

안전관련 법제 강화에 따른 건설사업관리 분야의 입법정책적 과제 - CM/감리관련제도를 중심으로 -

이정환¹ · 정영철^{2*}

¹광운대학교 대학원 건설법무학과 박사과정 · ²광운대학교 법학부 교수

Legislative Policy Assignments in Construction Project Management by Strengthening Safety-Related Laws - Focusing on the CM/supervision-related system -

Lee, Jeonghwan¹, Jung, Youngchul^{2*}

¹Graduate Student, Department of Construction Legal Affairs, Kwangwoon University

²Professor, Division of Law, Kwangwoon University

Abstract : The death toll in the Korean construction industry accounts for more than 50% of all business deaths. This is the highest level among OECD countries, and the government has proposed various solutions to this, but has not seen any significant effect. In order to strengthen safety responsibilities and obligations to CEOs of companies in the blind spot of punishment, including those who have the greatest authority and influence in the construction industry, the Moon Jae In government strengthened various laws, including legislation of the Serious Accidents Punishment Act. However, at this point in time, half a year later, it is still questionable whether such punishment has been strengthened and the effectiveness of fragmentary measures has been exerted. This paper attempted to present legislative policy directions for the problems of the current system and future improvement measures to contribute to reducing significant accidents in the CM/supervision industry among the various subjects of the construction industry.

Keywords : Construction Technology Promotion Act, Serious Accidents Punishment Act, CM/supervision Safety Management

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 연구범위

1.1.1 배경 및 목적

2022년 1월 27일 「중대재해 처벌에 관한 법률(이하 중대재해처벌법)」이 시행되었다. 입법과정에서부터 많은 논란과 우려가 있었으며, 특히 건설업 전반에서 이 법의 대응을 두고 많은 혼란이 야기되었다. 「중대재해처벌법」은 문재인정부에서 2018년부터 추진해온 「국민생명 지키기 3대 프로젝트」 중 “산업재해 사망사고 감소대책”의 핵심 중 하나였다.

매년 산재사고 통계에서 전 산업 사망자의 50%를 넘는 비중과 연간 400명대의 사망자 수는 안타까운 건설업의 현실이었으며, 정부는 이러한 문제의 개선책으로 처벌의 범위와 수위를 강화한 강력한 안전관련 법제 도입을 채택하였다.

이러한 배경을 따라 최근 건설안전분야 관련 법령과 제도가 급변하고 있으며, 건설사업을 성공적으로 완성하기 위해서는 과거와 달라진 참여주체들의 역할과 책임의 변화가 요구되고 있다.

본 논문에서는 참여주체 중 건설사업관리와 감리(이하 CM/감리) 분야의 안전관련 법제를 살펴보고자 한다. 연구과정을 통해 현재의 쟁점을 발췌하고, 입법정책적 과제를 제시하고자 한다. 이를 통해 CM/감리의 안전관리제도를 개선하여 건설업 중대사고 감소에 기여하는데 연구의 목적이 있다.

1.1.2 선행연구 및 연구범위

최근 CM/감리 분야의 안전관련 법제에 관련된 연구로는 지속되는 중대사고의 원인을 법사회학적 관점에서 접근하

* **Corresponding author:** Jung, Youngchul, Division of Law, Kwangwoon University, 20, Gwangun-ro, Nowon-gu, Seoul, Republic of Korea
E-mail: poirot21@kw.ac.kr
Received September 13, 2022; **revised** October 7, 2022
accepted October 21, 2022

여, 그 원인을 법과 현실 간의 “틈”으로 인한 집행격차로 새롭게 해석(Yeon, 2021)한 시도가 있다. 또한, 현대를 위협사회로 정의하고, 건설현장의 산업재해 감축을 위해 근로자의 기본적인 안전권이 실현되어야 하며, 이에 대한 대책으로 감리제도의 개선을 주장(Kim, 2021)한 사례를 들 수 있다.

본 연구의 범위는 국내에서 발생하는 산업재해 중 건설업 중대사고 발생 시 적용되는 안전관련 법제를 살펴보았으며, 건설업의 관련 주체 가운데 CM/감리¹⁾업역에 한정하여 접근하고자 하였다.

2. 건설업 중대사고의 현황

2.1 서언

정부는 2022년까지 3개 분야(자살, 교통사고, 산업재해)의 사망자를 50% 감축시키겠다는 목표를 세웠다. '22년 3월 발표된 고용노동부의 2021년 산업재해통계에 따르면 '21년의 국내 산업재해 사망자는 828명으로 '18년 971명, '19년 855명, '20년 882명으로 증가와 감소를 반복하고 있다. '21년에는 828명의 사망자가 발생하였는데, 건설업 사망자가 417명으로 전체 산재 사망자 수의 50.4%를 차지하였다. 본 장에서는 법에서 정의하는 중대사고와 주요 유형을 살펴본다.

2.2 중대사고의 법령별 개념과 주요 유형

2.2.1 법령별 중대사고의 개념

건설업과 관계된 중대사고의 정의는 「산업안전보건법」(이하 산안법), 「건설기술 진흥법」(이하 건진법), 「중대재해처벌법」에서 다음(Table 1)과 같이 확인할 수 있다.

중대사고의 정의는 법령별로 표현의 차이를 보이며, 산안법과 중대재해처벌법에서는 “중대재해”, 건진법에서는 “중대한 건설사고”로 정의하며, 사망자가 발생하거나 수인의 사람이 부상 시를 중대사고로 간주하고 있다.

2.2.2 국내발생 연간 산업재해 중 건설업의 비중

고용노동부에서 2021년 12월 발표된 2020년 산업재해 현황분석보고서에 따르면 전체 산업별 요양재해자 수²⁾ 중 기타의 사업³⁾이 37.0%, 제조업이 25.8%, 다음으로 건설업이 24.4%로 나타났다. 그러나 사고사망자 수를 기준으로 할 경우 건설업(417명, 50.4%), 제조업(184명, 22.2%), 기타의 사업(123명, 14.9%) 순으로 건설업의 경우 다른 어떤 산업과 비교해도 월등히 높은 사고 대비 사망률을 보이고 있다.

Table 1. Definition of serious accidents by law

Category	Provision	Definition
Enforcement rules to occupational safety and health act	Article 3 (The extent of serious accidents)	1. At least 1 person has died; 2. or more injuries requiring medical care for more than 3 months at the same time; 3. More than 10 injured or occupational diseases occur at the same time;
Enforcement decree of the construction technology promotion act	Article 105 (Investigating accidents that occurred at construction sites, etc.)	1. Where at least 3 persons have died; 2. Where at least 10 persons have been injured; 3. Where facilities under construction or completed have collapsed and require reconstruction;
Serious accidents punishment act	Article 2 (Definitions)	2. serious industrial accident (a) At least 1 person has died; (b) At least 2 persons have been injured due to the same accident, requiring medical treatment for at least 6 months;(c) At least 3 persons have developed occupational diseases prescribed by Presidential Decree, such as acute poisoning attributable to the same hazardous factor, within 1 year; 3. serious civic accident

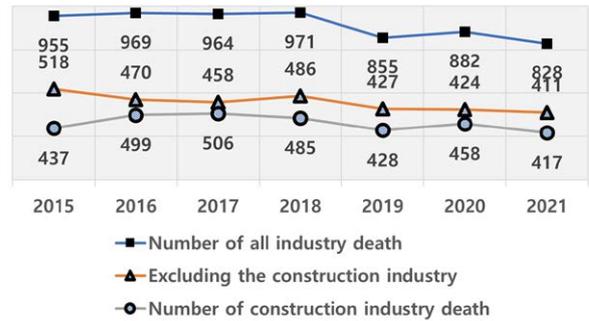


Fig. 1. Industrial accident death toll in the last 7 years

〈Fig. 1〉⁴⁾최근 7년간 전 산업의 연도별 산재사고 사망자 수가 완만한 감소 추세를 보이는 반면 건설업의 사고사망자 수는 수년째 400명~500명대를 오르내리고 있어, 이를 해결하기 위한 건설업 특화 대책이 필요했음을 유추할 수 있다.

2.2.3 건설분야 중대사고의 특징

1) 재해의 유형

노동부에서 발간한 「2020 산업재해 현황분석」에 따르면 건설업에서는 총 458명의 업무상 사망재해가 있었으며, 주요 사망사고의 유형은 ① 떨어짐(舊 추락), ② 물체에 맞음(舊 낙하·비래), ③ 부딪힘(舊 충돌) 등의 순으로 나타났다.

1) 본 논문에서는 건진법 상 건설사업관리인과 건축법/주택법 상 감리원을 통합하여, CM/감리로 지칭하여 표현하였다.

2) 요양재해자 수 = 업무상사고 재해자 수 + 업무상질병 재해자 수의 합

3) 도·소매업, 보건 및 사회복지사업, 음식·숙박업 등을 의미

4) 고용노동부의 '산업재해 발생현황'을 참조하였으며, 국토부의 '건설사고 신고·조사 통계'와는 사망자 수에서 차이를 보인다. 이는 고용노동부가 근로복지공단의 '산재보험 신청' 등을 통해 통계를 작성하는 반면, 국토부에서는 건설공사안전관리종합정보망(CSI)에 신고된 '건설사고'를 기반으로 통계를 내기 때문에 발생하는 차이이다. 고용노동부 통계의 경우 건설업의 현장/분사를 포함한 수치이고, 국토부 통계의 경우 CSI에 신고가 된 사고만 등록된 수치로 누락의 가능성이 존재한다.

