

소규모 사업장 산업보건 분야 정부 지원사업 평가와 개선 방향

박미진* · 최서영¹ · 이혜진²

노동환경건강연구소, 서울대학교 보건환경연구소, ¹서강대학교 사회학과, ²산업안전보건연구원 산업화학연구실

Evaluation of and Improvement Strategies for Government Support Programs on Industrial Health in Small Workplaces

Mijin Park* · Seoyoung Choi¹ · Hyejin Lee²

*Wojin institute for occupational and environmental health,
Institute of health & Environment Seoul National University,*

¹Department of Sociology, Sogang University,

²Chemicals research bureau, Occupational safety and health research institute

ABSTRACT

Objective: The introduction of government support programs for small businesses in 1993 aimed to enhance awareness and capabilities in industrial health management among small business proprietors, marking a continuous expansion over the past three decades. Despite this growth, there has been a conspicuous absence of comprehensive evaluations regarding the efficacy of these initiatives. In response, this study endeavors to conduct a thorough policy evaluation.

Method: Through a meticulous approach, we conducted an analysis of in-depth interviews with eight individuals possessing expertise in the administration of government support programs for small businesses. These interviews were sourced from personnel affiliated with government ministries and public agencies.

Results: In the analysis, it was found that small-scale business government support programs operate primarily based on quantity rather than receiving support from business owners regarding their necessity or utility. Consequently, these programs have failed to yield substantial effects on altering the perception of business owners or improving the working environment within the businesses.

Conclusion: This study assumes significance in its capacity to discern intricate procedural challenges in program implementation, which often elude quantitative scrutiny. Furthermore, it provides pivotal insights for enhancing government support programs.

Key words: small businesses, government support programs, policy evaluation, qualitative research, work environment monitoring, Technology Support Program(Outsourced), stakeholder feedback

국문 핵심어: 소규모 사업장, 정부지원, 정책평가, 질적연구, 작업환경측정, 민간위탁 기술지원사업, 이해당사자 피드백

I. 연구배경 및 목적


소규모 사업장은 산재 발생률이 높으나, 물적·인적
자원의 부족으로 자체적인 산업보건 관리 역량은 낮아


정부의 지원이 필요하다. 한국에서 소규모 사업장 정부
지원사업은 작업장 내 산업보건 관리에 대한 사업주의
재정 부담을 경감하고, 자체적인 관리 역량을 함양하기
위한 목적으로(Lee, 1996), 1993년 처음 시행되었다.


*Corresponding author: Mijin Park, Tel: 02-490-2378, E-mail: r24850mm@gmail.com

7th floor, 53, Sagajeong-ro 49-gil, Jungnang-gu, Seoul, Korea

Received: February 27, 2024, Revised: April 20, 2024, Accepted: June 11, 2024

 Mijin Park <https://orcid.org/0000-0003-2449-3965>

 Seoyoung Choi <https://orcid.org/0009-0008-8757-7596>

 Hyejin Lee <https://orcid.org/0000-0002-1028-0611>

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

지난 30년 동안, 소규모 사업장 안전보건 정부 지원사업 (이하 ‘소규모 사업장 정부 지원사업’)의 규모와 종류는 지속적으로 증가하였다(Table 1).

다만 이러한 소규모 사업장 정부 지원사업의 지속적인 확대 실시에도 불구하고 그동안 집행되어 온 정책들이 목적 달성에 효과적인지에 대한 체계적인 평가는 부족하였다(Yun & Jung, 2001; Kim, 2009; Lee & Jeong, 2017; Yi, 2015). 정책평가는 정책이 본래 목표한 바를 달성하고 있는지에 대한 정보를 제공하며, 이는 기존 정책의 실효성이 높다면 지속할 정당성을, 그렇지 않다면 수정할 필요성을 파악할 수 있도록 돕는다(Myung, 2002). 다만 정책이 본래 목표를 달성했는지를 평가하는 것은 매우 어려운 일로, 정책평가 수행 주

체들은 몇 가지 정량적 지표를 토대로 정책 효과를 평가함으로써 그 과정을 단순화하고자 하는 유혹에 빠지기 쉽다(Bohte&Meir, 2000). 현재 소규모 사업장 정부 지원사업에 대한 정책평가 역시 이러한 문제에 봉착해 있다. 지원사업의 실효성을 파악하기 어렵다 보니, 주요하게는 참여 사업장 수, 제도 수행으로는 작업환경 측정 및 특수건강진단 실시 여부 등으로 사업 효과 평가를 대신하고 있다. 이처럼 정량적 수치에 치우친 정책평가 방식은 지원사업 실시를 통한 의미 있는 효과 검증을 어렵게 하고, 고용노동부(이하 ‘담당 정부부처’) 및 산업안전보건공단(이하 ‘담당 공공기관’)이 사업의 질에 대한 평가보다 참여 사업장 수를 늘리는 데 집중하도록 한다. 평가 방식이 사업 수행 주체인 담당 정부

Table 1. Occupational Safety and Health Corporation's Small Business Support Program(KOSHA, 2023)

