

건설근로자정책자문위원회 근로복지분과



건설현장 작업중단수당 도입방안 모색

- 악천후 및 전염병 등으로부터 근로자의 생명과 가족의 생계 보호 -

2022. 12. 1.

심 규 범

(건설근로자공제회 조사연구센터 전문위원, 경제학박사)

목차

1. 문제제기 : 폭염 등 대책은 있으나, 건설현장에선 실효성 부족
2. 관련 규정 : 재해 예방 및 휴게 등
3. 현황 및 원인 : 폭염 중심, 코로나19
4. 대응방안 모색 : 건설현장 작업중단수당

1. 문제 제기

폭염 등에 대한 대책은 있으나,
건설현장에선 실효성 부족

향후 악천후 등 증가 예상

➔ 실효성 저하 원인 파악,
근본대책 마련 필요

헌법에 보장된 '건강권' (두산백과, 네이버지식백과)

4

● '건강권'의 개념

- ✓ 기본권의 하나로서, **생명·건강을 지키는 인간의 권리**를 의미

● (대한민국 헌법) 국민의 건강권을 포괄적으로 보장

- ✓ (제10조) 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 지니며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.
- ✓ (제34조) 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 국가는 사회보장, 사회복지 증진에 노력할 의무를 진다. **국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력해야 한다.**

● 건강권의 인정에 따라 국민에게 보장된 요구들

- ✓ (자유권적 보장) 개인은 국가에 대해 자기 건강권이 침해 받지 않도록 요구
- ✓ (사회권적 보장) 국가에 대해 **적극적인 건강의 유지·증진, 질병의 예방·치료, 기타 건강회복 조치, 의료보장 등의 충실 등을 위한 시책** 요구

(의문) 폭염 대책에도 불구하고, 왜 건설현장에서는 사망자 발생? → 가장 극명하게 드러났던 '폭염' 위주로 진단 및 처방 논의

● 다양한 폭염 대책 발표

- ✓ 행정안전부의 무더위휴식시간제(Heat brake)
- ✓ 고용노동부의 안전보건 관련 법령
- ✓ 국토교통부와 지자체의 폭염경보 시 작업중단 권고
- ✓ 국무총리의 폭염 시 낮시간 작업 중지 지시 등

● '권고' 수준의 폭염 등 대책, 건설현장에서 실효성 낮아

- ✓ 폭염 대책이 본격적으로 언급되기 시작한 2005년 이래 폭염특보 발령 시 휴식시간 부여, 휴게시설 설치, 작업중지 등의 요구사항은 그저 '권고' 수준

● 건설현장에서 폭염 관련 사망자 최다

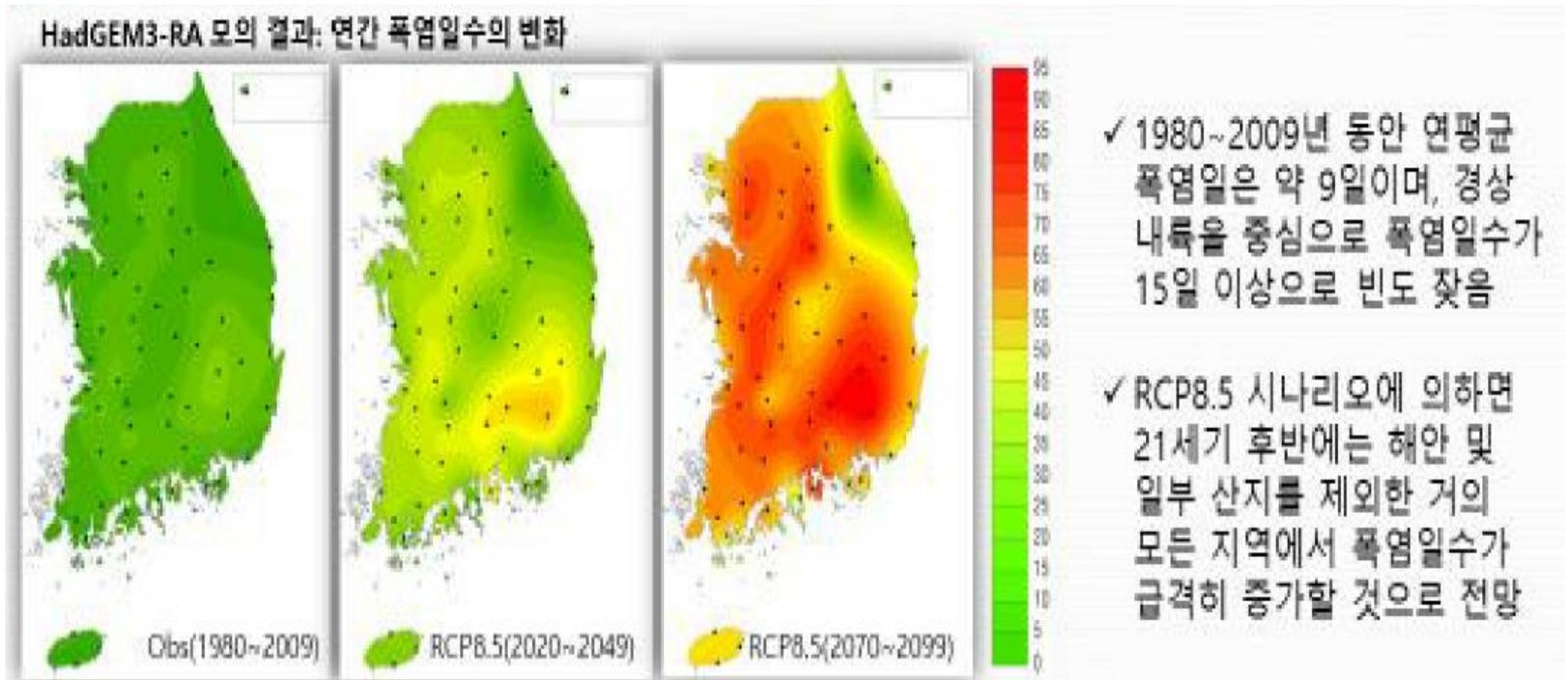
- ✓ 최근 5년간('16~'20년) 온열질환 재해자 156명(건설업 76명, 서비스업 42명, 제조업 24명 등), 사망자 26명(건설업 18명, 서비스업 4명, 제조업 4명 등).
- ✓ 한냉질환 재해 44건(건설업 7건, 위생업 8건, 운수. 창고. 통신업 5건 등)

향후 폭염일수의 증가 예상 → 대책 마련 시급 : 일시적 현상이 아닌 일반적 현상으로 나타날 전망

6

- 폭염 등의 악천후가 일상화 될 경우에 대한 대응방안 마련 필요
 - ✓ 폭염은 기후온난화와 도시화에 따른 현상으로서 폭염일수가 점차 늘어날 것으로 예상되며, **향후 21세기 후반에는 급격히 증가할 것으로 전망**(변영화, 2018)

연간 폭염일수의 변화





(진단 및 처방의 기본방향) 건설현장 폭염 등 대책의 실효성 저하 원인 파악 및 근본대책 마련 필요

7

- 원인 진단 : 건설현장의 특성 고려
 - ✓ (주문생산방식) 수주 이후 생산 시작 → 저가수주 경쟁, 공사비 공기 삭감
 - ✓ (다단계 하도급) 도급단계가 길어질 경우 → 통제 및 관리감독 어려움
 - ✓ (옥외작업) 기후에 노출 → 위험성 증가, 작업중단 불가피
 - ✓ (비정규직 고용) 작업중단 시 임금 미지급 → 생계 위협 → 작업 강행 사례 발생
- 근본대책 처방 : 근로자 생명과 가족의 생계 보호, 실효성 제고 필요
 - ✓ (주문생산방식) 저가수주 경쟁 억제 → 적정 공사비 및 공기 확보
 - ✓ (다단계 하도급) 불법 재하도급 억제 및 현장 전체의 통제 및 관리감독 강화
 - ✓ (옥외작업) '추가 위험 요소' 모두 반영, 작업중단 시 공기연장 사유로 인정
 - ✓ (비정규직 고용) 작업중단 시 임금 보전 → 자신과 가족의 생계 보호
 - ✓ (실효성 제고) 권고 → 강제 조치 필요

2. 관련 규정

재해 예방 관련 규정

휴게시설 등 관련 규정

산업안전보건법령의 규정 (* 폭염 중심 정리)

● 「산업안전보건법」

- ✓ 사업주는 사업을 할 때 다음 각 호의 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 함(제24조 보건조치).
 - 단순반복작업 또는 인체에 과도한 부담을 주는 작업에 의한 건강장해
 - 환기·채광·조명·보온·방습·청결 등의 적정기준을 유지하지 아니하여 발생하는 건강장해

● 「산업안전보건기준에 관한 규칙」

- ✓ 사업주는 근로자가 고열·한랭·다습 작업을 하거나 폭염에 직접 노출되는 옥외장소에서 작업을 하는 경우에 적절하게 휴식하도록 하는 등 근로자 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 함(제566조 휴식 등, 개정 2017.12.28.)
- ✓ 사업주는 근로자가 폭염에 직접 노출되는 옥외 장소에서 작업을 하는 경우에 휴식시간에 이용할 수 있는 그늘진 장소를 제공하여야 함(제567조 휴게시설의 설치, 신설 2017.12.28.)
- ✓ 위반 시 사업주는 5년 이하의 징역 또는 5,000만 원 이하의 벌금(제67조 벌칙)

「열사병 예방 3대(물, 그늘, 휴식) 기본수칙 이행가이드」

(한국산업안전보건공단 보도자료, 2018.8.1.)