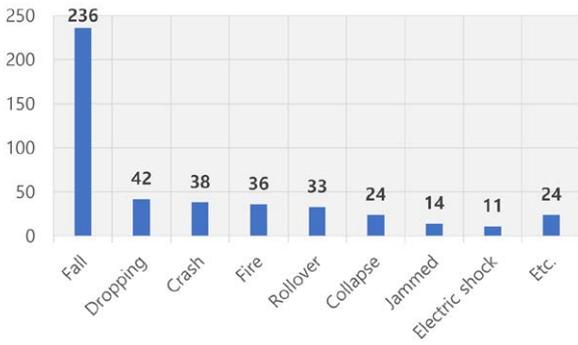


Fig. 2. Types of death accidents in construction industry

건설업 현장에서 발생하는 사망의 유형은 떨어짐에 의한 사망이 약 52%를 차지하고 있는데, 이는 수직적 작업활동이 많은 건설산업의 특징에 기인한다고 볼 수 있다. 사망사고 감소를 위해 가장 중점적으로 관리해야 하는 유형이다. 국토교통부에서 운영하는 건설안전종합정보망(CSI) 통계에서는 주요 공종별 사망자의 통계를 발표하는데, “가시설”, “건설기계관련” 분야에서 많은 사망자가 발생되었다.

2) 소규모 현장일수록 높은 사망자 수

다음(Fig. 3)은 2020년 현장 규모별 사망자 수 통계이다.

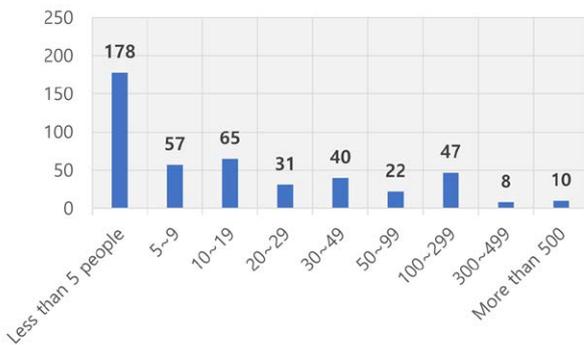


Fig. 3. Number of deaths by construction site size in 2020

소규모 현장일수록 상대적으로 취약한 안전관리, 참여자의 낮은 안전인식 수준, 도급소장 1인에 의한 공사수행, 건설근로자의 고령화⁵⁾ 등 내재된 다양한 위험요소가 높은 사망사고율이라는 필연적 결과로 이어지는 것으로 판단된다. 이는 10인 미만의 사업장에서 전체 사망자의 51%의 발생(Fig 3.)으로 확인된다. 또한, 대한건설협회에서 발표한 2020년 기준 ‘국내건설공사 계약실적’에 따르면 전체 계약 건수 81,450건 중 94%가 50인 이하 규모의 시공사에서 이루어졌다. 즉, 건설공사 계약 건수의 대부분이 중·소규모 건설사의

5) 2020년 건설업 재해자 24,617명 중 74%가 50세 이상이며, 60세 이상의 재해자의 비율도 38%에 달해, 심각한 고령화가 진행되고 있다.

수주분에 해당하기 때문에, 필연적으로 이 집단에서의 사망자 발생이 높게 나타날 수밖에 없다.

2.3 소결

상기의 내용을 종합하여 볼 때, 국내 건설업의 중대사고는 주로 “소규모 현장”과 “떨어짐”에 의한 요인에 의함이라는 발생특성을 확인할 수 있다. 개정 산안법에 따라 공사금액 50억원 이상 현장은 전담 안전관리자가 배치되어 일정수준 이상의 관리를 기대할 수 있다. 그러나 정부의 목표인 2022년 내 건설업 사망자 수의 50% 감소 달성을 위해서는 안전관리자가 부재하고, CM/감리가 상주하지 않아 안전관리에 취약한 중소규모 현장에 중점을 둔 대책수립이 요구된다.

3. 국내 외의 건설분야 안전관련 주요 정책

3.1 서언

제2장에서 중대사고의 원인을 간략하게 살펴보고, 본 장에서는 이러한 문제에 대응하기 위한 우리나라와 건설선진국의 건설분야 안전관련 법제의 방향을 살펴보고자 한다.

3.2 국내의 정책

2017년 7월 문재인 대통령은 최초로 “발주자에게도 안전책무”를 부여할 것을 천명하였다. 앞으로의 건설정책과 제도의 근간을 바꾸는 시발점이 될 선언이었다. 발주자는 건설 프로젝트에서 사실상 가장 큰 권한을 가졌음에도 그동안 안전에 대해선 방관자였다. 이에 정부는 발주자를 제도 내로 편입시켜 안전관리에 대한 의식을 환기시키고, 책임을 부여하여 사망사고를 줄이겠다는 강력한 의지를 표명한 것이다.

같은 해 8월 ‘중대 산업재해 예방대책’을 시작으로 당시 문재인 정부는 관계부처 합동으로 각종 안전관련 지침과 대책을 발표하였다. 그동안 여러차례 ‘산재예방대책’을 수립하였으나, ‘한화케미컬 폭발사고(사망 6)’, ‘삼성중공업 크레인 전도사고(사망 6)’ 등 대형사고가 지속되어 이에 대한 구조적·근본적인 대책이 요구되었기 때문이다.

다음<Table 2>은 정부가 발표한 건설업 관련 산재예방 대책이다.

상기 정책의 방향은 발주자 및 원청의 책임을 높이고 원청에 대한 과징금을 신설하는 등의 책임의 범위와 처벌의 강도를 한층 높인 기조를 유지하고자 했다. 더불어 공공기관의 솔선수범적인 안전경영을 유도하고자, 경영평가 시 안전경영 관련 평가를 강화시켰다. 이러한 정책의 방향은 2019년 「산안법」 전부개정, 2022년 「중대재해처벌법」 도입으로 구체화 되었으며, 현재 「건설안전특별법」의 국회 심의를 앞두고 있다.

Table 2. Comprehensive measures to reduce construction accidents and customized measures by sector

Comprehensive measures	Period	Customized measures	Period
Measures to prevent severe industrial accidents	Aug. 2017	Measures to prevent major disaster on tower crane	Nov. 2017
Measures to reduce death accidents in industrial accident	Jan. 2018	Safety measures for excavating construction site	Oct. 2018
The soild construction of public works and Safety reinforcement measures	Mar. 2019	Measures to Prevent Fall Accidents at Construction Sites	Apr. 2019
Measures to strengthen safety in workplaces in public institutions	Mar. 2019	A study on strengthening safety of tower crane	Jul. 2019
A study on the innovation of construction safety	Apr. 2020	Fire safety measures at construction sites	June. 2020

3.3 해외의 정책

살펴보고, 국내와의 차이점을 확인해보도록 한다.

3.3.1 영국

1) 영국의 산업법 체계와 건설업 설계관리에 관한 제도 (Construction (Design and Management) Regulations; CDM)

영국의 산업안전 및 보건에 관한 법체계는 “법-하위법령-승인행동준칙-가이드”로 구성되어 있다. 최상위에 영국 산업안전보건법이 위치하고, 7개의 하위법령이 존재한다. 이 하위법령 중 건설산업에만 적용되는 「CDM2015」가 위치한다.

2) CDM제도의 특징

CDM제도는 1994년 최초 제정되어, 각각 2007년과 2015년에 2차례 개정되었다.

Table 3. Changes in CDM System

Category	Objective	Signature
CDM 1994	Establishment of comprehensive safety management system for construction projects	• Extend the scope of safety and health management roles to key players and assign obligations to the owner and architect
CDM 2007	A decrease in the number of deaths from construction accidents in the construction industry	1. Expectation of convenience of participants in construction Projects through the Integration of CDM 1994 and CHSW 1996 2. Revised to the principles of clarity, flexibility, minimization of paperwork, integration, and simplification of competency evaluation
CDM 2015	Complex administrative procedures, improvement of lack of collaboration among contractors	1. Application to all construction projects 2. Introduction of the main architect concept

CDM제도의 특징은 시공 이전단계의 참여자들(발주자, 설계자)에게도 의무를 부여하였다는 점이다. 본 제도를 통해

설계-시공에 이르는 단계에서 효과적인 안전보건관리체계가 형성되었음을 알 수 있다. 국내와 직접적인 비교는 어렵겠으나 연평균 30~50명의 건설현장 사망자 수는 불과 국내의 1/10 수준으로 많은 시사점을 보여준다.

3.3.2 미국

1) 미국 건축법 체계의 특성

미국의 경우 코먼로⁶⁾ 법체계를 기반으로 하는 연방국가로서 지리적으로 인접한 지역별로 특성에 맞는 건축법제를 유지해오다가, 2000년 전국적·국가적 차원의 통일법전인 국제건축법전(IBC)⁷⁾를 제정하였다.

