

# 건설 안전사고 저감 대책의 문제점과 안전관리 체계의 개선 방향

2016. 7

최석인

■ 서론 .....	4
■ 건설 인적 안전사고의 현황과 특징 .....	6
■ 선진국의 「산안법」 유사 제도와 시사점 .....	15
■ 최근의 「산안법」 개정(안)과 검토 .....	21
■ 국내 건설 안전관리 체계의 개선 방향 .....	26



- 국내 건설업은 2015년 기준으로 안전사고 재해율이 0.75%, 사망자 수는 493명으로 전체 산업 중에서 안전관리의 수준이 가장 낮은 것으로 평가됨.
  - 미국의 건설업 역시 사망률은 전체 산업의 2.7배로 전 산업에서 가장 높은 수준임.
  - 건설업의 연도별 재해율, 사망만인율 등 산업 재해의 대표적 지표가 지난 10년 동안 개선되지 못하고 있다는 것은 심각하게 받아들여야 할 사안인 것으로 판단됨.
- 안전관리와 관련해서 건설업이 가지고 있는 주요 특징은 다음과 같음.
  - 건설업의 원·하도급에 의한 생산 구조와 매번 달라지는 하도급자와 근로자로 인하여 안전관리의 습속 효과는 타 산업에 비해 낮을 수밖에 없음. 이와 유사한 문제는 공동주택 부문의 하자관리에서도 여실히 나타나고 있음.
  - 건설현장은 기업 규모에 따라 수개에서부터 수백 개에 이르며, 지역적으로도 산재되어 있어 타 산업에 비해 안전관리의 효율성과 효과성이 떨어질 수밖에 없는 구조를 가지고 있음.
  - 더욱이 최근의 건설사업은 안전 법률을 지키는 수준만이 아니라 기업과 사업의 경쟁력과 이미지 차원에서 중점 관리해야 할 영역으로 부각되고 있음.
  - 미국 CII 회원사로 있는 글로벌 수준의 발주자와 건설기업이 미국 건설업의 전체 재해율보다 현저히 낮은 수준의 재해율을 기록하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해해야 할 것임.
- 최근의 크고 작은 건설 안전사고는 건설업의 안전관리 문제점을 더욱 부각시키고 있으며, 이를 해결하고자 고용노동부와 국회는 입법 발의를 통해 안전관리의 주 법률인 「산업안전기본법」에 대한 개정안을 제시한 상태임.
  - 「산업안전보건법」의 개정안은 총체적인 안전관리 체계를 기업 혹은 사업에 요구하기보다는 사회적 분위기를 감안한 과도한 징벌적 조치에 무게중심을 가지고 있는 것으로 검토됨.
  - 과잉 규제(Over Regulation)는 불필요한 자원의 낭비를 가져올 뿐만 아니라 새롭고 창의적인 문제 해결을 어렵게 만들 수 있음(김수근 외 2008).
  - 관리 장소의 확대(20개 유해 위험 장소 → 모든 장소)는 건설업의 특징(다단계적 계약 구조와 다수의 건설현장이 지역적으로 산재 등)이 있기 때문에 신중을 기할 필요가 있음. 오히려 실질적 관리 효과에 부작용을 주어 중대 재해를 초래할 가능성도 있다고 판단됨.
  - 선진국 역시 형벌 및 과태료 규정이 있으나, 현행 개정안과 같은 방식으로 접근하지 않고 있으며, 예방적 안전관리와 제재 조치를 적절히 활용하는 원칙과 방식을 취하고 있음.
- 현행 ‘시공사 선도의 안전관리’ 중심의 기조에서 ‘예방적이고 총체적인 안전관리’ 체계로 전환되어야 하며, 여기에는 발주자와 하도급자, 그리고 근로자까지 이르는 건설 주체들의 적극적인 참여가 필요함.
  - 예방적 안전관리를 위해 영국 등에서 활용하고 있는 종합안전관리자제도의 도입과 기획-설계 단계부터 안전 위해 요소를 고려하는 ‘Design for Safety’의 개념을 건설 프로세스에 반영하는 조치가 필요함.

## I 서론

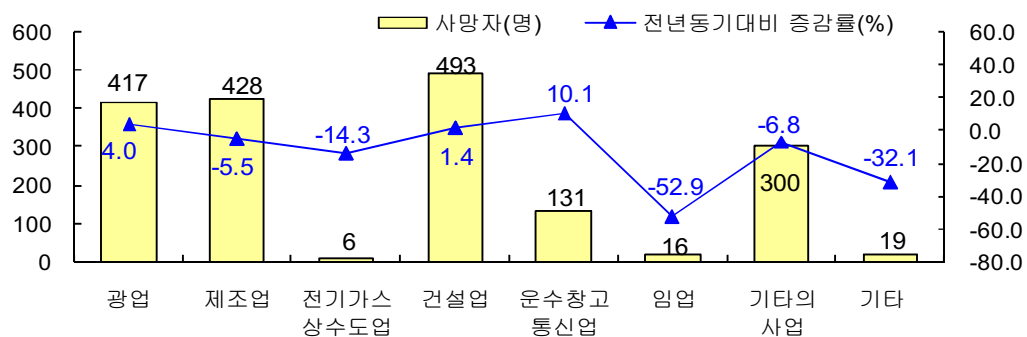
■ 전통적으로 건설업은 안전사고가 많이 발생하는 산업으로서 관련 통계 역시 이를 뒷받침하고 있음.

- 건설업의 재해율은 2008년(0.64%) 이후 계속 나빠지고 있는 추세임. 가장 나빴던 해는 2013년(0.92%)이었으며, 2015년은 0.75%로 나아지고 있으나, 2011년 수준을 회복하지 못하고 있음.<sup>1)</sup> 참고로 2015년 산업 전체의 재해율 평균은 0.50%임
- 재해자 비중 측면에서 건설업은 산업 전체 재해자의 27.9%(2015년 기준)를 차지하고 있는데, 이는 기타 사업(33.0%), 제조업(30.0%) 다음 수준임.

■ 건설업 사망자 수는 2015년 12월 기준 493명으로, 전체 산업에서 가장 많이 발생함. 특히, 20억원 미만 공사장에서 많이 발생한 것으로(240명 사고 사망) 조사됨.

- 미국 건설업의 사망률은 전체 산업의 2.7배로 전체 산업에서 가장 높은 수준임. 영국 건설업의 사망률은 미국의 1/4 수준임.
- 두 나라 모두 이 비율이 감소하고 있으며, 영국은 특히 건설현장의 안전성이 크게 높아진 1990년대 이후 사망률이 크게 감소함.<sup>2)</sup>

〈그림 1〉 건설업의 사망자 수(전 산업 대비)



자료 : 2015 산업재해 발생 현황, 고용노동부.

1) 최근 건설업의 재해율 추이는 다음과 같음.

연도	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
건설업 재해율(%)	0.64	0.65	0.70	0.74	0.84	0.92	0.73	0.75

자료 : 안전보건공단(www.kosha.or.kr), \* 재해율(%) : 근로자 100명당 발생하는 재해자 수의 비율.

2) 한주희, “미국의 산업재해 근로자 보상 현황 및 고용주의 책임 전가”, 국제노동브리프, 2015. 4, p.86.

- 남양주 지하철 공사장 폭발 사고 등 최근의 크고 작은 건설현장의 사고와 이로 인한 재해자 수의 증가는 산업 내부뿐만 아니라 사회적으로 건설업 안전관리의 문제점을 살펴보는 계기가 되고 있고, 이를 줄이고자 하는 적극적인 움직임도 있음.

- 최근 고용노동부 및 국회의원(심상정, 한정애) 입법 발의를 통해 「산업안전보건법」상에서의 조치 및 벌칙 등을 강화하려는 움직임이 있음.

- 건설업의 안전사고를 줄이고 이를 예방하는 안전관리를 강화하는 것에는 이의가 있을 수 없으나, 과연 이러한 정책 및 제도화의 방향이 효과적이고 바람직한 것인가에 대해서는 검토가 필요하다고 판단됨.

- 단속 및 벌칙의 강화가 건설현장 안전사고의 원인과 이를 유발하는 환경 요소를 적절히 배제시켜 궁극적으로 안전사고를 줄이고 안전관리 측면에서 선진화를 유도하는 것인가에 대한 검토가 필요하다는 입장임.

- 또한, 대형 건설업체뿐만 아니라 중소 건설업체가 충분히 수용할 수 있는 범위 내에 있는 것인지에 대해서도 검토가 필요함.

- 본고에서는 최근 입법 예고 및 의원 입법 발의 중인 「산업안전보건법」의 개정 내용을 중심으로 이의 적절성과 효과성을 살펴보고자 함. 아울러 건설업의 합리적인 안전사고 저감 방향에 대해 논의하고자 함.

- 국내 건설업의 인적 안전사고의 현황과 특징, 그리고 「산업안전보건법」 등의 내용과 최근의 쟁점을 살펴볼 것임. 또한, 안전관리 측면에서의 건설업의 특징을 살펴봄.

- 해외 주요국의 건설 안전관리 제도의 체계와 처벌 규정의 특징을 조사함.

- 현재 논의되고 있는 「산업안전보건법」의 개정(안)을 소개하고 이의 적절성을 검토함.

- 향후 건설업의 안전사고 저감을 위한 개선 방향을 제안함.

## Ⅱ 건설 인적 안전사고의 현황과 특징

### 1. 건설업 안전사고의 최근 현황

■ 건설업의 재해율이나 사망만인율 등의 지표(〈표 1〉 참조)를 살펴보면 상술한 바와 같이 전체 산업의 평균보다 계속 높았으며, 개선의 정도도 거의 없거나 미약한 것으로 나타남.

- 건설업의 경우 2012~13년을 특수한 해로 가정할 경우, 전체적인 경향은 재해율이 개선되지 않고 같은 수준이거나 오히려 조금 나빠졌다고 할 수 있음.
- 다만, 사망만인율로 보면 2013년을 제외할 경우 감소 추세에 있어 사고의 강도 측면에서는 어느 정도의 개선이 있는 것으로 판단할 수 있음.
- 하지만 이러한 일시적 경향과 관계없이 전체 산업 대비 건설업의 재해 및 사망의 수준을 감안할 때 건설업의 안전관리는 상당한 변화가 필요한 영역이라 할 수 있음.

〈표 1〉 최근 5년 간 전체 산업과 건설업의 재해 현황 추이

(단위 : 명, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
전체 산업	재해자 수	93,292	92,256	91,824	90,909	90,129
	사망자 수	1,860	1,864	1,929	1,850	1,810
	재해율	0.65	0.59	0.59	0.53	0.50
	사망만인율	1.55	1.3	1.2	1.25	1.08
건설업	재해자 수	22,782	23,349	23,600	23,669	25,132
	사망자 수	621	592	658	487	493
	재해율	0.74	0.84	0.92	0.73	0.75
	사망만인율	1.76	1.78	2.21	1.5	1.47

주 : 사망만인율은 근로자 1만명당 발생하는 사망자 수의 비율임.

