

건설동향브리핑

CERIK

제974호
2024. 9. 13.

- | '폭염' 관련 산업안전보건법 입법안에 대한 소고
- | 2024년 2/4분기 건설업 경영 분석

*추석 연휴 관계로 다음 주 건설동향브리핑은 쉽니다.

‘폭염’ 관련 산업안전보건법 입법안에 대한 소고

– 폭염에 관한 명확한 규정 마련과 정부 대책의 실효성 확보를 위한 지속적인 노력 필요 –

■ 자연재난으로 규정된 폭염에 관한 전방위적인 대응 필요

- 최근 10년(2015~2024. 9)간 전국 평균 폭염일수¹⁾에 관한 조사 결과 2018년 31일로 가장 많았으며 올해는 26.6일로 감소하였으나 조사 대상 기간 중 두 번째로 많은 것으로 파악²⁾됨.
 - 지난 2018년 정부는 기록적인 폭염으로 많은 피해자가 발생함에 따라 「재난안전법」 개정을 통해 ‘폭염과 한파’를 자연재난으로 규정하였으며, 폭염에 관한 재난관리(예방·대비·대응 및 복구) 체계를 마련함.
 - 올해 월별 폭염일수를 살펴보면 ‘6월(2.8일)과 7월(4.3일)’은 일주일을 넘기지 않았으나, 8월에는 16.9일로 한 달 중 절반 이상 폭염이 발생함에 따라 조사 대상 기간 중 가장 더운 8월로 나타남.

<표 1> 최근 10년(2015~2024.9)간 전국 연간 폭염일수 현황

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
폭염일수	9.6일	22일	13.5일	31일	13.1일	7.7일	11.8일	10.6일	14.2일	26.6일

- 2023년(5. 20~9. 30) 「온열질환 응급실감시체계」로 신고된 온열질환자³⁾는 총 2,818명(사망 32명 포함)으로 전년(1,564명, 사망 9명 포함) 대비 80% 증가함. 역대급 폭염을 기록한 지난 2018년(4,526명, 사망 48명 포함) 이후 두 번째로 많은 환자가 발생함.
 - 온열질환자 발생 장소를 보면 실외(2,243명)가 실내(575명)보다 3.9배 많았으며, 실외를 구분하여 보면 ‘작업장이 913명’으로 가장 많음. 다음으로 ‘논·밭(395명), 길가(286명), 운동장·공원(171명)’ 순임.
 - 또한, 발생 장소별 사망자 신고 현황을 보면 실외(26명)가 실내(6명)보다 4.3배 많았으며, 실외를 구분하여 보면 ‘논·밭(14명)’이 가장 많았고, ‘길가(3명), 주거지 주변(2명), 산(2명)’ 순으로 파악됨.
- 올해 고용노동부는 산업현장에서의 폭염 관련 건강장애 예방을 위해 대표적 폭염 취약 업종인 ‘△건설업, △조선업, △물류·유통업’과 이동근로자 비중이 높은 ‘△택배, △가스·전력 검침’ 등의 사업장을 온열질환(열사병, 열경련, 열탈진 등) 발생 우려 사업장으로 지정하여 중점 관리⁴⁾함.
 - 특히, 근로자의 실외 작업 비중이 높은 건설업은 폭염·한파 등 기상이변 발생 시 ‘△근로자 생산성 저하, △안전사고 발생위험 증가, △작업 중단 및 작업 일수 제한’ 등으로 공사기간 지연과 이에 따른 원가 측면의 손실 발생이 우려되는 대표적인 기후변화 취약 업종으로 기업 차원의 다양한 대응 활동을 전개 중임.

1) 일 최고기온 33℃ 이상인 날의 일수로 전국 62개 지점을 활용하여 산출한 일수.

2) 기상청 기상자료개방포털, “<https://data.kma.go.kr/cmmn/main.do>”, <검색일자: 2024. 9. 12>.

3) 질병관리청(2023. 11), “2023년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보”.

4) 고용노동부 보도자료(2024. 5. 22), “폭염에 따른 열사병, 탈진 등 예방? 제감온도 확인과 물·그늘(바람)·휴식 3대 수칙 준수부터 시작합니다.”.

■ 폭염 등 기상이변에 따른 다수의 「산업안전보건법」 개정 법률안 입법 中

- 올해 22대 국회 출범 이후 총 25건의 「산업안전보건법」 일부개정 법률안이 발의⁵⁾됨. 이 중 11건은 폭염을 비롯한 기상이변 시 현장 근로자 보호를 위해 ‘△사업주의 안전보건조치 의무 규정, △근로자 작업중지권 도입’ 등의 내용을 담고 있으나 일부 검토가 필요할 것으로 보임.
- [사업주의 안전보건조치 의무] 현행법은 사업주가 근로자의 건강장해를 예방하는 데 필요한 보건조치를 의무화하고 있으며 「안전보건규칙」에 구체적인 보건조치 사항과 위반 시 처벌 기준을 명시⁶⁾함.
 - 특히, 이를 위반한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금(근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이상의 징역 또는 1억원 이하의 벌금)에 물리도록 구체적인 벌칙을 규정하고 있음.
- [근로자 작업중지권 도입] 작업중지권 실행을 위한 폭염 기준^①폭염일(일 최고기온 33℃), ^②온열질환 예방가이드(체감온도 31℃ 이상의 심한 더위가 특정 지역에서 계속되는 현상), ^③폭염특보(일 최고 체감온도 33℃ 이상·35℃ 이상이 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때)⁷⁾이 규정되지 않아 이에 관한 검토가 필요함.
 - 작업중지권 실행 시 공사 기간 연장과 비용 부담이 불가피한 탓에 폭염에 관한 명확한 기준이 제시되지 않으면 ‘시공사, 감리단(감독관), 발주자’ 간 책임 소재에 관한 분쟁이 발생할 수 있음.