2) 국내 건축법제와의 차이점

우리나라의 건축법제가 국가주도의 하향식 방식이라면, 미국의 경우 각 전문분야의 전문가 집단의 지식과 축적된 경험을 규범화시켜 연방, 각 주 및 지방정부 등이 승인해 가는 상향식 또는 탈 중앙식 방식을 취하고 있다.

3) 안전관련 제도 - 자율안전 보건프로그램(VPP)⁸⁾

1983년 미국 산업안전보건청(OSHA)에 의해 도입되었으며, 우수건설현장에 대해 공인된 인증서를 발부와 함께 안전관리 수준을 향상시킨 사업장의 경우 각종 세금혜택과 편의를 제공하여, 자발적인 안전관리를 유도하고 있다.

3.3.3 싱가포르

1) 싱가포르 건설안전제도의 특징

“깨끗하고 안전한 싱가포르”라는 국정철학으로 안전과 청렴 기반의 정책과 정당한 보상과 확실한 벌칙이라는 원칙으로 제도의 실효성을 확보하고 있다. 건설안전제도에서도 특징적으로 설계자와 기술자간의 상호견제를 통해 부실설계와 감리 가능성을 제거하고 있는데, 이러한 견제가 가능한 것은 사고 발생 시 사고의 원인과 상관없이 설계자·시공자가 모두 동시에 구속되는 강력한 처벌이 이루어지기 때문이다.

2) 불량업체 감시 프로그램(BUS)⁹⁾

안전관리가 취약한 기업을 집중적으로 감시하는 BUS라는 프로그램을 운영하고 있다. BUS를 통해 개별 사업장의 이행 수준이 관청에 데이터베이스로 보고·관리 된다. 이 프로그램은 평가/감시 단계로 구분되며, 평가단계에서 고용부의 정밀한 진단을 통과하지 못할 경우, 감시단계로 이행된다. 감시단계의 기업은 지속가능한 실행계획을 제출·이행하

6) Common law, 보통법이라고도 하며 성문법 체계가 아닌 판례법 위주의 법체계를 의미

7) International Building Code, 비영리민간기관인 국제규정위원회(ICC)의 주도로 제정되었으나, 공적영역에도 적용되며 법적 규범화가 이루어졌다.

8) Voluntary Protection Program, 국내에서도 자율안전보건 경영프로그램이 도입되어 운영중이다.

9) BUS (the Business Under Surveilland) : 건설업을 포함한 전 산업에 적용되는 산업안전제도이다.

도록 유도하고 있다. 감시대사업체는 대외공표 및 관리되어, 기업이 안전보건문화 개선을 위한 노력을 하지 않을 수 없다.

3.4 소결

2019년 「산안법」 전부개정 시 시공이전단계 발주자·설계자의 안전보건 검토의무가 신설되었다. 이는 영국 CDM제도를 벤치마킹한 것으로 보이며, 향후 운영을 통해 국내 실정에 맞도록 보완이 예상된다. 그럼에도 이러한 변화는 기존 제도 대비 진일보하였다 평가할 만하다.

그 외의 시사점으로는 미국의 경우 민간전문가 영역에서 장기간 축적되어 검증된 지식과 경험을 근거로 만들어진 제도를 공적영역에 반영한다는 점이다. 싱가포르의 강력한 처벌과 인센티브 제도의 병행을 통해 정책의 실효성을 확보하여, 사업자의 자발적인 산업안전보건문화 개선을 유도했다.

해외 사례를 통해 우리나라도 법제의 개편 시 민간전문가 활용 확대를 고려하여야 한다. 전문가 집단의 의견 청취 경로를 넓혀 전문성과 실효성을 확보하고, 관주도의 경직성을 탈피하여야 한다. 입안과정에서 확보된 유연성은 수범자와의 갈등을 줄이고, 건설산업 종사자의 자발적 참여라는 가장 효과적인 안전보건문화 정착을 기대할 수 있다.

4. 국내의 안전관련 법제 및 처벌의 유형

4.1 서언

본 장에서는 국내의 건설공사 안전관련 주요법제를 살펴보고, 법령별 처벌조항 및 처벌사례 그리고 비판에 대해 논하고자 한다.

4.2 복잡한 건설관련 안전 법제

우리나라의 현행법령 중 건설산업에 관련된 법령 수는 총 122개에 달한다. 관련 행정처벌 및 내용이 방대하고, 복잡하여 건설관계자들이 법령을 파악하기가 쉽지 않다.

공공·민간 또는 일반건축·공동주택 등 종류 및 규모별로 안전관리 법령이 산재하여 현장에서 인지하지 못한 제도들도 다수 존재한다. 또한 유사용도의 건축물임에도 발주된 법에 따라 안전관리의 범위가 달라지는 맹점도 갖고 있다.

4.3 안전관련 주요법령의 제정 목적

주요 안전관련 법령으로는 전 산업의 안전을 규율하는 「산안법」 과, CM의 안전을 규율하는 「건진법」 이 대표적이다.

그러나 줄지 않는 중대사고로 인해 기존 법령은 개정을 통해 처벌성을 강화하였고, 추가적인 제도의 실효성 확보

를 위해 발주자 등으로 책임범위를 확대한 「중대재해처벌법」, 「건설안전특별법」 등 신규 법령이 입법 및 입법 예정이다.

4.3.1 전부개정 산업안전보건법

「산업안전보건법」은 1981년 제정되었으며, 1990년과 2019년에 2차례 전부 개정된 바 있다. 이 법은 사업장에서의 근로자의 안전과 건강을 확보하는 것을 주된 목적으로 하고 있으며, 「헌법」 제32조 제3항의 “근로조건기준 법정주의”를 그 근거로 하는 법이다.

1) 건설업 관련 주요 개정사항

① 안전 및 보건에 관한 계획 수립

‘21년 1월부터 회사의 대표이사에게 안전·보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고·승인받아야 하는 의무 신설

② 도급인의 안전관리자 선임대상 확대

도급인의 안전관리자 선임대상 공사 규모를 “120억원”에서 “50억원” 이상으로 강화하고, ’23년 7월까지 단계적 확대

③ 안전보건대장의 작성

총공사금액 50억원 이상 시, 공사 계획단계에서 발주자에게 “기본안전보건대장” 작성의무를 부여하고, 설계·시공단계에서는 “설계안전보건대장”과 “공사안전보건대장”의 작성 및 이행여부를 확인 등의 사항 등이 개정되었다.

4.3.2 건설기술 진흥법

「건설기술 진흥법」은 1988년 1월 제정된 「건설기술관리법」이 모태로, 당시 빈발하는 건설공사 부실의 대책으로 건설공사의 감리·감독 강화 목적으로 제정되었다. 2014년 건설기술의 경쟁력 강화 및 관련산업 발전을 도모하고자, 건설기술 관리체계를 규제 중심에서 관련 산업의 진흥과 지원 중심으로 전환하고자 명칭을 변경하였다. 특징으로는 발주처 사업관리 역량을 강화하고 관련 업체의 해외진출을 활성화하기 위하여 시공단계에 국한되었던 감리제도를 건설공사의 기획~유지관리단계를 포괄하는 건설사업관리로 통합하였다.

4.3.3 중대재해 처벌 등에 관한 법률

우리나라는 OECD 국가 중 최상위의 산재율을 기록 중인 국가로서 기업처벌에 대한 법률 제정의 필요성이 꾸준히 제기되어왔다. 「중대재해처벌법」은 영국의 「법인과실치사 및 법인살인법¹⁰⁾」을 참조로 입법되었다. 본 법은 “중대산업재해”와 “중대시민재해”를 포괄하는 개념인 “중대재해”의 예방을 위해 “사업주와 경영책임자” 등에게 안전 및 보건화

10) Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007 : 영국은 법관의 판례법을 바탕으로 하는 불문법계 국가이나, 판례법 상의 과실치사죄를 보완·수정하는 성문법률을 제정하였다. 이 법의 제정 전·후의 사고 사망만인율에 유의미한 차이를 찾기 어려워, 제정효과에 대한 논란이 있음.

보 의무를 부과하고, 이 의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주와 경영책임자, 법인 또는 기관 등을 처벌하기 위한 목적으로 제정되었다.

제정의 배경에는 중대사고가 발생한 건설현장 등에서 직접적으로 업무에 관여하지 않은 기업의 “최고경영자”들을 “산안법 위반” 또는 “업무상과실치사상죄”로 처벌하기 어려워왔기 때문이다. 이 법은 예산의 집행과 기업 경영 방향을 좌우할 수 있는 권한을 가진 최상위 경영층에게 책임을 물을 수 있어야 산재예방의 실효성을 확보할 수 있다고 보았다.

4.3.4 건설안전특별법

「건설안전특별법」은 2020년 9월 국회의원 김교흥 의원이 대표발의 하였다. 입법목적은 건설현장에서 발생하는 사고가 발주자, 시공자 등 상대적으로 권한이 큰 주체가 그에 상응하는 책임을 져야 함에도 실제 책임은 권한이 작은 하급 시공자와 건설종사자들이 지는 경향의 개선에 있다.

