

우문현답과 자율안전보건관리



대한산업보건협회
이 명 숙

노동부(現 고용노동부)에서 주관한 산재예방 워크숍에 참석했을 때 일이다. 당시 노동부 과장 중 한 분이 산재예방을 위한 방안을 토의하면서 ‘우·문·현·답’을 많이 강조하였다. 우문현답? 어리석은 질문에 현명한 대답, 고개를 가우뚱하고 있을 때 ‘우리 문제는 현장에 답이 있다.’로 의미를 해석하자, 모두가 공감하며 고개를 끄덕였다. 현장의 근로자는 작업할 때 뭐가 좋고, 나쁜지 그리고 현장에서 어떤 사고가 일어났는지에 대해 가장 먼저 알고 있는 사람이다.

그렇다면 사업장에서 산재예방을 위해 아는 것을 실천하도록 동기화 하고 지속화 하려면 어떤 방법이 효과적일까?

산업안전보건의 목표를 달성하기 위해서는 근로자의 안전과 건강을 확보하도록 힘쓰고, 쾌적하게 일할 수 있는 작업조건과 작업환경을 적극적으로 만들어 나가는 것이 중요하다. 이러한 산업안전보건의 목표를 달성하는데 활용되는 법률적 규제방식에는 법률준거형과 자주 대응형 안전보건, 두 가지가 있다.

현행의 산업안전보건법은 사전규제 위주의 법률준거형이기 때문에 앞으로는 법률준거형 안전보건에서 한걸

음 더 나아가 현장의 자주대응력에 초점을 맞춘 참여형 접근법을 실시하여 적극적인 현장 개선과 예방활동을 추진하는 것이 중요한 산업안전보건의 과제가 될 것이다.

고용노동부에서 발표한 '제3차 산재예방 5개년 계획(2010-2014)'은 자율안전보건체계 구축, 안전보건관리 역량 강화, 대상별 안전보건대책 추진 등을 주요 내용으로 하고 있다.

산재예방 5개년 계획에 담겨진 '자율'의 의미를 사회 각 주체인 노·사·정과 전문가집단은 어떻게 이해하고 있을까?

자율을 '보다 적극적인 산재예방 활동을 위해 더 많은 노력과 투자를 해야 한다'는 의미로 받아들일까? 아니면 '규제로부터의 탈피'라는 의미로 받아들일까? 아마 각자의 입장에 따라 해석을 다르게 할 것 같다는 생각이 든다. 하지만 우리나라의 자율안전관리제도가, 경제발전의 저해요인 개선이라는 명분으로 추진된 정부의 기업활동 규제완화정책과 관련이 깊다는 관점에서 본다면 전자보다는 후자에 비중이 실리게 된다.

현재, 규제완화의 일환으로, 유해위험방지계획서 제출 대상 중 재해율이 우수하여 안전관리업체로 지정받은 업체에 대해서는 제출서류를 완화하였는데, 이것이 자율안전관리제도의 시작이라고 볼 수 있다. 이러한 건설업과 조선업에 대한 정부의 자율안전관리제도는 자율등급으로 관리되는 장점도 있지만 일부 건설업과 조선업 등 대형사업장에서는 중대재해 발생과 근로자 참여 미흡 등으로 인하여 제도 시행에 따른 실효성에 대한 우려가 제기되기도 한다.

산업보건인력의 선임현황 측면에서 보면

우리나라의 총사업장 1,560,949개소(2009년도) 중 보건관리자(보건관리대행기관) 선임대상사업장은 14,080개소로 불과 1% 수준에도 미치지 못하고, 99%의 사업장이 보건관리자 선임의무에서 제외되어 있다.

「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」에 의해 산업보건직의 선임의무가 자율로 바뀐 지 10여년이 지난 지금, 보건관리대행기관에 소속되어 활동하고 있는 의사를 제외하고는 사업장의 산업보건으로서 활동하는 의사는 거의 없

다. 또한 정부의 공식적인 통계자료 조차 없는 상황인데, 현재 전임 보건관리자로 활동하고 있는 의사는 136명이다.

이는 일본에서 산업보건으로 등록되어 활동하고 있는 의사가 76,755명이라는 수치와 비교해 보면 대한민국의 대부분 사업장은 사업주가 자율적으로 알아서 하도록하는 방식, 즉 사업장 보건관리가 방치되어 있다고 해도 과언이 아니다.

이러한 배경에서 보면 산업보건분야의 자율관리는 '규제로부터의 탈피' 쪽으로 기울어질 우려가 크다고 하겠다.

산재예방 활동에 노사 참여를 활성화 하려면

현장 중심의 산재예방 활동을 활성화하기 위해서는 사업장 단위에서 노사의 역할이 핵심이다. 노사 참여 사업장 산재예방시스템은 기본적으로 노사가 서로 상대방을 대등한 대화의 상대로 인정하고 신뢰를 바탕으로 해야 한다는 점을 전제로 하고 있다. 즉 노사가 상대를 협조의 대상이 아닌 동등한 파트너로 인정해야 한다. 노사의 참여와 협력은 노사가 대등한 파트너십을 가지게 될 때 비로소 가능해진다.

노사의 자율과 책임을 통한 산재예방시스템을 구축하는 방법론으로는 KOSHA 18001과 같은 안전보건경영시스템, ILO/OSH 2001, PAOT (Participatory Action Oriented Training)방식을 적용한 산재예방활동 프로그램인 WISE, WISH, WISCON, POSITIVE 등이 있다.

