

ISO 45001과 중대재해처벌법상 안전보건관리체계에 대한 비교 연구

김영관 · 정진우^{1*}

서울과학기술대학교 안전공학과, ¹서울과학기술대학교 안전공학과

A Comparative Study ISO 45001 and the Safety and Health Management System under the Serious Accident Punishment Act

Young-Gwan Kim · Jin-Woo Jung^{1*}

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

¹Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science and Technology

ABSTRACT

Objectives: OHSMS, which was introduced by Serious Accident Punishment Act as a means for safety and health management at work place, but it is not effective according to recent statistical data. Therefore, I intend to compare the OHSMS regulations of SAPA based on ISO 45001, the international standard of OHSMS, and examine the differences and problems.

Methods: The OHSMS regulation of Serious Accident Punishment Act was compared and analyzed using the content standard of ISO 45001, the international standard of OHSMS. The construction and operation aspects and differences in key concept definitions of OHSMS were analyzed in depth.

Results: ISO 45001 aims to provide OHSMS with an autonomous framework to manage risks and opportunities in safety and health management, whereas Serious Accident Punishment Act aims for safety and health management through an interest and effort in safety and health management on the premise of legal responsibilities of corporations and CEO. As a result, comparing to ISO 45001 in construction and operation aspects and differences in key concept definitions of OHSMS, the OHSMS of Serious Accident Punishment Act do not cover the entire business in concept definition and construction.

Conclusions: In order for Serious Accident Punishment Act to achieve its original purpose of preventing serious accidents through systemic safety and health management, it is necessary to correctly understand the contents of ISO 45001 and to revise the OHSMS regulations in a direction that can ensure predictability and feasibility.

Key words: ISO 45001, occupational health and safety management system, OHSMS, safety management, Serious Accident Punishment Act

I. 서 론

2022.1.27. 시행된 중대재해처벌법은 제정부터 많은 관심과 논란을 불러일으키며 우리 사회의 안전보건에 많은 영향을 끼쳤다. 특히, 안전보건 분야에서 안전보건경영시스템(Occupational Health and Safety


Management System, OHSMS)이라는 단어가 주요한 이슈로 떠올랐다.


안전보건에 시스템적 접근은 1980년대 후반부터 시작되었고, 국제기구, 국제규격기관, 각국 정부 등에서 다양한 OHSMS 기준을 마련하여 운영하였다. 이러한 다양한 OHSMS에 대해 범용적인 국제적 기준을 마련하고자 하

*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: November 8, 2022, Revised: December 1, 2022, Accepted: December 21, 2022

 Young-Gwan Kim <https://orcid.org/0000-0002-2401-826X>

 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.

는 움직임은 1994년 국제 표준 기구(International Organization for Standardization, ISO)에 처음으로 논의를 시작한 이후 여러 우여곡절 끝에 2013년 ISO 45001: 2018 First edition(이하 "ISO 45001"로 표기한다)이 제정되었다.

국내에서도 중대재해처벌법에 의해 촉발된 OHSMS에 대한 개념은 생소한 새로운 것은 아니라, 이미 오래 전부터 논의되어 왔던 개념이다. 국내 산업현장에서는 OHSAS 18001:2007, KOSHA 18001 등 안전보건관리 시스템을 일부 도입하여 적용하고 있었고, 국내 산업안전보건 관계법령에서도 OHSMS를 안전보건관리체계(산업안전보건법), 산업 안전 및 보건 경영체제(산업안전보건법, 산업안전보건법 시행령), 안전·보건 경영체제(공공기관의 안전활동 수준평가에 관한 고시) 등 다양한 용어로 사용하고 있었다. 이러한 다양한 용어는 management를 '관리'로 번역할지 '경영'으로 번역할지, system을 '체제', '체계' 또는 '시스템'으로 번역할지에 따른 차이일 뿐 모두 OHSMS를 가리키는 것이다. 이미 국내 산업안전보건법과 관련 규정들에서 OHSMS를 도입하여 운영하고 있던 것이다.

그럼에도 불구하고, 중대재해처벌법에서 OHSMS에 대해 규정한 것이 사회적 관심을 불러일으킨 것은 여타 다른 법령 등에 비해 상대적으로 OHSMS의 내용을 구체적으로 규정하고 있고, 위반에 대해 법인과 그 대표자에게 강력한 처벌을 예정하고 있기 때문이다. 그러나 고용노동부는 이 법의 목적은 처벌이 아니라 대표이사 등 경영책임자가 안전보건관리체계라는 시스템적 안전관리를 통해 안전에 대한 관심과 중대재해 예방에 대한 실질적인 노력을 하도록 하기 위한 것이라고 하면서(MoEL, 2021a), 중대재해처벌법에서 도입한 OHSMS가 산업현장의 안전보건관리에 효과적으로 작용하여 산업재해 예방에 큰 기여를 할 것으로 기대하고 있다.

그러나 최근 발표된 통계나 언론에 보도된 중대재해 발생 현황을 보면 중대재해처벌법의 안전보건관리체계가 국내 산업현장의 안전보건관리에 실효성이 있는 것인가, 과연 OHSMS를 올바르게 이해하고 적절하게 규정한 것인가 등에 대해 많은 의문이 제기되고 있다.

이에 본 논문에서는 OHSMS의 국제적 표준으로 자리매김하고 있는 ISO 45001과 중대재해처벌법의 안전보건관리체계 규정을 비교 분석함으로써 중대재해처벌법상의 안전보건관리체계를 실효성 있게 구축하고 운영하는데 도움을 주는 동시에 향후 법 개정 등에 있어서

주요한 시사점을 제공하고자 한다.

