

건설현장의 안전보건 주요 현안과 개선 방안

Main Problems and Suggestions on Occupational Safety and Hygiene in Construction Sites

심 규 범

Gyubeom Shim

한국건설산업연구원

Construction and Economy Research Institute of Korea

ABSTRACT

Objectives: The aim of this study is to analyze main problems on occupational safety and hygiene in construction sites and to suggest some improvement methods. In order to decrease industrial accidents, I emphasize the approach paradigm shifts according to characteristics of construction workers.

Methods: Pointing out the irrationality of current institutions by comparing bad outcomes of occupational safety and hygiene in construction industry and characteristics of construction workers.

Results: In order to decrease industrial accidents, we need some approach paradigm shifts; the supply method of industrial safety and health fundamentals on the construction industry level, the accident rate calculation by using the actual construction workforce instead of an estimation, institutionalizing the prevention efforts themselves for industrial accidents, securing enough production costs for the precondition of occupational safety and hygiene in construction sites.

Conclusions: I ascertain the need of the approach paradigm shifts for decreasing industrial accidents in the construction industry.

Key words : construction industry, approach paradigm shift, industrial safety and health fundamentals, securing enough production costs

I. 접근 패러다임의 전환을 요구하는 건설현장의 특성

정부의 다양한 재해 저감 노력으로 1987년에 2.66%이던 재해율이 2011년에는 0.65%로 낮아져 가시적인 성과를 내고 있다. 하지만 건설업은 예외다. 2011년의 건설업 재해자는 22,783명으로 전년 동기 대비 1.2% 증가했고, 사망자 역시 621명으로 1.6% 증가했다. 전체 취업자 중 건설업이 차지하는 비중이 7.2%인 데 비해 재해자 비중은 24.4%이고 사망자 비중은 29.4%이며 사고성 사망자 비중은 41.7%이다. 건설업은 타 산업의 재해 저감 경향에 역행하고 있다. 건설업의 재해 감소 없이는 전체 산업의 재해 감소는 불가능하다고 해도

과언이 아니다. 이제 제자리를 맴돌고 있는 건설현장에 대한 지금까지의 산업안전보건 접근 방법을 점검하고 기존의 한계를 극복할 수 있는 새로운 패러다임을 모색해 보아야 한다.

우리의 산업안전보건체계는 대체로 개별 사업장과 그 사업장에서의 근속이 전제된 정규직근로자를 염두에 두고 편제되어 있다. 하지만 건설현장은 사업장의 개폐가 잦고 근로자의 이동 또한 잦은 특성을 지니고 있어 현행 접근 방법은 한계에 봉착할 수밖에 없다. 따라서 건설현장의 주요 특성을 살펴보고 이것에 부합하는 접근 패러다임의 전환 방향을 모색해 보아야 한다 (Table 1). 첫째, 건설생산은 주문에 의해 시작되고 생산 과정은 옥외에서 이루어진다. 주문의 불확실성과 기후

*Corresponding author: Gyubeom Shim 서울시 강남구 논현동 71-2, 한국건설산업연구원, Tel: 02-3441-0656, Fax: 02-540-1825, E-mail: gbshim@cerik.re.kr, Received: 2012.11.13., Revised: 2012.12.24., Accepted: 2012.12.24.

Table 1. Characteristics of construction sites which require the approach paradigm shift

건설현장의 특성	산재와 관련된 내용 및 문제점	패러다임의 전환을 통한 대응
주문생산 및 옥외생산	<ul style="list-style-type: none"> · 비정규직·개별 사업장 밖 근로자의 현실과 정규직·개별 사업장 중심의 제도 간 괴리 ⇒ 산업안전 정책의 효과 저하 · 기후적 위험에의 노출 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자의 이동성을 감안한 ‘초기업단위’의 패러다임 전환 필요 · 안전시설이나 보호구 보급 중요
다단계 하도급 생산·고용 구조	<ul style="list-style-type: none"> · 다수의 다양한 사업주 참여 ⇒ 단일 사업주를 염두에 둔 접근 방법으로는 한계 · 근로자수 파악 곤란 ⇒ 환산식에 의한 근로자수 추정으로 통계의 신뢰도 저하 	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 사업주 간 책임소재를 분명히 하고 서로간의 관계 설정 필요 · 실제 근로자수 파악 및 대입 필요
고령화와 높은 노동 강도	<ul style="list-style-type: none"> · 피로의 증가 촉진 ⇒ 산재 유발 가능성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> · 안전뿐만 아니라 보건 측면에서의 재해 예방 활동 강화도 필요
계획·설계·시공·유지관리 등 일련의 생산프로세스로 진행	<ul style="list-style-type: none"> · 상위 단계에서의 모순점은 하위 단계로 전이 ⇒ 하위 단계에서 치유 불능 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업안전 효과를 높이기 위해서는 상위 단계의 조치가 필요
발주자의 지대한 영향	<ul style="list-style-type: none"> · 안전한 시공방법, 적정 공기·비용, 안전 감독 등 ⇒ 여건 미흡 시 치유 불능 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업안전 여건의 조성을 위해 발주자 역할의 적정성 검토 필요

