

건설업 보건관리자 배치기준의 문제점과 정책 제언

2023. 7

박희대·최수영

■ 연구 배경	4
■ 안전보건관리 조직과 보건관리자 배치기준	6
■ 산업재해 현황 분석	11
■ 정책적 제언	21

- 「산업안전보건법 시행령」은 업종별 보건관리자 배치 인원을 상시근로자 규모에 따라 정하고 있으며 건설업을 제외한 43개 업종의 배치인원은 최대 '2명 이상'으로 실질적 상한이 존재하는 반면, 건설업은 규모가 증가할수록 배치인원이 상한 없이 증가하도록 되어 있음.
 - 다만 현행 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법(기업규제완화법)」이 보건관리자 배치의 적용 유예를 명시하여 현재 모든 보건관리자 선임 대상 현장은 1인 배치만으로 법률상 의무사항을 준수할 수 있음.
- 공사금액에 따라 배치인원을 정하는 안전관리자와 비교하면 법령상 보건관리자 배치규모는 안전관리자의 60~70%이며, 상대적으로 적절한 수준인지 검토가 필요함.
- 2021년 기준 건설업의 산업재해자 중 업무상 질병 요양재해자는 10.1%로 전체 산업 평균(16.5%)보다 낮으며 제조업(23.3%)의 절반 수준으로 적은 비중을 차지함.
 - 건설업의 산업재해 중 업무상 질병재해 비중이 최근 5년간 증가추세에 있으나 2021년 기준 10.1%로, 전체 산업 평균인 16.5%보다 낮고 제조업(23.3%)의 절반 수준임. 또한, 이와 같은 증가는 2017년 이후 산재신청 사업주 확인제도 폐지, 업무상 질병 인정기준 완화 등에 따른 영향을 고려해야 함.
- 건설업은 산업재해 중 사고성 재해의 비중이 크고 업무상 질병 재해의 비중이 낮음에도 불구하고, 업무상 질병재해의 발생비중이 높은 제조업 등 타 산업보다 많은 보건관리자를 배치하도록 정하고 있어 산업별 재해발생 현황과 부합되지 않음.
 - 직업병 예방 및 감염관리 강화를 목적으로 하는 「기업규제완화법」의 보건관리자 배치 완화조항의 삭제 및 보건관리자 배치 강화의 필요성은 낮은 것으로 판단됨.
- 산업별 산업재해 유형 분석결과를 고려할 때, 건설업의 보건관리자 배치기준은 제조업과 동등하거나 낮은 수준으로 조정하는 것이 적절하며, 따라서 건설업 보건관리자 배치인원의 상한규모를 타산업과 동일한 '2명 이상'으로 지정하는 것이 타당함.
 - 제조업의 경우 상시근로자 수가 2천명 이상인 경우 배치해야 하는 보건관리자는 2명 이상이나, 동일한 상시근로자 규모의 건설현장은 3명의 보건관리자를 배치해야 함. 제조업의 업무상 질병 요양재해 발생 규모가 건설업의 2배 이상인 점을 감안하면 건설업의 배치기준은 과도함.
- 현행 「산업안전보건법」에 따른 건설업 보건관리자 배치가 이뤄질 경우, 배치인원의 증가는 필연적으로 사업장에 필요한 산업안전보건관리비의 증가로 이어지게 되므로, 산업안전보건관리비 계상기준 현실화를 통한 충분한 안전비용 확보가 선행되어야 함.
- 건설업의 보건관리 향상을 위해 장기적으로는 대형 사업장보다 소규모 사업장에서 업무상 질병재해 발생 비중이 높은 점을 감안하여 중소기업의 보건관리를 강화하기 위한 노력이 필요함.
 - 건설업 중소기업 사업장의 업무상 질병재해 현황에 대한 상세한 조사와 분석을 토대로 안전보건교육, 작업환경 점검 및 개선, 유해위험 방지조치 등 다양한 영역의 대책이 검토될 필요가 있음.

I 연구 배경

- 「산업안전보건법」은 산업재해 예방과 안전 및 보건의 유지·증진을 위해 사업장 단위의 안전보건관리 계획의 수립, 관련 인원의 선임 방법 및 역할 등을 정하고 있음.

 - 안전보건관리책임자는 사업주를 대신해 현장 안전보건관리를 책임지고 관리해야 하며, 사업장의 안전 및 보건 관련 중요사항을 노사가 함께 심의·의결하기 위한 산업안전보건위원회를 두어야 함.
 - 사업장 생산 관련 업무를 수행하며 직원을 직접 지휘·감독하는 자는 관리감독자로 정의하며, 안전과 보건에 관한 기술적인 사항에 관해 사업주 또는 안전보건관리책임자를 보좌하고 지도·조언하는 안전 관리자 및 보건관리자, 그리고 공사의 일부를 도급할 경우 하도급사를 포함해 사업장 전체의 안전보건을 총괄하는 안전보건총괄책임자를 추가적으로 선임해야 함.
 - 상술한 구성요소 중 관리감독자를 제외한 인원 및 위원회를 두어야 하는 사업은 별도로 정하며, 특히 전문적인 역할을 수행하는 안전관리자와 보건관리자는 자격을 명시하고 있음.

- 「산업안전보건법」 제18조(보건관리자)에 따라 사업주는 사업주 또는 안전보건관리책임자의 업무를 보좌하는 보건관리자를 선임해야 하며, 배치해야 하는 인원의 규모는 산업별로 상이함.

 - 광업, 제조업 등은 상시근로자 수에 따라, 건설업은 공사금액 규모와 상시근로자 수에 따라 배치해야 하는 보건관리자 최소 인원이 결정됨.

- 건설업 보건관리자 선임 의무 제도는 2013년 공포된 「산업안전보건법」 개정에 따라 건설현장 근로자의 직업성 질병 예방을 위해 2015년 1월부터 착공하는 공사를 대상으로 도입되었음.

 - 공사금액 800억원(토목공사는 1천억원 이상) 또는 상시근로자 600명 이상의 공사에 보건관리자 선임이 의무화되었으며, 위반시 500만원 이하의 과태료가 부과됨. 공사금액이 1,400억원 증가하거나 상시근로자가 600명 추가될 때마다 보건관리자를 1명씩 추가 배치해야 함.

- 다만 현행 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법(기업규제완화법)」 제29조(안전관리자의 겸직 허용)에서 보건관리자 배치의 적용 유예를 명시하고 있어 현재 모든 보건관리자 선임 대상 현장은 1인 배치만으로 법률상 의무사항을 준수할 수 있음.