● 폭염이란 여름철 불볕더위, 통상 33°C 이상의 고온을 의미

✓ 기상청 폭염특보 발령기준

- 폭염주의보 : 최고기온이 33°C 이상인 상태가 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때
- 폭염경보 : 최고기온이 35°C 이상인 상태가 2일 이상 지속될 것으로 예상될 때

열사병 예방을 위한 기본수칙 : 물, 그늘, 휴식!

물	시원하고 깨끗한 물이 제공되어야 합니다. 규칙적으로 물을 마실 수 있도록 하세요.
그늘	근로자가 일하는 장소에서 가까운 곳에 그늘진 장소를 마련하세요. 그늘막이나 차양막은 햇볕을 완전 차단할 수 있는 재질을 선택하세요. 시원한 바람이 통할 수 있게 하세요. 쉬고자 하는 근로자를 충분히 수용할 수 있어야 합니다. 의자나 돛자리, 음료수대 등 적절한 비품을 놔두세요. 소음·낙하물, 차량통행 등 위험이 없는 안전한 장소에 설치하여야 합니다.
휴식	폭염특보 발령 시 1시간 주기로 10~15분 이상씩 규칙적으로 휴식할 수 있어야 합니다. ☞ 특보 종류에 따라 휴식시간을 늘려야 합니다. 예를 들어 폭염주의보(33°C) 발령 시에는 매 시간당 10분씩, 폭염경보(35°C) 발령 시에는 15분씩 휴식하도록 합니다. 같은 온도조건이라도 습도가 높은 경우에는 휴식시간을 더 늘려야 합니다. (땀 증발이 되지 않아 온열질환 발생 가능성이 더욱 높아지기 때문입니다.) ☞ 기상청에서 제공하는 열지수나 더위체감지수를 활용하여 휴식시간을 조정하세요. (기상청 홈페이지(www.kma.go.kr)에서 날씨누리>생활과산업>생활기상정보) 이와 같은 휴식은 반드시 작업을 중단하고 쉬는 것만을 의미하지 않습니다. 가장 무더운 시간대에 실내에서 안전보건교육을 하거나 경미한 작업을 함으로써 충분히 생산적 시간이 될 수 있습니다.

「옥외작업자 건강보호 가이드」 주요 내용

(2018.6.1. 고용노동부)

11

- 휴식시간이나 작업 중단 등 좀 더 구체적인 방안 명시
 - ✓ (35°C 이상 지속) 사업주는 가장 더운 시간대에 작업 중지
 - 2시 ~ 5시 사이에는 긴급작업을 제외하고는 작업 중단
 - ✓ (38°C 이상) 시간대와 관계없이 일체의 작업 중단
 - ✓ (휴식시간) 1시간 단위로 10분 ~ 15분 휴식 등 쉼 시간 제공
 - ✓ (휴식공간) 노동자가 일하는 장소에서 가까운 그늘진 곳, 그늘막 등으로 햇볕완전차단
- 단계별 예방조치
 - ✓ (사전준비 단계) 민감군(개인질환자, 고령자 등) 확인 등등
 - ✓ (폭염예비단계)(기온이 31°C 이상인 경우부터) 음료수 등의 제공 등등
 - ✓ (주의보 단계)(기온이 33°C 이상인 경우부터) 가장 더운 시간대의 작업 조절 등등
 - ✓ (경보 단계)(기온이 35°C 이상인 경우부터) 민감군 등에 대한 작업제한(실외작업 제한), 가장 더운 시간대의 작업중지(가장 더운 시간대인 2~5시 사이에는 긴급작업을 제외하고는 작업을 중지), 동료 작업자 간 상호관찰(Buddy system) 등등

「사업장 휴게시설 설치·운영 가이드」 주요 내용

(2018.8.6. 고용노동부)

12

- 휴게시설 설치자금 지원 (산업재해예방시설용자 및 보조지원사업 운영규정)
 - ✓ 한국산업안전보건공단을 통해 산업재해예방시설용자·보조 등 재정지원
 - ✓ 용자금 및 보조금의 최대 한도액은 10억원
- 가이드에 포함된 주요 내용
 - ✓ 설치·이용 원칙, 설치대상과 위치·규모, 휴게시설의 환경, 비품 및 관리 등 포함
 - ✓ 휴게시설의 면적은 1인당 1m², 최소 6m²미터를 확보, 냉난방·환기시설 등을 설치해 쾌적한 실내 환경을 유지
 - ✓ (옥외 작업장) 여름철에는 폭염에 대비하기 위한 그늘막, 선풍기 등을, 겨울철에는 한파에 대비한 온풍기 등 난방시설을 설치
 - ✓ 휴게시설은 작업장이 있는 건물 안에 설치하며, 불가피할 경우 작업장에서 100미터 이내나 걸어서 3~5분 안에 이동할 수 있는 곳 마련

「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 건설근로자법) 시행령/시행규칙 등

- 폭염이란 여름철 불볕더위, 통상 33℃ 이상의 고온을 의미
 - ✓ 사업주는 공사예정금액이 1억원 이상인 건설공사가 시행되는 현장에 화장실·식당·탈의실 등의 시설을 설치하거나 이용할 수 있도록 조치해야 함.

고용 관련 편의시설의 설치 또는 이용조치 기준(시행규칙 제4조 관련)

항목	설치 또는 이용조치 기준
화장실	·건설공사가 시행되는 현장으로부터 300미터 이내에 화장실을 설치하거나 임차하는 등의 방법으로 화장실을 이용할 수 있도록 할 것 ·화장실 관리자를 지정하여 관리할 것 ·건설공사가 시행되는 현장에 남성과 여성이 함께 근로하는 경우에는 남녀를 구분하여 화장실을 설치하거나 이용할 수 있도록 할 것
식당	·휴게(식사) 시간 내에 모든 근로자가 식사를 마칠 수 있도록 식당을 설치하거나 근로현장 주변의 식당을 이용할 수 있도록 할 것. 다만, 바다나 산악지대 등 식당을 설치하거나 이용하게 하는 것이 현저히 곤란한 경우로서 도시락을 제공하는 등의 방법으로 식사를 할 수 있게 한 경우에는 식당을 설치하거나 이용하게 한 것으로 본다.
탈의실	·탈의실을 설치하거나 임차하는 등의 방법으로 탈의실을 이용할 수 있도록 할 것 ·건설공사가 시행되는 현장에 남성과 여성이 함께 근로하는 경우에 남녀를 구분하여 탈의실을 설치하거나 이용할 수 있도록 할 것 ·외부로부터 차단된 공간이 확보되도록 할 것

