

③ 최근 국내외 안전환경동향과 대응방안

박 필 수 우리 협회 고문

서 론

최근 우리나라의 기업을 둘러싸고 국내외적으로 산업안전보건에 큰 변화가 오고 있어 이에 대한 기업의 대응방안이 요구되고 있다.

국외적으로는 ILO 가입(1991년), UR의 타결(1994년), WTO 체제의 시작(1995년), OECD 가입(1996년) 등에 따라 선진국 수준에 부응할 수 있는 안전보건 관련기준의 개정이 요구되고 있을 뿐만 아니라 미국을 위시하여 노동, 환경 문제를 무역(통상)과 연계시키려는 움직임이 보이고 있다.

국내적으로는 산업안전선진화 3개년 계획의 수립(1996), 산업안전보건법 개정(1996), 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 개정(1996) 등에 따라 그 어느 때보다도 산업재해 예방에 대한 노사의 의식 변화가 필요한 시점에 와 있다.

이러한 현상을 감안하면서 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법이 각종 법률에 의한 중복된 규제를 철폐, 완화함으로써 자유로운 기업활동의 촉진을 통한 경쟁력 향상을 목적으로 하고

있다면 산업안전보건법상 어떤 내용이 타법과 중복되고 있는지의 면밀한 검토가 있었어야 할 것이다. 한 예로 「관리책임자, 안전관리자 및 보건관리자에 대한 직무교육」이 어느 법과 중복 규제된 것인지 하는 것이다.

따라서 특별조치법은 기존의 법질서를 완전히 흔드는 것이 아니고 그 법의 입법취지는 살려 나가면서 그 시대가 요구하는 합리성이 있어야 할 것이다.

본고에서는 안전환경동향과 산업안전보건법과 특조법의 시행에 따른 현안의 문제점에 대한 개선방안을 제시한다.

대전제가 되는 것은 어떠한 경우라도 산업재해는 반드시 줄여야 하고 노사의 안전의식이 높아져 “삶의 질”이 향상될 수 있는 안전·보건의식의 권리가 보장되는 등 본래의 목적이 퇴색되어서는 안 된다는 것이다.

「안전은 호황기에 하고 불황기에 하지 않아도 된다」라고 하는 景氣 변동과 관계없이 기업의 생산활동이 지속되는 한 지속적으로 실행되어야 한다는 사실을 선진국의 예에서 많이 배우고 있음을 상기하여야 한다.

본 문

1. 산업재해 예방의 의의

재해예방의 기초와 이념은 안전관리의 기본이념과 재해예방 기술과를 검토하고 기초가 되는 원칙을 확인하여 개인적으로, 기업적으로, 나아가 국가적으로도 재해기록의 개선을 가져올 수 있도록 하는 안전기술의 확립에 기여케 하는 데 있다. 이렇듯 재해예방은 과학인 동시에 기술이다.

최근 “재해예방”이라는 용어와 다분히 같은 뜻이라고도 할 수 있는 몇가지의 용어가 출현하여 일반화되고 있다. 그것은 “손실방지”, “손실 제어”, “안전공학”, “안전관리” 등과 같은 말이다.

따라서 앞으로의 안전관리의 과제는 근대화된 산업에 대응하여 안전활동을 수행하고 사회의 요청에 응답하기 위해서 시스템 공학, 신뢰성 공학, 인간공학, 보전성 공학, 재료안전공학 등과 같은 실제적인 과학적 측면에 의해서 안전에 접근해 나가야만 한다는 것이다.

「안전이란, 자기 자신이 마음 속에 안전의 그릇이 준비된 사람에게 주어지는 선물이다.」 항상 그릇이 있을 때만 안전이라는 선물을 담을 수가 있다. 머피의 법칙에 “숨어있는 흠은 반드시 드러난다”라고 하는 말이 있듯이 현장에서 작업하는 우리 모두의 환경과 마음 속에 도사리고 있는 위험요인을 찾아내어 제거할 때만이 안전을 확보할 수 있다. 즉 안전보건활동이란 숨어있는 안전·건강·생산 재해위험요인을 찾아내어 개선하는 과정 중심의 활동임을 자각하고 지속적으로 추진하여야 한다. 미국의 US. 스틸사의 안전 프로그램의 서문에서 「안전은 다른 모든 사항에 우선하는 경영책임이다」라는 내용

이 강조되고 있음을 상기한다.

2. 규제완화의 의의와 한계

재해예방이라는 안전관리보건의업무는 생명과 신체의 안전, 산재보험료의 감소, 업무의 계속, 생산의 증대, 근로자 이동의 감소 및 노무관리 관계의 개선 등에 관하여 눈부시게 성적이 올라가고 있다는 사례는 우리 주변에서 많이 나타나고 있다.

