

새 정부의 건설안전 정책 방향 : 민간협력을 통한 소규모 건설현장 재해예방

홍성호 대한건설정책연구원 미래전략연구실장
(hsh3824@ricon.re.kr)

- I. 들어가는 말
- II. 해외 건설현장 민간협력사업 동향
- III. 국내 소규모 현장 민간협력방안
- IV. 맺음말

4

I. 들어가는 말

정부에서도 안전사고의 심각성을 인지하고 여러 번의 규제강화 위주 대응 방안을 발표한 바 있다. 실제로 최근 5년간 '17년 '중대 산업재해 예방대책' 시작으로 지금까지 14번의 대책을 강구되었다. 또한 18년 「산업안전보건법」 전면개정, '20년 규제강화의 완결판인 중대재해처벌법이 제정되어 운영되고 있으며, '21년에는 「건설안전특별법」의 발의되었다. 수많은 대책과 법률 개정에도 불구하고 각종 재해지표를 살펴보면, 건설업의 안전수준은 여전히 심각한 상황이다. 고용노동부의 '21년 산업재해 발생현황 자료에 따르면, 건설업 사고 재해자 26,888명, 사고 사망자 417명의 대부분이 정부의 관리·감독이 미치지 못하는 20억 미만 소규모 건설현장에서 발생하였다. 이는 규제 강화로는 소규모 건설현장의 재해를 예방하기에 역부족이므로, 민간의 인력과 전문성을 적극 활용하는 안전관리 방식이 필요하다는 보여준다. 따라서 본 연구는 새 정부가 소규모 건설현장의 근원적 안전관리를 위해 시행해야 할 민간협력사업을 제안하고자 한다.

II. 해외 건설현장 민간협력사업 동향

1. 미국

미국의 OSHA는 <표 1>과 같이 재해예방을 위한 민간협력사업에 주력하고 있다. 민간협력사업에서 중앙의 산업안전보건 조직과 민간기관을 연결하고, 건설현장과 가장 밀접하여 이들의 적극적인 참여를 유도하기 위해 지방 자치단체를 활용하고 있다. OSHA의 협력사업에 고용주, 작업자, 전문가나 여러 단체들이 직접 참여할 수 있다. OSHA의 협력사업에 민간 전문가들이 개인적으로 참여할 수는 있으나, 민간기관에 이러한 협력사업을 위탁한 예는 없으며, 협력프로그램의 성격에 따라 민간기관이 참여할 수 있는 경우는 많다. 건설안전 민간기관의 역할은 주로 OSHA의 입법활동에 조언을 제공하며, 여러가지 프로그램에 참여하여 작업안전 정보를 제공하고, 고용주나 작업자에게 OSHA의 안전교육 프로그램 훈련을 제공하고, 워크샵, 세미나, 그리고 학회 개최와 건설안전정보를 제공하는 신문과 잡지 등 인쇄물 발행 등 다양한 정보와 자원의 제공에 초점이 맞춰져 있다.

표 1 미국 민간협력사업의 종류 및 내용

사업명	적용대상	협력대상	사업특징 및 내용
OSHA Challenge	모든 사업장 대상이나 주로 중·대형 사업장 적용 (건설현장 적용)	개인 또는 비영리 단체	- VPP를 적용하고 있는 사업주(Candidate) 중에서 효과적인 안전관리 시스템을 구축하여 재해를 예방한 것으로 인정된 사업주를 OSHA Challenge Participant로 인증 - Challenge Administrator(사설 안전 컨설턴트 제외 개인, 비영리 단체)는 VPP 적용 사업주가 OSHA Challenge Participant가 될 수 있도록 노력
Voluntary Protection Programs (VPP)	모든 사업장 대상이나 주로 중·대형 사업장 적용 (건설현장 적용)	개인 또는 비영리 단체	- 당해 프로그램 참가신청을 한 사업장(회사 또는 현장)에 대하여 OSHA와 외부 안전 전문가로 구성된 평가 팀이 정기적으로 방문하여 자율 안전관리 시스템의 상태를 Star(매우 우수), Merit(우수), Demonstration(양호) 등급으로 구분하여 평가 - VPP 프로그램 인증을 받은 기간 동안 해당 사업장은 OSHA 안전점검 면제 - VPP 인증을 받은 사업장은 동종 업계 평균 재해율 미만의 안전수준을 보여 OSHA 프로그램 중 성공적으로 평가

