

한국 산업안전보건체계 개편을 위한 정책보고서
- 위험관리형 규제체계 정착을 위한 철학, 원칙 및 실행전략

Contributors:

전규찬, 러프버러대학교

이재화, 러프버러대학교

강태선, 서울사이버대학교

전형배, 강원대학교

2026 년 4 월

용어정의

본 보고서는 규제방식에 관한 두 가지 핵심 개념인 Rule-based Regulatory Approach(RBR)와 Goal-based Regulatory Approach(GBR)를 비교 분석 대상으로 하며, 보고서 전반에서 이들 용어를 아래와 같이 정의하고 일관되게 사용한다.

1. Rule-based Regulatory Approach (RBR)

Rule-based Regulatory Approach 는 규제기관이 규제 대상자가 준수해야 할 구체적인 행위, 절차 또는 수단을 사전에 명시하고, 해당 수단의 준수 여부를 기준으로 규제 이행 여부 및 제재를 판단하는 규제방식이다.

이 개념은 국내에서 지시적 규제, 의무나열형 규제, 행위나열형 규제, 수단지시형 규제 등으로 다양하게 번역·사용되어 왔다. 본 보고서에서는 **수단지시형 규제**라는 용어를 사용한다.

수단지시형 규제의 핵심적인 특징은 다음과 같다.

- 규제기관이 허용되거나 요구되는 행위를 사전에 구체적으로 규정
- 규제 대상자는 규정된 수단과 방법을 그대로 준수하는 것이 규제 이행의 기준
- 실제 위험 저감 효과보다는 정해진 수단의 준수 여부가 제재 판단의 핵심 기준

예를 들어,

“사업주는 높이 1 미터 이상인 계단의 개방된 측면에 안전난간을 설치하여야 한다. 안전난간의 상부 난간대와 중간 난간대의 간격은 60 센티미터 이하가 되도록 하고, 난간대는 지름 2.7 센티미터 이상의 금속제 파이프를 사용해야 한다.”

와 같이 구체적인 설비의 형태와 규격을 명시하고, 해당 기준의 준수 여부에 따라 제재를 부과하는 방식은 수단지시형 규제에 해당한다.

2. Goal-based Regulatory Approach (GBR)

Goal-based Regulatory Approach 는 규제기관이 규제 대상자가 이행해야 할 구체적인 행위나 수단을 사전에 지시하지 않고, 달성되어야 할 목표 또는 결과를 높은 수준에서

규정한 뒤, 해당 목표의 달성 여부를 기준으로 규제 이행 및 제재 여부를 판단하는 규제방식이다.

이 개념 역시 국내에서는 목표기반형 규제, 목표지향형 규제, 성과중심형 규제, 위험관리형 규제 등 다양한 용어로 사용되고 있다. 본 보고서에서는 **위험관리형 규제**라는 용어를 사용한다.

위험관리형 규제의 주요 특징은 다음과 같다.

- 규제기관은 구체적인 수단이 아니라 달성해야 할 결과나 목표를 제시
- 현장의 위험 요인 식별과 통제 방법에 대해 규제 이행자에게 상당한 재량 부여
- 규제 이행자의 조치가 요구되는 목표에 부합하는지를 사후적으로 평가

예를 들어

“고소 작업이 수행되는 경우, 모든 사업주는 합리적으로 실행 가능한 범위 내에서, 신체 상해를 초래할 수 있는 높이에서 사람이 추락하는 것을 방지하기 위해 적절하고 충분한 조치를 취해야 한다.”

와 같이 위험의 식별과 통제를 목표로 규정하고, 해당 목표의 달성 여부를 기준으로 제재여부를 판단하는 방식은 위험관리형 규제에 해당한다.

3. 실무규범 (Code of Practice)

본 보고서에서 실무 규범라는 용어를 많이 사용한다. 이는 영국의 보건안전청 (HSE)에서 사용하는 용어로 보통 ACOP (Approved Code of Practice, 승인된 실무규범)를 의미한다. 이는 특정 산업 또는 직무에서 안전하고 효과적인 작업 수행을 위해 필요한 실무 기준을 민간 (산업별 협회, 전문기관 등)이 합의하여 만든 문서이다. HSE 는 이를 승인하여 승인된 실무규범으로 인정해 주는 역할을 한다.

실무규범은 법적 구속력이 없어 따르지 않아도 직접 처벌은 없으나, 실질적으로는 법원에서 판결 시 협회의 기준을 판단 참고자료로 활용하고, HSE 의 현장감독시 ‘Industry Best Practice’를 참고하므로 현장에서는 기준으로 강하게 작동한다.

White Paper

이는 한국에서 보건안전공단이 작성하여 배포하는 업종별 안전가이드라인과 비슷한 성격을 지니지만, 산업별 민간협회가 주도적으로 작성하고 업데이트한다는 점이 다르다.

예를 들어, 다음과 같은 건설분야의 협회와 실무규범들이 있다.

- National Access & Scaffolding Confederation (영국 비계협회): Study Guidance 4:2022 Preventing Falls in Scaffolding Operations – A guide to good practice for tube and fitting and system scaffolding
- Federation of Piling Specialists (영국 파일링 전문가 협회): Guidance on Provision and Use of Work Equipment Regulations 1998 in relation to Guarding and Cleaning of Augers on Piling Operations
- The British Tunnelling Society (영국 터널 협회): Specification for Tunnelling
- Temporary Works Forum (가설공사포럼) : INFORMATION SHEET No. 6 The safe management of temporary works - The basics for small and medium-sized enterprises (중소기업)

전체 요약

1. 정책문제

한국의 산업안전보건체계는 지속적인 입법과 행정적 투자에도 불구하고 사고성 산재사망자수 감소가 정체 국면에 도달하였다. 이는 단순히 규정 준수의 문제가 아니라, 산업현장의 위험 특성과 이를 규율하는 규제 철학 간 구조적 불일치에서 비롯된 문제이다.

현재의 규제체계는 수단지시형 규제가 지배적인 원칙으로 작동하고 있으며, 위험성 평가 등 위험관리형 요소는 보조적으로 도입되어 제도 간 혼선과 집행상의 비효율을 초래하고 있다. 그 결과, 산업현장에서는 실질적인 위험 통제보다는 규정 위반 여부와 처벌 회피가 안전관리의 중심 논리가 되는 구조적 악순환이 반복되고 있다.

2. 핵심진단

- 산업현장의 위험은 다양하고 지속적으로 변화하나, 사전 규칙 중심의 수단지시형 규제는 필연적으로 사각지대를 발생시킴
- 점검·감독·수사의 기준이 규칙 위반 여부에 집중되어 위험관리 역량 축적이 저해됨
- 산업계는 형식적 규정준수와 법률적 대응에만 과도하게 의존
- 위험관리형 제도의 철학과 집행 역량이 충분히 정착되지 못함

3. 정책방향

본 보고서는 한국 산업안전보건체계의 기본 원칙을 위험관리형 규제(Goal-based Regulation)로 전환할 것을 제안한다. 이는 우리나라에 처음 소개될 때 자율규제라고 번역되어 오해를 낳기도 했는데, 사실은 위험을 만드는 주체에게 위험 통제의 1 차적 책임을 부여하고, 그 실패에 대해 강력한 책임을 묻는 체계이다.

4. 핵심 정책권고

- 산업안전보건법은 사전 예방 중심의 위험관리 일반법으로 재편
- 중대재해처벌법은 사후 책임 중심의 형사법으로 기능 분리

- 산업별 실무규범을 현장 전문가 중심으로 공동 작성·운영
- 점검·감독 기능을 규칙 위반 적발에서 현장실무적 위험관리 평가로 전환
- 위험 정보 공유와 집단적 학습이 가능한 제도적 기반 구축

5. 기대 효과

- 산업재해 예방의 실질적 효과 제고
- 규제의 예측가능성 및 정책 일관성 확보
- 정부·기업·노동 간 신뢰 회복
- 장기적 안전보건관리 전문성 축적

각 장별 요약

1 장 - 왜 산업재해를 줄이기 어려운가?

- 산업현장에서 근로자가 작업을 수행할 때 동반하는 위험성 (risk)은 매우 다양하다. 누가 작업을 하는지, 언제, 어디서, 무엇을, 어떤 일을 어떤 방법으로 하느냐에 따라 위험의 종류와 정도는 크게 달라진다.
- 여기에 새로운 기술이나 설비, 공정, 작업방식이 도입되면, 기존에 없던 새로운 위험이 함께 생기기도 한다. 즉 산업현장의 위험은 고정되어 있지 않고 계속 변화한다.
- 이러한 다양한 위험에 대응하기 위해 정부가 작업 방법이나 안전조치를 하나하나 규정으로 정해 나가는 방식, 즉 수단지시형 규제는 모든 상황을 빠짐없이 규제를 담아내기 어렵기에 규제의 사각지대가 존재할 수 밖에 없는 본질적인 한계가 있다.
- 특히 규정을 제정하는 주체가 실제 산업현장의 위험과 작업 맥락을 충분히 이해하지 못할 경우, 현장 상황을 반영하지 못한 비현실적인 규칙이 만들어질 수 있다. 이 경우 현장에서는 작업을 지속하기 위해 해당 규칙을 반복적으로 위반할 수밖에 없고, 이는 규칙을 지키지 않는 것이 일상적인 일이 되는 문제가 발생할 수 있다.
- 한국의 산업안전보건규제는 그 동안 이러한 한계를 지닌 수단지시형 규제를 중심으로 운영되어 왔다. 이후 중대재해처벌법이 시행되면서 위험관리형 규제방식을 일부 도입했지만, 현장과 제도 전반에서 혼란이 나타나고 있다.
- 반면에 영국을 비롯한 다수의 안전보건 선진국들은 위험 통제의 결과와 수준을 중시하는 위험관리형 규제의 원칙을 바탕으로 안전보건체계를 규제, 감독하고 있다.

2 장 - 현행 한국의 산업안전보건규제체계는 어떤 제도적 혼선과 집행상의 악순환을 초래하고 있는가?

- 한국의 산업안전보건체계는 역사적으로 급속한 산업화 과정에서 국가 주도로 일정 수준의 최소 안전보건기준을 강제하기 위해 산업안전보건법이 도입되는 과정을 거쳤다.

- 한국의 산업안전보건 관련 법령은 1981 년 [산업안전보건법] 제정을 시작으로, 2019 년 전부 개정을 거쳤으며, 2022 년에는 [중대재해 처벌 등에 관한 법률]이 시행되었다.
- [산업안전보건법]은 기본적으로 수단지시형 규제 방식을 바탕으로 한 법령인 반면, [중대재해처벌법]은 위험관리형 규제방식을 지향했지만 안전보건관리체계를 중심으로 한 수단지시형 규제 방식으로 작동하고 있다.
- 한국의 산업안전보건체계에서 실제 감독 및 처벌의 기준으로 작동하는 규범은 고용노동부령인 [산업안전보건기준에 관한 규칙]이다. 이 규칙은 상세하고 광범위한 수단지시를 포함하고 있다.
- 최근 위험성 평가, 자율규제 등 위험관리형 규제방식의 체계가 제도적으로 도입되고 있으나, 오랫동안 지배적이었던 수단지시형 규제방식의 체계 위에 위험성 평가를 보조적으로 얹는 방식으로 운영되면서, 철학과 원칙에 대한 이해 부족, 제도적 혼란, 그리고 현장의 역량 부족이 나타나고 있다.
- 입법기관은 산업재해를 줄이기 위한 의도로 새로운 법안을 지속적으로 발의, 제정하고 있으나, 수단지시형 규제방식과 위험관리형 규제방식에 대한 이해 부족, 그리고 일관된 철학과 원칙의 부재로 인해, 오히려 입법과잉으로 볼수 있는 측면이 존재한다.
- 정부 차원에서는 산업안전보건본부 승격, 감독관 인원 확대 등 상당한 행정적, 재정적 투자가 이루어지고 있다. 그러나 수단지시형 규제방식과 위험관리형 규제방식 체계가 혼재된 상태에서 정책 수립과 감독, 집행 과정에 혼선이 존재한다. 여전히 규칙 준수 여부 중심의 감독과 법 집행이 우선되고 있으며, 위험성 평가를 기반으로 한 감독과 집행을 수행할 수 있는 전문성과 역량은 충분히 축적되지 못한 상황이다.
- 산업계는, 특히 대기업을 중심으로, 안전보건에 대한 관심과 투자를 늘리고 있다. 다만 현행 수단지시형 규제방식이 지배적인 체계 하에서는 사고 발생 시 처벌과 제재를 최소화하기 위한 법률 자문과 사법조치를 대비하는데 과도하게 의존하는 경향이 있다. 규제방식의 핵심인 위험성 평가를 기반으로 위험을 관리할 수 있는 역량이나 산업계가 주도로 안전 규칙과 가이드를 제정하는 역량은 아직 부족하다.