II. 대상 및 방법

1. 연구 대상

중대재해처벌법상 안전보건관리체계와 관련해서는 중대재해처벌법과 같은 법 시행령의 내용 중 중대산업재해 관련 규정, 이와 관련된 고용노동부의 해설서와 가이드북 등을 연구 대상으로 하여 체계적이고 종합적으로 분석하였다. 이러한 법령과 문서에서 규정하고 있는 내용이 시스템적 안전보건관리를 염두에 두고 도입하려고 한 OHSMS의 취지와 내용을 충실히 반영하여 제도의 실효성을 담보할 수 있을지에 대해 검토하였다.

중대재해처벌법령의 OHSMS 내용에 대한 비교 대상으로는 2018년 3월 12일 제정된 OHSMS의 국제적 기준인 ISO 45001을 선택하였다. 그리고 OHSMS 관련 선행 연구 문헌과 기타 OHSMS의 국제적 규정인 Guidelines on occupational safety and health management systems ILO-OSH 2001, ANSI/ASSP Z10.0-2019 Occupational Health And Safety Management Systems, ISO 45001의 제정에 따라 안전보건공단에서 기존의 안전관리시스템인 KOSHA 18001을 발전시킨 KOSHA-MS의 내용도 연구 대상에 포함하였다.

2. 연구 방법

본 연구에서는 중대재해처벌법과 ISO 45001에 대한 비교 분석을 기본적인 연구 방법으로 채택하였다. OHSMS의 표준안으로서 ISO 45001의 내용을 기본으로 하여, 중대재해처벌법령의 OHSMS 관련 규정 중 중대산업재해를 예방하기 위해 도입된 조항과 이와 관련된 고용노동부의 문서들을 비교·검토하였다.

아울러, ISO 45001의 국제적인 OHSMS 규정인 ILO-OSH 2001이나 ANSI/ASSP Z10.0-2019와 ISO 45001 제정 및 국내에서의 중대재해처벌법 제정 움직임에 즈음하여 안전보건공단에서 제정한 KOSHA-MS도 비교 분석하였다.

III. 결과 및 고찰

1. OHSMS 구축 측면

1) OHSMS의 구축 단위

ISO 45001은 1. 범위(scope)에서 OHSMS의 적합

성을 주장하는 경우가 아니라면, 안전보건관리를 체계적으로 개선하기 위하여 조직 전체에 적용하거나 그 일부에만 적용하는 것도 가능하다고 규정하고 있다. 이렇게 적용 단위에 유연성을 둔 것은 처음부터 조직 전체에 적용하는 것이 부담스러운 경우, 우선 조직의 일부에만 적용해서 조직의 특성에 맞게 운영하는 방법을 익힌 후 전체로 확대 적용할 수 있도록 하기 위한 것이다(Jung, 2021a). 그리고 하나의 조직 내에 다양한 사업부서가 존재하거나 사업장이 여러 곳에 산재하는 등의 이유로 안전문화에 차이가 존재하는 경우에 이러한 각 조직의 특성을 반영하여 그에 적합한 OHSMS를 구축하여 운영할 수도 있다는 점에서도 유용하다. 이는 각 조직이 개별적 특성을 반영한 자율적인 관리시스템을 구축하고 운영하도록 하는 것이 OHSMS의 목적인 점을 고려하여 적용 범위를 유연하게 정할 수 있도록 한 것으로 보인다.

이와 유사하게 중대재해처벌법에서도 제4조에서 '사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 안전보건관리체계의 구축'하도록 규정하고 있다. 여기서 특성과 규모 등을 고려하라는 측면에서 보면, ISO 45001과 같이 OHSMS의 적용 범위에 있어 유연성이 있는 것처럼 보인다.

그러나 중대재해처벌법에서 의무주체를 사업주와 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 '경영책임자등'으로 규정하고 있고, '실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장'에 OHSMS를 구축하도록 하고 있다. 이때 사업을 총괄하는 권한과 책임의 의미는 최종적인 의사결정권을 행사할 수 있는 사람을 말하는 것으로 산업안전보건법상 안전보건관리책임자로 선임되는 현장소장, 공장장과는 구별되는 개념이다(MoEL, 2021e). 그리고 중대재해처벌법 시행령 제4조에서 OHSMS 구축 및 이행 조치사항으로 규정하고 있는 안전보건 목표 및 경영방침 설정, 전담조직 설치, 필요한 예산 편성 및 집행 등을 규정하고 있다. 이렇게 최종 결정권을 가지고, 실제 목표와 방침을 설정하고, 전담조직을 설치하고, 예산을 편성·집행하는 등의 모든 것이 유기적으로 연계된 중대재해처벌법상 OHSMS는 사실상 기업 단위 또는 각자 대표가 개별적인 권한을 행사할 수 있는 대규모 사업단위로 구축될 수밖에 없을 것이다.

ISO 45001이 OHSMS라는 시스템적 안전관리를 통해 기존의 안전보건관리를 보다 자율적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위해 구축 단위를 조직의 전체 또는

부분으로 유연하게 규정하고 있는 반면, 중대재해처벌법은 개인 사업주와 경영책임자 및 법인 등에 대한 처벌이라는 수단을 통해 근로자 등의 안전권을 확보하기 위한 목적으로 제정되었으므로(MoEL, 2021d) OHSMS 구축 단위에서 이러한 경직성이 생기게 된 것이다.

