

기획 · 건설재해예방활동 다시 시작하여야 한다

- ① 건설재해예방활동의 방향제고 이근배
- ② 건설안전확보를 위한 새로운 시도 김수삼
- ③ 최근 국내의 안전환경동향과 대응방안 박필수

① 건설재해 예방활동의 방향제고

이 근 배 한국산업안전공단 기술위원

1. 서 론

- 우리나라의 산업재해발생은 지난 3년간 매년 평균 13%이상의 감소를 보여 '96년말에는 0.88%로서 산재율 1%미만대에 도달하였으나, 아직도 일본, 대만, 영국 등 산업안전 선진국 또는 경쟁국과 비교할 때는 2배이상의 높은 수준에 있고, 이러한 재해율의 감소추세에도 불구하고 사망자수는 오히려 계속 증가('95년 : 2,662명 → '96년 : 2,670명)하여 귀중한 기능인력 손실뿐만 아니라 직·간접 경제적 손실도 막대하여, '96년 한해만 해도 국민총생산고(GNP) 3백 36조 6천 4백억원의 1.8%에 달하는 6조 7천 7백 67억원의 경제적 손실을 초래하였다.
- 한편 최근 계속해서 사회적 관심사로 되어 있는 건설분야의 재해발생상황은 '96년의 경우 전체 산업재해자 79,950명 중 19,762명으로 27.9%를 점하고 있으며, '96년 산재보험 지급총액 1조 3천 5백 5십억원 중

약 38.3%를 차지하는 5천 2백여억원에 달하고, 타산업분야의 꾸준한 재해감소추세에도 불구하고 건설업의 경우 '96년 한해만 해도 사망자가 789명이 발생함으로써 전년도 715명에 비해 74명이나 증가(10.3%)하였고,

- '97년도 1/4분기만 해도 전산업에서의 사망자수는 전년도 618명에 비해 19명이 감소(△3.1%)한 599명인 데 반해 건설업에서는 전년도 155명에 비해 무려 18명이나 증가(11.6%)한 173명이 희생됨으로써 그동안의 노·사·정의 공동활동으로 정착되어 갈 것으로 기대했던 건설사업장의 재해예방활동이 무언가 근본적인 문제점을 안고 있지 않느냐는 우려를 갖게 하고 있다.

따라서 본고에서는 우리 건설사업장의 재해예방활동에 내재하는 제반 문제점을 살펴보고 지금부터라도 Zero에서 다시 출발한다는 시각으로 향후 나갈 방향에 대해 살펴보고자 한다.

※ 건설공사 및 건설근로자 추이

구 분	'93	'94	'95	'96
건설공사 계약금액(억원)	432,360	521,638	576,063	737,885
건설 근로자수(명)	1,816,892	1,978,829	2,240,990	2,453,923

※ '96년 건설재해자 연령별 현황

(단위 : 명)

계	20세 이하	21~30세	31~40세	41~50세	51~60세	61세 이상
632	12	110	168	159	142	41
(100%)	(1.9)	(17.4)	(26.5)	(25.1)	(22.4)	(6.4)

* 한국산업안전공단 중대재해 조사 분석

※ '95년 건설재해자 중 89.4%가 입사근속 6개월 미만의 근로자. 입사근속기간별 현황('95 노동부 산업재해분석, 단위 : 명)

계	0~6개월	6개월~1년	1~2년	2~3년	3~4년	4~5년	5~10년	10년이상
22,542	20,147	1,226	588	195	98	86	126	76
(28.89%)	(89.40)	(5.44)	(2.60)	(0.87)	(0.43)	(0.38)	(0.56)	(0.34)

2. 건설재해 증가요인 및 문제점

1) 건설공사 발주의 증가와 기능인력의 부족

신공항, 고속철도 등 사회간접자본(S.O.C) 시설 등 공공부분의 건설물량이 대폭증가하면서 '96년도 1년간 건설발주량이 73조 7천 9백억원 으로서 전년도 57조 6천억원에 비해 무려 23.1%나 증가하였고, 이에 따른 건설기능인력의 수요도 '95년 2백 24만명에서 '96년 2백 45만명으로 계속 증대되고 있으나 건설기능인력의 이직현상 심화와 함께 기능인력 양성의 어려움

으로 인하여 고령자와 함께 여성 및 연소근로자가 대량투입될 수밖에 없었고 이들 미숙련 건설인력으로 인하여 재해가 증가하는 한 요소가 되었으리라 분석되는 바, 이는 '96년도 한국산업안전공단에서 조사한 중대재해자 632명 중 54%인 342명이 40세이상이고, 입사 근속면에서도 6개월미만인 자가 89.4%를 차지하고 있는 것은 이를 잘 반영하고 있다 하겠다.

