

산재예방정책의 문제점과 패러다임의 전환

서울과학기술대학교 안전공학과 교수 정진우

I. 산재예방정책의 문제점

1. 처벌 위주의 정책: 중대재해기업처벌법이 중대재해 감소에 도움이 될까?

가. 중대재해기업처벌법 어떻게 바라봐야 할까?

현행 산업안전보건법(이하 '산안법'이라 한다)은 감독을 하면 모든 기업에서 위반사항이 나오는 현실에서 알 수 있듯이, 어느 기업도 산업안전보건기준을 다 지키는 것이 불가능한 상태, 즉 비현실적인 산업안전보건기준이 적지 않은 현실에서 이를 정비하지 않고 중대재해기업처벌법을 도입하면 우리나라뿐만 아니라 국내에 진출한 전 세계 어느 기업이라도 강한 처벌에서 결코 자유로울 수 없을 것이다. 즉 국내에서 활동하고 있는 모든 기업이 예비적(잠재적) 산안법 위반자인 상태에서 이 법이 제정된다면, 이 법 제정 후 중대재해가 발생한 기업은 모두 중대재해 발생원인에 관계없이 처벌될 수밖에 없는 것이 엄연한 현실이다.

예방기준은 규범력 관점에서 선진국의 기준을 크게 하회하면서 제재는 영국을 포함한 선진국의 수준을 훨씬 상회한다. 현재도 독일, 일본 등 대부분의 선진국보다 처벌수준이 높은 상태임. 작업중지·영업정지와 같은 행정제재까지를 포함하면 현재에도 이미 어느 나라보다도 제재수준이 높은 상태이다.

우리나라의 산업안전보건수준이 낮은 이유를 찾아보려는 진지한 노력을 하지 않고, 가장 손쉬운 방법인 제재수준 향상에만 집중되어 있는 중대기업처벌법 제정과 같은 접근은 향후 우리나라 산업안전보건 발전에 결코 바람직한 일이 아니다.

정치권과 행정기관의 이러한 움직임은 산업안전보건문제를 해결하려는 근본적인 노력(예방기준을 정교하고 실효성 있게 만들고 예방인프라를 충실하게 구축·운영하는 노력은 게을리 하고 이에 대한 별다른 관심을 보이지 않은 채, 제재수준을 올리는 것만으로 할 일을 다 하고 있다는 인상을 국민들에게 주게 되어 실질적인 개선의 방치로 이어질 가능성이 높다.

손쉬운 엄벌에 의존하면 할수록 정작 위험의 실질적 예방수단을 강구하는 노력을 회피할 우려도 그만큼 커지게 됨. 상징입법으로서 엄벌입법은 정부가 위험들에 잘 대처하고 있다는 심리적 메시지와 대국민 진정효과를 발휘할 수는 있겠지만, 그 효과가 오히려 위험의 원인을 규명하고 효과적인 대책을 강구해야 한다는 정부의 책임 있는 대응을 회피시키거나 약화 또는 형식화하는 알리바이로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 위험의 원인이 될 행위들을 강력히 처벌한

다는 메시지로 국민을 안심시키는 대신 위험원인을 면밀히 밝히고 그 위험원인을 제거하기 위해서 부담해야 하는 정치적, 사회적, 경제적 측면의 노력과 수고를 절약할 수 있게 되며, 그만큼 위험의 예방은 더 멀어지게 된다.

중대재해가 여러 요인에 의해 발생한다는 것이 이론적·실무적으로 정설임에도, 중대재해가 발생하면 어떻게든 경영진의 산업안전보건기준 위반과 연결시킬 가능성이 매우 높기 때문에, 산업안전보건에 아무리 강한 의지를 가지고 많은 노력을 한 경영자라 하더라도, 처벌 여부가 현실적으로 운수소관으로 여겨질 가능성이 크다.

중대재해기업처벌법 입법화되면, 이것 때문에 외국기업이 국내 진출을 주저하고 국내기업도 해외로 이전·탈출하게 되는 부작용이 초래될 수도 있다.

중대재해기업처벌법을 찬성하는 분들이 현행 산안법령에 비현실적인 산업안전보건기준이 얼마나 많은지 조금이라도 알고 있는지 궁금하다. 이에 대해서는 한 마디도 하지 않은 것을 보면 균형 잡힌 지식과 사고를 가지고 있다고 보기 어렵다. 산재예방을 위해 필요한 것이 무엇인지에 대한 고민과 검토 없이 오로지 처벌하는 데만 관심을 가지고 있다는 느낌을 지울 수 없다.

엄벌주의를 채택하지 않고도 훌륭한 안전성적을 거두고 있는 국가(독일, 일본 등)에 대해서는 전혀 언급하지 않고 처벌이 강한 국가의 입법레만이 유일한 답인 것처럼 생각하는 것은 균형 잡힌 사고가 아니다.

독일의 유명한 형법학자인 프란츠 폰 리스트가 주장한 “최선의 형사정책은 사회정책이다.”라는 말을 산업안전보건 영역에 적용해 보면, “산업안전보건에서의 최선의 형사정책은 산재예방 정책이다”이라고 할 수 있다. 따라서 산재예방의 인프라를 충실히 구축하는 것에 가장 최우선을 두어야 한다.

나. 우리나라에서 중대재해가 많이 발생하는 이유는?

안전에 관심이 많은 문재인 정부 출범 이후 산업안전보건담당 근로감독관(특별사법경찰관)과 산재예방예산을 대폭 늘렸는데도, 그리고 전부개정 산업안전보건법에서 처벌수준을 대폭 높여 행정상의 제재를 포함하면 처벌(제재)이 어느 나라보다도 약하지 않은 상태인데도, 중대재해가 좀처럼 줄어들지 않는 것일까? 강화된 처벌과 법정책의 주된 대상인 건설업의 경우 2020년 9월 현재 사고사망재해가 전년 동기 대비 31명(19.1%)이나 증가하였다.

우리의 논의는 이 질문에 대한 문제의식에서 출발해야 한다고 생각함. 그 이유로 ① 산안법의 구성요건 허술(산안법 처벌체계의 영성함), ② 비현실적 규정의 과다(규범력의 부족), ③ 산재예방행정 전문성의 태부족, ④ 산재예방 인프라의 취약을 지적할 수 있다.

우리나라에서 중대재해 발생이 많은 이유 중의 하나로 낮은 법정형을 지목하는 것은 정확하지 않다고 봄. 벌금형(과태료)의 경우 영국, 미국보다는 낮지만, 독일, 일본보다 낮은 것은 아니다. 선진국에서 찾아볼 수 없는 영업정지(영업허가취소)명령, 전면 작업중지명령 등의 행정제재와 과태료까지를 포함하면 법정 제재가 다른 나라와 비교하여 낮다고 볼 수 없다.

엄벌주의가 안전보건범죄를 낮추는 데 효과적이라는 증거는 없음. 아랍권, 중국, 북한 등의 형벌은 상당히 강한 것으로 알려져 있음. 만약 엄벌주의로 중대재해를 줄일 수 있다는 것이 형사정책적으로 입증되었다면 많은 국가에서 엄벌주의 접근을 채택하였을 것이다.

따라서 우리나라의 중대재해의 다발을 법정 제재만으로 설명하는 데는 많은 한계가 있음. 다만, 책임 있는 경영자가 처벌되지 않는 것이 문제라고 지적할 수는 없다. 즉 제재 자체의 미약이 문제가 아니라 책임을 져야 하는 사람이 책임을 지지 않는 '정의롭지 못한' 처벌(제재)이 문제가 되고 있다고 생각된다.

발표자는 위 4가지 요인이 중대재해가 다발하고 정의로운 처벌이 되고 있지 않은 문제의 원인이 되고 있다고 판단한다. 이 4가지 요인을 해결하지 않고는 처벌 수준을 올리더라도 이 문제는 해결되지 않을 것이라고 생각됨. 즉, 부작용과 혼란을 많이 초래하면서 효과는 거두지 못하는 법이 될 가능성이 높다.

산업안전보건 문제를 기강, 의지의 문제로만 바라보는 편향, 즉 처벌만 강하게 하면 산업안전보건 문제를 해결할 수 있을 것이라는 생각을 가지고 있는 것으로 판단된다. 살인, 절도, 폭행과 같이 그 행위의 반도덕성·반사회성이 당해 행위를 범죄로 규정하는 실정법을 기다릴 것도 없이 일반적으로 인식되고 있는 '형사범(자연범)'의 경우에는 이것이 통할 수 있지만, 그 행위의 반도덕성·반사회성이 당해 행위를 범죄로 규정하는 법률의 제정 이전에는 당연히 인정되지 않고 당해 행위를 범죄로 규정하는 법률의 제정에 의해 비로소 범죄로 인정되는 '행정범(법정범)'의 경우, 특히 산업안전보건과 같은 전문적·기술적 성격이 강한 분야의 범죄의 경우에는 기강, 의지만으로는 범죄의 발생을 줄이는 데 많은 한계가 있다.

따라서 준수할 수 있는 법규정과 이에 대한 안내(해설)기준을 충실히 만드는 한편, 이를 잘 준수하도록 다각적으로 충분히 지도·홍보를 하는 노력을 한 후, 그럼에도 법규정을 준수하지 않은 자에 대해 확실하게 처벌을 하는 것이 올바른 접근이다. 다시 말해서, 전자(올바른 법규정과 안내기준 및 지도·홍보)가 전제되지 않으면 법정형을 올린다고 하여 범죄가 줄어들 것으로 기대하기는 어렵다.

도저히 준수할 수 없는 법규정을 만들어 놓고 이를 안 지키다고 강하게 처벌하는 접근방법으로는 산재예방의 효과를 기대하기도 어렵고 법치주의에도 부합하지 않는다.

행위의 당벌성을 넘어 서는 '위험의 외주화' 프레임에 입각해서 과도하게 부과된 형벌은 헌법의 원칙에 해당하는 책임주의원칙에 위배될 소지가 크다. 헌법의 원칙은 민주주의 원리이자 법의 실효성을 위해서도 지켜야 할 철칙이다.

다. 경영자 처벌을 위해 중대재해기업처벌법 제정이 올바른 접근인가?

중대재해기업처벌법안의 가장 큰 특징은 안전보건에 대한 지나치게 '포괄적이고 불명확한 의무'를 부과하고 있는 점과 '엄벌주의' 입장을 취하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 접근은 헌법의 원칙(명확성의 원칙, 책임주의원칙 등)에 위반되는 문제가 있을 뿐만 아니라, 산업재해(중대재해) 감소에도 도움이 되지 않을 것이라고 판단된다.

법문이 애매모호하고 불명확하게 규정되어 있으면, 수범자가 당해 법률에 정통한 지식을 가진 사람의 의견이나 조언을 구하여도 자신이 무엇을 어떻게 해야 하는 것인지를 도저히 정확히 예측할 수 없어, 수범자에게 행동지침으로 작용하지 못하고 법집행자에게도 객관적 판단지침을 주지 못하여 자의적이고 차별적인 법해석이 이루어지게 된다. 법문이 가벌적 행위를 가능한 한 정확히 기술해야만 어떠한 행위를 해야 하는지를 예측할 수 있게 되고, 행정기관에서도 장래의 행동기준을 제공할 수 있게 된다. 중대재해기업처벌법안은 명확성의 원칙에 위배되는 내용이 적지 않아 민주주의·법치주의 원리를 훼손시킬 뿐만 아니라, 법의 실효성, 즉 산업재해 감소에도 효과를 주기는커녕 큰 혼란을 초래할 우려가 크다.

