

산재예방 5개년(2010~2014) 계획

Industrial accident prevention 5years plan



글 | 朴武一
(Park, Mu Il)

건설안전기술사,
안전/품질인증심사원,
한국건설안전기술협회 교수, 고려구조이엔지 회장,
한국기술사회 이사/홍보위원장

E-mail: ed3100@hotmail.com

The propulsive strategy of the 3rd five-year plan can be summarized into three parts: firstly, it is to divert from the technical approach, such as law reform, and to focus more on the culture in order to transform the perspectives of the employers and the employees. Secondly, it is to provide distinct policies for the areas prone to industrial accidents. Thirdly, the central government needs to seek decentralization and become a promoter of the strategy by abandoning its former restrictions, providing data about the strategy and building infrastructure.

1. 수립근거

산업안전보건법 제8조 노동부장관은 산업재해 예방을 위한 종합계획(중 장기계획)을 수립하여 이를 추진하도록 규정되어있으며 이번 계획은 제 3차 산업재해예방 5개년계획으로 대상기간은 2010~2014이며 2010. 04. 12시행되었다.

따라서 그간 제1차 산업재해예방 6개년계획(1991~1996년), 산업안전선진화 3개년계획(1997~1999년), 제1차 산업재해예방 5개년계획(2000~2004년), 제2차 5개년계획(2005~2009년)을 수립 시행하여 산업재해예방에 많은 기여를 하여왔다.

2. 지난 계획의 평가

(1) 제2차 5개년 계획(2005~2009년)의 성과

1) 산업재해예방을 위한 제도개선

① 중대 산업사고예방센터 설치 운영으로 중대 사고 발생은 하향 안정화추세를 보임

*05년 03월 4개소(울산 여수 천안 안산)에 설치
- 중대 산업사고 발생건수 : 04년 11건, 05년 5건, 07년 4건, 09년 4건

② 입찰참가자격사전심사제도개선, 산업안전보건관리비 제도현실화로 건설업재해의 감소

*건설업 재해율(%) : 04년 0.96, 06년 0.72, 09년 0.65

- ③ 공사금액 3억원 미만의 건설현장에 전문건설지도 기관을 통하여 활동지원(06년 2월)
- 위험기계기구 설비에 대한 제조단계의 기술능력 생산체계를 심사하는 안전인증 도입으로 사전 사후관리를 강화(07년 7월)

2) 건강관리체제 구축을 위한 기반마련

- ① 작업환경 측정결과와 정확성과 정밀성을 평가하는 신뢰성평가 제도를 도입 등 작업환경 측정제도의 내실화를 제고함
- ② 유해인자 허용기준제도를 제도를 신설(07년 7월)하여 근로자의 건강보호를 위한 사업주의 의무를 강화

*근로자에게 중대한 건강장해를 유발할 유해인자의 노출농도를 일정이하로 유지관리

- ③ 국제기준에 맞는 화학물질 분류 표시제도 개선(06년 9월) 및 노출기준 개정(86종) 등 화학물질 관리체계의 선진화 기반구축(07년 6월)

3) 사업장 특성에 맞는 안전보건활동 지원

- ① 50인 미만 소규모사업장에 대하여 작업개선을 위한 재정 및 기술지원(클린사업)을 강화하여 재해감소에 기여

*소규모사업장 재해감소효과(%) : 05년 48.1, 07년 27.2, 09년 33.6

- ② 모기업 협력업체간 재해예방을 위한 상생협약제도 도입(05년)으로 사업주의 자율적인 참여 유도

- 대규모건설현장에 노사 자율재해예방프로그램 도입 등 자율안전관리 활성화를 도모(07. 7)

4) 안전문화 활동추진

- 사업장 무재해운동(12만 사업장 참여 3만여 사업장 인증), 안전점검의 날(15,200사업장 참여), 강조주간행사(매년 7월 첫째 주) 지속 실시
- 학교 안전문화의 내실화를 위한 교육교재개발 보급 확대
- *시범학교운영(265개교), 안전교육담당교사 육성(17,510여명), 교육계인사 연찬회 실시 등

(2) 사업추진의 한계(문제점)

1) 정부중심의 사업추진으로 민간의 역량취약

- ① 정책수립 및 의사결정에 산업계, 지역, 민간의 참여기회부족
- ② 노동부 및 산업안전보건관리공단 위주의 사업추진으로 수혜사업장확대 제한 및 다양한 사업 전개 미흡 안전보건서비스 기관의 질 향상을 위한 기관평가, 컨설팅 제도의 활성화 등은 민간의 역량, 제도간의 정합성 등의 고려 미흡으로 추진이 지연

