

산업안전보건법정책의 문제점과 개선방안 - 행정규칙과 행정지침을 중심으로 -

정진우*

서울과학기술대학교 안전공학과

A Study on Problems and Improvement Measures of Occupational Safety and Health Law Policies in Korea: Focused on Administrative Rules and Guidelines

Jinwoo Jung*

Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science & Technology

ABSTRACT

Objectives: This study aims to identify and solve problems in the consistency, procedural justification, effectiveness, and other matters concerning approaches to occupational safety and health legislation, administrative rules, and administrative guidelines.

Methods: In this study of policy on the industrial safety and health law of Korea, problems were raised based on important information on the approach to occupational safety and health legislation and administrative guidelines such as notices, ordinances, and instructions, as well as on their interpretation and operation standards. Secondly, based on the identified problems in the occupational safety and health law policy, core practical methods to present improvement directions for occupational safety health policy in Korea were sought.

Results: It is absolutely necessary to actively promote the infrastructure for occupational safety and health by developing and disseminating notices, guidelines, and manuals that act as contact points between laws and the field in various ways at the administrative institution level. In addition to sanctions, efforts to systematically guide and promote complex professional matters must be supported. Efforts should be made to strengthen administrative expertise so that administrative authorities can secure professional authority and fully enforce legal policies according to the purpose of legislation. In order to ensure the effectiveness of occupational safety and health law policies, it is necessary to shift the focus of the legal policy toward confirming and guiding substantial compliance with legal standards.

Conclusions: As a result of the above efforts, when reliable occupational safety and health law policy is implemented, the understanding and acceptance of the legal policy for the administrative object will be increased, and the safety and health management of the enterprise will be maximized to its full extent.

Key words: administrative guidelines, administrative rules, legal policy, occupational safety and health law policy, occupational safety and health legislation


I. 서 론

최근 잇따른 대형사고의 발생으로 수많은 재해예방 대책이 연이어 발표되고 있다. 그러나 세간에서는 재해예방대책의 적합성, 실효성 및 수립절차의 정당성 등에 대해 많은 의문을 제기하고 있다. 재해예방대책

은 양산되고 있지만 전시성 또는 여론무마·호도용의 대책이라는 시니컬한 시각이 지배적인 것이 엄연한 현실이다.

설령 좋은 의도를 가지고 정책을 수립하였다고 하더라도 항상 좋은 결과를 낳는 것은 아니다. 그간 선한 의도의 정책이 예상하지 못한 나쁜 결과를 초래한

*Corresponding author: Jinwoo Jung, Tel: 02-970-6373, E-mail: jjw35@hanmail.net
Department of Industrial Health, 232 Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul-si, 01811
Received: March 4, 2018, Revised: March 16, 2018, Accepted: March 19, 2018

 Jung JinWoo <http://orcid.org/8910-6703-1234-1233>

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.

일은 수없이 많이 존재하여 왔다. 의도가 좋은 것만으로는 좋은 정책을 담보할 수 없다. 좋은 의도를 뒷받침할 수 있는 계획수립의 역량, 실천(집행)능력 및 사후관리가 수반되는 시스템을 갖추어야 할 필요성이 여기에 있다.

잘못된 철학과 관점에서 조직·인력·예산을 확대하는 것은 오히려 현재의 멸절된 시스템을 무너뜨리거나 혼란에 빠뜨리는 위험한 일이 될 수도 있다. 산업안전보건법정책이라는 것도 마땅히 산업안전보건법의 입법사상, 목적, 취지 등을 배경으로 전체적인 시스템 속에서 유기적인 연관성과 전체적인 맥락을 고려하여 강구되고 이행되어야 한다. 그러나 실상은 그렇지 못하고 파편적이고 지엽적이며 실효성 없는 대책들이 줄을 잇고 있다는 인상을 지울 수가 없다.

산업안전보건법은 행정법의 일종인 만큼 산업안전보건법정책 역시 현행 행정법질서의 기초를 이루는 일반 법원칙에 따라야 한다. 그리고 행정기관은 행정의 절차적 통제와 행정의 적정화·민주화 및 국민 권익보호를 위해 적법한 절차를 밟아야 한다. 행정기관이 이를 위반하는 것은 그 자체가 위법이 될 뿐만 아니라 수급자로부터 산업안전보건법정책의 불신을 초래하고 산업안전보건행정 전반에 대한 낮은 수용도로 연결될 수 있다.

본고에서는 산업안전보건법정책의 중요한 부분인 행정규칙 및 행정지침에 대하여 법령의 취지·내용과의 정합성, 현실적합성(실효성), 절차적 정당성 등의 관점에서 그 타당성을 전체적으로 살펴보는 것으로 하되, 특히 현장에서 많은 영향력을 미치면서 정책적으로 중요한 사항을 중심으로 그것의 문제점을 도출하고 이에 대한 해결방안을 모색하고자 한다.

II. 연구대상 및 방법

1. 연구대상

본 연구에서는 먼저 우리나라 산업안전보건법정책의 한 부분으로서 산업현장에 가장 근접한 지점에서 많은 영향을 미치고 있는 행정규칙(고시, 예규, 훈령)과 법령해석·운영기준(지침), 매뉴얼 등의 행정지침을 고찰대상으로 하였다. 이 경우 행정지침은 정보제공, 기준제시 등을 목적으로 하는 것으로서 실무상의 명칭은 다양한 형태를 취하고 있다. 특히, 행정규칙과 행정지침 중 현 시점에서 작위 또는 부작위의 형태로

산업안전보건의 발전에 큰 걸림돌로 작용하고 있는 사항을 중심으로 법정책학의 관점에서 그 문제점을 도출하였다.

그 다음으로, 위와 같이 도출된 산업안전보건법정책의 문제점을 토대로 우리나라 산업안전보건법정책의 전체적인 개선방향을 핵심적이고 압축적으로 제시해 줄 수 있는 실용적인 방안을 모색하여 구체적으로 제시하였다.

2. 연구방법

본 연구는 기본적으로 필자가 산업안전보건법정책의 현장에서 오랫동안 실제로 느끼고 경험한 것을 토대로 정부의 산업안전보건법정책에 대한 접근방법이 타당한지를 검증하는 관점에서 고찰하였다. 그리고 고찰대상에 대한 객관적인 분석을 위하여 노동안전보건단체, 노동조합, 사용자단체, 근로감독관 등과의 면담, 회의 등 다양한 방식을 통해 사실관계를 확인·파악하는 한편, 고용노동부에서 생산된 안전보건감독관련자료(2014~2017년)를 추가적으로 활용하였다. 또한 모든 논의사항에 대해서는 산업안전보건법정책에 대한 접근방법의 타당성이라는 관점과 선진외국의 산업안전보건법정책과 비교분석하는 관점을 기본전제로 하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 산업안전보건법정책의 문제점

1) 안전보건관리에 대한 시스템적 사고의 결여

(1) 사업장의 총괄적 안전보건관리기능 부전

모름지기 사업장의 안전보건은 사업장 각 부문의 안전보건(전기안전, 가스안전, 소방안전, 설비안전, 보건, 위생 등)을 망라하여 종합적으로 관리되어야 한다. 이를 위해서는 사업장 안전보건관리를 총괄적으로 관리하는 기능이 구심점을 가지고 작동되어야 한다. 그러나 현재는 각 분야의 안전·보건담당자가 구심점 없이 기술적 안전조치를 중심으로 각 개별법에 따라 분절적으로 관리되고 있는 양상이다. 그러다 보니 협력업체의 작업에 대한 안전보건관리가 포괄되지 못하는 등 안전보건관리가 종합적이고 시스템적으로 이루어지지 못하고 있다.

근로자 안전보건과 시민 안전보건은 동전의 양면인 경우가 많다. 이는 근로자 안전보건을 확보하는 것이

시민 안전보건을 확보하는 첩경인 경우가 많다는 의미이고, 거꾸로 말하면 근로자 안전보건을 확보하지 못하면 그것이 시민 안전보건에 큰 구멍이 생길 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 현행 산업안전보건법에서는 예컨대 안전보건관리책임자(법 제13조)의 법정 직무로 산재예방계획의 수립, 안전보건관리규정의 작성, 위험성평가 실시 등을 규정하고 있는데, 이들 모두 직접적으로는 근로자 안전보건을 대상으로 하지만 결과적으로는 시민의 안전보건과도 밀접한 관련이 있다.

최근에 발생한 충북 제천시 스포츠센터 화재사고의 경우 주차장 천장 열선작업을 잘못된 것이 직접적 원인이었고, 경남 밀양시 세종병원의 화재사고는 응급실 천장에서의 전기합선이 주된 원인으로 추정되고 있는바, 이 두 참사 모두 근로자 안전의 부실이 시발점이거나 그것과 직결되어 있었다. 또한 최근에 발생한 울산 뉴코아 아울렛 화재사고, 2014년 5월 고양종합터미널 화재사고 모두 용접작업이 직접적 원인으로 작용했는데, 사업장 안전관리의 부실 때문에 사고가 발생한 것이라고 할 수 있다. 다중이용시설에서 사고가 날 경우 주로 소방관서의 잘못된 대처와 소방업체의 부실점검이 문제로 다루어지지만, 그 이전에 사업장의 전체적인 안전관리기능이 작동되지 않은 것이 보다 근본적인 문제라는 점에 대해서는 어디에서도 지적되지 않고 있다.

한편 근로자의 안전보건을 제대로 확보하기 위해서는, 산업안전보건법상 구체적 기준이 설정되어 있는 부분뿐만 아니라, 근로자의 안전보건과 관련된다면 구체적인 기준이 설정되어 있지 않은 부분에 대해서까지 포함하여 총괄적으로 관리를 해야 하는바, 이것 역시 안전보건관리책임자 제도의 입법취지이자 내용에 해당한다. 따라서 산업안전보건법 외의 법에 규정되어 있는 사항이라 하더라도 근로자의 안전보건과 관련이 된다면 사업주는 안전보건관리책임자를 통해 사업장의 안전보건에 관한 사항을 총괄적으로 관리하도록 하여야 한다.

그리고 사업장의 자체적인 안전보건 매뉴얼로 기능하는 안전보건관리규정(법 제3장) 역시 산업안전보건법규 사항 외에 사업장 안전보건을 포괄적으로 취급하기 위한 문서화된 수단에 해당한다. 그리고 노·사간에 안전보건문제를 심의·의결하기 위한 사업장의 자율적 기구인 산업안전보건위원회(법 제18조)에서

다루는 안전 또한 산업안전보건법규 사항으로 국한되지 않는다.

이상의 제도는 사업장의 안전보건문제를 총괄적으로 다루기 위한 중요한 수단임에도 불구하고, 행정기관 스스로 이들 제도의 취지, 배경 등에 대한 이해도가 매우 낮고 제도 자체에 대해서도 문제의식이 결여되어 있어, 사업장의 총괄적 안전보건관리기능이 정상적으로 운용되는 데 커다란 걸림돌로 작용하고 있다.

