

독일법상 건설공사 안전관리를 위한 법제 및 시사점

한민지 독일 자알란트 대학교 법학박사
(a2pmim@naver.com)

7

서론

각각의 형태가 다를 뿐 모든 근로 현장은 정신적 또는 육체적 위험을 내포하고 있다. 그 중 건설공사 현장은 공사목적물이나 주변의 건축물을 포함하여 작업자들의 안전을 저해하는 위험요소가 매우 많아 (임업을 제외한) 다른 근로 현장과 비교하여 안전사고 위험이 2배 이상 높다.¹⁾ 2020년 독일조사에 따르면, 해당연도 기준 불과 약 6개월 동안에만 40명의 건설 현장 근로자가 사망하였는데, 이는 추락, 전도, 협착 등이 주된 원인이었다. 이처럼 건설 현장은 근로자들의 안전을 위협하는 요소들이 매우 많아 안전사고에 매우 취약한 환경이다.²⁾ 이에 따라 안전을 저해할 수 있는 요인을 미리 찾아내어 안전사고를 예방할 수 있는 법적 제도나 장치 등을 마련하여 근로자를 보호하는 것이 매우 중요하다.

1998년 독일에서는 「건설현장보건안전시행령(Verordnung über Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen: BaustellV)」³⁾이 발효되는 등 건설 현장의 안전 상황을 개선하려는 많은 시도가 있었다. 실제로 동 시행령이 발효된 이후 건설 현장의 안전사고 중 사망사고의 비율이 현저하게 떨어졌는데, 이는 안전사고 예방을 위한 법·제도적 장치 마련이 실무적으로 얼마나 중

1) <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/arbeitschutz-auf-der-baustelle-vorschriften-im-ueberblick/150/32549/377816> (최종방문: 2021.03.27.)
2) https://www.haufe.de/arbeitschutz/sicherheit/das-sind-die-groessten-unfallgefahren-auf-baustellen_96_526020.html (최종방문: 2021.03.27.)
3) BGBl. I 1998, S. 1283.

독일의
건설안전법제

요한지를 말해준다.

그러나 여전히 여러 영역에 있어서 문제점이 존재하고, 건설안전사고의 비율은 여전히 높다. 건설 현장의 특성상 많은 관계인이 복잡하게 얽혀있고 이는 공사 범위가 클수록 더욱 극심하게 나타난다. 결국 근로자의 안전과 보전은 실무적으로 관계인이 건설 현장을 어떻게 통제하고 조정하느냐에 달려있다.

하기에서는 건설 현장의 안전을 위한 독일의 법적 근거와 이를 뒷받침 할 수 있는 실무적 장치들이 어떻게 정비되어 있는지 살펴보고 건설안전을 위해 우리가 취해야 할 태도를 살펴보고자 한다.

1. 관계법률

독일의 건설안전 법제는 독일의 최상위법인 「기본법(Grundgesetz)」제2조 제2항 제1문에서 시작한다.⁴⁾ 동 규정은 안전 및 보전에 관한 기준점으로 작용하고, 작업장 내의 근로자는 동법을 주축으로 마련된 법제에 의하여 안전을 보호받을 권리가 있다. 연방제를 택하고 있는 독일의 국가 구조상 구체적으로 마련되어야 하는 하위법률은 「기본법」이 정하는 바에 따라 입법 주체가 달라진다.

산업안전 등을 규정한 노동법은 「기본법」 제74조 제1항 제12호에 근거하여 연방이 입법권을 행사하지 않았을 때만 각 주(州)에 입법권이 주어지는데, 현재 연방법으로 「산업안전보건법(Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit: Arbeitsschutzgesetz: ArbSch)」이 제정되어 있어 동 법률이 산업안전보건을 위한 기본법 역할을 하고 있다.⁵⁾

「산업안전보건법」은 근로자의 안전 및 보건을 위한 법적 테두리 및 기준점을 제시하고 있는데, 유럽연합의 「건설현장지침(Richtlinie 92/57/EWG)」⁶⁾이 발효됨에 따라 건설안전과 관련한 동 지침을 국내법으로 전환하기 위해 일부 개

4) “모든 사람은 신체의 완전성에 관한 권리를 갖는다.”