인명존중과 생산성 향상이라는 두가지의 목적을 동시에 달성하는 측면에서 어떠한 기업도 외면할 수 없는 중요한 요소이며, 만약 이것이 무시된다면 기업은 불필요한 파멸을 초래할 것이다. 이와 같이 중요한 안전관리문제가 “경제 살리기”라는 명분을 내세우며 규제완화가 이루어졌다. 우선 경제 살리기라는 명분이 그럴 듯 하다고는 하지만 실제로 이번에 규제 완화된 내용들이 경제를 살리는 데 필요충분한 조건이라고 생각하기에는 이상이 있다는 것은 지각있는 사람이라면 당장 알 수 있는 일이다.

뿐만 아니라 이러한 규제완화는 불과 1년 전에 작성된 「산업안전진전화 3개년 계획」에 대한 국가기본정책에 배치될 뿐만 아니라 쾌적한 작업환경을 조성하여야 할 업무를 게을리 함으로써 근로자의 안전에 대한 권리와 건강에 대한 권리를 망가뜨리는 결과를 만에 하나라도 초래한다면 그 책임은 누가 질 것인가 하는 의문이 생긴다.

노동력을 활용하고 보존하여야 한다는 측면과 이와 같은 맥락에서 볼 때 이번의 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」의 개정은 많은 문제점을 지닐 수밖에 없다.

첫째, 경쟁력 향상의 주역인 노동력을 효율적으로 활용하고 보존하여야 한다는 측면, 둘째로

선진국에 비해 월등히 높은 우리나라의 산업재해의 발생율을 낮추어 인간존중과 기업경영의 합리화를 이룩하기 위해서는 규제완화를 추구하기보다는 오히려 산업안전보건의 원리를 강화시켜야 할 필요가 있었다.

3. 우리나라의 산업안전 현상

가. 산업안전보건법의 변천

우리나라에 산업안전보건제도가 처음 마련된 것은 1953년 5월 10일 공포시행된 근로기준법 제6장(안전과 보건 : 10개 조문)에 근거했고, 그후 근로기준법에서 분리하여 독립법으로서의 산업안전보건법을 제정하고 1981년 12월 31일 공포했다.

이 법은 산업사회의 여건 변화에 따라 3차에 걸친 개정(1차 : 1990년 1월 13일, 2차 : 1995년 1월 5일, 3차 : 1996년 12월 31일)을 가져왔다.

나. 산업재해 발생추이

산업재해 통계집계가 시작된 '64년부터 '95년까지 32년간 발생한 총 재해지수는 292만명이며, 이 가운데 산재 사망지수는 4만 2천명, 직업병지수는 3만명으로 집계되고 있으며, 이는

- 평균 1년에 9만명의 재해자와 1천 3백명의 사망자가 산업현장에서 발생되었음
- 이로 인한 직·간접적인 경제적 손실액은 35조 6천억원에 달하는 등 엄청난 피해를 가져왔음

(1) 우리나라의 산업재해는, 재해율은 감소추세에 있으나 부상의 경중을 나타내는 재해강도를, 재해사망율은 아직도 선진국 수준에 크게 미달하고 있다.

- 산업화에 따라 증가되던 재해율은 '83년을

기점으로 감소되어 '95년도에는 선진국 진입단계인 1% 미만(0.99%)의 수준으로 낮아지고 있는 반면,

- 재해로 인한 근로손실을 나타내는 재해강도율은 '89년 2.19에서 '94년에 2.93으로 33.7%의 증가를 나타내고 있으며,
- 사망만인율도 '89년 2.58에서 3.37로 꾸준히 증가하고 있으며 재해로 인한 신체장해자도 '90년 이후 평균 30,215명이나 발생하고 있으며 그 점유율도 급증하고 있음.
- 이러한 우리나라의 산업재해 수준은 외국과 비교할 때 미국, 일본, 독일 등 선진국에 비해 높으며, 싱가포르와 비교하여도 2.3배 높은 것으로 나타나고 있음(1992년 통계).

국가별 재해 비교(1992년)

| 나 라 별 | 재 해 율 | 사 망 율 |
|-------|-------|-------|
| 한 국 | 1.52 | 3.44 |
| 일 본 | 0.39 | 0.46 |
| 싱가폴 | 0.87 | 1.51 |
| 영 국 | 0.67 | 0.15 |

(2) '95. 재해발생현황 분석

- 산업별로는 제조·건설업에서 발생한 재해가 전체재해지수의 75.3%를 차지하고 있고,
- 규모별로는 전체 재해의 45.9%가 50인 미만의 영세현장에서 집중발생하였고
 - 상시근로자 300인 미만 중소기업체의 재해율(1.32%)이 대기업의 재해율(0.58%)의 2.3배이며,
 - 특히 50인 미만 영세업체의 재해율(1.62%)은 대기업 평균재해율의 2.8배에 달하여 이들 업체에 대한 근본적이고 집중적인 재해예방정책이 선결되어야 할 과제를 보여주고 있음

다. 산업안전선진화 3개년 계획 수립

국제 경제·사회의 변화에 따른 WTO 등 새로운 규범의 등장, 산업구조의 변화로 인한 산업재해 발생요인의 다양화, 노동생활의 질에 대한 관심 등 근로자의 의식변화와 국내외 여건변화에 따른 새로운 정책개발의 필요성에 따라 1996년 8월 7일, 「산업안전선진화 3개년 계획」을 수립, 확정하였다.

