

산재저감을 위한 안전보건관리 대행기관의 활성화에 관한 연구

Article
04

A Study on Activation of Occupational Safety and Health Agency for
Reducing Industrial Accidents

김윤선

인천대학교 신소재 안전공학부 교수 / E-mail : twig@incheon.ac.kr

Abstract

First of all, this paper investigated scrupulously Occupational Safety and Healthy Agencies which take care of nucleus roles as accident protection organ of industrial circles in our country. Catching hold of elaborately lots of problems that each Agency holds, we tried to action to correct that faulty custom and invalidism. On the other hand, we exhort and encourage more available measures helping practically to protect industrial accident of work place receiving vicarious execution. Furthermore, both in name and reality, we try to be reborn as a mission institution of accidental prevention of medium and small work place. Therefore, the purpose of the present paper is to suggest substantial counterproposal for activation of Occupational Safety and Healthy Agency.

Keywords : Occupational Safety and Healthy Agency, Accident Protection organ, work place

요지

본 연구는 산업현장의 산업재해를 저감시키기 위한 근본적인 대책을 제시하기 위하여 수행되었으며, 우리나라 산업체에 재해 방지 기관으로 핵심적인 역할을 담당하고 있는 대행기관들을 중점 조사하였다. 그래서 각 대행기관들이 안고 있는 문제점들을 파악하여 대행기관 및 대행사업장에 대한 안전상의 문제점들을 제시하며 한편으로는 대행을 받고 있는 사업장에 대한 유용한 시책들은 더욱 권장하여 중소사업장의 산재예방 전도기관으로 거듭날 수 있도록 한다. 그래서 대행기관에 활성화를 위한 실질적인 대안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

핵심용어 : 산업안전보건 대행기관, 산재방지기관, 사업장

1 서론

본 연구는 산업재해의 재해율을 저감하기 위한 근본적인 대책을 수립하기 위하여 우리나라 산업체의 재해방지기관으로 핵심적인 역할을 담당하고 있는 대행기관들

을 중점·조사 하였다. 그래서 각 대행기관들이 안고 있는 문제점들을 면밀하게 파악하여 잘못된 관행 및 대행기관 또는 대행사업장에서의 안전상의 문제점들은 시정, 조치할 수 있도록 대책을 제안한다.

다른 한편으로는 대행을 받고 있는 사업장의 산재방지

에 실질적인 도움을 주고 있는 유용한 시책들은 더욱 권장하고 격려하여 명실 공히 중소기업장의 산재예방 전도기관으로 새롭게 거듭날 수 있도록 한다. 그래서 대행기관의 활성화를 위한 실질적인 대안을 제시하고자 하는 것이 본 연구의 주요 목적이다.

2 본 론

2.1 연구대상 대행기관

본 연구에서 사용하고 있는 안전보건관리 대행기관의 정의는 안전관리대행기관(산안법제15조의4), 보건관리대행기관(산 안법제16제3항), 재해예방전문지도기관(산안법제30조), 지정검사기관(산안법제36조의2제3항) 등 총 4개 기관을 의미하며 이들 대행기관의 전국 경인청 관내별 분포 및 산재보상보험 가입대상 총사업장의 현황분포를 [표 1]과 같이 나타냈다.

[표 1] 전국 대행기관 및 사업장 분포(2006. 12. 31 기준)

대행기관 및 사업장분류	전국	경인청	경인청 관내
안전관리 대행기관	101	14	6
보건관리 대행기관	106	16	2
재해예방전문지도기관	34	5	5
지정 검사기관	13	1	1
총 사업장	1,268,476	262,100	35,184

2.2 경인청 관내 대행기관 및 대행사업장의 선정

현장실사대상 대행기관 선정시의 기본방침은 전국에 분포 되어 있는 대행기관들 중 경인청 관내에 국한하여 산업안전 보건법상에 분류되어 있는 4개 종류의 대행기관에 소속된 대행사업장이 적어도 1곳 이상 포함될 수 있도록 배려하였으며, 또한 이들의 소재지가 경인청 관

[표 2] 경인청 관내 대행기관 및 현장실사 대행기관

기타 대행기관 및 사업장수	경인청 관내 대행기관	현장실사 대행기관
안전관리 대행기관	6	4
보건관리 대행기관	2	1
재해예방전문지도기관	5	1
지정검사기관	1	1
총 사업장 수	35,184	

내에 현존하는 기관만으로 한정해서 [표 2]와 같이 선정하였다.

