

## 사업장 위험성평가에 관한 법제의 비교법적 고찰

정진우\*

서울과학기술대학교 안전공학과

## A Comparative Study on the Legal System for Risk Assessment in the Workplace

Jin-Woo Jung\*

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

### ABSTRACT

**Objectives:** By comparing and analyzing the legal system for risk assessment in South Korea with other advanced countries, the study is designed to identify the key elements of risk assessment and seek improvement measures while focusing on solutions to the execution of risk assessment violations.

**Methods:** The study started with an awareness of the need to improve the legislation on the risk assessment of businesses in Korea. In order to reflect this problem consciousness in Korea's industrial safety and health legislation, risk assessment legislation in Japan, Britain, Germany, and Korea was analyzed in comparative terms through the literature.

**Results:** Unlike the other advanced countries, the concept of risk assessment is defined in Korea in a broad sense that includes measures to reduce risk, and risk assessment in the manufacturing and design stages is not institutionalized. In the case of worker participation, there is a problem regarding effectiveness. It is problematic that compared to the other foreign countries there is a possibility that general risk assessment will be neutralized because it is recognized as a uniform general risk assessment for a particular risk assessment, as well as inadequate risk assessment.

**Conclusions:** The areas diagnosed with problems compared to the legislation in other advanced countries should be improved by revising laws and administrative rules and supplementing the explanatory guidelines, etc. by referring to the legislation of these countries. In particular, the issue of enforcement for violations of risk assessment must be improved in order to ensure the effectiveness of risk assessment.

**Key words:** comparative terms, risk assessment, violation, worker participation

### I. 서 론


위험성평가 제도는 국제적으로 안전보건관리의 초석으로 평가받고 있는 중요한 제도이다. 우리나라에서도 뒤늦게나마 위험성평가 제도를 2013년에 산업안전보건법에 명시적으로 규정하고 본격적으로 시작한 지 약 8년이 지났다. 그렇지만 위험성평가가 정착되지 못하고 걸돌고 있다는 의견이 현장에서 지속적으로 제기되고 있다. 문제는 중소기업만이 아니라 대기업에서도 대부

분 위험성평가 제도의 취지를 제대로 이해하지 못하고 형식적으로 수행하는 데 급급하다는 점이다.

본고는 위험성평가가 시간이 흐르고 있음에도 조금씩이라도 개선되지 않고 있고 홍보하고 있다고 평가 받고 있는 이유는 무엇일까라는 문제의식을 가지고 출발하였다. 이런 문제의식하에 위험성평가에 관한 법제도가 위험성평가의 당초 배경·취지에 맞게 설계되어 있는지, 설계된 법제도가 제대로 운영되고 있는지에 초점을 맞추어 고찰하고자 한다.

\*Corresponding author: Jin-Woo Jung, Tel: 02-970-6373, E-mail: jjw35@hanmail.net, 232 Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul 01811, Korea

Received: January 14, 2021, Revised: February 11, 2021, Accepted: March 17, 2021

 Jin-Woo Jung <http://orcid.org/0000-0000-1234-1233>

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.

위험성평가 제도가 법령에 규정되었다고 하더라도 그 마련된 제도 자체에 부족함과 엉성함이 있으면 집행기관이나 사업장의 운영역량이 높다고 하더라도 제대로 이행되지 않을 것이다. 그리고 제도가 법령에 훌륭하게 도입되어 있다 하더라도 작동기제·방법과 운영역량이 제대로 갖추어져 있지 않으면 그 제도가 당초의 취지에 부합하게 운영되지 않을 것이라는 점은 쉽게 예상할 수 있다.

본고에서는 위험성평가의 핵심요소를 중심으로 법령의 취지·내용과의 정합성, 현실적합성(실효성) 등의 관점에서 우리나라와 일본, 영국, 독일의 위험성평가에 관한 법제도를 비교분석하는 한편, 위험성평가의 핵심요소를 둘러싼 문제점을 도출하고, 이에 대한 각각의 개선방안을 모색함과 함께, 가장 중요한 문제라고 할 수 있는 위험성평가 위반의 집행문제에 대한 해결방안에 대해 구체적으로 제언하고자 한다.

## II. 대상 및 방법

### 1. 연구대상

본 연구에서는 사업장 위험성평가에 관한 법제도를 체계적으로 살펴보기 위하여 먼저 위험성평가의 기본방향성에 관한 사항에 해당하는 위험성평가의 개념 및 위험성 감소조치와의 관계, 설계·제조단계의 위험성평가를 전제적으로 살펴보았다. 위험성평가의 개념은 위험성평가를 논하는 기본전제에 해당하기 때문에 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치다고 할 수 없고, 설계·제조단계의 위험성평가는 사용단계의 위험성평가를 내실 있게 실시하기 위한 전제조건에 해당하는 사안이기 때문에 반드시 짚고 넘어가야 할 문제에 해당한다.

그 다음에, 앞의 기본방향성에 해당하는 사항을 바탕으로, 위험성평가 결과의 기록, 위험성평가의 시기, 일반 위험성평가와 특정 위험성평가의 관계, 근로자 참가, 위험성평가 위반에 대한 집행 등 위험성평가의 절차와 쟁점에 해당하는 사항에 관하여 산재예방선진국과 우리나라의 법제도를 비교분석하고, 이를 토대로 법정책학의 관점에서 각각의 문제점을 도출하였다.

그리고 이상의 비교분석 결과와 문제점을 바탕으로 우리나라의 위험성평가에 관한 법제도를 개선할 수 있는 실용적인 방안을 구체적으로 제언하되, 위험성평가가 사업장에서 실질적으로 작동되도록 하기 위한 '위험성평가 집행을 실효성 제고방안'에 보다 많은 중점을 두었다.

### 2. 연구방법

본 연구는 우리나라 사업장 위험성평가에 관한 법제의 실효성에 문제가 적지 않고, 이를 개선할 필요가 있다는 문제의식하에서 출발하였다. 이러한 문제의식을 우리나라 산업안전보건법제에 반영하기 위하여 산재예방선진국이라고 평가되고 있는 일본, 영국, 독일과 우리나라의 위험성평가법제에 대해 문헌고찰을 통해 비교법적으로 분석하였다.

일본은 우리나라 위험성평가법제를 기본모델이 된 점에서, 영국은 위험성평가를 산업안전보건법령에 세계에서 가장 먼저 그리고 정교하게 도입한 국가라는 점에서, 그리고 독일은 위험성평가를 EU 기본명령에 도입하고 위험성평가가 EU 회원국의 산업안전보건법령에 의무화되는 데 중심적인 역할을 한 국가라는 점에서 각각 선정하였다.

위험성평가법제에 관한 주요사항에 대해 이들 국가와 비교분석을 함으로써, 우리나라의 사업장 위험성평가법제 자체에 문제가 없는지, 문제가 있다면 어떤 문제가 있는 것인지, 또는 제도 자체의 문제라기보다는 주로 운영상의 문제인지 여부를 살펴보는 한편, 이상에서 도출된 각각의 문제점에 대한 개선방안을 제시하고자 하였다.

## III. 결과 및 고찰

### 1. 위험성평가의 개념 및 위험성 감소조치와의 관계

#### 1) 우리나라

우리나라 산업안전보건법은 제36조(위험성평가의 실시)에서 "사업주는 건설물, 기계·기구·설비, 원재료, 가스, 증기, 분진, 근로자의 작업행동 또는 그 밖의 업무로 인한 유해위험요인을 찾아내어 부상 및 질병으로 이어질 수 있는 위험성의 크기가 허용 가능한 범위인지를 평가하여야 하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 따른 조치를 하여야 하며, 근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치를 하여야 한다."라고 하여 위험성평가의 개념에 유해위험요인의 파악(hazard identification), 위험성 추정(risk estimation), 위험성 결정(risk evaluation) 외에 위험성 감소조치(risk reduction)도 포함하고 있다.

