

# 영국 건설산업의 안전보건관리제도

2019.11

최수영

■ 연구 배경 .....	4
■ 국내 건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치 .....	6
■ 유럽연합의 건설업 개별지침 .....	9
■ 영국 CDM 제도의 변화 과정과 주요 내용 .....	13
■ 정책 제언 .....	27



- 개정된 「산업안전보건법」 전문개정법률 제67조에는 건설공사 안전보건관리 참여 주체에 발주자를 포함하는 내용이 신설됨.
  - 건설공사의 주요 참여자는 발주자, 시공자, 설계자, 건설사업관리 기술자, 근로자 등 다양하나, 국내 건설사업 안전보건관리에 대한 의무와 책임은 시공자에게 집중되어 있었음.
  - 이에 정부는 건설사고 저감을 위한 인식의 전환으로 그동안 안전관리 주체로 인식되지 않았으나 사업에 있어 최상위 의사결정권자인 발주자에게 안전보건관리의 책임과 역할을 일정 부분 부여함.
- 하지만 발주자의 의무가 사업 단계별 안전보건대장 작성 혹은 확인하는 것으로 제한되어 있음. 건설사업에서 발주자의 권한에 부응하는 합리적인 책임과 역할이 이들에게 부여된 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있음.
- EU는 건설사고의 절반 이상이 사업 준비단계의 부적절한 결정에서 기인한다는 분석에 주목하고, 1992년 건설사업 특수성을 반영한 ‘건설업 개별지침’을 마련함.
  - ‘건설업 개별지침’은 건설사업에 있어 시공 이전단계 안전보건관리 체계의 중요성을 강조하며, 사업 준비단계부터 사업의 주요 참여자에게 안전보건에 관한 역할과 책임을 분담시키고자 함.
  - 모든 EU 회원국은 ‘건설업 개별지침’에서 제시한 원칙을 담은 국내법을 제정하였으며, 영국의 CDM 제도는 이 지침을 실현하기 위해 마련된 영국의 국내법임.
- CDM은 발주자를 중심으로 시공 이전단계는 주설계자가, 시공단계는 원도급자가 안전보건관리를 총괄하게 하는 제도로, 이를 통해 영국은 협력적 안전관리 체계를 구축했음.
  - CDM 제도는 1994년 제정된 이후 두 차례(2007년, 2015년) 개정되었으며, 주요 변화 내용으로는 발주자의 역할 강화, 시공 이전단계 책임자의 역할 강화, 제도의 일원화 등이 있음.
  - CDM 제도에서 발주자는 경쟁력 있는 계약자를 선정하고 계약자들이 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공하는 등 건설사업 전반에 걸쳐 안전보건관리에 대한 핵심적 역할을 수행하고 있음.
- 국내 건설사고를 줄이려면 발주자의 능동적 안전보건관리 역할 확대, 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정, 사업참여 주체별 역할과 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축이 필요함.
  - 발주자의 안전보건관리 역할 확대 : 건설사업 발주자는 사업에 미치는 막대한 영향력에 비해 생산과정에서 근로자의 안전보건을 확보하기 위한 역할 수행에는 미흡한 실정임. 이에 안전한 공사 방법 선정, 적정 공기 및 공사비 산정 등과 같은 발주자의 역할 부여로 사고의 근본적인 원인을 제거하여야 함.
  - 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정 : 국내 건설사업 안전보건관리 조직은 시공단계에 비해 시공 이전단계 조직에 관한 규정이 미비한 상황임. 이에 CDM 제도처럼 계획 및 설계 단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하기 위한 안전보건 조정자와 같은 책임자 선정을 의무화할 필요가 있음.
  - 사업참여 주체별 역할 및 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축 : 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 시공 이전단계부터 주요 참여자들이 적절한 의무와 책임을 분담하게 해야 함. 또한, 참여자 간의 협업으로 사업 전반에 걸친 예방적이고 협력적인 안전관리 체계를 구축할 필요가 있음.

## I 연구 배경

- 2018년 건설산업에서 발생한 사고사망자 수는 485명으로 전체 산업(971명)의 49.9%를 차지하였으며, 건설산업 사고사망만인율은 전체 산업보다 약 3.2배 높은 수준임.
  - 근로자 1만명당 사고사망자 수를 나타내는 사고사망만인율의 경우 건설산업은 1.65‰로 산업 평균인 0.51‰보다 약 3.2배 높은 수준임. 이는 건설현장에서 근로자가 사망할 확률이 타 산업 현장보다 약 3.2배 높다는 것을 의미함.
- 최근 5년간 자료를 살펴보면, 2014년 건설산업 사고사망자 수는 434명에서 2018년 485명으로 51명 늘었으며, 사고사망만인율은 동기간 1.34‰에서 1.65‰로 증가하였음.
  - 동 기간 전체 산업 사고사망자 수가 992명에서 971명으로 21명 감소하고 사고사망만인율 또한 0.58‰에서 0.51‰로 감소하였음. 즉, 건설산업은 타 산업에 비해 사고사망만인율이 높을 뿐만 아니라 최근 사고사망만인율이 증가세에 있어 개선이 시급함을 알 수 있음.

〈표 1〉 최근 5년간 전체 및 건설산업 사고사망 재해 현황

구분		2014	2015	2016	2017	2018
사고사망자 수 (명)	전체 산업	992	955	969	964	971
	건설산업	434	437	499	506	485
사고사망 만인율 (‰)	전체 산업	0.58	0.53	0.53	0.52	0.51
	건설산업	1.34	1.30	1.58	1.66	1.65

자료 : 산업안전보건공단.

- 지난 2018년 1월 청와대는 산재사고를 포함한 3대 분야 사망자 수를 절반 수준으로 줄이기 위한 ‘국민생명 지키기 3대 프로젝트’를 발표하고, 산업재해 저감을 위한 다양한 대책을 마련하였음.
  - 최근 발표된 산업재해 저감을 위한 정부의 주요 대책으로는 ‘타워크레인 중대재해 예방대책’(2017.11), ‘산업재해 사망사고 감소대책’(2018.1), ‘공공 건설공사 견실시공 및 안전강화 방안’(2018.7), ‘건설현장 굴착공사 안전대책’(2018.10), ‘건설현장 안전강화 대책’(2019.2), ‘공공기관 안전강화 종합대책’(2019.3), ‘건설현장 추락사고 방지대책’(2019.4) 등이 있음.

■ 2019년 1월에는 28년 만에 「산업안전보건법」(이하 「산안법」) 전부개정법률이 공포되었으며, 주요 개정 내용에는 건설현장 안전보건관리에 발주자를 일정 수준 참여시키는 내용(제67조)이 포함되었음.

- 이번 개정 법률이 도급인<sup>1)</sup>과 기업<sup>2)</sup>의 의무 강화가 주요 내용이긴 하나, 발주자를 건설공사 안전보건관리의 참여자로 포함하기 위한 노력이 일부 포함됨.
- 제67조(건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치)에서는 건설공사의 계획·설계·시공 단계별로 안전보건대장을 작성하고 확인하는 발주자의 의무가 신설됨.

■ 본 연구는 「산안법」 개정 법률에 신설된 제67조(건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치)의 주요 내용을 살펴보고, 영국의 CDM 제도로 알려진 ‘건설업 설계관리에 관한 제도 [Construction (Design and Management) Regulations]’와의 비교·분석을 통한 국내 제도상의 개선 방향을 도출하고자 함.

- 제2장은 「산안법」과 하위 법령(안)에서 명시하는 건설공사 발주자의 주요 의무사항을 분석함.
- 제3장에서는 영국 CDM 제도의 원칙이 담겨 있는 유럽연합의 ‘건설업 개별지침’(Directive 92/57/EEC)에 대해 살펴보고, 제4장에서는 영국 CDM 제도에서 명시하는 건설사업 주요 참여자의 역할과 제도의 변화 과정에 대해 분석함.
- 제5장에서는 국내 「산안법」상 건설사업 주요 참여자의 역할과 영국 CDM 제도와 비교분석을 통해 국내 건설사업 안전보건관리 체계가 나아가 할 방향을 제시함.

1) 도급인 의무 강화 주요 내용 : 제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치)에서 도급인이 취해야 할 안전보건 조치 범위가 기존 산업재해 발생위험 장소 22개소에서 사업장 전체로 확대되고, 대상이 기존 수급인 근로자에서 관계수급인 근로자로 확대됨. 제76조(기계·기구 등에 대한 건설공사도급인의 안전조치)가 신설되어 타워크레인 등 기계·기구에 대한 도급인의 안전보건 조치가 의무화됨. 또한, 제167조와 제169조에 따라 도급인의 별칙이 대폭 강화되는 등 이번 「산안법」 개정 법률에는 도급인의 안전보건 의무 및 처벌을 강화하는 다양한 내용이 포함됨.

2) 기업의 의무 강화 주요 내용 : 제14조(이사회 보고 및 승인 등)가 신설되어 대표이사의 안전보건 계획 수립(이사회 승인)이 의무화되었으며, 제173조(양벌규정)에 따라 기존 최대 1억원 이하 벌금에서 10억원 이하 벌금으로 강화됨.

## Ⅱ 국내 건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치

### 1. 도입 배경 및 사전 연구

- 국내 산업현장 안전관리 체계는 1982년 「산업안전보건법」이 제정된 이후 사업주의 근로자 보호 의무를 중심으로 발전하였음.
- 하지만 타 산업과 차별화되는 건설산업의 특성을 고려하여 발주자의 건설공사 안전보건관리 의무를 강화해야 한다는 주장이 지속해서 제기되었음.
  - 안홍섭(2007)<sup>3)</sup>은 건설업과 제조업의 차이점을 강조하며 건설사업에 가장 큰 의사결정권을 행사하며 사업주(시공사)에게 비용을 지불하는 발주자에게 건설현장 안전에 대한 책임을 부여해야 한다고 주장함.

