

# CDM 제도로 본 영국 건설사업의 협력적 안전관리체계

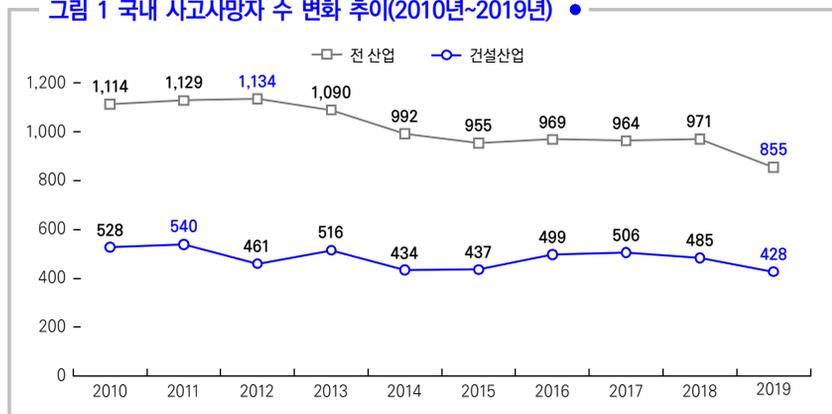
최수영 한국건설산업연구원 기술경영연구실 연구위원  
(sooyoung.choe@cerik.re.kr)

# 5

## 서론

2019년 건설산업 사고사망자 수는 국내 산업 중 가장 많은 428명으로 집계됐다. 이는 전체사업 사고사망자 수 855명의 50.1%를 차지하는 수치이며 최근 10년간 건설산업 사고사망자 수 비중을 살펴봐도 평균 47.7% (40.7%~52.5%)로 건설산업의 안전관리 문제는 지속되어 온 문제임을 알 수 있다. 근로자 만 명당 사고사망자 수를 나타내는 사고사망만인율도 건설업은 1.72로 광업, 어업, 임업에 이어 4번째로 높았으며, 전체 산업 평균인 0.46 보다 약 3.7배 높았다. 하지만, 최근 10년간 사고사망자 수 변화 추이를 보면 전 산업과 건설산업 모두 2019년에 최저치를 기록했으며, 아직 개선의 여지가 많지만 국내 산업재해로 인한 사고사망자는 감소세에 있음을 알 수 있다.

그림 1 국내 사고사망자 수 변화 추이(2010년~2019년)



유럽연합의  
건설업 개별지침

건설산업에는 타 산업보다 다양한 주체(발주자, 설계자, 시공사, 감리자, 근로자 등)가 사업에 참여하며, 성공적인 사업 수행을 위해서는 이들의 역할과 책임이 체계적으로 분담되고 협업이 요구될 수밖에 없다. 하지만, 국내 건설산업을 포함한 산업현장 안전관리 체계는 1982년 「산업안전보건법」이 제정된 이후 사업주의 근로자 보호 의무를 중심으로 발전되어 왔다. 이에 다양한 연구에서 현행 시공사 중심의 건설현장 안전관리 체계가 가지는 한계점을 지적하며, 건설사업의 특성을 반영한 다양한 주체들의 안전관리 역할 분담의 중요성을 제기하였다. 그 결과, 「건설기술 진흥법」의 설계안전성검토를 비롯하여 2020년 1월에 시행된 개정 「산업안전보건법」에서도 발주자의 의무가 일부 신설되었으며, 최근에는 발주자-설계자-시공사-감리자-근로자의 안전관리 역할을 명시하는 「건설안전특별법안」도 국회에서 논의 중이다.

이렇게 최근 국내에서 도입되기 시작한 건설사업 주요 참여자들의 안전관리 역할과 책임에 대한 제도는 유럽에서부터 시작되었다. 본 고에서는 유럽연합의 건설업 개별지침(Directive 92/57/EEC)과 영국의 CDM 제도(Construction Design and Management Regulation)를 소개하고자 한다.