(2) 안전보건관리체제에 대한 법정책의 빈곤

산업안전보건법상의 안전보건관리체제(제2장)는 산업안전보건법을 사업장 안전보건관계법의 기본법으로서의 역할을 하도록 하는 기능과 위상을 가지고 있다.

그러나 현재까지 고용노동부는 사업장의 안전보건관리체제에 대한 철학과 비전을 어떠한 형태로든 제시한 적이 없을 뿐만 아니라 이의 내실화를 위한 구체적인 지침을 생산·보급한 적이 없다. 이는 안전보건관리체제에 대한 법정책의 빈곤과 정책적 관심 부족을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 그 결과, 일선에서는 여전히 안전보건관계자의 선임 여부 위주로만 확인을 할 뿐 사업주의 이들에 대한 업무수행여건 조성 및 지도·감독의 적절성에 대해서는 확인하지 않는 경우가 대부분인 실정이다. 안전보건관리체제 제도의 특징상 평상시 사업장을 대상으로 지도·홍보를 많이 실시하고 감독 등에서 면밀히 확인을 하여야 함에도 불구하고 이를 수행해야 할 업무로 생각하고 있지 않은 것이다. 예를 들면, 기획감독에서 사업주의 안전·보건관리자 또는 안전·보건관리전문기관을 통한 업무수행의 부적절에 대해 적발한 실적은 극히 일부 지방관서에서만 발견되고, 특히 안전·보건관리전문기관에 위탁한 사업장에 대한 적발은 전무하다시피 한다.

사업주의 안전보건관리책임자의 경우에도 직무수행의 적절성에 대한 확인이 개별 지방관서의 인식·판단에만 맡겨져 있어 적발실적이 전반적으로 매우 저조한 상태이다. 그리고 안전보건관리책임자의 자격이 어떠하여야 하는지에 대한 지침 또한 없다 보니, 해당 사업장에서 ‘사업을 실질적으로’ 총괄관리하는 자(시행령 제9조 제2항)에 해당하지 않는 자가 선임되어 있는 경우가 다반사이다. 자격요건을 충족하는지를 실질적으로 면밀히 따져보지 않고 단지 직위가 높다는 이유로 충분한 검토 없이 넘어가는 경우가 대부분이기 때문이다. 게다가 선임보고제도가 없다는

이유로 사업장 감독을 할 때에만 확인을 하고 사전에는 지도·홍보를 하지 않는 결과 선제적인 조치가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

특히, 근로감독관 직무규정(산업안전보건)(이하 ‘집무규정’이라 한다)상의 ‘건설업 안전·보건 감독점검표’(별지 제3호)에는 일반 안전·보건 감독점검표와 달리 안전보건관리체제가 규정되어 있지 않아 안전보건관리체제에 대한 확인이 거의 이루어지고 있지 않다. 이에 따라 건설현장에 대해 기술적이고 단편적인 사항을 중심으로 지적이 이루어지고 해당 사업장 안전보건관리능력을 시스템적으로 확인하는 방식의 감독이 이루어지고 있지 않아 감독의 효과성이 떨어질 수밖에 없다.

요컨대, 고용노동부의 안전보건관리체제의 중요성에 대한 인식의 부족은 이에 관한 법집행의 빈곤함을 초래하였고, 그 결과 법령이 개정된 지 4년이나 흘렀음에도 사업장 안전보건관리체제의 모습은 별반 달라진 것이 없다는 것이 산업현장의 중론이다.

(3) 안전보건관리체제에 대한 자의적 해석

2017년 1월 고용노동부 본부에서는 안전보건관리체제 위반과 관련하여 처벌을 삼가라는 내용의 지침(MoEL, 2017c)을 지방관서에 시달하였다. 처벌을 해서는 안 되는 이유로 다음과 같은 논리가 제시되었다. “안전보건관계자의 법정 업무 중 개별 1~2개 업무가 수행되지 않은 경우, 반드시 전반적인 업무수행실태를 확인하여 사업주가 해당 안전보건관계자에게 업무를 수행하도록 권한을 부여하거나 업무 여건을 조성하였는지 판단한 후, 사업주가 업무수행 권한을 부여하지 않았거나 전반적인 권한을 부여하였다 하더라도 안전보건관리 외 타 업무 부과가 현저히 많아 정상적인 안전·보건업무 수행이 불가능하다고 판단되는 경우에만 과태료를 부과하고, 특히 위험성평가 미실시의 경우 위험성평가 조항(법 제41조의2) 자체에 처벌규정이 없으므로 안전보건관계자에 의한 위험성평가의 미수행만을 이유로 과태료를 부과해서는 안 된다.”

산업안전보건법에서는 안전보건관리책임자, 안전보건총괄책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자 등 안전보건관계자에 대한 각각의 법정 직무가 정해져 있고, 사업주가 이들로 하여금 해당 직무를 수행하도록 하지 않은 경우에는 과태료를 부과하도록 명시하고 있다. 그런데 본 지침에서는 1~2개 업무가 수행

되지 않았음에도 사업주가 안전보건관계자에게 업무수행권한을 부여하고 다른 업무를 현저하게 부과하지 않았다면 처벌해서는 안 된다고 하고 있다. 이는 사업주의 안전보건관계자에 대한 의무에는 업무수행권한 부여 등 직무수행여건 조성뿐만 아니라 안전보건관계자의 해당 직무에 대한 지도감독 등의 의무까지 있다는 것을 제대로 이해하지 못한 것에 따른 매우 잘못된 논리라고 할 수 있다. 즉, 사업주가 안전보건관계자에게 업무수행권한을 부여하고 다른 업무를 지나치게 많이 주지 않았지만 해당 업무에 대해 지도감독이나 기타 예방조치를 하지 않는 경우에 대해 범위만으로 보지 않겠다는 것에 다른 아니다. 이런 논리대로라면, 사업주가 안전보건관계자에게 업무수행권한 부여 후 이들의 업무수행을 방치하였더라도, 이런 경우에 대해 책임을 물을 수 없게 된다. 이렇게 되면 사업장의 안전보건관계자의 직무수행이 부실해질 것은 불을 보듯 훤히하다. 이러한 논리가 산업안전보건법상 안전보건관리체제의 취지와 내용에 전혀 부합하지 않는다는 것은 말할 나위가 없다.

그리고 산업안전보건법에서 위험성평가 조항(제41조의2) 자체는 처벌은 수반되어 있지 않지만, 모든 안전보건관계자의 직무에 위험성평가가 명시적으로 포함되어 있는 이상, 사업주가 안전보건관계자에게 위험성평가를 실시하도록 직무수행여건을 조성하지 않았거나 지도감독 등을 하지 않았다면 비록 하나의 업무 미수행이라 하더라도 당연히 과태료 부과대상이 된다고 보는 것이 타당한 법해석이다. 따라서 위험성평가 미수행만을 이유로 과태료를 부과해서는 안 된다는 주장은 법리에 전혀 맞지 않는 해석이라고 말하지 않을 수 없다.

안전보건관계자의 직무에 포함되어 있는 업무는 하나하나가 중요한 업무이기 때문에 법령에 규정되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 1~2개 업무를 하지 않은 것에 대해서도 처벌을 하여야 한다는 것이 산업안전보건법의 취지이자 논리임에 틀림없다. 그런데 고용노동부의 지침에 따르면, 1~2개의 업무 미실시는 위법하지 않고 3~4개의 업무 미실시는 위법하다는 것인데, 이러한 해석은 어디에서도 그 근거를 찾을 수 없는 불합리한 논리라 하지 않을 수 없다.

요컨대, 본 지침은 행정권이 법의 취지와 내용의 근간을 무너뜨리는 위법적인 법해석을 한 전형적인 예라고 할 수 있다.

(4) 행정규칙의 비체계성

공정안전관리(PSM) 대상설비에 대한 위험성평가가 공정위험성평가 중심으로만 이루어지는 문제점을 해결하기 위해 2017년에 공정안전보고서의 제출·심사·확인 및 이행상태평가 등에 관한 규정(고시)을 개정하여 작업위험성평가(Job Safety Analysis)가 새로 포함되었다. 이는 PSM 대상설비의 유지보수 등의 작업에서 화재, 폭발, 누출뿐만 아니라 추락, 협착 등의 재해도 발생할 수 있고 실제로 많이 발생하고 있는 점을 고려한 것이다.

그런데 공정안전보고서 고시는 중대산업사고 예방을 목적으로 하고 있는 산업안전보건법 제49조의2(공정안전관리)를 근거로 하는 고시로서, 그 적용범위가 PSM 대상설비에서의 화재·폭발·누출사고 예방으로 한정되어 있기 때문에, 이 고시에 작업위험성평가를 규정하게 되면 화학설비 등의 설치, 개·보수 등의 교체 등 ‘작업’에 대한 위험성평가를 규정한 취지를 살리지 못하게 된다. 이는 산업안전보건법규의 전체 체계와 맥락을 이해·고려하지 않고 규정을 개정한 것에 따른 결과이다.

그리고 산업안전보건법 제48조(유해위험방지계획서의 제출 등) 제1항에서는 제품생산공정과 직접적으로 관련된 건설물·기계·기구 및 설비 등 일체를 설치·이전하거나 그 ‘주요 구조부분을 변경’할 때 유해위험방지계획서를 제출하여 한국산업안전보건공단(이하 ‘안전보건공단’이라 한다)의 심사를 받도록 되어 있다. 그리고 이 주요 구조부분 변경에 대해 제조업 등 유해·위험방지계획서 제출·심사·확인에 관한 고시 제2조 제1항 제5호에서는 “제품생산공정과 관련되는 건설물·기계·기구 및 설비 등의 증설, 교체 또는 개조 등에 의해 전기정격용량의 합이 100 kW 이상 증가되는 경우 또는 전기정격용량의 합이 100 kW 이상되는 규모의 제품생산공정과 관련되는 건설물·기계·기구 및 설비 등의 일부를 옮겨서 설치하는 경우를 말한다.”고 규정하고 있다. 그런데 주요 구조부분 변경에 대해, 구조변경과 아무런 관련이 없는 ‘전기정격용량’ 100 kW 이상 증가 또는 건설물·기계·기구 및 설비 등의 ‘이전 설치’를 기준으로 하고 있는 것은 논리적 근거가 없다. 주요 구조변경은 전기정격용량 100 kW 미만으로 증가되는 경우도 얼마든지 있을 수 있고, 건설물·기계·기구 및 설비 등의 일부를 옮겨서 설치하더라도 주요 구조부분 변경은 없을 수 있기 때

문이다. 그리고 같은 조 제2항의 주요 구조부분 변경에 대해서는 같은 고시 제2조 제1항 제6호에서 열원의 종류를 변경하는 경우, 대상설비를 교체·변경 또는 추가하는 경우, 건조대상물이 변경되는 경우, 후드 제어풍속이 감소하거나 배풍기의 배풍량이 증가하는 경우 등으로 정하고 있다. 법의 같은 조문 안에 있는 ‘주요 구조부분 변경’이라는 동일한 용어에 대해 하나의 고시에서 전혀 다른 해석을 하고 있는 것인데, 자의적인 해석을 하고 있음을 스스로 드러내고 있는 것이라고 할 수 있다.

