

산업재해와 산업재해예방정책의 수용성*

박경돈

국문요약

본 논문은 산업재해예방의 정부지원정책에 대한 인식과 필요성이라는 정책수용성이 산업재해에 미치는 영향력을 분석하였다. 구조방정식(Structural Equation Modeling) 기법을 사용하여 산업재해예방정책에 대한 수용성과 산업재해 감소 간의 상호 영향력을 전방위적으로 검증하였다. 분석결과는 정책지원에 대한 인지수준이 높으면서 정책 필요성이 커서 정책수용성이 높을수록 산업재해 손실비용의 감소에 대해서는 정(+)의 영향이 있는 것으로 나타났다. 이와는 대조적으로 총 사고자 수가 증가할 경우 정책필요성은 오히려 낮은 것으로 분석된다. 산업재해로 인한 손실이 많을수록 정책에 대한 인지와 필요성이 모두 높아지는 것으로 분석되었다. 따라서 산업재해로 인한 손실을 강조하는 방식으로 산업재해예방정책을 집행하는 것이 총 사고자 수의 감소를 강조하는 방식보다 더욱 효과적인 것으로 나타났다. 정책 인지나 정책필요성이라는 정책수용성은 재해에 직접적인 영향이 매우 큰 것으로 분석되었다.

주제어: 정책수용, 산업재해예방, 구조방정식

I. 서론: 산업재해예방정책의 수용성

산업화와 세계화의 진전으로 국가의 경제성장과 산업 생산량의 증가에 따라 각종 산업재해 또한 같이 증가하였다. 이에 정부는 산업재해율을 획기적으로 줄이기 위해 다양한 정책과 노력을 쏟아 내었다(노동백서, 2012). 공공기관에 의해 발표된 자료에 의하면 산업재해율이라는 기준의 측면에서 어느 정도 가시적인 성과를 거두었다는 평가도 있다(한국산업안전보건공단, 2012).

하지만 최근 독성 화학물질의 유출과 같은 산업재해 및 사고가 끊이지 않고 있다. 이처럼 계속 되는 화학물질 사고로 현존하는 산재예방정책의 효과성에 대한 국민적 의문은 크다. 사업장에서 발생한 사고를 은폐하는 사업장의 행위로 인해 산업재해 사고통계에 대한 불신도 높은 편이다. 현장에서 근무하는 노동자조차 산업재해정책의 실효성을 의심하고 있다.

이 시점에서 정부의 정책개입에 대한 타당성과 지속성에 대한 의문을 해소할 필요가 있다. 그동안 정부는 산업안전을 위한 정책이 얼마나 효과적인지를 평가하기 위해서 주로 산재율과 산재자 수 등의 계량적인 지표를 활용한 분석을 하였다. 정부정책을 집행한 성과로 산업체나 사업장의 산재가 감소되었다고 하며, 이를 작업장 안전에 대한 긍정적 증거로 간주해왔다. 하지만 낮은 산재율

* 이 논문은 2013년도 한국교통대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

이라는 정부적 구호와는 달리 안전한 작업장에 대한 사업장 내외의 체감적 불안전과 회의적 시각이 시사하는 바는 정부정책이 결코 성공적이지 않다는 점이다. 따라서 지금까지의 정책개입의 과실이 발생하는 이유를 찾고 비효과적인 원인을 밝혀 효과적으로 작용하도록 하는 정책설계를 제고할 필요가 있다.

정부정책의 성과에 대해 시각차가 분명한 이유 중의 하나는 결과해석에 대한 차이보다는 실질적인 측면에서 정부정책을 체감하는 노동자나 사업주의 인식과 필요성 때문일 것이다. 정부정책의 직·간접적인 정책대상자인 이들의 인식이나 의식이 변화함에 따라 정책을 수용하는 태도가 달라져서 결국 현장에서 느끼는 정책성공으로 귀결될 수 있다. 즉, 정부정책을 수용하는 측인 정책대상자의 인식과 태도에 따라 정책성과가 달라질 수 있다.

만약 사업장의 노동자나 사업주가 정부의 산업재해예방 정책을 미리 알고 있으면서도 이를 수용하지 않는다면 정책적 개입에 따른 정책 성과로서의 산재를 감소효과가 나타나기 힘들 것이다. 사업장의 안전관리자나 사업주 등이 정부정책을 인식하더라도 인지수준이나 필요성을 낮게 느낀다면 산재예방을 위한 정부정책의 집행에 저해요인으로 작용할 것이다. 결국 정부의 정책적 개입이 효과적이지 못하다고 인지하는 사업장일수록 해당 정책을 적극적으로 수용하지 않는 경향을 보이기 때문에 이는 낮은 정책성가로 연계될 수 있다.

이에 정책대상자의 정책수용성에 따라서 현장의 산재가 감소되어 왔는지를 분석하는 것은 정부정책 입안자나 산업재해연구자에게는 흥미로운 주제이다. 계량적 분석을 통해 정부정책이 사업장의 여건이나 특성보다 더 직접적으로 산업재해의 감소에 기여한다는 사실을 입증한다면 정책의 일관성에 대한 수용과 정책집행의 타당성에 대한 근거로 삼을 수 있다.

그 동안 사업장의 정책적 무관심과 불응에서 나타나듯 정부정책의 효과성에 대한 신뢰는 비교적 낮은 실정이다. 즉 이러한 정부정책의 효과성에 대한 인지된 불신은 높은 산재율로 이어질 수 있어 사업장에서 산재를 감소를 위한 부정적인 유인으로 작용할 것이다. 이와 반대로 정책에 대해 높은 인지수준과 필요성이 산재를 감소라는 긍정적인 성과를 유도한다면 해당 정책이 실질적으로 사업장에서 긍정적으로 작동한다는 사실을 증명하는 결과가 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 사업장의 정부정책에 대한 수용성은 산재감소라는 정책성과에 결정적 영향을 미칠 수 있어 이에 대한 효과를 경험적으로 분석하고자 한다.

본 연구의 목적은 산업재해를 감소시키기 위한 영향요인으로 작업장의 특성과 예방활동이 정부정책에 대한 수용을 매개로 산재에 영향을 미치는지의 여부를 검증하고자 한다. 이를 위해 사업장 특성 요인, 산재예방활동 요인, 그리고 정책수용 요인을 구성하고, 사업장 특성이나 활동이 산업재해에 영향을 미칠 때 정책수용이 이 둘 간의 중간에서 매개기능을 하는지를 경험적으로 분석하고자 한다.

분석을 위한 본 연구의 방법은 아래와 같이 진행된다. 정부정책에 대한 정책수용에 대한 연구문헌을 검토한 후, 구조방정식 기법을 이용하여 정부정책의 매개효과를 통계적으로 검증한다. 본 연구는 정부정책에 대한 선호가 증가됨에 따라 수용성이 높아지면서 산업재해도 낮아졌는지를 검토할 것이다. 그 결과, 정부의 정책개입이 작업장의 산재감소와 안전이라는 성과에 긍정적인 효과를 가져왔는지를 분석하여 국내의 산업재해예방정책의 재편과 정책수용성 고양에 대한 시사점을 도출

하며 더 나아가 현재와 같이 빈번한 사업장 사고를 줄이는 데 필요한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 본다.

II. 산업재해예방정책과 정책수용에 대한 이론적 논의

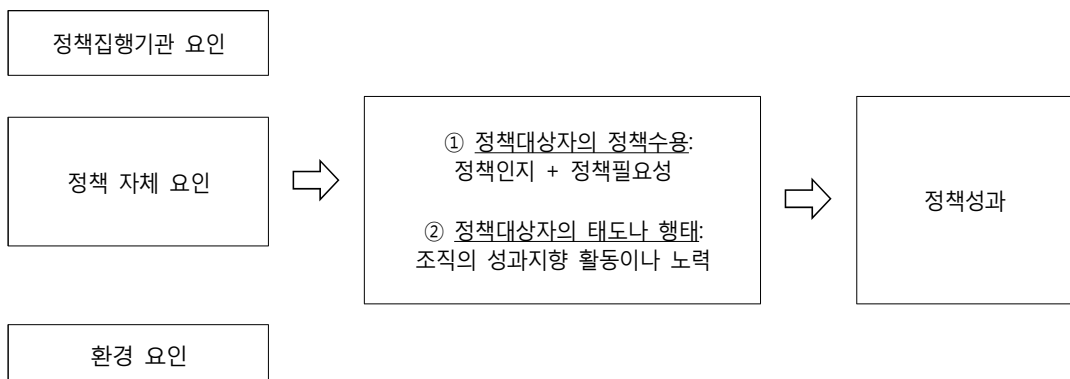
1. 정책집행과 정책수용

의도한 정책성과는 성공적인 정책집행을 통해 달성되는데, 바람직한 정책성과 창출의 중요 요인 중의 하나가 정책대상자의 정책수용이다(O'Toole, 1986). 정책집행에서의 성공여부는 정책대상자가 해당 정책에 어느 정도 순응하는지와 이에 따라 의도된 행태의 변화를 수반하는 지에 따라 달라진다. 이런 정책수용을 유발하기 위해서는 정책대상자의 자발적인 정책수용을 이끌어내야 한다. 따라서 정책수용을 정책수용의 특별한 하위개념으로 거론된다(Duncan, 1981; Young, 1979).

