

산업안전보건기준의 정책집행분석에 관한 연구

- A Study on Policy Execution Analysis of Industrial Safety
Health Criteria -

전 운 기 *

Jeon Un Ki

송 수 정 **

Song Soo Jeong

강 경 식***

Kang Kyong Sik

Abstract

We have endured a lot of social and economic loss due to the industrial calamities. A study for the government policies to reduce the loss in the field of industrial safety and health leaves much to be desired. The practical one on the government policies industrial safety and health policies, however, hasn't been accomplished as much expected.

The purpose of this study is to suggest a research framework for the execution process analysis, which is needed to find out the desirable or undesirable elements of industrial safety and health policies. The focus of the analysis lays on a policy problem of the industrial safety and health criteria. And based on this paper, it will proceed to the practical research for the industrial safety and health policies.

1. 서 론

우리나라는 1960년대 이후에 정부주도형 성장전략을 채택하여 압축적인 고도경제성장의 성과를 거두어 왔다. 그러나 경제규모가 점차 커지고 산업구조가 고도화되며 민간부문의 역량이 높아지면서 정부의 시장에 대한 개입과 규제는 오히려 민간부문의 자율성과 창의성을 저해하고 국가경제발전을 가로막는 요인으로 지목 받기에 이르렀다.

* 한국노동교육원

** 신성대학 산업경영정보과

*** 명지대학교 산업공학과

1997년 말에 닥쳐온 IMF 경제위기상황의 발발은 WTO 무역체제의 등장으로 더욱 거세어지는 개방화·국제화의 물결에 대응하여 그동안 누적되어온 우리사회의 총체적이며 구조적인 비효율성의 문제를 혁신하는 조치가 단행되어야 한다는 사회적 공감대를 확산시키는 계기를 만들었고, 새로 들어선 정부는 과거 어느 때보다 더욱 구체적이고 실질적인 구조조정과 규제개혁 등을 통한 국가경쟁력제고에 나서지 않을 수 없게 되었다.

이에 정부는 IMF 경제위기의 극복과 새로운 국가도약을 위한 국정운영방향을 '시장기능의 강조와 민주주의의 실현'이라는 정책이념의 구현을 목표로 '시장기능 강화, 각종 규제의 완화, 경쟁원리의 도입, 효율성에 바탕을 둔 구조조정'을 공공, 금융, 노동 등 사회 모든 분야에 걸쳐 추진하여 오고 있다. 정부의 이러한 정책기조에 따라 노동부의 산업안전보건정책 역시 산업안전보건행정조직의 축소 개편, 산업안전보건규제의 완화 및 자율재해예방활동의 강조 등의 형태로 추진되고 있다. 그러나 경쟁력제고를 위한 경제적 효율성을 잣대로 기업의 자율적인 안전보건관리를 기대하며 안전보건관리의 토대마저 동요하게 하는 산업안전보건규제의 지나친 완화조치는 아직도 사고가 없으면 그뿐이라는 안일한 안전불감증에 취해있는 우리나라 사업주와 근로자의 안전보건의식수준과 행태에 비추어 볼 때 우리사회가 사회·경제적으로 감당할 수 있는 재해수준을 넘는 결과를 초래할 것이 우려되는 가운데 산업재해는 최근 들어 증가추세로 반전하고 있다.

따라서 국가와 기업의 경쟁력을 높이는 차원에서도 산업재해로 인한 손실을 최소화 하는 것이 매우 긴요한 만큼 사업장에서의 산업안전보건분야에 대한 관심과 투자의 증대 노력이 있어야 함은 물론이고, 사업장을 대상으로 산업재해예방정책을 수행하는 정책집행기관의 전반적인 작동 시스템이 시대적 상황변화에 맞추어 변화될 필요성이 제기된다. 이러한 측면에서 산업안전보건기준이라는 정책수단을 중심으로 전개되어온 산업안전보건정책의 집행과정에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 통하여 동 정책수단이 사업장에서 제대로 구현될 수 있는 조건과 상황을 연구·제시하는 것은 매우 의의가 깊다고 생각한다.

따라서 본 논문은 산업안전보건기준이라는 정책과제를 중심으로 산업안전보건정책의 집행과정의 분석에 필요한 연구분석틀을 제시하고, 향후에 이를 바탕으로 적용실태 연구를 통해 산업안전보건정책방향의 일단을 제시하고자 한다.

