Journal of the Ergonomics Society of Korea
Vol.22, No.1, pp.69-79, February 2003

선진국 안전보건교육제도 분석을 통한 우리나라 안전보건교육 정책방안

A study on the occupational safety and health education system through analysis of systems in advanced countries

장성록*, 강종철*

ABSTRACT

This study is plan to show what kinds of problems we have and how we can overcome problems about occupational safety and health education and training system in Korea. Some features which advanced countries had were found and characterized as follows;

First, advanced countries realized the importance of safety and health education on the role of preventing accident and they had varieties of training and education programs on the industrial safety and health for employer and worker. Second, there were many safety and health education programs and grants which especially focused to the small businesses. Third, they had also several programs to induce employer and worker's concerning about the safety and health education voluntarily.

In conclusion, we introduced some inducing models, and proposed to revise contents of the education programs and to increase participation of other parties in safety and health education market so that could vitalize our safety and health education and training.

Keyword: safety and health education, enforcement examination model, compensation program for participants

* 부경대학교 안전공학과
주소 : 608-739 부산시 남구 용당동 산 100
전화 : 051-620-1521, 011-875-5447
E-mail : srchang@pknu.ac.kr

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

1. 서 론

노동부의 산업재해통계분석에 따르면 1991년 1.6%였던 재해율은 1998년까지는 지속적으로 감소하여 1998년도에는 0.68이었으나, 1999년 0.75, 2000년 0.73, 2001년 0.77을 나타냈다(노동부, 1991~2001). 이는 1998년을 저점으로 하여 감소추세가 증가 또는 보합세로 돌아선 것을 의미한다. 이러한 재해율 감소세 둔화현상은 사업장 규제폐지가 본격적으로 시행된 1999년부터 최근까지 나타나고 있는 현상이다. 더욱 심각한 것은 그림 1과 같이 사망 재해율이 감소하지 않고 있다는 것이다. 즉 지난 20년간 강도율은 줄어들고 있지 않는 상태에서 재해율만 줄어드는 기형적 재해발생 구조를 보이고 있다는 점이다. 하인리히 법칙 등 각종 재해발생이론에 의하면 재해발생의 구조는 경상, 중상, 사망 재해간의 비율이 피라미드 구조를 보이고 있다는 것이 정설이다(Heinrich & Petersen, 1980). 따라서 재해율이 줄어들면 사망 등 중상자의 수도 줄어들어 강도율도 줄어드는 것이 논리상 타당할 것이다. 그러나, 정부나 사업장의 관계자들이 재해건수가 감소되는 현상만 보고 사업장의 안전관리상태가 개선된 것으로 잘못 판단하게 될 수 있으며, 중대재해와 전체재해의 정상적인 연동이 되지 않고 있는 것은 아직도 사업장의 안전보건시스템에 문제가 많이 있다는 것을 나타낸다. 따라서 지속적이고 체계적인 안전관리 시스템이 운영되어야 궁극적인 무재해 사업장으로 나아갈 수 있을 것으로 사료된다.

재해예방을 위해서는 물적, 인적, 관리적 3요인이 있다. 하지만 물적요인 또한 인간이 관리하기 때문에 재해예방은 결국 안전에 대한 인식과 관리하고자 하는 의식이 가장 중요할 것이다. 그런 점에서 재해예방의 욕구를 북돋을 수 있는 안전보건교육의 중요성은 아무리 시간이 지난다 하여도 변치 않을 것이다. 사업장 안전관리의 중심은 사업주 및 관리감독자에게 있다. 하지만 안전보건교육은 자발적 참여가 선행되어야 하는 문제가 있다. 안전보건교육에 대한 일반인의 의식이 부족한 우리나라의 현실에서 어떻게 하면 안전보건교육을 정상궤도로 올려놓을 수 있는가 하는 것은 재해예방정책의 중요한 과제가 될 것이다.

따라서 본 연구에서는 산업재해예방의 선진국인 미국과 독일의 안전보건교육 정책을 살펴보고 21세기에 적합한 우리나라의 안전보건교육 정책방안으로서의 안전보건교육에 대한 사업장의 자발적 참여유인 요소와 우리나라 안전보건시장의 다변화, 기능중심화를 통한 발전가능 모델을 제시하고자 한다.

