연 구 보 고 서
건안연 96-2-14

사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선 연구

1996. 12. 31

한국산업안전공단
KOREA INDUSTRIAL SAFETY CORPORATION
산업안전연구원
INDUSTRIAL SAFETY RESEARCH INSTITUTE

총 목 차

제Ⅰ부 산업안전보건정책수립 개선 방안 3

제Ⅱ부 사업장 안전관리제도 개선 방안 137

여 백

제 I 부

산업안전보건정책수립 개선 방안

〈연구자〉

安泓燮 책임연구원

〈자문진〉

朴弼洙 (건설안전기술협회 상임고문)
尹朝德 (노동연구원 연구위원)
金柄鎭 (한국산업안전공단 산업안전교육원 교수)

여 백

목 차

제1장 서 론 9
1. 연구의 배경 및 목적 9
2. 연구기간 14
3. 연구의 방법 및 범위 15
가. 연구의 방법 15
나. 연구의 범위 16

제2장 산업안전정책과 의사결정 과정 18
1. 정책결정 과정 18
가. 정책결정과 의사결정 18
나. 정책결정의 참여자와 변수 19
다. 정책결정 과정 20
2. 우리나라의 정책수립 제도 22
가. 품의 제도 22
나. 위원회 제도 23
다. 합리적 정책결정의 제약요인 25
3. 산업안전보건정책수립의 분석틀 26
가. 광의의 영향 요인 26
나. 정책결정 영향 요인 28
다. 정책결정과 성과에 영향을 미치는 요인 33

제3장 외국의 산업안전보건정책 수립과정 37
1. 독일의 산업안전보건정책 수립과정 37
가. 독일의 산업재해예방체제 37
나. 독일 산재예방제도의 특징 44
다. 독일의 산업안전보건제도 제정 절차 47
라. 근로자 집단의 역할 52
2. 영국의 산업안전보건정책 수립과정 53
가. 영국의 산업재해예방체제 53
나. 안전보건위원회의 기능 55

3. 기타 외국의 산업안전보건정책 수립과정 59
가. 미국의 산업재해예방 체제 59
나. 일본의 산업재해예방 체제 63
4. 외국의 산업안전보건정책 의사결정의 특징과 시사점 65

제4장 기존의 산업안전보건정책수립 체제 및 제도 69
1. 주요 산업안전보건정책의 발전과정 69
2. 우리나라 산업안전보건정책의 결정 및 집행 체제 72
3. 주요 안전보건정책의 수립 및 집행경위 75
가. 산업안전 장·단기 발전계획 75
나. 제1차 산업재해예방 6개년계획 77
다. 산재예방특별사업 80
라. 산업안전보건 선진화 3개년 계획 84
4. 산업안전보건정책심의위원회 87
가. 우리나라의 안전관련정책 심의 및 조정기구 87
나. 산업안전보건정책심의위원회 88
5. 주요한 산업안전보건정책수립과정과 영향요인 91
가. 산업안전보건법의 제정 경위 91
나. 산업안전보건법의 정책영향 요인 94
다. 주요참여자 96
6. 우리나라 산업안전보건정책수립상의 특징 100
가. 산업안전보건법제의 문제점 100
나. 정책도구로서 정보의 기능과 소통에 대한 인식 101
다. 산업안전보건정책수립의 문제점 111

제5장 산업안전보건정책수립의 장애요인 및 개선방향 117
1. 산업안전보건정책수립의 장애요인 117
2. 산업안전보건정책수립 개선방향 126

제6장 결 론 132

참 고 문 헌 134

표 목 차

1.1 산업안전보건관련 중복 법령 예 13
2.1 정책결정과 의사결정의 차이 19
2.2 정책의 성과에 영향을 줄 수 있는 요인 36
3.1 독일의 이원적 산재예방체계 38
4.1 우리나라 산업재해예방정책의 발전과정 71
4.2 제1차 산업재해예방6개년계획의 원안과 수정안 비교 80
4.3 산재예방특별사업계획의 주요내용 81
4.4 안전관련 정책 및 기술 심의기관 87
4.5 연비표시규정이 제대로 기능하는데 필요한 전제조건 110

그 림 목 차

2.1 산업안전보건정책의 영향요인 34
3.1 독일의 재해예방체계도 39
3.2 독일연방 노동사회성의 조직 41
3.3 독일연방 산재예방연구소(BAU)의 역할 43
3.4 독일의 산업안전에 관한 이원적 체계 44
3.5 영국의 안전보건체제 54
3.6 안전보건위원회(HSE)의 건설실무위원회(CONIAC) 55
3.7 미국의 산업재해예방체제 58
3.8 미국의 산업안전보건청(OSHA) 조직 60
3.9 일본의 산업재해예방체계 61
3.10 일본의 산업재해 예방 체제 64
3.11 일본의 노동성 노동기준국 조직표 65
4.1 우리나라의 산업안전보건정책 집행체제 73
4.2 산업안전보건 정책의 기능 분담 체계 75
4.3 정책도구 102
4.4 의사소통과정의 반응단계 105
4.5 연비표시정책의 연쇄적 실행 모형 109

제 1 장 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

최근에 일어난 대구지하철공사현장 가스폭발사고, 성수대교 붕괴사고, 마포 도시가스 폭발사고, 충주유람선 화재사고 등은 그전에 있었던 구포열차사고, 목포공항부근 아시아나항공기 추락사고, 서해페리호 침몰사고 등 대형참사에 대한 기억을 되살리면서 모든 국민에게 일상생활의 안전성에 관한 의구심과 함께 경각심을 불러 일으켰다.

국가의 목표는 국방·치안등 국가의 존립을 유지하기 위한 기능과 더불어 오늘날과 같은 복지국가에서는 국민생활수준의 향상과 복지추구라는 보다 적극적인 목표와 같은 맥락에서 국민의 생명과 안전의 보호를 국가의 기본목표로 삼고 있는 것이며, 우리 헌법에서 말하는 포괄적 기본권으로서 행복추구권의 내용에도 이러한 의미가 포함되어 있다고 할 수 있다. 국가적 법령에 의해 생산현장 근로자의 생명과 안전을 보호하는 전통적인 방식으로는 형법에서 타인의 생명과 안전에 위해를 가한 행위를 처벌하고, 이러한 위해행위로 인하여 손해가 발행한 경우 민법상으로 불법행위에 대한 책임을 지우며 이를 뒷받침하는 민·형사관계 사법제도를 운영하고 있는 것 등을 들 수 있지만, 오늘날에 와서는 형사처벌 내지 손해배상이라는 사후적 대처방법으로서는 충분한 목적을 달성할 수 없기 때문에 예방적 차원에서 수 많은 안전관계법령이 양산되고 있다.

이러한 현상은 비단 안전관계법령에반 국한되는 것이 아니고 오늘날 대부분의 행정법령이 사후적 수습으로 충분하지 못한 단점을 시정하기 위하여 사전예방 쪽으로 관심을 돌리고 있다. 그 결과 행정법령이 급증하고 있는바, 이들 법령에 의할 경우 법령의 수규자들은 종전의 사후수습에 드는 노력과 비용보

다 더 많은 노력과 비용을 부담하게 되는 것이다. 예컨대 산업안전보건법이나 환경관계법령에서는 사고 내지 공해를 방지하는데 막대한 노력과 비용을 요구하고 있어 사고나 공해가 발생하기 전에는 불필요한 낭비로 비쳐질 소지도 있는 것이다. 사전예방을 도모하고 있는 안전관계법령들은 또한 그 수단으로서 행정체계를 마련하고 있는데 이는 행정의 역할이 증대하는 행정국가화 경향과도 관련을 맺고 있다.[1)]

이러한 재해의 예방 및 사후수습을 위한 법령들에는 재해예방을 위한 각종 조치 등이 비교적 자세하게 규정되고 있으나 법령간 통일성과 일률성이 결여되어 있어 효과적인 사고 예방조치가 곤란하다는 점이 지적될 수 있다. 산업재해는 국민의 생명·신체·재산과 직접 관계되는 중대한 위해임에도 불구하고 이에 대한 제재수단 및 재해예방 관계법령의 실효성 확보수단은 상대적으로 미흡하다고 할 수 있다. 즉 재해발생 사업주체에 대한 제재수단간에 일률성이 결여되어 있고 강력한 제재수단의 미흡으로 사업주체의 재해예방노력이 상대적으로 저하되는 문제점이 있는 것이다.

또한 현실에 맞지 아니하는 시설이나 자격기준의 설정으로 사실상 사문화된 기준이 많아 안전관계법령의 실효성이 저하되고 있으며, 전담 안전관리자 등의 선임의무를 부과하고 있는 법령도 다수 있으나 전문인력양성 및 자격부여에 관한 제도미비로 실효성을 거두고 있지 못하며 자격자의 실제 공급능력을 고려하지 않고 자격자의 의무고용을 강제할 경우 명의대여 등 불법행위를 조장할 가능성이 있다. 기업활동 규제완화에 관한 특별법에서는 이러한 점을 이유로 하여 각 개별법에 규정된 재해예방 관련조항을 대폭 완화시키는 특례를 규정하고 있는데, 재해예방에 실효성이 없는 사항을 정비하는 것은 바람직하지만 자칫 기업의 부담경감을 위하여 꼭 필요한 조치까지도 완화시켰다면 이는 다시 검토되어야 할 것이다.

---

1) 조정찬, 임병수 공저, 안전관계법령의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1994. 12, pp.6-7.

1995년 하반기에 설치, 운영된 국무총리 안전관리자문위원회에서 제기된 안전관리 관련법령의 문제점들로는

- 안전관리법령 상호간의 체계성 및 종합성 결여로 효율적 안전관리 추진 곤란
- 안전관리의 중복규제와 현실성 결여 및 사문화된 제도의 존치로 기업의 경쟁력 및 신뢰성 저하
- 안전관리법령의 내용과 형식이 명령통제방식 위주의 규정으로 안전의무 주체자의 비자발적 참여와 감독인력 부족의 구조화
- 안전관리 규제기준의 통일성 결여로 법체계 및 적용의 혼선 초래
- 안전관리 규제수준의 단편성 및 낮은 규제수준으로 안전을 총체적·시스템적으로 파악하는 국민의 욕구충족 미흡
- 자율안전관리활동의 제도적 장치 미흡과 일반인에 대한 안전정보 제공의 소극적 보장으로 근원적 재해예방 곤란
- 정부의 행정적·세제 및 금융지원의 소극적 규정으로 실질적 예방비용지원 미흡
- 안전행정 감독기관과 안전기술 집행기관간의 안전관리업무 한계의 불명확화로 안전책임의 분산 및 인력확보 과잉경쟁의 구조화
- 안전관리법령간의 처벌기준의 차이와 예방효과론적 기능장애로 처벌평등과 준법의식의 저하
- 사회구조변화에 상응하는 안전관리제도의 미확보로 신종재해 발생
- 예방관리 추진에 필요한 안전투자, 전문인력, 보험, 안전문화, 안전관련 기관협력 등의 추진에 필요한 확고한 법적장치 미흡으로 획기적 예방관리의 추진곤란

등의 사항이 지적되고 있다.[2)]

---

2) 국무총리 안전관리자문위원회, 안전관리 실태평가와 정책개선방향, 1995.12, p.428.

우리나라에서는 안전에 관한 기본법이 마련되어 있지 아니한 관계로 개별법에서 안전조치에 관한 규정들이 산발적으로 규정되어, 각종 안전조치에 관한 체계성이 결여되어 있다. 따라서 안전사고 예방을 위한 각종 조치에 관한 통일적인 규정을 마련하여 안전조치시행에 차질이 발생하지 않도록 할 필요가 있다.

이를 위하여는 개별법상 규정되고 있는 각종 안전상 조치에 관한 내용을 검토하여 공통되는 내용들을 통칙적으로 규정하여 두면 안전조치상 통일성확보에 많은 도움이 될 것이다. 이 경우 법령상 제반조치들의 현실부합성 검토를 위한 현지조사 및 면담 등의 조치가 필수적으로 선행되어야 할 것이다. 따라서 안전유지의무를 게을리한 사업주체에 대하여는 실질적으로 불이익이 돌아갈 수 있도록 현행 법체계상 운용되고 있는 다양한 제재수단 및 실효성 확보수단을 종합적으로 고려할 필요가 있다.

특히 생산현장의 안전관리 관련제도는 통상산업부, 건설교통부, 내무부 등 13개 부처의 60여개 법령에 의해 중복 규제됨에 따라 사업장 안전·보건관리에 일관성을 유지할 수 없고 기업의 경영활동을 위축시키고 있어 안전관리제도의 효율성과 효과성의 제고측면에서 체계적인 검토가 요청되고 있다.

표1.1은 이러한 중복관계를 예시한 것이다.

표 1.1 산업안전보건관련 중복 법령 예

산업안전보건 관련제도	관련 법령명	소관부처
○ 정부의 안전보건정책 수립제도	○ 산업안전보건법	노 동 부
	○ 소방법	내 무 부
○ 안전·보건표지제도	○ 총포·도검·화약류 단속법	내 무 부
○ 안전보건관리자 고용제도	○ 농약관리법	농 림 부
○ 안전보건관리규정작성 준수제도	○ 승강기제조 및 안전관리에 관한 법률	통상산업부
	○ 고압가스안전관리법	통상산업부
○ 안전·보건 교육제도	○ 광산보안법	통상산업부
○ 기계·기구의 정부검사제도	○ 송유관사업법	통상산업부
○ 기계·기구의 사업주 점검 제도	○ 전기사업법	통상산업부
	○ 에너지이용 합리화법	통상산업부
○ 유해물질 규제 제도	○ 액화석유가스의 안전 및 사업관리법	통상산업부
○ 건강진단 제도	○ 집단에너지사업법	통상산업부
○ 안전·보건진단 제도	○ 건축법	건설교통부
○ 사전안전성 확보 제도	○ 건설기술관리법	건설교통부
○ 정부감독 제도	○ 교통안전법	건설교통부
○ 예방비용 확보 및 투자 제도	○ 원자력법	과학기술처
	○ 유해화학물질관리법	환 경 부
	○ 소음진동규제법	환 경 부

최근 매경환경안전연구원에서 세이프티리더스클럽 회원인 대학, 연구소, 협회 및 단체, 기업의 안전관리 전문가 97명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 의하면, 전문가들은 정부에 대해서 정책과 법규의 잦은 변동으로 인한 현장 안전관리의 혼동이 없도록 좀더 장기적이고 체계적인 안전 정책을 수립하고 시행해 주기를 바라고 있는 것으로 나타나 이러한 필요성을 뒷받침 해주고 있다.[3)]

정부의 안전정책에 대한 요구에 있어서는 학계, 연구원, 협회 및 단체의 전문가들과 기업의 안전전문가들의 입장이 다른 것으로 나타났는데, 전자의 그룹이 정부의 장기적이고 체계적인 안전정책수립을 첫 번째로(54.6%) 든 반면에, 기업의 안전 전문가들은 산업보건제도의 합리적 정비와 재해예방투자의 확충을 첫 번째(33.3%) 요구사항으로 꼽고 있다.

동 설문조사 결과에 의하면 재해예방활동을 활성화하기 위한 방안으로는 첫째, 정부의 각종 산재예방정책수립에 노사단체의 의견이 반영될 필요가 있다(약66%)고 응답하였으며, 다음으로 중요하게 지적된 방안은 노사단체 안에 안전보건업무를 전담하는 부서의 설치 필요성(약18%)을 들고 있다. 또한 산업안전보건제도의 선진화를 위해서는 법령 및 기준 위반에 대한 제재를 강화하는 방법(18.2%)보다는 관련법령 및 기준을 정비할 필요가 있다는 응답률이 압도적으로 높아(77.3%) 산업안전관련 정책 및 제도의 체계화에 대한 요구를 반영하고 있다.

2. 연구기간

1996. 3.17 -1996. 12. 31

---

3) 매일경제신문, 1996.12.19.

3. 연구의 방법 및 범위

가. 연구의 방법

지금까지 우리나라에서는 경제적 정책에 관한 연구는 다소 축적되어 있는 듯이 보이나 사회적 정책에 관한 사회과학적 연구는 매우 부족한 실정이다. 특히 산업안전보건정책에 대한 연구는 매우 부진하며, 정책결정과정에 관한 연구는 거의 없었던 것으로 사료된다. 산업안전보건분야의 정책에 관한 연구는 대부분이 대한산업안전협회, 대한산업보건협회 등 민간전문기관에서 이루어지고 있는 산업재해나 직업병의 예방을 위한 기술적 문제에 관한 것이며, 한국산업안전공단, 노동과 건강연구회, 각 노동조합 연구회 등에서 각종 실태조사와 함께 그 대책을 제시한 것들이 다수 있다. 이 외에 산업안전보건법의 해설서 등이 있으며 본격적인 정책에 관한 연구는 찾아보기 어렵다

본 연구과제 "사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선 연구"는 기존의 산업안전관련 법령과 이들의 운용실태를 효과적으로 파악할 수 있는 전문인력에 의한 사회과학적, 제도적 접근방식을 필요로 하고 있다. 따라서 분야별로 학계의 전문인력을 활용하는 것이 효과적으로서 외부 연구기관의 역할분담으로 공동으로 연구를 수행하였다.

연구내용에 대한 역할분담은 방대한 안전관련 법령분야에 대한 연구업무의 효율적 추진을 위해서는 안전관리제도별 분담이 효과적으로서, 정부의 안전보건 정책수립 제도분야는 우리 산업안전연구원에서 직접 수행하였으며, 개별법령 및 규칙에 의한 사업장 안전관리제도의 개선방안에 관한 연구는 협력연구기관에서 수행하였으며, 연구결과물은 각각 Ⅰ편과 Ⅱ편으로 분리하여 정리하였다.

본 과제는 '사업장 안전보건관리의 일원화'를 위하여 협력연구기관과 공동으로 수행중인 '사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도 개선 연구'중 제Ⅰ부로서 우리 산업안전연구원이 직접 수행한 '정부의 산업안전보건정책 수립과

정'에 대한 연구이다.

정부의 산업안전보건정책 수립과정에 대한 연구는 일차적으로 정책수립제도에 관한 규정과 운영실태에 관한 조사가 필요하나, 현실적으로 기존 문헌자료의 경우는 의사결정의 결과 즉, 정책 자체의 내용에 대한 기술이 대부분으로서 의사결정과정에 대한 기록은 흔하지 않다. 따라서 필요한 자료는 기존의 연구결과에 대한 고찰과 산업안전보건정책 관련 문헌 검토를 위주로 하며, 부족한 정보에 대해서는 외부 전문가와 정책수립과정에 직접 참여했던 담당자와의 면접을 통해서 수집하였다.

기존의 문헌검토 내용으로는 산업안전보건정책의 변천과정, 정책수립과정에 영향을 미친 기관 또는 이해당사자의 역할, 정책의 방향에 영향을 미친 사회, 정치, 경제적 환경 등을 중심으로 하였다. 또한 제도는 규정과 운영의 두측면에서 검토될 수 있는바, 규정측면은 관련 규정들만의 검토로 가능하나 운영측면에 대해서는 필요시 실태조사를 병행하였다.

나. 연구의 범위

'정부의 산업안전보건정책 수립과정'에 대한 개선방안의 제시를 목적으로 하는 본 연구의 범위는 정책의 내용이나 대상에 영향을 미치는 요인들과 이 요인들을 합리적으로 고려할 수 있는 의사결정 방법으로서 기존의 정책결정과정에 대한 개선방안을 제시하는데 있다.

산업안전보건정책은 사전예방정책과 사고나 질병 발생후의 치료·보상등의 사후보상정책으로 대별할 수 있으며, 전자에는 산업안전보건 규제정책이, 후자에는 산업재해보상보험제도가 해당된다. 본 과제의 근본취지가 산업안전보건제도의 일원화에 의한 효율성 개선에 있으며, 사후의 치료·보상제도는 전체가 노동부 소관으로 일원화되어 있으므로 연구의 범위에서 제외되며, 검토대상은 당연히 사전예방정책으로 한정된다.

산업안전보건정책 결정과정도 정책의 한 부분이자 의사결정의 결과로서, 구

체적 연구의 대상은 산업안전보건정책의 결정과정, 집행활동 및 평가로 범위를 한정한다. 또한 산업안전보건정책을 결정과정과 집행과정으로 구분할 경우 본연구는 전자의 결정과정에 대한 연구로서, 본래의 연구목적에 따라 산업안전보건분야의 정부정책 그 자체보다는 정책의 수립과정 즉, 의사결정 체계와 절차에 본 연구의 중점을 둔다.

그러나 연구의 대상이 산업안전보건정책 수립과정임에도 검토대상에는 의사결정과정을 거친 산업안전보건정책 자체도 당연히 포함되며, 이는 합리적인 의사결정 과정은 정책 그 자체의 수준과 직결되기 때문이다.

제 2 장 산업안전정책과 의사결정 과정

1. 정책결정 과정

가. 정책결정과 의사결정

정책결정이란 공익을 추구하거나 공적 문제의 해결을 위하여 미래의 합리적이고 바람직한 정부의 기안을 탐색·선택하는 일련의 동태적·역동적 과정을 말한다. 정책결정은 행정의 정책결정기능을 중시하는 1930년대 정치행정일원론, 특히 1960년대 발전행정론에서 중시하는 기능으로서, 의사결정의 한 형태이다. 정책결정은 정치성, 공공성, 최적 대안의 선택, 동태성, 미래지향성을 특징으로 한다.[4)]

산업안전보건정책의 목표는 효율성과 형평성으로 요약된다. 여기서 효율성은 산업안전보건수준을 향상시키기 위한 산재예방비용 및 산재로 인한 제반비용의 최소화를 말하며, 형평성은 수직적 형평성과 수평적 형평성으로 구분된다.

의사결정과 정책결정의 관계는 문제해결이나 목표달성을 위하여 여러 대안 중에서 하나의 대안을 선택하는 점에서는 동일하기 때문에 기법, 절차 등에 있어 본질은 같으나, 의사결정이 정책결정보다 더 일반적이고 포괄적인 개념이다. 따라서 드로어(Y.Dror)의 정의와 같이 정책결정이란 정부가 공익을 위하여 내리는 의사결정을 의미하며 표 2.1은 정책결정과 의사결정의 차이점을 나타낸다.

정부 정책의 유형 즉, 의사결정의 범주는 일반적으로 기준제정, 감독활동 및 사후처리의 세가지로 구분된다.

---

4) 김중구, 요점행정학, 성지각, 1996, p.92.

표 2.1 정책결정과 의사결정의 차이[5)]

구 분	정 책 결 정	의 사 결 정
1. 주 체	정부	정부·기업·개인
2. 결 정 사 항	정부활동 지침	모든 합리적 대안 선정
3. 성 격	공적 성격	공·사적 성격
4. 근 본 이 념	공익성	공익에 근거치 않음
5. 계 획 화	곤란	용이

나. 정책결정의 참여자와 변수

정책은 대상, 지배적 참여자, 결정기준의 세측면에서 분석이 가능하며, 정책의 수립과정은 정책수립에 관한 규정 자체와 실제 운용측면으로 나누어 볼 수 있다.

정책결정에 참여하거나 영향을 미치는 요인으로는 정책에 관한 전문적 지식이나 경험을 갖춘 정책분석가로서 직업공무원, 특정분야에 관한 고도의 전문지식을 가진 전문가, 정책결정대상과 관련있는 이익단체를 참여시켜 그 의사를 정책결정에 반영시키는 이익집단, 민의를 조정·통합하여 행정부의 정책결정에 반영하는 정당과 국회, 조직화된 국민의 의견으로서 여론, 최종적으로 정책대안을 선택·확정하는 최고관리층으로서 정부관료 등이다. 이중 영향력이 가장 큰 집단인 국회 각 분야별 상임위원회, 정부관료 및 이익집단을 정책결정의 3두마차라 한다.

정책결정 요인론에서 정책에 영향을 미치는 요인으로는 사회경제적 요인과 정치행정적 요인의 두가지를 들고 있다. 이중 규제기관의 특성으로는 전문성, 응집성, 설립법의 내용, 정치적 중요성, 리더쉽, 규제기관의 구조, 규제담당 공무원의 전문가적 가치관, 전문성, 관료적 창도자를 들 수 있다. 정책결정의 주요 참여자는 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분할 수 있다. 공식적

5) 전게서, pp.92.

참여자는 대통령, 국회, 행정기관, 사법부가 해당되며, 비공식적 참여자는 정당, 이익집단, 일반시민, 외부전문가, 언론기관 등이 해당된다.[6]
산업안전보건정책의 결정과정은 노조, 기업가집단, 공익단체, 정당, 대통령, 노동부간의 상호작용으로 이루어지며, 규제기관인 노동부 관료의 이념 및 가치관이 이들을 통합조정하는 역할을 한다고 볼 수 있다.

다. 정책결정 과정

국가의 정책은 결정과정과 집행과정으로 구분된다. 본 연구의 대상인 정책결정 과정은 일반적으로 정책의제 형성, 목표의 설정, 정보의 수집·분석 대안의 작성·탐색·개발, 모델의 작성, 대안의 평가, 우선순위 기준의 선정, 우선순위 선정, 종합판단 및 대안의 선택으로 이루어 진다. 각 단계별 주요 내용은 다음과 같다.[7]

(1) 정책의제 형성 : 문제의 인지

정책의제(policy agenda)란 여러 사회문제중에서 정부당국이 심각성을 인정하여 적극적인 해결책을 모색하기 위하여 궁극적으로 채택한 정책문제를 말한다. 일반성·구체성, 사회적 유의성, 시간적 적합성, 복잡성, 선례의 유무등이 의제 선정시 고려요인이 된다. 경우에 따라 사회문제, 사회적 이슈, 공중의제, 정부의제의 순으로 의제가 설정된다. 무의사결정이 될 수도 있는데, 무의사결정이란 정책의제로의 채택이 실패되는 현상으로서 의사결정자의 가치와 이익에 대한 잠재적 또는 현재적 도전을 억압하거나 좌절시키는 결과를 초래한 결정을 말한다.

(2) 정책목표의 설정

정책이 나아가야 할 기본적인 방향 및 가치를 설정하는 단계로서 경제적 합

---

6) 조탁, 산업안전보건규제정책의 정부개입전략에 관한 연구, 서울대박사학위 논문 1992, pp.47-50.
7) 김중규, 전게서, pp.94-95.

리성 뿐만 아니라 정치·사회적 합리성도 함께 고려되어야 한다.

(3) 정보의 수집·분석

사회조사 등을 통해 관련 자원·정보·지식을 광범위하게 수집하여 과학적으로 분석·처리하는 단계이다.

(4) 대안의 작성·탐색·개발

수집·분석된 정보를 토대로하여 목표를 달성할 수 있는 모든 대안을 강구한다.

(5) 모델의 작성

대안의 결과를 예측하기 위하여 복잡한 현실을 단순화시킨 모형을 작성한다.

(6) 예상결과 예측-대안의 평가

각 대안의 장단점, 채택의 결과, 문제의 해결이나 목표달성에 공헌하는 정도 및 차이점을 초래하는 요인들을 면밀히 계량적으로 파악·평가하여 예상결과를 예측한다.

(7) 우선순위 선정기준 작성

민주성, 능률성, 형평성, 경제적 합리성, 정치적 합리성 등 우선순위 선정기준을 마련한다.

(8) 우선순위 결정

대안의 예상결과에 따라 가장 바람직한 대안순으로 우선순위를 결정한다. 정책의 우선순위 결정방법은 책임자와 내부직원의 토론, 계량적 서열화 방법 및 질적 점수화 방법, 위원회 구성 등의 방법이 있으나, 계량적인 방법은 별로 이용되고 있지 못한 것으로 보인다.

(9) 종합판단 : 우선순위 조정 및 대안의 선택

최종안을 선택하기에 앞서 목표달성의 가능성, 문제해결의 가능성, 실천가능성, 정치적요인 및 예측되는 불이익의 정도 등을 재검토 또는 확인하여 대안을 최종 확정시킨다.

2. 우리나라의 정책수립 제도

가. 품의제도

일반직 5급상당공무원인 기안책임자가 작성하고 상위자의 결재를 거쳐 기안을 작성한 자가 비로소 집행하게 되는 공식적·집권적이면서도 하의상달적인 정책결정 방식으로서, 우리나라의 공식적이고 전형적인 의사결정체제이다. 품의제도의 확립요건으로는 상승적 형태일 것, 문서에 기재날인할 것, 결재전에 상부에 송부할 것, 최고관리층의 결재가 있을 것 등이다.

품의제도는 정부조직내의 정책결정형식으로서 하의상달적 정보전달인 반면에 업무는 분권적, 의사결정은 집권적인 특성을 가지며 계선중심의 공식적, 제도적, 정형적인 의사결정의 성격을 갖는다.

품의제도는 하위직원에게 관리자 훈련의 기회를 제공코자 함이 근본취지로서 개별적인 직접통제방식으로 활용된다. 따라서 참여의식과 사기앙양, 사전조정 및 심사가 가능하고, 기록보존과 사무처리에 대한 날인이 용이하며, 하의상달의 촉진과 시안을 유도할 수 있으며 원만한 인간관계 형성에 기여할 수 있는 장점이 있다.

품의제도의 단점으로는 결정과정이 길기 때문에 시간지체와 행정의 비능률을 초래할 우려가 있으며, 상급자의 하급자에 대한 의존과 하급자의 상관에 대한 충성에 기반을 두고 있으므로 행정의 전문화를 기하기 어려우며 정실개입 우려가 많고, 책임한계의 불명확성을 드러내기 쉽다. 또한 기안책임자의 실질적 초안자인 주사가 해당 행정사항을 정하고 그것으로 결정되는 경향이 많아 주사행정의 폐단이 많았고, 하급자가 기안하는 형식을 취하므로 하급자의 지식, 능력, 사고방식 등에 의존하여 상하간에 의존주의적이며 부서간 횡적 협조가 잘 되지 않고 할거성을 초래하거나, 실무자가 처리해야 할 사항까지 기관장의 결정을 거치게 되어 문서과다 현상을 초래할 우려가 있다.[8)]

---

8) 김중규, pp.96-98.

나. 위원회 제도

정부조직에 있어 위원회란 단독제·독임형 조직에 대응하는 조직으로서 민주적 결정과 조정을 촉진시키기 위해 복수의 구성원으로 구성되는 합의제 행정기관이다. 위원회제도는 정책의 결정을 개인이 하지 않고 복수의 구성원의 토론에 의해 도출하는 다수지배형태의 수평적 분권재, 합의제, 회의식, 계속적인 막료조직의 일종으로서 산업안전보건분야에서는 산업안전보건정책심의위원회가 이러한 기능을 시행하도록 하고있다.

위원회제도는 행정국가의 출현에 의한 권력재분배의 요청에 따른 행정부의 권한비대화 방지, 전문가의 의견청취 등을 통한 행정에의 전문지식과 기술의 활용, 노사간의 조정 등과 같은 대립된 이해의 조정, 여야간의 조정 등을 통한 행정의 정치적 중립의 확보, 국민의사의 반영 및 국민권익의 보호를 위한 국민대표 참여 등의 필요성으로 대두되어, 미국, 영국 등 선진국에서 최고 정책결정기구로 기능하고 있다. 위원회의 유형을 자문위원회, 조정위원회 및 행정위원회로 구분할 수 있으며 각각의 특징은 다음과 같다.[9]

(1) 자문위원회

특정의 개인 또는 조직전체에 대한 자문에 응하게 하고 시민의 의견을 집약하여 행정당국에 반영시키는 막료기관적 성격을 가진 합의제기관으로서, 자문위원회의 결정은 정책적 영향력을 가질 수는 있으나 법적구속력을 갖지 않으며 독립성이 미흡하다. 자문위원회는 조언, 청취, 정부시책에 대한 지지유도, 위임입법에 대한 영향 등의 기능을 담당하며, 대통령, 국무총리, 장관 소속의 각종 심의 또는 자문위원회 등이 여기에 해당된다.

(2) 조정위원회

각 기관 혹은 개인의 상이한 의견을 통합, 조정할 것을 목적으로 설치된 합의제 조직으로서, 위원회의 결정은 건의 성격만을 띠는 것도 있고 의결권과 같은 법적구속력이 있는 경우도 있다. 기능은 부처간, 부처내 그리고 정부기

9) 김중규, 전게서, pp.183-186.

관과 민간집단간의 조정 훈련기능, 협력의 확보 등으로서 노동위원회등이 여기에 속한다.

(3) 행정위원회

부처편제에서 어느 정도 중립성과 독립성을 부여받고 설치되는 행정관청적 성격의 합의제 기관으로서 그 결정은 법적구속력을 가진다. 행정위원회는 관청적 위원회라고도하며 일선행정에 대한 규제기능, 준입법기능, 준사법기능, 정책·기획 조정기능을 수행한다. 미국의 독립규제위원회가 대표적이며, 우리나라의 경우는 중앙선거관리위원회, 소청심사위원회, 공정거래위원회, 무역위원회, 국세심판소, 저작권심사위원회, 해난심판원 등이 이와 유사한 것들이다. 위원회제도는 계층제 조직에 비해 경직성이 완화된 동태적 조직, 다수에 의한 결정이라는 점에서, 행정의 민주성 제고, 전문가의 참여로 행정의 효율성 및 전문성 제고, 분권적·참여적 행정의 효율성 및 전문성 제고, 분권적·참여적 조직, 집행의 결과에 대해 책임이 적은 막료조직, 계속적·영속적·사회적 규제업무 수행, 행정국가의 출현으로 행정권의 비대화를 방지하기 위한 조직 등을 특징으로 한다.

따라서 위원회제도는 행정의 중립성과 정책의 계속성 유지가 가능하고 이해대립의 사전조정에 의한 신중하고 공정한 결정을 내릴 수 있으며 인간관계나 의사소통이 원활해 질 수 있다. 또한 행정국가의 출현에 따른 권력 재분배에 유리하며, 전문지식과 기술을 활용할 수 있고, 중지의 집약과 창의적 결정이 가능하여 계층제의 경직성을 완화시키며, 다수의 지지를 획득할 수 있다는 장점이 있다.

위원회제도의 단점으로는 결정이 지체되어 경비와 시간을 낭비할 수 있으며 책임한계가 모호하고 타협적 결정을 초래할 우려가 있다는 것이다. 나아가서 극단적인 경우 행정의 무기력, 비능률과 사무국의 우월화 등의 소지도 가지고 있다.

다. 합리적 정책결정의 제약요인

합리적인 정책결정에 장애가되는 요인은 크게 정책결정자, 결정구조 및 결정환경으로 구분할 수 있다.

첫째, 정책결정자가 가지는 문제점으로는 가치판과 이념의 차이에 따른 갈등과 대립으로 합리성을 저해할 소지가 있으며, 관료주의적 성격으로 상호간의 의사전달이 무시되거나 민주적이고 평등한 토의가 불가능해 질 수 있으며, 이해부족과 전문지식의 결여, 미래예측의 곤란성 등을 들 수 있다. 이밖에 관료제의 병리로서 변동에의 저항, 쇄신·발전에 대한 무관심, 무사안일주의, 형식주의 등에 의한 정책의 왜곡 등이 정책결정자에게 내재될 수 있는 장애요인들이다.[10]

둘째, 결정구조 측면에서는 자료의 부족과 부정확성, 극히 제한된 수의 대안만이 논의되는 집권적 구조, 정책참모기구의 약화와 결정자의 시간적 제약성, 정책분석·정책수립·정책집행에 대한 평가 등을 효과적으로 수행할 정책전담기관의 부재 등을 들 수 있다.

셋째, 정책 측면의 제약요인으로 해결하려는 문제가 복잡하고 다양하거나 추상적인 경우 사회문제와 목표의 다양성과 무형성, 투입기능의 취약에 따른 국민의사반영의 곤란, 장래의 새로운 대안을 선택할 수 있는 범위를 제약하는 매몰비용 문제등이 있다.

정책결정과정의 폐쇄성으로 소수의 개인 또는 집단의 감정이나 이해관계에 좌우될 우려가 있으며, 피동적인 사회문화적 관습에 기인한 국민의 의식수준 부족 또는 무관심 등을 들 수 있다.

이와 같은 장애요인은 산업안전보건분야의 정책결정에 있어서도 정책결정자, 결정구조 및 결정환경의 세측면에서 동일하게 장애요인으로 작용하게 되며, 결국은 이와 같은 장애요인의 영향을 극소화시키는 것이 산업안전보건정책의 수준을 높이는 지름길이 될 수 있을 것이다.

---

10) 김중규, 전게서, pp.95-96.

우리나라의 정부조직은 계선(Line)조직을 기본으로 하고 있으며, 1962년에 도입된 차관보제도와 1970년에 도입된 담당관제도는 참모(staff)기관의 성격을 갖는다.

문제점으로는 계선기관과 참모기관의 미분화로 참모기관이 설치목적대로 운영되지 못하고 있으며, 기관장이 참모의 중요성을 충분히 인식하지 못하여 유능한 인재를 참모기관에 충원하지 못하고 있는 것으로 지적되고 있다.
이해당사자의 참여제한은 당면문제와 제도적조건을 무시한채 내부적 최적대안만을 추구하거나 사회의 기본적 가치, 이데올로기, 직관 등 비합리적 요인이나 정치적·질적요인에 대한 고려가 미흡하고 계량화에의 치중으로 쇄신적 대안의 발굴에 소극적일 우려가 있다.

3. 산업안전보건정책수립의 분석틀

가. 광의의 영향 요인

정책결정과정에 영향을 미치는 요인을 살펴보기 전에 먼저 넓은 의미의 정책의 결정에 영향을 미치는 요인을 살펴 보기로 한다. 환경이 정책에 미치는 영향에 관한 연구를 산출연구라고 하며, 여기서 더 나아가 여러 환경적 요인들이 정책의 내용을 결정한다고 하여 정책결정 요인론이라고 하는 사람도 있다.

정책의 내용에 영향을 주는 환경적 요인은 크게 사회경제적 요인과 정치행정적 요인으로 나눌 수 있다. 정책결정요인론은 처음에 재정학자들에 의해서 재정지출의 결정요인을 밝히는 데서 출발하였는데 사회경제적 요인이 정책의 내용을 좌우하는 것으로 결론지었으며, 이에 충격을 받은 정치·행정학자들의 연구에 의하여 정치행정적 요인도 중요하다는 것이 주장되었다.[11]
따라서 장기적으로 보아 사회경제적 변수가 정책의 변화를 좌우하고 그 윤곽

11) 조탁, 전게서, p.45.

을 결정하는 것으로 볼 수 있으며, 정치적 요인은 그 테두리 내에서의 정책의 변화에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다.

(1) 정책수립기관

정책수립기관이 가지고 있는 자원은 다시 다섯 가지로 나눌 수 있다.[12]

첫째, 전문성으로서, 정책수립기관은 전문분야에 관한 지식과 정보를 개발하고 축적하여 다른 어떤 참여자보다 더 우수한 전문성을 지닐 수 있다. 전문기관의 전문성이 높을수록 필요한 정보를 외부에 의존할 필요가 작아져 독립성이 높아지고 많은 재량권을 행사할 수 있게 된다. 또한 전문기관의 전문성은 정책의 결정에도 많은 영향을 미친다. 켈만(Kelman)은 미국 산업안전보건청이 근로자들을 엄격하게 보호하려 하고 이를 위해 개인적 보호구를 사용하게 하는 대신 기계나 기구의 설계기준을 고집하는 이유를 미국 산업안전보건청 내의 산업안전전문가들의 전문성에 기초한 가치관 때문이라고 지적하고 있다.

둘째, 전담기관의 응집성으로서, 구성원들이 강력히 단결하여 전담기관의 목표를 추구하는 경우 정책대상집단이 정책기관의 지시에 저항하기 어렵다.

셋째, 전담기관의 설립법의 내용이다. 정책기관이 달설해야 할 규제목표의 구체성 정도, 정책기관의 권한에 대한 제한의 정도, 정책기관이 사용할 수 있는 처벌의 범위, 정책기관이 독립적 위원회인지 아니면 기존부처에 소속되어 있는지, 정책에 대한 제한의 정도 등에 관해 법률에 어떻게 규정되어 있는지에 따라 정책기관의 재량의 정도, 정책기관이 얼마나 정책대상집단을 강력히 통제할 수 있는가 등이 결정된다.

넷째, 정책문제가 일반국민으로부터 얼마나 중요한 것으로 인식되고 있는가 하는 정치적 중요성이다. 정치적으로 중요한 문제일수록 여론의 주목을 받고 정치인들이 깊숙히 개입하려 할 것이므로 규제기관의 재량은 매우 제한된다. 문제의 정치적 중요성을 이용하여 규제기관은 자신의 지위와 권한을 확대할

12) 조탁, 전게서, p.48-50.

수도 있으므로 이를 규제기관의 자원으로 취급하는 것도 타당한 면이 있으나 본 연구에서는 이를 일반적 환경에 포함시켜 뒷부분에서 재론하기로 한다.

다섯째는 리더쉽이다. 정책기관의 책임자는 정책기관 외부의 요소와 상호작용을 하는 초점으로 리더쉽의 질과 리더쉽의 어떤 목표를 추구하는가가 중요하다.

(2) 주요참여자

일반적으로 정책결정과정의 참여자는 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 나누고 공식적 참여자로서 대통령, 국회, 행정기관, 사법부를 들고, 비공식적 참여자로서 정당, 이익집단, 일반시민, 외부전문가, 언론기관 등을 든다. 산업안전보건정책결정과정에 있어서도 이러한 참여자의 범위에는 변함이 없다.

(3) 일반적 환경

정책결정요인론에서 살펴 보았듯이 정책이 내용을 좌우하는 환경적 요인은 여러 가지로 분류되고 있으며, 정책결정에 영향을 미치는 일반적 환경도 사람에 따라 다르게 분류하고 있다.

나. 정책결정 영향 요인

산업안전보건정책 결정에 영향을 미치는 요인으로는 사건, 지배적 이념, 대통령, 국회, 근로자집단 및 기업가집단을 들 수 있다. 이들 요인을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.[13]

(1) 사건 또는 위기

사건 또는 위기는 정책의제설정을 좌우하는 중요한 요인이라는 것은 많은 학자들이 지적하고 있다. 심각한 사건이 발생하여 널리 보도되는 경우 여론을 환기시켜 그 문제가 정부의제로 될 가능성이 높아진다. 평상시에는 관심을 보이지 않던 정치엘리트들도 돌발사태가 발생하여 그 문제가 정치적 중요성을 띠게 되면 이에 적극적으로 개입하여 그것이 성공하는 경우의 정치적 보상을

13) 조탁, 전게서, pp.66-71.

기대하게 된다. 따라서 사건 또는 위기의 발생은 특정한 문제를 부각시켜 그것이 어떤 형태로든 해결되도록 하는 중요한 점화장치의 구실을 하게 된다. 미국의 연방직업안전보건법도 처음에 행정부에 의해 법안이 제출된 후 얼마 동안 큰 주목을 받지 못하다가 1968년 11월 파밍톤(Farmington)에서의 광산사고로 78명의 광부가 죽는 사건이 발생하자 각 정당과 행정부, 네이더(Nader) 등이 이끄는 공익집단의 관심을 환기시켜 1970년 법안이 의회를 통과하는데 결정적인 계기를 만들었다. 우리나라의 경우도 낙동강 페놀오염사건, 80년대말의 원진레이온사건 등을 위시한 여러 직업병, 산업재해사건들이 이들 문제에 대한 국민과 정치인들의 관심을 환기시켜 기존의 규제를 강화하거나 법률을 전면 개정하는 계기가 되었다.

또한 이러한 사건은 정책목표 및 정책우선순위에 변화를 일으키는 중요한 요인이다. 심각한 사건이 발생하면 특정 정책의 가시성과 정치적 중요성을 높임으로써 소망기관의 임무와 사명의 중요성에 대한 정치엘리트의 인식을 새롭게 하고 이들의 힘을 빌어 그 기관이 안고 있는 문제점을 극복하기 위한 수단의 확보 즉 보다 넓은 입법적, 행정적 권한의 위임과 더 많은 자원을 확보하여 영향력을 확대, 강화시키기 위하여 노력하게 된다.

(2) 지배적 이념

이념의 정의는 매우 다양하지만 여기서는 정부가 우선적으로 달성해야 할 가치가 무엇이며, 정부가 무엇을 해야 하고 국민과의 관계는 어떠해야 하는가 등의 정치적 가치에 대한 일관성있는 사고체계를 의미하는 포괄적인 개념으로서 정치체제 구성원들의 사고방식을 지배하여 정책과정을 통하여 일관적인 가치기준을 제시하는 역할을 하는 것으로 본다. 이러한 지배적 이념의 내용이 무엇인가에 따라 특정한 문제가 표면화되지 않을 수도 있으며 공식적인 정부의제로 채택된 후 에도 그 대안의 집행과정이 크게 영향을 받게 된다. 우리나라의 경우에 중요한 지배적 이념은 여러 가지를 들수 있을 것이지만 산업안전보건정책과 밀접한 관련이 있는 것으로 경제성장제일주의와 정부주도주의를

들 수 있다. 1960년대이래 우리나라는 경제성장을 최고의 목표로 삼아 자유, 민주주의, 형평 등을 어느 정도 희생하더라도 우선 경제의 양적인 팽창을 추구하였으며 이를 정부의 적극적인 주도에 의해 성취하려 하였음을 일반적으로 인정되고 있는 사실이다. 경제개발 5개년계획은 우리나라의 경제 성장을 달성하기 위한 구체적인 청사진이었으며 수출은 성장의 엔진이었다. 이와 같이 경제성장을 지나치게 강조한 나머지 분배의 악화, 국민의 자유와 기본권의 제약 등의 부작용이 심해지고 경제규모의 팽창에 따라 정부주도의 발전에 많은 한계가 나타남에 따라 제5공화국에 와서 성장 뿐만 아니라 안정, 분배등에도 관심을 쏟고 민간주도로 전환하려는 움직임이 나타나기 시작하지만 경제성장이라는 이념은 계속 강력한 영향을 미치고 있었으며 권위주의적 정치문화로 인해 민간주도로의 전환도 큰 진전이 없는 생태였다. 그러나 80년대말에 와서 여러 여건의 변화에 따라 그 전과는 다른 많은 변화가 진행되고 있는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 경제성장을 강조하는 경우 산업안전보건문제는 표면화되지 않거나 형식적으로 그칠 수 밖에 없었다. 산업안전보건정책이 집행될 경우 기업이 비용을 부담해야 되고 이는 기업의 국제경쟁력을 약화시켜 수출에 크게 의존하는 우리나라의 경제성장을 저해한다는 인식이 강력하기 때문이다. 60-70년대에 각종 노동문제가 억압된 이유는 이러한 논리에 입각한 것이다. 그러나 80년대말 근로자들의 폭발적인 욕구의 분출로 분배나 복지 등의 가치가 점점 중요하게 고려되면서 산업안전보건문제에 대한 관심도 점차 증대하게 되었다.

(3) 대통령

대통령이 정책과정의 모든 단계에서 강력한 영향력을 발휘한다는 것은 우리나라와 같이 강력한 대통령중심제에서 주지의 사실이다. 특히 후진국에서는 선진국보다 대통령에의 권력집중은 더욱 심해서 모든 정책단계를 완전히 압도하는 경우가 많다. 우리나라에서도 예외는 아니어서 대통령의 권력은 매우 강력하여 정책의제 설정단계에서부터 정책결정단계, 정책집행단계에 이르기까지

대통령의 영향력은 가장 중요한 요소로 되어 있다. 대통령이 관심을 갖고 강력한 관심을 보이는 정책은 대통령의 의도대로 정책이 결정되어 순탄하게 집행되기 마련이다.

따라서 대통령이 산업안전보건문제에 관하여 어떤 태도를 보이는가가 산업안전보건정책의 내용에 가장 큰 영향은 미친다고 볼 수 있다. 산업안전보건정책은 기업활동에 부담을 주고 위축시켜 성장을 저해한다고 인식되고 있으므로 대통령의 정책지향이 성장을 강조하고 분배나 형평을 상대적으로 소홀히 한다면 산업안전보건법이 제정되기 어렵거나 제정되더라도 형식적인 법률이 되기 쉽다. 반면에 산업재해나 직업병을 감소기키려는 대통령의 의지가 확고한 경우 기업가측이나 장관 등 대통령 주위의 반대가 있더라도 강력한 법률이 제정되어 집행될 가능성이 높아진다. 최근의 산업안전선진화 3개년 계획은 대통령의 직접 지시로 수립되어 집행되고 있는 사례로 할 수 있다.

이 외에도 대통령은 정책담당기관 책임자에 대한 인사권, 정책집행기관 예산에 대한 권한, 정책업무에 대한 감독권한 등을 통해 많은 영향을 미칠 수 있다.

(4) 국회

우선 국회는 입법권을 통해 정책의 목표를 설정하고 그 목표달성의 수단, 정책집행기관의 재량의 정도에 결정적인 영향을 미친다. 국회는 정부의 기존 정책에 문제를 제기하거나 새로운 정책의 수립을 요구할 수 있다. 특히 국정감사등에서 논의되는 문제는 정책집행기관의 정책수립과 집행과정에 직접적인 영향을 미친다. 그 외에도 국회는 정책기관의 절차를 변경하거나 전담기관의 특정한 결정을 변경함으로써 정책에 깊숙이 개입할 수 있다.

둘째, 어떠한 정책의 경우도 마찬가지이겠지만 산업안전보건정책의 경우도 충분한 예산의 확보가 성공적인 정책집행에 중요한 요소이다. 국회는 예산심의·의결권을 통하여 산업안전보건정책에 중요한 영향을 미친다.

셋째, 국회는 공청회나 청문회 등을 통해 정책의 이해당사자들이 그들의 의

견을 표명하는 공식적인 장소를 제공해 줌으로써 다양한 의견을 취합하여 정책과정에 반영시킬 수 있다.

넷째, 국회는 행정부의 정책집행에 여러 가지 방법으로 많은 영향을 미친다. 대통령·국회등과 같이 집행기관의 법적·재정적 자원을 장악하고 있는 기관을 지배기관이라하며 이들이 정책의 집행에 큰 영향을 미친다. 국회는 정책질의나 국정감사를 통해 행정부의 정책집행을 감시·통제하고 시정을 촉구하거나 시정건의 등을 통해 규제정책에 큰 영향을 미친다. 특히 사회적으로 크게 논란이 되는 사건이 발생하는 경우 국회의 관심은 더욱 높아져 이 문제에 대한 조사활동 및 시정요구 등은 행정부로서 무시하기 어렵다.

그러나 국회는 행정부에 비하여 전문성이 떨어지고 국회의원들은 전반적인 시각에서 문제에 접근하기보다는 지역구의 이해관계나 특정 이익집단의 견해에 치중하는 경향이 있기 때문에 체계적이고 합리적인 정책대안의 제시에는 부족한 측면도 있다. 특히 산업재해나 직업병문제는 근로자들의 생명과 신체에 관련된 문제로서 감정에 흐르기 쉽고 합리적이고 과학적인 접근이 어려운 경우가 많아 국회의 활동이 정책문제의 합리적 해결에 별 도움을 주지 못하는 측면도 있다.

(5) 근로자집단

산업안전보건정책은 기업주측이 비용을 부담하고 근로자들이 그 혜택을 누리는 이익집단정치의 성격이 강한 정책이다. 따라서 두 집단은 그 결정이 자신에게 유리하게 내려지도록 여러 가지 방법으로 영향력을 행사하게 될 것이다. 어떤 집단의 영향력이 더 강력한가에 따라 산업안전보건법의 입법여부, 나아가 그 구체적인 내용을 좌우하게 될 것이다.

그러나 우리나라의 경우는 근로자 집단 즉, 노조의 조직률이 매우 낮아서 아직까지는 고용문제등에 비해 산업안전보건문제에 대해서는 인식이나 참여도가 미흡한 편으로서, 노총등과 같은 중앙기구에만 전담부서가 있어 노동부가 주관하는 중요한 회의에 참석하거나 서면으로 의견을 제시하고 있는 정도이다.

(6) 기업가집단

기업주들은 산업안전보건법이 통과되는 경우 새로운 부담을 지게 되므로 그 입법 자체를 저지하려고 노력할 것이며 이것이 안될 경우 그 내용이 자신들에게 유리하게 내려지도록 영향력을 행사할 것이다. 즉 법률의 효과성에 의문을 표시하며 새로운 입법을 반대하거나 입법이 되더라도 기업의 재정적 부담을 최소화하는 방법의 채택을 주장하게 된다. 그러나 우리나라의 경우 기업가집단을 대표하는 경영자총연합회등의 산업안전보건정책에 대한 적극적인 대응은 별로 없었고 노총과 같이 관련회의 참석이나 서면 의견제시 정도이다.

다. 정책결정과 성과에 영향을 미치는 요인

지금까지 살펴본 정책결정 영향요인을 토대로 우리나라의 산업안전보건 규제정책의 개입전략의 분석을 위해 조탁이 제시한 골격을 본연구의 산업안전보건정책 수립과정에 대한 분석틀로서 원용하기로 한다. 조탁이 제시한 골격은 그림과 같은데, 이 분석틀은 정책과정의 주요참여자들의 활동과 상호작용에 근본적인 영향을 미치는 환경적 요인으로서 사건과 지배적 이념을 설정하였으며, 정책결정과정의 주요참여자들로서는 대통령, 국회, 기업가집단, 근로자집단을 포함시켰다. 분석틀에 의한 분석항목으로는 정책결정에 영향을 미치는 요인, 정책수립과정, 집행체제와 기능, 집행활동에 대한 평가 등을 선정하였다.

이 분석틀에서는 정책과정의 주요참여자로서 일반시민이나 언론, 사법부는 제외시키고 있는바 일반시민이나 언론의 경우 정책의제설정단계에서는 많은 영향을 발휘할 수도 있으나 정책결정이나 집행에 있어서는 전문적인 지식이 부족하므로 그 역할이 별로 크지 않아 타당한 것으로 판단된다.[14]

14) 조탁, 전게서, p.64.

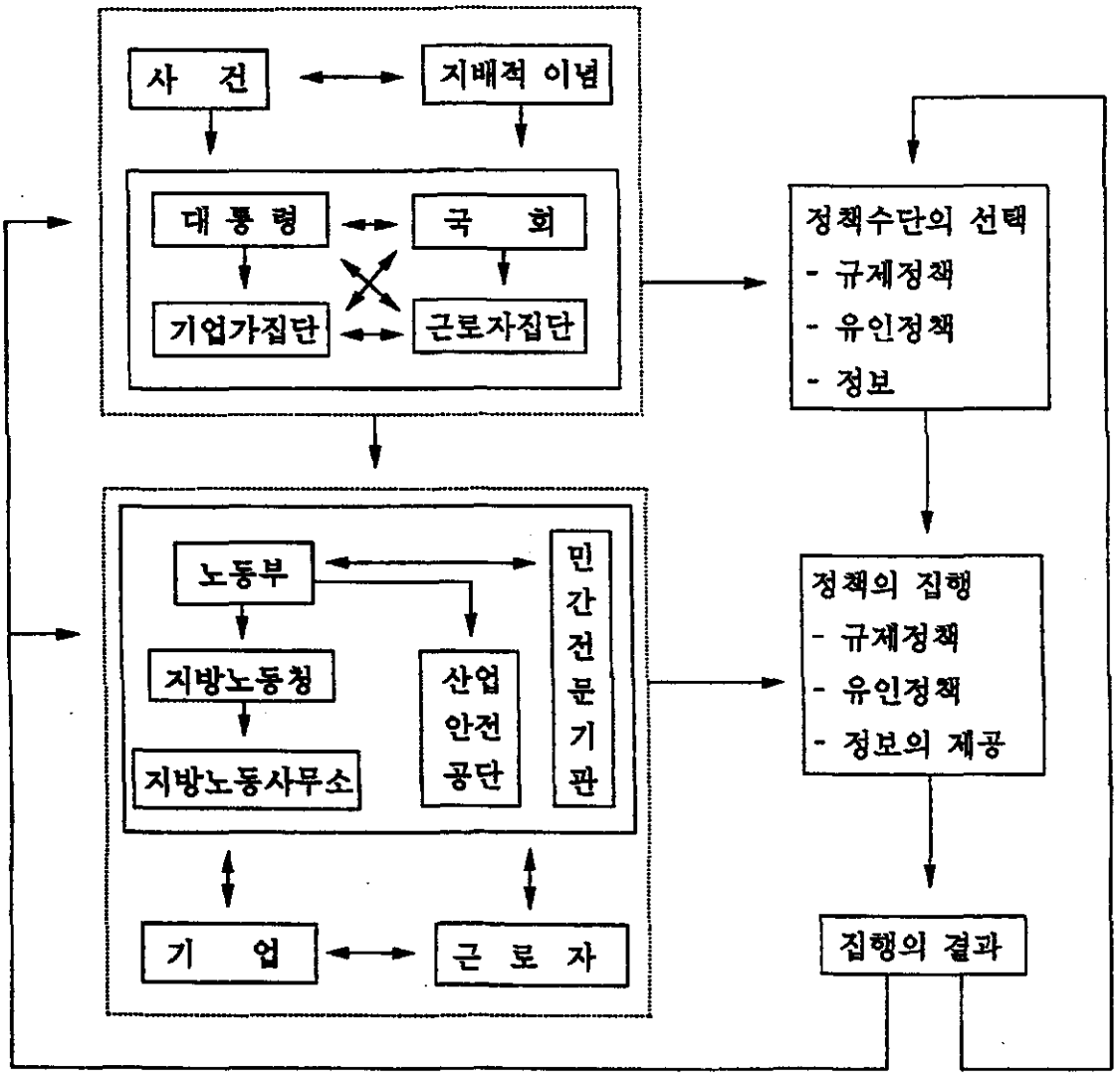


그림 2.1 산업안전보건정책의 영향요인

정부의 정책은 특정의 성과를 전제로하며 많은 경우에 있어서 실제정책 결과는 원래의 계획과 다르게 나타난다. 처음에 의도했던 상황이 시행된 정책활동과는 무관하게 달성되는 경우도 많다. 경우에 따라서는 정책수립시 그 바탕이 되었던 문제가 정책이 충실히 집행되었음에도 불구하고 풀리지 않는 경우도 있다. 표2.2은 정책의 성과에 영향을 줄 수 있는 요소들, 다시 말해 설명적 요소, 독립변수, 혹은 결정요인 등이라고 할 수 있는 요소들이다. 한가지 요소로 인한 영향은 다른 요소와의 상호작용을 통해 나타날 수도 있다. 실제로 하나의 요소는 다른 촉진요소와 결합해서야 작용을 하는 경우도 있다. 또한 행정적 활동을 포함한 설명요인들은 상황에 따라 달라진다는 것을 염두에 두어야 한다. 사회과학에서는 모든 시간과 환경에 관계없이 타당성을 지니는 보편적인 설명요인이란 존재하지도 않으며 또 존재할 수도 없다.15)

15) 이경옥역, 정책평가개론, 도서출판한울, 1995, pp.292-293.

표 2.2 정책의 성과에 영향을 줄 수 있는 요인

요 인	영 향 인 자
가. 개입의 역사적 배경	1. 제시된 변화의 방향 2. 정치적 지지 3. 제시된 변화의 규모 4. 관심의 수준 5. 상징적 정치행위 6. 관련 이해 당사자의 참여
나. 프로그램 설계	1. 프로그램의 명료성 2. 기술적인 복잡성 3. 프로그램 이론의 타당성
다. 집행	1. 국가기관: 이해, 능력, 의지 2. 공식적 중개조직(intermediary) 3. 일선 관리들: 대응전략, 포획, 불일치 4. 대상자의 참여
라. 대상자의 반응	1. 이해, 능력, 의지 2. 형성적 시기(formative moment) 3. 열정 4. 위장
마. 기타 정부개입, 기타 정부기관	
바. 사안의 연결망과 기타 환경	1. 법규정의 공식적 발효 이후 통치자의지지 2. 공식적 집행기구 이외의 기타 행위자의 지지 3. 대중매체 4. 대상영역에서의 변화

제 3 장 외국의 산업안전보건정책 수립과정

1. 독일의 산업안전보건정책 수립과정

가. 독일의 산업재해예방체제

(1) 산업안전보건법체계의 특징

독일 연방공화국은 각각 헌법을 갖는 구서독 11주와 구동독 5주의 16주로 구성된 연방공화국이며, 연방과 주 양쪽에 입법권이 있다. 연방법과 주법 관계는 헌법에 상당하는 "독일연방공화국 기본법"(GG:Grundgesetz fuer die Bundesrepublik Deuschland)으로 규정되어 있다. 이법을 헌법 (Verfassung)이라고 하지 않고 기본법이라고 부르는 것은 재통일후 정식 독일헌법을 제정하기까지 잠정적인 기본법이라는 제정자의 의도에 의한 것인데, 실제로는 독일 재통일은 기본법에 준하는 동독 주의 독일연방공화국에의 가입이라는 형태이며, 기본법은 현재도 독일 전체의 헌법으로 기능하고 있다.

연방법과 주법과의 관계는 기본법 제7장, 연방과 주의 법률집행 및 행정에 관해서는 기본법의 제8장 및 제8a장으로 규정되어 있고, 법률 제정에 관해서는 연방이 광범위한 권한을 갖는 한편, 그 집행과 행정면에서는 주가 담당하는 부분이 큰 것이 특징이다.

구체적으로는 연방은 기본법 73조 및 74조 사항에 대해서 입법권을 갖는 것외에, 기본법 75조 사항에 대해 대강령을 정하고, 각주에서는 그 대강령의 범위내에서 법률을 제정할 수 있다. 주는 연방에 입법권이 없는 모든 분야 및 기본법 74조 사항에 대해서 입법권을 갖는다. 연방과 경합적으로 입법권을 갖는 기본법 74조 사항에 대해서는 연방이 입법권을 사용하지 않는 경우만 법률을 제정할 수 있도록 되어 있는데, 실제로는 대부분의 사항에 대해 연방의 법률이 존재하고, 실제로 기본법 74조 사항에 대해서 주의 입법권은 실

제로는 상당히 제한되고 있다.

