

건설사업자의 건설안전 책임

조봉수 전문건설업 KOSHA 협의회 회장
(cbscho1@naver.com)

1

서론

국내 산업재해로 인한 사망사고는 <그림 1>에서 보듯이 2014년부터 매년 소폭으로 증감을 반복하고 있고 건설업 또한 비례하여 증감을 반복하며 경제 성장대비 산업재해로 인한 사망사고 감소의 연관성은 찾을 수 없다. 또한 <그림 2>에서 2019년 업종별, 규모별 사고사망자 현황을 보면 건설업이 50.1%로 전업종 사고사망자의 절반을 차지하고 있으며, 규모별 현황에서는 50인 미만 사업장에서 77.2%로 소규모 사업장에서 사고 사망의 대부분을 차지하고 있는 실정이다. <그림 3>의 발생형태별 사고사망자의 현황을 보면 재래형 사고 유형인 떨어짐 사고가(40.6%)가장 많으며, 끼임(12.4%), 부딪힘(9.8%) 순으로 이 세가지 유형에서만 전체수의 62.8%를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

그림 1 2010~2018년 건설업 사망사고 현황

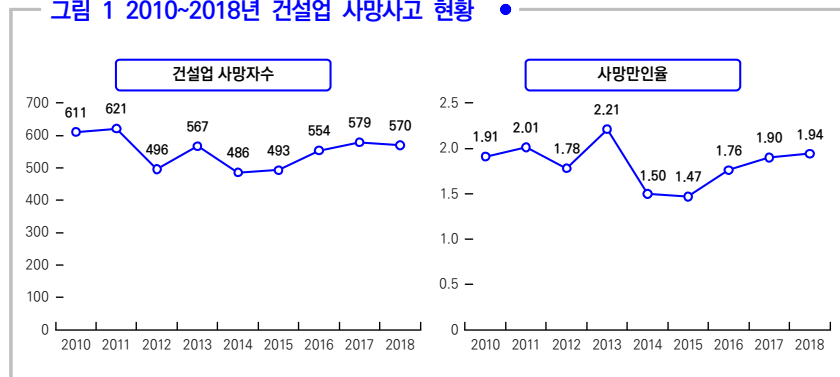


그림 2 2019년 업종별, 규모별 사망사고 현황

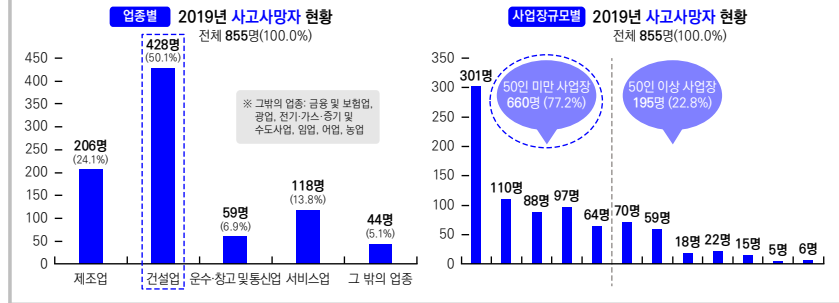
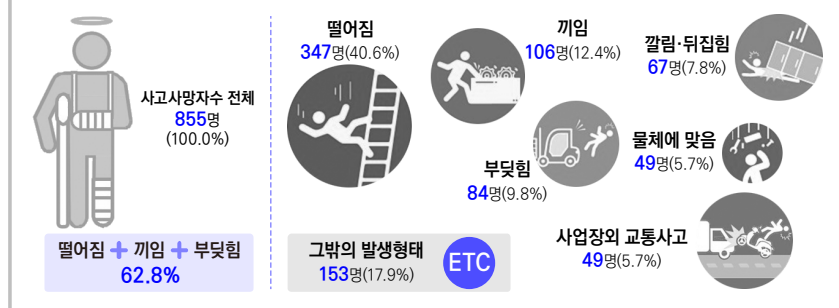
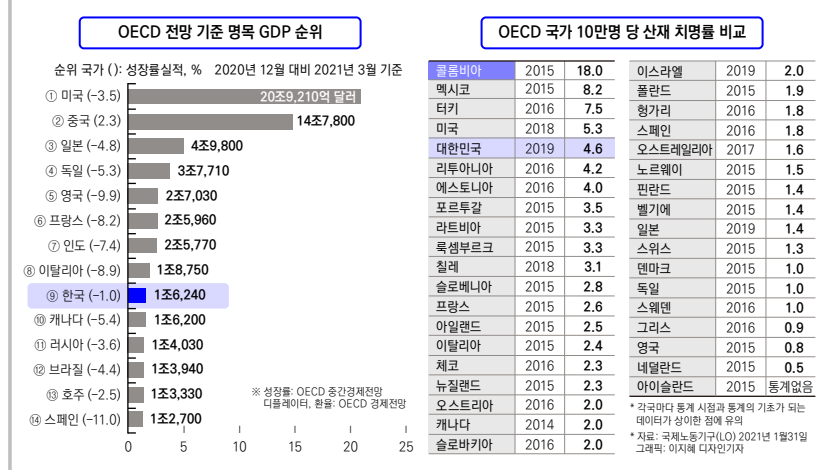