1. 산업안전보건에 관한 기본지침(Directive 89/391/EEC)

유럽연합(European Union)은 효과적인 유럽경제공동체 형성을 위해 통일적인 법체계 구축을 위해 노력해왔다. 하지만 오래전부터 각기 다른 국내 법과 전통을 가진 회원국에게 일괄적으로 적용되는 규정(Regulation)을 제정하는 것은 제한적일 수밖에 없었다. 이에, 유럽연합은 기본적인 원칙은 회원국들이 공유하고, 구체적인 이행 방법은 각국에서 규정할 수 있는 여러 지침(Directive)을 제정하는 방식을 도입했다. 유럽연합에서 ‘규정(Regulation)’은 모든 회원국에 일률적으로 적용되는 구속력을 가진 법을 의미하며, ‘지침(Directive)’은 회원국에게 특정 목표를 달성할 것을 요구하지만, 목표 달성을 위한 구체적인 사항은 각국의 국내법에서 정하도록 하고 있다. 지침의 각 회원국 국내법 전환은 지침 채택 시 정한 기한(일반적으로 2년 이내) 내에 이루어져야 한다.

EU의 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 산업재해 및 질병으로부터 근로

자를 보호하기 위한 기본 원칙을 담아 1989년 6월 12일에 제정되었다. 이 지침은 산업안전보건에 관한 고용주와 근로자의 기본 의무사항을 제시하며, 근로자, 고용자, 근로자 대표 등 용어에 대한 정의를 명확히 하고 위험평가를 통한 적극적인 예방 활동을 장려하는 등의 내용을 포함하고 있다. ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 산업혁명 이후 유럽의 각 나라에서 자체적으로 수립되어 오던 산업안전 및 보건에 관해 합의된 지향점을 마련하였다는 점에서 획기적인 전환점으로 인식되고 있다.

## 2. 건설업 개별지침(Directive 92/57/EEC)

‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 특수한 위험이 있을 것으로 판단되는 작업 혹은 사업 영역에 대해 개별(하위) 지침을 제정할 수 있는 근거를 제16조에 명시하고 있다. 1992년 6월 24일 유럽연합은 건설현장에서 수행되는 작업이 타 현장의 작업보다 위험하다는 점을 합의하고, 건설현장에서 지켜야 할 안전보건에 관한 기본적인 사항을 담은 ‘건설업 개별지침’을 제정하게 된다. 즉, ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 전 산업에 적용되는 상위 지침이며, ‘건설업 개별지침’은 건설산업에만 적용되는 하위 지침으로 이해할 수 있다.

‘건설업 개별지침’은 건설사업을 크게 사업준비단계(Project preparation stage)와 사업이행단계(Project execution stage)로 구분하고 건설사업의 특수성을 반영하여 발주자, 사업감독자, 고용주, 안전보건 조정자, 근로자의 의무를 명시하고 있다. ‘산업안전보건에 관한 기본지침’이 이행단계에서 고용주와 근로자의 의무를 명시하고 있기에, ‘건설업 개별지침’은 발주자(Client)와 사업 감독자(Project supervisor)<sup>1)</sup>, 안전보건 조정자(Coordinator for safety and health)<sup>2)</sup>와 같은 새로운 건설사업 주체를 정의하였다. 그리고 그들의 의무를 마련하고 사업준비단계에 있어 개별 주체들의 안전보건 의무 사항을 명시하고 있다. 1992년 ‘건설업 개별지침’ 제정 당시 유럽연합의 15개 회원국<sup>3)</sup>은 이 지침의 원칙을 구현하는 국내법을 1994년 12월 31일까지 제정 혹은 개정하였다.

- 1) 사업 감독자 : 발주자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계를 총괄하는 자
- 2) 안전보건 조정자 : 발주자나 사업 감독자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계에서 안전 및 보건에 관한 관리를 총괄하는 자
- 3) 벨기에, 덴마크, 독일, 아일랜드, 그리스, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴, 영국

## 영국의 CDM 제도

### 1. CDM 1994

영국 CDM 제도(Construction Design and Management Regulation)는 유럽연합에서 합의한 ‘건설업 개별지침’을 영국 국내법으로 전환한 건설산업에만 적용되는 제도로 영국 ‘산업안전보건법(Health and Safety at Work etc Act 1974)’의 하위법령 성격을 띠고 있다. 영국의 ‘산업안전보건법’은 유럽연합의 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’의 원칙을 담아 개정되었으며, CDM 1994는 유럽연합의 ‘건설업 개별지침’의 원칙을 담아 1994년 12월 19일 제정되었다.

