



2022.12.31.


국회미래연구원 | 연구보고서 | 22-11호

한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화


이상직·정혜윤·박상훈 엮음



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화



연구진

내부 연구진

이상직 부연구위원(연구책임)
정혜윤 부연구위원
박상훈 연구위원

외부 연구진

권오성(성신여자대학교 지식산업법학과)
김광일(한국노동조합총연맹 산업안전보건본부)
김지환(경향신문 정책사회부)
류현철(한국노동안전보건연구소)
박다혜(전국금속노동조합 법률원)
박선영(산업안전보건연구원 정책제도연구부)
박종식(한국노동연구원 노사관계연구본부)
백도명(녹색병원 직업병·환경성질환센터)
양선희(동국대학교 경주병원 직업환경의학과)
윤진하(연세대학교 보건대학원)
이진우(한일병원 직업환경의학센터)
임기홍(경남연구원 포용협력사회연구실)
임우택(한국경영자총협회 안전보건본부)
전형배(강원대학교 법학전문대학원)
정진우(서울과학기술대학교 안전공학과)
최명선(전국민주노동조합총연맹 노동안전보건실)

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

발 | 간 | 사

한국사회의 시민 대다수는 일을 합니다. 시민 다수는 노동자입니다. 그런데 많은 이들이 일을 하면서 다치거나 병들거나 죽고 있습니다. 일을 하면서 그렇게 된지 모르는 채로 고통을 겪는 경우도 많습니다. 그동안 한국사회는 노동자들의 건강을 개인의 문제라고 생각해 왔습니다. 그렇지만 최근에는 노동자들의 건강을 사회적인 문제라고 생각하는 사람들이 많아지고 있는 것 같습니다.

인식 변화를 반영하듯 노동안전보건 관련 법제도에서도 최근에 큰 변화가 있었습니다. 2019년에는 「산업안전보건법」이 전부개정되었습니다. 2021년에는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」이 제정되어 2022년 1월부터 시행되고 있습니다. 법제도의 변화가 큰 만큼 새로운 변화에 대한 기대도 커지고 있습니다. 그러나 한편에서는 새로운 변화가 바람직한 효과를 낼지지에 대해 우려하는 목소리도 있습니다.

이 보고서는 한국사회의 노동안전보건 문제를 보다 종합적이면서 장기적인 시각으로 살펴보고자 한 결과물입니다. 보고서는 ‘노동건강체제’라는 새로운 개념을 제시하면서 노동안전보건의 문제가 결국 한국사회 전체의 문제라는 점을 설득력 있게 보여주고 있습니다. 한편으로 이 보고서는 노동안전보건 문제를 고민할 때에 정치 과정의 관점이 중요하다는 점을 강조하고 있습니다. 특히 의회의 역할을 강조하고 있습니다. 종합적인 시각과 정치 과정에 주목하는 관점은 노동안전보건 문제에 대한 그동안의 접근을 한층 넓히는 데에 기여하리라 생각합니다. 노동안전보건에 관한 우리 사회의 관점을 공학적, 보건(의)학적 관점에서 정치사회학적 관점으로 확장하는 데에 기여하리라 믿습니다.

이 연구에는 본 원의 이상직 부연구위원의 총괄 아래 내부 연구진으로 정혜윤 부연구위원과 박상훈 초빙연구위원이, 외부 연구진으로 학계와 국책연구기관, 현장에 계신 여러 전문가들이 참여해 주셨습니다. 연구원의 김용희, 이화진 연구행정원은 연구 수행에 필요한 행정 업무를 맡아 주셨습니다. 이 연구에 참여해 주신 모든 분께 감사 드립니다. 보고서 제작에 도움을 주신 명문인쇄공사의 윤나리 대리님께도 감사 드립니다.

이 보고서는 노동의 문제가 보수와 진보의 문제가 아니라고 강조합니다. 보수와 진보 모두의 문제라고 강조합니다. 진영 논리로 접근해서는 안 된다고 강조합니다. 결론에서 연구진이 밝히고 있는 것처럼 이 보고서가 한국판 ‘로벤스 위원회’의 설립으로, 한국판 ‘로벤스 보고서’의 발간으로 이어지기를 기원합니다.

2022년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

서론: 건강하고 안전한 일터의 미래를 위하여(이상직)	1
제1절 우리는 노동건강 문제를 제대로 본 적이 있었는가	3
제2절 노동건강체제론의 관점에서	7
제3절 연구의 구성	12

제1부 현황

제1장 산업재해의 추이(박선영)	17
제1절 산업재해의 정의	19
제2절 산업재해 변화 추이	21
제3절 비교사회 관점에서 본 한국의 위치	25
제4절 산업재해의 특징	30
제2장 산업재해의 구조(양선희)	39
제1절 노동 현황	41
제2절 산업재해 현황과 취약 지점	48
제3절 작업장의 위험요인	58
제4절 안전보건 현황	66
제5절 산재승인 현황	72

제3장 고용관계의 변화: 사내하도급을 중심으로(박종식) 77

제1절 사회구조적 접근의 필요성 79

제2절 고용관계 변화와 새로운 산재취약계층 83

제3절 도급에 대한 사회적 대응과 한계 91

제4절 새로운 문제에 대한 대응 전망 95

제2부 의제화

제4장 노동건강 의제의 지식화: 고통이 사실이 되기까지 (윤진하) 105

제1절 건강을 지식화하기 107

제2절 유해함이 과학적 사실이 되기까지 111

제3절 유해물질에 노출되었는지가 인지되려면 114

제4절 연구 조사의 설계가 중요한 이유 118

제5절 남겨진 문제들 120

제5장 노동건강 의제의 사회화: 언론을 중심으로(김지환) 123

제1절 언론은 어떻게 ‘중대재해’를 인지했는가 125

제2절 공개되지 않았던 재해조사 의견서 128

제3절 조금씩 변화된 모습을 보이는 산재 보도 131
제4절 산재 사각지대 탐사보도 135
제5절 숨겨진 재해 139

**제6장 노동건강 의제의 정치화: 노동안전보건단체 활동을
중심으로(이진우) 141**

제1절 보건의료의 역사 143
제2절 87년 이전 노동안전보건 흐름 146
제3절 산재추방운동으로 시작된 노동안전보건활동 150
제4절 노동안전보건운동의 태동 161
제5절 근골격계 산재인정 투쟁 172
제6절 노동안전보건운동의 확장 177

제3부 행위자

제7장 노동계의 활동 1: 한국노총(김광일) 195

제1절 노동안전보건 사업의 체계 197
제2절 초창기의 안전보건 활동 201
제3절 적극적 대응기의 안전보건 활동 205
제4절 최근의 안전보건 활동 220