에 대한 의존성은 생산 활동의 중단 가능성을 높인다. 따라서 건설업체는 생산이 가능한 시기에만 근로자를 투입하기 위해 비정규직 고용을 선호한다. 결국 주문생산 및 옥외생산이라는 특성은 정규직 중심으로 편제된 산업안전보건제도와 비정규직중심의 건설현장 간에 괴리를 낳는다. 무릇 정책의 기본단위는 구성원의 동질성을 전제로 한다. 건설현장의 경우 개별 사업장을 단위로 할 경우 근로자의 이동성으로 인해 동질성이 파괴된다. 따라서 동질성을 유지할 수 있는 기본단위인 건설산업 차원의 접근을 고려해야 한다. 둘째, 산업보건과 관련해 가장 중요한 건설업의 특징 중 하나는 다단계 하도급구조의 존재이다(권영준, 2002). 이것은 다양한 사업주 간 책임소재를 분명히 하고 서로간의 관계를 설정할 필요가 있음을 의미한다. 또한 근로자에 대한 관리가 어려워 실제 투입된 근로자수를 파악하지 못하고 환산식에 의해 상시근로자수를 추정하도록 하는데 이것이 통계의 신뢰도를 저하시킨다. 따라서 실제 근로자수를 파악하여 재해율 관련 산식에 활용하는 방향으로 접근 방법을 전환해야 한다. 셋째, 건설근로자의 고령화와 높은 노동강도 역시 이들에 대한 적합한 접근방법을 모색하도록 요구한다. 건설근로자의 고령화는 생리적·신체적 기능의 감소로 인해 피로의 증가를 촉진한다. 안전뿐만 아니라 보건 측면에서의 재해 예방 활동이 가능한 접근 방법으로 전환해야 한다. 넷째, 건설생산 과정의 생산프로세스를 감안한 접근 방법이 요구된다. 건설프로젝트는 계획, 설계 및 시공, 유지관리 등의 단계로 진행됨에 따라 어느 한 단계에서의 모순점은 바로 다음 단계로 전이되는 특성이 있다(김경준 등, 2000). 따라서 산업안전 효과를 높이

기 위해서는 상위 단계의 조치가 필요하다. 다섯째, 발주자의 지대한 영향력을 고려해야 한다. 발주자는 크게 세 가지 측면에서 건설현장의 산업안전에 영향을 미치게 된다. 설계 단계에서의 안전한 시공방법 및 요소의 반영 여부, 적정 공기 및 비용의 확보, 시공 과정의 안전에 대한 감독 등이다. 여기서는 발주자 역할의 적정성 중 특히, 적정공사비 확보의 중요성을 강조하고자 한다. 공사비가 부족하면 이를 만회하기 위해 공기단축이 최우선적 가치가 되고 그 이외의 요소는 무시된다. 이 과정에서 산업안전보건은 거추장스러운 요소가 되기 쉽다. 건설현장의 산업안전보건위생이 고유한 영역이기는 하나 그것과 관련된 활동은 생산과정의 일부로서 결합되어 있기 때문이다. 따라서 건설현장의 산재 저감을 위해서는 산업안전보건위생 영역 내부의 문제도 짚어보아야 하지만 외부의 여건으로서 건설생산 과정에 내재된 문제에 대해서도 살펴보아야 한다. 전자의 활동에 대한 제약조건이 되기 때문이다.

이 글에서는 기존의 한계를 극복할 수 있는 접근 패러다임의 전환으로서 기업 차원이 아닌 산업 차원에서의 접근, 실제 근로자수에 의한 재해율 도출, 사전적 지표로서 산재예방 노력의 반영, 산업안전보건 여건으로서의 적정공사비 확보 등에 대해 기술하고자 한다.

II. 소규모현장의 영세성과 근로자의 이동성 반영 : 기업차원 → 산업차원 접근

건설현장 규모별로 2010년의 재해 정도를 살펴보면 30인 미만 사업장의 근로자수 비중이 26.0%인 데 비해 재해자수 비중은 92.7%를 차지하고 있다(Table 2). 특

Table 2. The accident rate comparisons and disasters distribution according to the size of construction sites (2010)

(단위 : 개소, 인, %)

구분	총계	5인 미만	5~9인	10~29인	30~49인	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상
사업장수(개소)(A)	221,617	150,611	29,315	25,548	6,131	4,788	3,727	789	484	224
근로자수(인)(B)	3,200,645	222,303	192,736	418,303	232,170	329,434	615,719	301,532	342,495	545,953
구성비(%)	100.0	6.9	6.0	13.1	7.3	10.3	19.2	9.4	10.7	17.1
누적구성비(%)	100.0	6.9	12.9	26.0	33.2	43.5	62.8	72.2	82.9	100.0
재해자수(인)(C)	22,504	7,998	4,151	4,975	1,716	1,584	1,328	347	231	174
구성비(%)	100.0	68.0	13.2	11.5	2.8	2.2	1.7	0.4	0.2	0.1
누적구성비(%)	100.0	68.0	81.2	92.7	95.5	97.7	99.4	99.8	100.0	100.1
재해율(%) (C/B)	0.70	3.60	2.15	1.19	0.74	0.48	0.22	0.12	0.07	0.03
사업장 당 재해자(인)(C/A)	0.10	0.05	0.14	0.19	0.28	0.33	0.36	0.44	0.48	0.78
사업장 당 근로자수(인)(B/A)	14.4	1.5	6.6	16.4	37.9	68.8	165.2	382.2	707.6	2,437.3

주 : 현재 근로자수를 산정할 때 총공사금액을 기준으로 환산하고 있는데 이 과정에서 대규모 현장의 근로자수는 과대평가되고 소규모 현장의 근로자수는 반대로 과소평가될 가능성이 내재되어 있음.
자료 : 고용노동부, 산업재해현황분석 2010, 2011

히, 5인 미만 현장의 경우 재해자수 비중이 68.0%로서 근로자수 비중인 6.9%의 약 10배에 달한다. 소규모현장은 현장의 영세성과 근로자의 이동성이 산업안전보건에 미치는 영향이 가장 극단적으로 표출되는 곳이다.