표 1 미국 민간협력사업의 종류 및 내용(계속)

사업명	적용대상	협력대상	사업특징 및 내용
OSHA Strategic Partnership Program (OSPP)	모든 사업장 대상이나 주로 대형 사업장 적용 (건설현장 적용)	노동조합 컨설턴트 기업 산업단체 교육기관 등	- OSHA와 단체 또는 단체간 Partnership 형성하여, 재해예방을 위한 공동의 목표, 전략, 성과를 설정하여 협정화하고, 안전정보와 자원을 공유(면제혜택 없음) - Utility and Transportation Contractors Association of New Jersey와 OSHA와 파트너십 협정 체결(EMR 매년 4% 감소, 관리자 대상 연간 30시간 최소 교육, 근로자의 10% 대상 연간 10시간 최소 교육 등)
Alliance Program	규모 상관 없음	노동조합 컨설턴트 기업 산업단체 교육기관 등	- 각종 안전지침의 공동 개발 및 안전정보, Best Practice, 전문인력 및 교육자원의 공유를 위하여 OSHA와 단체 또는 단체간 Alliance를 형성하고, 정기적으로 회의(Roundtable)를 개최 2012년 기준 건설산업 관련 Alliance는 20개 임. 가령 03년 OSHA와 National Association of Home Builders(NAHB)는주택업자 대상 안전교육 프로그램 개발, 비 영어권 근로자를 위한 안전지침, 인력의 제공에 대해 Alliance를 형성
On-site Consultation Program	소형 사업장 안전취약 사업장 (건설현장 적용)	주정부 전문가 또는 위임 받은 대학 소속 전문가	- OSHA가 예산을 지원하고 주정부가 운영하는 사업으로서, 주정부 소속 전문가나 주정부로부터 위임 받은 대학 소속 전문가들이 해당 프로그램을 신청한 소형 사업장을 직접 방문하여 위험요소를 찾아내고 각종 교육, 기술지도 및 자문을 실시(법규 미 준수에도 법적 제재 없음) 2012년 기준 건설산업은 전문가 방문횟수는 3,334회로 전체의 26%를 차지
(SHARP)	소형 사업장 안전취약 사업장 (건설현장 적용)	주정부 전문가 또는 위임 받은 대학 소속 전문가	- On site Consultation Program을 통하여 동종업계 평균 재해를 이하의 수준을 보인 사업장의 안전관리 시스템에 대하여 SHARP 인증 부여 - 해당 프로그램이 진행되는 동안 OSHA안전점검 면제

2. 영국

영국도 미국과 마찬가지로 재해예방을 위한 민간협력사업에 주력하고 있다. 실제로 영국의 지방자치단체는 건설현장의 안전정보 제공 및 홍보, 교육 프로그램 실시를 통해 안전관리활동에 참여하고 있으며, “High 5 캠페인” 사업에서도 소규모 건설현장의 사업주를 대상으로 관련 자료를 배포하거나 교육 프로그램 이수를 독려하고 있다. 영국의 재해예방을 위한 프로그램을 설명하면 <표 2>와 같다.