즉, 우리나라 산업안전보건법은 위험성평가의 개념에 위험성 관리(risk management)의 범주에 해당하는 위험성 감소조치까지를 포함하면서 위험성 감소조치를 위

험성평가와 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 위험성 평가를 실시하도록 하는 의무는 위험성평가 감소조치까지를 실시하여야 하는 의무로 해석된다.

## 2) 일본

일본 노동안전위생법 제28조의2(사업주가 실시해야 할 조사 등)에서는 ‘위험성 또는 유해성 등의 조사’를 ‘위험성평가’라고 표현하고, 그 결과에 근거하여 노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하는 것은 ‘위험성 감소조치의 실시’라는 표현을 사용하여 양자를 구분하고 있다. 이 점에 대해서는 후생노동성의 ‘위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 해설통달’ 1(3)에서 명시적으로 설명하고 있다. 그리고 사업주에게 총괄안전위생관리자로 하여금 ‘위험성평가’ 외에 ‘위험성 감소조치’를 총괄 관리하도록 하는 의무를 부과하고 있다(법 제10조 및 안전위생규칙 제3조의2).

위험성평가는 유해위험요인 파악(hazard identification), 위험성의 추정, 우선도의 설정 및 위험성 감소조치내용의 검토 순으로 실시하는 것으로 되어 있고(위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 3. 실시내용), ‘위험성 감소조치’는 제외되어 있다. 위험성 감소조치는 법령의 규정에 근거한 조치 외에, 노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하도록 하는 노력의무 형태로 규정하고 있다(노동안전위생법 제28조의2 제1항 또는 제57조의3 제1항·제2항).

## 3) 영국

위험성평가는 일반적으로 작업환경에 존재하거나 상업적 활동 또는 작업활동에서 발생하는 유해위험요인을 파악하는 것(identifying)과 기존의 예방조치와 그것들의 효과를 고려하여 관련된 위험성의 정도를 평가(evaluating)하는 것을 포함한다. 그리고 위험성평가는 안전보건관리의 중요한 요소이고 그것의 주된 목적은 산업안전보건법(HSWAct) 및 관련규칙에 따른 법적 의무를 준수하기 위해 요구되는 조치를 밝혀내기 위한 것이다.

구체적으로는, 위험성평가는 ① 유해위험요인 파악(Identify the hazards), ② 누가 어떻게 영향을 받는 지 결정(Decide who might be harmed and how), ③ 위험성 결정 및 예방조치 결정(Evaluate the risks and decide on precautions)으로 설명되거나(RoSPA,

2018), ① 기계류의 한계의 결정(Determine limits of machinery), ② 유해위험요인의 파악(Identify the hazards), ③ 위험성의 추정(Estimate the risks), ④ 위험성의 결정(Evaluate the risks)으로 설명되고 있다(The Supply of Machinery (Safety) Regulations Annex I Essential health and safety requirements relating to the design and construction of machinery). 그리고 유해위험요인을 제거하거나 유해위험요인과 관련된 위험성을 감소시키는 것은 ‘위험성 감소(Risk reduction)’로 설명하고 있다.

한편, 개별 규칙에서 위험성평가 결과에 따른 위험성 감소조치를 별도로 규정하지는 않고, 기존의 법적 산업안전보건조치기준을 준수하는 것을 기본적인 위험성 감소조치로 의무화하고 있다.

## 4) 독일

위험성평가(Gefährdungsbeurteilung)란 노동할 때의 안전과 건강을 위하여 필요한 조치를 정하기 위하여 취업자가 그들의 직업적 활동 중에 노출되는 관련된 위험성(Gefährdungen)의 체계적인 조사(Ermittlung)와 추정(Bewertung)의 과정을 의미하는 것으로 이해되고 있다(Lehder & Skiba, 2011). 그리고 위험성평가를 검토할 때에는 다음의 프로세스단계들이 고려된다는 점을 강조하고 있다(Geschäftsstelle der Nationalen-Arbeitsschutzkonferenz c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Nöldnerstr., 2017). ① 작업범위와 업무의 확정, ② 위험성 조사, ③ 위험성 판단, ④ 기술수준에 따른 구체적인 산업안전보건조치의 확정(이 단계에서 산업안전보건법 제4조에 따른 보호조치의 우선순위에 유의하여야 한다), ⑤ 조치의 실행, ⑥ 조치의 영향의 검토, ⑦ 위험성평가의 기록.

산업안전보건법(ArbSchG) 제5조(1)에서 “사업주는 취업자를 위하여 그의 노동과 연관된 위험성평가를 통하여 어떠한 산업안전보건조치들이 필요한지를 확인하여야 한다.”, 동법 제6조(1)에서는 “사업주는 위험성평가를 실시하고 그 결과에 따라 사업주가 정한 산업안전보건조치 및 그것의 검토결과를 알 수 있는 서류를 갖추어야 한다.”고 규정하고 있는 것에서 알 수 있듯이 위험성평가와 산업안전보건조치(위험성 감소조치)를 구별하고 있다.

한편, 개별 규칙(예: 위험물질령 제7조)에서 위험성평가를 실시하고 그에 따라 필요한 위험성 감소조치를 기존

의 법적 산업안전보건조치기준과 별도로 규정하고 있다.

#### 5) 소결

선진외국의 경우 실무에서는 위험성평가에 위험성 감소조치(안전보건조치)를 포함하는 것으로 표현하거나 운영하기도 하지만, 산업안전보건법령에서는 위험성평가와 위험성 감소조치는 구별하여 규정되어 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 위험성 감소조치(안전보건조치)는 위험성평가의 결과를 토대로 실시하는 것으로 위험성평가와 별개로 규정되어 있다. ISO 12100, ISO/IEC GUIDE 51, EU Directive 등에서도 위험성평가와 위험성 감소를 구분하여 사용하고 있다(European Commission, 1996; ISO, 2010; ISO/IEC, 2014).

위험성평가 결과에 근거한 안전보건조치의 범위는 국가별로 차이가 있다. 영국은 법령에서 정한 요구사항 또는 금지사항을 준수하기 위하여 사업주가 취할 필요가 있는 조치로 한정되어 있는 반면에, 일본, 독일의 경우에는 법령에서 정한 조치 6외에 추가적인 조치까지를 그 내용으로 포함하고 있다.

우리나라 산업안전보건법상의 위험성평가 개념은 위험성평가에 대한 국제기준 또는 보편적 개념보다 넓게 정의되어 있다. 즉, 위험성 감소는 원래 위험성관리 영역에 해당하는데, 현행 산업안전보건법은 위험성 감소까지를 포함하는 것으로 되어 있다.

게다가 우리나라 산업안전보건법상의 위험성 감소조치에는 법령상의 조치 외에 추가적인 조치까지를 포함하도록 되어 있어 그 범위가 매우 넓게 설정되어 있다. 이와 같이 위험성평가 개념이 매우 넓은 상태에서는 위험성평가의 실시 자체에 대해서는 별책을 부과할 수 있어도 부실한 실시에 대해서까지는 별책을 부과하는 것이 법리적으로나 현실적으로 곤란하다고 할 수 있다.

따라서 위험성평가의 질 관리를 위하여 위험성평가의 부실한 실시에 대해서까지 별책을 부과하기 위해서는 현행 산업안전보건법(제36조)상의 위험성평가의 개념(범위)을 위험성 감소를 제외한 본래의 위험성평가 영역으로 한정하여 명확하게 규정할 필요가 있다.

## 2. 설계 · 제조단계의 위험성평가

### 1) 우리나라

우리나라에서는 설계 · 제조단계의 위험성평가에 대해서는 산업안전보건법, 하위법령, 행정규칙 어디에서도 규정하지 않고 있다. 그 결과 제조자 또는 수입자에 대

해서는 위험성평가에 관한 어떠한 의무도 부과되어 있지 않다. 실제로 사업장에서는 자율적 차원에서라도 설계 · 제조단계의 위험성평가는 시도되고 있지 않는 상태이다.

