

건설안전특별법의 함의와 기대 The Significance and Influence of the Construction Safety Law



안홍섭 Hong-Seob Ahn
(사) 한국건설안전학회 회장, 국립군산대학교 명예교수
Chairman, Korea Institute of Construction Safety
Honorary Professor, Kunsan National University
hsahn@kunsan.ac.kr

Er
st
i
i
?>
과
며

rl
&J

목 차

1. 머리말
 2. 현행 건설산업과 건설안전 법제의
 한계
 3. 건설안전특별법의 필요성
 4. 건설안전특별법안의 발의 배경과 과
 정
 5. 건설안전특별법의 제정 취지와 핵심
 개념
 6. 건설안전특별법안의 기능과 내용
 7. 건설안전특별법의 함의와 기대 효과
 8. 맺음말
- 참고문헌

1. 머리말

건설안전특별법안에 대한 이해가 더 필요한 시기이다. 국회에서 건설안전특별법안이 재차 발의되어 제정 절차를 밟고 있다. 이 법은 문재인 정부에서도 두 번이나 발의되었으나 회기 종료로 폐기된 바 있다. 윤석열 정부에서는 논의조차 없었으나 예기치 않게 이재명 정부가 들

어서면서 문진석 국회의원이 대표로 다시 발의하였으며 지금은 의결수령을 거쳐 보완 발의된 상황이다.

세간의 논의를 자세히 들여다보면, 이전에 법안이 폐기되는 과정에서 그랬지만 전문가조차도 이 법안의 취지와 핵심 개념에 대한 이해가 부족한 것으로 보인다. 건설업계는 발주자에게도 안전 책임을 부과하는 원래 취지는 제쳐두고 벌칙에만 집착하고 있다. 입법에 관여하는 국가기관의 종사자도 아직 발주자에게 안전 책임을 부여하는 장치에 대한 이해가 충분하지 않은 것 같다. 특히 이 법을 환영해야 할 노동안전 전문가들은 산업안전보건법의 내재적 결함도 제대로 인식하지 못한 데다가 기술 안전을 도모하는 건설 관련 법령에 대한 이해가 부족한 것으로 보인다. 기존 법제의 사각지대를 해소하고자 하는 이 법안의 본래 기능은 제쳐두고 중복성 운운하며 이 법의 의미를 폄하하고 있다. 본문에서 밝히겠지만 산업안전보건법은 명칭부터 잘못된 법으로 노동안전보건법으로 불리야 마땅하다. 산업안전보건법은 고용주와 피고용인 사이의 직접적 고용관계를 전제로 한 근로기준법 중 안전보건 조항을

근간으로 한 데다가 노동안전 법제는 제조공장을 위한 공장법에서 출발하였기에 처음부터 건설산업에는 부적합한 법이었다. 해외에서는 이러한 한계를 인식하고 오래전부터 건설업만을 위한 별도의 규정을 마련하였으나, 국내에서는 빈번한 개정에도 불구하고 제정 초기의 한계를 극복하지 못하고 있다. 이하에서는 의미의 혼란을 줄이기 위해 산업안전은 노동안전으로 기술하고자 한다.

필자는 안전에 입문하여 90년대 초부터 책임 체제의 공정화를 주장했으며, ‘발주자 안전 책무 부여 방안 (고용노동부)’, ‘건설사고 감소방안 (국토교통부)’ 등 이와 관련된 다수의 정책 과제를 수행하면서 공정한 책임 체제의 법제화를 촉구해왔다. ‘건설안전특별법 마련을 위한 연구’에서도 연구책임자 역할을 수행하였기에 올바른 법의 제정에 무거운 책임감을 느끼고 있다. 이 글에서는 이러한 오해를 해소하기 위하여 건설안전특별법이 발의되기까지의 배경과 과정, 핵심 개념과 기능, 법안의 기대 효과와 합의를 소개하고자 한다.

2. 현행 건설산업과 건설안전 법제의 한계

2.1 첫 단추를 잘못 끼운 건설 법제

사고방지의 제1원칙은 누구의 책임인가를 명확히 하는 것이며, 안전 법제의 존재 이유이다. 하지만 건설사업과 안전 법제 모두 결정적으로 중요한 요소인 책임 체제가 공정하지 못하다. 이해 당사자 사이의 역할과 권한에 따른 책임이 불공정한데다, 이행의무자에 대한 감시 장치의 구축에 실패한 것이다. 그런데도 건설 관련 법령과 안전 법령 모두에서 책임의 공정화가 지체된 이유

를 필자는 크게 두 가지로 본다, 건설산업 측면에서는 국가가 발주자 지위에 있다 보니 안전 책무를 수용하기가 부담스러웠을 것이라는 점이다. 여기에 주무 부처가 행사해야 할 건설사업에 대한 기술의사결정권까지 기획재정부에 맡김으로써 발주자로서 책임을 지는 데는 한계가 있었을 것으로 생각된다.

노동안전 측면에서는 주무 부처가 건설산업의 생산체계와 특성을 제대로 인지하지 못했다는 것이다. 산업안전보건법의 개정 역사를 보면 건설업 조항의 개정이 가장 빈번하였지만 근본을 바로잡지 못했다. 최근 산업안전보건법을 전부 개정할 때도 건설생산체계를 법에 제대로 담지 못했다. 이러한 근본적 제약 때문에 경영과 안전의 원리와 원칙을 벗어난 전제를 인지하지 못하고 기존 법제를 비판 없이 수용하는 접근방법을 답습하였다.

계약자유 원칙은 안전배려의무에서 멈춰야 함에도 사익을 추구하는 주문자의 권한만 인정하고 공익과 수급인의 권리는 무시해온 것이다. 법을 제정하고 개정하는 권한이 발주자 위치에 있는 국가기관에 있다 보니 발주자로서 책임을 회피하는 의사결정이 이루어질 수밖에 없었다.

2.2 회피되고 간과된 상부구조의 불공정

건설사업을 위한 제도에서 간과된 것은 거시적 관점의 건설사업 참여자 사이의 책임 체제이다. 특히 정부 제도를 이행해야 할 공공부문 발주자의 역할과 책임은 정상적인 건설사업 수행의 선결 조건이다. 공공부문의 발주자 위에는 업종별 소관 부처가 있으며 가장 상위에는 기획재정부가 있다. 결국 건설산업의 절반 가까이 차지하는 공공부문의 건설사업 수행의 조건은 기획재정부가 운영하는

틀로부터 시작된다.

하지만 현장 단위의 공사에 비해 이러한 상위의 틀에 대한 문제점이나 이를 개선하려는 시도는 미흡하였다. 시도는 많았는데 수용되지 못했다는 것이 더 적절한 표현일 수도 있을 것이다.

어떤 측면에서는 최근까지도 수직적 위계 문화 속에서 수급인은 공공발주자의 불합리한 요구에도 침묵하여야 했듯이 상위 기관의 책임과 역할에 대해서는 더 더욱 말을 아껴야 했을 것이다. 공공공사에서 불합리한 제도는 민간부문에서도 그대로 답습하였다. 제값을 주고 공사하겠다는 발주자는 찾아보기 어려워 발주자와 건설사업자 사이는 갈등과 불신의 늪이 깊었다. 이상한 일은 건설사업에 대한 의사결정권한은 발주자가 쥐고 있는데도 건설산업의 발전이나 혁신의 논의에는 수급인들의 대표만 있지 발주자가 참석한 경우를 찾아보기 어렵다는 것이다.

2.3 제조업 방식 노동안전 법제의 문제점

우리나라 산업안전보건법이 건설업에 작동성과 실효성이 부족한 근본 원인은 생산체계가 전혀 다른 건설사업을 제조업 방식의 틀에 가두어 두고 있기 때문이다. 해외에서는 아래 표와 같이 일찍이 공장법의 한계를 인식하고 건설업만을 규율하기 위한 별도의 법제를 마련하고 시행하고 있다. 우리나라에서는 빈번한 산업안전보건법의 개정에도 불구하고 건설산업을 분리하여 규정할 엄두를 내지 못했다. 마지막 기회가 ‘도급사업의 안전조치’를 별도의 장으로 신설한 전부 개정이었으나 일반 도급과 버무려 건설공사 발주자를 도급 (인) 에서 제외하는 오류만 키웠다.

중대재해 감축 로드맵이나 노동안전 종합대책에서도 사고사망자의 절반을 차지하는 건설업에 대한 대책은 별도로 마련해야 했다. 하지만 건설산업의 특성을

국가	위계	제도	대상
EU	Directive	Directive 89/391/EEC - OSH "Framework Directive" Counsel Directive 92/57/EEC(24 June 1992)- temporary or mobile construction sites	건설업
ILO	Convention	C167 - Safety and Health in Construction Convention, 1988 Safety and health in construction. Code of Practice 1992	건설업
영국	Act	Health and Safety at Work etc Act 1974	전산업
	Regulation	Workplace (Health, Safety and Welfare) Regulations 1992 Management of Health and Safety at Work Regulation 1999	전산업
		Construction (Design and Management) Regulation 1994	건설업
싱가폴	Act	Workplace Safety and Health (WSH) Act 2006	전산업
	Regulation	WSH(General Provisions) Regulation 2011	전산업
		WSH(Construction) Regulation 2007	건설업
미국	Act	OSH Act of 1970	전산업
	OSHA standard (Regulation)	General industry - 29 CFR 1910	전산업
		Construction industry - 29 CFR 1926	건설업

[표] 건설업을 별도로 규정한 해외 안전법제 사례

반영하여 건설산업만을 위한 별도의 대책을 마련한 적은 없었다.

