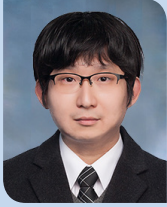


[해외사례] 일본 건설현장의 안전관리와 책임구조



조재용 대한건설정책연구원 미래전략실 책임연구원, adelid83@ricon.re.kr

1. 서론

건설 산업의 산업재해에 관한 관심이 높아지던 가운데 2016년 구의역 사망사고와 2018년 태안 화력 발전소 사망사고를 계기로 사업장 내 비정규직 근로자 사망사고에 대한 사회적 관심이 높아지게 되었다. 이러한 사회적 배경에서 2021년 1월 중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)이 국회에서 의결되었다. 중대재해처벌법은 안전 및 보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 유발한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하려는 목적을 가지고 있다. 중대재해처벌법에 의해 사업주 또는 경영책임자 등은 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 및 도급, 용역, 위탁관계 등에 대한 안전 및 보건 확보 의무를 부담한다. 법을 위반하여 중대재해가 발생한 경우 사업주 또는 경영책임자 등은 형사처벌의 대상이 된다. 처벌수위는 사망자 발생 시 '1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금', 기타 중대재해 발생 시 '7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금'으로 규정되어 있다.

일본은 우리나라와 사회적으로 유사한 부분이 많으며, 건설업 안전재해를 성공적으로 줄이고 있다. 본 원고에서는 일본 건설현장에서는 어떠한 체계로 안전관리를 수행하고 있는지를 정리한다.

2. 일본 건설산업의 산업재해 현황

2.1. 사망자 추이

1995년 일본의 전체 산업에서 2,414명의 사망자가 발생하였으나, 1998년까지의 3년간 1,844명까지 급격히 감소하였다.

1999년에 1,992명으로 다소 증가하였으나, 2009년까지 약 10년간 꾸준히 감소하였다. 2010년에 1,195명으로 소폭 증가하였으나, 이후 꾸준히 감소하였다. 2015년에는 사망자 수가 972명을 기록하여 처음으로 1,000명 이하로 내려간 이후 2016년(928명), 2017년(978명)으로 이 추세를 유지하고 있다. 2017년의 전체 산업 사망자 수를 1995년과 비교하면 사망자 수의 약 60%가 감소한 것에 해당한다.

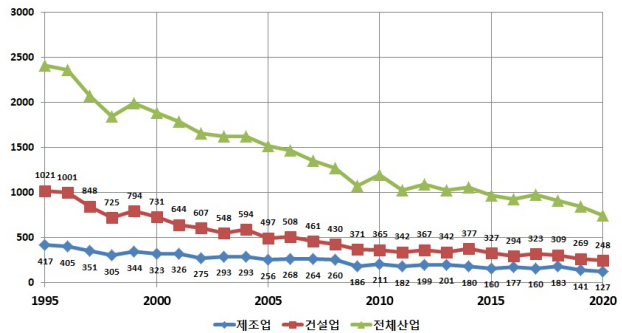


그림 1. 일본 산업재해 사망자 추이

2.2. 사망자 만인율 추이

제조업의 사망자 만인율은 1995년 0.29를 기록한 이후 꾸준히 하락하여 2020년에는 0.12를 기록하고 있다. 이와 달리 건설업의 사망자 만인율은 제조업에 비해 비교적 높은 수치를 보이고 있다. 1995년과 1996년 건설업 사망자 만인율은 1.5를 기록하고 있었으며, 이후 1999년(1.2)과 2004년(1.0) 등 일부 증가한 것을 제외하고 꾸준히 하락하고 있다. 2020년 건설업 사망자 만인율은 0.5를 기록하고 있다.

