

# 5인 미만 사업장의 산업안전보건 규제 순응 실태

이관형 · 이경용 · 손두익 · 서남규

산업안전보건연구원

## 1. 서론

우리나라는 과거 "산업육성"이라는 대명제를 위해 정부 주도의 계획, 명령, 통제적 경제사회의 틀로 시장(market)을 조정하고 제한하여 왔다. 그런데, 이는 특혜시비와 같은 정치적 변수에 의해 각종의 불합리한 규제를 만들게 하였으며, 경직적이고 획일적인 각종의 간섭과 규제를 파생시키게 하였다. 그러나 1970년대 석유파동으로 발생한 세계 경제의 위기 이후 정부의 각종규제 및 개입에 따른 폐해를 시정하기 위해, 규제개혁을 본격화하기 시작하였다.

그러나 규제개혁은 규제의 철폐 또는 완화, 개별적 규제의 질 개선 등에만 한정되어서는 안될 것이다. 규제개혁은 국민과 기업의 편의 및 공익증대라는 궁극적인 목표달성으로 이어질 수 있도록 성과 지향적이어야 하며, 이를 위해서는 순응친화적(compliance-friendly) 규제개혁이 이루어져야 한다. 여기서 순응친화적 규제개혁이란 전통적인 통제적이고 표준화된 방식과는 달리 동태성, 유연성, 투명성, 시장원리 존중 등을 기반으로 하는 효율적인 규제체계를 설계·구축하여 규제순응(regulatory compliance)을 확보하는 것을 의미한다.

결국 연구의 목적은 순응친화적 규제개혁 성공의 밑거름이 되는 규제순응을 제고할 수 있는 정책적 기본방향 및 전략을 체계적으로 모색하는 것이다.

본 연구는 OECD에서 발간한 각종 보고서, 규제순응과 관련된 외국학술논문 및 국내의 관련연구들을 통해 규제순응과 관련된 개념 및 우리나라의 적용에 따른 중요 결정요인을 추출하였다. 이를 바탕으로 한국의 규제순응 실태에 대해 산업안전보건법의 확대 시행(2001. 8월)에 따른 규제집행 공무원과 被규제집단인 근로자 사업주에의 영향 조사결과를 통해 분석하였다. 다만 산업안전보건법 관련 규제분야에서의 심도 있는 분석을 위해, 이중 조사 결과중에서 사업주의 안전상의 조치의무, 근로자의 준수사항에 대해 한정하여 살펴보았다.<sup>1)</sup>

1) 사업주의 보건상의 조치 의무, 유해·위험한 기계·기구 및 설치 등의 검사의무, 물질안전보건정보의 작성·비치, 작업환경 측정의무, 건강진단·특수건강진단 등의 항

## 2. 연구방법

규제순응 연구방법에는 크게 (1)전통적 억제 접근방법, (2)제한적 합리성 접근방법, (3)비공식적 억제 및 체면손상 접근방법, (4)정당성 유지 접근방법, (5) 상호신뢰 접근방법의 다섯가지가 있다. 이러한 연구방법을 바탕으로 OECD에서 실시한 규제순응도 연구 내용은 다음과 같다.

<표-1> 규제 순응을 감소시키는 요소: OECD3개 연구 비교

Breadthwise(1993)	OECD(1999)	OECD(2000)
1.법률의 복잡성	1. 실현될 목표의 잘못된 정의	1. 낮은 지식에 낮은 규제순응 경우 - 규제가 복잡한 경우
2.법과 규제의 목적에 대한 사회 신뢰성 결여	2. 규제 디자인의 실패 - 규제순응 비용이 너무 높은 경우 - 규제가 요구하는 사항이 너무 복잡하여 이해 어려운 경우	2. 규제순응 의지가 결여된 경우 - 규제순응비용 및 부담이 너무 큰 경우 - 규제가 지나치게 법률형식에 의존하는 경우
3.절차적 불공정	- 규제가 지나치게 법률형식에 의존하는 경우 - 여타 정부의 정책이나 규제진 마찰로 집행, 약화시키는 경우	- 규제가 시장원칙이나 문화·사회관행에 합치하지 않는 경우 - 피규제자들과의 대화가 없었던 경우
4.높은 규제순응 비용	- 규제가 시장원칙이나 문화관행에 합치하지 않는 경우 - 피규제자들과의 대화가 없었던 경우	- 감시가 부진한 경우 - 절차적 부정당함이 있는 경우 - 지지실패가 있는 경우
5.집행실패-저지실패	3. 규제집행의 실패 - 감시의 실패 - 절차적 부정 - 집행의 실패	3. 규제순응 능력이나 역량이 부족한 경우 - 행정역량관련 실패
6.집행실패-조치실패	4. 규제, 정부기관과 법치주의에 대한 신뢰도 저하로 인한 실패	- 목적에 부적합하거나 비효율적인 규제방법을 사용하는 경우 - 주어진 규제수단이나 도구로는 목적을 실현할 수 없는 경우
7.집행실패-설득실패		
8.사회의 실패		