이렇듯 소규모 현장에 재해가 집중되는 이유를 생각해 보아야 한다(심규범, 2012). 문제의 본질은 소규모 현장의 특성상 개별 현장과 개별 사업주 중심의 접근 방법으로는 한계가 있다는 것이다. 첫째, 소규모 건설현장은 일일이 접근하기에는 그 수가 너무 많고 사업장당 근로자수 및 재해자수는 적다. 재해율이 3.60에 달하는 5인 미만 사업장의 경우 그 수가 150,611개소로 전체 건설현장 중 68.0%를 차지한다. 반면 사업장 당 근로자수는 1.5명이고 재해자수는 0.05명으로 나타나 매우 적다. 둘째, 기초산업안전요소(3대 안전보호구, 안전교육, 건강진단 등, 이하 기초안전요소)를 공급하기에 부적합하다. 소규모 현장일수록 근로자가 머무는 기간이 짧고, 사업주의 산업안전보건에 대한 인식도 부족하며, 산업안전보건관리비가 없거나 부족해 기초안전요소의 공급이 미흡해질 가능성이 높다. 이러한 특성들은 소규모 현장일수록 산업안전보건의 사각지대에 방치될 위험성이 높고 개별 현장에 대한 재해 예방 사업만으로는 투입한 노력에 비해 효과가 미미할 수밖에 없음을 의미한다.

실제로 기존의 연구에 나타난 기초안전요소에 대한 공급 현황은 이러한 우려가 사실일 수 있음을 보여준다. 첫째, 20인 미만 현장의 3대 안전보호구(안전모, 안전화, 안전대)에 대한 공급이 상대적으로 미흡하다

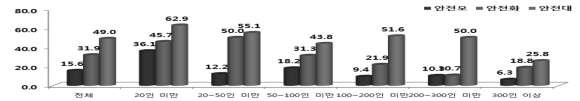


Figure 1. The rate of construction workers who have never taken 'safety helmets, shoes and belts' (%)

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007.5

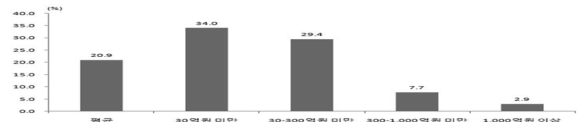


Figure 2. The rate of construction workers who have never taken 'occupational safety educations' (%)

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007.5

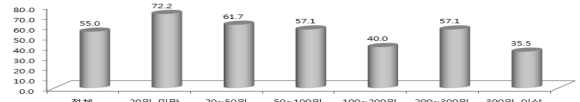


Figure 3. The rate of construction workers who have never taken 'health examinations' (%)

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007.5

(Figure 1). 둘째, 30억 원 미만 현장의 경우 상대적으로 산업안전보건교육을 받아 본 적 없다는 응답이 많다 (Figure 2). 셋째, 20인 미만 현장에서 일하는 근로자들 중 건강진단을 받아 본 적 없다는 응답이 상대적으로 많다 (Figure 3). 물론 건설근로자들이 여러 현장을 이동하므로 규모별 편차를 정확히 알 수는 없다. 하지만 인맥에 의해 일자리를 구하는 근로자들의 경우 주로 일하는 현장의 규모가 어느 정도는 나뉘어 있어 규모별 차이를 짐작할 수는 있다. 그에 비해 유로직업소개소를 통해 일자리를 구하는 근로자의 경우에는 일하는 현장의 규모별 구분이 더욱 불분명하다.

요컨대, 소규모 건설현장은 근로자의 잦은 이동과 사업주의 산업안전보건 역량 부족이라는 특성을 지니고 있는데 그로 인해 기초안전요소의 공급조차 제대로 이루어지지 못한 채 산재의 위험에 노출되어 있다. 하지만 일일이 현장별로 접근하기는 현장의 존속 기간이 짧고 그 수가 너무 많아 현행 현장별 접근 방식만으로 산재를 줄이기에는 한계가 있다.

소규모 건설현장에서 산업안전보건정책이 효과를 발휘하기 위해서는 기초적인 산업안전보건요소(안전모·안전화·안전대의 3대 기초보호구, 정기건강진단, 기초산업안전보건교육 등, 이하 기초안전요소)들이 효과적으로 공급되어야 한다 (Figure 4). 상술한 바와 같이 효과적인 정책 시행의 전제조건 중 하나는 정책 시행단위의 동질성이므로 이동이 잦은 건설근로자들의 동질



Figure 4. The reduction of industrial accidents in small construction site through the supply of industrial safety and health fundamentals

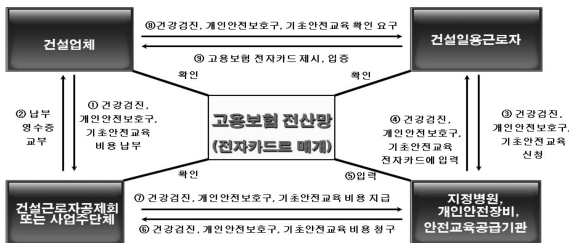


Figure 5. The supply method of industrial safety and health fundamentals on the construction industry level

자료 : 심규범(2007), 건설현장의 산업안전 효과 제고 방안, 한국건설산업연구원 참조

성이 유지되는 범위인 건설산업 차원에서 접근해야 한다.

