

다시, 위험성평가 제도 어떻게 접근할 것인가?



서승진
강원고용노동지청 근로감독관

규제와 처벌을 피하기 위한 산업안전보건 문화

필자가 근로감독관으로 임용되었던 2013년 즈음부터 산업안전보건법령 위반 시 ‘즉시 사법처리, 즉시 과태료 부과’라는 엄중한 잣대로 감독·점검 행정이 진행되었다. 처벌을 앞세운 감독 행정은 안전모 착용, 안전난간 설치 등 사업주의 기본적인 안전조치와 안전보건관계자 선임, 산업재해 감소에 어느 정도 일조해왔다. 다만, 점점 규제·처벌을 위주로 하는 행정으로 인해 기업이 타율적 규제에 길들여지고, 자체적으로 위험요인을 개선하는 시스템과 역량을 키우는 노력을 하지 않게 되었다. 현장에서의 산업안전보건은 탁상 사무에 치우쳐 감독·점검에서의 지적 사항을 피하기 위한 면피성 대응을 더욱 중시하거나, 아예 안전관리를 방치 또는 포기하는 상황이 발생하는 등 또 다른 문제점들이 드러나기 시작했다.

이러한 문제점들로 인해 우리나라의 산업재해 감소율은 정체기에 접어들었고, 이에 따라 정부는 영국 ‘로벤스 보고서’(1972)의 주요 내용을 근간으로 노사가 함께 위험요인을 진단하고 개선하는 안전보건관리 시스템을 구축하고, 예방

노력에 따라 결과에 책임을 지는 ‘자기규율 예방체계’로 산업안전보건의 패러다임을 전환한다는 내용의 중대재해 감축 로드맵을 지난해 11월 발표하였다.

법과 규제만으로는 중대재해 예방에 근본적 한계가 있음을 인식하고, 기업 스스로 자기규제, 자기 통제, 자기 모니터링에 기반한 ‘위험성평가 중심의 자기규율 예방체계 확립’을 산업재해 예방의 첫 번째 전략으로 정하고, 2026년까지 사고사망만인율을 현재의 0.43% 수준에서 0.29%까지 감축하는 것으로 목표로 제도개선, 사업장 안전문화 확산 등의 산업재해 예방 정책을 추진하고 있다.



자기규율 예방체계 확립의 중요 수단인 위험성평가

위험성평가는 우리에게 갑작스럽게 등장한 제도는 아니다. 2013년부터 산업안전보건법령에 등장해 벌써 10년째 자리하고 있는 제도이다. 다시 말해 법령에서 정한 의무사항임에도 10년 동안 이 제도가 제대로 안착하지 못했다는 의미이기도 하다. 위험성평가 제도는 법령에 명시되어 있으나 위반 시 처벌 조항 등 강제성이 없어 현장에서, 감독·점검 행정에서도 중요하게 다뤄지지 않아 왔다. 법령에 의해 수동적으로 안전보건 활동을 해오는 문화가 하나의 원인으로 작용한 것이 아닌가 하는 개인적 생각을 내비쳐 본다. 올해로 10살이 된 이 제도는 ‘중대재해처벌법의 시행’과 ‘중대재해 감축 로드맵에서 위험성평가의 단계적 의무화를 언급’하면서 많은 기업과 안전보건 관계자들로 하여금 다시금 관심을 갖게 하였다. 다시 관심이 높아진 위험성평가 제도를 보며, 무엇을 어떻게 시작해야 하는지에 대해 어렵게만 생각하는 사업장 관계자들이 많다. 사실, 위험성평가는 그리 어려운 것은 아니다. 예를 들면, 우리는 외출을 하기 전 습관적으로 일기예보를 확인한다. 만약 일기예보에서 오후 강수 확률이 60%라고 알린다면 자연스럽게 가방에 작은 우산을 한 개 챙겨 나가게 된다. 일교차가 큰 간절기에는 아침저녁에 걸칠 가벼운 외투를 챙기기도 한다. 횡단보도를 건널 때에는 좌우를 살펴차가 오는지를 확인하고 건넌다. 우리는 발생 가능한 상황, 그 상황에 따른 결과가 바람직하지 못한 것으로 예상될 때 습관적으로 그에 대한 대비를 한다. 위험성평가 또한 스스로 내재되어 있는 습관에 시스템을 갖춰 산업현장에 적용하는 것이다. 정부는 사업장에서 위험성평가를 보다 쉽게 접

근할 수 있도록 하기 위해 올해 5월 「사업장 위험성평가에 관한 지침」을 개정·시행하였다. 그 주된 내용으로 위험요인의 파악과 개선대책 마련에 집중할 수 있도록 위험성평가의 개념을 재정립하고, 사업장 규모 및 작업 특성에 맞는 다양한 평가 기법을 제시하고, 효율적인 위험성평가가 가능하도록 상시평가 제도를 신설하였다. 또한 사업장 내 모든 구성원의 참여 및 노동자 알권리를 보장할 수 있도록 명시하여, 위험성평가가 단순히 법령에 의해 형식적으로 수행하는 의무가 아닌, 산업재해 예방을 위해 조성해 나가야 할 문화로서 자리 잡을 수 있도록 방향을 제시하였다.

