

산업안전보건법의 한계와 민간기준의 활용에 관한 연구

정진우

고용노동부 성남고용노동지청

A Study on Legal Limits of Occupational Safety & Health Law and Application of Private Standards

Jinwoo Jung

Seongnam District Employment and Labor Office, Ministry of Employment and Labor

ABSTRACT

Objectives: The present system of occupational safety and health law gives priority to traditional command and control regulations. However, this may give rise to problems such as the delay of standard-setting and shortages of human resources. The aim of this study is to examine the usability of private standards in occupational safety and health systems.

Materials: After the limits of occupational safety and health law were examined, an application plan for private norms (EN, as enforced in the EU) and occupational safety and health management systems (OSHMS) was investigated.

Results: The utilization of private norms and OSHMS may address the limits of the current legal system. In particular, OSHMS is known internationally as a measure for achieving improvements in overall occupational safety and health performance. As a result, occupational safety and health law and private norms/OSHMS are complementary to one another.

Conclusions: Even though the utilization of private standards may give rise to legal questions, such standards as complementary measures to traditional command and control regulations need to be utilized progressively in occupational safety and health systems.

Key words : command and control regulations, occupational safety and health law, occupational safety & health management systems, private norms, private standards

I. 서 론

본 연구는 사업장의 안전보건을 확보하기 위해 제정된 우리나라 산업안전보건법과 이에 따른 명령(이하 ‘산업안전보건법’이라 한다.)이 가지는 기본적인 특징과 한계를 살펴보고, 이 한계를 극복하기 위한 방법으로서 국제적으로 도입·활용되고 있는 민간기준인 민간규격(Private standards) 및 산업안전보건관리시스템(Occupational Safety and Health Management System, 이하 ‘OSHMS’이라 한다.)의 의의와 과제를

검토하고자 한다.

근로자의 안전과 건강을 확보하는 데 있어 산업안전보건법만으로는 충분한 목적을 달성할 수 없다는 것은 이론적·경험적으로 확인되고 있다. 특히, 최근 기술변화의 속도가 빨라지고 전문성이 요구되는 상황 하에서는 산업안전보건법에 의한 접근방법의 한계를 제도적으로 보완하기 위한 노력이 반드시 이루어질 필요가 있다.

이 문제는 선진외국을 중심으로 산업안전보건 분야에 이미 오래 전부터 중요한 과제로 취급되어

*Corresponding author: Jinwoo Jung, Tel: 031-788-1500, E-mail: jjw35@hanmail.net
Seongnam District Employment and Labor Office, 146 Seongnam-daero, Bundang-gu, Seongnam-si, Gyeonggi
Received: January 6, 2014, Revised: May 22, 2014, Accepted: May 26, 2014

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

왔고, 또 이를 다양한 방식으로 산업안전보건법 체계에 도입하여 운용 중에 있어 우리나라에서도 현 시점에서 이 문제를 검토하는 의의는 충분하다고 생각된다.

본 연구에서는 먼저 산업안전보건법을 포함한 법적 기준이 일반적으로 가지고 있는 특징과 한계를 분석하고, 그 다음으로 산업안전보건법의 기본적인 구조와 과제를 살펴본 후, 산업안전보건에 관한 법적 기준(이하 '산업안전보건기준'이라 한다.)과 집행상의 결함을 보완하기 위한 수단으로서 민간규격과 OSHMS에 대해 고찰하기로 한다.

II. 연구방법

1. 연구대상

본 연구에서 고찰하고자 한 연구대상은 산업안전보건에 관한 법적 기준에 내재하는 구조적 한계와 이를 극복·보완하기 위해 민간기준을 활용하는 방안이다. 산업안전보건법의 한계에 대한 연구는 법적 기준이 일반적으로 안고 있는 특징과 한계를 먼저 검토하고 산업안전보건법의 기본적 구조와 과제를 아울러 검토하였다. 산업안전보건기준 자체와 그 집행상의 결함을 메우는 수단으로서의 민간기준은 국제적으로 널리 알려져 있고 국제기구와 많은 개별국가에서 오래 전부터 도입되어 운용되고 있는 민간규격과 OSHMS를 연구대상으로 선정하였다.

2. 고찰범위

근로자의 안전보건을 확보하는 과제와 관련하여 일반적 법적 기준의 특징과 한계 및 산업안전보건법의 기본적 구조의 내용을 행정법적 시각에서 이론적으로 고찰하였다. 그리고 산업안전보건에 대한 민간기준으로서의 민간규격과 OSHMS에 대해서는 도입된 배경과 그 내용을 문헌검토와 경험적 고찰을 통해 살펴보았다. 민간규격의 경우 안전보건에 관한 세부적인 기술 기준을 정하고 있는 EN규격(Europäischen Normen, European Standards)을 검토하였고, OSHMS는 국제적으로 표준화되어 있는 내용을 중심으로 고찰하였다. 한편, 산업안전보건에 대한 민간기준을 활용하는 데 있어 민간규격과 OSHMS에 남겨진 과제도 아울러 논구(論究)하였다.

III. 연구결과 및 고찰

1. 법적 기준의 특징과 한계

1) 법적 기준의 특징

우리나라에서 산업안전보건에 관한 주요한 법령은 산업안전보건법이라는 것은 두말할 필요가 없다. 많은 나라에서 사업장 안전보건에 관한 법의 기본법을 가지고 있는데, 우리나라에서는 산업안전보건법이 바로 그 역할을 하고 있다고 말할 수 있다. 이 산업안전보건법을 비롯하여 우리나라의 대부분의 법령은 행정법적으로 다음과 같은 기본적인 구조를 전제로 하고 있다.

