

지방자치단체 건설현장의 안전관리 실태분석과 정책적 시사점

2020. 7

오치돈 · 박한성

요 약

■ 최근 정부는 이천 물류창고 화재와 같은 재해를 예방하고자 지난 6월 18일 「건설현장 화재안전 대책」을 발표하였음.

- 이번 화재 대책에서 주목할 내용은 지방자치단체의 현장 지도 권한을 부여하는 방안으로서, 「산업안전보건법」 개정을 통해 지자체의 현장 지도·점검 등을 할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것임.
- 본 연구는 지방자치단체에서 직접 발주하는 건설공사의 안전관리활동에 대한 실태분석을 통해 안전관리 강화를 위한 정책적 시사점을 제시하는 것임.

■ 지방자치단체에서 발주하는 건설공사의 안전관리활동은 몇가지 문제점이 있음.

- 최근 범정부 차원에서 산업재해 예방활동 강화의 목소리가 높아지면서 별도의 담당부서가 신설되고 있으나 실질적인 업무수행을 위한 전문인력 확보와 업무체계 마련은 미흡한 상태임.
- 수립된 안전관리계획서의 검토의 경우, 담당 공무원은 각종 행정업무로 인해 면밀한 검토가 어렵고 일부 기술적 내용에 대해서는 전문적 지식이 다소 부족한 것으로 나타났음.
- 감리에 의존하는 경우에는 감리용역 비용에 안전관리비가 별도로 책정되거나 안전분야의 전문가 투입비용이 산정되어 있지 않아 인력을 투입하지 못하고 있어 전문적 안전관리활동에 한계가 있음.
- 또한, 소규모 공사 혹은 작업에 대한 안전관리활동은 주로 발주 담당자가 현장을 직접 방문하는 형태로 활동하고 있지만, 인력과 전문성 부족으로 인하여 많은 어려움이 있음.
- 안전교육과 관련하여 대부분 담당 공무원들은 교육의 필요성을 잘 느끼지 못하고 있으며, 현재 담당 공무원을 대상으로 한 안전관리 역량강화를 위한 교육 프로그램은 없는 실정임.

■ 일본의 지방자치단체의 안전관리체계는 자체적인 기준을 마련하여 지자체의 특성에 맞는 안전관리활동을 하고 있음.

- 치바현/치바시에서 활용하고 있는 『안전대책위원회 설치 요강』과 『안전대책 위원회 운

영 요령』은 자체적인 사업에서 발생할 수 있는 안전사고를 예방하기 위한 하나의 업무 매뉴얼로 활용하고 있음.

- 단순히 점검에 치중하고 있는 것이 아닌 계획부터 점검, 조직 구성 및 역할, 수행 업무 및 절차 등을 구체적으로 마련하여 능동적으로 움직이고 있다는 점은 우리나라 지자체에 시사하는 바가 큼.
- 안전관리계획은 실질적인 예방활동에 필요한 사항을 계획하는 것으로 인식하고 사업 착수 이전부터 안전대책에 관한 확인과 검토를 반복적으로 수행하고 있음.
- 일본은 사업수행 주체가 안전을 먼저 생각하는 문화가 정착되어 있으며, 지자체도 안전 점검을 제재(制裁)가 아닌 계도(開導)의 목적으로서 사업수행 주체의 안전관리 역량을 향상시킬 수 있는 안전관리활동을 수행하고 있음.
- 안전교육 부문에서도 교육이 다양한 안전사고의 유형과 원인에 대한 정보를 획득하고 향후 유사 사고예방 자료로 활용하는 등 업무수행에 도움이 된다는 인식이 강하여 지자체 담당 공무원들은 자체적인 교육은 물론이고 외부에서 진행되는 안전관련 교육에 가능한 모두 참석하려는 자발적 노력을 하고 있음.

■ 본 연구는 지방자치단체의 감독 기능 강화, 안전관리 역량 강화, 안전관리 업무체계 및 교육 프로그램 마련 등 지금까지 소극적이었던 지자체의 안전관리활동을 적극적 자세로 변화시키기 위한 정책적 개선 방향을 제안하였음.

- ① 체계적 안전관리활동을 위한 기본 인프라 구축을 위해 산업안전을 국가 사무로 규정하고 있는 「산업안전보건법」의 개정 혹은 법률의 범위를 벗어나지 않는 범위 내에서 지자체가 자체적인 예방 활동의 근거를 마련할 수 있는 조례 제정이 필요함.
- ② 현행 업무 매뉴얼은 작업 시 준수해야 할 안전규칙, 사고사례 등을 정리한 것으로서 실제 안전관리활동에 필요한 내용을 담지 못하고 있어 실제 안전관리 업무에 활용될 수 있는 매뉴얼 마련이 필요함.
- ③ 발주자의 역할 강화 측면에서 지자체 안전보건지킴이 사업의 일환으로서 민간 전문인력을 적극 활용할 수 있는 방안과 지자체 소속 공무원을 대상으로 한 안전교육 및 관련 프로그램 개발의 필요성을 제시하였음.

목 차

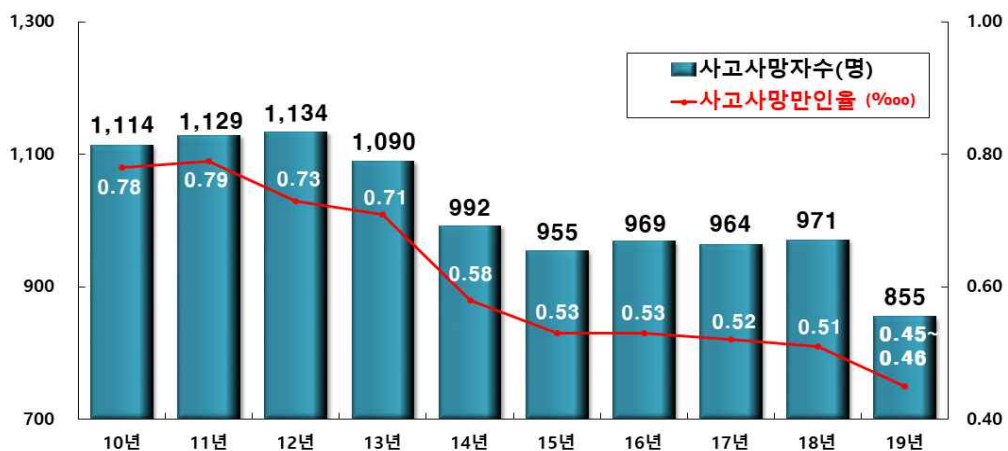
I. 검토배경	1
II. 지방자치단체 안전관리활동 실태	3
1. 전담조직 구성 현황	3
2. 안전관리계획서 제출 실태	4
3. 현장 안전관리활동 실태	6
4. 현장 안전교육 실태	8
5. 소결	9
III. 일본의 지방자치단체 안전관리체계	11
1. 산업안전 법령	11
2. 치바현(千葉県)/치바시(千葉市)안전관리체계	13
3. 동경도 다이토구(台東区) 안전관리체계	21
4. 시사점	25
IV. 지자체 건설현장 안전관리 강화를 위한 개선 방향	27
1. 지방자치단체 감독 권한 강화를 위한 근거 마련	27
2. 안전관리업무 매뉴얼 마련	28
3. 지방자치단체의 적극적인 민간 전문인력 활용	29
4. 지방자치단체 담당 공무원 대상 안전교육 프로그램 개발	31
V. 결론	33

I

검토배경¹⁾

- 2019년 산업재해 사고 사망자 수는 855명으로서 2018년 대비 11.9%(116명) 감소하였음.

- 사고 사망만인율 역시 최초로 0.4대(0.46‰)에 진입하여 사고 사망자 통계가 시작된 1999년 이후 가장 큰 규모로 감소하였음.
- 건설업의 경우에는 중·소규모(3~120억)의 현장 중심으로 모든 공사 규모에서 사고 사망자 수가 감소했으며, 발생 형태별로는 건설업 사망 사고의 절반 이상을 차지하는 추락·부딪힘에서 각각 25명, 19명이 감소했음.



<그림 1> 연도별 사고사망자수 및 사망만인율

*자료: 고용노동부, 2019년 산재 사고 사망자 지난 해에 비해 116명 감소(2020. 1. 9. 보도자료)

- 이러한 감소는 『사고사망자 수 절반 줄이기 대책』의 일환으로 추락 등 위험요인 중심으로 관리·감독을 강화하고 소규모 건설현장의 순찰을 확대하였기 때문으로 평가하고 있음.

1) 본 연구는 2019년 한국산업안전보건공단이 발주하여 수행한 『지방자치단체 직접수행/발주공사 시행구조 파악 및 재해예방 사업모델 개발』 연구용역과제의 내용을 일부 발췌하여 수정·보완한 것임.

- 그러나 사고 사망만인율은 주요 선진국(영국 0.04, 독일 0.15, 및 일본 0.17, 2015년 기준)에 비해 여전히 2~3배 높은 수준임.

■ **최근에도 경기도 이천시의 한 물류창고 건설현장에서 대규모 화재로 인하여 많은 사상자가 발생하였음. 안전에 관한 관심과 기대는 높아지고 있으나 여전히 대형사고로 인하여 국민적 불안감이 큰 상황임.**

- 이번 물류창고 화재 참사의 주요 원인은 용접작업 시 발생하는 불꽃인 것으로 파악되었음. 또한, 용접작업에 필요한 안전규정에 따른 조치가 제대로 이루어졌다면 예방할 수 있었던 것으로 조사되었음.
- 정부가 추진하고 있는 사고 사망자 수 절반 줄이기 목표를 달성하기 위해서는 사업 참여 주체별 역할과 책임을 명확히 하고 사망사고가 다수 발생하는 건설업 등 고위험 분야를 집중관리 하여야 함.

■ **정부는 이천 물류창고 화재와 같은 재해를 예방하고자 지난 6월 18일 「건설 현장 화재안전 대책」을 발표하였음. 이번 대책은 공사가 진행 중인 건설현장을 중심으로 화재 대책을 마련한 것임.**

- 공공 및 민간 공사 모두 적정 공사기간 산정을 의무화하고 유해위험방지계획서를 사망사고 위험요인 중심으로 개편하여 현장의 안전활동 지침서로 활용하며, 의무적으로 근로자가 재해보험에 가입하도록 하였음. 또한, 건축자재의 화재안전 기준을 대폭 강화하고 안전 전담감리를 도입하여 위험작업에 대한 현장 감시기능을 강화하고자 하였음.

■ **이와 함께 이번 화재 대책에서 주목할 내용은 지방자치단체의 현장 지도 권한을 부여하는 방안으로서, 「산업안전보건법」 개정을 통해 지자체의 현장 지도·점검 등을 할 수 있는 법적 근거를 마련하는 것임.**

- 지자체별 산업재해예방 계획을 수립·이행하고 건설현장을 순찰·지도 할 수 있도록 권고토록 지원할 계획임.

