

## 발주자건설공사 참여관계자의 안전보건조정자 제도 인식에 관한 연구

유종관\* · 이성일

국립한국교통대학교 안전공학과

## Perception of the Safety and Health Coordinator System among Stakeholders Participating in Client Construction Projects

Jong-Gwan Yoo\* · Sung-il Lee

*Department of Safety Engineering, Korea National University of Transportation*

### ABSTRACT

**Objectives:** The purpose of this study is to empirically analyze the perceptions and effectiveness of the Health and Safety Coordinator (HSC) system among stakeholders in construction projects and identify directions for improvement, thereby discerning the level of successful on-site implementation and suggesting directions for institutional stabilization.

**Methods:** The survey was conducted online among stakeholders—including project owners, supervision teams, and construction companies—at power plant construction sites, which represent key national efforts characterized by high accident frequency and severity and that have recently experienced fatal accidents. A total of 170 valid responses were collected and analyzed using SPSS 28.0.

**Results:** The overall level of awareness regarding the Health and Safety Coordinator (HSC) system was found to be high, with respondents recognizing it as a system in which a project owner designates or appoints pertinent coordinators. The system was positively evaluated for its contribution to preventing industrial accidents, including serious accidents, and for promoting a culture of safety. However, concerns about potential criminal liability for project owners in the event of a serious accident, as well as apprehension about losing authority due to excessive external involvement, have led some project owners to avoid implementing the system. As a result, the responsibility is often delegated to construction supervision teams, which has been identified as a limitation of the Health and Safety Coordinator (HSC) system.

**Conclusions:** Respondents showed strong agreement on the need to reinforce the legal framework related to the Occupational Safety and Health Act. In particular, there was a strong perception that the direct designation and operation of the system by project owners is far more effective in preventing serious accidents than delegating such responsibilities to supervision teams. Furthermore, it was widely recognized that project owners should serve as the central and responsible entity for implementing the Health and Safety Coordinator system to effectively prevent serious industrial accidents.

**Key words:** Construction project owner, Health and Safety Coordinator (HSC), construction projects, Occupational Safety and Health Act, construction supervision engineer

\*Corresponding author: Jong-Gwan Yoo, Tel: 070-7713-4267, E-mail: ryufine@hanmail.net,  
1302, 105 Building, Doream Maeul 1-danji, 140 Dasom 1-ro, Sejong-si, 30118, Republic of Korea  
Received: November 11, 2025 Revised: December 3, 2025, Accepted: December 4, 2025

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

## I. 서 론

건설산업은 다수의 협력업체와 전문공종이 복합적으로 참여하는 산업 구조적 특성상 타 산업에 비해 산업재해의 발생 빈도와 강도가 높은 산업이다. 특히 동일한 장소에서 복수의 공사가 동시에 수행되는 분리발주 형태의 건설공사에서는 공정 간 간섭과 작업 혼재가 빈번하게 발생하여 사고 발생의 위험성이 상시적으로 존재한다(Kim et al., 2017).

기존의 안전관리체계는 시공사 중심으로 운영되어 발주자, 감리자, 협력업체 간의 조정 기능이 미흡하였으며, 공사 간 경계 영역에서 발생하는 복합적 위험을 예방할 수 있는 제도적 장치가 미흡하였다. 이러한 구조적 한계를 보완하기 위하여 2017년 산업안전보건법 개정을 통해 발주자에게 직접적인 안전관리 책무를 부여하고, 공사 간 혼재작업을 통합적으로 조정·관리할 수 있는 안전보건조정자 제도가 도입되었다(Kang, 2021).

안전보건조정자 제도는 2018년 태안화력발전소 김용균 사망사고를 계기로 발주자의 안전관리 책임에 대한 사회적 관심이 높아지면서 2019년 산업안전보건법 전면 개정을 통해 강화되었다(Lee, 2023). 해당 제도는 발주자가 공사 현장의 위험요인을 사전에 파악하고, 각 도급인 간의 작업을 조정함으로써 산업재해를 예방하도록 하는 것을 제도적 목표로 한다. 발주자가 한 장소에서 두 개 이상의 건설공사를 동시에 시행하는 경우로서 건설공사 금액의 합계가 50억 원 이상인 때에는 안전보건조정자를 선임하거나 지정하도록 규정하고 있다. 특히, 안전보건조정자 제도는 다수의 도급업체가 참여하는 건설현장에서 각 공사 간 혼재작업을 조정하고 위험성 평가를 통합적으로 수행하며, 도급인 간 안전보건정보를 공유하는 것을 핵심으로 한다(KISA, 2017). 즉, 안전보건조정자는 발주자를 보좌하여 현장의 다양한 참여관계자 간 안전활동을 유기적으로 연계하고, 공정 간 간섭으로 인한 재해를 사전에 예방하기 위한 조정자로 기능한다.