제8장 노동계의 활동 2: 민주노총(최명선) 231

제1절 노동안전보건 사업의 체계 235

제2절 노동안전보건 사업의 기초 239

제3절 노동안전보건 사업의 역사 244

제4절 노동안전보건 사업의 현안 및 과제 256

제9장 경영계의 활동: 경총을 중심으로(임우택) 261

제1절 경총의 연혁과 구조 263

제2절 경총의 산업안전보건 활동 267

제3절 경총이 바라보는 개선 방향 270

제4절 중대재해처벌법 개선 방향 282

제4부 법과 행정

**제10장 산업안전보건 법제사: 산업안전보건법과
산업재해보상보험법을 중심으로(전형배) 291**

제1절 법제사 서술의 방법 293

제2절 산업안전보건 법제의 역사 294

제3절 산업재해보상보험 법제의 역사 303

제4절 법제 개정의 과제 313

제11장 행정 구조: 문제점과 혁신방안(정진우) 315

- 제1절 산업안전보건 행정 체계 317
- 제2절 산업안전보건 행정의 문제점 321
- 제3절 산업안전보건 행정의 혁신 방안 339

제12장 법원과 판례(박다혜) 351

- 제1절 왜 법원인가 353
- 제2절 노동건강 법·제도의 취지와 헌법적 근거 355
- 제3절 노동건강 및 노동재해에 대한 법원의 구체적 인식과 판단 357
- 제4절 법원은 어떻게 노동건강체제를 형성할 것인가 376

제5부 중대재해처벌법 시대의 등장

제13장 입법 과정: 3당 보좌진의 경험과 인식(정혜윤) 381

- 제1절 중대재해처벌법의 제정 383
- 제2절 법안은 어떻게 발의되는가 386
- 제3절 이견과 차이는 어떻게 조정되는가 399
- 제4절 노동안전 법제에 대한 평가와 과제 408
- 제5절 입법 과정의 특징과 한국의 의회정치 414

제14장 법의 구조(권오성)	421
제1절 법의 기본 특징	423
제2절 법체계상 지위와 집행 메커니즘	425
제3절 위반죄의 성립요건	429
제4절 법정형과 재범 가중	442
제5절 법인 또는 기관에 대한 양벌규정	443
제6절 입법론과 해석론이 필요한 이유	446

제6부 대안 형성을 위한 논의

제15장 왜 시스템인가(백도명)	451
제1절 시스템 관점의 필요성	453
제2절 시스템의 개념	456
제3절 위험이 작동·유지되는 기전	460
제4절 시스템의 구분과 변화 기제	467
제5절 시스템의 변화는 어떻게 가능할까	476

제16장 재난·재해의 정치 과정: 가슴기살균제 참사를 중심으로 (임기홍)	485
제1절 사회적 위험성	487
제2절 재난의 정치 모델	490
제3절 가슴기살균제 참사 특별법의 제정	495
제4절 가슴기살균제 참사 특별법안 주요 쟁점	500
제5절 입법부의 과제	506
제17장 노동건강의 의회 정치: 로벤스 보고서를 중심으로 (박상훈)	509
제1절 안전보건과 정치의 역할	511
제2절 로벤스 보고서의 등장	514
제3절 로벤스 보고서의 정치 과정	520
제4절 공동통치의 문제로서의 노동안전	524
제5절 정치가 일하는 방식에 관하여	527
제18장 포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축 방안(류현철) ...	531
제1절 산재와 직업병의 정치경제학	533

제2절 위험과 권력, 직업건강 불평등	535
제3절 무엇이 문제인가	545
제4절 무엇을 할 것인가	551
제5절 정치의 역할	562
결론: 한국 노동건강체제의 성격(이상직)	565
제1절 한국의 노동건강체제	567
제2절 노동건강체제의 형성과 변화	573
참고문헌	577
Abstract	599

[표 0-1] 1990년대에 발생한 대형 참사	6
[표 0-2] 노동건강세미나 발표자 명단	12
[표 1-1] 최근 40년간 업무상 사고재해의 변화	22
[표 1-2] 최근 40년간 업무상 질병재해의 변화	23
[표 1-3] 한국과 주요 국가의 산업재해통계 산출 기준	25
[표 1-4] 한국과 주요 국가의 사고사망자(명) 및 사망만인율(‰)	26
[표 1-5] 2021년 산업재해 현황	31
[표 1-6] 2021년 재해유형별 사고재해자 및 사고사망자	31
[표 1-7] 2021년 질병종류별 질병요양자 및 질병사망자	32
[표 1-8] 업종별 사고사망자 수 추이(단위: 명)	34
[표 1-9] 업종별 사고사망자 비중 추이(단위: %)	34
[표 1-10] 2021년 사업장 규모별 산업재해 현황	36
[표 1-11] 2021년 연령별 산업재해 현황	37
[표 2-1] 사업체 노동실태 현황(2019년)	42
[표 2-2] 연도별 취업자격 외국인 현황	43
[표 2-3] 사업장 규모별 연령별 분포	44
[표 2-4] 사업장 규모별 학력 분포	45
[표 2-5] 연령대별 학력 분포	46
[표 2-6] 2020년 사업장 규모별 산업재해 분석	48
[표 2-7] 사업장 규모별 업무상 질병요양재해 현황	53
[표 2-8] 사업장 규모별 직업성 암과 업무 관련 정신질환재해 현황	55
[표 2-9] 외국인 근로자의 최근 5년간 산업재해 현황	56
[표 2-10] 근골격계질환의 업무상 질병 승인율	72
[표 2-11] 뇌심혈관질환의 업무상 질병 승인율	73

[표 2-12] 세부 질병별 업무상 질병 승인 현황	73
[표 3-1] ILO(2016)에서 정의하는 비표준고용의 유형	86
[표 4-1] 악성종피종이 산업재해로 인정된 업종별 건수(1993-2012년)	117
[표 8-1] 민주노총과 시민사회가 참여한 민관합동조사 사례	253
[표 9-1] 연대별 경총 주요활동 연혁	264
[표 9-2] 2003년 이후 경총 산업안전보건 주요활동 연혁	268
[표 9-3] 주요 선진국의 감독관 전문역량 강화 방안	274
[표 9-4] 고용부-공단 중복 사업 목록	277
[표 9-5] 50인 미만 소규모 사업장 재해발생 비중	279
[표 13-1] 인터뷰 참여자 현황	385
[표 13-2] 중대재해처벌법에 대한 보좌진 면접조사 주요 내용	385
[표 13-3] 20대 국회에서 중대재해처벌법 발의와 폐기	386
[표 13-4] 법제정에서 여론의 중요성	387
[표 13-5] 21대 국회에서 중대재해처벌법 제정 과정	388
[표 13-6] 산업안전보건법 전부개정 일지	389
[표 13-7] 사용자단체와 국민의힘의 관계	394
[표 13-8] 한국노총과 국민의힘 간 네트워크	396
[표 13-9] 정의당과 민주노총(시민사회) 간 연대에 대한 이견	397
[표 13-10] 민주당 내 이견과 조정	400
[표 13-11] 국민의힘 내 이견과 조정	401
[표 13-12] 관료의 역할	403

