

요 약

제1장 서론

- 2006년 건설업의 산재 사망자가 632명이고, 산재로 인한 직·간접 경제적 손실 규모는 약 4조원, 근로손실일수는 약 1,780만일에 이를 것으로 추정됨(노동부, 산업재해현황, 2007.4). 또한 최근에 영국에서 연구한 결과에 의하면 건설업의 경우 간접손실은 직접손실의 11배에 달한다고 함.
- 현행 산업안전제도에는 건설현장의 특성과 맞지 않는 부분이 존재함.
 - 하나는 다수의 관련 당사자가 존재한다는 점을 고려하여 건설생산 과정의 산업안전과 관련된 당사자의 역할에 상응하는 책임이 분담되어야 하나 그렇지 못하다는 것임.
 - 다른 하나는 근로자의 이동성을 고려하여 이를 극복하기 위해 산업차원에서 접근하여야 하나 이 또한 미흡하다는 것임.
- 연구의 목적
 - 관련 당사자의 역할에 상응하는 책임을 부여하는 한편, 비정규근로자의 특성을 감안한 기초안전요소의 공급 방안을 모색함으로써 건설현장의 산업안전 효과를 근본적으로 제고시킬 방안의 모색이 필요함.

제2장 이상적인 산업안전과 건설현장의 특성

- 건설산업기본법
 - 건설공사의 발주자는 시설물이 공공의 안전과 복리에 적합하게 건설되도록 공정한 기준과 절차에 따라 능력 있는 건설업자를 선정하여야 하며, 건설공사가 적정하게 시공되도록 노력하여야 함.

○ 민법 제757조(도급인의 책임)

- “도급인은 수급인이 그 일에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 없다. 그러나 도급 또는 지시에 관하여 도급인에게 중대한 과실이 있는 때에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있음.

○ 산업안전과 관련된 건설현장의 특성

- 건설업의 도급구조 및 생산방식 특성 : 생산과정이 유동적, 주문자에 의한 주문생산, 생산과정도 대부분 설계, 시공, 감리 등 역할이 구분
- 발주자의 지대한 영향 : 설계 단계에서의 안전한 시공방법 및 요소의 반영, 적정 공기 및 비용의 확보, 시공 과정의 안전에 대한 감독
- 다수의 다양한 사업주 참여
- 이동이 잦은 근로자, 다양한 근로자 참여
- 고령화와 높은 노동강도
- 기후적 위험에의 노출 : 통제 불가능한 요인

○ 건설현장의 이상적인 산업안전 추진 방향

- 먼저 발주 및 설계단계에서는 안전요소를 고려하여 설계가 이루어져야 하고, 과도한 저가수주를 억제하여 적정 공사비 및 공기가 확보될 수 있어야 하며, 산업안전 관리능력이 우수한 건설업체가 선정되어야 함.
- 원도급 단계에서도 과도한 저가수주를 억제해 적정 공사비 및 공기가 확보되도록 하며 산업안전 관리능력이 우수한 하도급업체가 선정되도록 함. 하도급 단계에서는 도급시 적정 공사비 및 공기 확보되도록 함과 동시에 불법 다단계 하도급이 억제되도록 함.
- 시공 단계에서는 총괄적 산업안전 활동 명확화, 공종별 산업안전 활동 명확화, 참여한 다양한 사업주간 책임소재 명확화, 근로자에 대한 건강진단, 안전교육, 보호구 지급 및 감독이 원활히 이루어져야 하며, 무리한 공기 단축·노동 강도 강화·장시간 노동·유해물질에 대한 노출·기후적 노출 등 산재 유발 요소가 억제되어야 함.
- 이를 위해서는 상위 단계에서 적정 공기 및 공사비 확보가 선행되어야 하고, 산업차원에서의 안전요소 공급이 이루어져야 함.

