

산업안전보건 자율규제 시스템과 노사참여 향상 방안*

류 현 철**

1972년 로벤스 보고서의 철학에 기반한 자율 규제(self-regulation)의 원칙은 일터의 안전과 건강이라는 공동의 이해 관심사에 기반한 주체의 역할 강화이며, 이는 사업주의 포괄적 의무에 대한 규정과 노동자들의 참여권 보장을 전제로 하는 목표지향적 산업안전보건 법제와 행정기구의 개편을 통해 현실 작동성을 확보했다. 최근 한국에서 중대재해예방의 주요 전략으로 강조되는 자율규제(자기규율) 예방체계와 위험성 평가의 강조는 영국의 사례에서 시사점을 찾고 산업안전보건 시스템에 대한 성찰적 재검토 속에서 논의되어야 한다. 한편 중대재해처벌법 제정 등의 전향적 국면을 활용하되 뒤늦은 법적 판결에 따른 처벌보다 적극적인 감독 행정의 기풍을 마련하고 감독 역량을 높이는 것이 현 시기에 유효하고 적절한 선택이 될 것이다.

1. 들어가며

2022년 11월 정부는 관계부처 합동으로 『중대재해 감축 로드맵』을 발표했다. 로드맵에서는 “산업안전 선진국으로 도약하기 위”해 2026년까지 산재사고사망만인율을 0.43에서 0.29로 감축 시키겠다는 구체적 목표도 제시했다. 이전 정부에서도 산재사고사망을 절반으로 줄이겠다는 야심 찬 목표를 내세웠으나 한참 미달했던 전례도 있거니와 최근 내놓는 노동정책 전반의 방향성에 비추어 볼 때 달성 여부에 대해 회의적인 시선이 적지 않다.¹⁾²⁾³⁾ 그러나 로드맵에서 담고 있

* 이 글은 박종식 외(2022), 『산업안전보건 수준 향상방안 연구: 노사관계 차원의 접근』 중 제2장의 일부를 요약·정리한 것이다.

** 일환경건강센터 센터장. 직업환경의학 전문의(cactus626@gmail.com).

1) 셰이프티퍼스트 닷뉴스(2022), 「자기규율 예방체계를 강조한 ‘중대재해 감축 로드맵’, 핵심 내용과 경영계·노동계의 반응은?」(2022. 12. 7.자 기사).

2) 안전저널(2023), 「중대재해 감축이 아닌 안전보건규제 완화를 목표로 한 로드맵」(2023. 2. 31.자 기사).

3) 경향신문(2023), 「산재 사망 늘었으니 무용하다? 문제는 법이 아니라 집행 의지」(2023. 2. 2.자 기사).

는 우리나라 중대재해 현주소에 대한 진단은 새겨볼 만하다. 기업 스스로 위험요인을 발굴·제거하는 예방체계 미비 문제를 가장 먼저 지적하면서도 현행 법령 및 감독·지원 행정의 현장의 변화를 이끌지 못하고 있다고 자평하고 있다. 법령에 의한 규제·처벌 위주 행정으로 인해, 기업은 타율적 규제에 길들여져 자체적으로 위험요인을 개선하는 시스템과 역량이 빈약한 상황으로, 대기업은 자체적으로 예방 시스템을 구축해 가고 있으나 내실 있는 이행에 이르지 못하고, 중소기업은 예방역량 자체가 부족하다는 것이다. 그럼에도 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 중대재해처벌법)」 시행 이후에 기업은 안전보건 역량 강화에 투자를 늘리기보다는 대형 로펌 자문 등을 통한 처벌 회피에 집중하는 경향을 지적하고 있다. 이러한 기업들의 현장 수용성과 자발적 예방 역량 형성 동기 저하를, 1,220개 조항의 방대하고 세세한 규정으로 구성된 산업안전보건법령과 사고다발 요인보다는 적발하기 쉬운 서류상의 미비 점검이나 단순한 규정 위반 위주의 적발과 처벌에 중점을 두는 산업안전감독 행정 문제와 연계되어 있음도 지적하고 있다. 이를 극복하기 위해 영국이나 독일 등의 사례를 들어 ‘자기규율⁴⁾ 예방체계’ 확립을 가장 중요한 원칙과 과제로 제시하면서, 예방과 재발방지를 위한 핵심수단으로서 ‘위험성 평가’ 제도를 개편하는 한편 감독행정, 법령·기준 정비를 예고했다. 이 글에서는 산재예방과 안전보건 측면에 있어서 ‘자율규제(자기규율, Self-Regulation)’ 개념의 연원을 살피고 기존의 산업안전보건제도에 있어서 자율규제와 노사참여의 장애요인을 검토한다. 그리고 고유한 의미로서의 ‘Self-Regulation’에 기반한 노사참여 방안을 위험성 평가를 중심으로 모색해 보고자 한다.

II. 안전보건에 있어서 ‘자율규제’의 연원(淵源)

1. 1970년 영국의 로벤스 위원회

한국 사회의 산업안전보건 관행 속에서 그 의미가 흔히 오해되기도 하는 ‘자율규제’는 원래 ‘self-regulation’에 대한 번역으로 주체(self)로서의 노사의 역할이 강조되는 안전보건관리체계의 원리다. 이러한 원리는 1972년 당대 영국의 안전보건 시스템에 대한 전면적 문제 제기과 개조전망을 내놓은 로벤스 보고서에서 처음 등장한다. 당시 영국의 산재사고 사망은 연간 1,000명 수준이었으며 사고사망 만인율은 0.4 수준으로 당시의 유럽 국가들 사이에서 선두권이었으며, 50

4) 고용노동부에서 ‘self-regulation’에 대한 번역으로 ‘자율규제’ 대신 ‘자기규율’을 택한 것은 그간의 용례에서 빚어진 다양한 오해를 불식하고자 하는 나름의 의도가 있었을 것으로 보인다. 그러나 이 글에서는 그동안 self-regulation을 차용해 온 방식들에 대한 비판적 검토라는 측면에서 ‘자율규제’라는 표현을 채택하였다.