2) 기본적인 안전대책 소홀

건설업에서의 사망 등 중대재해는 고층빌딩

※ 공사종류별 재해발생 현황

(단위 : 건)

계	건						토 목					채석 공사	전기 공사	기타
	소계	APT 주택	빌딩	플랜트	병원 상가	기타	소계	지하철	도로	상하 수도	기타			
510	338	108	79	95	35	21	99	16	24	16	43	5	46	22
(100%)	(66.3)	(21.2)	(15.5)	(18.6)	(6.8)	(4.1)	(19.4)	(3.1)	(4.7)	(3.1)	(8.4)	(0.9)	(9)	(4.3)

* '96년도 한국산업안전공단의 중대재해 조사분석 참조

기획 · 건설재해 예방활동 다시 시작하여야 한다

※ 발생형태별 재해발생 현황

(단위 : 건)

계	추락	낙하	붕괴	감전	총돌	협착	전도	기타
510 (100%)	236 (46)	45 (9)	56 (11)	64 (13)	27 (5)	50 (10)	10 (2)	22 (4)

* '96년도 한국산업안전공단의 중대재해 조사분석 참조

※ 안전가시설 설치상황에 따른 재해발생 현황

(단위 : 건)

계	가시설 미설치	불량가시설 사용	작업방법 불량	설치 불량	기타
261 (100%)	99 (37.9)	62 (23.7)	57 (21.8)	42 (16.0)	1 (0.3)

* '96년도 한국산업안전공단의 중대재해 조사중 안전가시설과 관련한 261건 분석치 참조

등 고소작업장에서 많이 발생하고 있으며, 발생의 형태도 추락·낙하 등의 재해가 55% 이상으로서 이들 재해의 예방은 특별한 기술이 필요치 않은 단순 안전시설 설치와 안전장구 착용 등으로 예방이 가능한 것으로 분석되나, 아직도 대다수의 건설현장에서는 안전난간설치나 안전대 등 보호구 지급과 같은 기본적 안전대책마저 소홀히 하고 있는 실정이다.

- 정부의 건설시장 개방화와 경쟁자유화 정책에 따라 최근 몇 년 사이 국내 건설업 면허 수는 대폭 증대하였으나, 이에 비해 수주경쟁의 척도가 되는 공사발주건수는 상대적으로 소폭 증대함으로써 업체간의 치열한 수주경쟁을 유발하여 결과적으로는 업체의 수익저하로 안전활동에 투자를 기피하는 하나의 요소로 작용하였다고 볼 수 있으며,
- 제한된 국내 기술인력 현황에서 동시에 많은 건설업 면허의 발급허용은 후발업체의 제반 건설관리 능력의 부족현상을 불가피하게 하

3) 과당수주경쟁에 따른 채산성 약화와 관리 능력 부족

※ 건설업 면허 및 계약현황

(단위 : 건수)

구분	면허	계약건수
'93년	2,268	45,254
'95년	3,077	46,653
증감	809(35.7%)	1,399(3.1%)

* 대한건설협회 "건설업통계연보" 참조

※ 건설업의 경상이익율 변동추이

(단위 : %)

구분	'91	'92	'93	'94	'95	'95(제조업)
매출액	2.8	2.7	2.5	2.3	0.7	3.6
총자본	2.4	2.3	2.0	1.7	0.5	3.6
자기자본	13.5	12.5	9.8	8.5	2.7	14.0

※ '95. 건설공사 규모별 재해현황

(단위 : 건수10억원, 건)

구 분	계	공사금액 20억원 미만	20억원~100억원 미만	100억원 이상
공사계약금액	57,606(100%)	12,989(22.5%)	15,285(26.5%)	29,322(51.0%)
공사계약건수	46,653(100%)	41,006(87.9%)	4,491(9.6%)	1,156(2.5%)
재해자수	22,542명(100%)	7,710명(34.2%)	8,947명(39.7%)	5,885명(28.1%)
재 해 율	1.01	1.69	1.29	0.54

였다고 볼 수 있으며, 이는 아래 도표에서 보듯이 이들 후발업체가 주로 담당하는 중·소규모 건설사업장에서의 건설재해가 대규모 사업장에 비해 상대적으로 많이 발생하고 있음이 그 좋은 사례라 하겠다.