 - 「기업규제완화법」 제29조제1항~3항은 「위험물 안전관리법», 「전기안전관리법」 등 타 법령에 따라

배치해야 하는 안전관리자와 「산업안전보건법」에 따라 선임해야 하는 안전관리자의 겸직을 허용함.

- 동법 제4항은 「물환경보전법」 및 「대기환경보전법」에 따른 환경기술인, 「산업안전보건법」에 따른 보건관리자의 경우 1명만 배치해도 나머지 인원을 채용한 것으로 간주함.

■ 지난 2021년 6월 안전관리자의 겸직 허용 및 환경기술인·보건관리자 배치 완화조항을 삭제하는 「기업규제완화법」 개정안이 발의된 바 있으며, 이에 따라 건설업 보건관리자 배치기준의 적정 여부에 대한 관심이 증가하였음.

- 해당 개정안은 산업재해와 직업병 예방 및 감염관리 업무를 수행하는 보건관리자 역할의 중요성을 근거로 보건관리자 배치를 강화해야 함을 주장하였음.

■ 현행 기준에 따라 건설업은 공사금액 및 상시근로자 수가 증가할수록 배치해야 하는 보건관리자 인원이 상한 없이 증가하는 구조로, 보건관리자 배치 완화조항이 삭제될 경우 이는 현장의 신규채용 부담 증가, 보건관리자 인건비 비중 급증으로 인한 현장 안전관리 투입 비용의 감소 등이 우려되는 상황임.

- 보건관리자 배치인원이 최대 '2명 이상'인 타 산업과 달리, 건설업의 경우 공사금액과 상시근로자 규모가 큰 대형 건설공사일수록 배치해야 하는 보건관리자 수가 증가함.
- 따라서 「기업규제완화법」의 배치 완화조항 삭제 시 증원해야 하는 보건관리자 인원 수가 기존 대비 크게 늘어나 안전관리비에서 차지하는 인건비 또한 증가할 것으로 예상되며, 이에 따른 영향은 특히 대형 건설공사에서 클 것으로 예상됨.

■ 본고는 주요 산업의 산업재해 발생 현황에 대한 분석을 토대로 건설업 보건관리자 배치기준의 적정 여부를 검토하여 현행 보건관리자 배치 적용 유예의 필요성 및 향후 건설업 보건관리자 배치기준 개선을 위한 제언을 제시하고자 함.

- 산업별 산업재해 발생 추이, 사고성 재해 및 질병 재해의 발생 양상에 대한 분석을 토대로 건설업 보건관리자 추가 배치의 수요를 파악하고, 현행 「기업규제완화법」에 따른 적용 유예 및 배치기준의 적절성을 검토함.

II 안전보건관리 조직과 보건관리자 배치기준

1. 안전보건관리 조직과 보건관리자의 자격

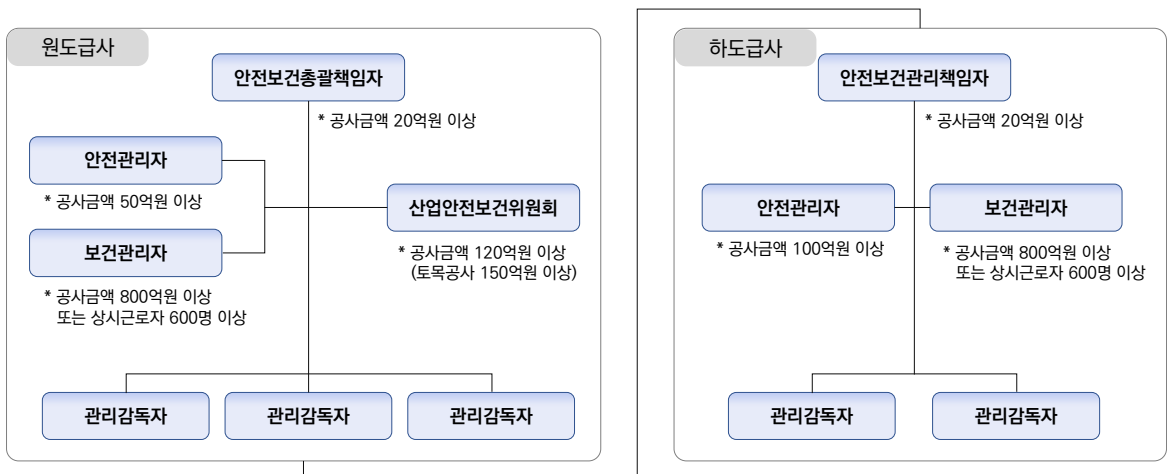
「산업안전보건법」에 따른 건설업의 안전보건관리 체제를 도식화하면 <그림 1>과 같이 안전보건총괄책임자, 산업안전보건위원회, 안전관리자, 보건관리자, 관리감독자 등으로 구성되며, 하도급사도 안전보건관리 조직을 구성해야 함.

- 원도급사가 공사의 일부를 하도급할 경우, 원도급사의 현장소장은 원도급사의 안전보건관리책임자 역할과 하도급사를 포함한 사업장 전체의 안전보건 총괄책임자 역할을 동시에 수행하여야 함¹⁾.
- 하도급사는 산업안전보건위원회를 제외한 안전보건관리 조직을 도급금액에 따라 구성해야 함.

안전보건총괄책임자를 포함한 조직의 선임 대상 여부는 타 산업의 경우 상시근로자 수에 따라 결정되나, 건설업은 공사금액에 따라 대상 사업 여부가 결정됨(<표 1>).

- 안전보건총괄책임자, 안전보건관리책임자 선임은 공사금액 20억원 이상 사업을 대상으로 함.
- 안전관리자 선임은 2023년 7월 기준 공사금액 50억원(하도급 100억원) 이상, 산업안전보건위원회의 설치운영은 공사금액 120억원(토목공사 150억원) 이상 사업을 대상으로 함.
- 보건관리자 선임 대상사업은 공사금액 800억원 이상 또는 상시근로자 수 600명 이상임.

<그림 1> 건설사업의 안전·보건관리 조직 체계



자료 : 최수영, 성유경 (2019).

1) 최수영, 성유경 (2019) 건설업 안전관리자 선임 대상 사업 확대에 따른 수급 문제점 및 정책 제언, 건설이슈포커스 2019-02.

〈표 1〉 「산업안전보건법」에 따른 건설업 안전보건관리체제 구성요소

구분	선임 대상 사업 (공사금액)	근거 법령	자격
안전보건총괄책임자	20억원 이상	법 제62조, 시행령 제52조	
안전보건관리책임자	20억원 이상	법 제15조, 시행령 제14조	
산업안전보건위원회	120억원(토목 150억원) 이상	법 제24조, 시행령 제34조	
안전관리자	50억원 이상	법 제17조, 시행령 제16조	시행령 제14조
보건관리자	800억원(토목 1천억원) 이상	법 제18조, 시행령 제20조	시행령 제18조
관리감독자	-	법 제16조	

■ 보건관리자는 보건관리 관련 사항의 보좌 및 보건관리 업무 지도·조언을 위해 필요한 지식과 경험을 갖추어야 하며, 이를 위한 구체적인 자격은 다음과 같음.