지금 현재에도 산업안전보건기준에 무엇을, 어떻게, 어디까지 지켜야 할지 불명확한 규정이 매우 많고, 비현실적인 규정도 적지 않으며, 선진국과 비교하여 산업안전보건기준에 대한 법령에 근거한 해설, 지침도 턱없이 부족한(그 결과 법집행기관의 자의적인 해석이 차고 넘치는) 상태에서, 그리고 산업안전보건문제를 해결하려는 근본적인 노력(예방기준을 정교하고 실효성 있게 만들고 예방인프라를 충실하게 구축·운영하는 노력)은 보이지 않은 상태에서, 어느 문명국가에서도 찾아볼 수 없는 강한 제재(처벌)에 의존하는 것은 산업재해(중대재해) 감소에 기여하는 순기능은 하지 못하고 영세소기업 등 사회적으로 취약한 자에게 과잉처벌이 집중되는 등의 역기능이 더 클 것으로 예상된다.

엄벌주의를 채택하지 않고도 훌륭한 안전성적을 거두고 있는 국가(독일, 일본, 북유럽 등)에 대해서는 전혀 언급하지 않고, 처벌 강화만이 유일한 답인 것처럼 생각하는 것은 균형 잡히거나 종합적인 접근이라고 할 수 없다. 예방기준은 규범력 관점에서 선진국의 기준을 크게 하회 하면서 제재는 영국을 포함한 어느 선진국보다도 처벌수준을 강하게 하는 것(영업정지, 영업허가취소 등 포함)은 많은 비용과 혼란을 초래하면서 산업재해 예방효과에는 도움이 되지 못할 가능성이 크다.

선진국 어느 나라도 산업안전보건범죄에 대해 산안법과 동일한 구성요건으로 되어 있는 형사법으로 규율하고 있는 국가는 없다. 일반경찰과 특별사법경찰이 동일한 대상에 대해 동일한 내용을 중복적으로 수사하는 예를 발견할 수 없음. 결국 영국을 포함하여 어느 나라에서도 유례를 찾아볼 수 없는 법이 탄생하게 되는 것이다.

공장과 본사가 분리되어 있지 않은 기업, 특히 중소기업의 경우 지금도 대표이사 등 경영진이 산안법으로 처벌되고 있는데, 이 법이 제정되면 보다 강한 처벌에 더 쉽게 노출되게 된다.

대기업의 경우 공장장 등과 같이 현장에 있는 경영자(사장이 공장과 같은 장소에 있는 경우 포함)는 현재도 처벌되고 있고, 이들의 경우 중대재해기업처벌법이 제정되면 강한 처벌에 더 쉽게 노출될 것이다.

공장 등 사업장과 분리되어 있는 본사의 경영자가 거의 처벌되지 않고 있는 문제는 중대재해기업처벌법이 아니라 산안법을 개정하여 의율하는 것이 바람직하다. 산안법에서 대기업 경영자에 대한 처벌을 구조적으로 할 수 없다고 보는 것은 잘못된 생각이다. 현행 산안법의 벌칙체계가 영성하게 규정되어 있어 대기업 경영자에 대한 위하력이 없는 것이지, 산안법이 본래 대기

업의 경영진을 처벌할 수 없는 것은 결코 아니다. 이를 위해서는 일차적으로 산안법의 제2장 안전보건관리체제 등 위반에 대해 현재 과태료로 되어 있는 것을 형사처벌로 바꾸는 것이 필요하다.

- ※ 장철민 의원 산안법 개정안은 이러한 관점에서 볼 때 방향 자체가 잘못되었고 본질적인 문제에 대해서는 전혀 손을 대지 않은 등 내용적으로도 턱없이 부족함
- ※ 중대재해기업처벌법으로 경영자라는 개인을 처벌하려고 하다 보면, 산안법과 내용 및 집행 면에서 중복될 뿐만 아니라, 많은 법리적 문제가 초래될 것임
- ※ 영국의 법인과실치사법의 경우, 법인에 대해서만(경영자 개인을 처벌하는 규정은 없다) 산안법과 확연히 다른 구성요건을 규정하고 있어, 산안법과 내용 및 집행에서 중복되지도 않고 법리적 문제에 대한 시비도 발생하지 않고 있음

2. 산안법 목적의 혼선: 자율적 재해예방활동 촉진에 대한 철학의 빈곤

산안법은 근로자의 안전보건을 유지·증진함을 궁극적인 목적으로 하고, 이를 위해 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하는 것을 하위목적으로 하고 있을진대, 그 목적과 목표의 달성을 위해서는 산업안전·보건에 관한 기준 확립과 책임의 소재(책임체제) 명확화 외에, 사업주의 자율적 재해예방활동이 필수불가결하다.

사업장 작업환경의 다양성, 급격한 기술변화 등을 고려할 때, 최저기준의 확보에 중점을 둔 규제방법만으로는 산업재해 발생에 유효하게 대처할 수가 없고, 사업주가 자신의 사업장의 구체적 상황을 고려하여 자율적 안전보건관리(활동)을 추진하도록 촉진하는 조치를 강구하는 것이 반드시 필요하다. 특히, 쾌적한 작업환경의 조성이라는 법의 하위목적은 주로 사업주의 자율적 재해예방활동을 활성화하는 조치(수단)를 통해서 달성될 수 있으므로, 법의 하위목적과 부합하기 위해서라도 자율적 재해예방활동의 촉진조치는 반드시 규정되어야 한다. 그리고, 예컨대 산안법 제2장의 안전보건관리체제 규정 등 산안법의 본문에 이미 자율적 재해예방활동 촉진 조치에 해당하는 규정이 반영되어 있는 것과의 내용적 정합성을 위해서도 법의 목적에 자율적 재해예방활동의 촉진조치가 규정될 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 산안법의 목적에 ‘사업주의 자율적 재해예방활동 촉진을 위한 조치의 추진’이 규정되어 있지 않은 것은 입법적 불비라 할 수 있다. 산안법의 목적의 이러한 불비는 산안법에 대한 명령통제 일변도의 기준설정과 해석·집행을 초래할 가능성이 있고, 자율적 재해예방활동에 대한 개념과 위상의 혼란을 초래할 우려도 낳고 있다. 그리고 실제 그간 정부에서는 안전보건에 관한 최저기준의 집행과 처벌이 역할의 전부라고 생각하고, 자율적 예방활동 촉진조치에 대해서는 감독 면제(유예)조치 외에는 별다른 조치를 하지 않는 등 이를 상대적으로 소홀하게 취급하는 경향을 보여 왔으며, 자율적 재해예방활동을 법적 기준 준수와 대체적인 관계로 잘못 인식하는 모습을 드러내는 경우도 종종 있었다. 그 결과 국제적으로 자율적 재해예방활동의 핵심적인 기법으로 평가받고 있는 안전보건관리시스템(Occupational Safety

and Health Management System: OSHMS)에 대한 지침을 제정하여야 한다는 것에 대한 인식 자체가 없는 등 자율적 재해예방활동의 촉진을 위한 정부의 역할이 좀처럼 보이지 않는다.

3. 집행기관의 전문성의 부족

산안법은 전문성·기술성을 그 주요한 특징으로 하고 있다. 따라서 산안법을 집행하는 산업안전보건업무 담당자(집행요원)에게는 당연히 사업장 안전보건 확보에 필요한 높은 전문성이 요구된다. 그런 만큼 대부분의 재해예방선진국에서는 산업안전보건업무를 담당하는 집행요원(근로감독관)의 채용, 교육훈련, 경력관리에서 법제도적으로 전문성 확보를 위해 많은 노력을 기울이고 있다.

그런데 우리나라의 산업안전보건업무 담당 근로감독관은 채용, 교육훈련, 경력관리 3가지 측면 모두에서 충분한 전문성 확보가 이루어지지 못하고 있다. 채용에 있어서는, 산업안전보건업무에 요구되는 지식과 경험에 적합한 전문직렬이 없고 일반 행정직렬에서 상당부분 수혈되고 있고, 기술직렬 역시 산업안전보건에 대한 지식은 전무한 상태에서 공학적 지식만을 가지고 있는 데다 그마저도 불규칙적으로 채용되고 있다.

그리고 교육훈련의 경우는 그 수준(교육의 질)이 낮고 단편적으로 이루어지는 정도에 불과하고 OJT교육도 체계적인 프로그램이 존재하지 않는다. 경력관리의 문제는 보다 심각하다. 고용부의 대부분의 직원이 부내의 모든 업무에 걸쳐 인사이드가 이루어지고 그것도 보직기간이 2년 내외로 변경이다 보니 전문성의 확보가 어렵고 전문성을 확보할 동기부여도 작동되지 않는 결과를 초래하고 있다.

집행기관의 전문성 부족은 산안법 집행의 기능부전뿐만 아니라 법 자체의 정체, 왜곡(개악)을 초래할 가능성을 항상적으로 안고 있다. 산안법 자체와 그 집행이 종종 제자리걸음을 하거나 퇴보하는 모습을 보이는 것이 이를 실증한다.

그 결과 집행기관이 기업 등 지도·감독대상에 대해 전문적 권위를 갖지 못하고 있고, 스스로의 전문성을 확보하지 못하다 보니 집행과정에서 산하기관인 안전보건공단에 의존하는 경향이 만연되어 있고, 이에 따라 사회 전체적으로 볼 때 행정의 비효율성이 많이 노정되고 있다.

4. 재해원인조사 및 재발방지대책의 소홀

사업주는 산업재해로 사망자가 발생하거나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우에는 해당 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 소정의 산업재해조사표를 작성하여 관할 지방고용노동관서에 제출하여야 한다(산안법 시행규칙 제73조). 이 산업재해조사표에는 재해발생 개요 및 원인, 재발방지계획 등을 반영하여야 하고, 재해발생 원인에는 재해가 발생한 사업장에서 재해발생 원인을 인적 요인, 설비적 요인, 작업·환경적 요인, 관리적 요인을 적도록 명시적으로 규정하고 있다(산안법 시행규칙 별지 30호).

그런데 현재 사업장에서 지방고용노동관서에 제출되는 상당수의 산업재해조사표의 재해발생 원인에는, 법령에 규정된 대로 4가지 요인으로 분해하여 산업재해의 원인을 분석하지 않고, 피상적으로 단순히 '근로자의 부주의'에 기인하여 재해가 발생한 것으로 기재되어 있는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 고용부에서는 이의 올바른 작성방법에 대해 지도·홍보를 하지 않고 있고, 부실하게 기재된 산업재해조사표에 대해 보완하도록 조치하거나 처벌하고 있지 않다. 그 결과, 산업재해의 원인을 토대로 작성되는 사업장의 자체적인 재발방지계획 또한 부실하게 작성되어도 방치되고 있는 실정이다.

한편, 고용부의 지방관서(근로감독관)는 처벌을 목적으로 하는 사고수사기관일 뿐만 아니라 재발방지를 목적으로 하는 재해조사기관이기도 하다(산안법 제4조 제1항 제8호, 제26조 제4항, 제51조 제1항). 따라서 사고수사에만 집중하고 사고조사를 등한시하는 것은 사고발생과 관련된 지방관서의 2가지 역할 중의 하나를 포기하는 것이나 다름없다. 위반사항을 확인하고 위반행위자를 처벌하는 데 집중하고 사고조사를 통한 원인규명과 사고재발방지, 사회의 안전성 향상을 소홀히 하는 것은 근로감독관제도를 만든 취지를 제대로 살리지 못하는 결과를 발생시킬 뿐만 아니라 산안법의 취지에도 부합하지 않는다. 그리고 인명피해가 발생한 사고에 대해 사고수사를 통해 사고책임자를 처벌하는 데 급급하게 되면 형법상 업무상과실치사상죄 수사, 즉 일반경찰의 역할과 사실상 차별성이 없게 된다. 그리고 처벌하는 것에만 초점을 맞추다 보니 원인조사도 처벌을 위한 근거조항을 찾는 것에 집중되고, 심층적이고 구조적인 재해발생원인을 종합적으로 규명하는 일은 소홀하게 된다. 그 결과 재해조사 시 고도의 전문성이 요구되는 경우에도 외부전문가를 활용할 필요성에 대한 인식 자체가 부족하고 실제 활용실적이 전무하다시피하다.

