

국내의 환경변화에 따른 산업안전보건정책방향

김 재 영 노동부 산업안전국장

I. 최근의 경제상황과 산업안전보건의 흐름

최근 우리경제는 수출, 물가, 고용 등 제경제 지표가 하강국면에서 벗어나는 징후가 나타나고 있으나, 고비용·저효율 체제를 근본적으로 해결하지 않고서는 성장, 고용, 국제수지 등에 있어 어려움이 지속될 수 밖에 없을 것이다.

국제환경 역시 세계무역기구(WTO) 출범으로 세계경제질서가 재편되면서 개별·집단적 국가이익 추구 및 경제력 확보를 위한 지역화, 블록화 현상이 심화되고 있다. 경제강대국들은 주요경제구범의 국제구범화를 통해 통상부문에서의 제재 및 제어수단 마련을 가속화함에 따라 유럽연합(EU)은 기계·기구를 포함한 제품의 근원적 안전성을 강화하고 있고, 노동기준과 무역조건을 연계시키려는 블루라운드(BR) 논의가 본격화되는 경우 산업안전보건의 국제통상규제의 구체적 수단으로 부상될 것이 예상된다.

이에 따라 정부에서는 우리 기업의 국제경쟁력 강화를 위한 다각적인 정책대안을 마련하고 있는 가운데 정부는 기업의 창의적이고 자율적인 활동을 저해하는 과도한 행정규제를 과감히 완화 또는 혁파하는 노력을 기울이고, 산업안전

보건분야에 있어서도 불필요한 행정규제를 지속적으로 폐지 또는 완화하고 있고, '97. 5.1부터 개정·시행되고 있는 「기업활동규제 완화에 관한 특별조치법」에 따라 안전보건관리자의 법정 의무고용인원 축소, 프레스·리프트에 대한 정기검사 면제 및 안전보건관계자에 대한 법정 직무교육 면제 등 규제를 대폭 완화한 바 있다.

그러나 기업발전의 원천인 근로자의 인명과 직접 관련되는 산업안전보건분야의 규제완화는 신중을 기해야 하는 측면도 있음을 충분히 인식하면서 오히려 산업안전보건을 제대로 실천함으로써 기업의 경쟁력과 생산성이 향상될 수 있다는 경영철학이 자리잡아야 할 때라고 생각한다.

이미 미국, 영국 등 선진국에서는 안전을 통한 재해예방활동이 생산성 및 품질향상, 기업손실절감 등 경영요소 전반에 대해 긍정적 효과가 있으므로 생산계획, 품질관리 등 기업의 모든 활동에 있어 안전보건을 경영차원에서 도입·관리하는 「안전보건경영시스템」이 일반화되고 있다.

따라서 산업안전보건분야 규제의 적정수준은 경제발전 수준과 산재발생 정도, 기업의 경쟁력과 산재예방 투자수준, 근로자의 산업안전요구

수준, 노·사의 산재예방의식에 따라 결정되어 야 하며, 우리도 이러한 지표와 산업안전에 대한 경쟁국의 규제수준 등을 비교 검토하여 종합적·합리적으로 조정 결정해나갈 계획이다.

II. 산업안전보건실태과 문제점

1. 산업재해 발생추이

산재통계가 집계되기 시작한 '64년 이래 '96년까지 32년간의 총재해지수는 300여만명에 이르며, 이 가운데 화재 사망자수는 4만5천여명, 직업병자수는 3만1천여명으로 집계되고 있고, 이로 인한 직·간접적인 경제적 손실액만도 42조4천여억원에 달하는 등 엄청난 피해를 가져왔다.

재해율은 '83년을 정점으로 감소경향을 지속하고 있으나 아직도 선진국 및 경쟁상대국에 비해 높은 수준이다.

'96년의 경우 71,548명의 재해자(재해율 0.88%)가 발생하였는데 이는 1일평균 재해자 238명, 사망자 9명, 신체장해자 100명이 발생한 것으로, 이로 인한 경제손실액은 6조7천7백여원으로 이는 국민총생산액(G.N.P) 대비 1.8%에 해당하는 금액이다.