〈표 2〉 건설업과 제조업 주요 차이점

구분	건설업	제조업
공장(사업) 주인	발주자	사업주
수요자(고객)	발주자	일반인
생산 방식	주문 생산	시장 생산
노사관계	복수, 다단계	단일
작업장 속성	동적(Dynamic)	정적(Static)

자료 : 안홍섭(2007), “건설사업의 근원적 안전성 확보를 위한 안전전문가의 역할과 선임방법”.

- 원정훈 등(2015)<sup>4)</sup>은 현행법상 시공자(특히 도급인) 중심의 건설공사 안전관리 체계의 한계를 지적하며 건설사고 저감을 위해서는 공사에 가장 큰 영향을 미치는 발주자 중심의 안전관리 체계로의 패러다임 전환이 필요하다고 주장함.
- 최수영 등(2017)<sup>5)</sup>은 건설사고의 원인과 그 원인을 제공하는 주체 또한 다양하나 국내 제도는 대부분의 안전관리 책임을 시공자(특히, 원도급자)에게 집중하고 있어 한계가 있으며, 사고 저감을 위해서는 ‘권한과 책임의 균형 원칙’에 따라 발주자, 설계자, 시공자, 근로자의 안전관리 책임과 역할을 분담할 필요가 있다고 주장함.
- 안홍섭 등(2017)<sup>6)</sup>은 국내 발주자의 안전관리 전문성 부족을 지적하며, 건설사업에서 발주자 중심의 안전관리 체계 구축을 위해 발주자를 보좌할 수 있는 전문가(Safety Coordinator)를 활용한 안전관리 메커니즘을 제안함.

3) 안홍섭(2007), “건설사업의 근원적 안전성 확보를 위한 안전전문가의 역할과 선임방법”, 산업안전보건세미나.

4) 원정훈·박형근·조진희·문종국(2015), “발주자의 안전관리 의무 마련 및 책임 강화에 관한 연구”, 산업안전보건연구원.

5) 최수영·최석인·유위성(2017), “건설 안전사고 근절을 위한 혁신적인 안전관리 개선 방안 연구”, 한국건설산업연구원.

6) 안홍섭·원정훈·윤영철·윤형구·정진우(2017), “건설업 발주자 안전보건 책무 부여 제도도입 방안”, 산업안전보건연구원.

- 기존 연구들은 공통적으로 현행 시공사 중심의 건설현장 안전관리 체계의 한계점을 지적하고, 다양한 이해관계자들이 참여하는 건설사업의 특성을 반영하여 사업의 가장 큰 영향력을 미치는 발주자의 안전관리 역할을 강조함을 알 수 있음.

## 2. 「산안법」상 건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치

- 최근 정부는 건설사업 안전관리에 있어 발주자에게 권한에 부응하는 합리적인 책임과 역할을 부여하는 것이 건설사고 저감의 핵심 요소임을 인식하고, 2019년 1월에 개정된 「산안법」 전문개정법률에 건설현장 안전보건관리 참여 주체에 발주자를 포함시키는 내용을 신설함.

- 건설공사의 주요 참여자는 발주자, 시공사, 설계자, 건설사업관리 기술자, 근로자 등 다양하나, 국내 건설사업 안전보건관리에 대한 의무와 책임은 시공사에게 집중되어 있었음.
- 이에 정부는 건설사고 저감을 위한 인식의 전환으로 그동안 안전관리 주체로 인식되지 않았으나 사업에 있어 최상위 의사결정권자인 발주자에게 안전보건관리의 책임과 역할을 일정 부분 부여하는 것이 효과적이라 인식함.

- 「산안법」에 추가된 건설공사 발주자의 산업재해 예방 조치에 대한 내용은 법 제67조와 동법 시행규칙(안) 제88조에 다음과 같이 명시되어 있으며 2020년 1월 16일부터 50억원 이상 건설사업에 적용될 예정임.

〈표 3〉 「산업안전보건법」 제67조(건설공사발주자의 산업재해 예방 조치)

### 제67조(건설공사발주자의 산업재해 예방 조치)

① 대통령령으로 정하는 건설공사의 건설공사 발주자는 산업재해 예방을 위하여 건설공사의 계획, 설계 및 시공단계에서 다음 각호의 구분에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 건설공사 계획단계 : 해당 건설공사에서 중점적으로 관리하여야 할 유해·위험요인과 이의 감소 방안을 포함한 기본안전보건대장을 작성할 것
2. 건설공사 설계단계 : 제1호에 따른 기본안전보건대장을 설계자에게 제공하고, 설계자가 유해·위험요인의 감소 방안을 포함한 설계안전보건대장을 작성하게 하고 이를 확인할 것
3. 건설공사 시공단계 : 건설공사 발주자로부터 건설공사를 최초로 도급받은 수급인에게 제2호에 따른 설계안전보건대장을 제공하고, 그 수급인에게 이를 반영하여 안전한 작업을 위한 공사안전보건대장을 작성하게 하고 그 이행 여부를 확인할 것

② 제1항 각호에 따른 대장에 포함되어야 할 구체적인 내용은 고용노동부령으로 정한다.

- 법 제67조에서는 건설공사 발주자에게 계획단계에서 기본안전보건대장을 작성하고, 설계단계에서 설계안전보건대장(설계자 작성)을 확인하고, 시공단계에서 공사안전보건대장(시공사 작성) 이행 여부를 확인할 의무를 부여함.

- 시행규칙(안) 제88조(기본안전보건대장 등)는 동법 제67조에 명시된 3가지 안전보건대장이 포함하는 내용에 대해 다음과 같이 명시하고 있음.

〈표 4〉 「산업안전보건법」 시행규칙(안) 제88조(기본안전보건대장 등)

제88조(기본안전보건대장 등)
① 법 제67조 제1항 제1호에 따른 기본안전보건대장에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 공사규모, 공사예산 및 공사기간 등 사업개요
2. 공사현장 제반 정보
3. 공사시 유해위험요인과 감소대책 수립을 위한 설계조건
② 법 제67조 제1항 제2호에 따른 설계안전보건대장에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 다만 「건설기술진흥법」 시행령 제75조의2에 따른 설계안전검토보고서를 작성한 경우에는 제1호 및 제2호를 포함하지 아니할 수 있다.
1. 안전한 작업을 위한 적정 공사기간 및 공사금액 산출서
2. 제1항 제3호의 설계조건을 반영하여 공사 중 발생할 수 있는 주요 유해위험요인 및 감소 대책에 대한 위험성 평가 내용
3. 법 제42조에 따른 유해위험방지계획서 작성계획
4. 법 제68조에 따른 안전보건조정자 배치계획
5. 법 제72조에 따른 산업안전보건관리비 산출내역서
6. 법 제73조에 따른 건설공사의 산업재해예방지도 실시계획
③ 법 제67조 제1항 제3호에 따른 공사안전보건대장에 포함하여 확인해야 할 사항은 다음 각호의 사항으로 한다.
1. 설계안전보건대장의 위험성 평가 내용이 반영된 공사 중 안전보건 조치 이행계획
2. 법 제42조에 따른 유해위험방지계획서의 심사 및 확인 결과에 대한 조치내용
3. 법 제72조에 따라 계상된 산업안전보건관리비 사용계획 및 사용내역
4. 법 제73조에 따른 건설공사의 산업재해예방 지도 계약 여부, 지도 결과 및 조치내용
④ 제1항부터 제3항에 따른 기본안전보건대장, 설계안전보건대장 및 공사안전보건대장의 작성과 공사안전보건대장의 이행 여부 확인 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 고용노동부 장관이 정하여 고시한다.

■ 개정된 「산안법」에서는 건설공사 발주자에게 사업 단계별 안전보건대장을 작성 혹은 확인하는 의무를 명시하나, 건설사업에서 발주자의 권한에 부응하는 합리적인 책임과 역할이 부여된 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있음.

- 이에 오래전부터 발주자 중심의 안전보건관리 체계를 구축하고 건설사고를 획기적으로 저감한 것으로 알려진 유럽 사례를 살펴보고자 함.
- 제3장에서는 유럽연합의 ‘건설업 개별지침’(Directive 92/57/EEC), 제4장에서는 영국의 건설업 설계관리에 관한 제도(CDM 제도)에 대해 분석하고, 제5장에서 국내와 영국에서 명시하는 발주자를 포함한 건설사업 주요 참여자의 건설업 안전보건 역할에 대해 비교하고 시사점을 도출하고자 함.



### III 유럽연합의 건설업 개별지침(Directive 92/57/EEC)

■ 유럽연합(European Union, 이하 EU)은 효과적인 경제 공동체 형성을 목적으로 기반 조성 및 통일적인 법 체제 구축을 위해 노력해 왔음.

- 하지만 오래전부터 각기 다른 국내법과 전통을 가진 EU 회원국에게 일괄적으로 적용되는 규정(Regulation)을 제정하는 것은 제한적일 수밖에 없었음. 이에, EU는 기본적인 원칙은 회원국들이 공유하고, 구체적인 이행 방법은 각국에서 규정할 수 있는 여러 지침(Directive)을 제정하여 유럽경제공동체의 기반을 조성해 왔음.
- EU에서 '규정(Regulation)'은 모든 회원국에 일괄적으로 적용되는 구속력을 가진 법으로 각국의 국내법으로 전환할 필요가 없음.
- '지침(Directive)'은 EU 회원국에게 특정 결과를 달성할 것을 요구하지만, 상위 레벨의 목표 달성을 위한 구체적인 사항은 각국의 국내법에서 정하도록 함. EU 지침의 국내법 전환은 지침 채택시 정한 기한(일반적으로 2년 이내) 내에 이루어져야 함.<sup>7)</sup>

■ EU의 Directive 89/391/EEC(이하 '산업안전보건에 관한 기본지침')과 Directive 92/57/EEC(이하 '건설업 개별지침')도 위의 원칙에 따라 EU의 전신인 유럽경제공동체(European Economic Community, 이하 EEC)에서 제정되었으며,<sup>8)</sup> 영국의 CDM 제도는 '건설업 개별지침'의 원칙과 목표를 달성하기 위해 영국에서 마련한 국내법임.