독일의 산업재해예방법제로는 1996년 8월 산업안전보건법(ArbSchG)이 제정, 공포되었다. 이 법은 유럽연합(EU)의 "작업장에서 근로자의 안전보건 개선을 위한 대책시행에 관한 EU법령(89/391/EEC)"에 의하여 제정되었다.

(2) 독일의 산재예방체제

(가) 이원적 산재예방체제

독일 산업안전보건 제도의 가장 큰 특징은 국가기관과 공공기관의 두축에 의한 이원적 산재예방추진(Double track system)이다. 전임 연방노동사회성(BMA) 산업안전보건국장이었던 킬레쉬(G.R.Kliesch)에 의하면 이와같은 이원적 체계는 사업주 자치의 산재보험시스템 도입후 정부부문은 폐지하려던 당초 계획과는 달리 정부의 관료주의에 의해 정부부문도 계속 폐지되지 않고 존재한데 따른 결과라고 설명한다. 그러나 결론적으로 볼 때, 이 두축은 상호 긴밀한 협력과 보완관계를 바탕으로 독일의 산재감소에 매우 효과적으로 기여하고 있다. 이를 표로 나타내면 표 3.1과 같다.

표 3.1 독일의 이원적 산재예방체제

구 분	국 가 기 관	공 공 자 치 기 관
기 관 명	연방노동사회성(BMA)	산재보험조합(BG)
법적근거	o 공장법(Gewo) o 산업안전법(ASiG) o 화학물질법 등	o 제국보험법(RVO) - 재해예방규정(UVV) 및 시행지침
안전보건감독	o 근로감독(Labor inspection)	o 기술감독(Technical inspection)
감독수행장 (1993년통계)	o 16개 주정부 노동사회성의 84개 근로감독사무소에 근무하는 감독관 4,560명 - 근로감독의사 155명 - 근로감독관 4,405명	o 업종별 BG 기술감독관 2,886명 - 35개 산업, 무역, 서비스업 부문 BG의 기술감독관 2,170명 - 21개 농업부문 BG의 기술감독관 411명 - 54개 공공부문 BG의 기술감독관 305명

독일의 산업안전보건 추진에 있어서 연방(BMA) 및 주정부(LANDER) 노동사회성과 산재보험조합(BG) 이외에도 연방산업안전보건연구원(BAU)와 같은 정부 연구기관, 산재보험조합 산하의 산업안전연구원(BIA) 등이 중요한 역할을 수행하며, 이들의 역할을 기술검사협회(TUV), 독일 공업규격협회(DIN), 독일 전기기술자협회(VDE), 독일 공학자협회(VDI)와 같은 민간단체들이 뒷받침하고 있다. 이들 기관의 상호관계는 그림 3.2와 같다.[16]

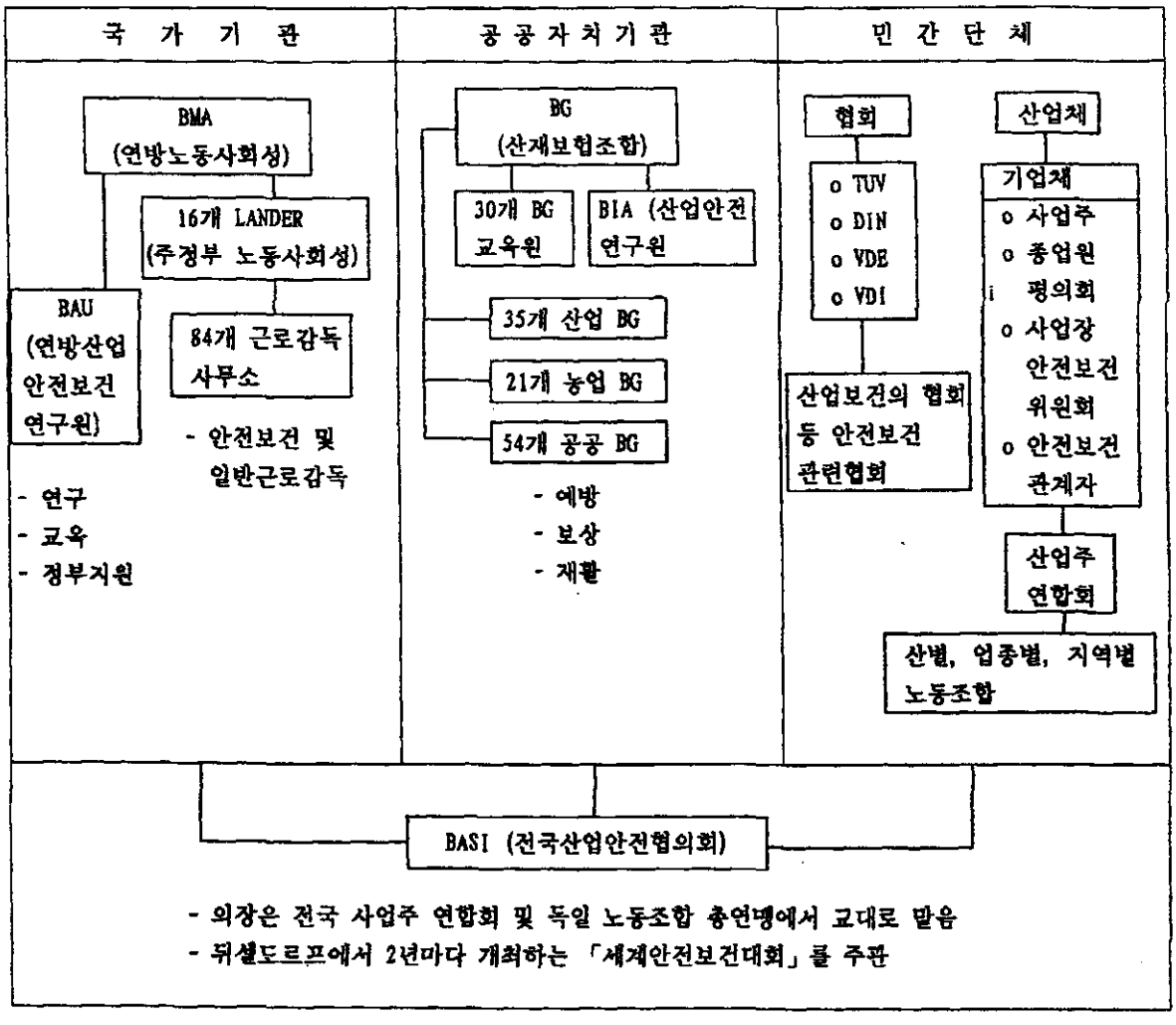


그림 3.1 독일의 재해예방체계도

16) 한국산업안전공단, 주요선진국의 산업재해예방조직 및 활동, 1993, p.Ⅱ-21.

(나) 연방 및 주정부 노동사회성의 역할

연방 노동사회성(BMA·Bundesminster fur Arbeit und Soziolorolnung)은 산업안전보건 관련 법령의 제·개정 및 정책수립 업무에 중점을 두며, 사업장 감독 권한은 전혀 없다. 현재 노동사회성 인원은 각종 기술, 산업의학 및 법 전문가 45명으로 구성되어 있으며 대국회 및 EU기술위원회활동, 산재보험조합 기술감독관 감독, 산재보험조합의 재해예방규정(UVV) 승인 등을 수행한다.

주정부 노동사회성(LANDER)은 산재보험조합의 업종별 기술감독과 병행하여 사업장 안전보건 감독업무를 수행한다. 근로감독관 숫자는 1개주에 52명에서 751명까지 주마다 차이가 많으며, 근로감독의사도 1개주에 2명부터 20명까지 차이가 많다. 전체 감독관수는 4,560명으로서 감독의사 155명, 근로감독관 4,405명이다.

독일의 연방 노동사회성은 산업안전보건 조정회의를 통해 상호협의하며, 주정부와 동등의 입장에서 산업안전보건문제를 취급한다. 산업안전보건분야의 관련법령 제정 및 정책방향 설정에 업무의 중점을 두며 전문적이고 기술적 문제는 연방산재예방연구소에 위임하고 있다. 노동사회성의 조직은 다음 그림 3.2과 같으며, 연방사회성의 제3국은 노동관련법을 취급하는 3A와 산업안전보건문제를 취급하는 3B로 나누어진다.[17]

17) 한국산업안전공단, 전게서, p.Ⅱ-22.

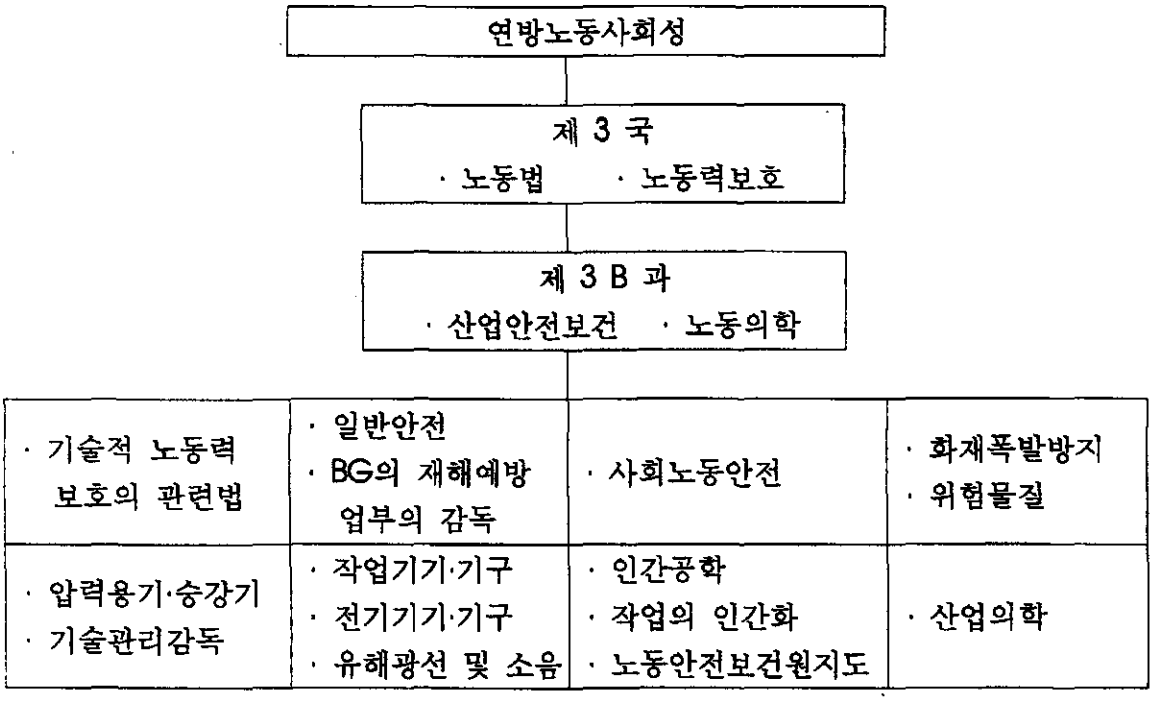


그림 3.2 독일연방 노동사회성의 조직

(다) 산업안전보건법령의 제·개정

산업안전보건 관련 법령의 제·개정에 있어 독일 기본법 제74조에 따라 산업안전보건 관계법령의 제정권은 연방 정부가 가지며, 이 법의 관장은 연방노동사회성에 귀속한다.

노동사회성 산하의 연방산재예방연구소는 산업안전보건 법령의 제반문제를 연구하며 노동사회성 장관의 자문에 응한다. 또한 연방노동사회성은 산업별 산재보험조합과 여기서 제정되는 재해예방규정에 대해 승인권을 가진다.

(라) 연방산재예방연구소의 역할

연방산재예방연구소 (BAU:Bundesanstalt fur Arbeitsschutz)는 연방정부의 산업안전보건분야의 참모기능을 수행하고 있으며, 유럽연합의 산업안전보건법규 제정의 실무기능도 아울러 수행하고 있다.

연방산재예방연구소는 1972년 연방노동사회성의 직속기관으로 설립된 이래

연방노동사회성에 대한 안전보건 업무지원, 재해조사 및 분석, 안전보건 기초연구, 기술지도 및 교육홍보를 중점사업으로 6개의 과에 의해 추진하고 있다. 연방산재예방연구소의 주요업무를 보면 재해조사 및 분석, 국책연구사업 및 사업장 필요에 따른 연구도 있지만, 첫번째 업무가 산업안전보건분야의 총괄 자문, 연방정부와 안전관련기관 사이의 연계기능, 연방정부가 제정하는 법령 제정 작업 및 관련 위원회 운영 등 연방노동사회성에 대한 안전보건업무를 지원하는 것이다.

현재인원은 약400명이며, 이중 순수연구원은190명 정도이다. 따라서 연방산재연구소의 역할은 그림 3.3과 같이 산업안전보건의 모든 문제에 있어 가장 근원적이고 핵심적인 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 연방산재예방연구소의 특징은 국립 연구기관으로 연방정부의 산업안전보건분야의 참모기능, 유럽연합의 산업안전보건 관계법규 제정의 실무기능, 프로젝트의 계약, 준비, 배분, 감독 및 연구결과의 실제응용에 관한 업무를 수행한다는 것이다.[18]

18) 한국산업안전공단, 전게서, pp.Ⅱ-27~Ⅱ-33

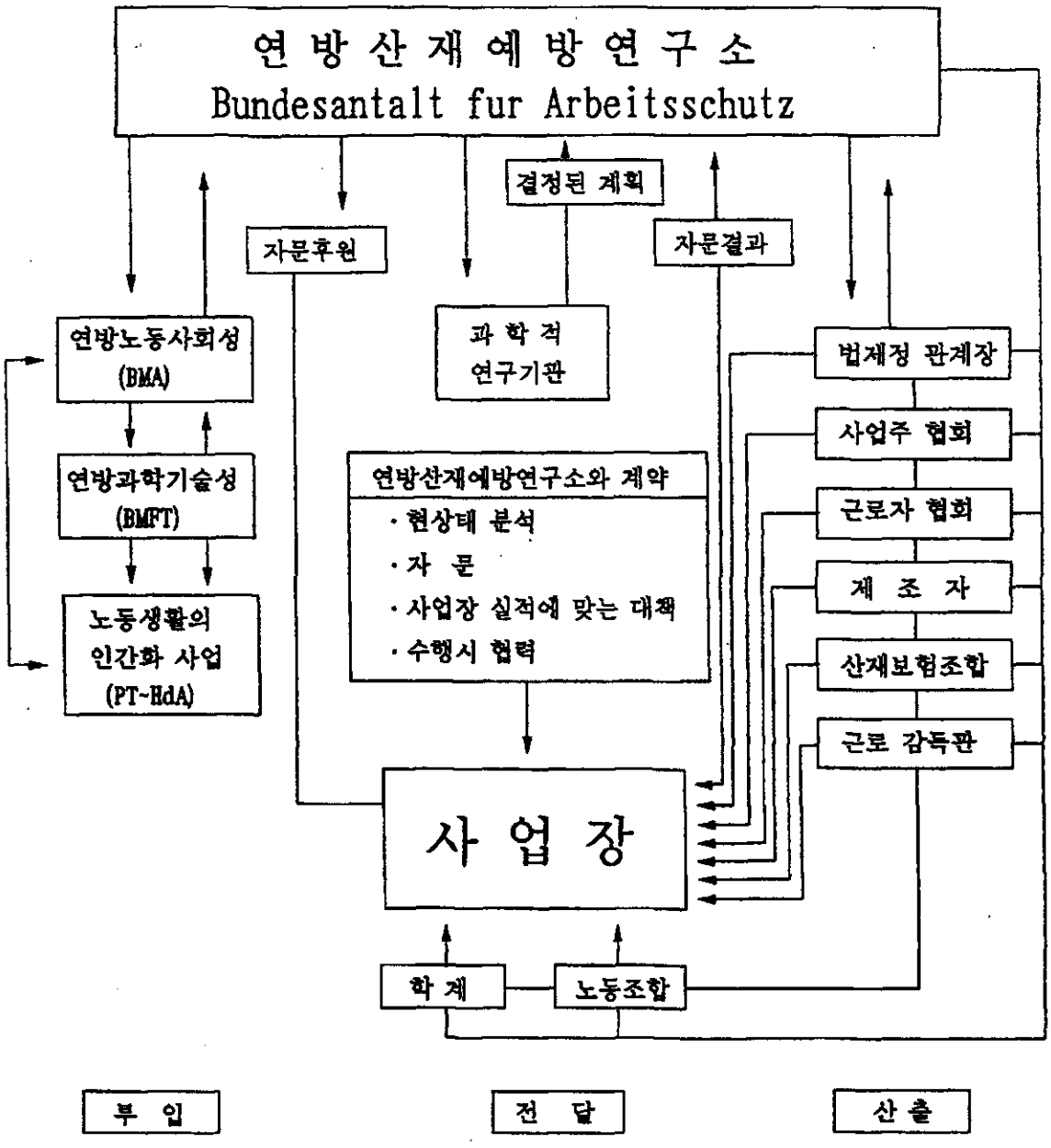


그림 3.3 독일연방 산재예방연구소(BAU)의 역할

나. 독일 산재예방제도의 특징

독일의 산재예방체제의 특징은 다음과 같다.

(1) 독일의 산업안전보건법제는 2가지의 다른 체계가 있다. 독일에서 노동안정에 관한 기본법은 공장법(Gewerbeordnung)이다. 영업법은 공장과 건설현장만이 아니고 상점과 사무소등 광산을 제외한 모든 직장에 적용된다.

영업법에는 노동장소에 관한 규제를 시작으로 하는 각종 법령이 정해져 있다. 노동장소에 관한 규칙에는 노동장소에 관한 지침이 제정되어 있고, 환기, 피난로, 소화설비, 구급설비 등 30종류의 사항에 대해서 가이드라인을 정하고 있다.

독일 산업안전법규의 큰 특징은 영업법을 시작으로 하는 일련의 규제 체계외에 국가보험법에 준하여 산재보험조합이 제정한 산재예방규칙(VGB) 및 그 하위에 있는 안전기준의 2가지 체계가 이원적으로 존재한다는 것이며, 이를 도시하면 그림 3.4와 같다.

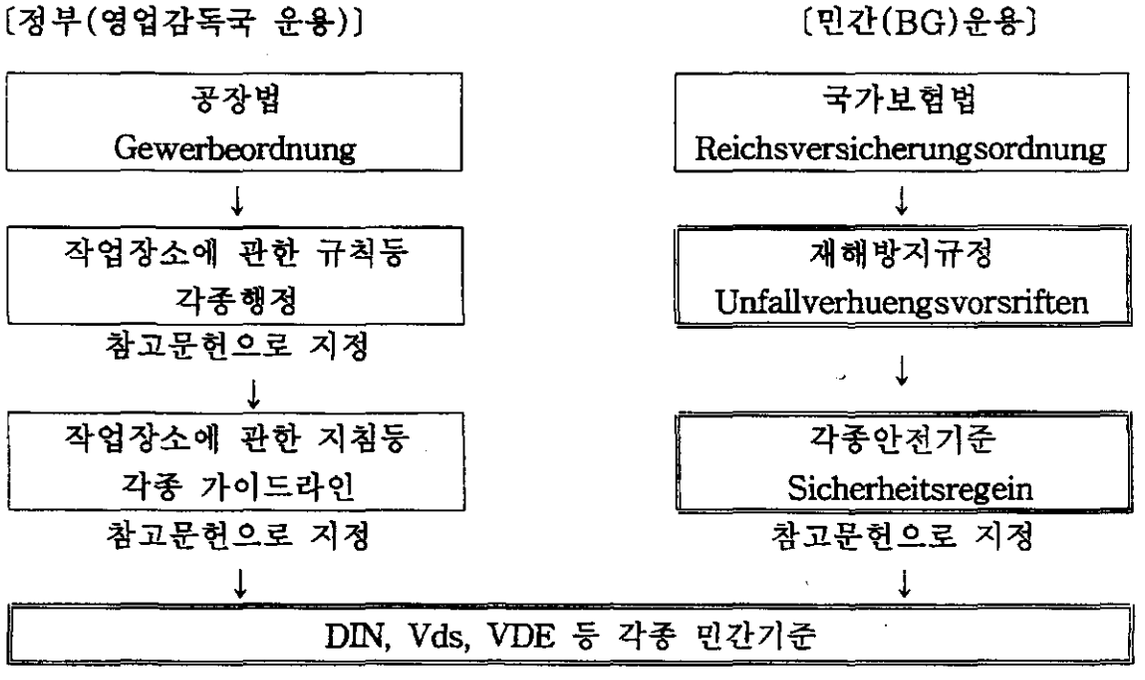


그림 3.4 독일의 산업안전에 관한 이원적 체계

(2) 주에따라 법규와 운용이 다를 수 있다.

독일에서는 기본법 제74조에 의해 노동관련법규에 대해서 연방과 주가 경합적으로 입법권을 갖고 있다. 독일에서는 주와 연방 쌍방이 입법권을 갖는 경우, 주 입법권은 연방입법이 없는 사항으로 한정되므로, 주 입법권은 상당히 제한되어 있고 연방수준에서의 규제에 앞서 주가 단독으로 규제를 설정하는 것은 가능하다.

또, 영업법을 시작으로 하는 연방이 제정한 노동관련 법률과 규칙 운용은 주의 기관인 영업감독국이 담당하며 주에 따라서 법률이나 규칙의 해석, 적용의 폭 등 운용상황이 다르다. 그외, 산재보험조합중앙회가 발행하고 있는 재해방지규정은 이른바 모델코드(Mustervorschriften)이고, 각 조합, 각 지방에서 독자적으로 수정할 수 있다.

(3) 관련 법령 및 규칙의 수가 극히 많고 또 체계적으로 정리되어 있지 않다.

산업안전에 관한 규칙은 산재보험조합 산재예방규정(UVVen)만으로도 일반기업에 적용되는 것 135, 농업에 적용되는 것 31, 공무에 적용되는 것 45개 등 211개가 있고, 그 밑에 안전기준이 별도로 존재한다. 여기에 영업법과 각종 특별법 및 그 하위에 제정되어 있는 규칙 및 가이드라인, 이들이 준거할 것을 요구하고 있는 기술적인 규칙을 더하면 관련법령 및 규칙의 총수는 4,000여종에 가깝다. 이들 규정은 필요에 따라 개별로 제정된 것으로서, 체계적으로 정리된 것이 아니어서 산업안전관련 법령·규칙의 조감도를 정확하게 그리는 것은 곤란하다.

(4) 일반적인 사례에 대해 적용되는 법령·규칙의 목록화가 곤란한다.

산업안전에 관련된 법령 및 규칙은 전술했듯이 그 수가 매우 많고, 또 각각에 대해서 주마다 독자적 규정이 주정부와 산재보험조합 지부에 의하여 이루어지는 것도 있으므로, 일반적인 사례에 대해 적용되는 법령·규칙을 모두 열거하는 것은 실제로 불가능하다. 실무에서는 구체적 조건마다 지역의 산재보험조합지부에 적용법령 및 규칙을 지도받는 것이 일반적이다.

(5) 업무상 산재보험조합의 역할이 크다.

산재예방 법령 및 규칙을 운용하는 기관은 영업감독국과 산재보험조합인데, 이중 영업감독국은 산재방지만이 아니고 환경보호와 연소자 및 여성근로자 보호 등도 담당하고 있으므로 산재방지를 위해 할당하는 인원에는 한계가 있다. 그러므로 산업안전에 관한 감독 빈도와 지시의 까다로움 등은 산재보험조합이 영업감독국을 상회하고 있고, 실무에서는 산재보험조합 기술감독원의 지적사항을 받아들이면 영업감독국의 감독에서 문제가 지적되는 것은 거의 없다. 산재보험조합은 재해방지규정과 그 아래 안전기준등 기준작성, 기술감독원에 의한 사찰·개선지도 외, 세이프티·엔지니어, 세이프티·오피서 라고 불리는 사내안전관리담당자 연수, 일반종업원 안전교육용 비디오, 안내책자 작성 등 산업안전의 극히 넓은 분야에 관여하고 있다.

(6) 제도상 노동자측에게도 발언권이 있다.

독일에서는 성인 근로자를 상시 5명이상 고용하는 사업소에서는 근로자측에서 경영협의회 설치를 요구한 경우 이를 수용할 의무가 있고, 경영협의회가 설치된 경우에는 일정사항에 대해 공동결정 혹은 경영협의회의 의견청취가 필요하다.

산업안전은 이중 경영협의회의 협력이 필요한 사항으로 되어 있으며, 경영협의회가 설치되어 있는 사업소에서는 산업안전에 영향을 주는 변경을 한 경우에는 사전에 경영협의회와 상의해야 한다.

(7) 노동협약에 의한 제한이 있을 수 있다.

독일의 경우, 노동조합과 경영자 단체와의 사이에서 체결된 근로협약(Manteltarifvertrag)이 개개의 기업에서 노사관계에 당연히 적용되는 경우가 있는데, 근로협약 중에는 산업안전에 관련된 규정이 함께 들어가는 경우가 있다. 예를들면 놀트라인 웨스트화렌주 무역, 도매업 노동협약에서는 산재보험조합 규정에 따른 보호구, 보호의복 등을 회사측이 지급하는 것 및 1일 4시간이상 텔레비전화면을 보면서 작업을 하는 직종의 경우 매년 시력검사를

실시하는 것이 요구되고 있다.

(8) 구체적 경우마다 현장담당관과의 교섭이 중요하다.

방화관련 규정만이 아니고, 산업안전관련 규정도 추상적인 표현으로 기술되어 있는 경우가 많고, 현장담당관이 해석·운용되는 범위가 넓고, 실무에서는 개개 구체적인 사례마다 각종 사정을 감안하여 필요한 안전을 위한 조치가 정해진다. 현지조사에서 법률가와 실무자에게 내용과 사용하는 물질 및 그 양, 공장을 건설하는 장소와 구조등을 구체적으로 들은 다음에는, 근처 감독관청에서 필요한 설비와 조치에 대해서 상세하게 지도받고, 공장을 신규로 건설하는 것이면 법령과 규칙을 조사하는 것 보다도 안건마다 건설예정지 근처의 관청·산업재해보험조합에 문의하는 편이 더 효율적이고 확실하다.

다. 독일의 산업안전보건제도 제정 절차

산업안전보건에서 200여년의 긴 역사를 가지고 있는 독일의 경우 산업안전보건 정책이나 제도의 개선과정도 모범이 되고 있다. 특히 민간기구인 산재보험조합총연맹에서 정책을 제안하고, 노·사 동수가 참여하여 합의에 이른 제도만을 시행하고 있어, 안전보건관련 정책의 실시율이 다른 어느나라보다도 높은 것으로 나타나고 있다. 이에 독일의 산업안전보건 정책수립과정과 단계별 검토내용을 정리하고 독일노동조합총연맹(DGB)의 산업안전보건분야의 역할에 대해 자세히 알아본다.[19]

독일의 산업안전보건제도 제정과정은 다음과 같은 14단계를 거치도록 되어 있으며, 이하에 단계별 실시사항을 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

제1단계 산재보험조합총연맹에서 법률 제·개정 제안서 작성 및 노동사회부에 제출

19) 이하의 내용은 연구자문을 맡아준 노동연구원 윤조덕 연구위원의 자료제공에 의함.

제2단계 노동사회부에서 산재보험조합총연맹의 제안서에 의거 법률 제·개정안 초안 작성

제3단계 노동사회부 내에서 전문가에 의한 법률 제·개정안 작성

제4단계 하원에 상정할 정부의 법률 제·개정안 작성

제5단계 하원에서 1차 의견제시, 변경제안, 정부안 수정

제6단계 하원 "노동과사회보장분과위원회"에 상정

제7단계 하원에 "노동과사회보장분과위원회"에서 개개 주요주제에 대한 결론

제8단계 지방정부대표들로 구성된 상원에서 심의·의견제시

제9단계 하원에서 최종안 작성·심의

제10단계 하원 법률안 통과

제11단계 상원 법률안 승인

제12단계 대통령 서명

제13단계 법률결정 관보에 게재

제14단계 법률효력 발생

(1) 제1단계 산재보험조합총연맹에서 법률 제·개정 제안서 작성

- 산업안전보건·산재보험의 운용경험에 입각하여 불합리한 법령규정의 제·개정제안서 및 미진한 부문의 제안서 작성
- 산재보험조합총연맹 이사회의 구성

  피보험자측 이사 : 정규이사 9명, 예비(대리)이사 9명

  사업자자측 이사 : 정규이사 9명, 예비(대리)이사 9명

  총책임자측 이사 : 정규이사 3명, 예비(대리)이사 3명

- 피보험자측 (근로자측) 이사와 사업주측 이사가 동수로 구성되어 있으며 산업안전보건·산재보험 관련 법률 제·개정 제안서 작성과정에서 근로자측의 의견과 사업주측의 의견이 충분히 개진·토의·검토되며 어느 한쪽이라도 동의하지 않은 사항에 대하여는 제안서에 포함되지 못한다.

(2) 제2단계 노동사회부에서 산재보험조합총연맹의 제안서에 의거하여 법률 제·개정안 초안 작성

- 초안 작성 과정에서 이해 당사자 집단들의 의견 수렴
  - · 산재보험조합총연맹(HVBG)
  - · 노동조합총연맹(DGB)
  - · 사업주총연맹(BDA)
  - · 장애인단체연합
  - · 직업병자단체연합 등
- 이해당사자들의 쟁점사항들에 대하여 충분한 토의
- 민주적 과정을 통하여 이해 당사자 집단들은 법률안 작성에 영향력 행사

(3) 제3단계 노동사회부 내에서 전문가에 의한 법률 제·개정안 작성

○ 노동사회부 제 Ⅲ 실

- 제Ⅲa 국 '노동관계법'
- 제Ⅲb 국 '산업안전보건·산업의학' 의 세부업무분장
  - · 제Ⅲb1 과 '산업안전보건관계법령'
  - · 제Ⅲb2 과 '기술적이고 산업위생적인 안전보건, 산재예방분야에 대한 산재보험조 합의 감독'
  - · 제Ⅲb3 과 '근로시간, 연장근로, 휴일근로 등'
  - · 제Ⅲb4 과 '화재·폭발 방지, 유해·위험물질, 생물·유전공학'
  - · 제Ⅲb5 과 '압력용기, 보일러, 승강기, 기술감독'
  - · 제Ⅲb6 과 '기계·기구·설비의 검사·인증업무, 전기설비, 소음방지'
  - · 제Ⅲb7 과 '인간공학, 산재예방청(BAU)의 전문사항, 사업장 안전보건조직, 인간에게 적응되는 작업장 설계·설치'
  - · 제Ⅲb8 과 '산업의학'

○ 노동사회부 제 Ⅳ 실

- 제Ⅳa 국 '사회보장 일반사항·산재보험' 의 세부업무분장

· 제Ⅳa1 과 '사회법전'

· 제Ⅳa2 과 '특수집단의 사회보장, 사회보장의 유럽과 국제적인 사항'

· 제Ⅳa3 과 '사회보장비용 부담의무, 신고권리, 예술인 사회보장 타법령에서의 사회보장'

· 제Ⅳa4 과 '산업부문 산재보험'

· 제Ⅳa5 과 '농업부문 산재보험, 공공부문 산재보험'

· 제Ⅳa6 과 '자율운영과 감독권, 사회정의'

· 제Ⅳa7 과 '사회보장의 헌법 및 기타 법령 관련사항'

- 관련 이해 당사자 단체들로부터 다양한 의견 제시
- 노동사회부내의 산업안전보건·산재보험 관련 전문가들에 의하여 종합된 최초의 법률 제·개정안 작성

(4) 제4단계 : 하원에 상정할 정부의 법률 제·개정안 작성

- 법률 제·개정안은 두 가지 경로를 통하여 의회에 상정할 수 있음

① 정부에서 의회에 상정

② 정당에서 의회에 상정

(5) 제5단계 : 하원에서 1차 의견 제시

- 정부에서 하원에 상정한 법률 제·개정안에 대하여 1차의견 제시, 수정에 대한 제안
- 정부에서는 의회의 의견, 수정제안 사항에 대하여 의견 제시

(6) 제6단계 : 의회(하원)의 "노동과 사회보장 분과위원회"에 상정

- "노동과 사회보장 분과위원회"의 자문
- 이해 당사자 단체 및 관계 전문가들과 공청회(공청회 원고작성 - 토론)

· 산재보험조합총연맹(HVBG)

· 노동조합총연맹(DGB)

· 사업주총연맹(BDA)

· 직업병자단체연합 등

- 노동사회부 : 여러 종류의 관련 사항 검토
  · 개인정보보호법 관련 사항
  · 개선된 제안서

(7) 제7단계 : "노동과 사회보장 분과위원회"에서 검토·자문

- 위원회 내에서 제안서를 검토
- 개개의 곤란한 주제에 대하여 해결책을 모색
- "노동과 사회보장 분과위원회"의 안 확정

(8) 제8단계 : 주 정부 대표들로 구성된 상원에서 심의

- 산업안전보건에 관한 특별한 사항에 대하여 상원의 심의·승인
- 산업안전보건 관련법령의 2중관할권과 관련하여 시행관청인 주정부차원의 검토
  · 국가법령에 의한 산업안전보건법령
  · 산재보험조합총연맹(HVBG)에 의한 산재예방규정(UVV)
  · 양자는 상호보완적 관계가 되어야 함
  · 산재보험조합과 주정부간에 산업안전보건에 관한 규정에 대하여 공동합의 도출

(9) 제9단계 : 하원에서 법률 제·개정 최종안 작성·심의

- 의회에서 최종안 작성과 경과 보고서 작성
- 의회에서 종합

(10) 제10단계 : 의회에서 법률안 통과

- 하원에서 법률 제·개정안 의결
- 상원으로 이송

(11) 제11단계 : 상원에서 법률안 승인

- 하원에서 통과된 법률 제·개정안을 상원에서 심의·승인

(12) 제12단계 : 대통령 법률안에 서명

- 하원과 상원에서 통과된 법률안에 대통령이 서명

(13) 제13단계 : 관보에 게재

- 대통령이 서명한 법률 제·개정안을 관보에 게재

(14) 제14단계 : 법률효력 발생

- 개정 또는 제정된 법률로서의 효력 발생

라. 근로자 집단의 역할

(1) 독일노동조합총연맹(DGB)의 역할

제1단계인 산재보험조합총연맹(HVBG)의 산업안전보건·산재보험 관련 법령 제·개정제안서 작성시 이사회의 피보험자(근로자)측 이사의 동의 없이는 제안서를 노동사회부에 제출하지 못하며, 피보험자측 이사의 선임에 노동조합총연맹(DGB)이 관여하여 영향력을 행사한다. 이하에 노동조합총연맹의 영향력에 대한 구체적 사례를 들면 다음과 같다.

ㅇ 사례 1 : 노측과 사측이 공동합의

- 단말기 사업장

건강위해 요소가 없게, 인간공학의 응용 → 산재보험조합총연맹의 추가과제

- 산재보험조합총연맹 이사회와 대표자총회에서 현행 법령에 대하여 이의제기 → 개정 요구
- 노동조합총연맹과 사업주총연맹(BDA) 공동으로 의견 제시

ㅇ 사례 2 : 노측과 사측의 의견대립

- 작업조직에 있어 스트레스를 주는 직속상관(관리감독자)의 지휘감독을 떠나 다른 작업조직으로의 배치전환 요구에 대하여 노측(DBG)은 찬성하고 사측(BDA)이 반대하여 합의에 이르지 못하였다.

ㅇ 사례 3 : 노측과 사측의 의견대립 II

- 출퇴근시의 도로상에서의 교통사고를 산업재해에 포함시키지 말 것을 사측이 요구하였으나, 노측은 반대하여 합의에 이르지 못하여 통근재해는 계속 산재에 포함되고 있다.

2. 영국의 산업안전보건정책 수립과정

가. 영국의 산업재해예방체제

영국에서는 새로운 산업안전보건법의 실효를 거두기 위하여 1974년에 안전보건위원회를 1975년에는 안전보건청을 독립 설치하였으며, 안전보건행정은 이들 기관을 중심으로 하여 추진하고 있다.[20]

영국의 산업안전보건복지법(HSWA)의 집행책임은 두 기관으로 나뉘어져 있는데, 하나는 안전보건청(HSE Health & Safety Executive)이며 다른 하나는 지방자치단체(LAS)이다. 기본적으로 제조업 및 수도·가스·전기와 같은 공공사업은 안전보건청 관할이며 서비스업은 지방자치단체 관할로서 안전보건청의 감독대상 사업장수는 650,000개소인 반면 지방자치단체의 감독대상 업체수는 1,250,000개소 이다.

1974년 안전보건위원회(HSC : Health and Safety Commission)를 설립하여 전산업의 안전보건을 산하기관인 안전보건청이 통합관리하도록 일원화하였으며, 현재 민간항공과 항해안전만 독립되어 있다. HSC는 노동자단체, 사용자단체, 소비자 보호원 및 지방자치 기관에서 정부관료를 제외한 자로 장관이 임명한다.

안전보건위원회는 영국의 안전보건에 대한 최고의결기관으로서 6~9인으로 구성된다. 위원장은 영국 고용부장관이 임명하고 위원은 전국 노동자 단체(TUC : Trades Union Congress), 사용자 단체 (CBI : Confederation of British Industry) 및 지방자치기관(LAS)에서 각각 선임한다.

안전보건위원회는 안전보건에 관한 규칙 제정권을 가지며, 영국 전체 안전보건사업에 대한 중장기계획과 연간 사업계획(Plan fo Work) 수립 등을 담당하며, 기타 안전보건에 관한 최고정책 의결기관으로서의 역할을 수행한다. HSC의 기술자문기구로 산업별 실무위원회(Industry Advisory Committee)를

20) 한국산업안전공단, 전게서, pp.Ⅳ-4~Ⅳ-12

두며 건설업의 경우 건설실무위원회(CONIAC : Construction Industry Advisory Committee)가 있다.

영국은 전안전관련 업무를 통합관리함으로써 EU회의시 영국의 발언권이 매우 강한 위치에 있으며, 독일도 통합을 위해 노력하고 있다. 영국의 안전보건체제 그림3.5와 같다.

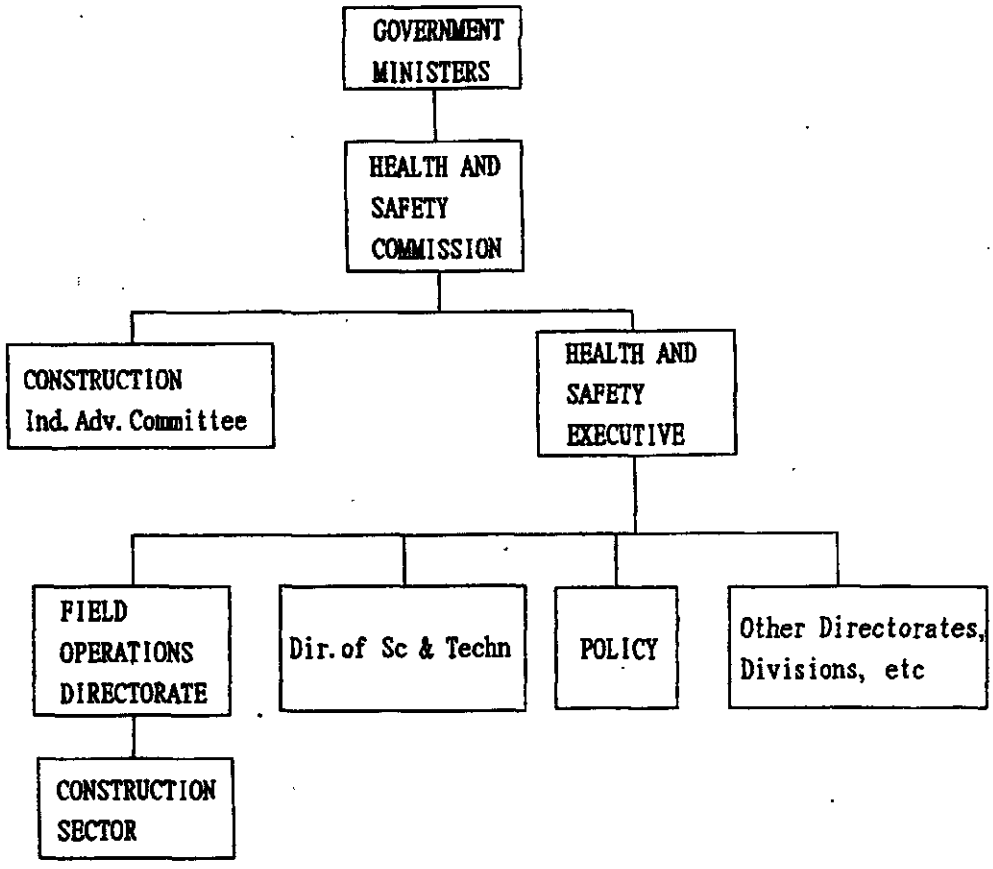


그림 3.5 영국의 안전보건체제

산업별 실무위원회중 건설실무위원회의 경우를 예로들면 위원회는 건설업노조, 건설업체, 설계업체, 건축학회, 토목학회, 장비제조업체, 자재공급업체등 13명으로 구성되어 있으며, 간사는 안전보건청의 건설전문가가 당연직으로

맡게 되어있다. 건설실무위원회는 건설안전관련 최고 기술자문기구로서, 년간 3회의 정기회의를 갖고 실무팀별 소회의는 필요시 소집하며 2년간격으로 건설안전보건사업계획을 수립한다. 건설실무위원회의 구성은 그림3.6과 같다.

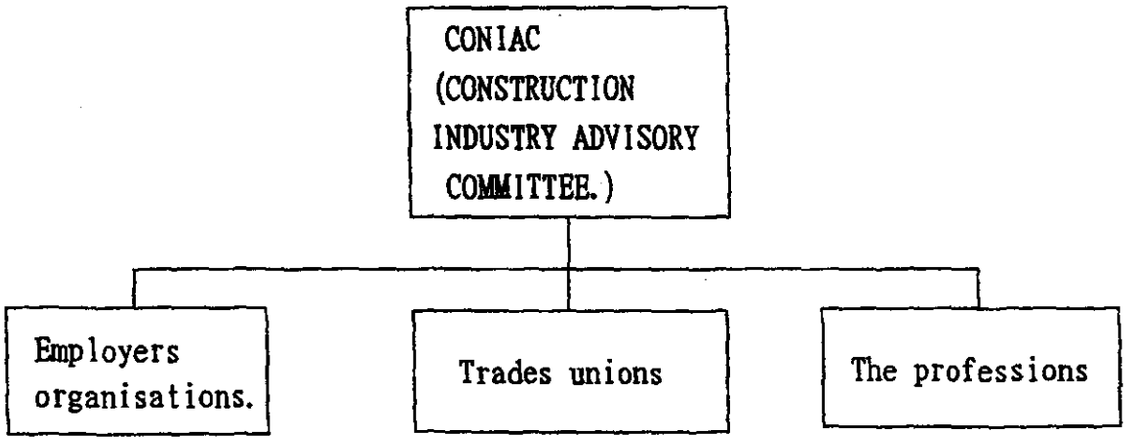


그림 3.6 안전보건위원회의(HSC) 건설실무위원회(CONIAC)

안전보건위원회의 집행기관인 안전보건청은 1975년 설립되었고 현재 총인원 3,600명 정도의 직원으로 구성되어 있으며, 제조업, 건설업등 8개 업종을 관할하는 7개지역본부와 광업, 철도업 등 5개 업종별 지역본부를 갖고 있고, 통합안전보건 연구기관을 보유하고 있다.

사업장감독국(Field Operations Directorate) 산하에 7개의 지역본부(Area Office)를 갖고 있으며 제조업, 건설업 등 8개업종이 감독국에 소속되어 있다.

이와 같이 위원회 위원의 임명은 공식적으로는 노동부장관의 권한이지만 실제로는 사용자단체와 전국노동자단체의 추천에 의하여 결정된다.

나. 안전보건위원회의 기능

영국의 안전보건조직중 안전보건청이 집행기구임에 반하여 안전보건위원회

는 안전보건에 관한 최고의 정책자문기관이며 의결기구로써 다음의 기능을 수행한다.

(1) 새로운 규칙의 입안과 집행의 순서등 위원회의 업무와 안전보건청의 업무를 기획한다.

(2) 안전보건사업의 방향 설정, 중·장기 계획수립 및 연간사업계획을 작성하고 이를 노동부장관의 승인을 얻어 안전보건청으로 하여금 집행토록 한다.

(3) 안전보건에 관한 규칙 제정권을 갖는다. 위원회에서 제정한 규칙은 노동부장관을 거쳐 의회에 제출되어 승인을 받는다. 위원회의 건의를 장관이 거부한 예는 거의 없으며 통상 의회에서도 토론의 대상이 되지 아니한다. 그러나 장관은 위원회의 건의내용에 대하여 재고를 요청할 수 있고 또한 위원회에 지시를 내릴 수 있다.

(4) 안전보건위원회와 안전보건청의 관계는 안전보건위원회가 정책적인 결정의 임무를 지닌 반면 개별적 사안에 대하여는 관여하지 않는다. 이처럼 양 기구의 관계는 전적으로 주도와 종속의 관계가 아니며, 안전보건위원회가 개별사안에 관여할 수 없기 때문에 안전보건청은 정책의 집행에 재량을 발휘하도록 법적으로 뒷받침되고 있다.

(5) 안전보건위원회는 고도의 타협적 정책결정기관이다. 이 기구에서 의결되는 정책은 노동자단체와 사용자단체의 타협의 산물이며 지방정부의 대표는 중립적 입장을 결지한다.

안전보건청은 약 3,700여명의 인원을 보유하고 있는 방대한 기구이며 연간 예산도 83년 현재 약 8,600만 파운드(약 1,118억원)를 사용하고 있다. 인력의 분포를 보면 38%가 정책·연구·홍보부분에 종사하고 40%는 감독과 지도 등 일선업무를 담당하고 있으며, 나머지 22%가 일선업무 지원을 담당한다.

안전보건청산하에는 전국 각 지방사업소에 1,300~1,400명의 감독관들이 활약하고 있다. 감독관들은 분야별로 일반사업장에 847명(1983~84), 광산

에 113명, 대기오염방지에 44명, 농업에 163명이 배치되고 있으며 의사인 감독관 90명, 방사능감독관 102명등이다.

광업, 철도업 등 5개업종은 별도의 기구(Directorate)로 구성되어 지역별로 사무소(Office)가 있다.

지역본부 건설업 감독관은 사업장 감독관에 소속 7개지역에 분산되어 있으며 감독관수는 110명이다. 7개지역 본부중 런던남부지역사무소(London South Area Office)에 10명의 건설직을 두어 건설과장이 건설안전보건책임자 역할을 하며 감독국의 건설업 본부의 역할을 겸하고 있다. 건설직감독관(Inspector)은 안전과 보건은 함께 하며 지역책임제에 의거 담당지역에 대한 불시점검과 지도를 하고 있다. 감독관으로 임명되기전 1-2년간의 안전보건에 관한 자질향상 교육을 실시한후 현장에 배치하며 우리의 노동부 감독관권한과 공단건설직의 건설기술 업무를 함께 수행한다.

각지역본부에는 감독관외에 7개업종을 지원하는 기술위원을 두며 지역본부별 기술위원은 건설2, 기계, 전기, 화학, 보건2, 소음진동1 등 계 8명을 두고 감독관(Inspector)이 요구시 풀(Pool)제로 기술지원을 하고 있다.

영국의 경우는 다음 그림3.7에서 보는 바와같이 안전보건청의 조직을 크게 집행(Operation)부서와 정책(Policy)부서로 구분되며 정책부서가 더 세분되어 비중을 크게 두고 있음에 주목할 필요가 있다. 최근 영국에서 시행되고 있는 CDM제도나 산재된 안전보건기준을 통합하여 간소화시킨 CHSW 규정등은 사업장에 맞는 정책을 추구해온 결실이라 할 수 있다.

우리나라도 최근 노동부의 안전계획과를 안전정책과로 명칭을 변경한 것은 산업안전보건정책의 중요성을 반영하는 현상중의 하나로 간주된다.

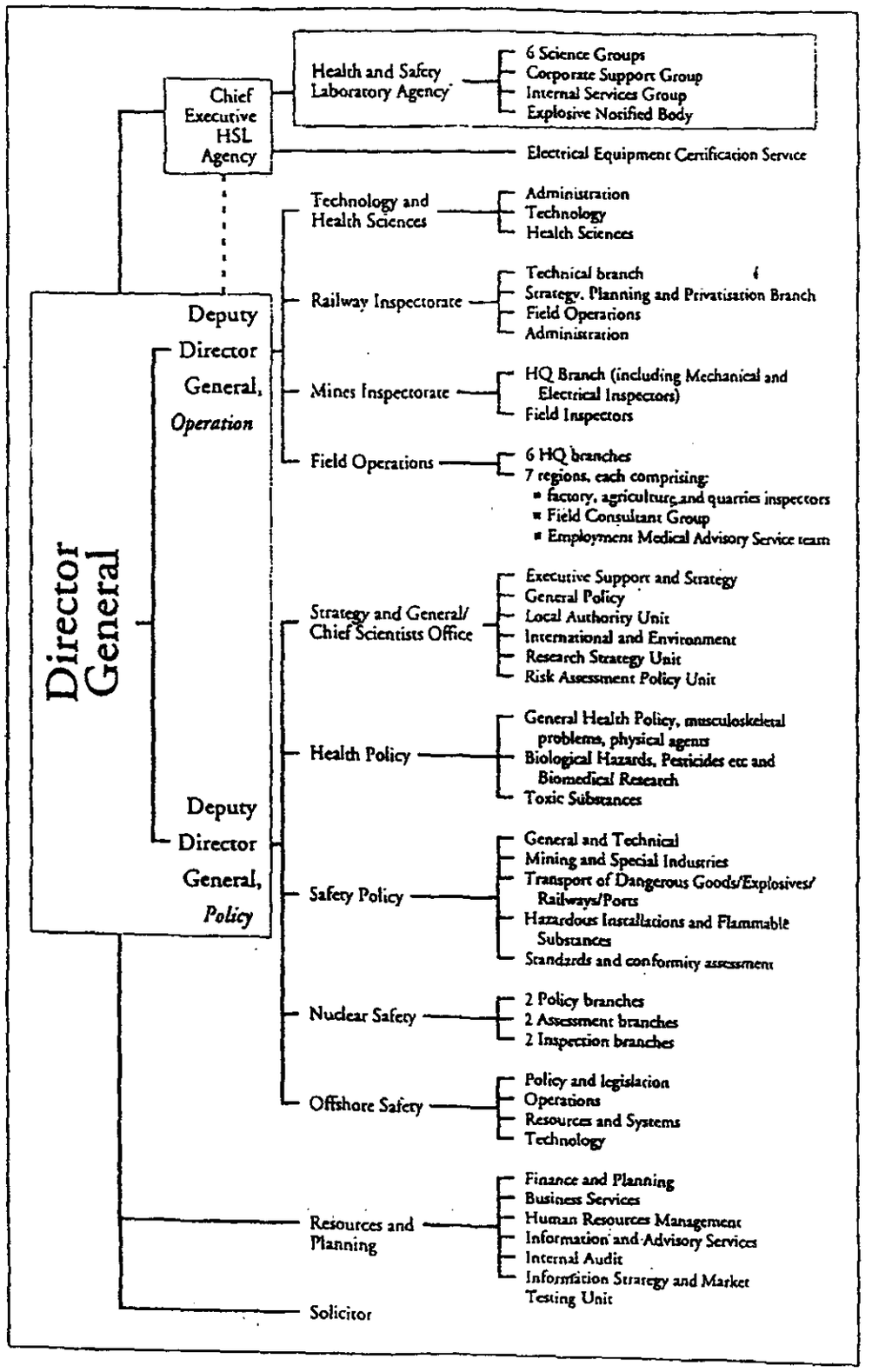


그림 3.7 영국의 안전보건청(HSE)조직표

3. 기타 외국의 산업안전보건정책 수립과정

가. 미국의 산업재해예방체제

(1) 미국법 체계의 개요

미국법은 영미법계에 속한다. 미국법은 과거부터 판례의 축적으로 형성되고 있는 관습법(common law)을 주체로 하는 영미법계에 속하고, 의회의 의결에 의한 제정법은 미국 법체계중 일부에 지나지 않는다. 따라서 법률 규정이 없어도 법이 없다가 아니고 보통은 관습법에 의하여 유지되고 있다. 미국 제정법에서는 안전확보분야에 관해서 각종 민간기관이 실험, 연구 등에 준하여 독자로 기준 및 규격을 준용하는 수가 있다. 이러한 안전기준의 대표적인 민간기관으로는 NFPA(National Fire Protection Association) 등이 있다.

미국 경우는 연방 및 주 쌍방에 입법권이 있다. 연방의회는 연방헌법으로 제정된 사항에 대해서만 입법권을 갖고, 각 주는 원칙적으로 그 주에 관한 모든 사항에 대해서 입법권을 갖는다. 연방법과 주법이 경합할 경우는 연방헌법 제6조 제2항에 의해 연방법이 우선한다.

(2) 산업안전보건 정책의 집행

미국의 노동부(Ministry of Labor)는 1869년 매사추세추주에 노동 통계국으로 설치되었다가 내부산하 연방통계국과 상무노동성을 거쳐 1913년에 노동부로 발족하였다.

산업안전보건업무를 전담하는 산업안전보건청(OSHA : Occupational Safety and Health Administration)은 1970년도에 OSHAct에 의해 노동부 내에 설립되었으며 산업재해 예방체제는 그림3.8과 같다. 산업안전보건청의 체제는 그림3.9과 같은데, 정책조정부내에 정책평가과를 두어 산업안전보건 정책평가업무를 수행하고 있다.[21]

---

21) 한국산업안전공단, 전게서, pp.Ⅲ-10~Ⅲ-17.

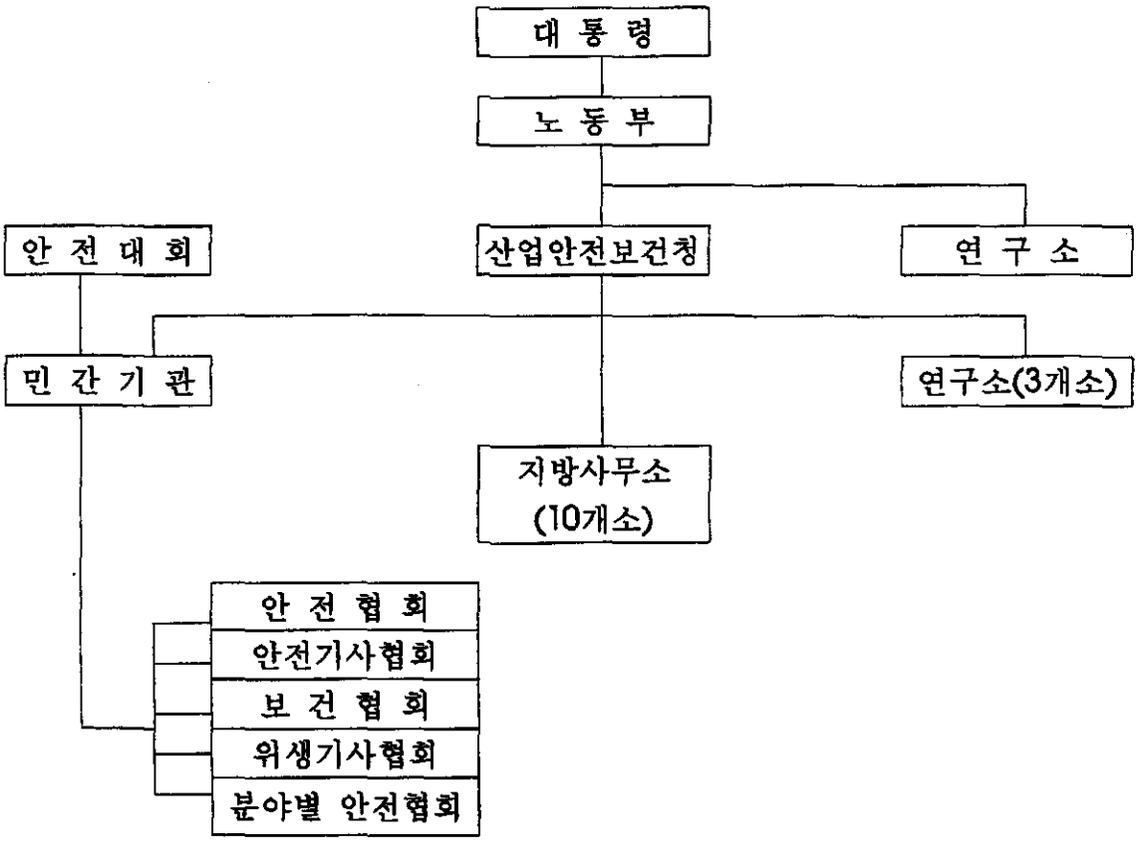


그림 3.8 미국의 산업재해예방체제

미국에서는 안전입법이 기본적으로 주법에 제정되어 있으며, 연방정부는 안전위생에 관하여 주나 기업·조합을 지도·조언하는 권한만을 가지고 있다. 따라서 각 주간의 안전과 보건에 관한 규제가 일치되지 못하므로 현저한 차이가 있다.

대기업은 임의적으로 안전조직을 설치·운영하여 자율적 수행하고, 민간 손해보험회사가 산재보험업무를 공적으로 주의 승인을 받아 재해방지 역할을 수행하고 있다.

국가적으로는 보험회사가 독자적으로 안전기사를 채용하여 각 기업에 대하여 안전대책에 관한 조언을 하고, 재해율이 저하하면 보험회사의 이윤이 많아지고 보험료를 인하할 수 있으므로 타사로부터 보험가입이 증가하는 메리트제와 재해코스트 연구 등을 수행한다.

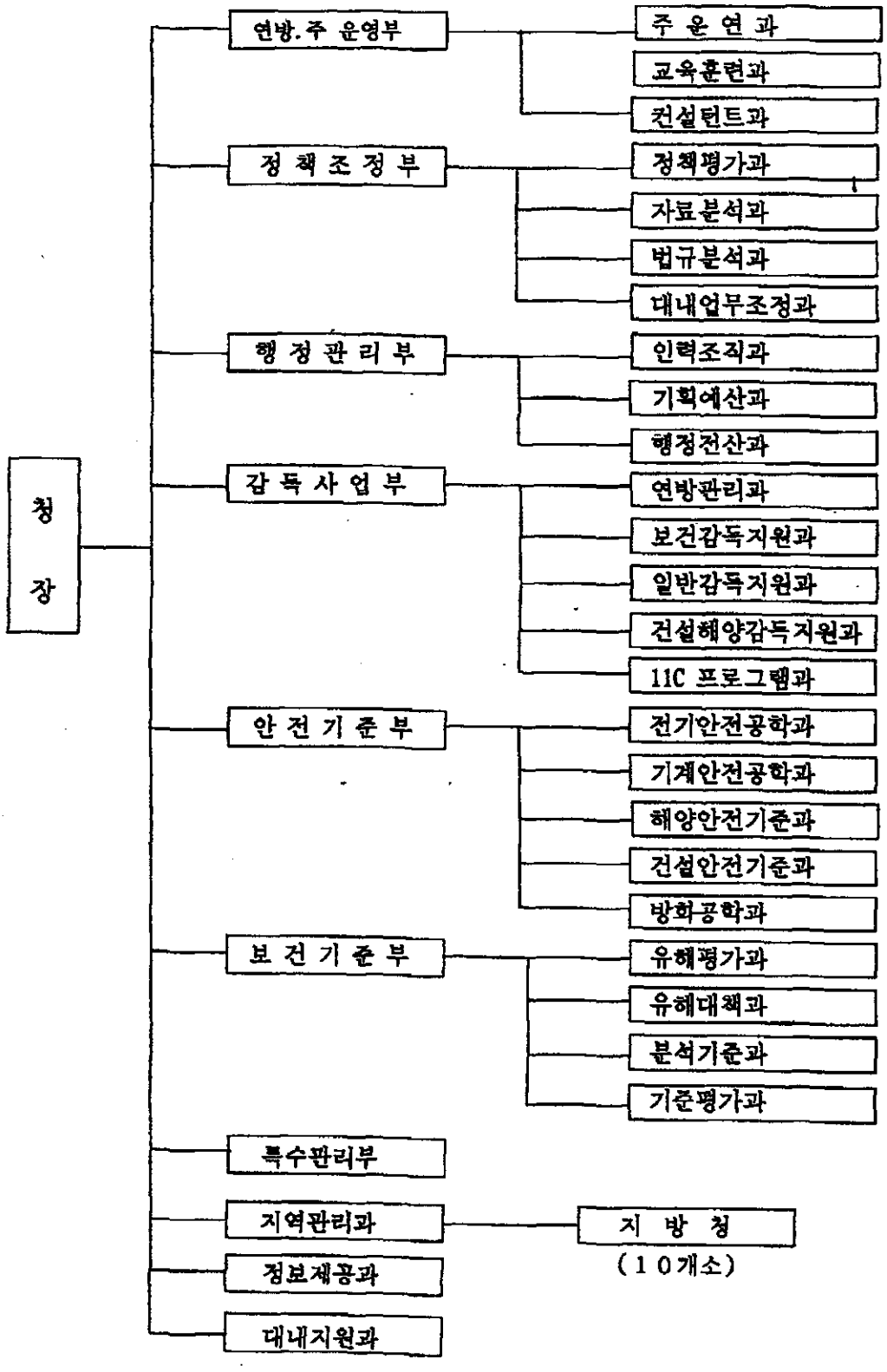


그림 3.9 미국의 산업안전보건청(OSHA) 조직

산업안전보건관련 주요 기본법으로는 1970.12.29 닉슨대통령의 서명을 받아 공포 세계최초의 종합안전보건입법인 산업안전보건법(OSHAct)이 있으며, 기타의 법은 각주마 제정하고 연방정부가 안전위생에 관하여 주나 기업, 조합 등을 지도, 지원하는 권한을 규정한 근거가 있다.

