

산업예방제도, 이젠 변화되어야 한다



한국경영자총협회
경제조사본부장
이 호 성

우리나라 산업안전보건제도의 시초는 1953년 5월 10일 제정된 근로기준법 제6장의 10개 조문이다. 이를 근거로 대통령령인 근로보건관리규칙이 1961년, 근로안전관리규칙이 1962년에 제정됨으로써 산업재해예방 의무의 근거가 마련되었다. 그 후 우리나라의 경제발전과 함께 새로운 기계기구가 개발·사용되고, 유해화학물질 사용량이 증대되면서 산업재해의 증가 및 새로운 직업병 발생 등의 문제가 야기되었다. 이러한 환경변화에 대응하기 위해 산업안전보건에 관한 종합적이며 체계적인 개별 법률의 제정이 필요하다는 인식이 확산됨에 따라 1981년 12월 31일 산업안전보건법이 근로기준법에서 분리되어 독립법률로 제정·공포되었다. 1982년 본격 시행된 산업안전보건제도는 1982년 당시 3.98%였던 산업재해율을 1999년 0.74%로 감소시키는 등 근로자의 안전보건수준을 향상시키고 산재를 감소시키는데 크게 기여하였다.

그러나 산업안전보건제도는 빠르게 변화하는 기업 환경에 탄력적으로 대응하지 못하는 경직성, 정부부처간의 상호조정 결여로 인한 유사·중복규제, 산재예방 이해당사자의 참여 부족 등으로 규제의 효율성이 저하되면서 1999년 이후 재해율이 0.7%대에서 정체되고 있는 상황을 맞고 있다. 또한 50인 미만 소규모사업장의 재해가 전체의 70%를 차지하고, 추락 등 재래형사고가 전체 업무상 사고의 75%를 차지하는 등 재해발생의 편중구조가 개선되지 않고 있어 예방사업의 실효성이 크게 저하된 것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 산재예방제도의 재검토를 통한 규제의 합리성 및 효율성 제고 방안보다는 선진 외국제도 도

입, 사업주 의무 및 책임 강화 방안 등 다소 과시적이고 비효율적인 정책을 중시함에 따라, 현행 제도는 「근로자 건강·안전 보호에 필수적인 제도」에서 「기업을 과도하게 규제하는 제도」로 변모되고 있다.

이와 같은 우리나라 산업안전보건제도의 문제점을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 산업안전보건체계는 정부부처의 이해에 따른 분야별 안전보건관리체계로 변형되었다. 1981년 산업안전보건법 제정 당시에는 산업안전보건중심의 통합관리체계가 구축되어 있었으나, 1990년대 잇단 대형사고가 발생하면서 여러 부처들이 각종 안전 관련 개별법들을 제·개정하여 지금은 5개 부처 18개 법률이 기업의 안전보건을 중복규제하고 있다. 이로 인해 범정부적 차원의 종합적인 산업안전보건관리의 계획·추진은 매우 어려운 실정이 되었으며, 각 부처의 중복규제로 인해 기업들은 사업장 안전보건 관리에 있어서 행정력 낭비와 경제적 손실을 입고 있다.

둘째, 체계적인 산재예방관리 시스템 부족으로 산재발생에 대한 직·간접적인 원인 규명이나 정책당국, 시행기관 등의 책임소재가 명확히 규명되지 못하고, 유사형태의 재해가 반복되고 있어 산업안전보건제도 전반의 비효율성을 초래하고 있다.

셋째, 규제순응 및 산재예방활동으로의 유인방식은 대부분 법률적 수단에 의존하고 있으며, 준법률적 또는 행정적 수단에 의해 사업자를 지배하는 형태까지 나타나고 있다. 이로 인해 대부분의 사업주들이 형식적으로 안전보건규제를 준수하고 있어 산업현장의 산재감소에 부정적인 결과를 초래하고 있다.

넷째, 한국산업안전공단 기능이 노동부의 행정을 지원하는 방향으로 변형되었다. 즉 노동부와 안전공단의 역할이 불분명하여, 안전공단은 본연의 업무인 사업장에 대한 기술지원을 소홀히 하고 있으며, 노동부와 같은 사업장 감독기관으로 변모하고 있다.

〈연도별 산업재해율〉

구 분	1982	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
재해율(%)	3.98	0.68	0.74	0.73	0.77	0.77	0.90	0.85	0.77	0.77

다섯째, 법체계와 제도는 일본과 같이 산재예방을 위한 과정 중심의 사업주 의무규제임에도 불구하고, 감독과 점검은 재해율 등에 따른 결과중심으로 실시되고 있을 뿐만 아니라, 각각 분류기준이 불명확하여 감독과 점검이 일부 업종 및 사업장에 중복·실시되고 있다. 이는 곧 정부 행정력의 집중화·편중화 현상으로 이어져 실효성 있는 산재감소효과를 거두기 어려우며, 사업주들은 정부의 사업장 감독·점검 선정기준에 대해 지속적으로 개선을 요구하고 있는 실정이다.

이외에도 정책결정과정, 예방조직의 운영, 정부의 산재예방사업 지원금, 산재예방사업의 운영 측면 또한 많은 문제점을 내포하고 있다.

산재보험제도의 경우, 정부는 산재요양기간 장기화, 산재근로자 및 의료기관의 도덕적 해이 등 산재보험제도상의 문제가 사회전반에 걸쳐 만연되자 2005년부터 '산재보험 찾아가는 서비스' 제도를 시행하였다. 그 결과 산재여부결정 처리기간이 19.3일에서 10.3일로 46.6%로 단축되고, 사회복지기간이 272.2일에서 214.7일로 21.2% 단축되었으며, 산재 장애자의 직업복귀율을 42.3%에서 46.9%로 4.6% 높이는 등 산재보험제도의 실효성이 크게 제고되었다.

이제 산업안전보건제도도 '산재보험 찾아가는 서비스'를 통해 실효성을 제고한 산재보험제도의 노력을 모델로 삼아 산재예방효과를 극대화하고 근로자, 사업주, 정부 모두 Win-Win 할 수 있는 방안을 적극 모색할 시기이다.

때마침 노사정위원회에서는 지난 10월 19일 '산업안전보건제도 발전위원회'를 발족하고, 제도개선 논의를 시작하였다. 산업현장의 재해를 줄이고, 근로자가 안전하고 쾌적한 환경에서 근로할 수 있도록 작업장 환경을 개선하고 제도적 여건을 마련하는 것은 노사정 모두의 공통된 과제가 아닐 수 없다.

근로자들의 건강과 생명을 지키기 위한 안전보건정책과 제도의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없으며, 이런 취지에 공감하는 기업들은 이미 산재예방기금으로 매년 수 천억원을 지원해오고 있다. 막대한 예산과 조직, 많은 노력과 시간이 필요한 안전보건 분야에서 정책과 제도 및 예방사업의 효율성을 높이기 위한 노사정 모두의 노력들이 공감대를 이룰 수 있다면 재해 감소와 효과적인 산재예방으로 이어질 것으로 기대된다. ☺