자료 : e-나라지표(산업재해 분석), 연도별 산업재해 현황 분석 연보.

### ■ 산업안전보건공단 보고서(2014)<sup>3)</sup>상의 건설 안전사고 부상자의 특징은 다음과 같음.

- 사고 부상자 중 종합건설업 종사자는 65.4%(1,093명), 전문직별 공사업 종사자는 34.6%(579명)인 것으로 나타남. 물론, 종합건설업의 사고 부상자에는 하도급자인 전문공사업 종사자가 포함돼 있는 것으로 추정되며, 전문직별 공사업자는 원도급 전문직별 공사를 기준으로 집계한 것으로 판단됨.
- 공사 종류로는 건축공사가 60.8%로 큰 비중을 차지하였음. 건축공사 내에는 주거 및 숙박시설(아파트 제외) 24.1%, 상업/공공 시설 16.0% 순으로 집계됨. 대형 사업으로 분류될 수 있는 아파트의 경우 4.2%에 불과하였음.
- 공사 금액별로는 4,000만~5억원 미만 39.2%, 5억~20억원 미만 18.7%, 4,000만원 미만 12.4%, 20억~50억원 미만 7.8% 등의 순으로 집계됨. 즉, 50억원 미만 공사에서 전체 사고의 78.1%가 발생한 것으로 나타남.
- 사업장의 인력 규모로 보았을 때 50인 미만 소규모 사업장 사고가 82.6%를 점유함.
- 사고 유형은 중분류 기준으로, 떨어짐 34.5%, 넘어짐 14.7%, 맞음 13.1% 순으로 나타남.
- 고용 형태별로 보면, 상용직 216명, 일용직 1만 7,634명, 임시직 1,999명으로 일용직과 임시직이 대부분을 차지한 것으로 나타남. 이러한 경향은 전체 산업의 경향과 다른 특징을 보이는 것임. 전체 산업의 경우 전체 7만 7,922명의 부상자 가운데 상용직이 4만 1,827명이며, 일용직은 2만 7,937명, 임시직은 8,033명인 것으로 나타남.<sup>4)</sup>

### ■ 산업안전보건공단 보고서(2014)<sup>5)</sup>상의 건설 사망자의 특징도 요약하면 다음과 같음.

- 사망자 가운데 종합건설업 종사자는 64.8%(366명), 전문직별 공사업 종사자는 34.6%(129명)인 것으로 나타남. 부상자와 마찬가지로 종합건설업의 사고 부상자에는 하도급자인 전문공사업 종사자가 포함되어 있는 것으로 추정되며, 전문직별 공사업자는 원도급 전문직별 공사를 기준으로 집계한 것으로 판단됨.
- 2014년 사망자 가운데 업무상 사고로 사망한 인력은 435명이며, 질병에 의한 사망자는 52명임.
- 사망 사고의 경우에도 건축공사가 58.5%로 가장 많은 것으로 나타나며, 나머지 경향은 부상자 특징과 유사하게 나타남.
- 공사금액 기준으로는 4,000만~5억원 미만 25.1%, 5억~20억원 미만과 20억~50억원 미만이 각각 12.3%인 것으로 조사됨.

3) 2014년 산업재해 원인 조사, 산업안전보건공단/산업안전보건연구원, 2015 및 건설 중대재해 사례와 대책, 산업안전보건공단, 2016. 3의 내용을 요약함. 2015년의 건설업 재해와 관련된 기본적인 통계는 공표되어 있으나 세부적인 분류와 상세 원인에 대한 보고서는 발간되지 않아 2014년 분석 보고서를 기준으로 건설업 안전사고의 특징을 살펴봄.

4) 이러한 사고의 특징은 건설업이 가지고 있는 고용의 한계를 보이는 것이라 하겠음. 제조업 등 타 산업에 비해 건설업은 원하도급 관계가 주종을 이루며, 근로자는 대부분 상용직보다는 일용 및 임시직에 의존하고 있다는 것임. 따라서 안전관리와 이에 따른 누적된 효과 역시 건설업에서는 기대하기 힘들며, 원도급자의 역할만 가지고서는 실질적인 안전관리와 효과를 거두기 어렵다는 점을 여실히 보여주는 수치라 하겠음.

5) 산업안전보건공단/산업안전보건연구원(2014), 전계서 요약.

- 부상자와 마찬가지로 영세 및 소규모 사업장(50인 미만)의 사망자 수가 대부분인 것으로 나타남.
- 사고 유형은 떨어짐이 58.9%로 가장 높았으며, 부딪힘(8.1%), 맞음(6.7%) 순으로 조사됨.
- 사망자의 고용 형태는 산업별 집계가 누락돼 있어 전체 산업의 현황을 제시함. 총 사망자 829명 중 상용직이 44.9%, 일용직과 임시직이 각각 46.0%, 8.9%를 차지하는 것으로 나타남. 건설업 사망자의 경우, 부상자와 마찬가지로 상용직보다는 일용직과 임시직이 대부분을 차지할 것으로 추정함.

## 2. 국내 건설 안전 법령 체계 및 주요 내용

### (1) 안전관리 제도 현황

■ 국내 건설공사에서 인적 사고와 관련된 대표 법률은 「산업안전보건법」(이하 「산안법」)이라 할 수 있음. 참고로, 시설물의 안전사고와 관련해서는 「건설기술진흥법」(이하 「건진법」)이 있음.<sup>6)</sup>

- 「산안법」은 고용노동부가 주관하는 전체 산업에 해당하는 법률임. 1981년에 제정되었으며, 안전보건에 관한 사업주와 근로자의 직/간접적인 의무를 규정하고 있음. 그리고 의무를 위반한 때에는 해당 의무와 성격과 내용을 고려하여 형사 처벌 또는 행정질서벌로 제재를 하도록 되어 있음.
- 「건진법」은 1993년 「건설기술관리법」(2014. 7월에 「건진법」으로 재편)에 시설물 안전에 대한 사항이 추가돼 건설현장의 안전관리를 도모하는 제도로서의 기능도 하고 있음.

■ 「산안법」과 「건진법」상에 규정되어 있는 공사 단계에 따른 안전관리 제도의 운영 현황은 다음과 같음.

- 건설공사 안전관리 참여자는 산업과 건설현장 차원으로 계층화할 수 있음. 산업 차원에서 작업자의 안전은 「산안법」에 의해 고용노동부와 산업안전보건공단이 담당하고 있음.
- 공사 목적물의 안전은 「건진법」에 의하여 국토교통부와 인허가 및 승인을 한 행정기관, 안전진단전문기관, 한국시설안전공단이 맡는 체계를 취하고 있음.
- 본 연구의 주범위인 작업자 안전에 대해 고용노동부는 정책 수립 및 감독, 산업안전보건공단은 건설현장의 기술 지도 및 유해위험 방지계획서 심사 등의 업무를 담당함.

■ 현행 「산안법」의 벌칙 규정은 제9장 벌칙에 제시되어 있으며, 형벌과 행정벌로 규정되어 있음. 형벌의 대상에 대해서는 양벌 규정이 있어 행위자 외에 법인이나 본인 및

6) 윤하중, 안전사회 실현을 위한 건설 안전관리 개선 방안 연구, 국토연구원 2014-40, 2014. 12, p.21.



사용자에 대하여 해당 벌금형을 부과할 수 있도록 되어 있음.<sup>7)</sup>

- 「산안법」의 전체 9장 가운데 제6조 근로자의 의무 및 제8장 보칙을 제외한 대부분의 조항이 모두 사업주의 의무 사항이며, 이를 위반하거나 해태하면 벌칙이 부과됨.
- 「산안법」의 형벌 규정은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 해당하는 유형에서부터, 500만원 이하의 벌금에 해당하는 유형으로 총 6등급으로 분류되어 있음.
- 「산안법」의 행정벌은 5,000만원 이하, 그리고 1,000만원, 500만원, 300만원 이하의 과태료 규정으로 되어 있음.

## (2) 현행 「산안법」이 가지고 있는 이슈와 한계점

■ 현재의 「산안법」이 가지고 있는 한계점을 기존 연구<sup>8)</sup>를 통해 정리하면 다음과 같음.

■ 법령 체계 개편 이슈 : 사업주 및 근로자가 해당 사업장에서 준수해야 할 안전보건 조치를 보다 쉽게 이해할 수 있도록 법령 체계의 개편이 필요

- 사업주를 비롯한 의무 이행 주체들이 법률의 내용을 이해하기 쉽게 구성하는 것은 법의 준수를 독려하기 위한 기본 전제라 할 수 있음.
- 특히 산업재해가 50인 미만 소규모 사업장에서 전체 재해의 81.5%가 차지하는 현실에서, 소규모 및 영세 사업주들이 산안법령을 직접 읽고 의무를 이행할 것이라고 기대하는 데 한계가 있음.

■ 적용 범위 이슈 : 「산안법」상 법에서 정하고 있는 근로자의 지위 문제가 쟁점이 되고 있음. 현재의 법은 비정규직 근로자 등 다양한 고용 형태에 대한 대처가 취약한 것으로 평가됨.

- 「산안법」은 의무 주체로서 동법 제1장 총칙 편에 정부(제4조), 사업주(제5조), 그리고 근로자(제6조)로 명시되어 있음. 대부분의 의무 사항은 사업주에게 귀속시키고 있는 실정임.
- 「산안법」 제1조에서 근로자의 의미는 동법 제2조 제2호에서 “근로기준법 제2조 제1항 제1호에 따른 근로자를 말한다”로 규정되어 있어 「근로기준법」상의 근로자 개념으로 종속됨. 비전형 근로자는 크게 비정규직과 특수 고용직으로 구분됨.
- 비정규직 근로자는 인정받고 있지만 특수 형태 근로자의 적용 여부가 이슈가 되고 있음. 특수 형태 근로 종사자의 경우 근로자성과 자영업자성의 특징을 동시에 가지고 있기 때문임.

7) 산업안전보건연구원, 산업안전보건법 위반에 관한 벌칙제도 개선 방안 연구, 한국산업안전공단, 2008. 11, pp.8~9, 25.

8) 조규식, 산업재해 현황과 산업안전보건법령의 개선 과제, 월간 노동리뷰, 2015. 11, pp.51~54.

