

건설업 재해예방 전문지도제도의 실효성 연구

- A Study on Effectiveness of Technical Consulting System for Accident Prevention in Construction Work -

박해천 *

Park Hai Chun

박준호 **

Park Jun Ho

김현우 ***

Kim Hyun Woo

박정식 ****

Park Jung Sik

김헌수 *****

Kim Hun Soo

Abstract

This study was to suggest the necessity of depth research in order to enhance the effectiveness of technical consulting system. And the purpose of this study was to decrease the construction accidents to some extent, being on the increase day by day as it takes issue properly and suggest a reform measure. As for research method, it executed the collection of public opinions widely and questionnaire with the bibliography, expert of construction safety, the related institutions, academic world, safety association, and director of construction site.

† 이 논문은 2005년 조선대학교 학술연구비의 지원으로 연구되었음.

* 조선대학교 산업공학과 교수

** 남도건설(주) 부장

*** 금호타이어(주) 기술연구소 연구원

**** 조선대학교 대학원 산업안전공학과 겸임교수

***** 조선대학교 대학원 산업안전공학과 초빙교수

2005년 11월 접수; 2006년 2월 수정본 접수; 2006년 2월 게재 확정

Also, it was to suggest the reform measure by the stage, classifying the problems on the system and operation by 4 stages like a stage of delivery of subscription and supervision, a stage of contract with guidance of technology, a stage of executing the guidance work of technology, and a stage of performance of advice.

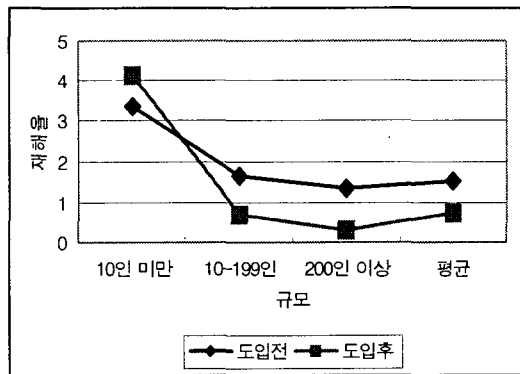
Keywords : technical consulting system, construction work, effectiveness, accident prevention

1. 서론

재해예방전문지도제도는 일정한 자격요건을 갖춘 법인으로 하여금 전담 안전관리자의 선임 의무가 없는 2억원이상 120억원(토목공사 150억원) 미만인 중·소규모 건설공사를 대상으로 산업안전보건관리비의 사용방법 및 재해예방 조치 등에 관한 사항을 지도·권고하여 안전성을 확보하고 기업의 부담을 완화하는 간접적인 안전장치이다.

이러한 전문지도제도를 비용측면에서 볼 때, 전문지도를 위한 비용이 재해예방 비용 중 어느 부분 차지하고 있기 때문에 전문지도를 도입에 따른 재해예방 비용이 상승하는 것은 사실이다. 따라서 전문기술지도 도입하는 것이 재해율(또는 재해건수) 감소에 과연 얼마만큼의 효과가 있는지가 비용차원에서 중요한 문제이다. <그림 1>은 전문지도와 재해율간의 상관관계를 나타낸 것이며, 전문지도 시행 전·후의 재해율을 비교해 볼 때 평균 재해율은 약 53%P 감소되었고, 좀 더 세부적으로 보면 10인 미만의 소규모 현장만 3.38%에서 4.12%로 22%P 증가하였으나 10~199인 미만 현장은 약 59%P 감소, 200인 이상 대규모 현장은 77%P로 큰 폭으로 감소한 것으로 나타났다[1,3].

| 구분 | | 재해율 | | | |
|------|------|--------|-----------|---------|------|
| | | 10인 미만 | 10 ~ 199인 | 200인 이상 | 평균 |
| 도입 전 | 1991 | 5.01 | 1.78 | 1.37 | 1.61 |
| | 1992 | 3.42 | 1.92 | 1.77 | 1.90 |
| | 1993 | 2.93 | 1.54 | 1.20 | 1.44 |
| | 1994 | 2.82 | 1.38 | 0.93 | 1.23 |
| | 평균 | 3.38 | 1.65 | 1.34 | 1.54 |
| 도입 후 | 1996 | 7.97 | 0.49 | 0.21 | 0.81 |
| | 1997 | 4.48 | 0.54 | 0.55 | 0.72 |
| | 1998 | 1.84 | 0.95 | 0.22 | 0.73 |
| | 1999 | 2.29 | 0.80 | 0.13 | 0.60 |
| | 평균 | 4.12 | 0.68 | 0.31 | 0.72 |



<그림 1> 전문기술지도 도입 전·후 재해율(단위:%)

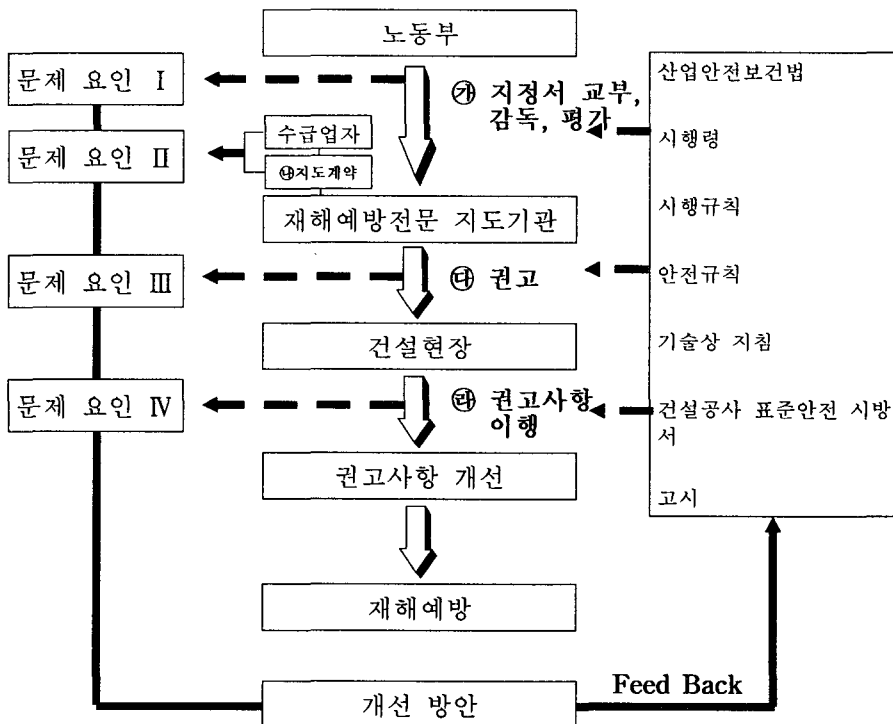
재해예방전문지도제도는 1995년 3월 1일 시행당시 비영리 법인 2곳에서 출발하였으나 지도기관 간 자율적인 경쟁을 통한 안전기술 서비스 향상을 도모하기 위하여 1997년 5월 16일 산업안전보건법 시행령(대통령령 제15372호)을 개정을 통해 영리법인으로 확대 시행하게 되면서부터 당초 취지와는 달리 수익성만을 추구하는 영리법인의 난립과 경쟁과열에 따른 편법운영, 형식적인 부실지도 등 온갖 부작용이 난무하는 부실 지

도기관으로 전락되고 있다.

따라서 본 연구에서는 중·소규모 건설현장의 안전성을 확보하기 위해 출발한 제도적 장치인 재해예방 전문지도 제도의 실효성에 대한 연구의 필요성이 대두되게 되었고 전문지도제도의 실태와 문제점 및 현장의 안전예방활동에 미치는 영향들을 관계 전문가의 직접 면담과 설문서, 참고자료를 통하여 고찰하고 분석하여 적절한 개선방안을 제시함으로써 중·소규모 건설현장의 안전성 확보와 사고를 미연에 방지하는데 그 목적이 있다.

