

발주자 안전관리 실태조사 연구

Survey of Client/Owner Construction Safety Management

문 장 옥¹⁾ 안 홍 섭²⁾
Moon, Jang-Ok Ahn, Hong-Seob

요 약

안전관리는 건설사업의 시공과정 중에 발생 가능한 유해, 위험으로부터 인명을 보호하는 것이며, 건설사업의 주체는 발주자로서 발주자 역할의 극대화는 효과적인 건설재해 방지의 관건이다.

건설프로젝트의 발주자, 설계자, 감리자, 시공자, 협력업자 등 다수 참여자의 장기간에 걸친 공동작업으로 이루어지는 건설공사의 특성을 고려할 때, 기존의 건설안전관리체제로는 건설공사에 수반되는 이와 다양한 유형의 사고를 방지하기 위한 근본적인 처방으로는 미흡하며, 건설산업의 총체적인 안전수준의 향상을 통한 시설물의 생애주기 전반에 걸쳐 안전성을 확보할 수 있는 근원적인 안전관리체도의 구축이 요구되고 있다.

실태조사 결과 공공발주자와 민간발주자의 안전의식 및 안전관리실태에는 격차가 크며, 대다수 발주자의 안전관리에 대한 책임의식이 미흡하며, 민간발주자의 경우가 훨씬 열악한 것으로 나타났다. 정부 감독기관의 발주자에 대한 안전책임 부여도 소극적이다. 발주자 안전관리가 미흡한 원인과 이의 촉진 방안에 대한 도출이 필요하다.

발주자에 대한 접근 방법의 홍보를 통한 책임의식의 고취, 발주자를 위한 안전관리매뉴얼 등 안전관리 도구의 제공, 법령을 통한 명확한 책임의 부여, 발주자가 책임을 이행할 수 있는 자질있는 안전전문가의 활용이 긴요한 것으로 사료된다.

키워드 : 발주자, 건설현장, 안전관리체계, 실태조사, 공공, 민간

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

건설공사의 안전을 확보하기 위해서는 프로젝트의 설계, 시공, 유지관리, 해제라는 라이프사이클에 걸쳐 발주자, 설계자, 시공자, 감리자, 하도급업자 등 다양한 공사참여자의 상호협력이 필요하다. 특히, 발주자의 책임은 크다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 현재 수립·시행되고 있는 건설공사의 안전관리 대책은 대부분 시공단계에 국한되어 있다. 관련 법령도 대부분 안전사고를 유발한 사업주에 대한 형사처벌 등 시공자의 책임을 추궁하는데 그치고 있으며, 본질적으로 발주자를 비롯한 상위 의사결정권자들을 참여시키지 못하는 한계를 가지고 있다.

본 연구는 기존의 시공자 중심의 건설재해 예방 접근 방식을 탈피하여 건설사업 전과정에 걸쳐서 발주자를 중심으로 한 종합적인 안전관리체제와 이의 이행방안을 제

시하는데 있다. 이를 위하여 발주자에 대한 안전활동의 유인방안과 안전관리체제의 개선을 통한 규제방안을 제시함으로써, 발주자 주도적인 건설재해방지활동을 통하여 건설안전활동의 효과성 및 효율성을 개선하여 심각한 수준에 있는 건설재해를 효과적으로 저감시킴과 아울러 건설재해로 인한 손실을 방지하고자 한다.

1.2 연구범위 및 방법

본 연구의 범위는 제반 안전관리대책 중 발주자 역할에 관련된 사항으로 한정하여 유인대책과 규제대책을 포괄적으로 제시하고자 한다.

연구방법은 문헌고찰을 통한 선행 연구결과를 토대로 공사현장의 발주자 안전관리 실태를 파악하는 것으로부터 출발하였다. 분석의 틀은 발주자의 주도적 역할을 촉진하는 유인방안과 제도적 틀인 안전관리체제를 개선하는 규제방안으로 나누어 고찰하였다.

건설공사 발주자는 발주기관의 성격에 따라 공공발주자와 민간발주자로 크게 구분할 수 있으며, 이에 대한 실태조사는 방문조사, 실무자 및 전문가 면담, 공사현장의 발주자에 대한 온라인 및 오프라인을 병행한 설문조사