■ **도급인의 책임 : 도급 관련 안전 및 보건 규정에서 도급인의 사업장 밖으로 일부 도급이 이루어지거나 전부 도급이 이루어진 경우에는 도급에 따른 위험도 모두 수급인에게 이전된다는 것임.**

- 현행 「산안법」은 안전보건 총괄 책임자(제18조), 유해/위험 작업의 도급 인가제(제28조), 대형 건설 사업의 안전보건에 관한 노사 협의체(제29조 2), 도급 사업시의 안전보건 조치(제29조) 등을 통하여 도급인의 안전보건 의무를 규율하고 있음.
- 사고로 인한 사망의 상당 부분을 차지하는 건설업의 경우 대부분 수급인(하도급업체)의 근로자들이 사망하는 사례가 많음.
- 보호 대상과 보호 범위를 현실성 있게 바꾸고 이에 대한 적절한 행정 집행과 해석론 전개가 요구됨.

■ **효율적인 의무 이행 확보 수단의 미흡 : 현행 「산안법」상의 의무 불이행이나 의무 위반에 대한 실효성 확보 수단이 지나치게 행정벌(행정형벌과 행정질서벌 포함)로 되어 있으며, 행정벌 중에서도 행정형벌로 치우쳐 전과자를 양산하는 구조로 되어 있음.**

- 현행 「산안법」상 의무 이행 수단은 국가가 사업주의 「산안법」 준수 여부를 감독하고 그 위반에 대하여 행정벌을 부과하고, 그 집행을 강제하는 구조로 되어 있음.
- 「산안법」 제정 이후 계속해서 벌칙을 강화하여 왔으나 실제적인 제재 효과를 거두지는 못한 것으로 평가됨.
- 형벌 과잉 현상은 실효성 있는 다양한 수단을 강구하기보다는 가시적 제재 효과가 크게 보이는 형벌을 사용하고자 하는 입법부와 행정부의 태도, 그리고 다른 방법이 가지는 번거로움을 회피하려는 데서 그 원인을 찾을 수 있음.
- 반드시 형벌로 제재할 필요가 없는 경우, 행정질서벌(과태료)로 전환하는 것이 바람직하다는 의견이 많으며, 적발 후 처벌이라는 손쉬운 구조에서 벗어나 실제 의무 이행을 효과적으로 이끌어낼 수 있는 다른 새로운 수단들의 도입이 필요함.<sup>9)</sup>

9) 안전보건공단 2008년 연구 보고서에서도 형벌 과잉에 대한 문제점을 유사하게 지적하고 있음. 본문에서는 사업주 및 근로자 모두가 벌칙 규정의 일관성과 정합성에 의문을 가지는 현행의 벌칙 제도에 대해 근본적인 개편이 필요하다고 결론짓고, 「산업안전보건법」의 실효성 확보와 비범죄화라는 방향의 기초 속에서 관련 대안을 제시하였음. 주요 연구 결론은 다음과 같음.

- 근로자의 생명과 신체에 직접적인 위해가 발생하고 이에 사업주의 중대한 과실이 존재하는 경우 하한 규정이 있는 자유형의 도입
- 근로자의 생명과 신체에 직접적으로 위해가 발생할 염려가 있고 이에 사업주가 의무를 해태하거나 시정명령을 불이행하는 경우 현행 자유형 대신 벌금형의 강화
- 산업재해의 예방과 산업안전 확보라는 행정 목적을 달성하고자 하는 규정으로서 이를 행정력으로 확보할 필요가 있는 규정은 벌금형 대신 과태료 및 안전 교육을 실시

산업안전보건연구원(2008), 전제서, pp.196~197.

### 3. 안전관리 측면에서 본 건설업의 특징

- 건설업은 전술한 바와 같이 재해율과 사망만인율 등 지표상으로 분명히 사고가 많은 산업이며, 안전관리의 강화가 반드시 필요한 산업임.
- 건설업에 있어 안전관리는 중요한 경영 활동으로서 고려되어 왔음에도 불구하고, 타 산업에 비해 상대적으로 높은 사고율을 보이고 있음. 이의 원인을 파악하기 위해서는 우선 건설업의 특징을 살펴보아야 할 것임.
  - 실제로 건설업과 사업에서 안전관리는 공사비, 공기, 품질과 함께 매우 중요하게 다루어지는 요소임.
  - 문제는 약 1만 2,000개 종합건설업체가 수행하는 수많은 건설현장에서 안전관리의 중요성이 동일하게 이해되고 실천되지 못하는 데 있다고 할 수 있음.
  - 건설업은 안전에 대한 강화된 경영 및 관리 활동이 요구되는 산업이며, 특히 소규모 건설기업 및 소규모 건설현장에서의 안전에 대한 실질적인 활동이 요구되는 영역임에는 틀림없음.<sup>10)</sup>
  - 하지만 안전사고는 사업의 규모와 관계없이 일어난다고도 할 수 있음. 물론, 통계에서는 50억원 미만 규모의 현장에서 사고가 많은 것으로 나타나지만, 그것은 50억원 미만 사업의 수가 대형 공사보다 절대적으로 많기 때문임.<sup>11)</sup>
  - 50억원 미만 소규모 공사의 경우는 민간 건설사업의 비중이 높고, 공공부문에 비해 발주자와 시공자 모두 안전관리에 대한 인식과 투자가 부족했던 것이 사실임.
- 건설업이 가지는 고유의 생산 구조에 대한 이해도 필요함. 제조업, 즉 전자나 조선 산업 등과 달리 건설업은 일반적으로 기획, 설계<sup>12)</sup>, 구매, 시공(원·하도급)이 모두 다른 주체에 의해 수행됨. 시공 단계 역시 실제 공사는 하도급에 의해 진행됨.
  - 자동차산업을 예로 들면, 건설공사와 달리 등록된 1, 2차 벤더에 의해 개별 제품이 공장 생산되고, 실제 조립 작업은 자동차 회사(현대자동차 등)가 직접 관리하는 프로세스와 근로자에 의해 수행됨.
  - 건설사업의 시공 단계는 동일한 협력업체라기보다는 매번 달라지는 협력업체의 하도급에 의해 공사가 수행되는 것이 일반적임. 실제 현장 생산을 담당하는 근로자의 경우는 더 큰 변동성을 가짐. 즉, 일관된 기준과 절차, 그리고 관리를 수행하더라도 매번 일을 하는 업체와 소속 근로자가 다른 특징을 가지고 있다는 것임.

10) 오수언·허철무, “건설업체의 정성적, 정량적 안전 경영 활동과 근로자의 안전의식이 안전행동에 미치는 영향에 관한 연구 : 조직 신뢰의 매개효과를 중심으로”, 한국벤처창업연구, 2015.12, p.1.

11) 대한건설협회의 통계 자료에 의하면, 2014년 기준(계약 건수 기준)으로 50억원 미만 건설공사의 비중이 94.5%에 이를 정도로 소규모 건설사업이 건설업에서 차지하는 비중은 절대적이라고 할 수 있음.

12) 안전관리에 있어서도 ‘Design for Safety’, 즉 예방적 차원의 안전을 고려한 설계 개념이 강조되고 있음. 건설 부문에서 안전사고 및 관리의 영역은 전 주기적 관점에서 바라보는 것이 최근의 추세라 할 수 있음.

- 이러한 특징으로 인하여 건설현장은 근로자 단위의 안전관리 습속효과를 좀처럼 기대하기 어려운 한계가 분명히 존재함.
- 유사한 예로 아파트 건설공사의 하자 부분에서 매년 수많은 하자가 발생하며, 이를 해결하는 비용 역시 만만치 않게 소요되고 있는 실정임. 동일한 업체와 근로자가 연속해서 일을 하지 않는 데서 발생하는 문제점이 있음.<sup>13)</sup>
- 또한, 건설기업이 개설하는 현장 수의 경우, 기업 규모에 따라 수개에서 수백 개에 이르고 있음. 그리고 건설현장이 전국적으로 산재되어 있기 때문에 현실적으로 사업주가 모두 관리하기 어려우며, 이를 해결하기 위한 조직 체계(본부-현장소장 등)를 갖추고 있음. 일반 제조업과 같이 단일 공장 혹은 특정 장소로 한정되는 관리 범위와는 다른 차이점을 가지고 있음.

#### ■ 실무적으로 현재 건설현장의 안전관리 이슈는 다음과 같음.<sup>14)</sup>

- 실제 안전관리비는 공사 낙찰률에 따라 산정되므로 공사현장에서 사용할 수 있는 실질적인 안전관리비가 부족해지고 있음.
- 건설공사는 특성상 하도급의 작업이 많고 발주자, 설계자, 시공사, 감리자, 근로자 등 다양한 주체가 사업에 참여하는 특징이 있음. 하지만 현행 규정상 현장에서의 안전사고는 모두 시공자가 책임을 지는 구조로 되어 있음. 이로 인해 하도급업자와 협력적인 안전관리를 수행하는 데 한계가 있음.
- 현재 「산안법」에는 작업자의 안전을 확보할 수 있는 방안으로 시공자의 피고용인에 대한 안전관리 업무만 명시되어 있음. 작업자와 발주자, 감리자의 업무 규정은 거의 없는 실정임.

#### ■ 안전사고의 원인은 두 가지로 대별할 수 있음. 1) 안전관리의 부실과 2) 근로자 개인의 불안전한 상태와 행동이 되겠음.

- 안전관리 자체의 부실은 건설업이 반드시 해결해야 할 영역임.
- 하지만 근로자 개인의 불안전한 상태와 행동의 경우 다른 특징이 있음. 근로자의 불안전한 상태와 행동은 현장의 안전 조치와 환경에 따라 발생할 수 있는 것이지만 근로자 개인적 결함도 상당수 포함하고 있음.<sup>15)</sup>
- 근로자의 불안전한 행동은 지속적인 안전관리, 훈련, 그리고 교육 등을 통해 해결할 수 있는 분야일 것임. 하지만 건설 생산 구조의 한계로 인하여 동일한 근로자를 지속적으로 관리하고 교육/훈련을 시

13) 이러한 전통적인 건설 생산 방식, 즉 습식 방식의 한계는 안전 분야뿐만 아니라 공사비, 공기, 품질 측면에서도 오래전부터 혁신의 대상이 되어 왔으며, 국내외적으로 이를 해결하기 위해 모듈화/사전 제작 등의 방식으로 변화되고 있지만 아직 이러한 혁신적 생산 방식의 저변은 그리 크지 않은 상태임.

14) 윤하중(2014), 전계서 pp.29~33 요약.

15) 손창백 외(2002)는 건설재해는 관리상의 결함보다는 불안전한 상태와 행동에 의해 발생한다는 일반적 인식을 언급하며, 그동안의 관리는 본사 및 현장의 안전관리 활동을 개선하기보다는 현장의 불안전한 상태와 행동을 사전에 예지하고 제거하는 데 중점을 둔 문제점을 지적함.

손창백 외, 대형 건설회사 본사 및 현장의 안전관리 수준 평가, 대한건축학회논문집 18권 6호(통권164호), 2002. 6, p.142.