3. 폭염 관련 재해 발생 현황 및 원인

옥외작업 건설현장의 폭염 재해 심각

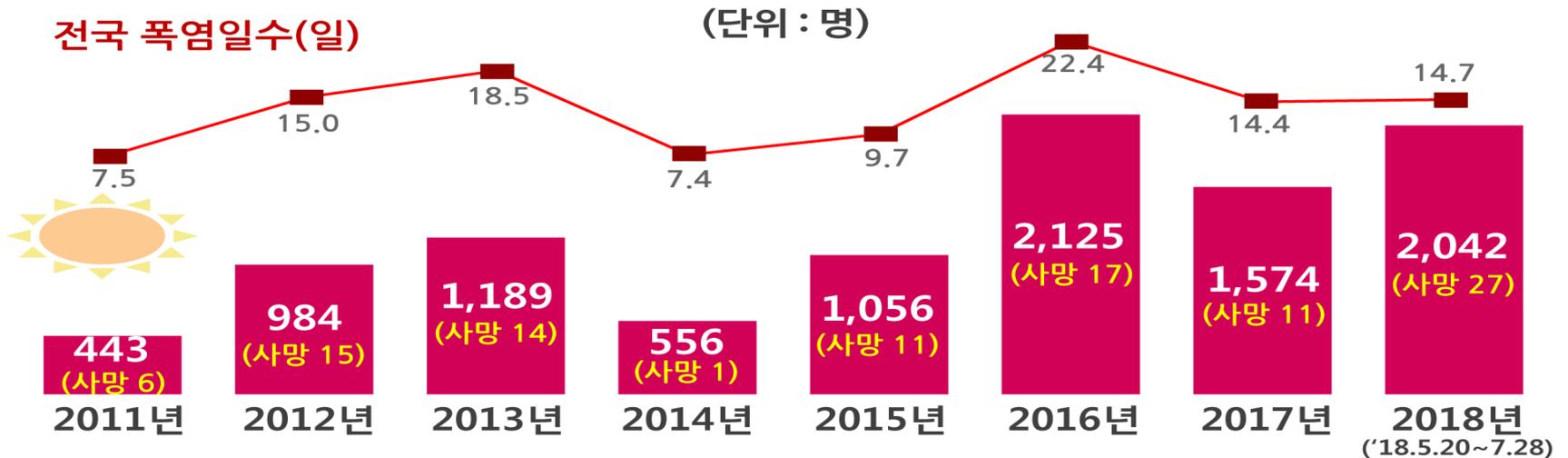
규정에 의한 휴식 및 시설 부진

실효성 저하 원인 분석

온열질환자 발생 현황 : 보건복지부 보도자료(2018.7.29.)

- 2018년의 온열질환자가 작년 발생 초과, 열사병 사망자는 최대
 - ✓ '18.7.28 기준으로 폭염일수(일 최고기온이 33℃ 이상인 날)는 2016년(22.4일)에 비해 2018년(14.7일)이 더 적었음에도 불구하고 사망자는 늘어 심각성이 증가
 - ※ 기상청 보도자료('18.8.17)에 의하면, 올 여름철(6월 1일~8월 16일) 전국 평균 폭염일수는 29.2일(평년 8.7일)로 1973년 통계 작성 이후 가장 많았음.

'11년 ~ '18년 온열질환자 발생건수('18.7.28 기준)



자료 : 보건복지부 보도자료(2018.7.29.)

온열질환자 발생 현황 : 보건복지부 보도자료(2018.7.29.)

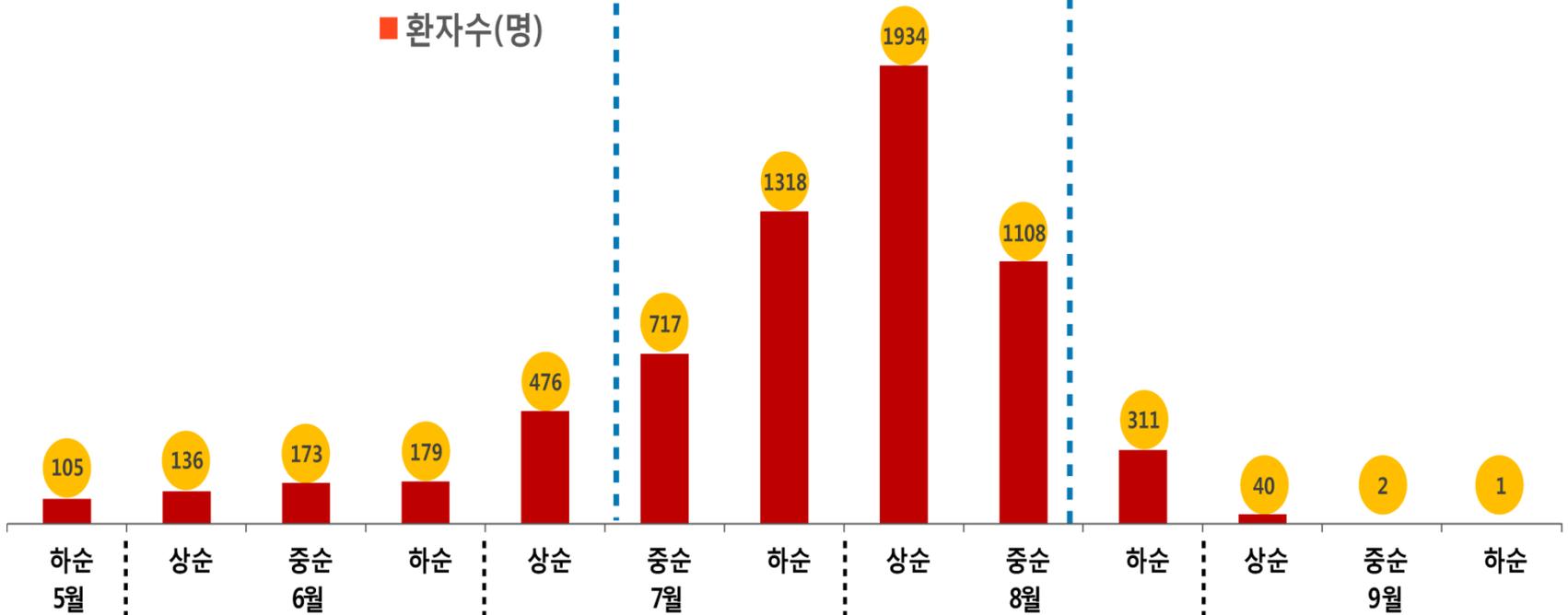
- 최근 5년간 온열질환자 발생 분석 결과 8월 초·중순에 약 50%가 집중
 → 이 시기에 대한 특단의 대책 필요성 시사

'13년 ~ '17년 순기별 온열질환자수

2013-2017년 순기별 온열질환자수

■ 환자수(명)

환자 집중발생기간(7.11- 8.20)

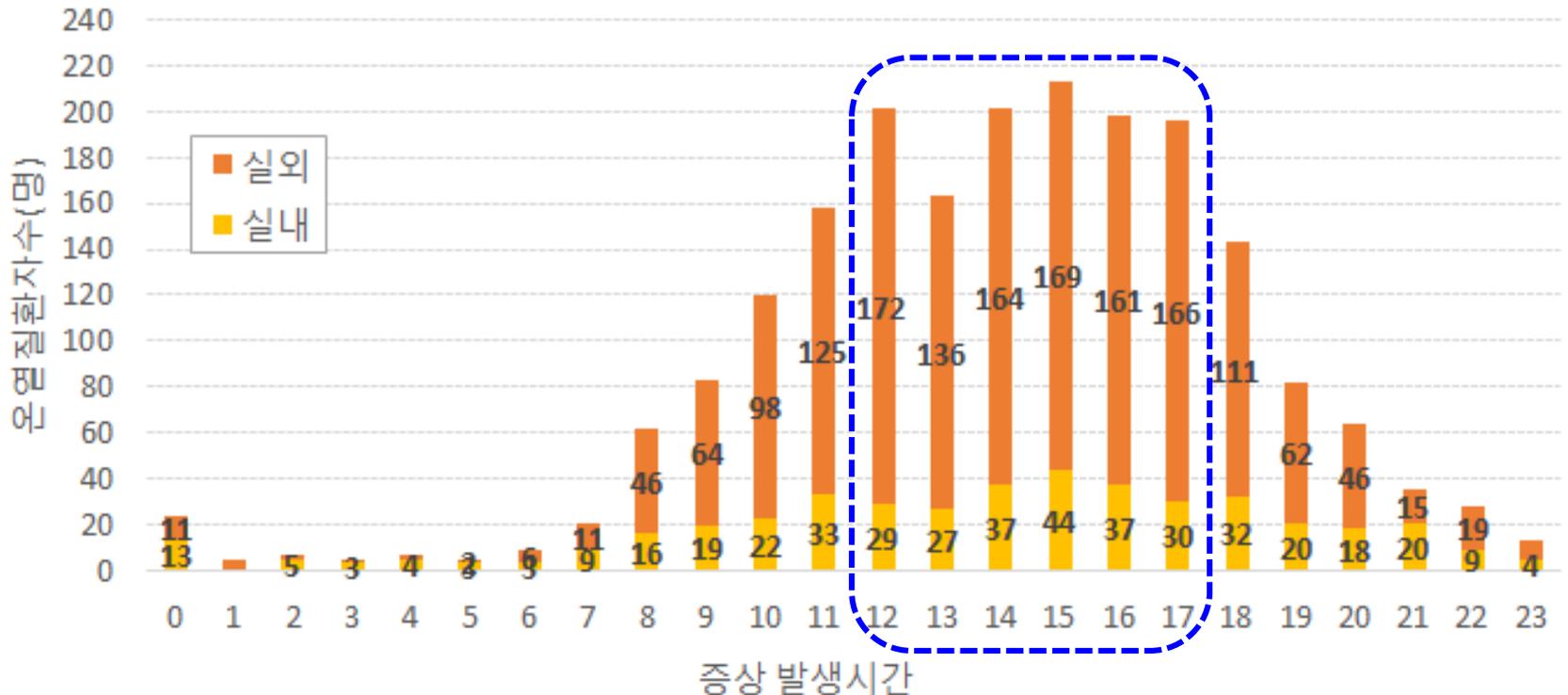


자료 : 보건복지부 보도자료(2018.7.29.)

