ISSN 2233-8071

건설정책저널

41
통권 제41호
RICON Magazine

건설안전 특집

논단

• 건설사업자의 건설안전 책임
• 건설근로자 산업재해 개선방안
• 중대재해 처벌 등에 관한 법률 개관
• 산업안전보건법상 도급작업 안전규제의 문제점과 개선방안
• CDM 제도로 본 영국 건설사업의 협력적 안전관리체계
• 일본 건설현장에서의 안전관리 체계
• 독일법상 건설공사 안전관리를 위한 법제 및 시사점
• 건설안전의 도전과제와 미래

RICON
대한건설정책연구원

CONTENTS

2021.4 I Vol.41

논단

02 **건설사업자의 건설안전 책임**
조봉수 전문건설업 KOSHA 협의회 회장

09 **건설근로자 산업재해 개선방안**
박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원

17 **중대재해 처벌 등에 관한 법률 개관**
정유철 법무법인(유) 율촌 변호사, 신원재 법무법인(유) 율촌 변호사

25 **산업안전보건법상 도급작업 안전규제의 문제점과 개선방안**
정진우 서울과학기술대학교 안전공학과 교수

32 **CDM 제도로 본 영국 건설사업의 협력적 안전관리체계**
최수영 한국건설산업연구원 기술경영연구실 연구위원

39 **일본 건설현장에서의 안전관리 체계**
조재용 대한건설정책연구원 미래전략연구실 책임연구원

48 **독일법상 건설공사 안전관리를 위한 법제 및 시사점**
한민지 독일 자알란트 대학교 행정법 박사과정

55 **건설안전의 도전과제와 미래**
홍성호 대한건설정책연구원 미래전략연구실 선임연구위원

건설정책저널 | 건설안전 특집

논단

Korea Research Institute for Construction Policy

건설사업자의 건설안전 책임

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

1

서 론

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

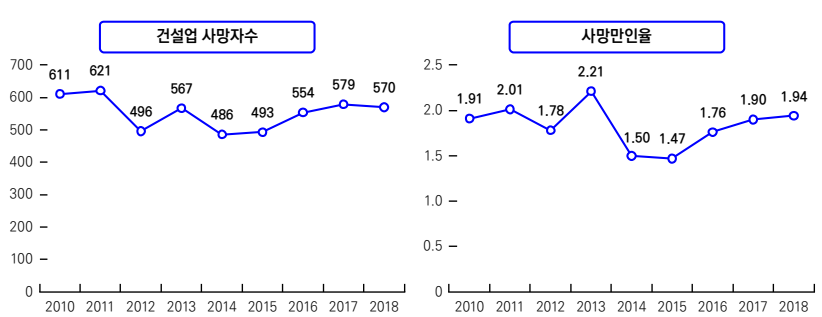


그림 2 2019년 업종별, 규모별 사망사고 현황

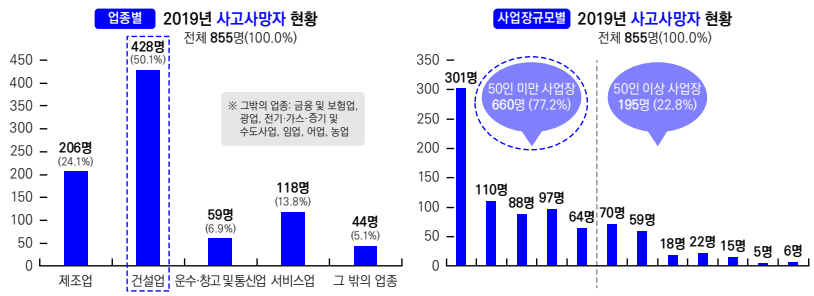
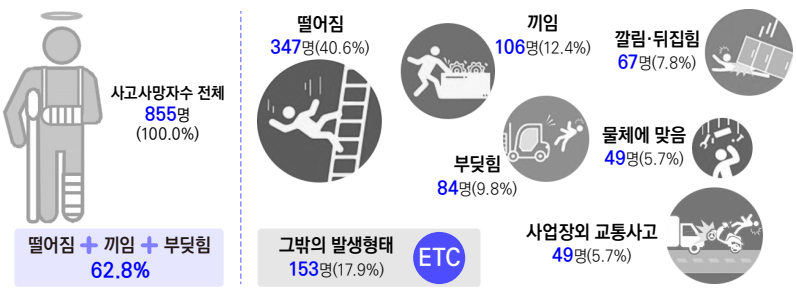


그림 3 2019년 발생형태별 사망사고 현황

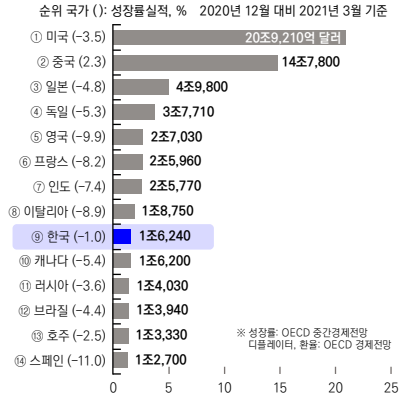


〈그림 4〉에서 OECD 전망기준 명목 GDP 순위를 보면 한국의 경제수준은 9위로 경제 대국에 속하면서도 OECD 국가 10만명 당 산재 치명률은 대한민국(4.6), 일본(1.4), 영국(0.8)로 일본에 비해 약3.3배, 영국대비 5.8배로 산재 치명률이 많이 높다는 것을 알 수 있다.

그림 4 OECD 전망기준 명목 GDP순위

OECD 전망 기준 명목 GDP 순위

순위 국가 (): 성장률실적, % 2020년 12월 대비 2021년 3월 기준



OECD 국가 10만명 당 산재 치명률 비교

콜롬비아	2015	18.0
멕시코	2015	8.2
터키	2016	7.5
미국	2018	5.3
대한민국	2019	4.6
리투아니아	2016	4.2
에스토니아	2016	4.0
포르투갈	2015	3.5
라트비아	2015	3.3
룩셈부르크	2015	3.3
칠레	2018	3.1
슬로베니아	2015	2.8
프랑스	2015	2.6
아일랜드	2015	2.5
이탈리아	2015	2.4
체코	2016	2.3
뉴질랜드	2015	2.3
오스트리아	2016	2.0
캐나다	2014	2.0
슬로바키아	2016	2.0
이스라엘	2019	2.0
폴란드	2015	1.9
헝가리	2016	1.8
스페인	2016	1.8
오스트레일리아	2017	1.6
노르웨이	2015	1.5
핀란드	2015	1.4
벨기에	2015	1.4
일본	2019	1.4
스위스	2015	1.3
덴마크	2015	1.0
독일	2015	1.0
스웨덴	2016	1.0
그리스	2016	0.9
영국	2015	0.8
네덜란드	2015	0.5
아이슬란드	2015	통계없음

* 각국마다 통계 시점과 통계의 기초가 되는 데이터가 상이한 점에 유의
* 자료: 국제노동기구(LO) 2021년 1월31일
그래픽: 이지혜 디자인기자

안전, 보건관련 국내 환경 변화로 선제적 대응의 필요성

일명 김용균법이라 불리는 산업안전보건법이 2020년 1월 16일부로 28년 만에 전면개정이 이루어져 적용되고, 중대재해 처벌 등에 관한 벌률이 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 벌률(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, 기업경영의 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 치료가 필요한 부상자 2명 이상 ③ 동일한 유해요인으로 급성중독 등 직업성질병자 1년 내 3명 이상

구분	산안법	중대재해처벌법
보호대상	근로자	종사자 및 이용자
피의자 특정	행위자, 법인(사업주)	사업주 또는 경영책임자등, 법인
보호대상 제3자	도급	도급, 위탁, 용역
처벌	(사망) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금 (부상, 질병) 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금	(사망) 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금 (부상, 질병) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금
법인 양벌규정	(사망) 10억원 이하 벌금 (부상, 질병) 해당 조문의 벌금형	(사망) 50억원 이하 벌금 (부상, 질병) 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

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

건설사업주 안전, 보건관련 인식 및 예방 활동 강화 필요성

건설 기업경영인은 이젠 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 격착의 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 발생 되어도 사업주가 구속될 수 있는 사회적 기반이 마련된 만큼 건설사업주 처벌 수준 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

Table 4.1 Contractor Site Safety Staff Requirements

# 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

Table 3. Requirement of safety personnel by company

Company	Requirement
ADNOC (UAE)	1 HSE Manager for 1 project Requirenent ratio of safety : employees 1:50 (Gasco Project 1:30)
TAKREER (UAE)	1 HSE Manager for 1 project Requirenent ratio of safety : employees 1:50
ARAMCO (SAUDI ARABIA)	1 HSE Engineer for 1 project Required ratio 1:50 (Ratio of Supervisor to safety officer 1:2)

Company	Requirement
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
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

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. ISO45001의경우는 해외공사를 하기 위해서는 필수로 인증을 받아야 하는 점 때문에 인증을 받는 경우가 많으며, KOSHA MS의 경우는 실행력 강화의 목적을 둔 경우가 많이있다. 안전보건경영시스템의 목적은 안전보건과 경영이 분리되지 않은 즉 경영에 안전보건이 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

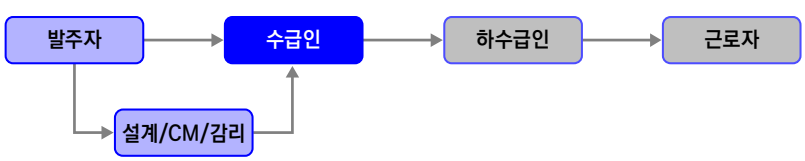
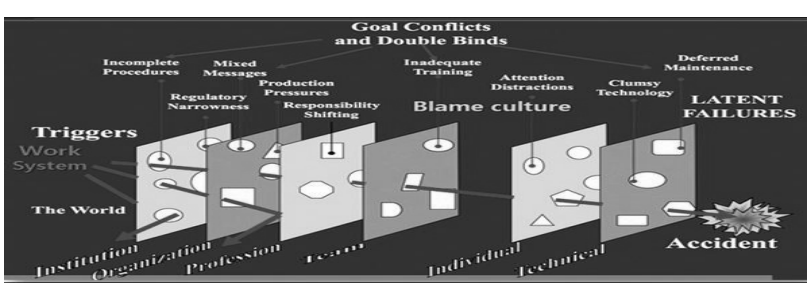


그림 9 스위스 치즈 이론 모델 예제



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 불안전한 행동 등을 강조하는 잘못된 문화가 자리 잡고있어 이 또한 개선하여야 할 항목이다.

결 론

대한민국은 한강의 기적이라 불리는 단기간에 경제성장을 이룬 나라이다. 이런한 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. 이젠 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 산재치명율 비교 ILO 치명율 통계

건설근로자 산업재해 개선방안

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원
(jwjb2021@ricon.re.kr)

2

서 론

2019년 산업재해분석 결과 건설업에서 발생한 재해건수 비중은 26.5%의 비중이었다. 전체 산업에서 발생한 재해 4건 중 1건 이상이 건설업에서 발생한 것이다. 그런데 여기서 감안해야 할 것이 건설업에서 발생하는 재해는 은폐되는 건수가 많다는 것이다. 조사하는 기관과 조사목적에 따라 건설업 재해 은폐건수가 차이를 보이지만 대체로 30~40%는 수준이라고 할 수 있다. 은폐되는 대부분의 재해는 요양일수가 길지 않다. 이 과정에서 불법적인 거래가 발생하고, 건설재해를 고의로 유발한다는 의심을 받을 수 있는 근로자가 나타나기도 한다.

이처럼 건설업은 재해가 많이 발생하는 위험한 업종이라는 인식이 개선되지 못하고 있고, 실제로 재해를 당한 건설근로자의 개인과 가족이 겪어야 하는 정신적·물질적인 피해는 비용으로 환산하기 어렵다. 재해는 개인적인 차원에서만 그치지 않고 사회적 비용을 수반하게 된다. 그리고 건설업에 대한 인식을 악화시키고 입직을 기피하는 요인이 되기도 한다.

현장에서 재해를 당하는 근로자와 근로자를 사용하는 사용자 이외에도 발주자에게도 재해예방에 대한 의무를 부과하고 있다. 현행 산업안전보건법 제67조는 대통령령으로 정하는 건설공사의 발주자는 산업재해 예방을 위하여 건설공사의 계획, 설계 및 시공 단계에서 예방조치를 하도록 규정하고 있다.

산업안전보건법에서 발주자의 재해예방조치 의무를 부과하고 있는 것은 그만큼 건설재해의 예방이 쉽지 않을 뿐만 아니라 복잡하다는 것을 보여주는 사

레라고 할 수 있다. 이런 기조는 2020년 제정된 중대재해기업처벌법에서도 확인할 수 있다. 동법에 관한 논쟁을 본 고에서 언급하고 논의할 필요는 없지만 재해예방을 위한 사업주의 책임을 강화하고 환기하려는 의도라고 볼 수 있다.

정부도 2024년까지 산업재해를 절반으로 줄이기 위하여 다양한 정책적인 노력을 하고 있지만, 가시적인 성과가 도출되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 그만큼 재해예방과 줄이는 것이 쉽지 않다는 것을 재확인할 수 있게 한다.

건설업에서 발생하는 재해를 포함하여 산업재해를 예방하고 줄이는 것이 복잡하고 어려운 과제이지만 정책적인 노력과 지원을 포함하여 규제의 필요성은 공감대를 얻고 있다. 이런 측면에서 건설업에서 재해를 줄일 수 있는 효과적인 수단을 모색하는 것은 중요하며 반드시 필요한 과제라고 할 수 있다.

건설업 재해 현황

산업안전공단이 분석한 2019년 재해현황에 의하면 총 요양재해자수는 109,242명이며, 건설업의 요양재해자수는 27,211명이었다. 이 규모는 제조업의 재해자수 29,274명에 비해 2,063명 적다. 그러나 건설업 근로자수는 제조업 근로자수 대비 61.5%에 불과하다는 점을 감안하면 건설업의 요양재해자수가 많다는 것을 확인할 수 있다. 또한 요양재해 천인율을 보더라도 제조업이 7.24인데 비해 건설업은 10.94로 높다(<표 1> 참조).