한편, 안전보건조정자 제도의 도입 취지와 법적 기반이 마련되었음에도 불구하고, 해당 제도에는 여전히 실효성 확보의 어려움과 운영상의 한계가 존재한다. 예를 들어, 중대재해 발생 시 발주자가 법적 책임 강화에 대한 부담과 안전보건조정자의 건설공정에 대한 과도한 개입으로 건설공사 발주자 지위 상실우려 및 안전관리 경험 부족과 안전지식 이해 부족에 따른 안전보건조정

자 선임을 감리단에 위임하는 사례가 다수 발생하고 있는 추세이다. 이와 같은 운영 방식은 감리가 발주자의 대리인으로서 품질 및 공정관리 업무를 수행할 뿐, 법적·조직적으로 발주자의 안전 책무를 완전히 대행할 수 없다는 한계를 지닌다. 결과적으로 조정자의 권한과 책임이 모호해지고, 실질적인 조정 기능이 약화되는 문제가 지속되고 있다. 또한, 안전보건조정자의 전문성 확보, 배치 기준, 업무지침의 구체화 등도 미비하여 제도가 형식적으로 운영되는 사례가 적지 않다. 이러한 구조적 한계는 제도의 실효성을 저하시켜 발주자 중심의 안전관리체계로의 전환을 지연시키는 요인으로 작용하고 있다(Won et al., 2024).

해외의 경우, 이러한 제도적 문제를 해결하기 위해 발주자 중심의 책임 강화와 전문 조정자 제도의 확립을 통해 통합적 안전관리체계를 제도화하였다. 특히, 영국은 유럽연합의 Directive 92/57/EEC를 기반으로 1994년에 제정된 CDM(Construction Design and Management Regulations) 제도를 통해 이러한 문제를 근본적으로 해결하였다. CDM 제도는 발주자에게 건설사업의 전 단계에 걸쳐 안전보건에 대한 법적 책임을 부여하고, 발주자가 선임한 안전조정자가 설계자, 시공사, 감리자 간의 위험요소를 사전에 검토하고 조정하도록 규정하였다. 이후 2007년과 2015년의 개정을 거치면서 발주자의 책무는 더욱 강화되었으며, 2015년 개정에서는 안전조정자의 역할을 주설계자로 전환하여 설계 단계에서부터 근원적 위험을 제거하는 체계를 확립하였다. 이러한 영국의 CDM 제도는 발주자의 책임을 명확히 하고, 발주자가 선정한 전문 조정자를 통해 재해를 예방함으로써 건설업의 사망사고를 획기적으로 감소시킨 대표적 사례로 평가된다(An, 2022), 추가로 영국 심리학자 제임스 리즌은 조직적 사고 원인, 안전관리 시스템, 사고 예방을 위한 구조적 접근. 안전보건조정자나 안전관리자 역할 정립의 기본 이론 기반 제공하였으며(James Reason, 1997). 호주 심리학자인 그리핀과 닐은 안전기후, 안전동기, 안전행동, 안전성과 구조 제시. 안전보건조정자 또는 관리자 역할이 해당 연결의 핵심이라는 시사 제공하였다(Griffin & Neal, 2000).

반면 국내의 경우 안전보건조정자 제도에 관한 학문적 및 실증적 연구는 매우 미흡한 실정이다. 제도의 법적 근거와 행정적 절차에 대한 분석은 다수 존재하지만, 실제 현장에서 제도가 어떻게 인식되고 운영되고

있는지, 발주자, 감리자, 시공자 등 주요 참여관계자들이 어떠한 인식 구조를 가지고 있는지에 대한 실증적 분석은 부족하다. 특히 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 법·제도적 장치의 정비뿐 아니라 현장 주체들의 인식과 수용 태도에 대한 이해가 선행되어야 함에도 이에 관한 연구는 아직 제한적이다(Jeong et al., 2017).

따라서 본 연구는 공공기관 발주자 건설공사 현장에서 발주자, 감리자, 시공자 등 건설공사 참여관계자를 중심으로 안전보건조정자 제도에 대한 인식 수준, 역할 인식, 제도 개선 의지 등을 실증적으로 분석하고, 분석 결과를 바탕으로 대응방안과 제언을 제시 하고자 한다. 이를 통해 제도의 정착과 개선을 위한 기초자료를 마련하고, 발주자 중심의 안전관리체계 구축을 위한 정책적 방향을 제시함으로써 궁극적으로는 건설공사현장에서 발주자 안전보건조정자 활동에 따른 중대재해예방을 목적으로 한다(Park, 2022).

본 연구의 의의는 기존의 법제 중심적 접근이 아닌 실제 안전보건조정자 제도가 현장에서 어떻게 인식되고 작동하고 있는지를 실증적으로 조명한다는 점에 있다. 또한 발주자 중심의 안전관리체계로의 전환이라는 시대적 과제에 대응하여, 안전보건조정자 제도의 정책적 정착을 위한 구체적인 개선 방향을 제시함으로써 건설공사에 있어 발주자 주도의 안전보건조정자 제도 운영을 통해 중대재해 예방과 건설산업 전반의 안전문화 확산에 기여할 수 있을 것으로 기대된다(Ki, 2014).

## II. 연구 방법

### 1. 조사대상 및 자료수집

본 연구는 발주자 건설공사 현장에서 발주자, 감리자, 시공자 등 참여관계자들이 안전보건조정자 제도에 대해 어떠한 인식 구조를 가지고 있는지를 실증적으로 분석하고, 이를 통해 제도의 실효성 한계와 개선 방향을 도출하는 것을 목적으로 한다(Ki, 2015).