2) OHSMS의 리더

ISO 45001에서 최고 경영진(top management)의 역할은 OHSMS의 성공 요인 중 하나이다. OHSMS에서 최고 경영진은 의지 표명(commitment), 안전보건 방침(policy) 제정·운영, 책임과 권한 할당, 취업자와 협의 및 참가 프로세스 수립 등 OHSMS의 효과적인 구축 및 성공적인 운영에 있어 안전보건의 목표와 방향 설정, 전사적인 역량 결집 등을 다양하고 중요한 역할을 수행한다. 특히, 조직 전체뿐만 아니라 그 일부에 대해서 OHSMS를 구축하는 경우 최고 경영진은 그 OHSMS의 운영과 관련하여 지시하고 통제하는 권한과 책임을 가지고, OHSMS의 요구 사항을 사업(business) 프로세스에 통합하고 OHSMS의 결과를 지원하는 조직의 문화를 조성해야 한다. 이때 사업(business)은 조직의 존재 목적에 핵심적인 활동을 의미한다. 이러한 점들을 고려한다면 OHSMS의 리더는 OHSMS가 구축된 단위조직의 정점에 있는 일원화된 사람이나 그룹이어야 전사적 차원에서 OHSMS를 통한 효과적인, 효율적인 안전보건관리가 가능해진다.

중대재해처벌법에서는 OHSMS의 리더에 대해 제2조 8호와 9호에서 각각 사업주와 '경영책임자등'을 언급하고 있다. 사업주는 제3조 적용범위에서 개인사업주로 한정하고 있으므로, 일반적으로 법인 기업의 경우 경영책임자등이 중대재해처벌법상 OHSMS의 리더가 된다. 경영책임자등의 역할과 책임에 대해서는 제4조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무), 제5조(등급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무) 등 법 전반에 걸쳐 규정하고 있다. 중대재해처벌법에서도 성공적인 OHSMS의 구축과 운영에 있어서 리더의 역할이 중요함을 인식하고 있는 것이다.

그러나 중대재해처벌법 제2조(정의) 9호 가목에서 '경영책임자등'을 "사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람"으로 규정하고 있다. 여기서 "이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람"이 누구인가와 관련하여 고용노동부는 사업 전반의

안전·보건에 관한 안전보건관리체계 구축과 이행 등에 관하여 대표이사에게 준하는 정도로 최종적인 의사결정권을 행사하는 사람으로 해석하고 있다(MoEL, 2021b).

이러한 규정과 해석에 따라, 일부 대기업에서는 안전보건 관리와 사업 경영이 분리되는 현상이 나타나고 있다. 기존의 조직 전반을 총괄하고 최종적인 의사결정권을 가진 경영책임자 외에 안전보건관리를 전담하는 CSO (Chief Safety Officer) 또는 CSEO(Chief Safety Executive Officer)라는 직을 신설한 것이다. 하나의 조직 내에서 안전보건관리에 관한 예산·조직·인력에 대한 권한을 별도로 분리하여 CSO 또는 CSEO가 총괄하도록 하겠다는 것이다.

이런 조직 관리의 이원화 현상은 OHSMS의 성공적인 구축과 운영에 저해요소가 될 수 있다. ISO 45001 뿐만 아니라 ANSI/ASSP Z10.0-2019 등에서 OHSMS의 성공적인 운영을 위해서 리더가 수행해야 할 업무로 안전보건관리업무를 사업(business) 프로세스에 통합하고 OHSMS를 지원하는 조직의 문화를 조성하는 등을 규정하고 있는데, 조직 관리가 이원화되면 이러한 업무의 효율적 수행이 어려워진다. CSO 또는 CSEO는 안전보건관련 업무의 최종 결정권을 가지고 안전보건담당 부서를 지휘·감독하지만, 정작 안전에 실질적인 부분이 관여되어 있는 실무부서에 대한 통제권이 없기 때문이다. 사업 경영책임자는 안전업무에 대한 책임에서 벗어나 사업 경영에 있어 안전을 고려하지 않아도 되기 때문이다. 이는 전사적인 안전관리 추진체계를 구축한다는 OHSMS의 이념에도 역행하는 것으로 효율적인 안전보건관리에 부정적 영향을 끼칠 것이다.

무엇보다도 많은 기업에서 무늬만 CSO 또는 CSEO 직을 신설했다는 것이다. 대부분 신설된 CSO 또는 CSEO 직은 최종적인 결정권이 없는 미등기임원이 담당하고 있다. 한국거래소 등록된 유가증권시장 시가총액 20위권 안의 기업들의 2022년 상반기 사업보고서 기준으로 살펴보면 안전보건을 관리하는 임원을 등기 임원으로 선임한 곳은 2개사 정도에 불과하다(FSS, 2022). 대부분의 기업에서 신설한 CSO 또는 CSEO 직은 중대재해처벌법상 경영책임자등의 요건을 충족하지 못하고, 안전보건에 관해 경영책임자를 보좌하는 역할에 머물고 있다.

3) 안전보건관리 전담조직

ISO 45001에는 안전보건담당 조직의 구성에 관한 내

용은 없다. 이는 ILO-OSH 2001이나 ANSI/ASSP Z10.0-2019 등의 다른 OHSMS의 규정에서도 마찬가지이다. 이들 규정에서 조직(organization)에 관한 규정은 리더십, 권한과 책임, 참여와 소통에 대한 조직 운영의 기본 원칙만 정하고 있을 뿐 조직 구성에 대해서는 자율성을 부여하고 있다.