위험성평가를 어떻게 시작할 것인가?

첫째, 위험성평가의 목적을 명확히 하자. 위험성평가를 위한 위험성평가는 산업재해를 예방하는 데에 아무런 도움이 되지 않는다. 산업안전보건법은 산업재해를 예방하기 위한 여러 가지 사업주의 의무를 정하고 있다. 안타까운 현실은, 사업장에서 ‘산업재해 예방’이 아닌, ‘법에서 정한 의무를 이행하는 것’을 중요한 목적으로 오해하는 사례가 종종 발생한다. 예를 들면, 산업안전보건법에 따라 전문기관으로부터 유해인자에 대한 작업환경측정, 특수건강진단 또는 근골격계유해요인조사 등을 실시한 후 결과 보고서를 전달받아 책꽂이에 잘 꽂아놓는다. 결과를 검토하고 필요한 조치는 하지 않는다. 건설현장에서 안전난간을 설치하던 노동자가 추락하는 사고가 발생한다. 추락의 위험이 있음을 인지했음에도, ‘안전난간을 설치하는 것’이 목적이 되어 해당 장소에 안전난간을 설치하는 노동자의 추락 위험에 대해서는 생각하지 못하는 것이다.

위험성평가는 작업환경에 내재되어 있는 위험성을 찾아내 평가하고, 그 위험을 없애거나 감소하기 위해 필요한 조치를 하는 일련의 과정이다. 즉 산업재해를 예방하기 위해 위험을 없애는 것이 이 모든 행위의 목적이 되어야 함을 잊지 말아야 할 것이다. 사업장에 산재되어 있는 위험 요소를 잘 찾아내고 개선하여 노동자들이 죽거나 다치거나 병들게 하지 않겠다는 사업주, 관리자, 또 노동자 스스로의 확고한 의지가 위험성평가의 첫걸음이라 할 수 있다.

둘째, 구성원 모두가 참여할 수 있는 문화를 만들어야 한다. 안전보건 관계자 한두 명이 워크시트 몇 장 작성하여 책임자의 결재를 받아놓는 귀찮은 서류 작업으로 퇴색하지 않길 바란다. 위험성평가를 시작하기 전, 사업장 모든 구성원이 참여하여 위험성평가 및 개선 과정에서 어떠한 역할을 할 것인지 업무를 분장해야 한다. 많은 사업장에서 ‘위험성평가는 안전보건관리자가 해야 하는 일’이라고 생각하는 경우가 많은데, 안전보건관리자는 위험성평가의 일련의 과정을 진행하는 간사, 그리고 평가 결과 안전보건에 대한 기술적인 사항을 지도·조언하는 기술인력으로서의 역할을 하여야 한다.

사업주 또는 안전보건관리책임자는 위험성을 평가하고 감소대책을 이행하는 일련의 과정에 대한 총괄적인 책임자로서 위험성평가의 적절 여부를 승인하고 위험성평가를 통해 도출된 안전보건 개선대책의 이행 여부를 확인하는 역할을 한다. 각 부서의 부서장 등 관리감독자는 실제 현장의 위험성을 찾아내고, 위험요소를 제거, 개선하는 등 감소대책을 이행하는 역할을 담당해야 한다. 해당 공정의 노동자들에게는 평소 작업 시 아차사고 발생, 위험요소, 개선대책에 대한 의견

을 제시하고, 안전보건 개선대책을 숙지·준수할 수 있도록 역할을 부여해야 한다.

위험성평가는 일회성 활동으로 끝나는 것이 아니라, 사업장 내 유해위험요인을 효과적으로 파악하고 관리하기 위해 정기적인 재검토와 업데이트가 필요한 지속적인 과정이다. 지속 가능한 프로세스를 위해서는 위험성평가를 통해 얻고자 하는 목적, 평가의 방법과 허용 범위, 개선대책 도출의 기본 방향 등 기본적인 사항과 각 구성원의 역할과 책임을 분명히 하는 내부 규정을 만들어 운영하는 것이 중요하다.

셋째, 모든 문제를 수면 위로 끌어 올린다. 어찌면 우리는 문제를 드러내 바꾸려는 노력보다 잘 감춰놓고 그 문제가 더 커지지 않기를 바라는 마음이 더 큰 것 같다. 근로감독관으로서 중대재해를 조사하다 보면, 전혀 예측할 수 없었던 상황에서 발생한 사고는 매우 드물다. 거의 모든 사고는 예상할 수 있었다. “이 정도는 괜찮겠지”, “실마 사고 나겠어?”라는 안일한 생각이 결국 돌이킬 수 없는 사고를 일으킨다. 그리고 깊은 후회를 한다. 위험이 “사소하다, 중대하다”를 누가 판단할 것이며, 그 판단에 따라 참혹한 결과가 발생한다면, 어떻게 책임질 것인가?