1) 군산대학교 대학원 석사과정
2) 군산대학교 건축공학과 교수, 공학박사

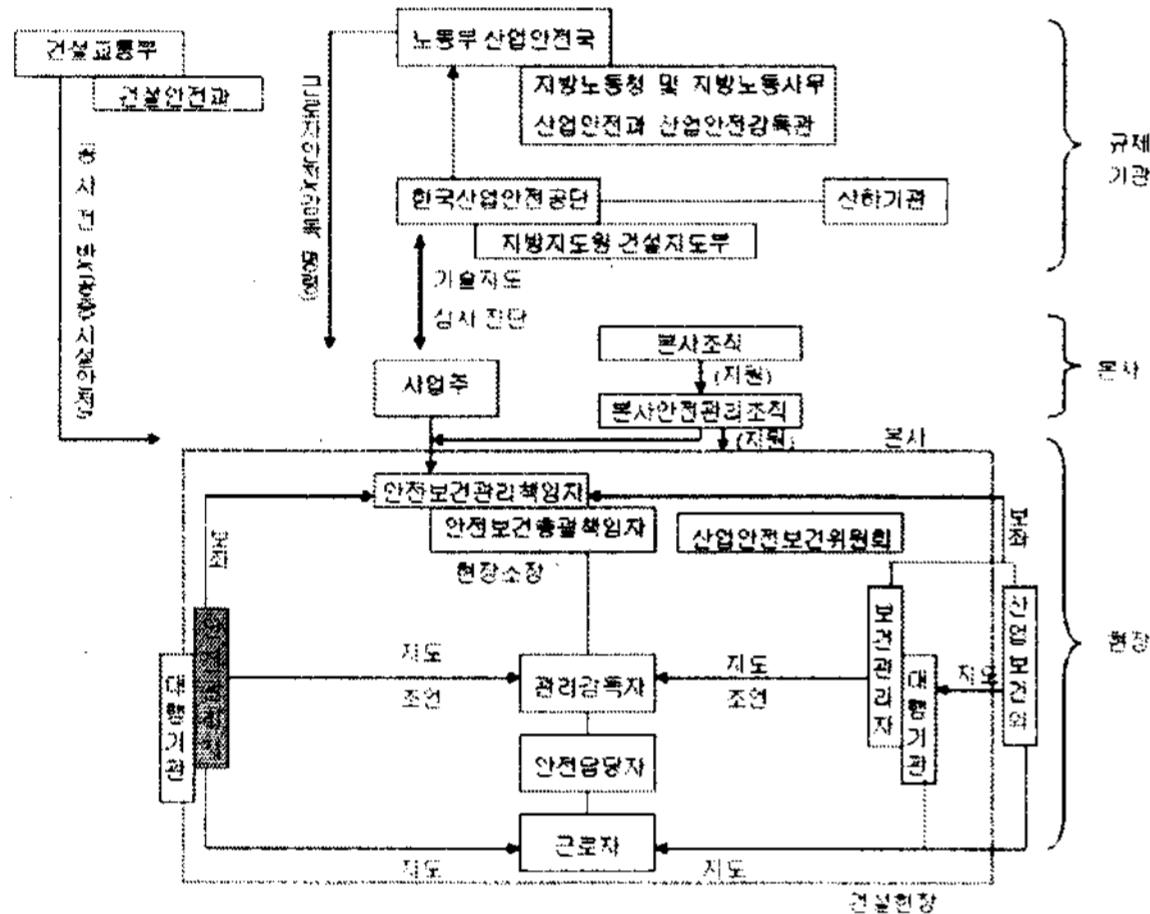
등을 실시하였다.

2. 발주자 안전관리에 관한 예비적 고찰

2.1 기존 안전관리체제 및 건설안전 정책

2.1.1 기존 건설사업 안전관리체제와 건설재해 방지 정책

산업안전보건법령에 기초한 기존의 건설공사 안전관리 체제는 <그림 1>과 같이 이해당사자, 특히 공사의 성패에 가장 큰 영향을 미치는 발주자가 배제되어 있어 발주자에 대한 역할과 책임의 부여가 곤란할 뿐만 아니라 산업차원에서 유인책도 펼치기가 어려운 실정으로서, 산업안전보건법령 등에 발주자의 책무에 대한 소수의 규정이 존재하고는 있으나 실효성이 미흡하다.



<그림 1> 기존 건설공사 안전관리체제

2.2 기존 안전관리체제하의 발주자 안전관리 현황

전통적으로 발주자는 건설공사의 안전관리활동에 소극적으로 대응해 온 것이 사실이다. 하지만 미국의 ASCE에서는 1998년에 발간된 건설현장의 안전에 관한 350가지의 과제(ASCE's Policy Statement 350 on Construction Site Safety)을 통해 "건설현장의 안전은 모든 참여주체의 관심이 필요하며, 특히 발주자는 안전에 적극적인 역할을 담당해야 한다."라고 권장하고 있다. 뿐만 아니라 안전사고비용, 제 3자 책임소송 등의 증가는 건설프로젝터의 초기단계에서부터 발주자가 중요한 역할을 담당해야만 하는 당위성을 보여주고 있다. 건설산업의 안전관리를 위해 발주자는 중요한 역할을 하고 있으며, 프로젝트에 진행에 대한 중대한 의사결정을 한다.

발주자는 산업재해예방을 위한 법적 요건을 준수하고, 근로조건의 개선을 통하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 건설사업을 수행하고 있는 작업자들과 각 참여주체들의 안전보건을 유지·증진하도록 하여야 한다. 또한 산업재해 예방 시책 또는 기타 법적 요건을 준수해야 한다.

2.3 발주자 안전관리 관련 선행연구

기존의 건설재해 방지대책의 개선방안으로 시공단계

이전부터 발주자를 비롯한 공사 이해당사자가 참여하는 안전활동의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔으나, 주로 안전관리체제 개선의 차원에서 다루어져 왔다. 기존의 연구는 주로 건설공사 안전관리체제 개선을 통한 발주자의 책임과 역할 부여방안이 제시되었으나, 발주자의 안전관리 실태나 유인책에 대한 연구는 미흡하였다고 할 수 있다.

기존의 연구는 모두 건설재해예방에는 건설공사 수행 방식에 적합한 발주자 중심의 안전관리 접근방법으로 발전적인 안전관리체제를 제시하는 데까지는 접근하였으나, 발주자에 대한 유인책이나 시공사 이외의 공사참여자들의 책임을 법제화하는 데는 이르지 못한 것으로 사료된다.

특히 건설공사의 안전을 담당하는 양 부처의 공동보고서에 나타난 기존의 심각한 건설안전관리체제의 결함을 해결하기를 회피하고 건설안전의 근원적인 문제를 지엽적인 수단으로 해결하려는 발상은 건설재해의 효과적인 저감과 건설산업의 발전에 커다란 걸림돌이었던 것으로 사료된다.

3. 발주자 안전관리 실태

3.1 실태조사 개요

3.1.1 실태조사 목적

발주자의 안전관리에 대한 의식이나 현행 안전관리 실태의 정확한 파악은 발주자 주도의 안전관리체제 마련에 필수적이다. 본 연구의 발주자 안전관리에 대한 실태파악의 목적은 발주자 주도의 안전관리 제도 및 정책 수립을 위한 기초자료 획득에 있으며, 이러한 실태에 관한 자료는 발주자의 안전관리를 위한 유인대책 및 규제대책 도출을 위한 근거 자료로 활용하기 위함이다.