2. 산업안전보건기준의 의의

2.1 산업안전보건기준의 개념

산업안전보건법에서는 산업안전보건기준의 정의를 명확히 정하고 있지 않으며, 산업안전보건기준에 관련한 용어는 법 제1조(목적)를 비롯하여 수 개의 조문에서 다양하게

사용되고 있다. 따라서 본 논문에서는 산업안전보건기준의 개념을 다음 세 가지로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 광의의 의미로 산업안전보건법 제1조(목적)의 내용에 비추어 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하기 위해 노·사가 최소한 지켜야 할 「모든 사항」을 의미하는 것으로서, 이에 대해 박세일 교수는 안전설비설치, 유해물질 표시, 검사, 안전교육 등을 포괄하는 산업안전보건법상의 지켜야 할 의무사항이라고 간접적으로 설명하고 있다[1][2].

둘째, 협의의 의미로는 산업안전보건법 제23조(안전상의 조치), 제24조(보건상의 조치), 제27조(기술상의 지침 및 작업환경의 표준) 등에 열거되는 「기술적」으로 지켜야 할 사항으로 한정하는 것으로 주로 기술적인 산업재해예방법을 논하는 논문들에서 찾아볼 수 있다[2].

셋째, 최협의의 의미는 산업안전보건법 제23조(안전상의 조치), 제24조(보건상의 조치) 등 「기술적·법적」으로 지켜야 할 사항으로 한정하여 산업안전보건법령을 집행하는 기관에서 통상적으로 사용하고 있다[2].

2.2 산업안전보건기준의 특징

(1) 산업안전보건법상의 의무를 포괄적으로 지칭

산업안전보건기준은 안전보건관리체계, 안전보건관리규정, 유해위험예방조치, 건강관리 등 산업안전보건법상의 제반의무를 모두 포함한다. 「안전·보건상 조치기준」(산업안전보건법 제23조 및 제24조)이 주로 근로자의 산업재해를 직접적으로 발생시킬 수 있는 상황에 대한 물적 안전보건조치의무(안전난간, 추락 방지망 등)를 지칭하는데 반해, 「산업안전보건기준」은 물적 안전보건조치의무뿐만 아니라 안전보건관리체계, 안전보건교육 등 산업재해예방을 위한 기타 필수적인 의무까지를 포괄한다[2].

(2) 강제적 규정으로의 효력

대부분의 산업안전보건기준은 사업주 등 책임주체가 이행하지 않을 경우, 그 실행을 담보하기 위하여 처벌규정을 정하고 있다. 위반에 따른 제재조치는 형벌, 과태료, 유해위험방지계획에 따른 착공중지 또는 계획변경명령, 안전보건진단명령, 안전보건개선계획 수립시행명령, 입찰참가제한 및 영업정지요청 등 다양하다. 다만 정부가 발표하는 단순한 기술상의 지도지침, 한국산업안전공단에서 제정한 KOSHA Code 등과 같이 법령상 강제력이 없는 산업안전보건기준을 위반한 경우는 처벌의 대상이 되지 않는다. 그러나 사업장의 안전보건이행 실태를 점검하는 방법으로 간접적으로 강제력을 발휘하게 운용할 수 있다.

(3) 실체적 내용의 기술적 사항

산업안전보건법은 다른 법에 비해서 기술적인 사항을 비교적 많이 다룰 수밖에

에 없다. 따라서 법규의 내용을 포괄적·추상적으로 규정하는 법이나 대통령령보다는 산업안전·보건기준에 관한 규칙 등 하위규정에서 상세히 규정하고 있으며, 고시 등에 의해 공포·시행되는 경우도 있다.

(4) 최소한의 준수기준

산업안전보건기준은 사업장의 노·사가 최소한 지켜야 할 사항을 규정하고 있으며, 사업주는 자기 판단에 따라 법규 이상의 안전보건조치를 하여도 무방하다. 그러나 법정 기준이 사업장의 산업안전보건수준을 최적으로 유지할 수 있는 기준인가에 대해서는 별도의 상세한 검토가 필요하다.