표 1 2019년 산업별 산업재해 현황

(단위: 개소, 명, 건, ‰)

구분	전 산업	광업	제조업	건설업	전기 가스 수도업	운수 창고 통신업	임업	어업	농업	금융 보험업	기타의 사업
사업장수	2,680,874	1,082	386,119	378,343	2,814	81,424	12,289	1,858	18,785	42,320	1,755,840
근로자수	18,725,160	11,108	4,045,048	2,487,807	76,687	910,585	91,682	5,121	79,482	777,764	10,239,876
요양 재해자수	109,242	2,543	29,274	27,211	111	6,173	1,017	60	642	400	41,811
재해건수	108,434	2,364	29,003	27,024	109	6,148	1,016	60	636	399	41,675
도수율	2.96	100.94	3.40	6.64	0.74	3.42	5.68	6.01	4.10	0.26	2.09
강도율	1.49	382.75	1.83	3.46	0.54	1.56	2.40	4.05	1.59	0.16	0.60
요양재해 천인율	5.83	228.93	7.24	10.94	1.45	6.78	11.09	11.72	8.08	0.51	4.08

자료: 산업안전공단, 2019년 산업재해현황분석

2019년 발생한 산업재해를 업무상 질병을 제외하고 유형별로 분류하면 넘어짐, 떨어짐, 끼임, 절단·베임·찔림 등의 순이다. 업종별로 재해유형의 특징이 발견되는데, 제조업은 끼임이 가장 많고 넘어짐과 절단·베임·찔림, 떨어짐, 부딪힘, 물체에 맞음 등이 유사한 수준이다. 건설업은 떨어짐이 압도적으로 많고, 다음으로 넘어짐이 많았다. 이외에도 물체에 맞음과 절단·베임·찔림, 부딪힘도 빈발하는 재해유형인 것으로 나타났다.

건설업에서 떨어짐 재해가 많이 발생하는 것은 공사 현장의 특성에 기인하며, 중대재해가 많은 원인이 되고 있다. 고소작업이 많아서 떨어질 경우 3개월 이상의 요양 또는 사망에 이르는 중대재해가 발생하는 비중이 매우 높아진다.

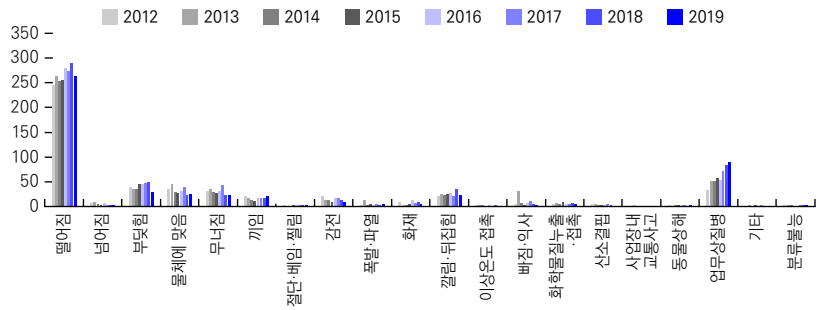
표 2 2019년 재해유형별 산업재해 현황

(단위: 명)

구분	전 산업	광업	제조업	건설업	전기 가스 수도업	운수 창고 통신업	임업	어업	농업	금융 보험업	기타의 사업
총계	109,242	2,543	29,274	27,211	111	6,173	1,017	60	642	400	41,811
떨어짐	15,103	35	2,319	8,565	13	669	33	14	172	28	3,255
넘어짐	20,101	24	2,900	4,121	23	893	153	15	111	101	11,760
깔림·뒤집힘	2,235	10	638	716	5	83	174	0	12	9	588
부딪힘	7,828	29	2,263	2,156	7	495	99	5	42	14	2,718
물체에 맞음	7,358	28	2,138	2,959	6	281	180	5	33	11	1,717
무너짐	610	4	108	360	0	23	3	1	5	0	106
끼임	13,007	32	7,701	2,096	12	401	22	4	84	14	2,641
절단·베임·찔림	10,734	5	2,768	2,856	3	88	306	5	52	35	4,616
화재·폭발·파열	490	6	212	111	3	3	0	0	6	0	149
교통사고	4,917	2	442	178	4	1,997	3	2	18	26	2,245
무리한 동작	4,548	4	905	764	3	354	9	2	13	19	2,475
업무상질병	15,195	2,357	5,590	1,913	14	709	32	2	43	63	4,472
기타	7,116	7	1,290	416	18	177	3	5	51	80	5,069

자료: 산업안전공단, 2019년 산업재해현황분석.

그림 1 재해원인별 건설업 사망재해현황



자료: 통계청, 국가통계포털(kosis)

건설업 재해가 다발하는 공사현장은 소규모 현장이라고 할 수 있다. 〈표 3〉에서 제시하고 있는 것처럼 3억원 미만 현장에서 발생한 요양재해자수는 10,204명으로 압도적으로 많았다. 공사금액이 적고 공사기간이 단기인 경우가 대부분이므로 재해예방에 필요한 안전시설이 불충분하고 근로자들의 안전의식도 낮은 것이 주요한 원인인 것으로 판단된다.

표 3 2019년 건설공사금액별 사업장수 및 요양재해자수

(단위: 개소, 명)

구분	건설업 사업장수	건설업 근로자수	건설업 요양재해자수
총계	378,343	2,487,807	27,211
3억원 미만	286,491	420,463	10,204
3억~20억원 미만	52,174	408,160	6,300
20억~50억원 미만	12,591	229,248	2,878
50억~120억원 미만	6,558	211,878	2,165
120억~300억원 미만	3,219	190,981	1,406
300억~500억원 미만	1,132	117,760	747
500억~1,000억원 미만	1,324	216,293	1,108
1,000억원 이상	1,522	661,879	2,067
분류불능	13,332	31,145	336

주: 분류불능은 건설기계관리법에 의한 건설기계관리사업 등 공사금액이 없는 경우임
자료: 산업안전공단, 2019년 산업재해현황분석

〈표 4〉는 2010년 이후 건설업에서 재해로 사망한 근로자들의 연령대별 추이를 제시하고 있다. 60세 이상 고령 근로자의 사망재해 비중이 가장 높게 나타난다. 연령대를 50세 이상으로 하면 383명이며, 2019년의 경우 전체 건설업 재해사망자 대비 74.1%였다. 연령대가 높아질수록 사망재해자수가 많은 것을 확인할 수 있다.

연령대가 높을수록 사망재해자수가 많은 것은 건설근로자의 평균 연령대가 50대 중후반인 것에서 원인을 찾을 수 있고, 연령대가 높을수록 고소작업 등에서 균형감각과 근력이 젊은 근로자에 비해 떨어지는 것도 원인으로 지적될 수 있다.

표 4 연령별 건설업 사망재해 추이

(단위: 명)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	611	621	496	567	486	493	554	579	570	517
18~24세	5	8	3	2	3	2	1	2	3	3
25~29세	5	12	5	6	9	6	2	11	6	13
30~34세	19	26	13	19	10	13	10	10	10	12
35~39세	40	33	30	17	19	26	20	19	17	19
40~44세	80	55	62	59	37	40	39	35	47	32
45~49세	98	91	73	69	66	76	75	70	56	55
50~54세	120	120	85	127	88	92	92	93	94	88
55~59세	107	115	104	114	114	86	117	142	114	115
60세 이상	137	161	121	154	140	152	198	197	223	180

자료: 통계청, 국가통계포털(kosis)

건설업 사망재해자를 근속기간별로 구분하면 6개월 미만 근로자의 비중이 매우 높다. 2019년의 경우 75.2%였다. 근속기간이 짧은 근로자의 사망재해가 높은 것은 〈표 5〉에서 제시되고 있는 2010년 이후 지속되고 있는 상황이다.

건설공사 현장은 재해가 발생할 수 있는 위험요소가 산재해 있다. 근속기간이 짧은 근로자는 현장에 익숙하지 않고, 이로 인하여 위험요소에 대해서도 정보가 부족할 수밖에 없다. 이런 요인들로 재해가 발생하며, 건설업 재해유형 중 떨어짐이 많다는 것을 감안하면 개인안전장구의 철저한 착용이 강조되어야 할 필요성이 크다고 할 수 있다.

표 5 근속기간별 건설업 사망재해현황

(단위: 명)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	611	621	496	567	486	493	554	579	570	517
6개월 미만	502	517	399	455	398	409	448	458	456	389
6개월~1년 미만	33	34	27	41	28	25	37	36	43	41
1녀~2년 미만	27	26	33	27	17	24	24	27	25	37
2년~3년 미만	7	13	8	13	11	6	8	16	8	15
3년~4년 미만	5	3	3	1	7	6	5	8	5	8
4년~5년 미만	9	3	8	0	5	2	8	3	4	4
5년~10년 미만	19	13	7	20	4	12	11	16	18	11
10년 이상	9	12	11	9	16	8	13	15	11	12
분류불능	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0

자료: 통계청, 국가통계포털(kosis)

유해위험 방지계획서 작성의무가 있는 현장을 대상으로 사망재해가 많은 10대 작업을 구분한 결과가 〈표 6〉에 제시돼 있다. 기인물의 공통점은 고소작업과 관련된다는 것이다. 즉 고소작업에서 떨어짐 재해가 사망재해를 유발하는 원인이 되고 있다.

떨어짐 재해 이외에도 사망을 유발하는 재해유형은 전도와 협착도 확인된다. 이는 굴삭기와 크레인, 지게차 등 건설기계에 의해 발생하는 것으로 판단된다. 건설기계에 의해 발생되는 재해도 인적 요인으로 분류할 수 있으며, 이런 측면에서 안전교육과 재해예방의식에 대한 철저한 준수를 유인할 수 있는 수단과 규제가 병행될 필요성이 있다.

표 6 건설업 사망재해 10대 다발작업(유해위험 방지계획서 현장 대상)

기인물	재해 비율	재해발생 작업 및 재해 형태	기인물	재해 비율	재해발생 작업 및 재해 형태
비계	8.0	설치·해체, 작업, 이동 시 추락	이동식 비계	2.8	작업 시, 내려오던 중 추락 해체 중 추락
트럭류	4.8	차량 충돌, 전도	굴삭기	2.3	충돌 및 협착, 버켓 낙하 자재 인양 시 낙하
갱폼	4.1	설치·해체 시 낙하 작업·이동 시 추락	이동식 크레인	2.1	자재 인양 시 낙하 전도·협착 등
고소 작업대	2.8	상승·운행 시 협착 붐대 파단 낙하 등	지게차	2.1	지게차와 충돌 전도·협착 등
타워 크레인	3.2	설치·해체 시 추락 붕괴·전도 등	건설용 리프트	1.8	리프트 운반구에 협착 등

자료: 정성춘 외(2020), 건설업 산업재해 감소를 위한 산업구조 및 고용구조 개선방안 연구

건설근로자 산업재해 개선방안

1. 훈련과 자격검정 시 안전교육 비중 확대

건설현장에서 발생하는 재해는 인적 요인에 원인이 있는 경우가 더 많다. 근로자가 현장에서 지켜야 할 안전규칙을 준수하지 않거나, 규정된 안전장구를 착용하지 않은 경우, 불완전한 행동을 하는 경우 등 다양하다.

인적 요인에 의해서 발생되는 건설재해를 예방하는 가장 직접적인 방법은 반복적인 안전교육이 이루어지는 것이다. 현장에서는 TBM(Too Box Meeting)을 통해서 당일 작업의 위험요소를 주지시키고, 안전수칙도 재확인 하게 하는 절차가 있다.

이렇게 매일 작업 시작 전 이루어지는 안전교육도 재해예방에 중요한 수단이라고 할 수 있다. 이와 함께 건설업에 입직하는 단계에서 공급되는 훈련과정에 안전교육과 재해예방교육을 포함시키는 것이 중요하다. 또한 법규 위주의 안전교육보다 사례 위주로 경각심을 높이고 흥미를 가질 수 있는 수단을

활용하여 공급하는 것이 필요하다.

훈련의 최종적인 목적은 취업이라고 할 수 있지만, 자격증 취득도 훈련의 목적에 해당한다. 현재 기사와 산업기사 국가자격검정에서는 안전관리에 관한 내용이 포함돼 있고, 이론과 법규 중심으로 출제가 이루어지고 있다. 건설관련 기능사 자격검정은 대부분 실기만 평가하고 있다. 안전관리 및 재해예방을 검정할 수 없다.

기능사는 실제로 현장에서 노무를 제공하거나 현장의 중간관리자로 활동하는 수준의 자격증이라고 할 수 있다. 이들의 훈련과 자격검정 단계에서 안전관리 및 재해예방에 대한 교육이 소홀히 다루어지는 것은 아닌지 확인할 필요가 있다. 이를 통해서 안전관리와 재해예방 교육이 이루어지고 자격검정에서 평가될 수 있도록 제도개선이 필요한 것으로 판단된다.

2. 안전의식 유인 및 규제

안전관리 및 재해예방에 관한 업무 담당자들은 종종 안전모 착용을 정착하는데 오랜 시간이 필요했다는 말을 한다. 근로자 개인의 안전을 확보하고 재해를 예방하는 도구를 정착시키는 것도 만만치 않았다는 의미로 이해할 수 있다.

건설공사 현장에서 재해를 예방하는 안전규칙을 준수하는 근로자에게 인센티브를 제공하는 방법이 시행될 필요가 있다. 인센티브는 근로자들이 선호하는 대상을 중심으로 모색되는 것이 효과적이다. 고용안정성을 높일 수 있거나 처우개선에 도움이 되는 인센티브가 근로자들이 선호하는 수단이 될 수 있다. 그러나 현실적으로 안전의식을 갖고 규칙을 준수한다고 해서 고용안정과 처우개선을 제공하는 것은 어렵다. 이런 인센티브는 개별 건설업체 차원에서 이루어져야 하나, 이런 접근방법은 긍정적인 효과를 기대할 수 있으나 부정적인 효과도 나타날 수 있다. 따라서 정책적인 차원의 인센티브를 제공하는 방안이 모색되는 것이 필요하다. 퇴직공제 가입자를 대상으로 장기 근속자 중 안전하게 작업을 수행하는 근로자를 포상하는 것은 효과를 기대할 수 있다.

인센티브 제공과 함께 안전규칙 미준수 근로자를 대상으로 근로자 개인에게 과태료 처분 등 안전규칙 준수를 의무로 인식하고 이행할 수 있는 방안도 모색되는 것이 필요하다.

소규모 건설현장에서 재해가 빈발하는 상황이므로 이들 현장에 대한 재해예방이 효과적으로 이루어질 수 있는 수단이 모색되어야 한다. 소규모 건설현장 발주자와 근로자가 안전의식이 낮아서 재해가 많이 발생하는 것은 아닌 것으로 판단된다. 현황을 면밀히 파악하고 대응방안을 마련할 필요가 있다.

3. 건설현장 매뉴얼

건설 재해사망자의 가장 높은 비중을 차지하고 있는 근로자는 현장경력이 일천한 근로자가 대부분이다. 이들은 건설현장에 대한 이해도가 낮고, 이로 인하여 위험요인과 현장에서의 행동요령 등에 미숙하다. 이런 요인들이 종합적으로 작용하여 재해를 당하며, 재해를 당하는 경우 사망으로 이어지는 사례가 많다고 할 수 있다. 현장별로 공사유형에 따른 위험요소를 안내하고 숙지시킬 수 있는 매뉴얼을 제작하여 운영하는 것이 필요하다. 매뉴얼은 간단한 책자의 형태가 될 수도 있고 영상을 활용할 수도 있을 것이다. 해당 현장별로 각각의 공정에서 하는 일과 위험요소, 재해예방을 위한 작업방법 등을 반복하여 근로자에게 숙지시킬 수 있어야 한다. 이를 통해서 근속기간이 짧은 근로자들이 재해를 당하는 상황을 개선할 수 있을 것으로 판단된다.