5) 한국산업안전보건공단, 지방자치단체 직접수행/발주공사 시행구조 파악 및 재해예방 사업모델 개발, 2019.11, 85면.

6) Richtlinie 92/57/EWG des Rates vom 24. Juni 1992 über die auf zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen anzuwendenden Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz (ABl. EG Nr. L 245 S. 6)

정되었다. 대표적인 내용으로는 「산업안전보건법」 제19조가 있으며, 동조를 구체화하기 위해 상기 언급된 「건설현장보건안전시행령」이 발효되었다.⁷⁾

그 밖의 하위 법 규정으로는 「산업재해예방규칙 제38권: 건설노동편 (DGUV Vorschrift 38: Bauarbeiten)」이 있다.⁸⁾ 동법은 「사회법전 제7권: 산재보험법」 제15조에 근거하고 있는 구속력 있는 자치 규범으로, 「사회법전 제7권: 산재보험법」 제14조에 따른 예방 의무를 이행하기 위하여 마련되었다.⁹⁾ 무엇보다 「산업재해예방규칙 제38권: 건설노동편」은 건설근로자의 안전을 위해 기업 등 공사발주자의 의무를 규정하고 있기 때문에 근로자의 안전을 위해 실무적으로 매우 중요한 기준이 되고 있다.¹⁰⁾

그 외에 법적 구속력은 없지만, 실무상 건설안전의 구체화를 담보하기 위하여 건설 현장의 안전 및 보건에 관한 위원회(Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen: ASGB)에서 작성하고, 연방산업 안전보건연구소(Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin: BauA)에서 발표한 “건설현장안전규칙(Regeln zum Arbeitsschutz auf Baustellen: RAB)”이 있다.¹¹⁾ 이는 「건설현장보건안전시행령」과 연계되어 관련법제의 실무적 적용을 용이하게 함과 동시에 건설안전을 위한 간접적 구속력을 갖는 중요 가이드라인으로 작용한다.

2. 법제에 따른 주요 안전관리 시스템

1) 개관

상기 언급한 법제들과 그 밖의 관계 법률들이 복합적으로 건설안전을 뒷받침하고 있지만, 실무적으로 가장 눈에 띄는 것은 「건설현장보건안전시행령」과 이를 구체화 하고 있는 “건설현장안전규칙”이다. 「건설현장보건안전시행

7) 그 밖에 「노동현장명령(Arbeitsstättenverordnung)」과 「산업안전명령(Betriebssicherheitsverordnung)」 등의 시행령이 건설현장의 근로자 보호를 위하여 마련되어 있음.

8) BG BAU, DGUV Vorschrift 38: Bauarbeit, 09/2019.

9) BG BAU, DGUV Vorschrift 38: Bauarbeit, 09/2019, S. 3; https://www.dguv.de/de/praevention/vorschriften_regeln/vorschriften/index.jsp (최종방문: 2021.3.27.).

10) 「산업재해예방규칙」은 업무의 종류, 근로현장 또는 작업도구 등을 기준으로 각 영역별 준수사항을 세분화하여 총84권으로 구성 되어 있으며, 세분화된 영역에 따라 각각의 고유번호가 존재한다. 이와 관련하여 한국산업안전보건공단, 지방자치단체 직접수행/발주공사 시행구조 파악 및 재해예방 사업모델 개발, 2019.11, 86면, Brauweiler et al., Arbeitsschutzrecht: Ein Einstieg in die Materie, S. 44 ff., <https://publikationen.dguv.de/regelwerk/dguv-vorschriften/> (최종방문: 2021.3.27.) 참조.

11) 「건설현장안전규칙」은 「산업재해예방규칙」과 같이 주요 내용별로 고유번호가 존재한다. 예컨대 “건설현장안전규칙 30 (RAB 30)”은 안전보건조정자에 대한 내용을 담고 있다.

령」이 도입된 이후 근로자의 안전을 강화하기 위하여 발주자의 의무와 책임을 강화하는 장치들이 실행되었으며, 그 구체적 내용은 발주자가 이를 실무에서 활용하기 쉽도록 “건설현장안전규칙”에 명시되어 있다.

