

제50회 산업안전보건강조주간 세미나

**『자율적 보건관리활동 활성화를 위한
산업안전보건감독제도 발전 과제』**

2017. 7. 4(화)

『자율적 보건관리활동 활성화를 위한 산업안전보건감독제도 발전 과제』

-제50회 산업안전보건강조주간 세미나[한국산업보건학회 주관]-

■ 일 시 : 2017. 7. 4(화) 14:00-17:00(3시간)

■ 장 소 : COEX 컨퍼런스센터 301호

■ 세미나 발표내용

사회 : 박정임 이사(한국산업보건학회)

시 간	주 제	발표자
14:00-14:20	개회식 및 인사말	윤충식 부회장 (한국산업보건학회)
14:20-15:00	산업안전보건 지도감독의 문제점 및 개선방안: 산업안전보건법의 집행체계를 중심으로	정진우 교수 (서울과학기술대학교)
15:00-15:20	산업안전보건감독제도와 기업의 관점	김영엽 부회장 (기업체산업보건협의회)
15:20-15:40	산업안전보건감독 전문화 필요성과 과제	강태선 교수 (아주대학교)
15:40-16:00	자리정돈 및 휴식	
16:00-17:00	종합토론	김진숙 사무관 (산재예방정책과) 오순영 교수 (동의대학교) 김종규 운영위원 (기산협) 이창준 운영위원 (기산협) 이성호 운영위원 (기산협)

CONTENTS

Ⅰ. 산업안전보건 지도감독의 문제점 및 개선방안: 산업안전보건법의 집행체계를 중심으로 서울과학기술대학교 정진우 교수	 3
Ⅱ. 산업안전보건감독제도와 기업의 관점 기업체산업보건협의회 김영엽 부회장	 45
Ⅲ. 산업안전보건감독 전문화 필요성과 과제 아주대학교 강태선 교수	 55

I

산업안전보건 지도감독의 문제점 및 개선방안: 산업안전보건법의 집행체계를 중심으로

서울과학기술대학교

정진우 교수

산업안전보건 지도감독의 문제점 및 개선방안: 산업안전보건법의 집행체계를 중심으로

정진우¹⁾

Jung, Jin-Woo

목 차

- I. 서 론
- II. 집행상의 문제점
- III. 집행상의 개선방안
- IV. 요약 및 결 론

I. 서 론

무릇 법이 그 입법목적에 다하기 위해서는, 법체계에 부합하게 집행되어야 하고, 개별조문별로도 해당 조문의 취지와 배경을 고려하여 집행이 이루어져야 한다. 설령 법이 아무리 잘 갖추어져 있더라도 집행기능이 제대로 뒷받침을 하지 못하게 되면, 해당 법은 ‘빛 좋은 개살구’가 될 수 있거나 법집행의 비효율을 초래하고, 때로는 경직적이고 무리한 법집행으로까지 연결될 수 있다. 따라서 법의 적합성과 효과성은 법의 체계·내용에서뿐만 아니라 집행과정에서도 담보되어야 한다.

특히, 산업안전보건영역은 그 성격상 규제행정의 비중이 큰 만큼, 법집행에 따른 법적 효과가 상대적으로 직접적이고 형사적·행정적 제재로 연결되는 경우가 많다는 점에서, 산업안전보건법 집행이 차지하는 위상과 역할이 그 어느 법보다 클 수밖에 없다.

1) 법학박사 · 서울과학기술대학교 안전공학과 교수

따라서 우리나라의 산업안전보건의 미래를 논의하는 데 있어서는, 즉 앞으로 우리나라 산업안전보건수준의 질적 도약을 위해서는, 산업안전보건법의 집행상의 문제를 전체적으로 조망하고 이에 대한 발전적인 방안을 제시하는 일은 반드시 필요한 작업이라고 할 수 있다.

지금까지 우리나라에서 산업안전보건의 집행문제는 주로 행정학과 경제학의 관점에서 규제행정을 중심으로 다루어져 왔고, 법학적 관점에서 산업안전보건법의 집행 문제를 종합적으로 논구한 연구는 사실상 없었다는 점에서 볼 때, 본 연구는 만시지탄의 감이 없지 않지만 우리나라 산업안전보건의 집행 문제를 법학적 관점에서 최초이자 본격적으로 다룬 연구라는 점에서 의의를 가지고 있다고 생각한다.

산업안전보건법의 집행상의 문제는 산업안전보건법의 내용적 미흡으로 인해 초래되는 경우와 집행 자체의 문제에 기인하여 발생하는 경우로 구분하여 생각할 수 있다. 전자의 문제가 그 성격으로 볼 때 보다 근본적인 문제에 해당하지만 이것만으로도 하나의 큰 문제에 해당하므로, 이는 별도의 논문에서 다루기로 하고, 본고에서는 후자의 문제, 즉 산업안전보건법 집행 자체의 문제를 중심으로 고찰하기로 한다.

후자의 문제를 고찰하는 데 있어서는, 산업안전보건법이 적절하고 효과적으로 집행되고 있는지를, 한편으로는 시스템적 관점에서 이론적으로 분석하고, 다른 한편으로는 산업안전보건의 국제적 흐름과 환경변화 등 현실의 사회적 수요에 적절히 대응하고 있는지의 관점에서 검토하고자 한다.

본고는 기본적으로 필자가 산업안전보건법 집행현장에서 실제 느끼고 경험한 것을 기초로 하되, 추가적으로 현재 일선에서 근무하고 있는 근로감독관, 산업안전보건공단 직원, 사업장 안전보건관계자 등과의 다양한 면담 조사를 통해 확인·파악한 내용을 기초로 하여 작성되었다.

본고에서는 먼저 현행 산업안전보건법의 집행을 둘러싼 법적 문제점 중 주요한 사항을 중심으로 현행 산업안전보건법 체계(총론, 안전보건관리체계, 유해·위험예방조치, 감독, 명령, 벌칙)에 따라 순차적으로 분석하여 도출하고(Ⅱ), 그 다음으로 앞에서 도출된 산업안전보건법 집행상의 문제점

에 입각하여 우리나라 산업안전보건법 집행상의 개선방안을 모색하여 제시하고자 한다(Ⅲ).

Ⅱ. 집행상의 문제점

1. 총 론

가. 집행기관의 전문성

산업안전보건법은 전문성·기술성을 그 주요한 특징으로 하고 있다. 따라서 산업안전보건법을 집행하는 산업안전보건업무 담당자(집행요원)에게는 당연히 사업장 안전보건 확보에 필요한 많은 전문성이 요구된다. 그런 만큼 대부분의 선진국에서는 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 그 규모가 소수에 불과하고 그마저도 불규칙적으로 채용되고 있다.

그리고 교육훈련의 경우는 배치 전후의 2주간 기본교육과 연간 1회 정도의 보수교육(2~3일)이 단편적으로 이루어지는 정도에 불과하고 OJT교육도 체계적인 프로그램이 존재하지 않는다. 경력관리의 문제는 보다 심각하다. 고용노동부의 대부분의 직원이 부내의 모든 업무에 걸쳐 인사이드가 이루어지고 그것도 보직기간이 2년 내외로 변경이다 보니 전문성의 확보

가 어렵고 전문성을 확보할 동기부여도 작동되지 않는 결과를 초래하고 있다.

집행기관의 전문성 부족은 산업안전보건법 집행의 기능부전뿐만 아니라 법 자체의 정체, 왜곡(개악)을 초래할 가능성을 항상적으로 안고 있다. 산업안전보건법 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 산하 기관인 안전보건공단에 의존하는 경향이 만연되어 있고, 이에 따라 사회 전체적으로 볼 때 행정의 비효율성이 많이 노정되고 있다.

나. 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(산업안전보건법 시행규칙 제4조). 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(산업안전보건법 시행규칙 별지 1).

그런데 사업장에서 제출되는 상당수의 산업재해조사표의 재해발생 원인에는 법령에 규정된 바와 같이 4가지 요인으로 분해하여 산업재해의 원인을 분석하지 않고, 피상적으로 단순히 ‘근로자의 부주의’에 기인하여 재해가 발생한 것으로 기재되어 있는 경우가 많다. 그럼에도 불구하고 고용노동부에서는 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, 고용노동부의 지방관서(근로감독관)는 처벌을 목적으로 하는 사고 수사기관일 뿐만 아니라 재발방지를 목적으로 하는 재해조사기관이기도 하다(산업안전보건법 제4조 제1항 제8호, 제26조 제4항, 제51조 제1항).²⁾ 따라서 사고수사에만 집중하고 사고조사를 등한시하는 것은 사고발생과 관련된 지방관서의 2가지 역할 중의 하나를 포기하는 것이나 다름없다. 위반 사항을 확인하고 위반행위자를 처벌하는 데 집중하고 사고조사를 통한 원인규명과 재발방지 및 안전성 향상을 소홀히 하는 것은 근로감독관제도를 만든 취지를 제대로 살리지 못하는 결과를 발생시킬 뿐만 아니라 산업안전보건법의 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 산업안전보건법 집행기관인 고용노동부가 사고발생 후 법 위반자를 처벌하는 것으로 자신의 역할을 다했다고 생각하고, 사고발생의 정확하고 면밀한 원인규명을 이를 토대로 한 재발방지에의 활용에는 무관심한 태도에 기인한다. 뒤에서 살펴보는 고용노동부의 안전보건진단기관에 의한 안전보건진단 실시명령의 남발도 고용노동부의 이러한 잘못된 태도에 기인한다. 그리고 이 안전보건진단명령의 남발은 재해조사 기능을 더욱 약화시키는 악순환을 초래하고 있다. 그런데 재해발생의 원인규명과 재발방지대책 수립은 산업안전보건법의 중심적인 원리이자 재해예방의 가장 기본적인 접근이다.

2) 고용노동부, 『근로감독관 직무규정(산업안전보건)』(고용노동부 훈령 제186호) 제2조 제3호 참조.

2. 안전보건관리체제

가. 안전보건관리체제 지도·감독의 형식화

산업안전보건법 제2장의 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 산업안전보건법을 사업장 안전보건에 관한 ‘기본법’으로서의 위상을 갖도록 하게 하는 상징성을 가지고 있는 규정이기도 하다.

그런데 고용노동부의 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 산업안전보건법 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 자³⁾(산업안전보건법 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 산업안전보건법 제18조 제1항에서는 엄연히 사업주에게 안전보건관리책임자를 지정하고 같은 장소에서 작업을

3) 대법원 2004.5.14. 선고 2004도74 판결.