년이 넘게 지난 현재 한국의 수준과 비슷한 상황이었다. 그럼에도 영국의 안전보건 시스템에 대한 철저한 성찰적 재검토가 이루어졌던 것은 제2차 세계대전 후 당시 영국의 정치·사회·경제적 상황에서 기인했다. 1955년 세계무역에서 약 20%를 차지하던 영국의 비중은 1960년대를 거치며 줄어들어 1970년에는 13%로 위축되었다. 반면 1956년과 1966년 사이 광업 이외 분야의 파업 건수는 142% 증가했다.⁵⁾ 변화된 산업구조와 저조한 경제 실적 속에서 여러 기관에서 다수의 법령을 통해 시행령 수준의 안전보건규제를 가지고 있는 것은 안전보건행정의 효율성에 문제를 가져오는 점도 있었으며, 기업들의 규제완화 요구에도 봉착하고 있는 상황이었다. 경제상황이 전반적으로 하락세에 있었으며 노사관계는 갈등 국면이 높아지고 있는 상황 속에서 굵직굵직한 대형 재난 역시 이어지고 있었다⁶⁾. 이런 속에서 영국 노동당 정부(1964년부터 1970년까지 집권)는 1970년 노동당과 보수당 의원, 노·사와 전문가를 포함하여 위원회를 구성하였고 선임된 위원장은 1950년대에 노조 관리, 노동당 의원, 노동부 장관을 역임했던 로벤스(Alfred Robens)로, 산업안전에 대한 열혈 옹호자였으며 실제로 위원회에서 가장 영향력이 있었고 보고서 작성을 주도했던 인물이었다. 위원회는 정부 부처, 노조, 사용자연합, 보험회사 등 산업 안전 보건에 관련된 200명 이상의 개인과 기관들로부터 증거를 수집하고 여러 산업체 방문을 통해 실제 시스템 현황을 면밀하게 검토하여 당대 영국의 국가 안전보건 시스템의 작동 방식에 대한 전면적 재검토를 수행했다.⁷⁾ 그로부터 2년 뒤에 영국뿐 아니라 전 세계의 직업 안전보건의 기념비적인 보고서라고 일컬어지는 ‘Safety and Health at Work’라는 제목의 위원회 보고서를 결과물로 내놓는다.

2. 로벤스 보고서와 자율규제

로벤스 보고서에서는 너무 많은 수의 산업안전 관련 법령이 존재하지만 그 내용이 체계적이지 못하고 복잡하며 행정의 집행 역시 파편화되어 있다는 점을 지적하고 있다. 이로 인해서 특정 부분은 중복 감독되는 한편 어떤 부분은 감독의 공백이 발생하고 있으며, 다양한 행정 기구 간에 소통 부재가 있으나 이를 통합할 부처가 존재하지 않아 행정력이 낭비되고 있는 점도 지적

5) Sirrs, Christopher(2016), "Accidents and Apathy: The Construction of the 'Robens Philosophy' of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961~1974", *Social History of Medicine* 29(1), pp.66~88.

6) 특히 1966년 웨일스 탄광지대 Aberfan에서 발생한 재난은 세월호 재난에 비견될 만했다. 산더미처럼 쌓였던 석탄 폐기물 더미의 붕괴 조짐에 대한 경고가 무시된 결과, 무너진 석탄 찌꺼기가 마을과 학교를 덮쳐 어린이 116명을 포함한 144명이 사망하였다. 당시 국영 석탄공사(National Coal Board) 수장이었던 로벤스는 재난의 책임 당사자였으나 노사관계와 안전보건 분야의 일련의 활동과 업적을 통해 노사 모두의 지지를 받아 후일 로벤스 위원회의 수장이 된다.

7) Sirrs, Christopher(2016), 앞의 논문

한다. 또한 산업재해와 일터의 위험에 대해서 일차적인 책임은 위험을 발생시키는 사람과 위험을 안고 일하는 사람에게 있음에도 당시 체계가 국가 규제에 지나치게 의존하고, 개인적 책임과 자율적 노력에 너무 적게 의존하도록 장려하고 있는 불균형을 해결해야 한다고 강조했다. 문제가 될 때마다 덧붙여지는 법규정에 기초한 전통적인 접근법이 시대에 뒤떨어지고 지나치게 복잡하고 부적절하며 이를 개선하기 위해서는 사업주와 노동자가 함께 더욱 효과적인 자율 규제의 여건을 조성해야 한다고 결론 내린다. 결국 당시의 규범적 상황과 안전보전에 관한 현장의 상황을 절충하여 제시하는 것이 바로 로벤스 보고서의 핵심적인 철학이라고 할 자율규제(self-regulation)이다. 로벤스 위원회는 1970년 노동당 정부에서 출범하였지만 위원회 활동의 대부분이 이루어진 것이나 보고서의 제출과 새로운 영국 일터 보건안전법(Health and Safety at Work etc. Act 1974)이 제정된 것은 보수당 정부에서였다. 그리고 영국 산업안전보건청(HSE)이 설립된 것은 다시 집권한 노동당 정부에서였다는 점도 짚어야 한다. 오늘날 한국에서 제시하고 있는 중대재해감축 로드맵의 상당한 부분이 50년 전 영국 상황을 반영한 보고서와 궤를 같이하고 있다는 점뿐만이 아니라 로벤스 위원회와 보고서의 철학은 정권을 넘어서 지속되고 관철되었다는 사실은 한국 사회의 정책 결정과 실현과정에 시사하는 바 크다.