2) 자율예방활동 활성화 미흡

- ① 산업안전보건위원회 명예산업안전감독관 제도 등은 형식적 운영으로 실효성 저하
- ② 안전 및 보건 관리자의 위상강화, 안전 보건

관리대행제도 폐지 등은 현실적여건 미성숙 및 대안부재로 추진미흡

③ 사업장의 대행기관 의존의 꾸준한 증가로 자체 안전 및 보건 관리자 선임감소

*300인 이상 사업장 위탁증가(사업장수): 00년 45, 03년 405, 09년 892

*자율안전관리제도가 대규모사업장 위주로 이루어져 전반적인 사업장내 분위기형성 미흡

3) 칸막이 식 사업추진으로 효율성저하

① 재정 기술지원 교육 지도 점검 등의 사업이 체계적으로 연계 추진되지 못하여 시너지효과 미흡

② 기존제도의 틀은 유지한 채 각 사업의 부분적인 개선에 치중하여 효과가 반감

4) 성과평가 및 환류 시스템 구축의 미비

① 기술지원 사업의 경우 지원사업장에 대한 연차별 성과측정 및 분석이 곤란

- 사업의 신설 폐지 등이 객관적인 성과평가에 근거 없이 단기목표 달성 위주로 추진 환류 체계 미흡

5) 사업효과의 낮은 현장체감도

① 사업장 유해위험시설 개선 중심의 기술적 접근에 치중으로 안전문화 성숙 노력은 등한시

- 대기업 중소기업간 안전보건교육 격차가 심화되고 노사 자율적 안전보건 의식 수준제고

를 위한 노력도 미흡

*제조업 규모별 교육실시 준수율: 5~49인 37.8, 50~99인 71.4, 100~299인 75.6, 300인 이상 86.9

② 노 사 정 유관기관 등 재해예방주체의 역량 결집 및 산업안전보건의 사회적 이슈화 전략의 부재로 사업성과의 확산지체

3. 안전보건 실태

(1) 재해발생현황

① 재해율이 95년 1%미만에 진입, 98년 0.68%의 최저점기록, 그 후 99년부터 현재까지 점차 증가하여 0.7%선에서 정체

*09년 재해자 97,821명, 사망자 2,181명, 재해율 0.7%

② 대기업 재해자수는 감소추세이나 소규모사업장의 재해자수는 증가추세로 대기업 중소기업 사이에 재해율의 격차가 심화

*50인 미만의 발생재해가 전체97,821명의 79.5%인 77,762명

③ 제조업에서 서비스산업으로 산업구조의 변화로 서비스산업의 재해비중이 증가추세

*서비스산업의 근로자수는 전체근로자수의 42.5%이고 재해자수는 01년 전체의 23%인 19,342명이나, 09년 35%인 33,961명으로 증가

④ 낮은 숙련 및 고위험 업종근로자와 잦은 이직 등의 취약근로자(여성 고령자 외국인근로자등)의 재해자수 매년증가 추세

*09년 재해자수 여성 24,996명, 고령자 19,466명, 외국인 5,231명

⑤ 산업재해로 인한 경제적손실액은 08년 노사분규로 인한 생산차질손실액의 18배 수준이며 증가추세

*08년 사업재해 손실액 171,094억원, 산재보상 지급액 34,219억원, 노사분규 생산차질 손실액 9,513억원

*산재 사망율은 상위권 국가의 6~10배 수준

상위권	영국 0.7, 노르웨이 1.3, 스위스 1.4, 스웨덴 1.6, 호주 2.0, 핀란드 2.2
중위권	이탈리아 5.0, 캐나다 5.9
하위권	멕시코 10.0, 태국 10.1, 러시아 12.4, 한국 21.0

[자료] 산업재해 사망 십만인을 국제비교(2006년 통계청)

4. 향후의 전망

(1) 정책여건

- 1) 산업구조는 정보화의 영향으로 제조업 건설업 중심에서 서비스산업으로 변화되어 신중직업성 질환과 직무상 스트레스 등의 새로운 안전보건문제로 대두 예상
- 2) 급속한 저 출산 고령화로 경제성장 둔화 재

정부담 증가에 대비 다양한 노동력 및 고용구조의 특성을 반영한 산업재해예방활동 전개 필요성 증대 예상

- 3) 기술개발 및 신규화학물질 증가에 따른 새로운 직업병 발생이 예상되므로 이에 관련된 - 산업재해 대응과 조기발견과 종합적인대책 마련을 위하여 관계부처와도 협조체제 구축 필요

(2) 외국의 동향

- 1) EU : 협력적 파트너십 구축, 위험성평가제도 유지 및 확대추진에 주력
- 2) 영국 : 사업간 연계성제고 및 소규모사업장 지원 강화
- 3) 독일 : 사업대상 및 유해위험요인별 우선순위를 정하여 선택과 집중으로 정책역량 집중
- 4) 뉴질랜드 : 정부의 역할과 책임강화 및 지역사회의 참여촉진
- 5) 일본 : 위험성평가제도 정착 및 중소기업 사업장에 대한 지원강화, 정보제공 촉진

요약하면 주요국가에서는 중장기 전략을 수립 변화에 대응

- *위험성평가를 기반으로 사업장의 자율적 활동을 제도화 및 활성화를 위한 지원확대
- *정부 지자체 민간 공공부문간 네트워크 구축 및 협력을 통하여 효과적인 체제구축
- *소규모사업장 및 취약계층에 대한 지원강화