불변의 안전 원칙 중 하나는 ‘생산과 안전은 일체(Built-in Safety) 원칙’이다. 작업장의 안전은 생산과 분리될 수 없다. 사고방지를 위한 안전활동은 생산조직(Line)의 활동이자 책임이며 안전전문가는 참모(Staff) 역할에 머문다.

조직의 안전수준은 참모의 역량에 좌우되기 때문에 안전경영의 효과성은 사업주와 안전참모의 관계 설정에 있다. 일정 규모 이상의 사업장에 안전전문가의 선임은 의무화한 이유도 여기에 있다.

국내 산업안전보건법의 치명적인 문제점은 제정법부터 참모와 라인의 역할과 책임을 제대로 규정하지 못한 데 있다. 구체적으로는 사업주를 보좌하는 안전참모의 명칭, 역할, 선임 방식에 따른 위상이다. 건설업의 경우는 건설사업의 사업주인 발주자를 사업주로 인정하지 않다 보니 건설업에서 안전관리자는 제 역할을 하기 어려웠다. 건설사업의 사업주는 발주자이나 산업안전보건법에서는 협력업체의 사업주도 아닌 일개 직원에 불과한 현장소장-공장법에서 공장장-에게 책임을 묻는 구조이다.

산업안전보건법을 제정할 때 ‘안전관리자’를 라인에 소속시켜 사고가 나면 안전관리자가 조사받고 처벌도 받는 책임 체제로 출발했다. 1990년 제1차 전부 개정시 참모역할로 바로잡았으나 명칭을 라인의 역할인 ‘안전관리자’로 그대로 둬으로써 라인과 참모(지도, 조언, 보좌, 건의, 감사)의 역할을 혼동하게 했다. 건설업의 경우 2017년 해외의 안전보건조정자 제도를 도입할 때 건설업에 부적합한 안전관리자는 취지에 맞게 안전보건조정자로 통합하여 발주자를 보좌하는 참모로 선임하게 해야 했다. 하지만 문제 투

성의 안전관리자는 그대로 둔 채 원청사 소장의 역할인 분리 발주하면 작업을 조정하는 역할로 격하시켜 오늘에 이르고 있다. 국가에서 건설현장을 점검한다면 건설현장의 안전관리자가 법에 정한 역할만 하고 있으며 할 수 있는지부터 점검해야 할 것이다.

다른 문제점도 많지만, 제조업 방식 건설안전교육의 문제도 심각하다. 일당을 벌기 위한 일용근로자에게 가는 현장마다 신규교육과 특별교육 등으로 작업할 시간을 소모하게 하는 것은 한시적이고 유동적인 건설산업의 특성에 맞지 않으며 자원을 낭비하는 것이다. 교육 등 적격성은 작업자를 현장에 투입하기 전에 확보되어야 노사 모두 노동의 손실을 줄일 수 있다. 현장의 신규자 교육은 경력과 관계없이 현장에 처음 출근하는 작업자에게 현장의 현황과 위험성을 소개하는 교육이어야 한다. TBM을 제외한 여타의 교육은 현장밖에서 실시하게 해야 한다.

교육제도와 함께 건설사업에 부적합하여 시급히 개선해야 할 산업안전보건법제로는 위험성 평가와 유해위험방지계획서 제도가 있다. 위험성평가는 위험성 추정을 생략하고 모든 유해위험요인을 도출하도록 하여 선택과 집중이 불가능한 4M 방식으로 건설작업에 적합하지 않다. 유해위험방지계획서 제도도 안전관리에 핵심이 되는 도구이나 국가기관의 직접적 개입으로 외주 작성이 관행이 되어 20여년이 지났음에도 계획서를 자체 작성하는 건설사는 찾아보기 어렵다. 계획은 타인에게 맡기고 책장에 보관하는 안전관리는 올바른 안전이 아니다.

중대재해처벌법의 경우도 실효성이 없음은 최근 국회입법조사처에서 낸 입법영향 분석 보고서가 증명하고 있다. 이 보

고서에서는 징벌적 처벌이라는 명분에도 불구하고 반성이 없는 1개사를 제외한 평균 벌금은 7천만원 수준이며, 징역도 하한선인 1년에 가까운데다 대부분 집행유예로 취지를 살리지 못하고 있다고 지적하고 있다. 중대재해처벌법은 종사자까지 보호하려는 취지는 더없이 고매했으나 현실은 안전활동을 생산라인과 안전참모가 아닌 법률가가 하게 만들었다. 거의 모든 법령에서 상부 의사결정권자가 책임을 하부로 전가하게 만들어 가장 약자인 일용근로자가 목숨을 잃고 있다. 협력업체의 무책임한 일용직 고용 형태가 건설산업의 본질적 리스크임에도 해결할 생각조차 없는 것이 현실이다. 여기에 건설기능인의 안전을 책임져야 할 건설기술인마저 비정규직으로 내몰려 안전한 공사 수행을 기대하기 어려운 실정이다.

2.4 노동안전 법제의 한계에 대한 무자각

건설안전 대책을 논의하려면 앞에서 거론한 근본적인 문제부터 짚고 가야 한다. 하지만 노동안전 전문가의 관점에서 건설산업의 속성과 산업안전보건법의 내재적 한계에 대한 성찰이 부족하다 보니 건설안전특별법의 위상과 취지를 제대로 파악하지 못한 것으로 보인다. 노동안전 전문가는 작업자를 위한 안전활동만 있으면 모든 것이 안전해질 수 있다고 맹신하는 경향이 있다. 마치 외과의사는 메스만 있으면 수술로 모든 질병을 고칠 수 있다고 생각하며, 목수는 못만 보면 망치를 드는 격이다. 안전은 공정관리, 품질관리, 원가관리 등 다른 관리활동과 함께 가며 상호 보완적이다. 관련된 생산활동 전반의 개선이 없이 안전만으로는 안전한 사업장을 만들 수 없다. 건설

사고의 근본 원인은 공사비와 공기의 부족에 있음은 주지의 사실이다. 하지만 법에 요구된 노동안전 전문가의 역량으로는 공기나 공사비의 적정성을 판별할 수 없다.

다음으로 노동안전과 기술안전의 영역이 별개임을 인지할 필요가 있다. 산업(노동) 안전보건법은 생산현장의 제반 경영활동 중 노동자의 작업 안전에 관한 사항을 규율하기 위한 것이다. 전문성 측면에서 노동안전 전문가가 생산고유기술까지 자문하고 책임질 수 없다. 건설기술진흥법 중 안전 관련 규정은 구조물의 붕괴 등 기술안전 분야를 규율하기 위한 제도로 법의 목적과 적용 대상은 산업안전보건법의 영역과 구별된다. 개별 법령마다 유사한 명칭을 사용하여 수범자에게 혼란을 주는 문제가 있지만, 법의 내용에서 중복성은 별로 없다.

벌칙에 있어서도 중복이라는 목소리가 높는데 산업안전보건법만 보더라도 민사, 형사, 행정 등 여러 측면에서 책임을 묻는다. 무수한 법령들이 존재하기 때문에 벌칙의 중복은 피할 수 없다. 벌칙이 중복될 경우 상상적 경합으로 다루어 최고형 한 가지를 적용하여 벌칙의 중복성은 큰 문제가 되지 않는다. 진짜 문제는 관련 부처나 산하기관부터 전문가에 이르기까지 법의 제정 목적부터 내용에 이르는 차이점을 숙지하지 못하고 있는 것이 문제다. 집행 기관부터 상호영역을 넘나들어 수범자를 혼란스럽게 하다 보니 수범자인 민간으로부터 중복성이 있다는 비난을 초래한 것이다. 노동안전 전문가는 작업자를 위한 안전활동만 잘하면 사고가 방지될 수 있다는 착각을 하고 있다. 기술안전이 확보되었을 때 노동안전의 확보가 가능하며, 기술안전 대책이 부실하여 신안전 붕괴사

고처럼 구조물에 생긴 문제는 작업안전 규칙으로는 해결할 수 없다. 산업안전보건법과 건설안전특별법의 모태인 건설기술진흥법은 규율 대상과 이행방식에 있어 명확히 구별되며 상호 보완적으로 작용하는 것이다.