- 한편, 근로자가 기본적인 안전수칙을 준수하지 않거나, 일부 사업장에서는 노동조합이 노사 협상 과정에서 안전조치 완화를 요구한다는 지적과 우려도 제기되고 있다. 이는 개인의 태도나 문화적 요인(예: 빨리빨리 문화, 편의 우선주의)만의 문제만은 아니며, 산업의 구조적인 문제(원하청구조, 임금구조, 노사갈등, 저가수주 및 짧은 공기)와도 밀접하게 관련되어 있기에 전체 시스템을 이해하고 접근해야 한다.

3 장 - 영국의 산업안전보건 체계에서 위험관리형 규제방식은 어떤 원칙과 운영 메커니즘을 통해 지배적 규범으로 작동하고 있는가?

- 로벤스 보고서(Robens Report)와 그 이후 구축된 영국의 안전보건체계는 “위험을 만드는 자가 그 위험을 통제해야 한다”는 핵심 원칙을 바탕으로 한다.
- 산업현장에는 매우 다양하고, 끊임없이 새롭게 등장하는 위험성이 존재하기 때문에, 이러한 위험을 효과적으로 통제하기 위해서는 이 핵심 원칙이 필수적이었다.
- 1974 년 제정된 「Health and Safety at Work Act 1974 (HSWA 1974)」는 대표적인 위험관리형 규제 방식의 규제이며, 이후 약 25 년간 다수의 하위 규정들이 수단지시형 규제 방식에서 위험관리형 규제 방식으로 점진적으로 제정 및 개정되었다.
- 위험관리형 규제 방식의 규제에서는 법 조문이 “무엇을, 어떻게 하라”는 구체적 규칙을 제시하기보다, “어떤 안전한 상태를 달성하라”는 목표를 제시한다.
- 이러한 목표를 달성하기 위해서는, 위험이 시시각각 변화하는 산업현장에서 지속적인 위험성 평가, 위험 통제 및 관리가 이루어져야 한다. 즉, 위험을 만들어내는 주체가 그 위험을 직접 통제한다는 원칙을 바탕으로 한다.
- 대신, 실무 규정이나 특정 작업에 대한 상세 가이드는 정부가 일방적으로 정하기보다는, 각 산업을 대표하는 포럼을 통해 산업계 현장 전문가들이 중심이 되어 공동으로 작성 및 개정한다. 이를 위해 산업현장 전문가들이 현장의 위험성을 고려하여 규정과 가이드를 만들고 업데이트할 수 있는 제도적 메커니즘과 역량이 존재한다.

- 정부의 규제, 감독, 처벌에서 가장 중요한 판단 기준은, 현장에서 위험성 평가를 통해 위험이 얼마나 효과적으로 통제, 관리하고 있는지에 대한 여부다. 산업계가 만든 규정이나 가이드의 형식적 준수 여부가 처벌의 핵심 기준이 되는 것은 아니다.
- 이에 따라 감독관에게 요구되는 전문성 역시, 단순히 상세 규정 위반 여부를 판정하는 능력이 아니라, 현장에서 위험을 실질적으로 평가하고, 이해관계자와 이를 공유하며, 위험 통제가 효과적으로 이루어지고 있는지를 판단하는 능력이다.
- 사업장에서의 위험 통제는 “합리적으로 판단할 때 실제로 최대한 낮출 수 있는 수준(As Low As Reasonably Practical)”이라는 원칙 하에서 이루어진다. 이는 모든 사고를 완전히 제거하는 것이 현실적으로 불가능함을 인정하고, 위험 감소와 비용간의 균형이 존재함을 전제로 한다.
- 산업재해가 발생했을 경우, 해당 사업장은 합리적으로 실행 가능한 최대 수준의 위험 통제 조치를 취했음을 입증할 책임을 진다. 그래서 사업장의 안전책임자는 해당 산업을 대표하는 포럼에 참여하여 안전보건규정이나 가이드 작성에 기여하여, 사업장의 안전보건관리에 대한 평상시 평판을 쌓는데 적극적이다.

4 장 - 한국 산업안전보건체계를 위험관리형 규제방식 중심으로 개편하기 위한 정책적 과제와 실행방안은 무엇인가?

- 중소기업은 역량과 자원이 특히 부족하여 위험관리형 규제 전환할 경우 혼란을 겪을 수 있다는 우려가 있다. 그러나 위험관리형 규제는 자율방임이 아니라, 현장 전문가 집단이 마련한 실무규범을 기준으로 강한 책임과 처벌이 결합되는 방식이다. 이를 통해 중소기업 역시 형식적인 규정 준수에 머무르기보다 핵심 위험에 집중한 안전관리가 가능해질 수 있다.
- 현재 정부, 산업계, 사법기관 전반에 위험관리형 규제를 효과적으로 집행하기 위한 역량이 충분하지 않다는 우려가 있으나, 위험관리형 규제로의 단계적 전환 과정 자체가 필요한 전문성·경험을 축적하는 계기가 될 수 있다.
- 특수고용 노동자와 플랫폼 노동자에 대한 우려도 있다. 작업 방식이 다양해 위험관리형 규제가 상대적으로 적합한 측면이 있으나, 집단적 대표성과 교섭력을 갖기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 최소한의 기본적인 안전보건 의무는

수단지시형 규제로 보완할 필요가 있으며, 이들의 특성을 반영한 별도의 규제 설계와 사회적 논의가 요구된다.

- 산업안전보건법은 공법적 성격으로 전환하여 사전 예방 중심의 역할을 수행하고, 중대재해처벌법은 형사법으로서 사후 처벌 중심의 역할을 담당하도록 기능을 분리할 경우, 전체 산업안전보건 체계를 위험관리형 규제로 전환하는 데 도움이 될 수 있다.
- 기존의 산업별 협회와 단체를 적극 활용하여 현장과 산업 전문가 중심으로 산업·업종별 실무규범을 작성하고, 정부는 이를 지원·승인·관리하는 방향의 정책적 시도가 필요하다.
- 산업안전 감독의 기능은 현장의 규정 위반 적발과 사고 수사 중심에서 벗어나, 사업장의 위험관리 실무와 관리체계를 평가하는 방향으로 전환될 필요가 있다.
- 산업별로 축적되는 위험 정보와 사고 경험이 개별 기업의 방어 수단이 아니라 산업 전체의 학습 자산으로 활용될 수 있는 환경을 조성해야 한다.
- 본 보고서의 제안들을 바탕으로, 정부·산업계·노동계·시민사회·전문가가 참여하는 사회적 대화를 통해 한국 산업안전보건체계 개편에 대한 공론을 본격적으로 시작할 것을 제안한다.

1 장 – 왜 산업재해를 줄이기 어려운가?

산업재해를 왜 줄이기 어려운지에 대한 질문은 단순해 보이지만, 막상 답을 하려면 쉽지 않다. 잠시 보고서를 덮고 스스로 답을 떠올려보면, 여러 가지 이유가 동시에 떠오를 가능성이 크다. 그만큼 이 문제는 한 가지 원인으로 설명하기 어렵다.

먼저 현장에서는 작업자가 안전수칙을 지키지 않거나, “나는 괜찮겠지”라는 생각으로 위험한 행동을 하는 경우가 있다. 이런 개인의 태도가 사고로 이어지는 사례도 분명 존재한다. 그래서 산업재해의 원인을 근로자의 부주의나 안전의식 부족에서 찾는 시각에도 일정 부분 설득력이 있다.

하지만 산업재해를 개인의 문제로만 볼 수는 없다. 많은 산업 현장에서는 위험한 작업이 하청업체나 외주 인력에게 맡겨지는 구조가 고착되어 있다. 이 과정에서 원청과 하청 간의 불평등한 계약 관계, 낮은 공사비나 촉박한 작업 일정이 안전 조치를 어렵게 만든다. 결국 위험은 가장 약한 위치에 있는 노동자에게 집중되는 경우가 많다.

제도적인 문제도 빼놓을 수 없다. 중대재해처벌법 시행 이후에도 산업재해가 발생할 때 기업이나 경영자에게 내려지는 처벌이 약하다는 인식이 널리 퍼져 있다. 처벌이 가볍다면, 기업 입장에서는 안전에 투자하기보다는 비용 절감을 우선하게 될 가능성이 커진다. 이로 인해 산업재해 예방을 위한 노력이 충분히 이루어지지 않는 악순환이 반복될 수 있다.

또 한편에서는 한국의 산업 구조 자체를 이유로 들기도 한다. 중화학공업과 제조업 비중이 높은 상황에서 일정 수준의 산업재해는 어쩔 수 없다고 받아들이는 시각이다. 하지만 건설업 사망 만인율(근로자 1 만명당 사망자 비율)로 비교해도 한국은 OECD 경제대국 가장 높다 (1).

결국 산업재해를 줄이기 어려운 이유는 근로자의 안전의식, 산업 구조, 법과 제도의 한계, 기업의 경영 판단, 사회 전반의 인식이 복합적으로 얽혀 있기 때문이다. 어느 하나만 고쳐서 해결될 문제는 아니며, 여러 문제를 함께 바라보고 단계적으로 개선해 나가는 노력이 필요하다. 산업재해 감축을 위해서는 책임을 특정 집단에만 돌리기보다, 구조와 제도 전반을 점검하고 실질적인 변화를 만들어가는 접근이 요구된다.

그러나 이번에는 한 걸음 더 나아가, 실제로 현장에서 작업하는 근로자의 관점에서 이 문제를 생각해볼 필요가 있다.

그림 3은 열차 터널 공사 현장에서 곡선 형태의 터널 외벽에 강화 철근을 수평으로 고정하는 작업 장면을 보여준다. 해당 작업은 높은 위치에서 이루어지는 고소작업이지만, 현장에는 비계가 설치되어 있지 않다. 대신 근로자는 고소작업대 위에서 작업을 진행하다가, 접근이 어려운 마지막 두 개 라인의 철근을 고정하기 위해 고소작업대 밖으로 나와 건설 구조물에 몸을 의지한 채 매우 위험한 자세로 작업하고 있다.

원래 작업 계획은 비계를 설치한 후, 그 위에서 강화 철근을 고정하는 것이었다. 그러나 비계를 설치하면 철근이 복잡하게 얽힌 작업 구간에서 작업 공간이 지나치게 좁아지고, 작업이 오히려 더 어렵다는 문제가 제기되었다. 이로 인해 비계는 해체되었고, 대신 고소작업대를 활용하는 방식으로 작업 방법이 변경되었다.

작업 방식 변경 전, 엔지니어는 디지털 시뮬레이션을 통해 고소작업대에서 철근 고정작업이 가능한지를 사전에 검토하였다. 시뮬레이션 결과, 높이나 작업 거리 측면에서는 작업에 문제가 없을 것이라는 판단이 내려졌다. 그러나 실제 작업이 시작되자 상황은 달랐다. 근로자는 가장 높은 위치에 있는 두 개 라인의 철근은 고소작업대 안에서는 물리적으로 손이 닿지 않아 고정이 불가능하다는 사실을 현장에서 직접 체감하게 되었다.

결국 작업을 마무리하기 위해 근로자는 고소작업대 밖으로 나와 건설 구조물에 몸을 기대는 위험한 방법을 선택할 수밖에 없었다. 이 지점에서 질문이 제기된다.

이 근로자의 행동은 명백히 지켜서는 안 되는 규칙 위반이자 무모한 행동인가, 아니면 주어진 작업 조건과 현장 상황 속에서 공정을 마무리하기 위해 선택한 불가피하지만 제도적으로는 용납될 수 없는 행동인가.

이 질문은 산업재해를 단순히 개인의 부주의나 규칙 위반으로만 볼 수 있는지, 아니면 현장의 작업 현실과 계획·설계·관리 과정 전반의 문제로 함께 살펴봐야 하는지를 다시 생각하게 만든다.



그림 3. 열차터널 외벽 공사작업 중 - 출처 (2)

산업재해를 줄이기 어려운 근본적인 이유는, 앞서 살펴본 사례에서 보듯이 산업현장에서 이루어지는 작업과 그에 따른 위험이 결코 단순하거나 고정적이지 않기 때문이다. 산업현장의 작업은 매뉴얼로 정형화되어 있는 것처럼 보이지만, 실제로는 현장 상황에 따라 끊임없이 달라지고, 그에 따라 위험의 형태와 수준도 복잡하게 변화한다.

산업현장에서 작업자가 수행하는 모든 작업에는 일정 수준의 위험이 수반된다. 그러나 그 위험이 어떤 모습으로 나타나는지는 매우 다양한 요소에 의해 결정된다. 예를 들어, 누가 작업을 수행하는지에 따라 위험은 달라질 수 있다. 작업자의 경험과 숙련도가 충분한지, 해당 작업에 얼마나 익숙한지에 따라 동일한 작업이라도 위험 수준은 크게 달라진다. 작업이 언제 이루어지는지도 중요한 요인이다. 주간과 야간, 혹은 폭우·폭염·한파와 같은 기후 조건에 따라 작업 환경과 위험 요인은 크게 변한다.