- 보건관리자를 배치해야 하는 사업장은 아래 「산업안전보건법 시행령」 [별표 6]에 따른 산업보건지도사 자격을 가진 자, 「의료법」에 따른 의사 또는 간호사, 「국가기술자격법」에 따른 산업위생관리산업기사, 대기환경산업기사, 인간공학기사 이상의 자격 취득자, 산업보건 또는 산업위생 분야의 전문대학 이상 학위를 취득한 사람을 선임해야 함.
- 단 제조업 사업장의 상시근로자 수가 2천 명 이상이거나 광업·제조업·건설업을 제외한 산업의 사업장 상시근로자 수가 5천 명 이상인 경우 [별표 6]의 제2호(의사) 또는 제3호(간호사)에 해당하는 사람을 1명 이상 보건관리자로 배치해야 함.

■ 보건관리자는 「산업안전보건법 시행령」 제22조에 따라 보건 관련 보호구의 적격품 선정, 위험성 평가, 물질안전 보건자료의 게시 또는 비치, 보건 교육계획 수립 및 실시, 산업재해 발생 조사·분석 등 업무의 보좌 및 지도·조언 등의 업무를 수행함.

- 사업장 순회점검, 산업재해 발생의 원인 조사·분석 및 재발 방지, 산업재해에 관한 통계의 유지·관리·분석, 법에서 정한 보건 관련 사항의 이행 등의 보좌 및 지도·조언 업무를 수행함.
- 산업안전보건위원회 또는 노사협의체에서 심의·의결한 업무, 취업규칙에서 정한 업무, 그리고 작업관리 및 작업환경관리에 관한 사항으로 고용노동부장관이 정하는 사항에 대한 업무를 수행해야 함.

■ 가벼운 부상에 대한 치료, 응급처치 등 사업장의 근로자를 보호하기 위한 의료행위는 보건관리자가 의사 또는 간호사 자격을 갖춘 경우로 한정함.

- 의사 또는 간호사가 보건관리자로 배치된 경우, 시행령 제22조 제1항 제7조에서 정하는 가벼운 부상에 대한 치료, 처치 및 의약품의 투여 업무를 수행할 수 있음.

2. 산업별 보건관리자의 배치기준

■ 보건관리자의 선임 방법을 명시한 「산업안전보건법 시행령」 [별표 5]는 업종별로 배치해야 하는 보건관리자의 인원을 상시근로자 규모에 따라 정하고 있으며, 건설업을 제외한 43개 업종의 배치 인원은 최대 '2명 이상'임.

- 광업 및 대부분의 제조업은 보건관리자를 1명 또는 2명 이상 배치해야 하며, 상시근로자 수 2천명 이상인 경우 보건관리자에 「의료법」에 따른 의사 또는 간호사가 1명 이상 포함되어야 함(표 2).

〈표 2〉 산업안전보건법의 보건관리자 배치기준

사업의 종류	상시근로자 수	보건관리자 수
1. 광업(광업 지원 서비스업은 제외한다) 2. 섬유제품 염색, 정리 및 마무리 가공업 3. 모피제품 제조업 4. 그 외 기타 의복액세서리 제조업(모피 액세서리에 한정한다) 5. 모피 및 가죽 제조업(원피가공 및 가죽 제조업은 제외한다) 6. 신발 및 신발부분품 제조업 7. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업 8. 화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외 9. 의료용 물질 및 의약품 제조업 10. 고무 및 플라스틱제품 제조업 11. 비금속 광물제품 제조업 12. 1차 금속 제조업 13. 금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외 14. 기타 기계 및 장비 제조업 15. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업 16. 전기장비 제조업 17. 자동차 및 트레일러 제조업 18. 기타 운송장비 제조업 19. 가구 제조업 20. 해체, 선별 및 원료 재생업 21. 자동차 종합 수리업, 자동차 전문 수리업 22. 제88조 각 호의 어느 하나에 해당하는 유해물질을 제조하는 사업과 그 유해물질을 사용하는 사업 중 고용노동부장관이 특히 보건관리를 할 필요가 있다고 인정하여 고시하는 사업	50명 이상 5백명 미만	1명 이상
	5백명 이상 2천명 미만	2명 이상
	2천명 이상	2명 이상 ¹⁾
23. 제2호부터 제22호까지의 사업을 제외한 제조업	50명 이상 1천명 미만	1명 이상
	1천명 이상 3천명 미만	2명 이상
	3천명 이상	2명 이상 ¹⁾

〈표 2〉 산업안전보건법의 보건관리자 배치기준 (계속)

사업의 종류	상시근로자 수	보건관리자 수
24. 농업, 임업 및 어업 25. 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업 26. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료 재생업 (중략) 40. 보건업 41. 골프장 운영업 42. 개인 및 소비용품수리업 43. 세탁업	50명 이상 5천명 미만	1명 이상
	5천명 이상	2명 이상 ¹⁾
44. 건설업	공사금액 800억원(토목공사 1천억원) 이상 또는 상시근로자 600명 이상	1명 이상 ²⁾

주 : 1) 상시근로자 2천명 이상(1호~22호) 또는 3천명 이상(23호), 5천명 이상(24호~43호)에 해당하는 사업장에 배치하는 보건관리자에는 「의료법」에 따른 의사 또는 간호사가 1명 이상 포함되어야 함.

2) 건설업의 경우 공사금액 800억원(토목공사의 경우 1천억원)에서 1,400억원 증가할 때마다 또는 상시근로자 600명을 기준으로 600명이 증가할 때마다 1명씩 추가함.

자료 : 「산업안전보건법 시행령」 [별표5] 보건관리자를 두어야 하는 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수, 보건관리자의 수 및 선임방법.

❖ 반면 건설업의 보건관리자 선임 인원은 상시근로자 수 외에도 공사금액을 함께 고려해 정하도록 되어 있으며, 상시근로자 수와 공사금액이 증가할수록 배치해야 하는 보건관리자의 수가 상한 없이 증가하도록 되어 있음.

- 건설업의 보건관리자 선임 대상 사업은 공사금액 800억원(토목공사 1천억원) 이상 또는 상시근로자 600명 이상이며, 공사금액 1,400억원이 증가할 때마다 또는 상시근로자 600명이 추가될 때마다 보건관리자를 1명씩 추가 선임해야 함.