이미 이러한 특성에 착안하여 초기업 차원에서 접근하는 정책이 존재한다. 산재예방대행사업과 기초산업안전보건교육의 시행이 그것이다. 둘 다 중소현장 건설사업주의 미약한 산업안전관리능력을 보완하려는 시도이다. 하지만 위에서 언급했던 기초안전요소 중 3대 안전보호구와 건강진단 등에 대해서는 아직 체계적인 공급 방안이 마련되어 있지 못하다. 또한 2012년 6월부터 의무화된 기초산업안전보건교육 역시 온전히 산업 차원에서 접근하지 못하고 있다. 이글에서는 기초안전요소에 대한 산업 차원의 공급 방안과 기초산업안전보건교육 시행의 효과성을 제고할 수 있는 방안에 대해 주로 서술하고자 한다. 가장 이상적인 방안은 근로자가 현장에 도달하기 전에 기초안전보건교육을 이수하고 이때 여타 기초안전요소를 함께 공급해 두 가지가 유기적으로 결합되는 것이다.

첫째, 기초안전요소에 대한 산업 차원의 공급 방안이다. 상대적으로 현장별 특수성이 낮은 기초산업안전보건교육, 정기 건강진단, 공통적인 보호구 등에 대해 산업 차원에서 공급하고, 각 현장에 독특한 안전 보호구, 특수 건강검진, 심층 안전보건교육 등은 현장에서 공급하는 이원화된 접근 방식이다. 이것은 대규모 현장에

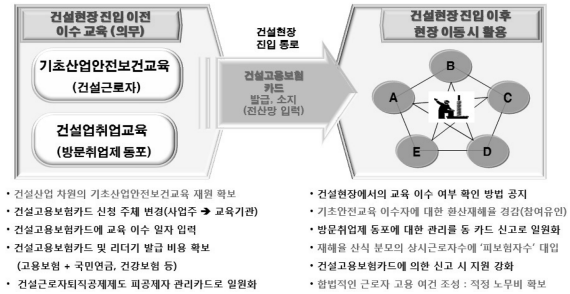


Figure 6. The unification of employee managements by 'Construction employment insurance card'

서의 중복 지급과 소규모 현장에서의 누락을 모두 막을 수 있는 방안이다. 산업차원에서의 기초안전요소 전달체계를 다음과 같이 도시할 수 있다(Figure 5). 정보를 매개할 수단을 별도로 고안할 수도 있으나 현재 사용 중인 '건설고용보험카드'를 활용하는 것이 업무의 중복을 막고 효율성을 높일 수 있다. 물론 카드의 사용을 촉진하는 조치—합법 근로자 고용여건 조성, 퇴직공제제도 및 4대 보험의 피보험자 관리 일원화, 재해율 산식 개선 등—가 병행된다면 정책의 정착을 더욱 앞당길 수 있다 (Figure 6).

둘째, 기초산업안전보건교육의 효과를 제고하면서 소규모 건설현장까지 전달되도록 촉진할 수 있는 방안이다. 2009년 시범사업에 대한 평가에서는 '현장에 도달하기 이전에 교육을 이수하도록 해야 하며 이를 위해 산업 차원에서 기금을 마련해야 한다.'는 제안이 있었다 (심규범 등, 2009). 현행과 같이 건설현장에 일하러 온 근로자를 대상으로 기초산업안전보건교육을 이수하도록 할 경우 각 당사자가 모두 반발할 수 있어 사업의 추진 자체가 어려워질 수 있다. 즉, 근로자는 임금을 목적으로 왔는데 교육시간에 해당하는 4시간분의 임금을 사업주가 지불하지 않으려 해 반발했다. 전문건설업체는 근로자를 투입하지 못해 공기가 늦어지고 임금지불에 대한 분쟁에 휘말렸다. 일반건설업체 역시 이를 받기 싫었는데 기초산업안전보건교육의 수준은 당해 현장의 안전교육 수준에 비해 낮으므로 실효성이 적었다. 따라서 개별 현장 진입 이전에 기초산업안전교육을 이수하도록 유도하고 산업 차원에서의 재원을 마련해 비용을 지불해야 한다. 그래야만 건설현장에서 일하려는 근로자들이 미리 교육을 이수할 수 있고 단기간에 많은 근로자들을 참여시킬 수 있다. 이동하는 근로자에 대한 교육비용을 특정 사업주에게 부담시키는 것은 수익자 부담 원칙에도 위배된다. 따라서 산업안전보건관리비

