

<기획특집>

으로 예상 된다.

## 제2차 산업재해예방 5개년 계획(기간:2005-2009)의 성공을 위한 과제

[우리나라 국민총생산(GNP)의 산업별 구성]

The Subject for Success of Five-Year Occupational Injury Prevention Plan

| 업종   | 1990년 | 2000년 | 2005년 | 2010년 |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 제조업  | 28.9% | 31.3  | 29.6  | 28.0  |
| 서비스업 | 48.3% | 53.0  | 55.5  | 57.7  |

\*자료 : 산업별 생산 및 취업계수 중장기 전망  
(한국개발연구원 2002)

산업재해예방 5개년 계획(제2차 2005-2009)이 급년에 시행되었다.

과거 수차례 산업안전보건에 관한 중장기 계획을 수립 시행해 왔으나 소기의 목표 달성은 되지 않았다.

따라서 이 계획의 성공적인 추진을 위하여 계획 내용을 구체적으로 살펴보고 문제점과 이의 개선 방안을 제시하고자 한다.

### 1. 계획의 개요

#### (1) 계획의 배경

산업안전보건법 제8조는 노동부장관으로 하여금 산업재해예방에 관한 중장기 계획을 수립하도록 규정되어 있어 이에 따라 정부는 우리나라의 안전보건수준을 향상시키고자 1990년 이후 지속적으로 중장기 산업안전보건계획을 수립하여 추진하여왔다.

또한 1차 산업재해예방5개년계획(2000-2004)의 기간이 만료되어 차기 계획의 수립이 필요하게 되었다.

#### (2) 계획에 고려된 산업안전보건 향후 전망

##### 1) 산업구조는 제조업의 비중이 감소하고 서비스업의 비중은 증대

세계화 정보화 추세로 서비스업의 비중이 되는 산업구조의 변화는 앞으로도 계속될 것으로 전망됨. 따라서 산업재해에 취약한 제조업의 감소는 사고성 재해는 감소되는 효과가 나타날 것으로 보이나 서비스업의 증대로 인한 직업성질환 직무상 스트레스 등이 새로운 안전보건문제화 될 것

2) 노동시장은 고령 및 여성 근로자가 증가되고 외국인 근로자의 유입이 지속될 것이다.

출산율 저하 및 고령화의 진전으로 재해에 취약한 고령과 여성의 비율이 높아지며 노동시장의 유연화 현상으로 임시 및 일용 근로자의 비중이 축소되지 않을 것이며 영세사업장 등에 대한 취업기피 현상도 지속되어 외국인 근로자는 계속 유입시키게 될 것으로 예상된다.

따라서 이들 다양한 근로자의 특성에 맞는 산업재해예방 사업의 전개하여야 할 필요성이 증대될 것이다.

3) 주40시간 근무제가 지속적으로 확산될 것임 주40시간 근무제가 효과적인 근로시간 단축으로 이어진다면 재해발생요인이 감소할 것이나 노동강도가 강화되거나 2일 휴무에 따른 이완 현상으로 재해증가 요인으로 작용할 우려 있음

4) 안전보건에 대한 의식이 높게 변화될 것임 지식정보화사회의 진전으로 인적자원에 대한 보호의 필요성이 높아지고 근로자들의 권리의식도 계속 증대될 것이며 인터넷 등의 발달로 각종 사고는 실시간 전파되므로 기업이미지 제고차원에서 첨단기법을 통한 자율적인 안전 활동 등 안전보건에 대하여 많은 관심을 기울일 것으로 예상된다.

따라서 사회 전반적으로 안전보건에 대한 관심이 높아지고 중요시 하는 의식이 더욱 확산될 것이다.

5) 안전보건기준의 국제적 표준화가 가속될 것임

정보의 자유로운 이동은 안전보건기준의 국제표준화 현상을 가속시킬 것으로 예상된다.

따라서 우리의 안전보건수준을 진단하고 국제적 표준화에 적극적으로 대처하여야 할 것이다.

