

제27회 노동권익포럼(2022-4)

# 로벤스보고서와 노동안전보건정책

- 합의, 지방정부, 자율규제 -

일시 | 2022년 12월 20일(화) 15:00 ~ 17:00

장소 | 온라인 Zoom 회의실

^^^  
서울노동권익센터



## 〈개 요〉

- 제 목 : 로벤스보고서와 노동안전보건정책 - 합의, 지방정부, 자율규제
- 일 시 : 2022년 12월 20일 수요일 15:00~17:00
- 장 소 : 온라인 Zoom회의실

## 〈프로그램 진행〉

시 간(120분)	주 요 내 용
15:00~15:10 (10분)	개회사 및 인사  이남신 (서울노동권익센터 소장)
15:10~15:50 (40분)	[발표1] 로벤스보고서의 노동안전보건정책 시사점과 지방정부 역할  류현철 (한국노동안전보건연구소 소장)
15:50~16:30 (40분)	[발표2] 로벤스보고서와 자율규제  박다혜 (금속노조 법률원 변호사)
16:30~17:00 (30분)	질의응답, 종합토론
17:00	폐회



## 〈목 차〉

### [발표1]

로벤스보고서의 노동안전보건정책 시사점과 지방정부 역할 ..... 7

류현철 (한국노동안전보건연구소 소장)

### [발표2]

로벤스보고서와 자율규제 ..... 47

박다혜 (금속노조 법률원 변호사)



〈발표 1〉

로벤스보고서의 노동안전보건정책  
시사점과 지방정부 역할

류 현 철

(한국노동안전보건연구소 소장)



## 로벤스 보고서의 노동안전보건정책 시사점과 지방정부의 역할

류현철  
직업환경의학 전문의/산업보건지도사  
일환경건강센터 센터장  
한국노동안전보건연구소 소장

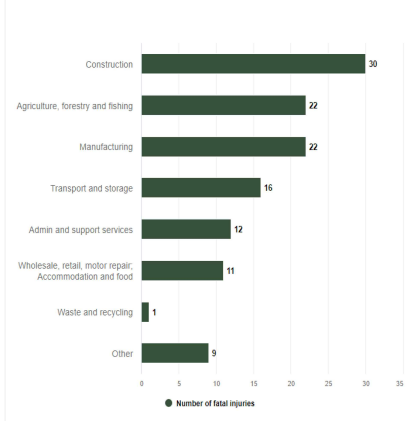


## 로벤스 보고서의 시사점

**123** workers killed in work-related accidents in 2021/22 (RIDDOR)

사고사망만인율  
0.038

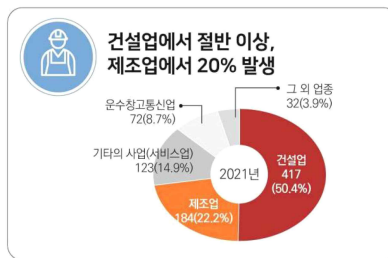
Fatal injuries to workers by main industry, 2021/22



Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations 2013  
RIDDOR puts duties on employers, the self-employed and people in control of work premises (the Responsible Person) to report certain serious workplace accidents, occupational diseases and specified dangerous occurrences (near misses). 포괄대상 3인2백3십만명이 넘음. 한국의 산재보상통계는 1천9백2십5만명

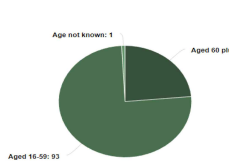


출처: 고용노동부



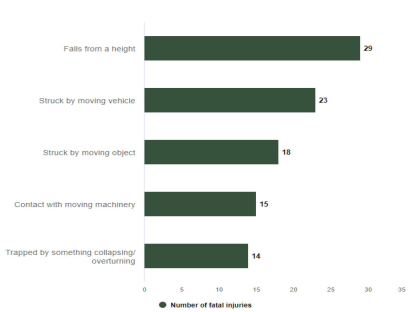
출처: 고용노동부

Fatal injuries to workers by age, 2021/22

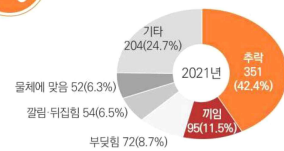


Main kinds of fatal accident for workers, 2021/22

(Note: Includes all accident kinds accounting for 10 or more deaths in 2021/22)



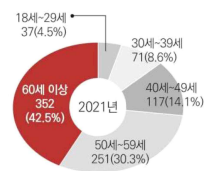
**기본적인 안전수칙 준수로 예방 가능한 추락·끼임에서 절반 이상 사망**



출처: 고용노동부



**60세 이상 고령근로자가 40% 이상**



출처: 고용노동부

## 무엇이 이런 차이를 불러왔는가?

### 50년전 영국 'The' Robens Report



#### Safety and Health at Work

Report of the Committee  
1970-72  
Chairman  
LORD ROBENS

*Presented to Parliament by  
the Secretary of State for Employment  
by Command of Her Majesty  
July 1972*

LONDON  
HER MAJESTY'S STATIONERY OFFICE  
£1-30 net

고용 과정에서 사람의 안전과 건강에 대한 조항을 검토하고 (운송 작업에 직접 종사하고 다른 조항이 적용되는 운송 근로자 제외) 다음 사항에 변경이 필요한지 여부를 고려한다.  
(1) 주요 관련 법률의 범위 또는 성격  
(2) 이러한 문제와 관련된 자발적 조치의 성격 및 범위,  
그리고, 산업 및 상업 시설 및 건설 현장의 활동과 관련하여 발생하는 일반적인 환경 오염 이외의 위험으로부터 공중을 보호하기 위해 추가 조치가 필요한지 여부를 고려하고 권고한다.

로벤스 위원회 1970년 구성되어 그 활동결과를 1972년 보고서로 제출하였음.

여러 비판이 존재하지만 현재까지 영국 국가안전보건 정책과 시스템의 근간이 되는 기념비적인 보고서로 평가받고 있음

## 일터 안전보건의 대대적인 개혁!

### The Robens Report

We need a more self-regulating system of provision for safety and health at work. The traditional approach based on **ever-increasing, detailed statutory regulation** is outdated, **over-complex and inadequate**. Reform should be aimed at creating the conditions for more effective **self-regulation** by **employers and workpeople** jointly.

- 새로운 산업안전보건법 제정 (Health and Safety at Work etc. Act 1974)
- 산업안전보건청 설립 (Health and Safety Executive)
- 위험성평가(Risk Assessment)



## 로벤스 위원회 구성 당시 영국의 상황

“20세기 초부터 공장, 작업장, 기타 현장의 사망사고가 크게 감소했음에도 공장감독관, 노동조합, 안전단체 및 기타 산업안전에 염려하는 이들을 중심으로 19세기에 만들어진 기존의 산업안전 규제 방식이 효력을 다했다는 우려가 정부 안팎에서 등장했다.

당시 영국은 9개의 법과 500여 개의 규정이 특정 산업과 직업군의 안전·보건·복지를 관장하고 있었다. 안전보건 법률이 ‘사회정의나 인권에 대한 어떤 추상적 이론’에서 출발한 것이 아니라 그때그 때 발생한 특정 문제에 실용적으로 대응해 왔다는 비판도 있었다.

정치적 관심과 대중의 관심을 끄는 산재가 발생하는 경우 사안 해결을 위한 입법이 이루어졌다. 너무 많은 법규가 파편적으로 확장되다 보니 사업주는 물론 공무원들조차 이를 파악하기 어렵게 되었고 이는 오히려 작업장, 산업계, 국가 정책 수준에서 규제의 약화를 초래했다.

어떤 법은 시대에 너무 뒤떨어져 이미 오래전에 없어진 업무 환경을 다루고 있기도 했고 특정 산업이나 위험요소 군에 따라 감독기구가 다르다 보니 행정적 충돌 혹은 법의 사각지대가 발생하고 있는 상황이었다.”

Christopher Sirrs. Accidents and Apathy: The Construction of the ‘Robens Philosophy’ of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961 - 1974. Social History of Medicine. 2016;29(1):66-88.

## 1961-1970년 영국의 산재 현황

ALL ACCIDENTS AT WORK IN GREAT BRITAIN 1961-1970  
(Fatal and non-fatal accidents to employees as reported to various agencies)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
1. Factories	161,655	157,600	168,106	217,950	239,158	241,051	247,058	254,454	266,857	255,967
2. Docks and Warehouses	7,506	7,220	7,815	10,207	10,178	9,952	10,483	11,407	10,963	8,865
3. Construction	23,356	25,338	28,348	40,491	44,381	45,607	46,475	46,569	44,570	30,823
Total Factories Act (Lines 1-3)	192,517	190,158	204,269	268,648	293,717	296,610	304,016	312,430	322,390	304,595
4. Mines and Quarries(a)	191,208	201,389	206,234	201,364	209,935	188,909	169,763	144,046	121,402	03,903
5. Agriculture(b)	12,846	13,553	14,548	13,276	11,839	10,680	10,069	8,722	8,783	7,366
6. Offices, Shops and Railway Premises	18,000(c)	18,000(c)	18,000(c)	18,000(c)	17,225	18,533	19,903	19,075	19,018	16,871
7. Railways	14,233	12,139	11,846	11,064	9,838	8,236	8,003	6,912	7,335	7,635
8. Road Transport	16,200	16,400(c)	16,600	18,700	22,700	22,900	25,300	26,700	26,300	33,860
9. Civil Aviation(d)	30	27	25	17	22	35	28	14	6	15
10. Seamen(e)	8,817(c)	8,783(c)	8,805(c)	9,090	8,672	8,769	8,361	8,177	8,421	8,491
TOTAL (Lines 1-10)	453,851	460,449	480,327	540,159	573,948	554,672	545,443	526,076	513,655	472,746

## 1961-1970년 영국 산재사고사망 현황

FATAL ACCIDENTS AT WORK IN GREAT BRITAIN 1961-1970  
(The table relates to employees only)

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
1. Factories	368	351	332	344	358	372	342	359	357	325
2. Docks and Warehouses	37	36	36	40	39	41	25	28	27	28
3. Construction	264	281	242	271	230	288	197	238	265	203
Total Factories Act (Lines 1-3)	669	668	610	655	627	701	564	625	649	556
4. Mines and Quarries	284	288	295	244	256	191	181 <sup>1</sup>	158	126	124
5. Agriculture (a)	80	71	65	64	49	73	58	63	70	41
6. Offices, Shops and Railway Premises (h)	28	28	28	28	34	29	16	39	20	32
7. Railways	167	118	116	96	103	72	78	62	69	68
8. Road Transport	57	55	65	70	86	78	82	90	81	80
9. Civil Aviation (c)	24	17	12	12	13	27	19	8	3	13
10. Seamen (d)	154	131	70	90	91	118	94	98	52	71
TOTAL (Lines 1-10)	1,463	1,376	1,261	1,259	1,259	1,289	1,092	1,143	1,070	985

FATAL INDUSTRIAL ACCIDENTS  
COMPARISON OF SOME INTERNATIONAL INCIDENCE RATES

Great Britain (1969)	0.04 <sup>1</sup>
Austria (1968)	0.33 <sup>2</sup>
Canada (1968)	0.12 <sup>2</sup>
Czechoslovakia (1969)	0.09 <sup>2</sup>
France (1964)	0.10 <sup>2</sup>
Federal Republic of Germany (1968)	0.16 <sup>2</sup>
Italy (1967)	0.10 <sup>2</sup>
Switzerland (1968)	0.18 <sup>2</sup>

Notes:  
<sup>1</sup>Annual rate of reported fatal industrial accidents per 1,000 employed.  
<sup>2</sup>Annual rate of reported fatal industrial accidents per 1,000 wage earners.  
<sup>3</sup>Rate of compensated fatal industrial accidents per 1,000 man-years of 300 days each.  
 The above incidence rates of fatal accidents in manufacturing industries have been obtained from the Year Book of Labour Statistics, 1970 (International Labour Office, Geneva, 30th issue). International statistics of industrial accidents are not strictly comparable because of differences in methods of collation and presentation, as well as because of differences in industrial structures.

## 로벤스 위원회 구성 당시 영국의 상황

- 1945년 제2차세계대전 막바지 노동당이 복지정책(1942년 베버리지 보고서)을 앞세워 노동당(클레멘트 애틀리)이 보수당(윈스턴 처칠)을 이기고 집권
- 1951년 보수당(윈스턴 처칠)과 자유국민당(클레멘트 데이비스)이 과반
  - 1956년 요크셔 키슬리 방직공장 화재 - 6명의 여성노동자 1명의 남성과 어린이가 사망, 화재안전 시스템의 부재
  - 1964년 6월 런던 교외 헨던 고가 공사 중 크레인 붕괴(the Brent Cross Crane Failure) 관광버스를 덮쳐 7명의 승객 사망
- 1964년 10월 노동당(해럴드 윌슨) 총선 승리
  - 1966년 웨일스 탄광지대 Aberfan 재난 144명(어린이 116명) 사망
  - 1968년 글래스고우 가구공장 화재 22명 사망
  - 1970년 5월 29일 로벤스 위원회 구성
- 1970년 6월 보수당(에드워드 히스) 총선 승리
  - 1972년 6월 로벤스 보고서 제출
  - 1974년 7월 31일 영국 산업안전보건법(Health and Safety at Work etc. Act 1974)
- 1974년 10월 노동당(해럴드 윌슨) 총선 승리
  - 1975년 1월 1일 HSE 설립

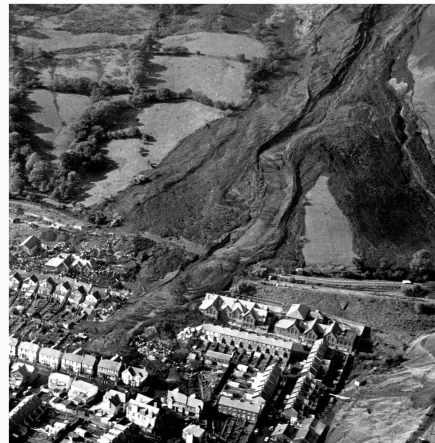


1956년 요크셔 키슬리 방직공장 화재 - 6명의 여성노동자 1명의 남성과 어린이가 사망, 화재안전 시스템의 부재





1964년 6월 런던 교외  
헨던 고가 공사 중 크레인  
붕괴(the Brent Cross  
Crane Failure)  
관광버스를 덮쳐 7명의  
승객 사망