미국이 산업안전보건 규제방식으로 주법은 지극히 간단한 규정을 가지고 있을 뿐이며, 상세한 사항은 행정규칙에서 규정하는 것이 많다. 진보된 주에서는 산업안전위원회를 설치하여 근로자 대표의 의견을 어느정도 반영한 규칙을 제정하여 두고 있다.

연방정부는 대통령이 주관하는 노동안전회의를 개최하나 대회규모에 비해 성과는 미흡한 것으로 평가되고 있다.

민간단체인 전국안전협회가 안전에 관한 계몽·교육 등 안전에 관하여 활동하고 있으며 법제화된 의무는 구체적으로 되어 있지 않아도 대기업에서는 자율적으로 안전보건 활동을 하고 있다.

산업안전보건청의 기준제정 절차는 다음과 같다.

산업안전보건청은 자체의견 또는 기타 유관단체(예: 보건기준의 경우 NIOSH)의 건의에 의해 기준제정에 착수하며, 산업안전보건청은 자문을 받기 위해 임시자문위원회를 설치하고, 산업안전보건청이 기준을 제정하기로 결정하면, 기준(안)을 발행, 서류의견제출을 위해 30일간 일반에게 공고한다. 이때 안에 대한 반대의견이나 청문회가 요구될 경우 청문회는 반드시 열어야 한다. 산업안전보건청은 기준을 제정하든지, 기준제정의 필요가 없다든지를 최종 결정해야 하고 최종결정에 대한 이유를 밝혀야 한다. 만일 청문회가 열리지 않았을 경우 최종기준은 의견제출 마감 후 60일 이내에 나와야 하고 또한 청문회가 열렸을 경우는 청문회 종료 후 60일 이내에 나와야 한다.

각 주는 그 주에 관한 입법권을 갖는다. 주법은 다음 법령규칙집에 수록되어 있다.

주법전(state codes)은 주에서 정해진 법률을 수록한 것이며, 연방법과 같

이 각 주에도 주규칙집(code of regulations)이 있다.

전술했듯이 연방법과 주법의 범위는 규정되어 있지만 실제로는 어느쪽이 규정하여야 할 내용인가 미묘한 경우도 많고, 연방과 주 양쪽이 법률을 제정하고 있는 분야도 상당히 존재하고 있다. 따라서 구체적 경우에 어느쪽 법으로 판단되는가에 대해서는 개별 판례를 참조할 필요가 있다.

나. 일본의 산업안전행정 체제

일본의 산업재해예방 체제와 산재예방 정책을 담당하고 있는 노동성의 조직은 각각 그림3.10 및 그림3.11과 같다.

일본의 경우는 국가차원의 계획을 중시하고 이 책임을 법규에 의무화함으로써 정책의 방향도 안전수준의 향상에 따라 합리적으로 수립되고 있다. 즉, 정부의 산업재해예방을 위한 책무를 단순하고 추상적인 의무규정에 두는 것이 아니라 구체적 실현을 강조하기 위한 수단으로써 일반적 개별제도의 재정지원에 관한 입법을 두고 있다. 노동안전위생법에서 제2장 노동재해방지계획(제6조-9조)은 11개장중의 하나로서 산업재해방지계획의 수립, 변경, 공표, 권고 등에 관해서 규정하고 있다.

예를들면 국가차원의 산업재해예방 정책으로서 1958년 제1차 노동재해방지 5개년계획이래 제7차계획(1988-1992)까지 수행되었으며, 이 기간에는 건설재해의 심각성을 인식하여 건설업 노동재해방지 5개년계획이 실시되었으며, 현재 제8차 5개년계획을 실시중에 있다.

이러한 제도는 우리나라의 간헐적인 산재예방계획, 산재예방특별 사업계획, 산업안전 선진화 3개년 계획과 대조적으로서, 우리에게 시사하는 바가 크다. 안전관련 정책이나 제도는 30여명으로 구성된 중앙노동심의위원회에서 심의하며, 하부에 여러 부회가 있어 사안별로 실무적인 검토를 하고 있다; 연간 열건정도의 심의를 하고 있다.

기존제도를 바꾸는 것을 싫어하는 국민성 탓으로 산업안전관련 규정은 내용

측면에서는 독일이나 영국 등에 비해 낙후된 것으로 평가되고 있다. 그러나 일단 결정되면 시행률은 대단히 높은 편으로서, 정책의 접근방법이 새로운 제도는 즉시 실시하기 보다는 지도나 예규차원에 충분히 실천가능한 기반을 조성한후 제도화하기 때문으로 설명되고 있다.[22]

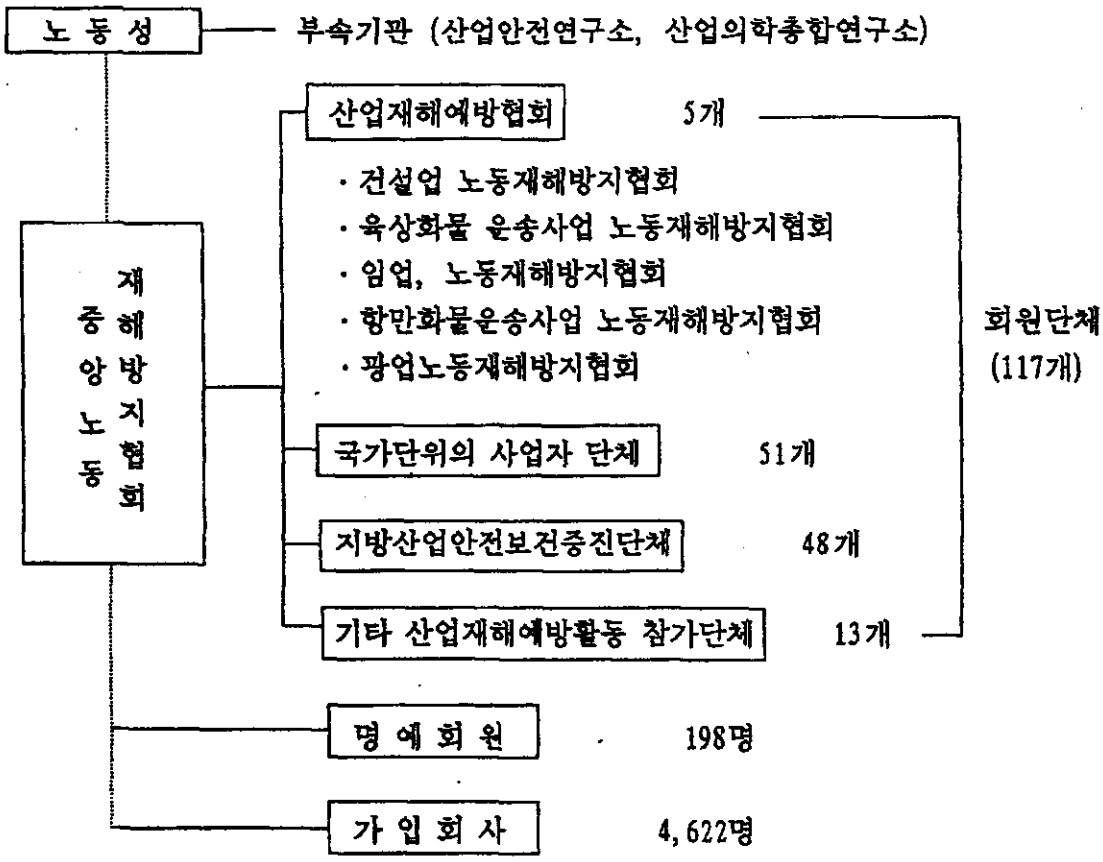


그림 3.10 일본의 산업재해예방 체제

22) 현재 한국산업안전공단에 파견 근무중인 일본자문관 마쓰노유타가(松野)씨와의 면담에 의함.

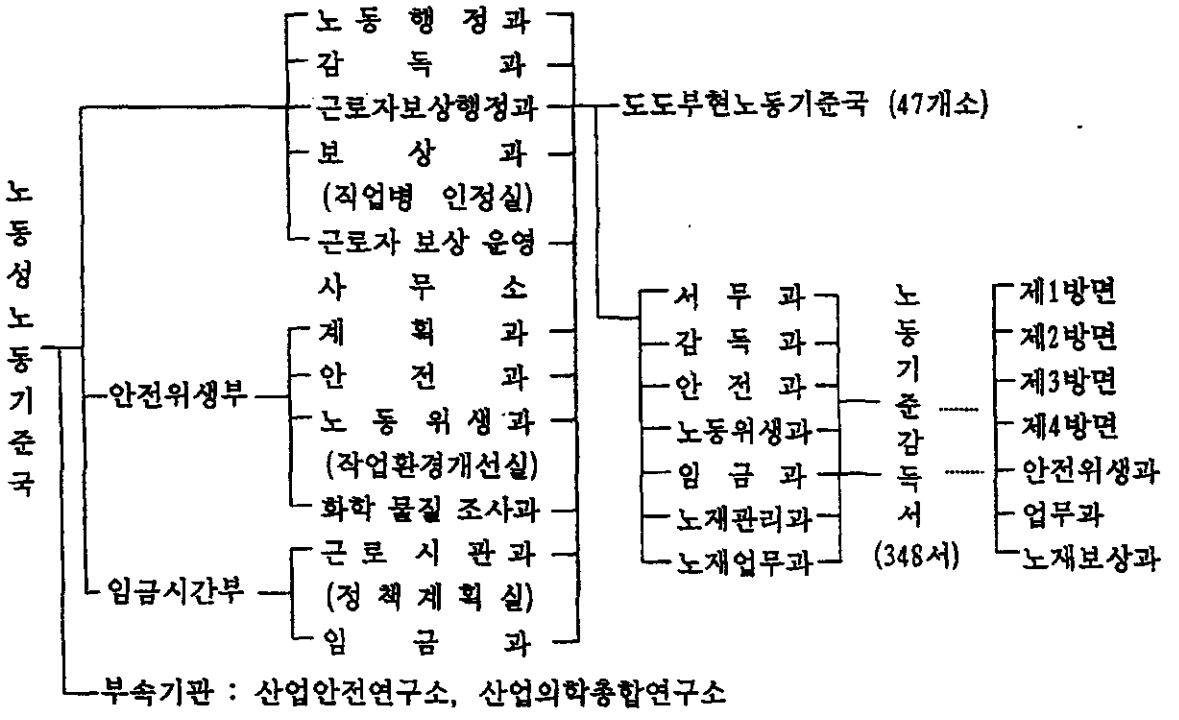


그림 3.11 일본의 노동성 노동기준국 조직표

4. 외국의 산업안전보건정책 의사결정의 특징과 시사점

산업재해예방관련 정책이나 제도는 각국의 역사적·정치적·문화적·사회적 제반여건에 따라 다양한 방식으로 도입되고 발전하여 왔다. 따라서 각국의 정책이나 제도에는 공통적인 점과 함께 나라별로 독특한 것이 있음을 알 수 있다. 각국의 산업안전보건정책 수립상의 특징을 우리의 현실에 비추어 보면 다음과 같은 점들이 의미가 있는 것으로 생각든다.

각국의 공통적인 특징으로는 첫째, 근로자의 안전과 건강의 문제를 해결하기 위한 법제가 하루아침에 형성된 것이 아니라 여러 가지 시대상황을 맞이하고 오랜 경험아래 꾸준히 발전해 왔다는 것이다. 둘째, 산업재해예방법제의

보호범위나 규제대상이 광범위하다는 것이다. 셋째, 산업안전보건의 문제해결을 제도의 근간에는 인간의 존엄과 가치의 궁극적 실현이란 사상이 있었다. 넷째, 산업안전보건의 문제해결에 근로자를 적극적으로 끌어들이고 안전보건의 정보를 공유하는 법제가 발달되어 있다. 다섯째, 산업보건예방법제의 도입이 그 시대 최고책임자의 적극적이고 강력한 의지에의해 때로는 자신의 정권을 유지할 목적으로 근로자의 표를 얻고자 하는 차원에서 시도되었다. 여섯째, 도입된 산업안전보건법제는 그 실행에 차질을 최소화하기 위해 구체적인 프로그램을 같이 마련해두고 있다.[23]

국가별로 특색이 있는 점을 들면 영국은 복잡·다기한 산업안전보건의 문제를 효율적으로 집행하고 감독하기 위한 통합된 안전보건체제와 법령을 만들었다. 영국은 안전보건의 관장기관의 상이와 개별법의 난립에 의한 중복규제 및 감독의 상충등을 해결하기 위한 종합법률인 안전보건법을 마련하고 감독기관의 일원화를 위한 안전보건위원회 및 안전보건청을 설립하여 운영하고 있다.

스웨덴은 안전위원회와 안전위원이란 제도로 노동자의 직접참여에 의한 산업보건예방법제를 형성하였다. 스웨덴의 경우는 산업안전보건법제의 구체적 운영과 실현방법을 법률로 정하기보다는 사업장내에서 노사합의에 위임하고, 정부는 객관적 입장에서 해결되지 않을 때 조정자로서 역할이 되도록 하고 있다. 이렇게 노사합의에 맡길 수 있는 것은 세계에서 가장 높은 수준의 노동조합 조직율을 가지고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

미국은 의회차원의 안전보건책임 의무화와 강력한 벌칙의 집행을 통한 산업재해를 예방하는 법제를 이루었다.

일본은 영구적인 근로자의 산업재해를 획기적으로 방지하며, 독일은 보건기능을 통한 예방의 실현이란 팩키지제도가 있다.

이상에서 고찰한 외국의 산업안전보건 정책결정의 특징을 종합하여 보면 다음

---

23) 김병진, 전게서, pp.106-107.

과 같다.

첫째, 산업안전보건 전담기구의 독립성이 보장되고 있다.

우리나라와 같이 경제문제나 정치적인 문제가 우선하는 환경에서는 근로자에 국한된 문제는 다른 문제에 우선순위가 밀리기 쉽다. 전담기구의 독립성이 보장됨으로써 고용, 노사문제 등 다른 문제와 독립하여 정책의 일관성 유지가 가능하다. 우리나라에서도 환경국이 환경부로 승격된 것이 좋은 예라할 수 있다.

복합기능을 갖는 조직의 한부서로서는 기관장의 경질에 따른 잦은 정책변경에 따른 정책의 일관성이 결여되고 체계적이며 장기적인 정책의 추진이 어렵게 된다.

둘째, 노동조합과 사업주 등 이해당사자인 민간의 참여가 활발하다. 특히 최종의사결정기구에는 노·사가 동수로 참여하여 스스로 결정케함으로써 정책의 실효성을 높이고 있다.

셋째, 장기간에 걸친 정책입안과 유예기간을 통한 홍보로 정책 실시효과의 극대화를 도모하고 있다. 일본의 경우와 같이 새로운 제도나 정책의 입안시 사전검토와 계획에 충분한 시간을 할애하고 시범적인 실시를 통하여 노·사의 자발적 참여를 유도하고 있다.

넷째, 객관적인 정책의 수립에 중립적 의사결정기구를 활용하고 있다. 산재보험조합총연맹(독일), 중앙노동기준심의위원회(일본), 위원회제도(미국) 등이 그 사례로써 이해당사자의 의견수렴과 함께 전문가들의 의견을 충분히 수렴함으로써 정책의 질을 높이고 있다.

다섯째, 전문가의 참여가 제도적으로 보장되어 있으며 정책이나 기준의 입안에 기초적 역할을 하고 있다. 위원회 등을 통한 정책의 입안, 법령의 제·개정 등에 있어서 전문가 집단의 검토가 충분히 이루어 지고 있다. 모든 조직의 안전수준은 참여하는 전문가의 수준향상과 비례한다고 볼 수 있으며 산업안전보건정책에 있어서도 전문가집단의 활용을 정책의 수준을 높이는데 불가결한

요소이다.

여섯째, 정책의 개발 및 평가에 직속연구기관의 연구개발 기능을 충분히 활용하고 있다.

선진국과 비교하였을 때 우리나라 산업재해예방 정책수립과정은 체계화되었다거나 독자적인 특색을 갖고 있지 못하며, 국가의 책무와 정책측면에서 정부와 입법부의 책임의 명료화와 책임구현 절차에 대한 구체적인 근거의 마련이 시급한 것으로 사료된다.

제 4 장 기존의 산업안전보건정책수립 체제 및 제도

1. 주요 산업안전보건정책의 발전과정

예방차원의 산업안전보건을 위한 법적 체계를 갖추기 시작한 것은 1981년 12월31일 산업안전보건법이 제정된 이후부터이며, 정부 차원에서의 적극적인 정책의 수립 및 이의 시행은 1987년의 한국산업안전공단의 발족과 1989년에 노동부 근로기준국 산하의 산업안전과가 별도의 정책수립 기능을 갖는 산업안전국으로 확대개편된 이후부터라고 할 수 있다.

정부의 산재예방정책의 발전과정을 요약하면 표 4.1과 같다. 이 표에서 보는 바와 같이 1960년대에는 근로기준법에 의한 최저기준마저 확보가 곤란한 시기로서 임금 등 근로감독 위주의 행정 및 재해자 사후보상에 치중하고 산업안전행정에 대한 관심은 소홀하였다. 1970년대에는 급속한 산업화와 중화학공업 추진으로 산업재해가 급증하여 근로기준법에 의한 최저기준 확보노력 및 산재예방 정책의 관심이 대두되기 시작한 시기였다. 1980년대에는 생산시설·규모의 대형화로 중대재해 및 직업병이 점증하는 시기였으며 산업재해로부터 근로자를 보호하기 위해 산업안전보건법을 1981년 12월31일에 제정하였으며, 1990년 1월13일에 제1차 전면개정을 하였다. 이 전면개정이 실질적으로 우리나라에 있어서 산업안전보건정책이 구체적으로 제시됐다고 할 수 있다. 1990년대는 근로환경과 근로자욕구의 변화가 이루어지고 있는 시기로 근로자들의 욕구가 생존권적 욕구에서 생활권적 욕구로 변하고 있으며 1991년부터 '인명존중산업풍토 구현을 위한 제1차(1991-96년) 산재예방 6개년 계획'을 수립·시행하였으며, 1994년부터는 '산재예방특별사업계획'을 수립하여 실시하고 있다.

1995년은 한진중공업 폭발사고, 대구지하철 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕

괴사고등 대형사고로 근로자를 포함한 전국민의 안전에 대한 불안감이 어느 때보다 고조되어 안전관리가 국가정책의 최우선과제 중 하나로 인식되게 되었다. 또한 1인당 국민소득 1만불, 연간수출 1,000억불 달성과 함께 국민의 삶의 질 향상에 대한 욕구가 빠른 속도로 증가하였으며, 특히 '노동을 하며 살아가는 근로자 삶의 질의 향상'에 대한 노동조합의 관심이 크게 대두되었다. 이와 같은 시대적·사회적 배경하게 1996년부터 정부의 산업안전보건정책은 노·사의 참여와 협력 속에 안전보건 활동이 자율적으로 기반조성을 할 수 있도록 하는 방향으로 전환되고 있다.

표 4.1 우리나라 산업재해예방정책의 발전과정

년 대	주 요 사 항
1960 년대	- 경공업 위주의 수입대체 개발전략으로 저임금, 저가격 성장유지 - 근로기준법에 의한 최저기준마저 확보곤란 - 산업의 미발달로 재래형 산재발생 - 임금 등 근로감독 위주의 행정 및 재해자 사후보상에 치중 산업안전행정에 관심 소홀
1970 년대	- 급속한 산업화와 중화학공업 추진으로 산업재해 급증 - 근로기준법에 의한 최저기준 확보노력 및 예방정책의 관심 대두
1980 년대	- 시설·규모의 대형화로 중대재해 및 직업병 점증 - 산업재해로부터 근로자 보호 위해 산안법을 제정(1981) - 정책의 골간은 구성하였으나 실효성 확보를 위한 구체적 수단 결여 - 1987년 공단 발족, 1989년 정부조직 개편 및 산안법 전면개정으로 재해예방정책의 전환점 마련→1990년대 선진재해예방정책의 기반
1990 년대 전반 (1991-95)	- 산업기술의 발전에 비하여 재해예방기술 낙후 - 과거 산업재해예방정책의 한계 - 근로환경과 근로자욕구의 변화(생존권적 욕구→생활권적 욕구) - 제1차(1991-96) 산업재해예방 6개년 계획 : 인명존중산업풍토 구현 · 재해율 1.71%(1990)에서 0.93%(1996)로 45.6% 감소 · 사망재해율(만인율) 2.75(1990)에서 1.50(1996)로 45.5% 감소 · 업종별 산재율 감소 목표관리 - 산재가소특별대책 추진(1992) · 재해감소목표 관리책임제 실시, 표준안전관리비 사용기준 제정 - 범국민 무재해 1천만 서명운동 전개(1993) · 1993. 7. 20 기준 135,836개소 참여, 1,000만명 서명 - 작업환경실태 센서스 실시(1993) · 상시근로자 5인이상 제조업체 70,000개소 전수조사, 화학물질 취급실태, 작업공정, 위험기계·기구 보유현황 파악 등 - 「저비용 고효율」 산재예방기법 보급(1994) - 산업재해예방특별사업계획(1995-97) · 3년(1995-95) 동안 3,000억원을 투자함으로써 재해율을 3년후(1998)에 선진국 수준에 가까운 0.7%로 감소 : 재해율 1.30%(1993)→0.7%(1998) - 범국민 안전문화운동 전개
1990 년대 후반 (1996 -)	- 1995년은 한진중공업 폭발사고, 대구지하철 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고와 같은 연이은 대형사고로 안전에 대한 국민의 불안감이 어느때보다 고조됨에 따라 안전보건관계자의 역할이 크게 증시 - 1996년은 국민복지정책의 2차년도로서 국민의 '삶의 질' 향상을 위한 노력을 지속적으로 기울이고, 대형사고 예방을 위한 범정부적 노력을 기울여야 할 중요한 시기 - 노동부는 '근로자의 참여와 협력' 속에 안전·보건 활동이 이루어지도록 함과 아울러 안전의식의 저변확대를 위한 안전문화운동 적극전개 - 또한 신종 화학물질 사용으로 인한 작업병 발생을 사전예방하고 근로자가 안심하고 편안한 가운데 일할 수 있도록 쾌적한 작업환경 조성 - 노동부 산업안전국은 1996년을 「자율안전관리 기반조성의 해」로 정하여 재해율 1% 미만 수준을 확실히 이어가고, 특히 중대재해등 대형산업사고와 VDT등 신종 직업병에 효율적으로 대처할 수 있도록 예방활동의 강화 - 1996. 2. 대통령의 산업재해감소 특별지시에 의거 「산업안전선진화기획단」 구성 및 산업안전선진화 3개년 계획 수립(1996. 8. 7)

자료 : 노동부, 제1차(1991-96) 산업재해예방6개년 계획, 1991
노동부 산업안전국, 산재예방특별사업계획, 1994.5
업무추진 및 산안법령 개정관련 지침, 1995. 12
노동부, 산업안전선진화3개년계획, 1996. 8

2. 우리나라 산업안전보건정책의 결정 및 집행 체제

산업안전보건정책은 1953년 근로기준법이 제정된 이후 사회부 노동국 기준과에서 관장하다가 1963년 노동청의 발족과 더불어 노동청 노정국 근로기준과로 이관되었다. 1966년의 직제변경으로 산업안전과가 신설되어 산업안전보건업무가 계수준에서 과수준으로 격상되었다. 1981년 4월 8일 노동부의 발족으로 산업안전보건업무는 노동부 근로기준국 산업안전과로 이관되었으며, 1989년 2월에 산업안전과가 산업안전국으로 승격되어 안전기획과, 산업안전과, 산업보건과를 두었으며, 1991년 7월에 산업위생과가 1994년 건설안전추진반이 각각 신설되었다. 이에 따라 현재 노동부 전체조직 2실, 5국, 24과, 14담당관 중에서 1국, 4과, 노동부 본부 정원 402명 중 42명이 산업안전보건업무를 관장하고 있다.

지방조직은 1963년 12월에 산업재해보상보험사무소를 7개 신설함으로써 출발하여 꾸준히 증설되었으며, 1974년에는 산재보험사무소와 직업안정소를 통합하여 노동청 지방사무소로 단일화하였다. 산업안전보건업무는 1957년에 각 시, 도에 근로감독 사무촉탁 55명을 배치하여 근로기준업무를 담당하는 중에 산업안전보건업무도 병행하도록 하였으며, 1974년에야 지방사무소에 근로감독과가 설치되었다. 이와 같이 산업안전보건업무는 여러 가지 근로기준 감독업무의 하나로 수행되었으며, 1987년에 와서 6개 지방노동청에 산업안전과가 근로감독과와 분리되었으며, 1989년에 노동부 본부의 산업안전과가 산업안전국으로 확대, 개편되면서 처음으로 지방노동사무소 21개소에 산업안전과가 설치되었으며, 1990년에는 6개소에 추가 설치되었다. 현재 노동부 지방조직은 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등 6개 지방청과 40개 지방노동사무소로 구성되어 있으며 지방노동청 및 지방노동사무소 공무원 2,074명 중 216명이 산업안전보건업무를 담당하고 있다. 산업안전보건정책의 집행체제를 살펴 보면 그림 4.1과 같다.

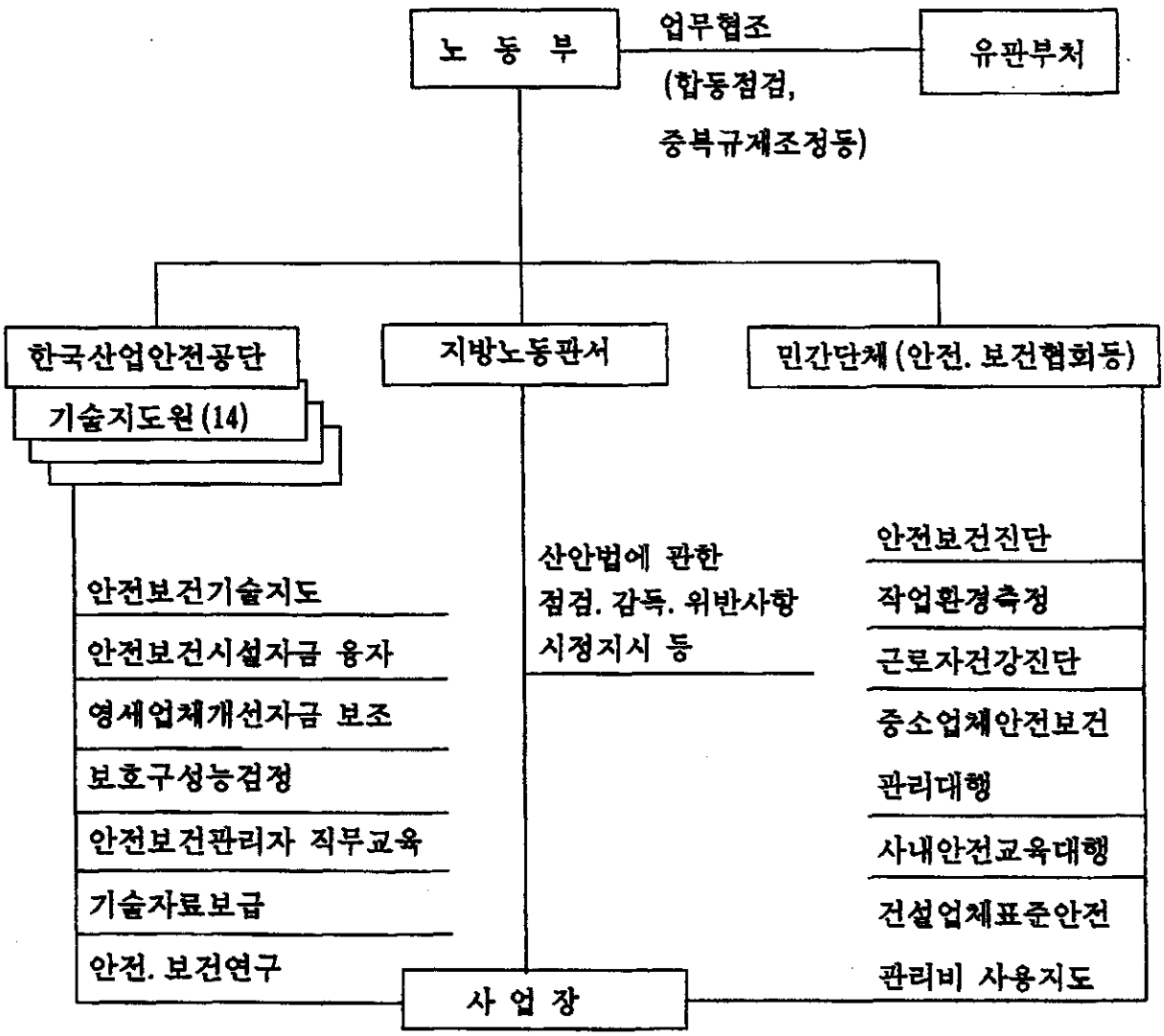


그림 4.1 우리나라의 산업안전보건정책 집행체제

이 외에 1987년 12월에는 한국산업안전공단이 설립되어 산업재해예방기술의 연구, 개발과 보급, 산업안전보건기술 지도 및 보급, 유해위험설비의 진단 및 검사등 산업재해예방에 관한 사업을 담당하고 있으며, 공단산하에 교육원, 기술지도원, 산업안전연구원, 산업보건연구원 등을 두고 있다. 산업재해보상보험시설의 설치 및 운영과 산재나 직업병을 당한 근로자들의 치료 및 복리후생을 위해서 근로복지공단이 있으며, 그 별도 법인인 산재의료원에 8개소의 병원과 2개소의 재활시설을 운영하고 있다.

민간부문의 자율적 산재예방활동을 담당하는 전문단체로서 안전협회, 보건협회, 산업안전학회, 건설안전기술협회, 산업안전관리대행협회, 산업간호협회, 한국건설가설협회 등이 있다.

이와 같은 산업안전보건정책의 기능분담체제를 간략히 정리하면 그림 4.2와 같다. 그림 4.2에서 보는 바와 같이 노동부 본부는 기본적인 정책수립 및 제도개선을 담당하고 있고 각 지방노동사무소는 사업장지도, 감독업무를 담당한다. 산업안전공단은 각종 안전보건교육과 안전보건진단 및 기술지도 산업재해예방기술 및 안전장치, 보호구 성능 검정, 화학물질 유해성조사 및 작업환경 측정평가 및 개선 등의 업무를 담당하고 있다.

산업안전보건분야 근로감독은 감독관 1인당 평균 833개의 사업장과 32,977명의 근로자를 담당하고 있으며, 광주지방노동청이 1인당 사업장이나 근로자수에 있어서 가장 작았다. 1인당 평균담당사업장 617개소는 충실한 감독활동을 하기에는 너무 많은 수준으로, 노동부는 1992년까지 65명의 감독관을 증원하여 1인당 300여개 사업장을 담당하도록 계획하였다.

이와 함께 감독관의 전문적, 기술적 지식의 향상이 필요하다. 감독관이 사업장의 산업재해예방활동을 감시, 감독하기 위해서는 기계 자체 뿐만 아니라 기계의 안전설비와 안전장치 등에 관한 지식을 갖추어야 한다. 그러나 산업안전보건 감독관은 기계를 실제로 다루고 있는 기술자나 사업장의 안전관리자보다 기계의 특징이나 기계에 부착된 안전장치와 안전설비에 관한 지식이 부족한 경우가 많다. 특히 건설사업장에 대한 노동부 본부의 정책의 수립인력이나 산하기관의 감독인력은 숫자나 전문성 면에서 취약하여 근로감독관의 경우 정체인원 200여명중 건설적 감독관은 극소수에 불과하여 사업장으로부터 외면당하고 있다. 충분한 지식이 없이는 효과적인 정책의 수립이나 효율적인 감독이 어려울 것이며 사업장의 감독회피도 용이할 것이다.[24]

---

24) 조탁, 전게서, p.172-173.

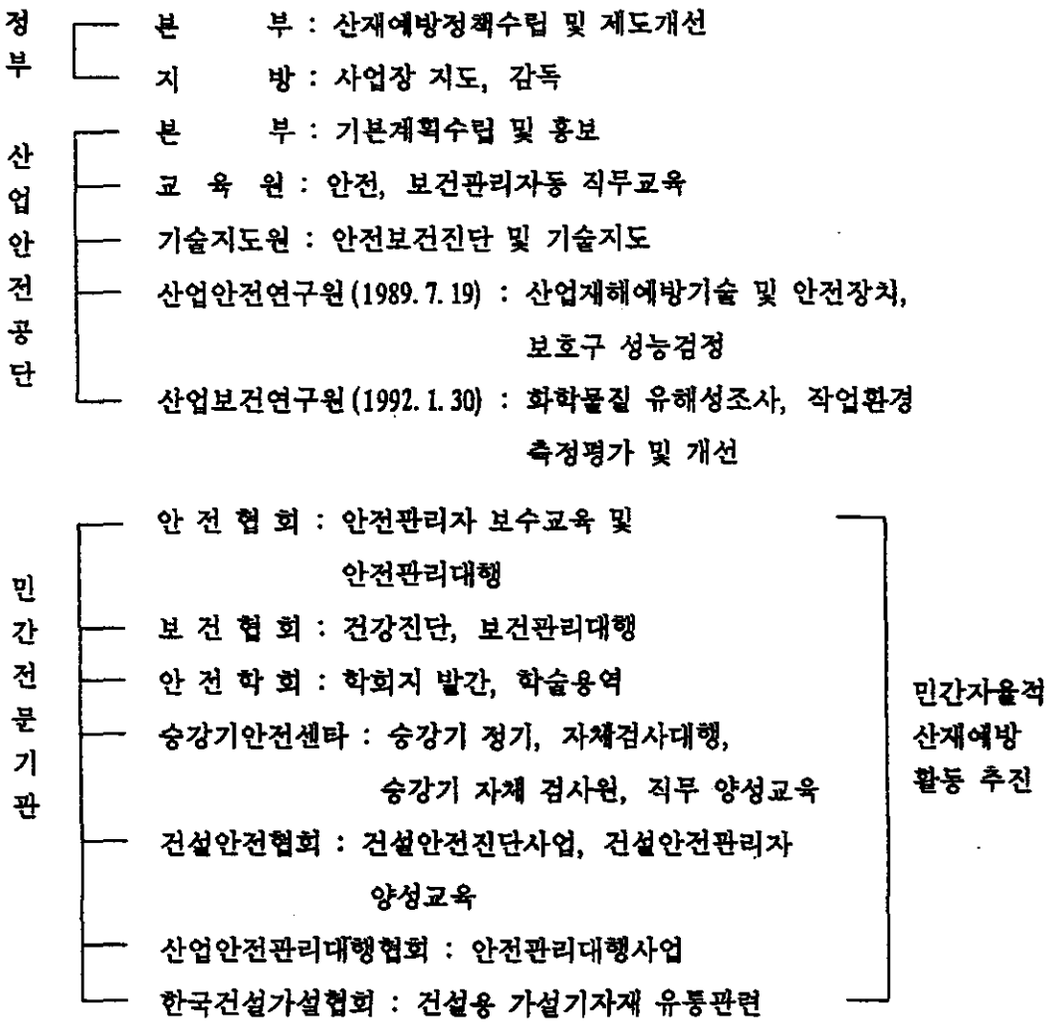


그림 4.2 산업안전보건정책의 기능분담 체제[25]

3. 주요 산업안전보건정책의 수립 및 집행경위

가. 산업안전 장·단기 발전계획

(1) 계획의 개요[26]

산업안전장·단기발전계획은 한국산업안전공단의 발족과 더불어 1988년 5월에 보고서로 작성되었다.이 계획은 계획시점까지의 산업재해예방활동을 정리

25) 조탁, 전게서, p.162.
26) 한국산업안전공단, 산업안전장·단기 발전계획, 1988, p.i.

하고, 다가오는 21세기에는 국가경제발전의 초석이 되었던 근로자들의 안전 보건이 우선적으로 확보되는 풍토의 조성을 위하여 필요한 산업재해예방 장·단기 발전방향을 제시하는 데 그 목적을 두었다. 이 보고서에서는 계획의 의의와 성격은 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 본 계획의 추진기간은 1989년부터 1993년까지 5개년으로 하고 5개년 계획의 목표를 재해율1%미만으로 감소시키는데 두었다.

둘째, 본 계획은 그동안 정부·단체 등에서 단편적으로 연구된 자료를 기초로하고 연구원들의 오랜 실무경력을 바탕으로하여 산업안전·보건분야에서 꼭 해결해야 할 과제를 선정하되, 특히 필요성에 중점을 두었으며, 현실 가능성을 고려한 접근방법을 채택하였다.

셋째, 본 계획은 과제들의 효율적 추진을 위해 기반사업, 현안사업 등으로 개념상의 우선순위를 정하여 체계화하였고, 또 과제간의 연계화를 도모하고자 함에 역점을 두었다.

네째, 본 계획은 연구기간의 일천으로 특히 외국의 제도에 대한 연구가 부족하였던 점을 밝혀 두고자 한다. 그러나 본 계획은 산업안전·보건의 발전을 위한 국내 초유의 종합계획서란 점에 중요한 의의를 부여할 수 있겠고, 이를 체계적으로 시행하는 경우 본 계획에서 의도하는 목표를 무난히 달성할 수 있게 될 것이다.

이 계획은 5개년동안 재해율을 기준년도인 87년도의 2.66%에서 5년후인 1933년도에는 62.4%가 감소된 1.0%로 정하고, 10년후에는 선진국수준에 도달하도록 하는 매우 의욕적인 목표를 설정하였다. 구체적으로는 계획시점을 기준으로 5년동안 총 36만여명의 인명손실과 약4조5천억원에 해당되는 물적 손실을 방지하는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 수행하기 위해서는 년간 약 180억원의 예산이 소요될 것으로 추정하였다.

(2) 계획의 의의

산업안전장·단기 발전계획은 한국산업안전공단의 설립을 계기로 장기적인

목표와 비젼의 제시를 위하여 한국산업안전공단에서 기획단을 구성하여 작성하였으므로 직접적인 정부의 정책이라고는 할 수 없으나 정부정책의 집행 기관으로서 정책안으로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

이 계획은 보고서에서 제시된 바와 같이 우리나라에서는 처음으로 산업안전 정책의 방향을 체계적으로 제시하였으며, 특히 각 과제사이의 연계성을 추구한 점이 종합적 대책으로서 기틀을 마련한 것으로 판단된다.

나. 제1차 산업재해예방 6개년계획('91-96)

(1) 계획의 개요[27]

제1차 산업재해예방 6개년 계획의 수립배경은 산업기술의 발전에 비하여 재해예방기술 이 낙후되어, 과거 산업재해방지정책이 한계를 드러낸 반면에 근로환경과 생존권적 욕구에서 생활권적 욕구로 근로자 욕구가 변하였다는 것을 들고 있다.

계획기간은 1991부터 1996까지 6개년으로서 우리나라의 정부계획치고는 장기계획에 속한다. 재해율의 감소목표는 1990년도의 1.71%를 1996년도에는 0.93%로 45.65% 감소시키고, 또한 사망만인률도 2.75에서 1.50으로 45.5% 감소시키고자 하였다. 이를 위하여 업종별로 재해율 감소목표를 설정하고 관리하도록 하였다.

투자계획으로는 1991년이후 6개년간 총 4,431원을 투입하여 재해자 195천명 감소, 산재보상금 2조 2,260억원을 절감하는 기대효과를 거둘 것으로 예측하였다.

이 계획에서 제시된 주요추진사업은 다음과 같다.

· 기업의 자율적 재해예방활동 강화

· 위험기계·설비의 근원적 안전성 확보

· 재해달발 사업장의 집중관리

---

27) 노동부, 제1차 산업재해방지6개년계획, pp. i-ii.

1988년 수준에 불과하여 재해감소 목표 및 사업내용이 근로자의 경제·사회적 지위의 향상에 따른 노동생활의 질에 대한 욕구점증 등 국민적 요구에 미흡하고,

· 재해율 감소위주의 사업추진으로 재해강도가 높은 사망등 중대재해에 대한 관리가 소홀 하였으며,

· 건설업의 경우 계획수립후 건설물량 급증등 상황변화에 대한 체계적인 대응이 미흡하여 재해가 크게 증가하였고,

· 정부주도의 재해예방사업추진으로 노·사당사자 및 재해예방 민간단체의 참여가 저조하여 재해감소의 정책효과가 반감되었으며,

· 50인이상 중소업체 위주의 예방대책시행으로 50인미만 영세업체의 재해에 대하여는 적극적인 대책이 없었고,

· 건강진단 및 작업환경제도 개선등 정부의 직업병 예방노력에 비해 노·사의 직업병예방의식은 아직도 낮고 전문기관이나, 인력도 부족한 실정으로 평가하였다.

궁극적으로 예방행정 조직과 범정부 차원에서의 협조체제 미비등 여건변화에 따른 현실성 있는 정책대응의 미흡으로 사업추진성과가 기대에 못미치는 것으로 평가되었다.

시행후 1년반만에 중간평가를 내린 것은 평가의 주체, 방법 등을 차치하고라도 고무적인 일로 판단된다. 그러나 6개년이라는 장기계획이 시행초기에 대폭 수정되었다는 것은 초기계획의 수립시에 제반여건에 대한 고려나 목표설정이 미흡하였거나 수정된 계획의 목표가 과도하였다고 볼 수 있는데, 수정된 계획의 완료시점인 1994년말의 재해율(1.18%)은 당초 목표했던 재해율과는 거리가 있는 것은 분명하다.

그러나 수정된 6개년계획의 완료시기인 1994년부터 지금에 이르기까지 계획의 목표달성여부나 세부사업의 성과에 대한 실질적인 평가는 없었던 것으로 보인다. 당초계획의 주요사업내용 및 수정된 계획의 주요 사업내용은 표 4.2와 같다.

- 중소기업의 재해예방 지원강화
- 건설업등 실외형 재해예방 추진
- 중대재해 예방철저
· 작업환경관리 및 직업성 질병 예방
· 재해예방기술의 연구·개발 체제 확립
· 재해예방교육 및 안전보건의식 도취
· 지도감독체제의 정비 및 정책집행의 효율성 도모
· 안전보건분야의 국제협력 추진

(2) 계획의 집행 및 변경

제1차 산업재해예방 6개년계획은 인명존중 산업풍토 구현을 주제로 당초 1991. 2.11에 관보에 공고되었으나, 1992. 7. 25에 1년반 동안의 추진결과를 토대로 계획을 수정하여 장관의 결재를 득하였다. 수정된 내용은 1996년 재해감소목표인 재해율 0.93%를 1994년도에 0.9%로 감소시키는 것으로서, 연평균 재해감소율을 9.6%에서 18%로 상향조정하였다. 따라서 목표사망재해만인율 1.50도 1994년에 조기 달성하는 것으로 하여 연평균 감소율을 9.7%에서 19.6%로 상향조정하였다. 당초계획의 주요사업내용 및 수정된 계획의 주요 사업내용은 표 4.2와 같다.

이러한 수정된 목표는 기수립된 제1차 산재예방6개년계획 및 직업병예방종합대책의 지속추진과 함께 사망등 중대재해 및 건설재해, 노사의 재해예방활동 참여, 재해사각지대인 영세사업장, 직업병등 취약부분에 대한 적극적인 예방대책의 수립·시행과 행정조직의 보강이 이루어 진다면 무난히 달성될 수 있을 것으로 전망하였다.

제1차 산재예방 6개년계획에 기반을 두고 1년반 동안 추진해온 산업재해예방사업에 대한 실적의 중간평가내용은 다음과 같다.[28]

· 1996년도의 목표재해율 0.93%은 일본의 1982년, 대만 및 싱가폴의

28) 노동부, 내부자료, 1992. 7. 25.

표 4.2 제1차 산업재해예방6개년계획의 원안과 수정안 비교

당초계획의 주요사업 내용	수정된 계획의 주요사업 내용
· 기업의 자율적 재해예방활동 강화 · 위험기계·설비의 근원적 안전성 확보 · 재해다발사업장 집중관리 · 작업환경관리 및 직업성질병예방 · 재해예방 기술의 연구·개발체제 확립 · 재해예방교육 및 안전보건의식 고취 · 지도감독체재의 정비 및 정책집행의 효율성 도모 · 안전보건분야의 국제협력 추진	· 사망등 중대재해 감소대책 수립시행 · 건설재해예방강화 · 범국민적 무재해운동 추진 · 50인미만 중소기업사업장에 대한 지원 강화 · 직업병예방 종합대책의 지속추진 · 산재예방 관련조직 확충

다. 산재예방특별사업

(1) 산재예방특별사업의 배경, 목표 및 내용[29]

산재예방 특별사업의 추진배경은 산재예방사업 투자를 확대하여 산업재해를 감소시켜 나감으로써 산업현장의 기능인력을 보호하고, 기업의 산재보험료 부담을 경감시켜 세계화·국제화 시대에 기업의 국제경쟁력을 강화시키고자 계획한 것으로 되어있다.

이 사업의 목표는 계획기간 3년동안(1995-97) 3,000억원을 산재예방특별사업에 투자함으로써 1998년에 재해율은 선진국 수준에 가까운 0.7%로 감소시키고자 하였다. 재해율은 1993년의 1.30%에서 1998년에는 0.7%로, 재해자수는 1993년의 약 90,000명에서 1998년에는 약 50,000명으로 감소시킴으로써, 산재보상금 감소가 연평균 1,400억원으로 3년간 4,200억원을 총경제적 손실의 감소가 연평균 7,000억원으로서 3년간 2조 1천억원을 감소시키는 효과를 기대하였다.

사업추진의 기본방침으로는 기업의 자율적 산재예방활동을 최대한 지원하고

29) 노동연구원, 전게서, pp.1-35.

산재예방특별사업을 효율적으로 시행하기 위하여 규모별·업종별로 취약부분을 선정하고, 전체 재해의 70% 이상을 차지하는 영세·중소기업의 산재예방특별사업의 자금을 집중투자하며, 산재발생 비중이 높은 제조업 및 건설업 분야에 중점지원 하고자 하였다. 또한 산재예방특별사업 수행기간 중에 노후 프레스, 설비 등의 교체, 안전시설개선 등 가시적 효과를 거둘 수 있는 사업을 최우선 선정하고, 아울러 최근 사회문제로 대두되고 있는 직업병 예방사업도 지원에 포함시켰다. 이 사업의 주요내용은 표 4.3과 같다.

표 4.3 산재예방특별사업계획의 주요내용

사 업 명	주 요 내 용	소요예산
1. 영세기업 산업안전설비개선 지원 (1,670억원)	· 9개위험업종 50인 미만 사업장(6,380개소) - 설비소요비용의 50%(500만원 한도)는 보조, 50%는 융자	638억원
	· 프레스등 위험기계·기구사용 중소기업 안전·방호장치 설치비용의 50%(500만원 한도)지원(4,000개소)	163억원
	· 위험기계·기구 신규구입자금을 유자지원(3,700개소)하고 개선자금지원 융자한도를 상향 조정(2억원→3억원)	869억원
2. 재해와 직업병 발생률이 높은 특수업종의 안전투자 지원 (895억원)	· 건설현장 안전설비리스제도 도입, 20억원 미만 건설현장 안전설비 대여(13,000개소)	9억원
	· 화학공장 위험관리센터 운영	86억원
	· 유해공정보유 영세사업장 작업환경개선 지원(4,000개소) - 설치개선비용의 50%(1,000만원 한도)는 보조, 50%는 융자	800억원
3. 산업안전보건체계의 선진화 (407억원)	· 50미만 영세사업장 안전·보건관리 지원	260억원
	- 안전관리지원 (33,000개소), 작업환경측정, 특수건강검진 등 보건관리지원(15,000개소)	57억원
	· 물질별 안전·보건자료제도 시행	38억원
	· 안전·보건 종합통신서비스체제 구축	52억원

자료 : 노동부 산업안전국, '산재예방특별사업계획', 1994. 5.

(2) 산재예방특별사업의 추진 경위와 한국경총의 의견[30]

산재예방특별사업은 잉여산재예방기금의 소모를 위한 정책으로서 입안과정

30) 한국노동연구원, 전게서, pp.35-36.

에서 전문가나 이해당사자의 의견반영이 미흡하였다. 특히 경총의 의견을 주목할만하여 이하에 소개한다.

첫째, 산재예방특별사업은 원칙적으로 산재보험료에 의존하지 말고 정부의 일반회계에 의하여 지출되어야 한다고 하였으며, 그 근거로서 산업안전보건법에 의하면 산재예방기금에 대한 산재보험의 출연은 지출예산 총액의 5% 이상, 3% 범위 내의 정부출연금 등으로 산재예방에 필요한 재원이 마련되고 있는바, 1995년의 경우 실제 산재보험의 출연은 15%가 넘었으나 정부출연금은 전무한 상태임을 지적하였다.

또한 현재 산재보험 재정이 충분치 못함을 고려할 때 이는 바람직하지 않으며, 산재예방사업의 효과를 높이기 위해서는 산재예방사업이 개별기업의 필요성에 의해 개별기업 차원에서 이루어지고, 정부는 정책적 지원과 재정적 지원의 형식을 취하는 것이 합당한 것으로 주장하였다. 즉, 한국산업안전공단에 의하여 주도되는 산재예방사업은 산재보험료에 의존할 것이 아니라 일반회계에 의하여 지출되는 것이 바람직한 것으로 지적하였다.

둘째, 산재예방특별사업의 모든 정책결정 과정에 노·사 단체의 참여가 보장되어야 함을 지적하였다. 현재 한국산업안전공단에서 시행되고 있는 특별사업의 각종 정책에 노·사 단체의 참여가 전혀 이루어지고 있지 않아 특별사업이 효율적으로 집행되고 있는지, 재원이 낭비되지 않고 원사업의 취지에 맞게 사용되고 있는지를 파악하지 못함으로써 노·사 단체의 역할을 다하지 못하고 있음을 시인하였다.

세째, 영세사업장 보건관리지원사업이 1995년부터 1997년까지 3년간으로 한시적 사업인 바, 개별사업장 보건관리 정착을 위하여는 1개 사업장에 1년간만 지원하는 것을 최소한 3년 계속 지원이 필요하며, 영세사업장 보건관리체계 정착을 위하여 최소한 2000년까지 사업을 계속함이 필요하다고 하여 정부정책의 단기성을 지적하였다.

넷째, '산업안전선진화기획단'에서 작성한 '산재예방선진화3개년계획'과 본'산

재예방특별사업'과의 연계방안에 대한 검토를 요청하였다.

다섯째, 3,000억원이 소요되는 산재예방특별사업을 주기적으로 재평가하여 사업계획을 수정·보완하는 것이 필요하며, 이때에 노·사 단체와 노동부 산재보험과 및 근로복지공단의 의견을 반드시 청취할 것을 지적하였다.

(3) 산재예방특별사업에 대한 평가

산재예방특별사업을 산업안전보건 정책으로서는 최초로 외부기관의 공식적인 평가를 받은 사업으로서, 이 평가는 노동부 산하기관인 노동연구원에 의해 수행되었다. "산재예방특별사업의 수행효과분석"이라는 제목으로 수행된 연구보고서에서 연구의 제약점으로 제시한 사항은 다음과 같다.

"3천억이라는 우리나라 초유의 대규모 산재예방특별사업의 수행효과를 3개월(1996. 2~4)이라는 짧은 기간내에 조사·분석·평가 및 그결과를 보고하도록 함으로써, 대상사업장에 대한 객관적인 설문조사를 할 시간적 여유가 전혀 없었으며, 사업을 진행하는 주체인 한국산업안전공단의 고유업무와 산재예방특별사업에 의한 사업들과의 연관관계 파악(즉, 업무량 분석, 업무간의 연관관계 파악 등)에 절대적인 한계가 있음"[31]

한국경총의 의견이나 평가 보고서에서 지적된 이와 같이 예산의 효과적 활용, 계획의 수립, 이해당사자의 참여 등에 문제가 있는 것으로 지적되고 있으며, 평가작업자체도 많은 한계를 가지고 실시된 것으로 볼 수 있다. 또한 이 보고서에서는 정부의 주요 정책대상중의 하나로서 산업안전정책의 선진화 필요성을 다음과 같이 지적하고 있다.

"1991년 한국의 ILO에 가입, 1993년의 EU단일시장 형성을 위한 발걸음 시작, 1994년 UR협상의 타결 및 1995년 WTO의 출범 등으로 바야흐로 우리나라는 세계화의 문턱을 넘어섰다. 이와 같은 각 부문의 세계화에 대비하여 산업안전보건 정책의 선진화가 시급한 시점에 와있으며 산업안전보건프로그램의 선진화는 시대적 요구이다. 세계화 시대의 산업안전보건은 단순히 근로자

31) 한국노동연구원, 전게서, p.36.

의 안전과 보건을 위한 사업장내의 안전보건뿐만 아니라 정부차원에서 기능노동력의 안정적 확보, 근로자 삶의 질 향상, 상품 수출입에서 제품의 근원적 안전성 확보 및 UR에 따른 시장개방에 대비한 안전보건관련 규정들의 개정 및 보완까지 그 범위가 확대된다. 따라서 산업안전보건은 이제는 기술적인 안전보건의 차원을 넘어서서 세계화의 초입에서 종합적인 정책개발 및 선진화가 절실히 요구되는 고도의 전문성과 정치적 판단이 요구되는 정부의 중요정책대상 중의 하나이며 산업안전선진화는 시대적으로 시급한 과제이다."

라. 산업안전보건 선진화 3개년 계획

(1) 계획의 수립 경위 및 목표[32]

대통령이 청와대 수석회의시 근로자 모두의 '삶의 질' 향상과 함께 기업과 나라경제의 생산성을 동시에 높일 수 있도록 산업안전선진화기획단을 구성하여 3년안에 산업재해를 선진국 수준으로 줄이기 위한 구체적이고 획기적인 계획을 수립하도록 지시('96.2.2)한 것에 근거하고 있다.

'96. 2. 22에 노동부장관과 대한산업안전협회장을 공동단장으로 하고, 각계 대표 23명을 위원으로 하는 산업안전선진화기획단을 발족시키고, 기획단 산하에 총괄·산업안전·건설안전·산업보건·교육홍보반 등 5개 실무반 및 실무보조반을 설치·운영하였다. 기획단위원의 구성은 정부부처 8명, 노·사단체 2명, 재해예방단체 5명, 시민단체 3명, 학계 1명, 언론계 2명, 업계 4명으로 하였으며, 현행 안전보건제도와 각종 재해예방정책 등을 종합적으로 분석·평가하였다.

계획의 수립과정에는 경영계 및 노동계 200명, 안전보건관계자와 전문가 600명, 각급 관련 단체 2,000명 등 총 2,800여명이 참여한 2회의 공청회와 5회의 세미나개최 등을 통해 광범위한 국민여론을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 산업안전선진화3개년계획을 마련하고, 세부시행계획을 수립하였다.

---

32) 노동부, 산업안전선진화3개년계획, 1996. 8. 7, "그간의 추진경과" 참조

산업안전선진화 3개년 계획의 목표는 2000년까지 재해율 0.5%, 사망만인율 1.0을 달성하여 안전하고 쾌적한 작업환경을 조성하고, 근로자의 안전권과 건강권이 보장되는 보람의 일터를 마련하여, 인명존중 이념에 바탕을 둔 안전제일의 가치관의 확립을 목표로 설립하였다. 이러한 목표당성을 위하여 다음의 8대 중점 추진과제를 선정하고 각과제별로 세부시행계획을 마련하였다.[33]

① 노사 공동책임하에 사업장 안전관리 정착

② 산재다발 생산설비의 근원적 안전성 확보

③ 밝고 건강한 작업환경 조성

④ 추락, 낙하, 붕괴 등 재래형 건설재해 근절

⑤ 산업안전 취약부문 중점 지원

⑥ 재해예방 전문인력 양성과 민간 역할제고

⑦ 안전제일의 생활화

⑧ 산업안전보건제도의 선진화

(2) 과제선정기준 및 추진전략

8대 중점과제의 선정기준은 산업안전선진화 목표달성을 위하여 핵심적이고 시급한 현안문제 해결에 필요한 사업으로서, 2000년까지 실현가능하고 파급효과가 큰 사업으로 하였으며 세부기준은 다음과 같다.

· 기업의 자율적인 재해예방활동 여건조성에 필요한 사업

· 재해예방기술 연구개발 수준을 향상시킬 수 있는 사업

· 산재예방관련 인적·물적 가용자원을 최대한 활용할 수 있는 사업

· 안전의식을 생활화·체질화하여 국민안전의식을 제고시킬 수 있는 사업

· 근로자 안전과 건강을 확보하기 위해 쾌적한 작업환경을 조성할 수 있는 사업

· 국제적 안전보건규제에 능동적으로 대처하여 기업의 국제경쟁력을 제고할 수 있는 사업

---

33) 노동부, 전게서, pp.8-9.

8대 과제의 추진방향은 '96. 8월초까지 8대 과제에 대한 세부시행계획을 수립, 추진하도록하여 세부시행계획을 3개년간 연도별로 수립하였으며, 3년내 목표달성을 위하여 8대 과제 추진에 소요되는 인력과 예산을 최대한 확보하기로 하였다. 이밖에 산재예방특별사업, 기존사업 등은 본 계획에 흡수하여 추진하도록 하였으며 추진사업중 관계부처 소관사항 및 협조사항에 대해 적극적인 협조를 구하도록 하였다.

3개년계획의 목표를 달성하기 위한 기본전략은 다음과 같다. 3개년 계획의 목표로는 다음과 같은 3부문의 선진화가 제시되었다.[34)]

① 산재예방제도 완비 : 그동안 단편적인 대책과 반복적인 지도점검에 의존하였던 우리나라의 기반이 취약한 산재예방제도에 선진산재예방제도를 도입하여 산재예방행정의 전문화를 이룩한다.

② 안전의식 제고 : 기업의 산재예방투자 기피 및 노·사의 안전수칙 미준수 등 미흡한 안전의식을 안전교육·홍보강화 및 노·사의 자율적 산재예방체계 구축을 통하여 고양시킨다.

③ 산재예방기술 선진화 : 정부의 투자미흡으로 산재예방기술개발이 답보상태에 있으며 아울러 미비되어 있는 직업병 대응체제를 정부의 적극적 투자로 산재예방기술개발을 활성화하고 그 결과를 현장에서 응용·보급체계를 확립하며 직업병의 조기발견 및 예방연구의 체계화를 꾀한다.

---

34) 노동부, 산업안전선진화3개년계획 수립방향, 1996. 2.

4. 산업안전보건정책심의위원회

가. 우리나라의 안전관련정책 심의 및 조정기구

안전관련정책심의 및 조정기구도 안전관리제도처럼 개별법령에서 분야별로 따로 정하고 있다. 보통 명칭은 정책심의위원회, 심의위원회 또는 위원회로 불리며 안전관련 법령중 정책 및 기술심의 기관을 정한 내역은 표 4.4와 같다.

표 4.4 안전관련정책 및 기술 심의기관

	관계법령	심의기관	설치기관(위원장)
1	산업안전보건법	안전보건정책심의 위원회	노동부(장관)
2	교통안전법	교통안전정책심의 위원회	국무총리(총리)
3	광산보안법	광산보안위원회	통상산업부(차관)
4	원자력법	원자력 위원회	국무총리(부총리)
5	식품위생법	식품위생심의위원회	보건복지부(차관)
6	환경보전법	· 환경보전 위원회 · 환경보전자문위원회 (중앙·지방)	국무총리소속 (시행령 삭제) 환경부(차관) 시·도(부시장, 지사)
7	학교보건법	학교보건위원회	교육부(차관)
8	결핵예방법	결핵관리심의회	보건복지부(차관)
9	AIDS예방법	AIDS대책위원회	보건복지부(차관)
10	공업표준화법	공업표준심의회	공업진흥청
11	공산품품질관리법	공산품품질관리심의위원회	공업진흥청

안전관련 정책심의기구의 문제점은 정책심의 기구가 없는 분야도 있을 뿐만 아니라 심의기구가 있는 경우에도 상호 연계·협의가 되지 않고 있다. 따라서 독단적 정책결정의 결과 국가전체적 관점에서 체계적이지 못하고 중복·낭비되기 쉬운 사업이 이루어질 우려가 있슴이 지적되고 있다.[35]

조직측면에서 효과적인 정책심의를 위해서는 관련 정책심의 위원회를 통합하고 동위원회 산하에 분야별 분과위원회 형태로 운영하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 운영방식도 필요에 따라 전체회의나 분과위원회를 개최하되 전체회의는 대통령 또는 국무총리가 주재하여 분과위원회의 협의사항을 국가적 관점에서 종합조정하고 분과위원회는 각부장관이나 차관이 주재하도록 한다. 각종 안전관련 정책심의 기구의 통폐합을 위해서는 체계화 방안과 장단점에 대한 심층적 분석이 선행되어야 할 것이다.

나. 산업안전보건정책심의위원회

(1) 법적근거 및 관련규정

위원회의 설치근거는 산업안전보건법 제7조 및 동법시행령 제4조에 근거하고 있다.

위원회의 운영에 관한 사항은 산업안전보건정책심의위원회 운영규정(노동부령 제308호)에 따른다.

(2) 위원회의 구성 및 운영현황

위원회는 25인 이내의 위원으로 구성되며, 분야별로는 각 부처 1급공무원 15인, 근로자대표 3인, 사업주대표 3인, 학계대표 2인, 한국산업안전공단이사장(당연직)으로 구성된다. 위원장은 당연직으로 노동부 장관이 맡으며 간사는 산업안전국장이 맡게되어 있다.

위원회의 기능은 산업재해예방에 관한 중장기계획, 산업안전보건관련 주요

35) 한국산업안전공단, 안전보건관련 법령의 체계화에 관한 연구, 1989.12. pp.43-44.

정책으로 중앙행정기관과 관련된 사항, 산업재해예방기금의 운용계획 수립 및 결산, 기타 위원장이 부의하는 사항에 대하여 심의조정하는 것으로 정하고 있다.