우리나라의 헌법구조상 국회는 유일한 입법기관으로서 사용자·근로자 등의 국민을 구속하고 제재하는 효과를 가지는 법률을 제정한다. 그리고 현행의 많은 법령은 주지하다시피 국회에 의해 완결적으로 제정되는 것이 아니라, 대통령령인 시행령(예: 산업안전보건법 시행령), 부령인 시행규칙(예: 산업안전보건법 시행규칙, 산업안전보건기준에 관한 규칙) 등 법규명령에 의해 보완되게 된다. 여기에서 중요한 것은, 산업안전보건법 시행령·시행규칙, 산업안전보건기준에 관한 규칙 등 법규명령의 내용도 원래는 국회에 의해 입법권을 위임받은 기관만이 이것을 제정할 수 있다는 것이다. 그리고 이 경우 입법권을 위임받은 행정기관으로서 대통령, 총리, 부처장관 등이 이 법규명령을 제정하고 있다. 이와 같이 전통적으로는 입법의 수임기관으로서 행정기관만이 상정되어 왔고, 원칙적으로 비정부기구인 민간기관에 입법을 위임하는 것은 상정되지 않아 왔다.

이렇게 제정된 법령은 국민에 의해 자율적으로 준수되는 것이 법의 이상이라고 할 수 있는데, 준수되지 않는 경우의 법적인 제도로서 형벌, 과태료 등의 제재가 부과되거나 행정기관에 의해 영업정지명령, 사용금지(중지)명령, 개선(시정)명령 등의 행정처분이 내려진다. 이러한 강제조치는 국민에게 중대한 권리침해를 초래할 수 있는데, 이를 발동할 때에는 여러 가지 요건을 충족하여야 한다. 특히, 형벌의 부과는 형사절차를 거쳐 부과되고, 일반 행정기관에 의해서가 아니라 사법경찰 및 검찰의 손을 거쳐 형사재판에 의해 형벌이 부과되게 된다. 이 경우 형사적 제재의 절차를 거치기 때문에 관계자에게 장기간의 부담을 주

게 되고, 한편 이러한 복잡한 절차로 인해 형벌이 부과되는 것은 전체 행정대상 중 일부에 지나지 않는 것이 대부분의 국가의 공통된 현실이다(Abe, 2008).

2) 법적 기준의 한계

법적 기준은 일반적으로 명령·강제를 수반하는 것인데, 외국에서도 이러한 전통적인 구조를 명령·통제기준(Command and control standards)이라 하여 그 한계와 문제점이 오래 전부터 지적되어 왔다(Susan, 1991). 구체적으로 보면, 법적 기준은 규제가 지나치게 이루어지거나(과잉규제) 세부적인 내용에 까지 걸치는 점, 그 유연성이 결여되어 있는 점, 규제의 준수를 감독하는 공무원(특히, 전문적인 감독관)의 수와 전문성이 많이 부족한 점 등의 이유로 규제(법적 기준)내용 및 집행상의 결함이 구조적인 문제로 인식되어 왔다.

물론 이러한 명령·통제기준에 의한 직접적인 규제 외에 행정기관에 의한 지도·권고 등의 행정지도에 의한 간접적인 규제가 이루어져 왔지만, 이 경우도 행정자원의 부족 때문에 반드시 충분한 대응이 이루어진 것은 아니고, 행정지도가 유연성·신속성은 가지지만 강제력을 갖고 있지 않기 때문에 이것만으로는 충분한 목적을 달성할 수 없다는 점을 지적할 수 있다.

그리고 다른 한편에서는 우수한 기업 또는 사업장에 대한 포상제도 등과 같은 인센티브를 부여하는 방법도 행정목적의 달성에 있어 일정한 역할을 해왔다고 판단되지만, 행정지도와 같이 강제력을 갖고 있지 않다는 점과 비용 대비 인센티브의 크기가 부족한 점 등 때문에 이것 역시 행정목적 달성에 일정한 한계를 가지고 있다.

2. 산업안전보건법의 기본적 구조

지금까지 설명한 현행 법적 기준의 기본적인 특성과 한계는 우리나라 산업안전보건법에서도 동일하게 나타나고 있다.

산업안전보건법은 “이 법은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.”고 되어 있다(제1조). 여기에는 사업장에서의 근로자의 안전과 건강을 확보하기 위한 여러

규제가 중심적인 내용으로 규정되어 있을 뿐만 아니라, 자율적 산재예방활동의 촉진, 쾌적한 작업환경의 조성의 촉진을 위한 조치도 함께 규정되어 있다고 볼 수 있다. 다시 말해서, 현재의 산업안전보건법에는 명령·통제형의 규제뿐만 아니라 사업주의 자율적인 안전보건활동을 촉진하는 것도 그 범위 안에 들어 와 있는 것이다. 그러나 산업안전보건법은 기본적으로 기계·기구, 설비, 물질 등 위험요인과 원재료, 가스, 증기, 소음, 방사선 등 유해요인에 대해 명령·통제형의 규제를 하는 것에 중점을 두고 있다. 사업장의 자율적인 안전보건활동의 활성화, 쾌적한 작업환경의 조성에 대해서는 선언적 의미를 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

산업안전보건법은 주로 전통적인 명령·통제형의 수단을 이용하여, 구체적인 산업재해 예방조치를 하도록 하고 안전보건관리를 위한 각종 책임자의 선임(지정)을 통해 안전보건관리체제를 구축하게 함과 아울러 기계·기구, 설비 등에 대한 인·허가, 검사, 안전보건기관 지정 등 각종 규제를 하고 있다고 말할 수 있다.