또한 위 행정규칙(제2조 제1항 제4호)에서는 “산업안전보건법 제48조 제1항 및 제2항에서 ‘이전’이란 건설물·기계·기구 및 설비 등 일체를 다른 단위공장 또는 다른 지역으로 옮겨서 설치하는 것을 말한다.”고 규정하고 있는바, 산업안전보건법 제48조 제2항은 제1항과 달리 ‘일체’를이라고 한정되어 있지 않음에도 자의적으로 ‘이전’의 의미를 ‘일체’를 옮겨서 설치하는 것으로 대폭 축소하여 규정하고 있다. 그리고 신규화학물질의 유해성·위험성 조사 등에 관한 고시에서는 산업안전보건법 제40조에서 의무주체로 규정된 신규화학물질을 제조하거나 수입하는 ‘자’를 자의적으로 ‘사업주’로 축소하여(제8조 제2항) 근로자를 사용하는 자로 한정시키고 있다.

한편, 인증대상 기계·설비 등에 대한 인증절차를 규정하고 있는 행정규칙인 안전인증·자율안전확인 신고의 절차에 관한 고시에서는 기계·설비 등의 ‘주요 구조부분의 변경’에 대한 심사시기·절차를 규정하고 있지 않는 등 주요 구조부분의 변경에 대한 근거규정을 마련해 놓고 있지 않다. 그 결과 주요 구조부분 변경에 대한 인증 자체가 누락되거나 개별심사의 취지와 달리 주요 구조부분 변경 완료 후의 심사가 전혀 이루어지지 않고 있다.

이상에서 지적한 문제는 공정안전관리, 유해위험방지계획서 등의 특정요소를 산업안전보건법의 철학, 입법사상 등이 포함된 전체적인 맥락 속에서 사고하지 않고 특정요소의 틀(범주) 안에서만 접근하는 파편적 사고방식, 즉 ‘시스템적 접근의 결여’와 법의 원리, 내용 등에 대한 몰이해에 연유하는 것으로 보인다.

2) 산업안전보건법정책의 자의적 집행

(1) 작업중지명령의 남용

고용노동부에서 최근에 마련하여 지방관서에 시달

한 작업중지명령지침(MoEI, 2017a)에 따르면, 중대재해 등이 발생한 경우 ‘사업장 전면작업중지’를 원칙으로 하여 작업중지명령을 하도록 하고 있다. 그런데 이 지침은 ‘해당 기계·설비와 관련된 작업’의 전부 또는 일부를 중지할 것을 명할 수 있다고 규정하고 있는 산업안전보건법상의 요건(제51조 제7항)을 자의적으로 확대하는 해석으로서 문리적으로 볼 때도 명백히 법률을 위반한 해석에 해당한다.

현행법상 작업중지명령은 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있거나 감독기관의 사전확인·지적에도 불구하고 개선되지 않는 등 산업재해 발생의 심각한 위험이 있는 경우에 작업중지명령을 내리도록 규정하고 있다(제51조 제7항). 그러나 본 지침에서는 “재해(사고)발생과정에서 사업주의 안전보건조치 위반이 판단되어 사업장 전반의 안전보건관리수준이 미흡할 것으로 예상되는 경우”와 같이 작업중지명령의 요건을 지나치게 확대하고 있는바, 이것 역시 법에서 명시적으로 정하고 있는 요건과 부합하지 않는 초법적인 해석이라 할 수 있다.

작업중지명령의 구체적인 발부요건은 현행 산업안전보건법 제51조 제7항 및 동법 시행규칙 제135조에서 다음과 같이 3가지로 특정되어 있다. ① 산업안전보건법 제51조 제1항에 따른 감독 결과 안전·보건을 위하여 필요한 조치를 하지 아니함으로써 근로자에게 현저한 유해 또는 위험을 초래할 우려가 있는 경우, ② 사용중지명령이 지켜지지 아니한 경우, ③ 유해·위험상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단되는 경우가 그것이다. 위 지침에서 사업장 전면작업중지의 요건으로 정하고 있는 “재해(사고)발생과정에서 사업주의 안전보건조치 위반이 판단되어 사업장 전반의 안전보건관리수준이 미흡할 것으로 예상되는 경우”는 산업안전보건법령 어디에도 규정되어 있지 않다.

한편, 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)은 모든 행정분야 및 행정권 행사에 적용되는 만큼, 행정처분인 작업중지명령에도 당연히 적용된다. 비례의 원칙은 주로 재량행위의 통제법리로서 헌법적 효력을 가지는데, 비례의 원칙에 반하는 행정권 행사는 위법하다. 비례의 원칙에 따르면 적합한 수단이 여러 가지인 경우에 당사자의 권리를 최소한으로 침해하는 수단을 선택하여야 한다. 예를 들면, 어떤 기계에 협착위험이 있는 경우에 방호장치 설치로 협착위험을 막을 수 있음에도 사업장 전체의 작업중지라는 수단을 선택하여 작

업중지명령을 내린 경우에 그 작업중지명령은 필요성의 원칙(최소침해의 원칙)에 반하는 위법한 명령이 된다. 따라서 현행 지침에 따라 내려지는 사업장 전면작업중지명령은 무효 또는 취소의 대상이 될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

또한 위 지침에 따른 작업중지명령은 최소한의 범위로 한정하여야 한다는 집무규정상의 요건(제43조 제1항, 제44조 제1항)과도 정면으로 배치된다. 작업중지명령 해제 시에 협력업체 근로자가 포함된 관련 근로자의 과반수 이상의 의견을 청취하도록 한 것 역시, 작업중지 사유가 해소되었다고 근로감독관이 판단하면 즉시 작업중지명령을 해제하도록 규정하고 있는 시행규칙상의 규정(제134조 제2항)과 모순된다. 지침이 상위규정인 법령을 정면으로 위반하고 있는 것이다. 이로 인하여 현장에서는 법령과 지침 중 어느 것을 따라야 할지를 놓고 노·사·정 간에 많은 갈등과 혼란이 초래되고 있다.

요컨대, 위 작업중지명령 지침은 재해예방 목적으로 행사되어야 할 작업중지명령을 제재 목적으로 오용하려다 초래된 행정기관에 의한 자의적 법해석의 전형이라고 할 수 있고, 나아가 법을 준수하여야 할 행정기관이 법을 명백히 위반하여 집행하는 권한남용의 사례로서 법치주의에 대한 심각한 도전이라고 지적하지 않을 수 없다.

(2) 행정절차법 미준수

국가권력이 행정대상의 권익을 제한하는 경우에는 당사자의 권익을 보호하기 위한 적절한 절차를 거쳐야 한다는 적법절차의 원칙은 형사절차상의 영역에만 한정되지 않고 행정처분 등 모든 공권력의 작용에 적용된다(Constitutional Court, 1992). 적법절차의 원칙은 헌법적 효력을 가지며 행정처분절차에도 적용되는 것으로서 적법한 절차에 따르지 않는 행정처분은 절차상 위법하게 된다(Park, 2015). 현행 행정절차법은 모든 행정작용에 관한 일반법으로서 행정처분에 대해서도 거쳐야 할 여러 행정절차를 정하고 있다. 그러나 산업안전보건법에 따라 발령되는 행정처분 실태를 보면, 행정절차법상의 행정절차를 거치는 경우가 적지 않게 발견된다.

현행 행정절차법에 따르면, 행정청으로 하여금 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 하는 경우에는, 당해 처분에 대하여 의견을 제출할 수

있다는 뜻과 의견을 제출하지 아니하는 경우의 처리 방법, 의견제출기한 등을 미리 당사자에게 통지해야 하는 한편(행정절차법 제21조 제1항), 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때는 당사자에게 의견제출의 기회를 주어야 한다(동법 제22조 제3항). 또한 행정절차법에서는 행정청은 당사자가 말로 의견제출을 하였을 때에는 서면으로 그 진술의 요지와 진술자를 기록해야 하고(동법 제27조 제3항), 행정청이 처분을 할 때에는 당사자에게 그 처분에 관하여 행정심판 및 행정소송을 제기할 수 있는지 여부, 그 밖에 불복을 할 수 있는지 여부, 청구절차·기간, 그 밖에 필요한 사항을 알려야 한다(동법 제26조)고 규정하고 있다.

그러나 현재 지방고용노동관서(이하 ‘지방관서’라 한다)에서 광범위하게 내려지고 있는 작업중지명령, 안전보건진단명령, 시정명령 등 행정처분의 실재를 보면, 행정절차법에서 정하고 있는 위의 절차를 거치지 않는 경우가 대부분이다. 고용노동부 본부의 지침에서 이러한 행정절차에 대한 아무런 언급을 하지 않다 보니, 지방관서에서는 산업안전보건법상의 절차규정만 보고 행정절차법상의 절차규정은 도외시키고 있는 것으로 보인다.

한편 행정절차법 제46조에 따르면, 행정청은 사전 예고로 인하여 공공의 안전 또는 복리를 현저히 해칠 우려가 있거나 그 밖에 예고하기 곤란한 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는, ① 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, ② 많은 국민의 이해가 상충되는 사항, ③ 많은 국민에게 불편이나 부담을 주는 사항, ④ 그 밖에 널리 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 사항 중 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 정책, 제도 및 계획을 수립·시행하거나 변경하려는 경우에는 이를 행정예고해야 한다. 그러나 고용노동부는 작업중지명령지침 등과 같이 국민생활에 매우 큰 영향을 주는 사항에 대해서도 행정예고를 거치지 않았다. 행정절차의 일반법인 행정절차법에 대한 인식 자체가 부족하고, 행정의 민주화 및 적정화, 국민 권익의 보호의 요청 등에 대한 마인드가 미흡한 것에 기인한다고 판단된다.

(3) 정보 미공개의 자의적 운영

국민의 국정 참여, 국정 운영의 투명성 확보 및 국정에 대한 민주적 통제, 국민의 인격의 실현 등을 목

적으로 1996년 12월 31일 공공기관의 정보공개에 관한 법률(이하 ‘정보공개법’이라 한다)이 제정되어 1998년 1월 1일부터 시행되었다. 정보공개법 제9조 제3항에 따르면, 각 행정기관은 비공개대상 정보범위를 구체화하여 정해야 하는바, 이에 따라 고용노동부에서도 정보공개에 관한 훈령(MoEL, 2016)을 제정하여 운영하고 있다.

