

# 산업안전보건규제의 필요성과 수준

최 송 촌 노동부 감사국장

## 1. 머릿말

최근 우리 경제는 경기불황과 고비용 저효율의 구조적 문제에도 한보사태 등의 여파로 도산기업과 실업자가 급증하고 생산, 고용, 국제수지 등 전반적으로 어려움을 겪고 있어 경제 살리기를 위해 여러가지 정책 대안들이 제시되고 있고 또 추진되고 있다. 이런 정책 중 하나가 규제개혁 또는 완화의 문제이다.

많은 기업들이 한국경제의 고비용 저효율 구조는 기업에 대한 지나친 규제에 그 원인이 있다고 하면서 기업의 경쟁력을 높이기 위해서는 각종 규제를 과감히 혁파해야 한다고 주장하고 있다. 작년 정부가 마련한 “산업안전전진화3개년계획”의 시행을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 “산업안전보건법령”을 개정하고 “기업활동규제완화에관한특별조치법”을 개정하는 과정에서 노사가 첨예하게 대립하면서 줄곧 논란을 벌였던 주제도 “산업안전보건에 관한 규제는 필요인가? 필요하다면 적정 수준을 어느 정도로 해야 하는가” 하는 것이었다.

기업들은 경쟁력을 위해 산업안전보건에 관한 규제도 철폐되어야 한다고 주장하고 있다. 물론 기업활동을 저해하는 불필요한 규제는 합리적

로 조정되어야 하겠지만 사회적으로 필요한 규제마저 철폐시켜서는 안 될 것이다. 이에 필자는 여기서 산업안전보건규제의 필요성과 규제의 합리적 조정 수준에 대해 검토해 보기로 한다.

## 2. 기업의 정당성과 안전에 대한 사회적 책임

민주사회에서는 사회로부터 정치적 정당성을 확보하지 못하는 한 어떠한 기관도 버틸 수가 없다. 정당성이란 기관이 공정하게 권력을 소유하도록 하는 타당성을 뜻하는 정치적 개념이다. 기업도 자율과 유연성을 확보하기 위해서는 국민으로부터 정당성 있는 기관으로 인정받을 필요가 있다.

시장경제에서 기업의 정당성은 효율적으로 상품과 서비스를 생산 제공하고 꾸준한 경제 성장으로 고용 증대를 통하여 국민에게 물질적 풍요를 가져다 준 데서 부여되고 있다. 이로 인해 국민들은 기업에 대해 감사하고 있지만 한편으로는 기업의 집중적인 경제력과 경영의 책임소재로 인해 의혹과 비난을 보내고 있다. 국민의 신뢰 확보와 정부의 과도하고 부담스러운 규제로부터 자유로워지기 위해서는 기업 경영자가 기업의 정당성 근원을 이해하는 것은 필수적인

것이다. 그런데 기업의 정당성은 “공익에 주의  
를 기울이느냐” 또는 사회적 책임을 다하느냐에  
달려있는 것으로 알려져 있다.

현대사회에서 기업은 여러가지 사회적 책임을  
다 해야겠지만 이윤추구 이전에 사회가 허용하  
는 안전수준을 유지하고 국민의 대다수를 차지  
하고 있는 근로자에게 쾌적한 작업환경을 제공  
함으로써 근로자의 인명을 존중할 사회적 책임  
도 지고 있는 것이다. 이러한 산재예방에 대한  
기업의 책임을 다하지 않는 기업은 국민으로부터  
그 정당성을 잃게 되어 정부의 규제로부터  
자유로워지기 어려운 것이다.

즉 산재는 고용주와 근로자간의 사적 근로계  
약 관계로부터 발생하는 것이므로 기업이 산재  
예방의 책임을 지게 되며 산재로 인한 손실도  
일차적으로 당해 근로자 개인과 기업에게 귀속  
되지만, 결국 신체 장애자와 직업병자가 증가하  
고 사망자의 유족 등이 누증됨으로써 사회문제  
를 야기하고 국가 사회에 복지비 부담을 가중시  
키기 때문에 산재예방을 위해 정부가 공적으로  
규제하고 개입하게 되는 것이다. 따라서 기업이  
스스로 산재예방의 사회적 책임을 다 한다면 굳  
이 정부가 규제 또는 개입할 필요는 없게 될 것  
이다.

### 3. 기업이 산재예방 투자를 게을리하는 이유

그러면 기업은 왜 산재예방의 사회적 책임을  
다하지 못하는가?

첫째, 기업이 산업안전에 대한 모든 정보를  
갖고 있지 못하기 때문에 최소 비용으로 산재예  
방 대책을 항상 선택하리라는 보장이 없다는 것  
이다.

둘째, 기업은 산재로 인해 발생하는 비용·손  
실의 일부만 부담하고 나머지는 기업 외부의 제

3자에게 부담된다는 것이다.