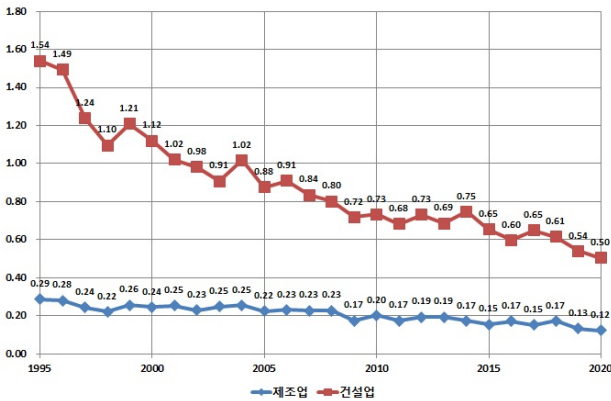


그림 2. 일본 사망자 만인율 추이

3. 일본 건설현장의 안전관리체계 - 총괄관리

건설업은 타 산업에 비해 산업재해의 발생건수, 발생률 모두 매우 높다. 산업재해 발생이 많은 원인으로는 야외생산, 단품생산 등 건설업이 가지는 고유의 특성과 함께 수많은 하도급자가 동일한 장소에서 작업하는 이른바 「혼재작업」으로 이루어진다는 점을 들 수 있다.

일본 후생노동성에서 구축하는 안전관리의 기본 개념은 제조업 등 일반적인 산업처럼 단독회사의 작업장이기 때문에, 사업주가 충분한 권한이 있고, 안전 활동을 추진할 수 있는 구조에서는 사내관리를 바탕으로 하고 있다. 그러나 건설업과 조선업은 하나의 현장에 다양한 회사에 소속된 직원이 작업하기 때문에 현장마다 전체 작업자의 안전을 책임지고 관리하는 사람이 필요하다는 개념 하에 현장 안전위생관리(총괄관리)가 추가 되는 것이다. 현장 안전위생관리체계(총괄관리)는 크게 특정원도급사업자를 지명하여, 현장 전체의 안전에 대한 모든 책임과 권한을 집중하고, 총괄관리체제를 유지하고, 작업주입자를 선임하는 구조로 이루어져 있다.

3.1. 특정원도급사업자 지명

현장에서 다양한 회사에 소속된 직원이 작업하면서 발생하는 산업재해를 방지하기 위해 건설업 원도급자는 특정원도급사업자로 지명된다. 이 체계를 도식화하면 <그림 3>과 같다.

예를 들어 발주자(A사)가 빌딩건설공사의 본체공사와 설비공사를 <그림 3>과 같이 분리 발주한 경우, 하나의 현장에 2사 이상의 원도급자가 존재하게 된다. 그러나 이 경우 안전에 관한 지시, 책임 관계에 혼란이 발생할 수 있다. 따라서 발주자 또는 노동기준감독서는 하나의 장소에서 실시되는 건설사업을 2사 이상의 도급인에게 도급한 경우 후생노동성

총괄관리를 수행하는 자 = 특정원도급사업자

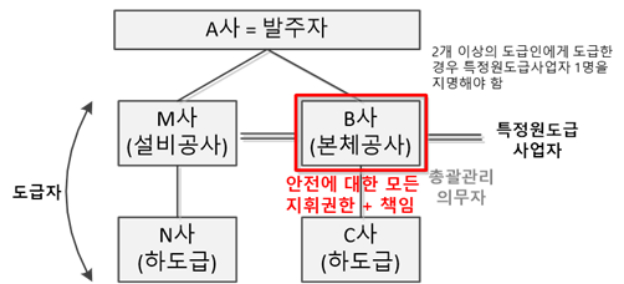


그림 3. 총괄관리의무자 선임

령에서 정하는 바에 따라 노동안전위생법 제30조 제1항에서 규정하는 조치를 취할 자(즉 안전에 대한 모든 권한과 책임을 가지는 자)로써 최상위 원도급사 가운데 1사를 특정원도급사업자로 지명해야만 한다. 이 경우 특정원도급사업자로 지명되지 않은 원도급자는 안전에 있어서는 특정원도급사업자의 지시를 따라야 한다.

