

연구보고서 | 2013 - 05

승강기 안전관리제도의 실태와 공공적 대안 모색

2014. 2

이승우 · 구준모

〈연구진〉

이승우 | 사회공공연구소 연구위원

구준모 | 노동자운동연구소 연구원

<목 차>

요약	v
제1장 서론	1
제2장 경쟁과 시장주의 경영에 매몰된 승강기 안전검사체계	7
1. 한국의 승강기 안전 관리 제도	7
2. 담보 상태인 승강기 안전 개선	13
3. 신자유주의적 경영평가와 관리: 수익성 추구 경주	18
4. 노동비용 감축과 검사수수료 동결: 일방적인 인원 및 비용 통제	28
5. 검사 불합격률의 하락	41
제3장 승강기안전관리원 노동자 의식조사 결과	44
1. 노동자 의식조사 평가틀	44
2. 노동자 의식조사 개요	46
3. 인적 특성 및 분포	46
4. 승강기 검사원의 전반적 노동 조건	47
5. 승강기 안전관리 구조 및 안전문화	71
6. 소결	86
제4장 결론: 안전성 강화를 위한 공공적 대안의 모색	88
참고문헌	92
부록(설문지 샘플)	94

<표 및 그림 차례>

■ 표 차례

<표 1> 승강기 검사의 종류	9
<표 2> 1997년 6월 검사기관 다원화	11
<표 3> 기관별 검사 점유율 변화	12
<표 4> 한국승강기안전관리원의 2004년도 경영평가 총괄요약표	21
<표 5> 승강기 안전검사 강화 선포식	22
<표 6> 관리원의 상시 종업원 수와 평균 보수액의 변화	23
<표 7> 관리원의 경영평가 변화	24
<표 8> 성과평가 유형별 가중치	25
<표 9> 관리원의 지원 평가지표	26
<표 10> 검사별 소비자 구분	27
<표 11> 승강기 검사 수입 비중	31
<표 12> 관리원의 외부 검사보조자 활용	33
<표 13> EN 기준 도입에 따른 승강기 검사항목 변화	34
<표 14> 승강기 검사수수료 변경	35
<표 15> 개정 완성·수시·정밀안전검사 수수료	37
<표 16> 개정 정기검사 수수료	37
<표 17> 안전행정부의 승강기 검사 원가 산정	38
<표 18> 한국승강기안전관리원의 수입 지출 현황	41
<표 19> 인적 분포	47
<표 20> 1일 평균노동시간	48
<표 21> 근속년수별 1일 노동시간	49
<표 22> 성별 1일 평균노동시간	50
<표 23> 주간 노동시간	50
<표 24> 지난 1년 간 휴가 사용수준	51
<표 25> 휴가를 사용하지 못한 이유	52
<표 26> 지원별 휴가 사용수준	52

<표 27> 업무 후 육체적 소진감	55
<표 28> 업무 후 정신적 소진감	56
<표 29> 전반적 노동 여건	59
<표 30> 검사현장 작업환경 문제	61
<표 31> 지원별 평가에서의 검사원 사고의 감점 비율	63
<표 32> 산업안전보건기준에 관한 규칙 중 직무스트레스 관리 규정	64
<표 33> 직무스트레스조사도구의 주요 평가 내용(KOSHA)	65
<표 34> 남성 검사원 결과	66
<표 35> 여성 검사원 결과	68
<표 36> 인사정책 평가 결과	69
<표 37> 검사현장 안전 수준 평가	72
<표 38> 해외선진국의 완성검사 수행방식	73
<표 39> 현행 안전관리방식 평가	74
<표 40> 검사대수 확보 경쟁의 제반 문제	75
<표 41> 경영평가제도의 문제점	77
<표 42> 안전관리 저해하는 인사노무관리	78
<표 43> 현행 고객만족도 평가제도와 안전관리 문제	79
<표 44> 승강기 검사업무의 공공성	79
<표 45> 노동 조건 개선 여부	81
<표 46> 경영진 및 선임관리자의 안전리더십	82
<표 47> 교육·훈련 프로그램의 적절성 및 숙련도 관리	83
<표 48> 개방적 의사소통 체계와 학습하는 조직	85

■ 그림 차례

<그림 1> 승강기 안전 관리 제도	8
<그림 2> 용도별 승강기 비중	9
<그림 3> 연도별 승강기 설치 대수	10
<그림 4> 승강기 사고건수	13
<그림 5> 승강기 1만 대당 사고건수	14

<그림 6> 승강기 종류별 사고	14
<그림 7> 승강기 사고 사망자 수	15
<그림 8> 승강기 사고 중상자 수	15
<그림 9> 승강기 중대 고장 건수	16
<그림 10> 119구조대 승강기 사고 구조 건수	17
<그림 11> 승강기 1만대 당 119구조대 구조 건수	17
<그림 12> 현행 검사 시스템의 문제점과 결과	18
<그림 13> 승강기 검사 대수의 증가 추세	29
<그림 14> 관리원 1인당 검사 대수의 변화	29
<그림 15> 기술원 1인당 검사 대수의 변화	30
<그림 16> 외부 검사보조자 현황	32
<그림 17> 관리원 비정규직 고용의 증가	34
<그림 18> 검사원 정원 확대 수요	35
<그림 19> 관리원의 검사수수료 수입	36
<그림 20> 1만 대당 불합격률 변화	42
<그림 21> 승강기 검사원들의 1일 노동시간 비율	49
<그림 22> 보그 지수 조사표	55
<그림 23> 직무스트레스가 건강영향요소에 미치는 효과	64

<요 약>

□ 연구의 배경

○ 박근혜 정부는 ‘안전’을 강조하고 있으나, 치안이 아닌 생활에서의 실질적인 안전문제에는 별다른 정책을 제시하지 못하고 있다. 한국은 이미 각종 중대 위험사고 빈도와 규모, 그리고 다양성의 예측이 어려울 정도로 위험이 편재한 ‘위험사회’로 이행하였다.

○ 산업화의 부수 효과인 다양한 기술적 위험을 감소시킴으로써 얻을 수 있는 편익은 전체 사회구성원의 안전 확보와 직결되기에, 공익에 해당된다. 공공성의 측면에서 정부는 안전문제와 연관되는 공공사업장(발전, 항공, 궤도, 가스, 전기, 승강기)의 안전관리에 각별한 신경을 써야 한다. 그러나 안전 문제에 대한 정부의 관리는 수직하향적 통제구조, 수익성 중심의 경영평가 속에서 이루어지면서 안전은 부차적 이슈로 전락하였다.

○ 승강기 산업에 대한 공공적 관리에서 이러한 흐름에서 예외는 아니다. 한국은 세계 9위의 승강기 보유국이며, 세계 3위의 승강기 신규 설치국이다. 전국에서 50만 대의 승강기가 매일 운행되며 사람들은 하루에도 몇 번씩 엘리베이터나 에스컬레이터를 이용한다. 그러나 승강기 안전문제에 대한 공적 개입구조는 한정되어 있으며, 현재 해당 기관의 감독 및 규제기능 또한 점차 취약해지고 있다. 이 보고서는 공공성 측면에서 승강기 안전관리체계의 실태를 짚어보고, 대안을 제시하고자 한다.

□ 승강기 산업에 대한 공적 안전관리구조의 이원화

○ 우리나라에서 승강기의 제조, 설치, 유지관리는 모두 민간 기업에게

맡겨져 있고, 제조단계에서의 인증과 승강기 검사만 공공기관에 의해서 이루어진다. 한번 설치된 승강기는 10년 이상 장기간 사용되기 때문에 최초 설치 시에 이루어지는 완성검사와 그 후 매년 한 번씩 진행되는 정기 검사는 승강기 안전 확보에 중요한 역할을 하고 있다.

○ 공공기관에 의해 이루어지는 검사가 승강기 안전 운행에 최종적인 보증 역할을 하고 있는 것이다. 공공기관인 승강기 검사기관은 두 곳으로 안전행정부 관할의 한국승강기안전관리원(관리원)과 고용노동부 관할의 한국승강기안전기술원(기술원)이 있다.

□ 경쟁과 시장주의 경영에 매몰된 승강기 안전검사체계

○ 이명박 정부 이후 더욱 강화된 공공기관에 대한 신자유주의적 관리·통제 정책과 복수 검사기관의 무리한 경쟁은 안전 검사라는 기관 본연의 목적 수행에 부정적인 영향을 끼치고 있다.

○ 첫째, 정부의 경영평가와 기관 내부의 성과평가가 안전정보다 수익성 위주로 구성되어서 검사 업무 수행을 어렵게 만들고 있다. 관리원은 2004~2007년 경영평가에서 부진한 평가를 받았다. 이 시기에 관리원은 안전 검사 강화를 천명하고, 늘어나는 승강기 검사 대수에 맞춰 적절한 검사원 인력을 확보했는데 이러한 노력이 생산성 및 재무관리 지표에서 나쁜 성적을 받게 만든 것이다. 반면 2008년 이후 관리원의 경영평가 성적은 양호했다. 2008년 이후에는 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책에 따라 인력 충원을 중단하고 심지어 축소했으며, 수익성을 맞추기 위해 노동비용을 크게 감축했기 때문이었다.

○ 2005~2007년에 추진했던 안전 검사 강화와 이를 위한 인원 충원은 경영평가에 부정적인 영향을 미쳤다. 관리원의 존재 목적이라고 할 수 있

는 승강기 검사의 강화가 경영평가에서 큰 비중을 차지하던 수익성 지표와 상충한 것이다. 승강기 검사가 숙련된 검사원들의 의해 이루어지는 노동집약적 일임을 고려할 때 노동비용 감축을 통한 수익성 추구는 검사원들의 노동강도를 강화시킴은 물론이고 장기적으로 안전성 강화에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

○ 기관 내부의 성과평가와 고객만족도 조사도 모순적인 결과를 낳고 있다. 성과평가의 지표는 ‘검사수입목표 달성’ ‘검사생산성 향상성과’ 등 수익성 지표에 큰 가점을 부여하고 있다. 점유율 경쟁이나 조당 대수 경쟁을 부추기는 것은 제대로된 안전 검사를 저해하는 압박 요인이 되고 있다.

○ 고객만족도 조사는 승강기 설치업체나 유지보수업체와 같은 피검사자를 대상으로 하면서 승강기 검사의 성격과 다른 엉뚱한 지표가 되어버렸다. 검사원의 검사 업무 수행과 피검사자의 이해관계가 대립할 경우가 많다. 이런 현실에서 피검사자를 대상으로 검사원의 친절도를 위주로 하는 고객만족도 조사는 올바른 검사 업무를 방해하는 결과를 낳고 있다.

○ 둘째, 정부의 일방적인 인원 및 비용 통제는 검사를 담당하는 노동자들에게 과도한 부담을 지우고 있다. 검사 승강기가 매년 2만 대 이상 증가하고 있지만 지난 5년 동안 검사원은 충분히 충원되지 않았다. 관리원의 검사원은 2008년 361명에서 2012년 402명으로 증가했지만, 관리직을 제외한 직원의 수는 430명에서 423명으로 감소했다. 정원 축소로 인한 압박 속에서 관리직과 사무직을 검사원으로 활용해서 이러한 차이가 발생한 것이다. 따라서 현장 검사원들이 실제로 부담하는 노동강도는 통계로 확인할 수 있는 것보다 훨씬 더 강화되었다. 관리원의 검사원 1인당 검사 대수는 2008년 712대에서 2012년 747대로, 기술원의 검사원 1인당 검사 대수는 2008년 677대에서 2012년 714대로 늘어났다.

○ 또한 비정규직 검사원 활용도 늘어났다. 관리원의 외부 검사보조자 활용은 2008년 34명에서 2012년 96명으로 3배 가까이 늘어났다. 공공기관의 설립 근거인 검사 업무를 수행하기 위해서 필요한 인원에 대해서 비정규직을 사용하는 것은 납득하기 어려운 일이다. 검사원의 노동강도 강화와 비정규직의 광범위한 활용은 검사원에게 부정적인 부담으로 작용하여 안전 검사의 질을 떨어뜨리는 압박 요인으로 작용하고 있다.

○ 이러한 문제의 배경에는 승강기 검사수수료 동결이 자리 잡고 있다. 정부가 결정하는 검사수수료가 20년 이상 인상되지 않아서 인원 충원이 되지 않음은 물론이고 임금 동결, 노동강도 강화, 비정규직 활용 등의 문제가 발생했다. 정부는 별다른 근거 없이 불가안정이라는 명분만을 가지고 검사수수료를 동결하고 그 부담을 노동자들에게 떠넘긴 것이다.

○ 수익성 위주의 신자유주의적 경영과 일방적인 인원 및 수수료 통제는 안전 확보라는 승강기 검사의 목표 달성을 방해하고 있다. 2005~2007년 1.1~1.3대이던 1만 대당 검사 불합격률은 2008년부터 급격히 하락해서 최근에는 0.3~0.4대 수준에 머물고 있다. 검사 불합격률 하락은 수익성 추구하고 기관 간 경쟁으로 인해서 검사원의 소신 판정이 이루어지지 못하고 있는 증거이다. 관리원과 기술원의 경쟁은 이원화된 검사기관 체제가 성립된 2008년 이후에 강화되었다. 또한 2009년부터 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이 강요되면서 정원 통제와 수익성 위주의 경영이 강화되었다. 이러한 요인이 결합하여 2008년 이후 승강기 검사 불합격률이 크게 낮아지고 검사 업무에 부정적인 영향을 미치고 있는 것이다.

□ 승강기 검사원 의식조사 결과

○ 승강기안전관리원은 현대 국가가 수행해야 할 ‘사회적 안전을 확보

하기 위한 공적 기능'을 대리하고 있다. 다시 말해 관리원의 승강기 검사원들은 위험사회 내에서 사회적 안전의 달성, 곧 위험을 감소시키기 위한 직무의 수행자인 셈이다.

○ 검사원들의 평가를 통해 정부가 추진해 온 승강기 안전관리정책은, 검사원들이 자신의 직무를 철저히 수행하는 것을 오히려 저해하고 있음이 확인되었다. 즉 검사원들은 정부 정책에 따른 장기간에 걸친 검사수수료 동결, 안전검사기관 간의 경쟁 구조, 수익성 중심의 경영평가체계 등으로 인해 승강기 검사업무라는 위험관리의 공공적 기능은 심각하게 후퇴하고 평가하였다.

○ 반면 의식조사 결과 검사원들은 자신의 직무에 내재된 공공적 성격에 대한 강한 신념을 지니고 있다. 이는 승강기안전관리원의 이념과 비전에 동의 정도 그리고 안전검사 업무의 공적 서비스 지속 여부에 대한 평가 등에서 잘 나타나고 있다.

○ 하지만 안전성이 아닌 수익성과 효율성에 경도된 정부의 승강기 안전관리정책으로 인해 검사원들의 노동환경은 위태로운 상태이다. 즉 이들은 대단히 높은 수준의 직무 요구도, 즉 심화된 노동강도에 시달리고 있다. 더불어 승강기 관련 제도의 변경 없이는 개선의 여지가 없는 열악한 검사현장 환경, 만연화된 인력 부족 문제, 보상영역에서의 누적된 불만 등으로 인해 이들은 전반적으로 높은 직무스트레스를 호소하고 있다.

○ 그럼에도 검사원들이 검사업무에 대한 소명의식과 보람 속에서 현재의 직무를 이어가고 있다. 승강기 안전에 있어서 공적 개입의 최종 보루인 검사원 노동자들이, 공적 서비스를 구현하는 검사현장에서 더 이상 안전성과 수익성 사이에서 고민하지 않도록 다양한 미시적 개선책이 뒷받침되어야 할 것이다.

□ 안전성 강화를 위한 공공적 대안

○ 승강기 검사체계는 수익성보다는 안전성을 위주로 개혁되어야 한다. 어떤 검사기준을 도입할 것인지, 검사수수료를 어떻게 책정할 것인지에서부터 검사기관의 예산과 인원을 통제하는 역할까지 승강기 검사체계는 정부의 정책에 크게 좌지우지된다. 여기서는 승강기 검사체계의 대안을 네 가지 측면에서 제안한다.

○ 첫째, 승강기 검사기관에 대한 경영평가는 승강기 안전을 강화하는 방향으로 대폭 수정되어야 한다. 수익성 위주의 경영평가 지표는 삭제하고, 대신에 이용자, 제조설치 및 유지관리 업체 등을 대상으로 한 승강기 안전 강화 활동에 관한 지표가 구체화되어야 한다. 또한 검사 공정성과 신뢰도를 측정할 수 있는 지표도 강화되어야 할 것이다. 기획재정부가 발표한 「2014년도 공공기관 경영평가편람」은 ‘승강기 검사점유율 향상 성과’를 새롭게 포함시켜 두 검사기관의 경쟁을 더욱 부추기고 있는데, 이러한 지표는 당장 삭제되어야 한다. 내부 성과지표도 수익성보다는 검사신뢰도와 검사공정성을 강화하는 방식으로 개선해야 할 것이다. 그 과정에서 규제 대상자들을 대상으로 하는 고객만족도 조사는 폐지되거나 축소되어야 할 것이다.

○ 둘째, 승강기 검사 업무를 담당할 검사원이 충분히 충원되어야 한다. 검사 승강기 대수의 증가를 반영하여 지난 5년 동안 통제되었던 정원을 조정해야 한다. 그리고 상시적으로 필요한 검사업무에 활용되고 있는 비정규직 검사원의 수만큼 정규직 검사원이 증가해야 한다. 또한 EN기준 도입으로 인한 검사 소요시간의 증가를 정확히 파악하고, 이를 반영하여 검사원 정원을 증대해야 할 것이다. 필요한 검사원 정원을 보다 정확하게 산정하기 위해서 안전행정부, 고용노동부, 검사기관, 노동조합이 참여하여 정원 산정을 위한 표준 인공 산정 기준을 마련해야 한다. 노사정 3자가

공히 검사원 충원의 필요성에 공감하고 있는 만큼 시급하게 이러한 작업이 이루어져야 할 것이다.

○ 셋째, 검사수수료 산정 방식이 변경되어야 한다. 안전행정부가 발표한 검사수수료의 산정 방식을 따른다면 정기적으로 검사수수료를 산정하는 것이 필요하다. 검사수수료의 원가 계산에 사용된 직접인건비, 직접경비, 기타 제경비, 기술비에는 임금 및 물가변동이 반영될 수밖에 없다. 관리원과 기술원의 수입은 검사수수료에 절대적으로 의존하고 있다. 따라서 검사수수료 산정의 시기와 절차를 승강기시설안전관리법 시행규칙에 명시하고 시행해야 한다. 최소한 3~4년에 한 번씩 정부 부처, 검사기관, 노동조합, 이해관계자, 전문가가 참여해서 적정한 검사수수료를 산정해야 한다. 또한 승강기 안전 확보를 위한 교육, 홍보, 기술연구 등과 관련된 정부 대행 사업에 대해서는 적절한 보조금을 지원하도록 승강기시설안전관리법에 명시해야 한다.

○ 넷째, 검사기관 간의 경쟁을 지양하고 검사기관 일원화를 추진해야 한다. 이원화 체제의 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 검사기관의 일원화가 필요하다. 관리원과 기술원은 같은 업무를 하지만 합리적인 이유 없이 분리되어 있어, 통합적인 승강기 검사 업무가 이루어지지 못하고 있다. 또한 양 기관의 승강기 검사 점유율 경쟁으로 인하여 검사의 부실화가 구조적으로 조장되고 있다. 기획재정부가 2008년 의뢰한 관리원의 경영컨설팅 결과도 검사기관을 통합할 것을 권고했다. 관리원과 기술원이 통합되면 교육, 홍보, 연구 등 검사 외에 필요한 승강기 안전관리 사업도 더 체계적으로 수행할 수 있을 것이다. 검사기관이 일원화될 경우에 검사 업무의 독점으로 인한 폐해를 우려하는 목소리가 있다. 이러한 우려를 예방하고 승강기 안전 관리 및 문화의 통합적인 개선을 위하여, 승강기 안전 확보를 위한 안전행정부의 역할이 강화되어야 한다. 나아가 독립적인 승강기안전위원회 신설도 검토할 수 있을 것이다.

제1장 서론

위험의 확산과 상업화는, 자본주의적 발전 논리와 완전히
어긋나기보다는, 오히려 그것을 새로운 단계로 이끌고 있다
올리히 벡

박근혜 정부는 출범 당시 5대 국정과제 중 하나로 ‘안전과 통합의 사회’를 수립하면서 △범죄로부터 안전한 사회 구현 △재난재해 예방 및 체계적 관리 △쾌적하고 지속가능한 환경 조성 등을 세부전략으로 제시하였다. 행정안전부의 이름도 안전행정부로 개칭할 정도로 박근혜 정부는 유난히 안전을 강조하였다. 이전 정권들과 비교하여, 안전에 핵심 국정과제의 위상을 부여한 점은, 상당히 차별적인 측면이다.

사전적으로 “안전(safety)은 신체적, 정신적 피해(harm) 또는 위험(risk)이 없는 상태”(Merriam-Webster)를 의미한다. 쉽게 말해 위험이 제거된 상태가 안전이라는 것이다. 학술적으로는 좀더 복잡해지는데, 여러 논의들을 종합해 보면, 통상 사람이나 재화에 피해를 끼칠 수 있는 위험을 감소시킴으로써, 수용가능한 수준에서 위험을 지속적으로 관리해 나가는 상태를 일컫는다. 이때의 위험은 대개 근대화과 산업화 과정에서 발생하는 환경적 위험, 기술적 위험 등으로 규정지을 수 있다. 어찌되었든 안전과 위험은 대척점에서 있는 역비례의 관계인 동시에, 서로 결부될 수밖에 없는 속성을 지니고 있는 것이다.

그런데 박근혜 정부가 내세우는 안전에는, safety로서의 안전과 함께 국내 치안(domestic security)으로서의 안전 개념이 포괄되어 있다. safety와 달리 security로서의 안전 문제와 결부되는 위험에는, 박근혜 정

부가 처벌을 다짐한 4대 악(학교폭력, 성폭력, 가정폭력, 불량식품)을 비롯하여 각종 범죄들이 여기에 해당된다. 안전 관련 세부 추진전략 가운데 “범죄로부터 안전한 사회 구현”이 첫 번째로 제시된 것을 보더라도, 범·질서 확립과 치안에 대한 강조는 하나의 싹을 이루면서 박근혜 정부의 통치 철학을 떠받치고 있다.¹⁾

한편 범죄라는 위험으로부터의 안전, 곧 치안은 경찰인력의 확대 정책과 연결된다. 기실 이러한 경향성은 이명박 정부 시기에서도 뚜렷하게 나타났다. 이명박 정부에서는 작은 정부를 표방했음에도, 5년 간 약 1만명 가량의 국가공무원이 늘어났는데, 인력 증가분의 가장 큰 비중을 차지한 것이 경찰 및 교도행정 분야(6,500 여명)였다. 당시에 명분은 강력범죄 대응이었다. 박근혜 정부는 이보다 더욱 노골적인 공약과 함께 시작되었다. 대선 운동 기간 중 박근혜 캠프는 강력범죄 근절을 위해 임기 동안 경찰인력 2만명을 신규 채용하겠다고 발표한 바 있으며, 실제로 출범 첫 해인 2013년에만 4082명의 경찰공무원이 증원되었다.²⁾

반면 고도 산업화의 의도치 않은 부작용으로서 재해와 같은 잠재적 위험에 박근혜 정부가 적절하게 대응하고 있는지에 관해서는 질은 의구심이 남는다. 산업화 과정 속에서 현대사회는 곳곳에 위험이 편재한 ‘위험사회

1) 오늘날의 신자유주의 질서 수립에 지대한 역할을 했던 서구의 우파 사상가들은 한결같이 강력한 법치와 그에 따른 사회통합을 강변해 왔다. 하지만 법치라는 표면적 합리성의 이면에서, 역사적으로 그것이 구현된 방식은, 체제 비판적 세력에 대한 탄압이었다(Anderson, 2007). 공공부문 민영화, 실질 복지 축소, 규제개혁(탈규제), 자유로운 금융시장, 노동시장 유연화 등 신자유주의적 정책을 신봉하는 박근혜 정부가 치안과 같은 안전 논리를 강조하는 것은 결코 우연이 아니다.

2) 여기에서 유심히 관찰해야 할 지점이, 신자유주의적 정책 목표의 달성을 위하여 국가가 강력범죄와 같은 위험을 통치 수단으로 활용함으로써 국민들을 감시하고 관리하는 방식이다(Lupton, 1999). 바캉(L. Wacquant)에 따르면, 신자유주의를 채택한 국가들에서는 사회보장 축소에 따라 불안정 노동자의 양산과 빈곤 심화현상이 나타났으며, 그로부터 기인하는 범죄율 증가에 대해 국가는 대단히 강경한 형벌 정책을 구사해 왔다. 바캉은 강력한 형벌 정책 속에서 치안인력, 교도소가 엄청난 규모의 확장되었음을 실증적으로 보여주고 있다(Wacquant, 2009). 결국 신자유주의적 국가는 정책적 실패에 대한 책임을 지기는커녕, 자신들이 초래한 사회적 불안정과 범죄를 위험으로 치환시켜, 되려 사회적 통제를 강화하고 있는 것이다. 경찰력 증강을 추진해 온 이명박-박근혜 정권의 한국은 이러한 범주의 가장 명징한 사례라 할 수 있다.

(risk society)'로 이행했다는 울리히 벡(Ulrich Beck)의 주장에 부응하기라도 하듯, 한국 사회에서 위험의 빈도와 규모, 그리고 다양성은 이미 우리가 예측할 수 있는 범위를 넘어서고 있다. 박근혜 정부 출범 이후만 하더라도 구미 불산 누출, 여수 산업단지 화학공장 폭발, 대구역 열차 탈선, 원자력 발전소 고장정지, 원자력 불량부품 납품 비리, 노량진 배수지 수몰, 당진 유독가스 누출 등 헤아리기 쉽지 않을 정도로 많은 중대사고가 발생했다. 그러나 이러한 위험사회적 징후에 직면하여 박근혜 정부는 한번도 실효성 있는 대책을 제출한 적이 없었다. 원인에 대한 정확한 진단이 이루어지지 않았기에, 그것들은 다만 이전 대책의 재탕이거나, 전시성 정책에 지나지 않았다. 경찰인력 증원정책과 같이, 고위험산업에 안전 관련인력의 추가 배치를 고려하겠다는 정도의 립서비스조차도 등장하지 않았다. 결과적으로 안전을 강조하는 박근혜 정부에서 현상적으로 드러나고 있고 양상은, 앞서 안전의 두 가지 내용 중 후자인 치안에 관한 대책이 편향적으로 매우 우세하다는 점이다.

현재와 같은 위험사회에서, 산업화의 부수 효과인 다양한 기술적 위험을 감소시킴으로써 얻을 수 있는 편익(benefit)은 전체 사회구성원의 안전 확보와 직결되기에, 공익(public interests)에 해당된다(Dietz, et al., 2002). 특히 한국에서 정부가 직접적으로 관리하는 공공부문 산업 가운데는 원자력 발전, 수력 및 화력 발전, 항공, 궤도, 가스, 전기, 승강기와 같이 안전문제와 연관되는 다수의 공공사업장이 있다. 따라서 정부는 공익, 곧 공공성의 측면에서 이들 사업장의 안전관리에 각별한 신경을 써야 한다.

하지만 그간 이들 산업 영역에서 안전 문제에 대한 접근 및 관리는 수직 하향적인(top-down) 통제 구조 속에서 유지되어왔다. 더불어 공공기관의 평가 방식 자체가 공공성보다는 수익성과 효율성 중심으로 이루어지면서 안전은 부차적 이슈로 전락하게 되었다. 그 결과 문서(매뉴얼 및 각종 규정) 중심의 행정적 관리 및 규제 업무는 증가한 반면, 효율성이라는 미명 하에 현장 작업인력은 지속적으로 축소되었고, 나아가 소위 단순 업

무로 규정된 작업들이 끊임없이 외주화되어왔다. 비록 공공부문은 아니지만, 2013년 구미, 여수 등지에서 잇달아 터진 중대사고들은 수익성에 밀려 안전과 관련된 정상적 수준의 노동 과정 및 인력 운영이 무너지면서 발생한 사건들이었다. 이러한 사고들은 안전 문제가 결코 지침과 규제 중심의 수직적 통제만으로 확보될 수 없음을 보여주고 있다.

안전은 작업 현장의 다양한 요인들(작업 관행, 커뮤니케이션, 인력 보유 수준, 교육 및 훈련, 경영진의 안전 리더십, 테크놀로지 개선, 안전 문화 등)이 복잡하게 작용하면서 구축되어진다. 특히 사고의 대다수는 기계적 설비의 오류보다는 인적 오류에서 비롯되기에, 결국 안전 문제는 사람의 문제라고 할 수 있다. 따라서 안전을 확보하기 위해서는 그 무엇보다도 작업자들의 노동 환경과 노동 강도, 직무 스트레스 등을 양호한 상태로 유지하는 것이 필수적이다.

치안만이 아닌 위험사회에서의 실질적 안전문제를 책임져야 할 정부가 이처럼 무능력한 상황이다. 따라서 안전 문제와 관련된 공공부문 작업장의 유틸리티 안전성 및 종사자 노동권 확보, 공적 관리의 책임 및 바람직한 규제 방향 등에 대한 진보진영의 정책적 대안을 마련하는 작업은 필수적 과제이다.

현재 대다수의 사람들이 하루 최소 2회 이상을 이용하는 중요한 대중 시설인 승강기 산업의 안전 문제 역시 이와 같은 맥락에서 다루어져야 한다. 그럼에도 승강기 산업은 다른 산업 영역에 비해 상대적으로 연구가 거의 진척되지 않았던 분야였다.

「승강기시설 안전관리법」에서 규정하고 있는 승강기라 함은, “건축물 기타 공작물에 부착되어 일정한 승강로를 통하여 사람이나 화물을 운반하는 데 사용되는 시설로서 엘리베이터, 에스컬레이터, 휠체어리프트 등”을 의미한다. 2012년 기준으로 승강기 용도별 비중을 살펴보면, 승객용과 화물용 엘리베이터가 각각 85.4%, 5.9%로서 전체 승강기 가운데 91% 이상을 차지한다. 나머지는 에스컬레이터 5.5%, 덤웨이터(소량 위주의 간이 화물용 승강기) 2.7%, 휠체어리프트 0.6% 순으로 나타난다.