조사초기에는 이들 4개 종류의 대행기관에 해당되는 관내소재기관들을 100% 전수검사 대상기관으로 계획하였으나 실사대상기관들의 개별적인 이유로 2개 기관은 제외하고 7개 기관을 실사대상대행기관으로 선정했다.

2.3 대행기관의 현지방문조사방법

대행기관에 대한 현지방문조사는 2006년 12월 27일부터 2007년 3월 22일까지 약 3개월간에 걸쳐 경인청 산업안전과 담당공무원의 적극적인 협조로 실시되었다.

본 조사단은 조사대상대행기관의 ① 인력기준 ② 대행기관의 대행사업장에 대한 현장지도 ③ 수수료 ④ 교육지도 ⑤ 관련 장비 검·교정 등 총 5개 분야에 걸쳐 중점적으로 현 장조사를 실시하였다.

특히 인력기준에 관한 점검은 대행사업장의 안전보건 성적 과 직결되는 매우 중요한 항목이기에 이른 새벽부터 준비해서 대행기관에 출근하는 인력을 중점 점검하였으나 이미 사전방문 일정이 결정된 상황하에서의 인력점검은 무의미했다. 그러나 이번조사기간을 통해 각 대행기관장이 안고 있는 당면한 문제점 등을 직접 청취할 수 있는 기회가 주어져 보다 충실한 현장조사가 이루어 질 수 있었다. 조사대상 대행기관들의 조사일시 및 조

[표 3] 대행기관 점검일시 및 점검자

조사일시	2006. 12. 27 ~ 2007. 3. 22
조사자	경인지역 울부츠맨 김윤선 인천대 교수 인천·환경연구원 조성현 연구원 경인청 산업안전과 이대경 근로감독관
조사대상 대행기관명	A 대행기관, B 대행기관, C 대행기관, D 대행기관, E 대행기관, F 대행기관, G 대행기관

사단 그리고 조사대상 대행기관명을 [표3]과 같이 나타냈다.

본 조사에 있어 각 대행기관들의 실명은 이들 기관들을 보호하는 차원에서 영문 알파벳의 가명을 사용하였으며 위 5개 항목에 대한 조사는 철저한 서류점검 및 대행기관장과의 단독 질의응답으로 진행하였으며 산업안전보건법상의 서류점검 사항은 각 대행기관들이 거의 완전하게 사전준비가 되어 있어 본 연구보고서에 기재는 생략하고 각 대행기관장과의 직접 질의응답 결과를 중심으로 밝혀진 문제점만 제시하였음을 밝힌다.

2.4 현장실사항목에 대한 분석 및 고찰

현장조사항목에 대한 고찰은 조사대상 대행기관의 인력기준, 대행기관의 대행사업자에 대한 현장지도, 수수료, 교육기도 관련 정비 검·교정 등 총 5개 분야에 걸쳐 현장실사를 실시하여 다음과 같은 각 항목별 분석 및 고찰을 하였다.

- 1) 각 대행기관의 인력기준 확보는 대행 수수료 문제와 관계가 깊고 또한 대행사업장의 안전보건활동에 큰 영향을 미칠 수 있어 철저한 서류점검과 현장전문인력과의 대조를 실시하였으나 이미 점검반의 방문일정이 알려져 점검자체는 의미가 없었다. 그러나 대부분의 각 대행기관장들은 노동부의 대행기관에 대한 철저한 인력관리점검을 건의하였다. 또한 저

가 수수료에 의한 대행 인력의 공백과 자격증 대여자가 발생하고 있다고 진술하였다. 대행기관에 대한 노동부의 철저한 관리·감독이 요청된다.

- 2) 대행기관의 대행사업장에 대한 현장지도 점검에서는 제일 먼저 대행기관의 현장지도가 철저히 시행되고 있는지의 여부에 대하여 노동부에서의 관리감독을 보다 철저히 해 줄 것을 건의하고 있다. 또한 현재 대행기관이 과다출현상태로 수요·공급을 감안한 신규허가의 규제를 건의하였다. 그러나 일부 대행기관에서 협약된 대행업무 이외에 부가적으로 자체검사를 부수적으로 시행하고 있다는 사실은 부실안전관리의 근원이 될 수 있어 이에 대한 대책도 시급하다.
- 3) 현재 자율경쟁체제로 운영되고 있는 수수료의 저가수주에 대한 문제점의 심각성을 거의 모든 대행기관에서 문제를 제기하고 있으며 이에 대한 정부의 전격적인 수정을 제의하고 있다. 자율경쟁체제에 의한 수수료 책정은 사업주의 안전 보전에 대한 낮은 인식, 중소기업의 불가피한 해외이전 등을 포함한 국내외 정세 등과 맞물려 저가수주가 사회 곳곳에 팽배해져 현장의 안전보건관리의 부실과도 연계될 수 있어 이에 대한 근본적인 대책이 시급하게 요청된다.
- 4) 대행사업장에 대한 안전보건교육은 매우 중요한 분야인데 법에서 규정한 시간을 전체 대행기관이 소화하고는 있지만 대다수의 대행기관에서는 교재개발의 한계를 호소하고 있다. 또한 대행기관 전문인력을 위한 고도의 전문교육습득에 대한 정부차원에서의 전문인 교육프로그램개발의 필요성도 요청하고 있다.