물론, 로벤스 보고서에 대한 비판 역시 존재한다. 당시의 공장법 체제가 산업재해 예방에 결코 실패한 것은 아닐 수 있다는 지적, 영국의 산재사고 사망의 감소는 로벤스 보고서 이후 제도 개편만이 아니라 산업구조의 변화에 기인한 바 크다는 점, 산업재해 예방에 관하여 노사가 공통의 이해관계를 갖고 있다는 전제에 대한 비판, 대처 총리를 필두로 하는 보수당의 1980년대 규제 완화의 이론적 도구로 사용되었다는 비판도 있었다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 2년간의 전면적 성찰과 재검토를 통해 발간된 위원회 보고서에 기반하여 조성된 법률과 행정기구는 현재까지도 영국이 안전보전에 있어서 모범국가임을 자부하는 데 있어서 중요한 근거가 되고 있다.

3. 자율규제와 위험성 평가

로벤스 보고서의 결과로 제정된 영국의 산업안전보건법령은 자율 규제를 기반으로 작동성을 높이고 있으며, 여기서 전제가 되는 것은 사업주의 포괄적 의무 혹은 일반적 의무에 대한 규정과 노동자들의 참여권 보장이다. 자율규제는 운영과 관리의 방식을 어떻게 하든 책임을 묻지 않겠다는 것이 아니라 세부적인 규정과 규제를 두지는 않겠지만 법의 취지를 준수하라는 것이고 기업이 목적달성에 있어서 자율성을 가지는 만큼 책임을 부담하도록 하는 것이다. 영국의 새로운 일터 보건안전법에서 사업주의 의무는 '합리적으로 실행가능한 범위에서 최대한(so far

8) 전형배(2022), 「로벤스 보고서의 함의 - 자율 규제를 중심으로」, 『노동법학』 82, 한국노동법학회, pp.157~194.

as is reasonably practicable) 자신의 노동자의 안전과 보건 및 복리를 보장하는 것으로 규정된다⁹⁾. 세부적인 규정이나 기준을 준수했는가 기준이 아니라 사업주가 위험성에 대처하여야 하는 시점에서의 최신의 지식과 식견에 따라서 산재를 예방하고 노동자들을 보호해야 하며, 만일 이러한 원칙에 부합하지 않는 방식으로 수행되는 안전보건관리나 그로 인해 발생한 재해에 대해서는 엄격한 책임을 묻게 된다. 이러한 자율규제에 기반한 법제와 행정의 변화는 그동안 복잡하기는 했지만 오로지 법규에 규정된 사항을 준수하는 것으로 충족되었던 사업주의 안전보건관리상의 의무 수행에 새로운 철학과 방법론을 초래할 수밖에 없게 된다. 작업장의 구체적인 상황과 여건에 맞는 안전보건관리를 위해서는 결국 위험을 생산하고 취급하는 이들이 참여하여 위험을 관리하고 책임지는 것이 가장 효과적일 수밖에 없으며 이것이 바로 '위험성 평가(risk assessment)'인 것이다. 위험성 평가는 결국 자율규제라는 원칙과 철학을 통해서 법제가 변화하고 안전보건 감독 행정이 재편되면서 자연스럽게 도입될 수밖에 없었다고도 할 수 있다. 자율규제로 번역되는 'self-regulation'은 주체로서의 'self'의 역할이 강조되어야 한다. 자율규제의 원칙은 일터의 안전과 건강이라는 공동의 이해 관심사에 기반한 주체의 역할 강화이며, 이는 제도적으로는 사업주의 포괄적이고 일반적인 의무규정을 전제로 하는 목표기반 안전보건법제와 행정을 통해서 작동하며, 현장에서는 위험성 평가를 통해서 작동하게 되고 실현되는 것이다.

III. 한국에서의 자율규제, 제한적 합의와 실현의 장애요인들

1. 자율규제에 대한 몰이해와 불신

앞서 기술했듯이, 11월 정부가 발표한 『중대재해 감축 로드맵』에서 자기규율(자율규제) 예방체계 확립을 가장 중요한 원칙과 과제로 제시하였지만 노동계와 경영계 양측 모두 호의적 반응을 보이지 않았다. 노동계에서는 자율규제를 '규제완화'로 받아들이고 경계하면서 현재 한국 사회의 환경에서 기업들의 자율적 예방활동에 의존하는 것은 지나친 기대라고 평가절하했고, 경영계에서는 '자율'이라고는 하지만 '중대재해처벌법'의 압박에 이어 '위험성 평가' 등 또 다른 형식의 규제들이 만들어지는 것은 아닌지 의심하는 분위기였다. 이것은 다분히 역사적인 경험에서 비롯된 것이기도 하다. 법제의 연혁을 살펴보면 산업안전보건에 있어서 '자율'은 산업안전보건법의 제정 취지에서부터 등장하고 있다. 1981년 「산업안전보건법」의 제정이유는 “중화학공

9) Health and Safety at Work etc. Act 1974, General duties of employers to their employees.