한편 승강기 산업에는 승강기 제조회사, 승강기와 관련 안전부품에 대한 안전인증기관(한국산업시험연구원), 승강기 설치회사, 승강기 안전검사기관(한국승강기안전관리원, 한국승강기안전기술원), 승강기 보수업체, 승강기 관리주체(통상 건물주), 관할 지자체 등 다양한 이해관계자가 있다. 더불어 이들은 각자의 위치에 따라 판매자와 소비자, 민간사업자와 공공기관, 피검사자와 검사자 등의 관계를 맺으며, 승강기 산업 내부에서 서로 교차된다.

현재 승강기 산업 전반 있어서 직접적인 공적 개입영역은 인증과 안전검사로 한정되어 있는데, 그 외의 영역인 승강기 제조, 설치, 유지보수는 온전히 시장화된 상황이다. 다시 말해 승강기 안전의 거의 대부분 영역에서 자본주의적 경쟁이 치열하게 이루어지고 있으며, 그 결과는 ‘안전의 상품화(commodification)’(Krahmann, 2008)로 이어졌다. 백에 따르면, 위험사회에서 위험은 이윤을 창출하기 위한 기회를 제공할 뿐만 아니라, 위험을 관리하는 새로운 산업영역이 등장하게 된다. 위험 자체가 하나의 ‘거대한 비즈니스(big business)’가 되는 것이다(Beck, 1992). 승강기 안전 역시 이러한 ‘위험 비즈니스’와 다르지 않다. 승강기의 안전관리 측면에서는 설치 이후가 매우 중요한데, 왜냐하면 운행과정은 길게는 30년 이상일 정도로 상당히 장기간에 걸쳐 지속되고, 이 기간 동안 일반 대중들이 끊임없이 사용하기 때문이다. 그런데 현재 승강기 보수시장에서는 저가 수주경쟁이 격화되면서 승강기 안전관리의 부실화를 낳고 있다. 이미 오랫동안 상품화된 안전관리 영역에서, 저가 보수계약은 비용절감에 골몰하는 승강기 관리주체의 구미를 자극할 수밖에 없다. 이러한 현상은 승강기 보수뿐만 설치단계에서조차 그러하다.

따라서 상품화된 승강기 안전관리 영역에 대해서 철저한 공적 안전검사 및 관리체계가 상시적으로 작동해야 한다. 하지만 문제는 공적 안전관리 체계 역시 경쟁 구조에 놓여 있다는 사실이다. 앞서 언급한 바대로, 현재 승강기 안전검사기관은 두 개로 이원화되어 있다. 이러한 공적 안전관리 기관 간의 경쟁 체제로 말미암아, 기관들은 조직 생존을 위해 검사대수

확보에 사활을 걸어야 하는 상황에 직면했다. 검사대수 확보 노력이 의미하는 바는, 안전검사를 통해 규제를 해야 할 검사기관이 검사완화를 요구하는 피검사자들의 눈치를 살피고, 민간 설치, 보수업체의 민원까지 걱정해야 판국이라는 점이다. 이렇게까지 사태가 악화된 데에는 지난 20년 이상 동결된 승강기 검사수수료 문제도 걸려 있다. 더불어 정부의 정원 통제 및 공기업 경영평가 등으로 인해 정규직 검사원 대신 비정규직 인력을 늘림으로써 현장에서의 안전검사는 나날이 위협받는 상황에 처해 있다. 바꿔 말해 한국승강기안전관리원은 국가가 수행해야 할 공적 역할인 '사회적 안전을 확보하기 위한 기능'을 대리하고 있음에도, 현행 이원적 검사기관 체제 및 기타 공기업 경영평가 문제로 인해 안전관리 및 규제 권한과 기능이 취약해 지고 있는 것이다.

이상과 같은 맥락에서 본 보고서는 승강기 안전검사체제의 전반을 짚어 보고, 공공적 대안을 모색하고자 한다. 이를 위해 우선 경쟁과 시장주의 경영으로 인한 승강기 검사 제도의 문제점을 살펴보고자 한다. 특히 안전 분야에 수익과 경쟁 논리가 유입되면서 벌어지는 문제를 중점적으로 분석하게 될 것이다. 구체적으로는 수익성 중심의 경영평가 문제, 정원통제를 통한 노동비용 감축, 검사불합격을 등을 다루고 있다. 다음으로는 승강기 검사 종사자 노동조건 및 현장 안전실태에 대한 의식조사가 이어진다. 현장 노동자들의 노동 강도와 직무 스트레스를 적정한 수준으로 유지시킬 때, 각종 실수의 가능성을 줄일 수 있다. 노동환경은 안전 확보와 불가분의 관계에 있는 것이다. 하지만 현재 검사기관 경쟁 구조, 검사수수료 동결이라는 구조 하에 승강기 작업현장의 인력 부족 문제는 계속해서 누적되어왔고, 그에 따라 노동강도는 심화되어왔다. 또한 검사물량 확보를 위한 검사원들의 스트레스는 엄청나게 증가하였는데, 지원별 성과경쟁은 스트레스를 더욱 가중시키고 있다. 검사원들에게 대한 설문조사를 통해 이러한 검사현장 실태를 조명해 보고자 한다.

마지막으로는 승강기 안전성 확보를 위한 합리적이며, 공공적인 정책 대안을 제시함으로써 마무리하고 하고 있다.

제2장 경쟁과 시장주의 경영에 매몰된 승강기 안전검사체계

1. 한국의 승강기 안전 관리 제도

1) 문제제기

우리나라는 세계 9위의 승강기 보유국이며, 세계 3위의 승강기 신규 설치국이다. 2012년 47만 대를 넘어선 승강기 숫자는 매년 2만 5천 대가량 증가하는 추세에 따라 곧 50만 대를 돌파할 것으로 예상된다. 이렇게 승강기 설치와 이용이 빈번해지는 만큼 승강기의 안전 관리의 중요성도 커지고 있다. 그러나 한국에서는 승강기 사고로 인해 매년 10명 이상이 죽고, 100명 이상이 중상을 입고 있다. 승강기 사고로부터 국민 안전을 보장하기 위해서 보다 효과적인 승강기 안전관리시스템이 절실히 요구된다.

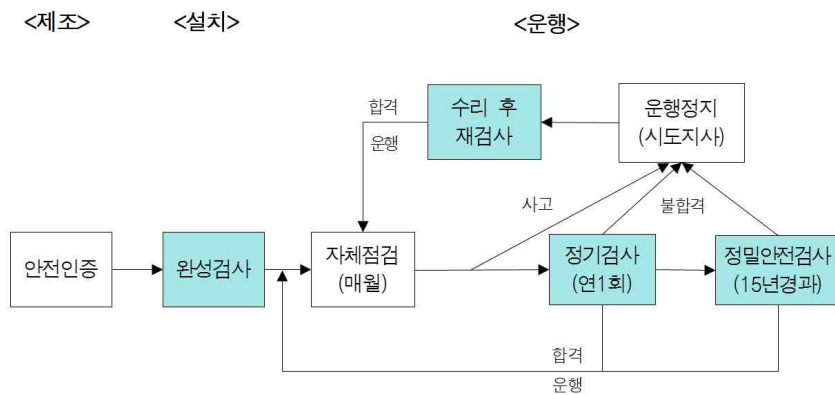
본 연구에서는 우리나라의 승강기 안전 관리를 승강기 검사 제도를 중심으로 살펴보고, 현행 승강기 검사 제도의 문제점을 파악한다. 특히 한국승강기안전관리원을 중심으로 시장주의 경영과 수수료 동결로 인한 사업주의 압력의 영향을 살펴본다. 이러한 압력은 이원화된 승강기 검사기관 체제 하에서 노동 측면에서는 노동강도 강화와 비정규직 활용을 부채질하고, 안전 관리 측면에서는 검사 부실화를 압박하고 있다.

한국승강기안전관리원(이하 관리원)은 한국승강기안전기술원(이하 기술원)과 함께 승강기 검사 업무를 양분하고 있다. 승강기 안전 관리 제도는 「승강기시설 안전관리법」에 의해 규정되어 있다. 승강기의 안전을 위한 법정 제도는 크게 승강기 및 관련 부품 인증과 안전검사로 나눌 수 있다. 인증은 제조 단계에서 한국산업시험연구원의 승강기품질인증센터에 의해 실시된다.

설치단계 및 운행단계에서는 관리원과 기술원에 의한 안전검사가 실시되는데, 「승강기시설 안전관리법」의 규정에 따라 국내에 설치된 모든 승강기는, 신규로 설치된 경우 완성검사에 합격하여야 1년의 유효기간 동안 사용이 가능하다. 그리고 매년 유효기간이 만료되기 전에 정기검사를 받아 합격하면 1년 단위로 사용을 계속할 수 있다. 검사에 불합격한 승강기는 해당 시도지사에 통보되어 운행이 정지된다. 검사 불합격으로 운행이 정지된 승강기는 수리 후에 재검사를 받아 합격하면 다시 운행할 수 있다. 그리고 설치된 후 15년이 경과한 노후 승강기는 정밀안전검사를 받아야 한다.

검사에 합격하여 운행 중인 승강기는 월 1회 이상 자체점검을 하여야 한다. 승강기 관리주체(건물주)는 승강기를 안전하게 유지관리 할 의무가 있는데, 이 업무를 대행할 유지관리업자를 지정할 수 있다. 유지관리업자로 지정된 민간 보수업체는 승강기의 일상적인 점검을 맡게 된다.

<그림 1> 승강기 안전 관리 제도



승강기 제조, 설치, 유지관리는 모두 민간 기업에게 맡겨져 있으며, 제조단계에서의 인증과 승강기 검사는 공공기관에 의해서 이루어지는 것이다. 그런데 제조 및 설치 이후 장기간에 걸쳐 사용되는 운행과정에서의 공적 개입은 승강기 검사가 유일하다. 따라서 실질적인 사용과정의 안전

관리에서 관리원과 기술원 등의 공공기관이 시행하는 승강기 검사는 승강기 시설 안전의 최종적인 보증 역할을 한다.

<표 1> 승강기 검사의 종류

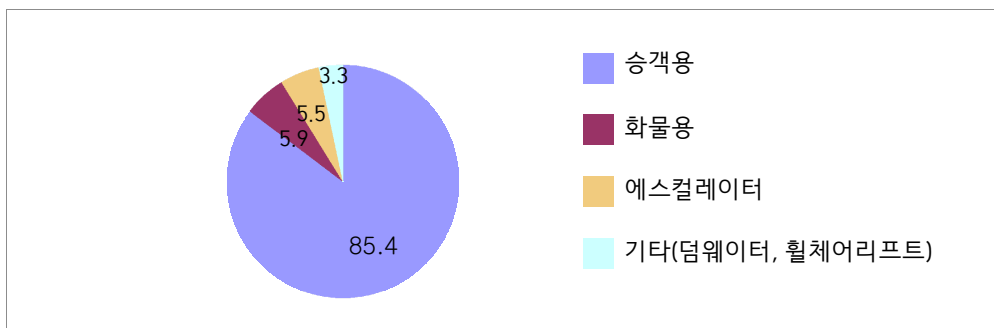
구분	실시 시기
완성검사	- 승강기 설치를 끝낸 경우
정기검사	- 검사 유효기간(1년)이 끝난 이후 계속 사용하려는 경우
수시검사	- 승강기의 용도·제어방식·정격속도·정격용량 또는 왕복운동 거리를 변경한 경우 - 승강기에 사고가 발생하여 수리한 경우 - 승강기 관리주체가 요청하는 경우
정밀안전검사	- 검사 결과 결함원인이 불명확하여 정밀안전검사가 필요한 승강기 - 중대한 사고가 발생한 승강기 - 설치 후 15년이 도래한 승강기 - 승강기 성능의 저하로 인하여 이용자의 안전을 침해할 우려가 있는 것으로 안전행정부장관이 정한 경우

<출처: 승강기시설 안전관리법>

2012년 기준 우리나라에는 471,403대의 승강기가 설치되어 있다. 승강기 용도별로 승객용이 402,541대로 전체의 85.4%를 차지하고, 나머지는 화물용 27,860대(5.9%), 에스컬레이터 25,783대(5.5%), 덤웨이터 12,555대(2.7%), 휠체어리프트 2,664대(0.6%)로 구성된다.

<그림 2> 용도별 승강기 비중

(2012년 기준, 단위: %)

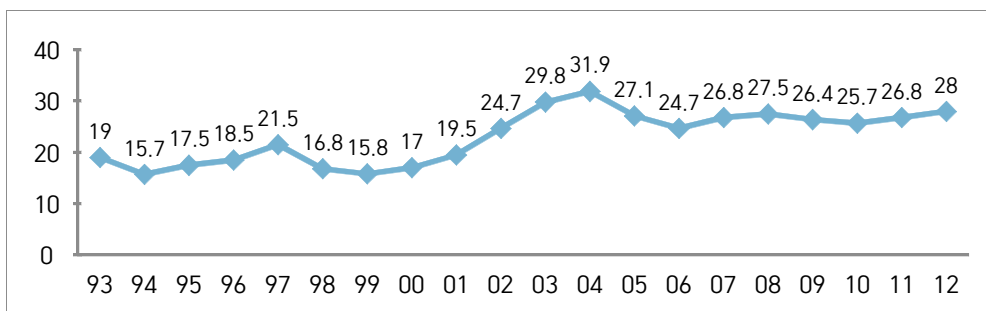


우리나라는 급속한 경제성장과 도시화로 고층건물의 밀집도가 높고 신축 건물이 많아 승강기의 설치 및 사용이 급증하였다. 현재 우리나라는 세계 9위의 승강기 보유 국가이고, 연간 신규 설치 승강기 수로는 3위를 점하고 있다.

승강기 설치 대수는 1997년에 처음으로 연간 2만 대를 돌파하였으나, IMF 경제위기로 인해 1998~2001년 동안 2만 대 이하로 감소하였다. 그러나 2000년대 초반 부동산 경기의 상승과 함께 설치 대수가 급격히 증가해 2004년에는 3만 대를 넘어섰다. 이후 다시 약간 감소하여 최근 5년 평균 26,880대의 승강기가 새롭게 설치되었다. 2012년 설치된 승강기 수는 27,975대다.

<그림 3> 연도별 승강기 설치 대수

(단위: 년, 천 대)



<출처: 국가승강기정보센터>

2) 이원화된 승강기 검사기관

안전행정부는 승강기 검사기관으로 두 개의 공공기관을 지정하고 있다. 한국승강기안전관리원(이하 관리원)과 한국승강기안전기술원(이하 기술원)이 양대 검사기관이다.

기술원은 노동부의 산업안전보건법에 따라 1986년 한국승강기안전센터로 설립되었다. 노동부는 1990년 11월 한국승강기안전센터를 사업장에 설치된 승강기를 검사하는 기관으로 지정하여, 사업장 내 화물용 승강기

검사 업무를 맡겼다.

1992년 12월에는 한국승강기관리원이 설립되었다. 1991년 12월에 「승강기 제조 및 관리에 관한 법률」이 제정되어 이듬해 7월부터 시행되었다. 한국승강기관리원은 당시 한국엘리베이터협회 소속의 대기업 4개사인 금성산전, 금성기전, 현대엘리베이터, 동양엘리베이터가 출연한 10억 원으로 재단법인 형식으로 시작하였다. 한국승강기관리원은 설립 직후 공업진흥청으로부터 검사기관으로 지정되어 1993년부터 일반용 승강기 검사업무를 수행하였다.

1995~1996년 행정쇄신위원회에서 승강기 안전관리 주무부처를 산업자원부로 일원화하였다. 1996년 12월에 「승강기 제조 및 관리에 관한 법률」이 개정되면서, 한국승강기안전관리원의 설립 및 사업 규정이 법에 신설되었다. 1997년 6월부터 검사기관이 추가 지정되면서 검사기관이 다원화되었다. 그러나 검사기관에 따라 수행할 수 있는 검사의 종류가 차별화되었다. 관리원이 완성검사와 정기검사 등 모든 검사를 수행할 수 있었던 반면, 한국산업기술시험원과 한국기계연구원은 완성검사만 수행할 수 있었고, 한국승강기안전센터는 정기검사만 수행할 수 있었다.

<표 2> 1997년 6월 검사기관 다원화

기 관	검사 종류
한국승강기안전관리원	완성검사, 정기검사, 수시검사
한국승강기안전센터	정기검사
한국산업기술시험원	완성검사
한국기계연구원	완성검사

1999년 12월에는 검사기관 간 검사 차별화가 폐지되어 2000년부터 4개의 검사기관이 모두 완성검사와 정기검사, 수시검사를 수행할 수 있게

되었다. 그러나 한국산업기술시험원과 한국기계연구원은 2000년 이후에도 완성검사와 수시검사만 수행하였다. 한국산업기술시험원은 2006년 7월 승강기 부품 및 모델 인증기관으로 지정되고 검사기관에서는 제외되었고, 한국기계연구원은 2008년을 마지막으로 승강기 검사업무를 중단했다.

이로써 승강기 검사는 관리원과 기술원에 의해서만 수행되는 완전한 이원화 체제로 재편되어 현재에 이르고 있다.

2008년에는 설치 후 15년이 지난 승강기를 대상으로 하는 정밀안전검사 제도가 신설되었다. 2009년에는 법령이 「승강기시설 안전관리법」으로 변경되고, 주무부처가 지식경제부에서 행정안전부로 변경되었다.

<표 3> 기관별 검사 점유율 변화

(단위: 년, %)

검사	기관	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
정기	관리원	72.5	72.7	72.1	71.5	71.6	71.4	71.6
	기술원	27.5	27.3	27.9	28.5	28.4	28.6	28.4
완성	관리원	83.3	63.9	66.2	63.6	63.4	64.7	58.5
	기술원	2.5	9.7	10.5	13.0	14.8	14.7	32.2
	산기원	13.7	17.1	16.2	16.6	15.3	13.3	2.9
	한기원	0.5	9.3	7.1	6.8	6.5	7.2	6.4

검사	기관	2007	2008	2009	2010	2011	2012
정기	관리원	69.9	68.7	67.9	67.1	66.6	66.0
	기술원	30.1	31.3	32.1	32.9	33.4	34.0
완성	관리원	50.5	54.2	55.6	56.8	51.6	56.8
	기술원	44.8	43.1	44.3	43.2	48.4	43.2
	산기원	-	-	-	-	-	-
	한기원	4.7	2.6	0.1	-	-	-

<출처: 승강기종합전산망>

2012년 승강기 검사 점유율을 보면 관리원은 완성검사 14,915건, 정기

검사 269,154건, 수시검사 6,863건, 정밀안전검사 9,303건을 시행하여 평균 65.2%를 검사했고, 나머지 34.8%를 기술원이 담당하였다.

2. 답보 상태인 승강기 안전 개선

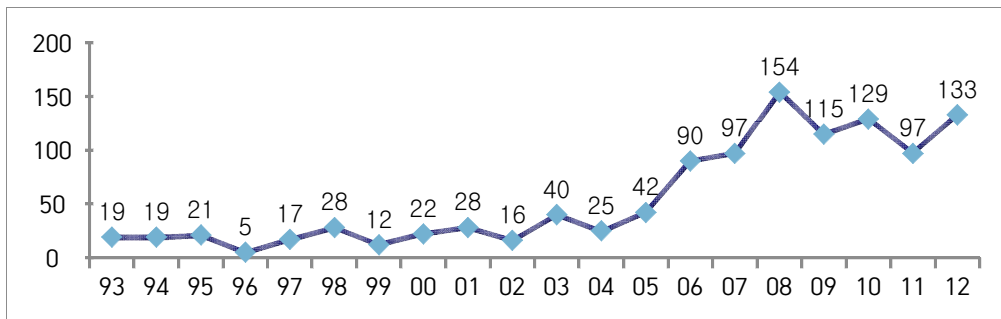
1) 중대 사고 건수와 빈도

「승강기시설 안전관리법」 시행규칙 제24조 5항에 따르면 중대한 사고는 사망자가 발생한 사고나, 1주 이상의 입원치료 또는 3주 이상의 치료가 필요한 상해를 입은 사람이 발생한 사고를 말한다.

국가승강기정보센터에서 제공하는 승강기 사고 통계는 법에서 정한 중대 사고를 집계한 것이다. 중대 사고는 1990년대 연간 20건 내외로 발생했고, 2000년대에 조금씩 증가하다 2005년 이후 크게 증가하였다.

<그림 4> 승강기 사고건수

(단위: 년, 건)

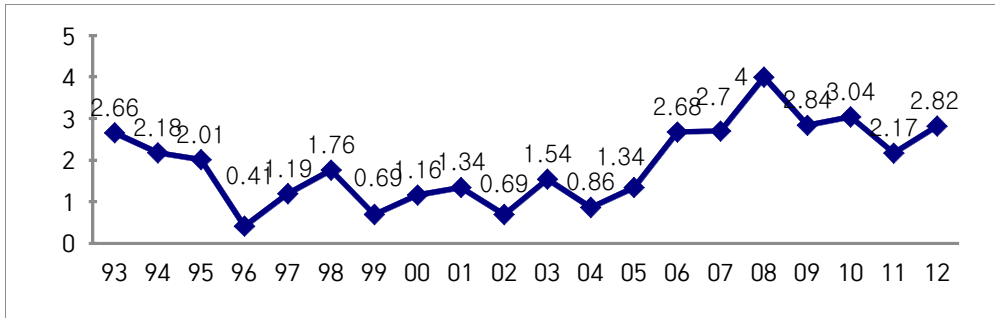


<출처: 국가승강기정보센터>

최근 보고되는 사고의 급격한 증가는 2005년 7월부터 중대한 사고에 관한 의무적 신고 제도가 도입되어 그간 노출되지 않았던 사고들이 드러나게 된 것으로 볼 수 있다(문성준·이원영, 2009). 따라서 승강기 1만 대당 사고건수도 2005년 이후 크게 증가하였다.³⁾

<그림 5> 승강기 1만 대당 사고건수

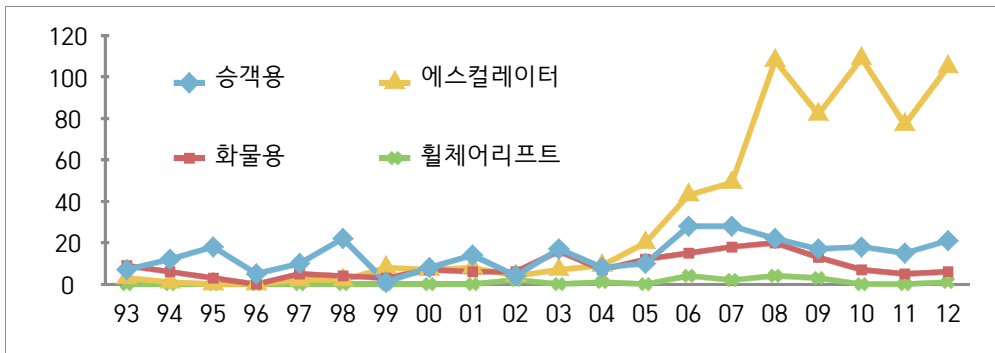
(단위: 년, 1만 대당 건)



<출처: 국가승강기정보센터>

<그림 6> 승강기 종류별 사고

(단위: 년, 건)



<출처: 국가승강기정보센터>

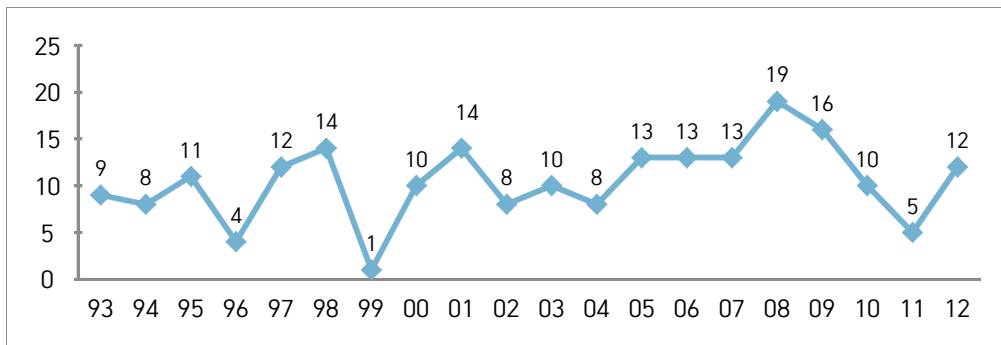
3) 「승강기 안전관리 위임·위탁업무 운영체계 개선방안」연구 최종보고회 보고자료」(한국민간위탁경영연구소)은 총사고 건수에서 이용자과실로 인한 사고 건수를 제외한 사고 건수를 사용하여 1만 대당 사고건수를 계산하고, 그 결과를 근거로 “일원화 <다원화 <이원화가 더 우수하다고 평가 가능”하다고 주장한다. 이러한 주장은 2005년 이후 의무 신고제도로 인하여 사고 집계가 크게 늘어났다는 사실을 간과한 것이다. 또한 검사부실로 인한 사고 건수를 따로 집계할 수 있음에도 불구하고, 총사고 건수에서 이용자 과실로 인한 사고 건수만을 제외하는 이유가 분명하지 않다. 승강기 사고 원인은 이용자과실, 작업자과실, 관리자부실, 보수부실, 제조 불량별, 검사부실, 기타로 집계되고 있다. 그러나 사고 원인의 판별 기준이 정확한지에 대한 의문도 있다. 따라서 사고건수의 변화와 승강기 검사 체제를 연관 짓는 것은 근거가 충분하지 못하다. 의무 신고 제도가 정착된 2006년 이후의 데이터를 기준으로 삼는다면, 정말 중요한 질문은 왜 총 사고 건수와 1만 대 당 사고 건수가 줄지 않고 있는냐는 것이다.

승강기 종류별 사고를 살펴보면 2005년 이후에 에스컬레이터 사고가 크게 증가하였다. 2005년 7월 사고 신고 의무가 법률에 명시되면서 특히 에스컬레이터 사고에 관한 보고가 증가하였다고 볼 수 있다.

승강기 사고로 인한 사망자 수는 최근 5년(2008~2012년) 평균 12.4명을 기록하였다. 이는 2003~2007년 평균인 11.4명보다 약간 증가한 수치이다. 승강기 사고로 인한 중상자 수는 최근 크게 증가하였다. 최근 5년(2008~2012년)의 평균 중상자수는 104.8명으로 2003~2007년 평균 33.4명보다 3배 이상 증가하였다.

<그림 7> 승강기 사고 사망자 수

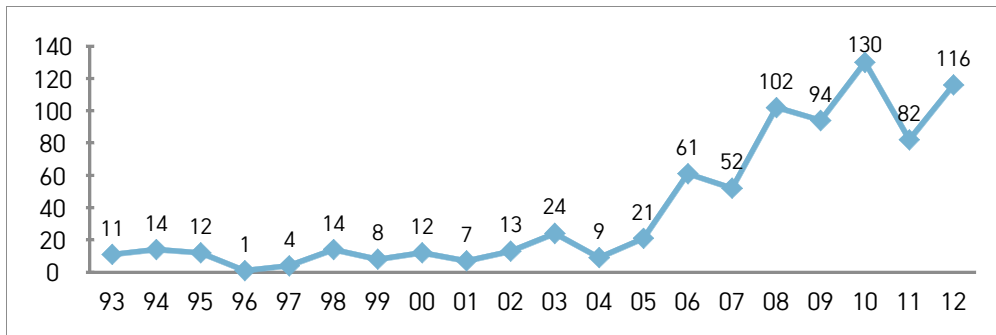
(단위: 년, 명)



<출처: 국가승강기정보센터>

<그림 8> 승강기 사고 중상자 수

(단위: 년, 명)



<출처: 국가승강기정보센터>

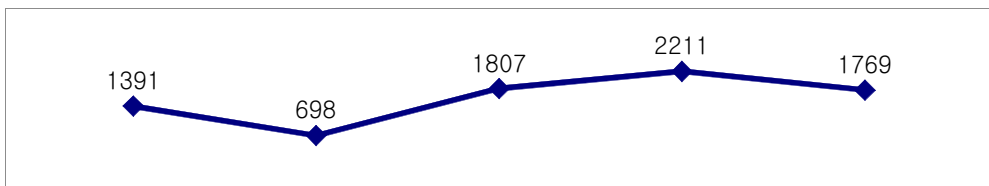
2) 일상적인 사고의 증가

국가승강기정보센터의 사고 통계는 상당한 인명 피해가 포함되었을 경우에만 집계되기 때문에, 상당한 인명 피해가 동반되지 않는 수많은 사고의 수치를 배제하고 있다. 일상생활에서 승강기를 이용하다가 종종 겪게 되는 간헐 사고와 같은 것들이 정확하게 집계되지 않는 것이다. 승강기시설 안전관리법은 인명 피해를 동반하지 않는 사고의 경우에는 ‘고장’으로 정의하고, 2008년부터 중대한 고장을 의무적으로 신고하도록 하였다.

승강기시설 안전관리법 시행령 24조 5호는 중대한 고장을 정의하고 있다. 엘리베이터 및 휠체어리프트는 1) 정상적으로 문이 열려야 하는 구간에서 멈추지 않거나, 해당 구간에서 멈추었으나 문이 열리지 않은 경우 2) 문이 열린 상태에서 운행된 경우 3) 호출층 또는 지시층으로 운행되지 않은 경우가 중대한 고장이다. 에스컬레이터는 핸드레일의 속도와 디딤판의 속도가 다른 경우가 중대한 고장이다.

<그림 9> 승강기 중대 고장 건수

(단위: 년, 건)



<출처: 국가승강기정보센터>

그러나 2008년 이후 신고된 고장 건수는 해마다 들쭉날쭉하다. 신고 의무를 어겼을 때 제재할 수 있는 벌금 등의 처벌 수단이 없고, 보상을 요하는 피해자가 존재하지 않아 고장이 은폐되는 경우도 다수 발생하는 것으로 보인다.