그러나 산업안전보건법은 이상과 같은 전통적인 명령·감독형의 규제수단에 머무르지 않고 여러 가지 행정수단을 도입하고 있다. 각종 안전보건관계자를 두도록 하는 것에 의한 안전보건관리체제의 구축에 의해 당해 기업의 인적·조직적 자원을 이용한 자율적 안전보건관리를 하도록 하는 방법을 도입하고 있는 것 외에, 각종 단체의 산업재해예방사업의 보조·지원에 의한 유도, 산업안전·위생지도사(컨설턴트)제도 등에 의한 민간시장 활성화 방법도 채용하고 있다.

3. 산업안전보건법의 과제

우리나라 산업안전보건법제의 중심적인 내용이라고 할 수 있는 전통적인 명령·통제형 규제의 법적 과제를 이하에서 살펴보기로 한다. 이를 위해 여기에서는 산업안전보건기준 자체와 그 집행에 관한 문제를 중심으로 검토하기로 한다.

1) 산업안전보건기준의 과제

산업안전보건에 관한 법적 기준은 기계·기구, 설비 등 위험요인에 대한 것과 작업환경을 포함한 유해요인에 대한 것으로 크게 구분할 수 있다. 두 가지

모두 국회 및 그 위임을 받은 행정입법에 의한 현재와 같은 전통적인 구조를 취하고 있는 한, 최첨단의 기술수준을 입법내용으로 받아들이는 데에는 한계가 있다. 현행 법적 기준에도 내용적인 최신성이 결여되어 있으며 신속한 대응이 되지 않고 있는 경향이 있다는 것은 주지하는 바와 같다. 실무상 또는 기술적으로 요구되는 기준과 법적 기준 간에 정합성이 떨어지게 되는 문제가 발생하고 있는 것이다.

우리나라의 산업재해가 감소해 온 요인의 하나로 산업안전보건법에 의한 상세한 규제와 그 준수를 제시할 수 있지만, 기술변화의 속도가 빨라지고 고용형태가 다양해지는 상황에서는 법적 기준에 의한 대응만으로는 충분하지 않다. 법적 기준에서 규정하는 내용은 발생한 산업재해를 분석하여 동종 재해의 재발 방지의 관점에서 최저기준으로서 규정하는 경우가 많고, 새로운 생산시스템, 기계설비, 새로운 원료의 도입에 의한 새로운 유해위험요인의 발생을 상정하고 있지는 않다. 그렇다고 하여 산업안전보건법에 모든 유해위험요인을 규정하는 것은 현실적으로 불가능하고, 기술변화 등 사업장의 구체적 실정에 대응하여 사업주가 자율적이고 구체적으로 위험을 제거하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

(1) 행정기관에 의한 산업안전보건기준 설정의 한계

산업안전보건기준은 다른 법적 기준과 마찬가지로 전술한 바와 같이 입법의 위임을 받은 행정기관인 노동관련부처에 의해 제정된다. 이것은 헌법상 입법권은 국회에 의해 독점되어 국회가 위임입법에 의해 인정한 경우에만 행정기관에 의한 입법이 인정되는 법치주의·민주주의의 기본원칙에 의한 것이다. 여기에서 확인하여야 하는 것은, 지금까지 우리나라를 포함한 많은 나라에서도 전통적으로는 입법권의 수임기관은 행정기관이어야 한다는 것이 암묵적인 전제로 되어 왔다는 사실이다. 이것은 행정기관이 사회적인 제 이익으로부터 중립적이고 공정한 동시에, 우리나라의 경우는 국민에 의해 선출된 대통령을 수반으로 한 행정부 및 그 구성원인 각 부처장관의 이른바 ‘정통성’의 연계와 이것을 토대로 한 정치적·행정적인 감독이 확보되어 있다는 것이 그 기초에 깔려 있다.

그러나 이러한 정통성이 부여된 행정기관(예: 고용노동부)이라 하여도 법적 기준을 설정하는 데 있어서

의 전문성은 반드시 확보되어 있다고는 말할 수 없고, 또한 과학기술의 진전과 사회경제상황에 대응한 전문 지식과 신속성의 측면에서는 민간의 전문가 및 전문가 조직에 떨어지는 점도 있다. 특히 산업안전보건기준과 같이 기술기준을 많이 포함하고 있는 경우에는 이러한 문제를 보다 많이 안고 있다고 할 수 있다. 물론 이러한 결함을 보충하기 위하여 각종 자문기관에의 전문가 참가에 의해 행정의 전문성이 높아지기는 하였지만, 실제로는 여러 가지 관료제적인 한계 때문에 법적 기준의 설정이 기술변화, 최첨단의 사회상황에 대해 전문성과 신속성의 측면에서 충분히 대응할 수 없다는 문제점이 지적되고 있다(Yosizawa, 2004). 법적 기준이 일반적으로 가지고 있는 이러한 문제점은 산업안전보건기준에서도 공통적으로 발견된다.