할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄관리하도록 하고, 이를 위반한 경우에는 과태료를 부과하도록 규정하고 있다(법 제72조 제4항). 그런데 정작 과태료의 부과기준(시행령 제48조)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 있는 것은 논리적으로 맞지 않을 뿐만 아니라 다른 안전보건관계자 처벌규정과의 형평에도 맞지 않는다. 산업안전보건법상의 안전보건총괄책임자 조항(제18조 제1항) 및 해당 벌칙조항(제72조 제4항)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 집무규정(산업안전보건)’상의 ‘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 고용노동부의 안전보건관리체제에 대한 몰이해와 이의 운영에 대한 아무런 지도지침이 존재하지 않는

탓이 크다고 판단된다. 게다가 안전보건을 기술적으로만 접근하는 편향 또한 형해화에 일조하였다고 생각된다. 특히, ‘근로감독관 집무규정’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.

나. 안전·보건관리자 업무에 대한 지도·감독 미흡

산업안전보건법(제15조, 제16조)에 의하면, 사업주는 안전관리자, 보건관리자로 하여금 산업안전보건법 시행령 제13조, 제17조에 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 산업안전보건법에서 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 안전관리업무만을 전담하여 수행하여야 한다는 규정(산업안전보건법 시행령 제12조 제2항)을 정면으로 위반하는 것이다. 그런데 고용노동부는 이러한 현실에 대하여 아무런 지침을 내놓지 않고 있으며, 그 결과 지방고용노동관서에서는 이에 대한 확인·지도가 실시되지 않고 있어 법위반이 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.

다. 위험성평가의 부실화 방지

산업안전보건법 제41조의2의 위험성평가 규정은 그 자체에 대해서는 처벌규정을 가지고 있지 않지만, 제2장의 안전보건관리체제의 안전보건관계자 직무와 제3장의 안전보건관리규정 등에 위험성평가의 실시가 필수적항목으로 포함되어 있기 때문에, 사업주가 위험성평가를 실시하지 않으면 처벌 대상이 되어야 함에도 불구하고, 고용노동부에서는 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 고용노동부는 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 산업안전보건법에 도입된 지 4년이 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, 위험성평가

를 선도하여야 할 대기업이 위험성평가 실시방법·절차 등에 이해가 현저히 부족한 실정이다. 또한 대기업에서조차 산업안전보건공단에서 소규모업체용으로 개발된 간이방식을 마치 위험성평가 모델인 것처럼 오해하고 이 방식으로 실시하고 있는 경우가 있는가 하면, 심지어 산업안전보건공단에서 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.

3. 유해·위험예방조치

가. 기술상의 지침/작업환경의 표준의 제·개정활동의 부재

산업안전보건법 제27조에 의하면 고용노동부장관은 기술상의 지침 또는 작업환경의 표준을 정하여 사업주에게 지도·권고할 수 있고, 이 지침과 표준을 정할 때 필요하다고 인정하면 해당 분야별로 기준제정위원회를 구성·운영할 수 있다. 그리고 기준제정위원회는 그 구성·운영이 산업안전보건공단에 위탁되어 있다.

본 조문은, 산업안전보건법의 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 선진국 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 하지

만 실제적임 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 산업안전보건공단 가이드(KOSHA GUIDE)를 제·개정하는 영뚱한 일을 중심으로 수행하고 있고, 본 조항에서 말하는 고용노동부의 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 산업안전보건법의 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. 건설업 산업안전보건관리비 집행의 잘못

산업안전보건법 제30조에 따라 공사를 다른 이에게 도급하는 자(발주자)와 건설업을 자체사업으로 하는 자(자기공사자)는 건설사업장에서 근무하는 근로자의 산업재해 예방을 위한 산업안전보건관리비를 도급금액 또는 사업비에 계상하여야 하고, 동법 수급인 또는 자기공사자는 안전관리비를 항목별 사용기준에 따라 건설사업장에서 근무하는 근로자의 산업재해 예방을 위한 목적으로만 사용하도록 하여야 한다.

현재 건설현장에서 안전·보건업무의 보조 역할을 수행하는 소위 ‘안전감시단’의 경우 근로계약은 외부인력업체(아웃소싱업체)와 체결하고 있지만 실제 업무는 건설현장에 파견되어 그곳의 지휘·감독을 받는 형태로 이루어지고 있는 경우가 적지 않다. 그런데 파견근로자보호 등에 관한 법률 제5

조 제3항에 따르면 건설공사현장에서 이루어지는 업무는 근로자파견사업을 행하여서는 아니 된다. 즉 건설현장의 업무는 파견이 금지되어 있다. 따라서 안전감시단 운영은 파견업의 허가를 받았는지에 관계없이 불법파견에 해당한다고 볼 수 있다. 그렇다면 상당수의 안전감시단의 경우, 현행법을 위반하는 활동에 대해 산업안전보건법 제30조에 따른 건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준(고용노동부 고시)에 따라 산업안전보건관리비 사용이 인정되고 있는 셈이다.⁴⁾

산업안전보건법을 집행할 때에는 일정한 업무가 산업안전보건법뿐만 아니라 다른 법에 저촉되는지에 대해서도 확인·검토를 하여야 함에도 불구하고 이를 하지 않음으로써 현재 많은 건설현장에서 버젓이 안전감시단의 형태로 불법적인 활동이 버젓이 용인되고 있고, 게다가 이에 대한 안전보건관리비 사용 인정까지 이루어지고 있는 실정이다.

또한 안전감시단은 외양상 건설현장의 안전보건활동을 강화하는 것처럼 보이지만, 실제로는 정작 강화하여야 할 현장라인조직 자체의 안전관리는 방치한 채 전문성을 갖추고 있다고 결코 보기 어려운 자들을 통해 근로자의 불안정한 행동을 피상적으로 ‘감시’하는 것으로 원청의 관리업무를 미봉하는 수준이어서 종합적으로 볼 때 안전보건관리에 긍정적인 역할을 하고 있다고 평가하기도 어렵다.

다. 영업비밀 인정요건 심사 미 작동

산업안전보건법 제41조 제2항 및 동법 시행규칙 제92조의4 제2항에 따르면 물질안전보건자료 기재사항 중 구성성분 및 함유량으로서 부정경쟁방지 및 영업비밀 보호에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 영업비밀에 해당한다고 인정되는 것은 기재하지 아니할 수 있다. 이 경우 부정경쟁방지 및

4) 건설현장뿐만 아니라 제조업의 대규모 사업장에서도 외부인력업체에 의뢰(위탁)하여 그곳으로부터 인력을 파견 받아 근로자들의 불안정한 행동을 감시하는 역할을 하도록 하고 있는 경우가 있는데, 제조업체의 이것 역시 파견근로자보호 등에 관한 법률에서 허용되고 있는 업무가 아니어서 동법에 저촉될 소지가 크다.

영업비밀보호에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 영업비밀이란, 공공연히 알려져 있지 아니하고 독립된 경제적 가치를 가지는 것으로서, 합리적인 노력에 의하여 비밀로 유지된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한 기술상 또는 경영상의 정보를 말한다. 판례는 이 영업비밀의 요건을 비공지성(비밀성), 경제적 유용성, 비밀관리성이라는 3가지 요건으로 정리하여 판단하는 입장을 취하고 있다.⁵⁾

그런데 대상화학물질의 이 영업비밀 해당 여부에 대한 인정(판단)은 고용노동부(지방고용노동관서)에서 하여야 하는바, 이 업무의 특성상 일선관서에서 쉽게 판단하기 어려운 점이 있고, 게다가 최근(2012년)에 신설된 규정으로서 일선관서에서는 동 규정에 대해 생소한 점도 있어, 근로감독관(집행기관)의 식견과 판단만으로는 동 규정을 적극적으로 집행하기는 어려울 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 현재 고용노동부에서는 인정에 관한 절차가 제도적으로 마련되어 있지 않을 뿐만 아니라 인정심사를 하는데 필요한 구체적 기준도 제시되어 있지 않은 관계로, 집행현장에서는 영업비밀 해당 여부에 대한 인정심사가 거의 이루어지지 않고 있고, 일부 근로감독관 개인의 재량적 판단과 역량에만 맡겨져 있는 실정이다. 그러다 보니 전국적으로 볼 때 기업에서의 화학물질의 영업비밀 처리가 여전히 남용되고 있고 이에 대한 감시가 제대로 이루어지고 있지 않다는 비판이 지속적으로 제기되고 있는 상태이다.

4. 명 령

가. 작업중지 남용

산업안전보건법 제51조 제7항에 따르면, 작업중지명령은 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 지방고용노동관서의 제반 명령이 지켜지지 아니하거나 위험상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단되는

5) 대법원 2008. 7. 10. 선고 2008도3435 판결; 대법원 2013.12.12. 선고 2013도12266 판결 등.

경우에 해당 기계·설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부에 대하여 내릴 수 있는 것으로 규정되어 있다. 여기에서 “위험상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다”란, 규정의 취지로 볼 때 종전에 이루어졌던 지방고용노동관서의 지적 등에도 불구하고 이것이 없어지거나 개선되지 않은 것을 의미하고, 종전의 지적 등과 무관하게 단지 현재의 상태가 위험한 것을 의미하는 것은 아니라고 보아야 할 것이다. 또 이렇게 해석하여야 작업중지 제도의 취지에 부합하고 지방고용노동관서의 자의적 판단을 억제할 수 있다고 판단된다. 근로감독관 직무규정(산업안전보건)에서도 작업중지의 남용을 방지하기 위하여 그 범위를 최소한으로 하여야 한다고 규정하고 있다(제44조 제1항).

