

국내 산업안전 관련 제도 개선 활용 방안에 관한 연구
-A Study on Application Plan of Korea's Safety & Health
Regulation-

성호경*
김병석**
이태우*

ABSTRACT

The safety and health law, the basic regulation of occupational safety and health for industry, is overlappingly and inconsistently controled and by many non-profit organization or / and government organization. Because of above reasons, it is hard to investigate and suggest consistently. This study is proposed to remove inefficient and overlapping regulation and suggest how to manage the safety and health regulation in private industry.

Safety and Health is the most important managed area under business environment. The safety and health regulation or law for Korean Private industry is compared with foreign country's law.

1. 서론

산업재해를 사전에 방지하기 위한 산업안전과 산업보건에 대한 법의 내용과 수준이 여러 안전관련 법령간 비효율적 규제로 불안정한 상태가 되어있다. 그러므로 우리나라의 안전관리 제도는 제조사업장에 날로 증가하는 사망재해와 신기술에 따라 발생하는 새로운 위험을 제어할 수 있는 기능으로써는 불충분하기 때문에 새롭게 검토되어야 할 시점에 와 있다.

대부분의 선진국에서는 산업재해예방에 대해서는 생명제일주의에 입각해서 사업재해 예방에 대한 최저기준의 준수, 근로조건의 개선, 쾌적한 작업환경의 실현, 근로기준법의 이상실현, 안전보건에 대한 세밀한 정보의 제공, 인권보장 등 적극적 조치에 대한 구체

*대한산업안전협회

**충주대학교 안전공학과

적 프로그램을 생산활동과 연계하여 충실히 실천하고 있다.

이에 반해 우리나라의 사업주의 안전배려 책임, 제조사업장내의 자율안전관리체계, 위험관리를 위한 효과적인 안전관리 활동 등이 선진국에 비해 뒤져 있는 실정이다.

그러므로 부처별로 중복 규제로 운용되고 있는 기존의 안전 관련 법령의 제도에 대해서 산업안전보건법의 중심으로, 비효율적 중복법령을 삭제 개서하고, 새로운 산업안전법을 체계를 갖추어야 되며, 동시에 각종 관련 법규의 정비를 통하여 민간 경제주체의 생산 활동상의 편익 증진을 통한 경쟁력 강화를 하기 위하여 선진국 체제의 유인체제 형태로 전환하고자 한다. 따라서 정책적제도 문제점을 연구 비교, 고찰 대상으로 하고 국내와 산업안전보건제도를 비교 분석하고 활용방안을 제시하고자 한다.

2. 조사방법

본 논문의 연구방법은 1999년 6월까지 국내·외 산업안전보건제도의 문제점을 기준 국내외 학자들의 저서와 논문, 노동부 및 한국산업안전공단 등 관련기관에서 발간한 자료를 조사·분석하고 제도의 운영과 실태면에서는 산업현장의 실태파악을 설문조사를 통해 자료를 수립·분석을 시도했다.

3. 국내 산업안전관련 제도의 문제점 조사 분석

(1) 명령 통제방식 위주의 제도

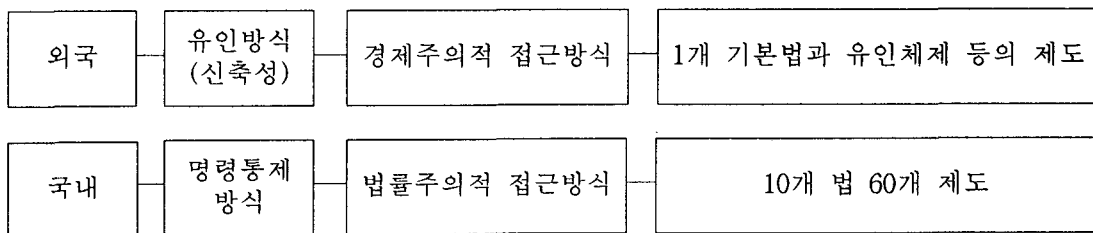
산업보건 관련 제도의 정부의 개입방식에는 [표 1] [그림 1]과 같이 명령 통제방식(법률주의 직접근방법)과 유인방법(경제주의적 접근방식)이 있으며, 오늘날 선진공업국들은 유인방식을 확대·시행하고 명령통제방식은 유인방식의 보완으로 부분적으로 시행되고 있다.