직업병 발생사태는 분진에 의한 진폐 등은 감소하였으나, VDT에 의한 요통·근골격계증후군 등과 같은 신종직업성질병이 크게 증가하였다.

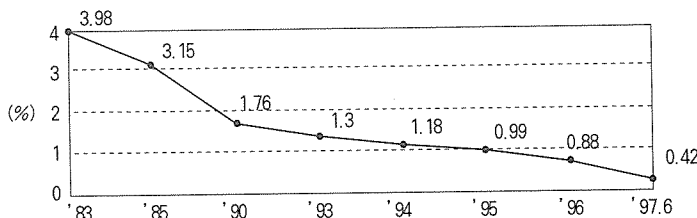
2. 산업안전보건의 문제점

가. 기업경영 차원

기업의 자율적인 재해예방활동이 미약한 실정으로 안전보건관리자 등 전문인력 활용, 안전교육훈련 등이 형식적으로 운영되는 사례가 많으며, 최고·경영자층의 안전보건투자의 경제적 효과에 대한 인식도 미흡한 상태이다. 일부 기업주는 생산성 증대 단기적 경영이익만을 고려하여 불안정한 위험기계기구 및 설비의 방치·사용, 무리한 공기단축 등으로 재래형 재해가 다 발하고 있다. 특히 유해화학물질의 사용증가, 컴퓨터의 대량보급 등으로 인한 신종 직업병 발생에 대비한 작업환경 개선조치는 상당히 미흡한 실정이다.

나. 사회문화차원

사회문화 차원에서는 적당주의, 졸속주의, 무원칙주의 등과 설미주의가 결부하여 안전불감증



| 연도 | '83 | '85 | '90 | '93 | '94 | '95 | '96 | '97.6 |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 재해율(%) | 3.98 | 3.15 | 1.76 | 1.30 | 1.18 | 0.99 | 0.88 | 0.42 |
| 재해지수(명) | 156,972 | 141,809 | 2,893 | 90,288 | 85,948 | 78,034 | 71,548 | 33,929 |
| 사망자수 (만인율) | 1,452 (3.68) | 1,718 (3.82) | 2,236 (2.96) | 2,210 (3.18) | 2,678 (3.68) | 2,662 (3.37) | 2,670 (3.27) | 2,250 (1.54) |

※ 재해율 = 재해지수/근로자수 × 100, 사망만인율 = 사망자수/근로자수 × 10,000

이 사회전반에 만연하고 있고, 언론·방송 등 대중매체의 국민 안전의식제고를 위한 계몽 및 홍보가 크게 부족하며 노·사의 안전보건기관 법규 준수의식이 결여되고 있다는 것을 지적할 수 있다.

다. 정부차원

정부차원에서의 산업안전보건상의 문제점을 찾았다면 첫째, 산업재해예방을 위한 재정투자에 관심이 저조하다는 것이다. 산업재해예방사업예산의 대부분은 산업재해보상보험기금의 출연금으로 총당('97년도 85%)하고, 일반회계출연금은 소액('97년도 80억)이다.

둘째, 기업의 산재예방 투자유도를 위한 행정·세제·금융지원제도가 미흡하다는 것이다. 현행 재해예방투자촉진제도로는, 무재해달성인 증제도, 초일류기업인증제도, 행정지도감독면제, 방호장치 등 재해예방시설·장비에 대한 관세·법인세 등 일부감면(3~50%), 안전보건시설 및 작업환경개설비에 대한 보조(최고 1,500만원)·융자(최고 5억원)제도 등이 있다.

셋째, 선진국 수준의 안전보건기술 확보를 위한 전문단체 및 인력육성이 미흡하다. 재해예방 전문단체로서 산업안전공단, 대한산업안전협회, 건설안전기술협회, 대한산업보건협회 등 10여개가 있으나, 특수분야에 대한 전문성의 신장이 요구되며, 22개 대학에서 매년 1,300여명의 안전공학 전문인력이 배출되고 있으나, 산업현장의 적응력을 높일 수 있는 방안강구가 필요하다.

