

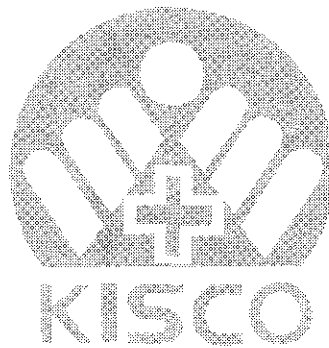
안전분야 - 연구자료

연구 원 99-22-92

S-RD-I-99-22-92

안전문화 정착 및 활성화 방안 연구

A study on the Settlement and Activation Scheme
of Safety Culture



한국 산업 안전공단
산업안전보건연구원

提 出 文

韓國産業安全公團 理事長 貴下

본 報告書를 産業災害 豫防技術의 研究 開發 및 普及 事業의 일환으로 遂行한 “安全文化 定着 및 活性化 方案 研究”의 最終 報告書로 提出합니다.

1999年 1月

主管 研究 府署: 産業安全保健研究院 安全工學研究室

(주관: 이관형 안전공학연구실장)

用役 研究 機關: 株式會社 에스엠 컨설팅

용역연구책임자: 오연천 (서울대학교 교수)

공동연구자 : 최천규 (에스엠 컨설팅 대표이사)

이수만 (에스엠 컨설팅 이사)

김선휘 (에스엠 컨설팅 수석연구위원)

조규면 (에스엠 컨설팅 연구위원)

곽채기 (전남대학교 교수)

제평호 (서울대학교)

요 약 문

1. 연구과제명: 안전문화 정착 및 활성화 방안 연구

2. 연구기간: 1998. 7. 15. - 1999. 1. 14.

3. 연구의 배경 및 목적

가. 연구의 배경

- 94년 이후 연속적인 대형사고 발생으로 안전과 생명존중의 중요성 강조
- 국민의 안전의식은 크게 부족하고, 정부 및 추진단체간 업무협조체제 미비

나. 연구목적

- 안전문화가 정착되어 국민생활 속에 안전이 체질화·생활화 될 수 있도록 안전문화 활성화 방안과 실천력 제고 대안을 설계할 필요성
- 이러한 맥락을 토대로 효율적인 안전문화운동 추진방향 실행전략을 제시함으로써 안전문화의 정착에 기여함을 목표로 함

4. 연구의 방법

가. 기초조사: 문헌자료조사, 인터넷 사이버 리서치(Cyber Research), 설문조사 및 통계분석, 전문가 면접조사(Depth Interview) 등

나. 전략 및 대안 도출 : 각종 세미나 자료정리 및 해외사례에 대한 벤치마킹

5. 연구내용 및 결과

가. 안전문화운동에 대한 이해

(1) 안전문화용어의 유래

- 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고에 따른 원자력안전자문단(INSAG)의 보고서에서 처음 사용

(2) 국내 안전의 실상과 안전문화운동의 배경

- 대형사고로 불안감을 가중시키고 안전관리능력에 대한 불신감을 증폭
- 국민의 안전의식을 높이고 안전을 생활화함으로써 잠재된 위험을 사전 예방

나. 안전문화운동의 현황과 추진실적

(1) 안전문화운동의 발전과정

- 1960~1970년대 : 안전문화 부재단계
- 1990년대 초반 : 안전문화인식단계
- 1996년 이후 : 안전문화 구축단계
- 1998년 이후 : 안전문화 활성화 단계

(2) 안전문화운동의 추진목표와 방향

- 안전문화 사업의 안정적 추진을 위한 추진체계 및 제도완비
- 자발적으로 안전활동에 참여하여 협조하는 공감대의 형성
- 지속적이고 체계적인 교육홍보활동 전개
- 유기적인 업무협조 및 역할분담체계 구축
- 안전문화 실천주체를 육성하고 활동 강화

(3) 안전문화운동 추진체계

- 안전문화추진중앙협의회(17명)
- 안전문화추진위원회(18명)
- 안전문화추진중앙본부
- 안전문화추진지역협의회(17개소)
- 안전문화추진지역본부 (17개소)

(4) 안전문화운동의 추진실적

- 언론 매체를 통한 대 국민 안전의식 고취사업의 전개
- 안전문화운동에 국민 참여유도를 위한 지역별 안전문화 촉진 대회 및 토론회 등의 개최
- 학교교육과정에 안전교육강화를 위한 안전 보건 교육체계화 연구 및 각종 교육자료개발 및 보급
- 가정, 학교, 사업장 등에 필요한 각종 안전수칙 개발, 보급
- 추진 주체별 안전정보시스템 개발

다. 국내 안전문화 운동의 문제점

- 현재의 안전문화 중앙추진기구인 안전문화추진중앙협의회 기능 비활성화
- 법적근거 미비
- 안전관련 기능과 예산, 근거법 각 부처에 분산: 통합적인 정책효과 불가능

라. 국민안전의식 실태조사

(1) 안전에 관한 일반적 의식

- 위험요인 이유: 적당주의, 법규·제도의 비현실성, 위반시 계약미흡, 이기주의성향.

(2) 분야별 안전의식실태

- 가정 안전분야: 사고원인은 정기점검 소홀과 가족간 안전교육 및 정보 교환 미흡
- 학교안전분야: 안전사고 예방을 위해서는 법과 제도적 지원 부족
- 교통안전분야: 운전자의 이기적인 성향, 교통정책 및 시설의 비합리성
- 공공 안전분야: 에너지와 시설물 안전에 대해 신뢰 못함
- 산업(사업장)안전분야: 근로자의 의식부재와 부주의

마. 안전문화추진 해외사례

(1) 미국: 산업안전분야 풀뿌리 안전문화(Grassroots Safety Leadership)의 시사점

- 가치개념을 문화의 핵심으로 보고 가치전환을 안전문화정착의 기본원리로 함
- 스스로 가치전환을 할 수 있는 여건의 조성과 자율성의 보장이 강조
- 시간적 여유를 가지고 지속적이고 끈기있게 프로그램을 추진
- 근로자를 비롯한 조직구성원이 안전계획수립과 집행에 참여
- 문화로서의 안전문화의 실체에 용이하게 접근하고 타당성 높은 실천방안 도출
- 체계적인 확산네트워크 형성이 필요
- 전문적이고 기술적인 연구기관에서 안전문화정착의 단초를 제공

(2) 일본의 안전문화운동 시사점

- 1964년 각료회의결정으로 '국민안전의 날(7월 1일)'을 제정하고 총리소관의 재단법인으로 '(財)全國安全協議'를 창설: 설치법은 없지만 안전문화운동의 필요성에 대한 국민적 공감대와 각 부처의 적극적 협조로 안전문화운동 추진이 차질없이 진행
 - 재단법인 형태의 상설기구인 (재)전국안전협회의: 총리실 산하에 있으므로 부처를 초월하는 조정기능 수행하면서 안전문화운동을 안정적으로 추진. 각 민간단체간 사업조정과 협력, 민간단체에서 수렴된 의견과 정책대안을 총리실에 보고. (재)전국안전협회를 중심으로 민간안전운동단체들이 추진하는 사업에 대해 정부는 소관업무별로 지원·협조하는 역할
 - 안전에 관한 정부와 민간의 역할분담이 정립되어 있고 민간이 안전문화운동을 실질적으로 주도하고 있음. 정부는 각 부처를 통해 소관 단체에 대한 재정적 지원과 제도적 뒷받침을 하여 민간단체들이 활발히 안전운동을 전개할 수 있도록 하고, 민간단체들은 자체적으로 사업을 계획·집행. 정부조직이 아니라 어디까지나 민간조직인 (재)전국안전협회의라는 재단법인 형태의 조직이 국가 전체의 안전관리와 안전운동의 구심점 역할을 할 수 있는 것도 정부·민간의 역할분담과 민간주도의 원칙이 확립되었기 때문에 가능
 - 안전문화 추진체계에 있어서 (재)전국안전협회를 중심으로 각 부처, 산하단체, 전국 지부, 개별 기업 또는 기업주 단체까지 일사분란하게 단계적으로 파급: 산업안전에 관한 경우, (1)전국안전협회→(2)노동성→(3)중앙노동재해방지협회→(4)각 산업별 노동재해방지협회→(5)전국의 산업별 노동재해방지협회 지부→(6)개별기업
 - 산업안전은 노동성, 교통안전은 운수성, 화재예방은 소방성, 학교안전은 문부성 등 각 부처가 소관업무 및 분야별로 안전운동에 적극적으로 참여: 노동부를 제외하고는 안전문화운동에 소극적인 우리나라의 경우와 대조적
- (3) 독일의 안전문화운동 시사점
- 단기간에 집중적으로 운동을 전개하여 시민들의 안전의식을 효과적으로 제고
 - 공공부문과 민간부문을 막론하고 관련단체들이 적극적으로 동참: 정부

기구가 아닌 재해보험조합중앙회가 주도하는 운동에 정부부처와 자치 단체들이 적극적으로 협조

- 기업주와 노동조합이 자율적으로 운동에 참여
- 사고의 위험성과 안전의 가치를 홍보하기 위한 다양한 수단이 사용
- 안전이 사회적 이슈로 부각
- 추진주체(재해보험조합 중앙회)가 제 역할을 다해 주었음

바. 안전문화 관련전문가 심층면접 분석

(1) 안전문화의 배경 및 개념

- 안전문화의 개념: 안전의 '체질화 및 생활화', '무의식적 행동', '사회적 공감대 형성' 등이 주로 거론됨

(2) 안전문화의 추진주체

- 안전문화가 국민생활 속에 빠른 시일 내에 자리잡기 위해서는 민간단체에 의해 추진되어야 하나 현재 국내 안전문화는 사실상 정부에 의해 추진되고 있음.
- 민간으로의 이양에 대해서는 필요성과 당위성은 어느 정도 인정하면서도 민간의 제반여건상 즉시 실행하기는 어려운 실정임.
(민간이양의 장애요인: 민간단체 재정취약성, 전국조직부재, 인력부족)
- 따라서 민간단체의 장애요인이 극복되기전 민간이양은 오히려 그 동안의 체계마저 위협할 수 있으므로 당분간 정부 주도가 불가피
- 그러나 정부주도라 하더라도 과거와 달리 민간단체의 참여를 대폭 확대해야 함: 정부는 민간단체의 실행프로그램을 관리·지원하며, 민간단체는 각 단체 및 부문간 안전문화 운동추진 프로그램을 일원화하여 체계적인 운동 추진 시스템을 구축하는 실행주체 역할 수행

사. 안전문화의 전략적 개념

(1) 안전의 개념 정립: 위험 개념으로부터의 안전개념 도출

- 구체적이고 물리적인 위험
- 불확실성: 위험이 발생 또는 존재하는 확률 내지는 가능성을 모르거나 계산할 수 없을 때, 또는 그 확률을 계산하는 것이 너무 많

은 비용을 수반할 때

- 위험의 확률이나 위험의 비용에 관한 문제는 바로 정보의 문제

(2) 문화개념의 분석

- 문화의 기반으로서의 조직과 구성원
- 문화의 정의: 문화의 구성요소
- 조직문화에 대한 이해

(3) 안전문화의 전략적 개념 도출

- 조직문화에 대한 인식과 이해
- 경제적 관점의 도입
- 정보의 확대
- 자율성의 보장
- 기술과의 접목

아. 효율적인 안전문화추진을 위한 대안설계

(1) 공공/민간의 역할분담 및 민간이양의 기본원리

(가) 안전문화추진의 공공서비스적 성격

- 시장기구는 완전한 정보가 주어지는 상황에서만 자율적인 위험통제의 기능을 수행할 수 있으나 현실적으로 정보부족, 정보비대칭, 외부성으로 인해 시장실패를 노정했고 윤리성과 형평성의 관점에서 약점을 노출
- 정보부족과 외부성을 본질적으로 지니고 있는 '위험통제'와 '안전추구'라는 재화 내지 서비스는 공공재 또는 공공서비스로 볼 수밖에 없으며 현실적으로 정부에 의한 개입을 통해 사회적으로 바람직한 수준으로 공급

(나) 공공서비스의 성격에 대한 재해석과 작은 정부 논리

- 정부가 책임지고 실제 생산은 사기업울 포함한 비정부조직을 통해서도 가능
- 정부는 공공서비스의 공급책임자(provider)이거나 공급에 대한 제반 사항을 조정하고 준비하는 자(arranger)로서 기능하고 있으며, 실제 서비스를 생산하고 공급하는 역할(producer, deliverer)은 정

부로부터 분리될 수 있음

(2) 안전문화추진기능의 민간이양과 그 한계

(가) 안전문화추진에 있어서 민간의 장점

- 민간단체는 안전에 대한 필요에서 자생적으로 성립되었기 때문에 안전에 대한 욕구가 강하고 안전문화추진의 목표의식이 분명
- 대국민 접근이 용이하고 높은 반응성(responsiveness)을 발휘

(나) 관리주체와 실행주체의 분리

- 기본적으로 정부 주도의 관리주체와 민간 주도의 실행주체
- 구체적으로 관리주체에는 총리와 장관이 참여하고 민간단체 대표가 동참하는 형태로 안전문화추진을 전체적으로 선도
- 실행주체는 민간단체가 주를 이루되 개별 정부부처와 산하기관, 지방자치단체도 포함

(다) 민간이양의 한계와 과도기적 체제의 필요성

- 민간의 역량부족: 재정, 인력, 조직
- 국민의식의 미성숙
- 과도기적 체제의 도입: 정부가 주도하고 민간이 동참

(3) 안전문화추진체제의 설계

(가) 안전문화추진 관리주체로서의 통합상설기구의 필요성

- 부처간의 연계와 지방자치단체의 협조 획득 곤란
- 안전관련 기능과 예산이 부처에 분산되어 통합적 정책효과 불가능
- 기능중복으로 예산낭비 발생
- 문제해결 위해 통합상설기구설치로 안전문화추진기능 일원화 필요

(나) 통합상설기구의 위상

- 모든 안전문화추진주체가 참여하는 상설대표기구
- 각 부처를 초월하는 통합기구
- 실질적인 정책결정권을 지닌 기구

(다) 통합상설기구의 조직체계

- 조직형태는 총리를 의장으로 하는 위원회와 상설사무국
- 위원회 구성은 정부측 위원과 민간단체 대표로 구성
- 위원회는 분기별 또는 격월 정기회와 상황에 따른 임시회로 운영

- 정부측 위원은 관련부처 장관으로 구성하되 재경부장관 또는 예산청장 포함하여 예산확보 원활화
- 민간측 위원은 실제로 안전문화운동을 추진할 단체로 구성
- 사무국은 국무조정실 안전문화 담당조직을 기반으로 구성하되 산업안전공단 안전문화추진본부 인력을 파견 또는 계약직으로 채용
- 사무국내에 실무협의회 구성: 실행주체를 구성하는 정부부처, 산하단체, 지방자치단체에서 실무자(과장급)를 파견하고 민간단체에서도 각각 1-2명 정도씩 파견하는 협의회를 수시로(월 1회 정도) 운영하면서 의견수렴, 계획조정
- 통합상설기구를 일본처럼 재단법인 형태로 하는 방안도 고려할 수 있음: 위원회 대신 이사회 구성하여 민간단체를 참여시키고, 여기서 단체간 사업조정 및 협력, 의견수렴, 정책방향 제시 등의 기능을 수행하게 할 수 있음. 그러나 정부·민간간 역할분담구도가 분명하고 민간주도의 사업이 관행화된 일본과는 달리 정부부처와 지자체의 협조 확보가 곤란할 수 있음. 또한 총리가 직접 이사회에 참여할 수도 없음. 따라서 이 경우 분명하고도 구체적인 법적 근거를 마련하여 부처 및 지자체의 협조와 지원을 확보해야 함.

(라) 통합상설기구의 기능과 역할

- 안전문화추진 기본원칙과 정책방향의 수립
- 안전문화추진 관련 의견수렴 및 조정 창구
- 민간지원예산의 배분 창구: 실행주체에 대한 예산배분은 사업계획서를 접수하고 별도의 평가위원회에서 심사하여 대상을 선정

자. 안전문화 정착 및 활성화를 위한 세부실행전략

(1) 통합상설기구의 참여범위와 통합상설기구 설립추진 프로세스

- (가) 통합상설기구의 필요성에 대한 공감대 형성
- (나) 의견수렴과 타당성 분석
- (다) 근거법 제정과 예산확보
- (라) 사무국 발족과 민간단체 지원방안 확정
- (마) 위원회 구성과 소집

(2) 통합상설기구의 중점과제

(가) 안전문화 관련법령 정비

(나) 민간지원예산의 확대 및 민간단체 역량강화

(다) 정부부처/산하기관의 집행기능 및 전문성 강화와 유사중복기능 통합

(라) 지역 안전문화추진기구의 활성화

(3) 중점추진과제 해결을 위한 실행전략

(가) 테마별 집중지원방식

(나) 단기집중적인 방식과 장기지속적인 방식의 조화

(다) 정보확대에 입각한 실행전략 개발

(라) 조직문화에 기초한 안전문화 프로그램 개발

(마) 자율성 확대에 입각한 프로그램개발과 시민참여 활성화

(바) 경제적 인센티브와의 결합

(사) 기술적 전문성에 입각한 실행전략 개발

(아) 안전문화 캐릭터 등 다양한 도구의 개발

(자) 범국민적 행사의 추진과 안전현장의 제정

(차) 국가적 장기정책에 연결되는 프로그램 개발과 국민안전문화센터 건립

(4) 분야별 안전문화 추진전략

(가) 종합전략

- 『대한민국 안전문화대상』 제정: 사업장/교통/가정/학교/공공 부문에 대한 범정부차원의 종합적인 평가와 시상

- 『고향 안전문화 지킴이 운동』 전개: 자치단체내 공공기관 및 단체와 위험대상과의 담당제 및 자매결연

- 『우수기관 및 단체에 대한 안전문화 등급인증제』 도입: 화재/가스/교통/공공/학교/무재해 등 6개 부문에 대해 평가 후 우수기관(단체) 인증서와 옥외Sign물 부착 혜택 부여-매스컴에 의한 대대적 홍보

- 『안전문화 배심원 제도』 도입: 자치단체가 위촉하는 배심원은 안전문화를 정착시키기 위해 시설물 착공 및 완공시 평가할 수 있는 권한을 부여하며, 안전문화를 저해하는 각종 사건에 대한 경위과 악과 처벌정도, 향후대책 등을 자치단체에 건의하는 성격을 지님.

이는 법적 강제력보다 민심이라는 인상을 심어 주자는 개념에서 비롯됨

(나) 산업안전분야(건설안전 포함)

- 안전관리의 자율성 확대
- 안전관리 정책 집행과정의 전략적 계획 수립: 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있는 탄력적이고 전략적인 정책 입안
- 대기업과 중소기업에 대한 정부정책의 차별화
- 영세사업장 안전관리 강화와 안전관리 기술지원단 운영
- 노동조합의 참여 확대
- 명예산업안전감독관의 객관성 유지: 노사를 떠난 제3자의 관점에서 객관성을 갖고 업무 수행하도록 제도적 보완 필요

(다) 교통안전분야

- 체계적인 교통안전문화 추진을 위한 분석 작업
- 보행권 찾기 운동 전개
- 사고차량의 전시
- 합리적인 교통단속을 위한 시민단체와 경찰의 합동조사: 사고다발 지역과 위반다발지역에 대한 종합적인 합동조사를 통해 합리적인 교통대책 수립
- 교통극 놀이 워크샵
- 이중 표지판 설치: 어린이 눈높이에 맞춘 교통표지판 별도 설치

(라) 학교안전분야

- 안전교육 전문인력 확보 및 전담 직제 신설
- 학교 안전관리 지침서 및 자료개발과 적극적인 활용
- 사례중심의 교육프로그램 개발과 프로그램의 다양화
- 유아 전문 안전프로그램 개발
- 개별 교과목에 안전교육 반영
- 학교안전교육의 개념 확대
- 안전학습관 설치

(마) 가정안전분야

- 가정안전의 개념정립과 인식확대

- 가정내 위험요소에 대한 안전지식 확대
- 가족구성원의 가정 구급요원화
- 주부의 역할 확대
- 종합안전점검 지침서 배포

(5) 안전문화운동 평가시스템

- 정부의 프로그램에 대한 체계적이고도 철저한 모니터링 필요
- 프로그램 집행에 대한 모니터링과 프로그램 성과에 대한 모니터링 병행
- 모니터링에 대한 전문성을 확보하는 일이 중요
- 모니터링을 대학이나 민간연구기관 위탁하는 방안 적극 적용
- 패널(Pannel)을 구축하여 매년 정기적으로 안전문화 운동을 평가
- 부문별 안전문화에 대해 1,500표본 정도의 표본을 구성하여 조사

6. 연구의 기대효과 및 활용방안

가. 본 연구는 통합적 기능수행을 위한 안전문화추진기구의 설계에 초점을 두었으며, 향후 분야별 실천 전략을 수립하는데 기초자료를 제공하였음.

나. 국내 안전문화가 정착 및 활성화되기 위해서는 다음과 같은 인식이 전제됨,

- 문화에 대한 인식은 사회전반적으로 과급되어야 하며 캠페인(Campaign)이 아닌 운동(Movement)으로 전개되어야 함.
- 각 공공·민간단체의 다양한 프로그램을 하나의 기구에 포함시켜 일원화가 전제되어야만 다양한 프로그램 구축이 가능하며, 이를 통해 시너지(Synergy) 효과가 극대화됨.
- 우리나라의 안전문화운동은 결과중시에서 과정중시로 전환되어야 함.
- 안전을 지킨다는 것은 특정한 것에 우선한다는 인식보다는 특정한 것들과 비교할 수 없이 가치있는 것으로 정착되어야 함.
- 정부제도는 과도기적 측면에서 최소한의 범위내에서 문화에 우선되어야 함.

다. 공공경제학적 시각에서 안전문화의 개념을 분석한 시도는 향후 이 분야 연구에서 독창적인 아이디어를 제공함

라. 대안설계에 있어서 경쟁도입과 효율성 개념을 반영한 것은 의미있는 시도임

7. 연구의 한계점과 향후 연구방향

가. 한계점

- 각 민간단체별 다양하고 이질적인 안전문화 프로그램으로 인해 실행전략을 위한 세부적인 프로그램 제시에 한계가 있음.
- 공공안전의 실행전략은 각 단체들의 협조 미흡과 범위의 다양화로 세부적인 대안제시를 못하였음.
- 안전문화 정착의 근원은 학교교육을 통해 가능하지만, 교육부의 안전문화 활동 미비로 각 부문간 연계방안 도출이 부족하였음.

나. 향후 연구방향

- 본 연구에서 도출된 대안을 기초로 분야별 실행전략과 세부실천계획 수립
- 실행전략 및 세부실천계획에 대한 모니터링(Monitoring) 평가를 통해 시행착오의 최소화.
- 안전문화추진주체 중 분야별 대표적인 우수기관을 선정하여, 실행계획 및 성과측정 모델개발 (이후 통합상설기구의 역할 분담에 반영)

목 차

1. 연구의 개요	1
1.1. 연구의 목적	1
1.2. 연구의 범위	1
1.3. 연구의 체계와 방법	3
1.4. 추진경과	4
2. 안전문화운동에 대한 이해	5
2.1. 안전문화운동의 개념	5
가. 안전문화의 정의	5
2.2. 국내 안전의 실상과 안전문화운동의 배경	6
3. 국내 안전문화운동의 현황	9
3.1. 안전문화운동의 추진방향	9
가. 안전문화운동의 발전과정	9
나. 안전문화운동의 추진목표와 방향	11
3.2. 안전문화운동 추진체계	12
가. 안전문화운동 추진체계	12
나. 안전문화 추진조직	13
3.3. 안전문화운동의 환경분석	19
가. 제도적 측면	19
나. 경제적 측면	24
다. 사회적 측면	25
3.4. 안전문화운동의 추진실적	25
가. 추진방향	25
나. 주요 추진사업과 성과	26
다. 분야별 추진실적	27
3.5. 한국산업안전공단의 역할과 위상	34
가. 안전문화 정착을 위한 공단의 역할	34
나. 안전문화 추진주체로서의 공단의 위상	35
다. 향후 안전문화 정착을 위한 공단의 방향	36

4. 국내 안전문화 운동의 문제점	39
4.1. 안전문화추진기구 운영상의 문제점	39
가. 안전문화추진기구 운영상의 문제점	39
나. 기타 안전관련 위원회 운영상의 문제점	40
4.2. 업무중복의 문제점	41
4.3. 민간협의회 협력체제와 안전연구개발 측면의 문제점	43
4.4. 교육훈련 측면의 문제점	44
4.5. 분야별 안전의식의 문제점	45
4.6. 안전문화운동의 문제점 해결을 위한 노력	47
5. 국민안전의식 실태조사	48
5.1. 조사배경 및 방법	48
5.2. 응답자의 인구통계학적 속성	49
5.3. 조사결과의 종합	50
가. 안전에 관한 일반적 의식	50
나. 분야별 안전의식실태	51
다. 정부정책 및 추진방향	52
라. 안전문화의 추진방향	52
5.4. 분야별 안전의식 실태	54
가. 일반적 사항	54
나. 가정안전 분야	58
다. 학교안전 분야	60
라. 교통안전 분야	62
마. 공공안전 분야	64
바. 산업(사업장)안전 분야	66
사. 정부정책 및 추진방향	68
6. 안전문화추진 해외사례	70
6.1. 미국의 안전관리 및 안전문화	70
가. OSHA의 역할과 위상	70
나. 기타 미국내 안전운동	71
6.2. 미국의 산업안전분야 풀뿌리 안전문화(Grassroots Safety Leadership) 프로그램	72
가. 개요	72

나. 추진배경	72
다. 내용	73
라. 확산	75
마. 성과	75
바. 문제점과 과제	76
사. 핵심사항	78
아. 시사점	79
6.3. 일본의 안전문화운동	80
가. 일본의 안전문화운동 개요	80
나. 일본의 안전문화 추진체계	81
다. 일본의 민간 안전운동단체	84
라. 일본 안전문화운동의 시사점	85
6.4. 독일의 안전문화운동	86
가. 운동의 개요	86
나. 독일인의 안전사고에 대한 인식변화	86
다. 재해보험조합의 역할	87
라. 운동의 실행	88
마. 시사점	91
7. 안전문화 관련전문가 심층면접 분석	93
7.1. 심층면접조사의 개요	93
가. 조사기간과 방법	93
나. 조사대상	93
다. 조사항목	94
라. 조사의 한계	94
7.2. 조사결과 요약 및 분석	94
가. 안전문화의 배경 및 개념	94
나. 안전사고의 배경 및 개념	95
다. 안전문화의 추진주체	96
라. 국내 안전문화운동의 문제점과 개선방향	97
마. 현재 안전관련 교육의 실태	98
바. 안전문화운동의 활성화 및 정착을 위한 정부의 역할	99
사. 안전문화 정착을 위한 해당 기관의 역할과 방향	99

8. 안전문화의 전략적 개념	101
8.1. 안전의 개념 정립	101
가. 안전과 보건	101
나. 위험 개념으로부터의 안전개념 도출	102
8.2. 문화개념의 분석	103
가. 문화개념 분석의 의의	103
나. 문화의 기반으로서의 조직과 구성원	103
다. 문화의 정의: 문화의 구성요소	104
라. 조직문화	105
마. 조직문화와 조직구성원의 역할	105
8.3. 안전문화의 전략적 개념 도출	106
가. 조직문화에 대한 인식과 이해	106
나. 경제적 관점의 도입	107
다. 정보의 확대	108
라. 자율성의 보장	109
마. 기술과의 접목	109
9. 효율적인 안전문화추진을 위한 전략적 방향 설계	110
9.1. 공공부문과 민간부문의 역할분담 및 민간이양	110
가. 공공·민간의 역할분담 및 민간이양의 기본원리	110
나. 안전문화추진기능의 민간이양과 그 한계	115
9.2. 안전문화추진체제의 설계	119
가. 안전문화추진 관리주체로서의 통합상설기구의 필요성	119
나. 통합상설기구의 위상	119
다. 통합상설기구의 조직체계	120
라. 통합상설기구의 기능과 역할	124
10. 안전문화 정착 및 활성화를 위한 세부실행전략	126
10.1. 통합상설기구의 참여범위와 기구설립 추진 프로세스	126
가. 통합상설기구의 참여범위	126
나. 통합상설기구 설립 추진 프로세스	127
10.2. 통합상설기구의 중점과제	130
가. 안전문화 관련법령의 정비	130

나. 민간지원예산의 확대와 민간단체의 역량강화	131
다. 정부부처·산하기관의 집행기능 및 전문성 강화와 유사중복기능의 통합	131
라. 지역 안전문화추진기구의 활성화	132
10.3. 중점추진 과제해결을 위한 실행전략	133
가. 테마별 집중지원방식	133
나. 단기집중적인 방식과 장기지속적인 방식의 조화	134
다. 정보확대에 입각한 실행전략 개발	134
라. 조직문화에 기초한 안전문화 프로그램 개발	136
마. 자율성 확대에 입각한 프로그램개발과 시민참여 활성화	136
바. 경제적 인센티브와의 결합	137
사. 기술적 전문성에 입각한 실행전략 개발	137
아. 안전문화 캐릭터 등 다양한 도구의 개발	138
자. 범국민적 행사의 추진과 안전현장의 제정	139
차. 기타	140
10.4. 분야별 안전문화 추진전략	141
가. 종합전략	142
나. 산업안전분야(건설안전 포함)	146
다. 교통안전분야	149
라. 학교안전분야	151
마. 가정안전분야	155
10.5. 안전문화운동 평가시스템	156
참고문헌	158

도표목차

<표 1-1> 연구의 주요내용	2
<표 1-2> 연구추진경과	4
<표 2-1> 86년 이후 국내 주요 공공부문 안전사고 현황	7
<표 2-2> 연도별 안전사고 사망자	8
<표 3-1> 안전문화의 발전단계	11
<표 3-2> 정부부처별 안전관련 법령 현황	20
<표 3-3> 한국산업안전공단(범국민안전문화추진본부)의 사업실적	28
<표 3-4> 도로교통안전협회 사업실적	29
<표 3-5> 교통안전공단 사업실적	29
<표 3-6> 손해보험업계 사업실적	30
<표 3-7> 학교안전관리운영 Concept	31
<표 3-8> 주요 학교안전사업	31
<표 3-9> '97 노사와 지역주민이 함께하는 안전점검의 해	32
<표 3-10> 안전문화 관련부처 및 민간단체 사업 실적	33
<표 4-1> 안전관련위원회 운영상의 문제점	41
<표 4-2> 업무중복의 문제점	42
<표 4-3> 민간협의회 협력체제와 안전연구개발촉진의 문제점	43
<표 5-1> 국내 안전의식 실태조사 방법	48
<표 5-2> 응답자의 인구통계학적 속성	49
<표 10-1> 부문별 실행전략프로그램	141
<그림 6-1> (재)전국안전협회의 조직	83
<그림 9-1> 안전문화추진 통합상설기구(안전문화운동 관리주체) 조직체계	122

1. 연구의 개요

1.1. 연구의 목적

94년 이후 연속적인 대형사고 발생으로 인하여 안전과 생명존중의 중요성이 강조되고 있으며 각종 보도매체를 통해 안전의 중요성이 매우 높게 취급되었다. 그러나 안전에 대한 국민적 의식은 아직 크게 부족하고, 정부 및 추진단체간 업무협조체제가 일원화되지 않아 재난발생시 능동적인 대응이 이루어지지 못하는 실정이다. 이러한 현실을 극복하고 후진국형 안전사고를 줄이기 위해 정부와 민간단체 중심의 범 국민적 안전의식의 확산이 필요하게 되었다. 안전문화가 정착되어 국민생활속에 안전이 체질화·생활화 될 수 있도록 하기 위해 안전문화 활성화 방안과 실천력 제고에 관한 대안을 설계할 필요성이 강하게 제기되고 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 맥락을 토대로 효율적인 안전문화운동 추진방향 실행전략을 제시함으로써 안전문화의 정착에 기여함을 목표로 한다.

1.2. 연구의 범위

본 연구의 범위는 내용적 범위와 공간적·시간적 범위로 구분된다. 내용적 범위는 현재진행중인 안전문화운동의 이해로부터 비롯하여 안전문화운동의 현황과 실적평가, 안전문화운동의 문제점 파악, 국민안전의식 실태조사, 해외안전문화운동사례 분석 및 전문가 의견조사, 국민들의 안전공감대 형성을 위한 안전문화 전략개념 도출, 공공·민간간 역할분담과 관련기관의 협조체제 구축, 안전문화운동의 실천전략 개발 등에 초점을 두어 수행한다. 공간적 범위로는 가정·학교·교통·공공·사업장 등 5개 분야로 세분화한다. 시간적 범위는 1986년부터 1998년까지 13년간을 대상으로 한다.

내용적 범위를 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

1단계 범위는 안전문화 또는 안전운동의 개념과 배경, 안전문화추진 체제분석, 정부정책방향과 유관단체 역할, 국민안전의식실태 설문조사, 안전문화운동의 추진 실적, 안전문화운동의 문제점 및 KSF & Concept 도출이다.

2단계 범위는 해외사례연구, 전문가 심층면접, 안전문화 전략개념 도출, 추진주
체별 역할분담 설정, 안전문화 추진체계 설계, 안전문화 실행전략 도출이다.

연구의 주요 내용을 도식화하면 다음과 같다.

〈표 1-1〉 연구의 주요내용

단계	대구분	소구분
1	내부환경분석	-안전운동의 개념과 배경 -공단의 Needs와 위상, 역사분석 -안전문화운동의 프로세스분석
	외부환경분석	-안전문화 추진 주체현황과 역할 -안전문화 정착을 위한 정부정책과 제도 -안전관련 환경분석
	국내 안전문화운동 현황 파악	-안전문화운동의 추진방향 -안전문화운동의 실적분석 -안전문화운동의 문제점 -과제해결을 위한 Concept도출
	국민 안전의식 실태조사	-사회의 위험에 대한 인식 -일반 국민들의 안전의식 수준 -안전 관련 규범 및 규범에 대한 평가 -안전관련 정보이용 실태 -안전관련 정책 및 주체별 노력평가 -분야별 안전의식평가 (가정/학교/교통/공공/사업장) -표본크기: 1,139표본 -조사대상: 제주도를 제외한 만20세 이상 남녀
2	해외사례 연구 (Bench Making)	-미국 등 선진국의 안전문화 실태 -추진 주체의 변화과정 연구
	전문가집단의 Needs 파악	-정/재/학계 전문가 집단을 대상으로 심층면접 (Depth Interview)
	안전문화 추진운동 방향설정 및 안전문화추진체계 설계	-안전문화 관련 기관 및 전문가 Depth Interview 분석 및 반영 -안전문화 기본개념 및 전략개념 도출 -관리주체와 실행주체의 명확화 -민간단체의 안전문화추진 지원체계 -안전문화운동 전개 프로세스 설계

1.3. 연구의 체계와 방법

본 연구의 1단계는 주로 자료조사를 중심으로 전개되며, 2단계 실행전략 수립은 주로 Bench-Marking과 에스엠컨설팅의 VM(Vision Making)Process를 적용 또한 본 연구의 특성상 1단계에서 향후연구과제의 효율적인 수행을 위해 Concept을 우선적으로 도출한다.

연구의 구체적 과정은 다음과 같다.

- ① 산업안전공단의 Needs 파악
- ② 연구의 설계 및 전담팀 구성 (공단전담팀과의 Consensus 확보 및 유지)
- ③ 자료조사: 가정/학교/공공/교통/사업장
 - 국내외 안전문화운동 실태
 - 내외부 환경
 - 안전문화관련 통계자료
 - 국내안전문화의 문제점
- ④ 설문조사
 - ㉠ 면접원 선발 및 교육
 - ㉡ 설문지 배포/회수
 - ㉢ 검증/Coding/Editing/Key-in
 - ㉣ 통계분석(Spss)
- ⑤ 자료의 정리
- ⑥ KSF(Key Success Factor) & Concept 도출
- ⑦ 전문가 집단 심층인터뷰(Needs 파악)
- ⑧ 안전문화 전략개념 도출
- ⑨ 안전문화추진운동 방향수립(⑥으로 피드백)
- ⑩ 기구 및 제도 설계
- ⑪ 추진 프로세스 설계
- ⑫ 분야별 안전문화 실행전략 수립
- ⑬ 평가방법 설계

1.4. 추진경과

본 연구는 98년 7월 15일 계약 이후 아래 표와 같은 경과를 거쳐 연구결과를 도출하였다. 수행과정에 있어 애로점은 일부 안전기관들의 진부한 자료와 1997년 통계자료의 부족으로 인한 연구의 제약이었다.

〈표 1-2〉 연구추진경과

단계	진행내용	'98.7.	8	9	10	11	12	'99.1
준비단계	- 공단 Needs과약 - 연구진 구성 및 과업이해 - 연구설계	- - -						
자료조사	- 역사분석 - 내부환경분석 - 외부환경 분석 - 안전문화운동 실적분석 - 추진주체별 위상과 역할	-	-- --					
설문조사	- 설문지 설계 - 면접원 선발 및 훈련 - 실사 - 설문지 회수 및 분석			-	- -- -			
Depth Interview	- 안전관련 공공기관 및 단체별 전문가 분석					---		
KSF도출	- 문제점 도출 - 안전문화전략개념 도출 - 향후 안전문화운동의 방향 - 활성화방안과 추진기구설계 - 분야별 안전문화실행전략 도출 - 안전문화 추진 평가방법 설계					- -- -- - -		
자료정리	- 자료정리 및 보고회							--

2. 안전문화운동에 대한 이해

이 장에서는 안전문화운동의 일반적인 개념과 안전문화 운동의 필요성 및 배경에 대해 살펴 보고자 한다. 안전문화운동의 전략개념에 대한 본격적인 논의는 8장에서 이뤄진다. 안전문화운동의 필요성에 대해서는 안전사고현황을 살펴보는 것으로 대신한다.

2.1. 안전문화운동의 개념

가. 안전문화의 정의

(1) 안전문화용어의 유래와 국제기구에 의한 정의

안전문화라는 용어는 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고에 따른 원자력안전자문단(INSAG)의 보고서(Post Accident Review Meeting on the Cher Accident)에서 처음 사용되었다.

국제원자력안전자문단은 안전문화의 의미를 “조직과 개인의 자세와 품성이 결집된 것으로 모든 개인의 헌신과 책임이 요구되는 것이다” 라고 했으며, CCPS(미국 화학공업협회)에서는 “공정안전관리를 정확히 실시하기 위해 모든 구성원이 공동으로 안전의식을 가지고 참여하는 것이다” 라고 하였다. 즉 개인과 조직의 안전에 관한 자세와 의식, 규제의 필요성에 따른 행동의 일원화가 필요한 차원에서 의미를 부여하고 있다. 이들이 내세우는 안전문화 지침으로는 첫째, 본질적으로 의문을 제기하는 자세를 가져야 하고, 둘째, 자만의 방지와 최상에 대한 의지를 가져야 하며 셋째, 개인의 책임의식과 조직의 규제능력 함양이다.

(2) 국내 안전문화의 유래와 정의

95년 이전 국내의 안전문화에 대한 인식은 단순히 기업의 사회적 이미지 관리차원에서 소극적이며, 근로자의 개인보상차원에 국한됨에 따라 안전문화에 대한 인식

부족과 민간주도의 비체계적인 활동이었다. 그러나 95년 6월 29일 삼풍백화점 붕괴 사고이후 안전에 대한 국민의 관심고조로 정부주도의 안전관계법령 검토 및 효율적인 협력구축과 관련하여 안전문화를 정의하고 있다. 즉 안전문화란 안전제일의 가치관이 충만되어 모든 활동 속에서 의식관행이 안전으로 체질화되고 또한, 인간의 존엄성과 가치의 구체적 실현을 위한 행동양식과 사고방식, 태도 등의 총체적 의미이다.

안전문화의 정의에 의한 안전관리의 3대 원칙은 행동양식의 일차적 변화와 안전제일의 가치관 정립, 안전의식의 무의식적 표출이다.

(3) 국내외 안전문화 개념의 정의

국내외 안전문화 개념을 정리하면 일반적으로 기존의 의식, 행동의 변화를 통한 국민생활 전반에 안전태도와 관행·의식이 체질화되어 가치관으로 정착되도록 하는 것이 안전문화라고 할 수 있다. 안전문화운동의 3대 기본원칙을 바탕으로 안전문화의 전파를 통해 안전문화를 조성하고 홍보매체를 통해 안전에 관한 사회여론을 조성하는 것이다.

안전문화를 이루기 위해서는 본질적으로 의문을 제기하는 자세, 적당주의를 배제하는 자세, 개인의 책임감 고양, 집단의 자체규제의 함양, 안전으로 충만된 사고방식, 자만의 방지를 통해 국민생활의 전반에 안전에 관한 태도·관행·의식을 체질화해야 한다.

2.2. 국내 안전의 실상과 안전문화운동의 배경

최근 국내에서 발생하는 대형사고의 시발은 60~70년대 건설된 산업시설 및 건축물의 노후화, 산업화에 따른 재해발생요인 증가, 각종 안전관련제도의 미비 등에 기인하고 있다. 특히 삼풍백화점 붕괴 사고, 대구지하철공사장 가스폭발 사고, 성수대교 붕괴사고, 서해훼리호 침몰사고, 아현동 가스폭발사고, 그리고 최근의 부천 가스충전소 폭발사고 등 연이어 발생하고 있는 각종 대형사고는 곳곳에 산재한 위험들에 대한 국민들의 불안감을 가중시키고 안전관리능력에 대한 불신감을 증폭시

키고 있다.

이러한 배경에서 국민의 안전의식을 높이고 안전을 생활화함으로써 잠재된 위험을 사전 예방한다는 취지로 범 국민적 안전문화운동을 추진하게 되었다.

다음으로 안전문화 추진의 배경을 좀 더 자세히 알기 위해 96년 이후의 국내 주요 공공 부문의 안전사고 현황을 살펴보기로 하겠다. 국내에서 공공부문의 안전사고는 86년 독립기념관 화재사고를 계기로 사회적 인식이 확대되기 시작하였으나 이후 성수대교와 삼풍백화점의 붕괴 등 대형사고가 연속적으로 발생되었다. 안전사고의 주요원인은 부실한 공사관리, 안전수칙의 무시 등 주로 안전의식 불감증에서 주로 비롯되는 것으로 나타났다. 유형별로는 시설물의 붕괴사고 5건, 가스사고 3건, 선박사고3건, 교통사고 3건 등으로 산업사회의 발전과 더불어 모든 분야에서 발생하고 있다.

<표 2-1> 86년 이후 국내 주요 공공부문 안전사고 현황

사고일자	사고명	원인	피해현황
86. 8. 4.	독립기념관 화재사고	부실공사, 관리소홀	본관 천장 3천평 전소
92. 7. 31.	남해창선대교 붕괴사고	부실공사, 관리소홀	사망 1명
92. 7. 31.	신행주대교 붕괴사고	부실설계, 부실시공	약 100억 재산피해
93. 1. 7.	청주우암아파트 붕괴사고	임의변경, 부실관리	사망28명, 부상48명
93. 3. 28.	부산구포 열차전복사고	부실관리, 부실시공	사망78명, 부상140명
93. 7. 26.	목포아시아나 항공기 추락사고	안전의식 부재	사망66명, 부상44명
93. 10. 10.	서해훼리호 침몰사고	과다승원, 의식부재	사망292명
94. 10. 24.	충주호 유람선 화재사고	의식부재, 관리소홀	사망29명, 부상38명
94. 10. 21.	성수대교붕괴사고	부실시공, 부실설계 부실관리, 부당사용	사망32명, 부상6명
94. 12. 7.	서울아현동 가스폭발사고	부실시공, 부실관리	사망12명, 부상46명
95. 4. 28.	대구지하철 가스폭발사고	부실시공, 부실관리	사망103명, 부상148명
95. 6. 29.	삼풍백화점붕괴사고	부실설계, 부실시공 부실관리, 부당사용	사망502명, 부상937명
96. 7. 25.	경기도, 강원도 지역 홍수에 따른 군막사 매몰사고	건축시 안전무시한 위치선정 안전관리소홀	사망 19명
97. 8. 6.	판대한항공추락사고	안전관리 소홀	사망229명, 부상25명
98. 8. 1.	지리산국립공원 홍수로 인한 야영지 유실 사고	안전의식 부재, 형식적인 안전관리	사망 23명, 실종 39명
98. 9. 11.	부천LPG충전소가스폭발사고	비합리적 충전소인가, 형식적 규제	부상81명,차량파손100대, 재산손실200억원

연도별 안전사고 사망자 현황은 <표 2-2>와 같다. 이를 살펴보면 교통분야의 사망자가 전체의 80%이고 산업분야가 16.4% 등을 나타내고 있다. 교통사고에 의한 사망자는 하루 평균 약30명이고 산업재해의 경우 약 6명이 발생하고 있다. 그러나 과거에 비해 차량의 증가 및 근로자수의 증가를 고려하면 최근의 사망자 비율은 선진국 수준과 비교할 때 긍정적인 것으로 평가할 수 있다.

<표 2-2> 연도별 안전사고 사망자

연도 \ 구분	교통사고	산업재해	화재
86	7,702	1,660	306
87	7,206	1,761	321
88	11,563	1,925	414
89	12,603	1,724	447
90	12,325	2,236	348
91	13,429	2,299	525
92	11,640	2,429	510
93	10,402	2,210	573
94	10,087	2,678	555
95	10,323	2,662	571
96	12,653	2,670	589
97	11,603	2,742	564
계	131,536	26,996	5,723
연평균	10,961	2,250	477

3. 국내 안전문화운동의 현황

이 장에서는 국내 안전문화운동의 현황과 추진실적을 살펴보기로 한다.

3.1. 안전문화운동의 추진방향

가. 안전문화운동의 발전과정

(1) 안전문화의 태동과 형성

국내에서 안전문화의 개념이 논의되기 시작한 것은 1990년대 들어서라고 할 수 있다. 그 이전에는 안전관리, 안전규제는 있었지만 안전문화의 개념은 찾아보기 어려웠다. 안전문화에 대한 논의가 본격화되고 안전문화 추진을 위한 구체적인 정책 대안들이 실천되기 시작한 것은 1995년 일련의 대형사고를 겪은 후 부터라고 할 수 있다. 우리나라의 안전문화 형성과정을 시대별로 간단히 정리하면 다음과 같다.

〈안전문화 형성 단계〉

- ① 1960~1980년대 : 안전문화 부재단계
- ② 1990년대 초반 : 안전문화인식단계
- ③ 1996년 이후 : 안전문화 구축단계
- ④ 1998년 이후 : 안전문화 활성화 단계

위를 살펴보면 1960~1980년대에는 안전문화라는 개념 자체가 없었던 기간이며, 1990년대 초반에 와서야 대중매체를 통해 안전의 중요성이 부각되면서 안전문화에 대한 인식이 싹트게 되었다. 1996년 이후에는 수동적인 대응자세를 극복하고 적극적인 안전향상을 위한 국민의식 강화활동을 추진하였으며, 1998년 이후에는 안전문화 활성화를 추구하는 단계로서 안전문화운동의 실천력을 제고하는 방안을 강구할 필요성이 증대하고 있다.

(2) 안전문화의 추진경과

국내에서 본격적인 안전문화 추진은 95년 삼풍백화점 붕괴사고 이전 국무총리를 의장으로 하는 안전문화추진중앙협의회를 구성한 것을 시발로 체계화되었다. 당시 안전문화 정착을 위해 여러 부처의 안이 제시되었으나 노동부의 案이 국내 실정에 적합하므로 이를 안전문화운동의 토대로 채택하여 노동부 산하 산업안전공단 내에 '안전문화중앙추진본부'가 설치되어 현재까지 운영되고 있다. 안전문화를 추진하는 중앙기구의 설치에 다소 늦은 감이 있지만, 협의회의 구성과 대형사고의 발생이 시기적으로 일치하여 안전문화에 대한 어떤 근본적인 대응책이 필요하다는 국민적 공감대 속에 출범하였다. 한편 중앙기구의 설치와 함께 지역단위로도 안전문화추진지역협의회가 구성되었으며 안전문화중앙추진본부 산하에도 지역추진본부가 설치되었다. 이로써 우리나라도 안전문화추진을 위한 조직구조는 일단 갖추게 된 것이다. 그러나 조직의 원활한 기능과 안전문화추진사업의 효과성에 대해서는 아직 의문의 여지가 있다. 이상의 과정을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

- 95년 2월 15일 국무회의에서 범 국민안전문화 추진운동 지시
- 95년 3월 30일 공단주최 학술토론회에서 안전문화 추진 전담기구 설치를 제안
- 95년 4월 20일 무재해 전진대회에서 '노사 3대 기초안전 준칙 지키기' 결의
- 95년 5월 29일 안전문화추진중앙협의회 1차 회의에서 안전문화추진위원회 구성합의
- 95년 7월 20일 범 국민 안전문화추진 간담회에서 안전문화추진위원회 구성
- 95년 9월 30일 안전문화추진중앙본부 및 17개 안전문화추진 지역본부 구성

(3) 안전문화의 발전과정

90년대 초까지만 하더라도 국내 안전문화는 생산성 향상을 위한 산업재해 예방 차원에 국한되어 추진되다가, 92년부터 국가발전에 필요한 부분이라는 인식과 함께 국민적 관심을 유도하는 과정으로 발전하였다. 96년부터는 안전문화의 본격적인 추진기로 명실상부한 안전문화의 생활화·선진화를 추구하는 단계로 발전하고 있다.

안전문화의 발전단계를 요약 정리하면 아래와 같다.