2) 안전관리 시스템

하기에서는 「건설현장보건안전시행령」과 “건설현장안전규칙”을 중심으로 건설 현장에서 근로자의 안전을 담보하기 위한 장치를 선택적으로 발췌하여 소개하도록 한다.¹²⁾

(1) 안전보건조정자(Koordinator)

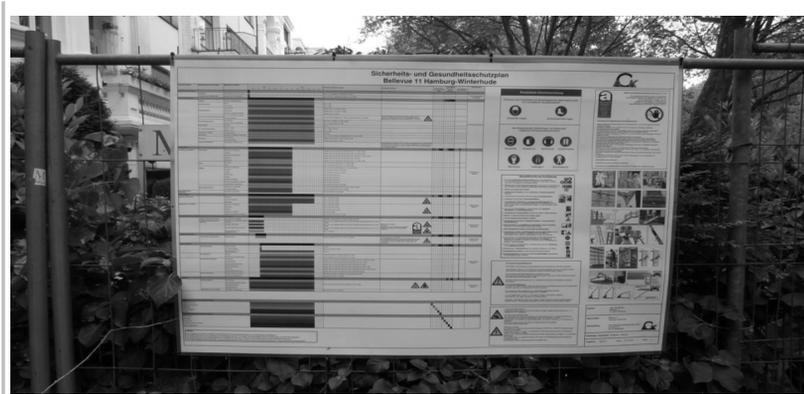
‘안전보건조정자’는 「건설현장보건안전시행령」제3조에 규정되어 있으며, 구체적인 내용은 “건설현장안전규칙 30”에 명시되어 있다. 「건설현장보건안전시행령」제3조 제1항은 “여러 명의 고용자가 고용한 직원이 근무하는 건설 현장에는 안전보건조정자가 한명 이상 지정되어야 한다.”고 정하고 있다. 이에 따라 건축주는 흔히 안전보건코디네이터라고 불리는 안전보건조정자를 선정하여 근로자의 안전을 담보할 수 있도록 하여야 한다.

“건설현장안전규칙 30”은 안전보건조정자가 건설 현장에서 근로자의 안전을 담보하기 위해 어떤 자격을 갖추어야 하고, 어떤 임무를 띠고 있는지 등을 명시하고 있다. 해당 내용에 따르면 예컨대 안전보건조정자는 건축주에게 건축과정, 건축 방법 및 작업의 방식뿐만 아니라 건축물의 후속 사용 및 유지 관리에 있어서 안전 및 보건과 관련한 문제를 조언하여 「산업안전보건법」제4조의 기본원칙의 적용 및 「건설현장보건안전시행령」이 규정하고 있는 의무를 건축주가 충실히 이행할 수 있도록 도와야 한다. 이를 위해 안전보건조정자는 안전 문제가 발생할 수 있는 건설 공정 계획, 건설 현장 장비, 폐기물 처리, 화재 예방 및 건설 현장의 교통안전 등과 연계된 안전전문지식을 보유하여야 한다.

(2) 안전보건계획(Sicherheits- und Gesundheitsschutzplan: SiGe-Plan)

안전보건조정자의 가장 주요임무는 근로자의 안전을 담보할 수 있는 건설현장을 마련하는 것이다. 이를 위해 「건설현장보건안전시행령」제3조 제2항

12) 작업장 규모와 종류 등 구체적인 적용내용과 관련하여 https://www.baua.de/DE/Themen/Arbeitsgestaltung-im-Betrieb/Branchen/Bauwirtschaft/Baustellenverordnung/pdf/Aktivitaeten.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (최종방문:2021.3.28.) 참조.



출처: Abbruch-Consulting-Kontor GmbH

(3) 기타 및 벌칙규정

그 외 「건설현장보건안전시행령」은 근로자의 안전 및 보건을 위해 건설 현장이 설치되기 전 최소 2주 전까지 동 시행령 별표1에 포함되어 있는 내용(작업 위치, 건축주 및 산업안전보건조정자의 이름과 주소, 건축계획의 종류, 공사 기간 외 총 9가지)이 관할 행정청에 통지(제2조 제2항)되도록 하고 있다. 더 나아가 동 시행령은 별표2에 따른 특별한 위험(예: 인화성 물질, 발암물질, 생식독성, 폭발성 등의 유해물질 또는 추락 및 익사 위험에 직원이 노출되는 경우 등)이 예상되는 현장에 적용할 수 있는 안전 및 보건계획 및 위험 작업에 대한 특별 조치 등의 작성 의무를 규정하고 있다(제2조 제3항). 이와 더불어 동 시행령은 고용주에게 작업 장비의 유지 및 보수와 위험 물질의 보관 및 폐기에 관한 사항 등 근로자에게 영향을 미칠 수 있는 위험에 대한 안전조치를 취할 의무와, 이를 근로자가 이해하기 쉬운 형식과 언어로 근로자에게 알릴 의무를 부여하고 있다(제5조).