산업재해 예방을 위해 가장 중요한 원칙은 ‘노동자를 위험에 노출되지 않도록 하는 것’이다. 위험성평가를 통해 예상되는 크고 작은 위험을 모두 수면 위로 끌어 올려놓은 후 그 위험으로부터 전 개될 수 있는 최악의 상황을 상상해본 후 개선대책을 마련하자. “안전보건에 대한 전문지식이 부족해서 위험 요소를 발굴하고 개선대책을 마련하는 데 한계가 있다”고 답할 수 있다. 지식이 부족하면 공부하면 된다. 최근 10년간 우리나라 산업현장에서 1만 명이 넘는 노동자가 목숨을 잃었

다. 고용노동부와 안전보건공단은 이러한 사례를 모아 유사 사고가 발생하지 않도록 사고의 원인과 예방을 위해 필요한 조치가 무엇인지 알기 쉽게 안내하고 있다. 또한 산업안전보건법에서는 특정 작업에서 재해 예방을 위해 필요한 조치를 세세히 규정하고 있다. 어렵고 전문기술적인 자료가 아니다. 누구나 읽어보면 이해할 수 있는 표현으로 친절히 작성되어 있으며, 쉽게 구할 수도 있다. 또한 고용노동부의 근로감독관, 안전보건공단의 전문가들과 안전보건 관련 학계와 민간기관의 전문가들은 언제나 사업장의 도움 요청에 귀 기울이고 있다.

“저 사람의 현재 작업환경이 괜찮을지. 내가 저 일을 한다면? 나의 아들·딸이라면? (Is it all right for that person to work there?, Is it all right for me to work there?, Is it all right for my son or daughter to work there? _Theodore Hatch)” 이렇게 3번만 고민해보자. 우리는 더 많은 위험을 찾고 개선할 수 있을 것이다. 중요한 것은 관심이다. 우리가 조금만 관심을 높인다면 위험을 찾고 개선하는 방법을 친절하게 안내해주는 많은 자료, 좋은 사람들을 쉽게 만날 수 있을 것이다.

넷째, 위험을 제거하라. 노동자를 위험에 노출되도록 하지 않는 것이 가장 중요한 원칙이다. 위험성평가를 하는 목적은 위험성평가 보고서를 작성하기 위함이 아니라 위험을 제거하여 산업재해를 예방하는 것임을 다시 한번 강조한다. 노동자를 위험에 노출하지 않기 위한 감소대책으로는 제거, 대체, 공학적 통제, 행정적 통제, 개인보호구 등의 방법이 있다. 그리고 가장 쉽게 접근해 온 방법이 개인보호구의 지급·착용이다. 안전모를 쓰면 추락사고를 예방할 수 있을까? 낙하물에 맞지 않을 수 있는가? 방독마스크를 쓰면 화

학물질에 노출되지 않을 수 있는 것인가? 보호구의 지급·착용만으로는 절대 위험이 제거되지 않는다.

위험성평가를 통해 찾아낸 위험에 대해서는 반드시 근본적 원인이 무엇인지 고민하고, 그 원인을 제거하기 위한 대책을 마련해야 한다. 인체에 해로운 화학물질에 의한 건강장해 우려가 있다면 방독·방진마스크 등의 개인보호구를 먼저 고민할 것이 아니라, 그 화학물질을 제거하고 인체에 무해한 또는 덜 유해한 물질로 대체가 가능한지, 물질의 대체가 현실적으로 불가하다면 노동자가 화학물질에 노출되지 않도록 격리·밀폐할 수 있는지, 격리·밀폐가 어렵다면 국소 배기장치의 설치 등의 순서로 개선대책을 고민해야 한다. 즉, 위험 그 자체를 제거하는 것이 우선이다.

위험을 보는 것이 안전보건의 첫걸음이다. 위험성평가는 산업재해를 예방하기 위해 활용할 수 있는 매우 좋은 수단이다. 다만, 위험성평가를 하는 것 자체가 목적이어서는 안 된다. 목적은 산업재해를 예방하는 것, 위험을 찾아내고 개선해 나가는 것으로 분명히 정하고 접근하자.

중·소규모 사업장을 돌봐주는 안전보건 전문기관에서도 사업장의 위험성평가 서류를 대신 작성해 전달하는 그런 방식의 지도·점검은 하지 말아 주시길 바란다. 사업주·관리자·노동자 등 그 사업장의 구성원이 산업재해 예방의 중요성을 인지하고, 스스로 위험을 찾아 개선하는 활동을 지속적으로 이어나갈 수 있도록, ‘자기규율 예방체계’ 확립을 위한 컨설팅을 부탁드린다. ☺