

산업안전보건기준의 문제점과 개선방안에 관한 연구 - 산업안전보건기준에 관한 규칙을 중심으로 -

정진우*

서울과학기술대학교 안전공학과

A Study on the Problems and Improvement of Occupational Safety and Health Standards - Focusing on Regulation on Occupational Safety and Health Standards -

Jin-Woo Jung*

Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science and Technology

ABSTRACT

Objectives: Among the regulations that have recently attracted a lot of social attention in Regulation on Occupational Safety and Health Standards, we would like to specifically present the reasons why even companies with strong will to comply with regulations that are not effective or entail a number of legal problems, and suggest ways to improve them.

Methods: The facts were confirmed and identified through various methods such as interviews and meetings with labor inspectors who enforce the Regulation on Occupational Safety and Health Standards and safety officials at industrial sites experiencing them.

Results: Due to the lack of effectiveness in Regulation on Occupational Safety and Health Standards, there are not a few areas that do not function properly as a preventive standard. Although operating the regulatory nature of punishment as an administrative guideline without basing it on Regulation on Occupational Safety and Health Standards is a direct violation of the principles of the administration of the rule of law, there are many expedient ways to replace what should be placed in this rule as just an administrative guideline.

Conclusions: It should be prioritized to explicitly stipulate effective regulations within the Regulation on Occupational Safety and Health Standards. In addition, as regulations on occupational safety and health standards play a large part in preventing industrial accidents, comprehensive and practical measures are indispensable rather than fragmented and formal measures to ensure that these rules function properly in the prevention industrial accidents.

Key words: Regulation on Occupational Safety and Health Standards, administration of the rule of law, effectiveness, administrative guideline, industrial accident


I. 서 론

「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 산업재해 예방에

중요한 역할을 하고 위반 시 형사처벌과 직결되는 것이 때문에 그 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다고 할 수 있다. 그런데 현실에서는 그 중요성에

*Corresponding author: Jin-Woo Jung, Tel: 02-970-6373, E-mail: jjw35@hanmail.net,
Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science and Technology, 232, Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul 01811

Received: May 20, 2024, Revised: June 17, 2024, Accepted: June 29, 2024

 Jin-Woo Jung <http://orcid.org/8910-6703-1234-1233>

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

비해 산업재해 예방에 올바른 기능을 하기는커녕 많은 부작용을 초래하고 있다는 비판이 적지 않게 제기되고 있다.

많은 비판이 제기되는 주된 이유는 현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에 비현실적이고 실효성이 없는 규정이 적지 않기 때문이다. 기준을 새롭게 도입하거나 개정할 때 충분한 의견수렴과 조사연구를 거치지 않은 채 다분히 즉흥적으로 개정되다 보니 누적적으로 문제 있는 규정이 많아진 것이다. 그 결과 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에는 수범자 입장에서 지키고 싶어도 지킬 수 없거나 지키기 어려운 규정이 매우 많은 상태가 방치되고 있다. 특히, 1990년 「산업안전보건법」 전부개정 시에 일본의 「노동안전위생규칙」을 잘못 이해하여 잘못 도입하거나 그 이후 현실에 맞지 않게 도입된 부분이 적지 않다.

「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 집행과 관련하여 법령에 의한 법치행정이 아니라 행정지침에 의한 자의적 행정을 하는 일도 적지 않게 발생하고 있다. 국민에게 의무를 부과하는 것을 법령에 위임 근거를 두지 않고 행정지침으로 운영하는 것은 법치주의에 어긋날 뿐만 아니라, 재해예방의 실효를 거두기도 어렵고 법적 근거가 없어 실제로 처벌하는 데에도 어려움이 있을 것이다.

그리고 전문가조차도 이해하고 판단하기 어려운 규정에 대해서는 수범자로부터 냉소적인 반응을 일으킬 뿐 실질적인 준수로 이어지지 못할 가능성이 크다. 이런 규정은 자의적 법해석·집행을 조장할 가능성이 매우 크다는 점에서 법치주의에 대한 심각한 위협이기도 하다.

본 논문에서는 이처럼 많은 문제를 가지고 있는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 중 최근에 사회적으로 많은 관심을 끌고 있는 규정 중에서 준법의지가 강한 기업이라도 준수할 수 없거나 실효성이 없는 규정과 법리적으로 문제가 많은 이유를 구체적으로 제시하고 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 연구 대상 및 방법

1. 연구 대상

본 연구는 우리나라 산업안전보건법령에서 구체적인 안전보건기준에 관한 사항을 규정하고 있는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 중 산업재해 예방의 관점에서 현실에 맞지 않거나 실효성이 없는 사항을 고찰 대상으로 하였다.