〈표 3-1〉 안전문화의 발전단계

개념	생산성 향상 중심		범국민적 운동 태동		안전문화 운동 도약		제 2도약
연도	1990	1991	1992	1994	1995	1996	1997
중점 목표	산업재해 예방의지	안전보건 인식	국민관심 유도	국가발전 수단인식	국민의식 변화	안전문화 생활화	안전문화 선진화
Action	- 산업재해 예방 - 산업재해 일반	- 산업안전 예방	- 건설재해 예방 - 무재해 천만명 운동 - 안전수칙 준수 - 인명존중	- 산업재해와 경제적 손실 인식 - 저비용 고효율 산재예방 기법 보급 - 산업재해 특별사업	- 산업재해 예방 시설 자금 - 범국민안전 문화정착 - 안전과 경영 - 안전불감증 - 작업환경 개선 - 여름철 안전문화 - 안전과 경제 - 건설안전 문화	- 안전의 생활화 - 안전점검의 날 - 생활속의 안전 - 범국민 안전점검 생활화 - 스스로의 실천	- 노사자율 안전점검 - 제조업 재해의 근원적 안전성 확보 - 작업환경 개선 - 재래형 건설 재해추방

※ 자료: 한국산업안전공단 10년사 자료정리

나. 안전문화운동의 추진목표와 방향

현재 우리나라의 안전문화운동은 “국민의 생활 속에 안전을 삶의 가치로 인식하여 최우선적으로 안전문화가 정착”되도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 토대로 다음과 같은 5대 추진전략을 전개하고 있다.

- ㉓ 안전문화 사업의 안정적 추진을 위한 추진체계 및 제도완비
- ㉔ 자발적으로 안전활동에 참여하여 협조하는 공감대의 형성

- ㉔ 지속적인 체계적인 교육홍보활동 전개
- ㉕ 유기적인 업무협조 및 역할분담체계 구축
- ㉖ 안전문화 실천주체를 육성하고 활동 강화

이와 같은 5대 추진전략을 통해 정부는 첫째, 국민들로 하여금 안전의 중요성을 인식하여 실천하게 하고, 둘째, 사회적으로 안전에 책임을 다하는 사회를 구현하며, 셋째, 정부 스스로도 안전의 중요성을 인식하면서 국민의 안전을 먼저 생각하고 실천하는 자세로의 변화를 꾀하고 있다.

3.2. 안전문화운동 추진체계

가. 안전문화운동 추진체계

안전문화운동의 궁극적인 방향은 “국민들의 안전제일의 가치관 정착과 생활화”이며 또한 이를 위해 국민의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하는 것이다.

안전문화운동의 추진체계를 형성하는 요소로는 조직화, 자원확보, 재정확보, 관리력을 들 수 있으며 이들 요소가 앞서 언급한 안전문화 5대 추진전략과 아울러 중요한 수단으로서 기능하게 된다. 각 요소를 살펴보면 다음과 같다.

- 조직화: 안전문화추진중앙협의회를 비롯하여 안전문화추진위원회, 안전문화추진본부 및 지역본부
- 자원확보: 안전문화를 일선에서 확산하는 객체로서 학교, 사업장 및 단체의 인적 자원들의 교육과 연구활동
- 재정확보: 세금, 후원금 등에 의한 자체예산
- 관리력: 안전문화 추진의 전반적인 계획수립과 수행통제 및 결과분석 능력

즉 위의 4가지 요소와 5대 추진전략, 그리고 국민들의 자발적인 참여가 어우러져 첫째, 안전행동 양식의 변화, 둘째, 안전 최우선의 가치관 형성, 셋째, 안전제일의 사고와 행동, 넷째, 안전위협요인의 제거와 사고 위험군의 감소라는 실천과정이 도출되고 이를 통하여 ‘국민의 안전제일의 가치관 정착과 생활화’라는 결과가 실현

될 수 있다.

나. 안전문화 추진조직

(1) 중앙정부 차원의 추진조직

국내 안전문화 추진구조 중 조직화부문은 중앙조직에 안전문화추진중앙협의회(17명), 안전문화추진위원회(18명), 안전문화중앙추진본부(28) 등과 자문위원회(18명) 총 81명으로 구성되어 있다. 지방조직으로는 17개소의 안전문화추진지역협의회와 안전문화추진지역본부가 있으며 지역별로 10~15명의 자문위원회를 두고 있다.

중앙조직의 업무를 자세히 살펴보면 먼저 안전문화추진중앙협의회에서는 안전문화운동의 기본적인 방향을 설정하고 안전문화중앙추진본부에서 작성한 사업계획을 승인한다. 안전문화추진중앙협의회의 실무 협의기관인 안전문화추진위원회는 부처간 업무협조와 민관운영의 주체가 되는 곳이다. 위원회의 공동대표로는 노동부장관, 노총회장, 경영자총연합회장, KBS사장, 매일경제신문사장 등이 있다. 안전문화중앙추진본부는 실질적인 안전문화운동의 주체로서 가정/학교/교통/공공/사업장의 안전문화운동을 추진하고 범국민 안전의식고취활동을 전개하며 안전점검의 날을 운영하고 있다. 또한, 안전점검활동 및 지역협의회를 운영하고 있으며 홍보물을 제작하여 보급하고 안전문화에 관한 연구 및 관리를 하고 있다.

안전문화관련 정부조직을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

(가) 안전문화추진중앙협의회(17명)

의 장 : 국무총리

정부위원 : 행정자치부장관, 교육부장관, 산업자원부장관, 노동부장관, 건설교통부장관, 과학기술부장관, 국무조정실장

민간위원 : 한국경영자총협회장, 한국노동조합총연맹위원장, 대한건설협회장, 보험감독원장, 한국방송협회장, 경제정의실천시민연합대표, 한국여성단체협의회장

간 사 : 총리실 제3조정관

(나) 안전문화추진위원회(18명)

공동대표 : 노동부장관, 한국노동조합총연맹위원장, 한국경영자총협회장,

KBS사장, 매일경제신문사장

정부위원 : 안전문화추진중앙협의회 정부위원이 소속된 부처의 차관

민간위원 : 중소기업협동조합 부회장, 대한건설협회 부회장, 경제정의실천

시민연합 사무총장, 한국여성단체협회부회장, YMCA정책기획

국장, 한국산업안전공단 이사장

(다) 안전문화추진중앙본부

본부장 : 한국산업안전공단 이사장

집행위원 : 안전문화추진위원회 소속단체 실무책임자 28명

사무국장 : 한국산업안전공단 홍보국장

사무조직 : 안전문화추진본부

(라) 안전문화추진지역협의회(17개소)

전국 16개 시도, 여천지역

의장 : 시도 지사

(마) 안전문화추진지역본부 (17개소)

본부장 : 산업안전공단 지도원장(지역본부장)

집행위원 : 지역협의회 소속단체 실무책임자

사무국장 : 안전공단 지도원 교육홍보부장

(2) 정부투자기관의 안전관리분야

(가) 노동부 투자기관

① 한국산업안전공단

근거법령 : 한국산업안전공단법

주요기능 : 안전문화추진본부 운영을 통한 안전문화 정착방안 연구 및 대
국민홍보활동

산업재해 예방기술의 연구개발 및 보급
산업재해 예방시설 자금지원 및 시설운영
산업안전교육 및 사업장 안전진단, 점검

② 한국노동연구원

근거법령 : 한국노동연구원법

주요기능 : 산업안전보건에 관한 정책연구

산업보험에 관한 정책연구

선진산업국의 산업안전보건정책 및 산재보험정책연구

③ 근로복지공단

근거법령 : 근로복지공사법

주요기능 : 산업재해 보상보험시설의 설치운영

산업안전 및 보건에 관한 사업

(나) 건설교통부 투자기관

① 시설안전기술공단

근거법령 : 시설물의 안전관리에 관한 특별법

주요기능 : 시설물의 안전관리 및 유지관리 계획수립,

시설물 안전점검 및 정밀 안전진단

② 교통안전연구원

근거법령 : 교통안전진흥공단법

주요기능 : 교통안전교육

교통안전 조사연구

교통안전 계몽 및 홍보

(다) 행정자치부 투자기관

① 한국소방안전협회

근거법령 : 소방법

주요기능 : 소방기술과 안전관리에 관한 조사연구 및 교육
각종 홍보물 제작배포 및 대국민 홍보

② 도로교통안전협회

근거법령 : 도로교통법

주요기능 : 교통안전대책에 관한 연구조사

교통 안전교육 및 안전운전관리자 교육

(라) 재정경제부 투자기관

① 한국소비자보호원

근거법령 : 소비자보호법

주요기능 : 소비자의 피해구제

물품의 품질, 안전성에 관한 시험, 검사

소비자 보호 관련 시책연구 및 건의

(마) 환경부 투자기관

① 유독물관리협회

근거법령 : 유해화학물질관리법

주요기능 : 유독물 관리자 교육

유독물 적정관리에 대한 계몽 및 지도

유독물에 관한 정보 교환 및 조사연구

② 환경관리공단

근거법령 : 환경관리공단법

주요기능 : 환경오염방지사업 실시와 방지시설 개발

방지시설의 설계, 시공 및 운영에 관한 기술지원

③ 환경보전협회

근거법령 : 환경정책기본법

주요기능 : 환경보전에 관한 기술개발 및 지도

환경보전에 관한 조사연구
배출시설 관리인 교육실시

(바) 산업자원부 투자기관

① 석탄사업합리화공단

근거법령 : 석탄사업법

주요기능 : 석탄 가공제품 사용의 안전성 증진을 위한 사업
석탄광업에 대한 안전지원사업

② 에너지관리공단

근거법령 : 에너지이용합리화법

주요기능 : 에너지관리에 관한 조사연구, 교육, 계몽, 홍보활동

③ 한국가스안전공사

근거법령 : 고압가스안전관리법

주요기능 : 가스안전에 관한 각종 검사 및 교육
자체검사 및 타 검사기관의 감사지도
가스안전관리에 관한 확인

④ 한국전기안전공사

근거법령 : 전기사업법

주요기능 : 전기안전에 관한 조사, 연구, 기술개발 및 홍보
전기설비에 대한 검사, 점검 업무

(사) 과학기술부 투자기관

① 한국원자력 안전기술원

근거법령 : 한국원자력안전기술원법

주요기능 : 원자력 안전규제 기술개발
원자력 안전규제 정책 및 제도개발을 위한 기술지원
방사선 방호기술 지원

(아) 해양수산부 투자기관

① 한국어선협회

근거법령 : 어선법

주요기능 : 어선과 설비에 대한 검사업무 대행

어선의 성능향상을 위한 조사연구 및 기술개발

② 한국해운연수원

근거법령 : 선원법

주요기능 : 선박의 안전 및 운항관리기법 연구

③ 한국해운조합

근거법령 : 여객선 안전관리

주요기능 : 재해대비 공제산업

(3) 안전관리 민간단체

(가) 노동부 관련단체

① 대한산업안전협회

주요기능 - 산업안전정보제공

- 산업안전에 관한 교육 실시

- 사업장 안전진단 및 기술지도

② 대한산업보건협회

주요기능 - 근로자 정기검진

- 작업환경 측정

③ 산업안전관리대행협회

주요기능 - 사업장 안전관리 대행

- 산업안전정보 자료의 수집 분석

- 무재해 추진요원 교육

④ 한국건설안전기술협회

- 주요기능 - 건설안전진단 평가 및 현장지도
- 건설안전관리자 양성교육

⑤ 한국건설가설협회

- 주요기능 - 산업안전보건법에 의한 건설가설기자재 30종의 성능검증
- 품질보증표시 **안**과 비표시 기자재와 관련된 노동부와 사업자간 품질확인 역할 수행
- 기타 건설가설 기자재의 연구 및 품질보증 관련법 개정

(나) 행정자치부 관련단체

① 한국소방협회

- 주요기능 - 방화관리자, 위험물안전관리자 등의 강습, 실무교육, 보수교육

② 한국소방검정공사

- 주요기능 - 소방용 기계 등의 검정 업무
- 위험물시설 성능시험 및 위험물 안전조사연구

③ 한국위험물기술안전센터

- 주요기능 - 위험물탱크 안전성능 시험

3.3. 안전문화운동의 환경분석

가. 제도적 측면

(1) 정부정책

1997년의 안전문화운동에 있어서는 안전을 삶의 중심가치로 삼는 선진안전문화 정착에 추진목표를 두었으며, 이를 위한 기본 방향으로서는 안전의 중요성을 인식하는 정부와 안전에 대한 책임을 느끼는 사회 그리고, 안전을 먼저 생각하고 실천하

는 국민에 중점을 두었다.

정부차원에서는 각 부처와 노사 및 시민단체, 지방자치단체와 긴밀한 협조체제를 구축하여 국민의 안전한 생활을 선도할 수 있는 안전문화 실천주체를 육성하는데 초점을 두었다.

이러한 정부의 정책방향을 실현하기 위해 현 시점이 IMF관리체제인 점을 감안하여 촉진대회나 결의대회 등을 중앙대회로 간소화하며, 안전전문기관과 시민단체와의 협력체제 구축을 위하여 조직보강 및 예산확충을 추진한다는 방침을 수립한다. 또한, 산업안전의 효율성과 국민들의 참여적인 참여를 유도하기 위해 명예산업안전감독관 제도, 시민안전신고센터 운영, 안전문화봉사대 운영, 안전마을 조성, 국민안전의 날과 국민안전현장 제정 등의 활동을 전개하거나 계획 중에 있다.

(2) 안전관련법령

정부기관의 안전관리분야는 <표 3-2>과 같이 피해대상에 의한 분류에 따라 총 24개 법령을 적용하고 있으나 안전관계법령 위반에 대한 법적인 제재가 미약하고 또한 법 적용에 있어 상황에 따라 적용기준이 상이한 실정이다.

<표 3-2> 정부부처별 안전관련 법령 현황

구분 기관명	피해대상에 대한 분류				분야별 안전에 관한 분류
	일반시민 생활관계	제조물, 소비자관계	사업장 근로관계	천재지변 관계	
건설교통부	건축/건설안전법 교통안전관계법	건설기계관계법	건설기술관리법 건축법 시설물안전관리법		교통안전관계법 시설물안전법
행정자치부	소방안전법 교통안전관계법 위험물안전법		소방법	재난관리법 풍수해대책법 재해구조법	화학류안전법 소방안전법
산업자원부	에너지이용안전 관계법		고압가스안전관리법 액화석유가스관계법 도시가스사업관계법 에너지이용합리화법 전기사업법 승강기제조관리법		광산보건안전법 전기안전법 에너지안전법 승강기안전법 가스안전법

노동부			산업안전보건법 전폐근로자보호법 산업재해보상보험법		산업안전관계법 보건일반관계법
재정경제부	소비자보호법				
환경부	에너지이용안전 관계법				유해물질관리법 환경안전법
국방부					화학류안전관계법
공업진흥청		산업표준화법			
과학기술부					방사성안전관계법

(3) 안전관련 정보 Infra

국내 안전관련 정보시스템 구축현황은 분야별로 행정자치부의 재난관리시스템인 '국가안전관리 정보시스템', 산업안전공단의 사업장 안전관리시스템인 '안전보건경영 시스템'과 화학공장 위험관리시스템인 '위험관리종합체계', 한국가스안전공단의 '가스안전관리종합체계' 등이 있다.

(가) 국가안전관리정보시스템

국가안전관리정보시스템의 목적은 자연재해 및 인위적 재난요인을 사전에 발견해 정보체제 등을 종합적이고 체계적으로 수립하고, 유관기관간 정보공유체제를 구축하는 재난 종합정보관리시스템이다.

세부내용을 보면 우선 재난관리 사고유형에 따라 대응수습에 필요한 소프트웨어를 개발하고 데이터베이스를 구축한다. 각 지역의 자연재해관리시스템을 연결하여 전국의 재해상황을 연결하여 전국의 재해상황을 감시하고 지원하는 시스템이다. 그리고 소방 및 구급구조업무의 지휘·통제에 필요한 인적·물적 자원의 동원체제에 관한 시스템도 구축하고 있으며, 시설물의 안전관리와 사고시 필요한 정보를 위해 주요 시설에 관한 제원, 이력관리도 담당하고 있다. 또한 사고유형에 따라 해당기관으로부터 요소별 필요정보를 받을 수 있는 연계기능 시스템이기도 하다.

이 시스템의 기대효과는 기관 단위의 통합운영으로 재난상황실을 통제함으로써 장비의 집중화, 근무요원의 전문화가 가능하고, 인력증원의 억제와 각종 전자통신

장비의 중복투자 방지로 예산을 절감할 수 있다. 또한, 관련조직의 책임권한, 지휘 보고체제, 상호지원협정 등 기관별, 재난별, 재해규모별 표준업무절차 수립이 가능하다는 것이다. 가스안전종합관리체계의 목적은 가스안전에 대한 모든 구성요소를 체계화하고 정성적·정량적 평가를 실시, 위험성 파악과 안전관리의 질적 향상을 도모할 수 있다. 관 주도형의 한계상황을 극복하기 위하여 안전관리규정의 세부항목을 통합 또는 변경사항을 새로운 문서체계로 갖추어 용어 및 양식의 변경과 중복부분을 정리한다.

(나) 안전보건경영시스템

안전보건경영시스템의 목적은 각종 중대산업사고의 직접적인 원인제거에 앞서 부실한 안전경영요소를 제거, 손실을 방지토록 하는 시스템이다. 이는 사업장에서 자율안전활동을 벌일 수 있도록 관리요원을 시스템화함으로써 무재해 달성에 기여할 수가 있다. 노사합심에 기반하여 사업주가 안전보건분야도 경영의 일부분으로 Plan-Do-Check-Action의 Cycle에 의해 실현될 수 있도록 지원한다. 이 시스템의 주요 내용은 산업안전보건경영정책 수립, 산업안전보건 경영조직 구축, 계획 및 기준 제정, 재난별·재해규모별 표준업무절차 수립, 성과측정, 감사 및 시정 등으로 구성된다

이 시스템의 기대효과로는 손실을 최소화하기 위한 경영차원의 마인드 구축으로 자율 통제가 가능하고, 노사의 전반적인 기업방침이 합리적인 준법성 확립과 안전적 경영유지가 가능하다. 또한, 기업위험을 정량적으로 판단하여, 효과적으로 관리 통제가 이루어지며, 재해율, 작업손실 감소 등으로 재해보상비 감소 생산성 향상 근로자 복지개선 등이 가능하다.

(다) 가스안전관리종합체계

가스안전관리종합체계시스템은 가스안전에 대한 모든 구성요소를 체계화하고 정성적·정량적 평가를 실시하여 위험성 파악과 안전관리의 질적 향상을 도모한다. 관 주도형의 한계상황을 극복하기 위해 안전관리 규정의 세부항목 통합 또는 변경사항을 새로운 문서체계로 갖추어 용어 및 양식의 변경과 중복부분을 정리한다.

이 시스템에서 기대되는 효과는 단순 관리 차원에서 조직적 차원의 안전관리가

가능하고 경영이념, 권한 및 책임, 안전기술 및 정보 등을 총체적으로 취급함으로써 잠재된 사고의 원인을 과학적이고 체계적으로 파악할 수 있다. 또한 중장기 계획에 의한 전략적 접근이 가능하므로 자율안전관리활동의 정착이 가능하다.

(라) 위험관리종합체계

위험관리종합체계의 목적은 기존의 PSM(공정안전관리제도)에 위험설비 종류와 운전 조건 등에 대한 데이터베이스 구축이나 정량적 위험성평가, 사고피해 예측에 따른 대응방안과 각 요소를 종합적으로 위험관리체제를 구축한다. 이 체계는 세부 내용으로 위험물질설비 관련자료 전산화와 위험설비 지리정보체계수립, 시나리오별 예방체계수립을 포함한다.

위험물질설비 관련자료 전산화는 석유화학공정 및 자료의 특성을 파악하고 안전 관리방법 및 자료수집, 분석을 통해 위험설비관리대상을 선정하여 관리대상별 관련 정보를 분석하여 전산시스템 설계요건을 결정한다. 아울러 전산관리시스템 개발을 위한 소프트웨어, 데이터베이스와 시스템을 정한다. 그리고 데이터베이스 구축시 발생한 문제점을 보완하고 기능을 보강한다.

위험설비 지리정보체계수립에서는 97년부터 99년까지 3개년 동안 울산, 여천, 산지역 석유화학 공장을 대상으로 사업장 과 주변에 대한 발화원, 위험설비 주변의 인구밀도, 사고로 인한 피해결과를 Graph화하여 전자지도를 작성한다.

시나리오별 예방체계수립에서는 유해위험물질 취급사업장에서 중대산업사고 발생시 누출/확산/화재/폭발의 피해 및 영향 예측기법의 전산화를 구축하여 시나리오별 예방체계를 마련한다.

위험관리종합체계의 기대효과로는 위험설비 및 물질에 대한 종합적이고 체계적인 정보 데이터베이스 구축이 가능하다는 점을 들 수 있다. 급변하는 안전보건 국제정세에 합리적으로 대처가 가능하다. 주요 설비에 대한 사업장과 국가의 관리부처가 공동 자료 시스템을 사용함으로써, 신속한 데이터 처리와 안전관련 정보의 공유화에 기여한다.

(4) 안전관리기관 협력실태

삼풍백화점과 성수대교 붕괴 등으로 인해 안전사고에 있어서 국가의 위상이 실

추됨에 따라 정부는 산업안전 3개년 계획수립 등 많은 예산을 투입, 각종 관련기관을 설립하여 사고예방의 의지를 보여주고 있다. 그러나 이제는 안전보건기관의 난립과 파다한 규제로 인하여 국내안전 보건정책의 방향이 표류하고 있는 실정이다.

현재 우리 나라에는 노동부, 건설교통부, 산업자원부, 행정자치부, 환경부, 국무조정실 등 6개 정부부처 안전관리부서에만 11개 산하기관이 활동하고 있으며, 각종 정부출연기관과 법인단체 등 기술집행기관만도 20여개 운영되고 있다.

그러나 많은 안전관리 집행기관 업무중 상당수가 중첩되고 있어 기업활동에 장애요인으로 작용하고 있으며, 안전관리법령상 상호연계성이 미약하고 종합적인 계획과 추진평가가 곤란한 실정이다. 또한 사업자에서 20여 종에 이르는 안전관리자를 선임해야 하는 등 안전관리제도상 중복규제로 효율성이 저하되고 있으며 안전관리 적용대사의 안전공통요소에 대한 제도가 불명확하다. 따라서 우리 나라도 각 부처간 중복되고 복잡한 안전관련 법령을 시급히 단일화하여 기업의 파다규제를 완화하는 대책이 요구된다.

해외선진국의 경우 안전관련 단일법을 제정하여 운영하고 있으며 유럽연합의 경우에는 90년부터 안전 인증마크제도를 확대시행하고, 96년부터 안전설비보유 사업장에 대해서만 비상조치계획을 연습하고 있다. 또 미국은 90년에 산업안전보건법을 제정하고 92년 공정안전관리(PSM)를 도입운영하고 있다.

나. 경제적 측면

97년 기준 국내교통 및 산업분야 안전사고로 인한 경제적 손실은 약16조원으로 서 정부예산의 20%정도를 차지할 정도로 규모가 날로 증가하고 있다. 재해전수는 경제규모에 비하여 감소하는 추세를 보이고 있으나, 재래 1건당 피해규모는 대형사고로 이어져 손실을 가중시키고 있다.

97년 이후 우리 나라는 IMF관리 시대를 맞고 있으며 일본, 러시아, 동남아시아 등의 영향으로 경기침체 되고있어 전반적인 공황의 위기를 맞음에 따라 정부는 IMF의 권고와 국제경쟁력강화 차원의 공기업 민영화와 금융 산업전반에 구조조정과 경영혁신 등의 전반적인 혁신을 가속화하고 있다.

이러한 현상은 정부기관 및 기업에서의 안전관리전담부서의 축소 또는 폐지, 고용조정에 따른 미숙자 채용, 예산삭감으로까지 이어져 차기 년도 사업수행의 차질

과 안전관리체제의 공백에 따른 경제적 손실이 더욱 커질 것이 예상된다.

다. 사회적 측면

우리나라 국민들의 의식구조는 과학적, 합리적 분석에 의한 판단보다 일시적인 개인적 판단에 의한 대충주의와 적당주의가 안전문화 경시풍조를 이루고 있다. 이에 따라 안전불감증이 만연되고 있으며 안전의 생활화, 체질화를 도모할 수 있는 조기안전교육이 실시되지 못하고 있고 안전교육체제도 미흡한 실정이다.

사회구조적 측면에서는 생산성 위주의 고도성장 지향으로 성과주의가 지배적이며, 무리한 시공에 의한 노후시설의 증가와 시설물의 대형화, 자격증 및 면허증의 실효성 미흡 등에 따른 위험성의 증대로 대형사고의 잠재위험이 상존하고 있는 실정이다.

소비적 측면에서는 기계기구와 제품 사용시 사용설명서의 사전숙지 소홀과 각종 안전수칙을 도외시하여 편의성만을 중시하는 등 의식정립이 미흡한 상태이다.

3.4. 안전문화운동의 추진실적

가. 추진방향

97년 현재 국내 안전문화는 '안전을 삶의 중심가치로 삼는 안전문화 정착'을 Concept으로 하여, 안전의 중요성을 인식하는 정부, 안전에 대한 책임을 느끼는 사회, 안전을 먼저 생각하고 실천하는 국민의 실현을 목표로 추진하고 있다. 먼저 정부는 안전이 국민들의 의식속에 생활 체질화될 수 있도록 지속적이고 체계적인 홍보활동을 하고, 정부부처와 민간단체의 유기적인 업무협조 및 역할분담체제를 구축한다. 또한 국민의 자발적인 참여로 공감대가 확산되도록 하며, 안전생활을 선도할 수 있는 실천주체육성 및 활동을 강화하는데 역점을 두고 있다.

추진목표의 실현을 위해 다음과 같은 5대 전략원칙을 수립하여 실행하고 있다.

- ① 공감대형성
- ② 지속적이고 체계적인 교육홍보 활동전개
- ③ 추진주체간 유기적인 업무협조 및 역할분담체제 구축

- ④ 안전문화 실행주체 육성과 활동강화
- ⑤ 추진체계 정비 및 제도정비

나. 주요 추진사업과 성과

1995년 5월 29일 국무총리가 중심이 되어 사회 각계 대표가 참여한 안전문화추진중앙협의회가 발족되면서 안전문화 운동은 우리사회에 안전을 최우선가치로 인식하고 안전한 의식, 태도 관행을 정착시키기 위한 범국민적인 운동으로 전개되었다. 실행주체로서 한국산업안전공단 내에 안전문화추진본부를 구성하여 안전문화 정착을 위한 각종 분야별 사업이 추진되었다.

주요추진실적을 보면 다음과 같다.

- ① 언론 매체를 통한 대 국민 안전의식 고취사업의 전개
- ② 안전문화운동에 국민 참여유도를 위한 지역별 안전문화 촉진 대회 및 토론회 등의 개최
- ③ 학교교육과정에 안전교육강화를 위한 안전 보건 교육체계화 연구 및 각종 교육자료개발 및 보급
- ④ 가정, 학교, 사업장 등에 필요한 각종 안전수칙 개발, 보급
- ⑤ 국민 안전의 날 제정(매월 4일)
- ⑥ 국민안전현장 제정 선포
- ⑦ 노사와 지역주민이 함께 하는 안전캠페인
- ⑧ 시민안전신고센터 운영
- ⑨ 안전문화 공간조성
- ⑩ 국민안전검사 청원제도 추진
- ⑪ 추진 주체별 안전정보시스템 개발

그 동안 한국산업안전공단을 비롯한 유관기관들의 사업추진방향은 주로 홍보중심의 지도와 계도에 초점을 두어 국민들의 의식을 다소 변화되었으며, 특히 산업재해율이 1996의 0.88%에서 1997년 0.81%로 감소하는 등 교통, 학교, 공공, 가정에서도 괄목할 만한 성과를 거두었다.

그러나 운동주체의 과잉설립과 업무의 중복 등으로 인해 연계체제가 구축되지 않고, 민간참여가 저조하였으며, 점점위주의 행사성 활동으로 그쳐 국민들이 안전

을 피부로 체감할 수 있는 수준으로서의 도달은 미흡한 실정이다.

그러므로 그 동안 운동추진실적을 바탕으로 보다 체계적이고, 종합적인 계획수립 및 추진이 요구된다.

다. 분야별 추진실적

(1) 사업장 안전 분야

1995년 한진중공업 선박화재와 각종안전사고 발생을 계기로 전문적이고 지속적으로 산업안전보건 기술지도와 교육홍보가 체계적으로 시행되면서 산업 재해율이 96년 0.88%로 줄었고, 2000년에는 0.5%를 목표로 사업을 수행하고 있다.

한국산업안전공단내 범국민 안전문화추진본부에서는 안전문화 사업추진과 사업장 안전문화 활성화를 위해 홍보, 행사, 지원의 형태로 안전관리개선계획수립, 무재해운동의 지속적인 추진, 안전의식 고취 활동전개, 안전활동 기법개발 등을 통한 기업 스스로의 자율적 안전관리체제 구축을 기본방향으로 추진되고 있다.

(2) 교통안전 분야

1992년부터 국무총리실 주관의 교통사고 줄이기 운동을 1997년 2월부터 건설통부에서 주관하여 추진하였으며, 관련 부처간 합동점검 체제를 구축하였다.

도로/철도/해운/항공 등 모든 교통수단에 대한 종합적인 대책을 수립하기 위하여 안전시설 확충, 안전관리기능 보강 등 예산과 법령의 정비를 요하는 근본적인 대책을 강구하고, 사고원인을 객관적인 규명을 기본방향으로 설정하였다.

도로부분에서는 자가용 승용차 증가에 따라 범국민적인 안전양보운전 캠페인과 시민고발 활성화, 교통시설의 확충과 사고다발지역 시설개선, 학교주변 어린이 보호구역설정 등 어린이 교통사고 대책 추진, 사업용 자동차의 무사고 100일 운동 추진, 사고율이 높은 업무용 승용차의 사고요인 분석 및 요인 제거, 자동차 안전기준 강화, 부품의 인증제 도입, 녹색 면허제 및 자동차 운전전문학원제도의 개선 등을 추진했다.

철도에서는 열차의 고속화에 따라 레일의 중량화 및 장대화 추진, 자동차 통행

량 및 위험도에 따라 건널목 입체화, 전동차단기 등 안전시설의 확충, 철도횡단 구조물 공사시 사전사후 감독강화, 교량, 터널 등의 중점관리시설 확정 및 노후화된 차량과 장비의 신형 교체 등을 추진했다.

해운분야에서는 항공해운 사업자와 항공기 사용업체에 대하여 매년 안전점검을 실시, 해빙기, 여름철 등 취약시기의 특별지도 감독제 실시, 항공교통관제사에 대한 보수교육과 인력 보완, 항공보안시설 중장기 발전계획에 의한 시설의 현대화를 추진하고 있다.

교통안전 관련기관의 사업실적을 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-3〉 한국산업안전공단(법국민안전문화추진본부)의 사업실적

사업분야		사업명	실적	비고
안전문화 사업추진	홍보	-대국민홍보활동 전개 -안전문화 드라마 제작 -안전문화 자료제작보급 -홍보물제작 보급	2,582회 3종 3종 2종	대중케이블 TV 및 일간지,신문 등 MBN 실시요령
	행사	- 안전점점의 날 -산업안전보건대회 -국가안전기기 전시회 -안전문화 지도자 연수 -시범학교발표운영회	12회 1회 1회 627명 1회	-매월4일 -총1,336개소점검 가정(192)/학교(167)/교통(109)/공공 (168)/산업(700) -산재예방결의 등 안전보건 강조행사 -11개국 108개 업체 150종 8,000여종 -운동의 효율적 촉진방안, 사례분석 등 -안전교육 사례발표회 등
	지원	-안전협력학교운영 -공고생 안전교육지원 -안전시범학교 선정 -근로자 시민단체 지원 육성	36개교 16,516명 3개소 5개소	-안전교육의 통한 의식개발과 생활화 -지도원을 활용한 강의 및 시청각교육 -안전생활시민연합, 한국소비자연맹, 대한YMCA연맹, 한국여성단체협의회, 한국노동조합총연맹에 대한 분야별 조사 지원
사업장무재해 운동추진		-무재해 운동 규정개정 -무재해 달성패 시상 및 인증부여 -신규참여 사업장 확대 -협력업체 세미나 -협력업체 결의대회	1회 1,547회 8,395개소 2회 9개사	-97년 7. 1 공단예규 88호 개정 -100대 건설사 및 대기업 1,755개 협력업체

〈표 3-4〉 도로교통안전협회 사업실적

구분	사업명	실적	비고
홍보	-안전운전365일 캠페인	104회	KBS
	-57분 교통정보(1일 28회)	10,220회	MBC
	-교통사고 캠페인(1일 8회)	2,920회	교통방송
	-지방방송국 교통정보	19,782회	9개 지부
	-월간지 신호등 발간	54만부	(월)45,000부×12개월
	-안전운전 상식	30만부	
	-홍보전단(각 지부 배포)	168만부	
	-교통안전 계도용VTR테이프 제작 배포	3,000벌	1편
행사	-교통사고 줄이기 범 국민대회	13회	
	-교통안전 웅변대회	11회	
	-교통안전질서 백일장	13회	
	-교통가족 운동회	10회	
	-교통가족노래자랑	1회	

〈표 3-5〉 교통안전공단 사업실적

구분	사업명	실적	비고
홍보	-교통관련 특집프로그램 및 대담방송	연중계속	KBS
	-교통정보 및 관련기사 게재	연중계속	일간지, 경제지
	-월간지 교통안전 발간	42만부	
	-교통안전 스티커 제작, 배포	20만매	
	-지방행정회보 활용	920회	
	-전광판 홍보	45개소	
	-교육용VTR 제작활용	4,900회	
	-육교현판, 홍보탑, 야립간판 설치	95개	
	-교통사고 판넬 제작	4,470회	
행사	-교통사고 줄이기 운동 촉진대회	1회	
	-교통안전 캠페인	40회	KBS
	-어린이 교통안전 행사	11회	
	-교통사고 줄이기 운동의 날	194회	
	-노인 교통사고 줄이기 결의 대회	1회	
지원	-교통안전 학술세미나	1회	
	-교통사고 줄이기 지역 간담회	11회	
	-교통안전 관리자 지역 연수회	11회	
	-교통안전 지역 협의회	44회	

〈표 3-6〉 손해보험업계 사업실적

구분	사업명	실적	비고
홍보	-교통량을 줄입시다 교통캠페인 -교통캠페인 공익광고시행 -교통사고 일일 현황보도 전광판 및 대형옥외 전광판 운영 -교통안전 CM앨범 제작 배포 -교육용 영상자료(VTR) 제작 배포 -대형화물차량 야광반사 스티커 제작 배포	1,890회 14,542회 76개 50,000개 5,000개 44,000개	KBS MBC, SBS, 동아일보
행사	-교통법규 위반차량 제보행사 -교통사고 사진 및 포스터 전시회 -음주운전 안하기 운동 -어린이 교통사고 보호대상 초등학교 지원	1회 10개 도시 5개 지역 403개교	전국: 행사인원 304명 소비자 단체, 안전실 천시민연합 공동
지원	- 자동영상속도측정기 및 차적 조회시스템 -중앙선 침범 방지용 시설물 -교통안전표시등 -노건봉 및 갈매기 표지판 -고속도로 긴급전화(SOS)설치지원	30SET 6,500개 5,000개 6,000개 250대	

(3) 학교안전 분야

학교 안전문화에 대한 초점은 모든 영역에서 지식, 가치관 및 태도의 형성기에 있는 초중고 학생들에게 안전, 보건에 관한 지식과 기능을 체계적으로 숙지시킴으로써 모든 사회 활동 속에서 안전의식, 태도, 관행이 체질화되도록 하는데 두어져야 한다.

이런 취지에서 한국산업안전공단에서는 협력학교 운영(36개교), 공고생 안전교육지원(16,516명), 시범학교 선정발표 등의 지원사업을 펴고 있으며, 학교안전관리운영의 기본적인 Concept은 다음 〈표 3-7〉에 제시한 바와 같이 설정하여 운영하고 있다.

그외 학교안전교육체계화연구, 안전교육지원, 안전교육자료개발보급, 안전관리지침서개발과 교육부주관 7차 교육과정 개편시 반영 등의 사업을 운영하고 있다.

〈표 3-7〉 학교안전관리운영 Concept

구분	기본Concept	96년 지정학교주제 (96. 3 ~ 98. 2)	97년 지정학교주제 (97. 3 ~ 99. 2)
초등학교	전기/가스/화재 등 공공 위험에 관한 기초안전지 식 습득	안전자료의 선별적 활용 을 통한 안전생활의 습관 형성	특별활동을 통한 안전활 동의 생활화
중등학교	안전에 대한 기본 개념 이해 및 예방지식 습득	안전생활과 습관의 실천 지도	안전교육의 효율적 지도 방안
고등학교	안전사고 예방에 대한 인 식, 응급조치, 태도습득	안전교육활성화 방안	안전동아리 구성운영을 통한 안전문화 정착

〈표 3-8〉 주요 학교안전사업

구분	사업명	실적	비고
홍보	-학교생활안전 VTR교재 개발, 보급 -교사 지도용 안전교재 개발, 보급	38,800개 60,000매	마지막 승부; 종이학의 꿈 등 2종
지원	-학교안전교육내용 체계화 연구 -공업계고등학교 안전교육지원 -초중등교사 교육지원 -안전교육시범학교 운영	1회 16,516명 300명 36개교	7차 교육과정반영자료연구 (선진외국사례연구) 93개교 생활/산업/학교 등 6개 단 원에 대한 직무연수 공단산하 12개 지도원과 학 급별 1개교와 협력

(4) 공공·가정분야

공공·가정부문의 안전문화사업은 '97년을 "노사와 지역주민이 함께하는 안전점검의 해"라는 슬로건을 바탕으로 "기초질서 지키기 캠페인", "가정 및 사회공공안전 실천 프로그램개발보급", "생활안전 아이디어 발굴포상" 등을 추진하였다.

- 12. 1, 2월 : 동절기 안전점검
- 3, 4월 : 해빙기 안전점검

- 5, 6월 : 다중이용 시설물 안전점검
- 7, 8월 : 장마기 및 폭서기 안전점검
- 9, 10, 11월: 산불 및 화재 안전점검

공공부문은 체육관 위탁단지, 백화점 등 공공시설물 이용과 관련하여 발생하는 안전사고를 방지하기 위하여 다중이용시설물, 대형위락시설물의 위험요인 소개와 안전한 이용방법과 긴급재난시 대처요령 등에 대해 중점관리 운영하고 있다.

또한 가정부문은 가정내 전기, 가스, 화재, 유해위험물관리 및 교육프로그램 개발 보급, 가정안전용 비디오 및 매뉴얼 제작 보급 등의 활동을 전개하였다.

〈표 3-9〉 '97 노사와 지역주민이 함께하는 안전점검의 해

구 분	내 용
기초질서 지키기 캠페인	-가정 및 공공부문 안전수칙 제작배포 -1주 단위로 1인 1수칙 지키기 -가정, 학교 등 불안전 요인 찾기 과제 -활동사례토의 및 우수사례발표
안전수칙위반고발 프로그램 개발, 운영	안전수칙위반 고발 사례발표 및 시상(매년 12월, 대상1명, 분야별, 우수자 1명)
안전실천 프로그램	-가정용 비디오 및 매뉴얼(1종) -사회공공안전 프로그램(1종)
생활안전 아이디어 발굴, 포상	-유아전문 안전 커리큘럼 공모 -안전생활 주부사례공모 -국민안전제안 콘테스트 -안전 면허증 제도 시행

(5) 안전문화 관련부처 및 민간단체 사업실적

안전문화중앙추진본부와 직접 관련되지 않은 각 부처의 안전문화 또는 안전관리 사업과 민간단체의 안전문화추진사업에 대한 지원실적을 살펴보면 다음의 〈표 3-10〉과 같다.

〈표 3-10〉 안전문화 관련부처 및 민간단체 사업 실적

구분	기관단체	사업내용
정부기관	행정자치부	- 국가안전관리 정보시스템 구축 - 가정/학교/사회교육: 총 7326회(4,569,000명) - 공무원 안전교육 : 총625회(138,000명)
	교육부	- 가정통신을 통한 대국민 홍보활동 전개 - 국가안전관리정보시스템 구축
	산업자원부	- 가스안전종합관리체제구축 - 생활안전과 병행한 안전교육 - 가스/전기 분야 TV캠페인 및 홍보물 제작 배포 - 안전축진대회 및 계몽교육 실시 - 사고대비 유관기관 합동훈련 실시
	과학기술부	- 안전문화 책자 및 영화제작 반영 - 안전문화 전시관 설치
	국무총리실	- 정부홍보매체 활용 : 총271회 - 방송사 자율캠페인 유도
민간단체	한국노동조합총연맹	- 페트롤카 운영 - 재해예방 건의함 설치
	한국경영자총협회	- 30대 그룹 임원대상 안전회의
	대한건설협회	- 건설시공 정책토론회 및 축진대회 - 공사담당임원 및 안전관리책임자 교육 : 2,568명
	KBS	- 안전관리 캠페인 및 위험지역 심층보도 - 119구조대 및 계절별 안전관리 기획방송
	매일경제	- 정기적인 안전관련 컬럼게재 - “협력업체와 함께 땀시다” 캠페인 등
	한국여성단체협의회	- 안전문화 정착을 위한 연구조사사업 - 매스컴 모니터링 및 안전용품 전시회 개최
	안전생활실천시민연합	- 안전시민 대토론회 및 열린 음악회 - 안전생활실천결의 대회 및 사고유자녀돕기운동

3.5. 한국산업안전공단의 역할과 위상

안전문화추진의 실상을 파악하기 위해서는 우리나라 안전문화운동에 있어 사실상 추진주체로서의 지위를 담당하고 있는 한국산업안전공단의 역할과 기능을 살펴볼 필요가 있다.

가. 안전문화 정착을 위한 공단의 역할

1997년 공단설립 이래 사장원리에 입각하여 수요자인 사업장 위주의 기술적이고 종합적인 안전보건관리가 정착될 수 있도록 꾸준한 연구와 운동을 전개하고 있다. 이를 위해 안전보건 기술서비스, 사업장 안전보건관리기술지원, 사업장 안전기술교육훈련, 산업안전보건관련 연구 등을 주요 추진범위로 하고 있다.

특히 공단은 사업장 안전문화가 정착되기 위해서는 현재의 사업장 구성원에 대한 운동에 그치지 않고 국민적인 안전문화 정착이 필요하다고 보고, 범국민 안전문화촉진대회 운영 및 무재해운동, 조기안전교육 등 안전의식변화에 중점을 두고 있다. 이러한 각종 활동을 통해 산업재해율 1%미만대(96년 0.88%, 97년 0.81%) 달성이라는 성과를 거두고 있다.

한국산업안전공단의 주요역할을 보면 다음과 같다.

(1) 기술서비스

설비 등의 안전운용을 위한 기술지원을 제공하고 있으며, 공정안전관리와 같은 제도를 도입하여 안전보건자료의 체계화를 도모하고 있다. 그외 위험성 평가, 안전운전계획수립, 비상조치계획수립 등 안전보건관리의 종합체계화를 위해 산업안전보건정보시스템의 구축을 추진하고 있다.

(2) 범 국민안전문화운동 추진 및 안전문화 연구관리

범국민 안전문화운동을 추진하면서 안전점검의 날을 운영하고 국민 안전점검 실시, 위험정보의 공유와 안전시설물의 선정 및 보급, 안전의식실태조사 및 분석, 반

복적인 홍보활동의 전개 등을 수행하고 있다. 또한 안전문화추진 시민단체에 대한 재정 및 정보 지원도 하고 있으며, 안전문화에 대한 직접적인 연구와 연구관리도 수행하고 있다.

(3) 안전교육활동 및 지원

기업구성원들에게 직위에 알맞은 안전지식, 안전기술, 안전태도 등을 가지게 하고 관계법령, 안전관리활동기법 등을 학습하게 하여 안전의식 및 기술에 대한 바람직한 태도의 형성을 도모한다. 또한 무재해운동, 안전관리활동에 대한 교육을 실시하며, 안전장치 구입비 지원, 안전관리체제 구축 서비스 등 지원사업도 병행하고 있다.

(4) 국제업무

국제수준의 안전기술을 개발·확보하기 위해 제도개발 및 연구를 수행하고 있으며 국제행사의 유치 및 참여, ILO와 OECD회원국의 성공사례에 대한 연구도 병행하고 있다.

(5) 기타

작업환경신고제도 도입, S마크제도 도입, 공정관리법 도입, 사고다발지역 생산설비 개선, 사고조사 및 관리 등의 업무도 수행하고 있다.

나. 안전문화 추진주체로서의 공단의 위상

한국산업안전공단은 1987년 설립 이래 국내 안전문화 주관기관으로서, 그리고 국제적인 산업안전보건기관으로서 역할과 성과 측면에서 명실공히 선도적인 위상을 갖추고 있다. 산업안전공단의 역할과 위상을 국내 안전문화 분야와 국제 산업안전보건 분야로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

(1) 국내 안전문화분야의 위상

사업장 안전기술의 개발 및 보급, 사업장 안전의식고취, 무재해운동, 안전문화운동 등 기술적이고 합리적인 산업재해예방활동을 전개하여 안전문화의 중요성을 처음으로 인식시켰으며, 짧은 기간내 산업재해를 1%미만 달성이라는 성과로서 안전문화의 대표적인 기관으로서 위상을 확립하였다.

범 국민적 안전의식 확산 및 정착을 위한 안전문화운동은 공단 내 안전문화추진본부를 축으로 수행되고 있는데 안전문화추진본부는 공단의 지역별 기술지도원에 지역본부를 두고 지방자치단체, 지방 노동관서 재해예방단체 등의 안전문화 캠페인을 위한 방향제시와 자료·정보제공의 활동을 전개하고 있다.

산업안전보건 정착을 위해서는 법적인 기술수준을 중심으로 현장기술강화 및 지원강화, 기술기준개발·보급, 위험설비의 안전운영 유도, 안전보건 교육훈련 및 홍보활동, 산업안전보건경영시스템 개발 등을 통해 산업안전관련 단체들을 선도하고 있다.

(2) 국제산업안전보건분야의 위상

공단은 ILO(국제노동기구)와 OECD회원국으로서의 우리나라 안전문화수준을 국제적으로 요구되는 수준으로 향상시키기 위해 국제행사에 적극적으로 참여하여 기술정보 교류, 중앙종합위험관리시스템(IRMS: Integrated Risk Management System) 활성화 등 국제협력관계를 활발히 추진함으로써 국제적인 산업안전보건 전문기관으로서 발전할 수 있는 기반을 조성하였다.

다. 향후 안전문화 정착을 위한 공단의 방향

한국산업안전공단은 향후 고객중심의 재해예방사업을 추진하여 '98년 재해를 0.77% ('97년 대비 ▽0.04%), 2000년 0.5%를 목표로 하고 있다. 또한 공단은 IMF체제하에서 사업장의 부담을 최소화하면서 실질적인 도움을 줄 수 있는 재해 예방서비스 제공하며, 기본사업 물량확대보다 지역별 중대재해 및 산업재해 취약요인을 분석하여 지역실정에 맞는 사업을 전개하고, 조직 및 인력을 현장 기술서비스

중심으로 운영하는 등의 기본방향으로 설정하였다.

한편 공단은 목표와 기본방향의 효율적인 이행을 위해 노동부와 함께 4대 추진 방침과 8대 추진과제를 설정하였다.

【4대 추진방침】

- ① 경제적 손실이 큰 중대사업사고의 예방에 주력
- ② 기업의 안전보건관리 수준에 따른 차등관리 실시
- ③ 재해예방기관간 효율적인 역할분담체계 구축
- ④ 안전문화운동의 내실있는 추진으로 안전의식함양

【8대 추진과제】

- ① 경제적 손실 감축을 위한 산업재해감소 목표관리 : 공단지도원으로 하여금 재해율과 사망율, 근로손실일수 등의 감소목표를 설정하게 하고, 목표달성 여부에 대한 상벌제도의 확립
- ② 노·사공동의 사업장 자율안전관리 : 명예산업안전감독관의 위상 및 전문성 확보, ISO18000의 도입 권장, 대기업과 협력업체 공동의 재해예방활동에 대 지원
- ③ 산업재해 다발 생산설비의 근원적 안전성 확보 : 안전인증제 시행대상의 확대 (20건⇒80건), 외국과의 상호인증협정 추진, 안전제조책임 및 피해배상의무 규정
- ④ 산재취약부문 중점지원 : 50인 미만 재해 취약업종에 안전보건자금 보조, 산업재해예방 상담소 추가 설치(17개소⇒55개소)
- ⑤ 건설재해 예방의 강화 : 건설공사 가시설의 기자재검정대상품목 확대(24종⇒3종), 대규모 건설공사의 3대 취약시기별 점검, 건설공사 1백 억 미만 중소현장 안전 패트롤반 운영, 지역별/업종별 현장협의체 구성 등
- ⑥ 쾌적한 환경 조성 및 근로자 건강보호 : 유해물질을 기존물질과 신규물질 구분 관리, 직업병예방조기발견체제구축, 특수 건강진단제도 개선, 작업환경측정 개선 산업보건관련 기관의 지정 요건 정비개선
- ⑦ 안전문화 운동 확산 및 민간역할 제고 : 안전문화 내실화 사업의 지속적인 추진과 노·사 안전의식제고, 안전보건전문가 양성 및 민간단체지원

- ⑧ 산업안전보건제도의 선진화 및 국제협력 : 산재통계제도개선 및 안전보건실태
센서스 조사(5년 주기) 등을 통해 산재예방정책 수립, 현장활용 가능 안전보건
기술개발 및 외국산재예방전문기관과의 상호기술교류를 통한 국제협력

4. 국내 안전문화 운동의 문제점

1995년부터 본격적으로 전개된 안전문화운동은 이미 기대이상의 성과를 거두고 있으나 보다 효과적인 운동전개와 문화로서의 정착을 위해서는 크게 추진기관(단체)의 업무영역정비와 의식변화에 더욱 주안점을 두어 추진되어야 한다.

현행 안전문화는 안전문화추진기구의 운영상 문제점, 관련기관간 업무중복의 문제점, 민간협의회 협력체제상의 문제점, 연구개발측면의 문제점, 교육훈련측면의 문제점과 사업장/교통/학교/공공/가정 분야별 안전의식의 문제점을 내포하고 있다. 따라서 안전문화 정착이라는 대명제를 달성하기 위해 상기 문제점에 대한 해결을 통한 자율적인 안전관리와 기능적 협력의 조화를 이룰 수 있는 체제구축이 요구된다.