5) 안전관리대행기관, 보건관리대행기관, 재해예방전문지도 기관, 지정검사기관이 보유하고 있는 장비 기준의 검·교정은 G 대행기관을 제외하고는 모두 자체적으로 실시하고 있다. 그러나 대행기관 자체 점검에 의한 측정장비의 관리부실이 발생할 경우 그 피해는 바로 현장근로자들에게 직결되기 때문에 정기적인 검사기준의 제정이 시급하다.

2.5 대행기관에 대한 대행사업장의 평가

경인청 관내에 소재하고 있는 안전관리대행기관, 보건관리 대행기관, 재해예방 전문지도기관, 지정검사기관 등의 안전보건운영실태에 대한 점검은 경인청 근로감독관과 인천대학교 부설 안전환경연구원의 도움을 받아 직접 현지방문으로 이루어졌다. 그런데 대행기관의 수요자인 대행사업장에서는 대행 업무의 주체인 대행기관의 안전보건활동에 어느 정도 만족하고 있는지, 노동부(관련기관포함)의 관리감독에는 불만이 없는지, 대행기관에 요구할 사항은 없는지? 등에 대한 조사가 병행되어야 한다고 생각되어 앙케트 조사를 실시하였다.

2.5.1 검사대상 대행사업장의 선정

전국 산재보상보험대상사업장은 총 1,268,476개 사업장이며 이중 경인청에는 262,100개 사업장(20.7%)이, 그리고 경인청 관내에는 35,184개 사업장이 소재하고 있다. 경인청관 내에 소재하고 있는 50인 이상의 사업장 중 대행기관으로부터 대행을 위탁한 대행사업장은 총 978개이며 이들 사업장을 본 연구에서는 A군 사업장으로, 50인 이상의 사업장 중 대행기관으로부터 대행을 받지 않고 있는 244개 사업장은 B군 사업장(전담안전관리자 채용사업장 제외)으로 분류했다. 그리고 A군·B군

사업장 중 각각 10개 사업장을 선정해서 현장 방문하여 대행기관의 실제 현장에서의 대행실상을 사업주, 현장 근로자들로부터 직접 확인하고 현장의 애로점, 문제점 및 개선선사항 등을 조사하고자 하였으나 대행사업장 선정 등의 어려움으로 앙케트 조사방법을 채택해서 각 대행기관들의 협조로 300개 대행사업장의 명단을 입수하여 Random Sampling 방식으로 120개 대행사업장을 선정하여 이들 사업장들을 대상으로 전화 및 Fax 설문 조사를 실시하였다.

2.5.2 설문기간 및 설문 조사자

설문은 아래 [표 4]와 같이 경인청 산업안전과 근로감독관과 안전보건대행기관들의 적극적인 협조로 2007년 8월 16일 부터 9월 20일까지 36일간 걸쳐 실시하였다.

설문전송방식은 Fax로 송부하여 회신 받는 형식을 취했으나 회신율이 저조(36%)하여 설문대상사업장 120개소에 직접 전화하여 답변을 받는 방식으로 설문조사를 실시하였다.

[표 4] 설문조사기간 및 조사자

설문조사기간	2006. 8. 16 ~ 2006. 9. 30
조사자	경인지역 오부조만 김 윤선 인천대 교수 안전·환경연구원 조 성현 연구원 안전·환경연구원 손 국현 보조연구원
설문조사 협조기관	경인청 산업안전과 경인청 소재 안전보건대행기관 7개사

2.6 대행기관에 대한 대행사업장의 설문 평가분석

경인청 관내 소속 대행사업장 중 120개 사업장을 대상으로 설문지를 송부하였으나 43개 사업장(회신율 36%)에서 아래 5개 질의에 대해서만 답신이 도착했다. 사업장에서는 자체 안전보건관리업무를 대행기간에 위

입함으로써 사업장내 안전과 보건은 자신들의 관심영역 밖이라는 태도가 역력하여 설문에 대한 응답을 거부하는 경우가 많았고 또한 대부분의 사업장에서 옴부즈맨의 활동 및 역할에 대하여 부정적인 반응을 보이고 있어 앞으로 보다 많은 적극적인 홍보가 필요할 것으로 생각된다.