### 2) 일본

노동안전위생법 제3조 제2항, 노동안전위생규칙 제24조의13 및 기계의 포괄적인 안전기준에 관한 지침(基發 第0731001号, 2007.7.31) 및 해설(基安安發 第0731004号, 2007.7.31)에 따라 설계 · 제조단계의 위험성평가를 실시하도록 하고 있다. 위반 시 벌칙이 수반되지 않는 권고적 성격의 지침이다.

### 3) 영국

기계류(안전) 양도 · 제공규칙(Supply of Machinery (Safety) Regulations) 제7조(Supply of machinery: general obligations and prohibition)와 부록(Annex) I (기계류 설계 및 시공에 관련되는 필수안전보건요건)에서 설계 · 제조단계의 위험성평가를 필수적 안전보건요건으로 규정하고 있다. 규칙은 위반 시 처벌이 수반되는 강제적 성격을 띠고 있다.

### 4) 독일

제품안전법(Produktsicherheitsgesetz, ProdSG) 제3조(제품의 시장유통을 일반조건) 및 동법의 관련규칙에 해당하는 기계 · 설비에 관한 개별 규칙(Verordnung)에 따라 설계 · 제조단계의 위험성평가가 강제화되어 있다. 관련규칙으로는 전기운전도구에 관한 규칙, 완구의 안전에 관한 규칙, 간이압력용기에 관한 규칙, 가스사용설비규칙, 개인보호구 유통에 관한 규칙, 기계 · 설비규칙, 스포츠보트 및 수상오토바이에 관한 규칙, 폭발안전규칙, 엘리베이터규칙, 에어로졸 포장용기규칙, 압력용기규칙 등이 있다.

### 5) 소결

우리나라와 달리 일본, 영국, 독일 모두 사용단계의 위험성평가와 별개로 설계 · 제조단계의 위험성평가를 법제화하고 있다. 영국, 독일은 강제적인 성격으로, 일본은 권고적인 성격으로 규정하고 있다. 이들 국가에서는 기계 · 설비를 시장에 출하하기 전 단계(설계 · 제조단계)에서 위험성평가를 실시하여 그 결과를 사용자(user)에게 인도하고, 사용자에게 해당하는 사업주는 제조

자 또는 수입자로부터 받은 위험성평가 결과를 토대로 사용단계의 위험성평가를 실시하도록 규정하고 있다. 국제안전규격(ISO 12100)에서도 기계·설비의 설계·제조자와 기계·설비의 사용자 양자에 대하여 각각의 입장에서 위험성평가 실시를 제시하고 있다.

### 3. 위험성평가 결과의 기록

#### 1) 우리나라

산업안전보건법 시행규칙(제37조) 및 사업장 위험성평가에 관한 지침(제14조)에서 위험성평가 대상의 유해 위험요인, 위험성 결정의 내용, 위험성 결정에 따른 조치의 내용, 위험성평가를 위해 사전조사한 안전보건정보, 그 밖에 사업장에서 필요하다고 정한 사항을 기록·보존하도록 규정하고 있다. 기록의무 자체는 강제적인 성격을 가지고 있지 않다.

#### 2) 일본

노동안전위생법령에서는 위험성평가 결과의 기록에 대해 아무런 규정을 두고 있지 않고, 공시(위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침)에서 이에 관한 내용을 정하고 있다. 따라서 기록의무 자체로만 보면 그 위반에 대해서는 처벌이 수반되지 않는다.

#### 3) 영국

위험성평가 결과의 기록에 대해 사업장 보건안전관리 규칙(Management of Health and Safety at Work Regulations, MHSWR)과 건강장해물질 관리규칙(Control of Substances Hazardous to Health Regulations, COSHH)에서 중요한 결과 등을 중심으로 의무화하고 있다. 즉, MHSWR에서는 “5인 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 평가의 중요한 결과와 특별히 위험한 상태에 있는 것으로 확인된 모든 근로자집단을 기록해야 한다”고 규정하고 있고[제3조(6)], COSHH에서는 5인 이상의 근로자를 사용하는 사업주에 대해 위험성평가가 실시된 후에 실행 가능한 한 빨리 위험성평가의 중요한 결과를 기록하고, 동 규칙 제7조(건강장해물질 노출의 예방 또는 통제)의 요건을 충족하기 위해 사업주가 취한 조치를 기록해야 한다고 규정하고 있다[제6조(4)].

#### 4) 독일

산업안전보건법 제6조(문서작성)에서 위험성평가 기

록에 관한 일반적인 사항을 규정하고 있다. 추가적으로 위험성평가 결과의 기록에 관한 구체적인 내용이 위험물질령(GefStoffV), 생물학적 물질령(BioStoffV), 작업장령(ArbStättV), 작업장비의 사용 시 안전보건령(BetrSichV), 소음·진동위험령(LärmVibrationsArbSchV) 등의 각 규칙에 규정되어 있다. 기록의 내용은 각 규칙에서 규율하고 있는 위험요인에 따라 다소 상이하게 규정되어 있다.

#### 5) 소결

위험성평가 결과의 기록에 대해서는 우리나라와 일본, 영국, 독일 간에 내용상으로는 특별한 차이가 없다. 다만, 기록 규정 자체의 강제성 여부에 있어 우리나라와 일본은 강제성이 없고, 영국과 독일은 강제성을 가지고 있다. 우리나라와 일본의 경우 기록 규정 자체에 강제성은 없지만 위험성평가 실시 여부의 중요한 판단기준으로 작용한다.

### 4. 위험성평가의 시기

#### 1) 우리나라

위험성평가의 시기에 대해서는 산업안전보건법령에서 규정하고 있는 내용은 없고, 사업장 위험성평가에 관한 지침에서 다음 어느 하나에 해당하는 계획이 있는 경우에는 정기평가 외에 해당 계획의 실행을 착수하기 전에 위험성평가(수시평가)를 실시하도록 규정하고 있다(제15조).

- ① 사업장 건설물의 설치·이전·변경 또는 해체,
- ② 기계·기구, 설비, 원재료 등의 신규 도입 또는 변경
- ③ 건설물, 기계·기구, 설비 등의 정비 또는 보수(주기적·반복적 작업으로서 정기평가를 실시한 경우에는 제외)
- ④ 작업방법 또는 작업절차의 신규 도입 또는 변경
- ⑤ 중대산업사고 또는 산업재해(휴업 이상의 요양을 요하는 경우) 발생(재해발생 작업을 재개하기 전에 실시)

#### 2) 일본

위험성평가의 시기에 대해서는 노동안전위생법 시행규칙에서 다음 어느 하나에 해당하는 시기에 실시하도록 규정하고 있다(24조의11).

1. 건설물을 설치, 이전, 변경 또는 해체할 때
2. 설비, 원재료 등을 신규로 채용 또는 변경할 때

3. 작업방법 또는 작업절차를 신규로 채용하거나 변경할 때
4. 앞의 호에서 제시하는 것 외에, 건설물, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업행동, 기타 업무에 기인하는 위험성 또는 유해성 등에 대하여 변화가 생기거나 생길 우려가 있는 때

### 3) 영국

위험성평가 시기는 위험성평가에 관한 일반규칙이라고 할 수 있는 MHSWR과 화학물질에 대한 위험성평가를 규정하고 있는 COSHH에서 규정하고 있다. MHSWR에서는 “위험성평가는 더 이상 타당하지 않다고 의심할 만한 이유가 있거나 관련되는 문제에 중요한 변화가 있었다면 재검토되어야 한다. 재검토 결과, 위험성평가에 변경이 요구되는 경우, 해당 사업주 또는 자영업자는 변경을 하여야 한다.”고 규정하고 있고(제3조), COSHH에서는 “위험성평가는 정기적으로 검토되어야 한다. 그리고 i) 위험성평가가 더 이상 유효하지 않다고 의심할 이유가 있는 경우, ii) 위험성평가가 관련되는 작업에서 중요한 변화가 있었던 경우, iii) 제10조에 따라 실시되는 모니터링의 결과가 필요하다고 나타낼 경우에는, 위험성평가가 즉시 재검토되어야 한다. 재검토의 결과, 위험성평가에의 변경이 요구되는 경우에는 변경이 이루어져야 한다.”고 규정하고 있다(제3조). 그리고 위험성평가는 정기적으로 재검토할 것이 권장되고 있다(Moore, 2015).