Category	Name	Content
Technology Support	① Tech Guidance for SME Chemical Plants	<ul style="list-style-type: none"> -Chemical accident prevention technology guidance is conducted with a focus on workplaces not subject to Process Safety Management (PSM) for handling chemicals, as well as the prevention of fires, explosions, and leaks of hazardous substances. -Background explanations for project implementation and pre-education for safety management responsibilities, such as safety managers, are provided to create an atmosphere conducive to chemical accident prevention. Additionally, tailored materials and manuals for workplaces, based on the substances and facilities involved, are developed and distributed to support autonomous process safety management at the workplace.
	② Small Business Safety and Health Technology Support Program (Outsourced)	<ul style="list-style-type: none"> -(Chemical Sector) Expansion of support for very small-scale businesses operating in regulatory blind spots in safety regulations, along with tailored technical assistance for businesses of varying sizes at risk of chemical accidents such as fires, explosions, and leaks, aiming to reduce the fatality rate due to accidents in supported establishments (project volume: 95,000 cases). -(Health Sector) Utilization of private injury prevention agencies to enhance workplace health management standards and prevent occupational diseases (project volume: 71,590 cases). -Both initiatives aim to strengthen operational effectiveness at the grassroots level through support for the establishment of autonomous prevention systems in workplaces, coordination between the agency and the Ministry of Employment and Labor for inspections and supervision, and linkage with financial support.
Cost and Technology Support	③ Health Companion	<ul style="list-style-type: none"> -To facilitate the implementation of basic industrial health systems in small-scale businesses with fewer than 50 employees, support is provided for the costs associated with compliance and post-management, enabling business owners to independently foster a foundation for employee health protection. Following the selection of eligible candidates, the process involves work environment monitoring and special medical examination, notification of results, cost disbursement, and post-management and monitoring.
	④ Safety Management System Consulting	<ul style="list-style-type: none"> -To address the difficulties in establishing and implementing occupational safety and health management systems stemming from insufficient capacity and financial constraints, support is provided for the establishment of risk-assessment-centered occupational safety and health management systems through consulting services targeted at small-scale workplaces. The aim is to contribute to the establishment and dissemination of self-regulatory prevention systems in workplaces. -Consulting services provided by the agency are oriented towards workplaces with 5 or more but less than 30 employees, while commissioned consulting services are aimed at workplaces with 5 or more employees, primarily focusing on those with 50 or fewer employees. (However, applications from workplaces with 50 or more but less than 300 employees are also acceptable)

Table 1. Continued

Category	Name	Content
Cost Support	⑤ Asphyxiation Prevention Equipment Rental Application	-Through the Clean Workplace Creation Support Program targeting businesses with fewer than 50 employees, 70% of the cost for purchasing equipment to prevent suffocation accidents is provided.
	⑥ Clean Workplace Establishment Support	-Targeting workplaces with fewer than 50 employees that have weak technological and financial capabilities in joining industrial accident insurance, as well as businesses with average annual sales below the 'small business size standard' for their respective industries, construction sites with contract amounts below 50 billion won, and industrial parks. The objective is to create safe and healthy workplaces through supplementary support for improving harmful and hazardous factors. -The specific support includes measures such as improving high-risk factors leading to accidents and fatalities, installation of fall prevention safety facilities (for the construction industry), support for smart safety equipment, and establishment of industrial park injury prevention facilities.
	⑦ Safety Partnership Program	-The prime contractor (parent company) collaborates with subcontractors (subcontractors) to establish a mutual cooperation plan for occupational safety and health among large, medium, and small enterprises. According to this plan, the prime contractor provides technical guidance and matching support to subcontractors for establishing their own occupational safety and health management systems, aiming to enhance safety and health standards.
	⑧ Industrial Accident Prevention Facility Financing	-To encourage investment in occupational injury prevention facilities and improvement of working environments, loans with favorable long-term conditions are provided to business owners with limited financial resources for establishing safety and health facilities. This initiative aims to induce investment in occupational injury prevention facilities and contribute to the prevention of industrial accidents and the enhancement of working environments. Priority is given to businesses with fewer than 300 employees, with a limit of 1 billion won per establishment.
	⑨ Safe Companion Support Program	-Targeting businesses with fewer than 50 employees or those classified as small or medium-sized enterprises based on revenue criteria. -Comprehensive consulting and support program aimed at improving the dual structure of the labor market in the industrial safety field, securing fundamental safety, and mitigating the gap in safety management levels between prime contractors and subcontractors through support for risk process improvement in small and medium-sized businesses. This initiative is driven to enhance the effectiveness of occupational injury prevention.
	⑩ Healthy Workplace Establishment Support (Ventilation System)	-The target beneficiaries are small businesses (differentiated by having fewer than 50 employees or 50 or more employees) as defined by the Small and Medium Enterprise Basic Act. These are workplaces covered by occupational injury insurance where measures to suppress emissions of gases, vapors, mists, or dust are required in indoor workplaces where such emissions occur. -The aim is to prevent occupational diseases, such as acute poisoning, by supporting the installation costs of engineering facilities, such as local exhaust ventilation systems, which are fundamental to preventing occupational diseases.

부처와 공공기관으로 하여금, 지원사업이 소규모 사업장 전반의 안전보건 개선에 어떠한 도움을 주는지 관심을 가지는 것을 방해하는 셈이다.

이에 본 연구는 소규모 사업장 정부 지원사업 보건 분야 기술지원(민간위탁) 사업과, 건강디딤돌 사업 중 작업환경측정 재정지원 사업(Table 1 ②, ③)을 과정 측면에서 평가하고자 한다. 과정평가는 정책이 수행되는 과정을 이해하기 위한 것으로, 정책이 목적을 달성하는 데 있어 집행 과정 중 도움을 주거나 방해하는 요인이 무엇인지 파악하는 데 유용하다(Kim et., 2016).