반면, 중대재해처벌법시행령에서는 대규모 조직 본사의 안전보건 전담조직 구축(시행령 제4조 제2호) 등에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

2. 「산업안전보건법」 제17조부터 제19조까지 및 제22조에 따라 두어야 하는 인력이 총 3명 이상이고 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장인 경우에는 안전·보건에 관한 업무를 총괄·관리하는 전담 조직을 둘 것. 이 경우 나목에 해당하지 않던 건설사업자가 나목에 해당하게 된 경우에는 공시한 연도의 다음 연도 1월 1일까지 해당 조직을 두어야 한다.

가. 상시근로자 수가 500명 이상인 사업 또는 사업장
나. 「건설산업기본법」 제8조 및 같은 법 시행령 별표 1에 따른 토목건축공사에 대해 같은 법 제23조에 따라 평가하여 공시된 시공능력의 순위가 상위 200위 이내인 건설사업자

이 규정으로 인해 대상 사업장들은 안전 전담부서를 신설, 기존의 안전환경팀에서 안전팀을 분리하여 부서장급 전담조직 확대 개편, 기존 안전부서와 별도의 중대재해처벌법 대응 안전전담 조직 신설 등 다양한 방법으로 법적 요구에 대응하고 있다. 이러한 변화는 안전에 대한 조직 차원의 관심과 역량을 강화하는 긍정적인 측면도 있다.

그러나 법적 의무를 이행하기 위한 수단으로써 전담 조직을 구성하는 것은 효율적인 OHSMS의 운영을 저해할 가능성이 있다. 고용노동부에 의하면, 전담조직은 최소 2명 이상으로 구성하되, OHSMS 구축과 운영에서 관련성이 큰 환경, 소방, 시설관리, 전기 등의 업무 수행 조직과도 독립된 조직으로 하고, 가급적 기존의 안전관리자와 별도 인력으로 구성해야 한다(MoEL, 2021c). 조직의 구성에 대해 강제 규정을 두는 것은 개별 조직이 그 특성을 반영한 자율적인 OHSMS 구축 및 운영을 어렵게 하고, 특히, 유관 업무를 수행하는 조직과도 독립된 별도의 전담조직을 구성하도록 하는 것은 OHSMS 성공 요인인 전사적인 안전관리에 비효율성을 야기할 가능성이 크다.

2. OHSMS의 운영 측면

1) 리더십(leadership)과 참여(participation)

OHSMS의 성공을 위해서는 체계를 구축하는 것뿐만 아니라 적절한 운영과 지속적 개선 과정이 필수적이다. 이러한 과정이 효과적으로 이루어질 수 있도록 ISO 45001은 리더십과 취업자 참여(Leadership and worker participation), 그리고 소통(communication)에 대해 규정하고 있다. 최고 경영진의 의지(commitment), 권한과 책임을 규정하고 있으며, 취업자(worker) 등 이해관계자의 참여와 협의, 이를 위한 소통에 대해 자세히 규정하고 있다. 그리고 OHSMS를 지원하는 문화를 조성하는 것도 중요하게 보고 있다.

중대재해처벌법 제4조와 시행령 제4조에서 경영책임자 등의 의무사항을 규정하고 있다. 안전보건관리체계의 구축과 이행, 유해·위험요인의 확인 개선조치, 안전보건 예산 편성 및 집행, 안전보건 인력 배치, 의견 청취 절차 운영, 도급 등 평가 기준 마련, 재해방지대책 수립·이행, 교육 등에 OHSMS에 대한 세부적인 법적 의무사항을 규정하고 있으나, 시스템적 안전보건관리를 위해 필요한 경영책임자 등의 적극적인 리더십에 대한 구체적인 내용은 다소 미흡하다. 이는 중대재해처벌법이 적극적인 노력 의무를 요구하는 선언적 규정은 없이 처벌법의 특징이라 할 수 있는 최소한의 의무사항만 규정하고 있기 때문인 것으로 보인다.

참여와 관련해서도 중대재해처벌법은 종사자를 안전보건관계 법령상 의무 교육의 객체이며, 안전보건에 관한 의견을 제시할 수 있는 소극적 역할을 규정하는 등 주로 안전보건관리의 보호 대상으로 보고 있다. 이에 반해 취업자(worker)의 참여에 대해 ILO-OSH 2001에서는 OHSMS의 필수요소(essential element)라고 보고 있고(ILO, 2009), ISO 45001에서도 성공 주요요인으로 취업자의 적극적인 참여와 협의를 강조하고, 규정 전반에 걸쳐 구체적인 내용을 언급하고 있다.

ISO 45001의 OHSMS가 시스템적 안전보건관리를 추구하고 있으나, 문화(culture)의 중요성도 인식하고 있다. 0.3. 성공 요인(Success factors)에서 경영진에게 OHSMS의 결과를 지원하는 문화를 조성할 것을 요구하고 10.3. 지속적인 개선(Continual improvement)에서도 이를 다시 확인하고 있다. ISO 45001에서는 문화에 대해 총 6번 언급하고 있다. 반면, 중대재해처벌법에서는 문화에 대한 언급이 없다. 안전에서 문화라는 개념은 체르노빌 원전사고에 대한 조사 과정에서 본격적

으로 등장하였다. 시스템적 안전관리를 최고 수준에서 구현하고 있던 핵발전소의 사고조사 결과 안전문화가 등장하였다는 점에서 OHSMS의 성공을 위해서 문화가 중요한 요소라는 것을 쉽게 이해할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, 중대재해처벌법에서도 OHSMS의 성공을 지원하는 문화를 조성하고 촉진하도록 하되, 문화라는 것이 강압적인 방법으로는 원하는 방향으로 조성되는 것이 아니므로 처벌을 수반하지 않는 선언적 규정을 두는 것을 고려해볼 필요가 있다.