비공개대상 정보범위에 관한 세부기준을 정하는 훈령은 정보공개를 원칙으로 하고 있는 정보공개법의 취지인 ‘원칙적 공개, 예외적 비공개’에 당연히 따라야 하고, 훈령은 상위법이 제한적으로 열거한 사항 외에 비공개대상을 추가할 수 없으며, 법의 취지와 달리 자의적이고 편의적으로 비공개대상을 확대할 수 없다.

그리고 훈령에서는 정보공개법상의 비공개대상 정보 각각에 대해(각 호별로) 각 호의 내용 ‘전체’의 입법취지에 비추어 비공개대상 정보범위에 관한 세부기준을 제시해야 함에도, 비공개대상 정보요건의 ‘일부’에 해당되는 내용에 대해서만 세부기준으로 제시하고 이에 해당되기만 하면 비공개대상 정보로 분류하고 있는 방식을 취하고 있다. 비공개대상으로 분류하는데 있어, 일정한 대상(사항)에 해당된다고 하는 요건 뿐만 아니라, 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있거나, 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 등의 ‘추가적 요건’은 고려되지 않고 있는 것이다. 예컨대, 정보공개법에서는 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지 등에 관한 ‘사항’에 해당된다 하더라도 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유(추가적 요건)가 있는 경우에 한해 비정보공개대상으로 삼고 있으나, 훈령은 위 사항에 해당하기만 하면 추가적 요건의 충족 여부를 따지지 않고 비공개대상으로 하고 있다.

그 결과 비공개대상정보를 자의적으로 확대하는 결과를 초래하였고, 고용노동부 전체적으로 정보공개법의 입법목적 및 규정내용 등과 달리 비공개대상정보를 지나치게 확대해석하여 운영되는 모습이 곳곳에서 발견된다. 그간 고용노동부는 재해조사결과, 감독결과, 수사자료 등을 자발적으로 또는 외부의 정보공개 신청에 의해서도 단 한 번도 공개하지 않아 왔다. 삼성전자 특별감독결과서, 안전보건진단결과서 및 작업

환경측정결과보고서를 둘러싸고 오랜 기간 진행된 정보공개소송에서 고용노동부가 정보공개에 대해 줄곧 폐쇄적인 입장을 취한 것도 훈령에서 정보공개법의 취지와 달리 정보공개의 범위를 지나치게 축소 규정한 것에 기인하는 측면이 크다고 생각된다.

3) 지도감독의 낮은 실효성

(1) 감독대상 선정의 비과학성

현재 지방관서에서 사업장 감독대상 선정의 주된 지표는 재해율이다. 집무규정에서 대표적인 정기감독의 대상으로 ① 요양결정일 기준으로 최근 1년간 사고성 휴업재해가 2명 이상 발생한 사업장으로서 재해율이 전년도 동종업종 규모별 평균 재해율을 초과하는 사업장(건설공사현장은 제외), ② 환산재해율이 불량한 건설업체가 시공 중인 건설공사현장, ③ 최초 요양결정일을 기준으로 하여 최근 1년간 직업병에 걸린 자가 있는 사업장 또는 최초 판정일 기준으로 하여 최근 1년간 직업병 유소견자가 발생한 사업장 등이 포함되어 있는 점을 보더라도, 재해율이 일차적인 정기감독의 대상 선정기준으로 되어 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 선정기준은 재해의 강도, 재해의 원인·유형을 그다지 고려하지 않고 재해건수를 위주로 한 기준이어서 재해의 중대성과 사업주의 귀책 정도가 제대로 반영되어 있지 않다.

이러한 재해율 위주의 감독대상 선정은 행정기관에 대해서뿐만 아니라 기업체 내부적으로도 산업재해를 조장하게 되어 기업과 사회적 차원에서도 산업재해를 통한 교훈의 습득을 어렵게 만들고, 결과적으로 재해의 재발방지를 가로막는 부작용을 초래하고 있다.

그리고 개별사업장의 유해위험요인 보유상태(정도)에 대한 데이터를 관리하고 있지 않아 감독대상 선정시 주로 중분류 수준의 업종 정보에 의존하고 있는 실정이다. 즉, 사업장에 대한 다양하고 구체적인 데이터를 체계적으로 저장(확보)하고 있지 못한 관계로 감독대상의 적절한 선정이 어렵고, 안내·홍보를 할 때에도 대상 사업장 선정이 주먹구구식으로 될 가능성이 높다.

한편, 집무규정에서는 최근 1년간 산업재해 발생 보고의무 위반으로 과태료 부과를 받은 사업장을 정기감독대상으로 삼고 있는바, 산업재해 발생사실을 은폐한 사업장에 대한 형사처벌이 신설되었음에도 여전히 과태료를 부과받은 사업장만을 기준으로 정기감

독의 대상을 선정하고 있는 것은 명백히 잘못된 선정 기준이다.

(2) 중대산업사고 예방센터 운영의 혼선

고용노동부 산재예방행정조직에는 중대산업사고 예방을 위한 ‘공정안전관리(PSM)’의 업무를 수행하기 위해 중대산업사고 예방센터(이하 ‘예방센터’라 한다)가 별도로 설치되어 운영되고 있다. 그런데 이 예방센터와 지방관서의 업무경계가 모호하여 사업장에 대한 감독(집무규정 제9조), 점검(집무규정 제18조)이 중복적으로 이루어지는 경우가 다반사로 발생하고 있다. 예를 들면, 산업안전보건기준에 관한 규칙상의 화재·폭발·누출사고 예방에 관한 규정(제2편 제2장)에 대해서는 지방관서에서도 감독을 하고 있지만 예방센터에서도 점검을 하고 있다. 예방센터에서 근거도 없이 소관업무도 아닌 사항에 대해 점검을 하고 있는 것인바, 중대산업사고 예방센터 운영규정(예규) 어디를 보더라도 예방센터가 독자적으로 동 규칙상의 화재·폭발·누출사고 예방규정을 점검할 권한은 부여되어 있지 않다.

그리고 지방관서는 예방센터의 존재로 인하여 화학사고 예방업무를 중대산업사고 여부에 관계없이 예방센터에 미루면서 화학사고 예방업무 전반에 대해 무관심한 경향을 보이고 있다. 설령 지방관서에서 관심을 가지고 있다 하더라도 화학사고 예방행정조직이 이원화되어 있어 하나의 사업장에 대해 감독(점검)이 종합적이고 시스템적으로 실시되지 않고 파편적이고 분절적으로 실시되고 있다. 결국 조직의 이원화가 화학사고 예방업무의 사각지대와 비효율적 감독(점검)을 초래하고 있다고 할 수 있다.

한편, 중대산업사고 예방센터 운영규정(예규)상의 중대산업사고에 대한 용어정의가 산업안전보건법령상의 용어 정의와 많이 다르다. 법령(시행령 제33조의 6 제3항)에서는 “근로자가 사망하거나 부상을 입을 수 있는 일정한 위험설비에서의 누출·화재·폭발 사고 또는 인근 지역의 주민이 인적 피해를 입을 수 있는 일정한 위험설비에서의 누출·화재·폭발사고”(밀출은 필자)라고 정의하고 있는 반면에, 예규(표 5)에서는 “대상설비, 대상물질, 사고유형, 피해정도 등이 모두 판단기준에 해당된 사고로 공정안전관리 사업장에서 발생한 사고”로 정의하면서, 피해정도란 “근로자는 1명 이상이 사망하거나 부상한 경우, 인근지역

주민은 피해가 사업장을 넘어서 인근지역까지 확산될 가능성이 높은 경우”라고 규정하고 있다. 전자는 사망 또는 부상이 ‘발생할 가능성’을 전제로 한 정의이지만, 후자는 사망 또는 부상이 실제 ‘발생한’ 것을 전제로 한 정의이다. 그러다 보니 예규에서는 중대한 사고(또는 결함)이라는 새로운 개념을 도입하여 두 가지 간의 개념상의 괴리를 메우려고 하고 있지만, ‘중대한 사고’에 대해서는 용어정의도 되어 있지 않은 등 현장에서 혼란을 초래하고 있다.

또 중대산업사고에 대한 국내규정의 용어정의는 국제기준상의 용어정의와도 부합하지 않는다. ILO 협약 (ILO, 1993) Article 3(d)에서는 “주요 위험시설 내에서 작업활동 중에 발생하고, 하나 이상의 위험물질들로 인해 즉시 또는 시간이 지난 후 근로자, 인근주민 혹은 환경에 대해 심각한 위험을 가져오는, 화재, 폭발, 누출과 같은 급작스러운 사고”라고 정의하여 ‘심각한 위험’을 가져오는 것을 전제로 하고 있는 반면에, 국내 규정은 “위험시설로부터의 위험물질 누출, 화재, 폭발 등으로 인하여 사업장 내의 근로자에게 즉시 사망하거나 부상을 초래할 수 있는 또는 사업장 인근지역 주민에게 인적 피해를 입힐 수 있는”(법 제 49조의2 제2항 및 시행령 제33조의6 제3항, 밑줄은 필자)이라고 규정하여 ‘경미한 피해’까지도 포함될 수 있는 관계로 중대산업사고의 범위가 지나치게 넓다. 그 결과 화학사고 중 중대산업사고와 일반화학사고 간의 경계가 모호해져 중대산업사고를 별도로 개념정의한 당초의 취지가 무색해지고 있다.

(3) 집무규정의 맹목적 운영

현행 집무규정에 의하면, 감독을 수행할 때에는 근로자대표 또는 해당 사업장 소속 명예산업안전감독관(이하 ‘근로자대표’라 한다)을 그 과정에 참가시키고(제14조 제4항), 노·사 관계자에게 해당 사업장의 유해위험요인, 법령 위반사항 및 개선대책, 이의제기 방법·절차 등을 설명(강평)하도록 하는 규정을 두고 있다(제14조 제9항). 그러나 재해조사(집무규정 제27조), 점검(집무규정 제18조) 시에는 합리적 이유 없이 이와 같은 규정을 두고 있지 않다. 그런데 논리적으로 볼 때는 점검과 재해조사 시에도, 특히 재해조사 시에는 그 필요성이 더 크다고 할 수 있다. 산업재해는 다양한 원인이 복잡하게 관련되어 있는 경우가 많고 사업주에 의해 조작될 가능성이 상존하는 점을 고려할

때 근로자대표 등을 재해조사에 참가토록 함으로써 보다 객관적이고 심층적인 재해조사를 도모할 수 있기 때문이다.

그리고 감독 시에 사업주를 ‘대표하는 자’로 하여금 감독에 입회하도록 하고 그의 입회가 곤란한 경우에 한하여 대리인을 지정하게 하여야 함에도 불구하고(제14조 제1항), 실제 감독현장에서는 사업주를 대표하는 자에게 입회하도록 안내·지도하고 있지 않다. 또한 감독결과 설명 시에 근로자 측은 아예 참가시키지 않는 경우가 많고, 사업주 측은 그 직위를 묻지 않고 임의로 판단하여 참가시키고 있는 경우가 대부분이다.