<표 2> 기상이변 관련 「산업안전보건법」 주요 개정 법안 발의 현황 및 제안 방향

구분	주요 내용
[의안번호: 제00544호] (박정 의원 등 14인)	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염과 한파로 인한 재해에 대한 예방조치, 재해 발생 우려가 있는 경우 업무의 일시 중단 또는 휴게 시간 확대 부여 등을 하도록 규정(안 제41조의2 등) • 근로자의 생명·신체상 급박한 위험이 초래될 것으로 판단되는 산업재해가 발생할 경우 이를 목격한 근로자로 하여금 소방관서에 우선 신고하도록 하고 휴대전화를 사용할 수 없는 사업장의 경우 비상벨 설치 의무를 부여(안 제52조의2 등)
[의안번호: 제00550호] (임이자 의원 등 13인)	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염·한파에 의한 근로자의 건강장해 예방을 위한 사업주의 보건조치 의무를 법률에 명확히 규정(안 제39조제1항제7호 신설 등)
[의안번호: 제00786호] (김위상 의원 등 12인)	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염·혹한·황사·미세먼지 등에 대한 기준을 명확히 하여 사업주가 안전보건조치를 의무적으로 하도록 규정함으로써 산업재해 예방 유도(안 제39조제1항제7호 신설)
[의안번호: 제00805호] (강득구 의원 등 11인)	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염, 한파, 태풍 등 기상 이변이 근로자의 안전과 생명에 위협을 끼칠 경우 근로자의 작업중지권 도입(안 제52조제1항)
[의안번호: 제02427호] (박홍배 의원 등 14인)	<ul style="list-style-type: none"> • 기후여건으로 인한 건강장해에 대한 보건조치 확대(안 제29조제1항제7호 신설) • 근로자의 작업중지권 요건 완화(안 제52조제1항제4항) • 기후여건에 대한 작업중지권 신설 및 장해 예방을 위한 정부의 시정조치 확대(안 제52조의2 신설 및 제53조제1항) • 시정조치 이행 및 작업중지로 인한 근로자 임금 감소분에 대한 국가 및 지방자치단체 지원 근거 마련(안 제53조제6항) • 기후여건에 따른 작업중지권에 대한 벌칙 조항 확대(안 제168조제1호)

5) 국민참여입법센터(국회입법현황), “<https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/gcomMain>”, <검색일자: 2024. 9. 11>.
 6) 국회 환경노동위원회(2024. 9), “산업안전보건법 일부개정법률안 검토보고(기상 위험에 대한 사업주의 보건조치 의무 명시)”.
 7) ①기상청 폭염일수 산정 기준, ②고용노동부(온열질환 예방가이드), ③기상법 시행령([별표1] 특보의 기준).

<표 2> 기상이변 관련 「산업안전보건법」 주요 개정 법안 발의 현황 및 제안 방향 -(계속)