3. 산업안전보건정책집행의 영향요인에 관한 이론

산업안전보건정책집행이 성공을 거두기 위해서는 정책목표달성에 영향을 미치는 여러 가지 요인들이 집행과정에 존재하면서 시·공간적으로 적절히 배합되어야 한다. 그러나 이 요인들(factors)중 중요한 요인이 부족하거나 없는 경우에는 정책의 실패 가능성이 높아지게 된다. 따라서 이들 요인은 정책집행성공의 충분조건이 아닌 필요조건이라고 할 수 있다.

(1) Smith의 견해

정책을 사회내의 긴장유발력(tension generating force)이라고 보고 정책집행으로 정책 집행자나 대상집단이 모두 긴장과 갈등을 경험한다고 주장하고 있다. 정책집행 영향요인으로 첫째, 이상화된 정책(idealized policy)으로 정책형태, 정책유형, 정책의 지원도·근원·범위, 정책의 이미지, 둘째, 정책집행 대상집단으로서 대상집단의 조직화, 리더십, 과거경험, 셋째, 집행담당조직으로 구조와 인원, 조직의 리더십, 담당업무 및 능력, 넷째, 사회적·정치적·경제적·문화적 환경요인 등이다[3].

(2) Edwards의 4대 요인

정책집행연구는 주로 관료제에 관한 연구라고 주장하는 Edwards는 정책집행에 영향을 미치는 요인으로서 집행담당조직의 내부구조와 관련된 요인을 들고 있다. 첫째, 커뮤니케이션의 문제로서 정책담당자들이 그들이 무엇을 해야 하는지를 알아야 하며, 따라서 정책집행의 명령이 적절한 사람에게 일관성 있고 명확하게 전달되어야 한다. 둘째, 효과적인 정책집행을 위하여 적절한 인적·물적·정보·권한 등의 자원이 확보되어야 한다. 셋째, 정책집행자들이 정책내용에 대한 호의적 성향을 지니도록 해야 한다. 넷째, 정책집행조직의 구조문제로서 표준운영절차(SOP)와 집행기관의 할거주의를 지적하고 있다[3].

(3) 안해균의 견해

정책집행체제 내부요인과 외부요인으로 구분하고, 내부요인으로는 정책목표, 인적·물적·정보·권한 등의 자원, 내·외부 조직구조, 집행담당자, 집행절차 등을 열거하고 있다. 외부요인으로는 정책집행과 관련된 문제 및 집단의 특성, 사회·경제적 여건 및 기술, 문화적 특성, 대중매체의 관심과 여론의 지지, 정책결정기관의 지원 등을 제시하고 있다[4].

(4) Sabatier와 Mazmanian의 견해

성공적인 정책집행의 요인에 대한 경험적·체계적 연구를 종합정리하여 가장 방대하고 포괄적인 요인들을 제시하고 있다. 정책집행에 영향을 미치는 요인으로 첫째, 문제의 추적 가능성(tractability)으로서 정책대상집단의 규모, 행태의 다양성과 행태변화의 범위 등을 들고 있다. 둘째, 정책결정의 집행구조화 능력과 관련하여 정책목표의 명확성, 자원, 집행기관의 내부구조와 상호관계, 규정, 집행담당기관의 성격, 외부인사의 참여 등이다. 셋째, 정책결정과정에서 결정되는 요인이 아닌 환경요인으로 사회·경제적 상황, 대중의 관심과 지지, 관련단체의 적극성과 지원, 지배기관의 지원, 집행자의 적극성과 리더십 등이다[5].