3. 건설안전특별법의 필요성

건설안전특별법은 앞에서 기술한 건설산업 관련 법제의 오류와 한계를 시정함으로써 산업안전보건법 중 건설안전 규정의 오류와 한계도 보완할 수 있다. 이러한 의미에서 건설안전특별법의 필요성은 크게 두 가지로 크게 나눌 수 있다. 하나는 거의 모든 건설사업 관련 법령에서 발주자의 책임이 빠지어 바로잡을 필요가 있다는 것이며, 다른 하나는 제조업 방식의 틀로 노동 안전을 규율하는 산업안전보건법만으로는 건설사업의 안전을 확보할 수 없다는 것이다. 이러한 필요성을 더 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 건설 관련 법령에 누락된 최고 의사결정권자인 발주자의 권한에 따른 책임을 새로이 규정할 필요가 있다. 건설사업 관련 모든 법령은 발주자를 배제한 채 제정되었으며 빈번한 개정에도 불구하고 고쳐지지 않았다. 건설산업기본법, 건축법 등 모든 건설사업 관련 법령에는 건설사업의 사업주인 발주자의 책무가 빠지어 최저가 낙찰제 등 불공정한 제도로 건설산업은 하방형 악순환의 구조에 갇혀 최악의 위기를 맞고 있다. 현재의 열악한 공사 여건은 직접공사비의 일부인 안전비만으로 해결될 수 없는 사안이다.

건설안전특별법은 건설사업 관련 법령의 공통적인 책임 체제의 오류를 바로잡기

위한 법이지 다른 법과 경쟁하거나 대비되는 법이 아니다. 다만 그 효과가 다른 법제의 작동성과 실효성 확보에 기여한다는 것이다. 최초 발의할 때 법제처의 검토서에서도 발주자의 책임을 바로잡는데 모든 법령의 개정은 어려우므로 특별법을 통해서 바로잡는 것이 효율적이라고 결론지었다.

둘째, 산업안전보건법의 영역 밖인 기술 안전을 규율하는 법이 필요하다. 바람직하지 않지만 우리나라는 외국과 다르게 건설사업의 안전은 기술안전과 노동(작업)안전의 두 축으로 운영되고 있으며 이 틀을 바꾸려면 다른 차원의 접근이 필요하다. 억제(break) 기능을 해야 할 기술안전 법규는 품질은 촉진하는 건설기술진흥법에서 함께 규정하고 있다. 하지만 건설기술진흥법은 주된 취지가 품질 확보 등 생산활동의 촉진(accelerator)을 위한 법으로 생산기능과 안전기능이 함께 들어 목적이 충돌하고 있다. 안전기능을 회복하기 위해서는 생산을 촉진하는 법체로부터 안전을 분리할 필요가 있다. 기술사고가 발생하면 인명 피해가 뒤따르는데, 산업안전보건법의 안전 보건 규칙만으로는 구조물 붕괴 등 기술적 사고요인을 통제할 수 없다. 최근에 발생한 화정동 붕괴사고, 안성고속국도 붕괴사고나 신안산선 붕괴사고가 대표적이며, 학동 해체공사 붕괴사고도 공사현장에서 발생한 붕괴사고지만 시민만 희생되었기 때문에 산업안전보건법의 영역 밖이다. 건설안전특별법은 건설기술진흥법 중 안전 관련 규정을 별도의 법으로 독립시킨 것으로 새로운 법이 아니다.

셋째, 명칭부터 잘못된 산업안전보건법의 노동안전 규율만으로는 건설사업의 안전을 확보할 수 없기 때문이다. 산업안전보건법도 건설 관련 법령과 유사하

게 책임 체제가 공정하지 못하다. 사업장 단위에서 직접적 고용관계를 전제로 한 사업주 책임 원칙 하의 산업안전보건법으로는 건설사업에 참여하는 다수 이해당사자를 규율하기 어렵기 때문이다. 다수 건설사업 참여자 사이의 역할과 책임은 건설사업 관련 법령의 기능이다. 건설안전특별법은 건설사업을 규율하기 위한 법으로 각 부처의 고유 역할과도 부합한다. 이후에 산업안전보건법의 건설업 적용에 부적절함을 구체적으로 기술하겠지만 제조업 기반의 책임 체제와 방식으로는 건설사업을 총체적으로 규율할 수 없다.

세계적으로 일터에서 노동자의 안전은 '노동(Occupational, Workplace, At work)⁵ 안전이라 부르며, '산업(Industrial)' 안전이라 부르는 나라는 우리나라밖에 없다. 한국산업안전공단의 영문 명칭도 KOSHA(Korea Occupational Safety and Health Agency)로 노동안전보건공단으로 번역된다. 산업안전보건법의 제정 시 일본의 노동안전위생법을 모방하면서 명칭을 '노동'이 아닌 '산업'으로 과욕을 부려 산업에서의 고유 생산기술과 작업안전의 경계를 모호하게 만듦으로써 많은 부작용을 초래하고 있다. 하지만 전문가조차 그 용어의 오류로 인한 폐해를 제대로 인식하지 못하고 있다. 사업주 책임의 원칙을 기준으로 제조업에서 출발한 노동안전보건법은 다수 이해당사자가 참여하는 건설사업을 규율하는 데는 근본적인 한계가 있다. 산업안전보건법은 시행된 지 45년에 이르며 여러 번 시정할 기회가 있었으며 최근의 전부 개정 시에도 개선 요구가 있었으나 바로잡지 못하고 오늘에 이르렀다. 건설안전특별법은 이러한 빈번한 개정에도 불구하고 바로잡지 못한 산업안전보건법의 내

재적 한계를 보완해 줄 것이다.

넷째, 건설공사 발주자를 비껴간 중대재해처벌법을 보완하기 위해서도 건설안전특별법이 필요하다. 산업안전보건법은 건설업에 중대재해처벌법 적용을 무력화하고 있다. 법 제2조(정의)에서 건설공사 발주자를 도급(인)에서 제외시켰다. 건설공사 발주는 도급이 아니기에 발주자는 중대재해처벌법의 대상이 될 수 없다. 이는 도급·용역·위탁 시까지 종사자를 보호하고자 하는 중대재해처벌법의 핵심 취지에 정면으로 배치된다.

산업안전보건법으로는 하도급 시공자 외의 다수 참여자에 대한 안전책임을 합리적으로 규정하고 있지 못하며, 중대재해처벌법만으로도 다수 건설사업 참여자의 역할과 책임을 명확하게 규정하지 못하고 있다. 건설업의 경우 중대재해처벌법으로 가는 다리가 끊긴 상태다. 건설공사 발주자는 발주자로서 책임을 회피하기 위해 공사현장을 철수하여 직접적으로 지배·운영·관리하지 않는 소극적 입장으로 안전활동을 위축시키고 있다. 두 법령 간 상충은 1심에서는 법적 구속, 2심에서는 법리 오해로 무죄, 대법원에서는 파기환송된 H공사의 판결 사례처럼 극과 극을 오가는 판결을 가능하게 하고 있다. 산업안전보건법과 중대재해처벌법을 연결할 다리가 필요하며 건설안전특별법이 그 역할을 하게 될 것이다.

다섯째, 건설산업 관련 법제는 다기화되어 있어 수범자의 처지에서 숙지하고 준수하기에 매우 불편하다. 건설안전특별법이 기존의 건설사업 관련 법령과 다른 점은 적용대상에 제한을 두지 않고 있다는 점이다. 보완 발의 안에서 건축공사를 기준으로 적용대상 규모를 원안보다 축소하기는 하였지만, 이 법의 적용 대상은 공공과 민간을 구분하지 않는다.

공사의 규모와 발주 방식과 관계없이 중소규모공사까지 모든 건설사업을 대상으로 할 수 있어 기존 법제의 사각지대를 해소할 수 있을 것이다.

마지막으로 왜 일반법이 아니고 특별법이어야 하는지 논쟁이 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 많은 건설관련 법령에 발주자의 책임이 누락된 오류가 있기에 특별법이어야 다른 건설사업 관련 법령에 우선하여 적용하도록 하기 위하여 특별법으로 제정이 필요한 것이다.

4. 건설안전특별법안의 발의 배경과 과정

4.1 건설안전 법제에서 책임체제 합리화 과정

건설안전 제도와 정책의 발전 역사는 건설사업 안전책임체제의 합리화 과정으로 볼 수 있다. 따라서 건설관련 제도의 발전 과정도 안전책임체제의 관점에서 보는 것이 효과적이다. 건설안전 관련 제도는 건설안전특별법안이 마련되기 전까지는 줄곧 핵심을 바로잡지 못했다. 건설안전을 담당하는 양 부처는 번갈아서 또는 합동으로 핵심을 고치는 것을 회피하거나 비껴갔다.

빙산의 일각이겠지만 필자가 관찰했거나 직접 참여했던 상황을 중심으로 이제까지 안전관리 책임체제가 합리화되지 못한 경위를 짚어보고자 한다. 건설안전 이전에 건설산업의 근원적 장애는 참여자의 역할과 책임에 따른 합리적인 책임체제의 불비였지만 상위의 근본적인 문제는 방치한은 놔둔 채 하위의 지엽적인 문제의 해결에만 골몰해왔다.

사고방지를 위한 안전관리활동의 관건은 누구의 책임인가를 결정하는 안전관리체제(안전조직)에 있다. 안전관리원칙과 안

전보건경영시스템에서 안전조직은 선언적 안전방침 다음에 오는 첫 번째 실질적 요소이다. 안전조직은 조직 구성원의 역할·책임·권한에 관한 것으로 지배구조라 할 수 있다. ‘노동’과 ‘산업’처럼 역할에 따른 책임을 정한 ‘체계(system)’와 경영 프로세스로서 ‘체제(organization, structure)’도 엄격히 구별해서 사용해야 한다. 체제가 잘못되면 체계는 제대로 작동할 수 없다.