2) 위험성 평가

OHSMS의 기본 요소 중의 하나는 PDCA 사이클의 자율적 운영이고, 그 첫 단계인 계획(Planning)에서는 안전보건관리 목표와 안전보건관리방침 설정과 아울러 위험성 평가를 주요 내용으로 한다. ILO-OSH 2001, ANSI/ASSP Z10.0-2019, KOSHA-MS 등에서도 계획 단계에서 위험성 평가를 포함하고 있다.

ISO 45001에서는 위험성 평가(risk assessment)라는 용어를 명시적으로 사용하지 않고, assessment of risk라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 이러한 표현이 위험성 평가를 배제하는 것이 아니다. 3.19.와 3.20.에서 각각 유해·위험요인(hazard)과 위험(risk)에 대한 용어를 정의하여 그 의미를 구분하면서 위험(risk)을 사건의 결과와 발생 가능성의 조합으로 정의하고 있고, 6.1.2.에서 유해·위험요인(hazard)의 식별과 위험(risk)에 대한 평가를 규정하는 등 위험성 평가에 대한 내용이 6. 계획(Planning) 조항에 구체적으로 나타나 있기 때문이다.

이에 반해, 중대재해처벌법 시행령 제4조3호에서는 다음과 같이 규정하고 있다.

사업 또는 사업장의 특성에 따른 유해·위험요인을 확인하여 개선하는 업무절차를 마련하고, 해당 업무절차에 따라 유해·위험요인의 확인 및 개선이 이루어지는 지를 정기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 할 것. 다만, 「산업안전보건법」 제36조에 따른 위험성평가를 하는 절차를 마련하고, 그 절차에 따라 위험성 평가를 직접 실시하거나 실시하도록 하여 실시 결과를 보고받은 경우에는 해당 업무절차에 따라 유해·위험요인의 확인 및 개선에 대한 점검을 한 것으로 본다.

이 규정의 내용은 유해·위험요인의 확인하고 개선하는 업무절차를 마련하고 그 이행을 담보하기 위하여

반기 1회 점검을 하도록 규정하고 있다. 그리고 단서 조항에 따라 이러한 별도의 절차는 산업안전보건법 제 36조에 따른 위험성 평가를 실시하는 경우에는 같음할 수 있도록 규정하고 있다.

이 조항은 중대재해처벌법상 OHSMS에서 위험성 평가는 반드시 포함되어야 하는 절차라기보다는 예외적으로 인정될 수 있는 하나의 수단으로 해석할 여지를 주고 있다. 본 조항의 의무사항은 반드시 위험성 평가를 실시해야만 충족되는 것이 아니며, 위험예지활동이나 TBM(tool box meeting) 등의 안전활동을 하는 것만으로도 이행이 가능하기 때문이다. 중대재해처벌법에서 요구하고 있는 OHSMS의 운영에서는 PDCA 사이클의 첫 단계인 계획의 중요한 요소인 위험성 평가가 생략될 수도 있다는 허점이 발생한다.

3) 자원 제공

ISO 45001은 7. 지원(Support)에서 조직은 안전보건경영시스템 수립, 이행, 유지 및 지속적 개선에 필요한 자원을 결정하고 제공하여야 한다고 규정하고 있고, 8.1.4. 조달(Procurement) 등에서도 이러한 자원 제공 등이 규정되어 있다. OHSMS 구축부터 운영 전반에 대한 광범위한 지원 의무를 규정하고 있다. ANSI/ASSP Z10.0-2019에서도 조직은 OHSMS 수립, 구현, 유지 및 지속적 개선에 필요한 자원을 제공해야 하고, 자원에는 인적 자원, 기반 시설, 기술 및 재정 등을 망라하는 것으로 규정하고 있다(ANSI, 2019b).

반면, 중대재해처벌법에서는 제4조에서 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치 등을 규정하고, 이에 대한 구체적 내용은 중대재해처벌법 시행령 제4조와 제5조에서 안전·보건에 관한 목표와 경영방침 설정, 유해·위험요인을 확인 및 개선 업무절차 마련 및 이행과 이행상태 점검, 해당 업무 수행에 필요한 권한과 예산 지원, 중대산업재해 발생 등에 관한 매뉴얼 작성 등 필요한 사항을 규정하고 있다.

그리고 업무 수행에서 중요한 부분인 예산 편성 및 집행과 관련하여 “가. 재해 예방을 위해 필요한 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비의 구비”, “나. 제3호에서 정한 유해·위험요인의 개선”에 대해서는 명시하고 있으나, 그 밖에 안전보건관리체계 구축 등을 위해 필요한 사항에 대해서는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사항이라고 규정하고 있다. 그러나 고용노동부에서는 이에 대한 고시를 제정하지 않고 있어, 중대재해처

벌법에 따른 OHSMS 구축 및 운영은 관련 규정의 미비로 인해 전사적인 지원을 받는 데는 한계가 발생할 수 있다.

4) 도급 관리

ISO 45001은 8.1.4.2. 수급인(Contractors), 부속서 A(Annex A) 등에서 수급인의 전문성을 인정하고 OHSMS의 운영에 있어 조정을 통한 역할 구분 및 요구사항 등을 규정함으로써 도급 관계에서 안전보건관리에 대해 적절히 규정하고 있다.

