

|| 지면보수교육 ||

재난관리와 산업안전보건



공학박사 김 찬 오 / 서울산업대학교 안전공학과 교수

1. 서론 : 재해와 안전·보건

안전보건관리 분야에서 지금까지 통념적으로 사용되어 왔던 ‘재해(災害)’라는 용어는 ‘인명상해(人命傷害)나 재산손해(財産損害)가 발생하는 그 자체’로 의미를 정의하고 있다. 여기에서 ‘인명상해(Injury)’는 ‘인명의 사망(死亡, Death), 신체 부상(負傷, Injury), 질병(疾病, Disease) 이환(罹患) 및 건강장해(健康障害, Ill-Health)’를 말하는 것이며, ‘재산손해(Damage to property)’는 ‘재산상의 손실(損失, Loss)이나 손상(損傷, Damage)’을 말하는 것이다. 이 재해의 개념은 서방 세계가 21세기를 앞두고 환경훼손을 재해에 포함시키기 이전까지는 전 세계의 모든 나라에서 거의 공통적으로 적용하여 왔다.

1990년대에 들어와 세계무역기구(WTO)는 시장경제의 원칙하에 세계를 하나의 시장(One Market)으로 묶는다는 야심적인 계획을 수립하였으며, 가장 걸림돌이 되는 무역 기술장벽(Technical Barrier to Trade) 문제를 타파하기 위하여 국제표준기구(ISO)를 통해 모든 국가의 기술규격을 표준화한다는 방침

으로 국제표준규격의 제정에 박차를 가하고 있으며, 이의 일환으로 여러 가지 기술 분야와 복잡하게 얽혀 있는 안전과 관련한 개념을 표준화하기 위하여 1990년 ISO/IEC Guide 51(Safety aspects - Guidelines for their inclusion in standard) 제1판을 제정·선포하였다.

그러나 이때까지만 하더라도 안전과 관련한 개념이 완전히 확립된 것은 아니었으며, 최종적으로는 1999년 제2판이 제정되면서 확정되었는데, 이것은 ISO가 분야별 국제표준규격을 제정할 때 안전과 관련한 개념이 필요한 경우 이 Guide에서 규정하는 용어와 정의를 적용하도록 전제를 하고 있기 때문에 앞으로 국제적으로 크게 영향을 줄 것으로 예상된다.

이 Guide에서는 제3장(용어와 정의) 3.3(Harm)에서 재해를 다음과 같이 정의하고 있다.

- physical injury or damage to the health of people, or damage to property or the environment (사람의 신체상해나 건강장해 및 재산손해와 환경훼손)

이렇게 재해의 개념에 환경훼손을 포함시키는 것은 ISO/IEC Guide 51(제2판) 보다 먼저 등장한 1999년 제정된 OHSAS¹⁾ 18000 series에서도 볼 수 있는데, 이것은 21세기의 진정한 선진국을 위하여 ESH를 새로운 국가정책의 모범(New Paradigm)으로 채택한 서방 선진국의 정책과 무관하지 않은 것으로 분석된다.

우리나라도 2004년 3월 2일 제정된 재난및 안전관리기본법에서 재난의 개념에 환경오염을 포함시키고 있기 때문에, 이제는 '재해'가 '인명상해 및 재산손해 그리고 환경훼손이 발생하는 그 자체'로 정의된다고 할 수 있다.

2. 방재관리, 안전관리 및 재난관리

'천재(天災)'는 '지진, 태풍, 홍수 등과 같이 인위적으로 사전예방이 불가능한 자연현상에 의해 발생하는 재해'로서 다른 말로는 '자연재해(自然災害)'라고도 한다. 이러한 천재를 원천적으로 예방하는 것은 불가능하지만, 사전관리(경감, 대비) 차원에서는 재해에 대한 예측·홍보와 피해최소화 대책을 강구하고, 사후관리 차원에서는 대응 및 복구 대책을 수립하는데 이와 관련한 분야를 '방재(防災)관리' 분야라고 한다.

'인재(人災)'는 '천재를 제외한 인적인 원인에 의하여 발생하는 모든 재해'를 말하며, 산업재해, 공중재해, 교통재해 등과 같이 안전사고로 인하여 발생하는 것을 '인적(人的, man-caused)재해'라 하고, '범죄나 기타 불법행위 등의 인적요인으로 인하여 발생하는 것'을 '인위(人爲, man-made)재해'라 하는

데, 예방과 대비의 사전관리를 중심으로 이에 대한 관리를 담당하는 분야가 '안전(安全)관리' 분야이다.

ISO/IEC Guide 51이 등장하기 전까지는 재해를 정의하는 적합한 영문 표현이 없었는데, 인적재해를 다루는 안전관리 분야에서는 재해를 'Injury'나 'Loss'로 사용하여 왔고, 자연재해를 다루는 방재관리 분야에서는 'Disaster'라는 단어를 재해의 의미로 널리 사용하여 왔는데, 규모면에서 본다면 자연재해의 규모가 인적재해 보다는 매우 크다고 할 수 있다.

