



건설안전관리제도의 현황과 문제점 검토

김 국 현 대한건설협회 기술관리실장

1. 서론

안전관리의 중요성과 필요성에 대하여는 그동안 많은 전문가들이 여러 경로를 통하여 강조해 왔으며 크고 작은 사고와 재해를 통하여 경험하여 왔기 때문에 새삼 강조할 필요는 없을 것이다.

건설공사의 특성상 제조업과 달리 작업과정이 연속성과 일관성 즉 시스템화 되어있지 않고 현장기능인력의 인적구성이 수시로 바뀌는등 작업장의 위험요소가 많기 때문에 그만큼 안전관리도 어렵고 안전사고율도 타 산업에 비해 다소 높을 수밖에 없는 것이 사실이다.

이에 따라 건설공사의 안전관리에 대하여 여러 법령에서 자세히 규정하고 있으며, 특히 건설기술관리법과 산업안전보건법에서는 건설공사의 안전시공과 재해예방을 위하여 시설물과 근로자 안전을 위한 안전조직, 계획서의 작성, 안전점검 등 안전관리에 관한 세부규정이 구체화 되어 있다.

그러나 한 건설현장에서 지켜야 하는 이러한 안전관리사항들이 두 법령에서 각기 규정하고 법령별로 관리하도록 하고 있어 업무수행에 오히려 비능률과 불편이 우려되는 바 그 주요내용을 살펴 보고자 한다.

2. 안전관리 조직

건설기술관리법에서는 안전관리 총괄책임자, 분야별 안전관리책임자, 안전관리담당자 및 하수급업체 협의회 등으로 구성하도록 되어있고 산업안전보건법에서는 안전보건총괄책임자, 안전보건관리책임자, 안전관리자, 관리감독자, 안전담당자 및 도급사업의 사업주간협의회 등으로 구성하도록 되어 있다(표1참조).

직책별로 보면 안전관리최고책임자의 경우 건설기술관리법에서는 현장대리인이 안전관리총괄책임자로, 산업안전보건법에서는 당해사업을 실질적으로 총괄하는 자를 안전보건관리책임자로 두도록 하고 사업의 일부를 도급에 의하는 사업은 안전보건총괄책임자를 안전보건관리책임자로 지정하도록 하고 있다.

여기서 건설기술관리법의 경우 현장실정상 현장대리인과 현장소장이 다른 경우 현장의 실질적인 지휘관은 현장소장인데 사실상 지휘권이 없는 현장대리인이 책임만 지게되는 이중구조의 문제점이 있으며 산업안전보건법의 경우 당해사업을 실질적으로 총괄하는 자가 누구를 지칭하는 것인지 불분명하다(법적 책임자가 현장 대리인인지 현장소장인지).

중간관리자급의 경우도 건설기술관리법에 의

한 분야별 안전관리책임자와 산업안전보건법에 의한 관리감독자, 스태프조직인 안전관리자, 하부 조직인 안전관리담당자와 안전관리자의 업무가 혼란스럽다.

예를 들면 건설기술관리법에 의한 분야별 안전관리책임자와 산업안전보건법에 의한 관리감독자(갑이라 한다)가 동일인인지, 동일인이 아니라면 건기법에 의한 안전관리교육은 갑이 실시하고 산업안전보건법에 의한 교육은 안전관리자가 실시하도록 규정하고 있어 유사한 교육을 각각 실시해야 하는 문제가 있고 내실있는 교육도 어려울 수밖에 없다.

또 라인조직간의 업무범위도 서로 달라 동일인이 동일한 내용에 대하여 계획서, 보고서를 두번 만들고 일지도 각각 작성해야 하는 등 공사현장의 안전관리업무가 이원적으로 운영되는 실정이다.

3. 안전계획서

건설기술관리법에서는 건설공사 안전관리계획서를, 산업안전보건법에서는 유해위험방지계

획서를 작성 제출하도록 규정하고 있다(표2참조). 내용을 보면 작성대상의 경우 건설기술관리법에서는 시설물의 안전과 관계가 많은 공사를 중심으로 규정하고 있고, 산업안전보건법에서는 근로자의 안전과 관계가 많은 공사를 중심으로 규정하고 있으나 공사내용을 보면 중복된 부분이 많고, 중복된 현장도 두 계획서를 각각 작성하도록 되어 있다.