## 2. 계획의 비전과 목표

### (1) 비전

모든 근로자의 안전과 건강이 보장되는 “안전복지사회” 달성

### (2) 목표

안전하고 깨끗한 작업장 조성

건강한 노동력 유지 증진

### (3) 추진전략

#### 1) 취약부문 중점관리

- \* 사망재해 다발업종 관리강화
- \* 안전격차 해소 지원
- \* 대형 산업사고 예방기능 강화

#### 2) 자율산재예방활동 촉진

- \* 노사 참여적 산재예방활동 기반조성
- \* 사업장 자율산재예방체제 정착
- \* 민간 전문가 및 기관의 질제고

#### 3) 근로자의 건강증진

- \* 작업관련성 질환 예방강화
- \* 평생건강관리체제 구축
- \* 쾌적한 작업환경 조성

#### 4) 사업장의 책임강화

- \* 노사의 법 준수풍토 조성
- \* 교육 홍보활동의 강화
- \* 점검 감독의 현장 적용성제고

#### 5) 산업안전보건의 선진화

- \* 산재예방 인프라 구축
- \* 안전보건기준의 국제화
- \* 선진예방기법의 연구지원 및 국제교류 확대

## 3. 전략과제의 추진시책

### (1) 안전보건 취약부문 중점관리

산업재해 취약 부문에 대한 정책역량을 배가하여 재해예방정책 추진의 효율성을 제고하고 사망 재해를 획기적으로 감소시키는 등 재해감소 효과도 기대 단, 행정역량에 한계로 행정대상 전반에 대한 고려의 어려움으로 정책 추진에 우선순위를 감안

#### (1-1) 사망재해 다발업종(유형)관리 강화

사고사망자는 감소되지 않고 질병사망자는 증가 추세이고 추락 협착 등 재래형 재해가 대부분이며 업무상사고 사망률이 주요국 수준보다 높다.

##### 1) 건설업 사망재해 예방

건설업의 사망재해를 감소시키기 위한 종합대책을 수립시행하며 중점 고려사항은

- \* 산업안전보건관리비 제도를 현장 적용성 제고되게 개선
- \* 입찰참가자격 사전심사(PQ)시 반영되는 건설업체 재해율 조사대상 재해 범위를 합리적으로 조정
- \* 위험성평가기법의 도입 등을 통한 건설업 유해위험방지계획서 제도의 운영의 내실화
- \* 타워크레인 운전기능사 자격기준 강화 등 건설기계로 인한 대형사고 예방 도모
- \* 발주자 감리자 등 시공자 이외의 공사관계자에게도 적절한 의무와 역할 부여
- \* 영업정지 등의 행정체제 대상 사망재해기준 강화

#### 2) 제조업의 세부업종별 사망재해 예방대책 수립 시행

업종별 사망재해 다발유형을 중점적인 관리로 획기적인 사망재해 예방의 효과성 제고

#### 3) 업무상 질병 사망재해 예방

업무상 질병 사망자 증가는 단기적으로 대응하기 어려운 구조적 측면이 있으나 이러한 사실을

충분히 감안하여 체계적인 대책을 수립시행하여 효과적으로 감소시키는 방안 추진

(1-2) 안전격차(safety divide)해소 지원

50인 미만의 영세사업장, 단기근속근로자, 협력업체 및 유해위험기계기구 등은 안전보건관리를 위한 재정 기술 능력의 등으로 안전격차가 커 재해가 다발하고 있는 실정

1) 50인 미만 영세사업장 작업환경 개선

지도와 지원의 효과제고를 위해 사업장의 자율개선의지와 능력을 감안하여 대상별로 차별화된 지도 지원 제공

- \* CLEAN 사업장 조성지원 사업을 확대하여 자율적인 작업환경 개선의지가 있는 사업장을 중심으로 지속적으로 추진하고 사업시행과정의 문제점보완 등으로 질을 제고
- \* 현저히 불량한 사업장 등 안전보건의 구조적으로 취약한 사업장은 안전보건개선계획을 통하여 능력제고
- \* 개선의지가 없는 사업장은 엄정하게 법집행

2) 산재취약 근로자 재해예방 지원

- \* 외국인, 여성 및 비정규직등 산재취약 근로자에게는 특화된 안전보건교육, 건강관리기법의 개발보급 등의 지원강화
- \* 산재취약 근로자를 고용한 사업장은 점검등을 통하여 안전보건상의조치 의무를 철저히 준수하도록 조치

3) 모기업-협력업체 안전보건관리 체제구축

- \* 모기업의 협력업체 안전보건수준 제고를 위한 책임부담의 강화 필요
- \* 모기업이 협력업체와 협의체구성 등으로 산재감소 공동목표 설정, 기업별 안전보건활동계획 수립 및 교육 기술지원 등 상호협력사항을 정하여 적극적인 활동을 실하는 경우 그 활동을 지원(감독면제, 포상 등)