이러한 문제는 산안법 집행기관인 고용부가 사고발생 후 법 위반자를 처벌하는 것으로 자신의 역할을 다했다고 생각하고, 사고발생의 정확하고 면밀한 원인규명을 이를 토대로 한 재발방지에의 활용에는 무관심한 태도에 기인한다. 뒤에서 살펴보는 고용부의 안전보건진단기관에 의한 안전보건진단 실시명령의 남발도 고용부의 이러한 잘못된 태도에 기인한다. 그리고 이 안전보건진단명령의 남발은 재해조사 기능을 더욱 약화시키는 악순환을 초래하고 있다. 그런데 재해발생의 원인규명과 재발방지대책 수립은 산안법의 중심적인 원리이자 재해예방의 가장 기본적인 접근이다.

5. 안전보건관리체제

가. 안전보건관리체제 규정의 위하력 미흡

산안법 제38조, 제39조 등 구체적인 안전보건조치 규정을 위반하였을 때, 위반 책임자로 추급되는 것은 중소기업의 경우에는 경영주인 경우도 드물지 않게 있지만, 대기업의 경우에는 대개는 부장 정도의 위치에 있는 자이거나 기껏해야 공장장에 그치고 있다. 산안법상의 안전보건

관리체제 제도는, 이와 같이 구체적인 조치기준의 위반으로는 대기업의 경우 대표이사의 책임을 묻는 것이 현실적으로 어려운 점에 착안하여, 이를 해결하는 방안의 하나로 탄생되었다고 판단된다.

산안법 제15조는, 사업주로 하여금 사업장에서 사업의 실질적 책임자인 공장장 등을 안전보건관리책임자로 선임하고, 이 자로 하여금 사업장의 안전보건관리를 총괄관리하도록 한 것으로서, 사업주는 공장장 등을 단순히 형식적으로 안전보건관리책임자로 선임하여 지방노동관서에 보고하는 것만으로는 충분하지 않고, 선임 후에도 충분한 안전보건업무를 총괄관리하도록 지도 감독하여야 한다. 만약 지도감독이 불충분하여 공장장 등이 안전보건업무를 완전하게 총괄관리하고 있지 않으면 법 위반이 된다.

그런데 동 규정 위반에 대하여 현행 산안법은 과태료(500만원 이하)를 부과하도록 되어 있어 특히 대기업에 대해서는 처벌이 실질적으로 위하력을 발휘하고 있지 못하다. 만약 동 규정 위반에 대해 형사처벌하는 것으로 되어 있다면, 사업주의 지도감독이 불충분하여 공장장 등이 법정 직무를 제대로 총괄관리하지 않은 경우, 공장장 등을 지도감독하는 입장에 있는 본사의 대표이사, 사장 등이 본조 위반의 실행행위자로서 처벌의 대상이 되고, 회사(법인)도 양벌규정에 의해 벌금형을 부과받게 된다. 즉 현장의 안전보건조치 불이행 또는 태만에 대하여 본사의 대표이사, 사장 등이 형사책임을 지게 되는 것이다. 이렇게 함으로써 기업의 실질적인 책임자에게까지 형사책임 추급의 손이 미치게 될 수 있고, 이는 처벌의 위하력을 현격히 높일 수 있는 효과로 연결될 수 있을 것이다. 설령 본사의 대표이사, 사장 등이 최종적으로 불기소된다고 하더라도 그들이 사법경찰당국에 출석요구를 해야 한다는 부담 자체가 기업에 대해 상당한 위하력을 가질 수 있기 때문이다.

한편, 안전보건관리체제 의무대상은 상시 50인 이상의 근로자를 사용하는 사업장, 즉 소규모 사업장이 아니라 일정 규모 이상의 사업장을 대상으로 하기 때문에, 사업주에 대해 예방의 실효성을 거두는 데 있어 어지간한 금액의 과태료보다는 형사처벌이 효과가 클 것으로 생각된다. 다시 말해서, 규제효과 측면에서 볼 때 안전보건관리체제 위반에 대해 행정질서벌인 과태료보다는 행정형벌을 부과하는 것이 그 실효성이 크다고 판단된다.

안전보건관리체제 위반 역시 동 규정이 처음으로 규정된 산안법 제정 당시부터 형사처벌을 하는 것으로 되어 있었는데, 2002년 12월 30일 산안법 개정 시 전과자의 양산을 막기 위해 비교적 경미한 법규위반자에 대해서는 행정형벌을 행정질서벌로 전환하는 정책의 일환으로 과태료로 바뀐 것으로 판단된다. 실제 산안법 개정사유에서도, 안전보건관리체제 규정이 안전보건과 직접 관련이 없는 사항이라고 하여 과태료로 전환하게 되었다고 설명되어 있다. 안전보건관리체제의 입법취지, 중요성 등에 대한 이해가 없는 상태에서 동 제도가 현실적으로 기능 부전이었던 상황이 가미되어, 옥석을 가리지 않고 충분한 논의와 검토 없이 범정부 차원의 행정형벌의 행정질서벌화 정책에 편승한 것으로 판단된다.

한편, 사회가 고도로 복잡해지고 시스템화되어 가고 있는 상황에서 많은 중대사고가 조직의 관리문제에 기인한 것으로 보이는 조직사고 또는 시스템사고인 점을 감안할 때, 안전보건관리

체제의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다고 할 수 있다. 즉 기업의 조직사고에 대해서는 하위감독자를 문제 삼아 처벌하는 것으로 끝날 것이 아니라 기업의 안전보건관리시스템을 문제시해야 한다. 기업으로 하여금 상정 가능한 사고의 메커니즘을 사전에 예측하고 적절한 안전보건관리를 하도록 하기 위해서는 안전보건관리체제를 구축하는 일을 기업의 중요한 책임으로 설정하여야 한다. 사고발생 후의 책임을 묻는 것보다 예방에 대한 책임을 묻는 것을 더 중요하게 생각하는 예방법학적 관점을 살리기 위해서도 안전보건관리체제는 매우 중요한 조항이라고 할 수 있다. 따라서 안전보건관리체제 규정에 대해서는 해당 규정의 중요성이라는 기준에서 볼 때도 행정형벌로 규율하는 것이 타당하다고 생각된다.

나. 안전보건관리체제 지도·감독의 형식화

산안법 제2장 제1절의 안전보건관리체제는 사업장의 안전보건관리를 실시하기 위한 추진조직으로서 구체적인 안전보건조치뿐만 아니라 그 이상의 자율적인 안전보건관리를 추진하기 위한 토대이자 수단에 해당한다. 따라서 사업장의 안전보건관리의 내실화를 위해서는 안전보건관리체제의 실질적 구축·운영이 관건이라고 말해도 과언이 아니라고 할 수 있다. 그리고 안전보건관리체제 규정은 입법취지로 볼 때 산안법을 사업장 안전보건에 관한 ‘기본법’으로서의 위상을 갖도록 하게 하는 상징성을 가지고 있는 규정이기도 하다.

그런데 고용부의 안전보건감독의 실태를 보면, 안전보건관리체제의 구성요소의 형식적 선임 또는 지정 여부의 확인 위주로 감독을 하고, 이들을 통한 실질적 업무수행 여부에 대한 확인은 제대로 이루어지지 못하고 있다. 예를 들면, 사업주는 안전보건관리책임자로 하여금 산안법 제13조 제1항에 따른 법적 업무를 종합적으로 수행하도록 하여야 하는바, 현실은 그 중 일부만 수행하도록 하고 있는 사업장이 만연되어 있음에도 지방고용노동관서에서는 안전보건관리책임자의 선임 여부만 확인하고 있는 것이 현실이다. 게다가, 안전보건관리책임자는 사업장에서 사업의 실시를 실질적으로 총괄관리하는 권한과 책임을 가지고 있는 자¹⁾(산안법 시행령 제9조)이어야 함에도 불구하고 이 자격요건에 대한 면밀한 확인을 하지 않고 단지 직책이 높으면 이 요건에 부합하는 것으로 인정하는 경향이 있다.

그리고 안전보건총괄책임자의 경우 산안법 제62조 제1항에서는 엄연히 사업주에게 안전보건관리책임자를 지정하고 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄관리하도록 하고, 이를 위반한 경우에는 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(법 제175조 제5항). 그런데 정작 과태료의 부과기준(산안법 시행령 제119조)에서는 안전보건총괄책임자를 지정하지 않은 경우에 대해서만 과태료를 부과하도록 되어 있고, 해당 업무를 총괄관리하도록 하지 않은 경우에 대해서는 과태료 부과규정을 두고 있지 않다. 다른 안전보건관계자에 대해서는 선임 또는 지정뿐만 아니라 해당 업무를 하도록 하지 않은 경우에 대해서도 과태료 부과규정을 명시하고 있음에도 안전보건총괄책임자에 대해서만 과태료 부과규정을 두지 않고 있

1) 대법원 2004.5.14. 선고 2004도74 판결.

는 것은 논리적으로 맞지 않을 뿐만 아니라 다른 안전보건관계자 처벌규정과도 형평에도 맞지 않는다. 산안법상의 안전보건총괄책임자 조항(제62조 제1항) 및 해당 벌칙조항(제175조 제5항)의 입법취지를 몰각한 명백한 입법적 불비라고 생각된다.

한편, 안전보건관리규정 역시 입법취지와 그 중요성에 대한 인식이 되어 있지 않아 각종 감독에서 확인 자체를 하지 않거나 확인을 하더라도 형식적 요건만 확인하고 있는 것이 엄연한 실정이다. 게다가 '근로감독관 직무규정(산업안전보건)상'의 '제조업 등 안전·보건(통합) 감독점검표'에는 안전보건관리규정 확인항목은 아예 포함되어 있지 않다. 그러다 보니 사업장에서는 안전보건관리규정을 '전시용'으로 작성만 해놓은 채 근로자에게 충분히 주지하지도 않고 안전보건관리에 실제 활용하지 않는 등 안전보건관리규정이 형해화되어 있는 것이 많은 사업장에서 공통적으로 발견되고 있다.

이와 같이 안전보건관리체제에 대해 형식적 요건의 충족 위주로 감독하는 결과, 안전보건관리체제의 부실한 운영(작동)이 방치되고 있고, 이는 보여주기 식의 안전보건관리로 연결되고 있다. 안전·보건관리업무의 외부위탁 시 외부기관의 선정기준이 안전·보건관리업무의 질(quality)이 되지 않고 수수료가 되고 있는 현실도 실질적인 감독이 이루어지고 있지 않는 데 크게 기여한다고 판단된다.

사업장 안전보건관리체제 운영의 형해화는 고용부의 안전보건관리체제에 대한 몰이해와 이의 운영에 대한 아무런 지도지침이 존재하지 않는 탓이 크다고 판단된다. 게다가 안전보건을 기술적으로만 접근하는 편향 또한 형해화에 일조하였다고 생각된다. 특히, '근로감독관 직무규정'상의 '건설업 안전·보건(통합) 감독점검표'에는 안전보건관리책임자, 안전보건총괄책임자, 안전보건관리규정 등 안전보건관리체제 사항이 아예 누락되어 있어 기술적이고 단편적인 사항 위주의 감독을 오히려 조장하고 있는 실정이다.