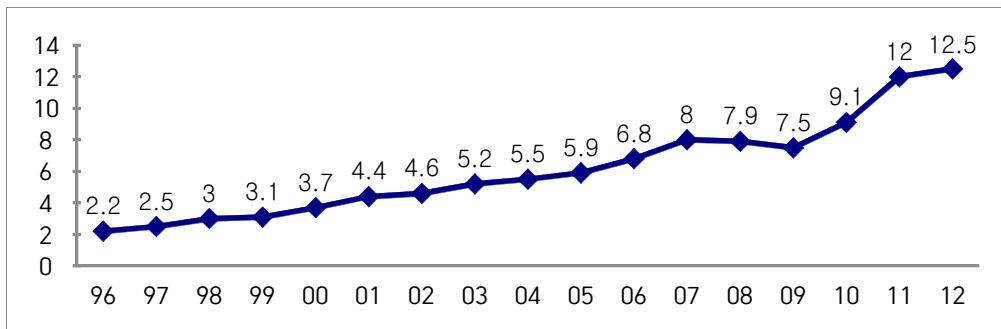
따라서 인명 피해가 동반되지 않는 다양한 고장을 포함한 승강기 사고의 통계를 집계하기 위해서 소방방재청이 매년 발표하는 「구조활동실

적」을 사용할 수 있다. 여기에는 119구조대의 사고유형별 구조 건수 중 승강기 사고가 집계되어 있다. 이 통계에 따르면 승강기 사고 구조 건수는 1996년 2,222건에서 2001년 4,389건, 2006년 6,804건, 2011년 11,959건으로 크게 증가하고 있다.

운행 승강기의 증가에 따른 사고 증가의 변수를 없애기 위해서 승강기 1만 대당 구조건수를 개산해보면, 1만 대당 20건 내외에서 변화하다가 2011년과 2012년은 26건 이상으로 비교적 크게 증가하였다.

<그림 10> 119구조대 승강기 사고 구조 건수

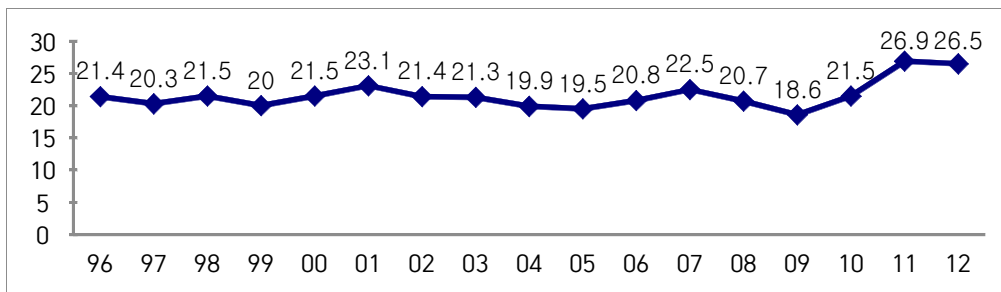
(단위: 년, 천 건)



<출처: 최기홍(2007)과 소방방재청 「구조활동실적」 종합>

<그림 11> 승강기 1만대 당 119구조대 구조 건수

(단위: 년, 1만 대당 건)



<출처: 최기홍(2007)과 소방방재청 「구조활동실적」 을 토대로 계산>

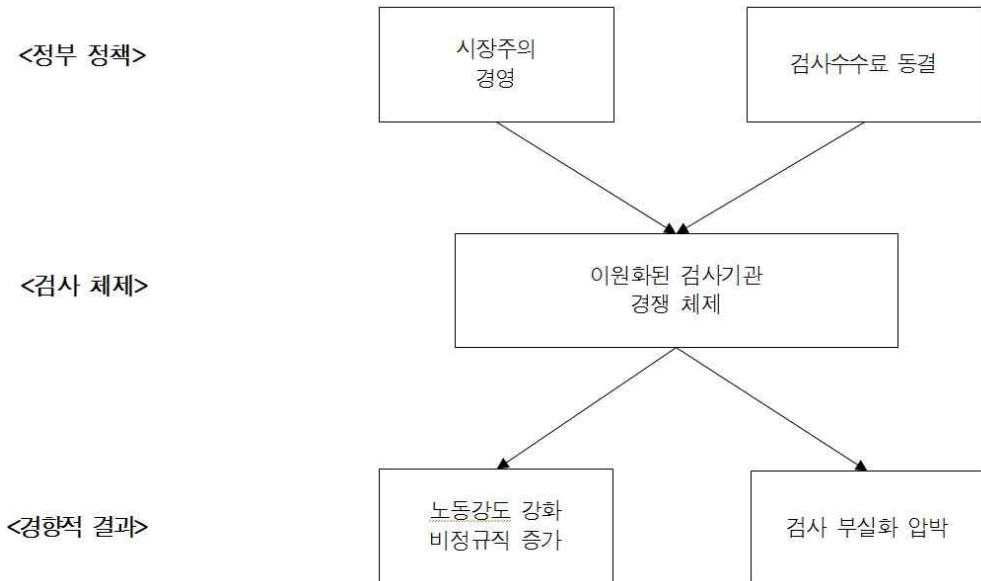
승강기 사고의 다양한 지표를 검토한 결과를 다음과 같이 정리할 수 있

다. 첫째, 승강기 중대 사고가 늘고 있으며, 1만 대당 중대 사고는 줄지 않고 있다. 둘째, 승강기 사고로 인한 사망자와 중상자 수는 증가하고 있다. 셋째, 사고와 고장으로 인한 119구조대의 구조 건수는 매년 늘고 있으며, 1만 대당 구조 건수는 줄지 않고 있다.

결국 승강기 사고 건수는 증가하고 있으며 사고 빈도는 개선되고 있지 않은 것이다. 이러한 현실은 승강기 안전 관리 시스템이 좀처럼 개선되지 않고 있다는 사실을 보여준다. 그렇다면 승강기 안전을 결정하는 다양한 요인 중 하나인 승강기 검사 제도는 문제가 없는 것일까. 이하에서는 이 문제를 집중적으로 살펴본다.

3. 신자유주의적 경영평가와 관리: 수익성 추구 경주

<그림 12> 현행 검사 시스템의 문제점과 결과



관리원과 기술원이 담당하고 있는 승강기 검사는 주무 부처인 안전행정

부의 정책은 물론이고 정권의 공공기관 정책에 큰 영향을 받는다. 어떤 검사기준을 도입할 것인지, 검사수수료를 어떻게 책정할 것인지에서부터 검사기관의 예산과 인원을 통제하는 역할까지 정부의 정책에 크게 좌지우지된다. 여기서는 이명박 정부 이후에 강화된 시장주의적 공공기관 통제가 어떠한 문제를 낳았는지를 집중적으로 살펴본다.

이명박 정부는 ‘공공기관 선진화 정책’을 통해 공공기관에 대한 시장주의 개혁을 추진하였다. 2008년을 선진화 원년으로 선언한 이명박 대통령은 대통령 취임사에서 “공공부문도 경쟁을 도입”하며, “공무원 수를 점진적으로 줄이고 불필요한 규제는 빠른 시일 내에 혁파”하는 ‘시장화’개혁을 천명하였다(김철·김경근, 2012). 공공기관 경영평가에 대해서는 일률적·서열화 방식의 평가, 계량지표 위주의 평가지표 문제, 1년 단위 평가의 문제, 경영평가 수행에 있어 과도한 비용 부담 등 획일적·일률적 평가에 다른 문제점과 공공성을 무시하고 수익성을 중심으로 평가하는 문제점, 그리고 경영평가단 구성 및 운영상의 문제점이 감사원 등을 통해서도 지적된 바 있다(김철·김경근, 2012)

관리원은 직원 성과평가 지표를 개발하여 성과급과 근무평정에 반영하고 있다. 또한 고객만족도 조사와 해피콜 만족도 조사를 강화하고 있다. 그러나 이러한 경영지표는 승강기 시설 안전 관리라는 검사의 목표와 부합되지 않고, 오히려 온전한 안전 검사를 수행하지 못하게 하고 있다.

한편 한국승강기안전관리원은 ‘6차 공공기관 선진화계획’(2009.3.31)에 따라 정원의 5.1%인 24명을 감축하여, 정원이 471명에서 447명으로 조정되었다. 그러나 같은 기간에 정원 외 인원인 무기계약직과 비정규직의 숫자는 증가하였다. 이러한 정원 통제는 14년 동안 지속된 검사수수료 동결로 인한 비용압박으로 인해 더욱 강력하게 영향을 끼칠 수밖에 없었다.

아래에서는 정부에 의해서 형성된 현행 검사 시스템의 문제를 경영평가, 성과평가 및 고객만족도 조사, 정원 통제, 검사수수료 동결의 측면에서 각각 살펴보겠다.

1) 경영평가의 강화: 안전성에서 수익성으로

관리원에 대한 경영평가가 도입된 것은 노무현 정부 때인 2005년부터다. 「정부산하기관관리기본법」이 2004년 1월 시행됨에 따라, 정부 투자기관에 해당하던 경영평가가 정부 산하기관으로 확대 적용되었다. 따라서 당시 산업자원부 산하기관이던 관리원은 2004년 경영실적부터 경영평가를 받게 되었다.

정부 산하기관에 대한 경영평가는 수익성 위주의 평가로 이루어졌다. 수익성에 관한 항목은 생산성 관련 지표에 국한된 것이 아니었다. 가장 큰 비중을 차지하는 검사사업의 안전검사 실적은 물론이고, 조직·인사관리의 합리화, 보수·노사관리의 합리화, 재무·예산관리의 합리화 등 경영 관리 부문의 대부분 항목이 수익성 제고에 초점이 맞춰져 있었다(박하순, 2005).

관리원은 2004~2006년 「정부산하기관관리기본법」에 의해 검사·검증 유형 기관으로 경영평가를 받았고, 2007년부터는 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 경영평가를 받았다. 그러나 2007년의 경영평가는 법의 개정에도 불구하고 실질적 내용은 별다른 변화가 없었다고 평가되는데, 관리원 역시 이전과 같이 검사·검증 유형 기관으로 경영평가를 받았다. 그러나 2008년부터는 준정부기관 중 중소형기관으로 분류되어 경영평가를 받았다.

관리원은 2004~2007년 동안 경영평가 결과가 하위권에 머물렀다. 당시 관리원은 인원 및 수익성과 관련된 항목, 그리고 고객평가와 관련된 항목에서 특히 좋지 않은 평가를 받았다. 관리원은 상시종업원 수⁴⁾가 증가했고, 특히 2005~2007년에 증가세가 두드러졌다.

4) 상시종업원 수는 각 월 급여지급일 현재 급여 지급대상 정규직원 수의 연간 합계를 12월로 나눈 인원이다. 시간제·일용직·기간제 등 비정규직 직원 및 임원은 제외하고, 무보수휴직자 등 급여 미지급대상 정규직원 수는 각 월에서 제외한다.

<표 4> 한국승강기안전관리원의 2004년도 경영평가 총괄요약표

평가부문 (%)	평가지표	평가방법	점수 (점)	등급	득점 (점)
종합 경영 부문 (30)	(1) 비전달성을 위한 최고경영진의 리더십과 성과	9등급평가	6.0	C	3.000
	(2) 윤리경영 실천 및 이사회 운영 활성화 노력과 성과	9등급평가	6.0	BO	3.750
	(3) 경영혁신의 이행실적	계량	4.5	-	2.376
	① 2004년도 경영혁신 과제의 이행실적		(2.7)		
	② 비계량	9등급평가	(1.8)	BO	1.125
(4) 고객만족도	계량	7.5	-	2.112	
① 고객만족도지수		(3.0)			
② 비계량	9등급평가	(4.5)	C	2.250	
	(5) 생산성 관련지표	(5년β분포)	6.0	-	3.218
	① 노동생산성		(6.0)		
주요 사업 부문 (40)	(1) 설립목적과 사업과의 연계성	9등급평가	6.0	C	3.000
	(2) 검사사업	목표대실적	21.0	-	15.806
	① 안전검사 실적		(19.5)		
	② 검사서비스 제고를 위한 노력		(0.75)		
	③ 이용자 안전을 위한 기술 서비스	9등급평가	(0.75)	C	0.375
	(3) 교육홍보사업	목표대실적	7.0	-	4.500
	① 승강기 전문기술인력 교육 실적		(4.5)		
	② 안전관리활동 실적		(1.3)		
③ 승강기 안전 홍보 강화 노력	(0.6)				
④ 승강기 안전관리 능력 향상을 위한 노력	9등급평가	(0.6)	C	0.300	
(4) 조사연구사업	9등급평가	2.0	C	1.000	
(5) 정보제공사업	9등급평가	4.0	BO	2.500	
경영 관리 부문 (30)	(1) 조직·인사관리의 합리화	9등급평가	7.5	D+	2.813
	(2) 보수·노사관리의 합리화	10년추세치	7.5	-	1.224
	① 계량인건비		(1.5)		
	② 비계량	9등급평가	(6.0)	C	3.000
	(3) 재무·예산관리의 합리화	10년추세치	7.5	BO	3.750
	① 비계량		(6.0)		
② 계량관리업무비	(1.5)	-	1.033		
(4) 경영정보관리의 합리화	9등급평가	4.5	B+	3.375	
(5) 내부평가제도의 적정성 및 외부평가와의 연계	9등급평가	3.0	D+	1.125	
정책부문	(1) 주40시간제 정착 노력	9등급평가	20	BO	12.500
합계	정책부문 포함		120		76.107
득점	100점 환산 점수		100		63.423

<출처: 『2004년도 정부산하기관 경영실적 평가보고서』, 정부산하기관운영위원회, 2005>

그런데 직원 증가의 배경에는 검사 대상 승강기의 증가뿐만 아니라, 검

사 강화라는 목표가 놓여 있었다. 관리원은 2005년 4월 2일 임직원 450여 명이 참석한 가운데 ‘승강기 검사신뢰성 강화 결의대회’를 열었고, 같은 달 20일에는 기술원(당시 한국승강기안전센터)과 함께 ‘승강기 안전검사 강화 선포식’을 열고 승강기 안전검사 강화를 통해 ‘승강기 이용자의 안전을 확보하겠다’는 내용의 결의문을 선포했다. “승강기 검사기관의 다원화로 시장 점유율 하락 및 검사원 소신 판정이 어려워짐에 따른 승강기 법정검사의 신뢰성 하락 등의 현상을 극복하고 안전검사의 신뢰성 제고”한다는 취지였다.⁵⁾ 이러한 배경 하에 “2005년도에 검사신뢰성 강화를 위한 검사인력의 대규모 증원”이 이루어졌다.⁶⁾

<표 5> 승강기 안전검사 강화 선포식

우리 검사기관은 이용자의 안전을 더 높은 수준으로 확보하고, 대민서비스를 혁신하며, 고객감동을 주는 철저한 검사를 시행하여 국민에게 신뢰받는 승강기 검사기관으로 다시 태어나기 위해 「승강기 안전검사 강화 선포식」을 아래와 같이 개최합니다.

- 일자 : 2005년 4월 20일(수)
- 장소 : 산업자원부 기술표준원 강당
- 주관 : 한국승강기안전관리원, 한국승강기안전센터
- 후원 : 산업자원부, 기술표준원

<출처: 관리원 홈페이지>

그러나 관리원은 검사인력의 증원으로 인하여 수익성 기준이 중시되는 경영평가의 생산성 관련지표(노동생산성)와 재무·예산관리의 합리화 항목에서 나쁜 점수를 받을 수밖에 없었다. 관리원은 2006년 경영평가에서

5) 「한국승강기안전관리원」, 『2005년도 정부산하기관 경영실적 평가보고서』 2권, 정부산하기관운영위원회, 2006.

6) 「한국승강기안전관리원」, 『2007년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서(검사·검증)」, 기획재정부, 2008, p389.

노동생산성 평점을 100점 만점에 27.8점 받았고, 재무관리의 합리성과 예산관리의 합리성은 모두 C등급을 받았다.

수익성 위주의 경영평가가 승강기 안전 관리의 강화라는 목적과 상충했던 것이다. 2006년 경영평가는 “전년도 지적사항 중에서 인력 구조 조정을 제안하였으나 여전히 이를 시행하지는 못하고 있다”며 지속적인 구조 조정을 제안했다.⁷⁾

한편 1999년 10% 인하된 후 동결된 검사수수료로 인하여 관리원의 수입 증가에는 한계가 있었기 때문에, 직원들의 보수가 동결되었다. 2005년과 2006년 연속으로 관리원 직원들의 임금이 동결되었다. 평균 보수액 역시 2004년 4,070만 원에서 2007년 3,860만 원으로 감소했다. 임금 억제를 통해 일자리를 창출하는 방식의 내부적인 구조조정이 뒤따른 것이다.

<표 6> 관리원의 상시 종업원 수와 평균 보수액의 변화
(단위: 명, 백만 원, 년)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
상시 종업원수	264.0	279.0	311.4	365.8	439.9	462.0	462.3	441.8	433.4	438.1
전년 대비 인원 증감	-	15.0	32.4	54.4	74.1	22.1	0.3	-20.5	-8.4	4.7
평균 보수액	38.2	40.7	39.1	40.0	38.6	38.2	39.6	41.4	44.3	46.7
평균 근속년수	8.9	9.3	9.0	8.3	8.4	9.4	10.3	11.5	12.1	13.4

<출처: 관리원 경영정보공개>

이러한 관리원의 경영정책(혹은 경영방식)은 2008년 이명박 정부가 들어서고 2009년 공공기관 선진화 방안이 본격화되자 변화하게 된다. 우선 2009년부터 관리원은 중소형 기관으로 분류되어 새로운 기준에 따라 경

7) 「한국승강기안전관리원」, 『2006년도 정부산하기관 경영실적 평가보고서』, 정부산하기관운영위원회, 2007, p412.

영평가를 받게 되었다. 2008년 이후의 경영평가는 경영성과(계량지표) 비중이 확대되었고, 기관장 평가를 강화하여 평가결과가 미흡한 기관장은 해임 조치까지 할 수 있게 하였다. 또 노사관계 선진화 노력을 세부 평가 내용에 추가함으로써, 노동조합에 대한 압박을 더욱 강화했다.

이명박 정부의 강력한 공공기관 통제 정책에 따라 관리원도 인원 감축과 임금 억제를 추진했다. 관리원은 2009년 경영평가에서 노동생산성 평점으로 94.7점을 받았다. 2006년의 27.8점이 비해 매우 높은 점수다. “인원증가의 최소화 노력으로 평균인원은 전년 대비 0.7%(△3.7명)가 감소한 반면 부가가치는 6.2% 증가하여 노동생산성이 7.0% 상승”했기 때문이었다.⁸⁾ 또한 개량인건비와 총인건비 인상률 평점은 모두 100점을 받았다. 관리원은 2005~2006년에 이어 2009~2010년에도 임금을 동결하였다. 차이가 있다면 전자는 수입 증가의 제약 속에서 인원 충원을 전제로 한 노사 간의 자율적 합의였다면, 후자는 이명박 정부의 강력한 통제에 의해 강제된 의무였다는 점이다. 인원 미충원의 결과 2008~2012년 관리원 직원의 평균 근속년수는 매년 1년씩 증가했고, 평균 보수액은 호봉승급분 정도로 명목 기준 인상되었다.

<표 7> 관리원의 경영평가 변화

연도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
분류	검사검증	검사검증	검사검증	검사검증	중소형	중소형	중소형	중소형	강소형
순위 (평가)	10/11	9/12	10/11	부진	양호(B)	양호(B)	양호(B)	보통(C)	보통(C)

<출처: 2004~2012년 경영평가 보고서>

결국 수익성을 위주로 한 경영평가는 노동 비용절감 압력을 낳았으며, 이러한 추세는 2008년 이후 더욱 강화되었다. 2005~2007년 동안 추진

8) 「한국승강기안전관리원」, 『2009년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서(중소형기관 유형)』, 기획재정부, 2009, p99.

되었던 안전검사 강화와 이를 위한 인원 충원은 경영평가에 부정적인 영향을 미쳤다. 관리원의 존재 목적이라고 할 수 있는 승강기 안전검사의 강화가 경영평가에 의해 강화된 수익성 목표와 상충한 것이다.

승강기 안전검사가 숙련된 검사원들의 의해 이루어지는 노동집약적 임무를 고려할 때 노동비용 감축을 통한 수익성 추구는 검사원들의 노동강도를 강화시키는 물론이고 장기적으로 안전성 강화에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 이에 대해서는 뒤에서 다시 다룬다.

2) 신자유주의적 경영관리 모순: 성과평가와 고객만족도 조사

한편 관리원은 「직원 성과평가 등에 관한 규정」 과 「직원 성과평가 등에 관한 운영세칙」 에 따라 매년 부서 및 개인의 실적과 기여도를 평가하여 성과급과 근무평정에 반영하고 있다. 이러한 내부평가 제도는 경영평가가 도입된 2000년대 중반부터 보다 체계화되고 성과급과의 연계도 강화되었다. 각 부서와 개인은 당해 연도 실적에 관한 보고서를 작성하여 다음해 1월 15일까지 성과관리부서의 장에게 제출해야 하고, 평가 결과는 1월 말에 성과급과 근무평정에 반영된다.

<표 8> 성과평가 유형별 가중치

평가유형	평가대상	평가방법	평가비중	평가자료
부서평가	본원	계량	70%	부서별 평가지표
		비계량	30%	업무실적보고서
	지원	계량	100%	동일 평가지표 및 가감항목
		가감점	-	
개인평가	관리직	부서평가	80%	부서평가(계량) 결과
		개인평가	20%	경영진평가(비계량) 결과
	일반직	부서평가	50%	부서평가(계량) 결과
		개인평가	50%	부서장평가(계량비계량) 결과

<출처: 『2013년 성과평가편람』, 한국승강기안전관리원, 2013>

관리원이 발간한 「2013년 성과평가편람」의 평가유형별 가중치(표 8)에서 승강기 검사 업무를 담당하는 지원의 부서평가는 계량지표를 100% 반영하고, 지원의 검사원들은 부서평가 50%에 개인평가 50%를 반영한다.

지원 평가지표 중 가장 큰 가중치인 30%를 적용받는 항목은 ‘검사수입 목표 달성’이다. 여기에는 승강기 접수금액 점유율, 승강기 대당 검사수수료율과 같은 세부지표가 포함되어 있다. 15%의 가중치를 적용받는 ‘검사생산성 향상성과’는 1일 평균 조당 처리대수 목표의 달성에 따라 점수를 매긴다. 이러한 평가지표들은 검사수수료 수입의 극대화를 위해 설정한 목표를 얼마나 달성하였는지를 측정하는 것이다.

<표 9> 관리원의 지원 평가지표

구분	지표명	가중치	세부지표명
고유업무지표①	검사수입목표 달성성과	30%	승강기 접수금액 점유율
			시장성장을 대비 노력도
			승강기 대당 검사수수료율
			주차기 실시금액 점유율
고유업무지표②	기술용역사업 성과	5%	수주금액 달성도
			인력자원 달성도
고유업무지표③	검사생산성 향상성과	15%	1일 평균 조당대수
외부평가지표①	검사사업 수행성과	15%	검사신뢰도 향상성과
			검사공정성 강화성과
외부평가지표②	안전관리사업 수행성과	15%	미수검 승강기율
			취약계층 안전교육률
			안전캠페인 활동성과
외부평가지표③	국민평가 향상성과	15%	고객만족도
			국민체감도
기관정책지표①	안전해피콜 만족도	5%	선형 고객만족도
			안전해피콜 만족도
계		100%	

<출처: 『2013년 성과평가편람』, 한국승강기안전관리원, 2013>

성과평가에 안전성과 관련된 지표는 매우 취약하고 그나마 검사와는 관련 없는 항목들이다. 15%의 가중치가 부여된 ‘안전관리사업 수행성과’는 미수검 승강기율, 취약계층 안전교육률, 안전캠페인 활동성으로 구성되어 있어 검사 업무와는 관련성이 없다. 올바른 승강기 안전검사를 통해 안전 성과를 높일 수 있는 성과평가 지표는 존재하지 않는 것이다.

승강기 검사의 목적이 정확한 승강기 검사로 국민들의 안전을 보장하는 것에 있다고 했을 때, 검사수수료 수입의 극대화라는 수익성 위주의 성과평가로는 안전성을 보장하기 힘들다. 오히려 점유율 경쟁이나 조당 대수 경쟁을 부추기는 것은 철저한 안전 검사를 저해하는 압박 요인이 될 수 있다. 성과평가가 수익성만을 쫓는 신자유주의적 경영관리의 일환으로 구성되면서, 승강기 안전이라는 공공기관의 원래 목적과 상충되는 성과를 추구하게 만드는 것이다.

고객만족도 조사도 승강기 안전성의 강화라는 목표와는 모순되는 방향으로 작동하고 있다. 고객만족도 조사는 승강기 설치업체 및 관리주체를 승강기 검사 서비스의 소비자로 간주하여 실시된다. 그러나 승강기 검사의 피검사자와 소비자는 구별되어야 한다. 승강기 검사는 피검사자를 대상으로 해당 승강기가 안전하게 운행될 수 있는지를 최종적으로 확인하는 것이다. 물론 피검사자에게 고압적·관료적이지 않은 태도를 가지고 친절하게 검사를 수행하는 것이 필요하다.

<표 10> 검사별 소비자 구분

검사	피검사자	소비자(이용자)
완성검사	승강기 제조업체(설치업체)	일반 시민(해당 시설 이용객)
정기검사	관리주체(건물주)	
수시검사	관리주체(건물주)	
정밀안전검사	관리주체(건물주)	

그러나 검사를 수행하는 과정에서 불가피하게 승강기의 운행이 검사 시간 동안 중단될 수밖에 없으며, 검사원은 부품에 대한 교체 지시 등을 할 수 있어야 한다. 그러나 승강기 관리주체는 해당 건물 입주인 및 이용인의 편의를 위해 가능한 검사 시간을 단축하거나 비업무 시간으로 변경하려고 한다. 또한 검사원은 판정이 애매한 부품에 대해서는 안전을 위해 선제적으로 교체를 요구해야 하지만, 관리주체의 입장에서는 부품 교체에는 비용이 들기 때문에 이를 회피하고자 한다.

즉, 실제로는 검사원의 검사 업무 수행과 피검사자의 이해관계가 대립할 경우가 많다. 이런 현실에서 피검사자를 대상으로 검사원의 친절도를 위주로 하는 고객만족도 조사는 올바른 검사 업무를 방해하는 결과를 낳는다. 피검사자의 이해관계를 만족시키기 위해서 검사 시간을 최대한 단축하고, 검사 기준을 완화하는 압력이 발생하기 때문이다.

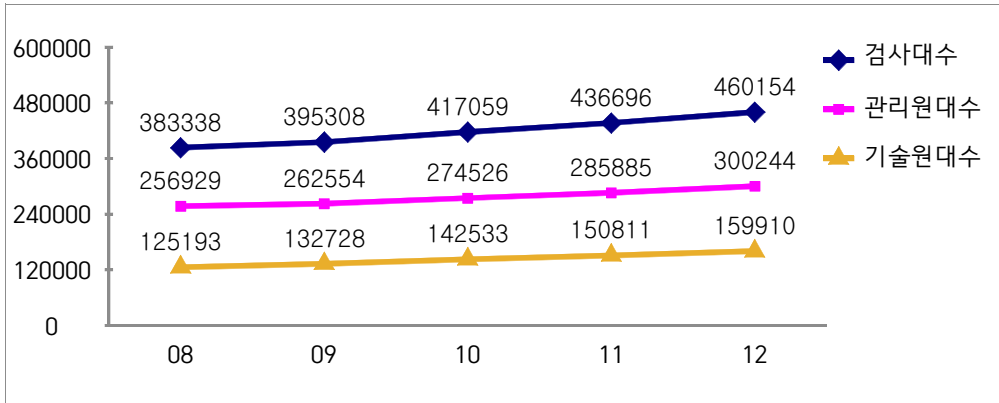
승강기 검사의 목적이 승강기 시설 안전의 최후 보장이라고 볼 때, 승강기 검사 서비스의 진짜 소비자는 승강기를 이용하는 일반 시민들이다. 안전 관리라는 공익적 목표를 수행하는 검사 업무를 시장에서 거래되는 서비스 상품과 같이 ‘서비스 제공자-고객’ 모델에 따라 만족도를 조사하는 것은 전제부터가 그릇되었다.

4. 노동비용 감축과 검사수수료 동결: 일방적인 인원 및 비용 통제

1) 정원 통제와 비정규직 고용을 통한 노동비용 감축

검사 대상 승강기의 숫자가 매년 2만 대 이상씩 늘어나고 있는 반면에 검사 업무를 담당하는 검사원의 숫자는 그에 비례하게 늘어나고 있지 못하다. 승강기종합전산망의 자료에 따르면 검사 승강기 수는 2008년 383,338대에서 2012년 460,154대로 증가하였고 그중 관리원이 검사한 승강기는 2008년 256,929대에서 2012년 300,244대로 증가하였다.

<그림 13> 승강기 검사 대수의 증가 추세

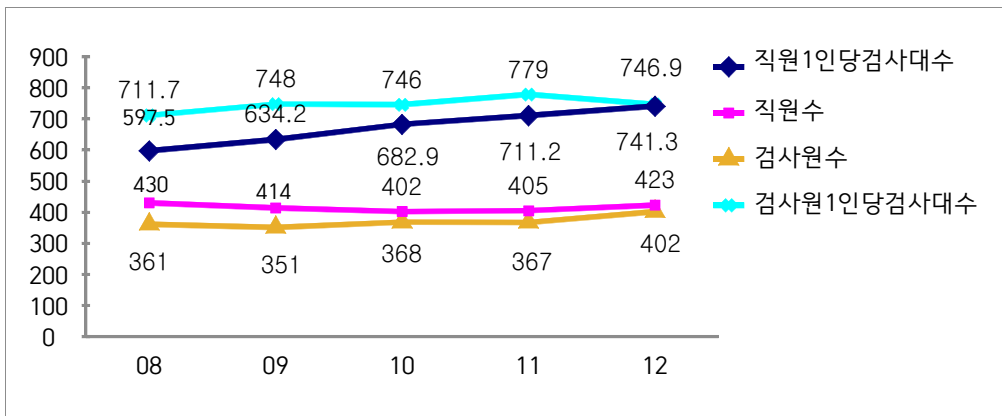


<출처: 승강기종합전산망>

그러나 검사를 담당할 검사원의 숫자는 늘지 않고 오히려 감소하였다. 이명박 정부의 6차 공공기관 선진화 계획에 따라 관리원의 정원은 2008년 471명에서 2009년 447명으로 24명(5.1%)이 줄었다. 이명박 정부는 경영효율화란 명목 하에 모든 공공기관의 정원을 일괄적으로 축소하는 계획을 세우고 집행하였다.