그리고 위 요건에 해당한다 하더라도 “해당 기계·설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부”에 대하여 작업중지를 할 수 있는 것이므로, 중대재해가 발생한 경우에도 위험이 미치는 범위를 고려하여 해당 기계·설비와 관련된 범위를 조사·결정한 후에 부분 또는 전면 작업중지를 명령하여야 한다.⁶⁾

그런데 현재 지방고용노동관서에서는 중대재해가 발생하면 작업중지명령의 법적 요건과 범위를 엄밀히 조사·파악하지도 않고 사실상 재해의 정도를 고려하여 기계적으로 작업중지명령을 하는 것은 법적 취지 및 요건과는 상당한 거리가 있는 재량권 남용에 해당한다.⁷⁾ 특히, 인명피해가 많은 등 사고의 파장이 크면 작업중지의 법적 요건에 해당하는지 여부를 따질 생각도 하지 않고 전면작업중지를 마치 필수적인 절차인 양 내리는 것은 현행 법규정에 정면으로 어긋나는 것이다. 심지어는 작업중지명령요건과 관련이 없는 안전보건진단 결과보고서에 사실상 의존하거나 이것이 제출되어야만 비로소 작업중지명령을 해제하는 경우도 상당수 발견된다. 작업중지명령을 산재발생의 급박한 상황 등을 제거하는 데 활용하지 않고 벌칙의 일환(연장선)으로 부과하고 있는 부당한 결부가 일반적인 현상이 되고 있는 것이다.

6) 고용노동부, 『근로감독관 직무규정(산업안전보건)』(고용노동부 훈령 제186호) 제27조 제6항 참조.

7) 김동희, 『행정법 I (제20판)』, 박영사, 2014, 276-277면; 박균성, 『행정법(제14판)』, 박영사, 2015, 312-313면; 박윤훈/정형근, 『최신 행정법 강의(개정30판)』, 박영사, 2009, 306면 참조.

요컨대, 작업중지명령의 법적 요건에 맞지 않게 작업중지를 내리거나 산재발생의 급박한 상황이 제거되는 등 필요한 조치가 완료되었음에도 불구하고 작업중지 해제요건과 무관하게 다분히 여론 등 다른 요인을 의식하여 해제 여부를 저울질하거나 판단하는 것은 명백히 권한남용에 해당한다.⁸⁾

다른 한편, 작업중지명령은 산업재해 발생의 위험상태를 단기적으로 해소하는 데 불과하고 결코 근본적인 개선방안이라고는 할 수 없다. 작업중지명령보다 재해조사와 감독을 통한 근본적인 원인 파악과 개선이 훨씬 더 중요하다. 그런데 현재는 재해발생 직후 작업중지를 통해 다분히 여론을 의식하여 재해발생 사업장에 타격(제재)을 가하는 것에 초점이 맞추어져 있고, 작업중지명령을 통해 집행기관의 뒤늦은 제재 의지(?)를 외부에 보여주는 것으로 만족하는 경향이 엿보인다. 시간이 많이 소요될 수 있지만 재발방지, 사회의 안전보건 향상을 위해 불가결한 근본적인 원인분석과 안전보건개선문제는 작업중지명령의 그늘에 가려져 집행기관을 포함하여 사회적으로 그 중요성이 인식되지 않고 구조적으로 소홀하게 여겨지고 있는 것이다.

나. 안전보건진단명령의 남발

안전보건진단 제도의 당초 입법취지는 사업장 스스로 또는 지도·감독기관을 통해서도 파악하기 어려운 사항으로서 고도의 전문적 지식이 필요한 사항에 대해 해당 분야의 전문가(기관)를 통해 심도 있는 진단을 받도록 하기 위해 도입된 것이다. 특히, 안전보건개선계획 수립명령을 내리는 사업장에 대하여 안전보건진단이 필요한 경우 안전보건개선계획 수립 시 진단결과를 반영하도록 하기 위한 것이다.

그런데 현재는 안전보건진단명령 제도와 안전보건개선계획수립명령 제도의 구분 없이 사망재해 발생 사업장에 대해 무분별하게 내려지고 있는

8) 박균성, 『행정법(제14판)』, 박영사, 2015, 63면 참조.

상태이다. 게다가 재해조사기관(공공기관)로서의 재해조사를 소홀히 하고 이를 민간기관에 의존하는 수단으로 안전보건진단이 잘못 활용되고 있다.

지방고용노동관서에서는 사업장에서 사망재해가 발생하면 그 직후에 안전보건진단의 필요성을 따져 보지 않고 사실상 무조건적으로 안전보건진단 명령을 내리고 있다. 안전보건진단이 필요한지는 재해조사를 실시한 후에 비로소 판단할 수 있고 판단하여야 함에도 불구하고 사망재해가 발생하였다고 해서 기계적으로 안전보건진단명령을 내리는 것은 그 취지와 상당한 거리가 있어 보인다.

그리고 재해조사기관이 전문적이고 제 역할을 충실히 수행한다면 사망재해 발생 시 안전진단기관에 기계적으로 안전보건진단을 의뢰하도록 명령하는 것은 사회적 낭비라 하지 않을 수 없다. 사망재해가 발생한 사업장에 대해 특별히 전문성을 요하는 사항이 아닌데도 무작정 안전보건진단명령을 내리는 것은 감독기관이 사망재해조사 시 강제조사권을 가지고 정확하고 엄밀한 재해원인조사를 할 생각은 하지 않고, 즉 재해조사기관 본연의 역할을 포기하고 자신의 자리(역할)를 민간기관인 안전보건진단기관에 내맡기는 것이나 진배없고, 나아가 재해조사기관으로서의 전문성이 없음을 자인하는 것이나 마찬가지이다. 즉, 재해조사 등의 전문성을 보강하기 위하여 안전보건공단까지 설립되어 있는 상황에서 특별한 이유 없이 안전보건진단기관에 의한 안전보건진단 실시를 명령하는 것은 공공기관의 존재근거와 역할을 부정하는 것이다. 그리고 사망재해가 발생한 사업장에 대해 공공기관이 응당 해야 하고 할 수 있는 일을 민간기관인 안전보건진단기관으로 하여금 하도록 하는 것은 해당 사업장에 대해 외양상 여러 제재조치를 취하는 것으로 보이는 착시효과 외에는 그 논리적 이유를 찾기 어렵고, 중장기적으로 볼 때 가뜩이나 취약한 공공기관의 재해조사·감독의 기반을 그만큼 축소시키고, 전통적으로 감독관의 역량 강화의 중요한 기회가 되어 왔던 재해조사·감독의 실시역량을 더욱 약화시키는 일이 될 수 있다.

또한 안전보건진단기관은 의뢰하는 기업으로부터 수수료를 받는 입장에 있고, 게다가 현실적으로 전문성의 한계 때문에, 안전보건진단의 효과는

매우 제한적일 수밖에 없고 하나의 요식행위로 그치고 있는 것이 부정할 수 없는 현실이다. 특히, 안전보건진단기관의 특성과 역량상 안전보건진단을 통해서는 조직적 요인, 안전보건관리체제 등과 같은 근본적 요인을 지적하는 것은 구조적으로 불가능에 가깝다고 보여진다.

부가적인 문제로서, 안전보건진단은 그 입법취지상 사업장의 안전보건상태에 가장 전문적인 지식을 가지고 있는 자(기관)을 선정하여야 효과를 거둘 수 있는데, 현재는 고용노동부로부터 지정받은 기관의 범위 내에서만 선정할 수밖에 없는 구조이다 보니, 고도의 전문성이 요구되는 사항에 대해 그다지 전문성이 없는 자(기관)가 선정될 가능성이 상존하고 있다.

이러한 문제들 때문에 실제 안전보건진단을 경험한 사업장뿐만 아니라 근로감독관들과 안전보건진단 직원들의 상당수가 “누구를 위한 안전보건진단인가?”라는 말이 나올 정도로 안전보건진단결과의 전문성과 실효성에 많은 의문을 지속적으로 제기하고 있는 실정이다. 그리고 안전보건진단을 실시한 사업장에서 사망사고가 반복적으로 발생한 사례를 보더라도 그 효과성이 매우 의심스러울 수밖에 없다.

다. 행정명령제도 활용의 불충분

산업안전보건법 제51조 제6항은 건설물, 기계·기구·설비 및 원재료의 대체·사용중지·제거 또는 시설의 개선, 그 밖에 안전보건상 필요한 조치를 하도록 명할 수 있는 개선(시정)명령의 일반규정에 해당한다. 그러나 동 규정에 대한 충분한 인식 부족으로 그 대상이 한정적으로만 활용하고 있고, 예컨대 원재료의 대체명령은 거의 활용하고 있지 않다.

그리고 동법 제51조 제2항에 따른 보고명령 제도 또한 거의 활용하지 않고 있다. 보고명령 제도는 사업장의 안전보건에 대한 관심과 의지를 소프트하게 강제하는 방법으로서, 집행기관에서 사업장이 법령을 실질적으로 준수하고 있는지를 시간적 여유를 가지고 확인할 수 있고 지도·감독인력이 현실적으로 많이 부족한 상태에서 지도·감독의 보완적 수단으로 유용하게

활용할 수 있는 효과적인 방법임에도 불구하고, 동 제도 역시 고용노동부의 인식 부족으로 거의 활용되지 않고 있다.

라. 유해위험방지계획서 제출·심사의 누락과 행정낭비

산업안전보건법 제48조 제1항에 따르면 일정한 사업주는 해당 제품생산 공정과 직접적으로 관련된 건설물·기계·기구 및 설비 등 일체를 설치·이전 하거나 그 주요 구조부분을 변경할 때에는 유해위험방지계획서를 작성하여 산업안전보건공단에 제출하여야 한다고 규정하고 있다.

여기에서 설치·이전의 경우는 일체를 설치·이전하는 경우로 한정되어 있지만, 주요 구조변경은 건설물·기계·기구 및 설비 등의 “일체를”이 수식하고 있지 않으므로 건설물·기계·기구 및 설비 등의 일부에 대해 ‘주요 구조부분을 변경’하는 경우에도 유해위험방지계획서를 작성하여야 하는 것으로 해석된다.

제조업 등 유해·위험방지계획서 제출·심사·확인에 관한 고시에서는 건설물·기계·기구 및 설비 등의 ‘주요 구조부분을 변경’하는 것에 대해 “제품생산공정과 관련되는 건설물·기계·기구 및 설비 등의 증설, 교체 또는 개조 등에 의해 전기정격용량의 합이 100킬로와트 이상 증가되는 경우”, “전기정격용량의 합이 100킬로와트 이상되는 규모의 제품생산공정과 관련된 건설물·기계·기구 및 설비 등의 일부를 옮겨서 설치하는 경우”라고 규정하고 있다(제2조 제5호).