2. 연구방법

본 연구를 위하여 참고문헌과 관련 자료를 토대로 산업안전공단 관계자, 건설안전기술사 등 관련 전문가, 노동부 근로감독관, 학계, 지도기관 대표자 및 건설현장 관리감독자를 대상으로 전화, 직접방문 면접, 간담회 참석, 설문조사를 병행하여 실시하고 이를 통해 재해예방 전문지도 제도의 문제점 및 개선방안을 도출하며 연구의 수행절차는 다음과 같고, <그림 2>은 이를 정리하여 도시화한 것이다.



<그림 2> 연구 체계도

- 1) 관련법규 및 참고자료를 수집하여 전문지도제도와 관련된 전반적인 내용을 파악하고, 제도의 운영 실태를 파악하기 위하여 관계 전문가의 조언을 듣는다.
- 2) 전문지도의 법적근거와 변천사를 파악한다. 특히 서론에서 언급했듯이 전문지도 시행년도인 1995년 전·후 4년간의 기술지도 대상 현장에 대한 재해를 변화 추이를 분석한다.
- 3) 실태 파악된 현상과 자료를 근거로 연구 체계를 개발하고, 각 단계별 문제요인들을 구분·정리하여 각 문제요인들에 대한 세부 변수들을 설정한다.
- 4) 관계 전문가 그룹의 의견을 종합하여 그 결과를 기초로 지도기관 대표자 및 건설 현장 관리감독자를 대상으로 설문조사를 실시하고 문제요인들에 대한 분석을 실행한다.
- 5) 도출된 결과를 근거로 제도의 적절한 개선방안을 제시하고 이에 대한 한계점을 시사한다.

3. 연구결과

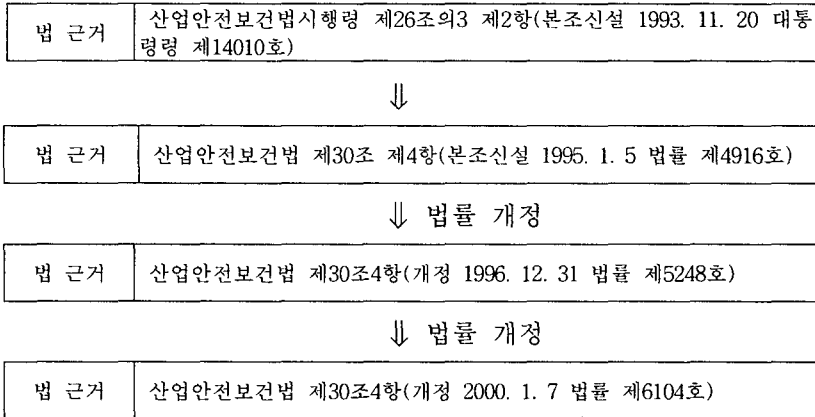
3.1 관계 전문가 의견

재해예방전문지도 제도의 실태와 문제점, 효율적인 실효성 확보 방안에 대한 의견을 수렴하기 위하여 관계 전문가 집단인 산업안전공단 건설안전 분야 관계자, 건설안전기술사, 재해예방기관 대표자, 노동부 산업안전과 근로감독관, 대학의 산업안전공학 전문가, 산업재해감소협의회, 건설현장 현장소장 등을 대상으로 지정서 교부 및 실태조사, 평가, 업무수행 실태, 기능, 기술지도의 효과, 권고사항의 효율적 접근방법, 미체결 사업장의 현황 및 체결 유도방안, 기관별 협조체제 구축방안, 덤핑계약 근절방안, 성실지도 수행방법, 지도기준의 개선대책, 외국 사례, 지도요원의 지도능력, 효율적인 안전교육 실시 방법, 근로자 및 현장관계자의 안전의식 수준, 관계법령의 적합성, 권고사항 이행상태, 제도의 문제점 및 개선책 등 폭넓은 의견을 청취하였다[17,18,19].

3.2 전문지도의 법적근거 및 변천사

산업안전보건법 제30조 4항의 “건설업을 행하는 사업주중 노동부령이 정하는 건설공사를 행하는 사업주가 표준안전관리비를 사용하고자 하는 경우에는 미리 그 사용방법, 재해예방조치 등에 관하여 노동부장관이 지정하는 전문기관의 지도를 받아야 한다.” 조항 신설(1995. 1. 5 법률 제4916호)로 당시의 노동부령이 정하는 건설공사 대상 기준인 공사금액 4천만원 이상 100억원 미만인 건설공사를 대상으로 전문 지도를 실시하는 근거를 마련했다[13].

3.2.1 법률 변경



3.2.2 지정요건의 변경

| 법조항 및 내용 | 인력, 시설, 장비의 변경 | 기술지도 대가(수수료) 요율의 변경 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--|---|------|------|--|--|------|------|---|---|------|--|------|--|------|--|------|---|--|------|--|---|--|------|---|---|--|------|--|---|--|------|--|
| | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">법 근거</td> <td>시행규칙 제32조제3항 관련 별표18 인력, 시설 및 설비기준 (신설 1994. 3. 29 노동부령 제89호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓ 개정</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 설비기준 (1995. 11. 23 노동부령 제103호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓ 개정</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 1997. 10. 16 노동부령 제119호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓ 개정</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 1999. 8. 28 노동부령 제156호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓ 개정</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 2003. 7. 7 노동부령 제194호)</td> </tr> </table> | 법 근거 | 시행규칙 제32조제3항 관련 별표18 인력, 시설 및 설비기준 (신설 1994. 3. 29 노동부령 제89호) | ↓ 개정 | | 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 설비기준 (1995. 11. 23 노동부령 제103호) | ↓ 개정 | | 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 1997. 10. 16 노동부령 제119호) | ↓ 개정 | | 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 1999. 8. 28 노동부령 제156호) | ↓ 개정 | | 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 2003. 7. 7 노동부령 제194호) | <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">법 근거</td> <td>건설업 표준안전관리비계상 및 사용기준 (개정 1997. 12. 23 노동부고시 제1997-42호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>건설업 표준안전관리비계상 및 사용기준 (개정 2000. 5. 22 노동부고시 제2000-17호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준 (개정 2001. 2. 16 노동부고시 제 2001-22호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준 (개정 2002. 7. 22 노동부고시 제2002-5호)</td> </tr> </table> | 법 근거 | 건설업 표준안전관리비계상 및 사용기준 (개정 1997. 12. 23 노동부고시 제1997-42호) | ↓ | | 법 근거 | 건설업 표준안전관리비계상 및 사용기준 (개정 2000. 5. 22 노동부고시 제2000-17호) | ↓ | | 법 근거 | 건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준 (개정 2001. 2. 16 노동부고시 제 2001-22호) | ↓ | | 법 근거 | 건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준 (개정 2002. 7. 22 노동부고시 제2002-5호) |
| 법 근거 | 시행규칙 제32조제3항 관련 별표18 인력, 시설 및 설비기준 (신설 1994. 3. 29 노동부령 제89호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ 개정 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 설비기준 (1995. 11. 23 노동부령 제103호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ 개정 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 1997. 10. 16 노동부령 제119호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ 개정 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 1999. 8. 28 노동부령 제156호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ 개정 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 시행규칙 제32조의2관련 별표6의2 인력, 시설 및 장비기준 (개정 2003. 7. 7 노동부령 제194호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 건설업 표준안전관리비계상 및 사용기준 (개정 1997. 12. 23 노동부고시 제1997-42호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 건설업 표준안전관리비계상 및 사용기준 (개정 2000. 5. 22 노동부고시 제2000-17호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준 (개정 2001. 2. 16 노동부고시 제 2001-22호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 건설업 산업안전보건관리비계상 및 사용기준 (개정 2002. 7. 22 노동부고시 제2002-5호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;">법 근거</td> <td>산업안전보건법시행규칙 제32조제3항 (본조신설 1994. 3. 29 노동부령 제89호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>산업안전보건법시행령 제26조의3 (개정 1995. 10. 19 대통령령14787호)</td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">↓ 시행령 개정</td> </tr> <tr> <td>법 근거</td> <td>산업안전보건법시행령 제26조의3 (개정 1997. 5. 16 대통령령15372호)</td> </tr> </table> | 법 근거 | 산업안전보건법시행규칙 제32조제3항 (본조신설 1994. 3. 29 노동부령 제89호) | ↓ | | 법 근거 | 산업안전보건법시행령 제26조의3 (개정 1995. 10. 19 대통령령14787호) | ↓ 시행령 개정 | | 법 근거 | 산업안전보건법시행령 제26조의3 (개정 1997. 5. 16 대통령령15372호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 산업안전보건법시행규칙 제32조제3항 (본조신설 1994. 3. 29 노동부령 제89호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 산업안전보건법시행령 제26조의3 (개정 1995. 10. 19 대통령령14787호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ↓ 시행령 개정 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 법 근거 | 산업안전보건법시행령 제26조의3 (개정 1997. 5. 16 대통령령15372호) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

3.3 설문조사

설문조사는 재해예방전문지도 제도의 역할과 기능, 제도의 문제점 및 효율적인 개선 방안 등의 실효성을 파악하기 위하여 관계 전문가 집단에서도 충분한 의견을 수렴할 수 있었으나, 이에 대한 검증의 필요성과 한계를 다소 극복하기 위한 방안으로서 두 집단을 대상으로 설문을 실시하였다.