결 론

매년 산업현장에서 발생하는 재해의 1/4 이상이 건설업에서 발생하고 있고, 이런 상황은 개선되지 못하고 있다. 그동안 건설재해 예방과 감소를 위한 다양한 정책적인 시도들이 있었다. 그러나 기대만큼의 성과를 달성하지 못했다. 그리고 지금도 재해를 줄이기 위한 방안들이 모색되고 있다. 최근의 접근은 과거와 달리 기술적인 측면의 접근만 시도되는 것은 아니다. 발주자와 사업주를 포함하여 관련자 모두의 안전의식 제고와 의무 및 책임이 강조되고 있는 상황이다. 이런 측면의 접근도 시도될 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 그러나 건설현장에서 노동을 제공하는 근로자와 노동의 사용자를 대상으로 하는 접근이 미흡하지 않았는지 검토하는 것도 필요하다. 이런 측면에서 건설업의 재해예방을 위한 수단으로 훈련의 중요성, 이와 연계된 자격검정 과정에서 안전교육 비중 확대를 제안했다. 또한 건설근로자의 안전의식 제고와 안전규칙 준수를 유인하기 위한 인센티브와 규제책도 제안했다. 마지막으로 저숙련 근로자의 사망재해를 예방하는 수단으로 현장별 매뉴얼 제작 및 운영을 제안하였다.

제안된 내용들이 검토 및 논의과정을 거쳐 건설업에서 재해를 예방하는데 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

1. 정성춘·임형철(2020), 건설업 산업재해 감소를 위한 산업구조 및 고용구조 개선 방안, 안전보건공단 산업안전보건연구원

중대재해 처벌 등에 관한 법률 개관

정유철 법무법인(유) 율촌 변호사
(ycjung@yulchon.com)

신원재 법무법인(유) 율촌 변호사
(wjshin@yulchon.com)

3

서 론

하루가 멀다 하고 각종 사고 소식이 끊이질 않고 있다. 누군가의 생명은 마땅히 소중하며, 당연히 최우선의 가치를 차지하여야 한다. 소중한 생명을 보호하기 위하여 다양한 방면에서 여러 정책이 시행되기도 한다.

사고를 예방하기 위한 각계 각층의 노력에도 불구하고, 안전 관련 사고는 지속적으로 발생하였다. 그 원인이 무엇인가에 대한 논의가 계속되었고 ,일각에서는 위험의 외주화라는 용어를 사용하였다. 다른 한편, 사고가 발생하더라도 기업의 정책을 실질적으로 결정하는 자에 대해서 책임을 묻기 어렵다는 점도 원인으로 지적되었다. 이러한 문제점을 해소하고자 중대재해 처벌 등에 관한 법률('중대재해처벌법')이 제정되었다. '사업주와 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지'하고자 중대재해처벌법이 제정된 것이다(중대재해 처벌 등에 관한 법률 제정 이유).

중대재해처벌법 상 직접적인 수범자는 경영책임자 등이다. 법에서 정한 안전 및 보건 확보의무를 다하지 못하였고, 그로 인하여 중대재해가 발생하게 된다면 경영책임자 등에 대해서 형사적인 책임을 물을 수가 있다. 중대재해처벌법의 제정 및 시행이 기업의 경영 환경에 직접적인 영향을 미칠 수가 있는 것이다. 이제 막 제정된 중대재해처벌법이 무엇이고, 기업 활동에 어떠한 영향을 미치며, 중대재해처벌법에 의할 때 누가 어떠한 조치를 하여야 하는지 등을 알아야 하는 이유이다.

중대재해처벌법 제정 경과

중대재해를 예방하기 위하여 경영책임자나 대표이사 등에 대한 처벌을 강화하여야 한다는 논의는 지속되어 왔다. 그러다가 2020년 중반부터 유사한 명칭의 법안(중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안, 중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안, 중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안 등)이 연속적으로 발의되었다. 여러 법안의 내용을 토대로 중대재해처벌법이 대안으로 제안되었고, 2021. 1.경 국회를 통과하여 공포되기에 이르렀다.

중대재해처벌법 제16조는 중대재해를 예방하기 위하여 정부가 이행할 사항을 정하고 있는데, 동 규정은 공포한 날부터 바로 시행한다. 그러나 이외의 규정은 공포 후 1년이 경과한 날, 즉 2022. 1. 27.부터 시행된다. 그리고 법 시행 당시 개인사업자 또는 상시 근로자가 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 50억원 미만의 공사)에 대해서는 공포 후 3년이 경과한 날부터 시행한다. 공포 후 1년 또는 3년이라는 기간을 두고서 동 법이 시행되는 것이다.

국회가 중대재해처벌법을 제정하기는 하였으나, 일부 구체적인 사항은 대통령령에 위임하였다. 그 중 사업주나 경영책임자 등이 실질적으로 수행하여야 하는 안전 및 보건 확보의무 중 '재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치'와 '안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치'의 구체적인 내용도 대통령령에 위임되어 있다(법 제4조 제1항, 제2항). 중대산업재해에 관한 대통령령 제정은 고용노동부에서 주도하고 있는데, 2020년 5월 경 직업성 질병 범위, 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보 의무 등을 포함한 시행령을 입법예고하고자 하는 것으로 보인다('21년 산재 사망사고 감축 방안, 고용노동부).

중대산업재해 발생의 영향

중대재해처벌법이 시행 전이기는 하지만, 지금도 공사 현장에서 근로자가 사망하는 사고가 발생하면, 이에 따라 기업 활동에 직, 간접적인 법률 문제가 발생한다. 이 중 대부분은 중대재해처벌법이 시행되고 동법을 위반하는 경우 발생할 문제와 직결되어 있다. 현재 법제상 산재사고가 발생하게 되면 기업

활동에 어떠한 영향을 미치는지 여부를 살펴보는 것은 중대재해처벌법 위반이 미치는 영향을 파악하는 첩경이 될 것이기에, 우선 이 부분을 정리하고자 한다.

표 1 산재사고 발생에 따른 주요 법률적인 쟁점

사고 조사	• 수사기관 • 고용노동부(지방고용노동청) • 국토교통부 사고조사위원회 등
형사 책임	• 산업안전보건법 위반 • 업무상 과실치사상 등
행정 제재	• 건설산업기본법에 따른 영업정지, 하도급 참여 제한 • 공공계약의 경우 국가(지방)계약법, 공공기관 운영에 관한 법률 등에 따른 입찰참가자격 제한처분 • 감리업체의 경우 건설기술진흥법상의 영업정지
민사 책임	• 손해배상, 산업재해(근로복지공단) 등
기타 법률적인 쟁점	• 산업안전보건법상 작업 중지 및 해제 • 피해자(유가족) 합의의 중요성 • 공공 입찰 참여시 건설안전 분야 심사에 따른 감점 여부 • 근로감독관의 정기감독 또는 특별감독 대상 포함 여부 • 공동수급체 관련 책임 분담에 관한 문제 • 사고 원인과 근로기준법 위반, 하도급 관계 법령 위반의 문제 등

중대재해처벌법 개관 – 산업안전보건법과의 비교를 중심으로

중대재해처벌법은 제1조 목적에 관한 규정부터 제16조 정부의 사업주 등에 대한 규정까지 총 16개의 규정으로 이루어져 있다. 산업안전보건법이 제175조까지 규정되어 있다는 점을 보면 법률의 규정 자체가 방대한 것은 아니다. 중대재해처벌법은 중대산업재해와 중대시민재해에 대해 규율하고 있는데, 건설업의 경우 상대적으로 중대산업재해와 밀접한 관련이 있을 것이다. 이에 산업안전보건법과의 비교를 바탕으로 중대재해처벌법상 중대산업재해 발생과 그에 따른 처벌 관계를 개괄하고자 한다.

표 2 중대재해처벌법 개관

	주체	대상	형사 처벌	민사책임
중대재해처벌법	• 사업을 대표·총괄하는 권한·책임이 있는 자 • 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 자	• 도급·용역·위탁 등 제3자 • 실질적 지배·운영·관리 책임	• 경영책임자 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금 • 법인 50억원 이하 벌금	• 최대 손해액의 5배
	• 경영책임자 등의 안전보건 확보 의무	• 책임의 범위와 대상	• 강화된 처벌	• 징벌적 손해배상

1. 목적

대부분의 법률은 해당 법률을 통하여 달성하고자 하는 목적을 명확히 한다. 그 목적을 달성하기 위한 여러 규정을 마련하고 있다. 중대재해처벌법은 '사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호'하고자 제정되었다(법 제1조). 사업주, 경영책임자, 공무원, 법인에 대한 처벌을 규정함으로써 안전 사고를 예방하고자 하는 것이다.

한편 산업안전보건법은 '산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진'하는 것이 법의 목적이다(산업안전보건법 제1조). 관련자들에 대한 처벌이 목적이 아니라 안전이나 보건에 관한 기준을 정립하는 것이 주요 목적이라는 점을 알 수 있다.

2. 중대산업재해의 범위

중대재해처벌법은 중대재해를 중대산업재해와 중대시민재해로 구분한다(법 제2조 제1호). 그리고 중대산업재해를 산업안전보건법상 산업재해(노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것) 중에서 사망자가 1명 이상 발생하거나, 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생하거나, 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생하는 경우라고 정의한다.

반면 산업안전보건법은 중대재해를 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 재해자가 발생한 경우로서 고용노동부령으로 정하는 재해라고 정의하고 있는데, 구체적으로 사망자가 1명 이상 발생한 재해, 3개월 이상의 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 재해, 부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생한 재해 중 어느 하나에 해당하는 재해이다(산업안전보건법 시행규칙 제3조).

중대재해처벌법 상의 중대산업재해와 산업안전보건법 상의 중대재해를 비교하자면, 사망자가 1명 이상 발생한 경우라는 점에서는 동일하지만, 부상자의 부상기간이나 질병자 수 등은 일부 차이가 있다.

3. 수범자

표 3 중대재해처벌법상의 행위자 및 처벌 대상

산업안전보건법	중대산업재해
• 산안법이 정하는 사업장 안전조치 의무 미이행 및 그와 관련된 범죄 • 의무 주체: 사업주 • 행위자: 안전보건관리책임자 (공장장, 현장소장 등) • 양벌규정: 사업주 & 행위자	• 안전보건확보 의무 미이행으로 인한 중대재해 발생 • 의무주체: 경영책임자 등 • 행위자: 경영책임자 등 • 양벌규정: 경영책임자 & 법인

중대재해처벌법상 중대산업재해에 관하여 안전 및 보건 확보 의무를 이행하여야 하는 자는 사업주 또는 경영책임자 등이다(법 제4조, 제5조). 중대산업재해에 있어서 사업주는 개인사업주를 의미하는 것으로 보이며(법 제3조), 경영책임자 등은 '사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람' 또는 '중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장'을 의미한다(법 제2조 제9호). 중대재해처벌법상 안전 및 보건 확보 의무를 다하지 못하여 중대산업재해가 발생하는 경우, 사업주 또는 경영책임자 등이 형사 처벌의 직접적인 대상이 되며(법 제6조), 양벌 규정에 따라 법인 또는 기관에 대하여 벌금형을 부고할 수 있다(법 제7조).

반면 산업안전보건법에 의할 때, 안전조치(산업안전보건법 제38조, 보건조치(산업안전보건법 제39조), 도급인의 안전조치 및 보건조치(산업안전보건법 제63조)를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자가 형사 처벌의 대상이 되는데(산업안전보건법 제167조), 안전조치, 보건조치, 도급인의 안전조치 및 보건조치를 이행하여야 하는 자는 원칙적으로 '사업주'이다. 사업주가 법인인 경우 산업안전보건법 위반에 따른 형사처벌의 대상이 누구인지 여부가 문제되는데, 대법원은 산업안전보건법 상의 양벌규정에 의하여 사업자가 아닌 행위자도 사업자에 대한 각 본조의 벌칙 규정의 적용 대상이 된다고 판시하고 있으며(대법원 2010. 9. 9. 선고 2008도7834 판결), 이에 따라 다수의 산업

안전보건법 위반 사안에 있어서 안전보건관리책임자(산업안전보건법 제15조) 등이 처벌의 대상이 된다.

4. 처벌 대상이 되는 행위

중대재해처벌법은 사업주 또는 경영책임자 등이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위하여 안전 및 보건 확보 의무를 이행하여야 한다고 정하고 있다(법 제4조). 나아가 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 제3자의 종사자에게 중대산업재해가 발생하지 아니하도록 안전 및 보건 확보 의무를 이행하여야 한다(법 제5조). 만약 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보 의무를 다하지 못하였고 이로 인하여 사망자가 발생하는 중대산업재해가 발생하면 사업주 또는 경영책임자 등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금의 대상이 될 수 있고(법 제6조 제1항), 부상자나 질병자가 발생하게 되는 중대산업재해가 발생하면 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금의 대상이 될 수 있다(법 제6조 제2항).

반면 산업안전보건법에 의할 때, 사업주가 안전조치, 보건조치 등을 이행하지 않았고 이로 인하여 근로자를 사망에 이르게 하였다면 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처할 수 있다(산업안전보건법 제167조). 한편 산업안전보건법에 의할 때, 사망사고 발생과 같은 산업재해의 결과가 발생하지 않더라도 안전조치나 보건조치를 다하지 않은 행위 자체가 처벌의 대상이 되기도 한다(산업안전보건법 제168조 등).

참고로 중대재해처벌법상 안전 및 보건 확보 의무를 다하지 못하여 중대산업재해에 이르게 한 경우가 무엇을 의미하는지 여부가 명확하지 않다. 다만 대법원은 산업안전보건법 위반에 관하여 “사업주에 대한 구 산업안전보건법(2009. 2. 6., 법률 제9434호로 개정되기 전의 것 이하 '구 법'이라고 한다) 제67조 제1호, 제23조 제1항 위반죄는 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 구 법 제23조 제1항에 규정된 안전상의 위험성이 있는 작업을 규칙이 정하고 있는 바에 따른 안전조치를 취하지 않은 채 하도록 지시하거나, 그 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 이를 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하는 것이지, 단지 사업주의 사업장에서 위와 같은 위험

성이 있는 작업이 필요한 안전조치가 취해지지 않고 이루어졌다는 사실만으로 성립하는 것은 아니다. 그러나 사업주가 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 상태에서의 작업이 이루어지고 있고 향후 그러한 작업이 계속될 것이라는 사정을 미필적으로 인식하고서도 이를 그대로 방치하고, 이로 인하여 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 채로 작업이 이루어졌다면 사업주가 그러한 작업을 개별적·구체적으로 지시하지 않았더라도 위 죄는 성립한다"라고 판시하였는바(대법원 2010. 11. 25. 선고 2009도11906 판결), 중대재해처벌법에 따른 형사 책임을 부담하는지 여부를 판단함에 있어서 해당 판결 취지를 참고할 수 있을 것이다.