[표 13-13] 중대재해처벌법에서 여야발의와 병합심사의 의미	404
[표 13-14] 소위에서 최종 합의는 어떻게 만들어지는가	406
[표 13-15] 산업안전보건법 개정 속도에 대한 의견	409
[표 13-16] 중대재해처벌법 제정 속도와 법에 대한 평가	410
[표 13-17] 중대재해처벌법 및 노동안전 문제에 대한 전망과 평가	412
[표 13-18] 중대재해처벌법 법제정 과정의 특징	416
[표 15-1] 위험요인의 분류	460
[표 15-2] 위험의 구조적 결합	463
[표 15-3] 작업장 및 지역사회에서의 건강위험관리의 목적	468
[표 15-4] 위험관리 시스템의 주체들과 그 연결 방식	468
[표 15-5] 한국에서의 석면 위험관리 시스템 단계 구분	470
[표 15-6] 위험 부정 핑계, 핑계의 모순, 그에 대항할 수 있는 권리와 대안	475
[표 15-7] 시스템과 구성원 수준에서의 위험의 인식/무지	478
[표 15-8] 시스템 결여(known-unknown)와 시스템 실패(unknown-known)	480
[표 15-9] 권리 체계	482
[표 16-1] 유독물질의 정치 모델	491
[표 16-2] 특별법과 시행령 간 불일치	505

그림 목 차

[그림 0-1] 한국 노동건강체제의 구조	10
[그림 0-2] 연구과제 워크숍 프로그램	13
[그림 1-1] 1987~2021년 재해자 수 및 사고사망자 수 추이	21
[그림 1-2] 2012~2021년 산업재해자 수 및 재해율 추이	23
[그림 1-3] 2012~2021년 사고사망자 수 및 사고사망만인율 추이	24
[그림 1-4] 국가별 사고사망만인율(‰) 추이	27
[그림 1-5] 2021년 업종별 재해자 수	33
[그림 1-6] 연도별 업종별 사고사망자 수	33
[그림 1-7] 2021년 업종별 질병사망자 수	35
[그림 2-1] 연도별 사업체 수 및 종사자 수	47
[그림 2-2] 위험요소의 존재 유무	58
[그림 2-3] 인구학적 요인과 노동조건의 변화	61
[그림 2-4] 작업환경의 물리·화학적 위험요인에의 노출	62
[그림 2-5] 인간공학적 위험요인에의 노출	63
[그림 2-6] 신체질환 유병율의 변화	64
[그림 2-7] 업무의 속도	64
[그림 2-8] 업무의 변화	65
[그림 2-9] 업무수행 중에 당한 일의 변화	65
[그림 2-10] 노동조합 유무	66
[그림 2-11] 안전보건 경영 활동 상황	67
[그림 2-12] 근로자의 안전보건 행동 수준	68
[그림 2-13] 2017년 안전보건 지출 비용	69
[그림 2-14] 세부항목별 2017년 안전보건 지출 비용	69
[그림 2-15] 근로자 안전보건교육 실시 현황	70

[그림 2-16] 안전보건 담당 부서와 직원 간 정보 교류 및 의사소통 정도	70
[그림 3-1] 한국 중소기업의 수위탁기업(하청업체) 비중 추세	85
[그림 3-2] 사내하도급의 계약관계 특징	88
[그림 4-1] 굴뚝 청소부 작업 모식도	108
[그림 4-2] 영국과 독일의 굴뚝 청소부 작업 복장 및 위생 상태	109
[그림 4-3] 유해 물질의 상용화와 건강영향의 지식화 사이의 기간	112
[그림 4-4] 석면을 사용한 강화 플라스틱을 통한 모터 생산의 특허 문건	115
[그림 5-1] 노동건강연대에서 상임활동가로 일했던 박혜영 노무사가 건설 노동자 고 김태규 씨 사건 재판부에 보낸 편지 중 일부	125
[그림 5-2] 영국 산업안전보건청(Health and Safety Executive)	126
[그림 5-3] 재해조사 의견서	129
[그림 5-4] 경향신문 2019년 11월 21일자 1면 이미지	132
[그림 5-5] 어선원 재해 현황	136
[그림 5-6] 농작업 재해 연간 사망자 현황(2012-2019년)	137
[그림 6-1] 1990년대 지역 산재추방단체 연대모임의 변화	163
[그림 6-2] 주요 노동안전보건단체들의 설립 연대표	169
[그림 7-1] 1984년 한국노총 직제표	199
[그림 7-2] 1994년 한국노총 직제표	199
[그림 7-3] 2004년 한국노총 직제표	200
[그림 7-4] 2021년 한국노총 직제표	200
[그림 9-1] 경총 조직도	266

[그림 9-2] 주요 선진국과 한국의 산업안전감독관 교육·훈련시스템 비교	274
[그림 9-3] 일본의 사업장 규제 및 처벌 방식	275
[그림 9-4] 연도별 규모별 사고사망자 추이	276
[그림 13-1] 더불어민주당과 시민사회 간 연계	393
[그림 15-1] 시스템	457
[그림 15-2] 시스템의 서로 다른 계층들과 그 구성	459
[그림 15-3] 사고와 언어	465
[그림 15-4] 몸이 인식하는 시스템	466
[그림 15-5] 보건 안전 환경 관리의 변화 단계	469
[그림 15-6] 안전의 점진적 발전에 따른 변화	473
[그림 15-7] 위험의 지속과 변명, 그 모순을 드러내는 권리, 그리고 이를 통한 대안의 모색	474
[그림 15-8] 위험 인식의 구성원(개인)과 시스템(집단) 수준에서의 연결	478
[그림 15-9] 구성원과 시스템 차원에서 본 알려진/모르는 위험의 4가지 구분	479
[그림 15-10] 환류 시스템	484
[그림 16-1] 재난 이슈 정치화와 제도화에 대한 분석틀	494
[그림 18-1] 2020년 사망산재 벌금 평균액과 처벌 수준	538
[그림 18-2] 산업안전보건법 위반사범 처벌 수준(벌금)	538
[그림 18-3] 2019년 사업장 규모에 따른 산재 지표 비교	542

요 약

- 이 연구는 한국사회의 노동건강 문제가 전환기적 맥락에 놓여 있다는 판단 하에 노동건강 문제가 한국사회에 구조화된 맥락과 측면을 종합적으로, 역사적으로 검토하려는 시도다. 중대재해처벌법이 2022년 1월부터 시행되면서 노동건강에 관한 사회적 관심이 커지고 관련 논쟁이 지속되고 있지만 논의의 폭은 그리 넓지 못하다. 여전히 현장에서 노동건강 문제는 공학적이거나 의학적인 이슈로 다루어진다. 정책 영역에서는 법학적인 이슈로 다루어진다. 이 연구는 사회과학적인 관점을 강조한다. 우리는 노동건강 문제의 성격을 제대로 파악하려면 이 문제가 역사적으로 어떻게 변해왔는지 그 역사적 맥락에 대한 이해가 수반되어야 한다고 본다. 다른 한편으로는 시민사회와 의회에서 노동건강 문제가 어떻게 다루어졌는지 그 정치 과정에 대한 분석도 필요하다. 우리는 노동건강에 관한 관점을 공학, 법률, 보건의로 등의 관점에서 정치·사회학적 관점으로 확장할 필요성을 강조한다.
- 이 문제를 종합적으로 보는 틀로 우리가 제시하고자 하는 것은 노동건강체제다. 체제(regime)는 노동건강 문제를 규정하는 법제도와 규범, 문화, 지식 등이 관련 행위자와 특정한 방식으로 관계를 맺는 가운데에 형성된 현상의 질서를 뜻한다. 즉 정부의 특정 형태를 가리키는 것보다 폭넓은 개념이다. 한국의 노동건강체제는 노동건강 현상과 그것에 대한 해석, 그리고 이를 매개로 한 실천(대응)이 맞물리면서 특정한 성격을 갖는다. 현상은 노동안전과 관련된 한국사회의 실태와 현황이다. 현상은 늘 일정한 관점에서의 해석을 필요로 한다. 때로는 특정 지식의 발견이 실천에 영향을 미치기도 한다. 실천이란 기본적으로 의회 활동이나 정부의 행정 활동을 가리키지만 더 넓게는 시민사회의 여러 활동을 포괄한다. 실천은 법률과 정책으로도 나타나고, 행정조직의 실천으로도 나타난다.
- 현상과 해석, 실천이 어떤 식으로 맞물리는지에 따라 일터가 사고와 질병 위험에 얼마나 노출되어 있는지, 그러한 위험을 최소화하려는 물리적, 제도적 장