3.1.2 실태조사 내용

실태조사 내용은 발주자 안전관리에 관련된 제반 요인에 대한 공사참여자의 의견과 발주자별 실제 안전관리 실태로 구분할 수 있으며 주요한 항목은 다음과 같다.

- 사고에 대한 책임인식 정도
- 발주자의 안전활동 독려의 효과/상대적 크기
- 효과적인 발주자의 안전관리 지원 방법
- 구체적인 발주자의 안전관리 역할(책임)
- 발주자의 안전관리 미흡 요인
- 발주자의 안전관리 수준 좌우 요인
- 발주자의 안전관리 유도 방안
- 공사참여자별 및 발주자 유형별 안전관리 실태
- 발주자의 재해도급 억제 방안
- 공사현장의 발주자 안전관리 실태

3.1.3 실태조사 기간 및 방법

발주자 안전관리 실태조사는 크게 두 가지 방법으로 수행되었다. 첫 번째 방법은 주요 공공발주기관에 대한 방문 면담조사로서 발주기관의 안전관리 관련 규정 및 담당자의 안전의식에 관한 내용을 주로 파악하였으며, 두

번째 방법은 설문조사로서 온라인과 오프라인을 병행한 설문지를 수집하였다.

발주자 안전관리에 관한 실태조사의 시기는 방문 및 면담조사는 '06년 6월부터 7월, 설문조사는 예비조사를 5월에 실시하여 설문항에 대한 수정보완을 한 후 6월과 7월 2달에 걸쳐 실시하였다.

3.2 면담조사 결과

발주자 면담실태조사는 행정자치부 산하 지자체, 교육부 산하 발주기관, 건설교통부 산하 지방국토관리청 등을 주요 대상으로 하였다. 면담조사 내용은 설문조사지의 내용을 근간으로 하였으며 발주자별 면담조사 결과 중 주요한 사항은 다음과 같다.

3.2.1 지자체 발주자 안전관리 실태

20억이상의 대부분 공사는 조달청에 발주의뢰 함으로써, 시공자의 선정시에는 적격심사중 신인도와 PQ 중 신인도외에는 시공자의 안전성적이 반영되지 않고 있다. 시공자에 대한 안전관리는 별도의 규정은 없으며, 건설교통부의 일반적인 공사관리지침이나 시방서에 따르고 있다. 최근에 건설교통부에서 발간한 건설공사 안전관리매뉴얼 등은 아직 일선 지자체까지 보급되지 못하고 있다. K별도의 안전관리 전담부서나 안전전문가는 배치되지 않고 있으며, 발주자 차원에서 공사현장에 대한 지도점검이 이루어지고 있으나, 전문인력이 없어 지도점검의 실질적인 실효성에는 의문이 제기된다.

3.2.2 교육부 산하 발주기관

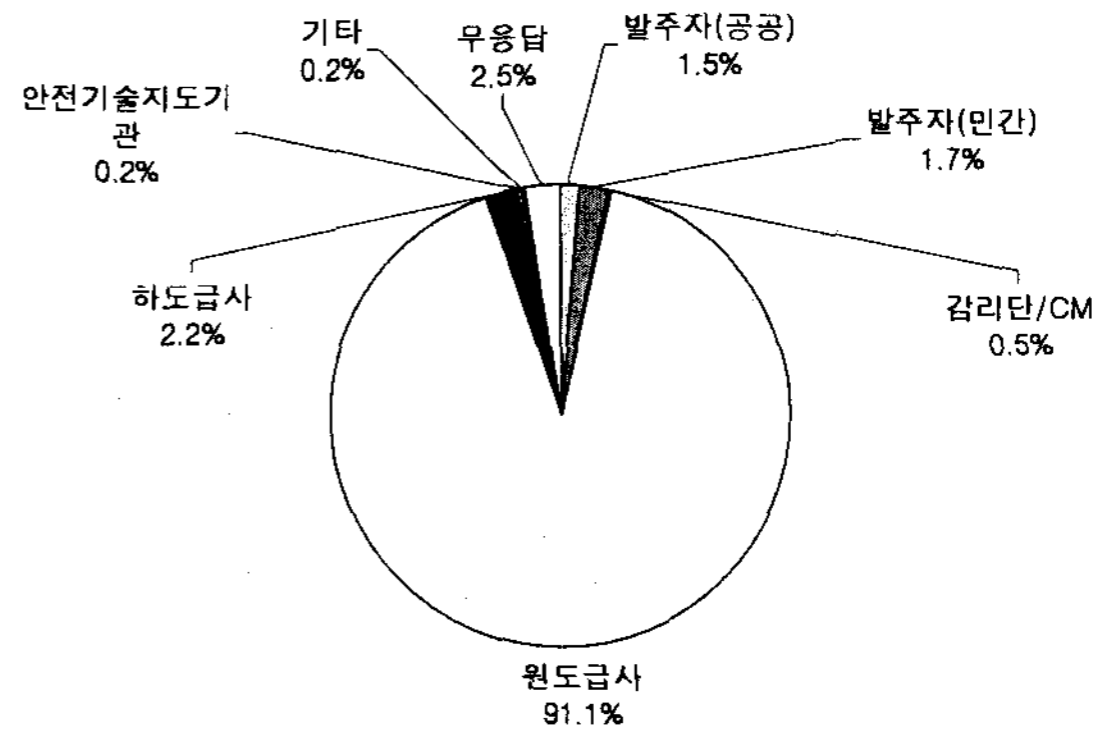
지자체와 유사한 상황으로서 일반적인 시방서에 따라 안전관리가 이루어지고 있으며, 전담요원이나 전문가를 별도로 두고 있지는 않다.