키기 어려운 것이 사실임.

- 건설업에서는 타 산업보다 근로자 개인의 불안정한 상태와 행동의 관리가 어렵기 때문에 예방 차원의 관리 행위가 더욱 강조되어야 함.

■ 기업의 안전 경영 및 관리는 사고가 나지 않는 상태를 유지하기 위한 제반 조치이지만, 현실적으로 산업 현장에서 위험이 없는 상태를 달성하기 어려우므로 잠재 위험 요인의 위험도를 허용 가능한 위험 수준 이하로 관리하는 것으로 정의할 수 있음.<sup>16)</sup>

- 근로자 개인의 불안정한 상태와 행동의 무결점 관리가 사실상 어렵다는 것임. 이러한 점은 건설업뿐만 아니라 타 산업 역시 마찬가지이겠지만, 건설업의 경우 불안정한 행동을 막기 위한 사전적 관리 행위가 더 어렵다고 볼 수 있음.
- 손창백 외(2002)에 의하면 대형 건설기업의 경우 본사 및 현장의 안전관리 수준이 재해율과 상관관계를 가지고 있으며, 특히 본사의 안전관리 활동의 중요성이 높다고 주장함.
- 이러한 연구는 현장의 안전관리가 중요하지 않다는 것이 아니라 본사와 현장의 유기적인 안전관리 체계의 구축이 안전 성과에 기여함을 보여주는 것이라 판단됨.
- Toole(2002)는 현장 안전관리에 대한 기대치와 참여 주체의 책임 파악을 통해 건설현장 안전관리에 있어서 협력업체의 안전 활동에 대한 참여의 중요성을 강조하였음. Jimmie Hinze(2003) 역시 건설 현장 안전 활동 측정 및 분석을 통해 재해율과 연관성이 높은 주요 항목과 협력업체의 활동을 유도하는 항목을 제시한 바 있음.<sup>17)</sup>
- 이를 감안한다면, 단위 건설현장의 협력적이고 체계적인 발주자-원도급자-하도급자-근로자 간 안전 관리 체계의 구축 역시 안전사고를 막는 기반이 될 것으로 판단됨.

■ 건설사업의 안전관리는 1차적으로 「산안법」을 준수하는 데 목적을 두는 것이겠지만, 궁극적으로 이로 인한 피해가 공기, 공사비 등 다양한 차원에서 나타나기 때문에 당해 건설사업의 목표 준수 차원, 그리고 건설산업의 혁신 차원에서 논의하는 것도 필요함.

- 「산안법」 이외에도 저가 낙찰 유도, 발주기관의 공사비 삭감, 낙찰률에 따른 안전보건관리비의 부족 등이 안전관리를 악화시키는 요인으로 작용하기 때문에 건설업의 안전관리 수준을 높이기 위해서는 보다 종합적인 차원에서 접근하는 것이 필요함.

■ <그림 2>는 미국 건설업의 재해율과 미국 건설산업연구원(CII : Construction Research Institute) 회원사<sup>18)</sup> 간의 재해율을 비교한 것임. 단, 미국 건설업의 재해율의 수치를

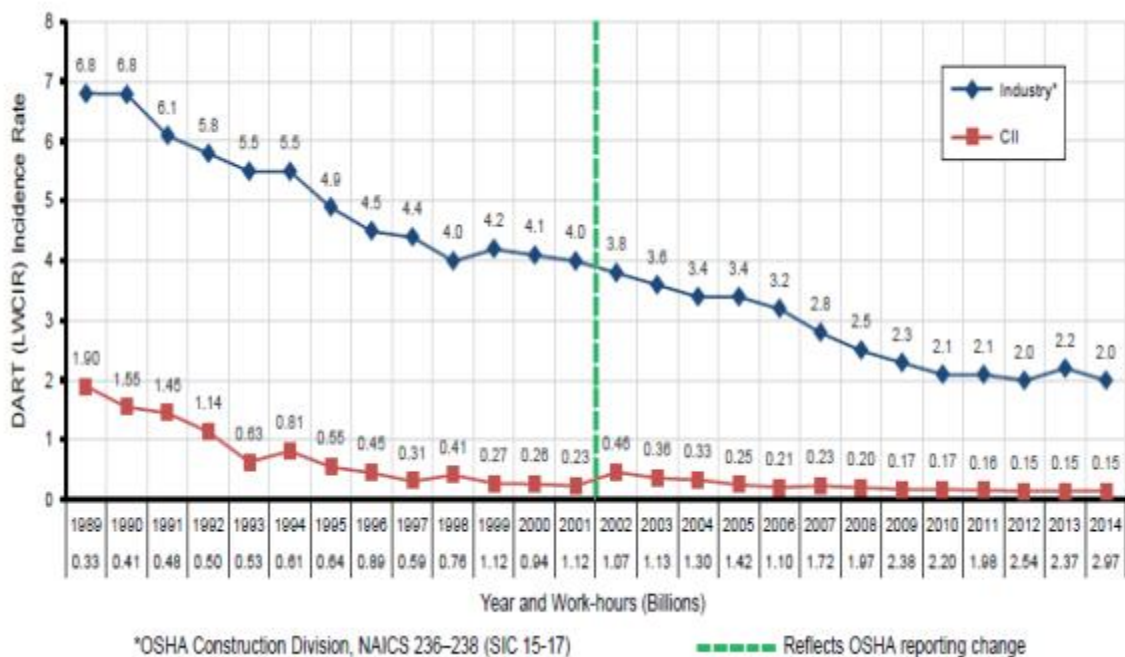
16) 오수언외 (2015), 전게서, p2, 재인용

17) 홍정석 외, “건설현장 안전관리 성공요인 분석을 통한 안전관리활동 개선방안”, 한국건설관리학회논문집 제6권 제5호, 2005. 10, p150 재인용

우리나라의 재해율과 비교하는 것은 기준이 달라 단순 비교는 의미가 없음.

- <그림 2>에서 미국 건설업의 재해율(the days away, restricted, or job transfer(DART) Incidence rate)<sup>19)</sup>은 1989년 이래로 계속 개선되고 있지만 실제로는 1970년 OSHA의 제정 이후 계속 낮아진다고 할 수 있음.
- CII 회원사의 재해율이 건설업 전체의 재해율보다 확연히 낮은 것을 확인할 수 있음. 이는 CII의 회원사 글로벌 건설기업이 많기도 하며, 안전관리 투자와 관련된 각종 관리 수단을 활용하기 때문인 것으로 판단됨.
- 건설부문의 재해율은 산업의 발전, 법적 수단의 강화 등을 통해 개선될 수 있지만, 궁극적으로 건설기업의 투자와 경영 및 관리 수단의 적극적 반영이 더해진다면 그 효과는 훨씬 클 수 있다는 것임. 또한, 이들의 관리 대상은 자사의 직영 근로자뿐만 아니라 하도급을 포함한 모든 근로자를 대상으로 현장 안전을 확보하는 노력을 취한 것으로 나타남.

<그림 2> 미국 건설업의 재해율과 CII 회원사의 재해율 추이 비교



자료 : 2015 Safety Report, CII, 2016. 5, p.8.

18) 본 분석에 참여한 미 CII의 회원사는 발주자 37개사와 41개 건설회사임.

19) 과거의 재해율은 LWCIR(the lost workday case incidence rate)였으나 2002년 1월을 기준으로 DART로 대체됨.



### III 선진국의 「산안법」 유사 제도와 시사점

#### 1. 선진국의 건설공사 안전관리 제도<sup>20)</sup>

■ 미국의 경우는 OSHA(Occupational Health and Safety Administration), 발주기관, 민간 산재보험회사의 3원화된 감독 체계를 구축하고 있음.

- 기본적으로 건설현장에 적용되는 안전관리 제도는 OSHA가 마련하여 감독하고 있음.
- DOT(Department of Transportation), COE(Corps of Engineers) 등과 같은 발주기관들도 계획-설계-시공에 이르는 안전관리 업무의 매뉴얼을 통하여 자체 안전관리 프로그램을 개발 및 운영하고 있음.
- 민간 산재보험회사도 차등적인 산재보험 요율을 적용하기 위해 건설현장의 안전관리를 감독하고 있음.
- 미국은 건설현장의 자율적 안전관리를 지향함과 동시에 안전 관련 법규 위반시 벌칙을 적용하는 방식을 병행하고 있음.

■ 영국 역시 미국과 마찬가지로 HSE(Health and Safety Executive), 발주기관, 민간 산재보험회사의 3원화된 감독 체계를 구축하고 있음.

- 영국은 CDM(Construction Design Management) 규정을 제정하여 발주기관이 계획-설계-시공 단계에 걸쳐 자체적인 안전관리 프로그램을 개발 및 운영하도록 제반 법률 근거를 마련하고 있음.<sup>21)</sup>
- 발주자에게 부족한 안전 전문지식과 경험은 종합 안전관리자가 보완하도록 하고 있음.
- 특히, 설계(안)의 위험성 검토를 통해 사전 안전성 평가가 이루어지도록 하고 있음.
- 이 밖에 민간 산재보험회사도 차등적인 산재보험 요율을 적용하기 위해 건설현장의 안전관리를 감독하고 있으며, 미국과 마찬가지로 위반시 벌칙을 적용하고 있음.

■ 독일도 연방 노동사회성과 발주기관, 그리고 건설재해보험조합의 3원화된 감독 체계를 구축하고 있음.