(2) 산업안전보건기준의 의미

산업안전보건기준은 일반적으로 획일적인 기준이고 그 비준수 또는 위반이 있으면 형벌을 비롯한 강제조치의 대상이 된다. 법적 기준에 적합하면 법령에 근거한 벌칙 등의 강제조치로부터 면제되게 되지만, 이것은 사업주에게 있어서는 이 기준만 준수되면 되고 보다 고도의 기준 준수가 가능한 경우에도 법적 기준까지만 준수하면 되는 것으로 해석되는 경우도 있다. 즉 최저기준으로서의 법적 기준(산업안전보건법 제5조)이 실제적으로는 기업에 의해 최대기준으로서 대응되고 있는 문제점이 지적될 수 있다.

산업안전보건기준은 일반적으로 다양한 업종, 다양한 사업주를 대상으로 이들을 포괄하여 일률적으로 적용되는 기준으로 제정되기 때문에 최고수준의 대응이 가능한 기업의 수준에 맞추는 것이 아니라, 전반적인 준수가능성, 경제적 비용 부담가능성 등을 고려하고, 나아가 여러 가지 정책적인 고려, 정치적인 역학관계 속에서 결정된다. 다른 분야도 마찬가지이지만, 특히 산업안전보건 분야는 법적 기준 자체에 내재하는 이러한 본질적인 한계가 있다는 것을 인식하고 있을 필요가 있다.

(3) 부분규제의 문제

산업안전보건법에 의한 규제에서도 볼 수 있듯이, 유해위험요인(hazard)을 규제하는 경우 일반적으로 유해위험요인별로 구분을 하고 일정 수준 이하의 범

위(위험성)의 유해위험요인에 대해서는 규제를 하지 않는 경우가 많다.

그 결과 법령에 의한 규제의 대상이 되지 않은 범위의 유해위험요인에 대해서는 규제가 되지 않기 때문에 그러한 유해위험요인으로부터 발생할 수 있는 산업재해는 예방대상에서 제외되는 결과를 낳는다. 동종의 유해위험요인에 대하여 포괄적인 안전보건기준이 제정되어 있지 않는 것이 그러한 일정 수준 이하의 유해위험요인에 대한 방치(사각지대)의 상황을 발생시키고 있다고 말할 수 있다.

(4) 소 결

산업안전보건기준은 그 자체가 가지고 있는 본질적인 한계 때문에 이 한계를 극복하기 위해서는 법적 기준 설정기관의 전문성과 중립·공정성 확보의 필요성, 기업으로 하여금 법적 기준 그 자체를 최저 기준으로 하면서 보다 높은 안전보건수준을 확보하도록 하는 구조, 인센티브 확보의 중요성, 그리고 기준 그 자체의 포괄성, 즉 유해위험요인에 대한 횡단적(Cross-sectional) 규제의 필요성 등의 과제가 있다는 것을 지적할 수 있다.

2) 산업안전보건기준 집행의 과제

행정규제의 기본적인 형태 중에서 가장 강도가 높은 규제는 법령에 의한 금지(위반에 대해서는 형벌 등의 벌칙 또는 강제조치)이고, 다음으로 강한 규제는 인·허가를 유보한 금지이다. 법령에 의한 금지는 법적 기준의 의미가 논란의 여지없이 분명하고 기술적인 세부사항까지 법적 기준으로 명확하게 규정되어 있는 경우에 가능하다. 법령에 의한 기준이 불명확한 경우 및 감독·단속이 충분히 이루어지지 않는 경우에는 가장 강력한 법령에 대한 금지라 하더라도 그 실효성을 거두기 어렵게 된다. 인·허가를 유보한 금지의 경우는, 금지를 해제하여 일정한 활동을 지향하는 사업주가 사전에 행정청의 인·허가를 신청하는 절차를 거쳐야 하기 때문에, 행정기관은 법적 기준을 충족하지 못하거나 행정의 재량기준에 적합하지 않은 신청에 대해서는 그것을 거부하는 방식으로 규제를 할 수 있다.

산업안전보건법의 경우도 이상과 같은 금지규정을 부분적으로 두고 있다. 산업안전보건법은 금지규정

외에도 사업주 등에게 구체적인 의무를 직접적으로 부과하는 규정(예: 제23조, 제24조)을 다양하게 구비하고 있다.

그러나 법령이 이러한 금지 또는 구체적 의무를 통해 강도 높은 규제를 하고 있더라도 규제의 실효성이 자동적으로 높아지는 것은 아니다. 산업안전보건법의 경우에도 강력한 규제를 다양하게 하고 있음에도 불구하고 규제의 실효성이 높지 않다고 많은 사람들에게 의해 지적되고 있는 원인은 법적 기준의 불명확성과 행정기관에 의한 감독의 불충분성에 기인한다. 즉 아무리 법령이 엄한 규제를 하고 있더라도 그것만으로는 실효성이 담보되지 않는다. 그 준수를 감시하고 그 위반, 비준수를 적발하여 그에 대해 형사조치, 행정명령 등의 조치를 취하는 행정기관의 집행활동이 중요하다. 그러한 감시가 충분히 이루어지지 않으면, 그 규제의 효과는 약할 수밖에 없다. 산업안전보건 감독행정에 의한 감시는 산업안전보건 담당 근로감독관에 의해 이루어지는데, 사업장에 출입하는 감독의 빈도가 낮고 사업장, 특히 중소기업장에 대한 감독이 충분히 이루어지지 않는 것은 국제적으로 정도의 차이는 있지만 대부분의 국가의 공통적인 문제로 인식되고 있다(Niching, 1998). 또한 불시감독이 아닌 한 사업장 측에서 감독에 대비한 조치를 감독을 받기 직전에 취하는 것에 의해 실제의 현장에서의 문제점이 은폐되는 경우가 있는 것도 공통적으로 지적될 수 있다(Yosizawa, 2004).