온열질환자 발생 현황 : 보건복지부 보도자료(2018.7.29.)

- 2018년 발생시간 및 발생장소별 발생현황 : 증상 발생시간은 12시, 14시 ~ 17시에 집중 → 이 시간에 대한 특단의 대책 필요성 시사

2018년 발생시간 및 발생장소(실내/실외)별 발생현황('18.7.28 기준)

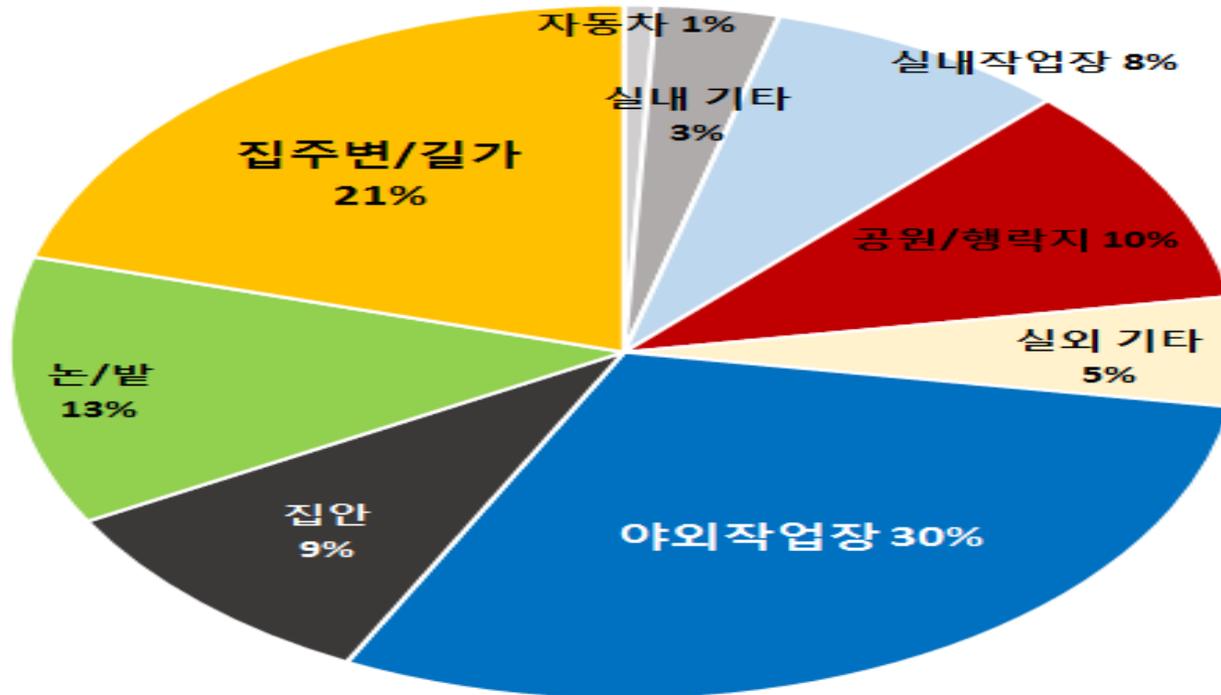


온열질환자 발생 현황 : 보건복지부 보도자료(2018.7.29.)

18

- 2018년 발생장소별 발생현황('18.7.28 기준) : **야외작업장의 비중이 30%로 가장 높아** → 야외작업장에 대한 특단의 대책 필요성 시사

2018년 발생장소별 발생현황('18.7.28 기준)



온열질환 산업재해 발생현황 : 고용노동부 보도자료

(2018.6.4.)

- '온열질환 산업재해 발생현황'(2014 ~ 2017년, 고용노동부)
 - ✓ 폭염으로 인한 산업재해자 35명 중 23명(65.7%)이 건설업에서 발생, 특히, **사망자(4명)는 건설업에서만 발생**
 - ✓ 옥외작업이 이루어지는 업종 중에서도 **건설현장의 폭염 재해가 심각**
- ➔ 건설현장에 대한 특단의 대책 필요성 시사**

업종별 온열질환 산업재해 발생현황(2014 ~ 2017년)

구분	계	건설업	기타의 사업	농업	운수·창고 및 통신업	임업	제조업
계	35(4)	23(4)	8	2	1	1	-
재해비율 (사망비율)	-	65.7% (100%)	22.8% (-)	5.7% (-)	2.9% (-)	2.9% (-)	-
2014	4	4					
2015	5(1)	4(1)	1				
2016	10(1)	7(1)	2		1		
2017	16(2)	8(2)	5	2		1	

※ ()는 사망자수, 발생일 기준 / 고용노동부(6.4. 보도자료)

당시 폭염에 의한 **건설현장 사망 재해** (언론보도 내용 요약)

20

- (2018.7.12.) 대전시 주택 신축공사 현장에서 48세 건설근로자 사망
 - ✓ 작업을 하던 중 '열탈진' 증세로 신경쇠약을 보인다는 신고를 받고 소방당국이 이씨를 병원으로 옮겼으나 끝내 사망(건설경제신문 2018.07.17.)
- (2018.7.16.) 세종시 보도블럭 작업 중 39세 노동자 사망
 - ✓ 작업 중 열사병 증세를 보이며 쓰러져 이튿날 사망(프레시안, 2018.8.6.)
- (2018.7.17) 전주 아파트 공사현장에서 목수 사망
 - ✓ 20년 경력 66세 베테랑 목수 정신을 잃고 쓰러져 추락 사망(매일노동뉴스 2018.08.01.)
 - ✓ (건설노조分会장의 증언) "사망한 조합원은 35도의 날씨, 5m 높이에 안전장비 없이 일하다 정신을 잃고 쓰러진 것. 300명이 일하는 곳에 물이 나오지 않는 화장실이 4칸이다. 그늘막도 없이 모두가 쪼그려 쉬고, 세면장도 없어 세수도 못한다. 우리는 안전문제를 언급하며 작업중지를 요구했으나, 관리자들은 바쁘다는 핑계로 작업을 강행했다."(한겨레21, 2018.8.6.)

올해 폭염에 의한 **건설현장 사망 재해** (언론보도 내용 요약)

21

- (2018.7.21.) 경북 예천군 태양광 설치 작업 노동자 사망
 - ✓ 32세 노동자가 태양광 장비 설치 작업을 마치고 귀가 중 온열질환 증세로 쓰러져 26일 사망(프레시안, 2018.8.6.)
- (2018.7.30.) 광주 아파트 건설현장 콘크리트 타설 작업 노동자(66세) 사망 (매일노동뉴스 2018.08.01.)
 - ✓ 7월30일 낮 1시. 광주의 낮 최고기온은 36도. 사망노동자 등 다섯 명은 한 조를 이뤄 일사불란하게 콘크리트 타설 작업을 하고 있었음. 공사 현장의 체감온도는 40도에 육박. 낮 1시30분 콘크리트 고르다 쓰러짐.
 - ✓ 시체 검안서에 '사망 원인 미상' 기재, 기저 질환이 없었던 노동자가 폭염 퇴약별에서 일하다 세상을 떠났지만 온열질환 사망자로 불인정, 부검까지 했으나 여전히 온열질환 입증은 어려운 상황, 유가족은 산재 신청을 포기하고, 건설사와 합의(한겨레21, 2018.8.6.)

건설현장 폭염 관련 설문조사 : 건설노조 보도자료

(2018.7.24.)

22

● 설문조사 개요

- ✓ (설문 기간) 2018. 7. 20. 금. ~ 22. 일, (설문 인원) 230명
- ✓ 설문 대상 : 민주노총 건설노조 조합원(목수, 철근, 타설 등 토목건축 현장)

● 폭염 경보 발령 시 휴식 관련 실태

- ✓ (충분한 공간 여부) 있긴 한데 부족하다 56.9%, 없다 33.3%
- ✓ (시원한 물 제공 여부) 제공받고 있다 70.4%

폭염 시
규칙적 휴식 여부



휴식공간의
햇볕 차단 여부



세면대 대용으로
안전모를 활용하는 모습



건설현장 폭염 관련 설문조사 : 건설노조 보도자료 (2018.7.24.)

23

건설현장의 휴식 공간 실태



자료 : 전국건설노동조합, 폭염기 건설현장 설문조사 결과, 보도자료(2018.7.24.)

건설현장 폭염 관련 설문조사 : 건설노조 보도자료

(2018.7.24.)