4.1. 안전문화추진기구 운영상의 문제점

가. 안전문화추진기구 운영상의 문제점

현재의 안전문화 중앙추진기구인 안전문화추진중앙협의회는 그 기능이 활성화되어 있지 못하다. 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴 등을 계기로 국민적 공감대가 형성되는 가운데 태동하게 되었고, 발족시 노동부를 주관부서로 지정하면서 실무추진기구로 안전문화추진본부를 노동부 산하 산업안전관리공단에 설치하였지만 정작 중앙협의회 자체는 본래의 총괄기획기능을 충분히 수행하지 못하고 있다. 비상설 기구로서 연 1회이상 소집하도록 되어 있으나 유명무실하고 회장인 국무총리의 잦은 교체로 활성화에 한계가 있다.

법적근거 역시 형식적인 근거법이 있는 것이 아니고 국무총리 지시사항으로 되어있어 사실상 법적근거가 없는 셈이다. 법적 근거가 없다보니 실무기관인 안전문화추진본부에서 관련기관의 협조를 구하기가 쉽지 않고, 특히 지방자치단체의 경우 중앙에서 하는 일에는 무조건 법적근거를 요구하는 풍토가 있기 때문에 더욱 곤란을 겪고 있는 실정이다. 지방의 담당자가 교체될 때마다 전임자에게 했던 설득작업을 반복(안전문화의 문제점, 안전문화운동의 필요성 등)하고 있어 안전문화추진의

효율성을 기대하기 어렵다.

현행 체제의 또 한가지 중요한 문제는 안전관련 기능과 예산, 근거법이 각 부처에 분산되어 있어서 통합적인 정책효과를 기대할 수 없다는 것이다. 기능중복으로 예산낭비가 발생할 수 있고 분산된 예산으로는 안전문화추진에 있어 규모의 경제를 기대하기 어렵다.

현재 실무기구인 안전문화추진본부의 위상과 활동을 보면 나름대로 의욕적으로 교육 및 홍보사업을 추진중이며 최근 각 부처의 업무협조도 상당히 개선되었으나 소속부서인 노동부의 취약한 위상과 예산제약으로 한계를 노정하고 있다. 노동부 산하 산업안전공단의 안전문화추진본부로는 전국적이고 범부처적인 안전문화사업을 추진하기에는 역부족이라고 할 수 있다. 예산에 있어서도 산업안전공단이 요구하는 안전문화사업예산에 대해 재정부의 태도는 인색한 편이며, 노동부를 제외한 다른 부처에서는 독자적인 안전문화사업을 추진하는 사례가 드물다고 할 수 있다. 특히 안전문화에 대한 체계적인 조기교육과 인식의 확산이 절실하지만 교육부의 태도는 극히 미온적인 것이 현실이다.

이처럼 부처간 통합적 추진체계가 없다보니 민간단체의 정부에 대한 불신도 일부 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 정부가 안전문화추진에 관한 전문성도 충분히 확보하지 못한 상태에서 민간에 간섭만 하는 경향이 있다는 주장과 관련이 있다. 일부 민간단체에서는 안전관련 기능이 각 부처에 분산되어 있는 상황에서 안전문화추진을 노동부 산하단체에서 담당하는 것에 대해 의문을 제기하기도 한다.

나. 기타 안전관련 위원회 운영상의 문제점

안전문화를 직접 관장하는 기구 외에 안전관련 위원회로는 중앙안전대책위원회 및 지역안전대책위원회와 실무위원회, 그리고 산업안전보건정책심의위원회가 있다. 그러나 중앙안전대책위원회 및 지역안전대책위원회와 실무위원회는 전문성과 연속성 측면에서 문제가 있으며, 산업안전보건정책심의위원회의 경우는 노사간 형식적 참여 등 인적구성체계의 문제점이 있다.

자세한 내용을 정리하면 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 안전관련위원회 운영상의 문제점

구분	현행체계	문제점
중앙안전대책위원회와 실무위원회	- 위원회는 정부부처의 장관, 중앙행정기관의 장, 투자기관 및 출연기관의 장으로 구성되며 - 실무위원회는 중앙행정기관에 속하는 1급공무원 및 정부투자기관 및 출연기관 임원중 당해 기관장이 지명하는 자로 구성	- 장관, 1급공무원들로 구성된 기구로서 실무위원회에 60여개의 법률로 분산되어 있는 안전관련 전문사항을 뒷받침하는데 한계. - 날로 증가하는 직업병에 관한 사항 간과
지역안전대책위원회와 실무위원회	- 위원장은 자치 단체장들로 구성 - 위원은 관할구역의 소방, 치안, 군부대, 교육, 재난관리책임자로 구성 - 실무위원회는 필요에 따라 구성할 수 있으며, 위원장은 자치단체 부시장(지사) 등이며, 위원은 기관 및 단체장이 지명함.	- 지역안전대책위원회는 재난에 대비한 정기적인 회의소집, 개최 및 운영의 활성화가 이루어지지 않고 있음. - 실무 위원회 위원들은 고유업무와 함께 안전업무를 병행하므로 전문성 및 유기적인 협조가 이루어지지 않음.
산업안전보건 정책심의 위원회	노동부장관이 위원장이며 한국산업안전공단 이사장 등 정부측 18인, 노·사측 대표 각 1인 등으로 구성.	연간 위원회운영횟수는 1~2회이며, 노사측 위원은 각 1인씩으로 구성되므로 의견개진의 형태가 아닌 형식적 참여로 국한됨

※ 상기 위원회는 '96년 시점을 기준으로 한 것임.

이상과 같은 문제점에 대한 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 현장 지향적 관점에서 업무의 전문성과 연속성을 확보하며 운영의 효율화를 꾀해야 한다.

둘째, 노사의 참여기회를 확대하여 원활한 의견수렴을 도모하고 대안의 타당성을 제고해야 하며, 상근 전문위원을 확보하여 전문성을 높여야 한다..

4.2. 업무중복의 문제점

국내 안전보건 추진현황은 노동부, 건설교통부, 등 6개 부처에서 11개 안전관련 산하기관이 있으나, 안전관리법령상 상호연계성이 미약하고 종합적인 계획의 추

진과 평가가 곤란한 실정이다. 또한 안전문화 추진주체가 정보시스템 구축에 있어 분야별 전문성을 제외한 공공/가정안전 분야에 대한 중복추진이 발생된다.

〈표 4-2〉 업무중복의 문제점

구분		현행체계	문제점
사업장부문		-건설현장 안전사항 이행상태 합동 점검 -액화석유가스의 충전사업 집단 공급사업, 가스용품 제조사업 시설의 허가시 한국가스안전공사, 한국산업안전공단의 심사를 받으며 정기감사는 산업안전보건법 2년, 액화가스 안전 및 사업관리법 1년의 적용을 받음.	-합동점검기간이 2주로 한정, 전문성 부족으로 부실점검 우려 -허가, 심사, 점검의 중복규제가 발생
교통부문		교통안전공단, 도로교통안전협회, 손해보험협회 등의 자체 홍보, 행사	홍보/행사/지원사업의 중복추진으로 배타적 방향, 예산낭비의 초래
공공부문	공중시설물	5년에 1회씩 정밀안전 진단을 실시하며, 초기 14개 비영리단체에서 특별법 제정으로 32개 단체 설립	-안전진단기관 및 단체에 대한 불명확한 책임감과 미흡한 처벌 -영리추구로 점검결과의 객관성 모호 우려
	해난재해	해운항만청에 의한 정책입안, 건설사고 교통부에 의한 사고조사, 심판기능, 해난심판원의 심판재결처리	해운항만청의 사고조사에 대한 법적 권한 부재로 원인분석과 적기조사 곤란, 사고처리과정의 혼란 야기
	가스안전	통산산업부, 가스안전공사, 가스공사 및 도시가스사, 그리고 민관을 포함 유관기관 등 기관별 자체점검 활동	동일업소 및 사업장에 대한 중복점검
	전기 및 화재	-업소 및 사업장에 연1회 이상 정기점검을 실시함 -점검기관은 전기안전공사, 소방서, 가스안전공사, 관계관청 등	-동일업소 및 사업장에 대한 중복점검 -육안에 대한 점검으로 실효성 결여

개선방향으로는 단일 안전관리법 제정 및 정보시스템 구축 등 종합적인 관리체제로의 전환이 필요하다.

4.3. 민간협의회 협력체제와 안전연구개발 측면의 문제점

현행 국내 안전문화운동은 짧은 역사, 사회적 인식부족, 예산부족 등으로 인해 정부부처 및 투자기관 출연기관 등의 관 주도로 전개되고 있으며 민간단체의 참여도는 정부의 의지에 따른 형식적 참여에 국한되는 실정이다.

그러나 최근 들어 한국노동조합총연맹, 한국경영자총협회, 대한건설협회, KBS 매일경제신문, 한국여성단체협의회, 안전생활실천시민연합 등 민간단체가 캠페인의 중심주체로서 참여하는 등 전반적으로 민간단체의 참여가 증가추세에 있다.

연구개발 측면에 있어 정부기관이나 민간단체 공통적으로 예산부족으로 인하여 연구원의 인력구성의 취약, 연구투자비 저조, 연구기관간 공동연구 또는 협조체제의 미약, 과도한 행정기능 수요로 인한 연구기능의 위축 등의 문제점을 가지고 있다.

〈표 4-3〉 민간협의회 협력체제와 안전연구개발측면의 문제점

구분	현행체제	문제점
민간협의회 협회	- 현재 국내 민간협의회 및 협회는 안전문화운동에 협력하는 단체와 자생적 필요에 따라 설립된 단체로 구분되어 운영되고 있음. 【정부기간의 재휴단체】 - 한국노동조합총연맹 - 한국경영자총협회 - 대한건설협회 - KBS - 매일경제 - 한국여성단체협의회 - 안전생활실천시민연합 - 중소기업협회 - 경실련 등 【자생적 안전관련단체】 - 어린이교통안전협회 - 녹색어머니회 - 건설안전기술협회 - 한국건설업체연합회 - 지역별안전관리협의회 - 협력업체안전관리협의회 - 산업안전협의회 등	공통적으로 - 민간기관의 전문분야별 협의체 구성 미진 - 각종 안전정보교환 미흡 - 정보인력이 교류·공동활동 취약 - 국제간 교류 미흡 - 자체연구기능의 미흡 - 산/학/연/관 협력관계 미흡 - 국제적인 안전관리제도 및 기술규정 연구 취약 - 사업추진을 위한 예산의 절대적 부족 등으로 인해 안전문화운동이 국민적 생활에 정착되는데 한계에 직면하고 있음

개선방향으로는 첫째, 민간단체 중심의 안전문화운동은 현 단계에서는 실효성이 낮으므로 급진적 민간이양보다는 예산확보와 사회적 인식수준 등을 고려하여 단계적으로 이양하는 것이 바람직하다. 둘째, 정부주도로 안전문화운동 참여자들간의 종합적인 협력체제를 구축해야 한다.

4.4. 교육훈련 측면의 문제점

안전과 관련된 교육훈련은 행정자치부, 노동부, 교육부 등의 관련 정부부처별 소관기관별로 이루어지고 있으나 이론교육의 한계, 전문강사확보의 미흡, 관련부처 간 협력체제 미흡 등의 과제 해결이 요구된다. 각 부처별 교육훈련의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

가. 행정자치부

(1) 운전자 교통안전교육(도로안전교육협회)

- 안전의식 고취 교육부족
- 합격위주의 안전교육으로 질서의식 및 교통사고 예방효과 미흡

(2) 청소년 교통안전교육

- 교통안전 교재의 부족
- 교통안전 교수양성 및 보수교육체계 미흡
- 교육의 체계성 및 일관성의 부족
- 행사성 교육활동

나. 산업자원부

(1) 한국가스안전공사 정기·특별교육

- 법정의무교육 미이수자를 안전관리자로 선임운영
- 안전관리자의 빈번한 이동으로 교육대상자 사후관리 곤란

- 비 법정교육인 일반시설안전관리자 교과내용이 이론에 편중되어 있으며 교육기간이 지나치게 장기간으로 되어 있음

다. 교육부

- 교육부의 기능강화로 관련 부처간 업무연계성을 강화하고 안전교육의 중추가 되어야 하나 제 역할을 하지 못하고 있음
- 안전에 관한 교육·훈련 담당부서 부재
- 초·중·고교 교과과정에 분야별 안전관련 사항의 반영 미흡

라. 건설교통부

(1) 교통안전관리자 교육(교통안전공단)

- 법규위반자에 대한 교정교육 국한으로 체계적인 안전문화 확산 불가능
- 유치원, 초등학교의 중·고등학교, 대학교의 교육대상 제외

마. 노동부

- 한국산업안전공단, 한국노동연구원, 대한산업안전협회 공통적으로 전문인력의 양성과 교육과정의 다양성 미흡

바. 과학기술부

- 교육전문인력 부족
- 철도 안전관리를 위한 연구 전문기관 부족
- 안전관리교육을 위한 교육투자비 확보 미흡

4.5. 분야별 안전의식의 문제점

범 국민적 안전문화운동의 확산을 위해서는 분야별 안전의식고취가 일차적으로 선행되어야 하나, 오랫동안 관습·관행화, 조기안전교육 등의 부재로 인해 운동의

실효성이 높지 못하다. 따라서 정부와 국민사이에서 전문적·조직적으로 의식운동을 전개할 수 있는 강력하게 추진할 단체가 요구된다.

가. 사업장 부문

- 산업안전에 대한 공감대 미형성
- 노사 재해예방의지 부족
- 안전수칙 소홀
- 적당주의 사업장 문화
- 대형사고로 인해 소형사고 취급 소홀
- 위험요소 발견 후 대책에 대한 책임회피

나. 교통부문

- 올바르게 못한 운전습관(운전자 우월주의 등)
- 방어운전을 위한 의식교환, 교정 노력 부족
- 법규위반을 재수나 행운으로 연관짓는 의식

다. 학교부문

- 교원들의 전문성 부족
- 교내 인성교육과 기초질서 의식 부족으로 무분별한 행동
- 학교교육과 가정, 교통 안전간 교육 연계성 미흡
- 교내에 제한된 안전교육(교외 안전무관심⇒탈선)

라. 공공부문

- 안전감시자로서의 국민의식고취 미흡
- 공공시설에 대한 주인의식 결여
- 정책의지 미흡
- 인간존엄성 경시
- 주민자율감시 및 신고정신 미흡

마. 가정부문

- 제품설명서 숙지 미흡
- 공동주택이용 무관심
- 공동주택문화에 따른 제한된 공간에서의 위험성 증가
- 개인공간에 대한 이기주의 및 타인공간에 대한 무관심

4.6. 안전문화운동의 문제점 해결을 위한 노력

국내 안전문화운동이 보다 효율적으로 진행되기 위해서는 추진주체에 노사 참여 기회 확대와 상근 전문위원을 확보하는 등 전문성 강화와 종합안전관리법제정 및 종합정보시스템구축으로 업무중복의 과제를 해결해야 한다. 또한 현실적인 여건상 민간단체 독자적 활동이 어려운 바, 정부주도하에 민간업체를 중장기적으로 참여시키는 방안을 제고하여야 한다. 이러한 노력을 요약하면 다음과 같다.

- ① 정부주도하에 안전문화운동 전개
 - ② 추진주체들의 법령정비 및 자원의 종합화
 - ③ 노·사 및 민간단체들의 참여기회 확대
 - ④ 노사 추진주체 실무진들의 전문성 확보
-
- ◎ 안전관리위원회 운영체제
 - 현장 지향적 관점에서 전문성과 연속성 확보
 - 노사 참여기회 확대 및 상근 전문위원 확보
 - ◎ 추진주체간 업무의 중복
 - 단일 안전관계법 제정과 정보시스템의 종합화
 - ◎ 정부기관과 민간기관과의 협력체
 - 정부주도 사업(운동)에 민간단체 참여 확대를 통한 종합 협력체제 구축
 - ◎ 국민안전의식
 - 전문기관 및 단체에 의한 지속적이고 체계적인 안전의식 활동전개

5. 국민안전의식 실태조사

이 장에서는 본 연구의 핵심적인 과제중의 하나인 국민안전의식 실태조사 결과를 정리·분석하고자 한다. 설문조사를 통해 현재 우리나라 국민들의 안전의식 수준을 파악하는 작업은 현실적응성 높은 정책대안의 설계를 위해서 반드시 필요하다.

5.1. 조사배경 및 방법

가. 조사배경

최근 연이어 발생되고 있는 대형사고는 인재로서 의식의 습관화, 가치관으로의 정착이 미흡한 것으로 기인하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 본 조사는 안전사고에 대한 국민의 의식수준 및 안전문화 정착을 위한 방안 등을 조사하여 본 연구 및 향후 안전문화 운동의 효과적인 수행을 위한 기본자료 제공을 목적으로 한다.

나. 조사방법

본 조사는 조사과정에서 발생할 수 있는 Bias를 최소화하기 위해 개별방문 면접과 사이버 리서치를 병행하여 수행된 것이 특징이다.

〈표 5-1〉 국내 안전의식 실태조사 방법

구 분	내 용
조사대상	조사시점 기준 만 20세 이상의 전국 성인 남녀(제주도 제외)
표본크기	1,139표본수
표본추출방법	인구비례할당법
자료수집방법	개별방문면접조사(600표본수) 사이버 리서치(539표본수)
표본오차	95% 신뢰구간에서 $\pm 2.7\%$ 오차의 한계
조사기간	1998년 8월 21일 ~ 9월 15일(25일간)

5.2. 응답자의 인구통계학적 속성

조사대상 1,139명의 인구통계학적 특성은 다음과 같다.

〈표 5-2〉 응답자의 인구통계학적 속성

(단위: 명.%)

항목 \ 지역		서울	인천 경기	대전 충남	광주 전라	대구 경북	부산 울산 경남	강원	계
성 별	남자	141 (19.1)	98 (13.2)	126 (17.0)	90 (12.2)	102 (13.8)	126 (17.0)	57 (7.7)	740 (65.0)
	여자	91 (22.8)	92 (23.1)	74 (18.5)	40 (10.1)	30 (7.5)	41 (10.2)	31 (7.8)	399 (35.0)
연 령 별	20~24세	64 (19.8)	50 (15.6)	67 (20.8)	33 (10.2)	42 (13.0)	45 (14.0)	21 (6.5)	322 (28.3)
	25~29세	67 (19.7)	52 (15.3)	50 (14.7)	42 (12.4)	53 (15.6)	55 (16.1)	21 (6.2)	340 (29.9)
	30~34세	45 (27.1)	28 (16.9)	33 (19.9)	15 (9.0)	19 (11.4)	17 (9.6)	10 (6.0)	166 (14.6)
	35~39세	9 (10.3)	18 (20.7)	13 (14.9)	16 (18.4)	8 (9.2)	14 (16.1)	9 (10.3)	87 (7.6)
	40~44세	11 (15.9)	12 (17.4)	16 (23.2)	4 (5.8)	6 (8.7)	8 (11.6)	12 (17.4)	69 (6.1)
	45~49세	15 (22.4)	14 (20.9)	7 (10.4)	8 (11.9)	1 (1.5)	15 (22.4)	7 (10.4)	67 (5.9)
	50~54세	10 (19.6)	9 (17.6)	10 (19.6)	10 (19.6)	1 (2.0)	7 (13.7)	4 (7.8)	51 (4.5)
	55~59세	9 (33.3)	6 (22.2)	4 (14.8)	1 (3.7)	1 (3.7)	4 (14.8)	2 (7.4)	27 (2.4)
	60세이상	2 (20.2)	1 (10.0)	-	1 (10.0)	1 (10.0)	3 (30.0)	2 (20.0)	10 (0.9)
직 업 별	화이트칼라	126 (28.3)	81 (18.3)	72 (16.2)	38 (8.6)	40 (9.0)	58 (13.1)	29 (6.5)	444 (39.0)
	블루칼라	29 (20.2)	35 (24.5)	24 (16.8)	14 (9.8)	12 (8.4)	19 (13.3)	10 (7.0)	143 (12.6)
	자영업자	13 (15.1)	15 (17.4)	12 (14.0)	10 (11.8)	11 (12.8)	13 (15.1)	12 (14)	86 (7.6)
	농림수산업	-	11 (15.9)	10 (14.5)	14 (20.3)	13 (18.8)	10 (14.5)	11 (14.9)	69 (6.1)
	주부	17 (18.7)	17 (17.6)	12 (13.2)	13 (14.3)	12 (13.2)	11 (12.1)	10 (11.0)	91 (8.0)
	학생	47 (15.4)	32 (10.5)	70 (22.9)	41 (13.4)	44 (14.4)	56 (18.3)	16 (5.2)	322 (28.3)

학 력 별	국졸이하	3 (15.8)	4 (21.0)	4 (21.0)	-	3 (15.8)	1 (5.4)	4 (21.0)	19(1.7)
	중졸	1 (1.9)	14 (26.4)	13 (24.5)	8 (15.1)	5 (9.4)	5 (9.4)	7 (13.2)	53 (4.7)
	고졸	45 (13.1)	76 (22.1)	61 (17.7)	44 (12.8)	32 (9.3)	61 (17.7)	25 (7.3)	344 (30.2)
	대졸	150 (23.1)	88 (13.6)	116 (17.9)	75 (11.6)	76 (11.7)	95 (14.6)	49 (7.6)	649 (57.0)
	대학원졸	33 (47.9)	4 (5.8)	6 (8.7)	3 (4.3)	16 (15.9)	4 (5.4)	3 (4.3)	69 (6.1)
	기타	-	4 (80.0)	-	-	-	1 (20.0)	-	5 (0.4)

※ () 안은 구성비율임.

5.3. 조사결과의 종합

가. 안전에 관한 일반적 의식

우리사회에서는 교통사고, 건물·교량붕괴, 가스폭발, 선박침몰, 항공기추락 등 후진국형 대형사고가 빈발하고 있으며 사회 곳곳에 아직도 위험요인이 많이 산재해 있으며 이는 이번 조사에서도 잘 나타난다. 즉 위험요인이 많다고 보는 비중은 90%로 97년과 거의 동일하나, 위험요인의 산재정도에 있어서는 97년의 경우 위험요인이 약간 많다는 응답이 많았으나 이번에는 위험요인이 아주 많다는 응답이 더 높게 나타난다.

교통사고에 대한 위험요인은 집중적인 대국민 홍보의 노력으로 '97년에 비해 많이 감소하였으며, 최근에는 연속적으로 발생하는 가스폭발에 대한 불안감이 확산되고 있어 가스안전사고에 대한 대국민 홍보활동의 전개가 요구된다.

위험요인이 산재하고 있는 이유는 '적당주의 의식', '법규·제도의 비현실성과 위반시 제약 미흡', '자기주의 성향', '안전불감증' 등 그 동안 꾸준한 제시된 사항들로서 근본적인 해결책이 제시되지 못한 것으로 나타난다.

향후, 안전문화운동의 효과적인 추진을 위해서는 사업주와 정부, 감독기관들의 능동적인 자세변화로부터 비롯된 사회 전반적인 확산이 요구된다.

나. 분야별 안전의식실태

(1) 가정 안전분야

가정에서 주로 발생하는 사고유형은 전기감전사고와 가스사고로서 최근 3개월 이내에 사고경험은 응답자의 13%나 되었으며, 절반이상의 가정에서 제품사용에 관한 안전수칙을 준수하지 않고 있는 것으로 나타난다.

주요사고 원인은 정기적인 점검의 소홀과 가족간 안전교육 및 정보교환의 실태가 미흡한 것에 기인하고 있다.

(2) 학교안전분야

학교에서 안전교육은 605이상의 곳에서 주당 1시간 이내의 사례 및 생활 중심의 안전교육을 실시하고 있으나, 2/3이상의 학교에서 안전전담교사를 확보하고 있지 못하다. 정규과목에 안전관련과목을 채택하는 것은 60%가 조기교육체질화 등의 이유로 찬성하고 있으나 정부의 필수과목 축소방침이 제약사항인 것으로 나타났다.

학교안전사고 예방을 위해서는 법과 제도적 지원을 토대로 지속적이고 체계적으로 실시되어야 한다.

(3) 교통안전분야

응답자들의 40%만이 안전수칙을 준수하나, 위반사항 적발시 신고의식 및 체계가 확립되지 못하고 있다. 개선되어야 할 사항으로는 일차적으로 운전자들의 이기적인 성향이며, 교통정책 및 시설의 합리화와 위반자에 대한 처벌을 강화하여야 한다.

(4) 공공 안전분야

국민들은 전기/가스 등 에너지와 시설물의 안전에 대해 신뢰하지 못하고 있으며, 공공안전을 정착하기 위해서는 시설물 이용시 주인의식 함양과 부정부패 척결, 안전관리 담당자들의 시설물 관리 합리화가 요구된다.

(5) 산업(사업장)안전분야

사업장내 근로자들의 의식수준은 부재와 부주의, 무의식·습관적 행동 등으로 인해 아직까지 대체로 낮은 편이다. 절반이상의 사업장은 노·사간 사고방지를 위한 협의와 안전 시설물을 구비하고 있으나 안전수칙 준수 여부에 따른 상벌제도, 안전수칙의 현실성, 라인별 자율안전관리 등이 활성화되지 못하고 있다. 따라서 국가주도의 종합관리 체제정립과 함께 사업주들이 안전시설에 투자할 수 있도록 정책을 개발하여야 한다.

다. 정부정책 및 추진방향

국민들은 국내 11개 안전관련 기관 중 가스안전공사와 교통안전 관련기관 대해서는 인지도가 높으나, 실질적인 안전문화의 중심적인 추진주체인 산업안전공단에 대한 인지도는 상대적으로 낮게 나타나므로 공단의 위상확립을 위한 각종 활동의 확대가 요망된다.

향후 안전문화추진주체는 기존 조직을 통합해서 민간에 의해 추진되어야 한다는 의견이 48%이나, 현시점은 안전문화가 사회전반에 걸쳐 정착되기 전의 상황이므로 정부주도 및 현 상태 유지 의견의 비중이 다소 높다.

단, 정부주도로 추진되더라도 현 추진주체들간 유사업무 통합 전제로 하고 있다. 정부차원의 공기업 구조조정과 관련하여 안전관련 기관도 구조 조정 필요성은 인식하나 안전문화의 정착을 위해 유보하여야 할 것으로 평가한다.

라. 안전문화의 추진방향

안전문화의 추진방향은 다음과 같이 진행되어야 한다고 생각하는 것으로 조사되었다.

첫째, 국민들은 현재의 안전문화운동을 보다 강화하여야 할 필요성을 느끼고 있으며, 이는 정부차원의 관련 법/제도의 강력한 집행으로부터 비롯되어야 한다.

둘째, 현재의 법규 및 제도하에 의식고취를 위한 홍보·캠페인 등 지속적 관리활동의 확대가 요구되며, 점차적으로 조기안전교육 정착을 위한 제도 개선이 진행

되어야 한다.

셋째, 이를 위해서는 궁극적으로 국가 구성원들의 의식변화 지향해야 하며, 민간 단체 및 전문가, 사업주의 참여를 확대하여 형식적 관리에 치우친 행정활동을 개선하여야 한다.

5.4. 분야별 안전의식 실태

가. 일반적 사항

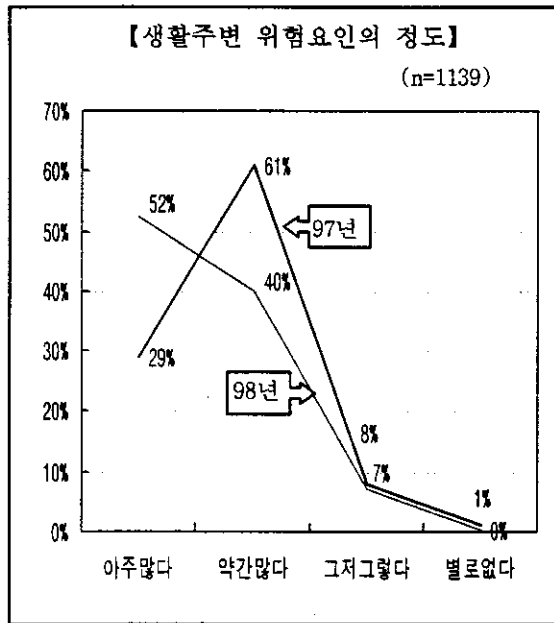
(1) 우리사회 위험요인

□ 응답자들은 90%이상은 우리사회 위험요인이 많다고 보고 있으며, 주로 교통사고, 건물 및 교량붕괴, 가스폭발 등의 순으로 산재되어 있다고 생각하는 것으로 나타났다.

□ 97년 조사결과와 비교시 생활주변의 위험요인은 약 3%가 증가하였으며, 분야별로 는 교통 사고에 의한 위험요인이 크게 감소한 반면, 산업재해, 건물/교량붕괴, 유해물질 오염 등의 요인은 10%이상 증가하였다.

□ 또한, 우리사회 주요대형사고 중 가장 많이 기억하는 것으로서 삼풍백화점 붕괴 사고(19%), 성수대교 붕괴사고(18%), 광 KAL기 추락사고(13%) 등 응답자의 50%이상이 최근 3년 이내 발생된 사고에 대해 많이 인식하고 있었다.

97년 조사결과와의 비교				
항목	'97	'98	증감	
위험	아주많다	29	52.4	+23.4
요인	약간많다	61	40.1	-20.9
산재	그저그렇다	8	7.2	-0.8
정도	별로없다	1	0.3	-0.7
위험 요인이 많은 분야	화재	7	10.2	+3.2
	가스폭발	18	16.2	-2.2
	교통사고	68	26	-42
	건물/교량붕괴	3	20.4	+17.4
	산업재해	1	12.9	+11.8
	유해물질로 인한 오염	2	13.6	+11.6



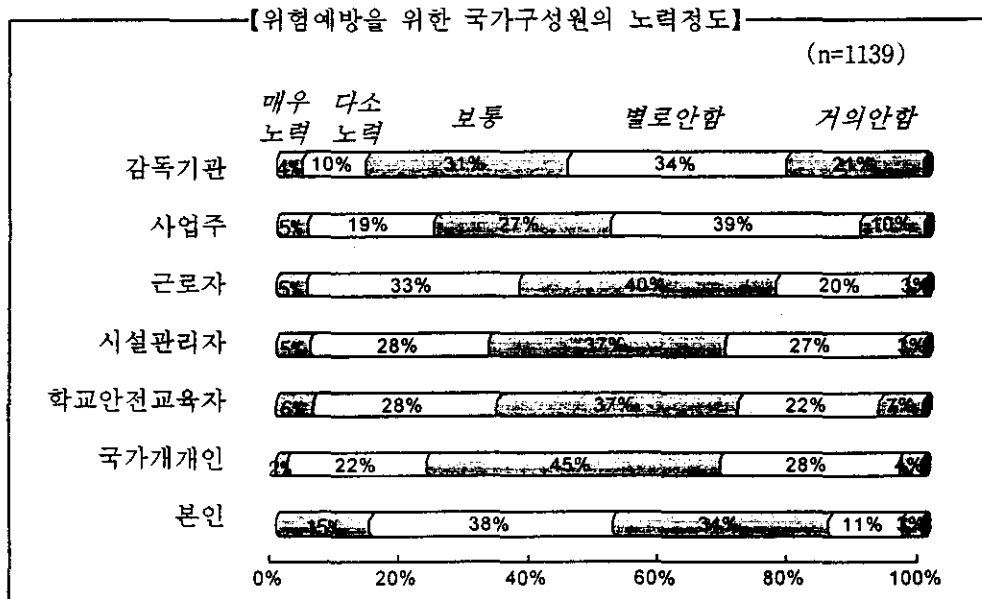
※ 단위 : %

※ 97년 조사는 한국산업안전공단의 「안전의식에 대한 국민 여론조사 결과」임.

□ 위험요인이 발생하는 원인은 85% 이상이 법규정 부족과 미준수 때문이라고 응답하였으며, 위험요인 예방을 위한 국가 구성원 중 응답자 본인과 근로자들은 다소 노력하고 있다고 보는 반면 사업주 및 경영주와 정부(감독기관)의 노력은 부진하다고 보고 있는 것으로 평가되었다.

□ 사고예방을 위한 노력이 부진한 이유로서는 적당주의 의식이라는 응답이 가장 높았으며, 자기주의 성향 > 안전불감증 > 교육 및 홍보부족의 순으로 나타났다.

□ 이러한 결과는 97년 결과와 비교시 적당주의 의식은 20% 증가하였으며, 자기주의 성향과 안전불감증은 감소하였다.



97년 조사결과와의 비교				
항목		'97	'98	증감
사고 예방 노력 부진 이유	적당주의	36	56	+20
	자기주의 성향	21	12.3	-8.7
	빨리빨리습관	15	5.8	-9.2
	안전불감증	17	11.4	-5.4
	교육홍보 부족	9	10.6	+1.6
	사회적 제도와 제약 낮음	2	3.9	+1.9

※ 단위 : %

※ 97년 조사는 한국산업안전공단의 안전의식에 대한 국민 여론조사 결과임.

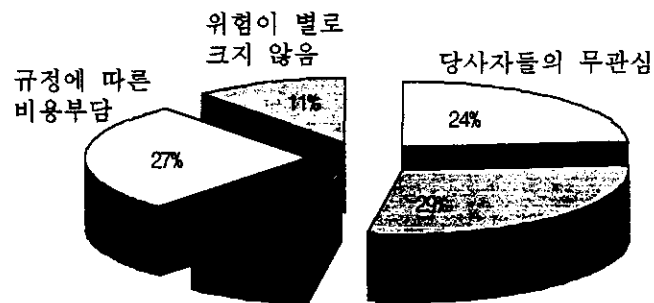
(2) 안전사고 예방을 위한 행동

□ 안전사고 발생시 취해야 할 신고나 조치 등에 관해서는 잘 알고 있는 경우(21.4%)보다 모르는 경우 (34.4%)가 많은 것으로 나타났으며, 모든 행동을 하기 앞서 안전과 관련된 위험을 예측하고 필요한 안전조치에 대해 응답자의 45%가 잘 이행하고 있는 것으로 나타났다.

□ 그러나, 생활주변에서의 안전관련 규범이나 제도가 잘 갖추어 지지 않은 것으로 나타났으며, 그 이유로는 비현실적 규정(28.3%), 규정에 따른 비용부담(27.4%), 당사자들의 무관심(24.2%) 등에 기인하고 있었다.

【규범이나 제도가 준수되지 않는 이유】

(n=219)



감독자들의 무관심 비현실적인 규정

97년 조사결과와의 비교				
항목	'97	'98	증감	
안전 조치	잘 알고 있음	58	21.4	-36.4
	잘 모름	41	34.4	-6.6
사전 준비	잘 됨	36	45.2	+9.2
	잘 안됨	62	22.5	-39.5
규범 제도	잘 갖추	19	37.4	+18.4
	잘 못 갖추	77	28.5	-48.5
규범 제도 준수	잘 지킴	46	15.1	-29.9
	잘 안 지킴	51	51.7	+0.7
미준수 이유	당사자 무관심	10	24.2	+14.2
	비현실적 규정	18	28.3	+10.3
	감독자 무관심	28	9.1	-18.9
	비용 부담	12	27.4	+15.4
	위험이 낮음	8	11	+3

※ 단위 : %

※ 97년 조사는 한국산업안전공단의 안전의식에 대한 국민 여론조사 결과임.

(3) 안전관련 정보

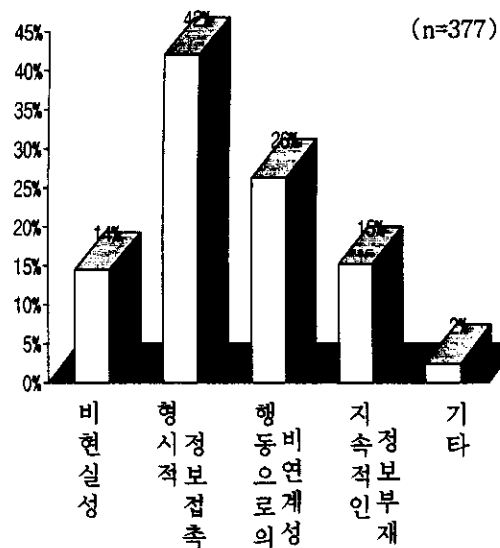
□ 안전관련 정보는 16.4%만이 접하고 있으며, 33.3%는 접하지 못하고 있었다.

□ 안전관련 정보를 접하는 경우 주로 텔레비전(47%), 신문(28%)가 주요 경로역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

□ 응답자들은 안전관련정보가 안전의식고취에 있어 다소 도움이 되나, 형식적인 정보 및 행동과의 일원화 지침 부재 등을 해결과제로 평가하고 있었다.

□ 97년과 비교시 안전관련정보의 접촉경로가 텔레비전 위주에서 다양한 매체로 전환되고 있으며, 정보가 의식고취에 크게 도움이 되지 못하다는 평가가 전년대비 높았다.

【안전관련 정보가 의식고취에 도움이 안되는 이유】



97년 조사결과와의 비교				
항목		97	98	증감
안전 관련 정보 접촉 경로	텔레비전	73	47	-26
	신문	16	28	+12
	라디오	3	4.9	+1.9
	관련기관 홍보	3	4	+1
	주위사람	2	4.6	+2.6
	직장/산업현장	2	7.4	+5.4
	교육기관	1	0.08	-0.02
	잡지	1	0.1	-0.9
정보 도움 정도	도움	89	41.9	-37.1
	별 도움 안됨	2	33.4	+31.4
도움이 안되는 이유	형식적 내용	38	41.9	+3.9
	안전관심 부족	30	26.3	-3.7
	지속적 홍보 부족	13	15.1	+2.1

※ 단위 : %

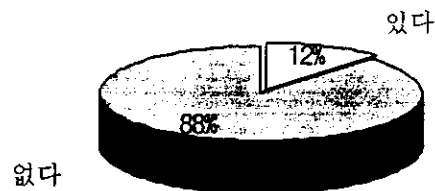
※ 97년 조사는 한국산업안전공단의 안전의식에 대한 국민 여론조사 결과임.

나. 가정안전 분야

(1) 가정내 안전사고의 유형

- 최근 3개월 이전 가정내 안전사고의 발생경험이 있는 경우는 12%이며 지역별로는 광주/전라지역이 18%로 가장 많았음.

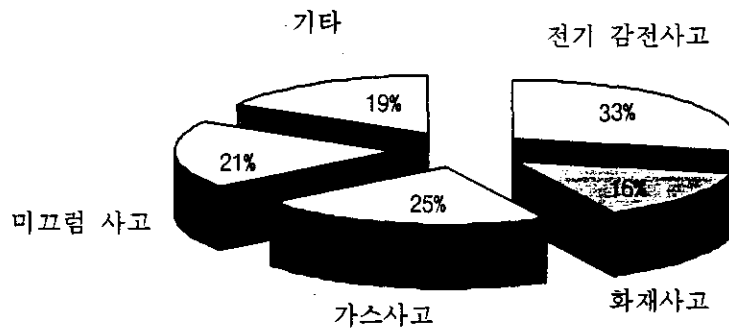
【가정내 안전사고 발생경험 여부】
(n=1132)



- 사고의 유형은 전기에 의한 감전사고(32.8%), 가스사고(25.2%), 미끄럼사고(21.4%) 등의 순으로 발생한 것으로 나타났다.

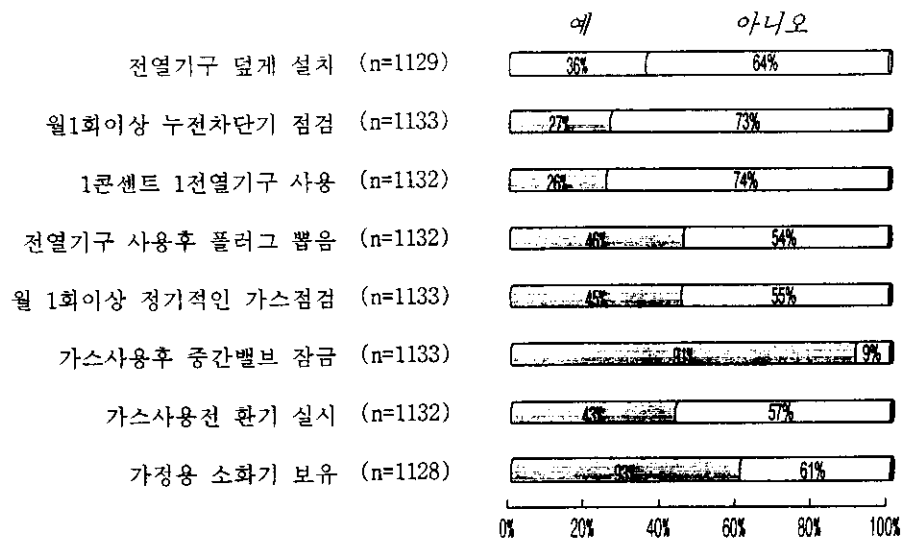
【가정내 안전사고의 유형】

(n=131)

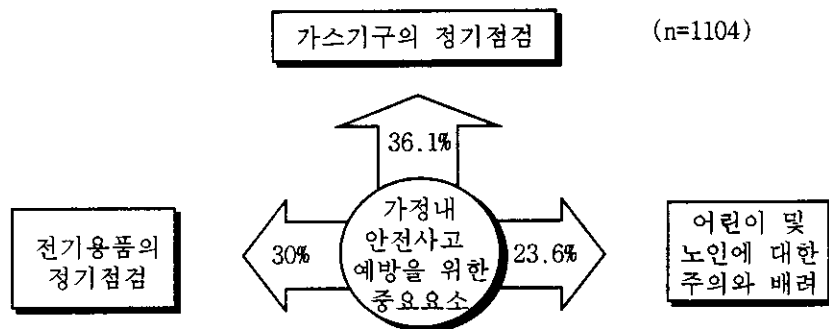


(2) 가정내 위험방지 실태 및 사고예방대책

- ☐ 가정내 위험시설의 사고예방대책에 있어 절반이상이 안전수칙을 지키지 않는 것으로 나타났다.
- ☐ 가정내 사고예방 조치가 시급히 개선되어야 할 것은 1콘센트당 1개 전열기구 사용수칙과 월 1회이상 누전차단기 점검 등이며, 가스사용후 중간밸브 잠금조치는 일반적으로 잘 지켜지고 있는 것으로 평가되었다.



- ☐ 가정내 안전관련 주의 및 교육은 58.8%가 가끔, 29.9%가 전혀 실시하지 않는 것으로 나타났으며, 사고예방을 통한 안전교육의 활성화를 위해서는 가스기구 및 전기용품의 정기점검, 어린이나 노인에 대한 주의배려가 요구된다.

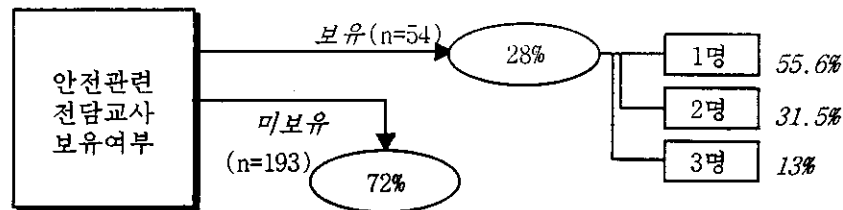


다. 학교안전 분야

(1) 학교내 안전교육 실태

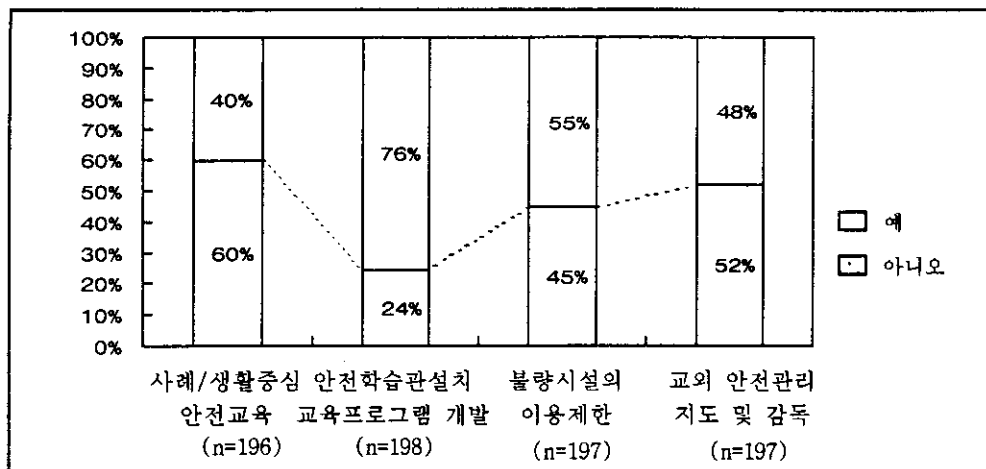
□ 학교내 안전교육은 대부분이 체계화되지 않고 있으며, 조사된 학교의 2/3이상이 안전관련 전담교사 미보유하거나 양성하지 못하고 있었다.

□ 안전관련 전담교사를 보유하고 있는 경우 절반이상이 1명 이었으며, 2명을 보유한 경우는 1/3에 그치고 있었다.



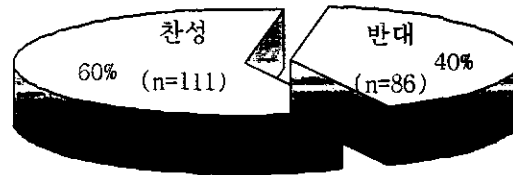
□ 약 60%가 주당 1시간 이내의 사례 및 생활중심의 안전교육을 수행하고 있으며, 안전 학습관 설치 및 안전교육프로그램 제작하여 운영되는 곳은 25%이내로 조사되었다.

□ 또한, 교내 불량시설에 대한 이용제한 등의 조치와 폭력배/ 불량 교통환경/오락 시설 등에 대한 교외지도 및 감독 이행여부는 절반정도의 곳에서 아직까지 미흡한 상태인 것으로 나타났다.



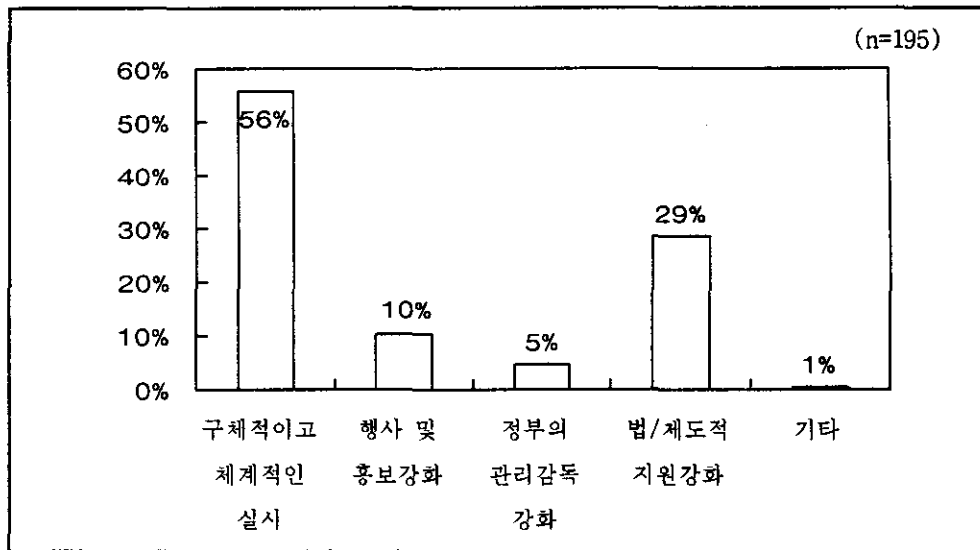
(2) 학교내 안전교육 정착방안

- ☐ 학교내 안전교육 정착을 위해 안전관련 과목의 정규과목으로 채택되어야 한다는 입장에는 찬반의견이 양분되는 현상을 보이고 있다.
- ☐ 찬성하는 입장은 조직교육으로의 체질화, 반대하는 입장은 필수과목 축소방침으로 정규과목 채택이 곤란하기 때문인 것이 대표적인 이유로 나타났다.



- | | |
|------------------|------------------|
| •조기교육 체질화(75.7%) | •필수과목 축소(64%) |
| •사회적 파급(14.4%) | •전담교사양성미흡(18.3%) |
| •전문교육(9.9%) | •입시위주풍토(17.7%) |

- ☐ 효과적인 학교안전사고 예방대책으로서는 안전교육의 체계적 실시, 법적/제도적 지원의 강화가 필요한 것으로 평가되었다.



라. 교통안전 분야

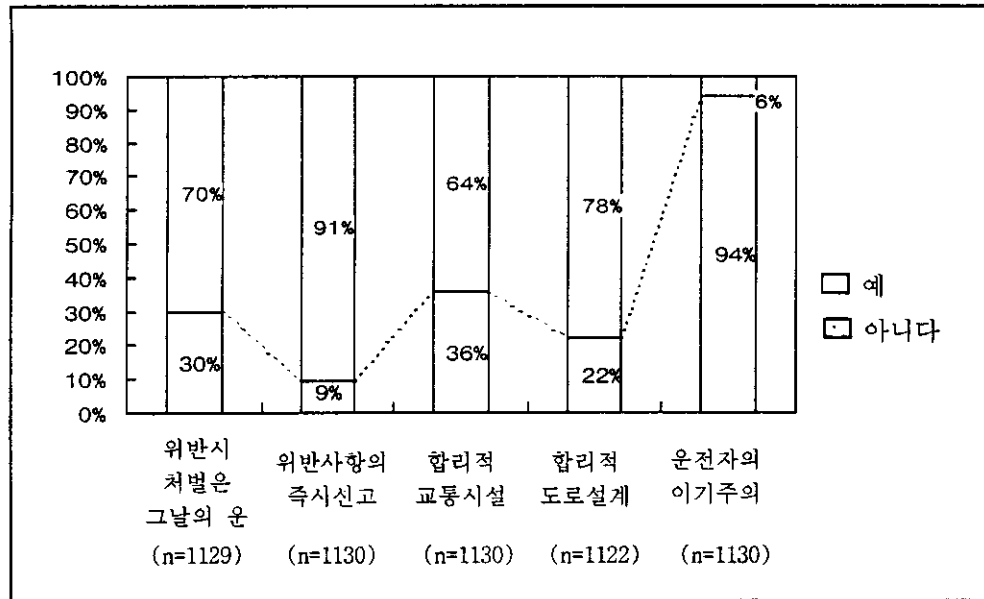
- ☐ 응답자들의 40%정도만이 교통수단이용시 안전을 선호하나, 다수는 상황에 따라 다르거나 가급적 빨리 가는 것을 선호하고 있었다.