5. 도급, 용역, 위탁 관계에서의 안전 및 보건 확보의무

표 4 도급 관계에서 안전 및 보건 확보 의무

	산업안전보건법	중대재해처벌법
책임의 주체	도급인(단, 건설 공사 발주자 제외)	도급인 일체
책임의 대상인 장소	도급인이 지배·관리하는 장소로서 산안법 시행령 제11조 각 호에 해당하는 장소	도급인이 실질적으로 지배·운영·관리할 책임이 있는 장소
지배 및 관리 여부	도급인이 실질적으로 지배·관리해야 함	도급인이 실질적 으로 지배·운영·관리하거나, 그러할 책임이 있어야 함

중대재해처벌법에 의할 때, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있다면, 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 제3자의 종사자에게 중대산업재해가 발생하지 아니하도록 안전 및 보건 확보의무에 관한 조치를 취하여야 한다(법 제5조).

한편, 산업안전보건법 역시 도급인의 안전조치 및 보건조치에 관해서 정하고 있는바, 구체적으로 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한며, 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외한다(산업안전보건법 제65조).

6. 기타 규정

사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 법률을 위반하여 중대재해가 발생하게 되는 경우, 해당 사업주, 법인 또는 기관이 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 지게 된다. 이른바 징벌적 손해배상 제도를 정해둔 것이다(법 제15조).

나아가 중대재해처벌법은 중대산업재해 발생 사실을 공표할 수 있는 근거 규정을 마련하고 있으며, 사업주나 경영책임자 등 이외에 정부의 사업주 등에 대한 지원 및 보고 관련 이행 사항도 정하고 있다(법 제16조)

결 론

안전 사고를 예방하고, 근로자 또는 시민의 생명과 신체를 보호하여야 한다는 명제는 지극히 타당하다. 중대재해처벌법이 지향하는 목적은 정당하다.

법 제정 과정에서 법 제정의 필요성이나 각 규정의 적절성 등에 대한 여러 가지 논의가 있었다. 법률이 제정된 이후에도 그 내용이 너무 추상적이라거나, 현실적으로 경영책임자 등에게 너무 과도한 책임을 주는 법률이라는 비판은 계속되고 있다.

그러나 이제 법률은 제정되었고, 머지않아 시행될 예정이다. 현 시점은 법률의 내용이 무엇인지 살펴보고, 중대재해처벌법에 따른 여러 조치를 이행하기 위하여 어떠한 준비를 하여야 하는지를 고민해야 하는 단계이다. 이 글이 중대재해처벌법이 어떠한 법률인지 이해하는데 조금이나마 도움이 되길 바라며 글을 마친다.

참고문헌

1. 중대재해 처벌 등에 관한 법률 제정 이유
2. 고용노동부, '21년 산재 사망사고 감축 방안
3. 대법원 2010. 9. 9. 선고 2008도7834 판결
4. 대법원 2010. 11. 25. 선고 2009도11906 판결

산업안전보건법상 도급작업 안전규제의 문제점과 개선방안

정진우 서울과학기술대학교 안전공학과 교수
(jjw35@seoultech.ac.kr)

4

서 론

사업장의 안전관리를 충실화하지 않은 상태에서 도급업무를 직영으로 전환한다고 사고를 막을 수 있을까? 도급작업을 금지한다고 하여 도급작업 그 자체가 사라지는 것은 아니다. 그 작업을 누군가는 해야 한다. 도급작업에 대한 안전관리가 불량할 경우 위험에 처해지는 것이 하청근로자에서 원청근로자로 이전할 뿐이다. 위험작업에 대한 적절한 안전관리가 이루어지지 않으면 재해를 입는 사람이 단지 하청근로자에서 원청근로자로 바뀔 뿐이다.

작업이 유해하다는 이유만으로 도급을 금지하는 것은 피해의 최소성, 법익의 균형성을 내용으로 하는 비례의 원칙을 정면으로 위반하는 것으로서 입법의 한계를 벗어난 것이다. 재해예방선진국 중 도급 자체를 금지하고 있는 나라는 없으며, 재해예방선진국은 도급의 사용 자체가 불량한 안전보건 수준을 초래하는 것이 아니라 도급작업에 대한 안전관리의 불량이 나쁜 것이라는 접근을 취하고 있다.

재해예방선진국에서는 산업안전보건법은 위험한 작업 자체를 막는 법이 아니라는 점을 전제로 하고 있다. 즉, 재해예방선진국의 산업안전보건법은 작업 - 위험한 작업이라 하더라도 - 이 안전한 방법으로 이루어지도록 보장하는 것을 목적으로 하여 설계(규정)되어 있다. 그리고 재해예방선진국의 산업안전보건법은 어떠한 도급작업이 이루어지고 있는 것에 관심을 갖고 있는 것이 아니라 그것을 수행하는 방법에 관심을 갖고 있다.

따라서 도급 여부가 중요한 것이 아니라 일정한 작업을 도급을 주든 직영

으로 하든 안전관리가 충실히 이루어지도록 하는 것이 중요하다. 그렇게 하면 도급으로 인한 안전관리의 후퇴 문제는 대부분 막을 수 있을 것이다. 어떠한 작업에서 재해가 많이 발생한다고 하여 그 작업 자체를 하지 못하도록 금지하겠다는 발상은 단선적이다. '금지'가 아닌 '관리'를 통해서도 그 작업에서의 재해를 방지할 수 있다면 '관리'규제를 택하는 것이 비례의 원칙에 부합하고 합리적이기도 하다.

도급작업 안전법규제의 문제점

1. 직발주 건설공사 종사근로자 보호의 혼선

전부개정 산업안전보건법(이하 '산안법'이라 한다)에서는 '도급인'에서 '건설공사 발주자'를 명시적으로 제외하면서(제2조 제7호), 건설공사 발주자에 대해 "건설공사를 도급하는 자로서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 말한다. 다만, 도급받은 건설공사를 다시 도급하는 자는 제외한다."로 정의하고 있다(제2조 제10호). 건설공사 도급인 중에서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자가 건설공사 발주자에 해당한다. 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자의 전형적인 예는 종합건설업체이다. 건설공사를 도급하는 자이지만 건설공사의 시공을 주도(일반적으로 건설공사의 시공을 주도하는 자는 종합건설업체, 전문건설업체 등 시공업체이다)하지 아니하는 자는 건설공사 발주자에 해당한다. 즉, 건설공사의 시공을 주도하지 않고 도급하는 비(非)건설업체(제조업체, 발전소, 통신업체 등)는 모두 건설공사를 직발주하는 건설공사 발주자에 해당하게 된다.

산안법상의 건설공사란 건설산업기본법 제2조 제4호에 따른 건설공사, 전기공사업법 제2조 제1호에 따른 전기공사, 정보통신공사업법 제2조 제2호에 따른 정보통신공사, 소방시설공사업법에 따른 소방시설공사, 문화재수리 등에 관한 법률에 따른 문화재수리공사 중 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다(법 제2조 제11호). 건설산업기본법 제2조 제4호에 따른 건설공사란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한다. 즉, 건설산업기본법에서 말하는 건설공사는 매우 넓은 개념으로서 여기에는 건축물 등의 건설공사, 도로신설공사, 시설물의 설치·유지·보수공사, 기타

건설공사, 각종 기계·기구장치, 구조물 등의 설치·해체공사 등이 포함되고, 기타 건설공사에는 유지·보수공사뿐만 아니라 일반 경상보수의 용역사업까지 포함된다.

따라서 건설업체를 제외한 각종 제조업체, 발전소, 정보통신업체 등에서 외부업체에 유지·보수, 설치·해체 등의 공사를 도급 줄 경우, 해당 도급인은 산안법상 건설공사 발주자에 해당되게 된다. 결국 공사의 성격, 금액 등에 관계없이 도급을 주는 각종 유형의 공사(작업) 대부분이 건설공사로 분류된다.

그런데 산안법 시행령(제56조)에 따르면, 건설공사 발주자에 대한 의무는 총 공사금액이 50억원 이상인 건설공사에만 적용되기 때문에 총 공사금액 50억원 미만인 건설공사는 법적용에서 제외되도록 되어 있다. 그런데 외부업체에 도급을 주는 유지·보수공사, 기계·기구장치의 설치·해체공사 등 건설공사의 대부분은 공사금액이 50억원 미만이다. 그렇다면 종전법에서는 제18조(안전보건총괄책임자), 제29조(도급사업 시의 안전·보건조치)의 적용을 받는 것으로 해석되었던 유지·보수공사, 기계·기구장치 설치·해체공사 등의 건설공사 도급이 산안법에서는 건설공사 발주자의 의무 대상에서 누락된다. 게다가 산안법에 따르면, 건설공사 발주자는 원청의 개념에서 제외되도록 규정되어 있다(제2조 제7호). 결국 외부업체에 건설공사를 도급 주는 도급인은 건설공사 발주자의 의무대상에도, 도급인에도 해당되지 않게 되어, 해당 공사의 하청근로자는 법적 보호에 있어 사각지대가 생길 수밖에 없다. 업종을 불문하고 외주업체에 의한 유지보수공사, 기계·기구장치 설치·해체공사 등 건설공사는 경험적 측면뿐만 아니라 이론적 측면에서도 가장 위험한 작업에 해당한다는 점을 고려하면 입법적으로 매우 큰 실수라고 하지 않을 수 없다.

그리고 산안법 제67조에 따라 건설공사 발주자에 부과되어 있는 산업재해예방조치의무의 내용은 건설공사단계(계획·설계·시공단계)별로 안전보건대장 작성과 이의 확인에 대한 의무인바, 종전법의 도급인에 대한 각종 의무(제29조)와 비교하여 상당히 약하게 규정되어 있다. 따라서 건설공사 발주자에 대한 법적용을 받는 공사(총 공사금액 50억원 이상 공사)의 경우에도 비(非)건설업의 경우 종전법과 비교하여 의무내용이 오히려 대폭 약화되었다고 할 수 있다.

2. 도급인(원청) 의무의 부실

산안법은 도급인(원청)에서 건설공사 발주자를 제외하면서 건설공사 발주자에게 적정 비용과 공기 보장, 적격 수급인 심사·선정에 대한 구체적 의무

등과 같은 핵심적 내용은 규정하지 않았다. 그마저도 적용대상을 총 공사금액 50억원 이상 공사로 한정하고 있고, 적용대상에 대한 의무내용도 서류 작성과 확인이 중심적인 내용이며, 게다가 기존의 다른 법조항으로 실시해 오던 사항들이 대부분이어서, 건설공사 발주자에 대한 의무내용이 빈약하다고 지적하지 않을 수 없다. 수급인(하청), 특히 중소하청업체가 안전하게 작업하기 위한 '여건 조성'에 해당하는 내용은 반영된 사항이 거의 없는 셈이다.

그리고 산안법에서는 파견법과의 관계를 잘못 이해한 나머지 원청의 의무 중 수급인 또는 그의 근로자에 대해 지도·감독하는 내용에 해당하는 부분을 근로자파견법과 충돌의 여지가 있다고 보고 삭제하거나 완화시켰다. 이론적으로 볼 때, 산안법에서 규정하고 있는 사항은 법정사항인 만큼 파견법과의 관계에서 특별규정에 해당하고(서울행정법원 2006.5.16. 2005구합11951 판결), 따라서 산안법상의 의무내용이 불법파견에 대한 행정부와 법원의 판단기준의 내용에 우선한다고 볼 수 있다. 결국 도급인이 수급인 또는 그의 근로자에 대해 지도·감독하는 내용이 법정 사항에 해당하는 경우 이는 불법파견의 지표가 될 수 없다. 그런데 산안법은 이 점을 간과하고 도급인의 의무를 대폭적으로 후퇴시켰다. 도급인의 안전조치의무에서 수급인 및 그 근로자에 대한 법위반의 시정조치의무를 임의규정으로 변경하고, 시정조치 대상에서 근로자는 아예 삭제하였다(법 제66조). 그리고 도급인의 의무에서 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치를 제외시켰고(법 제63조 단서), 안전보건교육의 경우 도급인의 수급인에 대한 지원의무만 남기고 지도의무는 삭제하였다(법 제64조 제1항). 이는 수급인의 근로자에 대한 구체적인 관리감독의무 등을 강제규정에서 삭제하거나 임의규정으로 완화시킨 것으로, 수급인 근로자의 재해예방을 위한 중요한 수단이 사라진 셈이다.

이와 같이 수급인 근로자의 안전보건을 확보하기 위하여 도급인이 할 수 있는 '권한'은 대폭 축소하면서, 도급인의 안전보건조치 의무(법 제63조) 위반으로 수급인 근로자가 사망한 경우, 도급인에 대해 사망근로자와 근로관계에 있는 수급인과 동일한 수준의 형벌을 규정한 것(법 제167조)은 당벌성을 넘어 서는 형벌로서 헌법상의 원칙인 책임주의 위반으로 연결될 수 있다.

또한 수급인 근로자의 산재예방을 목적으로 하는 안전보건총괄책임자의 안전보건에 관한 총괄관리 의무의 경우, 미 지정에 대해서만 제재규정을 두고 있고 정작 중요한 직무수행 위반에 대해서는 아무런 제재규정을 두고 있지 않다(시행령 별표 24 과태료의 부과기준). 즉, 사업주가 안전보건총괄책임

자를 지정하지 않은 것에 대해서만 과태료를 부과하도록 되어 있고, 해당 업무를 수행하도록 하지 않거나 부실하게 수행하도록 하는 것에 대해서는 다른 안전보건관계자의 경우와는 달리 과태료를 부과하고 있지 않다. 이러한 벌칙 체계하에서는 안전보건총괄책임자 제도가 당초의 취지를 살리지 못하고 형식적으로 운영될 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있다.

3. 도급인(원청)의 불명확하고 모호한 의무와 책임

산안법 제38조 제4항 및 제39조 제1항에서는 안전조치와 보건조치에 관한 구체적인 사항은 '고용노동부령'으로 정한다고 규정하고 있다. 그런데 수급인(하수급인 포함)과 구별되는 도급인의 안전보건조치에 대해서는 아무런 사항을 규정하지 않고 있다. 즉, 도급인과 수급인(하수급인을 포함한다) 간의 역할과 책임을 구분하는 규정을 두고 있지 않다. 그리고 '고용노동부령'이 '산업안전보건기준에 관한 규칙'만을 의미하는지, '시행규칙'도 포함하는지에 대해서는 준법정신을 가진 사회의 평균적 일반인조차 이해·판단할 수 없다.

따라서 산안법에 따르면, 도급인이 수급인과 공동으로 안전보건조치를 해야 하는지, 도급인 단독으로 안전보건조치를 해야 하는지, 아니면 수급인의 안전보건조치에 대하여 지도감독(관리)을 해야 하는지 등 도급인이 이행해야 할 의무내용과 의무범위가 매우 불명확하다. 즉, 산안법은 도급인이 어디에서부터 어디까지, 어떤 의무를, 어떻게 이행해야 하는지에 대한 기준을 전혀 제시하지 않고 있다. 결국 수범자의 입장에서는 전문가 등의 조언을 구하여도 자신이 구체적으로 무엇을 해야 할지를 정확히 예측할 수 없기 때문에 당해 법규정은 명확성 원칙에 위반될 소지가 크다.