공공기관 발주자 건설공사 현장에서 안전보건조정자 제도에 직접적으로 관여하거나 제도의 운영 실태를 인식하고 있는 발주자, 감리자, 시공자 등 주요 참여관계자를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 조사대상은 공공기관 건설공사를 포함하며, 각 집단별로 안전보건관리 및 공사관리 업무에 종사하고 있는 실무자를 중심으로 표본을 구성하였다.

설문조사는 발전회사 플랜트 유지보수 특성상 2018

년 김용균사고, 2019년 중부발전, 2020년 중부발전, 서부발전, 2021년 동서발전, 2023년 중부발전, 2025년 서부발전, 동서발전에서 협력사 근로자 사망사고가 발생하였으며 그중에서 건설현장 또는 계획예방정비공사에는 총 6건의 사망사고가 발생하였으며, 이중 사고 발생 빈도와 강도가 가장 높은 발전소 건설공사 현장을 대상으로 건설현장의 발주기관, 감리단, 시공업체를 대상으로 진행하였다.

조사기간은 2025년 10월 15일부터 10월 22일까지 약 일주일 비대면 온라인 응답 방식으로 진행되었다. 최종적으로 회수된 설문지는 총 182부였으며, 이 중 응답이 불완전하거나 중복된 자료를 제외한 170부를 최종 분석에 활용하였다.

### 2. 설문지 구성

본 연구는 설문지법을 사용하였으며, 설문 문항은 강승진(2021), 안홍섭(2022) 등의 선행연구를 참고하고 최종 설문지는 총 4개 카테고리, 21문항으로 구성되었다. 각 항목의 구체적 구성은 다음과 같다.

첫째, 응답자의 일반적 특성은 인식 차이 분석을 위한 기초자료로 활용하기 위해 총 6문항으로 구성하였다. 주요 문항은 성별, 연령, 학력, 근무경력, 소속, 발주형태 등으로 구성되었으며, 모두 명목척도로 설계하였다.

둘째, 안전보건조정자 제도 인식에 관한 항목은 제도의 법적 근거와 운영 주체, 제도 인지도 및 현장 운영 실태에 대한 전반적 인식 수준을 파악하기 위해 총 5문항으로 구성하였다. 주요 문항은 안전보건조정자 제도가 어느 법률에 근거하고 있는지에 대한 인식, 제도에 대한 이해 및 인지도 수준, 안전보건조정자를 지정·선임하는 주체에 대한 인식, 현장에서 조정자 활동이 실제로 이루어지고 있다고 인식하는 정도, 제도의 적용 대상에 대한 이해 수준 등으로 구성하였다.

셋째, 안전보건조정자 제도의 실효성 인식 항목은 제도가 산업재해 예방에 실질적으로 기여하고 있는지에 대한 응답자의 평가와 제도 실행 과정에서 나타나는 한계를 파악하기 위해 총 5문항으로 구성하였다. 본 항목은 안전보건조정자 제도가 산업재해 예방을 위해 필요한 제도라고 인식하는 정도, 발주자의 적극적 활동이 도급인에 대한 과도한 간섭으로 인식되는 정도, 제도가 근로자의 안전의식 향상과 안전문화 정착에 기여한다고 인식하는 정도, 제도가 실제 건설현장의 현실적 문제를 반영하고 있다고 인식하는 정도, 제도 실행상의 주요

어려움에 대한 인식 등으로 구성하였다.

넷째, 안전보건조정자 제도 개선에 대한 인식 항목은 제도의 실효성 제고와 정책적 보완 방향을 도출하기 위해 총 5문항으로 구성하였다. 세부 문항은 안전보건조정자 제도를 지속적으로 유지해야 한다는 인식, 제도를 현행보다 더욱 강화해야 한다는 인식, 제도의 운영 주체로서 발주자, 도급인, 감리단 중 어느 소속이 적절한지에 대한 의견, 발주자가 자체 지정 대신 감리단에 조정자 역할을 추가 위임하는 현행 운영 관행에 대한 타당성 평가, 산업재해 예방을 위해 안전보건조정자 제도를 별도의 신규 법 제정이나 타법 반영을 통해 보완할 필요성에 대한 인식으로 구성하였다.

### 3. 자료분석 방법

본 연구에서 수집된 자료는 SPSS 28.0 통계 프로그램을 활용하여 분석하였다. 먼저, 조사 대상자의 인구통계학적 특성과 표본의 기본 분포를 확인하기 위하여 빈도분석을 실시하였다. 이를 통해 응답자의 성별, 연령, 학력, 근무경력, 소속, 직무유형 등 일반적 특성을 파악하였다. 또한, 각 설문 항목(제도 인식, 실효성 인식, 개선 인식)에 대해서도 빈도분석을 실시하여, 항목별 응답 분포와 비율을 산출하였다(Table 1).

## III. 연구분석 결과

### 1. 조사 대상자의 일반적 특성

본 연구의 설문 응답자는 총 170명으로, 성별 분포는 남성이 137명(80.6%)으로 대부분을 차지하였으며, 여

성은 33명(19.4%)으로 나타났다. 연령대는 30대가 56명(32.9%)으로 가장 많았고, 다음으로 40대 52명(30.6%), 50대 32명(18.8%), 30세 미만 22명(12.9%), 60세 이상 8명(4.7%) 순으로 조사되었다. 학력은 대졸이 85명(50.0%)으로 절반을 차지하였으며, 대학원 이상이 34명(20.0%), 전문대 졸이 28명(16.5%), 고졸이 20명(11.8%), 중졸 이하가 3명(1.8%)으로 나타났다.