이와 같이 정책대상자의 자발적인 정책수용에 대한 원인 분석은 정책집행과정과 결부하여 자주 논의된다. 이종엽(2003)은 정책수용(policy acceptance)을 정책대상자가 지닌 정책에 대한 태도로 정의하면서 정책에 대한 저항적 태도와 우호적 태도로 구분하였다. 저지는 정책대상자의 정책태도에 따른 수용성의 정도에 따라 정책집행의 성공에 차이가 있다고 한다.

정책수용에 대한 영향력은 정책집행기관 요인, 정책내용 요인, 환경 요인으로 구분할 수 있다. 첫째, 정책집행기관 요인은 정책집행자가 정책대상자에게 영향력을 발휘하는 행위이다. Van Meter & Van Horn(1975)는 정책집행자의 성향이 수구주의적이거나 정책목표에 괴리된 사고를 가질 경우에 재량권을 넘어서서 정책집행을 하기 때문에 정책대상자의 행태변화를 야기할 수 없다고 한다. 정책집행기관의 특성 중 리더십(Thompson, 1982), 정책집행자의 태도와 사고는 정책성과의 차이를 설명하는 요인이다(Hucke, 1978). 본 연구의 대상인 산업재해예방 정책과 관련해서는 해당 정책이 나 사업을 집행하는 기관에 대한 신뢰 등은 정책성과에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

〈그림 1〉 성공적인 정책집행과 정책수용



둘째, 정책 그 자체의 특성요인은 정책수단의 종류와 정책내용으로 구분할 수 있다. 많은 학자들은 정책수단의 종류에 따라 정책대상자에 미치는 영향력이 달라진다고 말한다(Bowles, 2008; Jones & Cullis, 2003; Scholz & Gray 1990). Schneider & Ingram(1990)은 정책수단의 변화가 정책대상자의 행태적 변화를 변화시키는 동기부여적 요인이 된다고 한다. Garling & Schuitema(2007)는 정책종류의 차이가 정책수용의 차이를 가져온다고 한다. 즉 강제적이고 억압적인 정책보다는 비강제적이고 자발적 참여를 요구할 때 정책에 대한 수용성이 높다는 것이다. 또한 정책내용에서 혁신성과 명확성이 높은 경우 이를 정책대상자가 받아들일 가능성이 높다고 한다(Berman, 1980).

Gormley(1987)는 정책수단을 강제적 수단, 촉매적 수단, 상징적 수단으로 나누었는데, 본 연구의 초점인 산업안전보건에 대한 재해예방 지원 프로그램은 바람직한 행위를 유인하는 촉매적 정책도구에 해당한다. 재해예방 지원 프로그램은 Schneider & Ingram(1990: 517)의 역량적 정책수단(capacity tool)으로 정책대상자가 역량적 프로그램을 반드시 도입하도록 강제하거나 명문화하고 있지 않다. 따라서 재해예방 지원 정책이나 사업에 대한 만족감이나 효과성에 대한 믿음은 정책성공에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 환경적 요인은 정치적 환경과 경제적 환경의 영향을 의미하며 이들 요인이 정책의 수용성과 성공적 정책집행에 영향을 미친다고 한다(Durant, 1984; Larson, 1980; Thompson, 1982).

이상과 같이 앞선 내용을 요약하면 성공적 정책집행과 높은 정책성과는 정책대상자의 정책수용성을 매개로 결정된다고 할 수 있다. 정책집행기관 인자, 정책 자체 인자, 환경적 인자 등이 정책집행에 성패를 좌우하지만, 이들 인자들은 궁극적으로 정책대상자의 정책수용 인식과 태도를 거쳐 정책집행과 정책성공에 영향을 미치기 때문에 본질적·궁극적으로 정책성공에 직접적인 영향이 있는 정책대상자의 정책수용과 태도를 분석하고자 한다.

정책대상자의 자유의지에 의존하는 정책 자체의 특성과 결합하여 정책수용적 인식이 결국 산업재해예방의 효과로 나타날 것이다. 이 경우 정책에 대한 정보와 동기부여가 충분하고 자신의 위기를 잘 인지할 경우에만 바람직한 행태를 유도할 수 있다. 정책수단의 가정은 정책정보에 대한 인지가 잘 되어 있고 지원이 충분하여 정책대상자의 요구와 부합하는 경우에 특히 자발적인 정책수용이 높아지는 것이다. 만약 그렇지 않다면 해당 정책의 수용에 부정적인 인식과 태도를 보이면서 정책수용을 거부하게 될 것이다. 이처럼 정책수용정도가 낮고 성과지향적 활동이 적은 경우에는 역으로 정책집행기관과 정책 내용 자체의 문제가 있는 것으로 판단할 수 있어 향후 보다 심도깊은 분석을 통해 원인을 규명하는 노력이 필요할 것이다.

본 연구의 대상인 산업재해예방 프로그램은 정책의 내용적 측면에서는 모두 비강제적인 성격을 지니고 있으며 정책수용적 태도나 활동은 정책대상자에게 고도의 협조를 요구하고 있다. 이런 정책수용의식과 행태는 정책성공에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 정책집행기관 인자, 정책 자체 인자, 환경 인자의 영향에도 불구하고 궁극적으로 해당 정책에 순응하는 것은 정책대상자의 수용성이기 때문에 본 연구는 정책대상자의 정책수용과 이에 부합하는 활동에 초점을 두고 정책성공에 미치는 영향력을 분석하는 것이 중요하다.

2. 산업재해와 정책수용성

산업재해예방을 위한 정책개입의 효과성에 대한 기존 연구는 정책 관련 변수의 영향력을 밝히는 연구가 주를 이루고 있었다. 산업재해의 발생 원인을 찾는 기존 연구들은 사고의 발생형태(김현호, 2007), 직종별 발생 현황, 근로자의 유형별, 연령별 발생현황(문성현, 2004; 임현교·김현·송재철 외, 2009), 재해형태별로 나누어 고찰하고 있다. 계량적 방법을 사용하면서도 주로 구조적 요인이나 사업장의 특성 요인이 달라서 산업재해의 발생 양태가 달라진다고 설명한다. 산재예방활동과 산재발생에 대한 영향력을 측정하면서 인식적 요인을 주요변수로 채택한 경우에도 사업주나 안전관리자 등이 아닌 사회의 일반적 위험수준이라는 인식이 산재활동에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 한정하였다(이관형 외, 2009). 이들 학자군은 다른 사업장에 비해 특정 사업장의 산업재해가 높은 원인을 어떤 외연적 특성이 지배적이어서 재해발생에 영향력이 큰 것으로 해석하는데 주력하고 있다. 따라서 산업재해의 발생과 감소에 대한 분석을 구조적이면서 특성 요인이나 인자를 중심으로(강영식·최만진·양성환, 2008) 재해발생의 차이를 분석하는 경향이 있다.

이런 연구와는 달리 재해발생에 대한 근본원인과 이유 및 결정인자를 찾는 연구가 있다(이종빈·고성석, 2003; 임지영·한갑규·김선국, 2008). 이들 연구는 주로 설문조사를 활용하여 직무관련 요인, 조직요인, 문화적 요인, 인적 특성 요인 등이 산업재해의 중심인자인 것으로 분석하고 있다(박홍윤 외, 2010). 개인의 생활습성이나 태도가 재해에 미치는 영향(신성환·김대환·안진홍 외, 2008)이나 근로자의 안전의식결여와 안전기술에 대한 신념과 같은 안전효능감(배성규·박동연, 2003)을 분석하였다.

하지만 이런 부류의 연구군에서 정부정책에 대한 의식이나 신뢰 또는 수용에 대한 논의는 전무한 실정이다. 이들 연구는 정책집행이 당연히 작업근로자의 행태변화에 영향을 미치고 종국적으로 산업재해에 영향을 미칠 것이라는 순수한 가정에 근거하고 있다. 인적 요인에 대한 분석을 하면서도 정부정책에 대한 인식이나 태도에 대한 분석은 하지 않았다. 산업재해예방을 위한 안전교육훈련에 대한 설문조사 시에도 정부정책은 당연히 받아들여야 할 것으로 간주하여 사업장 내 제도적 장치의 유무나 운용을 위주로 분석하였다(이백현·정수일, 2007). 임현진·김창은·김진수(2005)는 각종 재해비용이 증가할 경우 재해예방에 정(+)의 영향력을 보이는 효과를 분석하면서 두 가지 요인 간의 연계관계에 숨은 인자라고 할 수 있는 정부지원정책에 대한 근로자의 인식은 검증에서 제외하였다. 산재예방을 위한 산업안전보건법의 문제점을 분석하면서도 근로자의 참여보장과 규제방식의 문제에만 초점을 맞추어서 법령적 요건에 대한 근로자 수용이라는 측면이 아니라 법적 준수에만 관심을 두었다(나민오, 2010).