3.2. 총괄관리체제

특정원도급사업자는 총괄관리체제를 위해 다음을 수행한다.

1) 재해방지협의회 조직의 확립

특정원도급사업자는 모든 시공업체가 참가하는 재해방지협의회를 설치하고, 운영하여야만 한다. 상시근로자 50명 이상의 건설현장에서는 <그림 4>와 같이 재해방지협의회를 구성한다. 특정원도급사업자는 총괄안전위생책임자(통상 현장 소장)를 선임하고, 총괄안전위생책임자는 자사 직원 가운데 안전 실무를 담당할 원도안전위생관리자를 선임한다. 그리고 총괄안전위생책임자가 선임된 현장에서는 하도급 차수와 관계없이 모든 하도급자가 안전위생책임자를 선임하여 재해방지협의회에 참석하여야 한다.

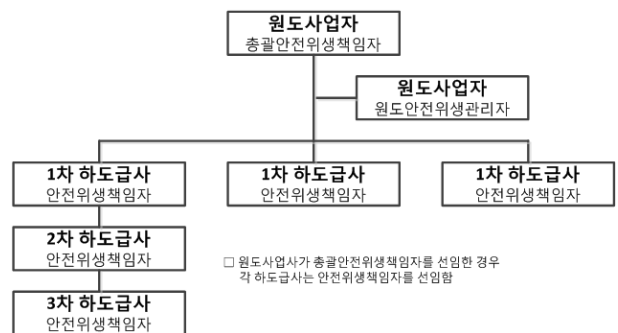


그림 4. 재해방지협의회 구성



2) 총괄안전위생책임자 등의 선임

총괄안전위생책임자는 현장에서 근무하는 원도급사(자사)의 직원뿐만 아니라, 현장에서 작업하는 수많은 하도급사(타사)의 직원과 관련하여 발생할 수 있는 산업재해를 방지하기 위해 총괄관리를 담당하고, 책임을 지는 자이다.

총괄안전위생책임자가 수행하는 업무는 <표 1>과 같다. 총괄안전위생책임자의 자격요건은 별도의 국가자격인 위생관리자(제1종, 제2종) 면허 등 안전위생 상의 자격을 요구하지 않으며, 현장에서 가장 높은 지시권한을 가지고 있는, 총괄하는 실질적인 권한을 가지고 있는 자 일 것이 요구하므로 일반적으로 현장소장이 총괄안전위생책임자가 된다.

표 1. 총괄안전위생책임자의 의무

<ul style="list-style-type: none"> ㉔ 협의조직을 설치하고 운영할 것 ㉕ 작업 간의 연락 및 조정을 실시할 것 ㉖ 작업장소를 순시할 것 <ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 총괄안전위생책임자의 선임 유무에 관계없이, 매 작업일 당 최소 1회, 해당 작업장소를 순시하여야 한다. ㉗ 관계도급인이 실시하는 근로자의 안전 및 위생을 위한 교육에 대해 지도 및 조업을 실시할 것 ㉘ 건설업에 속하는 사업의 원도급사업자는 공정표 등 공정에 관한 계획 및 작업장소의 주요기계, 설비 및 작업용 가설 건설물의 배치에 관한 계획을 작성하고, 해당 기계, 설비 등을 사용하는 작업에 관하여 관계도급인이 이 법률 또는 이에 기초한 명령 규정에 따라 강구해야만 하는 조치에 대해 지도할 것 ㉙ 앞 각호에서 열거하는 것 외 해당 산업재해를 방지하기 위해 필요한 사항 <ul style="list-style-type: none"> - 크레인 등 운전대에 대해 신호의 통일 - 사고현장 등의 표식 통일 - 유기용제 등의 용기의 집합장소 통일 - 경보의 통일 - 피난 등의 훈련 실시방법 등의 통일 - 교육을 위한 자료 제공 등

