

# 산업안전보건법 하위법령 개정만으로 사망사고를 줄일 수 있는가?

## 전문건설에서 바라보는 문제점 및 나아가야 할 방향



조봉수 전문건설업KOSHA18001협의회 회장, cbscho1@naver.com

### 1. 배경

산업안전보건법은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 1981년에 개별 법령으로 제정되어 2019년 1월 15일 김영균 법이라고 언론에서 지칭하는 산업안전보건법이 30여 년 만에 전면 개정되어 진통 끝에 국회에서 통과되었다.

그럼, 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 하는 산업안전보건법이 30년만에 전면개정을 하였으니 근로자의 사망사고를 줄일 수 있는가?

국내의 산업 환경변화를 보면 해외 선진국과 달리 단기간에 산업경제발전을 이루어낸 국가는 찾아볼 수가 없다, 또한 산업경제 발전을 우선시 하는 정책 및 문화가 자리 잡고 있는 상태에서 경제성장과 함께 고려되어야 할 산업안전·보건이 무시되어 기업 중시문화가 자리 잡고 있는 것도 현실이며, 이러한 국내환경이 비단 어느 한곳의 책임이 있다고 보기도 어려운 것도 현실이다.

이러한 장기간의 잘 못된 문화가 형성되어 있는 국내환경에 특히 단기간의 경제성장을 위해 대기업 중심의 경제성장을 이룬 현실에서 대기업과 중소기업, 대형사업장과 소규모사업장의 격차 심화는 표현 할 수 없을 정도로 심각해 진 상태에서 과연 강제적 규제와 제도만으로 개선 할 수는 없다는 것이 일반적인 결론일 것이다.

산업안전보건법 전면개정에 이어 하위법령이 입고 예고되어 의견수렴기간이 지나 국회에서 공청회를 가졌으나 산업환경의 각 구성원별 입장차가 크다는 것만 확인하는 자리가 되었다.

왜? 이러한 입장차만 계속 반복해서 발생하는 것일까! 산업재해라는 어느 누구도 이익을 보지 못하는 공공의 적 앞에서 서로

의 입장만 주장 하는 것일까?

법은 최소한의 제한된 범위에서 규정되어지고 법의 단점인 시대의 흐름과 변화를 따라가지 못하는 것인 만큼 사회적 문화의 조성 및 지침 등을 통한 현실을 반영되어야 한다.

이러한 문제점을 개선하지 못하고 있는 시점에 의지만으로 강제되어지는 법률이 건설현장 산업재해 보호주체인 근로자와 가장 가까이 있는 전문건설업 입장에서 산업안전보건법 하위법령의 문제점과 나아가야할 방향을 살펴보고자 한다.

### 2. 산업안전보건법 하위법령 무엇이 문제인가?

#### 2.1 도급인의 안전·보건조치 책임 확대

도급인의 안전·보건조치 책임확대에 대해서 노·사측의 입장차는 클 수밖에 없는 조건이다.

사측의 입장에서는 현실에 비추어 관리가 가능한 범위에서 한정되어야 한다는 입장이고 노동계는 어떠한 경우라도 근로자가 작업한 장소는 사업주가 관리하여야 한다는 입장은 서로의 입장에서만 보게 되면 잘 못된 주장은 아닌 것이다, 산업안전보건법의 법령 취지에서 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 라는 내용이 오히려 산업현장에서 노·사측의 입장만 고집하게 하는 잘못된 구조로 점차 확대되고 있는 것은 아닌지 고민이 필요한 시기인 것 같다.

법령에서 너무 구체적인 사항을 반영하다보면 근로자의 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 하는 법의 취지를 오히려 왜곡된 방향으로 자리 잡는 폐단을 반복하는 오류를 범하고 있다고 볼 수 있다.

사측의 입장에서 법의 정한 범위 및 규정에 한해서만 반영하여

관리 할 것이고 노동계는 산업환경 변화에서 발생한 사측의 지배 관리에 속하지 않는 플랫폼 근로자까지 모두 사측에서 관리하여야 한다는 주장도 현실적인 어려움이 있는 것을 알면서도 법령에서 모두 포함하려는 자체가 모순된 제도 인 것이다.

오히려 구체적인 사항이 명시되어 있는 법령은 법적인 면죄부를 주는 경우가 많이 발생 하고있는 현실이고 이러한 문제점이 사회적 비난과 갈등을 격화 시키는 일이 반복되기도 한다.

이젠 법의 범위를 벗어나 변화가 되어야 하는 시대이다.