본 연구는 질적 연구에 기반한 정책평가를 통해 정량적 지표로 확인하기 어려운 사업수행 과정에서의 문제점을 파악해 사업 개선방향을 도출하고, 새로운 소규모 사업장 정부지원 모델 개발의 토대를 제공할 수 있을 것으로 기대한다.

II. 연구 대상과 방법

질적 인터뷰를 통한 자료수집은 2021년 5월부터 10월까지 실시되었다. 인터뷰는 '정부부처 및 공공기관에

서 기술지원(민간위탁) 보건 분야 사업·건강 디딤돌 재정지원 사업을 담당한 이력이 있는 자들'을 대상으로 하였다. 연구 초기에는 정부 부처 및 공공기관 실무자 중 산업보건 분야 소규모 사업장 정부 지원사업 전문가를 인터뷰 하는 것이 목표였다. 이는 전문성이 높은 인터뷰참여자에게 소규모 사업장 정부 지원사업의 발전 방향 등을 직접적으로 묻고, 이들의 답변을 토대로 현행 소규모 사업장 정부 지원사업의 문제점을 보완한 대안적 모델을 구성할 수 있을 것으로 기대했기 때문이다. 하지만 다음 몇 가지 이유로 소규모 사업장 정부 지원사업에 대한 전문성을 갖춘 정부부처 및 공공기관 실무자를 찾기 어려웠다. 우선 정부부처 및 공공기관은 순환근무 방식을 택하고 있어, 실무자가 특정 업무만 장기간, 연속적으로 진행하며 전문성을 축적하기 어려웠다. 또한 소규모 사업장 정부 지원사업 경험이 있는 실무자 수와 인적 특성을 정확히 파악하는 것 역시 쉽지 않은 일이었다. 이 문제를 해결하기 위해, 본 연구는 인터뷰 대상을 소규모 사업장 정부 지원사업 전문가에서 15년 이상의 산업보건 관련 경력을 가진 자 중 소규모 사업장 정부 지원사업(보건 분야)을 전담해 본 자로 확대하였다. 인터뷰 대상의 특성이 변화함에 따라-혹은 연구설계 당시 기대한 전문성에 미치지 못함에 따라-소규모 사업장 정부 지원사업 발전 방향 및 대안 모델에 초점을 맞추고 있던 기존의 인터뷰 질문을, 연구참여자들이 소규모 사업장 정부 지원사업을 운영하며 느낀 점을 중점적으로 묻는 방향으로 수정하였다.

표본수집의 경우, 앞서 언급하였듯이 정부부처 및 공공기관의 순환근무 방식으로 인해, 소규모 사업장 정부 지원사업 경험이 있는 실무자 수와 인적 특성을 정확히 파악하여, 대표성 있는 표본을 수집하기 어려웠다. 이 때문에 본 연구는 눈덩이 표집(snowball sampling)방법을 사용하여 연구대상을 모집했다. 눈덩이 표집은 모집단의 가시성(visibility)이 낮아 확률적 표집이 어려울 때 사용하는 비확률적 표집 방식으로, 연구참여자 등에게 연구자가 관심이 있는 특성을 공유하는 다른 연구참여자를 추천받는 방식을 반복해 연구대상을 모집한다(Biernacki&Waldorf, 1981). 연구진은 정부부처 및 공공기관 관계자(stakeholder)로부터 소규모 사업장 정부 지원사업을 수년 동안 수행한 자 중 산업보건 관련 총 경력이 15년 이상인 사람을 추천받았으나, 이 조건을 충족하는 자의 수가 많지 않아 최종적으로 10명의 인터뷰 대상과 접촉할 수 있었다. 연구진은 이들에게

Table 2. Characteristics of Interview Participants

Number	Affiliation	Total Experience in Industrial Health (Years)
a-1	government ministry	25
a-2	government ministry	19
a-3	government ministry	16
a-4	government ministry	15
b-1	public agency	20
b-2	public agency	17
b-3	public agency	20
b-4	public agency	21

연락하여 연구의 취지와 목적을 전달하고 인터뷰 참여의사를 물었으며, 그 결과 일정 등의 이유로 인터뷰 참여를 거부한 2명을 제외한 8명이 연구참여자로 확정되었다.

일반적으로 질적연구에서 주장의 타당성을 보장하는 연구참여자 수는 이론적 포화(saturation) 개념에 의존해 결정된다. 포화는 질적 연구자가 추가 인터뷰나 자료 분석이 필요 없다고 판단할 근거가 되는 지점으로(Saunders et al. 2018), 인터뷰를 지속해도 더 이상 새로운 데이터가 나타나지 않은 상태를 의미한다(Saunders et al. 2018; Fusch&Ness, 2015). 문제는 연구자가 이론적 포화 지점에서 인터뷰 및 분석을 중단했는지를 판단하기 어렵다는 것으로, 연구의 성격에 따라 몇 명의 연구참여자를 인터뷰 해야 포화 상태에 도달하는지는 다를 수 있다. 다만 6명 이상 연구참여자가 질적연구의 타당성을 보장할 수 있다는 주장(Morse, 1994)이 존재하고, 특히 Guest et al.(2006)은 초반 6명 인터뷰 자료를 분석한 이후에는, 인터뷰와 코딩을 지속해도 새로운 정보가 거의 나타나지 않고, 이때 만들어진 주제와 테마가 최종적으로 중요하게 유지됨을 경험적으로 보여주었다. 물론 이론적 포화는 연구대상들 간 동질성(homogeneity) 정도에 따라 달성되는 속도가 달라질 수 있다. 본 연구의 인터뷰 대상은 산업안전보건 관련 정부부처 및 공공기관에서 소규모 사업장 정부 지원사업을 전담해 본 실무자 중 산업보건 총 경력이 15년 이상인 자로, 인터뷰 대상자들 간 동질성이 상당히 높았다. 본 연구의 인터뷰는 녹색병원 생명윤리위원회(IRB) 심의 승인을 받았다.

