



영국 CDM 제도로 본 국내 협력적 안전관리체계 구축의 필요성



최수영

한국건설산업연구원 미래기술전략연구실 연구위원, sooyoung.choe@cerik.re.kr

1. 들어가며

2018년 1월 정부는 2022년까지 자살, 교통사고, 산재사고 3대 분야에서 발생하는 사망자 수를 절반 수준으로 줄이기 위한 ‘국민생명 지키기 3대 프로젝트’를 발표하였다. 산업재해 사망사고 감소대책의 경우 사망사고의 약 65%(2016년 기준 631명)를 차지하는 건설·조선·화학·금속·기계제조 분야를 집중적으로 관리하여 사망사고를 2022년 500명 이하로 줄이고, 사고사망만인율은 0.27‰를 달성하는 목표를 제시하였다. 이후 정부는 목표 달성을 위해 ‘산업재해 사망사고 감소대책’(18.01)을 시작으로 ‘공공 건설공사 견실시공 및 안전강화 방안’(18.07), ‘건설현장 굴착공사 안전대책’(18.10), ‘건설현장 안전강화대책’(19.02), ‘공공기관 안전강화 종합대책’(19.03), ‘건설현장 추락사고 방지대책’(19.04) 등을 마련하였으며, 최근에는 ‘건설안전 혁신방안’(20.04)과 ‘건설현장 화재안전 대책’(20.06)도 차례로 발표하였다. 또한, 2019년 1월에는 28년 만에 산업안전보건법 전부개정법률이 공포되었고, 2020년 1월부터 시행 중이다.

이러한 정부의 강력한 조치에 힘입어, 2014년(434명)부터 증가해오던 건설산업 사고사망자 수는 2017년 506명을 정점을 찍고 2018년 485명, 2019년 428명으로 감소하였다. 2020년 1월 고용노동부는 보도자료를 통해 2019년 산재 사고사망자는 855명으로 2018년에 비해 116명 감소(△11.9%)했고 사고사망자 통계가 시작된 1999년 이후 가장 큰 감소 규모라고 설명했다. 산재 사고사망자의 감소 원인으로는 최근 민간 부문의 안전의식이 높아지는 가운데 ① ‘선택과 집중’ 방식의 사업장 관리·감독, ② ‘발로 뛰는’ 현장 행정, ③

관계 기관과의 유기적 협업을 추진한 결과라 설명했다. 업종별로는 건설업에서 57명으로 감소폭이 가장 컸으며, 산재 사고사망자의 절반을 차지하는 건설업에 중점을 두고 정책 역량을 집중한 결과로 설명했다.

하지만, 최근 건설산업 사고사망자 수가 큰 폭으로 감소하고, 이러한 트렌드가 지속될 것이라는 희망적인 기대와 달리, 2020년 4월 고용노동부는 2019년 건설업 사고사망만인율은 1.72‰로 2018년 1.65‰보다 높아졌다는 통계를 발표했다. 건설업 사고사망자 수는 전년 대비 11.8% 감소하였지만, 근로자 수가 동기간 무려 15.5% 감소한 결과였다. 2019년 건설업 사고사망만인율 1.72‰는 2014년 이후 가장 높은 수치로, 그간 정부의 산재사고 저감을 위한 많은 노력들이 큰 성과를 거두지 못한 것으로 해석될 수 있다.

건설사고의 원인은 매우 다양하고, 대부분의 사고는 이러한 원인들이 복합적으로 작용하여 발생한다. 당연히 사고의 원인을 제공하는 주체 또한 발주자-설계자-시공자-근로자 등 다양할 수밖에 없다. 하지만, 국내 건설안전과 관련한 가장 중요한 두 법령인 산업안전보건법과 건설기술진흥법은 시공자(사업주) 중심의 건설공사 안전관리 체계를 중심으로 발전되어, 앞서 언급한 다양한 건설사업 참여자들의 안전관리 역할을 담아내지 못했다. 최근 정부에서 발표한 ‘건설안전 혁신방안’에서는 시공자 중심의 건설공사 안전관리 체계의 한계점을 일부 인정하고 사업주체별 책임과 권한의 균형 확립을 원칙으로 다양한 과제들을 제시했으며, 2020년 1월에 시행된 개정 산업안전보건법에도 발주자의 의무를 신설하는 등의 변화를 꾀하고 있다.