관련 부처의 결정적인 오류는 1999년에 규제개혁위원회에서 양 부처의 기능을 합한 안전관리체제 구축을 의결했지만, 전혀 합리적이지 않은 핑계로 이행을 회피한 것이다. 이때 책임체제를 바로잡지 못해 지난 25년간 매년 500여 명이 목숨을 잃은 것이다. 2013년 박근혜 정부에서도 건설사고 감소를 요구해 영국의 CDM 방식 책임체제의 도입을 제안했으나 무산되었다.

다음 기회는 2017년 산업안전보건법에 안전보건조정자 제도 도입 시 발주자 안전책무와 함께 구현해야 했으나 본래 기능과 달리 안전보건조정자의 역할은 전기, 통신, 소방 등의 공사를 분리 발주할 때 동시 작업의 조정 수준으로 격하되었다. 2019년 산업안전보건법을 전부 개정할 때도 전부 개정의 동인은 ‘건설업 발주자 안전보건 책무 부여 제도 도입 방안(2017)’을 반영하여 건설안전관리체제를 바로잡아 발주자에게도 안전책무를 부여하기 위한 것이었다. 하지만 일반산업의 도급과 뒤섞여 발주자의 안전책무와 안전참모의 역할을 제대로 구현하지 못했다. 중대재해처벌법마저 건설산업을 비껴가 결국 건설안전특별법의 제정까지 이르게 된 것이다.

4.2 건설안전특별법 이전의 안전책무 합

리화 노력

책임체제의 공정화를 위한 건설안전특별법은 결코 어느 날 갑자기 발의된 것이 아니다. 건설안전특별법이 발의되기 이전에도 여러 차례 기회가 있었고 시도도 있었다. 이 중에는 필자가 주도한 주요한 연구와 정책적 노력도 있었는데 주요한 과정을 열거하면 다음과 같다.

- 안홍섭 외(1996), 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선 연구, 산업안전보건연구원
- 안홍섭 외(1997), 綠合安全管理者制度 導入方案에 관한 研究, 산업안전보건연구원
- 건설현장 안전관리 관련 규제개혁 방안 의결(1999.7.2. 규제개혁위원회 심의-조정 1997.6.); 고용노동부와 국토교통부에 발주자 주도의 일원화된 안전관리 체제 요구
- 한국산업 안전보건공단·한국건설기술연구원(2000), 중장기적 차원의 건설현장 안전관리 확보방안에 관한 연구, 국토교통부·노동부; 규개위 규제개혁 방안 미이행 보고서
- 안홍섭 외, 발주자를 활용한 건설업 안전관리체계 구축 연구, 산업안전보건연구원
- 안홍섭 외(2006), 삼풍사고 10년 교훈과 과제(삼풍참사 10주기 연구), 한미글로벌
- 종합안전관리자제도 도입 법안 제출(2009), 김재윤 의원 외
- 안홍섭 외(2013), 건설현장 안전사고 감소방안 마련을 위한 연구, 국토교통부
- 안홍섭 외(2015), 안전사회로 도약하는 길(삼풍참사 20주기 연구), 진인진
- 제50회 산업안전보건강조주간 대통령 동영상 메시지(2017.7.3.); 최초의 발주

자 안전책무 부여 선언

- 총리실 주관 6개 부처 합동 중대산업 사고 예방 대책(2017.8.17.)
- 안홍섭 외(2017), 건설업 발주자 안전보건 책무 부여 제도 도입 방안, 고용노동부; 산업안전보건법에 발주자 책무 부여 방안 제시
- 부처 합동 산업재해 감축 과제 시행(2018.1.23.)
- 산업안전보건법 전부 개정(2020.1.16.); 제5장 도급사업의 안전보건 조치 신설
- 국토교통부, 건설산업 혁신 방안(2018.6.28.); 발주자 책무와 안전감리자 도입 방안 제시
- 부처합동 건설안전 혁신방안(2020.4.23.); 건설안전특별법 제정안 마련
- 건설안전특별법(안) 1차 발의(2020.9.11.), 김교홍 의원 등 13인
- 중대재해처벌법(제정:2021.1.26. 시행:2022.1.27.)
- 건설안전특별법(안) 2차 발의(2021.6.16.), 김교홍 의원 등 36인
- 중대재해 감축 로드맵(2022.11.30.), 고용노동부
- 건설안전특별법(안) 재발의(2025.6.27.), 문진석 의원 등 11인
- 부처합동 노동안전 종합대책(2025.9.15.)
- 건설안전특별법(안) 보완 발의(2025.9.22.), 문진석 의원 등 19인

4.3 문재인 정부의 국민생명 지키기 노력과 성과

주지하다시피 문재인 정부에서는 세월호 참사 등의 영향으로 이전의 정부와는 확연히 다르게 ‘국민생명 지키기’를 국가 핵심 과제로 설정하고 각고의 노력을 기울였다. 필자는 건설안전 법제와 정책의 오류를 바로잡기 위해 상부구조를 자문

했으며 문재인 대통령이 제50회 산업안전보건대회에서 동영상으로 발주자에게도 안전책무를 부여한다는 선언을 할 수 있게 하였다.

논란이 많았지만 고 김용균 씨 사망사고의 영향으로 2018년 12월 27일 전부 개정 산업안전보건법이 국회 본회의를 통과하였지만 전부 개정된 산업안전보건법으로도 산재 지표는 크게 개선되지 않았다. 건설기술진흥법 등 건설안전 관련 법령도 지속해서 개정되었지만, 성과는 기대에 미치지 못했다. 앞에서 기술한 바와 같이 전부 개정에도 불구하고 산업안전보건법으로는 건설사업 참여자를 효과적으로 규율하기 어려웠다.

건설안전특별법안이 발의된 배경은 이러한 노력에도 불구하고 감소하지 않고 있는 건설사고의 추이가 기존의 방식으로는 해결될 수 없다는 자각에서 출발했다. 한 마디로 기존의 건설안전 제도와 정책은 실효성을 기대하기 어려웠기 때문이다. 대부분의 건설 관련 제도에서 사고사망자가 빈발하는 소규모 건설기업과 중소규모 공사에 대한 규제력이 미흡하였다. 정체 상태인 사고사망만인율과 같이 기존 제도로는 빈부격차보다 큰 상하위 원청건설사와 전문건설사의 안전역량 격차를 해소하지 못하고 있다. 이는 안전 관련 제도나 정책이 공공과 민간, 공사규모별, 도급순위별, 원하청 등으로 구분하여 접근한 것은 바람직하였으나, 안전관리의 첫 번째 원칙인 책임의 원칙이 구현되지 못했다. 이후 노동안전 정책에서는 일관되게 발주자의 안전책무가 거론되고 구체적 이행 방안까지 제시되었다.

하지만 건설사업을 주관하는 주무 부처는 기존의 관행인 ‘원청사의 책을 강화하고...’로 일관하여 공공발주자로서 국가

의 책임을 수용하지 못했다. 전부 개정에도 불구하고 산업안전보건법도 발주자의 책무를 제대로 규율하지 못해 국정지표인 건설업에서 사고사망자수와 사고사망만인율 지표의 개선에는 별 진전이 없었다.

4.4 건설안전 혁신위원회의 성과

국토교통부에서는 2019년 하반기부터 기존의 건설사고 예방대책의 실효성에 한계가 있음을 인지하고 김현미 장관이 주도하여 각 분야의 전문가로 구성된 건설안전 혁신위원회를 구성하였다. 필자도 주도적으로 참여하였는데, 혁신위원회 운영의 결과로 ‘건설안전 혁신방안’이 마련된다. 건설안전 혁신방안의 내용 중 핵심 과제는 ‘안전관리 규제 정비’를 위한 ‘건설안전특별법 제정안 마련’이었다. 이 혁신방안에서는 이제까지 사각지대에 있었던 민간 소규모 현장, 발주자와 건설기업 경영진의 무관심, 현장과 틈새가 큰 복잡한 법령과 제도 등을 혁신하여 기존 제도의 한계를 극복하는 대책이 담겼다.

이어서 공공발주자로서 국가의 책임을 인지하고 발주자의 책임을 규정하는 ‘건설안전특별법 발의’가 관계부처 합동 ‘건설안전 혁신방안(2020.4.23.)’으로 공표되었다.

‘건설안전 혁신방안’의 발표 직후 발생한 이천 물류창고현장 화재사고(2020.4.29.)로 사회적으로 특별법 제정의 필요성과 화급성이 주목받았으며, 주무 부처에서도 속도를 내기 시작했다. 조속한 특별법 제정을 위해 국회에서는 을지로위원회가 한국건설안전학회와 공동으로 ‘이천 화재사고 및 건설사고 재발방지 제도개선 토론회’(국회의원회관, 2020.6.12.)를 개최하였다. 토론회에서 ‘발주자부터 바뀌

어야 근로자가 안전해진다’ 주제로는 기존 건설안전제도의 한계인 발주자를 비롯한 건설사업 참여자 사이의 안전책무의 합리화 방안이, ‘안전관리에 대한 비용분석 및 경제적 접근 필요성’ 주제로는 이천물류창고 화재사고에서 문제로 제기된 부족한 산재 근로자에 보상을 강화하는 방안도 제시되었다. 토론회에서 논의된 바와 같이 ‘노동자의 죽음이 일상화된 건설현장의 악순환 고리를 끊기’ 위해서는 건설업 종사자 어느 사람도 안전한 공사의 수행에 예외가 있을 수 없음을 다짐하였다.