\*자료: Braithwaite(1993), OECD(1999), OECD(2000)의 내용 재구성

\*\*양준석(2000)에서 재인용

위에서 제시된 OECD의 연구내용을 바탕으로 아래와 같이 측정도구를 개발하여 조사하였다.

목에 대해서도 측정하였으나 본 논문에서는 사업주의 안전상의 의무 근로자의 준수 사항을 중심으로 분석하였다..

<b>규제 인지</b>	①규제인지도, ②규제이해도, ③규제내용 명확성
<b>규제 인정</b>	①규제필요성, ②규제 수준 및 내용 적절성
<b>규제 준수</b>	①규제집행도, ②규제 벌칙 적절성, ③규제준수도

위에서 제시된 항목들을 바탕으로 조사를 실시하였으며, 규제순응에 관한 구체적인 사유들에 대해서는 주관식으로 기입하도록 하여 측정도구를 보완하였다. 조사대상은 피규제집단에 대해 2001 고용보험가입 사업장중 500개소를 표본추출하여 사업주, 근로자 각각 500명을 조사하였으며, 집행공무원은 노동부 지방노동청 및 사무소의 산업안전감독관 100명을 조사하였다.

### 3. 연구결과

#### 1) 사업주의 안전상 조치의무 인지도 분석

산업안전보건법상의 사업주의 보건상의 의무조치의 의무는 사업주가 사업을 행함에 있어서 발생할 수도 있는 근로자의 건강장애를 예방하기 위한 의무조치라 할 수 있다. 규제내용은 사업주는 건강장애를 발생시킬 수 있는 각종 작업에 대해 근로자의 건강을 예방·유지하도록 하는 보건상의 조치의무를 지우고 있다.

규제의 인지도는 전체적으로 양호하게 나타났음을 알 수 있다. 내용적으로 보면 근로자보다는 사업주가 다소 양호도가 높게 나타났으며, 제조업과 非제조업의 차이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 제조업이 非제조업보다 더 공감하는 부분이 약간 높게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성에 있어 제조업보다는 非제조업이 낮게 나타났다. 그리고 규제 필요성인식을 비교한 결과 다소 집행공무원의 필요도가 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 업체는 잘 지키고 있다고 여기는 반면 집행공무원은 잘 지켜지지 않는다고 해 규제 당사자간에 인식의 차이가 있음을 알 수 있다.

사업주가 안전상 조치의무를 미준수하는 사유에 대해 집행공무원은 사업주의 인식부족(41.8%), 재정적 문제(20%), 낮은 의식수준(18.2%)등의 순으로 지적했으나, 사업주들은 재정적인 문제(35.7%)와 규정내용 미숙지(21.4%)를 가장 많이 지적하여 이들의 인식 차이를 확인 할 수 있다.