이렇게 되면 기업은 산재예방을 소홀히 하여  
사회 전체적으로 산재가 과다 발생될 수 밖에  
없게 된다. 이 두 번째의 경우에 대한 이론적  
근거를 살펴보자.

일반적으로 산재로 인한 사회적 손실은 생산  
중단, 기계운휴, 생산성 하락, 보험료 부담 등  
기업주가 부담하는 부분과 근로자의 장래 소득  
의 상실, 본인과 가족의 고통 등(피해 보상금)  
근로자 부담분과 국민경제 전반의 생산 하락,  
근로인력 상실, 산업안전 행정관리비, 산재보험  
운영비 등 사회 일반의 부담분으로 구성된다.

여기서 이 산재로 인한 사회적 손실은 산재예  
방으로 인한 사회적 수익으로도 볼 수 있다. 따  
라서 산재예방으로 인한 사회적 수익은 기업,  
근로자, 사회 일반에게 분산되는 반면 산재예방  
비용은 기업주만 부담하게 된다. 결국 사회 전  
체의 산재예방에 드는 비용은 기업이 다 부담하  
는 반면 산재예방 비용에서 얻은 수익은 기업,  
근로자, 사회로 분산된다. 이렇게 되면 기업은  
산재예방에 대한 투자비용을 기업이 얻는 수익  
과 같아지도록 낮출 수 밖에 없으며 그 결과 기  
업의 산재예방 투자는 사회 전체적으로 바람직  
한 것으로 요구되는 산재예방 투자의 적정 수준  
에는 미달하게 된다.

즉 사회적으로 적정한 수준의 산업안전 확보  
는 비용-편익분석(Cost-benefit analysis)에  
기초한 기업의 자유스러운 의사결정이 이루어지  
는 시장기능에만 맡겨서는 안 되므로 어떤 종류  
의 법, 제도를 마련하여 규제하는 것이 불가피  
하게 되는 것이다.

### 4. 노동시장 메커니즘에 의한 산재예방의 실패

그런데 여기서 일부 시장 경제학자는 노동시

장의 기능을 통해 산재로 인한 사회적 비용을 기업에 부담시키는 법과 제도를 굳이 정부가 만들지 않더라도 산재로 인한 사회적 비용과 그 중 기업이 부담하는 비용의 괴리를 축소시킬 수 있다고 주장하고 있다. 즉 산재로 인한 사회적 비용을 기업에 부담시키는 법, 제도가 불충분하더라도 아래와 같은 두 가지 전제조건이 성립하면 노동시장을 통한 사전 보상 메커니즘이 작동하여 산재발생으로 인한 사회적 비용과 기업이 부담하는 비용의 괴리를 줄일 수 있다는 것이다. 그 전제조건이란 첫째, 근로자가 산재 가능성과 위험의 내용을 정확하게 인지하고, 둘째, 근로자의 이동이 완전히 자유스럽거나 아니면 노조가 존재하여 노사 대등한 단체 교섭력을 행사하는 것이다.

임금과 산재 위험과의 상관관계에 대한 쾌락주의적 임금이론(Hedonic wage theory)에 의하면 이 두 가지 전제 조건이 성립될 경우 어떤 노동시장에서 임금은, 다른 조건이 같다면, 산재 위험의 정도에 따라 올라가므로 산재위험도가 높은 산업이나 직종의 기업은 산재위험도가 낮은 기업보다 높은 임금을 지불하여야 필요 인력을 고용할 수 있다는 것이다. 소위 산재위험도를 보상하는 보상임금격차(compensating wage differentials)가 존재하여야만 근로자들은 그 기업에 취업을 결정하게 될 것이다. 그렇게 되면 기업은 산재위험도를 보상하는 보상임금격차를 부담하는 대신 산재예방 투자를 하여 산재 위험도를 낮춤으로써 낮은 임금을 지급할 수도 있게 될 것이다.

물론 기업과 근로자가 임금과 산재예방 비용, 임금과 안전이라는 재화를 각각 얼마만큼 소비할 것인가 하는 것은 다른 것이 같다면 기업은 그 기업의 안전확보 비용이 많이 드느냐 적게 드느냐에 달려 있고, 근로자는 안전을 얼마나

중요시 하느냐에 대한 선호에 따라 결정될 것이지만, 아무튼 산재예방 투자를 사업주와 근로자의 자유의사에 맡겨도 노동시장에 존재하는 보상임금격차가 기업의 산재예방 투자를 촉진하게 되어 기업의 산재예방수준은 대체로 사회적 적정수준에 근접하게 될 것이라는 것이다.