1) 질의1 : 귀하는 수수료의 자율경쟁체제가 수수료의 덩핑을 유발시켜 출혈적 저가수주행위가 난무하고 있다고 생각하십니까?

- 현재 시행되고 있는 수수료의 자율경쟁체제가 수수료의 덩핑을 유발시켜 출혈적 저가수주행위가 많이 발생하는지에 대한 질의에 부정답변이 91%인 109개 사업장이나 있었지만 그러나 그렇다고 긍정적인 답변을 한 사업장도 9%, 11곳이나 있었다. 노동부 및 전문가의 심도 깊은 재심논의가 요청된다. 설문조사 결과치에 대한 관측도수와 기대도수의 차이가 유의한지 아닌지를 판정하는 검정방법인 χ^2 -test를 실시하였다. χ^2 의 값은 78.4였으며 $df=1$, 유의수준 $P=0.01$ 에서 $\chi^2=6.64$ 이므로 귀무가설은 $P=0.01$ 의 유의수준에서 기각되었으며 따라서 기대도수와 관측도수와 차는 유의수준 $P=0.01$ 보다 작은 수준에서 유의한 것으로 결론지을 수 있다.

2) 질의2 : 귀하는 저가수주가 고급인력퇴출, 사업장 안전 관리교육의 질적 저하 등 대행업무의 부실화를 초래할 수 있다고 생각하십니까?

- [질의1]에 이어 자율경쟁에 의한 저가수주가 고급인력의 퇴출과 특히 사업장 안전관리의 질적 저하 등 대행업무의 부실화가 초래되지 않겠는가에 대한 질의인데 29개 사업장(24%)에서 그렇다고 답변했다. 실제로 고급인력의 퇴출로 사업장의 안전보

건관리의 질적 저하가 염려되는 대목이다.

2개의 범주에 의한 $\chi^2=31$ 로 계산되었으며 $df=1$, 유의수준 $P=0.01$ 에서 $\chi^2=6.64$ 이므로 귀무가설은 유의수준 $P=0.01$ 에서 기각되었다. 따라서 2개의 범주 관측도수와 기대도수의 차이는 유의하다고 판정 지을 수 있다.

3) 질의3. 귀사는 대행기관이 사업장의 안전보건관리 업무를 성실하게 수행하고 있다고 생각하십니까?

- 경인청 관내 소재 대행기관은 대행사업장에 성실하게 안전 보건관리업무를 수행하고 있는지에 대한 질의인데 29개 사업장(23%)에서 부정적인 답변을 내렸다. 그 이유에 대하여 설문지에서는 요구하였으나 단 한군데에서도 응답하지 않았다. 대행기관이 본연의 임무를 제대로 수행하고 있지 않다는 것은 사내 유해·위험요인을 그대로 간과하고 있다는 이야기인데 전체 대행사업장의 23%라는 이 수치가 말해주고 있듯이 산업재해의 선진화를 앞당기기 위해서는 대행기관이 거듭날 수 있도록 문제점 해결에 노사정 모두 노력해야 한다.

두 개의 범주에 대한 χ 의 값은 31로 계산되었다. $df=1$, 유의수준 $P=0.05$, $P=0.01$ 에서의 χ^2 의 값은 두 유의수준을 모두 초과하므로 두 범주 도수의 차는 없다는 귀무가설은 기각된다. 따라서 기대도수와 관측도수의 차는 $P=0.01$ 유의수준에서 유의하다.

4) 질의4 : 대행기관이 보유하고 있는 법정장비의 검, 교정은 정기적으로 전문검사기관이 실시할 필요가 있다고 생각하십니까?

- 법정분류 4개 대행기관에서 사업장의 기계·기구, 장비, 설비, 작업환경 등을 측정하는 법정 측정

장비의 검·교정이 아직 법제화되지 않았다. 산업현장의 근로자들이 상시 함께하는 작업 장비, 설비, 작업환경을 측정하는 장비의 불안정한 상태는 근로자들의 생명과 직결되는 사안이므로 이들 측정 장비의 정기적인 검·교정의 법제화는 절대적으로 필요하다. 대항대상사업장 103곳(86%)에서 필요하다고 응답했다.