4. 특조법의 규제완화와 산안법 개정과 관련된 문제점 및 개선방안

가. 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 개정 내용

- 금번 개정된 특별조치법에서는 산업보건의 등 13종의 의무고용을 기업자율고용으로 전환하고 산업안전관리자, 가스안전관리자 등 14종의 의무고용에 대해서는 상호겸직 인정 및 2개 이상 자격취득자의 자격 인정, 3개 사업장의 공동채용 인정 등 안전·보건관련 규제를 대폭 완화함
- 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」은 「산업안전보건법」의 특별법적 지위에 있어 산업안전보건법에 규정된 내용과 동특조법에 규정된 내용이 상충되는 경우에는 우선 적용되는 것임

나. 특조법상 규제 완화 논리의 자체 문제점

기업규제 완화를 통해 기업과 국가의 경쟁력을 강화한다는 명목으로 개정된 기업활동규제완화에 관한 특별조치법과 개정된 산업안전보건법의 중요내용에 대해 많은 혼란과 문제점이 제기되고 있다.

이번의 조치는 기업의 안전보건관리 정착에 평지풍파를 일으키고 벼랑 끝에 다달았다는 위

협의식을 갖고 있다.

한편으로는 인명존중의 이념이 또다시 경제논리에 밀려나고 있다는 지적을 면하기 어렵게 되었다.

규제완화에는 될 일과 해서는 안 되는 일이 있고, 또 제도의 개선은 그로 인한 문제점이 최소화되고 당사자의 이해와 협조가 있을 때에만 실효성을 확보할 수 있다는 것이다.

공장설비는 자동화, 로봇화되고 안전성은 정량적으로 평가되면서 잠재 위험성의 사전평가도 가능한 시대가 되었다. 한편 인간의 안전과 건강에 대한 가치관의 변화, 산업재해사고에 의해서 기업에 미치게 하는 손실의 변화, 또 제품의 안전책임의 중대성 등 회사 전체의 경영에 미치는 안전관리책임의 중대성은 점점 증가하고 있다. 이들의 새로운 상황에 대응하기 위해서는 기존의 안전관리자가 아니라 과학적인 기법에 의한 안전에의 접근이라는 전환이 필요한 시점에 와 있다.

이러한 전환기에서 규제완화 조치는 경영관리자에게 있어

첫째, 인명존중이라는 안전보건의식이 자유로운 기업활동 촉진에 밀리는 것은 아닌지.

둘째, 안전투자를 소홀히 하는 동기유발이 될 것이라는 기우심은 현실화 될 것이다.

셋째, 의무고용인원의 축소 및 관리책임자 등의 안전보건직무교육 의무면제가 사업주의 산업안전보건법 준수와 비례한다고 비친다면, 또 근로자수 50인 이하 사업장의 안전관리자, 보건관리자 선임의무 면제와 공사금액 100억원 미만의 건설공사 및 하수급인의 안전관리자 선임의무면제가 자칫 산업안전보건법의 적용배제라고 받아들인다면 규제완화의 논리가 자기모순에 빠지고 말 것이다.

규제완화를 통해 기업의 경쟁력은 설사 향상

된다고 하더라도 아직은 재해율이 높고, 작업환경은 열악하고, 경영관리자의 안전의식이 만족하지 못하여 사회적 책임을 다하지 못하고 있는 현실속에서 이러한 특조법의 조치가 원래의 산업재해예방 목적에 얼마나 적합한 결과를 가져올 것인지를 살펴보아야 한다.

(1) 규제완화를 통해서 장기적인 안전보건관리체제의 개선은 가능한가?

○ 문제의 제기

산업안전보건법이 목적하는 산업안전보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지, 증진하기 위한 기업의 책임을 다하기 위해서는 경영책임자가 안전보건을 확보하기 위해서는 관리체제를 확립하는 것이 긴요한 전제요소임은 주지의 사실이다.

최신의 도미노 연쇄(Bird, Frank.E, Jr.)의 손실제어요인에 대한 설명에서도 가장 중요한 인자는 안전 또는 손실제어 관리자가 자기의 프로그램에 대한 전문적 관리의 원리를 충분히 이해하는 데서부터 출발한다고 기술하고 있다. 이 요인 속의 "제어"라는 말은 전문적인 관리(계획-조직-지도-제어)의 제4의 기능을 근거로 하고 있다. 더욱이 산업안전보건법의 장과 조문의 순서도 이러한 중요도에 근거를 두고 제2장의 안전보건관리체제에서부터 출발한 것이다. 즉 안전보건관리체제는 필요충족요건이다.

