소규모사업장에 재해율을 낮출 수 있는 방안에 관한 연구

정 재 근*・안 형 환*

1. 서 론

1.1 연구의 필요성 및 목적

우리나라는 1950년대 한국전쟁으로 인하여 산업전반이 파괴 되었으나, 1960년 경제를 살리기 위한 경제개발 5개년 계획을 통해 눈부신 경제 성장으로 풍요로운 생활의 기반을 조성되었지만 그 이면에는 열악한 작업환경과 강도 높은 노동으로 많은 근로자들이 일터에서 사고와 질병 등 산업재해로 다치거나 죽는 불행한 역사가 수반되었다. 고도의 경제성장과 거대화된 경제규모에 상응하여 경제활동 인구의 증가 기계・설비의 대형화 설비・공정의 복잡다양화 건축물의 고층화 유해화학물질의 사용증대 등으로 산업현장의 재해가 다발하고 산업재해 발생 형태도 다양하게 나타나고 있어 사회 및 경제적으로 심각한 문제로 대두되고 있다. 그리고 다국적기업의 출현과 이주 근로자 유입 등으로 이제 산업재해는 더 이상 근로자 개인 또는 하나의 기업의 문제가 아니라 구가적인 차원의 문제로 다루어지고 있는 실정이다. 국민에게 권력을 부여받은 국가는 자기에게 부여된 독점적 권력을 모든 국민의 생명을 부여받은 국가는 자기에게 부여된 독점적 권력을 모든 국민의 생명과 신체 등의 안전을 도모하기 위해 중점적으로 행사하여야 한다. 또한 대한민국 국민 또는 근로자의 생활과 관계되는 여러 가지 예상하지 못한 산업재해 사고를 사전에 방지하는 것은 국가의 일차적인 책무이다.

* 한국교통대학교

현대국가에서 대부분의 정책은 법률에 의해 어느 정도 구체화되며, 국가는 법률상 규정된 내용을 고려하여 산업재해를 산전에 방지하는 안전정책을 수립하여야 하기 때문에 법제도는 매우 중요하다고 할 수 있다. 지난 1964년 산업재해 보상 보험제도가 도입·시행된 이후 2010년도 산업재해보상보험법 적용사업장 1,608,361개소에 종사하는 근로자 14,198,748명 중에서 4일 이상 요양을 요하는 재해자가 98,645명이 발생 (사망 2,200명, 부상 89,459명, 업무상질병 이환자 6,986명)하였고, 재해율은 0.69% 이었다. 업무상질병이환자 6,986명중 50인 미만의 5,044명으로 72.2%로 전체규모의 2/3을 차지하는 등 안전보건 관리의 사각지대에 놓여 있다.(2010년 노동부 통계) 중·소규모 사업장은 자금사정과 인력난 등으로 양질의 숙련된 근로자채용이 어렵고 그 수가 많고 다양하며 전국에 광범위하게 흩어져 있다. 또한 고용 형태의 유연화로 임시직 및 파견직 등의 근로자들 이 많이 유입되어 작업환경에 익숙하지 못하며 산업재해발생의 증가 원인이 되기도 한다. 또한 여성 근로자의 모성보호 및 노령근로자의 체계적인 재해예방관리 등에 관심과 투자의 여력이 없어 이들 취약계층에 근로자들의 재해가 더욱더 많이 발생할 수 있는 가능성이 점점 더 높아지고 있는 실정이다. 따라서 이 논문은 우리나라 경제의 기초를 이루고 있는 중 · 소규모 사업장의 산업재해의 발생현황을 파악하여 문제점을 도출하고 이에 대한 실질적인 대책과 효율적인 산업재해 예방의 활성화 방안을 모색하여 향후 산업현장의 근로자에게는 안전하고 쾌적한 작업환경이 제공되고 기업에는 생산성 향상을 통한 경제적 기틀이 마련되며 더 나아가 국가의 경제발전에 기여하고자 하는데 그 목적이 있다. 본 논문은 우리나라에서 발생한 산업재해의 변화추이를 살펴보고, 또는 동 기간의 “산업재해분석” 보고서를 통하여 우리나라 전체의 산업재해에 관한 발생 경향 및 발생 원인과 특성을 분석하려고 한다. 그리고 우리나라의 산업재해와 선진국의 산업재해 특성의 비교·분석을 통하여 효과적인 재해예방 대책을 수립하는데 필요한 기초 자료로 제공하고자 한다.