CDM 1994는 ‘산업안전보건법’에서 명시하는 시공단계에서의 고용주와 근로자의 안전보건 의무에 더하여, 시공 이전단계까지 적용 범위를 확대하고 추가적인 건설사업 주요 참여자(발주자, 안전계획감독자, 설계자)의 안전보건 관리 의무를 명시하고 있다. 발주자에게는 경쟁력 있는 계약자를 선정할 의무가, 설계자에게는 위험요소를 최소화한 설계도서를 작성할 의무가 부여되었다. 또한, 효과적인 관리체계 구축을 위해 시공 이전단계는 안전계획감독자(Planning Supervisor)가, 시공단계에는 원도급자(Principal Contractor)가 안전보건관리를 총괄적으로 관리하는 체계를 마련했다. 또한, 안전보건계획(Health and Safety Plan)<sup>4)</sup>과 안전보건대장(Health and Safety File)<sup>5)</sup> 작성 및 확인에 대한 주요 참여자의 역할을 명시하고 있다.

### 2. CDM 2007

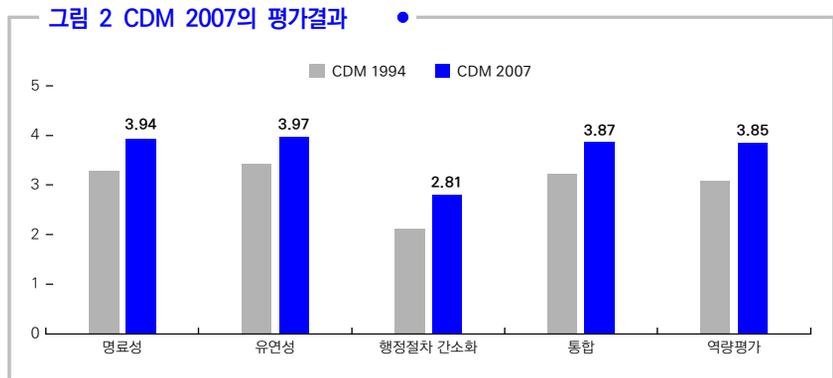
CDM 1994 시행 후 건설산업 사고사망자 수는 1995년 79명에서 2004년 69명으로 12.7% 감소하였다. 하지만, 시행 초기 건설산업 사망자 수가 2000년 105명으로 증가하는 등 정부에서 기대한 만큼의 효과를 거두지 못했다. 보건안전청(Health and Safety Executive)은 업계의 다양한 의견을 수렴하고 5가지 원칙<sup>6)</sup>을 구현하기 위해 2007년 2월 7일 CDM 2007을 마련하고 4월 6일부터 건설현장에 적용하게 된다.

- 4) 안전보건계획 : 디자인 과정에서 도출된 특이한 요소나 위험요인을 원도급자에게 제공하여 시공단계에서 효과적인 안전보건관리를 가능하게 하는 것을 주된 목적으로 함. 이 계획은 디자인 관계자가 도출한 정보들을 안전계획감독자가 종합하고 발주자 확인 후 원도급자에게 제공되며, 원도급자는 제공받은 자료를 바탕으로 계획을 구체화하여 시공단계에서 활용함.
- 5) 안전보건대장 : 준공 이후 시설물 사용 및 유지보수에 있어 인지하고 관리해야 할 위험요인을 명시한 자료임. 안전계획감독자는 설계단계 및 시공단계에 수집한 자료를 토대로 안전보건대장을 작성하고 준공 이전 발주자에게 제출해야 함.
- 6) 5가지 원칙 : Clarity, Flexibility, Minimizing paperwork, Integration, Simplifying competence assessment