그리고 「산업안전보건기준에 관한 규칙」이 670개의 조문에 달하는 방대한 양에 걸쳐 있는 점을 감안하여, 본 연구에서는 동 규칙 중 지방고용노동관서에 의해 위반사항으로 많이 적발되는 사항을 중심으로 선정하였다.

이러한 문제점에 해당하는 사항으로 기계 유지보수 중 정지규정이 불합리, 이동식(A형) 사다리 규정의 불비(不備) 및 자의적 집행, 추락방지 규정의 비현실성, 고소로프작업에 대한 잘못된 법규정, 안전난간 설치기준의 비현실성, 중량물 기준 미제시, 전기작업 작업계획서 작성 및 특별교육 대상의 불합리, 건조설비 정의규정 부재를 선정하였다.

2. 연구 방법

본 연구는 필자가 산업안전보건법령의 집행현장에서 오랫동안 경험한 것을 토대로 「산업안전보건기준에 관한 규칙」이 산업재해 예방에 도움이 되는지를 검증하는 관점에서 고찰하였다. 그리고 「산업안전보건기준에 관한 규칙」을 집행하는 근로감독관들과 이를 경험하고 있는 산업현장의 안전관계자들과의 면담, 회의 등 다양한 방식을 통해 사실관계를 확인·파악하였다.

우리나라의 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 문제점을 구체적으로 도출하고 개선방안을 제시할 때는 해당되는 사항에 대해 모두 미국의 「연방규칙코드(Code of Federal Regulation)», 영국의 「보건안전규칙(Health and Safety Regulations)», 일본의 「노동안전위생규칙」 등 재해예방선진국의 산업안전보건기준과 비교분석하는 관점을 기본전제로 하였다.

III. 결과 및 고찰

1. 기계 유지보수 중 정지규정의 불합리

1) 문제점

「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제92조(정비 등의 작업 시의 운전정지 등) 제1항에 따르면, “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.”고 규정하고 있다.

산업현장의 실제에서는 예외적으로 기계를 운전하는

상태에서 청소, 테스트 등의 작업을 하여야 하는 경우도 있다. 예컨대, 벨트컨베이어의 벨트를 청소하는 경우 기계를 운전하지 않으면 청소작업을 온전히 행하는 것이 불가능한 경우가 있다. 본 조항 단서에서 “다만, 덮개 설치되어 있는 등 기계의 구조상 근로자가 위험해질 우려가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있지만, ‘기계의 구조상’으로 한정되어 있다 보니, ‘충분한 길이의 용구를 사용하는 것’과 같은 조치를 하면서 테스트 또는 확인하는 것은 법적으로 허용되지 않는 상태임. 그 결과 기계를 운전하는 상태에서 청소, 테스트 등의 작업을 하여야 하는 사업장은 불가피하게 법위반(행위)을 하지 않을 수 없는 상태이다.

이러한 문제가 발생한 것은 일본의 「노동안전위생규칙」 제107조 제1항을 제대로 이해하지 못하여 해당 조항에 맞지 않는 규정을 도입하였기 때문이다.

기계를 사용하는 사업장의 현실과 위 규정의 문제점을 이해하려는 노력은 하지 않고, 기계의 청소·점검·수리 등을 할 때는 대안 없이 무조건(확실적으로) 정지시켜야 한다고 주장하면서, 끼임(협착)사고의 원인으로 이 규정의 미준수를 지목하는 것은 매우 부정확한 접근이다. 또한 현실을 제대로 반영하지 못한 규정으로 말미암아 법위반을 하지 않고는 작업을 할 수 없다는 것은 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 규범력을 떨어뜨리는 결과를 초래할 뿐만 아니라, 산업재해를 예방하기 보다는 조장하는 쪽으로 작용할 가능성이 크다.

판례 역시 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제92조 제1항의 비현실성과 불합리를 구체적으로 지적하고 있다(Ulsan District Court, 2019).

2) 개정방안

「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제92조 단서 규정을 일본의 「노동안전위생규칙」 제107조와 같이 “기계의 운전 중에 작업을 하여야 하는 경우로서 위험한 장소에 덮개를 설치하는 등의 조치를 강구한 때는 그러하지 아니하다.”와 같이 개정할 필요가 있다.