$\chi^2=60.2$, $df=1$ 에서 유의수준 $P=0.05$ 및 $P=0.01$ 에서의 χ^2 값을 비교하면 2개의 범주인 기대도수와 관측도수와의 차는 $P=0.01$ 보다 작은 수준에서 유의하다. 즉, 귀무가설이 $P=0.01$ 유의수준에서 기각되었기 때문에 이 표본이 추출된 모집단에 있어서 정기적으로 검·교정이 전문검사기관이 실시할 필요가 있다고 결론지을 수 있다.

5) 질의5 : 대행기관의 관리대상범위가 현행 50인 이상의 사업장으로 규정되어 있지만 산재의 사각지대인 30인 이상의 사업장으로 전면 확대 시행할 필요가 있다고 생각하십니까?

- 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 의거 대행기관의 관리대상범위가 30인 이상 사업장에서 50인 이상으로 규정되어 있는 현행 규정에 대하여 실제 산업현장의 근로자는 어떤 생각을 갖고 있는지에 대한 질의로써 산재의 사각지대인 30인 이상의 사업장으로 확대시행에 대하여 97개 사업장(81%)에서 전면 확대시행에 동의했다.

산재의 사각지대인 30인 이상의 사업장으로 전면 확대 시행할 필요 여부에 대한 χ^2 의 검정 값은 44.4로 산출되었다. 귀무가설은 $P=0.01$ 의 유의수준에서 기각되었으므로 관측도수와 기대도수와의 차는 $P=0.01$ 유의수준에서 유의하다고 결론지을 수 있다.

3 결론

본 연구목적을 달성하기 위하여 현지조사를 진행하는 과정에서 Ом부즈만의 사업장조사 권한의 미약으로 초기에 계획했던 목표를 모두 달성할 수는 없었지만 조사대상 대행기관들의 협조와 현지방문 조사과정에서 대행기관 자체의 문제점들을 본 조사단과 폭넓은 토론과 분석을 바탕으로 아래와 같은 결론을 도출할 수 있게 되었다.

- 1) 노동부의 대행기관에 대한 실제 운용인력기준의 철저한 점검이 요청된다.
- 2) 대행기관의 대행사업장에 대한 현장지도실태에 대하여 노동부의 철저한 감독점검이 요청된다.
- 3) 안전보건교육을 위한 교재개발의 공동이용을 적극 추진 할 필요가 있다.
- 4) 대항, 지도, 검사기관의 장비에 대한 정기점검 검사 기준제정이 매우 시급하다.
- 5) 자율경쟁체제의 수수료 자율제정에 대한 노동부의 현 제도의 전면 수정이 요청된다.
- 6) 대행기관의 관리대상범위가 50인 이상 사업장에서 30인 이상의 사업장으로 개정이 요망된다.
- 7) 대행기관의 대행사업장에 대한 안전보건업무의 만족도의 향상을 위한 정부의 조치가 요청된다.

감사의 글

“본 논문은 경인청 산업안전과 및 경인청 소재 안전보건대행기관의 협조와 인천대학교 자체연구비지원에 의하여 연구되었음을 밝힌다.”

Reference

- [1] 고원곤 (1992) 한국중소기업의 안전관리활성화 방안에 관한 연구, 동국대행정대학원.
- [2] 김규식 (1991) 한국산업안전제도 및 활동의 현황과 그 개선방안(정부, 공공기관, 민간단체를 중심으로), 경희대경영대학원.
- [3] 김우철 외 7인 (1989) 현대통계학, 영지문화사, pp. 377-378.
- [4] 이근오 외 1인 (1996) 안전관리대행기관에 관한 연구, 서울산업대.
- [5] 정도경 (1990) 안전관리대행 재해분석, 대한산업안전협회, pp. 55-61.
- [6] 한국산업안전공단 (2008) 부실한 안전보건관리대행기관 퇴출, 월간 안전보건, 한국산업안전공단, 제8호.
- [7] 한국산업안전 보건공단 (2008) 한국산업안전보건법. 제15조 제4항, 제16조 제3항, 제30조 제5항, 제36조 제4항.

© 논문접수일 : 09년 06월 29일

© 심사의뢰일 : 09년 07월 01일

© 심사완료일 : 09년 07월 20일