업의 추진 등 급격한 산업화에 따라 위험한 기계기구의 사용증가, 새로운 공법의 채용 등에 의한 산업재해의 대형화와 빈발, 유해물질의 대량사용 및 작업환경의 다양화에 따른 직업병의 발생 증가에 효율적으로 대처하기 위하여 적극적·종합적인 산업안전보건관리에 필요한 위험방지기준을 확립하고 사업장내 안전보건관리체제를 명확히 함과 동시에 사업주 및 전문단체의 자율적 활동을 촉진함으로써 산업재해를 효율적으로 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자의 안전, 보건을 증진·향상하게 하려는 것이었다. 그러나 1981년 제정 당시 독재정권의 명분확보를 위한 형식적 개혁입법으로 일본의 법률을 모사하여 급조한 산업안전보건법은 유명무실할 수밖에 없었다. 이후 「산업안전보건법」은 노동조합의 성장, 문송면과 원진레이온의 경험을 통한 안전보건에 대한 사회적 각성 등을 배경으로 ‘사업장 안전보건관리체제에 있어서의 제반 문제점을 해소하고 자율재해예방활동의 촉진’이라는 취지로 1990년 전부 개정된다. 법 개정 당시 여야 3개 정당이 각각 개정안을 마련하고 논의를 진행하였다는 사실에서 이전 시기 법령의 제정 및 개정 과정과는 차이가 있었다. 사업장 안전보건관리체제 정비, 근로자대표가 사업장내 안전·보건에 관한 조치결과를 사업주에게 요청하면 성실히 응할 것, 산업안전보건위원회 노사동수 구성, 작업환경 측정 노동자 입회, 안전보건개선 계획 수립 시 산업안전보건위원회 심의, 정기적 안전교육 실시 등의 내용 등 변화가 있었다. 그러나 곧 경제를 활성화한다는 명분 아래 김영삼 정부에서 1993년 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」이 제정되었고, 1997년까지 2차에 걸쳐 산업안전보건법상 각종 검사의 완화, 안전·보건교육 의무 면제, 산업보건의의 자율 고용, 안전·보건관리자 선임의무 완화, 안전·보건관리자 등의 직무교육 폐지 등 안전보건관리체제 전반에 대한 규제 완화 사항이 포함되어 있었다. 특히 1997년 IMF 시기에 합당한 과학적 근거나 면밀한 분석도, 이해당사자의 참여나 합의도 없이 기업의 이해만을 대변한 2차 규제 완화는 현재에도 영향을 미치고 있다.¹⁰⁾ 최근까지도 자율규제가 제기된 연원과 고유한 맥락에 대한 이해는 충분하지 않았으며 이는 ‘자율규제’가 ‘규제 완화’로 왜곡될 가능성을 예비하게 된다. 한편 기업의 입장에서도 안전보건 관리의 수준을 고도화하고 현장 상황에 맞는 새로운 관리기법을 도입하더라도 법적 기준으로 제시되고 있는 1,200여 개의 산업안전보건법령 조문상의 리스트를 챙겨 준수하지 않으면 과태료나 처벌이 내려질 수 있는 현행 법체계로서는 새로운 산업의 등장과 노동환경의 변화에 대응하기가 어렵다는 불만을 제기하게 된다.

2. 지시규제적 산업안전보건법제와 감독 행정, 사법 관행

현행의 산업안전보건관리 시스템이나 제도관행 속에서 과연 성취되고 있는지의 여부를 떠나

10) 이종한·박두용·신창섭·백도명·김신·박경돈(2008), 『산업안전보건 분야 규제개혁방안 연구』, 고용노동부.

서, 사업장 안전보건관리체계는 안전보건관리책임자·산업안전보건위원회·관리감독자·안전관리자·보건관리자·산업보건의 등 사업장 내 안전보건관리 체제(organization)를 구성하여 위험성 평가(risk assessment)¹¹⁾를 통해서 작업장의 위험수준과 크기를 예측하고 개별 사업장의 안전보건관리규정을 통해서 내재화하여 상황과 조건에 맞도록 위험을 관리하고 개선하는 것(자율규제, self-regulation)으로 완성되는 것으로 볼 수 있다. 사업주가 스스로 사업장의 유해·위험 요인에 대한 실태를 파악하고 이를 평가하여 관리·개선하는 등 필요한 조치를 수행하는 것이 사업주의 의무사항으로 도입된 것은 2009년이었으며, 본격적으로 위험성 평가가 제도화된 것은 2014년이였다. 이를 통해서 「산업안전보건법」에서 개념적으로는 자율 관리(self-regulation)를 위한 제도적 틀을 갖추었다고 할 수 있다. 문제는 여전히 한국의 「산업안전보건법」의 작동 방식은 하위법규로서 시행령과 시행규칙, 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 나열하는 지시적 규제 준수 여부에 대한 감독에 머물러 있다는 점이다.