■ **본 연구는 지방자치단체에서 직접 발주하는 건설공사의 안전관리활동에 대한 실태분석을 통해 안전관리 강화를 위한 정책적 시사점을 제시하고자 함.**

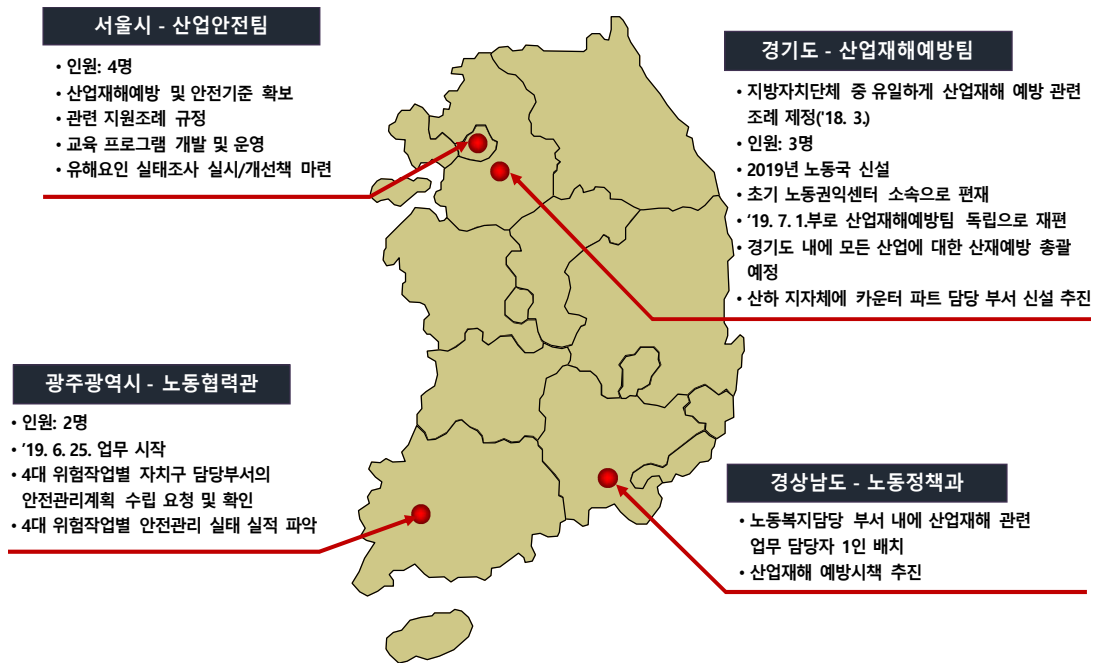
II

지방자치단체 안전관리 실태 및 문제점

- 지방자치단체의 안전관리 실태조사는 17개 광역시·도 및 산하 기초지자체를 대상으로 직접 방문 및 전화 인터뷰, 설문지를 발송하여 실시하였음.
 - 인터뷰는 광역시·도와 산하 기초지자체의 안전 관련 업무수행 체계에 대한 연계성을 파악하기 위하여 광역시·도와 산하 시·군·구 중 하나의 지자체를 그룹으로 하였음.
 - 인터뷰와 설문조사 내용은 전담조직의 구성 여부와 인력, 사업수행 주체의 안전관리계획 수립 여부 및 검토 방법, 안전점검 활동 방법과 안전교육 등에 관한 내용임.
 - 설문 응답자는 총 80명으로서 광역시·도 39명, 도 산하 자치시 20명, 자치군 11명, 광역시·도 산하 자치구 10명임.

1. 전담조직 구성 현황

- 일반적으로 지방자치단체에서 발주하는 공사의 관리는 발주부서가 담당하고 있으며 안전관리도 관리업무의 하나에 해당함.
 - 일부 지자체에서는 직접 발주하는 공사, 민간 건설현장을 비롯해 지자체 내의 산업현장에 대한 산재예방활동을 위해 별도의 조직을 운영하고 있음.
- 몇몇 지자체는 2019년도부터 산재 사망사고 감축을 위한 노력으로써 산업안전을 총괄하는 조직을 신설하여 운영하고 있음.
 - 서울시는 산업재해 예방을 위한 전담부서로 [산업안전팀]을 신설하여 운영 중이며, 기존 산업재해의 사후처리 업무 위주에서 예방활동을 실행하기 위한 목적으로 설치하였음.
 - 경기도는 17개 광역시·도 지자체 중 유일하게 산업재해 예방과 관련한 조례를 2018년 3월에 제정하여 운영하고 있으며, 2019년 노동국 신설을 시작으로 7월부터 [산업재해예방팀]을 독립적으로 운영하고 있음.



<그림 2> 산업안전을 위한 전담부서 운영 현황(19년 12월 기준)

■ 그러나 산업안전과 관련한 감독 기능은 중앙정부의 고유사무로서 전담부서가 고유 권한을 갖고 있지 않아 능동적 대처에는 한계가 있음.

- 「산업안전보건법」의 제 규정은 사업장의 안전·보건에 관한 감독 기능 등 규제사무로서 고도의 전문성이 필요하고, 전국적으로 통일된 기준에 따라 일관성 있게 작동하여야 하는 국가 사무에 해당함.

2. 안전관리계획서 제출 실태

■ 안전관리계획서 제출 실태를 살펴보면, 「건설기술진흥법」에 명시된 대상 공사는 제출받고 있으며, 의무가 아닌 공사는 일부 안전 관련 내용이 포함된 착수계를 받는 것으로 조사되었음.

- 의무적으로 제출해야 하는 공사만을 대상으로 안전관리계획서를 받는다고 응답한 비율은 37.5%로 나타났으며, 작업 종류 및 규모에 상관없이 모든 발주공사에 안전관리계획서를 제출받고 있는 비율은 10.0%로 조사되었음.

<표 2> 발주공사에 대한 안전관리계획서를 제출받고 있는지 여부

업무수행 형태	응답수(명)	비율 (%)
작업종류 및 규모에 상관없이 모든 발주공사에 안전관리계획서를 제출받고 있다.	8	10.0
「건설기술진흥법」에서 명시하고 있는 안전관리계획서 제출대상 공사만 제출받고 있다.	30	37.5
「건설기술진흥법」에서 명시하고 있는 안전관리계획서 의무 제출 대상 공사만 제출받고, 의무 대상이 아닌 경우, 작업계획서(착수계 등)에 안전관련 내용이 일부 포함되어 있다.	41	51.3
무응답	1	1.3
합계	80	100

- 제출된 안전관리계획서에 대한 검토는 발주공사 담당자가 모두 직접 검토한다고 응답한 비율이 55.0%로 가장 많았으며, 제출의무 대상공사는 외부 전문기관에 의뢰하고 소규모 공사는 직접 검토하는 비율은 28.8%임.

<표 3> 발주공사 안전관리계획서 검토 방법

업무수행 형태	응답수(명)	비율 (%)
사업을 담당하고 있는 발주공사 담당자가 모두 직접 검토한다.	44	55.0
안전관리계획서를 검토할 여력이 없어 모든 안전관리계획서를 재해예방 전문지도기관에 의뢰한다.	6	7.5
안전관리계획서 의무제출 대상 공사는 재해예방 전문지도기관에 의뢰하고 소규모 공사는 담당자가 직접 검토	23	28.8
안전관리계획서 의무제출 대상 공사는 재해예방 전문지도기관에 의뢰하고 소규모 공사는 별도로 검토하지 않는다.	6	7.5
무응답	1	1.3
합계	80	100

- 발주공사에 대한 안전관리계획서는 대부분 형식적으로 제출되고 있다는 의견이 46.3%로 가장 많았으며, 직접 검토하는 경우도 전문적 지식의 한계로 인하여 검토에 어려움이 있다는 응답도 32.5%로 나타남.

- 실제로 발주공사 담당자를 대상으로 인터뷰를 실시한 결과, 기술직 담당임에도 불구하고 안전관리계획서를 검토하는데 상당한 어려움이 있는 것으로 조사되었음. 또한, 각종 행정업무로 인하여 면밀한 검토가 어려운 것으로 파악되었음.

- 안전관리와 관련하여 다양한 안전관리기술이 개발 및 적용되고 있음에도 불구하고 실제 이러한 기술의 적정성 및 타당성에 대한 검토는 한계가 있는 것으로 나타났다.

<표 4> 건설공사 안전관리계획서에 대한 문제점

문제점	응답수(명)	비율 (%)
발주 담당자가 전문적 지식이 없어 검토하는데 어려움이 있다.	26	32.5
안전관리계획서가 형식적으로 작성 및 제출되고 있다.	37	46.3
제출된 안전관리계획서에 따른 안전관리가 이루어지지 않음.	16	20.0
기타	1	1.3
합계	80	100

3. 현장 안전관리활동 실태

- 감리대상 공사는 감리를 통해 안전관리 감독업무를 위탁하고, 소규모 공사는 발주 담당자가 주기적으로 현장을 방문한다는 의견이 42.5%, 소규모 공사현장의 경우 필요하다고 판단될 때 방문하는 경우가 33.8%인 것으로 나타났다.

<표 5> 지자체 발주공사의 현장 안전관리활동 형태

활동 형태	응답수(명)	비율 (%)
모든 발주공사를 대상으로 발주 담당자가 건설현장에 주기적으로 방문하여 안전관리활동 실시	13	16.3
감리대상 공사는 감리를 통해 안전관리 감독업무를 위탁하고, 소규모 공사는 발주 담당자가 주기적으로 현장을 방문하여 안전관리 활동을 한다.	34	42.5
감리대상 공사는 감리를 통해 안전관리 감독업무를 위탁하고, 소규모 공사는 일부 현장을 대상으로 필요하다고 판단될 때 방문하여 안전관리활동을 한다.	27	33.8
감리대상 공사는 감리를 통해 안전관리 감독업무를 위탁하고, 소규모 공사는 대부분 외주형태로 사업이 이루어지기 때문에 외주업체가 안전관리활동을 한다.	2	2.5
현장방문 없이 필요시 현장관리자에게 증빙서류, 사진 등으로 현장방문을 갈음한다.	3	3.8
기타	1	1.3
합계	80	100

- 그러나 의무적으로 감리자를 배치하는 건설현장도 전문적인 안전관리활동을 한다고 볼 수 없음. 감리대상 사업의 경우 안전관리에 대한 1차 책임은 시공사에 있으며 시공사가 안전관리자를 선임해야 하기 때문임.
- 건설사업관리를 통해 감리업무를 수행하는 업체의 안전분야 전문가를 대상으로 인터뷰한 결과, 감리는 전문적인 안전관리활동을 한다고 볼 수 없으며 시공사가 집행하는 안전관리 사용명세서의 적정성 여부 확인 및 안전점검 여부만을 확인하는 수준이라는 의견을 제시하였음.

■ 안전관리를 위한 목적으로 소규모 공사 현장을 방문하는 빈도는 주 1회 이상이 42.5%로 조사되었음. 중·소규모 건설현장에서 중대 재해가 집중되어 발생하는 것을 감안할 때 높은 수치는 아님.

- 소규모 현장방문 시 근로자의 개인 보호구 착용, 추락 방지 안전조치, 안전교육 실시 여부, 유해·위험요인 파악 및 개선 조치 명령 등의 안전관리활동을 하고 있으나, 업체의 안전교육 실시는 타 활동과 비교해 상대적으로 낮은 수준인 것으로 조사되었음.

<표 6> 소규모 건설현장의 안전관리를 위한 현장방문 빈도

현장방문 횟수	응답수(명)	비율 (%)
주 1회 이상	34	42.5
2주에 1회 이상	13	16.3
1개월에 1회 이상	12	15.0
거의 매일 방문한다.	11	13.8
고소작업 등 추락사고 가능성이 있는 작업의 경우에만 방문	7	8.8
행정업무 등으로 인하여 직접 방문할 여력이 없다.	3	3.8
합계	80	100

<표 7> 소규모 현장방문 시 안전관리활동 수행 내용

활동내용	응답수(명, %)		
	한다	하지 않는다	무응답
근로자 개인보호구 착용 등 확인	74(92.5)	2(2.5)	4(5.0)
고소작업 등에 대한 추락방지 안전조치 사항 확인	70(87.5)	6(7.5)	4(5.0)
업체의 근로자 안전교육 실시 여부 확인	57(71.2)	17(21.3)	6(7.5)
유해·위험요인 파악 및 개선 조치 명령	72(90.0)	4(5.0)	4(5.0)

- 지방자치단체에서 발주하는 건설공사의 안전관리상 어려운 점은 소규모 건설 현장에 대한 직접적인 관리 인력 부족(31.5%)인 것으로 조사되었으며, 소규모 현장의 안전관리자 선임에 대한 문제(18.8%)도 있음.