CDM 2007에서는 시공단계에서 건설현장 안전보건관리에 대한 규정을 담고 있던 CHSW 1996(Construction Health, Safety and Welfare Regulation 1996)가 CDM 제도에 통합되었다. 발주자는 기존의 경쟁력 있는 계약자를 선정해야 할 의무에 함께 계약자가 보유한 안전보건관리 역량을 발휘할 수 있도록 환경(시간, 비용 등)을 제공할 의무가 추가되었으며, 대리인(Agent)을 고용하여 책임을 전가하는 것이 불가능해졌다. 그리고 안전보건조정자(CDM-Coordinator)로 하여금 시공 이전단계에서 다양한 계약자의 협업을 유도하는 의무가 부여되어 기존의 안전계획감독자(Planning Supervisor)를 대체하게 된다. 이외 CDM 1994의 안전보건계획이 시공계획(Construction Phase Plan)으로 대체되었으며, 원·하도급자는 발주자와 마찬가지로 경쟁력 있는 수급인 및 근로자와 계약할 의무와 함께 그들이 보유한 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공할 의무가 추가되었다.

### 3. CDM 2015

CDM 2007 시행 후 2006년 54명이었던 건설산업 사고사망자 수가 2009년 29명으로 감소하는 등의 긍정적인 성과가 있었다. 또한, 보건안전청의 설문결과<sup>7)</sup> <그림 2>와 같이 CDM 2007에서 구현하고자 했던 5가지 원칙이 개선된 것으로 업계의 평가를 받았다.



보건안전청의 긍정적인 평가 결과에도 불구하고, 2014년 건설산업 자문위원회(Construction Industry Advisory Committee, CONIAC) 회의<sup>8)</sup>에서 CDM 2007이 복잡한 행정절차, 계약관계자 간의 협업 부족 등에 있어서 개선의

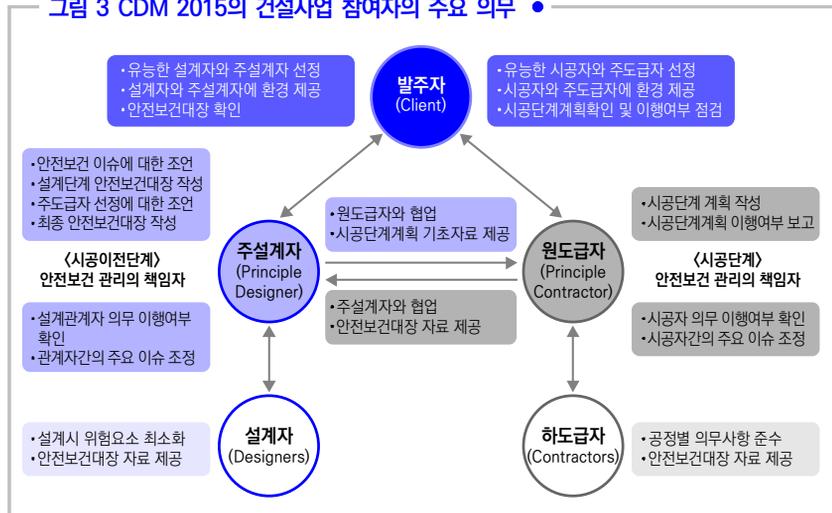
7) Frontline Consultants(2012), "Evaluation of Construction (Design and Management) Regulations 2007", HSE.

8) HSE, "Update on HSE evaluation of CDM 2007".

여지가 필요한 것으로 평가했다. 이에 보건안전청은 2015년 1월 22일 CDM 2015를 마련하고, 2015년 4월 6일부터 현재까지 건설현장에 적용되고 있다.