- '산업안전보건에 관한 기본지침' : Directive 89/391/EEC - OSH(Occupational Safety and Health) "Framework Directive"
- '건설업 개별지침' : Directive 92/57/EEC - Temporary or mobile construction sites

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

■ EU의 '산업안전보건에 관한 기본지침'은 산업재해 및 질병으로부터 근로자를 보호하기 위한 기본 원칙을 규정하는 내용으로 1989년 6월 12일에 제정됨.

- 이 지침은 유럽연합 기능에 관한 조약 제153조(1)[Article 153(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU]에 근거하여 제정되었음.

7) European Commission, Types of EU law.

8) '산업안전보건에 관한 기본지침'과 '건설업 개별지침'은 EEC에서 제정하고 현재 EU에서 관리하고 있음.

- ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 고용주와 근로자의 산업안전 및 보건에 관한 의무를 포함한 총 4장(SECTION) 19개 조항(Article)으로 구성되며, 주요 내용은 다음과 같음.

- SECTION I 일반사항 (General Provisions) : 지침의 목적 및 범위, 주요 용어 정의에 대한 내용으로 총 4개 조항으로 이루어짐.
- SECTION II 고용주의 의무사항 (Employer's Obligations) : 고용주의 일반 의무사항, 응급처치·화재·대피, 근로자 상담 및 참여, 근로자 교육 등 총 8가지 조항으로 구성됨.
- SECTION III 근로자의 의무사항 (Worker's Obligations) : 보호구 착용 및 고용주와의 협업에 관한 내용을 담은 1개 조항이 있음.
- SECTION IV 기타사항 (Miscellaneous Provisions) : 개별법(Individual Directives) 제정 근거, 회원국의 이행 보고서 등과 관련한 6개 조항으로 구성됨.

- ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 산업혁명 이후 유럽의 각 나라에서 자체적으로 수립되어 오던 산업안전 및 보건에 관해 합의된 지향점을 통합하여 마련되었음. 이러한 점에서 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 유럽 산업안전보건에 있어 획기적인 전환점으로 인식됨.

- 이 지침은 산업안전보건에 관한 EU 회원국의 공통된 목표를 설정하고, 회원국은 각국의 실정에 맞게 이를 달성하기 위한 산업안전보건에 관한 국내법을 1992년까지 제정 및 개정하였음.
- 또한, 이 지침은 근로자, 고용자, 근로자 대표 등 용어에 대한 정의를 명확히 하고 회원국들이 공유함으로써 혼란을 최소화하였음. 그리고 위험평가 개념을 도입하여 보다 적극적인 예방 활동을 장려했음.

- ‘산업안전보건에 관한 기본지침’은 특수한 위험이 있을 것으로 판단되는 작업 혹은 사업 영역에 대해 개별(하위) 지침을 제정할 수 있는 근거를 제16조에 담고 있으며, ‘건설업 개별지침’도 이 조항에 근거하여 마련됨.

- 제16조 1항에서는 개별 지침이 필요한 7가지 영역<sup>9)</sup>을 제시하고 있으며, 건설업은 6번째 ‘건설현장’에 해당되며, ‘건설업 개별지침’은 위 조항에 근거하여 제정됨.

9) 7가지 영역 : 작업장(Work places), 장비(Work equipment), 개인 보호장비(Personal protective equipment), 디스플레이 장치 작업(Work with visual display units), 허리 부상 위험작업(Handling of heavy loads involving risk of back injury), 건설현장(Temporary or mobile work sites), 어업과 농업(Fisheries and agriculture).

## 2. '건설업 개별지침'(Directive 92/57/EEC)

- EEC는 건설현장에서 수행되는 작업이 타 현장의 작업보다 위험하다는 걸 인지하고, 1992년 6월 24일 건설현장에서 지켜야 할 안전보건에 관한 기본적인 사항을 담은 '건설업 개별지침'을 제정함.
  - '건설업 개별지침'은 '산업안전보건에 관한 기본지침'에 근거하여 제정된 건설현장 특성을 반영한 지침으로 '산업안전보건에 관한 기본지침'의 하위 지침 성격을 띤.
- '건설업 개별지침'은 건설현장에서 발생하는 사고의 절반 이상이 사업 준비단계의 다음과 같은 세 가지 행위에서 기인한다는 분석을 근거로 마련됨.<sup>10)</sup>
  - 건설사고 주요 원인이 되는 사업 준비단계(시공 이전단계) 세 가지 행위 : ① 사업 계획 및 설계과정에서의 의사결정, ② 효과적이지 못한 시공 계획, ③ 잘못된 조직 구성
- '건설업 개별지침'은 사업을 크게 준비단계(Project preparation stage)와 이행단계(Project execution stage)로 구분하고 건설사업의 특수성을 반영한 다양한 사업 참여자들의 역할을 제시하고 있음.
  - '건설업 개별지침'의 상위 지침에 해당하는 '산업안전보건에 관한 기본지침'은 산업안전 및 보건 문제를 고용주와 근로자의 역할을 중심으로 담고 있음.
  - '건설업 개별지침'은 건설사업의 다양한 참여자인 발주자(Client)와 사업 감독자(Project supervisor)<sup>11)</sup>, 안전보건 조정자(Coordinator for safety and health)<sup>12)</sup>에 대한 정의 및 역할을 제시함.
- '건설업 개별지침'은 안전보건 조정자 역할을 포함한 15개 조항으로 이루어져 있으며, 사업 참여자들의 사업 준비 및 이행단계에 필요한 역할을 담고 있음.
  - 발주자와 사업 감독자의 역할 : 제3항에서 안전보건 조정자 선임과 안전보건대장 작성 등에 대한 의무사항을, 제4항에서 사업 준비단계에서 필요한 의무사항을 명시하고 있음.
  - 안전보건 조정자의 역할 : 제5항에서는 사업 준비단계, 제6항에서는 사업 이행단계에서 안전보건 조정자의 의무사항을 각각 명시하고 있음.

10) Dolores, M, et al. (2010) "Has the European Directive 92/57/EEC been a significant milestone in Prevention through Design (PtD) for construction?", ORP 2010.

11) 사업 감독자 : 발주자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계를 총괄하는 자.

12) 안전보건 조정자 : 발주자나 사업 감독자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계에서 안전 및 보건에 관한 관리를 총괄하는 자.

- 고용주의 역할 : 제8항에서는 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’에 따라 고용주가 사업장에서 지켜야 할 의무사항을, 제9항에서는 그 외 고용주의 의무사항을 명시하고 있음. 또한, 제10장에서는 개인사업자 등의 의무사항을 명시하고 있음.
- 기타 : 제11장에서는 고용주 등이 근로자에게 제공해야 할 주요 정보에 대해, 제12장에서는 사업장 안전 및 보건 이슈에 대한 근로자의 상담 및 참여에 관한 내용을 담고 있음.

〈표 5〉 ‘건설업 개별지침’ 15개 조항

조항	제목	조항	제목
1	적용 대상	9	고용주의 의무
2	정의	10	기타 사업 참여자의 의무
3	안전보건 조정자 선임, 안전보건대장, 사전 통보	11	근로자를 위한 정보
4	사업 준비단계 : 일반사항	12	근로자의 상담 및 참여
5	사업 준비단계 : 안전보건 조정자의 의무	13	부록의 수정
6	사업 이행단계 : 안전보건 조정자의 의무	14	최종 조항
7	발주자, 사업 감독자, 고용주의 책임	15	회원국
8	‘산업안전보건에 관한 기본지침’ 제6항 이행		

- ‘건설업 개별지침’은 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’에 명시되지 않은 사업 참여자들의 역할 명시가 주된 목적이기에, 건설산업에서 시공자와 근로자의 주된 역할은 ‘산업안전보건에 관한 기본지침’을 우선해서 따르도록 제7항과 8항에 명시되어 있음.

#### ■ 1992년 ‘건설업 개별지침’ 제정시 EU 회원국이었던 모든 나라는 이 지침에 근거하여 합의한 1994년 12월 31일까지 각 국가 실정에 맞게 국내법을 제정 및 개정하였음.

- 1994년 12월에 국내법을 개정한 나라는 총 15개국<sup>13)</sup>이며, 영국 CDM 제도로 유럽연합에서 합의한 ‘건설업 개별지침’을 영국 국내법으로 전환한 제도임.
- 현재 EU 회원국 28개국 중 25개국이 관련 국내법을 마련하였으며, 2004년 가입한 몰타, 에스토니아, 키프로스는 아직 ‘건설업 개별지침’과 관련한 국내법이 위원회로부터 승인을 받지 못한 상황임.

13) 벨기에, 덴마크, 독일, 아일랜드, 그리스, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴, 영국.