구분	주요 내용
[의안번호: 제02682호] (김선교 의원 등 11인)	<ul style="list-style-type: none"> • 산업현장에서 이상기후에 직·간접적으로 노출되는 근로자의 생명과 건강 보호를 위해 폭염·폭우·폭설·태풍·한파 등에 의한 근로자의 건강장해를 예방하기 위한 사업주의 보건조치 의무를 법률에 명확히 규정 • 산업재해 예방을 위해 건설공사가 지연되는 경우 건설공사의 기간을 연장하기 위해 폭염·한파 등 악천후를 건설공사의 기간을 연장할 수 있는 사유로 명확히 규정
[의안번호: 제02859호] (박해철 의원 등 13인)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업주의 조치 의무에 폭염, 폭한 및 다습 등의 기상 여건이나 고열 작업 등에서 작업함에 따라 발생하는 건강장해를 명시(안 제39조제1항제7호 신설 등)
[의안번호: 제03168호] (이수진 의원 등 10인)	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자가 산업재해가 발생할 위험을 인지하였다면 곧바로 작업을 중지할 수 있도록 하고, 근로자와 사업주 간 협의를 통해 그 기준을 수립하도록 하며, 작업중지 조치를 안전보건관리자가 통합적으로 관리하도록 규정(안 제52조제1항 등)
[의안번호: 제03365호] (최기상 의원 등 11인)	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염·한파로 근로자의 생명과 안전이 우려될 경우 사도지사로 하여금 관할 사업장에 작업중지 등을 권고할 수 있도록 하고, 작업중지 등으로 발생한 영업 손실 또는 근로자의 임금 감소에 대하여 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정(안 제52조의2 신설)
[의안번호: 제03633호] (이용우 의원 등 22인)	<ul style="list-style-type: none"> • 사업주의 보건조치 의무를 통해 예방하여야 하는 건강장해의 종류에 폭염·한파·미세먼지 등의 기상여건 또는 고열·한랭·다습한 상태(이하 "기상여건등")에서 장시간 작업하여 발생하는 건강장해를 추가(안 제39조제1항제7호 신설) • 고용노동부장관이 사업주의 보건조치에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정(안 제39조제3항 신설) • 사업주가 냉난방장치 설치 등 기상여건등에 관한 안전 및 보건조치를 하지 아니하여 근로자에게 현저한 위험이 우려되는 경우, 고용노동부장관으로 하여금 사업주에게 곧바로 작업중지명령을 내리거나(안 제52조의2제1항), 또는 사업주에게 먼저 각종 시정조치를 명하고 이를 불이행할 경우에도 작업중지명령을 내릴 수 있도록 규정(안 제53조의2) • 사업주에 의한 작업중지·대피 조치 요건에 기상여건 등에 의한 사망·부상 또는 질병의 위험을 추가(안 제51조) • 근로자의 작업중지권 사용요건에 기상여건등으로 인한 사망·부상 또는 질병의 위험이 있는 경우를 추가하고, 위험의 존부가 불확실한 때에는 근로자가 판단하도록 규정(안 제52조제1항 전단) • 근로자가 작업중지권을 사용할 수 있는 요건이 갖춰진 때에 사업장의 노동조합 및 법 제23조에 따른 명예산업안전감독관이 그 작업 중지·대피 조치를 할 수 있도록 규정(안 제52조제1항 후단) • 작업중지에 따른 근로자의 임금 감소분의 전부 또는 일부를 국가가 예산의 범위에서 지원할 수 있게 규정(안 제53조의3) • 근로자가 산업재해가 발생하거나 기상여건등에 노출되어 응급처치를 필요로 하는 타 근로자를 발견하면 사업주에게 지체 없이 보고하도록 하고, 이를 보고받은 사업주가 119구급대 등 소방관서에 지체 없이 신고하지 아니한 경우 사업주에게 최고 3천만 원의 과태료를 부과하도록 규정(안 제53조의4 및 제175조제2항제1호의2 신설) • 법 제29조제3항에 따라 상시근로자수에 관계없이 유해·위험작업 특별 안전보건교육을 반드시 하여야 하는 경우에 폭염·고열을 비롯한 기상여건등에서 장시간 작업하여야 하는 근로자를 채용하는 경우를 포함(안 제29조제3항) • 법 제15조에 따라 사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 안전보건관리책임자의 업무범위에 작업중지·대피의 관리에 관한 사항을 포함(안 제15조제1항) • 법 제25조에 따른 안전보건관리규정의 내용에 작업중지·대피의 기준 및 절차를 포함하고, 이를 작성하는 경우에는 사업주가 근로자대표와 그 내용을 반드시 협의하도록 규정(안 제25조제1항)
[의안번호: 제03647호] (정혜경 의원 외 11인)	<ul style="list-style-type: none"> • 보건조치 대상에 '폭염, 한파 등 기상여건과 미세먼지 등 대기오염 상황에서의 작업에 의한 건강장해'를 추가하고, 기상 특보가 발령되거나 더위 체감지수가 기준을 초과한 경우 등에도 작업을 중지하도록 규정(안 제39조제1항제7호 신설 및 제51조)

■ 중앙행정기관의 폭염 관련 대응 정책 현황과 한계

- 올해 정부는 폭염으로 인한 인명과 재산 피해를 최소화하기 위하여 부처별 대책 마련과 함께 ‘폭염 대책기간⁸⁾(5. 20~9. 30)’ 과 ‘폭염 피해 집중대응기간⁹⁾(7월 25일부터 2주간)’ 을 운영함.
 - 총 11개 중앙행정기관이 폭염 관련 대책을 마련하였으며, 이 중 건설 현장과 연관된 대책으로는 고용노동부의 ‘△온열질환자 예방 가이드 배포, △폭염 시간 작업 조정 등 이행여부 점검, △폭염 위기경보 ‘심각’ 단계 발령 시 공사 일시 정지 권고’ 로 나타남.

< 표 3 > 2024년 중앙행정기관별 폭염 대책 주요 내용

구분	주요 내용
행정안전부	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염 종합대책 총괄, 폭염 대책 기간 중 관계기관 합동 TF를 상시 가동하여 피해 상황 관리와 관계기관의 추진 상황 점검 • 폭염 위기경보 ‘심각’ 단계 발령 시 중앙재난안전대책본부 가동
보건복지부	<ul style="list-style-type: none"> • 사회경제적 취약계층 등 폭염 취약계층 보호 대책 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 전국 약 7만 개소의 경로당에 대하여 냉방비 지원 - 3만 4천 명의 생활지원사가 취약노인(55만 명) 안전 밀착 관리
고용노동부	<ul style="list-style-type: none"> • 현장 근로자에 대한 보호 대책 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 건설현장, 물류센터 등에서 활용하도록 온열질환자 예방 가이드 배포 - 폭염 시간 작업 조정 등 이행 여부 점검 - 폭염 위기경보 ‘심각’ 단계 발령 시 공사 일시 정지 권고
농촌진흥청 해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> • 농어업인 보호 대책 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 농업인을 대상으로 안전요령 교육, 행동요령 홍보, 특보발령 시 예찰 실시 - 어업인에게 대응 요령 가이드 배포, 외국인노동자 대상 예찰 강화
환경부 해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> • 녹조·적조 대책 시행
산업통상자원부	<ul style="list-style-type: none"> • 여름철 최대 전력수요를 예측하여 공급능력과 예비전력 확충
국토교통부	<ul style="list-style-type: none"> • 철도·도로의 폭염 피해 예방 대책 추진
문화체육관광부	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염이 심할 때 축제·공연 프로그램의 시간과 장소 조정
질병관리청	<ul style="list-style-type: none"> • 온열질환 응급실 감시체계 운영
소방청	<ul style="list-style-type: none"> • 119 폭염구급대를 운영하여 환자를 병원으로 이송

- 행정안전부는 ‘△폭염 관련 종합대책 총괄, △폭염 대책기간 중 관계기관 합동 TF 상시 가동, △피해 상황 관리, △관계기관 추진 상황 점검, △폭염 위기경보 발령’ 등 일련의 활동을 수행함.
 - 행안부의 폭염 대응 활동 중 ‘폭염 위기경보’는 가장 높은 단계(심각) 발령 시 고용노동부의 폭염 대책 중 건설 현장에 미치는 영향이 가장 큰 ‘공사 일시 정지 권고’에 영향을 미침.
 - 다만, 중앙행정기관의 폭염 관련 정책과 개별 부처에서 발표한 관련 내용을 살펴보면 실제 현장 적용 시 다음과 같은 한계가 있을 것으로 보임.