1.2 연구의 방법 및 범의

본 논문은 산업안전보건정책과 제도는 다양성에 관하여 우리나라에서 추진하고 있는 정책 및 국고사업 등을 통하여 안전문화를 정착할 수 있는 방법을 찾아 중·소규모 사업장의 산업재해의 발생을 방지할 수 있는 방법을 찾는데 목적을 두고 있다.

2. 산업재해 분석

2.1 산업재해의 개념 및 발생요인

산업재해란 사고의 최종결과인 인명의 상해나 재산상 손실을 지적하는 말로써 사용된다. 즉 재해는 사고의 결과라는 두 가지 의미를 모두 포함하고 있다고 할 수 있다. 그러나 산업분야에서 정의하는 재해는 일반적으로 인명에 대한 손상으로 그 범위를

제안하는데 국제노동기구의 산업재해에 대한 정의를 살펴보면 “근로자가 물체 또는 물질, 혹은 타인과 접촉하였기 때문에 여러 가지 물체, 작업 조건 속에서 몸을 두었기 때문에 또는 근로자의 작업 행동 때문에 사람의 상해를 수반하는 일이 발생하는 것“이라고 하였다. 우리나라 산업안전보건법에는 “산업재해란 근로자가 업무에 관계되는 건축물, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업, 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 이환되는 것을 말한다.”라고 정의되어 있다. 또한 근로자의 업무에 관계되는 건축물, 설비 등의 물적 조건과 근로자의 작업상 행위로 나누어 정의하고 있는데, 위험기계나 유해한 가스에 기인하는 재해와 근로자의 기능이나 지식의 부족에 기인하는 재해를 그 전형으로 하고, 넓게는 업무와 관련하여 발생한 모든 재해를 산업재해라 정의하고 있다.

재해발생의 과정을 보면 50인 미만 사업장 내에서 산업재해 비율이 2/3이상을 차지하고는 것을 아래의 표에 의하여 알 수 있다.

<표 1> 연도 별 50인 미만 사업장의 재해율

	사업장수	근로자수	재해자수	재해율	분포
2005	1,099,159	5,102,035	59,743	0.91%	-69.94%
2006	1,260,426	5,837,750	66,072	0.8%	-73.49%
2007	1,395,576	6,427,938	68,774	0.8%	-76.28%
2008	1,558,180	7,096,602	75,051	0.8%	-78.34%
2009	1,522,607	7,349,102	77,859	0.8%	-79.58%
2010	1,569,587	7,662,110	79,797	0.8%	-80.89%

2005년부터 2010년도까지의 총 근로자수, 재해자수, 재해율 등을 표로 나열한 것으로 사업장수가 증가함에 따라 근로자수가증가하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 근로자가 증가함에 따라 재해자수도 해마다 증가를 하고 있는 것을 알 수 있다.

전도(21,242명-21.53%), 협착(16,881명-17,11%), 추락(14,040명-14.23%)순으로 가장 많은 재해가 발생하였다. 전도 재해중 5인부터 50인 미만은 총 17,136명으로 80,67%를 차지하고 있으며, 협착 재해중 5인부터 50인 미만은 총 16,881명으로 14,208명으로 84.16%를 차지하고 있으며, 추락 재해중 5인부터 50인 미만은 총 14,040명으로 11,696명으로 83.3%를 차지하고 있다. 산업재해는 수치상으로도 알 수 있듯이 50인 미만의 규모에서 주로 발생하는 것을 알 수 있다.