위원회의소집시기는 년 2-3회로서 2월에는 전년도의 산업재해예방기금결산을, 6월에는 다음 년도 산업재해예방기금 운용계획을 심의하며, 이밖에 위원장의 요청에 의하여 수시로 회의를 소집할 수 있다.

위원회의 의결은 재적위원 과반수참석과 참석위원 과반수 찬성으로 의결하며 회의소집이 곤란할 경우는 서면으로 결의 할 수 있게 되어있다.

(3) 위회의 개선 방안에 대한 검토 내용[36]

위원회의 개선을 위해서 노동부에서 자체 검토한 내용을 살펴보면 검토배경으로는 산업안전보건정책심의위원회의 위원수가 25인으로서 회의소집 및 진행이 곤란하고 안건과 직접관련이 없는 부처위원의 참석으로 위원들의 시간적 손실을 초래케 하는등 위원회가 능률적으로 운영되지 못하고 있어 이를 개선하기 위한 것으로 밝히고 있다.

구체적인 운용상의 문제점으로는

첫째, 위원회 개최시 안건과 직접관련이 없는 위원까지 다수의 위원이 회의에 참석하게 됨에 따라 참석위원의 시간적인 손실을 초래하고 회의준비 등에 어려움이 있으며,

둘째, 실무위원회가 구성되지 아니하여 위원회회의시 집중적인 토의가 이루어지므로 회의시간지연 및 안건 의결지연사례가 발생하고 있는 것으로 나타났다.

위원회의 개선방안에 대한 검토의견을 보면 법리적인 측면에서 검토한 바, 개선해야 할 내용이 정책심의 위원회운영에 관한 사항으로서 산업안전보건법과 동법시행령의 개정은 불필요하다고 판단되며 산업안전보건정책심의위원회 운영규정의 개정·보완으로 개선이 가능한 것으로 귀결되고 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 안건과 관련이 있는 위원만 회의소집

---

36) 노동부, 산업안전보건정책심의위원회 운영개선방안에 대한 검토, 1994. 10.

현행 산업안전보건법 및 동법시행령에는 위원회의 소집에 대한 구체적 규정이 없으며 산업안전보건 정책심의위원회 운영규정에 재적위원 과반수 참석과 참석위원 과반수 찬성으로 의결토록 규정하고 있으나, 회의소집절차를 사안에 따라 위원장이 지정하는 관련부처만 소집하도록 산업안전보건정책심의위원회 운영규정을 개정하되, 이 경우 회의소집인원이 최소한 재적인원의 과반수가 되도록 한다.

둘째, 실무위원회 구성

산업안전보건정책심의위원회 실무위원회를 구성하여 심의위원회를 개최하기 전에 실무위원회를 개최하여 실무차원의 협의조정을 완료함으로써 심의위원회 개최시 불필요한 논쟁 및 토론과 의결지연 등의 사례를 방지하고 위원회의 능률적인 운영을 도모한다. 실무위원회는 일반안전정책, 산업위생, 기금운영 등의 분야별로 구성하여 심의의 전문성을 높인다.

개선방안의 추진계획을 보면 '94. 6-7월중에 산업안전보건정책심의위원회 운영규정을 개정 하고자 하였다.

운영규정개정의 주요내용으로는 첫째, 사안에 따라 안건과 관련이 있는 부처를 지정하여 위원장이 회의를 소집할 수 있도록 하되, 이 경우도 의사정족수가 확보되도록 하고, 둘째, 실무위원회 구성에 관하여는 산업안전보건법 시행령 제8조의2에 근거 규정이 있으므로 정책심의위원회에 분야별로 실무위원회의 구성운영 등에 필요한 규정을 신설하고자 하였다.

이상의 개선방안을 요약하면 회의소집은 관련위원으로 최소화하고 실질적인 검토는 실무위원회를 구성하여 수행하는 것으로 요약할 수 있으나, 아직은 안으로서 시행되고 있지는 못하다.

5. 주요한 산업안전보건정책수립과정과 영향요인

가. 산업안전보건법의 제정 경위

산업안전보건법의 제정과정에서 주요참여자의 역할은 향후의 산업안전정책의 기본틀 및 방향을 정함과 아울러 각자의 위상이 자리매김되는 계기가 되었다. 산업안전보건법의 입법과정에서 주목할 만한 점으로는 다음의 세가지를 들고 있다.[37]

첫째, 공청회나 의회의 토론과정에서 이상론적인 내용만 있었고 실제소요비용에 대해서는 거의 언급이 없었다. 비용문제를 거론하는 것은 노조가 원하는 것이 아니고 기업가단체와 공화당의원들 역시 비용을 고려하는 것을 생명에 가격표를 붙이는 것 같은 인상을 주기 때문에 주저하였다.

둘째, 여당인 공화당과 기업측은 기업가들이 감독관으로부터 급박한 위험이 있다는 통고를 받으면 즉시 그 위험요인을 제거할 것이기 때문에 급박한 위험에 대해 통고만 하면 된다고 주장했으며, 노조측은 기업의 경영형태가 이렇게 감응성이 좋다는 점을 부정하며 벌금이 부과되어야 한다고 주장하였다.

셋째, 미국의 경우도 비슷하지만 우리나라의 입법과정에서도 규제적 수단 이외의 대안에 대한 검토가 거의 없었다. 한 의원만이 기업의 경제적 부담과 근로자들의 혜택, 고용감소에 대한 우려를 표시했을 뿐 다른 3건의 질의는 근로기준법 이외의 독립법 제정의 필요성, 산업안전보건위원회의 구성원 문제, 근로자에 대한 교육의 강조, 법률조문상의 문제와 작업환경측정인력의 문제를 언급하고 있다. 산업안전보건법제정의 당위성에 대한 철저한 검토, 근로자들의 안전과 보건을 향상시키시 위한 최선의 대안이 어떤 것인가에 대한 논의는 발견할 수 없었다.

산업안전보건법의 제정에 뒤이어 시행령과 상세한 안전보건기준이 노동부령으로 제정되었다. 미국의 경우와 달리 여러 관련 이해집단들이 자신들의 의견

37) 조탁, 전게서, pp.131-133.

을 표명할 행정적 절차가 규정되어 있지 않았기 때문에 대부분의 규제기준들은 일본의 노동안전위생법을 참고로 노동부의 공무원들과 산업안전보건전문가들에 의해 만들어졌다. 설정되는 기준이 얼마나 엄격한가는 기업측이나 근로자측에게 지대한 영향을 주는 것이기 때문에 법률의 제정 자체에 못지않게 기준설정단계도 중요하며, 따라서 기준의 설정을 둘러싸고 관련집단들의 활동이 활발할 것임은 자명한 일이다. 실제로 미국의 경우 산업안전보건청설립 초기 불과 몇 달만에 기존에 기업계에 존재하던 자율적 기준들을 충분한 검토없이 4000개나 도입하여 그 준수를 강제하였기 때문에 특히 기업측으로부터 기준의 부적절성 때문에 강력한 반발을 사게 되고 이후 수년간에 걸쳐서 대폭 수정되었으며, 이후 길고 번잡한 법적 절차 때문에 새로이 제정된 기준은 별로 많지 않았다.

그러나 우리의 경우 법률제정 과정과 비슷하게 기준의 설정에 있어서도 관련집단의 참여가 활발하지 않았으며, 기준이 설정된 이후에도 기준을 둘러싼 관련 집단들의 논란은 별로 발견되지 않았다. 이도 역시 근로자들의 요구는 제5공화국기간동안 억압되어 있었으며 80년대말에 와서는 임금이나 근로조건 등 다른 문제에 더 중점을 두게 되고 구체적인 기준에까지 관심을 돌릴 여유가 없었기 때문이며, 기업측의 요구가 별로 활발하지 않았던 이유는 집행의 강도가 약했기 때문으로 보인다.[38]

그러나 이후 시행령의 개정과정에는 오히려 법률에 규정된 것보다 후퇴된 점들도 나타나게 된다. 첫째, 보건관리자의 자격을 의사 이외 간호사나 기타 여러 종류의 자격소지자로 확대한 점(시행령 제18조), 둘째, 보건관리업무의 위탁조항(시행령 제16조)으로 인한 보건관리업무의 형식화 우려, 셋째, 노동부장관이 인가하는 작업에 대한 도급허가(시행령 제25조), 넷째, 기준근로시간 6시간으로 되어있는 10개 항목의 유해위험작업을 잠수·잠함작업으로만 한정한 것 등이 지역업종별노조 전국회의와 노동과 건강연구회, 인도주의실천의

38) 조탁, 전게서, p.168.

사협회 등 한국노총이 아닌 재야노동계에서 지적하는 문제점으로서 근로자의 조직적인 힘이 결여되어 법률의 집행과정에서 당초 법률의 규정이 변질된 것으로 지적하고 있다.

안전보건관련 기준제정절차에 있어서도 미국의 특징을 들고 개선방향을 제시하고 있다.[39] 미국의 경우는

첫째, 기준제정의 계기는 근로자측이나 기업 등 이익집단이나 공익단체, 의회, 대통령 등 다양하게 있을 수 있으나 우리의 경우 법령의 규정에 의해 기술위원실의 자체계획에 따라 기준을 제정하는 경우가 대부분이고 그 외의 기준제정의 계기는 거의 없다.

둘째, 기준안의 제정에 있어서 국내의 정보만으로는 미흡하므로 미국이나 일본 등 외국의 기준에 주로 의존하고 있다.

셋째, 최종 기준을 확정하는 단계에서 미국의 경우 규제기관 기준안이 대폭적으로 수정되는 것이 특징중의 하나이다. 우리의 경우도 총괄기준제정위원회에서 최종기준안을 확정하는 단계에서 참여자들간에 협상에 의해 수정되고는 있으나 그 정도는 그렇게 크지는 않은 것 같다.

이에 근거하여 우리나라의 기준제정절차의 개선방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 관련집단의 적극적인 참여를 유도해야 할 것이다. 기준안을 만드는 단계에서나 그것을 심의 조정하는 단계에서 근로자나 기업측, 기타 관련집단이 그들의 의견을 활발히 개진할 수 있도록 방안을 강구하여야 할 것이다.

둘째, 기준의 제정에 있어서 여러 가지 여건에 비추어 어려운 일이겠지만 중요하다고 생각되는 기준의 경우 비용편익분석 또는 비용효과분석을 점차 시도해나가는 것이 필요할 것이다. 현재의 인력이나 예산 또한 지식이나 정보의 수준으로 보아 완전한 비용효과분석은 물론 불가능할 것이고 따라서 이 분석에만 의거하여 기준을 제어할 수는 없겠지만 기준제정의 기초자료로서 충분한

39) 조탁, 전게서, pp.168-169.

의의는 있을 것이다.

미국의 경우 새로운 기준이 제정되어 공포되기 위해서는 다음과 같은 사항이 확인되어야 한다. 첫째, 근로자들의 안전이나 보건에 대한 심각한 위험이 분명히 존재하는가, 둘째, 기준이 이 위험을 감소시킬 것이다, 셋째, 기준은 경제적, 기술적으로 적절한가, 넷째, 기준이 근로자들을 같은 정도로 보호해 주는 다른 규제수단과 비교하여 비용-효과적인가 등이다.

셋째, 노동부장관에 의한 최종기준의 확정, 공포 전에 일정한 기간동안 관련집단이나 참여자들에게 의견진술의 기회를 주는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 미국의 경우 이러한 절차가 너무 번잡하고 시일을 오래 끌어 오히려 문제가 되고 있으나 우리의 경우에는 그 반대의 상태라고 생각된다.

나. 산업안전보건법의 정책영향 요인

(1) 지배적 이념[40]

지배적 이념의 변화가 산업안전보건정책에 미친 영향을 살펴보면 경제성장, 안보가 지배적 이념이었을 때에는 이 문제는 표면화되지 않고 억압되어 있었으며, 비록 법률이 제정되었지만 큰 실효는 거두지 못했으나 복지 등의 가치가 지배적 이념의 한부분을 차지하게 됨에 따라 산업안전보건정책이 제도적, 법률적으로 강화되며 실제 집행활동도 더욱 강화된 것으로 볼 수 있다.

(2) 사건

심각한 사건 또는 위기가 발생하여 널리 알려지게 되면 국민들의 여론을 환기시키고 이에 따라 지금까지 그 문제에 별 관심을 보이지 않던 정치인들이 적극적으로 개입하게 되고 정부는 이에 어떤 형태로든 대응을 하지 않을 수 없게 된다. 즉 위기나 사건은 특정한 문제를 정책문제화하는 점화장치의 구실도 하며 기존의 정책을 재검토하여 수정하게 하는 구실도 하는 것이다.

1981년12월 산업안전보건법의 제정을 전후한 시기는 1979년말의 10.26

40) 조탁, 전게서, pp.133-155.

사건과 12.12사태, 1980년 5월의 광주민주항쟁 등의 심각한 국가적 위기상황을 거쳐 집권한 제5공화국 정부의 강력한 권위주의적 지배하에 있던 때로서 산업재해나 직업병과 관련된 사건들이 널리 보도되지는 못하였다. 1981년 9월부터 산업안전보건법안이 국회를 통과한 12월까지의 중앙일간지와 경제신문 1개씩의 기사를 살펴 보았으나 산업재해나 직업병에 관한 사건기사는 발견되지 않았다. 1981년의 산업안전보건법의 제정에 있어서는 산업재해나 직업병과 관련된 돌발사태나 위기가 영향을 준 것은 아니고 전술한 바와 같이 노동통제정책의 일환으로 제정된 것으로 보인다.

그러나 1990년 1월의 산업안전보건법의 개정에 있어서는 사정이 전혀 달라졌다. 1987년 6.29이후 사회각계의 폭발적인 욕구의 분출과 함께 근로자들도 임금인상, 노조활동의 자유, 근로조건의 개선 등과 함께 산업재해와 직업병 문제의 해결도 요구하고 나서게 되었다. 이와 함께 직업병과 산업재해와 관련된 여러 사건이 잇따라 발생하여 언론에 대서특필되었고 커다란 사회적 반향을 불러 일으켰다. 1987년 반월 전한실업의 급성 TCE중독사망사건, 산재노동자 경인국도 가두시위, 산재근로자 김성애양 투신자살사건, 1988년 1월의 인천성광조명 집단수은중독사건, 2월의 안양 그린힐 화재 참사사건, 5월의 상봉동 연탄공장 주변주민의 진폐증 발견, 6월의 부천 건화상사 고상국씨 카드뮴 중독사망사건, 7월의 문송면군 수은중독사망사건, 춘천 유일계량기 집단수은중독사건 등이 대표적인 것이며 이 외에도 산업재해나 직업병에 관한 각종 사건이 년중 재재 보도되었다. 1989년에도 역시 크롬, 납중독, 원전근로자와 지역주민의 방사선 피폭문제, 진폐증 문제 등이 계속 발생하여 널리 보도되고, 특히 10월의 여천 럭키화학공장의 화재사고와 원진레이온의 이황화탄소 중독사건은 큰 반향을 일으킨 사건이었다.

이러한 여러 사건이 발생하여 국민의 여론이 높아지고 근로자들의 요구도 강해짐에 따라 1987년의 대통령선거에서 각 후보들이 이 문제를 진지하게 다루게 되었으며 노동부로서도 1988년 7월에 산업안전보건 장단기정책을 발표

하기에 이르렀다. 또한 1989년 1월에는 노동부에 산업안전국이 신설되었는데 이는 여러 가지 사건의 영향으로 산업안전보건업무가 노동부내에서 그 중요성이 높아졌음을 의미한다.

더 나아가 산업구조 및 기술의 발전과 함께 근로자들의 강화된 요구에 대응하기 위해 1990년 1월에 산업안전보건법을 전면 개정하게 되며, 이 때에는 각 정당들도 각기 개정법률안을 제출할 정도로 관심이 증대한 가운데 기존의 법률보다 안전보건에 관한 규제수준이 강화된 것이다.

다. 주요참여자

(1) 국회

국회의 질의내용을 종합적으로 분석해 보면 그 당시에 널리 보도되어 여론의 주목을 받고 있는 사건에 관한 질의가 가장 많고 일반적이고 포괄적인 대책의 촉구와 실태파악을 위한 질의, 법률, 제도의 개선촉구 질의가 많았다. 정치인들은 복잡하지는 않으면서 많은 사람들이 중요하다고 생각하는 문제의 경우에 가장 활동이 활발하고 문제의 복잡성과 현저성이 모두 높을 경우에는 그 문제에 많은 사람들이 주목을 하고 있기 때문에 적극적으로 참여하려고 하지만 문제가 복잡하여 실질적 내용을 이해하기가 어렵기 때문에 절차적 문제에 개입하려는 경향이 있다.

이러한 점에 비추어 보아 산업안전보건정책도 복잡성과 중대성이 높은 문제로서 국회의원들의 질의 내용이 일반적인 대책의 촉구, 법률·제도적인 면에 치우쳐 있는 것을 이해할 수 있다.

산업안전보건정책에 관한 문제는 전문적인 지식이 필요한 문제로 볼 수 있기 때문에 국회의원들이 정책방향에 관하여 언급하지 않는 것도 같은 측면으로 볼 수 있다.

더구나 산업재해와 직업병은 적을수록 좋고 이를 위해서는 정부가 강력하게 개입하는 것이 당연하고 정책도 엄격한 기준설정과 그 위반에 대한 벌금, 체

형 등의 규제가 바람직하다는 것이 일반적인 사회통념에 부합된다. 따라서 국회측면에서 정책의 강화에는 별다른 이의가 없었던 것으로 보인다.

(2) 대통령

대통령중심제하에서의 대통령은 국가원수로서의 지위와 행정부의 수반으로서의 지위를 가지고 정책과정의 모든 단계에서 막강한 권력을 행사하게 된다. 특히 우리나라의 경우 경제제일주의나 안보우선주의 등의 정치이념, 가부장적 권위주의와 비타협적 정치풍토 등이 지배적인 정치문화, 정당 등 정치제도의 취약성에 더하여 장기집권 등의 요인들 때문에 대통령에게 지나치게 많은 권력이 집중되었다. 이렇게 강력한 권력을 배경으로 대통령은 정책의 전과정을 압도하게 된다.

많은 정책의제가 정부의 주도적인 역할로 설정되며 국회의 의결을 필요로 하지 않는 정책의 결정은 말할 것도 없고 국회의 의결을 필요로 하는 정책이나 법률의 형태를 취하는 정책의 경우도 실제로는 대통령이 강력한 결정권을 지닌다. 정책의 집행권은 대통령의 전속적 권한이며 우리나라와 같이 집행에 대한 외부통제가 약할 경우 집행을 담당하는 행정부를 지휘하고 있는 대통령의 권한은 극히 강력하다. 따라서 대통령이 특정 정책에 관하여 어떤 태도를 가지고 있으며, 얼마나 강력한 지지와 관심을 보이는가가 정책의 내용과 집행의 강도를 결정적으로 좌우하게 된다.

종합적으로 보아 제5공화국하에서 산업안전보건에 관한 대통령의 관심은 별로 드러나지 않았으며 다른 분야와 마찬가지로 근로자들의 요구도 억압되어 있었으며 이에 따라 언론이나 일반국민의 관심도 매우 미약한 것으로 볼 수 있다. 이러한 요인들이 산업안전보건법의 내용과 그 집행의 강도를 현저히 약화시켜 산업안전보건정책에 따른 기업측의 부담은 별로 크지 않았던 것 같다. 이는 동 기간중에 기업가측으로부터 산업안전보건정책에 대한 개선요구가 거의 없었던 것으로 미루어 보아도 짐작될 수 있다. 그러나 1987년의 6.29와 뒤이은 대통령선거를 맞이하여 근로자들의 폭발적인 요구의 분출로 대통령이

상당한 관심을 보이게 되고 노동부는 이에 따라 1988년 7월 12일에는 산업안전국을 신설했으며 1989년말부터 산업안전보건법의 전면 개정작업을 추진하게 된다.

(3) 기업가집단

산업안전보건정책은 비교적 소수의 희생하에 비교적 소수가 혜택을 보게 되는 이익집단정치의 성격도 띠게 되어 노·사 두집단이 정치적 영향력을 행사하려는 강한 유인을 갖게 되어 정책결정과정에서 서로 대립하게 된다. 이러한 측면에서 우리나라의 산업안전보건정책의 결정과정을 사업자집단과 근로자집단의 노동부와 국회에 대한 활동을 중심으로 살펴 보기로 한다.

산업안전보건정책의 집행과정에 있어서 사업주측의 활동은 별로 눈에 띄지 않는다. 그 원인은 전술한 바대로 산업안전보건법의 내용이 사업주측의 부담이 최소화되도록 결정되었을 뿐만 아니라 집행의 강도도 규정된 벌금, 구속 등의 제재조치가 별로 집행지 않거나 그나마 집행되더라도 극히 미미할 정도로 약했기 때문에 사업주측이 별로 집행활동에 대해 강력히 영향력을 행사할 필요가 없었기 때문이다. 이런 현상은 비용부담을 이유로 사업주측이 강력하게 반발하면서 정책의 개혁을 요구하고 있는 미국의 경우와 아주 대조적인 것이다.

우리나라의 대표적 사업자단체라 할 수 있는 전경련의 1982년부터 1991년까지의 정책건의, 의견 및 답신 등의 활동을 살펴보아도 이 기간 중 있었던 총 182건 중 소비자보호 관련법령에 대한 건의 등은 3건, 환경문에와 관련된 건의 등은 5건인데 비해 산업안전보건정책과 관련된 건의 등은 1983년 7월 5일의 산업안전보건법령 개선을 위한 건의 1건 뿐이었다.

한편 전경련 이외에 한국경영자총협회나 대한상공회의소, 중소기업협동조합중앙회 등의 다른 전국적 사업자단체의 경우도 1983년부터 1988년 기간 동안 산업안전보건정책에 관한 특별한 건의활동은 없었다.

산업안전보건정책에 대한 기업가 집단의 활동의 특징을 개입전략의 측면에

서 요약해 본다면 전반적으로 관심이 미약한 가운데 규제수단에 입각한 산업안전보건정책의 획일성, 경직성을 비판하며 처벌의 완화를 주장하는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 업종별, 생산제품별, 기업규모별 특성을 감안하여 위험도의 차이에 따라 규제를 신축적으로 조정하고 중소기업에 대한 특별한 배려, 재해발생여부, 발생재해의 경증, 사업주의 과실여부에 따른 처벌의 신축적 운영, 직접적인 사전규제보다는 지도·계몽에 중점을 두도록 건의하고 있다.

이러한 건의내용은 규제의 신축성를 확대하고 직접적인 사전규제보다는 지도·계몽에 중점을 두어 기업의 자율성을 증진시켜 준다는 점에서 유인전략적 요소의 도입으로 볼 수 있다.

(4) 근로자집단

이와 같이 1981년 산업안전보건법의 제정과정과 이후 제5공화국하에서는 한국노총을 통한 근로자측의 요구는 거의 반영되지 않았으며, 1980년의 노동관계법 개정이 기업의 편의를 위한 것이 많았던 것과 비슷하게 산업안전보건법도 기업측의 요구가 많이 반영된 것으로 보인다.

그러나 80년대말에 와서는 여러가지 여건의 변화에 따라 당시의 4당국회에서 평민당의 개정법률안을 통하여 노총의 의견이 상당히 반영되었다. 한국노총도 법개정이 노총의 적극적인 활동으로 개정된 것으로 자체평가하고 있다. 이는 지배적 이념의 변화와 이에 따른 여러 사건의 잇따른 보도, 당시의 여소야대 정치체제에 기인한 것으로 볼 수 있을 것이다.

(5) 기타 민간단체의 활동

산업안전보건정책에 직접적인 영향을 미치지는 못하지만 꾸준하게 이분야에 대한 활동을 전개하고 있는 민간단체로는 '노동과 건강연구회'를 꼽을 수 있다. 이 연구회는 '노건연'이라 불리며 산업재해와 직업병의 추방을 위한 정책활동, 교육활동, 조사·연구활동, 상담·대체활동 등을 전개하고 있다. '노건연'에서는 격월간의 '노동과 건강'이라는 회지를 통하여 정부의 산업안전정책을 비

판하고 대안을 제시해 왔으며 이분야의 정책토론회등도 수시로 개최하고 있다. '노건연'은 다른 기관이나 단체들과 이해관계도 별로 없어 정부정책을 객관적으로 비판할 수 있는 드문 단체로 보인다.

6. 우리나라 산업안전보건 정책수립상의 특징

가. 산업안전보건법제의 문제점

산업안전보건분야의 정책은 크게 두가지 형태로 나타난다. 하나는 산업안전보건법제이며 다른하나는 정부의 사업이다. 여기서 법제는 정부의 정책의지를 실현하는 가장 강력한 도구로서 법제의 실효성이나 타당성을 곧 올바른 정책수립의 체제나 과정에 기초한다고 볼 수 있다.

우리나라 산업안전보건법제의 문제점중 정책이나 제도와 관련된 것들로는 다음과 같은 것들이 지적되고 있다.41)

첫째, 기업체의 안전보건활동에 있어 노동자를 적극적으로 참여토록 하는 합리적이고 자유로운 감시기능과 참여제도가 미흡하다.

둘째, 산업재해예방법제가 지나치게 명령통제방식으로 되어있고 그 실효성마저 낮을 뿐만 아니라 사업주의 자율적인 예방활동을 유인하는 방식은 소극적으로 설정해 두고 있다.

셋째, 현행 산업안전보건법은 예방제도의 양과 질에 있어 업종별로 보면 제조업과 광업·건설업으로, 사업장규모로 보면 중·대기업과 영세소규모 기업으로 지나치게 양극화되어 있다.

넷째, 산업사회의 다양한 변화에 따라 여성 및 노령노동자 고용기회 확대, 파트타임 노동자 등 비정형적 고용 및 외국인 고용의 증대 등 고용형태의 다양화, 대기업의 유해·위험전가, 여러 종류의 혼재작업 형태 등 산업사회의

41) 김병진, 우리나라의 산업재해예방법제에 관한 연구, 숭실대학교 석사학위논문, 1995.12, pp.148-149.

구조가 복잡·다기하게 변화되어 있음에도 이에 상응한 산업재해예방법제가 부족한 실정이다.

다섯째, 산업재해예방의 수단은 다양한 접근이 필요함에도 현행 산업재해예방법제는 다편적이고 비현실적인 부문이 상존하고 있다.

여섯째, 인간의 생명과 신체를 보호하는 법제는 그 책임에 있어 유리알같이 투명해야 하는데 그렇지 못하다.

일곱째, 우리날 산업재해보상보건법중 보험제도를 통한 산업재해예방활동을 유도하는 제도가 있으나, 그 제도의 수준이 미흡하고 적용도 극히 제한되어 있는 등 본래의 기능에 부족하다.

나. 정책도구로서 정보의 기능과 소통에 대한 인식부족

(1) 세가지 정책도구 : 규제, 경제적 유인, 정보

정책도구란 정부가 사회적인 변화를 발생시키기 위한 시도를 하는 과정에서 자신들의 권력을 발휘하는 여러 가지 기법을 말한다. 이 정책 도구를 지칭하는 이름들은 여러 가지가 있는데 통치수단, 정부의 도구, 집행의 형태, 정책기법, 정부적 규제, 국가개입법, 국가경영기법 등이 유사한 의미를 갖는 대표적인 예이다.

정부가 사용할 수 있는 기본적인 정책도구로는 세가지가 있다고 볼 수 있다. 즉 채찍, 당근 그리고 설교가 그것이다. 정부는 정책대상자들에게 정부가 원하는 것을 강제로 하도록 할 수도 있고 또 그 대상자들이 어떤 일을 하면 물질적으로 보상을 해주거나 피해를 당하도록 할 수도 있으며 또 대상자들을 상대로 어떤 것을 해야 한다고 설교를 할 수 있다는 것이다. 채찍이란 관례적으로 규제(regulations)라고 불리우는 것이 보통이며 당근은 경제적 수단(economic instruments), 그리고 설교는 정보(information)라고 규정할 수 있다. 이러한 규제, 경제적 수단, 그리고 정보에 관한 기본적인 논의는 다음 그림4.3에 나타나 있다.

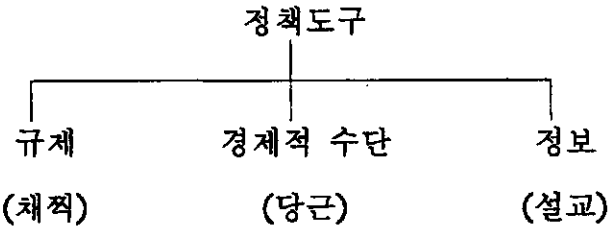


그림 4.3 정책도구 : 규제, 경제적 수단, 정보

(가) 규제

정책도구에는 세가지 기본적인 형태가 있다고 할 수 있지만 공권력 발휘에 있어서 가장 기본이 되는 것은 '규제적인 요소'이다. 규제는 힘과 폭력과 관계가 있다. 국가만이 그 구성원을 대상으로 힘과 폭력을 행사할 수 있는 합법적인 권리를 갖는다. 규제란 실제로 형성된 규칙과 지침을 통하여 정책대상자들에게 영향을 미치기 위해서 정부기구가 취하는 조치들을 말하는 것으로서 이러한 조치는 그 대상자들로 하여금 이들 규제와 지침을 통해 명령된 것에 따라 행동하도록 규정하고 있다. 규제의 가장 중요한 특징은 피통치자가 통치자에게 복종해야 한다고 생각한다는 의미에서 통치자와 피통치자 간의 관계가 권위적이라는데 있다.

규제에서는 이러한 강제적인 특징을 강화하는 수단으로 벌금, 체벌 및 기타 처벌의 형태와 같은 부정적인 강제력을 통한 위협이라는 수단을 사용하고 있다. 의도적으로 부정적인 강제력의 위협을 사용하지 않는 규제도 있다. 따라서 부정적인 강제력은 규제의 충분조건은 되지만 반드시 필요한 필요 조건은 아니다. 규제의 결정적인 특징은 그 관계가 권위적이라는 것이다. 그 말은 통제를 받는 개인이나 집단은 통제를 행하는 사람들이 지정한 방식으로 행동해야만 한다는 의미이다.

경제적 수단의 경우에는 대상자들은 자신들이 하고 싶은대로 할 자유가 있지만 정부가 보조금이나 세금과 같은 형태로 물질을 보조하거나 박탈함으로써 그 행동을 하기가 좀더 쉽게 해주거나 더 어렵게 만들곤 하는 것이다. 마지막

으로, 정보의 경우 그 관계는 전적으로 설득적이다. 즉 지식, 주장, 그리고 사고의 상호교환만이 작용할 뿐 물질적인 수단 및 강제적 지침 등은 포함되어 있지 않다. 통치자와 피통치자 간의 이러한 세 가지 형태의 관계는 규제, 경제적 도구, 그리고 정보의 현저한 특성을 이룬다.

(나) 경제적 정책수단

'경제적 정책수단'이란 말은 물질적인 자원을 제공하거나 박탈하는 방법을 말한다. 이 방법은 어떤 행동을 하는데 따르는 비용을 더욱 값싸게, 혹은 더욱 비싸게 만드는 것이다. 그러나 그 대상자들이 관련규정을 반드시 받아들여야 하는 것은 아니며 이 사실이 바로 규제와 경제적인 수단이 기본적으로 다른 점이다. 경제적 도구란 언제나 통치의 대상에게 스스로 그 행동을 취할 것인지 아닌지를 선택할 수 있는 어느 정도의 여유를 허용하고 있는 것이다. 여기서 중요한 점은 경제적인 유인은 관련 행동을 하도록 강제하는 것도 아니고 강제로 금지하는 것도 아닌, 단지 어떤 행동의 비용을 좀더 낮추어 주거나 높이는 것뿐이라는 것이다.

(다) 정보

마지막으로 '정보', 혹은 '도덕적 설득'은 지식의 전달, 이성적인 논쟁의 교환, 그리고 설득을 통해 사람들의 행동에 영향을 주려는 시도를 이르는 말이다. 이러한 경우에 제공되는 정보는 그 종류가 매우 다양한다. 현재 문제가 되고 있는 사안의 본질과 관련이 있는 경우도 있고 또 사람들이 실제로 어떻게 국가경영에 있어서 경제적인 도구와 마찬가지로 정보에도 정부의 규제나 강제성이 전혀 포함되어 있지 않다. 어떤 상황에서도 해당 대상자들은 그 정보가 제시한 방식대로 행동하도록 강제되지는 않는다. 그 권고를 따를 것인가 아닌가 하는 결정은 전적으로 그 대상집단에게 달려 있다. 왜냐하면 정의상 정보는 단순한 권고나 그에 따른 부수적인 논의 이상의 영향을 주는 수단은 포함하지 않고 있기 때문인다. 이처럼 강제성이 없다는 점에서 정보는 그 정의상 강제적인 행동규정을 포함하고 있는 규제와는 다르다.

정보는 그 문제를 다루고 있는가, 그리고 현재의 상태를 변화시키기 위해서는 어떤 수단을 강구할 수 있는가, 그리고 이러한 수단이 왜 그 해당자들에 의해 고려되고 적용되어야 하는가 등의 문제와 관련된 것도 있을 수 있다. 여기서 중요한 점은 정부가 원하는 것을 사람들에게 하도록 하기 위한 방법으로 단순한 지식의 전달이나 설득적인 이론만을 사용한다는 것이다.

여기서 정보는 의사소통 캠페인, 안내서, 소책자, 서적, 서류철, 공고문, 광고지 등과 같은 인쇄물 배포, 포스터, 광고, 분류, 감사, 조사, 시범 프로그램, 상담, 개인적 충고, 훈련 프로그램, 교육적 노력, 그리고 기타 지식과 권고의 수집, 분류, 전파 등과 같은 모든 형태의 작용을 이르는 광범위한 용어로 사용된다.

정보이론에서 뿐 아니라 일상 용어에서도 '정보제공'이란 어떤 일의 현상태에 대한 객관적이고도 정확한 사실을 제공해준다는 의미이다. 자연히 정책용어에서도 '정보제공'이라는 말에 이러한 기본적인 의미가 내포되어 있다. 그러나 공공정책에서는 정부가 일반 국민들에게 무엇이 좋고 나쁜지, 옳고 그른지에 대한 주관적인 '정보제공'도 할 수 있다. 나아가 정부는 사람들에 어떤일을 해도 좋은지, 또는 그들이 어떻게 행동하고 처신해야 하는지에 대한 '정보'제공해줄 수가 있다. 다시 말해 정책에서의 정보라는 범주에는 객관적이고 정확한 지식뿐 아니라 어떤 현상이 좋은 것인지 나쁜 것인지에 대한 판단과 또 일반국민이 어떻게 행동하고 처신해야 하는지에 대한 권고 등과 같은 것도 포함된다.

(2) 정보의 활용과정

정보를 받아들여서 실제로 적용시킬 수 있는 정보사용자의 능력에 영향을 미칠 수 있는 요소로 다섯 가지를 들고 있다.

- 변화에 대한 정보사용자의 전반적인 태도
- 정보사용자조직이 분석적 기능과 행동에 대해서 강조하는 정도
- 정보사용자조직의 정보처리능력

· 정보사용조직이 직원의 전문가화 진전에 대해서 강조하는 정도

외부적 정보관련 단체와의 접촉을 전개하고 지속시킬 적극적인 전략의 존내 여부

이 다섯가지 요소는 다음 그림4.4 의사소통과정에서의 반응단계와 밀접한 관련을 맺고 있다.

그림 4.4 의사소통과정에서의 반응단계

제12단계 행위 이후의 확정

제11단계 바람직한 행동의 강화

제10단계 의사결정에 따라 행동

제9단계 정보재생에 바탕을 둔 의사결정

제8단계 정보의 추적과 재생

제7단계 의견일치와 불일치에 관한 기억 저장

제6단계 태도변화에 대한 순응

제5단계 기술 습득 (방법에 대한 학습)

제4단계 이해 (대상에 대한 학습)

제3단계 대상에 대한 선호, 흥미를 느낌

제2단계 대상에 대한 관심

제1단계 의사소통에 노출

위의 단계는 효과적인 의사소통을 하려고 할 때 필요한 연속적인 하부단계를 보여준다. 예를 들어 일반 대중은 우선 어떤 메시지에 노출되게 되고, 일단 노출된 다음에는 그에 관심을 기울이고, 좋아해야 하며, 무엇을 어떻게 해야 할지를 학습해야 하고, 그에 동의를 해야 하며, 그 결과를 저장하고 다시 기억해 낼 수 있어야 하며, 그에 바탕을 두고 의사결정을 내려야 하며, 그 의사결정에 바탕을 두고 행동하고, 그렇게 행동하는 데 대한 강화를 얻게 되며,

이어 순응하는 행동(예를 들어 다른 사람의 종교를 개종시키거나 자신의 믿음을 변화시키는 것)을 하게 되어서 결국 그 의사소통을 통해 유도된 새로운 입장을 공고히 하게 된다는 것이다.

(3) 정보의 기능

정책의 집행에 경제적인 수단을 사용하는 데 있어서도 그에 따른 정보의 기능이 필요한 경우가 있다. 즉 예견되는 수혜자집단들이 어떤 보조금을 신청하기 위해서는 그 보조금 프로그램이 존재하고 있다는 사실 자체와 어떤 조건하에서 그러한 경제적 지원이 주어지는가를 알고 있어야 한다는 것은 두말할 필요도 없다. 이러한 다른 프로그램에 '대한' 지식을 전달하는 데에도 관련당국이 구체적인 정보의 수단을 필요로 하는 경우가 많다.

정부가 또한 국민들에게 정보 프로그램에 대한 정보를 제공해야 할 경우도 있다. 새로운 정보자료가 개발되면 관련행정기관에서는 그 정보를 대상집단에게 즉시 배포해야 할 것인지의 여부, 또 국민들에게 그 자료가 존재한다는 사실을 알려주면서 그 자료가 얼마나 가치 있는지를 지적해주고 그리하여 국민들이 그 자료를 필요로 하도록 하기 우해서 어떤 자료배포수단을 사용해야 할지 등에 대한 결정을 내려야 한다. 후자의 경우 그 정보의 잠재적인 사용자들은 그 자료가 입수가능하다는 사실에 대한 정보를 얻게 되고 또 그 자료가 매우 주요하며 잠재적 수혜자들은 그 자료를 입수하기 위해 노력해야 한다는 사실 등에 대한 정보를 제공받게 되는 것이다.

위의 세 가지 경우를 보면 독립된 정책도구로서의 정보, 즉 '…로서'의 정보와 메타 정책도구로서의 정보 즉 '…에 관한' 정보를 예리하게 구분하는 것이 매우 중요하다는 사실을 알 수 있다. 즉, '…에 대한(on)' 정보와 '…로서(as)' 정보가 그것이다. 이렇게 구분을 하게 되면 평가의 대상이 되는 개입활동에 대해 해당 관련자들이 좀더 잘 이해할 수 있게 될 것이다.

정보에도 여러 가지 형태가 있으며, 정보도 역시 정적인 형태와 부적인 형태로 나누어질 수 있다. 정보를 통해서 그 대상자에게 해야 할 일을 하도록

설득 할 수도 있고 무언가를 하지 못하도록 하는 경우도 있다는 것이다. 그러한 권고 사항은 은연중에 내포되어 있을 수도 있고 명백히 밝혀져 있는 경우도 있다.

정부의 다른 모든 통제수단이 합리적으로 작용하기 위해서는 정보가 최소한의 필요조건이 된다. 정책 프로그램이 아무리 신중하게 구성되었다 하더라도 제대로 작용하기 위해서는 그 예상 수혜자들이 그 프로그램의 존재와 의미에 대해서 알고 있어야 한다. 그러한 정보는 정책도구로서의 정보와는 대조적으로 정책도구에 대한 정보라고 부를 수 있을 것이다. 평가과정에서 투입을 규정할 때 해당 정책수단과 이러한 정책수단에 대한 정보를 구분한다면 더 좋은 결과를 얻을 수 있을 것이다.

만약 어떤 규제- 법규나 법령 등과 같은-가 효과적으로 실시되려면 대상집단의 개개인들이 그러한 규제가 존재한다는 사실과 그 규제의 내용을 알고 있어야 할 것이다. 그렇지 못한 경우에는 그 규정을 제대로 지켜질 수가 없다. 중앙정부가 최근에 발효된 규제도구의 의미와 전제조건에 대해서 국민들에게 정보를 제공해주어야 하는 경우가 많다. 이러한 점을 보여주는 좋은 예가 바로 스웨덴에서 1967년 오른쪽 차선으로 운전하도록 법령을 고친 것과 관련하여 실시된 캠페인이다. 법령이 고쳐진 후 운전자들에게 이 새롭고 정적인 강제규정을 알리기 위해 정부가 많은 기금을 집중적으로 투입했던 것이다.

(4) 효과적 정보소통의 사례

본사례는 환경관련 정책으로서 산업안전보건 분야의 정책은 아니나 정보의 기능이나 소통단계는 동일하기 때문에 스웨덴의 소비자정책위원회(Board for Consumer Policy)가 내린 지침, 즉 새로운 차에 있어서 휘발유 사용 정도에 대한 정보, 소위 연비에 대한 정보를 제공하라는 지침을 사례로서 소개한다.[42]

1978년 1월 1일, 소비자정책위원회의 법규를 담은 2쪽짜리 문서로 시작된

42) 이경욱역, 정책평가개론, 도서출판한울, 1995, pp.198-210.

연비정보제공규정은 1987년 이후부터 새로운 승용차를 판매하는 사람들은 구매자에게 그 승용차의 연료사용의 정도에 대한 정보를 제공해주어야 한다는 것을 그 내용으로 하고 있다. 좀더 구체적으로 보면 자동차판매상들은 정상적인 운전상황에서 그 차가 10킬로미터 당 얼마나 많은 연료를 소모하는가에 대한 자료를 제공해야 한다는 것이다. 그 정보는 반드시 서면형태로 작성되어야 하며 세 가지 다른 형태로 작성되어야 한다고 규정되어 있다. 연료의 주행거리 경제성에 관한 정보는 우선 모든 차의 앞유리에 부착하는 표의 형태로 제장되어 소비자에게 제공되어야 했다. 또 그 자동차판매상이 판매하는 모든 자동차 모형에 대해서 그와 같은 정보를 표시한 포스터를 자동차영업장의 벽에 붙여 놓아야 했다. 마지막으로 전국에 걸쳐 판매되고 있는 모든 자동차 모델에 대한 이러한 정보를 담고 있는 작은 책자를 반드시 대리점의 보이는 곳 어딘가에 비치해 두어야 했다. 이러한 표와 포스터, 그리고 소책자는 그 프로그램내의 각각의 하위 프로젝트로 간주될 수 있을 것이다.

이러한 연비표시규정가 관련된 총체적인 프로그램 이론이 그림4.5에 나타나 있다.

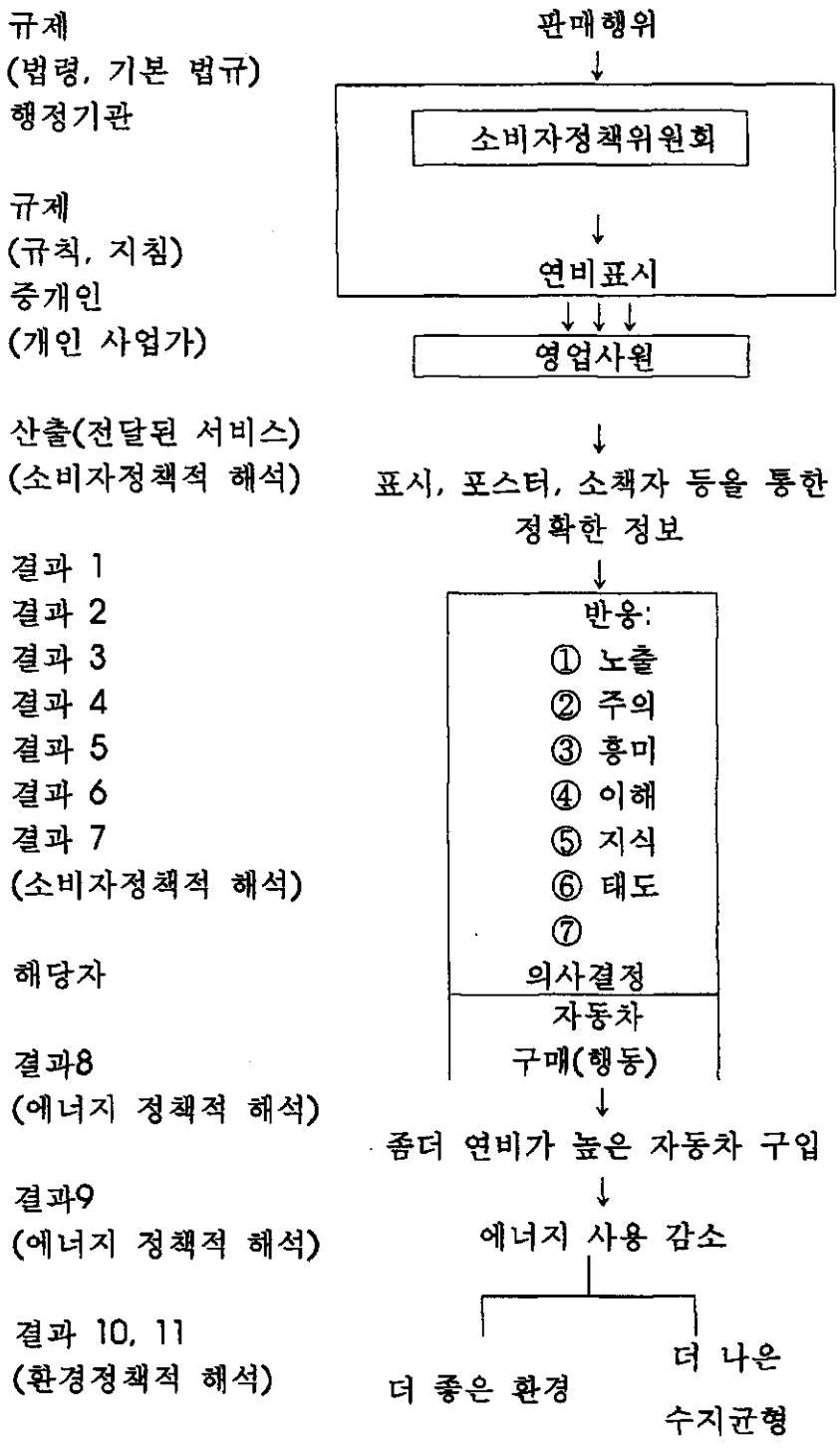


그림 4.5 연비표시정책의 연쇄적 실행모형

정보가 확산되는 연쇄적 설득과정은 매우 취약한 과정이라고 할 수 있다. 만약 대상자들이 정보를 접하지 못했다면 모니터 담당자들은 그 캠페인이 이미 초기단계에서 실패했다고 간단히 결론지을 수 있다. 그리고 만약 그 정보가 대상집단에게 도달했지만 그 정보를 받아본 사람이 그 정보에 귀를 기울이지 않거나 그를 통해 어떤 느낌도 받지 못했다면 그 캠페인은 다소 진행된 상태이기는 하지만 아직 최종단계까지 가려면 한참 걸려야 하는 단계에서 실패했다고 볼 수 있다.

연비표시규정의 경우에서 나타나는 전체적인 설득경로에서 찾아볼 수 있는 세 가지 결정적인 이정표는 정보의 제공, 수혜자의 태도 변화와 수혜자의 행동이다.

정책의 집행에서 실행을 담당하는 책임자와 그 프로그램의 대상자가 만나는 지점이 항상 중요한 의미를 가진다. 최종적인 서비스 전달기구 및 그에 따라서 실제적으로 서비스를 제공하는 개개인들의 행동과 능력이 정책집행의 관점에서 볼 때 가장 중심적인 초점이 된다. 연비표시규정이 원래의 의도대로 잘 기능하기 위해서는 충족되어야 할 전체적인 전제조건은 표4.5와 같다.

표 4.5 연비표시규정이 제대로 기능하는데 필요한 전제조건

전제조건 1	차 구입과 연료 사용에 영향을 미치기 위해서 연비표시법에 규정된 정보를 판매지역에서 볼 수 있어야 한다.
전제조건 2	노출(대상자는 그 정보에 노출되어야 한다)
전제조건 3	주의(대상자는 그 정보에 주의를 기울여야 한다)
전제조건 4	흥미(대상자는 그 정보에 흥미를 가져야 한다)
전제조건 5	이해(대상자는 그 정보를 이해해야 한다)
전제조건 6	지식(대상자는 그 정보를 통해 어떤 감정을 느껴야 한다)
전제조건 7	태도변화(대상자의 태도가 그 정보에 의해 영향을 받아야 한다)
전제조건 8	의사결정(대상자는 그 정보가 원하는 바대로 하기로 결정해야 한다)
전제조건 9	행동(대상자는 앞의 의사결정에 따라 행동해야 한다)

위 표에서 전제조건 6, 7, 8, 9를 구분하는 것은 매우 주요한데 여기에는 이유가 있다. 전제조건 6에 이르기까지는 그 정보 관련 과정은 단순한 확산과정이었다. 정보는 전달되고 있지만 아직 어떤 것에도 영향을 미치지는 못하고 있는 것이다. 6과 7, 즉 지식과 태도변화 사이에서는 그 과정이 영향을 주는 과정으로 변화한다. 그리고 7과 9. 태도변화와 행동사이에서는 정보를 의도적으로 통치의 수단으로 사용할 경우 나타나는 기본적인 문제와 직면하게 된다. 즉 어떻게 사람들로 하여금 지식과 태도변화에서 그치지 않고 행동하겠다는 결심을 하도록 하며 또 가장 주요한 것으로는 실제로 그 결정사항을 실제적인 행동으로 옮기도록 하는가 하는 문제이다.

다. 산업안전보건정책수립의 문제점

위에서 제기된 산업안전보건법제상의 문제점은 안전관리제도나 정책이 이해당사자에 대한 참여동기부여가 미흡하며, 현실과 괴리되어 있고, 단편적이어서 정책이나 제도간 연계성이나 체계성이 결여되어 있는 것으로 요약 할 수 있다. 이는 결국 정책의 수립이나 집행과정에 심각한 문제가 있기 때문으로 볼 수 있으며, 이러한 산업안전관련제도나 정책이 생산된 근원적인 환경이나 정책수립과정상의 문제점들로는 다음과 같은 점들을 꼽을 수 있다.

(1) 산업재해예방 정책수립 접근과정의 획일성

산업재해예방 정책수립과정도 그 접근방법을 다양화하고 현실화시키며 아울러 전문화하여야 한다. 산업재해예방을 위한 정책은 규제제도나 안전기술기준 위주에서 탈피하여 법제, 노동조건, 경제 등 보다 거시적으로 조감할 수 있는 차원에서 다양한 방법을 구사할 수 있어야 할 것이다.

입안된 안전보건정책의 실시에 있어서도 업종이나 사업장의 특성에 적합하도록 시범적으로 사업장을 선정해서 적용해보고 적용자의 경험을 파악하여 잘못된 기준이나 현실의 대책과 거리가 있는 부분은 개선하여 확대적용하는 정책의 수립이 필요하다.

(2) 정부의 산재예방책무 이행 절차의 미비

산업현장에서 노동자의 안전과 보건을 확보하는 수단의 하나로써 손꼽는 것이 바로 산업재해예방책임의 명료화이며 그 시작은 정부의 책무로부터여야 한다. 산업안전보건법을 위반하여 처벌받은 사업주나 사업장은 많지만, 정부의 부실한 정책이나 프로그램의 미비, 규정의 미비 등에 따른 즉 명확한 정부의 과실에 대해서는 아직 제재나 처벌의 대상이 된적이 없었던 것으로 보인다. 사업주나 근로자의 의무를 논하기에 앞서 정부의 책임과 역할에 대한 구체화 및 명확화가 선행되어야 할 것이다.

현행법상 국가의 책임은 실질적인 행정을 담당하는 행정부이며, 구체적으로는 노동부에만 인정되고 있으나, 미국과 같이 입법부에 대해서도 일정한 안전의무를 부담시켜야 한다. 즉, 의회는 작업조건으로부터 발생되는 노동자의 부상이나 질병은 생산손실, 임금, 병원비 및 산재보상비용 등의 형태로 심각한 국가적 재정부담과 장애요인이 되고 있음을 인지할 수 있을 정도로 부과하여야 한다. 아울러 산업재해를 야기할 유해·위험의 구체적이고 개별화된 기준을 설정하여 그 시행의 담당자를 명확히 규정하여 책임의 투명화를 위한 프로그램을 연구하는 것도 필요하다.

(3) 정부의 산업재해예방 책임구현 프로그램의 결여

일반적으로 제도나 정책의 실효성은 의무의 주체와 의무불이행에 대한 책임의 명료화가 관건이나 이러한 책임은 사회문제로서 정부·사업주·노동자 3자간의 책임관계와 사업장내에서 안전보건문제를 현실적으로 다루어야 하는 안전보건조직구성원간의 근무관계를 어떻게 명료화하고 의무화할 것인가가 문제이다. 우리나라의 산업안전정책의 발전과정도 이러한 측면에서 보면 사업장내의 책임관계는 많은 발전이 있었으나, 정부의 책임은 포괄적 주장 이상의 진전이 없었다. 즉 정책이나 장기적 계획의 수행등에 대한 구체적 규정이 없다보니 일과성, 또는 단기적 정책으로 지속성과 체계성이 부족하였던 것으로 사료된다. 현행 우리나라 산업안전보건법에는 제1조 목적에 "책임의 소재를

명확하게 하여"라고 원칙은 설정하고 있으나 개별 제도에서 구체적으로 노·사·정 3자의 책임에 대한 프로그램이 미흡하고 특히, 산업재해를 정부가 사회문제로 파악하지 않는 등 정부의 책임이 불투명하며, 구체적인 산업재해가 발생할 때 산재예방 책무를 담당하는 정부 공무원부터 사업장 내부구성원에 이르기까지 책임을 묻는 정도도 극히 낮을 뿐만 아니라 위반에 대한 구성요건을 발견하기가 모호하게 되어 있다.

(4) 산업재해예방정책의 단편성 및 제도의 비현실성

산업재해문제는 단순히 기술적인 것으로 해결될 수 없음을 선진공업국의 제도와 "안전관리" 내지 "보건관리" 라는 용어에서 "관리"라는 표현을 보면 쉽게 이해가 될 것이다. 따라서 산업재해의 문제는 하드웨어인 안전보건기술과 소프트웨어인 제도·경제·노동조건·심리·행동과학 등이 잘 조화되어 설정될 때 가능할 것이다. 하지만, 우리나라 산업안전보건법상 산업재해예방추진제도는 안전보건기술에 치중하고 제도·경제·노동조건·심리·행동과학 등의 분야는 거의 전무한 단편적·기형아적인 것에 문제의 심각성이 있다. 안전관련 제도중에는 아직도 형식적이어서 실효성을 거두지 못하고 있는 것등이 상존하고 있다.

(5) 이해당사자의 참여 장치 미흡

위에서 제기된 문제점들은 결국 사업장에서 근로자 보호의무의 주체인 사업주와 보호대상인 근로자의 적극적 참여의 부족에 기인한다고 볼 수 있다. 업종의 특성에 맞는 정책, 업종이나 규모별 균형의 유지, 변화하는 고용구조나 사회구조에 대응, 책임의 명확화, 사업장내에서의 안전보건활동에 있어 노동자의 감시기능확립과 적극적 참여장치의 확대와 산업재해예방법제의 내용을 보다 합리적인 명령통제방식으로 이행을 위해서는 정책결정과정에 이해당사자의 적극적인 참여장치가 절대적이다.

(6) 타관련법령과의 조정기능 미흡

또한 산업안전보건법이외로써 산업보건예방법제의 일부 내용인 근로기준법,

산업재해보상보건법, 가스·소방·전기·건설·보건 등 안전관리에 관한 다른 정책과의 균형이나 보조를 맞추고 상호보완을 위해서는 정책간 조정기능이 필요하며, 다양한 조사 및 연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

(7) 규제전략 중심의 정책결정

산업안전보건정책의 결정과정을 살펴 보면 우선 전체적으로 보아 유효한 정책수단에 대한 체계적인 검토는 거의 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 법률안 제정과정에서 기존의 근로기준법과 일본의 노동안전위생법을 주로 참고했으나 자발적인 노력을 유도하는 선례를 별로 받아들이지 못하였다. 우리나라의 경우 정부가 민간부문에 개입하는 방법으로서 직접적인 규제가 주종을 이루어 왔고, 이에 대해 별 의문이 제기되지 않아 온데다가, 특히 개발도상국일수록 정책의 초기 도입단계에서는 정부의 강력한 규제가 효과적이었기 때문에 산업안전보건정책의 결정과정에서 자율적인 안전보건활동의 촉진을 위한 정책에 대한 노력은 미흡하였다.

(8) 안전보건정보에 대한 인식화 제공기능 미흡

안전에 관한 연구개발을 내무부, 통상산업부, 정보통신부, 노동부 등의 정부부처별로 산하기관들을 통하여 수행하고 있다. 현재로서의 수준은 아주 취약한 수준이며 다음과 같은 공통 문제점을 가지고 있는 것으로 보고되고 있으며, 최근까지 크게 개선되지 못하고 있다.[43]

- 부처에 따라서는 안전에 관한 전문연구기관 또는 연구소 또는 연구인력이 없음(예. 교육부)
- 연구인력의 구성이 전문연구를 하기에는 취약
- 연구비 투자가 저조
- 타 연구기관과의 공동연구 또는 협조체계가 미약
- 실험시설의 미비 또는 취약
- 과다한 행정기능 수요로 인한 연구기능 위축

---

43) 국무총리 안전관리자문위원회, 전게서, pp.898-900.

· 해외 연구기관과의 정보교류, 공동연구 등의 협력체계 결여

우리나라의 산업안전전문연구원인 한국산업안전공단산하 산업안전연구원의 조직 및 인력 등은 일본, 독일, 프랑스 및 영국의 유사연구기관에 비해 다음과 같은 취약 점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있다. 즉, 시설이나 인력구비 수준이 상대적으로 낮으며, 산재예방을 위한 연구기금투자가 상대적으로 낮고, 연구과제의 선정이나 각종 연구사업의 진행에 있어서 상대적으로 자율성이 제대로 보장되고 있지 않으며, 적은 인력으로 연구기능 이외에도 정부기관이나 관련단체의 각종 행정업무를 동시에 수행하고 있어, 연구기능이 위축되도 있는 것으로 나타났다. 따라서 세부적인 정책프로그램의 개발, 충분한 안전보건정보의 창출을 기대하기 어려운 실정이다.

(9) 정책의 집행결과에 대한 모니터링 및 평가기능 취약

이미 집행되었거나 집행중인 산업안전보건정책에 대한 목표달성도의 측정방법에 있어서 정책의 실시효과에 대한 정성적 평가가 이루어지지 못하고 있다. 이는 대부분의 정책수립시 목표가 몇건하는 식으로 정량적으로 설정되며, 모든 집행결과의 보고나 평가는 이 목표에 비추어 수치상의 달성정도로만 평가되고 있다. 무재해천만명서명운동을 예로들면 천만명이라는 인원은 전체 산재보험대상근로자 수인 7백여만명 보다 훨씬 많은 숫자인데 천만명 서명운동의 목표 숫자는 달성되었으나 과연 서명운동의 달성결과 일반국민이나 산업현장의 안전의식이 얼마나 변화가 있었는지, 이러한 목표를 달성하기 위하여 투입된 노력으로 인한 공무원이나 전담기관의 본래사업이나 기능에 장애는 없었는지 등에 대해서는 아직 어디에도 언급되지 않고 있다. 물론 매년 보고되는 산재분석통계상의 재해자수나 사망자수의 감소가 정책의 산업재해 감소 효과를 말해준다고 볼 수 있으나, 개별정책에 대한 효과성이나 실효성에 대한 근거는 되지 못하며, 각년도별 산재통계의 공표시점도 대부분이 이듬해 하반기 정도로서 정책의 측정지표로는 부적합하다고 볼 수 있다.

노동부 산업안전국의 '94년도 상반기 산업안전보건추진실적 평가[44]에서도 행정처리, 사법처리, 일제점검 등의 횟수로만 보고되고 있으며, 산업안전정책을 비교적 소상히 전달하고 있는 산업안전협회지인 '산업안전'에서도 산업안전보건정책의 실효성에 대한 정성적 분석결과는 찾아보기 힘들다.

마지막으로 산업안전보건정책의 토대가 되는 국가차원의 산재예방 철학에 대하여 언급하고자 한다. 오늘날 산업재해문제는 노사문제, 정치·경제문제로 여러 가지 사회문제중 가장 중요한 문제로 부각됨으로써 간단히 입법기술이나 입법내용 또는 행정기구를 연구·개정·개편하여 해결될 수 있는 것은 아니며, 더구나 우리나라의 경우 산업안전보건법 내지 산업안전보건행정의 역사와 경험이 일천한 관계로 산업안전보건관계의 입법정책상·입법내용상·입법시행상에 있어 적잖은 문제가 있어 지적되고 있다. 특히 입법정책상의 근원적 문제점으로서 첫번째로 산업재해예방철학의 미확립을 들고 있다. 일반적으로 산업재해예방은 경제성장이나 국가방위와 같은 목적과 상충하는 경우 경시당하는 경향이 있다. 이러한 경향은 후진국 또는 개발도상국일수록 더욱 현저하다. 이러한 정부의 자세는 산업재해예방을 위한 입법·예산·기구 등에 그대로 반영되어 왔으며, 사업주 및 근로자들의 의식에도 중요한 영향을 미쳐왔다. 따라서 근간의 산업재해예방정책을 주시하면서 정부, 안전·보건관계자, 사업주 및 근로자들은 산업안전보건에 대한 코페르니쿠스적인 전환을 통하여 산업재해예방철학을 확립시키는 것이 무엇보다 중요하다고 주장하였다. 이 밖의 입법정책상의 문제로는 입법방향상의 문제, 산업안전보건에 대한 기본정책법의 결여, 산업안전보건정책의 기초자료가 되는 산업재해통계의 부정확 등이 지적되고 있다. 입법시행상의 문제점으로는 산업안전보건 행정능력의 미비와 비효율성, 재정적 투자의 취약성, 산업안전보건 기술의 미개발 등도 함께 지적되고 있으며, 이중 재정적 투자 측면에서 산재예방특별사업을 통한 재정지원의 증가외에 기타 사항에 대해서는 아직 크게 개선되지 않은 것으로 보인다.[45]

---

44) 건설안전기술협회지, 1994년 겨울호, pp.121-127.
45) 김병진, 산업안전보건법 이론 및 해설, 지구문화사, 1992, pp.107-113.

