

ISSUE 01

안전망이 취약한 건설노동자의 노동환경과 개선과제

새 정부 출범 이후 건설현장 사망사고에 대한 관심이 부쩍 높아지고 있다. 고용노동부의 <2024년 산업재해 현황 부가통계>(‘25년 3월 11일 보도자료)에 따르면 2024년 업무 관련 사고사망자 589명 중 건설업 사망자 수가 276명으로 47%를 차지하고 있다. 건설업 고용 비중이 7~8%를 차지하는 것에 비해 사고 사망자 비중은 매우 높은 수준이다. 다른 나라에서도 건설업의 재해율 및 사고사망률이 전체 산업 평균보다 높는데, 이는 건설업 자체의 높은 위험 때문이다. 하지만 한국의 건설업 사고사망자 비중은 다른 나라의 20~30% 수준보다 높은 편이다. 이는 단단계 하도급 및 공사기간단축(이하 공기단축) 압력과 같은 한국 건설업의 특성이 노동환경을 더 악화시켜 높은 사고사망률로 이어지기 때문이다. 이 글에서는 한국의 건설업 산업재해 특성 및 구조적인 원인을 간략히 살펴보고, 건설업 중대재해 감소를 위한 제도적 개선 노력을 통해 향후 개선 과제를 검토하고자 한다.

박종식

한국노동연구원 연구위원



한국 건설업 노동시장 및 산업재해 현황

고용노동부의 <2023년 산업재해 현황분석>에 따르면 2023년 산재보험 가입한 건설업 사업장 수는 321,949개, 노동자 수는 2,233,184명이다. 이 중 공사비 50억 원 미만 공사현장이 전체 공사현장의 89.8%, 노동자 수는 38.4%를 차지하고 있어 중소 건설현장이 압도적으로 다수임을 확인할 수 있다. <2023년 제7차 근로환경조사> 자료를 통해 건설업은 다른 업종과 비교했을 때 전일제 비중이 상대적으로 높았으며, 파트타임은 거의 없고 일용직 비중이 높은 편이다.

장시간노동의 비율은 상대적으로 낮았으나 물리적, 인간공학적 위험요인 노출 시간이 전산업 평균보다 길었다. 건설업 내에서는 소규모 현장일수록 위험요인 노출시간이 길었다.

건설업 노동시장 특징으로 고령화 추세와 외국인 노동자 증가를 지적할 필요가 있다. 통계청 <경제활동인구조사> 자료에서 건설노동자 중 60세 이상 비중이 증가하고 있다. 2024년에는 26.6%가 60세 이상으로 50대 33.4%에 이어 두 번째였다. 그리고 퇴직공제제도에 가입한 건설현장의 외국인 비중은 2020년 11.8%에서 2024년 14.7%로 높아졌다. 다만 퇴직공제제도에 가입하지 않은 중소 건설현장과 불법체류 외국인 고용을 고려하면 실제 외국인 노동자 비중은 더 높을 것으로 추정된다. 건설현장의 고령화와 외국인 고용의 증가는 향후 건설업 산재예방 대책 모색에서 중요하게 고려해야 할 노동시장 특성이다.

다음으로 건설업 산재 현황을 살펴보도록 하자. 2023년 기준 건설업 전체 재해자 중 54.9%, 사고사망자 중에는 68.5%가 50억 원 미만 공사 현장에서 발생하고 있어서 중소 건설현장의 산업안전 공백 가능성을 추론할 수 있다. 사고사망자의 연령대별 분포를 보면 2023년 60대가 127명으로 가장 많고, 다음이 50대(118명)이며, 70대 사망자 수(43명)는 40대 사망자 수(45명)와 비슷해 건설업 사고사망자의 고령화 현상을 확인할 수 있다. 그리고 2014~23년 10년 동안 건설업 사고사망자 4,422명 중 2,522명(57.0%)가 떨어짐 사고로 사망해 건설업의 가장 큰 위험요인은 여전히 추락(떨어짐)이었다.

한편 최근 건설업 전체 재해자 수 중 발생형태에서 '직업병'이 크게 증가했는데, 구체적으로 근골격계질환(2014년 559명→2023년 3,608명)과 물리적 인자(주로 소음성 난청)(2014년 27명→2023년 1,304명)로 인한 산재환자가 크게 증가하였다.

사고사망자 연령대별 분포



127명

2023년 60대 사고사망자가 127명으로 가장 많았다.



건설현장의
고령화와 외국인
고용의 증가는 중요하게
고려해야 할
노동시장의 특성이다.

안전보건관리 공백의 구조적인 원인

01

건설업에 만연한
저가 수주와 공기단축

02

다단계 하도급과
책임의 공백

03

제도의
실효성 부족

건설현장 안전보건관리 공백의 구조적 원인

건설업 고용 규모는 전체 고용의 7~8%를 차지하는데 중대재해는 절반 가까이 차지하는 원인은 무엇인가? 단순히 건설노동자들의 안전수칙 미준수나 부주의 때문인지, 혹은 노동자들이 안전수칙을 지키기 어려운 구조적인 원인이 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 전문가들은 건설업 안전보건관리 공백의 구조적인 원인으로 ①건설업에 만연한 저가 수주와 공기단축 ②다단계 하도급과 책임의 공백 ③제도의 실효성 부족 등을 지적하고 있다.