<그림 14> 관리원 1인당 검사 대수의 변화

(단위: 명, 대/명)



<출처: 공공기관경영정보공개시스템, 승강기종합정보망>

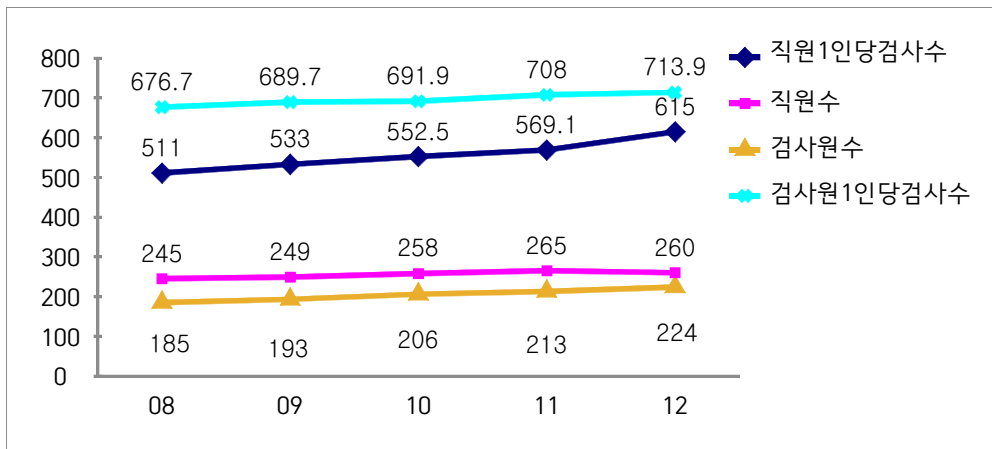
* 직원 수: 현원에서 임원과 관리직을 제외한 수

* 검사원 수: 연간 200대 이상 검사한 검사원 수

승강기 검사 대수의 증가와 강제적 인력 감축의 결과는 어떠했나? 우선 관리원 직원 1인당 승강기 검사 대수가 증가하였다. 먼저 관리원의 임직원 현원에서 임원과 관리직의 수를 제외하고, 관리원 직원 1인당 검사 대수의 변화를 살펴보았다. 그 수치는 2008년 597.5대/명에서 2012년 741.3대/명으로 크게 증가하였다.

<그림 15> 기술원 1인당 검사 대수의 변화

(단위: 명, 대/명)



<출처: 공공기관경영정보공개시스템, 승강기종합정보망>

- * 직원 수: 현원에서 임원과 리더(leader)를 제외한 수
- * 검사원 수: 연간 200대 이상 검사한 검사원 수

한편 기술원은 2009년에서야 기타공공기관으로 지정되어 공공기관 선진화 정책의 직접적인 풍파로부터 한발 떨어져 있었다. 임원과 관리직(기술원 분류에서 leader)을 제외한 기술원의 직원 수는 2008년 245명에서 이후 조금씩 증가해 2011년 265명이 되었고 2012년에는 약간 감소하여 260명이었다. 그러나 직원 1인당 승강기 검사 대수는 기술원 역시 꾸준히 증가하여 2008년 511대/명에서 2012년 615대/명을 기록하였다.

이러한 계산에 대해서 승강기 검사 업무를 전담하는 검사원 수를 정확하게 반영하지 않았다가, 기술원의 업무에는 승강기 검사뿐만 아니라 위험기계기구 및 건설기계기구 검사 업무가 포함되어 있기 때문에 관리원과

차이가 있다. 실제로 2012년 기준 총수입 중 승강기 검사수수료 수입의 비중은 관리원이 88%, 기술원이 78%였다. 이러한 차이를 감안한다면 기술원의 검사원 1인당 검사 대수는 보다 증가할 것이다.

<표 11> 승강기 검사 수입 비중

(2012년 기준)

구분	관리원	기술원
총수입	41,563백만 원	25,398백만 원
승강기 검사수수료 수입	36,519백만 원	19,858백만 원
비중	88%	78%

<출처: 공공기관경영정보공개시스템, 승강기종합정보망>

승강기종합정보망의 자료를 이용하여 연간 200대 이상 검사를 수행한 검사원의 수를 각각 얻을 수 있다. 승강기 주검사자는 연간 800대 이상의 검사를 수행한다. 그러나 이 인원만으로는 증가하는 승강기 검사 수요를 충족할 수 없기 때문에 사무직이나 관리직 업무를 맡고 있는 검사제외 인력이 때때로 검사에 투입되고 있다. 이들 중에서 연간 200대 이상의 검사를 수행하는 인원을 검사원 숫자에 포함시켰다. 이렇게 계산해보면 관리원의 경우에는 검사원 1인당 검사 대수의 증가 추세가 조금 완화된다. 2009년 급격히 증가했다가 그 이후에는 평행을 유지하고 2012년에는 2009년 수준으로 회복되었다.

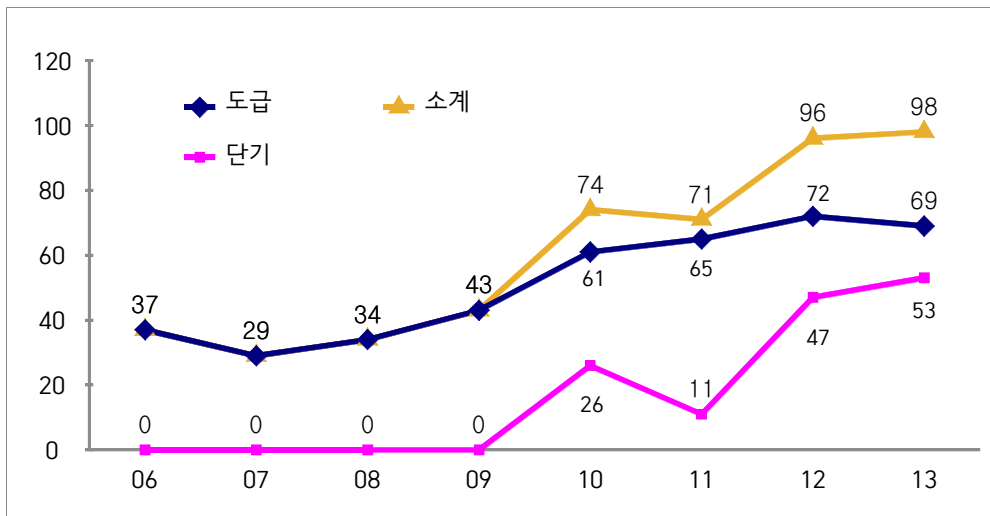
2012년에 직원 수의 증가보다 검사원 수의 증가가 큰 것은 검사제외 인력의 활용이 늘어났기 때문인 것으로 보인다. 기술원의 경우에도 2008년 이후 1인당 검사 대수가 증가하였다.

그런데 관리원은 단위 인원당 검사 승강기 대수를 늘리는 방법으로 무한정 노동 강도를 강화할 수 없었다. 따라서 경영진은 비정규직 검사원을 늘리는 방법을 사용하였다. 승강기 검사는 2명의 검사원이 주검사자와 검

사보조자로 1조를 이루어 현장검사를 수행한다. 관리원의 각 지원장은 1년 단위의 도급계약을 통해 외부검사보조자를 활용하고 있으며, 도급계약을 거부하거나 업체에 소속되어 도급계약을 할 수 없는 검사보조자의 경우에는 검사접수 증가 등으로 인하여 검사 인력이 필요시에 단기적으로 검사업무에 활용하고 있다.

<그림 16> 외부 검사보조자 현황

(단위: 명)



* 2013년은 6월 기준. 소계는 단기보조자 1명을 0.5명으로 환산하여 계산

관리원의 설립 근거인 승강기 검사라는 핵심 사업을 수행하기 위해서 상시적으로 필요한 인원에 대해서 비정규직을 사용하는 것은 정당화될 수 없는 일이다. 관리원 검사원들과 인터뷰에 따르면, 승강기 검사에서 외부 검사보조자는 최소한의 보조 역할만 담당하기 때문에 주검사자의 노동강도를 더욱 강화시킨다. 외부 검사보조자는 ‘아르바이트’개념으로 일하기 때문에 검사 업무에 대한 몰입도가 부족하다. 결국 외부 검사보조자가 포함된 검사조는 정규직 검사원으로 이루어진 조보다 철저한 검사를 수행하기 어렵게 된다.

2011년 경영평가에서도 이러한 문제가 지적되었다.⁹⁾“검사업무와 관련

한 비상근 근로자의 고용으로 품질관리에 문제점이 발생할 우려가 있어 기관차원의 점검과 대응이 필요할 것으로 판단된다. 예산상의 한계상황에서 현실적으로 일용직 또는 보조자의 활용이 불가피한 점은 인정되지만 기관차원에서 미래의 검사수요를 파악해 이를 근거로 한 관련 인력채용과 운영 등 미래계획이 부족한 것으로 보여 기관(장)의 개선 노력이 요구된다.”그러나 이러한 언급은 모순적이다. 검사수수료 동결과 같은 정부의 정책과 수익성 위주의 경영평가가 적절한 인력채용과 운영에 관한 미래계획을 막고 있기 때문이다.

<표 12> 관리원의 외부 검사보조자 활용

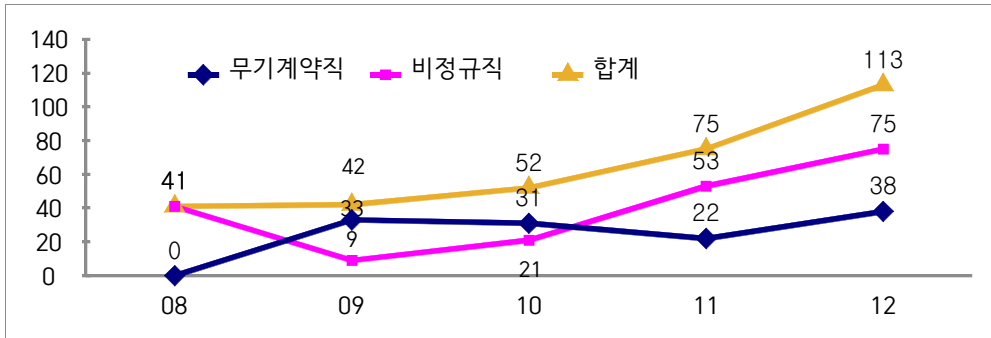
구분	외부 검사보조자		
	도급계약자	단기보조자	
		일반업체의 근로자	개인사업자 및 일용근로자
계약단위	연간계약	월 80시간 미만	월 80시간 미만
단가	18,000원/대	16,250원/대	16,250원/대

또한 2008년 이후 관리원의 무기계약직과 기간제 비정규직의 숫자도 지속적으로 증가해왔다. 2008년 41명이던 기간제 비정규직은 2009년 9명으로 줄어들고 무기계약직이 33명으로 증가하였으나 무기계약직은 다시 감소하고 기간제 비정규직은 2010년 21명, 2011년 53명, 2012년 75명으로 급격히 증가하였다. 2012년 기준 무기계약직과 비정규직의 숫자는 113명으로 2008년 42명에 비해서 크게 증가하였다.

9) 「한국승강기안전관리원」, 『2011년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서(중소형기관 유형)』, 기획재정부, 2012, p168.

<그림 17> 관리원 비정규직 고용의 증가

(단위: 년, 명)



<출처: 공공기관경영정보공개시스템>

한편 2013년 9월 15일부터 유럽안전기준(EN)이 적용되어 개정된 승강기 검사가 시행되었다. 개정된 승강기 검사 기준은 기존의 기준에 비해서 서류항목과 현장항목이 크게 늘어나 검사에 소요되는 시간도 증가할 것으로 예상된다.

<표 13> EN 기준 도입에 따른 승강기 검사항목 변화

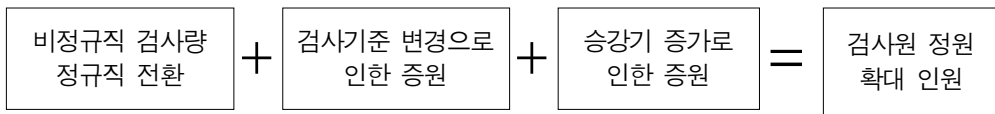
구분	기존			개정		
	검사항목	서류항목	현장항목	검사항목	서류항목	현장항목
전기식 엘리베이터	232	19	225	557	259	485
유압식 엘리베이터	192	10	188	615	271	503
에스컬레이터·수평보행기	85	9	81	227	138	160
덤웨이터	78	5	74	390	166	309
소형 엘리베이터	124	1	123	541	224	454
수직형 휠체어리프트	280	-	224	280	145	224
경사형 휠체어리프트	226	-	171	226	106	1741

<출처: 승강기 검사기준 개정안 입법예고> 보도자료(안전행정부, 2013.11.15.)>

* 서류검사와 현장검사 중복 항목 존재

승강기 검사 대수의 증가로 인한 검사 업무의 증가는 필연적인 지금과 같은 추세라면 앞으로도 매년 2만 대 이상의 승강기가 설치될 것이다. 이러한 증가 추세에 맞춰 검사원 정원 증가가 필요하다. 그리고 공공기관 선진화라는 미명 하에 억제되어 왔던 검사원 정원과 변경된 검사 기준 도입으로 인한 검사 시간의 증가로 인한 검사원 정원의 확대도 필요하다.

<그림 18> 검사원 정원 확대 수요



2) 22년 동안 동결된 검사수수료

1992년 처음 제정된 승강기 검사수수료는 1998년의 조정되고 1999년 10% 인하된 후 14년 동안 동결되어서, 20년 이상 인상되지 않았다. 검사기관 수입의 80% 이상을 차지하는 검사수수료가 길게는 22년, 짧게는 14년이라는 장기간 동안 동결된 것은 유례가 없는 일이다.

<표 14> 승강기 검사수수료 변경

일시	개정 내용
1992.7.1	승강기 검사수수료 제정
1998.2.17	완성·수시검사 20% 인하, 정기검사 7.2% 인상
1999.6.22	일괄 10% 인하
2013.12.31	검사기준 개정에 따른 조정(인상)

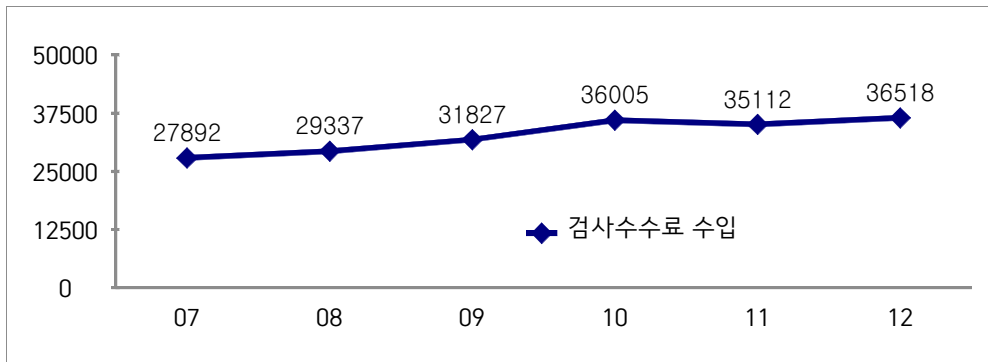
이러한 제도 하에서도 관리원과 기술원의 운영이 가능했던 것은 승강기 검사 대수가 매년 2만대 가량 증가해서 총액 기준으로 증가한 검사수수

료 수입을 올렸기 때문이다. 그러나 증가한 업무를 수행하기 위해 적절한 인원 충원이 불가능했기 때문에 임금 동결, 노동강도 강화, 비정규직 활용, 내부적 비용 감축 노력이 동반되었다. 앞서 검토한 노동 측면을 제외하고 내부적 비용 감축의 사례로 차량 문제를 들 수 있다. 관리원의 검사 업무에 이용되는 차량은 대부분 검사원의 개인 차량이 사용되고 있다.

아래 그래프는 관리원의 검사수수료 수입의 변화를 보여준다. 관리원의 검사수수료 수입은 2007년 이후 조금씩 증가했는데, 이는 검사 승강기 대수의 자연적인 증가분을 반영한 것이다. 2010년 검사수수료 수입이 예년에 비해 크게 증가하였다가 2011년 감소한 것은 2009년에 정밀안전검사가 도입되어 완성검사를 받은 지 15년 이상된 승강기의 정밀안전검사가 2010년에 집중적으로 수행되었기 때문이다.

<그림 19> 관리원의 검사수수료 수입

(단위: 백만 원)



<출처: 공공기관경영정보공개시스템, 승강기종합정보망>

최근 승강기 검사기준의 변경에 따라 안전행정부는 「승강기시설 안전관리법 시행규칙」 개정하여 검사수수료를 재산정하였다. 개정된 검사수수료는 완성·수시·정밀안전검사 수수료는 평균 4.1% 인하하고, 정기검사 수수료는 평균 11.2% 인상하는 안이다. 그런데 과거 검사수수료에는 포함되어 있는 분동수수료 5만 6천원이 개정 수수료에는 포함되어 있지 않기 때문에 완성·수시·정밀안전검사 수수료도 사실상 인상된 셈이다.¹⁰⁾

<표 15> 개정 완성·수시·정밀안전검사 수수료

구 분			기준층 또는 길이	기준수수료			재검사 수수료	확인검사 수수료
				일 반	휴일·야간	체증요금		
엘리 베이터	전기식	승객용, 화물용	6층	185,872	252,189	2,621	92,936	19,446
		비상용	10층	233,136	317,467	3,287	116,568	19,688
	유압식	장애인용	6층	189,588	257,317	2,673	94,794	19,507
		승객용, 화물용	3층	185,681	251,956	2,618	92,841	19,382
		장애인용	3층	188,735	256,165	2,661	94,368	19,437
	소형		10m	151,343	204,058	2,134	75,671	19,686
에스컬레이터, 수평보행기			8m	166,444	225,370	2,347	83,222	20,150
덤웨이터			3층	71,401	94,133	1,007	35,700	19,077
휠체어 리프트	장애인용 경사형 리프트		4m	81,334	107,855	1,147	40,667	18,714
	장애인용 수직형 리프트		4m	103,324	138,204	1,457	51,662	18,858

<표 16> 개정 정기검사 수수료

구 분			기준층 또는 길이	기준수수료			재검사 수수료	확인검사 수수료
				일 반	휴일·야간	체증요금		
엘리 베이터	전기식	승객용, 화물용	6층	105,927	141,671	2,860	52,963	19,446
		비상용	10층	120,512	161,787	3,254	60,256	19,688
		장애인용	6층	109,641	146,797	2,960	54,820	19,507
	유압식	승객용, 화물용	3층	96,103	128,132	2,595	48,052	19,382
		장애인용	3층	99,154	132,338	2,677	49,577	19,437
	소형		10m	95,248	126,955	2,572	47,624	19,686
에스컬레이터, 수평보행기			8m	94,004	125,235	2,538	47,002	20,150
덤웨이터			3층	55,486	72,137	1,498	27,743	19,077
휠체어 리프트	장애인용 경사형 리프트		4m	57,395	74,768	1,550	28,698	18,714
	장애인용 수직형 리프트		4m	70,743	93,171	1,910	35,372	18,858

10) 분동이란 승강기 적재용량을 검사할 때 무게의 표준으로 승강기 내부에 올려놓는 쇠덩이로 완성·수시·정밀안전검사 시에 승강기 정격하중을 확인하는 데 사용된다. 정기검사에는 분동이 사용되지 않는다.

이번에 안전행정부가 개정한 검사수수료는 이명박 정부에서 행정안전부가 발주하여 한국산업관계연구원이 수행한 「승강기 검사수수료 원가계산 연구」(2012.3)의 결과를 그대로 따르고 있다. 그런데 이 연구 결과를 인정한다면 지난 14년 동안 정부는 사실상 아무런 근거 없이 검사수수료를 동결해 온 것이다.

「승강기 검사수수료 원가계산 연구」는 승강기 검사의 원가를 산정하기 위해서 비용을 직접비와 간접비로 구분하며, 직접비에는 직접인건비와 직접경비를 포함시켰다. 직접인건비는 검사 시간을 원가요인으로 하여 산출했으며, 직접경비는 사용하는 소모품의 감가상각을 근거로 산출하였다. 간접경비에는 기타 제경비와 기술비를 산정하였다.

<표 17> 안전행정부의 승강기 검사 원가 산정

원		가	
직접비		간접비	
직접인건비	직접경비	기타 제경비	기술비

<출처: 「승강기 검사수수료 원가계산 연구」 >

안전행정부가 「승강기 검사수수료 원가계산 연구」의 결과를 그대로 수용했기 때문에 해당 연구에서 사용된 원가 산정 방법을 승인한다고 볼 수 있다. 그렇다면 이번에 정해지는 승강기 검사수수료도 임금상승률이나 물가상승률을 반영하여 정기적으로 인상해야 할 것이다.

해당 연구는 한국엔지니어링협회가 공표한 엔지니어링기술자 노임단가를 기준으로 직접인건비를 산출했는데, 이 단가는 매년 인상된다. 직접경비 산출에 사용된 검사설비의 취득가액과 차량 감가상각비, 유류비도 물가에 따라 매년 가격이 변동하게 된다. 간접비로 계산된 제경비는 엔지니어링 활동주체의 행정운동을 위한 기획, 경영, 총무 분야 등에서 발생하는 간접 경비를 의미하는데 여기에는 복리후생비, 소모품비, 수선유지비, 도서인쇄비, 차량유지비, 지급임차료, 보험료, 지급수수료, 직책보조비, 통

신비, 세금과 공과, 부서운영비, 회의비, 피복비, 법정부담금, 업무추진비가 포함된다. 이 비용 역시 물가상승을 반영하여 변동하게 된다. 기술비란 엔지니어링사업자가 개발·보유한 기술의 사용 및 기술축적을 위한 대가로 조사연구비, 기술개발비, 기술훈련비 및 이윤 등을 포함한다. 이 비용도 물가에 따라 변동한다.

즉, 승강기 검사수수료 원가에 영향을 미치는 모든 요소인 직접인건비, 직접경비, 기타 제경비, 기술비는 매년의 물가변동이 반영된다. 따라서 앞으로는 승강기 검사수수료를 물가를 반영하여 정기적으로 조정하는 것이 합리적이다.

한편 관리원과 기술원은 정부로부터 출연금이나 보조금과 같은 직접지원을 받지 않고 자체 사업수익으로 운영되고 있다. 검사·검증 업무를 하는 12개 준정부기관 중 정부의 직접지원금을 받지 않는 기관은 한국승강기안전관리원과 대한지적공사 2개 기관뿐이다(2013년부터 준정부기관으로 분류된 한국승강기안전기술원은 제외하였다). 교통안전공단, 한국산업기술시험원, 한국가스안전공사, 한국시설안전공단은 출연금을 받고 있다. 한국방송통신전파진흥원, 선박안전기술공단, 축산물품질평가원, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국전기안전공사는 보조금을 받고 있다.

관리원은 승강기 검사뿐만 아니라 교육, 홍보, 출판, 연구 등 승강기 안전의 증진을 위한 다양한 공익적 사업을 수행하고 있다. 관리원은 이러한 사업의 수행에 필요한 비용을 자체적으로 조달하고 있는 실정이다.

2006년과 2007년 경영평가에서도 정부 지원금 확보의 필요성이 지적되었다. “승강기안전관리원의 경우 사실상 정부의 사업을 대행하는 공익적 성격이 강하지만 정부의 지원금이 적절히 이루어지지 못하였다. ... 검사를 담당하는 기관의 경우 보통 지나치게 정부 보조금에 의존하는 문제점을 노정하고 있으나, 승강기안전관리원의 경우 공익적 사업의 수행을 위해서는 적정 정부 지원금을 확보하는 노력도 병행할 필요가 있다.”¹¹⁾

11) 「한국승강기안전관리원」, 『2006년도 정부산하기관 경영실적 평가보고서』, 정부산하기관운영위원회, 2007, p413.

“공익적 성격을 수행하고 있음에도 정부의 보조금 없이 예산을 집행하고 있다. 공익계정과 수익계정을 구분하고 공익계정에 대해서는 정부의 지원을 확보하는 전략적 노력이 필요하다.”¹²⁾ 그러나 이러한 상황은 최근까지 변화하지 않고 있다. 정부는 관리원이 승강기 안전 교육, 홍보, 연구 등에 필요한 비용을 적절하게 예산에 반영하여 지원해야 할 것이다.

<표 18> 한국승강기안전관리원의 수입 지출 현황
(단위: 백만 원)

구분				2011	2012	2013(예산)
수입	정부지원 수입	직접지원	출연금	-	-	-
			보조금	-	-	-
			부담금	-	-	-
			이전수입	-	-	-
			부대수입	-	-	-
		간접지원	사업수익	37,571	39,652	42,568
			위탁수입	1,346	1,195	3,022
			독점수입	-	-	-
			부대수입	479	590	680
		소계			39,396	41,437
	기타사업수입			-	-	-
	부대수입			-	-	-
	출자금			-	-	-
	차입금			-	-	-
	기타			170	126	-
합계			39,565	41,563	49,950	

12) 「한국승강기안전관리원」, 『2007년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가보고서 (검사·검증)』, 기획재정부, 2008, p415.

지출	사업비	9,065	9,779	12,576
	인건비	22,672	24,154	26,983
	경상운영비(일반관리비)	6,331	6,836	6,756
	차입금상환	-	-	-
	기타	1,498	797	-
	합계	39,566	46,270	-

<출처: 공공기관경영정보공개시스템>

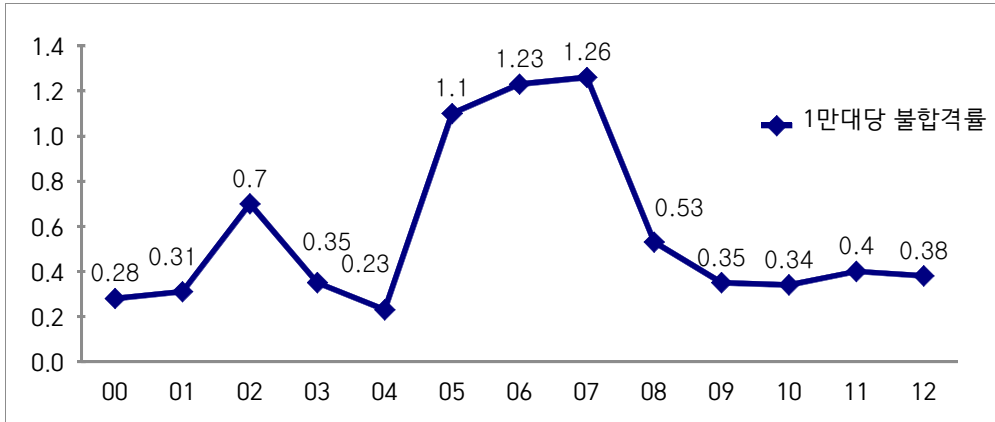
5. 검사 불합격률의 하락

수익성 위주의 신자유주의적 경영과 일방적인 인원 및 수수료 통제는 안전 확보라는 승강기 검사의 목표를 추구하는 데 적합하지 않은 결과를 가져왔다. 이러한 시스템이 승강기 검사 현장에 어떻게 영향을 미쳤는지는 다음 장에서 구체적으로 다룬다. 여기서는 승강기 검사 불합격률 통계를 통해 2008년 이후의 변화를 살펴보자.

승강기 검사 불합격률의 변화는 검사가 얼마나 철저하게 진행되었는지를 평가할 수 있는 지표 중 하나다. 검사 불합격률의 변화와 검사기간 간 경쟁이 어떤 관계를 가지고 있는지도 관심사다. 경쟁체제가 승강기 안전을 더 잘 보장할 수 있다는 주장도 있기 때문이다.

한국민간위탁경영연구소는 「승강기 안전관리 위임·위탁업무 운영체계 개선방안」 연구 최종보고회 보고자료」에서 시간 흐름에 따라 1만 대 당 불합격률이 떨어지기 때문에 “경쟁이 검사 엄격성을 저하시킬 것이다”라는 가정을 확인할 수 없다고 주장한다. 이원화 체제보다 경쟁이 극심했을 다원화 체제에서 불합격률이 더 높았다는 것이다. 또한 기관별 불합격률을 비교하면 기술원의 불합격률이 관리원보다 높았다는 점도 지적한다.

<그림 20> 1만 대당 불합격률 변화



<출처: 「승강기 안전관리 위임·위탁업무 운영체계 개선방안 연구」 최종보고회 보고자료, 한국민간위탁경영연구소>

그러나 앞서 지적했듯이 2005~2007년 불합격률이 높았던 것은 이 기간 동안 관리원과 기술원이 모두 안전검사 강화를 정책적·조직적으로 추진했기 때문이다. 당시 기술원은 관리원과 마찬가지로 승강기 안전검사 강화를 위한 다양한 제도적 노력을 기울였다. 우선 내부적으로 지역지사 평가지표에 (관리원 대비, 조직 내 평균 대비) 불합격률을 포함시켰다. 불합격률 관련 평가지표는 대략 2009년 초반까지 지속되었다. 또한 월 1회 우수 검사원을 선발하는 ‘자랑스러운 검사원’ 제도를 운영하였는데, 해당 제도에는 검사원 1인당 불합격률 지표가 포함되었다. 불합격률이 높을 경우, 개인평가에 가점이 부여되었던 것이다. 우수 검사원에 대해서는 단순히 상장만이 아닌 포상까지 수여했다. 더불어 해당 지사별로 우수 검사원 배출 및 지사별 불합격률에 대해서도 통계 관리하였다.

따라서 1만 대 당 불합격률의 추세를 해석할 때 주목해야 할 것은 이명박 정부에서 수익성을 위주로 한 공공기관의 경영을 강요하고 양 기관의 경쟁이 극심해진 2008년 이후부터 불합격률이 급격히 하락한 점이다. 각 기관의 불합격률 데이터도 2008년부터 급격히 하락하였는데, 기관 간의 차이보다는 양 기관이 동일한 경향을 보인다는 점이 진정한 특징이다.