설문조사 대상은 전국에 걸쳐 재해예방전문 지도를 받고 있는 2억원 이상 120억원 미만(토목공사 150억원) 현장에서 직접 안전을 담당하고 있는 건설현장의 관리감독자와 재해예방기관(팀장급 이상 작성)의 두 집단을 대상으로 실시하였으며, 지역별 현황은 <표 1>과 같다.

<표 1> 지역별 설문조사 현황

| 구분 | 표본수 | | | | |
|-------|---------------|-----|-----|-----|-----|
| | 경기,서울, 강원도 | 경상도 | 전라도 | 충청도 | 계 |
| 지도 기관 | 20 | 12 | 8 | 7 | 47 |
| 건설 현장 | 30 | 30 | 20 | 20 | 100 |

두 집단간 조사방법은 직접 방문조사와 우편조사를 병행하여 실시하였으며 내용은 안전관련 전문가 집단의 의견에서 수렴하기 어렵다고 판단되는 항목을 중심으로 일반적 사항과 운영과 관련된 내용으로 크게 구분되며, 세부적으로는 4단계로 나누어 실시하였다.

- [1단계] 노동부의 지정서 교부 및 지도감독 평가와 관련된 내용
- [2단계] 수급업자와 지도기관과 체결하는 안전기술지도 계약과 관련된 내용
- [3단계] 지도요원의 현장 방문지도등 업무수행과 관련된 내용
- [4단계] 건설현장의 개선권고사항 이행과 관련된 내용

마지막으로 기술지도의 업무수행이 현장에서 수행하고 있는 안전예방활동인 인적·물적, 관리적 안전 활동에 어느 정도 실효성이 있는지를 알아보기 위하여 대상현장의 안전관리 수준의 정도를 설문조사하였다.

3.4 문제점 및 개선방안

3.4.1 전문지도 제도의 문제점

(1) 지정서 교부 및 감독상의 문제

1) 지정서 교부

관할 지방노동청 관할내의 사업장 수와 재해예방기관수 및 지도요원수를 고려하

지 않은 무분별한 지정서 교부는(2004. 3. 25일 현재 64개법인 71개 지도기관) 결국 과열 경쟁에 따른 부실한 지도기관만을 양산하는 결과를 초래하고 있으며, 심지어 건설안전기술사 자격증 불법 임대운영 등 온갖 편법 행위가 만연하고 있어 부실 수준의 심각성은 날로 증가되고 있다(<표 2>를 참조)[10].

<표 2> 관할 구역 내 지도기관 수의 적정성

| 구 분 | 아주 많다 | 많다 | 적정하다 | 부족하다 | 아주부족하다 | 계 |
|-------|---------|---------|-------|-------|--------|----|
| 응답자 수 | 18(44%) | 20(49%) | 1(2%) | 2(5%) | 0(0%) | 41 |

2) 형식적인 실태점검

학연, 지연 등 지역적인 한계와 위법사항의 은폐(기술인력 임대, 안전진단 면허 등 타 면허와의 기술인력 중복선임, 기술지도 계약서 누락 또는 2중 계약)로 인한 형식적인 실태점검이 이루어지는 경향이 많으며, 지도기관에서도 이에 대해서도 상당한 불만을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다(<표 3>을 참조).

<표 3> 실태점검시(년2회) 결과에 대한 만족도

| 구 분 | 아주만족 | 만족 | 보통 | 불만족 | 아주 불만족 | 계(무응답) |
|-------|-------|--------|---------|---------|--------|--------|
| 응답자 수 | 0(0%) | 5(13%) | 13(32%) | 17(42%) | 5(13%) | 40(1) |

3) 기관별 업무수행능력 평가

효율성이 부족한 ISO 규격의 평가항목과 다소 비현실적인 평가기준에 따른 형식적인 평가과정, 우수기관의 인센티브 부족, 불량기관의 처벌 미흡 등 제도가 처음으로 실시되기 때문에 많은 부작용이 발생되고 있다.

2003년도에 처음 실시하는 제도로써 아직 실효성에 대해서는 많은 의구심을 갖고 있는 것으로 보인다.[9,15] 평가제도의 효과정도는 절반 정도인 47.5%가 적은 것으로 나타나고 있어 실효성을 달성하기 위해서는 많은 제도적 보완이 필요하다(<표 4>를 참조).

<표 4> 지도기관 업무수행 능력평가의(년1회) 효과의 정도

| 구 분 | 아주크다 | 크다 | 보통이다 | 적다 | 아주 적다 | 계(무응답) |
|-------|---------|--------|---------|-----------|--------|--------|
| 응답자 수 | 1(2.5%) | 8(20%) | 12(30%) | 13(32.5%) | 6(15%) | 40(1) |

4) 지정취소 또는 반납 시 계약현장 지도책임

예방기관의 업무수행이 단절될 경우 기술지도 대가를 지불한 수급업자는 잔여기간에 대하여 또다시 계약을 체결 하여야 하는 불이익을 받을 수 있고 안전관리비의 정산문제와 민·형사상의 다툼도 충분히 예견되고 있다.

(2) 기술지도 계약상의 문제

1) 대가기준 및 저가(덤핑)계약

기술지도 대가는 노동부장관이 정하는 금액을 초과할 수 없으므로 대상 현장의 거리나 규모 등 개별 현장의 특수성에도 불구하고 고시한 금액을 초과 계약할 수 없으며 더욱 심각한 현상은 과열 경쟁에 따른 저가계약(덤핑계약)이 보편화 되고 있다는 점이다. 저가계약은 곧바로 부실지도로 이어지며 결과적으로 재해 증가로 나타나게 된다. 노동부에서도 저가계약의 심각성을 인지하고 2003년부터 고시금액 대비 85%이상 계약을 권고하고 있으며 위반 시 지도기관에 대해서는 기술지도계획서 제출하고, 건설 현장에 대해서는 패트롤 점검 등 각종 점검 시 우선 배정하여 감독을 실시하고 있다. 그러나 예방기관의 보고누락과 이중계약 등으로 교묘하게 피해가고 있고 권장사항인 관계로 잘 지켜지지 않고 있다. 기술지도 대가의 준수는 이익 창출이 목적인 예방기관의 존립과 예방기관을 통하여 재해를 감소시키고자 하는 정부의 목적이 일치시킬 수 있는 중요한 도구로 사용되기 때문에 가장 중요한 요인으로 분석되며, 실효성을 확보하기 위하여 어떠한 형식으로든지 개선되어야 한다(<표 5>와 <표 6>을 참조).