제3장 현황 및 문제점

○ 재해 현황

- 주요 국가별 건설업 산업재해 중 치명적 재해 비교 : 2005년의 경우 한국의 10만명당 사망자수는 28.64명으로서 미국의 2.6배, 영국의 7.7배에 해당함.
- 산업별 사망재해의 분포를 살펴보면, 전체 사망자수 2,493명 중 제조업이 26.03%로 가장 많고, 기타산업이 24.99%, 건설업이 24.43%, 광업이 16.89%, 운수·창고·통신업이 7.38%, 전기·가스·수도업이 0.28%로 나타났음.
- 사업장 규모별 재해자 분포 : 특히, 건설업의 5인 미만 사업장의 경우 재해율이 4.1%, 구성비는 26.5%에 이룸.

○ 보호구와 산업재해의 관계

- 2005년도 노동부 산업재해 통계에 나타난 재해로 인한 사망자 총 2,493명 중 보호구 관련 사망자는 1,071명으로 43.0%를 차지하고 있음.
- 업무상 질병으로 인한 사망자 1,094명 중 보호구와 관련된 사망자는 453명으로 41.4%를 차지함. 업무상 사고로 인한 사망자 1,399명 중 보호구와 관련된 사망자는 618명으로 전체의 44.2%를 차지함.

○ 설문조사에 나타난 건설근로자의 산재 경험

- 산재 경험에 대한 건설근로자의 응답 : ‘없다’는 응답이 60.4%
- 최근 발생한 산재로 인한 부상정도(치료기간)에 대한 근로자 응답 : ‘2~4주 이하’ 34.0%, ‘1주 이하’ 24.5%, ‘5주~3개월 이하’ 20.8% 등의 순임.
- 최근의 산재에 대한 처리 방식과 관련한 근로자의 응답 : ‘산재보험으로 처리하였다.’는 응답이 24.2%이고, ‘별다른 보상 없이 술 한 잔 마시고 끝냈다.’는 응답이 25.8%임. 전문건설업체, 팀·반장이나 일반건설업체에서 치료비 등으로 돈을 주어 처리하였다는 응답이 50.0%임.

○ 각 당사자의 역할에 상응하는 책임 분담 미흡

- 지나친 저가발주로 인한 시공단계에서의 산업안전 여건 미조성 : 2004 ~ 2005년 사이 최저가낙찰제로 집행된 15개 프로젝트의 평균 낙찰률은 55.75%이며 평균 실행률은 108.11%로 적자 시공이 이루어졌다고 함. 일단 수주된 저가 공사는 각 단계마다 이윤 명목으로 실공사비가 누수되면서 최말단의 팀·반장 및 건설일용근로자에게 도달하게 됨. 이때 실공사비를 낮추기 위해 무리한 공기 단축을 시도하거나 불법채류자를 투입하게 되는데 이때 산재가 급증하거나 품질이 크게 저하됨. 낙찰률 저하에 따라 산업안전관리비도 감소함.
- 원수급자의 역할 및 책임 : 발주과정에서 지나치게 저가로 수주가 이루어지거나 설계 단계에서 안전요소에 대한 반영이 미흡할 경우 원수급자에 대한 책임 집중이 근본적인 해법이 되기 어려움. 미신고를 줄이기 위해 도입한 산재미신고에 대한 벌점제도가 미신고 산재에 대한 신고와 더불어 미신고 처리와 공상처리 비용의 상승으로 나타나고 있음. 일부에 국한된 재해를 발표 및 가점 부여는 PQ 신인도에서 가점을 받을 수 있는 기회를 박탈한다는 의미에서 형평성 문제가 제기됨.
- 하수급자의 역할 및 책임 : 하수급인은 건설현장에서 실질적으로 건설근로자를 고용하고 작업에 투입하며 공사를 수행하고 있으나 책임은 크지 않아 산업안전에 소홀하다는 지적이 있음. 미신고 공상처리로 인한 폐해가 심각함.
- 근로자의 역할 및 책임 : 산재예방 기준 또는 산재방지에 대한 조치를 지켜야 한다는 선언적인 규정만 있을 뿐이지 실질적인 벌칙이나 책임은 없음.