치가 어느 정도 마련되어 있는지, 재해를 입은 경우 치료와 재활, 본인을 비롯한 가족 부양에 필요한 경제적, 사회적, 심리적 지지망이 어느 정도 마련되어 있는지 등이 다른 방식으로 조직화될 것이다. 이러한 관점에서 본 연구로 답하고자 하는 질문은 다음과 같다. 한국의 노동건강체제의 특징은 무엇이고, 그 특징은 어떠한 과정을 거쳐 만들어졌는가?

- 이 질문에 답하기 위해 노동건강체제의 주요 측면을 드러낼 저자를 섭외하였고 여러 차례의 토론회를 거쳐서 보고서를 구성했다. 세미나 발표 및 토론회를 토대로 원고 작성을 요청했고, 이렇게 받은 초고를 두고 연구참여자 모두가 모여 토론회를 가졌다. 이 자리에서 보고서 전체의 맥락에서 빼야 할 부분과 추가해야 할 부분, 수정해야 할 부분을 논의했다. 이것을 참조해 원고를 보완했다.
- 보고서는 크게 6개 부 18개 장으로 구성된다. 1부에서는 한국 노동건강 문제의 현황을 살펴본다(1-3장). 2부에서는 노동건강 문제가 사회적으로 의제화되는 맥락과 과정을 살펴본다(4-6장). 3부에서는 노동건강 문제의 당사자이자 노동건강 관련 정치 과정의 주요 행위자인 노동계와 경영계의 조직적 활동을 살펴본다(7-9장). 4부는 노동건강 관련 법과 행정을 다룬다(10-12장). 5부는 중대재해처벌법의 제정 과정과 주요 내용을 상세하게 검토한다(13-14장). 6부는 노동건강 문제 개선을 위한 관점과 방법론을 모색한다(15-18장).
- 1장은 산업재해 통계 자료를 검토해 1980년대부터 지금까지의 산재 발생 추이를 검토한다. 이어서 비교 사회적 관점에서 한국의 산업재해 발생 추이와 현황의 특징을 확인한다. 한국은 1980년대 이래 상당 수준 산재 수준을 낮춰왔지만 절대 수준으로 보면 여전히 주요 국가들보다 높다. 특히 2000년대 이래 변화 수준이 낮다. 이것은 기존의 공학적, 보건학적 접근의 한계를 시사하는 것이면서, 새로운 노동환경의 변화에 주목할 것을 시사하는 것이기도 하다.
- 2장은 최근의 산업재해 발생 구조와 대응 수준을 다양한 통계자료로 확인한다. 이 장에서 검토하는 것은 노동 현황, 산업재해 현황, 작업장 위험요인, 안전보건 관리 현황, 산재승인 현황 등이다. 이 장은 노동건강의 취약계층이 고령의 저학력 임시직 남성 노동자라는 점을 강조한다.
- 3장은 산업재해 통계를 해석할 수 있는 맥락을 제시한다. 기업관계 및 고용관계 변화의 맥락에서 노동건강 문제의 성격이 어떻게 변화했는지를 1990년대

이래 확산된 하도급 관계를 중심으로 정리한다. 이 장은 노동건강의 문제가 결국 산업구조와 노동시장의 문제임을, 고용관계의 문제임을 드러낸다.

- 4장은 보건의학적 지식의 역할에 주목해 노동건강 의제가 ‘지식화’ 되는 맥락을 살펴본다. 이 장은 지식생산의 맥락에서 노동건강의 불평등 문제가 어떻게 구조화될 수 있는지를 잘 보여준다. 반대로 공적 기관이 그러한 지식을 만들고 전하는 일에 어떤 식으로 임해야 할지에 대해서도 많은 영감을 준다.
- 5장은 언론의 역할에 주목해 노동건강 의제가 ‘사회화’ 되는 맥락을 살펴본다. 이 장은 중대 국면에서 언론이 노동건강 문제를 의제화하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다는 점을 드러내는 동시에 평소에는 언론이 이 문제를 제대로 다루지 않았다는 점을 확인한다.
- 6장은 노동안전보건단체 활동을 중심으로 한국사회에서 노동건강 문제가 사회적 의제가 된 맥락을, 나아가 정치적 의제가 된 과정을 검토한다. 한국사회에서 노동건강 문제를 의제화하는 데에 주도적인 역할을 해 온 노동안전보건단체의 활동을 중심으로, 정부 통계나 사회경제 구조에 대한 서술로는 온전하게 드러낼 수 없는 한국 노동건강체제의 기원과 변화, 전망의 주제를 잘 드러내고 있다.
- 한국노동과 민주노총, 경총은 노동건강 문제의 주요 영역에서 가장 활발하게 움직이는 주체다. 그럼에도 이들의 활동을, 자신들의 목소리로, 소개한 글은 없었다. 7장은 한국노총의 활동을 소개한다. 한국노총은 민주노총이 없었던 시기에 특히 주요 역할을 해왔다. 8장은 민주노총의 활동을 소개한다. 민주노총은 시민사회단체와 협력하면서, 때로는 긴장 관계에서 주된 변화를 만들어 오는 데에 역할했다. 9장은 노동건강 문제의 또 다른 주체인 경영계의 활동을 한국경영자총협회 활동을 중심으로 개괄한다. 그동안 노동안전보건 문제에서 경영계의 입장과 활동이 잘 알려지지 않았던 점을 고려할 때, 9장의 의미는 매우 크다.
- 10장은 노동건강과 관련해 핵심이 되는 법률인 산업안전보건법과 산업재해보상보험법의 제·개정 과정을 주요 국면별로 정리하면서 법의 구조와 내용이 어떻게 변화해 왔는지를 소개한다.