작업이 이루어지는 장소 역시 영향을 미친다. 실내인지 실외인지, 밀폐공간인지 개방된 공간인지에 따라 사고의 유형과 발생 가능성은 달라진다. 여기에 더해, 사용되는 도구와 설비의 상태 역시 중요한 변수다. 설비가 제대로 관리되고 있는지, 작업자가 해당 장비에 얼마나 익숙한지, 사용성이 좋은지에 따라 작업 방식과 위험 수준은 달라질

수밖에 없다. 심지어 현장관리자와 작업자 사이의 관계, 지시 방식, 의사소통 정도에 따라서도 작업자가 선택하는 행동과 위험 감수 수준은 달라질 수 있다.

더 나아가 산업현장의 위험요소는 한 번 정해지면 그대로 유지되는 것이 아니라, 시간의 흐름에 따라 지속적으로 변화한다. 새로운 기술, 설비, 공정, 작업 방식이 현장에 도입될 때마다 기존에는 존재하지 않았던 새로운 형태의 위험이 함께 발생한다. 자동화와 디지털화는 반복 작업에서의 신체적 부담을 줄여주는 긍정적인 효과를 가져왔지만, 동시에 인간과 기계가 함께 작업하는 환경에서 새로운 위험을 만들어냈다.

예를 들어 산업현장에 투입된 로봇은 정상적으로는 안전하게 작동하더라도, 센서의 오작동이나 소프트웨어 오류, 또는 작업자의 예상하지 못한 행동과 맞물릴 경우 부딪힘이나 끼임과 같은 사고로 이어질 수 있다. 또한 최근에는 드론이 점검, 촬영, 물류 등 다양한 목적으로 산업현장에서 활용되고 있는데, 이에 따라 떨어짐, 부딪힘, 끼임 등 과거에는 거의 고려되지 않았던 새로운 위험요소가 등장하고 있다.

이처럼 새롭게 나타나는 위험들은 과거의 사고 사례나 기존의 안전 규정을 바탕으로 미리 예측하거나 충분히 대비하기가 어렵다. 그 결과 산업재해 예방은 단순히 규칙을 강화하거나 책임을 개인에게 돌리는 방식만으로는 한계가 있으며, 변화하는 현장 현실을 지속적으로 이해하고 반영하는 접근이 필요하다는 점을 시사한다.



그림 4. 풍력발전 터빈 점검을 위해 드론사용 - 출처 (Adobe Stock)

이처럼 산업현장의 위험이 매우 다양하고, 시간이 지날수록 새로운 위험이 계속해서 등장하는 상황에서 이를 통제하기 위해 규정을 끊임없이 추가하고 세분화하는 수단지시형 규제방식(rule-based regulatory approach)을 규제의 핵심 원칙으로 삼는 데에는 항상 사각지대가 존재하는 근본적인 한계가 존재한다. 수단지시형 규제는 “이러한 상황에서는 이러한 조치를 해야 한다”는 식으로 미리 행동을 규정하고, 이를 지키지 않을 경우 처벌이나 제재를 가하는 방식이다.

그러나 실제 산업현장은 규정으로 사전에 정의할 수 있는 범위를 항상 넘어선다. 모든 작업 상황과 변수를 규칙으로 만들려 한다면 규정의 수는 과도하게 늘어날 수밖에 없다. 특히 법령을 제정하는 주체인 국회와 정부가 산업현장의 실제 위험과 작업 환경을 충분히 이해하지 못할 경우 이러한 문제는 더욱 심화된다. 현장을 직접 경험하지 않은 상태에서 마련된 규정은 이상적인 조건을 전제로 한 규칙으로 설계되는 경우가 많다. 그 결과 현장에서는 이해하기 어렵고 적용하기 힘든 복잡한 규제 체계가 만들어질 가능성이 크다. 이러한 규제는 형식적으로는 존재하지만, 실제 현장에서는 오히려 안전관리의 실효성을 떨어뜨릴 위험이 있다.

이러한 수단지시형 규제의 한계를 인식하여, 영국을 비롯한 여러 산업안전보건 선진국들은 규칙 준수 여부 자체보다는 위험이 실제로 얼마나 잘 통제되고 있는지를 중시하는 위험관리형 규제(goal-based regulatory approach)를 안전보건체계의 핵심 원칙으로 채택해 왔다. 위험관리형 규제는 위험을 “합리적으로 실행 가능한 가장 낮은 수준(As Low As Reasonably Practicable, ALARP)”까지 줄이는 것을 목표로 제시하고, 그 목표를 달성하는 방법은 상당 부분 사업주와 조직의 책임과 판단에 맡긴다.

예를 들어 위험관리형 규제에 기반한 법규는 “고소 작업이 수행되는 경우, 모든 사업주는 합리적으로 실행 가능한 범위 내에서, 신체 상해를 초래할 수 있는 높이에서 사람이 추락하는 것을 방지하기 위해 적절하고 충분한 조치를 취해야 한다”와 같이 달성해야 할 목표를 제시한다. 반면 수단지시형 규제는 “사업주는 높이 1 미터 이상인 계단의 개방된 측면에 안전난간을 설치하여야 한다. 안전난간의 상부 난간대와 중간 난간대의 간격은 60 센티미터 이하가 되도록 하고, 난간대는 지름 2.7 센티미터 이상의 금속제 파이프를 사용해야 한다”와 같이 구체적인 수단을 사전에 정해 놓는다.

위험관리형 규제의 핵심은 안전을 “규칙을 지켰는가”만의 문제로 보지 않고, 더 포괄적인 “위험이 실제로 얼마나 효과적으로 통제되고 있는가”의 문제로 바라본다는 점이다. 고소작업의 경우 중요한 것은 특정 장비를 사용했는지가 아니라, 추락 위험이 실질적으로 충분히 낮아졌는지 여부다. 어떤 현장에서는 안전난간 설치가 최선의 대안일 수 있지만, 다른 현장에서는 고소작업대 사용, 로프 접근 방식, 원격 작업 기술, 또는 작업 순서를 변경해 고소작업 자체를 줄이는 방법이 더 효과적일 수도 있다. 위험관리형 규제는 이러한 현장 간 차이를 인정하고, 각 현장이 가장 적절한 위험 통제 방안을 스스로 설계하도록 요구한다.

다만, 방식 선택의 자율성이 주어지는 만큼 그에 대한 책임 역시 분명하다. 사업주는 선택한 위험 통제 방식이 타당하다는 점을 위험성 평가, 적절한 안전조치, 근로자 교육, 그리고 위험 관리 및 감독 체계를 통해 입증해야 한다. 만약 이러한 위험 통제가 실패하여 사고가 발생할 경우, 규제기관은 상당한 수준의 과태료나 벌금을 부과함으로써 강한 책임을 묻는다. 이는 규제 대상자가 위험 관리를 형식적으로 접근하지 않고, 실질적인 안전관리 역량과 전문성 강화를 위한 투자를 하도록 유도하는 장치로 작용한다.

수단지시형 규제와 위험관리형 규제는 각각 장단점을 가지고 있으며, 표 1에 제시된 바와 같이 서로 다른 특성을 지닌다. 이 두가지 규제 방식은 산업안전보건 분야뿐만 아니라 금융시장, 식품 안전, 운전자 관리, 건설, 화재 안전, 요양시설 등 다양한 영역에서 적용되어 왔다. 그 효과는 규제 대상과 사회적·문화적 환경에 따라 다르게 나타났다. 그러나 산업안전보건 분야에서는 위험관리형 규제를 기본 원칙으로 채택한 국가들, 특히 영국을 포함한 안전 선진국들에서 비교적 긍정적인 성과가 확인되고 있다 (3).

표 1. 수단지시형 규제방식과 위험관리형 규제방식 장단점 비교 (3)

	수단지시형 규제 방식 Rule-based approach	위험관리형 규제 방식 Goal-based Approach
정의	구체적인 절차와 방법을 명시하여 준수 요구	달성해야 할 안전 목표를 명시하고 현장 위험성평가에 맞추어 적절한 통제조치수단을 선택
유연성	낮음 – 정해진 규칙을 반드시 따라야 함	높음 – 현장 상황에 맞는 방법을 선택 가능
비용효율성	낮음 – 모든 사업장에 동일 규칙 적용	높음 – 상황별 최적화 가능
혁신 가능성	낮음 – 새로운 기술 적용 어려움	높음 – 창의적 해결책 가능
집행 용이성	높음 – 준수 여부 확인이 간단	낮음 – 결과 측정과 해석이 복잡
적용시 주의점	규칙 준수에만 집중, 실제 안전 목표 달성 소홀 가능	목표가 모호하면 분쟁 발생 가능

물론 위험관리형 규제만 100% 적용하거나, 수단지시형 규제방식을 100%적용하기 보다는, 두 규제방식의 장단점을 파악하여, 상황에 맞게 적절히 조합해서 활용하는 것은 중요하다. 중요한 점은 단순히 두 방식을 함께 사용한다는 사실이 아니라, **어떤 규제 원칙이 중심이 되고 어떤 규제 원칙이 보조적인 역할을 하는지를 분명히 설정하는** 것이다.

어떤 규제 방식이 지배적인 원칙으로 채택되느냐에 따라 규제기관의 집행 방식과 감독 스타일은 크게 달라진다. 또한 규제를 집행하는 기관과 이를 이행해야 하는 사업주.조직이 갖추어야 할 전문성과 역량의 성격 역시 달라지게 된다. 예를 들어 수단지시형 규제가 중심이 될 경우, 규제기관은 규칙 위반 여부를 확인하는 점검과 단속에 집중하게 되고, 규제 대상 역시 규정을 정확히 이해하고 형식적으로 준수하는 역량이 강조된다. 반면 위험관리형 규제가 지배적인 원칙일 경우에는, 위험을

식별·평가·통제하는 능력과 이를 설명하고 입증할 수 있는 전문성이 핵심 역량으로 요구된다.

산업안전보건 규제의 경우, 대부분의 안전보건 선진국에서는 위험관리형 규제를 중심으로 삼고, 수단지시형 규제는 이를 보완하는 역할로 활용하고 있다. 이는 집을 지을 때 주춧돌이 가장 중요한 구조적 기반이 되는 것처럼 대부분의 안전보건 선진국에서는 위험관리형 규제가 철학 및 원칙이 되는 주춧돌 역할을 한다 (그림 1).

이러한 지배적 원칙을 실제로 뒷받침하는 두 개의 중요한 기둥이 존재한다. 하나는 위험성 통제를 제대로 수행하지 않은 사업장에 대해 법원이 강력한 처벌과 제재를 부과하는 사법 체계이다. 일부 국가에서는 상한선이 없는 벌금이나 강도 높은 처벌을 통해, 위험 통제를 소홀히 하는 것이 결코 감내할 수 없는 선택임을 분명히 하고 있다. 다른 하나는 현장 감독관의 전문성과 역량이다. 감독관은 단순히 규칙 위반 여부만을 확인하는 것이 아니라, 현장에서 위험이 실제로 적절히 통제되고 있는지를 판단하고, 필요한 경우 제재를 가할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 이 주춧돌과 두 기둥 위에 추가적으로 수단지시, 규정, 규칙이 지붕이 되어 보조적인 역할을 하는 구조로 이루어져 있다.



그림 1. 대부분의 안전보건선진국의 규제 구조

반면에 한국은 대부분의 다수의 안전보건 선진국에서 보조적 역할을 하는 수단지시형 규제가 오히려 규제의 중심, 그림 2 와 같이 주춧돌 역할을 해 온 구조를 가지고 있으며, 이러한 상황은 현재까지도 크게 달라지지 않았다.

수단지시형 규제는 그 성격상 모든 작업 상황과 위험을 사전에 규정하기 어렵기 때문에, 근본적으로 규제의 사각지대가 많이 발생할 수밖에 없다. 또한 규정의 문언을 형식적으로 충족하는 방식으로 처벌을 회피하는 것이 상대적으로 용이하여, 결과적으로 처벌의 실효성이 약화될 가능성도 높다. 이러한 사각지대를 줄이기 위해 규제를 계속 추가하고 세분화하다 보면, 과잉입법과 과도한 규제로 이어질 위험 역시 커진다.

이러한 구조 하에서 감독관은 현장의 실제 위험을 평가하고 통제 수준을 판단하는 전문성보다는, 지속적으로 업데이트 및 추가되는 수단지시 규정을 숙지하고 이를 적용하는 데 우선적으로 역량을 소모하게 된다. 산업재해가 발생했을 경우에도, 사고의 근본 원인이나 위험 관리의 실패보다는 특정 규정 위반 여부를 확인하고 수사하는 데 감독 행정의 초점이 맞춰질 가능성이 크다. 그 결과, 위험을 종합적으로 이해하고 평가할 수 있는 진정한 의미의 전문성과 역량이 축적되기 어려운 구조가 형성된다.