그런데 주요구조를 변경하는 경우를 전기정격용량의 100킬로와트 이상 증가되는 경우와 건설물·기계·기구 및 설비 등의 일부를 옮겨서 설치하는 경우로 해석하는 것에 대해서는 사전적 의미로도 논리적으로도 아무런 근거를 찾을 수 없는 자의적 해석이라고 하지 않을 수 없다. 주요구조를 변경하더라도 정격용량이 변하지 않을 수 있으며 변하더라도 100킬로와트 이상 증가되지 않는 경우가 얼마든지 있을 수 있기 때문이고, 또한 주요구조를 변경하면서 옮겨서 설치하지 않는 경우도 다반사로 존재하기 때문이

다. 다른 한편으로는, 주요구조를 변경하는 경우에 해당하지 않는데도, 전기정격용량의 합이 100킬로와트 이상 증가되거나 건설물·기계·기구 및 설비 등을 이전 설치한다고 하여 유해위험방지계획서를 제출하도록 하는 것은 규제의 실효성을 생각하지 않은 것으로서 기업과 집행기관(산업안전보건공단) 모두에게 많은 행정낭비를 초래할 수 있다.

결국, 주요구조의 변경이라는 법규정에 대한 잘못된 해석으로 인하여 정작 주요구조가 변경되는 경우가 규제대상에서 많이 누락되는 집행의 사각지대 문제와 다른 한편으로는 규제할 필요 없는 대상을 기계적으로 규제하는 행정비효율의 문제가 동시에 발생하고 있는 것이다.

5. 감 독

가. 일반근로감독과 산업안전보건감독의 분절적 접근

근로시간, 휴게·휴가, 파견 등의 문제는 산업안전보건문제와 밀접한 관련을 가지고 있다. 따라서 일반근로감독부와 산업안전보건부가 유기적으로 연계하여 접근할 필요가 있다.

그런데 양 부서 모두 이러한 인식이 결여되어 있는 결과, 이에 대한 지침이 전혀 생산되고 있지 않고 그러다 보니 두 분야 간에 통합적·유기적 집행이 전혀 이루어지고 있지 않다. 이따금씩 통합감독이 이루어지고 있으니 양 부서가 물리적으로 합동감독을 할 뿐 화학적 결합된 형태의 감독은 이루어지고 있지 않다.

근로기준법 제93조 제1항에 따르면, 안전과 보건에 관한 사항은 취업규칙의 필요기재사항으로 되어 있는바, 제출된 취업규칙을 심사할 때 안전과 보건에 관한 사항에 대한 검토를 지방고용노동관서의 산업안전보건부서(산재예방지도과)에서 하지 않고 일반근로감독부서(근로감독과)에서 하고 있다. 그러다 보니 안전보건에 관한 사항의 내용적 적정성이 면밀하게 확인·검토되지 않고 지도·감독에 전혀 활용되고 있지 않다.

산업안전보건법상의 보호대상은 근로기준법상의 근로자이다. 따라서 어떤 노무제공자가 산업안전보건법상의 근로자인지 여부에 판단이 법적용 여부를 판단하기 위한 기본전제라 할 수 있다. 도급적 노무자 등 노무제공자가 산업안전보건법상의 근로자에 해당하는지에 대해서는, 계약의 형식보다는 근로의 실질에 있어 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 근로를 제공하는지 여부에 따라 결정해야 한다는 것이 학설⁹⁾과 판례¹⁰⁾의 확고한 입장이다. 즉, 어떤 노무계약이 도급계약인지 근로계약인지 여부는 형식적·명목적인 모습이 아니라 실질적인 양태로 판단되어야 하는 것이다. 그리고 계약의 형식이 도급계약이라 하더라도 근로자파견에 해당하고 파견근로의 실태가 있는 경우에는 근로자파견법 제35조(산업안전보건법의 적용에 관한 특례)가 적용되기 때문에, 그 한도 내에서는 산업안전보건법상의 대부분의 의무가 사용업체에 대하여 적용되게 된다.

그런데 일선 지도·감독행정에서는 노무도급, 지입차주 겸 운전자 등 노무제공자와 노무를 제공받는 측 사이에 종속적 관계가 존재하는지 여부(근로자성 여부), 즉 계약의 실질을 따져 보지 않고 외양상의 형식적 계약관계만을 기준으로 삼아 판단하는 경우가 많이 발견된다. 특히, 건설현장에서 시공업체가 차량계 하역운반기계, 차량계 건설기계를 임차하는 경우, 임대인이 개인차주이든 지입차주이든 근로자성 여부를 확인하지 않는 결과, 차주 겸 운전사가 실질적으로는 근로자일 가능성이 큼에도 불구하고, 예방감독뿐만 아니라 사망사고 등 산재발생 보고, 재해조사에서도 누락되거나 포착되지 않는 일이 비일비재할 것으로 보인다. 이는 산업안전보건업무 담당 근로감독관들이 근로기준법에 대한 이해가 부족한 상태에서 본부 산업안전보건부서 차원의 지침이 없다 보니 기술적으로만 접근하여 발생하는 문제라 할 수 있다.

현재 산재예방 지도·감독행정에서는 일반근로기준 분야에서 적용되는 일

9) 김형배, 『새로 쓴 노동법(제25판 전면개정판)』, 박영사, 2016, 198-200면; 임종률, 『노동법(제14판)』, 박영사, 2016, 37-39면 등.

10) 대법원 1993.5.27, 선고 92다48109 판결; 대법원 1996.4.26, 선고 95다20348 판결; 대법원 2002.8.27, 선고 2002도27 판결; 대법원 2006.4.28, 선고 20053700 판결; 대법원 2006.12.7, 선고 2004다29736 판결; 대법원 2012.1.12, 선고 2010다50601 판결 등.

반적인 방침이 적용되지 않고, 법집행이 일반근로기준 분야와 분절적으로 이루어지는 경우가 적지 않다. 예를 들면, 외양상 도급관계에 있는 자가 사망하였을 경우에 이에 대한 재해조사 시에 이 도급관계의 성격에 대한 실질적인 판단이 이루어지지 않는다면 산업안전보건법의 적용대상이 되지 않는 것으로 판단되어 재해조사 및 감독 자체가 이루어지지 않고 내사종결로 처리하는 경우가 많다. 이렇게 되면 사망재해 통계에 잡히지도 않게 되어 산업재해 통계에도 많은 혼란을 주게 되고 예방대책으로도 연결되지 않는 등 산재예방행정 측면에서 볼 때 많은 부작용과 공백을 초래하게 된다.

나. 중대산업사고예방 행정기관의 이원화

산업안전보건법상 화재·폭발·누출사고(중대산업사고) 예방관련조항은 제49조의2가 대표적인 규정이지만, 동 조문 외에 중대산업사고와 관련이 있는 조항은 제23조(안전조치)를 비롯하여 다수 존재 존재한다. 시스템적 관점에서 볼 때, 다른 분야도 마찬가지이지만 중대산업사고 예방업무 또한 산업안전보건법이라는 시스템 전체 속의 일부분으로서 동법의 총칙을 비롯한 다른 관련조항과의 유기적 연계 하에서 접근할 필요가 있다.

그런데 현재 고용노동부의 산업안전보건법 집행조직은 중대산업사고업무에 전문성이 요구된다는 이유로 동 업무를 담당하는 기관이 중대산업사고 예방센터와 산재예방지도과로 이원화되어 있다. 그 결과 중대산업사고예방 업무인데도 산업안전보건법 제49조의2(공정안전보고서의 제출 등)에 규정된 업무가 아닌 것은 중대산업사고예방센터가 아닌 지방관서에서 담당하고 있다. 동 센터의 설치에 다분히 산재예방지도과는 전문성이 없고 갖추기도 불가능하다는 전제를 깔고 있다. 게다가, 중대산업사고예방센터는 청에 소속되어 있고 산재예방지도과는 지방관서에 소속되어 있어 상급기관이 다른 상태이다.

이러한 집행기관의 이원화는 집행단계에서 중대산업사고예방업무와 다른

산업안전보건업무 간의 상호연계성을 떨어뜨릴 뿐만 아니라 중대산업사고 예방업무 그 자체의 상호연계성을 손상시켜 업무의 효율성을 저하시키고 있다. 그리고 산재예방지도과에서는 중대산업사고예방센터의 설치로 인해 중대산업사고예방업무를 동 센터만의 업무라고 생각하여 동 업무에 무관심한 태도를 보이고 전문성 향상을 위한 노력도 기울이고 있지 않다. 나아가 지도·감독기관의 이원화로 한 번에 끝낼 수 있는 지도·지도·감독을 두 번에 걸쳐 실시해야 하는 업무의 비효율성까지 초래하고 있다. 그리고 지도·감독을 받는 사업장 입장에서도 지도·감독기관의 이원화로 인한 복잡함과 혼란스러움을 호소하고 있다. 선진외국에서도 일선 산업안전보건행정조직이 산업안전보건법의 특정조항(중대산업사고업무의 일부업무)을 집중관리하는 조직을 별도로 구축하여 이원적 체계로 운영되고 있는 사례는 발견되지 않는다.

다. 감독방식의 불균형

안전보건감독의 경우 안전보건관리체제 등 해당 사업장의 법령 관련 사항 전 분야를 대상(종합감독)으로 실시하는 것을 원칙으로 하는바, 당해 사업장과 관련된다면 원청뿐만 아니라 하청, 나아가 양도·제공자, 근로자 등 산업안전보건법상 의무주체 모두에 대해 법령 준수 여부를 중심으로 확인·조사하는 것이어야 한다.¹¹⁾ 이것은 “가장 적당한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다.”는 산업안전보건법의 입법사상에 비추어 볼 때에도 충분히 도출될 수 있는 방향이다. 다시 말해서, 부분감독이 아닌 이상 원청만을 대상으로 법령 준수 여부를 확인·조사하는 것은 직접적으로는 안전보건 감독의 원칙에도 맞지 않을 뿐만 아니라 산업안전보건법의 입법사상에도 배치되는 것이다. 그리고 하청, 나아가 도급사업장의 안전보건감독의 효과를 거두는 데도 한계로 작용한다.

그런데 현재의 고용노동부(지방관서)의 안전보건감독은 복수의 사업주가

11) 고용노동부, 『근로감독관 직무규정(산업안전보건)』(고용노동부 훈령 제186호) 제9조, 제12조 참조.