마지막으로 안전보건규제를 10개부처 60개 법령이 관장하여 행정체계가 복잡하다는 것이다. 동일분야의 중복규제, 각종 검사·점검기준의 상이에 따른 행정력 낭비와 기업의 부담이 가중되고 있는 실정이다.

Ⅲ. 산업안전보건 정책방향

1. 국가전략차원에서 산업안전보건 선진화 추진

가. 추진 배경

21C를 눈앞에 둔 시점에서 급속한 국내외 환경변화에 능동적으로 대처하며 우리 기업의 국제경쟁력을 제고하기 위하여는 산업안전보건분야에서의 선진화도 더이상 미룰 수 없는 국가적 과제이다.

이에 따라 '96. 8. 노·사단체, 안전·보건관계자와 전문가, 재해예방 관련단체 등의 여론을 수렴하고 관계부처 협의를 거쳐 『산업안전선진화 3개년 계획』을 확정하여 금년부터 본격추진하고 있다.

나. 산업안전선진화 3개년 계획 추진목표

목표(2000년) : 재해율 0.5%, 사망만인율 1.0 달성

- 안전하고 쾌적한 작업환경 조성
- 근로자의 안전권과 건강권이 보장되는 보람의 일터 마련
- 인명존중이념에 바탕을 둔 안전제일의 가치관 확립

다. '97년도 9대 중점추진시책

추진목표 및 전략

- 목표 : 재해율(0.74%), 사망만인율(1.99)
- 모든 산재예방사업은 재해감소와 연계하여 추진하고 이를 위한 사업평가제 시행 등 관리철저
- 선진화 계획의 제도적 기반을 지속적으로 정비·보완

- 1) 산재감소 목표관리 추진
 - 재해다발 또는 재해취약업체를 목표관리 대상사업장으로 선정하여 집중관리
 - 중대재해 발생 사업장은 전면작업중지 등 강력 의법조치
- 2) 노·사공동의 자율예방활동 추진
 - 노·사 동수로 구성되는 산업안전보건위원회 운영 활성화
 - 『전면작업중지요청권, 각종 점검 참여, 법위반시 개선요청』 등 명예산업안전감독관 역할 확대
 - 산업안전보건 정보공유 등 근로자 참여 제고
 - 『기업안전보건관리수준 평가제』 실시 및 혜택 확대
 - 산재보험 『개별실적요율』 증감폭을 $\pm 40\% \rightarrow \pm 50\%$ 로 확대추진
- 3) 대기업과 협력업체의 공동재해예방활동 촉진
 - 대기업에 협력업체 안전관리 전담부서 설치 권장 등 협력업체 근로자에 대한 산재예방의무 부여
 - 제조업의 업체별 재해율 조사·발표 추진 ('97.9월중)
 - 표준안전관리비제도를 현행 건설업에서 조선업종까지 확대적용
- 4) 기계·기구의 근원적 안전성 확보
 - ISO 등 국제적인 상호인증추세에 대비한 『안전인증제(S마크)』 시행
 - 안전성 결여 프레스 교체·개조
 - 대형사고의 위험이 있는 석유화학공장의 안전관리 강화를 위해 위험설비안전센터를 설치·운영
- 5) 산업안전취약부문 중점지도·지원
 - 중소규모 사업장의 안전설비 및 작업환경 개선 집중지원(1,593억원 투입)

- 조·관세감면 재해예방 시설·장비 확대
 - 무료기술상담·지도
- 6) 추락·낙하·붕괴 등 재래형 건설재해 근절
 - 지하철, 고속철도, 신공항 등 대형 SOC 건설현장 특별관리 및 건설업체 재해율 발표
 - 취약 시간별 위험요인별 안전관리강화
 - 건설재해 감소를 위한 가설구조물의 안전설계도서 작성 의무화 등 제도보완 추진
 - 7) 쾌적한 작업환경 조성 및 근로자 건강보호
 - 직업병의 조기발견 및 사후관리체제 구축
 - 유해작업환경 자율개선지도 및 유해물질 관리 강화
 - 근로자 건강증진활동 및 여성근로자 건강보호 강화
 - 특수검진제도 개선(특수건강진단개선위원회 : 한국산업안전공단 산업보건연구원에 '97.2. 설치운영, 전문가 20명으로 구성)
 - 직업병 연구기관 및 관련단체 지원
 - 8) 안전문화 확산
 - 범국민 안전문화 정착을 위한 홍보·제도 활동 강화
 - 가정·학교·사회를 연결하는 안전교육체계 확립
 - 9) 산업안전보건기술 및 제도의 선진화
 - 산업안전보건기준의 합리적 정비
 - 재해예방 기술연구의 활성화
 - 국제교류 및 협력확대