작성내용의 경우 건설기술관리법에서는 공사개요, 공정별안전점검계획, 안전관리대책 등 공사전반에 관한 계획을 작성토록 하고 있으며 산업안전보건법에서는 공사개요, 안전보건관리계획, 항타 항발작업계획 등 근로자 안전을 중심으로 일부 시공부분을 포함하여 계획을 작성하도록 규정하고 있어 상호 중복되는 부분이 많으며 각 항목별 내용도 양식만 조금씩 다를뿐 내용은 비슷하다.

제출시기의 경우 건설공사 안전관리계획서(건기법)의 경우 계획서 제출시기가 공사착공전까지로 되어 있으나, 현실적으로 공사착공전에 제반공사여건을 감안한 안전관리계획서의 작성은 사실상 어려우며, 따라서 형식적인 계획서를 제

표 1. 건설공사 안전관리조직

건설기술관리법	공사현장조직표	산업안전보건법
<p>〈안전관리총괄책임자〉</p> <p>하도급업체 협의회</p> <p>〈분야별 안전관리책임자〉</p> <p>안전관리담당자</p> <p>근로자</p>	<p>소장(현장대리인)</p> <p>관리 공무 공사 안전</p>	<p>안전보건관리책임자</p> <p>〈안전보건총괄책임자〉</p> <p>안전관리자 도급사업의 사업주간협의회</p> <p>관리감독자(작업별책임자)</p> <p>안전담당자</p> <p>근로자</p>



출할 수 밖에 없는 실정이므로, 기본계획서를 계약후 30-60일 정도의 기간을 주어 작성토록 하고 세부공종별 계획서가 필요한 경우에는 당해공정 작업시마다 별도로 작성토록 하는 것이

현실적으로 타당할 것으로 본다.

제출된 계획서의 심사에 있어서는 건설기술관리법의 경우 시공자가 건설공사안전관리계획서를 작성하여 공사착공전까지 감리자 확인을 받

표 2. 건설공사 안전관리계획서

구 분	건설기술관리법	산업안전보건법
명 칭	○ 건설공사의 안전관리계획서	○ 유해·위험방지계획서
작성대상	○ 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의한 1·2종 시설물 ○ 지하 10m이상 굴착공사, 폭발물을 사용하는 건설공사로서 20m안에 시설물이 있거나 100m안에 양육가축이 영향을 받을것이 예상되는 공사 ○ 건설공사 계약에 품질보증계획 수립이 명시된 공사 ○ 인가·허가·승인한 행정기관이 특히 안전관리가 필요하다고 하는 공사 * 단 원자력 시설공사 제외	○ 대상(시행규칙 120조) - 지상높이가 31m이상인 건축물, 공작물의 건설·개조 또는 해체 - 최대지간깊이가 50m이상인 교량건설 등 공사 - 터널공사 등의 공사 - 제방높이 20m이상인 댐건설 등의 공사 - 깊이 10.5m이상인 굴착공사 - 게이지압력이 1.3kg/cm ² 이상인 잠합공사 - 최대 인양하중 30톤이상의 고정식 크레인을 사용하는 건설공사 - 기타 건설설비, 크레인 등을 사용하는 공사 또는 유해·위험작업 등
작성내용	○ 건설공사의 개요 및 안전관리 조직 ○ 공종별 안전점검 계획 ○ 공사장 주변의 안전관리 대책 (발파, 진동, 소음이나 지하수차단 등으로 인한 주변지역의 피해방지대책 포함) ○ 통행 안전시설의 설치 및 교통소통에 관한 계획 ○ 안전관리비 집행계획 ○ 안전교육 및 비상시 긴급조치 계획 ○ 공종별 안전관리 계획(대상시설물별 건설공법 및 시공절차포함)	(공 통) • 공사 개요서 • 표준안전관리비 사용계획서 • 안전보건관리계획서 • 향타·향발작업계획서 • 감전재해예방계획서 • 화재폭발 및 산소결핍 재해방지 계획서 (공종별) • 유해·위험대상작업별로 작성
작성자	○ 건설업자 또는 주택건설등록업자	○ 사업주 : 안전전문가 의견받아(산업안전공단) 제출
제출시기	○ 공사착공전 감리원(또는 공사감독자) 확인을 받아 발주자에게 제출	○ 대상시설물 착공 30일전까지 해당공정별 분리제출가능
제출처 및 심사	○ 제출처 : 발주자 (단, 민간건설공사는 허가, 인가, 승인한 행정기관의 장) ○ 심사 : 발주자 (단, 민간건설공사는 허가, 인가, 승인한 행정기관의 장)	○ 제출처 : 한국산업안전공단 ○ 심사 : 한국산업안전공단 (단, 자율안전관리 지정업체는 자체심사)
현장 확인지도	○ 공사감독자 또는 감리원이 현장상주하여 매일 확인점검 ○ 민간건설공사는 인·허가기관이 수시점검	○ 한국산업안전공단 (단, 자율안전관리 지정업체는 자체적으로 실시)