<표 8> 지자체 건설공사 안전관리상 어려운 사항(복수응답)

원인	응답수(명)	비율 (%)
촉박한 공사기간으로 인하여 제대로 된 안전관리가 어려움.	18	12.1
소규모 현장의 안전관리자 선임 문제	28	18.8
현장 관리자의 겸직으로 인한 전문성 결여	23	15.4
형식적인 안전관리활동(교육, 홍보 등)	14	9.4
소규모 현장의 직접적인 안전관리를 위한 발주기관 인력 부족	47	31.5
체계화된 안전관리 지침이나 매뉴얼 부재	14	9.4
짙은 보직 변경(순환보직)에 따른 안전관리 업무파악의 어려움	5	3.4
합계	149	100

4. 현장 안전교육 실태

- 안전교육은 형식적으로 진행되는 안전교육이 문제라는 응답이 29.7%, 안전교육의 필요성에 대한 인식 부족이 23.4%인 것으로 조사되었음.
- 근로자 관련 교육의 경우 영세업체에 대해서는 실제 근로자를 대상으로 교육이 실시되었는지 파악하기 어렵다는 의견이 제시되었음.

<표 9> 지자체 발주공사 현장의 안전교육 문제점

안전교육 문제점	응답수(명)	비율 (%)
현장 안전교육시설의 부족 및 협소한 장소	9	6.2
안전교육 실시자의 전문성 결여	14	9.7
형식적인 안전 교육	43	29.7
안전교육의 필요성에 대한 작업자 및 관리자의 인식 부족	34	23.4
강의식 반복교육으로 인한 근로자들의 집중력 저하	16	11.0
근로자들의 수준을 고려하지 않은 안전교육	7	4.8
소규모 공사업체에 대한 안전교육 실시 확인 어려움	22	15.2
합계	145	100

5. 소결

- 지방자치단체에서 발주하는 건설공사의 안전관리활동에 대한 문제점은 크게 다음과 같이 요약·정리 할 수 있음.
 - 자체적 노력 미흡 및 한계, 안전관리활동을 위한 업무체계 미흡, 형식적인 안전관리계획 수립 및 검토, 소극적 안전점검 활동, 담당 공무원 대상 안전교육 프로그램 미비임.
 - 특히, 산업재해 예방에 대한 관리·감독 권한이 중앙정부에 집중되어 있어 지자체가 직접 감독할 수 있는 권한의 한계와 인력 부족 문제가 큼.
- 최근 범정부 차원에서 산업재해 예방 활동 강화의 목소리가 높아지면서 별도의 담당부서가 신설되고 있으나 실질적인 업무수행을 위한 전문인력 확보와 업무체계는 미흡한 상태임.
 - 경기도는 「경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례」를 제정하여 중앙정부와 별개로 자체적인 산업재해 예방활동을 하고자 하였으나, 안전과 보건에 관한 감독 기능은 중앙정부에서 수행하는 국가 사무에 해당하기 때문에 자체적인 노력에 한계가 있음.
- 수립된 안전관리계획서의 검토의 경우, 담당 공무원은 각종 행정업무로 인해 면밀한 검토가 어렵고 일부 기술적 내용에 대해서는 전문적 지식이 다소 부족한 것으로 나타났음.
 - 안전관리계획의 수립 의무가 있는 사업은 모두 수립하고 있으나 형식적인 서류로서 작성되고 있고 수립 의무가 아닌 사업은 간략히 관리업무를 명시하는 수준임.
- 감리에 의존하는 경우에는 감리용역 비용에 안전관리비가 별도로 책정되거나 안전분야의 전문가 투입비용이 산정되어 있지 않아 인력을 투입하지 못하고 있어 전문적 안전관리활동에 한계가 있음.
 - 현장 안전점검의 경우 감리대상 공사의 경우 감리에 관련 업무를 위임하고 있는 것으로 조사되었음.
 - 또한, 소규모 공사 혹은 작업에 대한 안전관리활동은 주로 발주 담당자가 현장을 직접 방

문하는 형태로 활동하고 있지만, 인력과 전문성 부족으로 인하여 많은 어려움이 있음.

- 안전교육과 관련하여 대부분 담당 공무원들은 교육의 필요성을 잘 느끼지 못하고 있으며, 현재 담당 공무원을 대상으로 한 안전관리 역량강화를 위한 교육 프로그램은 없는 실정임.

- 지자체 담당 공무원의 효율적인 안전관리활동을 위해서는 전문적 지식 습득 및 역량강화를 위한 안전교육이 이루어져야 하지만, 지자체 담당자를 대상으로 한 교육 프로그램 미비로 인하여 교육 기회가 제공되지 않고 있음.
- 산업안전보건공단에서는 근로자를 대상으로 한 교육을 비롯하여 사업주, 안전관리 업무를 담당하는 안전관리자를 대상으로 한 교육 프로그램을 운영하고 있지만, 지방자치단체 소속 담당 공무원을 대상으로 한 교육 프로그램은 없음.

III

일본의 지방자치단체 안전관리체계

1. 산업안전 법령

(가) 노동안전위생법²⁾

- 일본의 산업안전 관련 법령은 1972년에 제정된 「노동안전위생법」(이하 노안법)으로서 산업안전과 보건에 관한 기준을 정한 법률이며 모든 근로자의 안전과 건강을 보장하고 쾌적한 작업환경을 확보하기 위한 목적으로 제정됨.
 - 「노안법」이 제정되기 이전 근로자의 안전과 보건에 대한 규제는 1947년에 제정된 「노동기준법」에 관련 내용을 명시하였으나 이 규정은 1960년대 이후 고도 경제성장에 따른 기계설비의 대형화, 고속화, 복잡화 그리고 노동밀도의 강화, 더욱이 새로운 산업과 기술의 발달 등에 따른 새로운 위험, 유해 원재료 등의 사용 등에 제대로 대응할 수 없었음.
- 「노안법」은 「노동기준법」과 더불어 산업재해 방지를 위한 위해방지기준의 확립, 책임 체제의 명확화 및 자율적인 활동의 촉진조치를 마련하는 등 그 방지에 관한 종합적 계획적인 대책을 추진함으로써 직장에서 근로자의 안전과 건강을 확보함과 동시에 쾌적한 직장환경의 형성을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있음.
 - 이는 산업재해 방지를 위한 법으로 근로자의 안전과 건강 확보에 그치지 않고 쾌적한 직장환경 형성의 촉진도 목적으로 함. 보호 대상이 근로자이며 자율적 활동의 촉진조치라는 대책도 강구됨.
 - 이러한 목적으로 달성하기 위하여 「노안법」의 의무주체로서 사업주를 명시하는 한편, 사업주뿐만 아니라 사업주가 아닌 건설공사의 발주자, 일을 타인에게 맡기는 자(도급자)는 안전하고 위생적인 작업수행을 방해하는 조건을 붙여서는 아니 된다고 명시하는 등 사업에 관계하는 자(예컨대 기계설비의 제조자, 설치자, 약품 등의 제조자 등)에 대한 규제와 근로자 본인에 의한 책무규정을 두고 있음.

2) 송강직(2016), “산업안전보건법의 집행체계에 관한 국제 비교”에 수록된 내용을 정리하였음.

- 일본 「노안법」 제정 이후 산업재해가 크게 감소하여 일본 산업안전과 보건의 확립에 크게 기여한 것으로 평가하고 있음. 1960년대 산업재해로 사망한 근로자가 연간 6,000여명을 넘었지만, 사망 근로자가 계속적으로 감소하여 입법의 효과를 높게 평가하고 있음.

- 구체적으로 살펴보면, 1972년 법 제정 이후 산업재해로 인한 사망 근로자는 1974년에 5,000여 명, 1975년에는 4,000여 명, 1981년에는 3,000여 명으로서 법 제정 후 10년 내에 절반 가까이 사망자 수가 감소하였으며, 1998년에는 2,000여 명 그리고 2015년에는 972명으로 1,000명 미만이 되었음.

(나) 건설공사 종사자의 안전과 건강 확보의 추진에 관한 법률

- 2016년에는 「건설공사 종사자의 안전과 건강 확보의 추진에 관한 법률」이 제정되어 시행되고 있음.

- 본 법률은 건설공사 종사자의 안전과 건강의 확보에 관한 시책을 종합적·계획적으로 추진하여 건설업의 건전한 발전에 이바지하기 위한 목적으로 제정되었음.
- 본 법령의 제4조(국가의 책무)에서는 안전과 건강의 확보에 관한 시책을 종합적으로 수립하고 실시할 책무를 규정하고 있으며, 동시에 지자체에 해당하는 도도부현의 책무(제5조)도 규정하고 있음.
- 도도부현은 국가와의 적절한 역할 분담을 근거로 하고, 당해 구역의 실정에 따른 건설공사 종사자의 안전과 건강의 확보에 관한 시책을 수립 및 실시할 책무가 있음.
- 또한, 건설공사 종사자의 안전과 건강 확보를 위해 최소 5년 마다 기본계획을 수립하여야 하며, 도도부현도 이와 관련된 『도도부현 계획』을 수립하도록 노력하여야 함.

- 본 법령에서는 건설근로자의 안전을 위해 몇 가지 기본 이념과 기본적 대책을 규정하고 있음.

- 국가와 도도부현은 건설근로자의 안전이 확보될 수 있도록 건설공사의 도급 계약에 있어서 적절한 비용과 공사기간이 산정되어야 하고, 산업재해 보상 관련 보험료 등 공사에 소요되는 각종 경비가 명확히 지급될 수 있도록 필요한 대책을 마련하여야 함.(제10조)

- 또한 국가 및 도도부현은 안전과 관련한 책임이 명확하도록 건설공사의 하도급 관계 적정화 방안을 마련하고(제11조), 건설업체와 현장에 통일된 조치가 이루어질 수 있도록 필요한 대책을 마련하여야 함(제12조).
- 건설공사 현장의 안전점검과 관련하여서 국가 및 도도부현은 현장의 안전점검, 분석, 평가 등에 대해 건설업자의 자체적 활동을 독려하고 안전을 위한 설계 및 재료, 기자재, 시공방법 등을 개발하고 촉진하여야 함.(제13조)
- 마지막으로 국가 및 도도부현은 건설업자 등 및 건설 공사 종사자의 의식 계발을 위해 건설업체의 건설근로자 업무에 관한 적절한 안전교육이 시행될 수 있도록 하고 자주적인 안전활동을 촉진할 수 있는 대책을 마련하여야 함.(제14조)

2. 치바현(千葉県)/치바시(千葉市)안전관리체계³⁾

(가) 안전대책위원회 운영 근거

■ 치바현은 현에서 발주하는 건설공사의 안전대책 추진을 위하여 2004년 『치바현 현토정비부 건설공사 안전대책위원회 설치 요강』을 제정하고 이를 근거로 다양한 산업재해 예방활동을 추진하고 있음.