## IV 영국 CDM 제도의 변화 과정과 주요 내용

■ 영국의 산업안전 및 보건에 관한 법 체계는 법(Act)-하위 법령(Regulation)-승인 행동준칙(Approved codes of practice)-가이드(Guidance)로 구성됨.<sup>14)</sup>

- 법은 산업안전 및 보건에 대한 일반적인 의무를 명시하는 최상위법으로 영국 「산업안전보건법」(Health and Safety at Work etc Act 1974)이 이에 해당함.
- 하위 법령은 「산업안전보건법」 제15조(Health and safety regulations)에 근거하여 제정된 산업안전 및 보건에 대한 구체적인 의무를 설정한 것으로 CDM 제도가 이에 해당함.
- 승인 행동준칙은 하위 법령을 준수하기 위한 실제 모범 사례를 제시하고 법을 준수하는 방법을 조언하는 목적으로 만들어짐. 승인 행동준칙은 「산업안전보건법」 제16조(Approved codes of practice by the Executive)에 근거함.
- 가이드는 보건안전청(Health Safety Executive, HSE)에서 안전보건 관련 법령에 대한 준수의 이해를 돕기 위해 발간하는 것으로 법적 효력은 없음.

■ 산업안전 및 보건과 관련하여 영국 건설업에 적용되는 제도로는 「산업안전보건법」과 7개 하위 법령이 있음.<sup>15)</sup>

〈표 6〉 영국 건설업에 적용되는 제도

법	구분		적용 대상 산업	
			전체 산업	건설산업
법	산업안전보건법	Health and Safety at Work etc Act 1974	O	O
하위 법령	건설업 설계관리에 관한 제도	Construction(Design and Management) Regulations 2015	X	O
	유해물질 관리에 관한 제도	Control of Substances Hazardous to Health Regulations 2002	O	O
	안전보건(근로자 협의)에 관한 제도	Health and Safety(Consultation with Employees) Regulations 1996	O	O
	리프팅 작업 및 장비에 관한 제도	Lifting Operations and Lifting Equipment Regulations 1998	O	O
	작업장 안전보건관리에 관한 제도	Management of Health and Safety at Work Regulations 1999	O	O
	작업장 장비사용에 관한 제도	Provision and Use of Work Equipment Regulations 1998	O	O
	고소작업에 관한 제도	Work at Height Regulations 2005	O	O

14) 송강직(2016), “산업안전보건법의 집행체계에 관한 국제비교”, 산업안전보건공단.

15) HSE의 Construction Law 참조(<http://www.hse.gov.uk/construction/resources/law.htm>).

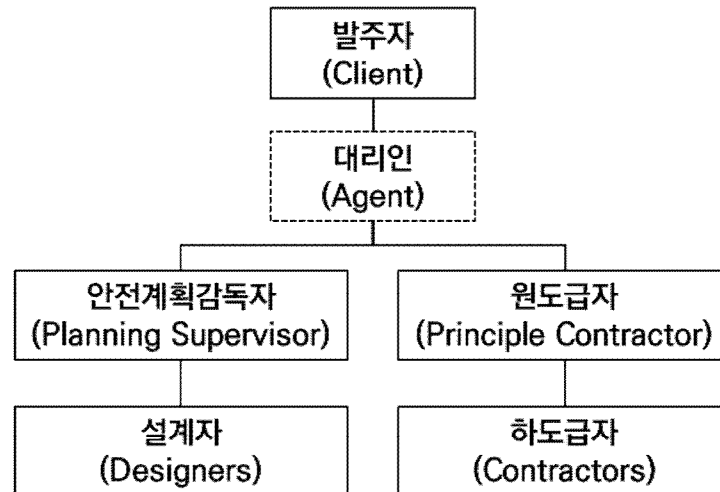
- 영국의 「산업안전보건법」은 국내와 마찬가지로 전체 산업에 적용되는 법이며, 7개 하위 법령 중 CDM 2015는 건설산업에만, 그리고 나머지 6개 하위 법령은 건설산업을 포함한 전체 산업에 적용됨.
- 본 연구에서는 영국 건설산업에만 적용되는 CDM 제도의 변화 과정(CDM 1994, 2007, 2015)을 살펴봄. 나아가 국내의 종합적 안전보건관리 체계 구축을 위한 시사점을 도출하고자 함.
  - 영국 건설산업에 적용되는 여러 가지 제도 가운데 CDM은 건설산업의 특수성을 고려하여 시공 이전 단계부터 발주자와 설계자의 안전관리 역할을 강조하며, 종합적인 안전관리 체계를 구축하기 위하여 건설산업에만 적용되는 제도임.

## 1. CDM 1994

- 영국 CDM 1994는 EU의 ‘건설업 개별지침’에 의거하여, 1994년 12월 19일에 제정되었고 일정 기준 이상의 건설현장에 1995년 3월 31일부터 적용됨. 적용 대상 사업의 기준은 다음과 같음.
  - CDM 1994 적용 대상 사업은 신고 대상 사업 중 공사 기간이 30일 이상이거나 공사 기간 동안 500명 이상이 출력된 경우임.
  - 미신고 대상 사업 중 하루 출력 인원이 5명 미만일 경우 설계자의 의무를 제외한 대부분 조항이 적용되지 않으며, 구조물 철거 및 해체 작업은 상기 조건과 상관없이 적용됨.
- CDM 1994는 시공단계의 고용주와 근로자 관계를 명시한 기존의 「산업안전보건법」에서, 시공 이전단계까지 범위를 확장하였음. 나아가 안전 및 보건관리 역할 역시 대상을 주요 참여자들로 확장하여 건설사업 맞춤형 종합적 안전관리 체계를 구축하기 위해 제정되었음.
  - 이 제도에서는 발주자와 설계자에게 시공 이전단계에서의 안전보건에 관한 의무를 부여하고, 효과적인 관리체계 구축을 위해 안전계획감독자(Planning Supervisor)와 원도급자(Principal Contractor)의 역할도 추가함.
  - 또한, CDM 1994는 안전보건계획(Health and Safety Plan)과 안전보건대장(Health and Safety File) 작성 및 확인에 대한 주요 건설사업 참여자의 역할을 명시함.

- 아래의 〈그림 1〉은 CDM 1994에 명시된 건설사업 주요 참여자의 관계를 도식화한 것으로, 이들의 주요 역할은 다음과 같음.<sup>16)</sup>

〈그림 1〉 CDM 1994의 주요 사업 참여자 관계



- 발주자 : 발주자는 경쟁력 있는(Competent) 계약자(안전계획감독자, 원도급자를 비롯한 모든 설계 및 시공 관련자)를 선정할 의무가 있으며, 안전계획감독자에게 안전보건과 관련한 모든 정보를 제공하고, 주요 계획을 확인하여야 함. 또한, 발주자는 자신의 의무를 대신할 수 있는 대리인(Agent)을 선정하고 보건안전청에 승인을 받아 발주자의 의무를 대신하게 할 수 있음.
- 안전계획감독자 : 안전계획감독자는 시공 이전단계에서 안전보건관리를 총괄하는 역할을 수행함. 안전계획감독자는 디자인 관계자들로부터 관련 자료를 수집하여 안전보건대장을 수립하고 시공자에게 제공하여야 함. 또한, 공사 완료 후 시공자에게 완성물과 관련된 주요 안전보건 정보를 수집하여 발주자에게 전달할 의무가 있음.
- 설계자 : 건설현장 혹은 시설물 사용자에게 발생할 수 있는 위험요소를 최소화한 설계도서를 작성할 의무가 있음. 또한, 설계단계에서 제거하지 못한 위험요소를 안전계획감독자에게 전달하여 안전보건대장 수립을 보조하여야 함.
- 원도급자 : 원도급자는 시공단계에서 다양한 하도급자의 안전보건관리를 조율하고 관리하는 역할을 수행함. 원도급자는 안전보건계획을 작성하고 이행할 의무가 있음. 발주자가 다수의 원도급자와 계약할 경우는 발주자의 승인을 받은 주계약자가 관련 역할을 수행함.
- 하도급자 : 건설현장에서 근로자를 직접 고용하는 하도급자는 영국 「산업안전보건법」에 명시된 역할을 이행하여야 하며, 원도급자와 안전계획감독자가 요구하는 자료를 제공하고 지시를 이행할 의무가 있음.

16) Beal, A. N.(2007), "CDM Regulations : 12 years of pain but little gain", In Proceedings of the Institution of Civil Engineers-Civil Engineering (Vol. 160, No. 2, pp. 82~88). Thomas Telford Ltd.



- CDM 1994는 시공단계 안전보건관리를 위한 안전보건계획(Health and Safety Plan)과 시공 후 시설물 안전보건관리를 위한 안전보건대장(Health and Safety File)을 관리토록 명시하고 있음.

- 안전보건계획 : 안전보건계획은 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.
- 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.

- CDM 1994는 영국의 「산업안전보건법」에 명시되어 있지 않은 발주자, 안전계획감독자, 설계자, 원도급자의 역할을 중심으로 24개 조항으로 구성됨.<sup>17)</sup>

- CDM 1994는 영국 건설산업 관계자들이 지켜야 하는 여러 제도 중 유일하게 건설산업에만 적용되는 제도임. 따라서, 사업주와 근로자 안전 및 보건에 대한 의무사항은 영국 전체 산업에서 지켜야 할 「산업안전보건법」과 타 하위 법령에 명시되어 있음.
- CDM 1994에서 시공자(원·하도급자)와 근로자에 대한 의무사항은 「산업안전보건법」에 명시되어 있지 않은 내용에 대한 의무사항으로 국한되어 있음.
- 예를 들어 제19항은 원도급자와 하도급자의 협업에 대한 내용을, 그리고 제18항은 원도급자와 작업자의 협업에 대한 내용을 담고 있음.

## 2. CDM 2007

- CDM 1994 시행 후 건설산업 사망재해는 영국 정부가 기대한 만큼 감소하지 않았음.