산안법 제38조 제4항 및 제39조 제1항의 규정대로라면 법령의 해석·집행 과정에서 도급인은 수급인 및 하수급인의 의무에 해당하는 모든 의무(수급인 및 하수급인의 의무와 동일한 조치)를 이행해야 하는 것으로 운영될 가능성이 크다. 그런데 같은 사업장이라 하더라도 도급인과 수급인, 하수급인은 주체가 다른 만큼 공동으로 해야 하는 일은 있을 수 있어도 기본적으로 그 역할이 동일할 수는 없는데도 도급인에게 수급인(하수급인)과 동일한 조치를 하라는 것은 비현실적이고 불합리하다. 이렇게 해석된다면 이는 헌법상의 원칙인 자기책임의 원칙에도 위반될 소지가 크다.

요컨대, 도급인과 수급인(하수급인) 간의 역할과 책임을 구분하는 규정을 두지 않으면, 도급인이 수급인의 의무와 동일한 의무를 이행해야 하는 것으

로 해석될 수 있고, 이에 따라 도급인 어느 누구도 이를 온전히 이행할 수 없어, 결과적으로 모든 수범자(도급인)가 범법자가 되고 도급규제의 규범성이 상실되는 문제를 초래할 가능성이 크다.

산업안전보건관리에서 각 주체의 역할과 책임을 명확히 설정하는 것은 안전보건관리의 실효성을 확보하기 위해 준수되어야 할 기본적인 원칙에 해당한다. 재해예방선진국의 경우 도급인의 안전보건조치를 수급인의 안전보건조치와 구분하지 않은 채 불명확하게 안전보건조치를 법적으로 강제하고 있지 않는다는 점을 유념할 필요가 있다. 도급인에 대한 불명확한 역할과 책임 설정은 외양적으로만 도급인에게 많은 의무를 부과하고 있는 것 같은 착시현상을 불러일으킬 뿐, 수급인 근로자의 안전보건에 대한 도급인의 실제적인 이행은 담보하지 못하는 결과로 연결될 가능성이 크다.

도급작업 안전법 규제 개선방안

의무주체가 다를 경우 각 의무주체로 하여금 자신의 의무를 충실히 하도록 하기 위해서는 각 의무주체의 역할과 책임을 명확히 하는 것이 필수적이다. 같은 조직 내에서 지위가 다른 주체 간에도 역할과 책임을 명확히 해야만 각자의 의무이행이 제대로 담보될 수 있는데, 원청과 하청처럼 기업 자체가 다른 경우에는 더더욱 역할과 책임을 명확히 설정해야 한다. 이것은 원청의 역할과 책임을 완화하자는 주장과는 궤를 달리한다.

산업재해를 예방하는 데 있어서도 원청과 하청의 역할과 책임을 명확히 설정하지 않는 한 원청의 의무를 외양적으로 강화하는 것도, 의무위반 시 처벌을 강화하는 것도 원청의 하청근로자에 대한 안전관리의 강화로 연결되지 못할 것이다. 원청에게 하청과 동일한 의무를 부과하고 있는 것은 실효성의 문제 외에 비교법적으로 볼 때도 선진외국에서는 찾아볼 수 없는 접근방식이다.

원청사업주의 역할과 책임을 실질적으로 강화하기 위해서라도, 하청사업주도 하청으로서의 역할과 책임을 다하도록 하기 위해서라도 원청과 하청 각자의 역할과 책임을 명확히 규정하여야 한다. 이러한 기본적인 조치를 취하지 않은 상태에서는 원청의 의무를 외양적으로 강화하는 것처럼 보이는 규제는 혼란만 초래할 뿐이고 오히려 원청과 하청, 특히 하청의 책임의식 약화를 초래할 것은 불을 보듯 훤하다. 이러한 규제상황에서는 원청과 관련된 각종 규제조치는 사회적으로 많은 비용을 야기할 뿐이고 하청근로자의 보호라는 목적도 달성하지 못할 것이다.

도급에 대한 안전규제와 불법파견의 관계에 대한 산안법의 접근방법에도 법리적 측면과 산재예방의 실효성 측면에서 많은 문제가 있다. 산안법상의 의무와 업무상과실치사상죄에서 말하는 주의의무를 이행하기 위한 안전조치와 불법파견의 판단지표가 상호 충돌할 때는 당연히 전자를 특례규정으로 해석해야 할 것이다. 그런데 산안법에서는 원청의 하청근로자에 대한 안전조치를 불법파견의 소지가 될 수 있다고 삭제하거나 임의규정으로 변경하였다. 하청근로자의 산재예방을 위한 원청의 의무가 크게 후퇴될 것으로 예상된다. 하청근로자에 대한 원청의 안전조치를 법제도적으로 어렵게 만들어 놓은 상태에서 원청에게 하청근로자의 산재예방 역할을 충실하게 수행하라는 것은 어불성설이라고 할 수 있다.

도급작업에 대해서 원청과 하청으로 하여금 각자의 위상에 맞는 역할과 책임을 다하도록, 즉 안전관리를 충실히 하도록 법규제가 합리적이고 실효성 있게 설계된다면, 도급의 장점을 인정하고 살리면서도 도급작업에서의 위험을 충분히 관리할 수 있을 것이다. 결국 입법자와 정부의 도급작업에 대한 정확한 현실인식(이해)과 효과적이고 세련된 법정책이 매우 중요하다. 도급작업에 대한 안전상의 규제를 하더라도 실효성이 없고 거친 규제가 아닌 실효성 있고 정교한 규제를 해야 한다. 즉, 도급안전규제에도 품격과 품질이 반드시 확보되어야 한다.

따라서 도급작업에 대한 안전규제의 실효성을 높이기 위해서는 산안법을 하루빨리 다시 개정하여야 한다. 법률을 잘못 규정한 상태를 방치하고 시행령, 시행규칙만으로 문제를 해결할 수는 없다. 게다가 법령을 그대로 놔두고 지침이나 해석으로 어물쩍 넘어가는 것은 법리적으로나 실무적으로 편법에 해당한다.

참고문헌

1. HSE, Managing for health and safety, 2013
2. Norman Selwyn(Revised and updated by Rachel Moore LLB), *The Law of Health & Safety at Work*, Twenty-third ed., Croner, 2015/2016

CDM 제도로 본 영국 건설사업의 협력적 안전관리체계

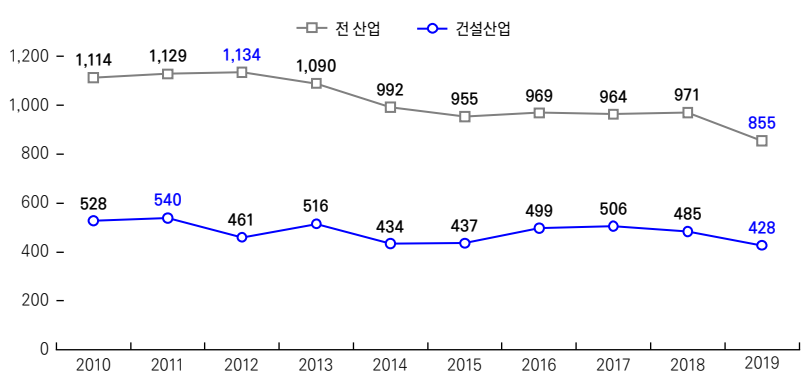
최수영 한국건설산업연구원 기술경영연구실 연구위원
(sooyoung.choe@cerik.re.kr)

5

서 론

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 0.46보다 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)



건설산업에는 타 산업보다 다양한 주체(발주자, 설계자, 시공자, 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 시공자 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-시공자-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.

유럽연합의 건설업 개별지침

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 국내법과 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)[1], 안전보건 조정자(Coordinator for safety and health)[2]와 같은 새로운 건설사업 주체를 정의하였다. 그리고 그들의 의무를 마련하고 사업준비단계에 있어 개별 주체들의 안전보건 의무사항을 명시하고 있다. 1992년 '건설업 개별지침' 제정 당시 유럽연합의 15개 회원국[3]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, 룩셈브루크, 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)[4]과 안전보건대장(Health and Safety File)[5] 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[6]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.

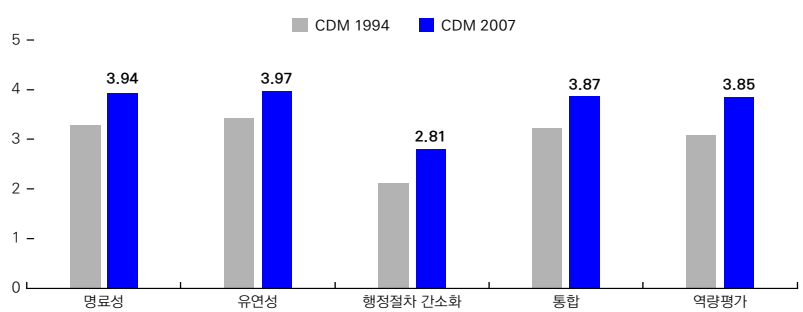
6) 5가지 원칙 : Clarity, Flexibility, Minimizing paperwork, Integration, Simplifying competence assessment

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 54명이였던 건설산업 사고사망자 수가 2009년 29명으로 감소하는 등의 긍정적인 성과가 있었다. 또한, 보건안전청의 설문결과[7] 〈그림 2〉와 같이 CDM 2007에서 구현하고자 했던 5가지 원칙이 개선된 것으로 업계의 평가를 받았다.

그림 2 CDM 2007의 평가결과



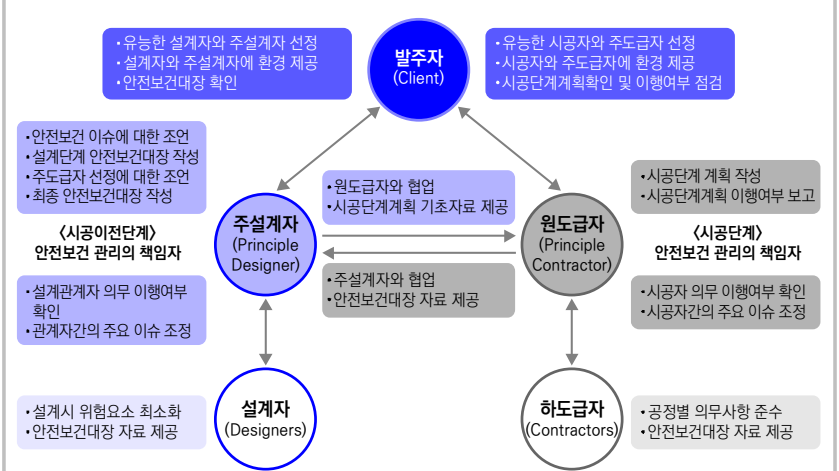
보건안전청의 긍정적인 평가 결과에도 불구하고, 2014년 건설산업 자문위원회(Construction Industry Advisory Committee, CONIAC) 회의[8]에서 CDM 2007이 복잡한 행정절차, 계약관계자 간의 협업 부족 등에 있어서 개선의

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 설계단계에서 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 제한적이였던 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 설계단계부터 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 줄어들 수 있을 것이다.

참고문헌

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

일본 건설현장에서의 안전관리 체계

조재용 대한건설정책연구원 미래전략연구실 책임연구원
(adelid83@ricon.re.kr)

6

서 론

건설업 사망자 수는 감소와 증가를 반복하고 있으면 전체적으로는 서서히 감소하고 있다. 1997년에 798명의 사망자를 기록하였으나, 이후 600명대를 기록하다가 2003년(762명)과 2004년(779명)에 700명대를 기록하였다. 이후 감소추세로 진입하여 2014년 최저인 486명을 기록하였다. 이후 약한 증가 추세로 반전하여 2017년에는 579명을 기록하였다.

정부에서도 빈번히 발생하는 건설 안전사고의 심각성을 인지하고 대응방안을 서두르고 있다. 먼저 정부는 2017년에 17명의 사망자가 발생하였던 타워크레인의 안전을 확보하기 위하여 2017년 11월 「타워크레인 중대재해 예방대책」을 발표하였다. 타워크레인 등록부터 해체에 이르기까지 전 과정에 걸친 관리를 강화해 설비결함 사고를 원천적으로 줄이겠다는 것이 골자이다. 이러한 노력에도 2018년 건설업 사망자 수는 570명을 기록하였다.

2019년 1월에는 산업안전보건법이 30여 년 만에 전면 개정되었다. 이번 개정된 산업안전보건법은 위험업무의 도급 금지법으로 알려져 있으며, 건설업계에 직접 관련 있는 내용으로는 전반적으로 원도급사의 처벌 수위가 높아졌고, 다양한 의무사항이 신설된 점에 주목할 수 있다. 2019년 건설업 사망자 수는 517명을 기록하였다.

건설 산업의 산업재해에 관한 관심이 높아지던 가운데 2016년 구의역 사망사고와 2018년 태안 화력 발전소 사망사고를 계기로 사업장 내 비정규직 근로자 사망사고에 대한 사회적 관심이 높아지게 되었다. 이러한 사회적 배

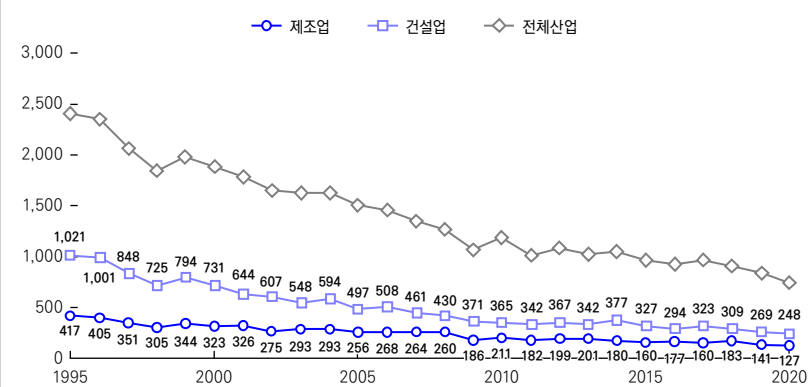
경에서 2021년 1월 중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)이 국회에서 의결되었다. 중대재해처벌법은 안전 및 보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 유발한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하려는 목적을 가지고 있다. 중대재해처벌법에 의해 사업주 또는 경영책임자 등은 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 및 도급, 용역, 위탁관계 등에 대한 안전 및 보건 확보 의무를 부담한다. 법을 위반하여 중대재해가 발생한 경우 사업주 또는 경영책임자 등은 형사 처벌의 대상이 된다. 처벌수위는 사망자 발생 시 '1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금', 기타 중대재해 발생 시 '7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금'으로 규정되어 있다.

일본은 우리나라와 유사한 시스템이 많으며, 건설업 안전재해를 성공적으로 줄이고 있다는 점에서 정확한 분석의 필요성이 높아지고 있는 실정이다. 일본의 건설 현장에서는 어떠한 안전관리 체계를 가지는지에 대해 살펴본다.

