

특집

건설 현장의 산업재해와 적정 공사비

# '나 홀로' 늘어나는 건설 현장의 산업재해... 원인도 해답도 현장에 있다

조 철 현 | 이데일리 사회부동산부 부장

**건** 설 현장에서 대형 산업재해가 끊이지 않고 있다. 노량진 배수지 수몰사고부터 방화대교 상판 붕괴 사고까지 올 여름에는 유난히 안타까운 인명 사고가 많이 발생했다. 서울 노량진 상수도관 공사장에서 작업자 7명이 불어난 물에 수장된 변고가 있었고, 방화대교 공사 현장에서는 길이 47m의 상판이 무너지면서 인부 2명이 암사하는 참사가 빚어졌다. 또 울산 폴리실콘 생산공장 신축 현장에서는 물탱크가 터져 근로자 3명이 숨졌다. 첨단 기술이 적용된 사고 예방 시스템이 보급되고, 안전 교육이 강화되고 있는데도 산업 재해는 되레 늘고 있다.

이처럼 근로자들이 잇따라 산업 재해로 목숨을 잃으면서 건설 현장의 열악한 안전관리 시스템이 수면 위로 떠올랐다.

건설업 산재 예방 업체 관계자는 “정부의 산재 예방 정책이 유독 건설업종에만 효과를 발휘하지 못하고 있다”며, “정부와 건설업계가 산재가 발생하는 구조

적인 문제를 찾아 해결 방안을 마련할 필요가 있다”고 말했다.

## 건설 현장 안전사고 '나 홀로' 증가

건설현장 재해 증가는 통계에서도 잘 나타나고 있다. 고용노동부에 따르면 건설업종 재해율은 2009년 0.65%에서 2010년 0.70%, 2011년 0.74%, 지난해 0.84%로 매년 늘고 있다. 특히 지난해 발생한 산업재해 현황(요양 승인 기준)을 보면 건설업 재해자 수는 2만 3,349명으로 전년 동기보다 2.5% 늘었다. 지난해 전체 산업 재해자(9만 2,256명)가 전년보다 1,036명(1.1%) 감소한 것과는 대조적이다.

업종별로는 건설업종만 산업 재해가 증가했다. 산업 재해자 수 규모로는 제조업(3만 1,666명)과 서비스업 등 기타사업(2만 9,159명)으로 건설업보다 더 많았지만 전년과 비교하면 그 수가 감소하는 추세다. 지난해 제조업 산재자 수는 전년보다 3.3%가 줄었고, 같

은 기간 기타 사업도 2.1%가 감소했다. 운수창고통신업과 임업 등도 동일한 기간에 재해자 수가 1%와 8%씩 줄었다. 건설업을 제외하면 전기가스·상수도업 재해자 수가 9% 늘었지만 전체 재해자는 85명에 불과하였다.

문제는 건설업 재해 증가세가 좀처럼 꺾이지 않고 있다는 점이다. 2006년 1만 7,955명이었던 건설업 재해자 수는 2008년 2만 명(2만 835명)을 넘어섰다. 이후 재해 건수는 해마다 늘고 있다. 2011년에는 2만 2,782명까지 늘어난 건설업 재해자 수가 지난해에는 2만 3,349명을 기록, 전년 동기보다 2.5%나 증가했다. 반면 전체 재해자 수는 2010년 9만 8,645만명으로 정점을 찍은 이후 2011년 9만 3,292명, 지난해는 9만 2,256명으로 지속적으로 줄고 있다.

건설 현장에서 발생한 사고로 인한 사망 상황(2011년, 한국건설산업연구원 자료)을 공종별로 보면 건축공사(50.8%)·토목공사(22.2%)·기타공사(15.0%) 순이었다. 건설공사 중에서는 아파트(5.0%)보다 공장(13.2%)·상업 및 공공시설(11.4%)·주거 및 숙박시설(8.6%) 등에서 사망 사고가 많았다. 재해 형태별로는 추락(53.0%)과 충돌·접촉(12.2%)이 많았다. 특히 전체 산업 추락 사망자(400명) 중 건설업 사망자가 265명(66.3%)을 차지했다.

### 대형 사업장에서도 사고 잇달아

더욱 심각한 것은 소규모 현장일수록 재해율이 높다는 사실이다. 건설업 재해의 절반 가까이가 공사금액 3억원 미만인 소규모 건설 현장에서 발생하고 있다는 것이다.

지난해의 경우 공사금액 120억원 이상 대형 현장의 재해자 수는 1,806명으로 전체 건설업에서 차지하는

비율이 7.7%에 불과했다. 하지만 3억원 미만 현장의 경우 재해자가 무려 9,672명으로 41.4%에 달했다. 또한, 3억원 이상 20억원 미만 현장의 재해자도 7,496명으로 전체의 32.1%를 차지했다. 건설업 재해의 2/3 정도가 20억원 미만의 중소 영세 현장에서 발생한 것으로, 소규모 사업장일수록 산재에 더 취약하고 사망 사고 위험도 더 크다는 얘기가.