24

● 폭염 관련 공지, 안전보건교육, 작업중단 여부

- ✓ (안전보건교육 여부) 교육 받은 적 없다 74.4%
- ✓ (요구했지만, 거부당한 경험 유무) 모르겠다 66.0%, 거부당했다 19.3%, 받아들여지고 있다 14.6% 등

휴식 관련 규정의
공지 여부



폭염 경보 시 가장 더운 시간대인
오후 2~5시 사이 작업 중단 여부



건설현장 폭염 관련 설문조사 : 건설노조 보도자료

(2018.7.24.)

25

- 폭염으로 본인이나 동료가 실신하는 등의 이상 징후 관련
 - ✓ (이상 징후 유무) 있다 48.4%
 - ✓ (경험자 중 횟수) 1~5차례 41.3%
- 폭염기 세면장 상태 및 수량
 - ✓ (충분한지 여부) 부족하다 88.3%, 충분히 있다 6.5%
 - ✓ (청결 상태) 씻을 수 있을 데가 못 된다 48.4%, 세면장이 없다 30.0%, 만족한다 21.6% 등

폭염기 세면장 수량의 충분 여부



폭염기 세면장 청결 상태 등



폭염대책의 실효성 저하 원인 진단

26

- **수주생산방식 → 공기 및 공사비 증가 반영 어려움 → 변경 기피, 공사 강행**
 - ✓ (의미) 수주생산방식에서는 수주 시점에서 받을 수 있는 공사금액과 납품시점이 결정되고, 그 이후에는 특정 사유가 아닌 경우 공기 연장 및 비용 상승 불인정
 - ✓ (영향) 폭염 등 악천후가 공기 연장 및 비용 상승의 인정 사유로 명시되지 않을 경우, 건설업체는 지체상금 또는 손실 발생을 우려해 휴게시간 부여 또는 작업 중지를 기피하고 공사 강행, 휴게시설 설치 비용 지출 기피
 - ✓ (시사점) 폭염 등 악천후를 공기 연장 및 공사비 증액 사유로 인정 필요, 휴게시설 등의 설치비용을 확보할 수 있도록 설계단계에서 반영 필요
- **다단계 도급구조 → 재하도급 시 관리감독 약화 → 폭염대책 무력화**
 - ✓ (의미) 불법다단계 하도급이 이루어질 경우 하위 단계에서는 팀. 반장의 관리능력도 부족하고, 그들에 대한 발주자 및 원수급자의 통제 또는 관리감독도 약화
 - ✓ (영향) 폭염 시 휴게시간 부여 및 휴게시설 설치 그리고 작업중지 등의 폭염대책이 불법재하도급 단계에서는 무력화
 - ✓ (시사점) 합법적인 건설업자에게 폭염대책 책임 명시 및 위반 시 엄격한 제재 필요

폭염대책의 실효성 저하 원인 진단

27

- **휴게시설 기준 모호 → 부실한 시설 → 휴식을 통한 재해 예방 미흡**
 - ✓ (의미) 휴게시설 설치를 규정하고는 있으나 **구체적 내용 미흡**
 - ✓ (영향) **저렴한 부실 시설을 설치**해 휴식을 통한 실질적인 재해 예방 역할 미흡
 - ✓ (시사점) **현장특성 및 노동자수를 고려한 구체적인 설치 기준** 마련 필요
- **옥외작업 → '직사광선'에 노출 → 보다 엄격한 폭염특보 발령 기준 적용 필요**
 - ✓ (의미) 건설현장은 대표적인 옥외작업 현장으로서, **온도와 습도 이외에도 직사광선에 의한 영향**도 고려 필요
 - ✓ (영향) 폭염특보 기준 이하의 온도이더라도 직사광선에 의한 **일사량 노출이 많아질 경우 건강 및 생명을 위협**하는 상황에 직면
 - ✓ (시사점) 건설현장에 대해서는 **온도 및 습도 이외에 일사량까지 감안한 폭염특보 발령 기준** 마련 필요(콘크리트 발열온도도 영향)

폭염대책의 실효성 저하 원인 진단

28

- **'권고' 수준의 작업중지 → 강제성 부족 → 폭염경보 시 작업 중 사망자 발생**
 - ✓ (의미) 폭염경보 시 작업 중지조차 권고 수준에 머물러 강제성 부족, 특히 **민간현장의 경각심 부재**
 - ✓ (영향) 정부가 폭염대책을 발표하고 지자체가 민간현장에 공문을 내려도 **강제성이 없으므로, 폭염경보 시에도 공사를 강행**하다가 사망자 발생
 - ✓ (시사점) 강제성 또는 구속력을 지닌 **법제화** 필요
- **정부의 관리감독 한계 ⇒ 폭염에 대한 경각심 저하 ⇒ 폭염대책 실효성 저하**
 - ✓ (의미) **자율점검 중심 또는 재해 발생 이후의 작업중지 명령** 등의 관리감독으로는 폭염대책을 효과적으로 구현하기 어려움.
 - ✓ (영향) 정부의 대책에 대한 **경각심 저하**로 폭염대책 실효성 저하, 특히 민간공사 및 중소규모현장은 경우 더욱 취약
 - ✓ (시사점) 재해 발생 이전에 폭염대책 시행에 대한 **실질적인 관리감독** 필요, 민간공사 및 중소규모현장에 대한 **추가 대책 강구** 필요

★ 폭염대책의 실효성 저하 원인 진단

29

- **비정규직 고용 → 작업중지 시 임금 미지급 → 가족의 생계를 위해 폭염 감내**
 - ✓ (의미) '일당제'로 임금을 받는 **비정규직 노동자**는 폭염에 의한 작업 중지로 **임금이 감소할 경우 가족의 생계를 위협**받는 상황에 직면
 - **정규직**의 경우 폭염으로 인한 작업 중지 시 월급이 삭감되지 않아 '**휴식 및 건강**'과 '**임금 및 생계**'의 양립이 가능하나,
 - **비정규직**의 경우 폭염으로 인한 작업 중지 시 임금이 지급되지 않아 '**휴식 및 건강**'과 '**임금 및 생계**'의 양립 불가, 형평성 차원에서의 문제도 존재
 - ✓ (영향) 가족의 생계가 달린 임금을 받기 위해 노동자들 스스로 **폭염 속 노동을 감내해야 하는 절박함**, "**폭염도 무섭지만, 가족의 생계가 더 무섭다.**"
 - ✓ (시사점) 생명을 위협하는 폭염 및 옥외작업이 불가능한 **악천후에 따른 작업 중단 시 가족의 생계 보호를 위해 임금 보전 필요**

폭염은 사회적 약자를 노린다(한겨레21, 2018.8.6.)

... 이낙연 국무총리는 8월1일 "정부·지방자치단체·공공기관 발주 건축·토목 공사 현장에서 폭염이 심한 낮 시간대에는 작업을 중지하고..." 지시... 페이스북에 ... 민간 건설회사들도 그렇게 해주시기 바란다"고 썼다.

... 총리의 당부에도 건설 현장의 울림은 크지 않았다. **일용직 노동자 비중이 큰 건설노동자들은 일을 하지 않으면 돈을 받을 수 없다. 생계가 막막한 상황에서 덥다고 쉴 수만은 없는 것이다. 일용 건설노동자들이 폭염에 노출되면 위험한 줄 알면서도 일을 계속하는 이유다.** ... 건설노조 지부장은 "... 건설노동자의 건강권을 위해 휴식을 권고하는 것은 좋지만 거기에 따른 **임금 보전 대책도 같이 나와야 했다**는 아쉬움이 있다. ..."고 했다. ...

