

사고성 사망재해 감소대책의 올바른 방향 모색

- 고용노동부 업무를 중심으로 -

<대책>

◇ 22년까지 산업재해 사고사망자 절반 감축

- 사고사망만인율 0.27%, 사고사망자 500명 이하 달성

<검토>

- 사고·재해의 피라미드의 하부에 있는 물적 피해만의 사고, 무피해 사고, 경상 등이 재해손실을 보다 효과적으로 억제하는 기반을 제공함에도 불구하고, 산재감소의 많은 노력이 사고사망재해만으로 향하고 있는 문제가 있음(Frank E. Bird)
- 사소한 문제가 발생하였을 때 이를 면밀히 살펴 그 원인을 파악하고 잘못된 점을 시정하면 대형사고나 실패를 방지할 수 있지만, 징후가 있음에도 이를 무시하면 돌이킬 수 없는 대형사고로 번질 수 있다는 Herbert W. Heinrich의 지적을 고려할 때, 목표를 사고사망만인율로 한정하는 것은 자칫 사업장 자율안전활동(아차사고발굴활동 등)의 위축으로 연결될 수 있음
- 선진국의 경우에도 사망재해율지표뿐만 아니라 재해율(도수율), 강도율, 질병발생률 등 위지표를 통해 다양한 재해목표를 설정·운용하고 있음

<대책>

발주자(건설) 책임 부여

- 발주자가 공사단계별 작업자 보호를 위한 안전조치를 이행하도록 의무* 신설(산안법 개정)
예) 적정 공사비·공사기간 반영, 안전보건 정보를 설계자 및 시공자에게 제공
 - 발주청이 기획·설계단계 부터 공사과정 전반의 위험요소 점검
 - 발주자 안전관리 가이드라인*을 마련·적용하고, 주무부처 중심으로 이행여부 점검
- * 설계시 안전관리 요소 반영, 시공자의 안전관리 업무 이행상황 확인 등

<검토>

- 건설공사의 발주자 의무에서 핵심적 사항은 적정한 공기 보장, 충분한 비용 반영, 원수급인(시공사) 선정 등인 바, 이러한 내용이 산업안전보건법 전부개정안에 사실상 반영되어 있지 않음
- 전부개정안에서 규정하고 있는 발주자의 안전·보건조치(제75조)의무가 건설공사 단계별 안전보건대장의 작성 및 확인으로 그치고 있는데, 발주자의 자체적인 작성·확인 의무는 그 성격상 자칫 형식적인 조치로 흐를 가능성이 크고, 이것만으로는 발주자의 안전보건에서의 많은 역할을 기대하기에는 턱없이 부족할 것으로 판단됨

<대책>

- 원청에게 하청노동자의 안전관리 책임을 부여하는 장소 대폭 확대(22개 위험장소 → 원청 관리 下 모든 장소)
 - ※ 원청은 하청노동자가 ▲원청 사업장 ▲원청이 제공하거나 지정한 장소 ▲원청노동자와 같은 장소에서 작업하는 경우 하청노동자의 안전보건조치에 대해 책임지도록 규정

<검토>

- 도급인의 근로자와 수급인의 근로자 간에 아무런 업무적 관련성이 없거나 도급인이 지배·관리할 수 있는 영역이 아닌데도 단지 수급인의 근로자가 있다고 하여 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위한 업무를 하는 자를 두도록 강제하고 수많은 안전보건조치를 수행하도록 강제하는 것은 책임주의, 과잉금지의 원칙에 반함
- 도급인의 지정장소에 대한 지배·관리 가능 여부에 관계없이 단지 지정하였다는 이유만으로 도급인에게 안전보건조치의무를 부과하고 위반 시 형벌을 부과하는 것은 외국에서는 유례를 찾아볼 수 없는 입법례로서 의무주체를 둘러싼 혼란은 차치하더라도 재해예방의 실효성을 거두기 어렵고 산안법의 규범력의 상실을 초래할 수 있음