그렇다고 대규모 건설 사업장에서 발생하는 재해 건수가 줄고 있는 것은 아니다. 한국산업안전공단 자료를 보면 2011년까지 감소하는 모습을 보였던 120억원 이상 대형 건설 현장의 재해자 수가 지난해부터 다시 늘어나고 있다.

2011년 1,693명이었던 120억원 이상 건설 현장 재해자 수는 지난해 1,806명으로 늘어났다. 대한건설협회 관계자는 “과거에는 정부 단속의 영향이 덜 미치는 소규모 건설 현장을 중심으로 산재가 발생했지만 최근에는 대형 건설 현장에서도 산재 사고가 늘어나고 있다”고 말했다.

### ‘총체적 부실’이 안전사고 원인

이처럼 건설 현장에서 안전사고가 자주 발생하는 이유는 무엇일까. 근로자의 안전 불감증에다 현장 관리감독자의 안전 의식 결의가 더해졌기 때문이라는 지적이 많다. 지난 7월 15일 노량진 수물사고는 사전에 막을 기회가 수차례 있었다.

팔당댐 방류량 증가로 한강 수위 상승에 대한 사전 경고가 있었지만, 서울시 상수도사업본부와 감리업체, 시공사 모두 이를 무시하거나 현장 근로자에게 제대로 알리지 않았다. 그 결과 작업 중이던 근로자 7명이 목숨을 잃었다. 부실한 안전 시스템도 원인이다. 당진제철소에서는 지난해 9월 이후 사고로 숨진 근로

## 특집 건설 현장의 산업재해와 적정 공사비

자가 10명에 달해 안전 시스템이 제대로 작동하지 않았음을 보여준다.

건설공사 설계·입찰·계약 과정에서의 산업재해 안전 장치가 미흡해 시공 안전에 위협을 주고 있다는 주장도 있다. 가장 낮은 가격으로 건설 공사에 입찰한 업체가 공사를 수주하게 되는 현행 최저가낙찰제는 업체간 과당 경쟁으로 인한 덤핑 입찰이 되기 쉽고, 이는 평균 낙찰률을 설계가액의 60% 수준으로까지 떨어뜨리면서 부실 시공의 빌미가 되고 있는 현실이다.

게다가 건설공사의 입찰 참가 자격을 심사할 때 부실 시공을 방지하기 위해 환산재해율도 심사 요건에 포함하고 있으나, 현행 환산 재해율은 심사 비중이 미미하여 실질적인 효과를 거두지 못하고 있다는 지적이다. 또한, 공사 원가를 축소하는 관행에 따라 안전관리비를 적게 책정해 결국에는 공사시 안전에 위협이 초래되는 실정이기도 하다. 건설업 재해예방업체의 한 대표는 “안전관리비를 제대로 확보할 수 없는 금액으로 수수하는 경우가 많다”면서, “이렇다 보니 작업 위험성을 제대로 평가하지도 않은 상황에서 공사가 진행되고, 발주자의 점검은 부실한 상황이 겹쳐지면서 큰 사고가 난다”고 말했다.

미흡한 정부의 행정 지도도 짙고 넘어가야 할 부분이다. 보호장구를 착용하지 않은 사업주나 근로자를 적발해 과태료 부과와 같은 행정 조치를 취한 사례가 거의 없는 상태다.

국민권익위원회 관계자는 “실태 조사를 해보면 과태료를 부과한 사례를 거의 찾기 힘들다”며, “소규모 현장에 대한 감독이 어려운 측면도 있고, 건설 근로자에게 일괄적으로 과태료 처분을 내리기 어려운 현실적 상황도 있는 것 같다”고 말했다.

산재에 대한 솜방망이 처벌도 문제다. 전국건설노

동조합 관계자는 “건설 현장 재해는 안전보다는 공기 단축을 우선으로 하는 문화 때문에 발생하는 경우가 많다”며, “지난 십여년 간 7,000여 명의 건설 근로자가 사망하는 동안 구속되는 기업 대표는 없는 솜방망이 처벌이 이런 문화를 부추기고 있다”고 말했다.

정부의 산재 정책이 고정 사업장이 있는 제조업에 맞춰진 것도 건설업 산재 증가의 원인으로 꼽힌다. 산업 재해 규모가 제조업이 가장 크다 보니 산재 예방 정책이 제조업 중심으로 짜이면서, 현장이 생겼다 사라졌다를 반복하는 건설업 특성에 맞는 산재 예방 정책이 부족하지 않았냐는 것이다. 고정된 사업장 및 정규 근로자 위주의 산업안전보건 관련 제도가 일시적 사업장 및 비정규 근로자로 구성된 건설 현장의 특성과 괴리되고 있다는 지적이다.