<표-2> 사업주의 안전상의 조치의무 인지도 비교 분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관(E)	집단간분석			
		사업주 근로자		사업주 근로자			t-test		F-test	
		(A)	(B)	(C)	자(D)		(A*B)	(C*D)	(A*B*E)	(C*D*E)
규제 인지도	규제 인지도	평균	3.64	3.36	3.64	3.13	4.00*	3.04*	8.44*	4.58*
		표준편차	0.827	0.968	0.902	1.067				
규제 인지도	규제 이해도	평균	3.54	3.32	3.63	3.26	2.92*	1.91*	17.02*	8.21*
		표준편차	0.876	1.019	0.848	1.201				
규제 인지도	규제 내용명확성	평균	3.47		3.32	3.42	.	.	0.128	0.35
		표준편차	0.873		0.888	0.836				
규제 인정	규제 필요성	평균	3.77	4.01	3.71	3.98	-3.55*	-1.62	24.51*	17.08*
		표준편차	0.884	0.853	0.946	0.931				
규제 인정	규제 수준 및 내용 적절성	평균	3.46		3.45	3.13	.	.	7.41*	4.05*
		표준편차	0.765		0.776	0.817				
규제 준수	규제 집행도	평균	3.42		3.27	2.92	.	.	17.85*	4.83*
		표준편차	0.741		0.782	0.87				
규제 준수	규제 벌칙 적절성	평균	3.48	3.31	3.39	3.32	2.85*	0.52	32.63*	13.70*
		표준편차	0.718	0.826	0.756	0.907				
규제 준수	규제 준수도	평균	3.86	3.78	3.75	3.67	1.32	0.50	113.13*	62.76*
		표준편차	0.711	0.885	0.76	0.896				

\*유의수준 0.05에서 유의미

## 2) 근로자의 준수사항 인지도 분석

산업안전보건법상의 근로자의 의무조치의 의미는 산업현장의 안전확보의 하나의 축인 근로자가 사업주가 행한 안전상, 보건상 조치들을 준수하지 않을 경우 산업현장의 안전보건은 실익이 없음을 나타낸다. 내용면에서도 근로자의 의무사항은 산업재해 예방을 위한 기준을 준수, 산업재해의 방지에 관한 조치를 준수해야 함을 말한다.

규제의 인지도는 전체적으로 긍정인지가 높게 나타났다. 내용적으로 보면 약간 그렇다 이상의 답변에서 근로자보다는 사업주가 다소 양호도가 높게 나타났으며, 제조업과 非제조업의 차이는 크지 않았다. 규제의 수준 및 법적 내용의 적절성 부분에 있어서도 사업주와 근로자 모두 공감하고 있지만, 필요성 측면에서는 제조업의 근로자가 非제조업의 근로자 보다 더 공감하는 부분이 약간 낮게 나타났다. 규제집행과 벌칙의 적절성에 대해서도 상당부분 긍정하고 있는 것으로 나타났지만 벌칙의 적절성에 있어 제조업보다는 非제조업의 사업주, 근로자 모두 그저 그렇다의 답변이 높게 나타났다. 그리고 규제 필요성인식을 비교한 결과 집행공무원의 필요도가 높게 나타났으며, 被규제집단과 집행공무원간의 업체의 준수도 인식을 비교한 결과 업체는 잘 지키고 있다고 여기는 반면 집행공무원은 잘 지켜지지 않는다고 해 규제 당사자간에 인식의 차이가 있음을

알 수 있었다.

근로자가 준수사항을 미준수하는 사유에 대해 집행공무원은 근로자의 인식부족(42.9%)와 규정내용 미숙지(14.3%)를 가장 많이 지적하였으며, 근로자는 규정내용 미숙지(44.4%)를 가장 많이 지적하였다.

<표-3> 근로자의 준수사항 인지도 비교분석

구분		제조		非제조		산업 안전 감독관(E)	집단간분석			
		사업주	근로자	사업주	근로자		t-test		F-test	
		(A)	(B)	(C)	(D)		(A*B)	(C*D)	(A*B*E)	(C*D*E)
규제 인지도	평균	3.77	3.52	3.55	3.21	.	4.28*	2.84*	9.15*	4.02*
	표준편차	0.742	0.88	0.835	0.894	.				
규제 이해도	평균	3.67	3.43	3.53	3.19	3.84	3.94*	2.95*	13.14*	15.20*
	표준편차	0.759	0.912	0.763	0.898	0.896				
규제 내용명확성	평균	3.54	.	3.32	.	3.14	.	.	9.25*	1.09
	표준편차	0.818	.	0.831	.	0.926				
규제 인정	평균	3.84	3.78	3.59	3.55	4.23	0.95	0.42	12.12*	24.52*
	표준편차	0.81	0.87	0.78	0.69	0.88				
규제 수준및 내용적절성	평균	3.61	.	3.5	.	2.86	.	.	38.82*	13.90*
	표준편차	0.72	.	0.78	.	0.96				
규제 집행도	평균	3.51	.	3.19	.	2.51	.	.	71.70*	15.91*
	표준편차	0.72	.	0.86	.	0.88				
규제 준수	평균	3.58	3.49	3.22	3.31	2.53	1.60	-0.87	76.69*	30.25*
	표준편차	0.73	0.81	0.82	0.64	0.89				
규제 준수도	평균	3.82	3.7	3.59	3.41	2.49	2.60*	1.68	132.29*	67.41*
	표준편차	0.73	0.81	0.74	0.78	0.69				