본 고에서는 1994년부터 건설사업 주요 참여자들의 안전관리 역할과 책임 분담이 체계적으로 이루어진 것으로 평가받고 있는 영국의 CDM제도(Construction Design and Management Regulation)에 대해 살펴보고자 한다.

2. 영국의 CDM 제도

2.1 Directive 92/57/EEC

영국 CDM 제도는 유럽연합에서 합의한 건설업 개별지침(Directive 92/57/EEC)의 원칙을 담고 있는 영국 산업안전보건법의 하위법령이다. 유럽연합의 전신인 유럽경제공동체(European Economic Community)는 건설현장에서 발생하는 사고의 절반 이상이 사업 준비단계에서의 부적절한 결정에 의해 발생한다고 주장하였고, 이를 방지하기 위해 1992년 건설업 개별지침을 마련했다.

건설업 개별지침은 사업을 크게 준비단계(Project preparation stage)와 이행단계(Project execution stage)로 구분하고 건설사업의 특수성을 반영한 다양한 사업 참여자들의 역할을 제시하고 있다. 건설업 개별지침의 상위 지침에 해당하는 산업안전보건에 관한 기본지침(Directive 89/391/EEC)은 산업 안전 및 보건관리에 있어 고용주와 근로자의 역할을 담은 전산업에 적용되는 지침이며, 건설업 개별지침은 산업안전보건에 관한 기본지침에 명시되지 않은 건설사업의 다양한 참여자인 발주자(Client)와 사업 감독자(Project supervisor)¹⁾, 안전보건 조정자(Coordinator for safety and health)²⁾에 대한 정의 및 역할을 제시하는 건설산업에만 적용되는 지침이다. 1992년 건설업 개별지침 제정 당시 유럽연합의 15개 회원국³⁾은 이 지침의 원칙을 구현하는 국내법을 1994년 12월 31일까지 제정 혹은 개정하였다. 영국 CDM 제도도 유럽연합에서 합의한 건설업 개별지침을 영국 국내법으로 전환한 제도다.

2.2 CDM 1994

영국 CDM 제도는 1994년 12월 19일에 제정되고 일정 규모 이상의 건설현장에 1995년 3월 31일부터 적용되었다. 1994

년 최초 개정 후 2007년, 2015년 두 차례 개정을 거쳐 현재까지 적용되고 있다. CDM 1994는 시공단계의 고용주와 근로자 관계를 명시한 산업안전보건법에서, 시공 이전단계까지 범위를 확장하고, 발주자, 설계자 등 건설사업 주요 참여자들에게 안전보건관리 역할과 책임을 분담시켜 건설사업 맞춤형 종합적 안전관리 체계를 구축함을 주된 목적으로 한다. 이 제도에서는 발주자에게 경쟁력 있는(Competent) 계약자를 선정할 의무를, 설계자에게는 위험요소를 최소화한 설계도서를 작성할 의무를 부여했다. 또한, 효과적인 관리체계 구축을 위해 시공 이전단계는 안전계획감독자(Planning Supervisor)가, 시공단계에는 원도급자(Principal Contractor)가 총괄책임을 지는 체계를 마련했다. 또한, 안전보건계획(Health and Safety Plan)과 안전보건대장(Health and Safety File) 작성 및 확인에 대한 주요 참여자의 역할을 명시하고 있다.