제 5 장 산업안전보건정책수립의 장애요인 및 개선방향

1. 산업안전보건정책수립의 장애요인

이장에서는 앞장에서 고찰한 우리나라와 외국의 산업안전보건정책 수립과정의 비교를 통하여 우리나라의 산업안전보건정책수립에 있어 개선이 필요한 장애요인을 종합적으로 정리하고 이에 대한 개선방향을 제시하고자 한다. 먼저 산업안전보건정책수립상의 문제점을 산업안전의 영역 문제, 정책결정기구, 정책결정절차, 정책수립 참여자 및 운용 등의 측면에서 기술하면 다음과 같다.

(1) 산업안전의 영역 문제

산업안전보건정책수립상의 가장 근본적인 문제로는 근로자 보호를 위주로한 제한된 산업안전보건법령을 법적근거로 한 까닭에, 사업장의 전반적인 안전문제를 근로자와의 관련 여부로 구분이 불가피하여 다른 부처와 정책의 협의나 집행과정에서 논란이 일고 있다. 이러한 산업안전영역에 대한 폐쇄적인 입장은 사업장의 종합적인 안전관리에 사각지대를 초래할 우려가 있으며, 다른 부처와 소관영역에 대한 마찰의 소지를 가지고 있다.

산업안전정책의 결정에서도 산업안전보건의 개념과 범위를 좀더 명확히 할 필요가 있으며 타법령과의 중복이나 공통된 부분에도 상충된 경합이 아닌 상호보완 차원의 운용이 요구된다. 이러한 근본적인 입장에 대한 정리가 없이는 정책에 따라 본질적인 안전보건문제가 흐트러질 우려가 있으며, 이제 경영상의 안전문제인 공해환경, 산업재해 및 결함상품 등에 대한 포괄적 접근이 요구되고 있다.

(2) 정책입안자의 전문성 부족

모든 정책의 수립에는 그 분야에 대한 고도의 전문성과 판단력을 필요로 한다. 우리나라의 정책입안방식은 품의제도로서 보통의 경우 정책의 수준은 입

안자의 자질에 좌우되고 있다. 그러나 행정인력 위주의 정부조직은 분야별 전문가에 의하기 보다는 빈번한 순환보직으로 누구나가 어떤 업무도 수행해야 하도록 되어있어 업무의 전문성을 확보하기 어렵다. 예로써 정부정책입안의 실무책임자급인 노동부 산업안전국 과장급의 보직평균 재임기간은 업무의 연속성 확보에는 부족한 것으로 판단된다. 최근 전문위원 등의 직함으로 부분적으로 전문직이 채용되고 있기는 하지만 산업안전분야에서는 산업안전정책심의위원을 보좌하는 임시직으로서, 정책결정 조직내부에는 전문위원외 전문직의 활동은 거의 없다고 할 수 있다. 1996년 현재 산업안전보건정책심의위원회 전문위원은 산업안전국 소속 5개과에 과별로 2~3명씩 13명정도가 분야별로 각과에 배치되어 일반공무원과 함께 근무함으로써, 전문위원 본래의 역할이 일반행정업무에 희석되고 있다.

결국 행정관료가 단기간에 산업현장의 실상을 파악하여 우수한 정책을 입안하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 앞으로의 산업안전보건정책의 수립에 있어서는 결과물로서 정책수준의 제고이전에 정책입안, 집행능력, 감독기능 등 내부조직 자체의 한계에 대한 인식과 이의 극복을 위한 노력이 선행되어야 할 것으로 사료된다.

(3) 이해당사자의 의견수렴을 위한 행정적 절차규정 미비

이해당사자의 의견을 수렴할 수 있는 합리적 절차나 행정적 절차규정이 마련되어 있어도 실질적으로 활용되지 않고, 정책의 요지만 관보에 게재하는 등 방법에 의해 이해 당사자에게 알리기 때문에 사실적 측면에서 참여가 곤란하게 되어 있다. 또한 현재의 산업안전보건정책수립 과정은 이해당사자의 참여가 제한적인 정책결정과정으로서 사안에 따라 정책담당자의 임의로 외부의 전문가를 초청한 자문회의등을 통하여 의견을 수렴해 왔고, 산업안전정책은 대부분이 정책심의위원회나 필요시 외부전문가를 자문위원으로 초청하여 의견을 듣는 정도였다. 46)

---

46) 각종의 산업안전보건정책의 수립이나 법령의 제·개정에 있어서 민간이나 위원회 등을 통한 정형화된 의견수렴 장치는 찾아보기 어려웠슴.

최근에 입안된 산업안전선진화3개년계획의 수립과정에서는 그동안의 의견수렴방식을 개방하여 공청회 등을 거침으로써 정부의 안에 대한 의견수렴을 도모하였으나, 여기서도 입안과정에 이해당사자인 노·사를 동등한 비중으로 참여시킨 사례를 발견하기가 쉽지 않았다.

민주노총 주관으로 1996.7.12에 개최된 '산업안전보건관련 노동조합 참여자 확보를 위한 공청회'는 근로자의 참여를 확대하기 위한 법제도적 방안으로서 산업안전보건법에 대한 구체적인 개정안까지 제시한 적이 있다. 그러나 공청회에서 다루어진 내용은 사업자 내부의 안전보건과 관련된 것으로서 국가차원의 정책에 참여를 위한 제도적장치를 마련하려는 노력은 미흡하였다.47)

이제까지는 우리나라의 산업안전보건의 수준이 상대적으로 낙후되어 대부분의 정책이 적극적인 이해당사자의 의견수렴이 없이도 당위성이나 추진력을 충분히 가질 수가 있었으며, 신속하고 효율적으로 정책을 결정하고 집행하는 것이 유리하였다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 안전수준도 어느 정도의 수준에 이르렀다고 볼 때 앞으로는 이해당사자의 적극적인 참여를 통하여 정책의 실효성을 확보하여야 할 것이다.

이러한 이해당사자나 전문가의 의견수렴 기회가 적은 이유중의 하나로서 대부분의 정책이 입안기간이나 집행까지의 기간이 매우 짧아서 이해당사자나 전문가의 의견을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 부족한 것도 보이지 않는 이유중의 하나로 생각된다.48)

(4) 정책심의기능의 위축

최근에 국가차원의 재난관리로부터 산업, 가정, 교통 등 각 분야의 안전이

---

47) 민주노총주관 '산업안전보건 관련 노동조합 참여로 확보를 위한 공청회' 발표집, 1996.7.12.

48) 사례를 일일이 열거하기는 곤란하지만, 대부분의 계획수립이나 의사결정에 있어서 업무의 성격별로 전체기간이 소모된 비중을 보면 자료수집, 조사 등에 시간이 많이 필요한 전문가나 실무집단의 초안작성에는 극히 짧은 시간만이 주어지며, 그 나머지 대부분의 시간은 보고서 작성, 결재 등의 형식적인 절차에 소모되고 있음을 발견할 수 있다.

개별적으로강화되는 추세에 있다. 산업안전분야도 당연히 국가차원의 주요한 안전기능중의 하나로서 위상이 정립될 필요가 있다.

산업안전분야의 공식적인 정책조정기구는 산업안전보건정책심의위원회가 있을 뿐이다. 산업안전보건정책심의위원회는 3장에서 고찰한 바와 같이 전문적인 산업안전보건 문제에 대한 실질적인 심의기능을 수행할 수 없었다.

위원회의 전문성 부족과 심의방식에 있어서도 지금까지 운영면에서 볼 때 주로 서면심의로 실질적인 정책심의기능이 위축되고 있다. 이는 심의위원회의 위원의 대부분을 정부의 각 부처에서 당연직으로 구성하여 정책의 심의기능보다는 부처간의 조정기능에 더적합한 위원회였기 때문이기도 하다. 또한 심의기능을 보조하도록 한 전문위원제도도 본래의 역할인 전문적인 자문보다는 현재 해당부서에서 운영상 행정업무의 보조에 투입되어 개별 안전보건분야의 전문성을 보조하는 역할로 활용되고 있지 못하고 있다.

따라서 산업별로 실무위원회를 구성하여 실질적인 심의기능을 담당할 수 있도록 하고, 심의결과에 대해서는 정책으로서의 효력을 같도록 관련 규정의 개정과 운용상의 고려가 필요한 것으로 사료된다. 특히 전문위원실을 두어 전문위원이 안정적이고 종합·체계적으로 안전보건문제를 심도 있게 연구할 수 있는 환경을 마련해 주어야 한다.

(5) 산업안전보건정책의 개발을 위한 연구기능 취약

대부분의 정책이 상명하달의 직계식 조직내에서 품의제도에 의해 입안이 되고 있으며, 장단기 계획과 같이 특별한 경우에 임시반을 편성하여 수행해 왔다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 전문성이 부족한 한두사람 또는 다수의 집합으로 단기간에 우수한 정책을 입안하는데는 한계가 있다.[49]

---

49) 공무원의 해외연수제도가 비교적 활성화되어 있어 1,2년씩의 해외연수를 받은 공무원도 있지만 아직 그 숫자는 미미한 것으로 보이며, 대부분의 중앙부처의 일선 실무자들은 해당 업무에 보직발령을 받으면서부터 소관 분야에 대한 학습이 시작된다. 최근에 체계적인 안전공학교육을 받은 인력은 아직 정책수립에 참여하는 계층까지는 도달하지 못한 상태이며, 정규학교교육은 받았더라도 실무에 정통한 인력은 부족한 것으로 판단된다.

성공적인 정책집행을 제약하는 정책에 대한 불응의 원인으로는 정책의 불명확성과 지식의 불완전성, 의사소통의 비효율성, 집행책임자의 리더십과 책임부족, 집행자의 소극적 성향과 재량권의 남용, 인적·물적자원 및 정보의 부족, 집행기관간 협조·조정 곤란, 표준운영절차에의 지나친 의존으로 위기 대처 곤란 등이 제시되고 있다.50)

여기서 지식의 불완전성, 정보의 부족, 의사소통의 비효율성 등이 정보와 관계가 있는 내용으로서 필요한 정보의 적시제공 방법의 강구는 정책의 실효성 확보의 필수조건이다.

세계의 모든 나라가 산업안전분야의 연구개발은 국가의 책임으로하여 직속기구로 전담기구를 설치하여 연구를 하고 있으며, 산업안전보건관련정책의 개발도 예외가 아니다. 우리나라의 경우 정책개발을 포함한 모든 산업안전보건분야의 연구기능이 위축된 이유중의 하나는 중앙부처의 직속기관이 아닌 산재예방사업을 집행하는 산하기관에 예속된 하부기관이기 때문이다. 산업안전보건연구기관의 위상이 하위정책의 집행기관의 산하기관으로 묶여있어 연구기능은 일반사업에 비해 위축되고 있으며, 수행하는 과제도 국가차원의 과제가 아닌 2차기관의 관심사 정도로 제한되고 있다. 따라서 국가적 정책수립이나 장기계획의 입안에는 별로 도움이되지 못하고 있으며, 중앙부처의 전담부서에서도 공식조직을 통한 정책을 뒷받침할 수 있는 전문가의 활용은 다른 영역에 비해 미약한 편이다.

한국산업안전공단의 사업계획은 승인기관인 노동부와 재정경제원의 통제를 받지만 중앙부처 연구기능의 중요성에 대한 인식이 부족한데다가 직접사업장을 상대하는 하부조직의 산하기관으로 예속되어 있다보니 인력, 예산 등의 배분에 있어 당면한 일반사업에 비해 소홀히 취급되고 있으며, 운영측면에서도

50) 김중규, 전게서, p.137.

연구업무는 일반행정업무와는 근본적으로 속성이나 수행방법이 다르나 동일한 기준과 틀에 의해 관리됨으로써 연구기능의 활성화나 성과를 기대하기 어려운 상황이다.

산업보건연구원의 경우 1996년에 보건관리연구실이 신설되어 관리적 대책과 함께 정책적인 과제를 수행할 수 있게 되었지만, 아직은 실질적인 정책 연구는 수행하지 못하고 있는 실정이다. 산업안전연구원의 경우는 기계전기, 화공, 건설의 세분야의 기술적 대책에 관한 연구로 기능이 한정되어 있어 관리적 측면이나 정책적인 과제에 대한 연구를 수행할 수 없게 되어있다.[51]

산재예방을 위한 연구예산은 산업재해예방기금에서 출연되며 한국산업안전공단의 예산의 일부를 구성한다. 시험, 분석, 조사, 연구결과의 적용 등을 위해서는 많은 일반연구원과 고급인력이 필요하나, 현재 산업안전연구원 63명, 산업보건연구원 43명 정도이나 안전연구원의 경우 순수연구인력은 15명 정도에도 못미치고 있는 실정으로서, 한국산업안전공단 전체인력의 5% 미만에 불과해 대부분의 인력이 연구개발에 투입되고 있는 선진국과 대조가 되고 있다. 즉 상대적으로 낙후된 안전보건 수준의 향상을 위해서는 공부, 즉 연구가 필요하나 우리나라의 경우는 상대적으로 공부에 소홀하고 있으니 아이러니가 아닐 수 없다. 산재예방 연구의 활성화를 위해서는 사업장을 직접 상대하는 한국산업안전공단의 일반사업의 연구개발로의 전면적인 전환이 요구되며, 이러한 일반사업은 시장경제원리에 의해 민간이 수행하도록 해야 할 것이다.

(6) 정책의 평가기능 부재

정책평가란 정책집행이 이루어진 후 그 정책대안이 소기의 효과를 가져왔는가를 판단하는 단계로서 정책이나 공공사업기획이 그 대상에 미치는 효과를

---

51) 산업안전연구원에서 수행한 소프트한 정책적인 과제는 본과제가 처음이며, 그 이전에 수행된 연구는 전부가 공학적 대책에 관한 연구였다. 이는 각 연구실의 명칭에서도 드러나지만 소수의 실제 연구인력은 100%가 기계, 전기, 화공, 토목, 건축 등 기술계 인력으로서, 이제까지 연구인력의 선발부터 연구과제의 선정에 이르기까지 제도나 정책적인 문제는 연구대상에서 제외되어 왔었다.

달성코자하는 정책목표와 관련지어 객관적이고 체계적·실증적으로 검토하는 것을 말한다. 그동안의 정책평가는 심사분석의 형태로 이루어졌다. 심사분석이란 정부가 시행하는 사업이나 시책에 대하여 그 집행상황을 파악하고 집행결과 또는 집행성과를 분석·평가하는 성과 모니터링 제도이자, 시책이나 사업의 문제점을 시정하고, 그 목적달성도 내지 사회적 영향력을 체계적·객관적으로 평가하려는 것이며 기획의 질적 향상을 기하려는 행정의 내부통제수단이다. 심사분석은 계획과 집행간의 오차를 발견하고 시정조치를 취하게 하고, 공공사업이나 정책의 성과 내지 영향력을 분석하여 예산 및 자원배분을 비롯한 정책결정에 체계적인 정보를 제공하며, 행정책임을 명확히 할 수 있고, 심사분석결과의 환류를 통하여 행정의 효율성을 제고시킬 수 있으며, 운영계획 시행의 결과를 증진시키고 그것의 합리적인 발전과 시행을 위한 지침의 제공을 위해서 필요하다. 52)

그러나 심사분석은 정책의 집행자가 스스로를 평가하는 방식으로 내적 및 외적여견이 배제된 객관적인 결과의 도출이 어려우며, 단지 설정 목표에 대한 정량적인 달성정도의 확인수준에 머무르고 있다.

연구자가 면담조사중에도 기존의 정책에 대하여 본인의 의견을 밝히기를 꺼려하거나, 이름을 밝히기를 원하지 않는 경우가 많았다. 이는 실패한 정책을 용납지 않는 공직사회의 경직성도 근원적 원인중의 하나이지만, 우리나라의 경우 아직은 실시된 정책의 잘잘못을 임기중에 공식적으로 따지는 것은 금기시 되고 있으며, 비공식적으로도 수용할 수 있는 풍토가 되어있지 못하기 때문으로 사료된다. 산업안전정책은 민간 안전관련단체의 관심사로의 매년 '산업안전'잡지의 2월호에 소개되고 있다. 그러나 정책의 집행결과에 대한 기사는 1989. 12월호에 실린 산업안전정책 종합평가회 정도였다. 이 평가회에서는 노동부 산업안전국의 주관으로 관련단체의 부장급이상 임원27명이 참석하였으며, 노동부와 관련단체에서 전년도의 실적과 다음연도의 사업추진방향에

52) 김중규, 전게서, pp.133-134.

대한 보고와 이에 대한 토의가 있었다. 이제까지의 산업안전보건정책의 집행과정을 돌이켜 보면 몇건하는 식의 산술적인 목표달성 보고만 있었지 목표달성의 효과나 성과에 대해서는 정성적, 분석적으로 논의된 보고서나 기록은 찾아보기 어려웠다.

정책의 평가기능은 정책이 수립되기만 하면 의도대로 집행될 것이라는 인식이 변화하여 적극적인 관리의 필요성이 대두되고, 고도의 전문성과 기술성을 요구할 만큼 정책이 복잡성과 다양성·고가성을 지니게 되었으며, 자원의 합리적 배분 측면에서 정부활동의 경제성과 효율성 제고의 필요성에서 그 중요성이 커지고 있다. 또한 평가기능은 정부활동의 법적·관리적 책임성의 확보, 정책의 환류기준정보 습득, 정책성과와 학문적 연구와의 연계 확보 등과 이밖에도 정책집행의 효율성, 정책결정의 타당성, 정책의 계속여부에 대한 판단자료를 얻기 위해서도 반드시 필요하다. 평가방법도 일반적인 총괄적평가와 함께 정책집행의 효율성 확보를 위한 형성적 평가도 요구되며, 나아가서 평가결과를 다시 평가하는 메타평가도 필요하다. 또한 바람직한 정책이라면 그 정책의 내부에는 반드시 자체 평가기능이 내재되어 있어야 할 것이다.

이러한 금기를 깨고 최근 실시된 정책평가로는 노동연구원에서 수행한 "산재예방특별사업 수행효과분석 등에 관한 연구"가 있다. 이는 평가용역의 수행자와 평가대상과의 관계, 평가기간의 부족 등으로 충분하고 객관적인 결과는 도출하지 못하였지만 앞으로 정책의 평가기능은 반드시 강화되어야 할 분야임이에는 틀림이 없다.

(7) 정책집행과정에 대한 사전준비의 불철저

정책집행이란 '권위있는 정책지시를 구체적으로 실현하는 과정'으로서 실현가능성이 고려되지 않는 입법이나 정책의 양산, 정책결정 및 형성에만 집착하는 폐단으로 정책집행 과정의 중요성이 부각되기 시작하였다. 정책집행과정은 크게 예산, 인력, 장비 등의 자원 확보, 단계 집행지침이나 규칙을 마련하는 해석·기획단계, 조직화 단계, 그리고 수혜집단에게는 혜택을 대상집단에게는

규제를 가하는 혜택제한전달의 단계로 구분된다.

앞의 연비규정이 준수되기 위한 조건에서 고찰한 바와 같이 우리나라의 경우는 각 단계에서 필요한 정보의 제공을 위한 조치가 소홀하였다. 건설안전관련분야의 제도를 예로들면 실시된지가 몇 년이 경과했음에도 사업장의 관리자들 중에는 표준안전관리비나 유해·위험방지계획서 등의 본래의 취지에 대해 제대로 이해하지 못하고 있는 경우가 많으며, 따라서 제도의 실시효과를 충분히 거두고 있다고 보기 어렵다.

연구자가 그동안 사업장의 실무자를 접하면서 느낀 것은 안전수준이 다른 기업에 비해 상대적으로 양호한 것으로 알려지고 있는 기업에서 조차 중견관리자들이 표준안전관리비 계상 및 사용제도가 안전에 소요되는 비용의 근원적 확보를 위한 제도로서 최저 규정이하거나, 유해·위험방지 계획서 제도가 작업의 시작전에 사전에 안전성을 평가하여 대책을 강구하는 제도로는 본래의 취지를 이해하고 있는 사람은 거의 없었으며, 단지 정부에서 시키니까 억지로 마지못해서 하는 인상으로서 자발적인 의지는 미약하였다.

(8) 사건대응 또는 시정위주의 문제해결식 정책

기존의 정책중에는 상당부분이 정책담당부서의 고유한 의지나 방침보다는 국정감사나 감사원의 지적사항의 해소를 위한 일들이 많다. 또한 산업안전정책은 매년 그때그때의 당면과제해결을 위한 단기적 대책에만 치중하여 수년에 걸친 장기정책에 대한 고려는 거의 없었던 것으로 보인다. 따라서 독자적이고 근원적인 산재예방대책보다는 상급기관의 관심사, 감독기관이나 언론 등 외부에 대한 의식으로 근로자나 사업장의 입장에선 정책의 결정에 제약이 되고 있다.

산업안전의 대부격인 하인리히도 그의 저서 '산업재해방지론'에서 산업안전의 철학이자 기본원리로 단기적 대책과 장기적대책을 분명히 구분하여 제시하고 있으나, 우리의 산업안전보건정책에는 이러한 구분이 결여되어 교육이나 연구개발과 같은 장기적 대책의 성격인 정책이나 사업조차도 가시적이고 단기

적 성과의 도출에 몰리고 있어 도리어 이러한 근원적인 대책의 입지를 더욱 어렵게 해주고 있다.

2. 산업안전보건 정책수립 개선방향

(1) 산업안전의 정의와 영역의 명확화

앞의 문제점에서 거론한 바와 같이 정부책임의 명료화를 위해서는 산업안전에 대한 정의와 타분야의 안전과의 관계가 먼저 정립되어야 한다. 실제로 생산 현장에서 재산상의 손실이나 생산현장밖의 공중에 대한 안전문제는 근로자의 안전문제와 구분이 거의 불가능한 경우가 많다.

또한가지 영역의 명확화를 위해서는 현재 산업안전보건법이나 산재보험법에서 사용하는 산업재해는 근로재해로서 세계각국이 직업상의 안전보건(Occupational safety & Health), 작업중의 안전(Health and safety at work) 또는 노동안전위생(일본)이라하여 근로자에 보호의 의미를 명확히 하고 있으나, 우리나라의 경우는 근로자이외의 생산활동을 총칭하는 '산업'이라는 용어와 범용의 '재해'라는 용어를 결합하여 씀으로써, 글자 그대로는 산업안전보건법의 영역을 넘어서는 용어로서 산업안전보건분야 종사자 외의 사람들에게 혼돈을 주고 있다. 일반인의 입장에서는 근로자가 다치는 사고뿐만 아니라 폭발 등 단순한 물적사고도 산업재해에 포함시키는 것은 당연하다. 따라서 산업안전보건법에서의 산업재해라는 용어는 당연히 '근로재해'만을 의미하는 것으로 수정되는 것이 타당하다.

두 번째로 근로자의 안전과 물적 안전등 근로자 이외의 안전분야의 영역문제에 있어서 근로자의 안전은 넓은 의미의 안전에 포함되는 것으로 보아야 한다. 따라서 현재의 상태로는 근로자의 안전만을 담당하는 노동부나 기타의 안전문제를 관장하는 타부처와의 갈등은 피할 수 없으며, 이러한 갈등을 해소하는 방안으로서 장기적으로는 영국의 안전보건청(HSE)과 같이 모든 안전문제

를 통합관장하는 기구로 독립시킬 필요가 있다.

(2) 정책결정기구(산업안전보건정책심의위원회)의 실질적 심의 기능부여

국민에게 필요한 정책의 집행을 위해서는 국가 기능이 입법, 사법, 행정으로 분리된 것처럼 행정분야도 정책의 심의 및 의결기능과 집행기능을 분리시키는 것이 가장 이상적이다. 미국의 경우처럼 각종 위원회가 있어 예산배당을 포함한 중요한 의사결정은 위원회가 하고 집행만을 행정부나 해당조직이 담당케함으로써, 조직이 외부에 더나은 서비스를 제공하기 위해서보다는 조직자체를 위해서 일하는 폐단을 없앨 수 있다.

우리나라의 경우도 대부분의 공공 조직에 이러한 기능을 하는 이사회 등의 조직이 있지만, 제안을 승인하는 의례적인 역할에 머무는 경우가 많다. 그러나 정책의 결정과 집행을 분리시키는 문제는 대통령중심제인 우리나라의 통치체제와는 근본적으로 양립된 수 없는 제도로서 여기서는 차선책으로서 정책의 입안 및 심의기능을 중심으로 개선방안을 모색하기로 한다.

산업안전보건정책심의위원회에 실질적인 심의기능을 부여하기 위해서는 정책의 조정기능과 심의기능을 별도로 분리시키고 심의위원회에는 분야별로 심의위원회를 구성하여 사전에 충분한 검토가 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있다.

(3) 정책결정과정에 노·사의 참여 정례화

산업안전보건정책수립에는 노·사를 포함한 민간을 반드시 참여시켜야 한다. 그동안의 우리나라의 대부분의 정책은 정부주도하에서 이루어졌으며, 또 우리나라의 상황에서는 장점이 될 수도 있었다. 그러나 이제 관주도에 의한 피동적인 정책으로는 소기의 목적을 달성할 수 없으며 이해당사자의 적극적인 참여가 없이는 정책의 효과를 극대화시킬 수 없다.

행정참여란 행정의 의사결정과정에 국민의 개인적 또는 집단적으로 영향을 미치거나 관여하는 것으로서 시몬(H.A.Simon)은 "의사결정권이 없는 자가 의사결정권이 있는 자의 행동이나 판단에 영향을 미치는 것"으로 정의하였다.

현대적 행정참여의 특징은 전통적 정치참여가 아닌 실질적인 행정참여, 포괄적 참여라기 보다는 구체적인 참여, 중산시민위주의 참여라기 보다는 하층민 등 이해관계자 위주의 참여, 정책결정뿐 아니라 정책집행 및 평가에 이르는 모든 행정과정에의 참여등을 특징으로 한다. 53)

기존의 우리나라 대부분의 정책과 마찬가지로 산업안전관련제도도 사업장에서는 근로자나 사업주가 자신을 위해서나 아니라 정부나 감독기관을 위해서 지킨다는 의식이 만연되여 있는 것도 참여의 부족에 기인한 것으로 볼수 있다.

따라서 관련 집단의 적극적인 참여를 유도해야하며 정책의 확정 및 공포전에 일정기간동안 관련 집단이나 참여자들에게 의견진술의 기회를 부여하여야 한다. 가장 좋은 방법은 이해당사자가 의사결정과정에 직접 참여하여 스스로 결정하게 하는 것이다.

산업안전보건정책에 있어서도 이해 당사자의 행정참여의 확대는 아이디어의 광범한 수집, 국민과의 거리감 극복, 정부와 국민간의 갈등 해소, 정책집행과정상의 저항 및 비판을 완화시켜 민주적인 산업안전보건 행정의 구현에 크게 기여할 수 있다.

따라서 산업안전보건정책수립과정에 노·사가 동수로 참여하고, 충분한 토의기간과 합의를 필수조건으로하는 독일의 방식을 수용할 필요가 있다. 이러한 방식은 새로운 정책이나 제도의 입안에는 시간이 걸릴지 모르나, 일단 실시될 경우는 가장 실효성이 높은 정책이 될 것이다.

(4) 정책 연구개발 기능의 활성화

산업안전보건정책 연구개발 기능의 활성화를 위해서는 우선 산재예방기금으로 운영되는 공단의 사업내용이 대사업장위주에서 연구개발로 대폭적 전환이 선행되어야 하며, 인력, 예산등이 연구개발에 집중배치되어야 할 것이다.
공공의 기금이나 정부의 예산으로 개별사업장을 지원하는 것은 정부기관의 역할이 아니며, 특히 산업안전보건분야의 경우는 민간 단체나 사업장에서 모두

53) 김중규, 전게서, pp.204-205.

가 공용으로 활용할 수 있는 정보의 개발과 제공이 최우선하여야 한다.

인력, 예산의 투입과 아울러 운영 측면에서도 일반사업의 영향을 배제하기 위해서는 중앙부터의 직속기관으로 독립시킬 필요가 있다. 선진외국의 경우도 안전보건연구기능은 항상 중앙부처의 직속기능에 속하고 있으며, 정책적인 지원을 받고 있다. 연구개발에 사활이 걸려있는 기업에서조차 연구기능이 사업부와 섞여 있으면 연구기능의 위축을 가져온다. 연구기능의 활성화를 위해서는 연구기관의 독립성이 확보되어야 하며 사업부서로부터는 절대 분리될 필요가 있다. 산업안전연구원의 전신인 '국립노동과학연구소'의 명칭과 위상을 재음미 해 볼 필요가 있다.

대부분의 정책이 품의제도에 의해 입안되는 우리나라의 현행 정책수립방식을 가장 쉽게 보완할 수 있는 방안이 바로 정책에 대한 연구기능을 활성화시켜 싱크탱크로 활용하는 방법이다. 앞에서 살펴본 바와같이 선진외국은 산업안전보건 연구기관을 관련 정부부처의 직속으로 두고 정부예산을 집중지원하고 있다.

미국의 경우는 보건사회부(DHHS) 산하에 국립직업안전보건 연구원(NIOSH)는 약 700명, 영국의 경우는 산업안전보건청(HSE) 산하조직으로 안전보건연구소(HSL) 약 400명, 독일의 경우는 연방노동사회성 산하에 독일연방 산업안전보건연구원(BAU) 400여명의 연구인력을 두고 있다.

일부 국책연구기관의 경우는 정부의 논리를 대변하는데 이용된다는 비난도 있지만, 체계적이고 장기적인 산업안전보건정책에 대한 연구는 준비기간을 단축시키며 정책의 질을 높이고 일관성을 유지시키는 관건이라 할 수 있다. 또한 산업안전보건정책 연구개발기능의 활성화는 단기적 대책에 치중되고 있는 산업안전정책에 장단기 정책의 균형의 유지에도 기여할 수 있다.

근로자가 기업주에게 산업안전보건에 관한 적절한 정보를 제공함으로써 적정한 산업안전보건수준이 달성되도록 하는 방법은 시장기능을 활성화하여 시장의 힘에 의해 목표를 달성하려는 방법으로써, 근로자나 기업은 각기 자신의 장점을 가장 잘 반영하는 직업선택을 하거나 자신의 여건에 가장 적합한 안전

보건기술을 발전기켜 적절한 대책을 세울 수 있을 것이므로 다른 여건이 충족되어 있는 경우 이 방식이 가장 바람직스럽다고 할 수도 있다.

정보의 효과적 활용을 위한 정보의 기능과 정부차원에서 활용방법을 다음의 세가지로 대별할 수 있다.

첫째, 근로자나 안전·보건관리자, 사업주 등에 대하여 안전보건교육을 통하여 산업재해나 직업병문제의 심각성을 깨우치고 구체적으로 산업재해나 직업병에 대처할 수 있는 능력을 기르도록 하는 것이다.

둘째, 특히 영세중소기업체의 경우 산업재해나 직업병을 예방하려는 의지가 있어도 구체적인 기술이나 정보를 모르기 때문에 산업재해나 직업병이 많이 발생할수도 있으므로 이러한 정보나 기술을 개발하여 공급하는 것이다.

셋째, 산업안전보건의 중요성에 대하여 근로자나 사업주는 물론 전 국민의 관심을 유도하여 산재예방의식을 높이고자 여러 가지 홍보·선전활동을 할 수 있다. 이와 같은 여러 가지 조사결과를 살펴 보건대, 현재 노동부가 다양한 방법으로 각종 정보의 제공, 기술지도, 안전의식향상을 위한 활동을 펴고 있으나 아직 이들에 대한 수요가 강하고 그 효과성도 높게 평가하고 있는 것으로 보아 이런 활동들을 더욱 확충해야 할 것이다

(5) 정책평가기능의 강화 및 정례화

종료되었거나 실시중인 정책에 대해서는 반드시 성과나 실시상의 문제점에 대한 평가가 수반되어야 한다. 기존의 집행부서에 의한 자체평가는 객관적 평가에 한계가 있을 수 밖에 없으며 정책의 집행기관으로부터 독립된 외부기관에 의해 평가받도록 제도화할 필요가 있다. 정책의 수립과정도 물론 합리적이어야 하지만 정책의 집행결과가 성공적이었다면 좋은 의사결정으로 간주될 수 있을 것이다.

이러한 평가에는 비용효과 분석도 포함될 수 있으며, 평가결과는 반드시 차기 정책에 도움이될 수 있어야 한다. 정책의 평가에는 기관간 태스크포스(intreragency)의 활용도 고려해 볼 만하다.

(6) 정책기안자의 자질 향상을 위한 전문직제화

품의제도하에서는 최초에 입안된 정책의 수준이 안전수준을 결정한다. 따라서 전담공무원의 전문성 확보가 가장 직접적인 대책이 될 수 있으나 현재의 1, 2년 주기의 순환보직제도는 전문성제고에 한계가 있는 것으로 판단된다. 최근에 이에 대한 대안도 많이 제시되고 있는데, 전문직제를 도입하는 것이 가장 단시간에 전담공무무원의 자질은 높이는 방안 즉 민간전문가를 공무원으로 특채하는 방안이 될 수 있으며, 소극적인 대책으로는 기존의 인사제도의 운용에 있어서 순환보직의 배제 등 전문성을 최대한 살릴 수 있는 인사정책이 필요하다.

(7) 주기적인 산업안전보건 정책 및 계획수립의 법제화

일본의 경우는 노동안전위생법 제2장(제6조~제9조)의 규정에 의거하여 계획기간 5년의 계획을 1958년이래 8회에 걸쳐 수립하여 실시해오고 있다. 일본의 예에서와 같이 노동안전위생법에 정부의 계획수립의무를 구체적으로 명시함으로써 산업안전보건정책이 우리나라의 6개년 계획이나 선진화 3개년 계획처럼 불규칙한 단발성의 계획이 아닌 지속적이고 체계적인 계획으로 자리잡을 수 있게 될 것이다. 아울러 주기적인 계획을 수립함으로써 이전계획기간에 대한 평가가 자연스럽게 이루어져 계획의 충실을 도모할 수 있을 것으로 기대된다.

(8) 전문단체와의 교류 및 협력의 활성화

한 국가나 조직의 안전수준은 안전전문가 집단의 수준과 노력에 좌우된다. 산업안전보건정책수립의 가장 큰 취약점은 연구개발 기능을 포함한 전문가 집단의 지속적이고 체계적인 지원은 받지 못하고 있다는 점이며, 기존의 산업안전정책수립의 틀을 바꾸기 이전에 이러한 정책지원기능을 활성화시키는 것이야 말로 가장 시급한 과제일 수 있다. 전문단체나 소속 단체의 전문가를 정책수립에 참여시키거나 중앙공무원의 자질향상을 위한 교육기회로서 전문기관의 활용은 단기적 측면에서 산업안전보건정책수립의 질을 높이는 방안이 될 수 있을 것이다.

제 6 장 결 론

어떤 일을 잘하는 것보다는 무엇을 할 것인가를 결정하는 일이 훨씬 중요하다. 일의 당위성을 무시한 채 단순히 일을 효율적으로 잘하기 위해서 노력하는 것은 침몰하는 배위에서 갑판을 고치는 일에 비유되고 있다. 산업안전보건의 문제에 있어서도 해야할 일을 명확히 판단하여 계획하고 평가하는 일은 제도나 사업자체의 능률적 수행이전의 훨씬 중요한 과제이다.

사업장 안전관리의 효율성 제고라는 대명제하에 안전관리제도 자체를 생성하고 개선하는 틀로서 산업안전보건정책 수립과정의 개선이라는 주제를 개별 안전관리제도 개선과제와 분리하여 별도로 고찰하였다.

사업장에 적용되는 안전관리제도는 모든 산업재해예방활동을 규제하고 수행하는 틀에 해당되므로 우선적으로 개선의 대상이 되어야 하지만, 이에 앞서서 이러한 제도를 생산해내는 의사결정기구와 과정은 이보다 훨씬 더 중요한 의미를 갖는다. 좋은 안전관리제도가 산업재해방지에 효과적인 것과 마찬가지로 합리적이고 체계적인 의사결정에 의한 산업안전정책의 수립은 산업안전정책의 실효성 확보의 관건이라 할 수 있다.

그러나 이제까지 산업안전보건정책의 결과물로서 장·단기 계획이나 정책방향은 자주 제시되었으나 정책수립과정에 대한 검토나 연구는 전무하다시피하였다. 본 연구에서는 실효성있는 정책의 수립을 위하여 외국의 사례에 대한 문헌조사, 과거에 수립 또는 집행된 산업안전보건정책에 대한 수립과정 및 결과에 대한 고찰, 정책수립에 직·간접적으로 관여한 참여자들과의 비구조적 면담조사 등을 통하여 우리나라의 산업안전정책수립과정의 특징을 도출하고 선진외국의 사례와 비교를 통하여 개선방안을 제시하였다.

우리나라 산업안전정책 수립과정의 개선을 위한 연구의 결과는 다음의 세가지 측면으로 요약될 수 있다.

첫째, 가장 잘 알고 있는 전문가가 참여하는 정책결정으로서, 전문직제의 도입과 실질적인 정책심의기능 수행이 필요하다.

둘째, 정책연구기능의 강화에 의한 고급정책 정보의 제공으로서, 체계적인 정책정보의 개발과 대안의 제시 기능을 활용한다.

셋째, 개방된 정책결정과정으로 요약할 수 있다.

이상의 개선방향에 대한 구체적인 대안으로는 본문에서 고찰한 외국의 사례가 모델이 될 수 있을 것이다. 그러나 각나라마다 상이한 정치적, 사회적 및 경제적 환경과 국민의식을 통하여 발전하여 온 것으로서, 우리나라의 제반 환경을 고려할 때 다음과 같은 방향으로의 개선이 바람직한 것으로 사료된다.

본 연구의 한계로는 산업안전보건정책 수립과정에 대한 기존 연구가 거의 없었다는 점, 연구에 필요한 실질적인 자료로서 결과로서의 정책보다는 정책의 수립과정에 대한 기록이 부족하였다는 점을 들 수 있다. 많은 분들의 도움에도 불구하고 과거의 산업안전정책의 수립과정 즉, 기존 산업안전정책에 대한 객관적인 자료의 입수 및 검토에 제약이 많았었다. 관련기록의 열람이나 자료의 입수가 어려워 이를 보충하는 방법으로 과거의 산업안전보건 정책 참여자들에 대한 면담조사를 병행하였으나 상위정책결정자들일수록 면담대상자들의 시간적 제약과 기억의 한계 등으로 객관적 자료를 도출하는데 충분치 못하였다는 점이다.

궁극적으로 산업안전보건 정책 수립과정을 포함한 제도의 개선은 정부의 사업장에 대한 안전보건 지도감독 업무의 효과성 및 효율성을 제고시키고, 민간경제주체의 생산활동상의 편의 증진으로 생산성의 향상이 이루어지며, 민간사업장의 민원을 완화시킬 뿐만아니라, 국가차원의 산업재해예방 비용의 효용을 제고시키는 지렛대 효과를 가져올 것이다.

향후의 산업안전정책에 대한 연구는 산업안전연구원에 정책연구기능을 신설하여 법제, 경영, 기술행정사회, 행정 등 다면적인 관점에서 체계적이고 지속적으로 수행되어, 정부의 정책수립에 실질적인 도움이 될 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 김병진, 산업안전보건법개론, 노문사, 1995.
2. 金柄鎭, 우리 나라의 産業災害豫防法制에 관한 연구, 崇實大學校 勞使關係大學院 勞動法學科 석사학위논문, 1995. 12.
3. 김병진, 산업안전보건법 이론 및 해설, 지구문화사, 1992.
4. 김중규, 요점행정학, 성지각, 1996.
5. 國務總理 安全管理諮問委員會, 安全管理 實態評價와 政策改善方向, 1995. 12.
6. 노동부, 제1차 산업재해예방6개년계획, 1991.
7. 노동부 산업안전국, 업무추진 및 산안법령개정관련 지침, 1995.12.
8. 노동부, 제1차 산업재해예방 6개년 계획
9. 대한산업보건협회, 대한산업보건협회 30년사, 1993.10.
10. 대한산업안전협회, 대한산업안전협회 30년사, 1994.9.
11. 대한산업안전협회, 산업안전, 1989.1,8, 1992.2, 1993.2, 1995.2
12. 민주당 정책위원회, 산업안전보건 정책에 관한 토론회, 1994. 7. 20.
13. 사단법인 노사문제협의회 엮음, 영세/중소기업 산업재해의 실태 그 대책, 정암문화사, 1991. 14. 산업안전선진화기획단, 산업안전선진화 3개년계획, 1996.8.
14. 윤조덕, 독일의 산업안전보건체계가 우리에게 주는 시사점, 산업안전, 1995. 11. pp.26-27.
15. 윤조덕, 社會統合을 爲한 産業安全保健·産災保險 政策方向, -우리나라와 독일의 비교를 통하여- 1995. 12. 9.
16. 尹朝德, 産業安全과 勞動運動, 韓國勞總 中央硏究院, 1995.
17. 윤조덕, 선진국의 경험으로본 우리의 바람직한 산재예방정책, 1994.
18. 尹朝德, 勞·使의 共同參與에 의한 産業安全保健 改善 方向, 分期別 勞動動向分析 3/4분기 1995., 硏究論文 pp.79 - 102.

19. 윤조덕, 세계화 초입에서 산업안전보건정책 선진화의 긴급성, 우리노무법인, 노사전문가WE, 1995. 10. pp.44-51.
20. 조정찬·임병수, 안전관계법령의 현황과 개선 방안, 한국법제연구원, 1994. 12.
21. 趙鐸, 産業安全保健規制政策의 政府介入戰略에 관한 硏究, 서울대학교 박사학위논문, 1992.
22. 한국노동연구원, 産災豫防特別事業 遂行效果分析 등에 관한 硏究, 1996.4.30.
23. 한국노동연구원 時論會 資料, 産業安全改善方向과 勞使의 役割에 관한 세미나, 95.
24. 한국산업안전공단, 안전·보건관련 법령의 체계화에 관한 연구, 1989.12.
25. 한국산업안전공단, 산업안전 장·단기 발전계획, 1988.5.31
26. 한국산업안전공단, 先進主要各國의 産業災害豫防組織 및 活動, 1993.
27. 한국산업안전공단, 주요국의 산업재해대책, 1990.12.
28. 松林久行, 建設工事公衆災害防止對策要綱の解說(土木工事編), 大成出版社
29. 社團法人 日本損害保險協會 安全技術部, 海外の安全防災に係る法令・規則に關する調査・硏究報告書, アメリカ編, 1992. 3.
30. 社團法人 日本損害保險協會 安全技術部, 海外の安全防災に係る法令・規則に關する調査・硏究報告書, フランフ編, 1994. 3.
31. 社團法人 日本損害保險協會 安全技術部, 海外の安全防災に係る法令・規則に關する調査・硏究報告書, イギリス編, 1992. 3.
32. 社團法人 日本損害保險協會 安全技術部, 海外の安全防災に係る法令・規則に關する調査・硏究報告書, ドイツ編, 1993. 3.
33. 이경옥 역, 정책평가개론(Evert Vedung, Public Policy & Program Evaluation), 도서출판 한울, 1995.10.

34. J.J.Keller &Associates, Inc. , Keller's official osha safety handbook. Neenah, Wisconsin
35. Europe Commisson, Directorate-General for Employment, Industrial Relatins and social affairs, Social Europe: Europe for safety and health at work 93. 3.
36. U.S. Department of Labor Occupational Safety and Health Adminisrtration, All about OSHA (Revised), OSHA 2056 1992.

제 II 부

사업장 안전관리제도 개선 방안

〈공동연구기관〉

明知大學校 經濟硏究所

〈연구진〉

責任硏究員 : 申吉秀 (명지대학교 경영학과 교수)

共同硏究員 : 康景植 (명지대학교 산업공학과 교수)

硏 究 員 : 李東揮 (명지대학교 경영학과 조교수)
朱相虎 (명지대학교 경영학과 조교수)
李宗勳 (명지대학교 경영학과 조교수)
李成李 (명지대학교 경영학과 조교수)
金柄錫 (충주산업대 산업안전공학과 조교수)
羅承勳 (명지전문대학 공업경영과 전임강사)

〈자문진〉

金用洙 (서울산업대학교 교수)
金柄鎭 (한국산업안전공단 산업안전교육원 조교수)

여 백

목 차

제1장 연구의 배경 및 필요성 147

1. 서언 147

2. 왜 산업재해에 대해서 주목하여야 하는가? 150
가. 인적자원요소 150
(1) 인종의 다양화 150
(2) 근로자 성비의 변화와 여성근로자 취업업종의 확대 ... 150
(3) 인구구조의 고령화 151
(4) 체형의 변화 152
나. 생산요소 153
(1) 품질향상운동 153
(2) 기술의 발전 153
(3) 운영방법의 변화 153
(4) 노동조합의 관심고조 154
다. 정치/사회적 요소 154
(1) 사회적 관심고조 154
(2) 국제적 조류 154

제2장 연구내용 개요 156

1. 연구개발 내용 156

2. 연구개발 세부내용 156
(1) 종합적인 산업안전관리 체계의 구축을 위한
제도개선방안 156
(2) 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선방안 157

제3장 산업안전 관련제도의 현황과 문제점 159

1. 산업안전 관련제도의 현황 159
가. 제도의 목적 159
나. 제도의 도입배경 159
다. 제도의 분류 160
(1) 규제제도 160
(2) 유인제도 164

2. 외국의 법제 현황 166
가. 미국의 산업안전보건 제도 166
(1) 개요 166
(2) 산업안전보건 관련법규 167
(3) 직업안전보건청(OSHA) 168
(4) 산업재해보상제도 171
나. 영국의 산업안전보건 제도 172
(1) 산업안전 관련법규 172
(2) 보건안전위원회 (HSC) 173
(3) 보건안전청 (HSE, Health and Safety Executive) 173
(4) 산재보상제도 175
(5) 기타 안전보건관계 전문기관 175
다. 일본의 산업안전보건 제도 176
(1) 주요 특징 176
(2) 산업안전보건 관련법규의 발달사 177
(3) 법률의 주요내용 178
라. 독일의 산업안전보건 제도 179
(1) 주요 특징 179
(2) 독일 산업재해 예방업무 의의 특성 180
(3) 독일 산재안전보건보험 관계법령의 발전사 180

(4) 독일정부의 산업안전조직 181
(5) 독일 사업장 감독기관 182
(6) 산재보험조합의 조직 및 운영상의 특징 183

3. 국내 산업안전 관련제도의 문제점 184
가. 법령간의 체계성·통일성 문제 185
(1) 안전관리법령들의 체계성·종합성 결여 185
(2) 안전관련법령 상호간의 중복규제 187
(3) 안전관리규제기준의 불일치 188
(4) 안전관련법령 상호간의 처벌기준 및 처벌내용의 차이 189
나. 거시적 문제점 : 정책적·제도 전체적 문제 190
(1) 명령통제방식의 제도 190
(2) 형식적 규제 191
(3) 중·대기업 중심의 제도 192
(4) 제조업 중심의 제도 192
(5) 고용구조의 변화에 상응하지 못하는 제도 193
(6) 근로자의 참여제도 미흡 193
(7) 산재예방 책임의 불투명성 193
(8) 보험제도의 예방기능역할 미흡 193
(9) 산재예방사업 재원 및 투자의 미흡 194
(10) 산업재해 통계조사 및 분석의 문제점 197
(11) 사업장 안전관리 업무대행상의 문제점 197

제4장 산업재해예방법제의 체계성 정립을 위한 기반구축 198

1. (가칭) 산업안전보건관리기본법 제정 198
가. 법제정의 배경과 목적 198
(1) 배경 198
(2) 목적 198
나. 법에 포함될 내용 및 구성 199

(1) 기본이념 및 원칙 199
(2) 의사결정 및 조정 199
(3) 인프라(Infra) 구축 199
(4) 기구설치 200

2. 위원회 구성제안 201
가. 기본법 제정의 주체 201
나. (가칭) 국가종합산업안전보건관리정책심의회 203
(1) 임무 및 기능 203
(2) 구성 및 운영 203
(3) 다른 대안과의 비교 203
(4) 실무위원회 설치·운영 204
(5) 자문위원회 설치·운영 204
다. 산업안전보건관련기관협의회 205
(1) 목적 205
(2) 구성 205
(3) 운영 205

제5장 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선방안 206

1. 개선의 기본원칙 206
(1) 안전관련법령들 상호간 중복 및 불일치를 철저히 제거 206
(2) 사업장의 자율적 노력을 유도하는 방향으로 관련법규를 개정·보완 206
(3) 기업의 생산성과 경쟁력 제고를 충분히 고려한 법규의 조정 207
(4) 사후처리보다는 예방위주의 안전규제가 되도록 관련법규를 정비 207
(5) 중대재해·위험부문을 집중적으로 관리하는 현실적이고 내실이 있는 법규로 재정비 207

(6) 산업사회의 변화에 상응하는 안전기준의 정비 208
(7) 근로자의 적극적 참여를 유인하도록 관련법규들을 합리적으로 정비 208
(8) 세계화·국제화에 상응하는 안전관련 규제의 선진화 208
(9) 개별법규의 전문성 확보 208
(10) 구체적 산재책임에 대한 규명의 명확화 208

2. 제도별 개선방안 209
가. 안전관리자등 의무고용제도 209
(1) 자격기준 209
(2) 역할(업무, 직무) 내용 210
(3) 선임규모 및 수 211
(4) 벌칙의 정도 214
나. 공정안전관리제도와 가스안전관리제도 215
(1) 적용대상 및 범위의 중복성 정도와 제출시점 215
(2) 관련법과의 연계성 정도와 운영실태 216
(3) 위반에 따른 행정조치와 벌칙의 정도 217
다. 안전표지제도 217
(1) 표지색의 의미 217
(2) 위반에 따른 행정조치와 벌칙의 정도 218
라. 안전관리규정제도 219
(1) 규정내용 219
(2) 벌칙의 정도 220
마. 안전상의 조치제도 221
(1) 구체적 기준 설정내용의 정도와 체계성 비교 221
(2) 동일사안에 대한 개별기준의 차이점 223
(3) 벌칙의 정도 223
바. 압력용기·보일러의 검사제도 223
(1) 검사의 종류와 검사대상 223
(2) 법적체계와 벌칙의 정도 225
(3) 관련법과의 연계성 225
사. 리프트·승강기의 검사제도 226
(1) 검사의 종류와 검사대상 226
(2) 법적체계와 관련법과의 연계성 227
(3) 벌칙의 정도 227

아. 종합적 감독제도 227
(1) 사고 및 재해발생 후의 조사등 비교조사와 감독의 참여주체 227
(2) 감독인력의 충원 및 직무향상교육프로그램 설정 여부 228
자. 유해물질표시제도 229
(1) 표시내용 또는 사항 229
(2) 표시대상의 종류와 관련법과의 연관성 정도 231
(3) 위반에 따른 행정조치와 벌칙의 정도 232
차. 제조업의 유해·위험방지계획서 심사제도 233
(1) 적용대상 233
(2) 관련법과의 연계성 및 벌칙의 정도 235
카. 건설업의 유해·위험방지계획서 심사제도 237
(1) 제도운영의 법체계성 237
(2) 적용대상 237
(3) 확인 및 검토사항 237
(4) 제출서류 및 작성기준 239
(5) 위반에 따른 행정조치 및 벌칙의 정도 240
타. 안전진단 및 점검제도 241
(1) 적용대상 241
(2) 관련법과의 연계성 및 벌칙의 정도 242
파. 법정안전직무교육제도 243
(1) 제도의 법적성격 243
(2) 법정 교육시간·내용·주기·시행기관 244
(3) 벌칙의 정도 247

사업장과 안전관리 유관기관의 실사결과 요약 249

참 고 문 헌 252

별 책 부 록
Ⅰ. 안전관리제도별 비교분석
Ⅱ. 안전관리제도별 관련법령 조사

표 목 차

<표1.1> 산업재해 발생건수 등 147

<표1.2> 연도별 중대재해비율 추이 148

<표1.3> 국가별 재해비교 (1992년) 149

<표1.4> 경제활동참가율 전망 151

<표1.5> 인구구조의 변화 전망 152

<표1.6> 한국 고3학생의 20년간 체형의 변화 152

<표3.1> 기관별 성격과 기능 176

<표3.2> 독일 화학부문 산재보험 조합의 자율운영 조직도 184

<표3.3> 명령통제방식과 유인방식의 비교 191

<표3.4> 연도별 산재보험기금 출연현황 195

<표5.1> 선임규모 및 수 212

여 백

제1장 연구의 배경 및 필요성

1. 서언

사업장 안전관리가 효율적으로 추진될 수 있도록 국가차원에서 추진되어야 할 사항 중의 하나로 각종 관련제도의 정비라는 것에 대해서 관련 정부기관, 기업, 노동조합 등이 그 인식을 같이 하고 있다. 이와 같은 인식에 대한 배경 설명을 위해서, 산업재해 관련 통계자료를 제시하고, 산업안전과 관련된 경제사회의 환경변화를 살펴보고 정부차원에서 각종 제도의 개선에 대한 논의를 하고자 한다.

〈표 1.1〉 산업재해 발생건수 등

(단위: 건수, 일)

연 도	재 해 건 수	재해건당 근로손실일수	연 도	재 해 건 수	재해건당 근로손실일수
1971	43,090	241.58	1983	156,116	147.14
1972	45,673	231.25	1984	157,985	197.10
1973	58,485	187.83	1985	140,218	231.63
1974	68,864	152.22	1986	140,404	256.20
1975	79,819	196.30	1987	141,495	296.83
1976	94,847	152.23	1988	141,517	272.14
1977	117,077	167.80	1989	128,138	293.17
1978	-	164.76	1990	126,966	343.28
1979	128,457	213.76	1991	125,755	-
1980	112,111	232.01	1992	105,330	-
1981	116,698	219.71	1993	88,817	-
1982	136,952	193.24	1994	84,480	-

* 재해건수: 1년내 전산업체에서 발생한 산업재해총수
* 재해건당 근로손실일수: 1년내 전산업체에서 발생한 산업재해로 인한 근로손실일 평균

지난 30년간의 산업재해 발생건수를 살펴보면 1964년 이후, 약 3백만명의 근로자가 산업재해를 당하였고, 연평균 9만명의 재해자와 약 1천3백여명의 산업재해 사망자가 발생하였으며, 산업재해로 인해 노동력이 상실되는 신체장애자수는 42만명에 이르는 것으로 알려졌다. 특히 1990년 이후 전체적인 산업재해 수치는 감소하는 추세를 보였으나, 중대재해비율이 급격히 증가하는 추세를 보여서 '84년 11.6%에서 '94년 37.9%로 크게 증가하였다.

〈표 1.2〉 연도별 중대재해비율 추이

(단위: 명)

연 도	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
중대재해자수	18,322	21,542	23,583	27,004	28,164	27,260	30,049	32,153	35,998	32,142	32,585
재해자총수	157,800	141,809	142,088	142,596	142,323	134,127	132,893	128,169	107,435	90,288	85,948
중대재해비율	11.6	15.2	16.6	18.9	19.8	20.3	22.6	25.1	33.5	35.6	37.9

* 중대재해비율 = (신체장애등급 14급 이상과 사망자수 / 총재해자수 × 100)
〔주〕 한국노동연구원, 『산업안전 개선방향과 노사의 역할』에 관한 세미나 ('95. 8)

산업재해율은 '85년 이후 점차 감소추세를 나타내어 '95년에는 통계적으로나마 1% 이하 수준에 도달하는 등 산업재해의 양적 측면을 나타내는 산업재해발생률은 감소하고 있다. 그러나, 질적 측면을 나타내는 재해사망만인율, 재해강도율 등 중대재해율은 80년대말 이후 감소추세를 보이지 않고 있고 아직도 선진국 수준과 현저한 격차를 보이고 있다. 특히 산업재해로 인한 실질적 근로손실을 나타내는 지표인 재해강도율[1]은 '90년 이후 증가추세를 나타내고 있다.

이상의 통계자료에서 살펴본 것과 같이, 전체 산업재해자수는 절대량에 있어서 감소하고 있으나 중대재해에 해당하는 사망자수, 신체장애자수는 오히려 절대량에 있어서 증가추세를 나타내고 있고, 따라서 전체 산업재해 중 중대재

1) (총근로손실일수/연근로시간수) * 1,000

해가 차지하는 비율은 90년대 이후 크게 증가하고 있다.

이와 같은 산업재해에 따른 경제적 손실은 1964년 이후 기하급수적으로 증가하여 1995년 재해에 의한 경제적 손실은 1964년에 비해 약 38,000배가 증가하였고, 산업재해로 인한 직·간접적 경제손실은 35조 6천억원 정도로 추정되고 있다. 산업재해는 노동력의 완전 혹은 부분적 상실로 인하여 기능인력의 손실을 초래하고, 장기적으로는 젊은이들로 하여금 제조업 근무를 기피하는 사회분위기의 조성에 주요 원인으로 작용하고 있다. 사회적으로는 사회보장비의 증대, 산재보험의 복지사업비 증대 등 인적·물적 손실과, 노동의욕의 저하로 기업의 국제경쟁력을 약화시키는 원인이 되고 있다.

한편, 주요 선진국과 재해발생률을 비교하여 보면 미국, 일본, 독일 등 주요 선진국에 비하여 우리나라의 사망재해는 3배 이상 높을 뿐만 아니라, 싱가폴보다도 2.3배 높은 것으로 나타났다.

〈표 1.3〉 국가별 재해비교 (1992년)

국 명	재해율 (%)	사망률 (%)	노동손실일(천명당)
한 국	1.51	3.44	4,391
일 본	0.39	0.46	459 ('89)
독 일	5.42	0.96	183
미 국	3.27	0.31	632 ('91)
싱 가 폴	0.87	1.51	74
영 국	0.67	0.15	-
프 랑 스	5.38	0.74	1,479 ('91)

〔주〕 한국노동연구원, 『산업안전 개선방향과 노사의 역할』에 관한 세미나 ('95. 8)

우리나라의 산업재해 정의는 업무상의 사유에 의한 근로자의 부상, 질병, 신체장애 또는 사망으로 정의하고 있다. 그러나 산업재해의 대상과 범위에

있어서 국가별로 차이가 있어서 통계자료에 근거한 정확한 비교에는 다소 어려움이 있다. 특히, 산업재해 통계치는 한국, 대만, 프랑스 등은 보상재해(compensated accidents) 건수를 중심으로, 미국, 일본, 독일, 싱가폴 등은 보고재해(reported accidents) 건수를 중심으로 작성되고 있다. 또한 대상 사업장의 기준과 대상 재해의 범위가 국가별로 차이가 있다. 따라서 단순한 통계치에 의한 정확한 비교에는 무리가 따른다. 우리나라의 통계자료의 구축을 위한 체계성을 확보하는 일도 해결하야 할 과제 중의 하나이다.

2. 왜 산업재해에 대해서 주목하여야 하는가?

산업안전과 관련된 경제사회적 환경변화를 살펴보고, 정부차원에서 산업안전과 관련된 제반 제도의 재검토에 대한 당위성을 기술하고자 한다.

가. 인적자원요소

(1) 인종의 다양화

국내 노동임금의 상승으로 인하여 외국근로자가 국내에 유입되고 이들의 숙련정도, 행동양식, 문화, 체형 등에 있어서 내국인 근로자와 차이를 나타내고 있다. 또한 국내기업이 해외진출시 현지 근로자 중심의 산업안전보건 체제의 미비로 산업안전보건 문제가 야기될 가능성이 높아지고 있다.

(2) 근로자 성비의 변화와 여성근로자 취업업종의 확대

생활수준의 향상과 출산율 저하로 기혼여성의 가사노동 부담이 줄고 이와 함께 복지시설의 확충으로 경제활동에의 참여동기가 유발되고 있다. 동시에 여성의 사회적 지위와 권익신장, 교육기회의 확대 등으로 인하여 여성의 직업적응 능력이 증대하였으며 이에 따라 경제사회활동 기회가 증대되고 있다. 한편으로 신규 산업의 발달 및 근무환경 개선 등으로 인하여 여성 취업 가능 업종이 확대되고 있는 실정이다.

따라서 남성과 여성의 체력 및 신체구조가 상이함을 고려하여 남성 위주의 인위적 원인에 의한 근로시간개념 및 각종 유해·위험 허용기준의 변화에 대한 당위성이 증대하고 있다.

〈표 1.4〉 경제활동참가율 전망

(단위: %)

구 분		1963	1985	2000	2010
참가율	남	74.6	69.8	71.8	74.4
	여	36.3	40.6	43.4	45.6
계		55.3	54.7	58.0	60.6
실업률		8.2	4.0	3.0	2.5

〔주〕 한국인구보건연구소, 「2000년」 : 2000년을 향한 국가 장기발전계획 (인구 및 보건의료부문) (1985)

(3) 인구구조의 고령화

한국 경제사회의 발전과 함께 출산율의 하락으로 연소인구의 전체인구에 대한 상대적 인구비율은 감소하고 생활수준 향상과 의학기술 발전으로 인한 평균수명 증가로 고령인구비율은 증가하는 추세이다. 이에 따라 근로활동 평균연령의 상향이동, 숙련공의 고령화 현상이 예견된다. 다음 〈표1.5〉는 2010년까지 이르는 우리나라 인구구조의 변화 전망을 보여주고 있다. 여기서 2010년에는 64세 이상 고령인구가 전체 인구의 10%에 육박하리라 전망되고 있다.