1) 건설안전특별법의 주요내용

① 발주자에게 설계·시공·감리자가 안전을 우선 고려하여 해당 업무를 수행할 수 있도록 적절한 기간과 비용을 제공하여야 하며, ② 감리자의 판단으로 사고 우려 시 공사 중지 명령 가능하도록 하는 조항을 담고 있다.

2) 기대효과

본 법은 특별법으로서, 제정될 경우 현재 산재해 있는 안전관련법령의 적용에 대한 난점이 상당부분 해소될 수 있을 것으로 예상되나, 현재 국회에 장기계류중인 상태이다.

4.4 안전관련 법령의 처벌 조항

4.4.1 법령의 처벌성 강화 기초

전술한 것처럼 안전관계 법령이 복잡하게 얽혀있는 가운데, 정부의 정책기조는 사고의 예방비용이 사고대가보다 경제적인 환경을 조성하고자, 점차 처벌성이 강화되는 형태의 제도를 발표하였다. 「중대재해처벌법」의 시행과 「건설안전특별법」의 입법 준비, 세부적으로는 과징금 현실화, 벌점제도 강화(산정방식의 변경) 등이 대표적이다.

4.4.2 법령별 처벌 형태와 특징

1) 산업안전보건법

〈Table 4〉에 나타난 바와 같이 개정을 통해 안전·보건조치 위반 시 도급인과 사업주에 대한 처벌을 강화하였다. 특히 도급인의 경우 조치 위반에 따른 사망사고 발생 시 징역 기간, 벌금액, 재범 시 가중처벌, 법인에 대한 양벌규정, 수감 명령 병과 등 개정 전에 비해 강화의 수준이 상당하다.

2) 건설기술진흥법

건진법 제87조(건설공사 등의 부실측정에 따른 벌점 부과 등)에서 “건설공사현장 안전관리대책의 소홀”에 따른 “중대한 건설사고”가 발생한 경우 벌점 3점이 부과된다. 부과 대

Table 4. Major contents of strengthening punishment

Category	Before the revision		After revision	
	Prov.	Contents	Prov.	Contents
Tighter penalties for contractors	Article 68	<ul style="list-style-type: none"> imprisonment for not more than 1 year or by a fine not exceeding 10 million won 	Article 167, 169	<ul style="list-style-type: none"> imprisonment for not more than 3 years or a fine of not more than 30 million won worker's death, imprisonment for not more than 7 years or fines of not more than 10 million won are imposed, In case of recidivism within 5 years, it is weighted up to 1/2 of the sentence
Enhancing Punishment for Business Owners	Article 66-2	<ul style="list-style-type: none"> Worker's death, a fine of not less than 7 years or not more than 100 million won 	Article 167	<ul style="list-style-type: none"> worker's death, imprisonment for not more than 7 years or fines of not more than 100 million won are imposed, In case of recidivism within 5 years, it is weighted up to 1/2 of the sentence
Reinforcement of dual liability	Article 71	<ul style="list-style-type: none"> Penalties under the relevant penal provisions 	Article 173	<ul style="list-style-type: none"> A fine of not more than 1 billion won against a corporation in the event of the death of a worker
Duplications penalties and classes	-	-	Article 174	<ul style="list-style-type: none"> Where a conviction is pronounced on the death of a worker or a summary order is notified, Order to take classes within 200 hours

상은 건설사업자, 주택건설등록업자 및 건설기술인이며, 벌점의 불이익은 공공발주 입찰사전심사(PQ) 시 감점이다.

벌점관련 조항은 벌점의 2021년 산정방식 변경¹¹⁾과 함께, 실효성이 크게 높아질 가능성이 높다.

3) 중대재해처벌법

기존의 관련제도는 산재예방을 위한 자율적인 조치를 유도할 위하력이 부족하였기 때문에, 이 법은 위하력 확보를 위한 “처벌법”으로 제정되었다. 전체 조문의 상당수가 처벌조항으로 이루어진 특징을 가지며, 기존의 산안법과 비교했을 때 〈Table 5〉와 같이 상당한 법정형을 갖고 있으며, 징역형의 하한형, 징벌적 손해배상의 도입 등의 특징을 보인다.

11) 2021년 9월 개정되었으며, 평균벌점방식에서 합산벌점방식으로 산정방식을 변경하고, 불이익의 기준은 그대로 유지하여, 벌점의 실효성을 크게 강화하였다. 프로젝트가 많은 대형사 일수록 벌점관리에 어려움을 겪을 가능성이 높다.

Table 5. Comparison of Serious accidents punishment act and Occupational and health act

Category	Serious accidents punishment act	Occupational safety and health act
Target	<ul style="list-style-type: none"> • Business owner, • Responsible managing officer 	<ul style="list-style-type: none"> • Business owner
application scope	<ul style="list-style-type: none"> • Excluding application of business or business establishment with less than 5 employees 	<ul style="list-style-type: none"> • Applicable to all businesses or business establishments
statutory punishment statutory punishment	<ul style="list-style-type: none"> • Natural person (Death) imprisonment with labor for at least 1 year or by a fine not exceeding 1 billion won. (injury · diseases) imprisonment with labor for not more than 7 years or by a fine not exceeding 100 million won. 	<ul style="list-style-type: none"> • Natural person (Death) imprisonment with labor for at least 7 years or by a fine not exceeding 1 billion won. (Violation of safety/health action obligations) imprisonment with labor for at least 5 years or by a fine not exceeding 50 million won
	<ul style="list-style-type: none"> • Corporation (Death) A fine not exceeding 5 billion won; (injury · diseases) A fine not exceeding 1 billion won. 	<ul style="list-style-type: none"> • Corporation (Death) A fine not exceeding 1 billion won. (Violation of safety and health action obligations) a fine not exceeding 50 million won
compensation of damage	Punitive damages not more than 5 times the amount of damages intentionally or gross negligence	-

4) 건설안전특별법

「중대재해처벌법」이 사업주와 경영책임자 등의 처벌을 담고 있는 반면, 「건설안전특별법」에서는 그 외 관계자의 안전의무 위반 시 처벌조항을 담고 있으며, 다음과 같다.

① 안전관리 의무를 소홀히 하여 사람을 사망에 이르게 한 경우 건설사업자, 건설엔지니어링사업자, 건축사에게 1년 이하의 영업정지 또는 매출액에 비례하는 과징금부과, ② 발주 설계 시공 감리자가 이 법에 따른 안전관리 의무를 소홀히 하여 사람을 사망에 이르게 한 경우 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금을 처할 수 있도록 하였다.

5) 그 외

그 밖에 근로자 사망 시 국가계약법, 형법, 건설산업기본법에 부정당업자로서의 입찰참가제한, 영업정지, 금고 및 벌금 등 처벌조항이 명시되어 있다.

4.5 중대사고 발생 시 처벌 적용법령과 대상

4.5.1 적용법령과 판례의 태도

사망 등 중대사고 발생 시 사업주와 행위자를 산안법과 형법상 업무상과실치사상죄(형법 제268조)로 처벌 가능하다.

이 경우 산안법과 형법간의 선택이 발생하는데, 형법 제40조에 따라 하나의 행위가 2개 이상의 죄에 해당하는 '상상적

경합범¹²⁾으로 중한 죄로 정한 형벌로 처벌하게 된다.

그러나 실제적으로 산안법이나 형법으로는 기업의 최고경영자를 처벌하기 어려웠다. 판례¹³⁾에 따르면 “사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 사망사고의 직접적인 원인이 될 수 있는 안전상의 위험이 있는 작업을 하도록 지시를 하거나 그 안전조치를 하지 않은 상태에서 작업이 이루어지고 있음을 알면서도 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립되는 것이지, 단지 사업주의 사업장에서 위와 같은 위험성이 있는 작업이 필요한 안전조치를 하지 않은 채 이루어졌다는 사실만으로 성립하는 것은 아니다.”라고 판시하여, 현장에서 직접 근무하지 않는 기업의 대표이사 등의 경우 의무위반 행위자가 아니거나, 고의가 입증되지 않아 무죄 판결이 나는 경우가 많았다. 이러한 법리적 판단으로 인해 실질적으로 안전에 대한 최종적인 의사결정권이 없는 현장소장 등 현장 책임자들이 형사처벌 되었다. 이를 개선하기 위해 실질적으로 안전·보건에 관한 최종적인 의사결정권한을 가진 사업주, 경영책임자를 대상으로 한 중대재해처벌법이 제정되게 되었다. 현재 해당 법 적용에 따른 첫 번째 판결이 나오지 않아, 기업의 최고경영자에 대한 실제적인 처벌이 이루어질 것인가에 대해 귀추가 주목되고 있다.

4.5.2 주요 중대사고의 처벌법령 적용 사례(CM/감리)

안전관계 법령 강화 이전까지 건설현장에서 중대사고 발생 시 현장대리인, 안전관리자, CM/감리 등이 대상이 되어 처벌되었다. 현장대리인의 경우 보통 안전보건총괄책임자로 형법과 산안법 중 상상적 경합에 의해 중한 처벌에 해당하는 산안법으로 처벌되었고, CM/감리의 경우 주로 업무상과실치사상죄로 처벌되었으며, 주요 사례는 다음과 같다.