- 본 요강은 특정 법률의 내용을 근거로 제정된 것은 아니지만, 지자체의 안전관리활동 강화를 위해 자체적으로 제정하여 건설공사 안전대책 추진을 위한 업무수행 매뉴얼로 활용하고 있으며, 산하 지자체에 해당하는 치바시(市)도 유사한 설치 요강을 제정하고 이를 근거로 업무를 수행하고 있음.
- 본 요강은 건설공사 등 안전대책위원회를 설치함을 목적으로 하고 있으며, 안전대책 위원회의 주요업무 및 위원회 조직구성 등의 내용을 명시하고 있음. 안전대책위원회는 발주와 관련된 건설공사에 있어서 종합적인 안전대책 추진을 위한 필요한 사항을 조사, 검토 및 심사하여 지도 및 조언하는 역할을 담당함.
- 요강에 명시된 위원회의 주요 업무는 건설공사의 설계 및 시공과 관련된 안전 심사, 건설

3) 본 연구에서는 치바현의 현토정비부를 직접 방문하여 담당자와의 인터뷰 및 관련 자료의 검토를 통하여 안전관리체계를 파악하였으나, 치바현에서 관련 자료를 제공하지 않아 일부 자료는 치바시의 자료를 첨부하여 서술하였음.

공사의 시공조건에 대한 검토, 건설공사 등에서 발생한 사고에 대한 공법 및 작업환경의 조사 분석, 건설공사 등의 실시, 시공의 순회 및 순시 등의 사고방지 대책의 검토, 공사 관계자 연락회의 설치의 지도, 기타 안전대책과 관련된 내용의 검토임.

(1) 千葉市建設工事等安全対策委員会設置要綱

(設置)

第1条 本市の発注に係る建設工事、修繕及び業務委託（以下「建設工事等」という。）における総合的な安全対策の推進に向け、必要な事項を調査、検討、審査し、指導・助言するため、千葉市建設工事等安全対策委員会（以下「委員会」という。）を置く。

(所掌事務)

第2条 委員会は、次に掲げる事項を所掌する。

- (1) 建設工事の設計・施工に係る安全審査
- (2) 建設工事の施工条件についての検討
- (3) 建設工事等で発生した事故についての工法・作業環境の調査分析
- (4) 建設工事等の実施、施工における巡回・巡視等の事故防止対策の検討
- (5) 工事関係者連絡会議設置の指導
- (6) その他安全対策に係る施策の検討

(組織)

第3条 委員会は、委員長及び委員をもって構成する。

(委員長)

第4条 委員長は、建設局、都市局を所管する副市長をもって充てる。

- 2 委員長は、委員会を代表し、会務を総理する。
- 3 委員長は、委員会の会議を招集し、その議長となる。
- 4 委員長に事故があるときは、委員長があらかじめ指名する委員が、その職務を代理する。

<그림 3> 치바시 건설공사 안전대책위원회 설치 요강

- 이와 함께 별도로 『안전대책위원회 운영 요령』을 마련하여 위원회 운영에 필요한 사항을 구체적으로 규정하고 있음.

- 관련 업무를 어떠한 절차로 수행하는지를 구체적으로 명시한 것이 『안전대책위원회 운영 요령』으로서, 안전심사, 시공조건 검토, 사고 조사, 사고 방지대책, 연락회의 등에 대한 내용을 구체적으로 규정하고 있음.

(나) 안전대책위원회 조직

- 『안전대책위원회 설치 요강』에 따른 위원회 구성을 살펴보면, 현의 지사를 위원장으로 하고 각 부서의 부서장이 위원으로 구성된 총괄 위원회가 먼저 구성되고, 각 부서는 해당 부서에서 시행하는 사업수행에 맞는 위원회를 구성하도록 되어 있음.

別表第1 委員会の委員

委 員	建設局長 都市局長 経済農政局長 土木部長 道路部長 下水道管理部長 下水道建設部長 都市部長 建築部長 公園緑地部長 農政部長
-----	--

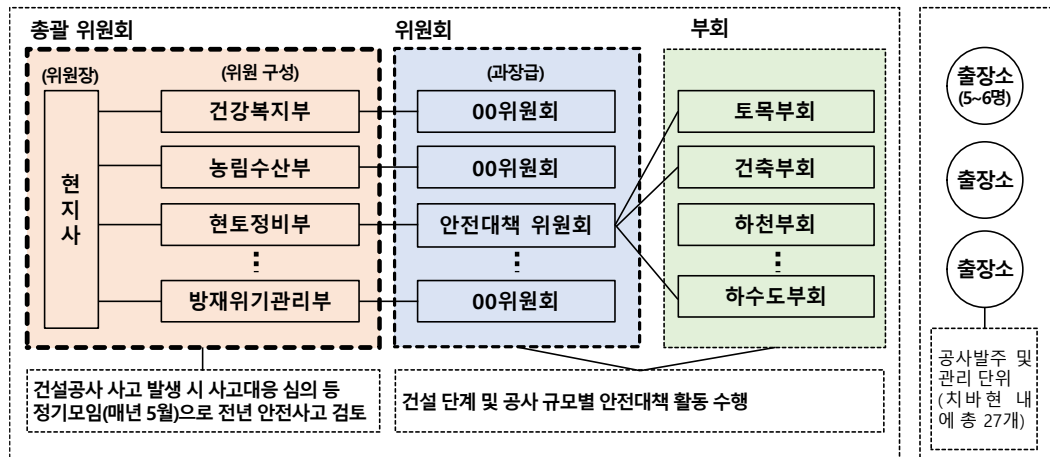
別表第2 部会の組織

部会名	部会長	部 会 委 員
土木部会	土木部長	土木管理課長 土木保全課長 技術管理課長 中央・美浜土木事務所維持建設課長 花見川・稲毛土木事務所維持建設課長 若葉土木事務所維持建設課長 緑土木事務所維持建設課長 (事務局) 技術管理課
道路部会	道路部長	道路計画課長 道路建設課長 街路建設課長 自転車政策課長 (事務局) 道路計画課
都市部会	都市部長	市街地整備課長 公園建設課長 都心整備課長 公園管理課長 東幕張土地区画整理事務所長 検見川稲毛土地区画整理事務所長 寒川土地区画整理事務所長 (事務局) 市街地整備課
建築部会	建築部長	建築管理課長 住宅整備課長 営繕課長 建築設備課長 (事務局) 建築管理課
下水道部会	下水道建設部長	下水道計画課長 雨水対策課長 下水道整備課長 下水道施設建設課長 都市河川課長 下水道維持課長 (事務局) 下水道計画課
農政部会	農政部長	農政課長 農業経営支援課長 農業生産振興課長 (事務局) 農政課

<그림 4> 치바시 안전대책위원회 및 부회 구성

- 각 부서 위원회는 안전과 관련한 별도의 위원회로서 부서(과단위)별 부회로 구성되고 부회는 각 부서장(과장)과 부원으로 구성됨. 또한, 현토정비부는 지역별로 실질적인 발주 및 관리업무를 담당하는 별도 사무소(출장소)를 설치하여 운영하고 있는데, 사무소(출장소)는 공사발주 및 지역별 사업을 관리하는 최하위의 기관으로서 치바현 내에 총 27개의 출장소가 있으며, 각 출장소에는 5~6명의 인원이 배치됨.

- * 치바현의 사무소는 토목사무소 15개를 비롯하여 댐 관리 사무소, 도로 건설사무소, 항만 사무소 등 총 27개의 사무소가 있으며, 다소 규모가 작은 7개의 출장소가 있음.
- 총괄 위원회는 건설공사 사고 발생 시 사고대응 심의 등 매년 5월 정기적으로 위원회를 개최하여 전년도 안전사고를 검토하고 발생원인 및 예방대책 등을 논의하는 역할을 수행
- 즉, 안전대책위원회 구성은 건설공사에 관계되는 모든 부서가 참여하여, 총괄위원회-위원회-부회-출장소(파견사무소)로 이어지는 구조로서, 치바현과 치바시는 기관 전체가 산업재해 예방을 위한 하나의 안전관리 조직을 이루고 있다고 할 수 있음.

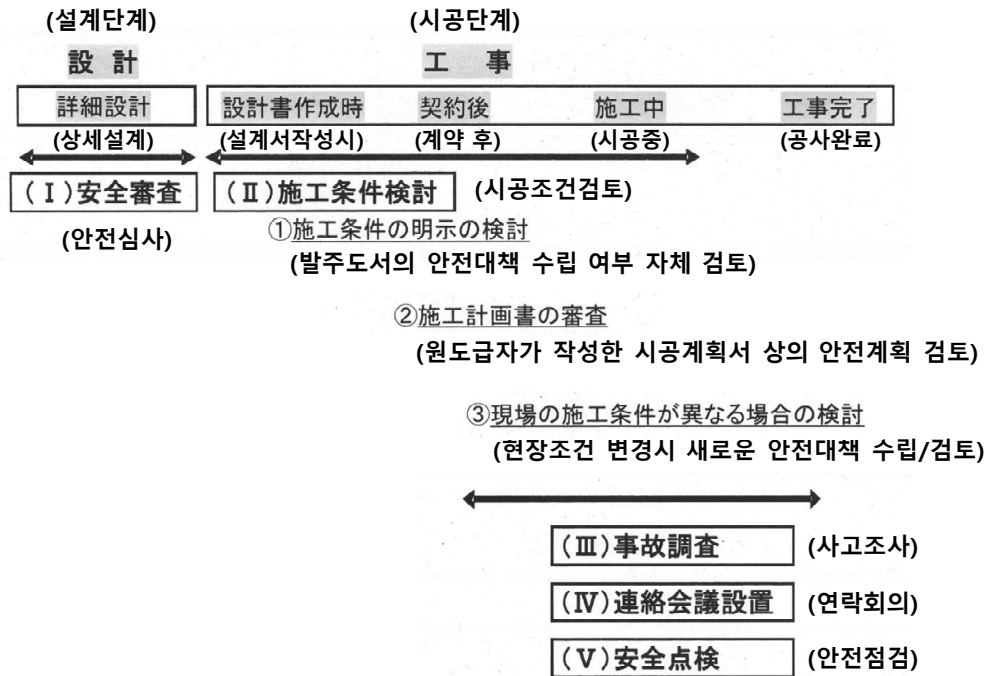


<그림 5> 치바현 안전대책위원회 구성 및 부회 구성

(다) 안전관리활동

■ 안전관리활동은 『안전대책위원회 운영 요령』에 근거하여 이루어짐.

- 사업을 수행하는 업체의 선정과정부터 시작하여 사업이 완료될 때까지 각 단계별로 구분하여 안전관리활동이 이루어지고 있음.
- 치바현에서는 직접 발주하는 공사에 대해 안전관리활동을 크게 설계단계와 공사단계로 구분하여 안전관리활동을 하고 있으며, 설계단계에서는 안전을 고려한 설계여부를 확인하고 시공단계는 세부적인 안전계획의 이행과 조건 변경시 새로운 대책 수립 등을 검토할 뿐만 아니라 사고발생 시 행동요령 등에 대해서도 프로세스를 마련하여 활동을 하고 있음.



<그림 6> 직접 발주공사의 단계별 안전관리활동 단계

- 설계단계에서는 설계 시 사고가 발생하지 않도록 설계되도록 안전심사가 이루어지고 있는데, 안전심사 대상공사의 담당 공무원은 설계자에게 안전대책을 명시하도록 하고, 해당 안전사항을 심사하여 수정 및 보완을 요청함.
- 안전심사는 설계 시 시공 조건의 확인, 가설 구조물 설계의 심사, 시공방법 및 그 외 시공시 안전확보에 관한 사항을 검토함.
- 설계단계의 안전대책 활동인 안전사항 심사는 공사 규모 등 기준에 따라 안전대책 심사 주체를 분류하여 실행하며, 공사 규모에 따라 위원회 > 부회 > 출장소 등에서 심사를 담당하고 있음.
 - * 예를 들어 굴착깊이가 4~7m에 해당하는 공사의 경우에는 출장소에서 담당 공무원이 심사를 담당하고 7m이상은 부회가 심사하며, 특별한 경우 위원회 차원에서 심사를 담당
- 안전심사는 작업자 안전을 비롯하여 주변의 모든 안전을 대상으로 하며, 소속 공무원이 직접 심사하되, 전문성이 요구될 때에는 유경험자를 자문 형태로 참여시켜 심사 진행하게 됨.