3. 중・소규모 사업장의 안전관리 실태 및 문제점

3.1 대기업과 중소기업 간의 문제점

최근 3년간 중소제조업의 대기업 의존도는 심화되고 있는 가운데 대・중소기업간 성장 격차는 확대되고 있는 추세로 중소제조업의 63%가 하도급관계에 있으며, 매출액

중 하도급 거래비중은 50%수준으로 매우 높은 것으로 나타났다. 특히 성장성, 수익성 등 대기업과 중소기업간 격차가 심화되고 잇는 것으로 나타났다.(공정거래위원회,2009) 즉 거래 대상 모기업의 배타적 전속거래 요구로 중소기업의 타 업체와의 거래 선택권을 제한 받고 있는 것으로 조사되었다. 납품업체 중 38%의 기업이 주거래 업체로부터 다른 업체와의 거래 제한 압력을 경험하였다.

3.2 50인 미만 사업장의 안전관리 문제점

전체산업 재해율은 1980년대 이후 꾸준히 감소하여 왔으나 1997년 외환위기 이후 2003년까지 증가되다가 다시 점차 감소되어 2009년까지 0.7%대에서 정체되어 있다가 2010년에 0.69%를 기록하였다 그러나 5인 미만 사업장 및 50인 미만 사업장은 평균 재해율을 초과하고 있어 규모가 작을수록 재해율이 높은 특성을 보이고 있다. 그리고 2009년의 경우 전체 재해자의 약80%(77,859명가 50인 미만 사업장에서 발생하고 있어 우리나라 전체 재해율을 낮추기 위해서는 반드시 50인 미만 소규모 사업장에서 발생하는 재해를 감소 시켜야 한다는 것을 알 수 있다. 그리고 2007년 7월 5인 미만 사업장의 산재보험 확대적용에 따라 사업장 및 근로자수가 큰 폭으로 증가하면서 50인 5미만의 사업장의 재해는 줄어들지 않고 있는 실정이다. <표1~표5> 에서 보는 바와 같이 50인, 5인 이상규모의 사업장에서는 재해율이 지속적으로 감소하는 추세이지만 50인 미만 사업장에서는 재해율이 1%를 유지하고 있음을 볼 수 있다.

4. 정책과 제도에 대한 제언

4.1 전문 기술적 지도체제의 확립

산업안전 보건업무는 일반 행정업무와는 그 성질이 달라 어디까지나 기술적인 업무가 수반된 특수 분야임을 감안할 때 일반적인 행정의 개선은 물론이거니와 전문 기술 인력의 야성과 이들로 구성된 전문기관의 연구개발을 통한 고도의 기술혁신이 없이는 그 성과를 기대할 수가 없다. 따라서 재해예방행정은 우선 학교 기관이나 직업훈련관리공단 등과 연계하여 전문기술 인력이 장기적으로 양성되도록 하는 한편 주기적인 교육을 통하여 그 능력을 향상시켜야 하며, 각 사업장에서는 이와 더불어 사내기술진에 대한 연구체제를 정비, 보강함으로써 이들의 기능을 유지, 증진시켜야 할 것이다. 또한 국립노동과학연구소에서는 재해 및 직업성 질병의 과학적인 예방대책을 강구하기 위하여 조사· 연구체제를 보다 효과적으로 정비· 강화함으로써 재해가 다발하는 위험한 작업· 기계 · 설비 등에 대한 안전기준과 사업주가 하여야 할 제반조치에 필요한 기술상의 지침이나 직업상 질병의 요인에 대한 작업환경의 표준을 제정하여야 한다. 또한, 업종별 재해형태별 재해예방대책을 연구· 개발하여야 할 것이다.