- 준공공기관인 건설재해보험조합이 차등적인 산재보험 요율을 적용하기 위해 건설현장의 안전관리를

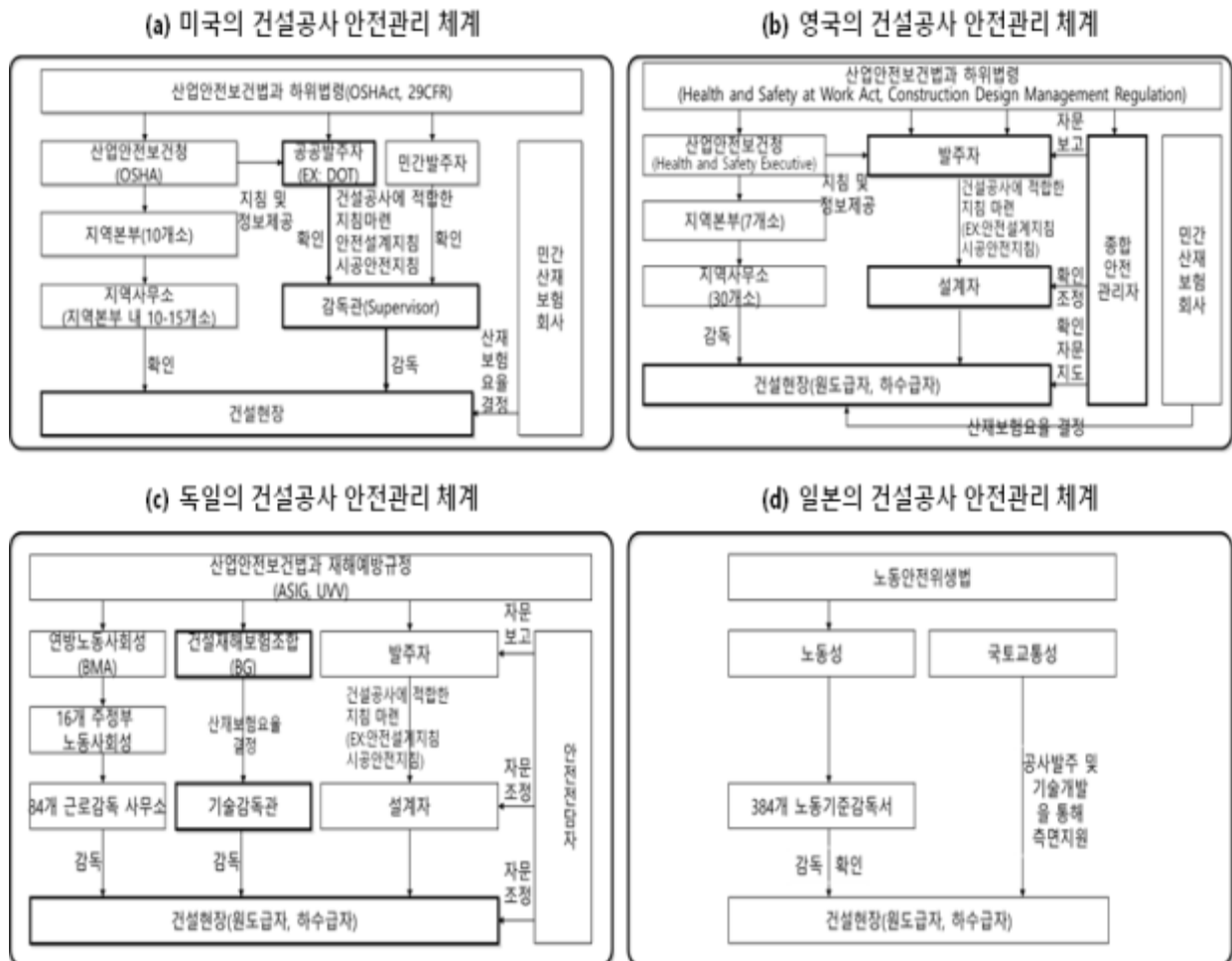
20) 홍성호 외 “효과적인 안전사고 예방을 위한 발주자 선도의 총체적 안전관리제도”, 한국안전학회지, 제20권 제3호, 2005, pp.168~169.

21) 영국에서 CDM 규정은 공사 기간 30일 이상의 모든 공사에 적용되며, 발주자, 설계자, 시공자, 종합 안전관리자 모두에게 안전 책임과 역할을 부여하여 상호 협력토록 하고 있음. 특히 설계(안)의 위험성 검토를 중심으로 한 별도의 안전관리 프로세스를 준수하도록 하고 있음. 실제로 영국은 이의 체계 도입을 통해 도입 이전(1994년)에 비해 이후 8년 간의 중대 안전사고 만인율이 40% 정도 감소한 것으로 나타남. 이는 CDM 규정에 의한 발주자 선도의 총체적 안전관리가 안전사고 감소에 일조하였음을 의미함.

직접적으로 감독하고 있으며, 계획-설계-시공 단계에 걸쳐 안전관리 프로그램을 마련하여 발주기관이 활용하도록 하고 있음.

- 영국과 마찬가지로 건설사업의 기획 및 설계 단계에서의 안전관리를 강화하기 위해 발주자를 지원하는 안전 조정자(Safety Coordinator) 제도를 적용하고 있음.

〈그림 3〉 선진국의 건설 안전관리 체계



자료 : 홍성호 외(2005), 전거서, p.169.

- 일본은 노동성이 건설현장의 안전관리를 총괄 관리하고, 국토 교통성은 공사발주 또는 기술개발을 통해 상호 협조하는 체계를 취하고 있음.

- 최근에는 건설현장의 안전 확보를 위한 안전 설계 검토, 사고 정보의 축적과 활용, 건설업자의 안전 실적 DB화 등에 노력하고 있음.



■ 선진 외국에서 운용 중인 건설공사 안전관리 제도의 두드러진 특징은 노동부서가 건설현장의 안전관리에 관한 법령을 집행/관리/감독하고 있으나, 원도급자 또는 하도급자와 계약에 있는 발주기관도 계획-설계-시공 단계에 걸친 안전관리 프로그램을 구축하여 노동부서와 상호 협조하고 있다는 점임.

- 건설공사의 최상위 의사결정자인 발주자가 주도하는 안전관리 프로그램 하에서 설계자, 시공사 등이 서로 협력하는 '발주자 선도의 총체적 안전관리'(Total Safety Management)를 지향하고 있음.
- 안전관리의 범위도 시공 단계에 국한하지 않고, 계획-설계-시공 단계 전반에 걸쳐 확장되어 있음.

## 2. 외국의 유사 벌칙 제도<sup>22)</sup>

### (1) 독일

■ 독일의 경우 1996년 「근로보호법」(*Arbeitsschutzgesetz*) 제정 이후 산업안전의 관리 감독 및 과태료와 형벌의 부과 등은 모두 이 법률에 따라 이루어지고 있음. 과태료와 형벌의 부과 절차는 다음과 같음.

- 제1단계 : 사업주 내지 피고용인들에 대한 「근로보호법」상의 의무 부여
- 제2단계 : 과태료 부과가 예정된 연방정부의 법규명령, 개별 행정명령
- 제3단계 : 의무 위반에 대한 과태료 부과
- 제4단계 : 과태료가 부과되는 행위 중 일부에 대한 형벌의 부과

■ 「근로보호법」에는 과태료 규정(제24조)과 형벌 규정(제25조)이 별도로 있으나, 각각의 부과가 독립적으로 이루어지는 것은 아님. 위반 행위에 대해서는 일단 과태료를 부과하고, 과태료가 부과되는 행위 중에서 일정한 요건에 갖춘 행위에 대해서만 형벌이 부과되도록 되어 있음. 사업주에 대한 과태료 부과 대상과 과태료는 다음과 같음.

- 제19조의 법규명령 위반 행위(①) : 5,000유로
- 「근로보호법」 및 법규명령으로부터 도출되는 의무의 이행 확보를 위한 개별 행정명령의 위반 행위(②) : 2만 5,000유로
- 특정한 위험으로부터 피고용인의 생명 및 건강 보호를 위한 개별 행정명령의 위반 행위(③) : 2만 5,000유로

22) 산업안전보건연구원(2008), 전거서, pp.49~65와 산업안전보건연구원, 세계 각국의 산업안전보건법 형사처벌제도의 처벌 사례 연구, 산업안전보건공단, 2009. 11, pp.iii~vii를 활용함.

- 다음에 해당하는 경우 1년 이하의 징역이나 벌금형에 처함.
- 사업주 또는 기타 책임 있는 자가 ② 또는 ③의 행위를 지속적으로 반복한 경우와 사업주 또는 기타 책임 있는 자가 고의로 ①, ② 또는 ③의 행위를 하였고 이로 인하여 피고용인의 생명 또는 건강에 대하여 위험이 발생한 경우, 피고용인이 고의로 위의 ①의 행위를 하였고 이로 인하여 다른 피고용인의 생명 또는 건강에 위험이 발생한 경우
- 사업주에 대한 처벌은 법규명령 위반과 개별 행정명령 위반 모두 과태료 부과가 기본 전제임. 다만, 개별 행정명령의 위반 행위가 반복적일 경우는 형벌 부과 대상이 됨. 그리고 개별 행정명령의 위반 행위가 고의에 의한 것이고, 그로 인한 피고용인의 생명이나 건강에 위험이 초래된 경우에 형사 처벌의 대상이 됨.

## (2) 미국

### ■ 미국의 OSHA에서 처벌과 관련하여 중요한 의미를 가지는 것은 제5조와 6조임.

- 제5조는 사업주와 피고용인 의무에 대한 조항임.
- 제6조는 장관에게 직업 안전과 건강에 관한 기준을 공포해야 하는 의무를 부과하고 있음.
- 제17조는 5조와 6조의 위반 행위에 대한 벌칙 규정을 수록하고 있음.

### ■ OSHA 제17조의 벌칙 규정의 내용을 요약하면 다음과 같음.

- 사업주의 각종 규정을 의도적으로 또는 반복적으로 위반하는 경우 각각의 위반 행위에 대하여 7만 달러 이하의 과태료(Civil Penalty)를 부과함. 각각의 의도적인 위반 행위에 대해서는 최소한 5,000 달러 이상의 과태료를 부과할 수 있음.
- 사업주가 규정을 심각하게 위반한 경우에는 각각의 위반 행위에 대해서 7,000달러 이하의 과태료를 부과함.
- 사업주가 규정을 위반하였으나 그 위반이 심각하지 않은 경우에는, 각각의 위반에 대하여 7,000달러 이하의 과태료를 부과함.
- 사업주가 지적인 위반 사항을 시정하지 아니하는 경우에는 위반 상태가 지속되는 동안 하루 기준으로 7,000달러 이하의 과태료를 부과할 수 있음.
- 사업주가 의도적으로 제6조에 따라 공포된 기준 등을 위반하였고, 이로 인해 피고용인이 사망하였으며, 이로 인해 유죄 판결을 받게 된 때에는 1만 달러 이하의 벌금, 6개월 이하의 징역 또는 양자(兩者)를 병과함.
- 사업주가 본 법률의 요청 사항을 위반한 경우 각각의 위반 행위에 대하여 7,000달러 이하의 과태료를 부과함.

- 미국의 경우 과태료는 사업주가 의도적으로 또는 반복적으로 관련 규정을 위반한 경우에 부과할 수 있으나, 형벌은 의도적인 위반 행위가 있는 때에만 부과할 수 있음.

- 형사 처벌은 의도적인 위반 행위가 있고, 이로 인하여 피고용인이 사망한 경우에만 인정됨.

### (3) 일본

- 일본의 「노동안전위생법」은 1972년에 제정되었으며, 우리나라의 「산업안전보건법」과 유사함. 별칙은 제12장 및 부칙으로 구성되어 있음.

- 중대한 산업재해의 증가에 따라 2006년에 개정됨. 산업재해 예방 대책 등이 강화됨.

- 「노동안전위생법」은 행위 유형과 부작위<sup>23)</sup>로 인한 법규명령의 위반에 대하여 매우 상세하게 규정하고 있음. 그리고 이에 대한 법정형을 정하고 있고, 양벌 규정과 과태료 규정을 정하고 있음. 특이점은 근로자에게도 준수 의무를 위반하였을 때 형벌 규정을 두고 있는 것이 국내와 다른 점이라 할 수 있음.