4. 산업안전보건기준의 정책집행분석

4.1 산업안전보건기준의 정책집행 영향요인

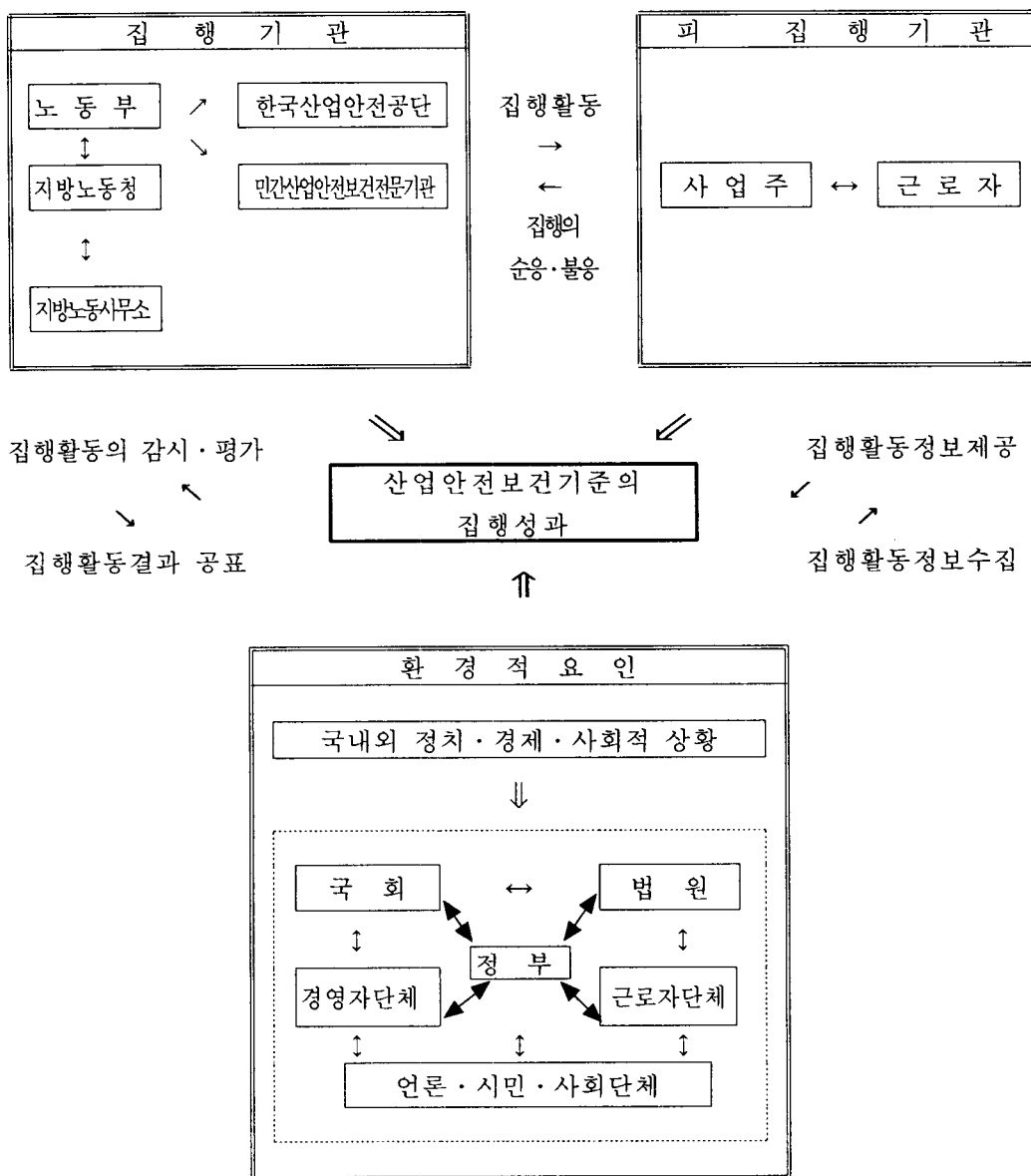
여러 학자들이 제시한 정책집행에 영향을 미치는 요인들을 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정책내용과 관련한 요인으로 목표의 타당성, 수단의 합리성 등 실질적 내용과 함께 정책의 외형적인 명확성과 일관성이 검토된다. 둘째, 정책집행주체와 관련한 요인으로 중간매개집단을 포함한 집행체제의 복잡성, 집행조직의 분위기와 구조, 집행절차, 집행요원의 능력과 집행의욕 등을 들 수 있다. 셋째, 환경적 요인으로 정책결정주체의 지원과 정책관련 이해집단의 움직임, 그리고 언론 및 시민사회단체 등 국민들의 태도가 변수로 작용한다. 넷째, 정책대상집단과 관련하여 이들의 정책에 대한 순응정도 등을 들 수 있다. 이 중에서 산업안전보건기준의 정책집행에 영향을 미치는 요인으로는 정책목표와 수단의 적정성, 정책집행체제의 구조·예산·전문성·리더십·집행절차·처벌제도, 정책대상집단, 고위정책결정자(대통령·국회·사법부·관련부처 등을 포함), 노·사 단체, 언론·시민·사회단체 및 학회 등을 들 수 있다.