표 2 영국 민간협력사업의 종류 및 내용

사업명	적용대상	정부기관	민간기관	사업특징 및 내용
WWW 캠페인	건설현장 전반	HSE 지방자치단체	17개 캠페인 그룹 (비영리단체)	- HSE, 건설회사, 근로자, 노동조합이 안전의식 공유/재해 경각심 제고를 위해 홍보 등 캠페인 실시 17개 캠페인 그룹별로 건설안전의 날을 지정하여 소규모 현장 근로자에게 교육 실시, 정보제공 행사
HIGH5 캠페인	소규모 현장	HSE 지방자치단체	건설단체 건설회사 노동조합	- 소규모 공사의 안전사고 예방에 필수적인 5개 강령(정리정돈, 낙상, 관리요령 작성, 교통, 석면)별로 간결한 행동지침을 HSE, 건설단체, 노동조합이 마련 - 지자체, 건설단체, 건설회사, 노동조합 캠페인 시행 - HSE 전문가 불시 현장방문을 통해 5대 강령 준수 여부 확인 및 시정조치 5대 강령에 관한 안전정보를 건설단체, 건설회사, 노동조합이 상호 공유
사다리 교체 및 교육	소규모 현장	HSE	사다리 협회	- 전문가가 공사현장 특성에 맞는 최적 사다리 제안/지역 사다리 판매업체가 저렴한 가격에 공급 - 전문가가 사다리 사용법에 관한 교육 실시
타워 크레인 안전 캠페인	건설현장 전반	통상 산업부	건설전략 포럼	건설전략포럼은 타워크레인 작동법 및 유지관리 지침을 마련하여 배포하고 정기적으로 방문교육
낙상예방 캠페인	건설현장 전반	HSE	엑세스인 더스트리 포럼	공사현장에 맞는 안전망 소개 및 설치 캠페인을 실시/안전망 검사자 및 관리자 교육 프로그램 운영
Best Practice 캠페인	건설현장 전반	환경교통 지역부	Best Practice	- 건설안전 성공사례와 실행방법을 소개 - 지자체와 건설회사 관리자 및 근로자 대상 워크숍
비계 설치 조사 및 교육	소규모 현장	기술혁신 기술부 지치체	건설산업 교육위원회	- 비계 점검자 및 관리자 교육 실시 및 자격증 부여 - 지자체는 건설산업 교육위원회 자격증 소지자에 의해 비계 설치 여부를 확인
산업재해 예방교육	건설 현장 전반	HSE	Risk Safety Consultant	위험관리 컨설턴트는 건설회사의 안전관리를 자문하고 관리자 및 근로자를 대상으로 교육 실시
자발적 건설현장 제도	건설현장 전반	건설산업 위원회	사려깊은 건설업자 단체 (비영리 단체)	- 건설회사, 건축주가 자발적으로 현장을 사려 깊은 건설업체 단체 등록/정기적으로 현장점검을 받음. - 현장개선이 필요한 경우, 전문가 컨설팅
안전패스 포트 발급	건설현장 전반	기술혁신 기술부 HSE	안전평가 협회	- 교육이수한 전문가 또는 관리자에게 자격 부여 - 국가자격은 아니지만 산업에서 공신력 인정