근무경력은 10년 이상이 51명(30.0%)으로 가장 많았고, 7~10년 미만 41명(24.1%), 4~6년 미만 36명(21.2%), 1~3년 미만 30명(17.6%), 1년 미만 12명(7.1%) 순으로 분포하였다. 소속별로는 도급인(시공사)이 60명(35.3%)으로 가장 많았고, 감리가 58명(34.1%), 발주자가 52명(30.6%)으로 비슷한 수준을 보였다.

보직(직무)은 감리-토목·건축·기계가 40명(23.5%)으로 가장 많았으며, 도급인-시공부서 32명(18.8%), 발주자-감독 30명(17.6%), 도급인-안전관리 24명(14.1%), 발주자-안전관리 22명(12.9%), 감리-기타(소방·전기·통신) 12명(7.1%), 기타 10명(5.9%) 순으로 나타났다.(Table 2).

### 2. 안전보건조정자 제도 인식

안전보건조정자 제도에 관한 인식 결과는 <표 3>과 같다. <표 3>의 분석 결과, 응답자들의 안전보건조정자 제도에 대한 인지도와 이해 수준은 전반적으로 높은 것으로 나타났다. 응답자의 31.8%가 '그렇다', 36.5%가 '매우 그렇다'로 응답하여 전체의 약 68.3%가 제도에 대해 긍정적으로 인식하고 있었다. 반면 '보통이다'가 16.5%, '그렇지 않다'가 9.4%, '전혀 그렇지 않다'가

**Table 1.** Composition of the Survey Questionnaire

Category	Composition	Number of Surveys
General Characteristics	Gender, Age, Education Level, Work Experience, Affiliation, Position	6
Perception of the Safety and Health Coordinator System	Level of Awareness and Understanding of the System, Perception of the Designation and Appointment Authority, Perception of On-site Activities, Operational Target Criteria	5
Perception of the Effectiveness of the Safety and Health Coordinator System	Necessity of the System, Perception of Client Activities, Contribution to a Culture of Safety, Field Applicability, Operational Functionality of the System, Practical Difficulties in Implementation	5
Perception of Improvements to the Safety and Health Coordinator System	Necessity of Maintaining the System, Necessity of Strengthening the System, Appropriateness of the Operating Authority, Perception of the Practice of Delegating Supervision, Necessity of New Legislation	5

**Table 2.** Demographic Characteristics

Category	Variable	n	%
Gender	Male	137	80.6
	Female	33	19.4
Age Group	Under 30	22	12.9
	30s	56	32.9
	40s	52	30.6
	50s	32	18.8
	60 and above	8	4.7
Education Level	Middle School Graduate	3	1.8
	High School Graduate	20	11.8
	College Graduate	28	16.5
	University Graduate	85	50.0
Work Experience	Graduate School Graduate	34	20.0
	Less than 1 year	12	7.1
	1-3 years	30	17.6
	4-6 years	36	21.2
	7-10 years	41	24.1
Affiliation	Over 10 years	51	30.0
	Project Owner	52	30.6
	Construction Supervisor	58	34.1
	Contractor	60	35.3
	Client Safety Management	22	12.9
Position	Client Supervision	30	17.6
	Contractor Safety Management	24	14.1
	Contractor Construction	32	18.8
	Supervision (Civil/Architectural/Mechanical)	40	23.5
	Supervision (Others)	12	7.1
	Other	10	5.9

5.9%로 나타나 부정적 응답은 상대적으로 낮은 비율을 보였다. 이러한 결과는 다수의 건설공사 관계자들이 안전보건조정자 제도의 존재와 필요성을 이미 인식하고 있으며, 법적·제도적 체계에 대한 이해 수준 또한 비교적 높음을 의미한다.

지정·선임 주체에 대한 인식에서는 전체 응답자의 69.4%가 '발주자'를 안전보건조정자의 지정 및 선임 주체로 응답하였다. 그 외 '도급인'이 11.8%, '정부·지자체'가 8.8%, '감리단'이 5.9%, '수급인'이 4.1%로 나타났다. 즉, 응답자의 대다수는 발주자가 제도의 법정 주체임을 명확히 인식하고 있음을 보여준다. 이는 제도의 법적 책임과 권한이 발주자에게 귀속된다는 제도적 취지가 현장 실무자들에게 비교적 정확히 전달되고 있음

을 시사한다.

현장 활동에 대한 인식에서는 '그렇다'(32.4%)와 '매우 그렇다'(40.0%)의 합계가 72.4%로 나타나, 응답자의 대부분이 현장에서 안전보건조정자가 실제로 활동하고 있다고 인식하는 것으로 확인되었다. 반면 '보통이다'(15.9%), '그렇지 않다'(7.1%), '전혀 그렇지 않다'(4.7%)의 응답 비율은 상대적으로 낮았다. 이러한 결과는 안전보건조정자가 단순히 형식적으로 존재하는 역할에 그치지 않고, 현장 내 위험성평가 수행, 공중 간 작업 간섭 조정, 안전보건 정보의 공유 등 실질적이고 구체적인 조정 기능을 수행하고 있음을 의미한다.