있는 사업장 감독 시 안전조치(법 제23조)와 보건조치(제24조)에 대해서는 원청 위주로, 즉 원청에게 초점을 맞추어 감독을 하고 있다. 특히, 건설현장에 대한 고용노동부의 감독의 경우, 사법조치대상에 대해서는 부분 감독이 아님에도 재해가 발생한 후 이루어지는 재해조사·감독을 제외하고는 원청에 대해서만 점검이 이루어지고 하청은 그 대상에서 사실상 제외하고 있다. 즉, 현재 중대재해가 발생한 경우에 실시되는 재해조사·감독의 경우에는 원청과 하청 모두에 대해 점검을 실시하여 범위반이 있는지 확인하여 책임을 묻고 있지만, 그 외의 감독(정기감독과 예방감독)을 할 때에는 안전조치(법 제23조), 보건조치(제24조) 등 사법처리대상의 경우 원청에 대해서만 점검을 실시하고 하청에 대해서는 점검을 실시하고 있지 않다. 그리고 업종을 불문하고 사업장내의 비정상작업(abnormal work)을 외부공사업체(하청)에 의뢰하여 실시하는 경우에도, 재해조사·감독 시를 제외하고는 해당 공사업체에 대해서는 점검이 사실상 이루어지지 않고 있다.

그리고 산업안전보건법 제29조 제6항에서는 원청에게 하청이 산업안전보건법령을 준수하고 있는지 확인하고 이를 위반한 경우에는 그 위반행위를 시정하도록 필요한 조치를 하도록 규정하고 있다. 이 규정은 원청에게 하청과 확연히 구분되는 역할을 부여하고 있는 규정으로서, 원청의 위상에 걸맞은 역할을 부과하고 있다고 평가되는 규정임에도, 아이러니하게 이 규정의 집행에 대해서는 관심조차 보이고 있지 않다. 도급인에게 하청근로자에 대한 직접적인 조치의무를 부과하고 있는 제29조 제3항에 가려져 이 조항의 존재 자체가 인지되지 않고 있기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 감독정책·방식은 가뜰이나 안전관리 실시에 대한 유인(인센티브)이 없는 하청에 대해 안전관리에 대한 인식과 관심이 높아지지 않고 제자리걸음을 하게 하는 원인이 되고 있다는 지적이 많이 나오고 있다. 정기·예방감독의 경우, 하청에 대해 감독을 실시하지 않는 것은 법리에 의한 것이라기보다는 오래 전의 본부의 지침에 따른 것으로, 예컨대 건설현장의 경우 하청이 많은 점을 고려한 행정편의에 의한 것으로 알고 있다. 이러한 방식의 감독이 산업재해 예방에 효과적이지에 대해서는 많은 의문이 있다.

물론 원청이 해당 사업장에서 각종 기계·설비 등의 소유·관리권한을 가지고 있는 등 많은 권한을 가지고 있지만, 복수의 사업주가 있는 사업장의 안전보건은 원청의 노력 외에 하청 등 여러 안전보건 관계당사자의 노력이 더해지거나 합쳐져야 안전보건의 실효성을 확보할 수 있다. 원청을 중심으로 안전보건감독을 하는 것은 해당 사업장의 안전보건상태의 일부분만을 보는 기형적인 감독으로서, 경험적으로나 논리적으로 볼 때, 다른 의무주체의 안전보건에 대한 무관심을 초래하여 중장기적으로 사업장의 안전보건에 부정적인 영향을 초래하게 될 것이다.

그러다 보니, 도급이 이루어지고 있는 현장에서는 원청은 예전과 비교하여 안전관리에 대한 의지와 관심이 많이 개선되었는데, 하청의 안전관리에 대한 의지와 관심은 예전과 비교하여 별로 달라진 것이 없다는 의견이 많은 실정이다.

요컨대, 현재와 같은 원청 위주의 감독정책과 방식은 안전보건감독의 당초 취지에도 맞지 않을 뿐만 아니라, 안전보건의 실효성 확보 측면에서도 결코 바람직하지 않다고 할 수 있다.

이에 현행 고용노동부의 도급작업에 대한 감독정책과 방식이 하청의 산재예방에 대한 자율적인 의지, 노력에 어떤 부정적인 영향을 미치고 있는지를 검토할 필요가 있다.

6. 벌 칙

가. 과태료 부과통지 대상의 잘못

위반 시 과태료가 부과되는 사항에 대해, 과태료 부과 대상 사업장(공장)이 본사와 분리되어 있는 경우, 과태료가 본사에 부과(통지)되지 않고 지방고용노동관서 관할 사업장에 부과(통지)되고 있다. 이것은 과태료 부과 대상이 사업주(법인인 경우에는 법인 그 자체)인 점을 감안하면, 그 취지에 맞지 않은 잘못된 법집행이라고 생각된다. 과태료가 사업장에 부과될

경우 본사에 보고되지 않고 사업장에서 자체 처리되는 경우가 많고, 심지어는 부과금액이 크지 않은 경우가 많아 담당부서의 직원들이 과태료금액을 각출하여 내는 일도 다반사로 일어나고 있다. 이러한 잘못된 과태료 부과는 특히 대기업에 대해 제재로서의 위하력을 거의 갖지 못하는 한편, 해당 사업장의 안전보건대책 역시 사업장 차원의 대책으로 그치고 기업 전체 차원에서 수립되지 않는 결과로 연결됨으로써 과태료 부과 효과의 거양하지 못하는 결과를 초래하고 있다.

나. 다수인의 질서위반행위 가담자 미처벌

질서위반행위규제법 제12조에 의하면 2인 이상이 질서위반행위에 가담한 때에는 각자가 질서위반행위를 한 것으로 본다. 우리나라 형법이 다수인 가담행위에 대해 가담형태에 따라 공동정범, 교사범 또는 방조범으로 구분하고 있는 데 반해, 질서위반행위규제법은 단일정범 개념을 도입하여 가담형태에 따라 가담자를 세분하지 않고 질서위반행위의 실현에 기여한 가담자를 모두 정범으로 보고 있다.

그런데 고용노동부에서는 산업안전보건법 위반행위에 대한 과태료 부과 시에 다수인, 즉 여러 의무주체가 가담하였는지 여부를 확인하지 않고 있다. 예를 들면, 하청근로자의 작업 투입 전에 안전보건교육을 미실시한 경우, 작업환경측정결과를 거짓으로 보고한 경우, 산업재해 발생 보고의무를 위반한 경우 등에 해당 근로자가 소속되어 있는 사업주 외에 위반행위에 가담한 원청업체 사업주, 작업환경측정기관 등 제3자의 가담이 있었는지를 조사할 필요가 있음에도 불구하고 이에 대해 조사하지 않고 있다. 그 결과, 지금까지 질서위반행위규제법 제12조가 적용되어 가담자에 대해 과태료가 부과된 사례는 단 한 건도 존재하지 않는다.

다. 기타

일부 지방고용노동관서에서는 아무런 법적 근거 없이 안전보건관리체제의 일부인 관리감독자의 직무 부실에 대한 과태료 부과를 관리감독자 개개인별로 부과한 사례도 발견된다. 이것은 명백히 잘못된 법해석으로서 법치주의 행정에 위배되는 법집행이라 할 수 있다. 아무리 사업장에 문제가 있다 하더라도 현행법의 테두리 내에서 효과적인 법집행을 모색하는 것이 타당하다. 법령에 문제가 있으면 이는 법령 개정을 통해 해결하는 것이 합리적임에도 집행기관 자의적으로 법해석과 법집행을 하는 것은 행정기관의 법집행에 대한 권위와 신뢰를 깨뜨리는 처사라 아니 할 수 없다. 이것 역시 재해의 근본적인 원인을 찾기보다 다분히 행정기관의 면피(?)를 위한 제재 위주의 법집행(제재를 위한 제재)을 전형적으로 보여주는 옳지 못한 사례라고 할 수 있다.

그리고 무재해운동 추진사업은 그 본질이 정부 차원에서 무재해운동 프로그램을 개발하여 보급하는 등 무재해운동 활성화를 기반을 조성하는 것에 있다. 그러나 현재 정부에서 추진하고 있는 무재해운동은 이의 활성화를 위한 기반사업은 실시하지 않고 무재해 배수 인정에만 매몰되어 있어 산재은폐를 조장하는 데 일조를 하고 있을 뿐 동 사업의 목표인 사업장의 안전보건수준 향상에는 별다른 기여를 하고 있지 못하고 있는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 집행상의 개선방안

1. 집행기관의 역량 강화

산업안전보건법은 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. 따

라서 집행기관의 역량을 강화하는 문제는 우리나라 산업안전보건수준을 선진화시키는 데 있어 반드시 해결되어야 할 과제이다.

집행기관의 역량 확보는 먼저 수규자가 산업안전보건법을 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 산업안전보건법을 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. 고용노동부의 외청으로 산업안전보건청을 설립하는 것은 이를 위한 유력한 방안의 하나이다.¹²⁾ 이와 같은 시스템을 구축하지 않고 단지 인원과 예산을 늘리는 접근방안은 집행역량을 강화하는 데 있어 전시효과는 거둘 수 있을지언정 실질적인 효과를 거두기는 어렵다.

2. 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.¹³⁾ 이 로벤스 보고서를 반영하여 탄생한 것이 세계에서 가장 선진적이라고 평가받는 영국의 작업장 보건안전법(Health and Safety at Work

12) 정진우, “산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구”, 『한국산업보건학회지』 제27권 제1호, 한국산업보건학회, 2017, 8-9면 참조.

13) Lord Robens(Chairman) et al., "Safety and Health at Work"(Report of the Committee 1970-72), 1972, CHAPTER 2 참조.

etc. Act 1974: HSWA)이다. 이 법의 특징 중의 하나는 사업장의 자율적 안전보건관리체제의 구축·운동을 사업주의 의무로 명시하였다는 점이다.

우리나라 산업안전보건법 역시 일본의 노동안전위생법의 계수를 통해 1981년 산업안전보건법 제정 시와 1990년 전문개정 시에 안전보건관리 체제와 안전보건관리규정을 각각 도입하였고, 2013년 개정 시에 이를 명확하게 정비하였다. 현행 근로감독관 직무규정(산업안전보건)의 ‘제조업 등 안전·보건(통합) 감독점검표’상의 ‘안전보건관리체제’ 부분에 안전보건관리 책임자, 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 산업안전보건법 집행조직인 고용노동부에서는 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 재해 조사와 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 관리 방법(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 요건에 부합하

는 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 안전보건관리업무를 충실하게 수행하도록 관리(지휘·감독)하고 업무수행여건을 조성해 주어야 한다. 따라서 안전·보건관리업무가 외부에 위탁된 경우, 위탁(선임) 여부만 확인할 것이 아니라 안전·보건관리업무가 실질적으로 수행되는지를 사업주에 초점을 맞추어 확인하여야 한다. 이와 같이 사업주의 책임에 입각한 실질적인 감독이 이루어져야, 사업주가 안전·보건관리업무의 외부위탁기관을 선정할 때 수수료가 아닌 기관의 업무역량을 핵심적 기준으로 삼도록 하는 효과를 거둘 수 있다.

