

안전관리 발전을 위한 정책방안



문종력 | 국무총리실
안전관리개선기획단
총괄기획과장

1. 머리말

최근 우리사회는 지난날의 급속한 경제개발 추진과정에서 국가의 모든 역량을 경제성장과 물질적 풍요에만 치중하여 고도 산업사회에서 필요로 하는 법과 원칙을 따르는 안전의식을 소홀히 한 결과로 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 화성씨랜드 및 인천호프집 화재, 대구지하철 화재사고 등과 같은 후진국형 안전사고가 계속적으로 발생하고 있다. 또한 국민생활 주변과 기업들의 산업현장에서는 위험요인증가로 안전사고 발생 가능성이 더욱 더 증가하고 있다.

이는 '안전' 보다는 '성장'을 지나치게 강조한 왜곡된 성장문화로 우리 국민들에게 '빨리빨리', '대충주의' 등의 조급증을 유발하도록 한 결과의 유산물이라 할 수 있다.

2. 안전관리 현황 및 문제점

우리나라에서 기업의 안전관리에 대한 정부의 안전정책은 80년대 초에 관심을 갖기 시작하여 안전관리 체제 및 안전지식 측면에서 상당한 노력의 성과를 이루었다고 하지만, 영국, 독일 등 선진국가의 약 150여년 역사에 비해 매우 짧은 역사를 가지고 있다.

우리나라 기업에서 발생하는 산업재해자는 '80년대 말 이후부터 지속적인 감소추세를 보이고 있다가 '97년 말 국가외환위기 극복과정에서 기업에서의 안전관리 업무가 국민들의 관심 밖으로 벗어나면서부터 급속한 산업재해 증가 추세로 반전되고 있는 안타까운 현실이다.

우리나라 산업재해자는 1998년의 연간 51,514명에서 2002년에는 81,911명으로 무려 30,000여명이 증가하였다. 사망자는 1998년에 2,212명으로 감소하였다가 2002년에는 2,605명으로 증가하였으며, 이로 인한 경제적 손실금액은 무려 10조(2002년)로 조사되었다.

특히 참여정부 들어 각계각층의 욕구증대 등 사회적 분위기 이완현상에 편승하여 2003년 상반기에도 기업에서 발생한 산업재해자는 2002년 동기과 비교하여 무려 20.2%가 증가하였고, 사망자는 19.3%가 증가하는 등 산업재해가 심각한 현실이다. 기업에서 산업재해예방 활동은 근로자 보호라는 인도적인 차원은 말할 나위도 없고 생산기술 및 기능인력의 손실예방 활동으로 기업에서 산업재해는 국가 경쟁력 차원에서 치명적이라 할 수 있다.

이러한 산업재해 발생원인은 기업에서 사용 중인 산업설비의 안전성 결함문제 이외에 이를 관리하는 법과 제도, 기술, 업무관행, 그리고 사용자의 안전의식 측면에서 문제를 찾고 해결해야 한다.

우선 기술적 문제로 안전이 검증되지 않은 최첨단 분야보다는 비교적 안전성이 검증된 분야에서 안전기준, 절차 등을 준수하지 않아 발생하는 화재, 감전, 추락, 낙하 등 재래형 재해가 반복해서 발생하고 있다는데 심각한 문제의식을 가져야 한다.

우리나라에서 근본적인 안전관리정책 및 제도상의 문제를 보면 다음과 같다.

첫째, 국가의 안전관리 정책이 장기적인 관점에서 지속적인 접근하는 것이 아니라 대형사고 발생시마다 소위 땀질처방의 단기적 관점으로 접근하고 있다.

둘째, 안전관리정책 수립 및 집행업무가 그 특성

상 여러 개의 부처(9개 부처, 33개 법률)에 산재되어 있는 것이 불가피하나 이 때문에 행정력 낭비는 물론 각 부처간에 크고 작은 이견대립과 부처 이기주의가 팽배하여 안전관리가 허술하게 운영되고 있음이 오히려 안전불감증을 가중시키고 있다.

셋째, 지방자치시대에 안전관리 집행업무는 당연히 현장중심 조직이 시스템화되고 전문분야별로 분업체제가 확립되어야 하나, 아직도 중앙부처 위주로 재난관리 조직이 운영되고 관련 법률이 각 기관별로 분산 처리되고 있는 실정이다.