연구진은 2021년 5월부터 5개월 동안 인터뷰를 시행하였으며, 인터뷰 시간은 주제가 포화될 때까지 계속되어 최소 70분에서 최대 90분이었다. 인터뷰는 반구

조화된 질문지를 토대로 진행되었으며, 질문은 크게 네 개의 주제로 구분해 세부 사항을 묻는 하위질문들로 배열하였다. 첫째, 연구참여자에게 소규모 사업장 정부 지원사업 경험 및 사업 진행 과정에서 느낀 점을 묻는 질문으로 구성하였다. 둘째, 연구참여자들이 이해하고 있는 소규모 사업장 정부 지원사업의 목표 및 수행 경험을 묻는 질문들을 하였다. 셋째, 연구참여자에게 소규모 사업장 정부 지원사업 개선점과 사업 과정에서 정부(관련 정부부처 및 공공기관), 민간위탁 기관, 사업 참여 소규모 사업장의 바람직한 역할을 묻는다. 넷째, 소규모 사업장 정부 지원사업의 개선 방향을 묻고, 본 연구자들이 구상한 새로운 방식의 소규모 사업장 정부지원 프로그램에 대한 의견을 구하였다. 모든 인터뷰는 연구참여자의 동의를 받고 녹음되었고, 이후에 전사해 분석에 이용했다.

본 연구는 주제분석(thematic analysis) 방법의 절차를 준용해 체계적으로 자료를 분석했다(Charmas, 2006; Kiger&Varpio, 2020; Son, 2023). 먼저 데이터에 익숙해지기 위해 전체 데이터를 반복해서 읽은 후 초기 코드를 생성했으며, 이때 연구진은 연구참여자의 진술에서 소규모 사업장 정부지원 성과, 한계, 실행 및 운영상 특성과 관련된 내용을 추출해 각각에 코드(code)를 부여했다. 이후 코딩을 통해 연구참여자 진술 사이에 공통적이고 반복적으로 나타나는 내용을 취할 수 있었다. 다음 단계에서 연구진은 추출된 코드를 재분류해 관련된 코드끼리 묶고 이를 정의하는 주제(theme)를 부여했다. 이 단계에서 소규모 사업장 정부 지원사업의 주요 문제점이 도출되었다. 마지막 단계에서 연구진은 정의된 주제들을 다시 재검토했다. 이 과정에서 정부부처 및 공공기관 소규모 사업장 정부 지원사업 실무자들이 물량 중심 사업운영 방식 등이 정부 지원사업을 통한 소규모 사업장 작업환경 개선을 어렵게 만드는 요인임을 인지하고 있음을 확인할 수 있었다.

III. 연구결과

1. 사업주의 주변적 역할과 정부 지원사업 실효성에 대한 불신

1) 정부에 대한 안전보건 관리 의존성을 높이는 소규모 사업장 정부 지원프로그램

연구참여자들은 산업보건 분야 소규모 사업장 정부

지원사업의 목적이, 소규모 사업주에게 산업안전보건법(이하 '산안법')상 사업주 의무를 재확인 시켜줌으로써, 산안법의 제도적 정착성을 높이는 것이라고 말하였다. 소규모 사업주는 산안법상 의무에 대한 기본적인 지식이 부족한 경우가 많은데, 이 경우 정부 지원사업에 참여하게 함으로써 물질안전보건자료(Material Safety Data Sheet, 이하 'MSDS'), 작업환경측정, 특수건강검진 등과 같은 제도가 있음을 인지하고 실행하도록 독려할 수 있다는 것이다. 하지만 민간위탁 기술지원 사업(보건 분야) 수행 경험이 있는 다수의 연구참여자들은 현행 소규모 사업장 정부 지원사업의 한계로, 사업 진행방식이 보건관리지도를 통한 개선보다 산안법상 사업주 의무 안내에 집중하는 점을 꼽았다. 또한 재정지원 방식의 정부 지원사업에 대해서는, 사업주가 정부 지원사업에 참여함으로써 산안법상 의무를 더 잘 이해하고 실행할 수 있게 되기보다, 소규모 사업장 안전보건 관리는 정부가 해주는 것이라는 잘못된 인식을 가지게 되기도 함을 지적하였다. 즉 지원사업이 본래의 목적과 달리 정부에 대한 안전보건 관리 의존성을 높이는 부정적 결과를 초래할 수 있다는 것이다.