3. 재해조사기능과 재발방지대책의 강화

발생한 사고의 원인을 규명하고 이를 교훈으로 삼아 동종·유사사고의 재발을 방지하고 사회의 안전성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 사고조사는 위험관리의 중요한 부분이자 산업안전보건법 집행기관의 기본적인 책무이다. 따라서 사고의 원인을 심층적으로 규명하고 효과적인 재발방지대책을 수립하고, 나아가 이것이 산업안전보건법제 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 발생하였더라도 이를 이유로 감독대상으로 선정하지 않는 차별화된 정책을 분명한 메시지로써 대외적으로 제시할 필요가 있다.

4. 법집행의 실효성 제고

산업안전보건법 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 산업안전보건법 집행의 실효성 면에서 문제가 있다고 앞에서 지적한 감독실시방식과 감독기관의 이원화 문제에 대하여 그 개선방안을 제안하고자 한다.

산업안전보건법 제29조 제3항에 따른 원청의 의무가 문리적으로만 보면 하청의 의무와 동일한 의무를 이행하여야 하는 것으로 규정되어 있지만, 다른 의무주체에게 동일한 의무를 부과하는 것은, 앞에서 살펴본 바와 같

이 법리적의 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 산업안전보건법의 입법사상에도 부합할 것이다.

이와 같은 감독을 통해, 원청으로 하여금 자신의 역할과 임무를 하청이 자립적으로 안전보건조치를 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 안전보건의 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 효과

를 거둘 수도 있겠지만, 중장기적으로는 다른 의무주체에게는 산업안전보건법의 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 산업안전보건법의 특정 조항만을 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.

5. 예방지도행정의 강화

산업안전보건법은 매우 광범위하고 난해하다는 특성 때문에 그 어느 법보다 홍보의 필요성이 크다. 법제도 홍보를 제대로 하지 않는 것은 기업, 특히 중소기업의 안전보건에 대한 산업안전보건법에 대한 무관심, 몰이해로 연결될 가능성이 크고, 게다가 감독 시 고의·과실의 입증에 어려워 처벌을 하지 못하는 문제로 연결될 수 있다. 대기업 또한 산업안전보건법 준수 의지와 무관하게 산업안전보건법의 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 산업안전보건법규의 준수도를 높이고 취지에 부합하는 실질적인 준수까지를 이끌어 내기 위해서는, 홍보의 내용은 달라야겠지만 대기업, 중소기업을 불문하고 산업안전보건법규의 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 산업안전보건법령의 내용을 사전 지도·홍보하는 데 많은 자원을 투입하고 있는 사실을 참고할 필요가 있다.¹⁴⁾

그리고 사업주와 근로자를 대상으로 산업안전보건법규상의 주된 의무와 권리에 해당하는 내용을 포스터 또는 리플릿 형태로 널리 홍보함으로써, 사업주와 근로자의 산업안전보건법규에 대한 책임감과 권리의식을 높이고, 이를 통해 사업장의 자율적 재해예방활동을 촉진하는 데 많은 기여를 할 수 있다. 미국 OSHA와 영국 HSE에서 오래 전부터 사업주와 근로자를 대상으로 산업안전보건법규의 주요내용을 포스터 등 다양한 방식을 통해 널리 전파하고 알리는 것을 중점적인 홍보정책으로 실시하고 있는 점에도 주목할 필요가 있다.¹⁵⁾

6. 법집행의 정교성 제고

산업안전보건법 역시 법규의 특성상 모든 상황을 고려하여 법적 기준으로 규정하는 데에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 산업안전보건법 집행과정에서 법의 취지, 맥락 및 효과까지를 고려하여 이를 정확하게 반영

14) 정진우, “미국 산업안전보건법에서 일반의무조항의 제정배경과 운용에 관한 연구”, 『한국안전학회지』 제30권 제1호, 한국안전학회, 2015, 124-125면 참조.

15) Occupational Safety and Health Administration(OSHA), OSHA's FREE WORKPLACE POSTER - Job Safety and Health: It's the Law. Available from: URL:<https://www.osha.gov/Publications/poster.html>; Health and Safety Executive(HSE), Health and safety law poster, free leaflet and pocket card. Available from: URL:<http://www.hse.gov.uk/pubns/books/lawposter.htm>.

하는 것, 즉 법집행의 정교성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 이는 산업 안전보건을 둘러싼 환경이 복잡화·고도화될수록 더욱 요구되는 가치이다. 이하에서는 법집행의 정교성 면에서 개선되어야 할 점을 제안하고자 한다.

먼저, 작업중지명령은 법적 요건으로 볼 때 산재발생의 급박한 위험이 있는 경우 등 작업중지를 하지 않고는 달리 방법이 없다고 판단될 때 내리는 것이 그 법적 취지라고 할 수 있다. 이 점에서 법위반에 대한 사후적 제재(벌칙)와는 그 목적과 성질을 달리하는 것이다. 어떤 사업장에서 중대한 재해가 발생한 것과 작업중지명령은 사실 별개로 접근되어야 한다. 즉 작업중지명령은 산업재해 발생 여부와 무관하게 행사되어야 한다. 작업중지명령은 산업재해가 발생하지 않았다고 하더라도 산업재해 발생의 급박한 위험이 있으면 산업재해를 미연에 방지하기 위하여 그 명령이 내려질 수 있고 내려져야 한다. 현행 산업안전보건법상 제재(벌칙)규정이 미흡한 것을 이유로 작업중지가 응보적 수단으로 변질되어 운영되어서는 안 된다. 제재(벌칙)가 미흡하다고 판단되면 법 개정을 통해 제재(벌칙)의 강화로 문제를 해결하는 것이 정석이다.

둘째, 산업안전보건법은 근로자의 안전보건이라는 근로조건의 일부를 규율하는 법으로서 근로기준법을 비롯한 다른 개별적 노동관계법의 원리 및 판례법리와 별개로 운영되거나 충돌하는 일이 없도록 운용되어야 한다. 특히 근로자성 판단이나 불법파견의 법리는 산업안전보건법에도 동일하게 적용될 수 있고, 아니 중요한 기준으로 적용되어야 한다. 이를 위해서는 산업안전보건법 집행 시에 항상적으로 이 점이 고려될 수 있도록 산업안전보건업무 담당 근로감독관에게 관련 지도지침과 지식·정보가 집무규정, 지침 및 교육 등을 통해 충분히 주지되도록 하여야 한다. 그리고 근로기준법상의 취업규칙 신고의무는 취업규칙의 내용에 대한 행정적 지도·감독에 활용하기 위하여 부과한 점을 감안할 때,¹⁶⁾ 취업규칙의 총괄적 검토는 일반 근로감독부서에서 하더라도 그 중 안전과 보건에 관한 사항은 안전보건문제에 대해 지도·감독권한을 가지고 있는 산업안전보건부서에서 검토될 수

16) 임종률, 『노동법(제14판)』, 박영사, 2016, 364면 참조.

있도록 하는 시스템을 마련할 필요가 있다.

셋째, 산업안전보건법이 당초의 취지에 맞게 제대로 그리고 효과적으로 집행될 수 있도록 산업안전보건법의 입법사상, 조문별 취지 등을 포함한 구체적인 축조식 해설지침이 마련될 필요가 있다. 즉, 법에 대한 잘못되거나 자의적인 해석으로 인한 왜곡되거나 미흡한 법집행과 법적용의 사각지대 발생을 최소화하고 법에 대한 깊이 있는 이해와 정확하고 실효성 있는 집행을 위해서는 전국적 차원의 통일적인 산업안전보건법 해설지침이 공식적으로 개발되어 보급되어야 한다. 또한 예컨대 물질안전보건자료의 영업비밀조항과 같이 정비된 규정에 대해서는, 해당 규정의 시행 전후로 관련된 구체적 지침을 마련·보급하는 등 후속조치를 취함으로써 정비된 규정이 기업 현장에서 착실하게 그리고 전국적으로 일관성 있게 작동되고 정착될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 산업안전보건법 집행기관의 법제에 대한 전문성을 강화하는 노력과 함께, 산업안전보건분야 정부평가지표에 산업안전보건법의 현장작동성 강화를 위한 제반 노력도를 신설하거나 강화하여 반영할 필요가 있다.

7. 법집행 기반(인프라)의 충실

산업안전보건법이 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 산업안전보건법 제27조에 의한 기준제정위원회의 정상화를 통한 고시의 제·개정 작업이 정상화되어야 한다. 그밖에 산업안전보건법 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 마련

하여 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 산업안전보건법에 대한 이해도와 준수도를 높이는 데도 많은 기여를 할 수 있다.

또한 산업안전보건법의 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 사회 정책이다.”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 산업안전보건법을 잘 준수할 수 있도록 하는 여건과 인프라를 조성하고 정비하는 일, 즉 산업안전보건정책을 정상화시키는 것이다.

IV. 요약 및 결론

산업안전보건의 선진화를 위해서는 산업안전보건법의 내용을 선진화하는 것이 중요하다는 것은 말할 나위가 없지만, 이와는 별개로 동법의 집행문제 역시 이를 해결하지 않고는 산업안전보건의 선진적인 미래는 요원한 일이 될 것이다. 산업안전보건법이 설령 아무리 좋은 내용으로 입법되어 있다 하더라도 산업안전보건법 집행조직이 그 운용능력이 부족하거나 그 입법취지를 제대로 구현하지 못하는 등 집행기능이 제대로 작동하지 못하면 산업안전보건법의 취지가 퇴색되고 현장작동성이 크게 떨어질 것이기

때문이다.

재해예방선진국의 경험사례를 보더라도, 법에 모든 것을 규율할 수 없는 이상 집행을 통해 산업안전보건법의 내용적 공백과 흠결부분을 보충할 수 밖에 없는 점을 고려할 때, 산업안전보건법의 집행문제의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다고 할 수 있다. 그리고 재해예방선진국에서는 이미 오래 전부터 산업안전보건법의 집행을 시스템적으로 사고하고 접근하는 등 법집행의 질적 수준, 즉 효과를 높이는 방향으로 지속적으로 노력하고 있다. 특히 산업안전보건행정조직의 전문성을 중요하게 여기고 있는 이유도 산업안전보건법의 집행문제의 중요성을 깊이 인식하고 있기 때문일 것이다.