그림 3 2019년 발생형태별 사망사고 현황



〈그림 4〉에서 OECD 전망기준 명목 GDP 순위를 보면 한국의 경제수준은 9위로 경제 대국에 속하면서도 OECD 국가 10만명 당 산재 치명률은 대한민국 (4.6), 일본(1.4), 영국(0.8)로 일본에 비해 약3.3배, 영국대비 5.8배로 산재 치명률이 많이 높다는 것을 알 수 있다.

그림 4 OECD 전망기준 명목 GDP순위



안전, 보건관련 국내 환경 변화로 선제적 대응의 필요성

일명 김용균법이라 불리는 산업안전보건법이 2020년 1월 16일부로 28년 만에 전면개정이 이루어져 적용되고, 중대재해 처벌 등에 관한 법률이 2021년 1월 8일 경영계, 노동계 모두 반발한 가운데 국회 본회의를 통과하여 2022년 1월 27일 시행한다.(50인 미만 사업장 3년 유예) 또한 2021년 3월 25일 고용노동부, 국토교통부, 환경부 등 관계부처 합동으로 2021년 산재 사망사고 감소대책을 발표하는 등 국민안전과 관계된 수 많은 법안과 새로운 정책이 나오면서 국민의 인식과 관심도 높아지고 있는 상황이다. 여기서 최근 건설업을 운영하는 사업주의 최대관심사는 처벌을 목적을 둔 중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)이다.〈그림 5〉 산업계 입장에서 보면 지금까지 나온 법안 중 가장 강력한 무서운 법안으로 인식되고 있으면서도 문제의 법안으로 수 많은 논쟁이 벌어지고 있는 상태이고 시행 이후에도 많은 문제점을 가지고 있는 법안이다. 과거 산업재해 예방을 위한 대표적인 법은 산업안전보건법으로써 처벌 주체는 실제 직접적인 작업지휘에 관련된 자로 한정되어 있어 건설산업의 예방 효과가 적다고 판단, 기업 경영의 예산 및 인력 등의 결정 권한을 가진 사업주 또는 경영책임자 등을 처벌할 수 있는 법 즉 중대재해처벌법이 산업재해 사망사고 감소를 할 수 있도록 한 것이다.

그림 5 산업안전보건법과 중대재해처벌법 비교

산업안전보건법과 중대재해처벌법 비교		중대재해처벌법 주요내용
구분	산업안전보건법	중대재해처벌법(중대산업재해)
의무주체	사업주(법인사업주+개인사업주)	개인사업주, 경영책임자 등
보호대상	근로자, 수급인의 근로자, 특수형태근로종사자	근로자, 노무제공자, 수급인, 수급인의 근로자 및 노무제공자
적용범위	전 사업장 적용 (다만, 안전보건관리체제는 50인 이상 적용)	5인 미만 사업장 적용 제외 (50인 미만 사업장은 3년 후 시행)
재해정의	▶ 중대재해: 산업재해 중 ① 사망자 1명 이상 ② 3개월 이상 요양이 필요한 부상자 동시 2명 이상 ③ 부상자 또는 직업성 질병자 동시 10명 이상 *산업재해: 노무를 제공하는 자가 업무와 관계되는 건설물, 설비 등에 의하거나 작업 또는 업무로 인하여 사망·부상·질병	▶ 중대산업재해: 산업안전보건법상 산업재해 중 ① 사망자 1명 이상 ② 동일산 사고로 6개월 이상 치료에 필요한 부상자 2명 이상 ③ 동일한 유해요인으로 급성중독 등 직업성질환자 1년 내 3명 이상
구분	산업법	중대재해처벌법
보호대상	근로자	종사자 및 이용자
피의자 특정	행위자, 법인(사업주)	사업주 또는 경영책임자 등, 법인
보호대상 제3자	도급	도급, 위탁, 용역
처벌	(사망) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금(무상, 징벌) 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금	(사망) 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금(무상, 징벌) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금
법인 양벌규정	(사망) 10억원 이하 벌금(무상, 징벌) 해당 조문의 벌금형	(사망) 50억원 이하 벌금(무상, 징벌) 10억원 이하 벌금
징벌적 손해배상	없음	손해액의 5배 범위 내
의무 내용	안전·보건 조치의무	안전 및 보건 확보의무