○ 산업안전 기초요소 공급의 어려움

- 근로자가 응답한 건설근로자의 산업안전 요소 수급 경험의 개요 : ‘받아 본 적 없다’는 응답이 안전교육에 대해 20.9%, 건강진단에 대해 56.7%, 안전모에 대해 17.7%, 안전화에 대해 38.2%, 안전대에 대해 54.3% 등임.
- 안전교육 : 광범위한 사각지대가 존재, 특히, 중소기업 이하의 현장에서 일하는 건설근로자의 안전교육 참여 경험이 매우 낮음. 현장의 안전관리자는 이동이 잦은 근로자의 채용시 교육을 반복하느라고 실질적인 산업안전 활동 시간에 투입할 시간이 감소한다고 호소함.
- 건강진단 : 광범위한 사각지대가 존재, 특히, 중소기업 이하의 현장에서 일하는 건설근로자의 건강진단 참여 경험이 매우 낮음. 그에 비해 중대형 현장의 안전관리자는 이동이 잦은 근로자에 대해 건강진단을 실시하는데 3~4시간의 소요되어 실질적인 산업안전 활동 시간에 투입할 시간이 감소한다고 호소함.
- 보호구 : 대규모 현장에서는 중복 지급되는 반면, 중소기업 현장에서는 누락, 대규모 현장에서도 중복지급은 저가 또는 낮은 품질의 보호구 지급으로 연결됨.

제4장 관련 사례

○ 발주자에 대한 책임 분담 : 영국

- 건설산업이 설계, 시공, 유지관리 등 여러 단계로 이루어지고 있는 점을 고려하여 건설산업에만 적용되는 별도의 안전법(CDM Regulations 1994)을 제정함.
- 발주자, 발주자 대리인, 설계자, 시공사 등에게 고유한 의무를 부여하고, ‘안전전담자(Planning supervisor)’ 제도를 도입하여 건설공사에 참여하는 발주자를 비롯한 공사참여 행위주체들에게 공사단계별 안전보건업무를 조정하고 지도, 조언하는 역할을 부여하고 있음.

- 기초안전교육에 대한 초기업 단위 공급 : 호주
 - 기초안전교육의 이수를 의무화하고 있으며 이것을 이수한 근로자들에게만 Green Card를 지급함. 현장근로자들은 반드시 공통적인 산업안전교육을 이수했음을 입증하는 Green Card를 지니고 있어야 함.
 - 그리고 현장에서는 그 특성에 맞는 안전교육을 제공하고 관련 서류를 보유해야 함. Workcover가 현장 방문시 자료를 요구하면 노사는 이러한 증빙 자료를 제시해야 할 의무가 있음.
- 노조의 안전화 공급 : 국내
 - 건설노동조합 대구지부에서는 2003년부터 단체협약을 통해 철근공에 대한 안전화공급을 대행하고 있음. 3개월에 하나씩 지급하고 안전화지급대장을 만들어 모든 철근공들에게 고루 돌아가도록 배려하고 있음. 예컨대, 1,000세대 아파트의 경우 철근공이 투입되는 골조공사는 대체로 약 10개월 정도 소요되는데 이러한 현장으로부터는 70켄레를 지급받음.
 - 철근공은 동일 현장에 오랫동안 머무는 것이 아니라 팀장을 따라 팀 단위로 보통 4~5일 짧으면 2~3일을 주기로 일감이 있는 현장을 따라 이동함. 건설사업주들은 이들에게 보호구를 지급하려 하지 않음.
 - 당사자의 반응 : 철근공의 입장에서는 이러한 지급방식을 매우 환영함.

제5장 건설현장 산업안전 효과 제고 방안

- 기본 방향
 - 첫 번째 방향은 건설공사와 관련된 각 당사자의 역할 및 권한에 상응하는 책임을 부여함으로써 산업안전 효과를 제고하고자 함.
 - 두 번째 방향은 건설근로자의 이동성을 고려한 산업차원의 접근을 통해 산업안전 효과를 제고하고자 함.