산업안전보건법상 근로자 50인 미만, 건설업은 원수급인(공사금액 100억원 미만) 및 하수급인의 경우에는 안전보건관리책임자의 선임대상도 아닌데 안전관리 및 보건관리자의 선임의무가 없고 산업안전보건위원회의 설치의무마저 없기 때문에 안전보건관리체제는 생각조차 할 수 없게 된다. 이로 인해 안전보전에 대한 지도,

조언 및 안전보전에 관한 기술적인 사항을 누가, 무엇으로, 어떻게 처리할 것인지, 안전보건관리는 완전히 사각지대에 빠지는 결과가 된다. 더욱이 재해통계의 분석에서 보여주듯이 전산업 재해의 약 50%가 근로자 50인 미만의 사업에서 발생하고 있다는 것을 감안한다면 그 심각성은 그지 없다.

○ 개선방안

사업주 교육을 통해 산업안전보건법의 사업주 책임을 인식시키는 한편 관리감독자(생산라인), 특히 안전담당자(법 제14조) 속에서 자체 안전관리자를 선임하고 안전관리업무를 담당하도록 강력한 행정지도가 필요하다.

(2) 의무고용인원 축소의 실효성은 합리적인가?

○ 문제의 제기

근로자의 안전·보건증진을 위해 기술적인 사항을 보좌하고 지도·조언하는 등 사실상 사업장의 재해예방을 담당하고 있는 안전관리자 및 보건관리자수의 1~2명 축소가 기업의 직·간접적인 비용부담의 감소라는 가시적인 효과는 있을지 모르나 다른 한편으로 나타날 수 있는 마이너스 효과와 비교할 때 어느 쪽이 큰가의 사전검증이 충분히 이루어졌어야만 했다. 이번의 특조법 개정에서 가장 큰 이슈가 되고 있기 때문이다.

산업안전보건법 시행령에서 사업을 크게 세가지(제조업, 기타 산업, 건설업)로 분류하고 규모에 따라 안전관리자의 의무고용인원을 규정하고 있는 바, 이 제도는 업종 및 위험도를 고려한 차등화가 되어 있지 않았다는 문제점이 있기는 하지만,

① 최고 4인까지 선임토록 한 것은 나름대로의 근거(대략 근로자 250인당 1명)가 있었을 것이나 이를 최고 2인까지로 축소하였다면 거기에

는 납득할 수 있는 명쾌한 과학적인 근거가 있어야 한다.

② 고용의무인원을 축소할 수 있을 정도로 안전·보건관리업무에 자신이 있고 재해율을 줄일 수 있다는 확신에서 온 것인지.

③ 의무고용인원의 과다로 인한 생산라인의 불필요한 간섭때문이었는지 등의 문제가 제기될 수 있다.

더욱이 건설업의 경우에는 대변혁을 가져왔다. 우리나라 산업재해발생의 주범(특히 사망재해)은 건설업이라는 것을 감안한다면 납득이 가지 않는 조치라고 할 수밖에 없다.

공사규모의 대소와 산업재해의 발생이 비례하는 것이 아니고, 공사규모가 작고 하청일수록 재해율이 높다는 데에는 누구나 공감하고 있다.

① 건설공사야말로 공사종류에 따른 난이도가 있는데도 위험요인을 감안하지 않고 공사금액 100억원이라는 단순된 공사금액만으로 규정한 것은 산업재해발생의 원리가 무시된 것이다.

※ 공사금액 100억원 이상 공사 : 약 988개소

② 우리나라의 약 40,000개소의 건설현장을 가진 건설업의 약 25%의 현장에만 안전관리자가 선임된다고 보는 것이다.

③ 산안법 시행령 개정(1995. 10. 19)으로 전문건설업체(하수급인)도 원수급인과 같이 공사금액에 따라 선임의무를 둬으로써 하수급인의 사업주에 대한 안전의식 제고와 재해예방에 기여하였으나 불과 1년 8개월만에 완화도 아닌 면제조치를 한 것은, 단적으로 말하면 안전을 하지 않겠다는 노동행정의 난맥상을 나타내는 처사로서 어떠한 명분으로도 납득이 가지 않는 조치이다.

④ 의무고용축소로 인해 생길 수 있는 안전관리자의 해고, 불이익한 처우 등에 대한 사후관

리가 현실로 나타난다고 본다면 고용의 감소라는 결과가 될 것이다.

⑤ 이번 조치로 잔여 안전관리자와 보건관리자의 사기저하로 인한 부작용은 상당기간 지속될 것이다.

○ 개선방안

① 산업안전보건위원회의 기능을 개정취지에 부합되도록 행정지도를 강화하여 안전관리자 및 보건관리자의 수, 직무 등을 자기 기업에 적합하도록 조정하고 안전, 보건의 유지, 증진에 필요한 사항을 정하는 등 사업장의 자율안전관리가 정착될 수 있도록 행정력을 강화한다.