그러나 현실적으로는 근로자들은 일반적으로 어떤 기업이나 직종이 얼마만큼의 산재 위험성이 있는지에 대한 정보가 부족하고 여러가지 사정으로 노동 이동도 부자유하며 노동의 공급을 중단할 수 있는 자유가 적은 경우가 많다. 따라서 소위 말하는 “시장실패”가 발생하여 노동시장 메커니즘에 의해 산업안전의 사회적 적정수준을 달성하기는 현실적으로 어려우므로 기업이 사회적으로 바람직한 수준의 산재예방 투자를 하도록 유인하기 위해 정부의 규제가 불가피하게 된다.

## 5. 정부 개입의 방법

산업안전의 사회적 적정 수준을 달성하기 위해 정부가 개입하는 방법은 첫째, 산업안전보건 기준을 설정하여 이를 기업이 지키도록 산업안전보건법으로 강제 처벌하는 법률주의적 방식, 둘째, 산재보험의 개별실적 요율제나 무재해 사업장에 대한 혜택부여 등 경제적 유인을 제공함으로써 기업이 자유로운 의사 결정과 선택을 통하여 산재예방을 하게 하는 경제주의적 방식, 셋째, 산업안전에 대한 기술·정보 등 서비스를 제공하거나 금융·세제 등을 통하여 기업의 산재예방 활동을 지원·조성해 주는 방법이 있다.

이 세 가지 방법은 각각 나름대로의 장단점이 있으며 최근에는 기업에 대한 직접적인 규제보다는 기업의 안전보건 개선을 장려하기 위한 인센티브 제도를 이용하는 등 경제주의적 접근방

식이 더 선호되고 있다. 정부는 법령·기준 등을 합리적으로 정비하고 엄격히 적용시켜 나가는 한편, 경제적 유인을 이용하여 기업의 재해 예방 활동을 촉진시켜 나가고 자율적 활동이 어려운 기업에 대해서는 각종 지원을 하는 등의 세 가지 방법을 상호보완적으로 적절히 구사하여야 할 것이다. 따라서 산업안전에 관한 규제를 정할 때에는 직접적인 규제 이외에 보다 효과적인 다른 접근 방식이 있는지를 반드시 고려해 봐야 할 것이며 규제 이외의 다른 효과적인 접근 방식이 있다면 그만큼 직접적 규제방식은 불필요해질 것이다.

## 6. 산재예방 규제를 어느 수준으로 정할 것인가

대부분의 사람들은 인간의 생명과 건강은 이 세상 무엇보다도 바꿀 수 없을 만큼 존귀한 것이므로 산재가 전무한 상태가 가장 바람직하다고 생각하고 있다. 아무리 비용이 많이 들더라도 기업이 폐지되지 않는 한 이를 위해 모든 노력을 다 해야 한다고 주장할지 모르나, 우리 사회가 갖고 있는 인적·물적 자원은 제한되어 있기 때문에 우리 모두의 행복과 복지를 극대화시키기 위해서는 우리의 자원을 산업안전 확보에만 모두 사용할 수는 없게 된다.

그러므로 사회적으로 적정한 산업안전보건기준은 그 기준을 준수하는 데 드는 사회적 비용과 그 기준을 준수하여 산재감소를 얻을 수 있는 사회적 편익이 일치하는 수준에서 결정되어야 한다. 이는 각 산업안전보건기준에 대해 비용-편익분석을 하면 가능하다는 것이다. 그러나 실제로 비용과 편익을 분석하는 데에는 많은 어려움이 있으며 사회적 적정 규제수준을 정하는 데에는 고려해야 할 많은 문제점이 있다. 이하에서 중요한 몇 가지를 살펴보기로 한다.

첫째, 개별 안전기준마다 비용-편익 분석을 하기 위해서는 인간의 생명에 대한 가치판단을 논외로 하더라도 고용주와 근로자, 사회에 미치는 규제의 비용과 효과에 대한 많은 정보가 필요하다는 것이다. 현실적으로는 이를 충분히 수집하기 어려우며, 또한 규제의 경직성으로 인해 급변하는 기술환경에 산재예방 기능을 효과적으로 할 수 없는 경우도 있게 된다.

둘째, 특정 안전보건기준은 전산업 또는 산업 내 모든 기업에 통일적, 일률적으로 규제되는 경우가 많으므로 산업안전이 과다 생산되거나 과소 생산되어 산재예방에 불필요한 사회적 낭비를 초래할 수 있으며 보다 더 적은 비용으로 효과적으로 산재를 감소시킬 수 있는 대안을 기업이 독자적으로 모색토록 하는 유인을 제공하지 못 할 수도 있다.