다. 안전·보건관리자 업무에 대한 지도·감독 미흡

산안법(제17조, 제18조)에 의하면, 사업주는 안전관리자, 보건관리자로 하여금 산안법 시행령 제18조, 제22조에 따른 법적 업무를 종합적으로 수행하도록 한다. 그러나 많은 현장에서는 안전·보건관리자, 특히 보건관리자 업무의 일부만 수행하도록 하고 있는 사업장이 만연되어 있다. 그리고 지방고용노동관서에서는 안전관리자, 보건관리자의 형식적 선임 여부를 중심으로 확인하고, 실질적 업무수행에 대한 홍보 및 지도·감독이 거의 이루어지지 않고 있다. 그러다 보니 안전·보건관리자의 직무가 산안법에서 요구되는 이들의 직무수행요건에 맞추어 이루어지지 않고 거꾸로 선임된 자의 자격·역량에 맞추어 이루어지고 있는 것이 많은 사업장에서 발견되고 있다.

건설업에서 공사금액 120억 이상 800억 미만의 건설현장의 경우 보건관리자 선임의무가 없다고 하더라도 보건관리업무가 어떤 형태로든 이루어져야 하는바, 많은 건설현장에서는 안전관리자가 보건관리자의 업무까지 수행하고 있는바, 이는 건설현장의 안전관리자 경우 안전관리업

무만을 전담하여 수행하여야 한다는 규정(산안법 시행령 제16조 제2항)을 정면으로 위반하는 것이다. 그런데 고용부는 이러한 현실에 대하여 아무런 지침을 내놓지 않고 있으며, 그 결과 지방고용노동관서에서는 이에 대한 확인·지도가 실시되지 않고 있어 범위반이 만연되어 있는 것이 엄연한 실정이다.

또한 안전·보건관리자 증임·개임명령이 실제로 집행된 사례가 단 한 건도 없는 것도 안전·보건관리자 업무의 부실화에 한 몫을 하고 있다고 생각된다. 그리고 공사금액 800억 이상의 건설현장에 대해 보건관리자 선임제도가 신설되었음에도 보건관리자 업무수행에 대한 아무런 지침이 마련되어 있지 않다 보니, 많은 현장에서는 보건관리자가 어떤 업무를 어떻게 수행하는지에 대한 혼선이 많이 발생하고 있고, 형식적으로만 보건관리자로 선임해 놓고 실제로는 다른 일을 시키는 일이 비일비재한 상태이다.

라. 위험성평가 법정책의 부실

(1) 위험성평가의 부실화 방지

산안법 제36조의 위험성평가 규정은 그 자체에 대해서는 처벌규정을 가지고 있지 않지만, 제2장 제1절의 안전보건관리체제의 안전보건관계자 직무와 제2장 제2절의 안전보건관리규정 등에 위험성평가의 실시가 필수적 항목으로 포함되어 있기 때문에, 사업주가 위험성평가를 실시하지 않으면 처벌 대상이 되어야 함에도 불구하고, 고용부에서는 이에 대한 인식부터가 부족하고, 그 결과 위험성평가 이행 여부에 대한 확인이 제대로 이루어지지 못하고 있다.

안전보건관리체제 또는 안전보건관리규정을 형식적으로 갖추기만 하면 이를 준수하는 것으로 간주할 경우, 안전보건관리체제 또는 안전보건관리규정은 예전과 마찬가지로 형해화되어 버릴 수 있다. 그런데 현재 고용부는 안전보건관리체제 또는 안전보건관리규정의 핵심사항이라고 할 수 있는 위험성평가의 위상과 역할에 대해 중심을 잡지 못하고 있고, 이를 실시하고 있는지 여부에 대한 아무런 지침을 시달하지 않고 방치하고 있는 실정이다. 그러다 보니 위험성평가가 산안법에 본격 도입된 지 7년이 지났음에도 불구하고 진전되지 않고 대기업에서조차 제대로 실시되고 있지 않다는 지적이 많다.

그리고 지도·홍보가 산재예방요율제를 통한 위험성평가 인정 대상인 제조업 50인 미만 소규모 사업장 중심으로만 이루어지다 보니, 위험성평가를 선도하여야 할 대기업이 위험성평가 실시방법·절차 등에 이해가 현저히 부족한 실정이다. 또한 대기업에서조차 안전보건공단에서 소규모업체용으로 개발된 간이방식(KRAS)을 마치 위험성평가 모델인 것처럼 오해하고 이 방식으로 실시하고 있는 경우가 있는가 하면, 심지어 안전보건공단에서 위험성평가 기법으로 과거에 잘못 보급된 기법(소위 4M방식)을 여전히 사용하고 있는 사업장이 적지 않은 현실은 정부(공공기관) 차원의 위험성평가에 대한 지도·홍보가 사실상 전무하다는 것을 반증하는 것이라 할 수 있다.

(2) 안전보건관리체제에 대한 자의적 해석

2017년 1월 고용부 본부에서는 안전보건관리체제 위반과 관련하여 처벌을 삼가라는 내용의 지침을 지방관서에 시달하였다. 처벌을 하지 삼가야 하는 이유와 내용으로 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(현행 제35조)) 자체에 처벌규정이 없으므로 안전보건관계자에 의한 위험성평가의 미수행만을 이유로 과태료를 부과해서는 안 된다.”

산안법에서는 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 수행되지 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 범위반으로 보지 않겠다는 것에 다름 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 흰하다. 이러한 논리가 산안법상 안전보건관리체의 취지와 내용에 전혀 부합하지 않는다는 것은 말할 나위가 없다.

그리고 산안법에서 위험성평가 조항(제35조) 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 산안법의 취지이자 논리임에 틀림없다. 그런데 고용부의 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.

6. 산재예방인프라 구축의 미흡

가. 기술상의 지침/작업환경의 표준의 제·개정활동의 부재

산안법 제13조에 의하면 고용부장관은 기술 또는 작업환경에 관한 표준을 정하여 사업주에게 지도·권고할 수 있고, 이 표준을 정할 때 필요하다고 인정하면 해당 분야별로 기준제정위원회를 구성·운영할 수 있다. 그리고 기준제정위원회는 그 구성·운영이 안전보건공단에 위탁되어 있다.

본 조문은, 산안법의 적용대상이 되는 사업장의 업종, 규모, 작업양태 등이 천차만별임에도 불구하고, 법령은 그것이 본래 가지는 제약상 획일적이고 일반적인 것이 되지 않을 수 없어 개별 사업장에 적용하는 경우에는 결코 친절하고 상세하다고는 말하기 어려운 면이 많고, 이 때문에 법령만으로는 산업재해를 감소시키는 데 많은 한계가 있는 점을 고려하여 규정된 것이다. 이러한 성격의 규정은 미국, 영국, 독일, 일본 등 재해예방선진국 법제에서도 공통적으로 발견된다.

따라서 산업재해의 감소를 위한 시책을 유효하게 추진하기 위해서는, 이러한 법정사항을 보다 구체화하고 많은 현장에 즉응시킬 수 있는 방법을 확립시키는 것이 필요하다. 이러한 방법은 본래 사업장이 강구하여야 하지만 실제적인 문제로서 중소기업 등에서는 개별 사업장의 능력을 넘는 것이기 때문에, 법령이 취지로 삼고 있는 바를 보다 효과적으로 실현하기 위해서는 보다 구체적이고 개별적인 대책으로서 지침, 가이드 등을 정부 차원에서 적극적으로 제시하는 것이 필요하다.

그런데 우리나라의 경우 본 조항에서 말하는 기준제정위원회가 구성은 되어 있으나, 본 위원회에서 본래의 취지와는 달리 안전보건공단 가이드(KOSHA GUIDE)를 제·개정하는 영뚱한 일을 중심으로 수행하고 있고, 본 조항에서 말하는 고용부의 고시 형태로 지침 또는 표준을 제정하거나 개정하는 활동은 전혀 수행하고 있지 않다. 이는 본 조문의 제정취지에 전혀 맞지 않은 운영으로서 명백한 책임방기라 할 수 있다.

이와 같은 지도·권고(지침·표준)와 관련된 규정의 제·개정활동의 부재는, 사업장의 산안법의 실질적인 이행의 어려움을 초래하는 것으로 그치지 않고, 일선현장에서 지방고용노동관서를 오로지 범위만을 적발하여 처벌하는 기관인 것으로 잘못 생각하게 하는 또 하나의 원인을 제공하고 있는 것으로 생각된다.

나. 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 정부(고용부) 차원에서 해당 지침을 제정하고 있지 않다. 그리고 정부 차원에서 OSHMS에 관하여 아무런 지도·홍보를 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.

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.

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 고용부의 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 중소기업장들에 대해서도 그들 사업장의 특성에 맞는 자율적 안전보건활동의 실시방법을 안내·지도하고 있지 않다. 그러다 보니 중소기업장에서는 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, 산안법 위반 사업주를 제재하는 것만이 감독기관의 주된 역할인 것으로 생각하는 경향이 이러한 인프라 구축의 소홀로 연결된 것이다. 거기에다 범위반자에 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.

7. 법치행정의 실종 및 비현실적인 법적 기준의 방지

가. 법치행정의 실종

행정권의 발동에는 법령의 근거가 있어야 하며, 법령의 근거가 없는 경우에는 행정개입의 필요가 있더라도 행정권이 발동될 수 없다. 즉, 행정상 필요하다는 사실만으로 행정권은 행사될 수 없고 법적 근거가 있어야 행정권 행사가 가능하다. 이 법률유보의 원칙은 국민의 인권보장 및 민주행정의 실현에 그 의의가 있다. 따라서 법령으로 규정하여야 할 것을 법령에 해당하지 않는, 더구나 행정규칙도 아닌 지침으로 운영할 경우, 법원에서 이에 대해 법적 효력을 인정하지 않을 가능성이 매우 높다. 게다가 이번 지침에는 법적 근거 없는 자의적 해석이 차고 넘친다.

도급시 산업재해예방 운영지침(20.3)의 내용에 법리적 면에서 맞지 않고 논리적 면에서 납득이 가지 않는 부분이 적지 않다. 산안법이 무작스럽게 개정되어 그 해석에 어려움이 클 것이라는 점을 고려하더라도, 내용과 논리에 있어 법적 상식과 괴리가 크고 거칠다. 사다리작업 금지 지침, 작업중지명령 지침 등 종전에 고용부에서 시달된 함량 미달의 지침을 보는 듯한 데자뷔(기시감)가 든다.

게다가 수범자의 입장에서 어떻게 해야 법 위반이 안 되는지를 예측할 수 있도록 해주어야 하는데, 그런 행동기준을 제시하지 못하고 있다. 지방관서에서도 문제의식을 가지고 있는 감독관들은 어떻게 집행하라는 것인지 도무지 헛갈린다는 입장이다. 현장에서 '예방'지침으로는 작동되지 않고 '처벌'지침으로 작동될 가능성이 매우 크다. 지침내용에서 가장 큰 문제점은 '도급인'과 '건설공사 발주자'를 구분하는 기준에 관한 해석부분이다.

죄형법정주의의 한 원칙인 유추적용금지의 원칙에 정면으로 위배되는 해석이 곳곳에서 발견된다. 형벌이 수반되는 법문 해석은 문언에서 출발하여 문언에서 끝나야 한다. 형벌 수반 규정 해석의 한계는 '문언의 가능한 의미범위'에 있다. 그런데 지침에서는 '공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는지' 여부에 대한 판단을 '건설공사가 사업의 유지 또는 운영에 필수적인 업무인지, 상시적으로 발생하거나 이를 관리하는 부서 등 조직을 갖췄는지, 예측 가능한 업무인지 등'과 같은 법문과 전혀 관계없는 사항을 제시하고 있다.