2. 기업차원의 산업안전보건경영시스템 도입

가. 도입의 필요성

산업안전보건경영 시스템은 '90년 미국 Dupont사에서 처음 도입·시행 후 ISO 9000 시리즈(기업 품질관리규격)와 관련하여, 영국에

서는 안전·보건경영 시스템을 규격화(BS 8800)하고, 호주·캐나다 등에서도 시행중인 제도이다.

안전을 통한 재해예방활동이 생산성향상, 품질향상, 기업손실절감 등 경영요소 전반에 대해 긍정적인 효과가 나타나므로 생산계획, 품질관리 등 기업의 모든 활동에 있어 안전·보건을 경영 차원에서 도입하여 관리하는 체계로 안전·보건을 무시하고 생산과 성장만을 강조하던 종래의 경영방식으로는 결코 선진기업으로 발전할 수 없으므로 우리 기업이 21세기 선진기업으로 발전하기 위해서는 안전·보건경영 시스템의 도입이 필수적이다.

나. 산업안전·보건경영 시스템의 5단계

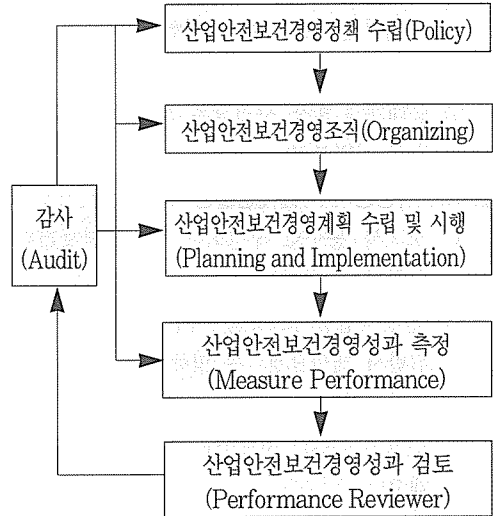
기본운영철학

- 사업장내 안전경영목표가 수립되고 최고 경영자를 비롯한 모든 근로자가 참여하여 과학적이고 체계적인 안전경영활동을 지속할 때 사업장의 안전이 확보되고 생산성이 향상됨

〈시스템 운영 5단계〉

- 1단계 : 사업장내 산업안전·보건경영방침 수립
- 2단계 : 산업안전·보건경영 목표달성을 위한 조직 구성 및 관리자 선임
- 3단계 : 산업안전·보건경영계획 및 기준 제정
- 4단계 : 산업안전·보건경영성과 측정
- 5단계 : 산업안전·보건경영결과의 감사 및 검토

※ 산업안전·보건경영 시스템 시행단계



IV. 산업안전선진화계획과 산업안전보건 경영시스템이 기업경영에 미치는 효과

1. 동기유발을 통한 생산성 향상

산업재해는 근로자의 생산활동의 증진을 초래하며, 산업재해가 발생하지 않는다면 생산활동의 양적인 측면에서만 고려한다 하더라도 생산성은 향상될 것이다. 생산의 3요소인 재료(Material), 설비(Machine) 및 작업자(Man)는 하나의 시스템으로 종합화되어야 최대의 생산성을 향상시킬 수 있는데 재료와 설비부분은 투자의 정도에 따라 생산성이 달라질 수 있으나, 인간의 경우에 있어서는 인간 그 자체의 능력이 반드시 그가 보유한 기능에 의해서만 발휘되는 것은 아니다. 인간의 기능은 유한한 것이지만 동기부여에 따라 그 능력을 최대한으로 신장할 수도 있는 것이므로, 이러한 인간능력의 본질에 대한 분석없이 전근대적인 경영방식만을 고집하면서 원가절감이나 생산성향상을 도모하고자 하는 것은 인간능력과 경영목적에 제대로

파악하지 못한 결과인 것이다.