◇ 안전을 선호함 -----	(41.1%)	(n=1131)
◇ 상황에 따라 유동적-----	(35.7%)	
◇ 가급적 빨리 가는 것을 선호-----	(23.2%)	

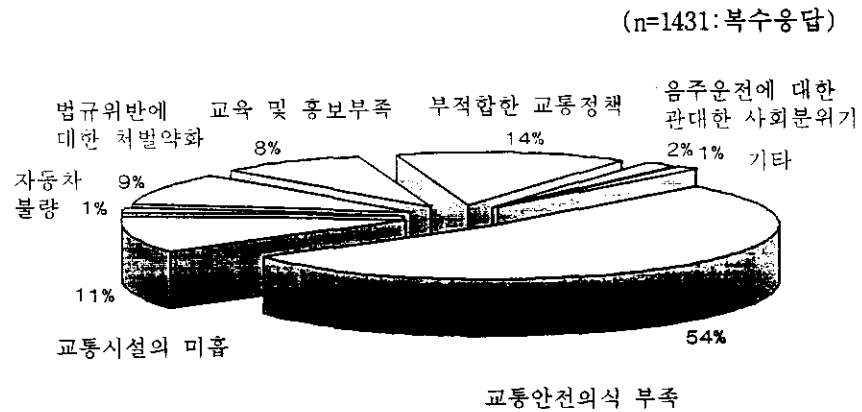
- ☐ 교통법규에 대해서는 75%가 잘 지키고 있으며, 법규위반에 따른 처벌은 그날의 운에 좌우된다고 생각하는 경우가 1/4이나 되는 것으로 나타났다.

- ☐ 교통법규 위반사항을 적발하였을 경우 즉시 신고하는 경우는 거의 없으며, 우리나라 운전자들은 이기적 성향이 매우 강하다고 생각하는 것으로 조사되었다.

- ☐ 교통 안전시설 및 도로설계에 대해 대부분이 불합리하다고 평가하고 있었다.

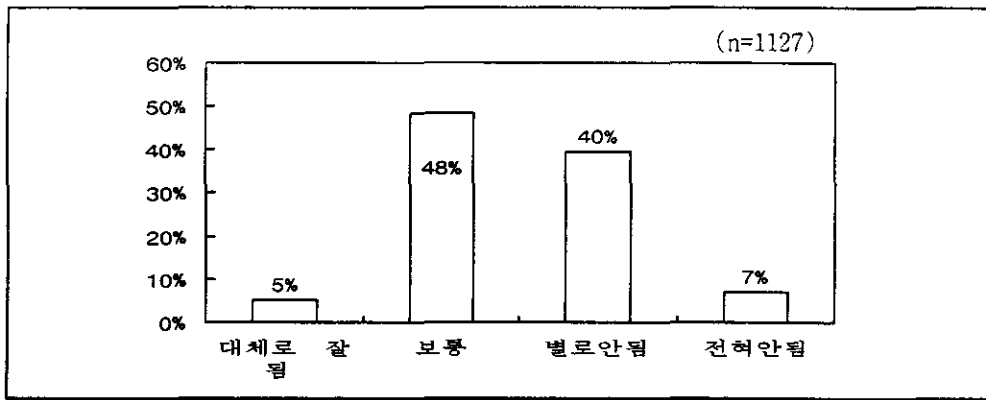


□ 우리 사회에서 교통사고의 발생율이 높은 이유로는 안전의식부족 > 부적합한 교통정책 > 교통시설의 미비 > 법규위반에 대한 처벌약화 등의 순으로 조사되었다.

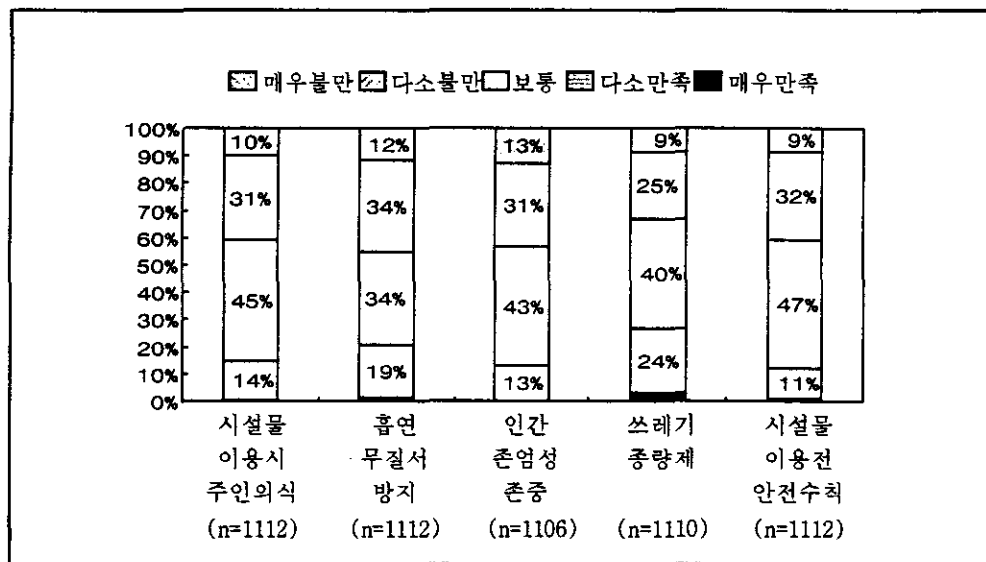


마. 공공안전 분야

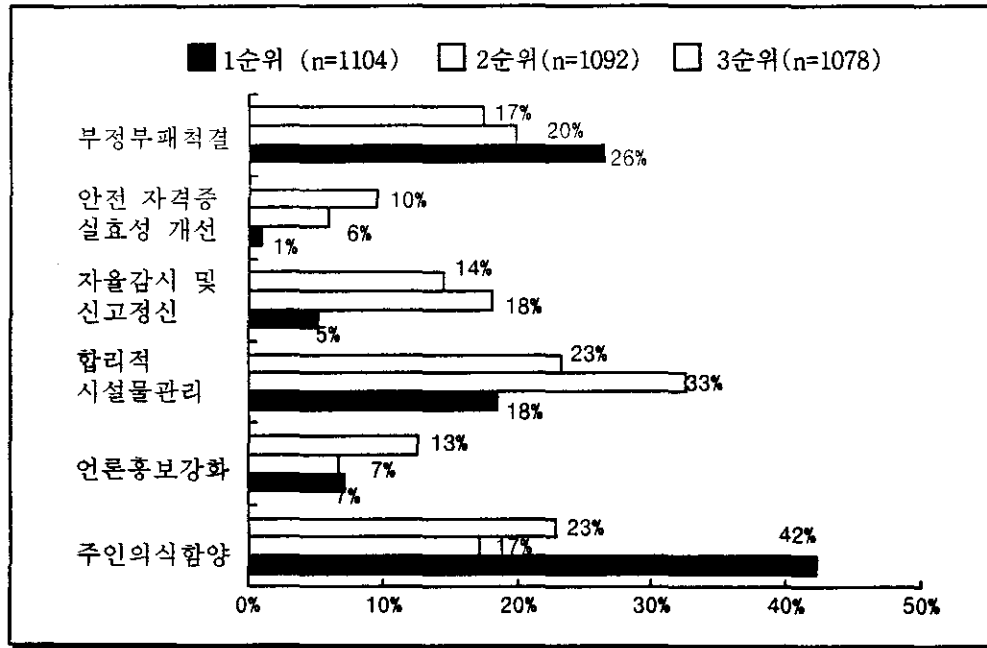
- 공공안전에 대해 전기/가스 등 에너지의 안전(38.5%), 시설물의 안전 (32.6%), 산업/생활폐기물의 환경안전(29.8%) 등의 분야에 대해 불안을 느끼고 있는 것으로 나타났으며, 특히 병원, 백화점, 관공서, 지하철 등 공공시설물에 대한 관리의 효율성은 대체로 안되는 것으로 평가하고 있다.



- 공공안전과 관련되어 시설이용시 주인의식, 흡연무질서 방지, 인간 존엄성 존중, 쓰레기 종량제, 시설물 이용전 안전 수칙 등에 교육홍보에 대해서는 10~30%의 낮은 만족을 보였다.



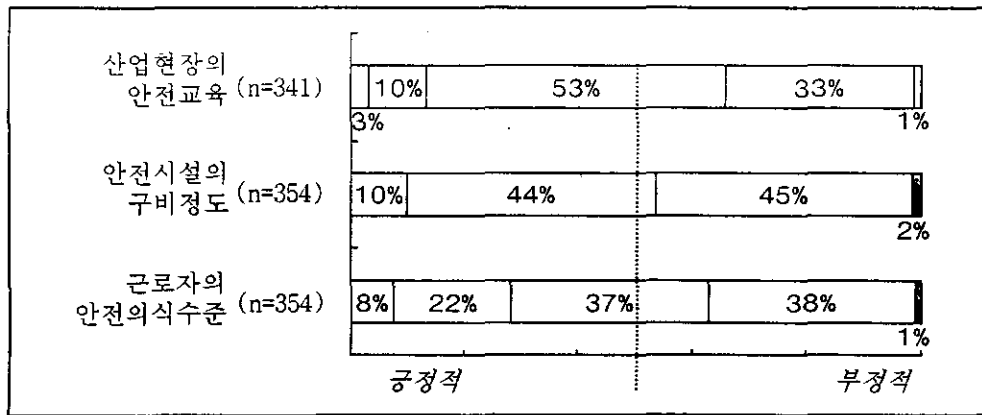
□ 공공안전이 정착·활성화 되기 위해서는 공공시설이용시 안전의식 함양이 최우선적으로 선행되어야 하며, 부정부패의 척결, 합리적 시설물 관리계획이 중요한 것으로 평가되었다.



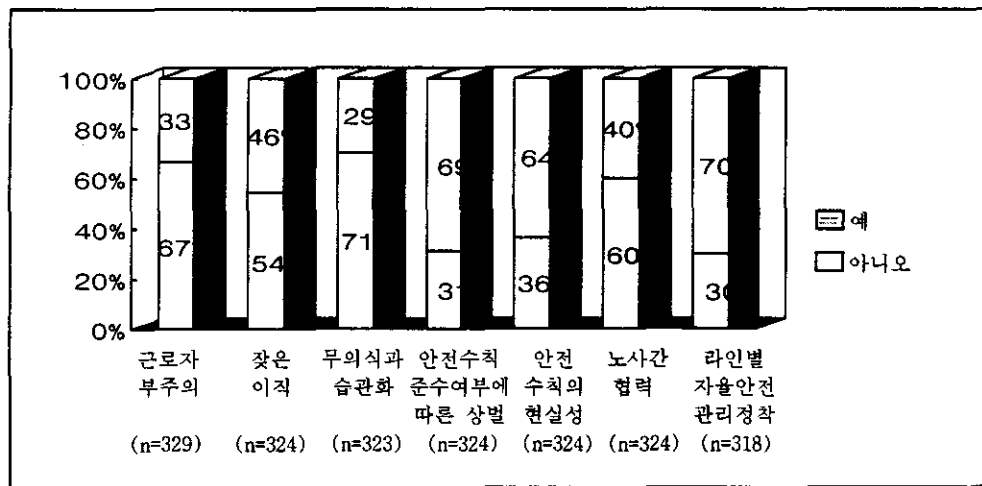
바. 산업(사업장)안전 분야

□ 사업장내 근로자들의 안전의식수준에 대해 약 40%가 대체로 낮게 보고 있으며, 안전시설 구비정도는 절반정도 만이 잘 갖추고 있는 것으로 평가하고 있었다.

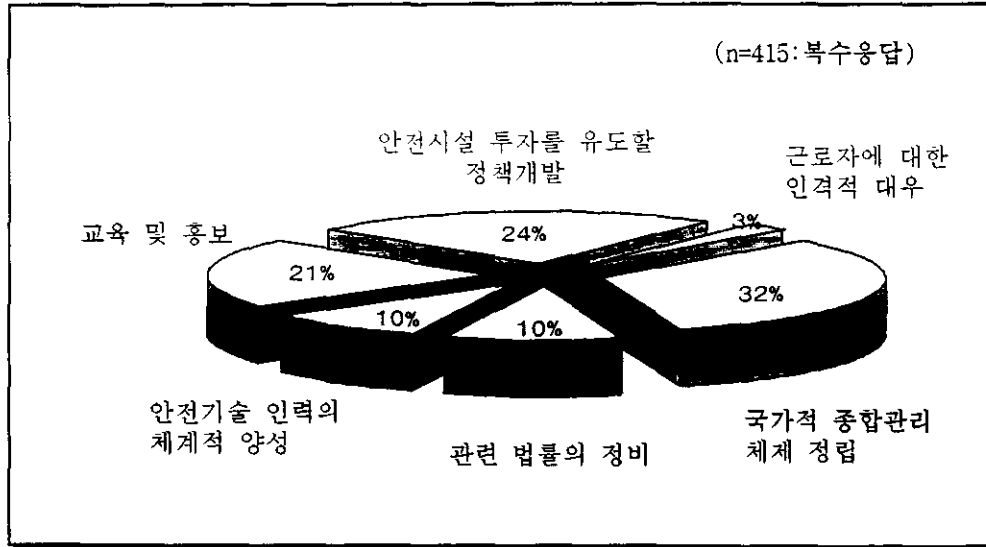
□ 또한, 사업장내 안전교육은 13%만이 이루어지고 있는 것으로 나타났다.



□ 사업장내 안전사고 발생은 근로자의 부주의 무의식과 습관화에 기인하며, 잦은 이직율에 의한 사고 발생은 큰 의미를 부여하지 못하며 사업장에서는 사고방지를 위한 노사간 협력은 대체로 이루어지고 있으나, 안전수칙준수여부에 따른 상벌제도/안전수칙의 현실성/라인별 자율안전관리 등은 아직까지 미흡한 것으로 평가되었다.

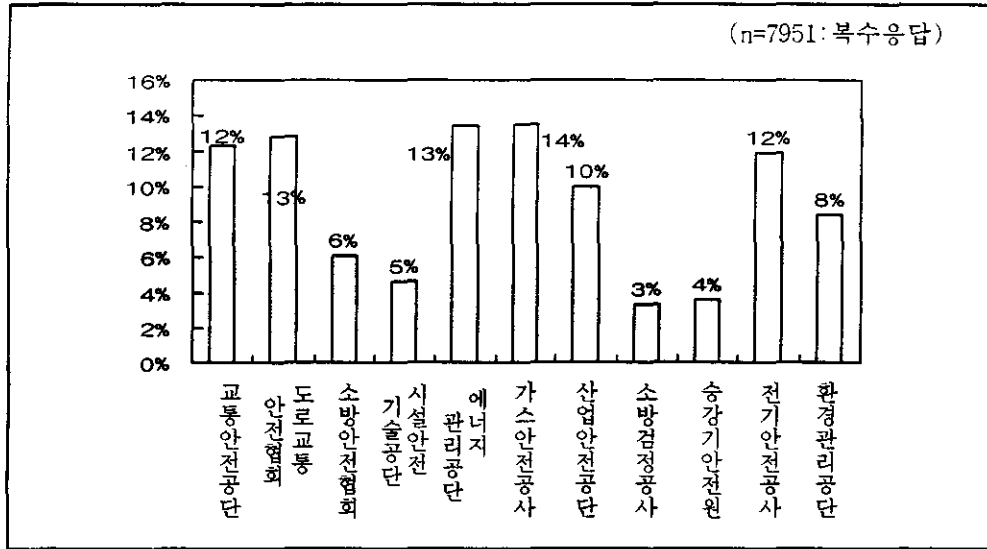


□ 사업장내 재해방자를 위해 국가적 종합관리체제 정립(33%)과 안전시설 투자를 유도할 정책개발(23.5), 교육 및 홍보(21%) 등이 선행되어야 할 중요요소들로써 정부 및 감독기관의 노력을 요구하는 것으로 나타났다.

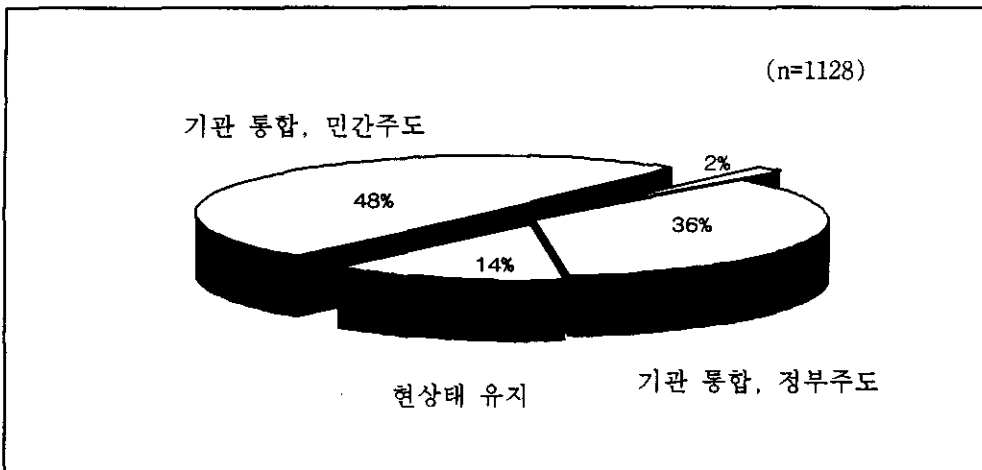


사. 정부정책 및 추진방향

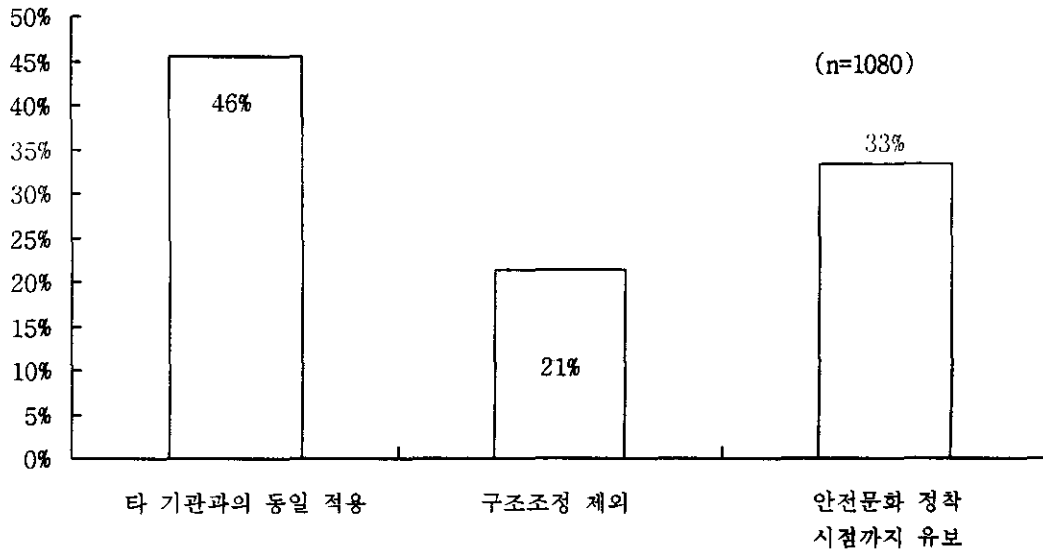
- 응답자들은 국내 11개 안전관련 기관 중 가스안전공사(13.5%)와 에너지관리공단(13.4%), 도로교통안전협회(12.8), 교통안전공단(12.3%) 등에 대해 많이 인지하고 있었다.



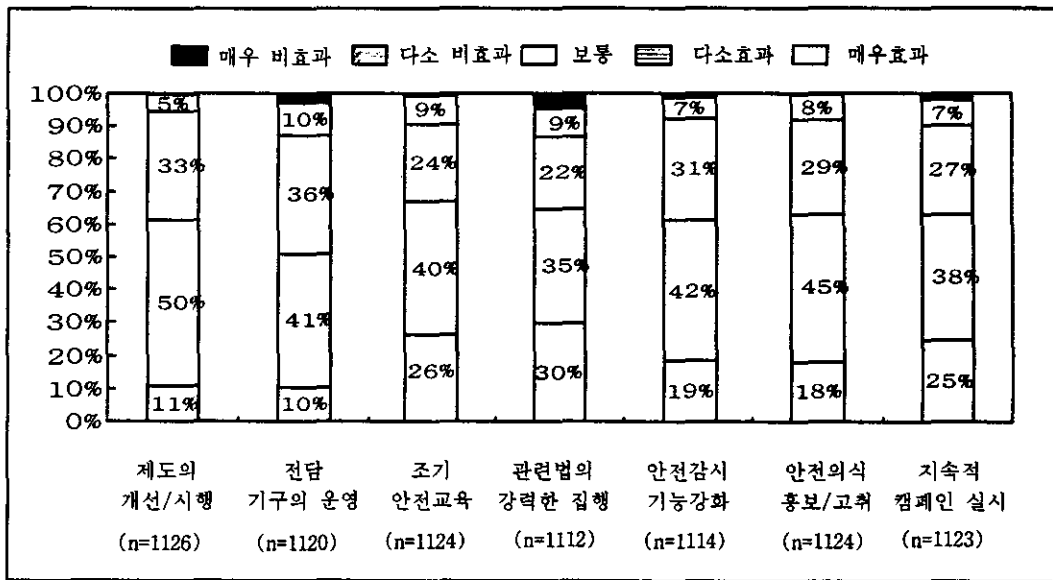
- 안전문화 정착 및 활성화를 위한 추진주체에 대해 모든 주체를 통합하여 민간 주도의 의견과 현상태 유지 및 정부차원의 통합 주도 의견으로 양분되어 있는 실정이다.



□ 안전관련 기관의 구조조정에 대해서는 다른 기관과의 형평성 차원에서 동일하게 적용 해야 한다는 의견이 약 46%이며, 구조조정에서 제외되어야 하거나 안전문화 정착 전까지 구조조정을 유보하여야 한다는 의견이 50%이상 제시되었다.



□ 응답자들은 향후 정부차원의 안전문화 추진시 현재보다 많은 효과가 있을 것이며, 이는 조기안전교육을 위한 강력한 법집행 및 지속적 캠페인이 가능할 것이라는 기대에 따른 것으로 분석된다.



6. 안전문화추진 해외사례

이 장에서는 우리나라에 맞는 안전문화추진전략을 도출하기 위해 우리보다 먼저 안전문화운동을 추진하고 있는 선진국의 사례를 미국과 일본, 독일을 중심으로 검토해 보고자 한다.

6.1. 미국의 안전관리 및 안전문화

가. OSHA의 역할과 위상

(1) 개 요

미국의 산업안전점검 및 안전관리는 연방 노동부 산하 산업안전보건청(OSHA: Occupational Safety & Health Administration)에서 담당하고 있다. OSHA는 미국 내 모든 산업(광업, 운송업 제외)에 종사하는 약 1억명의 근로자의 안전문제와 관련된 제반 업무를 책임지고 있는 기관이다. 다만 주정부나 기업 등에 의한 산업안전 운동이나 교통법규 준수운동이 OSHA와 별도로 일부 전개되고 있으나 민간단체에 의한 체계적인 안전운동은 없다고 할 수 있다. 이는 미국에서 안전에 대한 인식이 이미 국민들의 의식 속에 자리잡아 생활화되었기 때문에 별도의 인위적인 안전운동 캠페인이 필요하다고 보지 않기 때문이다.

(2) OSHA 현황과 주요업무

OSHA는 미국내 모든 근로자의 안전, 재해방지 건강보호를 목적으로 1970년에 OSHA법에 의해 설립되었다. OSHA의 장은 차관보(assistant secretary)급으로 임명되며 근무인원은 1998년 현재 연방직원이 2,209명(이중 검사관(Inspector)이 1,113명)이며 23개 주에서 운영되는 주정부 단위의 유사 OSHA조직에 소속된 직원이 2,625명(이중 검사관이 1,216명)이다. 미국내 연방 단위 사무소가 200여 곳에 연간 예산은 98년 기준으로 3억 3,650만 달러에 이르는 대규모 조직이다.

OSHA의 주요업무로는 첫째, 미국내 주요 사업장의 안전사항 검사 및 관리, 둘

제, 근로자 안전관련 법규 제정 및 관리, 셋째, 근로자와 사용자를 대상으로 근로자의 안전과 관련된 컨설팅 수행, 넷째, 기업의 안전시설 및 안전장치 개선을 위한 해당기업과의 공조프로그램 운영, 다섯째, 주정부 산하 OSHA유사기관 설치 지원(현재 23개 주에 설치), 여섯째, 기타 근로자 안전관련 제반업무 수행 등이다.

(3) OSHA의 업무수행방법

우선 자체인원을 활용하여 점점이 필요하다고 보는 특정 사업장에 안전점검을 직접 실시하고 있다. 안전점검 대상 사업장을 선정하는 기준은 생명에 위험요소가 있는 사업장 및 사고에 의하여 최소 2-3명의 인명피해를 입은 사업장, 근로자에 의하여 신고가 접수된 사업장, 안전점검 규칙을 위반한 경력이 있는 사업장 등이다.

OSHA의 안전에 대한 홍보방법으로는 각종 출판물과 노동부 관보를 통한 홍보, 인터넷 홈페이지를 통한 홍보¹⁾, 안전법규관련 CD 판매 등의 방법을 시행하고 있으며 그 외 특정대학에 안전교육프로그램을 설치하여 위탁운영하고 있다. 또한 주정부에서 근로자 안전관련 조직을 설치할 경우 예산²⁾ 및 운영방법을 지원하고 있다. 그러나 TV광고나 신문 등에 의한 홍보는 예산부족으로 인하여 실시하지 않고 있으며 홍보나 캠페인을 민간단체에 위탁하여 실시하는 경우도 없다.

나. 기타 미국내 안전운동

미국내에는 OSHA 외에 대다수의 주정부와 해당산업 기업단체 및 협회(associations)에서도 자체적으로 산업안전과 각종 재해예방 프로그램을 다수 운영하고 있다. 그 외 순수민간단체인 'Ad Council'에서 각종 사회문제(마약, 인권, 환경문제 등)를 해결하기 위한 프로그램을 진행하면서 간접적으로 안전문제를 다루고 있기도 하다. 이 민간단체는 미국내 주요기업과 언론으로부터 기부금을 지원 받아 언론매체를 통한 홍보를 실시하고 있기도 하다.

1) OSHA 인터넷 웹사이트 : www.osha.gov

2) 예산의 경우 50%까지 지원하고 있다.

6.2. 미국의 산업안전분야 풀뿌리 안전문화(Grassroots Safety Leadership) 프로그램

가. 개요

위에서 살펴 본 OSHA는 안전관리와 안전규제에 관한 기관이라면, 미국의 안전문화 형성과 발전에 큰 기여를 한 것은 연방정부 에너지부(DOE: Department of Energy)의 PEMOD(Plant Engineering's Maintenance and Operations Department) 산하의 로렌스 리버모어 국립연구소(Lawrence Livermore National Laboratory)³⁾라고 할 수 있다. 이 연구소는 본래 산업안전에 관한 각종 기술적·전문적 연구와 교육기능을 수행하는 기관으로 안전문화와 직접 관련이 있지는 않다. 그럼에도 안전문화혁명으로까지 불리는 안전문화의 변화가 바로 이 연구소의 노력을 통해 시작되었던 것이다. 이 연구소 및 관련기관의 정책과 프로그램은 '풀뿌리 안전문화(Grassroots Safety Leadership)'라는 말로 집약할 수 있는데 이 개념의 핵심은 근로자의 자발적인 참여와 가치인식의 변화를 유도하는 것이라고 할 수 있다. 로렌스 리버모어 국립연구소(이하 로렌스연구소)의 안전문화추진 과정에 대한 검토를 중심으로 미국의 안전문화의 형성과 변화를 살펴보기로 한다. 다만 로렌스연구소는 에너지·환경과 관련된 산업현장의 안전을 연구하는 곳이므로 아래의 안전문화에 대한 논의는 산업안전에 국한되는 측면이 강하다.

나. 추진배경

1990년대 이전의 미국의 산업안전프로그램은 소위 '안전동아리(Safety Circle)' 개념에 입각한 전통적인 안전프로그램이 주를 이루었다. 이는 10명의 근로자와 1명의 관리자(경영자)를 한 조로 하여 안전관리를 행하는 방식으로, 근로자와 경영자간에 또는 근로자 상호간에 신뢰감을 조성하는데는 기여했으나 사고율을 감소시키는데는 기여하지 못했다. 왜냐하면 이 방식에서는 작업현장의 물리적인 위험요소(physical hazards)의 제거에 주안점을 두었지만 안전사고의 보다 근본적인 원인인

3) 이 연구소는 미국의 에너지부 소속이며 실제 운영은 캘리포니아대학(University of California)에서 맡고 있다. 산업안전은 물론 에너지·환경에 관련된 안전과 보건에 대한 전문적인 기술연구와 교육, 그리고 관련기능에 대한 기업컨설팅을 수행하고 있다.

근로자들의 행동양식과 형태, 습관을 바꾸는 데에는 상대적으로 관심을 소홀히 했기 때문이었다. 즉 이 방식을 적용하는 동안에 시설위험은 어느 정도 줄었지만 근로자들의 불안정한 행동(unsafe acts)은 지속되었고 결과적으로 사고율에는 변화가 없었던 것이다.

이러한 문제점을 토대로 안전에 대한 새로운 접근방법의 필요성을 인식한 PEMOD와 로랜스연구소에서는 1990년부터 '풀뿌리 안전문화(Grassroots Safety Leadership)'라는 새로운 절차를 도입하게 된다. 이 절차는 캘리포니아에 있는 안전문화자문단(Culture Change Consultants)에 의해 개발된 것으로 종전 방식보다 많은 시간과 지속적인 노력을 요하는 것이었다.

다. 내용

안전문화자문단에서는 로랜스연구소 산하의 안전위원회(the Executive Safety Committee)로 하여금 작업현장의 물리적인 위험요소를 제거하는 것 이상을 하도록 강조하였는데 이것이 바로 '문화' 개념을 도입한 접근방법이었다. 그 핵심적인 논리를 살펴보면 다음과 같다.

사람들이 일하는 곳은 어느 곳이나 나름의 문화가 있기 마련이다. 바로 이 문화가 안전문제에 있어서 물리적인 요소보다 더 큰 영향을 미치게 된다. 문화가 사람들의 행동에 어떻게 영향을 미치는가를 살펴보기 위해 도로에서의 속도제한을 예로 들어보기로 하자. 도로 곳곳에 속도제한에 관한 표지판이 붙어 있지만 제한속도를 지키는 사람은 많지 않다. 대다수가 제한속도보다 훨씬 빠른 속도로 달리고 만약 제한속도를 준수하면서 달리는 차가 있을 경우 다른 차들이 경적을 울리거나 심한 경우 위협운전을 하는 경우도 있다. 물론 경찰이 단속을 하지만 도로 전체에서 속도제한을 관철시키는 것은 불가능하다. 이처럼 과속이 만연하는 것에 대한 원인은 간단히 분석할 수 있다. 운전자들이 속한 문화가 제한속도를 준수하는 것에 대해 아무런 가치(value)를 부여하지 않기 때문이다. 따라서 사람들의 행동에 변화가 생기기 위해서는 문화의 변화가 일어나야 한다. 문화가 변해야 사람들의 마음과 의식에 영향을 줄 수 있고 그렇게 함으로써 행동의 변화를 유도할 수 있는 것이다. 문화변화 내지는 문화형성에 있어서 핵심은 가치의 인식이다. 즉 사람들이 안전절차를 따르는 것에 가치를 부여하도록 가르쳐야만 하는 것이다.

이러한 가치인식과 문화변화는 다섯 가지 단계를 거쳐 일어나는 것으로 개념화되고 있다.

첫째, 바람직한 안전문화를 설정하고 이를 조직 전체에 홍보하는 단계이다.

둘째, 설정된 안전문화의 장점과 단점을 파악하는 것이다.

셋째, 설정된 안전문화 상황을 실현하기 위하여 전략을 수립하고, 채택된 개별 프로그램에 인적·물적 자원을 배분하고 교육을 실시하는 단계이다.

넷째, 수립된 전략을 실행하고 사람들이 목표달성에 지속적으로 참여하도록 지원하는 단계이다.

다섯째, 이상의 과정에 대한 평가를 실시하는 단계이다.

이상의 접근방법을 통하여 안전위원회의 위상도 바뀌었다. 종래 안전위원회는 근로자가 안전문제의 해결에 일정 부분 참여(involve)하는 창구로서 의미가 있었으나, 이제 근로자에게 권한 내지는 자율권이 부여(empowerment)되었다 점에서 실질적인 위상이 강화되었다고 할 수 있다. 근로자들은 종래 경영진에게 정해진 안전 프로그램의 실행에 관한 제안을 할 수 있는 정도에 그쳤지만 이제 스스로 아이디어를 개발하고 이를 실천할 수 있게 되었다. 또한 안전위원회는 경영진과 함께 안전에 영향을 줄 수 있는 요인들을 광범위하게 검토하게 되었으며 이는 경영진과 근로자 사이에 신뢰관계를 구축하는 계기가 되었다. 이는 종래의 일방적 지침하달과 관리감독, 그리고 상명하달식 접근방법이 지니는 한계를 극복하게 되었다는 점에서도 의미가 있다.

안전위원회는 이제 지속적인 질 개선의 원칙(the Principles of Continuous Quality Improvement)에 입각하여 운영되고 있으며 회의의 모든 참석자가 동등한 발언권을 갖는다. 경영진이라고 해서 특별히 더 큰 발언권이나 영향력을 행사하지는 않는다. 또한 참석자 누구라도 안전문제에 대하여 조사하여 보고할 권한을 지닌다.

이러한 방식을 통하여 사고율에 있어서도 현저한 감소를 보였을 뿐 아니라 안전 프로그램과 직접적으로 관련되지 않는 영역, 즉 기업의 생산성이나 근로자의 사기까지도 같이 향상되는 것으로 나타났다.

한편 안전위원회는 두 가지 '안전인식의 달(Safety Awareness Month)' 캠페인을 주관하고 있기도 하다. 첫 번째 캠페인에서는 근로자들에게 작업 중(또는 작업 전후

에) 일어날 수 있는 사고에 대해 보고하도록 하는 것으로 모든 사고가능성을 점검하는 기회를 제공한다. 다른 하나는 “What if?”라는 제목이 붙어 있는 데서도 알 수 있듯이 사고가 일어날 수 있는 상황이나 안전에 관한 문제가 발견되었을 때 실제로 어떻게 대처할 것인가를 주로 생각해보는 기회를 제공한다. 즉 가상적인 상황에서 행동요령을 습득하는 것이다.

이러한 캠페인은 두 가지 점에서 성공적인 것으로 평가받고 있다. 첫째, 잠재적인 위험요인에 대한 인식을 고조시킴으로써 사고발생가능성을 줄여주었다는 점이다. 둘째, 근로자들이 위험한 상황과 불안정한 행동에 대하여 서로 기꺼이 논의할 수 있는 분위기가 조성되었다는 것이다.

라. 확산

안전위원회는 이상과 같은 성과의 확산을 위하여 ‘근로자 자율권을 통한 안전문화 혁명(Safety Culture Revolution through Employee Empowerment)’이라는 주제로 워크숍을 개최하였다. 1995년에 개최된 1회 워크숍은 에너지부 산하의 안전위원회들을 위한 것이었으며 참가인원도 50명으로 제한되어 있었다. 그러나 워크숍의 내용이 알려지면서 에너지부와 관계되는 사람들 외에 일반 기업체 관계자들도 대거 참여하게 되었다. 워크숍을 통해 로렌스연구소의 새로운 방식이 큰 호응을 얻었고 점점 더 많은 기업이 이러한 노력에 관심을 보이고 있다.

결국 워크숍의 성공을 통하여 안전문화의 커뮤니케이션 네트워크가 로렌스 연구소의 안전위원회를 중심으로 형성되었고 새로운 안전문화 정착 방식을 적용하는 기업이나 기관의 성공 또는 실패사례가 전국으로 확산되었다. 이처럼 미국의 안전문화 발전에 있어서는 새로운 안전문화를 확산시키는데 결정적으로 기여한 워크숍이 중요한 역할을 했다고 할 수 있다.

마. 성과

풀뿌리 안전문화 방식의 성공은 근로자나 경영진은 물론 노동조합, 안전·보건 전문가, 그리고 초기에 이를 적용했던 에너지부의 관계자들의 입을 통해서 확인이 되고 있다. 이 새로운 방식을 통해 얻게된 이점을 열거하면 다음과 같다.

첫째, 근로자들이 더욱 능동적이고 적극적으로 각종 안전모임(safety meetings)에 참여하여 계획수립과 운영을 주도하게 되었다는 점이다.

둘째, 근로자들 스스로 자신의 불안정한 행동을 동료 근로자에게 공개함으로써 서로의 관심 속에 사고의 위험이 줄어들었다는 점이다. 실제로 사고율은 지속적으로 감소해 왔다.

셋째, 근로자에 대한 재해보상비 지출이 줄어들었다. 1991년에 비해 1995년에는 20%가 감소하였다.

넷째, 근로자측과 경영진이 함께 참여하는 안전위원회에 있어서 그 구성원들의 권한이 대폭 확대됨으로써 근로자들이 그들의 안전문제를 직접 다룰 수 있게 되었다.

다섯째, 기술적인 부분에 있어서도 기계장비의 개량형 보호덮개 개발⁴⁾, 배기가스 처리를 위한 공장지붕개량 표준모델 개발⁵⁾, 장비사용법 보증 프로그램 개발⁶⁾ 등 실질적인 안전을 향상시키는 성과들이 산출되었다.

바. 문제점과 과제

안전문화의 형성과 발전에 있어서 가장 문제되는 점은 많은 시간이 소요된다는 점이다. 사람들의 행동관행이 하루아침에 바뀌기는 어렵다. 따라서 변화를 유도하기 위한 새로운 방식이 정착되기 위해서는 지속적인 추진의지가 필수적이다. 적어도 5년에서 7년의 기간을 두고 추진되어야 하며 프로그램에 대한 평가도 시작 후 5년 정도가 지난 후에 이뤄져야 한다. 성급한 평가는 형식적이고 가시적인 효과에 치우친 프로그램을 조장할 가능성이 높다.

4) 로렌스연구소는 기계장비의 보호덮개가 안전사고의 주요한 원인이라고 보고 연구소내 모든 장비의 보호덮개에 대해 조사를 실시하고 이를 전면 개량하였다. 연구소 전체의 보호덮개에 대한 개량작업은 간단한 일은 아니었지만 개량이 이뤄진 후 산업안전보건국(OSHA: Occupational Safety and Health Administration)의 조사에서 그 성능을 높이 평가받았다.

5) 로렌스연구소는 안전위원회의 주도로 공장시설 지붕의 표준개량모델을 개발한 적이 있다. 이는 공장 내에 배기가스를 방출하는 기계장비가 많은 경우에 대비하기 위한 것이었다. 개량을 통해 작업 및 점검에 있어서 위험이 대폭 줄어든 것으로 보고되었다.

6) 장비사용법 보증프로그램(Tool Certification Program) 역시 연구소 산하 안전위원회의 한 구성원에 의해 개발되었는데, 이 프로그램에서는 모든 근로자가 작업장내의 장비에 대한 정확한 사용법을 알 것을 요구하고 있다. 이 프로그램은 기술자들의 큰 호응 속에 급속히 확산되었다.

관련기관 내지는 관련 부서와의 협조를 확보하는 문제도 해결하기가 쉽지 않은 부분이다. 서로의 역할 분담에 대한 합의가 명확하지 않거나 서로의 전문성에 대한 이해가 부족한 경우 분쟁이 생길 수 있다. 그러나 모든 당사자가 안전의 향상에 대해서는 이해관계를 같이 한다는 점을 계속 강조하면서 이해의 증진을 위해 노력한다면 이 문제는 해결할 수 있다.

안전문화의 토대가 되는 신뢰를 구축하는 일도 중요한 과제의 하나이다. 특히 안전문화의 정착을 위해서는 근로자의 자발적인 참여가 필요하며 이는 근로자에 대한 권한부여와 같이 맞물려 있다. 그런데 권한을 부여하기 위해서는 근로자에 대한 신뢰가 무엇보다 먼저 구축되어야 한다. 반대로 근로자가 경영진이 결정한 안전향상프로그램에 동참하기 위해서는 경영진에 대한 신뢰가 있어야 한다. 이러한 신뢰는 일시에 형성되는 것이 아니라 단계적으로 구축된다. 신뢰구축에 있어서 가장 중요시해야 할 것은 근로자나 경영진 모두가 안전에 관한 한 같은 목표를 추구하고 있다는 사실을 인지하는 것이다. 즉 공동의 목표가 있다는 것이 신뢰의 초석이 되는 것이다. 요컨대 목표의 공동성에서 신뢰가 도출되고 신뢰의 분위기로부터 자율이 실현될 수 있다고 하겠다.

자율의 확대를 통한 안전문화정착을 저해하는 요소가 있다면 근로자들의 지나친 자율이나 왜곡된 자율일 것이다. 근로자들이 자율적으로 문제를 인식하고 해결책을 제안하는 것은 바람직한 것이지만 이것이 경영진의 관리나 감독을 배제하는 방향으로 흐른다면 또 다른 문제가 야기될 수 있다. 근로자와 경영진간의 신뢰를 유지하기 위해서도 경영진의 참여가 필요하며 이때의 경영진은 일선 관리자뿐만 아니라 최고위 경영진까지 포함되어야 한다.

안전문화운동의 실현과 효과성을 담보하기 위해서 넘어야 할 문제에는 조직내의 극히 비협조적인 소수(hard cases)를 통제하는 문제도 포함된다. 안전문화프로그램에 회의적이고 비협조적인 이들을 방지한다면 조직 내에 형성된 신뢰와 자율의 분위기도 쉽게 와해될 수 있다. 따라서 이들에 대해서는 특별한 교육과 경영진의 지속적인 관심이 필요하다.

끝으로 안전문화의 정착을 위해 해결해야 할 과제로는 일단 시작된 안전문화의 기조를 지속적으로 유지하는 방법을 개발하는 것이다. 안전문화는 다른 많은 무형의 가치와 마찬가지로 완전히 정착되는 단계에 이를 때까지 문화의 운동에너지(momentum)가 유지되는 것이 중요하다. 이는 앞서 말한 시간의 문제와도 연결된

것으로 일단 시작된 안전문화의 기초를 일정동안 지속시켜야만 문화의 수준으로 정착할 수 있기 때문에 일시적인 효과에 안주하지 말고 지속적인 노력을 경주하는 태도가 근로자와 경영진 모두에게 요구된다.

사. 핵심사항

로렌스연구소에서 비롯된 안전문화운동은 몇 가지 한계점에도 불구하고 많은 장점을 지니고 있으며 본격적인 안전문화운동으로 미국내에 확산·정착되고 있다. 이 방식의 핵심적인 특징을 다시 한 번 요약하면 다음과 같다.

첫째, 근로자들(즉 안전문화프로그램의 집행대상)이 자율권을 가지고 안전절차(safety process)의 계획, 조직, 조정에 참여하면서 자신들의 요구를 반영할 수 있게 되었다는 점이다. 외부에서 일방적으로 도입된 또는 컨설팅회사 등으로부터 구입된 프로그램이 근로자들을 실제로 변화시켜 줄 가능성은 높다고 할 수 없을 것이다.

둘째, 모든 근로자가 평등한 파트너로 참여할 수 있다는 점이다. 안전문화에 관한 한 지배종속관계나 서열개념이 자리잡아서는 곤란하다. 모든 근로자는 조직전체의 안전수준향상에 기여할 수 있는 독특한 기술과 경험을 보유하고 있으므로 이러한 기술이 안전이라는 공동목표에 합치되도록 유도해야 한다.

셋째, 경영진은 안전문화가 정착되는 것이 경영을 용이하게 한다는 점과 근로자에게 권한을 이양하고 자율권을 확대하는 것이 긍정적인 결과를 초래한다는 점을 인식하게 되었다는 점이다. 근로자는 스스로 안전을 생각하며 일하게 되고, 경영진은 안전문제가 안전위원회 등 근로자의 참여로 잘 해결되고 있다는 자신감을 가지고 다른 더 긴급한 경영사안에 전념할 수 있게 된다.

넷째, 경영진과 근로자 사이의 신뢰가 강조되었다는 점이다. 경영진과 근로자 사이의 신뢰, 근로자 상호간의 신뢰는 안전문화 정착의 지름길이며 새로운 안전문화 추진의 낯은 원동력이다.

다섯째, 처벌적 성격이 강한 기존의 각종 안전규제가 상대적으로 덜 강조되면서 자율에 입각한 방식들이 늘어나게 되었고, 바람직한 안전문화의 경험에서 비롯된 이러한 방법들이 축적·확대되고 있다는 점이다.

여섯째, 변화에 대한 저항이 조직의 모든 부분에서 일어날 것이라는 점을 인식하고 있다는 점이다. 안전문화의 개발과 정착에는 기존의 관행을 타파하고 대체하

는 새로운 행동양식을 필요로 한다. 기존의 관행에 익숙한 사람들에게는 그 관행이 바람직한가 아닌가를 떠나서 그것을 바꾸는 자체가 비용이고 고통이 될 수 있는 것이다. 따라서 안전문화운동을 설계하는 사람은 이점을 반드시 고려해야 한다. 이는 근로자를 비롯한 조직구성원의 동등한 참여를 보장하는 것과도 밀접하게 연관된 문제이다.

아. 시사점

이상에서 살펴본 로렌스연구소의 안전문화추진 방식은 에너지, 환경과 주로 관련된 산업안전에 국한된 것이긴 하지만 안전문화개발의 초보단계에 있는 우리나라의 경우에 몇 가지 중요한 시사점을 제공하고 있다.

첫째, 가치개념을 문화의 핵심으로 보고 가치전환을 안전문화정착의 기본원리로 삼고 있다는 점이다. 따라서 스스로 가치전환을 할 수 있는 여건의 조성과 자율성의 보장이 강조되고 있으며 시간적 여유를 가지고 지속적이고 끈기있게 프로그램을 추진할 것을 요구하고 있다.

둘째, 자율성을 강조하고 있다는 점이다. 근로자를 비롯하여 안전문화를 추구하는 조직의 구성원이 스스로 안전을 위한 계획수립과 집행에 참여함으로써, 문화로서의 문화의 실체에 용이하게 접근하고 타당성 높은 실천방안들을 도출할 수 있는 것이다. 이는 안전문화 추진 프로그램의 대상인 조직구성원 스스로의 참여가 없이는 안전문화의 정착은 어렵다는 점을 보여주고 있다. 또한 안전문화에 있어서는 정부 또는 상위조직의 일방적인 계획하달 보다는 일선기업과 개별소비자 또는 기업단체 등 민간의 역할이 중요함을 시사한다고 할 수 있다.

셋째, 체계적인 확산네트워크 형성이 필요하다는 점을 보여 준다. 특정 부처나 기관, 또는 개별 기업이 바람직한 안전문화의 단초가 될 수 있는 아이디어나 활동을 개시했다 하더라도 그 성과가 확산되어야만 의미가 있다. 이러한 확산과정에서 충분한 인식과 토론이 전개되는 것이 해당 안전문화 프로그램의 안정성에 바람직하므로 프로그램에 대한 검증과정을 겸비하는 확산통로의 개발이 중요함을 알 수 있다. 이는 사회 내에서 해당되는 모든 조직의 의사가 수렴되고 개별조직의 아이디어가 신속하게 공유·확산될 수 있는 전국적인 채널이나 토론의 장이 상설 적으로 마련될 필요가 있다는 것을 의미한다. 다만 처음부터 전국적인 네트워크일 필요는 없

으며 규모가 작더라도 효과성이 확실한 네트워크를 구축해야 한다. 특정 프로그램이 안전수준의 실질적인 향상에 기여한다면 그 효과의 확산은 자발적으로 급속히 이뤄질 수 있기 때문이다.

넷째, 로렌스연구소와 같이 안전문화 추진을 본래의 목적으로 하지 않고 전문적이고 기술적인 연구를 하는 연구기관에서 안전문화정책의 단초를 제공했다는 점은 주목할 필요가 있다. 이는 안전에 관한 기술적 연구과정에서 안전의 실질적 향상에 필요한 요소가 무엇인지를 쉽게 파악할 수 있었다고도 볼 수 있지만, 안전문화운동이 안전에 관한 기술적인 부분에 대한 이해를 기초로 할 때만 현실성 있고 타당한 실천대안의 도출이 가능하다는 점을 시사한다고 볼 수 있다. 따라서 안전에 관한 기술개발과 안전문화운동을 완전히 별개의 주체가 추진할 것이 아니라 이를 통합적으로 수행할 수 있는 주체를 구성하는 것도 한 가지 대안이 될 수 있음을 알 수 있다. 또는 적어도 기술적 전문성이 안전문화운동의 설계에 반영될 수 있도록 하는 창구가 필요하다는 점을 시사한다고 하겠다.

6.3. 일본의 안전문화운동

가. 일본의 안전문화운동 개요

일본인의 안전의식은 산업현장뿐만 아니라 국민생활 전반에 걸쳐 뿌리깊게 자리 잡고 있다고 할 수 있다. 일본에서 안전운동이 최초로 도입된 것은 1916년 동을 채굴·정제하는 후투카와(古川) 광업소라는 기업이 처음 채택한 것으로 알려지고 있다. 일본에서 안전운동이 체계적으로 추진되기 시작한 것은 일본정부가 1964년 각료회의결정으로 ‘국민안전의 날(7월 1일)’을 제정하고 총리실소관의 재단법인으로 ‘(財)全日本安全協議(Japan National Safety Council)’를 창설하면서부터라고 할 수 있다. 국민안전의 날에는 황태자가 직접 참여하는 기념행사와 함께 각종 안전운동이 활발히 전개되고 있다.