"이런 식의 (소규모 사업장 정부지원) 사업 확대는 보건관리 수준을 향상하기보다 안전보건 관리는 정부가 해주는 거라는 부정적인 생각을 하게 한다고 생각한다."(연구참여자 a-1)

"민간위탁 사업으로 넘어가면 (그 과정에서 사업주에게 소규모 사업장 정부 지원사업) 필요성에 대한 설명이 부족하다 보니, (사업주는) 정확하게 왜 해야 하는지 잘 이해 못 하고, 으레 정부가 하는 것이니 서명만 해주면 된다고 인식하기도 한다."(연구참여자 a-3)

2) 정부 지원사업 실행 과정에서 사업주 역할의 주변화와 책임회피

한편 연구참여자들은 소규모 사업주들이 작업환경측정 의무를 제대로 인지하지 못하고 있는 데다, 정부 지원사업 실행 과정에서 사업주 역할이 지나치게 주변적이어서, 작업환경측정 결과를 토대로 과태료 등의 행정처분을 받게 되면 억울하게 생각하는 경향이 있다고 말하였다. 또한 사업주 의무에 대한 적절한 인식 없이 정부 지원사업을 통해 작업환경측정을 처음 실시한 후 측정결과로 인해 과태료 등 행정처분을 받은 경우, 지원사업 참여가 산안법상 사업주 의무 인식 및 작업환경

개선으로 이어지기보다 다음 작업환경측정 시 노출기준을 초과하지 않도록 비일상적인 작업환경을 조성해 두고(작업물량 일시 축소 등) 측정하는 등 편법을 쓰는 계기가 되기도 한다고 지적하였다.

“작업환경측정과 특수건강진단은 사업주의 의무인데, 건강 디딤돌 사업에서는 사업주가 주체가 아니다. (...) 특히 측정의 경우는 시행 시 사업장 인력을 뺄 필요도 없어서 측정기관에서 사업장을 방문 측정하고 보고서를 제출하고 돈을 지불받는 방식이라 사업주가 하는 역할이 거의 없다.”(연구참여자 b-1)

“최초로 작업환경 측정하는 곳은 측정 제도를 잘 모르기 때문에 민났을 보여준다. 하지만 측정을 하게 되면 그것으로 인해 뭔가 규제가 들어오는 것을 알게 되고 뭔가 왜곡이 일어난다.”(연구참여자 a-2)

3) 지원사업 참여를 꺼리는 사업주로 인한 사업 진행의 어려움

연구참여자들은 소규모 사업주가 정부 지원사업에 참여하는 것 자체를 꺼리기 때문에 공공기관이나 민간 위탁기관 사업 담당자가 지원사업 참여 사업장 섭외 및 방문일정 조율 등에 큰 어려움을 겪는다고도 말하였다. 지원사업 참여를 꺼리는 이유로는, 소규모 사업주가 안전보건 관리 필요성을 인식하지 못한다는 점이 중요하게 언급되었고, 정부 지원사업 참여가 공무원이나 공공기관 담당자 방문의 빌미가 될 가능성에 대한 우려도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 소규모 사업주가 정부 지원사업 참여에 대해 가지고 있는 부정적 인식은 참여 사업장 섭외 과정뿐 아니라, 지원사업 수행 전반에 어려움을 야기해 사업 효과에 부정적 영향을 줄 수 있다. 따라서 소규모 사업장 정부 지원사업 실효성을 높이기 위해서는, 사업주에게 산안법상 의무를 명확히 인식시키고, 사업주가 의무를 자체적으로 이행하기 위해 안전보건 관리 역량을 강화할 필요성을 느끼도록 하여야 한다.

“사업장에서는 담당 공공기관의 방문을 좀 꺼리기도 한다. 사업장 방문 승낙받는 일이 정부 지원사업에서도 좀 과장하면 50%라고 할 정도로 선정이 힘들다. 민간위탁도 비슷한 어려움이 더할 것이다. 공공기관의 이러한 사업 실행자들은 이런 어려움이 있고, 민간위탁의 경우도 감정노동의 성격이 크다. (...) (담당 공무원도) 벌금이나 과태료 부과 시 사업주에게 이의제기를 받아, 스트

레스로 위장병을 앓는 사람도 있다. 너희들이 해준 것이 무엇인데 이거 하라 저거 하라 하느냐는 이야기도 듣는다.”(연구참여자 b-1)

2. 정부 지원사업의 물량 중심 운영

1) 사업장으로 전달되는 서비스 질 관리의 어려움

다수의 연구참여자에 따르면, 소규모 사업장 정부 지원사업의 운영상 문제점 중 하나는 물량 중심 사업 운영으로 인해 사업의 질 관리가 어렵다는 점이다. 정부 지원사업은 담당 정부 부처가 정책 수립 및 이행 점검을 담당하고, 산하 공공기관에 그 실행을 위탁하여 진행한다. 정책을 수립하는 쪽에서는, 자체적인 안전보건 관리 역량이 부족한 소규모 사업장의 수를 고려해, 지원사업에 참여할 수 있는 사업장 수를 최대한 늘리는 쪽으로 목표를 잡기 쉽다. 이는 그 자체로는 바람직할 수 있으나, 운영 과정에서 제한된 인력으로 각 사업장에 전달되는 서비스의 질을 관리하기 어렵게 만든다. 적절히 관리되지 못한 채 사업장으로 전달되는 서비스는 소규모 사업주 안전보건 관리 인식 및 역량 강화에 효과적이지 못할 뿐 아니라, 참여 사업주에게 정부 지원사업이 형식적으로 운영되고 있다는 부정적 인식을 갖게 할 위험이 있다는 점에서 반드시 개선이 필요하다. 한 연구참여자는 이 문제를 개선하기 위해, 사업 물량을 줄이더라도, 한 개 사업장에 투입하는 시간 및 비용을 늘리는 게 오히려 정부 지원사업에 대한 소규모 사업주 인식 제고와 자기 규율적 안전 문화 확산에 도움을 줄 수 있다고 지적하였다.