이와 같은 배경하에 국가차원의 산업안전선진화계획과 기업차원의 안전보건경영 시스템의 조화로운 제도운영은 기업과 근로자의 재해예방활동을 촉진하는 다양한 동기유발책이 되어 기업의 생산성향상에 기여하게 될 것이다.

2. 재해로 인한 직·간접 손실 감소

일찍이 하인리히(Heinrich)는 재해로 인한 간접손실비는 눈에 드러나는 작업자 치료비와 보상비 등 직접손실액에 비해 4배나 되며, 안전공학자인 버드(F. Bird jr.)는 '빙산의 법칙'으로 직접손실액이 총손실액 중 차지하는 비율이 빙산의 일각에 불과하다고 하였다.

안전보건관리 업무를 지속적, 효과적으로 수행하기 위한 사전 투자는 재해로 인한 직·간접적인 손실을 줄여주는 가장 경제적이고 생산적인 경제활동으로 궁극적으로 기업의 이윤창출을 가능케 한다. 이에 산업안전선진화계획에서는 경영주에게 직·간접적인 손실감소를 피부로 느낄 수 있는 제도적 장치를 보다 강화하였으며, 산업안전보건경영 시스템은 손실관리경영에 의한 기업이윤창출의 지름길이다.

3. 노동력 확보의 용이

재해가 다발하는 경우 근로자는 회사에 대한 귀속의식이 희박해지고, 재해없는 사업장으로서의 노동이동이 이루어질 것이라는 것은 미루어 짐작할 수 있다. 재해없는 사업장의 경우 근로자들의 『내 직장』에 대한 애착이나 평생직장으로서의 관념이 확고하게 되어 이직율이 낮아 근로자의 경험이나 기술축적이 용이하게 되고 사회적 이미지도 제고되어 결과적으로는 부족한 근로자의 신규충원도 용이하게 될 것이다. 이의 실현을 위해 산업안전선진화계획에서는 산업현

장에서 사용하고 있는 각종 위험기계·기구 및 생산설비에 대한 근원적인 안전성을 확보하고, 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자 건강을 유지·증진시키기 위한 각종 사업을 추진하고 있으며, 이에 적극 호응하는 기업의 경우 인사·노무관리 측면에서의 경쟁력이 제고되어 노동력 확보가 용이해 질 것이다.

4. 바람직한 노사관계 형성으로 노사화합 기여

예방적 차원의 안전관리를 소홀히 하여 근로자의 안전욕구를 충족시키지 못할 경우 노사간의 불신과 갈등은 깊어질 것이며, 과거 노사분규가 없던 기업이라도 산업재해나 직업병 환자가 발생한 경우 분규가 일어나는 경우가 많으며 장기화될 가능성도 높다.

따라서 산업안전선진화계획과 안전보건경영 시스템은 노사가 산업재해예방활동의 필요성을 공감하여 다함께 참여하고 협력할 수 있는 자율 재해예방체제를 구축하게 함으로써 노·사간의 신뢰를 바탕으로 한 바람직한 노사관계 형성과 노사화합의 기틀 마련에 크게 기여할 것이다.

5. 고객만족과 대외경쟁력 제고

안전한 근로환경은 고객만족의 주요요인으로 작용하고 있으며, 중대재해를 일으키거나 유해·위험요소가 많은 사업장은 사회적 신뢰가 저하될 뿐만 아니라 인근 주민들의 반대로 기업 운영이 어렵게 될 것이다. 재해없는 사업장 조성과 인간존중의 경영은 근로자뿐만 아니라 기업의 고객에게 만족을 주며, 국제적으로도 새로운 경제질서하에서 발생할 수 있는 통상규제 및 마찰을 피하고 제품의 경쟁력을 향상시킬 수 있을 것이다.