일본의 안전운동은 산업안전, 교통안전, 화재예방, 학교안전 등 국민생활 전반에 걸쳐 다양하고 체계적으로 진행되고 있지만 중앙의 통합기구인 (재)전국안전협의회는 재단법인으로서 별도의 근거법에 의해 설치된 것이 아니라 ‘각료회의 결정’을 근거로 하여 설립되었다. 즉 명확한 법적 근거는 없으며 다만 운동의 효과적이고 실질

적인 추진을 위해 총리실 소관으로 (재)전국안전협의를 설치한 것이다. 이처럼 안전운동을 총괄하는 중앙기구에 대한 명확한 근거법이 없다는 점은 우리 나라와 비슷하나 그럼에도 불구하고 각 부처별로 활발하고도 안정적으로 안전문화운동이 추진되고 있는 점은 주목할 필요가 있다.

한편 각 업종별, 분야별로 각종 협회 등의 안전운동단체가 다수 존재하고 있는데 이들 민간 안전문화운동조직이 안전운동을 실질적으로 주도하고 있다. 안전관련 민간단체들로 구성된 (재)전국안전협회가 안전운동의 구심점 역할을 하는 것도 민간주도의 안전운동이 정착되었기 때문으로 볼 수 있다. 정부는 소관별로 이들 단체를 지원하는 역할을 담당하고 있다. 민간단체는 대부분 일부나마 정부의 보조금을 받고 있다.

나. 일본의 안전문화 추진체계

(1) (재)전국안전협회의 조직 및 기능

(가) 설립목적과 성격

일본의 안전문화 추진에 있어서 핵심적인 역할을 수행하는 것이 바로 (재)전국안전협회의이다. 우선 (재)전국안전협회의 설립목적은 보면 첫째, 국민들의 안전의식을 고취하기 위한 계몽, 홍보 활동과, 둘째, 안전운동을 추진하는 각 조직의 발전을 도모하는 것을 기본목적으로 하고 있으며 모든 안전운동 추진조직의 중심이 되고 있다. 각 정부부처나 지방자치단체는 각각의 소관업무별로 안전운동을 추진하되 기본적으로 전국안전협회의에서 추진하는 일들을 협조하는 형태를 띠고 있다.

(재)전국안전협회의는 그 성격에 있어서 안전운동과 관련있는 민간단체들의 연합회로서의 성격을 지닌다고 할 수 있다.⁷⁾ 안전과 직·간접적으로 관련이 있는 전국

7) 일본의 재단법인은 우리나라의 재단법인과 법적 성격이 동일하다. 우리나라에도 정부부처 산하에 공익적 성격을 지닌 재단법인 내지는 사단법인이 산하기관으로서 활동하고 있는데 일본의 경우도 마찬가지다. 우리나라에서는 주로 이들 법인의 주무부서 실·국장급 관리가 법인의 이사로 참여하는 경우가 많다.

(재)전국안전협회의는 각 부처의 고위관리가 이사로 참여하지는 않으며 민간단체들로 구성되어 있으나 총리실 산하에 소속되어 있으므로 각 부처를 초월하여 통합적인 안전운동을 추진하는 기구로서의 위상을 확보할 수 있는 것이다. 이러한 안전운동 추진체계가 가능한 것은 정부와 민간의 역할분담이 확립되어 있고 민간주도의 안전운동추진이 원칙으

의 65개 단체가 정회원 또는 찬조회원으로 가입되어 있다. 이는 경영자단체연맹, 상공회의소, 노동조합총연합회, 중소기업단체중앙회 등 산업계의 단체와, 중앙노동재해방지협회, 광업노동재해방지협회, 임업·목재제조업노동재해방지협회, 건설업노동재해방지협회, 육상화물운송사업노동재해방지협회, 항만화물운송사업노동재해방지협회, 해난방지협회, 해상보안협회, 소방협회, 교통안전협회, 고압가스보안협회 등 각종 안전단체 뿐 아니라, 체육·학교건강추진단체와 노동연구기구, 지방공무원안전위생추진협회 등의 단체까지 포함하고 있으며, 주부연합회와 같은 시민단체도 참여하고 있다. 안전운동의 통합기구로서 사회 각 분야별로 안전운동과 관련된 단체를 망라하고 있는 것이다.

(나) 이사회와 사무국의 구성과 기능

(재)전국안전협회의 핵심은 이사회라고 할 수 있다. 이사회는 의장을 포함하여 총 10명의 상임이사가 있고 그외 9명의 이사(비상임이사)가 있으며 2명의 감사를 두고 있다. 이사회에서는 전국의 분야별, 산업별 안전운동에 관한 중요사항을 결정하고 각 단체의 사업을 조정하며, 각 단체와 기타 관련자들의 의견을 수렴하여 총리실에 보고하는 기능을 수행한다.

(재)전국안전협회의 사무국은 사무국장 1명과 직원 1명만으로 구성되어 있다. (재)전국안전협회는 자체적으로 세부사업을 추진하는 기구라기보다는 이사회를 통한 의사결정과 의견수렴 및 정책제시를 주기능으로 하기 때문이다. 즉 사무국은 이사회를 관리·보좌하기 위해 존재한다.

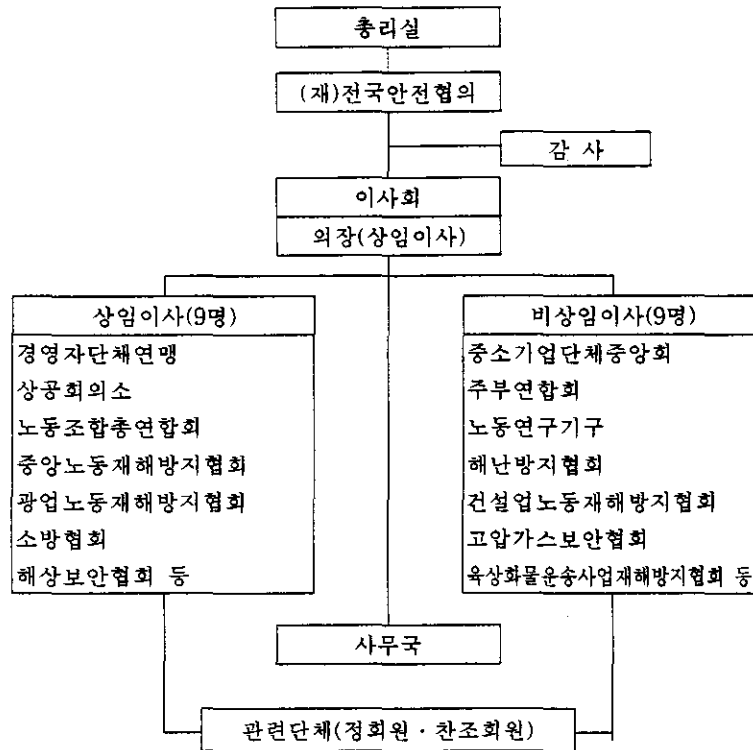
(다) 자체사업과 예산

(재)전국안전협회는 자체사업으로 ‘국민안전보(계간)’, ‘국민안전통본(연간)’, ‘그림으로 보는 국민안전(연간)’ 등의 정기간행물을 제작·배포하고 있으며 연예산은 1,100만엔 정도이다.

이상과 같이 살펴본 일본의 안전문화운동 추진기구인 (재)전국안전협회의 조직을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

로 정립되어 있기 때문이다.

<그림 6-1> (재)전국안전협회의 조직



(2) 일본의 안전문화운동 추진체계

일본의 안전운동 추진체계는 (재)전국안전협회를 중심으로 각 분야별로 관련단체로 파급되는 구조를 취하고 있으며 실제 사업은 이들 관련단체 즉 (재)전국안전협회를 구성하는 회원단체들이 주도적으로 수행하고 있다. 예컨대 산업안전에 관한 경우, (1)전국안전협회→(2)노동성→(3)중앙노동재해방지협회→(4)각 산업별 노동재해방지협회(예: 광업노동재해방지협회, 건설업노동재해방지협회 등)→(5)전국의 산업별 노동재해방지협회 지부→(6)개별기업으로 이어지는 파급체계에 따라 중앙의 전국안전협회에서 추진하는 사업이 모든 개별 사업장이나 현장에 파급됨으로써 전국적으로 동일한 안전운동 추진효과를 도모하고 있다.

일본의 정부부처와 각 기관이 안전문화 추진에서 담당하는 역할을 보면, 앞서 언급했다시피 총리부 산하의 (재)전국안전협회가 안전문화 전반에 관하여 총괄하는

가운데 각 부처가 소관 업무별로 해당 분야를 담당하고 있다. 예컨대 산업안전은 노동성, 교통안전은 운수성, 화재예방은 소방성, 학교안전은 문부성 등이 담당하고 있는 체제이다. 각 기관별로 역할상의 구분은 없으며 소관업무를 기준으로 담당하고 있는 형태이다. 정부부처 외에 산하단체들도 소관 업무와 산업별·기능별 구분에 따라 각각 해당 분야를 담당하고 있다.

정부는 담당부처별로 당해년도 안전운동의 추진계획수립, 각 산하단체에 대한 지원 등을 담당하고 있으나 실체는 예산 및 인력의 제한으로 광범위한 활동을 하지 못하고 있다. 안전문화와 가장 밀접한 관계를 가진 노동성의 경우 산업안전을 위한 예산이 '노동재해방지대책' 명목으로 책정되는데⁸⁾ 이 가운데 대부분이 산하단체와 민간단체에 대한 보조금으로 집행되고 있다.

다. 일본의 민간 안전운동단체

분야별 업종별 민간 안전운동 단체를 보면 비교적 다양한 안전운동단체가 존재하고 있으며 사업내용도 회원과 회원사에 대한 홍보활동에 그치지 않고 각종 안전 교육 및 조사연구까지 수행하고 있다. 대표적인 안전운동 추진단체인 '중앙노동재해방지협회'에 대해 살펴보면 다음과 같다.

중앙노동재해방지협회는 1964년에 설립되었는데, 사업주 또는 사업주 단체가 행하는 노동재해 방지활동을 촉진하고 노동자의 안전 및 위생조치에 대한 지원과 지도를 수행함으로써 노동재해를 방지하는 것을 목적으로 하고 있다. 구체적인 사업으로는 산업안전 및 위생 관련 실용기술 개발, 안전지침 작성 등에 대한 조사연구, 산업안전 및 위생에 대한 교육, 세미나 개최, 기타 각종 재해방지 홍보활동을 수행하고 있다. 예산⁹⁾은 각 회원사들로부터 받는 회비를 기본으로 하고 일부 정부 보조금과 자체수익사업으로 재원을 조달하고 있는데 1998년의 경우 약 143억엔에 이른다. 협회의 인력은 98연말 현재 384명이며, 회원 또는 회원사로는 각 업종별 노동재해방지협회(광업, 임업, 목재제조업 등), 노동재해방지 관련 전국 각 단체, 지방자치단체의 노동기준협회, 기업주 단체 등 125개 단체를 포함한다.

8) 98년에 164억엔(약 1,640억원), 99년에는 142억엔이 책정되었다.

9) 98년에 143억엔

라. 일본 안전문화운동의 시사점

일본의 안전문화운동에 대한 검토를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 재단법인 형태의 상설기구인 (재)전국안전협의를 각 부처를 초월하는 총리실 산하에 설치하여 분야별 안전운동에 대한 조정과 의견수렴 기능을 수행하면서 안전문화운동을 안정적으로 추진하고 있다는 점이다.

둘째, (재)전국안전협회의 경우 법률, 총리령 등 분명한 설치법규는 없지만 안전문화운동의 추진이 차질없이 진행되고 있다는 점이다. 이는 안전문화운동의 필요성에 대한 국민적 인식 공감대가 형성되어 있고 각 부처의 적극적인 협조가 있기 때문에 가능하다고 볼 수 있다.

셋째, 안전에 관한 정부와 민간의 역할분담이 정립되어 있고 민간이 안전문화운동을 실질적으로 주도하고 있다는 점이다. 정부는 각 부처를 통한 소관 단체에 대한 재정적 지원과 제도적 뒷받침을 하여 민간단체들이 활발히 안전운동을 전개할 수 있도록 하고, 민간단체들은 자체적으로 사업을 계획·집행하고 있는 것이다. 정부조직이 아니라 어디까지나 민간조직인 (재)전국안전협회는 재단법인 형태의 조직이 국가 전체의 안전관리와 안전운동의 구심점 역할을 할 수 있는 것도 정부·민간의 역할분담과 민간주도의 원칙이 확립되었기 때문에 가능한 것이다.

넷째, 안전문화 추진체계에 있어서 (재)전국안전협의를 중심으로 각 부처, 산하단체, 전국 지부, 개별 기업 또는 기업주 단체까지 일사분란하게 단계적으로 파급되고 있다는 점이다. 이는 마치 (재)전국안전협의를 시발점으로 하여 수형도 형태로 안전문화운동 정책이 파급되는 형태를 띠고 있다.

다섯째, 산업안전은 노동성, 교통안전은 운수성, 화재예방은 소방성, 학교안전은 문부성 등 각 부처가 소관업무 및 분야별로 안전운동에 적극적으로 참여하고 있다는 점이다. 이는 노동부를 제외하고는 안전문화운동에 소극적인 우리나라의 경우와 대조적이다.

여섯째, 안전운동의 주축이 되는 민간 안전관련 단체들이 대부분 정부의 보조금을 받고 있기는 하지만, 회원 기업의 회비 등 원칙적으로 자체예산을 통해 안전운동을 전개하고 있다는 점이다. 우리나라의 민간단체들도 회비와 자체수익사업 등 자체적인 사업역량을 확보할 필요가 있다.

6.4. 독일의 안전문화운동

독일의 안전문화운동은 1965년의 '사고방지를 위한 운동 1965'에서 본격적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 독일 북부 4개 주에서 전개된 이 안전문화운동에 대해 살펴보기로 한다.

가. 운동의 개요

이 운동을 추진한 주체는 독일의 '재해보험조합 중앙본부'였다. 중앙본부는 주정부 및 각종 관련단체들과 연합하여 1965년 1월 1일부터 6개월 동안 브레멘, 함부르크, 니더작센, 쉔레스비히-홀슈타인의 4개 주에서 사고방지를 위한 광범위한 운동을 전개했다.

이 운동에서는 사회각계 각층의 시민들을 자발적으로 광범위하게 참여하도록 유도하여 이들이 사고방지의 선도적 역할을 수행하도록 하였다. 우선 자원봉사자를 포함한 모든 참가인원이 수만 km에 달하는 모든 종류의 도로를 직접 답사하였고 9만 여 개의 작업장을 방문하였으며 남녀노소 모든 계층의 사람들을 인터뷰하였다.

이 운동은 무지, 경솔, 민용, 무책임, 무사안일에 대항하여 인간들로 하여금 현대의 기술문명을 이전보다 더 신뢰할 수 있도록 만들자는 취지로 전개된 것이었다.

나. 독일인의 안전사고에 대한 인식변화

1965운동이 전개될 당시 독일은 영국을 비롯한 다른 유럽 국가에 비해서 사고율이 높은 것으로 나타났다. 특히 자동차의 보급율이 높고 고속주행 도로가 많았기 때문에 교통사고 부분에서는 영국보다 거의 두 배정도 높은 사고율¹⁰⁾을 보였고 이는 독일인의 경각심을 자극시켰다.

대개의 경우 소규모 사고가 개별적으로 일어날 때는 위험 문제의 심각성을 잘

10) 인구 10만명 당 교통사고 사망자수를 기준으로 영국은 1962년에 13.3명인 반면 독일(서독)은 1963년에 24.8명으로 나타났다. 한편 기타 사고로 인한 사망자수에서는 영국이 1962년에 10만 명당 26명인 반면 독일은 1963년에 33.2명이었고, 모든 사고로 인한 총 사망자수에서는 영국이 39.3명인 반면 독일은 58명이었다.

인식하지 못하고 인명피해가 많은 대형사고가 일어날 때만 언론매체 등을 통해 부각된다는 점에서, 사고와 위험에 대한 경각심을 일상화하기 위해 이 운동에서는 사고를 '우리 시대의 흑사병'으로 규정하였다. 사실 흑사병과 같은 전염병도 현대의학으로 퇴치할 수 있는데 반해 위험 제거와 사고퇴치에는 적극적으로 나서지 않는 사람들의 자세를 이슈로 부각시켰다. 사고는 누구에게나 닥칠 수 있고 사고의 위험은 선진국 국민이라고 해서 피해갈 수 있는 것이 아님을 강조했다. 농업국가에서부터 산업국가까지 현대사회를 살아가는 모든 국가의 국민은 사고의 위험으로부터 벗어날 수 없으며, 사고예방과 사후처리에 관한 완벽한 법적·제도적 장치가 갖추어지더라도 사고는 일어날 수 있다는 점을 부각시켰다. 실제로 독일의 경우 재해보험이 세계에서 가장 발달한 나라이며 기타 법제도도 잘 정비되어 있지만 사고율이 낮지 않다는 것은 사람들의 의식과 행동에 상당한 문제가 있다는 증거라는 점이 여러 사람에게 의해 주장되었다.

연령별 사고에 대한 분석에서도 15세 미만의 아동이 사망하는 경우의 약 1/3이 사고에 의한 것이고, 45세까지의 연령층에서 사망요인 1순위가 사고인 것으로 나타났다. 이에 대해 환경에 스스로 적응하는 능력이 약한 아동들을 위험한 환경에 방치하여 사고를 당하게 한 것에 대해 부모와 교사 등 보호책임자들의 책임이 크므로 이들을 비난함과 아울러 이들에 대한 체계적인 안전교육이 이뤄져야 한다는 목소리가 높았다.

다. 재해보험조합의 역할

독일의 재해보험조합은 강제보험인 재해보험의 수행기관이며 산업안전사고(출퇴근시의 사고 포함)와 직업병의 방지를 주임무로 한다.

위에서 살펴본 사고의 심각성에 대하여 재해보험조합 중앙본부는 생활의 모든 부분에서 사고방지를 위한 대대적인 운동이 필요하다고 보고, 1962년에 일차적으로 독일 남부의 바덴뷔르템베르크 주에서 6개월간 실시된 적이 있는 사고예방운동을 광범위하게 확대하기로 하였다. 1962년 1차 운동이후의 통계에서는 산업안전사고를 포함한 모든 형태의 사고발생율이 감소한 것으로 나타나 운동의 필요성을 강화해 주었다.

라. 운동의 실행

(1) 계획 및 준비

운동에 필요한 수단들 즉 언론매체를 통한 광고와 현수막, 스티커 등을 미리 준비하고 이러한 도구들이 언제 어디서 투입되었는지를 알기 위해 중앙본부의 상황실에 자세한 상황도를 작성·표시하였다. 재해보험조합중앙본부는 운동 착수 전부터 이러한 도구들을 착실히 준비해왔다.

(2) 조직

각 행정구역별로 지역별 조직을 결성하는 것을 기본원칙으로 하되 각 주별로 특성을 반영하여 자유롭게 조직이 형성되어 다양한 조직형태를 띠게 되었다. 예컨대 농업지역인 슐레스비히-홀슈타인 주와 대도시 지역인 브레멘 주는 각기 다른 조직 형태를 가지게 되었다. 넓은 지역을 담당하기에 적절한 조직과 인구가 밀집된 지역에서 효과적으로 홍보할 수 있는 조직을 모두 활용한 것이다. 한편 각 주별로, 광역 자치단체별로, 소지역별로 위원들이 활동하면서 빈번한 문제나 상충되는 이해관계를 조직내 상급기관으로 수렴하고 절충하여 다시 계획에 반영하였다.

(3) 관련단체와의 연계

연방 차원에서 연방정부의 노동부, 국방부, 교통부, 내무부, 그리고 연방철도, 연방우체국이 참여하고, 고용자단체 중앙본부, 노조 중앙본부, 독일적십자, 카톨릭 교구, 신교(기독교) 교구 및 교인들이 참여하였다. 주 정부 차원에서는 주장관, 주정부 부처, 상공회의소 중앙본부 및 지부 등이 협조를 제공하였다. 원활한 협조체제의 구축을 위해서 재해보험조합 중앙본부는 운동 개시 이전인 1963년부터 사전준비작업을 해왔다.

(4) 운동의 테마(주제)

이 운동은 5개의 테마별로 시기를 나누어서 또는 중첩적으로 전개되었다. 우선 작업장에서의 안전운동은 1월부터 6월까지 운동의 전기간에 걸쳐 추진되었다. 교통

안전운동은 2월부터 6월까지, 가정내 안전¹¹⁾은 3월부터 6월까지, 여가시간 사고에 대한 예방운동은 5월부터 6월까지, 그리고 ‘그들은 우리를 필요로 한다’라는 특별프로그램을 4월부터 6월까지 추진하였다. 이 특별 프로그램은 아동, 청소년, 공장내 도제들, 외국인 노동자, 노인 등 환경에 대한 적응력이 약한 사람들을 대상으로 전개되었다.

한편 운동의 모토 내지는 슬로건은 “Gefahr Erkannt, Gefahr Gebanut”로 ‘위험을 인식하고 위험을 몰아내자’ 내지는 ‘위험을 알면 위험을 퇴치할 수 있다’는 의미이다.

(5) 참여자들의 구체적인 역할과 실적

(가) 재해보험조합과 기술감독관

재해보험조합은 회원기업들에게 총 백만개 이상의 현수막과 45만개의 자동차용 스티커를 배부했으며, 기업의 기능장(master)과 안전담당자들에게는 별도로 12만5천개의 카탈로그를 제작, 배포했다. 그 외 편지봉투에 붙이는 표어스티커, 책갈피꽃이 등을 다량 배포하여 사람들이 어디서나 사고예방 관련문구를 접할 수 있도록 했다.

운동기간 동안 조합의 기술감독관은 약 4만2천개의 기업에 130만 노동자를 대상으로 작업안전과 관련하여 감사를 실시했다. 각 기업의 안전담당자 4천 여명이 조합에서 교육을 받았으며, 역시 4천명 이상의 기업주와 경영자가 66개의 교육프로그램에 참여했다. 또한 조합의 기술감독관이 주최한 700여회의 각종 강연회와 세미나에 6만6천여명의 인원이 참여했다. 모든 업종별 재해보험조합의 기술감독관이 관할 기업을 방문하여 기업주, 경영진, 안전담당직원과의 면담을 통해 의견을 수렴하고 각종 지원을 하는 등 주도적인 역할을 수행했다.

(나) 기업주와 기업주단체

기업주(고용주)단체 중앙본부 및 각 주의 고용주단체는 산하에 노동안전위원회를 만들어 기업주들이 적극적으로 참여하였다. 이 위원회는 개별 사안에 대해 세미

11) 특히 가정내 안전에서는 여성들이 직장생활과 가정생활의 이중고에 시달려 사고위험이 높다는 인식하에 여성중심의 안전운동을 전개하였다.

나를 개최하여 기업주, 기능장, 안전담당직원이 사고방지에 대해 함께 논의하도록 하였다.

노동자가 안전한 환경에서 작업할 경우 생산성이 높아진다는 과학적 연구결과가 제기되면서 기업주들은 노동조합의 협조아래 기업내의 기계설비 및 작업환경을 더욱 안전하게 만드는 노력을 계속 기울였다.

한편 안전을 위해서는 기술적인 문제만 아니라 노동자 스스로가 안전지향적인 사고를 가지고 모든 생활주변에서 안전지향적인 행동이 몸에 배어야 한다고 보고, 기업주들은 산업안전 외에 교통안전, 가정내 안전, 여가시의 안전에 대한 프로그램에도 적극적으로 참여 또는 후원하였다.

(다) 노동조합

노조가 수행하는 가장 중요한 사회정책적인 임무의 하나는 노동자의 건강관리와 노동안전(산업안전)의 제고에 있다. 작업장내의 실질적인 안전까지는 다루지 못한 1962년의 최초 캠페인과는 달리 노조는 실질적인 산업안전의 제고를 위해 '사고방지를 위한 사업장 프로그램'을 마련하는데 주안점을 두었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

- 노동안전 문제를 논의하기 위한 노동자총회 개최
- 모든 기계 및 설비의 안전도 검사
- 안전장치 등의 점검
- 사고원인에 대한 분석
- 사내의 도로 및 차량 검사
- 안전수칙의 정비 및 작업장 청결유지
- 신입노동자를 위한 노동안전장치 마련

한편 독일노동조합총연합회는 이 운동의 시작시점에 산하 전조합원에게 이 운동에 적극적으로 동참할 것과 '사고방지를 위한 사업장 프로그램'을 구체화시킬 것을 촉구하기도 했다.

(라) 언론매체

운동기간 내내 지역신문들이 적극적으로 동참했다. 재해보험조합중앙본부의 홍

보실에서 확인한 기사만 약 4천 건이었다. 방송은 사고방지에 관한 토론 및 행사공고, 전시회안내, 세미나개최안내 등을 맡아 주었다. 특히 관련기사를 황금시간대인 저녁뉴스시간에 방송해 주었다. 그 외 독일의 공영방송인 ZDF는 10분짜리 특별홍보방송을 통해 독일전역에 운동의 전개를 알리기도 했다.

(6) 운동에 사용된 다양한 수단

플래카드(11개의 주제별로 제작), 자동차스티커, 해수욕장 배부용 전단, 일반전단, 책갈피꽃이, 표어가 적힌 성냥갑, 카탈로그(제목: 현명한 사람을 위한 잡지, 조심하십시오! 등), 가정배부용 책자, 작업장 안전요원과 기능장용 책자, 교사 및 학생배부용 책자, 외국인노동자용 책자, 일반잡지에 별지로 첨부하기 위한 책자, 홍보용 필름과 슬라이드, 벽보판, TV광고 등 활용가능한 거의 모든 수단을 동원하여 사람들의 시각과 청각을 자극하였다. 더욱이 이런 현수막, 책자, 스티커 등이 수백만 내지 수십만 부씩 대량으로 배부되어 운동의 효과를 극대화하고 있다.

한편 재해보험조합의 주도로 제작된 극장용 홍보영화, 슬라이드용 필름¹²⁾의 경우 9천여 개의 모임에서 백만명 이상이 관람한 것으로 조사되었다. 필름은 조합중앙본부에서 관리하면서 각 단체 및 기업에 대여하여 상영하였다. 표어 및 포스터 제작 경연대회도 활발히 개최되었는데 운동 기간 동안 30만명 이상의 학생이 참가하였다. 그외 운동기간 동안 ‘사고귀신’이라는 인형이 보급되기도 했다. 그밖에 재해보험 중앙본부는 이 운동을 전후하여 설문조사를 실시함으로써 운동의 성과를 측정하고자 했다.

마. 시사점

이상에서 살펴본 독일의 안전문화운동(사고방지운동)은 몇 가지 특징을 지니고 있다.

첫째, 단기간에 집중적으로 운동을 전개하여 시민들의 안전의식을 효과적으로 제고했다는 점이다. 단기집중적인 방식은 산발적이고 지속적인 방식보다 홍보효과

12) 소규모지방자치단체에서 상영하기 위해 노동안전, 출퇴근시의 안전, 아동안전, 가정내 안전 등 테마별로 제작했다.

면에서 유리하다. 이는 앞서 본 미국의 사례에서 지속적인 운동의 중요성이 강조되고 있는 것과는 대조적이다.

둘째, 추진주체는 재해보험중앙본부였지만 공공부문과 민간부문을 막론하고 연방단위 또는 지역단위의 각종 관련단체들이 적극적으로 동참했다는 점이다.

셋째, 기업주와 노동조합이 자율적으로 운동에 참여했다는 점이다. 기업주나 노동자 모두 안전이 스스로에게 도움이 된다는 점을 인식했기 때문이다.

넷째, 사고의 위험성과 안전의 가치를 홍보하기 위한 다양한 수단이 사용되었다는 점이다. 활용가능한 모든 수단을 전방위적으로 동원하고 있다.

다섯째, 안전이 사회적 이슈로 부각되었다는 점이다. 안전이 이슈화된 후에 이를 달성하기 위한 수단으로 운동이 전개되었다기 보다는 안전문화를 추구하는 운동 자체가 안전을 이슈화하는데 성공했다고 볼 수 있다. 이는 이 운동이 단기간이 집중적으로 추진되었기 때문에 가능했는데, 특별한 대형사고가 발생해야 안전이 이슈화되는 우리나라의 경우와 좋은 대조를 이룬다.

여섯째, 추진주체가 제 역할을 다해 주었다. 재해보험조합은 안전문화추진을 본연의 기능으로 하는 기관은 아니지만 안전운동의 중심기관으로서 적극적인 역할을 수행했다. 운동에 사용된 플래카드, 스티커, 책자, 전단, 홍보필름 등의 대부분을 조합에서 제작하여 무료로 배포하였고, 특히 조합의 기술감독관의 역할은 운동의 성공에 지대한 기여를 했다.

7. 안전문화 관련전문가 심층면접 분석

이 장에서는 안전문화의 전략개념 도출과 안전문화추진을 위한 대안설계에 앞서 진행된 안전문화운동 관련전문가 집단에 관한 심층면접(depth interview)의 결과를 분석해 보고자 한다. 관련전문가들의 의견을 토대로 전략개념과 대안을 구성할 경우 적용가능성과 타당성이 제고될 수 있을 것으로 판단된다.

7.1. 심층면접조사의 개요

가. 조사기간과 방법

- 조사기간: 1998년 11월 16일 -- 1998년 11월 30일(15일간)
- 조사방법: 개인면접(face to face interview)

나. 조사대상

- 조사대상자 선정기준: 국내 안전문화운동에 있어서 분야별 핵심적 역할을 수행하고 있는 기관의 관련 전문가
- 조사대상기관
 - 교육부
 - 한국소비자보호원
 - 안전신문사
 - 매일경제신문사 안전경영연구원
 - 안전생활실천시민연합
 - 한국소방안전협회
 - 한국노동조합총연맹 산업안전보건센터
 - 한국건설안전기술협회
 - 산업안전관리대행협회
 - 도로교통안전협회
 - 교통안전공단

다. 조사항목

- 안전문화의 배경 및 개념
- 안전사고의 배경 및 개념
- 안전문화의 추진주체
- 국내 안전문화운동의 문제점과 개선방향
- 현재 안전관련 교육의 실태
- 안전문화운동의 활성화 및 정착을 위한 정부의 역할
- 안전문화 정착을 위한 해당 기관의 역할과 방향

라. 조사의 한계

조사대상기관의 내부적인 문제로 인터뷰에 관한 협조가 이뤄지지 않아 조사설계에 선정된 대상기관중 서울 YWCA, 한국직업능력개발원, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사 등의 기관은 조사를 실시하지 못하였다.

7.2. 조사결과 요약 및 분석

각 조사항목별로 면접조사의 결과를 요약·분석해 보기로 한다.

가. 안전문화의 배경 및 개념

안전문화의 개념에 대해서는 안전의 ‘체질화’, ‘생활화’, ‘무의식적 행동’, ‘사회적 공감대’라는 용어가 자주 등장한다. 즉 의식적인 행동을 하지 않더라도 안전관련규범이 저절로 행동으로 표출될 수 있는 정도를 안전문화가 정착된 단계로 보고 있었다. 안전에 대한 정보와 관심을 가지는 단계를 넘어 실제로 행동으로 연결되어야 한다는 것이다. 그러기 위해서는 안전의 중요성에 대한 자각이 선행되어야 한다고 보고 있다. 또한 문화라는 것은 단순히 행동의 기준 및 방향을 제시하는 것 이상으로 사람들에게 무의식적으로 생활화되는 것이라고 한다. 안전에 대한 이해를 대중

화하고 이를 개개인의 행동과 습관으로 표출시키는 것을 안전문화라고 정의하기도 하였다. 안전에 대한 사회적 공감대와 합의(consensus)형성, 안전의 중요성에 대한 사회전반적인 분위기 확산도 강조되었다.

사람과 환경요소의 일체감을 강조한 경우도 있는데 예컨대 교통안전의 경우 '자동차, 도로, 사람의 일체감 형성을 위한 의식전환'이 안전문화라는 것이다. 그밖에 안전문화를 기업경영, 가정경영과 같이 경영 개념으로 확대해서 봐야 한다는 주장과 안전에 대한 지식과 기술의 배양을 강조하는 견해도 있었다. 남을 먼저 생각하는 의식이 안전문화의 핵심이라는 특색있는 정의도 있었다.

요컨대 안전문화의 배경과 개념은 안전에 대한 지식과 기술이 보편화되고, 안전의 중요성에 대해 사회적으로 합의 내지는 공감대가 형성되며, 안전의식이 체질화·생활화되어 무의식적으로 안전지향적인 행동이 표출될 수 있는 상황이 정착된 경우를 의미한다고 볼 수 있다.

나. 안전사고의 배경 및 개념

안전사고의 개념에 대해서는 주로 재해의 대비개념으로서 재난과 유사한 개념으로 인식하고 있다. 즉 우연적이고 예측이 불가능하며 다분히 불가피한 재해(즉 자연재해)에 대하여 재난으로서의 안전사고는 인위적인 원인에 의해 개인 또는 집단이 신체 및 재산상의 손해를 입는 것으로 정의된다. 한편 부주의에 의한 사고가 바로 안전사고라는 견해와 재해가 일어나는 과정이 사고이며 사고의 결과가 재해라는 견해도 있었다. 그밖에 법규와 규칙을 준수하지 않아 일어나는 사고를 안전사고라고 정의하기도 한다.

안전사고의 배경과 원인에 대해서는 안전의식 부재와 안전교육 부족이 가장 많이 거론되고 있다. 교육에 있어서 가장 문제되는 점은 교육을 통해 습득한 이론이 실천으로 연계되지 않는다는 점인데 그 원인으로는 입시위주의 교육풍토 속에서 이기주의적인 태도가 누적되었기 때문으로 보고 있다.

외형적인 결과만을 중시하는 태도나 과정이나 내용보다 신속한 성과달성만을 강조하는 사회분위기가 주된 원인이라는 지적도 많이 제기된다. 생산성, 결과, 신속성에 얽매이다 보니 위험을 감수하는 불안전 습관이 정착되었다는 것이다. 또한 산업사회로 접어들면서 전통사회에서 안전문화의 역할을 했던 남을 배려하는 태도가 사

라진 것이 원인이라는 주장도 있다. 즉 개인화된 인간의 특성상 남을 생각하기보다는 자신의 이익만 고려하기 때문에 위험회피와 위험전가의 태도가 팽배한다는 것이다.

교통안전에 관해서는 운전자의 의식, 차량상태, 도로환경이 안전사고의 영향요인이며 세 가지 요인 중에 어느 하나라도 부족하거나 세 가지 요인간의 균형이 깨질 때 사고가 발생한다고 한다. 그밖에 안전에 관한 법규가 미비하여 안전사고가 일어난다고 보는 견해도 있었다. 특히 소비자 안전과 관련하여 ‘제조물책임법’을 비롯한 관련법규가 적용기준이 모호하고 처리규정에 있어서도 실효성이 부족한 경우가 있는데 이런 측면이 안전을 저해하는 요소로 작용한다는 지적도 있었다.

다. 안전문화의 추진주체

현재의 안전문화 추진주체는 사실상 정부라고 보는 견해가 압도적이다. 민간으로의 이양에 대해서는 필요성과 당위성은 어느 정도 인정하면서도 민간의 여건상 즉시 실행하기는 어렵다고 보는 견해가 있다. 대체로 순수민간단체라고 할 수 있는 기관의 응답자들은 민간이양이 빠를수록 좋다는 태도인 반면 정부부처나 준공공단체의 성격을 지닌 기관의 응답자들은 민간이양이 가능한 시기를 비교적 늦게 보고 있어 대조를 이룬다. 민간단체의 장점으로서는 민간단체가 안전에 대한 필요에서 자생적으로 성립되었기 때문에 사회적 공감대 형성과 대국민 접근이 용이하고 문화로서의 안전 정착에 유리할 수 있다는 것이다.

민간이양의 장애요인으로서는 민간단체의 재정적 취약성과 전국조직 부재, 인력부족, 국민의식의 미성숙 등을 들고 있는데 재정적인 부분이 가장 많이 거론되고 있다. 따라서 민간과 정부가 공동으로 추진주체가 되면서 집행업무의 대부분은 민간으로 이양하되, 정부는 관리감독을 맡으면서 예산을 확보하여 민간단체에 충분한 지원을 하는 체제로 가야 할 것이라는 견해가 지배적이다. 정부의 주된 역할은 재정적 지원이며 민간의 주된 역할은 전문성 확보를 통한 국민의식의 실질적인 변화 유도라고 할 수 있다.

추진주체간의 연계와 협력이 중요하다는 주장도 많이 제기되었다. 사람들은 본래 자기와 직접 관련된 문제만 관심을 가지기 쉬우므로 주체간·분야간 연계를 통해 사람들에게 다각도에서 안전문화에 대한 이슈를 제공하는 방안이 필요하다고 한다.

정부와 민간간에 효율적인 연계를 위해서는 과도기적으로 개별 부처 수준이 아닌 국무총리실 산하, 또는 청와대 자문기구로 상설기구를 설치하여 민간단체가 직접 참여할 수 있도록 하는 방안도 제기되었는데 상당히 설득력이 있다고 하겠다. 이 경우 상설기구는 기존의 각종 안전문화 관련기구 및 위원회를 통합하는 형태여야 하며 민간단체 관계자도 상시 근무하면서 참여할 수 있어야 한다. 이렇게 되면 정부는 관리주체로 민간단체는 실행주체로서의 역할 분담이 이뤄지며, 장기적으로 민간의 역할이 강화되면 민간단체의 협의체가 행정부의 상위단체로 기능하는 것도 가능하다고 보고 있다.

한편 민간에 대한 재정적 지원에 있어서는 전체적인 지원규모는 확대하되 사업 계획서 제출 등을 통하여 능력있는 단체의 효과적인 사업에 대한 선별적 지원이 필요하다고 한다.

라. 국내 안전문화운동의 문제점과 개선방향

우선 안전문화라는 용어에 대한 정확한 개념정립이 이뤄지지 않았다는 지적이 있으며, 현행 안전문화는 위로부터의 추진방식(top-down approach)이 갖는 문제점을 노정하고 있다고 보는 시각이 많다. 이를 극복하기 위해서는 민간이 중심이 된 새로운 시민운동이 필요한 것으로 보고 있다. 특히 안전에 관한 전문가들이 중심이 된 운동이 있어야 하며 이에 대한 정부의 보장이 필요하다고 한다.

책임과 권한이 여러 부처와 기관에 분산되어 있으며 동일 업무라도 관할하는 부처나 부서가 다르기 때문에 업무중복은 물론 전체적인 효율성에 문제가 있을 수밖에 없다는 지적도 주목할 만하다. 부처간 이기주의로 인해 업무가 지연되고 정부관료들에 대한 불신이 증폭되는 경우도 있다고 한다.

개선방향으로는 정부내에 안전문화에 대한 분명한 역할 규정이 선행되어야 하고 이에 따라 조직, 예산, 사업을 구성해야 한다고 보고 있다. 또한 현재의 안전문화운동은 일회성 행사에 그치는 경우가 많으나 장기적인 정책 차원에서 추진되어야 하며 지속적으로 시간과 자원을 투입하여야 한다는 주장이 많다. 정부부처별로 중복적으로 그리고 형식적으로 진행되고 있는 각종 행사도 통합하든지 아니면 차라리 폐지하여야 한다고 보는 견해도 있었다.

한편 안전문화의 범국민적 운동으로의 여건조성을 위해 지역단위 운동을 활성화

할 것을 주장하는 경우도 있다. 지역의 기업 및 단체들이 학생들에 대한 조기안전 교육에 적극적으로 참여해야 한다는 것이다.

마. 현재 안전관련 교육의 실태

현재 우리나라에는 안전과 관련한 체계적인 교육프로그램이 전무한 실정이다. 교육기관들이 의지는 있으나 입시위주의 교육성격상 안전교육을 교육과정에 반영하기란 쉽지 않다고 한다. 초등학교 과정에서 가정생활안전분야와 교통안전분야를 각각 체육과목과 실과과목에 포함시키고 있으나 추가적인 교과과정 신설은 어려운 형편이라고 한다. 중·고등학교의 경우는 전반적인 교과목 축소의 기초 속에서 안전교육을 위한 공간을 찾기란 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 주어진 제약조건하에서 최선의 효과를 거둘 수 있는 방법은 체계적인 프로그램을 개발하는 것이라고 하겠다. 구체적으로는 현재 여러 교과목에 분산되어 있는 안전관련 교과내용을 하나의 교과목으로 통합하여 종합적인 안전교육 전달체계를 구축하는 작업이 필요한 것이다.

현재 건설교통부, 한국산업안전공단 등 안전관련기관에서 각급 학교(특히 초등학교)에 교육을 의뢰할 경우 교육부는 이에 대한 통보와 자료제공 등을 할뿐이지 교육의 강제성이나 실시여부에 대한 제재 등의 방법을 가지고 있지 않아 안전교육의 활성화가 어려운 형편이다.

한편 안전교육은 당연히 이론교육보다는 사례위주의 교육이 이뤄져야 하는데 그 사례교육이라는 것이 전문성과 체계성이 부족하다고 한다. 안전교육의 역사가 일천하고 안전교육전문가 양성에 대한 인식이 부족했기 때문으로 풀이된다. 안전교육의 주대상인 학생들에게 안전교육을 시켜도 부모들의 안전의식이 현저히 떨어져 학생들의 교육실천과 충돌하고 있으며 결국 학생들에 대한 교육은 시간이 지날수록 희석되어 버리고 안전교육에 대한 불신과 냉소주의만 조장할 수 있다는 것이다. 이는 안전교육과 안전문화운동이라는 것이 일부 계층이나 지역에만 국한되어 실시되어서는 안되며 모든 계층, 모든 지역에서 동시다발적으로 실시될 때만 효과가 있다는 의미로 해석된다.

바. 안전문화운동의 활성화 및 정착을 위한 정부의 역할

안전문화운동을 추진하기 위해서는 정책입안에서부터 집행에 이르기까지 범정부적인 차원에서 통합관리가 필요하므로 정부의 일관성 있는 정책기조와 부처간 조정능력이 요구된다고 한다. 특히 안전문화는 여러 분야로 세분되면서 동시에 서로 연관되어 있으므로 부처간 협조가 중요하다. 이를 위해 부처별, 단체별로 성과평가와 인센티브제를 도입하여 적극적인 참여를 유도해야 한다고 본다.

그외 정부역할에 대해서는 민간단체와 자원봉사자에 대한 재정지원의 확대, 민간단체가 참여하는 협의기구에 법적 권한을 위임하여 실질적인 영향력을 행사할 수 있도록 보장할 것, 안전문화운동을 제2건국운동의 일부분으로 전개할 것, 안전문화추진을 위한 연구과제를 국책사업으로 추진할 것, 실질적인 정책입안을 담당할 수 있는 안전전문가를 양성할 것, 안전문화추진에 대한 정부의 의지를 수시로 공식 천명할 것, 기업의 자율적 안전문화추진을 막는 규제를 철폐할 것, 안전에 대한 조기교육을 위한 제도적 장치를 마련할 것 등이 제시되고 있다.

사. 안전문화 정착을 위한 해당 기관의 역할과 방향

이 항목에 응답한 몇몇 기관의 역할과 향후 추진방향을 요약하면 다음과 같다.

먼저 소비자보호원의 경우 소비생활용품의 안전관련 문제점 발생시의 처리와 문제점 발생우려가 있는 제품에 대한 관리감독을 맡고 있으며 이를 위해 소비자 위해실태 및 의식조사, 국민소비행태조사, 가정내 안전실태조사 등의 국민의식조사를 실시하고 있다.

매일경제신문사 안전경영연구원의 경우 안전문화관련 정책입안이 이뤄질 때 근거자료가 될 수 있는 자료와 연구결과를 축적하는데 주안점을 두고 있다. 또한 지역단위의 안전문화추진을 위한 연구활동을 강화할 계획으로 있다.

한국소방안전협회의 경우 언론매체를 통한 홍보활동을 강화하면서 표어·포스터 대회, 어린이글짓기대회, 응변대회 등을 계속 개최할 계획이다. 소방관련 업무가 안전문화 자체가 될 수 있도록 교육, 홍보, 출판활동을 강화하고 구성원의 봉사정신을 심화하기 위한 프로그램을 준비하고 있다.

한국노총의 경우 실질적인 경제성장에 기여한 근로자들이 사업장이나 기타 현장

에서 안전사고로 피해를 보고 있으므로 이러한 현실을 극복하기 위해 안전관리 혁신과 안전문화 정착을 위한 특별세(목적세)의 신설을 추진할 계획이다. 또한 산업안전기본법의 현실성을 보완하고 50인 미만 영세사업장의 안전을 도모할 제도의 확립에 중점을 두고 있다.

한국건설안전기술협회의 경우 안전관련 전문가 집단을 구성하여 건설안전캠페인을 주재하게 하며, 안전교육을 받지 않고서는 우수업체평가, 공개입찰, 도급한도액 산정시에 불이익을 받도록 법적으로 제도화할 계획이다. 아울러 안전관리와 안전교육을 소홀히 하는 업체에 대해 과태료 등의 벌칙과 제재체계를 구축할 필요가 있다고 보고 이를 실현할 계획이다. 건설현장에서의 안전점검과 진단을 생활화하도록 교육을 지속적으로 추진하는 것도 주요 과업으로 삼고 있다.

산업안전관리대행협회는 다단계 안전프로그램이라는 안전교육프로그램을 개발하여 무의식적 단계부터 안전행위 단계까지 이어지는 단계별 교육 및 지도를 실시하고 있다.

8. 안전문화의 전략적 개념

안전문화의 효율적 추진을 위한 대안의 설계를 위해서는 전단계로서 안전문화의 전략적 개념을 정립할 필요가 있다. 앞서 2장에서 안전문화라는 용어의 유래와 통상적으로 인식되는 의미를 간단히 살펴보았지만 전략도출을 위해서는 보다 체계적이고 근본적인 개념정립이 요구된다. 안전문화의 전략적 개념을 도출하기 위해서는 안전문화의 기본개념을 포착한 후 그 개념요소들을 토대로 안전문화를 달성하기 위한 전략개념을 찾아보는 것이 순서일 것으로 판단된다. 또한 안전문화의 기본개념을 정립하기 위해서는 안전의 개념과 문화의 개념을 각각 분리해서 분석해 볼 필요가 있다.

8.1. 안전의 개념 정립

가. 안전과 보건

본격적인 안전개념의 정립에 앞서 일반적으로 함께 쓰이고 있는 안전과 보건의 개념을 먼저 확인해 볼 필요가 있다. 안전(safety)과 보건(health) 모두 위험(harmful risk)의 반대개념을 내포하며 경우에 따라서는 양자를 구분하지 않고 쓰는 경우가 있다. 하지만 엄밀한 의미에서 두 용어 사이에는 약간의 개념 차이가 존재한다.

안전은 생명과 신체에 물리적이고도 직접적인 위해를 주는 사고로부터의 보호(protection against violent accidents)를 주로 의미한다. 예컨대 자동차사고와 교통안전, 산업재해와 산업안전, 가스폭발사고, 감전사고, 붕괴사고 등의 용어에 내포된 개념이다. 따라서 긴급성(urgency)을 수반하는 경우가 많다.

보건은 주로 질병 또는 이로 인해 죽음으로 이를 수 있는 위험으로부터의 보호(protection against risk of disease and death)를 의미한다. 예컨대 발암물질에 대한 노출, 음식물 오염 등에 관련되는 개념이다. 따라서 일반적으로 보건안전이라는 말로 다루어지는 사안들 중에는 엄밀한 의미에서 서로 다른 접근방법을 요구하는 경우가 있을 수 있다. 즉 보건과 안전을 구분하여 전략을 수립해야 하는 것이다.

나. 위험 개념으로부터의 안전개념 도출

안전의 개념을 명확하게 포착하기 위해서는 안전의 반대개념으로서 '위험'의 개념을 먼저 파악하는 것이 보다 용이한 접근방법이 될 것이다.

우리가 대처해야 할 위험의 개념은 크게 '구체적이고 물리적인 위험'과 '불확실성'이라는 두 가지 요소로 구성된다고 할 수 있다. 즉 위험은 이 두 요소를 통해 우리에게 위험으로 인식되고 있는 것이다. 따라서 안전이란 구체적이고 물리적인 위험으로부터 벗어나 있으면서 동시에 위험에 관한 불확실성이 해소된 상태라고 정의할 수 있다.

위험의 개념요소를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

(1) 구체적이고 물리적인 위험

위험 개념의 첫번째 요소는 구체적이고 물리적인 위험(physical hazards 또는 risk of harm)이다. 인간의 생명가치와 안전가치 특히 신체의 건전성을 포함하는 포괄적인 생명가치에 반하는 물리적·화학적 현상과 그 현상의 실체로서의 물질이 바로 구체적·물리적 위험이라고 할 수 있을 것이다. 중요한 것은 구체적·물리적 위험 자체는 경제학적으로 큰 문제가 되지 않는다는 점이다. 인간의 경제적 의사결정에 있어서는 위험 자체보다는 다음에서 살펴 볼 불확실성이 더 영향력 있는 요인으로 작용한다. 즉 위험의 양과 확률을 정확하게 측정하여 그 가격 또는 비용을 산정할 수 없다면 시장과 가격기구의 역할을 통해 위험은 자동적으로 통제될 것이고, 경제주체로서의 사회구성원이 용인하는 적당량의 위험만 존재하게 된다.

(2) 불확실성

위험 개념의 두 번째 요소는 위험에 관한 불확실성(uncertainty)이다. 경제학적인 관점에서 볼 때 위험의 핵심적인 요소는 위험 자체가 아닌 위험에 관한 불확실성이다. 위험이 발생 또는 존재하는 확률 내지는 가능성을 모르거나 계산할 수 없을 때, 또는 그 확률을 계산하는 것이 너무 많은 비용을 수반할 때, 그리고 위험의 피해와 비용을 구체적으로 산출할 수 없을 때 위험은 비로소 경제적 고려대상으로서의 위

험으로 등장한다.

이처럼 위험의 확률이나 위험이 초래하는 비용에 관한 문제는 바로 정보(information)의 문제라고 볼 수 있다. 개인이 자신이 처한 위험의 양과 확률, 그리고 비용에 관한 정보를 충분히 얻을 수 있다면, 개인의 위험에 대한 판단은 합리성을 가질 수 있고 위험에 대한 대처도 보다 용이하게 되기 때문이다. 결국 위험의 문제는 불확실성의 문제로 귀결되고 이는 바로 정보의 문제인 것이다.