“민간위탁 사업이 현재는 물량 치기로 진행되다 보니 (...) 매년 다수의 사업장을 선정하지 않고, 물량을 줄이더라도 사업장에 가는 횟수를 늘려 지속적으로 안내하고, 실행하게 해서 동종 업종에 전파하게 하는 것이 효과 있지 않을까 한다.”(연구참여자 a-2)

2) 사후조치 부재

또 다른 사업 운영상 문제점은 소규모 사업장 정부 지원사업이 물량 중심으로 운영되다 보니, 사후조치를 통한 작업환경 개선과 같은 지원사업 목적이 적절히 달성되고 있는지 여부를 확인하기 힘들다는 것이다. 예를 들어 작업환경측정 비용 지원의 경우, 작업환경측정 실시여부에만 집중할 뿐, 측정 이후 사업장 수준에서 어떤 변화가 있었는지에 대해선 정부부처 및 공공기관 담당자들이 잘 알지 못하고 있었다. 소규모 사업장 정부

지원사업의 목적은 측정 자체에 있다기보다, 측정을 통해 사업주가 개선해야 할 필요성과 구체적인 개선 활동을 알고 실행하게 하는 데 있다. 따라서 사업 담당 기관은 사업주가 사후조치를 하도록 지원(관리)해야 한다. 적절한 사후조치는 사업주로 하여금 정부 지원사업에 참여했더니, 산업보건 관리 측면에서 구체적인 개선 필요성을 알고 실행하게 되었다는 긍정적인 평가를 이끌어 낼 수도 있다.

“정책을 만드는 것은 본부에서 하고, 지방 관서는 이행을 보고하는 정도이다. 그 이후에 어떤 개선이 되었고, 얼마나 신규로 발굴되었고, 얼마만큼 진행되었는지 어떤 결과가 있는지 본부에서 지방 관서에 주는 피드백이 없다. 지방 관서에서는 어떤 실효성을 거두고 있는지 알기 어렵다.”(연구참여자 a-2)

3. 민간 위탁기관 역할의 구조적 저해

(1) 기관과 사업주 간 서비스 제공자-고객 관계

연구참여자들은 현행 작업환경측정 제도하에서의 기관과 사업주 간 서비스 제공자-고객 관계로 인해, 측정 결과의 신뢰성이 높지 않음을 지적하기도 하였다. 이는 정부 지원사업 자체의 운영상 문제라기보다는 작업환경 측정 제도의 문제점으로 볼 수 있을 수 있다. 사업주가 작업환경 측정 실시를 꺼리는 주된 이유는, 측정 결과가 노출 기준을 초과했을 때 부과되는 일련의 행정 조치(노동부 감독 등)를 부담스러워하기 때문이다. 이러한 사업주 염려는 측정기관이 정확한 측정을 하는 데 있어 부담으로 작용할 수 있다. 예를 들면, 작업환경 측정을 통해 사업장에서 개선이 필요한 부분이 있음이 확인되면 처벌이나 과태료를 부과한 후에야 정부의 개선 지원과 연결을 용이하게 하는 관행 때문에, 사업주는 개선 지원보다 법적 조치를 받고 싶지 않은 마음을 갖게 된다는 것이다.

“사실 과태료가 부과되거나 행정 조치를 하면 담당 공공기관에서 우선적으로 개선 지원을 해주는데, 민간위탁기관에서 해당 회사에 과태료나 행정조치가 부과되는 것을 부담스러워해서 알고도 모른 척하는 경우들이 있다.”(연구참여자 b-2)

“사업주가 측정비용을 내게 해서는 한계가 있다. 측정제도 문제는 기관의 문제라기보다는 제도 설계의 문제이다. 기관이 수익을 위해 이것을 한다면 사업주의 요구를 맞출 수밖에 없다.”(연구참여자 b-4)

(2) 수집 정보의 정확성 및 균질성 제고

한편 기술지원(민간위탁) 사업과 관련해서는, 민간 위탁기관이 사업 수행과정에서 취합한 정보의 정확도가 높지 않은 문제가 지적되었다. 그 원인으로 한 연구참여자는 기관 실무자가 사업장에 머무를 수 있는 현실적인 시간에 비해, 정부 지원사업 담당 공공기관에 보고해야 하는 정보의 양이 너무 많은 점을 말하였다. 이는 기술지원 사업의 효과적인 운영을 위해선, 민간 위탁기관 실무자에게 요구하는 조사 항목을 줄이고, 적정한 수의 사업장을 담당하도록 하여야 함을 보여준다. 또한 사업장을 방문하는 산업보건 담당자의 전공에 따라 수집되는 내용에 편차가 존재한다는 지적도 나왔다. 이 문제를 개선하기 위해 기술지원 사업을 수행하는 기관 담당자의 전공(산업간호, 산업위생)에 따라 수집된 정보의 내용이 불균질하지 않도록 대책을 수립할 필요가 있다.