영국의 사례에서 보듯, 자율규제는 행정과 법제 변화가 수반되는 과정에서 달성되었다. 현대 산업구조와 위험의 양상 변화를 일일이 개별 법과 규칙에 열거하고 감독관들이 직접 규제하는 방식으로 대처하는 것에는 한계가 있다고 판단하여, 사업주에게 포괄적인 안전·보건 배려 의무를 부과하고 그 의무의 달성 경로나 방식에 자율을 부과한 것이다. 더불어, 예견되는 위험에 대해서 합리적으로 실행 가능한 범위에서 최대한(so far as is reasonably practicable) 노동자의 안전과 보건을 보장하지 않았다고 판단되면 사업주에게는 강력한 법적 처벌이 내려지도록 했다. 이러한 원칙은 법조문상의 규정이 없더라도 개별 사업장의 구체적 위험에 대해서 안전보건 관리 실행조직을 구성하여 자체적으로 위험을 파악해서 관리하기 위한 위험성 평가와 이에 기반한 자체적 안전보건관리규정으로 내재화해야 할 필요와 작동성을 높이게 된다. 그러나 한국에서는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 열거된 특정 유해·위험 요인에 대한 조치를 조문대로 수행했는지가 사업주의 안전보건조치 의무 수행에 대한 판단의 기준이 되고 처벌의 기준이 되어 왔다. 중대재해가 발생해도 규칙상의 조문만을 지켜서 수행하면 처벌되지 않고, 적극적인 예방개선 활동을 했더라도 조문의 규정을 따르지 않으면 과태료가 부과되는 상황에서는 사업장의 구체적인 위험에 대해서 스스로 찾아내고 드러내서 개선을 수행하는 위험성 평가에 기반한 자율규제가 정상화되기 어렵다.

위험의 관리에 드는 비용과 위험의 결과에 대한 책임의 비용 사이에 당장에 체감되는 현저한 불균형이 있는 상황에서, 산재 예방에 투자한 비용 대비 산재 감소 효과나 영업 이익이 분명하지 않다면 사후적 분석으로 기업의 산재예방 투자의 동기를 이끌어 내기는 쉽지 않다. 기업은 아직 발생하지 않은 산재에 대한 예방을 위해 어디에 얼마를 들여야 할지 면밀히 검토하여 예측하고

11) 실제 개념상으로는 근골격계 유해요인조사, 작업환경측정, 건강진단, 뇌·심혈관계 질환 발병위험도 평가, 직무스트레스 평가, 유해위험방지계획서, 공정안전보고서 등등의 제도가 모두 위험성 평가와 관련된다.

실행하는 것에 시간과 비용을 들이기보다는 산재 발생 이후에 처리 비용을 부담하는 것이 간편해진다. 「산업안전보건법」 위반 사범들에 대한 처벌 수준을 분석한 연구의 분석들에 따르면 사망 산재에 대해서 개인이나 법인이 각각 부과받는 벌금은 500만 원대를 넘지 않는다.¹²⁾ 기업은 법 취지의 달성에는 관심이 없고 규제의 하한선만을 지킬 뿐이다. 규제에 순응해도 법의 취지는 달성되지 않는 상황이 반복된다. 노동자의 생명과 안전에 대한 사회적 가치를 상향시키고 이에 대한 침해가 발생했을 때 기업의 사회적 부담이 현저히 높아지도록 하는 것이 필요하다. 안전보건운동 단체들을 중심으로 기업살인법, 중대재해기업처벌법이 지속적으로 요구된 배경이다.

3. 자율규제 역량 축적을 도모하지 못하는 안전보건 행정

위험관리에는 필연적으로 비용과 자원이 필요하지만, 현재의 한국의 안전보건 행정은 비용과 자원이 부족한 부분을 메꾸어 충족시키고 역량을 키우는 방식이 아니라 소규모, 영세성을 이유로 관리 영역 외부에 방치하는 상황이라고 할 수 있다. 기업으로서는 위험관리에 필요한 자원과 비용(시설, 장비, 적정인력, 관리인력 등)을 감당할 능력이 없거나 혹은 감당하려고 하지 않는 경우가 대부분이다. 단지 사업장 규모의 문제만은 아니며, 사업주의 의지, 비용투자의 우선순위, 규제 정책의 실행 방식 등 여러 요인이 결부된다. 소규모 사업장의 위험은 상존하지만 영세성 등을 이유로 안전보건관리체제 구성을 면제해 주는 등 규제관리에 소극적인 정부의 행정철학이 책임의 공백을 만들어 낸다. 소규모 사업장 사업주들에는 주로 사후적 책임만을 지우며, 사전적 위험 관리에 필요한 다양한 요소들에 대해 제대로 지원하지도 규제하지도 않는다. 50인 미만 사업장의 경우 법령상 안전보건체제 구성 의무가 없고 위험관리를 하고 싶어도 역량이 안 되고, 사업주에 대한 교육조차 규정되어 있지 않아 법적 책임 사항조차 인지하지 못하는 상황이 발생한다. 기본적으로 위험이 상존하지만 위험의 책임은 소각되는 법제의 맹점이 있다. 이러한 부분을 적절한 공적 자원의 배분이나 법제의 개편을 통해서 보완하기보다는 소규모 사업장에 대한 감독을 유예하거나 배제함을 통해서 위험을 방치하는 경우가 많으며, 결국 중대한 재해가 발생한 이후에 사후적 처벌과 조치는 있지만 예방적 관리와 지원은 이루어지지 못하는 상황이 지속된다. 하청 기업에게는 설비의 개선이나 공기의 조절 등 위험에 대응하기 위한 권한이 없다. 하청기업 간에는 위험 업무 조정을 위한 안전보건관리상의 위계가 존재하지 않는다. 하청업체들은 생산성과 속도, 위험 감수를 전제로 계약을 유지하기도 하며, 위험을 무릅쓰는 경쟁관계에 놓인다. 제도적 개입이 필요한 상황이나 현재의 안전보건관련 법제에서 원청의 책임은 매우 미비하다. 2019년 「산업안전보건법」이 전부개정되면서 형식적으로 원청의 책임에 대해서

12) 경향신문(2021), 2020년 산업법 위반 1심 판결 전수조사(2021. 1. 4.자 기사).