<검토>

- 도급인에게 수급인과 동일한 의무를 부과하는 내용을 중심으로 하는 규제방식에서 탈피하여 도급작업의 다양한 양태와 성격에 따라 도급인에게 다양한 안전보건조치의무를 실효성 있게 부과하는 방향으로 산업안전보건법령상의 도급 관련 규정을 전면 재검토하여 도급인의 의무를 명확하게 설정·운영할 필요
 - ※ 재해예방선진국 어느 나라도 도급인에게 수급인의 근로자를 대상으로 직접적인 지도관리의무를, 그것도 수급인과 동일한 의무를 안전보건관리 전반에 걸쳐 법적(강제적) 의무로 부과하고 있지는 않음
- 도급작업이라 하더라도 그 양태와 성격이 많이 다를 수 있는 만큼, 도급인의 의무 역시 그에 맞춰 다양한 의무가 부과될 필요가 있는바, 도급인에게 수급인과 동일한 내용의 의무를 부과하는 것에만 집중하는 것은 도급인의 역할을 지나치게 단순화하고 도급인과 수급인 모두의 책임을 불명확하게 하며 도급작업 시 재해예방의 실효성을 거두기도 어려움
 - ※ 적격 수급인 선정의무, 협력·조정 의무, 수급인의 안전보건계획·활동의 확인 및 지도·지원의무, 유해위험정보 제공의무, 도급인이 단독으로 또는 수급인과 공동으로 안전보건조치를 취할 의무 등
- 도급작업 단계별로 보면, 계획단계에서는 적격 수급인 선정의무, 작업 전 단계에서는 위험성평가 공동실시의무, 작업단계에서는 협력·조정 의무, 법령준수 확인·지도의무 등 도급작업의 생애주기에 따라 도급인의 위상과 역할에 부합하는 다양한 의무가 부과되도록 할 필요

<대책>

- 원청이 안전관리 역량을 갖춘 하청업체를 선정하여 사고 가능성을 낮출 수 있도록 적격 하청업체 선정 가이드라인* 제공

* (주요 고려사항) 대표자 및 현장 책임자의 안전관리 능력, 안전보건교육 실시 현황, 안전관리부서의 지도·조언 실행 여부 등

<검토>

- 적격 수급인의 선정 의무를 도입하는 것 자체는 진일보한 조치라고 생각되지만, 위반 시 벌칙(형사처벌, 과태료) 규정이 없고 하위규정에서 구체적인 내용을 예정하고 있지도 않아, 선언적인 의미만을 가질 뿐 실효성을 담보하기는 매우 어렵다고 보아야 할 것임

※ 산안법 전부개정안 제61조(적격 수급인 선정 의무) 사업주는 이 법과 이 법에 따른 명령을 준수하고 산업재해 예방을 위하여 필요한 조치를 할 수 있는 능력이 충분한 사업주에게 도급하여야 한다.

- 이 의무가 작동되지 않으면 도급인의 안전보건조치의무는 실효성을 확보하지 못할 가능성이 매우 크다고 말할 수 있을 정도로 도급인에 의한 안전보건조치 중 핵심적인 내용에 해당됨을 감안할 때 적격 수급인의 선정 의무가 반드시 실효성 있게 반영될 필요

※ 2018년 3월 12일에 발행된 ISO 45001에서도 도급인(발주자)에 의한 적격 수급인의 선정은 매우 강조되고 있는 사항 중의 하나임

<대책>

- 위험의 외주화 방지를 위하여 高유해·위험작업* 도급금지 및 도급인가 대상 확대**

* 도급작업, 수은·납·카드뮴 등 제련·주입·가공 및 가열 작업 등

** 황산·불산 등 화학물질을 취급하는 설비를 개조·분해·해체·철거하는 작업 등 추가

<검토>

- 도급금지: 도급금지 대상작업이 다른 작업과 비교하여 위험도 또는 재해발생률이 높다는 것에 대한 아무런 근거가 없고, 도급금지를 한다고 해서 위험요인 자체가 제거되는 것도 아니며, '도급금지'라는 방법이 '도급작업을 안전하게 관리하는' 방법보다 재해예방에 효과적이라는 논리적 근거도 전혀 없는 점을 고려하면 재해예방의 효과가 매우 의심스러움