8.2. 문화개념의 분석

가. 문화개념 분석의 의의

오늘날 문화라는 용어는 단순히 사회의 현상을 추상적·객관적으로 표현하는 기능¹³⁾ 뿐 아니라 사회의 바람직한 상태를 표현하거나 그 바람직한 상태로의 움직임을 표현하는 방식으로 널리 사용되고 있다. 예컨대, 본 연구의 주제인 ‘안전문화’ 외에도 서비스에 관련된 ‘친절문화’, ‘고객문화’라든지 환경보호와 자원절약에 관련된 ‘물문화’, ‘소비문화’, ‘에너지문화’ 등의 용어를 근래에 자주 듣게 된다. 각종 사회문제를 문화개념에 기반하여 분석하는 태도가 보편화되고 있기 때문으로 볼 수 있다. 한편 문화는 어떤 문제에 대한 포괄적이고 전사회적인 해결방안을 논할 때 자주 사용되고 있기도 하다.

이처럼 문화개념은 사회현상을 분석하고 사회문제 해결의 대안을 설계하는데 있어서 기본적인 틀을 제공하고 있다. 따라서 문화개념에 대한 이해가 선행되지 않고는 안전문화의 개념을 구성하는 것도 어려울 것으로 판단되므로 먼저 문화의 개념을 검토해 보기로 한다.

나. 문화의 기반으로서의 조직과 구성원

하나의 문화는 인간의 행동과 사고를 그 내용으로 하므로 조직과 구성원을 떠나서 논할 수 없다. 문화개념을 분석함으로써 안전문화추진을 위한 전략개념을 도출

13) 예컨대 ‘조직문화’, ‘직업문화’ 등

하기 위해서는 문화의 기본 단위인 조직과 그 구성원을 기본틀로 해서 대안을 설계해야 한다. 즉 안전문화도 하나의 조직문화로서 바라볼 수 있어야 한다. 개인은 자신이 소속된 조직의 문화로부터 거의 모든 행동양식의 원형을 전달받게 되므로 개인의 행동변화를 유도하기 위해서는 조직문화적 차원의 접근이 불가피하다.

다. 문화의 정의: 문화의 구성요소

문화는 일반적으로 조직구성원이 공유하면서 다른 조직과 구별하는 기준이 되는 가치(values), 신념(beliefs), 의식(rituals), 상징(symbols), 행태(behaviors)로 정의할 수 있다. 이러한 가치, 신념 등이 문화의 핵심적인 구성요소를 이룬다고 할 수 있다. 문화는 우리에게 보통의 상황에서 어떻게 행동해야 할지 그리고 낯선 상황에서 어떻게 행동해야 할 지에 대한 단서를 제공한다. 따라서 문화는 세상의 불확실성을 줄이고 예측가능성을 높이는 역할을 한다.

문화의 구성요소는 크게 표면적 구조와 내부적 구조의 두 가지로 구분할 수 있다. 표면적 구조는 각종 표지판, 로고, 구성원의 유니폼, 서류 등 관찰가능한 행동이나 인식가능한 외견(physical manifestations)으로 구성된다. 내부적 구조는 가치, 신념, 가정(assumptions)으로 구성되는데 표면구조의 기초를 이루고 구성원의 행동에 지침을 제공한다. 문화간의 인식 충돌 또는 문화적 오해는 사람들이 자기가 속한 문화의 내부구조에 입각해서 다른 문화의 표면구조를 해석하기 때문에 일어나는 것이라고 볼 수 있다. 한 문화권에서 정상적인 행동이 다른 문화권에서 열등한 것으로 간주될 때는 문화차별이 발생한다.

일반적으로 한 개인은 다양한 문화적 범주에 중첩적으로 소속되어 있다. 국가·사회 전체에 공유되는 문화에 속할 뿐 아니라 각종 조직문화와 직업문화에도 소속되어 있으면서 다양한 문화적 영향을 중첩적으로 받고 있다. 보통의 경우 이러한 문화들은 서로 조화로운 관계에 있기 때문에 가치와 신념을 공유하면서 서로 일치되는 메시지를 우리에게 보내고, 우리는 문화불일치에 의한 불확실성이나 행동의 제약을 경험하지 않는다. 그러나 문화가 서로 충돌할 경우 우리는 어떻게 행동할 것인가에 대해 불확실성에 직면하게 되고 망설임, 혼동, 좌절, 갈등을 경험하게 된다.

라. 조직문화

문화는 조직내의 모든 것의 형태와 성격을 결정한다. 우리가 사물이나 사건을 판단하고 해석하는 기준은 결국 우리 사회 또는 우리 조직의 문화가 제공하며 그렇게 판단되고 해석된 결과가 다시 문화의 한 부분을 구성한다. 따라서 안전을 보는 기준은 문화가 제공하며 안전의 구성요소도 문화가 결정한다. 즉 문화에 따라서 안전의 상대적 중요도가 달라지며 안전에 대한 구성원의 행동도 달라진다.

하나의 조직이 구성될 때 그 구성원은 자신이 속하거나 속했던 다양한 문화를 조직에 혼합시킨다. 그리하여 조직내에는 성별, 연령, 학력, 경력, 지위, 국적 등 개인의 다양한 특성과 관련된 하위문화(sub-culture)가 존재하게 되고 이것이 바로 조직문화를 구성한다. 이 하위문화들은 전체 조직문화에 내포된 가치나 신념을 공유하는 한 조직에 해로운 영향을 끼치지 않는다. 통합된 조직문화(integrated organizational culture)는 하위문화들을 적절히 아우르고 하위문화들의 협조 속에 존재하며 이는 강한 조직 정체성과 긍정적인 조직 분위기, 높은 사기로 이어지고 생산성과 서비스 질의 향상은 물론 안전의 향상에도 기여한다. 그러나 반대로 하위문화들이 대립하는 조직문화에 있어서는 조직 정체성이 약하고 하부조직이 분열되며 부정적인 조직 분위기와 열악한 사기로 인해 생산성과 안전수준에 나쁜 영향을 주게 된다.

마. 조직문화와 조직구성원의 역할

조직문화의 형성에는 각 구성원이 나름의 역할을 수행하게 된다. 특히 기업조직에 있어서 고위경영자가 조직문화에서 차지하는 역할은 매우 중요하다. 경영자는 마치 조직문화의 한 부분을 이룬다고 할 수 있으며, 조직의 구성원들이 경영자에 대해서 주목하는 점은 그가 채택한 방침이 아니라 그의 실제 행동이다. 따라서 경영자가 규정이나 공식 지침상으로는 안전을 강조하면서 안전에 반하는 행위를 눈감아 주거나 그런 행위를 간접적으로 조장할 경우 근로자들은 기업조직에 대한 믿음을 잃게 된다. 경영자가 자기 개인이익을 추구하거나 규정과 원칙에 위배되는 일을 할 경우 조직문화의 통합성과 건전성은 급속히 와해된다. 조직속에서 경영자(관리자, 지도자)가 해야 할 일로써 가장 중요한 것은 구성원의 신뢰를 확보하는 일이다.

8.3. 안전문화의 전략적 개념 도출

안전과 문화에 대한 개념분석을 통해 안전문화의 전략개념을 형성하는 두 가지 중요한 시사점을 도출할 수 있었다. 첫째는 안전문화도 하나의 문화이며 문화는 기본적으로 조직을 기초로 형성된다는 점에서, 안전문화도 하나의 문화로 인식되어야 하며, 따라서 기존의 조직문화에 대한 인식과 이해를 토대로 안전문화가 설계되어야 하고, 기존 조직문화와의 접목을 통해 기존문화를 변화시키는 방법을 구사해야 한다는 점이다. 둘째, 안전개념 즉 뒤집어 말하면 위험개념의 핵심은 정보의 문제이므로 안전수준 향상과 안전문화 정착의 기본전략은 정보확대에 근거해야 한다는 점이다.

이러한 논의에 덧붙여 우리가 안전문화의 전략적 개념을 논함에 있어서 고려해야 할 점은 안전의 문제를 계속 규제, 교육, 홍보, 제도의 차원에서만 볼 것이 아니라 경제적인 관점에서 보자는 것이다. 즉 안전의 반대개념인 위험은 외부불경제를 초래하고, 경제적 인센티브 개념이 안전문화 개념에 접목될 수 있는 부분이 분명히 존재한다고 할 수 있다.

이상의 논의를 토대로 안전문화의 전략적 개념이 포함해야 할 요소를 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

가. 조직문화에 대한 인식과 이해

우선 조직문화에 대한 인식과 이해가 중요하다. 위에서 살펴본 조직문화의 특성에 따르면 조직문화가 조직내의 안전에 큰 영향을 미치고, 하위문화간에 대립하는 조직문화보다는 통합된 조직문화가 보다 바람직한 형태임을 알 수 있다. 그렇다면 안전문화정착을 위한 전략은 두 가지 요소를 반드시 포함해야 한다. 첫째, 일반적인 목표로서 조직문화를 통합하고 강화해야 한다. 둘째, 안전을 모든 구성원의 행동의 논리적 근거가 되는 공유가치로 도입해야 한다. 안전문화란 단순히 개인들이 일련의 안전지침을 실천하도록 하는 것이 아니라, 안전의 중요성에 대한 공유된 믿음과 공유된 이해¹⁴⁾에 따라 스스로의 행동을 통제하는 것을 의미한다.

14) 공유된 이해(shared understanding)란 모든 구성원이 조직의 안전규범을 기꺼이 준수할 것이라는 점과 다른 구성원들이 안전을 도모하는 것을 지원할 것이라는 점을 알고 있다

한편 새로운 안전문화는 기존 조직문화와의 접목을 통해 조직문화의 변화를 유도해야 한다. 처음부터 기존의 조직문화와 괴리된 안전문화프로그램으로 조직문화를 혁신하겠다는 시도보다는 점증주의적 방법으로 조직문화에 쉽게 적응하면서 서서히 조직문화를 바꿔나갈 수 있는 방식을 택해야 한다.

나. 경제적 관점의 도입

안전의 문제를 경제적 관점에서 보는 것은 일응 적절하지 않은 듯이 보이지만 실제로는 경제적 고려가 불가피하다.

첫째, 위험의 존재 자체는 경제학에서 말하는 외부불경제의 전형적인 사례이다. 위험을 다루거나 위험을 산출하는 사람들은 그 위험으로 인한 피해나 비용이 모두 자신에게 귀속되지 않기 때문에 위험억제에 있어서 강한 유인을 가지지 못한다. 결국 사회적으로 바람직한 수준 보다 더 많은 위험이 존재하게 되는 것이다. 바꿔 말하면 위험억제를 위한 행동이나 투자의 혜택이 본인에게 모두 귀속하지 않기 때문에 바람직한 수준만큼 행동이나 투자가 이뤄지지 않고 결국 위험억제라는 유익한 재화는 사회적으로 저생산되고 마는 것이다. 이런 점에서 위험억제와 안전증대라는 재화 내지 서비스는 기본적으로 정부와 공공부문이 책임지고 담당해야 할 공공재라고 할 수 있다.

둘째, 개인이 위험이나 안전문제에 대응하는 방식은 철저하게 경제적 관점에서 이루어진다. 개인이 자신이 처하게 될 위험의 정도를 정확히 알고 그에 대한 보상이 합당한 수준이라고 생각할 때 개인은 기꺼이 위험을 감수하려 할 것이지만 그렇지 못할 경우 위험을 회피하려 할 것이다. 이는 위험에 임하는 개인의 태도가 경제적 비용편익 개념에 기초해서 이뤄지고 있음을 의미하며 나아가 경제적으로 위험을 상쇄하는 인센티브가 주어지면 위험감수나 위험억제를 위한 행동에 개인이 자발적으로 참여할 수 있다는 것을 의미한다.

결국 안전문화 프로그램의 설계에 있어서도 일방적인 계도나 홍보, 교육보다는 경제적 인센티브 개념을 첨가한 방식을 개발하는 것이 안전문화프로그램의 효과성 향상에 중요하다고 할 수 있다.

는 것을 의미한다.

다. 정보의 확대

안전문화의 추진방식에 있어서는 정보의 공개와 확대가 기본적인 전략이 되어야 한다. 앞서 본 바와 같이 안전의 문제는 위협의 문제이며 경제적으로 볼 때 정보의 문제인 것이다.

정보공개는 여러 가지 장점을 가지고 있다. 대표적인 것이 근로자, 소비자 등 안전프로그램 집행대상자들의 자율권 내지는 선택권을 침해하지 않는다는 점이다. 이 점에서 정보확대에 위한 안전문화 추진은 다분히 민주적이라고도 할 수 있다.

그 외에도 기존의 규제적인 성향이 강한 방식에 비해 감독비용 내지는 집행비용이 거의 들지 않는다는 점이다. 안전프로그램의 성과를 인위적으로 예측하고 이를 직접적인 방법으로 달성하려는 방식은 불가피하게 모니터링을 요구한다. 이론적으로는 모니터링이 바람직한 절차이고 또 모니터링을 위한 다양한 기법이 개발되어 있다고 하나, 현실적으로 적용하는데는 많은 비용이 따르고 그 효과도 지극히 의문스럽다.

정보공개를 통한 안전향상의 사례는 보건안전과 관련하여 담배의 포장에 표시된 경고문구이다. 종래에는 단순히 흡연이 건강에 해롭다는 추상적인 문구가 담배갑에 표시되었으나 근래에는 ‘폐암’, ‘임산부’ 등 구체적인 용어를 쓰면서 건강상의 유해성에 대한 정보를 더 많이 담고 있다. 이는 바로 정보공개 내지는 정보확대의 경우에 해당된다.

단순히 해롭다고 말하는 것은 정보의 공개가 아니다. 담배를 피우지 말라고 강요하는 일방적인 훈육의 연장이다. 그러나 담배를 피울 경우 직면하는 위험, 즉 폐암의 위험과 임산부에 끼치는 악영향 등을 소비자들이 쉽게 알 수 있도록 명시하는 것은 정보의 증가를 의미하고 이는 위험에 대한 저항심을 자극한다. 더불어 위험을 좀 더 신중하게 고려하도록 유도한다. 그러면서도 이 방식에서는 해당 위험에 대한 통제의 자유는 여전히 소비자 본인에게 주어져 있다. 즉 소비자는 그러한 위험을 인식하면서도 자기 의사로 그 위험을 감수할 수도 있으며 이 경우 위험통제와 위험감수에 대해 스스로 책임을 지는 셈이다.

요컨대 정보확대의 방식은 사회구성원의 자율권을 유지 또는 향상시키면서 동시에 위험에 대한 통제를 유도함으로써 민주적이고도 저렴하게 안전문화의 향상을 가져올 수 있는 것이다.

라. 자율성의 보장

문화는 강제적으로 또는 인위적으로 조성되는 것이 아니라 스스로 형성되는 것이다. 문화라는 용어 자체가 스스로 존재하게 된 현상을 사후적으로 표현하는 개념이다. 우리가 안전문화추진 내지는 안전문화정착을 목표로 한다고 하더라도 문화 자체를 인위적으로 이식할 수는 없다. 문화가 스스로 형성되도록 지지하고 촉진할 뿐이다. 따라서 안전문화는 자율성을 기본으로 해야 하고, 조직구성원이나 안전문화 프로그램 참여자의 자율성이 절대 훼손되어서는 안된다.

마. 기술과의 접목

기술에 토대를 둔 실천방안이라야 현실과 동떨어지지 않은 대안으로서 타당성을 지닐 것이다. 미국의 경우 안전분야의 기술적·전문적 연구기관인 로렌스리버모어연구소에서 주도권을 발휘하여 안전문화를 추진했는데, 기술적 요소에 바탕을 둔 안전문화프로그램을 추진했기 때문에 근로자들의 이해와 참여를 쉽게 이끌어내면서 높은 성과를 거둘 수 있었고 또 전국적인 확산도 용이했다고 할 수 있다. 따라서 안전관련 기술을 연구하는 조직이 안전문화추진에 있어서 적극적으로 참여할 수 있는 제도가 설계되어야 하며 기술 따로 정책 따로의 프로그램으로는 실질적인 안전의 향상에 크게 도움이 되지 못한다.

안전문화 추진의 리더쉽도 기술에 기반을 둔 리더쉽이어야 한다. 정부단위의 정책리더쉽의 경우 기업의 기술여건을 무시하거나 신기술을 도외시한 안전개념과 실천방안을 고수한다면 기업들의 참여와 동조를 기대하기 어려울 것이고 정부정책에 대한 불신만 증가시킬 것이다. 조직 내부적으로도 관리자 내지는 경영자가 조직구성원의 전문성이나 욕구를 무시한 프로그램을 강요한다면 구성원의 동의와 참여를 기대하기 어려울 것이다.

9. 효율적인 안전문화추진을 위한 전략적 방향 설계

이 장은 본 연구의 결론 부분으로서 앞 장에서 도출한 안전문화의 전략적 개념을 토대로 안전문화의 효율적 추진을 위한 대안을 설계하고자 한다. 먼저 공공부문과 민간부문의 역할분담을 배경이 되는 논리를 검토하고 역할분담과 민간이양의 방안 및 한계점을 분석할 것이다. 다음으로 이러한 역할분담에 기초하여 구체적으로 안전문화추진을 담당할 조직구축을 중심으로 전략적 방향을 설계하고자 한다.

9.1. 공공부문과 민간부문의 역할분담 및 민간이양

가. 공공·민간의 역할분담 및 민간이양의 기본원리

(1) 안전문화추진의 공공서비스적 성격

공공부문과 민간부문의 역할분담 및 민간으로의 기능이양을 논하기 앞서 현재 안전관리 및 안전문화추진과 관련된 정책기능을 정부를 포함한 공공부문에서 주로 담당하고 있는 배경을 분석해 볼 필요가 있다. 즉 정부개입 없이 민간의 시장기구에 의해 자발적으로 안전을 추구하는 것이 가능한지, 그리고 현실적으로 불가능하다면 그 원인은 무엇인지를 살펴보아야 한다.

(가) 시장기구에 의한 안전의 확보

앞장에서도 언급했다시피 경제학적인 관점에서 볼 때 위험의 핵심적인 요소는 위험 자체가 아닌 위험에 관한 불확실성이다. 위험이 발생할 확률이나 위험이 초래하는 비용에 관한 불확실성의 문제에 있어서는 그에 관한 정보를 획득할 수 있느냐 없느냐가 관건이라고 할 수 있다. 개인이 자신이 처한 위험의 양과 확률, 그리고 비용에 관한 정보를 충분히 얻을 수 있다면, 개인은 불확실성을 극복하고 위험에 대해 나름대로의 합리적 판단을 할 수 있고 위험에 대한 대처도 보다 용이하게 할 수

있기 때문이다.

예컨대 사람들이 위험에 대해 충분한 정보를 가지고 있고 그 위험에 대해 금전적으로 보상을 받을 수 있다면 어느 정도의 위험을 기꺼이 감수하려 할 것이다. 이때 보상은 위험한 물건에 대한 낮은 가격과 위험한 일에 대한 높은 임금의 형태로 주어진다. 노동시장에서도 위험에 대한 초과급(wage premium)의 존재는 고용주로부터 작업장의 안전을 높이도록 유도한다. 고용주는 위험을 줄이기 위해 투자를 하는 방법과 위험을 방지하고 높은 임금을 지불하는 방법 사이에서 비용·편익을 고려하여 적절한 수준으로 위험을 통제하게 된다.

이처럼 이상적인 상황(완전경쟁과 완전정보)에서 시장은 사람들의 선호에 따라 적절한 양의 위험(optimal amount of risk)을 공급하게 되고 결과적으로 사회내에는 사회구성원들이 용인하는 적정량의 위험만 존재하게 된다. 결국 그런 의미에서 시장기구는 위험통제와 안전확보의 문제에서도 '효율성'을 달성할 수 있는 것이다.

(나) 시장기구의 한계

위에서 살펴 본 것처럼 시장기구가 경제학자들이 말하는 이상적인 조건에서 움직인다면 위험과 안전의 문제는 정부기구의 개입없이 시장기구 내에서 자동적으로 해결될 수 있다. 그러나 자유시장의 기본적인 두 가지 가정, 즉 '위험에 대한 완전한 정보'와 '자발적 위험 감수'는 실제로 성립하지 않는다. 시장의 자율적 위험통제가 성립하기 위해서는 원칙적으로 위험에 관한 정보가 '획득가능하며(available)', 관련자에게 '전달되고(transmitted)' '이해되어야(understood)' 하지만 현실적으로 그렇지 않다. 따라서 현실의 시장은 비효율적이게 되고 이론적으로 적절한 수준보다 더 많은 위험이 존재하고 반대로 위험통제와 안전추구는 사회적으로 바람직한 수준보다 낮게 된다. 이러한 시장실패의 원인을 하나씩 살펴보기로 한다.

① 정보의 부족

이러한 시장의 비효율성이 발생하는 근본적인 원인은 정보의 부족과 비대칭이다. 위험의 존재여부 또는 위험이 발생할 확률, 위험의 양과 정도, 위험통제의 비용 등에 관한 정보는 부족할 수밖에 없다. 기술적으로 위험의 확률과 양을 계량적으로 측정할 수 있는 경우는 매우 드물다고 할 수 있다. 예컨대 특정인이 자동차사고를

당할 확률이나 특정지점에서 화재가 발생할 확률을 정확히 계산하기란 불가능하다. 피해 가능성이나 확률을 전문가들도 알 수 없는 경우, 즉 위험이 몇 % 증가 또는 감소하는지를 알 수 없다면 이를 가격이나 임금에 반영할 수 없고 위험에 대한 자발적 통제는 불가능하다. 또한 자신의 작업환경에 대해 비교적 잘 알 것이라고 생각되는 근로자라 할지라도 실제로 작업장 내에 존재하는 위험을 완전히 파악하고 있는 경우는 희박하다고 할 수 있다.

한편 위험의 비용에 관한 정보부족도 시장에 의한 위험통제의 큰 장애요인이다. 예컨대 위험에 의해 침해된 생명가치, 즉 사고로 인한 사망자의 생명가치를 어떻게 금전적 비용으로 환산할 것인가도 중요한 문제이지만 현실적으로 마땅한 대안이 없다. 따라서 생명가치를 비용화해서 가격기구에 반영하는 것은 불가능하며 가격에 포함되지 않는다는 것은 시장에서 통제가 되지 않는다는 것을 의미한다.

결국 정보부족으로 위험을 잘 알지 못하기 때문에 사람들은 위험에 대한 적극적이고 구체적인 대응에 소홀하게 되고 어떤 면에서는 대응 자체가 불가능하다고 할 수 있다.

② 정보의 비대칭

정보의 비대칭도 시장의 비효율을 초래하는 중요한 원인이다. 어떤 위험에 관한 정보가 존재한다 하더라도 이를 해당 위험에 관련되는 당사자 일방이 독점하는 경우가 많다. 예컨대 특정한 작업장에 취업함으로써 근로자가 직면하게 될 위험의 정도는 근로자 자신보다는 고용주가 더 많이 알 수 있을 것이다. 만약 근로자가 그러한 위험을 정확히 알 수 있다면 자신이 받게 되는 위험 프리미엄과 비교해서 위험을 감수할 것인지 아니면 위험을 회피하고 다른 직장을 구할 것인지 판단할 수 있겠지만 정보를 기꺼이 제공할 양심적인 고용주는 현실적으로 드물 것이다. 결국 정보비대칭의 상황에서 근로자는 자신이 원하는 것보다 더 많은 위험을 떠맡게 될 가능성이 높고 반대로 고용주는 위험통제와 안전관리를 위한 투자를 줄이게 된다.

③ 외부성: 비자발적 위험 노출

외부성은 시장실패의 또 하나의 중요한 요인이다. 위험과 관련된 외부성의 종류에는 물리적·구체적 외부성과 재정적 외부성이 있다. 물리적·구체적 외부성(physical

externality)은 예컨대 정비를 하지 않은 채 운행하는 트럭이 주변 차량과 사람에게 주는 신체적 물리적 위험 또는 피해가능성을 말한다. 이 때 주변의 차량과 삶들은 자신의 의도와 상관없이 위험에 노출되게 된다. 재정적 외부성(financial externality)은 사고가 발생했을 경우 사회전체 또는 일반납세자들에게 주는 재정적 부담을 말한다. 예컨대 사고로 인해 피해당사자들에게 사회보장비 지출이 증가하게 되면 일반 납세자의 부담도 증가하게 된다.

④ 비경제적 요인에 의한 시장실패

이처럼 시장기구에서는 정보부족과 정보비대칭으로 과다한 위험이 존재하게 되어 경제적 효율성에 실패가 발생하는 외에 경제적 효율성과 무관한 윤리성, 형평성 등 비경제적 가치판단의 관점에서도 시장실패가 발생한다.

윤리성(morality)의 관점에서 보면 삶과 죽음의 가치는 다른 재화의 가치보다 더 중시되어야 한다. 그러나 객관적인 효율성만을 추구하는 시장기구에서는 자원의 효율적 배분을 지상의 가치로 여기기 때문에, 현실적으로 사람들이 중시하는 삶과 죽음의 문제를 상대적으로 더 중시하지는 못한다.

형평성(equity) 관점에서도 시장은 실패한다. 시장이 추구하는 경제적 효율성이 달성되는 상태에서는 저소득층일수록 더 많은 위험에 노출된다. 즉 저소득층일수록 값싸고 더 위험한 물건을 구매하고 더 위험한 직장에서 일할 수밖에 없다. 한편 소득분배와 무관한 부분에서도 형평성은 문제된다. 예컨대 어떤 위험한 물질의 사용으로 제품의 생산이 늘고 가격이 낮아지는 경우에 그 혜택은 모든 사람들이 보지만 피해는 그 물질로 인해 실제로 병에 걸리는 일부만 지게 된다. 즉 위험을 감수하는 혜택은 분산되지만 피해는 집중되기 때문에 대다수는 약간의 위험만을 감수하면 되지만 일부는 치명적인 위험을 감수하게 되는 것이다.

(다) 안전과 안전문화추진의 공공서비스적 성격

이상에서 살펴본 바와 같이 시장기구는 완전한 정보가 주어지는 상황에서만 자율적인 위험통제의 기능을 수행할 수 있으나 현실적으로 정보부족, 정보비대칭, 외부성으로 인해 시장실패를 노정했고 윤리성과 형평성의 관점에서도 약점을 노출했다. 사실 정책설계에서 고려해야 할 현실의 대중은 위험에 대해 거의 모른다고 할

수 있다. 위험의 존재, 위험의 양(정도), 그리고 위험방지책이 실제로 위험을 얼마나 줄여주는지를 모르며, 위험한 물건 한 단위를 더 사용함으로써 추가되는 위험의 한계비용을 계산할 수도 없다. 물론 전문가들이 위험의 존재나 가능성을 어느 정도 파악하는 경우가 있지만 소비자·노동자 대중에게 알리는 것도 쉬운 일이 아니다. 정보를 지닌 생산자·고용주는 위험에 관한 정보를 알리려고 하지 않는다. 또한 안전에 관한 사항은 매우 기술적이고 전문적이며 관련되는 사항이 너무 많아서 이해하는 것 자체도 어려운 일이다. 앞서 말한 바와 같이 정보는 '획득가능해야 하며', 관련자에게 '전달되고' '이해되어야' 한다는 원칙적은 현실적으로 지켜질 수 없다.

결국 정보부족과 외부성을 본질적으로 지니고 있는 '위험통제'와 '안전추구'라는 재화 내지 서비스는 공공재 또는 공공서비스로 볼 수밖에 없으며 현실적으로 정부에 의한 개입을 통해 사회적으로 바람직한 수준으로 공급되어야 하는 것이다.

한편 불확실성이 위험문제에 대한 정부개입과 정치적 통제를 조장하기도 한다. 즉 위험과 관련된 불확실성이 존재할 때, 시민여론은 위험통제에 관한 경제적 비용/편익은 고려하지 않고 최악을 경우까지 고려한 방지책을 요구하는 경향이 강하며 이때 경제성과 무관한 정치적 결정이 이뤄지는 경우가 많다.

(2) 공공서비스의 성격에 대한 재해석과 작은 정부 논리

앞서 위험통제와 안전관리, 나아가 안전문화추진이라는 서비스가 공공재적 성격을 지닌다는 점을 살펴보았는데, 전통적으로 공공재와 공공서비스는 정부가 책임을 지고 공급하는 것이 당연한 것으로 간주되어 왔다. 즉 조세를 통해 재원을 조달하고 일반적 보상관계¹⁵⁾에 입각하여 서비스를 생산·제공하는 방식이다. 그러나 근래 정부가 공급하는 공공재 중 정부가 공급할 수밖에 없는, 즉 시장기구에서 전혀 공급이 불가능한 순수공공재가 과연 얼마나 되는가에 대해 의문이 제기되고, 정부의

15) 시장기구에서는 개인이 자신이 지불한 가치만큼 재화와 서비스를 소비할 수 있다. 그러나 정부기구를 통한 재화와 서비스의 공급에서는 개인이 부담하는 조세와 수혜받는 공공서비스의 가치가 반드시 일치하지 않는다. 개인이 받는 이익에 부합해서 부담하는 것이 아니라 개인의 경제적 능력에 따라 일괄적으로 조세를 부담한다. 즉 누진세구조에 의해 경제적 강자가 약자보다 더 많은 부담을 지게 되고 이는 각자가 받는 공공서비스 혜택과 일치할 수 없다. 요컨대 시장기구에 의한 재원배분은 편익과 부담이 일치하는 개별적·특정적 보상관계인 반면 정부기구에 의한 공공재의 공급은 편익과 부담이 일치하지 않는 일반적 보상관계인 것이다.

공공서비스 공급책임을 실행하는 공적 종사자(공무원)들이 과연 국민의 일반적인 이익을 위해 노력하고 있는지에 대한 회의와 함께 이른바 정부실패의 문제가 대두되면서 종래의 공공재와 정부역할에 대한 인식변화가 일어나고 있다.

공공서비스에 대한 새로운 인식의 핵심은 공공서비스 중에는 반드시 정부에 의하여 직접 생산될 필요는 없으며 다만 정부는 책임만 지고 실제 생산과 전달은 사기업, 비정부조직을 통해서도 가능한 것이 있다는 점이다. 즉 정부는 공공서비스 공급에 관한 의사결정의 통로일 뿐이며 현실적으로 상당수의 공공재와 공공서비스를 사기업으로부터 구입해서 국민에게 전달하고 있다는 것이다. 따라서 이 경우 정부는 공공서비스의 공급책임자(provider)이거나 공급에 대한 제반 사항을 조정하고 준비하는 자(arranger)로서 기능하고 있으며, 실제 서비스를 생산하고 공급하는 역할(producer, deliverer)은 정부로부터 분리될 수 있다. 실제로 공공서비스를 제공하는 producer의 역할은 정부와 공기업 외에 사기업, 민간단체, 비영리조직 등이 될 수 있으며 경우에 따라서는 시민 또는 소비자 자신¹⁶⁾이 될 수도 있다.

한편 작은 정부를 지향하는 시대적 추세도 공공서비스에 대한 정부역할의 변화를 촉진하고 있다. 공공서비스의 공급 책임은 정부가 지더라도 직접적인 생산에 있어서 민간의 사기업이나 다른 조직보다 더 효율적이지 못하다면 생산기능을 민간에 이양하고 해당 기능을 축소해야 한다는 것이다.

그런데 안전문화추진이라는 공공서비스도 그 집행에 있어 민간이 더 효율적이라고 볼 수 있는 몇 가지 이유가 있다. 따라서 안전문화추진도 정부는 정책수립과 재정적 책임만 지고 실행은 민간단체에 의해 이뤄지는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 민간의 장점은 다음 절에서 살펴보기로 한다.

나. 안전문화추진기능의 민간이양과 그 한계

(1) 안전문화추진에 있어서 민간의 장점

정부가 아닌 민간단체에 의한 안전문화운동의 추진은 이론적으로 다음과 같은 몇 가지 장점을 지닌다.

16) 예컨대 개인이 정부로부터 보조금을 받아 공공서비스에 해당하는 일을 스스로 해결하는 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 개인은 공공서비스의 생산자이면서 동시에 소비자가 되는 것이다.

첫째, 민간단체는 안전에 대한 필요에서 자생적으로 성립되었기 때문에 안전에 대한 욕구가 강하고 안전문화추진의 목표의식이 뚜렷하다. 다만 경우에 따라서는 안전추구가 본연의 목적이 아닌 단체가 안전문화운동에 참여할 경우 모호한 목표의식으로 인해 정부에 의해 수행되는 것보다 효율성이 떨어질 수도 있다.

둘째, 대국민 접근이 용이하고 높은 반응성(responsiveness)을 발휘할 수 있어 현실적응성이 뛰어난 프로그램을 개발할 수 있다. 즉 시민들의 요구를 즉시 프로그램 집행과 정책대안 개발에 반영할 수 있다.

셋째, 조직문화적 시각에서의 접근이 필요한 안전문화운동에 있어서 조직구성원과의 연계와 동조가 용이하여 사회적 공감대 형성과 문화로서의 안전 정착에 유리하다.

(2) 관리주체와 실행주체의 분리

공공서비스의 공급에 있어서는 공급책임자와 실제 생산자가 분리될 수 있다는 점을 앞에서 살펴보았다. 또한 민간단체가 몇 가지 점에서 정부조직보다 안전문화추진에 유리하다는 점도 살펴보았다. 따라서 안전문화추진이라는 공공서비스에 있어서도 이러한 논리를 적용하여 공급책임자와 실제생산자를 분리할 수 있다. 이때 정부와 공공부문은 관리주체에서 중심적인 역할을 할 것이고 민간부문은 실행주체로서 주된 역할을 할 것이다. 또한 장기적으로 안전문화추진의 관리는 정부가 실행은 민간이 담당하는 이분법적 구도로 가야할 것이다.

그러나 이러한 이분법적 구분이 반드시 확정적으로 적용될 필요는 없다. 공공부문에서 안전문화운동 사업을 직접 실행할 수도 있고, 민간이 관리주체에 참여하거나 관리주체의 기능을 사실상 수행하는 경우도 있을 수 있기 때문이다. 여기서는 다만 원칙적으로 정부가 관리주체를 맡고 민간이 실행주체를 맡는 것이 바람직하다는 의미일 뿐이다. 현실적으로 민간에 안전문화 추진사업의 집행을 모두 맡기는 것도 여건상 어렵다고 할 수 있다. 다음 절에서 논하게 될 효율적 안전문화추진을 위한 통합상설기구의 설계에서도 정부와 민간단체 대표가 참여하는 관리주체를 구성하고 정부부처 및 지방자치단체, 정부산하기관과 민간단체가 실행주체가 되는 구도를 기본적인 모델로 삼게 된다.

(3) 민간이양의 한계와 과도기적 체제의 필요성

(가) 민간의 역량부족

앞서 살펴본 이론적인 장점에도 불구하고 민간단체는 현실적으로 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 재정력의 부족이다. 재정력부족은 민간이양을 거론할 때마다 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있다. 그러나 한편으로 생각해보면 민간의 재정력부족은 본질적인 문제가 아니다. 사실 안전문화운동추진 자체가 공공서비스적 성격을 지니고 있으므로 그 재원은 정부가 부담하는 것이 당연한 것이다.

둘째, 전국적인 조직의 부재이다. 정부조직은 중앙에서 하부행정단위까지 계선조직을 통해 전국적으로 동일한 정책집행을 담보할 수 있지만 민간단체들은 아직 전국조직을 구축하지 못한 경우가 대부분이다. 서울 등 대도시에서 위험요인이 상대적으로 많이 존재하는 것이 사실이지만 민간단체가 주로 대도시를 중심으로 활동하는 한 정부의 정책집행기능을 대신하기에는 분명히 한계가 있다.

셋째, 동원가능한 인력의 부족이다. 민간단체는 인력부분에서도 정부조직에 비해 열악한 것이 분명하다. 그러나 이 역시 본질적인 문제는 아니다. 안전문화추진이 반드시 많은 인력을 동원하는 방법에 의해서만 효과가 달성되는 것은 아니다. 또한 외국의 경우 민간단체의 상비조직 외에 캠페인별로 자원봉사자를 모집하여 활용하는 사례가 보편화되어 있다. 우리의 경우도 정부의 재정지원만 충분하다면 인력부족 문제는 자원봉사자를 동원함으로써 어느 정도 극복할 수 있다.

넷째, 정책관련 전문성의 부족이다. 일부 민간단체의 경우 안전에 관하여 정부기구보다 더 높은 전문성을 확보하고 있는 것이 사실이지만 분야별로 전문성이 부족한 민간단체도 많이 있는 것이 사실이다. 특히 안전기술에 관한 전문성 외에 정책수립 및 분석 등 정책기능에 관한 전문성은 민간단체가 정부조직에 비해 열등할 수 밖에 없다.

(나) 국민의식의 미성숙

국민들의 안전의식도 민간단체가 활발히 활동하기에는 덜 성숙되었다고 할 수 있다. 최근 들어 민간단체들의 영향력이 많이 강화되었다고는 하지만 아직도 대다

수 국민들이 정부에 대한 의존 타성을 버리지 못하고 있다. 특히 안전에 관한 한 사고가 발생할 때마다 정부를 탓하고 책임자 처벌 등 사후처리 문제에 신경을 쓰는 나머지 시민 스스로의 자발적인 안전대책 강구에는 미치지 못하고 있다 이런 환경에서 민간단체들이 용이하게 활동공간을 넓히기는 어려울 것이다.

또한 민간단체의 속성상 자원봉사자들의 적극적인 참여가 있어야 하는데 안전문화추진을 민간이 주도할 정도의 자원봉사자를 확보할 수 있을지도 의문이다. 독일 등 외국의 경우 안전문화운동 추진의 초기부터 자원봉사자의 적극적인 참여가 운동의 확산에 크게 기여했다. 우리나라의 경우 근래 자원봉사자들의 활동이 증가하고 자원봉사를 지원하는 공·사 부문의 제도가 점차 정비되어가고 있지만 여전히 선진 외국에 비해 자원봉사 문화가 척박한 것이 사실이다.

(다) 과도기적 체제의 도입

안전문화추진에 있어서 장기적으로 정부는 재정지원만을 본질적 기능으로 담당하고 평가 및 관리감독 기능은 자원배분을 위한 보조기능으로서만 수행하는 것이 바람직하다. 즉 정부는 안전문화 추진의 기본원칙을 제시하며 자금만 대고 안전문화추진을 위한 전체적인 전략 및 세부실행계획수립까지 민간의 주도적 참여가 이뤄지는 것이다. 이렇게 되면 정부와 민간이 공동추진주체가 되고 경우에 따라서는 민간이 오히려 상위기능을 수행하는 형태가 될 수도 있다. 즉 안전문화 추진을 민간이 주도하는 것이다.

그러나 앞서 살펴본 바와 같이 현재의 민간단체들은 역량이 크게 부족하고 단기간내에 역량부족의 문제가 해결될 것으로 보기도 어렵다. 핵심적인 기능의 민간이 양시기는 대략 5년후, 빨라도 3년후 정도라고 할 수 있다. 따라서 민간이 역량을 확대해가는 과도기 동안에 안전문화운동을 효과적으로 추진할 체계와 역할분담구도가 별도로 설정될 필요가 있다. 과도기적으로 정부의 주도적 역할과 통합조정기능이 불가피하기 때문이다. 구체적으로 정부가 주도하면서 민간이 동시에 참여하는 범부처적인 통합상설기구로서의 관리주체를 두고 개별 부처와 산하단체 및 민간단체가 실행주체로서 기능하는 역할구도가 정립되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 자세한 추진체제의 설계는 다음 절에서 다루기로 한다.

9.2. 안전문화추진체제의 설계

가. 안전문화추진 관리주체로서의 통합상설기구의 필요성

본 연구를 통해 도출된 안전문화추진의 가장 큰 문제는 추진주체의 난무에 따른 안전문화 개념의 혼란과 각 추진주체 특히 민간단체들의 의견이 수렴될 수 있는 상시적인 통로가 부족하다는 점이었다.

현재의 안전문화 중앙추진기구인 안전문화추진중앙협의회는 원래 안전문화 추진의 통합조정을 위해 설치되었지만 그 기능이 활성화되어 있지 못하다. 연속되는 대형사고로 국민적 공감대가 형성되는 가운데 발족 본래의 총괄기획기능을 충분히 수행하지 못하고 있으며, 비상설기구로서의 한계를 노정하고 있다.

법적으로도 명문의 근거법이 있는 것이 아니고 국무총리 지시사항으로 되어있어 사실상 법적 근거가 없는 셈이다. 따라서 부처간의 연계와 지방자치단체의 협조를 얻기 어렵다.

한편 정부내의 안전관련 기능과 예산, 근거법이 각 부처에 분산되어 있어서 통합적인 정책효과를 기대할 수 없으며, 기능중복으로 예산낭비가 발생할 수 있고 분산된 예산으로는 안전문화추진에 있어 규모의 경제를 기대하기 어렵다.

이상과 같은 문제점을 해결하기 위해서는 중앙상설기구를 설치하여 안전문화 추진기능을 일원화해야 한다. 즉 기능이 활성화되지 못한 현재의 안전문화추진중앙협의회와 안전문화추진위원회를 대신할 수 있는 통합상설기구가 안전문화추진 관리주체로서 필요한 것이다.

나. 통합상설기구의 위상

(1) 모든 안전문화추진주체가 참여하는 대표기구

현재의 안전문화추진중앙협의회에는 실제로 안전문화운동을 수행하는 민간단체들이 참여하지 못하고 있으므로, 한국경영자총협회장, 대한건설협회장, 보험감독원장 등 직접적인 안전문화 추진주체가 되기 어려운 관계자는 제외하고 실제 안전문화사업을 추진할 수 있는 단체를 실행주체로 포함시켜야 할 것이다. 따라서 통합상

설기구는 모든 정부부처와 산하기관이 관리주체로서 참여하고, 대다수의 민간단체가 실행주체로서 참여하는 명실공히 안전문화추진의 대표기구가 되어야 한다.

(2) 각 부처를 초월하는 통합기구

개별 부처 수준이 아닌 국무조정실 산하, 또는 청와대 자문기구로 통합기구를 설치하는 것이 바람직하다. 특정 부처 단위의 조직으로는 부처간 협조부족과 기능 및 예산의 중복을 완전히 제거하기 어렵다. 특히 현행 체제하에서 안전문화운동과 안전교육에 소극적인 부처의 적극적인 참여를 유도하기 위해서는 국무총리 수준의 리더십이 요구된다.

(3) 실질적인 정책결정권을 지닌 기구

단순한 협의회나 명목상의 대표기구가 아니라 정책을 토의하고 입안하며 최종적인 결정권까지 보유한 실질적인 정책기구가 되어야 한다. 현행 안전문화추진조직은 실질적인 정책결정기구의 역할을 다하지 못하고 명목상의 대표기구로서만 의미를 유지하고 있으므로 실질적인 정책기능은 반드시 보장되어야 한다. 통합상설기구가 안전문화운동의 선도기관이 되기 위해서는 실제로 정책토론의 장이 됨과 동시에 정책결정권을 행사해야 하는 것이다.

다. 통합상설기구의 조직체계

통합상설기구의 조직형태는 정책결정을 담당하는 위원회와 상설적인 사무국으로 구성하는 것이 타당하다고 판단된다.

(1) 의사결정기구로서의 위원회

(가) 위원회의 구성

통합기구의 핵심인 위원회의 의장은 각 부처를 통합·조정해야 하므로 국무총리로 하는 것이 바람직하다. 위원회는 비상임으로 하되 그 구성은 크게 정부측 위원

과 민간단체측 위원으로 구분할 수 있다.¹⁷⁾ 정부측에서는 현행 안전문화추진중앙협의회와 마찬가지로 관련부처 장관으로 구성하되 재경부장관이나 예산청장을 포함시켜 원활한 예산확보를 도모해야 할 것이다. 민간측에서는 되도록 많은 민간단체를 참여시키는 것을 원칙으로 하되 실제로 안전문화운동을 추진할 단체로 국한해야 한다.¹⁸⁾ 민간단체의 대표성을 확보하기 위해서는 단체의 책임자가 직접 참여하도록 해야 한다. 민간측 위원으로 민간단체 대표자 외에 학계의 전문가를 포함시키는 방법도 고려해야 한다. 이 경우 학계 전문가들이 정부측 위원과 민간단체 대표자 간의 조정역을 담당할 수 있을 것이다.

(나) 위원회의 운영

위원회의 운영은 분기별, 또는 격월로 정기회를 소집하고 그외 상황에 따라 국무총리나 위원 일정수 이상의 발의로 소집되는 임시회를 둘 수 있을 것이다.

위원회에서 안전문화 관련 정책결정을 위한 투표권을 행사함에 있어서는 정부측 위원이나 민간측 위원이나 동등한 투표권을 부여하여 상대적으로 민간의 의견이 정책에 많이 반영되도록 하는 것이 바람직하다. 위원회에 참여할 수 있는 민간단체의 수가 많은 경우에는 투표권을 지닌 위원과 투표권 없는 위원으로 나누는 방안과 민간단체별로 돌아가면서 위원회에 참여하는 방안을 적용할 수 있다.

(2) 상설기구로서의 사무국

통합기구의 사무국은 국무조정실 안전문화 담당조직을 기반으로 구성하되, 현재 국무조정실에는 안전문화 담당 인력이 절대 부족하므로, 이제까지 사실상 안전문화운동의 실무를 맡아왔고 안전문화 부문에 어느 정도 경험과 전문성을 축적한 산업

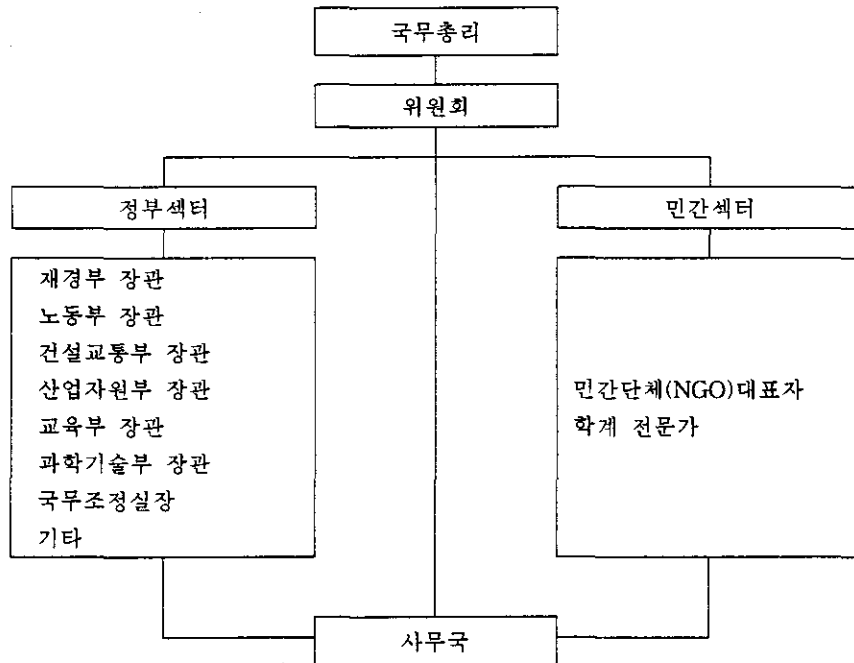
17) 통합상설기구의 설계에 있어서 관리주체와 실행주체의 개념은 두 가지로 해석할 수 있다. 첫째는 정부를 관리주체, 민간을 실행주체로 보고 통합상설기구나 그 위원회를 관리주체와 실행주체간 협의체로 보는 것이다. 둘째는 통합상설기구 자체를 관리주체로 보고 민간단체들을 실행주체로 보는 방법이다. 전자는 이론적, 규범적 차원의 개념정립이며 후자는 현실적, 제도적 차원의 개념화라고 할 수 있다. 본 연구에서는 구체적인 대안 설계에 있어서 후자의 개념에 주로 입각하고 있다.

18) 현재의 안전문화추진중앙협의회에는 실제로 안전문화운동을 수행하는 민간단체는 제대로 참여하지 못하고 대신 한국경총회장, 대한건설협회장, 보험감독원장, 한국방송협회장 등 직접적인 안전문화 추진주체가 되기 어려운 관제자가 참여하고 있다.

안전공단내의 안전문화추진본부 조직에서 인력을 파견받는 방법이나 안전문화추진본부 인력을 계약직 공무원으로 채용하는 방법을 현실적인 대안으로 고려할 수 있다. 사무국의 규모는 현재의 안전문화추진본부보다는 커야 할 것이다.

한편 각 정부부처와 산하기관, 안전문화추진 민간단체, 지방자치단체간의 원활한 업무협조와 일관성 있는 안전문화추진을 위하여 사무국내에 '안전문화추진실무협의회'를 구성하는 방법도 고려되어야 한다. 위원회에서 결정된 정책방향이나 추진원칙, 그리고 주요사업을 실제 집행함에 있어서는 정부부처, 산하단체, 민간단체, 지방자치단체 등 모든 실행주체가 경쟁 및 협조관계를 유지하는 가운데 국가 전체적으로 효율적인 집행을 도모해야 한다. 따라서 실무협의회에는 정부부처, 산하기관, 지방자치단체에서 실무자(과장급)를 파견하고 민간단체에서도 단체별로 각각 1-2명 정도씩 파견하여 수시로(예컨대 매월 1회 개최 또는 필요시에 사무국에서 소집하는 형태) 협의회의를 개최하여 의견수렴과 업무협조를 원활히 하는 방안이 바람직하다.¹⁹⁾

<그림 9-1> 안전문화추진 통합상설기구(안전문화운동 관리주체) 조직체계



19) 민간단체의 참여 통로를 확대할 경우 의견수렴과 조정의 창구로서 기능할 뿐만 아니라 민간단체로 하여금 더 폭넓은 민간이양에 대비한 교육기능도 기대할 수 있을 것이다.

또다른 방법으로는, 실무협의회를 두지 말고 사무국의 위상 및 기능을 높게 설정하여 사무국에서 민간단체간 조정을 포함하여 각 실행주체간의 원활한 업무협조를 조율하는 것도 가능하다. 다만 이 방식이 가능하기 위해서는 각 부처에서 통합상설기구 위원회의 결정사항에 구속을 받으면서 통합상설기구 사무국에 적극적으로 업무협조를 하도록 분명한 법적 근거를 마련하는 일이 선행되어야 할 것이다.

이상과 같이 구성해본 안전문화추진 통합상설기구의 조직체계를 그림으로 나타내면 <그림 9-1>과 같다.