규정하고 있다고는 하지만 하위법령이나 제도의 실질에서는 책임의 내용과 범위를 매우 제한적으로 제시하거나 모호하게 규정하고 있다.

4. 어긋난 관행에서 비롯되는 안전보건상 노사 참여의 왜곡

현재 한국의 「산업안전보건법」에 사업주의 안전·보건조치 의무를 두고 있지만, 포괄적인 책임을 부과하고 있다기보다는 하위법령인 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 세부적 기준을 준수하는 것을 통해서 의무 수행여부를 판단한다. 기본적으로 「산업안전보건법」의 위반은 형사범죄로서 다루고 있고 이에 따라 죄형법정주의나 명확성의 원칙 등을 적용하도록 하다보니, 중대한 재해가 발생한 경우에도 법에서 규정한 기준만을 준수하면 사업주와 기업은 책임이 면제되는 상황은 문제 지점이다. 한편 안전보건 관리의 수준을 고도화하고 현장 상황에 맞는 새로운 관리기법을 도입하더라도 법적 기준으로 제시되고 있는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 규정 그대로를 쫓겨 준수하지 않으면 과태료나 처벌이 내려질 수 있는 현행 지시규제적인 방식의 법체계로서는 새로운 산업의 등장과 노동환경의 변화에 대응하기가 어렵다는 지적도 일리가 있다. 이로 인해서 규제에 대한 순응(compliance)이 높아져도 산재예방이라는 규제의 취지는 달성되지 않는다는 비판이 제기된다.

일정한 안전보건관리체계를 갖추고 자체적으로 위험관리가 잘 이루어지는 사업장이라고 할 지라도 수많은 안전보건기준에 관한 규칙을 모두 준수하기는 어렵고, 사업장 상황에 따라서는 위험의 크기가 높지 않은 사안의 경우 수시로 변동되는 법률에 일일이 대응하지 못하는 경우도 발생한다. 이러한 상황에서 노동조합을 통한 안전보건 활동이 실제적 위험성 평가에 기반하여 대응하며 이루어지기보다는 지시·규제적 법제에 대한 형식적인 준수나 순응에 대한 사업주 미비점 적발을 중심으로 이루어지는 경우 ‘담합’이 발생할 가능성이 높아진다. 노동조합의 활동을 통해서 발견한 기준의 미준수에 대해 기업 측에게 안전보건 수준의 향상이라는 관점에서의 ‘예방’이 아닌, 임금이나 복지 차원의 ‘보상’을 요구하는 관행으로 나타날 수 있는 것이다. ‘자율규제’ 철학의 전제로서 산업재해 예방에 있어서는 노사가 공통의 이해관계를 가지고 있다는 것은 산재를 예방하여 노동자들이 사고와 질병으로부터 벗어나고 기업은 이로 인해 발생하는 경영상의 손해를 막을 수 있다는 점에서 만나는 공통의 이해관계를 말한다. 이는 개별 사업장 내의 구체적인 위험에 대해서는 일정 부분 일반화된 규정으로 등장할 수밖에 없는 법령상의 규제를 넘어서 노·사 각 주체가 참여하는 위험성 평가를 통해서 관리하는 방식의 자율규제로 진전하게 되는 전제가 된다. 그러나 지시규제적인 산안법 체계와 천편일률적 감독행정 속에서 단지 과태료나 처벌을 피하려는 기업의 의도와 이를 이용해 노(勞)측이 규제 미준수 사항을 적발하여 경제적 요구와 맞교환(barter)하려 들게 되면 산업재해를 둘러싼 노사의 이해관계는 자율규제보

다는 위험의 외주화에서 만나게 된다.

사(使)측의 '자율' 혹은 '자율 규제'는 위험을 생산하거나 취급하게 되는 주체들의 역량에 기반한 활동의 강화가 아니라 주로 산업안전보건법령상의 규제 리스트를 축소하거나 삭제하는 방향의 '규제 완화' 요구로 등장하게 된다. 노(勞)측에서도 고유한 의미에서의 '자율 규제' 역량 강화에 대한 요구보다는 법과 행정 지침의 형식적 준수를 고수하는 방향으로 '자율 규제'에 저항하는 관성을 보이게 되기도 한다. 위험관리에 요구되는 역량과 자원의 수준이나 위험관리 실패에 따른 결과의 중대성보다는 단순히 사업장 규모에 따라 차등 적용되고, 위험한 공정과 업무의 외주화 과정에서 원청과 발주처의 책임 부담이 낮은 산업안전보건법제는 산업안전보건 부분에 있어서도 '담합적 노사관계' 관행을 조장하며, 이는 위험의 외주화와 더불어 노동자들의 직업 건강과 안전에 있어서 불평등을 심화시키게 된다.