를 각출하거나 산재예방기금을 활용하여 산업차원에서 재원을 마련하고 지원해야 한다. 또한 사업주의 참여를 촉진하는 동시에 기초안전요소가 소규모 건설현장까지도 전달될 수 있도록 기초안전보건교육 이수자에 대한 환산재해인수를 경감하는 방안을 생각해 볼 수 있다. PQ(사전적격심사)의 신인도에 반영되는 환산재해율은 1000대 일반건설업체를 대상으로 하나 이들이 건설수주의 대부분을 차지하고 있어 이들의 움직임에 따라 소규모 현장까지도 영향을 받게 된다. 기초안전교육 이수자의 산재에 대해 재해인수를 경감—예컨대, 1건이 아닌 0.9건으로 경감—해 준다면 원수급자는 하수급자에게 교육이수자를 고용하도록 강하게 요구할 것이다(Figure 7). 또한 하수급자는 팀·반장과 유료직업소개소에 교육이수자를 보내주도록 요구할 것이다. 이렇게 되면 건설근로자들에게 기초안전보건교육 이수 증은 건설현장에 취업하기 위한 필수요소이자 우선적 채용자격이 되기 때문에 근로자들 스스로 교육에 참여하게 될 것이다. 이때 여타 기초안전요소를 공급하도록 한다. 이 과정에서 모든 현장의 근로자들이 교육에 참여하게 될 것이고 기초안전요소로 무장된 근로자들이 산업안전보건의 사각지대에 놓여있던 소규모 현장에서도 일하게 될 것이다. 요컨대, 소규모 현장을 쫓아다니면서 기초안전요소를 공급하는 것이 아니라 산업 차원에서 기초안전요소를 공급받은 이동하는 근로자가 소규모 현장에서도 일하도록 유도하자는 것이다. 여기에 지역 할당식 현장 접근 방법을 추가한다면 그 효과가 배가될 것이다.

환산재해율 개선 : 환산 근로자수 → 실제 근로자수
대입

건설업체의 환산재해율(=환산재해자수/상시근로자수)은 건설현장의 재해 저감을 위한 주요 정책 수단 중 하나이다. 수주생산방식을 따르는 건설산업에서 생산

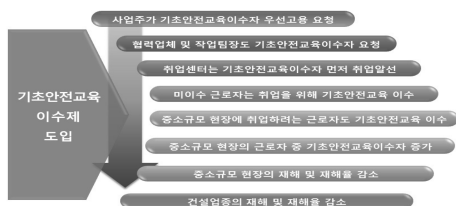


Figure 7. The delivery mechanism of industrial safety and health fundamentals to the small construction sites

자료 : 심규범 외(2009), 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단

활동의 시작은 수주이므로 수주는 건설업체의 사활이 걸린 민감한 사안이다. 건설업체의 산재에 대한 경각심을 높이기 위해 재해 발생 정도를 수주와 연계시킨 것이 환산재해율제도이다. 문제는 재해율 산정에 반드시 필요한 ‘실제 고용한 건설근로자수’를 파악하기 어렵다는 점이다. 이러한 문제점에도 불구하고 동 제도를 운용하기 위해 정부는 재해율 산식의 분모에 포함된 상시근로자수를 총공사금액으로부터 추정하는 방법에 의존해왔다. 하지만 이 방식은 ‘공종별 차이 또는 규모별 차이를 무시’함으로써 재해율 정보를 왜곡시키고 있다. 심규범(2002)에 의하면 공사금액이 커질수록 산식에 의한 상시근로자수와 작업일보에 의한 실제 근로자수간의 편차가 커진다(Figure 8). 그 결과 정책의 방향타로서의 재해율 지표의 신뢰도가 저하되고, 건설업체 간 PQ(사전적격심사) 신인도의 순위가 바뀔 수도 있다. 또한 공사금액 규모별로 재해율을 비교할 때 소규모 현장은 과대평가되고 대규모현장은 과소평가된다.

$$\text{환산재해율} = \frac{\text{환산재해자수}}{\text{상시근로자수}} \times 100$$

$$\text{상시근로자수} = \frac{\text{연간국내공사실적 합계} \times \text{노무비율}}{\text{건설업 월평균노임} \times 12}$$

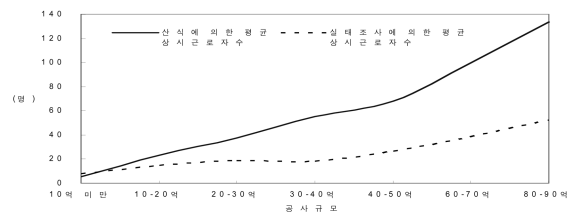


Figure 8. The construction workforce gap between 'actual' and 'calculation' according to the size of construction sites

자료 : 심규범(2002), 건설산업의 재해율 산정 및 활용의 문제점과 개선방향, 한국건설산업연구원 참조

환산재해율 통계의 현실성을 제고하기 위해서는 실제 근로자수를 활용하는 방법으로 접근해야 한다. 즉, 총공사금액에 기초해 상시근로자수를 추정하는 대신 실제 고용보험 피보험자수—건설근로자퇴직공제제도 DB 보완—를 재해율의 상시근로자수로 활용하는 방안을 제안하고자 한다. 이러한 방법이 적용될 경우 환산재해율의 신뢰도를 제고함은 물론 상시근로자수가 많아질수록 재해율이 하락하는 결과를 가져오게 되므로 피보험자관리를 성실하게 수행한 건설업체가 우대받는 효과도 기대된다. 다만, 피보험자관리의 어려움을

감안하여 동 제도를 시행하기 전에 일정한 유예기간—예컨대, 공표일로부터 1년간—을 두어 준비하도록 유도하고 효과적인 관리수단인 건설고용보험카드의 활용 여건을 조성하는 노력이 필요하다.