운영 대상 기준에 대한 인식에서는 '동일 장소에서 2개 이상의 공사가 동시에 진행되고 총공사금액이 50억

**Table 3.** Perceptions of the Health and Safety Coordinator System

Category	Response	n	%
Awareness and Understanding of the System	Strongly Disagree	10	5.9
	Disagree	16	9.4
	Neutral	28	16.5
	Agree	54	31.8
	Strongly Agree	62	36.5
Perception of the Designation and Appointment Authority	Government	15	8.8
	Client	118	69.4
	Contractor	20	11.8
	Subcontractor	7	4.1
	Supervisory Team	10	5.9
Perception of On-site Activities	Strongly Disagree	8	4.7
	Disagree	12	7.1
	Neutral	27	15.9
	Agree	55	32.4
	Strongly Agree	68	40.0
Operational Target Criteria	Two construction companies at the same site with a project cost of 5 billion or more	119	70.0
	A single construction company at the same site with a project cost of 5 billion or more	18	10.6
	All construction projects with a total cost of 10 billion or more	12	7.1
	All construction projects regardless of cost	7	4.1
	Not sure	14	8.2

원 이상일 경우'라고 응답한 비율이 70.0%로 가장 높았다. 그 외 '동일 장소 1공사 50억 이상'이 10.6%, '총공사 100억 이상 모든 공사'가 7.1%, '금액과 무관하게 모든 공사'가 4.1%, '잘 모름'이 8.2%로 나타났다. 이는 다수의 응답자가 제도의 적용 대상 기준을 법령에서 규정한 내용에 따라 정확히 이해하고 있음을 보여주는 결과로, 안전보건조정자 제도의 법적 적용 범위와 운영 요건이 현장 관계자들에게 비교적 명확하게 인식되고 있음을 의미한다(Table 3).

### 3. 안전보건조정자 제도의 실효성 인식

안전보건조정자 제도의 실효성에 대한 인식 결과는 <표 4>와 같다. 먼저, 제도의 필요성에 관한 문항에서 응답자의 절반 이상이 '매우 그렇다'(50.0%)와 '그렇다'(34.1%)로 응답하여 전체의 84.1%가 안전보건조정자 제도가 산업재해 예방을 위해 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면 '보통이다'(10.0%), '그렇지 않다'(4.1%), '전혀 그렇지 않다'(1.8%)는 낮은 비율을

보였다. 이러한 결과는 응답자 대부분이 안전보건조정자 제도를 현장 내 재해 예방을 위한 필수 제도로 인식하고 있으며, 제도의 존재와 목적에 대한 실무적 공감대가 충분히 형성되어 있음을 의미한다.

발주자 활동에 대한 인식에서는 '매우 그렇다'(29.4%)와 '그렇다'(27.6%)의 합계가 57.0%로 나타나, 절반 이상이 발주자의 적극적인 활동이 필요하다고 인식하고 있었다. 그러나 동시에 '보통이다'(21.2%), '그렇지 않다'(12.9%), '전혀 그렇지 않다'(8.8%)도 일정 비율을 차지하였다. 이는 일부 응답자들이 발주자의 적극적 개입을 도급인과의 역할 간섭으로 인식하고 있음을 시사하며, 발주자의 책임 강화와 함께 각 주체의 역할 범위를 명확히 구분할 수 있는 제도적 보완이 필요함을 의미한다.

안전문화 기여도에 관한 결과에서는 '매우 그렇다'(45.9%)와 '그렇다'(35.3%)의 비율이 전체의 81.2%를 차지하였다. 이는 응답자의 대다수가 안전보건조정자 제도가 근로자의 안전의식 제고와 현장의 안전문화 정착에 실질적으로 기여하고 있다고 인식하고 있음을 보

여준다. 이러한 결과는 안전보건조정자의 역할이 단순한 행정적 절차 수행에 그치지 않고, 현장 안전관리 활동을 촉진하며 조직 내 안전문화 확산에 긍정적으로 작용하고 있음을 시사한다.

현장 적용성에 관한 응답에서는 ‘그렇다’(38.8%)와 ‘매우 그렇다’(29.4%)가 전체의 68.2%를 차지하여, 응답자 다수가 안전보건조정자 제도가 현장 여건에 부합하여 운영되고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면 ‘보통이다’(18.8%)와 ‘그렇지 않다’(8.2%)는 상대

적으로 낮은 비율을 보였다. 이는 제도가 일정 수준 현장에 정착되어 운영되고 있음을 의미하나, 일부 현장에서는 제도 시행의 일관성이나 실질적 적용 수준에 차이가 존재함을 시사한다.