### 4) 독일

여러 개별 규칙(Verordnung)에서 위험성평가 시기를 별도로 규정하고 있다. 위험물질령에 따르면, 위험성평가는 정기적으로 점검되어야 하고, 필요에 따라 현재화되어야 한다. 위험성평가는 중요한 변화 또는 새로운 정보가 현행화(갱신)를 필요로 하거나, 산업의학적 예방조치령에 따른 산업의학적 검진에서 도출된 결정에 따라 현행화가 필요한 것으로 드러난 경우에는 즉시 현행화되어야 한다.

생물학적 물질령(BioStoffV)에서는 i) 노동조건에 중요한 변경 또는 새로운 정보, 예컨대 사고보고서 또는 산업의학적 예방검진에 따른 정보가 이것을 필요로 하는 경우, ii) 안전조치의 기능과 효과에 대한 점검 결과 기존의 안전조치가 효과적이지 않다는 것이 판명된 경우에 위험성평가를 즉시 현행화(갱신)하여야 하

고, 그 외의 경우에는, 최소한 2년마다 위험성평가를 점검하거나 필요한 경우에는 갱신하여야 한다고 규정하고 있다.

작업장비의 사용 시 안전보건령(BetrSichV)에 따르면, i) 작업장의 변경을 포함한 안전과 관련된 노동조건에 변화가 위험성평가를 필요로 하는 경우, ii) 재해 또는 산업의학적 고려에 의해 새로운 정보, 특별한 지식이 존재하는 경우, iii) 제5조(4)에 따른 안전조치의 효과 검토에 의해 정해진 안전조치가 더 이상 효과가 없거나 충분하지 않다는 것이 밝혀진 경우에는, 위험성평가를 지체 없이 실시하여야 한다.

### 5) 소결

위험성평가 실시시기에 대해서는 우리나라와 일본, 영국, 독일 간에 내용상으로는 특별한 차이가 없다. 다만, 실시시기 규정 자체의 강제성 여부에 있어 우리나라와 일본은 강제성이 없고, 영국과 독일은 강제성을 가지고 있다. 실시시기 규정 자체에 강제성은 없는 우리나라와 일본의 경우에도 실시시기 규정은 위험성평가 실시여부의 중요한 판단기준으로 작용한다.

## 5. 일반 위험성평가와 특정 위험성평가의 관계

### 1) 우리나라

사업장 위험성평가에 관한 지침에서 사업주가 다음 어느 하나에 해당하는 제도를 이행한 경우에는 그 부분에 대하여 이 고시에 따른 위험성평가를 실시한 것으로 본다고 규정하고 있다(제7조 제4항).

- ① 위험성평가 방법을 적용한 안전·보건진단(법 제47조)
- ② 공정안전보고서(법 제44조). 다만, 공정안전보고서의 내용 중 공정위험성 평가서가 최대 4년 범위 이내에서 정기적으로 작성된 경우에 한한다.
- ③ 근골격계부담작업 유해요인조사(안전보건규칙 제657조부터 제662조까지)
- ④ 그 밖에 법과 이 법에 따른 명령에서 정하는 위험성평가 관련 제도

### 2) 일본

일반 위험성평가 지침과 더불어 특정 위험성평가 지침으로 ‘화학물질에 관한 위험성평가 지침’이 존재하고 있다. 화학물질에 대하여 화학물질 위험성평가 지침에 따라 위험성평가를 실시하면 화학물질에 관한 부분에

대해서는 일반 위험성평가를 중복하여 실시할 필요가 없는 것으로 해석되고 있다(MoHLW, 2006b).

### 3) 영국

MHSWR 외의 다른 규칙은 그것들이 커버하는 유해 위험요인과 위험성에 특유한 위험성평가에 대한 요건을 포함하고 있다. 사업주가 처음으로 작업상황 또는 작업 활동을 판단하는 경우, 위험성평가는 다른 규칙의 요건을 이행하기 위하여 보다 상세한 위험성평가가 필요한 부분이 어디인지를 파악하는 데 특별히 유용하다. MHSWR 외의 다른 규칙의 목적을 위해 실시되는 위험성평가는 MHSWR에 따른 위험성평가를 실시할 의무를 부분적으로 커버한다. 사업주가 이미 다른 규칙에 따른 위험성평가를 실시한 경우, 그는 이 위험성평가가 여전히 유효한 한 이를 반복할 필요는 없지만, 위험성평가가 모든 중요한 위험성을 커버하도록 확인할 필요가 있다.

COSHH 위험성평가는 MHSWR 제3조에 의해 사업주에게 부과되어 있는 일반 위험성평가의 일부로서 실시될 수 있다. 사업장에 존재하는 건강에 유해한 물질이 근로자의 안전에 대한 위험의 원인이기도 하면, 예컨대 가연성이거나 불안정하면, 사업주는 COSHH 위험성평가를 위험물질 및 폭발분위기 규칙(Dangerous Substances and Explosive Atmospheres Regulations, DSEAR) 제5조에 의해 요구되는 위험성평가와 결합하여 실시할 수도 있다. 사업주는 모든 평가가 관련규칙을 준수하기에 적합하고 충분하도록 하여야 한다(COSHH Guidance 6: 73).

### 4) 독일

특정 위험성평가에 관한 규정의 한 예로서 위험물질령(GefStoffV) 제6조(정보조사와 위험성평가)에 따르면, 산업안전보건법 제5조에 따른 작업조건 평가의 구성요소로서의 위험성평가 차원에서 사업주는 취업자가 위험물질과 함께 활동(업무)을 수행하고 있는지 또는 활동을 하는 과정에서 위험물질이 발생 또는 방출될 가능성이 있는지에 대하여 확인하여야 한다고 규정하고 있다. 즉, 특정 위험성평가를 실시하면 그 부분에 대해서는 일반 위험성평가를 실시한 것으로 같음되고 있다.

### 5) 소결

영국, 독일, 일본 모두 일반 위험성평가와 특정 위험성평가를 병행적으로 규정하여 운영하고 있다. 특정 유

해위험요인에 대해서는 특정 위험성평가 규정 또는 지침이 우선적으로 적용되기 때문에, 특정 유해위험요인에 대해 위험성평가가 이루어진 만큼에 한해서는 일반 위험성평가를 실시한 것으로 같음되는 관계라고 할 수 있다. 특정 위험성평가가 커버하는 범위는 일률적으로 말할 수 없고 해당되는 규정 또는 지침의 내용에 따라 판단하는 것이 타당할 것이다.

우리나라의 경우 안전보건진단, 공정위험성평가, 근골격계질환 유해요인조사 등은 위험성평가 과정의 일부분에 해당한다. 이들 모두 위험성평가 과정의 일부분이기는 하지만, 위험성평가 구성부분을 구체적으로 커버하는 범위는 각 제도에 따라 다르다. 따라서 커버범위를 일률적이고 단정적으로 판단하여 규정하는 것은 현실적으로 매우 곤란하다. 그리고 위 제도들의 경우 정기적으로 실시되는 것인 만큼 기계·설비의 도입, 유지보수공사 등과 같은 수시 위험성평가 대상은 커버하지 못하기 때문에 이 제도를 이행하였다고 하여 사업장 위험성평가에 관한 지침에 따른 모든 위험성평가를 수행하였다고 간주하는 것은 위험성평가의 공백을 초래할 가능성이 높다.