그리고 최근 행정개혁의 흐름 속에서 추진되어 온 행정기관에 대한 전체적인 정원 동결 또는 삭감도 이 문제에 가세한 결과, 행정기관이 법의 집행을 확보하기 위한 인적 자원의 부족에 의한 집행의 결함(공백)문제가 발생하고 있다.

원칙적으로는, 근로자의 안전보건을 확보하고 산업재해를 예방·감소하기 위하여 감독기관의 인원을 증원하고 행정의 감시능력을 높여야 한다는 것은 말할 필요도 없을 것이다. 그러나 실제로는 이러한 감독관의 증원에는 적지 않은 현실적인 한계가 있고, 이 경우 이의 대체적인 감독과 감시기능을 어떻게 확보할 것인가가 현실적인 과제로 대두된다.

4. 산업안전보건기준 및 집행상의 결함 보완

지금까지 언급한 산업안전보건기준의 문제점에 대

하여 이를 해결하려는 시도가 국제적으로 전개되고 있다. 여기에서는, 특히 산업안전보건기준의 시간적인 지체를 없애고 전문지식을 산업안전보건기준 속에 실질적으로 반영시키기 위한 구조로서 EU에서 운용되어 온 ‘New Approach(새로운 접근방법)’의 사고와 산업안전보건기준의 집행상의 결함을 보완하기 위해 민간의 자원을 활용하는 시도로서의 OSHMS에 대하여 각각 검토하기로 한다.

1) 민간규격에 의한 기능적 대체

(1) 규격에 의한 기능적 대체

EU에서는 역내 시장을 형성한다고 하는 고유의 목적으로부터 각국의 규제제도 개혁을 추진하여 왔다. 그 규제개혁의 하나의 방안으로서, 민간의 전문가조직이 책정한 규격(Standards; Normen)을 법적 기준의 구체화 수단으로 이용하는 것을 하나의 내용으로 하는 ‘기술적 정합성과 표준화에 관한 ‘New Approach 결의(85/C 136/01)’가 채택되었다(Council of the European Union, 1985).

‘New Approach’란 EU 역내에서 기계 등 제품의 안전성 등에 관해 회원국 간에 상이한 법령·규격의 불일치를 해소하여 역내 시장에서의 상품의 자유로운 유통을 촉진하기 위하여 1984년 7월 16일에 EU 이사회(Council of the European Union)에 의해 승인된(1985년 5월 7일에 발표된) EU 역내 기준의 정합화(整合化) 방식이다.

New Approach의 내용은 개략적으로 다음과 같다(Council of the European Union, 1985).

첫째, EU 차원에서 법적 기준의 조화가 필요한 조치대상을 중요한 필수안전사항(Essential safety requirements)에 한정하고 있다. 이 필수안전사항에 대해서는 EU 지침(Directive)에서 정하고 있고, 회원국은 일정한 기한까지 EU 지침과 동일한 내용의 국내화 조치를 취하는 것이 의무지워져 있다. 개별제품은 이 필수안전사항에 적합하여야만 공통시장(EU시장)에서의 자유로운 유통판매가 인정된다. 이러한 EU 지침으로는 기계류(Machinery) 지침, 전자양립성(EMC) 지침, 저전압(LV) 지침 등이 있다.

필수안전사항을 정하는 EU 지침은, 예컨대 기계류 안전, 저전압기구 안전 등 제품분야를 불문하고 유해위험요인(Hazard)을 공통으로 하는 ‘분야 횡단적’ 적

용을 예정하고 있고, 개별제품은 관계되는 횡단적 지침(즉, 국내화 조치로서의 국내법) 모두에 적합해야 한다는 의무가 부과되어 있다.

둘째, 필수안전사항을 구체화하는 기술적 사양(요건)은 민간기구로서 유럽표준화기관인 유럽표준화위원회(CEN), 유럽전기표준화위원회(CENELEC) 및 유럽통신규격협회(ETSI)에 위임되어 있고, 이 3개의 유럽표준화기관이 필수안전사항에 적합하기 위해 충족되어야 할 기술규격을 현재의 기술수준을 고려하여 정합규격(Harmonized standards)인 EN규격(Europäischen Normen, European Standards)으로 제정하고 있다. 이 규격은 Type A(기본안전규격), Type B(그룹안전규격), Type C(개별안전규격)이라는 체계적인 구성으로 되어 있다.

셋째, EN규격은 임의규격이고, 이것에 대한 적합은 의무적인 것은 아니다. 그러나 EU회원국의 관계기관은 정합규격(또는 잠정적인 국가규격)에 적합한 제품은 지침이 정하는 필수안전사항을 충족하는 것으로 간주할 의무가 있다. 그 결과, 정합규격에 적합한 제품은 법령상의 요건에 적합하다고 추정되어 공통시장에서의 유통을 인정받는 구조로 되어 있다. 정합규격에의 적합은 임의적이므로 기업은 규격에 의하지 않는 제품을 제조·판매하는 것은 가능하지만, 그 때 필수안전사항에의 적합성을 스스로 증명하여야 하고, 또 이 경우에는 통상적으로 제3자에 의한 적합성 평가가 요구된다.