<표 5> 노동부 고시가격대비 기술지도 계약 금액

| 구 분 | 100~85% | 84~60% | 59~40% | 39~20% | 20% 미만 | 계 |
|-------|---------|---------|---------|--------|--------|----|
| 응답자 수 | 6(15%) | 17(41%) | 17(41%) | 1(3%) | 0(0%) | 41 |

<표 6> 계약금액이 재해발생건수에 미치는 영향의 정도

| 구 분 | 아주크다 | 크다 | 보통이다 | 적다 | 아주적다 | 계 |
|-------------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|
| 지도기관 응답자 수 | 23(56%) | 15(37%) | 3(7%) | 0(0%) | 0(0%) | 41 |
| 현장관리자 응답자 수 | 13(13%) | 59(60%) | 23(23%) | 4(4%) | 0(0%) | 99(1) |

2) 계약의 미체결 또는 고의적 지연

설문조사의 분석결과와 안전신문에 게재된 최근의 조사자료 및 2004. 4. 6 노동부에서 주관하는 재해예방기관 간담회에서 제시된 비공식 통계에 의하면 소규모 민간건축공사 현장 중 약 50% 이상이 미체결 사업장으로 파악되고 있다는 분석이 제기되었다 [11,16]. 미체결 또는 지연체결의 주된 원인은 기술지도 대가를 절약하기 위하여 고의적으로 회피하는 경우와 전문지도제도의 자체를 인지하지 못하는 경우 등 크게 두 가지로 분류되고 있다. 미체결 사업장의 실태현황은 지역간 정도의 차이는 있겠으나 중·소규모 민간 건축현장에서 집중적으로 발생되고 있는 재래형 재해를 감안할 때 지도계약이 효율적으로 체결될 수 있는 시스템의 확보가 시급히 마련되어야 한다.

3) 수급업자와의 계약체결

안전관리비의 계상 의무는 발주자에게 있으며 사용의무는 수급업자에게 있으므로 기술지도 대가도 당연히 안전관리비에서 지출되므로 수급업자와 계약하는 방식은 현

실적으로 적절하다[14]. 그러나 지도요원의 개선권고사항을 현장에서 적극적으로 이행할 수 있는 제도적 장치가 현재로서는 다소 미흡하며, 지도기관은 지도기준에 명시된 바와 같이 권고사항 2회 이상 이행하지 아니하거나 추락 등 중대위험요인이 발견된 경우 즉시 관할지방 노동관서에 보고토록 의무 규정을 두고 있는데도 불구하고 수급업자는 예방기관의 주요 고객이기 때문에 보고할 수가 없는 극히 불합리한 시스템으로 운영되고 있는 것이 현실이다. 재해예방의 실효성을 확보하기 위해서는 지도기관과 수급업자간 어느 정도의 독립성이 보장된 상태에서 지도계약이 이루어지고 적절한 권고행위와 이행이 상호보완적인 상태에서 즉시 개선으로 이루어질 수 있는 효율적인 방안이 마련되어야 한다(<표 7>를 참조).

<표 7> 기술지도 계약이 수급업자와 체결에 대한 의식

| 구 분 | 아주적절 | 적절 | 보통 | 부적절 | 아주 부적절 | 계 |
|-------------|-------|---------|---------|---------|---------|-----|
| 지도기관 응답자 수 | 0(0%) | 6(15%) | 3(7%) | 15(37%) | 17(41%) | 41 |
| 현장관리자 응답자 수 | 1(1%) | 26(26%) | 32(32%) | 35(35%) | 6(6%) | 100 |

4) 대상사업장 및 계약 시기의 부적절

기술지도 계약 시기는 공사착공 후 14일 이내에 계약을 체결토록 되어 있으므로 보통 1회 정도 누락되는 경우가 발생되고 있으며, 지도요원의 방문지도는 보통 계약 후 15일에서 30일 전후에 최초 방문하므로 결과적으로 공사가 상당부분 진행된 상태인 착공 1개월 이후에나 지도가 이루어지는 경우가 많아 비효율적으로 운영되고 있다.

5) 지도횟수의 부적절

과거에는 공사금액별 지도횟수가 정해지다보니 공사기간이 짧은 현장(주로 건축공사)에 대해서는 1주일애 수번, 반대로 공사기간이 긴 건설현장(주로 토목공사)의 경우에는 몇 개월에 1회 방문하는 사례가 발생되어 이의 개선을 위하여 특별한 사유가 없는 한 월 1회 실시하도록 개선되어졌다. 그러나 건설현장의 공사종류와 공사기간, 공사위치, 공사규모 등 개별현장의 특성에 따라 위험성이 제각기 틀리기 때문에 공사 특수성을 감안하지 않은 월 1회의 획일적 지도횟수는 실효성이 다소 부족하다.

6) 지도사업장의 집중배정

노동부에서 실시한 재해예방기관 업무수행능력 평가 시 나타난 현상으로서 지도요원에게 담당 사업장 배정 시 공사종류와 공사규모, 담당사업장 수를 고려하여 지정하여야 하나 법적 최소 기술 인력이 6명인데도 불구하고 어느 특정인에게 집중적으로 배정하는 경향이 발생되어 현장기술지원 시 부실화를 초래하고 있다는 지적이 있었다. 이는 기술인력 정원을 갖추지 못한 일부 부실기관의 자격증 불법 임대에 따른 결과로 보이며 정기 실태조사 시 철저히 감독해야 할 것이다[10].

7) 계약현황 파악 시스템 미흡

지도기관은 기술지도 계약 현황을 분기별로 관할 노동청에 보고하고 있으며 정기 실태조사와 기관별 능력 평가 시에 보고된 현황을 근거로 기술지도 업무수행의 전반적인 수행상태를 감독하고 있다. 처음에는 일부 부실기관에서 발생하는 일시적 현상이었으나 지키면 손해라는 인식이 확산되면서 상당부분의 지도기관들이 계약현황을 누락하여 보고하고 있는 실정이다. 당연히 누락된 현장에 대해서는 부실지도와 변칙운영으로 이어질 수밖에 없으므로 이러한 현상이 재발되지 않도록 근본적인 행정적 관리 시스템이 확보되어야 한다.

(3) 기술지도 업무 수행상의 문제

1) 형식적 부실지도

덤핑계약, 감독기관의 관리감독 소홀, 제도적 기준의 미비 등으로 인하여 횡수 맞추기식의 형식적 부실지도를 행하고 있다. 심지어 1일에 10개 이상의 현장까지 지도하는 사례가 발생되고 있으며 권고사항을 이행하기 귀찮아하는 일부 건설현장과 의 이해관계가 일치하여 날로 심해지는 경향이 있다. 지도기관은 안전에 대한 지식과 경험이 풍부한 지도요원을 확보하여 성실한 지도수행이 이루어짐으로서 건설현장에서 간과하기 쉬운 각종 위험요인을 제거하여 작업하는데 근본적 안전성을 확보하는 것이 목적이라 하겠다. 재해예방의 목적을 달성하기 위해서는 권고사항의 이행도 중요하겠지만 무엇보다도 우수한 지도요원의 확보와 성실한 지도수행이 선행되어야 할 것이나, 지도기관의 부실화에 따른 열악한 근무환경 등의 영향으로 우수한 인력이 재해예방 기관에 취업하는 것을 기피하고 있는 현실이고 설사 취업한다고 하더라도 덤핑계약 등으로 인해 성실한 지도업무 수행을 할 수 없는 구조적 문제점을 갖고 있다 (<표 8>와 <표 9> 참조).

<표 8> 지도요원의 형식적 지도의 정도

| 구 분 | 아주많다 | 많다 | 보통이다 | 적다 | 아주 적다 | 계(무응답) |
|-------|---------|-----------|---------|---------|-------|--------|
| 응답자 수 | 3(7.5%) | 15(37.5%) | 12(30%) | 10(25%) | 0(0%) | 40(1) |

<표 9> 법적방문지도 횡수 대비 현장 방문비율

| 구 분 | 100%방문 | 99~71% | 70~36% | 35~1% | 미 방문 | 계 |
|-------------|---------|---------|---------|-------|-------|-----|
| 지도기관 응답자 수 | 9(22%) | 13(32%) | 16(39%) | 3(7%) | 0(0%) | 41 |
| 현장관리자 응답자 수 | 60(60%) | 32(32%) | 6(6%) | 2(2%) | 0(0%) | 100 |

2) 지도횡수 미 준수

설문조사에서도 나타난 것처럼 법적 지도횡수 기준 100% 방문하는 기관은 극소수에 불과한 실정이다. 역시 덤핑계약에 따른 손해보전과 발주관서 및 노동부 등 감독기관의 관리감독 소홀, 건설현장의 귀찮아하는 해이해진 안전의식, 계약 체결당시 묵시적인 횡수조정 등의 영향으로 분석된다.