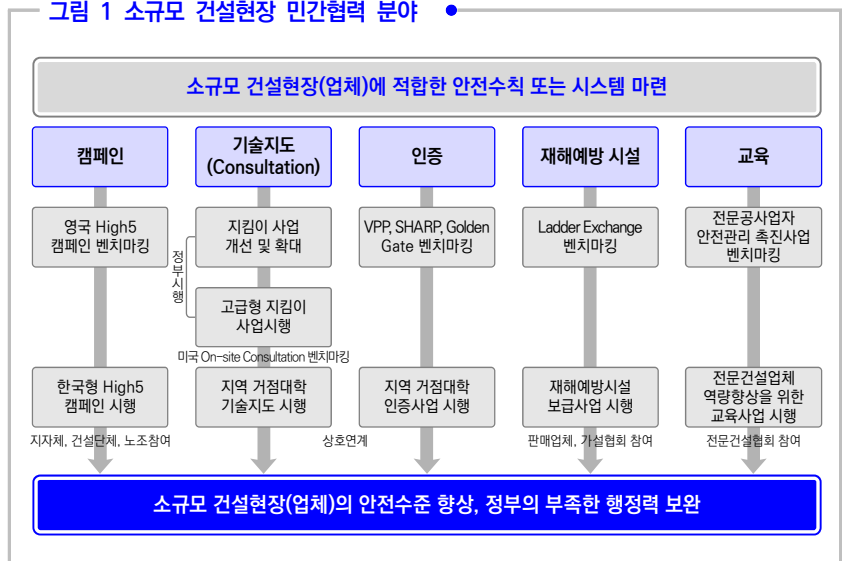
Ⅲ. 국내 소규모 현장 민간협력방안

1. 추진방안

외국의 민간협력 사업은 안전정보 및 지식의 확산, 전문인력의 공유, 교육, 캠페인, 안전시설 공급, 기술지도 및 인증 등 여러 분야에 걸쳐 추진되고 있다. 또한 소규모 건설현장의 경우에는 캠페인, 안전시설 공급, 기술지도 및 인증, 건설회사의 안전관리 역량 배양에 중점을 두고 있다. 그러나 우리나라의 민간협력 사업은 건설 퇴직자를 활용하여 소규모 건설현장을 안전점검하는 “건설업 안전보건 지킴이 사업”에 국한되어 있다. 따라서 우리나라도 외국과 마찬가지로 민간협력 사업의 분야를 캠페인, 안전시설 공급, 기술지도 및 인증, 소규모 건설회사 안전관리 역량 배양으로 확대하고 활성화할 필요가 있다.

해외 소규모 건설현장 민간협력 사업 중 우리나라에 적용하여 재해예방효과가 발생할 수 있을 것으로 판단되는 사업을 캠페인, 재해예방시설 교체, 기술지도, 인증, 교육으로 구분하면 <그림 1>과 같다.

그림 1 소규모 건설현장 민간협력 분야



캠페인 사업은 노동단체, 사업자 단체, 지방자치단체와 함께 소규모 건설 현장에 적합한 안전수칙을 5개로 단순화하여 홍보하고 기술지도하는 영국의 “High 5 Campaign”을 벤치마킹할 필요가 있다. 우리나라에서도 “High 5

Campaign”이 시행된 바 있으나, 많은 운영상의 문제점을 노출하여 큰 효과를 거두지 못하였다. 따라서 영국의 “High 5 Campaign”의 성과요인과 우리나라 시행 시의 문제점을 고려하여 소규모 건설현장에 적합한 한국형 “High 5 Campaign”을 지방자치단체, 노동조합, 사업주 단체와 함께 다시 시도할 필요가 있다.

소규모 건설현장에 대한 기술지도 및 인증 사업은 대학 소속 전문가로 하여금 건설현장에 대한 기술지도 하는 미국의 “On-Site Consultation Program”을 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다. 물론, 우리나라는 현재 3억원 이상 120억원 미만 건설현장에 대해 건설재해예방전문기관이 기술지도하는 “건설재해예방 기술지도 사업”과 건설퇴직자를 활용하여 20억원 미만 소규모 건설현장의 안전점검을 실시하는 “건설업 안전보건 지킴이 사업”을 시행하고 있다. 그러나 “건설재해예방 기술지도 사업”의 경우에는 건설재해예방전문기관이 건설회사에게 그 대가를 받아 실효성 있는 기술지도가 이루어지지 않는다는 등의 구조적 문제점으로 인해 그 효과에 대해 많은 지적이 제기되어 왔다. 또한 “건설업 안전보건지킴이 사업”의 경우에도 고용노동부와 안전보건공단이 당해 사업을 운영하고 있어 본연의 민간협력 사업이라 보기 힘들 뿐만 아니라 안전보건공단 인력이 투입되고 있어 소규모 건설현장 예방을 위한 지도력이 낭비되는 결과를 초래하고 있다. 따라서 “건설재해예방 기술지도 사업”의 문제점 보완과 함께 정부 주도의 “건설업 안전보건 지킴이 사업”을 계속 시행하면서 안전관리의 사각지대로 남아 있는 일부 소규모 건설현장에 대하여 미국과 같이 대학 또는 다른 민간기관을 지역별로 거점화하여 이들의 인프라와 인력을 활용하여 기술지도할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다. 가령, 3억원 이상 120억 미만 공사의 경우에는 건설재해예방전문기관의 기술지도가 실효성 있게 이루어질 수 있도록 제도적으로 보완하고, 기술지도 수수료 부담하기 어려운 3억원 미만 공사에 대해서는 “건설업 안전보건 지킴이 사업”을 적용하거나 별도의 전문기관이 민간협력 사업의 일환으로 정부위탁을 받아 기술지도하는 방안을 들 수 있다.