국토교통부에서는 이 법의 제정에 필요한 용역을 발주하였으며 우리 학회가 이 법안의 밑그림을 그리는 임무를 수행하였다. 이 연구가 진행되는 과정에서 2020년 9월 11에는 김교홍 의원이 대표로 국회의원 13인이 공동으로 ‘건설안전특별법안’이 최초로 발의되었다. 하지만 발의 시기가 중대재해처벌법이 제정된 직후로서 이제까지 건설산업을 수렁으로 몰아넣은 발주자의 책무를 바로잡는다는 취지에도 불구하고 건설업계로부터 제정법이라는 점과 벌칙의 강도로 업계의 거센 저항을 받게 된다.

하지만 건설안전특별법안은 관련 부처의 협의를 거쳐 2021년 6월 16일에 김교홍 의원 등 국회의원 36인이 재발의하였으나 역시 건설단체의 반대로 국회의 회기 종료로 자동 폐기되었다.

4.5 최초 법안 발의 때 상황과 제정이 무산된 요인

발주자의 무리한 요구로부터 건설기업을 보호하려는 본래의 취지와 다르게 최초 발의안이 업계로부터 저항에 부딪혔는데, 다음과 같은 요인들이 작용한 것으로 보인다.

첫째, 서둘러서 발의한 관계로 발의 시기가 중대재해처벌법 제정 직후로 신규 법안에 대한 거부감의 최고조일 때로 내용 이전에 무조건 반대하는 분위기였다는 점이 가장 컸다. 당시 상황은 국정수반이 성과를 지속해서 독려하고 있었으며 이천 물류창고화재로 특별법 제정의 화급성이 부각된 점도 작용한 것으로 보인다.

둘째, 매출액 대비 과징금과 같은 강한 벌칙이다. 중대재해처벌법에서 벌칙을 강화하였으므로 제정법으로 강한 벌칙을 규정할 필요가 없었으나 벌칙에 대한 반대 목소리가 컸다.

셋째, 내용상의 오류들로서 대상 공사를 기존의 건설산업진흥법에 맞추어 전기, 통신, 소방 등 공사를 제외함으로써 건설기업에 반대 빌미를 제공하였다. 새로 근재보험을 도입하여 의무화하면서 보험비용의 1/2만 지급하고 나머지는 건설기업이 부담하게 한 점 등도 반대의 빌미가 되었다.

연구 결과가 마무리되지 않았는데 핵심 개념을 숙지하지 못한 상태에서 법안이 발의된 것도 아쉬운 점이다. 발주자에게 안전책무 부여를 가능하게 핵심 장치는 안전자문사로서 안전자문사의 선임은 필수 의무가 되어야 함에도 ‘선임할 수 있다’로 임의 규정이 되는 등 핵심 개념을 제대로 반영하지 못한 부분도 있었다.

4.6 건설안전특별법안의 재부상

문재인 정부에서 두 번의 발의에도 불구하고 업계의 강력한 반대와 여당의 동조로 법안은 폐기되었지만, 이재명 정부의 출범 직후 문구를 다듬은 건설안전특별법안이 문진석 의원을 포함한 11인이 다시 발의하였다. 이재명 정부 초기부터 상위건설사에서 중대재해가 반복해서 발

생하면서 건설업계는 반대의 명분을 잃었다. 의견수렴 상황을 보면 의견 대부분이 건설사업의 안전관리체제를 바로 세운다는 대명제보다는 각자의 입장에서 불편한 사안들을 완화하는데 관심이 쏠렸다. 현재는 업계의 의견수렴을 거친 보완 발의안이 상정된 상태다. 이재명 대통령이 이렇게 강력하게 산재예방을 주문할지는 예상하지 못했겠지만, 일차 발의에서 제정되었다면 건설기업의 입장에서 강화된 전방위적인 벌칙은 면할 수 있었는데 소탐대실한 상황으로 보인다.

4.7 건설안전특별법안의 보완 과정

초안을 수정하여 문진석 국회의원이 대표로 다시 발의한 건설안전특별법안(2025. 9.22.)은 발의한 국회의원의 수가 11인에서 19인으로 늘었으며, 쟁점 사안들이 다수 보완된 것으로 평가된다. 숙의와 의견수렴 과정을 거치면서 미진했던 주요한 쟁점 사안들이 조율되어 제정법으로 우려되었던 완성도가 높아졌다. 제일 중요한 사안은 발주자의 안전 책무를 보좌하는 안전자문사는 필수 요건으로서 ‘선임할 수 있다.’에서 ‘선임하여야 한다.’로 바로잡은 것이다. 건설단체의 반대 빌미가 되었던 대상 건설공사가 전기, 통신, 소방 등으로 확대되어 산업안전보건법과 일치시켰으며, 매출액 대비 3% 이내 과징금도 1, 000억 원으로 상한선을 정함으로써 매출액이 큰 상위건설사의 우려가 해소되었다. 매출액이 없거나 산정이 곤란할 경우는 상한선을 10억 원으로 하여 벌칙을 차등화하였다. 외형에서는 본문의 조문 수가 43조문에서 46조문으로 늘었는데 건설안전진흥기금이 추가되고, 영업정지에 따른 부대 절차를 규정하기 위함이었다. 공사중지, 안전보건대장 등 타법과 관련된 사항도 절차를

명확히 하였다.

용어 중 건설엔지니어링사업자가 감리자로 변경되었는데 엔지니어링에는 설계와 감리를 모두 포함되기 때문에 이러한 차이점을 반영한 것으로 보인다. 설계자의 의무에서 시공자가 작성하여야 할 가시 설의 설계가 논란이 되었는데, 안전관리와 관련된 정보를 설계도서에 반영하는 수준으로 하여 기존의 역할 분담은 유지하면서 안전에 관련된 내역이 빠지는 것을 막는 취지를 살린 것으로 보인다.

5. 건설안전특별법의 제정 취지와 핵심 개념

5.1 건설안전특별법의 제정 취지

건설안전특별법의 목적은 법안의 제안 이유에서 밝힌 바와 같이 기존의 건설기술진흥법과 산업안전보건법 등에 미비한 안전관리기능을 구현함으로써 앞에서 제기된 기존 제도의 근본적 한계를 해소하는 데 있다. 핵심은 기존 제조업 방식의 안전관리체제를 발주자 책임하에 감리기능을 회복시켜 발주자가 주도하는 건설 안전관리체제로 정상화하는 것이다.

하지만 위의 ‘제정 이유’에는 건설안전특별법에 내재한 중요한 장치가 언급되지 않고 있는데 안전자문사의 역할이다. 발주자 안전책무의 이행 장치로서 발주자가 자신의 안전참모로 안전자문사 선임을 의무화하고, 선임된 안전참모로 하여금 규정된 발주자의 안전책무를 인지하게 하고 그 결과를 공사신고서로 확인하는 절차인데, 아직 신고절차는 미비한 상태이다.

가장 최근의 보완 발의안에서 제시한 건설안전특별법의 제정 취지는 초기 발의안과 대동소이하다. 건설산업의 특성을 반영이 필요함을 강조한 것으로 건설산

업의 상황을 잘 반영하고 있는데 발의안 중 ‘제한 이유’를 원문 그대로 소개하면 다음과 같다.

건설공사는 발주·설계·시공·감리자 등 건설공사 참여자와 공사 목적물 (건축물·도로·철도 등) 이 다양하며, 현장에서 다수의 건설사업자가 동시에 작업을 시행하고, 현장에서 작업하는 건설기계와 건설종사자도 수시로 바뀌는 등 다른 산업과 작업환경에 차이가 있음.

특히, 건설현장에서 발생하는 사고를 줄이기 위해서는 발주자, 시공사 등 상대적으로 권한이 큰 주체가 그에 상응하는 책임을 져야 함에도, 실제 사고로 인한 책임은 상대적으로 권한이 작은 하수급 시공자와 건설종사자들이 지는 경향이 있음.

이에, 발주자는 적절한 공사비용과 공사기간을 제공하고 시공자는 현장의 안전관리를 총괄하도록 하는 등 건설공사 참여자별로 권한에 상응하는 안전관리 책임을 부여하고 이를 소홀히 하여 건설사고가 발생하는 경우 합당한 책임을 지도록 하며, 사고손실 대가가 예방비용보다 크다는 인식을 확산하여 안전관리에 우선적 투자를 유도함으로써 건설공사 특수성에 맞게 안전한 작업환경을 조성하여 건설사고 위험성을 낮추려는 것임.

5.2 건설안전특별법안의 구성과 핵심 개념

건설안전특별법안은 기존 건설사업 관련 법령에서 미비한 기능을 모아서 별도의 법으로 만든 것이다. 이 법은 건설기술진흥법 중 안전 관련 조항을 분리하여 여기에 발주자를 비롯한 건설사업 참여자의 안전책무와 근로자 보상을 위한 근재보험을 추가한 내용으로 구성되었다. 건설안전특별법안의 핵심은 안전책무의

이행 장치로서 사고의 근본원인을 제공하는 발주자에게 포괄적인 책임을 부여하고 안전자문사를 통해서 발주자의 책임을 보좌하고 이행할 수 있게 한 것이다. 즉, 기존의 ‘규정’ 나열 수준에서 참여자 사이의 상호작용을 기반으로 하는 ‘장치’로 기능하게 한 것이다.