- CDM 1994 시행 이전 영국의 건설산업 사고사망자 수는 1985년 126명에서 1994년 83명으로 34.1% 감소하였음. 하지만 CDM 제도 시행 후 건설산업 사고사망자 수는 1995년 79명에서 2004년 69명으로 12.7% 감소하였음.
- 특히, ‘CDM 1994’ 시행 초기 건설업 사망자 수가 2000년 105명으로 증가하는 등 새로운 제도의 실효성에 대한 의문이 제기됨.

17) 「The Construction (Design and Management) Regulation 1994」, legislation.gov.uk.



- 이에 2002년 영국 보건안전청은 건설산업 안전보건 개선을 위한 전문가들의 의견을 반영하여 『건설업 안전·보건 활성화를 위한 보고서(Revitalizing Health and Safety in Construction)<sup>18)</sup>』를 발간함.

- 이 보고서에서는 건설산업 관련 주체들이 CDM 1994의 기본적인 원칙에는 동의하나, 효과를 발휘하기 위해서는 ‘모든 관련 주체들의 역량 강화’, ‘발주자 인식 개선’, ‘안전계획감독자의 역할 개선’, ‘건설산업 안전문화 정착’ 등이 필요하다고 주장함.

- 보건안전청은 업계의 다양한 의견을 바탕으로 CDM 1994 제도 개선을 위해 다음과 같은 5가지 원칙을 선정하고 CDM 제도 개정을 위한 작업을 착수함.

- 명료성(Clarity) : 규정 간소화를 통해 CDM 제도에서 규정하는 건설사업 주요 참여자 역할의 명료성 향상
- 유연성(Flexibility) : 다양한 건설 계약관계에 적용될 수 있도록 제도의 유연성 극대화
- 서류작업 최소화(Minimizing paperwork) : 서류작업을 최소화하여 현장 안전에 실질적으로 필요한 계획과 관리에 집중할 수 있도록 유도
- 통합(Integration) : 계약자 간의 조정 및 협력 등 통합을 바탕으로 한 안전관리를 장려하기 위한 관련 제도 개선
- 능력평가 간소화(Simplifying competence assessment) : 조직과 개인에 대한 역량 평가에 대한 기준을 단순화하여 관료주의 최소화

- 영국 정부는 개정판인 CDM 2007을 2007년 2월 7일에 마련하여 2007년 4월 6일부터 건설현장에 적용함.

- 기존 신고 대상 사업에서 가내공사 발주자(Domestic Client)<sup>19)</sup>의 사업은 CDM 2007 제3장(신고 대상 건설사업의 추가 의무사항)에 적용되지 않음.
- 공사 기간이 30일 이상이거나 공사 기간 동안 500명 이상이 출력된 경우의 사업에서도 가내공사 발주자는 안전보건 조정자와 원도급자를 선임할 의무가 없는 등 제3장에 포함된 11개 세부조항을 수행할 의무가 없음.
- 즉, CDM 2007의 적용 대상 사업은 CDM 1994에 비해 축소되었음을 알 수 있음. 비즈니스 목적이 아닌 소규모 건설사업을 적용 대상에서 제외함으로써 현실성을 부여하였으나, 사고의 가능성이 높은 소규모 사업이 적용 대상에서 제외되는 한계점이 있음.

18) HSE(2012), "Revitalising Health and Safety in Construction", Discussion document.

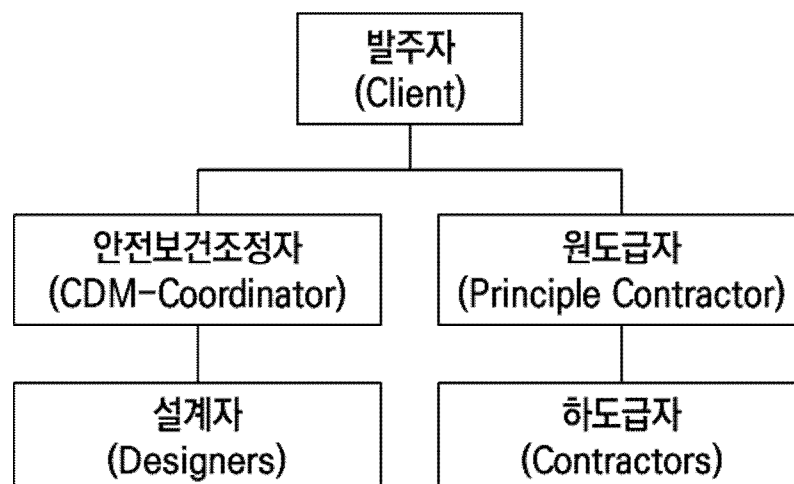
19) 건설 작업을 사업적인 목적이 아닌 자신이나 가족 구성원의 거주지를 개선하거나 신축하는 목적의 발주자.

- CDM 2007의 가장 큰 변화는 건설산업에만 적용되는 두 개의 하위 법령인 CDM 1994와 건설현장 안전보건에 관한 제도 [Construction Health, Safety and Welfare Regulation(CHSW) 1996, 이하 CHSW 1996] 를 통합하여 건설사업 주요 참여자들의 편의성을 도모하였다는 점임.

  - CDM 1994는 시공 이전단계에서 안전보건관리에 관한 참여자들의 의무를 규정하는 것이 주된 목적이었으며, CHSW 1996은 시공단계에서 현장 안전보건관리에 대한 의무를 규정한 하위 법령임.
- CDM 1994와 CHSW 1996의 통합으로 건설사업 참여자들은 하나의 하위 법령인 CDM 2007 안에서 건설사업에 해당되는 모든 세부적인 규정들을 파악할 수 있게 됨.

  - 즉, CDM 2007 개정 전까지는 건설산업에만 적용되는 제도는 두 개가 존재하였으며, 개정 후부터는 CDM 제도가 건설산업에만 적용되는 유일한 제도가 됨.
- CDM 2007에서는 대리인(Agent) 개념이 삭제되었으며, 안전계획감독자(Planning Supervisor)가 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)로 대체되었음. 개정된 주요 참여자의 역할 변화는 다음과 같음.

〈그림 2〉 CDM 2007의 주요 사업 참여자 관계



- 발주자 : CDM 제도에 명시된 의무를 대리인에게 더는 전가할 수 없음. CDM 1994에서는 발주자가 경쟁력 있는 계약자를 선정할 의무만 있었지만, CDM 2007에서는 경쟁력 있는 계약자 선정 의무와 함께 계약자가 보유한 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 시간과 자원 등의 환경을 제공할 의무가 추가됨.

- 발주자는 보건안전청 신고 대상 사업에 한하여 안전보건 조정자를 실시설계 이전에 선정하여야 하며, 원도급자가 착공 전 현장에 적절한 복지 시설을 마련하였는지에 대해 확인할 의무가 추가됨.
- 안전보건 조정자 : CDM 1994의 안전계획감독자의 역할을 대체하는 새로운 전문가임. 기존 안전계획감독자 역할을 포함하여 발주자에게 안전보건에 대해 조언하고, 시공 이전단계에서 다양한 계약자의 협업을 유도하는 임무를 수행함.
- 설계자 : 기존의 위험요소를 최소화할 수 있는 디자인을 할 의무가 있으며, 안전보건 조정자가 선정되지 않을 경우 발주자에게 이를 인지시켜야 함.
- 원·하도급자는 발주자와 마찬가지로 경쟁력 있는 수급인 및 근로자와 계약할 의무와 함께 그들이 보유한 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공할 의무가 추가됨.
- 이외 CDM 1994에서 안전보건계획은 시공계획(Construction Phase Plan)으로 대체되었음. 준공 후 시설물 안전보건관리를 위한 안전보건대장에 대한 변화는 없음.

■ CDM 2007은 5개의 장과 48개의 조항으로 구성되며, 1장과 5장은 법의 일반사항, 2장과 3장은 기존 CDM 1994의 개정 내용, 그리고 4장은 CHSW 1996에 대한 조항으로 구성됨.<sup>20)</sup>

- 제1장 서론(Introduction) : 3개 조항으로 구성됨.
- 제2장 건설사업 일반의무 사항(General Management Duties Applying to Construction Projects) : 10개 조항으로 구성되어 있으며, 미신고 대상 사업을 포함한 모든 건설사업에 적용되는 발주자, 설계자, 시공자의 의무 등을 포함하고 있음.
- 제3장 신고 대상 건설사업의 추가 의무사항(Additional Duties Where Project is Notifiable) : 11개 조항으로 구성되며 신고 대상 사업에 적용되는 발주자, 설계자의 추가적인 의무와 안전보건 조정자, 원도급자, 하도급자의 의무 등을 명시함.
- 제4장 건설현장 안전보건 관련 의무사항(Duties Relating to Health and Safety on Construction Sites) : 제4장은 기존 CHSW 1996 내용을 포함하며, 총 20개 조항으로 사업주가 근로자를 보호하기 위해 시공단계에서 현장에서 지켜야 할 주요 의무사항이 명시되어 있음.
- 제5장 일반사항(General) : 총 4개 조항으로 구성됨.

20) 「The Construction (Design and Management) Regulation 2007」, legislation.gov.uk.