### 정부, 건설 현장 안전 관리 강화

건설현장 중대 재해가 잇따르자 정부는 해당 분야 안전 확보를 위해 칼을 빼들었다. 정부는 최근 건설 현장에서 발생하는 중대 재해를 줄이기 위해 공사장을 전담 근로감독관이 밀착 관리하도록 하는 등 안전관리 강화 방안을 마련했다. 강화 방안에는 위험 상황 신고 활성화, 위험 사업장 관리·감독 강화, 건설공사 안전관리비 현실화, 공공 발주공사 관리 강화 등을 골자로 한 건설현장 안전성 제고 대책이 담겨 있다. 최근의 건설현장 대형 사고는 낮은 안전관리 투자, 발구기관·시공사의 안전관리 소홀, 공기 압박에 따른 무리한 작업 강행 등이 복합 작용해 발생했던 것으로 판단한 것이다.

먼저, 잠재적 위험 요인을 제거하기 위해 위험 상황 신고 전화(1588-3088)를 활성화하고 전담 근로감독관을 토·일요일 등 24시간 운영할 계획이다. 작업 중

위험 상황에 직면했을 때 노동부 전국 지방관서나 산업안전보건공단 기술지도원에 근로자가 직접 신고하도록 하는 것이다. 고용부는 신고가 들어오면 근로감독관을 현지에 파견, 안전조치가 불량하다고 판단되는 경우 작업을 중지하는 등의 조치를 취할 방침이다.

또 대형 건설 현장 등 중대 재해가 발생할 가능성이 높은 사업장을 집중 관리하는 근로감독관 전담관리제도 확대 시행된다. 화학 물질 다량 취급 사업장에 주로 적용하던 근로감독관 전담관리제를 중대 재해 발생 가능성이 높은 건설 현장에도 적용기로 한 것이다. 자율적 안전관리 대상 업체에 대해서도 확인 감독을 강화하고, 대상 업체 심사도 엄격히 하는 등 관리·감독을 강화할 방침이다.

또한, 정부는 내년부터 건설업의 안전관리비를 평균 7.6% 인상하기로 했다. 안전관리비를 현실화해 안전시설 투자를 확대하도록 하기 위해서다. 최근 건설공사 대형 재해의 원인이 건설 불황으로 안전관리에 대한 투자가 미흡해지는 부분과도 맞물려 있다고 본 것이다. 정부는 인상된 안전관리비가 하청업체에도 전달되도록 전달 체계도 투명화할 계획이다.

공공기관 및 자치단체 등이 발주하는 건설공사의 경우 공공기관별 산업재해 현황(재해율, 사망자 수 등)을 공표하고 공공기관 경영평가 보고서에 반영하는 등 공공부문의 산재 예방 노력을 강화하기로 했다. 아울러 공공기관 발주 공사가 돌발 사고 및 안전상 긴급 조치로 인해 공사를 중단해야 할 경우 공기를 연장하는 방안을 관계 부처와 적극 협의하기로 했다.

**산재 예방, 담은 현장에 있다**

하지만 정부의 대책이 제대로 지켜질지 의문이다. 대형 사고가 발생할 때마다 재발 방지를 약속하지만

구두선에 그칠 뿐 사후 대책은 통과의례 식으로 진행되는 경우가 많기 때문이다. 기업체와 당국의 의식이 변하지 않으면 안전사고는 언제라도 터질 수밖에 없다.

전문가들은 안전 요소를 고려해 ‘최저가낙찰 방식’을 개선해 지나치게 저가로 입찰해 생기는 안전사고를 방지하고, 입찰참가자격 사전심사시에도 재해 방지를 위한 객관화된 예방적 평가 요소를 반영하고 환산 재해율에 대한 배점을 높여 재해 방지에 실질적으로 영향을 미칠 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다고 조언한다.

또한, 공사 현장의 안전사고 방지를 위한 안전관리비 구성 항목을 현실화하고, 입찰 단계에서부터 안전관리비를 포함한 공사비를 외부에 공개하는 방법도 고려할 만하다.

아울러 공사현장의 가설공사에 대해 발주자가 설계도면에 반영하고 필요한 세부 기준을 마련할 필요가 있다. 현장의 안전관리자는 사업장별 경력을 포함해 선임토록 하며, 기초 안전요소(안전모·안전화·안전대 등)를 실효성 있게 공급할 수 있는 체계도 마련할 필요가 있다.

건설현장 산업재해를 줄이기 위해서는 발주자의 책임을 강화해야 한다는 지적이 있다. 건설현장 안전을 위협하는 가장 큰 요인으로 꼽히는 공사비와 공기 부족 문제를 해결하기 위해서도 발주자의 변화가 필요하다는 것이다.

기업들도 이제는 ‘안전이 곧 이윤’이라는 인식을 가져야 한다. 사고가 터지고 나서 수습하는 데 쏟는 시간과 비용을 생각하면 안전이야말로 최고의 효율적 투자일 수 있다. CERIK