소규모 건설현장에 대한 인증사업은 대학 전문가로 하여금 건설현장의 안전관리 시스템을 인증하여 OSHA의 현장점검이 면제되도록 함으로써, 자율 안전관리 활동을 유도하고 정부의 관리·감독을 위험현장에 대해 집중하도록 하는 “Golden Gate”을 벤치마킹하여 도입할 필요가 있다. 물론, 현재 우리나라의 경우에는 본사 차원의 안전보건경영시스템(건설업 KOSHA 18001)이

발주기관, 종합건설회사, 전문건설업체로 나누어 운영 중에 있다. 그러나 건설현장 단위, 특히 소규모 건설현장에 부합된 안전보건경영체계는 없는 실정이다. 따라서 소규모 건설현장의 안전관리 시스템에 관한 인증체계를 활용하여 건설현장 기술지도 사업과 별개로 대학 또는 별도의 민간 전문기관으로 하여금 인증토록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

재해예방시설 교체사업의 일환으로 소규모 건설현장에 가장 많이 사용되고, 안전사고를 유발하는 노후 사다리를 HSE와 사다리 협회(Ladder Association)와 함께 신규 사다리로 교체하는 영국의 “사다리 교체사업(Ladder Exchange)”을 벤치마킹할 필요가 있다. 우리도 건설현장 클린조성 사업의 일환으로 “시스템 비계 교체 지원”사업이 올해부터 시행되고 있으나, 아직까지 정부 주도로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 시스템 비계로 한정되어 있다. 소규모 건설현장의 영세성과 비용 문제 때문에 사용하지 못하고 있거나 노후화된 재해예방시설 또는 가설 기자재를 정부지원을 받은 민간기관의 주도 하에 교체 또는 지원해주는 사업을 확대 시행할 필요가 있다.

소규모 건설현장을 주로 담당하는 전문건설업체의 안전관리 역량을 향상시키기 위한 교육사업은 전문건설사업자용 안전보건경영시스템을 마련하고, 이에 관한 연수회나 교육을 민간기관인 “건설업 노동재해방지협회”에 위임하여 실시하는 일본의 “전문공사업자 자율 안전관리 촉진사업”을 벤치마킹할 필요가 있다. 현재 전문건설업체용 건설업 안전보건경영시스템이 마련되어 있으나, 이에 관한 홍보, 교육 등 활용 시스템이 전무하여 활성화되어 있지 않기 때문이다. 따라서 “민간공사업자 자율 안전관리 촉진사업”을 벤치마킹하여 전문건설협회와의 협력사업을 적극 활성화할 필요가 있다. 프로그램 실시를 통해 안전관리활동에 참여하고 있으며, “High 5 캠페인” 사업에서도 소규모 건설현장의 사업주를 대상으로 관련 자료를 배포하거나 교육 프로그램 이수율 독려하고 있다. 또한 미국의 일부 주는 주정부가 직접 “건설현장 기술지도 사업(On-Site Consultation Program)”이나 “건설안전시스템 인증사업(SHARP) 사업”을 시행하고 있다. 따라서 우리나라에서 소규모 건설현장의 재해예방을 위한 민간협력 사업을 활성화시키기 위해서는 건축주 참여가 필수적이므로, 인허가 등을 통해 이들을 조정할 수 있는 지방자치단체 참여를 적극 검토할 필요가 있다.