이처럼 기존 연구가 정책지원과 정책산출 간의 긍정적 연계관계에 대한 가정을 당연히 하면서 정책을 인지하고 수용하는 사업장 내 근무자나 관리자의 인식이나 태도에 대한 분석에 소홀했기 때문에 정책집행의 성과라는 산재감소가 체감적이지 못하다. 그 동안 재해의 발생인자와 정책효과의 결정요인을 찾는 연구가 주류를 이루면서 재해감소라는 정책성과에 대한 영향력을 중심으로 연구 초점을 두다보니 정작 정책을 수용하는 자의 입장이 간과되어 왔다. 즉 작업장의 정책수용 요

인을 고려하지 않고 재해원인을 찾으려고 했기 때문에 정책도입과 작업장 사고감소라는 정책효과 간의 괴리가 크다. 그 이유는 정부정책에 대해 필요성을 인지하고 수용하는 사업장의 주관적인 의식이나 선호를 간과하여 정책결정이 된 후 집행되기만 하면 단선적인 성과를 낳는다는 인식이 내재해 있기 때문이다. 요약하면 정부정책의 우월성이나 가부장적인 시혜리는 시각 하에 정책집행이 미진한 이유를 주어진 규정에 따르지 않는 형식적이고 외형적인 요인으로부터 찾으려고 했던 것이다.

정책수용에 있어 인지된 효과성과 필요성은 정책성공의 요인이다(Cools et al., 2011). 정책집행의 성공을 위해서는 정책집행과 목표달성의 인과관계(Ingram & Mann, 1980), 정책집행자와 정책수용자 간의 관계(Mitnick & Backoff, 1984), 정책의사소통 네트워크(Nakamura & Smallwood, 1980) 및 의사소통흐름(Carver & Scheier, 1981), 정보화 과정(Williams, 1980; 1982)을 통해 정책인지와 정책선호를 높이는 것이 중요하다. 첫째, 정책인지는 정책수용성의 하위요인이다. 조직 내 개인의 조직문제에 대한 인지는 정책수용에 영향을 미친다(Eriksson et al., 2008; Steg et al., 2005). 산업재해관련 조직의 문제인식에 가장 타당한 위치를 차지하고 있는 부류가 사업주나 안전관리자라고 할 수 있다. 따라서 설문대상은 적절하다.

둘째, 정책필요성 또한 정책수용성의 하위요인이다. 정책이 해결을 바라는 문제를 없앨 가능성이 높다고 인지할 때 정책을 적극적으로 수용하는 경향이 강하다. 산업안전의 문제를 정부의 지원으로 해결할 수 있다고 인식할 때 해당 정책의 수용도가 높아진다. 정책수용도의 향상은 조직목표에 대한 정책필요성을 통해 나타난다. 개인의 인지적 장애 때문에 스스로 필요하다고 느끼는 협소한 목표에만 치중하게 되며(tunnel vision: McCaffery & Baron, 2006: 107), 이런 목표에 필요한 정책에만 선호가 높아진다. 이런 현상이 시사하는 바는 여러 가지 정책목표 중 필요성이 인정될 경우에 한해 해당 정책을 수용경향이 높아진다는 것이다.

그 동안 전통적인 분석은 사업장 요인과 정책 요인들 간의 영향력 강도를 비교하는 연구가 많았다. 하지만 본 연구는 구조방정식(Structural Equation Model; AMOS)을 이용하여 기존 연구에서의 정책성과에 영향을 미치는 요인을 포함하여 정책대상자인 사업장의 정책수용과 이로 인한 산업재해감소라는 정책성과 간의 관계를 포괄적으로 분석하고자 한다. 이런 분석을 통해 사업장의 특성이 산재감소에 더 큰 영향을 미치는 지, 그리고 사업장의 정책수용성이 매개변수로 정부정책이 목표로 하는 산재감소를 줄이는 데 기여했는지를 분석할 것이다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료 및 분석대상

본 연구는 한국산업안전보건공단에서 수집한 2차 자료를 활용하여 분석하였다. 산업재해에 대한 정부의 정책적 개입이 효과적인지를 검증하기 위해서 '2009년 산업안전보건 동향조사'의 응답결과

를 이용하였다. 해당 자료는 5인 이상의 규모 사업체를 대상으로 2009년 4월에 실시한 전국조사로부터 수집되었다. 설문은 해당 사업장의 산업안전보건관리자나 사업주에게 자신의 사업체나 작업장의 안전에 대한 문항으로 구성되었다. 따라서 본 연구는 사업장 단위의 설문을 이용하였기에 연구 분석 단위는 조직이며, 연구관찰 단위는 개인이다.

한국산업안전보건공단에 의해 수집된 원자료의 총 표본 규모는 6,024개로 이 중 제조업이 2,507개, 건설업이 1,004개, 그리고 서비스업이 2,513개이다. 본 연구에서는 '2009년 산업안전보건 동향조사'의 최초 수집된 표본에서 응답 결측치를 제외하여 표본수보다 1,999개가 적은 4,025개의 응답자료를 표본을 최종적으로 분석에 이용하였다. 해당 조사의 설문 중에서 사업장의 현황과 보건관리조직의 활동 및 안전보건관리 활동을 독립변수로 활용하였다. 아울러 정부의 정책수용성과 인지에 대한 변수는 안전보건 관리에 대한 정부지원사업의 호응도에 대한 설문으로 사업의 인지도와 만족도 현행 수준, 지원수혜의 여부 등에 대한 설문을 이용하였다.

2. 연구가설 및 분석모형

본 연구는 사업장의 경영실태, 조직관리 현황, 산업안전을 위한 조직활동이 정부정책에 대한 인지와 수용성이 산재를 감소라는 정책성과에 긍정적인 영향을 미치는지 또는 그 역의 관계를 갖는지를 검증하는 것이다. 정책수용과 정책성과 간의 관계에 대한 영향력 검증을 위한 절차는 다음과 같다.

첫째, 산업재해예방을 위한 사업장의 활동이 매개변수인 정부의 정책개입에 대한 인지와 수용에 영향을 미치고 이를 통해 종속변수인 산업재해에 대한 영향력이 존재하는지를 검증한다.

둘째, 산업재해예방을 위한 사업장의 조직특성이 직접적으로 산업재해에 미치는 영향력을 검증하였다.

셋째, 종속변수인 산업재해가 정부의 정책개입에 대한 인지와 수용의 증감에 직접적인 영향을 미치는지를 검증하였다.

통계적 분석을 위해 사업장의 재해유발특성(조직특성 요인), 산업보건안전을 위한 사업주의 인식, 사업장의 관리 활동(조직활동 요인), 조직과 활동에 대한 변수 정부의 정책개입에 대한 인지와 수용에 대한 변수(정책수용 요인), 그리고 종속변수인 산업재해 변수(재해 변수)를 활용하여 분석하였다.

구조방정식 모형을 이용하여 의미있는 분석결과를 찾는 노력은 정책지원의 인지와 정책필요성이란 정책수용요인이 산업재해의 손실비용과 총 사고자 수라는 재해변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는지의 여부와 그 영향력에 검증의 초점이 있다. 동시에 그 역의 관계인 재해변수가 오히려 정책수용성을 높이는지의 여부와 영향력을 분석한다. 정책수용 요인 때문에 산업재해가 감소한다면 정책개입에 대한 수용요인은 정책목표 달성에 긍정적인 매개변수의 역할을 한다고 할 수 있다. 그 반대로 정책성과 중 재해의 증가가 정책수용에 미치는 영향이 크다면 정책수용이라는 선택은 정책 자체에 대한 선호이기보다는 부정적인 결과에 따른 결정이다. 이는 정책수용이 정책내

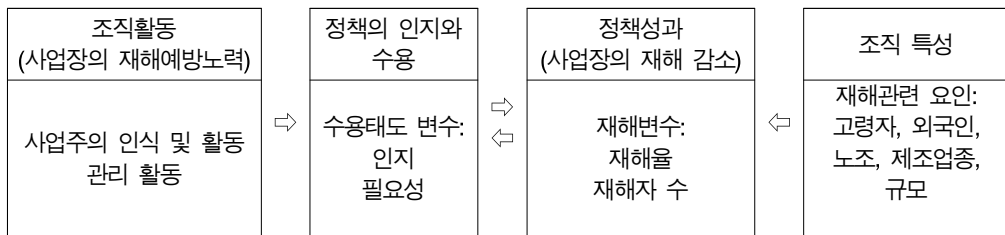
용의 선호라는 결과보다는 조직의 나쁜 성과에 기반한 효과라는 것을 의미한다. 또한 통계분석을 통해 정책의 인지나 필요성이라는 정책수용성이 산업재해에 대한 영향력이 더 직접적이고 그 영향력은 큰지 아니면 다른 변수를 매개로 한 영향력이 더 큰지의 여부를 비교하였다.

이와 같은 정책수용 변수를 매개한 검증방식에 대한 가설은 다음의 4가지로 제시될 수 있다.

- [가설 1] 사업장의 조직특성은 산업재해(총사고자 수와 산업재해비용)에 정(+)의 효과가 있다.
- [가설 2] 사업장의 재해예방활동은 정책수용성(정책인지와 정책필요성)에 정(+)의 효과가 있다.
- [가설 3] 사업장의 정책수용성(정책인지와 정책필요성)은 산업재해(총사고자 수와 산업재해비용)에 부(-)의 효과가 있다.
- [가설 4] 사업장의 산업재해(총사고자 수와 산업재해비용)는 정부정책의 수용(정책인지와 정책필요성)에 정(+)의 효과가 있다.