이와 같은 EN규격은 임의규격이지만, 제품이 그것에 적합하면 법령상의 요건을 충족하는 것으로 추정되고, 이것에 의하지 않을 경우에는 필수안전사항에 대한 적합성의 증명을 위해서는 기업 스스로가 기술적·경제적 부담을 져야 하기 때문에, 이러한 임의규격에의 적합에 대한 법적인 추정에 의해 결국 임의규격이 사실상 강제규격으로서의 위상을 갖게 된다.

요컨대, New Approach에 의하면, 필요최소한의 기본적인 안전사항만을 각국이 공통적으로 법령에서 정하고, 이것을 구체화하는 기술적 사양은 민간의 전문가단체에 위임하여 이 단체의 규격을 참조토록 함과 아울러, 그것에 적합하면 안전성 확인을 통과한 것으로 간주하는 구조를 취함으로써 특별히 유연한 기술적 감시체계가 만들어져 있다고 말할 수 있다. 다시 말해서, 규제에 관련되는 역할과 책임이 정부기

관과 민간기구 사이에 분담되고 있는 것이다. ‘EU입법자’는 공공의 건강 및 안전의 필수안전사항에 합치하는 법적 기준(지침)을 작성하고, ‘회원국’은 지침을 통한 법적 기준의 요구사항을 국내법에 채용하는 한편, 민간기구인 ‘유럽표준화기관’은 유럽위원회(European Commission)로부터 위임을 받아 상품의 자유유통을 보장하는 지침의 의무에 제품이 적합하도록 하기 위해 산업계가 어떠한 규격을 필요로 하는지를 정의하는 식으로 각각의 임무와 책임을 분담하는 구조가 취해져 있다.

(2) 민간규격 이용의 법적 과제

EN규격은 산업안전보건기준의 법적 결함을 효율적으로 보완하고 있는 것으로 평가된다. 다만, 민간규격을 위와 같이 사실상 강제법규처럼 운용되는 것에 대해 민주주의 원칙을 취하는 헌법체제상 문제가 있다는 지적도 일부에서 제기되고 있다(Alexander, 1996).

필자는 민간기구에 의한 규격을 사실상 법적 기준으로 운용하는 것(직접적·동태적 이용)에 대해서는, 기술기준을 많이 포함하고 있는 산업안전보건 분야의 경우 그 특성상 필요하다고 생각되지만, 법이론적으로 검토되어야 할 과제가 있다고 생각한다. 행정기관도 국민으로부터 직접 민주적인 정통성을 부여받지 않고 있는 점에서 민간의 전문가단체와 마찬가지로, 행정기관의 경우는 전술한 바와 같이 간접적이긴 하지만 민주적인 정통성의 연계와 대통령제를 기반으로 한 감독·통제 하에 두어져 있다는 점에서 민간의 표준화기구와는 다르다고 할 수 있다.

따라서 New Approach와 같은 방법을 취하기 위해서는 민간의 표준화기구가 행정기관과 동일한 민주적 통제와 중립성·공정성 확보를 위한 제도적 구조 하에 두어져 있는지 또는 두어질 수 있는지에 대한 검토가 전제적으로 필요하다고 생각된다. 다시 말해서, 민간규격을 사실상의 법적 기준으로 활용하기 위해서는 일정한 전제조건이 필요하고, 이러한 전제조건이 충족된다면 민간규격을 법적 기준으로 활용하더라도 문제가 없다고 말할 수 있다.

미국, 독일 등 개별국가 차원에서 민간 전문가 단체를 법적 기준(규격)을 제정하는 기관으로 운용하되, 정부가 일정한 절차를 통해 이를 인정(통제)하는

방식으로 민간규격을 활용하고 있다(Jung, 2012). 다만, 본 연구에서는 민간규격을 법적 기준으로 사실상 직접적으로 활용하기 위한 전제조건에 내용에 대한 본격적인 검토는 유보하고, 향후 검토되어야 할 과제로 남겨두는 것으로 한다.

2) OSHMS의 의의와 과제

(1) OSHMS의 개요

OSHMS는 사업장의 전반적인 안전보건의 계속적 개선을 목적으로 한 관리시스템이다(OHSAS Project Group, 2001). 영국규격협회(British Standards Institution, BSI)가 1996년에 OSHMS의 원형이라고 말해지는 BS 8800을 제정·공표한 것을 시작으로, 각국의 규격협회와 심사등록기관이 모여 국제적인 규격으로서 산업안전보건 평가시리즈로 OHSAS 18001(OHSAS Project Group, 1999)과 OHSAS 18002(OHSAS Project Group, 2000)를 개발하였고, ILO에서도 2001년에 OSHMS 가이드라인(ILO, 2001)을 제정·공표하는 등 OSHMS는 안전보건관리의 국제적인 큰 흐름의 하나가 되고 있다.

OHSAS는 사업장 내에 OSHMS를 구축하여 그 결과를 내부감사하거나 외부의 제3자 기구에 의해 심사·인증하는 것을 목적으로 개발되었다. 우리나라에서는 한국산업안전보건공단과 한국인정원 등에서 KOSHA 18001(KOSHA, 2003), K-OHSMS 18001(KAB, 2001) 등의 자율적 규격을 제정하여 운영하고 있다.