3) 교육훈련 미실시

근로자의 안전의식을 함양시키기 위한 가장 좋은 방법은 안전교육이라 하겠다. 작업자의 안전의식 수준이 높을수록 그만큼 불안정한 행동과 상태를 줄일 수 있고 불안정한 행동과 상태를 줄이는 만큼 재해예방 효과가 나타날 것이다. 물론 산업안전보건법에서도 사업주에게 교육의무를 부여하고 있으며 건설현장에서도 자체적인 안전교육을 실시하고 있다. 그러나 실효성을 높이기 위해서는 현장 내부적인 교육훈련보다도 외부의 전문 강사가 실시하는 외부교육이 훨씬 효과가 있다고 분석되고 있으며 현장에서도 실제로 재해예방기관의 지도요원에게 교육을 의뢰하는 경우가 많다. 노동부에서도 현장의 교육지원을 할 경우 수행능력평가 시 가점을 주고 있는 등 예방기관으로 하여금 안전교육을 실시토록 유도하고 있으나 교육경비와 시간의 제약, 교육의무조항 미흡 등의 원인으로 효율적으로 실시하지 못하고 있다(<표 10>과 <표 11>을 참조).

<표 10> 지도현장별 안전교육 실시 횟수

| 구 분 | 없다 | 1회 | 2회 | 3회 | 기 타 | 계 |
|-------|---------|--------|---------|-------|--------|----|
| 응답자 수 | 13(32%) | 9(22%) | 12(29%) | 3(7%) | 4(10%) | 41 |

<표 11> 지도기관이 직접 안전교육 실시할 경우 재해예방 효과

| 구 분 | 아주높다 | 높다 | 보통이다 | 낮다 | 아주낮다 | 계 |
|-------------|---------|---------|---------|-------|-------|----|
| 지도기관 응답자 수 | 13(32%) | 18(44%) | 10(24%) | 0(0%) | 0(0%) | 41 |
| 현장관리자 응답자 수 | 14(14%) | 61(61%) | 23(23%) | 0(0%) | 0(0%) | 98 |

4) 지도요원의 책임, 권한, 의무사항 미흡

지도요원의 권한과 강제성이 없기 때문에 개선권고사항이 효율적으로 이루어지지 않는다는 사실은 여러 문헌을 통해 입증되고 있다. 민간 지도기관으로 하여금 행정권한을 부여하고 행사하게 한다는 것은 현실적으로 불가능하리라는 판단되나, 개선권고사항이 이행되기 위해서는 지도기관과 현장에 대해서 어떤 형식으로든지 적절한 책임과 권한, 의무가 부여되어야 한다. 물론 재해예방기관 지도기준의 개선권고사항 2회 이상 이행하지 아니하거나 추락 등 중대재해발생가능성 발견 시 노동부에게 보고하도록 하는 의무 조항은 있으나 이 역시 실효성 측면에서 의문이 꾸준히 제기되고 있다. 현재 노동부에서는 건설현장의 중대재해 발생 시 지도기관의 부실지도 여부를 철저히 조사하여 영업정지 등 처벌을 강구하고는 있으나 오히려 추상적이고 형식적인 지도로 이어지는 부작용을 양산하는 결과를 초래할 수 있으므로 신중을 기해야 한다. 아무튼 책임과 의무만 부여하고 권한과 인센티브가 전혀 주어지지 않는다면 지도, 권고 및 개선하는데 한계가 있을 수밖에 없는 것이다.

5) 노동부 보고 미흡

앞에서 언급했듯이 개선권고사항 2회 이상 이행하지 아니하거나 중대위험요인이 발견될 경우 즉시 관할노동관서에 보고하도록 지도기준에 명시되어 있으나, 지도기관의 입장에서 볼 때 주요 고객을 노동부에 보고하여 처벌받게 해야 한다는 양심적 괴리감

과 고객인 건설업체에서 이러한 보고사실을 알았을 경우 추후 지도계약을 할 수가 없으므로(응답자의 86%) 노동부에 통보를 할 수 없는 형편이다.

(4) 권고사항 이행상 문제

덤핑계약과 지도요원의 형식적인 지도와 함께 가장 문제되는 항목이다. 우수한 지도요원이 아무리 성실한 지도를 수행한다 하더라도 현장에서 이행하지 않는다면 아무런 소용이 없기 때문에 그만큼 중요하다. 설문조사와 면접조사 및 문헌 등의 자료를 종합 분석하여 볼 때 과거에서부터 꾸준히 제기되는 문제로서 현재에서도 권고사항을 제대로 이행하지 않고 있다. 이행하지 않는 이유는 여러 가지 원인이 있지만 권고사항의 이행여부를 확인할 수 있는 관리적 시스템이 마련되어 있지 않으며, 지도요원의 행정 권한 등 강제성이 없는 것이 주원인으로 분석된다. 또한 개선에 따른 비용문제와 해이해진 안전의식, 반복학습에 의한 무의식적인 생략행위, 기술지도가 법에서 정해져 있기 때문에 어쩔 수 없이 행하는 의례적인 행사성의 지도라는 고정관념 등의 이유로 인하여 개선되지 않는다. 기술지도시 지도요원이 1개월 후에 방문하여 개선여부를 확인하나 개선하지 않아도 특별한 불이익이 없고 이미 공정이 끝나는 경우도 있으며 위험기 계기구의 반출 등 효율적으로 관리되어지지 않고 있다(<표 12>를 참조).

<표 12> 지도요원의 개선권고사항에 대한 현장의 이행 정도

| 구 분 | 매우양호 | 양호 | 보통 | 불량 | 매우불량 | 계(무응답) |
|-------------|-------|---------|-----------|-----------|-------|--------|
| 지도기관 응답자 수 | 0(0%) | 6(15%) | 15(37.5%) | 17(42.5%) | 2(5%) | 40(1) |
| 현장관리자 응답자 수 | 2(2%) | 26(26%) | 40(40%) | 31(31%) | 1(1%) | 100 |

3.4.2 효율적 개선방안

(1) 지정서 교부 및 감독상의 개선방안

1) 지정서 교부

지방노동청 관내 기술지도 대상 사업장 수와 지도기관의 수(지도요원 포함)을 고려하여 지정서를 교부하는 것이 가장 바람직하다고 본다. 물론 건설경기의 흐름에 따라 대상 현장의 유동성이 상당히 크게 변화되므로 정확한 수요의 예측은 어렵다고 하겠으나 재해예방기관 지도 현장수와 근로복지공단 산재 신고 자료 등을 검토하여, 현재 지도 대상 현장수를 파악하고 지도기관 요원별 담당 사업장 평균 개수를 파악하면 가능하리라 생각된다. 대상현장의 유동성을 감안하여 담당요원 1인당 최대 지도 현장수인 30개소를 기준으로 70% 정도인 21개를 분기점으로 제시하고자 한다. 또한, 영리 법인의 특수성을 감안할 때 법정 인력과 장비, 시설을 유지 관리하는데 드는 고정비용의 부담 때문에 부실화가 가속되는 경향이 있으므로 일정한 법적 기준을 갖춘 법인의 자격을 아예 폐지하고 최소한의 자격(예: 건설안전기술사 또는 안전분야 특급기술자 이상으로서 장비 0종을 보유한 자)을 갖춘 개인에게 지정서를 교부하여 부담 없는 경쟁

시스템 하에 지도하게 하는 것도 고려해 볼 수 있겠다.

2) 내실화된 실태점검

실태점검은 크게 기술인력, 시설 및 장비기준 준수여부와 업무수행과 관련된 내용으로 구분되어지는데 각 항목별 세부적인 개선책은 다음과 같다.

