



기술·물질과 산업안전보건법



서울과학기술대학교
안전공학과 교수(법학박사)
정진우

1. 기술·물질에 관한 규제의 방법: 사전 규제와 사후규제

기계·설비, 물질에 기인한 사고·재해가 발생하면, 사고·재해를 일으킨 기계·설비, 물질을 운용하고 있던 기업으로부터 대체로 “기계·설비, 물질이 법적 기준에 미달되는 일은 없었고, 다만 이를 취급하는 작업자가 충분한 주의를 하지 않은 탓에 안타깝게도 사고·재해가 발생하게 되었다”는 변명이 종종 들려오곤 한다.

한편 매스컴에서는 위험하거나 유해한 기계·설비, 물질에 대한 법규제가 없거나 지도감독의 방치상태였던 것에 대해 비난의 화살이 쏟아진다.

기계·설비, 물질의 안전성을 확보하고 사고·재해를 예방하기 위한



수단으로서, 법률에 근거한 규격, 기준을 마련하고 벌칙에 의한 강제를 통해 그것을 준수하게 하는 것만으로는 유효하지 않다. 기계·설비 또는 물질의 개발자, 설계자, 그 유지관리, 운용을 담당하는 자의 책임을 명확히 하고, 만일 사고·재해가 발생한 경우에는 이들이 지고 있던 책임에 응해 엄격하게 책임을 추궁하는 것도 사고·재해의 방지에 연결된다. 누구도 좋아서 형벌을 받거나 타인의 손해를 배상하지는 않을 것이므로, 각자가 골똘히 궁리하여 사고·재해를 방지하려고 나름대로 노력할 것이기 때문이다.

상술한 2가지 접근방법은 사전규제 및 사후규제라고 불리고, 규제 일반에 대한 대표적인 2가지 방법이다. 우리나라에서는 규제라고 하면 대부분이 사전규제를 의미하고 있지만, 2가지 방법의 특징을 이해하고 목적, 상황에 따라 구분하여 사용할 필요가 있는 것은 아닐까.

우리나라에서는 1990년대에 접어들어 작은 정부 이데올로기가 지배하면서 규제완화 정책이 지속적으로 추진되어 왔다. 이 경우 규제완화라고 하는 것은 사전규제의 완화를 의미한다.

사전규제란 정부가 기업이나 국민에 대하여 사전적으로 세세하게 규제를 하는 것이다. 규제의 근거가 되는 법률은 국회가 입법하지만, 구체적인 규제의 내용에 대해서는 각 부처가 입안하고 제정한다. 이것은 필연적으로 행정이 입법, 사법에 대하여 사실상 우위에 서는 결과로 연결된다.

제정된 규제의 내용이 합리적이고 이것이 준수되고 있으면, 사전규제에 의한 문제는 발생하지 않지만, 현실에서는 불합리한 규제에 대하여 “악법도 법이다”라고 하면서 그 준수가 강제되거나 범망을 빠져나갈 수단을 찾아내는 자가 이익을 얻고 정직한 자가 손해를 보는 사태가 되는 경우가 많다. 그리고 규제를 받는 측에서 독자적인 궁리를 하기보다는 규제당국의 말에 그저 따르는 것이 무난하다는 태도나 대응을 취하기 쉽다. 그 결과 규제를 준수하는 것이 자기목적화(自己目的化), 즉 ‘규제를 위한 규제’가 되어 버리고, 도대체 무엇을 위한 규제이었는지를 잊어버리게 될 수 있다. 사고·재해가 발생하여 희생자가 사망하였음에도 불구하고, “법률은 위반하지 않았다”는 변명이 나오는 것도 그 폐해의 하나라고 생각된다.