3.2.3 건설교통부의 최근 안전관리 정책

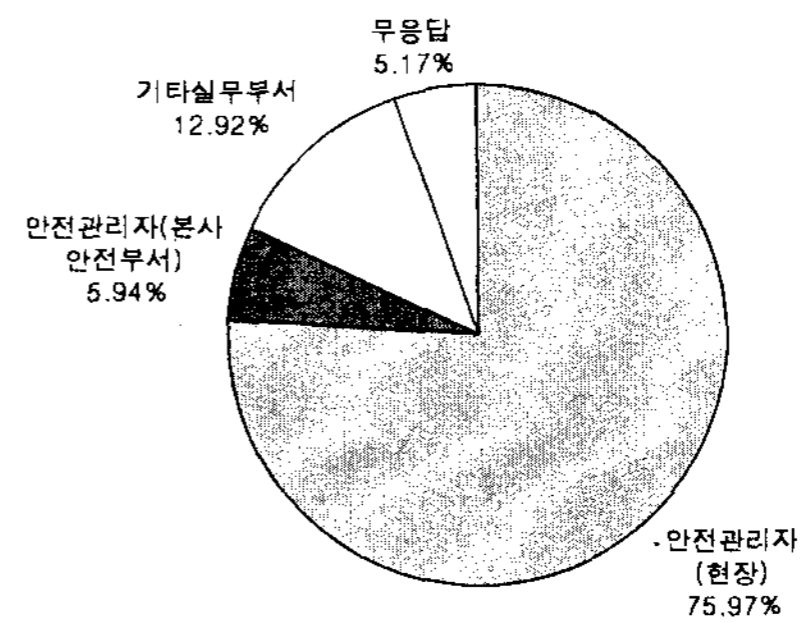
최근 감리대상공사나 감리의 역할이 강화되면서 감리자의 위상과 권한의 신장을 위하여 발주기관의 관여를 배제하기 위하여 발주자측 요원 즉, 공사 감독의 공사현장 출입을 제한하고 감리자를 통한 시공자의 감독을 지향하고 있어, 향후 감리대상공사의 경우 감리단내 안전전문가의 배치와 역할의 강화가 필요한 것으로 사료된다. 특히 공공공사의 경우 감리제도 도입의 취지가 부족한 공무원의 업무를 대행하기 위하여 출발한 까닭에 발주자와 감리자사이의 합리적인 역할분담과 상호보완체제는 안전확보의 관건이기도 하다.

3.3 설문조사 결과

전체 설문지는 온라인설문지 299부, 오프라인 설문지 106부로서 전체 405부를 회수하였으며, 발주자 관련 유효 설문지는 405부 중 불완전한 설문지 88부를 제외한 317부를 대상으로 분석하였으며, 그 중 195부는 공공공사, 122부는 민간공사로 집계 되었다. 전체 응답자의 구성은 다음의 <그림 2>와 <그림 3>과 같다.