1966년 웨일스 탄광지대 Aberfan 재난 144명(어린이 116명) 사망



1966년 웨일스 탄광지대 Aberfan 재난 144명(어린이 116명) 사망

## 로벤스 위원회 구성 당시 영국의 상황

### • 영국의 경제 상황과 위원장 로벤스의 철학

- 1955년 세계무역에서 약 20%를 차지하던 영국의 비중은 1960년대를 거치며 줄어들어 1970년에는 13%, 1956년과 1966년 사이 광업 이외 분야의 파업 건수는 142% 증가
- 1964년-1970년에 집권한 노동당 정부는 1965년 노사 양측에서 선임된 위원으로 구성된 노동조합 및 사용자단체에 관한 왕립위원회(Royal Commission on Trade Unions and Employer's Associations, 일명 도노반 위원회)를 구성 → 사업장 수준에서 노사관계를 규제하는 자발적 방식을 강화하고 지원할 것을 강조 → 노동당 정부에서는 비공식적 노사관계의 공식화를 위한 법적 개입을 시도
- 1950년대에 노조 활동가, 노동당 의원, 노동부 장관을 역임한 로벤스는 산업안전에 대한 열혈 옹호자였으며, 로벤스 위원회에서 가장 영향력이 있었던 인물. 국가석탄국(National Coal Board) 의장으로 도노반 위원회 활동에 참여했고 비효율적 관리가 저조한 경제 실적의 가장 큰 이유로 판단. 법적 규제는 안전 책임이 업계가 아닌 정부에 있다는 생각을 부추킨다고 생각.
- 다수 기관에서 다양한 법령에서 시행령 수준의 안전보건 규제를 가지고 있는 것은 안전보건 행정의 효율성에 문제를 가져오는 점도 있었지만 변화된 산업구조와 저조한 경제 실적 속에서 기업들의 규제완화 요구에도 봉착하게 되었던 상황

**ROBENS (Chairman)**

**G. H. BEEBY**

**MERVYN PIKE**

**SYDNEY A. ROBINSON**

**ANNE SHAW**

**BRIAN WINDEYER**

**JOHN C. WOOD (Vice-Chairman)**

로벤스 : 국가 석탄국 의장, 정치가  
조지 비비 : 경영계 인사  
마빈 파이크 : 보수당 의원  
시드니 로빈슨 : 노조 활동가  
앤 쇼 : 경영 컨설턴트  
브라이언 윈데이어 : 방사선치료 전문 의사  
존 우드 : 법학교수

## 로벤스 보고서\_Safety and Health at Work

- 1970년 5월 29일 위원회가 구성되어 1972년 6월 최종보고서 제출까지 약 2년간 활동
- 183개의 개인 및 조직으로부터 서면 의견서
- 감독관 공무원 노동조합 경영계 등과 비공식적인 회의
- 사업장 방문을 통하여 현장의 상황을 파악
- 영국과 비슷한 형태의 안전보건체계를 유지하던 스웨덴, 서독, 캐나다, 미국 등을 방문하여 자료를 수집
- 전문과 모두 19개의 장으로 구성된 본문, 14개의 부록으로 구성된 약 200여 페이지의 보고서

## 시스템의 문제!

### CHAPTER 1

#### WHAT IS WRONG WITH THE SYSTEM?

##### The nature of the problem

10. Every year something like 1,000 people are killed at their work in this country. Every year about half a million suffer injuries in varying degrees of severity. 23 million working days are lost annually on account of industrial injury and disease. \*

- 당시 영국은 이미 산재예방에 있어서는 선진적이었던 상황이었음
- 그럼에도 불구하고 당시 약 1000명수준의 사고사망에 발생하는 시스템에 대한 문제제기
- 일터에서의 안전과 건강을 위한 조항의 전반적인 '시스템'에 대한 규제적 요소와 자발적 요소 사이에 균형이 결여되었다고 주장
- 현재의 수준의 직업 사고와 질병에 대해 무언가를 하는 일차적인 책임은 위험을 발생시키는 사람들과 그들과 함께 일하는 사람들에게 있음
- 일터에서의 안전과 건강이 주로 외부 기관에 의한 세부적인 규제의 문제인 것처럼 생각하고 행동하도록 장려하는 당시 경향에 대한 문제제기였음.

## 로벤스 위원회의 질문

---

### • 질문이 정확해야 올바른 답을 찾아가는 것

- 일터에서 사고와 질병을 예방하지 못하는 근본적인 원인은 무엇인가?
- 기존 법적 통제와 기타 비법률적 조치는 실제 문제에 얼마나 다가가고 있으며, 사고 및 질병 예방 측면에서 얼마나 성공적인가?
- 현재의 조치는 적재적소에 적절한 책임을 두는가?
- 입법적 조치와 다른 방식의 조치 사이에 자원 균형이 현재 적절하게 되어 있는가?
- 향후 어디에 중점을 두어야 하는가?
- 필요한 주요 입법적 · 조직적 · 제도적 변화는 무엇인가?

---

### CHAPTER 1

#### WHAT IS WRONG WITH THE SYSTEM?

##### The nature of the problem

10. Every year something like 1,000 people are killed at their work in this country. Every year about half a million suffer injuries in varying degrees of severity. 23 million working days are lost annually on account of industrial injury and disease. \*

## 로벤스 위원회의 질문

### 1. 법안

- **본질과 효과(Nature and effect).**
  - 일터안전보건을 다루는 현행법의 본질 상 중요한 변화가 필요한가? 기존의 법 조항은 적절한 문제 (the right things)를 다루고 있는가?
  - 다루는 문제나 사항이 너무 일반적이거나, 너무 상세하거나, 아니면 너무 복잡한가? 법에 의해 영향을 받는 사람들이 법조항을 이해하도록 하는데 심각한 어려움이 있는가? 상황이 변함에 따라 개정하기가 쉬운가?
  - 일터에서의 사고와 질병을 줄이는 데 어떤 방법으로 도움을 주는가? 특정 규정의 영향을 평가하는 것이 가능한가?
- **범위(Scope).**
  - 법안의 현재 적용 범위는 적절한가? 누구와 무엇이 제외되었는가? 그리고 그 이유는 무엇인가?
- **처벌(Penalties).**
  - 법적 의무 위반에 대해 규정된 처벌이 그 성격과 정도에 있어 적합한가? 다른 제재가 가능한가? 승인 철회와 더불어 인허가의 적용 범위는 무엇인가?
- **전반적인 구조(General structure).**
  - 기존 법조항이 여러 다른 법률에 걸쳐 분산되어 있다는 사실에서 발생하는 실질적인 장점이나 단점이 있는가?
  - 일터안전보건을 다루는 하나의 포괄적인 법률이나 규범에 대한 사례가 있는가?

## 로벤스 위원회의 질문

### 2. 행정 및 집행

- 일터안전보건을 다루는 법률을 관리 및 집행하기 위한 현재의 책임 양상은 무엇인가? 적절하고 올바른 양상인가?
- 중앙정부와 지방정부 간 현재의 책임 분담에 대한 찬성 또는 반대하는 주장은 무엇인가?
- 국가 차원에서 별도의 감독국을 갖는 것의 장점과 단점은 무엇인가? 중앙 부처의 역할은 적절한가?
- 사용자와 노동조합이 행정 업무와 더 밀접하게 연관될 수 있는가?
- **감독국**
  - 엄격한 집행, 설득, 조연 사이에 적절한 균형이 이루어졌는가?
  - 감독국들의 현재 업무의 질과 양은 적정한가? 이러한 업무가 적절하고 올바른가? 즉, 감독국이 가장 효과적인 방법으로 사용되는가?
  - 감독관은 어떻게 선택되고 훈련 되는가? 그들의 자격은 무엇인가? 감독관은 어떤 권한을 가지고 있고 가져야 하는가?

### 3. 자율적인 노력과 자조

- 비법정 기관, 전문 조직, 보험 회사, 노동조합 및 사용자가 일터에서의 사고와 질병을 예방하는 데 어떤 기여를 하거나 할 수 있는가? 어떻게 하면 그러한 기여가 더 효과적일 수 있을까? 기존 수립에 대한 협의의 형태는 만족스러운가? 경제적인가? 사용자와 노동자 간의 단체 조정과 협정 (arrangements and agreements)의 범위는 어디까지인가? 이것이 어디까지 법률을 대체할 수 있는가?

## 로벤스 위원회의 질문

### 4. 일터안전보건

- 안전과 보건에 대한 사용자와 노동자들의 관심을 어떻게 자극하고 유지할 수 있는가?
- 개별 기업 또는 기관(시설) 내에서 안전 및 보건 조치는 어떻게 구성되어야 하는가? 이사, 관리자, 감독자, 노동조합 대표, 개별 노동자 각각의 책임은 무엇인가?
- 일터 내의 업무 관행, 지급 시스템, 조직 변화 등은 어떻게 안전 및 보건 위험과 이에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있는가?
- 안전과 보건을 위해 새로운 절차/공정의 도입은 어떻게 관리되어야 하는가? 사용자와 노동자들이 안전성과를 개선하기 위한 어떤 특정한 장려책이 있는가? 어떤 장려책이 개발될 수 있는가?
- 대형 시설과 소규모 시설의 안전 및 보건 문제는 어떤 면에서 상이한가?
- 안전 및 보건 요건(requirement)과 운영 효율성 및 상업적 수익성의 요건 사이에는 어떠한 관계가 있는가?

### 5. 교육 훈련

- 산업 안전과 보건 교육을 위해 국가, 산업 및 회사 차원에서 어떠한 조치가 있는가? 이러한 조치들을 개선해야 하는가? 어떻게 개선해야 하는가?

## 로벤스 위원회의 질문

### 6. 설계, 제조 등

- 공장, 장비 및 자재의 설계·제조·판매·수출입은 안전과 보건을 위해 얼마나 효과적으로 관리되고 있는가? 개선의 여지는 무엇인가?

### 7. 해외 사례

- 다른 나라의 산업안전보건에 대한 상당히 다른 접근법에서 어떠한 교훈을 얻을 수 있는가?
- 일터안전보건을 다루는 국제 조약, 협약 또는 규범에는 어떤 것이 있고, 영국의 법과 관행은 이를 얼마나 준수하고 있는가?

### 8. 상해 보상

(주: 이 주제는 그 자체로는 위원회의 권한 위임사항에 포함되지 않지만, 보상 문제가 위원회가 검토하는 문제에 어느 정도 영향을 미칠 수 있는지 고려할 필요가 있다.)

- (a) 국가가 제공하는 (b) 민사소송을 통해 얻을 수 있는 산업재해 및 직업병에 대한 보상의 성격, 규모 및 근거는 무엇인가? 그러한 조항이 일터에서의 사고 및 질병 예방을 위한 조치와 안전 및 보건 위험에 대한 태도에 어떤 영향을 미치는가? 민사책임에 대한 보상은 여기에서의 고려사항에 어떻게 영향을 주는가?

## 로벤스 위원회의 질문

---

### 9. 통계

- 산업재해와 직업병의 기존 통계는 어떻게, 그리고 어떤 것을 기반으로 하여 수집되었는가? 통계가 나타내는 것은 무엇인가? 안전성과(safety performance)의 척도로 얼마나 유효한가? 어떤 용도로 통계가 사용되거나 만들 수 있는가? 어떻게 개선될 수 있었을까?

### 10. 연구

- 산업안전과 건강 분야에서 연구 시설, 활동, 책임의 현재 양식은 무엇인가? 전체 연구 노력을 조정하기 위한 조치에는 어떤 것이 있는가? 어떤 종류의 연구가 가장 필요하고, 어떤 문제에 대한 것인가?
- 전문적인 연구는 노동자의 안전과 건강에 대한 기존 조항의 평가에 어떤 기여를 했는가?

### 11. 공공안전

- 산업 및 상업 활동에서 발생하는 위험으로부터 일반 시민을 어떻게 보호하는가?
- 어떤 법적 요건이 직간접적으로 적용되는가? 현재의 관리 양상이 적절한가?
- 기술 변화와 산업 발전을 통해 발생한 새로운 위험은 어떤 것이고, 이 위험은 얼마나 효과적으로 관리되는가?

### 12. 비용과 자원

- 일터에서의 사고와 질병에 대한 비용에 대한 추정치는 어느 정도인가?
- 일터에서의 사고와 질병을 예방하기 위해 할당된 자원이 충분한가? 가장 효과적인 방법으로 할당되었는가?

## 문제의 진단

---

- 너무 많은 수의 법령
- 법령 내용의 비체계와 복잡성
- 과도하게 파편화 되어 있는 집행 행정
- 이로 인해 특정부분은 중복 감독되고 어떤 부분은 감독의 공백이 발생
- 행정력의 낭비, 행정기구 사이의 소통 부재가 있음에도 이를 통합할 부처도 존재하지 않음.
- 기존의 노-사관계에 대한 관심에 비해서 노사 공통의 이해가 존재하는 일터 안전보건에 있어서는 상대적인 무관심이 지속

## 로벤스 보고서의 핵심 철학

### • 자율 규제 (self-regulation)

- ‘주체 (self)’에 의한 관리와 규율
- 당시의 규범적 상황, 안전보건에 관한 노동 현장의 상황을 효과적으로 절충한 결론
- 정부가 수많은 유해위험요인을 관리하는 표준적인 절차와 방법을 제시하지만, 정부가 제시한 규범만을 유일하게 준수하여야 할 기준으로 강요하지 않고 사업주가 그와 동등한 수준의 자율 규범을 입법하여 시행하도록
- 다만, 재해를 예방하려면 정책적으로 사업주에게 일반적이고 포괄적인 의무를 부여를 전제로 해야만 함
- 한국 사회에서 자율규제는 한국적 상황과 맥락에서 파악하는 것이 필요함
- 더불어서 자율 규제의 주체는 위험을 생산하는 이와 위험과 함께 일해야만 하는 이들을 모두 포함하는 것임
- 기업과 노동자, 그들의 대표 조직을 위험 관리의 주체로 인정하는 것이 필수적임

## 로벤스 보고서의 골자

### General summary

452. We need a more self-regulating system of provision for safety and health at work. The traditional approach based on ever-increasing, detailed statutory regulation is outdated, over-complex and inadequate. Reform should be aimed at creating the conditions for more effective self-regulation by employers and workpeople jointly.

453. The efforts of industry and commerce to tackle their own safety and health problems should be encouraged, supported and supplemented by up to date provisions unified within a single, comprehensive framework of legislation. Much greater use should be made of agreed voluntary standards and codes of practice to promote progressively better conditions.

454. This broader and more flexible framework would enable the statutory inspection services to be used more constructively in advising and assisting employers and workpeople. At the same time it would enable them to be concentrated more effectively on serious problems where tighter monitoring and control might be needed.

455. A single centre of initiative is needed to replace the present heavily-fragmented administrative arrangements. A national Authority for Safety and Health at Work should be established.

452. 일터 안전보건을 위해서는 자율적으로 규제하는 체계가 필요하다. 계속해서 증가하고 있는 세부적인 법규정에 기초한 전통적인 접근법은 시대에 뒤떨어지고 지나치게 복잡하며 부적절하다. 이를 개선하기 위해서는 고용주와 노동자가 함께 더욱 효과적인 자율 규제의 여건을 조성해야 한다.

453. 자체의 안전보건 문제를 해결하기 위한 산업과 상업 부문의 노력은 하나의 포괄적인 법률 체계 내에서 통합된 최신 조항으로 권장되고 지원 및 보완되어야 한다. 점진적으로 더 나은 조건을 도모하기 위해 합의된 자발적 기준과 직업규약을 훨씬 더 많이 사용해야 한다.

454. 이처럼 보다 광범위하고 유연한 틀을 통해서, 고용주와 노동자에게 조언하고 지원하는 법정 감독 행정의 역할을 더 건설적으로 활용할 수 있다. 동시에 보다 엄격한 모니터링과 관리가 필요할 수 있는 심각한 문제에 보다 효과적으로 집중할 수 있도록 할 것이다.