5. 안전보건경영정책의 개선에 의한 산업재해 예방

5.1반복적인 개선 활동으로 산업재해 예방

중소기업 내 에서는 우수한 산업인력을 확보하지 못해 어려움을 겪고 생산현장 및 건설현장에서는 산업인력 공동화 현상이 생기면서 미숙련 외국인 근로자가 빈자리를 메우고 있는 것이 현실이며, 이러한 실정에서 산업재해로 인하여 숙련된 인력과 노동력을 잃게 되면 기업경영에 치명적인 영향을 가져오고 국가적으로도 엄청난 손실을 초래하게 된다. 사업주는 더 이상 근로자를 생산의 도구로서가 아니라 기업경영의 동반자로서 그들이 안전하고 건강하게 일터에서 일할 수 있는 환경을 조성하도록 노력하여야 한다. 따라서 사업주는 자율적으로 자사의 산업재해를 예방하기 위하여 안전보건체제를 구축하고 정기적으로 유해위험정도를 평가하며, 잠재 유해위험요인을 지속적으로 개선하는 등 산업재해예방을 위한 제반사항을 체계적으로 관리 하는 안전보건경영을 추진하기 위해서는 최고경영자가 참여의 의지를 가지고 안전조직의 구성, 경영방침 수립, 예산배분, 안전보건활동의 총괄관리, 실적평가 등 안전직무를 직접 수행하고 이끌어가는 핵심 주체가 되어야 한다.

아울러 안전보건경영을 실천하려는 전 근로자의 참여를 유도할 수 있으므로, 이를 전달할 수 있는 의사소통의 창구를 활성화해야 한다. 그룹 의사소통인 단체회의 등을 통해서 경영진의 안전의지를 확실히 전달하여 참여와 통해 협력적인 분위기를 형성하는 등의 적극적인 실천이 요구 된다.

소규모 사업장의 안전보건관리업무의 효율성을 극대화시키기 위해서는 영세사업장에 적합한 산업안전보건관리의 조직과 업무를 수행할 수 있는 형태를 구축해 주어야 한다. 즉, 소규모 사업장의 실질적인 산업안전 보건관리의 구축시 사업주의 산업안전보건관리의 업무지식과 관련법령에 대한 인식도가 매우 낮으므로 사업주, 안전담당자, 관리감독자, 근로자 등 사업장의 실정에 적합한 안전관리체계를 확립하여 안전보건에 대한 책임감의 부여로 안전보건관리를 정착시켜 나가야 한다. 영세 소규모 사업장의 산업안전보건관리가 자율적으로 정착되기까지는 공단 및 민간재해예방 단체에 소규모 사업장을 전담하는 요원을 두어 효율적인 산업안전보건관리가 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

5.2 소규모사업장 활성화를 위한 국고지원

정부가 영세 소규모 사업장을 위해 지원해 주어야 할 우선순위를 정한다면 기계 및 설비의 안전방호장치를 지원해 주어야 할 것이다. 현실적으로 영세 사업장은 안전설비를 구입하기 위한 국고보조를 희망하고 있다.

기술정보제공과 종업원 안전교육에 대한 설문응답은 31%이며, 안전방호장치 구입 및 설비 안전점검은 63%로 행정적인 지원보다는 영세 소규모 사업장에서 느낄 수 있

는 실질적인 지원을 바라고 있는 것으로 조사되었다. 소규모 사업장은 영세하기 때문에 산업안전보건을 위해 자금을 사용하기란 역부족이기 때문에 안전보건교육, 보호구, 기계설비의 방호장치 설치 등의 자금지원이 절실히 요구된다.

5.3 산업안전보건법의 탄력적 적용 및 준수 유도

산업안전보건법은 사업주가 근로자를 보호하여야 하는 사항에 대하여 최소한의 사항을 집약하여 놓은 것으로 산업안전보건법 제23조(안전상의 조치), 제24조(보건상의조치)를 철저하게 준수하여 근로자가 산업재해를 당하지 않도록 노력하여야 한다. 그러나 소규모 사업장에 대하여 이 법을 그대로 적용한다면, 사업주 입장에서 볼 때 대단한 불만의 소지가 발생 할 수 있을 것이다.