게다가, 주로 건강장해의 방지를 목적으로 한 화학물질에 의한 위험성평가(Chemical Hazard Risk Management, CHARM)에 관한 내용은 산업안전보건법령이나 사업장 위험성평가에 관한 지침에 아무런 근거 없이 산업안전보건공단 지침으로만 존재하고 있어 일반 위험성평가와 화학물질에 의한 위험성평가의 관계가 모호한 상태이다.

## 6. 근로자 참가

### 1) 우리나라

산업안전보건법에서 사업주는 위험성평가 시 해당 작업장의 근로자를 참여시켜야 한다고 규정하고 있고(제35조 제2항), 이에 근거하여 사업장 위험성평가에 관한 지침에서는 사업주에게 위험성평가를 실시할 때, ① 관리감독자가 해당 작업의 유해·위험요인을 파악하는 경우, ② 사업주가 위험성 감소대책을 수립하는 경우, ③ 위험성평가 결과 위험성 감소대책 이행 여부를 확인하는 경우에 해당 작업에 종사하는 근로자를 참여시켜야 한다고 규정하고 있다(제6조).

### 2) 일본

노동안전위생법 제17조 및 제18조에 따라 위험성평



가는 안전위원회, 위생위원회에서 근로자 측의 의견청취의 대상으로 명시적으로 규정되어 있다. 그리고 위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 4. (1) 라에서는 사업주로 하여금 위험성평가 및 그 결과에 근거한 조치의 실시에 있어서는 작업내용을 상세하게 파악하고 있는 ‘직장(職長) 등’에게 유해위험요인의 특정, 위험성의 추정, 위험성 저감조치의 검토를 하도록 노력하도록 규정하고 있다(MoHLW, 2015a). 여기에서 ‘직장 등’이란 직장 외에 반장, 조장, 계장 등의 작업 중의 근로자를 직접 지도 또는 감독하는 자이다. 그리고 직장 이외에도 작업내용을 상세하게 파악하고 있는 일반 근로자가 있는 경우에는, 당해 근로자를 참가시키는 것이 바람직하다(위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 해설통달 4. (5)).

한편, 동 지침 4. (1) 마에서는 사업주에게 기계·설비 등에 관련되는 위험성평가 및 그 결과에 근거한 조치의 실시에 있어서는 당해 기계·설비 등에 전문적인 지식을 가지고 있는 자를 참여시키도록 노력의무를 부과하고 있다. 그리고 위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 해설통달 4. (7)에서는 기계·설비 등에 관련되는 위험성평가 및 그 결과에 근거한 조치의 실시에 관하여 전문적인 지식을 필요로 하는 경우 등에는 외부의 컨설턴트의 조력을 얻는 것도 무방하다고 규정하고 있다.

요컨대, 위험성평가 과정에 근로자 측과의 협의를 하는 것은 안전·위생위원회를 통해 강제화되어 있으나, 근로자들의 위험성평가 과정에의 참가는 강제화되어 있지 않고, 단지 직장 등 근로자의 참가를 권장하고 있을 뿐이다. 그리고 위험성평가 과정에 전문가의 조력도 필요할 수 있다고 강조하고 있다.

### 3) 영국

법령 차원에서는 위험성평가를 규정하고 있는 부분에서 위험성평가 과정에 근로자 또는 안전대표가 참가하거나 협의하도록 하는 등의 내용을 직접적으로 표현하고 있지는 않다. 다만, 승인실행지침(Approved Code of Practice, ACoP), 가이드선(Guidance)에서 “적합하고 충분한 위험성평가를 실시할 때, 사업주는 근로자들의 안전보건에 상당히 영향을 미칠 수 있으면서 위험성평가의 결과로서 그들이 도입하려고 하는 조치에 대한 근로자 및/또는 그들의 안전대표의 의견을 물어야 한다. 이것은 안전대표 및 안전위원회 규칙

(Safety Representatives and Safety Committees Regulations) 및 보건안전(근로자와 협의) 규칙[Health and Safety(Consultation with Employees) Regulations]에 따라 요구되는 법적 요건이다”고 규정하고 있을 뿐이다(COSHH ACoP 6: 76).

한편, 협의 대상으로 위험성평가에 한정되어 있는 것은 아니지만 다음 사항이 규정되어 있다. ① 사업장에서 근로자들의 안전보건에 상당한 영향을 미치는 조치의 도입, ② 안전보건관리자의 임명계획, ③ 제공하려고 하는 안전보건정보, ④ 안전보건교육 계획, ⑤ 사업장에 도입하려고 하는 기술의 안전보건 영향에 대하여 사업주는 안전대표 또는 근로자들(안전대표가 없는 사업장)로부터 의견을 구해야 한다(Safety Representatives and Safety Committees Regulations 제4A조(1), Health and Safety(Consultation with Employees) Regulations 제3조). 그리고 협의는 근로자에게 정보를 제공하는 것뿐만 아니라 그들의 의견을 듣는 것과 안전보건 의사결정 전에 그들이 말하는 것을 고려하는 것을 포함한다(COSHH Guidance 6: 77). 그리고 강제력은 없지만 위험성평가 가이드(HSE, 2014b)에서 사업주가 취할 수 있는 일부 실제적인 조치에 “작업자들을 참가시키고 그들과 협의할 것”이라는 사항이 포함되어 있다.

요컨대, 영국의 경우 위험성평가 과정에서 근로자들에게 의견을 구하거나 이들과 협의를 하는 것은 강제화되어 있다고 볼 수 있으나, 근로자의 참가 자체가 강제화되어 있다고 볼 수는 없을 것이다.

### 4) 독일

산업안전보건법령에는 위험성평가 과정에 근로자를 참여시키거나 근로자와 협의하라는 규정은 발견되지 않는다. 위험성평가 과정에 전문적인 지식이 요구되는 분야에 관련되는 일부 규칙(Verordnung)[예: 위험물질령 제6조(11), 작업장비의 사용 시 안전보건령 제3조(3)]에서 “위험성평가는 전문성 있는 사람에 의해서 수행되는 것만이 허용된다.”는 규정을 두고 있는 것으로 볼 때, 위험성평가에 근로자의 참가 자체를 강제화하고 있지 않다는 것을 알 수 있다. 위험성평가에 관한 설명지침에서도 근로자 참가를 별도로 강조하고 있는 자료는 발견되지 않는다. 다만, 위험성평가의 실시와 문서 작성은 사업장조직법 제87조(1)제7호에 따라 종업원대표위원회와의 합의에 의하여 결정하도록 되어 있다.



## 5) 소결

선진외국의 경우 위험성평가 과정에 개별근로자를 참가시키는 것은 권장되고 있지만, 강제하고 있지는 않다. 그 이유는 유해위험요인, 공정 등에 따라서는 근로자를 일률적으로 참가하도록 하는 것이 현실적으로 불가능하거나 실효성이 없을 수 있기 때문일 것이다. 따라서 위험성평가 과정에서 개별근로자가 참가하는 것은 고시(지침) 등에서 규정하여 권장사항으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 고도의 전문성이 필요한 부분이나 근로자가 작업하지 않는 설비 등의 위험성평가에 획일적으로 개별근로자의 참가를 강제하는 것은 비현실적이기 때문이다.

다만, 개별근로자 또는 근로자대표의 의견을 묻거나 협의하는 것을 강제하는 것은 가능하다고 생각된다. 그러나 개별근로자 또는 근로자대표로부터의 의견조회 또는 이들과의 협의의 필요성이 위험성평가에 대해서만 있는 것이 아니기 때문에, 이것을 위험성평가 조항에 개별적으로 규정하는 방식보다도 다른 안전보건사항에 포함하는 방식으로 규정하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

우리나라의 경우, 유해·위험요인 파악, 위험성 감소 대책 수립, 위험성 감소대책 이행 여부 확인에만 해당 작업에 종사하는 근로자를 참여시켜야 한다고 규정하고 있어, 위험성 추정 등 다른 과정에는 근로자를 참여시키지 않아도 되는 것으로 오인될 수 있고, 전문가의 참여에 대해서는 아무런 규정을 두고 있지 않아 근로자의 참여만이 맹목적으로 이루어지고 전문성 참여(지원)의 중요성은 간과될 위험이 높은 상태이다.