독일의 경우는 노·사 동수로 구성된 건설재해보험조합을 공동자치로 운영하고 산재 예방·재활·보상 업무와 연방법 체제 아래 각 사업장에서 지켜야 할 구체적 안전기준을 만든다. 건설 등 산업별로 나뉜 상세한 기술수칙이 여기에 포함된다. 재해보험 조합은 산업별, 지역별 지부도 두어 매달 2차례 현장을 감독하며 처벌이 아닌 예방중심의 변화를 이루고 있으며, 보상여부도 조합 권한으로 노동자가 산재 입증하려 회사와 싸우지 않아도 되며 사용자도 고의 아니면 민사상 책임을 면제받는 구조로 운영된다.

급속한 변화를 반영하지 못하는 법령의 구체적인 사항보다 국내환경에 맞는 노·사가 함께하는 문화와 인프라를 구축하는 것을 고민하여야 할 시기이며, 국내환경을 고려한 제안을 한다면 교육에 대한부분을 개선할 필요성이 있다.

우선 노·사가 함께 운영하는 교육기관의 설립이 필요하다고 본다. 법령에서는 근로자에 대한 교육의 책임은 사업주에게만 부여하고 있다. 이러한 책임소재에 대한 구체성을 강조 및 관리하는 제도에서 실제 행동변화의 목적을 두어야 할 교육의 효과성은 극히 미비한 상황으로 전락하고 특히 대규모 사업장과 소규모 사업장을 비교하면 건설현장 사망사고 비중이 높은 소규모 사업장은 법적인 교육을 실시할 주체도, 여건도 안되는 현실에 제대로 관리할 정책도 불투명 한 것이 현실이다. 산재예방 조성기금을 통한 노·사가 함께하는 교육기관을 설립 근로자 직종별 의무 교육프로그램을 운영(작업방법과 안전을 분리하지 않는 건설근로자 등급별 기술자교육/예: 거푸집 동바리 설치 및 안전한 자세 및 작업방법 등)하여 사업주에게는 과도한 의무를 일부 해소하고 교육대상인 근로자는 기술자로서의 역량강화와 함께 근로자 스스로 권익(권리)을 보호하는 문화조성의 시발점이 될 수 있을 것으로 보여진다.

## 2.2 중대재해 발생 시 작업중지 해제

중대재해 발생 사업장 전면작업중지 원칙 제도운영에 따른 여러 문제점이 발생되어 하위법령에서 개정하였음, 특히 건설현장의 경우 전면작업중지는 사업주에게도 많은 피해가 발생되기도

하지만 중지기간 동안 일용직 근로자가 대부분인 특성상 소속된 근로자는 일자리 중단에 따른 생계를 위협받는 사례가 발생함. 이에 개정법령을 통한 중대재해를 재발방지 하고 사업주에게는 개선을 목표로 전면작업중지와 해당작업 또는 동일작업 중지를 반영, 세부적 해제방법에 대한 절차를 마련하였으나 노·사 양측의 입장차만 확인하였다.

사측의 입장에서 작업중지 해제요청 전 관련작업 근로자의 의견청취에 대한 조항이 현실적 측면의 어려움이 있다는 입장이다. 건설업의 경우 근로자가 일용근로자가 대다수를 차지하는 만큼 다른 사업장에서 일을 하는 근로자에게 의견청취란 어렵고, 또한 개인의 생각 또는 전문지식 정도에 따라 사업장의 유해·위험요인의 해소를 판단하는 정당성 또한 확보하기에는 어려움이 있다.

노동계는 근로자가 반드시 참여하여 작업중지 해제심의위원회의 부실성에 대한 견제를 요구하고 있는 현실이다.

산업재해라는 공공의 적 앞에 왜? 노·사·정이 서로를 신뢰하지 못하는 문화가 뿌리깊이 내렸는지, 어떠한 사안별로 지속해서 문제점을 반복해서 할 것인지에 대하여 반드시 개선을 하여야 할 시기임은 분명한 것 같다.

앞에서 거론한 것처럼 노·사가 함께하는 지속경영 가능한 기관이 있다면 많은 것이 서로의입장만 고집하는 문화개선과 동시에 강제적 법령을 상위한 제도를 정착 할 수 있을 것으로 보인다.

## 2.3 건설공사 도급인의 기계·기구에 대한 안전보건조치 의무

개정법 제76조에서는 건설공사도급인은 자신의 사업장에서 타워크레인 등 대통령령으로 정하는 기계·기구 또는 설비 등이 설치되어 있거나 작동하고 있는 경우 또는 이를 설치·해체·조립하는 등의 작업이 이루어지고 있는 경우에는 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다고 되어 있어 시행령(안) 제67조에 타워크레인, 건설용 리프트, 항타기 및 항발기 건설기계 4종만을 한정하였다.

이를 두고 노동계는 건설기계로 분류되어 있는 27종(굴삭기, 덤프트럭, 레미콘 등)모두를 포함하여 원청책임을 강화해야 한다고 주장하고 있으나 이러한 주장 또한 현실적 측면에서 개선을 찾기보다 한쪽의 일방적인 입장만 고려한 상황으로 보여 질 수도 있다.