따라서 비제조업·제조업의 업종별 재해위험이 높은 기계·기구를 대상으로 방호 장치의 개발 보급이 이루어져야 하고 , 미설치된 방호장치에 대해서는 무상지원 등을 통해 방호장치의 설치를 적극 권장하여야 한다. 그리고 정부의 정책이 처벌위주의 정책에서 벗어나 정부의 정책을 신뢰할 수 있도록 해주는 것이 가장 바람직하다. 산업재해가 발생하였을 경우에 사업자의 경영상의 손해 및 불이익을 설명하고, 기술 자료의 제공 및 기술지원을 하여 안전보건에 관한 사항의 문제점 발생 시 조속히 개선할 수 있도록 유도하고, 3차적으로 관주도형 안전보건관리 보다는 사업주 스스로가 산업안전보건관리의 중요성을 인식하고 “일하는 근로자의 안전과 건강을 지켜야 회사도 발전하고 경영상의 성과도 커지는 것이다.” 라는 마인드를 가질 수 있는 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

6. 결 론

우리나라 경제의 고도성장의 이면에는 산업재해라는 부작용으로 우리나라의 많은 근로자들이 산업현장에서 다치거나 사망하는 안타까운 상황이 여전히 지속되고 있는 가운데, 선진국 수준으로 산업안전보건 분야의 체제가 갖추어지고, 정책이 펼쳐지고 있고, 산업안전보건 기술이 발달하고 있음에도 불구하고 산업현장에서 절대재해는 큰 폭으로 줄어들지 않고 있다. 이것은 평균 재해율을 2배 가까이 상회하는 50인 미만 중·소규모사업장의 산업재해가 줄지 않고서는 절대재해 및 재해율을 감소시키기 어려울 것이라는 점을 말해 주고 있다. 50인 미만의 소규모 사업장의 산업재해를 분석한 결과 전체 산업재해의 80%이상이 50인 미만의 소규모 사업장에서 발생하는 것을 알 수 있듯이 소규모사업자의 안전문화를 개선하지 않는다면 우리나라의 산업 재해율은 일정이하로는 낮아질 수 없는 결론을 얻었다. 본 연구가 문헌자료 중심과 산업재해를 예방하기 위한 기관(고용노동부, 한국 산업안전보건공단, 산업재해예방 기관)의 입장에서 이루어 졌기 때문에 50인 미만 사업장의 사업주, 근로자들의 목소리는 많이 다루어지지 않은 것은 사실이다.

50인 미만 사업장의 안전보건을 위한 정책은 많이 있지만 행적적인 정책으로 인하여 혜택을 받는 사업주 및 근로자는 현실적으로 도움을 받는 부분은 미비할 것으로 사료된다. 따라서 산업안전보건법을 집행하는 기관에서는 이법의 장단점, 실질적으로 사용하는 근로자 및 사업주의 목소리를 직접 들어야 할 것이다. 그러나 산업재해를 예방하기 위한 기관(고용노동부)에서는 직접 체험하고 듣는 것이 쉽지는 않을 것이다. 이런 문제를 해결하기 위하여 산업재해예방 기관(한국산업안전보건공단 및 대행기관)을 적극적으로 활용하여 사업장 내 문제점을 돌출 하여 장점만을 반영하기는 힘들겠지만 보다 좋은 안전보건을 위한 정책을 사업장에 적용할 수 있을 것이다.

가장 중요한 것은 공무원들의 행정적인 절차를 간소화하고, 반드시 필요치 않는 서류들은 과감히 삭제하는 결단이 필요하다. 마지막으로 이 연구는 산업안전보건법을 소규모 사업장에는 탄력적으로 적용하자는 내용을 다루고 있지만, 더 나아가 50인 미만의 소규모 사업장에 대한 독립적인 산업안전보건에 관한 법령이 만들어 지기를 기대해 본다.