제도 작동 수준에 대한 문항에서는 ‘그렇다’(40.6%)와 ‘매우 그렇다’(25.9%)의 합계가 66.5%로 나타나, 제도가 전반적으로 현장에서 작동하고 있다고 평가되었다. 다만, ‘보통이다’(19.4%)와 ‘그렇지 않다’(9.4%)의 응답 비율은 제도의 실질적 작동 정도가 현장별로 상이

**Table 4.** Perceived Effectiveness of the Health and Safety Coordinator System

Category	Response	n	%
Necessity of the System	Strongly Disagree	3	1.8
	Disagree	7	4.1
	Neutral	17	10.0
	Agree	58	34.1
	Strongly Agree	85	50.0
Perception of Client Activities	Strongly Disagree	15	8.8
	Disagree	22	12.9
	Neutral	36	21.2
	Agree	47	27.6
	Strongly Agree	50	29.4
Contribution to a Culture of Safety	Strongly Disagree	6	3.5
	Disagree	9	5.3
	Neutral	17	10.0
	Agree	60	35.3
	Strongly Agree	78	45.9
Field Applicability	Strongly Disagree	8	4.7
	Disagree	14	8.2
	Neutral	32	18.8
	Agree	66	38.8
	Strongly Agree	50	29.4
Level of System Operation	Strongly Disagree	8	4.7
	Disagree	16	9.4
	Neutral	33	19.4
	Agree	69	40.6
	Strongly Agree	44	25.9
Practical Difficulties in Implementation	Unclear or Insufficient Laws and Guidelines	94	55.3
	Lack of Administrative Support and Supervisory Commitment from Central and Local Governments	63	37.1
	Lack of Implementation Willingness among Project Owners	88	51.8
	Insufficient Participation and Cooperation from Contractors	72	42.4
	Passive Role and Limited Authority of Supervision Teams	60	35.3
	Lack of Worker Understanding of the System	57	33.5

할 가능성을 보여준다. 이는 제도가 일정 부분 형식적으로 운영되는 현상이 여전히 존재함을 시사하며, 관리·감독 체계의 강화가 필요함을 의미한다.

마지막으로 실행상 어려움에 대한 복수응답 결과, '관련 법·지침의 불명확 또는 부실'이 55.3%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 그다음으로 '발주자의 이행 의지 부족'(51.8%), '도급사의 참여 및 협력 부족'(42.4%), '정부·지자체의 행정지원 및 감독 의지 부족'(37.1%), '감리단의 역할 소극 및 권한 한계'(35.3%), '근로자의 제도 이해 부족'(33.5%) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 제도의 법적·행정적 기반이 아직 완전하게 정착되지 않았으며, 제도 운영의 실질적 주체인 발주자와 도급인의 참여 의지 및 역할이 실효성 확보의 핵심 요인임을 보여준다 (Table 4).

4. 안전보건조정자 제도 개선 인식

안전보건조정자 제도 개선에 대한 인식 결과는 <표 5>와 같다. 먼저 제도의 유지 필요성에 관한 항목에서 응답자의 52.9%가 '매우 그렇다', 34.1%가 '그렇다'로 응답하여 전체의 87.0%가 제도의 지속적 유지를 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면, '보통이다'(8.2%), '그렇지 않다'(3.5%), '전혀 그렇지 않다'(1.2%)는 낮은 비율을 보였다. 이러한 결과는 안전보건조정자 제도가 현장에 일정 부분 정착되어 있으며, 산업재해 예방을 위한 필수 제도로 인식되고 있음을 시사한다.

강화 필요성에 대한 인식에서는 '매우 그렇다'(51.8%)와 '그렇다'(34.7%)의 비율이 전체의 86.5%를 차지하였다. '보통이다'(8.8%)와 부정 응답('그렇지 않다' 3.5%, '전혀 그렇지 않다' 1.2%)은 10% 미만으로 나타났다. 이는 응답자들이 안전보건조정자 제도의 단순한 유지 수준을 넘어, 현장 적용성과 실효성을 강화해야 한다는 인식을

Table 5. Perceptions of Improvement to the Health and Safety Coordinator System

Category	Response	n	%
Necessity of Maintaining the System	Strongly Disagree	2	1.2
	Disagree	6	3.5
	Neutral	14	8.2
	Agree	58	34.1
	Strongly Agree	90	52.9
Necessity of Strengthening	Strongly Disagree	2	1.2
	Disagree	6	3.5
	Neutral	15	8.8
	Agree	59	34.7
	Strongly Agree	88	51.8
Appropriateness of the Operating Authority	Government	16	9.4
	Client	124	72.9
	Contractor	18	10.6
	Subcontractor	4	2.4
	Supervisory Team	8	4.7
Perception of the Practice of Delegating Supervision	Strongly Disagree	72	42.4
	Disagree	44	25.9
	Neutral	26	15.3
	Agree	18	10.6
	Strongly Agree	10	5.9
Necessity of Enacting New Legislation	Strongly Disagree	5	2.9
	Disagree	11	6.5
	Neutral	22	12.9
	Agree	55	32.4
	Strongly Agree	77	45.3

공유하고 있음을 보여준다. 즉, 제도의 실질적 작동력 향상을 위해 제도적 보완과 행정적 지원이 필요하다는 공감대가 형성되어 있음을 의미한다.

운영 주체의 적정성에 관한 항목에서는 '발주자'가 72.9%로 가장 높은 응답 비율을 보였으며, 그 외 '도급인' 10.6%, '정부·지자체' 9.4%, '감리단' 4.7%, '수급인' 2.4% 순으로 나타났다. 이는 응답자의 다수가 발주자가 제도의 법정 주체임을 명확히 인식하고 있음을 보여준다. 다시 말해, 실무 현장에서도 발주자가 제도의 중심적 책임과 권한을 갖는 주체로 인식되고 있음을 알 수 있다.