IV. 자율규제로서 노사참여를 위한 과제와 위험성 평가

1. 변화하는 산업과 시대에 부응하는 안전보건 법제의 개편

자율규제의 관점에서 보면 정부가 유해·위험요인을 관리하는 표준적인 절차와 방법을 제시하지만, 정부가 제시한 규범만을 유일하게 준수하여야 할 기준으로 강요하지 않고 사업주가 그와 동등한 수준의 자율 규범을 통해 관리하도록 하는 새로운 법령 체계¹³⁾가 요구된다. 지시규제적인 산업안전보건법제로서는 급변하는 산업기술과 노동환경의 변화에 대응하여 안전보건 관리의 수준을 고도화하고 현장 상황에 맞는 새로운 관리기법 도입을 촉진하기 어렵다. 한편 중대한 재해가 발생한 경우에도 법에서 규정한 기준을 형식적으로 준수했다면, 사업주와 기업은 처벌이 어려운 상황 역시 문제적이다. 세부적인 규정이나 기준을 준수했는가 기준이 아니라 사업주가 위험성에 대처하여야 하는 시점에서의 최신의 지식과 식견에 따라서 '합리적으로 실행가능한 범위에서 최대한' 산재를 예방하고 노동자들을 보호해야 하며, 만일 이러한 원칙에 부합하지 않는 방식으로 안전보건관리를 수행하다가 발생한 재해에 대해서는 엄격한 책임을 묻는 것이 필요하다. 사업주에 대한 안전보건 일반 의무규정(general duty clause)이나 노동자들의 참여권이 보장되지 않는 상황에서 자율규제는 규제 완화와 다름없으며 목표기반 규제는 실패하게 될 것이다. 자율규제는 산업안전보건법제의 개편과 함께 사고되어야 한다. 개편의 방향은 보호대상에 있어서는 일

13) 전형배(2022), 앞의 논문.

터의 위험으로부터 고용형태를 불문하고 모든 일하는 사람을 포함하여 일반 시민까지 포괄하여야 하며, 지시규제적 방식보다는 목표지향적 방식을 향해 가는 것이 필요하다.

2. 노사관계에 대한 산업안전보건 문제의 배타적 독자성 확보

주체의 참여에 근거한 바람직한 자율규제의 전제는 안전보건 문제가 임금과 고용관계를 중심으로 한 노사관계를 넘어서는 공통관심사가 되어야 한다. 로벤스 보고서에서도 산업안전보건시스템의 문제적 양상의 주요한 원인으로 노사관계에 비해 안전보건 문제에 대한 당사자들의 상대적 무관심(apathy)을 들고 있다. 그럼에도 불구하고 전체로서의 사회는 주요 재해에 민감하게 반응하기도 하며 연간 산업재해 사망 및 부상 통계에 대해 일시적으로 반응하기도 한다. 다만 일터에서의 심각한 사고는 개인의 경험의 측면에서는 드문 사건이며, 상당한 기간 노출된 이후에 발생하는 직업성 질환의 경우에는 더욱 일상적 관심을 기울이기는 어렵다. 이런 상황을 극복하기 위한 각별한 사회적 노력이 기울여지지 않는다면 산업안전보건 문제는 기존의 관행적 노사관계 속에서 안전과 건강을 위한 장기적 차원의 안전보건 수준의 향상보다는 임금이나 복지 수준의 향상 등의 즉각적인 보상을 요구하는 관행으로 연결될 수 있다. 기업과 노동자들의 안전보건활동이 기존의 노사관계를 넘어서기 위해서는 결국 생산과 소비의 전 영역에서 벌어지는 자본주의적 이윤추구와 분배 과정에 생명권·안전권·건강권 관점에 따른 개입이 필요하다. 산업안전보건 행정조직 역시 안전보건의 문제를 기존의 노사관계의 틀과는 다른 독자적이고 배타적(exclusive) 영역으로서 고려하고 접근할 수 있도록 구성되어야 한다. 노사 간의 참여와 협업이 가능하도록 하며 안전보건 의제를 공통의 관심사로 만드는 사회적 제반 여건이 존재해야 하며, 이는 기존의 산업안전보건법제와 행정 시스템으로는 한계가 있을 것이 분명하다. 50년 전 영국 사회가 로벤스 위원회를 통해서 경과했고 많은 나라들에서 시행착오를 거쳐가며 경과해 왔듯이, 우리에게도 국가 산업안전보건 시스템에 대한 진중한 성찰적 재검토가 필요하다.

3. 실행 가능한 전략으로서 위험성 평가 중심의 예방 감독과 규제

2022년 『중대재해 감축 로드맵』과 『2023년도 산업안전보건감독 종합계획』에서 강조하는 바와 같이 위험성 평가가 자기규율(self-regulation) 예방체계의 핵심 수단일 수 있다. 그러나 이미 2013년부터 「산업안전보건법」에 규정된 위험성 평가가 산업 현장에서 제대로 자리 잡지 못하고 있는 현실을 살피고 극복하는 것이 우선되어야 한다. 안전보건공단의 「2019년 작업환경실태조사」에 따르면 조사대상 143,716개 사업장 중에서 위험성 평가를 매년 정기적으로 실시하고 있는 곳은 23.7%에 불과했다. 조사에 기반하여 우리나라 전체 사업장에서 매년 정기적으로 위험성