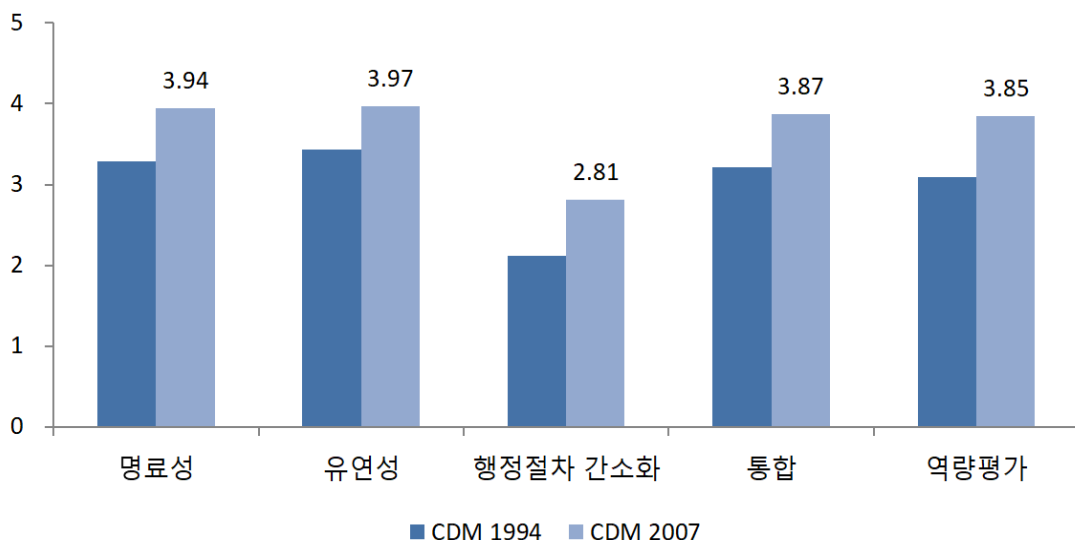
### 3. CDM 2015

■ 보건안전청의 점검 결과<sup>21)</sup>, CDM 2007은 전체적으로 CDM 1994에 비해 건설사업 안전관리 체계 개선에 도움이 되었다는 긍정적인 평가를 받음. CDM 2007에서 제시한 주요 목표에 대한 평가 결과를 요약하면 다음과 같음.

- 주요 목표에 대한 평가는 발주자, 안전보건 조정자, 설계자, 원도급자, 시공자를 대상으로 5점 리커트 척도<sup>22)</sup> 형식으로 평가됨.

〈그림 3〉 CDM 2007 주요 평가 결과

(단위 : 점)



- 명료성 : CDM 2007의 제도 명료성에 대한 평가는 3.94점으로 CDM 1994의 3.29점에 비해 향상된 것으로 나타남. 특히 안전보건 조정자와 원도급자의 만족도가 각각 4.07점과 4.03점으로 가장 높았음.
- 유연성 : 제도의 유연성은 3.43점(CDM 1994)에서 3.97점(CDM 2007)으로 역시 긍정적인 평가를 받음. 유연성 역시 안전보건 조정자와 원도급자의 만족도가 각각 4.19점과 4.12점으로 가장 높은 것으로 확인됨.
- 행정절차 최소화 : 서류작업의 간소화 등을 통한 행정절차 최소화의 경우 2.12점(CDM 1994)에서 2.81점(CDM 2007)으로 향상되기는 했으나, 여전히 건설사업 참여자들의 만족도가 낮은 것으로 조사됨. 특히 시공자의 만족도는 2.12점으로 가장 낮았음.

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

22) 5점 리커트 척도(Likert scale) : 1 매우 불만족, 2 불만족, 3 보통, 4 만족, 5 매우 만족.

- 통합 : 계약자 간의 조정 및 협력 등 통합에 대한 평가는 3.21점(CDM 1994)에서 3.87점(CDM 2007)으로 향상된 것으로 나타남. 특히 발주자와 원도급자의 만족도가 각각 3.97점과 3.90점으로 가장 높았음.
- 역량평가 : 조직과 개인에 대한 역량평가에 대해서는 3.09점(CDM 1994)에서 3.85점(CDM 2007)으로 향상되어 긍정적인 평가를 받음. 특히 안전보건 조정자와 원도급자의 만족도가 각각 4.15점과 3.95점으로 가장 높았음.

■ 2012년의 CDM 2007 평가 결과를 바탕으로 안전보건청은 2014년 건설산업 자문위원회(Construction Industry Advisory Committee, CONIAC) 회의<sup>23)</sup>를 통해 다음과 같은 결과를 도출하였음.

- CDM 2007은 CDM 1994에 비해 제도의 명료성, 유연성 등 전체적으로 개선되었으나, 복잡한 행정절차, 계약 관계자 간의 협업 부족 등은 개선의 여지가 있는 것으로 나타남.
- CDM 2007의 경우 제도 자체 개선보다는 사용자들의 제도 이해를 높일 수 있는 방법을 강구하는 것이 필요한 것으로 나타났으며, 설계단계와 시공단계의 협업을 제고할 수 있는 방안 마련도 필요한 것으로 나타남.
- 안전보건 조정자의 역할이 기존의 안전계획감독자에 비해 개선되었으나, 여전히 안전보건 조정자가 늦게 선임되어 역량을 발휘하지 못하는 등의 문제가 제기되었음.
- 또한, 가내공사 발주자가 CDM 2007 제3장의 11가지 의무에서 제외됨에 따라, 소규모 공사의 EU '건설업 개별지침' 준수 여부에 대한 의문이 제기되었음.

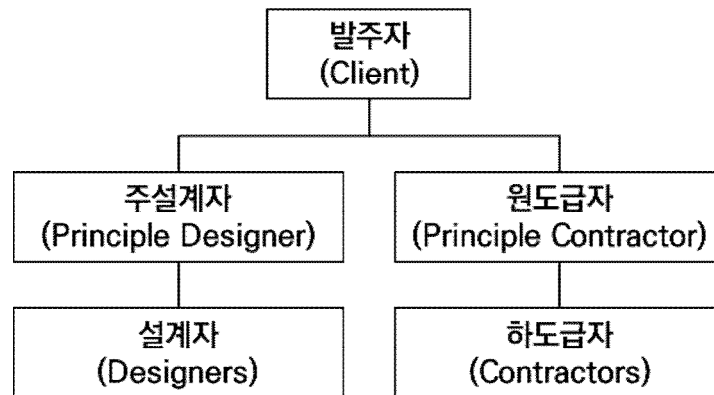
■ 이러한 문제점들을 보완한 CDM 2015가 2015년 1월 22일 제정되었고, 2015년 4월 6일부터 건설현장에 적용됨.

- CDM 2015는 CDM 2007에서 의무가 축소되었던 가내공사 발주자가 수행하는 사업을 포함한 모든 건설현장에 적용됨.
- 가내공사 발주자가 수행하는 사업의 경우 발주자 의무를 타 사업 참여자(주설계자, 원도급자 등)의 동의하에 전가할 수 있으며, 상업적 목적의 소규모 사업(30일 미만 혹은 공사 기간 동안 500명 미만 출력)은 보건안전청 신고 대상은 아니지만 개정된 법의 적용을 받게 됨.

■ CDM 2015에서는 적용 사업의 확대와 함께 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)의 역할이 주설계자(Principle Designer)로 대체되었지만, 주요 사업 참여자의 역할에는 큰 변화 없이 참여자들 간의 협업을 강조하는 등에 관한 내용이 추가됨.

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

〈그림 4〉 CDM 2015의 주요 사업 참여자 관계



- 발주자 : 발주자는 건설사업 안전보건관리의 총괄관리 책임을 지며, 시공 이전단계에는 주설계자, 시공단계에서는 원도급자와 협업하여 사업을 성공적으로 관리하여야 함. CDM 2007과 마찬가지로 주요 관계자 선정 의무와 그들이 보유한 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공하는 것이 가장 큰 의무사항임. 발주자는 주설계자가 작성하는 안전보건대장을 확인하고, 시공단계에서 원도급자가 수립하고 이행하는 시공계획을 확인하여야 함. 비즈니스 목적이 아닌 가내공사 발주자가 수행하는 사업의 경우 발주자는 자신의 역할을 원도급자나 주설계자 등에게 동의하에 대행토록 할 수 있음.
- 주설계자 : CDM 2007의 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)의 역할을 대체하는 새로운 역할자임. 주설계자는 발주자가 계약한 설계자 중 하나로 발주자가 선정함. 기존 CDM 2007에서 발주자가 설계자와 별도로 계약한 안전계획감독자와 차이가 있음. 주설계자는 시공 이전단계에서 안전보건관리를 계획, 관리, 점검하는 핵심 역할을 수행하며, 발주자에게 발주자 의무를 인지시키고 전문가로서 조언하며 설계자의 업무를 관리하는 등 시공 이전단계에서 다양한 참여자의 협업을 유도하는 임무를 수행함. 주설계자는 설계자 및 원도급자로부터 수집한 정보를 바탕으로 안전보건대장을 작성하고, 착공 전 원도급자에게 시공계획 작성을 위한 정보를 제공하고 협업할 의무가 있음.
- 설계자 : CDM 2007에서의 주요 의무와 유사하게 위험요소를 최소화한 디자인을 할 의무를 수행하며, 주설계자와 협업하여 안전보건대장 작성을 지원하여야 함.
- 원도급자 : 원도급자는 시공단계 안전보건관리를 계획, 관리, 점검하는 핵심 주체임. 발주자가 다수의 원도급사와 계약시 발주자는 별도로 주계약자를 선정하여야 함. 주설계자와 유사하게 발주자에게 시공단계 발주자 의무를 인지시키고 협업함. 그리고 시공단계의 다양한 계약자의 안전보건관리 업무를 관리하고 현장에 근로자를 위한 복지시설을 마련하는 등 시공단계 안전보건관리의 컨트롤타워 역할을 수행함. 원도급자는 착공 이전 주설계자로부터 받은 정보를 바탕으로 협업을 통해 시공계획을 작성하고 현장에 공유 및 이행 여부를 확인하여야 함. 또한, 준공 이전 주설계자에게 안전보건대장에 필요한 시설물 정보를 제공할 의무가 있음.
- 하도급자 : 하도급자는 수행하는 작업에 대한 안전보건 업무를 계획, 관리, 감독해야 함. 하도급자는 시공계획을 이행하고 주설계자와 원도급자의 지시를 따라야 하며, 해당 업무에 관한 기술과 지식을 갖춘 자를 고용하고 그들에게 충분한 정보를 제공하고 관리할 의무가 있음.