이러한 상황에서 중대재해처벌법 시행 이후, 위험관리형 규제 방식에 기반한 위험성 평가 제도가 기존 규제 구조 위에 보조적으로 도입되었다. 그러나 지배적인 규제 원칙이 여전히 수단지시형 규제에 머무른 상태에서 위험관리형 요소가 추가되다 보니, 규제기관과 규제 이행자 모두가 어떤 기준을 우선적으로 따라야 하는지에 대해 혼란을 겪고 있는 실정이다. 이는 위험관리형 규제가 체계의 중심 원칙으로 자리 잡기보다는, 또 하나의 절차적 요구사항으로 인식될 가능성을 높이고 있다.

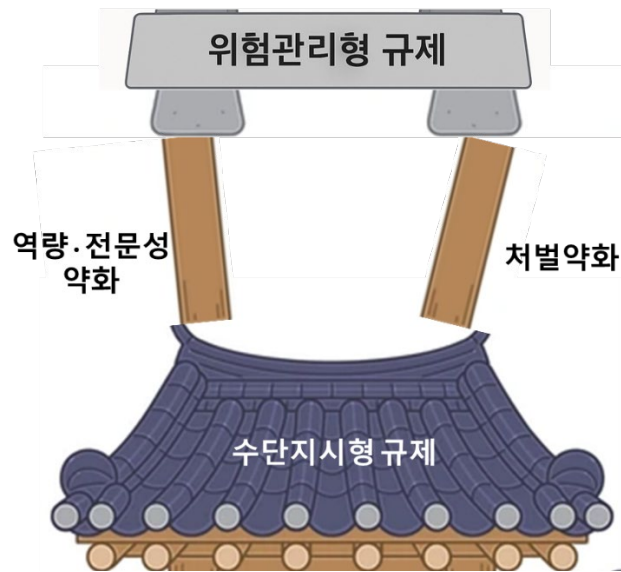


그림 2. 한국의 산업 안전보건 규제 구조

다음장 (2 장)에서는 현행 수단지시규제가 중심인 한국의 산업안전보건규제체계는 어떤 제도적 혼선과 집행상의 악순환을 초래하고 있는가에 대해 심도있게 검토하고, 3 장에서는 영국의 산업안전보건 체계에서 위험관리형 중심의 규제방식이 어떤 원칙과 운영 메커니즘을 통해 작동하고 있는지를 살펴보고자 한다.

2 장 - 현행 한국의 산업안전보건규제체계는 어떤 제도적 혼선과 집행상의 악순환을 초래하고 있는가?

한국의 산업안전보건체계는 역사적으로 급속한 산업화 과정에서 국가 주도로 일정 수준의 최소 안전보건기준을 강제하기 위해 산업안전보건법을 도입하는 것으로 시작했다(4). 그리고 지난 수십 년간 산업 구조 고도화, 노동시장 환경 변화, 대형 산업재해의 반복 등 다양한 사회적 요구에 대응하며 꾸준히 발전해 왔다.

1981 년 제정된 「산업안전보건법」은 당시 중화학 공업 육성과 산업 성장 가속화 과정에서 증가하던 산업재해를 체계적으로 관리하기 위한 최초의 종합적 법률이었다(4). 이 법령은 산업현장에서 일어날 수 있는 위험요인별로 구체적인 기준과 조치 사항을 명시하고, 사업주와 근로자의 책임을 명확히 규정하는 것을 특징으로 한다. 이후 법령은 기술 발전, 산업 구조 변화, 직업병 증가에 따라 지속적으로 보완되다가 2019 년에 산업안전 환경의 변화에 발맞춰 전면 개정되었다.

이 과정에서 많은 규정이 현대화되었음에도 불구하고, 근본적으로는 상세한 규정을 정하고 준수여부에 따라 감독 및 처벌을 하는 기본 원칙이 유지되었다. 즉 수단지시규제인 무엇을 어떻게 해야 하는지를 구체적으로 규정하여 감독하고 처벌하는 방식이 중심적이었으며, 이는 한국 산업안전의 기본 철학을 지속적으로 형성해 왔다.

2022 년 시행된 「중대재해처벌법」은 대형 사고 재발 방지에 대한 사회적 요구가 강해지면서 마련된 법령이다. 이 법은 안전보건관리체계 구축, 이행 의무와 같은 상대적으로 추상적이고 목표 중심의 원칙을 추구한다는 점에서 기존의 수단지시형 규제방식의 산업안전법 체계와 차별화된다. 즉 “구체적인 수단”보다는 “사업주가 궁극적으로 달성해야 할 목표 (중대재해 예방)”에 초점을 맞추는 위험관리형 규제 방식을 따르고 있다.

그러나 표 2 (대한민국 산업안전법 계층구조도)에서 잘 보여주는 것처럼 산업현장에서 실제로 감독 및 처벌의 기준으로 작동하는 법령은 고용노동부령인 「산업안전보건기준에 관한 규칙」이다. 이 규칙에는 산업안전의 세부 기준이 매우 구체적이고 광범위하게 명시되어 있으며, 사업장은 이를 준수해야 한다. 따라서 한국의

산업안전 체계는 법적 구조상 위험관리형 규제방식의 요소가 중대재해처벌법을 통해 도입되고 있음에도 불구하고, 현실에서는 세세한 규칙의 준수 여부가 산업안전보건 행정의 중심 기준으로 여전히 기능하고 있다. 감독관이 현장 점검, 사고조사 및 처벌을 할 때 역시 산업안전보건기준에 관한 세부 규칙 등의 위반 여부를 확인하는데 우선순위가 있다.

표 2. 대한민국 산업안전보건법 계층 구조도

제·개정권자	법	법적성격
국민투표	기본법(헌법)	법령 (형사처벌 및 경제적 제재 병행)
국회 (환경노동위원회 → 법제사법위원회 → 본회의)	산업안전보건법(법률) 중대재해처벌법(법률)	
대통령 (입법예고 → 규제심사 → 법제처 심사 → 차관회의 → 국무회의)	산업안전보건법 시행령(대통령령)	
고용노동부장관 (입법예고 → 규제심사 → 법제처 심사)	고용노동부령(3 개) (산업안전보건법 시행규칙 산업안전보건기준에 관한 규칙 유해위험작업의 취업제한에 관한 규칙)	
	훈령, 예규, 고시	행정규칙

최근 한국 정부는 위험성 평가, 자율규제, 안전보건관리체계 구축 등 위험관리형 규제방식의 원칙을 기반으로 한 제도를 단계적으로 도입하고 있다. 그러나 기존 수단지시형 규제 체계가 감독, 처벌의 지배적인 원칙인 상황에서 위험성 평가 등이 보조적으로 엮는 방식으로 운영되면서, 철학과 원칙에 대한 이해 부족, 제도적 혼란, 그리고 현장의 역량 부족이 나타나고 있다. 산업안전보건법령의 조항들을 자세히 살펴보면, 목표 중심의 큰 틀을 제공하는 조항도 포함하고 있지만, 특히 형사처벌 및 경제적 제재의 기준이 되는 산업안전보건에 관한 규칙에 세부적인 규정 조항이 많은 부분을 차지하고 있다.

입법기관인 국회에서는 산업재해 예방을 위한 의도로 다양한 특별법 (건설안전특별법, 항만안전특별법, 생활물류서비스산업발전법, 학교급식법, 농업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법, 경찰공무원보건안전법, 연구실 안전환경조성에 관한 법률) 및 산업안전보건법 개정안 지속적으로 발의되고 있다. 그러나 수단지시형 규제 방식과 위험관리형 규제방식의 개념에 대한 인식과 장단점에 대한 이해가 부족하여, 정책 및 입법 방향성의 일관성이 부족해 보인다.

추가 입법을 통해 더 많은 수단지시를 늘리고자 하는 노력들이 오히려 이미 파편화되고 난립한 안전보건 규정들이 더욱더 불필요하게 복잡하게 만들 수 있다. 결국 불필요한 규제가 과잉으로 양산되어 현장의 부담을 증가시키거나, 실제 산업구조와 현장여건을 반영하지 못한 법안 추진 등 역효과가 나타날 가능성이 높다.

최근에는 위험관리형 규제방식의 대표적인 제도인 위험성 평가를 수단지시형 방식의 규제원칙을 도입하여 감독, 제제하려는 시도가 있었다. 문서로 작성된 위험성 평가의 질을 평가할 수 있는 규칙을 정하고, 위반 시 거기에 상응하는 처벌과 제재를 하려는 시도가 합리적이라고 생각할 수도 있겠지만, 이는 위험관리형 규제방식이 현장에서 실무적으로 어떻게 작동해야 하는지를 이해 못한, 관료 중심의 모순적인 시도였다.

행정기관인 정부는 산업안전 강화를 위해 산업안전보건본부 승격, 감독관 인원 확대 및 교육 강화 등 상당한 행정적, 재정적 지원 조치를 시행하고 있다. 그러나 수단지시형 규제가 지배적인 원칙인 상황에서 위험관리형 규제방식을 바탕으로 한 제도들을 보조적으로 엮는 방식으로 실행하려고 하면서 두 체계가 혼재된 상태이다. 이러한 상태는 향후 정책 수립, 감독, 수사 및 처벌집행 과정에 혼선을 유발할 수 있다.

산업안전 감독관의 전문성을 키우는 것은 시급하고 매우 중요한 과제이다. 산업안전 감독관의 전문성 문제는 현재 산업안전보건체계의 구조적 특성과 밀접하게 연결되어 있다. 감독관의 상당수는 일반공무원 공개경쟁 채용시험을 거쳐 임용된 후 고용노동부로 전입하여 산업안전 감독 업무를 수행하고 있다. 발령 이후 약 6 주간의 신규 근로감독관 교육을 통해 기본적인 법 집행 역량을 습득하지만, 이는 주로 법령 체계 이해와 위반 조사 절차에 초점을 둔 교육으로 구성되어 있다. 복잡한 산업공정에 대한 이해, 산업별 위험 구조 분석, 위험성평가의 적정성 판단과 같은 고도의 전문적 역량을 체계적으로 축적하기에는 상당히 부족하다.

현행 감독 실무 역시 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 등 세부 규정 위반 여부를 확인하는 방식에 중심이 놓여 있다. 감독 과정에서 핵심 판단은 개별 조항의 충족 여부, 보호구 착용여부, 시설 기준 준수여부, 특수건강 진단여부, 작업환경 측정여부 등과 같은 형식적 기준에 수렴되는 경향이 강하다. 이러한 집행 구조는 수단지시형 규제체계에서는 일관성을 가질 수 있으나, 위험을 사전에 식별하고 그 위험 통제 수준의 합리성과 비례성을 평가하는 위험관리형 규제의 논리와는 다른 판단 구조를 바탕으로 한다.

특히 위험성평가가 제도적으로 도입되어 있음에도 불구하고, 그 위험성 평가의 충실성이나 위험성 통제조치의 실질적 효과를 심층적으로 검토하는 감독 역량은 충분히 축적되어 있지 않다. 위험성평가 문서가 존재하는지 여부는 확인할 수 있겠지만, 해당 사업장의 작업자나 경영자가 실제로 관련된 위험요소를 적절히 인식하고 관리하고 있는지에 대한 질적 판단을 위한 제도나 역량은 있지 않은 상황이다.

결과적으로 현재의 감독 체계는 위험관리 체계 전반의 합리성과 효과성을 심사하는 구조로 충분히 정착되지 못한 채, 여전히 규정 위반 조사 중심의 집행 관성에 크게 의존하고 있는 과도기적 상태에 놓여 있다고 평가할 수 있다.

산업계에서는 중처법 시행 이후 대기업을 중심으로 ESG 경영 확대, 안전 관련 투자 증가, 전문인력 확충 등이 진행되며 산업계 전반의 안전보건에 대한 관심과 역량은 분명히 높아지고 있다. 산업안전기사, 산업위생관리기사 등의 법규대응 및 기술적 지식위주의 자격증을 가진 안전보건인력들이 증가하는 것은 고무적이다. 그러나 이런 기술적 역량은 수단지시형 규제방식에 대응하기에 어느정도 적절할 수는 있으나, 위험관리형 규제의 원칙을 실행하기에는 충분하지 않을 수 있다.

위험관리형 규제방식은 현장의 위험성평가에 기반한 기업의 의사결정, 안전관리 시스템의 적용 및 산업계 주도로 규칙 및 가이드라인을 만들어 낼 수 있는 역량과 환경이 필요하다. 그러나 현재 한국의 산업계에는 산업계 주도로 규칙 및 가이드라인을 만들고 승인을 받을 수 있는 메커니즘이 활성화되어 있지 않다.

일부 대기업은 안전관리자의 부족한 역량강화를 위해 국제적으로 인정받는 NEBOSH 자격 취득을 지원하기도 한다. 또한 위험성평가, 통제 및 관리 역량을 키우기 위한 교육내용과 교육방식을 효과적으로 실행하고 있는 사례도 있어 매우 고무적이거나, 아직 소수에 불과하다.