본고는 이러한 문제의식 하에 미래를 향한 산업안전보건법 집행의 선진화를 도모하는 차원에서 산업안전보건법 집행상의 개선방안을 제시하였고, 그 주요내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 산업안전보건법 집행상의 많은 문제는 한마디로 집행기관의 산업안전보건법에 대한 ‘철학의 빈곤’에 기인하는 측면이 크다. 따라서 산업안전보건법의 집행을 정상화하기 위해서는 산업안전보건법의 취지, 입법사상에 대한 몰이해 문제부터 해결되어야 한다.

둘째, 산업안전보건행정의 전문화는 산업안전보건법의 내용뿐만 아니라 집행을 선진화하기 위해서도 반드시 해결되어야 할 과제이다. 산업안전보건행정이 전문화되지 않고서는 우리나라의 산업안전보건의 선진적인 미래는 기약할 수 없다.

셋째, 산업안전보건법을 기계적으로 집행하는 것으로는 수규자의 형식적인 준수를 조장하고 실질적인 준수를 이끌어 내기 어렵다. 산업안전보건법 집행의 효과를 거양하기 위해서는 형식적인 이행 여부의 확인에서 벗어나 실질적인 이행 여부의 확인에 초점을 맞춘 지도·감독이 필수불가결하다.

넷째, 산업안전보건법 집행이 분절적으로가 아니라 시스템적으로 이루어져야 한다. 어느 한 규정(법제)만을 파편적으로 접근할 것이 아니라, 각 규정 간에 상호관련되어 있고 상호작용한다는 것을 염두에 두면서 법의 취

지, 다른 규정(제도)도 감안하는 등 법의 전체적인 맥락을 고려한 법집행, 사고발생 후 처벌뿐만 아니라 사고의 재발방지대책에도 초점을 맞추는 법 집행, 그리고 원청 외에 하청의 역할, 산업안전보건분야 외의 다른 관련분야까지도 시야에 넣는 법집행이 이루어져야 한다.

다섯째. 산업안전보건법 수규자의 산업안전보건법에 대한 이해도와 준수도를 높이기 위한 방법으로서 주로 처벌에만 의존하기보다는 예방지도행정을 강화하고 법집행 기반(인프라)의 충실히 하는 것이 무엇보다 중요하다.

참고문헌

- 김동희, 『행정법 I (제20판)』, 박영사, 2014.
- 김형배, 『새로 쓴 노동법(제25판 전면개정판)』, 박영사, 2016.
- 박균성, 『행정법(제14판)』, 박영사, 2015.
- 박윤흔/정형근, 『최신 행정법 강의(개정30판)』, 박영사, 2009.
- 임종률, 『노동법(제14판)』, 박영사, 2016.
- 정진우, “미국 산업안전보건법에서 일반의무조항의 제정배경과 운용에 관한 연구”, 『한국안전학회지』 제30권 제1호, 한국안전학회, 2015.
- 정진우, “산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구”, 『한국산업보건학회지』 제27권 제1호, 한국산업보건학회, 2017.
- 고용노동부, 『근로감독관 집무규정(산업안전보건)』(고용노동부 훈령 제186호).
- Lord Robens(Chairman) et al., "Safety and Health at Work"(Report of the Committee 1970-72), 1972.
- Health and Safety Executive(HSE), Health and safety law poster, free leaflet and pocket card. Available from:
URL:<http://www.hse.gov.uk/pubns/books/lawposter.htm>.

Ocuupational Safety and Health Administration(OSHA), OSHA's
FREE WORKPLACE POSTER - Job Safety and Health: It's the
Law. Available from:
URL:<https://www.osha.gov/Publications/poster.html>.

II

산업안전보건감독제도와 기업의 관점

기업체산업보건협의회

김영엽 부회장

산업안전보건감독제도와 기업의 관점

기업체산업보건협의회

Contents

- 1 산업안전보건감독관 관련 법령
- 2 노동부 감독방향
- 3 산업안전보건 감독등
- 4 사업장의견
- 5 질의응답

1. 산업안전보건 감독관 관련 법령

◆ 근로감독관의 권한(근로기준법 제102조)

- ① 근로감독관은 사업장, 기숙사, 그 밖의 부속건물에 임검하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다.
- ⑤ 근로감독관은 이법이나 그 밖의 관계 법령 위반의 죄에 관하여 「사법경찰관의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행한다.

◆ 사법경찰관을 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(제6조의2)

- ① 근로기준법에 따른 감독관은 그의 관할 구역에서 발생하는 다음 각호의 법률에서 지정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다.

- 1. 근로기준법
- 5. 산업안전보건법
- 6. 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률

◆ 산업안전보건법 (제51조 감독상의 조치)

◆ 산업안전보건 업무담당 근로감독관 직무규정

- 제2조 근로감독관의 직무
- 제12조 감독등의 실시
- 제15조 감독결과 조치등

◆ 정부의 책무(제4조)

- 산업안전보건정책의 수립 · 집행 · 조정 및 통제
- 재해 다발 사업장에 대한 재해 예방 지원 및 지도
- 유해하거나 위험한 기계 · 기구 · 설비 및 방호장치 · 보호구 등의 안전성 평가 및 개선
- 유해하거나 위험한 기계 · 기구 · 설비 및 물질 등에 대한 안전 · 보건 상의 조치기준 작성 및 지도 · 감독
- 사업의 자율적인 안전 · 보건 경영체제 확립을 위한 지원
- 안전 · 보건 의식을 북돋우기 위한 홍보 · 교육 및 무재해 운동 등 안전문화 추진
- 안전 · 보건을 위한 기술의 연구 · 개발 및 시설의 설치 · 운영
- 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지 · 관리
- 안전 · 보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도 · 감독
- 그 밖에 근로자의 안전 및 건강의 보호 · 증진

2.노동부 감독방향

■ 점검 최소화 및 감독 확대

■ 불시 및 종합감독 추진

■ 사법조치 대상 확대

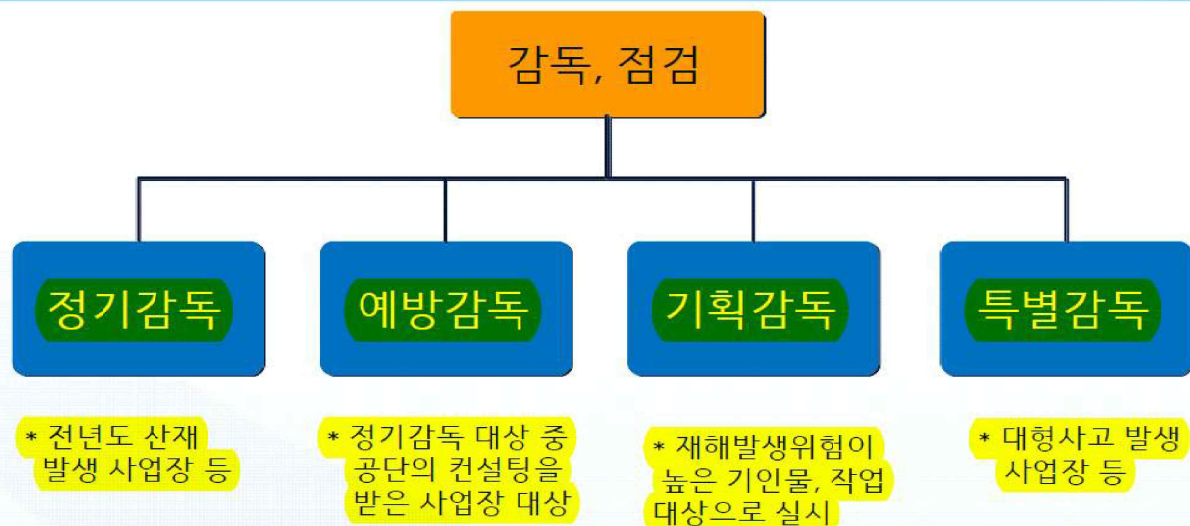
* (사법조치 대상 조항) '14년 181개 → '15년 584개로 확대

안전보건기준에 관한 규칙 670개 조문 중 86개 조문 제외한 모든 조항

■ 안전보건진단 및 안전보건개선계획 수립 명령 활성화

■ 안전보건관리자 직무수행 및 선임여부 감독 강화

3.산업안전보건 감독등



4. 감독 점검에 대한 사업장 의견(1)

1. 일정 규모 이상의 사업장은 매년 점검 대상

- 안전/보건관리자가 선임되고 체계적인 관리를 실시하고 있음.
- 중대재해/ 중대사고 발생 없음
- 2건이상의 재해 발생으로 매년 점검
(동종업종 규모별 평균재해율 초과 사업장)

2. 사업장 특성을 파악하지 못한 상태에서 점검으로 실질적 예방효과 적음

- 사업장의 설비를 이해하지 못한 상태에서 점검실시
- 기술적 지도보다 관리 위주의 점검실시
- 현실성이 떨어져도 받아들일 수 밖에 없음
- 관리감독자의 불만요인으로 작용

4. 감독 점검에 대한 사업장 의견(2)

3. 불안정한 상태 위주의 점검

- 재해의 90%가 불안정한 행동
- 불안정한 상태에 대한 부분은 거의 개선 되어 있음
- 재해 유형은 달라졌는데 감독 형태는 동일
- 불안정한 행동에 대한 근로자의 지적은 없음
- 불안정한 행동에 대한 현장지도가 요구됨

4. 사업장 실정을 고려하지 않은 법원칙

- 오래된 사업장으로 현실적으로 개선이 난이(구조적인 문제)
- 위험성 평가에서도 위험성이 낮음
- 과거에는 지도/시정지시를 많이 했는데 대부분 즉시 사법처리로 부담 증가
(14년 181개조항 ⇒ 15년 584개조항)

4.감독점검에 대한 사업장 의견(3)

5. 전문기술 부족으로 현실성과 동떨어진 지적

- 점검의 일관성 부족
- 사업장에 도움이 되지 않는 일반적사항에 대해 강한 법규적용
- 사업장 불만요인 증가

6. 매년 재해가 급격히 감소하고 있고 중대재해가 발생하지 않아도 점검 대상

- 안전보건 관리자 및 사업장이 열정적으로 예방활동 실시
- 중대재해/중대사고 미발생 사업장임에도 매년 점검대상
- 사법처리에 대한 부담
- 자율안전관리 전환 필요