455. 현재의 매우 분열된 행정 조치를 대체하기 위해서는 주도권을 갖는 하나의 중심 기관이 필요하다. 일터 안전보건 국가 권한기구를 설립해야 한다.

## 로벤스 보고서의 골자

459. A more effectively self-regulating system is needed. Reform should be aimed at two fundamental and closely related objectives. First, the statutory arrangements should be revised and reorganised to increase the efficiency of the state's contribution to safety and health at work. Secondly, the new statutory arrangements should be designed to provide a framework for better self-regulation.

466. **Chapter 4—A new statutory framework.** A national Authority for Safety and Health at Work should be set up. Present safety and health legislation dealing separately with factories, mines, agriculture, explosives, petroleum, nuclear installations and alkali works should be revised, unified, and administered by the new Authority.

467. The Authority should have a distinct, separate identity, with its own budget, and full operational autonomy under the broad policy directives of a departmental Minister. It should have a comprehensive range of executive powers and functions. Statutory provisions formulated by the Authority should be laid before Parliament by the sponsoring Minister.

468. The Managing Board of the Authority should be composed of people drawn from relevant fields of experience and interest, so that the Authority can be seen as institutionalising a new policy for greater self-government in this field.

459. 보다 효과적인 자율규제 체계가 필요하다. 개혁은 두 가지 근본적이고 밀접하게 관련된 목표를 지향해야 한다. 첫째, 법적조치를 개정하고 재정비하여 국가가 직장안전보건에 기여하는 효율성을 높여야 한다. 둘째, 새로운 법적 조치는 더 나은 자체규제의 틀을 제공하도록 설계되어야 한다.

466. 제4장 - 새로운 법정 체계. 국가의 직장안전보건 권한기관이 설립되어야 한다. 새로운 권한기관이 공장, 광산, 농업, 폭발물, 석유, 원자력 시설 및 알칼리 시설을 별도로 다루는 현재의 안전보건 법률을 개정·통합·관리해야 한다.

467. 권한기관은 부처 장관의 광범위한 정책 지침에 따라 자체 예산과 완전한 운영 자율성을 갖는 뚜렷한 별개의 정체성을 가져야 한다. 또한 포괄적인 집행권과 기능을 갖춰야 한다. 권한기관이 수립한 법조항은 주무부 장관이 의회에 상정해야 한다.

468. 권한기관의 경영이사회는 관련 경험 및 관심 분야의 인력으로 구성되며, 이 분야에서 더 큰 자치 정부를 위한 새로운 정책을 제도화하는 기관으로 인식될 수 있어야 한다.

## 로벤스 보고서의 골자

473. **Chapter 6—The application and scope of new legislation.** The scope of the new legislation should extend to all employers and employees, except for a limited range of specific exclusions.

474. The scope of the new legislation should also extend to the self-employed in circumstances where their acts or omissions could endanger other workers (employed or self-employed) or the general public.

480. **Chapter 9—Sanctions and enforcement.** Where the pressure of sanctions is needed to ensure rectification of unsatisfactory conditions, a range of alternatives should be available to the safety and health inspector. In the majority of cases, administrative sanctions of a constructive nature are to be preferred. These should take the form of Improvement Notices and conditional Prohibition Notices issued by inspectors and subject to appeal before industrial tribunals. Higher fines should also be provided for.

481. **Chapter 10—Public safety.** The new legislation should be so formulated as to ensure that the interests of the public as well as of employees are taken fully into account in measures dealing with hazards at workplaces. Special arrangements are needed to ensure adequate control over large-scale hazards to the public.

473. 제6장 - 새 법안의 적용 및 범위. 새 법안의 적용 범위는 제한된 범위의 특정 예외를 제외하고 모든 고용주와 피고용인으로 확대되어야 한다.

474. 또한 자영업자의 행위나 태만이 다른 작업자(직일 또는 자영업자) 또는 일반대중을 위험에 빠뜨릴 수 있는 상황의 경우, 새 법안의 적용 범위는 자영업자에게까지 확장되어야 한다.

480. 제9장 - 제재 및 집행. 불만족스러운 조건을 시정하기 위해 제재 압력이 필요한 경우, 안전 보건 조사관이 다양한 대안을 이용할 수 있어야 한다. 대부분의 경우 건설적인 성격의 행정 제재가 선호된다. 이는 조사관들이 발행하고 산업 재판소에 상고할 수 있는 개선 통지와 조건부 금지 통지의 형식을 취해야 한다. 더 높은 벌금도 규정해야 한다.

481. 제10장 - 공공안전. 새로운 법률은 일터의 위험요소에 대한 조치에서, 직일 뿐 아니라 대중의 이해관계가 충분히 고려되도록 수립되어야 한다. 대중에게 영향을 미칠 수 있는 대규모 위험을 적절하게 관리하는 일을 보장하는 특별한 조치가 필요하다.

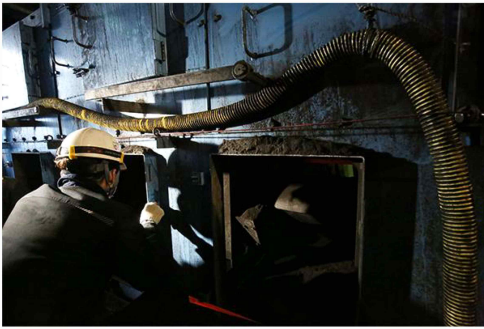
## 한국 사회에 던지는 함의

### 안전과 생명에 대한 인식의 변화





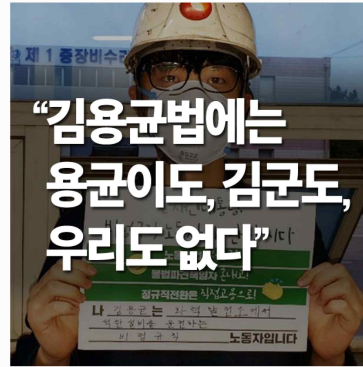
## 2018년 석탄화력발전소 협력업체 김용균



## 안전과 생명에 대한 인식의 변화

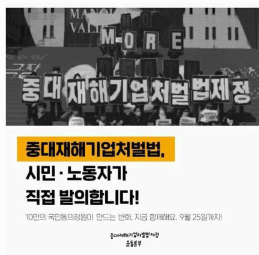
- 세월호의 비극적 경험과 사회 통념의 변화
  - 사람은 죽거나 다치기 마련이라는 생각, 특히 일을 하다 보면 다치기 마련이고 기계를 돌리다 보면 손가락도 잘려나가는 법, 도로를 깔고 다리를 놓고 건물을 올리다 보면 노동자들이 떨어지고 부딪히고 죽게 되는 것은 어쩔 수 없는 일이라고들 생각 → 절차와 과정이 무시되고 시스템이 작동되지 않아서 죽임을 당하는 것이라는 것을 깨닫기 시작
  - 반복되는 산재 사망, 스크린 도어 수리하던 김군, 석탄화력발전소 하청 노동자 김용균의 죽음 역시 달리 보기 시작
- 언론의 역할, 사회적 관심이 생기니 언론에서 다루는 것이기도 하고 언론에서 자주 다루어지니 또한 사회적 관심이 유지됨
- 높아진 사회전반의 생명·안전에 대한 감수성에 기반한 사회적 요구로 인한 변화
  - 김용균법(산업안전보건법 개정), 중대재해기업처벌법 제정

## 인식의 진전, 제도의 지체



정치는 무능했고 어머니는 강했다

## 인식의 진전, 제도의 지체



### 중대재해기업처벌법 적용 대상 및 시기

적용 대상	적용 시기
50인 이상 사업장	2022년 1월 1일~
5인 이상~50인 미만 사업장	2024년 1월 1일~
5인 미만	적용 대상 제외



## 안전이란?

- 안전이란 모든 위험이 사라진 상태?
  - 그런 안전은 존재하지 않음
  - 현재 사회의 가치기준에서 **수용가능한, 감내할 만한 수준의 위험**
- 합리적으로 실행가능한 수준에서 최대한 낮은 수준으로 **위험을 관리하는 것**



## 위험(Risk), 이윤(Profit), 안전(Safety)

- 노동자의 위험(리스크)
  - **위험 vs. 안전**
  - 신체와 정신의 손상을 초래할 가능성이나 확률
  - 노동자의 경우는 개인 혹은 집단으로서의 건강과 완전성을 유지하는 것이 **위험 관리** (Risk management)
- 기업의 위험(리스크)
  - **위험 vs. 이윤**
  - (주로 생산과정의 지연이나 지체에서 오는) 이윤 손실의 가능성이나 확률
  - 기업은 이윤손실의 가능성을 줄이는 것이 **위험 관리**



- 노동자의 위험이 기업의 위험과 직결되지 않으며, 노동자의 안전이 기업의 이윤으로 연결되지 않는 상황에서는 노동자의 위험을 줄이는 것보다 기업의 이윤 획득의 위험을 줄이는 방향으로 가는 경향
- 노동자들을 덮친 위험의 결과에 대한 '사후처리' 비용이 '사전에방' 비용보다 값싼 사회
- 기업은 제도적 공백을 이용한 위험의 외주화 유혹
- 안전보건 관련 규제 순응 (compliance) 이 제도의 취지를 달성하지 못함

## 안전보건 패러다임의 변화가 필요

안전보건관리가 기업의  
생산성을 증대시킬 것이므로  
투자가 필요하다는 관점



일하는 사람들에게 안전과 건강은  
기본적 권리로서 기업활동의  
전제가 되어야 한다는 관점



## 정치가 작동해야

- 노동자의 위험하면 기업이 위험해지고, 노동자들이 안전을 기반으로 해야만 기업의 이윤 추구가 가능해지도록 만드는 것이 필요
- 시민사회의 압력, 언론 → Name and Shame
- 행정, 입법, 사법의 모든 영역에서 생명·안전의 가치, 노동자들이 안전하고 건강하게 일할 권리, 노동안전 보건의 관점이 도입되어야 함
- 일터의 위험을 다루고 관리한다는 것은 필연적으로 이윤추구 방식에 대한 가치적 개입이 요구될 것이며 이것을 강제하는 것은 새로운 법률로서만 가능
- 입법자, 의회, 정치의 역할이 중요!!
- 정치가 작동하게 만드는 역할

## 노동안전보건에서 정치의 역할

- 행정과 입법의 효용
  - 완벽한 법, 완벽한 제도란 없음
  - 성실한 입법자는 법의 취지를 살리기 위해 조문을 갈고 다듬지만, 타락한 입법자는 그럴싸한 법취지를 내세우지만 조문을 통해 탈법의 빈틈을 남김
  - 미비한 입법이라도 촘촘한 행정으로 보완되기도 하며, 잘 구성된 법은 행정의 효율을 높임
  - 노동자를 노동자로 호명하고, 기존의 법제를 통해서 포괄하는 범위를 넓히며 사회안전망, 복지안전망에 대해 제고가 필요
- 새로운 제도적 상상력을 발휘하고 시대에 부응하는 안전보건법제와 행정 시스템을 준비하는 것이 필요
- 노동자들의 위험이 기업의 위험이 되도록 만드는 것, 노동자들의 안전을 전제로만 기업의 이윤활동이 가능하도록 만드는 것
- 노동자들이 권리를 행사할 수 있도록 조직되고 협상력을 갖도록 해야 보호와 지원을 넘어서 안전하고 건강할 수 있는 권리로 진전해야

## 로벤스 보고서의 시사점

- 산업안전보건 정책과 전략은 각국가의 정치, 경제, 문화, 행정시스템의 구조, 산업구조에 따라 검토되고 채택 되는 것, 50년 전 영국적 상황에 대한 보고서와 그에 다른 정책의 수행을 무비판적으로 수용하는 것은 경계
- 노사정 공동위원회가 2년에 걸쳐 국가적 수준의 안전보건 시스템에 대한 전반적 검토를 수행하고 결론을 도출해나가는 과정은 한국사회의 안전보건 법제의 입법과정을 볼 때 분명한 시사점이 있음
- 지시규제적이고 나열적인 규제법령의 체계가 현재의 산업구조나 새로운 안전보건상의 위험에 대비하는 것에 적절한 구조인지에 대한 검토 필요성
- 안전보건상의 사회적 이슈가 발생하는 경우 임시방책으로 법령을 개정하거나 새로운 위험, 새로운 방호기술이 등장할 때 마다 시행령과 시행규칙을 개정하는 상황에 대한 재검토
- 안전보건법령의 적용 대상의 포괄성과 공공 안전에 대한 고려
- 안전보건 행정기구의 현저한 저기능과 비효율에 대한 평가와 개선 방안 마련에 시사점
- 자율규제에 대한 왜곡 수용에 대한 교정
- 노동자 참여의 실질적 작동에 대한 고려

## 한국판 로벤스 위원회가 필요하다

- 한국에서도 20년 전부터 국가 안전보건 시스템의 문제가 지적되어 왔으나, 노동자들의 생명과 안전과 기업의 이해관계 간의 줄다리기와 정치의 편향성을 극복할만한 사회적 동력이 미처 축적되지 못해 성찰과 개조는 미루어져 왔음. 유예된 기간 동안 매년 천명 내외의 노동자들이 막을 수 있는 재해로 사망해왔음
- 새롭게 등장하거나 사회적 쟁점이 되는 안전보건 문제에 대해서 현장 작동성도 검토하지 못한 조문을 끼워 넣거나, 이곳저곳 특별법으로 뺄뺄하는 방식은 한계에 도달, 오래된 난제들에 대해서도 변죽만 울리는 해법을 고집하기 때문에 난제로 남아 있는 것
- 시간과 돈을 들이는 진지한 성찰적 검토를 어렵게 하는 데는 주체인 노·사·정 상호 간의 불신도 한 몫
- 상호 간의 신뢰와 합의에 기반해 장기적 목표 실현을 위해 협력해 온 경험이 부족하기에 사사건건 의심과 어깃장이 등장하는 것이 노·사·정 테이블의 현실, 그러나 불신이 초래하는 사회적 비용이 노동자들의 손상과 생명이어서는 안 됨
- 노동자의 대표조직도 한번에 모든 문제를 해결하겠다는 조급함이 아니라 긴 호흡을 가지고 문제의 개선을 위해 노력해야 하며, 기업이나 전문가들도 로펌의 문만 두드릴 일이 아니라 공동의 테이블에 앉는 것이 중요!! 오래된 문제의 성찰과 검토에는 그만큼 시간이 필요
- 정치적 이념과 정당을 넘어서는 성찰적 접근 반드시 필요하다!!!

