

## 우리나라의 産業安全保健 政策樹立 改善方案에 관한 研究

### A Study on the Decision-Making Process of the Occupational Safety & Health Policy

안 홍 섭\* · 고 성 석\*\*

Hong-Seob Ahn · Seong-Seok Go

(1998년 3월 10일 접수, 1998년 5월 2일 채택)

#### ABSTRACT

The government policy on the occupational safety and health is the fundamental factor for the effectiveness and efficiency of the accident prevention efforts. However this point of view is comparatively neglected and most of policy in occupational safety and health has not been successful enough in Korea. Thus, this study aims to reduce the accidents at work in Korea through the improvement of the decision-making process on the occupational safety and health policy in Korea. The recommendations are derived from the comparison between the policy decision-making organization and process of Korea and those of other major countries. Capitulated recommendations are; more involvement of professional individuals in the process of policy decision-making; intensive utilization of research institutes; and more openness of the process of policy decision-making to the stakeholders ie, the representatives of employees and employers.

#### 1. 서 론

##### 1.1 연구의 배경 및 목적

산업안전보건분야의 정책은 크게 제도측면의 산업안전보건법령과 정부가 추진하는 각종 산재

예방사업의 두가지 형태로 나타난다. 국가적 차원에서 산업재해 예방활동중 가장 상위활동은 이러한 구체적인 결과를 생산해 내는 산업안전보건분야에 대한 정부의 정책 수립체제와 이의 집행과정이다. 산업안전보건법령도 정책수립체제의 운용과정의 결과물이며, 1995년 하반기에

\* 군산대학교 건축공학과

\*\* 부경대학교 안전공학과

설치, 운영된 국무총리 안전관리자문위원회에서 제기된 안전관리 관련법령의 문제점들로는 안전관리법령 상호간의 체계성 및 종합성 결여로 효율적 안전관리 추진의 곤란외에도 열가지 이상이 제기되었다.

이와같이 산업재해예방활동의 실효성이나 타당성은 올바른 정책수립 체제와 과정에 우선적으로 좌우되고 있다. 그러나 이제까지 정부의 정책에 관한 사회과학적 연구는 미흡하였으며, 특히 산업안전보건정책에 대한 연구는 매우 부진하여 정책결정과정과 관련한 연구는 거의 없었다.

따라서 본 연구에서는 산업안전보건정책의 내용이나 대상에 영향을 미치는 요인들과 이러한 요인들을 합리적으로 고려할 수 있는 의사결정 과정에 대한 고찰을 통하여 산업안전보건정책 수립과정에 대한 개선방안을 제시함으로써, 산업재해의 효과적 감소에 기여하고자 한다.

### 1.2 연구의 방법 및 범위

산업안전보건정책은 사고의 예방을 위한 사전예방정책과 사고나 질병 발생후의 치료·보상 등의 사후보상정책으로 대별할 수 있다. 산업안전보건정책 결정과정도 정책의 한 부분이며 의사결정의 결과로서, 구체적 연구의 대상은 산업안전보건정책중 사전예방 정책분야의 의사결정체제, 과정, 집행활동 및 평가로 범위를 한정한다. 따라서 본 연구에서는 산업재해예방체제중 정책결정기능을 담당하는 정부의 의사결정체제를 주요한 고찰 대상으로 한다. 또한 산업안전보건정책을 결정과정과 집행과정으로 구분할 경우에 본 연구는 전자의 결정과정과 관련한 연구로, 본래의 연구목적에 따라 산업안전보건분야의 정부정책 그 자체보다는 정책의 수립과정 즉, 의사결정 체제와 절차에 연구의 중점을 둔다. 그러나 연구의 대상이 산업안전보건정책 수립과정이라도 검토대상에는 의사결정과정을 거친 산업안전보건정책 자체는 당연히 포함되며, 이는 합리적인 의사결정과정은 정책 그 자체의 수준과 직결되기 때문이다.

연구 방법은 외국의 산업안전보건 정책수립 체제나 정책 또는 정책의 결과물인 관련 법령이

나 제도와와의 비교분석을 통하여 우리나라의 산업안전보건 정책수립과정에 유용한 시사점을 도출하였다. 또한, 우리나라의 산업안전보건정책 수립과정에 대한 연구에는 일차적으로 정책수립 체도에 관한 규정과 운영실태에 관한 조사가 필요하다, 현실적으로 기존 문헌자료의 경우 의사결정의 결과 즉, 정책자체의 내용에 대한 기술이 대부분으로서 의사결정과정에 대한 기록은 흔하지 않다. 따라서 연구에 필요한 자료는 기존의 산업안전보건관련 연구결과와 정책관련 문헌을 위주로 하며, 부족한 정보에 대해서는 외부 전문가와 정책수립과정에 직접 참여했던 담당자와의 면접을 통해서 수집하였다.

## 2. 우리나라의 산업안전보건 정책결정 과정

정책결정이란 의사결정의 한 형태로서, 공익을 추구하거나 공적문제의 해결을 위하여 미래의 합리적이고 바람직한 정부의 기안을 탐색·선택하는 일련의 동태적·역동적 과정 즉, 정부가 공익을 위하여 내리는 의사결정을 의미한다.

우리나라의 대표적인 정책결정제도에는 품의제도와 위원회제도이다. 품의제도는 정부조직내의 정책결정형식으로서 하의상달적 정보전달인 반면에 업무는 분권적, 의사결정은 집권적인 특성을 가지며 계선중심의 공식적, 제도적, 정형적인 의사결정의 성격을 갖는다<sup>1)</sup>. 위원회제도에는 자문위원회, 조정위원회, 행정위원회 등이 있으며, 정책의 결정을 개인이 하지 않고 복수의 구성원의 토론에 의해 도출하는 다수지배형태의 수평적 분권제, 합의제, 회의식, 지속적인 막료조직의 일종으로서 산업안전보건분야에서는 산업안전보건정책심의위원회가 이러한 기능을 맡고 있다. 여기서는 품의제에 의해 정책을 직접 결정하고 집행하는 체제와 심의기능을 하는 산업안전보건정책심의위원회 및 기존의 정책에 대하여 고찰한다.