그러나 우리나라의 현행 안전보건제도는 보험제도, 보조금 등의 유인방식으로는 극히 제한적이고 소극적 장치가 있을 뿐이고 대부분 명령통제방식의 제도에 의존하고 있다. 명령통제방식은 동종업종 내 모든 기업에 획일적인 강제규정으로 통제하려는 경향이 있어 재해예방에 비효율적일 뿐만 아니라 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 급급하고 또한 행정감독기능이 과다한 반면 기술감독 및 지도를 시행할 기술서비스기관의 발전은 상대적으로 저조한 실정이다. 또한 명령 통제방식은 또한 새로운 형태나 종류의 신종재해에 신속성 있게 대처하기 어려운 한계점을 지니고 있어 급변하는 산업환경에 미처 대응하지 못하는 경우가 많다.

[표 1] 명령 통제방식과 유인방식 비교

구 분	명령통제방식	유인방식
작 용 원 리	불응의 비용 증대	순응의 경우 편의 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 경직성	기초적 통제조치 소홀한 가능성
도 입 시 기	경제개발의 초기단계	경제 성숙기
제 도 연 구	정치·행정·법학자	경영·경제학자



[그림 1] 명령 통제방식과 유인방식 비교

(2) 경제성 제도, 정책에 미흡

우리 나라 현행 산업재해 예방과 관련된 규제는 상당수의 규제가 현실을 외면하여 실효성이 저하되어 있다. 특히 Hardware 적인 안전보건기술에 치중하고 Software 성격의 제도, 경제성, 심리 등의 분야는 소홀히 다루어져 그 운영성의 실효성이 매우 낮은 실정이다.

(3) 결과 위주의 보험제도

우리 나라의 사업재해보상보험법에도 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 보험효율을 차별화 하는 제도가 되지 못하고 있다.

(4) 산재예방사업 재원 및 투자 미흡

연도별 산재 보험기금 출연현황은 산재예방사업에 대한 정보의 기금 출연이 극히 저조하고 기금의 운용이 편중되어 있을 뿐 아니라 용자 조건이 까다로워 산재예방을 위한 시설투자가 극히 위축되어 있다. '91년 산재예방 기금이 설치된 이후 기금 수입재원 조성이 정부출연은 전무한 상태에서 기업이 부과하는 산재보험료에 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 이는 결과적으로 기업의 비용부담을 가중시켜 재해예방 시설투자의 위축을 초래하고 있다.

4. 산업안전 보건제도의 비교 분석

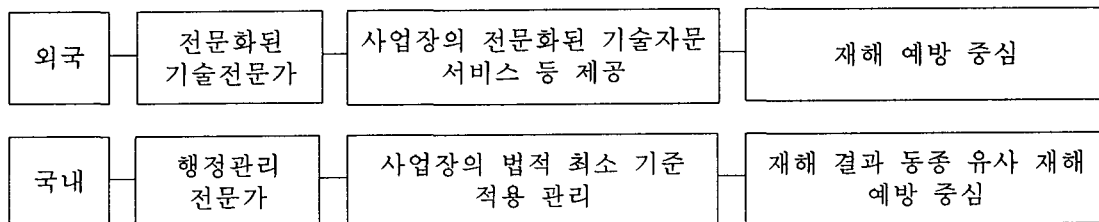
(가) 산업안전 보건제도 방식 비교

미국 등 선진공업국 대부분의 명령통제 방식(법률주의적 접근방법)보다 유인방식(경제주의적 접근방식)을 채택하고 산업안전 보건 체제내에 민간전문기관, 민간보험회사 및 민간보험조합 등을 포함시켜 유인체계를 구축하고 있으며, 명령 통제 방식은 부분적으로 일부분만 보완하고 있다.