3) 시공체재대장 및 시공체계도의 비치

건설 공사는 각종 전문 공사를 조합하여 완성되기 때문에 그 시공체제는 중층화된 하도급구조를 가지고 있는 것이 일반적이다. 발주자로부터 직접 건설공사를 수주한 건설업자(원도급자)가 자신과 직접 계약을 맺고 있는 1차 하도급자뿐만 아니라, 시공에 참가하는 모든 하도급자 그리고 다른 원도급자의 기술자, 안전위생책임자 등을 정확하게 파악하는 것이 중요하다. 따라서 시공체계도에서는 원도급자, 하도급자가 수행하는 공사 내용과 업체의 기본 정보, 안전관리 체계를 위한 총괄안전위생책임자(원도급자), 원도급안전위생관리자(원도급자), 안전위생책임자(하도급자) 외에 법적으로 배치해야 하는 기술자를 명시하고 있다.

4) 작업주임자의 선임

작업주임자는 위험한 작업에 종사하는 근로자를 지휘하는 한편, 기계, 안전장치의 점검, 기구, 공구 등의 사용 상황을 감시하는 등의 직무를 수행한다. 모든 사업자는 정령에서 산업 재해를 방지하기 위하여 특별한 관리가 필요한 것으로 규정된 공사(고압실내작업 등)에 대해 작업주임자를 선임하여야만 한다(법 제14조).

작업주임자가 필요한 공사를 수행하고 관리하는 위치에 있는 모든 하도급사는 각각의 작업주임자를 배치하여야 한다.

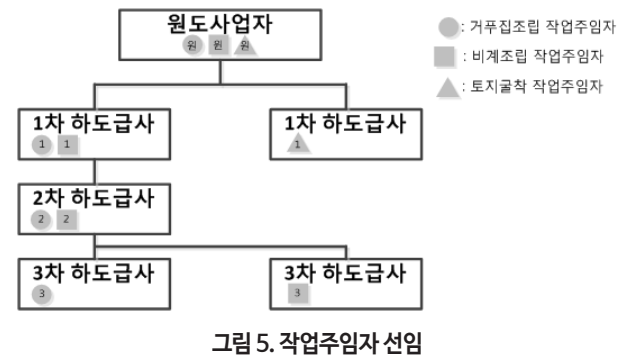


그림 5. 작업주임자 선임

예를 들어 <그림 5>에서 2개의 3차 하도급사가 각기 거푸집조립 공사와 비계조립 공사를 수행한다고 하면 각자 거푸집조립 작업주임자와 비계조립 작업주임자를 배치해야 한다. 또한 이들 공사를 관리하는 입장에 있는 2차 하도급사도 동일하게 거푸집조립 작업주임자와 비계조립 작업주임자를 배치하여야 하며, 이들의 계약 상 상위에 있는 1차 하도급사 역시 마찬가지이다. 그러나 계약 관계가 없는 하도급사는 상위 차수 하도급사라고 하더라도 작업주임자를 필요로 하지 않는다. 작업주임자들은 자신의 업무에 관한 작업이 이루어질 때는 해당 작업 장소에 위치하여, 작업을 감독하고 있어야 하며, 위반 시 중요한 처벌 대상이 된다.

4. 건설 산업재해 4중 책임 구조

사업을 영위하는 사업자에게 산업재해를 미연에 방지하고, 근로자의 안전과 건강을 확보하는 것은 매우 중요한 업무이다. 산업재해가 발생했을 때 사업자가 법률을 지키지 않았거나, 지키고 있었다더라도 재해방지를 위한 노력이 부족했던 경우 회사(사업자)는 아래의 <그림 6>과 같이 형사책임, 민사책임, 행정처분, 사회적 책임의 4중 책임이 부과된다. 형사책임은 노동안전위생법의 위반이 있는 경우 형사책임을 추궁 받는 것을 의미하며, 징역형 또는 벌금형이 부과되