5. 제3차 5개년계획의 추진전략

그간 정부의 노력에도 정제된 재해율, 안전보건 수준 격차심화, 사업성과 지체로 한계노정

안전보건환경 변화와 도전과제를 해결하고 선진국 수준의 안전보건문화 정착을 위해 정책전환의 필요를 기본방향으로 설정

(1) 정책목표 : 법제도개선 + 인식전환

- 법제도 개선 보완 등 기술적 접근방식 위주에서 사업주와 근로자의 인식을 전환하는 문화적 관점으로 확대
- 사업주와 근로자의 참여를 바탕으로 하는 자율적인 예방시스템 구축에 주력

(2) 지원대상 : 취약분야 중점지원

- 산재취약분야에 대한 차별화된 정책 지원에 역점
- 50인 미만 소규모사업장에 지원강화, 예방활동 촉진 지원에 투자확대

(3) 전달체계 : 분권화 다양화

- 중앙정부 공공기관에의 하향식 전달에서 지역 산업의 현장수요 반영위해 분권화 다양화
- 수요자 중심의 사업수행체계를 구축 민간의 참여를 촉진할 수 있도록 전달체계개선
- 정부는 직접공급 규제위주에서 전략수립 정보제공 인프라구축 등 전략촉진자로 역할전환

6. 제3차 5개년계획의 중점추진과제

(1) 법 제도 기반구축을 통한 자율적 산업재해 예방활동 정착

1) 위험성평가제도 정착을 위한 기반구축

1단계: 위험성평가기법 절차의 안내 및 교육

2단계: 시범운영으로 개선보완

3단계: 확산 및 정착, 법령개정

*위험등급별 기술 지원체계 구축

*안전보건경영시스템 보급 확산

2) 법체계 개편 및 실효성제고

3) 예방과 연계한 보상체계 등의 도입

(2) 참여와 협력을 통한 서비스전달체계의 다원화

1) 산업안전보건 거버넌스 구축

*지역별 네트워크 구축, 중앙 지방정부간 연계 협력강화

*노사공동 안전보건협력체제 구축지원

2) 지역 및 산업차원의 재해예방활동의 활성화

3) 민간의 산재예방사업 참여촉진

*기능 역할 재정립, 민간기관 역량제고, 위험성평가 교육과정신설

(3) 특성화된 예방대책의 추진으로 실효성 제고

1) 대형사고, 재해증가 업종에 대한 집중관리
 *건설공사 단계별 안전관리 및 책임강화, 제조업 재해유형 및 원인별 차별화 지원, 서비스업 기술지원 방식 특성화, 화학업 PSM 적용 대상 확대 및 제도개선

2) 산재취약분야에 지원확충
 3) 위험기계 기구의 안전성확보 강화

(4) 선제적 질병예방 관리시스템 구축

1) 관리시스템 효율화
 2) 사업장 질병예방 체계구축 지원
 3) 석면에 의한 건강장해 예방체계구축 및 관리 강화

(5) 안전보건문화 확산을 통한 안전보건 의식의 내재화 생활화

1) NGO 노사 등과 연계한 안전보건문화 운동 전개
 2) 차별화된 교육 홍보 전략 수립 시행
 3) 산업안전보건 국내외 교류 및 정보제공 활성화

(6) 산업안전보건 행정역량 강화

1) 감독역량 제고
 2) 성과평가시스템 구축
 3) 산업재해 통계 선진화
 4) 통합정보시스템구축

7. 제3차 5개년계획이 정상적 추진시 기대효과

(1) 재해율은 2014년 0.5%로 획기적으로 감소되고 사망 만인율은 0.74로 감소
 (2) 노동력 상실을 최소화하고 인적자본 질적 수준제고로 사회적 비용절감 및 국가잠재성장률 확대에 기여

8. 계획의 성공을 위한 의견

이미 기술한 2.지난계획의 평가 (2)사업추진의 한계에서 지난계획은 민간참여의 기회부족, 자율 활동 활성화 미흡, 환류시스템 미비, 사업성과 확산지체 등으로 당초의 목표를 달성하지 못하였다.

이번 계획도 다음 사항들을 고려 구호가 아닌 현실적이고 실질성있게 적극 추진되어야 소기의 성과를 이룰 수 있을 것이다.

형식적인 관리에서 실질을 추구하는 현장 및 실무중심의 활동전개와 민간 및 전문 인력을 적극 활용하고, (노동부 : 정책, 공단 : 기획 및 취약부문 주력활동, 전문인력 :자율 및 현장 활동으로 역할 분담 적극화) 취약분야 및 소규모사업장에 지원 및 재원집중(현재의 집행사업 대폭변경)투입해야 할 것이다. 정부 및 공공기관의 역할은 법집행을 엄격히 한다. 사회, 기업 모두의 이익인 보험(재원)의 예방활동에 적극참여로 재원확보가 가능하다.

(원고접수일 2010년 6월 15일)