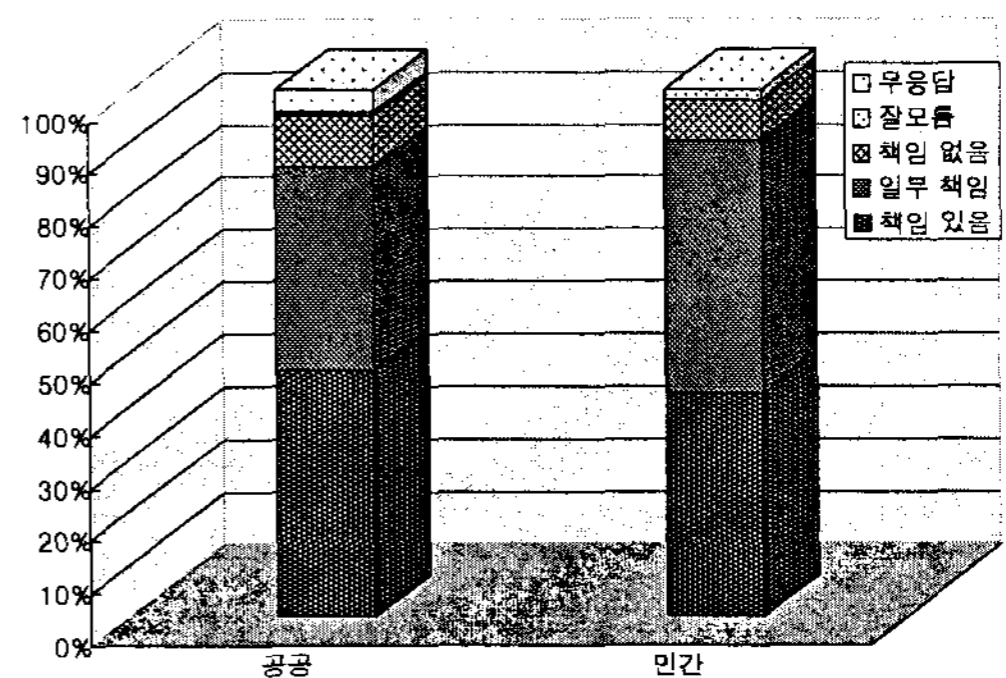
<그림 2> 응답자 소속



<그림 3> 응답자 직책

3.3.1 공사현장내 발주자 책임

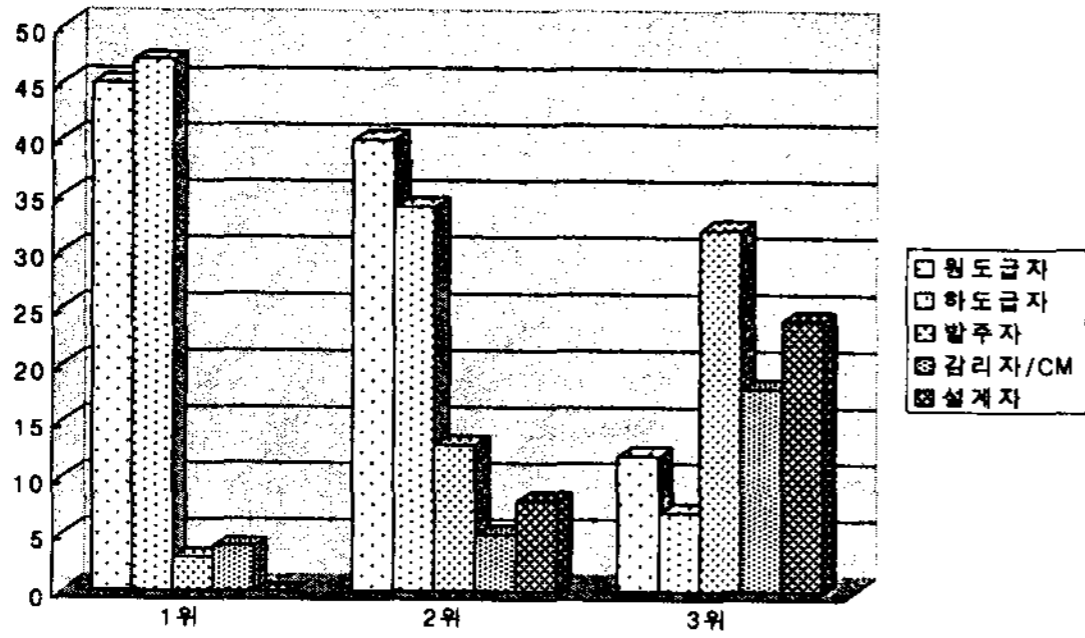
발주자의 공사현장의 사고에 대한 책임여부 응답은 <그림 4>에서 보듯이 책임이 있다는 응답은 과반수 정도가 책임을 느끼는 것으로 나타났지만, 책임없다는 응답과 일부만 책임이 있다는 응답도 50%를 상회하고 있는 것으로 보아 발주자의 공사현장에 대한 안전사고 책임감이 결여된 것으로 보이며, 공공보다는 민간의 경우가 조금 더 심각한 것으로 판단된다.



<그림 4> 공사현장내 발주자 책임

또한, 공사 참여자의 사고 책임순위에 대해서는 <그림 5>에서 볼 수 있듯이 발주자나 설계자보다는 시공단계의 원·하도급자의 책임이 크다고 응답한 사람이 많았다.

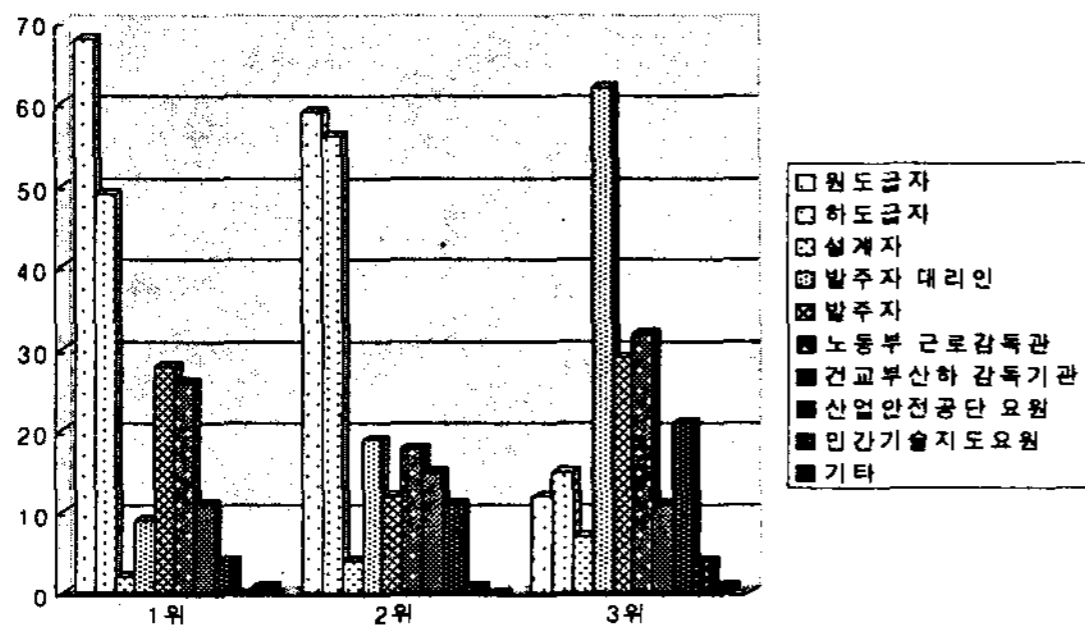
이는 대부분의 안전사고가 직접적으로 공사를 수행하는 주체인 시공사에게 책임이 전가되는 것을 보여줌으로서 현재의 건설공사 안전관리 문제점을 보여주고 있다.