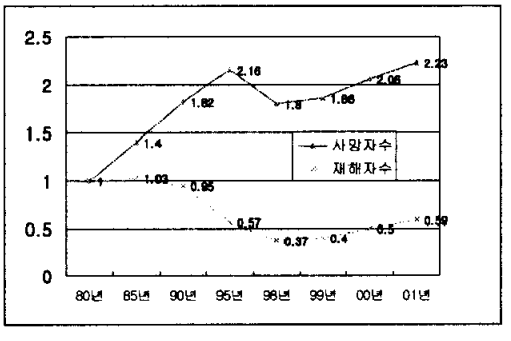

그림 1 재해자 및 사망자 증감추이 지수 비교(80년도 재해를 기준치로 계산)

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

2. 선진국 산업안전보건교육제도

2.1. 미국의 산업안전보건교육제도

2.1.1 미국의 안전보건교육의 근거법령

미국은 1970년 OSHA(Occupational Safety & Health Agency)가 설립되고, 같은해 12월 산업안전보건법이 제정되면서 본격적인 산업재해예방활동이 전개될 수 있었다. 미국은 전통적인 불문법 국가로서 산업안전보건법이 제정되기 이전에도 산업재해 발생시 개인과 개인간의 손해배상에 대한 민사소송 즉, 개별 근로자와 사업주 또는 근로자와 관리감독자간에 소송을 통하여 재해예방 의무의 객체가 누구인가를 확인하게 되었고 이를 통하여 사업장의 자율적 재해예방 의식이 확산되어왔다. 그 결과 사업주, 관리감독자의 자율적인 안전보건 교육활동의 전개 및 참여로 이어지게 되었다. 미국은 사업장내의 자체적 안전보건교육의무이외에는 법에서 직접적으로 안전보건교육을 특정기관에서 이수하는 것을 강제하고 있지는 않다.

1970년 제정된 미국의 산업안전보건법 제2조(b)항에는 "이 법은 미국의 모든 근로자들이 안전하고 건강하게 일할 수 있는 작업환경을 보장하기 위한다"고 규정하였고, 정부의 책무중의 하나로 동항(8)에 "안전보건에 종사하는 사람의 수적 증대와 능력향상에 기여하기 위한 훈련프로그램을 지원한다"고 규정하고 있다. 이에 따라 사업주와 근로자는 695개에 달하는 각종 규정에 있는 내용을 준수할 의무가 있으며, 동 규정 중 100여개이상의 규정에서 안전보건교육 및 훈련에 대한 규정을 담고 있다. 또한 법제21조에서는 정부에게 이 법의 목적을 수행할 전문가에게 충분한 교육프로그램을 제공토록 하고〔제21조(a)(1)〕, 안전보건장비의 중요성과 적절한 사용방법에 대한 정보제공프로그램을 개발·수행〔제21조(a)(2)〕토록 의무를 부여하고 있다. 또한 산업안전보건법에 따른 임무수행과 관련된 자에 대한 단기훈련과정의 수행에 대한 규정도 두고 있다.〔제21조(b)〕

미국의 산업안전보건법에 의하면 안전보건교육훈련은 정부에서 직접 수행하거나 보조금의 제공 또는 계약에 의해 실행할 수 있는 권한을 부여〔제21조(a),(b)〕하고 있고, 사업주 및 근로자에 대한 유해위험 작업환경 인식·제거·예방에 대한 교육훈련프로그램의 개발·감독을〔제21조(c)〕 하도록 하고 있다. 사업주가 급박한 위험에 노출된 근로자에 대한 필요한 조치를 취하지 않거나, 감독 등에 의하여 시정토록 한 적절한 기한 내에 심각한 위험성을 개선하지 않은 경우 감독·조사에 따른 조치와 별도로 교육훈련을 강제할 수 있다.〔제21조(3)〕 미국의 산업안전보건교육의 핵심은 법제2조(b)(8)항의 안전보건전문가의 저변확대라는 법 제정 목적에 따라 사업장의 관리감독자를 안전보건지도자로 육성시켜 이를 통하여 사업장의 안전보건관리능력을 향상시키고자 하는 것이다.