아 발주자에게 제출토록 하고 있으며(건기법시행령제46조의2), 산업안전보건법에서는 시공자가 유해위험방지 계획서를 작성하여 안전전문가(건설안전분야 산업안전지도사, 건설안전기술사 또는 토목건축분야 기술사, 건설안전기사 2급 이상으로 건설안전실무경력 10년(1급은 7년 이상인 자)의 의견을 받아 한국산업안전공단에 대상시설물 착공 30일전까지 제출하고 산업안전공단에서는 이를 심사확정한 다음 시공자에게 통보하며, 매 3개월마다 계획서대로 이행되는지 여부를 공단에서 확인하도록 규정하고 있다.(산업안전보건법시행규칙 제120조 내지 124조)

그러나 건설공사는 사용자와 고용자로 구성되어 있는 제조업과 달리, 모든 공사 시공과정을 관리 감독하는 공사감리자(또는 감독관)가 있어 공사현장에 상주하면서 공사를 감리하고 있으며, 또한 공사현장에서 발생하는 모든 안전문제에 대하여는 시공자와 감리자가 책임을 지도록 되어 있기 때문에 유해위험방지계획서도 감리자에게 제출(안전관리계획서와 통합 제출)하여 현장에 상주하여 현장의 제반조건, 근로자의 습성 등 위험요소를 가장 많이 보고 접하는 감리자가 계획서의 이행여부를 확인하도록 하는 것이 타당할 것이다.

4. 안전점검

건설기술관리법에서는 자체안전점검과 정기안전점검 및 정밀안전점검으로 구분되어 있다. 자체안전점검은 안전관리담당자가 매일 실시하고 정기안전점검은 안전진단전문기관(시설물안전관리에 관한 특별법)에서 안전관리계획에서 정한 시기와 횟수에 따라 실시하며, 정밀안전점검은 정기안전점검결과 공사의 물리적 기능적 결함 등이 발견되어 보수·보강 등의 조치를 취

하기 위하여 필요한 때 실시하도록 규정하고 있다(건기법시행령 제46조의4).

산업안전보건법에서는 안전점검과 기술지도, 안전진단, 자체검사 등 조건에 따라 여러종류가 있다. 안전점검은 기술관리법에서 규정한 자체안전점검과 같이 공사현장내에서 자체적으로 실시하는 점검으로 도급인인 사업주가 매일 산업재해 예방내용을 점검하는 순회점검과 도급인 사업주와 수급인 사업주 그리고 도급인 및 수급인 근로자 각1인씩의 합동으로 월1회 이상 산업재해 예방내용을 점검하는 합동안전점검이 있다.