이와 같은 연구가설에 따라서 분석모형은 다음과 같이 제시된다.

〈그림 2〉 연구분석 모형



IV. 정책수용과 정책성과의 영향력 분석

1. 기초 자료의 분석결과

1) 이용변수와 기술통계량

구조방정식 분석에서 사용된 변수는 크게 산업안전에 대한 조직활동 변수, 경영실태를 중심으로 한 사업장 변수, 조직관리 현황, 정책의 인지와 수용변수, 그리고 종속변수로 재해율과 재해자 수의 재해변수의 4가지 영역으로 구분된다. 각 변수와 관련된 산업안전 설문은 사업주나 사업장의 산업안전보건관리자가 해당 질문에 가까운 정도를 묻는 Likert-type의 5점 척도로 설문하였고, 자신의 믿음과 가까운 응답범주를 선택하도록 하였다.

첫째, 조직활동 변수는 산업안전활동이 어떻게 진행되고 있는지를 조직단위로 특정한 값이다. 조직활동 변수를 살펴보면 사업주활동, 위험보호활동, 건강관리, 의사소통의 4가지 하위 영역으로 나

는다. 첫 번째 조직활동 변수인 사업주활동 변수는 다시 하위변수인 사업주의 안전보건업무인식, 안전보건방침 문서화여부, 위험성평가 수행 및 관리여부, 관련법규 검토절차, 안전보건업무 목표수립, 관리감독자에 업무분장 명시 등 산업안전보건과 관련한 사업주의 활동에 대한 11가지 변수로 구성된다.

조직활동의 두 번째 하위변수는 사업장의 위험보호활동 변수로 그 하위에는 화학물질관리평균, 보호구 지급, 기구관리라는 3가지의 변수로 구성되었다. 세 번째 조직활동 변수인 건강관리 변수 또한 근골격계 장애예방, 건강장애예방, 환기시설, 노출감염, 만성질환 관리, 유해요인조사의 총 6가지 하위변수로 구성되었다. 마지막 조직활동 변수인 의사소통 변수는 상담 실시, 심의의결 전달, 건강진단결과공지, 환경측정공지, 규정변경의견수렴, 위험요소건의반영, 안전관리자 지원, 현장인력 협조의 8가지 하위변수로 측정하였다.

최종적으로 조직활동 변수는 사업주의 역할이나 기능이 재해예방에 적극적인지, 사업장에서 작업 시 위험보호활동은 하고 있는지, 질병 등 건강관리체계는 잘 작동하고 있는지, 재해예방을 위한 의사소통은 잘 이루어지고 있는지에 관계된 설문항목들을 요인분석과 평균값 이용기법을 사용하여 4개의 요인으로 만들었다. 조직활동 변수에는 4가지 영역에서 총 29개의 하위변수를 포함하고 있는데, 각 영역별로 하나의 변수로 묶어 구조방정식 모형의 식별(identification of SEM model)이 가능하도록 하였다. 신뢰도 점수인 Cronbach's Alpha 계수가 이들 4개 영역에서 모두 0.8점 이상으로 나타나 신뢰도 점수가 0.6 이상이면 일반적으로 충족되는 측정도구의 신뢰성을 충족하고 있다 (Nunnally, 1978). 즉 각 영역별 하위변수에 대한 신뢰도 계수에 대한 검증결과 모든 변수들에게 신뢰성은 매우 높게 나타나 영역별 변수로 이용가능한 것으로 보인다.

이에 조직활동 변수의 통계량을 살펴보면, 사업주활동(평균 3.910점), 위험보호활동(평균, 4.4070점), 건강관리(평균, 3.963점), 의사소통(평균 4.1065점)으로 비교적 우수하다고 응답하고 있다. 특히 사업장 내 위험보호활동과 의사소통이 사업주활동이나 건강관리보다는 우수한 것으로 나타났다. 사업주나 산업보건안전관리자는 사업장의 노력은 기대했던 응답보다는 훨씬 긍정적으로 인식하고 있었다.

둘째, 조직특성 변수는 산업안전보건관리책임자의 선임, 제조업 여부, 사업장 규모, 노동조합 유무, 남성직원비율, 고령직원비율, 외국노동자비율의 7개의 하위변수로 측정하였다. 구체적으로 살펴보면, 산업안전보건관리책임자를 선임한 사업장이 총 표본사업장의 40%에 육박하지만 여전히 미흡한 수준이며, 제조업이 총 표본사업장의 54%를 차지하고 있다. 사업장의 규모 평균은 2.9로 3에 근접하여 '30~49인'의 사업장이 제일 많은 수를 보이고 있다. 연간매출액은 약 12억 원으로 제조업과 건설업은 대규모 사업장이 있는 곳이 종종 있어 이에 따른 표준편차가 큰 것으로 나타났다. 한편, 조직 내 재해발생의 중요인자로 거론되는 남성직원의 비율, 고령자직원의 비율, 그리고 외국인 노동자의 비율은 각각 약 78.6%, 9.4%, 4.4%로 나타났다.

〈표 1〉 이용변수 기술통계량과 신뢰도

잠재변수	이용변수		평균	표준편차	신뢰도 점수 (Cronbach's Alpha)
사업주 활동 (3.910, 0.820)	사업주의 안전보건업무인식		4.42	.838	0.887
	안전보건방침 문서화여부		4.15	1.207	
	위험성평가 수행 및 관리여부		4.42	2.226	
	관련법규 검토절차		4.06	1.373	
	안전보건업무 목표수립		4.03	1.264	
	관리감독자에 업무분장 명시		4.13	1.214	
	근로자 교육/훈련체계 수립		4.07	1.078	
	안전보건정보 근로자와 협의 및 의사소통절차 수립		4.05	1.087	
	안전보건경영체제 관리절차 수립 및 유지		4.04	1.227	
	대형재해 대처절차 수립		4.09	1.059	
안전보건활동 성과에 대한 성과금 및 인센티브 포상		3.61	1.926		
위험보호 활동 (4.4070, 0.6472)	화학물질관리평균		4.1	0.8597	0.819
	보호구 지급		4.5	0.6694	
	기구관리		4.5	0.6738	
건강관리 (3.963, 0.810)	근골격계 장애예방		4.1921	.84171	0.933
	건강장해예방		4.0222	.92227	
	환기시설		4.2235	.83101	
	노출감염		3.8313	.99965	
	만성질환 관리		3.9227	.91798	
	유해요인조사		3.7938	1.09987	
의사소통 (4.1065, 0.69038)	상담 실시		3.8297	.92637	0.927
	심의의결 전달		3.9725	.97564	
	건강진단결과공지		4.4772	.76403	
	환경측정공지		4.1135	.93715	
	규정변경의견수렴		4.0430	.87643	
	위험요소건의반영		4.2592	.77836	
	안전관리자 지원		4.1898	.83055	
	현장인력 협조		4.2144	.81440	
조직특성	산업안전보건관리책임자의 선임		0.3973	0.4894	
	제조업 여부		0.542	0.498	
	사업장 규모		2.851	1.650	
	노동조합 유무		0.132	0.338	
	남성직원비율		78.599	22.732	
	고령직원비율		9.418	16.779	
	외국노동자비율		4.367	11.037	
정책지원 인지 (4.048, 3.092)	자금지원인지		1.423	1.218	
	기술지원인지		1.277	1.243	
	교육지원인지		1.349	1.191	
정책필요성 (3.060, 0.783)	자금지원 필요성		2.720	0.653	
	기술지원필요성평균		3.222	0.967	
정책성과 (재해)	총사고자수		0.463	3.432	
	산업재해 손실비용		1.440	1.160	

* 주) () 괄호 안 평균, 표준편차 순.

셋째, 정부정책에 대한 수용성은 정부의 지원정책의 인지와 필요성에 대한 변수로 측정하였다. 정부정책의 인지변수는 자금지원, 기술지원, 교육지원이라는 3가지 정부지원의 인지유무에 대한 설문으로 구성되었다. 3가지 지원영역별로는 자신의 사업장에 관계되는 정책이나 사업에 대해서 인지하고 있는지의 여부를 이분변수로 측정한 결과 평균이 1.3 정도로 나타났다. 이를 모두 합산하여 총합인지점수를 구성한 결과, 6점 만점에 평균값이 4.048점을 기록하여 정책대상자의 인지상황은 매우 높은 것으로 나타났다. 따라서 정책대상자들이 자신의 사업장이 정부로부터 어떤 지원을 받을 수 있는지에 대한 인지수준은 매우 우수한 것으로 분석된다.

한편, 정부정책에 대한 필요성에 대한 인식을 살펴보면, 자금지원대상 여부에 따라서 정책필요성에 대한 인식과 입장에 차이가 있기 때문에 해당 정책의 필요성의 평균점수는 3점 이하로 낮다. (평균 2.720점). 반면, 기술지원은 국고대행사업이나 한국산업안전보건공단의 기술지원이라서 이에 대한 필요성을 비교적 높게 인식하고 있음을 알 수 있다(평균 3.060점).