그럼에도 불구하고, 일부 선도적인 대기업에서 형성된 안전관리 역량과 조직 문화가 중소기업이나 하청·하도급 업체로 충분히 확산되지 못하는 구조적 단절이 존재한다는 점도 중요한 문제로 지적할 수 있다. 즉, 원청 또는 대기업 내부에서는 비교적 높은 수준의 안전관리 체계가 구축되어 있음에도 불구하고, 실제 위험한 작업이 집중되는 하청 및 협력업체 현장으로 그 효과가 이어지지 못하는 경우가 적지 않다.

중대재해처벌법 시행 이후 나타난 예상치 못한 역효과 중 하나로, 건설공사 발주자가 하청·하도급 업체의 안전조치에 대해 오히려 적극적으로 개입하지 않으려는 현상이 관찰되고 있다. 발주자가 안전 조치의 강화나 개선을 요구할 경우, 사고 발생 시 이를 근거로 원청 또는 발주자의 책임이 확대될 수 있다고 해석될 여지가 있다는 우려가 작용한 결과로 볼 수 있다. 그 결과, 발주자가 안전보건과 관련하여 아무런 요구도 하지 않는 방향으로 행동을 최소화하는 사례가 나타나고 있다.

이러한 현상은 중대재해처벌법의 입법 취지, 즉 실질적인 위험 통제를 강화하고 산업 전반의 안전 수준을 끌어올리려는 목적과는 분명히 상반되는 결과라고 할 수 있다. 법이 의도한 것은 발주자와 원청의 책임 회피가 아니라, 현장 전반에서 위험 관리에 대한 실질적인 관심과 개입을 확대하는 것이었다.

어쩌면 이러한 방어적 행태는 기업이 산업재해 발생 시 처벌 대상이 될 수 있는 위험에 대비하여, 로펌이나 노무사의 자문을 통해 법적 책임을 최소화하는 방향으로 대응 전략을 수립한 결과일 가능성도 있다. 다시 말해, 안전 관점에서의 합리적 판단보다는 법적 위험 회피를 우선시하는 의사결정이 이루어지고 있는 것이다.

그러나 이와 같이 법의 사각지대를 활용한 방어적인 대응은 개별 기업의 단기적인 위험 회피에는 도움이 될 수 있을지 모르나, 산업 전체의 안전보건 수준을 실질적으로 개선하는 데에는 거의 기여하지 못한다. 오히려 위험 관리에 대한 공동의 책임과 협력을

약화시키고, 현장의 실제 위험을 방치하는 결과로 이어질 가능성이 크다는 점에서 정책적으로도 면밀한 재검토가 필요하다.

현장 근로자들이 기본적인 안전수칙을 준수하지 않는 경우가 종종 있으며, 이를 문제로 지적하는 시각도 존재한다. 실제로 근로자가 안전수칙을 지키지 않는 이유를 단순히 개인의 안전불감증이나 작업을 보다 편하게 하기 위한 의도적인 규칙 위반에서 찾는 경우도 있다. 이러한 개인적 요인이 일부 작용하는 것은 사실이다.

그러나 보다 근본적으로 살펴보면, 근로자의 안전수칙 미준수는 개인의 태도 문제라기보다는 산업 구조와 작업 환경에서 비롯되는 요인에 의해 유발되는 경우가 더 많다고 볼 수 있다. 예를 들어 근로자의 임금 수준과 보상 체계가 작업 속도와 행동에 어떤 영향을 미치는지, 원·하청 구조가 위험한 작업을 누가 감수하도록 만드는지, 저가 수주 구조와 짧은 공기(工期)가 관리자와 근로자의 의사결정과 작업 방식에 어떤 압박을 주는지에 대한 이해가 필요하다.

이와 같은 구조적 조건 속에서 근로자는 안전수칙을 지키는 것이 현실적으로 어렵거나, 지킬 경우 작업을 마무리하기 어려운 상황에 놓이기도 한다. 따라서 안전수칙 미준수 문제를 해결하기 위해서는 근로자 개인에 대한 교육이나 책임 강화에만 의존하기보다, 근로자의 행동에 영향을 미치는 임금·계약 구조, 작업 일정, 원·하청 관계 등 산업 전반의 구조적인 요인에 대한 개선이 함께 이루어질 필요가 있다.

지금까지 논의한 한국의 산업안전규제관련된 여러 이슈들이 어떻게 연결되어 서로 연결되어 악순환을 만들고 있는지를 그림 5에 종합적으로 정리하였다. 먼저 지배적인 규제 원칙으로 작동하고 있는 ①수단지시형 규제(그림 5에서 노란색 씨클)는 그 구조적 특성상 규제의 ②사각지대가 발생할 수 밖에 없는 한계를 지니고 있다. 여기에 더해 산업현장에 새로운 기술과 공정이 도입되면서, 기존의 수단지시형 규제로는 포착하기 어려운 새로운 위험요소가 등장하고, 이로 인해 또 다른 ②사각지대가 **지속적으로 발생**된다.

이러한 환경 속에서 사업장은 실제 위험을 어떻게 통제할 것인지 보다는, 정부의 현장감독이나 안전사고 발생시 어떻게 ③처벌을 회피할 수 있는지에 초점 맞추는 경향을 보이게 된다. 일부 민간 안전보건 기관 역시 현장의 실제 위험관리보다는, 향후

사고 발생시 법적 책임을 줄이기 위한 형식적 규정 준수 중심의 컨설팅을 제공하는 경우가 나타난다.

실제 안전사고가 발생했을 때에는 로펌이 처벌을 회피할 수 있는 법률적 전략을 제시하는 역할을 하기도 한다. 특히 형사처벌의 경우, 합리적인 의심의 여지가 없을 정도로 명확한 인과관계가 입증되어야 한다는 요건으로 인해, 실질적으로 강력한 처벌을 부과하기 어려운 경우가 많다. 그 결과, **④사고발생 이후에도 최종 처벌 수준이 상대적으로 미약한** 사례가 반복된다.

강한 처벌이 뒤따르지 않는 구조가 지속될 경우, 사업장은 안전보건을 보다 안이하게 인식할 가능성이 높아지고, 현장의 실제 **⑤위험 요소에 대한 관리와 통제 역시 소홀해질** 가능성이 높다. 이는 다시 **⑥안전사고 발생의 증가**로 이어지고, 사고 증가에 대한 대응으로 입법기관은 **⑦새로운 규제를 도입**하게 된다. 이러한 규제들이 누적되면서, 전체 규범체계는 점점 더 복잡하고 **⑧과도한 규제**로 확장된다.

그 결과 사업장은 더 많은 규제를 습득해야 하는 부담을 안게 되고, 동시에 위험을 줄이기 위한 근본적인 노력보다는 **③처벌 회피를 위한 형식적 규정 준수**에 더욱 집중하게 되는 악순환의 구조에 빠지게 된다. 이러한 악순환은 현장의 위험을 실질적으로 관리할 수 있는 안전보건 전문가의 성장과 역량 축적을 제약하는 한편, 수단지시형 규제에서 발생하는 사각지대를 활용해 처벌 회피 전략을 설계·자문하는 법률 전문가를 양산하는 결과로 이어지고 있다. 그 과정에서 제도 외적인 이익이 축적되는 왜곡된 구조 또한 형성되고 있다.

어쩌면 국내의 많은 안전보건 전문가들이 현장에서 느끼는 답답함과 무력감, 그리고 지속적인 노력들에도 불구하고 성과가 좀처럼 나타나지 않는 현실은 그림 5 에서 제시한 이러한 악순환의 구조로 설명될 수 있을 것이다.

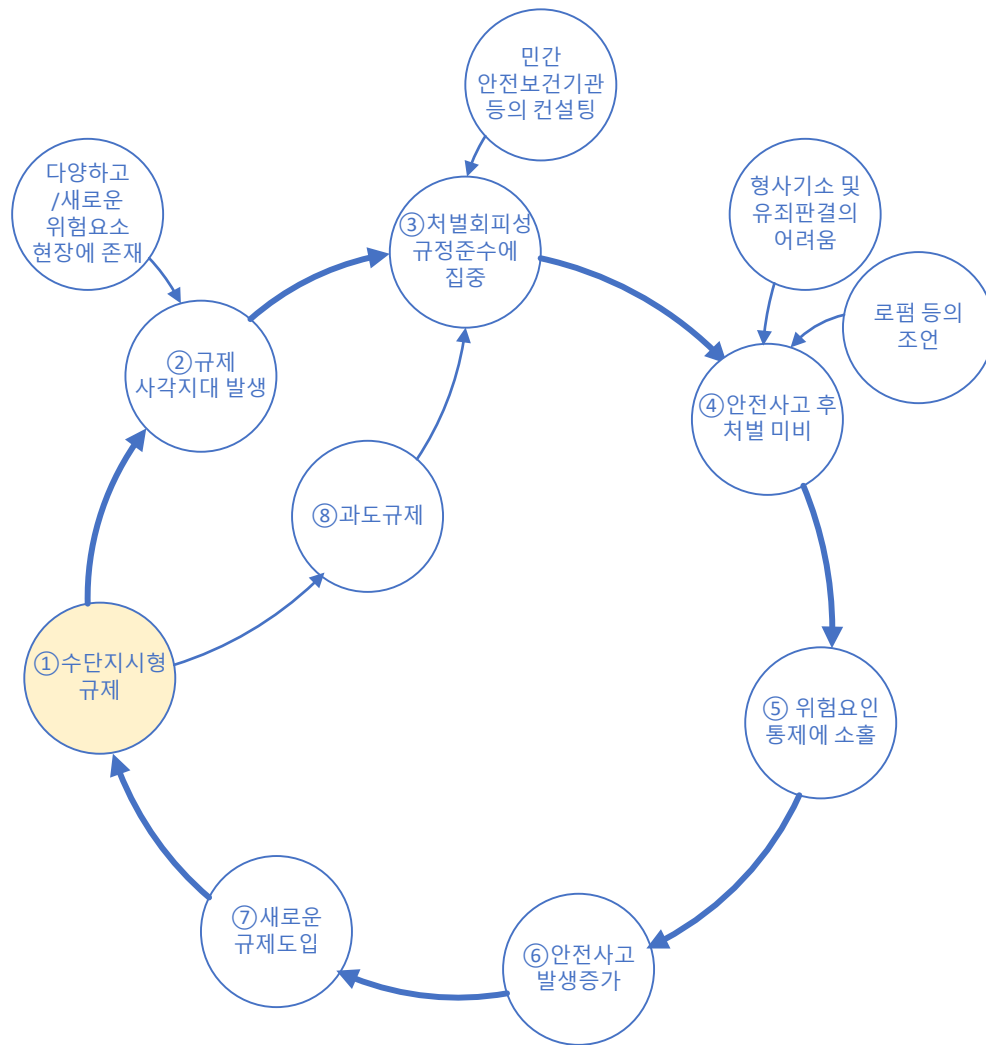


그림 5. 산업안전보건규제 악순환의 구조

결론적으로 한국 산업안전보건 체계의 현황의 여러 측면을 고려해 보면, 가장 큰 특징은 현재 수단지시형 규제방식이 지배적인 원칙으로 작동하고 있으며, 보조적으로 위험관리형 규제방식이 얹혀져 있는 과도기에 있다. 그러나 두 체계가 조화롭게 통합되지 못해 제도, 정책, 감독, 처벌, 제재 전반에서 혼란이 지속되고 있어, 일관성을 찾아가는 것이 매우 중요한 과제이다. 그럼 영국은 로벤스 보고서에서 어떤 일관성 있는 철학과 원칙이 제시되었고, 그 후 50 여년동안 어떤 변화 과정을 거쳐서 일관성을 유지하고 있는지 3 장에서 알아보자.

3 장 - 영국의 산업안전보건 체계에서 위험관리형 규제방식은 어떤 원칙과 운영 메커니즘을 통해 지배적 규범으로 작동하고 있는가?

1972 년 발간된 로벤스 보고서(Robens Report)와 그 이후 구축된 영국의 안전보건 체계는 “위험을 만드는 자가 그 위험을 통제해야 한다”는 핵심 원칙을 바탕으로 하였다. 본 보고서의 1 장에서 설명한대로 로벤스도 산업현장에는 매우 다양하고, 끊임없이 새롭게 등장하는 위험성이 존재하기에 위험을 만드는데 직접적으로 관여하지 않은 자가 위험을 효과적으로 통제하기가 거의 불가능하다고 지적했다.

로벤스 보고서 이전에 영국 안전보건규제의 지배적인 원칙은 현재 한국과 비슷하게 수단지시형 규제방식 (rule-based regulatory approach) 이었다. 로벤스는 이런 “위험을 만드는데 직접 관여하지 않은 자가 규정을 계속 추가하고 규정을 세분화하여 위험을 통제”하려고 하는 규제방식에 원칙적으로 한계가 있다고 지적하였다. 그래서 “위험을 만드는데 자가 그 위험을 통제해야 한다”는 핵심 원칙을 실현하기 위해 위험관리형 규제방식으로 산업안전보건 체계의 전환을 시작하였다.