- 일본의 별칙 규정은 다른 국가와 다르게 관련 직 종사자의 뇌물수수죄와 건강상 위험한 물건의 제조, 수입 등에 대한 위반 별칙이 포함되어 있음. 따라서 안전 위반과 관련된 별칙은 최고 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금이라 할 수 있음.

- 5년 이하 또는 7년 이하의 징역에 해당하는 유형(제115조의 2)\_뇌물수수죄만 해당
- 5년 이하의 징역에 해당하는 유형(제115조의 3)\_뇌물수수죄만 해당
- 법규 위반에 대한 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금에 해당하는 유형(제116조)\_벤진 등 위험 물질을 제조, 수입, 양도, 제공 또는 사용과 관련된 위법만 적용
- 법규 위반에 대한 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금에 해당하는 유형(제117조)
- 검사 기관 등에 대한 1년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금에 해당하는 유형(제118조)
- 법규 위반에 대한 6월 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금에 해당하는 유형(제119조)
- 법규 위반에 대한 50만엔 이하의 벌금에 해당하는 유형(제120조)
- 검사 기관 등에 대한 50만엔 이하의 벌금에 해당하는 유형(제121조)
- 양벌 규정(제122조) 및 행정제재(과태료, 제123조) 등

23) 마땅히 해야 할 것으로 기대되는 조치를 취하지 않는 것을 의미함.

### 3. 시사점

■ 선진국은 산업재해를 줄이기 위하여 종합적이고 시스템 차원에서 예방적 안전관리를 도모하고 있는 것으로 보임.

- 노동 부처, 건설 부처 혹은 발주자, 보험회사가 건설회사로 하여금 안전관리의 법적 요건 충족뿐만 아니라 위험 예방이라는 차원에서 접근하고 있다는 점은 우리나라에 시사하는 바가 크다고 판단됨.
- 안전사고를 막고 예방적 안전관리를 수행하기 위해서는 건설회사(원도급자)뿐만 아니라 발주자, 원도급자, 하도급자, 안전 전문가 등 다양한 주체의 협력적 접근을 강조하고 있는 것으로 이해됨.
- 영국의 CDM은 설계 단계에서부터 각종 안전사고를 예방하기 위한 선제적인 노력이라는 측면에서 상당한 의미가 있는 것으로 판단됨.

■ 형벌 및 과태료 규정에 있어서도 국가마다 차이는 있겠지만 국내와는 다소 다른 특성을 가지는 것으로 판단되며, 무조건적인 위법 전제와 형벌 조치를 취하지 않고 합리적인 접근 방식을 통해 과태료와 형벌을 적절히 조화시키고 있는 것으로 판단됨.

- 미국과 독일의 경우 법적 위반의 경우를 세분화하고, 과태료나 행정명령 조치 등을 먼저 시행하고 있어 위반에 따른 사업주를 무조건 범죄시하지 않고 있음. 그리고 낮은 수준에서부터 점진적으로 벌칙을 강화하는 접근을 취하고 있다고 판단됨.
- 일본의 경우도 전체 벌칙의 강도는 우리나라보다 강해 보이지만 실질적인 재해 사고와 관련해서는 우리나라와 유사한 수준인 것으로 조사됨. 다만, 벌칙을 규정하는 범위는 세분화되어 있는 실정임.

## IV 최근의 「산안법」 개정(안)과 검토

### 1. 「산안법」 개정(안) 주요 내용

- ❖ 최근 「산안법」에 대한 개정안은 고용노동부(안)과 2건의 국회의원 입법 발의(안)(심상정, 한정애 의원)이 논의되고 있음. 주요 내용을 정리하면 <표 2>, <표 3>과 같음.

<표 2> 최근 「산안법」 개정(안) 주요 내용

고용노동부(안)	심상정 의원(안) <sup>24)</sup>	한정애 의원(안)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설재해 예방 의무 부담자에 발주자 포함(안 제5조) (현행) 건설물을 설계/건설하는 자 (개정) 발주/설계/건설하는 자</li> <li>- 도급인(원청)의 수급인(하청)에 대한 안전/보건 조치 책임 확대(안 제29조 제3항) (현행) 20개 유해위험 장소 (개정) 수급인 근로자가 작업하는 모든 장소</li> <li>- 도급인의 안전보건 조치(제29조 제3항) 위반으로 수급인 근로자의 산재 발생시 재해 경중에 따라 벌칙 강화(안 제66조의 2 및 제67조) (현행) 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 (개정) 위반시) 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 사망시) 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금</li> <li>- 재해의 경중에 따라 미보고에 대한 처벌 강화(안 제72조) (현행) 산재의 경중에 상관없이 미보고 또는 거짓 보고서 1천만원 이하의 과태료 (개정) 일반(재해) 1,500만원 이하 과태료 중대 재해시) 3천만원 이하 과태료</li> <li>- 근로자의 안전보건 추가 조치 요구 및 사업주 처벌 근거 신설(안 제26조 제3항과 제4항, 제72조 제4항) ※ 사업주의 안전조치 후 산재 발생 위험의 합리적 근거가 있을 때 근로자의 안전보건 추가 조치 요구권 신설 ※ 이를 사업주가 거부할 경우 노동관서에 신고 및 불이익 처우시 과태료 부과(1천만원 이하)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업주가 사업장에 '안전보건관리 책임자'를 선임토록 한 것을 '사업주'가 말도록 함(안 제13조 제1항)</li> <li>- 안전보건 총괄책임자의 직무에 안전조치(법 제23조) 및 보건조치(법 제24조) 추가(안 제18조 제3항) ※ 직무 규정 사항 : 시행령 → 법 (신설) 위반시 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금(안 제67조)</li> <li>- 도급 사업주 산재 예방 조치(안 제29조 제2항, 제3항) (현행) 안전/보건 협의체 (개정) 산업안전보건위원회(하수급인 근로자 포함) (현행) 산재 발생 위험이 있는 장소 (개정) 모든 장소</li> <li>- 벌칙 강화(안 제67조, 안 제69조) (현행) 1년 이하 징역 또는 1천만원이하 벌금 (개정) 5년 이하 징역 또는 5천만원이하 벌금 ☞ 유해하거나 위험한 기계/기구 등의 방호 조치 의무 위반(제33조 1항) (현행) 500만원 이하 벌금 (개정) 1천만원 이하 벌금 ☞ 도급인인 사업주의 산재 예방조치 의무 위반(제29조 1항) ☞ 도급인인 사업주의 안전/보건 수시점검 의무 위반(제29조 4항)</li> <li>- 산재로 인한 근로자 사망시 사업주 처벌 강화를 위해 (현행) 산안법 벌칙 조항(제66조의 2)은 삭제 (개정) '산업안전보건 범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률(안)'을 제정하여 벌칙 가중 (현행) 산안법, 근로자 사망시 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금 (제정안) 사업주는 3년 이상의 유기징역, 과실범은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하 벌금 부과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도급 사업주의 수급인에 대한 산재 예방 조치 강화(안 제29조 제1항) ※ 법 제23조 및 제24조에 따른 안전/보건 조치 의무 추가 ※ 사고 대비와 위험 대처요령 등의 훈련 추가</li> <li>- 중대재해 사고 발생시 행정처분 요청사항 강화(안 제51조의 2) (현행) 영업정지 처분(고용부 장관 요청) (개정) 허가, 면허취소, 등록 말소처분, 영업정지 처분</li> <li>- 안전 및 보건 조치 관련 벌칙 강화(안 제66조의 2 제1항, 제67조 제72조) ※ 안전/보건 조치 위반시 (현행) 500만원 벌금 → (개정) 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금 ※ 협의체 구성, 점검 등 위반시 (현행) 500만원 벌금 → (개정) 5천만원 이하의 과태료 ※ 사망시 (현행) 500만원 벌금 → (개정안) 10년 이하 징역 또는 10억원 이하 벌금</li> <li>- 사업주가 고용한 근로자 안전/보건 조치 위반 관련 ※ 사망시 (현행) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금 → (개정) 10년 이하 징역 또는 10억원 이하 벌금 ※ (신설) 안전/보건 조치를 위반하여 2년 이내에 2회 이상 근로자 사망시 처벌(2배까지) 가중(안 제66조의 2 제2항) ※ (가중) 사망시 법인 또는 개인에게 20억원 이하 벌금형(안 제71조)</li> </ul>

24) 본 개정안은 「산업안전보건범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률」 제정을 전제로 함.

〈표 3〉 심상정 의원의 「산업안전보건범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률」 제정(안)

- 산업안전보건 범죄\*를 범하여 근로자나 종사자 사망시 처벌 강화(안 제3조)
  - ※ 3년 이상의 유기징역(산안법상 근로자 사망시 벌칙(제66조의 2) 삭제)
    - \* 「산업안전보건법」 제23조제 1항부터 제3항, 제24조 제1항, 제26조, 제28조, 제28조 제1항, 제29조 제3항, 제33조 제1항, 제37조 제1항, 제38조 제1항을 위반하는 행위(안 제2조)
  - ※ 업무상 과실 등으로 죄를 범한 자는 7년 이하의 징역이나 1억원 이하의 벌금(안 제4조)
- 집행유예의 결격 기간 도입(안 제5조)
  - ※ 근로자 등 사망으로 인한 집행유예 선고 기간이 끝나거나 면제된 후 5년 이내 다시 법 제3조 위반시 형의 집행을 유예하지 못함.
- 손해배상 책임(안 제7조)
  - ※ 법 제3조에 따라 처벌을 받은 자는 사망에 이른 사람에게 발생한 손해의 3배 이상 배상 책임이 있음.
- 허가 취소 요청 등(안 제8조)
  - ※ 고용노동부 장관은 법 제3조에 따라 처벌을 받은 자에 대하여 관계 행정기관의 장에게 허가, 면허 및 등록의 취소, 영업정지 등 요청

## 2. 「산안법」 개정(안) 주요 부문별 검토

■ 고용노동부(안)과 2명의 국회의원 입법 발의(안)은 정도의 차이는 있지만 법 위반에 대한 형벌 수위가 상당히 높은 것으로 평가할 수 있음. 주요 내용별로 검토 의견은 다음과 같음.