- 11장은 산업안전을 다루는 정부 행정을 평가하는 관점에서 조직과 기구의 문제점, 법 행정 체제의 변화 등을 검토한다. 이를 통해 기존 산업안전 행정기구가 보여준 대응의 문제점과 개선해야 할 사안을 제시한다.
- 법률의 의미는 집행을 통해서도 구체화되지만 법원의 판결을 통해서도 구체화된다. 12장은 주요 판례를 검토해 한국사회에서 노동건강 관련 법률이 실제로 의미하는 바를 짚는다.
- 중대재해처벌법의 제정은 한국사회의 노동건강 문제를 여러 측면에서 바꿀만한 큰 변화의 계기가 될 수 있다. 그만큼 법의 형식과 내용에 대해 여러 입장이 주장되고 있고 여러 전망이 제시되고 있다. 13장은 중대재해처벌법의 제정 과정을 국회를 중심으로 살펴본다. 14장은 중대재해처벌법의 기본 구조를 소개하면서 이 법의 특징을 확인한다.
- 15장은 ‘시스템적 관점’의 필요성을 강조한다. 산업재해 수준의 국가별 차이는 법과 규제의 차이만이 아니라는 것이다. 이러한 관점에서 이 장은 시스템 변화를 위한 세 가지를 강조한다. 위험의 원인과 그 지속을 시스템의 시각에서 바라볼 수 있어야 하고, 대안 시스템을 모색할 수 있어야 하며, 대안 시스템을 만들 주체를 키워야 한다는 것이다. 이 세 가지는 어느 하나 쉽지 않은 과제다.
- 16장은 재난으로서의 산업재해 문제를 정치적으로 다룰 때에 부딪히게 될 어려움을 정리한다. 이 장은 가슴기살균제 참사가 한국사회에서, 특히 정치의 영역에서 어떻게 다뤄졌는지를 검토하면서, 시스템 전환이 쉽지 않을 것임을 시사한다. 구체적으로 행정입법의 문제, 인과관계 입증의 문제 등을 지적한다. 이 점은 노동건강 문제가 한국사회에서 다뤄지는 방식과도 연결된다.
- 17장은 이러한 고민을 할 때에 참조할 수 있는 사례로 영국에 주목한다. 의회 정치의 맥락에서 노동건강 문제를 나름대로 현명하게 풀어낸 선례로 로벤스 위원회의 활동과 그 결과물인 로벤스 보고서의 내용을 검토하면서 이 장이 내린 결론은 ‘노동 있는 민주주의’의 모습이다.
- 18장은 앞 장의 논의를 종합하는 맥락에서 보다 나은 노동건강관리체계를 구축하는 데에 필요한 의제를 포괄적으로 검토한다.

- 우리가 이 작업으로 강조하고 싶은 것은 노동건강 문제를 풀 구체적인 정책적 제안보다는 노동건강 문제를 바라보는 관점이다. 체제로 본다는 것은 관계론적으로, 역사적으로 접근한다는 뜻이다. 이러한 관점에서 현황과 맥락, 주요 주체와 의제화 과정, 그 결과로서의 법과 행정, 최근의 주요 변화 등을 종합적으로 살펴보고자 했다. 이들 다양한 요인들의 상호작용에 주목하고자 했다. 이 보고서의 주요 장들은 우리 사회가 노동자의 건강을 어떻게 생각해왔는가를, 나아가 우리 사회가 생명을 어떻게 생각해왔는가를 보여준다.
- 일터에서의 노동자 건강과 사회에서의 시민 건강 문제를 둘러싼 긴장은 노동을 상품으로 전제하고 그 의미를 수익성에 가두는 오늘날 사회에서 더욱 첨예해지고 있다. 이러한 긴장 구조를 조정하는 역할은 정치가 해야 할 일이다. 정책의 효율성과 효과성을 강조하는 행정부 중심의 체제가 강화되고 있는 현대 민주주의의 현실에서 오랜 숙고와 논의를 통해 인식을 확장하고 이해를 조정하며 그 결과로 법을 만들어 내는 정치의 장으로서의 의회의 역할은 더욱 존중되고 강화되어야 한다. 이 보고서는 노동건강의 문제를, 시민건강의 문제를 의회 정치를 통해 풀어낼 것을 강조하고, 제안한다.

서론

건강하고 안전한 일터의 미래를 위하여

이상직

제1절 우리는 노동건강 문제를 제대로 본 적이 있었는가

제2절 노동건강체제론의 관점에서

제3절 연구의 구성

“사회적·경제적·정치적 힘은 직업·환경보건에서 단순한 배경요인이 아닌 본격적인 병인(病因)으로 다루어져야 한다.”

- 우딩·레벤스타인, 『노동자 건강의 정치경제학』, 2008, 8쪽.

“신기술의 도입과 활용, 산재보상제도의 탄생과 발전, 규제와 규제 기구의 진화, 이 모든 것은 (때로는 격렬한 투쟁을 수반하는) 정치적 과정이고, 이는 작업장 유해인자의 분포와 그것들의 관리 방식을 결정함으로써 노동자의 건강에 영향을 미친다. 그래서 우리는 작업장의 개별 위험요인 뿐 아니라 그러한 위험요인의 분포와 관리 방식을 결정하는 역사적·사회적 맥락과 주체·권력의 문제를 분석해야 한다고 생각한다. 이것이 바로 이 책에서 이야기하는 ‘노동자 건강의 정치경제학’이다.”

- 옮긴이 일동, 『노동자 건강의 정치경제학』, 2008, 244-245쪽.

제 1 절

우리는 노동건강 문제를 제대로 본 적이 있었는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구는 노동건강 문제를 한국사회 고유의 문제로 자리매김해 보려는 시도이자 제안이다. 우리는 노동건강 문제를 한국사회의 정치경제적·사회문화적 특징을 드러내는 거울로 생각한다. 우리가 이런 시도를 하게 된 문제의식은 두 가지다.

먼저 우리는 최근 2-3년이 한국 노동건강 문제의 역사에서 증대한 국면이라는 점에 주목했다.

한국에서 「산업안전보건법」이 제정된 때는 1981년 12월이었다. 행정부가 “산업재해 예방 중장기대책(1983-1991년)”이라는 것을 발표한 때가 1983년이었다. 1981년에 ‘노동부’로 승격된 노동부서에 ‘산업안전국’이 신설된 때가 1987년이다. 1989년에는 ‘산업안전보건연구원’이 설립되었다. 형식적으로나마 ‘안전’과 ‘보건’이 제도와 정책의 언어로 도입된 지 근 40년이 되었다.

주된 변화는 1990년에 한 차례 있었다. 1990년 1월에 산업안전보건법이 전부개정되었다. 1987년 민주화 운동의 열기에 힘입어 1970-80년대에 시민사회가 확인하고 제안했던 여러 사항을 일정 수준 반영한 결과였다. 그 이후 한국의 노동건강체제의 기본 틀은

약 30년간 이어져 왔다. 그 사이에 행정부의 프로그램 이름은 “산업안전 선진화 3개년 계획(1997-1999년)”이나 “산재예방 5개년 계획(2000-2004)” 등으로 바뀌었지만 정책의 기초와 주요 내용은 크게 바뀌지 않았다.