감리 위임 관행에 대한 인식에서는 '전혀 그렇지 않다'(42.4%)와 '그렇지 않다'(25.9%)가 전체의 68.3%를 차지하여 부정적 인식이 우세하였다. '보통이다'(15.3%), '그렇다'(10.6%), '매우 그렇다'(5.9%)는 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 발주자가 조정자 지정 의무를 감리단에 위임하는 현행 운영 관행이 제도의 실효성을 저해한다고 인식되고 있음을 의미한다. 다시 말해, 감리에게 안전보건조정자 역할을 부가적으로 부여하는 방식은 권한과 책임의 불균형을 초래하여 제도의 본래 취지를 약화시킬 수 있다는 우려를 반영한다. 따라서 발주자가 직접 안전보건조정자를 선임·운영하는 체계로의 전환이 필요함을 시사한다.

마지막으로 신규 법 제정 필요성에 대한 인식에서는 '매우 그렇다'(45.3%)와 '그렇다'(32.4%)의 비율이 전체의 77.7%를 차지하였다. 반면, '보통이다'(12.9%), '그렇지 않다'(6.5%), '전혀 그렇지 않다'(2.9%)는 상대적으로 낮았다. 이는 응답자 다수가 안전보건조정자 제도를 별도의 독립 법률로 제정하거나 기존 법령에 명확히 반영하여 제도의 법적 근거와 운영체계를 강화할 필요가 있다고 인식하고 있음을 보여준다(Table 5).

#### IV. 결 론

본 연구는 공공기관 발주자 건설공사 특히 발전소 플랜트 참여관계자(발주자, 감리자, 시공사)를 대상으로 안전보건조정자 제도에 대한 인식, 실효성, 그리고 개선 방향을 실증적으로 분석하고, 이를 통해 발주자 건설공사현장에서 발주자가 직접 안전보건조정자 역할을 수행함으로써 궁극적으로 발주자의 중대재해 예방을 위한 실제적인 활동과 의지 강화 및 안전보건조정자 제도 정착 방향을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

본 연구 결과에 대한 요약은 다음과 같다.

첫째, 안전보건조정자 제도 인식 분석 결과, 건설공사 관계자들은 제도의 필요성과 목적에 대해 높은 수준의 인식을 보였다. 특히, 발주자를 안전보건조정자의 법정 지정·선임 주체로 명확히 인식하고 있었으며, 현장에서 안전보건조정자가 실질적인 조정 기능을 수행하고 있다는 인식이 확산되고 있었다. 또한 제도의 적용 대상 기준과 운영 요건에 대한 이해도가 높게 나타나, 제도의 법적 근거와 제도적 취지가 현장 실무자들에게 비교적 명확히 전달되고 있음을 확인하였다.

둘째, 안전보건조정자 제도의 실효성 분석 결과, 제도가 산업재해 예방과 안전문화 확산에 기여하고 있다는 인식이 뚜렷하였다. 응답자들은 안전보건조정자가 현장의 안전의식 제고, 위험성평가의 효율성 향상, 공간 안전관리 조정 등 실질적 역할을 수행하고 있다고 평가하였다. 그러나 동시에 제도의 실효성을 저해하는 요인으로 법령의 불명확성, 발주자의 이행 의지 부족, 도급사, 감리단의 협력 한계 등이 지적되었다.

셋째, 안전보건조정자 제도 개선 인식 분석 결과, 제도의 유지와 강화에 대한 공감대가 확산되어 있었으며, 발주자가 제도의 핵심 운영 주체로서 역할을 수행해야 한다는 인식이 지배적이었다. 반면, 발주자가 감리단에 안전보건조정자 역할을 위임하는 관행에 대해서는 대체로 부정적 인식이 확인되었다. 또한 제도의 법적 근거를 강화하기 위한 신규 입법 또는 제도적 명문화의 필요성이 제기되었다.

넷째, 발주자 건설공사 현장에서 발주자가 직접 안전보건조정자 역할을 수행함으로써 실질적인 산업재해 예방활동을 수행함으로써 발주자의 적극적인 중대재해 예방활동이 가능함을 확인하였다. 다만 선제적인 조건으로는 발주자의 안전기술 향상과 안전보건조정자 활동 목적 등에 대한 정확한 이해와 의지 필요성이 제기되었다.

이상의 연구결과를 바탕으로 도출한 제도적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 발주자 중심의 책임체계 강화가 필요하다. 대부분의 응답자가 발주자를 안전보건조정자의 법정 주체로 인식하고 있으나, 실제 현장에서는 여전히 발주자의 책임이 감리단이나 도급사로 전가되는 경우가 존재한다. 따라서 발주자가 조정자의 권한과 책임을 실질적으로 수행할 수 있도록 제도적 권한 부여와 행정적 지원이 강화되어야 한다. 이를 위해 발주자의 안전보건관리

역량을 체계적으로 육성하고, 조정자 선임 및 운영 과정에서 발주자의 의사결정권에 대한 명확한 보장이 필요하다.