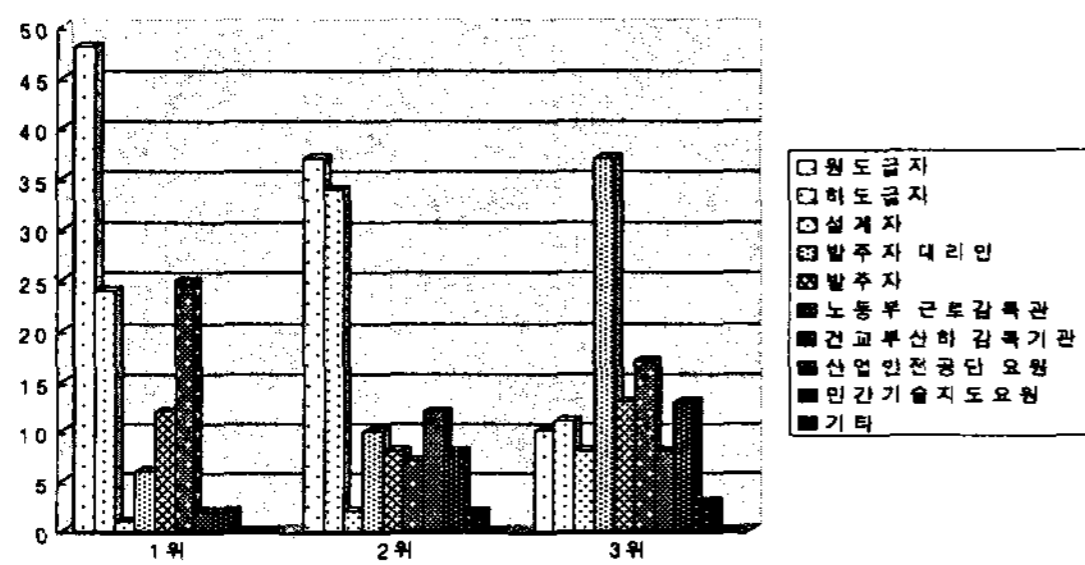
<그림 5> 공사참여자의 사고책임 순위

3.3.2 사고방지 독려/감시 역할

건설사업 관계자들에 대하여 사고방지를 독려/감시하는 역할에서 <그림 6>, <그림 7>에서 볼 수 있듯이 실질적인 영향력의 크기는 원도급자나 하도급자와 같은 시공주체들의 영향력이 가장 크게 나타났으며, 발주자 대리인이 그 뒤를 이었다. 이는 현장내에서 발주자 보다는 공사주체인 원도급자나 하도급자의 역할이 사고방지에 더 영향을 미치는 것으로 판단된다.



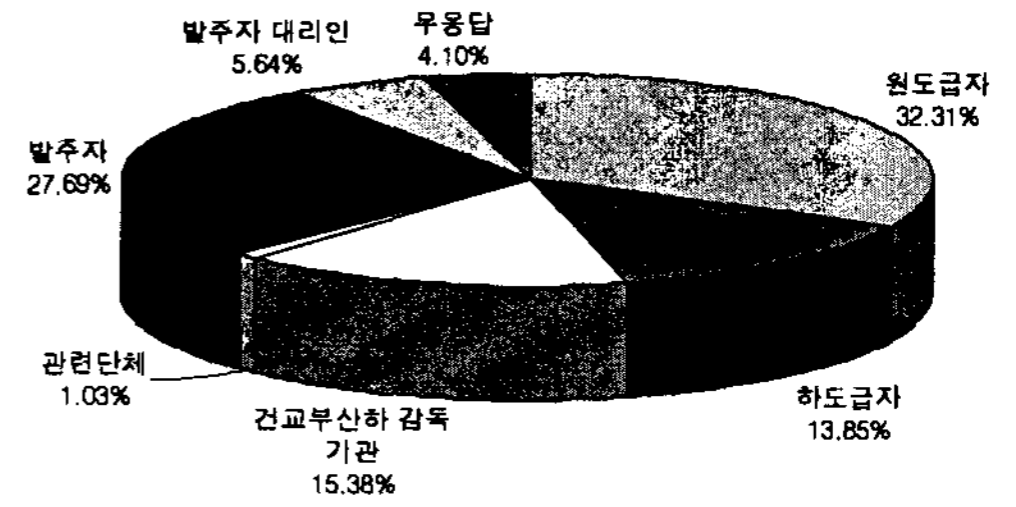
<그림 6> 사고방지 독려/감시 역할(공공)



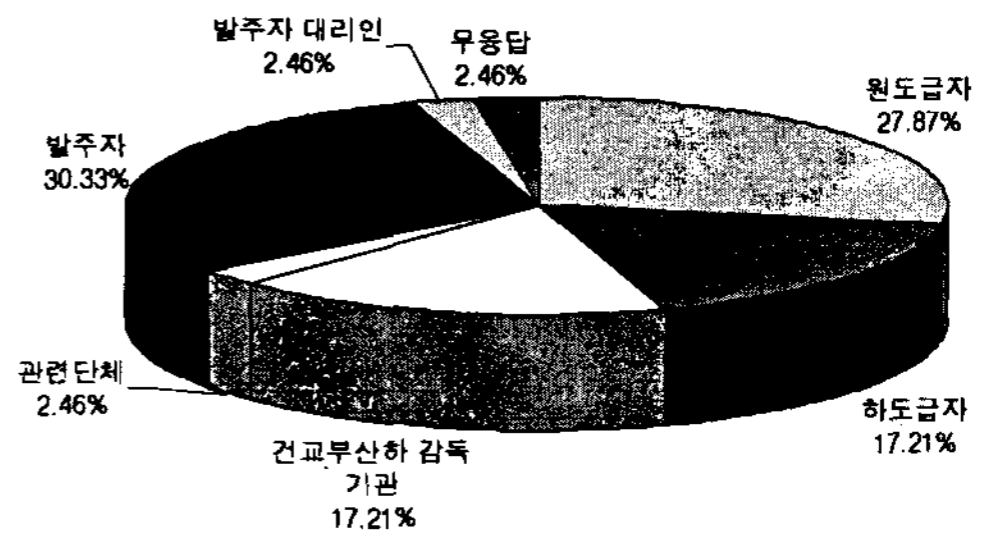
<그림 7> 사고방지 독려/감시 역할(민간)

3.3.3 재하도급 방지에 영향력 있는 공사관계자

재하도급은 안전을 저해하는 요인의 하나이다. 재하도급을 방지에 가장 실질적인 영향력을 미칠 수 있는 공사관계자에 대해서는 <그림 8>와 <그림 9>에서와 같이 발주자의 영향력을 인식하고는 있으나, 공사를 직접 수행하는 주체에 비하여 적은 영향력을 보이고 있다.