※ 산업안전보건법 제19조

(산업안전보건위원회)

• 제2항 - 사업주는 다음 각호의 사항에 대하여는 산업안전보건위원회의 심의, 의결을 거쳐야 한다.

3. 안전관리자 및 보건관리자의 수, 자격, 직무, 권한 등에 관한 사항

• 제3항 - 산업안전보건위원회는 당해사업장의 근로자의 안전과 보건을 유지, 증진시키기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당해 사업장의 안전, 보건에 관한 사항을 정할 수 있다.

② 이번 조치로 인해 축소되는 안전관리자 및 보건관리자의 해고, 기타 불리한 처우를 하지 않도록 최선을 경주한다.

(3) 고용의무면제대상 사업장의 안전보건관리는 외면하는가

○ 문제의 제기

① 현재는 유해, 위험업종의 경우 근로자 30인 이상의 사업장에는 고용의무가 있었으나 특조법에서는 업종 구분 없이 근로자 50인 이상 사업장으로 개정함에 따라 안전보건관리의 사각지대가 생기게 됨.

② 현재의 고용의무는 근로자 300인 미만의 사업장과 공사금액 100억원 미만의 경우 기업의 입장에서는 생산(시공)라인과의 겸직을 허용하였기 때문에 사실상 비용부담이 크지 않았고 (건설업의 경우는 표준안전관리비에서 인건비를 지급할 수 있음) 안전관리자를 둘 수 있었다는 “일석이조”의 효과가 있었는데 이것이 무산된 것임.

○ 개선방안

① 현재 타업무와 겸직을 하였기 때문에 그대로 조치되도록 행정지도를 강화하여 불이익이 생기지 않도록 함.

② 근로자 50인 미만의 사업장에는 재해예방 전문단체의 지도를 받도록 사업의 소요 예산을 지원함(산안법 제62조 제1항 참조)

(4) 안전관리자의 공동채용 허용은 기본취지에 어긋난다.

○ 문제의 제기

안전관리자는 상시 사업장에 위치하여 공장장에게 건의하고 관리감독자에게 지도, 조언을 하여야 할 법상의 책무가 있는데도 3개 사업장(근로자수 합계 300인 미만)에 1명의 안전(보건)관리자를 공동으로 채용할 수 있도록 허용한 것은 소속감, 책임의식, 근무시간의 배분 등 단순논리로 생각할 수 없는 문제점이 발생할 소지가 있다.

※ 일본, 독일의 예

일본 및 독일의 산업안전보건법에는 「그 사업장에 전속하는 자를 선임하여야 한다」라고 규정하고 있음.

○ 개선방안

중소, 영세기업에서의 부담경감과 안전보건관리의 업무량 등을 고려한 조치라면 “업무수행지침” 등을 마련하고 지도, 감독이 필요함.

이에 해당하는 안전관리자는 가급적 산안법

시행령 별표 4 안전관리자의 자격 제11호에 해당자로 함이 바람직하므로 행정지도가 요망됨.

(5) 관리책임자 등의 직무교육이 기업규제의 걸림돌인가?

○ 문제의 제기

산업재해를 방지하기 위한 기본대책이 설비 자체의 근원적인 안전화 등 물질 원인의 배제에 있다는 것은 두말할 나위도 없으나 그와 함께 근로자에 대한 안전보건교육의 실시도 중요한 시책이다.

근로자 또는 관리감독자에 대한 안전보건교육 계획을 수립하고 실시하는 자는 안전관리자와 보건관리자이다. 따라서 안전관리자와 보건관리자의 교육수준은 사업장의 안전, 보건 확보 수준과 직결된다.

－ 관리책임자 교육

① 관리책임자에게 신규교육(6시간)과 보수교육(매 2년마다 6시간)을 받도록 함으로써 타업무에 분주한 공장장(건설업은 소장)의 안전보건 의식 제고와 안전보건정보를 제공하여 안전, 보건관리자를 지도, 감독하고 공장의 산업재해 예방계획의 수립 등에 기여케 하자는 것이 그 목적인데 교육을 받는 것이 기업활동규제와 어떤 관계가 있다는 것인지? 오히려 안전보건관리책임자로서의 직무에 대한 무지로 법상의 제반규정을 소홀히 할 우려가 생긴다.

② 안전, 보건문제는 관리책임자의 경영방침에 속하지 않고 안전과 생산은 별개의 것이라는 고질적인 개념에 빠지게 될 것이다.

③ 안전관리자와 보건관리자를 선임하였기 때문에 그것으로 법상의 책임이 없다고 보아 안전보건업무는 몰라도 된다는 의식이 확산될 것이다.

④ 아직도 생산 제일을 고집하는 관리책임자들에게 안전보건의 중요성을 심어 주는 유일한

길이었는데 비생산적이라는 이유이었는지 모르나 직무교육의무를 면제함으로써 “굶어 부스럼”을 낸 결과가 되었다.