2. 사다리 규정의 자의적 해석 및 불비(不備)

1) 문제점

2019년 1월 고용노동부는 사다리에서의 작업을 전면 금지하고 작업높이가 2m 이상인 경우 무조건 안전대를 착용하도록 강제하는 것을 주된 내용으로 하는 「이동식 사다리 안전작업지침」을 발표하였다. 고용노동

부의 이 지침은 업계와 전문가들로부터 큰 반발에 부딪혔고, 이에 고용노동부는 2019년 3월 A형 사다리(발붙임 사다리)에 한하여 경작업, 고소작업대·비계 등의 설치가 어려운 협소한 장소에 한하여 사다리 작업을 할 수 있다고 지침을 변경하고, 지금까지 이 변경지침을 그대로 유지하고 있다(MoEL, 2019).

경작업 등에서 사다리 작업을 하는 경우 1.2m 미만은 반드시 안전모 착용을 해야 하고, 1.2~2m 높이에서 사다리 작업을 할 때에는 안전모 착용, 2인 1조를 의무적으로 이행하라는 것은 비현실적이고 법적 근거도 없다. 2~3.5m 높이에서 사다리 작업을 할 때에는 안전모 착용, 2인 1조, 안전대 착용을 의무적으로 이행하라는 것 역시 비현실적이고 법적 근거 없다.

이 구분기준 자체가 법령 어디에도 근거가 없고 행정지침에서 창설적으로(자의적으로) 규정한 것이다. 예컨대 사다리 작업과 관련하여 1.2m, 2인 1조 등의 기준은 법령뿐만 아니라 행정규칙(고시 등) 어디에도 나오지 않는다. 그럼에도 이를 위반하면 형사처벌하겠다고 하는 것은 권한남용이자 법치행정에 정면으로 위배되는 것이다. 즉, 국민의 의무에 관한 중요사항을 법령에 근거도 없는 지침으로 강제하는 것은 법률유보의 원칙에 위배된다.

한편, 작업발판을 설치하기 곤란하여 사다리, 특히 A형 사다리를 이용한 작업이 업종을 불문하고 광범위하게 이루어지고 있고 사다리를 이용한 작업이 현실적으로 불가피한 측면이 있는데도 불구하고, A형 사다리를 이용한 일부 작업을 제외하고는 사다리에서의 작업을 일체 금지하는 것은 현실에 부합하지 못하고 사다리 작업의 음성화를 조장함으로써 결과적으로 사다리 작업에서의 안전 확보에 부정적 영향을 미칠 가능성이 높다.

2) 개정방안

법률유보의 원칙상 침익적 성격이 강한 규제에 해당하는 것은 법령상의 근거 없는 지침으로 운영할 것이 아니라 법령(산업안전보건기준에 관한 규칙)에 규정하여야 한다. 따라서 작업을 전제한 사다리에서의 추락재해 방지조치를 법령에서 규정하고 있지 않은 것은 입법적으로 큰 흠결이라고 하지 않을 수 없다.

사다리에서의 추락재해 방지를 실질적으로 도모하고자 하면 규정이 비현실적이거나 불비(不備)한 상태를 그대로 둔 채 법적 근거 없는 지침으로 법적 흠결 또는 공백을 메우려고 할 것이 아니라, 현장에서 실제로 지킬

수 있는 실효성 있는 기준을 법령(산업안전보건기준에 관한 규칙)에 구체적으로 규정하여 기업 등을 대상으로 충분히 지도·홍보하고, 그 다음에 감독과 처벌을 통해 강력히 집행해 나가는 것이 효과적이고 합리적이다.

한편, A형 사다리를 위시한 사다리를 이용한 작업에 대해 미국(MoL, CFR 1910.23), 영국(HSE, The Work at Height Regulations 2005 Schedule 6), 일본(MoHLW, Labor Safety and Hygiene Regulations §527, 528) 등 재해예방선진국과 같이 작업하는 것을 전제로 추락재해 방지규정을 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 구체적으로 명시화하여 규정할 필요가 있다. 재해예방선진국의 경우 사다리에서의 작업을 일체 금지하고 있는 입법례는 발견되지 않는다.