- 1) 잠원동 철거건물 붕괴사고 (2019, 사망1, 부상3)
 - ① 죄명 : 업무상과실치사상죄 (업무상 주의의무위반)
 - ② 선고결과 : 금고 1년 6월 (1심)
집행유예 3년 (항소심)
- 2) 이천물류창고 신축공사 화재 (2020년, 사망38, 부상10)
 - ① 죄명 : 업무상과실치사상죄
 - ② 선고결과 : 징역 1년 8월 (1심)
금고 1년 6월 (항소심)
- 3) 광주학동철거건물 붕괴사고 (2021년 사망9, 부상8)
 - ① 죄명 : 건축물관리법위반 및 업무상과실치사상죄

12) 관념적 경합(Idealkonkurrenz)이라고도 하며, 1개의 행위가 수 개의 죄에 해당하는 경우 가장 중한 죄에 정한 형으로 처벌한다라는 의미이며, 경합범은 판결이 확정되지 아니한 수 개의 범죄 또는 판결이 확정된 죄와 그 판결 확정전에 범한 죄를 말한다.

13) 대법원 2007.3.29. 선고 2006도8874판결, 대법원 2008.8.11. 선고 2007도7987판결, 대법원 2010.9.9. 선고 2008도7834 판결 등

② 선고결과 : 징역 1년 6월 (1심)

중대재해처벌법 시행에 따라, 향후에는 발주자, 경영책임자 등에 대한 처벌이 함께 이루어질 것으로 보인다.

4.6 비판

4.6.1 처벌성 강화에 따른 실제적 효과

각계의 반발과 우려 속에 처벌성을 강화하였으나, 이를 통해 실제 중대사고의 감소로 이어졌는지는 아직 논란의 여지가 있다. 정부는 2022년까지 사망자 수를 50%로 감축하겠다는 목표를 세웠으며, 목표 달성을 위해, 강력한 제도의 도입과 공공기관을 통한 고강도 점검을 실시중이다. 그러나 국회입법조사처 발간 “2022년 국정감사 이슈분석”에 따르면 1분기 건설업 사망사고자는 78명으로서 전년 동기의 85명 대비 7명(8.2%) 감소에 그쳐, 기대효과에 미치지 못하고 있어, 연내에 사망사고 감소 목표 달성이 쉽지 않아 보인다.

4.6.2 제조업 중심 산업안전보건법의 한계

산안법의 경우 전 산업의 안전·보건관리를 규율하나, 태생적으로 그 체계의 특징이 제조업 중심으로 건설업과는 여러 부분에서 차이가 있다. 제조업 공장을 기준으로 해당 사업주는 자신이 고용한 직원을 자신의 공장에서 관리하지만, 건설업의 경우 발주자 제공의 새로운 장소, 공정 진행에 따라 바뀌는 노무자 및 하도급사와 협업해야 하는 일시성과 이동성이 큰 특징이 있다. 이런 제조업과의 상이점은 건설업 안전·보건관리 규율의 한계로 나타나고 있다.

현행의 산안법의 한계로는 ① 실제 사망이 빈발하는 소규모 현장에 대한 미흡한 규제력(공사비 50억원 이상 안전관리자 배치), ② 시공자의 공공관리자가 안전에 관한 대부분 사항을 안전관리자에게 의존·위임하는 부작용, ③ 유해·위험방지계획서의 외주작성에 따른 현장기술자의 안전역량 향상 지장, ④ 중층적으로 도급이 이루어지는 건설현장을 전반적으로 관리할 수 있는 안전관리 체계의 미흡이 대표적이다.

또한, CM/감리의 역할은 공정, 원가, 품질, 안전을 망라하고 있으나 우리나라의 경우에는 산안법 상의 안전관리자에게 의존하여, 안전감시의 주축이 되어야 할 CM/감리의 안전활동이 제한적이고 미약하였다.

4.6.3 중대재해처벌법의 입법론적 문제

중대재해처벌법은 입법과정에서부터 여러 논란이 있었으며, 시행 후에도 법령의 모호성 등 다양한 문제로 실무상 쟁점이 발생하고 있다.

1) 안전총괄책임자(Chief Safety Officer: CSO)의 해석

법 제2조 제9호 가목에서는 “경영책임자등”을 정의하고 있는데, “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당

하는 사람”으로 되어있다. 그러나 대표이사가 CSO를 겸직하지 않는 이상 단독 CSO가 사업의 대표·총괄 권한과 책임을 갖기는 현실적으로 어렵기 때문에, 산안법 상 안전보건관리 책임자는 될 수 있어도, “경영책임자등”으로 해석하는 것은 죄형법정주의에 반한다는 논란이 있다.

2) 법령상 제반 의무 내용의 모호성

본 법 시행령 제4조(안전보건관리체계의 구축 및 이행 조치) 제3호에 따르면, “유해·위험요인의 확인 및 개선이 이루어지는지를 정기 1회 점검한 후 필요한 조치를 할 것”이라고 되어있다. 본 법은 형사제재 규범으로 법적 명확성을 갖추어야 하나, “필요한 조치”에 대한 구체적 내용이 없어 해당 법령을 준수하는데 여러 혼란이 야기될 가능성이 있다.

그 외에 산안법과의 관계 등 여러 조항의 해석을 두고 논란이 계속되고 있기 때문에, 신속한 법령 보완이 요구된다.

4.7 소결

처벌 위주의 입법은 단기간에 경각심을 불러 일으켜 사고 발생률을 감소시킬 수 있으나 궁극적인 해결책이 될 수 없다. 따라서 사고를 미연에 방지하기 위한 대안적 노력이 선행되어야 하며, 그 중에서 무엇보다도 CM/감리의 역할과 기능이 부각되어야 할 것이다.

5. CM/감리의 법령별 안전관리 업무와 쟁점

5.1 서언

본 장에서는 법령별로 CM/감리에게 부여된 안전관리업무를 정리하고, 관련 쟁점을 살펴보고자 한다. 법마다 상이한 안전관리 업무와 실제 수행과정에서의 한계는 제도가 기대했던 효과적인 업무수행의 걸림돌이 되었다.

5.2 CM/감리의 안전관리 의무의 근거

CM/감리에 대한 정의는 「건진법」, 「건축법」 등에서 찾을 수 있으며, 다음 <Table 6>과 같다.

<Table 6>과 같이 주요법령에 감리의 업무에는 “안전관리”가 모두 포함되어 있다. 안전관리에 대한 세부사항은 각 법령별 세부지침에 위임되어 있다. 이를 통해, CM/감리자에게는 안전관리 의무가 부여되어 있음을 확인할 수 있다.

5.3 법령별 CM/감리자의 안전관리 업무

CM/감리의 안전관리 업무는 발주유형에 따라 건진법 대상 공공현장, 건축법 대상 민간현장, 주택법 대상 공동주택현장으로 대별할 수 있다. 해당 법령에 따라 안전관리의 범위와 CM/감리의 책임과 역할이 다르게 적용된다.

Table 6. Definition of CM/supervision by statute

Law	Provision	Definitions
Certified architects act "Construction Supervision"	Article 2 (Definitions)	4. The term "construction supervision" means activities that a certified architect conducts ... (omit) construction control, safety control, etc. in accordance with the Building Act
Building act "Project supervisor"	Article 2 (Definitions)	15. The term "project supervisor" means a person responsible for inspection of construction works... (omit) for guidance and supervision over quality control, project management, safety control, etc.
Construction technology promotion act "supervision"	Article 2 (Definitions)	5. The term "supervision" means any service of managing construction works, ... (omit) to give technical guidance with respect to the management of execution, quality, safety, etc.
Framework act on the construction industry "Construction management"	Article 2 (Definitions)	8. The term "construction management" means the management of construction works, including planning, feasibility studies, analysis, design, procurement, contracts, execution management, supervision, assessment and follow-up management.
Enforcement decree of the housing act "Duties of Consulting Engineers"	Article 49 (Duties of Consulting Engineers)	6. Securing the appropriateness of waterproofing, soundproofing, and insulation construction, preventing disasters, and managing safety in construction

5.3.1 법령별 공통적인 안전관리 업무

일반적으로 CM/감리가 건진법, 건축법, 주택법 상 공통으로 수행해야 할 안전관리 업무는 다음과 같으며, 그 외에 부분은 발주법령에 따라 관리항목의 차이를 보인다.

1) 안전관리계획의 검토

건진법 시행령 제98조 제1항에 해당하는 공사의 건설업자와 주택건설등록업자는 안전관리계획을 수립하여, 발주청 또는 인·허가기관의 장에게 제출하는 경우에는 착공 전에 공사감독자나 건설사업기술인의 검토·확인을 받아야 한다. 착공 후에는 공사가 안전관리계획에 따라 수행되는지 정기적인 회의를 주회하고 확인하여야 한다. 다만, 공사의 규모가 클수록 착공 전 수립된 안전관리계획과 실제 착공 후 현장여건에 따라 공법변경, 협력사 선정 후 공종별 시공계획에 따라 여건이 달라지는 경우가 많아, 이에 대한 지속적인 개정 및 추적관리가 요구될 것으로 판단된다.