관리원과 기술원 외에 검사기관으로 지정되었던 공공기관은 2000년대

중반 이후 검사기관에서 제외되었다. 한국산업기술시험원은 2006년 7월 승강기 부품 및 모델 인증기관으로 지정되고 검사기관에서는 제외되었다. 한국기계연구원은 2009년 이후에 승강기 검사 실적이 없다. 한국기계연구원은 2009년의 검사 실적이 26건으로 완성검사 점유율이 0.1%이고, 2008년의 완성검사 점유율이 2.6%이기 때문에 이 시기부터 사실상 승강기 검사 업무를 정리했다고 간주할 수 있다.

따라서 관리원과 기술원의 이원화된 경쟁 체제가 확립된 시기를 2008년으로 볼 수 있다. 또한 2006~2007년을 거치면서 기술원의 완성검사 점유율이 급격히 높아졌다. 기술원의 완성검사 점유율은 2005년 14.7%에서 2007년 44.8%로 급격히 상승하였다. 반면 관리원의 완성검사 점유율은 2005년 63.7%에서 2007년 50.5%로 감소하였다. 기술원이 관리원의 완성검사 점유율 10%와 한국산업기술시험원과 한국기계연구원이 담당하던 완성검사 점유율 20%를 흡수한 것이다. 이렇게 이원화된 경쟁 체제가 확립되던 시기에 기술원이 급격히 성장하고 관리원의 완성검사 점유율이 감소하면서 양 기간의 검사 점유율 경쟁이 과열된 것으로 보인다.

또한 2009년부터 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이 적용되면서 수익성을 위주로 하는 경영이 본격화되었다. 이러한 요인이 결합하여 2008년 이후 승강기 검사 불합격률이 크게 낮아진 것으로 파악할 수 있고, 이것이 검사 신뢰성에도 영향을 미치고 있다고 추정할 수 있다.

제3장 승강기 검사 노동자 의식조사 결과

1. 의식조사 평가들

승강기 산업에 대한 공적 안전관리체계의 실태를 파악하는 게 목적인 금번 연구에서, 실제 현장을 누비며 안전검사업무를 담당하는 승강기 검사원들의 의견을 취합하는 과정은 필수적이다. 이원적 경쟁체제라는 구조적 환경 속에서 현장의 안전문제와 가장 직접적으로 대면하고, 이를 경험하는 이들이 바로 검사원이기 때문이다. 그러나 지금까지 일선 검사원들이 승강기 안전정책에 관해서 어떤 문제의식을 가지고 있는지는 조사된 적이 없었다. 이에 “승강기 검사 노동자에 대한 의식조사”에서는 현행 승강기 안전관리체계에 대한 검사원들의 생각은 어떠한지, 승강기 안전성을 저해하는 현장 문제는 무엇인지, 인사노무 및 교육에 있어서 승강기안전관리원은 어떠한 안전정책을 취하고 있는지 등을 검토하고자 한다.

한편 승강기 검사원은 승강기 안전검사 전체를 총괄하면서 안전성에 대한 객관적, 최종적 보증을 담당하고 있다. 만약 승강기 검사원이 인적 오류(human error)를 하게 된다면, 그것은 승강기 안전성에 치명적일 수밖에 없다. 그런데 2장에서 다루었듯이, 검사 승강기 수는 2008년 383,338대에서 2012년 460,154대로 증가했고, 그에 따라 승강기안전관리원의 검사원 1인당 검사 대수 역시 2008년 597.5대에서 2012년 741.3대로 대폭 늘어났다. 즉 객관적으로 드러난 업무량만 보더라도, 승강기 검사원들은 과도한 노동강도에 시달리고 있으며, 이는 인적 오류의 배후 요인이 될 수 있다.

대다수 중대사고는 통계적으로 기계적 설비 오류보다는 인적 오류로 인해 발생해 왔다(Hollnagel, 1993). 결국 안전 문제는 사람의 문제이며, 안전 확보를 위해서는 무엇보다도 작업자들의 노동 환경, 노동 강도, 직무

스트레스 등을 양호한 상태로 유지해야만 한다. 따라서 승강기 안전성과 직간접으로 맞닿아 있는 승강기 검사원들의 노동실태를 살펴보는 과정 역시 피해갈 수 없다.

이상과 같은 맥락에서 승강기 검사원 노동자의 의식조사는 크게 두 가지 영역으로 구성하였다.

첫째, 승강기 검사원의 노동강도, 검사 작업환경, 내부 인사정책 등 전반적인 노동실태이다. 본 평가영역에서는 검사원 노동자들이 처한 노동조건을 ① 노동시간 및 휴가 사용, ② 노동 강도 및 작업환경, ③ 직무스트레스 평가, ④ 인사정책 평가 등으로 구분하여 다면적인 관점에서 노동실태를 분석하고 있다.

두번째는 승강기 안전관리 구조 및 안전문화 등 총체적 안전정책이다. 우선은 이원적이며, 경쟁적인 승강기 안전검사관리 구조 하에서 발생하고 있는 현장 문제에 대한 평가를 진행한다. 주요하게는 현행 안전관리방식에 대한 평가, 검사대수 확보 경쟁의 제반 문제, 경영평가제도의 문제점, 안전검사를 저해하는 인사노무관리 등을 다루고 있다.

다음으로는 현 승강기안전관리원이라는 조직의 안전문화에 대해서 평가하고 있다. 안전문화에 대한 평가지표는, 제도, 원자력, 항공, 화학공장 등 다양한 고위험산업(high risk industries)의 안전문화 평가기법에서 개발된 내용을 참고하였다(이승우, 2013). 특히 사회공공연구소는 2013년 국내 원자력 발전소(한국수력원자력, 한전KPS) 안전문화를 평가한 바 있는데, 당시의 조사 결과를 금번 승강기안전관리원의 안전문화와 일부 비교하고 있다. 산업과 기능의 특성 서로 다른 두 그룹의 결과치를 직접적으로 비교하면서 어떤 쪽이 낫다고 할 수는 없다. 하지만 산업적 특수성을 떠나 공통적으로 적용할 수 있는 안전 문화지표는 존재하기에, 그에 따른 부분적 비교를 하였다. 안전문화의 평가지표는 ① 노동권이 존중받는 작업환경(Respectable Work Environment), ② 경영진 및 선임관리자 그룹의 안전 리더십, ③ 교육·훈련 프로그램의 적절성 및 숙련도, ④ 개방적 의사소통 체계와 학습하는 조직 등으로 구성되어 있다.

2. 노동자 의식조사 개요

노동자 의식조사는 한국승강기안전관리원에서 종사하는 검사원들을 대상 모집단으로 하여 진행되었다. 최초 목표 표본 수는 300부였다.

조사방식은 구조화된 설문지를 승강기안전관리원의 노동조합에 전달한 후, 노동조합이 설문지를 인쇄하여 조합원에게 배부하거나, 내부 인트라넷을 활용하는 방식으로 진행하였다. 조사 기간은 2013년 11월 13일부터 12월 6일(24일 간)까지였으며, 최종적으로 수집된 표본 수는 281개였다.

설문지의 코딩 작업은 1차 입력과 2회에 걸친 검증과정을 진행하였고, 자료의 분석은 SPSS for Window 12.0 프로그램을 활용하였다.

한편 2013년 8월과 10월 사이에 각각 서울 본원, 서울 서부지원, 경기 북부지원 등에서 승강기 검사원에 대한 심층인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 내용은 본문의 설문 해석과정에서 부분적으로 첨가하였다.

3. 인적 특성 및 분포

한국승강기안전관리원에서 근무 중인 전체 직원 수는 2013년 10월 현재 574명이며, 이 가운데 검사원은 408명이다. 금번 설문조사에는 전체 검사원 408명 중 68.9%인 281명이 참여하였다.

응답자의 성별 분포를 살펴보면, 남성이 97%인 반면 여성은 3%인 8명에 불과했다. 압도적으로 다수의 남성 검사원이 금번 설문조사에 참여하였다. 연령대별로는 30대가 48.6%, 40대가 41.4%로, 이 두 연령대가 전체의 90%를 차지하고 있다. 다음으로는 20대(7.5%), 50대(2.5%) 순이었다. 연령대에 따른 조직특성은 전형적인 항아리형이라고 할 수 있으며, 평균 연령은 38세(표준편차 6.0)였다.

근속년수별로는 10년 이하가 39.1%로 가장 큰 비중을 차지하였고, 20년 이하는 22.8%, 15년 이하는 13.2%였다. 이에 비교해 1년 이하는 9.7%만 참여하였다. 평균 근속년수는 10년 5개월(표준편차 6.2)이었다.

고용형태별 구성에서는 정규직이 235명으로 전체의 84% 정도를 차지하고 있었다. 다음으로는 직접고용 비정규직(기간제, 계약직, 시간제, 일용직, 촉탁직 등)이 11.8%, 상용직(무기계약직)이 4.3%였다.

근무형태별로는 주간 통상근무가 281명으로, 교대근무나 파트타임근무 없이 설문 참여자는 모두 주간 통상근무를 하고 있다.

<표 19> 인적 분포*

특성	항목	빈도	(%)	특성	항목	빈도	(%)
성별	남	269	97.1	연령대별	20대	21	7.5
	여	8	2.9		30대	136	48.6
	합계	277	100		40대	116	41.4
근속년수별	1년 이하	27	9.6		50대	7	2.5
	5년 이하	30	10.7		합계	280	100
	10년 이하	110	39.1		고용형태별	정규직	235
	15년 이하	37	13.2	상용직 및 무기계약직		12	4.3
	20년 이하	64	22.8	직접고용 비정규직		33	11.8
	21년 이상	13	4.6	합계		280	100
	합계	281	100	근무형태별	주간통상근무	281	100

* 결측값은 제외하고, 응답값만 제시함. 이후의 통계 수치 역시 그러함.

4. 승강기 검사원의 전반적 노동 조건

1) 노동시간 및 휴가 사용

① 노동시간(1일 및 주간 평균)

승강기 검사원들은 통상 8시에서 8시 30분 사이에 해당 지원에 출근하

여 스케줄에 따른 현장 검사를 위한 사전준비를 하게 된다. 이후 예약된 검사현장까지 8시 50분까지 도착하여 검사를 시작하게 되며, 하루에 하나의 검사현장 내지 두 곳의 검사현장까지 출장을 다니며, 주어진 검사업무량을 채우게 된다. 현장 검사를 마치고 다시 사무실로 복귀하는 시간은 개인마다 편차가 있겠으나, 대략 오후 3시 반에서 4시 정도이다.

검사원들이 검사를 마쳤다고 해서 하루가 일과가 종료되는 것은 아니다. 복귀한 시점부터 검사원들은 일반 업무 시간 내에 검사결과 내용이나 검사스케줄과 관련된 검사 대상 관리주체나 민간업체들에 우선상으로 통보한다. 이후 당일 검사 결과와 관련된 행정적 업무 및 결재과정을 마치면, 안내문 발송 등과 같은 작업들을 추가적으로 진행하게 된다. 이런 식으로 진행되는 하루 일과가 종료되는 시점은 대개 8시 정도가 된다고 한다. 심층인터뷰 과정에서 답변한 검사원들은 한결같이 근무시간이나 퇴근 시간에 있어서 유사한 일과 패턴 속에서 근무하고 있었다. 결과적으로 1일 노동시간은 대략 10~11시간 정도라고 응답하였다. 즉 평균적으로 2~3시간 정도의 초과노동을 감수하고 있는 것이다.

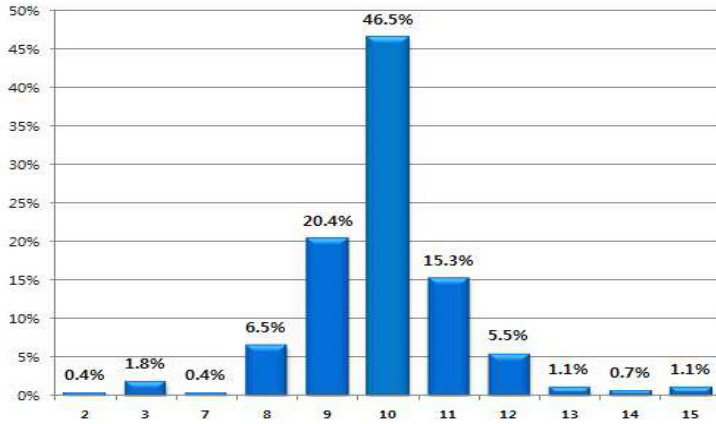
최근 3개월 간 1일 노동시간(식사 및 출퇴근시간 제외)을 분석한 결과, 평균 9.8시간(표준편차 1.66)이었다. 이러한 결과는 아무래도 비정규 계약직들도 포함된 수치이기에, 평균 노동시간은 심층인터뷰에서 나왔던 11시간에 보다 접근할 것으로 판단된다.

<표 20> 1일 평균노동시간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
1일 노동시간	275	1	15	9.83	1.66

1일 노동시간의 분포를 살펴보면, 10시간이라고 응답한 집단이 전체의 46.5%로 가장 많은 비중을 차지했으며, 다음으로 9시간(20.4%), 11시간(15.3%) 순이었다. 전체 검사원 중 1일 노동시간이 10시간~15시간이라고 응답한 비율은 70%이었다.

<그림 21> 승강기 검사원들의 1일 노동시간 비율



근속년수에 따른 1일 노동시간을 비교하였을 때, 5년 이하부터 20년 이하까지는 약 10시간 이상으로 거의 비슷했으나, 1년 이하와 21년 이상의 집단에서는 약 9.2시간 정도로 나타났다. 대략 이 2집단은 여타 집단에 비해 0.8시간(48분) 정도 1일 노동시간이 짧은 것으로 확인된다.

<표 21> 근속년수별 1일 노동시간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
1년 이하	26	3	11	9.19	1.60
5년 이하	30	8	15	9.97	1.40
10년 이하	107	1	15	9.90	1.70
15년 이하	37	3	14	9.93	2.02
20년 이하	62	8	13	9.98	0.90
21년 이상	13	2	11	9.19	3.04

성별로 비교하였을 때, 남성은 1일 평균노동시간이 9.87시간인 반면, 여성은 9.25시간이었다. 평균적으로 남성 검사원이 0.62시간(약 35분) 정도 더 오랫동안 근무하는 것으로 나타났다.

<표 22> 성별 1일 평균노동시간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
남성	263	1	15	9.87	1.62
여성	8	8	11	9.25	1.17

최근 3개월 동안 1주일 평균 노동시간(야근, 휴일근무 포함)은 42.4시간이었다. 2013년 3/4분기 사업체 노동력 조사에 따르면 주당 근로시간 평균은 40.3으로, 승강기안전관리원 노동자들은 평균 2시간 정도 더 근무하는 것으로 나타났다.

<표 23> 주간 노동시간

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
주간 노동시간	270	5	141	42.36	17.81

② 초과근무(야간 및 휴일 근무)

최근 3개월간 월 평균 야간근무 횟수는 9.7일(표준편차 9.73)이었다. 결측치를 제외한 응답자 가운데 야간근무 횟수가 0일인 답변은 14명이었는데, 특이하게 80일, 50일, 48일, 46일, 45일이라고 응답한 경우도 각각 1명씩 있었다. 이처럼 분포가 다양하다보니 표준편차가 상당히 높게 나타난 것으로 보인다. 데이터를 그대로 신뢰한다는 전제에서, 특정한 노동자들에게 과도한 야간 근무가 부과되는 것으로 해석할 수 있다.

다음으로 최근 3개월간 월 평균 휴일근무 횟수는 1.9일(표준편차 2.78)이었다. 야간근무와 마찬가지로 결측치를 제외한 응답자 가운데 휴일근무 횟수가 0회라는 답변은 83건이었다. 10회 이상이라고 응답한 비율은 전체의 2.4%였으며, 그 중 최대 휴일근무 횟수는 15회였다. 한편 답변 가운데 3개월 간의 휴일 개수를 초과한 것으로 응답한 결과는 결측치로 처리하였다.

③ 휴가 사용

현재 승강기안전관리원에서 검사원이 휴가를 쓰기 위해서는 검사 스케줄 등을 고려해 약 2주 전에 결제가 이루어져야 한다. 심층인터뷰에서 각각의 검사원들은 인력 부족 상황이 너무나도 심각하다는 의견을 자주 피력하였다. 승강기 안전검사는 법정 검사이기 때문에, 한번 정해진 검사일정은 검사원 개인의 사정으로 바꿀 수가 없다. 그런데 검사 당일 몸이 이상이 있거나, 개인적으로 급한 용무가 발생하더라도, 각 지원별로 대체인력이 거의 없는 상태이기 때문에, 그로 인해 검사원들은 법정 검사일정을 반드시 준수해야 한다는 책임감과 부담감을 동시에 가지게 된다고 답변하였다. 결국 검사원들은 인력 부족이라는 구조적 제약 조건으로 인해 몸이 좋지 않아도 휴가를 내기 어렵고, 어쩔 수 없이 검사현장으로 출장을 갈 수밖에 없는 상황에 놓여 있다.

이러한 배경 속에서, ‘지난 1년 동안 주어진 휴가(연차, 여름휴가, 보건휴가 등)를 온전히(100%) 사용했는가’라고 질문하였는데, 검사원의 70% 이상이 다 쓰지 못했다고 응답하였다. 한편 몸이 아파도 출근해야 했던 일수를 조사한 결과, 평균 3.8일(표준편차 4.09)이었다.

<표 24> 지난 1년 간 휴가 사용수준

	휴가 사용수준		
	100% 사용함	사용하지 못함	합계
응답자(명)	193	70.2	275
구성비(%)	82	29.8	100

휴가를 온전히 사용하지 못한 이유에 대해서는, 응답자의 84.7%가 “인력 부족으로 인해”라고 답하였다. 다음으로는 “눈치가 보여서”(6.9%), “조직에 대한 애사심 때문”(5.6%), “지원장의 강요”(2.8%) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 현재 관리원의 인력 부족현상을 단적으로 보여주고 있다.

<표 25> 휴가를 사용하지 못한 이유

	휴가를 사용하지 못한 이유				
	지원장의 강요로 인해	인력 부족으로	조직에 대한 애사심 때문에	눈치가 보여서	합계
응답자(명)	2	61	4	5	72
구성비(%)	2.8	84.7	5.6	6.9	100

지원별로 휴가사용 수준을 비교하면, 휴가를 100% 사용한 곳은 16개 지원 가운데, 단 한 곳(경기북부지원)이었다. 사용하지 못한 비율이 가장 높은 지원은 울산지원으로 55.6%나 되었다.

휴가 사용률 상위 4개 지원으로는 경기북부(100%), 대구(89%), 제주(83.3%), 서울(77.8%) 등이었으며, 하위 4개 지원은 강원(60.0%), 경기동부(59.1%), 경기(57.7%), 울산(44.4%) 등이었다. 다만 휴가 사용수준은 해당 지원의 건설 경기, 승강기 노후도, 직원수, 개인사정 등 복합적인 요인이 있을 수 있기에, 단순히 인력부족 때문이라고 해석하기는 어렵다.

<표 26> 지원별 휴가 사용수준

지역	휴가 사용수준	응답자(명)	구성비(%)
서울	100% 사용	14	77.8
	사용하지 못함	4	22.2
	합계	18	100
서울북부	100% 사용	14	60.9
	사용하지 못함	9	39.1
	합계	23	100
서울동부	100% 사용	12	66.7
	사용하지 못함	6	33.3
	합계	18	100
부산	100% 사용	20	76.9
	사용하지 못함	6	23.1
	합계	26	100
대구(구미지소)	100% 사용	22	89.0

	사용하지 못함	3	12.0
	합계	25	100
인천	100% 사용	13	65.0
	사용하지 못함	7	35.0
	합계	20	100
광주	100% 사용	15	71.4
	사용하지 못함	6	28.6
	합계	21	100
대전	100% 사용	10	66.7
	사용하지 못함	5	33.3
	합계	15	100
울산	100% 사용	4	44.4
	사용하지 못함	5	55.6
	합계	9	100
천안	100% 사용	7	70.0
	사용하지 못함	3	30.0
	합계	10	100
경기	100% 사용	15	57.7
	사용하지 못함	11	42.3
	합계	26	100
경기동부	100% 사용	13	59.1
	사용하지 못함	9	40.9
	합계	22	100
경기북부	100% 사용	13	100
	사용하지 못함	0	0
	합계	13	100
경남	100% 사용	10	76.9
	사용하지 못함	3	23.1
	합계	13	100
강원	100% 사용	6	60.0
	사용하지 못함	4	40.0
	합계	10	100
제주	100% 사용	5	83.3
	사용하지 못함	1	16.7
	합계	6	100

2) 노동 강도 및 작업환경

① 노동시간 밀도 및 보그 지수

공식 휴식시간을 제외한 “실제 일하는 시간”과 “여유시간”의 비율은 88.5% 대 11.5%인 것으로 파악되었다. 이때의 여유시간이란 일하는 중 짬짬이 일손을 멈추고 쉬는 것을 말하는데, 현재 승강기관리원의 검사원들은 근무하는 동안 거의 여유시간 없이 검사업무에만 집중할 수밖에 없음을 보여준다.

참고로 2013년 발전소 근무 노동자들에게 대한 동일조사에서는 근무시간 대 여유시간 비율이 75.4% 대 24.5%로 조사되었다(김정수 외, 2013). 물론 노동환경과 노동자 개인 숙련도에 따라 이 비율은 달라질 수 있다. 그런데 금번 조사에 참여한 검사원들의 80% 정도가 6년 이상 근무한 숙련노동자임을 감안할 때, 거의 9 대 1에 가까운 수치는 승강기 검사업무의 노동밀도가 대단히 높은 상황임을 시사한다.

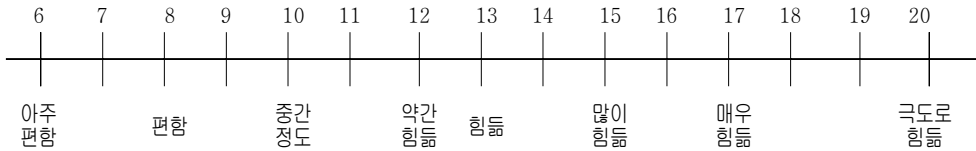
다음으로 보그 지수(the Borg Scale)는 현재 수행하는 업무가 얼마나 고된 지를 평가하는 분석기법으로 6~20점 사이의 숫자로 힘들 정도를 주관적으로 평가하도록 하고 있다. 6점은 ‘아주 편함’, 10점은 ‘중간 정도’, 12점은 ‘약간 힘들’, 15점은 ‘많이 힘들’, 20점은 ‘최대로 힘들’을 의미한다. 질문은 “평소 귀하의 업무가 얼마나 힘든지 다음 중 가장 가까운 숫자에 표시하십시오”였다.

설문 결과, 보그 지수의 전체 평균은 14.1점으로 나타났다. 이는 15점인 ‘많이 힘들’ 쪽에 가까운 수치이다. 참고로 최근 보그 지수를 활용한 타 업종 작업장에서의 결과를 살펴보면, 2005년 현대 자동차공장 노동자 12.6점, 2008년 증권산업 노동자 13.2점, 2012년 모 손해보험사 노동자 14.8점, 2013년 발전소 근무 노동자 11.9점 등 주로 12~15점 사이에 분포하고 있다.

한편 정규직과 무기계약직의 고용형태를 가지는 검사원들의 보그지수

평균은 14.3이었으며, 최소 10부터 최대 20까지 분포했다. 이와 비교해, 비정규직의 보그 지수 평균은 12.6이었으며, 최소값은 9부터 최대값은 17까지였다.

<그림 22> 보그 지수 조사표



② 업무 후 소진감

업무 후에 육체적으로 지치는 경우, 즉 소진감(burn out)을 얼마나 자주 느끼는지에 대한 질문에 대해 응답자의 14.1%는 ‘항상 있다’고 답하였다. ‘자주 있다’는 응답비율도 42.6%를 차지해 대략 57% 정도 노동자가 업무 후 육체적으로 녹초가 되는 것으로 볼 수 있다. 평균값은 2.69로 중간값인 2.5보다 높게 나타났다.

<표 27> 업무 후 육체적 소진감

		전혀없다	조금있다	자주있다	항상있다	합 계	평균값
업무 후 육체적 소진감	빈도	4	116	118	39	277	2.69
	(%)	1.4	41.9	42.6	14.1	100	

업무 후 정신적 소진감은 육체적 소진감보다 더 큰 것으로 나타났다. ‘항상 있다’는 응답은 24.9%, ‘자주 있다’는 응답은 46.1%로 71%의 응답자들이 업무 후 정신적 소진감을 겪는 것으로 파악되었다. 평균값 역시 2.95로 육체적 소진감 2.69보다 꽤 높은 편이었다.

<표 28> 업무 후 정신적 소진감

		전혀없다	조금있다	자주있다	항상있다	합 계	평균값
업무 후 정신적 소진감	빈도	2	76	124	67	269	2.95
	(%)	0.7	28.3	46.1	24.9	100	

③ 현재 업무량과 적정인원 평가

검사원들의 주관적 인식에 대한 조사를 통해 현재 업무량과 적정인원에 대한 평가는 진행하였다. 먼저 현재의 업무량을 100이라고 할 때 줄여야 할 비율의 전체 평균은 33.8%이었다. 이를 토대로 현재 업무량 기준 적정 업무량은 66.2%이며, 적정 업무량 기준 현재 업무량은 151.1%로 산출된다.

* 현재 업무량 기준 적정 업무량(66.2%) = 현재 업무량(100%) - 줄여야 할 업무량(33.8%)

* 적정 업무량 기준 현재 업무량 = 적정 업무량을 100으로 할 때 현재 업무량의 상대적인 백분율을 환산한 것. $[100 / (\text{현재 업무량 기준 적정 업무량})] \times 100$

현재의 팀(부서) 인원을 100이라고 할 때 늘려야 할 비율은 43.5%이었다. 현재 인원 기준 적정 인원은 143.5%이며, 적정 인원 기준 현재 인원은 69.7%이다.

* 현재 인원 기준 적정 인원(143.5%) = 현재 인원(100%) + 늘려야할 인원(43.5%)

* 적정 인원 기준 현재 인원 = 적정 인원을 100으로 할 때 현재 인원의 상대적인 백분율을 환산한 것. $[100 / (\text{현재 인원 기준 적정 인원})] \times 100$

④ 전반적 노동 여건

심층인터뷰를 통해 확인된 바는, 1990년까지만 하더라도 당시 검사원 1인당 검사물량은 정기검사 기준으로 엘리베이터 5대 정도였다고 한다. 이후 제한적 경쟁체제가 작동하기 시작하면서, 승강기안전관리원에서는 승강기 검사업무량을 ‘시스템’이란 개념을 도입해 검사원 개인의 업무량을 계측하게 되었다.

시스템 제도가 처음 도입되던 2000년대 중반, 검사현장 한 곳은 1시스템으로 계산되었으며, 엘리베이터 역시 1대당 1시스템으로 계산되었다. 예컨대 정기검사 현장 한 곳에 출장을 가서 7대의 엘리베이터 검사를 수행하면, 총 8시스템이 되는 방식이었다. 관리원은 검사원 1인당 하루 업무량으로 대략 8시스템을 부과하였다.

현재에 이르러 제도는 보다 복잡해졌는데, 엘리베이터 1대에 대한 검사 업무는 여전히 1시스템으로 산정되나, 정밀안전 검사와 같이 업무의 난이도가 높거나 작업량이 증가하는 경우, 엘리베이터 1대당 시스템은 최대 1.5까지 늘어난다. 완성검사의 경우는, 검사현장 하나에 1.3시스템이 적용된다. 그와 더불어 검사원 1인당 하루 소화해야 하는 업무량이 예전의 8시스템에서 현재 8.3시스템까지 확대되었다. 또한 정기검사 현장 한 곳을 1시스템으로 치환하던 방식에서 이제는 0.9시스템까지 축소 적용하게 되었다. 하나의 정기검사 현장에서 7대의 엘리베이터를 검사하면 8시스템이 완료되던 게 이제는 8.3시스템까지 채워야 하는 상황이다.

결과적으로 8.3시스템을 완수하기 위해서는 현장 한 곳에서 8대의 엘리베이터를 검사해야만 하는, 즉 8.9시스템 정도가 되어야 개인 업무량이 채워지는 조건이 버린 셈이다. 또한 검사기준이 해를 거듭할수록 늘어났기 때문에 검사원들은 증가한 시스템 할당량 속에서 검사대수당 더 많은 업무를 감내할 수밖에 없게 되었다.

한편 검사업무 외에도 행정업무나 잔업이 크게 증가한 업무 특성을 간과할 수는 없다. 2000년대 초반까지만 하더라도, 전체 업무 중 순수 검사

업무가 90% 정도를 차지하였는데, 현재는 검사업무와 행정업무의 비중이 7:3 내지 6:4까지도 늘어났다고 한다. 이렇듯 행정업무가 늘어나게 된 배경에는 공기업 경영평가가 자리잡고 있다. 경영평가를 위해 본연의 안전관리업무 범위를 넘어서는 자질구레한 행정 작업이 크게 늘어났으며, 또한 그런 행정업무는 팀장 등 높은 직위자부터 하급 검사원까지 모두에게서 증가되었다고 한다.

이와 같은 총체적인 업무량 변화와 인력 부족 상황 속에서 검사원들이 자신들의 노동 여건을 어떻게 평가하는지 조사해 보았다. 설문조사는 검사원 전반적 노동 여건을 총 10개의 항목으로 구성하고, 각 항목당 4점 척도로 평가를 진행하였다. 4점 척도이기에 중간값은 2.5이다.

먼저 “업무상 안정적이고 안전한 작업이 어려울 정도로 일이 너무 많다”라는 평가에 대해 75% 정도가 그러하다고 응답하였다. 평균값은 2.85로 중간값 2.5를 크게 상회하고 있다. 안전검사 및 규제기관인 관리원의 업무에 있어서 가장 중요한 것은, 승강기 안전에 초점을 맞춘 업무량 할당이다. 그러나 현재 대다수의 검사원들은 안정적이고, 안전하게 검사업무를 수행하기가 버거울 정도로 업무가 과중하다고 평가하고 있는 것이다.

두번째로 “내 업무는 시간당 해야 하는 일의 양이 너무 많다”라는 평가에 대해서도 72% 이상의 응답자가 그러하다고 동의하고 있다. 앞서 근무시간 중 여유시간 비중에 대한 평가와 관련지어 볼 때, 상당수의 검사원들은 업무의 빡빡함을 호소하고 있다. 평균값은 2.9였다. 또한 “팀별 경쟁, 개인별 경쟁 등 평가 증가로 인해 피로도가 높다”에 대한 평가에서도 72% 정도의 응답자가 동의하고 있었다.