※ 도급금지는 피해의 최소성, 법익의 균형성 등을 내용으로 하는 과잉금지의 원칙을 정면으로 위반하는 것으로 입법재량권의 한계를 벗어난 것이라고 보지 않을 수 없음

- 선진외국 중 산업안전보건법에서 도급 자체를 금지하고 있는 나라는 없으며, 선진외국은 도급을 주는 것 자체가 나쁜 것이 아니라 도급작업에 대한 안전관리의 불량이 나쁜 것이라는 접근을 취하고 있음

※ 선진국의 경우 오래 전부터 산업안전보건법은 위험한 작업 자체를 막는 것이 아니라 작업이 안전한 방법으로 이루어질 수 있도록 설계되어 있는지에 주안점을 두고, 그리고 어떠한 작업이 이루어지고 있는지가 아니라 그것을 수행하는 방법에 관심을 갖고 있음

<검토>

- 하도급 금지: 도급승인 작업의 일률적인 하도급 금지 또한 위에서 설명한 논리에 의해 과잉 금지의 원칙에 위배된다고 말할 수 있음. 선진외국뿐만 아니라 국내의 어떠한 법도 하도급 자체를 일률적으로 금지하고 있지 않은 점에 유의할 필요가 있음
- ※ 건설산업기본법(제29조), 소방시설공사업법(제22조), 전기공사업법(제14조), 정보통신공사업법(제31조), 승강기시설안전관리법(제11조의5) 모두 하도급을 제한하고 있을 뿐 하도급 자체를 금지하고 있지는 않으며, 일정한 조건 하에 하도급을 인정하고 있음

<대책>

위험성평가를 통한 안전관리 개선

- 노사가 함께 사업장의 위험요인을 평가하여 자체적으로 개선하는 “위험성평가” 이행점검 강화(사업장 감독·기술지도 시 확인)
 - 미 이행 시 벌칙 부과 등 강제화 방안 마련

<검토>

- 위험성평가의 활성화 및 내실화를 위해서는 위험성평가의 법적 위상(안전보건관리체제의 일환으로서의 위상)을 명확히 정립하여 지도·감독할 필요
- 설계·제조단계의 위험성평가, 화학물질 등의 위험성평가에 대한 정부기준(고시)을 제정하여 지도·감독할 필요
- 위험성평가 매뉴얼을 정교화하고(유해위험요인 발굴·유형화 방법 등), 위험성평가 상세기법, 우수사례 등을 널리 개발하여 보급할 필요
- 위험성평가 미 이행 시 벌칙 부과는 현행 법체계에서도 충분히 가능한바, 다만 법집행이 확행되기 위해서는 위에서 지적인 위험성평가 인프라 구축 노력이 전제적으로 필요

<대책>

- 안전보건경영시스템 인증(KOSHA 18001)을 ILO 등 국제기준을 반영한 인증으로 개편
 - * 대표이사의 경영방침, 노동자 안전보건활동 참여 등 반영

<검토>

- 사업장 안전보건경영시스템은 자율안전관리의 중요한 수단인바, 이의 활성화와 내실화를 위해서는 고용노동부 차원에서 안전보건경영시스템의 내실화 및 활성화에 초점을 맞춘 지침(고시)이 제정되고 이에 따른 지도·홍보가 널리 이루어지는 것이 반드시 필요
 - ※ 안전보건경영시스템에 대한 공공기관의 역할을 '인증'으로만 한정하는 것은 잘못된 시각임. 현재는 안전보건경영시스템과 관련하여 정부가 사실상 아무런 역할을 하고 있지 않음
- 우여곡절 끝에 ISO 45001이 어쨌든 제정된 현 상황에서 안전보건공단이 자체기준(KOSHA 18001)을 그대로 유지한다면 민간인증기관과의 차별화된 역할과 접근이 필요. 이를 위해서는 고용노동부의 안전보건경영시스템에 대한 전략·방향 설정과 함께 이 속에서의 안전보건공단의 역할이 설정되어야 함