현재 진행되고 있는 건설기계 운영 실태를 건설현장 25톤 덤프트럭 운영을 예로 들어보면 토사운반을 주요목적으로 사업장 내에서의 운반보다 토사 외부 반·출입을 위하여 주로 사용된다. 1개의 사업장내에서 토사를 반출 하는 경우 배차되는 덤프트럭은

사업 당일 날까지 특정하여 확정하기가 어려운 구조이다. 반출장소와 반입되는 장소, 운반횟수에 따른 단가 등에 의한 차량 소유주의 결정에 의하여 차량이 반입되는 구조로 어떻게 보면 택배 운송계약방식과 동일 또는 유사한 형태를 갖추고 있기 때문이다. 이러한 구조의 형태를 가지고 있는 상태에서 실제 결정과 작업통제를 가지고 있는 것은 차량소유가 사업자로서 단지 건설현장의 수급인 또는 하수급인이 법령에 정한 책임을 다 할 수 없다고 보아야 할 것이다. 일일단위의 작업을 보더라도 아침에 반입된 차량이 계속해서 그날 운반을 한다고도 볼 수 없다. 운반 목적에 따라 차량소유주가 다른 사업장으로도 운반을 하고 있는 형태를 비추어 보아도 건설기계 27종에 대한 도급인의 책임에 포함한다는 것은 현실을 부정한 주장이며, 특수형태근로종사자의 산업재해 예방조치의 유사한 형태와 문제점을 내포하고 있어 노·사가 협력하는 현실적 측면의 제도개선에 목적을 두는 방법을 강구하여야 할 것이다.

#### 2.4 안전관리자 선임대상 공사 확대

안전관리자 선임대상 공사를 단계적으로 확대하도록 하였다. 현행 120억원(토목150억) 이상 공사에 대하여 안전관리자 선임기준을 50억원이상 공사까지 안전관리자 수급을 고려하여 2025년까지 단계적으로 선임하도록 하고 있으며, 이는 소규모 사업장까지 안전 전문인력을 확산하여 재해예방을 하도록 하고 있다.

안전관리자 선임확대 적용에 따른 전문 자격인력 부족에 따라 과거 시행하였던 일정자격을 갖춘 자가 지정된 교육을 이수하면 선임을 할 수 있는 자격을 주는 제도를 시행하여 인력부족 현상을 해소 할 것으로 추정하고 있으나 이는 좀 더 세밀한 부분까지 검토 해보아야 할 것으로 보인다.

안전관리자 전문인력 부족에 대한 검토사항 중 대상 사업장 수에 대한 부분만 검토 된 것으로 보인다. 선임대상을 확대 적용 할 경우 하도급 공사금액에 대한 안전관리자 선임대상이 확대되는 것에 대한 검토가 누락 된 것으로 보여지며, 하도급 공사 즉 전문건설업에서 안전관리자 선임확대에 대한 여러 문제점에 대해서도 개선이 필요한 사항들이 있다.

현재 선임기준을 적용하더라도 전문건설업에서 안전관리자를 선임 한 경우 안전관리자 인건비를 도급사로부터 산업안전보건관리비로 인정받는 사례가 극히 적고, 수급인(도급사)의 하도급 공사금액까지 포함한 안전관리자 선임 이유로 하수급인(전문건설업)의 안전관리자 선임을 필요로 하지 않는다고 하고 있으나 실제 고용노동부 감독 과정에서 하수급인에 대한 선임기준이 충족하지 않는다는 이유로 애꿎은 하수급인만 과태료 처분을 받는

사례가 급증하고 있는 실태만 보아도 안전관리자 선임확대정책 이전에 하수급인의 안전관리자 선임에 대한 기준을 보다 명확히 하고 산업안전보건관리비에 대한 하수급인의 사용과 투자할 명확한 기준 또한 마련되어야 할 것으로 보인다.

또한 안전관리자에 대한 소속에 대한 인식 및 문화 개선을 이루어야 한다.

건설현장은 다단계의 구조로 큰 틀에서만 보면 발주자 → 수급인 → 하수급인 → 근로자의 단계로 구분되어진다. 여기서 안전관리자 선임대상만 보면 수급인과 하수급인 두 단계에서 공사금액 별 안전관리자 선임 대상 법적 사업주로 본다. 선임된 안전관리자는 법령으로만 보면 소속을 불문하고 똑 같은 법적 권한 및 의무가 있으나 현실적 측면에서는 그러하지 못하고 있다. 하수급인 안전관리자의 경우 산업안전보건관리비에 대한 사용에 있어서도 수급인과의 계약관계에 우선시 되어 수급인 소속 근로자재해예방 목적의 사용을 못하는 경우가 있는가 하면, 수급인 소속의 안전보조원(안전감시단 등)이라는 자격을 갖추지 않은 자로부터 작업지시를 받는 등의 문제점은 오늘날의 문제점이 아니다. 이러한 하수급인의 안전관리자에 대한 위치적 문화개선 없이는 하수급인의 안전관리자 채용은 어려운 실정으로 현재에도 전문건설업이라는 이유만으로 안전관리자 채용에 기피하고 있는 상황에서 안전관리자 선임확대 정책에 맞추어 전문건설업의 전문인력 확충은 어려울 것으로 보여진다.