이러한 규격에 의하여 사업주로 하여금 OSHMS를 구축하고 그 심사·인증구조를 만들도록 유도하는 것은 법적으로 어떠한 의미를 갖는 것일까. 여기에서는 사업장의 안전보건의 계속적 개선과 향상이라고 하는 본질적인 목적이 추구되고 있다. 사업장의 안전보건 수준을 계속적으로 개선시키는 구조(시스템)를 사업장 내에 구축하고 기업이 이 시스템을 자율적으로 운용함으로써 사업장의 전반적인 안전보건 수준이 향상되는 것을 지향한다. 이것에 의해 근로자의 복리후생의 향상, 조직의 장기적인 효율성 제고를 달성하는 것이 OSHMS의 가장 궁극적인 목적이다. 또한 그것이 제3자에 의해 감사되고 인증되는 것에 의해 기업의 사회적·객관적인 신뢰성의 향상, 기업에 대한 대내외적인 평가 향상이 기대된다.

OSHMS를 이용한 방법은 시스템적 방법이다. 중

래의 명령·통제형 방법은 달성되어야 할 기준에 주된 관심사가 있었던 데 반하여, 시스템적인 방법은 시스템의 구축에 의해 조직 내 시스템의 학습·개선 능력을 지속적으로 개선하여 안전보건 수준의 향상을 지향하는 것이다.

OSHMS도 사업장 내부에 관리시스템을 구축하고 이것을 운영하는 것을 통해 사업장 수준의 '계속적 개선과 향상'을 지향하는 점에서는 종래부터 도입이 추진되어 온 품질관리시스템(Quality Management System, 이하 'QMS'라 한다.), 환경관리시스템(Environment Management System, 이하 'EMS'라 한다.)과 동일하다. 그리고 선행하는 이 두 개의 규격 역시 우리나라에서는 임의규격이고 법제도상으로 별도의 유인장치의 구조를 취하고 있지 않은 점에서도 동일하다고 할 수 있다.

(2) OSHMS의 의의

국제적으로 도입되어 온 OSHMS의 의의(이점)는 다음과 같이 정리될 수 있다(JISHA, 2013).

첫째, 법령이 정하는 최저기준으로서 한정적인 규정을 넘어(초과하여) 자율적인 구조에 의한 사업장의 안전보건수준의 향상을 기대할 수 있다.

둘째, 사업장이 놓여 있는 기술적·객관적 상황에 부응하여 당해 사업장의 개별적이고 구체적인 특성에 따른 안전보건활동을 기대할 수 있고, 종래 감독, 행정지도 등으로 개별적으로 대응할 수밖에 없었던 법적 기준에 의한 일률적인 대응의 결점을 극복할 수 있다.

셋째, OSHMS에 대응하는 제3자에 의한 심사·인증의 구조가 정비·활용되면, 사회적으로 객관적인 평가가 가능하게 되고, 이를 통해 첫째에서 언급한 사업장의 자율적인 안전보건활동을 촉진할 수 있게 된다.

넷째, 무엇보다도 제3자 심사·인증을 받는 구조를 취하는 것이 산업안전보건행정의 인적 자원의 부족을 메우고 전문한 집행상의 결함을 보충할 수 있게 한다.

(3) OSHMS의 과제

OSHMS가 본래의 의의를 충분히 발휘하고 우리나라 기업에 널리 정착되기 위해서는 다음과 같은 과제가 해결되어야 한다고 생각한다(Nichting, 1998).

첫째, OSHMS를 QMS, EMS와 같이 기업에 보급

시키기 위한 인센티브의 확보가 문제로 된다. 특히 QMS, EMS는 기업 간의 거래에서 인증취득이 중시되는 것 등에 의해 경제적 인센티브가 확보되어 왔다고 말할 수 있는 데 반해, OSHMS의 경우는 적어도 현재는 그러한 경제적 인센티브에 거의 결부되어 있지 않은 것으로 생각된다. 따라서 근로자, 노동조합의 사업장 내 감시 외에, 사회적인 감시·평가와 법제도적 혜택 부여(예: 감독 면제, 산재보험료 할인)를 통해 그 나름의 인센티브를 확보하는 방안을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, OSHMS를 도입할 때부터 산업안전보건법의 최저기준의 준수가 전제적으로 필요하고, OSHMS를 심사·인증 또는 사후관리할 때에도 산업안전보건법의 최저기준의 준수를 OSHMS의 불가결한 요소로서 심사·점검항목에 포함하는 것이 필요하다.

현행 산업안전보건법도 사업주로 하여금 단순히 이 법률에서 정하는 산업재해의 예방을 위한 최저기준의 준수뿐만 아니라 쾌적한 작업환경의 조성근로조건의 개선을 통해 사업장에서의 근로자의 안전과 건강을 확보하도록 하여야 한다고 규정함으로써(제5조 참조), 산업안전보건법의 기준 자체가 최저기준임을 주의적으로 확인하고 있는 것을 상기할 필요가 있다.

셋째, OSHMS의 심사·인증에 관련되는 제3자 기관의 전문성을 향상시킴과 함께, 심사·인증의 객관성·중립성·공정성을 확보하기 위한 제3자 기관에 대한 감시가 중요하다.

제3자에 의한 심사·인증이 감독기관에 의한 그것과 동등한 것으로서 OSHMS의 기능에 대한 확인이 가능하기 위해서는 제3자 기관이 문자 그대로 제3자로서 사업주로부터 일정한 거리, 즉 중립성을 갖지 않으면 안 된다. 민간의 제3자 기관이 중립성·공정성을 가지기 위해서는 계속적인 계약관계에 의해 제3자로서의 전문적인 판단에 영향을 받지 않도록 조치를 하는 것이 필요하다. 이러한 의미에서 국제적으로 보급되어 온 ISO/IEC 17021(ISO & IEC, 2011)에 준거하여 심사·인증기관에 대한 요구사항을 충족할 필요가 있다고 생각된다.