1974 년 제정된 「Health and Safety at Work Act 1974 (HSWA 1974)」는 대표적인 위험관리형 규제 방식을 도입했으며, 그 이후 약 25 년간 다수의 하위 규정들 (regulations)이 수단지시형 규제방식 (rule-based approach)에서 위험관리형 규제방식 (goal-based approach)로 점진적으로 개정되었다(5).

위험관리형 규제방식의 기본 철학은 처벌과 제재의 근간이 되는 법령이 “무엇을, 어떻게 하라”는 세부적인 행위규칙을 나열하는 대신 “어떤 안전한 상태를 달성하라”는 결과 중심의 목표를 제시하는 규제 방식이다. 즉, 특정기계에 반드시 A 라는 장치를 설치하라거나, B 라는 절차를 따르라고 일률적으로 명시하는 것이 아니라, 해당 작업 또는 시스템이 안전한 상태를 유지하도록 관리할 책임을 사업주에게 부여한다. 이 방식은 산업현장의 다양성과 기술변화의 속도를 전제로 한다. 동일한 위험이라도 산업, 조직규모, 기술수준에 따라 적절한 통제방식은 달라질 수 있기 때문에, 획일적인 수단지시보다 목표 달성에 대한 책임과 자율성을 부여하는 것이 더 효과적이라는 철학에 기반한다.

그렇다고 사업장에서의 위험 통제를 각 사업장의 주관적인 판단에 맡기는 것이 아니라 “합리적으로 판단할 때 실제로 최대한 낮출 수 있는 수준(As Low As Reasonably Practical - ALARP)”이라는 원칙 하에서 이루어진다. 이 원칙은 다음을 전제로 한다,

- 모든 사고를 완전히 제거하는 것은 현실적으로 불가능하다.
- 위험 감소에는 비용, 기술적 한계, 시간 등의 제약이 따른다.
- 따라서 위험 감소 노력과 그에 필요한 자원 사이에는 일정한 균형이 존재한다.

ALARP 은 위험을 줄일 수 있는 한계를 인정하는 동시에, 단순히 비용을 이유로 위험요소를 적절히 통제하지 않고 방치한 경우는 정당화 되지 않는다는 것을 분명히 한다. 즉 위험성에 정도에 따라 (proportionate to risk) 비율적으로 위험을 통제하고 감소해야 한다.

‘합리적으로 판단한다’는 것은 해당 작업 또는 사업장의 위험성 평가를 통해 통제가 필요한 위험요소를 식별하고, 이에 적절한 위험통제방식을 Hierarchy of Control (위험요소 제거, 대체, 기술적 통제, 행정적 통제, 개인보호구)의 원칙을 고려하여 적절한 위험통제 수단을 선정 및 실행하는 것을 의미한다.

이 과정에서는 전문성을 갖춘 이해관계자들 간의 공론 역시 중요하다. 즉 관련 법령과 표준, 실무규범, 산업별 전문가가 제시한 가이드라인, 그리고 유사 산업에서 동일하거나 유사한 위험요소가 어떻게 통제되고 있는지에 대한 검토를 바탕으로 적절한 위험통제 방안을 결정하고 이를 이행해야 한다.

한편 ‘실제로 최대한 낮출 수 있는 수준’이란, 위험통제 수단을 적용하는데 소요되는 비용과 노력 등을 해당 위험의 수준과 심각성에 비례하여 고려함으로써, 최종적으로 합리적인 위험통제 수준을 설정 및 이행하는 것을 의미한다.

위험관리형 규제 방식에서는 위험이 고정된 것이 아니라, 산업현장에서 기술변화, 작업방식변화, 인력구성 변화 등에 따라 지속적으로 생성되고 변화한다는 점을 전제로 한다. 따라는 안전은 정적인 규정준수 상태가 아니라, 지속적 위험성 평가, 통제 및 관리과정으로 이해한다. 이는 상시적으로 위험성을 평가하고, 위험요인의 제거 및 감소를 위한 통제조치를 하고, 통제조치의 효과를 모니터링하고 개선하는 관리체계를 유지하는 것을 의미한다. 핵심원칙은 “위험을 만드는 주체가 그 위험을 직접 통제한다”는 것이다.

위험관리형 규제에서도 세부 실무규정 (수단지시)은 중요하다. 다만 세부 실무규정이 정부의 감독, 처벌 및 제재의 기준이 되는 것은 아니다. 세부 실무규정을 만드는 과정도 정부가 만들어서 배포하는 것이 아니라, 산업을 대표하는 포럼이나 위원회를 통해 현장 전문가 중심의 공동 작성 및 개정 체계를 운영한다. 이 과정의 특징은 다음과 같다.

- 특정 산업의 위험성을 가장 잘 아는 전문가들이 참여
- 기술 변화 및 사고사례를 반영하여 지속적으로 업데이트
- 현장 적용 가능성을 고려한 실질적 가이드 개발

이를 위해서 단순한 협의 구조를 넘어서, 산업계 전문가가 위험성 평가, 작업분석, 규정 및 가이드작성을 할 수 있는 전문역량이 있고, 영국 보건안전청으로부터 실무규범의 승인을 받아 승인 실무규범 (Approved Codes of Practice - ACOP)으로 인정받는 제도적 장치가 있다.

영국 건설업의 경우 기업의 규모와 전문분야에 따라 세가지 tier (Major contractor, sub-contractor, speciality contractor)로 나뉘고 거기에 맞는 다양한 협회 및 포럼이 존재한다. 예를 들면 Civil Engineering Contract Association, British Drilling Association, Federation of Piling Specialists 같은 협회가 있고, 기업이 이러한 협회에 가입하기 위해서는 관련 안전관리 역량과 안전관리시스템에 대한 기업의 자료를 제출하여 승인을 받는 과정을 거친다. 각 협회는 전문분야에 따라 관련 실무규범 및 가이드를 작성한다. 결국 **위험관리형 규제방식은 단순한 ‘자율 규제’가 아니라 각 산업차원의 집단적 학습과 역량 축적이 동시에 이루어져야 하는 시스템이다.**

위험관리형 규제방식에서 정부 및 법원의 규제, 감독, 처벌의 핵심 판단 기준은 해당 사업장이 위험성 평가를 적절히 수행했고, 위험을 효과적으로 통제 및 관리하고 있는가이다. 산업계가 만든 가이드라인을 형식적으로 준수했는지가 중요한 기준 중에 하나가 되겠지만, 처벌의 핵심기준이 아닐 수 있다. 형식적인 가이드라인 준수 여부보다 중요한 것은, 현장의 상황을 고려한 위험인식이 적절했는지, 통제조치가 타당했는지, 위험과 통제가 현장작업자에게 효과적으로 전달되었는지, 통제조치가 실제 실행되었는지이다. 즉 “규정 준수 위반”이 아니라 “위험관리 실패”가 본질적인 문제로 다루어진다.

이러한 체계에서 감독관의 역할도 크게 달라져 왔다. 전통적인 수단지시형 규제방식에서는 감독관의 규정 위반 여부를 확인 및 수사하고 처벌하는 능력이 핵심이었다. 반면, 위험관리형 규제방식에서는 감독관은 산업 및 기술에 대한 이해, 위험성 평가 체계의 적절성 판단 능력, 위험 통제 조치의 효과성 검토 능력 및 이해관계자와의 소통 및 설명 능력이 핵심이다. 즉 감독관은 단순한 법 집행자가 아니라 위험 관리 시스템을 평가하는 전문 심사자에 가깝다.

산업재해가 발생할 경우에는 감독관이 아니라 해당 사업장이 다음을 입증할 책임을 진다.

- 위험을 체계적으로 식별하고 평가했는지
- 위험 감소를 위해 합리적으로 실행 가능한 최대 수준의 조치를 취했는지
- 통제 조치가 실제로 작동하도록 관리 및 감독했는지

즉 사고 발생 이전에 충분한 예방적 노력을 기울였는지가 핵심 쟁점이 된다. 이는 책임의 초점을 위험관리의 과정과 합리성에 둔다.

특히 **영국의 법원은** 여러 판결을 통해서 “합리적으로 실행 가능한지”의 판단이 위험의 정도와 그 방지에 필요한 희생(비용·시간·노력)을 비교하여 형량하는 비례성 판단임을 명확히 하였다. 사업장 내에 객관적 위험이 존재하였다면 사고 발생 여부와 관계없이 위험관리 실패 자체가 책임의 대상이 될 수 있음을 분명히 하였다. 이로써 감독관은 사고 이후의 위법성 확인이 아니라, 사고 이전 단계에서의 위험관리 충실성에 대한 평가 기능을 수행하게 되었다.

로벤스 보고서 이후 영국에서 일관성있게 적용한 위험관리형 규제방식은 영국 산업안전보건 체계를 수단지시형에서 위험관리형으로 전환하였으며, 책임의 위치를 정부에서 산업현장으로 이동시켰으며, 감독관의 역할을 법 집행자 및 수사관에서 전문적 위험 평가자로 재정의했으며, 산업전체의 학습과 역량축적을 할 수 있도록 하였다.

4 장 - 한국 산업안전보건체계를 위험관리형 규제방식 중심으로 개편하기 위한 정책적 과제와 실행방안은 무엇인가?

한국의 산업안전보건체계는 역사적으로 강한 국가 주도의 수단지시형 규제방식을 기본 원칙으로 형성되어 왔다. 이는 급속한 산업화 과정에서 일정 수준의 최소 기준을 강제하는 데 효과적인 역할을 수행했다. 그러나 오늘날과 같이 산업 구조가 다층화 및 복잡화되고, 원청, 하청, 재하청 등 책임 구조가 분산되며, 기술 변화 속도가 빠르고, 특수고용노동자, 플랫폼 노동자, 디지털 전환 등 새로운 위험이 등장하는 환경에서는 이 체계를 기본원칙으로 하는 것은 한계에 직면한다. 최근 지속적인 관련법들의 추가입법 및 기존 법들의 개정이 있었으나 사망만인율 (임금 근로자 만명당 발생하는 사망자수 비율)이 더 이상 감소하지 않는 등 산업안전보건체계의 개편이 필요한 시점이다.

로벤스 보고서에 제시한 철학과 원칙이 한계에 직면한 한국의 산업안전보건체계에 참고가 될 수 있다. 로벤스 보고서는 영국 산업안전보건체계를 근본적으로 재설계하면서, ‘위험을 만드는 자가 그 위험을 통제한다’라는 위험관리형 규제원칙을 제시했다. 이 원칙은 이후 영국 안전보건법 (Health and Safety at Work Act 1974) 로 제도화 되었고, 규제 및 감독 기관인 영국 안전보건청 (Health and Safety Executive: HSE)의 설립기반이 되었다.

한국은 현재 산업안전보건 규제 체계를 종합 검토하고, 수단지시형 규제 방식과 위험관리형 규제 방식의 역할과 경계를 전략적으로 재정립하는 단계로 나아가야 한다. 이 두 방식이 상호 배타적이라서 ‘둘 중 무엇을 선택할 것인가?’가 아니라 어떤 방식을 우선적인 원칙으로 해야 할지, 세부 규정은 누가 만들고 어디까지 강제할 것인지에 대한 대화와 합의가 필요하다. 대부분의 안전보건 선진국들을 보면 위험관리형 규제 방식을 처벌과 제재에 관련한 우선적인 규제 원칙으로 하면서, 수단지시형 규제방식은 각 나라별 문화, 환경에 따라 제각각 다르게 받아들여 적용하고 있다.

한국 산업보건 체계 개편을 위한 정책적 과제와 실행방안들을 제시하기에 앞서, 위험관리형 규제 원칙으로의 전환을 논의하는 과정에서는 반복적으로 제기되는 쟁점에 대해 추가설명을 하고자 한다.

첫번째 쟁점은 현장의 안전보건관리자들 사이에서는 오히려 규제기관이 더 많은 수단지시형 세부 규정을 법령에 포함해 주기를 요구하는 목소리가 존재한다는 점이다. 추상적인 위험관리 우선의 규제 원칙으로 전환하는 것이 과연 현실적인지에 대한 우려다. 특히 중소기업과 같이 안전보건 관리 역량이 부족하고 여건이 열악한 사업장에서는, 위험 관리를 사업주의 자율에 맡기는 방식이 오히려 혼란을 초래할 수 있다는 인식이 있다.