한편, 근로자대표를 감독대상 사업장의 도급인 소속 근로자대표로 한정하는 것도 문제이다. 도급인의 근로자대표에게 협력업체의 근로자까지를 대표하도록 하라는 규정이 없는 상태에서 도급인의 근로자대표만을 참가토록 하는 경우, 소속 사업주가 다른 만큼 도급인 근로자대표가 협력업체의 근로자들의 안전상황을 제대로 대표하기에는 한계가 있을 것이기 때문이다. 게다가 도급인의 근로자대표가 협력업체의 근로자들의 작업상황과 안전실태를 파악하는 것은 사실상 불가능할 것이다.

그리고 집무규정에서는 감독은 모두 불시감독을 원칙으로 한다고 규정하고 있으나(제13조), 감독실시 하루 전에, 특히 예방감독이나 특별감독인 경우에는 며칠 전에 사업장에 감독계획을 통보하여 주는 관행이 존재하고 있다. 그리고 점검(집무규정 제18조)은 특별한 이유 없이 불시감독(점검)의 대상에서 제외하고 있다.

재해조사는 처벌보다는 재해의 원인을 규명하는 것을 일차적인 목적으로 하는 것으로서 처벌을 목적으로 하는 감독과는 그 성질을 달리 하는 것이다. 그런데 집무규정에서 재해조사 착수일부터 30일 이내에 범죄를 인지한 경우에는 범죄인지보고서로 재해조사 복명서를 갈음할 수 있다고 규정하고 있는 것(제27조 제3항)에서 알 수 있듯이, 재해조사를 단지 범위만 사실을 적발하는 수단으로 여기고 있는 것으로 보인다. 특히, 재해조사 결과 동종 또는 유사한 재해의 재발을 방지하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 안전보건진단명령 또는 안전보건개선계획 수립명령을 별도로 명할 수 있다고 규정하고(제27조 제6항) 실제로 중대재해가 발생할 경우 기계적으로 안전보건진단명령을 내리고 있는 사실로 비추어 볼 때도, 고용노동부

에서는 재해조사를 동종·유사재해 재발방지의 중요한 수단으로 생각하지 않고 처벌의 수단으로만 생각하고 있는 것으로 보인다.

4) 행정규칙·지침의 제정 및 행정지도 소홀

사업장의 안전보건관리를 위해서는 법적 기준의 준수만으로는 한계가 있고 이를 넘어서는 자율적 안전보건관리체제를 구축·운영할 필요가 있다. 이를 위해 선진각국에서는 정부 차원에서 사업장 안전보건경영시스템(Occupational Safety and Health Management System, OSHMS)에 대한 지침(가이드라인)을 제정하여 사업장을 대상으로 지도 및 홍보를 역점적으로 수행하고 있다.

그런데 우리나라는 OSHMS에 대해 산업안전보건법령에 OSHMS 지침의 제정 근거가 명시되어 있음에도 불구하고(시행령 제3조의2 제3항) 해당 지침을 제정하고 있지 않다. 그리고 정부 차원에서 OSHMS에 관하여 아무런 지도홍보를 하지 않고 산하기관인 안전보건공단에 전적으로 맡기고 있는 실정이다. 우리나라에서 OSHMS가 형식적 운영에서 벗어나지 못하고 있는 이유 중의 하나로 OSHMS에 대한 정부의 역할 부존재를 지적하지 않을 수 없다(Jung, 2016).

한편, 도급 시 도급인의 수급인 근로자에 대한 직접적인 안전보건조치와 파견·도급 판단기준 간에는 충돌하는 부분이 존재한다. 그런데도 정부에서 이 부분을 명확히 정리하여 판단해 주는 지침이 존재하지 않는 관계로 도급인이 수급인의 근로자를 대상으로 직접 지도, 지시, 교육 등을 해야 하는지, 해도 되는지에 대한 혼란이 지속되고 있다. 그리고 도급 시 안전보건조치(법 제29조 제1항)의 적용요건인 ‘같은 사업장’과 ‘사업의 일부’에 관한 지침이 정교성 부족으로 일선현장에서 이에 관한 판단 역시 많은 혼선이 초래되고 있다. 또한 도급인의 중요한 역할 중 하나인 수급인의 법령 준수 확인 및 지도(법 제29조 제6항)에 대해서는 아무런 지침이 없어 동 조항에 대한 지도·적발실적이 전무한 상태이다.

게다가 건설업 보건관리자의 경우 그 선임이 의무화된 이후로 이들의 직무수행방법에 관하여 지침 또는 매뉴얼이 단 한 번도 개발된 적이 없고 건설현장을 대상으로 보건관리자의 직무수행방법에 관한 안내·홍보도 전혀 이루어지지 않고 있다. 이 사실은 고용노동부의 보건관리자 직무에 대한 형식적 감독과

어울려 건설업 보건관리자의 형식적 운용을 조장하고 있다. 실제로 현장의 보건관리자들 대부분이 안전관리자 업무를 보조하거나 관리팀의 업무를 지원하는 일을 하고 있는 실정이다.

한편, 정부와 안전보건공단에서는 사업장의 자율적인 안전보건활동이 중요하다고 말은 하고 있지만, 사업장의 자율적인 안전보건활동 활성화를 위한 기법 보급에는 매우 인색한 상태이다. 심지어 중소사업장들에 대해서도 그들 사업장의 특성에 맞는 자율적 안전보건활동의 실시방법을 안내·지도하고 있지 않다. 그러다 보니 중소사업장에서는 범위반으로 처벌을 받더라도 일시적으로 경각심이 높아지는 데 그치고 안전보건능력의 향상으로까지는 연결되지 않는 경우가 대부분이다. 이는 안전보건활동 기법(프로그램) 보급에 관한 지침이 제정되어 있지 않은 등 공공기관 차원에서 사업장 안전보건활동의 활성화를 위한 노력을 그간 조직적으로 전개하지 않은 것이 주요한 원인 중 하나이다.

산재예방행정 인프라(기반)의 한 축이라고 할 수 있는 지침(고시), 운영요령, 해석기준 등의 제정·개발의 소홀은 근본적으로는 산재예방행정을 제재 위주로만 생각하는 관점의 오류에 기인하는 측면이 크다. 즉, 산업안전보건법 위반 사업주를 제재하는 것만이 감독기관의 주된 역할인 것으로 생각하는 경향이 이러한 인프라 구축의 소홀로 연결된 것이다. 거기에는 법 위반자에 대한 처벌만 강하게 하면 산업안전보건문제가 쉽게 또는 그에 비례해서 해결될 수 있다고 생각하는 엄벌주의 사고방식 또한 행정기관이 인프라 구축 노력을 등한시하는 데 한몫을 하고 있다고 생각된다.

5) 산재예방요율제의 부실한 운영

(1) 사업주교육 인정제도

영세소규모 사업주의 산재예방활동에 대한 인센티브 제공의 일환으로 2014년부터 산재예방요율제(고용보험 및 산재보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 제15조 제3항)가 운영되고 있다. 그런데 이 제도의 하나인 사업주교육 인정제도는 산재예방요율제 운영에 관한 규정(MoEL, 2015) 제6조·제7조에 따라 사업주를 대표하는 자에게 안전보건교육을 실시한 후 산재예방계획서를 제출하도록 할 뿐이고 제출된 계획서의 이행에 대한 평가(심사)기능은 전혀 존재하지 않는다(MoEL, 2015). 그 결과, 산재예방계획서가 형식적 수

립으로 흐를 가능성이 높은 등 동 제도의 효과를 거 양하기 위한 수단이 많이 미흡한 상태이다. 현재처럼 산재예방계획서의 이행상황을 확인하는 시스템이 없는 경우, 이는 대부분의 사업주로 하여금 계획서를 요 식행위로 제출하기만 하면 된다는 생각을 조장하게 되고, 나아가 사업주교육 자체의 형해화로도 연결될 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

(2) 위험성평가 인정제도

산재예방요율제의 또 하나의 사업인 위험성평가 인정제도는 위험성평가를 인정할 때 안전보건공단의 온라인 시스템인 ‘위험성평가 지원시스템(Korea Risk Assessment System, KRAS)’을 기준으로 삼고 있다. 그런데 KRAS의 유해위험요인 분류방법(기준)은 각 유해위험요인의 범위가 불분명하고(예: 추락, 전도 등이 기계적 요인으로 분류), 각 유해위험요인 간의 경 계도 불확실하며, 특히 ‘기타 요인’ 항목이 없어 유해 위험요인의 포괄성 측면에서 볼 때 유해위험요인이 누락될 위험을 다분히 가지고 있다(Jung, 2017).

유해위험요인 분류는 위험성평가의 첫 번째 단계인 유해위험요인 파악(도출)을 내실 있게 하는 데 있어 매우 중요한 작업이다. 여기에서 누락되면 그 다음의 위험성평가 절차가 아예 진행될 수 없기 때문에, 유해 위험요인의 분류기준을 정확하게 설정하는 것은 위험 성평가 내실화의 관건이라고 할 수 있다.

KRAS는 소규모기업이 간단하게 위험성평가를 할 수 있도록 개발된 간이 위험성평가 기법에 해당하는 것이다. 따라서 위험성평가 기법의 모델이라고 할 수 없음에도 현장에서는 이것이 마치 위험성평가 기법의 모델인 양 잘못 인식·운영되고 있는데, 그 배경에는 정부의 위험성평가에 대한 관심과 이해의 부족이 자리 잡고 있다. 위험성평가의 활성화를 위해서는 정부 차원에서 위험성평가 실시매뉴얼, 위험성평가 단계별 상세설명자료, 유해위험요인별 위험성평가 실시방법, 업종·직종별 실시방법 등이 다양하게 개발되어 지속 적이고 널리 홍보되어야 함에도 이러한 역할이 매우 미흡하여 현장에서는 위험성평가가 수박 겉핥기에서 크게 벗어나지 못하고 있다.

2. 산업안전보건법정책의 개선방안

1) 시스템적 접근의 강화

시스템적 접근이란 구성요소 간의 상호작용으로 인

해 시스템에 구성요소를 합한 것 이상의 성질이 존재 한다는 것을 인정하는 접근이다. 시스템적 접근에서 는 구성요소를 전체적인 맥락 속에서 유기적으로 연결되어 있는 것으로 생각하고, 구성요소를 하나하나 분리하여 생각하는 것이 아니라 구성요소들이 상호 관련되어 있고 상호작용한다고 전제한다. 따라서 시스템적 접근을 하게 되면 산업안전보건법의 전체적인 맥락에서 행정상 입법(법규명령, 행정규칙)을 조망하게 되고 각 행정상 입법들 간 또는 행정상 입법의 각 조항들 간의 유기적인 상호연관성을 확보할 수 있다. 반면, 시스템적 접근을 하지 못하고 분절적 접근을 하게 되면 산업안전보건법정책의 실효성을 기대하기 어렵게 된다. 따라서 산업안전보건법정책의 실효성 및 법규와의 정합성을 높이기 위해서는 시스템적 접근을 하는 것이 기본적으로 요구된다고 할 수 있다.