넷째, QMS, EMS와 OSHMS는 기업 내부의 여러 가지 관점에서 해당 수준을 관리하기 위하여 동일하게 도입되었고 이들의 통합화를 지향하는 움직임도

있지만, 이들이 관련되는 권리·이익과의 관계에서 보면, 상황이 상당히 다르다고 생각된다. 특히, OSHMS의 경우는 근로자 및 노동조합과의 관계가 매우 중요하다. OSHMS는 근로자의 권리보장에 직결된 보다 중요한 구조라는 인식을 가지고 도입·개선을 하는 것이 중요하다고 본다.

다섯째, 제3자 기관에 의한 심사보고서가 공개될 필요가 있다. 공개에 의해 조직의 안전보건 수준이 사회적으로 인지되는 한편, 제3자 심사·인증기관의 중립성·공정성도 검증되고, 결과적으로 신뢰성도 담보될 수 있다고 생각된다.

IV. 결 론

산업재해의 발생을 미연에 예방하기 위한 사업장 안전보건 수준의 향상은 기본적으로 근로자의 권리 보호를 위하여 도모되는 것이지만, 장기적으로는 기업 자체의 생산성과 경쟁력을 제고해 나가고 사회 전체의 복리후생의 수준을 높일 수 있는 중요한 과제이다.

이 과제를 해결하는 방안으로 산업안전보건법은 그동안 중요한 역할을 해왔고 이 역할은 앞으로도 계속될 것이다. 그러나 기술변화 등 사업장의 환경이 급변하는 상황에 신속하게 적응하고 사업장의 개별적인 실정에 적합한 산업재해예방활동을 도모하기 위해서는 산업안전보건법에 의한 대응만으로는 구조적인 한계를 안고 있기 때문에 이를 극복·보완하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

본 연구에서는 전통적인 명령·통제형의 규제수법을 중심에 두고 있는 산업안전보건법의 구조적인 한계를 검토하면서, 이를 보완하고 사업장의 안전보건 수준을 전체적으로 끌어올리는 유력한 대안의 하나로 민간규격의 기능적 활용과 OSHMS의 구축·운영을 제시하고, 이것들이 산업안전보건 제도에 적절하게 도입되어 기능하기 위한 과제에 대해 법학적 관점에서 이론적으로 논구해 보았다.

결론적으로, 산업안전보건법과 민간기준으로서의 민간규격과 OSHMS는 산업안전보건의 향상을 위해 상호보완적 관계에 있지만, 법리상 또는 운용상 검토되어야 할 과제를 남겨두고 있다.

우리나라에서는 이 주제가 산업안전보건 영역의

본질적인 문제임에도 불구하고 아직 학계에서 심도 있는 논의가 이루어지지 않고 있다는 점을 감안할 때, 본 연구는 이 문제에 대한 본격적인 논의를 위한 하나의 단초를 제공하였다는 점에서 그 의의가 있다고 생각된다.

앞으로 이 과제를 산업안전보건 제도에 구체적으로 어떻게 반영할지의 문제는 필자와 다른 연구자의 향후과제로 남겨두고자 한다.

References

- Abe. YT. Administrative law vol.1. Tokyo: Yubikaku; 2008. p. 619-620
- Alexander R. Europäische Techniknormen im Lichte des Gemeinschaftsrechts. DVBI 1996;47(8):1181-1183
- Council of the European Union. COUNCIL RESOLUTION of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards(85/C 136/01), 1985. Available from: URL:[http:// www. rejtechnical.com/ images/Documents/New_Approach_Resolution_85_C136_01.mht](http://www.rejtechnical.com/images/Documents/New_Approach_Resolution_85_C136_01.mht)
- Gunningham NA. Towards effective and efficient enforcement of occupational health and safety regulation : two paths to enlightenment. Comp. Lab. L. & Pol'y J 1998;19:547-549
- ILO. Guidelines on occupational safety and health management systems(ILO-OSH 2001), Swiss: ILO; 2001
- ISO & IEC. Conformity assessment -- Requirements for bodies providing audit and certification of management systems (ISO/IEC 17021), 2nd ed. Geneva: ISO; 2011
- JISHA. Effects of OSHMS Introduction, 2013. Available from: URL:<http://www.jisha.or.jp/english/oshms/effects.html>
- Jung JW. The legal position of worker on occupational safety and health law.; Paju: Korean Academic Information Co.; 2012. p. 93, 100-101
- Korea Occupational Safety and Health Agency(KOSHA). KOSHA 18001, 2003
- Korea Accreditation Board(KAB). K-OSHMS 18001, 2001
- Nighting AT. OSHA REFORM : An examination of third party audits. Chi.-Kent. L. Rev 1999;75:195-196;
- OHSAS Project Group. OHSAS 18001:2007 Occupational health and safety management systems -

- Requirements, London: OHSAS Project Group Secretariat; 2007
- Susan. RA. Tort Law in the Regulatory State. in: Peter Shuck(ed.), Tort Law and the Public Interest: Competition, Innovation and Consumer Welfare. New York: W. W. Norton & Company; 1991. p. 43
- Yosizawa T. OHSAS 18001 · 18002 Occupational Safety and health Management System, 2nd ed. Tokyo: Japanese Industrial Standard; 2004. p. 332