일본 건설산업의 산업재해 현황

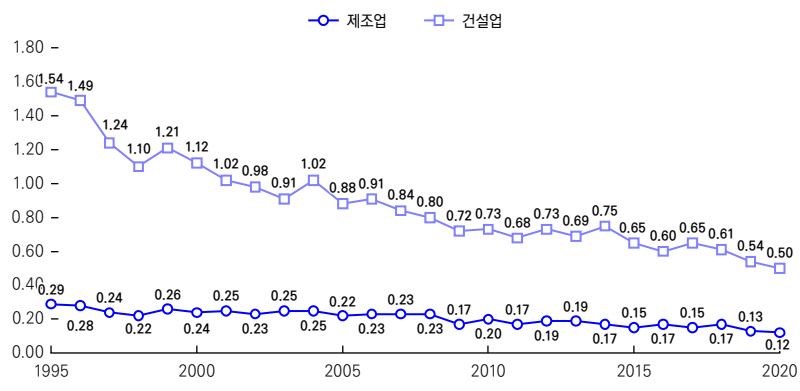
1995년 일본의 전체 산업에서 2,414명의 사망자가 발생하였으나, 1998년까지의 3년간 1,844명까지 급격히 감소하였다. 1999년에 1,992명으로 다소 증가하였으나, 2009년까지 약 10년간 꾸준히 감소하였다. 2010년에 1,195명으로 소폭 증가하였으나, 이후 꾸준히 감소하였다. 2015년에는 사망자 수가 972명을 기록하여 처음으로 1,000명 이하로 내려간 이후 2016년(928명), 2017년(978명)으로 이 추세를 유지하고 있다. 2017년의 전체 산업 사망자 수를 1995년과 비교하면 사망자 수의 약 60%가 감소한 것에 해당한다.

그림 1 일본 산업재해 사망자 추이



제조업의 사망자 만인율은 1995년 0.29를 기록한 이후 꾸준히 하락하여 2020년에는 0.12를 기록하고 있다. 이와 달리 건설업의 사망자 만인율은 제조업에 비해 비교적 높은 수치를 보이고 있다. 1995년과 1996년 건설업 사망자 만인율은 1.5를 기록하고 있었으며, 이후 1999년(1.2)과 2004년(1.0) 등 일부 증가한 것을 제외하고 꾸준히 하락하고 있다. 2020년 건설업 사망자 만인율은 0.5를 기록하고 있다.

그림 2 일본 사망자 만인율 추이



일본 건설현장 안전관리체계 – 총괄관리

건설업의 노무재해는 타 산업에 비해 발생건수, 발생률 모두 매우 높다. 이러한 재해 다발의 원인에 대해서는 야외생산, 단품생산 등 건설업이 가지는 특성이 영향을 주고 있으며, 다수의 전문공사업자가 동일한 장소에서 작업하는 이른바 혼재작업인 것이 안전위생관리 상의 큰 약점이 되고 있다. 이러한 혼재작업에서 안전위생관리(이하 총괄관리라고 함)상 문제점을 정리하면 다음과 같은 내용을 지적할 수 있다.

이에 일본 후생노동성은 자사의 노동자의 안전을 지키는 사내관리 개념과 함께 건설업과 조선업만을 대상으로 현장 안전위생관리(총괄관리) 개념을 추가하였다. 즉 제조업과 같이 사업주가 충분히 안전 활동을 추진할 수 있는 구조에서는 사내관리를 적용하고, 건설업과 조선업은 현장 안전위생관리(총괄관리) 개념을 적용하는 것으로 나눈 것이다.

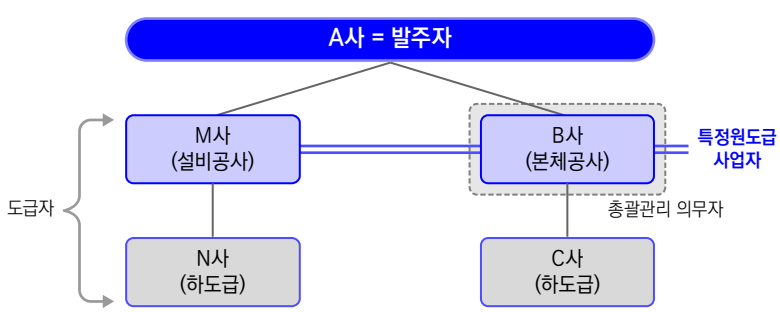
① 지휘명령계통이 다른 근로자가 동시에 있기 때문에 수직수평의 연락조정에 빈틈이 생기기 쉽다
② 복잡한 중층하도급구조인 경우가 많으며, 실태를 충분히 파악하기 어렵기 때문에 관리가 미치지 않는 곳에서 작업이 진행되는 경우가 있다.
③ 도급계약이기 때문에 생산제일주의가 되어, 혼재작업에서 가장 유의해야만 하는 「다른 사람의 안전」을 놓치기 쉽다.
④ 동일한 작업설비를 많은 직종이 사용하기 때문에 유지관리를 철저하게 수행하기 어렵다.
⑤ 공사기간 동안 근로자의 출입, 교체가 빈번하기 때문에 일관된 고용관리 및 교육훈련이 실시하기 어렵다.

현장 안전위생관리체계(총괄관리)는 크게 특정원도급사업자를 지명하고, 총괄관리체제를 유지하고, 작업주임자를 선임하는 구조로 이루어져 있다.

1. 특정원도급사업자의 지명

건설업의 원도급사업자는 관계도급인과 동일한 장소에서 일을 하는 경우가 매우 많다. 이렇게 작업이 혼재하여 실시되기 때문에 발생할 수 있는 산업재해를 방지하기 위하여 노동안전위생법 제30조의 조치를 강구해야 한다. 또한 혼재작업에서 발생하는 산업재해를 방지하기 위한 안전위생관리를 「총괄관리」라고 하며, 혼재작업에서 안전위생관리체제를 표시하면 그림 3이 된다.

그림 3 총괄관리의무자 선임



예를 들어 발주자(A사)가 빌딩건설공사의 본체공사와 설비공사를 그림 3과 같이 분리 발주한 경우, 하나의 장소에 2개 이상의 특정원도사업자가 존재하게 된다. 이 경우 안전위생법 제30조 제2항의 전단에서는 총괄안전위생관리의무를 지는 자에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 발주자는 하나의 장소에서 실시되는 특정사업(이 경우 건설업)의 일을 2개 이상의 도급인에게 도

급한 경우 후생노동성령에서 정하는 바에 따라 안전위생법 제30조 제1항에서 규정하는 조치를 취하는 자로써 최상위 원도급사 가운데 1사를 지명해야만 한다.

2. 총괄관리체제

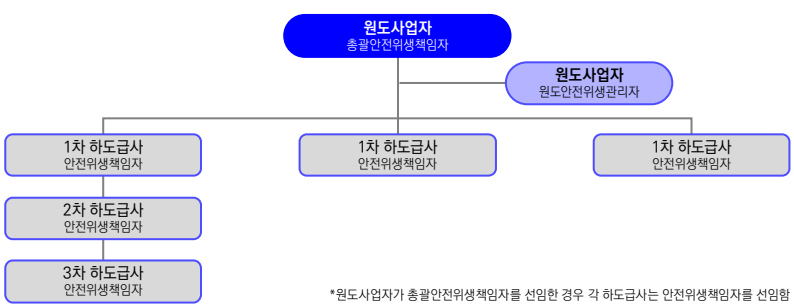
노동안전위생법은 총괄관리체제에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

1) 재해방지협의회조직의 확립

원도사업자는 혼재작업에 따라 발생하는 산업재해를 방지하기 위하여 관계도급인이 참가하는 재해방지를 위한 협의회를 설치하고, 운영하여야만 한다.

상시근로자 50명 이상의 건설현장에서는 그림 4와 같이 재해방지협의회를 구성한다. 원도사업자는 총괄안전위생책임자를 선임하고, 일반적으로 총괄안전위생책임자는 자사 직원 가운데 원도안전위생관리자를 선임한다. 그리고 총괄안전위생책임자가 선임된 현장에서는 차수와 관계없이 모든 하도급사가 안전위생책임자를 선임하여 재해방지협의회에 참석하여야 한다.

그림 4 재해방지협의회의 구성



2) 시공체재대장 및 시공체계도의 비치

건설 공사는 각종 전문 공사를 종합적으로 조합하여 완성되기 때문에 그 시공체제는 중층화된 하도급구조를 가지고 있는 것이 일반적이다. 발주자로부터 직접 건설공사를 수주한 건설업자(원도급자)가 자신과 직접 계약을 맺고 있는 1차 하도급자뿐만이 아니라, 시공에 참가하는 모든 하도급자의 기술자, 안전위생책임자 등을 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 따라서 시공체계도

에는 원도급자, 하도급자가 수행하는 공사의 명칭과 업체의 기본 정보, 안전관리 체계를 위한 총괄안전위생책임자(원도급자), 원도급안전위생관리자(원도급자), 안전위생책임자(하도급자) 외에 법적으로 배치해야 하는 기술자를 정리하고 있다.

3) 총괄안전위생책임자 등의 선임

총괄안전위생책임자는 특정원도급사업자의 근로자와 수많은 관계도급인의 근로자가 실시하는 작업이 동일한 장소(특정원도급사업자의 사업장)에서 이루어지기 때문에 발생할 수 있는 산업재해를 방지하기 위하여 총괄관리를 담당하는 자이다. 원도급자가 단독인 경우에는 그 원도급자가 총괄안전위생책임자가 된다. 그러나 하나의 동일한 장소에서 복수의 원도급자에게 업무(공사)가 분할되어 발주되었고, 발주자는 해당 업무(공사)를 수행하지 않는 경우에는 발주자 또는 노동기준감독서가 지명한 원도급자가 총괄안전위생책임자가 된다.

총괄안전위생책임자가 수행하는 업무는 다음과 같다. 총괄안전위생책임자는 단순히 현장에서 해당 사업 실시를 총괄 관리하는 자로 규정되어 있기 때문에, 상시 50명 이상 근로자가 종사하는 현장에서 그 사업을 총괄적으로 관리하는 현장사무소장에 해당하는 경우가 많다. 즉 총괄안전위생책임자의 자격요건은 별도의 국가자격인 위생관리자(제1종, 제2종) 면허 등 안전위생 상의 자격을 요구하지 않으며, 오히려 현장을 총괄하는 실질적인 권한을 가지는 것이 요구된다.

ⓐ 협의조직을 설치하고 운영할 것
ⓑ 작업 간의 연락 및 조정을 실시할 것
ⓒ 작업장소를 순시할 것
- 사업자는 총괄안전위생책임자의 선임 유무에 관계없이, 매 작업일 당 최소 1회, 해당 작업장소를 순시해야 한다.

ⓓ 관계도급인이 실시하는 근로자의 안전 및 위생을 위한 교육에 대해 지도 및 조업을 실시할 것
ⓔ 건설업에 속하는 사업의 원도급사업자는 공정표 등 공정에 관한 계획 및 작업장소의 주요기계, 설비 및 작업용 가설 건설물의 배치에 관한 계획을 작성하고, 해당 기계, 설비 등을 사용하는 작업에 관하여 관계도급인이 이 법률 또는 이에 기초한 명령 규정에 따라 강구해야만 하는 조치에 대해 지도할 것
ⓕ 앞 각호에서 열거하는 것 외 해당 산업재해를 방지하기 위해 필요한 사항
- 크레인 등 운전에 대해 신호의 통일
- 사고현장 등의 표식 통일 등

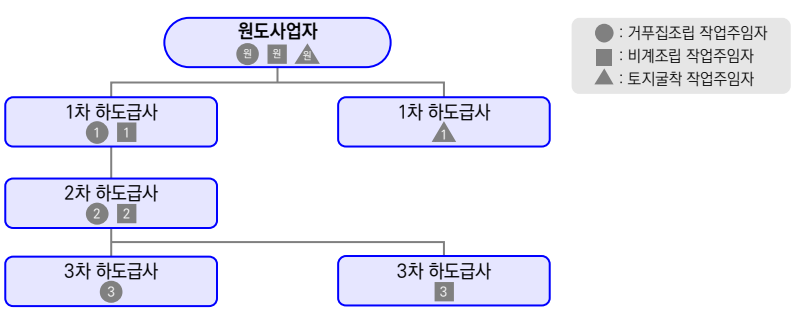
- 유기용제 등의 용기의 집합장소 통일
- 경보의 통일
- 피난 등의 훈련 실시방법 등의 통일
- 교육을 위한 자료 제공 등

3. 작업주임자의 선임

작업주임자 제도는 노동안전위생법과 그 관계법령에 의해 규정된 산업 재해를 방지하기 위한 제도이다. 작업주임자는 위험한 작업에 종사하는 근로자를 지휘하는 한편, 기계, 안전장치의 점검, 기구, 공구 등의 사용 상황을 감시하는 등의 직무를 수행한다. 사업자는 정령에서 산업 재해를 방지하기 위하여 특별한 관리가 필요한 것으로 규정된 공사(고압실내작업 등)에 대해 작업주임자를 선임하여야만 한다(법 제14조).

작업주임자가 필요한 공사를 수행하고 관리하는 위치에 있는 모든 하도급사는 각각의 작업주임자를 배치하여야 한다. 예를 들어 그림 5의 2개의 3차 하도급사가 각기 거푸집 조립 공사와 비계조립 공사를 수행한다고 하면 각기 거푸집조립 작업주임자와 비계조립 작업주임자를 배치해야 한다. 또한 이들 공사를 관리하는 입장에 있는 2차 하도급사도 동일하게 거푸집조립 작업주임자와 비계조립 작업주임자를 배치하여야 하며, 이들의 계약 상 상위에 있는 1차 하도급사 역시 마찬가지이다. 그러나 계약 관계가 없는 하도급사는 상위 차수 하도급사라고 하더라도 작업주임자를 필요로 하지 않는다.

그림 5 재해방지협의회의 구성



작업주임자를 선임해야 하는 작업은 아래 표 1과 같다.

표 1 작업주임자를 선임해야 하는 작업과 법령

공종	선임해야만 하는 작업내용	작업주임자의 명칭	근거법령
거푸집	거푸집 조립 또는 해체 작업	거푸집 조립 등 작업주임자	안전위생시행령6조14호 안전위생규칙 246
비계	높이5미터 이상 구조의 비계 조립, 해체, 변경 작업	비계 조립 작업주임자	안전위생시행령6조15호 안전위생규칙 565
콘크리트 파괴	높이 5미터 이상의 콘크리트조 공작물의 해체 또는 파괴작업	콘크리트조의공작물 해체작업주임자	안전위생시행령6조15의5 안전위생규칙 517의17
콘크리트 파쇄기를 활용하는 파쇄작업	콘크리트파쇄기작업주임자	안전위생시행령6조8의2 안전위생규칙 321의3	
굴착작업	굴착 면의 높이가 2미터 이상인 토지의 굴착	토지굴착작업주임자	안전위생시행령6조9호 안전위생규칙 359
이하 26종 작업 생략			

출처 : 中村文孝

결 론

일본 건설 산업의 안전관리체계를 간략히 요약하면 다음과 같다. 일본에서는 1947년 직업안정법 제정을 통해 모든 건설 근로자는 기본적으로는 회사에 고용되어 있어야만 한다. 우리가 쉽게 떠올리는 인력시장이나 파견은 일본의 건설 산업에서 불법이다. 이를 통해 모든 건설 근로자는 기본적으로 제조업 등과 같이 사내의 안전관리를 받을 수 있다. 이러한 부분에서 사업주가 충분한 안전 관리를 하지 않았다면 사업주는 노동안전위생법 제120조에 따른 형사처벌(50만 엔 이하의 벌금)을 받을 수 있다.