다음으로 국토해양부는 2013년 9월 15일부터 새로운 승강기 검사기준, 곧 EN 기준을 도입했는데, 해당 기준의 도입에 대해서도 평가를 진행하였다. “새로운 검사기준, 신규장비 도입으로 인한 업무 적응피로도가 높다”라는 진술에 대해 91%의 검사 노동자들은 그렇다고 응답하였다. “전혀 아님”이라는 응답은 한 건도 없을 정도로 현재 검사 노동자들은 새로

운 검사기준 및 신규장비 도입으로 인한 적응피로도를 호소하고 있는 상태이다. 평균값은 3.42로 10개 노동 여건 문항 가운데 두 번째로 높은 수치였다.

“내가 일하는 부서(지역별 지원)의 인력은 충분하다”라는 평가의 평균값은 1.65였는데, 이 질문은 1에 근접할수록 부정적인 평가이므로 10개 문항 중 가장 저조한 평가를 받은 영역이라고 할 수 있다. 다시 말해 전체 문항 중 응답자의 동의 정도가 가장 높은 영역이었다. 설문에 참여한 검사원 중 94% 정도가 지원의 인력이 충분치 않다고 응답하였다.

앞에서의 적정인원에 대한 조사에서도 검사원들은 현재 인력 규모보다 43.5% 이상 인력이 충원되어야 한다고 응답하였는데, 이번 문항에서의 결과 역시 현재 승강기안전관리원에서 인력 부족 문제가 가장 심각함으로 시사하고 있다.

<표 29> 전반적 노동 여건

전반적 노동여건		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값
업무상 안정적이고 안전한 작업이 어려울 정도로 일이 너무 많다	빈도	4	68	174	35	281	2.85
	(%)	1.4	24.2	61.9	12.5	100	
휴가를 사용하지 못할 정도로 일이 많다	빈도	14	118	118	30	280	2.59
	(%)	5	42.1	42.1	10.7	100	
내 업무는 시간당 해야 하는 일의 양이 너무 많다	빈도	2	76	152	51	281	2.9
	(%)	0.7	27.0	54.1	18.1	100	
내가 담당하는 업무의 종류가 너무 많다	빈도	9	99	145	28	281	2.68
	(%)	3.2	35.2	51.6	10.0	100	
내 업무의 속도가 너무 빠르다	빈도	10	113	141	16	280	2.58
	(%)	3.6	40.4	50.4	5.7	100	
팀별 경쟁, 개인별 경쟁 등 평가 증가로 인해 피로도가 높다	빈도	9	71	135	66	281	2.92
	(%)	3.2	25.3	48.0	23.5	100	
새로운 검사기준, 신규장비 도입으로 인한 업무 적응피로도가 높다	빈도	0	25	111	143	279	3.42
	(%)	0.0	9.0	39.8	51.3	100	

전반적 노동여건		전혀아님	아닌편	그런편	매우그럼	합 계	평균값
일일 근무시간 중 점심시간과 휴식시간이 충분하다	빈도	32	135	110	4	281	2.31
	(%)	11.4	48.0	39.1	1.4	100	
하루 중 잠자는 시간과 여가시간이 충분하다	빈도	62	156	61	2	281	2.01
	(%)	22.1	55.5	21.7	0.7	100	
내가 일하는 부서(지역별 지원)의 인력은 충분하다	빈도	117	146	17	1	281	1.65
	(%)	41.6	52.0	6.0	0.4	100	

⑤ 검사현장의 작업환경

승강기를 설치한 모든 신축건물은 완성검사를 실시해야 하며, 1년 이상 된 건물은 정기검사, 수시검사, 정밀안전검사 등을 진행한다. 승강기 관리 주체는 안전한 검사가 진행될 수 있도록 현장 여건을 준비해야 하지만, 법적으로 이에 대한 강제규정은 따로 없다. 결국 검사물량 확보 압박을 받는 검사원들은 수검준비가 되어있지 않거나, 적합하지 않은 검사현장에서조차 검사를 거부하기 힘들다. 특히나 완성검사의 경우, 하루라도 빨리 준공 일정을 앞당기려고 하는 건물주들의 요구로 인해 공사가 완전히 마무리되지 않은 상태에서 검사를 강행하게 되는 경우도 비일비재하다. 이로 인해 검사원들은 다양한 산업재해에 노출되어 있다.

이러한 배경에서 검사현장의 안전한 작업환경을 위협하는 요인 18가지를 제시하고, 그에 대한 평가를 실시하였다. 4점 척도로 진행한 설문이었기에, 중간값은 2.5점이었다. 설문 결과, 18가지 항목에서 응답 평균값은 2.5를 상회하고 있었다. 다시 말해 산업재해와 밀접한 18가지 작업환경이 모두 평균 이상의 문제를 안고 있다고 응답한 것이다.

전체 18가지 항목 가운데 가장 평균값이 높았던 요소는 더위(3.64)와 추위(3.63)로 더위와 추위로 인한 고통을 거의 모든 검사원들이 경험하고 있음을 알 수 있다. 하지만 사실상 더위와 추위가 산업재해의 배후 요인은 될 수 있어도, 직접적 요인이 되기는 어렵다는 측면이 존재한다. 이러한 계절적 요인을 제외할 경우, 상위 6가지 작업환경 문제는 다음과 같

은 순으로 나타났다. 비산먼지(3.43) > 피트 및 승강로 진출입시의 상해 위험(3.19) > 작업복 및 피부오염(3.14) > 석면 및 유리섬유(3.08) > 미끄러운 작업장 바닥(3.01) = 어두움(3.01). 나머지 요인들은 대략 2.5에서 3점 사이에 위치하고 있는데, 일반적으로 산업재해는 특정한 요소가 단일하게 영향을 미쳐서 발생하는 것이 아니라, 이 설문에서 제시한 다양한 요소들이 복합적으로 작용하면서 일어날 수 있다. 따라서 이번 조사에서 단순히 어떤 요소들은 덜 문제시된다고 하여 괜찮은 것이 아니다. 다시 말해

나아가 작업환경 외에도 단위시간당 노동밀도, 감당해야 업무량, 작업속도 등은 재해 발생 가능성을 한층 높이게 되는데, 앞서 살펴본 바대로 검사원들은 이 세 가지 요인에 대해 모두 부정적인 평가를 하고 있다. 심층 인터뷰 과정에서 언급된 내용 중에는, 크게 늘어난 일일 검사대수를 맞추기 위해 안정된 자세를 취하고 검사하기보다는, 어떻게든 빨리 검사를 진행하는 습관이 생겨났다는 진술이 있었다. 결국 열악한 작업환경과 증가한 단위시간당 업무량, 작업속도 등으로 인해 검사현장 자체에 중대한 산업재해 요인들이 잠복해 있다고 해석할 수 있다.

<표 30> 검사현장 작업환경 문제

검사현장 작업환경 문제		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값
불쾌한 냄새	빈도	10	56	138	77	281	3
	(%)	3.6	19.9	49.1	27.4	100	
비산 먼지(오일미스트 포함)	빈도	2	18	117	144	281	3.43
	(%)	0.7	6.4	41.6	51.2	100	
석면, 유리섬유(보온재 등)	빈도	3	42	165	71	281	3.08
	(%)	1.1	14.9	58.7	25.3	100	
소음	빈도	7	74	144	56	281	2.89
	(%)	2.5	26.3	51.2	19.9	100	
더위(여름철)	빈도	1	8	82	190	281	3.64
	(%)	0.4	2.8	29.2	67.6	100	

검사현장 작업환경 문제		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값
추위(겨울철)	빈도	1	10	80	190	281	3.63
	(%)	0.4	3.6	28.5	67.6	100	
어두움	빈도	5	60	142	72	279	3.01
	(%)	1.8	21.5	50.9	25.8	100	
고정된 자세나 반복작업	빈도	5	73	135	68	281	2.95
	(%)	1.8	26.0	48.0	24.2	100	
전기 감전	빈도	9	88	134	49	280	2.8
	(%)	3.2	31.4	47.9	17.5	100	
위로부터 물체 낙하에 의한 충격	빈도	10	81	134	55	280	2.84
	(%)	3.6	28.9	47.9	19.6	100	
작업복 및 피부 오염	빈도	2	37	161	81	281	3.14
	(%)	0.7	13.2	57.3	28.8	100	
미끄러운 작업장 바닥	빈도	2	49	174	56	281	3.01
	(%)	0.7	17.4	61.9	19.9	100	
불안전한 계단	빈도	4	62	174	41	281	2.9
	(%)	1.4	22.1	61.9	14.6	100	
높은 곳에서 작업하다가 떨어짐	빈도	19	93	114	54	280	2.73
	(%)	6.8	33.2	40.7	19.3	100	
움직이는 자동기계(엘리베이터, 에스컬레이터, 기타 등등)에 맞거나 끼임	빈도	23	65	118	75	281	2.87
	(%)	8.2	23.1	42.0	26.7	100	
피트, 승강로 진출입시의 상해 위험	빈도	10	31	137	103	281	3.19
	(%)	3.6	11.0	48.8	36.7	100	
차량에 의한 교통사고 위험	빈도	8	49	152	72	281	3.02
	(%)	2.8	17.4	54.1	25.6	100	
안전조치가 충실하지 않은 상태에서 들어가는 작업	빈도	17	97	135	30	279	2.64
	(%)	6.1	34.8	48.4	10.8	100	

한편 검사원들은 심층인터뷰에서 베임, 찢림, 골절, 인대파열, 탈골, 열상 등 다양한 산재를 경험한다고 응답하였는데, 문제는 중상이 아닌 경상

일 경우에는 이를 은폐하고 본인들이 치료하고 있다는 사실이었다. 이는 각 지원별 성과평가 지표의 감점항목에 “검사원 사고”가 포함되어 있기 때문이다. 검사원 사고 감점항목에 따르면, 부상 정도 ‘중상’ 이상인 때에 적용하게 되며, 경영 역시 최초 1회는 제외하되, 2회는 중상의 50%, 3회는 중상의 100%로 가중 적용하게 된다. 감점의 비중은 아래표와 같이 0~100%까지 적용되는데, 또 다른 규정인 <사고원인에 대한 검사자 책임경중 기준표>에 따라 감점 비중을 결정하게 된다.

지원별 평가가 궁극적으로는 성과급과 연동되는 상황에서, 검사원들은 자신들이 당한 사고를 적극적으로 보고하고, 조직으로부터의 공식적 치료를 제공받기보다는, 지원 구성원들과 자신에게 피해가 될 것을 우려하여 보고하기를 꺼리는 것이다. 검사원 사고라는 감점 기준은 산재예방이 아닌 산재를 은폐하는 제도적 기제가 되어버린다. 더욱이 검사원들이 출입하는 검사현장의 환경에 대해 승강기안전검사원이 왈가왈부할 수 있는 조건이 아님에도, 열악한 검사환경 때문에 발생하는 검사원 사고를 검사원의 책임으로 돌리는 불합리한 방식이 현재까지 지속되고 있다.

<표 31> 지원별 평가에서의 검사원 사고의 감점 비율

구분	심의결과	감점	평가 적용범위	평가 적용대상
기준1	인사위원회 회부	100%	부서평가	원인발생 당시 전 직원
기준2	경고	66%	상동	상동
기준3	주의	33%	상동	상동
기준4	과실 없음	해당 없음	해당 없음	해당 없음

<출처: 『2013년 성과평가편람』, 한국승강기안전관리원, 2013>

3) 직무스트레스 평가

산업안전보건법 제5조에서 <사업주의 의무>로 규정하고 있는 직무스트레스 관리와 관련해서는 ‘사업주는…… 당해 사업장의 안전보건에 관한

정보를 근로자에게 제공하고 근로조건을 개선을 통해 적절한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강 장애를 예방하고.....'라고 명시하고 있다. 그 이유는 다음과 같은 건강영향이 있기 때문이다.

<그림 23> 직무스트레스가 건강영향요소에 미치는 효과



<출처: 한국산업안전보건공단>

특히 직무스트레스가 높은 집단에 대해서는 다음과 같은 개선 대책을 마련하라고 규정하고 있으며 특히 작업장 직무스트레스에 대해서는 노사가 TFT를 구성하여 적극적인 활동을 수행하도록 명시하고 있다.

<표 32> 산업안전보건기준에 관한 규칙 중 직무스트레스 관리 규정

1. 작업환경·작업내용·근로시간 등 직무스트레스 요인에 대하여 평가하고 근로시간단축, 장·단기순환작업 등 개선대책을 마련하여 시행
2. 작업량·작업일정 등 작업계획수립시 당해 근로자의 의견을 반영할 것

3. 작업과 휴식을 적정하게 배분하는 등 근로시간과 관련된 근로조건을 개선할 것
4. 근로시간 이외의 근로자 활동에 대한 복지차원의 지원에 최선을 다할 것
5. 건강진단결과·상담자료 등을 참고하여 적정하게 근로자를 배치하고 직무스트레스 요인, 건강문제 발생가능성 및 대비책 등에 대하여 당해 근로자에게 충분히 설명할 것
6. 공기의 체적에 따른 뇌혈관 및 심장질환 발병위험도를 평가하여 금연, 고혈압 관리 등 건강증진프로그램을 시행할 것

금번 승강기 검사원의 직무스트레스에 관한 조사는 한국산업안전보건공단의 직무스트레스 조사도구를 사용하였다. 이는 검사원들의 직무스트레스를 한국 노동자 평균과 비교해 봄으로써 객관적인 스트레스 수준을 파악하기 위해서이다. 한국인 직무 스트레스의 측정도구는 일반적이고 보편적인 의미에서의 직무스트레스 요인을 평가하기 위한 것으로, 8개 영역 43개의 문항으로 이루어진 기본형과 7개 영역 24개 문항으로 이루어진 단축형으로 구분된다.

<표 33> 직무스트레스조사도구의 주요 평가 내용(KOSHA)

항목	평가 내용
물리환경	업무에 있어 물리적 환경이 직무스트레스에 미치는 영향 파악 / 작업방식의 위험성, 공기의 오염, 신체부담
직무요구	직무에 대한 부담정도를 의미 / 시간적 압박, 업무량 증가, 업무중 중단, 책임감, 과도한 직무부담
직무자율	의사결정의 권한과 재량활용 수준 / 기술적재량 및 자율성, 업무예측가능성, 직무수행권한
관계갈등	회사 내 상사 및 동료 간 도움 또는 지지부족 등 / 동료의 지지, 상사의 지지, 전반적 지지

직업불안정	직업, 직무에 대한 안정성 / 구직기회, 고용불안정성
조직체계	조직의 전략 및 운영체계, 조직의 자원, 조직 내 갈등, 합리적 의사소통
보상부적절	업무에 대하여 기대하고 있는 보상의 정도가 적절한지를 평가 / 존중, 내적 동기, 기대 부적합
조직문화	한국적인 집단주의적 문화, 비합리적인 의사소통체계, 비공식적 직장문화 등

이번 설문에서 단축형으로 활용하되, 단축형에 빠져있는 기본형의 물리환경을 추가하여 설문지를 구성하였다.

설문 분석은 8개의 평가영역별로 100점을 기준으로 환산점수를 도출하고, 이를 한국 노동자 평균값과 비교하였다. 설문에 대한 분석 결과는, 남성과 여성을 구별하게 된다.

먼저 남성 노동자들의 경우, 물리환경 평균값이 71.2점으로 한국노동자 상위 25%(66.7)의 평균값보다 높은 수치를 보이고 있다. 이는 앞서 살펴본 바대로, 현재 검사현장 작업환경의 열악함을 고스란히 반영해주는 결과라 할 수 있다.

직무요구 역시 69.4점으로 상위 25%(58.4) 이상을 크게 초과하고 있다. 직무요구도는 업무 과다, 책임감, 시간적 압박 등을 의미하는데, 승강기 검사원들이 느끼는 직무요구 수준은 상당히 높은 정도임이 확인된다.

이외에도 직무자율성, 직무불안정, 조직체계, 보상부적절 등의 영역이 모두 상위 50% 정도의 수준을 보여주고 있어서, 전반적인 스트레스 수준이 높은 상태임을 보여주고 있다.

이에 반해 직장문화는 40.1점으로 하위 50% 수준에 위치하고 있다.

<표 34> 남성 검사원 결과

항 목	승강기 안전 관리원	참고치				점수의 의미
		하위25%	하위50%	상위50%	상위25%	

물리환경	71.2	33.30이하	33.4~44.4	44.5~66.6	66.70이상	점수가 높을수록 물리환경이 상대적으로 나쁘다
직무요구	69.4	41.60이하	41.7~50.0	50.1~58.3	58.40이상	점수가 높을수록 직무요구도가 상대적으로 높다
직무자율	51.7	41.60이하	41.7~50.0	50.1~66.6	66.70이상	점수가 높을수록 직무자율성이 상대적으로 낮다
관계갈등	43.2	-	33.30이하	33.4~44.4	44.50이상	점수가 높을수록 관계갈등이 상대적으로 높다
직무불안정	57.3	33.30이하	33.4~50.0	50.1~66.6	66.70이상	점수가 높을수록 직업이 상대적으로 불안정하다
조직체계	59.5	41.60이하	41.7~50.0	50.1~66.6	66.70이상	점수가 높을수록 조직이 상대적으로 체계적이지 않다
보상부적절	56.3	33.30이하	33.4~55.5	55.6~66.6	66.70이상	점수가 높을수록 보상체계가 상대적으로 부적절하다
직장문화	40.1	33.30이하	33.4~41.6	41.7~50.0	50.10이상	점수가 높을수록 직장문화가 상대적으로 스트레스요인이다

다음으로 여성 검사원의 직무 스트레스를 살펴보면, 남성과 마찬가지로 물리환경에 대한 평균값이 72.2로 매우 높은 수치를 보이고 있다. 상위 25%가 55.6 이상인데, 이를 훨씬 초과한 결과이다.

남성 노동자의 직무요구도(69.4)와 비교해 여성의 직무요구도(60.4)로는 낮게 나타나고 있다. 즉 여성 노동자들은 남성 노동자보다 자신들의 직무가 덜 과중하다고 평가하고 있음을 보여준다.

자율적인 직무수행과 재량활용 수준을 의미하는 직무자율성에서는 남성 노동자가 51.7이고, 여성 노동자는 61.5로 평가되었다. 본 조사기법에서 직무자율성 항목은 점수가 높을수록 상대적으로 낮은 것을 의미하기에, 현재 여성 노동자는 남성 노동자보다 직무 수행과정에서 자율적으로 직무를 수행할 여지나 권한이 더 낮은 것으로 해석할 수 있다.

직무불안정, 조직체계 영역은 상위 50%에 해당되나, 관계갈등, 보상부적절, 직장문화 등은 하위 50%에 위치하고 있다. 조직체계에 대해서는

남녀 노동자가 공히 비슷한 평가를 하고 있다. 그 외에 관계갈등, 직무불안정, 보상부적절, 직장문화 등의 영역에서는 여성 노동자가 남성 노동자에 비해 긍정적인 것으로 평가하고 있다.

그러나 금번 조사에서 여성 검사원은 8명만 참여하였기에, 승강기 검사원들의 직무스트레스 수준을 파악함에 있어서 여성들의 의견은 매우 한정적으로만 해석해야 할 것이다. 97%를 차지하는 절대 다수의 남성 검사원들은 전반적으로 상당히 높은 직무스트레스 수준을 보이고 있기에, 결론적으로는 이들의 평가가 승강기안전관리원 전체에 대한 평가로 치환되어도 거의 무방할 것이다.

<표 35> 여성 검사원 결과

항 목	승강기 안전 관리원	참고치				점수의 의미
		하위25%	하위50%	상위50%	상위25%	
물리환경	72.2	33.3이하	33.4~44.4	44.5~55.5	55.6이상	점수가 높을수록 물리환경이 상대적으로 나쁘다
직무요구	60.4	50.0이하	50.1~58.3	58.4~66.6	66.7이상	점수가 높을수록 직무요구도가 상대적으로 높다
직무자율	61.5	50.0이하	50.1~58.3	58.4~66.6	66.7이상	점수가 높을수록 직무자율성이 상대적으로 낮다
관계갈등	33.3	-	33.3이하	33.4~44.4	44.5이상	점수가 높을수록 관계갈등이 상대적으로 높다
직무불안정	43.8	-	33.3이하	33.4~50.0	50.1이상	점수가 높을수록 직업이 상대적으로 불안정하다
조직체계	59.4	41.6이하	41.7~50.0	50.1~66.6	66.7이상	점수가 높을수록 조직이 상대적으로 체계적이지 않다
보상부적절	54.2	44.4이하	44.5~55.5	55.6~66.6	66.7이상	점수가 높을수록 보상체계가 상대적으로 부적절하다
직장문화	36.5	33.3이하	33.4~41.6	41.7~50.0	50.1이상	점수가 높을수록 직장문화가 상대적으로 스트레스요인이다

4) 인사정책 평가

승강기안전관리원의 인사정책에 대한 평가는 고용 안정, 채용 및 승진 제도, 평가공정성, 보상 등 크게 4가지 영역으로 구분하여 진행하였으며, 이와 연결하여 조직몰입도 및 직무몰입도도 함께 살펴보았다. 각 영역은 3개의 문항으로 구성되어 있으며, 문항별 평가는 5점 척도로 이루어져 있다. 따라서 중간값은 3점이다.

고용 안정 수준에 대한 평가에서 가장 높은 평균값을 기록한 항목은 비정규직 고용안정 부분이었다. 평균값은 2.94로 다른 두 가지 항목보다 약간 높은 편이었다. 이러한 결과는 계약직 노동자에 대한 정규직 전환 절차 도입 등이 배경이 된 것으로 보인다. 한편 정규직 업무를 외주화하는 부분에 대한 평가는 2.79로 가장 낮게 나타났다. 이는 현재의 인력 부족 상황을 비정규직 채용이나 외주화를 통해 해소하고 있는 승강기안전관리원의 현재의 고용정책을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 전체 평균값은 2.9로 다른 3개 영역과 비교해 가장 높은 편이었지만, 이러한 수치는 중간값 3점에도 못미치는 결과이다.

두 번째로 채용 및 승진제도 영역에서 ‘공정하고, 엄격한 채용절차에 따른 직원 채용’ 부분은 평균값이 2.99로 전체 12개 세부문항 가운데 가장 높은 결과를 보여주고 있다. 그러나 ‘공정한 승진기회 부여’는 평균값이 2.41로 중간값을 상당히 밑돌았으며, ‘승진 문제에 대한 노동자 대표의 참여’ 부분은 2.17로 대단히 낮은 수준으로 평가할 수 있다. 영역 평균값은 2.5였다.

<표 36> 인사정책 평가 결과

		5점척도 평균값	영역별 평균값
고용 안정	사용자가 고용안정을 매우 중요하게 여기고 있다	2.91	2.9
	사용자는 정규직 업무를 비정규직이나 외주로 돌리지 않는다	2.79	

	비정규직 고용안정을 위한 노력이 잘 이루어지고 있다	2.94	
채용 및 승진제도	공정하고, 엄격한 채용절차를 통해 직원이 채용되고 있다	2.99	2.5
	승진 기회를 공정하게 부여하는 승진 제도가 갖추어져 있다	2.41	
	승진 문제에 대해 노동자대표의 참여가 원활하다	2.17	
평가 공정성	인사평가의 절차 및 과정이 투명하다	2.46	2.5
	평가를 위해 제공되는 정보가 정확하다	2.51	
	평가 결과에 대한 이의제기를 자유롭게 할 수 있다	2.5	
보상	동종업체와 비교하여 나의 임금 수준이 높다	1.57	1.7
	회사의 경영성과와 비교하여 임금 수준이 만족스럽다	1.69	
	내 능력과 노력에 비교하여 임금 수준이 만족스럽다	1.79	
직무몰입도	나는 현재의 업무를 수행하는 데서 흥미와 보람을 느낀다	2.82	2.82
조직몰입도	나는 우리 회사의 이념과 비전을 잘 알고 있으며 이에 동의한다	3.01	3.01

세 번째로 평가 공정성 영역은 인사평가 절차 및 과정, 평가 정보의 정확성, 평가에 대한 이의제기 등의 항목으로 구성되어 있는데, 세부 항목들은 모두 평균값 2.5 정도였는데, 근소하게나마 인사평가 절차 및 과정이 투명한가에 대한 평가가 2.46으로 다른 두 영역보다 낮은 편이었다. 결과적으로 전체 영역 평균값은 2.5로 채용 및 승진제도와 동일한 평균값은 나타내고 있었다.

보상영역에 대한 평가 결과, 전체 평균값은 1.7으로 나머지 3개 영역에 비해 현저히 낮은 수치를 보이고 있다. 세부 항목으로서 동종업체 대비 임금수준, 회사 경영성과 대비 임금 수준, 개인 능력 및 노력 대비 임금 수준 등을 평가하였다. 그 중 동종업체 대비 임금수준에 대한 평가 점수가 가장 낮은 1.57이었다. 그보다 약간 높은 것이 회사 경영성과 대비 임금수준(1.69)이었다. 마지막으로 자신들이 회사를 위해 노력하는 정도와

비교했을 때에도 임금수준 역시 평균값 1.79로 불만족스러운 것으로 확인되었다. 2012년 기준으로 한국승강기안전관리원이 속한 위탁집행형 준정부기관을 놓고 보았을 때, 74개 기관(전체 100개 기관에서 임금 정보가 누락된 26개 기관 제외) 가운데 승강기안전관리원은 하위권인 63위에 위치하고 있다. 동일한 공공기관 내에서의 객관적 비교를 통해서도 승강기안전관리원의 임금 수준은 낮은 편인 것으로 확인되고 있다.

전체적으로 인사정책에 대한 구성원들의 평가는 상당히 낮은 수준인 것으로 파악되었다. 어떤 세부 항목에서도 중간값인 3점을 넘지 않았다. 특히나 보상영역은 여타 영역에 비해서도 대단히 낮은 편으로, 향후 전체 직원들의 사기 증진이나 직무에 대한 동기 부여를 위해 반드시 개선되어야 할 과제로 판단된다.

마지막으로 직무몰입도와 조직몰입도 조사 결과, 각각 2.82와 3.01의 평균값이 나왔다. 현재 직무에 대한 몰입 수준 또한 중간값인 3점보다 낮은 결과였다. 보상 수준이 대단히 낮음에도, 그나마 평균값이 이 정도 나온 것은, 검사원들이 일 자체에 대한 사명감과 보람 때문에 현재 직무를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 검사원들은 현 승강기관리원의 이념과 비전에 관해 다른 영역과 비교하여 가장 높은 동의 수준을 보였다.

5. 승강기 안전관리 구조 및 안전문화

1) 승강기 안전관리 구조 평가

이번 단락에서는 승강기 안전관리 구조와 관련된, 혹은 그와 연관된 다양한 요인들을 선정한 후, 해당 요인들이 승강기 안전관리에 어떤 영향을 미치고 있는지 다루고 있다. 총 7개의 영역으로 구성되어 있으며, 각 문항별 평가는 4점 척도로 이루어져 있다. 따라서 중간값은 2.5점이다.

① 검사현장의 안전 수준

‘검사현장이 안전하지 않아도 검사를 할 수밖에 없는가’라는 질문에 응답자의 95% 이상이 그러하다고 답변하였다. 또한 수검 준비가 되지 않은 현장에서 안전 위험을 느낀다는 응답 역시 95%가 동의하였다. 다시 말해 검사원의 95% 이상은 검사 현장의 안전 문제를 예견하면서도 어쩔 수 없이 검사를 진행하고 있는 것이다.

앞서 검사현장에서 산재를 유발할 만한 위험요소들을 살펴보았듯이, 현재 검사원들은 복합적으로 위험한 작업환경에서 일하고 있다. 신규 준공된 건물에서의 완성검사의 경우는 더욱 심각한 상황이다. 그럼에도 승강기안전관리원에서 취할 수 있는 강제조치는 없다시피 하다. 하지만 승강기 검사현장이 애초부터 이런 지경은 아니었다.

제한적 경쟁체제가 수립되기 이전만 하더라도, 검사현장은 지금과 비교하여 검사받을 준비가 훨씬 잘 되어있었다. 지금이야 수검준비가 미흡하더라도 검사원들이 검사물량 압박으로 인해 참아가면서 검사를 진행하지만, 예전에는 준비가 부족한 것만으로도 불합격 처분을 내릴 수 있을 만큼 안전감독기관으로서의 제 역할을 할 수 있었다.

미국은, 검사현장의 수검 준비가 부실할 경우 검사를 중단하는 것은 물론이고, 거기에 대한 200불 이상의 벌금을 부과한다. 현재와 같이 검사자가 피검사자에 휘둘리는 상황에서 보다 안전하고 철저한 검사과정이 이루어지기 위한 제도적 대책이 강구되어야 할 것이다.

<표 37> 검사현장 안전 수준 평가

검사현장 안전 수준 평가		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값
검사를 받을 만한 준비가 되지 않은 검사 현장이더라도 검사를 할 수밖에 없다	빈도	3	10	128	140	281	3.44
	(%)	1.1	3.6	45.6	49.8	100	
검사를 받을 만한 준비가 되지 않은 현장에서 안전에 대한 위험을 느낀다	빈도	0	14	149	118	281	3.37
	(%)	0	5.0	53.0	42.0	100	

② 현행 안전관리방식에 대한 평가

현재 승강기 안전검사 시에는, 검사원이 기기를 조작하면서 검사를 진행하는 경우가 대다수이다. 하지만 승강기 모델이 계속해서 개발되면서, 검사원들은 자신들이 정확히 파악하고, 조작할 수 없는 새로운 모델의 안전 검사를 해야 하는 상황이 불가피하게 발생한다. 이와 같은 불가피성으로 인해 검사원들은 불안정한 조작 위험을 감수하면서도 검사업무를 수행한다. 그러나 새로운 시스템이나 모델에 대해 익숙하지 않은 검사원이 조작하게 될 경우, 검사자 안전사고뿐만 아니라 설비 손상을 초래할 수도 있다(황수철 외, 2012). 따라서 기기에 대한 정보가 훨씬 풍부한 제조설치업체 관계자의 입회 및 직접 조작이 요구되는 것이다. 이러한 맥락에서 진행된 “안전한 승강기 검사를 위해 제조·설치업체가 입회하여 직접 기기를 조작하는 것이 바람직하다”라는 진술에 대한 검사원의 99% 정도가 동의한다고 답변하였다. 평균값은 3.76이었다.