4. 대응방안 모색 : 건설현장 작업중단수당

악천후 개념 설정, 현장의 목소리 반영

발의된 주요 법안 고려

(대응) 건설현장 특성 반영,
강제성 확보, 임금보전 강구



건설현장의 악천후 등 개념 설정 : 적용대상 명확화

● 자연재난 등의 개념 (국민안전재난포털 홈페이지)

- ✓ 자연재난이란 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
 - (한파) 기온이 갑자기 떨어져서 그날의 최저기온과 이튿날의 최저기온의 차이가 15°C 이상이고 상당한 냉해가 예상될 때에 평년 기온을 고려하여 발표
 - (한파주의보) 10월~4월 사이, 아침 최저기온이 -12°C 이하가 2일 이상 지속 예상 등
 - (한파 경보) 10월~4월 사이, 아침 최저기온이 -15°C 이하가 2일 이상 지속 예상 등

● 건설현장의 악천후 등 및 대응방안의 개념

- ✓ 이 글에서의 '악천후 등'이란 옥외작업이 이루어지는 건설현장의 작업중단에 영향을 미치는 폭염, 한파, 강우, 강설, 강풍, 지진, 해일 등의 기후와 과 '전염병'을 포괄하는 개념
- ✓ 즉, 건설현장 근로자의 건강과 생명에 악영향을 미치는 제반 작업중단 요소를 망라하는 것으로서, 그로 인해 근로자의 휴식 또는 작업중단이 필요해지도록 만드는 요인
- ✓ 악천후 등에 대한 대응방안이란 폭염 및 한파를 비롯한 악천후 및 전염병 등으로부터 건설현장 근로자의 건강과 생명 나아가 가족의 생계를 보호하려는 적극적인 제반 대책을 의미

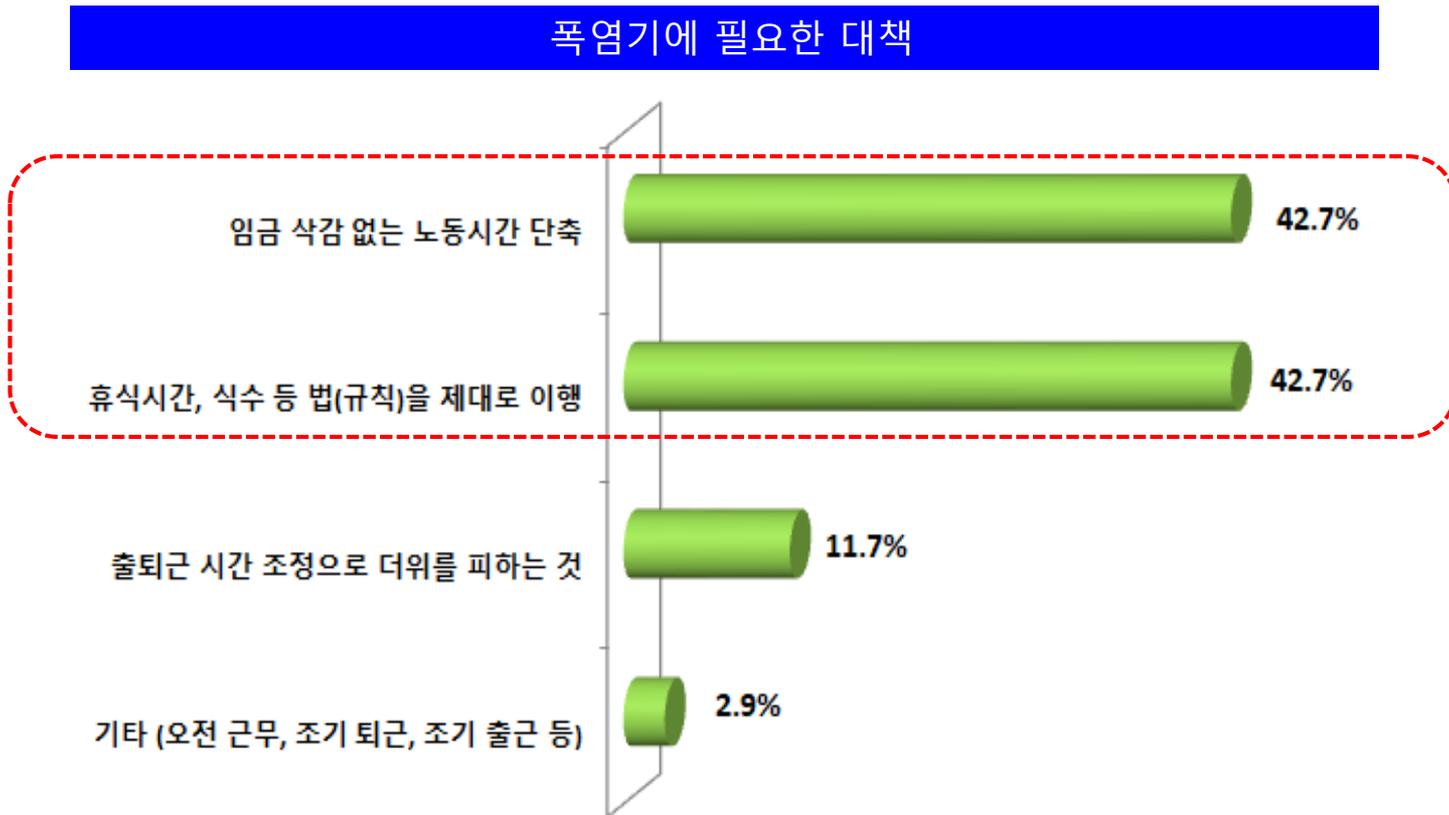
폭염 등 악천후에 대비해 필요한 대책

→ 현장의 목소리 반영 필요

32

● 폭염 등 악천후에 대비해 필요한 대책(건설노조의 설문조사 결과, 2018)

→ 비정규직으로서 폭염경보로 인한 **작업중단 시 임금보전 필요 인식 표출**



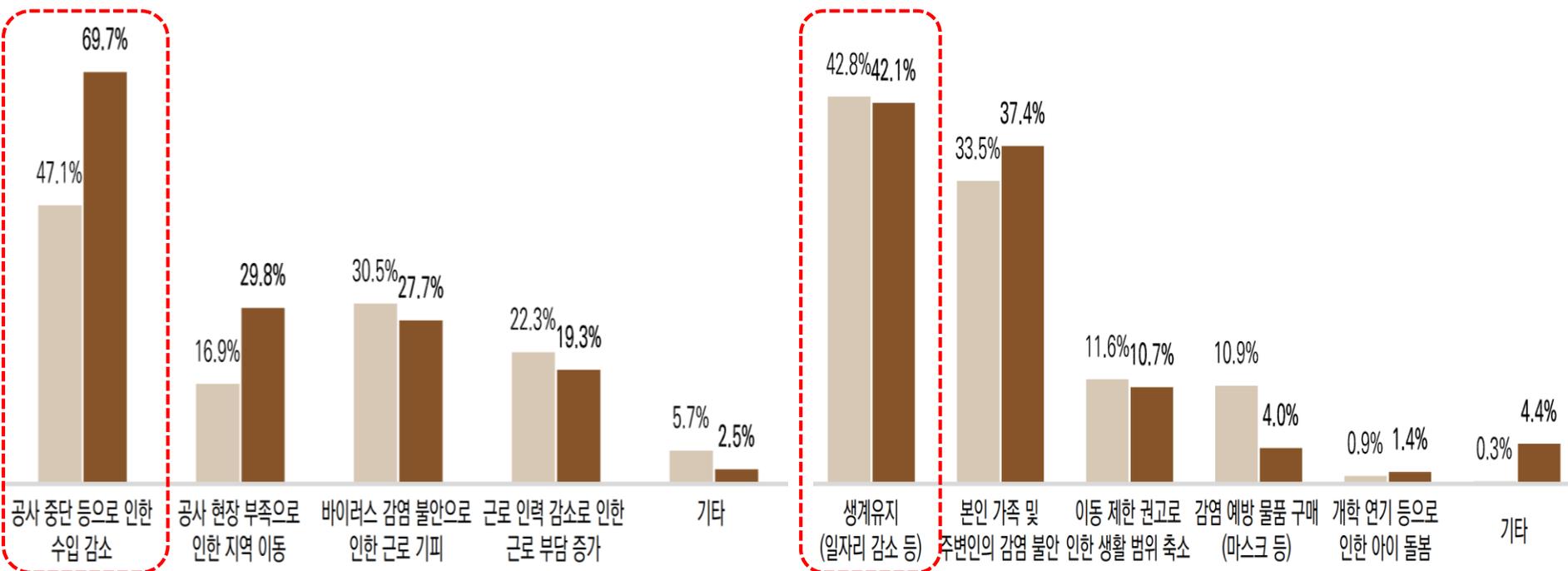
자료 : 전국건설노동조합, 폭염기 건설현장 설문조사 결과, 보도자료(2018.7.24.)

