

근로자 안전관리는 품질관리가 아니다

「건설안전관리제도의 현황과 문제점 검토」에 대한 반론

임 영 섭 노동부 건설안전추진반 사무관

I. 이 글을 쓰면서

지난 봄호 본 협회지에 “건설안전관리제도의 현황과 문제점 검토”라는 제하의 대한건설협회 김국현 기술관리실장의 글이 게재된 바 있다. 건설기술관리법과 산업안전보건법에 의해서 건설현장의 안전관리가 규제되고 있어서 중복적인 요소가 많으므로 이를 개선하여 경기침체로 어려움을 겪고 있는 건설업계의 부담을 덜어주자는 줄거리로 본인은 이해하고 있다.

이 글을 접하고서 건설업계의 고충을 이해를 하면서도 여러 부분에서 곡해된 내용이 있는 것을 발견하고 아쉬움을 금할 수가 없었다. 우선 우리가 흔히 말하는 「건설안전관리」 개념이 아직도 혼동 - 근로자 안전과 구조물 안전의 혼동 - 되고 있음이 안타깝다. 필자인 김실장이 전술한 글도 그러한 인식의 범주에 속해 있다고 할 수 있겠다.

김실장의 글은 전반적으로 산업안전보건법과 건설기술관리법의 각종 제도에 대해서 문제점을 지적하고 그로 인한 중복의 폐단을 언급했는데 그 중에는 특히, 산업안전보건법 사항에 대해서 곡해된 부분이 많이 있다. 이러한 견해가 필자 개인의 의견인지 아니면 소속 협회의 의견인지는 알 수 없으나 잘못을 바로 잡는 것이 「건설

안전」에 대하여 필자를 포함한 일반인의 이해를 도울 것으로 생각되어 이 글을 쓴다. 여기에서는 건설기술관리법 관련사항은 관계부처의 입장을 고려하여 언급하지 않겠으며 산업안전보건법 관련사항에 대해서 김실장이 지적한 부분에 한해서 의견을 개진하고자 한다.

대다수의 곡해된 사항이 「건설안전관리」의 개념을 혼동하는 데서 연유하므로 건설현장에 있어서 ‘근로자의 안전관리’를 ‘구조물의 안전관리(품질관리)’와 대비하여 소개하고, 이를 근간으로 곡해된 조목별로 반론을 제기하고자 한다.

II. 건설근로자의 안전관리란

건설현장에서의 근로자의 안전관리는 정부수립과 거의 때를 같이하여 근로기준법에 의해 시행되었다. 1981년에 산업안전보건법이 제정되어 근로자의 생명과 건강관련 사항을 독립적으로 규정하고 노동부에서 관련 정책을 수립·집행하여 오늘에 이른다.

그러던 중 '94. 10월의 성수대교와 '95. 5월의 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 안전에 대한 사회적인 관심이 급격히 높아졌다. 안전관리를 통합관리하는 안전관리청의 신설이 논의되었으

나 이쉽게도 무산되고 '95. 10월에 건설교통부 내에 건설심의관이 신설되었으며, 건설기술관리법에 시설물의 안전관리에 대한 규정이 강화되고 공사중인 건설현장의 안전관리에 대한 조항이 삽입되었다.

이때부터 「건설안전」에 있어서 개념과 주관 부처에 대한 혼선이 생기기 시작하였으며 당연한 귀결로 양법에 의한 사업들 간에 중복의 문제가 대두하게 되었다.

여기서 양법에서 정하는 「건설안전」의 개념을 비교해 보기로 한다.

산업안전보건법의 목적은 “산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 또한, “산업재해라 함은 근로자가 업무에 관계되는 건설물, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 이환되는 것을 말한다.”고 규정하고 있다. 이것으로부터 산업안전보건법상 안전관리는 건설현장에서 건설물 등을 대상으로 근로자의 생명과 건강을 보호하기 위한 관리활동 즉, 근로자의 안전을 의미함을 알 수 있다.

건설기술관리법이 “안전에 관하여는 산업안전보건법에 의한 근로자의 안전에 관한 사항을 제외한다”고 규정되어 있어 동법이 정하는 안전관리는 시설물의 안전에 한정됨을 분명히 하고 있다. 또한 「건설공사 안전관리지침 제경연구('96, 건교부)」에서도 “건설업에 있어서 생산성의 향상과 유지관리 부족으로 인한 손상을 최소화하기 위하여 모든 건설구조물로 인한 사고로부터 이용자의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획적이고 체계적인 제반활동을 의미한다.”고 되

어 있다.

이로부터 건설기술관리법상 안전관리는 건설 구조물을 대상으로 이용자의 생명과 재산을 보호하기 위한 관리활동 즉, 구조물 안전을 의미함이 명백하다. 구조물 안전은 품질의 확보를 통하여 구조물 붕괴를 방지하기 위한 관리활동이므로 엄밀한 의미에서 품질관리라 할 수 있다.