2) 사고처리보고

사고 발생 시 CM/감리원은 시공자에게 응급조치를 취하게 한 후, 즉시 발주청, 건축주, 사업계획승인권자 및 사업주체에게 이를 보고할 의무를 갖는다. 건설공사 사고 발생 시 공사의 참여자는 건설공사 안전관리 종합정보망(CSD)에 사고 2시간 이내에 신고하여야 하며, 그렇지 않을 경우 과태료 처분을 받을 수 있다. 그러나 사고신고의 경중을 어떤 기준으로 볼 것인가, 부상자가 기일 경과 후 사고사실을 알려오는 경우 등의 대응기준이 모호하여, 신고 기준의 보완이 요

구된다. 또한, 사고신고의 대상이 "건설공사"인데 「전기공사사업법」에 따른 전기공사 등 분리발주 공종의 사고는 신고에 대상에 포함되지 않는 맹점도 확인된다.

5.3.2 건진법 상 건설사업관리인의 안전관리 업무

1) 건진법 건설사업관리 업무의 법적 근거

공공기관 발주공사에 해당되며 일반적으로 "감독권한대행 등 건설사업관리용역"의 형태로 발주되어, 발주청을 대리하여 건설사업관리(이하 CM) 업무를 수행하고 감독에 준하는 권한과 책임을 갖게 된다. CM의 안전관리는 법, 시행령 및 국토교통부고시 「건설공사 사업관리방식 검토기준 및 업무수행지침」과 「건설공사 안전관리 업무수행 지침」을 따르며, 주요 업무는 다음과 같다.

2) 주요 안전관리 업무

- ① 재시공·공사중지 명령 등(법 제40조, 영 제61조 등)
 - 책임건설사업관리기술인은 시공자의 안전관리 의무 위반으로 인적·물적피해 우려되는 경우 공사중지 명령가능
- ② 설계안전성검토(법 제62조, 영 제75조의 2 등)
 - 설계·시공단계에서 검토한 위험요소, 저감대책 등에 대한 사항의 안전관리계획서 반영 여부의 확인 등
- ③ 안전관리비¹⁴⁾(법 제63조, 지침 제65조)
 - 비용의 사용확인, 예산편성 및 집행계획 적정성 검토
- ④ 안전관리조직(법 제64조, 영 제102조 등)
 - CM은 안전시공 추진을 위해 안전조직을 갖추도록 하여야 하고, 안전조직은 현장규모와 작업내용에 따라 구성하고 산업법 규정에 명시된 업무도 수행되도록 편성
- ⑤ 안전교육(법 제65조, 영 제103조 외)
 - CM은 시공자의 안전관리책임자와 안전관리자 등에게 안전교육을 실시하고, 근로자에 전파교육토록 지도·감독

3) 건진법상 CM의 안전관리 업무의 특징

설계안전성검토, 건진법 상 안전관리비 사용확인 등 타법과 다른 업무가 포함된 특징이 나타난다. 일반적으로 공공 발주공사의 경우 현장 입회 및 안전관계 서류업무가 혼재된 안전관리 업무를 수행하여야 하며, 법령상의 해당 업무를 수행하기 위해서는 기타 공종업무와 병행수행하기 어려운 한계가 있다.

또한, 건축법, 주택법에는 명확하지 않은 공사중지 및 재시공에 대한 권한과 불이익금지 조치가 법령에 보장되었다.

5.3.3 건축법 감리의 안전관리

1) 건축법 대상 감리 업무수행의 법적 근거

일반적인 민간발주 공사에 적용되는 건축법상 감리의 경

14) 건진법 상의 안전관리비로 안전점검비용, 인접 건축물 피해방지대책비용, 통행안전관리대책비용 등에 사용가능하나 요율화 된 산업안전보건관리비와는 달리 별도의 요율이 없어, 예산수립 시 비용산정에 어려움이 있다.

우 「건축공사 감리세부기준」에 따라 안전관리를 수행하게 되며, 내용은 다음과 같다.

2) 주요 안전관리 업무(감리세부기준 제1장~제2장)

① 안전업무수행

- 건축주와 체결된 공사감리 계약에 따라 안전관리 등에 대하여 지도·감독하고, 성실·친절·청렴·결백의 자세로 안전·품질향상을 위해 노력

② 실시확인 및 평가

- 재해예방전문기관의 기술지도에 대한 확인, 안전관리계획의 실시·변동에 대한 확인, 안전점검계획의 수립 및 실시여부를 확인

③ 안전조치 확인

- 위험공종(주락위험, 화재위험, 붕괴위험, 안전조치가 필요하다고 인정되는 공종)에 대한 작업계획서를 확인

3) 건축법상 감리자의 안전관리 업무의 특징

공사중지 및 재시공에 관한 사항이 시공자에게 “요청”하도록 되어있어, 건진법CM 대비 상대적으로 강제성이 낮다. 또한, 다양한 민간공사의 계약조건에 따라 CM/감리의 안전관리 업무의 범위가 달라지는 특성이 있다.

5.3.4 주택법 감리자의 안전관리

1) 주택법 대상 감리 업무수행의 법적 근거

주택법 제44조(감리자의 업무 등) 및 같은 법 시행령 제49조(감리자의 업무)에 따라, 주택건설공사 감리자는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 「주택건설공사 감리업무 세부기준」에 따라 감리업무를 수행하여야 한다. 이 기준에서 제시하는 주택법상 안전관리 업무는 대체적으로 다음과 같다.

2) 주요 안전관리 업무(감리세부기준 제4조, 제22조 등)

① 감리자의 업무

- 재해예방 및 시공상의 안전관리 수행 및 공사의 안전에 대한 업무를 수행

- 책임감리원은 감리원 중 안전관리담당자를 지정 후 위험작업 시 수시 입회

② 가설시설물

- 가설시설물 설치계획서를 검토하고 승인

③ 안전조직

- 안전보건관리책임자 및 관리감독자를 선임하여야 하고, 안전관리자 및 보건관리자를 배치

④ 안전점검

- 시공자의 일일 자체 안전점검 실시여부를 확인하여야 하며, 전문점검기관의 정기·정밀안전점검 시 입회·확인

3) 주택법상 감리자의 안전관리 업무의 특징

책임감리원이 감리원 중에서 안전관리담당자를 지정하게 되어있어 겸직수행이 일반적이다. 그러나 규모에 따른 안전관리담당자 배치인원 수 등 기준이 별도로 마련되어 있지

않아, 동수가 많은 대규모 단지 안전점검감리원의 경우 동별 설치된 타워크레인/호이스트 인상작업 시마다 입회하여야 하는 등 공사규모에 따른 업무 편차가 크게 나타나고 있다.

5.3.5 산안법 상 감리자의 안전관리

산안법 제68조(안전보건조정자)에 따라, CM/감리는 안전보건조정자로 선임될 수 있다. 발주자는 2개 이상의 건설공사¹⁵⁾가 같은 장소에서 행해지는 경우 “안전보건조정자”를 선임 혹은 지정하여야 하며, 대상은 “분리발주공사”로 한정된다. 역할은 “시공단계”에서의 ① 혼재된 작업으로 인한 산업재해 위험성 파악, ② 산업재해 예방을 위한 작업의 내용 및 수급인 간의 안전보건 조치 등의 조정 등을 맡는다.

5.4 CM/감리의 안전관리 제도상 쟁점

CM/감리자가 법령에서 규정된 안전관리 업무를 성실히 수행하기 어려운 것은 다음과 같은 제반환경으로 인한 이유를 들 수 있다.

5.4.1 안전감리업무의 겸직에 따른 한계

CM/감리 현장배치 인원 수 산정 시 공공공사의 경우 “건설사업관리기술인 배치기준”을 따르지만, 민간공사는 다중이용 건축물을 제외한 그 외는 건축법 제19조(공사감리)에 따라 공종별 1인 이상 배치의 최소기준만 충족하는 사례가 많다. 그렇기 때문에 민간공사에서 공사금액은 높으나, 배치 인원이 적을 경우 방대한 안전관련 서류의 작성·검토·확인 은 현장에서의 실질적 안전관리를 어렵게 하는 원인이 되고 있다. 특히, 안전감리업무 겸직자에게는 안전관계 서류의 작성·검토·확인을 위한 물리적 시간이 부족한 경우가 많아, 사고 시 책임회피를 위한 형식적 서류작성이라는 만연함으로 나타나기 쉽다. 더불어, 겸직자 본인의 공종 외의 전문성이 상대적으로 부족한 분야의 업무를 병행수행하기 때문에, 그 효과가 저하될 수 밖에 없는 문제가 있다.