넷째, 특히 기업에서 안전관리 업무에 대한 시각이 아직도 근로인력 보호 및 생산성 향상 등의 투자 개념보다 아직도 불필요한 비용개념으로 인식하고 있다는 점이다

3. 안전관리 정책 추진방안

가. 사전 예방위주의 안전관리 정책

일반적으로 가장 효과적인 재난대책은 사고의 예방에 있다. 사고에는 반드시 피해가 수반된다. 따라서 우리는 반드시 사고예방에 역점을 두어야만 한다. 각종 사고 발생 위험시설에 대한 면밀하고 과학적인 사전조사와 설계, 그리고 사용관리에 대한 대책수립이 바로 안전사고 예방의 지름길인 것이다.

우리나라가 경제성장 속도를 높여 단기간 안에 선진국에 진입한 것을 '한강의 기적'이라 하여 많은 개도국들의 선망이 되었으나, 이는 소위 엘리트들의 성과주의 행정의 결과이기도 하였다. 속전속결주의와 단타형 생산투자 선정, 그리고 '하면 된다'는 저돌적인 도전정신으로 경제개발사업을 추진했던 사회분위기가 아직도 유지되어 오고 있다.

그동안 장기적 비전이 없이 단기성과에 집착하는 각종 정책추진의 과오는 오늘날 우리사회에 여러 가지 형태의 역기능으로 나타나고 있으며, 가장 큰 피해는 역시 사회비용 증가에 따른 국민부담으로 특히 대형 안전사고의 원인이 되고 있다.

우리는 앞으로 예상되는 많은 안전사고 등의 효율적인 재난관리에 적극 대비하여야 한다. 그 이유는 거품경제가 사회분위기를 지배하던 70~80년대 건설한 대형 아파트건물과 지하철구조물 등이 예산 사정 및 기타 사회적 여건으로 정상적인 발주절차와 공사설계 등 준비 과정을 충실히 이행하지 않고 건설되어 자재, 부품, 성능 등 구조물에 대한 과학적 정보와 사용에 대한 안전성 등이 고려되지 못했기 때문이다.

안전사고는 사전예고 없이 일어나기 때문에 여기에 적합한 예방대책 또한 분야별로 전문화·계열화를 갖출 수 있는 시스템이 운영되어야 한다. 고도산업 사회의 다양한 기업활동은 기업의 발전 수준과 비례하여 재난사고가 증가하기 때문에 분야별 안전사고 예방 등의 안전관리대책이 운영되어야 한다.

기업에서의 안전관리는 정부의 정책과 제도 개선, 그리고 기업주 및 근로자의 공동의 노력으로 예방할 수 있다. 공공건물 및 건설현장의 안전사고의 경우 공사의 공급량을 줄이고 철저한 안전성 확보에 주력하여야 하며, 공사발주 전에 준비를 철저히 하는 것이다. 즉 조사, 설계, 자재 및 부품 등의 품질관리와 구조물 사용에 대한 사후관리 대책이 충실히 마련되어야 하는 것이다.

한 가지 예로써 '80년대 말 정부가 추진한 물량 위주의 주택건설 정책이 우리에게 주는 여러 가지

형태의 국민적 부담은 논란의 여지가 많은 건설정책의 한 사례이다. 대형구조물이나 건축물로 인하여 발생하는 인위적 재난사고는 우리나라 건설관련 제도의 미비와 나태한 제도운영에서 비롯된 것으로 대단히 수치스러운 인재이다. 따라서 대형사고를 줄이는 대책은 현행 건설관련 제도의 획기적 개혁을 통해 합리성과 투명성을 확보하여 부실공사를 근본적으로 방지하는 노력에서부터 출발해야 한다.

또한 지금까지 발생한 대형화재의 원인이 건축 자재나 건물의 불법사용에서 일어나고 있는으나, 근본적인 대책으로는 건설공사의 철저한 관리로 설계와 시공과정 그리고 건축 후의 유지관리 제도의 개선으로 화재 등의 대형사고를 충분히 예방할 수 있다.

나. 안전관리 정보화 구축

고도산업사회를 운영하는 기본은 기능 및 계층간의 관련 지식정보의 정확하고 신속한 정보교환에 있다. 따라서 각종 안전사고에 대한 과학적 조사분석과 데이터 구축이 상당히 중요하다. 이와 같은 지식정보는 안전대책 수립에 긴요하게 사용할 수 있도록 통계처리 정보를 마련하여 기능부서와 공유토록 하는 제도개선이 시급하다.