### 2.1 우리나라의 산업안전보건정책 결정 및 집행 체제

#### 2.1.1 산업안전보건정책심의위원회

산업안전보건정책심의위원회의 기능 및 위원회의 구성은 산업안전보건법 제7조 및 동법시행령 제4조에 규정하고 있으며, 위원회의 운영에 관한 사항은 산업안전보건정책심의위원회 운영규정인 노동부령 제308호에 규정하고 있다. 관련 부처에서 검토한 산업안전보건정책심의위원회의 위원회 운영상의 문제로 첫째, 위원회 개최시 안전과 직접관련이 없는 위원까지 다수의 위원이 회의에 참석하게 됨에 따라 참석위원의 시간적인 손실을 초래하고 회의준비 등에 어려움이 있으며, 둘째, 실무위원회가 구성되지 아니하여 위원회 회의시 집중적인 토의가 이루어지지 않으므로 회의시간 지연 및 안전의결 지연사태가 발생하고 있다는 점등이 지적되었다. 이의 개선방안으로는 본회의의 소집은 관련위원으로 최소화하고 실질적인 검토는 실무위원회를 구성하여 수행하는 것으로 개선을 계획하고 있으나, 아직은 안으로서 시행되고 있지는 못하다.

2.1.2 산업안전보건 정책수립 및 집행체제

우리나라의 산업안전보건정책은 1953년 근로기준법이 제정된 이후 사회부 노동국 기준과에서 관장하다가 1963년 노동청의 발족과 더불어 노동청 노동국 근로기준과로 이관되었다. 1966년의 직제변경으로 산업안전과가 신설되어 산업안전보건업무가 계수준에서 과수준으로 격상되었다.

1981년 노동부의 발족으로 산업안전보건업무는 노동부 근로기준국 산업안전과로 이관되었다. 예방차원의 산업안전보건을 위한 법적 체계를 갖추기 시작한 것은 1981년 산업안전보건법이 제정된 이후부터이며, 정부차원의 산업안전보건정책활동은 1987년 한국산업안전공단의 발족과 1989년에 노동부 근로기준국 산하의 산업안전과가 별도의 정책수립 기능을 갖는 산업안전국으로 확대개편된 이후부터라고 할 수 있다. 그후 1989년 2월에 산업안전과가 산업안전국으로 승격되어 안전기획과, 산업안전과, 산업보건과를 두었으며, 1991년 7월에 산업위생과가 1994년에 건설안전추진반이 각각 신설되었다. 이에 따라 현재 노동부 전체조직 2실, 5국, 24과, 14담당관 중에서 1국, 4과, 노동부 본부 정원 402명 중 42명이 산업안전보건업무를 관장하고

있다. 그러나 우리나라에서 구체적인 산업안전보건정책이 실질적으로 제시된 것은 1990년 산업안전보건법의 제1차 전면개정 이후부터라 할 수 있다.

산업안전보건관련 기관들의 역할을 보면 노동부 본부는 기본적인 정책결정 및 제도개선을 담당하고 있고 각 지방노동사무소는 사업장에 대한 지도 및 감독업무를 담당하고 있으며, 한국산업안전공단은 각종 안전보건교육과 안전보건진단 및 기술지도 산업재해예방기술 및 안전장치, 보호구 성능 검정, 화학물질 유해성조사 및 작업환경 측정평가 및 개선 등의 업무를 담당하고 있다. 이와 같은 우리나라의 산업안전보건정책 결정 및 집행체제는 Fig. 1과 같다.

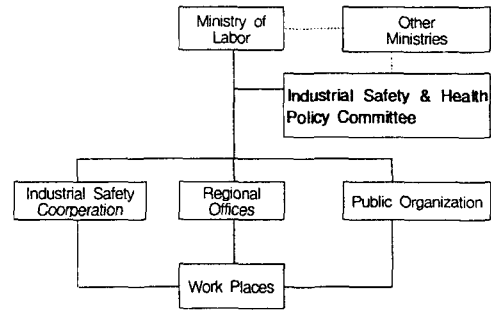


Fig. 1 Occupational safety and health organization in Korea

2.2 주요한 산업안전보건정책

대표적인 산업안전보건정책으로는 1991년의 '인명존중 산업풍토 구현을 위한 제1차 산재예방 6개년 계획(1991-1996)'과 1994년의 '산재예방특별사업계획', '산업안전 선진화 3개년 계획' 등이 있다. 여기서는 이미 시행되었거나 시행중인 기존의 대표적인 산업안전보건정책에 대하여 고찰한다.

2.2.1 산업안전 장·단기 발전계획<sup>2)</sup>

산업안전 장·단기발전계획은 한국산업안전공단의 발족과 더불어 1988년 5월에 작성되었으며, 목표 재해율을 기준년도인 1987년도의 2.6%에서 5년후인 1993년도에는 기준년도보다 재해율이 62.4%가 감소된 1.0%로 정하고, 10년후

에는 선진국수준에 도달하도록 하는 매우 의욕적인 목표를 설정하였다.

산업안전 장·단기 발전계획은 한국산업안전공단의 설립을 계기로 장기적인 목표와 비전의 제시를 위하여 한국산업안전공단에서 기획단을 구성하여 작성하였으므로 직접적인 정부의 정책이라고는 할 수 없으나 정부정책의 집행기관으로서 정책안으로서의 성격을 갖는다고 볼 수 있다. 이 계획은 보고서에서 제시된 바와 같이 우리나라에서는 처음으로 산업안전정책의 방향을 체계적으로 제시하였으며, 특히 각 과제사이의 연계성을 추구한 점이 종합적 대책으로서 기틀을 마련한 것으로 판단된다.

### 2.2.2 제1차 산업재해예방 6개년 계획<sup>3)</sup>

제1차 산업재해예방 6개년 계획(1991-1996)의 재해율 감소목표는 1990년도의 1.71%를 1996년도에는 0.93%로 45.65% 감소시키고, 또한 사망만인율도 2.75에서 1.50으로 45.5% 감소시키고자 하였다. 이 계획은 1991년 2월에 관보에 공고되었으나, 1992년 7월에 1년반 동안의 추진결과에 대한 중간평가와 함께 계획을 수정하였다. 수정된 내용은 1996년의 재해감소목표인 재해율 0.93%를 1994년도에 0.90%로 달성하는 것으로 상향 조정하였으나, 수정된 계획의 완료시점인 1994년말의 실제 재해율 1.18%은 당초 목표했던 재해율과는 상당한 차이가 있었다.