여기에 열거된 고려사항과 법문상의 "공사의 시공을 주도하여"라는 의미는 아무런 관계가 없다. 즉 '시공을 주도'한다는 문언에서는 지침에서 제시된 항목을 확대해석은커녕 유추하는 것조차 불가능하다. 법문에 근거가 전혀 없는데도 행정이 필요하다고 판단되는 사항을 자의적으로 갖다 붙여 해석하고 있는 것이다. 법의 흠결을 행정에 의한 법창조(입법)로 메우려는 월권에 해당한다. 아무리 양보한다 하더라도 지나친 확장해석이자 문언의 가능한 의미 내를 훌쩍 벗어 나는 해석이라 하지 않을 수 없다.

이처럼 문제가 많은 해석은 집행과정에서 많은 혼란을 초래할 뿐 검찰이나 법원에서는 수용되거나 적용될 리 만무하다.

나. 비현실적인 규정의 과다

산안법령에는 현실적으로 지킬 수 없는 규정들이 적지 않다. 도급관계 규정을 비롯하여 안전난간, 사다리, 정비 등 작업 시 운전정지 등 어느 기업도 준수할래야 할 수 없는 규정이 매우 많은 상태이다. 여기에서는 최근에 현장에서 실제로 많이 문제되고 있는 대표적인 사례 3가지를 소개한다.

(1) 도급인의 불명확하고 모호한 의무와 책임

산안법 제38조 제4항 및 제39조 제1항에서는 안전조치와 보건조치에 관한 구체적인 사항은 ‘고용부령’으로 정한다고 규정하고 있다. 그런데 수급인(하수급인을 포함한다)과 구별되는 도급인의 안전보건조치에 대해서는 아무런 사항을 규정하지 않고 있다. 즉, 도급인과 수급인(하수급인을 포함한다) 간의 역할과 책임을 구분하는 규정을 두고 있지 않다. 그리고 ‘고용부령’이 ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’만을 의미하는지, ‘시행규칙’도 포함하는지에 대해서는 준법정신을 가진 사회의 평균적 일반인조차 이해·판단할 수 없다.

따라서 산안법에 따르면, 도급인이 수급인(하수급인을 포함한다)과 공동으로 안전보건조치를 해야 하는지, 도급인 단독으로 안전보건조치를 해야 하는지, 아니면 수급인(하수급인을 포함한다)의 안전보건조치에 대하여 지도감독(관리)을 해야 하는지 등 도급인이 이행해야 할 의무내용과 의무범위가 매우 불명확하다. 다시 말해서, 전부개정법대는 도급인이 어디에서부터 어디까지, 어떤 의무를, 어떻게 이행해야 하는지에 대한 기준을 전혀 제시하지 않고 있다. 결국 수범자의 입장에서는 전문가 등의 조언을 구하여도 자신이 구체적으로 무엇을 해야 하는지를 정확히 예측할 수 없기 때문에 당해 법규정은 헌법상의 원칙인 명확성 원칙에 위반될 소지가 크다.²⁾

산안법 제38조 제4항 및 제39조 제1항의 규정대로라면 법령의 해석·집행과정에서 도급인은 수급인 및 하수급인의 의무에 해당하는 모든 의무(수급인 및 하수급인의 의무와 동일한 조치)를 이행해야 하는 것으로 운영될 가능성이 크다. 그런데 같은 사업장이라 하더라도 도급인과 수급인, 하수급인은 주체가 다른 만큼 공동으로 해야 하는 일은 있을 수 있어도 기본적으로 그 역할이 동일할 수는 없는데도 도급인에게 수급인(하수급인)과 동일한 조치를 하라는 것은 비현실적이고 불합리하다. 이렇게 해석된다면 이는 헌법상의 원칙인 자기책임의 원칙에도 위반될 소지가 크다.

특히, ‘도급인의 사업장’에는 도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는(대통령령으로 정하는) 장소까지를 포함하는바(법 제10조 제2항 참조), 이러한 사업장에서 도급인, 수급인(하수급인) 중 누가 어떤 안전보건조치를 취하여야 하는지를 구분하지 않으면, 도급인이 수급인, 하수급인이 이행해야 할 안전보건조치를 직접 모두 이행해야 하는 것으로 해석되

2) 헌법재판소 2005.3.31, 선고 2003헌바12 전원재판부 결정 참조.

는 불합리와 비현실성이 발생하고, 이로 인해 정작 집중해야 할 도급인으로서의 의무 이행에 큰 공백이 생길 가능성이 높다.

요컨대, 도급인과 수급인(하수급인) 간의 역할과 책임을 구분하는 규정을 두지 않으면, 도급인이 수급인의 의무와 동일한 의무를 이행해야 하는 것으로 해석될 수 있고, 이에 따라 도급인 어느 누구도 이를 온전히 이행할 수 없어, 결과적으로 모든 수범자(도급인)가 범법자가 되고 도급규제의 규범성이 상실되는 문제를 초래할 가능성이 크다.

산업안전보건관리에서 각 주체의 역할과 책임을 명확히 설정하는 것은 안전보건관리의 실효성을 확보하기 위해 준수되어야 할 기본적인 원칙에 해당한다. 재해예방선진국의 경우 도급인의 안전보건조치를 수급인의 안전보건조치와 구분하지 않은 채 불명확하게 안전보건조치를 법적으로 강제하고 있지 않는다는 점을 유념할 필요가 있다. 도급인에 대한 불명확한 역할과 책임 설정은 외양적으로만 도급인에게 많은 의무를 부과하고 있는 것 같은 착시현상을 불러일으킬 뿐, 수급인 근로자의 안전보건에 대한 도급인의 실제적인 이행은 담보하지 못하는 결과로 연결될 가능성이 크다.

한편, 전부개정법 시행령 제11조(도급인의 안전·보건조치 장소)는 법 제10조 제2항의 ‘도급인의 사업장’에 대한 확장개념인 “도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 대통령령으로 정하는 장소” 중 ‘장소’³⁾에 대해서만 규정하고 있을 뿐 ‘제공하거나 지정한 장소’가 구체적으로 어떤 것인지, ‘지배·관리’가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해서는 아무런 기준을 제시하지 않고 있다. 그런데 도급인이 ‘제공하거나 지정한 경우’에서 ‘지정’이라는 표현과 ‘지배·관리’라는 표현 모두 추상적이고 모호할 뿐만 아니라 적용범위가 너무 광범위하고 자의적으로 해석될 소지가 크기 때문에 이에 대한 기준을 법령에서 제시하지 않으면 건전한 상식과 통상의 판단능력을 가진 도급인조차도 어느 장소에 대해 안전보건조치를 하여야 하는지를 예측·판단하기 어렵다. 이와 같이 국민의 권리와 의무에 해당하는 중요한 내용, 그것도 위반 시 무거운 형사처벌이 수반되는 사항에 대해 법령에서 지나치게 포괄적이고 광범위하게 규정하는 것은 죄형법정주의가 요구하는 형벌법규의 명확성의 원칙에 반하는 것이다. 그리고 구체적인 기준을 시행령이 아닌 행정지침으로 정하게 된다면, 이는 구체적인 기준을 시행령에서 정하도록 규정하고 있는 모법의 위임범위를 벗어난 것일 뿐만 아니라 행정기관의 자의적인 법해석·집행으로 이어질 위험이 매우 크다.

(2) 사다리 관련 안전기준의 비현실성

산안법령인 산업안전보건기준에 관한 규칙 제24조는 사다리를 ‘통로’로 사용할 때의 기준을 규정하고 있다. 사다리에서의 ‘작업’은 금지되는 것 아니냐는 논란의 소지가 있었던 규정이다.

사다리작업이 위험하지만 그렇다고 이를 금지하는 것이 비현실적이고 법적으로 무리한 해석

3) 토사·구축물·인공구조물 등이 붕괴될 우려가 있는 장소, 기계·기구 등이 넘어지거나 무너질 우려가 있는 장소, 안전난간의 설치가 필요한 장소 등 22개 장소.

이라는 점을 인정해 이를 허용하려면, 고용부는 법령인 산업안전보건기준에 관한 규칙을 개정해 반영하는 것이 정상적인 절차이다.

하지만 고용부는 사다리작업을 금지한 법령은 지금까지 그대로 둔 채, 자체적인 지침을 발표해 사다리작업을 허용했다. 하지만 고용부가 법령을 무시하고 자의적으로 발표한 지침은 법규로서 효력을 갖지 못할 뿐만 아니라, 법 집행의 실효성을 보장받기도 어렵다. 행정편의주의라는 비판이 쏟아지는 대목이다. 법령 어디에도 근거가 없는 자의적인 내용을 가지고 지침이라는 이름으로 준수를 강요하는 것은, 그것도 형사처벌 하겠다고 엄포를 놓는 것은 권한남용이자 법치행정의 원칙을 위반하는 처사이다. 형사처벌이 뒤따르는 중요한 사항은 인권보장을 위해서라도 법적 근거가 있어야 하고, 그래야 이행력도 확보될 수 있다.

사다리작업을 허용한 지침의 내용도 현실적으로 지키기 어려운 것으로 지적됐다. 2019년 3월18일 고용부가 발표한 ‘이동식사다리 안전작업지침 개선방안’은 보통사다리(일자형 사다리)와 신축형 사다리는 이동통로로만 사용하고, 발붙임사다리(A형사다리)에서는 ‘경작업’에 한해 사용을 허용했다. 고용부는 ‘경작업은 손 또는 팔을 가볍게 사용하는 작업으로서 전구교체작업, 전기·통신작업, 평탄한 곳의 조경작업 등’이라고 덧붙였다.

고용부는 작업높이를 1.2m미만, 1.2m이상~2m미만, 2m이상~3.5m이하의 3가지로 구분하고 안전작업 지침을 명시했다. △1.2m미만은 반드시 안전모 착용 △1.2m이상~2m미만은 안전모+2인1조 작업 △2m이상~3.5m이하는 안전모+2인1조+안전대 착용을 의무화했다. 안전대란 추락예방을 위한 안전장치로 몸에 착용하는 안전벨트와 작업장 상부에 고정된 지지대, 이들을 연결하는 로프 등으로 구성된다.

문제는 공간적 특성상 A형 사다리를 사용할 수 없고 일자형 사다리를 사용할 수밖에 없는 경우가 적지 않다는 점이다. 그런데도 일자형 사다리에서는 경작업조차도 하지 말라는 것을 법을 다 위반하라는 이야기이나 마찬가지이다. 상식적으로 이해할 수 없는 전형적인 책상물림 행정이라는 지적이 끊이지 않는 이유이다.

미국 영국 일본 등 안전선진국은 사다리작업 자체를 무조건 금지하지 않는다. 우리나라와 같이 일자형사다리와 A형사다리를 구분해 한쪽은 허용하고 한쪽은 금지하는 규제도 하지 않는다. 영국 산업안전보건청(HSE)의 ‘사다리작업기준(Safe use of ladders and stepladders)’은 ‘사다리는 보건안전법상 금지되지 않는다(Ladders and stepladders are not banned under health and safety law). 사실 그것들은 위험성이 낮고 단기간 작업에 합리적이고 실용적인 선택이 될 수 있다’고 명시했다. 선진국 어느 나라도 일자형 사다리에서의 작업을 아예 금지하는 경우는 발견되지 않는다. A형 사다리에서의 작업 또한 이중삼중의 비현실적인 규제를 하고 있지는 않다.