2.1.2. 미국의 안전보건교육 기관

주요한 안전보건 교육기관으로는 OSHA 교육훈련원과 NIOSH(National Institute for Occupational Safety and Health)가

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

있다. 산업안전보건청의 교육훈련원은 산업안전보건청의 공무원, 민간부문의 안전보건종사자 및 안전보건 컨설턴트에 대한 교육을 주로 담당하고, NIOSH에서는 산업안전보건전문가에 대한 안전보건교육을 담당하고 있다. 따라서 근로자에 대한 교육 훈련은 각 작업에 따라 안전보건기준에 의거 사업주가 자율적으로 실시토록 하고 있으나, OSHA에서도 작업에 필요한 안전보건 정보 및 교육기회를 제공하고 특히 사업장에서 자율적으로 시행할 수 있는 교육훈련지침을 개발하여 보급하고 있다. OSHA 교육훈련 지침에 따르면 사업장의 사업주 및 관리감독자는 ①훈련의 필요성 여부 결정 ② 훈련의 필요성 확인 ③ 목표와 목적의 확인 ④ 학습활동의 개발 ⑤ 훈련실시 ⑥ 프로그램 효과의 평가 ⑦ 프로그램의 개선이라는 7개의 절차에 따라 사업장 실정에 맞는 안전보건 교육프로그램을 개발·사용토록 지도하고 있다.

2.1.3. 미국의 안전보건교육 프로그램

미국의 중소규모 사업장에 대한 안전교육은 중요한 과제이며 이를 위해 전국 57개소에 산업안전보건청 소속의 중소사업장 개발센터를 설립하여 중소기업에 대한 산업안전보건관련 상담, 교육, 기술지원을 하고 있다. 또한 중소규모 및 취약업종의 대표적 자율적 산업안전교육프로그램으로는 수잔 하워드 기금이 있다(OSHA,2002). 동 훈련기금은 매년 안전보건교육프로그램을 운영하는 비영리기관에 대하여 기금을 지원하고 있다. 금년에만 천백만불(140억원)의 기금을 64개 비영리기관에 지원하였다. 최근의 주요지원대상 교육 프로그램은 인간공학 분야, 중소규모 사업장, 비영어사용 근로자에 대한 교육프로그램이다. 또한 안전보건 전파자 훈련이 있다. 이는 관리감독자 교육과 비슷한 제도이며, OSHA훈련원 및 12개 OSHA교육센터에서 실시하고 있는 동 교육을 이수한자는 사업장에서 다른 근로자에 대한 안전보건교육실시 자격을 가지게 된다. 현재 일반분야, 건설분야 2종의 교육훈련과정이 있으며 8,700개의 학급이 생겨났고 150,000여명이 훈련이수카드를 발급받았다.

최근 들어서는 인터넷을 통한 안전보건교육도 강조하고 있다. 이를 위해 산업안전보건청은 자신의 홈페이지(www.osha.gov)에 『e-Tool』이라는 항목을 두고 주요 위험업종, 직종, 작업별로 안전보건조치요령을 그래픽과 동영상을 이용하여 모든 근로자가 교육자료로 활용할 수 있도록 하고 있다.

현 노동성장관인 Elaine J. Chao는 "안전보건교육은 작업장의 안전보건을 확보하기 위한 근본적인 수단이다"라고 강조하는 등 교육훈련과 안전보건정보 제공의 중요성을 깊이 인식하고 이를 추진하기 위한 광범위한 활동을 전개하고 있다.

2.2. 독일의 산업안전보건교육제도

2.2.1. 독일의 안전보건교육 근거법령

1881년 일찍이 독일의 공장법에서 사업장의 안전사고와 안전관리에 대한 사업주의 의무를 규정하였다. 이후 1884년 제국보험법에서 산업재해로 인한 근로자에 대한 사회 보장적 차원의 보상과 지원을 세계최초로 성문

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

화하면서 서구의 산업안전의 모태를 이루게 되었다. 이러한 역사적 전통을 가지고 있는 독일에서는 1968년의 기계기구안전법과 1974년 산업안전보건법이 법제화되면서 산재예방정책이 획기적으로 달라지게 되었다. 독일에서는 일찍부터 재해예방을 위한 5대 요소의 하나로서 교육적 수단의 필요성을 인식하고 있었다.