제1차 산업재해예방 6개년 계획은 우리나라의 정부계획으로서 장기계획이라는 점과 집행 중에 중간평가를 실시한 것은 평가의 주체, 방법 등을 논의로 하더라도 고무적인 일로 판단된다. 그러나 6개년이라는 장기계획이 시행초기에 대폭 수정되었다는 것은 초기계획의 수립시에 제반여건에 대한 고려나 목표설정이 미흡하였거나 수정된 계획의 목표가 과도하였기 때문으로서, 산업안전보건정책수립 기능이 충분치 못하였다고 할 수 있다. 또한 수정된 6개년 계획의 완료시기인 1994년부터 지금에 이르기까지 계획의 목표달성 여부나 세부사업의 성과에 대한 공식적인 평가도 없었다.

### 2.2.3 산재예방특별사업

산재예방특별사업의 목표는 계획기간 3년(1995

-1997)동안에 3,000억원을 산재예방특별사업에 투자함으로써 재해율을 1993년의 1.30%에서 1998년에는 선진국 수준에 가까운 0.7%로 감소시키고자 하였다. 산재예방특별사업의 추진 경위는 잉여산재예방기금의 소모를 위한 정책으로서 입안과정에서 전문가나 이해당사자의 의견반영이 미흡하였다. 특히 사업주를 대표하는 한국경총은 이 사업에 대한 의견으로서 산재예방특별사업은 원칙적으로 산재보험료에 의존하지 말고 정부의 일반회계에 의하여 지출되어야 하며, 산재예방특별사업의 모든 정책결정 과정에 노·사 단체의 참여를 보장할 것 등을 주장하였다.

산재예방특별사업은 산업안전보건 정책으로서 최초로 외부기관의 공식적인 평가를 받은 사업이었는데 의의가 있다. 그러나 정책의 수행효과를 3개월이라는 짧은 기간내에 조사·분석·평가 및 그 결과를 보고하도록 함으로써, 대상사업장에 대한 객관적인 설문조사를 할 시간적 여유가 절대적으로 부족하였다. 따라서 이 사업은 한국경총의 의견이나 평가 보고서에서 지적된 바와 같이 예산의 효과적 활용, 계획의 수립, 이해당사자의 참여 등에 문제가 있는 것으로 지적되고 있으며, 평가작업자체도 많은 한계를 가지고 실시되었다고 볼 수 있다<sup>4)</sup>.

### 2.2.4 산업안전보건선진화 3개년 계획<sup>5)</sup>

산업안전보건선진화 3개년 계획은 대통령령이 청와대 수석회의시 산업안전선진화기획단을 구성하여 3년안에 산업재해를 선진국 수준으로 줄이기 위한 구체적이고 획기적인 계획을 수립하도록 지시한 것에 근거하고 있다. 이에 따라 1996년 2월에 노동부장관과 대한산업안전협회장을 공동단장으로 하고, 각계 대표 23명을 위원으로 하는 산업안전선진화기획단을 발족시키고, 기획단 산하에 5개 실무반 및 실무보조반을 설치·운영하였다. 계획의 수립과정에는 2회의 공청회와 5회의 세미나 개최 등을 통해 광범위한 국민여론을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 산업안전선진화 3개년 계획을 마련하고, 세부시행계획을 수립하였다. 산업안전보건선진화 3개년 계획에서는 2000년까지 재해율 0.5%, 사망만인율 1.0을 달성하는 것을 목표로 하였다.

이 계획은 이전의 계획에 비해서 많은 민간

인을 참여시키고 토론회 등을 통하여 의견수렴을 하는 등 계획수립과정을 개방한 것은 발전적인 것으로 평가되나, 계획의 시행과정에서 초기부터 상당부분이 수정된 것은 역시 정책수립 및 집행능력의 한계를 나타낸 것으로 판단된다.

### 2.3 우리나라 산업안전보건정책의 특징

이상의 고찰 결과를 종합해보면 우리나라의 산업안전보건정책 수립 및 집행에는 정책결정기구, 정책결정절차, 정책수립 참여자 및 운용 등의 측면에서 다음과 같은 특징이 있음을 알 수 있다.

#### 1) 산업재해예방 정책수립 접근과정의 획일성 및 산업재해예방정책의 단기성과 단편성

산업안전정책은 매년 그때그때의 당면과제해결을 위한 단기적 대책에만 치중하여 수년에 걸친 장기정책에 대한 고려는 거의 없었던 것으로 보인다. 따라서 독자적이고 근원적인 산재예방 대책보다는 상급기관의 관심사, 감독기관이나 언론 등 외부에 대한 의식으로 근로자나 사업장의 입장에서 정책의 결정에 제약이 되고 있다. 또한 기존의 정책중에는 상당부분이 정책담당부서의 고유한 의지나 방침보다는 국정감사나 감사원의 지적사항의 해소를 위한 것들이 많다. 산업재해문제는 단순히 기술적인 것으로 해결될 수 없음을 선진공업국의 제도와 "안전관리" 내지 "보건관리"라는 용어에서 "관리"라는 표현으로도 알 수 있듯이 산업재해의 문제는 하드웨어인 안전보건기술과 소프트웨어인 제도·경제·노동조건·심리·행동과학 등이 잘 조화되어 설정될 때 가능하지만, 우리나라의 산업재해예방 추진 제도는 안전보건기술에만 치중하여 제도·경제·노동조건·심리·행동과학 등의 분야는 소홀하여 정책의 단편성을 보임으로써, 안전관련제도중에는 아직도 형식적이어서 실효성을 거두지 못하는 것들이 상존하고 있다.

#### 2) 정부의 산재예방책무 이행절차 및 책임구현 프로그램의 미비

일반적으로 제도나 정책의 실효성은 의무의 주체와 의무불이행에 대한 책임의 명료화가 관건이나 이러한 책임은 사회문제로서 정부·사업

주·근로자 3자간의 책임관계와 사업장내에서 안전보건문제를 현실적으로 다루어야 하는 안전보건조직 구성원간의 책무관계를 어떻게 명료화하고 의무화할 것인가가 문제이다<sup>6)</sup>. 우리나라의 산업안전정책의 발전과정도 이러한 측면에서 보면 사업장내의 책임관계는 많은 발전이 있었으나, 정부의 책임은 선언적 규정 이상의 진전은 없었다. 따라서 정부의 부실한 정책이나 프로그램의 미비, 규정의 미비 등에 따른 즉 명확한 정부의 과실에 대해서는 아직 제재나 처벌의 대상이 된 적은 거의 없었다. 즉, 정책이나 장기적 계획의 수행 등에 대한 구체적 규정의 미비로 인한 일과성의 단기적 정책으로 지속성과 체계성이 부족하였다고 판단된다.