8) 행정안전부 보도자료(2024. 5. 16), “2024년 폭염 대책 기간 돌입, 관계부처와 지자체 준비상황 점검”.

9) 행정안전부 보도자료(2024. 7. 24), “폭염 피해 집중대응 기간 운영”.

① 중앙행정 기관별로 다른 폭염 기준

- 행정안전부는 ‘△특보 구역, △일 최고체감온도’를 기준으로 4단계(관심~심각)로 구분하여 「폭염 위기경보」를 운영 중이며 단계별 판단기준은 다음과 같음.

<표 4> 폭염 위기경보 단계별 판단기준

구분	판단기준
관심	• 폭염 대책기간 (5.20 ~ 9.30)
주의 ¹⁰⁾	• 전국 특보구역(183개)의 10% 이상의 지역에서 일 최고체감온도 33°C 이상이 3일 이상 지속될 것으로 예상될 때
경계 ¹¹⁾	• 전국 특보구역(183개)의 40% 이상의 지역에서 일 최고체감온도 33°C 이상이 3일 이상 지속될 것으로 예상될 때
심각 ¹²⁾	• 전국의 40% 지역에서 일 최고체감온도 35°C 이상이 3일 이상 지속될 것으로 예상될 때

- 고용노동부의 「온열질환 예방가이드」를 보면, 체감온도를 기준으로 4단계(관심~위험)로 구분하여 폭염 위험단계별 대응 요령을 마련 및 배포하며 주요 내용은 다음과 같음.

<표 5> 폭염 위험단계별 대응 요령(3대 수칙 이행 가이드)

구분	체감온도	주요 내용
관심	31°C 이상	• 물·그늘·휴식 제공 / 온열질환 민감군 사전확인 (※ 단계별 공통사항)
주의	33°C 이상	• 매시간 10분씩 그늘휴식, 무더위 시간대(14~17시) 옥외작업 단축(또는 근무시간 조정)
경고	35°C 이상	• 매시간 15분씩 그늘휴식, 무더위 시간대 옥외작업 중지(불가피한 경우 제외)
위험	38°C 이상	• 매시간 15분씩 그늘휴식, 무더위 시간대 옥외작업 중지(재난 등 긴급 시 제외)

- 지난 2023년 기상청¹³⁾은 기존에 단순히 기온(공기 온도)만을 고려하여 발표하던 폭염특보(주의보·경보) 기준을 체감온도¹⁴⁾기준으로 변경하여 기상 특보를 발령하고 있음.

<표 6> 폭염특보 발표기준 변경사항

구분	주의보	경보
기존	일 최고기온 33°C 이상인 상태가 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때	일 최고기온 35°C 이상인 상태가 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때
개선	폭염으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 ① 일 최고 체감온도 33°C 이상이 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때 ② 급격한 체감온도 상승 또는 폭염 장기화 등으로 중대한 피해가 예상될 때	폭염으로 인하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 ① 일 최고 체감온도 35°C 이상이 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때 ② 급격한 체감온도 상승 또는 폭염 장기화 등으로 광범위한 지역에서 중대한 피해가 예상될 때

10) 행정안전부 보도자료(2024. 7. 4), “전국 폭염 위기경보 ‘주의’로 상향 조정”.

11) 행정안전부 보도자료(2024. 7. 21), “전국 폭염 위기경보 ‘경계’ 단계 발령”.

12) 행정안전부 보도자료(2024. 7. 31), “폭염 ‘심각’ 단계 발령 및 중앙재난안전대책본부 가동”.

13) 기상청 보도자료(2023. 5. 15), “체감온도 기반 폭염특보, 여름철 국민 건강 지킨다”.

14) “습도나 바람에 따라 사람이 느끼는 더위나 추위는 나타낸 것”.

② 공기연장·불가항력 사유·도급인 인정 여부 불분명

- 폭염 대책 중 건설 현장에 가장 많은 영향을 미치는 고용노동부는 여름철 건설 현장 근로자의 온열질환 예방을 위한 가이드 제공과 함께 폭염¹⁵⁾ 위험단계별 대응 요령 실행 시 계약상대자의 일방적인 피해를 방지하고자 공공 및 민간 건설공사의 계약 변경 관련 사항¹⁶⁾을 안내함.