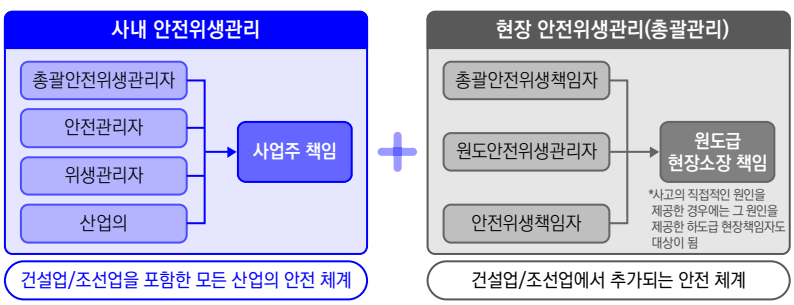
건설 산업의 산업재해의 대부분은 건설 현장에서 발생한다. 이러한 건설 현장의 사고를 줄이기 위해 일본에서는 건설 현장의 안전 책임을 건설 현장에서 가장 많은 권한을 가지고 있는 원도급자의 현장소장을 총괄안전위생책임자로 선임하며, 권한이 많은 곳에 책임을 집중하고 있다. 따라서 건설현장의 원도급자 현장소장은 비록 서로 다른 기업에서 온 근로자가 공사를 진행하고 있더라도 이들의 모든 안전 책임은 자신이 져야 한다. 물론 하도급 현장책임자가 사고의 직접적인 원인을 제공(잘못된 지시 등)한 경우에는 형사책임

대상자로 추가되지만, 어디까지나 책임은 원도급자 현장소장으로 집중된다.

물론 일본 건설업의 이러한 형사 책임 구조는 일용직 근로자가 존재하지 않고, 근로자의 직접 고용을 전제로 하기 때문에 우리나라의 상황과는 다소 다른 부분도 있다.

건설현장의 특성을 무시한 채 건설현장에서 발생하는 안전사고의 책임을 사업주에게 직접 부여하는 것은 건설 현장의 특성을 이해하지 못한 판단이며, 또한 원도급자의 존재 의미, 원도급자의 현장소장의 존재 의미를 퇴색하게 할 수 있다. 건설 산업의 특성을 반영하여 사내와 현장을 구분한 안전 책임 구조 재정립 검토가 필요하다.

그림 6 일본 산업재해 형사책임 구조



참고문헌

1. 고용노동부, 산업재해 현황분석(1998년-2017년), http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1514&stts_cd=151401&freq=Y
2. 조재용(2019),「일본 건설 현장의 안전 관리 체계 분석 및 시사점」, 대한건설정책연구원 보고서 2019-12
3. 総務省統計局(2016),「労働力調査 - 平成29年平均(基本集計)」, 2016.1.30., p.21
4. 中村文孝(2014),「建設業の安全衛生管理 改訂4版」, 労働調査会, 2014.12.26

독일법상 건설공사 안전관리를 위한 법제 및 시사점

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

7

서 론

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

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 보건은 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.

독일의 건설안전법제

1. 관계법률

독일의 건설안전 법제는 독일의 최상위법인 「기본법(Grundgesetz)」제2조 제2항 제1문에서 시작한다.[4] 동 규정은 안전 및 보건에 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: Arbesitsschutzgesetz: 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, 연방산업안전보건연구소(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(Arbeitsstätenverordnung)」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 각기의 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 건설현장에는 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 안전문제가 발생할 수 있는 건설 공정 계획, 건설 현장 장비, 폐기물 처리, 화재예방 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..

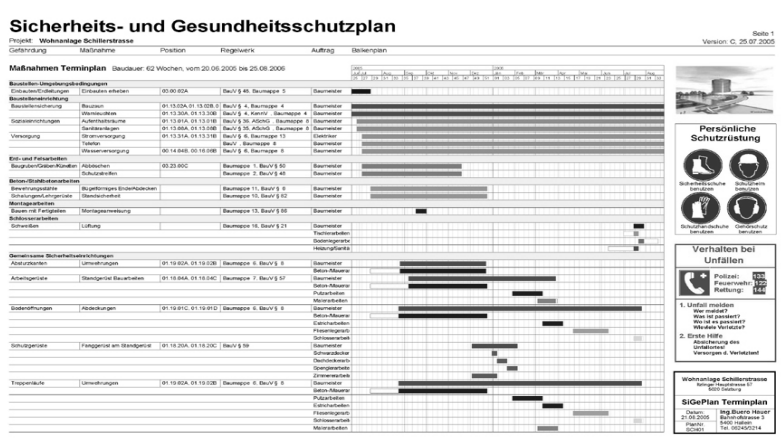
제2호는 안전보건조정자에게 '안전보건계획'을 작성하도록 하고 있다. 안전보건계획의 목적은 수행할 작업에 대한 안전 요구 사항을 종사하고 있는 모든 사람이 이해할 수 있도록 하는 것이다. 구체적인 내용과 형식은 "건설현장 안전규칙 31"에 규정되어 있다.

안전보건조정자가 해당계획을 수립할 때 계획은 시간 및 공간에 따라 세분화되어 규정되어 있어야 하며 이를 통해 구성원들이 안전하고 건강한 작업을 위해 시간상으로 또는 공간상으로 어떤 부분을 주의하여야 하는지 파악할 수 있어야 한다.

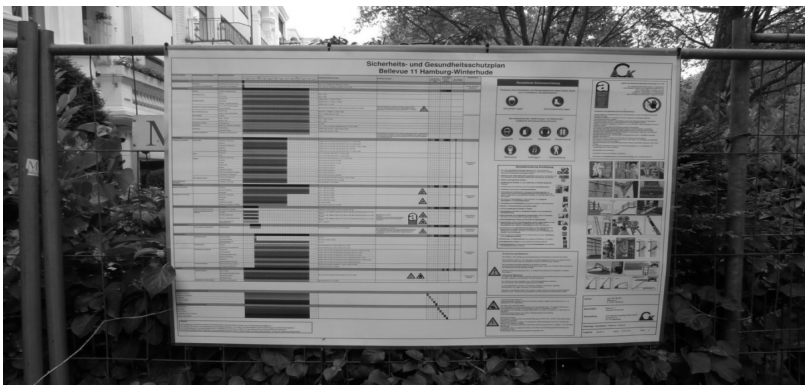
실무적으로 안전보건계획은 준비단계에서 기획안전보건조정자(Planungskoordinator)가 작성하고, 작성된 안전보건계획을 현장안전보건조정자(Baustellenkoordinator)가 실행하는 2단계로 진행된다. 따라서 큰 틀에서 작성된 안전보건계획은 건설 진행 상황에 맞게 현장안전보건조정자의 조정 하에 실행된다.

안전보건계획의 구체적인 내용을 살펴보면, 해당 계획에는 ①건설 현장 및 건설 작업 주변에 대한 각 건설 현장의 보호조치를 결정하는 데 필요한 정보와 건설 현장의 위험요소, ②건설 현장에 계획된 모든 작업 목록과 각 일정에 맞는 공사 진행 상황에 맞는 지정된 보호 조치, ③상호 위험을 최소화하기 위해 필요한 조정, 보호조치 및 시설, ④ 건설 현장에서 공용으로 사용할 수 있는 보호 장구 및 장치 ⑤근로자의 안전과 건강을 위해 특정 위험과 연관 있는 작업에 관한 조치 등이 포함되어 있어야 한다.

그림 1 안전보건계획 예시와 실제공사현장의 안전보건계획



출처: SIDOUN Bausoftware



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 이해기 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 반면[13], 같은 기간 한국의 건설 현장에서 사망한 근로자는 약 4배 이상인 438명에 달한

13) https://www.bauenmitholz.de/arbeitsschutz-im-letzten-jahr-fast-100-beschaeftigte-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」제26조 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 보건의무를 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.

건설안전의 도전과제와 미래

홍성호 대한건설정책연구원 미래전략연구실 선임연구위원
(hsh3824@ricon.re.kr)

8

서 론

고용노동부와 산업안전보건공단은 건설현장의 재래형 재해예방을 위해 해마다 많은 인력을 투입해 현장점검과 감독을 강화해 왔다. 그럼에도 불구하고 고용노동부가 집계한 지난해 산재사고 사망자 882명 중 건설업 사망자가 51.9%로 절반 이상을 차지했다. 근로자의 생명과 안전에 대한 사회적 관심이 어느 때 보다 집중되고 있는데도 건설업 사망재해는 여전히 줄어들지 않고 반복하고 있다. 더욱이 강화된 산업안전보건법 개정안이 시행된 지 1년도 채 안 된 시점에 처벌 수위를 더 높인 '중대재해기업처벌법(이하 중대재해처벌법)'이 제정되고 내년 1월 시행을 앞두고 있다. 여기에 사망사고 발생 시 안전규정을 위반한 시공사 대표를 형사 처벌하는 '건설안전특별법 제정안'까지 추가로 발의될 예정으로 있다.

이와 같은 처벌 위주의 안전규제가 강화가 건설현장의 재해를 드라마틱하게 줄일 수 있을까? 필자는 획기적으로 감소하기보다는 점진적 감소 또는 아예 영향이 없을 것으로 조심스럽게 전망한다. 안전보건 수준을 높이는 데에는 많은 자원과 노력이 요구되고, 처벌 위주의 규제만으로는 재해를 발생시키는 종합적인 요인을 제어하기 힘들기 때문이다. 안전은 기계설비·방호장치의 건전성이나 안전성뿐만 아니라, 이를 운용하는 인간의 정신·심리적인 행동특성, 주변 환경, 경영여건 같은 종합적인 상황의 영향을 받는다. 즉, 안전보건 문제는 단순한 기술적인 문제가 아니라 여러 가지 요인이 복합적으로 이뤄지는 총체적인 경영활동의 문제라는 것이다. 또한 재해는 여러 요

인에 의해 발생한다는 것이 이론적·실무적으로 정설임에도 관리상의 결함만을, 그리고 이를 해결하기 위한 방편으로 처벌 위주의 수단만을 강조하는 것은 바람직하지 않다. 실제로 산안법 개정 후 6개월 동안 사망자 수는 전년 동기 대비 5명, 사고재해자 수는 3.5% 는 것으로 나타났다. 처벌강화가 능사가 아니라는 얘기다.

건설현장의 안전은 제도만으로 확보되지 않는다. 그러므로 제도적인 차원을 넘어 실효적인 대책을 고민해 봐야 한다. 따라서 본고는 처벌 위주의 규제를 넘어서 건설현장의 재해를 근원적이며 효율적으로 예방할 수 있는 방안을 제안한다.

기업자율 기반 안전관리

1. 필요성

현재 우리나라의 안전체계와 후진국의 안전체계를 보면 안전을 최우선으로 하여 품질과 생산의 순으로 안전체계가 확립되어야 하나, 대부분의 사업장에서는 말로만 안전 최우선을 내세울 뿐 실질적으로는 생산, 품질, 안전 순으로 사업장을 운영하는 경우가 많다. 향후 우리나라의 안전에 대한 패러다임의 전환을 위하여 산업안전문화의 정착이 무엇보다 중요하리라 생각이 되며, 다음과 같은 특성을 지닌 선진국의 안전정책을 우리나라에 적합하게 정착시키는 것이 필요할 것으로 보인다.

2. 적용방향

첫째, 정부의 규제로부터 기업의 책임인 안전관리 체계가 변환되어야 한다. 규율의 강화 즉, 산업안전보건법의 법적인 규제만을 강화시키는 것이 아니라 기업이 자율적으로 안전에 대한 목표를 설정하고 목표를 달성할 수 있도록 체계적인 관리가 필요하다. 현재 우리나라의 기업은 산업안전보건법의 규제를 받으며, 정부기관(고용노동부)에 의해 주도되어 기업이 산업안전보건법의 규제에 위배되지 않도록 관리하고 있으나 앞으로는 산업안전보건법 규제를 넘어 산업재해를 예방하기 위하여 자율적으로 목표를 설정하고 정부의 규제 때문이 아닌 기업의 안전에 대한 책임으로 변화가 필요하다.

둘째, 기업의 안전 성과중심에서 안전 행동중심으로 변화가 필요하다. 기

업의 안전에 의한 손실이 없다고 하여 안전의 의무를 다하는 것이 아니라 사업장에 안전을 지켜내기 위한 어떠한 활동(행동)을 했으며, 업무상 발생 될 수 있는 산업재해를 어떻게 낮출 수 있는지에 대하여 안전공정에 지속적인 관리 시스템이 중요하리라 생각된다.

셋째, 근로자의 참여에서 경영자의 적극적인 안전 활동 참여의 의식전환이다. 우리나라의 경우 사업장의 규모에 따라 안전에 대한 추진의지 및 개선노력의 차이가 크게 나타나지 않는 것으로 조사되고 있다. 그 보다 더 중요한 것은 기업 경영자의 마인드 즉, 안전에 대한 방침과 의지라고 본다. 사업장에서의 재해위험요인은 근로자가 자기가 맡은 작업에 대해서 어디에 위험성이 있는지를 근로자가 가장 잘 알고 있다. 그 위험성을 제거하거나 줄이기 위해 안전 활동을 지속적으로 진행하고 이를 위해서는 경영진의 적극적인 안전 활동에 대한 상향참여가 뒷받침 되어야 한다.

기업에서는 산업재해, 안전과 관련된 사회적, 정치적, 경제적 패러다임의 변화를 인식하고, 안전한 사업장 구축을 위해서 기업의 자발적인 책임을 가지고 규제 규율을 뛰어넘어야 한다. 그리고 성과중심이 아닌 적극적인 안전활동을 중심으로 근로자의 참여 속에 경영진의 적극적인 지원을 받아 안전경영방침과 의지가 시스템화 되어 안전에 대한 기본방침이 정착되어야 한다. 우리나라도 안전선진국과 같이 산재예방을 위한 자율적인 시스템 단계를 넘어서 안전문화 정착이 될 수 있도록 인간존중 중심의 산업안전문화를 정착시켜야 한다.

스마트 건설안전 도입과 확산

1. 필요성과 현황

현장에서 작업자가 실수를 하더라도 재해로 이어지지 않게 하거나(fool proof), 아예 위험한 일을 첨단기계로 대체해 작업하는 '스마트 건설안전'이 대안이 될 수 있다. 이미 선진국이나 국내 일부 대형 건설 현장에서 첨단기술을 활용한 스마트한 안전관리가 이뤄지고 있다.