건설안전특별법의 1차 핵심 조항은 제8조 (발주자의 적정 공사기간 및 비용 제공의무 등) 이지만, 법안이 장치로 기능하게 한 2차 핵심 조항은 제10조 (안전자문사 선임) 중 제2항 ‘발주자는 안전자문사로부터 자문 받은 사항을 인지하고 있음을 확인하고 서명한 내용의 확인서를 건설공사 착공전에 인허가기관의 장에게 제출하여야 한다.’는 조문이다. 이로써 국가는 대상공사에 대한 감독에 필요한 접근 경로를 확보할 수 있게 된다.

나아가서 앞에서 언급한 바와 같이 이제까지 벌칙에서 배제되었던 대표이사에게도 직원이나 하수급자가 안전하게 공사를 할 여건을 제공할 의무를 부여하여 건설기술인을 보호하고 있다는 점이다. 건설안전특별법안의 핵심 개념을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 안전의 원칙에 따라 건설기술진흥법에서 안전 관련 규정을 별도의 안전법으로 분리함으로써 안전을 ‘제3자 감시’ 기능으로 독립시킨 것이다. 건설기술진흥법 속에 혼재하여 브레이크 기능이 어려운 안전 관련 조항을 별도의 법으로 분리한 것이다.

둘째, 건설기술진흥법 등 기존 건설사업 관련 법령에 미비했던 발주자의 안전 책무에 대해 포괄적 책임을 지도록 명확히 하였다. 이는 산업안전보건법에 미비한 발주자를 비롯한 수급인의 안전책무도 보강할 수 있다.

셋째, 안전자문사를 통해 발주자의 안전

책무 이행 장치를 제공하고, 안전자문사를 통해서 기존에 접근이 어려웠던 발주자를 직접 독려할 수 있는 경로를 마련한 것이다. 이 기능은 산업안전보건법에서도 미비한 기능으로 전체 건설사업에 적용될 것이다.

밀착된 ‘제3자 감시’ 장치를 통하여 서류상 또는 형식적 이행으로 실효성이 미흡한 제반 안전관리활동에 실질적 이행력을 확보할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 이제까지 벌칙에서 배제되었던 대표이사에게도 직원이나 하수급자가 안전하게 공사할 수 있는 여건을 제공할 의무를 부여하여 건설기술인을 보호하고 있다는 점이다.

넷째, 산재보상보험법 등에서 상한 규정으로 부족한 재해 근로자에 대한 보상을 근재보험으로 보완한 것이다.

6. 건설안전특별법안의 기능과 내용

6.1 건설안전특별법안의 주요 기능

건설 안전특별법안에는 이상에서 기술한 발주자의 안전책무와 이를 보좌하는 안전자문사 역할 외에도 기존 법제에는 없었던 여러 가지 기능이 추가되었다. 시공사의 책무로 안전관리계획 관련 의무가 강화되어 이미 시행 중인 영상정보의 기록과 관리의무가 추가되었으며, 스마트 안전기술에도 인공지능기술이 추가되었다 (제23조). 건설사고의 신고 절차도 초안에서는 시공자가 바로 국가기관에 보고하는 방식에서 발주자를 거쳐 신고하도록 하여 발주자의 책무성을 강화하였다. 중대재해처벌법이 중대재해가 발생했을 경우만 처벌할 수 있어 의무 위반시는 처벌할 수 없다는 한계가 있었는데 초안에서 미비했던 법적 의무의 위반 시에도 벌칙을 부과할 수 있게 하여 위하

력을 높였다.

주목할 점은 근로자 과실의 경우 보상을 삭감할 수 있도록 명문화한 것이다. 이제까지 근로자에게도 책임을 묻는 것은 금기시해왔는데 노동계의 동의로 처음으로 근로자도 과실에 상응하는 대우를 받게 한 것이다. 산업안전보건법에 근로자가 안전수칙을 준수하지 않으면 과태료를 부과하는 조항은 있었으나 강하게 집행하지 않아 실효성은 없었다.

이상의 사고방지를 위한 내용 외에 사고 발생 시 보상을 강화하는 내용도 담겨있다. 특별법에는 근로자 재해보상보험 (공제) 가입을 의무화하였다 (법률안 제31조). 근로자 재해보상보험 (공제) 은 1965년 재무부의 근로자재해보상 책임보험 인가결정으로 국내에 도입되었으나, 그간 사업주가 마음대로 보험 가입 여부를 결정하므로 피해 근로자 보상은 사업주 재량과 여력에 맡겨지는 약점이 있었다. 특별법은 이를 보완하여 제도적으로 사회적 약자인 근로자를 보상할 수 있게 한 것이다. 현행 근로복지공단에서 운영하는 산재보험은 관계 법령에 의거 제한된 범위의 피해보상에 국한되므로 그 법정 보상 범위를 초과하는 피해 근로자의 손해에 대해서는 근재보험으로 보상하는 점에서, 법률안이 담고 있는 근재보험 가입 의무화는 실질적인 피해자 보호를 실현한다고 볼 수 있다.

벌칙 측면에서는 솜방망이 처벌로 비난을 받아온 벌칙에 대한 논란이 많았는데, 건설안전특별법에서 중대재해에 대한 벌칙은 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금으로 기존 건설기술진흥법의 벌칙을 그대로 가져온 것이다. 과징금이 매출액 수준으로 강화되었는데 매출액이 큰 상위건설사를 고려하여 부과 대상 대상 금액을 최고 일천억 원으로 제한하였

다.
유의할 점은 제3차 감시기능으로 지방자치단체의 역할과 책임이 법안의 곳곳에 대폭 강화된 것이다. 지방자치단체가 건설안전특별법 상 책무를 이행하기 위해서는 상당한 조직 강화가 필요할 것으로 예상된다.

6.2 장별 세부 내용

건설안전특별법안은 주체별 안전책임의 합리화를 위한 안전관리체제 및 운용 방식을 규정한 것이다. 발주자 안전책무를 통해 최고 의사결정권자이자 수혜자인 발주자 주도의 안전관리체제를 구축하여 발주자의 주문으로 안전활동의 이행력을 담보하였다. 발주자에게 의무적으로 안전자문사를 선임하게 하여 개별 건설사업 내부의 자체 안전감리기능을 강화함으로써 외부의 개입이 없이도 건설사업 참여자 사이의 상호 협력과 견제로 자율적인 안전관리가 가능하게 하였다. 안전자문사를 통하여 공사현장의 안전관리 수준을 감시할 수 있도록 하였다. 국가 차원에서는 건설사업 참여자가 상호 안전역량 평가에 필요한 정보를 제공하고 국가가 관리하도록 한 것으로 조문별 내용은 다음과 같다.

<제1장 총칙>

- 목적 (안 제1조) , 정의 (안 제2조)
- 산업안전보건법 중복 적용 배제 (안 제3조)
- 지자체의 역할 강화 (안 제3조, 제6조 등)

<제2장 건설공사 참여자의 안전책무>

- 위험통제의 원칙을 명시함 (안 제7조)
- 발주자의 안전책무 (안 제8조 - 제10조)
 - － 적정 공사비 및 비용 제공 의무 (안 제8조)

- － 설계안전성 검토 의무 (안 제8조 제6항)

- － 수급인 역량 평가 의무 (안 제9조)
- － 안전자문사 선임 의무 (안 제10조)
- － 안전자문사를 통한 발주자의 책무 인지 신고의무 (안 제10조 제2항)

- 설계자의 의무 (안 제11조)
 - － 설계자는 설계도서를 작성할 때 시공자가 안전한 작업환경을 갖추고 작업을 시행할 수 있도록 공사기간과 공사비용을 산정하고, 건설사고 예방에 필요한 가설구조물과 안전시설물 등을 고려하여 예정 공사기간과 공사비용 산정 및 안전 정보 반영

- 수급인과 하수급시공자의 의무 (안 제12조 - 제16조)

- 하수급시공자의 의무 (안 제16조)
 - － 공사착수전 설계도서 등 공사조건적 적정성을 검토, 하수급시공자의 역량 확인, 부적합 종사자 배제 요청 (안 제12조)
 - － 안전관리조직 (안 제13조)

- － 안전교육 (안 제14조)
- － 수급인은 안전시설을 직접 시공하고 안전관리를 총괄 (안 제 15조)

- 하수급인의 의무 (안 제16조)
 - － 공사비와 공사기간의 적정성을 검토하고 조정 요구

- 감리자의 의무 • 권한 • 보호 (안 제17조 - 제18조)

- － 설계도서 검토, 안전한 작업조건 확인 및 시정조치, 공사중지권 등 (안 제17조)

- － 정당한 업무 수행에 대한 불이익 조치 금지 (안 제18조)

- 건설종사자 (근로자 포함) 의 의무 (안 제 19조)