셋째, 산업안전보건에 대한 규제를 정할 때에는 산업재해의 원인을 종합적으로 규명하고 이에 따라 산재를 감소시키기 위한 효과적인 규제 프로그램을 개발하여야 할 것이다. 이를 위해서는 산재에 대한 원인과 대책 분석을 위한 연구가 선행되어야 할 것이다. 산업재해의 주된 요인이 작업환경이 아니라 근로자 자신의 행동이라면 작업환경 관련기준을 마련하는 것은 방향이 잘못된 것으로서 규제보다는 감독이나 훈련을 향상시키는 것이 산재를 줄이는 데 훨씬 효과적일 것이다.

넷째, 산재감소를 위한 규제에 드는 비용을 누가 부담하는가가 문제이다. 기업은 위험감소 비용을 처음에는 부담하지만 궁극적으로는 다른 비용을 줄이거나 가격을 올림으로써 이에 대처한다. 노동비용은 생산비용 중 큰 항목을 차지하므로 정부의 규제로 위험 감소비용이 많이 들 경우 기업이 임금인상을 억제하거나 생산속도를 높이거나 결근 통제, 근로자 복지감소 등 임금

감소에 상응하는 다른 정책을 채택하는 것은 있을 수 있는 일이다. 특히 산재비용을 가격에 전가할 경우 가격 인상은 고용을 감소시킬 수도 있다. 이에 해고와 신규채용 감소도 포함된다. 이렇게 되면 산재감소를 위한 정부규제의 이행비용이 근로자에게 떨어지게 된다.

다섯째, 산업안전 규제 정도는 직접적인 노·사 당사자의 산재예방 의식뿐만 아니라 사회 일반의 산재예방 의식의 수준에 따라 정해져야 한다는 것이다. 즉 기업과 근로자, 사회일반의 산재감소에 부여하는 가치가 크면 클수록 산재감소 규제는 낮아질 수 있을 것이다. 안전보건기준은 기업과 근로자가 위험 감소에 부여하는 가치가 그 기준을 이행하는 데 드는 비용과 동일할 때에만 사회적으로 바람직하다 할 것이다. 고용주와 근로자가 위험감소에 부여하는 가치는 적어도 이론적으로는 보상임금격차를 통해서 계산될 수 있다. 그러나 비록 보상임금격차가 잘 알려져 있는 정보에 의해 선택이 가능한 시장에서는 조사에 의해 정확하게 계산될 수 있다 하더라도 안전보건기준의 편익을 평가하는데 있어서 보상임금격차를 사용하는 데 대해서는 이의가 있을 수 있다. 보상임금격차는 고용계약에 직접적으로 관여한 당사자들만의 선호를 반영한다. 산재감소를 위한 규제에 의해 직접적으로 영향을 받지 않는 사회 구성원들도 직접적으로 영향을 받는 사람에게 발생하는 편익에 대해서 무언가 부담하게 된다. 비록 관계가 없는 사람이라도 만약 그들이 산재를 당한 사람들의 치료를 지원하기 위해 경제적으로 부담을 하게 된다면 산재나 직업병 감소에 대해 관심을 가질 것이다.

이상에서 안전보건 규제의 사회적 적정수준을 정하는 것이 현실적으로 많은 어려움이 있음을 살펴보았다. 여기서 만약 우리가 적정기준이 아

닌 최저기준을 설정한다면 최저 안전기준의 수준을 확정하는 문제는 크게 어렵지도 않고, 과도한 안전기준의 강제에 따른 비효율을 발생시키지도 않을 것이라고 판단된다. 일반적으로 최저안전보건기준 수준은 사회가 바람직한 것으로 요구하는 안전보건기준 수준보다는 낮고, 아무런 규제가 없을 경우 기업이 자발적으로 투자하려고 하는 안전보건기준 수준보다는 높은 것이 일반적이다. 또한 이 최저기준은 경제가 발전되면 될수록 사회적 적정기준에 가까이 높아질 것이다.

결론적으로 산업안전보건규제의 적정한 수준은 한 국가의 경제발전 수준과 산재발생 정도, 기업의 경쟁력과 산재예방 투자수준, 근로자의 산업안전 요구 수준, 노사의 산재예방 의식, 사회 전체의 안전문화 수준, 산업안전 규제에 대한 경쟁국의 규제수준 등을 비교 검토하여 종합적 합리적으로 조정 결정하여야 할 것이다. 특히 중요한 것은 기업이 산재예방에 대한 사회적 책임을 자발적으로 완수하면 할 수록 그만큼 정부의 규제는 줄어들거나 불필요하게 될 것이라는 것이다.

#### 〈참 고 문 헌〉

- 박세일 "법경제학", 박영사, 1994.
- Ronald G.Ehrenberg and Robert S.Smith, "Mordern Labor Economics", Addison-Wesley Educational publishers, 1997.
- Don Bertozzi, Jr. and Lee B.Burgunder, "Business, Government, and Public Policy", Prentice Hall, 1990.
- Rogene A.Buchholz, "Public Policy Issues for Management", Prentice Hall, 1988.