동 시행령이 정하는 의무사항을 위반한 자는 「산업안전보건법」제26조 제2호에 따라 1년 이하의 징역이나 벌금형에 처해질 수 있다(제7조). 예컨대 안전보건계획 작성위반의 경우 약 5,000유로까지의 벌금이 부과될 수 있다.

시사점

2020년 독일의 건설 현장에서 사망한 근로자의 수는 약 100명인 반면¹³⁾, 같은 기간 한국의 건설 현장에서 사망한 근로자는 약 4배 이상인 438명에 달한

13) <https://www.bauenmitholz.de/arbeitsschutz-im-letzten-jahr-fast-100-beschaefigtige-auf-dem-bau-toedlich-verunglueckt/150/82609/> (최종방문: 2021. 3. 28.).

다.¹⁴⁾ 이와 같은 한국의 수치는 산재통계를 산출한 이래 줄어든 것이긴 하나, 여전히 주요 국가보다 몇 배 이상 높은 수치다. 이를 예방하기 위해 최근에는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」¹⁵⁾이 제정되어 2022년에 발효를 앞두고 있다.

동법률은 독일의 「건설현장보건안전시행령」제7조와 「산업안전보건법」제 26조 등과 비교하여 매우 높은 수준의 처벌 규정을 두고 있는데, 법률의 명칭에도 나타나는 바와 같이 사업주와 경영책임자에게 발생하는 결과에 대한 책임을 묻고 이에 대해 ‘처벌’하여 재해를 예방하겠다는 취지가 담겨있는 것으로 보인다. 중대 재해를 예방하기 위한 법률의 정비는 매우 환영할 만한 일이며, 처벌 등과 같이 법률의 이행을 위한 강제적 수단 또한 반드시 필요하다. 그러나 구체적인 안전계획 이행방안이나 제도적 정비 등 실무적·기술적으로 실행 여부가 담보되지 않는 상황에서 사업주와 경영책임자 등의 처벌에 주된 초점이 맞춰진다면 건설근로자의 안전을 위한 법률의 실효성을 담보하는 것이 실질적으로 가능한가에 대한 의문이 남는다.

법조문을 살펴보면 동법은 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무(제4조)를 규정하고 있기는 하나, 그 의무를 어떻게 이행해야 하는지가 명확하지 않다. 따라서 예컨대 시행령에서 구체적인 안전 보건 조치의 내용을 정할 수 있도록 하고, 독일의 “건설현장안전규칙”과 같이 ‘어떻게 안전 및 보건 의무를 확보할 수 있는지’ 그 내용이 반드시 구체화될 필요가 있어 보인다. 이를 통해 사업주와 경영책임자가 실무에서 안전 및 보건확보의무를 어떻게 실행해야 하는지 이해하고, 이를 명확히 이행할 수 있어야 한다. 무엇보다 법률의 취지는 ‘처벌’이 아니라 근로자의 안전을 위해 위험을 ‘예방’하는 데 있어야 하기 때문이다. 즉, 법률의 방향은 궁극적으로 안전 및 보건조치가 실무적으로 보장되도록 하여 산업재해 예방효과를 높이는 데 있어야 한다. 이를 통해 부실한 안전조치로 위험이 만연해 있는 작업장에 근로자가 노출되어 더 이상 소중한 생명이 위협되지 않기를 바란다.

14) <http://www.newstof.com/news/articleView.html?idxno=11652> (최종방문: 2021.3. 28.).

15) 법률 제17907호, 2021. 1. 26., 제정, 2022. 1. 27. 시행.

참고문헌

1. 한국산업안전보건공단, 지방자치단체 직접수행/발주공사 시행구조 파악 및 재해예방 사업모델 개발, 2019.
2. Brauweiler et al., Arbeitsschutzrecht: Ein Einstieg in die Materie, 2. Auflage, 2018.