(3) 정비 등 작업 시 운전정지 규정의 비현실성

산업안전보건기준에 관한 규칙 제92조(정비 등의 작업 시의 운전정지 등) 제1항에 따르면, “사업주는 공작기계·수송기계·건설기계 등의 정비·청소·급유·검사·수리·교체 또는 조정

작업 또는 그 밖에 이와 유사한 작업을 할 때에 근로자가 위험해질 우려가 있으면 해당 기계의 운전을 정지하여야 한다. 다만, 덮개가 설치되어 있는 등 기계의 구조상 근로자가 위험해질 우려가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다.

문제는 예외적으로 기계를 운전하는 상태에서 청소, 테스트 등의 작업을 하여야 하는 경우도 있다는 것이다. 예컨대, 벨트컨베이어의 벨트를 청소하는 것과 같이 기계를 운전하지 않으면 작업을 완전히 행하는 것이 불가능한 경우가 있다. 이러한 경우에 대비하여, 본 조항 단서에서 “다만, 덮개가 설치되어 있는 등 기계의 구조상 근로자가 위험해질 우려가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있지만, ‘기계의 구조상’으로 한정되어 있다 보니, ‘충분한 길이의 용구를 사용하는 것’과 같은 조치를 하면서 테스트 또는 확인하는 것은 법적으로 허용되지 않는 상태임. 그 결과 기계를 운전하는 상태에서 청소, 테스트 등의 작업을 하여야 하는 사업장은 불가피하게 법위반(행위)을 하지 않을 수 없는 상태이다.

따라서 단서 규정을 “기계의 운전 중에 작업을 하여야 하는 경우에는 위험한 장소에 덮개를 설치하는 등의 조치를 강구한 때는 그러하지 아니하다.”와 같이 개정할 필요가 있다. 이러한 문제가 발생한 것은 일본 안전위생규칙을 영성하게 도입하였기 때문이다.

II. 산재예방정책 패러다임의 전환

1. 산안법 목적의 정비

산안법은 산업안전보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 자(이하 ‘근로자 등’이라 한다)의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다(제1조).

어느 법이든 목적 조항은 법의 기본방향을 제시하는 것으로서 철학과 입법사상이 반영되어 있는 중요한 조항이다. 그런데 이 목적에 큰 잘못이 있다. 산업안전보건관리의 양대 축인 최저 기준으로서의 산업안전보건기준 확립과 자율적 안전보건활동(재해예방활동) 중 후자가 빠져 있고, 책임추궁에만 집중하는 집행이 조장되고 있기 때문이다.

사업장에서 일하는 데 있어서는 근로자 등에게 위험, 건강장해를 초래하는 많은 요인이 존재한다. 예를 들면, 작업시설·설비, 기계·기구 등의 생산설비, 원재료 등에 불비(不備), 결함이 있고 유해·위험한 것인 경우에는, 근로자 등이 작업하는 과정에서 산업재해(직업성질병 포함)를 입고 직업병 등 업무상 질병에 이환될 가능성이 있다. 마찬가지로, 근로자 등이 작업을 하는 데 있어 안전하지 않은 작업방법·행동을 하는 경우에는 그것이 원인이 되어 산업재해가 발생하는 경우도 있다. 나아가, 복수의 근로자 등이 각각 별개 작업을 하고 있는 경우에, 근로자 등의 작업 간 연락조정이 적절하게 이루어지지 않아 산업재해가 발생하는 경우도 적지 않게 있다.

근로자 등의 안전과 건강을 확보하기 위해서는, 위험 및 건강장해 방지를 위한 사업장 안전보건

기준을 확립하는 것은 물론, 사업장 내에서의 안전보건관리체제 등의 책임체제를 명확히 하는 것이 중요하다.

산안법은 소극적으로 '산업재해 예방(방지)'을 하는 것과 함께, 적극적으로 '쾌적한 작업환경의 조성'을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 쾌적한 작업환경 조성은 다른 말로 말하면 인간다운 노동, ILO가 말하는 쾌적한 노동(decent work)이라 할 수 있다. 작업에 대한 인간공학적 고려도 이것에 포함된다. 결국, 「산안법」은 소극적으로 산업재해 예방에 머무는 것이 아니라, 근로자 등이 쾌적한 환경에서 일함으로써 근로자 등의 안전과 건강을 유지하고 증진할 수 있는 조건을 적극적으로 조성하는 것을 그 목적으로 한다고 말할 수 있다.

재해예방선진국의 산안법의 역사를 보더라도, 동법의 목적이 초기에는 근로자 등의 재해예방에 머물러 있던 것이, 우리 사회의 근로자 등의 안전보건에 대한 관심의 증가와 함께 작업환경 조성 또는 인간다운 노동까지를 포함하는 것으로 발전해 왔다는 것을 알 수 있다.

산안법은 궁극적으로 근로자 등의 안전보건을 유지·증진함을 목적으로 할진대, 그 목적 달성을 위해서는 산업안전보건기준 확립과 책임의 소재(책임체제) 명확화 외에 사업주의 자율적 재해예방 활동이 필수불가결하다. 이 관점에서 볼 때, 산안법의 목적에 '사업주의 자율적 재해예방활동 촉진'을 위한 조치의 강구가 규정되어 있지 않은 것은 입법적으로 큰 불비(공백)라 할 수 있다. 그 결과, 산업안전보건정책의 기초와 방향설정에서 많은 혼선이 초래되고 있고 갈팡질팡하는 모습이 자주 발견된다.

사업장 작업환경의 다양성과 급격한 기술변화 등을 고려할 때, 최저기준 확보에 중점을 둔 규제적 방법만으로는 산업재해 발생에 효과적으로 대처할 수 없다. 사업주가 사업장의 구체적 상황을 고려해 자율적 안전보건활동을 활성화하는 조치가 반드시 필요하다. 특히 쾌적한 작업환경 조성이라는 법의 목표는 주로 사업주의 자율적 재해예방활동을 통해 달성될 수 있다. 이에 부합하기 위해서라도 자율적 재해예방활동의 촉진조치는 반드시 명시적으로 규정되어야 한다.

한편, 산안법의 목적이 기본적으로 '처벌'보다는 '예방'에 있는 만큼, '책임의 소재'를 명확하게 한다는 표현보다는 '책임체제'를 명확하게 한다는 표현이 보다 정확하다. '책임소재 명확화'라는 표현은 사후적 책임(Accountability)을 묻는다는 의미로만 좁게 해석될 소지가 크다. 따라서 사후적 책임뿐만 아니라 사전적 책임(Responsibility)까지를 포괄하는 의미를 갖는 '책임체제 명확화'라는 표현이 보다 적절하다.

우리나라 산안법의 모델이 됐던 일본 노동안전위생법은 법의 목적에 기업의 '자율적 활동의 촉진'을 명확히 규정하고 있고 '책임체제'의 명확화로 표현하고 있다. 노동안전위생법 제1조는 '이 법은 ... (중략) ... 노동재해 방지를 위한 위해방지기준의 확립, 책임체제의 명확화 및 자율적 활동의 촉진을 강구하는 등 ... (중략) ... 직장에서의 노동자의 안전과 건강을 확보와 쾌적한 직장환경 형성촉진을 목적으로 한다'고 명시하고 있다.

현행 산안법은 1990년 전부개정 때 규정된 제1조 목적 조항을 그대로 유지하고 있다. 산안법 전부개정 당시에 '자율적 재해예방활동'과 '책임'의 의미와 중요성을 이해하지 못하고 산안

법은 곧 처벌법이라는 생각을 하다 보니 잘못 규정한 것으로 판단된다.

2018년 산안법 전부개정과정에서 이 목적 조항을 바로 잡아야 한다고 말했지만, 고용부는 컷등으로 흘리고 말았다. 고용부가 산재예방에 대한 철학이 빈곤하다 보니, 목적 조항이 얼마나 중요한지를 모르고 있는 것 같다.

2. 집행기관의 역량(전문성) 강화

산안법은 전문적·기술적이고 방대하다는 특징을 가지고 있고 그 집행에 있어 지도·감독행정의 비중이 큰 만큼 집행기관의 역량이 매우 중요할 수밖에 없다. 이 집행기관의 역량은 해당 기관에만 영향을 미치는 것이 아니라 규제행정의 특성상 행정대상의 역량에도 큰 영향을 미친다. 따라서 집행기관의 역량을 강화하는 문제는 우리나라 산업안전보건수준을 선진화시키는 데 있어 반드시 해결되어야 할 과제이다.

집행기관의 역량 확보는 먼저 수규자가 산안법을 실질적이고 효과적으로 준수하도록 유도하기 위해 필수적이다. 기업의 생산·경영시스템이 고도화·복잡화되고 시스템화됨에 따라 집행기관도 이에 보조를 맞추어 역량을 확보하는 것은 당연한 일이라고 할 수 있다. 그리고 수박 겉핥기식의 감독과 제재 일변도의 집행에서 벗어나 수규자로부터 산업안전보건행정의 신뢰를 받기 위해서도 집행기관의 역량을 강화하여야 한다.

집행기관의 역량은 산안법을 포함한 산업안전보건에 대한 전문성(지식, 기능 및 경험)을 전제로 하는데, 이 전문성을 확보하고 축적하기 위한 노력이 지속적으로 추진되기 위해서는 전문성을 확보를 위한 시스템이 실질적으로 구축되어야 한다. 즉, 현재의 채용, 교육훈련 및 인사 시스템을 전문성의 확보에 초점을 맞추는 방향으로 대대적으로 손질을 하여야 한다. 고용부의 외청으로 산업안전보건청을 설립하는 것은 이를 위한 유력한 방안의 하나이다. 이와 같은 시스템을 구축하지 않고 단지 인원과 예산을 늘리는 접근방안은 집행역량을 강화하는 데 있어 전시효과는 거둘 수 있을지언정 실질적인 효과를 거두기는 어렵다.

다시 말해서 현 산안법정책의 문제점의 상당수는 산재예방행정조직의 전문성 부족에 기인한다. 전문성 부족은 산안법정책을 선도적으로 선진화하고 실효성을 강화하는 일의 걸림돌로도 작용한다. 따라서 산재예방행정조직의 전문성 강화를 위한 노력은 산안법정책의 여러 문제를 해결하기 위한 필요조건이라고도 할 수 있다. 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 산안법정책과 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 산안법정책을 집행하는 행정기관의 전문성 확보가 매우 중요하기 때문이다.

3. 시스템적 접근의 강화

시스템적 접근이란 구성요소 간의 상호작용으로 인해 시스템에 구성요소를 합한 것 이상의 성질이 존재한다는 것을 인정하는 접근이다. 시스템적 접근에서는 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 산안법의 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 산안법정책의 실효성을 기대하기 어렵게 된다. 따라서 산안법정책의 실효성 및 법규와의 정합성을 높이기 위해서는 시스템적 접근을 하는 것이 기본적으로 요구된다고 할 수 있다.

가. 안전보건관리체제의 실질화

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

사업장에는 안전보건관리체제를 구성하는 요소로서 안전과 보건에 종사하는 다양한 관리자들이 존재한다. 산안법 시행령 제16조 제2항 및 기업활동규제 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 허용되지 않고 전담만이 허용되더라도 선임된 안전·보건관리자의 업무가 형식적으로 수행된다면 안전·보건관리자 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 산안법상의 법적 기준을 넘어서는 사항까지를 포괄하여 사업장 안전보건관리를 총괄적으로 조율하고 이행하기 위한 견인수단으로 기능할 수 있도록 하여야 한다.

산안법상의 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 방향

성 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.