3. 추락방지 규정의 비현실성

1) 문제점

추락할 위험이 있는 장소에서의 재해방지조치 규정에 따르면(산업안전보건기준에 관한 규칙 제42조 제2항, 제43조 제2항, 제56조 제4호), 추락할 위험이 있는 장소에서는 작업발판을 설치하거나 난간 등(안전난간, 울타리, 수직형 추락방망 또는 덮개 등)을 설치하여야 하고, 이것의 설치가 곤란한 경우 추락방호망을 설치하여야 하며, 추락방호만 설치가 곤란한 경우에는 안전대를 착용하도록 하는 등 ‘추락위험’(추락에 의한 위험)이 아님에 유의할 필요가 있다)을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

그런데 낮은 높이에서의 작업, 간단하면서 임시적인 작업, 트럭 화물칸 상단에서의 작업과 같이 작업발판 설치, 추락방호망 설치 또는 안전대 착용이라는 한정된 추락위험 방지조치가 사실상 또는 구조적으로 불가능하거나 효과가 없는 경우가 적지 않다. 그럼에도 현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 재해예방선진국과 달리 아무리 낮은 위치에서 작업을 하더라도 추락위험 방지조치를 무조건적으로 하도록 규정하고 있는 비현실성의 문제를 가지고 있다. 특히 추락위험 방지조치를 해야 할 높이 기준을 정하고 있지 않아 아무리 낮은 위치라도 작업의 성격·상황에 관계없이 의무적으로 추락위험 방지조치를 해야 한다.

낮은 높이에서의 작업, 간단하면서 임시적인 작업, 트럭 화물칸 상단에서의 작업 등의 경우에는 안전모 착용, 2인 1조 등의 안전조치를 통해 안전을 확보하도록 하는 것이 합리적이거나 현실적임에도 불구하고, 현행

「산업안전보건기준에 관한 규칙」에 따르면, 추락위험이 있는 장소에서 안전모 착용, 2인 1조 등의 안전조치는 부적합한(위법한) 안전조치가 되고 만다.

현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 작업발판 설치, 추락방호망 설치, 안전대 착용 외 다른 조치의 허용 여부에 대해 명시적 기준을 제시하지 않고 있지만, 안전모 착용, 2인 1조 등의 안전조치는 ‘추락으로 인한 위험’을 방지하기 조치로는 적합할 수 있지만, ‘추락위험’ 자체를 방지하기 위한 조치에는 해당하지 아니하므로 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 요건을 충족하지 못하는 것으로 해석된다.

실제로 고용노동부는 안전모 착용 등의 조치만으로는 추락방지에 필요한 조치기준을 충족하지 못하는 것으로 법집행을 하고 있어, 작업현장에서는 범법자를 양산하고 예측가능성과 실효성도 없다는 비판이 많이 제기되고 있다.

법원에서는 작업위치 등 작업의 성질을 고려하지 않고 획일적으로 위 추락방지를 위한 일반규정(산업안전보건기준에 관한 규칙 제42조, 제43조)을 적용하는 것에 대해 지나치게 높은 수준의 의무이행을 요구한다고 하여 무죄의 판결을 한 바 있다(Ulsan District Court, 2014). 낮은 높이에서의 작업, 간단하면서 임시적인 작업, 트럭 화물칸 상단에서의 작업 등의 경우 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제42조, 제43조에 따른 적법행위의 기대가능성이 없다고 판단한 것이다.

2) 개정방안

추락방지를 위해 작업발판 설치, 추락방호망 설치, 안전대 착용 등의 조치가 현실적으로 불가능한 경우에는 안전모라도 확실히 착용할 수 있도록 하고 준수할 수 없는 조치기준으로 인하여 모든 기업의 잠재적 범 죄자가 되지 않도록 위해서는 현행 ‘추락위험’을 방지하기 위해 필요한 조치라는 표현을 일본 「노동안전위생규칙」(제518조, 제519조)과 마찬가지로 ‘추락으로 인한 위험’을 방지하기 위해 필요한 조치로 개정할 필요가 있다.

그리고 미국(MoL, CFR 1910.28(b)(1)(i), 1926.501(b)(1)), 일본(MoHLW, Labor Safety and Hygiene Regulations §518, 519) 등 재해예방선진국과 같이 추락에 의한 위험 방지를 위한 일반적 조치규정에서 높이 기준을 정하여 방지조치의 예측가능성과 이행가능성을 확보하는 것이 필요하다.

4. 고소로프작업에 대한 잘못된 법규정 적용

1) 문제점

(1) 고소로프작업에 대한 이해 부족

현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 고소로프작업에 대해 달비계(hanging scaffolding)에 관한 규정을 적용하는 것은 '달비계'의 개념에 대한 오해에서 비롯된 잘못된 법적용이다. 그 결과 고소로프작업에 맞지 않는 조항을 적용하고 정작 필요한 규제는 적용하지 않고 있는 모순이 발생하고 있다.