그러면 선진외국의 예는 어떠한가?

미국, 영국, 독일 등 선진국에서는 건설현장에서의 안전관리는 근로자의 안전·보건(Occupational Safety and Health)을 관리하는 것을 의미하며, 관리기관도 안전관리청 등으로 노동관계부처의 소속기관으로 되어 있다. 이들 관리청에서 필요할 경우 - 근로자의 안전·보건을 위한 경우 - 에는 공법에 관련되는 사항까지도 지도·감독을 한다.

혹시라도 이들 국가들에는 건설관련 부처가 없어서 그렇지 않느냐고 생각하면 잘못이다. 일본은 건설성이 있음에도 노동성에서 노동안전위생법에 의해 건설현장의 안전관리를 하고 있으며, 미국의 각 주에 건설관련 부서가 존재함에도 노동관련 부서에서 건설안전관리를 담당하고 있다.

종합하면 건설현장에서의 안전관리라 함은 근로자의 안전관리를 의미하며, 백번 양보하여 구조물의 안전관리를 포함한다 하여도 이 때의 안전관리는 품질관리를 통한 구조물 붕괴방지를 위한 활동으로 선진국에서는 발주자와 시공자 간의 계약상의 문제로 취급하여 정부에서는 극히 제한적으로 관여를 할 뿐이다.

III. 무엇이 곡해되었는가

- “법적책임자가 현장대리인인지 현장소장인지

불분명하다.”는 데 대하여

산업안전보건법 시행령 제9조 ②항에 “안전보건관리책임자는 당해 사업에서 그 사업을 실질적으로 총괄 관리하는 자이어야 한다.”고 규정하여 그 직함이 현장대리인이든 현장소장이든 지간에 당해현장의 근로자를 실질적으로 통솔하는 자를 의미함을 분명히 하고 있다.

김실장 스스로 같은 단락에서 “... 현장대리인과 현장소장이 다른 경우 현장의 실질적인 지휘관은 현장소장인데...” 라고 언급하고 있는데, 이 때의 안전보건관리책임자는 ‘실질적인 지휘관’인 현장소장이야 명백하지 않은가. 또한 안전보건관리책임자가 누구인지를 가리지 못해서 문제된 적이 없었음을 지적하고 싶다.

● “건기법에 의한 안전관리 교육은 안전관리책임자가 실시하고 산업안전보건법에 의한 교육은 안전관리자가 실시하도록 규정하고 있어 유사한 교육을 각각 실시해야 하고 ...”는 주장에 대하여

산업안전보건법상의 안전교육의 의무는 사업주에게 부여되어 있으며 안전관리자는 교육의 강사는 될 수 있지만 교육의무를 부여한 바가 없다. 참고적으로, 안전관리자는 관리책임자를 보좌하고 관리감독자 및 안전담당자에게 안전에 관하여 지도·조언을 하는 자임을 밝혀둔다.

또한, 산업안전보건법상의 안전교육은 근로자의 안전을 확보하기 위한 교육이므로 건설기술관리법에 의한 공법, 시공기술, 품질관리 등의 교육과 확연히 다르다.

● 유해·위험방지계획서와 안전관리계획서가 중복이라는 데 대하여

안전관리계획서는 '95년에 와서야 시행이 된 걸로 알고 있으며, 그 내용도 건설공법 및 시공절차, 공사장 주변의 안전관리 대책, 교통소통에 관한 대책 등이 주로 되어 있다.

유해·위험방지계획서는 '91년부터 시행이 되었으며 안전보건관리계획서, 감전재해 예방계획서 등 공사현장내의 근로자의 산업재해 예방계획이 주로 되어 있다. 이러한 사전안전성 평가제도는 미국, 일본, EU제국 등 선진국에서 시행되고 있으며 사전에 위험요인을 예지하고 예방조치를 하여 사고를 방지하기 위한 안전관리의 기본요소이다.

이럼에도 불구하고 막연히 중복이라고만 지적하고 있는 것은 문제라고 아니할 수 없으며, 구체적으로 어느 사항들이 중복되었는지 확실하게 밝히고 있지 못하는 것이 아쉽다.

다만 자율안전관리를 확대하는 측면에서 유해·위험방지계획서의 제출·심사 및 확인 면제 대상업체를 확대해 나가고 근로자의 안전보전을 위해 반드시 사항이 아니면 간소화하는 방향으로 지속적인 개선을 할 예정임을 밝혀둔다.