## 7. 위험성평가 위반에 대한 집행

## 1) 우리나라

산업안전보건법상의 위험성평가 조항자체는 그 위반에 대해 처벌규정을 두고 있지 않지만, 안전보건관리체제의 구성요인인 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전보건총괄책임자, 안전관리자, 보건관리자의 직무에 위험성평가에 관한 사항을 포함하고 이들을 통해 위험성평가가 수행되지 않는 경우에 대해 과태료를 부과하는 것으로 규정돼 있다.

하지만 정부에서는 안전보건관리체제 지도감독 시 이들 안전관계자의 선임 여부에만 초점을 맞추고 안전보건관계자를 통한 직무수행에 대해서는 관심을 보이지 않는 경향을 보이고 있다. 그리고 위험성평가에 대해 산

업안전보건법 제155조 제3항에 따라 사업주를 대상으로 위험성평가에 관한 사항을 보고하도록 명할 수 있음에도 불구하고 이러한 행정조치 제도를 활용하고 있지 않다. 그 결과, 위험성평가가 실시되지 않거나 부실하게 실시되더라도 이에 대한 시정이 조직적·체계적으로 이루어지지 않고 있는 상태이다.

## 2) 일본

사업주가 노동안전위생법 제10조 제1항의 규정에 위반하여 ① 총괄안전위생관리자를 선임하지 않은 경우 또는 ② 총괄안전위생관리자를 선임하였다고 하더라도 그 자에게 안전관리자 또는 위생관리자를 지휘하게 하지 않거나, 동항 각호에 열거되어 있는 업무 중 하나인 위험성평가 및 위험성 감소조치를 총괄 관리하게 하지 않은 경우에는, 노동안전위생법 제120조 제1호에 의해 50만엔 이하의 벌금에 처해진다. 회사가 총괄안전위생관리자(공장장 등)를 형식적으로 선임하고 관할 노동기준감독서장에 보고하는 것만으로는 충분하지 않고, 선임 후에도 충분히 안전위생업무를 총괄 관리하도록 감독하여야 한다.

안전위원회, 위생위원회의 조사심의사항의 하나로 위험성평가 및 위험성 감소조치에 관한 사항이 포함되어 있는데, 동 위원회를 설치하지 않은 경우에는 처벌대상이 된다(노동안전위생법 제120조 제1호). 한편, 노동안전위생법 제100조 제1항에 따라 사업주를 대상으로 위험성평가에 관한 사항을 보고하도록 명하는 제도를 활용하고 있다.

## 3) 영국

사업주가 안전보건에 관한 규칙(regulation)을 위반하는 경우 HSWAct 제33조에 의해 형사처벌의 대상이 된다. 따라서 이 규칙에 따른 위험성평가를 적절하고 규정에 따라 실시하지 않는 사업주는 형사처벌될 수 있다. 실제로 적합하고 충분한 위험성평가의 미실시는 가장 흔하게 기소되는 안전보건범죄의 하나이다(Matthews & Ageros, 2016).

사업주가 HSWAct 및 관련규칙상의 위험성평가 규정을 위반하는 경우, 감독관은 형사처벌 절차를 밟는 것에 추가하여 개선명령(improvement notice)을 병과할 수도 있다(HSE, 2015a). 그리고 법원은 HSWAct 제42조(1)에 따라 형벌에 대신하거나 추가하여 시정명령을 내릴 수 있다.

일반적 위험성평가를 규정하고 있는 MHSWR 제3조 위반 그리고 특정 유해위험요인에 대한 예방관리를 규정하고 있는 개별 규칙상의 위험성평가 규정 위반으로 실제 처벌된 사례가 다수 발견된다. 특히 위험성을 적절하고 충분하게 실시해야 한다는 의무를 부과하고 있는 MHSWR 제3조의 '적합하고 충분한 위험성평가에 대한 요건' 위반으로 처벌되는 사례가 압도적으로 많다(HSE, 2008c).

#### 4) 독일

2008년 6월 11일에 제정된 '위험성평가 및 문서작성 지침'(제정 후 2011, 2015, 2017년 개정되었지만, 본질적인 내용이 바뀐 것은 없다)은 사회법전 제7권 제20조(1) 및 산업안전보건법 제21조(3)제1호에 따라 연방노동사회부(BMAS), 주 산업안전보건 및 안전공학위원회(LASI) 및 법적 사회보험연맹(DGUV) 간에 위험성평가의 체계적인 조치방법에 대해 합의된 원칙이다.

일반적으로 영업감독관은 매년 개별 사업장 감독에 있어 위험성평가 관련 문서를 요구한다. 여기에서 위험성평가가 사업장 상황에 맞게 실행되었는지 및 문서작성이 되었는지를 다음 세 가지 경우로 구별하여 확인한다(Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz c/o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin Nöldnerstr, 2017).

##### ① 사업장 위험성평가가 실행되지 않는 경우

사업주는 그의 의무와 도움을 받을 가능성에 대해 자문을 받는다. 감독관은 위험성에 대하여 충분한 안전조치가 취해지지 않았음을 인지하면, 사업주에게 일반적으로 위험성평가를 적절한 기간 내에 실행하고 문서를 제출할 것을 요구하고[산업안전보건법 제22조(3)]사후 확인이 이루어진다.

##### ② 위험성평가가 적절하지 않게 실행된 경우

다음과 같은 경우에는 위험성평가가 적절하지 않게 실행된 것에 해당한다.

- 사업장의 위험성 상황이 명백하게 부적절하게 평가됨
- 작업장/작업의 중요한 위험성이 확인(조사)되지 않음
- 특별한 인적 그룹이 고려되지 않음
- 사업주의 조치들이 불충분하거나 부적절함
- 효과에 대한 확인(체크)이 이루어지지 않거나 완전하지 않음

- 평가가 실제적이지 않음
- 사업주의 필요한 문서들이 호소력이 없고 납득이 가지 않음

사업주는 일반적으로 위험성평가를 적절한 기간 내에 개선할 것을 문서로 요구 받는다. 경우에 따라 사후확인 또는 지시(명령)가 이루어진다.

##### ③ 위험성평가가 적절하게 실행된 경우

다음과 같은 경우에는 위험성평가가 적절하게 실행된 것에 해당한다.

- 사업장의 위험성평가가 본질적으로 실행되었고 적절하게 추정되었음
- 사업주의 조치들이 충분하고 적절함
- 효과에 대한 확인(체크)이 이루어짐
- 평가가 실제적임
- 문서가 형식과 내용에 있어 적절하게 존재함

무작위추출로 진행된 조사에서 작은 결함만이 확인된 경우에는 구두상의 자문으로 충분하다.

이처럼 독일은 위험성평가가 실시되지 않거나 적절하지 않게 실시된 경우, 바로 처벌하지 않고 일차적으로 시정명령을 한다. 사업주가 이것에 따르지 않는 경우에 산업안전보건법 제25조(1) 제2호 a)에 근거하여 비로소 과태료가 부과되고, 시정명령을 반복적으로 위반하는 경우에는 동법 제26조(1) 제1호에 근거하여 형사처벌 대상이 된다. 따라서 위험성평가의 미 실시 또는 부적절한 실시를 이유로 과태료를 부과 받거나 형사처벌되는 일은 흔치 않은 일이다(Pieper, 2017).