## 새로운 안전보건 법제를 준비해야

- 새로운 법은 반드시 성찰적 입법과정을 거쳐야 한다.
  - 대통령이 선언하고 언론이 집중하고 의회가 자임하고 시민들이 나서고 행정당국을 다그쳐도 왜 손상과 죽음은 반복되고 위험은 관리되지 않는지 살펴야 한다. 사회적 동의에 기반하여 시스템을 살살이 점검하고 성찰할 충분한 시간과 자원을 투자하여 준비되어야 한다.
- 새로운 법은 포괄적이어야 한다.
  - 사업장의 규모, 고용의 형태를 불문하고 모든 일하는 사람들(persons at work)을 대상으로 해야한다. 뿐만 아니라 일하는 사람들의 활동과 관련하여 발생한 위험으로부터 일하는 사람들 이외의 사람(persons other than persons at work)까지 포괄해야 한다. 중대재해처벌법에서 구태여 구분한 산업재해와 시민재해는 모두 일터에서 비롯된 위험이 초래한 결과이다. 예방관리에서건 관리실패 결과에 대한 처벌에서건 달리 구분할 이유가 없다.
- 새로운 일터 안전·보건법은 자율규제에 기반해야 한다.
  - 자율규제는 복잡해지고 변화하는 일터 환경과 노동의 시대에 규제항목을 일일이 법에 담아 나열하는 지시적 방식의 한계를 극복하고 구체적 위험을 파악할 수 있는 이들이 책임지고 관리하는 목표기반 규제를 말한다. 하지만 노동자와 시민들이 다치고 병들고 죽건 말건, 법에서 적시하여 규제하는 것만 지키면 문제없다는 관행 속에서 자율규제는 대체로 규제완화와 동일시된다. 이제 법조문이 아니라 권한을 가진 주체가 수행하는 위험성 평가에 기반하여 자율규제가 이루어져야 한다. 책임의 주체는 기업과 노동자가 모두 포함되어야 하며 마땅히 노동자에게도 권한과 통제권을 부여하는 것을 전제로 해야 한다.

## 새로운 안전보건 법제를 준비해야

- 사업주 및 경영책임자의 포괄적 안전보호의무(General duty clause)를 명확히 해야 한다.
  - 이를 전제하지 않는 자율규제는 규제회피가 되고 위험성평가는 형식화된 문서작업으로 전락하게 될 것이다. 중대재해처벌법에서 포괄적 의무는 안전보건관리체계란 무엇무엇이고 이행의무란 무엇무엇만 하면된다는 리스트를 만드느라 훼손되고 말았다. 의무를 감당하기 위해서 수행해야할 구체적인 행위들은 일일이 나열되기 보다는 '합리적으로 실행가능한(so far as is reasonably practicable)' 수준으로 위험성에 비례하여 대응하도록 하는 것이 필요하다.
- 무엇보다도 성찰적 입법과정의 기간동안 전문가를 포함한 행정관료들은 자질과 역량을 키워야 한다.
  - 사업주, 경영책임자, 기업들이 행한 안전보건조치가 '합리적으로 실행가능한' 수준으로 이루어졌는가를 판단할 수 있을 만큼의 기술적 전문성과 가치관을 가지지 않고서야 법이 작동할 리가 없다.

## 새로운 안전보건 행정 기관

- 첫 번째로 일하는 사람들의 안전하고 건강할 권리에 대한 배타적(exclusive) 옹호기관으로서 조직의 정책성과 가치를 확립.
  - 고용과 생산성 논리, 노사관계의 조율 중심 사고를 극복, 안전과 건강은 합의와 타협에서 이루어지는 것이 아니라 과학과 원칙에서 얻어지는 것.
- 두 번째로는 국가적 차원의 위험성 평가를 기반으로 하는 정책 입안과 집행이 가능한 조직이어야
  - 지원이나 규제를 통해서 효과가 발생할 수 있는 커버리지 수준 등을 예측하고 개입해야
  - 목적의식적이고 단계적인 개입과정 속에서 위험관리의 측면에서 지원을 통해서 향상시켜야 할 것인지, 적극적 규제를 통해 관리수준의 향상을 강제할 것인지, 그렇지 않다면 배제하고 도태시켜야 할 것인지 가릴 수 있어야
- 세 번째는 지원과 규제 행정을 유기적으로 통합하고 효과적으로 집행할 수 있는 조직이어야
  - 규제와 감독권을 가진 고용노동부는 전문성의 문제, 전문 기관으로서 안전보건공단은 권한 없는 지원기관
  - 규제와 감독의 권한과 함께 지원의 범위와 대상에 대한 자기결정권을 기반으로 규제와 지원 행정을 적절히 구사하여 정책적 효과를 달성할 수 있어야
- 마지막으로 유연하고 힘 있는 거버넌스를 구축할 수 있는 기관이어야
  - 일하는 모든 사람들의 산재예방과 안전보건의 수준을 향상을 위해서는 기존의 고용노동부, 보건복지부, 해양수산부, 농림축산부, 건설교통부 등등의 다양한 부처 간의 거버넌스를 구축하고 주도적 역할을 해야

## 무엇보다도 정치가 작동해야!!



노동안전보건에 있어서 지방정부의 역할



쟁점	지방이양	위임	공유
ILO협약 제81조 위반의 문제점	고용노동부의 권한을 지방정부에 이양하는 것은 협약 위반 가능성이 높음	위임 역시 고용노동부의 권한을 지방정부에게 부여하는 것이므로 (다만, 그 범위가 협소할 뿐) 협약 위반 가능성이 높음	고용노동부가 권한을 그대로 유지한 채 감독의 효과성 차원에서 기능의 일부를 지방정부와 공유하는 것으로 위반 가능성이 가장 낮음
전문성 부족의 문제점	지방정부가 독자적으로 전문성을 확보, 유지해야 하므로 문제점이 현실화될 가능성이 높음	위임 범위 안에서는 지방정부가 독자적으로 전문성을 확보, 유지해야 하므로 지방이양과 마찬가지로 문제점이 현실화될 가능성이 높음	지방정부가 확보, 유지하기 어려운 전문성을 고용노동부로부터 지원받을 수 있는 다양한 사업방식을 채택할 수 있음
일관성 침해 및 효율성 저하의 문제점	각 지방정부별로 다양한 기초 하에서 근로감독이 추진되므로 일관성의 문제가 나타날 가능성이 높음. 또한 구조적으로 고용노동부와 지방정부 간 권한 및 기능의 중복, 혼선을 조정하기 어려움.	지방정부는 위임 범위 내에서 근로감독 기능을 수행하게 되므로 일관성 및 효율성과 관련한 문제는 크지 않을 것으로 판단됨	지방정부가 고용노동부의 기능을 보완하는 구조이므로 오히려 일관성 및 효율성은 높아질 것으로 판단됨
탈 규제를 통한 지방정부간 기업 유지 경쟁의 위험성	각 지방정부가 다양한 기초 하에서 근로감독을 추진하게 되므로, 탈규제를 통한 기업 유지 경쟁이 현실화될 위험성이 큼	위임 범위 내에서는 규제의 지역별 편차가 나타날 가능성이 높음	고용노동부가 언제든 특정 지역에 대한 근로감독을 강화할 수 있는 구조이므로, 지방정부가 탈규제를 통해 기업유지 경쟁에 나설 유인이 적음
이익 충돌의 문제점	이익 충돌 가능성이 크고, 실제 문제가 나타났을 때 합리적 해결책 마련이 어려움	지방이양에 비해 이익 충돌 발생 가능성은 낮지만, 위임 범위 내에서 이익충돌이 발생할 경우 합리적 해결책 마련이 어려움	이익 충돌이 발생할 경우를 대비한 법적, 제도적 장치를 만들기 위한 구조임

유성규. 근로감독 기능의 지방이양, 위임, 공유 등에 관한 의견

## 로벤스 보고서\_제8장 지방정부 당국에 의한 감독

- 지방정부 당국은 규모와 자원이 매우 다양하며 감독의 전반적인 수준 매우 고르지 않고, 법조항의 요구사항을 해석할 때 지방정부 당국마다 다른 기준을 채택하고 있다는 비판
- 그럼에도 불구하고 중앙정부 감독국이 전국의 수많은 소상공점, 사무실, 주유소를 방문해야 한다는 것은 실행 불가능하며 중앙정부와 지방정부가 일부 책임을 서로 나누어 맡는 것 외에 실현 가능한 대안은 없음.
- 지방정부에는 건축 규정, 식품위생, 위생시설 및 공공보건과 관련하여 사업장을 방문해야 하는 다수의 경력 및 자격을 갖춘 인력이 존재. 비산업 부문(non-industrial employment)에서 일하는 노동자의 안전과 보건 규정을 감독에 역할 가능.
- 중앙행정기관의 현장 조직이 대형 지역사무소로 구성되어야 하고, 여기서 지방정부 당국이 직무 이행에 대한 적절한 조언과 지원받도록 협업
- 조정 및 통합과정에서 중앙정부는 산업시설에 대해서, 지방정부는 비산업적 시설에 대해서 경계를 가지고 책임범위를 정하는 것이 필요함. 안전보건 감독에 상당한 수준의 지식과 기술이 필요한 경우(병원, 위험물 저장 설비 등)는 중앙정부의 책임

## 지자체의 역할\_사업주, 경영책임자로서의 의무

- 「산업안전보건법」은 **모든 사업에 적용(국가·지방자치단체 포함)** 됨을 원칙으로 하고 있어 지자체장은 해당 지자체가 시행하는 사업에 대하여서는 산업안전보건법상의 사업주의 의무를 이행해야 함
- 공공행정·국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업의 경우에는 제2장 제1절(안전보건관리체제), 제2절(안전보건관리규정) 및 제3장(안전보건교육-다른 규정에 따라 준용되는 경우는 제외)은 적용 제외
  - 청소, 시설관리, 조리 등 현업업무에 종사하는 사람으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사람은 적용대상
- 산안법에 따른 건설공사의 발주자로서의 책임 조항은 지자체에도 적용. 지자체 발주하는 건설공사에서도 공사계획, 설계, 시공하는 전 단계에서 노동자의 안전을 위한 조치가 반영하도록 의무가 부여

## 지자체의 역할\_사업주, 경영책임자로서의 의무

- 중대재해처벌법상 “경영책임자등”에는 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장이 포함됨
  - 안전보건관리체계의 구축 및 이행 조치
  - 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치
  - 안전보건교육의 실시
- ➔ 최소한 산업안전보건법상의 사업주로서 의무를 성실히 수행하는 것이 필요,
- ➔ 산업안전보건법 준수를 위해 **지방정부의 조직체계 변경, 예산 반영** 등의 역할도 적극 수행하는 것이 필요
- ➔ **지방 행정 전반에 노동자들의 생명권, 건강권의 관점을 도입하고 노동안전보건과 지역안전을 포괄하는 구체적이고 실천적인 이행전략을 마련해야**

## 지자체의 역할\_산재예방활동

- 현행 법률상 산업안전보건 관련 정책 또는 사무는 기본적으로 조례의 제정 대상이라고 할 수 없는 국가사무에 해당
- 산업안전보건 관련 법령의 위임 없이 사업주로 하여금 조례에 따른 구체적인 조치를 취하도록 강제하지 못함(감독과 규제가 가능하지 않음)
- 그러나, 앞으로 지자체의 역할이 중요해질 것
  - 산업안전보건 근로감독관 부족, 수백만개의 사업장에 대해서 행정력이 구석구석 미치지 못함
  - 경영상의 부담을 이유로 산재 위험이 높은 소규모 사업장에 대한 산업안전보건법 상 사업주의 의무 규정은 느슨하고 산업안전보건공단을 통한 지원책도 충분하거나 효율적이지 못함
  - 고용구조의 왜곡이 심화되면서 특수고용, 플랫폼 노동이 증가하고 있으나 법의 사각지대에 놓여있으며 이동 노동, 방문 서비스 노동이 증가하면서 개별 사업주 차원에서의 예방 의무에 한계가 있는 고용이 증가
- **산업안전보건법 상 지방자치단체의 역할 규정 [2021. 5. 18.]**
  - 제4조의2(지방자치단체의 책무) 지방자치단체는 제4조제1항(산업 안전 및 보건 정책의 수립 및 집행)에 따른 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다.
  - 제4조의3(지방자치단체의 산업재해 예방 활동 등)
    - ① 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있다.
    - ② 정부는 제1항에 따른 지방자치단체의 산업재해 예방 활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
    - ③ 제1항에 따른 산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다.

## 지자체의 역할\_산재예방활동

- 고용노동부가 동원할 수 있는 가용자원이 제한적임에 반해서 지자체는 조례 등을 통해서 예산자원을 확보하여 지역 의료원을 포함한 다양한 기구나 자원을 활용할 수 있는 가능성도 높음
  - 산재보험 서비스의 공백지대(진입장벽, 근로자성의 문제 등) 보완 - 요양 급여서비스의 경우는 지방 의료원의 기능 활용, 휴업급여의 경우는 서울형 유급병가의 사례
  - 재가 요양보호사의 작업환경 개선 - 일터가 요양대상자의 집, 사업주의 개입/안전보건공단의 클린사업장(작업환경개선 지원) 등이 적용이 어려움. 지자체의 차상위계층 거주환경 개선 지원 사업 활용 가능성
- 취약계층에 대한 안전과 건강을 확보하기 위해서는 다양한 사회적 지지 자원이 필요하며, 산업안전보건법으로 포괄하여 보호하기 어려운 노동자들에 대한 안전보건 관리의 역할을 자임하는 것이 필요
  - 서울/경기 이동노동자 센터, 서울시 어르신돌봄종사자 종합지원센터, 서울시 권역별 노동자종합지원센터
- 지자체가 적극적인 주체로 나서 관내의 소규모 사업장 노동자를 대상으로 한 사업이 장기적이고 연속적으로 진행되도록 지원하고, 지자체가 동원할 수 있는 지역 내 자원들을 활용하고 법적인 테두리 안에서 가용한 행정력을 동원하여 노동안전보건과 관련된 사안들에 대한 지원책을 강구하는 것이 필요
  - 서울지역 도심형제조업 안전건강 정책 과제

## 지자체의 역할\_산재예방활동

<표 1> 서울지역 도심형제조업 안전건강 정책과제

정책목표	정책과제	세부정책과제
① 사업장 노동안전보건 시스템 구축	① 도심형제조업 안전보건개버넌스 구축	1-1. 노동단체·사업주협회·고용노동부·한국산업안전보건공단·서울시·중간지원조직 등이 참여 안전보건 개버넌스 구성
	② 도심형제조업 안전건강관리 지원 구조	2-1. 도심형제조업 집중지역 업종특화 안전보건센터(가칭) 설치 2-2. 도심형제조업 집중지역 사업장 안전보건 컨설팅
	③ 사업장 안전보건관리 기초 역량 확보	3-1. 사업장 안전보건대표 제도 운영
② 종사자 주요 안전보건문제 개선	④ 다빈도 안전보건문제 개선	4-1. 사업장 맞춤형 건강 프로그램
	⑤ 종대재해 예방	5-1. 직업성 암 예방 5-2. 사고 예방
③ 기초 노동안전보건 서비스 제공	⑥ 작업환경개선	6-1. 업종별 맞춤형 클린사업장 지원 6-2. 작업환경측정 제도의 접근성 개선 6-3. 안전장비 및 보호구 보급
	⑦ 안전보건 정보 제공	7-1. 사업주 및 노동자 안전보건 역량 강화

<표 2> 서울지역 도심형제조업 안전건강 정책과제(계속)