<표 7> 폭염시기 공사중지·연장 등 제도 현황

구분	주요 내용
「산업안전보건법」	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사도급인이 악천후 등 불가항력의 사유로 공사기간 연장을 요청하는 경우, 건설공사발주자는 공사기간을 연장 <ul style="list-style-type: none"> * 제70조(건설공사 기간의 연장)
「(계약예규) 공사계약일반조건」	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염으로 작업이 현저히 곤란하다고 판단되면 발주기관은 공사를 일시정지 할 수 있고, 정지된 공사기간에 대해 계약기간을 연장하고 계약금액 조정 • 폭염으로 인해 작업이 현저히 곤란하여 일정기간 시공이 이뤄지지 못한 경우 지체상금을 부과하지 않음 <ul style="list-style-type: none"> * 제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정), 제25조(지체상금), 제26조(공사기간의 연장), 제47조(공사의 일시정지)
「지방자치단체 입찰 및 계약집행 기준」	<ul style="list-style-type: none"> • 폭염으로 작업이 곤란한 경우 작업 일시정지, 계약상대자가 작업시간 축소를 요청한 경우 공사기간 연장 • 폭염 발생일이나 시간대를 피해야 할 경우 휴일·야간작업 지시, 발주기관이 일시정지하거나, 공사기간 연장 또는 작업시간 변경 시 계약금액 조정 <ul style="list-style-type: none"> * 제9장제5절 5(공사 및 용역 휴일작업과 야간작업), 제9장7절 4(그밖에 계약내용의 변경 및 계약기간 연장에 따른 계약금액의 조정), 제9장제8절(계약이행의 지체와 계약의 해제·해지)
「민간건설공사 표준도급계약서」	<ul style="list-style-type: none"> • 수급인은 폭염 등의 사유로 공사가 지연되는 경우 도급인에게 공사기간의 연장을 요구할 수 있고, 도급인은 즉시 계약기간 연장 및 계약금액 조정 등의 조치, 연장기간에 대해 지체상금을 부과해서는 안됨 <ul style="list-style-type: none"> * 제17조(공사기간의 연장)

- [공기연장 사유 불분명] 「산업안전보건법」 상 폭염이 건설공사 기간을 연장할 수 있는 사유로 법적 근거가 명확하지 않은 상황으로 ‘악천후’로 볼 수 있는지 논란의 여지가 있을 수 있음.

<표 8> 「산업안전보건법」 제70조(건설공사 기간의 연장) 주요 내용

「산업안전보건법」 [법률 제19591호, 시행 2024.5.17.]

제70조(건설공사 기간의 연장) ① 건설공사발주자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 건설공사가 지연되어 해당 건설공사도급인이 산업재해 예방을 위하여 공사기간의 연장을 요청하는 경우에는 특별한 사유가 없으면 공사기간을 연장하여야 한다.

1. 태풍·홍수 등 악천후, 전쟁·사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동, 그 밖에 계약 당사자가 통제할 수 없는 사태의 발생 등 불가항력의 사유가 있는 경우

〈중 략〉

- [불가항력 사유로 인정 불분명] 「(계약예규) 공사계약일반조건」을 보면 폭염으로 건설공사 지연 시 ‘△지체상금 미부과, △계약기간의 연장’ 등이 이루어지기 위해서는 폭염을 불가항력 사유로 인정 여부가 중요하나 「산업안전보건법」과 같이 법적 근거가 명확하지 않은 상황임.

15) (온열질환 예방가이드) 여름철 통상 체감온도 31℃ 이상의 심한 더위가 특정 지역에서 계속되는 현상을 의미함.

16) 고용노동부 폭포고용지청(2024. 6. 17), “폭염 대비 자체 예방대책 수립 및 자율점검 실시 안내”.

<표 9> 「(계약예규) 공사계약일반조건」 제32조(불가항력) 주요 내용

「(계약예규) 공사계약일반조건」 [기획재정부계약예규 제680호, 시행 2024.1.1.]

제32조(불가항력) ① 불가항력이라 함은 태풍·홍수 기타 악천후, 전쟁 또는 사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동 기타 계약당사자의 통제범위를 벗어난 사태의 발생 등의 사유(이하 “불가항력의 사유”라 한다)로 인하여 공사이행에 직접적인 영향을 미친 경우로서 계약당사자 누구의 책임에도 속하지 아니하는 경우를 말한다.

〈중 략〉

- [도급인의 인정 여부 불분명] 지난 2018년 「민간건설공사 표준도급계약서」 개정을 통해 불가항력 사유에 ‘폭염·한파’를 추가함으로써 기상이변으로 현장에서의 정상 작업이 곤란한 경우 이에 따른 공사기간 연장 및 계약금액 조정 조치가 가능하도록 근거를 마련함.

<표 10> 「민간건설공사 표준도급계약서」 제17조·제23조 주요 내용

「민간건설공사 표준도급계약서」 [국토교통부고시 제2023-493호, 시행 2023.8.1.]

제17조(공사기간의 연장) ① “수급인”은 다음 각 호의 사유로 인해 계약이행이 현저히 어려운 경우 등 “수급인”의 책임이 아닌 사유로 공사수행이 지연되는 경우 서면으로 공사기간의 연장을 “도급인”에게 요구할 수 있다.

2. “도급인”의 책임있는 사유

3. 태풍·홍수·**폭염·한파**·악천후·미세먼지 발현·전쟁·사변·지진·전염병·폭동 등 불가항력의 사태(이하 “**불가항력**”이라고 한다.)

〈중 략〉

제23조(기타 계약내용의 변동으로 인한 계약금액의 조정) ① 제21조부터 제22조의2에 의한 경우 이외에 다음 각 호에 의해 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 계약금액을 조정하며, 이 경우 증감된 공사에 대한 일반관리비 및 이율 등은 산출내역서상의 율을 적용한다.

1. 계약내용의 변경

2. **불가항력**에 따른 공사기간의 연장

〈중 략〉

- 다만, 「건설산업기본법」¹⁷⁾에 따라 「민간건설공사 표준도급계약서」의 작성 및 사용을 권장하고 있으나, 표준도급계약서를 활용하지 않으면 제도적 실효성 확보가 어려운 한계가 있음.
 - 특히, 대다수 민간 건설공사는 발주자의 시설물 사용요구일이 지정되어 있어, 폭염 등 기상이변에 따른 공기지연 만회를 위한 돌관공사(突貫工事)로 인한 원가 추가투입이 불가피함에도 표준도급계약서를 활용하지 않은 경우 계약상대자 일방의 피해가 발생할 수밖에 없음.