평가를 시행하는 사업장 비율을 추정한 결과는 7.3%에 불과했다¹⁴⁾. 위험성 평가를 시행하는 비율이 낮은 것은 일각의 주장에서처럼 미이행에 대한 직접 처벌 조항이 없기 때문일 수 있지만, 위험성 평가가 '제대로' 이루어지지 않는 것은 그와는 큰 상관이 없다. 위험성 평가와 관련한 정책 수립과정에서부터 그 취지와 의의에 대해 사회적으로 논의되고 소통하는 과정을 통해 법 제도의 개편을 추동하지 못하고 외국 제도의 일면만을 이식하는 형태로 진행된 점이 기인하는 바가 크다. 여전히 기존의 산업안전보건법령의 체계와 구조가 유지되고 있지만 「중대재해처벌법」의 제정과 근래에 있었던 「산업안전보건법」상 안전보건조치의무에 대한 법원의 해석은 위험성 평가에 대한 기업의 관심을 높일 만한 계기가 될 수 있다. 「중대재해처벌법」에서는 안전보건 관리체계의 구축 및 이행에 관한 조치여부에 따라 사업주와 경영책임자에 대한 처벌이 결정되는 포괄적 안전·보건 확보 의무를 부과하고 있다. 이러한 의무 수행의 적정성을 판단하는 데 있어 평소 위험성 평가를 적절하게 수행했는지 여부가 매우 중요해지게 될 것이다. 위험성 평가를 들여다보면서 일터의 위험요인에 대해서 제대로 파악했는지, 적절하게 관리했는지 판단하게 될 것이다. 또한 2017년 삼성중공업 크레인 충돌 붕괴 사건의 「산업안전보건법」 위반에 대한 대법원의 판결¹⁵⁾에서 “해당 안전 보건규칙과 관련한 일정한 조치가 있었다고 하더라도 해당 산업현장의 구체적 실태에 비추어 예상 가능한 산업재해를 예방할 수 있을 정도의 실질적인 안전 조치에 이르지 못하면 안전보건규칙을 준수하였다고 볼 수 없다”고 판시함에 따라 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 형식적 준수를 넘어서 실질적 예방 조치를 수행하지 않으면 처벌될 가능성도 높아졌다. 이러한 판결은 개별 산업현장의 구체적 실태에 기반한 위험성 평가의 중요성을 강조하고 행정적 무게 중심을 두는 근거로 작용할 수 있다.

4. 산업안전보건감독 행정 역량의 강화

몇 년간 사회적으로 높아진 일터 안전·보건에 대한 관심에 힘입어 근로감독관들이 대거 충원되었다. 그러나 안전보건 분야에 있어서 근로감독관들이 사업장의 안전보건 담당 인력들보다 높은 수준의 전문성과 통찰을 기반으로 구체적 위험에 대해서 평가하고 예방의 방안을 제시해 줄 만한 역량을 갖추는 것이 더 중요하다. 감독을 통해 위험성 평가 실시 여부만을 따져 처벌하기보다는 위험을 제대로 파악하도록 구체적으로 지도하고 확인된 위험에 대해서는 신속한 시정 조치를 내리고, 미이행 시 적극적인 작업중지 명령 등을 통해 실제 개선을 유도하는 행정력을 발휘하는 것이 필요하다. 「중대재해처벌법」 제정을 포함하여 산업안전보건관리 수준 향상에 측면에서 열린 전향적 국면을 활용하되, 뒤늦은 법적 판결에 따른 처벌보다는 적극적인 예방 감독 행정의

14) 안전보건공단(2019), 『2019년 작업환경실태조사』.

15) 대법원 2021. 9. 30. 선고 2020도3996 판결.

기풍을 마련하고 감독 역량을 높이는 것은 현 시기에 유효하고 적절한 선택이 될 것이다. **KL**

[참고문헌]

- 김성룡 외(2018), 『산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구』, 고용노동부.
- 김정우(2021), 「노동조합은 산업재해 발생과 은폐에 어떤 영향을 미치는가」, 『산업노동연구』 27(1), pp.103~134.
- 류현철 외(2022), 『산업안전보건 관련 법제 및 행정조직 선진화를 위한 로벤스 보고서 번역 및 해제』, 이은주의원실.
- 박두용 외(2010), 『산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화방안』, 산업안전보건연구원.
- 박종식 외(2022), 『산업안전보건 수준 향상방안 연구: 노사관계 차원의 접근』, 한국노동연구원.
- 원종욱(2016), 『안전배려의무에 관한 연구』, 송실대학교 박사학위 논문.
- 이관형 외(2007), 『근로자 참여와 산재발생 관련성 연구 - 인과관계 구조모형을 중심으로』, 산업안전보건연구원.
- 이승우 외(2020), 『위험성 평가 실태조사 및 활성화 방안 연구』, 민주노동연구원.
- 이윤근 외(2003), 『노사공동 산재예방활동 활성화 방안 연구』, 산업안전보건연구원.
- 이정열 외(2019), 『2019년 전국 사업장 작업환경실태조사 보고서』, 안전보건공단.
- 이종한 외(2008), 『산업안전보건 분야 규제개혁방안 연구』, 고용노동부.
- 전규찬 외(2021), 『영국의 산업안전보건 접근법과 보건안전청의 역할 - 역사적 배경, 운영방식, 예방 전략 및 사례』, 한국경영자총협회.
- 전형배(2022), 「로벤스 보고서의 함의 - 자율 규제를 중심으로」, 『노동법학』 82, 한국노동법학회, pp.157~194.
- 조성한 외(2012), 『산업안전보건 행정조직의 합리화 방안 연구』, 경제사회발전노사정위원회.
- 조준식(2020), 『근로자대표의 역할 제고에 관한 법적 연구 - 산업안전보건법상 근로자대표를 중심으로』, 동아대학교 박사학위 논문.
- 조흥학 외(2013), 『노사관계와 산업재해의 상관관계에 관한 연구』, 산업안전보건연구원.
- Sirrs, Christopher(2016), "Accidents and Apathy: The Construction of the 'Robens Philosophy' of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961~1974", *Social History of Medicine* 29(1), pp.66~88.
- Biddle, J. E. and G. A. Zarkin(1988), "Worker Preference and Market Compensation for Job Risk" *The Review of Economics and Statistics* 70(4), pp.660~667.

Robens, A. G. H. Beeby, Mervyn Pike, S. A. Robinson, Anne Shaw, Brian W. Windeyer and J. C. Wood(1972), *Safety and Health at Work*, Committee on safety and Health at work, U.K.