정책목표	정책과제	세부정책과제
④ 안전보건 관련 복지 지원	⑧ 특수건강진단 지원	7-2. 알기 쉬운 화학물질 유해성 정보 제공 및 유해물질 취급 가이드라인 보급 7-3. 친환경 대체물질 보급 및 홍보
	⑨ 노동자 건강을 위한 사후안전망 지원	8-1. 특수건강진단 제도의 접근성 개선 9-1. 도심형제조업 사업장 신재보험 비용 지원 9-2. 서울형 유급병가 지원 확대
	⑩ 노동자 건강시설 설치	10-1. 노동자를 위한 공공 지원 시설 설치 10-2. 장애인·노동자 작업장 편의시설 설치
⑤ 지속가능한 건강일터 만들기	⑪ 도심형제조업 상생일터 만들기	11-1. 공공조달과 사업장 노동안전보건 연계 11-2. 도심형제조업 지속가능 생태계 구축

## 지자체의 역할\_안전보건 관련 감독과 규제 작동 가능성

- 폐기물 관리법 시행규칙 제16조의3(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등) ① 법 제14조의5제1항에 따른 안전기준(이하 “안전기준”이라 한다)을 적용해야 하는 대상은 다음 각 호와 같다.
  1. 법 제14조제1항 본문에 따라 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 생활폐기물을 수집·운반하는 경우
  2. 법 제14조제2항에 따라 생활폐기물의 처리를 대행받은 업체가 생활폐기물을 수집·운반하는 경우
- ② 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다음 각 호의 안전기준을 준수해야 한다.
  1. 청소차량에 다음 각 목의 장치를 모두 설치·운영할 것
    - 가. 청소차량에 의한 사고를 예방할 수 있는 후방영상장치
    - 나. 비상시 환경미화원이 적재 장치의 작동을 제어할 수 있는 안전멈춤바 및 양손 조작방식의 안전스위치
  2. 안전화, 안전조끼, 장갑 등 보호장구를 환경미화원에게 지급할 것
  3. 다음 각 목의 조치를 할 것. 다만, 특별자치시장, 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 폐기물을 시급하게 처리할 필요가 있거나 주민 생활에 중대한 불편을 초래할 우려가 있는 등 해당 지방자치단체의 조례로 정한 사유에 해당하는 경우에는 그렇지 않다.
    - 가. 주간작업을 원칙으로 할 것
    - 나. 3명(운전자를 포함한다)이 1조를 이루어 작업하는 것을 원칙으로 할 것
    - 다. 폭염·강추위, 폭우·폭설, 강풍, 미세먼지 등으로부터 환경미화원의 건강 위해를 예방하기 위하여 작업시간 조정 및 작업 중지 등 필요한 조치를 할 것

## 지자체의 역할\_안전보건 관련 감독과 규제 작동 가능성

- 폐기물관리법 27조(허가의 취소 등) ① 환경부장관이나 시·도지사는 폐기물처리업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 **그 허가(변경허가 및 변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 취소하여야 한다.** <개정 2013. 7. 16., 2015. 1. 20., 2019. 11. 26., 2020. 5. 26.>

2. 제13조 또는 제13조의2를 위반하여 폐기물을 처리한 경우

2의2. 제13조의5제5항에 따른 조치명령을 이행하지 아니한 경우

2의3. 제14조의5제2항을 위반하여 안전기준을 준수하지 아니한 경우

폐기물관리법 제14조의5(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등) ① 환경부장관은 안전사고 예방을 위하여 수집·운반차량과 안전장비의 기준 및 작업안전수칙 등 생활폐기물을 수집·운반하는 자가 준수하여야 할 안전기준(이하 이 조에서 “안전기준”이라 한다)을 마련하고 매년 안전점검 및 실태조사를 실시하여야 한다.

- ② 생활폐기물을 수집·운반하는 자는 안전기준을 준수하여야 한다.
- ③ 안전기준, 적용 대상 등 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

## 지자체의 역할\_안전보건 관련 감독과 규제 작동 가능성

산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 제13조(공장설립등의 승인)

① 공장건축면적이 500제곱미터 이상인 공장의 신설·증설 또는 업종변경(이하 “공장설립등”이라 한다)을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **시장·군수 또는 구청장의 승인을 받아야 하며**, 승인을 받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 승인을 받은 사항 중 산업통상자원부령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 시장·군수 또는 구청장에게 신고하여야 한다.

공장설립 승인절차



## 지자체 노동안전보건 정책 설립에 있어서 기본 고려

- 지자체 행정의 관할 범위와 중앙 행정기구의 관할 범위와 역할 사이에서 벌어지는 **중첩과 공백을 잘 조정**하는 것이 중요
  - 중첩은 주로 안전보건과 관련 지원이나 인센티브 제공에 있어서 적절한 선택과 집중없이 천편일률적인 건수나 액수 중심으로 이루어지는 중앙정부와 지자체 사업에서 발생
  - 공백은 고용노동지청을 중심으로 수행되는 안전보건관련 규제가 시간이나 인력의 문제로 인해서 생산과 공급, 서비스 전달 체인의 말단까지 미치지 못함으로 인해 주로 작은 사업장을 중심으로 발생
- 사업의 **대상과 우선순위를 선정** 하고, 기존의 **중앙 안전보건 행정의 다양한 지원 사업을 면밀하게 파악**해서 지자체가 보완 촉진할 수 있는 부분을 찾고, 노동안전보건 업무를 일선에서 수행을 위해서 **동원가능한 물적 자원과 인적 자원의 분포를 고려**해야함.
- 노동/안전/보건 전담 직제의 편성 - 재난안전실 안전정책과? 경제통상국 일자리 정책과?

## 지자체 노동안전보건 사업 수행 시 고려 사항

- 지자체 노동안전보건 사업의 대상 선정과 우선순위 결정
  - 기존 산재 통계나 데이터에 의존하지 않는 것이 좋음
    - 의미 있게 활용하고 분석할 만한 산재 행정 통계가 생산되지 않는 상황
    - 산재 통계를 먼저 붙잡고 이리저리 쪼개고 붙이고 해서 뭔가 보일지 매달리는 것보다는 먼저 방향과 흐름을 잡고 통계나 데이터를 가공 생산해내는 것이 효과적
  - 먼저 대상 선정과 결정의 원칙을 세우고 제시하는 것이 필요(주로 취약 노동자가 대상이 될 것)
    - 왜 취약한 노동자인지를 먼저 밝히고, 취약성으로 인해 건강과 삶에 미치는 결과적 영향의 크기는 얼마나 큰지 해당하는 집단의 크기는 얼마인지를 파악
  - 이 과정은 누가 어떻게 수행할 것인지도 고민해야

## 지자체 노동안전보건 사업 수행 시 고려 사항

- 지자체 노동안전보건 사업 수행의 인적자원의 파악과 확보
  - 구조나 체계, 계획의 열개는 있지만 이를 수행할 구체적 인적자원에 대한 고려가 부족한 경우가 대부분, 조리가 마련되고 재원이 동원되고 건물이 올라간다고 해도 사업의 실행주체로서 인적 자원 확보가 핵심
    - 안전보건 관련 자원들은 대부분 민간 안전보건전문기관에 배치되어 있으며 자격과 면허는 있지만 시대적 변화에 부응하고 있지 못하며 천편일률적이고 고식적인 안전보건 업무만을 수행하다 보니 실제 역량은 위축되어 있음
    - 안전보건공단이나 근로자건강센터 등 공공부문에 있는 자원들은 지자체의 사업과 협업해 본 전례들이 별로 없음
    - 학계 전문가들은 단발성 프로젝트 사업에 익숙해져 있는 경향
    - 지속성을 가지고 사업에 함께 개입하고 수행하는 일을 누구와 함께 할 수 있을 것인가에 대한 문제에 직면할 것
  - 각각의 계획을 구체적으로 기획하고 행정의 효과를 평가하는 단위를 구성할 인력이 우선적으로 필요 (전문가 동원, 지역 노안활동가, 지자체 행정인력의 역량 강화)
  - 직접 서비스를 제공하고, 필드에서 움직일 인적 자원을 어떻게 확보하고 역량을 키울 것인가에 대한 고민이 필요

## 지자체 노동안전보건 사업 수행 시 고려 사항

- 기존의 조직과 사례들에 대해서 검토하고 평가해야
  - 안전보건공단을 중심으로 한 공공 부분
    - 조직 : 근로자건강센터(위탁), 직업트라우마 센터(위탁)
    - 사업 : 클린 사업장 조성 사업, 건강 디딤돌 사업 (작업환경측정, 특수건강진단), 소규모 사업장 안전보건 기술지원사업(위탁), 산업재해예방설 용자 지원
    - 고용노동부, 안전보건공단의 소규모사업장/취약 노동자 사업에 대한 철학의 문제
  - 타 지자체의 사례
    - 서울시
      - 노동자종합지원센터, 어르신돌봄종사자 종합지원센터, 이동노동자 쉼터
    - 경기도의 노동국 사업
      - 경기도 의료원(수원병원/파주병원)에 기반한 노동자건강증진센터 사업
        - 의료원은 보건건강국 관할, 노동자 안전보건사업은 노동국 관할
    - 울산 취약노동자 건강증진센터 사례
  - 민간 공익 서비스 조직
    - 일환경건강센터

## 지자체 노동안전보건 사업 수행 시 고려 사항

- 기존의 자원을 네트워킹하고 물적·인적 자원을 쉼어하게 만들고 강력한 인센티브를 제공할 수 있는가를 고민해야 함
  - 중앙행정조직 및 관련 자원과의 거버넌스 유연하게 구사해야
    - 안전보건공단 지역본부/지사, 근로자건강센터, 안전보건공단 위탁사업 수행 기관
    - 노동부 지청
  - 지자체와 산하 조직 자원들을 안전보건 행정에 동원할 때 순응 (compliance)을 높일 수 있어야
    - 의료원, 보건소, 각종 지원센터가 각각 관할 부서가 다른 경우는?
  - 노동조합 조직, 사용자 조직, 사회운동/노동안전보건 운동 조직들의 협조를 동원할 수 있어야 함
  - 기타 전문 인력 풀
    - 일반 병의원, 상담심리자원
    - 보건관리기관, 건강진단기관, 안전관리기관, 작업환경측정 기관 안전보건 전문가, 교수

## 지자체 노동안전보건 사업 수행 시 고려 사항

- 현실적인 상황에서 지자체의 노동안전보건 사업은 주로 취약 노동자들을 중심으로 한 지원 사업을 중심으로 구상되어야 할 가능성이 높음, 따라서 사업을 설계함에 있어서 고려해야 할 사항들이 있음.
- 대상 노동자들은 어떤 지점 때문에 취약해지는지를 먼저 파악해야, 법제도적으로 권리를 보장받지 못해서? 제도적 권리는 있으나 주장할 수 없어서?
- 어떤 부분을 지원할 것인지도 판단이 필요함 사후적 지원? 예방적 지원?
  - 사후적 지원
    - 개입의 효과는 사후적 지원이 쉽고 빨리 나타날 가능성
    - 산재 진입 장벽을 낮추는 방식
      - 산재 신청기간 동안 생계비 지원
      - 산재 행정절차 지원(공익 노무사? 업무관련성 평가비용 지원?)
      - 직장복귀/사회복귀( return to work) 지원 - 근로복지공단 직장 복귀 프로그램 서비스의 보완
  - 예방차원의 지원
    - 기존의 안전보건공단을 중심으로 한 지원사업(클린 사업장, 건강 디딤돌 사업, 국고 기술지원 사업 등)의 작동성과 실효성을 높이는 방안을 고민해야
    - 지자체 행정력(인허가권)을 동원하거나 연결고리의 공백지점을 지원하는 방법

## 지자체 중심 노동안전보건 사업의 구상

### 1. 재원이 마련되고 행정력을 동원하면 가능한 구체적인 사업

- 벤치마킹 가능한 사례가 있음, 실현에 옮기기 쉽지만, 타 지역의 사례에 대한 면밀한 평가를 전제로 기획해야
  - 특수형태근로종사자 사회보험료 지원, 지자체 유급병가 지원 사업
  - 이동노동자 쉼터 운영, **작업복 세탁소** 운영
- 산재진입 지원 사업 - 산재 신청 기간 동안 필수 생계비 지원, 산재 행정 절차 지원

### 2. 재원이 마련되면 형식적 구성은 가능하지만 **운영 기획과 운영 주체**가 필요한 사업

- 노동안전보건센터/산업재해안전보건 센터 설치
  - 지자체의 노동안전보건의 허브 역할, 힘있는 노동안전보건 거버넌스의 중심이 되어야
  - 운영구조를 어떻게 만들 것인가에 대한 깊은 숙의가 필요함
  - 적합한 인적 자원들과 실무 행정력이 주어지는 등 지속가능성에 대한 고려
  - 경험있고 실력있는 인적 자원들이 모일 수 있도록 고용안정성, 적정 급여 등이 전제되어야 함
- 중복의 경우에는 해당 조항이 없음 - 지자체 전담조직이나 부서가 역할을 직접 수행?
  - 사업의 경험, 기술적 전문성의 확보가 관건

## 자자체 중심 노동안전보건 사업의 구상

### 3. 가치 지향적인 사업, 가치를 실현하기 위한 기본 내용부터 정리해야 하는 사업

- 산업안전보건 관리체계 강화, 중대재해 관리체계 마련
- 산업안전보건 증진 및 확산, 작업중지권 실행력 강화
- 거버넌스와 정책 역량 발휘가 필요 - 충북노동안전보건자문위원회(?)

### 4. 초등 주체들로 기능할 수 있는 공공/공익자원과 민간 자원을 네트워크를 통해서 현실성과 확장성을 도모하는 것이 필요한 사업

- 공공/공익 자원에 대해서는 관련 사항을 기존 사업에 연계하는 방식이나 새로운 사업계획과 예산을 도입하도록
- 민간 자원에 대해서는 공익 사업 참여를 통한 수익성을 확보해줘야 함(건전한 안전보건 산업 수익 모델 제공)
- 지자체 산재예방안전관리 민관협의체 - 자원의 연계 기능(지자체가 노동부와 함께 주도)
  - 지자체 - 산하 의료원, 보건소
  - **안전보건센터** - 지역 노동안전보건관련 단체를 포괄
  - 노동부 - 지청, 안전보건공단(본부/지역본부), 근로복지공단(본부/지사/병원), 안전관리전문기관, 보건관리 전문기관, 근로자 건강센터
- 지자체 산업안전지킴이, 지역 명예산업안전감독관 양성

## 자자체 중심 노동안전보건 사업의 구상

---

### 5. 공공발주 사업에 대한 안전보건 혁신

- 가장 모범적이고 적극적인 노동안전보건 관리가 필요한 사업
- 지자체의 직접적인 행정력이 발휘 가능하며, 지자체장이 법적 책임주체이기도 하며
- 그동안 민간부분에 못지 않거나 높은 수준으로 산재가 발생하고 있었다는 점에 대한 성찰이 필요한 부분
- 현장점검 강화보다는 공공부문 산업안전보건 혁신의 수준으로 관리해야 함
  - 공공부문 수행사업 및 발주 공사에 있어서 만큼은 가장 높은 수준의 관리(So far as is reasonably practicable)에 도달하겠다는 목표가 있어야 함.
  - 산업안전보건법, 건설안전법 등 관련 법제의 하한선을 지키는 것이 아니라 가장 높은 수준의 관리규준을 적용하겠다는 정책의지를 보여야함
  - 인사권, 경영평가, 입찰 조건 등 효과성 있는 수단을 총동원 해야

감사합니다.