2.3 CDM 2007

CDM 1994 시행 후 건설산업 사망재해는 영국 정부가 기대한 만큼 감소하지 않았다. CDM 1994 시행 이전 영국 건설산업 사고사망자 수는 1985년 126명에서 1994년 83명으로 34.1% 감소하였으나, CDM 제도 시행 후 건설산업 사고사망자 수는 1995년 79명에서 2004년 69명으로 12.7% 감소하였다. 특히, CDM 1994 시행 초기 건설산업 사망자 수는 2000년 105명으로 증가하는 등 새로운 제도의 실효성에 대한 의문이 제기되었다. 이에 보건안전청(Health and Safety Executive)은 5가지 원칙⁴⁾을 담아 2007년 2월 7일 CDM 2007을 마련하고 4월 6일부터 건설현장에 적용하게 된다.

CDM 2007의 가장 큰 변화는 건설산업에만 적용되는 두 개의 산업안전보건법 하위법령인 CDM 1994와 CHSW 1996(Construction Health, Safety and Welfare Regulation 1996)를 통합한 점이다. CDM 1994는 시공 이전단계에서 안전보건관리에 관한 참여자들의 의무를, CHSW 1996은 시공 단계에서 현장 안전보건관리에 대한 의무를 규정하고 있었으나, 두 하위법령의 통합으로 건설사업 참여자들의 편의성이 도모되었다. 참여자별 역할 변화로는 발주자는 CDM

1) 사업 감독자 : 발주자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계를 총괄하는 자

2) 안전보건 조정자 : 발주자나 사업 감독자의 위임을 받아 사업 준비단계 혹은 이행단계에서 안전 및 보건에 관한 관리를 총괄하는 자

3) 벨기에, 덴마크, 독일, 아일랜드, 그리스, 스페인, 프랑스, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 오스트리아, 포르투갈, 핀란드, 스웨덴, 영국

4) 5가지 원칙 : Clarity, Flexibility, Minimizing paperwork, Integration, Simplifying competence assessment

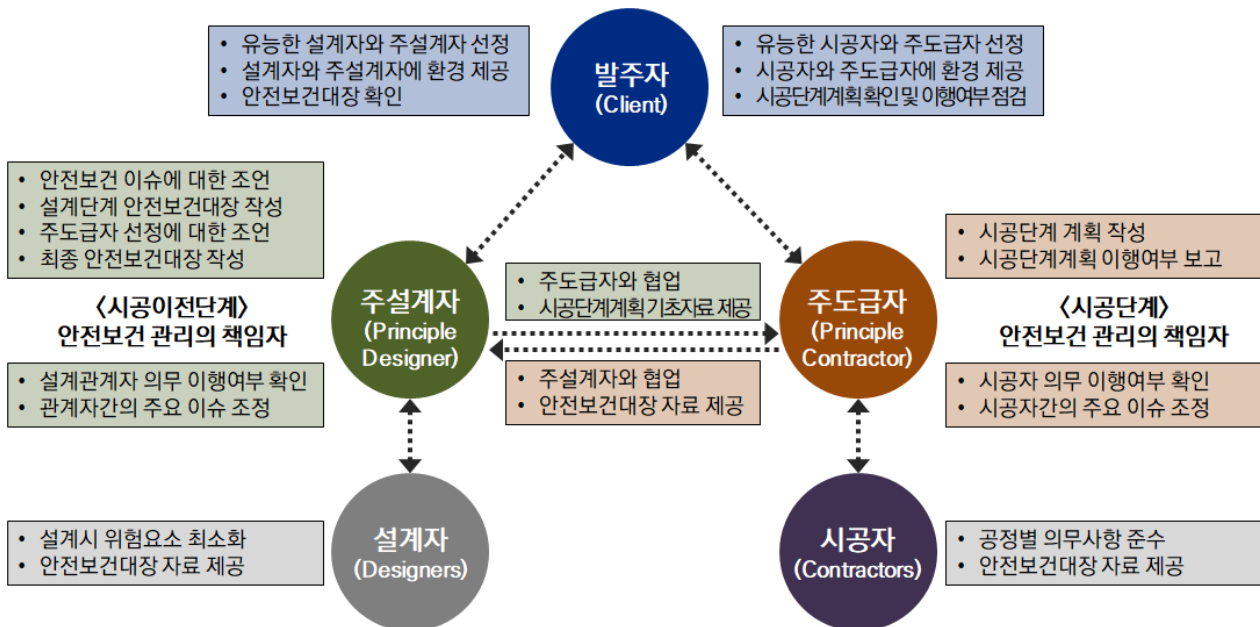
1994에서 가능했던 대리인(Agent) 고용을 통한 책임 전가가 불가능해졌으며, 기존의 경쟁력 있는 계약자 선정 의무와 함께 계약자가 보유한 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 시간과 자원 등의 환경을 제공할 의무가 추가되었다. CDM 1994에서 시공 이전단계 안전관리 책임자는 안전계획감독자(Planning Supervisor)에서 안전보건조정자(CDM-Coordinator)로 대체되어 시공 이전단계에서 다양한 계약자의 협업을 유도하는 임무를 수행하게 된다. 시공자는 발주자와 마찬가지로 경쟁력 있는 수급인 및 근로자와 계약할 의무와 함께 그들이 보유한 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공할 의무가 추가되었다. 이외 CDM 1994의 안전보건계획이 시공계획(Construction Phase Plan)으로 대체되었으며, 준공 후 시설물 안전보건관리를 위한 안전보건대장은 그대로 유지되었다.