넷째, 조직의 재해 관련 변수를 살펴보면, 총사고자 수는 사업장 당 약 0.463명으로 낮고, 산업재해 손실비용은 1.440로 범주가 2인 '50~100 만원 미만'과 1인 '50만원미만'의 중간으로 50만원 정도인 것으로 나타나, 재해로 인한 총 사고자수와 손실비용은 높지 않은 것으로 분석된다.

2) 모형의 적합성 검증

구조방정식 모형은 AMOS(version 18)과 SPSS(version 18)을 이용하였으며, Chi Squared(χ^2) 값을 이용하여 표본집단과 모수집단 간의 행렬 간 괴리정도를 판단한다. 표본에 따라 도출된 값의 차이가 심할 수 있는 Chi Squared(χ^2)의 단점을 보완하기 위한 지수로 절대적합지수, 증분적합지수, 간명적합지수를 이용하여 모형을 판별하였다(김계수, 2007). 모형의 적합성 검증에 이용된 지표는 χ^2 , Adjusted Goodness of Fit Index(AGI), Comparative of Fit Index(CFI), Root Mean Square Error Approximation(RMSEA)의 값을 이용하며, Modification Index(MI)를 이용하여 모형을 조금씩 개선하여 최종적인 모형에 도달하였다. 일반적인 기준으로 GFI, AGFI 등의 증분적합지수들은 값이 0.9보다 크면 모형이 적합한 것으로 간주되며(Hu & Bentler, 1999), RMSEA은 0.07 또는 0.1 이하일 경우 적합도가 우수한 것으로 이해된다(김계수, 2007).

본 모형의 모형은 χ^2 가 2279이며 CMIN/df 값이 28.47로 모형의 적합도는 우수한 것으로 나타났다. 특히 해당 분석에 대한 모형이 존재하지 않는 실험적 모형(exploratory model)이라는 점을 고려한다면 우수한 것으로 나타났다. 증분적합지표에서 CFI가 0.9에 거의 육박하여 비교적 적합하였고, GFI는 0.931로 0.9초과라는 기준에 잘 부합하는 것으로 분석되었다. 기타 지수 중에서 절대적합지수인 RMSEA값도 0.0083으로 0.7보다 컸지만 보수적인 기준인 0.1이하로 나타나 모형의 적합도는 전반적으로 타당한 것으로 분석되었다. 따라서 모형은 적합하여 각 경로계수의 추정치를 분석하기 타당한 것으로 사료된다.

〈표 2〉 모형적합도 검증

	χ^2	CMIN/df	AIC	CFI	GFI	RMSEA
연구 모형	2279***	28.47***	2359	0.829***	0.931***	0.083***

* 주) ***p<0.001; **p<0.01; *p<0.05

3) 구조방정식의 경로효과

구조방정식 모형을 통한 가설 검증은 요인변수와 관측변수 간 경로계수 및 관측변수간의 경로계수의 통계적 유의성에 따른 회귀계수를 중심으로 논의할 수 있다. 관측변수 간 또는 관측변수와 요인변수 산 경로의 통계적 유의성을 t-값과 p-value를 기준으로 효과를 검증하였다. 먼저 총괄적으로 경로별 추정통계량을 살펴보면 모든 경로가 유의수준 0.001 이하에서 통계적으로 의미있는 관계에 있는 것을 알 수 있다(p<0.001).

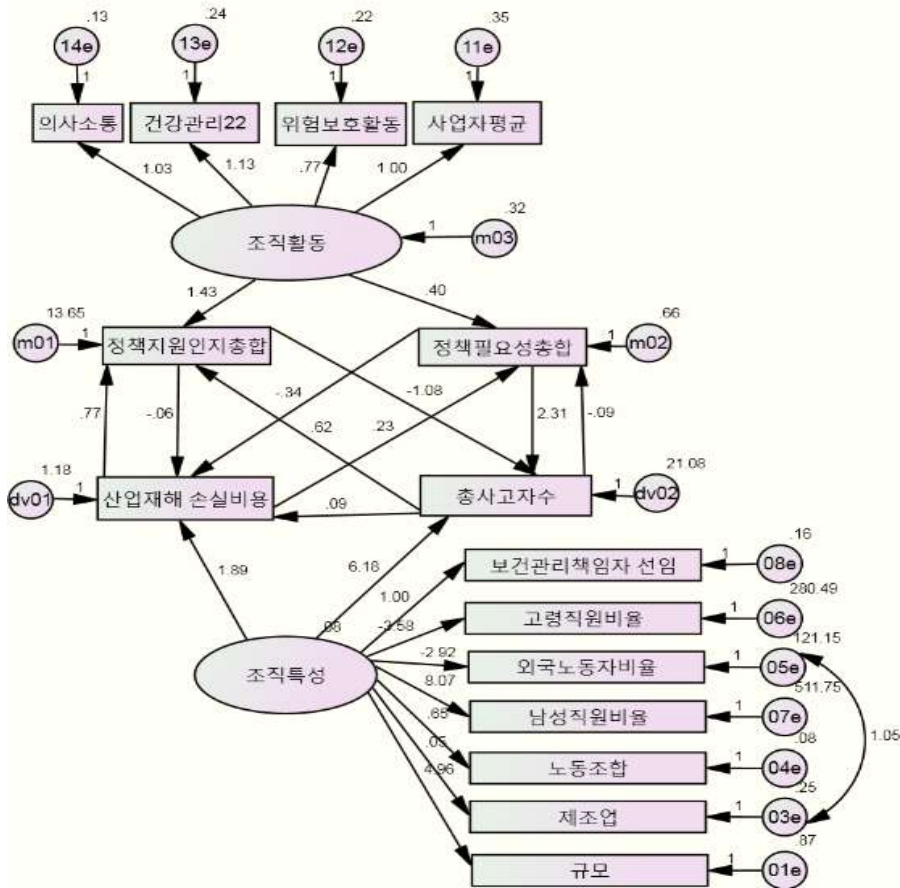
첫째, 가설에서 기대한 바와 같이 모형에서 산업재해적인 조직특성이 강화될수록 산업재해 손실비용과 총사고자수의 증가에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 조직특성은 재해발생과 관련된 외생요인(factor)으로 고령직원비율, 외국노동자비율, 남성직원비율, 노동조합, 제조업, 규모라는 변수로 구성된 인자이다. 즉 이런 인자가 강화될수록 재해손실과 재해자가 증가됨을 알 수 있다. 조직특성의 총사고자수에 대한 경로계수는 6.182(p<0.001)로 총사고자수 손실비용의 경로계수인 1.892(p<0.001)보다 3배 이상 크를 알 수 있다. 따라서 조직의 재해발생과 관련된 인자가 재해자와 재해손실에 미치는 영향력은 유의미한 것으로 분석되었다.

둘째, 산업재해를 예방하기 위한 조직활동이라는 외생요인이 정책지원인지와 정책필요성에 미치는 영향을 분석하였다. 이 분석은 앞선 이론적 논의에서 제시된 바와 같이 조직 내 산업재해 예방활동이 정책인지와 정책수용이라는 행태와 의식을 통해 재해감소라는 정책적 성과에 미치는 효과가 존재하는지를 분석하기 위한 것이다. 분석결과 조직활동 즉, 의사소통, 건강관리, 위험보호활동, 사업주 활동이 많지 않으면 이를 통해 정책지원인지와 정책필요성에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 살펴보면 조직활동의 정책지원인지에 대한 경로계수는 유의수준 0.001에서 1.431로 나타났으며, 정책필요성에 대한 경로계수도 0.402로 분석되었다(p<0.001). 따라서 조직활동이 정책인지와 필요성이라는 정책수용을 통해 정책성과인 산업재해에 영향을 미치는 경로성 검증에서 조직 내 산업재해예방활동이 증가할수록 정책지원과 필요성이 증가한다는 정(+)의 효과가 일단 입증되었다.

아울러 앞선 구조모형의 두 가지를 종합적으로 논의하면 재해관련 조직특성이 강화될 경우 정책성과에 대해서 통계적으로 정(+)의 유의미한 영향을 미치면서, 재해예방을 위한 조직활동 또한 정책인지와 정책필요라는 변수에 정(+)의 유의미한 영향을 나타내고 있다.

셋째, 정책지원인지나 정책필요성이 정책성과인 산업재해 손실비용의 변수와 총사고자수라는 변수에 미치는 영향력을 분석하였다. 정책지원인지는 산업재해 손실비용과 총사고자수를 줄이는데 모두 정(+)의 영향력을 미쳤다(산업재해 손실비용 ← 정책지원인지: -0.059; 총사고자수 ← 정책지원

〈그림 3〉 구조방정식 모형 결과



인지: -1.081). 반면, 정책필요성은 산업재해 손실비용의 감소에 정(+)의 영향력을 미치는 반면(산업재해 손실비용 ← 정책필요성: -0.345), 총사고자수의 감소에는 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 나타났다(총사고자수 ← 정책필요성: 2.314). 정책인지는 재해를 줄이는데 주요한 변수로 작용하는 반면, 정책필요성이 증진된다고 해도 재해의 감소에는 오히려 역의 영향력을 미치는 것으로 해석된다.