이러한 틀이 크게 바뀐 때가 산업안전보건법이 또 한 차례 전부개정된 2018년 12월이었다. 2021년 1월에는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법)이 제정되었다. 2022년 현재에 현장을 규율하는 기본 틀은 바로 전부개정된 산업안전보건법과 중대재해처벌법이다. 이처럼 노동건강 관련 법제도가 크게 바뀐 전환기에 노동건강 문제를 종합적으로 검토하는 작업이 의미 있을 것이라고 판단했다.

다음으로 우리는 한국사회가 이러한 전환기를 충분히 인식하고 있지 못하다고 판단했다. 산업안전에 관한 법제도가 갖춰진 1990년대에 들어 거의 매해 발생한 대형 사고들은 한국사회가 어떤 식으로 성장을 향해 돌진했는지를 아프게 증명했지만 한국사회는 그로부터 큰 교훈을 얻지 못했다. 사고가 발생할 때마다 한국사회는 조금씩이나마 각성했지만 생명보다는 효율을 중시하는 심성 구조 자체는 크게 바뀌지 않았다. 특히나 1990년대 말 경제위기는 ‘생명’과 ‘노동’의 의미를 묻기 어려운 분위기를 만들었다. 그렇게 유지되어 온 체제의 붕괴를 알렸던 사건이 2014년 4월 16일의 세월호 침몰이 아닐까 생각한다.

[표 0-1] 1990년대에 발생한 대형 참사

시점	사건	사상자
1993년 1월	청주시 우암상가아파트 붕괴	사망자 29명, 부상자 48명
1993년 3월	부산시 구포역 무궁화호 열차 전복	사망자 78명, 부상자 198명
1993년 6월	경기도 연천 예비군 훈련장 폭발	사망자 20명
1993년 7월	아시아나항공 733편 목포 추락	사망자 66명, 부상자 40명
1993년 10월	서해훼리호 침몰	사망자 292명
1994년 10월	서울시 성수대교 붕괴	사망자 32명, 부상자 17명
1994년 10월	충주호 유람선 화재	사망자 25명, 부상자 33명, 실종자 1명
1994년 12월	서울시 아현동 도시가스 폭발	사망자 12명, 부상자 101명
1995년 4월	대구시 지하철 공사장 가스 폭발	사망자 101명, 부상자 202명
1995년 6월	서울시 삼풍백화점 붕괴	사망자 502명, 부상자 937명, 실종자 6명
1995년 8월	경기도 경기여자기술학교 화재	사망자 37명, 부상자 16명
1997년 8월	대한항공 801편 추락	사망자 228명, 부상자 26명
1998년 9월	부천 LPG 충전소 폭발	사망자 1명, 부상자 96명
1999년 6월	경기 화성군 씨랜드 청소년수련원 화재	사망자 23명
1999년 10월	인천 인현동 호프집 화재	사망자 57명, 부상자 80명

2014년 이후 한국사회에서 ‘생명’에 대한 감각은 단절적으로 변했다. 가슴기살균제 문제가 사회적으로 주목받기 시작한 때도 이 무렵부터였다. 이들 사건 이후에 발생한 사망 사고의 일부에는 좀 더 큰 의미가 부여되었다. 2016년 5월 28일에 김모 씨(19세)가 서울 지하철 2호선 구의역에서 스크린도어를 고치다가 사망한 사건과 2018년 12월 11일에 한국발전기술 소속 계약직 김용균 씨(24세)가 태안 발전소 석탄이송 컨베이어 벨트에 끼어 현장에서 사망한 사건이 대표 예다. 태안화력발전소 사고 약 1년 후인 2019년 11월 21일에 경향신문은 태안 사고를 되짚어보는 기획 기사를 쓰면서 신문 1면에 2018년부터 2019년 9월까지 산재사고로 목숨을 잃은 노동자들의 이름과 사인을 빼곡히 적어 사회의 이목을 끌었다. 앞서 말한 중대 국면은 이러한 일련의 흐름이 쌓이면서 만들어졌다.

그런데 과연 우리는 노동건강 문제에서의 전환기를 제대로 인식하고 있는가? 2022년 현재 노동건강 문제에 대한 관심은 유례가 없을 만큼 높다. 중대재해처벌법이 2022년 1월부터 시행되고 있기 때문이다. 그런데 이 법을 둘러싼 논쟁은 그 범위와 구도가 상당히 제한적인 것으로 보인다. (대)기업 경영책임자를 처벌할 수 있느냐라는 질문에만 모든 관심이 쏠리고 있다. 이러한 점에서 노동건강 문제에 대한 높은 관심은 역설적으로 한국사회에서 이 문제에 대한 관심이 얼마나 좁은 맥락에서 논의되고 있는지를 보여준다. 여전히 현장에서 노동건강 문제는 공학적이거나 의학적인 이슈로 다루어진다. 정책에서 노동건강 문제는 법률적 이슈로 다루어진다.

이 연구는 노동건강 문제를 좀 더 폭넓게 볼 것을 제안한다. 특히 이 연구는 의회에서 노동건강 문제를 진지하게 다뤄야 한다고 주장한다. 30년 만에 산업안전보건법이 전부개정된 것과 중대재해처벌법이 제정된 것은 노동건강 문제에 대한 의회의 높은 관심을 드러내는 사례로 보인다. 그러나 여러 전문가의 평가에 따르면 최근의 입법 사례는 의회의 지속적이고도 근본적인 관심을 반영한다기보다는 이른바 ‘보여주기’식 정치의 결과일 수 있다. 평소에 이 문제에 관심이 있었던 이들 중 산업안전보건법 전부개정과 중대재해처벌법 제정을 ‘예상하지 못했다’고 말하는 이도 꽤 많다. 법 제정 직후에 개정안이 계속 발의되고 있는 것이나 시행령을 둘러싼 갈등이 지속되고 있는 것 또한 최근 변화의 성격을 드러내는 것으로 보인다. 이렇게 보면 산업안전보건법 전부개정과 중대재해처벌법 제정은 절반의 ‘성공’으로 평가될 수도 절반의 ‘실패’로 평가될 수도 있다. 누군가에게는 오히려 퇴보로 평가될 수도 있다. 강조하려는 것이 ‘합의’이든 ‘한계’이든, 그 의의를 적절하게 평가하려면 현장을 변화를 살피는 한편, 노동건강 문제가 역사적으로 어떻게 변해왔는지 이해해야 한다. 다른 한편으로는 의회를 중심으로 노동건강 문제가 어떻게 다루어졌는지 그

정치 과정에 대한 분석도 필요하다.

결국 이 문제는 폭넓은 관점에서 검토되어야 한다. 우리는 특히 사회과학적인 관점을 강조한다. 노동건강 문제를 통합적 시각에서 다룬 작업이 없었던 것은 아니다. 이 연구가 전범으로 삼고 있는 것이 바로 2008년에 번역 출간된 『노동건강의 정치경제학』이다. 그러나 이 책이 거의 유일하다. 무엇보다 이 책은 번역서이다. 이 책의 역자들은 2017년에 증보판을 내면서 각 장마다 한국 상황을 요약한 부록을 덧붙였다. 그러면서 한국에서 이러한 작업이 곧 있기를 기대한다고 썼다. 그러나 이 책의 출간 이후 그만한 작업은 아직까지 없는 것 같다. 2017년에 번역서의 증보판이 나온 것도 어쩌면 제대로 된 독자적인 후속 작업이 없어서였기 때문일지 모른다.