- － 교육 이수, 안전규칙 준수, 자기 과실에 따른 책임

<제3장 안전관리 활동>

- 안전관리활동의 이행력 확보
 - 안전관리계획의 수립, 검토, 확인 및 점검 (안 제20조)
 - 소규모 건설공사의 안전관리계획 작성 및 이행 (안 제21조)
 - 안전관리비의 계상 및 지급 (안 제22조)
 - 스마트 안전관리 (안 제23조) ; 재발의 안에 추가
 - 가설구조물의 안전성 확인 (안 제24조)
 - 안전관리 수준평가 (안 제25조)
- 〈제4장 현장점검 및 건설사고 신고·조사〉
 - 현장점검 및 건설사고의 신고* 조사
 - 국토안전관리원에 의한 현장점검, 현장 안전점검의 중복 지양 (안 제26조)
 - 건설공사의 부실측정 (안 제27조)
 - 건설사고 신고 (안 제28조)
 - 건설사고 조사 (안 제29조)
 - 건설사고위원회 (안 제28조, 제30조)
- 〈제5장 건설종사자 재해보상을 위한 보험공제 등〉
 - 건설종사자 재해보험공제 가입 및 기금 조성
 - 재해보험·공제 가입 (안 제31조, 제32조)
 - 건설안전진흥기금 (안 제33조) ; 보완 발의안에 추가
- 〈제6장 보칙〉
 - 시정명령 (안 제34조) , 영업정지 (안 제35조)
 - 영업정지 후 계속 공사 (안 제36조) , 영업정지 후 업무 계속 (안 제37조) ; 보완 발의안에 추가됨
 - 영업정지 갈음 과징금 (안 제38조) :관련 매출액의 3% (천억 원 이상은 천억 원 기준)
 - 권한의 위임·위탁 (안 제39조) , 공무원 의제 (안 제40조)

〈제7장 벌칙〉

- 사망 시 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금 (안 제39조) ; 발주자, 설계자, 시공자, 하수급시공자, 감리자
- 3년 이하 징역 또는 3천만 원 이하 벌금 (안 제43조)
- 1년 이하 징역 또는 1천만 원 이하 벌금 (안 제44조)
- 양벌규정 (안 제45조) , 과태료 (안 제46조)

7. 건설안전특별법의 합의와 기대 효과

7.1 건설안전특별법의 합의

이상에서 기술한 바와 같이 건설안전특별법이 가지는 첫번째 함의는 이제까지 원청사에게 책임을 전가해온 국가가 발주자로서 책임을 수용한 사건으로서, 건설산업의 책임체제를 공정화하겠다는 의지를 천명한 것이다. 아쉽게도 업계에서는 건설산업이 구조적 위기에 처한 근본원인으로 발주자 책임 부재의 심각성에 대한 인식이 부족하다 보니 이러한 함의를 제대로 깨닫지 못하고 있다.

두번째 함의는 중대재해처벌법에 역행하는 산업안전보건법을 바로잡음으로써 발주자 주도의 안전관리가 가능해질 것이라는 점이다. 앞에서 언급한 바와 같이 산업안전보건법에서는 발주자를 도급인에서 제외하고, 중대재해처벌법의 해설에서는 건설기술진흥법을 안전 관련 법령으로 인정하지 않아 기술안전을 무력화시킨 오류를 시정함으로써 도급·용역·위탁 시 종사자 보호라는 중대재해처벌법의 취지를 회복시킬 것이다.

세번째 함의는 건설업에 부적합한 산업안전보건법의 이행력과 실효성의 개선에 이바지할 것이다. 산업안전보건법은 빈

번한 개정에도 불구하고 건설산업의 생리를 제어하지 못하여 실효성 없는 형식적 안전관리가 대세를 이루고 있어 근본적인 혁신이 필요하다.

네번째 합의는 기술안전과 노동안전이 이원화되어 건설사업 수행에 불편을 주고 있는 건설안전을 통합적으로 운용할 수 있는 근거가 마련된다는 점이다. 각종 법령은 중복이 없이 상호 보완적으로 작용해야 하는데 발주자를 자문하는 제3자 감시기능을 통합함으로써 공사현장에서는 공사팀이 기술안전과 노동안전을 통합적으로 수행할 수 있어 안전관리업무의 일원화가 가능해질 것이다.

7.2 건설안전특별법의 기대 효과

작동성을 높이기 위해서 더 다듬어야 할 사항들이 있으며, 하위 법령에서도 이법의 취지를 잘 살려야 되겠지만, 건설안전특별법이 제정되면 설계자, 시공자, 감리자 등 건설기술인이 발주자의 무리한 요구로부터 보호되어 건설기술인의 안전확보에 필요한 여건이 획기적으로 개선될 것이다. 건설안전특별법이 시행될 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있을 것이다.

첫째, 수급인에게 적정한 공사비와 공사기간의 공으로 이제까지 최저가 도급으로 심각했던 자원의 결핍으로부터 해방됨으로써 안전한 공사수행이 가능해질 것이다. 노동안전 측면에서도 발주자가 주도함으로써 건설업에 부적합한 산업안전보건법의 이행 여건을 획기적으로 개선해 줄 것이다.

둘째, 발주자의 직접적인 독려와 개입으로 안전업무의 외주화 등 제조업 방식의 잘못된 안전관리 관행이 크게 개선될 것이다.

셋째, 발주자의 역량 확인 의무를 통해

부실 건설업체가 퇴출되고 계약직으로 전략한 건설기술인과 일용직을 전전한 건설기능인들에 대한 대우가 개선될 것이다.

넷째, 기술안전과 작업안전으로 이원화된 비효율성도 개선될 것이다. 기존의 제조업 기반의 산업안전보건법과 건설진흥진흥법에서 규정한 이원화된 건설안전은 관련 법령의 통합이 없이도 개별 건설사업에서는 안전자문사를 통한 일원화된 체제로 운영이 가능할 것이기 때문이다.

다섯째, 안전자문사가 건설사업의 초기부터 밀착하여 감독함으로써 기존의 무분별한 점검 등이 크게 줄어들 것이다. 이에 따라 정부의 직접적인 지도·감독 부담도 크게 경감될 것이다.

여섯째, 경직적인 국가재정 집행 제도와 기준도 크게 개선될 것이다. 공법(公法)으로서 국가의 책무가 미비한 국가계약법과 지방계약법, 국가재정 집행 지침으로서 공사비와 공기의 조정을 제한하여 변화하는 공사 여건의 반영이 어려운 총사업비관리제도, 현실을 반영하지 못하고 공사비 절감에만 이용되는 실적 공사비 단가 반영, 발주자의 계약자유 원칙을 침해하는 전기·통신소방 공사와 같은 공종의 분리 발주 의무 등 불합리한 제도들의 합리화가 불가피할 것이다. 발주자에게 포괄적인 책임을 묻기 위해서는 발주자의 권한도 공정하게 보장되어야 하기 때문이다.

7.3 향후 보완할 점

새로운 법률의 제정에 따른 부담과 영향을 줄이기 위한 정무적 판단이 고려된 것으로 보이나, 발의된 특별법안에는 연구보고서에 제시된 일부 사항들이 약하게 반영되거나 아직 반영되지 못한 사항들이 있어 향후 개선이 요망된다. 법 제

정의 취지에 관련된 향후 개선점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 안전관리체제의 작동 여부는 제삼자 감시 기능을 하는 안전자문사(감리) 역할에 달려있다. 안전자문사의 소요 역량은 실질적인 건설기술 역량을 기반으로 기술안전이 확실하게 감독될 수 있어야 한다. 기존 제도에서 규정하고 있는 감리자에 전가된 책임은 폐지하거나 완화하여야 한다. 발주자의 책임이 감리자에게 전가되어서는 안되기 때문이다. 적정 공사비와 공기 등 발주자의 의무에 대한 검증절차가 복잡한데 시장에서는 건설사업의 전체 기간이 길어지는 것을 매우 꺼리므로 영국처럼 안전자문사의 검토로 단순화할 필요가 있다. 안전자문사는 유럽의 안전조정자의 개념을 도입한 것으로 하위 규정 제정 시 설계단계부터 가능한 한 건설사업의 이른 시기에 발주자가 조언을 받을 수 있게 할 필요가 있다. 자문할 수 있도록 안전자문사의 역량을 우려할 수 있으나, 발주자에게 신뢰할 수 있는 자문사를 선임하게 하고 역량이 부족한 사람도 제도가 시행되면 실무를 통해 필요한 기술을 습득하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 영국의 CDM에서와 같이 원도급자와 설계자가 다수일 경우 책임을 명확히 할 수 있도록 주도급자(Principal Contractor)와 주설계자(Principal Designer)를 정의하고 발주자에게 지정하게 하여 분리 발주나 다수 설계자가 참여할 때 통합, 조정할 책임자를 명확하게 하여야 한다. 주도급자의 경우도 분담 금액의 다과보다는 발주자가 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 도급인을 지정하게 하는 것이 더 합리적일 것이다.