#### 3) 이해당사자의 참여 장치 미흡

산업안전보건정책의 실효성이 떨어지는 원인 하나는 결국 사업장에서 근로자 보호의무의 주체인 사업주와 보호대상인 근로자의 적극적 참여의 부족에 기인한다고 볼 수 있다. 이해당사자의 의견을 수렴할 수 있는 합리적 절차나 행정적 절차규정이 마련되어 있어도 실질적으로 활용되지 않고 있으며, 정책의 요지만 관보에 게재하는 등의 방법에 의해 이해 당사자에게 알리기 때문에 사실적 측면에서 참여가 곤란하게 되어 있다. 실제로 대부분의 기존 정책과 마찬가지로 산업안전관련제도도 사업장에서는 근로자나 사업주가 자신을 위해서나 아니라 정부나 감독기관을 위해서 지킨다는 의식이 만연되어 있는 것도 참여의 부족에 기인한 것으로 볼 수 있다. 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.

#### 4) 타관련법령과의 조정기능 및 실질적인 정책심의기능 미흡

산업안전분야의 공식적인 정책조정기구는 산업안전보건정책심의위원회가 있으나, 산업안전보건정책심의위원회는 전술한 바와 같이 전문적인 산업안전보건 문제에 대한 실질적인 심의기능을 수행할 수 없었다. 또한 산업안전보건법이

외로써 산업안전보건예방법제의 일부 내용인 근로기준법, 산업재해보상보건의법, 가스·소방·전기·건설·보건 등 안전관리에 관한 다른 정책과의 균형이나 보조를 맞추고 상호보완을 위한 정책간 조정기능이나 정책을 뒷받침하는 조사연구도 미흡하였다.

5) 규제전략 중심의 정책결정

산업안전보건정책의 결정과정을 살펴보면 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 않았던 데다가, 특히 개발도상국일수록 정책의 초기 도입단계에서는 정부의 강력한 규제가 효과적이었기 때문에 산업안전보건정책의 결정과정에서 자율적인 안전보건활동의 촉진을 위한 정책에 대한 노력은 미흡하였다<sup>7)</sup>.

6) 산업안전보건 정보제공에 대한 인식 미흡과 정책의 개발을 위한 연구기능의 취약

대부분의 정책이 상명하달의 직계식 조직내에서 품의제도에 의해 입안이 되고 있으며, 장단기 계획과 같이 특별한 경우에 임시반을 편성하여 수행해 왔다. 세부적인 정책프로그램의 개발, 충분한 안전보건정보의 창출에는 연구기능의 활용이 효과적이거나, 전문성이 부족한 일반행정관료 한두 사람 또는 다수의 집합으로 단기간에 우수한 정책을 입안하는 데는 한계가 있을 수밖에 없었다. 대부분의 국가가 산업안전분야의 연구개발은 국가의 책임으로 하여 중앙부처의 직속기구로 전담기구를 설치하여 연구를 하고 있으나, 우리나라의 경우는 안전보건정보의 창출 및 제공기능에 대한 인식의 미흡으로 산업안전보건연구기관의 위상이 하위정책의 집행기관의 산하기관으로 묶여있어 연구기능은 일반사업에 비해 위축되고 있으며, 수행하는 과제도 국가차원의 과제가 아닌 2차기관의 관심사 정도로 제한되고 있다.

7) 정책의 집행결과에 대한 모니터링 및 평가기

능 취약

정책평가란 정책집행이 이루어진 후 그 정책대안이 소기의 효과를 가져왔는가를 판단하는 단계로서 정책이나 공공사업기획이 그 대상에 미치는 효과를 달성코자하는 정책목표와 관련지어 객관적이고 체계적·실증적으로 검토하는 것을 말한다<sup>8)</sup>. 그러나 이미 집행되었거나 집행중인 산업안전보건정책에 대한 목표달성도의 측정방법에 있어서 정책의 실시효과에 대한 정성적 평가는 소홀하였다. 우리나라의 정책평가는 심사분석의 형태로 이루어지고 있다. 그러나 심사분석은 정책의 집행자가 스스로를 평가하는 방식으로 내적 및 외적여건이 배제된 객관적인 결과의 도출이 어려우며, 단지 설정목표에 대한 수치상의 달성정도 확인수준에 머무르고 있다.

8) 정책입안자의 전문성 부족

모든 정책의 수립에는 그 분야에 대한 고도의 전문성과 판단력을 필요로 한다. 우리나라의 정책입안방식은 품의제도로서 보통의 경우 정책의 수준은 입안자의 자질에 좌우되고 있다. 그러나 행정인력 위주의 정부조직은 분야별 전문가에 의하기보다는 빈번한 순환보직으로 누구나가 어떤 업무도 수행하도록 되어 있어 업무의 전문성을 확보하기 어렵게 되어 있다.

9) 정책집행과정에 대한 사전준비 미흡

정책집행이란 '권위있는 정책지시를 구체적으로 실현하는 과정'으로서, 정책의 실시효과를 거두기 위해서는 정책수립이상의 준비가 필요하다. 그러나 기존의 산업안전보건정책의 대부분이 정책의 집행과정에 대한 준비가 미흡하여, 새로운 정책의 경우 사업장을 선정해서 시범적으로 적용해보고 잘못된 기준이나 현실과 거리가 있는 부분은 업종이나 사업장의 특성에 적합하도록 수정보완하여 확대 적용해 나가는 등의 노력이 부족하였다. 결국 실현가능성이 고려되지 않는 입법이나 정책의 양산, 정책결정 및 형성에만 집착하여 사전준비가 소홀한 관계로 본래의 취지를 충분히 달성하지 못한 것으로 판단된다.

**3. 외국의 산업안전보건정책 수립과정**

### 3.1 독일의 산업안전보건정책

#### 3.1.1 독일의 산업안전보건 정책결정 체제<sup>9)</sup>

독일의 산업안전보건제도의 가장 큰 특징은 국가기관과 공공기관이란 두축에 의한 이원적 산재예방추진체제(Dual System)로서, 영업법을 시작으로 하는 일련의 규제체계외에 국가보험법에 준하여 산재보험조합이 제정한 산재예방규칙(VGB) 및 그 하위에 있는 안전기준의 2가지 체계가 이원적으로 작용한다는데 있다. 위와 같은 이원적 체계는 사업주 자치의 산재보험시스템 도입후 정부부문은 폐지하려던 당초 계획과는 달리 정부의 관료주의에 의해 정부부문도 계속 폐지되지 않고 존재한데 따른 결과이기는 하지만, 이 두축은 상호 긴밀한 협력과 보완관계를 바탕으로 독일의 산재감소에 매우 효과적으로 기여하는 것으로 평가되고 있으며, 이를 도시하면 Fig. 2와 같다<sup>10)</sup>.