<표 11> 안전심사 대상 공사

1. 토류공 및 체절공
 - (1) 절삭 깊이 7.0m 이상인 경우
 - (2) 반아 절삭 깊이 7.0m 이상인 경우
 - (3) 상기 (1), (2) 이외로, 절삭 깊이 9.0m 이상인 경우
 - (4) 가체절 계획 수위로부터의 바닥 깔기 깊이 7.0m 이상인 경우
 - (5) 하천 제방과 동일한 정도의 기능을 필요로 하는 체절공으로, 배후지의 주거 등에 영향을 줄 우려가 있는 경우
 - (6) 철도, 도로, 하천 등 중요 구조물에 근접하며, 그 구조물 및 주변 지역에 지반 변동 등의 영향이 예상되는 토류공 및 체절공의 경우
2. 일반 교통을 공유하는 주요 도로에 있어서 연속하는 노면 복공, 가설교 등의 가설 구조물
3. 터널 및 실드 공사
4. 추진공사에서 작업원이 안에 들어가는 경우
5. 압기잠함기초(2기압 이상)
6. 건축공에서 지하가 1층을 넘는 공사 또는 7.0m 이상의 지면을 파내야 하는 공사
7. 대 스팬 수조를 가진 공사
8. 특수한 가설비 등이 필요하다고 예상되는 공사
9. 기타 부회장이 지시하는 공사

작성 종류명	양식명	공사담당과	담당사무국	안전심사부회	기술관리과 (사무국)	비 고
① 건설공사 (안전심사·시공조건검토) 요청서	양식 1 호	요청서 작성	심사요청 요청서(양식 제 1 호) 의 정리	심		*부회장은 필요에 따라 설계자 등을 출석시켜 설명을 요구할 수 있다.
② 건설공사 (안전심사·시공조건검토) 결과 회답서	양식 2 호	결과 회답서에 의거하여 대응	결과 회답서 (양식 제 2 호) 의 작성	의		
③ 치바시 건설 공사 안전 심사 부회의 개최 상황에 대하여	양식 3 호		개최상황에 대하여 (양식 제3호) 의 작성	보고 (양식 제 1 호, 제 2 호를 첨부한다)	안전 대책 위원회	

<그림 7> 안전심사 운영 흐름

- 시공단계에서는 시공조건을 검토하는 것으로서 세부적으로 3단계에 걸쳐서 안전관리활동이 이루어지고 있는데, 설계서 작성 시와 계약 후 안전계획 수립시, 그리고 시공 중 안전활동으로 구분할 수 있음.

- 설계서 작성 시에는 사업관리 주체인 해당 부회가 발주도서의 안전대책 수립 여부를 자체적으로 검토하고 안전심사 이후 반영된 내용을 확인함.
- 계약 후 단계에서는 원도급자가 설계도서에 명시된 안전확보 대책을 바탕으로 실제 시공을 위해 작성한 시공계획서를 검토하는 단계임.
- 이러한 계획수립이 완료된 이후 시공 중에는 특별한 경우로 인하여 시공조건이 변경된 경우, 현장상황을 검토하고 새로운 안전대책 수립이 필요한 경우 이를 반영하는 것임.
- 치바현/치바시에서는 건설현장에서 사고 발생시 사고 상황이 즉시 전파될 수 있도록 사고내용 전파체제 갖추고 있는데, 사고 발생 후 시공사는 담당과인 발주 사업소 및 건축과 뿐만 아니라 계약과 관계된 부동산 및 위기관리과에 연락을 취하도록 하고 있음.
- 특히, 사고 구분에 따라 사고조사 보고 체계를 분류하여 절차를 마련하고 있는데 휴업 4일 미만의 노동재해는 경미한 사고, 휴업4일 이상 및 4개월 미만의 노동재해와 물질적 손해는 중대한 사고, 사망사고를 비롯하여 휴업 4개월 이상의 노동재해와 중대한 물질적 손해는 중대한 사고로 구분하여 사고내용 및 보고 형식, 보고 상대, 보고순서를 구분하여 규정하고 있음.

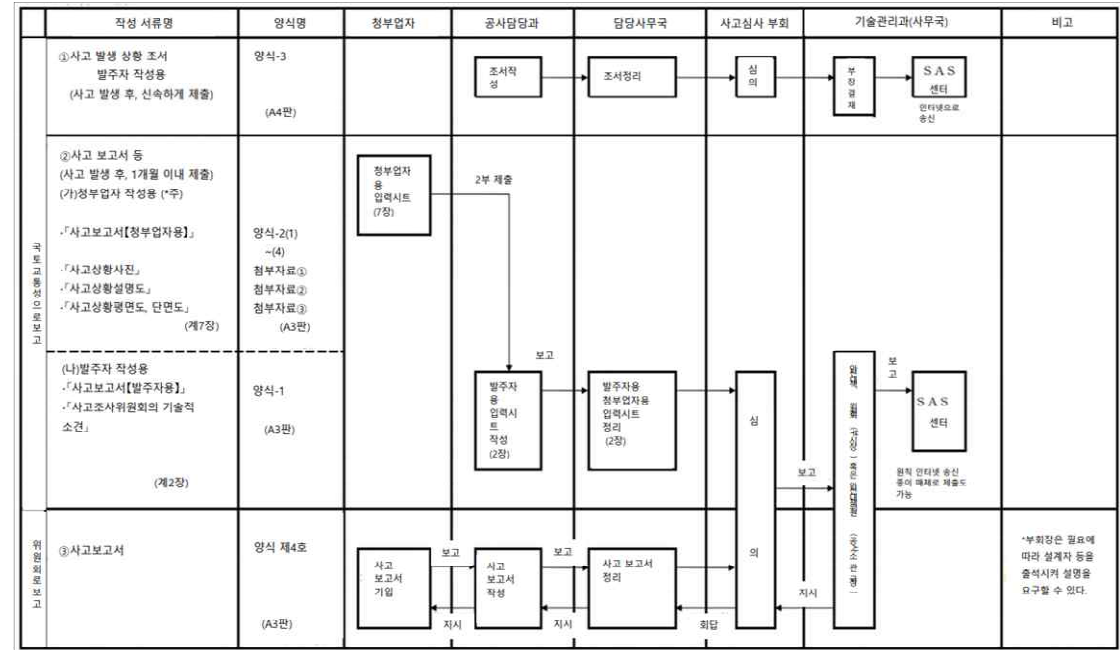
사고구분	피해정도	사고 내용 및 보고 형식, 보고 상대	보고순서
I 경미한 사고	휴업4일 미만의 노동 재해, 상대방 과실 사고	휴업4일 미만의 노동 재해, 상대방 과실 사고 (다만, 사상 공중재해는 제외) 예: 경미한 타박, 열상 보고형식: 문서 보고상대: 공사 소관 과장	※사고 속보 양식에 의하여 공사 소관과에 보고한다. 사고내용 (낙하, 추락, 중중 재해) 에 의해 소관부과장 (안전대책위원회)에게까지 보고한다. ※ SAS등록이 없으므로, 사무국 (기술관리과) 로는 보고하지 않는다. SAS : 국토교통성 건설공사사고 데이터베이스 시스템 (Safety Analysis System) 사고발생 → 공사 소관과 → 내용별 따라 보고 → 부장 국장
II 중대한 사고	휴업 4일 이상~4개월미만의 노동 재해, 상대방 과실 사고 및 물질적 손해 공중재해 예: 골절 (경도), 열상 등 지하 매설관, 가공선의 파손 보고형식: 문서 보고상대: (관계구분) 공사 소관 과장 (안전대책위원)	휴업 4일 이상~4개월미만의 노동 재해, 상대방 과실 사고 및 물질적 손해 중 제3자(2차 피해자)에게 피해가 있는 경우. 다만, 사상 공중 재해는 제외 예: 골절 (경도), 열상 등 지하 매설관, 가공선의 파손 보고형식: 문서 보고상대: (관계구분) 공사 소관 과장 (안전대책위원)	사고발생 공사를 소관하는 사고 심사 부회는 사고 조사 보고서 및 'SAS, 사고 보고 양식 (의해, '소정양식, 이하 등.) 을 정리하여 위원회에 보고한다. (피보고자 공사 소관 국장 (치바시 건설중사 등 안전대책위원회 위원)) 이 보고는 기술 관리과 (위원회 사무국)가 문서 회의에 의하여 각 위원에게 보고한다. 다만, 보도 기관에 공표하는 공사 사고에 대해서는, 사고 심사 부회로부터 위원에게 개별적으로 보고하기로 한다. 사고발생 → 공사 소관과 → 사고심사 부회 → 문서보고 → 국장(안전대책위원) / 부서장(안전대책위원) ※공표의 경우
III 중대한 사고	사망사고 휴업 4개월 이상의 노동 재해, 상대방 과실 사고 중대한 물질적 손해 공중재해 사상 공중재해는 모두	노동재해, 상대방 과실 사고 중 피해자가 사망한 경우, 혹은 휴업4개월 이상의 노동 재해, 상대방 과실 사고 및 물질적 손해 공중재해 중 제3자(2차피해자)에게 피해 및 영향이 있는 경우. 다만, 사상 공중재해는 피해의 정도에 관계없이 모두 예: 손발가락 절단, 골절 대규모의 붕괴, 크레인의 전도, 발판의 도괴, 가공성 및 송전선의 절단 공사 작업에 기인한 제3자의 사상 보고형식: 회의 보고상대: 부서장 (안전대책위원)	사고 발생 공사를 소관하는 사고 심사 부회는 사고의 원인, 향후 안전 대책에 대하여 소정 양식으로 정리하여 치바시 건설 공사 등 안전 대책 위원회에 보고한다. 사고발생 → 공사 소관과 → 사고심사 부회 → 안전대책위원회의 개최 보고 → 부서장 (안전대책위원)

<그림 8> 사고 구분에 따른 사고 조사 보고 흐름

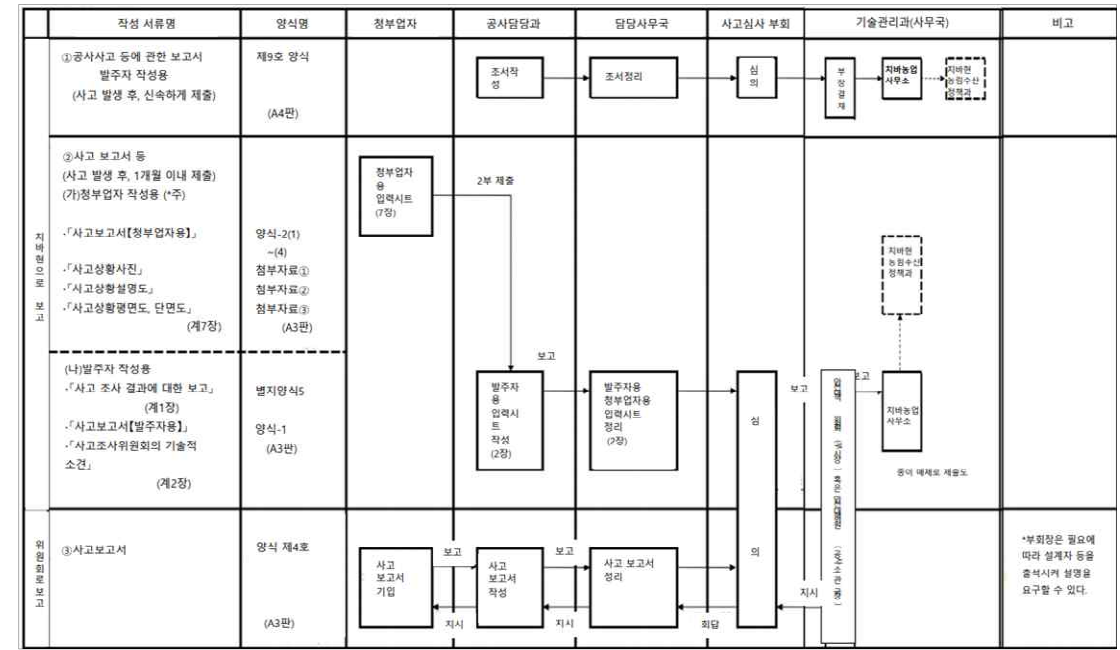
- 또한, 사고에 대한 심사 운영 절차를 마련하여 사고발생에 경위를 조사하고 있는데, 국토

지방자치단체 건설현장의 안전관리 실태분석과 정책적 시사점

교통성으로의 보고, 위원회 보고로 구분할 수 있으며, 치바시의 경우 치바현으로의 보고, 위원회의 보고로 구분하여 절차를 마련하고 있음.