우리가 폭넓은 관점을 강조하는 것은 이제는 각론이 충분히 쌓였다고 판단해서이기도 하다. 노동건강 문제에서 부족한 것은 정보나 사실이 아니다(물론 지금도 많이 부족하다). 부족한 것은 각론을 연결해 줄 거시적인, 종합적인 관점이다. 한편으로 충분한 것은 규범적인 제언이다. 상당수 작업이 안전보건제도가 이리이러하게 바뀌어야 한다는 식의 규범적 제언을 하는 데에 집중한다. 부족한 것은 종합적인 현상 규정이자 그것을 바탕으로 실질적인 변화를 만들어낼 수 있는 정치적 기획이다. 우리는 노동건강 문제를 보는 관점을 공학적·법률적·보건의료적 관점에서 정치·사회학적 관점으로 확장할 필요성을 강조한다.

노동건강 문제를 정치와 사회의 문제로 자리매김하는 데 적절한 곳이 있다면 그곳은 바로 국가가 아닐까 생각한다. 의회(parliament)는 ‘대화하는’(parlia)는 ‘곳’(ment)이다. 의회는 시민을 대표하는 이들의 이야기가 꽃피워야 하는 곳이다. 이 연구를 기획한 내부 연구진 모두 노동건강 문제 자체에 대한 전문성은 갖고 있지 않다. 그러나 어쩌면 문외한의 시각에서 문제를 보려 했기에 국회라는 공간을 염두에 두고 이 문제에 종합적으로 접근해볼 수 있었다고 자평해본다.

제2절

노동건강체제론의 관점에서

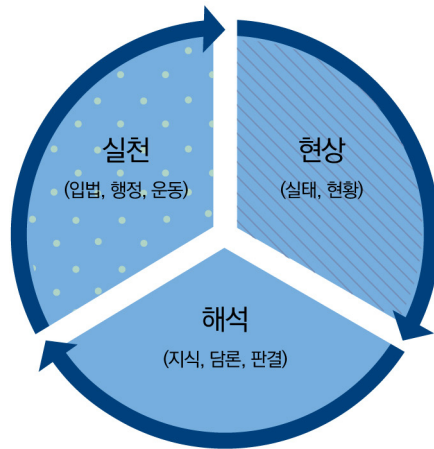
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 문제를 종합적으로 보는 틀로 우리가 제시하고자 하는 것은 노동건강체제다.

이 작업에서 우리는 기존의 산업재해, 산업안전보건이라는 말 대신에 노동재해와 노동건강이라는 용어를 쓰고자 한다. 산업재해나 산업안전이라는 표현이 보통 쓰이지만, 이 말은 적절하지 않다. 안전의 주체이자 대상은 노동자이지 산업이 아니기 때문이다. 산업안전보건이라는 표현은 마치 안전과 보건의 외부의 어떤 문제인 것 같은 인상을 준다. 또한 이 표현은 보호해야 할 대상을 ‘노동(자)’이 아닌 ‘산업’으로 지시한다.

한편, 안전보건을 건강으로 통칭하고자 한다. 안전과 보건은 논리적으로는 구별될 수 있을지 모르지만 현실에서 둘은 구별되지 않는다. 일회성의 물리적 사고가 있을 수 있지만 대부분의 사고는 일회성으로, 물리적인 현상으로만 나타나지 않는다. 둘의 구별 불가능성을 강조하는 의미에서 건강이라는 말을 쓰고자 한다. 노동(자) 건강이라는 표현을 쓰지 않았던 것도 아니다. 노동과건강연구회가 1994년에 펴낸 책 제목은 “노동자 건강의 사회적 보장: 그 현실과 과제”이다. 그렇지만 본문의 각 장에서는 저자에 따라 다양한 표현이 사용되고 있다. 다양한 표현 자체가 노동건강 문제에 대한 다양한 입장을 드러낸다고 판단해 표현을 통일하지는 않았다. 한편 이 보고서는 노동건강의 영역 가운데에 상대적으로 일터 안전(보건) 문제에 초점을 맞추고 있다. 이러한 의미에서 ‘노동건강’이라는 표현은 이 연구의 한 지향을 드러내는 규범적 표현이다.

이 작업에서 ‘체제(regime)’는 노동건강 문제를 규정하는 법제도와 규범, 문화, 지식 등이 관련 행위자와 특정한 방식으로 관계를 맺는 가운데 형성된 현상의 질서를 뜻한다. 즉 정부의 특정 형태를 가리키는 것보다 폭넓은 개념이다. 한국의 노동건강체제는 노동건강 현상과 그것에 대한 해석, 그리고 이를 매개로 한 실천(대응)이 맞물리면서 특정한 성격を 갖는다. 이를 그림으로 표현한 것이 [그림 0-1]이다.



[그림 0-1] 한국 노동건강체제의 구조

현상은 노동건강과 관련된 한국사회의 실태와 현황이다. 우리는 실태와 현황을 통계자료나 문헌자료, 구술자료 등으로 확인할 수 있다. 다만 우리는 현상을 있는 그대로 보지 않는다. 아예 보지 않을 때도 있고, 보더라도 특정한 관점으로 본다. 때로는 특정 지식의 발견이 보는 방식에 영향을 미치기도 한다. 즉 현상은 늘 일정한 관점에서의 해석을 필요로 한다. 해석의 방식은 언론 보도, 직업병에 대한 의료 지식, 법원의 판례 등으로 짐작해볼 수 있다. 마지막 차원이 실천이다. 이것은 노동건강 문제에 대한 한국사회의 대응이라고 할 수 있다. 그것은 법률과 정책으로도 나타나고, 행정조직의 실천으로도 나타나고, 경영진과 노동조합의 여러 움직임으로도 나타난다. 시민사회의 다양한 활동으로도 나타난다.

세 차원이 어떤 식으로 맞물리는지에 따라 노동건강 문제의 성격이 다르게 나타날 것이다. 일터가 사고와 질병 위험에 얼마나 노출되는지, 그러한 위험을 최소화하려는 물리적·제도적 장치가 어느 정도 마련되는지, 치료와 재활 여건이 어떠한지, 본인을 비롯한 가족 부양에 필요한 경제적·사회적·심리적 지지망 수준이 어떠한지 등 노동건강 문제의 핵심 차원이 서로 다른 방식으로 조직될 것이다. 이 분야에서 꽤 알려진 『노동자 건강의 정치경제학』(2008)에서 저자들은 직업성 질환과 손상을 정치경제학적 관점에서 볼 필요가 있다는 점을 강조하면서, 논의를 “(1) 질환과 손상의 생산, (2) 질환과 손상에 대한 인식이나 인정, (3) 관리 방법, (4) 피해 노동자에 대한 보상”(30쪽)의 흐름으로 전개하고 있다. 이러한 틀도 기본적으로는 앞의 그림의 틀을 구체화한 것이라고 볼 수 있다.