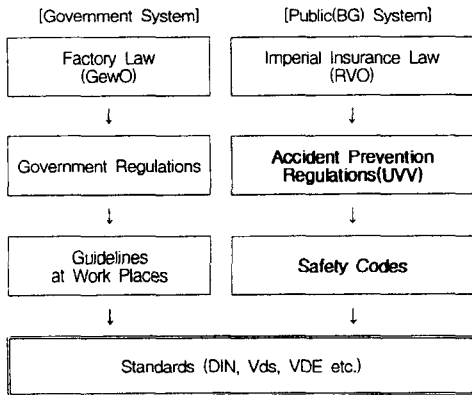


Fig. 2 Dual occupational safety and health system in Germany

독일의 산업재해예방에는 연방(BMA) 및 주 정부(LANDER) 노동사회성과 산재보험조합(BG) 이외에도 연방산재예방연구소(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. 이중 산업안전보건정책에 주요한 기능을

담당하는 기관이 약 400여명의 인원으로 구성된 연방산재예방연구소로서, 주요업무를 보면 재해조사 및 분석, 국책연구사업 및 사업장 필요에 따른 연구도 있지만, 첫 번째 업무가 산업안전보건분야의 총괄 자문, 연방정부와 안전관련기관 사이의 연계기능, 연방정부가 제정하는 법령 제정 작업 및 관련 위원회 운영 등 연방노동사회성에 대한 안전보건업무를 지원하는 것이다.

#### 3.1.2 독일의 산업안전보건정책 수립과정의 특징

독일의 산업안전보건제도 제정 절차상으로 살펴 본 산업안전보건 정책수립 체제 및 과정의 특징은 첫째, 2원적 체계가 상호보완적으로 작용하고 있으며, 둘째, 민간기관인 산재보험조합의 역할이 크고 셋째, 제도상 경영협의회를 통한 근로자측의 발언권이 강하다는 것이다. 독일의 경우 산업안전보건 정책이나 제도의 개선과정이 모범적인데, 특히 민간기구인 산재보험조합총연맹에서 정책을 제안하고, 노·사 동수가 참여하여 합의에 이른 제도만을 시행하고 있어, 안전보건관련 정책의 실시율이 다른 어느 나라보다도 높은 것으로 나타나고 있다. 특히 근로자 집단인 독일노동조합총연맹(DGB)의 역할이 강하여 14단계로 이루어지는 관련 법령의 제개정시 제1단계인 산재보험조합총연맹(HIVBG)의 산업안전보건·산재보험 관련법령 제개정제안서 작성시 이사회외의 피보험자(근로자)측 이사의 동의 없이는 제안서를 노동사회부에 제출하지 못하며, 피보험자측 이사의 선임에 노동조합총연맹이 관여하여 영향력을 행사한다는 것이다.

### 3.2 영국의 산업안전보건정책 수립과정

#### 3.2.1 영국의 산업재해예방체제

영국에서는 1974년 안전보건위원회(HSC: Health and Safety Commission)를 설립하여 전산업의 안전보건을 산하기관인 안전보건청이 통합관리하도록 일원화하였으며, 현재 민간항공과 항해안전만 독립되어 있다. 즉, 산업안전보건정책에 대한 결정은 안전보건위원회에서, 정책의 집행은 안전보건청이 각각 담당하고 있다.

안전보건위원회는 영국의 안전보건에 대한 최고의결기관으로서, 노동자단체, 사용자단체, 소비

자 보호원 및 지방자치 기관에서 정부관료를 제외한 자로 장관이 임명하며, 6~9인으로 구성된다. 이 위원회는 안전보건에 관한 규칙 제정권을 가지고, 영국 전체 안전보건사업에 대한 중장기계획과 연간 사업계획수립 등을 담당하며, 기타 안전보건에 관한 최고정책 의결기관으로서의 역할을 수행한다. 위원회 위원의 임명은 공식적으로는 노동부장관의 권한이지만 실제로는 사용자단체와 전국노동자단체의 추천에 의하여 결정된다. 안전보건위원회는 고도의 타협적 정책결정기관으로서, 이 기구에서 의결되는 정책은 노동자단체와 사용자단체의 타협의 산물이며 지방정부의 대표는 중립적 입장을 견지한다. 안전보건위원회 기술자문기구로 산업별 실무위원회(Industry Advisory Committee)를 두고 있으며, 건설업의 경우 건설실무위원회(CONIAC : Construction Industry Advisory Committee)가 있어 이해당사자들에 의한 실무차원의 철저한 검토가 이루어지고 있는데 이를 도시하면 Fig. 3과 같다.

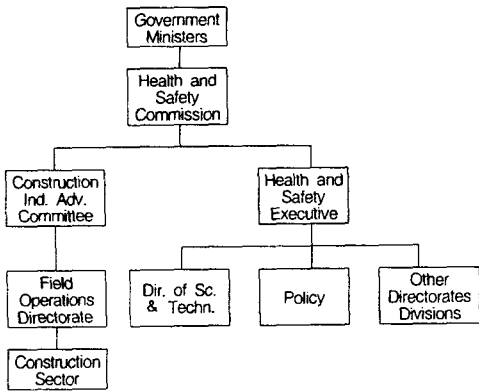


Fig. 3 Occupational safety and health organization in U.K.

영국의 경우는 안전보건청의 조직에 있어서도 조직의 기능이 크게 집행(Operaton)부서와 정책(Policy)부서로 구분되며, 정책부서가 더 세분되어 정책에 비중을 크게 두고 있음에 주목할 필요가 있다. 최근 영국에서 시행되고 있는 CDM제도나 산재된 안전보건기준을 통합하여 간소화시킨 C:ISW 규정등은 사업장에 맞는 정

책을 추구해온 결실이라 할 수 있다.