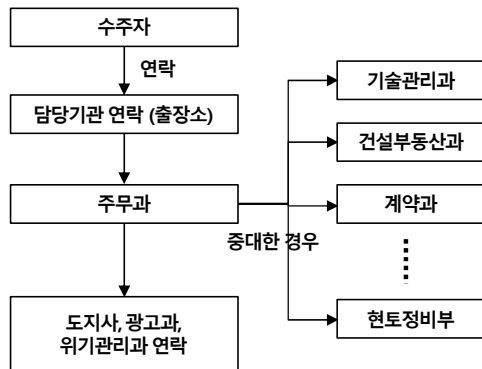


<그림 9> 치바시의 국토교통성 및 위원회 사고 심사 운영 흐름

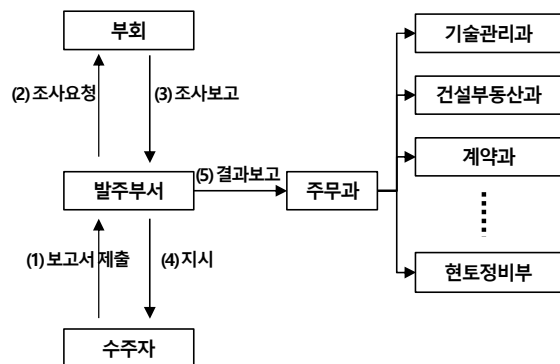


<그림 10> 치바시의 치바현 및 위원회 사고 심사 운영 흐름

■ 사고내용 전파 절차



■ 재발방지 대책수립 절차



<그림 11> 사고내용 전파 및 재발방지 대책수립 절차

- 연락 회의는 하나의 건설현장에 복수의 공사가 이루어지고 있기 때문에 수주업자 상호 간의 긴밀한 연락 조정을 도모함과 동시에, 협력하여 공사를 안전하고 원활하게 실시하는 것을 목적으로 시행중
- 긴밀한 연락체제를 갖추어 특정 활동으로 인한 안전사고를 예방하고, 안전교육, 안전 패트롤, 공중 조정, 가설물 정비 등이 주요 업무에 해당함.
- 연락 회의는 대상 공사현장은 공구를 나누어 실시하는 공사, 복수의 수주업자가 동일 구획에서 공사하는 경우, 기타공사 간의 조정을 필요로 할 때 설치하여 운영하고 있음.
- 현장점검은 계획된 안전대책대로 관리되고 있는지 현장을 직접 방문하여 확인하는 것으로서, 출장소에서 실행하며 정해진 점검 주기는 없으나, 2달에 1번 정도 방문하고 있는 것으로 조사되었음.

3. 동경도 다이토구(台東区)⁴⁾ 안전관리체계

■ 동경도 다이토구(台東区)는 상급 지자체인 동경도에서 발간한 『동경도건축계획 사양서』⁵⁾를 기준으로 발주된 공사에 대한 현장관리 업무를 수행

- 기본적으로 산업재해 예방활동은 관련 법령을 준수하는 것을 시작으로 사업수행을 위해

4) 다이토구는 우리나라의 자치구에 해당하는 지자체로서 동경도에 속해 있는 23개 특별구 중 하나임.

5) 건축계획사양서는 동경도가 도의 상황에 맞게 자체적으로 수립한 기준임.

지방자치단체 건설현장의 안전관리 실태분석과 정책적 시사점

제출되는 도서에는 사양서에 명시된 기준을 준수하되, 특별한 경우에는 발주 감독관의 지시에 따르도록 규정하고 있음.

- 다이토구에서는 동경도의 사양서를 기반으로 다이토구의 실정에 적합한 자체적인 사양서를 마련하여 자체 발주공사에 활용하고 있으며, 사양서에는 대략적인 기준을 적시하되, 세부적인 내용은 사업수행자에게 위임하고 있음.

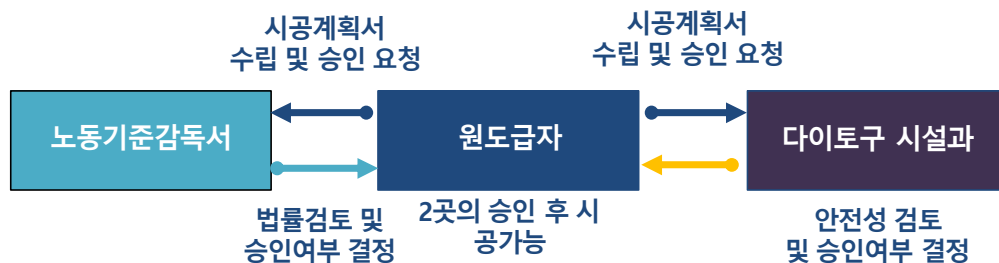
■ 다이토구의 공사관리 방법은 크게 시공계획서 검토 및 승인과 현장점검 업무 수행으로 나눌 수 있음.

- 우선 시공계획서 검토 및 승인은 「노동안전위생법」 등에서 규정하고 있는 법률적 내용을 준수하고 있는지 파악하는 것으로서, 사업수행 업체가 노동기준감독서와 다이토구 발주 부서에 시공계획서를 제출함.
- 이 때 노동기준 감독서에 시공계획서를 제출해야 하는 대상은 발판에 높이가 10m 이상으로서 60일 이상 존치하는 경우 「노안법」에서 규정하고 있는 추락방지 대책을 준수하고 있는지 파악하기 위한 것임.

アキツ	書類名称	提出予定時期	提出先	備考
■施設課→関係機関		消防署		
1	防火対象物工事計画書	工事着手前	予防係	
2	防火対象物使用開始届	完了時	〃	
3	工事中の消防計画書	工事着手前	防火管理係	
4	消防設備設置計画書 (自火報、誘導灯、消火栓等各種設備ごと)	工事着手前	予防係	
5	消防設備設置完了届 (自火報、誘導灯、消火栓等各種設備ごと)	完了時	予防係	
■施設課→関係機関		東京都水道局・下水道局		
1	東京都水道局 届出書類	必要に応じて		
2	東京都下水道局 届出書類	必要に応じて		
■受注者→関係機関		工事施工業者		
1	道路使用届	道路使用時	警察署	
2	道路占用届	道路占用時	道路管理課	区道の場合のみ 都道は東京都第六建設事務所、国道は国土交通省東京国道事務所(亀有出張所)へ届出
3	沿道掘削届	沿道掘削時	〃	山留施工(親杭打設)の2週間前ただし、1.0m未満の掘削は届出不要
4	工事着手届	道路占用 沿道掘削時	〃	
5	騒音規制法に基づく届出書	作業実施前の 7日前まで	環境課	
6	振動規制法に基づく届出書	〃	〃	
7	建設工事計画届(労働安全衛生法)	着手前	労働基準監督署	足場の高さ10m以上で60日以上掛ける場合
8	労働安全衛生管理義務者の報告書の届出	着手前	労働基準監督署	

<그림 12> 노동기준감독서에 시공계획서를 제출해야 하는 대상 작업

- 사업수행자가 노동기준감독서에 제출하는 시공계획서는 법에서 규정하고 있는 내용을 준수하고 있는지 검토하고 승인하기 위한 것으로서, 노동기준감독서에 승인없이 공사 착수가 되지 않음.
- 다이토구에 별도로 제출되는 시공계획서는 노동기준감독서의 검토와 달리 다이토구의 사양서에 명시된 자체규정을 검토하는데 초점이 맞춰져 있으며, 특히 법률적으로 문제가 없다고 하더라도 발주 담당부서의 담당자가 기술적인 부분에서 안전확보를 위해 수정·보완이 필요하다고 판단하는 경우에는 이를 사업수행자에게 요청하기 위함임.
- * 예를 들어 사업수행자가 추락사고 방지를 위한 안전대책이 「노안법」에서 명시한 내용을 준수하고 있고 노동기준감독서가 이를 승인하였다고 하더라도 담당 공무원이 미흡하다고 판단할 경우 이에 대해 수정조치를 요청하는 것임.
- 사업수행자는 노동기준감독서의 승인을 득한 이후에도 다이토구로부터 이러한 요청을 받은 경우 수정조치를 해야 하는데, 이는 다이토구 사양서에 발주 감독관의 지시를 따르도록 규정하고 있기 때문임.



<그림 13> 동경도 다이토구 사업수행자의 시공계획서 검토 흐름

- 다이토구의 이러한 시공계획서 작성 및 검토는 법률적인 기준보다 전문지식을 기반으로 더욱 안전하게 공사를 수행하기 위한 것임.
- 전문지식이 요구되는 시공계획서를 지방자치단체가 자체적으로 검토할 수 있는 배경은 경험과 지식을 갖춘 건설분야 전문가가 담당업무를 수행하고 있기 때문임. 특히, 담당자들은 관련 업무에 대한 교육, 세미나 등에 능동적으로 참여하여 안전사고 및 관리 사례에 관한 자료를 수집하는 등 역량강화를 위해 노력하고 있음.

■ 다이토구에서 시행하는 현장점검은 2주에 1번 정도 정기적으로 직접 방문하

여 점검을 실시하고 있으며, 상시에는 현장대리인이 상주하며 시공의 적절성 확인하고 안전사항을 파악하고 있음.

- 다이토구 발주부서 담당자가 실시하는 현장점검은 시공기준 및 안전사항 이행 여부를 확인하는 것이며, 원도급자를 처벌하고 감시하기 위한 목적보다는 현장의 미흡한 부분을 개선하기 위한 목적이 더 강함.
- 원도급업체 등 사업수행자에게 안전과 관련한 지시사항에 대한 구속력(강제성) 『다이토 구건축계획사양서』에 발주 감독관의 시정요청이 있을 시 원도급자는 이를 준수하여 따르도록 명시를 통해 확보하고 있음.
- 사업수행자가 이러한 요청을 따르는 가장 큰 이유는 발주 담당자의 요청을 거부할 경우 사후평가에 영향을 미치게 되기 때문이며, 평가결과가 향후 업체선정에 반영되기 때문임.
- 현장점검의 특이사항으로서 안전관리가 취약한 소규모 건설현장의 경우에 다이토구 담당자는 현장방문 횟수를 늘려 더욱 안전을 기하는 것이 전부이며, 가능한 사업을 수행하는 업체의 담당자에게 위임하고 있음.
- 소규모 건설현장의 경우 현장대리인은 공사 진행 중 안전과 관련한 내용을 비롯하여 사업수행에 있어 발생하는 다양한 문제를 발주부서 담당자에게 보고하고 함께 논의하는 과정을 반복하고 있음.
- 일본의 안전관리활동은 기본적으로 사업을 수행하는 업체가 법률적 내용과 발주기관의 요청을 준수하고 있다는 ‘신뢰’를 바탕으로 사업을 수행한다고 인식하고 있음.