반면, 중대재해처벌법은 제5조에서 ‘제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임’이 있는 경우에 안전보건 관리의 의무를 부과하고 있다.

이때 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 자가 누구인가와 관련하여 입법 취지와 목적, 입법 연혁 등을 고려하여 도급인의 지위에 있는 자라고 해석하는 것이 일반적이다. 그러나 지배·운영·관리라는 법문구에 충실한 문언 해석을 한다면 ‘시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는’ 자는 작업의 성질이나 작업의 범위 등에 따라 달라질 수 있다. 의무주체가 도급인이 될 수도 있고 수급인이 될 수도 있는 것이다(Jung, 2022). 불법파견에 대해 사회적으로 민감한 우리 산업현장의 현실을 고려한다면, 이렇게 의무주체가 모호한 경우 예측 가능성이 결여되어 안전보건관리 의무가 적절히 이행되기 어려울 것이다.

5) 평가

OHSMS 성공을 위해서 평가는 계획과 그에 따른 이행이 적절한지를 검토하고 지속적 개선을 위해 필요한 중요한 과정이다. ISO 45001의 9. 성과평가(Performance evaluation)에서는 안전보건 방침 및 목적을 포함한 OHSMS에 관한 조직 자체의 요구 사항과 ISO 45001의 요구 사항이 준수되고 있는지를 내부감사를 통해 평가하고, 최고 경영진은 일정한 주기로 OHSMS의 지속적 타당성과 적절성, 효과성 등을 유지하기 위한 경영 검토(management review)를 실시하도록 요구하고 있다. OHSMS 관련 전반적인 내용을 그 대상으로 하고 있다.

중대재해처벌법에서도 평가에 관한 내용이 포함되어 있다. 중대재해처벌법 시행령 제4조에서 유해·위험요인 확인 및 개선 업무 관련 사항, 안전보건관리책임자

등의 업무 수행에 관한 사항, 종사자 의견 청취 업무에 관한 사항, 중대산업재해 관련 업무에 관한 사항, 도급 등의 업무에 관한 사항 등의 준수 여부를 반기 1회 이상 점검하도록 하고 있다. 중대재해처벌법 시행령 제5조에서는 안전·보건 관계 법령의 의무이행 여부, 안전·보건 관계 법령에 따른 의무 교육 실시 여부 등을 반기 1회 이상 점검하도록 하고 있다.

ISO 45001과 중대재해처벌법 모두 평가에 대해 규정하고 있으나, ISO 45001에서 평가는 OHSMS 관련 전반적인 내용을 그 대상으로 하면서, 평가의 방법, 기준, 시기 등에 대해서는 자체적으로 프로세스를 수립하여 운영하도록 자율성을 부여하고 있다. 반면, 중대재해처벌법은 평가 주기나 평가 내용 등에 대해 엄격하게 규정하고 있다. 이러한 차이는 ISO 45001이 OHSMS를 조직의 자율적인 안전보건관리를 위한 프레임워크(framework)를 제공하는 목적임에 반해, 중대재해처벌법은 안전보건관리의 의무를 대표이사 등 경영책임자들에게 법적 의무로서 강제하고 있기 때문인 것으로 보인다.

ISO 45001 규정에 따른 평가는 효과적인 OHSMS 운영을 위해 기존 운영 전반에 대한 다각적인 측면에서 문제점을 발굴하고 OHSMS의 지속적 개선에 도움을 준다. 그러나 중대재해처벌법에 의한 평가는 범위와 내용, 시기 등이 강제되어 있어 OHSMS의 적극적인 개선보다는 수동적으로 법적 의무 이행에 치중하게 되어 단순한 서류작업(paper work)에 머무는 수준에 그치게 되고, OHSMS의 지속적 개선에는 별다른 성과를 얻지 못할 가능성이 크다.

3. 개념 정의에서의 차이

1) OHSMS에 대한 정의

OHSMS에 대해 ISO 45001은 안전보건 정책을 달성하기 위해 사용하는 관리시스템 또는 그 일부라고 정의하고 있다. 그리고 규정 전체에 걸쳐 OHSMS의 구성과 운영, 지속적 개선에 대한 전반적인 내용을 규정하고 있다.

중대재해처벌법에서는 안전보건관리체계에 대한 정의가 없고, 고용노동부에서 배포한 「안전보건관리체계 가이드북」에서 안전보건관리체계 구축·이행에 대해 ‘일하는 사람의 안전과 건강을 보고하기 위해 기업 스스로 위험요인을 파악하여 제거·대체 및 통제방안을 마련·이행하여 이를 지속적으로 개선하는 일련의 활동’이라고 정의하고 있다. 그리고 안전보건관리체계의 핵심 요소로 ①경영

자 리더십, ②근로자의 참여, ③위험요인 파악, ④위험요인 제거·대체 및 통제, ⑤비상조치계획 수립, ⑥도급·용역·위탁시 안전보건 확보, ⑦평가 및 개선 등 7가지를 제시하고 있다(MoEL, 2021f).