▶ "경영책임자 등" 대표이사 또는 이에 준하는 임원에게 새로운 의무 부여 및 처벌 강화

건설업계로 보면 사고사망자 전산업의 절반을 차지하는 업종으로 사업주가 구속될 수도 있는 여건이 갖추어져 사망사고 예방을 위한 특단의 대책 마련에 총력을 기하고 있다. 다만 세부적 대통령령이 현재까지 마련되지 않아 대책 마련에 혼란이 가중되고 있고, 사업주로서 할 수 있는 역할에 대한 한계

건설사업주 안전, 보건관련 인식 및 예방 활동 강화 필요성

점이 있어 이 또한 사고 사망자 감소 효과성에 대한 의문도 있는 상태이지만 과거에 대비하면 안전보건에 관련된 많은 투가자와 전문인력이 늘어 날것으로 판단된다.

건설 기업경영인은 이제 안전보건에 대한 인식변화와 투자를 하지 않으면 지속경영이 불가능한 시대가 왔다는 것을 인정하고 혁신적인 변화를 추구하고 실천하여야 한다. 국내 산업사망사고에 대한 국민의 인식이 과거 일을 하다 보면 그럴 수도 있다, 운이 없었다, 작업자가 잘 했어야 한다 등 비교적 기업을 비판하기보다는 우호적인 반응에서 현재는 단 1명의 사망사고가 발생해도 기업에 대한 비판 여론이 끝이지 않고 있으며, 기업에 대한 사회적 가치와 책임에 대한 것을 강조하고 있는 국민적 공감대와 인식의 변화 등 문화로 자리매김하고 있다. 단지 산업 사망사고에 대한 법과 기준의 잣대가 동일한 조건에서 기업경영인이 투자 할 수 있는 여력이 있는 기업과 그렇게 하지 못하는 기업 간의 격차도 있는 만큼 이런 격차의 문제점을 어떻게 해결하여야 할 지에 대해서는 정부의 책임있는 정책이 나와야 될 것으로 본다. 이런 여러 가지 문제점 속에서 문제점을 부각시키기보다 건설사업자는 어떻게 개선할지에 대하여 우선적 고려를 하여야 함에 어떤 부분에 대하여 우선적 고려하여야 하는지에 대하여 논의 해 보고자 한다.

1. 안전보건에 대한 투자 확대 필요성

앞서 설명한 바와 같이 중대재해처벌법 등 단 1명의 사망사고가 발생되어도 사업주가 구속될 수 있는 사회적 기반이 마련된 만큼 건설사업주 처벌수준 그 이상의 투자를 하여야 한다는 기본 인식변화가 우선 되어야 한다. 산업재해예방을 위해서는 우선 전문인력을 확보하여야 한다. 건설현장의 전문인력확보에 대한 기본인식이 안전관리자 법정 선임대상 여부에 한정되어 있어 이는 최소한의 인력 기준이라는 점을 잘못 인식한 문제가 있어 이런 인식의 변화와 투자를 확대하여야 한다. 해외현장의 경우 50인당 1인의 안전관리자를 요구한다.〈그림 6〉〈그림 7〉

그림 6 사우디아라비아 안전관리자 기준

# Employees	Safety manager Required	Min. # Safety Supervisor(s) Required	Ratio of Safety Officers to Employees Present (min.)
1 - 25	No	No	None
26 - 50	No	One (1)	None
51 - 500	No	One (1)	1 : 50
501 - 1,000	Yes	1 for every 10 Safety officers	1 : 50
1,001 - 5,000	Yes	1 for every 10 Safety officers	20 officers plus additional at ratio of 1:100
5,001+	Yes	1 for every 10 Safety officers	60 officers plus additional at ratio of 1:150