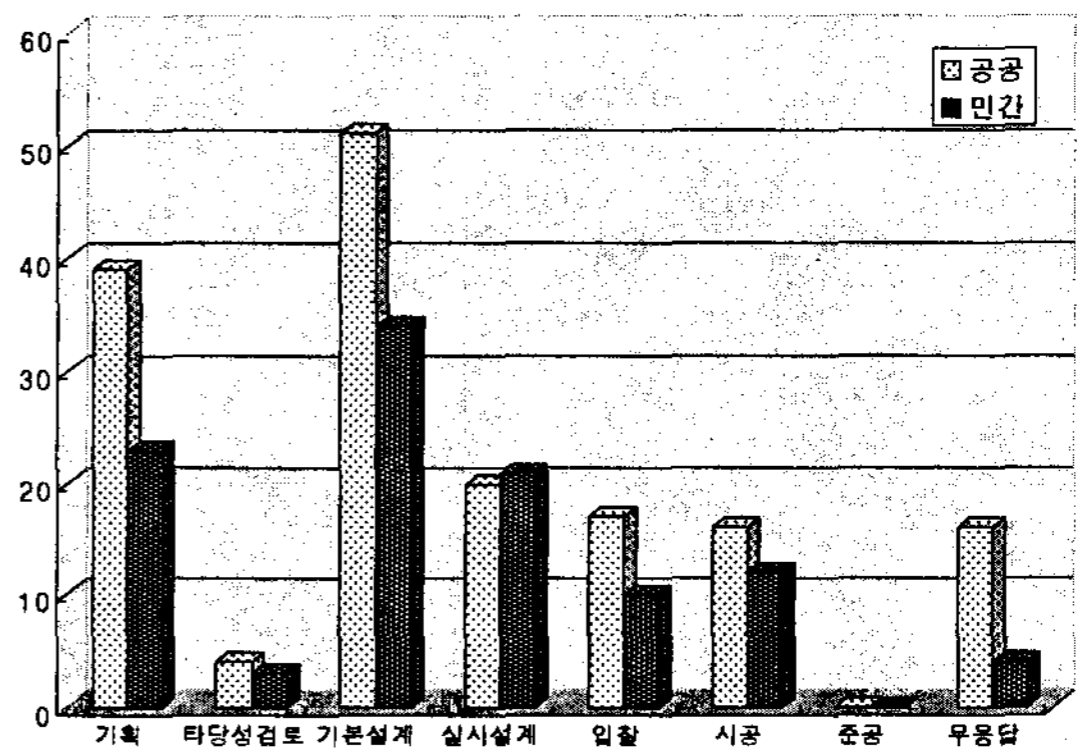
<그림 8> 재하도급 방지에 영향력 있는 공사관계자(공공)



<그림 9> 재하도급 방지에 영향력 있는 공사관계자(민간)

3.3.4 발주자의 공사안전 참여 단계

발주자의 건설사업 안전 참여단계에 관하여는 <그림 10>에서 볼 수 있듯이 기본설계단계에서부터 참여하는 것이 가장 바람직하다고 응답한 응답자가 가장 많았으며 민간공사의 경우에는 기획단계에서부터 참여하는 것이 바람직하다고 응답한 응답자도 기본설계단계 참여 응답자 수와 거의 비슷하게 집계되었다.