❖ 건설업 보건관리자 선임 의무는 2015년부터 시행되어 타 산업보다 늦게 도입되었으나, 보건관리자의 배치기준은 더욱 강화된 기준을 적용받는 것으로 해석할 수 있음.

❖ 공사금액 규모에 따라 현장 배치인원을 정하는 안전관리자와 비교하면 보건관리자의 배치규모는 안전관리자 배치인원의 60~70%에 달해(〈표 3〉 참조) 해당 규모의 인원 배치가 상대적으로 적정한 수준인지 검토할 필요가 있음.

- 「산업안전보건법 시행령」은 공사금액 1조원 이상인 경우 안전관리자는 매 2천억원마다, 2조원 이상부터는 공사금액이 3천억원 증가할 때마다 안전관리자를 추가 배치하도록 정하고 있으며, 착공·준공 15%에 해당하는 기간에는 절반에 해당하는 인원만 배치할 수 있음.

〈표 3〉 건설공사 규모별 안전관리자 및 보건관리자 배치 인원 비교

공사 규모	안전관리자 배치	보건관리자 배치	
		배치 인원	비고
50억원~120억원 (토목 150억원)	1명	-	
120억원(토목 150억원)~800억원	1명	-	
800억원~1,500억원	2명	1명	토목 1,000억원 이상
1,500억원~2,200억원	3명	1명	
2,200억원~3,000억원	4명	2명	토목 2,400억원 이상
3,000억원~3,900억원	5명	3명 (3,600억원~)	토목 3,800억원 이상
3,900억원~4,900억원	6명	3명	
4,900억원~6,000억원	7명	4명 (5,000억원~)	토목 5,200억원 이상
6,000억원~7,200억원	8명	5명 (6,400억원~)	토목 6,600억원 이상
7,200억원~8,500억원	9명	6명 (7,800억원~)	토목 8,000억원 이상
8,500억원~1조원	10명	7명 (9,200억원~)	토목 9,400억원 이상
1조원 이상	11명 이상	8명 이상 (공사금액 증가할수록 증가)	

주 : 안전관리자, 보건관리자의 선임 방법(자격 등)은 각각 「산업안전보건법 시행령」 [별표 4], [별표 5] 참조

Ⅲ 산업재해 현황 분석

1. 주요 산업별 산업재해 현황

- 산업재해 발생 규모와 추이는 산업 안전·보건 제고를 위한 전담인력의 배치 필요성과 직접적인 연관성이 있으므로, 현행 보건관리자 배치기준의 적정성 여부를 검토하기 위해 산업별 산업재해 현황을 살펴보았음.
 - 2017년부터 2021년까지 최근 5년간 고용노동부가 발간한 산업재해 현황분석 자료를 분석함.
- '산업재해 현황분석'에서는 산업재해 유형을 업무상 사고와 업무상 질병으로 구분하며, 업무상 질병 재해는 각각 업무상 질병 요양재해와 업무상 질병 사망재해로 나뉘짐.
 - 전체 재해자 규모는 '업무상사고 재해자 + 업무상질병 재해자'이며, 사망재해자 규모는 마찬가지로 '업무상사고 사망자 + 업무상질병 사망자'로 산정됨.
 - 업무상질병 재해자 규모는 '업무상 요양재해 + 업무상 질병 사망재해'로 구성됨.
- 우리나라의 산업재해자 수는 2017년 8만 9,848명에서 꾸준히 증가하여 2021년 12만 2,713명을 기록하였는데, 사망자 규모는 2천명 내외의 비슷한 규모가 지속되는 반면 부상자, 신체장해자, 업무상 질병 요양자수는 크게 증가한 것으로 나타남.
 - 2021년 기준 산업재해로 인한 사망자는 전체 재해자의 1.7%(2,080명)을 차지하며, 부상자는 82.5%(41,772명), 업무상 질병 요양자수는 15.6%(19,183명)을 차지함(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 우리나라 연도별 산업재해 현황

(단위 : 명)

연도	재해자 수	사망자	부상자	업무상질병 요양자수
2017	89,848	1,957	79,449	8,190
2018	102,305	2,142	89,588	10,302
2019	109,242	2,020	92,932	14,030
2020	108,379	2,062	91,237	14,816
2021	122,713	2,080	101,182	19,183

자료 : 고용노동부 산업재해 현황분석, 2017~2021 각 연호

❖ 다만 최근의 일반재해(부상자+업무상 질병 요양자) 증가는 실제 재해가 증가하였다기 보다 산업재해 은폐 처벌 강화(2017.10), 산업재해 승인 절차 간소화(2018.1) 등 영향으로 재해 집계가 양성화되어 수치가 증가한 것으로 보는 견해도 많음²⁾.

- 산업재해 은폐 처벌 강화(2017.10) : 「산업안전보건법」 개정을 통해 산업재해 발생을 은폐할 경우 사업주는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하 벌금형에, 단순 미보고시에도 최고 1,500만원의 과태료를 부과하도록 처벌 강화 → 산재 신고 건수 증가
- 사업주 확인제도 폐지(2018.01) : 산업재해 신청시 사업주에게 재해경위에 대한 사실확인을 받는 사업주 확인제도가 2018년 1월부터 폐지 → 산재 신고 건수 증가 (산업재해 신청이 2017년 113,716건에서 2018년 138,576건으로 전년 대비 21.9% 증가).
- 산업재해 승인 절차 간소화(2018.01) : 산업재해 인정에 필요한 일정한 요건을 충족할 경우, 노동자의 입증 책임을 근로복지공단으로 전환하고 과로에 대한 산업재해 인정기준 완화 → 업무상질병 승인을 증가(질병판정위원회 심의건 기준 2017년 52.9%에서 2018년 63.0%로 전년 대비 19.1% 상승).
- 건설업체 산업재해발생률 기준 변경(2018.12) : 산업재해 은폐 등을 저감하기 위한 목적으로 건설업에 한정하여 입찰참가자격 사전심사 및 입낙찰제도에 활용된 산업재해발생률 기준을 환산재해율(일반재해 + 사망재해)에서 사고사망만인율로 변경 → 산재 신고 건수 증가
- 산재보험 대상 확대 : 2018년부터 산재보험 대상 사업을 근로자를 사용하는 모든 사업으로 기준을 확대하였고, 특수형태고용종사자에 대한 기준도 지속적으로 확대 → 산재 승인 건수 증가

❖ 주요 산업별로 살펴보면 2021년 기준 건설업 재해자수는 2만 9,943명으로 전체 재해자의 24.4%를 차지해 제조업(25.8%)과 비슷한 비중을 보이며, 광업은 2.7%로 건설업과 제조업의 약 10분의 1 수준임.