안전보건관련 법규정으로는 재해예방규정인 VBG 제1권 제8조에서 사업주의 재해예방협조 의무의 하나로서 안전보건교육을 강조하고 있다., 또한 제국보험법 제720조에서 안전보건관계자에 대한 법정 교육의무를 부과하고 이에 대한 비용을 산재보험조합에서 부담하고, 교육기간 중 사업주가 정상적인 임금을 지급하여야 하며 교육으로 인한 불이익한 처분을 하지 않도록 규정하고 있다.

산업안전보건법에 의하면 사업주는 근로자를 신규 채용 시, 작업내용 변경 시, 신기술 도입 시에는 작업 시작 전에 근로자에 대한 작업 중 산업안전 및 건강보호에 대한 지침을 시달할 의무가 있으며, 지침의 내용은 위험의 전개상황에 적절히 대처할 수 있는 내용이어야 하며 필요시 반복하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 재해예방규정에서 사업주는 안전담당자가 안전활동에 필요하다고 판단되는 경우 산재보험조합에서 실시하는 계속(보수)교육프로그램에 참여하도록 하고 있고 해당 안전담당자가 동 교육을 이수했는지 여부를 확인토록 하고 있다. 동 규정은 유럽연합법령에도 반영되어 유럽통합 산업안전보건기준의 도입을 위한 임시법(연방법 IS.1246)에도 회사사정을 고려하여 안전관리자 및 보건관리자가 필요한 교육을 받도록 규정하고 있다.

2.2.2. 독일의 안전보건교육 기관

독일의 교육기관은 업종별로 구성되어 있는 산업재해보험조합 산하에서 운영하고 있는 30개의 교육원이 중추를 이루고 있으며 이곳에서 연간 36만 여명이 교육을 받고 있다. 교육비는 전액 산업재해보험조합에서 부담하고 있으며, 모든 교육은 강의식이 아닌 세미나식으로 운영되고 있다. 조합 이외의 안전보건교육기관으로는 연방산재예방연구소와 독일기술감리협회가 있으며 이곳에서도 일부 교육을 실시하고 있다.

2.2.3. 독일의 안전보건교육 프로그램

독일에서도 전체 재해에서 중소기업이 차지하는 비중이 상당하다. 전체사업장 수의 약 97% ,전체근로자 수의 52%가 50인 미만 사업장이다. 따라서 이들 중소영세사업장의 재해예방은 산업재해예방정책의 중요한 과제의 하나이다. 독일에서는 중소규모사업장의 재해를 예방하기 위하여 『중소기업 사업주 모델』이라는 사업주에 대한 안전보건교육 프로그램을 개발하여 1995년부터 운영하고 있다. 중소규모사업장의 경우 사업주가 생산 및 안전보건에 대하여 직접적으로 관리감독을 하고 있으므로 사업주의 안전의식과 안전관리능력이 사업장의 재해예방의 핵심이라는 관점에서 사업주의 안전의식을 향상시켜 자발적 안전관리를 유도·촉진하고자 하는 목적으로 시행되고 있다. 이 교육 프로그램에 참여하는 중소규모 사업장은 안전관리자의 법적 채용의무를 면제시켜주고 있다. 이 프로그램에 참여

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

하는 사업주는 해당업종 산재보험조합의 교육 프로그램에 참여하는데, 약2~3일간의 세미나에 참석하여 산업안전의 문제점을 인식하고 필요한 조치를 취할 수 있는 능력을 배양한다. 단, 동 교육은 사업주를 대상으로 하기 때문에 안전관리자 수준의 전문적인 교육은 금지하고 있다. 사업주는 관리감독자로서의 작업 중 위험성만 인식 할 수 있으면 되고, 유해위험의 제거를 위한 전문적인 지식은 외부전문가로부터 자문을 받아 안전관리를 하도록 권장하고 있다. 독일에서는 이 프로그램의 시행으로 많은 중소규모 사업장의 사업주의 안전의식이 향상된 것으로 평가하고 있으며 중소규모 사업장의 재해예방에 가장 적절한 방법으로 보고있다. 현재 독일의 재해율은 20여 년전에 비하여 50%이상 감소하였다. 그 이유는 체계적인 사업장 감독과 기술지원, 동기부여, 교육·홍보가 복합적으로 작용한 결과이며 이중 안전보건교육이 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석하고 있다.