### 3.3 미국의 산업안전보건정책 수립과정

미국의 노동부(Ministry of Labor)는 1869년 매사추세츠에 노동통계국으로 설치되었다가 내부산하 연방통계국과 상무노동성을 거쳐 1913년에 노동부로 발전하였다. 산업안전업무를 전담하는 산업안전보건청(OSHA : Occupational Safety and Health Administration)은 1970년도에 OSHAAct에 의해 노동부 내에 설립되었으며, 산업안전보건청의 조직에는 정책조정부내에 정책평가과를 두어 산업안전보건에 대한 정책평가업무를 수행하고 있다. 이와 같은 미국의 산업재해예방체제를 도시하면 Fig. 4와 같다.

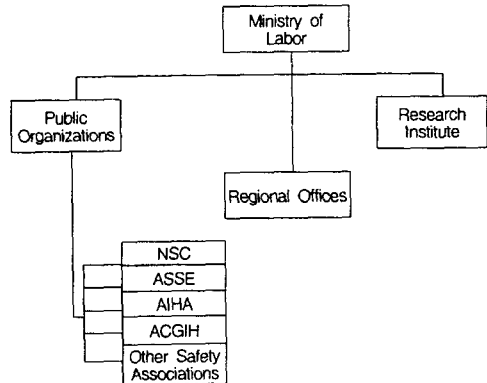


Fig. 4 Occupational safety and health organization in America

미국은 산업안전보건 규제방식으로 주법은 지극히 간단한 규정을 가지고 있을 뿐이며, 상세한 사항은 행정규칙에서 규정하는 것이 많다. 진보된 주에서는 산업안전위원회를 설치하여 근로자 대표의 의견을 어느 정도 반영한 규칙을 두고 있다. 연방정부는 대통령이 주관하는 산업안전회의를 개최하나 대회규모에 비해 성과는 미흡한 것으로 평가되고 있다.

그러나 미국의 경우 새로운 기준이 제정되어 공포되기 위해서는 첫째, 근로자들의 안전이나 보건에 대한 심각한위험이 분명히 존재하는가, 둘째, 기준이 이 위험을 감소시킬 것인가, 셋째, 기준은 경제적, 기술적으로 적절한가, 넷째, 기



준이 근로자들을 같은 정도로 보호해 주는 다른 규제수단과 비교하여 비용이 효과적인가 등에 대하여 철저하게 검토함으로써, 정책의 실효성에 대한 충분한 검증이 이루어지고 있다.

산업안전보건청의 기준제정 절차를 보면 산업안전보건청은 자체의견 또는 기타 유관단체(예: 보건기준의 경우 NIOSH)의 건의에 의해 기준제정에 착수하며, 산업안전보건청은 자문을 받기 위해 임시자문위원회를 설치하고, 산업안전보건청이 기준을 제정하기로 결정하면, 기준안을 발행, 서류의견제출을 위해 30일간 일반에게 공고한다. 이때 안에 대한 반대 의견이나 청문회가 요구될 경우 청문회는 반드시 열어야 한다. 산업안전보건청은 기준제정의 필요성 여부를 최종결정하고 이에 대한 이유를 밝혀야 한다. 만일 청문회가 열리지 않았을 경우 최종기준은 의견제출 마감후 60일 이내에 결정해야 하며, 청문회가 열렸을 경우는 청문회 종료후 60일 이내에 결정하도록 되어 있다.

### 3.4 일본의 산업안전보건정책 수립 및 집행

일본의 산업재해예방정책을 담당하고 있는 노동성의 조직은 우리나라와 유사한 측면이 많으나, 일본의 경우는 국가차원의 계획을 중시하고 이 책임을 법령에 명시함으로써 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. 정부의 구체적인 책무를 규정한 노동재해방지계획(제6조-9조)은 노동안전위생법 11개장 중의 하나로서 산업재해방지계획의 수립, 변경, 공포, 권고 등에 관해서 규정하고 있다. 예를 들면 국가차원의 산업재해예방 정책으로서 1958년 제1차 노동재해방지 5개년 계획이라 제7차 계획(1988-1992)까지 수행되었으며, 현재 제8차 5개년 계획을 실시중에 있다. 특히 제7차계획에서는 건설재해의 심각성을 인식하여 건설업 노동재해방지 5개년 계획이 별도로 작성되었다.

안전관련 정책이나 제도는 30여명으로 구성된 중앙노동심의위원회에서 심의하는데, 하부에

여러 부회가 있어 사안별로 실무적인 검토를 하며, 연간 10건 정도의 심의를 하고 있다. 일본의 경우 기존제도를 바꾸는 것을 싫어하는 국민성 탓으로 산업안전관련 규정은 내용측면에서는 독일이나 영국 등에 비해 낙후된 것으로 평가되고 있다. 그러나 정책의 접근방법이 새로운 제도는 즉시 실시하기 보다는 지도나 예규차원에 충분히 실천 가능한 기반을 조성한 후 제도화하기 때문에, 어떠한 제도라도 일단 시행되면 실시율은 대단히 높은 것으로 알려지고 있다.

### 3.5 외국의 산업안전보건정책 의사결정의 특징과 시사점

산업재해예방관련 정책이나 제도는 각국의 역사적·정치적·문화적·사회적 제반여건에 따라 다양한 방식으로 발전하여 왔다. 따라서 각국의 정책이나 제도에는 공통점과 함께 나라별로 고유한 특징이 있으며, 각국의 산업안전보건정책 수립상 특징이 시사하는 점은 다음과 같다.

- 1) 산업안전보건 전담기구의 독립성이 보장되고 있다. 우리나라와 같이 경제문제나 정치적인 문제가 우선하는 환경에서는 근로자에 국한된 안전보건문제는 다른 문제에 우선 순위가 처지기 쉬운데 반해, 전담기구의 독립성이 보장됨으로써 고용, 노사문제 등 다른 문제와 독립하여 정책의 일관성 유지를 가능케 하고 있다.
- 2) 노동조합과 사업주 등 이해당사자인 민간의 참여가 활발하다. 특히 최종의사결정기구에는 노·사가 동수로 참여하여 스스로 결정케 함으로써 정책의 참여도와 실효성을 높이고 있다.
- 3) 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.
- 4) 객관적인 정책의 수립에 중립적 의사결정기구를 활용하고 있다. 산재보험조합총연맹(독일), 중앙노동기준심의위원회(일본), 위원회제도(미국) 등이 그 사례로써 이해당사자 뿐만 아니라 전문가의 의견을 충분히 수렴함으로

- 써 정책의 질을 높이고 있다.
- 5) 전문가의 참여가 제도적으로 보장되어 있으며 위원회 등을 통한 정책의 입안, 법령의 제·개정 등에 있어서 전문가 집단의 검토가 충분히 이루어지고 있다.
  - 6) 정책의 질을 높이고 필요한 정보의 생산 및 소통에 직속연구기관의 연구개발 기능을 충분히 활용하고 있다.