그림 7 중동지역 안전관리자 기준

Company	Requirement	Company	Requirement
ADNOC (UAE)	1 HSE Manager for 1 project Requirement ratio of safety : employees 1:50 (Gasco Project 1:30)	KOC (KUWAIT)	1 HSE Manager for 1 project Number of employee : below 50 → 1 Safety engineer, 1 Safety supervisor Number of employee : over 50 → 1 Safety engineer for each 50 employees 1 Safety supervisor for each 50 employees
TAKREER (UAE)	1 HSE Manager for 1 project Requirement ratio of safety : employees 1:50	KNPC (KUWAIT)	1 HSE Manager for 1 project Number of employee : below 100 → 1 Safety supervisor Number of employee : 101-250 → 1 Safety engineer, 1 Safety supervisor Number of employee : 251-500 → 1 Safety engineer, 2 Safety supervisor Number of employee : over 500 → 1 Safety engineer for each 250 employees → 1 Safety supervisor for each 250 employees
ARAMCO (SAUDI ARABIA)	1 HSE Engineer for 1 project Required ratio 1:50 (Ratio of Supervisor to safety officer 1:2)		

해외현장 안전관리자 선임기준은 두 가지가 있다. 출력 인원에 따라 배치되는 안전관리자 수와 요구되는 자격요건이 있다. 가) 안전관리책임자 (Manager) : 10년 관련 경력 나) Supervisor : 7년 관련 경력 다) Officer : 5년 관련 경력 (공통)동일하게 자격증은 국제적으로 인정해주는 자격증 보유 : IOSH, OHSA, NEBOSH 등, 영어 쓰고 말하기 능통자로 되어있다. 국내 이와 유사한 운영을 하는 사업장은 S사 사업장으로 부족한 안전관리자를 보조 할수 있는 안전감시단을 활용하고 있다. 다만 안전감시단은 별도의 경력과 전문화 교육 등은 요구하고 있지 않아 그 효과성은 판단하기 어렵지만 사망 만인율은 낮은 것으로 평가되고 있다.

2. 안전보건경영시스템 운영

안전보건경영시스템이란? 산업재해를 예방하고 최적의 작업환경을 조성·유지할 수 있도록 모든 직원과 이해관계자가 참여하여 기업 내 물적, 인적 자원을 효율적으로 배분하여 조직적으로 관리하는 경영시스템을 말한다. 국내 안전보건경영시스템의 대표적인 크게 두 가지로 볼수 있다. 국제인증

ISO45001과 안전보건공단인증 KOSHA MS(18001)가 있어 인증을 받아 운영하고 있으나 인증의 목적에는 큰 차이가 있다. ISO45001의 경우는 해외공사를 하기 위해서는 필수로 인증을 받아야 하는 점 때문에 인증을 받는 경우가 많으며, KOSHA MS의 경우는 실행력 강화의 목적을 둔 경우가 많았다. 안전보건경영시스템의 목적은 안전보건과 경영이 분리되지 않은 즉 경영에 안전보건의 필수요건으로 포함되어 운영함으로써 최고경영자부터 근로자까지 함께 참여하여 실행하고 참여자별 역할에 따라 매뉴얼에 의한 시스템적인 관리로 효과성을 극대화 하는 것이다. 안전보건경영시스템의 효과적 운영을 위해서는 최고경영자의 관심과 의지가 반드시 기반이 되어야 형식화라는 문제점에서 벗어나 사고 예방의 효과성을 얻을 수 있다.

3. 건설사업 주체별 역할의 변화 필요성

건설산업의 생산 구조를 보면 발주자로 시작하여 근로자까지 다단계구조를 가지고 있어<그림 8> 사고예방의 효과성을 높이기 위해서는 가장 권한이 많은 조직과 계획 및 설계단계에서 안전보건을 반영하는 것이 바람직하고 효과성을 높이는 방법이다. 스위스 치즈 이론<그림 9>에 의하면 하나의 사건이나 사고, 재난은 한 두가지의 위험요소로 발생하는 것이 아니라 여러 위험요소가 동시에 존재해야 발생 가능하다는 것이다. 즉 건설산업에서 여러 요소중 하나만이라도 제대로 제기능을 발휘 한다면 사고는 막을수 있다는 것을 의미한다.