5.4.2 불완전한 안전보건조정자 제도

산안법 제68조에 따르면 발주자는 2개 이상의 건설공사가 같은 장소에서 행해지는 경우 “안전보건조정자”를 두어야 한다. 안전보건조정자는 선임하거나 지정할 수 있으며 대상은 “분리발주공사”로 한정된다. 역할은 “시공단계”에서의 ① 혼재된 작업으로 인한 산업재해 위험성 파악, ② 산업재해 예방을 위한 작업의 내용 및 수급인 간의 안전보건 조치 등의 조정 등을 맡는다. 영국과 EU의 안전보건조정자에 비해서 적용대상(분리발주)과 역할(시공단계)이 제한적인 것은 논외로 하더라도, 산안법 시행령 제56조에서 정한 “지정” 대상의 범위는 문제의 소지가 있다. 앞서 언급한 안전보건조정자의 역할의 수행을 위해서는 안전분야에 대한 전문지식

15) 각 건설공사의 금액의 합이 50억원 이상인 경우

과 경험을 요한다. 그러므로 시행령 제1호와 제4호부터 제7호까지에서 “선임”대상을 산업안전지도사 등의 안전분야의 전문 자격자를 선임요건으로 두고 있다. 그러나 영 제56조 제2항 제2호부터 제3호의 건진법 상의 공사감독자, 건축법과 주택법 상의 감리자 등을 지정할 수 있도록 하였다. 이 경우 보통 CM/감리단장이 선임되게 되는데, 건설안전에 대한 전문성이 부족한 경우에도 해당업무를 수행할 가능성이 있어, 당초 제도 도입 취지의 퇴색이 우려된다.

5.4.3 건진법 안전관리비 관련 문제

건진법 상 안전관리비의 경우는 산정을 위해 정해진 요율이 없어, 발주청의 초기단계 예산 수립 시 가장 삭감하기 좋은 항목으로 인식되고 있다. 시설물의 안전 및 사업장 외부 시민의 안전을 위해 사용할 수 있는 비용으로 부족 시 안전 관리에 직접적으로 영향을 미치는 부분이다. 2018년 “건설공사 안전관리 업무지침” 개정을 통해 공사원가계산서에 계상된 안전관리비를 조정 없이 반영토록 하였으나, 발주자가 제시한 안전관리비에 누락항목이 있거나, 비용이 적정하게 반영되지 않았을 경우, 시공단계에서 안전관리비 부족 문제가 발생한다. 그러나 이러한 문제가 발생하여도, 예산이 부족한 발주자를 설득하여 증액하기가 쉽지 않아 안전관리에 위협으로 작용하고 있다.

5.4.4 공종별 분리발주에 의한 관리한계

건설공사 분리발주에 관한 선행연구(Jeon & Park, 2017)에서는 분리발주 대상 공종(전문건설업체분)이 안전관리자 배치기준 금액에 미치지 못할 경우, 주공종(종합건설업체분) 소속의 안전관리자가 분리발주 공종에 대한 안전관리에 대한 지시·감독의 한계라는 사각지대 발생을 지적한 바 있다.

CM/감리의 건설엔지니어링 사업의 경우에도 건축·토목·기계·조경 공종을 제외한 전기·통신·소방 공종을 분리발주 하도록 되어있다. 문제는 현장의 안전관리 업무의 중복 및 이원화로 적당한 관리/통제가 원활히 이루어지지 않고 있다는 점이다. 예를 들어, 건축공종의 CM/감리원의 경우는 전기·통신·소방 작업자의 안전상의 문제에 대해 관여하지 않고, 전기·통신·소방 CM/감리원은 건축공종 등의 작업자의 안전상의 문제를 보더라도 방관한다는 것이다. 또한 공종이 혼재되어 있을 경우 중대사고 발생 시 관리책임에 대한 시시비비를 가리기도 쉽지 않은 문제가 있다.

5.4.5 공사중지·재시공 권한 발동의 한계

CM/감리의 주요한 업무에는 안전·품질 등 관리 외에도 적기에 건축물이 준공될 수 있도록 관리하는 일도 포함된다. 특히, 선분양제가 존재하는 국내에서는 주택법 대상 공동주택의 공기지연에 따른 입주지체 시 다수의 입주자에 대한 금전적 손실의 유발이 불가피하다. 이는 곧 건설공사 관계자

에 대한 지체상금 청구 등으로 연결될 수 있다. 그렇기 때문에 공사의 지연을 초래할 수 있는 CM/감리의 ‘공사중지·재시공’ 등의 권한 행사는 사실상 매우 제한적일 수밖에 없다. 불가피하게 지시를 했다하더라도, 지연된 공기의 만회를 위해 돌관공사 시행 등의 상황이 발생된다면, 다중작업 혹은 주말작업 등으로 다시금 안전사고의 확률이 높아질 수 있다는 우려를 해야 하는 것이 당연한 현실이다.

6. 중대사고 저감을 위한 CM/감리의 안전관리제도 개선을 위한 입법정책적 대안

6.1 안전전담 CM/감리제도 법제화

공공공사의 경우 중대사고 발생 시 기관의 장이 「중대재해처벌법」의 처벌대상이 될 수 있다. 이에 발주단계에서 안전전담CM을 배치하는 경우가 늘고 있으며, 시공 중인 경우에도 안전전담CM을 추가배치하는 사례가 나타나고 있다.

그러나 산안법(제17조 제3항)에서는 안전관리자의 안전업무 전담수행 조항이 존재하나, 산안법상 안전관리자가 아닌 CM/감리의 안전업무 전담 여부는 별도의 법제가 마련되어 있지 않다. 이에 2020년 국토교통부에서는 「건축법 시행령 제19조 제5항」의 개정을 통해, 2년 이상 경력을 가진 건축사보를 공사기간동안 안전전담감리로 배치하고자 하였으나, 입법되지 못하였다. 원인으로서는 ① 2년 이상의 건축사보가 현장의 안전전담감리 업무를 효과적으로 수행하기 쉽지 않다는 점, ② 현재 건설시장의 안전전문인력 수급부족 등의 현실적 문제 등이 있었다.

CM/감리에게 위임된 법적 안전관리 업무의 충실한 수행을 위해서는, CM/감리 본인의 공종 업무와 병행하며 안전업무를 겸직하는 형태가 아닌 안전에 전문성을 가진 기술인을 전담배치 하도록 단계별 법제화가 시급하다. 더불어 안전관리에 대한 인식이 기존의 공종 하위개념에서 개별공종 수준으로 개선되어야 한다.

안전업무의 강화는 필연적으로 발주자의 추가적인 비용 증가를 수반한다. 현재처럼 안전전담 CM/감리의 선임문제를 발주자 선택의 영역에 남겨둘 경우, CM/감리의 안전관리 업무는 책임면피를 위한 형식적 서류행위를 수준을 넘어설 수 없어, 결국 중대사고 저감의 목표는 요원해질 것이다.

6.2 소규모 현장 지자체 주도의 안전전담감리제도 도입

산안법 개정으로 2022년 7월 현재 공사금액 현재 60억원 이상의 현장에서는 시공자의 안전관리자가 배치되지만, 60억원 이하 소규모 현장의 안전관리는 사각지대로 남았다. 소규모 현장의 경우 현장소장 1인에 의한 모든 관리가 이뤄지는 공사규모이고, 상주감리 대상이 아닌 경우도 상당하다.

그렇기 때문에 안전전담감리를 배치하기에는 현실적인 어려움이 있고 효율적이지도 않다.

이에 발주자가 인·허가기관에 안전감리에 대한 예치금을 납부토록 하고, 관내 소규모 현장을 3~4개소 단위로 그룹화하여, 안전전담감리를 수행하는 것을 제안하고자 한다. 안전전담감리를 수행에 필요한 인력으로는 해당지역 은퇴기술인 활용을 고려할 만하다. 기대수명의 증가와 함께 건설기술인의 근로 가능 연령도 점차적으로 증가하고 있다. 현재, 건설업 신규인력 공급이 저조한 상황에서, 오랜 경험이 축적된 은퇴기술인의 활용은 안전관리의 수준향상과 함께 기대수명 증가로 인한 고령층 빈곤이라는 사회 문제 개선에 기여 가능하다. 건설기술인의 평균근로기간의 증가는 건설업 기피의 부정적 인식개선에 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다.

6.3 안전보건조정자 선임기준 강화 및 역할의 확대

산안법 안전보건조정자 제도의 문제점은 CM/감리단장을 안전보건조정자로 지정할 수 있다는 부분이다. CM/감리단장이 안전보건에 전문성을 갖고 있지 못할 경우, 안전보건조정자로 지정할 수 없다는 단서조항의 삽입이 필요하다.

더불어, 건설업의 구조는 하도급 체계로 다양한 이해관계자가 참여하는 형태이다. 도급사 계약건수를 기준으로 안전보건조정자 선임 여부를 결정하는 것은, 다양한 업체가 혼재되어 작업을 조정한다는 당초의 목적이 퇴색되는 부분일 수 있다. 안전보건조정자의 업무 착수시점도 시공단계로 한정 이 아닌 설계단계로 확대하여, 설계 시 발체 가능한 시공 안전·보건 리스크를 사전 제거할 수 있도록 하여야 한다.