<대책>

- 안전관리 업무의 충실한 이행을 위해 공공기관과 300인 이상 사업장은 안전·보건관리자를 직접 채용

<검토>

- 안전·보건관리자의 직접 채용과 같은 선임형식보다는 사업주가 안전·보건관리자가 실질적으로 직무를 수행할 수 있는 여건을 조성하도록 하는 것과 그들의 직무수행상황을 지휘·감독하는 시스템을 구축·운영하도록 하는 것이 더 중요함
- 이를 위해서는 정부 차원에서 사업장 안전보건관리체제의 형식적 운영(작동)이 아니라 실질적 운영에 초점을 맞춘 지도·감독정책을 수립하고 집행하는 것이 필수불가결함

<대책>

작업 시 노동자 안전수칙 준수 지도

- 보호구 착용 등 기본 안전수칙을 준수할 수 있도록 교육, 감독, 점검 등을 활용한 계도·적발 (과태료 부과) 강화
- 공공발주 공사에서 개인보호구 미착용 등 안전수칙 위반 시 1차 현지 시정지시 후 2차 위반 시 즉시 퇴출
- 노동자가 준수해야 할 안전수칙을 포스터 형식으로 제작·배포, 노동자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하도록 지도

조선업 안전관리 여건 조성

- 재해취약 직종별 안전관리 모델을 개발하여 사업장 보급
 - * ('18) 운반공(크레인·지게차), ('19) 운반공(트랜스포터, 스키드로더) 등

유사사고 발생 억제를 위한 신속홍보 및 지도 강화

- 산재 감소에 필요한 핵심사항 중심으로 점검표 등 매뉴얼 마련·적용
 - * 안전관리 조직 등 관리체계, 안전교육 운영실태(노동자 인터뷰 등) 등

<검토>

- 노동자의 안전수칙의 철저한 준수를 기하는 데 있어 고용노동관서의 역할은 매우 제한적임.
노동자 안전수칙 미준수를 공공기관을 중심으로 추진하는 것에도 그 효과에 의문
 - 노동자의 안전수칙 준수 유도, 직종별 안전관리 모델 및 점검표 등 매뉴얼 개발은 공공기관에서 직접적으로 추진하는 것보다 기업(사업장) 차원에서 작업절차를 포함한 안전보건관리규정(매뉴얼)의 작성/주지/확인/제재 시스템을 자체적으로 구축·운영하도록 하는 것, 즉 안전보건관리규정이 실질적으로 작성되고 작동되도록 하는 것이 훨씬 효과적임
- ※ 현재는 안전보건관리규정이 대부분 형식적으로 작성·운영되고 있고 정부의 지도·감독 또한 형식적으로 이루어지고 있어 사업장의 안전보건관리규정, 나아가 안전보건관리체제가 형해화되어 있다고 할 수 있음

<대책>

高위험 분야 집중관리

- 산업재해 사망사고의 대다수를 차지하는 건설, 조선·화학, 금속·기계제조 분야 특성을 고려한 집중관리 추진

현장 관리·감독 시스템 체계화

- 산업안전 감독의 실효성 제고 및 체계화
- 현장에 제대로 적용될 수 있는 실용적 점검·감독

근로감독관 증원과 전문성 강화를 통한 신뢰성 제고

- 산업안전 감독관을 단계적으로 증원*하여 감독 인프라 확충
- '21년까지 기계·화공 등 기술직 감독관을 비율을 60% 이상으로 높이고, 신규자 이론 및 현장 심화교육, 감독관 경력관리 등을 통한 전문성 향상