4.감독 점검에 대한 사업장 의견(4)

7. 사업장 자율안전관리 확대

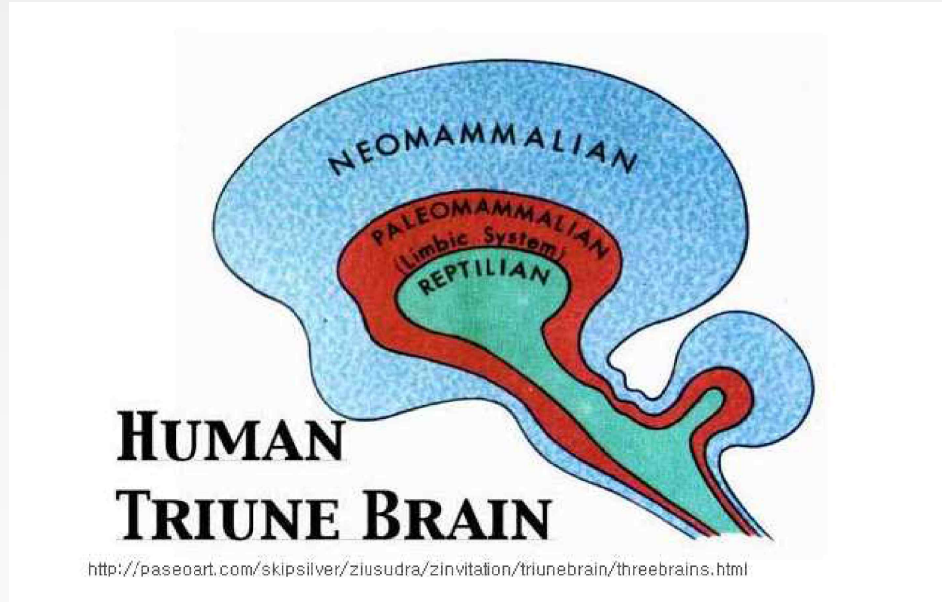
- 안전보건관리 시스템이 구축되어 있고 재해 발생이 적은 사업장에 대한 자율안전관리 전환 필요
- 안전관리 체계가 구축되지 않거나 관리가 미미한 영세사업장에 대한 지도/감독으로 전환 필요
- 영세사업장에 대한 재해율이 상대적으로 높고 작업환경이 열악함.

8. 안전보건관리자의 역할중 노사관련 사항의 포션이 점점 증대

- 안전보건관련 사항은 노사간의 활동의 폭이 점점 넓어지고 있음
- 안전보건관리자의 노사 업무 비중이 매우 높은 실정임
- 감독관들도 노무관리에 대한 지식과 접점 대응능력 향상이 요구됨.

뇌 삼위일체론

폴메클린(뇌과학자)



4. 감독점검에 대한 사업장 의견(5)

9. 근로자 고령화에 대한 문제

- 사회 전반적으로 고령화 추세와 더불어 근로자의 고령화가 급격해지고 있음
- 고령화에 따른 근력약화에 기인되는 근골격계관련 질환과 업무기인성이 약한 퇴행성 질환에 대한 문제
- 기초 대사질환자 증가에 따른 뇌심혈관계질환

10. 국가전반의 안전문화 확산

- 안전의 기반은 생활안전에서 출발
- 사업장 안전문화는 기초 안전의식에서 출발
- 지속적 안전문화 확산을 위한 노력으로 국민 안전의식 향상

11. 기타 건의

III

산업안전보건감독 전문화 필요성과 과제

아주대학교

강태선 교수

자율적 보건관리활동 활성화를 위한 산업안전보건감독제도 발전 과제

『산업안전보건감독 전문화 필요성과 과제』



- 일시 : 2017년 7월 4일
- 강사 : 강태선 (hsekang@ajou.ac.kr)
/아주대 환경안전공학과

산업안전보건 감독

사업장 감독

근로감독관 직무규정(산업안전보건), 훈령

제9조(사업장 감독) ① 이 훈령에서 사업장 감독(이하 “감독”이라 한다)이란 **감독관**이 산안법 제51조에 따른 감독상의 조치 등을 위하여 제10조에서 규정한 감독대상 사업장의 **법령 위반사항을 조사하는 활동**을 말한다

제정 1993. 4. 9. 노동부훈령 제363호
개정 1996.12.16. 노동부훈령 제440호
개정 1998. 7.20. 노동부훈령 제475호
개정 2001. 5.12. 노동부훈령 제531호
개정 2003. 7. 4. 노동부훈령 제560호
개정 2004.12.31. 노동부훈령 제589호
개정 2006.12.20. 노동부훈령 제634호
개정 2008. 6. 9. 노동부훈령 제666호
개정 2008.12.19. 노동부훈령 제679호
개정 2009. 7.31. 노동부훈령 제703호
개정 2011. 5. 9. 고용노동부훈령 제36호
개정 2012. 2. 8. 고용노동부훈령 제63호
개정 2014.10.27. 고용노동부훈령 제131호
개정 2015. 6. 3. 고용노동부훈령 제156호
개정 2016. 3.30. 고용노동부훈령 제186호

근로감독관(산업안전보건)

근로감독관(산업안전보건)

근로기준법 제11장 근로감독관 등

제101조(감독 기관) ① 근로조건을 확보하기 위하여 고용노동부와 그 소속 기관에 근로감독관을 둔다. ② 근로감독관의 자격, 임면(任免), 직무 배치에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

사법경찰관직무법 제6조의2(근로감독관 등)

제6조의2(근로감독관 등) ① 「근로기준법」에 따른 근로감독관은 그의 관할 구역에서 발생하는 다음 각 호의 법률에 규정된 범죄에 관하여 사법경찰관의 직무를 수행한다.

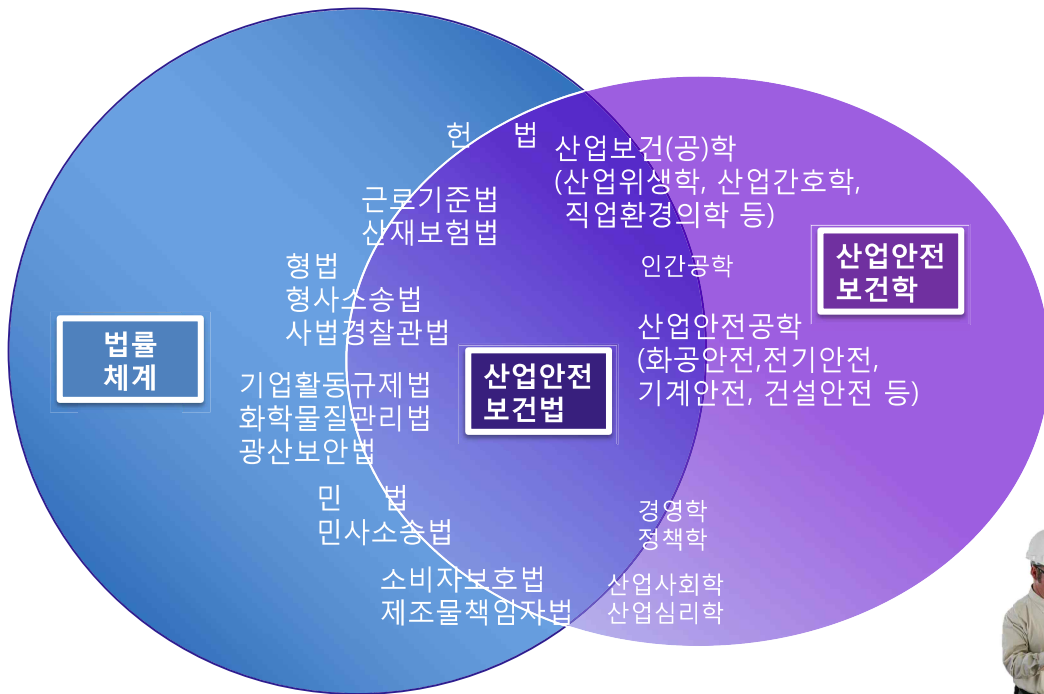
산업안전보건법령

- 제1장 총칙
- 제2장 안전·보건 관리체제
- 제3장 안전보건관리규정
- 제4장 유해·위험 예방조치
- 제5장 근로자의 보건관리
- 제6장 감독과 명령
- 제8장 보칙
- 제9장 벌칙



구분	법(명령) 개수	조문 수	비 고
법률	1	113	1990년 전부개정시 총 72개 조문에서 41개 조문 추가
시행령 (대통령령)	1	113	1990년 전부개정시 총 47개 조문에서 66개 조문 추가
시행규칙 (고용노동부령)	3	1017	산업안전보건법 시행규칙 300개 조문 산업안전보건기준에 관한 규칙 670개 조문 유해위험작업 취업제한 규칙 47개 조문
행정규칙	68	1358	훈령 2개 예규 9개 고시 57개

산업안전보건감독 전문성



산업안전보건감독의 실제



산업안전보건 감독 전문성 제고 대책

■ 산업안전보건 감독 중장기 전략의 수립

- » 기존 감독의 효과분석에 기반한 감독 전략의 수립
- » 중장기 국가 산재예방계획을 명실상부하게 수립

■ 산업안전보건 근로감독관 전문성 정의 정립 및 HR에 적용

- » Competent OSH Inspector의 구체적인 象을 정립
- » 감독관 HR Management 체계(채용시험, 수습 및 보수교육 등) 개혁

■ 산업안전보건 감독 전문성 제고를 위한 환경여건의 조성

- » 산업안전보건 부문의 독립규제기관화 (안전보건청) : 정책전문가 양성
- » 안전 검찰 도입, 안전 법조인 양성 등

《 M E M O 》

이 책자를 한국산업보건학회의 승인없이 부분 또는 전부를
복사, 복제, 전재하는 것은 저작권법에 저촉됩니다.

『자율적 보건관리활동 활성화를 위한 산업안전보건감독제도 발전 과제』

발 행 일	2017년 7월
발 행 처	한국산업보건학회
주 소	서울시 강남구 테헤란로7길 22 한국과학기술회관 본관 206호
전 화	070-4177-1991

〈비매품〉