■ CDM 2015는 5개의 장과 39개의 조항으로 구성됨.

- 제1장 서론(Introduction) : 3개 조항으로 구성됨.

〈표 7〉 CDM 2015 제1장 세부조항(1~3)

조항	제목	조항	제목
1	인용 및 적용 시기 (Citation and commencement)	3	적용 대상 지역 (Application in and outside Great Britain)
2	해석(Interpretation)		

- 제2장 발주자의 의무(Client duties) : 4개 조항으로 구성되며, 주요 관계자 선정 및 신고 대상 사업에 대한 내용 등을 포함함.

〈표 8〉 CDM 2015 제2장 세부조항(4~7)

조항	제목	조항	제목
4	사업관리에 관한 발주자의 의무사항 (Client duties in relation to managing projects)	6	신고(Notification)
5	주설계자와 원도급자 선임 (Appointment of the principal designer and the principal contractor)	7	가내공사 발주자의 적용 (Application to domestic clients)

- 제3장 안전보건 의무와 역할(Health and safety duties and roles) : 8개 조항으로 구성되며 주 설계자, 설계자, 원도급자, 시공자의 의무 등을 명시함.

〈표 9〉 CDM 2015 제3장 세부조항(8~15)

조항	제목	조항	제목
8	의무사항 일반(General duties)	12	시공계획과 안전보건대장 (Construction phase plan and health and safety file)
9	설계자의 의무사항(Duties of designers)	13	원도급자의 의무사항 (Duties of a principal contractor in relation to health and safety at the construction phase)
10	영국 이외 지역에서의 설계 (Designs prepared or modified outside Great Britain)	14	근로자 협의 및 참여에 관한 원도급자의 의무사항 (Principal contractor's duties to consult and engage with workers)
11	시공 이전단계에서 주설계자의 의무사항 (Duties of a principal designer in relation to health and safety at the pre-construction phase)	15	시공자의 의무사항(Duties of contractors)

- 제4장 건설현장 요구사항(General requirements for all construction sites) : 총 20개 조항으로 구성되며 건설현장에서 사업주가 지켜야 할 의무사항으로, CDM 2007 제4장 세부조항(25~44)과 동일함.

〈표 10〉 CDM 2015 제4장 세부조항(16~35)

조항	제목	조항	제목
16	제4장의 적용(Application of Part 4)	26	익사사고 예방(Prevention of drowning)
17	안전한 작업장 (Safe places of construction work)	27	교통 동선(Traffic routes)
18	작업장 질서와 보안 (Good order and site security)	28	차량(Vehicles)
19	구조물 안정성(Stability of structures)	29	화재, 홍수 또는 질식으로 인한 위험 예방 (Prevention of risk from fire, flooding or asphyxiation)
20	철거 및 해체(Demolition or dismantling)	30	비상 상황시 절차 (Emergency procedures)
21	폭발물(Explosives)	31	긴급 대피 안내 (Emergency routes and exits)
22	굴착(Excavations)	32	화재 감지 및 소방 (Fire detection and fire-fighting)
23	코퍼댐과 케이슨(Cofferdams and caissons)	33	신선한 공기(Fresh air)
24	점검 보고(Reports of inspections)	34	이상기온과 날씨로부터 보호 (Temperature and weather protection)
25	에너지 분배 설비 (Energy distribution installations)	35	조명(Lighting)

- 제5장 일반사항(General) : 총 4개 조항으로 구성됨.

〈표 11〉 CDM 2015 제5장 세부조항(36~39)

조항	제목	조항	제목
36	화재에 관한 법 집행 (Enforcement in respect of fire)	38	폐지 및 주요 수정 (Revocation and consequential amendments)
37	경과 규정 (Transitional and saving provisions)	39	리뷰(Review)



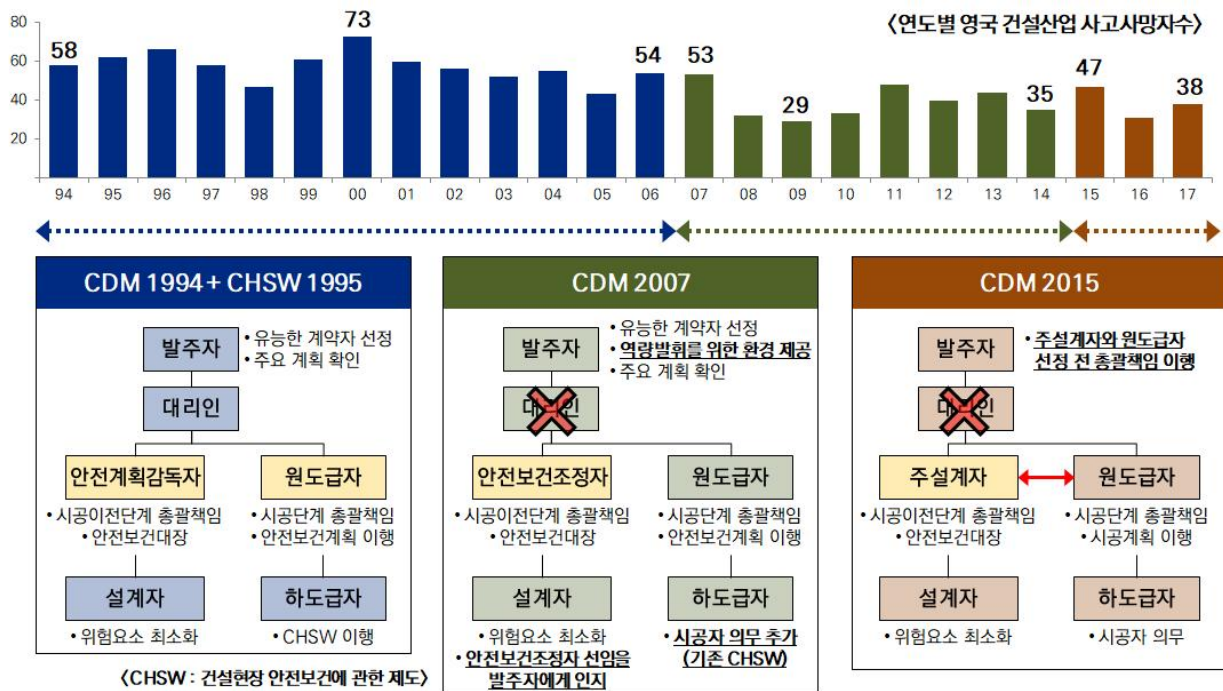
#### 4. 영국 CDM 제도 비교(1994 vs. 2007 vs. 2015)

■ 영국 CDM 제도의 주요 목적은 건설사업의 특성을 반영하여 시공 이전단계 안전보건관리 중요성을 강조하며, 발주자를 포함한 주요 참여자의 역할을 정의하는 것임.

- CDM 제도는 일반적으로 사업주와 근로자 관계에서 안전관리 역할을 정립할 수 있는 타 산업과 달리 건설현장 안전보건에 큰 영향을 주는 시공 이전단계에서 주요 의사결정권자에게 적절한 역할과 책임을 부여함. 기본 원칙은 '건설업 개별지침'을 따름.
- 시공 이전단계의 안전보건관리 체계에 관한 제도는 EU의 '건설업 개별지침'을 이행하기 위해 영국을 포함한 모든 EU 회원국들이 자체적으로 국내법을 제정하면서 마련되었음. 따라서, 건설사업에 있어 시공 이전단계 안전보건관리 체계의 중요성은 영국뿐만 아니라 유럽에서 보편적으로 인식되고 있는 것으로 판단됨.

■ 연도별 영국 건설산업 사고사망자 수와 CDM 1994, 2007, 2015 제도의 주요 관계자의 역할 변화를 정리하면 다음과 같음.

〈그림 5〉 연도별 영국 건설산업 사고사망자 수와 CDM 제도의 주요 변화 내용



- 발주자 역할 강화(수동적 → 능동적) : CDM 1994에서 발주자의 주요 의무는 경쟁력 있는 계약자를 선정하고 주요 계획(안전보건대장, 안전보건계획)을 확인하는 것이었으며, 대리인에게 발주자의 의무를 대신하게 할 수 있었음.
- 하지만 CDM 2007부터 발주자는 대리인에게 의무를 전가할 수 없게 되며, 계약대상자에게 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공할 의무가 추가됨. 즉, CDM 제도는 건설사고 저감을 위한 발주자의 안전보건관리 역할 중요성을 인지하고 개정 때마다 더욱 능동적인 역할을 부여하였음.
- 시공 이전단계 책임자 역할 강화 : CDM 제도에서 가장 큰 변화는 시공 이전단계 안전보건관리 책임자임. CDM 1994의 안전계획감독자는 2007에서 안전보건 조정자, 2015에서 주설계자로 변경됨. 큰 틀에서의 역할은 시공 이전단계 안전보건관리를 총괄하는 것이나, 안전계획감독자의 계획서 작성 의무에 안전보건 조정자는 시공 이전단계 주요 관계자의 역할 조정, 그리고 주설계자는 원도급자와의 협업에 대한 역할이 추가되었음.
- 또한, CDM 2007까지 발주자는 시공단계 안전보건관리 역량을 갖춘 제3자를 고용하였으나, CDM 제도가 정착되고 설계 관계자의 안전보건에 관한 역량이 향상됨에 따라 CDM 2015부터는 제3자가 아닌 설계자 중 역량을 갖춘 자를 선임할 수 있게 됨.
- 제도의 일원화 : 1990년대 영국은 시공 이전단계에는 CDM 1994를, 시공단계에는 CHSW 1996을 적용하는 이원화된 체계를 가지고 있었음. 하지만 CDM 2007부터 사용자의 편의를 도모하고 일관성을 유지하기 위해 CDM 제도와 CHSW 제도를 통합하여 건설사업 전반(설계 및 시공단계)에 적용되는 제도로 일원화함.