스마트헬멧(Helmet)은 안전모의 기능 외에도 카메라와 현 위치 GPS, SOS 알림기능 장착으로 현장과 작업자의 위험 상황을 실시간으로 관제할 수 있도록 해 준다. 스마트 안전고리 체결 감지시스템은 고도 감지, 안전고리 체

결 감지, 미체결시 알림기능을 통해 근로자의 추락재해를 줄여 준다. 스마트 장비접근 경보시스템은 건설장비와 사람 간의 충돌위험이 발생할 경우, 즉시 경고 알람이 울리거나 장비 가동을 멈추게 해 충돌(부딪힘)·협착(끼임)사고를 막아 준다. 고층외벽 도장로봇(Robot)은 원격조정을 통한 무탑승 방식 곤돌라 시스템으로 기존에 로프에 매달려 고층건물 외벽에서 도장작업을 하던 작업자를 대체함으로써 추락 사망재해 발생을 원천적으로 차단해 준다. 또한 문자나 음성으로 인간과의 대화를 통해 특정 작업수행에 도움을 주도록 제작된 챗봇이나, 히어러블 어드바이저(hear+wearable+AI adviser 합성어)가 활용된다. 안전 챗봇은 스마트폰이나 AI 스피커에 탑재해 사전에 작업을 수행할 때 있을 수 있는 위험요인이나 위험 해소 방안, 준수해야 할 법규나 안전수칙 등을 질문해 그 해법을 안내받는 전문조언자로 활용된다. 히어러블 어드바이저는 블루투스 이어폰에 AI스피커 기능을 더한 것으로, 듣고 말하는 형식으로 전문적인 조언을 받아 안전작업 수행에 이용된다. 이외에도 AI·사물인터넷(IoT)·센서·로봇·드론 기술을 활용해 위험물질 누출이나 기계의 결함을 파악하고, 때로는 이를 스스로 진단해 처치하기도 한다.

2. 도입 및 확산방향

안전기술은 대표적인 융·복합 기술이다. 과거 위험성 평가, 건전성 분석, ICT 기술, 통계학 등 타 공학 분야의 효과적인 위험감소 기술을 받아들여 온 것처럼 현재 빅데이터와 인공지능의 첨단기술을 다음과 같은 방향에 따라 건설현장에 적용한다면 재해감소가 획기적으로 이뤄질 것으로 보인다.

첫째, 중대결함을 줄이기 위한 기술적·제도적 체계를 새롭게 구축·운영할 필요가 있다. 중대재해 예방과 같은 이야기처럼 들리지만 이는 다른 것이다. 사고예방이 아니라 사고징후 자체를 예방하자는 것이다. 현행 인공지능 기술은 이상징후 혹은 중대 결함을 조기에 찾아 대처할 수 있을 만큼 과학과 공학의 요소기술로 자리 잡고 있다.

둘째, 과거의 전통적 방식과 같이 전체를 포괄하는 예방대책이 아니라 한 사람 한 사람을 대상으로 한 맞춤형 대책이 필요하다. 즉, 사람중심의 맞춤형 안전보건 기술을 제공하자는 의미다. 작업자를 대상으로 발생할 수 있는 위험을 사전에 알려주거나, 혹은 예측하는 방식의 개인별 맞춤형 안전·보건 서비스를 제공하자. 이러한 방법은 “지능기반의 정밀 안전·보건관리”라 할 수 있다. 마치 우리가 유튜브를 보거나, 온라인에서 상품을 고를 때 고객의 취향

에 따라 영상이나 상품을 추천해 주는 원리와 같다. 현행 안전보건 교육은 근로자마다 학습수준과 배경, 경험 수준 등이 다름에도 불구하고 공급자 중심의 집합교육이 주류를 이루고 있다. 사업장에서는 예기치 못한 위급상황이 발생하기 쉽다. 따라서 그 구성원들은 이러한 돌발 상황에 대처할 수 있는 능력도 갖춰야 한다. 이러한 능력은 경험이나 훈련에 의해 길러진다. 이들 훈련은 AR(증강현실)을 이용한 실습이 효과적이다. 생산 공정·작업별로 정교한 AR교육프로그램 개발이 필요하다.

셋째, 안전지식이 없으면 태도의 변화를 끌어낼 수 없고, 태도 변화 없이는 안전한 행동을 유도할 수 없다. 안전지식과 중대재해의 연관성은 사고통계를 보면 알 수 있다. 국회 환경노동위원회 자료에 따르면 최근 3년간 산재사고 사망자 중 6개월 미만 노동자가 1천547명으로 전체의 약 62%를 차지한다. 이렇듯 지식과 경험은 사고예방과 밀접한 관계가 있다. 인공지능의 지능형 어시스턴트 기술을 활용해, 효과적으로 지식을 축적하고 제공할 필요가 있다. 향후 이것에 작업자 위치인식, 행동인식 등이 가능한 각종 센서를 융합하면 근로자가 작업 시작 전 자동으로 위험지식을 제공하는 데까지 활용할 수 있을 것이다.

넷째, 관리상의 조치에서 첨단기술을 응용하는 것이다. 기업에서 안전보건과 관련된 관리항목은 대략 13가지로 구분할 수 있다. 기업의 정책 및 문화, 조직 및 규제, 계약의 명확한 책임과 계획, 위험목록 및 평가, 출입정책, 정보 및 설명, 안전·보건·환경 소통 및 자문, 사업장 작업관리, 감독 및 점검, 비상계획, 사고신고·등록·조사, 공사·유지보수 작업의 사고예방, 협력업체를 포함한 제3자 안전·보건·환경 실적 평가이다. 항목별로 적용될 수 있는 현행 첨단기술의 활용이 필요하다.

3. 정부의 재정 및 정책적 지원

스마트안전이 건설 현장에 널리 활용되기 위해서는 정부의 재정적·정책적 지원이 필요하다. 지난해 3월 국토교통부는 건설기술 진흥법 시행규칙상 안전관리비 항목에 '무선설비 및 무선통신을 이용한 건설공사 현장의 안전관리체계 구축·운용비용'을 추가했다. 스마트건설안전 장비 도입의 근거를 마련함과 동시에 민간건설공사에도 IT 기술을 접목시킨 스마트안전관리 비용을 안전관리비 항목에 포함하도록 의무화한 것이다. 그러나 시행 후 10개월이 지났음에도 비용이 증가한다는 이유로 민간 발주자들이 공사비에 적극적으로 반영하지 않아 실효성이 크지 않아 보인다.

스마트 건설안전 도입 의지는 있으나 재정이 열악해 도입하지 못하는 중·소건설사를 중심으로 보조금을 지급하는 방식의 정부의 재정적 지원을 확대할 필요가 있다. 나아가 공공공사 입찰시 스마트 건설안전 적용 수준을 평가해 가점을 부여하거나, 고가의 스마트 안전장비를 구입하려는 중·소건설사에게 할부제를 시행하는 등 정책적 지원도 병행해야 한다. 또한 정부는 다양한 안전보건정보 생산과 개방, 기업은 과감한 안전 투자를 해야 한다. 디지털 공공정보는 효과적인 유통 여부에 따라 엄청난 사회적 부가가치를 창출할 수 있다. 따라서 정부는 생산한 안전보건정보를 민간에 과감하게 개방하고 민간에서는 고부가가치 정보로 생산해 안전시장메커니즘에 의해 효율적인 안전활동이 촉진되도록 해야 한다.

아울러 궁극적으로 안전관리의 주체는 기업이며, 기업이 주도해야 함은 당연하다. 그리고 개별기업의 안전보건 투자는 안전배려의무 주체인 경영자가 하는 것이 원칙이기도 하다. 기업도 건설재해로 인한 사후적 비용을 지불하는 것보다 스마트안전에 투자를 하는 것이 장기적 관점에서 생산성 향상으로 이어진다는 점을 깊이 새겨야 한다.

사업장 특성에 맞는 안전관리 체계

1. 소규모 건설현장 : 안전관리 사각지대

다양한 업종·규모의 사업장과 마주하다 보면 근로자가 적은 기업일수록 안전보건관리의 필요성을 반문하는 경우가 많다. 사업장의 규모가 영세할수록 필요성의 속뜻은 법 위반 책임의 유무를 의미하곤 한다. 책임이 존재하지 않는다면 굳이 방대한 법 규정을 살펴볼 여유가 없다는 태도다. 이러한 경험이 단편적인 사례가 아니라는 듯 소규모 사업장에서 발생하는 산업재해 비중은 전체 사업장 규모 대비 높은 비중을 차지한다는 사실이 확인된다. 고용노동부가 발표한 '2019년 산업재해 발생 현황'에 의하면, 지난해 산재를 입은 근로자 10만9천242명 가운데 8만3천678명(76.5%)이 50명 미만 사업장 소속이었다. 재해자 10명 중 8명이 50인 미만 사업장 소속이라는 이야기다.

소규모 사업장 안전보건관리에 관한 일차적인 관심은 법을 준수해야 할 책임과 그에 상응하는 처벌이 존재하는 지다. 그러나 영세함을 이유로 소규모 사업장은 안전보건관리 감독체계의 사각지대에 놓여 있다 보니 책임을 실감

하기 어렵다. 안전보건관리체제는 기업의 자율적인 안전보건 활동을 담보하기 위한 안전관리조직이다. 체제의 완성도는 사업장의 안전보건관리 관심도와 궤를 같이하는 것이 일반적이다. 그러나 소규모 사업장은 영세함을 이유로 체계 구축 책임이 면제된다. 안전보건관리체제의 주축인 안전보건관리자 선임제도는 50명 미만 사업장에 적용되지 않는다. 안전보건관리담당자는 특정 업종에 한해 20명 이상 사업장에 선임의무가 부과되기 때문이다. 규모·업종에 따라 소규모 사업장은 안전보건관리를 전담할 인력을 지정할 필요가 없다 보니 지속적인 안전보건관리 필요성을 인지하기 어렵다. 사업주나 관리감독자가 안전관리를 담당하기 때문에 실질적인 안전보건관리 활동이 미흡할 수밖에 없다.

더불어 현행 안전보건감독은 중대재해 발생 사업장을 포함해 위험성이 부각되는 사업장을 중심으로 진행하다 보니, 소규모 사업장을 감독하는 경우는 찾아보기 어렵다. 법 준수에 대한 지속적인 모니터링이 없다면 소규모 사업장의 산업안전보건법 준수 의무는 형해화하기 십상이다.

2. 책임 각성과 지원을 통한 소규모 사업장 안전관리 유도

세계적으로 안전관리가 우수한 듀폰사의 이른바 브래들리(Bradley) 커브에 의하면, 이와 같은 안전관리 수준에서는 개인적인 행동뿐만 아니라 팀 활동에 의해 조직의 안전문화 수준을 향상시킴으로써 사고를 최소화할 수 있다. 업종과 규모, 사용 시설과 물질, 노동자 등이 다양하고 유해·위험성이 서로 다른 사업장의 안전관리는 법적 규제(reactive)로는 한계가 있다. 따라서 사업장 스스로가 사업장의 특성을 반영한 주도적인(proactive) 안전관리를 수행할 때 노동자의 안전을 확보하고 우리나라 산업안전 선진화가 가능할 것이라고 생각한다. 사업장이 법 시행에 대비한 조치사항 이행에만 치중하는 경우에는 언제든지 인적 오류에 의한 사고가 일어날 수 있으므로, 적극적인 투자와 사업장 특성에 맞는 안전문화 정착으로 기업의 경쟁력을 키우고 생존할 수 있다는 것을 인식해야 할 때다.

특히, 소규모 사업장이 안전보건관리 필요성을 인식하기 위해서는 책임을 일깨울 필요가 있다. 이때 책임의 목적은 처벌이 아닌 안전확보다. 따라서 사업장의 자율적인 안전관리 수준 향상을 도모하는 방향이 돼야 하고, 충분한 재정적·기술적 지원이 함께 이뤄져야 할 것이다. 소규모 사업장 안전보건관리체계 구축에 대한 책임을 강화하거나 처벌이 아닌 계도 목적의 근로

감독 빈도를 높이는 등 안전보건관리에 대한 책임을 각성시키되, 접근성 높은 지원 사업과 교육을 동반해 자율적인 안전보건관리 시스템 구축을 유도해야 한다.

결 론

건설현장의 재해를 줄이자는데 반대할 사람은 없다. 하지만 방법 나름이다. 급하게 서두르기보다 시간을 두고 합리적인 시스템 구축을 더 고민해볼 필요가 있다. 원청과 하청 간 안전관리 역할을 구분하고, 그에 따른 책임을 부여해야 한다. 원청은 하청의 안전보건활동을 지도·지원하면서 정보제공 및 관리·감독을 해야 한다. 무엇보다 안전관리비용이 확보돼야 한다. 이를 위해서는 현실적으로 안전관리비가 공사비에 제대로 책정돼야 한다. 처벌 위주에서 인센티브 제공을 통해 기업이 자율적으로 선제적인 예방 시스템을 구축할 수 있도록 지원해야 한다.

4차 산업혁명 기술 등 첨단 기술은 건설현장의 안전관리 효율성과 효과성을 중대시킬 수 있는 기회를 제공하고 있다. 따라서 정부의 적극적 재정 및 정책 지원을 통해 스마트 건설안전 기술의 보급·확산이 반드시 필요하다. 아울러 건설현장이 중대재해처벌법의 조치사항 이행에만 치중하는 경우에는 언제든지 인적 오류에 의한 사고가 일어날 수 있으므로, 적극적인 투자와 사업장 특성에 맞는 안전문화 정착이 요구된다. 이를 위해서는 무엇보다도 안전관리의 사각지대라 할 수 있는 소규모 사업장의 재해 집중도와 여건을 고려해 책임 각성과 지원에 기반한 안전 확보 방안을 고심하여 적극적이고 주도적인 안전관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

다시 한번 처벌 위주의 안전관리는 건설현장의 재해예방의 실효적인 정답이 아님을 강조한다. 우리 건설현장이 안전하고 건강한 일터가 되기 위해서는 산재예방의 인프라를 충실히 구축하는데 가장 최우선을 두어야 한다.

참고문헌

1. 권영일, “건설현장 스마트 안전관리 시급하다” 매일노동뉴스, 2021. 2. 1
2. 김형석, “중대재해의 획기적 감소는 첨단기술의 활용으로:, 매일노동뉴스, 2021. 3. 29

Focus 건설안전 특집

2021년 4월 발행 | 통권 제41호 |
발행인 김영윤
편집인 유병권
발행처 (재)대한건설정책연구원
www.ricon.re.kr
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층
(신대방동, 전문건설회관)
Tel. (02)3284-2600
Fax. (02)3284-2620
기획 / 홍성진, 김정주
편집·인쇄 경성문화사
Tel. (02)786-2999

Future Value Creator
in Specialty Construction Industry

대한건설정책연구원은
글로벌 경쟁력을 갖춘 전문건설업 부문
최고의 연구·컨설팅 기관 되겠습니다.

※ 본지에 실린 내용은 필자 개인의 의견이며, 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.
본지의 내용은 출처와 필자를 밝히는 한 인용될 수 있습니다.

Vol. 41

건설정책저널

건설안전 특집

RICON
대한건설정책연구원

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL : 02-3284-2600 FAX : 02-3284-2620 http://www.ricon.re.kr