③ 실제 현장 여건 고려 시 실효성 한계

- 행정안전부는 지방자치단체가 발주한 공사·용역 현장에서 폭염에 노출된 현장 근로자를 보호하고, 폭염 작업 일시정지 등으로 계약에 차질이 발생하지 않도록 ‘△작업 일시정지, △작업시간 조정, △계약 금액 조정’ 등의 조치 내용을 담은 「폭염 관련 자치단체 계약 집행요령」을 발표¹⁸⁾함.

17) 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙) ③ 국토교통부장관은 계약당사자가 대등한 입장에서 공정하게 계약을 체결하도록 하기 위하여 건설공사의 도급 및 건설사업관리위탁에 관한 표준계약서(하도급의 경우는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에 따라 공정거래위원회가 권장하는 건설공사표준하도급계약서를 포함한다. 이하 “표준계약서”라 한다)의 작성 및 사용을 권장하여야 한다.

- “폭염경보 등 폭염이 지속(또는 지속될 것으로 예상)되는 경우로서 각 구분별 사유에 해당되고 현재 이행 중인 계약”을 대상으로 하나 고용노동부의 「온열질환 예방가이드」는 “폭염주의보 단계부터 무더위 시간대(14~17시)에는 옥외작업 단축 또는 작업시간대를 조정” 함에 따라 폭염특보를 기준으로 할 필요가 있음.

<표 11> 폭염 대비 근로자 보호 등을 위한 처리 요령

구분	주요 내용
일시정지	<ul style="list-style-type: none"> • (사유) 폭염으로 인한 근로자 보호 및 재해 방지를 위해 작업이 곤란한 경우 • (방법) 감독관이 현장 여건 확인 후 일시 정지 통보
계약기간 연장	<ul style="list-style-type: none"> • (사유) 폭염이 발생했으나 계약 연속성을 사유로 일시 정지가 곤란한 경우로서 계약상대자가 작업시간 축소를 요청한 경우 • (방법) 일별 작업 축소 시간을 고려하여 계약기간 연장
작업시간 조정	<ul style="list-style-type: none"> • (사유) 발주기관이 작업 일정 등을 고려하여 폭염 발생일이나 시간대를 피해서 작업할 사유가 발생한 경우 • (방법) 휴일, 야간작업 변경
계약금액 조정	<ul style="list-style-type: none"> • (사유) 발주기관이 일시 정지하거나 계약기간이 연장된 경우, 야간작업 등 작업시간을 변경한 경우 • (방법) 추가로 소요 되는 비용 등 계약 금액 조정

- [일시정지] 작업일시 정지 필요 여부를 판단할 수 있는 현장 여건에 관한 명확한 지침 혹은 규정이 부재하며 실제 현장에서는 감독관보다는 계약상대자 혹은 감리자가 의견을 개진하는 경우가 많음.
- [계약기간 연장] 사용 일자가 확정(학교 시설은 학사 일정 등으로 공사기간 연장이 쉽지 않음)된 시설의 경우 현실적으로 계약기간 연장이 불가함.
- [작업시간 조정] 대표적 폭염 취약 공종 중 하나인 ‘콘크리트 타설’을 예로 들면 레미콘 운송업체의 8·5제 시행(오전 8시부터 오후 5시까지만 운행)으로 현장 여건에 따른 작업시간 조정이 불가함.
- [계약금액 조정] 공사 일시 정지에 따른 생산성 저하 비용과 일대·월대 등으로 지급하는 직접비 등의 반영이 어려우며, 돌관공사의 경우 “계약담당자의 기간 단축 지시나 발주기관의 부득이한 사유로 인하여 휴일·야간작업을 지시하지 않은 경우”에는 추가 비용 청구가 불가함.

4 공사 기간 산정 시 실질적인 폭염일수 반영 한계

- 지난 2022년 「적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인」에 공사 기간 산정 시 폭염을 포함한 기상이변 등을 반영할 수 있도록 비작업일수¹⁹⁾ 산정을 위한 기상 조건 적용 기준을 마련함.
 - 혹서기 비작업일수 산정 시 기상청의 폭염 기준인 최고기온(33℃ 이상)을 기준으로 하나 과거 기상정보를 토대로 산정한 예측치를 반영하므로 공사수행 시점의 실제 폭염일수와 차이가 발생할 수밖에 없음.
 - 다만, 고용노동부의 「온열질환 예방가이드」는 체감온도를 기준으로 폭염 단계별 대응 요령(휴게시간, 옥외작업 단축 및 중지 등)을 제시함에 따라 작업일수 산정 시 이를 고려할 수 있도록 관련 기준에 관한 검토가 필요할 것으로 판단됨.

18) 행정안전부 보도자료(2024. 8. 4), “폭염 시에는 지자체 공사 현장 근로자 보호를 위해 작업이 일시정지된다”.

19) 건설 현장의 공사 진행이 불가능한 날짜를 의미함.