비계는 건축공사 때에 높은 곳에서 일할 수 있도록 설치하는 가설물의 일종으로서, 재료 운반이나 작업자의 통로 및 작업을 위한 발판으로 사용되는 것으로서 작업발판 및 그것을 지지하는 구조물의 총칭을 가리킨다(JISHA, 2005a; LIA, 2011a). 달비계는 교량공사, 플랜트·조선 유지보수공사, 철골공사 시 철골의 들보 등에 작업발판을 달아매는 고소작업용 비계로서, 작업발판과 이것을 매는 와이어로프, 체인, 강봉(鋼棒) 등의 지지물로 구성된다(JISHA, 2005b; LIA, 2011b). 건물의 외벽작업 시에 사용되는 작업의자(작업대)는 작업발판에 해당하지 아니하고[작업의자(작업대)는 작업자를 추락위험으로부터 보호하는 개인용보호구도 아니고, 한국산업규격(KS규격)이 있는 것도 아니다], 고소로프작업에 사용하는 기구를 총칭하여 비계라고 하지도 않는다. 비계라고 부르기 위해서는 작업발판이 있어야 한다. 따라서 건물의 외벽작업 시에 사용되는 작업의자(작업대) 등을 달비계라고 부르는 것은 이론적으로나 실무적으로 맞지 않는다. 따라서 「산업안전보건기준에 관한 규칙」상의 달비계에 관한 규정은 고소로프작업의 특성에 부합하지 않는다.

재해예방선진국의 경우에도 고소로프작업과 달비계는 엄격하게 구분하면서, 고소로프작업에 대해서는 달비계 규정을 적용하지 않고 별도의 규정을 적용하고 있다(OSHA, 29 CFR 1910.27(b); HSE, The Work at Height Regulations 2005 Schedule 5 Part 3; MoHLW, Labor Safety and Hygiene Regulations §539-2~§539-9). 최근 재해예방선진국의 고소로프작업 규정에서 발견되는 특징적인 점은 작업의자(작업대)가 위험하다는 점을 고려하여 작업의자 대신에 전신용(全身用) 벨트(full body harness), 즉 전신용 하네스타입의 추락방지용 기구의 착용을 의무화하고 있다는 점이다.

일찍이 2001년에 유럽연합(EU) 이사회는 고소로프

작업 등 고소작업에서의 추락재해 감소를 목적으로 한 단기적인 고소작업의 작업장비의 사용에 관한 유럽연합 지침(directive) 2001/45/EC를 채택하였고, 세계표준화기구(ISO)에서도 고소로프작업에 대한 별도 규격으로서 고소로프작업의 기본적인 원칙을 규정한 규격(ISO 22846-1:2003 로프접근시스템 - PART 1: 작업시스템에 대한 기본적 원리)을 제정하였으며, 2006년에는 고소로프작업에 사용하는 작업장비에 관한 유럽규격(EN규격)이 제정되었다. 그리고 2012년에는 고소로프작업의 실행지침을 규정한 규격(ISO 22846-2:2012 로프접근시스템 - PART 2: 실행지침)을 개발하여 적용해 오고 있다. EU 회원국은 이러한 EN규격과 ISO규격에 규정되어 있는 고소로프작업에서의 추락재해 방지규정을 자국의 법령에 반영하여 적용하고 있다.

(2) 고소로프작업에 대한 달비계 규정 적용의 불합리
고소로프작업 시 작업의자(작업대)를 이용하는 것보다 전신용(全身用) 벨트를 착용하는 것이 더 안전하다고 할 수 있는데, 현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 달비계 규정은 전신용 벨트의 착용을 허용하지 않고 있는 관계로 보다 안전한 대책의 채용을 가로막는 문제를 가지고 있다.

그리고 현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 고위험작업이지만 고소로프작업에 비해 위험도가 높다고 볼 수 없는 작업에 대해 이미 적용하고 있는 관리감독자의 유해위험작업 시작 전 점검(제35조 제2항), 사전조사 및 작업계획서의 작성 등(제38조), 작업지휘자의 지정(제39조)과 같은 규정이 적용되지 않는 것도 불합리하다고 할 수 있다(Jung, 2021).