'악천후 등' 의 개념에 '전염병'이 포함돼야 하는 이유

- 코로나19로 인해 '공사중단으로 수입 감소' 및 '생계 유지' 어려워
 - 비정규직으로서 작업중단 시 임금 저하 및 생계 유지 위협에 노출

코로나19 사태로 인한 근로환경 변화
(각 사항에 해당 시 모두 100%로 선택)

코로나19 사태로 인해 가장 어려웠던 점
(각 사항에 해당 시 모두 100%로 선택)

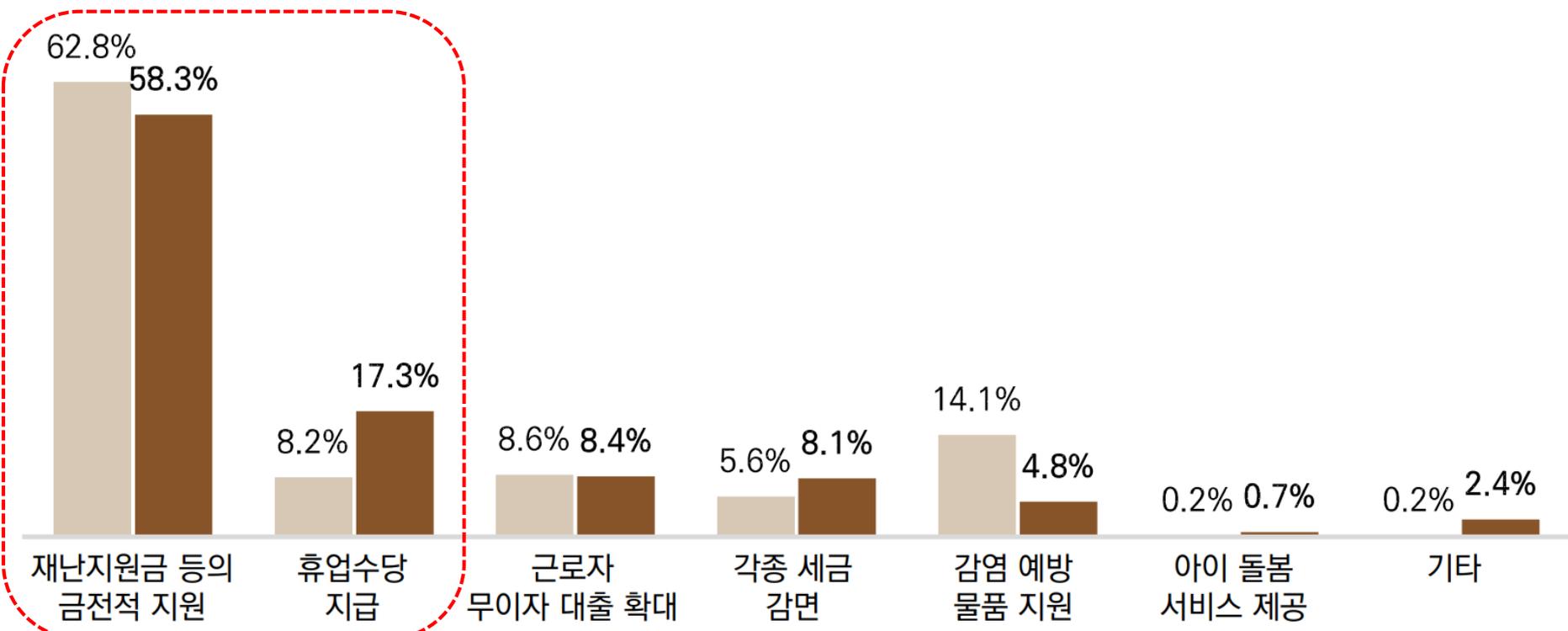


자료 : 건설근로자공제회, 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사, 2022 참조

'악천후 등' 의 개념에 '전염병'이 포함돼야 하는 이유

- 코로나19 재발 시 '금전적 지원' 및 '휴업수당 지급' 가장 필요
→ 비정규직으로서 작업중단 시 임금보전 필요성 시사

코로나19와 유사한 사태 재발 시 가장 필요한 지원



자료 : 건설근로자공제회, 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사, 2022 참조

건설현장의 악천후 등에 대한 대응 방향

35

- (필요조치 열거) 현황과 실효성 저하 원인, 현장 요구사항 등 고려
 - ✓ 폭염 및 한파 등 자연재난에 포함 또는 산업안전보건 상 위험요인으로 규정
 - ✓ 건설현장에 적합한 폭염특보 발령 기준 마련
 - ✓ 폭염 등 악천후를 공기 연장 및 공사비 증액 사유로 규정
 - ✓ 설계단계에서 휴게시설 등 반영
 - ✓ 합법적인 건설업자의 폭염대책 책임 명시 및 위반 시 엄격한 제재
 - ✓ 폭염경보 시 작업중지에 대한 법제화
 - ✓ 악천후 등에 따른 작업중단 시 임금 보전
 - ✓ 폭염대책 시행에 대한 실질적인 관리감독



여기서는 '작업중단 시 임금 보전' 중심 논의

폭염 경보 시 작업 중지 법제화

→ 건설근로자의 생명 보호

36

● 폭염 및 한파 경보 시 건설현장의 작업 중지 법제화

- ✓ (필요성) 폭염 및 한파 경보 시 작업 중지가 권고 수준에 머물 경우 강제성이 부족—특히, 민간현장—해 건설현장에서 공사를 강행하다가 사망자가 발생하므로, 법제화를 통해 작업중지의 실효성 보장
- ✓ (대응방안) 「산업안전보건법」 제26조(작업중지 등)의 '산업재해가 발생할 급박한 위험'의 개념 해석 시 폭염 및 한파 등 악천후를 포함시키고, 특히 “**폭염 및 한파 경보 시 건설현장에서는 지정된 시간 중 반드시 작업을 중지하여야 한다.**”고 명시(지정된 시간이란 폭염 경보 시 14~17시를 의미, 경보 시 함께 발표)

「산업안전보건법」

제26조(작업중지 등) ① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다. **폭염 및 한파 경보 시 건설현장에서는 지정된 시간 중 반드시 작업을 중지하여야 한다.<신설 검토>**

② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다.

③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다.

악천후 등으로 인한 작업 중단 시 임금 보전

→ 근로자의 생명과 가족의 생계 보호

37

- 폭염 등 악천후로 인한 작업 중단 시 임금 보전
 - ✓ (필요성) 폭염 등 악천후에 의한 **작업 중단으로 임금이 감소할 경우**, 건설노동자는 **가족의 생계를 위협**받는 상황에 직면해 작업중지의 실효성 저하
 - 악천후에 따른 작업 중단 시 **월급이 감소하지 않는 정규직과의 형평성 문제** 해소 차원에서라도 반드시 **비정규직의 임금 보전 방안 필요**
 - ✓ (대응방안) 옥외작업을 불가능하게 만드는 폭염 등 악천후에 따른 **작업 중단 시 임금의 전부 또는 일부 보전 필요**
 - ✓ (국내사례) **공공발주기관**이 폭염 경보에 따른 작업 중단 시 임금 보전
 - (서울시) 폭염 경보 발령 시 오후 작업 중단, **최대 2시간분 임금 보전**
 - (한국가스공사) 폭염경보 발령 시 오후 1~3시 작업 강제 중지, 임금 보전
 - ✓ (국외사례) **독일의 '조업단축수당'**(2006년 이전 '악천후수당'의 명칭 변경)
 - 고용관계를 유지하고 있는 상태에서 수주 부진 또는 악천후에 의한 작업 중단 시 고용보험에서 실업급여 수준의 조업단축수당 지급

악천후 등으로 인한 작업 중단 시 임금 보전

→ 근로자의 생명과 가족의 생계 보호

38

○ (서울시 사례) 폭염경보 시 건설현장근로자 오후작업 중지하고 임금 보전(서울시 보도자료, 2018.8.8.)

- 기록적인 폭염이 계속되고 있는 가운데, 서울시가 **건설현장 근로자들의 건강과 안전사고 예방**을 위한 휴식 보장, 작업 중지와 일일 임금 보전과 같은 방안을 마련해 7일부터 즉각적인 시행
- 건설현장은 대부분 **실외 작업이 불가피**하고, **근로자는 일일수당에 대한 부담으로 폭염 시에도 계속 작업을 하려는 경향**이 있어 근로자의 안전과 건강관리를 위한 각별한 대책이 필요
- 폭염경보 발령 시 시·자치구·투자출연기관 발주 공사현장 근로자들의 **오후시간 실외작업을 중지하되, 온전한 임금이 지급**되도록 조치
- 폭염경보 발령이 예상되는 경우 **작업시간을 1~2시간 앞당겨 착수**하고 경보발령 시 오후에는 작업을 중단하되 이에 따른 임금을 보전

※ 현재 서울시 924개 공공공사현장 6,000여명의 옥외근로자 작업 중

☞ **(실제 지급 상황)** 초기(8.4~8.6) 최대 4시간, 이후(8.7~8.16) 오전 작업시간이 5시간 이상인 근로자만 최대 2시간까지 실비를 초과하지 않는 범위 내에서 보전, 건설장비의 경우 건설기계운전자 임금만 지급 가능

○ (한국가스공사 사례) 폭염기간 근로자 임금 보전 등 선제적 인권보호·안전관리 시행(한국가스공사 보도자료, 2018.8.10.)