III. 산재예방 노력 촉진 : 사후적 지표 → 사전적 지표 병행

산재 발생 시점을 기준으로 볼 때 현행 재해율 중심의 접근 방식은 사후적(ex-post) 접근 방식이다. 산재가 발생한 이후에 그 성과인 재해율을 근거로 제재와 인센티브를 부여하기 때문이다. 이러한 접근이 가장 객관적인 방법일 수도 있으나 성과의 지표인 재해율을 조작할 가능성이 존재한다면 실제 행동은 달라질 수 있다. 우리의 건설현장에는 발생한 산재를 규정대로 신고하지 않고 숨기는 사례가 많은 것으로 알려져 있다(박광배 등, 2010).¹⁾ 산재예방 노력을 더 많이 수행한 건설업체보다는 발생한 산재를 더 많이 숨기는 건설업체의 재해율이 더 낮게 나타날 수 있다는 것이다. 실제 건설현장에서 활동 중인 일선의 안전관리자들은 이러한 업무를 수행하고 있는 자신들의 처지에 대해 자괴감을 느끼고 있다. 따라서 재해 감소와 밀접한 산재예방 노력 그 자체가 평가받을 수 있도록 사전적(ex-ante) 접근 방식을 제도화할 필요가 있다.

산재예방 노력의 핵심은 ‘현장 근로자들의 자발적이고 적극적인 참여를 촉진할 수 있느냐’이므로 개선 방안의 핵심은 산재예방 노력이 있는 그대로 드러날 수 있도록 객관화하는 것이다(정재희 등, 2010). 제도는 산재예방 노력을 객관화할 수 있는 체크리스트를 작성하고 이것의 형식화를 막을 수 있는 억제 장치를 강구하는 방향으로 설계되어야 한다.

산재예방 노력 제도화 단계별로 당사자의 역할을 구체화하면 Figure 9와 같다(심규범 등, 2005). 1단계에서는 체크리스트를 작성한다. 체크리스트의 항목은 산재예방 노력의 형식화를 막고 실질적인 작동을 보장할 수 있는 내용이어야 한다. 산재예방 노력 평가를 위한 체크리스트에 반드시 포함되어야 항목 중 하나는 상시 근로자수 대비 산업안전 전담자 비율과 정규직 비율이다. 산업안전 인프라의 구축으로서 산업안전을 담당할 수 있는 본사 및 현장의 조직과 담당자를 확보하도록 유

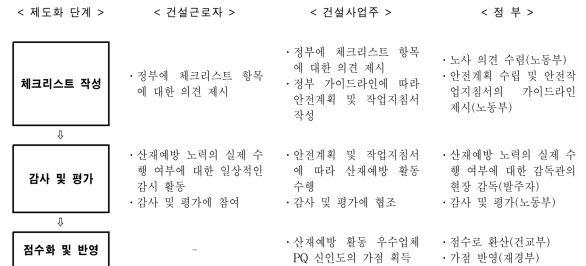


Figure 9. The parties' roles to institutionalize the prevention efforts for industrial accidents

도하려는 것이다. 2단계에서는 감사 및 평가를 실시한다. 체크리스트에 명시된 산재예방 활동이 형식화하지 않도록 감사하고 평가하는 것이다. 3단계에서는 산재예방 활동을 점수화하고 PQ(사전적적십사)에 반영하는 것이다. 동 제도는 모든 건설업체에 의무화하는 것이 아니라 신청을 받아 가점을 부여하는 방식으로 운영하는 것이 보다 현실적일 것으로 판단된다. 사전적 접근 방식은 산재예방 투자의 중요성에 대한 CEO의 인식을 높이고, 본사 및 현장의 산업안전관리 조직 및 관리자의 ‘신바람 나는 활동’을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다.

IV. 산업안전보건 여건 조성 : 공사비 삭감 → 적정공사비 확보

산업안전보건위생이 건설현장에 정착하지 못하고 겉돌고 있는 근본 원인 중 하나는 정상적인 생산 여건이 조성되지 못했다는 데 있다. 과도한 공사비 저하는 건설업체와 근로자로 하여금 산업안전의 필요성은 인정하되 ‘산업안전에 신경 쓸 여력이 없다’거나 또는 ‘산업안전은 사치’라는 잘못된 인식으로 흐르게 한다. 실제로 건설현장에 존재하는 다단계 하도급구조와 과다한 건설업체간의 과당경쟁 그리고 성실업체 여부를 선별하는데 한계가 있는 입·낙찰제도 등으로 과도한 저가낙찰이 나타나고 있다. 다단계 하도급구조가 온존한 상태에서 낙찰률이 지나치게 저하될 경우 그 부담은 아래로 전가되고 최말단의 건설업자나 팀·반장들은 이를 만회하기 위해 무리한 공기 단축과 저임금 불법취업자 고용 등으로 대응하게 된다. 이 과정에서 산업안전보건은 무시되고 산재 발생 가능성이 높아질 수밖에 없다. 과도한 저가낙찰은 노무비 삭감과 산업안전보건관리비 삭감을 통해 건설현장의 산업안전 위협한다(Figure 10). 더욱 위험한 것은 Figure 11과 같이 노무비 삭감을 막을 수 있는 아무런 안전장치가 없이 저

1) 다양한 연구 결과를 종합하면 건설현장에서 발생한 산재에 대해 규정대로 산재로 보고한 비율이 최저 16.9%에서 최고 58.8까지 분포되어 있다.