먼저 저가 수주와 공기단축의 영향을 살펴보도록 하자. 저가 수주 경쟁으로 인해 건설업체들은 공사비를 줄여야만 하고, 그 결과 건설현장에서 ‘시간은 곧 돈’이라는 인식으로 이어진다.

시간이 돈이기에 안전 조치는 자연스럽게 생산(공사)의 후순위로 밀려나게 된다. 그 결과 관리자와 노동자들 사이에 ‘빨리빨리’ 문화가 형성되어 안전 수칙들은 무시되면서, 건설현장 안전 공백이 발생하게 된다. 여기에 다단계 하도급은 산재위험을 증폭시키는 역할을 한다.

국내 건설업은 종합건설업(원청)-전문건설업(도급)으로 1차례 하도급만 인정하고 있지만, 실제 건설현장에는 다단계 하도급이 만연하다. 2021년 광주 학동 철거 붕괴사고의 사례는 가장 극명한 불법하도급의 폐해를 보여주고 있는데, 원청의 공사비 대비 2차인 재하도급 업체는 불과 14%의 공사비를 받았다. 이 정도까지는 아니더라도 재하도급 단계에서 원래 공사비의 30~50% 수준으로 떨어지는 경우는 빈번하다. 낮은 공사비로 인한 공기단축 압력과 함께 다단계 하도급 구조에서 원청은 하청에 안전관리 의무를 넘기고, 하청은 공사비 부족으로 제대로 대응하지 못하는 상황에서 안전 책임의 공백이 발생하게 된다.



마지막으로 제도의 실효성 부족을 지적할 수 있다. 건설현장은 「산업안전보건법」과 「건설산업기본법」을 통해 안전 관련 규제를 받고 있었는데, 2022년 이후 「중대재해처벌법」 시행으로 대표이사의 처벌 가능성에도 대비해야 했다. 현장에서는 ‘안전보건관리 시스템’을 구축했다는 것을 보여주기 위한 안전관리자들의 서류작업들은 많아지고 있지만, 실제 현장의 안전보건 수준 향상으로 이어지지 못하고 있다. 특히 소규모 현장은 역량 부족으로 시스템 구축 자체를 포기하는 경우가 많아지면서 건설노동자들은 안전보건제도 밖에 존재하는 경우가 많다.

건설업 중대재해 예방 노력과 향후 과제

건설업의 구조적인 문제가 중대재해의 반복으로 이어지고 있지만, 건설업 중대재해를 줄이기 위한 시도들도 나타나고 있다.

기존 노동자들의 안전수칙 준수를 강조하는 접근이 아니라 전반적인 근무환경과 작업문화를 바꾸려는 대표적인 사례로 삼성물산(건설부문)의 작업중지권 전면 보장을 들 수 있다. 삼성물산은 2021년 3월 ‘작업중지권’을 전면 보장한 이후 노동자에게 작업중지에 따른 손실 책임을 묻지 않을 뿐만 아니라 오히려 포상까지 함으로써 작업중지권을 활성화하였다.

이는 노동자를 단순히 ‘보호의 대상’이 아니라 ‘안전의 주체’로 전환했다는 점에서 새로운 시도이다. 시행 후 3년 동안 30여만 건의 작업중지 조치로 2023~24년 2년 동안 사망사고가 발생하지 않았다. 나아가 2024년 6월, 민주노총 건설노조에서도 삼성물산의 작업중지권 보장을 건설업계 전반으로 확산해야 한다고 정부에 촉구하기도 했다.

그렇다고 노동자 작업중지권 보장만으로 건설현장 중대재해 감소가 가능한 것은 아니며 건설업의 구조적인 개선도 필요하다. 우선 안전조치 시간을 반영한 적정 공사기간 보장으로 기존의 공기단축 관행을 개선해야 한다. 무리한 공기단축 시도는 반복될 산재사고로 이어질 수밖에 없다. 다음으로 안전보건 예산과 자원이 부족한 중소 건설현장은 초기업 수준에서 안전 자원을 확보할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 공동의 안전보건관리와 안전보건교육 등 개별 건설현장 단위의 예방대책을 넘어설 필요가 있다. 중소 건설현장 대책에는 지자체와 원정이 일정한 역할을 해야 한다. 아울러 고령화와 외국인 고용 증가를 감안한 예방대책이 병행되어야 한다.

건설현장의 사망사고는 운이 나빠서 발생하는 것이 아니라 구조적 개선 노력을 통해 충분히 예방가능하다. 향후 건설노동자가 스스로 노동환경을 개선할 수 있도록 뒷받침하고, 이와 함께 건설업종의 특성을 고려한 다양한 안전망을 만들어 가야할 것이다. 🍷