둘째, 법적·제도적 명확성 확보가 요구된다. 제도의 실효성을 저해하는 주요 요인으로 법령의 불명확성과 운영지침의 모호성이 지적되었으며 특히 안전보건조정자의 자격 요건, 업무 범위, 권한 수준 및 책임 주체를 명확히 정의하고, 현장에서의 혼선을 줄이기 위한 표준 지침을 마련함으로써 제도의 일관성과 집행력을 강화가 필요하다.

셋째, 감리단과 발주자 간 역할 분리 및 협력체계 정립이 필요하다. 현재 일부 현장에서는 감리단이 조정자 역할을 겸임하거나 추가 역무로 수행하고 있으나, 이는 역할 중복과 책임 불명확으로 이어질 가능성이 높다. 발주자는 제도의 총괄 책임을 지되, 감리단은 기술적 지원과 현장 점검의 보조적 역할에 한정하는 등 역할 구분을 명확히 해야 한다. 또한 발주자, 감리단, 도급사 간 협의체를 제도화하여 상호 간 정보공유와 위험요인 조정이 체계적으로 이루어질 수 있는 협력적 거버넌스 체계 구축이 필요하다.

넷째, 제도의 법제화 및 지속적 평가체계 마련이 요구된다. 안전보건조정자 제도가 일시적 행정수단이 아니라 지속 가능한 안전관리 인프라로 정착하기 위해서는 독립된 법적 근거와 평가 시스템이 필요하다. 신규 입법 또는 관련 법령의 통합개정을 통해 제도의 운영기준을 명문화하고, 시행 이후에는 주기적 평가와 피드백 체계를 도입함으로써 제도의 지속적 개선이 가능하도록 할 필요가 있다.

다섯째, 그 무엇보다도 발주자의 안전사고를 예방하기 위한 의지와 안전조직과 안전예산의 안전 인프라 확보 중요하며 발주자 스스로 안전보건조정자 선임과 활동이 안전문화와 안전수준이 상이한 다수의 시공사가 한 장소에서의 건설참여에 따른 중대재해 예방 기여도가 크다.

본 연구의 한계점으로는 설문조사가 공공기관 발주자 건설공사 현장의 발주자·감리자·시공사 중심으로 이루어져 참여관계자의 범위가 제한적이었던 점을 들 수 있다. 또한 빈도분석을 중심으로 한 기술통계적 접근에 머물러 변수 간 인과관계를 규명하는 데에는 한계가 있었다. 향후 연구에서는 근로자, 협력업체, 정책 담당자, 정부 및 지자체 관계자 등 다양한 참여관계자를 포함하여 보다 다층적인 관점에서 분석을 수행할 필요

가 있다. 나아가 구조방정식 모형이나 회귀분석 등 정량적 분석기법을 적용하여 제도 인식-운영 실태-재해 예방 성과 간의 구조적 관계를 규명할 필요가 있다

추가로 안전보건조정자 역무를 감리단 위임시 관련법상 분리발주에 따른 타 분야 공사부분은 사각지역 발생함으로 그에 따른 제도적 보완이 필요하며, 발주자의 적극적인 안전보건활동으로 중대재해 발생에 따른 발주자의 사법처리 부담해소와 더불어 발주자의 안전기술 및 안전 노하우가 전제하에 안전관리에 대한 책무강화를 위하여 발주자 주도적인 안전보건조정자 역할이 필요하다.

## References

- Kim YJ, Lee HD, Won JH, Mun H, Accident characteristic of female construction worker by analyzing industrial accident, Kyung Hee University, Gyeonggi. 2017; 36(2):69-72
- Kang SJ, A study on the effectiveness improvement of the safety and health coordinator system for construction project owners, master's thesis, Kyung Hee University. 2021. p. 29-65
- Lee DS, A study on safety awareness of managers and workers in construction after the Serious Accident Punishment Act, master's thesis, Incheon National University. 2023. p. 8-24
- Strengthening the Safety and Health Responsibilities of Contractors, Safety Technology(KISA), 2017;(234): 6-9
- Won JH, Kang ST, Kang SR, A Study on Strengthening the Role of Construction Project Owners in Industrial Accident Prevention through the Health and Safety, Occupational Safety and Health Research Institute (KOSAH) 2024;(11):p. 31-58
- An HS, A study on the trends of the construction safety regulations in UK : focused on the roles and responsibilities of clients and safety coordinators in construction design management regulations. AIK Joint Conference Proceedings. 2022;24(2):37-44
- James Reason, Managing the Risks of Organizational Accidents, 1997;Ch 4
- Griffin & Neal, Perceptions of safety at work: A framework for linking safety climate to safety performance 2000;Section 2.
- Jeong SC, Yoo HD, Kim DW, Establishment and Implementation of the Safety and Health Coordinator

System, Occupational Safety and Health Research Institute(OSHRI) 2017;4(2):10-14

Park HS, The effect of cognitive conformity among construction firms' interested persons on management performance : focused on the moderating effect of the characteristic of the orderer, Doctor, Chungbuk National University. 2022. p. 29-34

Ki SH, Park NK, A Study on the Establishment of a Client-Centered Safety Management System for Reducing Construction Accidents, Journal of the

Korean society of disaster information, 2014;10(4): 503-510

Ki, S. H., A study on the application of a risk assessment model to improve safety activities of construction participants, Doctor, University of Seoul. 2016. p. 45-51

#### <저자정보>

유종관(연구원), 이성일(교수)