셋째, CDM의 안전자문사를 통한 감시경로 확보에 대한 이해가 필요하다. 건설

사업의 안전관리체제가 작동하려면 안전자문사를 통하여 모든 건설사업에 접근할 수 있어야 한다. 안전책무의 상호 알릴 의무 등은 반영되었으니 다른 법령의 신고제도 등을 활용하여 감시경로를 구축하여야 한다. 이로써 감시와 감독의 사각지대를 해소할 수 있으며 국가 차원에서 역량이 취약한 중소건설사업까지 체계적인 점검과 단속이 가능해질 것이다. 안전자문사의 드러나지 않는 중요한 역할 중의 하나가 국가의 개별 건설사업에 대한 접근 경로가 된다는 것이다.

넷째, 공공부문의 경우 공공발주자의 안전책무가 강화됨으로써 기획재정부의 예산 절감 위주의 양적 재정집행 기조가 적정한 비용을 투자하는 질적 집행 기조로 변화될 수 있다는 것이다. 기존에는 한정된 예산으로 많은 사업을 수행하다 보니 예산을 절감하기 위해 노력할 수밖에 없었고, 부족한 공사비와 공기는 수급인 부담으로 돌아가 손실 만회를 위한 비리와 부조리의 빌미가 되기도 했다. 발주자의 책임이 강화된 만큼 건설사업의 기획과 설계단계부터 내실화되어 더 효과적인 재정집행으로 발전할 것으로 기대된다.

다섯째, 산재보험급여를 초과하는 손해보상을 위한 보험·공제 가입 의무에서 발주자와 원수급인은 하수급인에게 드는 비용의 1/2만 지급하도록 하였다. 하지만 보험금액도 공사비 일부이므로 전액을 부담하도록 하는 것이 합리적일 것이다. 보험금액은 보험사가 보험가입자의 안전수준에 따라 보험금액을 차등해서 산정하므로 시장기능에 따라 보험금액이 높은 회사가 수주에 불리해지도록 유도해야 안전 확보에 노력할 것이다.

여섯째, 앞에서 ‘산업(노동의 의미)’, ‘관리자(참모가 아님)’, ‘도급과 발주’ 등 주

요한 용어가 실무에 많은 혼선을 가져왔다. ‘도급’을 민법상 도급으로 정의한 것은 바람직하나 ‘공사’로 한정하여 설계나 감리 용역의 경우 포함 여부에 논란의 여지가 없도록 해야 할 것이다. 디테일 속의 악마로 불릴 수 있는 부정확한 용어를 정비하여 온 것처럼 용어의 사용에 더 신중할 필요가 있다. 이 법의 기초 용어인 ‘건설공사’를 ‘건설사업’으로 확장한다면 시설물의 생애주기에 걸친 안전 확보에 도움이 될 것이다. 기존의 건설 공사라는 용어는 안전은 공사 중에만 필요하다는 잘못된 인식을 심어줄 우려가 있기 때문이다. 실제 CM 방식의 감리는 건설사업의 기획단계부터 시작되므로 안전도 예비 위험성평가 (PHA; Preliminary Hazard Analysis) 로 기획단계부터 시작되어 설계안전성 검토를 거쳐 안전관리 계획서와 유해위험방지계획서에 반영되어야 하고, 안전정보는 해체단계까지 제공되어야 한다.

앞으로는 싱가포르의 사례처럼 CONS ASS, ESS, 평가제도, bizSAFE TOOLKIT, 불량업체 감시프로그램 등 영업에 직접적인 영향을 미치는 역량지표를 개발해서 시장에서 유통되게 하면 정부에서 지금처럼 직접적으로 개입하지 않아도 기업들이 자발적으로 필요한 조치를 이행하게 될 것으로 기대된다

8. 맺음말

아쉽게도 건설산업에서는 국가가 발주자로서 안전 책무를 수용하고 이를 법제화한 합의를 제제로 깨닫지 못하고 있다. 안전전문가부터 건설안전특별법의 취지를 제대로 이해하고 실무에 정착될 수 있도록 앞장설 수 있기를 기대한다.

건설산업이 오늘과 같이 국가와 사회가

우려하는 최악의 부정적인 모습을 벗어나려면 건설산업은 다시 태어나야 한다. 건설산업이 비리와 부조리의 온상을 벗어나려면 극도로 투명하고 공정해져야 한다. 이러한 이상은 발주자의 주도적 역할이 없는 상황에서 건설기업의 노력만으로는 불가능하다는 것은 건설산업 70년의 역사를 통해 학습했다. 공공부문에서 권한에 비례한 책임의 공정화는 민간부문에 그대로 적용되어 하방형 악순환 구조의 건설산업을 선순환의 지속발전 가능한 구조로 변환시킬 것이다.

건설안전특별법이 제정된다면 건설사업 참여자 사이의 책임체제 불공정에서 오는 건설산업의 불합리가 해소되고 기술경쟁이 기본이 되는 공정한 경쟁체제가 작동하여 다른 건설업 관련 법령도 본래의 취지를 달성할 수 있을 것이다. 완화된 신고제도로 과다하게 증가한 건설기업 수도 적정화되고 핵심 자원을 보유하지 않은 서류상 회사도 별도의 조치가 없어도 발주자의 선택으로 자연스럽게 정리될 수 있을 것이다. 한마디로 이제까지 최저가도급으로 하방형 악순환에 빠진 건설산업을 상생발전을 넘어 동반성장으로 가는 계기가 될 것이다.

건설사업주를 포함한 건설인 모두가 국가로부터 패러다임의 전환을 의미 있게 받아들여 위기의 건설산업이 재탄생하는 계기가 되길 바란다.

“발주자가 변하지 않고는 건설산업의 미래는 없다 (김한수).”

“일류 발주자가 일류 건설산업을 만든다 (이상호).”

구체적인 내용은 참고문헌이 도움이 되길 바라며, ‘로마인 이야기’로 유명한 시노오 나나미가 자국민에게 주문한 다음

이야기로 건설안전특별법에 대한 소개를 마친다.

“일본인은 법률을 지나치게 신뢰한다. 맹신이라고 불러도 좋을 정도이다. 법률이 마치 종교라도 되는 듯하다. 한번 정하면 절대 바꾸려 하지 않는다. 아니 바뀌어서는 안 된다고 생각하는 것 같다. 법률은 정책이다. 인간의 머릿속에서 나온 규칙이니 완전무결할 리 없다. 한번 통과했다 하더라도 계속해서 세밀하게 다듬어 나가야 한다.”

참고문헌

- 안홍섭(2025), 전문가를 위한 건설안전 혁신론(개정판), 진인진.
- 안홍섭 외(2020), 건설안전특별법 제정안 마련 연구, 국토교통부.
- 안홍섭(2011), CDM에 내재된 발주자 주도의 안전관리 메카니즘, 대한건축학회 연합논문집, 13권 4호.

(후기) 원고를 마무리하였는데 윤종오 위원 외 14인이 유사한 내용의 건설안전특별법안을 또 발의하였다(2025.12.3.).

국회에서 건설안전특별법의 필요성과 시급성을 인식하고 이 법의 제정에 노력을 배가하는 것은 매우 고무적이지만 유사한 법을 중복으로 발의하는 것보다는 소관 상임위에서 먼저 발의된 법안을 함께 보완해나가는 것도 바람직하다고 본다.

건설안전특별법이 이 글의 주제여서 먼저 발의하여 보완 발의 중인 법안(문진석 의원 등 19인, 2025.9.22.)과의 차이점을 간단히 소개하고자 한다.

전체 조문안은 대동소이한 것으로 보이는데, 건설안전특별법의 관건인 안전자문사 선임에 임의 규정으로 한 것은 처음 발의 시의 오류처럼 발주자 안전책무

부여 장치의 핵심을 비껴가는 것이다.

이전 발의안과의 주요한 차이점은 명예 건설현장안전감독관 제도 도입으로 능동적인 안전을, 공공부문 건설공사 평가로 포상·지원 등 자율준수를 촉진하겠다는 내용 등이 추가되었다. 이 제도는 기존 명예산업안전감독관 제도와 유사한 중복성이 있는 제도이다. 건설사업은 설계와 계획단계부터 준비되어야 하는데 이 제도는 이미 상황이 벌어진 현장을 대상으로 하여 현장에 부담만 키울 뿐이며, 책임질 수 없는 불필요한 외부자 개입으로 발주자를 비롯한 이해당사자의 책임을 희석하는 기존 제도의 부작용을 답습할 우려가 있다. 새로운 제도를 덧대기 전에 역할과 위상이 잘못된 기존의 안전보건 조정자와 안전관리자 제도부터 통합하여 바로잡음으로써 발주자의 안전참모 기능부터 정상화해야 한다. 건설안전 법제의 근본적 문제는 발주자의 안전책무와 이를 보좌하는 안전참모의 부적합에 있다. 자율준수제도 평가 기능 강화는 바람직하지만 이미 ‘건설사업 참여자의 안전수준 평가제도’가 있으므로 이 제도를 본문에서 소개한 싱가포르와 같은 제도로 다듬어 실효성을 높이는 것이 효율적일 것이다. **떨**

안홍섭 명예교수는 50여 년을 건설분야에 종사하면서 30년 동안 건설안전 분야 연구를 수행하였다. 건설산업 혁신의 길은 안전에 있으며, 안전은 책임체제의 공정화로 가능하다는 신념으로 2017년에 (사)한국건설안전학회를 창립하여 4기째 학회를 이끌어 오고 있다.