#### 5) 소결

일본, 영국, 독일 모두 위험성평가가 사업장 안전관리의 중요한 수단이라는 판단하에 방식은 각기 다르지만 위험성평가 실시를 강제화하고 위반에 대해 벌칙규정을 두고 있다. 일본, 독일의 경우에는 처벌 자체를 목적으로 하지 않고 위험성평가의 실질적인 이행을 유도하기 위하여 벌칙을 배경으로 유연한 행정조치 수단에 해당하는 행정지도, 시정명령 등을 적극 활용하고 있다. 영국은 위험성평가가 법령상의 내용으로 한정적으로 되어 있는 점과 상세한 설명기준(지침)을 배경으로 위험성평가를 하지 않을 경우 즉시 처벌하는 구조를 취하고 있다. 두 가지 접근방법 중 어느 방식이 타당한지는 쉽게 판단할 수 없지만, 우리나라 위험성평가의 개념, 범위 등에 대한 규율내용과 여건 등으로 보건

대, 일본, 독일의 접근방법이 우리나라에 보다 적합할 것으로 판단된다. 우리나라에서의 위험성평가 미이행에 대한 구체적인 집행방안으로 다음과 같은 두 가지 방안을 제시할 수 있다.

#### (1) 위험성평가 위반에 대해 직접 처벌하는 방안

위험성평가와 관련하여 벌칙을 부과하는 대상은 위험성평가 자체를 실시하지 않은 것과 위험성평가 결과를 기록하지 않은 것으로 대별할 수 있다. 위험성평가 결과의 기록은 위험성평가의 실시 자체에는 포함되지 않는 별도의 절차로서, 기록 자체로 매우 중요한 사항이기 때문에 그 미실시에 대해 위험성평가 평가와 별개로 벌칙을 부과하는 것이 논리적으로 타당하다. 위험성평가 위반에 대한 벌칙으로는 위험성평가가 일반적 의무로서의 성격을 가지고 있는 점을 고려하여 형벌보다는 죄형법정주의의 부담을 덜 수 있는 과태료가 보다 합리적일 것으로 판단된다.

위험성평가 미실시에 대해 처벌하는 것은 다시 위험성평가 미실시 그 자체와 위험성평가의 불충분한 실시로 구분할 수 있는데, 후자에 대해서까지 벌칙을 부과하기 위해서는 위험성평가의 적절한 실시에 대한 기준을 구체적이고 명확하게 제시할 필요가 있다. 위험성평가의 성격상 그 실시에 대한 절대적 기준이 없고 작업의 성격, 위험성의 크기 등에 따라 다양한 방법이 있을 수 있으므로 법령에서 상세한 내용을 규정하기에는 무리가 있을 수밖에 없지만, 그렇다고 위험성평가의 부적절한 실시에 대한 벌칙 부과가 이론적으로 불가능한 것은 아니다. 상세하고 명확한 해석·집행기준을 법령, 고시(지침), 감독관 집무규정(훈령) 등을 통해 제시하는 것을 전제로 벌칙을 부과할 수 있을 것이다. 그러나 이렇게 하기에는 현실적으로 많은 한계가 있을 수 있으므로 위험성평가를 부실하게 한 경우에 대해서까지 벌칙을 부과하기 위해서는, 위험성평가의 부실 여부에 대한 판단의 불명확성을 감안하여 벌칙을 부과하기 전에 시정기회를 주는 것이 타당하고, 올바른 실시방법에 대한 세부기준이 마련되어야 할 것이다.

그리고 기록의 경우에도 기록하지 않은 것 자체에 대해서만 벌칙을 부과하는 방안과 부실한 기록에 대해서까지 부과하는 방안으로 대별할 수 있다. 위험성평가 결과의 기록에도 다양한 방법이 있어 법령에서 단일기준으로 제시하기는 어렵겠지만, 중요사항[예:유해위험요인, 유해위험요인에 의해 재해를 입을 수 있는 경로, 위

험성을 컨트롤하기 위해 취할 조치]으로 한정하거나 예시 형식으로라도 구체적으로 제시한다면 기록하지 않은 것에 대해 벌칙을 부과하는 규정을 두는 것은 가능할 것이다. 다만, 기록의 위반에 대해 시정기회를 주지 않고 바로 벌칙을 부과하는 경우에는 기록 대상을 명확히 규정하고 이에 대해서만 벌칙을 부과하는 것이 타당할 것이다. 또 기록을 부실하게 한 경우에 대해서까지 벌칙을 부과하기 위해서는, 기록 부실의 여부에 대한 판단의 불명확성을 감안하여 벌칙을 부과하기 전에 시정기회를 주는 것이 타당하고, 올바른 기록방법에 대한 세부기준이 마련되어야 할 것이다.

특히, 우리나라 현행 산업안전보건법 제36조에는 위험성평가 개념에 위험성 감소조치까지 포함되어 있어 그 범위가 선진외국 및 국제기준과 달리 매우 넓은 상태이기 때문에, 이런 상태에서 위험성평가의 부실한 실시, 그 결과의 부실한 기록에 대해서까지 시정기회를 주지 않고 바로 벌칙을 부과하는 규정을 두는 것은 헌법원칙인 명확성 원칙에 위배될 소지가 크다.

한편, 벌칙을 부과하기 전에 시정명령을 두는 규정을 두더라도, 법규명령에 위험성평가의 부실한 실시와 그 결과의 부실한 기록에 관한 시정명령의 대상을 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 또한 과태료 부과기준에 위험성평가와 그 결과 기록에 관한 내용 중 법 위반에 해당하는 기준을 특정하여 제시하는 것이 타당할 것으로 보인다. 다만, 산업안전보건법 제36조(위험성평가) 위반에 대해 직접적으로 벌칙규정을 둘 경우 적용대상 기업(사업장)을 한정할 필요가 있다. 현재 동 조문에는 위험성평가 실시뿐만 아니라 기록의무도 규정되어 있기 때문에 적용대상을 별도로 한정하지 않을 경우 모든 사업장이 동 의무의 적용대상이 되기 때문이다. 위험성이 적은 업종이나 영세소규모 사업장(5인 미만 사업장)은 위험성평가의 기록의무 대상에서는 제외하는 것이 필요하다고 본다.

#### (2) 안전보건관계자의 직무 불이행에 대해 처벌하는 방안

현행 산업안전보건법하에서도 사업주가 위험성평가를 실시하지 않는 경우 안전보건관리체제 규정 위반으로, 위험성평가에 관한 실시규정(매뉴얼)을 두고 있지 않은 경우 안전보건관리규정 위반으로 각각 처벌이 가능하다는 해석이 충분히 가능하다(Jung, 2018). 다만, 과태료 부과기준상의 일반기준에 위험성평가 사항을

포함하여 법정 직무 중 어느 하나라도 이행하지 않으면 과태료 부과대상이 된다는 것을 명시적으로 규정함으로써 위험성평가를 실시하지 않은 사업장에 대한 처벌 가능 여부를 둘러싼 논란을 최소화할 필요는 있을 것이다.

한편, 위험성평가를 부적합하거나 불충분하게 실시하거나 안전보건관리규정에 위험성평가에 관한 사항을 부적절하게 규정한 경우 등 위험성평가 관련 의무이행내용(수준)에 질적으로 문제가 있는 사업장에 대해 시정명령 제도를 두는 방법을 고려할 필요가 있다. 위험성평가 관련 의무의 질적 이행수준에 따른 기준은 독일과 같이 감독관집무규정 등에 제시하는 것이 필요하다. 시정명령 규정을 두지 않는 방안은 법령 개정이 필요하지 않고 즉시 처벌할 수 있어 위험성평가의 활성화를 유도할 수 있는 장점은 있지만, 위험성평가의 미실시에 대해서만 처벌할 수 있고, 부적절한 실시에 대해서는 처벌하기 어렵다는 단점이 있어 지속 가능한 방안이라고 보기는 어렵다.