〈표 1.5〉 인구구조의 변화 전망

구 분		단위	1991	1996	2000	2010
총 인 구 (인구증가율)		천명 (%)	43,268 (0.93)	45,248 (0.88)	46,789 (0.80)	49,683 (0.42)
평균수명		세	71.6	73.2	74.3	76.1
인구 구조	0~14세	%	25.3	22.6	21.2	19.1
	12~64세	%	69.5	71.6	72.0	71.5
	64세 이상	%	5.1	5.8	6.8	9.4

〔주〕 통계청, 장래인구 추계(1990~2021) (1994. 4)

이에 따른 문제점으로, 노동연령의 상승에 따른 노동자의 신체적 능력의 상대적 약화 등 신체 생리적 조건의 특수성에 기인한 재해발생요인의 증가가 예상되고 있다.

(4) 체형의 변화

지난 20년간의 한국 고3학생의 체형변화를 보면 다음 〈표1.6〉과 같다.

〈표 1.6〉 한국 고3학생의 20년간 체형의 변화

체형종류	키 (cm)		몸무게 (kg)		가슴둘레 (cm)		앉은키 (cm)	
성 별	남	여	남	여	남	여	남	여
1974	166.5	157.4	57.0	52.7	85.6	82.1	89.9	86.2
1980	167.4	157.2	58.5	52.5	86.6	82.3	91.0	86.3
1990	170.1	158.6	61.3	53.5	87.4	83.1	92.0	86.1
1994	171.3	159.3	62.7	53.9	86.7	83.6	92.3	86.3

〔주〕 통계청, 한국통계연감, 1982, 1995, p.383, p.561

고3학생의 체형변화는 20여년 전인 1974년에 비해 남자 4.77cm, 여자 1.88cm의 키가 성장하였고, 몸무게는 남자 5.68kg, 여자가 1.23kg 증가하였

다. 가슴둘레에서는 남자 1.61cm, 여자 1.14cm 성장하였고, 앉은키에서는 남자 2.39cm, 여자 0.08cm씩 성장한 것으로 나타났다. 이에 따라 작업현장에서의 작업의 표준양식이 변화하여야 하고, 이와 연관된 산업재해 관련 법률사항도 수정·보완되어야 할 것이다.

나. 생산요소

(1) 품질향상운동

소비의 고급화 추세에 따라 유형의 재화나 서비스의 산출에 있어서 품질은 가장 중요한 생산 경영목표의 하나로 자리잡게 되었다. 품질에 영향을 주는 것은 인적·물적·기술적 요인 등이 있으며 인적요인 중 생산현장 근로자 복지와 근로의욕이 특히 중요한 품질의 요소이고 산업안전은 이러한 인적 품질요소에 영향을 주는 중요한 요인이 되고 있다.

(2) 기술의 발전

반복적이거나 위험한 작업에 로봇 등을 이용한 자동화가 추진됨에 따라 노동자들이 위험작업에 직접 투입되는 경우가 줄어들게 되었고 이는 산업재해 가능성을 줄이는 데 기여하게 되었다. 반면에 자동화의 진전은 노동자들의 작업 형태에 변화를 초래하게 되는 양면적 성격을 띠게 되었다. 그 일례로 좌업시간이 증대하면서 새로운 직업병 발생 혹은 직업병별 발생분포의 변화가 예상되는 등 새로운 재해예방의 규범이 필요하게 되었다.

(3) 운영방법의 변화

적시생산시스템(Just-In-Time)의 개념이 여러 산업의 생산시스템에 도입됨에 따라 생산활동에 있어서 불필요한 요소를 최소화하려는 목표하에 노동자들의 작업양식 및 범위에 새로운 운영규범이 적용되고 있다.

한편으로 소득수준의 향상에 따라 소비자의 욕구가 다양해지고, 이에 따라 다품종 소량생산의 개념이 생산시스템 운영을 지배하게 되고, 이러한 체계하에서 유효한 생산공정시스템으로 셀 제조시스템(Cell Manufacturing)이 채

택되고 있다. 동 시스템하에서 개개의 노동자가 복수기능을 수행하는 방식으로 변화됨에 따라 작업의 범위가 다양(다기능노동인력)해지고 이에 따른 작업안전문제가 대두되고 있다.

(4) 노동조합의 관심고조

소득수준의 향상과 근로조건의 개선으로 노동조합의 관심이 근로자의 기본적 생존권 보장에서 질적인 측면으로 확대, 발전하게 되었다. 따라서 산업안전활동에 노동조합의 적극적인 참여를 유도함으로써 노동자들은 산업안전규정을 개선하고, 사측은 작업장의 주요 위험요소를 제거하는 공조의 노력을 기울이는 분위기를 조성하는 일은 노사관계 안정에 기여하리라 기대된다.

다. 정치/사회적 요소

(1) 사회적 관심고조

경제사회수준이 향상됨에 따라 그동안 경제논리에 밀려 상대적으로 주목받지 못했던 국민 개개인의 삶의 질 문제가 문민정부의 출범과 함께 사회 각계각층에서 대두되기 시작하였다.

산업안전부문에서 삶의 질과 관련된 영역은 크게 심리적 부문, 사회적 부문, 직업적 부문, 신체적 부문 등으로 분류할 수 있는데 이중 직업적, 신체적 부문을 중심으로 네 가지 부문에 모두 관련되어 있다. 따라서, 작업장에서 산업안전과 관련하여 노동의 인간화와 생활의 질에 대한 관심이 고조될 것으로 예견된다.

(2) 국제적 조류

노동기준을 무역조건에 연계시키는 소위 블루라운드(Blue Round)가 본격화되면서 이의 일환으로 산업안전이 통상규제의 직·간접적 수단으로 이용될 것으로 예상되고 있다. 한편으로, 미국, 독일, 캐나다 등 선진국의 자국내 새로운 안전규제법을 제정하였고, 국제적으로 공정안전관리제도, 안전보건인증제도(가칭 ISO 18000)이 태동하였다.

기업운영에 있어서 산업안전이 현실적으로 문제시되고 있는 일례로, 안전사고가 많은 국가의 기업에 대해서 외국 손해보험사들이 보험계약 기피, 보상한도액의 제한, 최소지불기준을 인상하는 등 경제적 손실의 발생 가능성이 높아지고 있는 점을 들 수 있겠다.

생산 및 서어비스활동에 있어서 산업안전이 경쟁우선순위로 부각되고 있다. 생산 및 서비스활동의 경쟁우선순위는 종래에는 품질, 원가절감, 납기준수, 유연성에 주안점이 두어졌으나, 산업재해에 따른 직접적인 경제손실에 주목할 필요성뿐만 아니라 세계적으로 기업의 사회적 책임이 확대되고 더욱이 소비자들이 안전한 작업환경에서 생산된 제품인가에 관심이 높아짐에 따라 산업안전이 새로운 경쟁우선순위로 등장하게 되었다.

제2장 연구내용 개요

1. 연구개발 내용

본 연구에서 중점적으로 논의되고 있는 내용은 크게 다음과 같은 두 가지로 분류할 수 있다.

(1) 종합적인 산업안전관리 체계의 구축을 위한 제도개선방안

(2) 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선방안

2. 연구개발 세부내용

본 연구의 세부내용은 다음과 같이 요약된다.

(1) 종합적인 산업안전관리 체계의 구축을 위한 제도개선방안

안전분야의 기본이 되는 산업안전보건법과 상충되거나 중복되는 법령이 많아 안전관리분야의 정책 및 제도의 일관성이 상실하고 있다. 구체적으로 사업장의 안전·보건 관련 제도가 노동부 외에도, 재정경제원, 내무부, 교육부, 통상산업부, 정보통신부, 환경부, 건설교통부, 과학기술처, 문화체육부 등 10개 부처의 60여개 법령에 의해 중복 규제됨에 따라 정부의 사업장 안전·보건에 관한 지도 및 관리·감독의 일관성을 유지하기가 어렵고, 민간 경제 주체의 생산활동에도 불편을 초래하고 있다.

이로 인하여 기업의 안전분야에 대한 자발적 투자를 위축케 하고, 안전분야의 제반문제는 기업의 입장에서 회피하고 싶은 것으로 인식되어 수동적 자세로 대처하고 있는 현상을 유발하였다. 이는 결국 기업의 생산성 저하, 노사관계의 악화 등을 초래하게 되어 최근 문제시되고 기업의 고비용 저효율의 주

요 원인이 되고 있다. 또한 사회적으로 장애자수의 증가, 가정 문제, 3D 업종 기피 등 각종 문제의 원인이 되고 있으며 국제적으로 한국에 대한 이미지 손상 등 그 파급효과가 지대하다. 따라서 종합적인 산업안전관리 체계의 구축을 위한 제도개선방안을 위한 1단계 작업으로 본 연구에서는 다음과 같은 두 가지 사항을 논의한다.

① 체계적 산업안전보건관리를 위한 기본법 제정

② 새로운 산업안전보건관리를 위한 제기구(위원회)의 구성

(2) 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선방안

사업장내 안전보건규제의 합리성 제고를 위해서는 대략 10개 부처 60개 안전관련 법률상에 혼재되어 중복 규제된 모든 제도를 망라해서 조사·분석하여 제도별로 개선방안을 제시하는 것이 이상적이라 할 수 있다. 그러나, 제한된 연구기간 등을 고려하여 본 연구의 효과를 극대화할 수 있는 측면에서 아래 기준에 의거 세부조사 연구분야를 13개로 한정하였다.

① 공인된 보고서나 자료에서 사업장 안전관리의 효과성 제고가 상대적으로 높은 가치가 있다고 제시된 제도

② 하나의 제도에서 제도(법률)상 측면과 운영(사업장, 정부정책)상 측면을 동시에 연구할 가치가 있다고 추정된 제도

③ 관련법규의 중복·불일치의 구체적 범위·대상 등이 3개 이상인 제도

예시) 안전관리자 등의 의무고용제도에 있어서 중복규제·불일치의 구체적 범위·대상

- 제도의 성격
- 자격기준
- 업무내용
- 선임규모 및 수
- 타 법령과의 관련성

④ '안전관리론', '안전공학' 등 유사학문에서 심층적으로 다루고 있는 영역과 일치된 제도

⑤ 일정규모 및 업종의 사업장에 보편적으로 적용되는 제도

⑥ 안전관리 행정 수행상에 있어서 부처간 의견대립이 심하거나 의견조정이 곤란한 영역

이상의 기준에 의한 13개 연구대상 제도는 다음과 같다.

① 안전관리자 등의 의무고용 및 역할제도

② 공정안전관리제도와 가스안전관리제도

③ 안전표지제도

④ 안전관리규정제도

⑤ 안전상의 조치제도

⑥ 압력용기 보일러의 검사제도

⑦ 리프트 승강기의 검사제도

⑧ 종합적 감독제도

⑨ 유해물질 표시제도

⑩ 제조업의 유해·위험방지계획서 심사제도

⑪ 건설업의 유해·위험방지계획서 심사제도

⑫ 안전진단·점검제도

⑬ 법정안전직무교육제도

상기 영역에 대하여 주요 관련법조문은 물론 세부시행령 및 시행규칙까지 조사하여 분석의 기초자료를 마련하고, 기초자료의 분석을 통해 중복규제·불일치 등 문제가 되는 법규를 파악한다. 또한 문제가 되는 사항에 대하여 현장조사, 감독기관 및 외부전문가 자문, 외국사례 등을 조사하고 본 연구팀의 개선원칙에 따라 개선방안을 제시하고자 한다. 아울러 체계적 사업장 안전관리를 위한 기본법 제정과 새로운 사업장 안전관리를 위한 재기구(위원회)의 구성에 대해서 논의한다.

제3장 산업안전 관련제도의 현황과 문제점

1. 산업안전 관련제도의 현황

가. 제도의 목적

산업안전 관련제도는 산업재해 및 직업병 발생을 최소화하며 노동생활의 인간화(Humanization of Work)를 실현함을 기본 목적으로 하고 있으며, 구체적으로는 사회적, 심리적, 인간공학적 안전성을 작업장내의 재료, 기구, 기계, 설비와 제조공정상의 물리적 요소와 연계시켜 재해와 직업병 발생을 최소화시키고 제거함을 목적으로 한다.

산업안전 관련제도는 산업안전과 관련한 정부개입의 한 형태로서 산재비용과 산재방지비용간의 효율성 그리고 모든 근로자의 안전에 관한 권리를 시장의 거래원칙에 맡길 수 없다는 관점에서의 형평성이 정부가 개입하는 이유이고 목표이다.

여기서 효율성이라 함은 첫째, 산업재해와 직업병 발생으로 인한 산재비용과 둘째, 산업안전보건 수준을 향상시키기 위한 산재방지비용의 두 가지 비용의 합이 최소화하여야 함을 의미하며 형평성이라 함은 모든 근로자들은 직업으로 인한 사망, 질병, 부상의 위협으로부터 벗어나 자기의 생활을 영위할 양도할 수 없는 권리를 가지고 있고, 신체는 투표권이나 자유와 마찬가지로 시장에서의 거래에 맡길 수 없는 것이기 때문에 정부가 적극적으로 개입하여야 함을 의미한다.

나. 제도의 도입배경

선진국의 경우 산업혁명을 산업안전 관련제도의 출발점으로 삼고 있는데, 이는 산업혁명은 공장중심의 대규모 근로자 계통의 증가를 야기하였으며 이에

따른 기본권 보장문제의 대두를 근대적 산업안전보건에 대한 출발점이라 볼 수 있다. 선진국의 경우 70년대 전까지는 사업장내의 산업안전을 사업주가 전적으로 책임진다는 정도의 수준에 그쳤으나 1970년대 이후에는 기계·기구·설비의 제조·유통단계까지 산업안전의 적용범위가 확대됨에 따라 사업주뿐 아니라 제작자, 수입자, 취급자도 산업안전규정의 이해 및 준수가 요구되고 있다.

국내에서도 1953년에 제정된 근로기준법이 국내 산업안전 관련제도의 효시로 볼 수 있으며, 이러한 최초의 근로기준법은 1960년대 이후의 급속한 산업화에 따른 각종의 산업재해 증가에 의한 기능인력 상실, 경제성장효과 잠식, 복지사회 건설의 악요인이라는 부정적 측면이 사회적 문제로 대두됨에 따라 새로운 제도의 필요성을 인식시키는 결과를 초래했다. 따라서 정부는 1981년 산업안전보건법이라는 산업안전·보건에 중점을 둔 실질적의미에서의 새로운 제도를 제정하였으나, 이 제도 역시 현실성 부족, 사전예방적 조치 미흡 그리고 정부차원의 종합조정기능이 부족하다는 지적속에 전면개정된 산업안전보건법이 1990년 탄생하게 되었다.

전면개정된 산업안전보건법은 기존의 산업안전보건법 시행 후 나타난 문제점을 보완하고, 재해예방에 관한 종합적이고 체계적인 대책의 수립, 추진과 사업주의 자주적, 자발적 재해예방 활동을 추구케 함을 개정의 기본방향으로 하고 있다.

다. 제도의 분류

산업재해 관련제도는 법률을 중심으로 하는 규제제도와 사업주 및 근로자의 참여 및 선택에 기초하는 유인제도의 두 가지로 대분할 수 있다.

(1) 규제제도

규제전략은 벌금이나 처벌과 같은 제재를 사용하여 특정한 행동의 비용을 높이고 사람들이 처벌을 받음으로써 생기는 위신의 손상, 오명 등을 회피하려

는 동기를 이용하여 순응을 확보하고 의도한 정책목표를 달성하려는 전략으로서, 정부의 개입전략으로써 가장 전통적이며 널리 사용되고 있으나 여러 가지 문제점도 지니고 있다.

규제전략은 획일적인 기준을 설정하고 이의 이행을 의무화하는 것이므로 많은 비능률이 발생할 수가 있으며 규제대상자들은 규제를 회피하는 것이 이익이 되기 때문에 그 순응을 제대로 확보하기 위해서는 충분한 감독이 필요시된다. 또한 규제의 내용은 근로자의 행동규제보다는 작업장의 물리적 안전조건을 충족시키는 것이 기본이 되어야 하는데 근로자들의 행동규제의 형태로써 사고를 당한 근로자에게 벌금을 부과하는 것은 희생자에게 추가적인 비용을 부과하는 것으로서 형평성에 문제가 있고 또한 수많은 근로자들의 행동을 감독하고 적절한 순응을 이끌어내기 위해서는 막대한 행정적 비용이 필요하다는 점에서 실행이 용이하지 않다.

법률이나 지침 등의 규제제도를 효과적으로 감독하기 위해서는 첫째, 재해율이 상대적으로 높은 대기업을 감독하는 것이 감독으로 인한 한계수익이 더 클 것이며 둘째, 안전과 보건문제를 구별하여 보건문제에 더 중점을 두어 감독하는 것이 바람직하고 끝으로, 효과적인 감독활동이 이루어졌다 하더라도 적절한 사후처리가 뒤따라야 한다.

규제제도는 법률이나 지침 등의 획일적 기준을 설정하여 이의 이행을 의무화하는 것으로서, 현재 10개 부처의 60개 법령이 이에 속하며 구체적으로는,

10개 부처 : 재정경제원, 내무부, 교육부, 통상산업부, 정보통신부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 과학기술처, 문화체육부

60개 법령 : 시설·건설안전 분야 : 20개
석유화학·가스 제조사업장 등 산업안전 분야 : 15개
교통안전 분야 : 13개
화재폭발 분야 : 9개
전기·에너지·광산 안전사고조사관련 분야 : 3개

이렇게 10개 부처의 60개 법령의 규제를 받고 있는 사업장 분야 안전관련 규제의 현행 체계는 크게 6개 부문으로 나누어 그 내용 및 현황을 파악할 수 있는데 구체적으로는 다음과 같다.

① 사업장 안전보건을 위한 사업주의 의무

사업장의 안전보건을 위한 사업주의 의무 및 사업주가 취해야 할 조치 등에 대하여는 산업안전보건법에 그 원칙을 명시하고 있으며 이들 안전상의 조치 및 보건상의 조치에 관한 기술적인 지침들은 노동부가 '산업안전기준에 관한 규칙(노동부령)'과 '산업보건기준에 관한 규칙(노동부령)' 그리고 행정명령(노동부고시, 예규)을 통하여 제시하고 있다.

② 기계·기구·설비의 안전성 확보 관련 인·허가 규정

사업장에서 사용하고 있는 기계·기구·설비의 안전성 확보를 위한 안전관련규제 체계를 기계·기구·설비의 설계단계, 제조단계, 설치단계 및 운전단계의 4단계로 나누어 그 규정을 살펴보면, 설계단계에서는 노동부장관에 의한 설계검사(크레인 등 7종), 제조단계에서는 노동부장관에 의한 성능검사(프레스 등 3종), 설치단계에서는 노동부장관에 의한 유해위험방지계획서, 완성검사(크레인 등 4종)와 안전방호장치 의무부착(프레스 등 17종), 운전단계에서는 노동부장관에 의한 정기검사(크레인 등 7종)와 사업주에 의한 자체검사(프레스 등 11종) 등이 규제제도로서 적용되고 있다.

③ 안전점검 등의 감독제도

기계·설비의 설치 후 안전운전 및 작업자의 안전과 보건을 보증하고 해당 기계·설비로 인한 작업환경 및 작업조건을 평가·향상시키기 위한 정부 차원의 감독의 종류·성격 및 내용을 관계법령을 중심으로 살펴보면 관련법령별로 소관부처에 의한 행정사항 위주의 감독과 소관부처 산하기관에 의한 안전에 관한 기술사항 감독의 이원화 체계로 되어 있다.

④ 안전보건교육

사업장의 안전과 보건을 확보하기 위하여 관리책임자 및 안전관계자들에 대

한 법정교육을 관계법별로 살펴보면 각각의 관련법별로 안전관계자에 대한 의무교육을 명시하고 있는바, 대기업의 경우는 안전관계자를 각각 임명하여 교육에 임하게 하고 있으나, 중소기업의 경우 한 사람의 안전관계자가 여러 종류의 안전관계 자격증을 소지하고 해당 자격증 분야의 업무를 모두 하며 동시에 해당 자격증분 야의 모든 법정 의무교육을 받게 되는 경우가 있어, 이 경우 교육 참여에 소비하는 시간이 많은 경우도 있다.

⑤ 안전보건 조직 관련규제

산업안전, 에너지안전, 환경안전 및 산업보건·위생 분야의 관계법령에 의하여 사업장에서의 사업주가 고용하여야 하는 법정 의무고용인력의 종류는, 산업안전 분야는 전기안전관리자, 위험물관리자, 산업안전관리자 등 8종, 에너지 분야는 연료·열관리자와 전기관리자의 2종, 환경 분야는 환경오염관리자도 수질, 소음·진동 및 대기의 3종 그리고 산업보건·위생 분야는 보건관리자, 위생관리자, 영양사 및 조리사의 4종으로 모두 17종이 있다. 각각의 종류별로는 기업의 규모, 연간 사용 총에너지의 양, 취급하는 유해·위험물질의 연간 총무게 및 부피에 따라 담당 의무고용 인원수를 증가하도록 규정하고 있다.

⑥ 하도급 안전 관련규제

제조사업장의 하도급 안전과 관계된 규정으로는 산업안전보건법 제18조 및 제29조가 있다. 제조업 중 상시근로자 50인 이상을 사용하는 사업장으로서 제1차산업, 조립금속제품, 기계 및 장비제조업 중 선박건조 및 수선업의 사업주는 그가 사용하는 근로자 및 그의 수급인(하수급인을 포함)이 사용하는 근로자가 동일한 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 방지하기 위한 업무를 총괄·관리하기 위하여 당해 업무의 관리책임자를 안전보건 총괄책임자로 지정하여야 한다 (산업안전보건법 제18조 및 동법 시행령 제23조). 이때의 안전보건 책임자가 산업재해를 예방하기 위하여 취하여야 할 조치로는, 안전보건에 관한 사업주간의 협의체의 구성 및 운영, 작업장의 순회점검 등 안

전·보건관리, 수급인이 행하는 근로자의 안전·보건 교육에 대한 지도와 지원 그리고 경보의 통일(산업안전보건법 제29조 및 동법 시행령 제31조) 등이 있다.

(2) 유인제도

미국의 경우, 1972년 산업안전보건법 제정 이후 정부의 규제제도가 별로 효 과가 없다는 많은 연구가 발표되어 기준설정 및 집행전략에 있어서 부분적인 개혁이 계속 이루어져 왔으나 주로 경제학자들에 의해 정부의 규제방식 자체를 시장의 힘에 더욱 의존하는 유인전략으로 개혁하려는 주장이 대두되어 왔다. 유인제도는 원래 환경 분야에서 시작된 제도로서, 메카니즘을 구성하여 대상집단이 스스로의 재량으로 자신들의 이익을 가장 잘 충족시키는 선택을 하도록 하는 전략으로 기업과 경제학자들의 호응을 얻고 있다.

유인제도의 장점으로는 제도가 점진적이고 연속적이며, 효과측정이 용이하고, 특히 대상자들의 자발적 의도에 의한 방법이므로 그 효율성이 높이 평가되고 있다. 하지만 지나치게 시장원리에 의존하여 강자의 지배를 정당화시켜 주고 약자의 이익이 무시되기 쉽다는 단점이 지적되고 있으며 이는 기본적으로 유인전략을 특정한 사회의 도덕적 기반의 존재를 인정하지 않는 것으로서 오로지 시장체제의 유지만을 핵심적인 가치로 간주하여 기존의 가치체계, 도덕성을 위협하게 된다는 주장이다.

유인제도의 구체적 형태로는 재해세, 산업재해보상보험 제도, 정보의 제공, 보조금 제도를 들 수 있으며 그 내용은 다음과 같이 간단하게 요약될 수 있다.

① 재해세 (Injury Tax)

재해세는 정부가 각 기업에서 발생하는 각 산업재해에 대하여 세를 부과하여 산업안전보건 투자의 사회적 한계비용과 사회적 한계수익이 일치하도록 유도하는 전략이다. 세율계산의 어려운 점은 적정 재해세의 크기를 계산하는 일인데 비용은 어느 정도 정확한 계산이 가능하다 하더라도 수익의 측정은 매

우 어렵고 더구나 정신적, 무형적 편익까지 고려하는 것은 불가능한 일이며 따라서 기업에 지나친 부담을 주지 않으면서 적정한 재해율을 유지하도록 해주는 적정 재해세의 크기는 계산에 의해서 결정되기보다는 여러 가지 정치적, 사회적 요인의 영향을 크게 받게 된다.

재해세를 계산하는 경우에 중요한 것은 개별기업의 실적에 기초해야 한다는 것인데 만약 동종산업 전체의 평균 재해율에 기초하여 재해세를 계산하는 경우 개별기업의 실적이 아무리 양호하다 하더라도 그 산업의 평균재해율에 영향을 미치지 못하고 따라서 그 기업이 납부해야 하는 재해세는 거의 변화가 없을 것이며 이는 재해세의 가장 중요한 장점으로 주장되는 적절한 유인의 제공을 할 수 없게 됨을 의미한다.

② 산업재해 보상보험제도

원래 사회보장제도의 하나로서 의료보험, 실업보험 등과 같이 사회보험제도의 일종으로 발전된 것으로, 그 목적이 사전보호에 있지 않고 사후에 재해나 직업병 근로자의 치료와 소득상실보장이 목적이므로 재해의 사전예방을 목적으로 하는 산업안전보건 규제정책과는 거리가 있으나, 기업주의 보험료 부담에 따른 사고예방 노력을 유도할 수 있어 유인전략의 하나로 그 효과를 기대할 수 있다.

구체적으로 요율계산에 있어서 소위 실적요율제(Experience or Merit Rating)를 사용함으로써 유인전략으로서의 효과를 기대할 수 있는데, 이 방식은 보험료가 피보험자의 위험방지노력이나 주의의 정도에 비례하여 산출되므로 재해율이 낮은 경우에는 보험료를 낮게 책정하고 재해율이 높은 경우에는 많은 보험료를 내게 하여 기업주가 산업재해 예방을 위해 노력할 유인을 제공하는 것이다.

③ 정보의 제공

근로자에 대해 보다 많은 정보를 제공하고 교육훈련을 통하여 안전의식을 고취시키고 안전관련지식을 습득케 함으로써 산업재해나 직업병 발생을 감소

시키려는 노력의 일환으로서 이의 원리는 근로자가 작업장의 유해요인을 잘 알고 있을 때 위험수당의 요구나 이직을 원하게 되며 이는 기업에 비용발생 효과를 초래하므로 기업주는 이를 줄이기 위해 산업안전보건에 투자를 증대한다는 것이다.

근로자가 습득할 수 있는 정보의 예로는 당해기업의 위험정도를 나타내는 사망률, 재해율, 직업병 등과 동종산업의 다른 기업과 비교한 상대적 위험정도, 특정작업, 기계·설비에 대한 위험관련 정보 등을 꼽을 수 있다. 이 제도의 장점으로는 근로자가 위험과 관련된 정보를 소유함으로 해서 고임금으로 고위험 감수 또는 저임금으로 저위험 선택과 같은 선택의 자유를 가질 수 있다는 점에서 어떤 형태의 획일적 기준보다 우월하다고 평가할 수 있다.

④ 보조금 제도

산업재해 방지노력의 사회적 한계수익과 사적 한계 수익의 차이를 없애기 위하여 보조금을 지급하는 형태로서, 구체적 예로서는 산업안전시설을 생산하는 사업에 대한 재정금융상의 지원을 확대하여 안전시설 생산업체의 기술개발, 생산비 인하를 촉진시켜 안전시설 및 기구의 가격하락, 품질향상을 통하여 기업의 부담을 낮추어줄 수 있다. 또한 산업안전 시설자금을 저리융자해 주거나 산업재해 및 직업병의 발생정도에 따른 세제상의 혜택도 가능한 형태로 고려해 볼 수 있다.

2. 외국의 법제 현황

가. 미국의 산업안전보건 제도

(1) 개요

미국의 산업안전보건 제도의 주요 특징을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 연방차원의 통합·단일화된 법률을 갖고 있으면서 주별로 상이한 규정을 통해 다양한 환경차이를 반영하고 있다. 둘째, 법률과는 별도로 구체적이고 상이

한 내용을 담고 있는 행정규칙이 존재하여, 법에 의한 제도의 경직성을 피하고 있다. 셋째, 실행측면에서 보면 직업안전보건청(OSHA)을 중심으로 한 강력한 법집행으로 법·제도의 실효성을 제고함과 동시에, 산업안전보건 체제내에 민간 전문기관 및 보험회사를 참여시켜, 이들의 전문화된 기술·자문 서비스 제공으로 효율적인 예방체제를 구축하고 있다.

(2) 산업안전보건 관련법규

미국은 1970년 세계 최초로 종합적인 산업안전보건법인 「Occupational Safety and Health Act」를 제정하였다. OSHAct는 모두 34 Sections으로 구성되어 있으며, 여기에는 산업안전보건을 위한 사업주뿐만 아니라 근로자의 책임과 권리에 대한 내용이 포함되어 있다. 미국 법체계의 주요 특징이기도 한데 이 법은 기본원칙이 포함되어 있으며, 법과는 별도로 주무장관이 정하는 하위규정인 규칙(Regulation)을 두고 있어서 법제도의 유연성을 두고 있다(경직성의 회피). 따라서, 기본법 성격의 OSHAct는 1970년 제정 이후 1990년에 한 차례만 개정된 바 있으며, 개정내용도 벌칙규정을 강화한 것을 골자로 하고 있을 뿐이다.

OSHAct의 적용은 미국 전체 56개 지역(50개 주와 기타자치구)의 모든 사업장이 해당되나, OSHAct 제18조에 따라 각 주는 자체적인 산업안전보건 규정(State plan)을 제정·실행할 수 있다. 그러나 주별 state plan은 연방기준을 하회할 수 없으며, OSHAct의 집행업무를 담당하고 있는 OSHA (Occupational Safety & Health Administration)로 부터 승인을 받아야 한다. 주별로 산업안전보건 규제가 차이가 나는 문제가 나타나게 되지만, 한편으로는 각 지역의 특수한 환경을 반영할 수 있다는 장점이 있다(다양성의 존중).

현재 25개 지역(23개 주, 버진군도, 푸에르토리코)이 state plan을 운영하고 있으며, state plan을 운영하는 경비의 50%까지 OSHA가 지원하고 있다. 25개 지역 중 23개 지역의 state plan은 민간 및 공공부문 모두 적용대

상이나 코네티컷주와 뉴욕주의 경우 공공부문만을 대상으로 하고 있는 것이 특징이다.

(3) 직업안전보건청(OSHA)

1) 기관의 성격 및 조직

OSHAct에 의해 설립된 정부기관은 직업안정보건청(OSHA)과 국립직업안정보건연구원(National Institute of Occupatoinal Safety & Health, NIOSH)이 있다. NIOSH는 산업안전보건 연구 및 기준개발 업무를 수행함과 동시에 교육업무도 담당하는 지원기관의 성격을 갖고 있기 때문에 OSHAct의 시행을 주관하는 행정부서는 노동부내에 설립된 직업안정보건청(OSHA)이 된다.

직업안정보건청의 청장은 차관급이며 10개의 지부(혹은 지청, Regional offices), 85개의 지역사무소(Area offices), 자체 교육원 및 연구소를 갖고 있다. 그리고 10개의 지부는 미국 50개 지역을 4~8개 지역씩 관할하고 있다. OSHA는 부청장 2명, 7국 35과 1팀으로 구성되어 있으며, 전체 약 2,400명의 직원이 근무하고 있다.

2) 주요 기능

OSHA의 가장 핵심적인 기능은 역시 산업안전보건 관련 법규 및 기준의 강력한 집행(strong enforcement)이다. 전체 약 2,400명의 직원 중 감독관(Inspector)이 ½인 약 1,200명에 이르고 있는 것으로 보아도 잘 알 수 있다. 그 외에도 산업안전보건 기준 제정·공표 및 수정·폐지, state plan의 승인 및 재정지원, 사업주 및 종업원의 교육·훈련 제공, 산업재해방지에 대한 상담, 산업안전관련 통계수집업무 등 다양한 업무를 수행하고 있다.

3) 산업안전보건 감독

① 사전통고 금지

OSHA 감독관은 급박한 위험사항이 발생하지 않는 한 감독을 위한 방문사실을 사전에 통고할 수 없게 되어 있기 때문에, 상시적인 법집행에 대한 실효

성 있는 감독이 이루어질 수 있다. 이를 위반한 감독관에 대해서는 고액의 벌금 또는 징역에 처하는 등 강력한 벌칙규정을 두고 있다.

② 감독우선순위

법적용 사업장수가 약 620만개 소(근로자수 기준으로는 약 1억명)에 이르고 있어 전수감독이 불가능하기 때문에 사업장 감독에 우선순위를 두고 중요도에 따라 감독을 차별화하고 있다. 감독의 우선순위는 다음과 같다.

i) 급박한 위험상황 (imminent danger)

ii) 사망 및 중대재해(1인 이상의 사망 또는 3인 이상이 동시에 병원입원치료)의 조사

iii) 근로자의 진정 (employee complaints)

iv) 고위험업종에서 무작위 추출 또는 사업장에 대한 계획적인 감독 (programmed inspections)

v) 법 위반 사업장에 대한 개선확인점검 (followed-up inspections)

③ 점검절차

사업장 점검은 FOM(Field Operations Manual)에 따라 정해진 절차를 엄격히 준수하여 감독업무를 수행하며, i) 사업장 도착 및 신분증 제시, ii) 설명회의(opening conference), iii) 현장점검(inspection tour), iv) 평가회의(closing conference)의 순으로 이루어진다.

우선 사전통고가 없었으므로 감독관은 신분증을 제시하여 자신의 방문목적을 밝히고, 해당사업장이 점검대상 사업장으로 선정된 배경과 점검 목적 및 범위를 설명하며 현장점검시 수행할 노사대표를 선정하기 위한 회의를 갖게 된다. 현장점검에서는 관찰, 사진촬영, 측정이 이루어지며 현장근로자와의 대화도 점검과정에 포함되어 있다. 또한 현장점검 이후에 있는 평가회의에서는 발견된 유해·위험요소에 대한 토의로 연결되며, 이에 감독관은 위반장 발부 또는 과태료 부과대상인 법위반사항에 대해 사업주에게 통지하게 되어 있다.

④ 위반에 대한 벌칙

사업장의 법위반사항에 대해서는 위반장이 발부되며, OSHA 지역 사무소장이 부과하는 과태료는 1990년 개정된 OSHAct에서 약 7배 상향조정되는 등 산업안전보건 규제의 강도가 높아졌다. 위반정도에 따라 과태료는 차등부과하고 있으며 고의적, 반복적 위반 및 불복사항에 대해서는 매우 강력하게 대처하고 있다. 위반정도의 등급과 과태료 등 벌칙사항은 다음과 같이 요약될 수 있다.

i) 경미한 위반 (other-than-serious violations)

: 위반사항당 $7,000까지의 과태료를 부과할 수 있다. 단, 직업안전보건심의위원회(OSHReview commission)는 사업장의 규모, 과거 법위반 기록, 사업주의 노력평가 등을 감안하여 과태료를 최고 95%까지 경감할 수 있다.

ii) 심각한 위반 (serious violations)

: 사망 및 중대재해가 발생할 가능성이 있는 위반사항에 대해서는 $1,500~7,000까지의 과태료 부과

iii) 고의적 위반 (willful violations)

: $5,000~70,000의 과태료를 부과하며, 사망재해가 발생한 사업장의 사업주가 고의적으로 법을 위반한 사실이 드러날 경우에는 이보다 훨씬 높은 액수의 벌금 또는 징역에 처할 수 있다.

iv) 반복적 위반 (repeated violations)

: $70,000까지의 과태료 부과

v) 개선명령 불복 (failure to obate)

: 개선의무기한 이후부터 $7,000/day의 과태료 부과

vi) 허위기록 및 보고

: $10,000의 벌금 또는 6개월의 징역

4) 기술 상담·지원 서비스

① Consultation

감독기능과는 완전히 별도로 기술 상담 및 지원 서비스를 실시하고 있으며,

주로 고위험업종의 영세소규모 사업장을 대상으로 하고 있다. 이 서비스는 무료로 실시되며 현장에서의 상담·지도 활동 중 발견된 법규위반사항에 대해서는 일체 책임을 묻지 않고 철저히 비밀을 지켜주는 등 사업장으로 하여금 적극적으로 상담·지도 서비스를 활용할 수 있게 하는 유인체계를 구축하고 있다. 구체적으로 보면 OSHA는 전국에 54개의 상담실을 설치·운영하고 있으며, 운영기금의 90%를 지원하고 있다(10%는 해당 주에서 부담).

② Safety & Health Achievement Recognition Program

OSHA로부터 현장점검을 받고서 발견된 위험요소를 완전하게 제거한 사업장에 대해서는 1년간의 'OSHA 감독면제증서'를 발급한다. 단, 근로자의 진정, 사망 및 중대재해 발생에 따른 감독은 면제받을 수 없다.

③ Voluntary Protection Program (VPP)

우수한 종합안전보건관리체제를 구축하여 성공적으로 산재예방활동을 수행하는 사업장을 선정·공표하여 효과적인 안전보건관리활동을 독려하고 있다. Star, Merit, Demonstration의 3단계 등급으로 구성되어 있으며, 1982년 도입 이래 1996년 현재 250개 사업장이 선정되어 있다.

OSHA는 VPP 참여 사업장을 모델로 재해방지기준을 제정하거나, 교육과정 수립에 있어서 VPP 사업장의 자문을 받는 등, VPP 사업이 OSHA 활동에 도움을 주는 환류(feed-back)효과가 나타나고 있는 등 여러 가지 긍정적 효과가 나타나고 있다.

(4) 산업재해보상제도

전미국의 사업주는 의무적으로 산재보험에 가입해야 하며(단, Texas주 제외), 민간보험회사가 산재보험을 취급하고 있다. 즉, 산재보험은 가입이 의무화된다는 점에서 사회보험이기는 하지만 민영화된 것으로 볼 수 있다. 그리고 민간보험회사에 의한 산재보험 운영 이외에도 대기업의 자체보험(self-insured), 주정부에 의한 보험기금운영 등의 방식도 존재한다. 자체보험의 경우 주정부에 예치금(security deposit)을 내고 승인을 받아야 하며,

매년 예치금 금액은 조정되는 것이 특징이다.

보험료와 보험급여 규모는 각 주정부에 의해 업종별로 정해지며 주마다 큰 차이가 있다. 평균적으로 근로자 급여의 23%에 상당하는 보험료를 납부하며, 산재발생에 의한 휴업보상은 급여의 ⅔ 수준을 지급받게 된다.

결국 산재보험은 보험료와 보험금이 정부로부터 규제받기 때문에 운영을 맡고 있는 민간 보험회사는 가입 사업장에서의 산재 사고를 줄임으로써 수익성을 제고할 수 있게 된다. 따라서 민간 산재보험회사는 산업재해 예방의 기술력 축적과 사업장에 대한 기술지도·상담을 통해 산업재해 예방활동을 강화함으로써, 가입 사업장에서의 산업재해 발생확률을 낮추기 위해 노력할 경제적 유인을 갖게 된다. 결론적으로, 미국은 산재보상제도를 경제적 유인(incentive)에 기초한 산재예방체계의 구축이 가능하도록 민영화의 방식을 택하였던 것이다.

나. 영국의 산업안전보건 제도

(1) 산업안전 관련법규

영국의 산업안전보건 제도는 미국과 더불어 ① 법률과 법집행기구가 일원화되어 있으며, ② 법률과는 별도로 구체적이고 상세한 내용의 규칙(regulations), 사례법규(codes of practices), 지침(guidance) 등이 존재한다.

영국의 산업안전보건 기본법률은 '사업장보건안전법(HSWA, The Health and Safety at Work etc. Act)'으로서, 다원화되어(5개 부처, 7개 감독기관) 산만하게 집행되어 오던 9개 안전보건 관련 법령이 1974년에 통합·제정된 것이다. 이 법에 의해 정책에 대한 최고의결기관으로 '보건안전위원회(Health and Safety Commission)'가 설립되고, '보건안정청(Health and Safety Executive)'을 설립하여 집행업무를 전담하도록 한다.

HSWA의 하위규정으로 보건안전위원회(HSC)가 규칙(regulations)을 제정하며, 제정된 규칙은 고용부 노동부 장관을 거쳐 의회에 제출되어 승인을 받

도록 되어 있다. 또한 규칙을 보완하기 위한 예시위주의 법규로 '표준사례법규(Approved Codes of Practices)'를 제정하며, 이는 사업주의 법 위반 여부를 둘러싼 판결의 기준이 되는 등 특별한 법률적 의미와 기능을 가지게 된다. 마지막으로 법적 의무사항은 아니지만 HSWA의 해석 및 기술적인 지침이 되는 지침(guidance)도 존재한다.

(2) 보건안전위원회 (HSC)

안전보건에 대한 최고의결기관으로 설립된 보건안전위원회의 위원장은 노동부 장관이 임명하고 노동단체(TVC, Trade Union Congress)와 사용자단체(CBI, Confederation of British Industry)에서 3인씩 동수로 선임하며, 지방자치기관(Local Authority)에 의해 선임된 위원을 포함하여 6~9명의 위원으로 구성된다. 따라서, 위원회는 노동자단체와 사용자단체간의 협상이 이루어지는 고도의 정치적 정책결정기관이며, 지자체의 대표는 중립적 입장을 견지한다.

HSS는 안전보건에 관한 규칙제정권을 가지며, 전국적인 안전보건사업에 대한 중장기 계획과 연간사업계획을 수립하는 기능을 담당하게 된다. 위원회에서 제정한 규칙은 노동부장관을 거쳐 의회의 승인을 받도록 되어 있다. 이렇듯 위원회는 정책결정의 임무를 가지고 있지만 개별적인 사안에 대해서는 관여하지 않으며 안전보건청의 집행업무에 있어서 재량권의 여지가 많기 때문에, 위원회와 안전보건청은 전적으로 주도와 종속의 관계가 아니다.

(3) 보건안전청 (HSE, Health and Safety Executive)

1) 기관의 성격 및 조직

영국의 HSWA 집행책임은 보건안정청(HSE)과 지방자치기관(LA)으로 나뉠 수 있는데 HSE는 LA를 지원하는 기능을 가진다. 업종별로 보면 제조업, 수도·가스·전기 사업은 HSE 관할이며(약 65만개 사업장), 서비스업은 LA 관할이다(약 125만개). HSE는 '95년 3월 현재 2부청장, 11개국, 1개실, 1개 연구원으로 구성되어 있으며, 4개 주요 본부 사무소와 20개 지방사무소

등의 사무소를 두고 있다. 전체인원은 약 4,485명으로서 이중 감독관(inspector)의 수는 1,528명(34%)에 이른다.

2) 주요 업무

HSE는 법령 및 기준개발 등 HSC에 대한 자문 및 보조기능과 사업장 감독을 통해 HSWA을 효과적으로 집행해야 하는 법적 의무를 가진다. 그 외에도 전기설비 등의 성능 검증 및 인증, 사업장 유해환경 조사, 안전보건 연구사업, 홍보사업 등의 업무도 담당하고 있다.

3) 사업장 감독

영국에서는 안전조건 감독업무의 효율성을 높이기 위해 HSE 각 지방사무소별로 관내지역의 다수업종 사업장을 중심으로 전문지식을 갖춘 감독관(소위 Industry Group으로 명명됨)을 집중 배치한다. 사업장 감독은 핵시설, 농업, 광산 및 철도 감독관 등 전문 감독관과 일반사업장에 대한 공장 감독관에 의해 이루어진다. 약 700여명의 공장 감독관(일반감독관)이 연 135,000건의 감독업무를 수행하고 있다.

감독관은 사전예고 없이 사업장을 출입할 수 있으며, 근로자 및 안전담당자와 대화를 나누고, 사진촬영 및 표본채집을 할 수 있는 등 중요한 법적 권한을 가지고 있다. 또한 HSE 감독관은 사업장의 법 위반에 따른 벌칙을 가하는데 있어서 (경고, 개선지시 및 금지지시, 구속) 상당한 재량권을 가지게 된다. 개선지시는 특정시한까지 개선완료해야 하는 사항이며, 금지지시는 유해·위험상태가 해소될 때까지 특정작업을 금지하는 것으로, 이러한 지시서 사본이 모든 근로자에게 알려지게 해야 한다.

4) 사업주의 재해보고의무

모든 사업주는 보고대상재해가 발생한 날로 부터 7일 이내에 서면으로 보건안전청 혹은 지방자치단체 환경보건국에 보고해야 한다. 보고대상재해로는 ① 사망사고, ② 중대재해, ③ 불가능한 상황 등으로 나뉠수 있는데, ①~③은 서면보고와는 별도로 사고발발후 지체없이 관계당국에 전화 등으로 즉보해

야 한다.

(4) 산재보상제도

산업재해를 입었거나 직업병에 걸린 사람은 국립보건원의 치료뿐만 아니라 산재보험에 의한 보상을 받을 수 있다. 물론 산재보험은 강제보험이나 자동적으로 근로자의 보상권을 보장해 주는 것이 아니며, 근로자가 사업주를 상대로 한 민사소송에서 사업주의 과실을 입증하여 승소한 경우에 한해서 보상금이 지급되는 것이 특징이다.

미국의 경우와 같이 산재보험은 민간보험회사에 의해 운영되며, 이들은 가입사업장의 산재발생확률 저하를 통해 보험수익성을 높일 수 있으므로, 사업장에 대한 전문적인 지식을 갖고 산재예방활동을 지원하는 순기능을 담당하고 있다.

(5) 기타 안전보건관계 전문기관

HSC, HSE 이외에도 영국에는 다양한 안전보건 관계 전문기관이 존재하는데, 각각의 성격과 기능을 요약·정리하면 다음의 〈표3.1〉과 같다.

〈표 3.1〉 기관별 성격과 기능

기 관	성 격 및 기 관
National Examination Board in Occupational Safety & Health	직업안정보건 시험을 주관하는 독립적인 위원회
Society of Occupation Medicine	산업의학에 관계된 의사들로 구성, 직업병 예방을 위한 연구, 교육, 출간, 토론회 개최
British Occupational Hygiene Society	산업위생 전문가 단체로서 세계 30여개국에 1,500여명의 개인회원으로 구성, 전문책자 발간 및 학술회의 개최, 교육실시
Industrial Safety Protective Equipment Manufacture's Association	보호구 제조업 협회
Institution of Environmental Health Officers	환경보건 관리자 양성교육기관으로 비영리기관
British Standards Institute	각종 부문에 대한 기준들을 제정·공표, 제품 인정
Fire Protection Association	화재예방 전문기관으로 보험회사로부터 일부 재정지원

다. 일본의 산업안전보건 제도

(1) 주요 특징

산업재해 문제의 해결을 위한 제도가 노동기준법과 함께 하고 있으며, 또한 공동작업에 있어 안전보건책임을 제도적으로 명문화시키고 있고 특히 건설업에 있어 안전 문제를 보다 적극적으로 해결하고자 다양한 제도를 두고 있다.

고령근로자와 여성근로자의 증대 등 소위 고용구조의 변화에 상응한 제도가 설정되어 있으며, 근로자의 건강증진에 관한 사항을 제도화해 두고 있고, 안전보건상의 세부 프로그램을 각 위험·유해의 종류에 따라 설정해 두고 있으며, 각종 검사에 대한 공적기능을 확대하고 다양한 제도를 두고 있다. 작업자의 작업환경의 문제를 보다 전문화된 제도 아래서 운영하고자 독립된 법으

로 작업환경측정법을 마련해 쾌적하고 안전한 작업환경에 힘쓰고 있다.

산업재해 예방을 위한 수단이 단순한 기술문제로 해결할려고 하는 것이 아니라 보다 다양한 접근방법으로 노동조건의 개선이란 측면에서도 접근하는 프로그램을 설정하고 있으며, 정부의 산업재해 예방을 위한 일반적 개별 제도에 정부의 재정지원에 관한 입법을 두고 있음이 일본제도의 특징이다.

(2) 산업안전보건 관련법규의 발달사

일본의 산업안전보건 관련법규의 시초는 1873년 일본항법에 의한 광산노동자보건법을 시발로 1893년 공장법안이 나오면서 안전보건에 관한 법률의 체계가 시작되었다. 이 법안의 제5조에서는 "공장에는 위험예상, 건강보전, 품위유지 및 공익보호를 위해 필요한 설비를 할 것"이라고 규정되었다.

공장법이 제정된 것은 1911년이었으나 1916년 9월 1일부터 시행되었고, 1차 세계대전 후 국제노동기구(ILO)의 설립과 국내 노동운동의 압박으로 인하여 공장법은 그 개정의 필요성이 제기되어 1923년 공장법이 개정되어 1926년에 시행되었으며 그 개정내용은 다음과 같다.

① 법의 적용 범위는 상시근로자 10인 이상

② 근로시간 1시간 단축

③ 최소 작업자 연령은 16세

④ 야간 작업 금지

⑤ 상시근로자 50인 이상 사업주는 취업규칙의 작성 및 신고, 작업자에게 고지할 의무

1947년 4월 7일에 법률 제49호로써 노동기준법이 제정·공표되고, 이와 동시에 노동행정을 담당할 노동성이 설치되어 노동보건행정을 담당하게 되었으며, 그 적용범위는 근로자를 1인이라도 사용하는 모든 사업장에 적용되게 되었다.

1955년 이후 산업의 급속한 발달로 산업재해와 공해문제에 관심이 집중되어 이에 대한 법적인 근거의 필요성이 인식되었다. 1972년 산업재해의 새로

운 양상으로 최저기준의 확보 및 쾌적한 작업환경의 형성을 목적으로 개정되었고, 1975년 작업환경측정 자격자에 대한 작업환경측정법이 제정되었고, 이에 뒤이어 1980년 노동안전위생법, 안전위생규칙이 개정되었으며 그 개정내용은 다음과 같다.

① 노동대신의 산업재해 예방계획의 제정·공표

② 총괄안전위생관리자, 안전관리자, 위생관리자, 산업의, 작업주임자 등과 같은 안전위생관리체계, 기계설비 등에 대한 유해방지배치, 노동자의 취업시 안전위생상의 배치, 노동자의 건강관리 등을 규정하였다.

(3) 법률의 주요내용

일본의 노동안전위생법은 총 12장 153개 조문으로 구성되어 있으며, 총칙에는 목적, 정의, 사업자 등의 책무, 근로자의 책무, 사업주에 관한 규정의 적용을 정하고 있다.

- 노동안전위생법의 목적을 노동기준법과 함께 산업재해방지를 위한 유해방지기준의 확립, 책임체계의 명확화 및 자주적 활동을 추구하는 등 그 방지에 관한 종합적·계획적인 대책을 추진함으로서 직장에서의 근로자의 안전과 건강을 확보함과 동시에 쾌적한 작업환경을 구축하는 것으로 하고 있다.
- 일반 사업자, 기계·기구·기타 설비를 설계·제조 또는 구입하는 자, 원재료를 제조·수입하는 자 또는 건설물을 설계·건설하는 자 및 건설공사의 주문자 등에게 산업재해 예방을 위한 의무를 지도록 하고 근로자 자신도 의무를 지도록 하고 있다.
- 공동 건설업체의 안전관리 책임을 명확화하기 위한 의무조항을 두고 있다.

제 2장에는 정부의 산업재해 예방계획에 관한 수립·공표에 관하여 규정하고 있으며, 제 3장에는 안전위생관리체제를 두고 그들에게 사업장내에서의 안전과 위생을 확보하는 실질적 주체로 법제화하며 이들의 활동에 필요한 제반사항을 설정하고 있고, 제 4장에는 근로자의 위험 또는 건강장해를 방지하기

위한 배치사항을 두고 특히, 건설사업장과 같이 특수한 형태의 작업장소에 있어서 안전배치가 체계적으로 시행되도록 제도가 만들어져 있으며, 제 5장에는 기계 등에 관한 규제와 유해물질에 관한 규제제도가 상세히 두었을 뿐만 아니라 정부의 재정적 지원에 관한 사항을 조문화시켜 놓고 있으며, 제 6장에는 증·고령자에 대한 안전과 보건을 위하여 근로자의 취업제한과 안전위생교육에 대하여 규정하였으며, 제 7장에는 작업환경의 체계적 관리, 작업환경의 측정, 작업환경측정결과의 평가·작업의 관리·작업시간의 제한·건강진단 및 교육·체육활동 등을 통한 건강의 유지·증진을 위한 지침의 공표 등을 제도화해 두고 있으며, 제 8장에는 유해·위험작업에 필요한 면허제도를 규정하였으며, 제 9장에는 안전위생계획제도와 전문가에 의한 과학적이고 체계적인 안전과 위생확보를 위한 안전·위생컨설턴트 제도가 마련되어 있고, 제 10장에는 정부의 행정적·기술적 감독에 관한 제도가 마련되어 있으며, 제 11장에는 정부이 지원에 관한 사항에 대하여 규정되어 있고, 제 12장에는 이 법의 실효성을 확보하기 위한 벌칙에 대한 규정이 명시되어 있다.

라. 독일의 산업안전보건 제도

(1) 주요 특징

산업재해예방법제가 전문분야의 특색에 적절하게 다양화·전문화되어 있고 산업안전보건법제에서 대상 및 적용범위가 광범위하게 되어 있으며, 정부의 안전보건 규제의 기준이 위험도를 고려하는 것과 같이 합리적이고 과학적이다.

산업재해 예방의 문제를 협의의 사회보장제의 문제점을 개선하는 측면에서 연생시켰음으로 시행을 위한 프로그램이 다양하고 세분화되어 있으며 구체적이다. 또한 독일제도의 특성중 하나는 보험제도를 통한 산업재해 예방을 추진함이며, 산업재해 예방을 단지 기술적인 측면만이 아닌 노동시간, 휴식 등 노동조건에 관한 측면, 즉 사람의 특성 측면에서 다양하게 고려하고 있다.

(2) 독일 산업재해 예방업무 의의 특성

1970년부터 시작된 노동의 인간화 프로젝트로 기술적인 측면보다 작업자의 특성에 대한 연구 개발에 주력하였고, 노동의 인간화 프로젝트의 일환으로 독일정부에서 약 900건에 달하는 산업안전보건에 대한 프로젝트 추진 및 그 결과의 현장에의 적용, 응용, 그 주요 연구내용은 산업재해의 경제적인 평가와 인식에 있다.

① 1973년 산업재해로 인한 손실비용의 종합경제적인 문제점

② 1908년 신업재해로 인한 국민경제적인 손실비용

③ 1980년 산업재해로 인한 국민경제적인 손실비용의 예측

④ 1984년 산업재해로 인한 근로손실일수 1일당 기업의 손실비용

⑤ 1993년 사업장 산업안전보건활동의 효율적인 관리의 문제점과 가능성

⑥ 1993년 산업안전보건 투자의 종합경제적인 측면에서의 효율성 측정을 위한 Indicator

기계·기구·설비의 근원적 안전성 확보를 위한 법령 제정 및 관리·감독 강화와 사업장에서의 산업안전보건 조직에 관한 법을 제정·시행하고 있으며, 업종별 산재보험조합에서 사업장에 대한 안전보건 지도, 자문, 감독 및 피재해 근로자에 대한 신속한 수송 및 치료, 전문적인 의료재활, 직업재활 및 사회복귀프로그램을 개발·시행하여 종합적인 산업안전보건체제를 구축하고 있다.

또한 사업장내의 종업원 평의회 및 산업별 노조 그리고 독일 노총의 산업안전프로그램 및 노동의 인간화 프로그램에의 적극적인 참여 및 정책건의 등의 제도를 도입하여 일방적인 산업안전보건관리 구조가 아닌 쌍방의 합의 도출에 의한 민주적인 산업안전보건체계를 도입함으로서 자율적인 산업안전보건체계의 구축을 시도하였다.

(3) 독일 산재안전보건보험 관계법령의 발전사

독일의 산재안전보건보험 관계법령은 아래와 같은 과정을 거쳐 발전되었다.

① 1881년 11월 17일 : 황제의 칙령

② 1884년 7월 6일 : 산재보상보험법

③ 1885년 1월 7일 : 최초의 산재보상보험조합 창립총회 (독일 출판업 산재보상 보험조합)

④ 1886년 5월 5일 : 농림업 사업장에 종사하는 사람들의 사고 및 의료보험에 관한 법

⑤ 1911년 7월 19일 : 제국보험법

⑥ 1925년 5월 12일 : 산업재해보상보험의 적용범위를 직업병에로까지 확대적용하는 것에 관한 시행령

⑦ 1925년 7월 14일 : 산업재해보상보험법의 제 1차 완전개정 (출퇴근시의 재해를 산업재해에 포함)

⑧ 1928년 11월 14일 : 산업재해보상보험내에서 의료치료와 직업에 기인한 질병예방에 관한 시행령

⑨ 1942년 3월 9일 : 산업재해보상보험법의 제 5차 완전개정

⑩ 1951년 2월 22일 : 단체의 자율적 운영에 관한 법

⑪ 1963년 4월 30일 : 산업재해보상보험의 새로운 규정에 관한법

⑫ 1971년 3월18일 : 국민학교학생 중학교학생, 고등학교학생, 대학생 및 유치원의 원생을 위한 사고보험에 관한 법

⑬ 1974년 8월 7일 : 재활에 관계되는 비용의 표준화, 통일화에 관한 법

⑭ 1976년 1월 1일 : 사회법전 제 1권 -총칙-

⑮ 1977년 1월 1일 : 사회법전 제 4권 -사회보장-

⑯ 1981년 1월 1일 : 사회법전 제 10권 -보험급여 처리절차 및 관련업무-

(4) 독일정부의 산업안전조직

① 노동사회성(BMA)

독일연방정부 차원에서 산업안전보건에 관한 방향설정 및 정책수립을 담당하는 관청은 노동사회성(BMA)이다. 산업안전관련 법령 및 기술규정, 기계

·기구·설비안전, 유해물질안전, 화재·폭발안전, 인간공학, 노동의 인간화, 사업장 근로감독 등에 관한 사항들을 계획하며, 전문적이고 기술적인 사항들은 연방산재예방청(BAU : Dundsansthlt fiir Arbeilssclrulx)에 위임한다.

② 산재예방청(BAU)

독일연방산재예방청(IIAU)은 총무국, 안전공학국, 위험물질국, 인간공학국, 연구응용국, 인사·재무·정보국, 기술적 안전보건국의 7개로 구성되어 있으며 인원은 316명(1991년말)이다(BAU, 1992). 산재예방청(BAU)의 주요 임무는 아래와 같다.

- 산업안전보건 분야에 대하여 연방노동사회성을 지원
- 산업안전보건 및 작업조건을 관찰하고 분석
- 산업안전보건과 관련된 문제점들의 해결책을 연구하고, 연구결과를 실무에 응용적용하도록 권장, 제안

이상의 임무, 과제를 수행하기 위하여 실험실을 운영하며, 전문도서실 및 연구결과를 출간하는 출판시설을 운영하는 이 조직의 예산액과 그 소요내역은 아래와 같다.

- BAU의 예산(1991년 기준)은 68,931,000DM으로

  기계, 기수, 설비 비용 : 1,793,000DM

  실험실 비용 : 66,000DM

  출판비, 박람회참석비, 전시실 비용 : 1,014,000DM

  연구결과의 응용비 : 1,440,000DM

  독일 산업안전전시회 비용 : 8,776,000DM에 사용하였다.

(5) 독일 사업장 감독기관

사업장 감독기관으로는 정부의 사업장 감독관과 산재보험조합의 안전감독관으로 이원화되어 있는데 정부의 사업장 감독관은 4,410명, 감독의사는 155명(1993년 기준)이 있으며, 산재보험조합의 안전감독관은 4,102명이 있다.

정부의 사업장 감독관은 대학에서 안전관련 학과(안전공학과, 환경공학과,

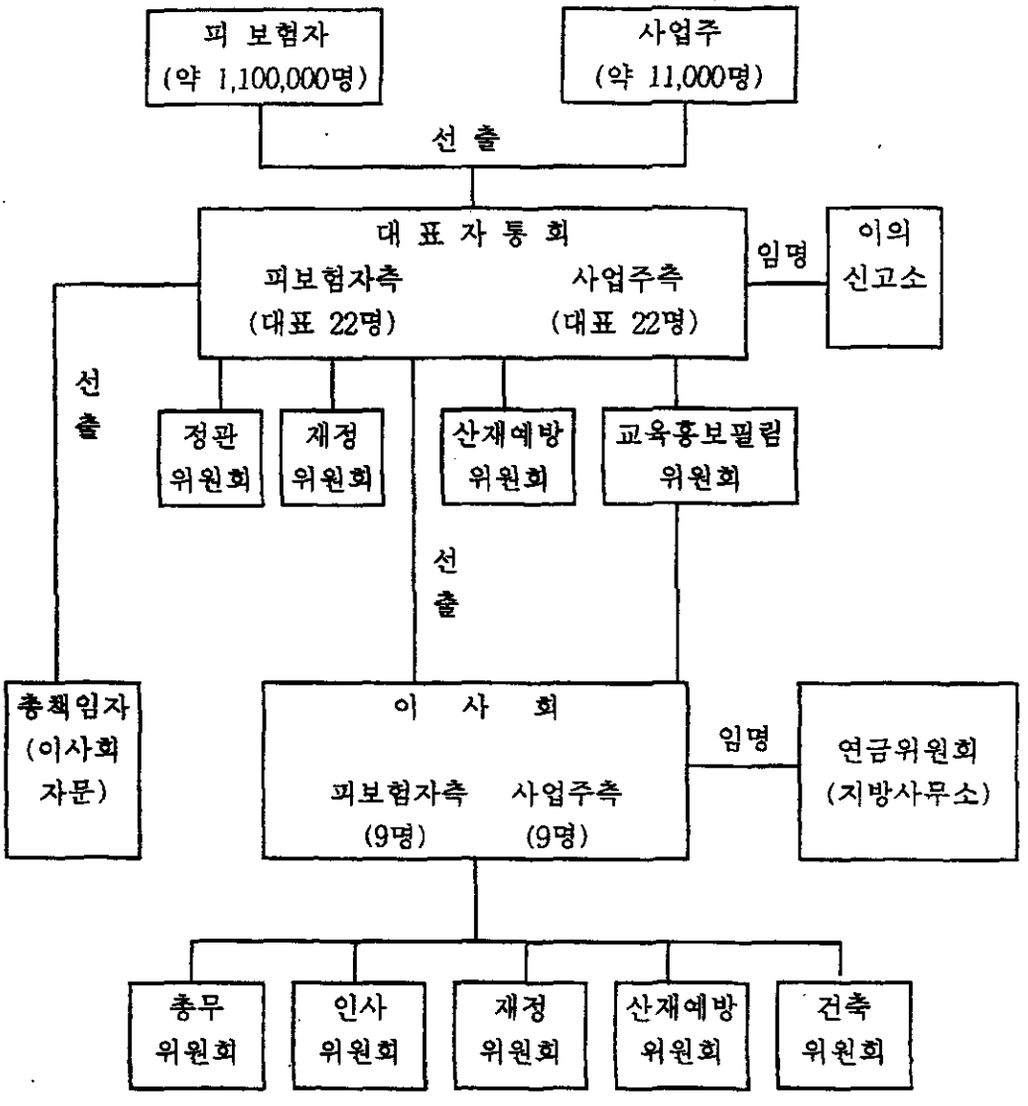
기계공학과, 원자력공학과)를 졸업하고 2~5년간 실무경험을 가진 기술자로서 1~3년간의 근로감독관 수습기간을 거쳐 실무에 배치된다.