- 재해건수를 기준으로 비교할 때도 비슷한데, 건설업은 전체 산업재해 건수의 24.5%(2만 9,812건), 제조업은 25.7%(3만 1,366건), 광업은 2.6%(3,155건)를 차지함(표 5) 참조).

❖ 최근 5년간 산업별 산업재해 증가추이를 보면 광업의 산업재해가 크게 증가하였는데, 2017년 대비 2021년 광업의 재해자수는 1,897명에서 3,336명, 재해건수는 1,819건에서 3,155건으로 각각 75.9%, 73.4% 증가해 제조업·건설업 대비 높은 증가율을 보임.

- 같은 기간 제조업의 재해자수는 25,333명에서 31,709명, 재해건수는 24,959건에서 31,366건으로 각각 25.2%, 25.7% 증가하였음.
- 건설업의 경우 재해자수 25,649명에서 29,946명, 재해건수 25,444건에서 29,812건으로 각각

2) 근로복지공단 (2019.02.25.), “지난해 산재 신청건수, 업무상 질병 인정률 최근 10년 이내 최대.”

16.8%, 17.2% 증가하여 광업 및 제조업 대비 낮은 증가율을 보임.

〈표 5〉 주요 산업별 산업재해 현황

(단위 : 명, 건)

연도	전 산업		광업		제조업		건설업	
	재해자수	재해건수	재해자수	재해건수	재해자수	재해건수	재해자수	재해건수
2017	89,848	89,080	1,897	1,819	25,333	24,959	25,649	25,444
2018	102,305	101,574	2,225	2,136	27,377	27,141	27,686	27,470
2019	109,242	108,434	2,543	2,364	29,274	29,003	27,211	27,024
2020	108,379	107,620	2,753	2,602	28,840	28,597	26,799	26,615
2021	122,713	121,852	3,336	3,155	31,709	31,366	29,943	29,812

자료 : 고용노동부 산업재해 현황분석, 2017~2021 각 연호.

2. 재해유형별 산업재해 현황

❑ 재해 유형을 업무상 사고재해와 업무상 질병재해로 구분하여 살펴보면, 전체 산업의 업무상 질병재해자(재해자+사망자) 비율은 최근 5년간 지속적으로 증가해 2017년 10.1%, 2019년 13.8%, 2021년에는 16.5%(2만 435명)를 기록하였음.

- 2021년 기준 전체 산업의 업무상질병 요양재해자는 19,183명, 사망자는 1,252명임(〈표 6〉 참조).

❑ 주요 산업별 업무상 질병재해자의 비중 또한 지속적으로 상승하는 양상을 보이는데, 광업은 타 산업과 달리 최근 5년간 업무상 질병재해(재해자+사망자 기준)의 비율이 90%를 넘어 재해 대부분이 질병재해에 해당함을 알 수 있음(〈그림 2〉).

- 2021년 광업의 업무상 질병 요양재해자는 2,863명으로 규모는 건설업과 비슷한 수준이나 전체 재해자 중 업무상 질병재해가 차지하는 비율이 높은 것이 특징임.

- 또한, 같은 해 광업의 업무상 질병 사망자는 340명으로 재해자 규모 대비 사망자 비율 또한 높음.

❑ 제조업의 경우 업무상 질병재해 비율이 전체 산업 평균보다 소폭 높아 2021년 기준 23.3%를 차지하며, 건설업은 전체 산업 평균보다 낮아 10.1%를 차지함.

- 제조업의 업무상 질병재해 비율은 2017년 14.3%, 2019년 19.0%, 2021년 23.3%이며, 건설업은 2017년 3.6%, 2019년 6.9%, 2021년 10.1%를 기록하여 전체 산업 및 제조업 대비 건설업의 질병재해 비율이 낮은 것으로 나타남.

〈표 6〉 주요 산업별 업무상 사고 및 질병 재해 현황

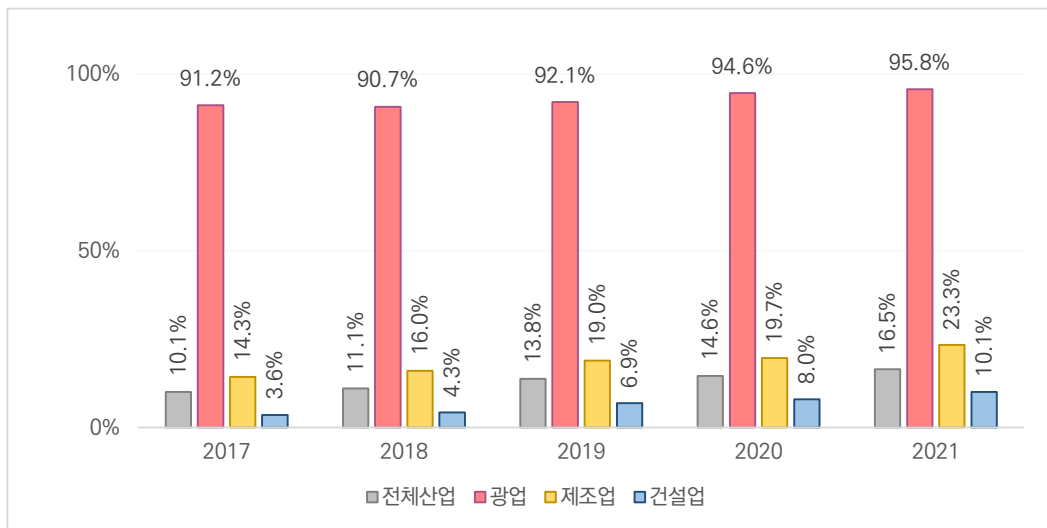
(단위 : 명)

연도	전 산업				광업			
	업무상 사고		업무상 질병		업무상 사고		업무상 질병	
	재해자	사망자	요양재해자	사망자	재해자	사망자	요양재해자	사망자
2017	80,665	964	8,190	993	158	10	1,292	447
2018	90,832	971	10,302	1,171	195	13	1,565	465
2019	94,407	855	14,030	1,165	186	17	1,968	389
2020	92,383	882	14,816	1,180	141	8	2,196	416
2021	102,278	828	19,183	1,252	133	9	2,863	340

연도	제조업				건설업			
	업무상 사고		업무상 질병		업무상 사고		업무상 질병	
	재해자	사망자	요양재해자	사망자	재해자	사망자	요양재해자	사망자
2017	21,676	209	3,433	224	24,718	506	858	73
2018	22,958	217	4,164	255	26,486	485	1,115	85
2019	23,684	206	5,304	286	25,298	428	1,824	89
2020	23,127	201	5,445	268	24,617	458	2,073	109
2021	24,265	184	7,116	328	26,888	417	2,921	134

주 : 업무상 질병 요양재해자는 '업무상질병 요양재해 발생현황', 사망자는 '업무상질병 사망재해 현황' 참조.
 자료 : 고용노동부 산업재해 현황분석, 2017~2021 각 연호

〈그림 2〉 주요 산업별 업무상 질병재해(요양재해자+사망자) 비율 추이



자료 : 고용노동부 산업재해 현황분석, 2017~2021 각 연호

- 건설업의 업무상 질병 요양재해자 규모가 최근 5년간 사고재해 대비 증가하는 경향을 보이고 있으나, 건설업 전체 재해자 대비 비중은 여전히 전체 산업 평균 및 타 산업과 비교해 낮은 편이며, 절대적인 규모 또한 제조업의 절반에도 미치지 못함.