2.4 CDM 2015

영국 보건안전청의 점검⁵⁾에 따르면, CDM 2007은 CDM 1994에 비해 전체적으로 건설사업 안전관리 체계 개선에 도움이 되었다는 긍정적인 평가를 받았다. 2014년 건설산업 자문위원회(Construction Industry Advisory Committee,

CONIAC) 회의⁶⁾에서는 CDM 2007이 CDM 1994에 비해 제도의 명료성, 유연성 등 전체적으로 개선되었으나, 복잡한 행정절차, 계약관계자 간의 협업 부족 등에 있어서는 개선이 필요한 것으로 평가했다. 이에 CDM 2007의 경우 제도 자체 개선보다는 사용자들의 제도 이해를 높일 수 있는 방법을 강구하는 것이 필요하고, 설계단계와 시공단계의 협업을 제고할 수 있는 방안 마련이 필요한 것으로 분석했다.

보건안전청은 CDM 2007의 평가결과를 바탕으로 제시된 문제점들을 보완하기 위해 2015년 1월 22일 CDM 2015를 제정하고, 2015년 4월 6일부터 건설현장에 적용했다. CDM 2015는 CDM 2007에서 의무가 축소되었던 소규모 자체공사 발주자(Domestic Client)가 수행하는 사업을 포함한 모든 건설현장으로 확대되었다. 또한, CDM 2007의 안전보건 조정자(CDM-Coordinator)의 역할이 주설계자(Principle Designer)로 대체되었지만, 주요 사업 참여자의 역할에는 큰 변화 없이 참여자들 간의 협업을 강조하는 등에 관한 내용이 추가되었다. 주설계자는 발주자가 계약한 설계자 중 하나로 발주자가 선정하게 하여, 기존 CDM 2007에서 발주자가 설계자와 별도로 계약한 안전계획감독자와 차이가 있지만,



(자료) 최수영(2019), 안전관리 규제와 협력체계 구축방안, 상호협력적 건설 규제 개선 방안 토론회

그림 1. CDM 2015의 건설사업 주요 참여자의 역할 및 관계

5) Frontline Consultants(2012), "Evaluation of Construction (Design and Management) Regulations 2007", HSE.

6) HSE, "Update on HSE evaluation of CDM 2007".