(3) 법인화 방안

한편 안전문화추진 통합상설기구의 위상 및 조직과 관련하여 검토할 수 있는 다른 한 가지 대안은 일본의 경우처럼 국무총리 직속으로 특수한 법인형태(재단법인)의 기구를 만드는 방법이다.

이 경우 법인의 이사회가 통합상설기구의 위원회 역할을 수행하게 될 것이다. 이사회에는 민간단체의 대표자들과 정부의 관계자(이 경우 관계부처 장관보다는 차관급으로 이사진에 포함시키는 것이 현실적인 것으로 판단된다)가 참여하면 될 것이다.

이 방식은 안전문화추진 실무를 담당할 사무국을 구성하기가 쉽다는 장점이 있다. 앞서 언급한 방식에서는 국무조정실의 조직과 정부산하단체인 산업안전공단의 조직을 융합시켜야 하는 현실적으로 쉽지 않은 문제를 극복해야 하지만, 법인형태에서는 국무조정실 조직은 제외하고 안전문화추진본부 인력이나 기타 민간 및 준공공단체의 안전문화 관련 인력을 선발하여 법인의 사무조직으로 삼을 수 있다.

그러나 정부와 민간이 함께 참여하는 이사회가 구성된다 하더라도 어디까지나 민간단체인 이러한 법인 형태의 기구로는 각 정부부처와 산하단체, 민간단체의 원활한 협조를 확보할 수 있을 지 의문스러운 것이 사실이다. 현실적으로 총리가 직접 이사회에 참여하기 어렵다는 점도 기구(재단법인)의 위상을 약화시키는 요인이 된다.

일본의 경우는 정부와 민간의 역할분담이 정립되어 있고 안전문화 추진사업을 민간단체가 주도적으로 수행하기 때문에 민간단체 협의체 성격의 재단법인으로도 충분히 통합조정 기능을 수행하면서 각 부처의 협조와 지원을 확보할 수 있었지만

우리나라의 경우에는 별도의 구체적인 근거법이 없이는 각 부처와 지자체의 협조 및 지원을 확보하기가 쉽지 않을 것이다.

따라서 이러한 방식을 본격적으로 고려하기 위해서는 일본의 경우에 대한 좀 더 자세한 분석이 필요하다.

라. 통합상설기구의 기능과 역할

(1) 안전문화추진 기본원칙과 정책방향의 수립

통합상설기구에서는 위원회를 중심으로 안전문화추진의 기본계획과 전략이 수립되어야 한다. 또한 세부사업과제의 선정 기능도 일부 수행해야 할 것이다.

장기적으로 민간의 사업 기획 및 집행능력이 향상되면 통합상설기구는 의견수렴 창구 기능과 민간지원예산의 집행 및 평가 기능만 수행하면 될 것으로 판단된다.

(2) 안전문화추진 관련 의견수렴 및 조정 창구

안전문화 추진 민간단체는 물론 일선 기업과 소비자단체 등이 직접 의견을 반영할 수 있는 창구를 마련할 필요가 있다는 지적이 그동안 계속 제기되어 왔는데 이 문제를 해결하기 위해서도 반드시 통합상설기구가 필요하다. 따라서 통합상설기구는 안전문제에 관한 모든 의견이 집결되고 논의되는 장이어야 한다. 또한 민간단체를 포함한 각 실행주체가 수립한 세부사업계획을 조정하는 기능도 수행해야 한다.

(3) 실행주체에 대한 지원예산의 배분 창구

민간단체들이 안전문화운동의 집행기능을 주로 담당할 경우 민간단체에 대한 예산지원이 불가피하다. 통합상설기구는 각 부처에 산재한 기존의 안전문화 관련 예산을 통합하고 근거법 제정을 통해 추가로 확보가능한 재원을 묶어 민간단체를 포함한 실행주체에 배분하는 창구로서 기능하게 된다.

예산배분은 각 실행주체에 일정부분을 기본적으로 배분하고, 나머지는 특정사업의 집행권을 놓고 민간단체²⁰⁾와 정부부처, 산하기관, 자치단체가 사업계획서를 제출

하여 경쟁입찰하는 방식으로 배분하는 것이 바람직하다. 즉 공공부문과 민간부문이 대등한 입장에서 경쟁하는 것이다. 이는 개별 안전문화추진사업 집행의 효율성을 담보하기 위해서도 필요하다. 물론 현재로서는 인력과 조직 면에서 정부부처, 산하 기관, 자치단체가 민간단체보다 우월한 여건에 있어 민간단체가 이들과 대등한 경쟁을 하는 것이 현실적으로 어려운 점도 있지만 장기적으로 민간의 역량강화를 유도하기 위해서는 경쟁구도의 도입이 필요하다.

한편 사업계획서에 대한 심사와 사업자 선정은 통합상설기구의 위원회가 아닌 별도의 평가위원회를 구성하여 실시해야 한다. 물론 공정성 확보를 위해 통합상설 기구에 참여하는 정부관계자나 민간단체 관계자는 평가위원회에서 배제되어야 한다.

20) 이때 민간단체는 통합상설기구에 상시 참여하는 민간단체와 참여하지 않는 민간단체를 모두 포함하며, 투표권 있는 민간단체와 그렇지 않은 민간단체를 모두 포함한다. 즉 통합 기구의 위원회와 실무협의회에 직접 참여하지 않는 실행주체라도 개별 안전문화추진 사업자로 선정될 수 있는 것이다.

10. 안전문화 정착 및 활성화를 위한 세부실행전략

현실적으로 국민정부 출범후 개혁을 위한 각종 위원회가 구성되어 현재까지도 운영되고 있으나, 국민정부 출범 1년 이후 각종 위원회는 명목상 존재하거나, 그 권한과 역할이 대폭 축소되어 운영될 전망이다. 그러나, 무엇보다도 간과해서 안될 점은 각종 위원회가 단기적인 관점에서 추진해야 할 과제를 목적으로 구성·운영된 반면, 안전문화 관련 통합상설기구는 국민의 생명과 경제적 손실의 보호라는 인간의 1차적 Needs에 부합하는 활동을 전개해야 한다는 점이다.

이를 위해서는 현재의 각종 위원회 관점에서 볼 것이 아니라, 보다 거시적이고 장기적인 관점에서 기구신설을 고려하여야 한다. 특히, 국무총리실 등 행정부처의 상위정책기관에 기구신설을 제안하는 것은, 현재 각 부문별로는 나름대로의 계획하에 안전문화 관련 활동이 이루어지고 있으나, 전반적인 방향이 일체감을 형성하지 못해 국민들의 관심을 유도하지 못한다는 점에서 비롯되었다.

이러한, 각 부처(부처 관련 민간단체 포함)간 안전문화 활동조직 및 방향을 한 곳에 집중시킴으로써, 일체감과 유연성을 제고시켜 시너지 효과를 꾀하는 것이 현실적으로 바람직한 방안이라 사료된다.

따라서, 본 장에서는 우선적으로 통합상설기구의 절대적 필요성을 전제로 기구내 사무국에의 참여범위와 기구내 중점추진과제를 단계별로 제시하여 이를 토대로 추진하는 주요활동에 대한 방향을 제시한다.

10.1. 통합상설기구의 참여범위와 기구설립 추진 프로세스

가. 통합상설기구의 참여범위

통합상설기구의 참여범위는 국무총리실 제3심의관과 한국산업안전공단내 범국민 안전문화추진본부가 사무국으로 구성되며, 한국산업안전공단, 교통안전공단, 도로교통안전협회, 한국소비자보호원, 한국직업능력개발원, 안전생활실천시민연합과 매일경제 안전경영연구원, 한국노총 산업안전국, 한국여성단체협의회, 참여연대 등이 민

간선택터 위원회로서 구성되어야 한다.

그러나, 유의하여야 할 사항은 실행주체의 역할로써, 명목상의 참여기구가 아닌 해당분야의 안전문화운동 방향을 설정하고 활동이 가능한 각 주체별 실무책임자로서 구성되어야 하며, 참여인원은 주체별 공히 1명 정도로서 전체적으로 10명 이내가 적정하다.

이는 많은 인원이 참여할 경우 예상되는 부처 또는 주체간 기득권 혹은 주도권(우선권) 경쟁이 발생될 수 있으므로, 사전방지 차원에서 고려되어야 할 사항이다.

대안적으로 10명 정도의 인원이 일시적으로 참여하는 것이 비효율적이라고 판단될 경우 연초 1개월(사업계획 시기)은 모두 참여하고 해당부문의 집중활동시기에 따라 유연하게 참여하는 방안도 강구할 수 있다. 이 경우라도 관리주체는 해당시기에 비참여 주체에 대한 관리는 지속적으로 수행하여야 한다.

나. 통합상설기구 설립 추진 프로세스

각 안전문화 추진주체들의 방향과 전략을 통합기구로 구축하는 작업은 국무조정실에서 주도를 원칙으로 하며, 그 실무작업은 안전문화추진본부에서 담당하는 것이 불가피하다고 판단된다.

통합상설기구 설립을 위한 프로세스는 총 5단계로 이루어지며 단계별 시한은 다음과 같이 진행되는 것이 바람직하겠다.

- 【1단계】 통합상설기구의 필요성에 대한 공감대 형성 (1999. 6.)
- 【2단계】 의견수렴과 타당성 분석 (1999. 8.)
- 【3단계】 근거법 제정과 예산확보 (1999. 9.)
- 【4단계】 사무국 발족 및 민간단체 지원방안 확정 (1999. 10.)
- 【5단계】 통합상설기구 위원회 구성과 소집 (1999. 11.)

(1) 통합상설기구의 필요성에 대한 공감대 형성

일반적으로 안전문화운동의 필요성에 대한 국민적 공감대는 형성되어 있으나 그 추진을 위해 별도의 통합상설기구를 만드는 것에 대해서는 강한 반대가 있을 수 있

다. 특히 근래의 작은 정부 구축 기조에 비춰볼 때 정부내 다른 분야와 민간으로부터 비판론이 제기될 가능성이 높다.

따라서 통합상설기구의 필요성에 대한 체계적인 홍보와 공감대 형성 작업이 필요하다. 통합상설기구의 필요성에 대한 논리는 통합논리와 상설논리로 풀어갈 수 있다. 앞서도 언급했다시피 본 연구의 안전의식 설문조사나 관련 전문가 심층면접을 통해 도출된 안전문화추진의 가장 큰 문제는 추진주체의 난무에 따른 안전문화 개념의 혼란과 각 추진주체 특히 민간단체들의 의견이 수렴될 수 있는 상시적인 통로가 부족하다는 점이었다. 개념혼란 및 사업분산으로 인한 비효율, 부처간 협조미비 등을 해결하기 위해서는 통합된 조정창구가 필요하며, 상시적인 의견수렴과 조정을 위해서는 상설기구화가 불가피하다는 점을 홍보해야 하는 것이다. 홍보는 국민들에 대한 홍보와 정부부처에 대한 홍보로 나뉘질 수 있는데 국민들에 대한 홍보가 더 중요하다. 정부부처간에는 아무리 홍보를 하더라도 각 부처간의 완전한 이해와 동의를 획득하기가 쉬지 않은 반면, 국민들에 대한 홍보가 잘 될 경우 정부부처간의 합의부족을 극복하는 추진력으로 작용하게 되기 때문이다.

한편 대통령이나 국무총리의 강한 리더십이 작용한다면 공감대 형성은 용이해질 것이다. 이 점을 고려하여 대통령이나 국무총리의 적극적인 역할을 유도할 수 있는 홍보와 정보제공도 주도 면밀하게 이뤄질 필요가 있다.

(2) 의견수렴과 타당성 분석

안전문화추진 통합상설기구의 실제조직과 추진체계 및 실행전략에 대해서 다양한 의견이 수렴되어야 한다. 이 과정에서 본 연구에서 제시하는 안전문화추진 통합상설기구 구축 대안이 수정될 수도 있다. 의견수렴은 공감대 형성의 연장선상에 있다고 할 수 있다.

우리나라에 안전문화추진의 경험이 비교적 짧으므로 효과적인 추진체계 설계와 실행전략 도출을 위해서 델파이 기법²¹⁾을 도입하는 것도 고려해 볼만하다. 안전문

21) 과거에 참고할 만한 자료가 없거나 미래의 불확실한 상황을 예측할 때 도입하는 분석기법 중 하나이다. 전문가들의 견해를 물어 대체적 윤곽을 알아봄으로써 종합적 상황을 파악할 때 유리하다. 이 기법은 전문가 선정, 개략적 질문방향 결정, 1차설문, 설문결과에 따른 질문방향 조정, 2차설문, 자료분석, 결론도출의 순서로 진행되고 필요에 따라 3회 이상의 설문까지 가는 경우도 있다.

화 추진에서 이슈가 될 수 있는 사항을 도출하고 다양한 실행전략을 개발하기 위해서는 다수의 관계전문가로부터 의견을 수렴할 필요가 있다.

(3) 근거법 제정과 예산확보

통합상설기구의 설치를 위해서는 근거법령의 제정이 불가피하다. 근거법 없이 관련부처나 지방자치단체의 협조를 확보하기란 어렵기 때문이다. 근거법 없이 단순히 대통령이나 국무총리의 지시사항에 의존하여 통합상설기구를 추진할 경우 현재의 안전문화추진협의회와 마찬가지로 제기능을 못하는 기구를 하나 더 설치하는 의미밖에 없다. 따라서 가칭 '안전문화추진법'을 제정하거나 대통령령으로 법적 근거를 마련해야 하며 최소한 총리령은 확보해야 한다. 근거법의 정비와 예산의 지속적 확보를 위해서도 매우 중요하다. 근거법 제정의 실무작업은 현재의 안전문화추진본부가 국무조정실의 협조를 받아 법안 마련 등의 작업을 추진하는 것이 현실적으로 바람직하다고 판단된다.

(4) 통합상설기구의 사무국 발족과 민간단체 지원방안 확정

앞서 통합상설기구 조직체계 설계에서 제시한대로 국무조정실 조직을 기본으로 안전문화추진본부 인력을 활용하는 방안이 바람직하다. 만약 국무총리 직속기구로서 통합상설기구 사무국을 설치하는 것이 현실적으로 어렵다면 현재 국무조정실 내의 안전문화 담당심의관(제3심의관)내에 안전문화추진사무국을 설치하는 방안을 모색해야 한다. 이 경우 제3심의관내 안전문화추진사무국은 상설기구로서 각 민간단체와 안전문화 실행주체들을 통제관리하고 지원하는 기능을 총괄적으로 수행하는 안전문화운동의 추진본부가 되어야 할 것이다.

사무국 발족과 아울러 각 민간단체들로부터 2000년 안문전문 사업관련 계획서를 제출받아 책정된 예산 범위내에서 지원범위를 확정하여야 한다.

(5) 통합상설기구 위원회 구성과 소집

사무국 조직을 기반으로 위원선정 작업을 마무리하여 위원회를 소집해야 한다. 위원은 정부측 위원과 민간측 위원으로 구분되는데 민간측 위원으로는 대표성과 전

문성을 고려하여 위원을 선정해야 할 것이다. 구체적으로 민간단체 대표들과 관계 전문가, 학계에서 위원을 선발하게 된다. 민간단체는 안전문화운동을 실제로 추진하거나 직접적인 영향을 주는 단체를 중심으로 구성해야 할 것이다.

10.2. 통합상설기구의 중점과제

통합상설기구의 구축이 완료되면 중점적으로 추진해야 할 우선과제로는 안전문화 관련법령의 정비와 민간지원예산확대 및 역량강화, 정부부처/산하기관의 집행기능 및 전문성강화와 유사중복기능의 통합, 지역 안전문화추진기구의 활성화 등이 필요하다.

가. 안전문화 관련법령의 정비

일관성 있는 안전문화운동의 추진을 위해서는 통합상설기구의 근거법을 제정하는 외에 분야별 안전문화추진을 지원할 수 있는 법규의 제정과 정비가 필요하다. 현행 안전문화 관련법은 여러 가지 한계를 지니고 있다. 예컨대 ‘재난관리법’은 사후처리에 관한 것으로 예방에 대한 언급 없으며, ‘산업안전보건법’도 사업장의 사고 예방과 안전관리에 대해서만 규율하고 있으며, 특히 사고가 날 경우 사업주(예컨대 대기업 회장)가 책임지도록 되어 있어 현실적으로 처벌의 집행가능성이 낮다.²²⁾

중복되는 규정을 가진 법규나 집행대상이 중복되는 법규는 통합해야 하며, 안전문화 분야별로 법적 뒷받침이 미진한 분야에서는 법적 근거를 마련해야 한다. 예컨대 소비자안전과 관련하여 ‘제조물책임법’의 경우 타당성은 인정받고 있으나 내용 및 적용기준이 모호한 부분이 많으므로 보완이 필요하다.

한편 민간의 자율적인 안전문화추진에 걸림돌이 되는 법규나 규제는 폐지해야 한다.²³⁾

22) 책임추궁 단위를 공장장 정도로 낮추어야 처벌의 집행가능성이 확보되고 안전향상에 기여할 수 있을 것이다.

23) 기업이 안전성을 증대시킬 수 있는 신기술이나 기계를 도입하여 교육까지 시켰지만 노동부, 산업자원부의 규제지침과 충돌하여 신기술을 적용할 수 없거나 추가적인 설비나 교육을 실시해야 하는 경우가 있다. 이는 정부에 대한 민간의 불신을 증가시키는 요인이기도 하다.

나. 민간지원예산의 확대와 민간단체의 역량강화

각 부처에 분산되어 있는 안전문화추진 관련예산을 통합함으로써 안전문화 관련 분야의 예산을 확대할 수 있는 가능성도 제고해야 한다. 또는 통합상설기구에 안전문화운동추진기금을 설치하는 방안도 고려해 볼만하다. 예산통합은 전국규모의 사업을 가능하게 하고 지원사업비에 대한 일관된 관리를 통해 사업의 효율성 증대에 기여할 것이다.

민간에 지원하는 예산의 집행은 통합상설기구에서 평가위원회를 통해 사업계획서를 접수·심사하여 지원하는 형태가 바람직하다. 예산지원은 민간단체 역량강화를 위한 핵심적인 부분이므로 지속적으로 확대될 필요가 있다. 한편 통합상설기구 관련 법령의 정비과정에서 예산 부분에 대한 규정을 명시적으로 확보하여 안정적 예산을 확보하는 노력도 반드시 필요하다.

다. 정부부처·산하기관의 집행기능 및 전문성 강화와 유사중복기능의 통합

통합상설기구 체제하에서 정부부처와 산하기관은 통합상설기구의 전문성을 보좌하는 기능을 수행함과 동시에 개별 안전문화추진사업의 사업권 획득을 놓고 민간단체와 경쟁하는 입장에 서게 된다.²⁴⁾ 즉 실행주체로서의 기능을 수행하면서 간접적으로 관리주체로서의 기능까지 수행하는 것이다. 정부부처와 산하단체가 이러한 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 전문성 강화와 사업집행능력 강화라는 두 가지 요구에 직면하게 된다.

우선 통합상설기구에서 전문적이고 기술적인 측면을 충분히 고려한 안전문화 전략개발이 가능하기 위해서는 안전관리와 위험통제에 관한 전문성이 확보되어 있어야 한다. 이러한 전문성을 제공하는 기능은 각 부처와 산하기관(각종 공사, 공단 및 출연연구소)이 맡을 수밖에 없다. 즉 통합상설기구의 사무국은 총괄기능을 수행하고 기관과 단체는 전문성을 강화하는 기능을 담당하는 것이다. 따라서 이들 기관과 단

24) 정부기관을 민간단체 또는 사기업과 경쟁시켜 효율성을 도모하는 방식은 시장성테스트 또는 내부경쟁시스템 등으로 불리우는데 영국의 정부개혁 과정에서 널리 사용되어 성과가 확인된 바 있다.

체에 전문성 향상을 위한 투자와 경영혁신 등 제반 노력이 경주되어야 한다. 그리고 이 과정에서 기관간 중복업무에 대한 통합과 정비도 필요할 것이다.²⁵⁾

한편 정부부처와 산하기관이 특정 안전문화추진사업을 놓고 민간단체 등과 경쟁하기 위해서는 수요과약 능력, 모니터링 및 성과평가 능력 등 수요자 밀착형의 집행능력이 구비되어야 한다. 경쟁이 정착될 경우 효율성이 낮은 기능과 부서는 도태될 수밖에 없으므로 기관간 중복업무에 대한 통합과 정비가 자연스럽게 일어날 수도 있다.

라. 지역 안전문화추진기구의 활성화

범부처적인 통합상설기구가 설치되면 현재의 안전문화추진지역협의회와 안전문화추진지역본부의 기능도 강화될 수 있을 것으로 판단된다. 현재의 안전문화추진지역본부는 노동부 산하기관으로서 사업장안전에 관한 기능만 주로 수행하고 있으므로 포괄적인 안전문화추진에는 한계가 있다. 또한 민간단체의 지역지부나 지역민간단체와 연계가 원활하지 못하므로 민간단체의 지역별 지부를 안전문화추진지역본부의 집행위원으로 참여시키거나 안전문화추진지역협의회에 참여를 확대하는 방안도 필요하다. 중앙에서 민간단체가 상설기구에 참여하는 것에 대응하여 지역에서도 민간단체의 참여가 있어야 하며 이는 사업의 전국적 집행과 일관성 확보에 큰 도움이 될 것이다.

한편 안전문화운동의 상당 부분은 지역단위에서 추진될 때 오히려 효과가 높을 수 있다. 안전문화추진은 지역공동체 차원에서 단위를 설정하는 것이 운동의 효과를 확산시키는데 유리하기 때문이다. 또한 중앙의 통합상설기구의 기능이 원활하지 못할 때 지역에서 독자적으로 안전문화운동을 추진함으로써 보완기능을 수행해야 할 필요도 있기 때문에 지역안전문화추진기구의 활성화는 반드시 필요하다. 지역 안전문화 활성화를 위해 통합상설기구에서 배분하는 사업예산의 일정 부분은 지역 단위에서 집행되도록 법적으로 규정하는 방안도 생각할 수 있다.

25) 이 부분에 관해서는 근래 추진되고 있는 정부조직경영진단과 공공부문의 전반적인 구조 조정 과정에서 어떤 형태로든 정리될 것으로 예상된다.

10.3. 중점추진 과제해결을 위한 실행전략

본 절에서는 중점추진과제의 해결과 향후 안전문화 활성화를 위해 해외사례연구 결과를 바탕으로 테마별 집중지원방식의 도입, 단기 집중적 방식과 장기지속적 방식의 조화, 정보확대에 입각한 실행전략 개발, 조직문화에 기초한 안전문화 프로그램 개발, 자율성 확대에 입각한 프로그램 개발과 시민참여 활성화, 경제적 인센티브와의 결합, 기술적 전문성에 입각한 실행전략 개발, 안전문화 캐릭터 등 다양한 도구의 개발, 범국민적 행사의 추진과 안전현장의 제정 등의 전략적 실천방안을 제시한다.

가. 테마별 집중지원방식

각 분야별 우선순위를 조화시키기 위해서는 해외사례 분석에서 살펴본 독일의 경우를 참고할 필요가 있다. 독일의 '사고방지를 위한 운동 1965'에서는 6개월의 운동기간 중 5개의 테마별로 시기를 나누어 전개되었다. 즉 작업장에서의 안전운동, 교통안전운동, 가정내 안전과 사고예방, 여가시간 사고에 대한 예방운동, 그리고 아동, 청소년, 외국인 노동자, 노인 등을 위한 특별프로그램을 시기별로 나누어 각각 집중 강조하였다.

따라서 통합상설기구에서도 일년을 4개 또는 5개 기간으로 나누어 각 분야별로 집중지원하는 방식을 택할 수 있을 것으로 생각된다. 즉 분야별 세부사업은 지속적으로 추진하되 1월부터 3월까지의 산업안전, 4월부터 6월까지의 교통안전, 7월과 8월은 공공시설 안전, 9월과 10월은 학교안전, 11월 12월은 가정안전 등 시기별로 한 분야씩 집중적으로 교육 및 홍보를 강화하는 방안이다. TV광고나 신문광고 등에 있어서도 시기별로 해당 주제분야에 대해서 집중적으로 광고예산을 배정하는 방법을 쓸 수 있다. 이때 강조되는 분야가 아닌 분야의 단체나 전문가들도 같이 참여하여 아이디어를 넘으로써 상승효과와 함께 단체 및 기관간 연계의 강화도 도모할 수 있다.

또는 특정 분야를 그 해의 주요 테마로 정하고(예컨대 산업안전의 해, 교통안전의 해 등) 나머지 분야는 앞서와 마찬가지로 시기별로 나누어서 집중적으로 홍보하는 방식을 택할 수도 있다. 그 해의 테마로 정해지는 분야는 연차적으로 순환하면

될 것이다.

이러한 시기별 집중지원 방식은 다음과 같은 몇 가지 장점을 지니고 있다.

첫째, 한정된 인력과 자원을 효율적으로 활용할 수 있다.

둘째, 집중적인 홍보로 국민들에게 안전의식고취의 계기를 제공하여 안전문화 정착에 실질적으로 기여할 수 있다.

나. 단기집중적인 방식과 장기지속적인 방식의 조화

위에서 살펴 본 바와 같이 안전문화추진의 효과를 높이기 위해서는 홍보 및 교육을 단기적으로 집중하는 방식이 유리하다. 해외사례에서 본 독일의 경우에도 6개월의 비교적 짧은 기간 동안 전방위적인 홍보 및 교육을 집중적으로 실시하여 안전문제를 사회 이슈화하고 국민들에 대한 관심유발과 안전의식고취의 효과성을 극대화하고 있다.

그러나 이러한 방식은 현실적으로 예산상의 제약 등으로 인해 일년 내내 또는 수년간 지속적으로 전개할 수 없다. 또한 일반 국민들의 수용태세가 낮고 자원봉사자의 참여가 미미한 경우는 투입되는 비용에 비해 효과가 낮을 가능성도 높다. 따라서 단기집중적인 방식과 장기지속적인 방식을 안전분야별 특성이나 제반 여건을 고려하여 선택적으로 구사해야 한다.

예컨대 지속적인 홍보와 교육에도 불구하고 안전의식수준이 낮은 교통안전분야와 건설안전분야, 그리고 아직 홍보와 교육이 많이 이뤄지지 않았고 국민들의 인식수준도 낮은 가정안전분야에 대해서는 단기집중적인 방식으로 인식전환의 계기를 마련할 필요가 있다. 그러나 이런 단기집중적인 프로그램이 끝났다고 해서 그 분야의 안전문화추진을 소홀히 해서는 안되며 바로 지속적 프로그램으로 연계되어야 한다. 한편 단기집중적인 방식보다 장기지속적인 방식이 주로 이용되어야 할 분야로는 학교안전분야를 들 수 있다.

다. 정보확대에 입각한 실행전략 개발

안전문화의 전략개념 도출과정에서 살펴보았듯이 정보가 증가하면 위험요소에 대한 통제가능성이 증가한다. 따라서 안전문화의 추진방식에 있어서는 정보의 공개

와 확대가 중요한 전략이 되어야 한다.

정보공개와 확대 방식은 몇 가지 장점을 가지고 있다.

첫째, 근로자, 소비자 등 안전프로그램 집행대상자들의 자율권 내지는 선택권을 침해하지 않는다는 점이다. 위험에 관한 정보를 접하고 개인은 자율적으로 안전조치를 취하거나 자기책임하에 위험을 감수하려고 할 것이다.

둘째, 기존의 규제적인 성향이 강한 방식에 비해 감독비용 내지는 집행비용이 거의 들지 않는다. 안전프로그램의 성과를 인위적으로 예측하고 이를 직접적인 방법으로 달성하려는 방식은 불가피하게 모니터링을 요구한다. 이론적으로는 모니터링이 바람직한 절차이고 또 모니터링을 위한 다양한 기법이 개발되어 있다고 하나, 현실적으로 적용하는데는 많은 비용이 따르고 그 효과도 지극히 의문스럽다.

정보공개를 통한 안전향상의 사례는 보건안전과 관련하여 담배의 포장에 표시된 경고문구이다. 종래에는 단순히 흡연이 건강에 해롭다는 추상적인 문구가 담배갑에 표시되었으나 근래에는 ‘폐암’, ‘임산부’ 등 구체적인 용어를 쓰면서 건강상의 유해성에 대한 정보를 더 많이 담고 있다. 단순히 해롭다고 말하는 것은 정보의 공개가 아니다. 담배를 피우지 말라고 강요하는 일방적인 훈육의 연장이다. 그러나 담배를 피울 경우 직면하는 위험, 즉 폐암의 위험과 임산부에 끼치는 악영향 등을 명시하는 것은 정보의 증가를 의미하고 위험에 대한 저항심을 자극한다. 더불어 위험을 좀 더 신중하게 고려하도록 유도한다. 그러면서도 이 방식에서는 해당 위험에 대한 통제의 자유는 여전히 소비자 본인에게 주어져 있다.

정보확대의 또 다른 예로 교통안전의 경우 사고다발 지역에 사고차량의 잔해를 도로변에 그대로 전시하여 차량운행자들로 하여금 경각심을 불러일으키도록 하는 방법을 생각할 수 있다. 사고결과에 대한 가장 자세한 정보를 주는 셈이다. 이는 단순히 사고다발지역이라는 안내판이나 사고차량의 사진을 전시하는 것보다 훨씬 강한 인식효과가 있다.

요컨대 정보확대의 방식은 사회구성원의 자율권을 유지 또는 향상시키면서 동시에 위험에 대한 통제를 유도함으로써 민주적이고도 저렴하게 안전문화의 향상을 가져올 수 있는 것이다. 즉 정보확대 방식은 위험통제에 있어서 개인의 선택권에 영향을 주지 않으므로, 정보제공 후 국민들이 자발적으로 안전문화운동에 동참할 가능성이 높다는 점에서 큰 장점이 있다.

한편 일반적인 안전의식 고취를 위한 정보확대전략 외에 각 분야의 특성에 맞는

실행전략도 필요하다. 예컨대 산업안전 분야의 경우 산업안전이 기업의 생산성과 이윤도 높인다는 점에 대한 정보를 집중적으로 보급하는 전략이 필요하다.

라. 조직문화에 기초한 안전문화 프로그램 개발

안전문화 프로그램을 설계함에 있어서는 프로그램 대상집단의 조직문화에 대한 인식과 이해가 중요하다. 안전문화 프로그램이 기존의 조직문화를 통합·강화하고, 안전을 모든 구성원의 행동의 논리적 근거가 되는 공유가치가 되게 하기 위해서는 조직문화에 대한 이해를 토대로 조직문화와 융화되는 프로그램이어야 한다. 새로운 안전문화가 기존 조직문화와의 접목을 통해 조직문화의 변화를 유도하는 것이다. 따라서 처음부터 기존의 조직문화와 괴리된 안전문화프로그램으로 조직문화를 혁신 하겠다는 시도보다는 점증주의적 방법으로 조직문화에 쉽게 적용하면서 서서히 조직문화를 바꿔나갈 수 있는 방식을 택해야 한다.

예컨대 가정내 안전문화추진은 가정의 전통적 가치를 존중하는 방향으로 설계되어야 한다.

마. 자율성 확대에 입각한 프로그램개발과 시민참여 활성화

민간단체의 적극적인 노력과 정부의 이해와 지원, 전문가들의 올바른 방향제시, 그리고 국민들의 자발적인 실천을 통해 안전문화는 정착되는 것이다. 이중 가장 핵심적인 부분이 바로 국민들의 자발적인 참여이다. 또한 국민들의 자발적인 참여는 안전문화추진의 궁극적인 목표 중의 하나라고 볼 수도 있다. 따라서 안전문화 프로그램은 국민들의 참여를 확대하기 위한 자율성 확보에 초점을 두어야 한다.

하나의 문화로서의 안전문화를 정착시키기 위해서는 위에서도 언급했다시피 문화에 대한 인식에 토대를 두고 안전문화프로그램을 설계해야 한다. 문화는 강제적으로 또는 인위적으로 조성되는 것이 아니라 스스로 형성되는 것이다. 문화라는 용어 자체가 스스로 존재하게 된 현상을 사후적으로 표현하는 개념이다. 우리가 안전문화추진 내지는 안전문화정착을 목표로 한다고 하더라도 문화 자체를 인위적으로 이식할 수는 없다. 문화가 스스로 형성되도록 지지하고 촉진할 뿐이다. 따라서 안전문화는 자율성을 기본으로 해야 하고, 조직구성원이나 안전문화프로그램 참여자의

자율성이 절대 훼손되어서는 안된다.

구체적으로 안전문화의 추진에 있어서는 개별 프로그램에 구성원의 자율적 역할과 의견수렴 통로를 반드시 포함하도록 한다든지, 집행을 자원봉사자를 동원하여 한다든지 하는 방식으로 자율성을 도모할 수 있다.

바. 경제적 인센티브와의 결합

안전문화추진은 기본적으로 교육과 홍보를 주된 수단으로 하지만 이 방식을 통한 효과는 사람들의 의사결정에 다분히 간접적으로 영향을 미칠 뿐이다. 사람들의 행동에 가장 직접적으로 영향을 주는 요소는 역시 경제적인 부분이다. 안전문화 프로그램의 설계에 있어서도 일방적인 계도나 홍보, 교육보다는 경제적 인센티브 개념을 첨가한 방식을 개발하는 것이 안전문화프로그램의 효과성 향상에 중요하다고 할 수 있다. 특히 아동에 대한 안전교육은 경제적인 관점과는 별개로 지속적으로 추진되어야 하지만 성인들에게 있어 교육, 홍보만으로 안전문화의 정착이 쉽게 이뤄지기를 기대하기 어렵다. 즉 경제주체로서의 성인들에 대해서는 경제적 인센티브가 안전에 대한 더욱 강한 유인으로 작용할 수 있는 것이다.

따라서 위험관리와 통제를 강화하고 안전문화를 정착시키려는 방향으로 나아가는 개인이나 기업, 단체에는 보조금 등의 인센티브를 주는 방식 등을 안전문화 프로그램에 결합시켜야 한다. 또한 안전문화추진을 통해 기업이윤이나 기관의 성과가 향상된 사례를 발굴하여 분석하고 이를 홍보하는 것도 간접적으로 경제적 인센티브의 역할을 할 수 있다.

사. 기술적 전문성에 입각한 실행전략 개발

해외사례에서 살펴본 미국의 로렌스연구소의 경우처럼, 안전에 관한 기술적 연구과정에서 안전의 실질적 향상에 필요한 요소가 무엇인지를 정확히 파악할 수 있으며, 따라서 안전문화운동은 안전에 관한 기술적인 부분에 대한 이해를 기초로 할 때만 현실성있고 타당한 실천대안 도출의 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

미국의 경우 안전분야의 기술적·전문적 연구기관인 로렌스리버모어연구소에서 주도권을 발휘하여 안전문화를 추진했는데, 기술적 요소에 바탕을 둔 안전문화프로

그램을 추진했기 때문에 근로자들의 이해와 참여를 쉽게 이끌어내면서 높은 성과를 거둘 수 있었고 또 전국적인 확산도 용이했다고 할 수 있다. 따라서 안전관련 기술을 연구하는 조직이 안전문화추진에 있어서 적극적으로 참여할 수 있는 제도가 설계되어야 하며 기술 따로 정책 따로의 프로그램으로는 실질적인 안전의 향상에 크게 도움이 되지 못한다.

안전문화 추진의 리더쉽도 기술에 기반을 둔 리더쉽이어야 한다. 정부단위의 정책리더쉽의 경우 기업의 기술여건을 무시하거나 신기술을 도외시한 안전개념과 실천방안을 고수한다면 기업들의 참여와 동조를 기대하기 어려울 것이고 정부정책에 대한 불신만 증가시킬 것이다. 조직 내부적으로도 관리자 내지는 경영자가 조직구성원의 전문성이나 욕구를 무시한 프로그램을 강요한다면 구성원의 동의와 참여를 기대하기 어려울 것이다.

이러한 점을 고려해 볼 때 안전문화추진프로그램은 다음과 같이 기술적 전문성에 기초해야 한다.

첫째, 통합상설기구는 정부산하 및 민간 연구기관들의 기술적 전문성이 안전문화운동의 설계에 충실히 반영될 수 있도록 시스템을 구축할 필요가 있다. 특히 산업안전 분야의 경우 작업장의 안전에 관한 기술적인 요소에 대한 고려를 전제하지 않고서는 안전문화추진의 성과를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 실행주체들이 개별 프로그램을 수립함에 있어서 산업안전공단을 비롯한 전문연구기관과의 협조 속에 사업을 추진할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 구체적으로 안전문화추진 통합상설기구의 사무국 내에 안전관련 기술회의를 두고 안전문화 프로그램에 반영할 기술적 요소들을 도출하고 이를 안전문화 홍보내용에 포함시키는 방안을 사용해야 한다.

아. 안전문화 캐릭터 등 다양한 도구의 개발

교육 및 홍보에 있어서 책자, 현수막, 스티커, 홍보영화, TV광고, 만화, 애니메이션 등의 방법을 총체적, 효율적으로 활용하면서 새로운 도구를 개발하도록 유도해야 한다. 이와 관련하여 안전문화를 상징하는 캐릭터를 개발하는 것도 한 방법이 될 수 있다. 현재와 같이 표어 형식의 문구나 안전에 대한 메시지를 도식화한 엠블럼 등으로는 사람들에게 획기적인 인식효과를 불러일으키는데 한계가 있다. 따라서

사람들에게 친근감을 가지면서도 강하게 인식될 수 있는 캐릭터를 개발하는 것이 바람직하다. 올림픽 마스코트나 놀이공원의 상징 캐릭터, 또는 만화영화의 캐릭터와 같은 안전문화 캐릭터를 개발한다면 안전문화의 생활화와 안전교육의 효과향상에 크게 기여할 수 있을 것이다. 독일사례에서 나온 '사고귀신'이라는 인형도 안전문화 캐릭터의 한 예라고 할 수 있다. 안전문화 캐릭터를 개발할 경우 다음과 같은 몇 가지 장점이 있다.

첫째, 사람들에게 친근하게 느껴지고 쉽게 다가가기 때문에 통상의 안전문화프로그램이 지니는 무미건조함이나 딱딱함을 해소하여 홍보효과를 극대화할 수 있다.

둘째, 사람들의 생활속에서 지속적으로 안전에 대한 사고를 일깨우기 때문에 안전문화의 생활화를 유도할 수 있다.

셋째, 아동과 청소년을 대상으로 하는 안전교육과 홍보에 있어서 인식효과를 제고할 뿐만 아니라 캐릭터 자체를 안전교육요원화함으로써 안전교육에 대한 거부감을 줄일 수 있다.

넷째, 캐릭터 상품을 개발하여 판매하면 그 수익금으로 안전문화추진의 재원을 조달하는데 도움이 된다.

자. 범국민적 행사의 추진과 안전현장의 제정

국민적인 안전의식 고취의 계기를 제공하기 위하여 범정부적인 차원에서 '국민안전의 날'을 제정할 필요가 있다.²⁶⁾ 대형 사고가 발생할 때만 국민들의 주의가 환기되었다가 약화되는 악순환을 극복하기 위해 대통령이 참가하는 행사를 마련하는 방안을 마련해야 한다. 한편 국민안전의 날에는 민간주도로 전국적으로 다양한 행사를 전개하여 안전의식 고취의 기회로 삼아야 한다.

안전문화의 중요성과 정부의 안전문화추진의지를 표명한 '안전현장'을 제정하여 홍보 및 교육효과를 극대화해야 한다.²⁷⁾ 안전현장의 제정은 과거 국민교육현장처럼

26) 일본은 1964년부터 매년 7월 1일을 '국민안전의 날'로 제정하여 황태자가 참석하는 기념 행사와 각종 안전운동을 활발히 전개하고 있다. 그외 7월 첫주를 '전국노동안전주간'으로, 10월 첫주를 '전국노동위생주간'으로 정하여 각종 안전세미나, 산업위생활동 등을 전개하고 있다.

27) 국민안전의 날에 대통령이 안전현장을 직접 낭독한다면 국민들의 관심을 유발하는 효과가 클 것이다.

전국민적인 관심유발과 계도효과를 볼 수 있는 현장을 제정하자는 것으로, 예컨대 각종 공식행사에서 식순의 하나로 낭독하는 방법을 생각할 수 있다. 특히 대통령이 직접 낭독한다면 효과는 클 것이다. 과거 국민교육헌장이 교육발전에 나름대로 기여를 했고 현재 환경헌장에 대한 논의도 진행되고 있으므로 안전헌장 도입이 반드시 비현실적이라고는 볼 수 없다. 이와 관련하여 통합상설기구의 설치에 관한 근거 법령에도 국민안전의 날 행사와 안전헌장 제정을 명문화하여 법적 근거를 확보할 필요가 있다.

차. 기타

(1) 정부의 국가적 장기 프로그램에 연계되는 프로그램 개발

정부의 ‘제2전국’ 프로그램에 연계되는 안전문화 프로그램을 개발하는 등 장기적인 국가시책으로 승화시킬 수 있는 연결고리를 개발하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이 경우 보다 높은 차원의 리더십이 작용하면서 안전문화추진사업의 위상이 강화될 것이고 이는 안전문화의 정착을 앞당기는데 도움이 될 것이다.

(2) 국민안전문화센터 건립

안전문화에 대한 지속적인 홍보와 교육을 위하여 ‘국민안전문화센터’와 같은 기관을 민간주도로 설치하여 프로그램 개발을 다양화하고 교육의 질을 높이는 방법도 고려해 볼 만하다. 안전문화에 대한 이해를 높이고 안전의식을 고취하기 위해서는 대중매체를 통한 홍보와 학교 및 직장에서의 교육이 일반적인 방법이지만 보다 체계적이고 집중적인 안전교육 및 안전홍보를 위해서는 안전에 관한 종합적인 정보제공과 입체적인 교육을 지원할 수 있는 안전문화센터와 같은 기구 또는 시설이 필요하다. 안전문화센터에서는 안전교육과 관련한 각종 교재 및 홍보매체를 제작하는 전문적 기능을 보유하면서 각 안전문화 실행주체가 요구할 경우 요구에 맞는 교재와 홍보매체를 공급할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 외국의 경우에 안전문화센터를 운영하는지 여부와 운영 노하우에 대한 벤치마킹이 선행되어야 한다.

10.4. 분야별 안전문화 추진전략

이상과 같이 안전문화추진의 체계 및 실행전략, 안전문화추진을 원활히 하기 위한 제도적 요소에 대한 개선방안을 살펴보았다. 이를 토대로 각 분야별 안전문화추진 세부실행전략과 안전문화프로그램 모델을 도출해 볼 필요가 있다.

여기에서는 기본적으로 모든 부문을 포함하는 추진전략과 각 부문별 추진전략을 살펴보기로 하겠다.

<표 10-1> 부문별 실행전략프로그램

부문	적용범위 혹은 주도적 역할수행자	실행전략프로그램	구축시점	
			단기 (1년내)	중장기 (3년이상)
전부문	전국민 지자체 사업장, 학교, 공공 지자체	- 대한민국 안전문화대상 - 고향안전문화지킴이 운동 - 안전문화추진 우수기관의 등급인증제 - 안전문화정착을 위한 배심원제도	◎ ◎	 ◎ ◎
사업장	개별기업	- 안전관리 자율성 확대	◎	
	정부, 개별기업	- 영세사업장 안전관리 강화와 안전관리 기술지원단 운영		◎
	정부	- 대기업과 중소기업에 대한 정부정책의 차별화	◎	
	정부	- 안전관리정책 집행과정의 전략적 기회 수립		◎
교통	정부, 개별기업	- 노동조합의 참여확대	◎	
	정부, 개별기업	- 명예산업안전감독관의 객관성 유지	◎	
	정부, 시민단체	- 체계적인 교통안전문화를 위한 분석		◎
	정부, 지자체	- 보행권 찾기 운동	◎	
	정부, 지자체	- 사고차량의 전시	◎	
	정부, 지자체	- 시민단체와 경찰의 합동조사	◎	
	학교 등 교육시설	- 교통놀이 Work Shop	◎	
	정부, 지자체, 학교	- 이중 표지판 설치		◎

부문	적용범위 혹은 주도적 역할수행자	실행전략프로그램	구축시점	
			단기 (1년내)	중장기 (3년이상)
학교	정부, 학교 학교, 매체 학교, 매체, 시민 단체 유아교육기관,매체	- 안전교육 전문인력 확보 및 전담직제 - 안전관리 지침서 및 자료개발과 활용 - 사례중심의 교육프로그램 개발과 프로그램의 다양화	◎ ◎ ◎	
	정부, 학교 정부, 학교 정부, 지자체, 학교	- 유아전문 안전프로그램 개발 - 개별교과목에 안전교육 반영 - 학교 안전교육의 개념 확대 - 안전학습관 설치	◎ ◎ ◎	◎
가정	정부, 학교, 주부 학교, 주부 지자체, 학교, 주부	- 가정안전의 개념정립과 인식확대 - 위험요소에 대한 안전지식 확대 - 가족구성원의 가정 구급요원화	◎ ◎ ◎	
	정부, 시민단체 정부, 지자체, 학교 가스·전기관련기관	- 주부의 역할 확대 - 종합안전점검 지침서 배포	◎	◎

가. 종합전략

본 절에서는 현재 각 분야(사업장/교통/공공/가정/학교 등)에서의 문제점 해결 및 안전문화 정착을 위한 전략을 종합화하여 활성화될 수 있는 추진전략으로서 ‘대한민국 안전문화 대상’과 ‘고향 안전문화 지킴이 운동’, ‘우수기관 등급인증제도 도입’, ‘안전문화 배심원제도 도입’ 등을 제시하였다.

(1) 『대한민국 안전문화대상』

(가) 필요성

부문별 안전문화운동을 종합적으로 평가하여 각 부문별 우수기관 및 단체에게 시상함으로써, 동기부여와 함께 타 기관 및 단체의 참여를 유도하기 위해 필요한 제도이다.

(나) 실행방법

통합상설기구 주관으로 조사 전문기관 및 해당부문 기관(단체)으로 하여금 우수 기관(단체)를 선정하도록 하여 시상한다.

시상대상은 안전문화운동 정착 및 활성화에 기여한 개인, 부문별(사업장, 학교, 교통, 공공) 단체 또는 집단, 자치단체 등을 기본단위로 하여 시상한다.

매년 2회에 걸쳐 시상하며, 객관적인 선정을 위해 전문조사기간에 의한 모니터링 평가와 각 부문별 안전문화 주체들의 추천점수로서 평가를 실시한다. 단, 사업장 부문은 현재 추진되고 있는 '무재해운동'을 평가항목으로 포함한다. 한편 전문기관과 해당 안전문화 주체에 의한 평가비중은 각 50%로 하는 것이 바람직하다.

시상은 사회적 관심을 고조시키기 위해 매스컴을 통한 대대적인 홍보와 함께, 정부 최고위급 인사가 직접 시상하는 것을 원칙으로 해야 한다.

안전문화대상의 시상을 위한 예산은 정부예산이 아닌 스폰서에 의해 운영토록 하는 방안을 모색하는 것이 좋을 것이다.

(다) 기대효과

현대 사회는 경쟁사회로서 이미지관리가 강조되고 있는 실정이다. 이러한 심리적 요인을 마케팅 개념으로 도입하여 자발적이고도 경쟁적인 참여를 유도할 수 있다. 이는 현재 국내에서 활성화되고 있는 자치단체 경영대상 및 히트상품 대상 등의 예에서도 볼 수 있듯이 적극적인 참여가 기대된다.

또한, 초기단계에서는 기업단위를 중점적으로 참여토록 유도함으로써, 기업의 사회적 역할을 강조함과 동시에 스폰서의 효과를 제시함으로써 안전문화운동에 필요한 기초적인 자금확보가 가능하다. 단, 기업들의 능동적인 참여를 유도하기 위해서는 매스컴의 지원이 절대적으로 필요하다.

(2) 『고향 안전문화 지킴이』 운동 전개

(가) 필요성

과도기 형태로서 통합상설기구가 설립되어 안전문화운동의 창구를 일원화하여도 단시간내 전국적인 안전문화 붐(Boom)조성에는 많은 장애가 있다. 따라서, 단기적

이고 지역특성에 맞는 안전문화 추진조직을 구성하여 지역단위의 안전문화운동을 전개할 것이 요구된다.

(나) 실행방법

‘지역 안전문화 지킴이’의 설립취지는 “내고장 안전은 내가 지킨다”라는 기본개념 하에 실시되어야 한다. 기존 자치단체 내에는 비상대책위원회 등 이와 유사한 성격의 조직이 있으나, 여기서 제시하는 조직의 형태는 정부내 통합상설기구를 지역실정에 맞는 조직으로 축소한 형태로 볼 수 있으며,洞사무소 단위의 관공서와 지방에 거점을 두는 기업들은 지역사회 발전에 기여하는 측면에서 각 부문별로 담당제를 두어 실시된다는 점이 다르다.

‘지역 안전문화 지킴이’는 각 자치단체의 부지사, 부시장, 부군수 등이 전체를 관리하며 주기적인 모임을 주선하도록 하는 방법으로 추진하는 것이 바람직하다.

洞사무소 중심의 관공서는 사업장과 공공시설 안전문화에 담당제를 두도록 한다. 또한 기업들은 학교와 동단위 지역주민, 사고 가정 및 유자녀와 자매결연을 맺어 정기적인 관리가 가능토록 한다.

기업들이 담당제에 참여할 경우 행정적 통제력을 완화시켜 주는 등 상대적인 보상을 제시토록 한다.

각 자치단체들은 부서별 담당제를 지원함과 동시에 성과측정을 함으로써 적극적이고 실효성 있는 제도의 정착에 기여하도록 한다.

(다) 기대효과

지방자치시대의 기반이 조성된 시점과 단체장의 지역발전 의지가 충만한 상황에서 환경적 여건은 성숙되어 있다고 볼 수 있다. 이는 관공서가 지역과 지역주민을 위해 존재한다는 근거가 되며, 기업으로서는 지역주민에 대한 접근이 용이하며, 기업에 대한 인식의 변화가 가능하다는 측면에서 설득력이 있다고 판단된다.