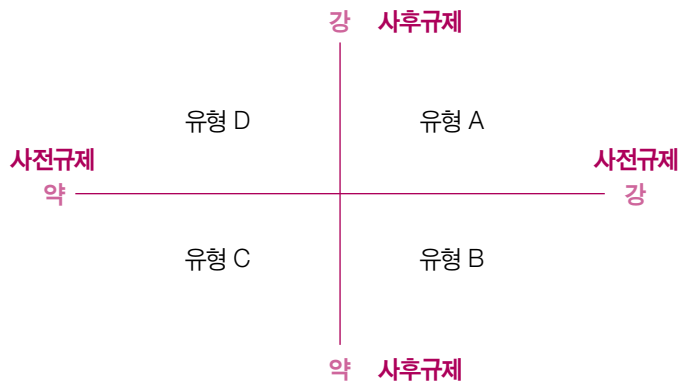
한편, 사후규제라고 하는 것은 사고·재해에 의한 피해자에 대한 민사상의 배상책임을 확실히 이행하게 하거나, 필요하면 사고·재해의 원인이 된 행위를 한 자에 대하여 형벌, 과태료 등을 부과하는 것이다. 이러한 조치는 발생한 사고·재해와의 관계에서는 ‘사후’에 이루어지는 것이지만, 장래의 사고·재해와의 관계에서는 책임의 소재를 명확히 함으로써, 책임을 지는 입장에 있는 자가 스스로 궁리하



여 사고·재해의 방지에 노력하는 것이 기대되게 된다.

삼권분립을 전제로 하는 민주주의국가에서는 손해배상책임을 인정하거나 형벌을 과하는 것의 시비를 판단하거나 하는 역할은 법원이 담당하고 있다. 따라서 사후규제의 강화에는 사법(司法)의 강화가 필요하다. 그리고 재판의 비용이 많이 들면 피해자가 억울하지만 단념할 수밖에 없는 경우도 있고, 형벌에 대해서는 “의심스러울 때는 피고인의 이익으로 한다(In dubio pro reo)”는 형사소송의 원칙에 따라 피고인이 작심하고 집요하게 다투는 경우에는 무죄로 될 가능성도 크다고 할 수 있다. 따라서 사후규제의 효과가 기대한 만큼은 나지 않는 경우도 예상된다.

사전규제의 강약과 사후규제의 강약의 조합에 의해 규제의 유형을 4가지로 나누어 다음과 분류할 수 있다. 어느 정도의 민주화가 진척된 국가의 경우, 2가지의 규제가 함께 강한 A유형과 2가지의 규제가 함께 약한 C유형은 제외되고, 사전규제가 강하고 사후규제는 약한 B유형 또는 사전규제가 약하고 사후규제는 강한 D유형의 어느 하나를 기조로 하는 규제로 수렴되어 간다고 생각된다. 그리고 미국은 사후규제가 강한 D유형이고, 우리나라는 사전규제가 강한 B유형이라고 말할 수 있다.



〈그림1〉 사회유형의 분류

미국에서는 교통사고가 발생하면 구급차보다도 먼저 변호사가 온다거나 구급차의 뒤를 쫓아가 의뢰자를 획득하는 변호사가 있다고 말해지고 있다. 이와 같은 이야기의 진위의 정도는 어떻든 간에, 무슨 일이든 소송에 의해 해결하는 경향이 있다. 그리고 안정적이고 강력한 관료기구는 없고, 정부의 간부도, 의원의 브레인도 다수가 변호사일 정도로 변호사의 사회에 대한 영향이 강한 것이 발견된다.



이에 반하여, 종래의 우리나라는 관료로 인재를 모으고 관료의 지도의 의해 사회가 보다 좋은 상태로 이어진다는 것을 의심하지 않았다. 사고·재해가 발생하면 '이 문제에 대한 법규제는 어떻게 되어 있는가, 규제를 강화해라'고 하는 목소리가 나오는 것도 이와 같은 신뢰를 기초로 하고 있다고 생각된다. 그리고 관료도 그 기대에 부응하는 것을 자랑으로 여기고 있다고 생각한다.

그런데 작은 정부론이 대두되면서 그것에 호응하여 관료에 대한 비난이 강하게 이루어져 왔다. 따라서 앞으로는 관료제도를 전제로 한 사전규제에 대한 기대는 지금까지보다 작아질 것으로 생각된다.