－ 안전, 보건관리자

안전보건관리자의 직무가 ① 잠재위험의 발굴의 재해상정 → ② 재해예방대책의 개발 → ③ 재해예방대책의 실시와 안전교육 → ④ 안전대책실적의 평가라는 사고를 선취하여 그 예방대책을 실제로 실시시키는 것이다. 이와 같은 직무를 체계적이고 효율적으로 수행할 사람은 오직 안전관리자와 보건관리자밖에 없다. 인원도 1 내지 2명뿐이다.

이들에게 새로운 정보의 수집, 기법의 개발 등 안전, 보건관리자의 자질향상을 위한 유일무이의 길이 없어진 것이다.

※ 국가기술자격법에 의한 산업안전기사 1, 2급 및 건설안전기사 1, 2급의 보수교육은 매 5년마다 실시하는 규정이 존치되고 있다.

① 교육은 “백년지대계”라 할 만큼 중요한데, 더욱이 고용보험법에서도 직업능력개발사업을 법제하고 있으면서 유독 이 교육을 폐지함으로써 직무수행에 장애요인을 자초한 이유에 대한 해답이 있어야 한다.

② 이 교육의 폐지가 경영자의 요망인지, 아니면 안전관리자와 보건관리자인 당사자의 요망인지에 따라 해결방안은 달라진다.

③ 교육의 폐지는 무책임한 행정이라는 비난을 면하기 어렵다.

○ 개선방안

교육시간, 교육내용 등에 문제가 있었다면 수정, 보완하여 이 교육만은 어떠한 형태로도 존치될 수 있도록 산안법 시행규칙 개정시 학계, 노, 사, 재해예방전문단체 등과의 공청회를 열어 충분한 의견을 수렴하고 존치되도록 행정력을 집중해야 한다.

※ 영양사 등의 고용의무면제는 당초안에는 있었으나 여성의 고용증대라는 면에서 취소된 바 있다.

(6) 산업안전보건위원회의 기능 강화

산업안전보건위원회의 기능이 심의기능에다 의결기능을 추가하는 등 안전보건사항에 대해 노,사가 공동 결정하도록 한 조치는 바람직하나 실제 운영면에서 야기될 수 있는 문제점을 적출하고 그에 따른 행정지도가 필요함.

(7) 명예산업안전감독관 제도

이 제도는 노동부가 행정지침(’95. 7월부터)으로 시행하였기 때문에 실효성 여부에 대해 충분한 분석이 필요했다고 본다.

명예산업안전감독관 제도의 운용에는 고도의 기술이 요구된다.

기업에는 산업안전보건위원회에 근로자위원이 있고, 안전관리자 및 보건관리자가 있고 관리감독자가 안전보건의 책임을 가지고 있는데 이들의 역할은 무엇이고, 여차피 산업안전보건위원회의 위원에 명예산업안전감독관이 포함된다면 중복된 기능이라고 보며 동감독관의 업무에 「법령위반 사실이 있는 경우 사업주에 대한 개선요청 및 감독기관에의 신고」가 규정되어 있는바, 이 “신고”에서 야기될 수 있는 문제점에 대한 보완대책이 필요함.

(8) 산재발생보고의무 완화

산재발생보고의무 범위를 「4일 이상의 휴업을 요한 재해」로 함으로써 일견 보고의무에 완화된 것 같으나 산재보험보상대상과 보고대상의 차이에서 시행규칙 제4조 제1항 단서에서 「산재보험법 시행령 제29조의 규정에 의거 요양신청서를 근로복지공단에 제출한 경우에는 그러하지 아니하다」라고 예외규정을 두었다면 개정을 해도 실효성은 없다.

노동부의 산재통계가 산재보험쪽의 통계, 산

안법쪽의 통계로 2원화된다.

노동부가 작성하는 산업재해 분석은 우리나라의 재해발생 추이를 분석하고 산업재해예방정책의 방향을 결정하는 데 사용된다면 개정을 하지 않는 것이 바람직하다. 한편 유해, 위험요인을 파악하여 사업장의 재해예방대책 자료로 활용하려면 전체의 재해가 아니라 규모별, 공정별, 위험요인별(약 3,000개소)로 추출하여 심층분석하는 것이 오히려 효과가 있을 것이다.

(9) 안전관리자의 자격완화

안전관리자의 자격을 완화하는 노동부의 이유 중의 하나가 국가기술자격 또는 일정한 학력을 갖춘자를 선임하는 데 따른 사업주의 부담을 경감하고 안전관리 경력자를 폭넓게 활용하기 위해라고 하였는 바, 그렇다면 안전관리자는 안전공학 등의 기초지식이 없고 전문성이 없이, 실무경력만 있으면 아무나 할 수 있다는 이론이다.

산업안전업무의 주무부서인 노동부가 이렇게 생각한다면 제3자의 생각은 말하지 않아도 헤아리고 남음이 있다.

그러나 이 제도를 시행하려면 안전관리자가 되고자 하는 자의 등록을 받아 사전에 충분한 교육이 있어야 한다.