OHSMS에 대한 개념 정의에서 중대재해처벌법은 ISO 45001에 비해 안전보건관리 범위가 좁다. ISO 45001이 안전보건관리의 전반적인 내용을 규정하고 있음에 비해 중대재해처벌법은 사업장내 생산활동에 직접 관련된 내용에 국한되기 때문이다. ISO 45001은 PDCA 개념을 기반으로 하고 있고, 계획(plan)은 그 첫 단계로써 OHSMS 운영의 성공에 있어 중요한 부분이다. 그래서 이 단계에서 안전보건의 유해·위험요인(hazard), 위험(risk)뿐만 아니라, 안전보건의 기회(opportunity), 법적 요건 및 기타 요건을 고려하도록 하고 있고, 유해위험요인(hazard)에 생산 활동과 직접 관련된 사항 외에 리더십, 조직 문화, 방문자, 작업자 주변 사람들 등의 요인을 고려하도록 하고 있다. 이에 반해 중대재해처벌법의 안전관리 체계에 대한 고용노동부의 입장은 계획(plan)은 사업장내 생산활동과 직접 관련된 위험요인 파악에 국한된다. 이로 인해 이후 OHSMS를 통한 안전보건관리 범위는 ISO 45001에 비해 훨씬 축소될 수밖에 없다.

2) 최고 경영진(Top Management)과 경영책임자등

ISO 45001은 3.12. 최고 경영진(top management)은 최고위 계층에서 조직을 지휘하고 통제하는 개인이나 집단이라고 규정하고, 안전보건경영시스템이 작동하는 조직 내에서 권한 위임과 자원 제공의 권한이 있어야 하고, OHSMS가 조직의 일부만 포함하는 경우 그 일부 조직을 지시하고 통제하는 사람을 의미한다고 규정하고 있다. 이때 조직은 3.1에서 목표를 달성하기 위해 책임(responsibilities), 권한 및 관계와 관련된 자체 역할을 가진 개인 또는 집단을 의미하는 것으로, 설립 여부와 상관없이 개인사업자, 법인, 조직, 정부 기관, 자선단체 등의 전체 또는 그 일부를 포함하지만 이에 국한되지도 않는다고 한다. 즉, ISO 45001에서 최고 경영진은 OHSMS의 다양한 수준의 구축 단위조직에서 해당 조직을 지시하고 통제할 수 있는 책임자이다.

ANSI/ASSP Z10.0-2019에서도 최고 경영진에 대한 정의는 ISO 45001의 정의와 동일하고(ANSI, 2019a), KOSHA-MS에서도 ‘최고경영자/최고경영진’을 ‘안전보건경영시스템이 적용되는 조직의 최고 계층에서 조직을 지휘하고 관리하는 사람 또는 사람의 집단’이라고 정의

하고 있어 별다른 차이가 없다(KOSHA, 2021).

그러나 중대재해처벌법에서는 ‘경영책임자등’을 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’으로, 사업 또는 사업장 전체 단위의 OHSMS 구축 및 운영 과정에서 법적 책임(accountability) 주체로 한정하고 있다. ‘경영책임자등’은 ISO 45001의 최고 경영진과 비교하여 그 범위가 좁다. 이렇게 규정된 이유는 안전보건을 위해 자율적이고 효과적인 OHSMS를 구축·운영하도록 하겠다는 목적보다는 우리나라 중대재해처벌법의 제정에 있어 주요한 이념을 제공한 영국 법인과실치사법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)에서 그 원인을 찾을 수 있다. 강력한 처벌을 염두에 둔 법으로, 사업주와 그 대표자에게 강력한 처벌을 예고함으로써 중대재해를 예방하고자 하는 정치적 의지가 반영된 것이기 때문이다. 그 결과 OHSMS의 리더의 관심과 노력이 성공적인 OHSMS의 구축과 운영, 지속적 개선을 통한 실효성 있는 안전보건관리보다는 처벌 회피를 위한 소극적인 법적 의무이행에만 집중하게 될 가능성이 크다.

3) ‘프로세스(Process)’와 ‘절차’

ISO 45001에서는 3.25. ‘process’와 3.26. ‘procedure’에 대하여 구분하여 정의하고 있다. 프로세스(process)를 특정의 절차(procedure)를 포함하여 역량 있는 인력, 적절한 기계·설비, 안전보건프로그램 등을 포함하는 의미로 보고 있다(Jung, 2021b).

중대재해처벌법에서도 ‘절차’라는 용어를 사용하고 있다. 중대재해처벌법 시행령 제4조 7호에서 종사자의 의견을 듣는 ‘절차’를 마련하도록 하고 있고, 9호에서는 제3자에게 업무의 도급, 용역, 위탁 등을 하는 경우에는 종사자의 안전·보건을 확보하기 위해 다음 각 목의 기준과 ‘절차’를 마련하고 그 기준과 ‘절차’에 따라 도급, 용역, 위탁 등이 이루어지는지를 반기 1회 이상 점검하도록 하고 있다. 이때 ‘절차’는 어떤 프로세스를 수행하는 특정의 방법에 관한 것으로 ISO 45001의 3.26.에서 정의하고 있는 procedure의 의미로 사용하고 있다. 이는 프로세스(process)에 대한 용어 정의 없이, 안전보건 활동을 수행하기 위하여 규정된 방식을 의미하는 절차에 대해서만 용어 정의하고 있는 KOSHA-MS(KOSHA, 2021)의 영향인 것으로 보인다.

‘process’가 아닌 ‘procedure’라는 용어를 사용함으

로써 중대재해처벌법에서 구현하고자 하는 OHSMS의 안전보건관리는 ISO 45001에서 추구하는 전사적인 안전보건관리에 비해 제한적일 수밖에 없다. ISO 45001에서는 역량 있는 인력, 적절한 기계·설비, 안전보건 프로그램 등 포괄적으로 규정하고 있는데 반해, 중대재해처벌법은 procedure의 의미로 용어를 사용하여 제한적이고 부분적인 내용만 규정하고 있기 때문이다.