넷째, 앞선 영향력 관계에 대한 분석과 반대로 산업재해 손실비용의 변수와 총사고자수라는 정책성과가 정책지원인지나 정책필요성에 대해 미치는 영향력을 분석하였다. 우선 정책인지에 대한 재해의 영향력을 검증한 결과, 총사고자수와 산업재해 손실비용이 높은 경우 정책지원인지를 높이는 영향이 있으며 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 총사고자수가 정책인지에 미치는 영향(정책지원인지 ← 총사고자수)은 0.619(p<0.001)이며, 산업재해 손실비용이 정책인지에 미치는 영향(정책지원인지 ← 산업재해 손실비용)은 0.772(p<0.001)로 분석되었다.

그 다음으로 재해가 정책필요성에 대한 영향력을 분석한 결과, 산업재해 손실비용이 정책필요성에 미치는 영향(정책필요성 ← 산업재해 손실비용)은 0.232(p<0.001)로 정(+)의 효과가 있는 것으로

〈표 3〉 경로와 추정통계량

외생변수 및 요인	경로		기본모형			
	→	내생변수	비표준화계수 (β)	표준오차 (s.e.)	검증량 (CR)	유의수준 (P-value)
조직특성 (외생요인)	→	산업재해 손실비용	1.892	0.105	18.071	***
	→	총사고자수	6.182	0.459	13.46	***
조직활동 (외생요인)	→	정책지원인지	1.431	0.116	12.299	***
	→	정책필요성	0.402	0.026	15.529	***
정책지원인지	→	산업재해 손실비용	-0.059	0.016	-3.782	***
	→	총사고자수	-1.081	0.088	-12.327	***
정책필요성	→	산업재해 손실비용	-0.345	0.059	-5.889	***
	→	총사고자수	2.314	0.19	12.162	***
총사고자수	→	정책지원인지	0.619	0.067	9.202	***
산업재해 손실비용	→		0.772	0.144	5.367	***
총사고자수	→	정책필요성	-0.09	0.011	-8.226	***
산업재해 손실비용	→		0.232	0.032	7.301	***

* 주) *** $p < 0.001$; ** $p < 0.01$; * $p < 0.05$

나타났다. 반면, 총사고자수가 정책필요성에 미치는 영향(정책필요성 ← 총사고자수)은 부(-)의 영향을 미쳐 경로계수가 -0.09($p < 0.001$)로 나타났다.

앞선 세 번째 분석결과와 네 번째 분석 결과를 합쳐서 정책수용과 산업재해의 관계를 다음과 같이 총괄적으로 정리하여 설명할 수 있다. 사업장의 재해가 발생하여 사고자가 발생하였거나 손실이 높은 경우 정책지원에 대한 정책대상자의 인식이 높아지는 것으로 요약된다. 정책인지는 사고발생에 따른 손실발생에 따라 상대적으로 더욱 뚜렷이 느끼는 것으로 분석된다.

한편, 이와는 대조적으로 정책필요성의 경우에는 재해로 인한 손실이 증가하는 경우 정책필요성도 증가하지만, 재해가 발생하여 총 사고자수가 증가한 경우에는 정책의 필요성이 오히려 낮아진다는 점이다. 즉 재해로 인한 사고자가 발생하면 정책필요성에 대한 인식은 반감되는 반면, 정책인지는 오히려 더욱 높아지는 것으로 나타났다. 따라서 산업재해로 인한 비용손실을 강조하는 방식으로 산업재해예방정책에 순응을 유도하는 것이 총 사고자 수의 감소를 강조하는 방식보다 더욱 효과적인 정책집행방식인 것으로 분석된다.

이렇듯 정책인지와 달리 정책필요성과 산업재해 간 관계가 일관적이지 못한 현상을 총괄적으로 설명하면 다음과 같다. 정책필요성이 높으면 산업재해 손실비용이 낮고, 산업재해 손실비용이 많으면 정책필요성을 높게 인식한다. 반면, 정책필요성이 높으면 총사고자 수가 많은 반면, 총 사고자 수가 많으면 정책필요성을 높게 느끼는 것으로 나타났다. 그 이유는 사업장 사고 등의 가능성이 높아 정책필요성이 높은 상황에서 사고가 발생하면 정책필요성을 낮게 인식하는 경향이 있는 것으로 해석된다.

이런 상황을 정책인지와 연계하여 논의하면, 평시적인 상황에서 정책필요성보다는 낮은 단계의 정책수용이 정책인지인데, 정부정책에 대한 인지수준이 높을수록 재해를 감소시키는 활동이 증진될 것이다. 반면, 정책필요성은 정책인지보다 높은 차원의 정책수용성이며 정책수용에 대한 가치판단

을 의미하므로 산업재해가 발생하고 재해자가 발생한 이후에는 해당 정책의 필요성에 대한 의문이 강하게 대두될 수 있다. 사고와 정책필요성 간에 선후 관계를 설문에서 명확히 하지 않았으므로 사고발생 시 정책필요성이 낮은 이유는 산업재해 예방에 대한 정부의 지원정책에 대한 불신이 정책의 필요성을 낮게 평가한 결과인 것으로 판단된다. 또한 정책필요성이 높은 사업장은 재해의 가능성이 높은 곳으로 분석된다.

정책인지와 정책필요성이 산업재해에 대한 영향력의 강도를 종합적으로 또는 부분적으로 구분하여 살펴보았다. 또 그 역의 관계의 영향력은 어느 정도인지를 효과의 유형으로 구분하여 파악하였다. 외생변수와 외생요인이 내생변수에 대한 영향력의 크기를 총효과, 직접효과, 간접효과로 구분하여 측정하였다. 직접효과는 위에서 제시한 경로의 추정통계량으로 제시되며 간접효과는 다른 변수나 요인을 매개하여 나타난 효과를 의미한다. 이런 간접효과와 직접효과를 합쳐 총효과를 도출하였다.

〈표 4〉 정책인지 및 정책필요성과 정책성과

경로			효과			
외생변수 및 요인	→	내생변수	총효과	직접효과	간접효과	비율값 = 직접효과 ÷ 간접효과
총사고자수, 산업재해 손실비용 → 정책지원인지, 정책필요성						
총사고자수	→	정책지원인지	0.358	0.619	-0.262	2.4
	→	정책필요성	-0.038	-0.09	0.053	1.7
산업재해 손실비용	→	정책지원인지	0.591	0.772	-0.181	4.3
	→	정책필요성	0.216	0.232	-0.016	14.5
정책지원인지, 정책필요성 → 총사고자수, 산업재해 손실비용						
정책지원인지	→	총사고자수	-0.56	-1.081	0.521	2.1
정책필요성	→		1.264	2.314	-1.05	2.2
정책지원인지	→	산업재해 손실비용	-0.097	-0.059	-0.038	1.6
정책필요성	→		-0.206	-0.345	0.139	2.5
총사고자수	→	산업재해 손실비용	0.042	0.095	-0.053	1.8

* 주) ***p<0.001; **p<0.01; *p<0.05

앞선 결과에서 제시된 바와 같이 정부지원프로그램에 대한 정책인지와 정책필요성은 정책성과인 총사고자수와 산업재해 손실비용에 영향을 미치고 그 역의 관계도 성립하였다. 첫째, 총사고자수와 산업재해 손실비용이 정책지원인지와 정책필요성에 미치는 직접효과는 다른 변인을 매개한 간접효과보다 그 영향력의 강도가 월등히 컸다. 직접효과를 간접효과로 나눈 비율값에서 총사고자수가 증가한 경우보다는 상대적으로 산업재해 손실비용이 발생한 경우에 정책을 인지하거나(비율값 4.3) 또는 정책필요성을 크게 느끼는 것으로 나타났다(비율값 14.5). 따라서 산업재해 손실비용은 정책의 필요성을 매우 높이는 효과가 있는 것으로 분석된다.

둘째, 정책지원인지와 정책필요성이 총사고자수와 산업재해 손실비용에 미치는 영향력은 비율값

의 관점에서 비교적 낮은 것으로 분석된다. 정부지원에 대한 정책인지가 총사고자수에 미치는 직접효과는 부(-)적인 것으로 나타났으나(직접효과 계수: -1.081), 기타 변인을 통해 나타난 간접 효과는 정(+)적인 것으로 나타났다(간접효과 계수: 0.521). 이와 반대로 정책필요성은 총사고자수에 대해서 정(+)의 영향력을 미치는 반면(직접효과 계수: 2.314), 다른 변수를 매개한 효과는 부(-)의 영향력을 지니는 것으로 분석되었다(간접효과 계수: -1.05).

이들은 모두 직접효과가 간접효과보다 컸으며 비율값을 기준으로 약 2배 정도로 더 강한 것으로 나타났다. 따라서 재해를 줄이는 관점에서 산업재해에 기타 변인이 부정적 영향력을 비교적 크게도 불구하고 정책대상자가 지니는 정부정책의 인지수준향상은 재해예방에 정(+)의 영향을 미치는 주요 요인임을 알 수 있었다. 하지만 우려했던 바와 같이 앞선 결과와 결부하여 총괄적으로 정리하면 직접적인 효과의 측면에서 정책수용성이 높아 재해를 낮추는 영향력보다는 산업재해 발생 후 정책수용성을 높이는 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 이는 사후약방문적인 정책집행을 하고 있어 정책수용성을 높이는 조치가 필요한 것으로 보인다.