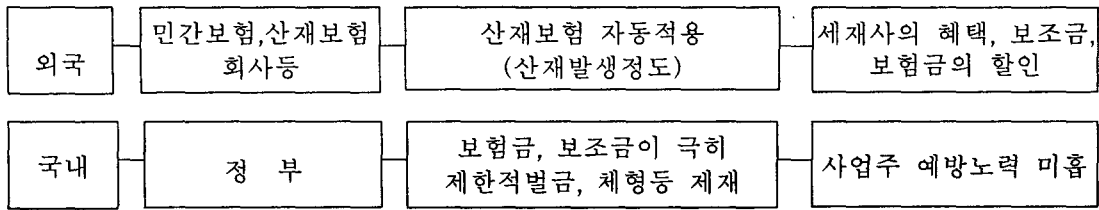
그러나 그 반대로 [그림 1]과 같이 우리나라의 산업안전보건 제도는 보험이나 보조금 제도 등의 유인제도는 극히 제한적이고 대부분 법률주의적인 명령통제방식에 의존하고 있으며 그나마 그것도 부족하여 여러 법률을 여러 부처에서 중복규제 적용함으로써 기업 경영의 재해예방 장애 요인으로 지적되고 있다.

(나) 기술·자문·서비스 등 비교

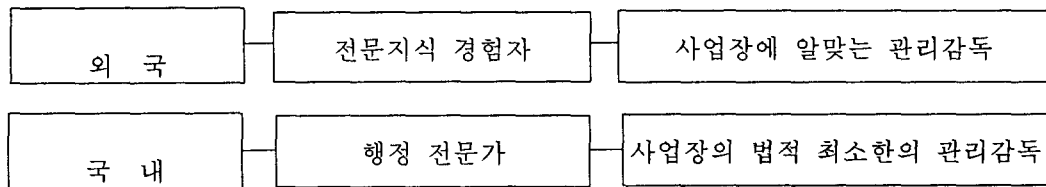
외국 선진 제도들의 유인제도에서는 민간전문기관이나 보험회사 등이 참여하여 전문가가 전문화된 기술·자문·서비스 등을 우선적으로 제공함으로써 재해예방에 기여하는 반면[그림 2]와 같이 우리 나라의 제도는 여러 안전관련 제도들의 법적 요구에 맞는 최소한이 기준만 충족시키려는 경향이 있어 정보와 기업간의 대등한 연구 노력이 미흡하고 행정감독의 권한만이 강해지는 단점이 있으며 기술·감독 및 지도 등의 기술 서비스는 상대적으로 저조한 실정이다.



[그림 2] 국내·외 기술·자문·서비스의 비교



[그림 3] 국내·외 산재보험제도 비교



[그림 4] 국내·외 산업안전보건감독제도 비교

(다) 산재 보험의 비교

미국, 독일 등의 민간보험회사나 산재보험 회사등에서는 산재보험을 기업의 산재 발생정도에 따라 차등 적용함으로써 기업과 민간단체가 산업재해를 적극적으로 예방하기 위하여 연구하고 있는 반면에 [그림3]과 같이 우리나라제도는 산재예방을 유도하기 위한 노력보다는 대부분 재해발생 결과 중심으로 산재보상 보험료를 적용하고 있어 사업주의 예방노력에 적극적이고 객관적이지 못하다.

(라) 산업안전보건감독제도 비교

외국의 산업안전 보건감독제도에 있어서도 정부감독관과 민간기술감독관의 전문기술 능력이 법적으로 해당분야에 대한 전문적인 지식과 경험을 가진 자(정부 사업장 감독관의 경우 안전관련과 졸업 2~5년 실무 경험을 가진 자로 독일의 산업재해 보상제도에서는 노·사가 공동 참여하여 사업주가 내는 보험료로 산재보험조합을 자율 운영하여 산재예방을 위한 유인방식으로 채택하고 있으나 우리나라의 산재예방 사업에서는 정부의 극히 저조한 기금출연과 운영 또한 편중되어 기업의 실질적 산재예방을 위한 기금활동으로 적절하지 못한 실정이다.

근로감독과 수습을 거쳐 배치하도록 한정하여 감독업무의 질적 향상을 도모하고 있는 반면에 [그림4]와 같이 우리나라는 기술 전문가보다 행정전문가 위주로 사업장의 근로감독을 행함으로써 사업장의 법적 최소한의 규정에 의한 행정위주에 의존하는 형태로 산업재해를 예방하고 있다.

5. 결론 및 제언

우리 나라에서는 선진국과 같이 경제주의적 접근방식의 유인제도를 채택하기 위해서는 각 부처의 혼제·중복·규제된 안전관련법령을 정비하고 기업이 안전관리 활동에

적극 참여할 수 있도록 대한산업안전협회등 민간단체의 민간위원회를 포함시키는 제도를 만들도록 하여야 한다.