기술지도는 건설재해예방전문기관이 표준안전관리비의 집행 및 재해예방조치 등에 관하여 기술지도를 하는 것으로 공사기간 3개월 미만인 공사, 도서지역 그리고 유해위험방지구획서 제출대상공사를 제외한 공사금액 3억원 이상 100억원 미만인 공사현장에서 공사규모에 따라 6-22회까지 의무적으로 안전지도를 받아야 하며(산업안전보건법시행령 제26조의5), 안전진단은 종합진단과 안전기술진단으로 구분되며 종합진단은 중대재해발생 사업장이나 총연장 50미터, 총연장 200미터 이상인 교량 등 공사에 대하여 노동부 명령시 안전보건진단기관이 공사의 관리적 사항과 산업재해 또는 사고발생원인 등 종합적인 사항에 대하여 진단하는 것이며 안전기술진단은 종합진단 대상과 같은 공사에 대하여 노동부 명령시 안전보건진단기관이 산업재해 또는 사고발생인 작업조건 및 작업방법 평가등 시공기술 부분에 대한 진단을 하도록 규정하고 있다.

그리고 자체 검사로서 공사현장에 배치된 안전관리자, 관리감독자, 안전담당자 등이 크레인, 리프트, 콘도라, 승강기, 보일러, 공기압축기등 기계장비에 대하여 6-12개월마다 1회 이상



자체적으로 검사하고 있다.

또한 유해위험방지계획서 제출공사도 3개월마다 산업안전공단에서 안전점검을 하도록 규정하고 있다(규칙124조).

안전점검규정을 보면 점검의 종류와 내용이 복잡하고 중복된 부분이 많다는 것을 느낄 수 있다. 안전을 위하여 중복 점검이 필요한 것은 당연하다. 그러나 이것은 현장의 공사진행과 현장상황을 잘 아는 관련책임자들이 필요에 의해서 하는 경우가 되어야 할 것이다. 외부 기관에 의한 점검·지도가 현장의 여건과 상관없이 의무화 되어 있어 필요 이상으로 많다. 이로 인하여 현장 안전관련자는 안전관리 본연의 업무수행보다는 외부기관의 안전점검 준비, 접대, 문서작성 등 보조업무에 더 많은 시간을 소비해야 하는 실정이다

지난 '98년 1월의 경우 어느현장에서는 설연휴 휴일을 제외한 실작업일수 18일 동안 외부기관에서 12회의 각종 점검 및 방문이 있었다는 이야기가 이러한 현장실정을 잘 말해주고 있으며 그렇다고 그들이 책임지는 것은 사실상 아무 것도 없다.

공사현장의 안전관리는 책임당사자인 시공자, 감리·감독자에게 맡기고 외부전문가의 점검과 지도도 공사현장의 필요와 요구에 의해서 실시되는 것이 타당하다고 보며 의무화된 지도·점검은 폐지되어야 할 것으로 생각된다.

5. 안전교육 등 기타

안전교육, 안전관리비용의 계상, 사용자재의 검사 등 기타내용에 대해서도 공사현장에서 일상적으로 지켜야 할 비슷한 내용을 각각 실시하도록 규정하고 있어 그 내용과 결과를 별도로 관리해야 하는 실정이며, 기타 보고, 일지작성 등 행정업무도 동일 또는 유사한 내용으로 각각 기록 관리하여야 하는 실정이다.

6. 결론

시장개방과 IMF시대를 맞이하여 각 기업들은 한편으로는 인원감축과 또 한편으로는 의식개혁과 근무시간 연장 등 모든 방법을 동원하여 경쟁력강화에 전력을 다 하고 있다. 그러나 제도적 뒷받침이 없는 한 기업의 생산성 향상을 위한 구조조정 노력은 한계가 있다.

과거 정부주도의 경제관리체제 속에서 이루어졌던 각종 제도는 이제 고객인 국민과 기업 입장에서 불편하지 않게 운영되도록 재검토되어야 하리라 생각되며, 이러한 차원에서 건설공사의 안전관리 업무도 법령의 관리주체(정부주체)별로 관리되기 보다는 안전관리 업무를 수행하는 공사현장 입장에서 일관성있게 실시(시공자) 및 관리(감리·감독) 되도록, 즉 ONE STOP SERVICE가 되도록 전환되어야 할 것이다.