또한 전문성이 국가기술유자격자 등에 비해 낮을 것으로 보아 그 역할을 보조자로 제한, 또는 건설업의 경우에는 하도급 현장에만 선임토록 제한하고 있다 하더라도

① 제조업의 경우 안전관련업무란 공장장부터 근로자에 이르기까지 모두를 포함하는 개념인지

② 특히 건설업의 경우는 소장의 경력 10년 이상인 자가 하청에서 또는 보조자로 근무가 사실상 가능한지

③ 국가기술유자격자의 연령차이, 경력차이에 서 오는 문제점 등이 나타날 수 있음을 감안하

여 효율적인 행정지침이 작성되어 지도하여야 한다.

(10) 자율안전관리업체에 대한 유해위험방지 계획서 제출, 심사 및 확인면제, 낮은 재해율의 기준 및 자율안전관리의 가능성 측정방법에도 문제가 있으며 여기에서의 재해율은 공사금액과 공사기간을 어떻게 보느냐에 따라 운영상의 객관성 판단이 필요하다.

실제로 일반설계에서는 가시설의 설계가 없다고 본다면 이 제도의 제출, 심사 및 확인 등 전면적으로 면제하는 것보다 제출, 심사는 면제하되 재해예방이라는 측면에서 확인제도는 존치함이 합리적일 것이다.

그간 이 제도의 실효성 확보에 문제가 있었다면 시정보완하여 적절한 방법을 강구하여야 한다.

※ 일본에는 아직도 이 제도가 재해예방의 중요한 기능으로 존치하고 있다.

(11) 급박한 위험발생시 대피 근로자 보호

중전규정에 따르면 급박한 위험상황에 처한 근로자에게 작업중지 및 대피권은 보장되어 있으나, 급박한 위험상황 발생시 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대해 근로자가 급박한 위험상황으로부터 「합리적인 근거」가 있어야 한다는 명문규정인 바, 합리적인 근거에 대한 확실한 나열식 해석이 정립되고 지도하여야 한다.

다. 우리의 반성

요즈음 산업안전보건정책이 무언지 헛들고 있다. 헛돈다는 것은 구심점을 상실하고 궤도 없이 떠도는 상태를 말한다.

그 책임이 누구에게 있느냐는 질문에 앞서 우리는 또다시 「소 잃고 외양간조차 고치지 않는」 어리석음을 되풀이하지 않도록 하여야 할 것이다.

산업안전보건법 및 특별조치법 개정의 소용돌이 속에서 안전보건문제가 「중심과 질서」를 잃고 혼란에 빠져들고 있다고 보아야 할 것이다. 제기될 수 있는 문제점을 요약하면 다음과 같다.

(1) 안전관리자 및 보건관리자의 최고업무고용인원 하향조정과 선제의무 면제대상 확대로 인한 후유증(부작용)

- 안전관리자, 보건관리자의 사기저하
- 안전관리자, 보건관리자의 고용불안
- 겸직허용확대 및 공동채용허용으로 전문성 결여
- 안전, 보건관리자의 신규, 보수교육 의무 면제로 자질향상 곤란

(2) 기업의 안전보건관리제도에 대한 혼란 초래

- 경영자의 안전보건에 대한 시각변화
- 체계적인 안전보건활동 위축
- 기업의 안전조직(부,과)의 축소

(3) 노동부의 안전보건정책 신용도 추락 자초

- 산업안전선진화 계획 등과의 연계성 결여
- 노동부의 의지부족을 드러냄 : 현안문제에 대한 공청회 미개최 및 건설안전과 미설치 등
- 건설업의 안전관리자 선임의무 하수급인까지 확대(1995. 10. 19. 시행령 개정)에서 폐지로 정책의 일관성 결여

이상과 같은 문제에 대해 보완책은 있는 것인가. 시급히 해결되어야 한다.

법을 준수하여야 할 대상은 노, 사인데도 한 번이라도 공청회를 개최했는지 진지하게 의견을 묻고 수렴하려는 자세가 부족했다고 본다. 재해 예방은 노동부의 판치로 해결되는 것이 아니다. 왜 법 개정이 끝나고 이미 시행되고 있는데도 노동, 기업의 안전, 보건관리자, 학계, 재해예방

전문단체, 언론계 등이 대응전략을 지금이라도 모색하고자 고심하고 있는 의도는 어디에 있느냐 하는 것이다.

한편 기업에서 안전, 보건관리자가 자기의 직무를 얼마만큼 성실히 수행하였는지, 또 한국산업안전공단, 재해예방전문단체, 학계는 무엇을 하였는지 차체에 깊은 반성이 있어야 하겠다. 이미 법 개정이 끝났고 시행되고 있는데도 대응전략을 수립하여야 한다고 고심하고 있는 의도는 어디에 있느냐 하는 것이다.

이와 같은 현상은 법을 개정할 때 당사자의 충분한 의견수렴과정이 없었다는 것을 뜻한다.