현장 안전보건관리자의 입장에서는 법에 구체적인 수단지시와 처벌 조항이 포함되어 있을수록, 이를 근거로 경영진과 근로자에게 특정 안전보건 조치의 강제성과 필요성을 설명하고 실행을 관철하기가 상대적으로 수월하다는 현실적인 판단도 작용한다. 반대로 위험관리형 규제는 '자율규제'로 오해되어, 사업장에서는 아무것도 하지 않아도 되는 방식으로 받아들여질 수 있다는 우려가 제기된다. 이 경우, 경영진이 추가적인 비용이 수반되는 안전보건 조치를 회피하는 명분으로 활용하게 되어, 오히려 현장의 안전보건관리자가 필요한 조치를 실행하기가 더 어려워질 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 인식은 위험관리형 규제에 대한 중요한 오해라고 볼 수 있다. 위험관리형 규제를 채택한다고 해서 수단지시가 사라지는 것은 아니다. 오히려 현장의 안전보건 전문가들이 실제 작업 환경과 위험 특성을 바탕으로 보다 효과적이고 적절한 실무 규범(구체적인 수단과 방법)을 스스로 만들어내고, 이를 지속적으로 개선·공유하는 구조가 형성된다. 규모가 작고 자체 역량이 부족한 기업들은, 보다 큰 기업이나 업계 전반에서 축적된 이러한 실무 규범을 통해 실질적인 도움을 받을 수 있다. 오히려 중소기업이 한정된 인력으로 방대한 규제를 숙지하고 대응해야 하는 구조적 한계에서 벗어나 위험관리형 규제를 통해 현장의 핵심적인 위험에 우선적으로 집중하도록 유도한다는 점에서 실질적인 이점이 있다.

실무 규범이 포괄적인 위험 관리에 있어 중요한 역할을 수행하지만, 그 자체가 곧바로 법적 제재의 절대적인 기준이 되지 않는다는 점에서 사업장에서 가볍게 인식될 가능성도 존재한다. 그렇기 때문에 위험관리형 규제 체계에서는, 영국의 사례와 같이 상당한 수준의 벌금과 과태료를 수반하는 강력한 처벌 집행이 매우 중요하다. 수단지시형 규제에서 규정의 사각지대 때문에 강한 처벌이 어려워지는 것과 달리,

위험관리형 규제는 실제 위험 통제의 실패를 근거로 보다 강력한 책임을 물을 수 있는 구조를 갖는다.

다만, 범죄의 성립요건을 법률 수준에서 명확하게 일일이 규정하여야 한다는 고전적인 형태의 죄형법정주의를 고수하는 견해가 아직도 한국 법학계에서 의미 있는 지위를 유지하고 있는 현실을 고려할 때, 영국과 같이 법률이 아닌 실무 규범의 위반을 형사처벌의 기준으로 고려할 수 있는 방식을 어떻게 한국에서 실현할 수 있을지에 대한 논의도 필요하다. 영국은 이 문제를 산업안전보건법에 규정하여 해결하였고, 영국의 법원도 적극적으로 입법 취지를 지지하고 거기에 맞게 판결을 하고 있다.

이처럼 실질적인 처벌이 뒷받침될 경우, 경영진은 안전보건에 대한 책임을 형식적으로 회피하기보다 실무 규범을 진지하게 받아들이게 되며, 그 수준을 넘어서는 추가적인 안전보건 조치, 투자, 그리고 관리 역량 강화에 대해 실질적이고 의미 있는 투자를 하게 된다. 이러한 점에서 위험관리형 규제는 자율 규제가 아니라, 오히려 책임과 역량을 강화하는 규제 방식으로 이해될 필요가 있다.

두번째 쟁점은 한국 정부, 산업계 및 사법기관이 아직 위험관리형 규제체계를 충분히 실행할 수 있을 만큼의 역량을 갖추지 못한 상태에서 체계전환을 추진하는 것이 과연 적절한가에 대한 우려이다. 여기에는 위험성 평가, 자율 규제, 가이드라인 작성, 위험 관리 수준에 따른 감독과 처벌 등 위험관리형 규제를 구성하는 요소 전반에 걸쳐, 관련 주체들의 전문성과 경험이 아직 충분하지 않다는 인식이 깔려 있다.

이러한 문제 제기는 일종의 “닭이 먼저냐, 달걀이 먼저냐”라는 질문과 유사한 성격을 가진다. 즉, 충분한 역량이 먼저 갖춰져야 위험관리형 규제로 전환할 수 있는지, 아니면 위험관리형 규제로의 전환을 통해서야 비로소 필요한 역량과 학습이 축적될 수 있는지에 대한 논의다. 이와 관련해 위험관리형 규제로의 전환은 오히려 각 기관과 주체에게 보다 분명한 책임과 판단을 요구하는 환경을 조성함으로써, 필요한 역량과 학습이 실제로 축적될 수 있는 기반을 마련할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

따라서 필요한 것은 급격한 제도 전환이라기보다는, 단계적인 위험관리형 규제로의 이행 전략이다. 예를 들어 위험관리형 규제 요소의 점진적 확대, 산업별 위험 관리 기준과 가이드라인 작성 역량의 체계적 강화, 그리고 감독관의 전문성 제고를

단계적으로 추진하는 방식이 고려될 수 있다. 이러한 접근은 제도적 혼란을 최소화하면서도 위험관리형 규제의 핵심 원칙을 점차 확산시키는 데 기여할 수 있다.

세번째 쟁점은 위험관리형 규제 체계 하에서 중소기업이 실무규범이나 가이드만 준수하면 산업재해가 발생하더라도 처벌을 받지 않게 되는 것이 아니냐는 점이다. 그러나 이러한 인식 역시 위험관리형 규제에 대한 오해에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

실무규범이나 가이드는 현장 전문가들이 실제 작업 환경과 위험 요소를 최대한 반영하여 마련하지만, 산업별·업종별·작업 유형별로 작성되는 특성상 여전히 일정 수준의 일반성을 가질 수밖에 없다. 따라서 특정 사업장의 모든 작업 조건과 개별적인 위험 상황을 완벽하게 포괄하도록 설계되기는 어렵다.

특정 현장에서 실무규범이나 가이드를 충실히 준수했다는 사실은 산업재해 발생 이후 책임과 제재를 판단하는 과정에서 일정한 고려 요소로 작용할 수는 있다. 그러나 그것만으로 처벌 여부가 자동으로 면제되는 것은 아니며, 궁극적으로는 해당 사업장에서 전반적인 위험 관리가 어떻게 이루어졌는지, 즉 위험성 평가가 적절히 수행되었는지, 확인된 위험이 실제로 효과적으로 통제되었는지가 처벌과 제재를 결정하는 데 가장 중요한 기준이 된다.

위험관리형 규제 체계에서는 감독기관이 현장 점검을 통해 판단할 때, 사업장이 실무규범이나 가이드를 그대로 따르지 않았더라도 위험성 평가와 위험 통제가 합리적이고 적절하게 이루어지고 있다고 판단된다면, 반드시 처벌이나 제재로 이어지지 않는다. 이는 규정의 형식적 준수 여부가 아니라, 실질적인 위험 통제 수준을 중심으로 평가하는 방식이다.

이러한 접근은 사업장이 각자의 현장 조건에 맞는 위험 통제 방안을 보다 창의적으로 모색할 수 있는 여지를 제공하며, 동시에 비용 대비 효과 측면에서도 보다 합리적이고 최적화된 안전보건 관리가 가능하다는 장점을 가진다. 즉, 위험관리형 규제는 실무규범을 면책 수단으로 사용하는 제도가 아니라, 현장의 실제 안전 수준을 기준으로 책임을 묻는 보다 정교한 규제 방식으로 이해할 필요가 있다.

네번째 쟁점은 위험관리 우선의 규제 원칙으로 전환할 경우, 특수고용노동자나 플랫폼 노동자의 안전보건에는 어떤 영향을 미치게 되는가에 대한 문제이다. 이들 노동자의

작업은 수행 방식이 매우 다양하고 근무 시간 또한 유연하여, 표준화된 방식으로 관리하기 어려운 특성을 지닌다. 이러한 점에서 볼 때, 일률적인 수단과 절차를 사전에 규정하는 수단지시형 규제보다는, 변화하는 작업 조건과 위험에 대응할 수 있는 위험관리형 규제 원칙이 오히려 장점을 가질 수 있다.

그러나 동시에 특수고용노동자와 플랫폼 노동자의 경우, 정규직 노동자와 달리 노동조합과 같은 집합적 대표 기구를 구성하고 교섭력을 확보하기가 쉽지 않다는 구조적 한계를 안고 있다. 이로 인해 현장의 경험과 전문성을 바탕으로 실무규범이나 가이드를 자발적으로 만들어내고 이를 축적·공유할 수 있는 여건이 충분히 마련되지 못하는 문제가 발생한다.

따라서 이러한 직종에 대해 위험관리형 규제가 실질적으로 작동하기 위해서는, 전면적인 자율에만 맡기기보다는 최소한의 기본적인 안전보건 의무사항을 규정하는 보완 장치가 필요하다. 예를 들어 위험성 평가의 실시 주체, 기본적인 보호 조치, 정보 제공과 교육에 대한 책임 등을 명확히 하는 방식이 검토될 수 있다. 다만 이러한 사항은 단순히 기존 규제를 확대하는 방식이 아니라, 특수고용·플랫폼 노동의 특성을 충분히 반영한 새로운 규제 설계가 요구된다는 점에서 추가적인 연구와 사회적 논의를 통한 면밀한 검토가 필요하다.

이러한 쟁점에 대한 이해를 바탕으로 본 보고서는 한국 산업안전보건체계를 위험관리형 규제방식 중심으로 개편하기 위한 다음의 다섯가지 정책적 과제와 실행방안들을 제시하고자 한다. 다만 이 제안들은 확정적 해법이라기보다는 초기 논의 의제로 활용되기를 기대한다. 이를 계기로 한국 사업안전보건체계의 근본적 개편을 위한 공론의 장이 본격적으로 시작되기를 제안한다.

1. 산안법은 산재전 예방중심, 중처법은 산재후 처벌중심 체계로 전환

산업안전보건법과 중대재해처벌법 모두 형사법의 성격을 가지고 있어 인과관계 입증에 대한 요구 수준이 높다. 중대재해처벌법 시행 이후, 두 형사법 사이에 규율 대상과 내용이 중복되는 영역이 확대되었다. 중대재해가 아닌 산업재해일 경우에는 여전히 산업안전보건법이 중요한 역할을 하고 있지만, 중대재해인 경우 산업안전보건법의 역할이 불명확해지는 사례가 증가하고 있다. 특히 경제적 제재의

측면에서는 중대재해처벌법만이 실질적으로 적용되는 경우가 많아, 산업안전보건법의 집행 수단은 상대적으로 제한적이다.

이러한 문제를 해소하기 위해 산업안전보건법의 법적 성격을 기존의 형사법 중심 구조에서 공법적 성격의 규율 체계로 전환하는 방안을 검토할 필요가 있다.

구체적으로는 산업안전보건법을 위험관리 중심의 일반조항형 규제로 개편하고, 산업재해 예방을 주된 목적으로 하는 행정처분(과태료 등)을 중심으로 운영하는 방향을 검토할 것을 제안한다. 반면 중대재해처벌법은 중대 산업재해 발생 이후의 강력한 처벌과 제재를 담당하는 형사법으로서의 기능을 계속 유지하도록 역할을 분리한다면, 사전 예방과 사후 책임을 명확히 구분하는 보다 효과적인 산업안전보건 체제 개편의 방향이 될 수 있다. 이에 대해서는 한국의 산업현실, 법 제도적 환경, 집행역량 및 인프라, 문화적 특성 등을 고려하여 추가적인 신중한 논의가 필요하다.

이 안은 2026년 2월 20일 중대재해전문가넷 창립 4주년 기념식과 심포지엄 – 중대재해처벌법 4년, 산재사망은 왜 줄지 않는가?에서 발제자의 한 분인 강원대 전형배교수가 제안한 사항이다.

2. 실무규범 작성 체계의 현장 중심 전환

정부가 모든 안전조치와 수단을 세부적으로 열거·지시하는 방식에서 벗어나, 산업별·업종별·작업별 현장 전문가들이 참여하여 실무규범을 작성하고 정부는 이를 승인·관리하는 체계로의 전환을 검토할 필요가 있다. 이러한 방식은 위험관리 중심 규제의 핵심 요소로, 현장의 다양성과 기술 변화에 대한 대응력을 높일 수 있다.

그 중간 단계로서, 현재 고용노동부 지침 및 보건안전공단의 업종별 안전가이드라인을 수립, 개정하는 과정에 산업별 민간 현장전문가들의 참여를 확대할 필요가 있다. 이들로부터 가이드라인에 대한 정기적인 피드백을 수렴하고 이를 지속적으로 반영 및 업데이트함으로써, 안전 가이드라인이 보다 현장 중심으로 전환할 수 있다.

좀 더 민간 주도형 실무규범 작성을 위해서는 기존에 축적된 전문성과 네트워크를 보유한 산업별 전문가 조직, 예를 들어 각종 협회나 단체를 적극 활용하는 방안을 충분히 시도해볼 만하다. 다만 이러한 체계가 실효성을 갖기 위해서는 실무규범을

작성·운영할 수 있는 전문 역량을 어떻게 구축할 것인지, 또한 이를 지속적으로 지원하고 참여를 유도할 수 있는 동기부여 장치를 어떻게 마련할 것인지에 대한 충분한 논의와 사회적 협의가 병행되어야 할 것이다.