담당제를 둬으로써 지금까지 업무(역할) 가중이라는 인식을 자발적이고 경쟁적인 참여로 유도하며, 이기주의 성향으로 인해 무관심하였거나 방치된 위험요소에 대한 사전조치가 가능하다.

또한, 통합상설기구에서 주관하는 ‘대한민국 안전문화 대상’에 기초자료를 제공

함으로써 시간과 인력의 비효율성을 최소화할 수 있다.

(3) 『안전문화추진 우수기관(단체)의 등급인증제』 도입

(가) 필요성

오늘날 사회적 환경은 이미지를 강조하는 방향으로 변화되고 있다. 예를 들어 A라는 기업체가 안전문화 추진 우수단체라는 등급이 일반 국민들에게 홍보될 경우 기업측면에서는 이를 마케팅 전략으로서 활용할 수 있으며, 국민들은 그 기업에서 생산되는 각종 서비스와 제품을 신뢰할 수 있는 것이다.

이러한 이유로서 사회 전반적으로 안전문화 추진 우수기관 등급인증제의 도입이 요구된다.

(나) 실행방법

통합상설기구는 조사 전문기관에 의해 선정된 기관 및 단체에 대해 안전문화 등급을 설정하여 이를 증서와 함께 기관(단체) 출입문에 부착할 수 있는 혜택을 부여토록 한다.²⁸⁾

안전문화추진 우수기관 인증제도는 화재, 가스, 교통, 공공, 학교교육, 무재해사업장 등 6개 분야에 대해 증서와 함께 외부 Sign물 부착의 혜택을 부여한다.

외부 Sign물은 안전문화 Symbol내에 각 분야를 표기하는 형태로서 우수화 정도에 따라 1~3단계로 하며, 등급에 따라 바탕색을 금·은·동으로 구분할 수 있다.

인증단계를 부여하기 위한 평가지표는 가급적 높은 점수보다 평균점 정도의 점수까지도 시상범위에 포함시킴으로써, 보다 많은 기관 및 단체의 참여를 유도하도록 한다. 인증단계는 다음과 같이 설계할 수 있다.

- 최우수 기관 및 단체 (평가점수 90~100점)
- 우수 기관 및 단체 (평가점수 80~89점)
- 장려 기관 및 단체 (평가점수 60~79점)

28) 현재 이와 유사한 것으로 호텔의 무궁화 등급과 요식업소의 모범업소 Sign물이 있다.

(다) 기대효과

안전문화운동에 참여하는 기관 및 단체들에게 실질적인 성과보상을 부여함으로써 자발적인 참여를 유도하며, 이미지 유지관리를 위한 지속적인 활동이 가능하다. 또한 소속기관 및 단체의 구성원들은 자부심과 함께, 주변으로 안전문화를 확산시키기 위해 노력하는 매개체로서의 역할 수행이 이루어 질 수 있을 것이다.

(4) 『안전문화 정착을 위한 배심원 제도』 도입

자치단체내 사업체 대표와 교육자, 지역주민 등 약 20여명 정도의 인원을 '안전문화 배심원'으로 위촉하여 사업장 및 공공시설물의 준공·완공, 안전문화 저해 요소 등 안전문화 정착에 있어 필요한 부분을 공동으로 심의토록 한다.

즉, 대형 시설물이 준공 또는 완공될 경우와 안전문화를 저해하는 사건발생(예, 가스누출 및 화재·교통 등 대형사고)시 자치단체에서는 배심원들을 소집하여 안전문화를 저해하게 된 경위과악과 처벌정도, 향후 대책 등을 자치단체에 전의하는 역할을 수행토록 한다.

이를 통해, 법적 강제력보다 지역 민심의 판결이라는 강한 인상을 심어 줌으로써 부문별 구성원들의 사고 억제 의지를 제소하고 재발 방지를 위해 유사 사례를 홍보하는 등 기대효과가 예상된다.

나. 산업안전분야(건설안전 포함)

(1) 안전관리의 자율성 확대

96년 건설재해율 조사 결과 '재해예방위원회' 등 사업장 자율안전관리체제를 갖춘 사업장(7개소)이 재해율이 낮은 30대 기업에 모두 포함된 것으로 나타나 자율안전체제 구축이 실효를 거둔 것으로 밝혀졌다.²⁹⁾ 또한 앞서 해외사례에서 살펴 본 바와 같이 안전문화의 정착과 실질적인 안전의식의 제고를 위해서는 안전관리를 담당하는 당사자들의 자율성을 살리는 방법이 절실히 필요하다.

29) 박재영, 건설재해가 사회에 미치는 영향 및 감소방안, 98 안전문화 정착을 위한 대토론회, 한국산업안전공단, 1998

따라서 사업장과 건설현장에서는 근로자와 건설노동자 스스로 안전에 관한 문제를 발굴·인식하고 이에 대해 토론하여 해결방안을 제시하고 이를 실행할 수 있는 권한까지 광범위하게 부여하는 방법을 도입해야 한다. 기존에 근로자들이 참여하는 안전관리 조직을 활성화하면서 권한과 책임을 확대하고 자율조직이 없는 사업장의 경우에는 새롭게 안전관리 자율조직을 구성하도록 유도해야 한다. 특히 노동조합의 적극적인 참여를 유도하는 것이 중요하다.

더불어 기업주와 정부에서는 안전관리 자율조직의 성과를 평가할 수 있는 방법을 개발하고 인센티브시스템도 도입해야 한다. 정부는 자율안전관리가 잘 되는 사업장에 대한 제도상의 혜택을 마련하고, 기업주도 근로자가 자율안전관리에 적극적으로 참여하는 것을 노사협약의 사항으로 포함시킬 필요가 있으며 자체적인 인센티브를 마련하여 이를 유도해야 한다.

(2) 안전관리 정책 집행과정의 전략적 기회 수립

IMF관리 체제이후 사업장에서의 안전관리제도 변화는 불가피하다. 전략적 기회란 위기상황, 미래의 불확실성, 그리고 급변하는 환경에 효율적으로 대응하기 위한 방안이다. IMF체제하의 위기요소를 살펴보면 비록 일시적 측면이 있으나, 고용조정 등에 따른 불안심리가 확산될 가능성이 있고, 고용형태 다양화로 미숙련공의 증가가 예상되며 벤처기업 육성에 따른 안전관리의 취약이 예상된다.

따라서, 정부의 안전관리정책은 이와 같은 위기요소에 맞는 대응전략을 수립하기 위한 정책의 유연성과 신속성이 필요하므로 이를 해소하는 쪽으로 초점을 맞춰야 할 것이다.

(3) 대기업과 중소기업에 대한 정부정책의 차별화

우리나라 산업재해사고는 대부분 중·소 영세사업장에서 발생하는 비율이 높다. 97년의 경우 산재의 54%가 50인 미만 사업장에서 발생하였고 300인 미만 사업장을 포함할 경우 96년 기준으로 80%를 넘고 있다.

이처럼 중소 기업들은 안전관련 전문가가 부족하고 전체근로자의 안전관리에 대한 인식이 부족하여 많은 사고를 겪고 있으므로 전문적인 지도와 지원이 필요하다.

따라서, 정부는 대기업과 중소기업에 대한 안전관리 정책을 차별화하여 대기업의 안전관리에 대한 정책은 최대한 자율성을 부여하고, 중소 영세사업장에 대해서는 중점적 관리에 심혈을 기울여야 할 것이다. 중·소 사업장의 안전관리를 제고하기 위해서는 '안전관리 기술지원단'과 같은 조직을 운영할 필요가 있다. 이에 대한 사항은 아래에서 언급한다.

(4) 영세사업장 안전관리 강화와 안전관리 기술지원단 운영

영세사업장은 체계적인 안전관리를 수행할 수 있는 관리능력이 없을 뿐 아니라 앞서 말한 자율안전관리체제의 도입에 대해서도 인식이 낮은 것이 사실이다. 이를 개선하기 위해 자율관리체제의 효과를 적극적으로 홍보함은 물론 정부에서 '안전관리 기술지원단'을 구성하는 방안을 생각할 수 있다. 지원단은 정부에서 직접 운영할 수도 있으며 안전관리에 전문지식과 기술을 보유한 단체나 민간기관에 위탁하여 운영할 수도 있다.

안전관리 기술지원단 내에 재발방지요원을 두고 영세사업장에서 안전사고가 발생할 때마다 재발방지요원을 파견하여 원인분석과 대책을 수립함으로써 적어도 유사한 재해가 재발하는 일은 막도록 해야 할 것이다.

(5) 노동조합의 참여 확대

자율적인 산업안전문화의 정착을 위해서는 노동조합의 역할이 필수적이다. 노동조합의 역할을 강화하는 방안으로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 노동조합의 교육기능 강화이다. 노동조합이 주도하여 근로자에 대한 안전교육을 실시하여야 한다. 이는 사용자에 의한 안전교육보다 근로자들의 참여를 유도하는 효과가 강하고 안전교육의 내용에 있어서도 근로자들이 직접 현장에서 경험하는 안전문제를 다룰 수 있다는 점에서 바람직하다. 특히 미국의 로렌스연구소의 예에서 보았듯이 근로자의 자발적인 참여가 안전문화의 정착과 사고감소에 중요하다는 점을 고려할 때 노동조합을 통한 안전교육은 더욱 강화되어야 하고 정부와 사용자측도 이를 적극 지원하여야 한다.

둘째, 노동조합 자체의 안전문화 프로그램 개발이다. 노동조합이 자체적으로 안

전문화 프로그램을 개발하여 근로자들간에 안전에 대한 토론을 활성화하고 대책마련에 나선다면 사업장의 실질적인 안전향상에 크게 기여할 것이다.

셋째, 안전문화 실행주체로서의 참여이다. 노동조합의 안전문화 추진능력이 향상될 경우 소속기업과 분리되는 독자적인 민간단체로서 정부에서 발주하는 안전문화 프로그램의 집행권을 획득하는 등 다른 안전문화 실행주체들과 대등하게 경쟁할 수 있도록 하여야 할 것이다.

(6) 명예산업안전감독관의 객관성 유지

‘명예산업안전감독관제도’는 개정된 ‘산업안전보건법’에서 새로이 신설된 근로자 참여제도의 핵심으로 노조의 일방 추천에 의해 선임된 감독관이 사업장 자체점검과 감독, 작업중지 요청권 등 사업장 안전보건에 관한 상당한 영향력을 행사할 수 있도록 되어 있다.

따라서 기업의 입장을 이해하지 않고 노조의 일방적인 입장만을 갖고 업무를 수행한다면 오히려 사업장의 평화를 유지하는데 장애요인이 될 수 있다. 기업과 근로자의 중간입장에서 균형감각을 갖고 업무를 수행하기 위해서는 감독관의 중립성과 객관성을 확보할 수 있는 제도적 보완이 요청된다.

다. 교통안전분야

(1) 체계적인 교통안전문화 추진을 위한 분석

교통분야의 안전은 안전문화 개념보다는 교통법규와 단속에 의하여 유지되어 온 측면이 강하다. 교통안전의 중요성과 교통사고의 심각성에 대한 많은 홍보와 교육이 있었음에도 교통안전의식은 획기적으로 개선되었다고 보기 어렵다. 따라서 교통안전문화의 정착을 위해서는 저하된 교통안전의식의 근본적인 원인에 대한 분석이 선행되어야 한다. 이 분석은 국가에서 정책과제로서 추진해야 할 것이다.

(2) 보행권 찾기 운동

고의범이 아닌 과실범인 사고운전자를 보호하기 위한 ‘교통사고처리특례법’의 부

작용으로 안전운전의식이 경시되고 특히 교통약자인 보행자를 보호해야 한다는 생각이 결여된 운전자가 늘어나고 있다. 이에 대해서 보행자의 권리를 확보하고 보행자 중심의 교통체계와 교통법규를 실현하기 위해 보행자권리운동을 전개할 필요가 있다.

(3) 사고차량의 전시

교통안전 분야의 안전의식 제고를 위해서는 보다 강하고 적극적인 방법을 사용하지 않을 수 없다. 교통사고가 발생하는 지점에 사고차량을 도로변에 그대로 전시함으로써 차량운행자들로 하여금 경각심을 불러일으키도록 하는 방법을 생각할 수 있다. 이는 단순히 사고다발지역이라는 안내판이나 사고차량의 사진을 전시하는 것보다 훨씬 강한 인식효과가 있을 것이다.

(4) 합리적인 교통단속을 위한 시민단체와 경찰의 합동조사

교통안전에 대한 전반적인 의식수준을 저하시키는 중요한 요인의 하나가 비합리적인 도로 및 신호체계와 경찰의 무리한 단속이다. 교통안전시스템 전반에 대한 신뢰도를 제고하기 위해 시민단체와 경찰이 합동으로 사고다발지역 및 위반다발지역에 대한 조사를 실시하여 원인을 규명하고 대책을 마련해야 한다.

(5) ‘교통극 놀이’ workshop

‘교통극 놀이’는 어린이 교통안전 교육을 위한 일환으로서 체험교육과 학부모 참여확대, 창작의 흥미를 통해 공감대를 형성하는데 효과가 크다. 교통극에 참여하는 어린이와 관람하는 어린이 모두 교통안전에 대해 인식하는 좋은 계기가 된다.

예를 들어 교통규칙을 지키지 않고 살아온 어린이의 인생(참담한 최후)을 담은 프로그램을 영상과 음향을 동원해 보여줌으로써 시각과 청각을 최대한 활용한 방안이다.

국내에서 각종 어린이 연극제나 학예회 등이 활성화되어 있으므로 이런 행사를 교통극을 홍보하고 보급하는 기회로 활용할 수 있으며 기존의 연극에 접목하기가 용이하다.

(6) '이중표지판' 설치

현재 일반적인 안내판은 성인을 중심으로 설치된 것으로서, 어린이의 눈높이에 맞게 별도의 표지판을 설치하여야 한다.

라. 학교안전분야

최근 울산 남부초등학교에서 입학식에 참가하려던 학생들이 계단에서 집단적으로 넘어져 다수의 사상자가 발생한 사고를 계기로 학교안전교육 및 관리의 필요성이 사회적 요구로 대두되고 있으나, 학교 안전교육체계, 안전관리체계, 학교안전관계 법령 및 안전교육여건은 변화되지 못하고 있는 실정이다.

이는 학교안전이 갖는 중요성에 부합되지 못하는 것으로서 학교안전에 대해서는 다음과 같은 기본적인 문제의식을 토대로 접근하여야 한다.

첫째, 교육은 안전문화추진의 기본이라고 할 수 있다. 장기적으로 안전문화의 완전한 정착은 아동 및 청소년에 대한 지속적인 교육을 통해 달성될 수밖에 없다.

둘째, 미래의 주역인 아동 및 청소년을 수용하는 학교공간이 많은 위험요인에 노출되어 있어서 체계적인 안전관리와 안전문화의 보급이 필요하다는 점이다.

학교안전관리를 강화하기 위해서는 안전교육 전문인력의 확보가 무엇보다 시급하며, 전문인력에 의한 안전관리 지침서·자료개발, 안전교육에 대한 정기적인 실태조사, 안전학습관 설치·운영 등이 이루어져야 한다.

(1) 안전교육 전문인력 확보 및 전담 직제 신설

(가) 필요성

현재 학교안전교육을 담당할 인력이 부족할 뿐 아니라 전문성이 떨어지므로 이의 해결을 위해 교육부가 적극적으로 안전교육 지도인력을 확보해야 한다. 신규인력의 확보는 현실적으로 불가능하므로 기존 교원에 대한 교육을 통해 안전교육요원으로 활용해야 할 것이다. 또한 안전교육의 실질적 강화를 위해 안전교육 전담 직제를 설치할 필요가 있다.

(나) 실행방법

첫째, 안전교육 전문인력 확보를 위해 교육부 및 각급 교육청에 안전교육 전담 직제 신설을 기본으로 하여 다음과 같은 운영체제가 확립되어야 한다. 안전교육 전담직제는 단위 학교별로 학교 안전관리 조직을 구성하고 책임자는 교장 또는 교감으로 하며, 실질적인 운영을 위해 안전주임을 두도록 한다.

둘째, 가능한 범위내에서 안전교육 전문인력을 확보하고, 더불어 일반교원에 대한 안전의식 고취와 안전지식 보급이 이뤄져야 한다.

셋째, 안전교육 이수율 의무화하거나 교육이수와 안전문화프로그램 참여에 대해 업적평가와 인사상으로 인센티브를 주는 방안을 강구해야 한다. 이 역시 교육부의 안전문화에 대한 적극적인 의지가 필요한 부분이다.

(다) 일본사례

일본의 경우 안전교육 전담직제로 각급 학교에 교장과 교감을 책임자로 하는 ‘학교안전회’를 조직·운영하고 있다. 학교안전회에는 안전교육주임, 보건주사, 양호교사, 학년주임, 학급담임, 생활지도 주임, 교과담임 등이 포함된다.

(2) 학교 안전관리 지침서 및 자료개발과 적극적인 활용

각급 학교에서의 체계적이고 실용적인 안전교육의 실천을 위해 학교안전·보건, 학생보호와 지도, 사고관리, 비상시 신변보호·관리, 안전관계법령, 사고사례 등의 내용이 포함되는 학교안전관리 지침서 개발이 필요하다. 외국의 경우는 이러한 지침서가 실용화되어 있다.

미국의 경우 스프링 브랜치 학교구(Spring Branch Independent School District)의 ‘위기관리계획(Crisis Management Plan)’을 들 수 있으며, 호주의 경우 빅토리아주 교육부(Department of Education Victoria)의 “The Schools of the Future Reference Guide”가 활용되고 있다.

또한, 교육방송을 통한 학교안전교육 프로그램을 정기적으로 방영 및 방영자료의 보급을 전개하는 방안도 적극적으로 고려할 수 있다. 이 역시 외국에서는 적극적으로 활용되고 있는 방법이다.

미국의 경우 학교 자체개발 프로그램(School-based safety education)인 STAR(Stop-Think-Action-Remember : 부모와 자녀가 함께하는 자료)프로그램에 의한 교육이 방송을 통해 실시되고 있다.

(3) 사례중심의 교육프로그램 개발과 프로그램의 다양화

학교내 생활안전과 놀이안전을 중심으로 기본적으로 요구되는 안전지식을 습득하게 하고 안전의 당위성이 몸에 배도록 사례중심의 교육프로그램을 개발해야 한다. 예컨대 초등학생의 경우 놀이를 하면서 자연스럽게 안전교육이 될 수 있는 놀이프로그램을 개발하는데 초점을 맞춰야 한다.

한편 일선교사들은 안전교육 자료의 빈곤을 지적하고 있으므로 학교 안전교육 자료개발 사업이 확대되어야 한다. 이 과정에서 개발된 자료가 교과내용과 밀접하게 연관되어 교과시간에 즉각 활용될 수 있다면 더욱 바람직할 것이다.

(4) 유아 전문 안전프로그램 개발

유아들은 눈에 보이지 않는 것은 없다고 생각하며, 움직이는 물건에 많은 흥미를 가지고 있다. 또한 유아의 시각 지각력은 많이 제한되며 속도와 거리에 대한 평가가 어려운 특성을 가지고 있다. 따라서 이러한 특성으로 인해 추상적이고 인지도가 떨어지는 일반적인 안전프로그램과는 별도로 유아 전문 안전프로그램이 개발되어야 한다.

현재 유아 대상의 안전교육 실태는 유치원의 경우 안전교육시간이 연간 40시간으로 배정되어 있으나, 교사들이 자체 개발한 프로그램에 의존하거나 외부단체에서 전문강사를 초빙하며 외국의 비디오 자료를 보여주는 실정이다.

따라서, 좋고 다양한 아이디어 창출을 위해 유아전문잡지 광고/전단/각종 매스컴을 활용하여 현실적이고 구체적인 프로그램을 공모, 전문가의 검수를 받도록 할 필요가 있다.

안전 전문프로그램은 아이디어 공모와 함께 교사와 어린이가 함께하는 안전관련 연극, 동화, 웅변 등을 담은 미디어 제작 공모, 안전게임 및 백과를 담은 CD롬 제작 등을 들 수 있다. 또한 유아들의 학습에 활용할 수 있도록 안전을 주제로 한 노래

와 활동을 공모함으로써 교육내용을 효과적으로 전달하며 유아교육자·방송관계자들의 관심과 참여·홍보를 꾀할 수 있다.

이외에도 이벤트로써 ‘어린이들이 만드는 안전캠페인’, ‘엄마와 손잡고 걷기 캠페인’ 등도 고려할 필요가 있겠다.

(5) 개별 교과목에 안전교육 반영

안전교육을 별도의 교과목화하여 정규수업시간으로 확보하는 방안이 바람직하지만, 전반적인 교과목 축소 기조와 학생들의 수업부담을 고려하여 별도의 교과목화하는 대신, 개별 교과목에 과목별 특성에 맞도록 삽입해야 한다. 특히 체육, 교련 등 학생들에게 친밀감이 떨어지고 입시에서도 제외되는 교과목보다는 공통사회, 경제, 물리, 화학, 생물, 지구과학, 기술, 가정, 가사, 공업 등 중요과목에 삽입될 수 있도록 안전에 대한 교과내용을 개발해야 한다.

한편 한국교육개발원이 개발한 ‘학교 안전보건교육의 내용체계’를 교과서 개편과 각종 자료개발과정에서 적극 활용하는 것도 한 방법이다. 이는 또한 교과서에 안전 관련 내용이 충분히 반영될 때까지 안전교육의 내용상 지침으로 쓰일 수 있다.

(6) 학교안전교육의 개념 확대

지금까지 학교안전교육은 주로 위험한 장소, 건물, 시설물 등 물리적 환경과 학교주변 교통사고 등에 초점을 맞춰왔다. 그러나 선진국의 경우 대물적인 위험은 물론 대인적인 위험으로부터의 보호를 학교안전교육의 중요한 내용으로 다루고 있다. 교내폭력, 약물남용 등을 안전교육의 범주에 포함시키는 것이다. 이는 시대변화에 따라 안전교육의 개념 및 내용의 변화필요성이 발생한 것으로 우리나라의 학교안전교육에서도 대인적 사고에 대비하는 교육이 강화될 필요가 있다.

또한, 안전교육 확대를 위해 현재 안전문화추진본부가 실시하고 있는 시범학교 운영 수를 최소한 각 광역권별 1개소 이상으로 확대하여야 할 것이다.

(7) 안전학습관 설치

학생들의 안전의식을 효율적으로 고취시키고 체계적인 학습활동을 제공하기 위

해 ‘안전학습관’을 설치 운영하는 방안을 고려해야 한다. 안전학습관은 우선적으로 시도 단위로 설치하고 점차 확대할 수 있을 것이다.

또한 이 곳에 현재 운영계획 중인 안전마을(Safety Village)을 병행하여 이론교육과 아울러 시설물을 활용한 현장체험의 장으로 만든다면 더욱 효과적일 것이다.

마. 가정안전분야

(1) 가정안전의 개념정립과 인식확대

가정안전도 산업안전이나 교통안전과 마찬가지로 중요한 안전관리 영역으로 인식하는 일이 선행되어야 한다. 아동 및 청소년 사망의 가장 큰 원인은 질병이 아니라 사고이며 사고가 가장 많이 일어나는 곳이 가정이라는 점을 인식할 수 있도록 홍보와 교육을 강화해야 한다.

(2) 가정내 위험요소에 대한 안전지식 확대

대다수의 부모들이 자녀의 안전에 대해서는 중요성은 인식하면서도 구체적으로 어떤 위험요인이 가정 내에 존재하고 있는지 파악하지 못하고 있다. 가정안전과 관련된 위험요소는 가정내의 공간 곳곳에 잠복해 있으며 평소에 위험하다고 생각되지 않는 부분에서 사고가 발생하는 경우가 많다. 특히 부모들의 그릇된 안전지식에서 비롯된 부주의가 위험요인을 부추기기도 한다. 실제로 가정내 아동 안전사고가 가장 많이 발생하는 곳은 자녀의 방이나 부엌, 베란다가 아니라 안방과 거실이라는 점이 이를 말해준다. 자녀방이나 베란다가 대해서는 안전에 신경을 쓰면서도 정작 안방과 거실은 가구와 물건의 배치에 있어 어른 중심으로 하고 있기 때문이다.

따라서 이와 같이 일반의 인식과 다른 가정내 안전실태와 각종 사고유형을 가능한 많이 홍보할 필요가 있다. 산업안전이나 교통안전, 가스안전 등과 같이 가정안전도 TV광고 등 전향적인 홍보수단을 사용할 필요가 있다.

(3) 가족구성원의 가정 구급요원화

가정마다 한 사람 정도는 구급교육을 받게 하여 가족 중의 누군가가 사고를 당

했을 때 즉시 대처할 수 있도록 해야 한다. 많은 인명피해가 초동구급을 통해 구제될 수도 있음을 주지시켜야 한다.

(4) 주부의 역할 확대

가정안전 부분에서는 주부의 역할이 클 수밖에 없으므로 주부들에 대한 교육을 강화할 수 있는 통로를 개발해야 한다. 여성단체, 소비자단체 등 민간단체가 적극적인 노력을 기울여야 할뿐만 아니라 정부에서도 공공 문화센터 등을 활용하여 교육 및 홍보를 확대해야 한다.

(5) 종합안전점검 지침서 배포

현재 가스안전공사나 전기안전공사에서 각 부문에 대해 지침서를 배포하고 있으나, 활용도가 낮은 실정이다. 따라서, 가정에서 쉽게 보고 실행할 수 있는 종합 안전점검 지침서를 만들어 활용할 수 있도록 하여야 한다.

현재의 분리된 가스와 전기 지침서 외에 어린이 가정안전교육 지침서를 개발하여 이들을 하나의 지침서로 통일하며, 일회성 지침서보다는 반영구적 사용이 가능하도록 코팅 등 내구성있는 재질로 만들어야 한다.

어린이 가정안전 교육지침서는 취학기 어린이들을 대상으로 통학길 교통안전과 학교에서의 안전사고 등을 중점적으로 포함토록 한다.

이러한 지침서는 학원 및 요식업체 등의 홍보용으로 배포토록 유도하거나 (광고 협찬을 받아 제작한다면 경제적 효과도 볼 수 있다), 어린이 가정안전교육지침서는 초등학교 예비소집일이나 입학식날 배포하면 효과적일 것이다.

지침서의 재질은 자석을 부착하여 배포함으로써, 주부들이 자주 이용하는 냉장고 등에 걸어놓고 수시로 볼 수 있도록 하여야 한다.

10.5. 안전문화운동 평가시스템

개별 실행주체들에 의한 안전문화추진사업의 집행과 성과를 측정하는 일은 안전문화운동의 성패에 중요한 관건이 된다. 전체적인 추진체계와 역할분담이 잘 이뤄

졌다 하더라도 개별 프로그램에서 제대로 집행되지 않거나 집행되더라도 성과가 없다면 안전문화의 정착은 기대할 수 없기 때문이다. 특히 향후 안전문화 프로그램이 정부의 재정적 지원을 기초로 민간중심으로 추진될 경우 정부 입장에서는 프로그램에 대한 체계적이고도 철저한 모니터링을 해야 한다.

일반적으로 프로그램 모니터링은 프로그램 집행에 대한 모니터링과 프로그램 성과에 대한 모니터링으로 나뉘는데 안전문화프로그램에 대해서는 두 가지 모니터링이 모두 필요하다. 그러나 현실적으로 모니터링을 위한 기법이 충분히 발달되어 있지 않으며 안전문화의 성격상 모니터링 자체가 어려울 수도 있다.

따라서 민간단체 중심의 안전문화 추진체계를 실행에 옮기기 전에 모니터링에 대한 전문성을 확보하는 일이 중요하다. 정부 자체에서 모니터링 기능을 보강하는 것이 여의치 않은 경우 대학이나 민간연구기관에 안전문화프로그램의 모니터링을 위탁하는 방안을 적용할 수 있다.

주요 모니터링 수행방법은 패널(Pannel)을 구축하여 매년 정기적인 안전문화 운동을 평가하며, 모집단은 전국민이므로 부문별 안전문화에 대해 1,500표본 정도의 표본을 구성하되 매년 표본선정을 달리하여 수행(시간적 제약을 고려하여 온-라인 패널을 구성)한다면 보다 효과적일 수 있다.

참고문헌

- '98 안전문화정착을 위한 대토론회, 한국산업안전공단, 1998
- 안전문화운동 추진 대토론회, 한국산업안전공단, 1995
- 현대사회와 위험관리, 최병선, 서울대학교 행정대학원 행정논총, 1995
- 안전한 나라, 편안한 나라, 문화의 나라, 한국산업안전공단, 1996
- 97안전문화사업 추진실적, 범국민안전문화추진본부, 1997
- 산업안전정책 및 제도분야 세미나, 한국산업안전공단 산업안전연구원, 1998
- 안전생활을 위한 실천과제, 안전생활실천시민연합, 1996
- 96안전문화지도자 연수결과보고서, 한국산업안전공단, 1996
- 산업사회 안전문화 조성을 위한 학술토론회, 한국산업안전공단, 1995
- IMF환경하의 건설안전 활성화 방안, 한국건설안전기술협회, 1998
- 98산업안전교육 지역순회교육, 한국노동조합총연맹, 1998
- Business, Government and Society, D.F.Greer, SanJose State University, 1993
- Safety Culture Revolution, Lawrence Livermore National Laboratory, 1996
- Creating and Sustaining Safety Culture, A.Merritt & R.L.Helmreich, 1996
- Developing and Maintaining a Safety Culture, M.Reed, 1996
- Safety Regulation, N.W.Cornell, Brookings Institute, 1976



국민 안전의식 실태 조사

☐ ☐ ☐ ☐

안녕하십니까?

저는 경영컨설팅기관인 에스엠컨설팅의 면접원 ○○○입니다.

금번 에스엠컨설팅에서는 안전문화의 정착과 활성화의 일환으로 국민 안전의식 실태를 조사하게 되었습니다.

귀하께서 응답하시는 사항은 통계법 제8조에 의해 보호받게 되오니, 범국가적 안전문화의 선진화를 위해 바쁘시더라도 많은 협조를 부탁드립니다.

본 조사에는 약 10~15분의 시간이 소요됩니다.

1998.8~9.

(주) 에스엠컨설팅
대표이사 최 천 규
TEL. 647-8595

SQ1. 귀하의 성별은? 1. 남자 2. 여자

SQ2. 귀하께서 올해 연령은? 만 _____ 세 ⇒ (20세미만 면접중단)

SQ3. 거주지역? 1. 서울 2. 부산 3. 대구 4. 인천 5. 광주 6. 대전 7. 울산
8. 경기 9. 강원 10. 충북 11. 충남 12. 경북 13. 경남 14. 전북
15. 전남

SQ4. 귀하께서 기억하시는 우리사회의 주요 대형사고를 모두 말씀해 주십시오.

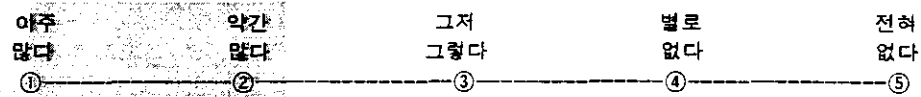
1. _____ 2. _____
3. _____ 4. _____
5. _____ 6. _____

■ 응답자 성명 : _____ ■ 전화 : () _____
■ 응답자 주소 : _____
■ 면접 일시 : 1998년 월 일 시 분 ~ 시 분
■ 면접원 성명 : _____

안전사고란 가정, 학교, 공공시설, 산업현장, 교통부문 등에서 (대형건축물, 구조물/교통/일반소비생활/공공이용시설) 안전의식 결여에 따른 각종 붕괴사고, 화재사고, 선박침몰 및 원유유출사고, 항공기추락, 불량품에 의한 신체 위해사고, 공공시설물에 끼이는 사고 등 인명과 재산상 피해를 초월하는 것입니다.

먼저 안전문화와 관련된 일반적 사항에 관한 질문입니다

문1) 오늘날 우리 사회에 국민의 생명이나 재산 등 안전을 위협할 수 있는 위험 요인이 얼마나 있다고 생각하십니까?



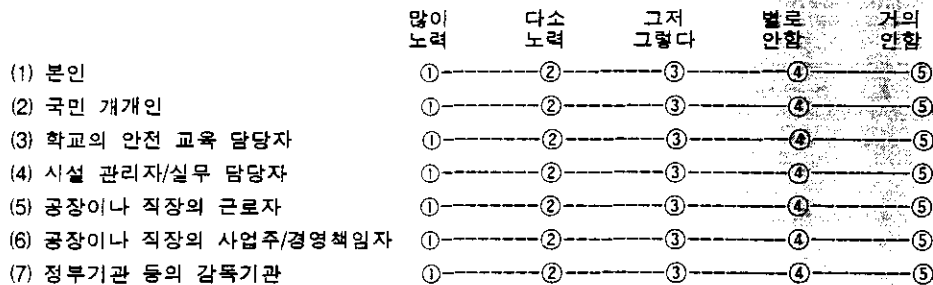
문1-1) 주로 어떠한 분야에 가장 많은 위험요인이 있다고 보십니까?
(해당사항에 모두 표시하여 주십시오)

- | | |
|-----------|-----------------|
| (1) 화재 | (2) 가스 폭발 |
| (3) 교통사고 | (4) 건물/교량 붕괴 |
| (5) 산업재해 | (6) 유해물질로 인한 오염 |
| (7) 기타() | |

문2) 우리나라에서 여러 안전사고가 일어나는 것은 어떤 원인때문이라고 보십니까?

- | | |
|------------------|----------------------------|
| (1) 법, 규정이 부족하므로 | (2) 법이나 규정은 충분하나 지켜지지 않으므로 |
| (3) 둘다 부족하므로 | (4) 기타 () |

문3) 우리나라 각 분야별 구성원들은 위험요인에 대해 관심을 갖고 안전 사고를 예방하기 위해 얼마나 노력한다고 생각하십니까?



문3-1) 이유는 무엇 때문이라고 생각하십니까?

- | | |
|-----------------------|--------------|
| (1) 안전의식 교육 및 홍보부족 | (2) 적당주의 의식 |
| (3) 자기주의 성향 | (4) 빨리 빨리 습관 |
| (5) 낮은 사회적 제도 및 제약 수준 | (6) 안전불감증 |
| (7) 기타 () | |

문4) 우리나라 국민들은 안전사고가 발생했을 때, 취해야 할 신고나 조치 등에 관해 어느 정도나 알고 있다고 생각하십니까?

매우
잘안다 ① ----- ② ----- ③ ----- ④ ----- ⑤
대체로
잘안다 그저
그렇다 다소
모른다 전혀
모른다

문5) 귀하께서는 모든 행동을 하시기에 앞서서, 안전과 관련된 위험을 예측하고 필요한 안전조치를 어느정도나 취하고 있다고 생각하십니까?

항상
한다 ① ----- ② ----- ③ ----- ④ ----- ⑤
대체로
한다 그저
그렇다 별로
안한다 전혀
안한다

문6) 귀하께서는 우리 사회(사업장, 학교, 기타)가 안전 확보를 위한 규범이나 제도를 잘 갖추고 있다고 생각하십니까?

매우
그렇다 ① ----- ② ----- ③ ----- ④ ----- ⑤
대체로
그렇다 그저
그렇다 다소
아니다 전혀
아니다

문6-1) 그렇다면 이러한 규범이나 제도상의 규정이 잘 지켜진다고 생각하십니까?

매우
그렇다 ① ----- ② ----- ③ ----- ④ ----- ⑤
대체로
그렇다 그저
그렇다 다소
아니다 전혀
아니다

문6-2) 가장 큰 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- (1) 당사자들의 무관심
- (2) 비현실적인 규정
- (3) 관리 감독자들의 무관심
- (4) 규정을 따를 경우 비용이 많이 들기 때문에
- (5) 규정에 따르지 않아도 위험이 별로 크지 않기 때문에
- (6) 기타()

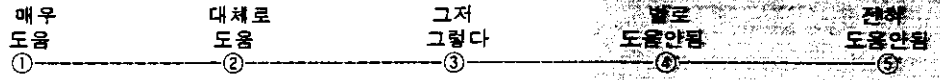
문7) 귀하는 평소 안전에 관련된 정보를 어느정도 자주 접하시는 편이십니까?

매우많이
접한다 ① ----- ② ----- ③ ----- ④ ----- ⑤
다소많이
그렇다 보통이다 별로 접하지
않는다 전혀 접하지
않는다

문7-1) 주로 어떤 경로를 통해 정보를 접하십니까?

- (1) 신문
- (2) 라디오
- (3) 텔레비전
- (4) 잡지
- (5) 주위 사람
- (6) 학교 등 교육기관
- (7) 직장/산업현장에서의 교육
- (8) 안전관련 공공기관의 홍보
- (9) 기타 ()

문8) 귀하께서 접하시는 안전 관련 정보가 실제로 귀하의 안전의식을 높이는 데 도움이 된다고 생각하십니까?



문8-1) 이유는 무엇입니까?

- (1) 정보가 현실성이 없기 때문
- (2) 형식적으로 정보를 접하기 때문
- (3) 정보를 행동으로 옮기는 데 익숙하지 않아서
- (4) 지속적인 정보속지가 되지 못하므로
- (5) 기타()

▶ 지금부터는 각 분야별로 안전에 관한 질문을 몇가지 드리겠습니다.

「가정안전 분야」

▷ 응답자 모두 기재하여 주십시오

문9) 최근 귀하의 댁에서는 안전사고가 발생한 적이 있으십니까?

(1) 있다

(2) 없다

문9-1) 주로 어떠한 유형의 사고였습니까?

- (1) 전기(감전)사고
- (3) 가스사고
- (5) 기타()

- (2) 화재사고
- (4) 미끄럼 사고

※ 아래 (문10~문18)까지는 귀하의 가정내 위험방지 실태에 관한 질문입니다.

해당사항에 ■하여 주십시오.

- 문10) 전열기구(콘센트)에 덮개 설치 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문11) 월 1회이상 누전차단기 점검 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문12) 1콘센트에 1전열기구 사용 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문13) 사용후 반드시 플러그 뽑는다 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문14) 월 1회이상 정기적인 가스점검 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문15) 가스사용후 항상 중간밸브 잠금 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문16) 가스 사용전 환기실시 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문17) 가정용 소화기 보유 ☐ 예 ☐ 아니오
- 문18) 가족간 안전에 대해 주위나 교육실시 ☐ 자주 ☐ 가끔 ☐ 안함

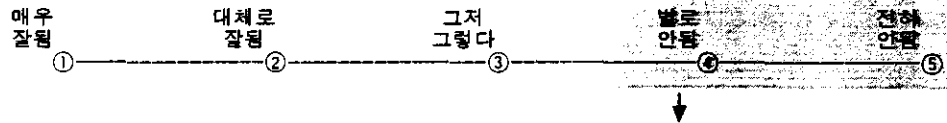
문19) 댁에서는 가정내 안전사고 예방을 위해서는 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- (1) 어린이나 노인에 대한 주의 및 배려 (2) 전기용품에 대한 정기적인 안전 점검
(3) 가스용품 및 설비에 정기 점검 (4) 모든 용품을 철저히 정리정돈 하는 것
(5) 기타(적을 것 _____)

『학교안전 분야』

▶ 초·중·고교 교사께서만 작성하여 주십시오.

문20) 선생님께서는 현재 학교에서 안전교육이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까?



문20-1) 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

- (1) 일시위주의 교육으로 인한 인성교육 미비
(2) 안전 과목 부재로 지속적인 교육 불가능
(3) 안전 전담교사 부재 및 안전지식 결여
(4) 학교내외의 시설이나 설비의 안전점검 미비
(5) 사고시 신속/적절한 구급활동 체계 부실
(6) 기타 (_____)

※ 아래 (문21~문26)까지는 학교내 안전교육 실태에 관한 질문입니다.

문21) 안전관련 자료개발보급 및 전담교사 보유(양성) 예 () 아니오 ()

문21-1) 보유 전담교사 수 (명)

문22) 안전에 대한 사례 및 생활중심의 안전교육실시 예 () 아니오 ()

문22-1. 안전교육 실시횟수 【 주, 월 : 시간 】

문23) 안전학습관설치 및 안전교육프로그램 제작운영 예 () 아니오 ()

문24) 불량한 학교시설에 대한 이용제한 등 조치가 잘됨 예 () 아니오 ()

문25) 교외에 대한 안전관리 지도 및 감독이 잘 이행됨 예 () 아니오 ()

(폭력배, 불량 교통환경, 오락시설 등)

문26. 학교교과과정에 안전관련과목을 정규과목으로 채택되어야 한다고 보십니까?

예 ()

아니오 ()

문26-1. 이유는 무엇입니까?

- (1) 조기교육 및 체질화
(2) 전문적이고 세부적인 교육
(3) 학교교육으로 사회적 파급
(4) 기타()

- (1) 필수과목 축소 방침으로 안전교육이 정규과목으로 채택되기 곤란
(2) 전담교사의 양성 미흡
(대학에 전문분야 신설전제)
(3) 현재의 교육으로도 충분
(4) 입시위주의 풍토에 접목곤란
(5) 기타()

문27) 선생님께서는 학교에서의 안전사고를 예방하기 위해 다음중 어떤 방법이 가장 효과적 일 것이라고 생각하십니까?

- (1) 학교에서의 안전교육을 구체적이고 체계적으로 실시 한다
(2) 안전 행사 및 홍보 강화 등을 통해 안전의식을 제고 시킨다
(3) 정부의 학교 안전에 대한 관리 감독을 강화한다
(4) 학교안전 교육 활성화를 위한 법적/제도적 지원을 강화한다
(5) 기타 ()

『교통안전 분야』

▷ 응답자 모두 기재하여 주십시오.

문28) 귀하께서는 평소 교통수단을 이용하실 때, 어떠한 성향을 지녔다고 생각하십니까?

- (1) 안전하게 가는 것을 선호 (2) 가급적 빨리 가는 것을 선호
(3) 상황에 따라 다름

문29) 귀하께서는 본인이 평소 교통 법규를 어느정도나 잘 지킨다고 생각하십니까?

- 매우 대체로 그저 별로 전혀
잘지킴 잘지킴 그렇다 안지킴 안지킴
① ② ③ ④ ⑤

문30) 우리나라의 교통사고 발생률은 세계적으로 높은 편입니다. 귀하께서는 그 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

- (1) 국민들의 교통안전 의식 부족 (2) 도로, 신호등 등 교통시설 미비
(3) 자동차 성능 및 정비 불량 (4) 교통법규 위반에 대한 처벌이 약함
(5) 교통안전에 대한 교육 및 홍보 부족 (6) 안전보다는 소용위주로 되어있는 교통정책
(7) 음주운전에 관대한 사회 분위기 (8) 기타()

해당사항에 ☐하여 주십시오,

『공공안전 분야』

『산업안전 분야』

▶ 산업체 근무자에 한해 응답하여 주십시오.

문40) 귀하께서는 우리나라 근로자들의 산업안전에 대한 의식수준이 어느정도라고 생각하십니까,

매우 높음 ① ----- 대체로 높음 ② ----- 그저 그렇다 ③ ----- 별로 안높음 ④ ----- 전혀 안높음 ⑤

문41) 그럼, 우리나라 산업현장의 안전 시설은 잘 갖추어져 있다고 생각하십니까, 그렇지 않다고 생각하십니까?

매우 잘 갖추어짐 ① ----- 대체로 잘 갖추어짐 ② ----- 그저 그렇다 ③ ----- 별로 안갖추어짐 ④ ----- 전혀 안갖추어짐 ⑤

문42) 귀하께서 근무하시는 산업현장에서의 안전교육은 잘 이루어지고 있습니까?

매우 체계적 ① ----- 대체로 체계적 ② ----- 그저 그렇다 ③ ----- 다소 형식적 ④ ----- 매우 형식적 ⑤

※ 아래 (문46~문52)까지는 귀하께서 근무하시는 사업장 안전실태에 관한 질문입니다.

문43) 재해발생은 근로자의 안전지식 부족으로 ----- ☐ 예 ☐ 아니오
발생된다고 생각함

문44) 잦은 이직이 안전사고의 큰 원인이 됨 ----- ☐ 예 ☐ 아니오

문45) 안전수칙이 제정되어 있으나, 무의식적 숙지와 ----- ☐ 예 ☐ 아니오
위반이 습관화되어 있음

문46) 안전수칙준수여부에 따라 상벌제도를 시행함 ----- ☐ 예 ☐ 아니오

문47) 현재의 안전수칙은 회사실정에 적합함 ----- ☐ 예 ☐ 아니오

문48) 노사간 안전사고 예방을 위해 서로 협력함 ----- ☐ 예 ☐ 아니오

문49) 라인별 자율안전관리가 정착되어 있음 ----- ☐ 예 ☐ 아니오

문50) 귀하께서는 산업재해를 줄이기 위해서 무엇이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- (1) 산업재해의 예방, 경보, 소방, 대피, 부상자 수송 등에 대한 국가적 종합 관리체제 정립
- (2) 안전 기술인력의 체계적 양성
- (3) 산업안전 관련 법률의 정비
- (4) 근로자의 안전의식을 높이기 위한 교육 및 홍보
- (5) 사업주의 안전시설 투자를 유도할 수 있는 정책 개발
- (6) 근로자에 대한 인격적 대우
- (7) 기타()

이번에는 「정부정책 및 추진방향」에 대한 질문입니다

▷ 응답자 모두 기재하여 주십시오.

문51) 현재 우리나라에는 안전보건과 관련하여 11개의 정부산하기관이 있습니다. 귀하께서 아시거나 들어본 적이 있는 기관에 모두 표시하여 주십시오.

- | | |
|--------------|---------------|
| (1) 교통안전공단 | (2) 도로교통안전협회 |
| (3) 소방안전협회 | (4) 시설안전기술공단 |
| (5) 에너지관리공단 | (6) 한국가스안전공사 |
| (7) 한국산업안전공단 | (8) 한국소방검정공사 |
| (9) 한국송강기안전원 | (10) 한국전기안전공사 |
| (11) 환경관리공단 | (이상 가나다 순) |

문52) 안전문화 정착을 위해 앞으로 정부에서 다음과 같은 정책을 추진한다면 얼마나 효과적일 것이라고 생각하십니까?

- | | 많은
효과적 | 다소
효과적 | 그저
그렇다 | 다소
비효과적 | 매우
비효과적 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| (1) 안전 관련 제도의 개선, 시행 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| (2) 안전관리 전담 기구의 설치, 운영 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| (3) 조기안전교육 실시 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| (4) 안전관련 법의 강력한 집행 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| (5) 위험상황 신고실 운영 등 안전
감시기능 강화 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| (6) 마스크를 통한 안전의식 홍보, 교육 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |
| (7) 지속적인 안전 문화 캠페인 실시 | ① | ② | ③ | ④ | ⑤ |

문53) 현재 우리나라에는 안전보건과 관련하여 11개 정부산하기관(문 51번 참조)과
법국민 안전문화추진본부, YMCA, 한국소비자보호원 등 많은 민간단체 있습니다.
보다 효과적인 안전문화 정착 및 활성화를 위해 추진주체가 누가되어야 한다고
보십니까?

- (1) 통합해서 정부주도로 강력하게 추진해야 한다.
- (2) 각 분야별 특성이 있으므로 그대로 두어야 한다.
- (3) 통합해서 민간주도로 자율성 있게 안전문화가 정착되어야 한다.
- (4) 기타 ()

문54) 현재 정부는 효율적 경영을 위해 공기업 및 산하기관에 대해 구조조정 작업을 시행하고 있습니다.

귀하께서는 이러한 정부의 취지가 안전관련기관에게도 적용되어야 된다고 생각하십니까?

- (1) 다른 기관과 동일하게 적용
(2) 안전분야는 구조조정대상에서 제외
(3) 안전문화가 정착되기전까지 구조조정은 불합리

문55) 끝으로 사회전반에 걸쳐 안전문화가 정착되기 위해서는 어떤 활동이나 정책들이 필요하다고 보십니까? (자유롭게 말씀하여 주십시오)

--

마지막으로 자료처리를 위해 몇가지 여쭙겠습니다

SQ5. 현재 귀하께서 하시는 일은 무엇입니까? (해당사항에 ■하여 주십시오)

- ☐ 경영/관리직 : 고용인 30인 이상 기업체 사장, 임원, 공장장, 고금공무원(과장급 이상), 학교장, 학교(원)장, 연구소장, 협회장,
- ☐ 전문직 : 의사, 약사, 변호사, 교수, 회계사, 세무사, 언론인, 연구원..
- ☐ 자유직 : 예술가, 작가, 종교인, 정치인..
- ☐ 사무관련직 : 교사, 공무원, 은행원, 일반회사원(총무,인사,경리,관리직)..
- ☐ 기술직 : 고급 엔지니어(기술사,건축사,(1)~2급기사)..
- ☐ 자영업 : 상점, 음식점, 공장, 운송업 등에서 종업원 5인 이하의 경영자, 개인택시 운전사, 공인중개사..
- ☐ 서비스/영업직 : 상점, 음식점, 이발업, 경기장 등의 종업원, 판매원, 역무원..
- ☐ 농/임/수산업 : 농업, 어업, 임업, 축산업 종사자
- ☐ 생산/단순노무직/기능직 : 공장의 공원, 기계조작원, 토목/건축의 작업원, 우편/신문 배달원, 회사소속 운전기사/노무자..
- ☐ 주부
- ☐ 학생
- ☐ 무직/기타 (_____)

SQ6. 실례지만, 귀하의 학력은 어떻게 되십니까? (중퇴자는 최종 졸업학력을 적어 주십시오)

- | | | |
|-----------|----------|----------------|
| (1) 국졸이하 | (2) 중졸 | (3) 고졸 |
| (4) 대재~대졸 | (5) 대학원졸 | (6) 기타 (_____) |

SQ7. 금융이자를 포함한 귀하 가정의 월평균 소득은 어느 정도 됩니까?

_____만원

☺ 바쁘신 중에도 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.

귀하의 가정과 직장에 건강과 발전이 함께 하시길

기원합니다 ☺

안전문화 정착 및 활성화 방안연구

(안전분야—연구자료 연구원 99-22-92)

발 행 일 : 1999. 4.

발 행 인 : 원 장 정 호 근

연구주관책임자 : 안전공학연구실장 이 관 형

발 행 처 : 한국산업안전공단 산업보건안전연구원

주 소 : 인천광역시 부평구 구산동 34-4

전 화 : (032) 510-0850

F A X : (032) 518-0867