(1) 안전보건관리체제의 실질화

OSHMS는 산업안전보건 부문이 전체 경영의 유기적인 일부로서 산업안전보건 부문이 생산, 환경, 품질 등 다른 부문과 상호작용한다는 것을 전제로 삼는다. 산업안전보건법상 안전보건관리체제는 OSHMS 추진 조직에 해당하는 것으로서 OSHMS의 일부분을 구성 한다. 따라서 산업안전보건법상 안전보건관리체제를 실질화하는 것은 사업장 안전보건을 시스템적으로 접근하고 운영하는 데 있어 중요한 수단이라고 할 수 있다.

사업장에는 안전보건관리체제를 구성하는 요소로서 안전과 보건에 종사하는 다양한 관리자들이 존재 한다. 산업안전보건법 시행령 제12조 제2항 및 기업 활동규제 완화에 관한 특별조치법 제29조 및 제30조에 따라 산업안전·보건관리업무 외에 다른 분야의 안전·보건관리업무 또는 총무업무·생산관리업무 등을 겸임하는 것도 법적으로 허용되고 있는 상황에서 사업장 안전보건관리가 제대로 이루어지도록 하기 위해서는 선임 여부만을 가지고 판단하거나 접근해서는 효과를 기대할 수 없다. 설령 법에 의해 겸임이 허용 되지 않고 전담만이 허용되더라도 선임된 안전·보건 관리자의 업무가 형식적으로 수행된다면 안전·보건 관리자 선임제도가 사업주의 안전보건관리에 대한 책임을 이들에게 전가하거나 이전하는 수단으로 악용될 수 있다. 이상의 논리는 안전보건관리체제의 또 다른 구성요소인 안전보건관리책임자, 안전보건총괄책임자,

관리감독자, 산업안전보건위원회에 대해서도 동일하게 적용된다.

그리고 안전보건관리책임자, 안전보건관리규정, 산업안전보건위원회 등의 경우 사업주가 산업안전보건법상의 법적 기준을 넘어서는 사항까지를 포괄하여 사업장 안전보건관리를 총괄적으로 조율하고 이행하기 위한 견인수단으로 기능할 수 있도록 하여야 한다.

산업안전보건법상의 안전보건관리체제가 정상적으로 작동하기 위해서는 무엇보다 행정기관에서 사업장 안전보건관계자의 선임 여부만이 아니라 법정 직무의 취지에 따른 실제적 수행 여부에 초점을 맞추어 법정책을 추진하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 사업장 안전보건관리체제의 방향성 제시를 위해 근로감독관의 업무수행기준인 집무규정을 올바르게 정비하는 한편, 안전보건관리체제의 취지, 배경, 운영방법 등을 상세히 설명한 운영요령 또는 지침 등을 생산하여 사업주를 대상으로 널리 지도 및 안내·홍보하고, 감독(점검) 시 안전보건관리체제의 실질적 작동 여부를 필수적 확인사항으로 삼도록 해야 한다. 또한 일선에서 안전보건관리체제 규정을 집행하는 근로감독관이 그 취지와 내용 등을 정확하게 이해할 수 있도록 이들에게 충분한 설명과 교육을 실시할 필요가 있다.

(2) 행정규칙·지침의 법규 정합성 및 일관성 확보

산업안전보건법규는 전문적이고 기술적인 특성상 산업계의 기술변화 등에 신속하고 효과적으로 따라가기 위해 구체적인 내용은 행정규칙 등 행정상 입법에 위임하여 정해지는 경우가 많다. 즉, 산업안전보건법규의 내용을 행정상 입법에 광범위하게 위임하는 것은 논리적·현실적으로 설득력이 있다. 다만, 이러한 폭넓은 위임으로 인한 부작용이 발생할 수 있기 때문에, 이를 최소화하기 위해서는, 즉 법규의 취지, 배경 및 요건을 정확하게 해석하고 적용하기 위해서는, 행정상 입법을 제·개정할 때 노·사, 전문가 등의 심도 있는 의견수렴을 실질적으로 거치도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 그렇지 않으면 앞에서 살펴본 것처럼 행정상 입법의 내용이 상위법규에 맞지 않게 자의적으로 규정되는 경우가 비일비재할 수 있기 때문이다. 산업안전보건법규 관한 의견수렴의 장인 산재보상보험및예방심의위원회 등의 구성 및 운영을 그 취지에 맞게 실질화해야 하는 이유가 여기에 있다.

행정상 입법 중에서 행정규칙은 그 성격상 일반적

인 절차적 통제가 약하면서도 실무적으로는 행정권 행사에 많은 영향을 미치고 있다. 특히, 산업안전보건분야의 행정공무원은 법규보다도 행정규칙에 따라 행정을 하는 경우가 많다. 따라서 산업안전보건법규를 올바르게 입법하였다고 하더라도 현장에서 집행되는 구체적 내용을 담게 되는 행정규칙을 법규와 부합하지 않게 규정하거나 행정규칙의 규정들 간에 일관성이 결여되어 있으면, 해당 행정규칙뿐만 아니라 산업안전보건법규 또한 소기의 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 불필요한 규제로 전락하게 되고 산업안전보건법정책 전체에 대한 불신을 초래하게 된다. 이상의 설명은 행정지침에 대해서도 동일하게 적용된다.

따라서 행정규칙·지침에 대해서는 위에서 설명한 특성을 고려하여 외부적으로는 전문가 및 노·사의 심의절차를 실질적이고 충분히 거치도록 하는 한편, 내부적으로는 관리기능을 전체적으로 행정규칙·지침의 내용적 정합성을 담보할 수 있도록 조직적으로 전문화하는 등 행정규칙·지침의 품질을 확보하기 위한 장치를 다각적으로 마련하고 운영하는 것이 매우 중요하다.

2) 산재예방행정의 위상 정립 및 제고

(1) 행정기관의 역할에 대한 올바른 인식

산업안전보건법정책의 많은 부분은 지방고용노동관서 산재예방지도과에 소속된 직원들에 의해 집행되고 있다. 그 직원들은 특별사법경찰관의 신분을 가지고 있지만 그 이전에 근로감독관의 신분이기도 하다. 산업안전보건법 위반사건은 그 내용이 고도로 전문적인 경우가 많아 그 수사에 있어 특별한 지식·경험을 필요로 하므로 근로감독관에게 특별사법경찰관으로서의 직무를 수행하도록 하고 있는 것이다. 형사절차가 아닌 행정업무에 있어서는 특별사법경찰관의 신분이 아닌 근로감독관의 신분으로서 업무를 수행해야 한다. 근로감독관의 신분으로는 사법처리뿐만 아니라 행정적 업무를 수행하게 되는데, 이 업무에는 제재적 성격의 업무 외에 비제재적 성격의 지도, 권고, 홍보 등의 업무도 포함되어 있다. 그리고 산재예방업무는 그 특성상 매우 방대하고 전문적이고 기술적인 성격을 가지고 있어 그 실효성을 거두기 위해서는 근로감독관에 의해 비제재적 성격의 업무도 다각적으로 이루어지도록 해야 한다.

이를 위해서는 위반 시 처벌이 수반되는 규정 외에

권고적 성격의 고시, 지침, 해석 등이 다양하게 개발되는 한편, 근로감독관에게 비제재적 성격의 권고, 지도, 안내·홍보 등의 업무도 그들이 수행하여야 할 고유업무라는 점을 인식하도록 하는 등 그러한 업무가 적극적으로 수행될 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다.

예컨대, 중대재해 발생 후에 해당 재해가 발생한 기업에 대해 처벌하는 것으로 그칠 것이 아니라, 행정기관 역할의 미비점을 포함하여 재해가 발생한 원인을 근본적이고 다각적으로 밝혀내야 한다. 나아가 이를 해당 기업의 동종·유사재해 재발방지에 활용하고 사회적 교훈으로까지 발전시키는 것 또한 행정기관의 중요한 역할임을 인식할 필요가 있다.

(2) 전문성 강화

앞(III. 1)에서 지적한 산업안전보건법정책의 문제점의 상당수는 산재예방행정조직의 전문성 부족에 기인한다. 전문성 부족은 산업안전보건법정책을 선도적으로 선진화하고 실효성을 강화하는 일의 걸림돌로도 작용한다. 따라서 산재예방행정조직의 전문성 강화를 위한 노력은 산업안전보건법정책의 여러 문제를 해결하기 위한 필요조건이라고도 할 수 있다(Jung, 2017).

그리고 사업장의 안전보건 상태 및 활동을 실질적으로 확인·지도하기 위해서도 감독의 전문성을 확보하는 것은 필수불가결하다. 특히, 안전보건을 둘러싼 환경과 기술이 점점 전문화, 고도화, 복잡화되어 가고 있는 상황에서 이를 산업안전보건정책에 신속하게 반영하고 정확하게 해석할 수 있도록 행정역량을 전문화하는 것은 산업안전보건법정책과 관련된 일련의 문제에 적절하고 효율적으로 대처해 나가기 위한 선결과제이다.

ILO 협약(ILO, 1947) Article 7, 9과 ILO 권고(ILO, 1923) Ch.Ⅲ B에서 현대산업공정과 기계류의 복잡성 등을 고려하여 근로감독관의 업무수행에 필요한 능력이 충분히 검증되었을 때 비로소 임명하도록 하고 높은 수준의 기술적 훈련과 경험, 능력 등을 강조하는 것도 산업안전보건법정책을 집행하는 행정기관의 전문성 확보가 매우 중요하기 때문이다.

(3) 산업안전보건행정 인프라의 확충

고시, 지침, 해석기준 등은 법령과 현장의 가교역할을 하면서 산업현장에서 많은 영향력을 미치고 있다. 특히 산업안전보건법령은 전문적이고 기술적인 사항

이 많아 법령만으로 수급자가 그 내용을 이해하는 것은 쉽지 않기 때문에, 법령상의 내용을 보다 구체적이고 알기 쉽게 설명해 주는 규정이 반드시 필요하다. 영국, 미국, 일본, 독일 등 선진외국의 경우, 고시, 지침, 해석기준 등을 다양하게 개발·홍보하여 수급자의 법령에 대한 이해도와 현장적용성을 높이는 데 많은 노력을 기울이고 있는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 우리나라의 경우, 이러한 역할을 하도록 산업안전보건법 제27조에서 기술상의 지침, 작업환경표준을 제정하도록 규정하고 있으나, 정부의 관심과 전문성 부족으로 이것들이 제·개정되지 않고 방치되고 있는 것이 엄연한 현실이다.