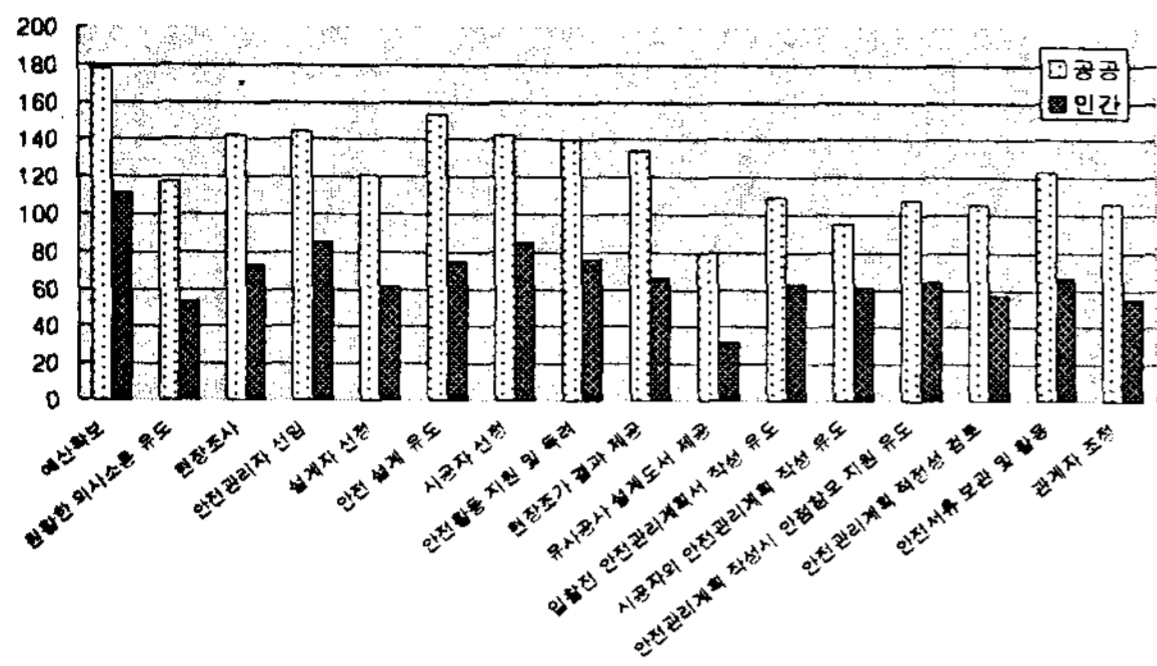


<그림 10> 발주자의 공사참여 단계

3.3.5 사고방지를 위한 발주자의 역할

사고방지를 위해 발주자가 해야 하는 역할에 대해서는 충분한 예산을 확보해야 한다는 응답이 가장 많았으며, 두 번째로는 안전한 설계유도, 안전관리자 선임 등에 대한 응답이 나왔다. 대부분의 응답이 안전에 관련된 응답이 많은 것으로 보아 발주자의 주된 역할이 공사 이전단

계부터 이루어져야 하고, 안전관리자 선임 또한 발주자의 몫이어야 한다는 응답이 눈에 띈다.



4. 실태조사 결과 고찰

4.1 발주자 안전관리 실태

설문 응답에서 알 수 있듯이 많은 발주자들이 건설현장에서의 안전에 대한 관심은 보이고 있으나, 그에 따른 책임은 회피하려는 경향이 많이 나타났다. 또한 공공공사에 비하여 민간공사의 경우에는 약 80%정도의 응답자가 건설현장에서 안전보건경영시스템을 운영하고 있지 않거나 잘 모른다고 응답하였고, 약 70%정도의 응답자는 건설현장에서 일어나는 안전사고에 대하여 책임감을 못느낀다고 응답하여 발주자의 안전관리 실태의 심각성을 보이고 있다.

4.2 발주자 안전관리 개선 방향

건설공사의 경우는 발주자의 사업장에서 발주자의 주문에 의해 생산되므로 발주자의 역할이 매우 중요하며, 건설공사의 안전은 시공 이전단계부터 시작되어야 하므로, 안전관리체제의 효과적인 운영을 위하여 안전관리 활동의 중심에 발주자가 위치하여야 하는 것은 매우 중요하다.

먼저 산업적 차원에서 건설안전관리체제가 개선되어야 하며, 이해당사자 간에 상호조화를 이루어 이들이 합리적이고 효율적으로 설정되어야 한다. 따라서 건설재해의 효과적인 저감을 위해서는 발주자가 중심이 되어 안전관리 활동이 필수적이며, 이러한 정책의 구현을 위해서는 발주자에 대한 자발적인 유인전략과 안전관리체제의 개선을 통한 규제전략의 이행으로 건설재해방지 전략의 전환이 필요하다.

4.3 소결

공공발주자와 민간발주자의 안전의식 및 안전관리실태

에는 격차가 크며, 대다수 발주자의 안전관리에 대한 책임 의식이 미흡하며, 민간발주자의 경우가 훨씬 열악한 것으로 나타났다. 정부 감독기관의 발주자에 대한 안전책임 부여도 소극적이다. 발주자 안전관리가 미흡한 원인과 이의 촉진 방안에 대한 도출이 필요하다.

발주자에 대한 접근 방법의 홍보를 통한 책임의식의 고취, 발주자를 위한 안전관리매뉴얼 등 안전관리 도구의 제공, 법령을 통한 명확한 책임의 부여, 발주자가 책임을 이행할 수 있는 자질있는 안전전문가의 활용이 긴요한 것으로 사료된다.

5. 결론

기존의 제조업 틀에 맞춰진 건설공사 안전관리체제는 건설공사 수행방식에 적합하지 않다. 따라서 다양한 공사수행/발주방식과 공사참여자 모두를 포괄하는 안전관리체제가 필요하다. 본 연구에서는 발주자 안전관리 실태조사를 통하여 유인대책과 규제대책을 제시하였다. 유인대책에는 발주자에게 책무를 부여하고 그에 대한 지원 체계를 확립하며 공사단계별 발주자의 역할을 규명함으로써 안전관리체제를 개선하고 관련법령 재·개정, 안전전문가 활용, 발주자 안전활동 감시체계 및 지도·감독 체계를 개선하는 것이다. 또한 규제대책에는 발주자 참여를 촉진·독려 하는 방안, 공사참여자간 상호 협력 증진 방안, 발주자 안전관리 지원 방안, 건설업체의 안전지표 제공, 입찰찰시 주요평가 항목과, 원도급자·설계자·감리자 경우 유인방안, 발주자 안전관리 우수사례 보급, 재하도급 억제 방안이 있다.

참고문헌

1. 김경주 외 4인, 중장기적 차원의 건설현장 안전관리 확보방안에 관한 연구, 한국건설기술연구원, 2000.12
2. 김찬호 외, 사업장 안전관리 기본법 제정방안, 한국산업안전공단, 1999
3. 안홍섭, 건설공사 안전관리체제 개선방안, 대한건축학회논문집, 2005.9
4. 안홍섭, 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도 개선 연구, 산업안전연구원, 1996
5. 윤조덕, 종합안전관리자제도 도입방안에 관한 연구, 한국노동연구원, 1997.12
6. 전재경 외, 산업안전보건법 집행의 실효성 확보방안 연구, 한국법제연구원, 2000
7. 최민수, 건설공사 안전관리체제의 개선방안, 한국건설산업연구원, 1999.1