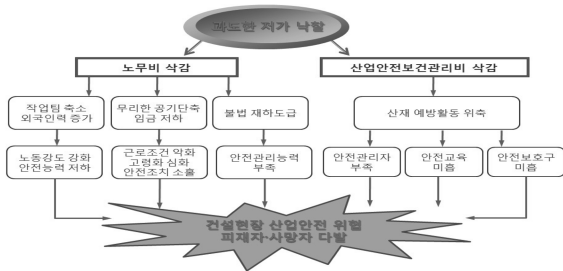


Figure 10. The effects of excessively low price bidding on the industrial safety and health in construction sites

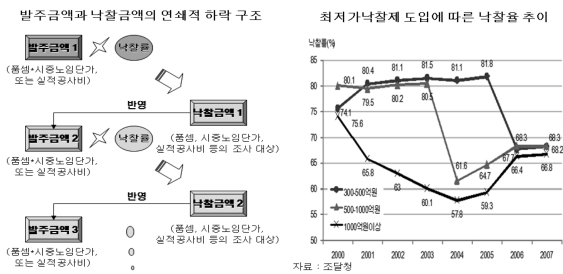


Figure 11. The deterioration of bidding prices and the possibility of a sequential decline

자료 : 이영환·구본상(2008.11), 최저가낙찰제 건설현장의 실태분석과 제언, 한국건설산업연구원 참조

가낙찰을 부추기는 최저가낙찰제가 현행 300억 원 이상 공사에서 향후 더욱 확대되고, 비정상적인 낙찰금액이 다시 발주금액으로 이어지면서 공사비는 연쇄적으로 하락할 수밖에 없다는 점이다(이영환 등, 2008).

따라서 저가낙찰이 가능해지는 근본 원인을 파악하고 이를 방지할 수 있는 특단의 대책을 마련하지 못한다면 아무리 정교한 산업안전보건위생체계를 구축한다고 해도 건설현장의 산재 저감을 기대하기는 어렵다. 각 당사자 입장에서 '제 살 깎기' 경쟁이 가능해지는 원인을 살펴보자(Figure 12). 발주자의 저가발주 근거는 원수급자의 저가입찰이고, 원수급자의 저가입찰 근거는 하수급자의 저가입찰이며, 하수급자의 저가입찰 근거는 근로자간의 임금 경쟁 특히, 내·외국인간의 임금 경쟁이기 때문이다. 궁극적으로는 가장 말단의 근로자간 임금 경쟁이 자리 잡고 있다. 따라서 저가수주 경쟁에 의한 지불능력 저하와 그로 인한 체불을 막기 위해서는 말단의 임금 경쟁을 억제할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것으로 판단된다. 특히 '저임금의 외국인력 투입'을 억제할 수 있는 강제조치가 요구된다.

수주생산방식으로 수행되는 건설생산 과정에서 저가수주 경쟁을 억제하고 적정공사비를 확보해 산업안

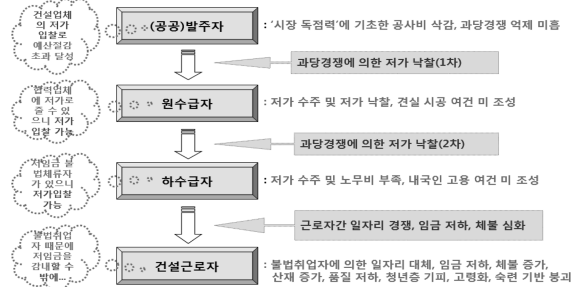


Figure 12. The origin of dumping competitions from the view point of various parties in the construction industry

자료 : 심규범(2012), 적정공사비 확보를 통한 공생발전 방안, 대한건축학회 세미나 및 토론회 참조

전보건위생 활동의 여건을 조성한 사례로서 미국의 적정임금제(prevaling wage)를 생각할 수 있다. prevailing wage는 연방·주시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 지역별 직종별 최저임금이다(Azari-Red et al, 2005). 연방차원의 제도는 1931년에 Davis-Bacon법이 제정되면서 시작되었고 연방정부 노동부가 주별 직종별 임금을 조사하여 공표한다. 공공발주자는 prevailing wage를 공사원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 이를 지급해야 한다. 위반 시 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰을 제한한다(연방차원에서는 3년). 동 제도는 해당 지역의 근로자에게 지급되는 임금 삭감을 통한 가격경쟁을 막아 해당 주 건설업체의 수주를 촉진하고 해당 주 근로자의 근로조건을 보호하려는 것이었다. 도입 효과는 근로자의 보호에서 그치지 않고 공공공사 낙찰률이 대체로 90% 이상으로 유지되면서 건설업체 전체의 파이를 크게 해 원수급자-하수급자-근로자 모든 구성원의 상생을 가능케 한 것으로 평가받는다. 이것이 바로 적정 공기의 확보와 산업안전의 기초 여건을 조성하는 데 기여했다. 연방정부 주택도시개발부 직원과의 면담 결과 prevailing wage 제도의 시행으로 인해 재해건수는 50% 감소하고 사망사고는 15% 감소했다는 연구 결과가 있다고 한다. 또한 임금 삭감을 억제해 내국인 고용 여건을 조성해 일자리 창출 및 내수 진작에 기여하고, 나아가 건설근로자의 임금 및 근로조건을 보호해 숙련인력 공급 기반을 강화하고, 가격경쟁을 억제하고 기술경쟁을 촉진하는 효과도 있다고 한다.