 - 산업재해 발생을 기준으로 판단할 때, 건설업은 업무상 질병재해보다 업무상 사고재해 발생이 차지하는 비중이 높으며, 이를 예방하기 위한 노력에 집중이 필요함을 시사함.

- 이는 광업, 제조업 등 타 산업보다 월등히 많은 수의 보건관리자를 선임하도록 정하는 현행 건설업 보건관리자 배치기준이 산업현장과 괴리되어 있음을 의미함.

 - 업무상 질병재해 발생 추이를 고려한다면 건설업 사업장에는 제조업보다 적은 수의 보건관리자를 배치하도록 하는 것이 합리적임.

- 상세 재해유형별로 살펴보아도 광업은 업무상 질병이 산업재해의 대부분을 차지하는 반면, 건설업과 제조업은 사고성 재해(떨어짐, 넘어짐, 절단·베임·찢림, 물체에 맞음 등) 비중이 질병 재해보다 월등히 높음을 확인할 수 있음(〈표 7〉).

 - 건설업의 경우 2021년 기준 전체 산업재해자 29,943명 중 떨어짐이 8,225명으로 가장 많고 이어 넘어짐(4,685명), 물체에 맞음(3,533명), 절단·베임·찢림(3,098명) 다음으로 업무상 질병(3,055명) 순으로 나타나는데, 이는 제조업의 업무상 질병 재해자의 절반에도 미치지 못하는 규모임.

〈표 7〉 주요 산업의 상세 재해유형별 산업재해 현황

(단위 : 명)

산업 구분	재해 유형	연도				
		2017	2018	2019	2020	2021
전 산업	총계	89,848	102,305	109,242	108,379	122,713
	떨어짐	14,308	15,558	15,103	14,406	14,755
	넘어짐	16,420	19,077	20,101	20,659	23,957
	부딪힘	6,720	7,315	7,828	7,503	8,219
	물체에 맞음	6,677	7,237	7,353	7,248	8,360
	절단·베임·찢림	8,752	9,905	10,734	10,374	11,085
	교통사고	3,792	4,724	4,917	5,533	6,883
	업무상질병	9,183	11,473	15,195	15,996	20,435
광업	총계	1,897	2,225	2,543	2,753	3,336
	떨어짐	27	26	35	26	24
	넘어짐	16	22	24	14	10
	부딪힘	31	29	29	12	12
	물체에 맞음	22	33	28	34	28
	절단·베임·찢림	0	4	5	3	1
	교통사고	1	2	2	4	5
	업무상질병	1,739	2,030	2,357	2,612	3,203
제조업	총계	25,333	27,377	29,274	28,840	31,709
	떨어짐	2,178	2,279	2,319	2,299	2,289
	넘어짐	2,461	2,747	2,900	3,089	3,354
	부딪힘	1,955	1,978	2,263	2,150	2,195
	물체에 맞음	1,983	2,095	2,138	2,163	2,333
	절단·베임·찢림	2,378	2,679	2,768	2,638	2,850
	교통사고	288	397	442	410	382
	업무상질병	3,657	4,419	5,590	5,713	7,444
건설업	총계	25,649	27,686	27,211	26,799	29,943
	떨어짐	8,608	9,191	8,565	8,009	8,225
	넘어짐	3,785	4,083	4,121	4,239	4,685
	부딪힘	2,183	2,248	2,156	2,078	2,304
	물체에 맞음	3,114	3,181	2,959	2,909	3,533
	절단·베임·찢림	2,687	2,849	2,856	2,784	3,098
	교통사고	169	209	178	127	131
	업무상질병	931	1,200	1,913	2,182	3,055

주 : 재해 유형 중 깔림·뒤집힘, 무너짐, 끼임, 화재·폭발·파열, 무리한 동작, 기타는 지면상 생략하였음.
 자료 : 고용노동부 산업재해 현황분석, 2017~2021 각 연도.

3. 업무상 질병재해 상세 현황

2021년 건설업의 업무상 질병 요양재해자는 2,921명으로 전체 산업의 15.2%를 차지하며, 제조업은 37.1%(7,116명), 광업은 건설업과 비슷한 14.9%(2,863명)를 차지함.

- 건설업의 요양재해자가 전체 산업에서 차지하는 비율은 제조업 대비 절반 이하이며, 질병종류별 재해자 수도 제조업의 절반에 미치지 못하는 것으로 나타남.
- 광업은 전체 요양재해자 규모는 건설업과 비슷한 규모이나 질병 종류에서는 차이를 보이는데, 광업의 경우 소음성 난청과 진폐증의 비중이 높은 것으로 나타남.

업무상 질병재해를 상세 질병 종류별로 살펴보면 전체 산업의 요양재해자 중 요통이 6,549명(34.14%)으로 가장 많고, 기타(26.37%), 소음성 난청(21.73%), 진폐증(5.64%) 순으로 조사되었음(〈표 8〉).

- 건설업과 제조업의 질병 종류별 업무상 질병 요양재해 발생 빈도는 전체 산업 평균과 동일한 양상으로 요통, 기타, 소음성 난청, 진폐증 순으로 높은 비중을 차지한 것으로 나타남.
- 광업의 경우 소음성 난청이 가장 높은 비중을 차지하며, 이어 진폐증, 요통 순으로 타 산업과는 업무상 질병 요양재해의 발생 양상이 상이한 것으로 조사됨.

주요 산업의 상시근로자 규모별 질병 요양재해 현황을 살펴보면, 광업과 제조업의 경우 상시근로자 수가 많은 사업장의 질병 요양재해 발생이 높은 반면, 건설업은 소규모 사업장의 질병 요양재해 발생이 높은 것으로 조사됨(〈표 9〉).