OSHMS는 인증 자체가 목적은 아니고 이 자체를 내실화하는 것이 목적이 되어야 한다. 즉, OSHMS 인증은 OSHMS를 내실 있게 운영하기 위한 수단에 불과하다. OSHMS의 내실화를 위해서는 OSHMS를 인증기관에만 맡겨서는 안 되고 정부 차원에서 OSHMS의 구축·운영방법에 관한 가이드라인을 제정하여 사업장을 대상으로 지속적인 지도·홍보를 해 나가는 것이 필요하다. 현재 안전보건공단에서 OSHMS 인증기준을 제정하여 사업장으로 대상으로 인증(KOSHA 18001)을 하고 있지만, 안전보건공단은 공공기관이기는 하지만 정부기관도 아니고 인증기관에 불과하여 OSHMS에 대한 정부의 역할을 대신할 수는 없다. 선진 각국의 경우에도 인증기관과는 별개로 정부부처에서 OSHMS 지침을 직접 제정하여 지도·홍보하는 것에 적극적인 이유도 정부부처가 OSHMS에 관하여 사업장과 인증기관을 대상으로 방향을 설정하고 지도하는 등 컨트롤 타워의 역할을 수행할 필요가 있기 때문이다.

한편, 고령근로자, 외국인근로자 등과 같이 일반근로자와 산업안전보건 측면에서 다른 특징을 가지고 있는 취약근로자에 대해서는 그 특수한 점을 고려하여 권고적인 내용으로라도 이들의 안전보건조치를 위한 관련지침을 적극적으로 개발할 필요가 있다.

다른 분야와 마찬가지로 사업장 안전관리에서도 물고기를 잡아주는 것보다 물고기를 잡는 방법을 알려주는 식의 접근이 훨씬 효과적이다. 사업장의 안전보건문제에 대하여 직접적으로 재정지원 또는 기술지원을 하는 것도 필요하지만, 이러한 방식보다는 산재예방활동 기법을 개발·보급하여 사업장이 안전보건활동을 일상적으로 추진하는 능력을 갖추도록 접근하는 방식이 기본이 되어야 한다. 이를 위해서는 공공기관

에서 안전보건활동에 관한 다양한 기법을 업종·직종·규모의 특성을 살려 가이드라인, 매뉴얼 등의 형태로 다양하게 개발·보급하고 이를 전문적으로 지도하는 것이 필요하다.

또한 산업안전보건문제를 해결하기 위해서는 산업안전보건법 위반자에 대한 제재를 강화하는 노력과 더불어 산업안전보건의 인프라를 개선하려는 노력이 병행되어야 한다. 특히, 안전보건수준이 법적 기준을 준수하는 수준을 넘어서 있는 기업이나 중소기업에 대해서는 제재 위주의 법정책만으로는 안전보건수준을 끌어올리는 데 많은 한계가 있을 수밖에 없고, 인프라를 강화하기 위한 법정책에 보다 많은 중점을 두는 것이 필요하다.

3) 법치행정의 실현

(1) 적법절차의 원칙 준수

자의적인 행정을 억제하고 법에 따라 국가작용이 행하여지도록 하는 국가질서의 원리가 법치주의이다. 법치주의의 핵심적 내용은 법치행정의 원칙으로서 행정권도 법에 따라 행사되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 행정처분은 법에 정해진 일정한 요건을 구비하여야 하는 것이 법치행정의 기본원칙이다. 행정처분이 법적 요건을 충족하지 못한 경우에는 위법한 행정처분으로서 흠 있는 행정처분이 되어 무효 또는 취소의 대상이 된다. 작업중지명령 또한 행정처분의 일종으로서 당연히 법령에 정해진 해당 요건을 충족하여야 한다.

작업중지명령의 취지는 산업재해를 ‘예방’하는 것이다. 그런 만큼 어느 사업장에서 중대재해가 발생하였다고 하여 사실상 제재 목적으로 작업중지명령을 내리는 것은 그 취지에 맞지 않다. 작업중지명령은 그 요건에 있어 중대재해 발생 여부와는 관계가 없는 것으로서, 중대재해가 발생하였다고 하여 기계적으로 작업중지명령을 발령하라는 식의 지침은 폐기되거나 수정되어야 한다. 작업중지명령은 중대재해·사고가 발생하지 않았더라도 또는 산업안전보건법령 위반이 없었다 하더라도, 산업재해 발생의 급박한 위험이 있는 경우에 내려질 수 있어야 한다. 즉, 작업중지명령은 중대재해·사고 발생 또는 산업안전보건법령 위반을 전제로 하는 것이 아니며, 양자는 별개로 접근되어야 한다.

작업중지명령 요건을 완화하고자 한다면 초법적으

로 운용할 것이 아니라, 법적 절차를 거쳐 요건 정비를 선행적으로 하는 것이 당연히 요구되는 법치행정이다.

작업중지명령 외에 시정명령, 안전보건진단명령 등의 행정명령 또한 처벌과 마찬가지로 기업 등 행정대상에게 많은 영향을 미치는 전형적인 공권력에 해당한다. 따라서 행정명령 발령 시 실제적 적법절차뿐만 아니라 절차적 적법절차가 확보되어야 한다. 행정명령 관련지침을 시달할 때 산업안전보건법 외에 행정절차법, 형사소송법상의 소정절차를 준수하도록 안내할 필요가 있다. 행정명령이 절차적으로까지 정당하여야만 해당 행정명령에 대한 수용도와 행정기관에 대한 신뢰도를 높여 산업안전보건법정책의 실효성을 담보할 수 있다.

(2) 정보공개훈령의 법취지에 맞는 전면개정

정보공개법의 입법목적, 정보공개의 원칙, 제9조 제1항 각호의 비공개대상정보의 규정 형식과 취지 등을 충분히 고려하여, 훈령에서 규정하고 있는 비공개대상정보를 대폭 축소하는 방향으로 훈령을 전면적으로 정비할 필요가 있다. 고용노동부 산하기관의 정보공개에 관한 지침도 고용노동부의 훈령을 근간으로 하여 제정되어 있는 만큼, 산하기관도 고용노동부의 규정 정비에 발맞춰 내부규정을 정비할 필요가 있다.

훈령을 정비할 때는, 비공개정보가 비밀정보와 달리 공개가 금지되는 정보는 아니고 행정기관이 공개하지 않을 수 있는 정보를 의미한다는 점과 비공개정보에 해당한다고 하여 자동적으로 정보공개가 거부될 수 있는 것이 아니라는 점, 공개를 원칙으로 하고 비공개는 예외에 해당하므로 비공개대상정보는 제한적으로 해석하여야 한다는 점(Administrative Court, 1999) 그리고 정보공개 여부 판단 시에는 당해 정보의 공개로 달성될 수 있는 공익·사익과 비공개로 하여야 할 공익·사익을 비교·형량하여 공개 여부를 결정하여야 한다는 점(Supreme Court, 2009)을 유념하여야 한다.

정보공개대상 중에서 행정기관에 의한 재해조사결과 중대재해에 한정해서라도 개인정보 등의 민감정보에 대해 보호조치를 취한 후에 상세내용까지를 공개할 필요가 있다. 재해조사결과는 직접적으로는 동종·유사재해의 방지를 위해 다양하게 활용할 수 있고, 나아가 위험성평가의 강도(중대성) 추정에도 활용

할 수 있는 등 재해방지에 매우 유용한 정보이기 때문이다. 그리고 감독(점검)의 경우도 범위반사항과 처벌결과 등을 그때그때 공개한다면 해당 기업, 특히 대기업의 사회적 평판(reputation)에 큰 영향을 미쳐 감독의 효과를 극대화시킬 수 있을 뿐만 아니라, 자의적이고 위법한 감독·점검을 방지하고 감독·점검의 전문성, 정확성 및 투명성을 높이는 데에도 크게 기여할 수 있을 것이다.

4) 지도감독의 실효성 강화

(1) 집무규정의 실효적 개정

지도감독이 업종을 불문하고 안전보건관리능력의 향상에 초점을 맞추는 것을 기본으로 하여야 한다. 건설현장에 대해서만 안전보건관리체제에 대한 감독을 하지 않고 기술적 사항만을 중심으로 감독을 실시할 논리적 이유는 없다.

한편, 재해조사와 점검 시 근로자대표를 그 과정에 참가토록 할 필요가 있다. 독일, 미국의 경우에도 근로자대표가 재해조사는 점검을 포함하여 감독기관의 모든 형태의 감독과정에 참가하고 있는 점을 참고할 필요가 있다. 이를 통해 감독의 정확성 및 내실화를 유도하고 근로자들의 안전보건에 대한 관심을 제고시키는 한편, 사업주에 대한 견제기능을 강화할 수 있을 것이다.

그리고 근로감독관과 사업주가 감독(이하 ‘점검’)을 포함한다)에의 입회자를 자의적으로 판단하지 못하도록 사업주를 대표하는 자가 감독에 입회하기 곤란한 경우를 예시 형식으로라도 구체적으로 제시하는 것이 필요하다. 또한 감독 후 설명에 참가하는 노·사에 대해 ‘노사관계자’로 막연하게 표현되어 있는 것을 근로자를 실질적으로 대표하는 자(근로자대표)와 사업주를 실질적으로 대표할 수 있는 자(안전보건관리책임자)로 구체적으로 특정하여 규정할 필요가 있다.

한편, 감독대상 사업장에서 협력업체의 근로자가 작업을 하고 있을 때에는 협력업체의 근로자대표도 참가할 수 있도록 집무규정과 서식에 명시를 하여야 한다. 그리고 감독의 종류에 관계없이 모든 감독에 대해 불시감독을 원칙으로 삼아야 한다. 또한 불시감독의 취지를 살리기 위해서는 해당 사업장에 감독실시를 하루 이상 전에 통보하는 것은 금지되어야 하고, 군사보안은 불시점검의 예외사유에서 삭제하여야 한다.

나아가, 감독에의 참가가 감독기관의 안내·지도대

상이 아니라 노·사의 권리로 인식될 수 있도록 하기 위해서는 노·사의 참가 관련 규정을 훈령에 불과한 집무규정에서 법령으로 상향하여 규정하는 것이 바람직하다. 미국과 독일의 경우, 노·사의 감독과정 참가를 법령에서 규정하여 노·사의 ‘권리’로 제도화하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

(2) 지도감독 등 대상 선정의 과학화

산업안전보건법정책의 효과적인 수립 및 집행을 위해서는 무엇보다 사업장 안전보건에 관한 기초데이터를 모은 데이터베이스를 구축하고 이를 정확하고 풍부하게 기록·관리하는 것이 중요하다. 사업장 정보로서는 단순한 재해율 외에 재해강도, 재해내용, 안전보건실태 등 다양한 통계·자료를 확보하여 관리할 필요가 있다. 특히, 산재보상이 아닌 산재예방 측면에서 별도로 기록·축적된 자료를 활용하여야 한다. 구체적으로 보면, 여기에는 위험이 초래될 우려가 있는 종업원 수, 종업원의 안전보건에 대한 위험성의 정도, 위험한 공정, 유해위험물질 등 안전보건상태, 사고의 기록, 과거의 지도·감독으로부터 경과된 기간, 관련 업종의 사고·재해율 및 경영자의 자세와 능력 등이 포함될 필요가 있다.