<검토>

- 사업장 안전보건의 고도화, 복잡화, 시스템화 등에 맞추어 산업안전보건행정이 전문화되지 않으면 고비용 저효과의 산업안전보건행정이 될 가능성이 매우 높음. 지도관리, 감독시스템의 체계화·선진화를 위해서는 행정기관 구성원들의 성실성과 의지에만 호소해서는 달성 불가능하고 이를 지속적이고 안정적으로 담아낼 수 있는 행정조직구조가 만들어져 함
- 행정조직이라는 구조적 문제를 해결하지 않은 상태에서 단순히 인력을 증원하고 기술직 비율을 증대하는 것은 큰 효과를 기대하기 어려움
- 채용, 교육훈련, 경력관리가 산업안전보건행정 구성원의 지식과 경험을 축적할 수 있는 구조가 되어야 하는바, 이를 실현할 수 있는 행정조직구조로 생각할 수 있는 것은 이론적·경험적으로 볼 때 산업안전보건청이 가장 효과적인 방안임

<대책>

조선업 안전관리 여건 조성

- 원청이 안전보건관리비를 계상하도록 의무화함으로써 협력업체의 안전관리를 위한 적정 비용 확보(고시 제정)
 - 원청이 안전관리비용 투자계획 및 집행 내역을 원·하청 노동자에게 공개하도록 개선

<검토>

- 선박 건조·수리업의 산업안전보건관리비 계상 의무를 발주자가 아닌 원수급인(조선소)에게 부과하는 것은 실효성도 문제이거나 발주자를 의무주체로 하고 있는 건설업과의 형평성에도 맞지 않음
- 건설업의 경우 안전보건관리비를 비용발생의 일차적인 주체에 해당하는 발주자에게 부과하고 있는 반면에, 조선업에 대해서는 원수급인인 조선업체에게 부과하는 것은 형평성에 맞지 않고 그 효과도 의문시됨. 발주자가 아닌 도급인에 해당하는 조선업체에 대해서는 안전보건관리비를 계상하는 의무를 부과하면서 다른 업종의 도급인(화학공장, 제철소 등)에 대해서는 그 의무를 부과하지 않는 것은 형평성에도 문제가 있음
- 건설업 안전보건관리비 제도는 우리나라에만 존재하는 특수한 제도로써 그 효과성에 많은 의문이 제기되고 있고 중장기적으로는 폐지되어야 한다는 주장도 많은 상태에서 발주자도 아닌 도급인에게 안전보건관리비 계상 의무를 적용하는 것은 타당하지 않음

<대책>

민간기관 기술지원을 통한 안전관리 역량 제고

- 민간재해예방기관의 업무능력을 평가·공표하여 서비스 질 개선
 - ▲ 우수기관: 기관홍보, 민간위탁 가점부여 등 혜택 ▲불량기관: 하위 5%는 지정물량 축소 및 민간위탁 참여시 감점 → 지정취소 등 단계별 불이익 부여
- 사업장 스스로 우수한 민간 재해예방전문기관을 선택·활용하여 안전관리 역량을 제고할 수 있도록 유도

<검토>

- 고용노동부는 사업장의 안전보건서비스를 외부에 위탁하더라도 사업주의 안전보건관리책임까지 이전되는 것은 아니라는 점을 인식하고, 이를 전제로 민간재해예방기관에 대한 정책을 수립하고 집행하여야 함
- 사업장 안전보건관리의 수준 제고를 위해서는 민간재해예방기관보다는 사업장에 초점을 맞춘 지도감독이 가장 중요함. 기업의 안전보건관리책임을 전제로 하지 않은 상태에서 공급기관의 안전보건서비스에 초점을 맞출 경우 정부실패(악화가 양화를 구축하는 문제, 역선택 등)가 발생할 가능성이 매우 높음

<대책>

유사사고 발생 억제를 위한 신속홍보 및 지도 강화

- 동종업계 등 네트워크를 구축, 중대재해 발생 시 유사사고 방지를 위해 사고원인·위험요인 등 신속히 전파

<검토>

- 재해조사 기능을 강화하여 지방고용노동관서가 재해조사기관으로서의 위상과 면모를 명실상부하게 정립할 수 있도록 할 필요
 - ※ 사고원인을 심층적으로 규명·분석하고 이를 토대로 효과적인 재발방지대책을 수립하는 재해조사기능을 제도적으로 대폭 강화하는 한편, 재해조사·분석결과가 산업안전보건법제의 개선에 활용되도록 하는 시스템을 구축·운영할 필요
- 동종업계 등 네트워크를 구축하여 사고원인·위험요인 등 신속히 전파하는 것으로는 부족하고, 재해조사보고서를 공개하도록 하여(개인정보보호조치를 취한 후), 재해조사결과가 사회적 자산으로 활용될 수 있도록 하고 재해조사의 전문성과 투명성을 제고할 필요