4) 건설업계 구조재편에 따른 일시적 역할분담 공백상태 발생

앞서 말했듯이 국내 건설시장은 WTO에 따른 시장개방과 정부(건설교통부)의 신관리기법(CM제 등) 도입 등으로 그 환경이 급변함에 따라 그동안 우리 건설업계를 주도해왔던 대형건설업체들은 자체적인 체질개선(Re-Structuring)을 서둘러 그들 자신은 Genecon으로서 Project의 관리를 주도하고 대부분의 공사시공은 하도급 형태로 전환하고자 하는 과정에서 소속 직원들은 안전관리 등 시공현장 일선에서의 활동은 자기영역이 아니라는 생각을 갖고 있는 반면에 실제로 이를 수행할 하청업체인 영세소규모 건설업체는 이들 업무를 수용할 만한 의식이나 관리능력 등의 수용태세가 갖추어져 있지 않은 상황에서 많은 건설사업장의 안전관리 업무가 확실한 역할분담을 하지 못하고 업무의 공백상태를 노출하고 있는 실정이다.

5) 법제도 적용상의 한계성

건설사업장의 재해예방활동을 위해서는 '81년도부터 정부가 산업안전보건법을 제정 적용하여 왔고, '93년부터는 건설교통부가 건설기술관리법에 안전관련 항목을 신설함으로써, 그 이후는 대체적으로 사업장의 근로자 안전은 노동부가, 공사목적물 및 공공의 안전은 건설교통부가 주관하여 왔다고 볼 수 있겠다.

이들 부처의 적극적인 예방활동은 '96년말 현재 재해율 0.81%라는 획기적 결과를 가져왔다고 볼 수 있겠으나, 한편으로 최근 몇 년간 사망을 포함한 중대재해는 줄지 않고 오히려 늘고 있다는 것은 그간 정부의 법, 제도 적용이 관주도의 사전규제나 처벌위주로 시행되어, 일정기간 반짝하는 효과는 거두었으나 궁극적으로 업계의 자발적인 노력이 부족한 관주도의 예방활동에는 한계성이 있음을 노출하고 있다고 판단된다.

3. 향후 건설재해예방활동의 방향제고

건설업의 타산업과 다른 다양한 특수성으로 인하여 재해예방활동의 방향도 여러 면으로 접근해 볼 수 있겠으나 본고에서는 이상에서 살펴본 바와 같은 현상황에서의 기본적인 문제점을 토대로 하여 향후 건설재해예방활동이 전개되었으면 하는 측면으로 검토해보고자 한다.

1) 법, 제도의 재정비와 정책의 지속성 유지

가. 법, 제도의 재정비

- 건설안전에 관한 법령을 대별하면 “산업안전보건법”과 “건설기술관리법”을 위시한 건설관련법령으로 구분할 수 있겠으며, 이외에도 각 소관부서(내무부, 통상산업부 등)가 주관하는 제반 관계법령이 적용된다.
- 그러나 이들 법들이 각 소관부서별로 제정되어 적용되는 관계로 인하여 많은 부분이 중복되는 실정이고
- 이론상으로는 “산업안전보건법”에 의한 근로자 안전은 노동부가 주관하고 공사목적물의 안전과 공공의 안전은 건설교통부가 주관하는 것으로 되어 있으나
- 실제로 건설산업에 있어서는 근로자 안전과 공사목적물의 안전을 명확히 구분하기는 어려운 실정이다.
- 따라서 총체적인 건설안전관련제도 및 규제에 대한 기본원칙과 방향을 하나의 통일된 기본법(가칭 건설안전보건법)에 집중규정하고, 각 개별법은 모법인 기본법과 상충되지 않으면서 상호 모순, 중복되지 않도록 기존 개별 법령들을 정비하는 것이 바람직하다고 판단된다.

나. 정책의 지속성 유지

- 그동안 각 관련부처에서 도입 실시해왔던 제반제도 및 정책은 우리보다 먼저 시행했던 선진외국에서도 좋은 결과를 가져왔던 훌륭한 제도 및 정책이라고 판단된다.
- 그러나 다 그런 것은 아니지만 때로는 기존의 어떤 제도나 정책이 정착도 되기 전에 새로운 정책을 추진함으로써 결과적으로는 업계로 하여금 정부가 추진하는 제도와 정책에 대한 불감증을 초래할 우려가 있다고 하겠다.

- 따라서 어떤 제도나 정책을 추진함에 있어서는 다소 그 효과가 늦더라도 지속성을 유지하는 것이 바람직하다고 판단하며, 이웃 일본에서 안전모 착용을 유도하는 데 10년 이상의 기간이 걸렸다는 것은 그 좋은 사례라 하겠다.