해외 선진국 가운데 검사원이 완성검사 시에 직접 승강기를 운전, 시험, 측정하면서 검사하는 국가는 전무한 상황이다. 이러한 연유로 해외 선진국의 승강기 관련 제도에서는 승강기를 설치한 업체의 기술자가 완성검사 시 직접 조작을 하고, 안전규제기관이나 공무원은 감독하게끔 하고 있다.

<표 38> 해외선진국의 완성검사 수행방식

미국/캐나다	유럽(전 국가)	일본
- 공무원 입회	- 검사기관 검사자 입회	- 지자체 건축주사, 건축기 준적합판정자격자 입회
- 업체기술자가 실시	- 업체기술자가 실시	- 업체기술자가 실시

<출처: 황수철 외, 『승강기 완성검사 발전방안에 관한 연구』, 2012>

현재 이원적 경쟁체제로 인해 승강기 검사현장에 나타나고 있는 부작용 가운데 하나는, 안전규제기관의 감독을 받아야 할 민간보수업체들이 오히

려 안전규제기관을 무력화시키는 데 있다. 예를 들어, 일부 대형 승강기 보수업체들은, 관리주체로부터 책임보수계약을 맺고는 정기검사나 수시검사 시점에 관리주체로 하여금 관리원과 기술원 가운데 어느 곳을 선택할지를 정해주는 방식으로 개입한다. 이때 보수업체들은 안전규제기관에 검사를 느슨하게 해 줄 것을 은근히 압박하면서 안전의 부실을 조장하고 있는 것이다. 이와 같은 상황에서, 안전성 확보를 위해 제조업체 및 보수업체에 대한 관리감독을 강화해야 한다는 평가에 대해 검사원의 99%가 공감하고 있었다. 평균값은 3.72였다.

<표 39> 현행 안전관리방식 평가

현행 안전관리방식 평가		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값
안전한 승강기 검사를 위해 제조·설치업체가 입회하여 직접 기기를 조작하는 것이 바람직하다	빈도	0	3	62	216	281	3.76
	(%)	0	1.1	22.1	76.9	100	
승강기의 안전성 확보를 위해 제조업체 및 보수업체에 대한 관리감독을 보다 철저히 실시해야 한다	빈도	0	3	72	206	281	3.72
	(%)	0	1.1	25.6	73.3	100	

③ 검사대수 확보 경쟁의 제반 문제

각종 검사를 기준에 따라 철저히 할 경우, 관리주체나 제조설치업체의 민원이 걱정된다는 응답은 95%나 되었다. 나아가 기준에 따른 철저한 검사에 대해 관리주체가 불만을 가져서 검사기관을 바꿀까 걱정한다는 응답 역시 88%나 되었다.

검사원들이 승강기 안전성을 확보하기 위해 검사를 철저히 하는 것은 당연한 업무임에도, 이들은 자신들의 행위로 인해 민원이 발생하고, 검사기관을 다른 곳으로 바꾸지 않을까를 우려하는 구조에 놓여있다.

이러한 구조에 놓인 검사원들은, 결국 “조직 내에서 검사대수 증가를

성과지표로 강조하다보니, 검사 시 위반이나 미흡사항을 눈감아 주려 갈 등한 적이 있다”라는 진술에 대해 85% 정도 ‘그렇다’라고 답변하였다.

검사원들의 가장 본연의 직무는 검사업무 자체이다. 하지만 검사대수 확보가 조직의 생존을 위한 목표가 되어버리면서 현장에서의 영업과 사람 관리를 위한 일이 증가하고 있다. 이에 “검사대수유지와 확보를 영업과 사람관리 해야 할 수밖에 없다”라는 응답이 90% 이상이었다. 그리고 이러한 업무가 스트레스 요인이 된다는 응답 역시 93% 이상이었다. 결과적으로 지원별 검사 수입에 대한 지나친 경쟁이 업무수행에 부담을 주고 있다는 응답은 95% 이상이었다.

요컨대 검사원들은 현재 각 지원별로 검사대수 확보를 위한 경쟁에 심각하게 노출되어 있다. 검사대수 확보에 사활을 건 조직 내에서 검사원들은 자신들의 꼼꼼한 안전 검사가 도리어 건물 관리주체나 제조업체들의 민원과 검사기관 교체로 이어질 것을 신경 쓸 수밖에 없는 상황인 것이다. 또한 검사업무 외에도, 물량 확보를 위해서 극심해지는 스트레스를 감수하고라도 영업과 사람관리를 지속적으로 해야 한다. 이처럼 검사기관 이원화라는 구조적 환경으로부터 비롯되는 검사대수 확보 경쟁으로 인해 검사원들은 검사현장 내외부에서 크나큰 직무스트레스를 겪고 있으며, 이는 또한 승강기 안전성의 질적 저하를 낳을 소지가 다분하다.

<표 40> 검사대수 확보 경쟁의 제반 문제

검사대수 확보 경쟁의 제반 문제		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합계	평균값
각종 검사(완성, 수시, 정기)를 기준에 따라 철저히 할 경우, 관리주체나 제조·설치업체의 민원이 걱정된다	빈도	2	13	108	158	281	3.50
	(%)	0.7	4.6	38.4	56.2	100	
각종 검사(완성, 수시, 정기)를 기준에 따라 철저히 할 경우, 관리주체가 검사기관을 바꾸게 될까봐 걱정된다	빈도	6	27	95	152	280	3.40
	(%)	2.1	9.6	33.9	54.3	100	
조직 내에서 검사대수 증가를 성과지표로 강조하다보니, 검사 시 위반이나 미	빈도	6	33	116	126	281	3.29

검사대수 확보 경쟁의 제반 문제		전혀아님	아닌편	그런편	매우그럼	합계	평균값
흡사함을 눈감아 주려 같은 적이 있다	(%)	2.1	11.7	41.3	44.8	100	
검사대수의 유지와 확보를 위하여 영업과 사람 관리를 해야 한다	빈도	2	25	120	134	281	3.37
	(%)	0.7	8.9	42.7	47.7	100	
검사대수 확보를 위한 영업과 사람 관리는 스트레스 요인이 된다	빈도	0	18	121	142	281	3.44
	(%)	0.0	6.4	43.1	50.5	100	
검사대수의 유지와 확보는 나의 고용에 영향을 미친다	빈도	14	57	138	71	280	2.95
	(%)	5.0	20.4	49.3	25.4	100	
검사대수의 유지와 확보는 나의 임금 및 수당에 영향을 미친다	빈도	25	70	118	67	280	2.81
	(%)	8.9	25.0	42.1	23.9	100	
각 지원별 검사수입에 대한 지나친 경쟁은 업무 수행에서 부담이 된다	빈도	2	11	110	158	281	3.51
	(%)	0.7	3.9	39.1	56.2	100	

④ 경영평가제도의 문제점

승강기 검사기관의 이원화로부터 비롯되는 문제 외에도, 공기업 경영평가는 승강기안전관리원의 전반적 업무를 결정짓는 직접적 요인이다. 현재 경영평가 기준이 승강기 안전관리를 하지 못하도록 구조화되어 있다는 의견은 87% 정도였다. 현재의 승강기 안전관리구조에서 경영평가 논리의 가장 큰 맹점은 2장에서 분석하였듯이, 승강기 안전검사를 통해 수익을 창출하도록 강제한다는 데 있다. 검사수수료는 준조세 성격인데, 지금과 같은 수익 중심의 경영평가는 국민의 혈세를 건어서 이윤을 창출하라는 정부 지침에 다름 아니다. 결국 해답은 안전성(공공성)과 수익성(효율성) 가운데 전자에 따른 새로운 방식의 운영평가 도입에 있을 것이다.

한편 경영평가가 도입되면서 본 업무 외에 부가적 행정업무와 봉사업무가 늘어났다는 답변은 96% 이상이였으며, 그로 인해 본래의 승강기 검사 업무가 지장받고 있다는 응답은 90% 이상이였다.

<표 41> 경영평가제도의 문제점

경영평가제도의 문제점		전혀아님	아닌편	그런편	매우그럼	합 계	평균값
경영평가 기준이 안전관리를 하지 못하도록 하는 구조로 짜여 있다	빈도	2	34	117	127	280	3.32
	(%)	0.7	12.1	41.8	45.4	100	
경영평가가 도입되면서 본 업무 외에 부가적인 행정업무와 봉사활동이 늘어났다	빈도	0	7	81	193	281	3.66
	(%)	0	2.5	28.8	68.7	100	
부가적 행정업무와 봉사활동은 본 업무를 안정적으로 수행하는 데 지장을 준다	빈도	3	23	106	149	281	3.43
	(%)	1.1	8.2	37.7	53.0	100	

⑤ 안전검사를 저해하는 인사노무관리

인력이 부족해서 꼼꼼한 안전관리를 할 수 없다는 응답은 89% 이상일 정도로, 일선 검사원들은 인력 문제를 호소하고 있었다. 늘어만 가는 승강기 전체 대수에 비례해 충분한 정원 산정이 이뤄지지 못하고 있는 상황 속에서, 결국 관리원 사측은 외부 비정규인력을 투입하고 있는데, 이와 같은 외부 비정규직 인력이 투입이 안전 검사를 저해한다는 의견은 78% 정도였다.

현재의 1대당 평균 검사 시간이 적정한 수준인가라는 질문에 65% 이상의 검사원들이 그렇지 않다고 응답하였다. 승강기 안전성을 위한 철저하게 검사할 수 있는 시간을 확보해야 함에도 인력 부족 문제는 결국 1대당 검사시간에 대한 제약으로 이어지고 있는 것이다.

교육 훈련 및 기술개발에 투자가 줄어 안전관리 개선이 어렵다는 응답은 전체의 73% 정도였다. 숙련의 전수 및 숙련인력의 양성에 대해서 응답자의 90% 이상은 현재의 부족한 인력관리체계로는 어렵다고 답변하였다. 심층인터뷰 과정에서, 선임 검사원들은 예전만 하더라도 신입 검사원이 들어오면, 3인 1조로 검사현장을 다니면서 OJT를 실시할 수 있었다고 한다. 하지만 지금은 지원별로 인력 부족현상이 심화되다보니 이러한 방식의 OJT는 전혀 가능하지 않는 상태가 되었다.

<표 42> 안전관리 저해하는 인사노무관리

안전관리 저해하는 인사노무관리		전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값
인력이 부족하여 과거와 같이 꼼꼼한 안전검사를 할 수 없다	빈도	2	29	132	118	281	3.30
	(%)	0.7	10.3	47.0	42.0	100	
검사 현장에서 외부 비정규직 인력 투입은 안전 검사를 저해한다	빈도	15	76	112	78	281	2.90
	(%)	5.3	27.0	39.9	27.8	100	
현재 승강기 1대당 평균 검사 시간은 승강기 안전을 위해 적절한 수준이다	빈도	55	128	85	13	281	2.20
	(%)	19.6	45.6	30.2	4.6	100	
교육훈련이나 기술개발에 대한 투자가 줄어 안전관리 개선이 어렵다	빈도	2	72	162	45	281	2.89
	(%)	0.7	25.6	57.7	16.0	100	
숙련된 후배가 계속 양성되어야 하는데 현재 인력배치 방식으로 는 어렵다	빈도	6	25	149	100	280	3.23
	(%)	2.1	8.9	53.2	35.7	100	

⑥ 현행 고객만족도 평가제도와 안전관리 문제

고객만족도 평가가 승강기의 안전한 관리에 도움이 안된다는 의견은 85% 정도였다. 다음으로 고객만족도는 결국 민원과 별반 다를 게 없는 데, 고객만족도가 신경쓰여 철저한 업무 수행이 어렵다는 응답이 전체의 80% 정도를 차지하였다.

현재 관리원에서 실시하는 고객만족도 평가는 승강기 관리주체나 민간 설치, 보수업체들이 대상이 된다. 승강기 검사원들의 검사업무는 사실상 단순히 비용을 지불하는 관리주체만이 아닌, 승강기를 이용하는 공중 일반을 대상으로 한다고 할 수 있다. 다시 말해 시장화된 승강기 산업의 안전영역에서 관리주체와 민간업체는 감독과 규제의 대상인 셈인데, 이들을 고객으로 설정한다면, 이는 승강기 안전성 확보라는 검사의 궁극적 목표와 내용이 왜곡될 소지가 있다. 왜냐하면 이들은 대개의 경우, 비용 절감과 이윤 창출이라는 이해관계 속에서 탈규제나 느슨한 감독을 요구할 경

향이 크기 때문이다. 현재의 고객만족도 조사인 해피콜 제도는 이러한 그릇된 전제에서 비롯된 것이며, 결과적으로 승강기 검사원들이 승강기 안전성과 검사물량을 늘리려는 관리원의 수익적 지향 사이에서 갈피를 잡지 못하도록 만드는 데 일조하는 제도이다. 고객만족도에 관한 검사원들의 평가는 안전성과 수익성 사이에 놓인 자신들의 고민이 담겨 있다고 볼 수 있다.

<표 43> 현행 고객만족도 평가제도와 안전관리 문제

현행 고객만족도 평가제도와 안전관리 문제	전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값	
'고객만족도(및 안전해피콜) 평가'는 승강기의 안전한 관리에 도움이 된다	빈도	128	110	34	7	279	1.71
	(%)	45.9	39.4	12.2	2.5	100	
나는 '고객만족도(및 안전해피콜)'가 신경쓰여 규정에 따른 철저한 업무 수행을 하지 못할 때가 있다	빈도	10	46	133	92	281	3.09
	(%)	3.6	16.4	47.3	32.7	100	

⑦ 승강기 검사업무의 공공성

승강기 검사업무의 공공적 운영에 대한 평가에서, 우선 검사기관 이원화와 같은 검사업무의 경쟁 구조가 승강기 안전성을 저해하는가라는 평가에 대해 97% 가량의 검사원이 동의하고 있었다. 이와 같은 경쟁체제 속에서 현재 승강기안전관리원이 안전성보다 수익성을 우선시하고 있다는 응답은 95% 정도였다. 지금의 경쟁체제에 대해 검사원들은 안전성 차원에서 대단히 부정적인 평가를 내리고 있는 것이다. 승강기 검사업무가 공적서비스로 유지되어야 한다는 응답은 96% 이상이었다.

<표 44> 승강기 검사업무의 공공성

승강기 검사업무의 공공성	전혀아님	아닌편	그런편	매우그림	합 계	평균값	
승강기 검사 업무의 경쟁 구조로 인해 승강기 안전성이 저해된다	빈도	1	8	88	184	281	3.62
	(%)	0.4	2.8	31.3	65.5	100	

승강기 검사업무의 공공성		전혀아님	아닌편	그런편	매우그럼	합 계	평균값
승강기안전관리원은 안전관리보다 수익성을 중심으로 운영되고 있다	빈도	7	36	120	118	281	3.24
	(%)	2.5	12.8	42.7	42.0	100	
승강기 안전 검사업무는 수익성보다 안전성과 공공성을 우선시해야 한다	빈도	2	13	59	206	280	3.68
	(%)	0.7	4.6	21.1	73.6	100	
승강기 안전 검사업무는 공공기관이 계속 수행해야 공적 서비스이다	빈도	0	10	54	215	279	3.73
	(%)	0	3.6	19.4	77.1	100	

2) 승강기안전관리원의 안전문화 평가¹³⁾

① 노동권이 존중받는 작업환경(Respectable Work Environment)

고위험산업에서는 종사자들의 노동환경을 핵심적인 안전문화의 요소를 여기고 있다. 이는 종사자들의 노동환경이 노동강도 및 스트레스에 영향을 미치고, 그러한 환경은 작업과정상의 실수 및 오류를 낳은 결과를 초래하기 때문이다. 안전성과 관련된 작업장에서 종사자의 노동조건은 안전을 담보하기 위해서 필수적인 기준이다. 이러한 맥락에서 노동권이 존중받는 작업환경에서는 아래 박스와 같은 세부 평가영역으로 구성된다.

- 전반적 노동 과정과 노동 조건 변화 양상
- 직무 배치/ 고용 관계/ 아웃소싱
- 업무 표준화(formalization) 및 각종 규정들의 적절성
- 구조 개편 이후 작업 환경 변화/ 조직 만족도, 신뢰도

이번 조사에서는 평가영역 전체를 다루기보다는 핵심적인 지표 하나만을 조사하였다. “지난 몇 년 동안 우리 회사의 노동 조건은 개선되어왔다”

13) 안전문화 지표 및 그에 대한 설명은, 이승우(2013) 「원자력 노동자 의식조사 및 작업장 안전문화 평가」를 참조하고 있다.

라는 진술에 대해 응답자의 12% 정도만 그렇다고 답변했을 정도로 현재 승강기안전관리원 노동조건은 후퇴하고 있는 것으로 보인다. 평균값은 2.3으로 원자력발전소 평균값이 미세하게나마 높은 편이었다.

<표 45> 노동 조건 개선 여부

노동 조건 개선 여부		전혀 아님	아닌 편	보통	그런 편	매우 그럼	합계	평균값	원자력
지난 몇 년 동안 우리 회사의 노동조건은 개선되어왔다	빈도	77	87	82	33	2	281	2.3	2.4
	%	27.4	31.0	29.2	11.7	0.7	100		

② 경영진 및 선임관리자 그룹의 안전 리더십

안전문화 평가의 두 번째 평가영역은 “경영진 및 선임관리자들의 안전 리더십”이다. 경영진의 안전리더십은 작업장 내 안전문화 형성에 결정적이다. 직원들은 경영진의 안전에 대한 태도, 정책에 의해 크게 좌우되기 때문이다. 안전리더십 영역에서는 경영진이 작업장의 안전문화를 구축하고, 산업재해로부터 노동자를 보호하기 위해 어떤 정책을 펼치고, 얼마나 직원들과 소통하는지 등을 평가한다.

- 안전과 관련된 문제제기에 대한 적극적 수용
- 공식 안전 회의 개최 및 경영진의 정기적 참석
- 안전 관련 소통구조의 개방성과 개선을 위한 부단한 노력

경영진이 경영목표보다 안전을 중시하고 있는가에 대해 그렇지 않다는 응답이 74% 정도를 차지했으며, 그렇다는 응답은 6%에 불과했다. 평균값은 1.98이었다. 원자력 발전소에 대한 평가결과와 비교하자면, 원자력 쪽 평균값이 2.9로 매우 큰 격차를 나타내고 있다. 원자력 산업에서는 산업 자체의 위험성으로 인해 경영진에 대한 요구 수준 역시 높다는 점을 감안하더라도, 현재 승강기안전관리원의 경영진은 안전에 대한 의식과 실

천에서 좋은 평가를 내리기 어렵다.

한편 안전과 관련된 의사소통을 직원들과 잘 해왔는가라는 평가에 관해서도 69% 정도의 검사원이 부정적인 답변을 했으며, 그렇다는 응답은 4% 정도였다. 원자력 발전소의 평균값은 2.8로 여기에서도 커다란 차이가 보였다.

“경영진은 안전 확보를 위해 필요한 자원(인력, 예산, 기술개발 등)을 아끼지 않는다”라는 진술에 대해 그렇다라는 답변은 3.5%에 불과했다. 그렇지 않다는 답변은 73% 정도였을 정도로 검사원들은 경영진의 안전 정책에 부정적인 평가를 내리고 있었다. 원자력 발전소 평균값은 2.6이었으며, 전체적인 비교 속에서 승강기안전관리원의 경영진 안전리더십은 매우 저조한 수준이라고 볼 수 있다.

<표 46> 경영진 및 선임관리자의 안전리더십

경영진 및 선임관리자의 안전리더십	전혀 아님	아닌 편	보통	그런 편	매우 그림	합계	평균값	원자력	
경영진은 경영 목표를 달성하는 것만큼이나 안전이 중요하다는 점을 몸소 보여주고 있다	빈도	100	108	56	13	4	281	2.0	2.9
	%	35.6	38.4	19.9	4.6	1.4	100		
경영진은 전체 직원들과 안전에 관련된 의사소통을 잘 해왔다	빈도	78	116	76	11	0	281	2.1	2.8
	%	27.8	41.3	27.0	3.9	0	100		
경영진은 안전을 확보하기 위해 필요한 자원(인력, 예산, 기술개발 등)을 아끼지 않는다	빈도	84	120	67	8	2	281	2.0	2.6
	%	29.9	42.7	23.8	2.8	0.7	100		

③ 교육·훈련 프로그램의 적절성 및 숙련도 관리

안전성이 중요한 사업장에서는 안전달성을 위한 교육·훈련 프로그램 목표설정과 그에 따른 프로그램 콘텐츠의 개발, 그리고 변화하는 현장요구를 반영한 주기적 개선이 이루어져야 한다. 더불어 신입직원에게 OJT나 연수프로그램 등을 통해 숙련도를 높일 수 있는 기회를 제공해야만 한다.

이러한 맥락에서 교육 및 훈련프로그램, 암묵지를 비롯한 숙련의 전수는 안전문화를 구성하는 주요 요소 중 하나이다. 이번 영역에서는 주로 교육, 훈련 프로그램의 제공 수준 및 효과성, 숙련기술의 전수, 숙련 이전을 위한 인적 관리 등에 대해 평가하고 있다.

- 안전 달성을 위한 교육·훈련 프로그램 목표 설정
- 교육·훈련 프로그램 콘텐츠의 적합성 및 현장 요구 반영
- 신기술 및 설비 도입에 따른 교육·훈련 프로그램의 주기적 개선
- 신입 직원에 대한 직무 교육 프로그램
- 숙련의 전수

신입직원에게 충분한 교육훈련기간과 프로그램이 주어지는가에 대해 검사원의 78% 이상이 그렇지 않다고 답변하였다. 평균값 비교시, 승강기안전관리원은 2.1인 반면 원자력 발전소는 2.9로 여기에서도 상당한 격차를 보이고 있다. 또한 경영진이 기술적 경험과 교육 수준을 적절히 유지할 수 있도록 해주는가에 대해서는 7.1%만이 그렇다고 응답하였다. 아니라는 응답은 대략 56%로 과반수 이상의 검사원들이 부정적 평가를 내리고 있었다. 평균값 역시 2.4로 원자력 발전소 결과보다 낮은 수치였다.

<표 47> 교육·훈련 프로그램의 적절성 및 숙련도 관리

		전혀 아님	아닌 편	보통	그런 편	매우 그림	합계	평균값	원자력
신입직원에게는 자신 업무를 안전 하게 완수할 수 있는 충분한 교육 ·훈련기간과 프로그램이 주어진다	빈도	84	108	75	14	0	281	2.1	2.9
	%	29.9	38.4	26.7	5.0	0	100		
현재 진행 중인 교육·훈련 프로그램은 내가 업무를 안전 하게 수행하는 데 도움을 준다	빈도	48	81	125	26	1	281	2.5	3.1
	%	17.1	28.8	44.5	9.3	0.4	100		
경영진은 직원들이 기술적 경험과 교육 수준을 적절히 유지할 수 있도록 해 준다	빈도	45	98	118	20	0	281	2.4	2.8
	%	16.0	34.9	42.0	7.1	0	100		

④ 개방적 의사소통 체계와 학습하는 조직

안전문화에서 가장 중요한 요소 중 하나는 조직 내의 의사소통 체계이며, 또한 유연한 문화이다. 개방적 소통체계는 안전과 관련된 어떠한 학술적 논의뿐만 실용적 차원의 안전문화 구축 논의에서도 빠지지 않는다. 높은 수준의 안전문화를 달성하기 위해서는, 안전과 관련된다면 그 어떠한 의견이라도 자유롭게 개진할 수 있어야 하며, 조직은 문제제기에 대해 민감하게 반응해야만 한다. 안전은 결코 특정 의견주도집단(주로 경영진이나 관리층)에 의해 담보되는 것이 아니다. 다양한 일선 현장의 의견이 모여져 시스템의 취약한 부분을 개선해 나갈 때에 안전은 차츰차츰 확보될 수 있다. 이 때문에 반드시 개별 의견의 다양성과 이질성이 존중되어야 한다.

또한 학습하는 조직은, 개방적 의사소통 문화와 대단히 긴밀하게 연결되어 있다. 현장에서 일어나는 다양한 층위의 사고들, 예컨대 아차사고(near miss), 경미사고(incident), 중대사고(accident) 등이 자발적으로 보고되고, 그것의 표면적·심층적 원인을 분석하여 조직 전체가 학습하고 유사 사고가 일어나지 않도록 예방하는 안전문화의 요소이다. 결국 현장의 이상상황에 대한 보고와 그로부터의 학습과정이 필요한 것이다. 즉 선보고, 후 학습의 과정이 학습하는 조직의 기본원리이다. 우선 조직 내에서 안전과 관련한 다양한 보고가 자유롭게 이루어질 수 있도록 하기 위해서는, 비난 및 징계보다 사고의 원인규명을 중시, 사고와 관련된 내·외부의 조직적 경험 활용, 안전에 관한 한 끊임없이 의심하는 태도(Questioning Attitude) 등이 반드시 구축되어야 한 안전문화의 요소들이다. 세부 평가지표는 다음과 같다.

- 의견의 다양성 존중
- 안전과 관련된 제반 정보의 원활한 전달
- 긴급 상황 발생시 현장 작업자에게 초동 대응 권한 위임

- 조직 내에 안전과 관련된 문제 제기를 할 수 있는 공식적, 비공식적 소통체계 수립
- 외부 전문가가 아닌 사고 당사자와 현장 숙련 노동자 중심의 사고 조사체계의 수립
- 사고 데이터 관리 및 안전 모니터링
- 사고 당사자에 대한 비난과 징계보다 사고의 원인규명을 중시
- 사고와 관련된 내·외부의 조직적 경험 활용
- 안전에 관한 한 끊임없이 의심하는 태도(Questioning Attitude)

직원에 대한 징계가 공정한가에 대해서 그렇다는 응답은 19% 정도인 반면 그렇지 않다는 응답은 37% 이상이었다. 또한 안전정보보다 생산성과 효율성을 중시한다는 응답이 67% 가량을 차지하고 있었다.

노조와 안전문제를 상의하는 데 부담을 느끼지 않는다는 응답은 전체의 27% 정도인 반면, 아니라는 응답 역시 27% 정도를 차지하고 있었다. 평균값은 2.99였다.

원자력 발전소와 평균값을 비교했을 경우, “경영진이 생산성과 효율성보다 안전을 우선시한다”는 문항에서는 승강기안전관리원은 2.2인 반면, 원자력 발전소는 3.2로 1점 이상의 격차를 보였다. 현재 원자력 산업에서는 안전정보보다 생산성과 효율성을 우선시 하는 게 문제시되고 있는데, 그러한 원자력 발전소보다 승강기관리원의 결과는 훨씬 열악한 상황인 것이다. 또한 “우리 회사는 과거의 사고 경험과 실수들로부터 학습하고 있으며, 그러한 과정을 중요하게 여긴다”에 관한 내용 역시 2.8 대 3.6으로 승강기안전관리원이 낮은 수치를 보이고 있다.

<표 48> 개방적 의사소통 체계와 학습하는 조직

	전혀 아님	아닌 편	보통	그런 편	매우 그림	합계	평균값	원자력
업무를 수행하다가 안전을 위협받는 상황이 벌어지면, 나는 독자적으로 해당 작업을 중지할 수 있을 것이다	빈도	25	55	63	91	46	280	3.3
	%	8.9	19.6	22.5	32.5	16.4	100	

		전혀 아님	아닌 편	보통	그런 편	매우 그럼	합계	평균값	원지력
경영진은 직원에 대한 징계를 내릴 때, 누구에게나 항상 공정하게 처리한다	빈도	30	73	124	46	6	279	2.7	2.8
	%	10.8	26.2	44.4	16.5	2.2	100		
경영진은 생산성과 효율성보다 안전을 우선시한다	빈도	72	118	68	18	4	280	2.2	3.2
	%	25.7	42.1	24.3	6.4	1.4	100		
우리 회사는 과거의 사고 경험과 실수들로부터 학습하고 있으며, 그러한 과정을 중요하게 여긴다	빈도	37	62	109	60	12	280	2.8	3.6
	%	13.2	22.1	38.9	21.4	4.3	100		
나는 노동조합에 안전과 관련된 문제를 상의하는 데 부담을 느끼지 않는다	빈도	19	56	129	60	16	280	3.0	3.4
	%	6.8	20.0	46.1	21.4	5.7	100		

6. 소결

승강기안전관리원은 현대 국가가 수행해야 할 ‘사회적 안전을 확보하기 위한 공적 기능’을 대리하고 있다. 다시 말해 관리원의 승강기 검사원들은 위험사회 내에서 사회적 안전의 달성, 곧 위험을 감소시키기 위한 직무의 수행자인 셈이다.

하지만 정부가 추진해 온 승강기 안전관리정책은, 검사원들이 자신의 직무를 철저하게 수행하는 것을 오히려 저해하고 있음이 검사원 의식조사를 통해 확인되었다. 정부 정책에 따른 장기간에 걸친 검사수수료 동결, 안전검사기관 간의 경쟁 구조, 수익성 중심의 경영평가체계 등으로 인해 승강기 검사업무라는 위험관리의 공공적 기능은 심각하게 후퇴하였다. 주지하다시피 경제성(수익성)과 안전성은 늘 상충적인 관계에 놓여있다. 정부의 승강기 안전정책은 의도했던, 그렇지 않은 간에 이원화된 경쟁체제 속에서 결과적으로는 수익성 쪽을 크게 경도되었다고 평가할 수 있다.

반면 의식조사 결과 검사원들은 자신의 직무에 내재된 공공적 성격에 대한 강한 신념을 지니고 있다. 이는 승강기안전관리원의 이념과 비전에 동의 정도 그리고 안전검사 업무의 공적 서비스 지속 여부에 대한 평가

등에서 잘 나타나고 있다. 노동규율과 학습을 통해 조직 비전(승강기에 대한 공공적 안전관리)을 내면화했는지 혹은 자발적인 의식적 고민의 결과이든지 상관없이, 주목해야 할 지점은 승강기 검사원들이 자신의 노동에 공공적 가치를 부여하고 있다는 사실이다. 그러나 이들이 처한 실제 검사현장에서의 현실은 앞서 지적했듯이, 정부 차원의 거시적 승강기 정책이 형성해 놓은, 안전성이 아닌 수익성과 효율성 중심의 세계이다. 또한 그러한 논리에 매몰된 관리원이라는 조직에 의해 대단히 높은 수준의 직무 요구도, 즉 심화된 노동강도에 시달리고 있다. 더불어 승강기 관련 제도의 변경 없이는 개선의 여지가 없는 열악한 검사현장 환경, 만연화된 인력 부족 문제, 보상영역에서의 누적된 불만 등으로 인해 이들은 전반적으로 높은 직무스트레스를 호소하고 있다.