- ㉠ 기술인력 중복선임 : 타 면허와의 중복선임을 예방하기 위하여 사업자 등록증에 명시된 영업종목을 확인하고 각 면허별 기술인력 현황을 파악한 후 고용보험 취득신고 여부를 확인하면 해결될 수 있다.
- ㉡ 기술인력 임대행위 근절 : 법정 기술인력 6명 전원에게 일정 비율이상(예: 전체 지도현장 기준 10%이상)을 의무적으로 배정하게 하여 지도할 수 있도록 명문화하고 실태 점검 시 지도요원 전원을 직접 면담하여 확인하게 된다면 임대행위 뿐만 아니라 부실기관도 자연스럽게 퇴출될 수 있다.
- ㉢ 부실지도 및 해태여부 확인 : 노동부에서 수시 행하고 있는 패트를 점검등 현장 점검을 통해 부실 및 해태여부를 수시 파악하여 지도기관 담당 근로감독관에게 통보하게 하고 감사 시에 활용하여 적절한 제재를 가하게 된다면 효과적인 것이다.
- ㉣ 정기적 실태조사 : 지연 및 학연관계 등 인과관계를 벗어난 최대한의 독립성을 확보하기 위해서는 타청 소속 근로감독관과 교류 감사를 통하여 실시하는 것도 합리적일 수 있다.

3) 기관별 업무수행능력 평가

기관별 업무수행능력 평가의 근본적인 목적도 결국 건설재해예방에 있으므로 복잡하고 비현실적인 평가기준을 폐지하고 재해예방기관 개개별 재해율(1,000대 건설업체의 환산재해를 제도와 비슷함)을 계산할 수 있는 시스템을 개발하여 적용하는 것도 좋은 방법일 것이다. 이렇게 산정된 기관별 평균 재해율을 기준으로 우수기관에 대해서는 국고지원금 지원 등 실질적인 인센티브를 주게 하고 불량기관에 대해서는 영업정지등 강력하게 처벌하는 제도적 장치가 마련되어야 한다[6].

4) 지정취소 또는 반납 시 계약현장 지도책임

지정취소 또는 지정서를 반납할 경우 계약된 현장의 잔여횟수 지도와 관련된 심각한 문제를 해결하기 위해서는 보증제도의 도입을 강력히 제안 하고자 한다. 기관별 상호 계약이행 보증이나 또는 보증보험(기술지도 대가)을 통하여 예견된 문제들을 자연스럽게 해결할 수도 있고 부실한 지도기관도 속히 퇴출될 수 있다.

(2) 기술지도 계약상의 개선방안

1) 저가(덤핑)계약 방지대책

재해예방전문지도기관의 지도기준(산업안전보건법시행규칙 제32조의3관련 별표6의4)

제3조 “나”의 “기술지도 대가는 노동부장관이 정하는 금액을 초과할 수 없다.”를 “기술지도 대가는 노동부장관이 정하는 금액을 준수해야 한다.”로 속히 개정되어야 한다. 기술지도 대가는 산업안전보건관리비에서 사용하게 되며 산업안전보건관리비는 발주자가 공사금액에 계상하도록 되어있다. 결과적으로 기술지도 대가는 발주자가 부담하는 것인데 일부 건설사에서는 덤핑계약을 체결함으로써 이윤 등 타 목적으로 사용되고 있는 실정이다. 94개의 조사대상 현장 중 안전관리비 100% 전액을 사용했다는 응답은 단 3개 현장(3.2%)에 불과했으며 안전관리비의 25% 미만 사용하였다는 응답도 12개(12.7%)나 나타났다. 이러한 현상은 수급업자가 기술지도 계약 체결 시 가장 바람직하게 고려되어야 할 항목이 성실한 기술지도(현장 관리감독자의 98% 응답)인데 반하여, 현재 이루어지고 있는 계약 형태는 성실한 지도수행(17%)보다도 저렴한 전적가격(71%)을 선호하는 것은 안전관리비 절감을 통한 이윤확보 목적으로 분석된다[4]. 따라서 타 목적으로는 절대 사용할 수 없도록 되어 있는 안전관리비를 효율적으로 사용하고 기술지도의 실효성을 확보하기 위해서는 근원적으로 저가계약을 할 수 없도록(노동부장관이 정하는 금액을 준수 또는 기술지도 대가기준 폐지) 관련법규가 개정되어야 하겠으며, 가격 경쟁이 아닌 성실한 지도 등 질적 부가서비스에 의한 선의의 경쟁을 유도할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

2) 계약의 미체결 또는 고의적 지연

가장 좋은 방법은 관련법 개정을 통해 착공신고 시 첨부서류에 계약서 사본을 제출하게 하는 것이다. 극소수 지자체에서 시행하는 경우도 있으나 제도화 되어있지 않아 실효성을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 차선책으로는 노동부와 근로복지공단 및 지도기관의 3자가 유기적인 협조체계를 구축하여 미체결 현장을 주기적으로(1월 단위) 파악한 후 계약을 체결하는 방안도 제시하고자 한다. 매월 노동부에서 관할 근로복지공단의 산재성립신고(사업개시신고) 자료를 이용하여 기술지도 대상 현장을 파악한 후 지도기관에 확인하여 미체결 현장을 색출하는 방법이다. 미체결 현장을 파악한 후 계약을 유도하거나 또는 실효성이 없다고 판단될 시에는 즉시 과태료를 부과할 수도 있다. 이러한 방안도 일부 지방노동관서에서 시행하고 있으나 근거 미흡 및 업무량 과중, 잦은 인사이동으로 큰 실효성을 확보하지는 못하고 있는 실정으로 속히 제도화 되어야 한다.

3) 수급업자와의 계약체결

지도기관이 계약상대자인 수급업자에 대하여 어느 정도의 독립성이 확보된 상태에서 지도, 권고가 이루어져야 기술지도의 실효성을 확보할 수 있다. 거의 대부분의 계약 형태가 단순 비교견적에 의한 가격계약이 이루어지고 있고 수급업자와 지도기관 간에 중, 속 관계에 놓이다 보니 효율적인 권고, 개선이 어려운 실정이다. 이러한 모순을 제거하기 위해서 설문조사의 결과와 지도기관 대표자, 참고문헌[7], 민간 전문가 등에서는 관계기관에서(발주자, 감리자, 노동부, 근로복지공단 등) 계약을 체결하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있으나 노동부 등 국가기관 관련 공무원들은 여러 가

지의 변수 때문에 현실적으로 어렵다는 의견을 제시하기도 했다[5,7]. 물론, 여러 가지의 계약체결 방안이 있겠으나 중요한 쟁점이 되고 있는 것은 지도기관의 독립성 확보이다. 지도기관과 수급업자간 상호보완적인 상태에서 권고행위가 이루어지고 개선으로 연결되기 위해서는 계약 상대자의 변경보다도 우선 대가(수수료)의 보장이 선행되고 제도의 여러 가지 문제요인들을 개선 및 보완한다면 해결될 수 있다.

4) 계약 시기의 개선

기술지도 계약 시기는 공사착공 후 14일 이내에서 유해위험 방지계획서 제출과 동일한 착공일 까지 개선하여야 효율성을 얻을 수 있다.

5) 지도횟수의 개선

건축공사는 토목공사에 비하여 상대적으로 공사기간이 짧고 위험성이 높기 때문에 재해가 많이 발생하는 경향이 있으므로 건축현장의 지도횟수는 월 2회를 기준으로 개선하는 것이 적절하다고 판단된다. 또한, 총 지도횟수의 기준은 공사기간(예: 공사기간이 10개월일 경우 건축공사는 20회, 기타는 10회)으로 정하고 방문 시기는 월1회(또는 2회)의 획일적 방문보다도 개별 건설현장의 공정과 위험성에 따라 탄력적으로 조정하는 것도 바람직하다.

6) 지도사업장의 집중배정 개선

지도기준을 개정하여 법적 최소 기술 인력이 6명 전원에게 일정비율(10%)이상 의무적으로 담당 현장을 배정하여 지도하게 하고 년 2회의 노동부 실태조사 시 이를 철저히 확인, 감독하여야 집중 배정으로 인한 부실화를 예방할 수 있을 것이다.