3. 우리나라 산업안전보건 교육제도의 문제점

산업안전보건법 제31조에는 사업장내에서의 산업안전보건에 관하여 규정하고 있다. 제1항에는 정기안전보건교육에 대해, 제2항에는 채용 시 안전보건교육에 대해, 제3항에는 유해위험작업에 대한 특별안전보건교육에 대하여 규정되어 있다. 산업안전보건법 제32조에서는 관리책임자, 안전관리자, 보건관리자 및 산업보건의, 안전관리대행기관·보건관리대행기관·재해예방전문기관 종사자에 대한 교육 및 중대재해발생 사업장 등 노동부령으로 정하는 사업의 사업주, 관리감독자 및 안전담당자에 대한 교육이 규정되어 있다. 또한 동법 제36조제5항에는 자체검사를 실시하는 자는 노동부령이 정하는 자체검사원 교육을 받도록 규정되어 있었으나 2000.7.1법개정 시 동 조항은 아예 삭제되었다. 아울러 법제32조의 규정 중 사업장 관계자에 대한 교육은 기업활동규제완화에 관한 특별조치법 제55조의2의 규정에 의하여 사실상 중지되어있는 상태이다.

노동통계(2002)에 따르면 우리나라 기업이 교육훈련에 투자하는 비중은 전체 노동비용총액의 1.44%에 불과한 실정이다. 특히, 30인 미만의 영세사업장은 0.2%로 평균에 훨씬 못 미치는 낮은 비용을 교육훈련에 투지하고 있다. 이렇듯 중소영세사업장은 교육훈련의 중요성에 대한 개념자체가 부족한 실정이다. 이렇듯 교육훈련에 대한 투자가 낮고 특히 안전보건교육훈련의 수요가 줄어들게 된 데에는 기업의 안전보건교육에 대한 부담감과 안전의식 부족에 기인한 바도 있지만 정부 및 교육기관의 책임도 크다고 할 수 있다. 교육이란 교육을 받을 당사자가 교육에 대한 절실한 필요성을 느끼고, 양질의 교육이 제공되었을 때 만족감을 느낄 수 있으나 기존의 안전보건교육은 그러한 수요자의 요구에 부응하지 못하는 수준으로 이루어지는 경우가 많았다. 매년 획일적이고 비슷하게 반복되는 교육내용, 단순한 강의위주의 교육방법, 열악한 교육환경 등이 한번 안전보건교육을 받은 교육생의 발길이 계속 이어지지 못하고 끊어지게 되는 결

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

과를 초래하게된 것이다. 따라서 우리나라의 산업안전보건교육의 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