그럼에도 심층인터뷰와 의식조사를 통해서 확인된 바는, 검사원들이 검사업무에 대한 소명의식과 보람 속에서 현재의 직무를 이어가고 있는 점이다. 승강기 산업과 같이 상품화된 안전관리 영역에 대해서는 보다 철저한 공적 안전감시체계를 구축해야만 한다. 이를 위해서는 지금과 같이 안전감독기관이 조직 생존을 위해 수익성 경쟁에 내몰리는 구조를 우선적으로 타개할 거시적 대책이 강구되어야 한다. 나아가 승강기 안전에 있어서 공적 개입의 최종 보루인 검사원 노동자들이, 공적 서비스를 구현하는 검사현장에서 더 이상 안전성과 수익성 사이에서 고민하지 않도록 다양한 미시적 개선책이 뒷받침되어야 할 것이다.

마지막으로 승강기안전관리원의 안전문화 수준은 원자력발전소와 비교하여 일부 비슷한 영역도 있으나, 전체적으로 꽤 낮은 것으로 나타났다. 특히 안전을 위한 직원들과의 소통, 경제정보보다 안전성 우선 등 경영진의 안전리더십은 크게 개선이 필요한 부분이었다. 인력부족으로 인해 신입직원에게 기술 전수가 원활하지 않다는 결과를 고려할 때, 교육프로그램 및 숙련도 관리는 단순히 콘텐츠 문제가 아님을 보여주고 있다.

제4장 결론: 안전성 강화를 위한 공공적 대안의 모색

1. 경영평가 및 성과지표의 변경

공공기관의 평가에 있어서는 수익 창출이나 경영효율화보다 공공성과 민주적 지배구조가 중심이 되어야 한다. 평가 지표의 구성에 있어 “상업주의, 이윤 및 경쟁, 노동조합에 대한 공격은 공공성 중시, 민주적 지배구조 확보 등으로 대체되어야 하고, 현재의 상업성 위주의 경영평가제도는 ‘공공서비스 관련 기관의 역량 평가, 품질평가’로 대체되어야 한다.”(김철·김경근, 2009)

승강기 검사기관에 대한 경영평가는 승강기 안전을 강화하는 방향으로 대폭 수정되어야 한다. 수익성 위주의 경영평가 지표는 삭제되어야 할 것이다. 대신에 이용자, 제조설치 및 유지관리 업체 등을 대상으로 한 승강기 안전 강화 활동에 관한 지표가 구체화되어야 한다. 또한 검사 공정성과 신뢰도를 측정할 수 있는 지표도 강화되어야 할 것이다.

그러나 기획재정부가 2013년 12월 발표한 「2014년도 공공기관 경영평가편람」은 공공성과 안전성 강화의 측면이 더욱 약화되고, 수익성을 위한 기간 간 경쟁을 강화하는 방향으로 구성되어 있다. 기획재정부가 발표한 2014년도 관리원과 기술원의 평가지표에는 ‘승강기 검사점유율 향상성과’가 새롭게 포함되어 있다. 검사점유율은 전체 검사기관 검사수수료 합계에 대한 관리원과 기술원 각각의 검사수수료 합계의 비중으로 정의되었다. 두 개의 검사기관이 존재하고 검사 총량이 결정되어 있는 상황에서 이러한 지표는 관리원과 기술원의 불필요한 검사 대수 확보 경쟁을 격화시킬 것이 분명하다. 반면에 기존에 존재했던 검사신뢰도 및 검사공정성과 관련된 지표는 2014년도에는 사라졌다.

정부의 경영지표가 이렇게 구성된다면 관리원과 기술원 내부의 성과지

표의 변경은 더욱 요원한 일이 될 것이다. 근본적으로는 공공성 평가를 중심으로 한 정부 경영평가의 대대적인 개혁이 필요할 것이다. 경영평가 개선의 대체적인 내용은 제출된 바가 있다.(김철·김경근, 2009; 공공기관 대안평가연구팀, 2010) 단기적으로는 부적절한 경쟁을 강요하는 2014년도 경영평가 지표를 변경하고, 내부 성과지표도 수익성보다는 검사신뢰도와 검사공정성을 강화하는 방식으로 개선해야 할 것이다. 그 과정에서 규제 대상자들을 대상으로 하는 고객만족도 조사는 폐지되거나 축소되어야 할 것이다.

2. 검사원 인원 충원

승강기 안전 검사의 강화를 위해서 매년 검사원을 충원해야 한다. 현재는 과도한 노동 강도와 광범위한 비정규직 인력 활용으로 인해 제대로 된 검사 업무를 수행하기가 매우 어려운 상황이다.

정확한 충원 수요를 파악하기 위해서는 독립적인 연구가 필요하겠지만, 과거와의 비교를 통해서 대략적인 가이드라인을 뽑아볼 수 있다. 우선 관리원의 검사원 1인당 검사 대수를 2008년 수준으로 맞추기 위해서는 2012년 기준 422명의 검사원이 필요하고, 이를 위해서는 20명의 검사원이 충원되어야 한다. 또한 상시적으로 필요한 검사업무에 활용되고 있는 2012년의 도급계약자 72명도 정규직 검사원으로 전환되어야 하는 숫자이다. 이렇게 본다면 당장 92명의 검사원이 충원되어야 한다.

그뿐 아니라 앞으로는 매년 검사 대상 승강기 수가 2만 대 내외로 증가하는 추세에 맞춰 관리원과 기술원의 전체 검사원 수가 30명 내외씩 늘어나야 한다. 또한 EN기준 도입으로 인한 검사 소요시간의 증가를 정확히 파악하고, 이를 반영하여 검사원 정원을 증대해야 할 것이다.

검사원 정원을 보다 정확하게 산정하기 위해서는 독립적인 연구와 토론이 필요할 것이다. 이를 위해서는 안전행정부, 고용노동부, 검사기관, 노동조합이 참여하여 정원 산정을 위한 표준 인공 산정 기준을 마련해야 한다. 노사정 3자가 공히 검사원 충원의 필요성에 공감하고 있는 만큼 시급

하게 이러한 작업이 이루어져야 할 것이다. 정원 충원으로 숙련된 검사원이 안정적으로 검사업무를 수행할 수 있는 여건이 마련된다면, 승강기 안전도 향상될 것이다.

검사원 충원을 위해 관리원이나 기술원 기존 직원들에게 임금 억제를 요구해서는 안 된다. 관리원의 경우 2004년 이후 근 10년간 사실상 임금이 동결되고 있다. 2005~2006년, 2010~2011년 4년 동안 임금이 동결되었으며 그 외의 기간에도 정부의 인건비 통제에 따라 물가상승률에도 미치지 못하는 임금 인상을 수용해야 했다.

검사원 충원에 필요한 비용은 일차적으로는 적정한 검사수수료 산정으로 해결해야 한다. 또한 관리원이 담당하고 있는 다양한 위탁 업무에 대해서 적절한 액수의 정부의 보조금이 지원되어야 한다.

3. 검사수수료 산정 방식의 변경

안전행정부가 발표한 검사수수료의 산정 방식을 따른다면 정기적으로 검사수수료를 산정하는 것이 필요하다. 검사수수료의 원가 계산에 사용된 직접인건비, 직접경비, 기타 제경비, 기술비에는 임금 및 물가변동이 반영될 수밖에 없다. 관리원의 수입은 검사수수료에 절대적으로 의존하기 때문에 검사수수료가 원가의 변동이 적절히 반영되어야지 적정 수준의 검사원 확보와 관리원이 담당하고 있는 부가적인 승강기 안전관리 업무도 원활한 수행이 가능할 것이다. 따라서 검사수수료 산정의 시기와 절차를 승강기시설안전관리법 시행규칙에 명시하고 시행해야 한다. 최소한 3~4년에 한 번씩 정부 부처, 검사기관, 노동조합, 이해관계자, 전문가가 참여해서 적정한 검사수수료를 산정해야 한다. 14년 동안 아무런 근거 없이 검사수수료가 동결되고, 이로 인한 부담을 노동자에게 전가시키는 일이 반복되어서는 안 될 것이다. 또한 승강기 안전 확보를 위한 교육, 홍보, 기술연구 등과 관련된 정부 대행 사업에 대해서는 적절한 보조금을 지원하도록 승강기시설안전관리법에 명시해야 한다.

4. 검사기관 일원화와 승강기안전위원회 설치

이원화 체제의 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 검사기관의 일원화가 필요하다. 관리원과 기술원은 같은 업무를 하지만 합리적인 이유 없이 기관이 분리되어 있어, 통합적인 승강기 검사 업무가 이루어지지 못하고 있다. 또한 양 기관의 승강기 검사 점유율 경쟁으로 인하여 검사의 부실화가 구조적으로 조장되고 있다. 기획재정부가 2008년 의뢰한 관리원의 경영컨설팅 결과도 “승강기안전기술원과의 경쟁 관계 형성으로 안전을 위협할 우려”가 있다며 부처별로 구분되어 있는 검사기관을 통합할 것을 권고하였다.¹⁴⁾

관리원과 기술원이 통합되면 검사 업무 외에 관리원이 담당하고 있는 승강기 안전관리 사업의 성과도 더욱 향상될 것으로 기대할 수 있다. 관리원은 승강기 안전에 관한 조사·연구 및 기술 개발, 교육·출판 및 홍보, 정보의 종합 관리, 기술 인력에 대한 양성 및 지원, 국제 교류 및 협력, 감리·진단·컨설팅 등 용역의 수탁업무 등을 하고 있다. 그러나 현재는 승강기 검사점유율 경쟁이 조직 전체의 수입과 경영 성과를 좌지우지하는 상황에서 검사를 제외한 안전관리업무에 조직 역량을 투입하기 어려운 조건이다. 승강기 안전관리가 검사만으로 이루어질 수 없기 때문에, 이러한 영역에 적절한 자원을 투입하기 위해서도 단일한 검사기관이 요구된다.

검사기관이 일원화될 경우에 검사 업무의 독점으로 인한 폐해에 대한 우려가 있다. 이러한 우려를 예방하고 승강기 안전 관리 및 문화의 통합적인 개선을 위하여, 승강기 안전 확보를 위한 안전행정부의 역할이 강화되어야 한다. 나아가 독립적인 승강기안전위원회의 신설을 검토할 수 있다. 승강기안전위원회는 일원화된 검사기관을 감독할 뿐만 아니라 보수업체 관리·감독과 같은 승강기 안전규제 업무를 총괄하고, 검사수수료의 산정이나 사고조사판정 업무도 담당할 수 있다. 승강기안전위원회는 안전행정부 생활안전과와 사고조사판정위가 담당하는 업무를 통합하고 개편해서 독립된 위원회를 신설하는 방식으로 접근할 수 있을 것이다.

14) 문성암·이원희·황종규, 『경영컨설팅 결과보고서』, 2008.

■ 참고문헌

- 공공기관대안평가연구팀, 『공공기관 혁신을 위한 대안평가틀 개발 연구 2권: 공공기간 대안평가틀 개발』, 사회공공연구소, 2010.
- 권순걸, 『다중이용시설물 위험분석을 통한 안전공학적 개선 방안에 관한 연구: 에스컬레이터 및 수평보행기를 중심으로』, 명지대학교 산업경영공학과 박사학위논문, 2013.
- 기획예산처, 『정부산하기관 경영실적 평가보고서』, 2004~2006년.
- 기획재정부, 『공기업·공공기관 경영실적 평가보고서』, 2007~2012년.
- 기획재정부, 『공공기관 선진화 추진 계획안[6차]』, 2009.
- 기획재정부, 『2014년도 공공기관 경영평가편람』, 2013.
- 김철·김경근, 『공공기관 경영평가제도의 실체와 문제점』, 사회공공연구소, 2009.
- 김정수·공유정옥·김동근·이지연, 『발전노동자의 노동조건과 건강실태조사 연구보고서』, 한구노동안전보건연구소, 2013.
- 문성암·이원희·황종규, 『경영컨설팅 결과보고서』, 2008.
- 문성준·이원영, 『사고사례를 이용한 승강기 안전검사 개선 시스템에 관한 연구』, 2009년 대한안전경영과학회 춘계학술대회, 2009.
- 박하순, 「경영평가 방법 및 지표 분석과 2004년 경영평가 결과 분석」, 『정부산하기관 경영평가 연구보고서』, 전국공공운수사회서비스노동조합 연맹, 2005.
- 소방방재청, 『구조활동실적』, 1996~2012년.
- 안전행정부, 「승강기 검사기준 개정안 입법예고」 보도자료, 2013.11.15.
- 이승우, 「원자력 노동자 의식조사 및 작업장 안전문화 평가」, 『원자력 발전, 안전한 운영을 위한 교훈·비판 그리고 과제』, 사회공공연구소, 2013.
- 이현석, 「원자력산업 규제제도 분석 및 비판」, 『원자력발전, 안전한 운영을 위한 교훈·비판 그리고 과제』, 사회공공연구소, 2013.

최기홍, 「승강기 안전관리제도의 문제점 분석에 관한 연구」, 『한국안전학회지』 제22권 제6호, 2007.

한국민간위탁경영연구소, 「승강기 안전관리 위임·위탁업무 운영체계 개선방안」연구 최종보고회 보고자료」, 2013.

한국산업관계연구원, 「승강기 검사수수료 원가계산 연구」, 2012.

한국승강기안전관리원, 『2013년 성과편람』, 2013.

한국승강기안전관리원, 『승강기시설 안전관리 법규집』, 2013.

한국승강기안전관리원, 『한국승강기 100년사』, 2010.

황수철·김종현, 『승강기 완성검사 발전방안에 관한 연구』, 한국승강기안전관리원, 2012.

공공기관 경영정보 공개시스템 <http://www.alio.go.kr/alio/main/main.jsp>

국가승강기정보센터 <http://www.elevator.go.kr/main/Main.do>

한국승강기안전관리원 경영공시 <http://www.kesi.or.kr/>

Anderson, Perry(2007) *Spectrum: From Right to Left in the World of Ideas*, (London: Verso)

Beck, Ulrich(1992) *Risk Society: Towards a New Modernity*, (London: Sage)

Wacquant, Loïc(2009) *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*, (Durham, NC and London: Duke University Press Books)

Dietz, T., Scott, R. F. and Rosa, E. A.(2002) “Risk, Technology, and Society”, Riley E. Dunlap and William Michelson(eds.), *Handbook of Environmental Sociology* (Westport, CT: Greenwood Press)

Hollnagel, Erik(1993) *Reliability of cognition: foundation of human reliability analysis*, London: Academic Press.

Krahmann, Elke(2008) ‘The Commodification of Security in the Risk Society’, SPAIS(University of Bristol) Working Paper No. 06-08.

Lupton, Deborah(1999) *Risk*, (London: Routledge)

문4 지난 1년 동안 몸이 아파 쉬고 싶었으나 출근해야 했던 날은 며칠이나 됩니까?.....연간 일

문5 공식적인 휴식시간을 빼고 귀하의 근무시간 중 “실제 일하는 시간”과 “여유시간”의 비율에 대해 응답해 주십시오.(여유시간이란 일하는 중 짬짬이 일손을 멈추고 쉬는 것을 말합니다)

▲ 실제 일하는 시간 _____% + 여유시간 _____% = 100%
(두 개의 합이 100%가 되도록 작성. <작성 예시> 90% + 10% = 100%)

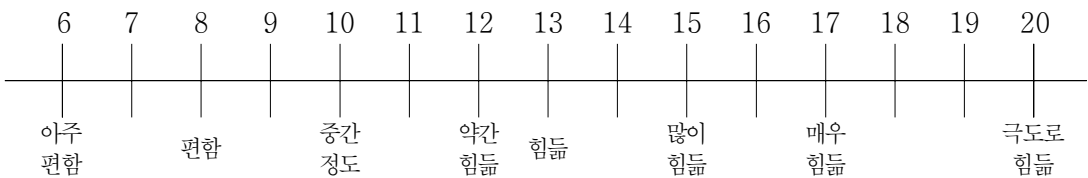
문6 귀하가 심각한 피로를 느끼지 않으려면, 현재 업무량의 몇 %를 줄여야 합니까?

▲ 현재의 업무량을 100이라고 할 때 줄여야 할 비율은 ()%

문7 귀하가 업무상 안정적이고 안전한 작업을 하기 위해서 팀(부서) 인력은 몇 %를 충원해야 합니까?

▲ 현재의 팀(부서) 인원을 100이라고 할 때 늘려야 할 비율은 ()%

문8 평소 귀하의 업무가 얼마나 힘든지 다음 중 가장 가까운 숫자에 ○표시 하십시오.



문9 업무 후에 육체적/정신적으로 지치는 경우가 얼마나 자주 있습니까?

- (1) 육체적으로: ① 전혀 없다 ② 조금 있다 ③ 자주 있다 ④ 항상 있다
(2) 정신적으로: ① 전혀 없다 ② 조금 있다 ③ 자주 있다 ④ 항상 있다

문 10 귀하 회사의 노동 여건에 대하여 응답해 주십시오.

항 목	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그림
(1) 업무상 안정적이고 안전한 작업이 어려울 정도로 일이 너무 많다	①	②	③	④
(2) 휴가를 사용하지 못할 정도로 일이 많다	①	②	③	④
(3) 내 업무는 시간당 해야 하는 일의 양이 너무 많다	①	②	③	④
(4) 내가 담당하는 업무의 종류가 너무 많다	①	②	③	④
(5) 내 업무의 속도가 너무 빠르다	①	②	③	④
(6) 팀별 경쟁, 개인별 경쟁 등 평가 증가로 인해 피로도가 높다	①	②	③	④
(7) 새로운 검사기준, 신규장비 도입으로 인한 업무 적응피로도가 높다	①	②	③	④
(8) 일일 근무시간 중 점심시간과 휴식시간이 충분하다	①	②	③	④
(9) 하루 중 잠자는 시간과 여가시간이 충분하다	①	②	③	④
(10) 내가 일하는 부서(지역별 지원)의 인력은 충분하다	①	②	③	④

문 11 귀하가 출입하는 검사 현장의 작업 환경에 대하여 응답해 주십시오.

나는 검사 현장에서 아래와 같은 작업 환경 문제를 느꼈다	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그림
(1) 불쾌한 냄새	①	②	③	④
(2) 비산 먼지(오일미스트 포함)	①	②	③	④
(3) 석면, 유리섬유(보온재 등)	①	②	③	④
(4) 소음	①	②	③	④
(5) 더위(여름철)	①	②	③	④
(6) 추위(겨울철)	①	②	③	④
(7) 어두움	①	②	③	④
(8) 고정된 자세나 반복작업	①	②	③	④
(9) 전기 감전	①	②	③	④
(10) 위로부터 물체 낙하에 의한 충격	①	②	③	④

나는 검사 현장에서 아래와 같은 작업 환경 문제를 느꼈다	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그렇
(11) 작업복 및 피부 오염	①	②	③	④
(12) 미끄러운 작업장 바닥	①	②	③	④
(13) 불안정한 계단	①	②	③	④
(14) 높은 곳에서 작업하다가 떨어짐	①	②	③	④
(15) 움직이는 자동기계(엘리베이터, 에스컬레이터, 기타 등등)에 맞거나 끼임	①	②	③	④
(16) 피트, 승강로 진출입시의 상해 위험	①	②	③	④
(17) 차량에 의한 교통사고 위험	①	②	③	④
(18) 안전조치가 충실하지 않은 상태에서 들어가는 작업	①	②	③	④

문 12 귀하 회사의 인사정책에 대한 설문입니다.

항 목	전혀 아님	아닌 편	보통 이다	그런 편	매우 그렇
(1) 사용자가 고용안정을 매우 중요하게 여기고 있다	①	②	③	④	⑤
(2) 사용자는 정규직 업무를 비정규직이나 외주로 돌리지 않는다	①	②	③	④	⑤
(3) 비정규직 고용안정을 위한 노력이 잘 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
(4) 공정하고, 엄격한 채용절차를 통해 직원이 채용되고 있다	①	②	③	④	⑤
(5) 승진 기회를 공정하게 부여하는 승진 제도가 갖추어져 있다	①	②	③	④	⑤
(6) 승진 문제에 대해 노동자대표의 참여가 원활하다	①	②	③	④	⑤
(7) 인사평가의 절차 및 과정이 투명하다	①	②	③	④	⑤
(8) 평가를 위해 제공되는 정보가 정확하다	①	②	③	④	⑤
(9) 평가 결과에 대한 이의제기를 자유롭게 할 수 있다	①	②	③	④	⑤
(10) 동종업체와 비교하여 나의 임금 수준이 높다	①	②	③	④	⑤
(11) 회사의 경영성과와 비교하여 임금 수준이 만족스럽다	①	②	③	④	⑤
(12) 내 능력과 노력에 비교하여 임금 수준이 만족스럽다	①	②	③	④	⑤

문 13 귀하가 직장에 대해 느끼는 생각을 솔직하게 응답해주시요.

항 목	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그럼
(1) 현장 근무 장소가 깨끗하고 쾌적하다	①	②	③	④
(2) 내 일은 위험하며 사고를 당할 가능성이 있다	①	②	③	④
(3) 내 업무는 불편한 자세로 오랫동안 일을 해야 한다	①	②	③	④
(4) 나는 일이 많아 항상 시간에 쫓기며 일한다	①	②	③	④
(5) 업무량이 현저하게 증가하였다	①	②	③	④
(6) 업무 수행 중에 충분한 휴식(잠)이 주어진다	①	②	③	④
(7) 여러 가지 일을 동시에 해야 한다	①	②	③	④
(8) 내 업무는 창의력을 필요로 한다	①	②	③	④
(9) 내 업무를 수행하기 위해서는 높은 수준의 기술이나 지식이 필요하다	①	②	③	④
(10) 작업시간, 업무수행과정에서 나에게 결정할 권한이 주어지며 영향력을 행사할 수 있다	①	②	③	④
(11) 나의 업무량과 작업스케줄을 스스로 조절할 수 있다	①	②	③	④
(12) 나의 상사는 업무를 완료하는데 도움을 준다	①	②	③	④
(13) 나의 동료는 업무를 완료하는데 도움을 준다	①	②	③	④
(14) 직장에서 내가 힘들 때 내가 힘들다는 것을 알아주고 이해해주는 사람이 있다	①	②	③	④
(15) 직장사정이 불안하여 미래가 불확실하다	①	②	③	④
(16) 나의 근무조건이나 상황에 바람직하지 못한 변화(예, 구조조정)가 있었거나 있을 것으로 예상된다	①	②	③	④
(17) 우리 직장은 근무평가, 인사제도(승진, 부서배치 등)가 공정하고 합리적이다	①	②	③	④
(18) 업무수행에 필요한 인원, 공간, 시설, 장비, 훈련 등의 지원이 잘 이루어지고 있다	①	②	③	④
(19) 우리 부서와 타 부서 간에는 마찰이 없고 업무협조가 잘 이루어진다	①	②	③	④
(20) 일에 대한 나의 생각을 반영할 수 있는 기회와 통로가 있다	①	②	③	④
(21) 나의 모든 노력과 업적을 고려할 때, 나는 직장에서 제대로 존중과 신임을 받고 있다	①	②	③	④

항 목	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그렇
(22) 내 사정이 앞으로 더 좋아질 것을 생각하면 힘든 줄 모르고 일하게 된다	①	②	③	④
(23) 나의 능력을 개발하고 발휘할 수 있는 기회가 주어진다	①	②	③	④
(24) 회식자리가 불편하다	①	②	③	④
(25) 나는 기준이나 일관성이 없는 상태로 업무 지시를 받는다	①	②	③	④
(26) 직장의 분위기가 권위적이고 수직적이다	①	②	③	④
(27) 직장 내에서 남성, 여성이라는 성적인 차이 때문에 불이익을 받는다	①	②	③	④

승강기 산업 안전성 확보와 관련하여 여쭙어보겠습니다.

문 14 현재 승강기 산업 현장 및 승강기 안전관리 구조에 대한 질문입니다.

항 목	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그렇
(1) 검사를 받을 만한 준비가 되지 않은 검사 현장이더라도 검사를 할 수밖에 없다	①	②	③	④
(2) 검사를 받을 만한 준비가 되지 않은 현장에서 안전에 대한 위험을 느낀다	①	②	③	④
(3) 안전한 승강기 검사를 위해 제조·설치업체가 입회하여 직접 기기를 조작하는 것이 바람직하다	①	②	③	④
(4) 승강기의 안전성 확보를 위해 제조업체 및 보수업체에 대한 관리감독을 보다 철저히 실시해야 한다	①	②	③	④
(5) 각종 검사(완성, 수시, 정기)를 기준에 따라 철저히 할 경우, 관리주체나 제조·설치업체의 민원이 걱정된다	①	②	③	④
(6) 각종 검사(완성, 수시, 정기)를 기준에 따라 철저히 할 경우, 관리주체가 검사기관을 바꾸게 될까봐 걱정된다	①	②	③	④
(7) 조직 내에서 검사대수 증가를 성과지표로 강조하다보니, 검사 시 위반이나 미흡사항을 눈감아 주려 갈등한 적이 있다	①	②	③	④
(8) 검사대수의 유지와 확보를 위하여 영업과 사람 관리를 해야 한다	①	②	③	④

항 목	전혀 아님	아닌 편	그런 편	매우 그림
(9) 검사대수 확보를 위한 영업과 사람 관리는 스트레스 요인이 된다	①	②	③	④
(10) 검사대수의 유지와 확보는 나의 고용에 영향을 미친다	①	②	③	④
(11) 검사대수의 유지와 확보는 나의 임금 및 수당에 영향을 미친다	①	②	③	④
(12) 각 지원별 검사수입에 대한 지나친 경쟁은 업무 수행에서 부담이 된다	①	②	③	④
(13) 경영평가 기준이 안전관리를 하지 못하도록 하는 구조로 짜여 있다	①	②	③	④
(14) 경영평가가 도입되면서 본 업무 외에 부가적인 행정업무와 봉사활동이 늘어났다	①	②	③	④
(15) 부가적 행정업무와 봉사활동은 본 업무를 안정적으로 수행하는 데 지장을 준다	①	②	③	④
(16) 인력이 부족하여 과거와 같이 꼼꼼한 안전검사를 할 수 없다	①	②	③	④
(17) 검사 현장에서 외부 비정규직 인력 투입은 안전 검사를 저해한다	①	②	③	④
(18) 현재 승강기 1대당 평균 검사 시간은 승강기 안전을 위해 적절한 수준이다	①	②	③	④
(19) 교육훈련이나 기술개발에 대한 투자가 줄어 안전관리 개선이 어렵다	①	②	③	④
(20) 숙련된 후배가 계속 양성되어야 하는데 현재 인력배치 방식으로는 어렵다	①	②	③	④
(21) '고객만족도(및 안전해피콜) 평가는 승강기의 안전한 관리에 도움이 된다	①	②	③	④
(22) 나는 '고객만족도(및 안전해피콜)'가 신경쓰여 규정에 따른 철저한 업무 수행을 하지 못할 때가 있다	①	②	③	④
(23) 승강기 검사 업무의 경쟁 구조로 인해 승강기 안전성이 저해된다	①	②	③	④
(24) 승강기안전관리원은 안전관리보다 수익성을 중심으로 운영되고 있다	①	②	③	④
(25) 승강기 안전 검사업무는 수익성보다 안전성과 공공성을 우선시해야 한다	①	②	③	④
(26) 승강기 안전 검사업무는 공공기관이 계속 수행해야 공적 서비스이다	①	②	③	④

문 15 귀하께서 근무하시는 사업장의 안전 문화와 관련된 물음에 응답해 주십시오.

항 목	전혀 아님	아닌 편	보통 이다	그런 편	매우 그림
(1) 지난 몇 년 동안 우리 회사의 노동 조건은 개선되어왔다	①	②	③	④	⑤
(2) 경영진은 경영 목표를 달성하는 것만큼이나 안전이 중요하다는 점을 몸소 보여주고 있다	①	②	③	④	⑤

항 목	전혀 아님	아닌 편	보통 이다	그런 편	매우 그림
(3) 경영진은 전체 직원들과 안전에 관련된 의사소통을 잘 해왔다	①	②	③	④	⑤
(4) 신입 직원에게는 자신의 업무를 안전하게 완수할 수 있는 충분한 교육·훈련 기간과 프로그램이 주어진다	①	②	③	④	⑤
(5) 현재 진행 중인 교육·훈련 프로그램은 내가 업무를 안전하게 수행하는 데 도움을 준다	①	②	③	④	⑤
(6) 경영진은 직원들이 기술적 경험과 교육 수준을 적절히 유지할 수 있도록 해 준다	①	②	③	④	⑤
(7) 경영진은 안전을 확보하기 위해 필요한 자원(인력, 예산, 기술개발 등)을 아끼지 않는다	①	②	③	④	⑤
(8) 업무를 수행하다가 안전을 위협받는 상황이 벌어지면, 나는 독자적으로 해당 작업을 중지할 수 있을 것이다	①	②	③	④	⑤
(9) 경영진은 직원에 대한 징계를 내릴 때, 누구에게나 항상 공정하게 처리한다	①	②	③	④	⑤
(10) 경영진은 생산성과 효율성보다 안전을 우선시한다	①	②	③	④	⑤
(11) 우리 회사는 과거의 사고 경험과 실수들로부터 학습하고 있으며, 그러한 과정을 중요하게 여긴다	①	②	③	④	⑤
(12) 나는 노동조합에 안전과 관련된 문제를 상의하는 데 부담을 느끼지 않는다	①	②	③	④	⑤
(13) 나는 현재의 업무를 수행하는 데서 흥미와 보람을 느낀다	①	②	③	④	⑤
(14) 나는 우리 회사의 이념과 비전을 잘 알고 있으며 이에 동의한다	①	②	③	④	⑤

<설문에 참여해 주셔서 대단히 감사합니다>

여러분의 소중한 의견이 승강기 산업 안전의 대안이 됩니다.