7) 노동부의 계약현황 파악 시스템 확보

기술지도 기관이 계약체결 현황을 정기적으로 관할노동부에 보고하고 있으나 대상현장의 누락, 보고가 만연되고 있는 실정이다. 노동부의 정기 실태조사 시 유일한 조사근거인 계약체결 현황을 지도기관이 직접 작성하여 보고하기 때문에 위법사항을 회피할 목적으로 고의적으로 다수 누락시키고 있다. 당연히 누락된 현장은 감사 시에 제외될 수밖에 없으며 누락된 현장이 많을수록 위법사항을 피해갈 확률도 그만큼 높다. 이러한 불합리한 현상을 근본적으로 예방하기 위하여 우선 분기별로 신고하고 있는 부가세 신고 현황과(국세청 협조) 기술지도 대가의 영수내역(통장확인)을 확인한다면 간단히 해결될 수 있을 것이다.

8) 기술지도 대상 확대

안전관리비의 의무계상 적용범위가 총 공사금액 4천만원 이상인 점과 소규모 건설 현장에서 집중적으로 발생되고 있는 재해 특성을 감안하여 최소한 1억원 이상으로 확대해야 하겠으며, 적용제외 대상인 공사기간 3개월 이하 현장도 기술지도 대상에 포함하여야 한다. 예를 들어 공사금액이 5억원이고 공사기간이 6개월인 현장(A현장)과 2개

월인 현장(B현장)의 경우를 비교하여 보자. B현장은 A현장에 비하여 공사금액은 같은 반면 공사기간이 현저히 짧기 때문에 공사에 필요한 자재와 인력 등이 집중적으로 투입되므로 그만큼 위험성이 높고 재해발생 가능성도 높다. 따라서 상대적 위험성이 높은 B현장에 대해서도 당연히 기술지도 대상에 포함하여야 한다.

(3) 기술지도 업무 수행상의 개선방안

1) 성실한 개선권고

성실한 지도를 위해서는 덤핑계약이 우선적으로 근절되어야 하겠지만 적정한 대가와 지도기관의 자율성에만 의존한다면 한계가 있을 수밖에 없으므로 적절한 관리적 시스템도 확보해야 할 것이다. 지도요원 1인당 사업장수인 30개소(3억원 미만은 3개소를 1개소로, 3억원~40억원 미만은 2개소를 1개소로 계산)를 전면 폐지하고 1일당 최대 방문 사업장 수를 제한(1일당 5개소 이하 등)할 필요성이 있다. 또한 중대재해 등 재해 발생시나 노동부 현장 점검 시 수시로 기술지도 결과보고서를 검토하여 부실 여부를 확인하고 중대한 부실지도에 의한 재해 발생시는 경고 또는 영업정지등 행정적 처벌도 병행해야 할 것이다. 건설현장에 대해서도 개선권고사항 미이행에 따른 재해발생시 형사적 과중처벌은 물론 미이행 자체만으로도 행정처벌(과태료 등)을 할 수 있는 제도적 장치를 구비해야 한다. 이렇듯 지도기관과 건설현장 양자간에 적절한 스트레스를 가함으로써 기술 지도를 통한 재해예방 실효성을 확보할 수 있다[8].

2) 지도횟수 미 준수

조기준공 등 특별한 사유가 있어서 지도횟수 기준의 준수가 어려울 경우에는 공사감독자(또는 감리자)의 승인을 얻어 횟수 및 대가를 조정할 수 있다. 그러나 특별한 사유가 없는데도 불구하고 의도적으로 횟수를 준수하지 않는 경우가 많으며 대가도 조정하지 않고 부실하게 운영되고 있는 것은 체계적인 관리 시스템이 부족하기 때문이다. 개선권고사항을 기록한 기술지도 결과표를 시공사 건설현장에 교부하는 것이 아니라 공사감독자 또는 감리자에게 교부하게 하고 감독자 또는 감리자가 대가조정이나 개선상태 확인 등 효율적으로 관리한다면 고의적인 횟수 누락은 없을 것이라 사료된다.

3) 지도요원 안전교육 실시 근거 마련

현장에서 실시하여야 할 자체 안전교육 중 74.4%가 법정 교육시간을 미준수하고 있었으며 24.4%는 전혀 실시하지 않고 있다. 이처럼 현장 자체에서 실시하고 있는 내부교육의 문제점을 해결하고 상대적으로 효과가 높은 외부 교육을 활성화하기 위한방안으로, 전문적인 안전지식을 갖춘 지도요원으로 하여금 정기적으로(현장별 분기당 1회 등) 안전교육 의무를 부여(지도기관의 지도기준 개정)하게 하는 것이다. 지도기관의 안전교육 의무 부여에 따른 추가경비의 부담을 줄이기 위하여 기술지도 대가를 인상할 수도 있으며, 횟수를 늘이는 방법도 생각할 수 있다. 아무튼 건설현장에서 가장 절실히 필요로 하고 있는 지도요원의 안전교육 의무사항을 속히 제도화 하여 안전교육의

효과를 극대화할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

4) 지도요원의 책임, 권한, 의무사항 확대

지도요원의 부실지도에 따른 중대재해 발생시 해당 지도기관은 영업정지(책임사항)에 처할 수 있으며, 지도요원은 시행규칙에서 정한 지도기준을 준수(의무사항)할 의무가 있다. 지도기준에 명시된 개선권고사항 2회 이상 이행하지 아니하거나 추락 등 중대재해발생가능성 발견 시 노동부에게 보고하도록 하는 조항을 “산업안전보건법 위반사항 발견 시 노동부에게 보고할 수 있다.”로 폭넓게 개정할 필요가 있다. 물론, 지도요원의 의무 조항만이 확대 된다고 볼 수도 있겠으나 지도기관은 이를 통하여 건설현장을 적절하게 통제할 수도 있으며, 노동부에서도 기관별 보고 건수를 직무수행능력평가 시에 반영할 수 있다.

5) 노동부 보고사항 개선

앞에서 언급했듯이 개선권고사항 2회 이상 이행하지 아니하거나 추락 등 중대재해 발생가능성 발견 시 노동부에게 보고하도록 하는 조항을 “산업안전보건법 위반사항 발견 시 노동부에게 보고할 수 있다.”로 개정할 필요성이 있으며, 아예 폐지하는 것도 검토해 볼 수 있겠다. 실효성이 전혀 없는 항목을 개선하지 않고 오로지 보고 실적만을 탓하고 처벌한다면 아무런 의미가 없을 것이다.

(4) 권고사항 이행상의 개선방안

1) 권고사항 이행 시스템 확보

지도요원이 방문지도 후 개선권고사항을 기록한 결과보고서를 현재 건설현장에 교부하고 있으나, 이를 개선하여 발주자인 공사감독자 또는 감리자에게 교부하도록 개정해야 한다. 이렇게 함으로써 발주자가 지도기관의 부실지도에 대해서도 적절히 통제할 수도 있으며 건설현장에 대해서도 기술지도 결과보고서에 기재된 개선권고사항의 이행상태를 신속, 정확 및 효율적으로 확인/감독할 수 있다. 개선권고사항의 이행은 성실한 기술지도와 함께 가장 중요한 요인으로 분석된다. 성실한 기술 지도를 유도하기 위한 적정한 대가의 보장과 안전문화운동 확산, 안전관리비의 전액 집행, 근로자 안전의식 고취 등 고질적인 문제해결 방안과 연계하여 개선권고사항의 이행관리 시스템을 조속히 확보함으로써 전문지도 제도의 실효성을 높일 수 있다.

4. 결 론

본 연구는 공사금액 2억원 이상 120억원(토목공사 150억원) 미만인 중, 소규모 건설현장을 대상으로 안전사고 예방 활동을 하고 있는 재해예방전문지도 제도에 관하여 여러 문헌과 관련기관, 전문가 집단 및 설문문을 통해 실태를 파악하고 문제점을 도출하여 적절한 개선대책을 제시함으로써 전문지도 제도의 실효성을 제고하기 위한 연구이다[2,12].

그 결과 건설 분야 총 근로자 중 약 65% 정도의 안전을 담당하고 있는 재해예방기관에 대한 역할과 중요성을 다시 한번 제고하게 되었으며, 관련법령에서부터 노동부의 지정서 교부 및 감독, 기술지도 계약, 현장방문지도, 개선권고사항 이행 및 사후관리까지 운영실태의 문제점과 제도적 모순을 4단계로 나누어 개선책을 제시한다.