이 데이터베이스는 사업장 감독뿐만 아니라 지도, 지원, 홍보, 안내(비공식 방법에 의한 조언 또는 경고 포함) 등의 우선순위를 정할 때에도 활용할 수 있을 것이다. 재해율 외에 사업장의 안전보건에 관한 다양한 지표를 활용할 경우 전국적·지역적 차원에서 이를 기초로 각종 사업, 즉 감독, 지도, 안내·홍보 등의 목적과 특성에 따라 대상 사업장을 체계적이고 과학적으로 선정할 수 있다. 나아가, 기업(사업장) 차원의 OSHMS, 위험성평가 등 자율적 산재예방활동의 실시 현황을 확인·관리하고자 할 때에도 이 데이터베이스의 정보는 유용하게 활용될 수 있다.

5) 산재예방요율제 운영 개선

(1) 사업주교육 이행상황 확인 및 인정기간 연장

사업장 안전보건관리의 기본은 Plan(계획)-Do(이행)-Check(평가)-Act(개선) 사이클을 돌려 안전보건관리를 지속적으로 개선하는 것이다. 사업주교육 실시 후 산재예방계획서를 제출하기만 할 뿐 평가를 하지 않는 것은 계획서 자체의 부실화를 초래하고 교육의 효과도 담보하기 어려울 가능성이 크다. 이 점을 고려하

여 제출된 산재예방계획서에 대해 평가하는 시스템이 작동되도록 할 필요가 있다. 사업주교육 인정제도의 목적도 결국 사업장의 자율적인 안전보건관리능력을 제고하는 데 있다고 하면, 교육 실시와 계획서 제출로 그쳐서는 안 되고 매년 계획서 이행상황을 제출하도록 하고 이에 대해 평가하여 필요 시 보완 제출하도록 하여야 한다.

사업주가 제출한 산재예방계획서에 대해 평가(검토)하여 보완하는 과정은 이것이 체계적으로 실시된다면 교육형태의 하나인 OJT로서의 효과를 거둘 수 있을 것이다. 영세소규모기업의 경우 그 특성상 집체교육과 더불어 OJT를 혼합하여 교육을 실시하는 것이 효과적이라고 볼 때, 동 계획서 이행상황 제출·심사는 교육의 효과성을 높이는 데에도 효과가 있을 것이다.

사업주교육 인정제도의 인정기간을 1년으로 한 이유는 당초 제도설계과정에서 교육만을 염두에 두었기 때문이다. 그런데 최종적으로는 사업주교육 인정제도의 효과를 제고하기 위해 교육 외에 산재예방계획 제출이 필요하다고 판단하여 이를 추가하는 형태로 제도보완이 이루어진 점을 감안할 때, 사업주교육제도의 인정기간을 1년 단위로 할 논리적 이유는 없다. 그리고 1년 단위로 운영하면 지원금액이 적어 사업주에게 인센티브로 작용하기 어려울 것이다. 사업주교육을 위험성평가와 동일하게 3년 단위로 인정하게 되면 산재보험료 할인금액이 커져 인센티브 기능이 커지고 교육 참석에 따른 시간적 비용과 산재예방계획서 제출에 따른 행정적 부담을 감소시킬 수 있어 제도의 활성화에 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

요컨대, 사업주교육 인정제도의 탄생과정의 경위와 논리성으로 볼 때, 인정기간을 위험성평가제도와 동일하게 3년으로 하고 사업주의 산재예방계획의 이행상황을 1년 단위로 확인한다면 사업주교육 인정제도의 내실화를 도모할 수 있을 것이다.

(2) 위험성평가

위험성평가는 사용단계에서만 뿐만 아니라 설계·제조단계에서도 이루어져야 한다. 아니 설계·제조단계에서 위험성평가 결과가 사용단계의 위험성평가의 기초정보가 되므로, 설계·제조단계에서 위험성평가가 더 중요하다고 할 수 있다. 그런데 현재는 사업장 위험성평가에 관한 지침(MoEL, 2017b)의 내용이 사용

단계에서의 위험성평가 방법을 중심으로 설계되어 있는 만큼, 현행 지침에 설계·제조단계에서의 위험성평가에 관한 내용을 추가하거나 이에 관한 지침을 별도로 제정할 필요가 있다.

그리고 화학물질의 건강장해 측면의 위험성평가 역시 현재는 안전보건공단 가이드로만 규정되어 있고 위험성평가 지침과 유기적으로 연결되어 있지 않다. 따라서 화학물질의 건강장해 측면의 위험성평가를 포괄하는 내용으로 현행 지침을 개정하거나 이에 관한 지침을 별도로 제정하는 것이 필요하다.

또한 유해위험요인의 유형화에 관한 내용을 보완하여 그 개념과 범주를 명확히 하고 유해위험요인 간의 중복이 발생하지 않도록 하여 유해위험요인을 보다 쉽고 명확하게 도출할 수 있도록 하는 한편, 유해위험요인의 유형에 기타 요인을 추가하여 유해위험요인의 누락이 최소화될 수 있도록 하여야 한다.

IV. 결 론

우리나라 산업안전보건법정책은 외국법정책의 전제적인 맥락, 체계 등에 대한 이해 없이 특정부분만을 도입하거나 새로운 법정책을 심도 있는 논의와 전문적 검토 없이 조변석개하는 경우가 많았다. 그러다 보니 산업안전보건법정책을 맹목적으로 운용하고 실효성을 거두지 못하는 경우가 적지 않았다. 나아가 대형사고가 발생한 것을 기화로 도입된 법정책이 역설적이게도 안전보건의 고비용 저효율 구조를 초래하는 경향마저 있다는 비판도 강하게 제기되고 있다.

어떠한 법정책의 취지, 배경 등에 대한 물이해는 해당 법정책의 이행절차를 거추장스러운 것으로만 여기게 하고 이를 통한 절차적 정당성, 실효성 등을 확보하는 노력을 소홀히 하게 한다. 기업의 안전보건수준을 강화한다는 이름하에 법정책을 수립·집행하는 기관이 법령의 취지에 맞지 않거나 심지어 법령을 위반하는 법정책을 생산한다면, 법정책의 수급자인 기업뿐만 아니라 일선에서 법정책을 집행하는 기관 또한 해당 법정책을 형식적으로만 준수하거나 기계적으로 집행하게 될 것이다.

그간 정부의 처벌(제재) 일변도의 법정책과 실행력으로 담보되지 못한 엄벌주의 접근은 산업안전보건법정책의 현장적용성과 전문성 제고를 위한 노력을 등한시하는 것으로 연결된 측면이 크다. 그러나 안전보

건문제는 외양상의 제재를 강화하는 것만으로 해결될 수 없다는 것은 선진국의 역사적 경험을 통해 알 수 있다. 산업안전보건의 충실한 인프라와 전문성 등이 뒷받침되지 못하면 재해발생원인, 사업장의 안전보건 실태 파악 등이 부실하여 근본적인 문제 해결뿐만 아니라 행정기관이 의도한 엄정한 처벌도 실제로는 달성할 수 없게 된다.

따라서 법령과 현장의 점점 역할을 하는 고시, 지침, 매뉴얼 등을 행정기관 차원에서 다양하게 개발·보급하는 등 산업안전보건의 인프라를 적극적으로 조성하는 노력과 함께, 제재조치 외에 복잡하고 전문적인 사항을 중심으로 체계적으로 지도·홍보하는 노력이 반드시 뒷받침되어야 한다. 그리고 행정기관이 전문적인 권위를 가지고 법정책을 충분히 소화하여 집행할 수 있도록 행정기관의 전문성을 확보·유지하는 여건이 조직적인 차원에서 조성되어야 한다. 또한 산업안전보건법정책이 실효성을 거둘 수 있도록 안전보건관리체계 등 법적 기준을 실질적인 준수 여부에 초점을 맞추어 확인·지도하는 방향으로 법정책이 전환되어야 한다.

이상과 같은 노력을 통해 신뢰받는 산업안전보건법정책을 펼칠 때 비로소 기업의 법정책에 대한 이해도 및 수용도가 올라가면서 기업의 안전보건관리를 실질적으로 전인하고 그 수준을 끌어올릴 수 있을 것이다. “최선의 형사정책은 사회정책에 있다.”는 법언처럼, 산업안전보건 영역에서의 최선의 형사정책 역시 산업안전보건법정책에 있음을 유념할 필요가 있다.

감사의 글

이 연구는 서울과학기술대학교 교내 일반과제 연구비 지원으로 수행되었습니다.

References

- Administrative Court. 1999. 2. 5. 98Gu3692
- Constitutional Court. 1992. 12. 24. 92Hunga8
- ILO(International Labour Organization). C081 - Labour Inspection Convention, 1947
- ILO(International Labour Organization). C174 - Prevention of Major Industrial Accidents Convention, 1993
- ILO(International Labour Organization). Ro20 - Labour Inspection Recommendation 1923
- Jung JW. A Study on the Necessity and Action Plan of Establishment of Occupational Safety and Health Executive in Korea. J Korean Soc Occup Environ Hyg 2017;27(1):4-5
- Jung JW. The international Trends and Development Plan of Occupational Safety and Health Management Systems in Korea, Occup Safety & Health Issue R 2016;10(3):44
- Jung JW. Explanation of Risk Assessment, 3th ed. Seoul: JungAng KyungJe; 2017. p. 163
- MoEL(Ministry of Employment and Labor). Criteria for Operation of Halt Order or Release of Jobs in Case of Severe Accident, etc.(Occupational Safety Division-4746). 2017a
- MoEL(Ministry of Employment and Labor). Guidance on Risk Assessment of Workplace(Notice No. 2017-36). 2017b
- MoEL(Ministry of Employment and Labor). Guideline Concerning Precautions on Imposing a Civil Penalty for Non-performance of Health and Safety Staffs(Occupational Accident Prevention Policy Division-48). 2017c
- MoEL(Ministry of Employment and Labor). Ordinance on Disclosure of Information(Instruction No. 178). 2016
- MoEL(Ministry of Employment and Labor). Ordinance on Schedule Rating of Industrial Accidents(Notice No. 2015-106). 2015
- Park KS. Administrative Law Theory, 14th ed. Seoul: Park Young Sa; 2015. p. 594
- Supreme Court. 2003. 8. 22. 2002Du12946
- Supreme Court. 2009. 12. 10. 2009Du12785