산업안전보건법의 개정은 산업안전, 보건제도의 선진화를 이룩하는 기틀을 마련하려고 노력한 점은 인정된다. 그러나 선진국의 제도 도입시는 우리의 현실과의 괴리를 분석, 평가(+,-효과)하는 절차를 거쳐야 한다고 본다. 그동안의 운영상에 문제가 있었다면 개선을 거치면서 보완했어야 했다.

그럼에도 불구하고 특조법도 우리나라의 법인데 특조법의 조치가 경제를 활성화시키고 동시에 산업재해를 감소시킬 수 있는 합리적인 것이라고 한다면 이 시점까지 노동행정은 무엇을 하였는가 하는 의문점을 생각할 수 있다.

맺 음 말

현재의 산업안전보건법이 문제가 없는 것은 아니지만 특조법으로 규제를 완화한다고 하여 그러한 문제가 완전히 해결되는 것도 아니며 오히려 특조법의 조치가 사업장의 안전보건관리기능을 약화시키고, 효율성을 떨어뜨리는 요인이 될 가능성도 있다. 경쟁력제고라는 시대적 요청에 부응한다는 경제논리에 인명존중과제가 밀려서는 안 된다는 생각이다.

산업안전에서는 일반적으로 3E 대책(기술적 대책, 교육적 대책, 관리(제도)적 대책)을 제시하고 있는 바, 이번 특조법에 의거, 교육 및 제도적 대책에 허점이 생긴다면 재해예방대책은 어려움에 봉착하고 말 것이다.

「급할수록 돌아가라」는 말이 있다. 아무리 급하다고 하더라도 법의 시행에는 경과조치, 시행일의 조정 등으로 법 개정에서 파생되는 불이익을 최소화하는 것이 통례인데 이번의 조치는 그러한 장치가 없었다는 것이 더욱 문제점이다.

오늘의 이 시련을 타산지석으로 삼아 내일의 효율성을 기하기 위해 몇가지 제안을 한다.

(1) 법 개정 운영 등에는 이해 당사자들의 의견이 충분히 반영되도록 해야 한다.

(2) 재해예방전문단체, 학계, 노·사단체간의 연계강화를 위한 제도적인 장치와 역할분담이 반드시 있어야 한다.

(3) 재해예방은 노동부의 관리중심 관리체계에서 사업장중심 관리체제로 전환하여야 한다.

(4) 노동부에 노·사단체, 재해예방전문단체, 학계, 안전관리자 및 보건관리자가 위원이 되는, 가칭 「산업안전보건제도 실무위원회」를 구성, 설치하고 행정과 현장의 실상을 접목시키도록 한다.

(5) 안전보건관리책임자, 안전관리자 및 보건관리자의 직무교육만은 지속될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

(6) 이번의 완화조치 등의 개정이 어렵고 사실로 받아들여야 한다면 노동부는 주저하지 말고 대응방안에 대한 의견을 듣고 시급한 행정지도지침을 마련하여 의구심을 해소해야 한다.

(7) 노동부의 산업안전선진화 구상의 틀과 특조법의 취지와를 비교 검토하고 상호법간의 조

율로 사각지대가 없도록 하여야 한다.

(8) 특조법의 규제완화 등에서 오는 부작용을 해소하기 위해서는 개정 산업안전보건법에서 법 위반에 대한 처벌기준을 강화하였으므로 법 집행의 실효성이 확보되도록 철저한 감독이 필요하다.

(9) 특히 건설업의 재해예방을 위해서는 그 수단의 하나로 작업중지(법 제26조)조치를 강화하여야 한다.

(10) 근로자에 대한 과태료 부과(법 제25조) 및 안전점검의 날 행사 등의 제반시책은 전시효과(언론에 대한 홍보 등)적인 것이 아니고 실질적이고 타당성 있는 시책이 되도록 하여야 한다.

이번의 조치를 보면서 우리나라의 산업재해예방은 1981년도의 산업안전보건법 제정을 기점으로 노, 사, 정의 꾸준한 노력에 의해 1996년도에 재해율 0.88%를 달성하는 큰 성과를 거양하면서 조금만 더 힘을 쓴다면 일본 등의 선진국 재해율을 따라잡을 수 있다는 자신감이 있었으나 어디에서 불어왔는지도 모르고 이름도 모르는 태풍이 불면서 안전에 대한 책임을 지고 있는 사람들에게 허탈감을 주고 있다.

그러나 이러한 특조법의 조치가 있기까지 우리의 안전인은 무엇을 하였는지 냉철한 반성이 있어야 하겠다.

노동부의 산업안전보건관리에 대한 확고한 「의지와 책임」, 기업의 「안전보건관리조직과 책임」, 재해예방관련단체의 「사업목적과 책임」 등을 결집하여 중지를 모으고 오늘의 이 시련을 견디어 나가야 할 과제가 우리 앞에 놓여 있음을 재인식하면서 현실적이고 합리적인 대응전략이 마련되기를 기대한다.