4) 가설검증의 결과와 시사점

앞서 제시된 분석결과를 바탕으로 정책에 대한 인식과 정책필요성 간의 상호효과에 대한 가설 검증의 결과를 아래 표와 같이 요약하여 제시하였다. 우선 앞선 분석결과에서 제시한 것처럼 조직 특성이 산업재해를 증가시키는 요인으로 작용하고 있어 [가설1]이 채택되었다. 둘째, 사업장의 재해 예방활동은 정책수용성이라는 정책인지와 필요성을 높이고 있어 [가설2]가 채택되었다. 따라서 보다 많은 사업장 내의 산업재해예방활동이 장려될 필요가 있다. 셋째, [가설3]과 [가설4]는 부분적으로 채택되었다. [가설3]에서 제시한 것처럼 사업장의 정책수용성은 산업재해에 부(-)의 효과가 있지만 정책필요성은 총사고자 수를 줄이지는 못하는 것으로 나타났다. [가설4]에서 제시한 것처럼 사업장의 산업재해는 정부정책의 수용에 정(+)의 효과가 있지만 총사고자 수의 증가가 정책필요성을 높이지는 못하는 것으로 나타났다.

이 연구의 가설 검증결과를 바탕으로 산업재해예방을 위한 정책개입의 효과성을 정책에 대한 인식과 필요성의 측면에서 논의하면 다음과 같은 시사점은 지닌다. 첫째, 사업장의 특성이 재해율을 높이는 방향으로 나아가더라도 재해예방활동을 통해 재해를 낮출 수 있다는 것이다. 이런 분석결과를 기반으로 한다면 사업장에서 재해를 낮추기 위한 활동은 재해자 발생의 감소나 재해비용손실의 감소에 긍정적인 결과를 가져올 것으로 기대된다.

둘째, 정부의 산업재해지원정책에 대한 인지수준이 높아지면 산업재해예방에 유의한 효과를 가진다. 이는 사업주 등 작업장에서 산업재해예방을 주도하는 자의 인식전환에 따라 사업장의 재해 감소에 대한 기대감이 높아질 수 있다는 것이다. 정부는 재해예방을 지원하는 정부정책을 사업장이 제대로 인지하도록 하며 해당 정책에 대한 거부감을 줄이도록 하고 신뢰감을 조성하는 노력을 할 때 재해감소를 유도할 수 있다는 결론에 도달한다. 다만 재해지원정책의 필요성이 높더라도 재해의 발생이 많을 수 있고, 그 역으로 재해발생에 따른 사고자가 많다 하더라도 예상과는 달리 정책필요성이 낮은 역의 효과가 나타날 수 있다는 사실이다.

이는 실제적으로 지원이 필요하지만 지원받지 못하는 상황 또는 필요성은 느끼지만 지원에서 이격되어 있을 경우 정책필요성의 수준만 높지 재해는 오히려 많이 발생한다는 점이다. 재해가 해당 사업장에서 발생한 경우라면 재해지원 프로그램의 혜택을 받기 위해 노력해야할 이유를 찾지 못할 수 있다. 따라서 정부는 지원이 필요한 사업장을 즉시에 발굴하여 지원해야 하며 지원받기를 망설이거나 주저하는 사업장을 주도적으로 발굴해내는 노력이 있을 때 정책효과성을 높일 수 있으리라 사료된다.

〈표 5〉 가설검증의 결과

구분	가설내용	검증구분		구분 검증결과	최종 검증결과
가설1	사업장의 조직특성은 산업재해에 정(+)의 효과가 있다.	조직특성	총사고자 수	채택	채택
			산업재해손실비용	채택	
가설2	사업장의 재해예방활동은 정책수용성에 정(+)의 효과가 있다.	재해예방활동	정책인지	채택	채택
			정책필요	채택	
가설3	사업장의 정책수용성은 산업재해에 부(-)의 효과가 있다.	정책인지	총사고자 수	채택	부분채택
			산업재해손실비용	채택	
		정책필요성	총사고자 수	기각	
			산업재해손실비용	채택	
가설4	사업장의 산업재해는 정부정책의 수용에 정(+)의 효과가 있다.	총사고자 수	정책인지	채택	부분채택
			정책필요성	기각	
		산업재해손실비용	정책인지	채택	채택
			정책필요성	채택	

V. 결론 및 시사점

본 연구는 사업장을 연구분석 단위로 하고 구조방정식 기법을 사용하여 정책수용성과 정책성과 간의 상호 영향력을 분석하였다. 기존 연구문헌의 검토를 통해 정책수용성이 정책성과에 영향을 미치는 정책대상자와 정책수용성과의 관계, 정책수용성과 산업재해감소와의 관계에 대한 논의를 하였다. 다양한 정책 관련요인이 정책의 성과에 영향을 미치는 가운데 정책대상자의 정책수용여부가 정책성공의 주요요인이라는 가정에 근거하여 연구분석 모형을 구성하였다.

본문에서는 ‘2009년 산업안전보건 동향조사’의 응답결과인 2차 자료를 수집하고 결측치가 있는 응답을 제외하여 최종적으로 4,025개의 표본을 이용한 통계분석을 하였다. 해당 자료는 사업주나 산업안전보건관리자로부터 받은 설문 응답결과를 이용한 것으로 수집자료의 응답에서 질적 수준은 높은 것으로 간주된다. 본 연구는 4가지의 연구가설을 제시하였는데, 이는 사업장의 조직특성이 재해를 높이고 재해예방활동이 정책수용성을 높이는지, 사업장의 정책수용성이 총사고자 수와 산업재해비용으로 측정된 산업재해에 상호영향이 있는지의 여부이며, 해당 가설을 각각 검증하였다.

경로별 추정통계량을 살펴보면 모든 경로가 유의수준 0.001 이하에서 통계적으로 의미있는 관계

로 나타난 가운데, 조직특성이 강화될수록 산업재해 손실비용과 총사고자수의 증가에 정(+)의 영향을 미치고 있어 [가설1]이 채택되었다. 산업재해를 예방하기 위한 조직활동은 정부정책에 대한 수용성을 높이고 있었다([가설2] 채택). 정책지원인지나 정책필요성이라는 정책수용성은 산업재해 손실비용과 총사고자수라는 정책성파에 부분적으로 상호 영향을 미치는 결과를 낳았다([가설3]과 [가설4] 부분채택).

산업재해 손실비용이 증가할 경우 정책필요성과 정책인지에 대한 직접 효과가 큰 가운데, 정책수용이 재해감소에 미치는 직접적인 영향력은 비교적 낮았다. 특히 정책인지는 재해감소에 직접적으로 정(+)의 영향을 주고 있었다. 반면, 정책필요성은 총사고자수를 감소시키지 못하였고 총사고자수의 증가가 정책필요성을 높이지 못하였다. 따라서 사고나 재해가 발생하고 난 후에 정책인지는 증진되고, 정책인지를 통해 재해를 줄이는 노력은 매우 긍정적인 상호작용을 하는 것으로 분석된다.

이상과 같은 분석결과에 기반을 두어 다음과 같은 정책적 함의를 제시한다. 기존 문헌에서 가정으로 당연시 하였던 것과는 달리 본 연구는 정책결정이 반드시 제도적, 구조적 인자들 때문에 정책집행의 결과에 영향을 미치는 것이 아니라 정부정책에 대한 인식이나 필요성이라는 정책수용성을 매개로 정책성공에 영향을 미친다는 점을 밝혔다. 이는 정부정책에 대한 소망성과 요구가 높으면서도 재해를 줄이지 못하고 있는 현재의 상황을 의미하며, 재해발생 후에는 정부정책에 대한 불신이 높아 정책필요성이 낮은 현상을 반영하는 것이다. 정부는 정부정책에 대한 필요성이 높은 사업장을 발굴함과 동시에 왜 지원받지 못하고 있는지에 대한 원인을 찾을 때 사업주나 산업안전보건관리자가 인지하는 정책필요성과 정책지원 간의 괴리를 줄여서 재해감소라는 정책성파에 도달할 수 있을 것으로 보인다.

이에 대한 정책적 시사점으로는 정부정책을 지원하는 프로그램을 설계할 때 지원받는 정책대상자의 필요성에 대한 검토를 우선적으로 하여 실효성이 높은 프로그램을 설계해야 할 것이다. 이런 정책수용성에 기반하여 실질적으로 작업장의 안전 및 보건관리에 대한 제도를 활성화하는 조치를 수반할 때 정책필요성과 재해감소간의 괴리는 줄어들 것으로 보인다. 더 나아가 정책대상자의 정책수용의지나 정책인지에 대한 불신과 불만족을 지속적으로 면밀히 분석하여 보다 친수요자적인 정책을 도출할 수 있기를 바란다.