#### 4. 산업안전보건 정책수립의 선결과제 및 개선방향

##### 4.1 산업안전보건 정책수립상 선결과제

산업안전보건 정책수립상의 개선방향을 제시하기 이전에 더 근본적이고 간접적인 요인으로, 정책의 성과에 영향을 미치는 요인으로 산업안전 영역문제와 정보의 활용 문제를 선결과제로 제시한다.

##### 1) 산업안전의 정의와 영역의 명확화

산업안전보건정책수립상의 가장 근본적인 문제로는 근로자 보호를 위주한 제한된 산업안전보건법령을 법적 근거로 한 까닭에, 사업장의 전반적인 안전문제를 근로자와의 관련 여부로 구분이 불가피하여 다른 부처와 정책의 협의나 집행과정에서 논쟁이 되는 경우가 있다. 실제로 생산 현장에서 재산상의 손실이나 생산현장밖의 공중에 대한 안전문제는 근로자의 안전문제와 구분이 거의 불가능한 경우가 많다. 현재의 상태로는 근로자의 안전만을 담당하는 노동부나 기타의 안전문제를 관장하는 타부처와의 갈등은 피할 수 없으며, 정부책임의 명료화를 위해서는 산업안전에 대한 정의와 타분야의 안전과의 관계가 먼저 정립되어야 한다. 이러한 갈등을 해소하는 방안으로서 장기적으로는 영국의 안전보건청과 같이 모든 안전문제를 통합관장하는 기구로 독립시킬 필요가 있다.

산업안전영역의 명확화를 위해서는 현재 산업안전보건법이나 산재보험법에서 사용하는 산업재해는 생산활동을 총칭하는 '산업'이라는 용어와 범용의 '재해'라는 용어를 결합하여 씀으로써, 글자 그대로는 산업안전보건법의 영역을 넘어서는 용어로서 산업안전보건분야 종사자이

외의 사람들에게 혼돈을 주고 있다. 일반인의 입장에서는 근로자가 다치는 사고뿐만 아니라 폭발등 단순한 물적사고도 산업재해에 포함시키는 것은 당연하다. 따라서 산업안전보건법에서의 산업재해라는 용어는 당연히 '근로재해'만을 의미하는 것으로 수정되는 것이 타당하다고 판단된다.

##### 2) 안전보건 정보소통에 대한 인식 제고

정부가 사용할 수 있는 기본적인 정책도구로는 일반적으로 규제, 경제적 유인, 정보의 세가지지를 들고 있다. 우리나라의 산업안전보건정책수립에 있어서의 가장 근원적인 문제점은 정책도구로서 정보의 기능과 소통에 대한 인식이 부족한데 있는 것으로 판단된다. 정부의 다른 모든 통계수단이 합리적으로 작용하기 위해서는 정보가 최소한의 필요조건이 된다. 만약 어떤 정책이 효과적으로 실시되려면 대상집단의 개개인들이 그러한 규제가 존재한다는 사실과 그 규제의 내용을 알고 있어야 할 것이다. 그렇지 못한 경우에는 그 규정을 제대로 지켜질 수가 없다. 그러나 우리나라의 경우 산업안전보건관련 정보가 확산되는 연쇄적 설득과정은 취약하여, 각종 제도나 정책의 취지가 최종수혜자까지 제대로 전달되지 못하는 것은 정책입안이 중요한 정보의 제공문제에 소홀하였기 때문이다.

성공적인 정책집행을 제약하는 정책에 대한 불용의 원인이 되는 지식의 불완전성, 정보의 부족, 의사소통의 비효율성 등은 정보와 관계가 있는 내용으로서 필요한 정보의 적시제공 방법의 강구는 정책의 실효성 확보의 최소요건으로 인식되어야 한다.

##### 4.2 산업안전보건 정책수립 개선방향

이상의 고찰을 토대로 외국과 비교한 우리나라의 산업안전보건 정책수립체제 및 과정상의 주요한 개선방안을 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

##### 1) 정책결정과정에 노·사의 참여 정례화

산업안전보건정책수립에는 노·사를 포함한 민간을 반드시 참여시켜야 한다. 그 동안의 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. 따라서 산업안전보건정책수립과정에 노·사가 동수로 참여하고, 충분한 토의기간과 합의를 필수조건으로 하는 독일의 방식을 수용할 필요가 있다. 이러한 방식은 새로운 정책이나 제도의 입안에는 시간이 걸릴지 모르나, 일단 실시될 경우는 가장 실효성이 높은 정책이 될 수 있을 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 것이다.

즉, 업종의 특성에 맞는 정책, 업종이나 사업장 규모별 균형의 유지, 변화하는 고용구조나 사회구조에 대응, 책임의 명확화, 사업장내에서 안전보건활동에 대한 근로자의 감시기능 확립 및 적극적 참여장치의 확대, 산업재해예방법제의 내용을 보다 합리적인 명령통제방식으로서의 전환을 위해서는 정책결정과정에 이해당사자의 적극적인 참여를 유도하는 장치가 절대적으로 필요하다.

## 2) 정책 연구개발 기능의 활성화

행정관료가 단기간에 산업현장의 실상을 파악하여 우수한 정책을 입안하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 상대적으로 낙후된 안전보건 수준의 향상을 위해서는 실질적인 연구가 필요하다. 우리나라의 경우는 상대적으로 연구가 부족한 편이다. 대부분의 정책이 품의제도에 의해 입안되는 우리나라의 현행 정책수립방식을 가장 쉽게 보완할 수 있는 방안이 바로 정책에 대한 연구기능을 활성화시켜 싱크탱크로 활용하는 방법이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 선진외국은 산업안전보건 연구기관을 관련 정부부처의 직속으로 두고 정부예산을 집중지원하고 있다. 따라서 앞으로의 산업안전보건정책의 수립에 있어서는 결과물로서 정책수준의 제고이전에 정책입안, 집행능력, 감독기능 등 내부조직 자체의 한계에 대한 인식과 이의 극복을 위한 노력이 선

행되어야 할 것으로 사료된다.

