시스템 개발 및 보급, 안전혁신 아카데미 운영, 하수급자 안전기술 혁신 지원, 안전문화 캠페인 전개 추진
- 안전사고의 근본원인은 최저가 발주와 그 비용 전가의 악순환 고리에 있으므로 협력적 안전관리가 정착되기 위해서는 공사비·공사기간의 정상화 필요

- 홍성호, 선임연구위원 (hsh3824@ricon.re.kr)
- 조재용, 책임연구위원 (adelid83@ricon.re.kr)

## 참고문헌

김성호, 소규모 건설회사의 안전관리수준 분석 및 개선방안, 대한건설정책연구원 건설산업혁신 학생논문 공모전 수상작

대한건설정책연구원, 전문 하도급 완성공사 원가 통계, 2019~2021년

대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 보고서, 2021

서울특별시, 하도급 실태 점검 결과 및 조치계획, 20~21년

손창백·홍성호, “국내 소규모 건설회사의 안전관리활동 평가”, 한국안전학회논문집, Vol24, No. 24, 2009, pp. 59~65

이재윤 외 1인, “건설업 협력회사 안전수준 향상 방안에 관한 연구”, 한국안전학회논문집, Vol.32, No.2, pp. 78~84

정규민, 건설현장의 안전관리 실태분석 및 개선방안에 관한 연구, 서울과학기술대학교 석사학위논문, 2016

조재용·홍성호, 일본 건설현장의 안전관리체계 분석 및 시사점, 대한건설정책연구원, 2019

홍성호·김태준, 소규모 건설현장 산업재해 예방을 위한 민간협력 활성화 방안, 산업안전보건연구원, 2013

## 건설공사 원·하수급자 협력적 안전관리를 위한 선결과제

---

2022년 9월 인쇄

2022년 9월 발행

발행인 유일한

발행처 대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-134-7

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

© 대한건설정책연구원 2022