ILO에서는 중소기업이 적은 비용으로 작업조건 개선과 생산성 향상을 실현할 수 있는 방법으로 PAOT 원리를 적용한 프로그램을 개발하여 여러 나라에 보급하여 작업환경 및 근로조건 향상은 물론 생산성 향상에도 기여하고 있다. 참여형 개선 활동은 자주대응형 안전보건을 추진하는데 핵심이 되는 접근법으로 노사가 공동으로 바로 할 수 있는 개선부터 출발하는 실제적인 방법이다. 근로자가 제안하는 개선이 구체적이고 실제적이기 때문에 경영자도 납득하고 그 결과로서 안전보건 개선이 진전을 보이는 예가 각국에서 보고되고 있다.

우리나라에서도 여러 산업현장에서 PAOT 프로그램을 적용하여 산재예방 활동에 노사의 참여기전을 구축하고 활성화한 다양한 사례들이 축적되어 있다. 특히, 대한산업보건협회가 한국노총, 고용노동부 청주지청과 협력하여 추진한 ‘참여형 안전보건 개선사업(PAOT-OSH)’은 산업안전보건에 대한 노사의 의식을 변화시키고 개선의 성과에 대한 공감을 형성해 나간 사례로, 사회 각 주체들이 facilitator로서의 역할 변화 필요성을 보여주었다.

자율안전보건관리에 지정대행기관제도를 효과적으로 운용하려면

우리나라의 중소기업사업장 안전보건관리 방안에 대해 논의할 때 안전보건 관리대행제도는 형식적이고 실효성이 없으므로 재해율을 낮추기 위해서는 지정대행제도 대신 컨설팅 제도를 도입하고, 통합안전보건관리자를 선임하여 자율안전보건관리를 추진해야 한다고 주장을 하는 분들이 있다.

그런데 이렇게 주장하는 분들 중 지정대행기관에 근무하면서 중소기업사업장 안전보건관리 업무를 실무현장에서 다년간 수행해 본 경험이 있는 경우는 거의 없는 것 같다.

우리나라의 지정대행기관제도는 안전보건관리자를 자체 선임하기 어려운 300인 미만 사업장에 대하여 집단관리의 형태로 외부 전문가를 활용하여 안전보건관리자의 역할을 수행하도록 도입된 것이다.

지정대행기관제도는 중소기업사업장까지 안전보건관리자 제도를 확대할 수 있는 대체 수단인 것과 동시에 국가가 사업장에 대한 규제효과를 살리기 위해서 대행기관 지정 권한을 가지고 사업장을 규제할 수 있는 통로로 활용 될 수 있는 장점을 가지고 있다. 그러나 현행 제도는 사업주가 기본적인 요건의 최소한 선임비용만 지불하고 보다 향상된 안전보건 활동지원에 대해서는 비용과 기회를 보장하지 않아 규제효과를 달성하기 어려운 측면이 있다.

이러한 문제를 극복할 수 있는 방안으로는 정부가 지정대행기관의 책임과 의무를 강화하여 규율하는 방식을 채택하여 적절한 수준의 안전보건활동을 할 수 있도록 하며 기회와 추가 비용을 제공하지 않는 사업주에 대해서는 대행기

관이 스스로 계약을 거부할 수 있도록 제도화하는 방안도 생각해 볼 필요가 있다. 이는 정부가 직접 사업주를 규제하지 못하는 것을 지정대행기관이라는 통로를 통해서 규제할 수 있는 수단이 될 수 있다.

또한 사업장 보건관리를 외부기관에 위탁하고자 하는 사업주는 관리감독자 직위에 해당하는 사람을 보건관리추진자로 정하도록 하고, 보건관리추진자로서의 역할을 수행하는데 필요한 교육을 받도록 하며, 정기적인 모니터링 회의를 하도록 노동부 예규(안전보건관리대행기관관리규정)에 명시한다면, 사업장의 능동적인 참여기전을 만들게 되어 보건관리대행시스템이 사업장에서 보다 효과적으로 작동될 것으로 사료된다.

현재의 시스템은 정부가 사업장의 자주적인 안전보건 개선 성과보다 지정대행기관의 서비스 내용과 양을 가지고 규율함으로써 대행기관은 사업주로부터 기회나 비용을 확대시킬 수 있는 매커니즘 확보가 어렵고 대행기관 간의 서비스 질보다는 수수료 경쟁의 대행계약을 할 수밖에 없는 상황에 처해 있다고 볼 수 있다.

필자는 정부가 구상하고 있는 자율안전보건관리 계획의 일정 부분이 보건관리대행제도의 보완을 통해서 이루어진다면 우리나라 중소기업 사업장의 자율안전보건관리 정착에 큰 도움이 될 것으로 생각한다.

주요 선진국의 최근 안전보건 전략을 보면 안전하고 건강한 작업장 확보를 위해 이해관계자 참여 확대를 주요내용으로 하고 있는데, 정부가 산재예방을 위한 방안으로 ‘우·문·현·답’과 자율안전보건관리라고 생각한다면 이해당사자들을 배제하거나 단순히 협력자가 아닌 진정한 파트너의 관계로 생각하고 소통하는 산업보건정책을 펼쳐 나가야 한다.

아울러, 지금 이 시간에도 현장에서 열심히 활동하고 있는 보건관리대행기관 종사자 여러분들과 함께, 중소기업사업장 보건관리의 산업보건전문가로서 존재가치가 빛을 발휘하기를 꿈꾸며,

“비상하자! 보건대행!! 찾아보자! 우·문·현·답!!”을 힘껏 외쳐본다. ☺