산업재해를 감소시키기 위한 다양한 정책을 설계하고 개발하는 노력이 지속되는 것은 바람직한 일이지만 정책대상자의 실천적이고 실제적인 변화를 수반하는 행태변화는 정책에 대한 인식이나 필요성이라는 수용성을 거쳐 나타나기 때문이다. 따라서 현재 정부가 산업재해예방을 위해 실시하는 지원 프로그램이나 사업에 대한 사업장의 긍정적인 태도와 인식을 가질 수 있도록 정책수용에 대한 교육을 실시하면서 동시에 프로그램을 지속적으로 변화시키는 노력을 할 때 의미있는 정책결과나 정책성파를 꾸준히 도출할 것으로 보인다. 아울러 정부정책에 대한 인식과 정책성파의 관계에 대한 타당한 분석방법과 분석모형이 더 많이 도출되어 정책성공에 대한 분석이 보다 심도있게 진행되기를 바란다. 한편, 향후 본 연구의 분석모형을 활용한 연구가 늘어나 정책수용과 정책성파간의 탐색적 모형을 넘어선 모형으로 정착되어 재해감소에 더욱 이바지하기를 기대해 본다.

참고문헌

- 강영식·최만진·양성환 외. (2008). 산재원인을 최소화하기 위한 예방인자 및 전략의 우선순위 평가에 관한 연구. 『대한안전경영과학회지』, 10(4): 1-9.
- 고용노동부. (2012). 2012년판 고용노동백서.
- 김계수. (2007). AMOS 16.0 구조방정식모형 분석. 한나래 출판사.
- 김현호·김화중·권진석. (2007). 건설공사규모별 중대재해 발생현황 비교분석. 『한국건설관리학회 학술발표대회 논문집』, 229-232.
- 나민오. (2010). 산업안전보건법의 체계와 입법방향에 관한 연구. 『노동연구』, 19: 85-126.
- 문성현. (2004). 산업재해발생의 요인분석. 『사회복지정책』, 20: 155-169.
- 박홍윤·안형환·원정일 외. (2010). 「산업안전보건문화 인증제 도입 및 기준 개발」. 한국산업안전보건공단 연구보고서.
- 배성규·박동연. (2003). 인적요인을 중심으로 하는 산업재해 평가모델에 관한 연구. 『한국산업안전학회지』, 18(4): 155-163.
- 신성환·김대환·안진홍 외. (2008). 부산지역 조선업 협력업체 근로자들의 산업재해 관련요인. 『대한산업의학회지』, 20(1): 15-24.
- 이관형·오지영·조흥학 외. (2009). 근로자의 참여와 소통이 산업재해감소에 미치는 인과관계 구조모형 연구. 『대한안전경영과학회지』, 11(2): 19-26.
- 이백현·정수일. (2007). 산업재해 예방을 위한 효과적 안전교육방안 연구: 인천지역 중소기업을 대상으로. 『대한안전경영과학회지』, 9(2): 19-31.
- 이종빈·고성석. (2003). 건설현장 안전관리수준 평가지수에 관한연구. 『대한건축학회 논문집』, 19(3): 171-178.
- 이종엽. (2003). 의약분업정책의 정책수용성 평가: 정책수용성 확보전략 평가를 중심으로. 『한국행정학회 하계학술대회 논문집』, 1-17.
- 임지영·한갑규·김진국. (2008). 건설 현장에서 안전재해예방을 위한 발주자의 안전관리 역할. 『한국건축시공학회 논문집』, 8(5): 75-83.
- 임현진·김창은·김진수. (2005). 건설공사의 사고예방비용에 대한 효과분석(II). 『대한안전경영과학회지』, 7(5): 19-30.
- 임현교·김현·송재철 외. (2009). 중고령 근로자의 자각적 노화인식과 산재예방 방안. 『한국안전학회지』, 24(5): 84-91.
- 한국산업안전보건공단. (2012). 2012년 산업안전보건 동향조사 보고서.
- Berman, P. (1980). Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations (Eds.) Ingram, H. & Mann, D. (1980). Why Polices Succeed or Fail. Beverley Hills: Sage.
- Bowles, S. (2008). Policies Designed for Self-Interested Citizens May Undermine "The Moral Sentiments": Evidence from Economic Experiments. *Science*, 320: 1605-1609.

- Carver, C. & Scheier, M. (1981). *Attention and self-Regulation: A Control-Theory Approach to Human Behavior*. Springer-Verlae: NY.
- Cools, M., Brijs, K., Tormans, H., et al. (2011). The Socio-Cognitive Links between Road Pricing Acceptability and Changes in Travel-Behavior. *Transportation Research, Part A(Policy and Practice)*: 45(8): 779-788.
- Duncan, J. W. (1981). *Organizational Behavior(2nd Ed.)*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Durant, R. F. (1984). EPA, TVA, and Pollution Control: Implications for a Theory of Regulatory Policy Implementation. *Public Administration Review*, 44(4): 305-315.
- Eriksson, L., Garvill, J., & Nordlund, A. M. (2008). Acceptability of Single and Combined Transport Policy Measures: The Importance of and Policy Specific Beliefs. *Transportation Research, Part A(42)*: 1117-1128.
- Garling, T. & Schuitema, G. (2007). Travel Demand Management Targeting Reduced Private Car Use: Effectiveness, Public Acceptability and Political Feasibility. *Journal of Social Issues*, 63: 139-153.
- Gormley, W. T. (1987). Institutional Policy Analysis: A Critical Review. *Policy Analysis and Management*, 6: 153-169.
- Hu, L. & Bentler, P. M. (1999). Cutoff Criteria for Fit Indexes in Covariance Structure Analysis: Conventional Criteria versus New Alternatives. *Structural Equation Modeling*, 6(1): 1-55.
- Hucke, J. (1978). Bargaining in regulatory policy implementation: The case of air and water pollution control. *Environmental Policy and Law*, 4:109-115.
- Ingram, H. & Mann, D. (1980). *Why Polices Succeed or Fail*. Beverley Hills: Sage.
- Jones, P. & Cullis, J. (2003). Key Parameters in Policy Design: The Case of Intrinsic Motivation. *Journal of Social Policy*, 32(4):527-547.
- Larson, J. S. (1980). *Why Government Programs Fail : Improving Policy Implementation*. New York : Praeger.
- McCaffery, E. J. & Baron, J. (2006). Thinking about Tax. *Psychology, Public Policy, and Law*, 12(1): 106-135.
- Mitnick, B. M. & Backoff, R. W.(1984). The Incentive Relation in Implementation. (Eds.) Edwards III, Public Policy Implementation, 3 of S. Nagel, ed. *Public Policy Studies: Multi-Volume Treatise*, 59-122.
- Nakamura, R. & Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*, New York: St. Martin's Press.
- O'Toole Jr. (1986). Policy Recommendation for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field. *Journal of Public Policy*, 6(2): 181-210.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *Journal of Politics*, 52: 510-529.
- Scholz, J. T. & Gray, W. B. (1990). OSHA Enforcement and Workplace Injuries: A Behavioral

- Approach to Risk Assessment. *Journal of Risk and Uncertainty*, 3:283-305.
- Steg, L., Dreijerink, L., & Abrahamse, W. (2005). Factors Influencing the Acceptability of Energy Policies: A Test of VBN Theory. *Journal of Environmental Psychology*, 25, 415-425.
- Thompson, F. J. (1980). Bureaucratic Discretion and the National Health Service Corps. *Political Science Quarterly*, 97(3): 427-445.
- Van Meter, D. S. & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Young, O. R. (1979). *Compliance and Public Authority: A Theory with International Application*. Johns Hopkins University Press.

박경돈(朴景墩): 뉴욕주립대학교(State University of New York/Albany) 록펠러행정대학원에서 행정학 박사학위를 취득하고, 뉴욕주아동가족청 본청(Office of Children & Family Services/ Albany)의 연구원과 한국행정연구원(KIPA)의 정책서비스연구부 부장을 거쳐 현재는 국립한국교통대학교 행정학과에서 교수로 근무 중이다. 주요 전공분야는 정책분석(계량행정), 복지정책, 공공재정론, 미래연구 등이다(pkdon0525@gmail.com).

<논문접수일: 2013. 7. 14 / 심사개시일: 2013. 7. 22 / 심사완료일: 2013. 8. 20>

Abstract

Occupational Safety and Policy Acceptance of Workplace Incident Prevention Policies

Park, Kyoung Don

The study tries to analyze the mediating effects of Policy Acceptance on Occupational Safety. Recently, Korea society faces with a lot of occupational incidents. However, previous studies focus not on mental aspect such as workplace acceptance of governmental policy on safety but on physical aspect such as institution and/or policy flaw. Structural Equation Modelling Technique is used to test a mediating role of Policy Need and Policy Recognition in lessening both the total number of people and the amount of money due to workplace incidents, injuries, and disease.

The core findings from this research indicate that Policy Recognition has a positive effect in reducing the total number and the loss from the workplace incidents. In contrast, Policy Need has a partial effect on the total number and the total loss. Policy decision-makers need to reconsider policy target's attitude toward Policy Acceptance in making workplace safety regulation and institution.

Key Words: Policy Acceptance, Occupational Safety, Structural Equation Modeling