<표 12> 「2023년 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인」 (3) 비작업일수

「2023년 적정 공사기간 확보를 위한 가이드라인」 [국토교통부 공고 제2023-1656호]

2) 기상조건에 따른 비작업일수

- 기상조건에 따른 비작업일수는 건설공사의 주공정(Critical Path)에 영향을 미치는 기상조건을 반영하여 비작업일수를 산정한다.(부록 2 참고)

<참고> 비작업일수 산정을 위한 기상조건 적용 기준 설정

공종	비		온도		눈	바람	미세먼지
	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
적용기준	5mm 이상	10mm 이상	최고기온 33°C 이상 (혹서기)	최고기온 0°C 이상 (동절기)	신적설 5cm 이상	최대순간풍속 15m/s 이상	미세먼지 (PM 2.5) 나쁨등급 보정
토공사, 가시설공사 등 (옥외공사)		○	○	○	○	○	○
구조물공사 (콘크리트 터널)	○		○	○	○	○	○
터널공사(육내공사)						○	

- 이때 해당 행정지역에 대한 **최근 10년 동안의 기상정보(기상청의 기상관측 데이터)**를 적용하되, 발주청이 필요하다고 판단한 경우 **최근 5년 동안의 기상정보를 활용**할 수 있다.
 - 해당 공사구역이 여러 행정지역에 분포된 경우 가장 많은 면적이 포함된 행정지역의 기상정보를 활용한다.
- 공사의 품질 확보 및 현장 근로자의 안전을 확보하기 위하여 관계법령과 기준(건설기준, 산업안전보건 및 환경기준)에서 공종별로 작업을 제한하고 있는 기상조건을 검토하여, 비작업일수 산정을 위한 기상조건을 설정한 후 비작업일수를 산정한다.(부록 2, 3 참고)
 - 전국적으로 폭염일수가 증가하고 있으므로, 건설현장에서 온열질환 사상자가 발생하지 않도록 비작업일수 산정시 고려**하여야 한다.

■ 규제 강화 이전에, 기존 정책 실효성 제고와 인식 전환 필요

- 올해 22대 국회 출범 이후 다수의 「산업안전보건법」 개정안이 입법된 상황으로 근로자의 안전한 근로 환경 조성을 위한 입법 취지에는 공감하나, 이에 앞서 중앙행정기관에서 발표한 폭염 대책의 실효성 확보를 위해 행정 규칙 형식으로서의 위임과 세부 지침 등의 마련이 필요할 것으로 보임.
 - 지난 2018년 기록적인 폭염으로 많은 피해자가 발생하였음에도 실외 작업장에서 근무하는 근로자의 온열질환 예방을 위한 정부와 산업계의 노력이 부족하였다는 점은 다소 아쉬우나, 이를 해결하고자 새로운 규제 도입 및 강화 등은 또 다른 논란을 일으킬 수 있기에 신중을 기할 필요가 있을 것으로 판단됨.
 - 2023년 기준 건설업 취업자 수는 211만명(전체 취업자 중 7.4%)으로 옥외작업이 많은 산업의 특성상 폭염 등 기상이변으로부터 현장 근로자의 안전 확보를 위한 기업의 조치가 반드시 이뤄져야 할 것임.
 - 또한, 기업의 자구적인 노력뿐만 아니라 현장 근로자의 안전 확보를 위해 정부의 폭염 관련 대책 또한 실제 현장에서 구현될 수 있도록 더욱 정교한 대책 마련을 통해 정책의 실효성 강화가 이루어져야 함.
 - 향후 정부의 실효성 있는 폭염 대책 마련과 실제 구현에도 기업의 폭염 대응관리 부실로 건설 현장에서

심각한 온열질환자 발생 시 이를 제재할 수 있는 규제 도입 및 강화 등이 이뤄져야 할 것임.

- 건설업계와 노동계를 중심으로 폭염 등 기상이변을 고려한 적정 공사기간과 공사비 책정이 선행되어야 한다는 공감대가 형성됨에 따라 이에 관한 정부의 신속한 조치가 필요할 것으로 보임.
 - 「건설기술진흥법」²⁰⁾상 발주자는 적정 공사기간을 산정하거나 조정을 검토하여야 함에도 준수하지 않더라도 제재할 수 없었으나, “적정 공사기간 산정 등 의무 위반 시 과태료를 부과”할 수 있는 법률 개정안이 발의²¹⁾됨에 따라 법안 통과 시 합리적인 공사 여건이 조성될 수 있을 것으로 기대됨.
- 지구 온난화(Global Warming)를 넘어 지구 열대화(Global Boiling) 시대가 도래함에 따라 극심한 폭염이 일상화되고 일반적인 기후로 자리 잡을 것으로 전망됨.
 - 폭염을 비롯한 기상이변은 통제가 불가능한 불가항력적 요인으로 이에 따른 인적·물적 피해 예방을 위한 일련의 조치 강화뿐만 아니라 건설공사에서 변수가 아닌 상수로 고려하는 사회적 인식 전환이 필요함.

김화량(부연구위원 · hrkim@cerik.re.kr)

20) 제45조의2(공사기간 산정기준) ① 발주자는 건설공사의 품질 및 안전성·경제성을 확보할 수 있도록 해당 건설공사의 규모 및 특성, 현장여건 등을 고려하여 적정 공사기간을 산정하여야 한다. 다만, 불가항력 등 정당한 사유가 발생한 경우에는 이를 고려하여 적정 공사기간 조정을 검토하여야 한다.

21) [의안번호: 제02230호] (홍기원 의원 등 10인), “건설기술 진흥법 일부개정법률안”.