4.2 산업안전보건기준의 정책집행 연구분석틀

위의 내용들을 토대로 산업안전보건기준의 집행기관, 피집행기관, 환경적 요인으로

구분하여 이를 중심으로 산업안전보건기준의 정책집행 연구분석틀을 작성해 보면 다음 [표 4-1]과 같다.

[표 4-1] 산업안전보건기준의 집행 분석틀



5. 결론 및 제언

1993년 5월 기업활동규제완화에 관한 특별조치법의 제정이후 '산업보건의 선임면제, 안전관리자·보건관리자의 겸직허용과 전면적인 외부위탁가능, 관리감독자 등에 대한 법정직무교육 면제, 프레스 및 리프트의 정기검진 면제' 등 정부규제의 합리화라는 명분으로 산업안전보건기준의 완화와 철폐는 지속적으로 이루어져 왔다. 이러한 규제완화의 흐름 속에 사업주들의 안전보건분야에 대한 관심과 투자우선순위는 종전보다 후퇴되고 사업장의 안전보건관리시스템이 흔들리는 조짐은 여러 방면에서 감지되고 있다. 즉 적지 않은 수의 안전·보건전문가들이 일자리를 잃었거나 임시·계약직 형태의 불안정한 신분으로 근무하고 있으며, 안전·보건관리대행기관의 확대조치 이후에는 위탁수주과정의 과당경쟁과 부실위탁 시비 등이 나타나고 있다. 그리고 임시·일용직 형태의 근로자들이 급속히 늘어나고 있음에도 불구하고, 이들을 유해·위험한 기계·기구와 열악한 작업환경의 노출로부터 개선하는 정책적 노력은 미흡하여 재해자수는 '98년 이후 계속 늘어나는 추세에 있다.

따라서 연간 7조원이 넘는 산업재해로 인한 경제적 손실을 줄임으로써 기업과 국가의 경쟁력을 높이는 데 있어서 정부의 산업안전보건정책에 대한 근본적인 재검토가 요구되고 있다. 주요한 재검토 대상과제는 사업장 근로자의 안전과 건강보호를 선도하는 산업안전보건기준을 노·사를 비롯한 관계집단과의 충분한 협의를 통하여 올바르게 정립할 필요가 있으며, 또한 이를 사업장에 적용·시행함에 주도적인 역할을 담당하는 산업안전보건정책 집행시스템에 대한 종합적·체계적인 검토가 있어야 할 것으로 생각한다.

본 논문은 산업안전보건기준의 설정과 정책집행에 영향을 미치는 성공과 실패요인의 분석을 위한 연구분석틀을 제시하였으며, 이를 기초로 하여 정책집행기관, 정책집행대상집단, 환경적 요인 등 주요 영향요인에 의한 산업안전보건기준의 정책집행에 관한 실증적인 연구분석은 추후 연구과제로 한다.

6. 참 고 문 헌

- [1] 박세일, "산업재해문제에 대한 법경제학적 접근", 노동법의 제문제, 박영사, 1983.
- [2] 성호경, 김병석, 전운기, 최신산업안전보건법 해설, 형설출판사, 2000.
- [3] 유훈, 정책학 원론, 법문사, 1999.
- [4] 안해균, 정책학 원론, 다산출판사, 1998.
- [5] 정정길, 정책학 원론, 대명출판사, 2001.

저 자 소 개

전운기 :

- 고려대학교 법학과 졸업. 서울대학교 석사취득, 미국 오하이오 주립대학원 석사. 명지대학교 박사수료.

송수정 :

- 명지대학교 산업공학과를 졸업하고 동 대학원 산업공학과에서 석사 및 박사를 취득하였다. 현재 신성대학 산업경영정보과 교수로 재직중이며, 주요관심분야는 생산계획 및 통제, 품질경영, 생산안전경영, e-Business등이다.

강경식 :

- 인하대학교 산업공학과를 졸업하고 동 대학원 산업공학과에서 석사를 마쳤으며, 경희대학교 산업공학과에서 박사학위를 취득하였다. 또한 미국 노스다코타 주립대학에서 교환교수로 재직하였으며, 현재는 명지대학교 산업공학과 교수로 재직중이다. 주요관심분야는 생산계획 및 통제, 품질경영, 시스템안전 등이다.