한편, 안전관리 분야에서는 재해의 규모가 커져서 큰 피해가 발생하는 경우를 '재난(災難)'이라고 하여 'Disaster'라는 용어를 사용하는데, 방재관리 분야에서 다루는 자연재해는 그 자체만으로도 피해규모가 안전관리 분야의 재난에 해당하는 경우가 많기 때문에 자연재해와 인적재해 중에서 규모가 큰 재난을 모두 Disaster의 개념에 포함시켜 '재난'으로 정의하는 새로운 개념이 우리나라에 도입되었다.

따라서 일반적으로 '재난(Disaster)'은 '자연현상 또는 인적원인에 의해 발생하는 피해가 대규모로 되는 재해'라고 정의할 수 있으며, 특히 '국가재난'이라 하면 '국가적인 차원의 사후대책(대응이나 수습, 복구 등)이 필요할 정도로 규모가 큰 재난'을 말하고, 이 경우는 정부가 특정 법률(재난및안전관리기본법 또는 자연재해대책법 등)을 근거로 국가재난(재난특별지역 등)으로 선포하고 사후관리를 하게 된다.

'재난관리'는 이러한 재난에 대하여 예방(또는 경감), 대비의 사전관리와 대응, 복구

1) OHSAS(Occupational Health & Safety Assessment System)은 ISO 18000을 추진하다가 이것이 중단되자 영국과 인근 몇 나라가 중심이 되어 자율적인 적용을 전제로 개발한 산업안전보건경영시스템으로, 현재 국제적으로 가장 높은 수준의 시스템인증기준으로 인정받고 있음.

의 사후관리를 총괄하는 관리분야를 의미한다.

3. 안전관리와 보건관리

우리나라에서는 헌법 제34조 제6항에 ‘국가 는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민 을 보호하기 위해 노력하여야 한다.’라는 규정과 헌법 제36조 제3항에 ‘모든 국민은 보 건에 관하여 국가의 보호를 받는다.’는 규정을 두어, 국민의 생명과 재산 및 건강 보호에 대한 국가의 책무를 명시하고 있다.

넓게는 재해 속에 안전, 건강 및 환경 문제가 모두 포함되지만, 좁은 의미로 본다면 전자는 안전(또는 방재)관리와 관련이 있으며, 후자는 보건관리와 관련이 있는 것으로 해석할 수 있다.

일반적으로 자본주의-시장경제체제 하에서, 국민의 재산 보호는 보험을 통한 자율안전관리체제와 정부통제의 공조체제가 담당하고 있으며, 국민의 생명(안전)과 건강(보건) 보호는 강력한 법률을 근거로 정부가 직접 통제하고 있는 것이 세계적인 추세인데, 특히 이러한 국민의 생명과 건강에 대한 보호는 그 범위를 <그림 1>과 같이 사업장내의 ‘산업(産業)안전보건관리’ 분야와 사업장이 외의 범위인 ‘공중(公衆) 안전관리 및 보건관리’ 분야로 구분하여 적용하고 있다.

이것은 자본주의-시장경제에서 중요한 역할을 담당하는 기업에 최대한 자율성을 부여하기 위한 목적으로, 기업내에서는 안전관리

와 보건관리가 통합·운영되는 것이 효율적이기 때문에 근로자의 생명과 건강 보호를 위하여는 사업장조직으로 구성되는 산업안전 보건관리(Industrial Safety & Health Management) 체제가 산업재해 관리를 직접 담당하도록 하고, 사업장 밖에서는 공중안전(Public Safety) 관리와 공중보건(Public Health)관리가 공중의 생명과 건강 보호를 나누어 담당하는 형태로 운영되고 있는 것이다.

4. 국가재난관리체계

2002년 9월 태풍 루사의 피해와 2003년 2월 대구 지하철 참사를 계기로, 국회의 요청과 대통령의 지시에 의해, 정부에서는 행정자치부에 국가재난관리시스템기획단을 설치하고 국가재난관리시스템을 획기적으로 개선하는 국가재난관리종합대책을 마련하여 2003년 8월 대통령과 국회에 보고하였다.

이 종합대책에서 제시하고 있는 주요 내용은, 첫째, 그동안 중앙정부의 관주도로 시행되어 왔던 재난관리체계를 지방현장 중심의 민관협력에 의한 재난관리체계로 전환하여 현장의 대응능력을 강화하고,

둘째, 사후복구 중심의 재난관리정책을 탈피하여 사전예방 중심의 안전관리정책을 강화하며,

셋째, ‘재난및안전관리기본법’ 제정을 통하여, 자연재해와 인적재난으로 이원화되어 있는 재난사후관리체계를 통합·일원화하고, 정부부처별로 분산되어 집행되고 있는 사전

발생원인	사업장 시설 및 작업		환자자연 및 공중 시설·제품	식품, 질병, 환경
피해대상	사업장 근로자	공중 인명	공중 인명	공중 인명
보호대상	생명, 건강	생명, 건강	생명	건강
적용범위	산업 안전보건관리		공중 안전관리	공중 보건관리