2024년 2/4분기 건설업 경영 분석

- 전산업 개선됐으나 건설업은 하락... 수익성, 성장성 지표 악화 지속 -

■ 2024년 2/4분기 건설업 수익성 지표 전년 동기 대비 하락

- 한국은행이 발표한 「2024년 2/4분기 기업경영분석」에 따르면 2024년 2/4분기 건설업 수익성 지표인 매출액세전순이익률, 매출액영업이익률 모두 2023년 2/4분기 대비 하락함(〈표 1〉 참조).
 - 2024년 2/4분기 건설업 매출액세전순이익률은 3.24%로 2023년 2/4분기 3.40%보다 0.16%p 하락함. 건설업 매출액영업이익률 역시 2023년 2/4분기 3.35%에서 2024년 2/4분기 2.97%로 0.38%p 감소함.
- 수익성 악화와 높은 금융비용으로 인해 이자보상비율 또한 전년 동기 대비 하락함.
 - 2024년 2/4분기 건설업 이자보상비율[(영업이익/금융비용)×100]은 229.70%로 2023년 2/4분기 238.68%보다 8.98%p 하락함.
 - 2024년 2/4분기 건설업 차입금평균이자율은 4.54%로 2023년 2/4분기 3.96%보다 0.58%p 높은 수준이며, 수익성 악화와 높은 금융비용이 이자보상비율의 하락으로 나타남.
- 2024년 2/4분기 전산업 수익성 지표는 모두 개선되었으나 건설업은 하락하는 모습을 보임.
 - 2024년 2/4분기 전산업 매출액세전순이익률, 매출액영업이익률, 이자보상비율은 각각 전년 동기 대비 0.79%p, 2.60%p, 165.79%p 상승한 6.74%, 6.24%, 418.22%를 기록하여 양호한 모습을 보인 것과 반대로 건설업의 수익성 지표는 하락함.

■ 성장성 지표인 총자산증가율과 매출액증가율 모두 하락

- 2024년 2/4분기 건설업 총자산증가율은 전년 동기 대비 소폭 하락함.
 - 건설업 총자산증가율은 2023년 2/4분기 2.26%에서 2024년 2/4분기 2.20%로 전년 동기 대비 0.06%p 하락함.
- 건설업 매출액증가율은 전분기 대비 하락하여 0%대에 머무름.
 - 2024년 1/4분기 3.97%였던 건설업 매출액증가율은 2024년 2/4분기 0.86%로 3.11%p 하락함.
 - 건설업 매출액증가율은 2023년 2/4분기 12.31%에서 3/4분기 11.87%, 4/4분기 6.35%로 지속하

여 하락하였으며 2024년에도 감소세를 이어오다가 2/4분기 0%대에 다다름.

- 성장성 지표도 수익성 지표와 마찬가지로 전산업 지표는 상승하였으나 건설업 지표는 하락함.

● 활동성 지표인 건설업 총자산회전율은 전년 동기 대비 다소 하락하여 비슷한 수준임.

- 2024년 2/4분기 건설업 총자산회전율[(매출액/총자산)×100]은 0.84회로, 2023년 2/4분기 0.87회보다 하락함.

■ **안정성 지표인 부채비율과 차입금의존도가 하락하였으나 건설업 표본 개편²²⁾에 따른 영향**

● 2024년 2/4분기 건설업 부채비율이 전분기 대비 하락하였으나 이는 표본 개편에 따른 결과로, 실제로는 전분기와 비슷한 수준을 유지함.

- 2024년 1/4분기까지 지속해서 상승하던 건설업 부채비율은 2024년 2/4분기 127.08%로 전분기 대비 32.81%p 하락하였으나 표본 개편의 영향을 제외하면 전분기와 비슷한 수준인 것으로 파악됨.

● 부채비율과 함께 차입금의존도와 차입금대매출액비율도 하락함.

- 건설업 차입금의존도는 2024년 1/4분기 32.90%에서 2/4분기 24.17%로 8.73%p 하락함. 차입금의존도 역시 표본 개편의 영향을 제외하면 하락 폭이 축소됨.

- 차입금대매출액비율은 2023년 2/4분기 35.42%에서 2024년 2/4분기 28.46%로 6.96%p 하락함.

<표 1> 주요 경영지표

구분	성장성 (%)	수익성 (%)			안정성 (%)	활동성 (회)	구분	성장성 (%)	안정성 (%)		
		총자산 증가율 ¹⁾	매출액 세전 순이익률	매출액 영업 이익률					이자 보상 비율	매출액 증가율 ²⁾	부채 비율
건설업	2023 2/4	2.26	3.40	3.35	238.68	35.42	0.87	2024 1/4	3.97	159.89	32.90
	2024 2/4	2.20	3.24	2.97	229.70	28.46	0.84	2024 2/4	0.86	127.08	24.17
제조업	2023 2/4	1.74	7.11	2.92	244.87	25.57	0.81	2024 1/4	3.32	70.25	20.53
	2024 2/4	1.69	8.14	7.07	634.45	24.80	0.82	2024 2/4	7.31	67.07	20.46
전산업	2023 2/4	1.14	5.95	3.64	252.43	31.60	0.82	2024 1/4	1.15	92.13	25.67
	2024 2/4	1.35	6.74	6.24	418.22	30.37	0.83	2024 2/4	5.27	88.92	25.25

주 : 1) 전기말대비

2) 전년동기대비

자료 : 한국은행(2024.9.11), 2024년 2/4분기 기업경영분석(속보).

이지혜(연구위원 · jihyelee@cerik.re.kr)

22) 2024년 2/4분기 한국은행의 기업경영분석 표본 개편 결과 삼성물산이 도매 및 소매업(G)에서 건설업(F)으로 분류됨에 따라 건설업 부채비율과 차입금의존도가 낮아지는 효과가 발생함.