

# 안전관리자 규제순응도 조사연구

이관형 · 김용국 · 오지영 · 송미경

산업안전보건연구원 안전경영정책연구실

## 1. 서론

우리나라는 과거 "산업육성"이라는 대명제를 위해 정부 주도의 계획, 명령, 통제적 경제사회의 틀로 시장(market)을 조정하고 제한하여 왔다. 그런데, 이는 특혜시비와 같은 정치적 변수에 의해 각종의 불합리한 규제를 만들게 하였으며, 경직적이고 획일적인 각종의 간섭과 규제를 파생시키게 하였다. 또한 규제는 경제 발전과 사회구성원 삶의 질 향상을 위해 산업안전보건 문제는 중요하게 고려되어야 할 분야임에 틀림없다. 또한 산업안전보건의 문제는 근로자의 생명 및 건강과 직결된 문제일 뿐 아니라 기업의 경쟁력 향상이라는 측면에서도 현대 기업에서 중요하게 고려해야 할 부문이며, 산업안전보건 문제가 처리되는 과정에 대한 철저한 감시 및 감독이 필요하며, 산업안전보건 관련 규제 및 제도, 법규 등에 대해 지금까지 잘 운영되는 측면이 있으며, 한편으로는 개선 또는 합리화의 필요성이 제기되는 규제를 선정하여 규제개혁을 위한 노력이 필요한 상황이다.

여러 가지 규제개혁 성과에도 불구하고 관료들의 행태 변화가 뒷받침되지 못하거나, 이해관계집단의 반발로 인하여 규제개혁 체감도는 이에 미치지 못한다는 지적이 있으며, 또한 해당규제와 관련된 피규제집단이 규제의 존재여부를 인지하지 못하거나 규제 내용을 제대로 인식하고 있지 못한 경우가 있으며, 인지하고 있으면서도 규제기준이 현실적으로 준수하기에 어렵거나 부적절하여 준수율이 떨어지는 규제 또한 일부 존재하는 것으로 판단된다. 그러므로 산업안전보건 규제 관련 집단들이 규제의 내용을 명확히 이해하고 준수할 수 있도록 다각적인 규제순응관리 대책이 마련될 필요가 있다.

규제 순응도를 낮추는 요인으로 법률의 복잡성, 법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성이 결여, 절차적 불공정, 높은 규제 순응 비용, 집행실패와 저지의 실패, 집행실패와 조치의 실패, 집행실패와 설득의 실패, 전반적인 사회의 실패 등이 있을 수 있다 (Braithwaite, 1993). 또한 실현될 목표의 잘못된 정의나 규제에 대한 설계의 실패, 규제 집행의 실패, 규제 집행기관인 정부와 법치주의에 대한 신뢰도 저하에 따른 실패 등이 있을 수 있다. 규제 설계가 잘못된 경우는 규제순응의 비용이 너무 높다거나, 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하고 이해하기 어렵거나, 규제가 지나치게 법률 형식에 의존하고 있다거나 다른 정부의 정책이나 규제 간에 마찰과 갈등이 존재하는 등 내적 일관성을 유지하지 못하는 경우들이다. 또한 규제 집행의 실패는 크게 규제 순응에 대한 감시의 실패와 규제 집행에 대한 절차상의 실패 등이 있다. 또한 규제에 대한 인지도가

낮으면 순응도가 낮아지고, 규제 순응의 비용과 부담이 클 경우 지체요인으로 작용한다. 규제 집행의 측면에서도 규제수단과 도구가 목적에 적합하지 않을 경우 규제 순응도는 낮아지게 된다(OECD, 1999; 2000). 이상에서와 같이 규제의 효과를 높이기 위해서는 피(被)규제집단과 규제집행집단을 포함하여 규제 내용과 규제 절차 등이 서로 유기적으로 연계되고 일관된 상태로 운용되는 것이 필요하다.

본 조사의 목적은 산업안전보건 관련 규제들 중에서 ‘안전관리자 선임 및 자격’ 규제에 대한 인지도 및 준수율, 그리고 규제의 효과성 등 전반적인 규제순응도를 과학적인 방법으로 파악하여 행정규제의 품질제고를 도모하고, 향후 산업안전보건 분야의 행정규제 개혁·개선 관련 정책방향을 합리적으로 수립하는데 필요한 기초 자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

## 2. 조사방법

### 1) 조사설계

구 분	피규제집단 (사업체)	집행공무원 (근로감독관)	제3차집단 (근로자)
조사 대상	안전관리자를 선임해야 하는 사업장	근로감독 집행공무원	안전관리자를 선임 해야 하는 사업장의 근로자
표본 구성	사업주	노동사무소 근로감독관	근로자 대표
표본 크기	400명	100명	400명
표본추출방법	- 제조업 : 지역/업종별 층화후 체계적 추출법 - 비제조업 : 업종별 유의적 할당후 체계적 추출법	지역별 층화후 무작위 추출법	- 제조업 : 지역/업종별 층화후 체계적 추출법 - 비제조업 : 업종별 유의적 할당후 체계적 추출법
표본 오차	±4.9% (95% 신뢰수준)	±8.2% (95% 신뢰수준)	±4.9% (95% 신뢰수준)