그림 1. 안전보건관리 영역의 구분

관리중심의 안전·방재관리업무를 총괄·조정하며,

넷째, 재난관리 전담기구인 '소방방재청'을 행정자치부의 외청으로 신설하며, 상위조직인 행정자치부의 재난관련 조직을 정비하고, 국무총리실의 재난관련 각종 위원회를 '중앙안전위원회'로 통합하여 효율적인 재난관리가 이루어지도록 조직을 정비하며,

다섯째, 재난관리에 효과적인 대응과 일상불란한 지휘체계를 위한 재난관리종합정보통신시스템 구축 등을 골자로 하고 있다.

종합대책에서 제시하고 있는 주요 내용중, 그동안 중앙정부의 관주도로 시행되어 왔던 재난관리체계를 지방현장 중심의 민관협력에 의한 재난관리체계로 전환하여 현장의 대응능력을 강화한다는 사항이 국가의 재난·안전관리 업무에서 민간의 역할을 획기적으로 확대하는 계기가 될 것으로 전망된다.

또한 '재난사후관리체계의 통합'이란 '자연재해대책법'에 따른 '방재관리' 업무와 '재난관리법'에 따른 '인적재난관리' 그리고 '소방·구조구급' 업무중 대응과 복구 단계에 해당하는 업무를 통합하는 것이며, '안전·방재관리업무를 총괄·조정'이란 예방(또는 경감)과 대비에 집중되는 안전·방재관리업무를 총괄·조정하는 것으로, 이렇게 되면 매우 효과적인 국가재난·안전관리체계가 구축될 수 있을 것으로 분석된다.

5. 결론 : 재난관리와 산업안전보건관리의 향후 전망

정부는 21세기 안전선진국으로의 발돋움을 기획하여 선진형 재난안전관리체제로의 발전을 모색하고 있으며, 사업장내의 안전보건관리도 필연적으로 여기에 영향을 받을 수밖에 없을 것으로 전망되고 있다.

소방방재청과 노동부 및 보건복지부 등의 관계 중앙부처가 국가재난관리시스템으로서 국민의 생명과 건강 및 재산 보호의 목적을 가지고 안전관리, 보건관리, 방재관리, 소방구조구급 등의 재난관리업무에 관여하고 있으며 여기에 주요산업시설과 의료 및 전염병 방역 체계와 관련하여 국가핵심기반보호를 위한 위기관리업무까지 관련되어 있기 때문에, 사업장내의 안전보건관리업무를 담당하던 산업안전보건관리 분야도 업무영역이 확대될 수밖에 없을 것으로 예측된다.

기존의 산업안전보건법에 의한 안전보건관리 업무는 기본으로 하더라도, 자연재난에 뒤따르는 근로자의 생명과 보호 업무 및 주요산업시설에서는 테러와 범죄 등의 사회적으로 인한 재난으로부터 근로자의 생명과 건강 및 산업시설의 보호 업무가 추가될 수밖에 없다.

그러나 이것은 국가재난관리 차원이 아니라고 하더라도, 기업은 제조물 책임 및 안전과 관련하여 생산품의 품질안전에 대해 국제적으로 인정받을 수 있는 수준의 산업안전보건경영시스템의 인증을 요구받고 있기 때문에, 생산품의 국제경쟁력을 위해서도 산업안전보건관리의 수준을 향상시키지 않을 수 없는 현실에 직면하고 있다.

정부에서도 부가되는 사업장내의 품질, 환경, 안전보건 등의 경영시스템으로 인한 기업부담을 줄이는 방안으로 품질-환경-안전보건의 통합경영시스템 인증기준을 국제적으로 제안하고 있으며, 안전보건관련 전문기술개발을 위한 연구개발(R&D)투자의 확대와 장비 및 기술개발, 교육 및 컨설팅 등의 관련산업 육성을 통해 민간의 시장자율에 의한 선진형 재난안전관리의 실현을 기획하고 있다.

그러나 어떠한 제도를 도입한다고 하더라도

도 국민의 안전보건 의식이 선진국 수준을 향상되지 않고서는 안전선진국을 이룩하기가 불가능하므로, 이에 대한 대안으로 정부에서는 2004년 11월 4일 '국가안전관리헌장'을 제정·공포하였으며, 이를 바탕으로 학교교육을 포함한 대국민 안전교육·홍보와 안전생활실천을 위한 안전문화운동의 추진을 범국가적으로 대대적으로 추진할 계획을 수

립하고 있다.

대다수의 성인 국민이 사업장 근로자로 근무하고 있는 현실에서 사회 전체의 안전수준을 향상시켜 우리나라가 안전선진국으로 발돋움하기 위해서는 산업안전보건 분야의 역할이 매우 중요하며, 산업안전보건 수준의 선진화야말로 진정한 선진안전한국(Safe Korea)를 이룩하는 지름길이 될 것이다.