4) 기계 기구 및 방호장치의 근원적 안전성확보

기계 기구, 방호장치 및 보호구의 검사 검정제도를 효율적으로 운영하고 시장의 감시기능의 강화로 안전성을 근원적으로 확보되도록 제도개선 추진

- \* 기술적 시험업무는 민간공인기관 참여 허용으로 검사 검정수준향상과 민원인 편의도모

- \* 지방노동관서가 전담하고 있는 수거검정기능을 검정기관도 수행하도록 하여 검정기관과 지방노동관서와의 유기적 역할분담 체제구축

- \* 장기적으로 개별제품의 성능확인에서 탈피 제조업체의 제조 품질관리능력을 검증하는 인증제도로 전환을 검토

(1-3) 대형 산업사고 예방기능 강화

우리나라는 안전의식이 확고히 정착되지 못하여 대형사고가 주기적으로 재연되고 있는 실정으로 특히 화학 및 건설산업의 비중이 높은 현실을 감안할 때 대형사고 발생가능성이 상존하므로 철저한 사전예방체제 구축이 필요

1) 공정안전문화(PSM Climate)정착

공정안전관리제도(PSM : Process Safety Management)를 '95년에 도입시행하고 있으나 산업현장에 확고히 정착되지 못하고 있는 실정

화학업종의 대형사고 예방을 위해서는 PSM의 정착이 필수적이므로 개선추진하면서 차등관리방안을 내실화도 강구하여 사업장에서 PSM 규정을 철저히 준수하는 풍토가 확고히 정착될 수 있도록 다양한 방안을 검토 추진

- \* PSM적용기준을 미국 EU 등의 수준으로 조정 및 적용대상물질도 확대
- \* PSM사업장 차등관리규정 제정, 이행수준평가표, 평가체제의 제도화 추진
- \* 국내실정에 적합한 PSM문화 측정방법을 개발 보급

- \* PSM사업장의 공정안전보고서 이행을 위한 “공정안전관리 12대 실천과제”로 선정하여 보급
- 2) 중대 산업사고 예방센터 설치 운영
  - 화학공장 밀집지역(울산, 여수 등)에 “중대 산업 사고예방센터”를 설치 운영
  - \* 법 집행과 기술지원서비스가 효율적으로 이루어지도록 노동부 산업안전공단 등 유관기관 간에 유기적 협조체제 구축
  - \* 동 센터 종사자들의 전문성 제고
- 3) SOC 건설현장 등 차등관리
  - 현재 차등관리 실시중인 SOC 건설현장(공사금액100억 원 이상)외 대규모 건축물 건설현장으로 확대적용 방안 검토
  - (2) 사업장의 자율적인 산재예방활동 촉진
    - 노사 참여에 기반한 안전보건관리체제가 사업장에 자율적으로 구축 운영되도록 제도 개편 과 정책 환경의 조성
    - (2-1) 노사 참여적 산재예방 활동기반 조성
      - 1) 산업안전보건위원회 활성화
        - 업종별 운영모델 개발 보급, 우수사례 발굴 보급 등으로 활성화 도모
      - 2) 명예산업안전감독관 제도 운영 개선
        - 노사 자율적인 재해예방활동에 순기능을 하도록 합리적으로 개선
      - 3) 노사 단체의 재해예방정책 참여 확대
        - 노총, 경총 등의 단체와 협력 체제를 구축하고 정부차원의 안전보건교육비 지원 등의 재정지원 강화
    - (2-2) 사업장 자율 산재예방체제 정착
      - 1) 사업장 안전보건관리체제 개편
        - 안전 및 보건 관리자의 위상을 강화하며 안전 및 보건 관리대행제도의 점진적 폐지
      - 2) 안전보건경영시스템 보급 확대
        - 인센티브 강화 등 인증 활성화 방안을 마련하며