---

cactus626@gmail.com



〈발표 2〉

로벤스보고서와 자율규제

박 다 혜

(금속노조 법률원 변호사)



# 로벤스보고서와 ‘자율규제’

박 다 혜<sup>1)</sup>

## 1. 들어가며 - 자율규제를 말하는 이들에게

오늘날 한국의 중대재해 실태는 매우 심각하다. 특히 경제·기술 발전 수준에 비추어 볼 때 더욱 그렇다. 최근 정부 발표에 따르면 중대재해 중 사고로 인한 사망을 기준으로 할 때 2021년 한국이 OECD 38개국 중 34위로, 1970년대 영국, 1990년대 독일·일본 수준으로 평가된다.

정부는 얼마 전인 2022. 11. 30. ‘중대재해 감축 로드맵’을 발표하면서 위와 같은 평가와 함께 한국의 중대재해 현 주소를 진단했고, 중대재해를 감축하기 위한 4대 전략 중 첫 번째 전략으로 ‘자기규율 예방체계’ 확립을 밝혔다. 영국의 로벤스보고서<sup>2)</sup> 등 해외의 법제와 사례를 언급하며 그 필요성을 부연하였다. 흔히 ‘자율규제’로 표현되는 개념을 제시하고 싶었던 것으로 보인다. 이처럼 자율규제는 잇을 만하면 등장해서는 때마다 산업재해를 획기적으로 감소시킬 수 있는 개념처럼 호명되는데, 정작 자율규제가 무엇인지는 각자의 이해에 따라,<sup>3)4)</sup> 또 시기에 따라 다른 이야기를 하고 있다.

또한 자율규제를 요구하는 이들 대부분은 로벤스보고서에 대한 언급과 동시에 한국의 산업안전보건법의 한계를 논한다. 그러나 정작 현행 산업안전보건법이 담고 있는 규범의 내용과 성격이 실제 어떠한지, 로벤스보고서가 말하는 자율규제가 무엇을 말하는지에 대해서는 제대로 검토되지 않고 있는 듯하다. 이에 산업안전보건법에 대한 이해에서 시작하여 자율규제의 진짜 의미를 파악하는 논의를 하고자 한다.

- 
- 1) 변호사(금속노조 법률원, 노동자권리연구소). 본 글은 노동조합이나 법률원 전체의 의견이 아닌 발표자 개인의 의견을 미리 밝힌다.
  - 2) 1970년 출범한 영국의 ‘일터안전보건위원회(Committee on Safety and Health at Work)’가 2년간의 활동을 바탕으로 1972. 6. 9. 제출한 ‘Safety and Health at Work : Report of the Committee 1970-72’를 말한다. 처음부터 위원장의 이름을 딴 ‘로벤스보고서(The Robens Report)’라고 불렀다.
  - 3) 가령 한국경영자총협회는 2022. 11. 30. 정부의 ‘중대재해 감축 로드맵’에 대한 입장을 발표했는데, 자율규제와 예방 강화라는 기본원칙은 공감하되 감독 강화, 규제 강화에 반대한다면서 위험성평가 시행 여부를 사업주가 스스로 결정할 수 있도록 ‘자율’로 해야 한다고 주장했다. 또한 자율규제는 동의하지만 규제의 명확성을 높여달라는 주문도 동시에 하고 있어, ‘자율’의 의미를 ‘임의’ 또는 ‘자의’ 등으로 여기고 있는 듯 하다.
  - 4) 또 다른 예로 태안화력발전소에서 사망한 하청노동자 김용균님 사고 관련 형사재판에서 피고인인 원청 서부발전과 소속 임직원의 변호인은, 로벤스보고서와 자율규제를 언급하며 이를 근거로 처벌을 자제해야 한다는 취지의 변론을 하고 있다(항소심 결심공판 최후변론).

## 2. 산업안전보건법에 대한 이해

### 가. 입법 취지

헌법은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”라고 규정하면서 ‘근로의 권리’를 선언하였다(제32조 제1항). 헌법상 근로의 권리는 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 함께 내포하고 있는데, 일할 환경에 관한 권리는 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다(헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정). 이처럼 일할 환경에 관한 권리라는 기본권을 구체화한 것이 노동시간, 임금, 노동환경 등을 규정하는 근로기준법, 산업안전보건법 등의 개별 법령이다.

산업안전보건법은 안전과 보건에 관한 근로기준법의 내용을 흡수·통합하여<sup>5)</sup> 노동재해 예방과 관련된 모법의 지위에 있다. 헌법재판소에 따르면 산업안전보건법이 규정하고 있는 사업주의 안전·보건조치의무는 노동자의 신체의 완전성을 보호하기 위한 규정이다. 산업안전보건법은 노동자의 건강을 유지하는 것을 목적으로 하고, 신체의 완전성은 인간 존엄의 기반이 되므로 이를 보호하는 것은 중요한 공익에 해당한다는 것이다(헌법재판소 2017. 10. 26.자 2017헌바166 결정). 즉 산업안전보건법이 다른 안전보건 관계 법령<sup>6)</sup>과 가장 근본적으로 차이를 보이는 지점은 노동자의 생명과 건강을 보호하기 위한 법이라는 그 입법목적에 있다. 그리고 이는 향후 우리가 무엇을 위한, 어떤 자율규제가 가능한지를 검토하는데 있어서도 중심이 되는 요소여야 한다.

### 나. 주요 내용

산업안전보건법은 제1장 총칙, 제2장 안전보건관리체제 등, 제3장 안전보건교육, 제4장 유해·위험 방지 조치, 제5장 도급 시 산업재해 예방, 제6장 유해·위험 기계 등에 대한 조치, 제7장 유해·위험물질에 대한 조치, 제8장 근로자 보건관리, 제9장 산업안전지도사 및 산업보건지도사, 제10장 근로감독관 등, 제11장 보칙, 제12장 벌칙 등으로 구성된다. 각 장을 이루는 주요 규정은 다음과 같다.

5) 근로기준법 제76조(안전과 보건) 근로자의 안전과 보건에 관하여는 「산업안전보건법」에서 정하는 바에 따른다.  
6) 광산안전법, 원자력안전법, 항공안전법, 선박안전법 등이 있다. 이 중 광산안전법은 그나마 광산근로자에 대한 위해 방지 등을 법의 목적으로 두고 관련 규정을 포함하고 있는 편이나, 다른 법령들의 경우 기본적으로 ‘국민의 생명과 재산’, ‘공공의 안전’ 등을 목적으로 표명하며 각 산업의 안전을 중심으로 하는 법이다.

[제1장 총칙]
-목적, 정의, 적용범위, 정부 및 지자체 책무, 사업주등 의무, 근로자 의무 등
[제2장 안전보건관리체제 등]
-이사회 보고 및 승인, 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건관리담당자, 산업보건의, 명예산업안전감독관, 산업안전보건위원회, 안전보건관리규정 등
[제3장 안전보건교육]
-근로자에 대한 안전보건교육, 안전보건관리책임자 등에 대한 직무교육, 안전보건교육기관 등
[제4장 유해·위험 방지 조치]
-위험성평가, 안전조치 및 보건조치, 유해위험방지계획서, 공정안전보고서, 안전보건진단 및 안전보건개선계획, 사업주·근로자의 작업중지, 고용노동부장관 시정조치, 중대재해 발생시 사업주 조치, 중대재해 원인조사, 산업재해 발생은폐 금지 및 보고 등
[제5장 도급 시 산업재해 예방]
-도급 금지·승인, 적격 수급인 선정 의무, 안전보건총괄책임자, 도급인의 안전조치 및 보건조치, 도급인의 안전보건 정보 제공, 건설공사발주자의 산업재해 예방 조치, 공사기간 단축 및 공법변경 금지, 안전보건에 관한 협의체 구성·운영, 특수형태근로종사자에 대한 안전보건조치, 배달종사자에 대한 안전조치, 가맹본부의 산업재해 예방 조치 등
[제6장 유해·위험 기계 등에 대한 조치]
-유해·위험 기계 등에 대한 방호조치, 안전인증, 자율안전확인 신고, 안전검사, 자율검사프로그램 등
[제7장 유해·위험물질에 대한 조치]
-유해·위험물질 분류 및 관리, 유해인자 노출기준, 물질안전보건자료, 유해·위험물질 제조 등 금지·허가, 석면에 대한 조치 등
[제8장 근로자 보건관리]
-작업환경측정, 휴게시설, 건강진단, 건강관리카드, 역학조사 등
[제9장 산업안전지도사 및 산업보건지도사]
-산업안전지도사 직무 등
[제10장 근로감독관 등]
-근로감독관 권한, 공단 소속 직원의 검사 및 지도, 감독기관에 대한 신고 등
[제11장 보칙]
-영업정지 요청 등, 서류의 보존 등
[제12장 벌칙]
-벌칙, 양벌규정, 수감명령, 과태료 등

한편 고용노동부령으로 정하고 있는 산업안전보건기준에 관한 규칙은, 위 법 총칙의 사업주 의무(제5조), 관리감독자(제16조), 안전·보건조치(제37조부터 제40조까지), 도급인의 안전·보건조치 등(제63조부터 제66조까지), 건설공사도급인의 안전조치(제76조), 특수형태근로종사자·배달종사자에 대한 안전조치(제77조, 제78조), 유해·위험 기계·기구에 대한 방호조치(제80조, 제81조) 등에서 위임한 산업안전보건기준에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 구체적으로 규정하고 있다.

**다. 산업안전보건법을 이해하기 위한 쟁점들**

**1) 예방인가 처벌인가**

(오해 ① : 산업안전보건법은 처벌 위주의 법이다)

산업안전보건법은 산업재해 예방을 위한 각 제도 및 조치 내용과, 관련 규정의 불이행 또는 재해 발생 후 제재를 하기 위한 근거를 함께 담고 있다.

앞서 언급한 주요 규정에서 보듯이, 산업안전보건법 규정 중 상당수는 사업주가 안전보건 관리체제를 통해 유해·위험요인을 확인하고 그에 따른 조치를 하도록 하는, 산업재해 예방을 위한 규정에 해당한다. 그 중 일부만 소개하면, 가령 주식회사 대표이사는 매년 회사의 안전 보건계획을 수립하여 이사회에 보고하고 승인을 받아 이를 성실하게 이행하여야 하고, 안전 보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자 외에도 노사 동수의 산업안전보건위원회와 명예산업안전감독관 제도 등을 통해 근로자 등이 산재 예방 등에 직접 참여할 수 있도록 하며, 위험성평가를 실시하여 근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기 위해 필요한 조치를 취하도록 정하고 있다. 유해위험방지계획서, 공정안전보고서, 안전보건진단 및 안전보건개선계획 등은 비록 대상 사업장이 법으로 정해져있고 고용노동부장관의 명령에 따르거나 사후 보고하여 심사받는 절차가 있기는 하지만 사업주가 주체가 되어 사업장 내 위험을 진단하고 이를 예방하기 위한 제도들이다. 작업중지도 중대재해가 발생한 후에 비로소 실시되는 것이 아니라, 사전에 (중대재해가 아닌) 산업재해가 발생할 급박한 위험 등이 있는 경우 즉시 작업을 중지하고 필요한 조치를 취하도록, 사업주와 근로자, 고용노동부장관 모두에게 일정한 권한 내지 의무를 부과하고 있다. 도급인의 사업장에 대해서도 일부 유해한 작업에 대한 도급금지·승인 제도를 두고 있고, 도급인으로서 안전·보건 조치 뿐만 아니라 도급시 산재예방 조치 능력이 있는 적격 수급인에게 도급을 할 의무도 정하고 있다.

물론 법에서 정하고 있는 의무의 내용 중 일부에 대해서는 불이행시 벌칙(징역 또는 벌금 등 형사처벌), 과태료, 수강명령·이수명령을 부과하기 위한 규정도 두고 있다. 예방을 촉진하기 위한 제재로서 다양한 수단을 정하고 있는 것이다.

그렇다면 이와 같은 법을 두고 흔히 말하듯이 산업안전보건법 자체가 처벌 위주로 구성되어 있다거나 법상 예방 체계가 미비하다고 평가하기는 어렵다. 정확히는 법을 집행하는 고용노동부의 근로감독 등 행정이 제재, 그 중에서도 처벌을 중심으로 한정적으로 이루어지고 있고, 반면 처벌이 예정되지 않은 내용에 있어서나 재해 예방에 있어 미흡하여 적극적인 지도·개입이 필요한 부분에 있어서는 현저히 소극적으로 임한다는 문제가 있다.7) 결국 정부가 스스로 이 법을 ‘처벌법’으로 한정하여 인식하고 있다는 것이 정확한 평가라 할 것이다.8)

7) 가령 근로감독시 해당 작업장의 실태와 작업방식 등에 비추어 유해·위험 요인이 제대로 확인되고 있는지, 확인된 유해·위험 요인에 대해 필요한 조치가 취해졌는지, 그래서 안전한지를 묻는 것이 아니라, 전체 규정 중 해당 작업장에 적용되는 내용은 무엇이고 그것이 이행되었는지, 위반사항이 몇 개인지 여부를 살피는 식이다.

8) 노파심에 굳이 덧붙이면, 본 글은 산업안전보건법을 근거로 형사처벌 등 제재가 이루어지고 이를 위해 감독행정이 집행되고 있는 현상 자체를 문제로 보고 있지 않다. 범죄행위가 존재하는 이상 형사처벌은 지극히 당연한 일이고, 오히려 그 처벌의 종류나 정도가 미흡하여 재범 예방의 목적을 달성하지 못하고 있다는 평가에 동의한다. 다만 본 글에서는 법이 담고 있는 전체 내용 중 예방을 위한 제도가 상당함에도 불구하고 정부가 이에 대한 집행과 감독, 지원 등에 지나치게 소홀하다는 취지의 지적을 하고자 한다.

## 2) 목표기반 규제인가 지시적 규제인가

(오해 ② : 산업안전보건법은 지시적 규제 방식의 법이다)

### ○ 관련 규정

산업안전보건법과 이를 구체화하고 있는 하위법령은 포괄적 규제로서 일종의 목표를 제시하고 있으나(목표기반 goal-based 규제), 아니면 지시적(prescriptive) 규제로서 어떤 요건 하에서 명확히 어떤 것만 하면 되는지를 열거하고 있다.

몇 가지 규정을 직접 들여다보자. 산업안전보건법은 위험성평가제도를 아래와 같이 규정하고 있다.

제36조(위험성평가의 실시) ① 사업주는 건설물, 기계·기구·설비, 원재료, 가스, 증기, 분진, 근로자의 작업행동 또는 그 밖의 업무로 인한 유해·위험 요인을 찾아내어 부상 및 질병으로 이어질 수 있는 위험성의 크기가 허용 가능한 범위인지를 평가하여야 하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 따른 조치를 하여야 하며, 근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치를 하여야 한다. ② 사업주는 제1항에 따른 평가 시 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 해당 작업장의 근로자를 참여시켜야 한다. ③ 사업주는 제1항에 따른 평가의 결과와 조치사항을 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 기록하여 보존하여야 한다. ④ 제1항에 따른 평가의 방법, 절차 및 시기, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시한다.
---

사업장 내 유해·위험요인이 다양화되면서 그에 대한 사전 파악 및 통제가 미비한 상황에서서는 사업장의 안전보건을 확보하기가 어려워졌다. 이에 기업이 각 사업장의 구체적인 안전보건관리를 통해 세부적·기술적 안전보건기준을 수립하여 준수하는 것이 필요하다는 판단에서 2009년 위험성평가가 처음 도입되어 시범사업을 거쳤다. 그리고 2013년 산업안전보건법을 개정하여 사업주의 구체적 의무의 형태로 신설되어 현재까지 지속되었다.