〈표 8〉 2021년 주요 산업별 업무상질병 요양재해 현황 - 질병종류별

(단위 : 명)

구분	총계	질병 종류							
		진폐증	소음성 난청	금속 및 중금속	유기 화합물	기타 화학물질	뇌, 심혈관 질환	요통	기타
전 산업	19,183 (100.00%)	1,082 (5.64%)	4,168 (21.73%)	11 (0.06%)	17 (0.09%)	113 (0.59%)	659 (3.44%)	6,549 (34.14%)	5,058 (26.37%)
광업	2,863 (14.92%)	507 (2.64%)	2,154 (11.23%)	1 (0.01%)	0 (0.00%)	4 (0.02%)	3 (0.02%)	172 (0.90%)	13 (0.07%)
제조업	7,116 (37.10%)	312 (1.63%)	1,407 (7.33%)	9 (0.05%)	14 (0.07%)	55 (0.29%)	169 (0.88%)	3,186 (16.61%)	1,632 (8.51%)
건설업	2,921 (15.23%)	205 (1.07%)	468 (2.44%)	1 (0.01%)	2 (0.01%)	35 (0.18%)	70 (0.36%)	1,310 (6.83%)	732 (3.82%)

자료 : 2021년 고용노동부 산업재해 현황분석.

- 전체 산업에서는 5인 미만(16.08%), 1,000인 이상(12.54%), 100~299인(13.51%) 사업장의 질병 요양재해 발생 비중이 소폭 높은 값을 보이거나 전반적으로 카테고리별 비중은 대동소이함.
- 광업의 경우 전체 업무상 질병재해자 2,863명 중 100인 이상 사업장이 2,136명으로 74.6%을 차지하며, 제조업 역시 전체 7,116명 중 100인 이상 사업장의 발생이 3,430명(48.2%), 1,000인 이상 사업장은 2,059명(28.9%)으로 상시근로자 수 규모가 큰 사업장의 발생비중이 높게 나타남.
- 반면 건설업은 100인 이상 사업장의 업무상 질병 요양재해자가 전체 2,921명 중 746명(25.5%)으로 광업 및 제조업 대비 낮고, 상시근로자 규모가 작은 소규모 사업장의 업무상 질병 요양재해 발생이 많은 것으로 나타남.

■ 상시근로자 규모별 업무상 질병 요양재해 발생을 기준으로 판단할 경우, 광업과 제조업은 상시근로자 수가 많은 대형 사업장일수록 보건관리의 강화가 필요한 반면, 건설업은 대형 사업장의 보건관리 강화 수요가 상대적으로 낮은 편임.

- 상시근로자 수를 기준으로 실질적으로 건설업의 보건관리자 배치 대상이 되는 500인 이상 사업장의 업무상 질병 요양재해 발생은 2021년 기준 169명으로, 이는 같은해 건설업 전체 요양재해자의 5.8%, 전체 산업의 0.88%에 불과함.

〈표 9〉 2021년 주요 산업별 업무상 질병 요양재해 현황 - 상시근로자 규모별

(단위: 명)

구분	총계	규모									
		5인 미만	5~9인	10~19인	20~29인	30~49인	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상
전 산업	19,183 (100.00%)	3,084 (16.08%)	1,844 (9.61%)	2,042 (10.64%)	1,279 (6.67%)	1,522 (7.93%)	1,773 (9.24%)	2,591 (13.51%)	1,162 (6.06%)	1,481 (7.72%)	2,405 (12.54%)
광업	2,863 (14.92%)	99 (0.52%)	72 (0.38%)	68 (0.35%)	110 (0.57%)	191 (1.00%)	187 (0.97%)	512 (2.67%)	511 (2.66%)	1,031 (5.37%)	82 (0.43%)
제조업	7,116 (37.10%)	822 (4.29%)	635 (3.31%)	743 (3.87%)	411 (2.14%)	445 (2.32%)	630 (3.28%)	929 (4.84%)	242 (1.26%)	200 (1.04%)	2,059 (10.73%)
건설업	2,921 (15.23%)	823 (4.29%)	336 (1.75%)	369 (1.92%)	214 (1.12%)	197 (1.03%)	236 (1.23%)	377 (1.97%)	200 (1.04%)	98 (0.51%)	71 (0.37%)

자료 : 2021년 고용노동부 산업재해 현황분석.

4. 산업별 산업재해 현황 분석의 시사점

- ❖ 우리나라 산업재해 발생이 증가한 가운데 업무상 질병재해의 규모와 비중 또한 증가하는 추세에 있으며, 건설업도 예외는 아니므로 모든 산업의 안전 및 보건관리 개선을 위한 노력은 중요함.

 - 전체 산업의 산업재해자 수는 2017년 8만 9,848명에서 2021년 12만 2,713명으로 36.6% 증가하였으며, 같은 기간 건설업은 2만 5,649명에서 2만 9,943명으로 16.8% 증가하였으며 신체장해자, 업무상 질병 요양자수가 증가하는 양상을 보임.
 - 그러나 이와 같은 산업재해 업무상 질병의 증가는 2017년 이후 산업재해 신청시 사업주 확인제도의 폐지, 업무상 질병 인정기준 완화 등에 따른 영향이 존재하므로 온전히 산업재해 여건이 악화된 것으로 해석하는 것은 지양해야 함.

- ❖ 건설업의 업무상 질병 요양재해자가 최근 5년간 빠르게 증가하고 있으나 2021년 기준 건설업 전체 재해자 중 10.1%로 전체 산업 평균(16.5%)보다 낮으며 제조업(23.3%)의 절반 수준으로 적은 비중을 차지함.

 - 전체 산업의 업무상 질병 요양재해자 중 산업별로 차지하는 비중 또한 광업 14.92%(2,863명), 제조업 37.10%(7,116명), 건설업 15.23%(2,921명)으로 제조업의 절반보다 적은 수준임.

- ❖ 이처럼 건설업의 산업재해 중 사고성 재해의 비중이 크고 질병 재해의 비중이 낮는데 반해, 「산업안전보건법」의 산업별 보건관리자 배치기준은 광업 및 제조업과 달리 건설업에 가장 많은 인원을 배치하도록 정하고 있어 재해발생 현황과 부합하지 않음.

 - 건설업은 사고성 재해 예방 및 저감을 위한 안전관리자 배치와 비교해 업무상 질병재해 예방 및 대응을 위한 보건관리자의 필요성은 상대적으로 낮은 것으로 판단됨.

- ❖ 업무상 질병재해 발생비중이 반드시 사업장의 보건관리자 소요인원과 비례하여 결정될 수는 없으나, 「기업규제완화법」 특례가 적용되는 배치상황에서도 질병재해의 발생이 타산업 대비 낮음을 고려할 때 현행 법령상 배치기준은 과도한 것으로 판단됨.