(6) 산재보험조합의 조직 및 운영상의 특징

독일의 산재보험조합의 조직 및 운영상의 특징은 업종별, 지역별로 별도의 조직으로 구성되어 있으며, 사업주가 내는 보험료에 의하여 재정이 유지되고 있고, 독일 근로자 및 경영자 단체들의 활발한 활동(독일 노동조합총연맹 : DGB, 독일 경영자 총연맹 : BDA)이 전개되고 있다.

독일 노동조합총연맹의 활동 내용은 입법 및 정책건의 활동을 하며, 기존의 제도, 기구를 통한 활동은 산별노조 또는 산별노조 지역지부와 사업주단체와의 단체협약 및 각종 위원회 활동, 개별사업장의 사업주와 종업원평의회의 긴밀한 협조가 이루어지고 있다. 또한 이 구성은 노·사 동수로 대표자가 구성되는 총회 및 이사회에의 공동참여에 의해 자율운영되고 있으며, 이에 대한 대표적인 독일 화학부문 산재보험조합의 자율운영 조직도는 〈표3.2〉와 같다.

〈표 3.2〉 독일 화학부문 산재보험조합의 자율운영 조직도



3. 국내 산업안전 관련제도의 문제점

현행 산업안전 관련제도의 문제점은 크게 관련법령간 체계적 통일성의 결여라는 문제점과 그외 전체 제도의 실효성을 저하시키는 거시적 문제점들로 대별할 수 있다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 세분할 수 있다.

(1) 법령간의 체계성·일관성 문제

① 안전관리법령들의 체계성·종합성 결여

② 안전관리법령 상호간의 중복규제

③ 안전관리규제기준의 불일치

④ 안전관련법령 상호간의 처벌기준 및 처벌내용의 차이

(2) 거시적 문제점 : 정책적·제도 전체적 문제

① 명령통제방식의 제도

② 형식적 규제

③ 중·대기업 중심의 제도

④ 제조업 중심의 제도

⑤ 고용구조의 변화에 상응하지 못하는 제도

⑥ 근로자의 참여제도 미흡

⑦ 산재예방 책임의 불투명성

⑧ 보험제도의 예방기능 역할 미흡

⑨ 산재예방사업 재원 및 투자의 미흡

⑩ 산재 통계조사 및 분석의 문제점

⑪ 사업장 안전관리업무 대행상의 문제점

가. 법령간의 체계성·통일성 문제

(1) 안전관리법령들의 체계성·종합성 결여

현행 법제에서 산업안전과 관련한 각종 법령들이 관련사항들을 비교적 자세하게 규정하고 있으나 법령간 통일성과 체계성이 결여되어 있어 안전관리의 체계적, 종합적 해결능력이 부재한 실정이다. 이는 우선, 안전에 관해 그 총괄적 기능을 수행할 수 있는 기본법이 부재한 데서 비롯된다고 판단된다. 그리고, 건설·가스·전기·소방 등 분야별로 소관부처가 나누어져 개별적으로 업무수행을 하는 것도 안전관리규제의 일관성을 확보하는 데 큰 장애가 되고 있다.

이를 위하여 산업안전보건법 제7조는 산업안전·보건업무에 관한 기본계획 및 중앙행정기관과 관련되는 주요정책을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 노동부에 「산업안전보건정책심의위원회」를 두도록 규정하고는 있으나 그 역할이 미미하여 조정의 역할을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

【 산업안전보건정책심의위원회 구성 현황 】

o 구성인원 : 25인 이내

- 위원장 : 노동부장관

- 위 원

  · 14개 부처 1급 공무원(재정경제원, 내무부, 법무부, 교육부, 농림수산부, 통상산업부, 건설교통부, 보건복지부, 노동부, 정보통신부, 과학기술처, 환경부, 공보처, 국무총리행정조정실)
  · 산업안전 및 보건에 관한 학식이 풍부한 자, 노·사를 대표하는 자로서 노동부장관이 위촉하는 자
  · 한국산업안전공단 이사장

또한, 동법 제9조 제2항은 행정기관이 사업장의 안전 및 보건에 관하여 규제를 하고자 할 때에는 미리 노동부장관과 협의하도록 규정하여 정부차원의 사업장 안전관리 규제 내용의 조정 필요성을 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 사업장내 안전관리를 규제하는 관련법령이 10개 부처 60개 법령에 혼재되어 있고 시설, 산업, 교통, 전기, 화재, 광산분야 등 각 분야별로 7~10여개의 법률이 집중적으로 적용되고 있으나 이들 상호간의 체계성이 결여되어 안전관리의 종합적 대응정책이 어려운 실정이다.

따라서, 개별 사업장에는 복수의 안전관리규정이 존치하여 (산업안전보건법의 안전보건관리규정, 소방법의 예방규정, 고압가스안전관리법의 안전관리규정, 전기사업법의 전기안전관리규정 등) 이로 인해 사업장에서는 규정준수의 어려움에 대한 불만의 소리가 높고 때로는 사업주가 규정준수를 소홀히 하는 빌미가 되기도 한다. 또한, 안전관리법령 상호간의 안전기준 인정제도나 호환성 보장 기능도 미흡한 상태이다. 안전관리계획의 수립에 있어서도 각 부처별로 전문분야별 안전관리계획의 수립·공표제도가 있으나 국가 전체의 총괄된 안전관리계획 수립·공표제도가 없어 계획에서조차 일관성을 발견하기가 어려운 것이 현실이다.

(2) 안전관련법령 상호간의 중복규제

이러한 종합성결여의 일차적 부작용으로 안전관련법령들이 동일한 사안에 대하여 중복 내지는 유사규제를 하고 있어 기업의 부담을 가중시켜 기업규제 완화 요구의 대표적 사례가 되고 있다. 이러한 중복규제의 부문별 사례를 몇 가지 확인하면 그 문제점을 쉽게 인식할 수 있다.

1) 부문별 중복규제

① 의무고용제도

각 사업소·현장·시설물 등의 안전관리인력을 중복하여 선임하도록 하고 있다.

예) 안전관리자, 방화관리자, 가스관련안전관리자, 위험물관리자, 전기안전관리자 등

② 안전표지제도

안전관리법령별로 안전표지에 관해 중복하여 규제하고 있으며 동일 표지에 대해 크기·색깔·내용 등이 상충하여 본래의 목적이 퇴색하고 있다.

③ 인·허가, 심사, 검사, 진단제도

안전관리법령별로 동일한 사업장에 대하여 인·허가, 심사, 검사, 진단을 중복하여 실시하고 있다.

④ 안전교육제도

안전관리법령별로 안전교육 강제제도를 설정함에 따라 유사한 학습내용을 중복하여 이수하고 있다.

⑤ 감독제도

각 부처별로 동일 또는 유사한 안전관리제도 위반이나 사전예방점검·감독을 시행함에 따라 감독의 중복을 초래하고 있다.

(3) 안전관리규제기준의 불일치

안전관련법령들 각각의 안전관리규제기준이 중복되는 것보다 더 심각한 문제는 그들이 서로 상충하여 혼란을 초래하고 있으며 이는 안전관리에 대한 불신의 초래는 물론 안전관리 자체를 어렵게 하는 요인이 되고 있다는 것이다. 이러한 사례를 부문별로 몇 가지 소개하면 다음과 같다.

1) 부문별 불일치

① 동일 유해물질에 대한 규제성격이나 분류내용의 불일치

질산에스테르, 황산, 과염소산나트륨 등 유해물질에 대하여 산업안전보건법, 유해화학물질관리법, 소방법, 화약류 등 단속법 등이 각각 그 분류와 규제의 정도를 달리하고 있다.

② 검사대상 기계·기구 및 설비기준의 불일치

일례로, 압력용기의 경우 산업안전보건법은 사용압력이 0.2kg/cm² 이상인 화학유체취급용기가 검사대상이나 에너지이용합리화법상에서는 1.0kg/cm² 이상인 수증기사용기, 고압가스안전관리법상에서는 액화가스용기 2kg/cm² 이상, 압축가스용기 10kg/cm² 이상을 검사대상으로 규정하고 있다.

③ 인·허가 및 심사기준도 산업안전보건법상에서는 전기사용량을, 고압가스안전관리법은 고압가스 사용·취급량을 기준으로 하고 있다.

이러한 문제의 개선을 위하여 위험물의 종류 및 용량에 관하여는 '93년의 제도개선을 통해 소방법과 산업안전보건법의 기준을 일치시킨 사례가 있으나 여전히 대부분의 분야에 불일치의 사례가 확인되고 있어 이에 대한 철저한 규

명이 요구된다.

(4) 안전관련법령 상호간의 처벌기준 및 처벌내용의 차이

안전관련법령들은 예방의무 위반에 대한 일반적 제재기준은 있으나 형법과는 달리 개별 조문별 범칙행위에 대한 처벌기준이 독립적으로 세분화되어 있지 못하다.

예) 산업안전보건법: 제 67조부터 제 72조에 몰아서 벌칙선정

소 방 법: 제 110조부터 제 119조에 몰아서 벌칙선정

고압가스안전관리법: 제 38조부터 제 44조에 몰아서 벌칙선정

또한, 동일·유사한 안전관리제도 위반에 대하여 안전관련법령별로 각각 다르게 처벌내용을 규정하고 있다.

예) - 안전관리규정 위반의 처벌내용의 차이

- 산업안전보건법: 500만원 이하의 벌금
- 소방법: 100만원 이하의 벌금
- 유선 및 도선사업법: 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금
- 고압가스안전관리법: 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금
- 송유관사업법: 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금

- 안전관리자 선임위반의 처벌내용의 차이

- 산업안전보건법, 소방법, 전기사업법 등을 위시한 12개의 법령이 서로 다른 처벌내용을 규정하고 있다.

- 인·허가 및 심사의무 위반의 처벌내용 차이

- 산업안전보건법: 500만원 이의 벌금
- 소방법: 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금
- 고압가스안전관리법: 2년 이하의 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금
- 전기사업법: 2년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금

나. 거시적 문제점 : 정책적 · 제도 전체적 문제

(1) 명령통제방식의 제도

산업재해는 사업주의 자율적 선택과 책임으로 국한할 수 없는 사회적 문제이므로 정부의 개입은 당연한 귀결이라 할 수 있다. 이러한 정부의 개입방식에는 명령통제방식(법률주의적 접근방법)과 유인방식(경제주의적 접근방식)이 있으며 오늘날 선진공업국들은 유인방식을 확대시행하고 명령통제방식은 유인방식의 보완으로 부분적으로 시행되고 있다.

그러나, 우리나라의 현행 안전보건제도는 보험제도, 보조금 등의 유인방식으로는 극히 제한적이고 소극적 장치가 있을 뿐이고 대부분 명령통제방식의 제도에 의존하고 있다. 명령통제방식은 동종업종내 모든 기업에 획일적인 강제규정으로 통제하려는 경향이 있어 재해예방에 비효율적일 뿐아니라 불필요한 사회적 낭비를 초래할 수 있고 또 개별 사업장이 효율적 재해예방방법을 모색하도록 하는 유인을 제공하지 못하는 한계가 있다.

명령통제 위주의 제도시행 결과 개별 사업장에서는 법적으로 요구되는 최소한의 안전보건기준요건의 충족에 급급하여 그 기준의 형식적 준수에 안주하게 되며 비용절감적이고 효과적인 방법에 대한 연구를 스스로 하려는 노력을 보이지 않게 되어 정부·기업간의 동반자관계를 이룰 수 없는 결과를 초래하고 있다. 또한 행정감독기능이 과다한 (노동부 46개 지방사무소) 반면 기술감독 및 지도를 시행할 기술써비스기관의 발전은 상대적으로 저조한 실정이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 영세사업장에 까지 적절한 행정규제를 하기는 불가능한 결과를 초래하고 있다. 명령통제방식은 또한 새로운 형태나 종류의 신종재해에 신축성 있게 대처하기 어려운 한계점을 지니고 있어 급변하는 산업환경에 미처 대응하지 못하는 경우가 많다.

〈표 3.3〉 명령통제방식과 유인방식의 비교

구 분	명령통제방식	유 인 방 식
작 용 원 리	불응의 비용 증대	순응의 경우 편익 부여
개별사업장의 재량	제한적 재량 - 경직성	넓은 재량 - 신축성
구체적 수단	벌금, 체형 등의 제재	세제상의 혜택, 보조금, 보험금의 할인 등
장 점	기초적 통제에 효율	자발적 참여 유도, 경제적 효율성, 신종재해에 신축적
단 점	자발적 참여결여, 경제적 비효율성, 신종재해에 경직적	기초적 통제조차 소홀할 가능성
도 입 시 기	경제개발의 초기단계	경제 성숙기
제 도 연 구	정치·행정·법학자	경영·경제학자

(2) 형식적 규제

현행 산업재해 예방과 관련된 규제는 상당수의 규제가 현실을 외면하여 실효성이 저하되어 있다. 특히 Hardware적인 안전보건기술에 치중하고 Software성격의 제도·경제성·심리 등의 분야는 소홀히 다루어져 그 운영상의 실효성이 매우 낮은 실정이다. 일례로, 산업안전보건법 제 47조의 자격 등에 의한 취업제한제도의 시행은 자격부여제도의 미비로 실효성을 거두지 못할 뿐 아니라 자격자의 실제 공급능력을 고려하지 않아 오히려 자격증 대여 등 불법행위가 조장되고 있다.

이렇게 대부분의 사업장에 형식적인 규제를 획일적으로 시행함에 따라 내실위주의 규제가 되지 못하고 위험·위해 요소의 심각성 정도를 구분하고 이러한 요소를 가장 많이 내포한 사업장을 선별하여 집중적으로 관리하지 못함으로써 산업재해와 직업병의 실질적인 감소에 기여하지 못하고 있는 실정이다.

(3) 중·대기업 중심의 제도

업종을 불문하고 산업재해율 내지 사망만인율이 상시근로자 100인 미만 사업장에 편중되어 있음에도 불구하고 현행 산업재해예방법제는 중·대기업 중심으로 형성되어 있고 영세소규모 사업장에 대한 구체적 제도는 극히 미약한 실정이다. 그 예로, 안전보건관리책임자제도 및 산업안전보건위원회제도의 적용기준이 상시근로자 100인 이상의 사업장으로 한정되어 있고 사업장의 구성원이 자율적으로 산재예방을 실현하기 위한 구체적 프로그램인 안전보건관리규정의 작성·이행대상도 상시근로자 100인 이상의 사업장으로 한정되어 있다. 또한 안전보건에 관한 기술적인 전문업무를 전담으로 하여야 할 범위를 상시근로자 300인 이상의 사업장으로 한정하고 있다.

새로 설립되는 중소기업이 대다수 하청계열기업으로 출발하여 우리나라에 영세사업장이 급증하고 있음을 고려하면 이 사업장들의 안전과 보건을 확보하기 위한 법제가 미약한 현행 산업안전보건법은 심각한 문제점을 안고 있다 할 수 있다.

(4) 제조업 중심의 제도

광업과 건설업이 제조업에 비하여 높은 재해율을 보임에도 불구하고 현행 산업안전보건법상의 산업재해예방법제는 실정법상의 조문의 수나 제도의 내용에 있어서 제조업 중심으로 편성되어 있다.

독립적인 광산보안법이 있으나 산업안전보건법과의 관계가 모호하고 상충하는 경우도 있어 제도의 적용과 시행이 어렵고 건설업은 계절성, 노동의 집중성, 공사의 한시성, 노동력의 복합성 등 특수성을 지니고 있으나 현행법은 이와 같은 특징을 고려하지 않은 수준에서 제도가 형성되어 있다. 또한 건설업은 원하도급형태, 공동건설형태, 협력업체, 공공과 민간부문의 현격한 차이 등에 의하여 산재발생형태나 법적책임관계가 달리 구성되고 있음에도 불구하고 이에 상응한 제도가 미비한 실정이다. 위험성 평가기법 등을 도입한 과학적 위험관리프로그램인 공정안전관리제도를 일부 제조업에 한하여 적용하고

건설업에는 도입하지 않고 있는 것도 문제가 되고 있다.

(5) 고용구조의 변화에 상응하지 못하는 제도

산업사회의 변화에 따라 국내 사업장의 고용구조도 다양화하면서 급변하고 있으나 현행 산업안전관련 제도들은 이에 적절히 대응하지 못하고 있다. 사업장에 여성근로자와 고령근로자의 고용이 확대되고 있고 파트타임근로자 및 외국인근로자 등 비정형적 고용이 증대되고 있으나 이에 대한 적절한 대응이 마련되고 있지 않고 있고 특히 파트타임근로자와 외국인근로자에 대한 고려와 재해보장대책이 거의 전무한 상태이다.

(6) 근로자의 참여제도 미흡

현행 산업안전관련 제도하에서는 근로자들의 적극적 참여기능 내지는 감시기능이 매우 미흡하여 산업재해 예방의 실효성을 저하시키고 있다. 산업안전보건위원회제도 등 근로자의 참여기능과 감시기능을 일부 도입하고는 있으나 안전보건에 관한 정보제공청구권, 안전보건계획 수립시의 참여권, 위험작업 거부권 등 적극적이고 구체적인 수단은 아직 제도화되지 않고 극히 형식적인 정도의 제도만 존재하는 실정이다. 그나마 존재하는 근로자참여제도의 운영여부에 대한 감독은 방치되어 실질적인 운영이 이루어지지 않고 있다.

(7) 산재예방 책임의 불투명성

산업재해가 발생하였을 때 구체적인 책임에 대한 규명이 미흡하고 사업장 내부구성원의 책임을 묻는 정도가 극히 낮을 뿐 아니라 위반에 대한 구성요건을 발견하기가 모호하게 되어 있다. 산업안전보건법의 제 1 조 목적에 "책임의 소재를 명확하게 하여"라고 원칙은 설정하고 있으나 선진공업국이나 국제노동기구(ILO)와는 달리 각 부문에서 책임을 명료화할 수 있는 법제가 마련되어 있지 않은 실정이다.

(8) 보험제도의 예방기능역할 미흡

우리나라의 산업재해보상보험법에도 일부 산재예방을 유도하기 위한 제도가 있으나 그 수준이 극히 미약하고 제한적으로 적용되고 있다. 미국, 독일 등

선진공업국에서는 산재예방을 보험제도를 통해 해결하려는 제도를 적극적으로 시행하고 있는 반면 우리나라의 산업재해보상보험법상의 보험료 결정기준은 산업재해라는 결과발생 중심으로 설정되어 있어 사업주의 예방노력을 객관적으로 평가하여 위험관리의 정도에 따라 보험요율을 차별화하는 제도가 되지 못하고 있다.

또한, 현행 산업재해보상보험법 제64조에 보험요율결정의 특례라는 제도가 있으나 이 제도의 적용요건이 극히 제한적이다. 즉, 보험관계가 성립한 후 3년이 경과하고 상시 30인 이상 또는 연간 연인원 7,500인 이상의 근로자를 사용하는 광업, 전기·가스 및 상수도 사업, 운수·창고 및 통신업, 임업(벌목업 제외), 어업, 농업에 해당하는 사업과 건설업 중 법 제9조 제2항 및 제3항의 규정에 의하여 일괄 적용을 받는 사업으로서 매년 당해 보험년도의 2년전 보험년도의 총공사실적이 100억원 이상인 사업에 한해서 보험요율을 100분의 40의 범위안에서 인상 또는 인하한 율을 당해 사업에 대한 보험요율로 하고 있다.

(9) 산재예방사업 재원 및 투자의 미흡

산재예방 사업에 대한 정부의 기금 출연이 극히 저조하고 기금의 운용이 편중되어 있을 뿐 아니라 융자조건이 까다로와 산재예방을 위한 시설투자가 극히 위축되어 있다. 산업안전보건법 제4조는 매회계연도마다 산재보험기금 지출예산 총액의 3% 범위내에서 정부출연을 의무화하고 있으나 '91년 산재예방기금이 설치된 이후 기금 수입재원조성이 정부출연은 전무한 상태에서 기업이 부담하는 산재보험료에 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 이는 결과적으로 기업의 비용부담을 가중시켜 재해예방 시설투자의 위축을 초래하고 있다.

〈표3.4〉 연도별 산재보험기금 출연현황

(단위: 백만원)

구 분	'93	'94	'95	'96
산재예방기금 총액	50,713	113,499	205,784	218,594
산재보험기금출연금	49,375	73,171	167,453	172,737
	(97.3)	(64.5)	(81.4)	(79.0)

* 산재예방기금 대비 산재보험기금 출연 비율

또한 산재예방기금의 지출내역에 있어서도 주로 재해예방시설자금 융자에 투자('94 : 54.4%, '95 : 50.4%)하고 있으나 융자대상이 위험기계·기구의 방호장치등 시설에 국한되어 있어 산재예방의 실효성이 적다. 뿐만 아니라 융자조건중 대출이자는 연리 6%로 타융자 기금에 비해 높고, 담보조건도 신용대출, 후취담보, 제3자 담보 등이 안되는 등 융자조건이 까다로워 영세사업장의 경우에는 융자 자체가 용이하지 않다.

【 재해예방시설자금융자 조건 및 절차 】

o 융자조건

- 대 상
  - 50인 미만 영세사업장의 안전설비를 개선하는 경우
  - 프레스 등 위험기기·기구의 안전·방호장치를 설치하는 경우
  - 유해물질 취급 영세사업장의 작업환경을 개선하는 경우
  - 기타 산재예방 설비를 설치하고자 하는 경우

- 지원한도 : 사업장당 3억원 한도, 연이율 6%, 3년 거치 7년 이내 분할 상환

o 융자절차

- 융자신청서 제출(공단)

- 융자신청서 심사 및 결정
  - 신청서 내용 타당성 조사(현지확인 병행)
  - 융자심사위원회 심사 및 지급대상자 결정
  - 지급대상자 결정 통보(신청인, 금융기관의 장)

- 대출승인(대출승인절차 등은 해당 금융기관의 대출규정에 따름)

(10) 산업재해 통계조사 및 분석의 문제점

산업재해 통계조사 및 분석의 현실성이 떨어져 산업재해에 대한 체계적이고 구체적인 분석이 어렵게 되어 있다. 실효성 있는 산업재해 예방정책을 수립, 시행하기 위해서는 정책수립의 기초가 되는 정확한 산업재해 통계가 필수적이나 현행 산업재해 통계는 산업재해 예방정책을 총괄하는 노동부 산업안전국이나 한국산업안전공단이 독자적으로 어떠한 통계도 낼 수 없으므로 재해근로자가 보상을 받기 위해 근로복지공단에 제출하는 요양신청서에 의존하고 있는 실정이다.

이로 인해 산재보험의 적용이 제외되는 5인 미만 사업장의 재해나 산업재해 은폐를 위해 요양신청을 하지 않은 재해는 산업재해 통계에서 완전누락되고 있는 실정이다. 재해 원인 분석에 있어서도 요양신청서의 기재내용만으로는 재해형태별, 기인물별, 작업자 불안전행위 등에 대한 체계적이고 구체적인 분석이 어렵게 되어 있다.

(11) 사업장 안전관리 업무대행상의 문제점

안전관리업무 대행기관의 기술지도수준과 써비스능력이 저조하여 업무대행의 실효성이 저하되어 있다. 건설업을 제외한 상시근로자 300인 미만의 일부 사업에 대하여는 사업주가 안전관리자의 업무를 안전관리 대행기관에 위탁할 수 있도록 하고 있으나 전문인력의 부족, 기술재교육의 부족 등으로 인한 기술지도능력의 미흡으로 책임 있는 안전관리 업무의 위탁이 이루어지지 않아 실효를 거두지 못하고 사업주의 부담만 가중하는 결과를 초래하고 있다.

제4장 산업재해예방법제의 체계성 정립을 위한 기반구축

1. (가칭) 산업안전보건관리기본법 제정

가. 법제정의 배경과 목적

(1) 배경

첫째, 산업안전보건 관련 법·제도 및 규제가 복잡·다기화되어 있어서 중복·상충의 문제로 효율적인 규제가 이루어지고 있지 못하다.

둘째, 산업안전관련 행정체계도 다원화·개별화 되어 있기 때문에 법·제도의 집행에서도 혼선과 이중의 관리비용 발생이 나타나고 있다.

셋째, 기능별·사안별 등 개별적인 관리방식에 의한 안전관리는 개별 취약부문에 대한 보완장치를 강구할 수 있다는 장점은 있으나, 종합적인 안전관리체계 구축이 미흡해질 수 있다는 단점을 갖고 있다.

(2) 목적

첫째, 산업안전보건 관련 제도 및 규제에 대한 기본원칙과 방향을 母法인 1개의 기본법(가칭, 산업안전보건관리기본법)에 집중·규정한다. 물론 사업장내 안전관리활동, 소방·건설 등 기능별 규제사항 등 세부적인 기술적용은 개별법령에 의한 전문기능으로 특화하되, 각개별법이 모법인 기본법과 상충되지 않고 상호 모순·중복되지 않도록 기존 개별법령들을 정비할 필요가 있다.

둘째, 산업안전보건 관련 정책·규제 결정, 분쟁조정 및 집행(행정)기능의 조정과 통제기능을 강화한다.

셋째, 효율적인 산업안전보건관리를 가능하게 하는 인프라(Infrastructure)를 체계적·효과적으로 구축할 수 있는 법·제도적 근거를 마련한다.

결론적으로 기본법의 제정은 총체적인 산업안전보건관리체계를 구축하는데 그 목적이 있다.

나. 법에 포함될 내용 및 구성

기본법에 포함될 내용을 주제별로 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 기본이념 및 원칙

① 산업안전보건관리의 기본이념

② 총체적 안전관리를 위한 선언 및 헌장

③ 정부, 기업, 근로자, 국민의 산업안전에 대한 책무

④ 안전, 사고, 재해, 안전관리, 보건관리, 안전투자, 안전문화 등 산업안전보건관리의 기본개념

(2) 의사결정 및 조정

① 정책수립 : 산업안전보건관리 기본정책 및 중·장기계획 수립·시행의 기본골격과 과정

② 법령정비 : 산업안전보건관리 기본법과 개별 안전보건관리 법령간의 상호관련체계, 위치설정 및 법령간 충돌에 대한 조정

③ 행정조정 : 산업안전보건관리 행정의 역할분담을 비롯한 종합적인 감독·조정·평가기능

④ 예산조정 : 산업안전보건 사업 예산조성 및 분배의 사전조정과 총괄의 원칙

⑤ 분쟁조정 : 업무집행관련 분쟁조정, 재해발생원인규명 원칙 및 객관적 처리절차

(3) 인프라(Infra) 구축

① 자금 : 안전투자를 위한 재정확보관리의 원칙과 절차

② 인력 : 안전관리 전문가 양성 및 교육

③ 조직화 : 안전관리 담당기관의 유기적인 네트워크 구축 방안

④ 조사·연구 : 안전관리 항목·기준 등의 표준화 및 기타 기술·전문적 사항에 대한 조사·연구

⑤ 정보 : 산업안전보건 관련 자료수집, 통계작성 등 정보관리

⑥ 의식·문화 : 산업안전보건 관련 의식교육, 홍보의 방향과 예산지원

(4) 기구설치

① 의사결정·조정, 인프라 구축을 위한 위원회 및 협의회의 설치·운영 방안

한편 이상의 내용을 담은 기본법의 구성체계는 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다.

1) 제 1장 : 총칙

- 법의 목적
- 기본이념
- 법 용어의 기본개념
- 국가, 기업, 근로자, 국민의 책무

2) 제 2장 : 정책 및 계획의 수립

- 안전보건관리 기준의 설정원칙
- 계획수립·시행원칙 및 절차
- 관리영역 및 집행기관간의 조정원칙 및 주체
- 분쟁조정

3) 제 3장 : 법제 및 재정상의 조치

- 기본법의 위치
- 기본법과 기타법령 간의 관계, 통일성 보장원칙
- 예산조성·분배 조정

4) 제 4장 : 하부지원구조 구축

- 인력양성의 방향과 방법
- 조사·연구사업의 임무
- 의식교육·홍보사업의 임무
- 기관별 협의회 설립과 운영의 기본정신

5) 제 5장 : (가칭) 국가종합산업안전보건관리정책심의회,
(가칭) 산업안전보건관련기관협의회

- 국가종합안전보건관리정책심의회와 심의회내의 실무위원회와 정책자문

위원회

- 중앙산업안전보건관련기관협의회와 지방산업안전보건관련기관협의회

6) 부칙

- 시행일 및 경과조치
- 산업안전관리 기존법령정비의 방법

2. 위원회 구성제안

가. 기본법 제정의 주체

① 기본법은 개별법령간의 통일적인 원칙 제시 등 통합기능을 가져야 할 것이므로 범정부 차원에서 기본법 제정이 추진되어야 할 것이다.

② 범정부차원에서 기본법제정을 추진한다고 하더라도 정부중심, 사계전문가 중심, 혹은 양자의 혼합형 등 다양한 주체를 생각해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 민간위원회가 주체가 되는 것이다. 즉, 민간 전문가 중심으로 한시적인 '위원회'를 구성하여 기본법제정을 위한 시안을 확정·보고하는 것이다.

- 보고대상이 대통령인가, 국무총리인가에 따라 대통령 자문기구 혹은 국무총리 자문기구로서의 위원회 성격이 규정될 것이다.
- 교육개혁위원회, 노사관계개혁위원회, 금융개혁위원회 등 대통령자문기구의 기존 예가 있다.
- 그러나 향후 출범될 가칭 「국가종합산업안전보건관리정책심의회」의 위원장이 국무총리인 것을 감안할 때, 그리고 대통령 자문기구가 현재에도 다수 존재하고 있는 점을 고려할 때 국무총리 자문기구로 출범하는 것이 현실적으로 더 설득력이 있다고 보여진다.

둘째, 산업안전 전문관료들을 중심으로 한 범정부기구가 기본법제정의 주체가 되는 것이다. 궁극적으로는 산업안전관련 정책결정과 법집행은 행정관료의 임무이므로 책임질 주체가 직접 나서서 기본법제정을 추진한다는 의미이다.

- 기본법 제정을 추진한 범정부기구를 법제정 후 종합적인 산업안전보건 행정집행기관으로 발전시키는 것도 고려해 볼 수 있는 하나의 대안이다 (예 : 가칭, 산업안전보건청).

민간위원회 구성안은 정책현실이 다소 미흡하게 고려될 가능성이 있고 장기적인 정책실현의 뒷받침이 부족하게 될 가능성이 있다는 측면에서 약점을 갖고 있으나, 기본법 제정의 가장 큰 걸림돌인 부처이기주의를 극복하기 쉽다는 장점을 갖고 있다.

반면에, 관료중심의 범정부기구 구성안은 현실적으로 부처이기주의를 극복하기 용이하지 않다는 단점이 있으나, 정책실현의 뒷받침과 지속적인 추진을 가능하게 한다는 점에서 강점이 있다.

양자가 상반되는 장·단점이 있는 만큼, 양자의 장점을 혼합한 대안을 가장 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다. 즉 국무총리산하에 기본법제정을 위한 연구기획단을 설치하되, 연구기획단은 민간전문가와 관료를 혼합하여 구성한다.

- 총괄팀과 각 분야별로 연구팀을 구성하되, 팀장은 권위있는 민간전문가가 맡아 팀장이 대표로 시안을 작성한다.
- 다만 정책현실적인 고려를 감안하기 위해 관련부처의 전문관료와 산업안전관련 기관의 전문가가 연구팀원으로 참여한다.
- 결국 부처간의 조정은 민간전문가가 책임을 지고 수행하게 될 것이고, 민간전문가의 판단결정에 앞서 현실성 있는 대안을 최대한 검토할 필요가 있다는 정신이다.

산업안전관련 행정기구의 일원화문제는 기본법제정과는 별도의 이슈로서, 전자를 이유로 후자를 위한 범정부차원의 행정기구 설치를 주장하는 것은 납득하기 어렵다고 사료된다.

나. (가칭) 국가종합산업안전보건관리정책심의회

(1) 임무 및 기능

① 기본법과 개별법령간의 관계설정 및 상호조화를 위한 법·제도 정비

② 규제의 신설과 폐지에 관한 의사결정

③ 산업안전보건관리 기본정책 및 중·장기 계획 수립·시행

④ 행정기관(집행기능) 조정·통합, 예산조정 및 관리에 대한 의사결정

⑤ 기타 산업안전보건 관련 주요정책 결정

(2) 구성 및 운영

국무총리를 위원장으로 하여, 노동부, 재경원, 내무부, 건교부, 통산부, 환경부, 보건복지부, 법제처 등 산업안전보건 관련 중앙행정기관의 장(長)과 노동계 및 산업계 대표 각 3인을 위원으로 구성하며, 노동부 산업안전국장이 간사로서 참여한다.

개별법령의 최종 관할책임자가 해당 중앙행정기관의 長이므로 법령정비, 규제 신설·폐지, 종합적인 산업안전정책 수립을 위해서는 국무총리가 위원장을 맡을 수밖에 없다. 단, 사업장의 산업안전보건 행정의 주책임부서인 노동부의 담당국장이 간사를 맡는 것이 논리적으로 타당할 것으로 사료되며, 해당국이 사무국 기능을 수행하게 되면 정부기구가 비대해질 수 있다는 비판도 피할 수 있을 것이다.

(3) 다른 대안과의 비교

현행 산업안전보건법에 의해 정부차원의 「산업안전보건위원회」가 기본법 운영의 기능을 맡는 것은 그리 바람직하지 않다.

- 이는 무엇보다도 「산업안전보건위원회」의 위원장이 노동부장관으로서 범부처적 조정을 감당하기 어려운 위치에 있기 때문이다.
- 또한 현행 법령에 회의소집에 대한 규정성이 없고 위원회의 구체적인 임무가 명시되어 있지 않을 뿐만 아니라, 현실적으로 그동안 정부(노동부)에서 발표한 각종 산업안전보건정책이 이 위원회를 통해 의결된 적이 거

의 없었다는 점을 고려해야 할 것이다.

영국 HSC와 같은 민간위원회가 심의회 기능을 대신하는 방안도 역시 바람직하지 않다.

- 심의회는 법령 이외의 지침 및 제반 산업안전보건관련 정책을 심의·결정해야 하므로 민간위원회가 이러한 기능을 담당하는 것은 바람직하지도, 그리고 가능하지도 않을 것이다.
- 정부의 중앙행정기관이 정책의 최종책임자이므로 최종책임자들이 직접 정책을 심의·조정하는 것이 더 현실적이며 책임있는 대안이라고 사료된다.
- 부처이기주의의 위험은 가장 작을 수 있다는 장점은 있으나, 기본법에 의해 부처이기주의를 견제할 수 있는 원칙을 사전에 규정해 놓을 경우, 국무총리가 이 원칙에 의거하며 부처간 조정을 충분히 수행할 수 있을 것으로 사료된다.
- 또한 후술될 정책자문위원회에 민간전문가가 참여하여 부처이기주의를 극복하는 조정안을 자문·제시해 줄 수 있는 안전전문가가 존재한다.

(4) 실무위원회 설치·운영

최종 의사결정기구인 심의회의 업무부담을 덜어주고 보다 효율적인 심의·조정과정을 거치기 위해 심의회 산하에 실무담당자를 중심으로한 예비 심의·토론기구인 실무위원회를 구성·운영할 필요가 있다.

위원장은 국무총리실의 행정조정실장이 맡고 위원은 노동부를 비롯한 각부처의 차관과 한국산업안전공단, 한국가스안전공사 등 주요안전업무 실행기관의 이사장으로 구성한다.

(5) 자문위원회 설치·운영

위원장은 산업안전보건 관련 외부전문가로서 명망있는 인사로 심의회 위원장인 국무총리가 임명하며 비상임으로 한다.

화학, 기계, 건설 등 각 전문분야별로 분과위원회를 구성·운영한다. 분과

위원은 교수 등 관련학계 인사, 한국산업안전공단 등의 기관에서 안전관리업무를 담당하는 전문연구인력, 전문지식을 가진 자 등으로 구성(전문위원 제도 도입)하며, 분과위원회는 자체 연구·조사의 내실을 위해 사업장 대표, 근로자 대표, 안전관련기관 대표, 안전관리전문인력 대표 등으로부터의 청문(hearing)절차를 적극 활용할 필요가 있다.

다. 산업안전보건관련기관협의회

(1) 목적

안전교육·홍보·진단·검사 등에 있어 관련기관간의 인력·장비·기술기준·정보 등의 공동활용을 통한 협력체계를 구축하고 안전관리의 일원화·종합화의 기틀을 마련한다.

(2) 구성

	회 장	간 사 기 관
중 앙	노동부 차관	한국산업안전공단
지 방	지방자치단체의 장	한국산업안전공단

(3) 운영

지방협의회는 광역단체별로 획일적인 관할·설치 기준을 마련하기보다 사업장 밀집도, 재해발생가능성이 높은 업종의 구성 등을 감안하여 유연하게 설립한다.

종합적인 안전관리기관인 한국산업안전공단이 간사기관을 담당하고 이를 중심으로 한 협력체계를 구축할 필요가 있다.

제5장 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선방안

1. 개선의 기본원칙

(1) 안전관련법령들 상호간 중복 및 불일치를 철저히 제거

안전관련법령들 상호간의 중복이나 불일치를 사업장의 안전관리에 혼선을 야기할 뿐 아니라 관련규제에 대한 준수의욕을 저하시키는 요인이 되고 있어 이에 대한 개선책이 시급하다. 무엇보다도 동일사업장에 대한 중복감독 또한 가급적 지양하여 가능한 한 사업장은 하나의 감독기관에 의해 총괄적으로 관리될 수 있도록 관련법규를 조정는 방향으로 법규의 조정이 진행되어야 한다.

이를 위하여 규제별 개정안이 마련되어야 하는 바 그 개정의 세부원칙은 다음과 같다.

① 사업장에서 일어나는 안전관리에 관한 사항이므로 산업안전보건법을 보강하여 이를 토대로 관련법률에서는 이 법의 규정에 위배되지 않도록 법규를 개정하거나 산업안전보건법을 준용하여 적용하도록 한다.

② 동일설비나 동일물질의 명칭, 표식, 색채 등을 통일시킨다.

③ 기계설비에 대한 필수적 안전조치는 관계법령 각각에 규정하고, 각 법령 관련부서의 승인을 득하도록 하되, 한국산업안전공단의 안전평가 및 기술검토를 사전에 득한 것에 한정한다. 또한, 법령의 단속기능 중 기술사항에 관한 것은 한국산업안전공단이 행하도록 한다.

(2) 사업장의 자율적 노력을 유도하는 방향으로 관련법규를 개정·보완

각 사업장이 자발적으로 산재예방을 위한 최선의 노력을 기울이도록 유도하여 정부와 기업의 동반자 관계를 수립할 수 있도록 관련법규를 개정·보완한다. 이를 위하여 각종 유인방식을 적극적으로 확대 시행하고 명령통제방식은 제한적으로 시행하여야 한다. 또한 각종 유인방식하에서는 산재예방에 적극

적으로 임하는 사업장과 그렇지 못한 사업장과의 차별화가 실질적으로 가능하도록 법규를 개정한다.

일례로, 사업장 자체검사제도를 강화함과 동시에 강사 및 검사요원의 육성체제를 갖추어야 하며, 나아가 사업장 자체적으로 안전규정 및 계획을 수립, 노동부에 제출하되 한국산업안전공단의 검토를 득하도록 하는 방안이 가능하다.

(3) 기업의 생산성과 경쟁력 제고를 충분히 고려한 법규의 조정

기업의 생산성을 저해하지 않고 실질적 경쟁력 제고에 일조할 수 있는 방향으로 관련 법규가 재조정되어야 한다. 이를 위하여 영역별로 '산재예방투자비용 대 효과분석'을 선행하여 산재예방관련 비용의 경제성을 확보하고 또한 국민경제적으로는 규제의 사회적 비용과 그 효과를 충분히 고려하여야 한다. 이는 앞에서 거론한 유인정책의 확대 시행과 연계하여 기업의 자발적 참여가 유도되도록 하는 관건이 되는 것으로 시장메카니즘에 의한 산재예방을 의미한다.

(4) 사후처리보다는 예방위주의 안전규제가 되도록 관련법규를 정비

각종 산업재해를 사전에 봉쇄하기 위해 사후적 규제를 지양하고 산업재해 예방의 효과를 극대화하는 방향으로 법규가 정비되어야 한다. 이를 위하여 각 사업장에 대한 유인정책과 처벌의 기준도 재해결과보다 산업재해 예방노력의 평가에 근거하여야 한다. 간혹 결과에 근거한 평가는 산업재해 은폐의 조장 등 부작용을 초래하기도 한다.

(5) 중대재해·위험부문을 집중적으로 관리하는 현실적이고 내실이 있는 법규로 재정비

산재예방의 실질적 효과를 극대화하기 위하여 재해의 발생빈도나 재해정도를 충분히 고려하여 현실적으로 안전관리가 시급한 재해의 종류와 사업장에 관련된 규제를 집중적으로 보완·정비하고 관련교육과 감독 등을 강화하는 반면 그렇지 않은 영역의 비효과적 규제는 과감히 제거한다. 또한 이러한 노력

의 효과를 극대화하기 위해서는 운용의 현실성을 충분히 고려하여야 함은 물론 산업재해의 빈도가 높은 소규모 사업장까지 기준적용를 확대하는 것이 필요할 것이다.

(6) 산업사회의 변화에 상응하는 안전기준의 정비

변화하는 고용구조, 작업환경 및 설비와 신종재해 등 산업사회의 새로운 변화에 부응하도록 각 안전기준을 재검토하고 규제 사각지대를 제거한다. 특히 여성근로자, 외국인 근로자 및 파트타임 근로자들의 고용확대를 충분히 고려하고 신종재해에 대한 적절한 대책이 추가되어야 한다.

(7) 근로자의 적극적 참여를 유인하도록 관련법규들을 합리적으로 정비

근로자들의 적극적 참여기능 내지는 감시기능이 보장되어야만 산재예방의 실효성이 제고될 것이므로 근로자들의 참여를 유도하고 노·사의 공동노력을 유인할 수 있도록 제도를 정비한다.

(8) 세계화·국제화에 상응하는 안전관련 규제의 선진화

ILO 가입, UR의 타결, WTO체제 출범 및 OECD 가입 등에 따른 국제적 기준과 수준에 부응하도록 안전관련법규의 개정과 보완이 이루어져야 한다.

(9) 개별법규의 전문성 확보

개별법규의 전문성을 확보하기 위해 필요한 검정을 거쳐야 하며 이를 위해 각 분야 전문가들은 물론 현장 실무자들의 의견이 적극 검토되어 운용상의 실효성이 배가되도록 한다.

(10) 구체적 산재책임에 대한 규명의 명확화

산재책임에 대한 규명을 명확히 하고 필수적인 영역에 있어서는 예방의 효과를 극대화하는 수준까지 강력한 집행과 처벌규정을 마련한다.

2. 제도별 개선방안

가. 안전관리자등 의무고용제도

(1) 자격기준

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 안전관리자 자격범위는 타 안전관련분야까지 광범위하게 인정하고 있으나,

- 고압가스안전관리법, 액화석유가스의안전및사업관리법, 전기사업법, 소방법, 대기환경보전법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법, 교통안전법 등은 해당 분야 전공자격자만 인정하고 있다.

○ 또한, 교통안전법상 안전관리자는 국가기술자격법상의 자격자와 다른 독립된 시험을 통한 자격을 부여하고,

- 산업안전보건법 등 다른법상 안전관리자는 독립자격 시험제가 아닌 국가기술자격법상의 관련기사 등을 자격자로 인용하고 있다.

○ 기업활동규제완화에관한특별조치법에 의해 일정규모의 사업장에는 개별법간의 선임의무 안전관리자를 일부 서로 상호인정해주는 제도가 있으나

- 자격간의 연계성을 부여하지 않았으므로 그 실효성에 문제가 있고, 타 분야 안전업무의 겸직시 실질적인 업무를 수행할 수 있는 유자격자인지에 의문점이 노출된다.

○ 중소기업의 경우 한사람의 안전 관계자가 여러 종류의 안전관계 자격증을 소지하고 해당 자격증 분야의 업무를 모두하며 동시에 해당자격증 분야의 모든 법정의무교육을 받게되는 경우가 있다.

- 교육참여에 소비하는 시간이 과중하다.

2) 개선방향

○ 타법상에도 산업안전보건법의 자격기준범위와 같이 서로 호완성을 인정해주는 부문의 관련법상 안전관리자의 자격범위를 일정규모(기업의 부담

이 큰 중·소기업에 한해서) 사업장은 다양하게 확대한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 고압가스안전관리법시행령 제12조 별표3의 선임구분중 자격구분란에 산업안전기사 1급·2급, 유독물관리자, 환경기사(대기분야) 1급·2급, 전기기사 1급·2급, 위험물시설안전원, 방화관리자 등을 포함시키되, 시설의 종류와 저장 또는 처리능력에 따라 그 자격범위를 구체적으로 확대토록 개정

○ 교통안전법시행령 제16조의2제3항 별표3의 교통안전관리자자격시험의 일부면제대상자와 면제되는 시험과목의 범위중 면제대상자의 범위의 도로교통안전관리자, 선박교통안전관리자 및 항만하역교통안전관리자, 항공교통안전관리자, 철도교통안전관리자 각 란에 다음과 같이 신설

- 3. 안전관리분야 실무경험자

가. 산업안전, 시설물안전, 가스안전, 전기안전 등 안전관리분야에서 5년 이상 근무한 일반직 공무원 및 관련 전문기관에서 일반직으로 근무한 자

나. 상시근로자 100인 이상 고용한 사업장에서 "가"의 분야에서 7년 이상 근무한 자

(2) 역할(업무, 직무) 내용

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 안전업무내용은 일반적·광범위한 의무로 열거되어 있고, 고압가스안전관리법 등 타 법상 안전업무내용은 해당설비 등에 대한 제한적·구체적인 의무를 열거하고 있다.

○ 각각의 업무내용중에는 사고조사·통보, 지휘·감독, 안전규정작성등 공통된 직무내용도 있어, 회사내에서 상충된 업무를 수행할 확률이 높다.

2) 실사내용

○ 대부분의 중소기업에서 안전관리자는 겸직하고 있다.

3) 개선방향

○ 산업안전보건법상의 안전업무를 기업내에서 종합·총괄적 안전업무로 규

정하고,

○ 개별법상의 안전업무는 개별법상에 기능적으로 적합하고 특수한 내용을 정하도록 관련업무내용을 재조정한다.

- 개별법중 공통적인 사항은 산업안전보건법상의 직무로 이관한다.

4) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법시행령 제13조제1항의 안전관리자 직무범위에 "사업장내의 가스안전, 전기안전, 교통안전, 소방안전, 환경안전, 시설물안전 등 안전관리업무의 종합·총괄직무"를 신설하고,

- 고압가스안전관리법시행령 제13조 제1항 제4호의 안전관리규정의 시행 및 제6호의 사고의 통보, 교통안전법 시행령 제16조 제1항 제6호의 교통업무종사원에 대한 교통안전교육훈련계획(일부 내용만) 등의 내용은 산업안전보건법상의 안전관리자 직무로 이관하고, 개별법의 각 직무범위의 설정근거에는 산업안전보건법시행령 제13조 제1항을 근거하여 세부적으로 개정

(3) 선임규모 및 수

1) 실태 및 문제점

○ 일정규모 사업장에서 안전관리를 위한 고용수가 전기안전관리자 등 18여종이나 되고 또 규모가 크거나 특정설비를 보유한 업체인 경우는 30여명이나 고용되는 등 기업현실에 비해 안전관계자수(다음 자료 참조)가 많다.

○ 검사대상 기기조종자, 고압가스안전관리원 등 안전관리업무라기보다 어떤 특정설비·기기를 운전하는 작업자도 안전관리를 위한 의무고용의 범주로 볼 수 있게 강제고용형태로 제도화함으로써

- 기업에 안전관리자 고용부담이 상대적으로 큰 것으로 외형상 나타난다.

○ 업종 및 위험도에 의한 의무고용의 차등화가 되어 있지 않으며 또한 동일업종내에서도 작업의 종류별 위험도에 의한 차등화가 전제되어 있지 않다.

○ 50인 미만 사업장에 대해서는 안전관리자 선임 또는 위탁에 관한 의무규정이 없어 안전관리의 사각지대이다.

〈표 5.1〉 선임규모 및 수

종 류	법 적 근 거	대 상 업 체	선 임 수	주 요 임 무
산업안전관리자	산업안전보건법 제15조	30인 이상 사업장	작업장 고용규모별로 1~4인	산업안전감독
전기안전관리자	전기사업법 제45조	일반전기사업자, 자가전기설비보유자(100KW 이상)	전기수용설비규모별로 1~4인	가스공급 및 특정가스사용시설 안전유지 및 운영
고압가스안전관리자	고압가스안전관리법 제15조	고압가스 제조, 저장, 판매업체, 냉동제조업체, 특정고압가스 사용업체	저장처리능력별로 1~3인	가스공급 및 특정가스사용시설 안전유지 및 운영
도시가스안전관리자	도시가스사업법 제29조	가스도매업체, 일반도시가스사업체, 특정가스사용시설 보유업체	사업장별로 1인(안전관리원은 5~10인 이상임)	가스공급 및 특정가스사용시설 안전유지 및 운영
LPG안전관리자	액화석유가스안전 및 사업관리법 제14조	LPG 충전·공급업체, 가스용품 제조업체, LPG 저장소 설치업체 등	사업장별로 1~3인	LPG 시설, 용기, 가스용품 안전감독 업무
열,연료관리자	에너지이용합리화법 제28조	에너지관리대상자로 지정된 업체	에너지사용량별로 1~2인	에너지사용 효율화를 위한 조인 또는 지시
전기에너지관리자	에너지이용합리화법 제28조	에너지관리대상자로 지정된업체	에너지사용량별로 1~2인	에너지사용 효율화를 위한 조인 또는 지시
집단에너지관리자	집단에너지사업법 제28조	집단에너지사업자	사업장별로 3인 이상	고급시설안전을 위한 감독
검사대상기기조종자	에너지이용합리화법 제39조	보일러, 압력용기 등 검사대상기기 설치업체	각 구역별로 1인 이상	검사대상기기 조종 감독
위험물안전관리자	소방법 제20조	발화성, 인화성물질 등 위험물 제조소 및 취급소	수량에 따라 1~2인 이상	위험물 취급에 관한 안전감독
방화관리자	소방법 제9조	학교,공장등 많은 사람이 출입하는 특수장소	사업장별로 1인	소방관리, 감독
안전운전관리자	도로교통법 제45조	비사업용자동차 10대 이상 보유업체	1인	안전운전 감독
교통안전관리자 (여객, 화물운송분야)	교통안전법 제7조	사업용자동차 10대 이상 보유업체	보유대수별로 1~5인 이상	안전운전 감독
보건관리자	산업안전보건법 제16조	50인 이상 사업장	고용규모별로 1~3인	보건관련 지도, 조언, 교육
산업보건의	산업안전보건법 제16조	보건관리자중에서 의사가 없는 사업장	1인	보건관련 지도, 조언, 교육
환경관리인 (대개수질, 소음진동)	대기환경보존법 제24조 수질환경보존법 제23조 소음진동규제법 제21조	대기, 수질, 소음, 진동배출 및 발생시설 운영업체	분야(대기, 수질, 소음, 진동)별로 각각 1인	오염물질 배출 및 방지시설 감독
유독물관리자	유해화학물질관리법 제18조	유독물 제조, 수입, 판매	1인	유독물 취급 감독
화학류 보안책임자 (제조, 관리분야)	총포도검화약류단속법 제27조	화약류 제조, 판매, 저장, 사용업체 등	업종별로 1~2인	화약류 안전관리

2) 개선방향

○ 안전관리자 업무의 재조정 결과에 따라 의무고용수를 조정한다.

○ 순수안전관리 업무담당자와 기기조정자로 구분하여 의무고용은 순수 안전관리자로 하여 정립한다.

○ 업종별·작업종류별 위험도에 따른 의무고용의 차등화제도의 도입이 바람직하며 이를 위한 사전작업으로서 업종별·작업종류별 위험성 평가 프로그램의 개발이 전제되어야 한다.

○ 50인 미만 영세 사업장의 법적 안전관리조직에 대한 검토가 필요시 된다. 예를 들어 EU의 경우 1인 이상의 사업장에는 안전관리자 선임 또는 업무위탁을 법적으로 의무화하고 있다.

※ 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 개정안의 관련사항

- 기업이 의무적으로 채용하여야 하는 자격자중 국민의 안전이나 환경의 보호와 관련이 없거나 관련이 적은 산업보건의 등 13종의 자격자에 대한 의무고용제도를 폐지하고 이러한 자격자에 대하여는 기업이 자율적으로 채용여부를 결정할 수 있도록 한다. (안 제28조)
- 유사한 자격을 소지하고 있는 의무고용자간에 상호겸직을 인정하여 고압가스제조자 등이 채용하여야 하는 안전관리자 등 4종의 유사한 의무고용자에 대하여 그 제조자 등이 그 중 1인을 채용한 경우에는 나머지 다른 의무고용자는 채용하지 아니할 수 있도록 한다. (안 제29조 제1항)
- 액화석유가스사용신고자 등이 주된 영업분야에서 안전관리자 등 10종의 유사한 의무고용자중 1인을 채용한 경우에는 나머지 다른 의무고용자는 채용하지 아니할 수 있도록 한다. (안 제29조 제2항)
- 중소기업자 및 제조업자가 산업안전보건법에 의하여 안전관리자 등 1인을 채용한 경우에는 소방법에 의한 위험물안전관리자 등 5종의 유사한 안전관리자 등은 채용하지 아니할 수 있도록 한다. (안 제30조)

· 중소기업자 및 제조업자가 채용한 의무고용자가 전기사업법에 의한 전기안전관리담당자 등 6종의 자격증 2이상의 자격을 가지고 있는 경우에는 그 자격에 해당하는 자 전부를 채용한 것으로 보도록 한다. (안 제31조)

· 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지 등 인접한 지역에서 사업을 영위하는 사업자들은 소방법에 의한 위험물안전관리자 등 7종의 의무고용자를 공동으로 채용할 수 있도록 한다. (안 제32조 내지 제38조)

· 산업안전보건법에 의하여 안전관리자 등 9종의 의무고용자를 채용하여야 하는 사업자는 주무부장관이 지정한 관리대행기관에 위 의무고용자가 수행하여야 할 업무를 위탁할 수 있도록 한다. (안 제40조)

· 사업장의 관리책임자·안전관리자·보건관리자 등이 받는 보수교육과 전기통신공사업에 종사하는 통신기술자격자가 받는 보수교육을 폐지함으로써 기업의 부담을 덜어주고, 필요한 경우에는 기업이 자율적으로 교육을 실시하도록 한다. (안 제55조의 2및 제55조의 5제4호)

3) 제·개정(안) 예시

○ "역할내용"이 확립되면, 이에 따라 산업안전보건법 제15조의 규정에 의거 사업장 고용규모별로 1~4인, 전기사업법 제45조의 규정에 의거 전기수용설비규모별로 1~4인, 고압가스안전관리법 제15조의 규정에 의거 저장처리능력별로 1~3인, 소방법 제20조의 규정에 의거 수량에 따라 1~2인, 교통안전법 제7조의 규정에 의거 보유대수별로 1~5인 등의 선임규모 및 수를 재조정하여 세부적·구체적으로 개정

○ 기업활동규제완화에관한특별조치법 제3장(제28조 내지 제40조)의 규정을 대폭보완하여 개별안전관리법령간 상호인정해주는 자격범위와 규모를 확대하는 방향에서 개정

(4) 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 법률에 강제한 의무고용위반에 대하여 산업안전보건법, 소방법, 전기사

업법 등을 위시한 12개의 법령이 서로 다른 처벌내용을 규정하고 있으며 법정형의 내용이 300만원 과태료, 50만원 벌금, 1년 이하의 징역 등 각각 다르게 규정하고 있으므로

- 벌칙집행에 있어서 차별성이 크고, 이에 따라 법을 지키겠다는 심리적 압박이 달라 법령준수수준에 영향을 미친다.

2) 개선방향

○ 안전관리자 고용자의 자격·학력·업무내용·재해예방의 기여도 등을 평가하여 벌칙내용을 통일화 또는 등급화한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법상의 안전관리자와 같은 전문적인 안전관리직무 성격의 대상은 1년 이하의 징역으로 통일토록 정비

○ 고압가스안전관리법상의 안전관리요원과 같은 기기조종 등 단순한 해당 작업요원 성격의 대상은 300만원 이하의 과태료로 통일토록 정비

나. 공정안전관리제도와 가스안전관리제도

(1) 적용대상 및 범위의 중복성 정도와 제출시점

1) 실태 및 문제점

○ 공정안전관리제와 가스안전관리제도가 중대산업사고예방을 위한 제도적 장치중 하나이며, 양 제도의 기술적 심사·확인사항, 제출서류 등이 유사함에도

- 그 적용대상이 석유화학공장 등에는 거의 일치하거나 중복되고
- 제출시점도 설치·이전·주요부분변경시와 제출후 매 5년마다와 같이 완전 일치하는 등
- 화학업체 기업에 이중부담의 대표적 사례로 나타나고 있다.

○ LPG 시설 인·허가시의 안전성 검사는 액화석유가스안전 및 사업법에 의한 허가와 산업안전 보건법에 의한 이중허가의 중복규제 소지가 있다.

2) 실사내용

o 두 제도에 용어의 차이가 있어 불필요한 지적사항이 나타났다.

예) 한국산업안전공단 : 공정안전보고서

한국가스안전공사 : 안전성 향상 계획서

o 동일 내용에 대하여 심사기관이 두군데 있어 의한 합동심사로 인한 시간 손실이 크다.

o 지적사항 및 개선 방안의 차이가 있다.

3) 개선방향

o 현재 합동심사제를 활성화시키고, 심사시뿐만 아니라 확인검사시에도 합동으로 실시할 수 있도록 제도보완이 필요하다.

o 공정안전관리제도의 제출서류와 가스안전관리제도의 제출서류 중 중대산업사고예방프로그램에 통합적으로 접근이 가능한 서류는 통폐합하고

o 제출시점도 일치하므로 수요자가 제출기관을 선택하여 제출할 수 있도록 하며, 관계기관이 합동으로 실시할 수 있도록 보완한다.

4) 제·개정(안) 예시

o 산업안전보건법 시행령 제33조의 7(공정안전보고서의 제출) 제5항을 다음과 같이 신설

- ⑤ 산업안전보건법 제49조의 2 제4항의 규정에 의하여 공정안전보건서 확인검사를 받아야 할 사업주가 고압가스안전관리법 제2조의 규정에 의한 고압가스를 사용하는 단위공정설비에 관한 것인 경우로서 당해 사업주가 동법 제11조 및 제13조의 2의 규정에 의한 안전관리규정 및 안전성향상계획을 작성하여 한국산업안전공단 및 한국가스안전공사에 공동으로 확인검사를 요청하여 확인받은 경우에는 당해 단위공정설비에 관한 공정안전보고서를 제출한 것으로 본다.

(2) 관련법과의 연계성 정도와 운영실태

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법과 고압가스 등 가스안전관계법간의 상호합동심사와 검사 면제 등 호환성제도장치는 현행법상 마련되어 있으나,

- 심사 후 확인검사에 대한 상호합동 또는 면제제도가 없는 상태로 기업 2중방문이 상존한다.

2) 개선방향

○ 현재 합동심사제를 활성화시키고, 심사시뿐만 아니라 확인검사시에도 합동으로 실시할 수 있도록 제도보완이 필요하다.

3) 제·개정(안) 예시

○ "상기 제도"가 개정되면 운영실질화 도모(홍보·교육 등 실시)

(3) 위반에 따른 행정조치와 벌칙의 정도

○ 현행법 체계는 체계적으로 잘 형성되어 있으나, 위반시 강력히 정부가 행정조치와 엄벌을 하는지에 대해서는 의문시된다.

1) 개선방향

○ 강력한 집행과 아울러 산재예방에 실효가 있을 수준까지 벌칙을 강화해야 한다.

2) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법, 고압가스안전관리법상의 "1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금"을 "5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금"으로 상향개정

다. 안전표지제도

(1) 표지색의 의미

1) 실태 및 문제점

○ 안전표지는 사업장내에서 가장 기초적인 안전을 확보하는 수단임에도

- 산업안전보건법, 유해화학물질관리법, 소방법, 대기환경보전법 등 일부법에 상세히 규정하고, 타 안전관계법에는 규정하지 않고 있으므로 개별법

의 특성에 맞는 표시규제의 실효성에 의문점이 발생한다.

o 안전표지색의 의미가 달라 근로자, 시민 등이 준수하는 데 있어 표지색의 의미를 인지하는데 혼동을 초래하고 있다.

예) 빨강색 : 금지(산업안전보건법), 유독물문자(유해화학물질관리법), 소방용수표시(소방법)

2) 개선방향

o 개별안전법에 규제되지 않은.는 안전표지에 관한 색 등을 신규로 규정한다.

o 어떤 장소·어떤 대상이던 근로자나 소비자 등이 색을 이해할 때 통일된 의무로 파악될 수 있도록 제도통일이 필요하다.

(2) 위반에 따른 행정조치와 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

o 안전표지에 대해 규제했으나 벌칙으로 설정하고 사전계도와 준수이행 전 단계 장치인 행정조치사항을 대부분 법에서 규정하지 않음으로써

- 사실적인 제도활성화가 이루어지지 않고 감독기관에서도 벌칙집행에 부담이 가중된다.

o 벌칙내용도 차등이 심함으로써 준수자의 심리적 갈등을 초래한다.

2) 개선방향

o 감독부처가 벌칙을 적용하기 전 단계인 행정조치사항 등을 다양하게 연구·개발하여 법제화가 필요하다.

o 벌칙내용도 통일화가 필요하다.

3) 제·개정(안) 예시

o 산업안전보건법, 유해화학물질관리법, 도로교통법, 소방법 등에 안전표지부착 미이행자에 대한 행정조치사항 신설

- 제00조(안전표지)제00항 안전표지를 부착하지 아니한 자에 대해서는 10만원 이하의 과태료를 부과하되, 위반의 내용·정도 등에 따라 차등 있게 부과시킬 수 있다.

라. 안전관리규정제도

(1) 규정내용

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 안전관리규정은 사업장전반의 안전문제를 광범위하게 정하도록 규정하고 있으나, 전기안전관리규정, 방화관리규정, 가스안전관리규정 등은 해당 분야의 내용만 제한적으로 규정하고 있다.

○ 이런 규정들은 사업장에서 개별감독관청의 보고와 감독을 받고 또한 기업내에서도 그 작성자와 운영주체가 달라 사업주의 보고나 감독부담이 중복되고 근로자에 미치는 영향에 차이가 있는 등 문제점이 상존하고 있다.

○ 건설기술·공법의 다양화와 공사규모의 대형화로 인해 공사현장의 하도급이 다단계로 이루어지고 있으나 현행법은 재하도급을 금지하고 있어 편법으로 이루어지고 있는 다단계의 하도급자에 대한 안전관리를 체계적으로 할 수 없는 현실적인 불합리성을 내포하고 있다.

○ 산업안전보건법에 의하면 도급작업, 수은·연·카드뮴 등 중금속을 제련·주입·가공 및 가열하는 작업 등과 같은 유해작업의 도급을 금지시키고 있으나 도급금지 범위가 최소한으로 규정되어 하청근로자의 안전보건 확보에는 미비하다.

2) 개선방향

○ 산업안전보건법상 안전관리규정을 상위규범으로 하고, 개별법상의 안전관리규정은 산업안전보건법상 안전관리규정에 근거하여 세부적 시행지침을 마련하는 형식으로 법간 체계화가 필요하다.

○ 사업장내에서 관련규정을 마련할 시에는 안전관계자와 관계근로자 참여를 보장하도록 제도화한다.

○ 보고나 감독의무는 하나의 감독기관으로 일원화하고 사업장내에서 관리주체도 통합한다.

○ 건설부분의 다단계의 하도급자에 대한 안전관리 강화방안이 필요하다.

○ 유해작업인가제도 적용범위를 확대하는것이 바람직하다. 예를 들면 조선업의 용접작업, 고소작업, 외곽도장작업, 발암물질로 알려진 물질을 취급·사용하는 작업 등의 경우이다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법 제20조(안전보건관리규정의 작성 등) 제4항을 다음과 같이 신설

④ 제1항 각호의 규정에 의한 안전보건관리규정에 포함될 사항의 범위에는 일반안전보건관리 및 가스안전, 전기안전, 소방안전, 시설물안전, 교통안전 등에 대한 기본적 계획 등이 포함되어야 한다.

○ 전기사업법 제44조, 소방법 제22조, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 제10조, 고압가스안전관리법 제11조와 동법에 관련한 시행령·시행규칙상의 안전관리규정 사항은 산업안전보건법 제20조의 범위내에서 세부적사항이 설정되도록 개정

(2) 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 벌칙내용의 차등이 있다.

○ 안전관리규정 위반의 처벌내용 차이

- 산업안전보건법: 500만원 이하의 벌금
- 소방법: 100만원 이하의 벌금
- 유선 및 도선사업법: 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금
- 고압가스안전관리법: 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금
- 송유관사업법: 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금

2) 개선방향

○ 행정벌인 과태료와 통일화 필요

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법상 500만원 이하의 벌금, 소방법상 100만원 이하의 벌

금, 유선 및 도선사업법상 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금, 고압가스안전관리법상 1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금을

- 송유관사업법상 3년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금수준으로 상향한다.

마. 안전상의 조치제도

(1) 구체적 기준 설정내용의 정도와 체계성 비교

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법에는 작업장 등의 안전기준, 기계·기구 기타 설비에 의한 위험예방, 폭발·화재 및 위험물누출에 의한 위험방지, 전기로 인한 위험방지, 건설작업에 의한 위험예방, 중량물취급시의 위험방지 등 사업장내의 안전기준을 설정하고 있으나,

- 소음·진동, 가스용기, 전기, 연료 등 세부적 대상에 대한 구체성 있는 안전기준은 미흡하거나 타 안전관계법의 기준에 비교하여 상대적으로 덜 규제하고 있다.

○ 대기환경보전법, 소음진동규제법, 고압가스안전관리법, 전기사업법, 소방법 등 개별법상의 안전기준은 대상설비·기구·장치별로 상세히 정하고 있으나,

- 산업현장의 안전기준일반인 산업안전보건법과의 연계성이 반영되어 있지 않다.

○ 산업안전보건법에서는 체계적인 위험방지 원칙이 없이 노동부령인 안전규칙, 보건규칙에 규정되어 있다.

○ 사업장별·작업공정별 위험성 분석 및 위험방지대책 수립에 있어서 산업안전 보건법 상에는 대상 사업장의 종류가 제한되어 있으며 모든 기계·기구·설비에 갖추어져야 할 안전보건의 최저한의 필수 여건도 유해위험 기계·기구 17종에 대해서만 명시되어 있다.

o 작업장에서 갖추어져야 할 안전보건의 최저요건에 대해서도 명확한 기준 제시 없이 명시적으로 규정한 것이 대부분이며 예를 들면 안전을 위해 갖추어져야할 보호주의 특성에 관한 명시가 없다.

o 긴급시 작업자가 위험상황으로부터 대피하는 권한이 모든 장소 및 상황이 아니고 노동부령이 정하는 유해·위험한 곳으로 한정되어 있고, 산업안전보건에 대해 외주업체 근로자 교육에 대한 명시가 없고 근로자 대표 교육에 대한 명시가 없다.

2) 개선방향

o 산업안전보건법상 가스용기·전기 등 설비의 세부적 안전기준을 정할 수는 없다 하더라도 세부기준을 타법의 것을 인용·적용할 수 있는 제도적 장치를 마련한다.

o 개별법상의 안전기준의 근간을 산업안전보건법에서 발견될 수 있도록 서로 연관성을 유지시킬 수 있도록 제도를 보완한다.

o 기계·기구·설비에 갖추어져야 할 안전보건의 최저한의 필수 여건을 유해위험기계·기구 17종에서 확대가 필요하다.

3) 제·개정(안) 예시

o 산업안전보건법 제23조 및 산업안전기준에관한규칙상의 제3편 제9장의 보일러 및 압력용기, 제4편의 폭발·화염 및 위험물 누출에 의한 위험방지부문에 가스용기 등에 관련한 안전기준을 고압가스안전관리법, 소방법 등 상에서 인용할 수 있는 근거를 신설하고

- 제3편 제11장 양중기 및 제12장의 차량계하역운반기계에 건설관련기계 등에 관련한 안전기준을 건설기계관리법상에서 인용할 수 있는 근거 신설

※ 제00조(준용) 가스용접의 안전기준에 대하여 산업안전보건법령에 정하지 않는 사항은 고압가스안전관리법령에서 정한 기준을 준용한다.

o 고압가스안전관리법, 소방법, 대기환경보전법, 소음진동규제법, 산업안전보건법상의 안전기준에 관련된 법, 령, 규칙, 고시 상의 내용설정의 체

계를 확립하고, 규제성격의 기준은 법령으로 승격하며, 권고수준의 내용은 고시 등 하위규정으로 대폭이양하도록 전면적 수정

(2) 동일사안에 대한 개별기준의 차이점

1) 실태 및 문제점

○ 구체적 실태를 파악하기는 곤란하나 허용농도기준, 대상설비의 안전요건 등의 수치 등에 차이가 있는 것도 발견된다.

2) 개선방향

○ 근로자의 안전과 보건을 유지·향상시키는 측면에서 안전성이 높은 기준으로 일원화한다.

(3) 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 벌칙내용의 차등에 있고, 너무 광범위한 안전기준위반을 등급구분없이 획일적으로 벌칙이 규정되어 있다.

예) 산업안전보건법 제23조위반시 3년 이하 징역 또는 2,000만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으나 동법 제23조의 세부적 안전기준은 500여개 항목을 설정하고 있다.

2) 개선방향

○ 벌칙내용을 안전기준의 수준에 따라 통일화하고, 개별법상 안전기준 위반내용정도에 따라 등급화하고 벌칙 등급화가 필요하다.

바. 압력용기·보일러의 검사제도

(1) 검사의 종류와 검사대상

1) 실태 및 문제점

○ 검사제도가 인·허가적 개념으로 운영하면서도, 설계·완성·성능·정기·중간·수시검사 등 검사단계가 하나의 법에 3단계이상으로 시행됨으로써 - 기업활동에 지나친 규제로 중소기업에 대한 불만을 가중시키고 있다.

○ 압력용기검사인 경우에 검사대상과 규모를 설정한 기준만 다를 뿐 한 사업장의 동일공정에 대한 해당부문의 검사만 실시해도 기업체는 2~3중 검사를 받게 된다.

- 에너지이용합리화법상 검사대상은 수증기 사용용기로써 1kg/㎠ 이상, 고압가스안전관리법상 검사대상은 액화가스 또는 압축가스용기로써 액화가스 2kg/㎠ 이상·압축가스 10kg/㎠ 이상, 산업안전보건법상 검사대상은 화학유체취급용기로써 0.2kg/㎠ 이상이다.
- 각종 화학물질 제조과정에서 가열이나 냉각 등이 수반되어 하나의 물질이 액체·기체·고체로 변환할 수 있음에도 불구하고 한국산업안전공단, 한국가스안전공사, 에너지관리공단 등 3개 검사기관이 용기내 내용물의 종류와 사용압력의 정도에 따른 별도기준으로 검사하고 있다.

2) 개선방향

○ 검사의 종류중 인·허가적 개념의 검사는 1단계로 정립하고, 다른 검사는 임의검사 내지 기술지도의 일환검사로 전환한다.

○ 검사대상별로 전문기관의 정기검사를 분할하는 것보다는 압력용기, 보일러가 배치된 장소를 중심으로 정기검사를 실시한다.

- 기계·장비가 배치된 사업장은 산업안전보건법으로 통일한다.
- 가스관련설비 제조·설치사업장은 고압가스관련법으로 통일한다 등.

○ 검사기준은 해당법에서 불충분한 내용은 타법의 기준을 인용하여 적용할 수 있도록 제도적 장치를 마련한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법 제34조의 규정에 의한 설계검사, 에너지이용합리화법 제47조의 규정에 의한 형식승인, 전기사업법 제34조의 규정에 의한 사용전검사 등을 동시에 검사를 실시할 수 있거나 합동검사를 할 수 있도록 법령의 해당조항 개정

○ 상기법령상의 완성, 성능, 중간검사 등도 동시 또는 합동검사를 할 수

있도록 법령의 해당조항 개정

○ 정기검사실시기관과 정기검사제도내용은 기능별로 분담토록 개정

- 기계·장비가 배치된 사업장은 산업안전보건법 제34조의 규정에 의한 정기검사로 의무화하고, 고압가스안전관리법 제16조의2의 정기검사 등은 폐지
- 가스관련 설비제조·설치사업장은 고압가스안전관리법 제16조의2의 규정에 의한 정기검사로 의무화하고, 산업안전보건법 제34조의 정기검사 등은 폐지

○ 고압가스안전관리법 제16조의2 중 수시검사제도는 삭제

(2) 법적체계와 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 사업수행상의 인·허가적 개념을 갖는 검사제도의 법적체계가 미비하다.

- 시행령에 대상·범위 등을 정하지 않고 하위규정인 시행규칙 등에 정함으로써 지나친 단위행정 편의주의로 운영될 소지가 높다.

○ 벌칙의 정도도 차등이 있다.

2) 개선방향

○ 규제적 성격인 검사대상·범위는 상위규정에 투명하게 제시한다.

○ 벌칙의 정도는 동일수준의 검사관련제도와 일치되게 통일화한다.

(3) 관련법과의 연계성

1) 실태 및 문제점

○ 이중검사배제, 검사의 완화, 동시검사 신청 등 관련법과의 연계성제도를 기 업활동규제완화에관한특별조치법을 중심으로 마련하고 있으나,

- 그 운영실태 등에 있어서는 해당전문기관의 인력 배치·업무시행시기 등의 불일치로 문제가 있다.

2) 실사내용

○ 압력용기와 보일러의 검사를 동시에 실시하는 것이 편리하다.

○ 검사 실명제 도입하여 검사 유효기간 동안은 보증해 주는 것이 필요하다.

○ 유효기간중 이상시 무료 검사를 실시하는 것이 바람직하다.

3) 개선방향

○ 동시검사제도와 관련된 업계의 건의사항을 고려하여 이들의 요구를 수용하는 방향으로 재조정한다.

사. 리프트·승강기의 검사제도

(1) 검사의 종류와 검사대상

1) 실태 및 문제점

○ 검사제도가 인·허가적 개념으로 운영하면서도 설계·완성·정기·수시검사 등 검사단계가 하나의 법에 3단계로 시행됨으로써

- 건설현장의 업무수행에 지나친 규제로 작용되어 불만가중을 초래하고 있다.

○ 승강기검사 검사대상이 사업장에 있어서 산업안전보건법과 승강기제조및안전관리에관한법률에서 중복해서 규제하고 있어

- 백화점, 다중이용시설의 승강기 검사관련 양법간의 상충이 심하다.

2) 실사내용

○ 검사제도의 일원화로 사업장 규제를 완화해 주기 바란다.

○ 검사의 목적과 항목이 일치하므로 한기관으로의 통합이 합리적이다.

3) 개선방향

○ 검사의 종류중 인·허가적 개념의 검사는 1단계로 정립하고, 다른검사는 임의검사 내지 기술지도의 일환으로 전환한다.

○ 검사대상조정을 위한 노동부와 통상산업부 등 관계자 합동으로 연구하여 합리적 개선책 마련이 필요하다.

4) 제·개정(안) 예시

○ 리프트 검사제도는 산업안전보건법상으로 완전 일원화하고, 승강기검사제도는 승강기제조 및 관리에 관한 법률로 완전일원화시킨다는 기본방침

아래

- 이 부분에 대한 양법상의 내용을 전면 개정

(2) 법적체계와 관련법과의 연계성

○ 압력용기·보일러의 검사제도에서 검토된 바와 유사하다.

(3) 벌칙의 정도

○ 양법간 통일성 있게 잘 정비되어 있다.

아. 종합적 감독제도

(1) 사고 및 재해발생 후의 조사등 비교조사와 감독의 참여주체

1) 실태 및 문제점

○ 사고 및 재해발생후의 조사절차에 관한 법적장치가 전반적으로 미흡한 실정이고

- 구체적으로 재해발생조사내용의 활용·분석·평가 등에 관한 제도장치가 없어 동종 재해예방을 위한 제도개선에 활용되지 않게 된다.

○ 감독의 참여주체가 획일적으로 모든 법이 협의의 공무원만 되어 있고, 실질적 기술집행전문가의 참여는 배제된다.

- 따라서 사업장 출입의 2중화현상이 구조적으로 발생되고 있다.

○ 소관부처에 의한 행정사항 위주의 감독과 소관부처 산하기관에 의한 안전에 관한 기술사항을 감독한다.

- 따라서 감독이 행정사항과 기술사항의 이원화 체제로 되어 있다.

2) 개선방향

○ 사고 및 재해발생 후의 조사에 관련된 일련의 모든 절차를 법령에 근거하고, 이의 활용에 관한 제도를 보완한다.

○ 감독의 주체에 전문기술자가 참여할 수 있는 제도적 장치를 보완한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 모든 안전관리에 관한 법령에 이 부분에 대한 제도적 장치마련이 되어

있지 않아 각 법령의 감독 등에 관한 부문의 장 또는 조항에 아래 사항의 내용을 포함시키고, 그 시행에 필요한 시행령과 시행규칙도 마련하고 체계적·일관성 있게 운영될 수 있도록 관계부처 장관명의의 고시 또는 규정을 제정

- 사고 및 재해발생후의 조사에 관련된 일련의 행동절차를 법령에 근거하고 이의 활용에 대한 제도
- 감독의 주체에 관련기관 종사자, 학계, 사계 등 전문기술자 및 제도전문가 등이 참여할 수 있는 제도

○ 특히 "사고발생 후 사고조사내용 중 기술적 원인규명이 필요할 때에는 사고조사주체자는 반드시 관계기술전문가 참여를 의무화 할 수 있는" 내용을 법규화

(2) 감독인력의 충원 및 직무향상교육프로그램 설정 여부

1) 실태 및 문제점

○ 감독인력의 충원에 관한 별도의 제도적 장치가 없어

- 그때 그때 정부운영방침에 따라 변동이 잦아 안전관련제도집행의 한계가 발생하고 있다.

○ 감독인력의 직무향상교육 프로그램이 도로교통법 이외는 거의 모든 법이 마련하지 않고 있어

- 전문적이고 체계적인 안전감독이 이루어지지 못하고 형식에 치우치고 있다.

2) 개선방향

○ 안전관리감독전문직을 신설제도화한다.

○ 안전분야감독인력의 직무향상과 새로운 정보습득을 위한 교육프로그램 개설·운영의 제도화한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 안전관리감독 전문직 신설제도화를 위해 국가공무원법령상의 직렬란을 신설

자. 유해물질표시제도

(1) 표시내용 또는 사항

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 독성물질·고독성물질과 같은 유해물질에 대한 표시제도와 유해화학물질 관리법상 유독물에 대한 표시제도가 유사한 표시사항을 개별법으로 규제함으로써 제조·수입·보관·저장·사용자 등에게 2중부담을 줄 뿐만 아니라 이용작업자(소비자)의 안전성확보에 혼란을 초래하고 있다.

○ 산업안전보건법상 유해물질표시사상은 명칭, 성분 및 함유량, 인체에 미치는 영향, 저장 또는 취급상의 주의사항 및 긴급방재요령, 표시자의 성명 및 주소이고

○ 유해화학물질관리법상 유독물표시사상은 특정유독물 및 유독물의 품명, 제조업자(수입자)의 상호·주소, 제조번호와 제조년월일, 중량 또는 수량·성분 및 함량, 용도 및 사용방법, 유독물영업자 등록번호, 취급시 주의사항, 방재요령이다.

○ 산업안전보건법내에서도 표시제도가 일반적이고 소극적인 유해물질표시제도와 광범위하고 전문적·적극적인 물질안전보건자료제도(M·S·D·S)가 동일유사한 유해물질에 대해 유사한 표시내용으로 2중 규제함으로써 산업안전보건법상 의무주체자에게 2중 행위를 요하고 근로자의 안전성확보에도 혼선을 야기하고 있다.

○ 유해물질표시사항은 앞의 내용과 같다.

- 물질안전보건자료제의 표시사항은 화학물질의 명칭, 안전보건상의 취급주의 사항, 환경에 미치는 영향, 물리·화학적 특성, 독성에 관한 정보, 폭발·화재시 대처방법, 응급조치요령 등이다.

2) 실사내용

○ 대부분의 응답자가 유해물질 표시의 문제점을 제기했다.

o 제조 등 금지 물질과 특정화학물직 제 1류(제조등 허가물질)의 그림 표시가 혼동된다고 한다.

o 너무 많은 내용이 제공되기 때문에 근로자가 숙지하기가 어려움. 그러므로 필요한 내용만 3장 이내로 하여 근로자가 숙지하기 편하게 표시하는 것을 제안했다.

3) 개선방향

o 톨루엔 등과 같이 동일한 유해물질(유독물)은 유해화학물질관리법으로 일원화하고, 산업안전보건법은 동 법상의 규제내용을 근로자의 안전과 보건확보 측면에서 준용하여 감독의 기준으로 활용한다.

o 산업안전보건법상의 유해물질표시제도는 완전폐지하고, 근로자의 중대사고예방에 보다 더 전문적이고 실질적인 물질안전보건자료제도로 일원화시킨다.

4) 제·개정(안) 예시

o 산업안전보건법 제39조의 내용을 삭제

- 제39조(유해물질의 표시) 벤젠, 벤젠을 함유한 제제 기타 근로자에게 건강장해를 일으킬 유해 또는 위험한 물질로서 대통령령이 정하는 것 또는 제38조제1항의 물질을 용기에 넣거나 포장하여 양도·제공하고자 하는 자는 노동부령이 정하는 바에 의하여 그 용기 또는 포장에 다음 각호의 사항을 표시하여야 한다.

1. 명칭
2. 성분 및 함유량
3. 인체에 미치는 영향
4. 저장 또는 취급상의 주의사항 및 긴급방재요령
5. 기타 노동부령이 정하는 사항

※ 시행령 제31조와 별표 9, 시행규칙 제81조도 삭제

○ 산업안전보건법상 톨루엔등과 같은 유해물질은 유해화학물질관리법 제20조의 유독물 범위로 흡수 일원화

(2) 표시대상의 종류와 관련법과의 연관성 정도

1) 실태 및 문제점

○ 황산디메틸, 포름알데히드, 톨루엔, 클로로포름 등은 산업안전보건법상의 유해물질과 유해화학물질법상의 유독물에 표시규제 대상으로 동시에 규정하고 있는 바,

○ 의무주체자가 법을 준수하여 표시하는데 문제가 발생되고 있다.

○ 현행 유해화학물질관리법에는 "산업안전보건법에 의한 유해물질표시와 동일한 사항에 대해서는 표시하지 않을 수 있다." 기업활동규제완화에 관한 특별조치법에는 "동일물질의 용기·포장에 대해 유해화학물질관리법상의 표시를 한 경우 산업안전보건법의 표시, 소방법상의 표시를 한 것으로 간주한다."라고 서로 호환성을 인정한 것 같지만 실질적으로 실행해야 할 대상주체가 서로 바뀌어

○ 중복규제완화를 위한 제도가 실질적으로 운영상에서는 활용되지 못하고

○ 양법간의 표시사항이 유사한 것이 많으나 법률표현에서와 같이 "동일한 사항"의 해석에 있어 투명성이 보장되지 않아 관련법간의 연관성 유지가 곤란하다.

2) 개선방향

○ 포름알데히드 등과 같이 완전히 동일한 물질은 유해화학물질관리법으로 일원화하여 규제한다.

○ 양법간의 호환성을 인정하되 그 주체는 유해화학물질관리법으로 하고

○ 표시사항도 유사한 것은 동일한 내용으로 통일시켜 법해석에 있어서 투명성의 제고가 필요하다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법상 포름알데히드 등과 같은 물질은 유해화학물질관리법상

의 규제대상물질로 일원화

(3) 위반에 따른 행정조치와 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

o 산업안전보건법상 물질안전보건자료제도에 대해서 노동부장관이 사업주에게 근로자의 안전과 보건을 유지하기 위해 필요한 때 물질안전보건자료 제출명령 또는 취급주의 사항의 변경명령 등 행정조치사항이 있고, 동 법상의 유해물질표시제와 유해화학물질관리법상의 유독물표시제에는 행정조치사항이 없기 때문에

o 유해물질규제행정의 계도와 사업주의 순응적 관리를 유도하는데에는 한계점을 노출하고 있다.

o 벌칙에 있어서도 차등이 있어 그 실효성 확보에 차이를 나타내고 있다.

o 즉, 산업안전보건법상 유해물질표시제도 위반시 500만원 이하의 벌금, 물질안전보건자료제도 위반시 300만원 이하의 과태료, 유해화학물질관리법상 유독물표시제도위반시 1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금 등이다.

2) 개선방향

o 유해물질제도의 정착과 계도를 위해 필요한 행정조치내용을 추가로 규정한다.

o 유해물질제의 통일화 또는 일원화된 내용에 대해서는 벌칙내용을 평등하게 조정한다

3) 제·개정(안) 예시

o 유해화학물질관리법 제20조 제4항을 다음과 같이 신설

- ④ 환경부장관은 제1항의 규정에 의하여 유독물영업자 및 유독물수입자가 유독물을 보관·저장 또는 진열하는 장소와 운반차량에 유독물에 관한 표시를 하지 않는 경우를 발견할 때에는 그 자에게 3월 이내의 기간동안 영업을 정지하게 할 수 있다.

○ 산업안전보건법상 물질안전보건자료제 위반시 300만원 이하 과태료를 유해화학물질관리법상과 동일수준인 1년 이상의 징역 또는 500만원 이하의 벌금으로 개정

차. 제조업의 유해·위험방지계획서 심사제도

(1) 적용대상

1) 실태 및 문제점

○ 일정한 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 등에 해당되는 제조업은 7개 안전관련법상의 심사 또는 허가 대상으로 중복되어 2중으로 심사 등을 받게 되고, 그 결과 국가의 기술력 집중화에도 기여하지 못하고, 기업에 부담을 가중 시키고 있다.

○ 산업안전보건법상 유해위험방지계획서 심사대상은 석탄을 주성분으로 하는 연탄 및 기타 응집고체연료생산업, 코크스·석유정제품제조업, 화학물 및 화학제품제조업, 고무 및 프라스틱제품제조업, 제1차금속산업, 조립금속제품제조업, 자동차 및 트레일러제조업, 전기 기계 및 전기변환장치 제조업 등이다.

○ 소음·진동규제법상 배출시설의 설치허가대상은 30마력 이상의 유압식 프레스, 120kw 이상의 발전기, 50마력 이상의 성형기, 20마력 이상의 프레스 등이다.

○ 액화석유가스안전 및 사업관리법상 저장소의 설치허가 대상은 내용적 1리터미만의 용기에 충전하는 250kg 이상의 액화석유가스저장설비, 저장능력 5톤의 저장설비이다.

○ 소방법상 제조소 등의 설치허가대상은 지정수량이상의 위험물을 저장하는 옥내저장시설·옥내탱크저장시설·이동저장탱크시설 등이다.

○ 대기환경보전법상 배출시설의 설치허가대상은 연료사용량이 시간당 30kg이상 또는 용적 3㎥ 이상 용융·용해로(금속제품제조·가공), 용

적 10㎥ 이상 유기화합물저장시설, 연료사용량이 시간당 30kg이상 또는 용적 5㎥ 이상(고무 및 프라스틱제품제조·가공) 등이다.

- 고압가스안전관리법상 고압가스제조·저장·판매허가대상은 석유정제업자의 석유정제 시설 또는 그 부대시설에서 고압가스를 제조하는 것으로서 그 저장능력 100톤 이상인 것, 철강공업자의 철강공업시설 또는 그 부대시설에서 고압가스를 제조하는 것으로서 그 저장능력이 100톤 이상이거나 처리능력이 100만세제곱미터 이상인 것, 냉동제조시설 등이다.
- 전기사업법상 전기사업용전기설비의 공사계획심사대상은 출력 1만킬로와트이상의 발전소, 높이 15미터 이상의 댐의 설치 또는 개조, 용량 1킬로볼트암페터 이상의 발전기의 설치 또는 대체, 전압 20만볼트 이상의 변전소 및 송전설로 설치 등이다.
- 특히, 심사·허가·인가의 내용이 실질적으로 해당 사업장의 실시여부를 결정해주는 규제성격이 높아 민원성이 크고 감독자의 부조리 소지가 높다.

2) 실사내용

- 유해·위험 방지계획서와 공정안전 보고서 모두 중복되는 서류를 요구한다. 따라서 서류의 간소화 방안이 모색되어야 한다.
- 또한 관련기관 및 심사요원에 따라 이견이 있어 심사내용의 표준화가 요구된다.

3) 개선방향

- 대부분의 제조사업장에서 가장 시급히 개선해야 할 주요대상이고, 정부에서도 안전관리를 근원적으로 확보하기 위한 좋은 규제수단이므로 상대적으로 여러법령간 유사하게 규제된 것으로 쉽게 해결책을 제시하기는 곤란하다.
- 다만, 어떤 방법이든지 합리적으로 개선되어 운영의 실리와 효과적인 안전성 확보를 위해 관계전문가, 사업장 관계자 등이 공동참여하여 별도의 개선연구에 의거 결정되는 것이 바람직하다.

4) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법 제48조·동법 시행규칙 제120조 제1항 및 제2항, 소음·진동규제법 제9조·동법 시행령 제2조·동법 시행규칙 제9조, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 제5조와 제8조 및 제12조의2·동법 시행령 제3조·동법 시행규칙 제22조, 소방법 제16조·동법 시행령 제18조·동법 시행규칙 제6조, 전기사업법 제31조와 제32조·동법 시행규칙 제33조, 고압가스안전관리법 제4조·동법 시행령 제3조·동법 시행규칙 제3조 등 관련조문간의 적용대상 통합

- 통합시에는 「실태 및 문제점」에 제시된 내용과 같이 중복 가능성을 면밀히 분석한 후 정립
- 적용대상의 범위를 정하는 기준단위를 2가지로 하되 개별법령간에 1가지 정도는 통일된 기준으로 정립(업종과 설비규모로 설정하는 것이 바람직함)

(2) 관련법과의 연계성 및 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 관련법과의 연계성은 전반적으로 부족하게 규정되어 있을 뿐, 동일행정주체의 법간에만 연계성을 두고 있다.

- 대기환경보전법과 환경정책기본법 : 환경부
- 고압가스안전관리법과 도시가스사업법 : 통상산업부

○ 벌칙의 정도는 개별법의 심사·허가·인가의 성격이 기업에 미치는 영향은 유사하면서도 30만원 이하의 벌금에서 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금으로 차등이 심하다.

2) 개선방향

○ 적용대상시 전반적 개선방안이 마련되면 이의 실질적 제도화를 위해 관련법과의 연계성제도를 대폭 보완하여야 한다.

○ 벌칙내용은 규제내용이 기업에 미치는 영향을 평가하여 벌칙정도를 설정하는 것이 합리적이다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 각각의 법령간의 연계성확보를 위한 제도 신설

- 산업안전보건법을 개정할 경우

제00조(면제) 유해·위험방지계획서가 다음 각호의 경우로서 당해 사업주가 해당법령에 의한 고압가스제조허가서, 배출시설설치허가서, 위험물제조소등 설치허가서 . . . . 등을 작성하여 노동부장관과 환경부장관, 내무부장관 . . . . . 등에게 공동으로 제출하여 검토받은 경우에는 당해 ○○시설·설비에 관한 유해·위험방지계획서를 제출한 것으로 본다.

1. 소음·진동규제법 제9조의 규정에 의한 배출시설
2. 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 제5조 및 제8조의 규정에 의한 저장소
3. 소방법 제16조의 규정에 의한 제조소등
4. 전기사업법 제31조 및 제32조의 규정에 의한 전기사업용 전기설비

(이하 등등)

- 소음·진동규제법을 개정할 경우

제00조(면제) 소음·진동 배출시설설치허가서가 다음 각호의 경우로서 당해 사업주가 해당법령에 의한 유해·위험방지계획서, 고압가스제조허가서, 위험물제조소 등 설치허가서 . . . . . 등을 작성하여 환경부장관과 노동부장관, 통상산업부장관, 내무부장관 . . . . . 등에게 공동으로 제출하여 검토받은 경우에는 당해 ○○시설·설비에 관한 소음·진동배출시설설치허가서를 제출한 것으로 본다.

1. 산업안전보건법 제48조의 규정에 의한 업종의 기계·기구 및 설비
2. 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 제5조 및 제8조의 규정에 의한 저장소
3. 소방법 제16조의 규정에 의한 제조소등 (이하 등등)

- 고압가스안전관리법, 소방법, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법, 전기사업법 등을 개정할 경우에도 동일한 방법으로 한다.

카. 건설업의 유해·위험방지계획서 심사제도

(1) 제도운영의 법체계성

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 유해·위험방지계획서 심사제도에 대한 법적절차는 그 적용대상·심사기준·감독·확인 등 일련의 전과정이 상세히 되어 있으나

○ 건설현장에 대한 일종의 허가개념을 갖고 있으면서 그 심사대상을 최소한 시행령에 규정하지 않고 시행규칙에 규정함으로써 행정편의성 주의이고 기업부담의 소지가 높다.

○ 건설기술관리법상 안전시설설계도서에 관한 제도도 산업안전보건법상과 같은 문제점을 갖고 있고

○ 또한 세부적 절차나 안전기준이 제도화되어 있지 못하다.

2) 개선방향

○ 건설현장(수요자)중심의 안전향상을 위한 기술지도와 피해자의 권리구제나 기술행정의 투명성제고를 위해 적어도 행정대상은 시행규칙에서 시행령으로 승격시킨다.

○ 건설기술관리법상 안전시설설계도서 심사기준등 전문기술사항을 제도화하되, 유사한 기준은 기 마련된 산업안전보건법상의 안전기준을 준용 또는 인용하는 형식을 갖춘다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법 시행규칙 제120조 제3항의 규정에 의한 건설업의 유해·위험방지계획서 심사대상을 동법 시행령으로 승격하고,

- 건설기술관리법상의 안전시설설계도서 제출대상을 공사규모나 위험도에 따라 설정하여 시행령에 신설

제00조(안전시설설계도서 제출대상) 법 제23조의2의 규정에 의한 안전설계도서를 작성하여 제출하여야 할 대상은 다음 각 호에 해당하는 자로 한다.

※ 규모는 별도 기술적 검토를 통해 설정되어야 하고, 산업안전보건법상의

대상을 참고하여 서로 호완성을 인정하는 것도 고려

o 건설기술관리법상의 세부시행절차 등 하위규정이 확보되어야 하고,

- 그 법령내용이나 제정방법은 산업안전보건법령상의 형식이나 내용을 참조하는 것이 바람직하다.

(2) 적용대상

1) 실태 및 문제점

o 산업안전보건법상 유해·위험방지계획서 심사대상과 건설기술관리법상의 안전시설설계도서 제출대상이 중복된 경우가 있다.

o 산업안전보건법상 대상 : 지상높이가 31미터 이상인 건축물 또는 공작물을 건설·개조 또는 해체공사, 최대지간 길이가 50미터 이상인 교량건설 등 공사, 터널건설 등의 공사, 제방높이 20미터 이상인 댐건설 등의 공사, 게이지압력이 제곱센티미터당 1.3킬로그램 이상인 잠함공사, 깊이 10.5미터 이상인 굴착공사, 기타 건설설비·크레인 등을 사용하는 공사 또는 유해·위험작업 등으로서 최대 인양하중 30톤 이상의 고정식 크레인을 사용하는 공사 등이다.

o 건설기술관리법에는 대부분의 건설업자에 대해서 제출을 의무화한다.

2) 개선방향

o 두 계획서를 동시에 제출할 건설현장인 경우 사전심사업무는 산업안전보건법상 유해·위험방지계획서 심사업무로 일원화하고 안전시설설계도서 제출을 면제한다.

(3) 확인 및 검토사항

1) 실태 및 문제점

o 산업안전보건법상 확인사항과 건설기술관리법상의 검토사항이 유사하여 사업장 중복출입이 되어 건설업자에 대한 부담이 가중되고 있다.

o 산업안전보건법상 확인사항은 유해·위험방지계획서의 계획내용과 실제 공사내용과의 부합여부, 심사시 보완조치사항의 준수여부, 추가적인 유

해·위험요인의 점검 및 지도 등이다.

○ 건설기술관리법상 검토사항은 설계도서의 내용이 현장조건과 일치하는지 여부, 설계도대로의 시공가능여부 등이다.

2) 개선방향

○ 사후검토 및 확인업무는 안전시설설계도서 검토로 일원화하고 유해·위험방지계획서 확인을 면제한다. 단, 두 계획서가 동일 주기의 시점에 도달할 경우에 한한다.

○ 유해·위험방지계획서 심사시 확인내용을 안전시설설계도서 검토내용으로 흡수·보완하여 재정립한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 건설기술관리법 시행령 개정(신설)

제00조(면제) 안전시설설계도서의 심사후 검토를 받아야 할 사업주가 동일한 시기에 산업안전보건법 제48조의 규정에 의한 유해·위험방지계획서의 심사후 확인을 받아야 하는 경우로서 안전시설설계도서검토를 받았을 경우에는 동법 제48조의 규정에 의한 유해·위험방지계획서의 확인을 받는 것으로 본다.

(4) 제출서류 및 작성기준

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 제출서류는 규정하고 있으나, 작성기준이 없는 실정이다.

- 공사현장의 주변상황 및 주변의 관계를 나타내는 도면 및 서류
- 건설물들의 개요를 나타내는 도면 및 서류
- 공사용기계·설비·건설물 등의 배치를 나타내는 도면 및 서류
- 공법의 개요를 나타내는 자료·도면 및 서류
- 공정표
- 표준안전관리비 사용계획서

○ 건설기술관리법상 작성기준은 규정하고 있으나, 제출서류가 구체화되지

않고 있다.

- 설계도면에 누락된 부분이 없고, 현장기술자들이 쉽게 이해하여 정확하게 시공할 수 있도록 상세히 작성하여야 한다.
- 일반시방서에서 정하지 아니한 시공시의 유의사항 및 특별주문사항 등은 특별시방서에 구체적으로 명시하여야 한다.
- 교량 등 구조물을 설계할 때에는 설계방법을 명시하여야 한다.
- 설계보고서에는 지정·고시된 신기술의 적용가능여부를 명시하도록 하고, 각종 구조물의 유지·관리를 위한 부대시설, 유지관리계획서 및 소요예산 등을 명시하여야 한다.

2) 개선방향

- 건설기술법상에 안전시설설계도서 제출서류를 보다 구체적으로 설정되어야 한다.
- 산업안전보건법상 유해·위험방지계획서 작성기준을 구체적으로 명시하여야 한다.

(5) 위반에 따른 행정조치 및 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

- 위반에 따른 행정조치내용은 양법상 설정되어 있으나
- 벌칙의 정도는 산업안전보건법만 제출위반시 500만원 이하의 벌금, 확인위반시 300만원 이하의 벌금으로 규정하고, 건설기술관리법에는 없다.

2) 개선방향

- 건설기술관리법상 안전시설 설계도서제도의 실효성 확보를 일정한 벌칙내용을 규정하여야 한다.

3) 제·개정(안) 예시

- 건설기술관리법상 제출위반시 500만원 이하의 벌금, 확인위반시 300만원 이하의 벌금을 신설

타. 안전진단 및 점검제도

(1) 적용대상

1) 실태 및 문제점

○ 안전진단과 안전점검대상 건설현장이 중복되어 부담가중과 업무의 효율성을 저해하고 있다.

○ 산업안전보건법상 대상은 중대재해발생사업장, 안전보건개선계획 수립·시행명령을 받은 사업장, 철도·도로·하천·건물들을 관통하거나 인접하여 10미터 이상을 굴착하는 건설공사, 총연장 50미터 이상의 터널을 굴착하는 공사, 총연장 200미터 이상의 교량을 건설하거나 해체하는 건설공사 등이다.

○ 건설기술 관리법상 대상은 계약단위별 총 공사비가 100억원 이상인 건설공사, 계약공사비가 100억원 미만인 경우로써 발주자가 안전관리상 필요하다고 인정하는 경우, 재해발생율이 높은 건설공사 등이다.

○ 산업안전보건법상에는 안전진단 1개 제도가 있으나, 건설기술관리법상에는 자체안전점검, 정기안전점검, 정밀안전점검 등 3개 제도가 병존한다.

○ 도로·철도·항만·댐·고층 주택·대규모 폐기물 매립시설 등에 대해서 2중장치의 안전관리제도를 두고 있어 체계적이고 효율적으로 설정되고 있다.

○ 공사단계 또는 시공중의 안전관리 : 산업안전보건법상 안전진단과 건설기술관리법상 안전을 점검한다.

○ 시설물 완공 후의 유지관리 : 시설물의 안전관리에 관한 특별법상 안전점검·정밀안전진단을 한다.

2) 실사내용

○ 진단의 구성원은 외부 고급기술인력에 의하여 이루어져야 한다.

○ 실제적으로 문제점의 발견 및 기술적으로 개선 가능한 개선안을 제시하여야 하나, 아직까지는 개선안의 너무 이론적이어서 사업장에서 채택하

기에 어려움이 있었다.

○ 진단비용이 고가이며, 또한 기간이 한정되어 있어 사업장의 어려움을 호소하였다.

○ 안전점검은 주로 사업장 내부의 인력이 시행하기 때문에 실질적인 점검이 이루어지지 않고 있다.

○ 안전점검과 진단의 통합은 불가능하나 항목의 조정은 필요하다.

3) 개선방향

○ 산업안전보건법상 안전진단과 건설기술관리법상 안전점검 대상이 동일한 것은 산업안전보건법상 안전단제도가 위험요소가 크거나 재해발생의 재발방지를 위한 대상에 대해 실시하는 것이므로

○ 안전진단과 정기안전점검과 일정주기에서 중복될 경우에는 안전진단으로 일원화하여 해당 주기만큼의 정기 안전점검을 면제한다.

※ 정밀 안전점검 실시는 특정한 목적에 따라 설정된 것으로 독립적으로 운영되는 것이 바람직하다.

4) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법 시행령 개정

제00조(면제) 법 제49조의 규정에 의한 안전진단을 받아야 할 사업주가 동일한 주기에 건설기술관리법 시행령 제46조의2의 규정에 의한 정기안전점검을 받아야 할 경우로서 법 제49조의 규정에 의하여 안전진단을 받을 경우에는 동법 시행령 제46조의2의 규정에 의한 정기안전점검을 받은 것으로 본다.

(2) 관련법과의 연계성 및 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법상 안전진단과 건설기술관리법상의 안전점검의 상호인정제가 없다.

○ 벌칙의 정도는 건설기술관리법이 안전점검제의 단계결 중요성에 따라

300만원 이하의 과태료에서 10년 이하의 징역까지 등급화하여 잘 갖추어졌으나

○ 산업안전보건법은 사업주의 안전진단의 거부·방해 또는 기피의 경우만 500만원 이하의 벌금을 설정한다.

2) 개선방향

○ 개선방안을 완성키 위해서는 양법간의 상호인정에 필요한 제도 마련 필요하다.

○ 산업안전보건법상에도 안전진단 내용 미준수 등 그 실행의 단계별 위반에 따라 벌칙내용을 설정한다.

3) 제·개정(안) 예시

○ 산업안전보건법에 안전진단내용 미준수시 100만원 이하의 과태료 부과내용 신설

파. 법정안전직무교육제도

(1) 제도의 법적성격

1) 실태 및 문제점

○ 산업안전보건법, 교통안전법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전및 사업관리법, 유해화학물질 관리법, 전기사업법, 소음진동규제법, 대기환경보전법, 도로교통법은 법정강제교육으로 되어 있고

○ 소방법, 승강기제조 및 안전관리에 관한 법률은 임의교육으로 되어 있다.

○ 산업안전보건법, 교통안전법, 고압가스 안전관리법, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법, 전기사업법, 도로교통법은 의무고용자(안전관리자)에게 안전교육을 받도록 하고 있으나

○ 안전관리자를 교용한 사업주에게 안전교육을 받게 할 의무를 제도화시키지 않고 있어 실질적으로 법정안전직무교육을 받아야 할 대상이 받지 않는 경우가 의무고용수와 비교하여 상당항 비율을 차지한다.

2) 개선방향

ㅇ 안전관리자를 고용한 사업주에게 안전관리자가 법정안전의무교육을 받는 데에 대한 일차적 의무를 부과하는 것을 법제화한다.

※ 현행법에도 안전교육대상자를 고용한 자에게 교육을 받는데 일차적 의무로 부과한 사례도 있다.

- 소음 진동규제법 (… 기술요원 또는 환경 관리인을 고용한 자는 … 해당자에 대하여 … 교육을 받게 하여야 한다)
- 대기환경보전법 (… 기술요원 또는 환경 관리인을 고용한 자는 … 해당자에 대하여 … 교육을 받게 하여야 한다)
- 유해화학물질관리법 (… 유독물영업자 및 유독물 수입자는 유독물관리자로 하여금 … 교육을 받게 하여야 한다.)

3) 제·개정(안) 예시

ㅇ 산업안전보건법 제32조 개정

제32조(교육) ① 안전·보건관계자를 고용한 사업주는 노동부령이 정하는 바에 따라 법정안전보건교육을 받게 하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 안전·보건관계자는 교육을 받아야 한다.

(2) 법정 교육시간·내용·주기·시행기관

1) 실태 및 문제점

ㅇ 안전관리자의 직무내용이나 중요성이 개별법상 유사한 성격을 갖고 있으면서 교육시간의 차이가 있다.

- 산업안전보건법 : 신규(34시간 이상), 보수(24시간 이상)
- 교통안전법 : 신규(1주 이상 : 44시간), 연수(3일 : 24시간 이상)
- 소방법 : 24시간
- 고압가스안전관리법 : 12시간
- 유해화학물질관리법 : 3일 이내
- 승강기제조 및 안전관리에 관한 법률 : 7일 이내

- 전기사업법 : 20시간 이상
- 소음진동규제법 · 대기환경보전법 : 14일 이내
- 도로교통법 : 정기교육(24시간 이내), 수시교육(8시간 이내)

※ 특히 서로유사성이 높은 법간에도 안전교육시간의 차등이 심하다.
(교통안전법의 신규교육을 44시간 이상이나 도로교통법의 정기교육을 24시간 이내이다)

○ 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 의하면 일정규모의 사업에 대해서는 개별 안전법령간의 의무고용을 서로호환성을 인전해주고 있으나, 안전교육내용이 각각 달리 정해져 있고 타법령상의 안전교육내용을 인전하거나 준용한 제도가 없어

○ 타법상의 안전관리자가 해당안전업무수행에 필요한 지식을 구조적으로 받을 수 없는 상태로 직무수행에 문제가 발생한다.

○ 교육주기도 차이는 있으나 선임시 신규교육과 교육이수후 2~3년마다 보수교육을 받도록 되어 있어

○ 사업장내에서 한 사람이 여러안전업무를 담당하는 자로 선임될 경우 계속 교육만 받아야 하는 등 심각한 문제가 발생하고 있다.

※ 안전관련법령별 교육주기

- 산업안전보건법 : 신규(선임된 후 3월 이내), 보수(2년마다)
- 교통안전법 : 신규(선임된 후 1년 이내), 연수(2년마다)
- 고압가스안전관리법 : 신규(종사시 1회), 연수(2년에 1회)
- 액화석유가스의 안전 및 사업관리법 : 신규(종사시 1회), 연수(2년에 1회)
- 유해화학물질 관리법 : 연수(2년에 1회 이상)
- 전기사업법 : 2년에 1회 이상
- 소음진동규제법 : 3년에 1회 이상
- 대기환경보전법 : 3년에 1회 이상

• 도로교통법 : 정기(연 1회), 수시(필요시)

- 개별안전교육은 공공·민간전문기관에서 정부로부터 위탁받아 실시
- 산업안전교육 : 한국산업안전공단, 산업안전협회
- 교통안전교육 : 교통안전공단
- 소방안전교육 : 한국소방안전협회
- 고압가스안전·액화석유가스의 안전교육 : 한국가스안전공사
- 유해화학물질관리교육 : 유해화학물질관리협회

2) 실사내용

o 많은 사업장의 경우 동일인이 2회 이상 동일 및 유사 안전교육을 받았다.

o 안전관리자 직무 교육은 실시대상 인원과 약간의 차이가 있다.

o 산업안전기사 보수교육은 실제 대상인원과 실제 실시인원은 차이가 있다. (2.5 : 1)

o 일반 근로자에 대한 교육은 법정 시간을 단지 충족시키기 위하여 조회시간을 활용하는 것이 바람직하다.

3) 개선방향

o 서로 유사한 성격을 갖는 「소방, 가스관련법, 교통관련법, 환경관련법」 등의 법령간 안전교육시간은 통일화시키고

o 현장의 안전업무의 내용·직무의 난이도 등을 고려하여 교육시간을 합리적으로 재편하는 것이 바람직하다.

o 개별법의 교육내용을 안전관리공통과목과 해당분야 전문교육과목으로 개편하여, 타법에 의거 겸임할 수 있는 안전관리자가 공통과목을 이수하여 최소한의 안전지식을 얻도록 하며

o 어느 곳에서나 일정주기에 안전관리공통과목을 이수하면, 타분야 교육중 전문교육과목만 이수하도록 개선한다.

o 개별안전교육전문기관끼리 교재·강사 등을 서로 교환하여 이용할 수 있는 제도 마련과 협의체를 구성하여 운영한다.

4) 제·개정(안) 예시

○ 소방법, 고압가스 등 가스관련법, 교통관련법, 환경관련법 등 교육시간을 신규(직무)교육은 34시간 이상, 보수교육은 28시간 이상으로 통일토록 관련해당조항 변경

○ 상기 법령의 교육내용에 아래와 같은 공통과목을 반드시 삽입

- 안전관리법령의 기초지식
- 안전관리론

※ 집중검토대상조항

- 산업안전보건법 시행규칙 제38조 내지 제40조
- 유해화학물질관리법 시행규칙 제29조 내지 제35조
- 고압가스안전관리법 시행규칙 제51조
- 교통안전관리법 시행규칙 제17조 내지 제21조
- 승강기제조및안전관리에관한법률 시행규칙 제25조
- 전기사업법 시행규칙 제66조
- 소음진동규제법 시행규칙 제80조 내지 제83조
- 대기환경보전법 시행규칙 제96조 내지 제103조
- 도로교통법 시행규칙 제17조 내지 제19조

(3) 벌칙의 정도

1) 실태 및 문제점

○ 안전관리교육을 받지 않으면 관련법에 의거 벌칙을 받는 경우도 있으나 받지 않는 경우도 있어 (교통안전법, 승강기제조 및 안전관리에 관한 법률) 실효성 확보에 미흡하고

○ 벌칙내용이 있어도 정도의 차이가 과태료 50만원 미만에서부터 500만원 이하의 벌금까지 다양하게 되어 있어 개별법간의 실효성 확보에 차등이 발생한다.

2) 개선방향

- 안전관리교육내용의 중요도에 따라 분류하여 등급별로 벌칙의 정도를 통일화하고
- 벌칙이 없는 법령에는 해당법에서 부여한 안전교육의 실효성 확보에 필요한 만큼 벌칙규정이 필요하다.

사업장과 안전관리 유관기관의 실사결과 요약

■ 실사 방법 : 7개 사업장의 안전관리담당자 및 책임자와 유관기관의 진단팀과 사업장 안전보건관리 대행 기관의 담당자와 면담

〈 실사 내용 및 결과 〉

■ 안전관리자의 직무의 타당성

▶ 대부분의 중소기업에서 안전관리자는 겸직하고 있음.

■ 공정 안전관리제도와 가스안전관리제도에 있어서 합동심사제의 운영실적과 문제점에 대한 의견

▶ 두 제도에 용어의 차이가 있어 불필요한 지적사항이 나타남.

(예) 한국산업안전공단 : 공정안전보고서

한국가스안전공사 : 안전성 향상 계획서

▶ 동일 내용에 대하여 심사기관이 두군데 있어 의한 합동심사로 인한 시간 손실이 큼.

▶ 지적사항 및 개선 방안의 차이가 있음.

■ 법령체계의 미비점

▶ 사업장에서 관련된 중복되는 법령이 너무 많음.

(소방법, 고압가스법, 산업안전보건법 등)

■ 압력용기 및 보일러의 검사제도에 있어서 동시검사제의 활용내역

▶ 압력용기와 보일러의 검사를 동시에 실시하는 것이 편리

■ 동시검사제도의 이용률을 높일 수 있는 효과적인 방안

▶ 검사 실명제를 도입하여 검사 유효기간 동안은 보증

▶ 유효기간 중 이상시 무료 검사 실시

■ 리프트 및 승강기검사제도에 있어서 이중검사에 대한 의견

▶ 검사제도의 일원화로 사업장 규제 완화

▶ 검사의 목적과 항목이 일치함으로 한기관으로의 통합이 합리적임.

■ 유해물질 표시제도에 있어서 표시내용

▶ 대부분의 응답자가 유해물질 표시의 문제점 제시

▶ 제조등 금지 물질과 특정화학물직 제 1류(제조등 허가물질)의 그림 표시가 혼동된다고 함.

▶ 너무 많은 내용이 제공되기 때문에 근로자가 숙지하기가 어려움. 그러므로 필요한 내용만 3장 이내로 하여 근로자가 숙지하기 편하게 표시하는 것을 제안

■ 제조업의 유해·방지 계획서 심사제도에 있어서 제출서류의 내용과 확인시의 중복정도와 불편한점에 대한 의견

▶ 유해·위험 방지계획서와 공정안전 보고서(PSM) 모두 중복되는 서류를 요구함. 따라서 서류의 간소화 방안이 모색되어야 함.

▶ 또한 관련기관 및 심사요원에 따라 이견이 있어 심사내용의 표준화가 요구됨.

■ 안전진단 및 점검제도에 있어서 진단과 점검내용의 실제 차이점에 대한 의견

▶ 진단의 구성원은 외부 고급기술인력에 의하여 이루어져야 함.

▶ 실제적으로 문제점의 발견 및 기술적으로 개선 가능한 개선안을 제시하

여야 하나, 아직 까지는 개선안이 너무 이론적이어서 사업장에서 채택하기가 어려움.

- ▶ 진단비용이 고가이며, 또한 기간이 한정되어 있어 사업장의 어려움 호소
- ▶ 안전점검은 주로 사업장 내부의 인력이 시행하기 때문에 실질적인 점검이 이루어지지 않고 있음.
- ▶ 안전점검과 진단의 통합은 불가능하나 항목의 조정은 필요함.

■ 안전관련 교육을 동일인이 2회 이상 받았던 경험

- ▶ 많은 사업장의 경우 동일인이 2회 이상 동일 및 유사 안전교육을 받음.

■ 교육 실시대상과 실제 실시현황에 대한 의견

- ▶ 안전관리자 직무 교육은 실시대상 인원과 약간의 차이가 있음.
- ▶ 산업안전기사 보수교육은 실제 대상인원과 실제 실시인원은 차이가 있음. (2.5 : 1)
- ▶ 일반근로자에 대한 교육은 법정 시간을 단지 충족시키기 위하여 조회시간을 활용

참 고 문 헌

1. 고준기, 파트타임노동의 현상과 과제, 노동법에 있어서 권리와 책임, 박영사, 1994
2. 국무총리 안전관리자문위원회, 안전관리실태평가와 정책개선방향, 1995.12
3. 국무총리실 중앙안전점검통제단, 시설안전관리백서, 1995
4. 국회사무처 입법조사국, 주요국의 산업재해대책, 입법참고자료 제270호, 1990
5. 김병진, 우리나라의 산업재해예방법제에 관한 연구, 숭실대학교 노사관계대학원 석사학위 논문, 1995
6. 김병진, 산업안전보건법개론, 노문사, 1995
7. 김치선, ILO 가입에 따른 노사관계정책 개선에 관한 연구, 학술원 논문집 인문·사회과학편 제32집, 1993
8. 노동부, 산업재해예방정책방향과 달라진 안전보건제도, 노동부, 1992.
9. 노동부, 사업체 노동실태 조사보고서, 웃고문화사, 1994
10. 노동부, '94산업재해분석, 문중인쇄주식회사, 1995
11. 노동부, 현행 산업안전보건법령·제도, 노동부, 1996. 2
12. 대한건설협회, 건설업관계법령집, 1995. 2
13. 문제성 외 4인, 산재보험 재정운영방식 발전에 관한 연구, 한국개발연구원, 1994
14. 민주당 정책위원회, 산업안전보건 정책에 관한 토론회, 1994. 7. 20.
15. 박명수, 산업재해의 경제적 손실 및 산재예방 투자효과에 관한 분석, 한국노동연구원, 1993
16. 박세일, 법경제학, 박영사, 1994

17. 범론사 편집부, 산업안전관계법규, 법론사, 1994.
18. 사단법인 노사문제협의회 엮음, 영세/중소기업 산업재해의 실태 그 대책, 정암문화사, 1991. 11
19. 산업기술연구원 〔편〕, 산업안전보건 질의·회시집 -분야별, 기술상담사례-, 1995.
20. 산업안전국, 선진국의 산업안전 보건제도 -산업위생, 보건관리를 중심으로-, 산업안전국, 1993
21. 산업안전선진화기획단, 산업안전선진화 3개년 계획, 산업안전선진화기획단, 1996.
22. 송기호, 산업재해의 경제학적 연구, 서울대학교 대학원 경제학과 박사학위논문, 1993
23. 안전문화사 편집실, 안전관계법령전집, 안전문화사, 1993
24. 안전관리자문위원회, 안전관리실태평가와 정책개선방향, 안전관리자문위, 1995
25. 윤조덕, 세계화 초입에서 산업안전보건정책 선진화의 긴급성, 우리노무법인/노사전문가WE, 1995. 10. pp 44-51
26. 윤조덕, 산업안전보건 관련 논문 모음집, 산업안전관련 강의교재 1, 1995.10
27. 윤조덕, 독일의 산업안전보건체계가 우리에게 주는 시사점, 산업안전, 1995. 11.
28. 윤조덕, 사회동합을 위한 산업안전보건·산재보험 정책방향 -우리나라와 독일의 비교를 통하여-, 1995. 12.
29. 윤조덕, 산업안전과 노동운동, 한국노총 중앙연구원, 1995
30. 윤조덕, 노·사의 공동참여에 의한 산업안전보건 개선방향, 분기별 노동동향분석, 1995
31. 이영석, 산업혁명과 노동정책, 도서출판 한울, 1994

32. 이은영, 산업재해와 안전의무, 인권과 정의(대한변호사협회), 1992.7
33. 이을형, 한국의 산업재해예방과 보상의 법리, 숭전대학교 논문집 사회과학편 제13집, 1983
34. 이철수, 노동관계법 국제비교연구(II), 한국노동연구원, 1994
35. 조 탁, "산업안전보건규제정책의 정부개입전략에 관한 연구 -규제전략과 유인전략을 중심으로-, 박사학위 논문, 1993
36. 조 탁, 안전과 보건을 위한 정부의 역할, 공보처, 계문사, 1995
37. 조정찬·임병수, 안전관계법령의 현황과 개선방안, 한국법제연구원, 1994. 12.
38. 중앙공무원 교육원, 산업안전관리의 개선방안 : 제14기 정책연구세미나 종합연구 보고서, 1995
39. 중앙안전대책위원회, 96재난관리계획, 중앙안전대책위원회, 1996.
40. 최성모, 소영진, 산업재해 현실과 산업안전보건규제완화의 문제점 -법정고용인제도를 둘러싼 논쟁을 중심으로-,한국행정학보, 1993
41. 한국노동연구원, ILO기본협약집, 한국컴퓨터산업주식회사, 1993
42. 한국노동연구원 시론회 자료, 산업안전개선방향과 노사의 역할에 관한 세미나, 96. 6
43. 한국산업안전공단, 산업안전보건 및 제품안전성에 관한 유럽공동체법, 1994
44. 형광석, "한국의 산업재해에 관한 연구", 박사학위논문, 1992
45. Berezin E. and C. Scott, "A New OSHA Focuses on the Big Picture", Risk Management, 1996. 2.
46. Europe Commisson, "Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs", Social Europe: Europe for Safety and Health at Work, 1993. 3.

47. J. J. Keller & Association Inc. , Keller's Official OSHA Handbook, Neenah, Wisconsin
48. Karen A. Brown, "Workplace Safety: A Call for Reasearch", Journal of Operations Management, 1996, pp 157-171
49. Karuppan C. K., Karuppan M., Schaefer I. M., "Total Safety Management: A TQM Approach to Industrial Safety", Second Quarter 1996, pp 15-20
50. U. S. Deprtment of Labor Occupational Safety and Health Administration, All about OSHA (Revised), OSHA 2056. 1992.
51. U. S. Department of Labor,, Occupational Safety and Standards for the Construction Industry (29 CFR Part 1692) with Amendments as of October 1, 1994), Promulgated by the Ocuupational Safety and Health Administration, West Virginia Construction Safety and Health Program.
52. U. S. Department of Labor, Occupational Safety and Health Standards for General Industry(29 CFR part 1910) with Amendments as of October 1, 1993, Promulgated by the Ocuupational Safety and Health Administration, Commerce Clrearing House, inc

사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선 연구

연구보고서 (건안연 96-2-14)

발 행 일 : 1996. 12. 31

발 행 인 : 원 장 이 한 훈

연구책임자 : 책임연구원 안 홍 섭

공동연구기관 : 명지대학교 경제연구소

발 행 처 : 한국산업안전공단

산업안전연구원

건설안전연구실

주 소 : 인천광역시 부평구 구산동 34-4

전 화 : 032) 5100-848~852

금강문화인쇄(279-6901)