### 2) 조사방법 및 조사기간

구분	내용
조사 방법	1:1 방문면접조사(전화, fax 조사 병행)
자료수집도구	구조화된 설문지(Structured Questionnaire)
조사 기간	2004년 4월 26일 ~ 5월 25일(30일 간)

### 3) 조사내용

구분	항목	피규제 집단 (사업체)	규제집단 (근로감독관)	제3차 집단 (근로자)
1. 규제 인지	안전관리자 선임규제 존재여부 인지도	○	-	○
	안전관리자 선임규제 내용에 대한 이해도	○	○	○
	안전관리자 선임규제 내용의 명확성/이유	○	○	-
2. 규제 인정	안전관리자 선임규제 필요성	○	○	○
	안전관리자 선임규제 수준의 적절성/이유	○	○	-
	안전관리자 선임규제 목적 부합성(효과)	○	○	○
3. 규제 준수	안전관리자 선임규제 준수율(경험)	○	-	-
	안전관리자 선임규제 준수율(인식)	○	○	○
	안전관리자 선임규제 미준수 이유	○	○	○
	안전관리자 선임규제 준수 감시가능여부(집행력)	-	○	-
	안전관리자 선임규제 위반시 벌칙부과 적절성	○	○	○
4. 기타	규제 준수 활성화 방안	○	○	○
	규모/업종 규제에 대한 견해	○	○	○

### 3. 조사결과

안전관리자 선임 규제인지에 관해 살펴본 결과, 규제인지에 관한 인지도 및 이해도에 서는 사업주, 근로자가 ‘대부분 알고 있다’, ‘구체적인 내용까지 알고 있다’고 90%가 넘 게 답변하였으며, 또한 내용에 대한 명확성을 묻는 항목에서도 사업주 및 근로감독관은 90% 이상이 ‘내용이 명확하다’는 긍정적인 평가를 하고 있다.

안전관리자 선임 규제인정에 관해 살펴본 결과 안전관리자 선임 규제의 필요성에 대 해서도 응답자 대부분이 90%가 넘게 대체로 동의하는 것으로 나타났다. 안전관리자 선 임 규제가 현실적으로 준수하기가 어떠한지에 대해 물어본 결과, ‘대체로 적절하다’는 의견이 많았으며, 근로감독관의 경우에도 80% 이상으로 적절하다는 응답하였다.

사업주를 대상으로 안전관리자 선임 규제 준수율을 물어본 결과, 대부분(제조업 97.3%, 비제조업 87.0%)의 사업주가 안전관리자 선임 규정을 준수하고 있는 것으로 나 타났다. 일반 사업체들이 안전관리자 선임 규정을 준수하고 있는지에 대한 인식문제의 경우, 대체로 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 안전관리자 선임 규정을 지키지 않을 경우 부과되는 현행 벌칙수준에 대해서는 사업주(제조업 57.0%, 비제조업 47.0%) ‘현재수준이 적당하다’는 응답을 하였으며, 근로자 및 근로감독관의 경우에도 ‘현재 수 준이 적당하다’는 응답이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 사업주는 ‘완화해야 한다’는 의견이, 근로자는 ‘강화해야 한다’는 의견이 높게 나타나 사업주와 근로자 사이에 벌칙 수준에 대한 일정 정도 인식의 차이를 보여주고 있다.

안전관리자 선임 규제 준수를 활성화하기 위한 조치를 물어본 결과, 사업주 및 근로 자의 경우에는 ‘홍보 강화’를 가장 많이 응답하였으며, 근로감독관은 ‘홍보 강화’(39.0%) 및 ‘행정집행력 확대’(39.0%) 의견이 상대적으로 높게 나타났다. 안전관리자 선임 규모

규제에 대해서는, 세 집단 모두 '현재 수준이 적당하다'는 의견이 가장 높게 나타났다. 안전관리자 선임 업종 규제에서도, 사업주 및 근로감독관은 과반수 이상이 '현재 수준이 적당하다'는 의견을 나타냈다. 한편, 근로자는 확대 의견이 과반수 이상으로 나타나 사업주 및 근로감독관 집단과는 약간 다른 의견을 보여주고 있다.

안전관리자 자격 규제에 대한 인지도의 경우, 90% 이상으로 인지도가 높게 나타난 반면에, 근로자 집단에서는 제조업과 비제조업 모두 70% 미만으로 사업주에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 자격내용에 대한 이해도 부분에서는 사업주나 근로자 집단 모두 '대략적으로 알고 있다'는 응답이 높게 나타났으며, 한편, 근로감독관은 과반수 이상이 '구체적인 내용까지 잘 알고 있다'고 응답하였다.