그러나 우리나라가 사후규제에 강하고 사전규제가 약한 D유형의 사회가 될 것이라고는 생각하지 않는다. 그 이유로는 몇 가지를 생각할 수 있다. 가장 큰 이유는 소송을 싫어하는 국민성과 소송을 부담스럽게 만드는 소송비용이라고 생각한다. 무엇이라도 소송에 의해 해결하는 방향으로 국민의 행동원리가 변화하려면 상당한 시간이 걸릴 것이다. 뒤집어 말하면, 우리나라에서는 국민들이 분쟁 해결을 위한 비용을 지출하는 것에 적극적이지는 않다. 그리고 국가의 예산 전체 중에서 차지하는 법원의 예산은 얼마 안 되지만, 이것을 늘리는 것에 국민이 간단하게 찬성할 것이라고는 생각하지 않는다. 그러나 변호사의 수가 점차 증가하고 있는 현재의 추세가 앞으로도 계속 유지된다면 과거와 비교할 때 소송에 수반되는 부담이 조금이나마 줄어들고, 이에 따라 소송에 호소하는 비율이 다소 증가할 것으로 예상된다.

사후규제가 실효성을 갖기 위해서는 사고·재해가 발생한 경우에 그 책임의 소재가 명확하게 되는 것이 필요하다. 그러나 실제로 발생한 사고·재해에 대해 공학적으로 납득할 수 있는 설명을 하는 것은 간단하지 않다. 심각하지 않은 교통사고의 재판에서도, 사고의 양태가 다투어진 사례에서는 사고 원인에 의문이 남는 경우가 적지 않다. 그 이유는 재판에서 반드시 사실의 규명에 우선순위가 두어져 있지 않기 때문이다.

먼저, 형사재판에서는 "의심스러울 때는 피고인의 이익으로 한다(In dubio pro reo)"는 형사소송의 원칙이 있으므로, 변호인이 제시한 가설을 배척할 수 없으면 무죄를 선고하지 않을 수 없다. 따라서 사고·재해양태가 명확하지 않은 경우에는 대체로 검찰에서 기소를 단념하거나 도로교통법 위반 등 입증에 용이한 점으로 좁혀 기소하게 된다. 그리고 민사재판에서는 분쟁을 해결하는 것이 목적으로서 반드시 진실의 발견은 요구되지 않는다.

이상과 같은 문제점을 고려하면, 기계·설비, 물질의 안정성을 확보하기 위하여 우리나라가 취하여



야 할 대책은 B유형을 기조로 하면서 D유형적인 요소를 도입하여 기업, 기술자의 창의와 공리를 살리는 방향을 모색하는 것이라고 생각한다.

2. 산업안전보건법제의 운영

우리나라는 일제 해방 후 과학기술과 그 운영법규를 도입하는 과정에서 사회적 차원의 검토와 논의 없이 외국, 특히 일본의 그것을 한 세트의 직수입하여 왔다. 그러다 보니 과학기술과 운영법규에 대한 기초와 토대가 허약한 상태에서 그것의 배경과 취지 등에 대한 이해 없이 산업안전보건법제를 맹목적으로 운영하거나 준수하도록 하는 문화가 오랫동안 지속되어 왔다. 다시 말해서, 산업안전보건에 관한 법제의 디자인은 선진국의 그것을 모방해 이식하였지만, 현장에서는 제대로 지켜지지 않았던 것이다.

정부조차 법규의 의미를 충분히 이해하지 못하고, 기업과 국민을 대상으로 산업안전보건법규를 왜 준수하여야 하는지에 대한 이유를 제대로 설명하지 않은 채, 실제로는 준수되지 않을 것이라는 것을 알면서도 법규는 무조건 준수하여야 한다고 밀어붙이기 일쑤였다. 그 결과 기업과 국민은 산업안전보건법규를 맹목적으로 준수하는 '수동적 사고'가 기본자세로 굳어져 왔다.