6.4 건진법 안전관리비 효율화 및 전용 절차 간소화

산안법의 “산업안전보건관리비(이하 산안비)”는 사업장 내부 근로자 안전 확보의 목적으로 사용되고, 건진법의 “안전관리비”는 시공 중인 건축물 자체와 현장 외부 시민 안전을 위한 목적의 사용으로 구별된다. Choi and Lee (2022)는 관련 연구를 통해, 산안비가 비교적 명확한 기준으로 집행되는 반면, 건진법 안전관리비는 그렇지 못함을 지적하였다.

산안비가 공사비 연동¹⁵⁾ 효율로 계상이 간편한 반면, 건진법 안전관리비는 해당 비목별로 금액을 산정하여, 내역에 반영하는 방식을 취하고 있다. 문제는 건진법 안전관리비의 책정이 발주자나 설계자에 의해 이루어지기 때문에, 정확도가 떨어지고 비목의 누락 가능성이 높다는데 문제가 있다.

15) 산업안전보건관리비는 (재료비+직접노무비)X해당요율 로 반영이 명확하다. 그러나 산업안전보건관리비의 계상방식도 노동안전의 초기 단계에서 최소한의 비용 확보를 위해 마련된 것으로, 현재의 다양한 안전조치에 대한 비용을 담지 못하여, 효율방식을 바꾸어야 한다는 반론도 있다.

이를 위해, ① 산안비와 같이 유사형식 건축물의 안전관리비 사용실적을 토대로 적정요율 제공 후 정산하는 방식을 취하거나, ② 현재 CM/감리에 위임된 안전관리비 집행에 대한 검토·확인 의무를 확대하여, 시공자의 증액 요청 시 검토 후 타 경비성 예산의 여유분을 안전관리비로 전용할 수 있는 권한을 부여하기 위해, “건설공사 안전관리 업무지침” 개정을 제안하고자 한다.

6.5 건설안전특별법 제정 필요

현장에서 안전관련업무를 수행하기 위해선, 방대한 관련 법규에 대한 이해가 수반되어야 한다. 그러나 현실은 안전업무를 수행하고 있는 담당자조차도 방대하고 산재한 법령으로 인해 명확한 업무수행에 대한 어려움을 토로한다. 더구나, 전담 안전관리자가 없는 현장에서는 안전에 대한 이해도가 부족한 겸직자에 의해 안전업무가 수행되고 있어 산재된 안전관련 조항을 통합한 단일법령의 제정이 필요하다.

당초, “건설안전 혁신방안”에서는 안전관리 규제 정비가 포함되어 있었고, 건설기술 연구개발 촉진 등 진흥 목적의 건진법에서 규제중심의 안전관리 규정을 별도로 분리하고, 건축법·주택법 등 개별법령에 규정된 안전 관련 책임·절차 등을 총괄 관리하는 「건설안전특별법」을 제정하고자 했다. 그러나 새 정부 이후 장기 계류되면서, 사실상 사장될 것이라는 우려도 있어 제정을 위한 사회적 논의가 필요하다.

6.6 건설현장 안전관리 체계에 대한 재정립

안전관련 법제에 강화에 따라 안전관리 업무에 참여하는 주체가 늘어나고 있으나, 주체 간 중복 업무가 많고 실효성에 의문이 생긴다.

첫째, 법령상 시공사의 안전관리자는 안전에 대한 조연자 역할을 맡고, 근로자에 대한 직접적인 안전 및 기술적인 지시는 각 공종별 담당 기술자에 의해 이루어진다. CM/감리도 시공사의 안전관리자를 지도·감독·조연하는 역할을 수행한다. 업무의 중복이 발생하는 부분이다.

둘째, 현장의 안전관리자는 시공사 소속의 직원으로 안전관리비용의 집행, 위험작업의 제한 등 시공사의 현장운영 방향에 반할 수 있는 독립적인 업무수행에 어려움이 있다.

셋째, 안전관리자 선임기준이 계속 강화됨에 따라 공급이 수요를 따라가지 못하고 있으며, 다급한 공급부족 해소를 위해 일정한 양성교육을 이수하면 안전관리자 업무를 수행할 수 있도록 완화규정이 도입되었다. 그러나 안전은 전문분야로서 자격의 검증이 뒷받침되어야 한다. 시장논리에 따라 역량이 부족한 안전관리자를 양산하는 것은 지양해야 한다.

상기의 이유들로 안전관리업무를 공종별 기술자와 CM/감리로 분담하는 체계의 재정립을 제안하고자 한다. 시공자

에게는 기존의 안전관리자 대신 공종별 담당 기술자를 추가 배치하고, 안전관리계획 및 유해위험방지계획에 따른 공사 관리에 집중할 수 있게 하여야 한다. 그리고, 시공자와 고용 관계가 없고, 안전에 전문성을 갖춘 CM/감리를 통해 정석적인 안전관리 업무를 수행하게 하고, 이에 합당한 책임과 권한의 부여가 선행되어야 한다.

5. 결론

건설 중대사고 발생 시마다 대책 발표, 관계자 처벌, 관련 법제의 강화 등이 반복되지만, 여전히 OECD국가 중 최상위권의 사망률을 보이는 것이 우리 건설업의 현실이다.

사회적 이슈가 된 대형사고에만 매몰된 시각의 단편적 대책, 처벌 위주의 법제 강화는 근본적인 해결이 되기 어렵다는 것이 업계 전반의 인식이다. 국가적 과제인 중대사고의 저감과 안전하고 견실한 건설환경 구축을 위해, 이제는 법제의 개선을 수반한 건설업 안전의 전반적인 시스템 재구축을 논할 시기임을 본 주제를 통해 환기하고자 하였다.

후속 연구에서는 건설업 사망을 최소화하고 있는 선진국가의 법제를 살펴보고, 해당 국가에서 CM/감리가 어떤 방식으로 안전에 기여하고 있는지, 이를 국내 도입하기 위해 개선해야 할 법제는 무엇인지에 대해 고민해보고자 한다.

References

Ahn, H.S. (2021). Safety Innovation for Experts, safetyin, pp. 73-107.
 Choi, S.I. (2016). "Problems of Construction Safety Accident Reduction Measures and Improvement of Safety Management System." Construction & Economy Institute of Korea, <www.cerik.re.kr> (Jul. 15, 2016).
 Choi, S.Y., and Lee, S.W. (2022). "Construction technology promotion act Actual Conditions of Safety Management Expenses and Promotion of Utilization." Construction

& Economy Institute of Korea, <www.cerik.re.kr> (May. 10, 2022).
 Choi, S.Y. (2019). "Health and Safety Management System of the British Construction Industry." Construction & Economy Institute of Korea, <www.cerik.re.kr> (Nov. 22, 2019).
 Choi, J.Y. (2022). Analysis of the serious accidents punishment act in its application to the public sector. Construction association of Korea (2022). Contract amount for the comprehensive construction industry survey as of 2020.
 Jeon, Y.J., and Park, Y.S. (2017). "A Study on the Separation Order of Construction Work." Construction & Economy Institute of Korea, <www.cerik.re.kr> (Jan. 2017).
 Jeong, J.W. (2021). Legal issues and remaining tasks in the process of enacting the Serious accidents punishment act, hannam Univ. Institute for Law of Science & Technology.
 Kim, Y.H. (2015). "A comparative legal study on construction safety legislation in United States of American." Korea Legislation research institute, <www.klri.re.kr>, (Oct. 31, 2015).
 Kim, J.M. (2021). A Study on Improvement Plans for Construction Supervision System for Reduction of Industrial Accidents, Ph.D., Kwangwoon University.
 Kim & Chang Law Firm (2022). Serious accidents punishment act, pakyoungsa, pp. 5-10.
 Son, T.H., and Choi, S.Y. (2012). "A Comparative Analysis of Serious accidents punishment act (draft) and Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007" Construction & Economy Institute of Korea, <www.cerik.re.kr> (Dec. 15, 2012).
 Yeon, K.I. (2021). A Socio-Legal Study on a Way of Improving Risk Management in Construction Management - Focusing on cases of public works -, Ph.D., Kwangwoon University.
 2022 Analysis of National Audit Issues Volume 6_National Transportation Committee (2022). <www.nars.go.kr>, (Aug. 02, 2022).

요약: 대한민국 건설업의 사망자 수는 전 사업 사망자의 50%가 넘는 비중을 차지하고 있다. 이는 OECD 국가 중 최상위에 위치하는 수준으로 그동안 정부에서는 이에 대한 다양한 해법을 제시하였으나, 유의미한 효과를 보지 못하였다. 지난 문재인 정부에서는 건설산업에서 가장 큰 권한과 영향을 가진 발주자를 비롯한 처벌의 사각지대에 있던 기업의 최고경영자에게 안전에 관한 책임과 의무를 강화하고자, 중대재해처벌법 입법화를 비롯하여 다양한 법제를 강화하였다. 그러나 반년이 지난 현 시점에서 이러한 처벌성의 강화와 단편적 대책으로 인한 효과를 발휘했는지는 여전히 의문이 생긴다. 본 논문에서는 건설산업의 여러 주체 중 CM/감리의 업역에서 중대사고를 저감에 기여하기 위해 현 제도의 문제점과 향후 개선방안에 대한 입법정책적 방향을 제시하고자 하였다.

키워드: 건설기술진흥법, 중대재해처벌법, CM/감리 안전관리