(1) 법정 의무교육 폐지에 따라 교육에 대한 법적 의무성 인식 희박

(2) 교육에 대한 국민들(사업주, 근로자 포함)의 부정적 시각

(3) 교육기관의 교육내용 전문화 부족, 교육시설 및 장비의 열악

4. 안전보건교육 활성화 방안

안전보건교육과 관련하여 미국은 정부의 직접적인 간섭이 없이 사업장 자율적인 실시를 기본방침으로 하고 있다. 하지만 정부의 감독시 근로자 면담, 교육일지 등을 통하여 안전보건교육의 실시여부를 반드시 확인하고 있으며 안전보건교육실시여부가 당해 회사의 안전보건상태의 중요한 요소로 판단하고 있다. 또한 안전관리를 소홀히 한 관리감독자에게도 법적 책임이 부여되고 있기 때문에 안전보건교육을 소홀히 할 수 가 없다. 따라서 정부에서 실시하는 각종 산업안전보건교육에 많은 사업주와 근로자가 참여하고 있는 것이다. 재해예방의 선진국인 독일에서는 일찍이 산업재해를 예방하기 위한 5가지 수단을 제시한 바 있다. 즉 기술적, 의학적, 인간공학적, 심리적, 교육적 수단을 재해예방의 기본적 요소라 하였고, 이중 교육적 수단을 다른 모든 수단을 통합하는 종합적 요소라고 말하고 있다. 특히 최근 들어서 각 국에서는 정부차원에서 안전보건 교육에 대한 집중적인 투자를 하고 있다. 결국 산업안전보건교육이란 재해예방정책의 필수 불가결한 요소임에는 틀림이 없다. 안전교육을 활성화하는 방안으로 법정의무교육을 강화하는 것이 한 방법이 될 수 있다. 하지만 이 방법은 기존에 실시해왔던 방법이고 그 경직성으로 인하여 큰 실효를 거두지 못하였다. 따라서 산업안전보건교육 활성화 정책의 가장 중요한 전략은 사업장의 자발적인 교육참여를 유도할 수 있는 방안을 제시하였다.

4.1 사업주, 관리감독자, 안전 · 보건관리자교육 참여 유도

이미 미국과 독일 등 선진국에서 사업장내 안전보건교육이외에는 사업주 및 관리감독자에 대한 안전보건교육을 법률에 강제하고 있지 않지만, 사업장에서 자발적으로 교육기관을 찾도록 하고 있는 여러 가지 제도에서 그 효용성을 충분히 알 수 있다. 안전보건교육을 실시하는데 부여할 수 있는 인센티브 제도를 다음과 같이 제시하였다.

우선 「안전보건교육 참여와 감독 실시 면제 연계 모형」을 도입하고자 한다. 이 모형은 지금 미국에서 사용되고 있는 "Partnership or strong, traditional enforcement"정책과 유사한 개념이다. 즉 정부에서 인정한 안전보건교육기관의 교육을 이수하는 사업장에 대하여는 일정기간 정부의 근로감독을 면제하여 주고, 산재보험료를 감액해주는 제도를 시행한다. 대신 교육에 참여하지 않는 사업장에 대하여는 법규정에 의한 점검감독을 엄격히 시행하는 방안이다. 이러

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

한 제도를 시행하게되면 얻을 수 있는 또 다른 장점은 부족한 감독인력으로 효율적인 사업장 점검감독계획을 수립할 수 있게된다는 이점이 있다. 인센티브 혜택을 받을 수 있는 교육대상은 사업주 교육, 안전보건관계자 교육, 관리감독자 교육으로 한다.

사업주의 입장에서 볼 때 점검이나 감독의 면제만으로는 기업에서 원하는 만큼의 충분한 인센티브가 되지 않을 수 도 있다. 이는 직접적인 금전적 혜택이 돌아가는 것이 아니기 때문이다. 특히 중소규모 사업장의 경우 한사람의 인력이 아쉬운 경우가 대부분이다. 따라서 안전보건교육을 활성화시키기 위해서는 직접적이고 가시적인 경제적 혜택을 느낄 수 있도록 『교육 손실비용의 보상제도』를 도입하는 것이 필요하다. 현재 한국산업안전공단에서 일부교육에 한하여 안전보건교육을 받는 경우 고용보험법에 의한 교육비의 90%까지 지원하고 있으나 이것만으로는 교육훈련비에 대한 투자여력이 부족한 중소영세사업장을 유인하는 데에는 한계가 있다. 현재 30인 미만 사업장의 교육훈련투자비율(0.2%)은 1,000인 이상 대기업(1.64%)의 1/8수준에도 못 미치고 있다. 또한 이들 영세기업이 부담하는 산재보험비용이 전체 복리후생비의 24.5%를 차지하고 있어 전체기업평균인 17.4%보다 상당히 높은 수준이다(노동부,2002). 이는 산재보험이 영세기업에 보다 중요한 기여를 할 필요가 있다는 것을 보여준다.