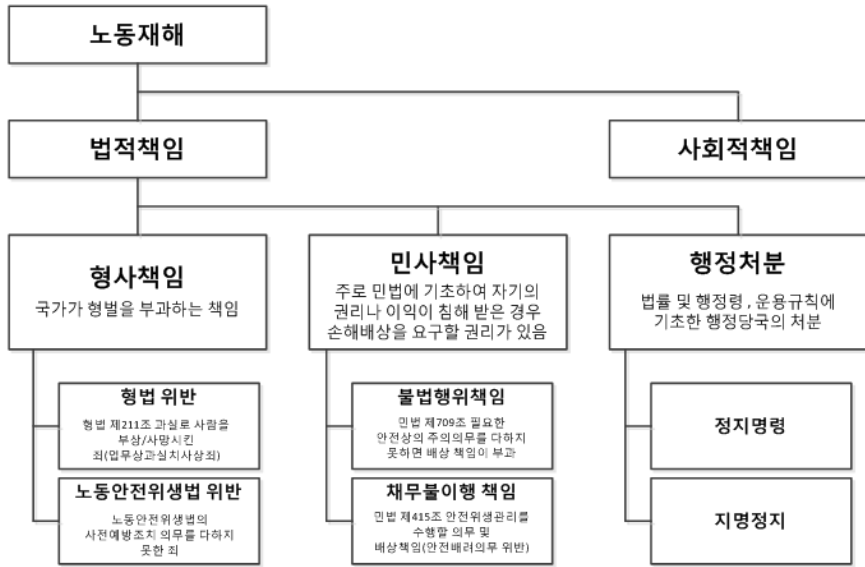


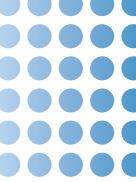
그림 6. 산업재해에 따라 발생하는 책임

는 경우도 있다. 또한 형법의 업무상과실치사상죄가 적용되는 경우도 있다. 기본적으로 사고에 관한 형사 책임은 무조건 특정원도급사업자의 총괄안전위생책임자(원도급 현장소장)에게 부과되며, 이는 면제받을 수 없다. 특정원도급사업자의 원도안전위생관리자와 각 하도급사의 안전위생책임자는 안전 확보를 위해 법에서 규정되어 있는 모든 내용을 지켰는지를 확인하고, 미비한 부분이 있었던 경우 기소 대상이 되며, 모든 규정을 지킨 경우에는 기소 대상이 되지 않는다. 민사책임은 민사손해배상책임이라고도 하며, 산재보험금부의 금액한도에서 손해배상을 할 것이 요구되나, 산재보험은 멸실이익, 위자료 등의 손해 전체를 커버하고 있는 것은 아니기 때문에 산재보험금부를 초과하는 손해에 대해서는 민사상의 손해배상책임(불법행위책임, 안전배려의무위반)이 추궁된다. 민사 소송에서는 기본적으로 사업주와 근로자가 상호간의 과실을 주장하게 된다. 근로자가 경험이 풍부하지 못했거나, 충분히 위험을 인식할 수 있는 상황이었다는 것은 근로자의 과실 비율이 높아진다. 즉 사업주가 평소 건설 현장에서 사고를 당한 근로자를 대상으로 충분한 안전 교육을 했고, 사고가 발생한 작업에서 위험 요소를 충분히 주지했다는 것을 입증한다면 사업주의 안전배려의무 책임 비율은 낮게 인정된다. 따라서 사업주가 민사 소송에서 안전배려의무를 충실히 했다는 것을 입증하기 위해서는 안전교육 및 순시를 철저히 진행하고, 그 내용을 전부 기록으로 남길 필요가 있다. 즉 일본에서는 근로자 무과실 주의가 인정되지 않으므로, 사업주는 안전 교육과 비용 투자 등을 열심히 하

게 된다.