우리 건설현장에서의 산업안전보건위생 정착을 위한 출발점 역시 적정공사비 확보라고 판단된다. 건설업체가 적정공사비를 확보하기 위해서는 우선 건설업체의 몫인 수주금액(파이)이 커져야 한다(Figure 13). 하

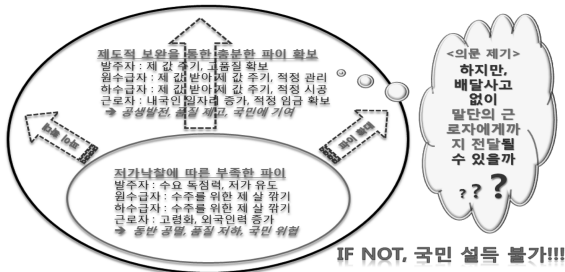


Figure 13. The precondition for win-win of various parties in the construction industry: securing enough pie(production costs)

지만 이것을 부정적으로 바라보는 시각이 존재한다. 여러 도급단계의 입·낙찰을 거치는 생산방식 하에서 원수급자에게 적정공사비를 지급한다고 해도 하도급자와 말단의 근로자에게까지 적정한 대가가 지급되리라라는 보장이 없다는 이른바 ‘배달사고’에 대한 우려이다. 이러한 우려를 불식시키지 못한다면 적정공사비 확보에 대한 사회적 공감대를 형성하기 어렵다. 공정사회와 경제민주화가 화두인 상황에서 사회적 강자에 속하는 원수급자가 확대된 파이의 상당 부분을 가져간다면 공사비의 궁극적인 지불 주체인 국민이 용납하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 건설업계의 파이를 확대하면서 국민들의 공감대를 확보하기 위해서는 건설업계 모든 구성원이 확대된 파이가 각자의 기여만큼 고루 배분되고 이것이 궁극적으로는 건설생산물의 품질 제고와 지속 가능한 성장 기반 강화를 통해 국민에게 되돌아 갈 것임을 설득시켜야 한다. 특히, 도급 및 생산 단계 말단의 근로자에게까지 그들의 적정한 몫이 전달될 수 있음을 보여줘야 한다.

구체적 실천 방안은 정부가 적정임금을 조사하고 공표하여 발주자의 설계금액에 반영시키고, 입찰 단계와 시공 단계에서 단가의 삭감을 억제하며, 실제로 근로

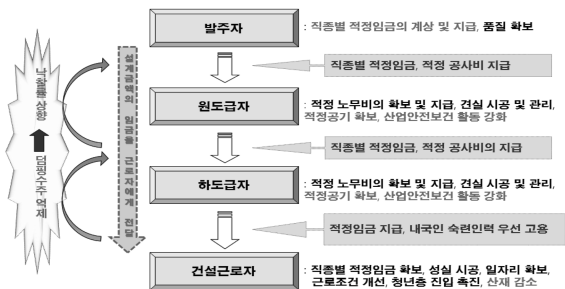


Figure 14. The starting points of industrial safety and health in the construction sites: securing enough production costs and providing fair wages

자에게 지급되었는지를 확인하는 것이다(Figure 14). 동 제도를 통해 ‘제 살 깎기’식의 가격경쟁이 불가능해진 건설업체는 비로소 적정공사비를 확보할 수 있으며 그 결과 생산 활동을 정상화할 수 있게 된다. 하수급자 역시 원수급자의 우월적 지위에도 불구하고 자신의 공사비를 확보할 수 있으며 이러한 성과들이 모여 산업안전보건 활동의 여건을 조성해 줄 것으로 기대된다. 또한 내국인근로자의 일자리 확보, 숙련인력의 증가, 청년층 진입 촉진을 위한 고령화 방지 등을 통해 건설현장의 산재 저감을 위한 인프라도 구축할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 권영준, 건설노동자의 건강과 산업보건 실태조사 결과, 건설노동자 건강실태 발표 및 산업안전보건제도 마련을 위한 토론회, 건설연맹/노동건강연대, 2002.
- 김경주, 이근배 외, 중장기적 차원의 건설현장 안전관리 확보방안에 관한 연구, 한국건설기술연구원 · 한국산업안전보건공단, 2000.
- 박광배, 김혜원, 건설업 환산재해율 활용 개선방안, 대한건설정책연구원, 2010.
- 심규범, 건설산업의 재해를 산정 및 활용의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2002.
- _____, 건설현장의 산업안전 효과 제고 방안, 한국건설산업연구원, 2007.
- _____, 소규모 건설 현장의 재해 저감을 위한 접근 패러다임의 전환, 안전보건연구동향 2012 가을호, 안전보건공단 산업안전보건연구원, 2012.
- _____, 적정공사비 확보를 통한 공생발전 방안, 대한건축학회 세미나 및 토론회, 2012.
- 심규범, 김지혜, 허민선, 건설근로자 안전교육사업의 실효성 연구 및 수탁교육기관 평가, 한국산업안전보건공단, 2009.
- 심규범, 최은주, PQ의 재해율 반영 제도 개선 방안, 건설교통부, 2005.
- 이영환, 구본상, 최저가낙찰제 건설현장의 실태분석과 제언, 한국건설산업연구원, 2008.
- 정재희 외, 산업안전보건 선진화 방안, 한국안전학회, 2010.
- Hamid Azari-Rad, Peter Philips and Mark J. Prus, Introduction: Prevailing Wage Regulation and Public Policy in the Construction, Hamid Azari-Rad, Peter Philips, Mark J. Prus ed., The Economics Of Prevailing Wage Laws, Ashgate Publishing Ltd., 2005, 4-14.