따라서 본 연구에서 제안하고자 하는 방안은 안전보건교육은 무상으로 실시하고, 교육대상자에 대한 임금은 산재보험에서 지급한다. 이럴 경우 사업장은 해당근로자의 임금으로 대체인력을 고용할 수 있어 교육으로 인한 경제적 손실에 대한 우려부분이 상당히 감소될 수 있으며 중소규모사업장으로 갈수록 그 혜택은 커진다. 정부로서도 재해예방교육으로 해당사업장의 재해가 줄어들면 그만큼 산재보험요율을 낮출 수 있기 때문에 재해예방투자비용으로 충당할 수 있다. 아울러 산재보험료 경감조치도 검토해 볼 수 있다. 안전보건교육을 충실히 받는 사업장은 재해예방에 그만큼 노력하고 있다는 증거이며, 이런 사업장의 재해율은 타 사업장보다 낮을 것으로 예상되므로 그만큼의 산재보험료를 경감해주는 것도 보험요율을 낮출 수 있는 방안이 될 수 있다.

4.2. 안전보건교육 시장의 다변화

현재의 안전보건교육은 한국산업안전공단의 주도 하에 실시되고 있고 크게 확대되어 있지 않다. 또한 현재 한국산업안전공단을 능가하는 시설, 교수진, 자료를 구비한 기관도 없는 실정이다. 하지만 장기적 발전전략으로 볼 때 안전보건정보의 독점과 같은 현상은 안전보건교육의 발전과 더나가서 산업재해예방에 걸림돌이 될 부분이다. 민간부분에서 감당할 수 없는 일정부분은 정부의 주관으로 하고 그 이외의 나머지 분야는 민간기관에서도 경쟁적으로 실시 할 수 있도록 선의의 경쟁체제로 확대하여야 한다.

또 한가지 방안은 기업 등에서 받기를 원하는 교육인 정보화 교육, 품질향상 교육 등 전문분야의 교육과 안전보건교육을 연계하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 안전보건교육만 별도로 받는 것이 아니라 다른 교육을 받을

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

때 일부시간을 편성하는 방안이다.

4.1.에서 제시한 인센티브를 부여하는 교육을 받을 수 있는 기관을 여러 곳 지정하고 정부에서는 이들 기관에 대하여 점수인정여부만 결정하고 교육의 내용, 방법은 각 기관의 자율적 영역으로 남겨두어야 한다. 민간기관에는 재해예방관련 민간단체, 사업주단체, 노동자 단체, 기타 민간단체 및 대학교 등이 참여할 수 있을 것이다. 민간기업도 연수원을 가지고 있는 곳으로 안전보건교육시설을 완비하는 경우 지정이 가능할 것이다. 교육기관에 대한 평가는 교육이수자에 대한 샘플링조사, 현장 조사 등을 통하여 결정할 수 있을 것이다. 이렇듯 안전보건교육기관의 저변확대는 안전보건의식의 확산과도 밀접한 연관을 가지게 될 것이다. 많은 기관이 관심을 가지게 되면 민간부문의 안전보건교육시설 투자가 증대되고 이로 인한 경쟁과 홍보가 가속화 될 것이다. 이렇게 되면 지금은 전적으로 정부에서 담당하고 있는 대국민 안전보건홍보에 대한 비용지출도 줄일 수 있어 일석삼조의 효과를 거둘 수 있게 될 것이다.

4.3. 현장중심의 안전보건교육

기존의 안전보건교육은 강의식, 이론식 교육으로 진행되어온 것이 대부분이었다. 관리감독자 교육, 사업주 교육은 100% 강의식 교육이었고, 안전보건관계자 교육도 상당부분이 이론적이고 원론적인 교육을 받는데 중점을 두고 있었다. 안전보건교육은 학교교육이 아니며 성인을 대상으로 하는 교육으로 현장중심의 실용적인 학습방법으로 이루어 져야 한다. 따라서 안전보건교육은 독일과 마찬가지로 강의식 교육을 배제하고 실습 및 세미나식으로 진행하도록 하여야 한다. 관리감독자 교육의 경우에도 프레스 작업안전교육, 지게차 안전교육, 크레인작업 안전교육, 도금작업 안전교육, 비계설치작업 안전교육 등 세분화되고 특성화된 안전보건교육을 실시하여야 한다. 이러한 교육은 전문화된 단체나 기관에서 실시하는 것이 바람직하다. 또한 같은 직종에 종사하는 사람들이 모여서 토론식 교육을 하다보면 그 직종에 부합되는 재해예방기법 등 작업환경 개선방안이 자연스럽게 도출될 수 있을 뿐 아니라 자기도 모르는 사이에 안전의식이 제고될 것이다. 전문화되고 생산활동에 도움이 되는 안전보건교육은 교육에 대한 부정적인 시각을 무너뜨릴 수 있는 가장 중요한 요소가 되므로 정부에서는 안전보건교육의 질적 향상을 위한 각종 교육내용 프로그램을 개발 확산시켜야 할 것이다.