<대책>

안전인프라 확충 및 안전중시 문화 확산

1. 안전기술 개발 및 사업장 보급

- 현장의 수요를 반영한 안전기술 개발
- 우수기술을 활용한 사업화·제품화 지원
- 안전제품 사용 확대·지원
- 안전 관련 정보 공유 촉진

2. 현장 중심의 안전보건교육

- 체험과 현장중심 교육시스템 마련
- 중소기업 경영자 안전교육 실시

3. 범국민 안전의식 제고 및 안전중시 문화 확산

- 범국민 안전의식 제고
- “사업장 안전우선 문화” 확산

<검토>

- 시장실패가 많이 존재하는 산업안전보건분야 기초연구, 기술개발의 활성화를 위해서는 민간부문의 역할과 함께 연구원의 역할이 매우 중요함. 이를 위해서는 연구원의 업무와 인사의 독립성이 확보되는 등 연구원의 역량을 강화할 수 있는 조직구조가 확보되어야 함. 산하기관의 소속기관으로 존재하는 한은 우수한 인재를 확보하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 기술개발·연구업무가 사업의 우선순위에서 밀릴 수밖에 없음
 - ※ 현재는 사망사고예방업무에서 산업안전보건연구원의 역할은 연구용역 카운터파트 역할 외에는 없다고 해도 과언이 아님
 - ※ 비교법적으로 보더라도 산업안전보건연구원이 산하기관의 소속기관으로 되어 있고 우리나라만큼 위상이 약한 국가는 찾아볼 수 없음
- 대책에서 제시된 사업장 안전우선 문화 확산 관련내용은 콘텐츠가 너무 빈약한 상태임. 공공기관으로서 시장실패를 치유·보정하기 위한 수단 치고는 지엽적이고 추상적인 것밖에 없음

<검토>

- 제재, 재정·기술지원, 자료제공도 필요하지만, 사업장의 자율적 안전관리능력을 육성·제고하기 위한 기반활동을 하는 것이 사업장 안전문화 조성을 위해 필수불가결함
 - ※ 사업장 안전우선 문화 확산을 위해서는 사업장의 자율적인 안전관리(활동)기법을 개발·보급하고 이를 확산하기 위한 지도를 하는 일이 매우 중요하지만, 현재는 이러한 플랫폼 조성업무와 관련하여 공공기관에서 이렇다 할 만한 역할과 활동이 보이지 않음
- 산안법의 적용대상이 되는 사업장의 업종, 규모, 작업양태 등이 천차만별임에도, 법령은 그것이 본래 가지는 제약상 일반적·획일적인 것인 경우가 많아 개별 사업장에 적용하는 경우에는 결코 친절하고 상세하다고는 말하기 어려운 면이 많은 점을 고려하여 기술상의 지침(guideline) 등을 널리 제정하여 사업주를 대상으로 지도·권고함으로써 법령과 현장의 가교역할을 하도록 할 필요가 있음
 - ※ 이러한 성격의 규정은 미국, 영국, 독일, 일본 등 재해예방선진국 법제에서도 공통적으로 발견됨
 - ※ 현재 산안법 제27조에 따라 기술상의 지침 등을 정하기 위해 해당 분야별로 기준제정위원회를 구성·운영할 수 있고 동 위원회는 그 구성·운영이 안전공단에 위탁되어 있으나, 위원회가 본래의 취지와는 달리 KOSHA GUIDE를 제·개정하는 일만 수행하고 있고 기술상의 지침 등의 관련활동은 전혀 수행하지 않고 있음

경청해 주셔서 감사합니다.