2) 개정방안

현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 달비계에 관한 규정으로는 고소로프작업의 위험을 방지하기에는 부족함이 있을 뿐만 아니라 고소로프작업에 대한 발전된 위험방지조치를 도입하는 데 오히려 걸림돌이 되고 있으므로, 고소로프작업으로 인한 재해를 효과적으로 방지하기 위해서는 고소로프작업의 특성에 맞는 별도의 규정이 종합적으로 시급하게 마련되어야 한다.

5. 난간 기준의 비현실성

1) 문제점

사업주는 가설통로를 설치하는 경우 추락할 위험이

있는 장소에는 안전난간을 설치해야 하고(산업안전보건 기준에 관한 규칙 제23조 제4호), 사업주는 높이 1미터 이상인 계단의 개방된 측면에 안전난간을 설치하여야 한다(산업안전보건기준에 관한 규칙 제30조). 안전난간은 상부난간대, 발끝막이판 및 난간기둥으로 구성해야 하고(제13조 제1호), 구조적으로 가장 취약한 지점에서 가장 취약한 방향으로 작용하는 100킬로그램 이상의 하중에 견딜 수 있는 튼튼한 구조이어야 하는(제13조 제7호) 등의 세부적인 요건을 충족해야 한다.

현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 가설통로의 안전난간에 대해 높이에 관계없이 일률적인 기준을 적용하고 있고, 계단의 안전난간의 경우 낮은 높이의 옥외 이동식 계단설비에 대해서까지 이상의 기준을 모두 동일하게 충족해야 한다. 미국, 일본, 영국 등 재해예방 선진국 어디에서도 가설통로와 계단의 난간의 기준을 일률적으로 규정하고 있는 입법례는 발견되지 않는다.

2) 개정방안

가설통로와 낮은 높이의 옥외 이동식 계단설비에 대해서는 안전난간시스템 설치 기준(상부난간대, 발끝막이판, 난간기둥 등)이 아닌 핸드레일 등의 설치기준만을 충족하여도 무방한 것으로 차별적으로 규정할 필요가 있다.

6. 중량물의 기준 미설정에 따른 혼란

1) 문제점

중량물에 해당할 경우 작업계획서를 작성하고 작업지휘자를 배치하는 등 강한 규제가 수반되는데, 이에 대한 정의 및 범위 등 기준이 전혀 설정되어 있지 않아 중량물 관련 규제가 현장에서 이행되기도 어렵고 처벌 여부를 둘러싸고 많은 논란이 발생할 수 있다.

사업주는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제38조 제1항 제11호에 따라 중량물 취급작업(제38조 제1항 제11호)을 하는 경우 근로자의 위험을 방지하기 위하여 별표 4에 따라 해당 작업, 작업장의 지형·지반 및 지층 상태 등에 대한 사전조사를 하고 그 결과를 기록·보존해야 하며, 조사결과를 고려하여 별표 4의 구분에 따른 사항을 포함한 작업계획서를 작성하고 그 계획에 따라 작업을 하도록 해야 하며, 같은 규칙 제39조 제1항에 따라 작업지휘자를 지정하여 작업계획서에 따라 작업을 지휘하도록 하여야 한다.

중량물은 사전적 의미로는 무거운 물건이므로 개념이

너무 막연하여 그 범위를 정하지 않으면 중량물 해당 여부를 둘러싸고 사람마다 이해와 판단이 달라 규제의 실효성이 떨어질 것이다. 그런데 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 어디에서도 ‘중량물’에 대한 정의나 조치 대상 기준에 관한 규정이 전혀 마련되어 있지 않아 어느 정도의 중량이어야 중량물 취급작업에 해당하는지 사물의 변별능력을 제대로 갖춘 사람조차도 예측하기 어려운 상태이다.

한편, 제665조(중량의 표시 등)에서는 사업주로 하여금 근로자가 5킬로그램 이상의 중량물을 들어올리는 작업을 하는 경우에 일정한 조치를 하여야 한다고 규정함으로써 조치 대상 중량물의 구체적인 기준을 설정하고 있는 것과 대비된다. 하나의 규칙에서 규제의 일관성도 결여되어 있다.

2) 개정방안

작업계획서 제도의 취지와 미국, 영국, 일본 등 재해 예방선진국의 입법례를 고려하건대 ‘중량물 취급작업’이라는 표현으로 작업계획서 작성대상에 포함하는 것은 타당하지 않다. 특히 우리나라 작업계획서 규정의 모범에 해당하는 일본 「노동안전위생규칙」의 경우, 중량물 취급작업은 작업계획서 작성 대상에서 제외되어 있다.