따라서 산업안전선진화계획과 안전보건경영 시스템은 궁극적으로 기업의 고객만족과 대외경

쟁력 제고에 기여할 것이다.

6. 안전제일의 가치 실현

『안전제일』이란 미국철강회사의 For Safety, For Quality, For Production 등 세가지 사훈 중의 하나로서 본래는 제일이니 제이니 하는 것과 같은 표현은 아니다. 안전활동이 인도적 측면에서만이 아니라 원가절감, 물질향상, 수입증대 등을 위해서도 반드시 필요한 것이라면, 안전관리도 다른 관리기법들과 마찬가지로 업무에 도입되어야지 구호만으론, 또는 한번 보고 있어 버리는 표어로서 치부되어서는 아니될 것이다.

산업안전선진화계획은 인명존중의 바탕위에 안전이 기업경영문화의 중심가치로 자리잡는 것을 목표로 하고 있으며, 안전보건경영 시스템은 그 구체적 실천을 위한 기업경영체제라 하겠다.

7. 국제환경에 순응 용이

선진국의 입장에서는 세계시장의 심한 경쟁으로 인한 저성장·고실업에 직면하여 국제노동기준을 강화하고 이를 준수하지 못할 때 불공정거래로 규정, 국제통상에 있어 불이익 조치를 취하려는 움직임이 있다. 우리나라가 선진국에서 내세우는 산업안전보건기준을 포함한 국제노동기준을 준수하지 못하였을 때 경제적 제재조치를 받을 가능성에 사전대비할 필요가 있다. 산업재해예방을 경영차원에서 관리하고 노·사가 자율적인 노력을 기울이는 기업의 경우 안전·보건기준을 국제통상의 수단화하려는 세계 경제질서에 쉽게 적응해 나갈 수 있다.

V. 맺는말

이제 세계경제는 WTO 체제의 출범과 함께 “국경없는 지구촌 경제”로 바뀌고 무한경쟁체제

로 돌입하고 있으며, 새로운 국제무역질서 속에서 살아 남기 위해 우리의 산업현장에서는 안전에 대한 투자가 점차 확대되고 있으나 우리 경제수준에 부응하는 안전의식과 관행이 성숙되지 못하여 산업사회 전반에 걸쳐 거래형 사고가 빈번히 발생하고 있으며, 새로운 안전기법과 경영에 관한 연구개발 투자가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

이러한 의미에서 국가차원의 산업안전선진화 3개년계획의 추진과 산업안전·보건경영 시스템 도입은 21세기 세계경쟁시대를 대비하여 기업의 안전보건분야의 세계수준화를 지향한다는 점에서 큰 의미가 있다 하겠다. 이같은 계획과 제도의 성공적인 추진과 발전을 위해서는 최고경영자로부터 일선현장의 근로자에 이르기까지 작은 것 하나부터 질적으로 개선하는 실천과 행동이 이루어질 때 비로소 달성될 수 있음을 명심해야 하겠다.

그러기 위해서 최고경영자는 산업재해예방을 위한 『삶의 질 향상』 차원에서 종업원을 자기 가족처럼 생각하여 작업환경 개선 등 산재예방투자를 확대하는 것이 곧 『노동의 질』을 높이고, 생산증대 및 품질개선에 크게 기여할 수 있다는 『안전제일주의』의 경영철학을 정립하여야 할 것이다.

근로자는 “자기의 안전과 건강은 스스로 지킨다”는 자세로 사업주의 재해예방활동에 적극적으로 동참하고 『안전수칙』을 철저히 준수하여야 하며, 정부 역시 노·사 모두의 준법정신을 함양시키고 자율적인 재해예방에 대한 지원과 안전의식을 고취시키는 『안전문화운동』을 국민운동으로 전개하면서 효율적이고 새로운 산재예방기법의 개발·보급, 중소기업 등 취약부문의 근로자 안전보건관리 등을 지속적으로 지원해 나가야 할 것이다.