정부는 산업안전보건법제를 제·개정하고 수요자가 그것을 준수하지 않으면 처벌하는 것으로 정부의 책무를 다하였다고 생각하는 경향을 강하게 가져 왔다. 기업이 산업안전보건법규를 당초의 취지대로 잘 준수할 수 있도록, 즉 사고·재해예방을 선제적으로 할 수 있도록 인프라를 구축하고 확충하는 노력은 상대적으로 등한시하여 왔다. 사고·재해가 발생하면 그 책임이 오로지 기업에 있는 것으로 간주되고, 지도감독기관은 마스크에 크게 보도되지 않는 이상 이에 대해 별다른 문제의식이나 책임감을 느끼지 않는 것이 일반적이다. 그리고 지도감독기관에 대하여 실제로 법적·행정적 책임을 묻는 경우도 거의 없었다. 오히려 산업안전보건법규 위반자를 강하게 처벌하는 것으로 지도감독기관의 책임을 면피하려는 측면까지도 엿보인다.

기업과 국민은 "산업안전보건법규는 준수하여야 하여야 하는 것이다"라는 막연한 인식은 가지고 있지만, 그 구체적 내용과 준수방법에 대해서는 그 지식과 이해가 부족하다 보니 산업안전보건법규를 형식적으로만 준수하는 경우가 다반사로 존재하여 왔다. 그리고 법규의 목적과 취지 등에 대한 이해를 바탕으로 법규를 실질적으로 준수하기 위해 노력하기보다는, 정부의 감독 대비용으로 소위 법망을 피하는 것에 목적을 두고 법규를 외형적으로 준수하는 데 급급한 경향이 있는 것도 부정할



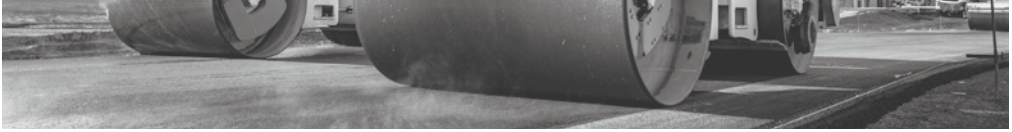
수 없는 사실이다.

게다가 기업은 지금까지도 산업안전보건법제만을 준수하면 그것으로 책임을 다했다고 생각하고, 산업안전보건법규의 구체적인 내용을 뛰어넘는 내용으로 자율적인 산업안전보건규제를 하는 것을 당연한 책무라고 생각하지 않아 왔다. 정부와 기업 모두 산업안전보건법제에 대해 선제적으로 '다음에 무엇이 일어날지, 무엇을 해야 하는지를 생각하지 않는 경향을 보여 왔고, 생각하지 않으니까 그 다음의 효과적인 기술, 법규를 스스로 만들지 못하는 한계를 보여 왔다.

한편, 우리나라 국민은 사고·재해가 발생하면 사범이 피해자 구제와 처벌뿐만 아니라 원인 규명도 해줄 것이라고 성선설(性善說)적으로 믿는 경향이 있다. 그러나 경찰과 검찰은 매스컴에 보도되는 '가해자를 찾아내고 그 고의 또는 과실을 밝혀내어 입건·기소하는 것이 주된 임무이므로, 입건·기소에 필요한 증거를 골라내는 데 집중한다. 그리고 법관은 검찰이 제출한 증거에만 의지하여 유죄인지 무죄인지를 판단한다. 가령 검찰이 공소장에 중요한 증거를 담지 않으면 그 사고·재해의 진실, 즉 원인규명도 엔지니어 등으로부터 영원히 멀어진다.