산업안전연구기관의 인력, 예산의 투입과 아울러 운영 측면에서도 일반사업의 영향을 배제하기 위해서는 중앙부처의 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 재음미해 볼 필요가 있다.

## 3) 정책평가기능의 강화 및 정례화

중요되었거나 실시중인 정책에 대해서는 반드시 성과나 실시상의 문제점에 대한 평가가 수반되어야 한다. 기존의 집행부서에 의한 자체평가는 객관적 평가에 한계가 있을 수밖에 없으며 정책의 집행기관으로부터 독립된 외부기관에 의해 평가받도록 제도화할 필요가 있다. 물론 정책수립과정도 합리적이어서 하지만 정책의 집행결과가 성공적이었다면 좋은 의사결정으로 간주될 수 있을 것이다. 또한 바람직한 정책이라면 그 정책의 내부에는 반드시 자체 평가기능이 내재되어 있어야 할 것이다.

## 4) 정책결정기구(산업안전보건정책심의위원회)에 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 담당케 함으로써, 조직이 외부에 더 나은 서비스를 제공하기 위해서 보다는 조직자체를 위해서 일하는 폐단을 없앨 수 있다.

산업안전보건정책심의위원회에 실질적인 심의 기능을 부여하기 위해서는 정책의 조정기능과 심의기능을 별도로 분리시키고 심의위원회에는 분야별로 심의위원회를 구성하여 사전에 충분한

검토가 이루어지도록 해야 한다.

5) 정책기안자의 자질 향상을 위한 전문직제의 도입

품의제도하에서는 최초로 입안된 정책의 수준이 안전수준을 결정한다. 따라서 전담공무원의 전문성 확보가 가장 직접적인 대책이 될 수 있으며, 현재의 1, 2년 주기의 순환보직제도는 전문성제고에 한계가 있는 것으로 판단된다. 최근에 이에 대한 대안도 많이 제시되고 있는데, 전문직제의 도입 즉, 민간전문가를 공무원으로 특채하는 방법도 가장 단시간에 전담공무원의 자질을 높이는 길이 될 수 있으며, 소극적인 대책으로는 기존의 인사제도의 운용에 있어서 순환보직의 배제 등 전문성을 최대한 살릴 수 있는 인사정책도 고려할 필요가 있다.

6) 주기적인 산업안전보건 정책 및 계획수립의 법제화

국가의 책무와 정책측면에서 정부와 입법부의 책임의 명료화와 책임구현 절차에 대한 구체적인 근거의 마련이 시급한 것으로 사료된다. 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 주기적으로 계획을 수립함으로써 이전 계획기간에 대한 평가도 자연스럽게 이루어져 계획의 충실을 도모할 수 있다.

7) 전문단체간의 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 것이야말로 가장 시급한 과제일 수 있다. 전문단체나 소속 단체의 전문가를 정책수립에 참여시키거나 중앙공무원의 자질향상을 위한 교육기회로서 전문가관의 활용은 단기적 측면에서 산업안전보건정책수립의 질을 높이는 방안이 될 수 있을 것이다.

5. 결 론

사업장에 적용되는 안전관리제도는 모든 산업재해예방활동을 규제하고 수행하는 틀에 해당되므로 우선적으로 개선의 대상이 되어야 하지만, 이에 앞서서 이러한 제도를 생산해내는 의사결정 기구 및 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.

이에 본 연구에서는 실효성 있는 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 산업안전정책 수립과정의 특징을 도출하고 선진외국의 사례와 비교를 통하여 개선방안을 제시하였다.

연구의 결과 우리나라 산업안전보건 정책수립과정은 첫째, 실질적인 정책심의기능이 가능한 전문가가 참여하는 정책결정 둘째, 정책연구기능의 강화에 의한 체계적인 정책정보의 개발과 대안제시 기능의 활용 셋째, 노사가 참여하는 개방된 정책결정과정의 세가지 측면으로 개선이 필요한 것으로 나타났으며, 주요한 개선방안은 다음과 같다.

- 1) 정책결정과정에 이해당사자인 노·사를 동수로 참여시키는 장치를 마련하여 충분한 토의기간과 합의를 거치게 함으로써 자율안전의 풍토조성과 함께 정책의 참여도 및 실효성을 높인다.
- 2) 산업안전연구기능을 일반사업조직으로부터 독립시켜 품의제도에 의해 입안되는 정책수립방식의 한계를 연구개발기능을 활성화시켜 보완한다.
- 3) 정책평가기능을 강화하고 정례화시켜 종료되었거나 실시중인 정책에 대해서는 반드시 성과나 실시상의 문제점에 대한 평가를 실시한다.
- 4) 산업별 실무위원회등을 보강하여 산업안전보

- 건정책심의위원회가 실질적 정책심의 기능을 수행할 수 있도록 한다.
- 5) 전문직제등 전담공무원의 자질향상이 가능한 인사제도를 도입하여 정책기안자의 자질을 높인다.
  - 6) 국가의 책무로서 산업안전보건 정책 및 장기 계획의 주기적인 수립을 산업안전보건법에 명문화한다.
  - 7) 안전수준의 관건인 산업안전 전문가집단의 수준제고를 위한 전문단체간의 교류 및 협력을 국가적 차원에서 적극적으로 지원한다.

#### 참 고 문 헌

- 1) 김중규, 요점행정학, 성지각, pp. 96~97, 1996.
- 2) 한국산업안전공단, 산업안전 장·단기 발전계획, May, 1988.
- 3) 노동부, 제1차 산업재해예방 6개년 계획, 1991.
- 4) 한국노동연구원, 산재예방특별사업 수행효과 분석에 관한 연구, p. 39, April, 1996.
- 5) 산업안전선진화기획단, 산업안전선진화 3개년 계획, August, 1996.
- 6) 김병진, 우리나라의 산업재해예방방법제에 관한 연구, 숭실대학교 노사관계대학원 석사학위논문, pp. 143~144, December, 1995.
- 7) 조탁, 산업안전보건규제정책의 정부개입전략에 관한 연구, 서울대학교 박사학위논문, pp. 202~212, 1992.
- 8) 이경옥 역, 정책평가개론 (Evert Vedung, Public Policy & Program Evaluation), 도서출판 한울, pp. 17~21, October, 1995.
- 9) 한국산업안전공단, 선진주요각국의 산업재해 예방조직 및 활동, pp. II-5-II-15, 1993.
- 10) 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・規則に関する調査・研究報告書, ドイツ編, pp. 28~29, March, 1993.