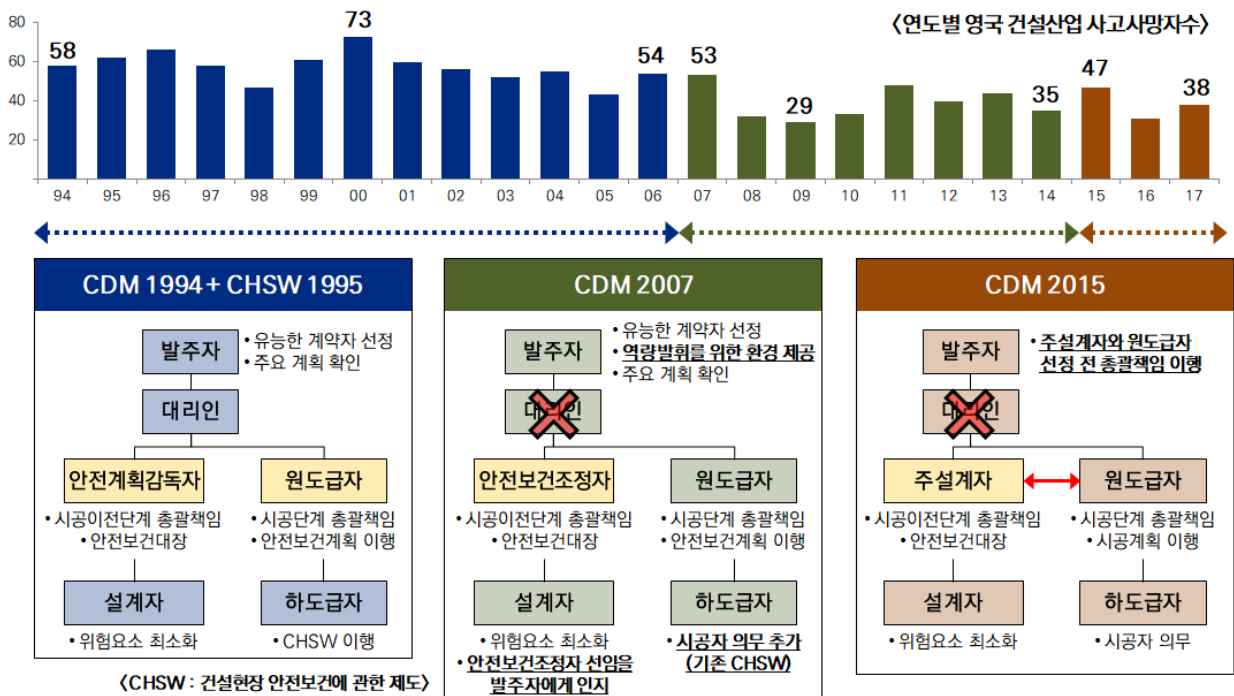
시공 이전단계의 안전보건관리를 총괄하는 점에서는 차이가 없다. CDM 2015에 명시된 건설사업 주요 참여자의 역할 및 관계를 정리하면 <그림 1>과 같다.

2.5 CDM 1994 vs. 2007 vs. 2015

영국 CDM 제도는 건설사업의 특성을 반영하여 시공 이전단계 안전보건관리의 중요성을 강조하며, 발주자를 포함한 주요 참여자의 안전보건관리 역할과 책임을 명확히 하고 이들의 협업을 유도할 수 있는 체계를 구축하기 위한 방향으로 발전해왔다. 연도별 영국 건설산업 사고사망자 수와 CDM 1994, 2007, 2015 제도의 주요 관계자의 역할 변화를 정리하면 <그림 2> 같다.