IV. 결 론

중대재해처벌법은 안전보건관리에 법인과 경영책임자 등의 처벌을 규정하여 안전보건관리에 관심과 노력을 의무화하여 사고를 예방하겠다는 취지로 제정되었다. 그 구체적인 관리 방법으로 ISO 45001 등 국제적 흐름에 따라 OHSMS라는 시스템적 관리를 도입하였다. 그러나 중대재해처벌법의 안전보건관리체계는 ISO 45001의 OHSMS에 대한 내용을 제대로 이해하고 적절히 반영했다고 보기 어렵다.

ISO 45001은 안전보건의 위험과 기회를 관리하기 위한 프레임워크를 제공하는 것이 목적으로 한 자율적인 안전관리 체계이다. PDCA 개념을 기반으로 최고 경영진과 취업자 등의 폭넓은 참여와 소통을 통해 안전보건 정책을 달성하기 위한 관리시스템이다. 그러나 중대재해처벌법은 사업주나 경영책임자들에게 안전보건관리의 관심과 노력을 강제하기 위한 수단으로 OHSMS를 도입하고 운영하도록 하고 있다. 애초 자율적인 안전보건관리에 대한 개념이 부족했다.

ISO 45001과 비교하면, 중대재해처벌법은 OHSMS 구축 측면에서 의무의 객체의 법적 책임에 초점을 맞추다 보니 OHSMS의 구축 단위가 법인이나 사업 부문 등 대규모 단위가 되어 조직의 특성을 반영하기 어렵게 되어 있고, 경영책임자 외 CSO 또는 CSEO 직을 신설하여 관리가 이원화될 가능성을 초래하였고, 전담조직 구성을 의무화하여 조직 구성 및 운영에 자율성을 제약하는 등 전사적 안전보건관리를 제약할 수 있는 요소가 많다. OHSMS의 운영적 측면에서도 리더십과 참여, 소통 등 OHSMS를 지원하는 문화에 대한 부분이 취약하고, 계획 단계에서 필수요소인 위험성평가의 중요성이 약화되어 있으며, 필요한 예산에 관한 고용노동부 고시 등을 제정하지 않아 전사적 지원을 받는 데 한계가 있다. 또한, 도급에 있어서 책임 소재를 불분명하게 규정하여 안전보건관리가 취약하게 하였고, 평가에 있어서

는 OHSMS의 전반적이고 포괄적인 내용을 담지 못하고 있다. 그 외에도 OHSMS 개념에 대한 정의가 없고, 경영책임자등과 절차 등 주요 개념 정의에 있어서도 ISO 45001에 비해 그 의미가 축소되어 있어 OHSMS를 적절하게 구축하고 운영하기에는 미흡한 점이 있다.

이렇게 중대재해처벌법의 OHSMS는 구축과 운영 등 여러 측면에서 ISO 45001과 차이가 있고, 일부 문제점이 나타난다. 예방을 목적으로 하는 ISO 45001과 달리, 중대재해처벌법은 처벌을 염두에 둔 처벌법이기 때문에 최소한의 의무 위주로 규정하는 과정에서 오는 한계이다.

중대재해처벌법상 안전보건관리체계가 시스템적 안전보건관리를 통해 효과적으로 사고를 예방하고자 하는 목적을 이루기 위해서는, 강행 법규로 OHSMS를 규정함으로써 오는 한계를 인식하고, 관련 규정을 보다 정교하고 치밀하게 규정하여 예측 가능성과 이행 가능성을 확보할 수 있는 방향으로 법 개정이 모색되어야 할 것이다. 아울러, ISO 45001에서는 OHSMS를 구축·운영함에 있어 법적 요건의 준수를 성공의 주요 요인 중 하나로 보고 있으므로, 중대재해처벌법을 포함한 산업안전보건 관계 법령이 어떻게 개정되느냐에 따라 국내 모든 사업장의 OHSMS의 주요한 제약요건이 될 수도 있고 성공요건이 될 수도 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

References

ANSI. ANSI/ASSP Z10.0-2019 Occupational Health and Safety Management Systems; 2019. p. 4a

- ANSI. ANSI/ASSP Z10.0-2019 Occupational Health and Safety Management Systems; 2019. p. 13b
- FSS. DART Semi-Annual Report; 2022. from: URL: <https://dart.fss.or.kr/>
- ILO. Guidelines on occupational safety and health management systems ILO-OSH 2001(Second edition); 2009, p. 6
- Jung JW. Occupational Health & Safety Management System. Paju: GyoMoonSa; 2021. p. 47-48a
- Jung JW. Occupational Health & Safety Management System. Paju: GyoMoonSa; 2021. p. 131-132b
- Jung JW. Serious Accident Punishment Act. Seoul: JoongAngKyungJe; 2022. p. 154-161
- KOSHA. Occupational Health and Safety Management System (KOSHA-MS) Certification Work Processing Rules; 2021. p. 18
- MoEL. Serious Accident Punishment Act FAQ - Serious Industrial Accident; 2021. p. 3a
- MoEL. Serious Accident Punishment Act FAQ - Serious Industrial Accident; 2021. p. 12b
- MoEL. Serious Accident Punishment Act FAQ - Serious Industrial Accident; 2021. p. 29-30c
- MoEL. Explanation on Serious Accident Punishment Act - Serious Industrial Accident; 2021. p. 6d
- MoEL. Explanation on Serious Accident Punishment Act - Serious Industrial Accident; 2021. p. 21-22e
- MoEL. Occupational Health and Safety Management System Guide Book; 2021. p. 4-13f

<저자정보>

김영관(박사과정), 정진우(교수)