● “안전점검규정을 보면 점검의 종류와 내용이 복잡하고 중복된 부분이 많다 ... 현장 안전관리자는 안전관리 본연의 업무수행보다는 외부기관의 안전점검 준비, 접대, 문서작성 등 보조 업무에 더 많은 시간을 소비해야 하는 실정이다.” 라는 주장에 대하여

이 주장에 따르면 산업안전보건법에 의한 안전점검이 너무 많아 현장에서 안전관계자가 본연의 업무를 못할 정도인 것처럼 느껴진다.

정확한 실상을 잘 모르는 사람들에게 안전점검에 대한 거부감과 무용지물인 양 여기게 만드는 이러한 주장을 제기하기 위해서는 적어도 충분한 사전조사에 의한 구체적인 자료에 근거해야 한다고 생각한다. 그것이 책임있는 사회구성원으로서의 기본자세일 것이다.

하나의 예를 들어보자. 서울시 지하철 6호선 6-3공구 현장의 경우 '98년 상반기 중 무려 70여회의 외부점검이 있었다.

이렇게 공사현장에 대한 각종 점검이 많지만 그 속내용을 들여다 보면 70회의 외부점검 중 발주처, 지방자치단체 및 감리단의 점검이 55회로써 약 80%를 차지했고, 그의 소방, 환경점검이 있었다. 산업안전보건법에 의한 점검은 동절기 점검과 유해·위험방지구획서 확인 등 단 2회에 그치고 있다. 특정법에 의한 점검이 많았다는 주장은 감히 할 수 없다.

실상이야 어쨌든 외부점검이 많다는 것은 그리 바람직하지 않다는 데는 동감하며, 가능하면 관계기관 간에 사전협의를 통해서 합동점검 등으로 개선해 나갔으면 하는 것이 필자의 생각이다.

그러나 이 경우에도 건설업 사업주들의 준법 의식이 필수적이라고 본다. 우리나라의 건설현장의 안전관리 실태는 유감스럽게도 매우 취약하여 법을 위반하여 적발된 업체가 85%를 상회하고 있는 실정이다. 따라서, 건설업계는 외부 점검의 불편을 늘어 놓기전에 우선 법을 준수하는 풍토부터 만들어 나가야 할 것이다.

● 공사현장의 안전관리는 책임당사자인 시공자, 감리·감독자에게 맡기라는 주장에 대하여 결론부터 말하면 안전은 제3자적 입장에서 관리가 필요하다. 근로자의 생명과 건강을 위해서 필요하다면 공사진행에 제동을 걸면서라도 재해예방조치를 해야 하는 것이다.

시공자, 감리·감독자가 현장을 가장 잘 알고 안전관리를 위해서는 이들의 활동이 필수적임을 모르는 바 아니다. 하지만 이들은 모두 공사를 추진하는 측이다. 이들의 시각은 주어진 공기 및 품질을 확보하면서 저렴한 가격에 공사르 마치는 데 초점이 맞추어져 있다. 반면에 안전관리는 건설공사를 담당하는 근로자의 생명을 보호하기 위한 목적에서 시행된다.

자동차에 비유하면 시공자 등은 엑셀레이터라 할 수 있고 안전관리는 자동차에 제동을 할

수 있는 브레이크라 할 수 있다. 자동차에 브레이크가 필요함은 두말할 필요없다. 제3의 감독기관이 필요한 이유이다.

이러한 이유 때문에 선진국에서도 품질관리는 계약당사자에게 맡겨도 안전관리만은 정부가 나서고 있는 것이다.

IV. 글을 마치면서

앞에서 살핀 바와 같이 “건설안전관리제도의 현황과 문제점 검토” 제하의 글에는 곱해된 내용이 많이 있음이 안타깝다.

이러한 주장들이 필자 소속협회의 입지상 어쩔 수 없다는 점을 이해한다. 하지만 좀 더 대국적인 견지에서 생각해야만 한다. 그래야 우리 건설업계가 발전하고 안전관리능력도 개선·향상될 수 있을 것이다.

건설업체의 입장에서는 어떠한 간섭도 환영하지 않을 것은 당연하다. 그렇다고해서 양비론적인 접근은 곤란하다. 중복이 있으면 어느 쪽에서 잘못이 있는지 냉철한 판단을 하고 비판도 해야 한다. 그래야 바른 방향의 개선책이 나올 수 있는 것이다.

다시 말하지만 근로자의 안전관리는 구조물의 안전관리 즉, 품질관리와 별개이며 대부분의 업무에 있어서 업무의 한계가 분명하다. 따라서 엄밀한 의미에서 중복이라 할 수 없다.

하지만 어떠한 이유에서든 업계에서 불편을 겪고 있는 것이 현실이므로 이를 해소하기 위한 노력이 필요하다고 생각한다. 이를 위해 관계부처간 합동점검, 유해·위험방지구획서 간소화 및 제출·심사면제대상의 확대 등을 통해 업계의 부담을 최소화하면서 효율적인 안전관리를 추진해 나갈 계획이다. ☉