위 규정에서 보듯이 위험성평가는 사전에 열거된 특정 유해·위험 요인만을 그 대상으로 하는 것이 아니라, "건설물, 기계·기구, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진, 근로자의 작업행동 또는 그 밖의 업무로 인한 유해·위험 요인" 일반을 그 대상으로 한다. 게다가 기계, 설비 등의 물리적 요인에 한정되지 않고 근로자의 작업행동상 위험을 포함하여 다양한 유해·위험 요인에 대한 발굴, 평가 및 조치를 법상 의무로 이행하도록 하고 있다. 사업장 위험성평가에 관한 지침(고용노동부 고시)에서도 "유해·위험요인에 의한 부상 또는 질병의 발생이 합리적으로 예견 가능한 것은 모두 위험성평가의 대상으로 한다"고 정한다. 이때 사업장 위험성평가 실시 범위는 법의 목적(노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진) 및 법 제5조 제1항에서 규정하고 있는 사업주의 의무 범위와 동일하고, 사업주의 안전배려의무의 범위와도 일치한다고 할 수 있다. 아울러 위험성평가에 따라 실제로 이루어져야 하는 조치에 법적 기준의 이행이 포함되는 것은 당연한 것이고, "근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기

위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치”까지도 하도록 규정하고 있어 기타 법적 기준이 없는 분야 또는 법적 기준이 있다고 하더라도 그것을 상회하여 조치가 이루어질 필요가 있는 분야에 대해서도 필요한 조치가 취해져야 한다는 것이 이 제도가 담고 있는 내용이다.<sup>9)</sup>

다음으로 산업안전보건법에서 사업주에게 부여한 안전조치 의무의 내용과 산업안전보건기준에 관한 규칙(안전보건규칙)으로 구체화한 몇 가지 세부 규정의 예시는 아래와 같다.

<p>제38조(안전조치) ① 사업주는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위험으로 인한 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기계·기구, 그 밖의 설비에 의한 위험</li> <li>2. 폭발성, 발화성 및 인화성 물질 등에 의한 위험</li> <li>3. 전기, 열, 그 밖의 에너지에 의한 위험</li> </ol> <p>② 사업주는 굴착, 채석, 하역, 벌목, 운송, 조작, 운반, 해체, 중량물 취급, 그 밖의 작업을 할 때 불량한 작업방법 등에 의한 위험으로 인한 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>③ 사업주는 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에서 작업을 할 때 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 근로자가 추락할 위험이 있는 장소</li> <li>2. 토사·구축물 등이 붕괴할 우려가 있는 장소</li> <li>3. 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소</li> <li>4. 천재지변으로 인한 위험이 발생할 우려가 있는 장소</li> </ol> <p>④ 사업주가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 하여야 하는 조치(이하 “안전조치”라 한다)에 관한 구체적인 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p>
<p>산업안전보건기준에 관한 규칙</p> <p>제40조(신호) ① 사업주는 다음 각 호의 작업을 하는 경우 일정한 신호방법을 정하여 신호하도록 하여야 하며, 운전자는 그 신호에 따라야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 양중기(揚重機)를 사용하는 작업</li> </ol> <p>제87조(원동기·회전축 등의 위험 방지)</p> <p>① 사업주는 기계의 원동기·회전축·기어·풀리·플라이휠·벨트 및 체인 등 근로자가 위험에 처할 우려가 있는 부위에 덮개·울·슬리브 및 건널다리 등을 설치하여야 한다.</p> <p>제89조(운전 시작 전 조치) ① 사업주는 기계의 운전을 시작할 때에 근로자가 위험해질 우려가 있으면 근로자 배치 및 교육, 작업방법, 방호장치 등 필요한 사항을 미리 확인한 후 위험 방지를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>제92조(정비 등의 작업 시의 운전정지 등)</p> <p>① 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.</p>

산업안전보건법의 안전조치는 ‘~에 의한 위험으로 인한 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치’, ‘~ 위험이 있는 장소에서 작업을 할 때 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치’와 같이 위험 또는 위험한 장소의 유형만 정하고 있을 뿐 관련 산업재해 예

9) 정진우, 산업안전보건법, 중앙경제, 2021, 339-343쪽.

방을 위해 필요한 조치가 무엇인지는 구체적으로 정하고 있지 않다(제38조). 이를 하위법령인 안전보건규칙에서 구체화하고 있는데, 안전보건규칙의 기술 방식도 획일적이지 않다. 작업의 내용, 기계·설비의 종류, 일련의 위험한 상황과 조치들을 규정화하고 있다는 점에서는 유사해 보이지만, ‘덮개·울·슬리브 및 건널다리 등’, ‘해당 기계의 운전을 정지’ 등과 같이 안전조치의 내용을 비교적 상세하게 지시하는 규정부터 ‘일정한 신호방법’, ‘근로자 배치 및 교육, 작업방법, 방호장치 등 필요한 사항을 미리 확인한 후 위험 방지를 위하여 필요한 조치’ 등과 같이 상대적으로 포괄적이거나 예시적으로 기술된 규정까지 문언상 다양한 유형의 규제가 혼재되어 있다고 할 수 있다.

## ○ 법원의 해석

그렇다면 법원은 산업안전보건법의 규정을 지시적·열거적으로 해석하고 있으나, 아니면 목표에 기반한 포괄적 규정으로 이해하고 있다. 산업안전보건법에 대한 법원 판단은 산안법위반죄가 다루어진 형사사건에서 판결된 것으로 대부분 안전·보건조치와 관련 안전보건규칙에 대한 해석인데, 최근 그 해석상 일련의 변화가 확인된다.

기존에 법원은 안전보건규칙에서 규정한 각 조치는 예시적이 아니라 열거적이어서 어떤 조치가 합리적으로 필요한 조치라고 인정되는 경우라고 하더라도 그 조치가 안전보건규칙에 명시적으로 열거되어 있지 않는 이상, 안전·보건조치의무 위반이 아니라고 판단했다.<sup>10)</sup> 산업안전보건법위반죄는 그 성질상 형사 범죄이므로 명확성의 원칙을 매우 엄격하게 적용하는 경우,<sup>11)</sup> 해당 사업장에 합리적으로 실행가능한 안전·보건조치가 존재하였음에도 안전보건규칙

10) “사업주에 대한 (구)법 제66조의2, 제23조 제3항 위반죄는, 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 법 제23조 제3항에 규정된 안전상의 위험성이 있는 작업과 관련하여 규칙이 정하고 있는 안전조치를 취하지 않은 채 작업을 지시하거나, 그와 같은 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 이를 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하는 것이고, 규칙에서 정한 안전조치 외의 다른 가능한 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위험성이 있는 작업이 이루어졌다는 사실만으로 위 죄가 성립하는 것은 아니라고 할 것이다.”(대법원 2009. 5. 28. 선고 2008도7030 판결 등)

11) 실제 대법원은 다소 광범위하여 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하였다고 하더라도 통상의 해석방법에 의하여 알 수 있도록 규정되어 있다면 죄형법정주의의 명확성 원칙에 반하지 않는다는 입장이다.

“죄형법정주의의 원칙에서 파생되는 명확성의 원칙은 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건을 명확하게 규정하는 것을 의미한다. 그러나 처벌법규의 구성요건이 명확하여야 한다고 하여 모든 구성요건을 단순한 서술적 개념으로 규정하여야 하는 것은 아니고, 다소 광범위하여 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하였다고 하더라도 통상의 해석방법에 의하여 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이면 당해 처벌법규의 보호법익과 금지된 행위 및 처벌의 종류와 정도를 알 수 있도록 규정하였다면 처벌법규의 명확성에 배치되는 것이 아니다. 또한 어떠한 법규범이 명확한지 여부는 그 법규범이 수범자에게 법규의 의미내용을 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 예측가능성을 주고 있는지 여부 및 그 법규범이 법을 해석 집행하는 기관에게 충분한 의미내용을 규율하여 자의적인 법해석이나 법집행이 배제되는지 여부, 다시 말하면 예측가능성 및 자의적 법집행 배제가 확보되는지 여부에 따라 이를 판단할 수 있다. 그런데 법규범의 의미내용은 그 문언뿐만 아니라 입법 목적이나 입법 취지, 입법 연혁, 그리고 법규범의 체계적 구조 등을 종합적으로 고려하는 해석방법에 의하여 구체화하게 되므로, 결국 법규범이 명확성 원칙에 위반되는지 여부는 위와 같은 해석방법에 의하여 그 의미내용을 합리적으로 파악할 수 있는 해석기준을 얻을 수 있는지 여부에 달려 있다.”(대법원 2014. 1. 29. 선고 2013도12939 판결)

이 명시한 조치가 아니라는 이유로 그 의무위반에 대해 산업안전보건법을 적용할 수 없다고 본 것이다.<sup>12)</sup>

그러나 최근 대법원은, 안전보건규칙에서 문언상 명확히 지시된 조치가 아닌 이상 이를 이행하지 않았다고 하더라도 산업안전보건법을 위반하였다고 볼 수 없다는 항소심 판결을 파기하고 항소심 법원으로 사건을 환송하였다(대법원 2021. 9. 30. 선고 2020도3996 판결). 안전보건규칙을 실질적·포괄적 규제로 해석하면서 산안법상 안전·보건조치 의무위반 여부를 판단하는 방법을 밝힌 것인데, 사업 및 산업현장의 특성 등을 구체적으로 고려하여 합리적으로 필요한 정도의 안전조치 의무를 이행하였는지를 판단해야 한다고 보았다.

위 판결이 다루고 있는 사건은 2017년 5월 1일 삼성중공업 거제조선소에서 골리앗크레인과 지브크레인의 중첩작업 중 충돌로 하청업체 소속 근로자 6명이 사망하고 25명이 상해를 입은 사건이다. 재판에서 쟁점이 된 안전보건규칙 중 하나가 다수의 크레인을 중첩하여 사용할 때 필요한 신호방법에 대한 것이었다. 안전보건규칙 제40조는 사업주가 양중기를 사용하는 작업을 하는 경우 일정한 신호방법을 정하여 신호하도록 하여야 한다고 규정하고 있는데, 항소심 법원은 크레인 작업시 ‘일정한’ 신호방법을 정해야 한다고 규정할 뿐 크레인 중첩작업시에 대한 별도의 신호방법을 마련해야 한다는 구체적인 규정이 없다면서 회사가 일반적인 크레인 신호방법 등을 정하고 있는 이상 안전보건규칙에서 정하고 있는 의무를 위반한 것이라고 평가할 수 없다고 하여 무죄를 선고하였다.

반면 대법원은 안전보건규칙을 문자적 지시에만 지나치게 집중하여 형식적으로 해석해서는 안되고, ① 개별 조항에서 정한 의무의 내용, ② 산업안전보건법의 입법목적, ③ 안전·보건 조치의무의 취지, ④ 사업장의 규모와 해당 사업장에서 이루어지는 작업의 성격 및 이에 내재되어 있거나 합리적으로 예상되는 안전·보건상 위험의 내용, ⑤ 산업재해 발생 빈도, ⑥ 안전·보건조치에 필요한 기술 수준 등을 구체적으로 고려하여 규범목적에 부합하도록 객관적인 판단을 하여야 한다는 입장이다. 해당 사업장은 대규모 조선소로서 크레인을 비롯하여 다수의 대형 장비가 수시로 이동하면서 상시적으로 이용되고 과거에도 수차례의 크레인 충돌사고 등 다양한 산업재해가 발생한 전력이 있는 바, 위와 같은 요소들을 고려할 때 수범자인 사업주로서는 크레인 간 충돌로 인한 산업안전사고 예방에 합리적으로 필요한 정도의 안전조치를 취할 의무가 요구된다고 판단했다. 즉 양중기 이용 작업과 관련하여 구 안전보건규칙이 발생 가능한 것으로 예정한 안전사고 중에는 다수 크레인의 중첩작업에 따른 크레인 충돌사고도 포함된 것으로 볼 수 있고, 이와 달리 크레인의 단독 작업에 따르는 일정한 신호방법을 정하는 것만으로는 합리적으로 필요한 안전조치의무를 이행한 것으로 볼 수 없다면서, “해당

12) 기존 판례 법리에 대한 비판은, 도재형, “산업안전보건법상 안전·보건조치 의무 위반의 판단 기준 -대법원 2021. 9. 30. 선고 2020도3996 판결-” 한국노동법학회, 노동법학 제82호, 2022. 6., 46-49쪽.

안전보건규칙과 관련한 일정한 조치가 있었다고 하더라도 해당 산업현장의 구체적 실태에 비추어 예상 가능한 산업재해를 예방할 수 있을 정도의 실질적인 안전조치에 이르지 못할 경우에는 안전보건규칙을 준수하였다고 볼 수 없다. 특히 해당 산업현장에서 동종의 산업재해가 이미 발생하였던 경우에는 사업주가 충분한 보완대책을 강구함으로써 산업재해의 재발 방지를 위해 안전보건규칙에서 정하는 각종 예방 조치를 성실히 이행하였는지 엄격하게 판단하여야 한다”고 판시하였다.

이와 같이 대법원은 산업안전보건법상 의무의 내용을 문자적 지시로 해석하는 형식적 이행만으로는 법령 이행에 따른 면책을 받을 수 없다는 점을 강조하면서, 사업장의 구체적인 유해·위험 요인을 고려한 포괄적 규제로서 산업안전보건법을 해석하고 있다. 이것은 로벤스보고서의 핵심 개념인 ‘자율규제’와 상통하는 해석으로<sup>13)</sup>, 오늘날 한국에서 주장되는 자율규제와 어떻게 다르거나 같은지 후술하며 살펴보겠다.

### 3. 자율규제에 대한 이해와 검토

#### 가. 로벤스보고서가 말하는 자율규제의 의미

‘자율규제(self-regulation)’는 로벤스보고서가 담고 있는 핵심 주제의식 중 하나로서, 로벤스보고서의 권고에 따라 제정된 영국의 산업안전보건법(Health and Safety at Work Act 1974) 이래 영국의 안전보건법제의 기반이 되는 개념이다. 이는 앞서 산업안전보건법의 특징을 서술하며 ‘실질적·포괄적 규정’ 또는 ‘목표기반 규제’ 등으로 설명했던 논의와 일치한다.