■ 다이토구의 담당자들은 역량강화를 위해 노력하고 있는데, 다이토구 자체적으로 역량강화 교육을 실시하고 있지는 않으나, 동경도 차원에서 시행하는 프로그램에 가능하면 모두 참여하려고 하고 있음.

- 이와 함께 노동기준감독서가 매년 1회 안전교육 실시하는데, 주요 내용으로는 안전과 관련한 기준의 변경사항, 일본 전역에서 발생한 사고사례, 안전관리 우수사례 등으로서 교육참여를 통해 다양한 전문적 지식과 사례를 습득하고 이를 다이토구의 안전관리활동에 반영하고 있음.
- 교육 참여는 의무사항으로 정해져 있는 것은 아니나, 교육 참여를 중요시하기 때문에 반

드시 참여하고자 하고 있으며, 근로자를 대상으로 한 교육은 모두 현장관리자에 일임하고 있음.

4. 시사점

■ 일본 지방자치단체의 안전관리체계는 「노동안전위생법」을 기본으로 하고 있지만, 자체적인 기준을 마련하여 지자체의 특성에 맞는 안전관리활동을 하고 있음.

- 치바현/치바시에서 활용하고 있는 『안전대책위원회 설치 요강』과 『안전대책 위원회 운영 요령』은 자체적인 사업에서 발생할 수 있는 안전사고를 예방하기 위한 하나의 업무 매뉴얼로서 활용하고 있음.
- 우리나라는 산업재해 예방을 위한 안전관리활동이 중앙정부의 국가사무에 해당한다는 인식하에 다소 소극적인 안전관리활동을 하는 것에 반해 일본은 지자체 전체가 하나의 안전관리 조직으로서 역할을 하고 있음.
- 단순히 점검에 치중하고 있는 것이 아닌 계획부터 점검, 조직 구성 및 역할, 수행 업무 및 절차 등을 구체적으로 마련하여 능동적으로 움직이고 있다는 점은 우리나라 지자체에 시사하는 바가 크다고 판단됨.

■ 안전관리계획은 실질적인 예방활동에 필요한 사항을 계획하는 것으로 인식하고 사업 착수 이전부터 안전대책에 관한 확인과 검토를 반복적으로 수행하고 있음.

- 안전관리계획은 법적으로 명시되어 있는 기준, 내용 또는 지자체의 자체적인 규정을 통과하기 위한 것이 아님.
- 담당 공무원의 확인과 검토는 전문적 역량이 뒷받침되고 있기 때문이며, 이러한 역량은 능동적으로 안전사고 발생 위험성을 파악하고 이에 대한 예방대책을 마련하는 등 위험요인의 발굴을 위한 지자체 자체적인 활동을 가능케 하고 있음.
- 현재 우리나라 지자체는 안전관리계획 수립에 대한 검토를 별도 외부에 의존하는 경향이 크고, 직접 검토하는 경우에도 전문성 부족으로 인한 어려움을 호소하고 있다는 점에서

이를 해결하는 방안이 마련되어야 함.

- 안전점검 등의 관리활동 측면에서 보면, 일본은 사업을 수행하는 주체에 대한 신뢰도가 상당히 높은 수준에 있는데, 관계 법령은 물론 발주 감독관이 요구하는 안전대책을 모두 반영하는 것은 사업수행 주체의 의무이기 때문임.

- 실질적으로 사업을 수행하는 대리인이 사업에 대한 이해도가 높기 때문에 발주 감독관의 지시보다는 능동적으로 안전관리활동을 하는 것이 더욱 효과적이라는 인식이 강함.
- 일본은 사업수행 주체가 안전을 먼저 생각하는 문화가 정착되어 있으며, 지자체도 안전 점검을 제재(制裁)가 아닌 계도(開導)의 목적으로서 사업수행 주체의 안전관리 역량을 향상시킬 수 있는 안전관리활동을 수행하고 있음.
- 특히 건설공사 부문에서는 적절한 공사비와 공사기간이 확보된 상태에서 이러한 안전 문화가 정착될 수 있을 것으로 판단되는데, 현재 우리나라도 적정 공사기간과 공사비 산정 기준을 마련하고자 하고 있는데, 현실적으로 적용 가능한 기준 마련이 필요할 것으로 판단됨.

- 일본은 안전교육 부문에서도 우리나라와 확연한 인식 차이를 보임.

- 교육이 다양한 안전사고의 유형과 원인에 대한 정보를 획득하고 향후 유사 사고예방 자료로 활용하는 등 업무수행에 도움이 된다는 인식이 강함.
- 이에 지자체 담당 공무원들은 자체적인 교육은 물론이고 외부에서 진행되는 안전관련 교육에 가능한 모두 참석하려는 자발적 노력을 하고 있음.

IV

지자체 건설현장 안전관리 강화를 개선방향

1. 지방자치단체 감독 권한 강화를 위한 근거 마련

- 경기도는 지방자치단체 가운데 유일하게 산업재해와 관련한 「경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례」를 제정·시행하고 있음.
 - 조례 제정 목적은 산업재해의 예방 및 감소와 노동안전보건 지원에 필요한 사항을 정해, 도민의 안전과 건강을 보호하고 노동복지를 향상시키는 것이지만 이를 근거로 한 실질적인 활동에는 한계가 있음.
 - 사업장의 안전·보건에 관한 감독기능 등의 규제사무는 전국적으로 통일된 기준에 따라 일관성 있게 작동하여야 하고, 국제노동기구(ILO) 협약에 따라 산업재해와 관련한 감독기능을 중앙정부가 가지고 있어 안전관리활동에 제약이 있는 것은 사실임.
 - 이러한 제약은 결국 지방자치단체가 산업재해 예방을 위한 활동에 소극적인 자세를 보이는 이유가 될 수 있음.
- 각 지방자치단체 건설현장에 대한 감독 권한을 강화하기 위해서는 「산업안전보건법」에 근거를 두거나, 각 지자체에서 별도의 조례 제정을 통해 근거를 마련할 필요가 있음.
 - 건설현장을 비롯해 산업현장의 안전관리에 대한 감독 권한이 중앙정부에 집중되어 있기 때문에 「산업안전보건법」에 지자체의 감독 권한을 명시하는 것이 가장 확실한 방법임.
- 「산업안전보건법」의 제 규정은 사업장의 안전·보건에 관한 감독 기능 등 규제사무로서 고도의 전문성이 필요하고, 전국적으로 통일된 기준에 따라 일관성 있게 작동하여야 하는 국가 사무에 해당하는바 조례의 제정 대상은 아님.
 - 지방자치단체가 「산업안전보건법」 관련 현장 안전관리책임자 지정과 같은 사항의 조례를 제정하기 위해서는 「산업안전보건법」 상에서 지자체로의 위임이 있어야 함.

- 다만, 산업재해예방을 위하여 지방자치단체 내 산업재해예방 전담조직 마련, 사업장에 대한 교육 및 홍보 등 지방자치단체가 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무를 자율적으로 처리하는 것을 내용으로 하는 조례 제정은 가능할 것으로 판단됨.

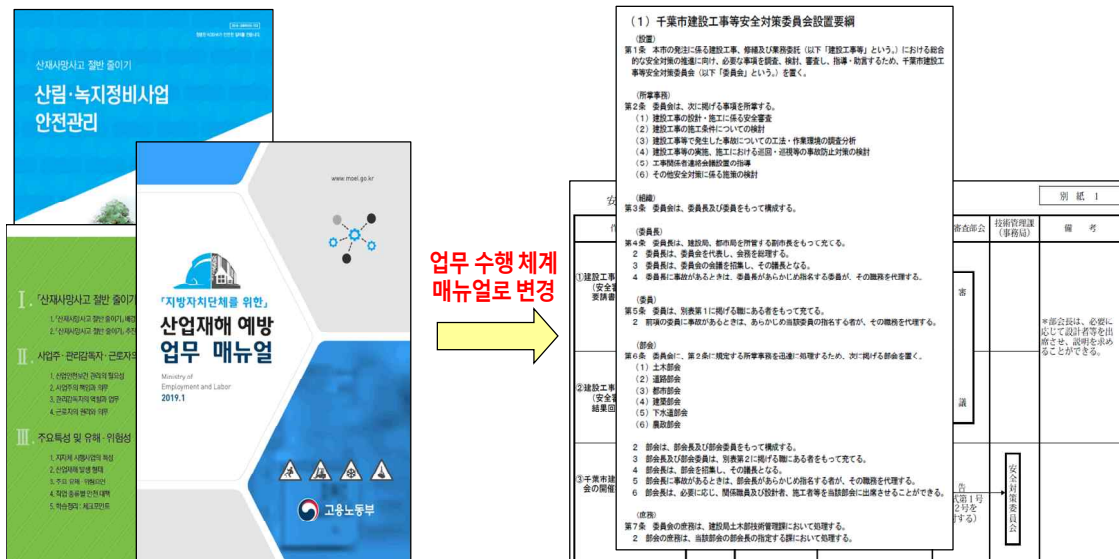
2. 안전관리업무 매뉴얼 마련

■ 지방자치단체는 건설현장을 비롯한 각종 산업현장의 안전을 위한 전담부서가 구성되어 있지 않을 뿐만 아니라 업무수행 절차 등이 부재한 상태임.

- 현재 우리나라의 업무 매뉴얼은 법률적 내용을 단순 나열하거나 산업재해 발생 사례에 대해 발생 원인 및 예방대책을 중심으로 기술하고 있어 업무수행 보다 교육적 가치가 높은 내용을 담고 있음.
- 이러한 기술적 내용은 사업을 수행하는 당해 현장의 근로자 혹은 안전관리자가 숙지하여야 할 내용으로서, 지자체 소속 담당자가 업무 매뉴얼로 활용하는데 한계가 있음.