## V. 결 론

우리나라는 선진외국과 달리 위험성평가의 개념이 위험성 감소조치를 포함하는 폭넓은 의미로 규정되어 있고, 제조·설계단계의 위험성평가가 제도화되어 있지 않다. 근로자 참가의 경우 외양상으로는 강하게 규정되어 있으나 실효성에 문제가 있는 것으로 보이고, 근로자 참가만 강조하다 보니 전문가의 참여(지원)에 대해서는 그 중요성을 놓치고 있다고 판단된다. 특정 위험성평가에 대해 일률적으로 폭넓게 일반 위험성평가를 실시한 것으로 인정해 주는 관계로 일반 위험성평가, 특히 수시 위험성평가가 무력화될 가능성이 있는 점과 위험성평가 위반에 대한 집행에 있어 위험성평가의 부적합한 실시뿐만 아니라 미실시에 대해서조차 법집행에 손을 놓고 있는 점은 선진외국과 비교하여 문제가 있다고 볼 수 있다. 한편, 위험성평가의 기록과 실시시기의 문제는 이 자체로만 보면 선진외국의 제도와 비교하여 특별히 부족한 부분은 없다고 판단된다.

선진외국의 법제와 비교할 때 문제가 있다고 진단된 부분은 선진외국의 법제를 참조하여 법령·행정규칙 개정, 해설지침 등의 보완을 통해 개선되어야 할 것이다. 특히 위험성평가 위반에 대한 집행문제는 위험성평가의 실효성을 담보하기 위한 장치로서 핵심적인 사항에 해

당하는 점을 감안하여, 이하에서는 이 문제에 대한 선진 외국의 법제를 요약하고, 우리나라에서의 이 문제에 대한 개선방안을 제안하고자 한다.

일본의 경우에는 위험성평가 규정 자체는 노력의무로 규정되어 있지만, 총괄안전위생관리자를 통해 위험성평가 및 그 결과에 따른 감소조치를 총괄 관리하는 의무를 부과하고 이를 위반하는 경우에는 형사처벌하도록 규정하고 있고, 안전위원회와 위생위원회의 조사심의사항의 하나로 위험성평가와 그 결과에 근거한 조치에 관한 사항을 포함하도록 하고 동 위원회를 설치하지 않은 경우에는 처벌 대상이 된다(노동안전위생법 제120조 제1호).

영국, 독일의 경우에는 위험성평가 실시의무, 기록의무 위반 어느 하나 또는 둘 다에 대하여 벌칙을 부과하고 있고, 의무 미이행에 대해서뿐만 아니라 적절하거나 충분하게 이행하지 않은 경우에 대해서까지 벌칙 대상으로 규정하고 있다. 독일은 위험성평가 그 자체 및 기록의 미실시 또는 부실한 실시에 대해 바로 처벌하기보다는 특별한 경우가 아니고는 처벌 전에 지도 또는 권고 절차를 거치고 있는 반면, 영국은 위험성평가 그 자체 및 기록의 미실시 또는 부실한 실시에 대하여 바로 처벌을 하는 구조로 되어 있다. 영국이 위험성평가에 대해 강력한 법집행을 할 수 있는 것은 위험성평가 결과에 따른 조치가 법령상의 조치로 한정되어 있다는 점과 위험성평가의 실제 적용에 대한 구체적 기준을 다양한 형태로 제시하고 있는 점을 배경으로 하고 있다. 즉, 사업주가 위험성평가에 대한 적절하고 충분하게 할 수 있도록 방법·절차 등에 대해 명확한 기준을 제시하고 평가결과에 따른 조치내용 또한 명확하게 설정되어 있는 것이 위험성평가 그 자체 또는 기록의 미실시뿐만 아니라 부실한 실시에 대해서까지 처벌할 수 있는 토대가 되고 있다.

우리나라의 경우 위험성평가 실시의 부적합하거나 불충분한 실시에 대해서는 위반 즉시 과태료를 부과하는 방안보다는 시정명령을 통해 시정기회를 부여하는 것이 적절할 것이다. 위험성평가의 실시방법·절차 등에 절대적인 불변의 기준이 있는 것이 아니고 세부기준을 제시한다고 하더라도 위험성평가의 적절성 여부에 대한 명확한 판단에 한계가 있을 수밖에 없어 법집행기관과 수범자 간에 논란이 있을 가능성이 높은 점을 감안할 때, 그 위반 즉시 바로 벌칙을 부과하기에는 혼란과 무리가 있을 수 있기 때문이다. 이러한 이유 때문에 독일,

일본의 경우, 위험성평가를 강제규정으로 두고 있으면서도, 즉 그 위반을 처벌대상으로 명확히 규정하고 있으면서도 즉시 처벌하지 않고 시정기회를 주고 있다고 판단된다.

위험성평가의 활성화와 내실화를 위해서는 위험성평가의 미실시뿐만 아니라 위험성평가의 부적합하거나 불충분한 실시에 대해서도 벌칙 부과대상임을 분명히 하는 것이 필요하다. 벌칙 부과대상을 전제로 행정조치하는 것과 벌칙 부과대상이 아닌 상태에서 행정조치하는 것에는 그 실효성에 매우 큰 차이가 있기 때문이다. 다만, 처벌과 위험성평가 실시 그 자체가 목적이 아니고 위험성평가의 실질적인 실시가 목적인 만큼, 벌칙 부과 전에 위험성평가를 제대로 실시하도록 하기 위한 시정명령 등의 행정조치가 사전적으로 이루어질 필요가 있다.

위험성평가 미실시 또는 부적절한 실시에 대하여 즉시 처벌하지 않고 그전에 행정조치를 하는 방식으로 위험성평가 제도를 운영하는 경우에는, 기업들이 위험성평가를 실시하지 않거나 형식적으로 실시하다가 지방고용노동관서로부터 지적을 받고 난 후에 비로소 실시하거나 적절하게 실시해도 된다는 인식이 만연될 가능성도 있다. 이 같은 일이 발생하지 않도록 하기 위해서는 위험성평가 미실시 또는 부적절한 실시를 확인(감시)·발견하는 활동이 활발하게 이루어지는 것이 전제적으로 필요하다. 이를 해결하는 방안으로는, 지방고용노동관서의 감독 외에 산업안전보건공단의 사업장 방문지도와 지방고용노동관서의 보고명령 제도를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

## References

European Commission. Guidance on risk assessment at work(Directive 89/391/EEC), Brussels: 1996. 1.2, 3.3  
Geschäftsstelle der Nationalen Arbeitsschutzkonferenz/ o Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeits-

medizin. Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation Anhang 1, Berlin: 2017  
HSE. Enforcement Statement Policy, London: 2015a  
HSE. Risk assessment – A brief guide to controlling risks in the workplace, London: 2014b  
HSE. Health and safety offences and penalties in local authority enforced sectors 2007/2008, London: 2008c  
ISO. ISO 12100, Safety of Machinery – General principles for design – Risk assessment and risk reduction, Geneva: 2010. 3.14-3.19  
ISO/IEC. ISO/IEC GUIDE 51, Safety aspects – Guidelines for their inclusion in standards, 3rd ed. Geneva: 2014. 3.13-3.13  
Jung JW. A Study on Problems and Improvement Measures of Occupational Safety and Health Law Policies in Korea : Focused on Administrative Rules and Guidelines. J Korean Soc Occup Environ Hyg 2018;28(1): 21  
Lehder G & Skiba R. Taschenbuch Arbeitssicherheit, Berlin: Erich Schmidt Verlag; 2011. p. 91  
Matthews R & Ageros J. Health and Safety Enforcement, 4th ed. Croydon: 2016. p. 351  
Ministry of Employment and Labor(MoEL) in Korea. Guidance on Risk Assessment of Workplace(MoEL Public Notice No. 2020-53). 2020  
Ministry of Health, Labor and Welfare(MoHLW) in Japan. Guidelines for Explanation of risk assessment, etc.(MoHLW Public Notice No. 0310001). 2015a  
Ministry of Health, Labor and Welfare(MoHLW) in Japan. Guidelines for risk assessment by chemicals, etc.(MoWL Public Notice No. 0918-3). 2006b  
Moore R. 24 ed. London: Wolters Kluwer Limited; 2015. p. 169  
Pieper R. ArbSchR – Arbeitsschutzrecht, 6. Aufl. Frankfurt: 2017. p. 203  
RoSPA. The Five Step Guide to Risk Assessment, London: 2018. p. 2

## <저자정보>

정진우(교수)