그림 8 건설산업의 생산구조

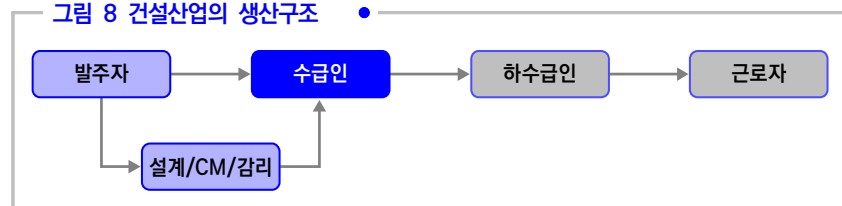
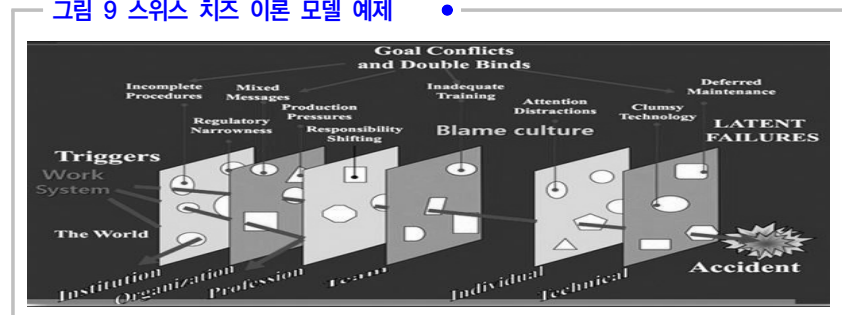


그림 9 스위스 치즈 이론 모델 예제



결론

건설산업에서 가장 권한이 많은 최상위 발주자의 책임을 강화하는 건설안전특별법 제정을 추진하는 이유가 여기에 있다. 발주자는 건설계획 단계에서 적정한 공사 기간과 공사비를 보장하고, 설계에 안전시설물 등을 반영함으로써 이행 단계에서 확인하도록 하고, 수급인은 안전시설물 등 사고 예방에 필요한 조치를 책임지고 이행함과 동시에 무리한 공사기간 단축 등을 배제하면서 안전보건을 자율적으로 이행하는 하수급인을 선정하여 공사를 이행하여야 한다. 이러한 주체별 책임을 강화하여 이행하면서 근로자의 책임 부분은 맨 마지막에 고려하여야 할 대상임을 알아야 한다. 그럼에도 불구하고 국내는 근로자의 불안정한 행동 등을 강조하는 잘못된 문화가 자리 잡고있어 이 또한 개선하여야 할 항목이다.

대한민국은 한강의 기적이라 불리는 단기간에 경제성장을 이룬 나라이다. 이러한 산업발전환경에 안전보건에 대한 국민적 관심이 급속도로 높아진 시점은 1인당 국민소득이 3만불 시대에 들어오면서 잘못된 사고 1건에 대해서도 국민적 분노를 일으키고 있으며, 이와 더불어 정부 정책의 급변화도 오고 있다. 이러한 환경 변화에도 건설사업자는 안전보건에 관한 인식변화가 없거나 더디게 바뀌고 있어 중대재해처벌법의 제정을 막을 수 없었다. 이제 건설사업자는 법적 산업안전보건관리비 내에서만 투자의 인식을 버려야 하고 투자를 확대하여 사망사고를 없애지 못하면 건설산업을 하지 못하는 시대가 왔음을 인식하여야 지속적 경영이 가능하다. 이와 더불어 모든 책임을 사업주에게만 부담 주는 정부정책의 산업안전보건정책도 해외사례처럼 바뀌어야 하며 효과적이지 못한 잘못된 정책에 대해서 건설사업자는 과감히 요구하여야 한다. 특히 교육에 대한 직종별 의무교육을 정부 차원에서 개선하여야 항목 중 하나이다.

참고문헌

1. 2010~2018년 건설사고 사망사고 현황 통계청 자료
2. 2019년 업종별, 규모별, 형태별 사고사망자 현황(안전보건공단 자료)
3. OECD국가 10만명당 산재치명률 비교 ILO 치명률 통계