■ 건설 재해 예방 의무 부담자와 영역의 확대

- 고용노동부(안)은 의무 부담자로 발주자까지 그 영역을 확대하는 안을 내놓았음. 이러한 방향은 타당한 것으로 판단됨. 선진국의 안전관리는 시공을 넘어서 기획-설계-시공의 연속된 프로세스에서 이루어져야 함이 강조되고 있기 때문에 발주자가 참여하는 것은 당연한 것으로 판단됨.
- 덧붙여 하도급자의 참여도 필요할 것으로 판단됨. 국내 건설업의 생산 구조를 보았을 때 안전관리의 핵심 주체에 하도급자는 반드시 포함되어야 할 것이며, 이를 통해 건설현장 재해 예방의 실질성을 부여해야 함.
- 또한, 영국 등 선진국에서 활용하고 있는 ‘종합 안전관리자’를 선임토록 하는 방안도 검토할 필요가 있을 것으로 판단됨.
- 관리 장소의 확대(20개 유해 위험 장소 → 모든 장소)의 경우 건설업의 특징(다단계적 계약 구조와

다수의 건설현장이 지역적으로 산재 등이 있기 때문에 신중을 기할 필요가 있다는 판단임. 또한, 최근 건설공사는 외주 비율과 현장 외 생산도 높아지고 있기 때문에 위험이 예상되는 장소를 넘어 모든 장소에 대한 책임을 부여하는 것은 오히려 실질적 관리 효과에 부작용을 주어 중대 재해의 가능성을 초래할 수도 있음.

- 발주자-원도급자-하도급자(자재 생산업자 등 포함)의 일관성 있는 시스템적 안전관리 체계의 도입 검토를 통해 관리 체계는 일관성 있게 하고, 개별 책임은 적절히 분산하는 방법도 필요하다고 판단됨. 이를 위해서는 하도급자의 안전 책임 부과가 반드시 검토 대상이 되어야 함.
- 위해 장소로 지정된 장소의 경우, 원도급자가 현행과 같이 책임지는 구조를 가져야 하지만 원도급자의 물리적 거리를 벗어난 장소에서의 예상치 못한 혹은 일반 재해는 일정 부분 해당 하도급 계약자가 책임을 질 수 있어야 함.

#### ■ 사업주에 대한 책임 강화 및 징벌적 조치 강화

- 일반적으로 제조업의 경우 물리적으로 단일 장소 혹은 공장에서 일어나는 것이기 때문에 사업주의 책임을 강화하는 것과 현장의 책임자에게 안전관리를 강조하는 것은 거의 유사한 것으로 이해될 수 있음.
- 하지만 건설업의 경우, 현장의 수와 위치(다수의 현장, 전국적으로 산재)가 일반 제조업과 다른 특징을 가지고 있기 때문에 신중한 검토가 필요함.
- 사업주의 관리 책임을 강화하는 것은 전사적 안전 경영 및 관리가 필요한 측면에서 의미를 가질 수 있지만 위반에 대한 국회의원 입법 발의(안)상의 징벌은 너무 과도함.
- 가정을 해보면 1년에 100개 현장을 개설하는 00건설회사(가상)의 10개 현장에서 사망 사고가 없는 안전사고가 발생할 경우, 00건설회사의 대표는 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하의 벌금 가능성을 10회나 직면하게 됨. 가중 처벌이 적용될 경우 그 형량은 더욱 늘어날 것으로 예상됨.
- 제조업과 달리 건설현장은 매번 다른 하도급자와 근로자가 근무하는 특성을 가지고 있음. 현실적으로 모든 장소에 대한 안전 경영과 관리는 강화할 수 있지만 100% 제어할 수 없는 건설 근로자의 불안정한 상태와 행위에 대해 사업주가 모두 책임을 지는 구조는 비합리적이라 할 수 있음.
- 사업자의 관리 책임과 책임 소재를 좀 더 정교하게 판단할 수 있는 규정과 산업별 특성을 고려한 법률 개정안이 되어야 할 것으로 판단됨.

#### ■ 도급인의 안전보건 조치 위반에 따른 각종 벌칙 강화 부문

- 해외 유사 제도를 통해 살펴보면 우리나라의 관련 벌칙 제도가 선진국에 비해 높다고는 할 수 없지만 낮은 수준도 아님을 확인하였음.
- 현재 고용노동부(안)과 국회의원 입법 발의(안) 모두 위반 사항에 대한 형벌의 상향이 너무 가중하다는 입장임. 대표적으로 위반에 따른 근로자의 산재시 5년 이하의 징역 또는 5,000만원 이하 과태료,



사망시 10년 이하의 징역 또는 10억원 이하의 벌금으로 대폭 상향 조정하는 안을 내놓았음. 국회의 원 입법 발의(안)은 더욱 높은 형량과 가중 처벌을 강조하고 있음.

- 벌칙 규정이 가장 높은 것으로 조사된 일본의 경우도 상위 규정은 대부분 뇌물 수수와 관련된 것으로서 실제 안전사고와 관련된 벌칙 조항은 우리나라의 현재 「산안법」과 유사한 수준으로 되어 있는 것을 참고해야 할 것임.
- 안전사고 자체를 사업주의 위반으로 상정하고 그 세부적인 상황을 따지지 않고 가장 강력한 범죄에 준하는 정도의 징벌을 가하고 있다는 것임. 현재 사회적으로 각종 안전사고에 따른 국민 정서가 반영된 것으로 판단되지만 너무 과도한 것으로 판단됨.
- 앞서 현행 「산안법」의 벌칙과 관련된 이슈에서도 형벌 강화보다는 비범죄화를 유도하고 과태료 중심의 안전 위반 조치의 관리, 선진국의 정부 부처-발주자-설계자-시공자(하도급자 포함)의 시스템적 안전관리를 강화하는 방향성에도 배치되는 개정안으로 판단됨.
- 미국의 CII 사례에서 법적인 형벌이 아닌 개별 회사의 전사적이고 과학적인 안전관리의 도입만으로도 건설업 평균과 상당한 차이를 보이는 낮은 재해율의 성과 향상을 확인하였음. 즉, 이러한 성과 향상은 법적인 형벌 및 가중 처벌과 전혀 관련 없는 것이라 하겠음.
- 특히, 심상정 의원의 「산업안전보건범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률」은 제목에서도 알 수 있듯이 산업재해의 관련 주체를 범죄자로 단정하고 강력한 수단을 통하여 안전사고를 제어하려는 시도가 엿보임.
- 각종 산업 활동의 부정적 결과는 당연히 인과관계를 살펴 적절한 형벌을 포함한 제재 조치가 필요하지만 범죄자로 단정하는 것은 오히려 정상적인 산업 활동에 큰 지장을 줄 것임.
- 과도한 처벌은 사고의 은폐 가능성과 축소 보고 등으로 연결될 수 있다는 점도 이해해야 함. 이러한 것은 미국 건설업에서도 안전관리의 주요 이슈가 되고 있음.
- 또한, 가중 처벌과 관련해서는 독일, 미국의 사례에서 볼 수 있듯이 고의가 아닌 경우 반복적인 위반에 대해서 가중하여 제재하지 않는다는 기초를 참고해야 할 것임.
- 이러한 과잉 규제(Over Regulation)는 불필요한 자원의 낭비를 가져올 뿐만 아니라 새롭고 창의적인 문제 해결을 어렵게 만들 수 있음. 따라서 위험의 수준 및 발생 가능성을 고려하여 적절한 규제 수준 및 수단을 선택할 필요가 있음.<sup>25)</sup>

#### ■ 중대 재해사고 발생시 행정처분 요청 사항 강화

- 현행 고용노동부 장관 요청의 영업정지 처분에서 허가, 면허취소, 등록말소 처리, 영업정지 처분까지 확대하는 국회의원 개정안 역시 과도하다고 평가할 수 있음.
- 이와 유사한 사례로서 「건축법」 및 동법 시행령상의 안전사고에 대한 처벌 수위 강화 안이 있음. 시설의 안전사고와 관련한 제재는 현재 「건설산업기본법」(이하 「건산업」)에서도 충분히 형벌 등의 조치

25) 김수근 외, 산업안전보건법 체계 선진화 방안을 위한 연구, 한국산업안전공단/산업안전보건연구원, 2008-146, pp.70~71.



를 취할 수 있음에도 불구하고 중복적으로 다루는 것은 부당하다고 본 연구원에서 그 의견을 충분히 밝힌 바가 있음.<sup>26)</sup>

- 현행 「건설법」 내에도 사람을 죽거나 다치게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역(업무상 과실로 인한 경우는 10년 이하의 징역이나 금고 또는 이하 벌금)을 줄 수 있는 조항 등 다양한 처벌 조항이 있는 실정임.
- 또한, 영업정지를 넘어선 기업의 허가 혹은 면허 취소 조치 역시 전국적으로 산재되어 있는 다수의 현장을 관리해야 하는 건설업이 가지고 있는 특성과 맞지 않다고 판단됨.

26) 두성규, 건축물 안전 강화를 위한 정책 추진의 문제점과 보완 방안, 건설이슈포커스 2016-08, 한국건설산업연구원, 2016. 5. 9.

## V 국내 건설 안전관리 체계의 개선 방향

### 1. 건설 안전관리 체계의 기본 방향과 주요 내용

■ 현행의 국내 건설공사 안전관리 제도는 ‘시공사 선도의 안전관리’라 규정할 수 있음. 이로 인해 지난 10년 동안의 안전사고 재해율과 사망 안전사고 비율 역시 가장 높은 산업으로 각인되고 있음. 이는 현행 건설공사 안전관리 제도가 사망 등 중대 안전사고 발생에 취약하여 개선이 필요하다는 것을 단적으로 보여주는 것이라 하겠음.<sup>27)</sup>

- 국내의 안전관리 체계를 근본적으로 혁신하기 위해서는 ‘안전관리 사이클의 연계성 강화’와 선진 외국이 적용하고 있는 ‘발주자 선도의 총체적 안전관리’를 지향할 필요가 있음.
- 건설공사의 모든 참여 주체(발주자, 설계자, 원도급자, 하도급자 등)를 참여시키고 의사결정 권한에 따라 공정하게 안전에 대한 책임과 역할을 분담해야 함.
- 안전관리의 범위 역시 기획-설계-시공 단계로 확장하여 부적절한 기획 및 설계까지도 제어할 수 있는 제도적 장치가 필요함.

■ 발주자 선도의 총체적 안전관리의 성공 사례는 영국의 히드로공항 증축 공사에서 찾을 수 있음. 본 사업에는 26만 6,800의 노동 시간이 투입되었으나, 4일 미만의 휴일을 요하는 안전사고 25건만 발생하였을 뿐, 사망 사고를 포함한 중대 안전사고는 발생하지 않았음. 이 사업의 사망만인율은 0.14로 영국의 6년 간 건설공사의 평균 사망만인율 평균인 0.76의 1/5 수준에 그쳤음.<sup>28)</sup>

- 본 사업의 성공은 건설사업 초기 단계에서부터 발주자, 설계자, 시공사 간의 협력적인 안전관리를 통해서 이루어짐. 이를 통해 건설공사 참여자간 부족한 부분을 상호 보완하고, 밀접한 의사소통을 통해 안전사고 저감에 큰 효과를 거두었음.