■ 즉, 영국의 CDM 제도는 1994년 제정된 이후, 발주자의 능동적 참여를 중심으로 시공 이전단계부터 사업의 주요 참여자들에게 안전보건관리 역할과 책임을 분담시키고 협업을 통해 건설현장 사고를 감소하기 위해 노력해 왔음을 알 수 있음.

## V 정책 제언

### 1. 발주자의 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 없음.

- 제조업의 경우 사업주가 생산 기간과 비용을 책정하고, 근로자를 고용하여 직접 관리하여 제작한 생산물을 사용자가 구매하는 구조로 되어 있어 사용자가 생산과정에 미치는 영향이 미미함.
- 하지만 건설사업은 발주자(사용자)가 필요로 하는 시설물(생산물)을 원하는 기간과 비용 내에서 사업주(시공사)가 직접 근로자를 고용하여 생산과정을 거치는 구조로, 발주자의 결정이 생산과정에 미치는 영향은 매우 클 수밖에 없음.
- 건설사업 발주자는 설계자와 시공사 등 주요 계약자를 선정하며, 사업의 공사 기간과 비용을 결정하는 등 건설사업 전반에 걸쳐 최고 의사결정권자로서 매우 큰 영향력을 행사하고 있음.

■ 하지만 국내 건설사업 발주자는 사업에 미치는 막대한 영향력에 비하여 생산과정(시공단계)에서 근로자의 안전보건을 확보하기 위한 역할 수행에는 미흡한 실정임.

- 건설사업 발주자는 사업의 성공과 실패를 좌우할 수 있는 사업의 주체이나, 건설사고 감소를 위한 다양한 제도의 대상에서는 제외되어 왔음.
- 최근 「산안법」이 개정되면서 사업단계별로 안전보건대장을 작성하고 확인하는 의무가 추가되었으나, 사업에 미치는 영향력에 비해 아직 발주자의 사업 안전보건에 관한 역할은 제한적임.
- 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 부여함. 이를 통해 발주자에게 능동적 안전보건관리 역할을 부여하고 있음.

〈표 12〉 국내와 영국 건설사업 발주자의 안전보건에 관한 주요 역할 비교

발주자의 의무		국내	영국
경쟁력 있는 계약자 선정		X	O
계약자가 역할을 발휘할 수 있는 환경 제공		X	O
계획서 작성 및 확인	기초안전보건대장	작성 의무	기본 정보 제공 의무
	설계안전보건대장	확인 의무	확인 의무
	공사안전보건대장	확인 의무	확인 의무

■ 국내 건설사고를 획기적으로 저감하려면 건설산업의 특성을 반영하여 사업의 최고 의사 결정권자인 발주자에게 권한에 맞는 안전보건관리 역할을 부여할 필요가 있음.

- 발주자가 안전한 공사 방법 선정, 적정 공기 및 공사비 산정, 현장 안전보건관리 이행 감독 등과 같은 안전보건관리 역할을 이행할 경우 건설사고의 근본적인 원인을 제거하여 획기적으로 사고를 줄일 수 있을 것임.
- 발주자의 역할은 권한에 비례하여 부여하는 것이 핵심이며, 이를 위해 발주자의 안전보건 책무를 사업 단계별로 명확히 해야 할 것으로 판단됨.

## 2. 시공 이전단계 안전보건관리 책임자 선정 필요

■ 건설사업에서는 계획과 설계 단계, 즉 선행 단계에서 내려진 잘못된 결정이 후행 단계인 시공단계에서 발생하는 사고의 원인이 될 수 있음.

- 제조업의 사업주는 제품의 계획 및 설계 주체와 생산 주체가 대부분 동일하나, 건설산업은 사업의 계획 주체는 발주자, 설계 주체는 설계자, 시공 주체는 시공자로 상이함. 건설사업에서는 이로 인해 선행 단계 주체가 유발한 위험요소가 후행 단계인 시공단계에 사고로 이어질 수 있음.
- EU의 '건설업 개별지침'은 건설현장에서 발생하는 사고의 절반 이상이 사업 준비단계, 즉 시공 선행 단계에서의 잘못된 결정에서 기인한다는 분석에 주목하고, 타 산업과 구별되는 건설산업의 특수성을 반영한 안전보건에 관한 원칙을 담고 있음.

■ 이번에 개정된 「산안법」에는 시공 이전단계에서 발주자와 설계자에게 기초 및 설계 안전 보건대장 작성 의무를 추가하였으나, 시공단계에서 원도급자와 같이 시공 이전단계 안전 보건에 관한 업무를 총괄하는 기업 혹은 전문가 선정에 대한 내용은 없음.

- 영국 CDM 제도의 경우 시공 이전단계 안전보건관리 총괄관리는 주설계자가, 시공단계 안전보건관리 총괄관리는 주도급자가 이행하도록 명시하고 발주자와 함께 이들의 협업을 유도하고 있음.
- 국내의 경우 시공단계 안전보건관리 총괄은 개정 전부터 원도급자가 이행하도록 되어 있으나, 시공 이전단계 안전보건관리 총괄 업무를 이행하는 조직에 대해서는 명시되어 있지 않음.

■ 건설사업 전반에 걸친 안전보건관리 조직의 체계화를 위해서는 영국 CDM 제도와 같이 시공 이전단계에서 안전보건관리 책임조직을 구축하여 체계적으로 운영할 필요가 있음.

- 영국 CDM 2015에서는 제3자가 아닌 발주자가 계약한 설계자 중 역량을 갖춘 자를 주설계자로 선정토록 하고 있음. 이는 CDM 1994부터 설계자의 안전보건에 관한 역량이 일정 수준 갖추어졌기 때문에 가능하였음.

- 국내의 경우 계획 및 설계 단계 안전보건에 관한 역할이 도입되는 시점임. 따라서 설계자의 역량이 일정 수준 갖추어지기 전까지는 영국 CDM 2007과 같이 시공 이전단계에서 발주자를 보좌하고 설계자들을 관리할 수 있는 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)처럼 제3의 전문가나 조직을 활용한 시공 이전단계 안전보건관리에 관한 책임자 선정이 필요할 것으로 판단됨.

〈표 13〉 국내와 영국 안전보건관리 조직 체계 비교

구분	국내	영국
안전보건관리 조직 체계		
시공 이전단계 책임자	없음	주설계자
시공단계 책임자	원도급자	원도급자

### 3. 사업참여 주체별 역할 및 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계 구축 필요

■ 국내 건설사업 안전보건관리 의무와 책임은 시공단계의 도급자인 시공자에게 집중된 시공사 중심의 안전보건관리 체계임.

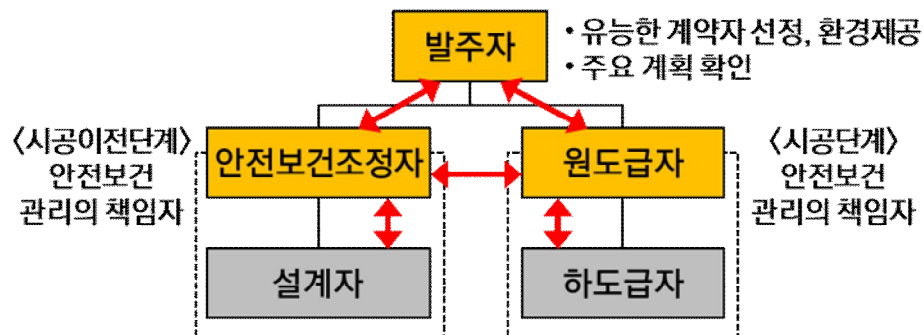
- 이번 「산안법」 개정으로 발주자와 설계자의 안전보건관리 역할이 일부 추가되기는 하였으나, 도급인의 의무가 기존보다 더욱 강화되어 큰 틀에서는 여전히 시공사 중심의 안전보건관리 체계를 벗어나지 못하고 있음.
- 건설사업의 생산 프로세스는 계획-설계-시공-유지관리의 구조로, 계획 및 설계 단계에서 발주자와 설계자의 잘못된 결정이 시공 및 유지관리 단계에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없음.

■ 국내 건설사고의 획기적인 감소를 위해서는 영국 CDM 제도와 같이 시공 이전단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하고, 주요 참여 주체들의 의무와 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계를 구축해야 함.

- 국내보다 건설사고가 적은 영국의 경우 시공사 중심의 안전보건관리 체계의 한계를 인식하고, 사업의 계획단계부터 발주자와 설계자를 안전보건관리 주체로 참여시키고 협업을 유도하고 있음.

- 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 계획 및 설계 단계부터 책임자를 선정하고 그들이 적절한 의무와 책임을 분담하도록 해야 함.
- 또한, 주요 참여자들 간의 협업으로 시공 이전단계부터 사업 전반에 걸친 예방적이고 협력적인 안전관리 체계를 구축할 필요가 있음.

〈그림 6〉 국내 건설사업 협력적 안전보건관리 체계 구축(안)



최수영(부연구위원·sooyoung.choe@cerik.re.kr)