영국 CDM 제도는 1994년 제정된 이후 두 차례 개정을 통해 발주자의 역할 강화, 시공 이전단계 책임자 역할 강화, 제도의 일원화 등을 위해 노력해 왔다. 먼저, CDM 1994에서 발주자는 경쟁력 있는 계약자를 선정하고 주요 계획(안전보건대장, 안전보건계획)을 확인하는 것이었으며, 대리인에게 발주자의 의무를 대신하게 할 수 있었다. 하지만 CDM 2007부터 발주자는 대리인에게 의무를 전가할 수 없게 되며, 계약 대상자에게 안전관리 역량을 발휘할 수 있는 환경을 제공할

의무가 추가되었다. 즉, CDM 제도는 건설사고 저감을 위한 발주자의 안전보건관리 역할 중요성을 인지하고 개정 때마다 더욱 능동적인 역할을 부여해왔음을 알 수 있다. 다음으로 CDM 제도는 개정 시마다 시공 이전단계 안전보건책임자의 명칭 및 역할을 개선했다. CDM 1994의 안전계획감독자는 2007에서 안전보건 조정자, 2015에서 주설계자로 변경되었다. 큰 틀에서 이들의 역할은 시공 이전단계 안전보건관리를 총괄하는 것이나, 안전계획감독자의 계획서 작성 의무에 안전보건 조정자는 시공 이전단계 주요 관계자의 역할 조정, 그리고 주설계자는 주도급자와의 협업에 대한 역할이 추가되는 등 시공 이전단계 안전관리의 중요성을 지속적으로 강화했다. 마지막으로, 1990년대 영국은 시공 이전단계에는 CDM 1994를, 시공단계에는 CHSW 1996을 적용하는 이원화된 체계를 가지고 있었으나, CDM 2007부터 사용자의 편의를 도모하고 일관성을 유지하기 위해 CDM 제도와 CHSW 제도를 통합하여 건설사업 전반(설계 및 시공단계)에 적용되는 제도로 일원화하게 된다. 즉, 영국의 CDM 제도는 1994년 제정된 이후, 발주자의 능동적 참여를 중심으로 시공 이전단계부터 사업의 주요 참여자들에게 안전보건관리 역할과 책임을 분담시키고 협업을 통해 건설현장 사고를 감소하기 위해 노력해 왔음을 알 수 있다.



(자료) 최수영 (2019), 영국 건설산업의 안전보건관리제도, 한국건설산업연구원.

그림 2. 연도별 영국 건설산업 사고사망자 수와 CDM 제도의 주요 변화 내용

3. 결론

영국 CDM 제도와 달리 국내 건설사업 안전에 관한 제도는 건설사업 안전보건관리 의무와 책임이 시공단계의 시공자(특히, 도급인)에게 집중된 시공자 중심의 안전보건관리 체계로 발전해왔다. 최근 산업안전보건법 개정으로 발주자와 설계자의 안전보건관리 역할이 일부 추가되기는 하였으나, 도급인의 의무가 기존보다 더욱 강화되어 큰 틀에서는 여전히 시공자 중심의 안전보건관리 체계를 벗어나지 못하는 한계를 보이고 있다. 건설사업이 계획-설계-시공-유지관리 프로세스로 이루어지며, 계획 및 설계 단계에서 발주자와 설계자의 잘못된 결정이 시공 및 유지관리 단계에 막대한 영향을 미칠 수밖에 없음에도 불구하고 말이다.

안전선진국으로 인정받고 있는 영국은 1994년부터 시공자 중심의 안전보건관리 체계의 한계를 인식하고, 사업의 계획 단계부터 발주자와 설계자를 안전보건관리 주체로 참여시키고 협업을 유도하기 위해 노력해 왔다. 건설산업 안전보건관리 체계의 패러다임 전환을 위해서는 영국과 같이 건설사고 예방을 위한 제도를 시공단계에 집중하지 않고, 계획 및 설계 단계부터 책임자를 선정하고 그들이 적절한 의무와 책임을 분담하도록 해야 한다. 영국 CDM 제도와 같이 시공 이전단계부터 안전보건관리 조직을 체계화하고, 주요 참여 주체들의 의무와 책임 분담을 통한 협력적 안전관리 체계를 구축되어야 국내 건설사고도 획기적으로 줄어든 수 있을 것이다.