27) 홍성호 외(2005), 전계서, p.172.

28) 최욱 외(2005), 전계서, 시설안전, pp.20~22.

이 사업에 적용한 안전관리 업무를 소개하면 다음과 같음.

- 기획 단계부터 발주자는 종합 안전관리자의 자문을 받아 안전 위해 요소를 설계 수정
- 잔여 위험 요소는 종합 안전관리자와 시공사에게 전달
- 설계 잔여 위험 요소와 시공 위험 요소를 고려하여 안전관리 계획을 작성하고 위험 요소가 발생할 수 있는 작업 지역, 공중에 경고판을 붙여 작업자 및 관리자가 신속히 인식할 수 있도록 함.
- 하수급자와 작업자에게 위험 요소와 안전관리 계획을 요약한 핸드북을 만들어 안전 정보를 공유
- 각종 안전관리 절차, 지침, 사례 등을 E-Learning을 통해 교육
- 공사 완료 후 종합 안전관리자가 설계 및 시공 단계에서 이루어진 모든 안전관리 업무의 결과를 안전관리 대상으로 취합하여 발주자에게 제출

- 이를 통하여 시공자의 안전관리 업무를 경감시켜 주었을 뿐만 아니라 안전사고가 발생할 가능성을 조기에 저감시킴.

❖ 이러한 협력적이고 총체적인 안전관리를 이루기 위해서는 국내 건설공사 안전관리 체계의 현 기조를 다음과 같이 변경해야 할 것임.<sup>29)</sup>

- 선언적인 목적에서 실용적인 목적으로
- 규정된 기술기준 준수 중심에서 성과 중심의 위험 관리로
- 사항별 관리에서 프로그램 관리로
- 경직된 규정에서 유연한 규정으로
- 획일된 규제에서 사업장 맞춤으로
- 사업장의 수동적인 자세에서 능동적인 자세로
- 형식적인 조치에서 자율적 조치로
- 정부 주도에 의한 관리에서 사업주의 책임 있는 관리로

❖ 예방적 안전관리를 위한 Design for Safety 개념의 도입

- 영국의 CDM이나 히드로공항의 사례에서 알 수가 있듯이 시공단계 중심의 안전관리 영역을 확장할 필요가 있음.
- 이러한 조치는 「산안법」보다는 「건진법」상에서 규정하는 것이 합리적일 것으로 판단됨. 즉, 건설사업의 기획-설계-시공 단계별로 안전 위해 요소를 사전에 식별할 수 있는 프로세스와 내용을 반영해야 한다는 것임.
- 우선, 대형 사업부터 적용하여 점진적으로 그 대상을 확대하는 조치가 필요함. 또한 이러한 사업에서의 안전 성과를 축적하여 제도 확산의 근거로 활용해야 할 것임.
- 최근의 BIM과 같은 디지털 설계 기술의 발전은 설계상의 안전 위해 요소에 대한 사전 검토를 효과적이고 과학적으로 수행할 수 있는 기반이 될 것임.

❖ 발주자의 안전관리 책임 강화 : 종합안전관리자제도의 도입

- 발주자의 당해 사업 안전관리 책임을 강화하기 위한 실천적인 조치가 필요할 것으로 판단됨. 종합안전관리자를 「건진법」상에 도입하여 안전관리의 일관성과 전문성을 확보해야 할 것임.

29) 김수근 외(2008), 전제서.

- 공공 건설사업의 경우, 총사업비에 이의 관련 예산이 반영될 수 있는 조치도 필요함. 대형 사업의 경우 단일의 종합 안전관리자를, 그리고 중소형 사업의 경우 지역과 사업 특성을 감안하여 작은 사업을 번들링(Bundling)하여 종합 안전관리자가 다중 사업을 관리할 수 있도록 해야 할 것임.
- 우선, 공공 건설사업부터 투입하고, 이의 성과와 교훈을 축적하여 민간 사업으로 확산시키는 전략이 요구됨.

#### ■ 시공 단계의 안전관리 역할 강화 : 하도급자의 적극 참여 유도 및 장치 마련

- 총체적인 안전관리를 위해서는 시공 단계에 국한된 안전관리 범위의 확장과 더불어 시공 단계의 안전관리 역할도 강화되어야 할 것으로 판단됨.
- 원도급자가 기본적인 책임을 유지한 가운데 하도급자에 대한 적극적인 참여가 필요함. 현장에서 작업하는 근로자의 실제적인 고용 주체이기 때문임.
- 현재 시공 단계의 안전관리 계획 작성시 당해 공사 하도급업체가 동참하는 실무적인 방안과 함께 하도급업체(전문공종업체)의 재해율도 산정하여 관리토록 함으로써 안전관리의 책임을 갖도록 하는 방안의 검토가 필요함.
- 현재 종합건설업체는 「산안법」에 의해 환산재해율<sup>30)</sup>을 산출하도록 되어 있음. 전문공종업체도 특성에 맞게 조정된 재해율 산정 방식을 개발하여 이를 업체 선정과 성과관리에 활용할 필요가 있음.

#### ■ Supply Chain이 포함된 본사/현장의 안전관리 체계 구축 및 활동 강화

- 선행 연구(손창백 외, 2002)에서 확인된 바와 같이 건설회사의 재해율은 본사 안전관리 활동과 의미 있는 상관관계를 가지고 있음. 따라서 건설기업, 특히 중대형 기업의 본사와 현장의 유기적인 안전관리 체계 구축은 안전사고를 줄이는 핵심적 요소가 될 것임.
- 앞으로 건설사업의 안전관리는 법의 준수를 넘어 당해 사업의 경쟁력과 생산성 확보, 인명 존중에 대한 건설기업의 이미지 개선 등 다양한 관점에서 기업 경영의 높은 우선순위가 되어야 함.
- 미국 CII 회원사의 재해율이 미국 건설업의 평균보다 훨씬 우수한 성과를 보이는 것도 이들 회원사가 미국 건설업에서 선도적인 역할을 하는 발주자와 건설기업이라는 점과 안전사고가 가지는 폐해를 누구보다 잘 인식하고 있기 때문이라 생각함.
- 더 나아가 종래의 회사와 현장 차원의 안전관리 체계를 넘어 기업의 Supply Chain과 함께 연계된 안전관리 체계의 구축, 그리고 첨단 안전관리 기법을 도입하여야 할 것임. 이러한 대형 기업의 모범 사례를 통해 건설업 전반에 이를 확산시키는 구조를 만들 필요가 있음.

30) 환산재해율은 1991년에 도입되어 현재 시공능력순위 1,000위 업체까지 대상으로 산정하고 있음. 환산재해율은 사망 사고에 대해서는 가중치를 적용하여 산정함. 그리고 이러한 환산재해율은 PQ 신인도 항목과 시공능력평가액 감액에 활용되고 있는 실정임.

## 2. 안전사고 처벌 제도의 합리적 운영

- 사고의 원인과 형태가 사고마다 다종다양하고, 여러 가지 요인과 변수가 있으며, 산재 예방 의무 주체는 사업주 외에 발주자, 근로자, 제3자 등이 있음. 이러한 점을 감안할 때, 일정한 유형으로 범주화하여 원도급 사업주에게 책임을 지을 수 있는 기준을 만들 수 있을지는 의문임.

  - 「산안법」의 기본 배경인 ‘사업주 책임주의’가 ‘무한 사업주 책임주의’를 의미하지는 않음. 오히려 사업주가 책임을 져야 할 유형을 구체화하고, 이에 대해서만 엄중한 책임을 묻는 구조가 바람직함.
  - 특히, 「산안법」 개정안에서 다루고 있는 관리 장소의 확대안(20개 유해 위험 장소 → 모든 장소)은 건설업의 특징과 실효성을 감안해볼 때 재검토해야 함.
- 형벌의 최후 수단성(보충성), 최소 침해의 원칙을 감안할 때 형벌 강화에 앞서 이 방법 외에 다른(대안적) 방법은 없는지에 대해서도 진지한 검토가 필요하다고 봄.

  - 예를 들면, ① 법 위반에 대해 시정 기회 없이 즉시 처벌하는 방법, ② 원칙적으로 예고 없이 점검을 하는 방법, ③ 행정기관뿐만 아니라 전문기관의 적극적 활용으로 사업장에 대한 지도와 단속을 강화하여 적발·처벌의 확률을 높이는 방법을 적절하게 활용한다면 기업의 산업안전보건 기준의 준수에 대한 기대비용 상승으로 산업안전보건 기준의 준수도가 제고될 수 있을 것으로 기대됨.
  - 기업 입장에서 형벌보다는 기업의 이미지를 중요하게 여기는 경향이 있음. 따라서 지금 다소 유명무실하게 운영하고 있는 ‘산업재해다발현장공포제도’를 실효성 있게 정비하는 것도 고려할 수 있음.
- 부차적으로, 처벌을 강화할 경우 이에 따라 범죄 구성 요건도 엄격하게 규정·운영될 가능성이 높은 측면과 처벌 강화에 따른 소송도 증가하게 되어 이에 따른 여러 가지 비용과 부작용(범죄 구성 요건 미충족, 무죄 판결 등)도 증가할 것으로 예상되는 측면도 함께 고려할 필요가 있음.

  - 「환경범죄의 단속에 관한 특별조치법」이 적용되어 처벌된 사례가 없는 점도 타산지석으로 삼을 필요가 있음.
- 처벌 강화가 산업 안전 및 보건기준 준수 정도를 제고하는 데 있어 유효한 수단임에는 분명하지만, 비교법적으로 볼 때 독일, 일본과 같이 형량이 높지 않으면서도 높은 산업안전보건의 수준을 확보하고 있는 사실에도 눈여겨볼 필요가 있음.
- 궁극적으로 안전관리의 효과를 이루기 위해서는 안전관리와 안전한 환경을 위한 소프

트/하드 기술(Engineering)의 적용, 교육과 훈련을 통한 안전한 행위(Behavior)의 확보, 각종 제도를 통한 강제(Enforcement)가 상호 보완적으로 작용되어야 함.

- 「산안법」의 개정 방안 역시 이러한 요소가 충분히 감안된 방향으로 진행되어야 할 것임.

■ 건설업에 예방적이며 총체적인 안전관리를 도입하기 위한 영역별 전문 연구와 주체별 역할 분담(법 개정 등) 방안에 대한 구체적인 후속 조치가 필요함.

- 역할 분담 방안은 발주자, 설계자, 원도급자, 하도급자, 근로자, 안전 전문가 등의 역할과 책임을 의미하는 것이며, 이를 통해 제도적 추진 사항과 주체별 가이드라인 등이 마련되어야 함.

최석인(기술정책연구실장 · sichoi@cerik.re.kr)