- 법률적 내용 나열
- 재해사례 위주
- 교육자료로서 활용 가능

- 업무수행 절차서에 해당
- 안전관리 조직 구성부터 역할을 규정
- 산재발생 시 업무흐름 규정



<그림 14> 산업재해 예방활동을 위한 업무 체계 마련 방안

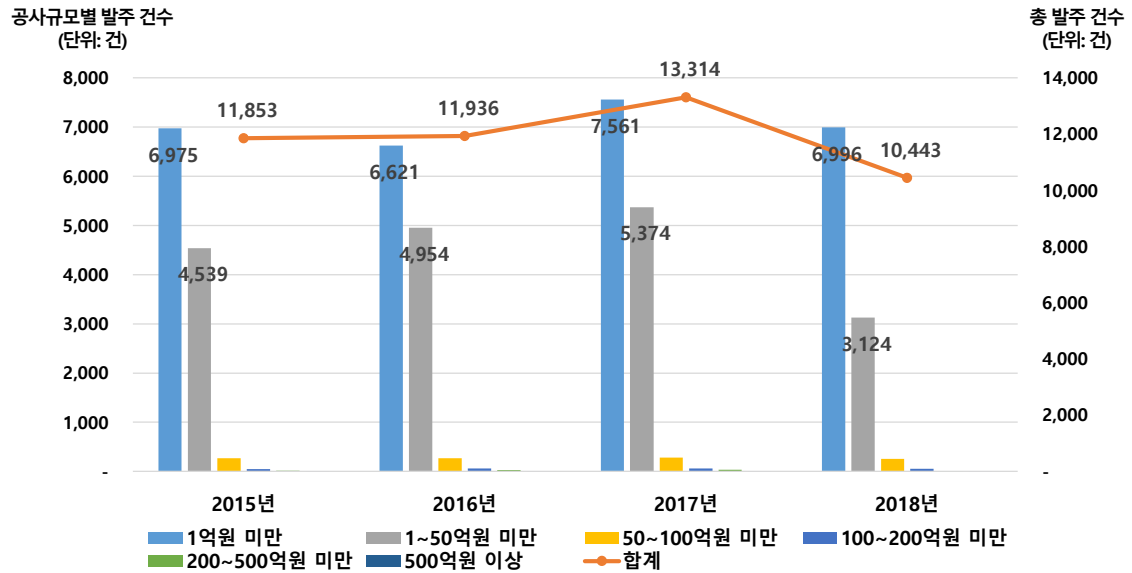
- 따라서 지방자치단체 소속 담당자별 업무내용, 업무 흐름 등을 명확히 명시하고, 기존의 법률적, 기술적 내용은 개별 담당부서 관리자 및 근로자의 기본적인 교육 자료로 활용하는 방안을 모색하여야 함.
- 일본은 지자체에서 발주하는 공사를 비롯한 각종 사업의 산업재해 예방을 위해 『안전대책위원회 설치 요강』과 이를 기반으로 한 『안전대책위원회 운영 요령』을 마련하여 업무수행의 기본 매뉴얼로써 활용하고 있음.

3. 지방자치단체의 적극적인 민간 전문인력 활용

- 정부는 중·소규모 건설현장의 감시활동을 강화하고 있는데, 산업안전보건공단에서 시행하고 있는 안전보건지킴이 사업이 그 방법의 하나임.
- 산업안전보건공단에서는 고용노동부의 직접 일자리 사업⁶⁾ 중 업종별 재해예방을 위한 안전보건지킴이 사업의 일환으로서 건설현장의 안전점검 및 지도를 위한 인력을 고용하는 건설현장 안전보건지킴이 사업을 시행하고 있음.
- 안전관리자를 선임하는 사업의 경우 산업재해 예방을 위한 활동주체는 사업수행 주체 자신이고, 건설재해예방 전문지도기관 및 민간위탁 기술지도사업은 제3기관을 통한 산재예방활동에 해당함.
- 「산업안전보건법」 제67조(건설공사발주자의 산업재해 예방조치)에서는 건설공사에 있어 발주자의 역할 강조하고 있는데, 시행령 제56조에서는 대상공사를 50억 원 이상인 공사로 규정하고 있음.
- 그러나, 공사규모별 발주현황을 볼 때, 지자체에서 발주하는 50억 원 미만 공사는 산업재해 예방활동의 안전사각지대가 될 우려가 있음.
- 지방자치단체가 발주하는 공사규모를 살펴보면, 대부분 50억 원 미만의 공사가 90% 이상을 차지하고 있으며, 최근 3년(2016년-2018년) 동안 지방자치단체에서 발생한 사망사고의 50% 이상이 50억 원 미만 사업에서 발생하였음.

6) 직접 일자리 사업은 지방자치단체를 포함한 정부가 재정지출을 통해 취업 취약계층 등의 고용안정을 직·간접적으로 지원하기 위하여 추진하는 사업으로서, 국비 포함 사업은 중앙부처 사업으로 진행하고 지자체 예산만으로 운영하는 사업은 자치단체 사업으로 관리하고 있음.

지방자치단체 건설현장의 안전관리 실태분석과 정책적 시사점



<그림 15> 지방자치단체 공사규모별 발주공사 건수(2015년-2018년)

*자료: 통계청, 종합건설업조사

<표 5-13> 최근 3년간 지방자치단체 공사규모별 사망사고 건수

공사규모	2016년	2017년	2018년
1억원 미만	13(23.6%)	14(20.9%)	7(11.7%)
1억원 ~ 50억 원 미만	20(36.4%)	20(29.9%)	34(56.7%)
50억 ~ 100억 원 미만	4	11	5
100억 ~ 120억 원 미만	4	1	1
120억 ~ 150억 원 미만	0	1	
150억 ~ 200억 원 미만	2	1	1
200억 ~ 300억 원 미만	1	3	1
300억 ~ 500억 원 미만	0		1
500억 ~ 1,000억 원 미만	0	2	1
1,000억 원 이상	0	1	
해당없음	11	13	8
분류불능			1
총합계	55(100%)	67(100%)	60(100%)

*자료: 한국산업안전보건공단, 내부자료

- 이러한 문제의 해결방안으로는 산업안전보건공단이 시행하고 있는 건설현장 안전보건지킴이 사업과 유사한 형태로 지방자치단체가 민간 전문인력을 활용하는 자체적인 안전보건지킴이 사업을 시행하는 것임.

- 지방자치단체에서는 소규모 현장에 대한 안전점검활동 시 각종 행정업무 등으로 인하여 인력 및 전문성 부족 문제를 제기하고 있는데, 산업안전보건공단의 안전지킴이 사업을 지자체 자체적으로 시행하면 인력과 전문성 확보 문제를 동시에 해결할 수 있음.

■ 산업안전보건공단이 시행하고 있는 건설현장 안전보건지킴이 사업은 안전에 관한 전문성 확보보다 일자리 창출에 우선순위를 두고 있는 만큼 지자체는 안전분야 전문가 인력 풀(pool)을 적극 활용하여야 함.

- 공단의 사업은 안전분야 전문가를 확보하고 있지만, 취업취약계층 및 저소득층을 우선적으로 고용하는 형태로 인력을 채용하고 있음.
- 지방자치단체는 안전관리계획의 검토 및 점검 등의 업무를 수행할 수 있는 전문가를 활용하여야 할 것임.
- 이를 위해 한국건설기술인협회의 안전분야 전문가 인력 풀(pool)을 활용하는 방안도 모색할 필요가 있는데, 한국건설기술인협회는 국가 위탁사무로서 건축, 토목, 안전관리 등 직무분야별로 건설기술인의 경력관리를 하고 있어 지자체에서 필요로 하는 전문인력에 대한 정보 제공이 가능함.
- 지방자치단체의 민간 전문인력을 활용한 건설현장 안전보건지킴이 사업은 최근 발주자의 안전관리에 관한 역할이 강조되는 시점에서 지자체가 발주자로서 적극적인 안전관리활동에 참여하는 계기가 될 수 있음.

4. 지방자치단체 담당 공무원 대상 안전교육 프로그램 개발

■ 지방자치단체의 안전관리체계 실태조사 시 설문조사 결과에 의하면, 안전관리 역량강화 교육 또는 재해예방 교육을 받은 경험이 없는 응답자가 다수 존재하는 것으로 나타났음.

- “있다”고 응답한 경우도 교육 효과에 대한 문제점을 지적하고 있으며, 대부분의 교육은 지자체 담당자 중심의 교육이 아닌 근로자 중심의 교육내용으로 구성되어 있음.
- 산업안전보건공단에서는 경영층(사업주), 중간관리자, 근로자를 대상으로 교육 프로그램

을 운영 중이나 발주기관 담당자 교육은 없는 실정임.

<표 14> 담당자 안전교육 이수 경험

안전관리 역량강화 교육 또는 재해예방 교육을 받은 경험	응답수
있다.	36(45.0%)
없다.	43(53.8%)
무응답	1(1.2%)
합계	80(100%)

<표 15> 담당자가 안전교육을 받지 않은 이유

역량강화 또는 재해예방 교육을 받지 않은 이유	응답수
교육받을 기회가 있지만, 행정업무로 인하여 받을 시간이 없어서	15(34.9%)
재해예방 교육에 대한 교육시기, 교육내용 등의 정보를 알 수가 없어서	13(30.2%)
교육내용이 역량강화 혹은 업무에 도움이 되지 않아서(전문성이 떨어져서)	-
의무적으로 교육을 받지 않아도 되어서	10(23.3%)
기타	2(4.7%)
무응답	3(7.0%)
합계	43(100%)

- 일본은 각 지자체에 담당부서 담당자를 대상으로 한 교육이 정부부처 차원에서 시행 중에 있으며, 각종 재해사례공유 및 예방대책을 논의하는 자리가 되고 있음.

- 따라서, 지방자치단체 각 작업별 담당자를 대상으로 한 교육 프로그램을 개발하고 홍보하는 사업이 필요하며 필요에 따라 의무화 방안도 추진할 필요가 있음.

V

결론

- 현재 정부는 국민생명 지키기 3대 프로젝트 일환으로서 2022년까지 산업재해 사망사고자 수를 50% 감축하기 위한 다양한 대책을 마련하고 있음.
 - 지방자치단체도 정부 정책에 맞춰 산업재해 예방을 위해 노력하고 있지만, 관리·감독 권한의 한계, 안전관리 조직 및 체계 미흡 등으로 인하여 자체적인 노력에 어려움이 있음.
 - 몇몇 지방자치단체에서는 적극적 안전관리활동을 위한 기반 마련을 위해 전담부서를 구성하고 전담인력을 배치하는 등의 노력을 하고 있으나 기존 사업담당 부서와의 업무범위가 조정되지 않고 전문적 지식의 한계로 인하여 업무수행에 많은 어려움을 겪고 있음.
- 본 연구는 지방자치단체의 감독 기능 강화, 안전관리 역량 강화, 안전관리 업무체계 및 교육 프로그램 마련 등 지금까지 소극적이었던 지자체의 안전관리 활동을 적극적 자세로 변화시키기 위한 정책적 개선 방향을 제안하였음.
 - ① 체계적 안전관리활동을 위한 기본 인프라 구축을 위해 산업안전을 국가 사무로서 규정하고 있는 「산업안전보건법」의 개정 혹은 법률의 범위를 벗어나지 않는 범위 내에서 지자체가 자체적인 예방 활동의 근거를 마련할 수 있는 조례 제정이 필요함.
 - ② 현행 업무 매뉴얼은 작업 시 준수해야 할 안전규칙, 사고사례 등을 정리한 것으로서 실제 안전관리활동에 필요한 내용을 담지 못하고 있어 실제 안전관리 업무에 활용될 수 있는 매뉴얼 마련이 필요함.
 - ③ 발주자의 역할 강화 측면에서 지자체 안전보건지킴이 사업의 일환으로서 민간 전문인력을 적극 활용할 수 있는 방안과 지자체 소속 공무원을 대상으로 한 안전교육 및 관련 프로그램 개발의 필요성을 제시하였음.
- 정부의 산재사망사고 50% 감축 목표는 공공기관을 비롯한 지자체, 그리고 민간분야에 이르기까지 모두의 노력을 통해 달성이 가능할 것으로 판단됨.

오치돈 (연구위원, chidon@cepik.re.kr)

곽한성 (선임연구원, hsgwak@cepik.re.kr)

지방자치단체 건설현장의 안전관리 실태분석과 정책적 시사점

2020년 7월 인쇄

2020년 7월 발행

발행인 김 경 식

발행처 한국건설인정책연구원

서울시 강남구 언주로 650, 8층(논현동, 건설기술인회관)

TEL (02)6204-4332

FAX (02)6204-4341

홈페이지 www.cepik.re.kr

인쇄처 경성문화사 (02)786-2999

© 한국건설인정책연구원 2020