5. 결 론

현재와 같이 노동부 및 한국산업안전공단 등 한정된 인력에 의한 산재예방 지도감독 및 점검에만 의존하여 사업장의 안전보건을 확보할 수는 없다. 또한 사업장 안전보건의 궁극적 모습은 자율적 안전관리활동의 전개로서 이루어져야 하며, 그 기반은 사업주 및 관리감독자의 적극적인 안전관리활동이다. 안전관리활동의 중추적인 역할을 하는 사업주를 포함한 이들 관리감독자에게 안전관리활동의 동기부여를 할 수 있는 것은 안전보건교육밖에

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

없다. 아울러 급변하는 작업환경에 의하여 유발되는 신종재해 및 직업병 등에 대한 이해가 없이는 편안하고 쾌적한 작업여건을 기대할 수가 없다.

따라서 안전보건교육의 내실화와 외연적 확대는 산업재해예방의 기본 틀이 되어야 한다. 안전보건교육에 투자하지 않고 위험한 상태에서 얻는 기회비용보다 안전보건에 투자하여 안전한 작업으로 인한 이윤이 더 크다고 판단할 때 기업은 안전보건교육에 적극적이 될 것이다. 정부의 할 일은 이러한 안전보건교육의 인센티브를 강조하고 실제로 적극적인 인센티브를 부여함으로써 자발적 안전보건시장의 확대를 도모해야 한다.

본 연구에서 제시한 『안전보건교육참여와 감독실시면제연계모델』 및 『교육손실비용보상제도』 도입방안 등 우리나라 산업안전보건제도 활성화를 위한 몇 가지 방안이 산재예방정책의 적극적인 수단으로 채택될 경우 안전보건시장의 활성화와 지속적인 재해예방활동 전개의 기반으로 활용될 수 있을 것으로 사료된다. 인터넷과 정보화가 지역 간, 국가 간의 장벽을 허물고 있는 21세기는 정부의 규율에 의한 획일적인 안전보건교육으로는 소기의 목적을 달성할 수 없을 뿐더러 안전보건의 장래를 어둡게 할 뿐이다. 경쟁력 있고 사업주와 근로자가 필요로 하는 안전보건교육을 제공하는 기관이 살아남도록 하는 제도적 뒷받침만이 자율적 산업재해예방으로 가는 지름길이 될 것이다.

참고 문헌

노동부, 산업재해통계분석, 1991~2001

노동부, 산업안전보건법, 2000

노동부, 노동통계, 2002

독일 연방노동사회성(BMA), RVO(Reichsversicherurgsordnung), (1884)

독일 연방노동사회성(BMA), ASiG(Arbeitssicherheitsgesetz), 1973

한국산업안전공단, 국가별 안전보건교육 훈련제도, 2000

Heirich, H.W. and Petersen, D., Industrial accident prevention, 5th ed. McGraw-Hill Inc. 1980

OSHA, Occupational Safety and Health Act, Dec 29, 1970

OSHA, Susan Harwood Training Grants Program, 2002

OSHA, OSHA Success Stories, 2000

www.osha.gov.

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.

저자 소개

◈ 장성록

서울대학교(학사, 석사, 박사)
현재 부경대학교 안전공학과 교수
주요 관심 분야 : 생체역학, 근골격계 질환 예방, 안전관리 및 정책

◈ 강종철

부경대학교 박사과정
현재 노동부 부산북부사무소장
주요 관심 분야 : 산업안전보건정책

논문접수일 (Date Received): 2003/01/24
논문게재승인일(Date Accepted): 2003/02/14

Copyright (C) 2003 NuriMedia Co., Ltd.