또한 상기 문제점의 개선 없이는 전문건설업 사업주를 범법자로 만들 수 있는 구조로 되어 있다. 산업안전보건관리비로 안전관리자 인건비를 투자 가능 하도록 되어있으나 산업안전보건관리비 실제 사용권자인 수급인은 인건비로 100% 사용하면서도 현행법상 하수급인의 안전관리자 법적 선임에 대하여 산업안전보건관리비 투자를 보호 받을 수 없기 때문에 선임을 하지 않는 기피된 구조로 진행되고 있기 때문이다. 예를 들어 하수급인 안전관리자 선임을 하지 않았을 경우 과태료 처분은 500만원이다. 이런 구조에서 착공과 틀리게 공종별 계약 시기를 달리 하는 전문건설의 경우 안전관리자 선임에 대한 확인이 어려운 상태에서 1개월간의 안전관리자인건비만 보아도 최소 500만원은 투자로 보아 안전관리자 선임을 최대한 늦추는 안전관리자 선임에 제도적 문제를 야기 할 것으로 추정된다.

안전관리자 선임대상 공사 확대에 대한 효율적 성과를 위해서 좀더 많은 부분에 대한 고민과 사전준비 과정이 필요하다.

### 3. 맺음말

30년만의 산업안전보건법 전면개정에 대한 취지 및 정책에 대한 적극적 동참이 필요한 시대적 흐름과 인식을 같이한다.

다만 법과 규제로만 건설현장의 사망사고를 줄이는 데는 한계가 있다. 노·사의 협력관계구축이 무엇보다 필요하다. 건설안전을 핑계로 어떤 집단의 이익을 위한 수단으로 사용하기보다 함께 노력해서 개선하고자 하는 문화의 개선이 무엇보다 절실히 필요하다.

이런 노·사 문화개선을 위한 안전교육에 대한 경영계의 부담을 완화하고, 근로자는 필요한 교육과 기술자로 대우받을 수 있는 경력관리에 필요한 기술과 안전이 포함된 교육을 받을 수 있는 제도적 변화에 대한 검토가 필요하며, 이러한 제도운영에 독일처럼 노·사가 함께하는 협력관계를 검토하여야 하는 시이기도 한다고 보여진다.

산업안전보건법 전면개정과 하위법령의 세부 항목을 보면 각 항목별 여러 가지 문제점을 가지고 있다. 다만 이러한 문제점을 완벽한 법령으로 시작 할 수 없다는 것 또한 알고 있는 내용이기도 하다. 이러한 문제점은 법에 너무 많은 것을 포함하려는 구조가 더욱 문제인 것 같다. 법은 최소한의 규정으로 누구나 지킬 수 있는 지키고자 하는 범위여야 한 것이지 지킬 수 없는 이상을 담은 것은 소위 법 없이도 산다는 말처럼(두가지 분류: 법이 없어도 잘 지키는 사람과 법을 무시한 삶을 사는 사람)법을 지키지 못하는 구조와 문화로 가는 것은 결코 바람직하지 않다.

국내 건설현장을 보더라도 대규모 사업장과 소규모 사업장의 관리형태 및 여건이 틀린 상태임에도 불구하고 법은 대규모 사업장에서 지키기 어려운 부분을 많이 포함하고 있다. 이런 법이 과연 소규모 사업장에 적용이 가능 하다고 보는 것이 맞는 것인지 의문이 드는 것도 사실이다.

건설현장 사망사고 중 80%이상이 소규모 사업장에서 발생한다. 시스템 안전에 있어 선택과 집중이라는 표현을 자주 사용한다. 이러한 선택과 집중이라는 표현은 산업안전뿐만 아니라 국정 운영 과정과 사업을 운영하는 곳에도 사용되는 말이다. 이러한 선택과 집중이라는 것이 현실에 맞추어 효과적으로 진행 되어야 한다는 일축된 의미인 것이다. 이상적인 부분보다 처벌을 위한 법령보다 현실에서 가장 효과적인 보다 우선적인 곳에 산업안전의 변화가 필요하다고 판단된다. 단기적인 전략과 장기적 문화적 개선까지 필요하며 노·사가 협력하는 제도적 변화까지 법이 우선되기보다 문화로 산업안전보건이 자리 잡을 수 있기를 건설의 각 구성원별 노력이 더욱더 필요한 시기이다.