- 행정안전부 재난대비 국민행동요령 중 '건설현장 행동요령' 및 지난 1일 발표한 폭염 대응 국무총리 긴급지시(폭염 심한 낮 시간대 작업 중지) 등 국민안전 확보 차원의 정부 정책에 적극 부응하고자, 공공기관 최초로 건설현장에 대한 인권보호 및 안전관리 시행방안을 구체화
- **폭염경보 발령 시 오후 1시부터 3시까지 작업을 강제 중지**하는 등 현장 여건에 따라 작업시간을 탄력 운영하는 기본계획 수립
- 공공기관 최초로 근로자의 휴식권을 보장하기 위해 **건설현장 투입 인력에 대한 손실비용을 보전**할 수 있도록 별도 기준을 마련, **공공기관 최초 인권존중 건설현장** 구현

악천후 등으로 인한 **작업 중단 시 임금 보전** → 근로자의 생명과 가족의 생계 보호

- 서울시 "폭염 때 공사 중단"...현장 가보니 분주한 작업 (SBS 뉴스, 2018.08.07.)

(기자의 질문)
 폭염으로 오후
 작업 중단하고,
 일 안하고
 임금보전 받으시면,
 어떤 말씀을 하실지...



노동자 생명과 가족의 생계를 위해
 제대로 미친(?) 발주기관

- 서울시 도시기반본부의 임금보전 실적 (2018.9.5. 자료 입수)
 - (현장) 67개 건설현장
 - (기간) '18.8.4 ~ '18.8.16
 - (금액) 9,972명, 총 4.48억원(1인 하루 평균 44,860원)
- 한국가스공사의 임금보전 실적 (2018.9.5. 자료 입수)
 - (공사) 제주도 천연가스 공급설비 제1공구 건설공사 등 12개 건설공사
 - (기간) '18.8.8 ~ '18.8.28
 - (금액) 1.3억원

악천후 등으로 인한 작업 중단 시 임금 보전 → 근로자의 생명과 가족의 생계 보호

40

- 악천후로 인한 작업 중단 시 임금 보전 사례의 확대 시행 방안 검토
 - ✓ 공공공사에 국한한 시행 vs. 민간공사로까지 확대 시행
 - ✓ (1안) 공공공사에 국한해 시행, 민간공사에 대해 자발적 참여 유도
 - (장점) 정부 지침으로 공공발주기관 차원에서 확대 시행, 상대적으로 용이
 - (단점) 민간공사의 경우 위험에 노출, '생명'에 대한 형평성 논란
 - (단점에 대한 극복 가능성) 민간공사를 포함하는 방법 외에는 극복 불가
 - ✓ (2안) 민간공사를 포함한 모든 공사 대상
 - (장점) 모든 건설공사의 위험에 대비, 형평성 논란 미 발생
 - (단점) 민간발주자(건축주)의 임금 보전에 따르는 경제적 행정적 부담 과중
 - (단점에 대한 극복 가능성) 고용보험제도를 활용하거나 건설산업 차원에서 접근함으로써 극복 가능

(1안) 공공발주자에 의한 임금 보전 사례 확산 → 공공공사 대상, 정부 지침으로 독려

41

- (시행 방안) 공공발주기관이 발주한 공사현장에 대한 임금 지급 사례 확산
 - ✓ 서울시, 한국가스공사 등의 사례에서와 같이 발주자가 자발적으로 악천후로 인한 작업 중단 시기에 근로자 임금의 전부 또는 일부 지급
 - ✓ **기재부. 행안부. 국토부를 비롯한 정부 부처의 지침**을 통해 확산 유도 가능
- (한계점) **민간공사 등이 배제된 일부 현장에 국한**되는 한계점 존재
 - ✓ 개별 발주자의 자발적 의지 또는 상위 부처의 지침을 통해 상기 사례를 확산시키는데는 한계가 존재
 - ✓ 특히, **민간 발주자의 자발적 시행을 기대하기는 어려움.**
 - ✓ 하지만, 폭염 경보 시 작업에 따른 '생명 위협' 또는 임금 감소에 따른 '가족의 생계 위협' 문제는 **공공과 민간을 가릴 수 없는 절박한 사안임.**
 - ✓ 따라서 **일반적인 제도화가 필요함.**

(2안) 가칭 '건설현장 작업중단수당' 신설 검토 → 민간 포함 모든 건설공사 대상

42

● 제도의 개요

- ✓ (취지) 사업주나 근로자의 귀책사유가 아닌 **악천후 등에 따른 작업중단 시, 발주자의 부담으로 노동자에게 임금의 전부 또는 일부를 지급**하는 제도 신설
- ✓ (요건) 폭염, 한파, 강우, 강설, 강풍, 지진, 해일 등 악천후와 전염병 등 **건설현장의 옥외작업을 불가능하게 만드는 악천후 등으로 인한 작업중단**
- ✓ (대상) 악천후로 작업이 중단된 건설현장에서 일하는 건설근로자
 - 악천후 시 근로사실의 확인이 가능한 모든 건설현장 대상
- ✓ (금액) 작업 중단에 따른 임금의 전부 또는 일부
- ✓ (재원) **고용안정사업으로 추진(2-1안) vs. 관련 기금 신설 추진(2-2안)**

(2안) 가칭 '건설현장 작업중단수당' 신설 검토 → 민간 포함 모든 건설공사 대상

43

- (2-1안) 고용보험 고용안정사업으로서 가칭 '건설현장 작업중단수당' 신설
 - ✓ (재원) 고용보험기금 중 고용안정사업
 - ✓ (근거) 건설현장 비정규직 근로자의 경우 악천후 등에 의한 작업중단에도 불구하고 임금을 안정적으로 지급하는 것이 '실질적인 고용안정사업'에 해당
 - 사업장의 고용유지를 전제로 지급하는 일반적인 고용안정사업의 경우 비정규직 근로자의 진출이 잦은 건설현장에서는 활용 불가능
 - ✓ (대상) 고용보험 적용 대상 공사(사실상 모든 건설공사)
 - ✓ (금액) 작업 중단에 따른 임금의 전부 또는 일부
 - 신청하는 사업주의 부담이 없어야 함. 부담이 생길 경우 사업주는 신청 기피
 - ✓ (방법) 사업주 신청 → 고용지원센터의 확인(악천후 등 및 근로사실) → 통장 입금
 - ✓ (장점) 모든 건설공사를 대상, 보호의 폭이 넓고 공공과 민간의 형평성 문제 미 발생
 - ✓ (단점) 건설노동자의 근로사실 및 작업중단 확인 어려움, 부정수급 우려, 일반적인 고용안정사업의 지급요건(일부 사업주 부담 존재) 차이로 인한 이견
 - ✓ (추진) 고용보험법령 개정

(2안) 가칭 '건설현장 작업중단수당' 신설 검토 → 민간 포함 모든 건설공사 대상

44

- (2-2안) 퇴직공제제도 적용 대상으로 국한해 가칭 '건설현장 작업중단수당' 신설
 - ✓ (대상) 건설근로자퇴직공제제도 적용대상 공사에서 일하는 건설근로자
 - 현실적으로는 근로사실의 관리가 가능한 퇴직공제제도 적용 사업장(민간 50억 원 이상, 공공 1억 원 이상 등, 공제제도의 대상 확대 시 함께 확대)
 - ✓ (금액) 퇴직공제제도에 신고한 직종의 시중노임단가 기준으로 작업 중단에 따른 임금의 전부 또는 일부
 - ✓ (방법) 사업주 신청 → 공제회의 확인(악천후 등 및 근로사실) → 통장 입금
 - (사업주의 신청) 신청(홈페이지 코너 마련) 시 해당 근로자의 퇴직공제 신고 내역(전자카드 현장의 경우 근로일시 자료)과 근로자 계좌정보 첨부
 - (공제회 확인) 해당 지역 해당 일시의 악천후 상황(기상청 자료), 공제회 전산망을 통한 확인, 실제 방문 또는 유선 확인
 - ※ 전자카드 보급 현장의 경우 정확한 출퇴근 정보 확인 가능
 - (입금 및 확인) 제출된 근로자 계좌로 입금 후 수령 확인
 - ✓ (재원) 일정 금액을 발주자(건축주)가 건설근로자공제회로 직접 납부
 - (납부시기) 공제회로 납부, 납입영수증을 착공신고 시 제출
 - (납부액 조정) 공제회는 매년 수입과 지출을 비교해 익년도의 납부금액 조정
 - ✓ (장점) 민간을 포함한 건설현장 근로자의 생명과 가족의 생계 보호에 효과적
 - ✓ (단점) 발주자(특히, 민간 건축주)에게 새로운 부담 발생
 - ✓ (TF 구성) 유관 당사자의 참여 하에 제도설계를 위한 TF 구성
 - ✓ (추진) 건설근로자법령 개정

생명을 위협하는 폭염에 맞서
자신의 안전보다,

가족의 생계를
먼저 걱정해야 하는
건설근로자를 지켜주십시오.

현장의 특성을 반영한 대책이 필요합니다. 감사합니다.