첫째 단계인 노동부 지정서 교부 및 감독 측면에서 살펴보면, 무차별적인 지정서 교부로 인하여 부실한 지도기관의 난립과 경영악화에 따른 자격증 불법대여, 지정서 포기 등 온갖 편법행위가 만연되고 있고 노동부 정기 실태조사 시에도 적절히 통제되지 않는 것으로 나타났다. 지정서 교부 시 지방노동청 관내 기술지도 대상 건설현장 수와 지도기관의 수(지도요원 포함)을 고려하여 교부하는 것이 가장 바람직하다고 생각되나, 법적 기준을 갖춘 법인의 자격을 아예 폐지하고 건설안전기술사 등 최소한의 자격을 갖춘 개인에게 지정서를 교부하여 부담 없는 경쟁시스템 하에 지도하게 하는 것도 고려해 볼 수 있다. 기술인력 중복선임과 임대행위를 근절하기 위해서도 면허별 기술인력 근무 확인과 지도사업장 배분 시 일정비율 이상(10%) 의무적으로 할당하는 방법도 생각할 수 있으며, 노동부 정기 감사 시 최대한의 독립성을 확보하기 위해서 타청 소속 근로감독관과 교류 감사를 통하여 실시하는 것도 합리적이다. 아울러, 지도기관의 지정취소 시 야기될 잔여계약횟수 지도와 관련된 문제를 해결하기 위해서 보증제도의 도입도 생각해 볼 수 있다.

둘째 단계인 기술지도 계약과 관련된 문제요인으로서, 덤핑계약에 따른 부실지도를 근원적으로 예방하기 위해서 “기술지도 대가는 노동부장관이 정하는 금액을 준수해야 한다.”로 속히 관련법을 개정되어야 한다. 또한 미체결 사업장이 발생치 않도록 관련법 개정을 통해 착공신고 시 첨부서류에 계약서 사본을 제출하게 하고, 토목공사에 비하여 상대적으로 위험성이 높은 건축공사 현장의 지도횟수 계약은 월 2회로 늘려야 하며 방문지도 시기도 개별 건설현장의 공정과 위험성에 따라 탄력적으로 조정하는 것도 바람직하다. 지도기관의 계약현황 누락 보고를 근절하기 위하여 분기별로 신고하고 있는 부가세 신고 현황과 기술지도 대가의 영수내역을 확인하여 노동부 감사 시 활용한다면 효율을 기할 수 있으며, 적용대상 규모도 최소한 1억원 이상으로의 확대와 공사기간 3개월 이하 현장도 포함하여야 한다.

셋째 단계인 지도요원의 성실한 기술 지도를 유도하기 위해서는 지도요원 1인당 담당 사업장 수를 폐지하고 1일 최대 방문 사업장 수를 제한할 필요성이 있다. 또한 부실지도에 의한 중대사고 발생시 담당 기관에 대하여 행정적 처벌도 병행해야 하겠으며 건설현장에 대해서도 개선권고사항 미 이행 시 형사적 과중처벌은 물론 미이행 자체만으로도 행정처벌(과태료 등)을 할 수 있는 제도적 장치를 구비해야 한다. 안전교육의 중요성을 감안하여 전문적 안전지식을 갖추고 있는 지도요원이 직접 현장근로자를 대상으로 실시할 수 있는 법적 근거를 마련해야 하고, 지도요원의 적절한 업무 수행을 할 수 있는 여건을 제공하기 위하여 개선권고사항 2회 이상 이행하지 않을시 노동부에게 보고하도록 하는 조항을 “산업안전보건법 위반사항 발견 시 노동부에게 보고할 수 있다.”로 폭넓게 개정할 필요가 있다.

마지막으로 개선권고사항 이행과 관련된 문제로서, 지도요원이 방문지도 후 개선권

고사항을 기록한 결과보고서를 발주자인 공사감독자 또는 감리자에게 교부하게 하여 발주자가 이를 근거로 직접 개선권고사항의 적절성과 개선이행상태를 신속, 정확하게 확인 및 감독할 수 있다. 각종 규제완화와 더불어 날로 증가추세에 있는 중소 건설현장의 재해 원인에 대해서는 많은 변수요인이 있겠으며 이러한 요인들을 제거하기 위한 수단과 방법도 여러 방안이 있으리라 사료된다. 전문지도 제도도 재해 발생 요인을 통제하기 위한 수단중의 하나이며 제도화된 획기적인 방안이라 생각된다. 보다 더 나은 전문지도 제도의 효율적인 시스템으로 계속 유지 및 발전시켜 나아가 중, 소규모 건설현장에서 단순 반복적으로 발생되고 있는 재래형 재해를 획기적으로 감소시키기를 바란다.

5. 참 고 문 헌

- [1] 김종국, “건설공사 건설재해예방 기술지도 제도의 개선방안에 관한 연구”, 공학석사학위논문, 서울산업대학교 산업대학원, 1998.
- [2] 이규일, “건설업의 안전관리 시스템 도입에 관한 연구”, 공학석사학위논문, 한양대학교 환경대학원, 1999
- [3] 김금연, “건설공사 재해예방전문지도기관 활성화 방안”, 공학석사학위논문 부경대학교 산업대학원, 2001.
- [4] 장준호, “중소규모 건설현장의 안전현황과 기술지도기관의 역할”, 공학석사 학위논문, 계명대학교 산업기술대학원 2003.
- [5] 산업안전학회, “건설업 규모별 안전관리 활성화 방안”, 산업안전학회지, 2004. 3 봄호 pp 114.
- [6] 산업안전공단광주지역본부, “재해예방전문지도기관 간담회 자료” 2003. 9. 7
- [7] 노동부, “재해예방기관 책임자 및 실무요원 간담회 자료” 2003. 9
- [8] 노동부, “2004년 1분기 산업재해감소협의회 회의자료” 2004. 3. 30
- [9] 노동부, “재해예방전문지도기관 업무수행능력 평가표” 2004. 1. 14
- [10] 노동부, “재해예방전문지도기관 간담회 자료” 2004. 4. 6
- [11] 노동부, “재해예방전문지도기관 업무수행능력평가 결과자료” 2004. 4. 6
- [12] 산업안전공단, “안전보건규제 완화이후 산재예방활동 평가 및 향후 정책방향”, 산재예방 종합전문지 안전보건, 2004. 2월호, PP 15~29.
- [13] 노동부, “산업안전보건법령집”, 2004
- [14] 노동부, “건설업산업안전보건관리비 계상 및 사용기준”, 노동부고시 2002-15호
- [15] 안전신문사, “기술지도기관 업무능력평가”, 안전신문, 2004. 2. 14일호
- [16] 안전신문사, “제언, 건설재해전문지도기관 활성화 방안”, 안전신문, 2003. 11. 8일호
- [17] 대한산업안전협회, “건설재해예방기관 기술지도 홍보물”. 2003. 3
- [18] (주)제일안전컨설팅, “건설재해예방기술지도업무 지침서”
- [19] 한국건설재해예방(주), “안전기술지도업무 지침서”

저 자 소 개

박해천 : 중앙대학교에서 학사를 취득하였고, 건국대학교에서 석사학위를 취득하였으며, 전주대학교 경영학과에서 경영학박사를 취득하였다. 현재는 조선대학교 산업공학과 교수로 재직 중이다.

박준호 : 조선대학교 경영학과 학사를 취득하였고, 조선대학교 산업안전공학과 석사학위를 취득하였다. 현재는 남도건설(주)에서 안전부장으로 재직 중이다.

김현우 : 조선대학교 산업공학과에서 학사, 석사학위를 취득하였고, 조선대학교 산업안전공학과에서 공학박사를 취득하였다. 현재는 금호타이어(주) 기술연구소 연구원으로 재직 중이다.

박정식 : 조선대학교 산업공학과에서 학사, 석사학위를 취득하였고, 조선대학교 산업안전공학과에서 공학박사를 취득하였다. 현재는 조선대학교 산업안전공학과 겸임교수로 재직 중이다.

김현수 : 서울대학교 행정대학원 행정학석사를 취득하였고, 국방대학교 안전보장학 석사를 취득하였다. 현재 조선대학교 산업안전공학과 초빙교수이며, 경인지방 노동청장으로 재직 중이다.