\*유의수준 0.05에서 유의미

#### 4. 결론

본 연구에서 설문조사를 통해 알아본 산업안전 보건법상의 규제순응도 조사는 비록 인지도면에서와 인정도면에서는 비교적 높은 결과를 나타냈지만 준수도 측면에서는 집행공무원과 被규제집단과의 괴리를 나타냄으로써 규제의 품질관리가 시급하다는 결과를 보여주었다. 앞으로 규제개혁이 질개선 측면으로 나아가고 있는 상황에서 이러한 규제집단과 被규제집단과의 괴리는 국민의 편의 증대 및 공공이익의 확대라는 규제의 질적 개선을 위해서는 많은 노력이 필요하다는 사실을 알려주고 있다. 이러한 문제점들을 극복하기 위해 본 연구에서는 다음과 같은 규제개혁의 원칙을 제시하고자 한다. 그리고 성과지향적인 순응친화적인 규제개혁을 위해서는 비록 산업안전보건법상의 8개 조항에 한정되었지만 산업안전보건법상의 규제순응에 대한 체계적 접근을 시도한 면에서 나름

대로의 의미를 찾을 수 있을 것이다.

- 원칙 1 : 규제현장의 문제를 체계적으로 파악하고 분석해야 한다.
- 원칙 2 : 규제정책의 내용 및 결정과정이 순응 친화적이어야 한다.
- 원칙 3 : 규제순응 확보를 위해 순차적 접근전략을 수립·실시한다.
- 원칙 4 : 규제순응 확보를 위한 기반조성의 중요성을 인식하고 노력해야 한다.
- 원칙 5 : 규제정책의 집행가능성 제고를 위한 정책적 지원을 강화한다.
- 원칙 6 : 규제순응 정도를 지속적으로 평가하고 그 결과를 활용한다.

이 원칙들은 앞으로의 규제개혁에 있어 규제순응을 확보하기 위하여 반드시 고려해야 할 정책적 가이드 라인으로 제시되었다. 이러한 원칙들이 적극적으로 규제개혁작업에 수용이 되고 효과를 발휘하기 위해서는 규제집행관료의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 시스템의 구축이 매우 중요하다. 사실 우리의 경우 규제순응 제고를 위한 가장 기본적인 여건은 집행관료의 의지 및 노력으로부터 출발한다고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 앞으로 본 연구에서 제시된 원칙을 실천할 수 있는 새로운 제도의 도입과 함께 그러한 제도가 형식화되지 않도록 규제관련 공무원 개인에 대한 관심도 높여야 한다. 아울러 규제순응 향상을 위한 원칙들을 실질적으로 추진할 수 있는 적절한 체계, 그리고 원칙들간의 정책적 우선순위 등에 대한 정부의 적극적 노력도 요구된다.

## 참고문헌

- 양준석외(2000) 「OECD규제개혁연구 규제순응과 효율성」 KIEP OECD연구시리즈 01-01
- Braithwaite, John (1993). Improving Regulatory Compliance: Strategies and Practical Applications in OECD Countries. PUMA Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No.3, OECD.
- OECD (1998). The Preliminary Report on the State of Regulatory Compliance (The PUMA Regulatory Quality Review: Review of Japan and Mexico, PUMA/REG(98).
- OECD (1999). The State of Regulatory Compliance: Supporting aterials. PUMA/REG(99)/ANN.