2) 자율적 예방활동으로 전환

- 앞서서도 언급한 바와 같이 관 주도의 피동적 예방활동에는 일시적인 효과는 기대할 수 있으나, 궁극적으로는 업체의 자생력 증대에 저해가 되는 부정적인 측면을 내포하고 있다고 본다.
- 따라서 향후 예방활동의 방향은 비록 그 효과가 늦게 나타나더라도, 정부는 가이드라인의 제시와 업체가 필요로 하는 기술력, 재정적 지원을 하고 사전규제보다는 잘못된 결과에 대해서는 업체 스스로가 책임(사후 법집행 강화)을 질 수 있는 분위기 조성에 주력하여야 할 것으로 본다.
- 이러한 정책으로는 현재 노동부가 시행하고 있는 “재해율에 따른 차등관리”를 보다 확대하고, 장기적으로는 미국 등의 국가에서와 같이 산재보험료율의 강력한 차등 적용 등으로 업체 스스로가 잘못된 결과에 따른 경제적 불이익을 인식토록 하여야 할 것이다.

3) 효과적인 역할 분담

가. 재해예방 기관 및 단체의 역할 분담

- 현재 재해예방활동을 선도하고 지원하는 기관 및 단체로는 정부부처 및 산하기관과 민간전문단체들이 있으나 이들의 역할이 뚜렷이 구분되지 않음으로 인하여 전문인력의 손

실과 효율성 저하의 한 요소가 되고 있다고 본다.

- 따라서 정책수립과 지휘·감독 등 근본적인 업무는 정부부처 관계직원이 수행하고, 재해 조사 및 통계관리와 교육을 포함한 기술개발 등 장기적, 지속적인 업무와 자체적 관리능력이 부족한 중·소규모 업체에 대한 지원 업무 등은 정부 산하기관에서 담당하고, 업체가 자율적으로 요청하는 기술자문(Consulting) 사업장 진단 등의 업무는 기술력을 바탕으로 영리를 추구하는 전문예방단체에서 수행하는 등의 역할분담이 이루어져야 할 것으로 사료된다.

나. 사업장 관리감독층의 역할 분담

- 현재 건설사업장의 안전관리와 관계되는 관리감독층은 감리자를 비롯하여 소장, 하청업체 대표, 안전관리자, 공중담당기술자 등으로 되어 있으나, 대부분의 시각이 안전관리는 안전관리자가 전담하는 것으로 잘못 인식하고 있는 실정이고
- 건설기술관리법에 준해서 사업장의 안전관리는 감리자의 지휘를 받도록 되어 있으나, 산업안전보건법에서는 실제로 사업장에 상주하면서 영향력을 행사하는 감리자 업무에 대한 규정은 찾아볼 수 없다.
- 따라서 이러한 현실을 반영한 관계자간의 역할 분담을 법적으로 분명히 함으로써 업무의 공백을 막을 수 있으리라 생각한다.

다. 근로자의 역할 강화

- 현행법에는 대부분의 의무사항이 사업주가 주관하는 것으로 되어 있으나 그동안 여러 결과에서 보듯이 실제로 최일선의 근로자 자

신의 의식개혁과 노력 없이는 효과적인 재해 감소를 기대하기 어렵다고 본다.

- 현재도 근로자 과실에 대한 법적 제재사항이 없는 것은 아니지만 그 실행이 의문시되어 왔으나, 금번 노동부가 검토하고 있는 “근로자 과실 소액과태료부과제” 등은 근로자의 역할증대를 위한 바람직한 제도라고 판단된다.

4) 교육의 강화

- 현재도 제반규정에 의한 교육이 시행되고 있으나 건설사업장의 안전은 최일선에서 공사관리를 담당하고 있는 각 공중담당 기술자의 역할 없이는 기대하기 어렵다. 따라서 이들에 대한 교육은 대학의 시공과정 교과목에 안전내용을 포함시켜 학교에서부터 교육을 시키고, 건설기술자라면 누구나 받아야 할 기술자 보수교육 등에서 안전교육을 병행하는 것이 필요하다고 본다.

4. 결 론

우리나라의 건설재해 예방업무는 그동안 정부와 업계의 꾸준한 노력에 힘입어 상당한 수준으로 향상되었으나, 최근의 사회전반적인 분위기 이완현상에 편승하여 사망을 포함한 중대재해가 증가하는 것은 참으로 유감스러운 일이다.

그러나 우리 업계는 많은 해외난공사마저도 성공적으로 수행해온 저력이 있는 만큼 지금부터라도 Zero에서 다시 시작한다는 각오로 임한다면 멀지 않아 좋은 결과가 있으리라 기대한다.