- 인증기준 및 방법도 산업현장에 맞도록 지속 개선
- (2-3) 민간전문가 및 서비스기관의 질제고
  - 1) 산업안전보건 컨설팅 제도 활성화
    - 산업안전 위생 지도사가 컨설팅을 할 수 있도록 개편하여 질 높은 서비스를 손쉽게 사업장에 제공
  - 2) 안전보건 서비스기관의 질 향상
    - 서비스 기관의 질 제고를 위하여 평가제도 마련
- (3) 근로자의 건강 증진
  - 작업관련성 질환 예방에 효과적으로 대응할 수 있는 위험성평가를 중심으로 예방프로그램 구축
  - (3-1) 작업관련성 질환예방 강화
    - 1) 근골격계질환 예방기능 강화
      - 근골격계 부담작업의 범위와 우리 실정에 맞는 예방프로그램 개발 보급 및 지원확대, 고위험 업종 사업장 특별관리
    - 2) 뇌심혈관질환 예방
      - 질병예방 기반이 산업현장에 확고히 구축되도록 한국형 직무스트레스 측정도구 개발보급, 5대 고위험 업종 사업장 BD구축, 질환 작업관리지침 지속개발
  - (3-2) 평생 건강관리체제 구축
    - 1) 건강진단제도 개선
      - 수요자 중심의 유연한 건강진단제도로 개편
    - 2) 근로자 건강증진운동 활성화
      - 지역산업보건센터 설치 근로자의 건강증진활동 지원, 근로자 특성에 적합한 특화된 건강정보 제공프로그램(my health) 구축
  - (3-3) 쾌적한 작업환경 조성
    - 1) 작업환경측정 제도의 내실화
      - \* 지도 점검 강화, 측정기관에 대한 불시 모니터링 강화 등 부실예방
      - \* 작업환경측정과 특수건강진단 및 건강증진

을 유기적으로 연계 통합한 종합서비스 제  
공방안을 제도적으로 강구

2) 유해인자에 대한 종합적 관리

국가 산업화학물질 관리시스템 구축, 고소음지  
역 표시제도 도입 등 난청 예방 조합대책 수립  
시행

(4) 사업장의 책임 강화

(4-1) 노사의 법 준수풍토 조성

- 1) 법 위반 노사에 대한 제재 강화
- 2) 명단 공표제도의 확실한 정착
- 3) 산업안전보건 규제의 합리화

(4-2) 교육 홍보활동 강화

- 1) 평생안전교육 홍보 시스템 구축
- 2) 내실 있는 안전문화운동 활성화
- 3) 안전보건교육의 확대

(4-3) 점검 감독의 현장 적용성 제고

- 1) 산업안전보건법 체제 개편(산업구조의 변화  
반영)
- 2) 점검 감독시스템의 현장에 맞도록 시스템  
개선

(5) 산업안전보건의 선진화

우리나라의 안전보건 수준을 국제수준으로 제고

(5-1) 산재예방 인프라 구축

- 1) 다양한 안전표지표지 개발
- 2) 산업재해 통계제도의 개선(요양재해에서 휴  
업재해로 전환, 직업병과 작업관련성 질환 구  
분)

3) 지도 감독 행정역량 강화

(5-2) 안전보건 기준의 국제화

- 1) 국제기준의 수용노력(ILO협약 17개중 1개만  
비준됨)
- 2) 안전 보건 환경 품질 통합모델 개발(OECD  
는 04.11 통합모델 개발 결정)

(5-3) 선진예방기법 연구지원 및 국제교류 확대

- 1) 산업안전보건정책 연구 활동 촉진

2) 선진국과의 협력활동 활성화

3) 개도국 등에 대한 기술협력 강화

(6) 계획의 성과와 전망

업무상사고 재해율은 2003년 0.81%보다 25% 감  
소한 0.60%

업무상질병 재해율은 2003년 0.09%보다 10% 감  
소한 0.08%

사고사망 만인율은 2003년 1.45 보다 1/3이상 감  
소한 0.97

종합하면 2009년도에 재해율은 2003년 0.9%보다  
25% 감소한 0.6%

산업현장에서 인명존중이념의 바탕위에 노사가  
적극적인 협력과 참여를 통하여 안전하고 건강한  
산업사회 실현에 앞장서는 풍토가 정착되어 “안  
전복지사회”가 실현될 수 있는 기반이 조성될 것  
임.

#### 4. 제1차 5개년계획(2000-2004)의 평가(노동부 자체평가 자료)

(1) 제1차 5개년계획의 내용

산업재해를 감소시키고 근로자의 건강을 증진시  
켜 우리나라의 안전보건수준을 선진국에 근접하  
는 수준으로 향상시킨다는 목표로 5대 정책과제  
와 이를 뒷받침하는 12개 세부정책과제로 수립되  
었다.