각종 자료에 따르면, 전 세계적으로 약 1천만여종의 화학물질이 등록되었으며 연간 10만여 종에 4천억톤이 유통되고 있다. 우리나라는 현재 약 500여종 1,700만톤의 유해화학물질을 사용하고 있으며, 매년 10여종의 유해화학물질을 신규 지정하고 사용량도 100만톤씩 증가하고 있다고 한다. 이와 같은 현상에 대하여 정부는 아직까지 이들에 대한 정확한 데이터와 안전관리 기준 등을 제대로 마련하지

않고 있다. 더욱이 유해물질의 저장, 운반방법, 운반 경로, 그리고 사용 후의 오염방지를 위한 환경대책 등 안전관리를 위한 대책이 부족한 실정이다. 노동부의 조사결과에 의하면, 우리나라 사업장에서 사용되는 물질의 종류는 모두 36,500여 종이며 이중 26,327종(72%)은 혼합물질로 안전성과 유해성에 대한 검증이 안된 상태이다.

건축물과 구조물에 대한 안전관리제도 또한 아직 미흡한 부분이 많다. 특히 각종 시설물에 대한 설계 수명이나 안전조치에 대한 과학적 기준치 등도 신뢰성 있게 갖추어 있지 않은 실정이다. 효과적인 안전관리 대책은 다양한 소비생활과 생산활동에서 일어나는 각종 안전사고에 대비하는 정보수집과 분석, 그리고 효과적으로 사고예방 대책에 활용할 수 있는 각종 정보의 관리시스템을 조속히 마련해야 한다.

다. 안전관리의 통합운영 등 초기 신속 대응 체제 강화

안전대책 중 예방대책 다음으로 가장 합리적이고 효과적인 사고대응대책은 현장중심의 운영체제로서, 이는 현장 조직의 기동력 강화와 신속한 초동조치 대처능력 확보라 할 수 있다. 화재 등의 대형사고가 발생하면 초기 5~10분간의 조치가 가장 중요하다. 이를 위해서는 무엇보다 요원들의 정예화와 장비의 현대화이다. 현재 우리나라는 구난·구조와 인위재난이 분리 운영되고 있으나, 일부 지방자치단체에서 성공적으로 운영하고 있는 통합관리 운영제도를 발전적으로 확대 적용할 필요성이 있다.

특히, 사고의 대형화와 고속화·광역화로 확대되어 가는 최근의 재난발생 규모의 변화과정을 살펴볼 때 현재 대응체제로는 규모의 경제성에 미달하

여 대형사고 대처에 효과적으로 관리할 수 없게 되어 있다.

라. 안전관리의 책임행정 구현

안전관리를 효과적으로 추진하기 위해서는 그간 정부 주도의 제도적 안전관리 업무를 국민들 스스로가 참여하여 위험 및 사고에 대비토록 하는 제도화가 필요하다. 그렇게 함으로써 국가적인 사회비용을 크게 줄일 수 있다.

우리는 과거부터 유비무환 정신을 안전대책의 기본원리로 삼고 오랫동안 안전한 사회를 운영하여 왔다. 그러나 산업사회에서 일어날 수 있는 화재·폭발사고, 의약품사고, 식품사고, 유류사고, 화학물질사고 등에 모근 국민 대부분이 무방비 상태로 노출되어 있으므로, 사고에 미리 대비하는 길만이 사고발생 가능성을 줄이는 가장 효과적인 방법이다. 아울러 사고 발생시에는 피해를 최소화 할 수 있는 신속한 대처 방안을 강구해야 한다.

특히, 기업에서 안전관리는 기업주 및 근로자가 분담함으로써, 기업경영의 유연성과 안전관리 기술의 축적으로 사고를 근본적으로 줄일 수 있을 뿐 아니라, 사고 발생시 대책도 신속·정확하게 할 수 있다.

민주주의 사회에서의 안전관리 업무와 같은 공공성이 있는 업무의 특성은 국민들이 참여할 수 있도록 동기를 부여하여 안전관리 활동에 자율적으로 참여할 수 있게 여건을 조성하는 것이 중요하다.

아울러 교통사고나 화재사고 등 인명과 재산상의 피해는 보장성 보험제도를 적극 활용하는 경우 사회비용을 최소화하여 수습할 수 있어 보다 효과적인 안전관리 대책으로 판단된다. ㉞