안전관리자 자격 규제의 필요성에 대해서 사업주에 비해서 근로자 집단에서 필요성에 대해 동의하는 응답이 더 높게 나타났으며, 근로감독관은 90% 이상의 대부분의 응답자가 필요하다는 의견을 나타냈다. 안전관리자 자격 규제가 현실적으로 준수하기가 어떠한지에 대해 물어본 결과, 사업주의 경우 제조업 사업주(89.3%)가 비제조업 사업주(78.0%)에 비해 적절하다는 응답이 상대적으로 높게 나타났으며, 근로감독관은 90% 이상의 대부분의 응답자가 적절하다는 응답을 하였다.

사업주를 대상으로 안전관리자 자격 규제 준수율을 물어본 결과, 제조업은 거의 모든 사업주가 준수하고 있다고 응답하였으며, 비제조업의 경우에도 85.0%의 대부분의 사업주가 준수하고 있다고 응답하였다. 일반 사업체들이 안전관리자 자격 규정을 준수하고 있는지에 대한 인식을 물어본 결과, 세 집단 모두 대부분의 응답자가 준수하고 있는 것으로 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

안전관리자 자격 규정을 담당하고 있는 근로감독관에게 집행력에 대해서는, 현재 수준이 적당하다는 의견이 61.0%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 현재 수준으로 불가능하다는 의견이 30.0%로 나타났다.

안전관리자 자격 규정을 지키지 않을 경우 부과되는 현행 벌칙수준에 대해 제조업 사업주 및 근로자, 그리고 근로감독관은 60% 이상이, 그리고, 비제조업 사업주 및 근로자는 과반수 이상이 현재 수준이 적당하다고 응답하였다. 한편, 사업주는 완화해야 한다는 의견이, 근로자는 강화해야 한다는 의견이 상대적으로 높게 나타나 사업주와 근로자 사이에 벌칙 수준에 대한 일정 정도 인식의 차이를 보여주고 있다. 안전관리자 자격 규제 준수를 활성화하기 위한 조치를 물어본 결과, 사업체 및 근로자는 홍보문제를, 근로감독관은 '규정준수에 따른 인센티브 지급' 등의 의견을 제시하였다.

#### 4. 정책제언

안전관리자 규제순응도 조사를 할 결과 피(被)규제 집단인 사업주와 규제 수혜자인 근로자들이 인식하고 있는 규제 인지도, 규제 인정도 그리고 규제 준수도는 전반적으로 높은 수준이었다. 보다 더 규제의 효과를 높이기 위해서는 우선적으로 피(被)규제 집단

의 규제 준수도를 높이기 위한 직접적인 전략이 필요하다. 이를 위해서 피(被)규제 집단이 스스로 인식하고 있는 미준수 사유에 대한 적극적인 대응 전략이 마련되어야 한다. 연구결과에서 본 바와 같이 피(被)규제 집단의 규제 준수도가 낮은 사유는 전반적으로 내용을 잘 몰라서인 경우가 가장 많았으며, 다음으로는 규제의 내용을 숙지하지 못해서이다. 결국 피(被)규제 집단을 대상으로 무엇을 어떻게 규제하는 것인지에 대한 교육과 홍보 전략이 필요할 것이다. 또한 규제집행자와 피(被)규제 집단이 서로 다른 평가를 내리고 있는 점은 상호간에 평가 기준이 다르다는 것을 보여주는 것이다. 이러한 차이는 규제 집행이나 순응의 수준이 다르다는 점을 보여주는 것으로 규제의 효과를 높이는데 장애요인으로 작용할 수 있다. 따라서 이와 같은 규제 순응에 대한 인식의 기준을 동일하게 맞추기 위한 적절한 방안을 모색함으로써 규제의 효과를 높일 수 있다.

이번 규제순응도 조사를 통해 규제현장의 문제에 대해 체계적으로 파악하고 분석하여, 규제 순응 확보를 위해 순차적 접근전략을 수립·실시하고, 규제순응 정도를 지속적으로 평가함으로써 지속적인 규제 관리를 하는 것이 필요하다. 또한 규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고, 규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화하여야 할 것이다.

## 참고문헌

1. 감사원, 대항상공회의소. 규제개혁 체감실태와 개선과제. 1999
2. 국무조정실. 현장중심의 규제개혁 추진방안. 1999
3. 김태윤. 우리나라 규제영향분석 발전방안. 한국행정연구원. 1999
4. 박경효 외. 규제 순응에 대한 체계적 접근에 관한 연구. 한국정책학회. 2000
5. 소영진. 한국의 산업안전보건규제 개선방안 연구. 한국정책학회보. 1999;8(2):183-204
6. 양준석 외. OECD규제개혁연구 규제순응과 효율성. KIEP OECD 연구시리즈. 2000
7. 이관형 외. 5인 미만 사업장의 산업안전 규제 순응 실태조사에 관한 연구. 산업안전보건연구원. 2002
8. Braithwaite, John. Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries. PUMA Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No.3, OECD. 1993
9. Mazmanian, Daniel A. & Paul A. Sabatier. Implementation and Public Policy. Glenview, IL: cott, Foresman. 1983
10. OECD. The State of Regulatory Compliance: Supporting aterials. PUMA/REG (99)/ANN. 1999