실제로 국내에서도 일부 산업 분야에서는 현장중심으로 실무규범을 작성하려는 방향의 움직임이 나타나고 있다. 제지협회와 시멘트협회는 정기적인 안전보건 협의체를 운영하고 있으며, 해양플랜트협회와 철강협회 역시 산업 차원의 위험 관리와 안전보건 역량 강화를 위한 논의를 확대하고 있다. 이러한 자발적인 노력이 보다 확산될 수 있도록, 정부 차원의 제도적 지원과 인센티브를 통해 산업별 안전보건 역할과 책임을 강화할 필요가 있다.

아울러 규모는 아직 제한적이지만, 전자산업 상생협의 제도나 개별 사업장 단위의 원·하청 상생협력 제도와 같은 기존의 제도적 장치를 활용하여, 안전보건 체계 개편과 역량 강화를 위한 사회적 대화의 장을 활성화할 필요가 있다. 이러한 협력과 학습의 과정은 위험관리형 규제가 선언적 원칙에 그치지 않고, 실제 현장에서 작동하는 제도로 정착되는 데 중요한 토대가 될 것이다.

3. 감독의 기능을 위반 적발 및 사고 수사에서 위험관리 평가로 전환

산업안전 감독의 기능은 규칙 위반을 적발하고 사고 발생 이후를 수사하는 데에 머물 것인지, 아니면 사업장의 위험관리 체계가 합리적이고 비례적으로 설계·운영되고 있는지를 평가하는 기능으로 재정립될 것인지라는 근본적인 전환점을 맞이하고 있다.

위험관리형 규제체계에서는 감독의 초점이 개별 규정 위반 여부에서 벗어나, 위험성평가의 충실성, 통제조치의 적정성, 그리고 조직적 안전보건 관리체계의 실효성으로 이동하게 된다. 이에 따라 감독관의 전문성, 판단 기준, 집행 방식 전반을 위험관리 평가 중심으로 재정렬할 것인지가 핵심적인 과제로 떠오른다. 이는 단순한 감독 기법의 변경을 넘어, 감독의 철학과 역할 인식 자체를 재정립하고 집행 체계 전반을 재설계해야 하는 중대한 제도 개편 의제라 할 수 있다.

위험관리형 규제에서 산업안전 감독관이 위험관리 수준을 평가할 수 있는 전문적 역량을 갖추는 것은 매우 중요하다. 그러나 종전 감독관의 채용방식과 교육 및 훈련과정을 살펴보면, 이러한 역량을 충분히 확보하고 있다고 보기는 어렵다.

이런 상황에서 한국은 2026년 3월 '노동감독관 직무집행법'을 제정하였다. 이 법률은 기존의 중앙 정부 소속 노동감독관에 보태어 지방노동감독관 제도를 신설하고 있어, 한국도 영국과 비슷하게 지방정부 소속 감독관이 사업장 감독을 할 수 있게 되었다. 여기에 보태어 법률에 감독관의 교육훈련 지원에 관한 사항을 규정하고, 실무적으로도 독자적 교육기관 설립을 서두르고 있다. 감독관의 역량 강화를 위하여 내실 있는 제도 운용이 무척 중요한데, 영국의 감독관 교육훈련 시스템이 훌륭한 가이드가 될 수 있을 것이다.

아울러 새로 제정된 '공소청법'에 따르면 검찰청 폐지로 인한 수사, 기소 체계 개편으로 감독관의 역할에 대한 재검토가 필요한 시점이다. 1년 후 검찰청 업무 중 수사는 행정안전부 산하에 신설되는 중대범죄수사청이, 기소는 법무부 산하에 신설되는 공소청이 담당하게 된다. 여기에 특별사법경찰관에 대한 검사의 지휘·감독 권한도 제외되면서 특별사법경찰관의 일종인 노동감독관은 향후 자신의 책임 아래 독자적인 수사를 진행하여야 하는 부담이 생기게 된다. 향후, 수사 과정에서 산업안전 감독관의 역할과 위상, 그리고 전문적 기능을 어떻게 정립할 것인지에 대한 제도적 재검토가 요구된다.

4. 예방 중심 체계에 부합하는 수사·재판 구조의 재정렬

처벌이 산업재해 예방 노력의 충실성을 심사하는 기능으로 작동하기 위해서는, 이에 상응하는 수사와 재판 관행이 어떠한 방향으로 정립되어야 하는지가 중요한 쟁점이다. 산업재해 대응의 1차적 목표가 사후 책임 추궁이 아니라 예방 역량의 축적에 있다면, 처벌 역시 그 목적에 정합적으로 설계·운영될 필요가 있다.

물론 처벌의 강도도 중요한 요소이지만, 논의의 핵심은 처벌이 어떤 기준을 중심으로 판단을 수행하느냐에 있다. 즉, 수사와 재판이 사고 발생 당시의 개별 행위나 특정 개인의 과실 여부에 주로 초점을 맞출 것인지, 아니면 사고 이전 단계에서 기업이 위험

을 체계적으로 식별·평가·통제하기 위한 합리적인 조치를 취하였는지를 중심으로 심사할 것인지가 본질적인 선택의 문제로 제기된다.

예방 중심의 산업안전보건 체계에서는 처벌이 단편적인 결과 책임을 묻는 데 그쳐서는 안 되며, 기업의 위험관리 체계가 충분하고 실효적으로 작동하였는지를 평가하는 방향으로 수사·재판 구조가 재정렬될 필요가 있다. 이는 사법적 판단 기준의 전환일 뿐 아니라, 예방을 중심 가치로 하는 제도 전반의 내적 일관성을 확보하기 위한 핵심 과제라 할 수 있다.

6명의 사망자가 발생한 2017년 삼성중공업 거제조선소 크레인 충돌사고에 대해, 대법원은 2021년 판결에서 위험관리의 부실을 주요 근거로 책임을 인정하였다. 이 판결은 예방 중심의 적절한 위험관리가 실제 사업장에서 왜 중요한지를 보여주는 중요한 사례라 할 수 있으며, 이와 같은 판결이 향후에도 보다 많이 축적되기를 기대한다.

2017년 5월1일 삼성중공업 거제조선소 해양플랜트 건조 현장에선 800t급 골리앗 크레인과 32t급 지브형 크레인의 붐대가 충돌했다. 이 사고로 지브형 크레인의 붐대 등이 추락해 노동자 6명이 사망하고 25명이 다쳤다. 삼성중공업과 소속 관리감독자들, 하청업체 대표, 신호수와 운전수 등이 산업안전보건법 위반과 업무상과실치사상 혐의로 재판에 넘겨졌다. 대법원은 산업안전보건법상 안전조치 의무 위반에 대해서는 무죄를 선고한 1, 2심을 파기하고 삼성중공업 등이 안전조치 의무를 위반한 책임이 있다고 판단하였다.

재판부는 "해당 산업현장은 수많은 근로자가 동시 투입되고, 다수의 대형 장비가 수시로 이동 작업하며 육중한 철골 구조물이 블록을 형성해 선체에 조립되는 공정이 필수여서 대형 크레인이 상시적으로 이용되며, 사업장 내 크레인 간 충돌 사고를 포함해 과거 여러번 산업재해가 발생했던 대규모 조선소"라며 "사고 2개월 전 거제조선소에서 골리앗 크레인이 크롤러 크레인 보조 붐을 충돌하는 사고가 발생하기도 했기에, 사업주로서는 합리적으로 필요한 범위 내의 안전조치를 보강함으로써 크레인 간 충돌에 따른 대형 안전사고의 발생을 예방할 의무가 있다"고 지적했다. 그러나 삼성중공업과 하청업체는 작업계획서에 "크레인 간 충돌 위험을 방지할 수 있

는 구체적인 안전조치를 포함할 의무”를 지키지 않았기에 책임이 있다.

출처: 법률신문(<https://www.lawtimes.co.kr>)

5. 위험 정보 공유와 집단적 역량 축적 체계로의 전환

위험 정보를 어떻게 공유하고, 산업 차원의 학습을 통해 집단적 안전 역량을 축적하는 체계로 나아갈 것인가는 위험관리형 규제 전환의 핵심 과제이다. 위험관리형 규제는 정부·기업·노동 간 최소한의 제도적 신뢰를 전제로 하며, 이러한 신뢰가 확보되지 않을 경우 규제의 실효성 또한 제한될 수밖에 없다.

규제 강화와 처벌 중심의 불신 구조하에서는 사고 사례나 위험 정보가 은폐되거나 방어적으로 관리될 가능성이 크다. 반면 사고 발생 원인, 위험성평가 방법, 통제조치의 효과 등에 관한 정보를 산업 부문 내에서 공유하고, 이를 토대로 공통의 가이드라인과 모범 사례를 축적하는 구조는 산업 전반의 집단적 학습과 예방 역량 강화를 가능하게 한다.

따라서 위험 정보를 단순히 처벌을 위한 증거로만 활용할 것인지, 아니면 산업 전체의 위험관리 수준을 향상시키기 위한 학습 자산으로 활용할 것인지에 대한 정책적 선택이 요구된다. 이는 개별 기업의 법 준수 문제를 넘어, 산업 부문 전체의 안전 역량을 어떻게 체계적으로 축적하고 발전시킬 것인가에 관한 보다 구조적인 문제라 할 수 있다.

안전보건 주요 선진국들은 다음과 같은 여러 기관들이 집단적 역량축적 체계를 구성하고 있다.

국립 산업안전보건연구원이 독립적으로 원인 규명과 동종 재해 예방을 위한 교훈을 얻기 위해, 처벌을 하기 위한 수사와는 구별되는, 사고조사 또는 정보공개 제도를 운용하고 있다. 미국 NIOSH 의 FACE, 프랑스 INRS 의 EPICEA 등이 대표적인 사례이다.

법 집행 당국이 사업장 감독이나 수사 DB 를 공개하거나 언론에 알림으로써 다른 사업체에 경종을 울리는 제도도 있다. 미국 OSHA 의 IMIS DB (Accident Search,

Establishment Search, etc)나 영국 HSE 의 유죄 및 시정명령 등록부 (Register of convictions and notices)등이 대표적인 사례이다.

산업 업종별 협회에서도 산업재해를 공유하고 동종 재해예방을 위한 업종별 규범을 만드는 제도를 운용하고 있다. 독일의 법정 업종재해예방 조합 (독일 BG), 일본의 업종별 노동재해방지 단체협회, 영국의 산업별 포럼(Industry working group)이 이러한 역할을 수행한다.

최근 한국의 고용노동부는 중대재해 수사와는 별개로 원인 규명과 교훈 도출을 목적으로 하는 사고백서를 발간하여 좋은 반응을 얻고 있다. 당초 수사자료라는 이유로 당국이 공개하지 않았던 재해조사보고서도 산업안전보건법 개정예 따라 2027 년부터 공개된다. 이와 같이 우리나라에서도 위험 정보의 공유 및 집단적 역량 축적의 기회는 확충되고 있다. 다만 우리나라에서는 아직 동종 산업별로 전국적인 관련 관행은 아직 미미한 편이다.

환경부가 주관하는 화학사고 등 화학물질 피해로부터 국민을 보호하기 위한 이해당사자 공론장인 '화학안전정책포럼'은 타의 모범이 되고 있다. 이 포럼에는 정부를 비롯 자율적으로 등록한 화학산업계, 환경시민단체 등이 이해당사자로 참여하고 있다. 포럼은 화학물질에 관한 위험정보를 공유하고 집단적 역량을 제고할 뿐만 아니라 화학사고 공개, 유해화학물질 취급 시설 기준 등을 규정하고 있는 화학물질관리법을 비롯 화학 3법의 제·개정 및 로드맵을 수립하는 데 있어서 실질적인 리더십 역할을 하고 있다.

출처: 강태선. "아픔이 길이 되게 하는 산업재해 정보공개: 미국·영국·프랑스·일본과 한국의 제도 비교." 미래사회 17.1 (2026): 165-175.

참고문헌

- (1) 최수영, 2023년 OECD 경제 10대국 건설업 사고사망만인을 비교, 한국건설산업연구원이 발행한 건설동향 Briefing 제1019호, 14 August 2025
- (2) Near miss report, [Safe at Heart Programme](#), HS2 (Britain's new high-speed railway construction project), 2024
- (3) Decker, C., Goals-Based and Rules-Based Approaches to Regulation, UK's Department for Business, Energy and Industrial Strategy Research Paper Number 8, May 2018
- (4) 고용노동부, 산업안전보건법 제개정사, 2015
- (5) 전규찬, 닉 릭비, 영국의 산업안전보건 접근법과 보건안전청의 역할 - 역사적 배경, 운영방식, 예방 전략 및 사례, 한국경영자총협회, August 2021