○ 각 당사자의 역할에 상응하는 책임 분담

- 발주자의 역할 및 영향력에 상응하는 책임 분담 : 기획 및 설계 단계의 안전요소 반영, 과도한 낙찰률 저하 억제 모색(과도한 저가발주시 산업안전 관련 문제가 발생할 경우 수급인과 연대책임 부여), 낙찰률과 무관한 산업안전보건관리비 확보
- 원수급자에 대한 집중된 책임에 대한 산업안전 여건 조성 : 미신고 산재 억제 및 산업안전 효과 제고(산재 개념의 이원화, PQ 산정 대상에서 4주 이하 재해 제외), 재해율 발표 대상 건설업체 수 확대 검토
- 하수급자 역할에 상응하는 경각심 제고 : 전문건설업체의 재해율을 관리하고 발표, 4주 이하의 재해를 PQ 재해율 산정에서 제외해 공상처리 부담 경감
- 근로자 안전의식 제고 : 근로자의 고의적 또는 중대한 과실에 대한 보상을 감액하는 방안 검토

○ 산업차원의 기초안전요소 공급

- 건설근로자의 잦은 이동을 감안하여 상대적으로 현장별 특수성이 낮은 기초안전교육, 정기건강검진, 공통적인 보호구 등에 대해 산업차원에서 공급하는 방안을 제안하고자 함.
- 개별 건설업체의 입장에서는 기초안전요소 공급에 대한 의무가 면제됨으로써 보다 효과적인 산업안전 업무를 수행할 수 있는 여유를 확보하게 됨. 또한 건설근로자 특히 중소규모 이하의 근로자의 경우 기초안전요소에 대한 보편적 접근 가능성이 높아짐. 결국 근로자의 안전의식이 높아지고 스스로 자신의 안전을 지키려는 자발적 참여 의지도 강화될 것으로 기대됨.
- 소요되는 재원은 크게 산업안전보건관리비를 각출하는 방안과 산재예방기금을 활용하는 방안으로 생각할 수 있음.

제6장 결론 및 정책적 시사점

○ 결론

- 현행 산업안전제도가 건설현장의 특성과 맞지 않는 부분을 부각시키고 그로부터 산업안전 제고 방안을 도출하고자 하였음.
- 시공 이전 단계부터 관련 당사자의 역할에 상응하는 책임을 부여하는 한편, 비정규근로자의 특성을 감안한 기초안전요소의 공급 방안을 통해 건설현장의 산업안전 효과를 근본적으로 제고시키려는 것임.

○ 정책적 시사점 및 후속 과제

- 본 연구는 우리의 산업안전보건 정책에 패러다임 전환이 필요하므로 강조하고 있음. 이제는 건설현장에 대한 산업안전보건 정책의 패러다임을 전환해야 함.
- 전환의 방향은 건설생산물의 생애주기 전 과정 특히, 시공 이전 단계에도 주목해야 하며, 초기업 단위의 비정규근로자 중심의 사고로 나아가야 함.
- 이러한 정책적 시사점을 구현하기 위해서는 다음과 같은 후속 연구가 요구됨.
 - 산업안전보건관리비 영수증의 신빙성 제고 방안
 - 과도한 저가발주가 민법 757조의 도급인의 중대한 과실에 해당한다는 사실에 대한 법리적인 규명과 구체적 책임분담 규정 신설 방안
 - PQ 재해율 산정에 포함되는 재해의 범위를 4주 초과로 변경할 경우의 효과
 - 산업안전요소 비용의 조달 및 공급 경로에 대한 세부 사항
 - 현장에서 노사의 자율적인 산업안전 노력을 촉구할 수 있는 방안의 강구 : 명예산업안전감독관제도, 산업안전보건위원회 운영 등의 촉진 방안 등