“보고서가 7~8페이지로 너무 많은 양을 조사하려다 보니, 조사 자체도 정확하지 않다. (...) 약 10%에 대해서 실시하는 담당 공공기관 모니터링 결과에 따르면 정보 수집에서 내용 오류가 약 30% 된다.”(연구참여자 b-2)

“(담당자 전공에 따라) 내용의 편차가 심하다. 간호사가 방문하는 경우 건강 증진에 관련된 내용을, 산업위생 전공자가 하는 경우는 화학물질에 관련된 내용을 주로 기입한다. 교육을 공단에서 하기는 하는데 그것으로는 이 간극을 메우기가 역부족이다.”(연구참여자 b-2)

IV. 고 찰

이 연구는 정부부처 및 공공기관 실무자 중 수년의 정부 지원사업 관련 경험이 있고, 산업보건 경력이 15년 이상인 8명을 인터뷰한 자료를 이용하여 현행 소규모 사업장 정부지원 사업 운영 경험을 조사하였다. 분석 결과, 소규모 사업장 정부 지원사업은 사업주로부터 필요성이나 유용성에 대한 지지를 받지 못한 채 물량 중심으로 운영되고 있어, 사업주 인식변화 및 사업장 작업환경 개선에 실질적인 효과를 내지 못하고 있었다. 구체적인 소규모 사업장 정부 지원사업의 문제점은 다음과 같다.

사업주 관련해서는, 첫째, 소규모 사업장 정부 지원사업이 사업주의 자체적인 안전보건 관리 역량을 강화

하기보다 정부에 대한 안전보건 관리 의존성을 높였다. 둘째, 사업 운영 과정에서 사업주 참여 및 역할이 미미해, 사업주가 지원사업을 정부와 민간위탁 기관 간 사업으로 오해하거나, 측정 결과 법 위반 사항을 확인해도 개선하려고 하기보다 억울하게 생각하는 경우가 많았다. 셋째, 지원사업 참여를 꺼리는 사업주가 대부분이라 사업장 섭외부터 사업 운영 과정 전반에서, 실무자들이 상당한 감정노동을 하게 되고, 지원사업의 실효성도 높지 않았다. 이러한 문제점들은 정부 지원사업 프로그램에 사업주 비협조성 내지는 비적극성을 해소하기 위한 별도 단계를 포함시킬 필요가 있음을 시사한다.

정부 부처 및 공공기관 관련해서는, 첫째, 물량 중심 운영으로 인해 지원사업 서비스 질이 적절히 관리 되지 못하였다. 둘째, 정부 지원사업을 통해 문제점을 확인해도, 실제 문제점이 개선될 수 있도록 관리 지도함으로써 지원사업의 실효성을 높이려는 노력은 매우 부족하였다. 미흡한 사후조치는 단지 소규모 사업장 정부 지원사업뿐 아니라, 산업법상 작업환경측정제도 자체의 운영상 한계이다. 지원사업 실효성을 높이기 위해서는 작업환경측정 제도를 준수하도록 하는 데 머무르지 않고, 사업장 유해물질 노출 위험관리에 기여할 수 있도록 지원사업을 설계할 필요가 있다.

정부지원 사업에 참여하는 서비스 기관과 관련하여서는 기관이 제출하는 사업장 관련 측정 및 수집 정보의 정확성이 낮은 문제가 확인되었다. 연구참여자들은 이 문제의 구조적 원인으로 첫째, 작업환경측정제도 자체가 갖는 측정기관과 사업주 간의 서비스 제공자-고객 관계, 둘째, 민간 위탁기관을 통해 수집된 사업장 정보의 낮은 정확도와 불균질성을 꼽았다. 이는 정부 지원사업이 전체 참여 사업장 수라는 물량에만 집중하지 않고, 정부 지원사업이 수행되는 제도적 맥락을 고려해 정비되어야 하며, 서비스 질을 높이기 위한 구체적인 방안을 마련할 필요가 있음을 시사한다.

덧붙여, 연구참여자에 대한 인터뷰를 통해, 정부 지원사업을 수행하는 실무자들이 물량 중심 운영으로 인한 서비스 질 관리의 어려움이나 사후 조치의 부재 등과 같은 문제점을 인지하고 있음을 확인할 수 있었다. 그럼에도 지난 30년 동안 정부 지원사업이 질적으로 개선되지 못하고 정체되어 있는 이유는, 사업 실행과정에서 알게 된 문제점이 다음 해 정부 지원사업에 반영되는 환류 구조가 없는 데서 찾을 수 있다. 즉 담당 정부 부처 및 공공기관 내부에서 지원사업 수행 인력이 느낀

문제점을 지원사업 기획 과정에 반영함으로써, 정부 지원사업을 점진적으로 발전시키기 위한 절차가 제대로 작동하지 못하는 것이다. 이는 담당 정부부처인 고용노동부와 공공기관인 산업안전보건공단 내에, 정부 지원사업의 기획과 실행, 성과를 비판적으로 검토할 임무를 가진 책임자가 존재하지 않는 것에 기인할 수 있으므로 개선이 필요하다.