 - 또한 광업과 제조업의 경우 상시근로자 수가 큰 대규모 사업장의 질병재해 발생이 높은 반면 건설업은 법령상 보건관리자 배치대상이 아닌 소규모 사업장의 질병재해 발생이 더 높음을 감안할 때, 질병재해 발생이 적은 대규모 사업장에 현행보다 보건관리자가 증원되는 것은 불합리함.

❖ 법령상 건설업의 보건관리자 배치인원은 대형 공사를 대상으로 하며 규모가 증가할수록 배치인원을 증원하도록 되어 있으나, 타산업과 달리 건설업의 업무상 질병재해는 대형 사업장보다 소규모 사업장에서의 발생 비중이 높아 소규모 사업장의 보건관리 개선을 위한 방안 모색이 더 필요한 실정임.

- 광업과 제조업의 경우 100인 이상 사업장의 업무상 질병 요양재해 발생 비중이 높은 반면, 건설업은 상시근로자 규모가 작은 소규모 사업장에서 업무상 질병 요양재해 발생이 많은 것으로 나타남.
- 현행 기준은 공사금액 800억원 및 상시근로자 수 600명을 기준으로 공사금액이 1,400억원, 상시근로자 수가 600명 증가할 때마다 보건관리자를 추가 배치하도록 되어 있어 대규모 공사일수록 많은 수의 보건관리자를 배치하도록 되어 현실 여건과 맞지 않음.

IV 정책적 제언

1. 보건관리자 배치 완화 유예 및 건설업 배치기준의 조정

- 건설업의 업무상 질병재해 발생 추이를 토대로, 직업병 예방 및 감염관리 강화를 목적으로 하는 「기업규제완화법」의 보건관리자 배치 완화조항의 삭제 및 보건관리자 배치 강화의 필요성은 낮은 것으로 판단됨.

 - 건설업의 산업재해 중 업무상 질병재해 비중이 최근 5년간 증가추세에 있으나 2021년 기준 10.1%로, 전체 산업 평균인 16.5%보다 낮고 제조업(23.3%)의 절반 수준임.
- 또한 산업별 산업재해 유형 분석결과를 고려할 때, 건설업의 높은 보건관리자 배치기준은 불합리하므로, 제조업과 동등하거나 낮은 수준으로 조정하는 것이 적절함.

 - 제조업의 경우 상시근로자 수 2천명 이상인 경우 배치해야 하는 보건관리자는 2명 이상이나, 동일한 규모의 건설현장은 3명의 보건관리자를 배치해야 함. 제조업의 업무상 질병 요양재해 발생규모가 건설업의 2배 이상인 점을 감안하면 건설업의 배치기준은 과도함.
- 토목공사 등 일부 건설업 사업장의 공간적 범위가 타산업 대비 넓다는 산업적 특성을 감안하더라도 재해발생 규모 및 양상을 토대로 건설업 보건관리자 배치인원의 상한규모를 타산업과 동일한 '2명 이상'으로 지정하는 것이 타당함.

 - 현행 기준은 공사금액 1,400억원 또는 상시근로자 수가 600명 증가할 때마다 보건관리자를 1명씩 추가 배치하도록 정하고 있으나, 건설업의 경우 상시근로자 수 규모 증가에 따른 업무상 질병재해 증가 경향이 나타나지 않으며, 소규모 사업장의 재해발생 비중이 더 높음.

2. 산업안전보건관리비 계상 기준 상향 필요

- 「산업안전보건법」에 따른 건설업 보건관리자 배치가 이뤄질 경우, 배치인원의 증가는 필연적으로 사업장에 필요한 산업안전보건관리비 증가로 이어질 수밖에 없음.

 - 보건관리자 인건비는 '건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준' 제7조에 따른 9가지 사용 가능 항목 중 '안전관리자·보건관리자 임금' 등에 해당함.

❖ 최근 건설산업에서는 정부의 「산업안전보건법」 전부 개정, 「중대재해처벌법」 제정 등 연이은 안전 규제의 강화로 인해 사업장의 산업안전보건관리비가 부족하다는 목소리가 높은 실정임.

- 「산업안전보건법」 전부 개정(2020.01 시행) : 사업주의 산재예방 책임 범위 확대 등 다양한 제도를 신설·개정하고 사업주 및 도급인의 처벌도 대폭 강화함. 하지만, 산업안전보건관리비 계상기준에는 변화가 없어 안전비용 부족 현상이 발생하고 있음.
- 「중대재해처벌법」 제정(2021.01) : 기업 본사의 경영책임자 등에 사업장에서 발생한 중대재해에 대한 책임을 부여하고 있음. 이로 인해 기업 본사에서 건설현장에 다양한 안전관리 강화 요구할 수밖에 없으며, 이는 사업장의 안전비용 증가로 이어짐.
- 안전관리자 인건비 상승 : 최근 정부의 다양한 산업안전 제도 강화(안전관리자 선임 대상 사업 확대 등)로 건설업계는 안전관리자 수급에 어려움을 겪고 있으며, 이는 또한 안전관리자 인건비 상승, 산업안전보건관리비 부족 현상으로 이어지고 있음.

❖ 보건관리자 배치 완화를 유예하지 않을 경우, 늘어나게 되는 배치인원을 감안하여 산업안전보건관리비 계상기준을 현실화하여 사업장의 충분한 안전비용을 확보해야 함.

- 보건관리자 배치인원이 증가할 경우, 산업안전보건관리비 중 인건비 비중의 급격한 증가로 이어질 수 있으며, 사업의 비용 부담과 안전시설 비용 부족 등 안전보건관리의 차질을 초래할 우려가 있음.

3. 소규모 사업장의 보건관리 강화 방안 모색

❖ 건설업의 보건관리 향상을 위해 장기적으로는 대형 사업장보다 소규모 사업장에서 업무상 질병재해 발생 비중이 높은 점을 감안하여 중소규모 사업장의 보건관리를 강화하기 위한 노력이 필요함.

- 건설업 중소규모 사업장의 업무상 질병재해 현황에 대한 상세한 조사와 분석을 토대로 안전보건교육, 작업환경 점검 및 개선, 유해위험 방지조치 등 다양한 영역의 대책이 검토될 필요가 있음.
- 보건관리자 선임 대상 사업을 소규모 사업을 확대하는 것은 전술한 바와 같이 산안비 중 인건비 비중의 급격한 증가와 안전시설 비용 부족, 보건관리자 수급난 등을 초래할 수 있으므로 산업안전보건관리비 요율 조정 또는 관련 비용 지원방안 등을 함께 고려하는 것이 적절함.

박희대(부연구위원·hpark@cerik.re.kr)

최수영(건설기술·관리연구실장·sooyoung.choe@cerik.re.kr)