나. 안전보건관리체제 지도·감독의 정상화

일찍이 영국의 로벤스(Robens) 보고서는 지금으로부터 45년 전인 1972년에 명령통제기준(command and control regulation)의 한계를 지적하면서 사업장 자율안전관리(self-regulation)의 중요성을 강조하였다. 이 로벤스 보고서를 반영하여 탄생한 것이 세계에서 가장 선진적이라고 평가받는 영국의 작업장 보건안전법(Health and Safety at Work etc. Act 1974: HSWA)이다. 이 법의 특징 중의 하나는 사업장의 자율적 안전보건관리체제의 구축·운영을 사업주의 의무로 명시하였다는 점이다.

우리나라 산안법 역시 일본의 노동안전위생법의 계수를 통해 1981년 산안법 제정 시와 1990년 전문개정 시에 안전보건관리체제와 안전보건관리규정을 각각 도입하였고, 2013년 개정 시에 이를 명확하게 정비하였다. 현행 근로감독관 집무규정(산업안전보건)의 ‘제조업 등 안전·보건(통합) 감독점검표’상의 ‘안전보건관리체제’ 부분에 안전보건관리책임자, 안전·보건관리자 등의 선임 및 직무이행실태의 적정성을 확인하도록 명시되어 있는 것도 안전보건관리체제의 실질적 이행의 중요성에 착안하여 감독 시에 이를 확인할 필요가 있다는 점을 분명히 한 것이라 할 수 있다.

따라서 산안법 집행조직인 고용부에서는 이러한 제·개정의 취지, 즉 자율안전보건관리의 위상과 역할을 제대로 인식하고 이를 충분히 고려하여, 안전보건관리체제, 안전보건관리규정 등이 유명무실하지 않고 현장에서 실질적으로 작동될 수 있도록 할 필요가 있다.

사업장의 안전보건관리에 대해 체제적(시스템적) 접근을 하여야만 재해조사와 감독 또한 국지적으로 이루어지지 않고 근본적이고 종합적으로 이루어질 수 있다. 체제적(시스템적) 접근을 하지 않으면, 예컨대 대기업의 경우 조직적 문제와 본사 책임자는 문제 삼거나 처벌하지 못하고 현장과 현장관계자만 문제 삼거나 처벌하는 것으로 끝날 가능성이 크다. 그리고 사업장 지도·감독 당시의 일시적 안전보건상태만이 아니라 평상시의 관리방법(체질)까지를 살펴보기 위해서라도 안전보건관리의 체제적(시스템적) 접근은 필수적이다. 특히 기업의 생산과 경영시스템이 복잡화되고 고도화됨에 따라 그 필요성은 더욱 커지고 있다.

따라서 사업장 감독 시 안전보건관리체제(안전보건관리규정 포함) 구축·운영 여부를 반드시 확인하도록 하되, 안전보건관리체제가 실질적인 관점에서 구축되어 작동되고 있는지에 초점을 맞추어 감독을 실시하여야 한다. 사업주가 안전보건관리책임자, 안전보건총괄책임자를 법적 요

간에 부합하는 자를 선임하여 이들의 업무수행여건을 조성하고 이들의 업무수행에 대해 지휘·감독까지를 하고 있는지, 안전·보건관리자 역시 이들의 법정 업무가 종합적이고 실질적으로 수행되도록 하고 있는지에 대한 확인이 필요하다. 안전보건관리규정에 대해서도 사업장의 구체적인 실정을 고려하여 제정되었는지, 제정된 규정이 근로자 등 구성원에게 충분히 주지되는 등 실질적으로 운영되고 있는지에 초점을 맞추어 감독이 이루어져야 한다.

한편, 사업주가 안전·보건관리업무를 외부에 위탁한 경우 위탁하였다고 하여 안전·보건관리에 대한 책임까지가 이전된 것은 아니므로, 사업주는 안전·보건관리자를 자체 선임한 경우와 마찬가지로 외부기관으로 하여금 안전·보건관리업무를 충실하게 수행하도록 관리(지휘·감독)하고 업무수행여건을 조성해 주어야 한다. 따라서 안전·보건관리업무를 외부에 위탁된 경우, 위탁(선임) 여부만 확인할 것이 아니라 안전·보건관리업무를 실질적으로 수행되는지를 사업주에 초점을 맞추어 확인하여야 한다. 이와 같이 사업주의 책임에 입각한 실질적인 감독이 이루어져야, 사업주가 안전·보건관리업무를 외부위탁기관을 선정할 때 수수료가 아닌 기관의 업무역량을 핵심적 기준으로 삼도록 하는 효과를 거둘 수 있다.

4. 재해조사기능과 재발방지대책의 강화

발생한 사고의 원인을 규명하고 이를 교훈으로 삼아 동종·유사사고의 재발을 방지하고 사회의 안전성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 사고조사는 위험관리의 중요한 부분이자 산안법 집행기관의 기본적인 책무이다. 따라서 사고의 원인을 심층적으로 규명하고 효과적인 재발방지대책을 수립하고, 나아가 이것이 산안법제 등의 개선으로까지 이어질 수 있도록 재해조사기능을 대폭 강화할 필요가 있다. 그리고 재해조사의 전문성을 강화하는 차원에서 분야별 외부전문가 DB를 구축하여 활용하는 등 재해조사의 내실화를 위한 기반을 조성할 필요가 있다.

이를 통해, 사고원인으로 처벌이 수반된 구체적 법적 기준을 적발하는 데 그치는 것이 아니라, 안전보건관리체제, 시스템사고에 대한 조직적 요인 등까지도 시야에 넣은 종합적인 조사·분석이 이루어져야 한다. 그리고 이러한 재해조사·분석결과는 최강의 안전보건교육자료로서 사회적으로 동종·유사재해 재발방지대책에 널리 활용되는 기초자료로 기능하도록 하여야 한다. 즉, 면밀한 원인규명과 과거의 실패를 교훈으로 한 재발방지대책이 사회적 자산으로 활용이 될 수 있는 시스템을 확립할 필요가 있다.

이와 같이 재해조사 기능을 강화하면 지방고용노동관서가 재해조사기관으로서의 위상과 면모를 명실상부하게 정립할 수 있게 되는 한편, 안전보건진단기관 외에는 누구에게도 도움이 되지 않는 안전보건진단명령이 무차별적으로 내려지는 일도 자연스럽게 사라질 수 있을 것이다.

한편, 산업재해조사표상의 재해발생원인과 재발방지계획 등이 그 보고취지에 따라 규정상의 작성방법에 의거하여 충실하게 기재될 수 있도록 강제하거나 유도하는 정책이 마련되어야 한다. 부실하게 작성·보고되는 산업재해조사표는 반려조치하거나 현장확인을 통해 처벌하는 반면, 이를 충실하게 작성·보고한 사업장에 대해서는 중대재해가 아닌 한 재해가 발생하였더라

도 이를 이유로 감독대상으로 선정하지 않는 차별화된 정책을 분명한 메시지로서 대외적으로 제시할 필요가 있다.

5. 법집행의 실효성 제고

산안법 집행자원과 인력을 무한정 늘릴 수는 없는 만큼, 동법의 집행에 있어서도 실효성을 확보하는 것은 중요한 과제이다. 그리고 아무리 우수한 법이라 하더라도 집행의 실효성을 확보하지 못하면 ‘빛 좋은 개살구’가 될 수 있다. 이하에서는 산안법 집행의 실효성 면에서 문제가 있다고 앞에서 지적한 감독실시방식과 감독기관의 이원화 문제에 대하여 그 개선방안을 제안하고자 한다.

산안법 제63조에 따른 원청의 의무가 문리적으로만 보면 하청의 의무와 동일한 의무를 이행하여야 하는 것으로 규정되어 있지만, 다른 의무주체에게 동일한 의무를 부과하는 것은, 앞에서 살펴본 바와 같이 법리적인 면과 실효성의 면에서 문제가 있다.

따라서 동 조항을 목적론적으로 해석하여 원청에게 하청의 의무내용과는 다른 내용의 의무, 즉 하청으로 하여금 법적 의무를 확실히 준수하도록 조치(지도, 지원 등)하는 의무로 해석하고, 이의 의무준수 여부에 초점을 맞추는 방향으로 안전보건감독정책을 수립하고 운영하는 것이 효율적이고 바람직하다고 생각한다. 다시 말해서, 원청뿐만 아니라 하청 등을 포괄하는 방향으로 감독정책(제도)을 수립하고 운영하여야 한다. 이러한 방향의 감독정책과 방식이 “가장 적당한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다.”는 산안법의 입법사상에도 부합할 것이다.

이와 같은 감독을 통해, 원청으로 하여금 자신의 역할과 임무를 하청이 자립적으로 안전보건 조치를 할 수 있도록 여건을 조성하는 것과 하청이 법령을 확실히 준수하도록 지도·관리하는 것에 중점을 두도록 유도하는 효과를 거둘 수 있는 한편, 하청에게는 안전보건관리를 원청의 일(의무)로만 생각하거나 원청에게 거의 전적으로 의지하는 자세와 태도에서 벗어나게 하는 효과를 거둘 수 있을 것으로 생각된다.

그리고 안전보건에 관한 재해조사 외의 감독(정기·예방감독)의 경우에도, 산업안전보건감독관 직무규정상의 감독방향에 따라 사업장의 법령 관련 사항 전 분야를 대상으로 종합적인 안전보건감독이 이루어져야 할 것이다. 따라서 원청뿐만 아니라 하청(외부공사업체 포함) 등 당해 사업장의 안전보건 확보에 책임이 있는 모든 의무주체에 대해서도 법령 준수 여부를 확인하여야 할 것이다.

안전보건감독이 각 주체의 권한과 책임에 부합하는 방향으로 정책이 수립되고 집행이 되어야 해당 사업장의 안전보전이 전체적으로 내실 있고 효과적으로 확보될 수 있을 것이다. 즉, 해당 사업장의 안전보건 확보를 위해서는 원청만이 아니라 하청 등 다른 의무주체도 자신의 의무를 다하도록 하는 시스템이 작동되도록 하여야 한다.

어느 일정한 의무주체가 접근성 등의 측면에서 용이하다고 하여 그 의무주체만을 대상으로 안전보건감독을 하는 것은, 단기적으로는 일정한 효과를 거둘 수도 있겠지만, 중장기적으로는

다른 의무주체에게는 산안법의 위하력으로 작용하지 못하고 안전보건에 대한 법적 책임의식도 떨어뜨리는 부작용을 초래할 것으로 예상되는 만큼, 복수의 사업주가 존재하는 사업장에 대해서는 이러한 방향의 감독정책과 방식은 반드시 시정되어야 할 것이다.

한편, 사업장의 안전보건업무는 유기적으로 연계되어 있다는 점을 고려하여 중대산업사고 예방업무 담당기관, 즉 지도·감독기관을 일원화할 필요가 있다. 사업장 감독 역시 특별한 사유가 없는 한 산안법의 특정조항만을 보는 것이 아니라 다른 조항까지 포괄하여 종합적으로 실시하는 것을 기본으로 할 필요가 있다. 따라서 집행기관의 전문성을 전반적으로 높이기 위한 시스템을 구축하는 방향으로 접근하면서 그러한 방향의 연장선상에서 각 기초단위 집행기관(지방고용노동관서)의 지역성 특성을 감안하는 것이 바람직하다.