V. 결 론

본 연구의 의의는 보건 분야 소규모 사업장 정부 지원사업 운영 과정에 대한 정책평가를 시도한 연구라는데 있다. 산업보건 사회서비스 대상 정책평가는 매우 드물게 연구되었으며, 특히 소규모 사업장 정부 지원사업에 대한 연구는 2000년대 들어 거의 이루어지지 않았다. 이런 상황에서, 이 연구는 소규모 사업장 정부 지원사업이 어떻게 계획되고 실행되는지뿐만 아니라, 현장 측면에서 어떤 한계를 가지는지에 대해 비교적 종합적인 이해를 가지고 있는 정부부처 및 공공기관 실무자를 인터뷰함으로써, 사업 운영 방식의 한계와 지원사업에 참여하는 소규모 사업주, 민간위탁기관 행태의 문제점을 파악하였다. 또한 연구결과는 새로운 소규모 사업장 정부 지원모델인 RIEC(인구평조)프로그램(이하 'RIEC 프로그램')을 개발하는 토대를 제공했다. RIEC프로그램은 산업보건의 핵심인 예측-인지-평가-조절의 원리를 인지-구별-평가-조절로 재구조화하여 설계한 정부 지원 프로그램 모델로, 현재 시범사업을 통해 개선 및 적용 가능성을 평가하고 있다(Park et al., 2022; 2023). 관련 내용은 후속 논문을 통해 다룰 예정이다.

감사의 글

본 연구는 2022년 한국산업안전보건공단 산업안전보건연구원 화학 분야 위탁연구 사업에 의해 수행되었음.

References

- Biernacki P, Waldorf D. Snowball sampling: problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods & Research* 1981;10(2):141-163. doi: 10.1177/004912418101000205
- Bohthe J, Meier KJ. Goal displacement: Assessing the

- Motivation for organizational cheating. Public Administration Review 2000;60(2):173-182. doi:10.1111/0033-3352.00075
- Charmaz, Kathy. Constructing grounded theory: A practical guide through qualitative analysis. Seoul; Hakjisa.; 2013.
- Fusch PI, Ness LR. Are we there yet? Data saturation in qualitative research. The Qualitative Report 2015; 20(9):1408-1416. doi:10.46743/2160-3715/2015.2281
- Guest G, Bunce A, Johnson L. How many interview are enough? an experiment with data saturation and variability. Field Methods 2006;18(1):59-82. doi:10.1177/1525822X05279903
- Kiger ME, Varpio L. Thematic analysis of qualitative data: AMEE Guide No.131. Medical Teacher 2020; 42(8): 846-854. doi:10.1080/0142159X.2020.1755030
- Kim NS, Oh YS, Park EG, Jung Y, Kim DE et al. Development of evaluation model for health policy (I): analysis of the current status and priority setting of evaluation area. Sejong; Korea Institute for Health and Social Affairs; 2016. p. 17-38
- Kim YS. A study on activation of occupational safety and health agency for reducing industrial accidents. J. of Korean Society of Hazard Mitigation 2009;9(4): 67-70
- KOSHA. OSH Program. KOSHA[online] 2023[Accessed 2023 Feb 5]; Available from: URL: <https://www.kosha.or.kr/english/reviewandconfirmationofprocesssafetyreport.do>
- Lee KN. Assessment of Health Management Support for 95 Small Businesses and Direction for 96 Initiatives. Academic Seminar of the Korea Industrial Health Association, Seoul. 1996.
- Lee MG, Jeong MJ. Strengthening the Efficiency of the Private Consignment Business in the Safety and Health Sector. The J. of the Convergence on Culture Technology 2017;3(4): 145-152. doi:10.17703/JCCT.2017.3.4.145
- Morse J. Designing funded qualitative research. In Handbook for qualitative research, ed. N. Denzin and Y. Lincoln. CA: Sage.; 1994. p. 220-235
- Myung SH. Designing Policy Evaluation for Utilization: Focused on Information Technology Projects Evaluation. J. of Cybercommunication Academic Society 2002;9:125-148
- Park MJ, Choi YE, Choi HY, Lee JH, Kang SJ et al. Application of the government-supported model for chemical substance management in small-scale workplaces(I). Ulsan; Occupational Safety and Health Research Institute(OSHRI).; 2022.
- Park MJ, Choi YE, Kim W, Jung TJ, Park HA et al. A study to improve chemical management capabilities in small businesses. Ulsan; Occupational Safety and Health Research Institute(OSHRI).; 2021.
- Park MJ, Kim W, Choi YE, Lee JH, Choi SM et al. The stage E and C pilot application of RIEC program, as the government-supporting model for the management of chemical substance hazard to health in small-scale workplace. Ulsan; Occupational Safety and Health Research Institute(OSHRI).; 2023.
- Saunders B, Sim J, Kingstone T, Baker S, Waterfield J et al. Saturation in qualitative research: exploring its conceptualization and operationalization. Qual Quant 2018;52: 1893-1907. doi:10.1007/s11135-017-0574-8
- Son IS. The Dynamics of Non-governmental Healthcare Services for Immigrants in South Korea: Discriminatory Medical Insurance System and Responses of Non-governmental Organizations. Economy and Society 2023;137:165-201. doi: 10.18207/criso.2023..137.165
- Yi KH. The Industrial Safety and Health Activities and Effectiveness of Government Support Program in Very Small Manufacturing. J. Korea Saf. Manag. Sci 2015;17(1): 131-137. doi: 10.12812/ksms.2015.17.1.131
- Yun SN, Jung HS. Occupational Health Care Management Model in Small Scale Enterprises. The J. of Korean Community Nursing 2001;12(3):647-660

<저자정보>

박미진(실장/수석연구원, 객원 연구원), 최서영(박사 과정 대학원생), 이혜진(연구위원)