그러므로 기업의 생산활동의 저해요인으로서 대두되고 있는 안전관리 활동의 문제점을 해결하기 위해서는 사업장내 안전보건규제 합리성 제고를 위해서 각부처 안전관련법의 혼재 중복 규제된 모든 제도들을 비교 조사하여 제도별로 개선 안을 제시, 적용하여야 하며 또한 앞으로 제조사업장에 생산과 관련된 안전관련 제도를 신설·적용·규제 하고자 할 때는 연관된 부처 및 관련 부서와 협의하여 관련제도가 중복 불일치되어 사업장의 안전관리 효율을 저해하는 일이 없도록 하여야 한다.

대부분의 선진국에서는 산업재해예방에 대해서는 생명제일주의에 입각해서 해당 사업장에 알맞는 산업재해예방에 대한 최저기준의 준수, 근로조건의 개선, 쾌적한 작업환경의 실현, 근로기준법의 이상실현, 안전보건에 대한 세밀한 정보의 제공, 인권보장 등 적극적 조치에 대한 구체적 프로그램을 생산활동과 연계하여 충실히 실천하고 있다.

그러므로 우리나라에서도 선진외국제도와 같이 1개의 산업안전보건기본법과 그에 따른 안전관련 제도들이 서로 중복 상충되지 않도록 정비함과 동시에 대한산업안전협회 등 민간 전문가 중심으로 한 민간위원회를 적극적으로 도입·활용하여 기업과 정부의 대등한 동반자적인 산재예방활동을 유도하여야 될 것이다.

또한 현행 행정학적 제도 개선보다 산업안전공학적 제도 개선을 유도하여 안전과 경영이 연계될 수 있도록 사업장의 근본적인 잠재위험을 근원적으로 제거하여 예방위주의 실질적 생산성 향상 안전관리 시스템을 유지하도록 하여야 한다.

이러한 연구를 통한 기대효과는

- 가. 안전관련 제도들의 중복 및 불일치 등을 제거함으로써 생산공정에 관련된 규제들을 획일적으로 해당 관련제도에 맞는 기관에 통제를 받으므로, 실질적인 작업관리 개선을 유도하여 생산성향상과 품질향상을 기대할 수 있다.
- 나. 안전관련 법령들의 유사제도를 통합으로서 인력문제에 따른 고용효과를 가져온다.
- 다. 안전직무교육제도들간의 공통교육과 전문교육을 상호 인정의 호환성을 부여함으로써 실질적인 교육효과를 기대할 수 있다.
- 라. 안전진단점검이나 유해위험방지계획서 심사제도 등 안전관련 제도가 정비됨으로써 사업장의 효과적인 생산설비를 유도, 중대산업사고예방에 도움이 된다.
- 마. 실질적 재해예방 구도로서 기존의 대한산업안전협회 등 민간단체등을 적극활용 민간재해예방 중간열할을 기대할수 있으며, 산재예방비용도 효율적으로 운영이 가능하다.

참고문헌

1. 김병석 : 산업재해방지론, 형설출판사, 1998.
2. 김병석 : 생산성과 산업안전, 대한산업안전협회, 1998, p120.
3. 김병석 : 시스템안전공학, 형설출판사, 1999.

4. 김병진 : 산업안전보건법개론, 노문사, 1995.
5. 조 택 : 안전과 보건을 위한 정부의 역할, 공보처, 계문사, 1995.
6. 윤조덕 : 독일의 산업안전보건체제가 우리에게 주는 시사점, 산업안전, 1995.
7. 노동부 : 산업안전선진화 3개년, 계획세부시행계획, 1996.
8. 한국산업안전공단 : 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선연구, 1996.
9. 법제처 : 산업안전보건법령, 1996.
10. Koren A. Brown, "Workplace Safety : A Call for Research". Journal of Operations Management, 1996, pp.157-171.
11. Encuclopadia of Occupational Health and Safety, Genva : ILO, 1983
12. Labour LaW in Germany, Der Bundcs mnister fur Arbeit und Sozialordnung, 1991.
13. Occupational Safety and Health Act of U.S.A, 5th Nobemver, 1990.