구체적인 내용은

| 주요 정책과제                       | 세부 정책과제  |
|-------------------------------|--|
| 1. 산업재해 취약부문 집중 지도 지원         | (1)중소규모 사업장에 최우선적인 안전보건 지원<br>(2)사망재해 다발요인 특별관리<br>(3)산업재해 취약부문 안전보건관리 강화            |
| 2. 산업안전보건제도의 선진화 서비스질 향상      | (4)사업장내 서비스 위주의 안전보건관리체제 확립<br>(5)새로운 안전보건문제에 대응위한 제도정비                              |
| 3. 노사의 안전의식 함양                | (6)가정-학교-사회를 연결하는 평생 안전교육 체제 구축<br>(7)법 준수 풍토 구현                                     |
| 4. 공공-민간기관간의 협력 역할성정과 협력체제 강화 | (8)공공-민간 부문간 교육기능 중심의 역할 설정<br>(9)안전보건행정의 지도 감독 기능 강화<br>(10)재해예방기관간의 효율적이 정보공유체제 확립 |
| 5. 사업장 안전보건 관리체제의 효율화         | (11)안전보건 법령상의 중복규제 해소<br>(12)노사 자율안전보건관리체제 확립  |

목표는 산업재해가 15%이상 감소하여 재해율이 2004년 0.61% 2010년 0.5% 달성

(2) 추진결과의 평가

| 주요 정책과제                       | 양호한 것   | 미흡한 것  |
|-------------------------------|---|--|
| 1. 산업재해 취약부문 집중 지도 지원         | (1)5인미만 사업장 법적용 확대로 사각지대 해소<br>(2)CLEAN 사업장 조성 확대로 영세사업장 지원 제도로 정착<br>(3)건설현장 기술지도 대상물 확대, 건설업체 재해를 발표대상 확대 | (1)일반회계 지원확대는 별다른 성과 없음<br>(2)건설업 "중합안전관리조정서"도 입 취소<br>(3)건설 및 운수업 근로자 보건관리모델 개발 등의 과제는 추진이 이루어지지 못함   |
| 2. 산업안전보건제도의 선진화, 서비스질 향상     | (1)작업환경측정대상 확대 측정주기 횟수 조정<br>(2)직무스트레스 예방에 관한 사업주의무 신설<br>(3)근 골격계 질환 사업주의 예방의무 신설                          | (1)대행기관의 대행 한계를 경하고 자체신입체제로 이행을 하지 못함<br>(2)사업장 밖 서비스의 전문성을 강화 못함<br>(3)전문인력의 양성 확보 미진<br>(4)근로자 건강관리 강화 미진<br>(5)중대산업사고 예방업무 전담체제 실현 못함<br>(6)산업재해 통계의 효율적 기반조성 성과 없음 |
| 3. 노사의 안전의식 함양                | (1)사이버교육과정운영, 사례 및 체험식 교육 실시<br>(2)산업안전보건법의 행정형벌 30개를 과태료로 전환<br>(3)산업재해 다발사업장을 언론 등에 공개제도 도입               | (1)규제완화 된 직무교육 의무화 복원 못함<br>(2)안전보건 법령일원화 추진 못함<br>(3)안전보건종합전시관 건립 추진 못함   |
| 4. 공공-민간기관간의 협력 역할성정과 협력체제 강화 | (1)노동부와 산업안전공단의 역할 설정<br>(2)기술적 근로감독관 대폭 확대(73명이128명)   | 민간 재해예방단체의 전문화 특화 추진성과 없음  |
| 5. 사업장 안전보건 관리체제의 효율화         |   | (1)재해율 04:30.61% 전명치가 02:30.77% 03년 0.90%로 증가추세<br>(2)사망자수도 증가추세 02년2,606, 03년2,923명으로 증가  |

(3) 종합평가

1) 법개정(02.12.30) 및 하위 법령개정(00.8, 03.7)을 통하여 새로운 안전보건문제에 대응하기 위한 제도 정비가 이루어지고 CLEAN 사업장 조성 등 주요과제가 착실히 추진되는 등 당초 목적을 달성.

\* 총 134과제 중 완료 30, 정상추진 71, 추진미흡 24, 추진불가 9건

2) 추진미흡은 규제복원 및 예산상의 어려움 등이 이유. 재해율 등 지표측면에서 당초 전망치를 달성 못함.

3) 제1차 계획의 가시적 성과는 성공하지 못했으나 앞으로의 시책 추진에 중요한 밑거름이 될 것으로 평가.

<글 : 박무일/건설안전기술사·차순철/화공안전기술사의 4종목>

<원고 접수일 2005년 7월 15일>