우선 로벤스보고서가 자율규제 시스템(self-regulation system)을 논하며 가장 먼저 강조하고 있는 내용은, 일터의 안전·보건 관리의 일차적인 책임이 감독기관인 정부 등이 아니라 위험을 발생시키는 당사자인 사업주에게 있다는 것과, 현장에서 일하는 노동자들 역할의 중요성에 대한 것이다. 안전·보건 관리의 주체를 위험을 발생시키는 자(사업주)와 그 위험을 가장 잘 아는 자(노동자)로 명확히 하면서, 주체에 의한 안전·보건 관리 시스템으로서 자율규제를 제시하였다. 단순히 사업주가 일방적으로 하고 싶은 대로 혹은 할 수 있는 만큼을 하도록 허용하는 취지는 결코 아니다.

로벤스보고서는 사업주가 정부가 제정한 표준적인 행위규범을 따를 수도 있으나 “그에 준하는” 동종의 다른 조치(voluntary standards and codes)를 취하는 것 역시 허용하여야 한다고 주장한다. 사업주는 포괄적인 위험성평가를 통하여 유해·위험요인을 확인하고 이를 관리하기 위한 조치로서 자신의 사업장에 어떤 하위 법령과 행위규범을 적용할 것인지 혹은 행위

13) 전형배, “로벤스 보고서의 함의 -자율규제를 중심으로-”, 한국노동법학회, 노동법학 제82호, 2022. 6., 189쪽.

규범에 동등한 수준의 자율규제를 일부 또는 전부 도입할 것인지를 스스로 결정할 수 있다는 것이다. 그리고 정부(영국의 경우 보건안전청)는 그런 자율규제를 관리·승인함으로써 이를 적극 활용할 수 있다.

여기서 중요한 점은 보고서에서도 명시적으로 밝히고 있듯, 이는 규제 완화를 의미하는 것이 아니라는 것이다. 오히려 자율규제 시스템을 통해 안전보건 기준이 강화될 필요성이 있는 점을 분명히 지적한다.<sup>14)</sup> 이전에는 다루지지 못했던 안전·보건상의 문제를 더 많이 다루도록 만드는 기제로서, 자율규제를 또 하나의 집행의 수단으로서 활용하고자 하는 목적이 있는 것이다. 특히 로벤스보고서에 따르면, 감독관의 사업장 감독에 있어 법령 뿐만 아니라 공식 승인된 자율규제의 내용도 함께 고려되고 불이행시 개선통지(한국의 시정조치 명령 등)의 근거가 될 수 있다. 또한 사업주는 산업안전보건법위반죄의 형사재판에서 면책을 받으려면 정부의 규범 또는 동등한 수준으로 스스로 제정한 규범에 따른 조치를 이행하였음을 증명하여야 한다.<sup>15)</sup> 자율규제 시스템 도입으로 법 위반에 대한 처벌을 포기하거나 완화하지 않는 것이다.

영국의 산업안전보건법의 역사적 배경과 내용 등을 담은 한국경영자총협회 연구용역보고서에서도 연구자들은 지시적 규제와 구별되는 목표기반 규제를 소개하면서, 현실적으로 가능한 범위에서 최대한의 보장을 요구하는 목표기반 규제의 안전·보건 기준과 책임의 정도가 결코 낮지 않음을 지적한다. 자율규제는 안전·보건에 대한 사업주의 높은 수준의 관심과 더불어 상당한 비용 및 노력을 투입해야 하는 방식인 것이다.

1974년 제정된 영국의 산업안전보건법(HSWA1974) 이전의 안전보건 관련 규정들은 지시적(prescriptive)이었지만, HSWA1974는 목표기반(goal-based) 규제를 도입했다. 이로 인해 사업주는 근로자들의 안전, 보건 및 건강을 현실적으로 가능한 범위에서(as reasonably as practicable) 최대한 보장할 의무가 있었고, 목표기반 규제는 사업주에게 이러한 의무에 대해 책임을 부과하는 것을 더 용이하게 하였다. 또한 이러한 접근방식이 사업주가 스스로 리스크를 관리하고 규제하는 역량을 개발할 수 있는 기반을 제공했다. 이러한 영국의 규제개혁, 즉 지시적 방식에서 목표기반 규제로의 전환은 하루아침에 이루어진 것이 아니라 점진적으로 개선되어 가는 과정을 거쳤다. 1974년 이후 지시적 법률의 대부분은 점차적으로 폐지되면서 목표기반 규제에 대체되었다. 유럽 연합의 안전보건법(European Directives on Safety and Health at Work)도 목표기반 규제에 바탕을 두고 있으며, 영국이 유럽연합에 속해 있는 동안 유럽연합 법률의 요건에 근거하여 영국의 많은 안전보건 규정들이 목표기반 규제방식으로 대체되기도 했다. (한국경영자총협회, “영국의 산업안전보건 접근법과 보건안전청의 역할 -역사적 배경, 운영방식, 예방 전략 및 사례-”<sup>16)</sup>, 2021. 8., 10-11쪽)

14) “Some of those with whom we discussed the general proposition expressed uneasiness that it might be interpreted as a move towards a watering-down or relaxation of control; that non-statutory standards and codes might be difficult to enforce in precisely those cases where strict enforcement measures might be needed; and that in the result there could be some falling-off in the degree to which adequate standards are actually achieved at workplaces. We must therefore make our position clear. We are not advocating a slacker approach. On the contrary, elsewhere in this report we indicate areas where statutory provision is inadequate and should be tightened.”

15) 전형배, “로벤스 보고서의 함의 -자율규제를 중심으로-”, 한국노동법학회, 노동법학 제82호, 2022. 6., 173쪽.

결국 로벤스보고서와 그에 영향을 받은 영국의 산업안전보건법 체계가 말하는 자율규제는 오늘날 한국에서 한국경영자총협회 등을 중심으로 주장되고 있는, 처벌과 감독을 배제한 규제 완화 취지의 자율적 안전관리체계와는 근본적으로 현저히 상이한 취지의 내용이라 할 것이다. 임의적 이해를 바탕으로 한 주장을 하는 것이 아니라면, 통용되는 개념으로서 ‘자율규제(self-regulation)’를 바라보는 관점에 있어서 고도의 분별이 필요해 보인다.

## 나. 어떤 자율규제가 필요한가

자율규제 또는 목표기반 규제는 우리에게 이미 당도한 미래라고 볼 수 있다. 다만 먼저 온 미래를 우리는 외면하거나 제 입맛에 맞게 왜곡하며 사실상 방치하고 있는 격이다.

앞서 살펴보았듯 위험성평가는 자율규제의 전제 조건과도 같은데, 이미 산업안전보건법은 모든 사업장에서 위험성평가를 의무로 하고 있고 이는 안전보건관리책임자, 안전관리자, 보건관리자, 관리감독자 등의 업무로서 규정되어 있다.<sup>17)</sup> 문제는 이것이 실제 작동되는지 여부다. 2019년 작업환경 실태조사 결과 기업의 66.2%가 위험성평가를 실시하지 않고 있고, 최근 3년간 중대재해 발생 원인 중 16.1%가 위험성평가 미실시라고 하는데(‘중대재해 감축 로드맵’(2022. 11. 30.) 3, 5쪽), 어쩌면 현실은 더 많은 사업장에서 위험성평가를 실시하지 않거나 하지 않은 것과 다를 바 없이 부실하게 실시하고 있을 것이라(그리고 그것이 중대재해의 원인 또는 배경이 되리라) 추측한다. 실무를 하며 마주하게 되는 대기업 사업장조차 위험성평가를 안전부서의 서류상의 일로 여기는 경우가 많고 실제 유해·위험요인을 파악하고 그 결과에 따라 개선조치를 시행해야 하는 주체인 관리감독자가 위험성평가 제도에 대한 인식이 있거나 이를 제대로 실시하고 있는 경우는 극히 드물다.<sup>18)</sup> 반면 이에 대한 감독이나 지도는 거의 없다고 보아도 무방하다. 위험성평가가 실시되고 있는지 서류 확인이 구체적인 현장 감독을 대체하는 경우가 다반사고, 사실상 방치되어 있다고 볼 수 있다. 위험성평가 제도가 제대로 인식되고 현실로서 안착되는 것이 필요하다.

또한 법원의 해석이 현장으로 내려오는 것이 시급하다. 대법원이 삼성중공업 크레인 충돌 사고 판결(대법원 2021. 9. 30. 선고 2020도3996 판결)에서 보여준 바와 같이, 산업안전보

16) 영국의 안전보건 전문가인 전규찬 교수(러프버러대학교 시스템공학)와 영국 보건안전청의 수석감독관 닉 릭비가 맡아 진행한 한국경영자총협회의 연구보고서

17) 정부는 ‘중대재해 감축 로드맵’(2022. 11. 30.)에서 마치 이제야 위험성평가를 의무화하는 듯한 기술을 하고 있으나, 이미 산업안전보건법에서 위험성평가는 사업주의 의무로, 안전보건관리책임자, 안전관리자, 보건관리자, 관리감독자 등의 각 업무로 규정하고 있다. 사업주의 의무 불이행에 대한 제재 규정이 없을 뿐, 위 각 직책에 있는 자가 맡은 바 위험성평가 관련 업무를 이행하지 않은 것에 대한 제재는 규정되어 있다.

18) 실제 매년 중대재해가 다발하는 H중공업의 최근 산업안전보건법위반 사건에서 법정에 증인으로 나온 관리감독자들은 “작업이 그때그때 바뀌는데 위험성평가를 일일이 다해서 작업을 할 수는 없다”, “아침조회(TBM)에서 관리자가 구두로 ‘조심하라’는 말을 했다면 그것이 위험성평가라고 할 수 있다” 등과 같은 충격적인 인식 수준을 보이기도 했다. 이와 같은 인식은 중대재해 발생시마다 이루어진 수차례 특별근로감독을 거치면서도 전혀 바뀔 계기가 주어지지 않았다.

건법을 목표기반 규제, 포괄적 규제의 측면에서 이해하고 해석하는 관점은 다른 사건의 판결에서도 일부 확인되고 있다. 일례로 태안화력발전소에서 컨베이어벨트 점검 중 협착사고로 하청노동자가 사망한 사건의 1심 판결(대전지방법원 서산지원 2022. 2. 10. 선고 2020고단 809 판결)이 있다. 이 사건에서 쟁점이 된 안전조치 중 하나가 기계 운전을 시작할 때 위험 방지를 위해 필요한 2인 1조 근무조치<sup>19)</sup>를 취하지 않은 상태에서 단독작업을 하도록 한 것인데, 안전보건규칙은 “사업주는 기계의 운전을 시작할 때에 근로자가 위험해질 우려가 있으면 근로자 배치 및 교육, 작업방법, 방호장치 등 필요한 사항을 미리 확인한 후 위험 방지를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 즉 2인 1조 근무조치가 위 ‘필요한 조치’에 해당한다는 판단이 있어야 단독작업으로 인한 재해 발생에 대한 책임을 인정할 수 있는 것이다. 법원은 위 대법원 판결을 인용한 후, 컨베이어벨트에 밀접해서 이루어지는 이 사건 현장운전원들의 작업 방식, 협착위험이 있는 컨베이어벨트 및 아이들러 물림점에 대한 방호장치가 전혀 없는 점, 비상정지를 위한 풀코드 스위치가 점검구 바깥쪽에 설치되어 있어 점검구 안쪽에서의 단독작업 중에는 비상정지 스위치를 작동시킬 수 없는 점, 현장운전원들이 담당할 구간의 범위가 넓고 야간에 사람들의 왕래가 잦지 않았던 점 등 현장의 구체적 실태를 고려할 때, 2인 1조 근무는 컨베이어벨트 점검 업무를 하는 현장운전원들에 대한 위험 방지를 위하여 필요한 조치에 포함되고, 따라서 단독근무를 하게 한 것은 해당 안전보건규칙을 위반한 것이라고 판단하였다. 산업안전보건법상 안전조치의무위반 여부를 판단할 때 지시적·열거적 문언에 매몰되기보다, 안전보건규칙의 규정 취지와 내용, 해당 산업현장의 구체적 실태에 비추어 사업주로서 산업재해 예방 및 위험 방지라는 목표를 달성하기 위해 무엇이 필요한 조치에 해당하는지 해석해내고 있는 것이다. 왜 이런 해석이 중대재해가 발생하기 전에, 사업장에서 또는 평상시 근로감독 과정에서 이루어지지 못했는지 돌아볼 필요가 있다.

그렇다면 이미 우리 법 안에 들어와있고 법원의 해석으로 지지되고 있는 자율규제 또는 목표기반 규제는 어떻게 사업장에 안착시킬 수 있을까. 법원의 판단은 대부분 중대재해가 발생하고 나서야 안전·보건조치의무 위반으로 인한 사망 등의 책임 여부를 묻는 과정에서 이루어지는데, 재해가 발생하기 전 평상시 사업주가 위험성평가를 통해 유해·위험을 파악하고 그 결과에 따라 무엇이 필요한 조치인지 판단하는 과정에서 이와 같은 자율규제 시스템이 적용되는 것이 필요하다. 자율규제에 대한 사업주의 바른 이해를 돕고 계도하기 위해 법원의 해석례와 같이 고용노동부도 사업장 지도 또는 감독에 있어 목표기반 규제의 방향성을 가지고 적극적인 사례를 만들어갈 필요가 있다. 로벤스보고서에서도 강조하고 있듯이 근로감독의 적극성과 전문성이 없이는 처벌은 물론이고 사전 예방을 위한 조언과 지원의 역할을 하는 감독행정은 더욱 불가능하다. 아무리 법원의 해석이 바뀌어도 그것이 감독행정으로 이어지지 않는다면, 여전히 근로감독은 형식적·지시적 문구에 집착하며 결과적으로 부실한 조치를 하거나 사실은 실효성이 없는 조치를 보여주기 위해 하게 될 우려가 상당하다.

19) 2인 1조 근무를 명시하고 있는 회사 내부 운전지침이 있었다.

끝으로 로벤스보고서에서 사업주와 함께 사업장 안전보건관리의 주체로 강조했던 노동자의 참여에 대한 제도적 노력이 적극적으로 취해져야 한다. 보고서에서 합동안전위원회(한국의 산업안전보건위원회와 유사한 조직)보다 더 중요하게 언급한 ‘노동자 안전대표’ 제도가 한국에서는 시행되고 있지 않으며, 산업안전보건위원회의 대상 사업장도 상시근로자 수를 기준으로 일부 사업장에만 국한되어 있다. 현행 산업안전보건법에서 ‘근로자대표’에게 여러 권한을 부여하고 있지만 다수 노동자가 속한 노동조합의 대표가 아닌 경우에는 선출 절차와 방법조차 규정되어 있지 않아 많은 사업장에서 형해화되어 있다. 안전·보건에서 자율규제를 강조할 수록 사업주 뿐만 아니라 노동자의 역할을 빼놓을 수 없기에, 노동자의 목소리를 적극적으로 반영하기 위한 제도적이고 현실적인 노력이 반드시 요구된다.<sup>20)</sup> (끝)

---

20) 2022년 정책보고서(국회의원 이은주), 산업안전보건 관련 법제 및 행정조직 선진화를 위한 로벤스 보고서 번역 및 해제, 60쪽.





[www.labors.or.kr](http://www.labors.or.kr)

(03191) 서울특별시 종로구 청계천로 105 (관수동 152-1) 아름다운청년 전태일기념관 5층  
대표전화 02-6925-4349, 상담번호 1661-2020

^^^  
서울노동권익센터