행정당국(후생노동성)은 법률 및 법령의 위임에 따라 행정령 및 운용규칙 등에 기초하여, 재해방지 상 필요한 감독지도를 실시하며, 필요에 따라 행정상의 처분을 내린다. 행정처분에는 작업의 전부 또는 일부의 정지명령과 설비, 기계의 전부 또는 일부의 사용정지 명령 등(노동안전위생법 제98조~제100조)이 있으며, 이들 명령은 위반이 있는 경우 또는 산업재해발생의 급속한 위험이 있거나, 긴급히 필요한 경우에는 즉시처분이 이루어진다. 국토교통성에서는 「건설업자의 부정행위 등에 대한 감독처분의 기준」에서 사고에 따른 감독책임을 일반인 사고와 공사관계자 사고로 구분하여 적용하고 있다. 기본적으로 일반인 사고는 7일 이상의 영업정지, 공사관계자의 사고는 3일 이상의 영업정지가 적용되며, 일반인 사고를 무겁게 다루고 있다.

마지막으로 공공 발주자들의 지명정지나 민간 발주자들로 부터 거래가 정지되는 등 사회적 책임이 추궁된다. 또한 중대사고가 빈번히 발생하는 사업자는 언론 등 세간의 주목을 받게 되어, 신뢰를 잃게 되고 결국 업계에서 퇴출되게 된다. 일본의 공공발주자는 조건 및 금액에 따라 기계적으로 건설업체를 선정하는 것이 아니라, 자신이 신뢰하는 업체를 대상으로 지명경쟁입찰을 활용하는 것이 기본이다. 지명정지되는 기간은 불과 1개월에서 6개월에 불과하기 때문에 입찰리스트에 유지하는 가능할 수 있다. 그러나 해당 지명정지 기간이 종료된다고 해서 공공공사 발주기관으로부터 공공공사를 수주할 수 있는 것이 아닌 것이다. 다시 말하면 발주기



관의 수주를 희망하는 업체 리스트에 등록은 가능하지만, 이미 발주 공무원의 신뢰를 잃어버린 상황이기 때문에 지명경쟁리스트에 포함되기는 매우 어렵게 된다.

5. 결론

건설 산업의 산업재해의 대부분은 회사 내부가 아닌 건설 현장에서 발생한다. 이러한 건설 현장의 사고를 줄이기 위해 일본에서는 건설 현장의 안전 책임을 건설 현장에서 가장 많은 권한을 가지고 있는 원도급자의 현장소장을 총괄안전 위생책임자로 선임하며, 권한이 많은 곳에 책임을 집중하고 있다. 따라서 건설현장의 원도급자 현장소장은 비록 서로 다른 기업에서 온 근로자가 공사를 진행하고 있더라도 이들의 모든 안전 책임은 자신이 져야 한다. 물론 하도급 현장책임자가 사고의 직접적인 원인을 제공(잘못된 지시 등)한 경우에는 하도급 안전위생책임자(현장책임자)가 형사책임 대상으로 추가될 수도 있지만, 어디까지나 책임은 원도급자 현장소장으로 집중된다.

물론 일본 건설업은 일용직 근로자가 존재하지 않고, 근로자의 직접 고용을 전제로 하기 때문에, 형사 책임 구조가 우리나라의 상황과는 다소 다른 부분도 있다.

그러나 건설현장의 특성을 무시한 채 건설현장에서 발생하는 안전사고의 책임을 원·하도급자의 사업주에게 직접 부여하는 것은 건설 현장의 특성을 이해하지 못한 판단이며, 원도급자의 존재 의미 그리고 원도급자의 현장소장의 존재 의미를 퇴색하게 할 수 있다. 건설 산업의 특성을 반영하여 사내와 현장을 구분한 안전 책임 구조 재정립 검토가 필요하다.

참고문헌

1. 조재용(2019), 「일본 건설 현장의 안전 관리 체계 분석 및 시사점」, 대한건설정책연구원 보고서 2019-12