따라서 중량물 취급작업에서 작업계획서를 작성할 필요가 있는 작업을 선별·특정하여 별개로, 즉 중량물의 대상 또는 범위를 구체화하여 규정하는 것이 타당하다. 예를 들면, 건축물 철골조립작업, 채석작업 등과 같이 중량물 관련 작업 중 작업계획서를 작성할 필요가 있는 작업을 명확히 규정하는 것이 예측가능성 확보와 실효성 있는 이행을 위해 바람직하다.

7. 전기작업 작업계획서 작성 및 특별교육 대상의 불합리

1) 문제점

현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」 제38조 제1항 제5호에 따르면, 작업계획서 작성 대상을 감전위험이 있는 전기기계·기구 또는 전로의 설치·해체·정비·점검(설비의 유효성을 장비, 도구를 이용하여 확인하는 점검으로 한정한다) 등의 작업으로서 전압이 50볼트를 넘거나 전기에너지가 250볼트암페어를 넘는 경우로 규정하고 있어 사업장에서 실시되는 대부분의 전기 관련 작업, 즉 위험하지 않은 작업까지 포함되어 있고 그 대상이 지나치게 많은 실정이다.

작업계획서 제도는 작업의 내용, 지형, 지질·가공(架

空)전선, 매설물 등의 지리적 환경, 작업자의 수, 배치 상황 등을 사전에 조사할 필요가 있는 복잡하고 위험도가 높은 작업에 대해 작업 전에 작업계획서를 작성하여 안전보건대책을 수립하라는 것이 취지이다. 상대적으로 단순하거나 위험도가 낮은 작업은 작업계획서 작성 대상에서 제외된다. 따라서 단순히 50볼트를 넘는 작업이고 사전조사 내용도 규정되어 있지 않은(별표 4참조) 작업을 작업계획서 작성 대상으로 규정하고 있는 것은 그 제도의 취지와 부합하지 않는다.

사업장의 전기기계·기구 또는 전로의 경우 간단한 전기작업도 대부분 50볼트를 넘는다는 점을 감안할 경우, 현행 기준으로는 거의 모든 전기작업이 작업계획서 작성 대상이 되어 있다. 이는 작업계획서의 형식적 작성을 조장하거나 사업장의 전체적인 산업재해 예방의 실효성을 떨어뜨리고, 나아가 많은 기업을 범법자로 만드는 결과로 이어지고 있다.

특별교육의 경우에는 감전에 의한 재해를 일으킬 위험에 관계없이, 게다가 단기간 또는 간헐적 작업에 대해서도 예외 없이 전압이 75볼트 이상인 모든 정전 및 활선작업이 대상으로 규정되어 있어(시행규칙 별표 5 제1호 라목), 사업장에서 이루어지는 대부분의 전기 관련 작업, 즉 상대적으로 위험하지 않은 작업까지 포함되어 있고 그 대상이 지나치게 많아 특별교육의 형식화를 조장하거나 범법자의 양산을 초래하고 있다. 특별교육의 취지가 특별히 유해하거나 위험한 작업에 대해 필요한 지식 및 기능을 사전에 부여하는 것인데, 다른 작업에 비해 상대적으로 덜 위험한 작업에 해당하는 전기 작업까지를 대상으로 하고 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 규범력을 떨어뜨리고 있다.

2) 개선방안

전기작업은 작업계획서 제도의 취지에 맞지 않는 점을 고려하여 그 작성 대상에서 삭제할 필요가 있다. 작업계획서가 안전보건조치의 유일한 대책이 아니고 전기작업에 특성에 부합하는 안전보건조치를 확실하게 이행하도록 하는 것이 보다 실효적인 방안이기 때문이다. 미국, 영국, 일본 등 재해예방선진국에도 전기작업을 작업계획서의 작성대상에 포함시키고 있는 입법례는 발견되지 않는다. 특히 우리나라 작업계획서 규정의 모범에 해당하는 일본 「노동안전위생규칙」의 경우, 전기작업은 작업계획서 작성 대상에 포함되어 있지 않다.

전기작업에 대한 특별교육의 대상은 예컨대 고압 또

는 특별고압의 충전전로 또는 당해 충전전로의 지지물의 부설, 점검, 수리 또는 조작의 업무, 저압의 충전전로의 부설 또는 수리의 업무 또는 배전반실, 변전실 등 구획된 장소에 설치하는 저압의 전로 중 충전부분이 노출되어 있는 개폐기의 조작업무 등 위험한 작업으로 한정할 필요가 있다.