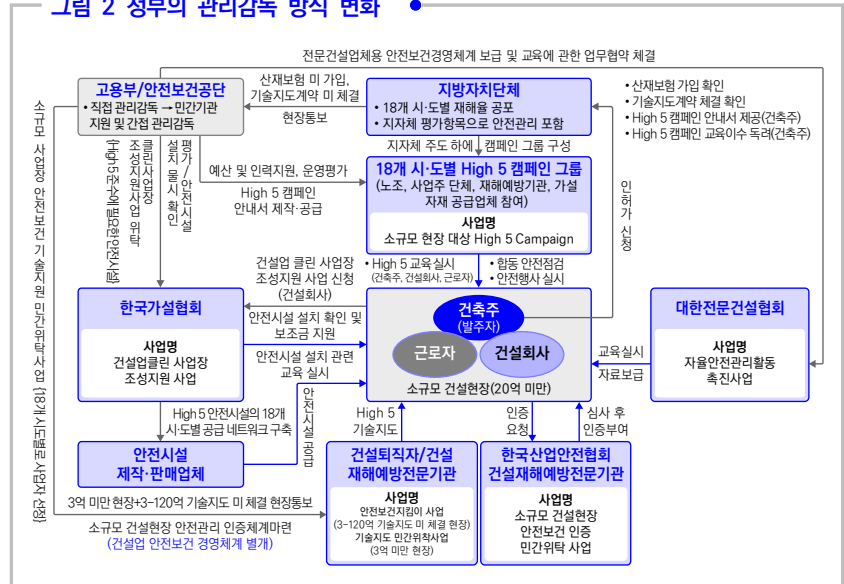
2. 소규모 건설현장에 관한 정부의 지도감독 변화

민간협력사업의 시행은 소규모 건설현장에 대한 정부의 지도·감독이 간접 관리·감독방식으로 전면 변화되는 것을 의미한다. 즉, 소규모 건설현장에 대하여 정부는 민간협력사업을 담당할 민간기관을 선정하고 예산 및 인력과 안전정보를 지원하며, 정기적으로 민간협력사업 운영의 적정성을 평가하는 간접적 관리감독이 된다는 것이다. 또한 소규모 건설현장 지도·감독에 지방자치단체도 참여하는 형태가 되어 재해예방에 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 재해예방전문기관이 수행하는 기술지도 등 일부를 제외하고 소규모 건설현장에 대한 정부의 지도·감독체계는 미흡하다. 그러나 민간협력사업이 추진된다면, 캠페인, 안전시설 교체, 기술지도 및 인증 및 교육을 통하여 소규모 건설현장에 대한 정부의 지도·감독체계가 갖춰지게 된다.

둘째, 소규모 건설현장의 지도·감독은 고용노동부에 의해서만 이루어지고 있다. 그러나 소규모 건설현장의 안전관리활동 촉진을 유도할 수 있는 지방자치단체가 High 5 캠페인 그룹의 일원(합동 안전점검 참여, High 5 안내서 건축주 제공, 건축주, 시공회사, 근로자의 안전교육 이수 독려)으로 참여하고, 인허가 접수 시 산재보험 가입 및 기술지도 계약체결 여부를 확인토록 한다면, 소규모 현장에 대해 지방정부도 참여하게 되는 것이다.

그림 2 정부의 관리감독 방식 변화



IV. 맺음말

소규모 건설현장의 민간협력사업은 정부의 지도·감독이 미치지 않는 사각 지대를 최소화하여 건설재해 예방에 도움이 될 수 있다. 아울러 소규모 현장도 패러다임의 변화를 인식하고, 안전한 사업장 구축을 위해 자발적인 책임을 가지고 규제 규율을 뛰어넘어야 한다. 이를 통해 대표적 3D산업이라는 건설업 이미지를 불식시키고 우리 건설근로자가 재해로 인해 아픔을 겪는 불상사가 발생하지 않길 기대한다.

참고문헌

1. 홍성호·김태준, 소규모 건설현장 산업재해 예방을 위한 민간협력 활성화 방안, 산업안전보건연구원, 2013
2. 백신원 외 2인, 소규모 건설현장 재해감소 전략에 관한 연구, 산업안전보건연구원, 2012
3. 천태현, 소규모 건설현장에 대한 안전관리상의 문제점 및 개선방안, 중앙대학교 석사학위논문, 2015