CDM 2015에서는 기존 적용대상에서 제외되었던 소규모 자체공사 중 발주자(Domestic Client)가 수행하는 사업이 포함되었으며, CDM 2007의 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)의 역할이 주설계자(Principle Designer)로 대체된다. 주설계자는 시공단계의 원도급자와 마찬가지로 발주자가 설계 단계에서 계약한 설계자 중 선정할 수 있게 되었는데, 이는 CDM 제도가 10년 이상 시행되면서 설계자의 자체 안전관리 역량이 일정 수준 이상 갖추어졌기 때문이다. 주요 사업 참여자의 역할은 <그림 3>과 같이 기존 CDM 제도와 유사하며, 시공이전단계 책임자인 주설계자와 시공단계 책임자인 원도급자가 발주자와 함께 협업하는 체계를 마련하였다.

그림 3 CDM 2015의 건설사업 참여자의 주요 의무



## 정책제언

### 1. 발주자 권한에 맞는 안전보건관리 역할 확대 필요

‘선판매 후생산’ 구조의 대표적 수주 산업인 건설산업은 ‘선생산 후판매’ 구조의 타 산업에 비해 사용자(발주자)가 생산과정에 미치는 영향력이 매우 클 수밖에 없다. 제조업의 경우 사업주가 생산 기간과 비용을 책정하고, 근로자를 고용하여 직접 관리하여 제작한 생산물을 사용자가 구매하는 구조로 되어 있어, 사용자가 생산과정에 미치는 영향이 크지 않다. 하지만 건설사업은 발주자(사용자)가 필요로 하는 시설물(생산물)을 원하는 기간과 비용 내에서

사업주(시공자)가 직접 근로자를 고용하여 생산과정을 거치는 구조로, 발주자의 결정이 생산과정에 미치는 영향은 매우 클 수밖에 없다.

건설사업 발주자는 사업의 성공과 실패를 좌우할 수 있는 사업의 주체이나, 건설사고 감소를 위한 역할은 제한적이었던 것이 사실이다. 최근 「산업안전보건법」 개정을 통해 발주자의 안전보건관리 의무가 일부 추가되었으나, 사업에 미치는 영향력에 비해 아직 발주자의 사업 안전보건에 관한 역할은 제한적인 것 같다. 영국의 경우 CDM 제도를 통해 발주자를 건설사업 안전보건관리의 핵심 주체로 포함하고, 국내와 같은 계획서 확인 의무뿐만 아니라 경쟁력 있는 계약자 선정 및 계약자들이 역량을 발휘할 수 있는 환경(시간 및 비용 등)을 제공할 의무를 부여하는 등 발주자에게 능동적 안전보건관리 역할을 부여하고 있다. 이에 국내도 건설산업의 특성을 반영하여 사업의 최고 의사결정권자인 발주자에게 권한에 맞는 안전보건관리 역할을 부여할 필요가 있다.

## 2. 협력적 안전관리체계 구축 필요

국내 건설사업 안전보건관리체계는 사업의 특정 단계와 주체인 시공단계의 시공자에게 집중되어 발전되어 왔다. 최근 「산업안전보건법」 개정으로 발주자와 설계자의 의무가 일부 추가되었으나 시공자의 의무가 기존보다 더욱 강화되어 큰 틀에서는 여전히 시공자 중심의 안전보건관리 체계를 벗어나지 못하고 있다. 건설사업의 생산 프로세스는 계획-설계-시공-유지관리의 구조로, 계획 및 설계단계에서 발주자와 설계자의 잘못된 결정이 시공 및 유지관리 단계에 막대한 영향을 미칠 수도 있다. 안전선진국으로 인정받고 있는 영국은 시공자 중심의 안전보건관리 체계의 한계를 인지하고, 사업의 계획단계부터 발주자와 설계자를 안전보건관리 주체로 참여시키고 협업을 유도하기 위해 노력해 왔다. 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 계획 및 설계 단계부터 책임자를 선정하고 그들이 적절한 의무와 책임을 분담하도록 해야 한다. 영국 CDM 제도와 같이 시공 이전단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하고, 주요 참여 주체들의 의무와 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계를 구축되어야 국내 건설사고도 획기적으로 줄어 들 수 있을 것이다.

참고문헌

1. World Economic Forum(세계경제포럼), Strategic Infrastructure Steps to Operate and Maintain