IV. 결 론

우리나라 산업법령의 큰 부분을 차지하고 있는 산업안전보건기준은 1990. 7. 23 산업안전보건기준 제정시에 일본의 「노동안전위생규칙」을 상당부분 계수하여 도입되었다. 그런데 그 당시 일본의 「노동안전위생규칙」을 충분히 이해하지 못하거나 번역을 잘못하여 취지에 맞지 않게 규정된 부분이 적지 않다.

그리고 그 이후 산업안전보건기준을 개정하면서 충분한 조사·검토 없이 도입해 실효성에 맞지 않거나 그 취지에 맞게 잘못 적용하고 있는 부분 또한 적지 않아 「산업안전보건기준에 관한 규칙」이 안고 있는 문제점을 더욱 악화시켰다.

그렇다 보니 앞에서 고찰한 바와 같이 현행 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에 실효성이 부족하여 예방기준으로서 제대로 기능하지 못하는 부분이 적지 않은 상태이다. 앞에서 고찰한 문제는 그중 핵심적인 사항으로 한정된 것에 불과하다. 이 문제들을 전체적으로 바로 잡지 않고는 산업안전보건기준의 규범력과 실효성을 확보하기 어렵다.

그리고 처벌 시 형사처벌이 수반되는 규제적 성격의 내용을 법적 근거 없이 운영하는 것은 법치행정의 원칙에 정면으로 위반됨에도, 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에 뒤야 할 사항을 아무런 법적 근거 없는 행정지침이나 행정해석에 불과한 것으로 대신하는 편법이 난무하고 있는 실정이다. 산업재해 예방에 실효성 있는 규정을 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에 명시적으로 규정하여 예측가능성을 확보하는 것이 우선적으로 이뤄져야 할 일이다.

산업재해 예방의 기술적 사항을 대부분 규정하고 있는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」이 산업재해를 예방하는 데 큰 부분을 차지하는 만큼, 본 규칙이 산업재해 예방에 올바른 기능을 할 수 있도록 미봉적이고 형식적인 대책이 아닌 종합적이고 실질적인 대책이 불가결하게 요구된다.

감사의 글

본 연구는 서울과학기술대학교 교내 일반과제 연구비 지원으로 수행되었습니다.

References

- Directive 2001/45/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001
- HSE(Health and Safety Executive). The Work at Height Regulations 2005 Schedule 5(Requirements for Personal Fall Protection Systems) Part 3
- HSE(Health and Safety Executive). The Work at Height Regulations 2005 Schedule 6(Requirements for ladders)
- ISO 22846-1:2003 Personal equipment for protection against falls — Rope access systems — Part 1: Fundamental principles for a system of work
- ISO 22846-2:2012 Personal equipment for protection against falls — Rope access systems — Part 2: Code of practice
- JISHA(Japan Industrial Safety and Health Association). A Dictionary of Safety and Health Terms, 2005a. p. 46
- JISHA(Japan Industrial Safety and Health Association). A Dictionary of Safety and Health Terms, 2005b. p. 390-393
- Jung JW. A Study on the prevention plan of fall accident in the high-level rope work. Labor Law Forum 2021;34:203-313
- LIA(Labor Investigation Association). Labor Safety and Hygiene Act Terms Manual. 2011a. p. 13
- LIA(Labor Investigation Association). Labor Safety and Hygiene Act Terms Manual. 2011b. p. 673
- MoEL(Ministry of Employment and Labor). Improvement of Safety Working Guidelines for Mobile Ladders, March 18, 2019
- MoHLW(Ministry of Health, Labour and Welfare), Labor Safety and Hygiene Regulations §518, 519
- MoHLW(Ministry of Health, Labour and Welfare), Labor Safety and Hygiene Regulations §527, 528
- MoHLW(Ministry of Health, Labour and Welfare), Labor Safety and Hygiene Regulations §539-2~§539-9
- MoL(Ministry of Labor). CFR 1910.23
- MoL(Ministry of Labor). CFR 1910.28(b)(1)(i), 1926.501(b)(1)
- OSHA(Occupational Safety and Health Administration. 29 CFR 1910.27(b)
- Ulsan District Court. 2014. 8. 22. 2014No218
- Ulsan District Court. 2019. 5. 30. 2018Godan3335

<저자정보>

정진우(교수)