6. 예방지도행정의 강화

산안법은 매우 광범위하고 난해하다는 특성 때문에 그 어느 법보다 홍보의 필요성이 크다. 법제도 홍보를 제대로 하지 않는 것은 기업, 특히 중소기업의 안전보건에 대한 산안법에 대한 무관심, 몰이해로 연결될 가능성이 크고, 게다가 감독 시 고의·과실의 입증이 어려워 처벌을 하지 못하는 문제로 연결될 수 있다. 대기업 또한 산안법 준수 의지와 무관하게 산안법의 취지와 내용에 대한 이해 부족으로 형식적으로 이행하거나 준수하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

산재예방대책의 결정체(結晶體)라고 할 수 있을 만큼 산재예방대책의 기본적 내용이 규정되어 있는 산안법규의 준수도를 높이고 취지에 부합하는 실질적인 준수까지를 이끌어 내기 위해서는, 홍보의 내용은 달라야겠지만 대기업, 중소기업을 불문하고 산안법규의 내용과 이해에 초점을 맞춘 홍보를 다각적으로 실시하여야 한다. 감독을 통해 사후적으로 처벌하는 것도 필요하지만, 사전에 다양한 방식을 통해 예방지도행정을 활성화함으로써, 법 준수의 의지가 있음에도 지식 또는 인식이 부족하여 법을 준수하지 못하는 일이 발생하는 것을 최소화하여야 한다. 예방지도행정의 강화는 수규자의 집행기관에 대한 신뢰성의 제고로 연결될 뿐만 아니라 법 위반자 제재 시 기업의 수용성을 높이는 데에도 큰 효과를 거둘 수 있다. 나아가 재해조사 또는 감독을 실시하기 전에 해당 사업장에 예방지도를 한 사실은 집행기관에서 법위반자의 고의 또는 과실을 입증하는 데에도 유용하게 활용될 수 있다. 실제 미국의 경우 사업주의 고의 또는 과실 입증에 용이하게 하기 위해서라도 산안법령의 내용을 사전 지도·홍보하는 데 많은 자원을 투입하고 있는 사실을 참고할 필요가 있다.

그리고 사업주와 근로자를 대상으로 산안법규상의 주된 의무와 권리에 해당하는 내용을 포스터 또는 리플릿 형태로 널리 홍보함으로써, 사업주와 근로자의 산안법규에 대한 책임감과 권리 의식을 높이고, 이를 통해 사업장의 자율적 재해예방활동을 촉진하는 데 많은 기여를 할 수 있다. 미국 OSHA와 영국 HSE에서 오래 전부터 사업주와 근로자를 대상으로 산안법규의 주요내용을 포스터 등 다양한 방식을 통해 널리 전파하고 알리는 것을 중점적인 홍보정책으로 실시하고 있는 점에도 주목할 필요가 있다.

7. 법정책의 인프라 강화 및 확충

가. 산안법 집행 인프라의 충실

산안법이 지방고용노동관서에서 제대로 집행되고 사업장에서 잘 준수되기 위해서는 법집행에 대한 운영지침과 사업장으로 하여금 법을 쉽게 이해하고 이행할 수 있도록 하기 위한 지침의 개발·보급이 활성화될 필요가 있다. 특히, 현행 산안법 제13조(개정 전 제27조)에 의한 기준제정위원회의 정상화를 통한 고시의 제·개정 작업이 정상화되어야 한다. 그밖에 산안법 집행상의 중요한 쟁점사항으로서 현장에서 명확하지 않은 문제에 대해서도 전국적으로 통일되고 효과적인 지도 또는 이행을 위한 집행 또는 해석지침이 명시적인 형태로 그때그때 개발되어 시달되어야 한다. 예컨대, 산업안전보건 분야에서도 도급사업이 중요한 이슈로 제기되고 있는 만큼 법적 관리대상인 외부공사업체에 대한 안전보건 관련 상세지침을 마련하여 보급할 필요가 있고, 위험성평가의 경우에도 이의 내실화를 위해서는 직종·업종별 또는 유해위험요인별 세부지침(가이드라인)을 개발하여 보급하는 것이 중요하다. 이러한 지침의 개발·보급의 활성화는 지방고용노동관서의 법집행 역량을 높일 뿐만 아니라 기업 등 수규자의 산안법에 대한 이해도와 준수도를 높이는 데도 많은 기여를 할 수 있다.

또한 산안법의 원활한 집행을 위해서는 이를 위한 효과적인 수단이라고 할 수 있는 사업장의 자율적 재해예방활동을 활성화할 필요가 있다. 이를 위해서는 무재해운동 추진기법과 같은 자율적 안전보건활동 기법을 적극적으로 개발하고 이를 사업장에 널리 보급하는 것이 필요하다. 이것야말로 민간기관이 접근하기 어려운 인프라 구축사업에 해당하는 것으로서 공공기관이 정작 주도적으로 추진해야 할 일이다.

일찍이 프란츠 폰 리스트(Franz von Liszt)는 “최선의 형사정책은 사회정책이다.”라고 갈파하였다. 이 주장을 산업안전보건분야에 적용하면, “최선의 형사정책은 산업안전보건정책이다.”이라고 말할 수 있다. 처벌을 앞세우거나 처벌에 의존하는 일과 더불어, 아니 그보다 더 중요한 것이 수규자로 하여금 산안법을 잘 준수할 수 있도록 하는 여건과 인프라를 조성하고 정비하는 일, 즉 산업안전보건정책을 정상화시키는 것이다.

나. 산재예방정책 인프라의 확충

고시, 지침, 해석기준 등은 법령과 현장의 가교역할을 하면서 산업현장에서 많은 영향력을 미치고 있다. 특히 산안법령은 전문적이고 기술적인 사항이 많아 법령만으로 수규자가 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 수규자의 법령에 대한 이해도와 현장적용성을 높이는 데 많은 노력을 기울이고 있는 점을 눈여겨 볼 필요가 있다. 우리나라의 경우, 이러한 역할을 하도록 산안

법 제13조에서 기술 또는 작업환경에 관한 표준(개정 전 기술상의 지침 및 작업환경의 표준)을 제정하도록 규정하고 있으나, 고용부의 관심과 의지 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 내맡겨서는 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 컨트롤타워의 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 공공기관에서 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 산안법 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.

8. 벌칙체계의 합리화

안전보건관리체제 조항은 산안법의 목적에 비추어 볼 때 비교적 경미하거나 단순한 의무태만이라고는 볼 수 없는 중요한 규정이라 할 수 있다. 그리고 다른 법과 마찬가지로 산안법 역시 그 목적 달성을 위한 집행자원에 한계가 있는 점을 감안할 때, 벌칙체계도 법적 기준이 허용하는 범위 내에서 비용효과적으로 설계·정비되어야 할 것이다.

공장 등 사업장과 분리되어 있는 본사의 경영자가 거의 처벌되지 않고 있는 문제는 중대재해 기업처벌법이 아니라 산안법을 개정하여 의율하는 것이 바람직하다. 산안법에서 대기업 경영자에 대한 처벌을 구조적으로 할 수 없다고 보는 것은 잘못된 생각이다. 현행 산안법의 벌칙체계가 영성하게 규정되어 있어서 대기업 경영자에 대한 위하력이 없는 것이지, 산안법이 본래 대기업의 경영진을 처벌할 수 없는 것은 결코 아니다. 이를 위해서는 일차적으로 산안법의 제2장 안전보건관리체제 등 위반에 대해 현재 과태료로 되어 있는 것을 형사처벌로 바꾸는 것이 필요하다.

중대재해기업처벌법 제정요구에는 경영진에 대한 실제 처벌이 미흡한 것이 강한 배경으로 자리 잡고 있다. 산안법상의 안전보건관리체제 규정을 실질적으로 작동할 수 있도록 하는 데 초점에 맞추어 개정을 하는, 동 규정 위반에 대한 벌칙을 현행 과태료에서 형사처벌로 바꾼다면, 당초 안전보건관리체제 규정의 취지를 살릴 수 있고 대기업 경영진에 대한 처벌도 얼마든지 가능해질 수 있다.

비교법적으로 보더라도, 산안전보건관리체제 규정의 위반에 대해서는 이를 법에 규정하고 있는 영국, 일본 등의 경우 형사처벌로 규율하고 있는 점을 참고할 필요가 있다.

9. 비현실적인 규정의 현실화

현행 산안법령에는 비현실적인 규정이 적지 않다. 아무리 준법의지가 강한 기업이라도 도저히 준수할 수 없는 현행 규정들을 현실적으로 작동할 수 있는 규정으로 정비하지 않으면, 산업 현장에서 산안법령과 법집행기관인 고용부에 대한 신뢰 자체가 형성되기 어렵고, 수범자인 기업의 산안법령의 준수도도 떨어질 수밖에 없다.

법령이 현실적으로 이행하는 것이 곤란하면, 법집행기관(고용부)도 기업을 대상으로 선제적이고 강력하게 준수하도록 지도하기 어렵고, 범위반으로 적발하여 처벌하려고 해도 검찰이나 법원에서 범위반으로 인정되지 않을 수 있으며, 인정된다고 하더라도 강한 처벌을 하기 어려울 것이다. 즉, 비현실적인 규정에 대해서는 강력한 처벌이 현실적으로 이루어지기 어렵다. 오래전부터 산안법 위반자에 대해 소위 ‘솜방망이 처벌’이 이루어진다는 문제제기가 되어 왔는데, 그 진위 여부에 관계없이 그 이유 중의 하나로 산안법령 규정의 비현실성이 있다고 생각된다.

산안법 위반자에 대해 강력한 처벌이 현실적으로 이루어지기 위해서는 산안법 위반에 대한 비난가능성이 높아야 하는데, 비난가능성이 높으려면 일차적으로 산안법 규정 자체가 현실적이어야 하고, 이에 따라 산안법의 해당 규정을 준수하지 않은 자는 강한 처벌을 받아 마땅하다는 공감대가 형성되도록 할 필요가 있다.

Ⅲ. 맺으며

발의된 중대재해기업처벌법안은 그 의도에 관계없이 전체적으로 안전원리, 법원칙과 부합하지 않고, 재해예방의 실효성, 현장작동성과도 거리가 있으며, 비교법적 관점에서 볼 때에도 보편성과 체계성이 결여된 내용으로 구성되어 있다.

명확성의 원칙 등 죄형법정주의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현이자 법의 실효성을 위해서도 준수되어야 할 철칙임. 중대재해기업처벌법이 의도에 관계없이 결과적으로 명확성의 원칙, 책임주의원칙 등에 위배되는 측면이 곳곳에 산재하고 있는 것은 민주주의·법치주의 원리와 법의 실효성의 관점에서 매우 위험해 보인다.

중대재해기업처벌법안이 준거하고 있는 산안법부터 동법에서 규정하고 있는 구성요건상의 문언이 치밀하지도 못하고 엄격하여 이를 그대로 강행할 경우에 수범자에게는 과도한 처벌로 받아들여질 가능성이 매우 높다.

중대기업처벌법을 영국의 법인과실치사법과 같이 산안법과 범죄구성요건을 달리하는 것을 전제로 법인(조직)으로 규율대상으로 한정한다면 다소의 의미가 있을 수도 있다고 생각되지만, 발의된 안과 같은 내용으로는 산업재해 감소에 순기능보다는 역기능이 더 클 것으로 판단된다. 선진외국과 같이 산안법이 형사처벌에 있어서도 산업안전보건의 기본법으로서의 역할을 할 수 있도록 정상화시키는 것이 시급하고 중요한 과제라고 생각한다.

중대재해기업처벌법안은 기업의 생사 및 경영진의 신상 등에 지대한 영향을 미치는 내용이 매우 많은 법안이고, 구성요건과 처벌수준에 있어 어느 선진외국에서도 그 유례를 찾아볼 수 없는 법안인 만큼, 어느 법안보다도 신중한 접근과 다각적인 의견수렴 및 심도 있고 많은 검토·논의가 필수적이다.