이 잘못을 방지하기 위하여, 예컨대 항공업계에서는 전문가 중심의 사고조사위원회가 경찰과는 별도로 구성되어 원인규명과 사고조사를 하도록 되어 있다(항공·철도 사고조사에 관한 법률 제4조 제1항). 그리고 정부(국토교통부장관)는 일반적인 행정사항에 대하여는 위원회를 지휘·감독하되, 사고조사에 대하여는 관여하지 못하고(동법 제4조 제2항), 사고조사는 민·형사상 책임과 관련된 사범 절차, 행정처분 절차 또는 행정쟁송 절차와 분리·수행되어야 하고(동법 제30조), 사고조사결과를 경찰·검찰이 증거로 유용(流用)하는 것은 원칙적으로 금지되어 있다(동법 제28조 참조). 구미(歐美)에서는, 경찰·검찰도 항공기에 대해서는 자신들의 전문영역이 아니라고 생각하는 한편, 사고의 진실을 밝히기 위하여, 당사자에게 고의 또는 중과실이 없는 한, 당사자가 진실을 자백하면 사범거래(plea bargaining)를 통해 형사처벌로부터 면책을 한다. 이와 같이, 구미에서는 사고가 전문적이 되면 될수록 엔지니어, 의사 등 전문가가 사고의 원인을 정직하게 밝히면 형사처벌되지 않는 경향이 있다.

2000년 이전에는 우리나라의 공업제품은 조악하고, "짜니가 질이 안 좋을 것이다"는 평가를 받기 일쑤였다. 그리고 수출정지가 되는 것을 항상 두려워하였다. 그래서 정부는 외국의 산업안전보건법규, 설계규격 등을 한국어로 번역하여 기업이 수출품으로서의 최저요건을 모방하여 만들도록 하는 등 다각도로 노력하여 왔다. 그 결과 현재 우리나라의 공업제품의 안전성·신뢰성은 일정한 수준에 이르렀다고 생각한다.



그럼에도 사고·재해가 계속하여 발생하고 있는데, 그 때마다 원인을 철저히 규명하여 기존 기계·설비, 물질을 포함하여 근본적으로 개선하는 것이 경쟁력을 더욱 강화하는 데 필수불가결하다. 이 개선은 대사고가 일어나고 여론이 비등해지지 않더라도, 작은 클레임의 단계에서 리스크를 일찌감치 알아차리고 순차적으로 실행되어야 한다. 그리고 이 때 유사사고의 판결문, 산업안전보건법규, 설계규격 등에 존재하지 않는 대책은 불필요하다고 생각해서는 안 된다. 어쨌든 판결문은 검찰의 공소제기에 초점을 맞춘 조사 결과이고, 산업안전보건법규와 설계표준 등은 선진외국의 모방이 많기 때문에, 이것에만 의존하는 것으로는 충분하고 효과적인 안전 확보가 되기 어렵다.

산업안전보건법규와 설계표준을 우리나라의 현실에 적합하면서 실효성 있는 기준이 될 수 있도록 지속적으로 연구조사하고, 이를 토대로 정교한 내용으로 개선해 나가야 한다. 나아가 스스로의 제품이 국제무대에서 유리하게 될 수 있도록 국제표준의 산업안전보건법규, 설계규격을 선도적으로 설정할 필요가 있다. 이를 위해서라도 신기술의 실패를 신속하게 경험·지식으로 받아들여 국제안전표준을 최초로 설정해 나가는 것이 앞으로의 우리나라의 과제라고 할 수 있다. 🍀

주석

1. 피의자가 혐의를 인정하는 조건으로 검찰이 가벼운 범죄로 기소하거나, 가벼운 형량을 선고받을 수 있도록 구형을 경감하거나, 다른 혐의에 대하여는 불기소처분 또는 공소를 취소해 주는 제도이다. 영미법 계통에서 발달한 제도이지만, 대륙법 계통의 사법체제를 지닌 이탈리아·스페인·프랑스도 유사한 제도를 도입하여 활용하고 있다. 독일의 경우는 입법화되지는 않았지만 당사자 사이의 협상이 허용되고, 법원은 그 협상 결과에 구속되지는 않지만 이를 존중해야 한다는 판례가 있다. 검사가 수사 대상인 사건과 직접적 또는 간접적으로 관련된 사람으로부터 형량의 감면을 조건으로 증언을 확보하여 사건을 용이하게 해결할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 법은 정의를 이념으로 하고 범죄에 대한 형벌은 정의에 부합하여야 한다는 점에서 국가권력이 범죄자와 형량을 흥정한다는 것은 정의 관념에 위배되며, 수사편의주의에 불과하다는 비판의 소리도 크다.