세 차원의 맞물림의 변화 추이를 본다는 의미에서 이 작업은 기본적으로 역사사회학의

시각과 정치과정론의 접근법을 따른다. 기존의 많은 논의가 현안에 초점을 맞추어 역사적 맥락을 드러내지 않았다. 또한 기존 논의는 현장의 동학이나 관계론적 맥락을 충분히 고려하지 못했다. 많은 경우 규범적으로 접근해 ‘옳거나 그른’ 점을 지적하는 데에 그쳤다. 법제도와 담론과 지식, 운동과 실천 등이 맞물리는 양상에 주목하고 그러한 상호작용의 맥락에서 특정한 입법 사건이나 그 효과를 해석하려는 작업은 많지 않았다. 즉 이 연구는 중대재해처벌법의 효과 그 자체에 주목하기보다 그러한 법이 제정된 맥락과 과정에 주목한다. 많은 사람이 중대재해처벌법의 한계를 말하지만, 그 한계와 제정은 연결되어 있을 것이다. 결과가 아닌 과정에 주목하면 법 제정의 맥락과 법 제정의 효과를 좀 더 넓은 관점에서 검토할 수 있다. 궁극적으로 국회의 역할이 어떠했는지를, 국회의 역할이 어떠할지를 물을 수 있다.

본 연구로 답하고자 하는 질문은 세 가지다. 첫째, 한국의 노동건강체제의 특징은 무엇이고, 그 특징은 어떠한 과정을 거쳐 만들어졌는가? 둘째, 위 맥락에서 2018~2021년에 전개된 노동건강법제 재편의 의의와 한계를 어떤 식으로 짚어볼 수 있는가? 셋째, 노동건강 관련 법제도의 개선 방향과 주요 내용은 무엇인가?

[표 0-2] 노동건강세미나 발표자 명단

번호	이름	소속	제목
1	류현철	한국노동안전보건연구소	산업재해를 둘러싼 한국사회 지형의 이해
2	박종식	한국노동연구원	산업안전보건 연구에 대한 사회과학적 접근
3	전형배	강원대학교 법학전문대학원	중대재해처벌법의 이해
4	정진우	서울과학기술대학교 안전공학과	한국의 산업안전 예방을 위한 행정체계의 현황과 문제점
5	이진우	한일병원	한국의 노동안전 운동의 역사와 활동가로서 경험
6	스즈키 아키라	한국석면추방네트워크	한일 노동안전보건운동 영역에 대한 견해
7	임기홍	경남연구원	사회적 약자들의 입법: 재난 피해자들을 중심으로
8	박선영	산업안전보건연구원	산재 통계 현황
9	김광일	한국노총 산업안전보건본부	산업재해 실태 및 중대재해처벌법
10	최명선	민주노총 노동안전보건실	민주노총 노동안전보건활동의 개요와 흐름
11	임우택	한국경총 산업안전보건본부	경총의 산업안전보건 제도개선 활동과 향후 계획
12	김지환	경향신문	언론과 산업재해
13	백도명	녹색병원	시스템으로 보는 위험

이들 질문을 염두에 두고 노동건강체제의 주요 차원에 대한 지식과 경험을 말씀해 주실 분들을 찾았다. 당사자가 아니더라도 특정 상황에 대해 잘 알고 있는 분을 초대했다. [표 0-2]는 우리가 이 연구의 일환으로 조직한 노동건강세미나에 초청한 발표자 명단이다. 세미나에서 발표해 주신 분들께 원고 집필을 부탁드렸다. 세미나에서 발표하지 않았지만 보고서 구성상 필요한 내용을 써 주실 분에게도 원고 집필을 부탁드렸다. 이런 식으로 이 보고서 집필에 참여한 외부 필자가 16명이다.¹⁾

이렇게 받은 초고를 두고 연구참여자 모두가 모여 토론회를 가졌다([그림 0-2]). 이 자리에서 보고서 전체의 맥락에서 빼야 할 부분과 추가해야 할 부분, 수정해야 할 부분을 논의했다. 이 논의를 참조해 원고를 보완했다.

1) 노동건강세미나에서 발표해 주신 분들 중 스즈키 아키라 선생님의 발표문은 아쉽게도 보고서에 수록하지 못했다.

국회미래연구원 <국민통합을 위한 의회정치 연구> 내부 워크숍 프로그램

한국의 노동건강체제: 형성, 구조, 변화


일 시 2022. 10. 20.(목)~21.(금) 10:30~17:30

장 소 국회의원회관 제7간담회의실

사회: 이상직(국회미래연구원)

시간	10/20(목)	10/21(금)
10:30-10:40 (10분)	시작 발언	시작 발언
10:40-11:20 (40분)	<p>노동건강 법제의 역사: 산업안전보건법과 산업재해보상보험법을 중심으로 전형배(강원대학교 법학전문대학원)</p> <p>기업관계 및 고용관계의 변화와 노동건강: 사내하도급 논의를 중심으로 박중식(한국노동연구원 노사관계연구본부)</p>	<p>노동건강 활동의 주체: 민주노총의 활동 최명선(전국민주노동조합총연맹 노동안전보건실)</p> <p>경영계의 산업안전보건 활동 내용과 향후 계획 임우택(한국경영자총협회 안전보건본부)</p>
11:20-12:00 (40분)	토론 이상직(국회미래연구원)	토론 정혜윤(국회미래연구원)
12:00-13:00 (60분)	점심식사	점심식사
13:00-14:00 (60분)	<p>노동, 건강, 그리고 법원: 노동건강 주요 판례 박다혜(전국금속노동조합 법률원)</p> <p>중대재해처벌법의 구조 권오성(성신여자대학교 지식산업법학과)</p> <p>노동건강 법령정구조 혁신방안 정진우(서울과학기술대학교 안전공학과)</p>	<p>한국노동 노동건강 활동 김광일(한국노동조합총연맹 산업안전보건본부)</p> <p>노동건강 통계: 통시적 검토 박선영(산업안전보건연구원 정책제도연구부)</p> <p>노동건강 통계: 공시적 검토 양선희(계명대학교 동산병원 직업환경의학과)</p>
14:00-15:00 (60분)	토론 정혜윤, 이상직(국회미래연구원)	토론 정혜윤, 이상직(국회미래연구원)
15:00-15:20 (20분)	휴식	휴식
15:20-16:20 (60분)	<p>시스템으로 본 노동건강 문제 백도명(녹색병원 직업병 환경성질환센터)</p> <p>생명권을 지키기 위한 입법부의 과제: 가습기 살균제 참사를 중심으로 임기홍(경남연구원 포용협력사회연구실)</p> <p>포괄적 일터 안전보건관리체계 구축을 위한 제언 류현철(한국노동안전보건연구소)</p>	<p>노동건강 운동의 역사 이진우(한일병원 직업환경의학센터)</p> <p>연론과 노동건강 김지현(경향신문)</p> <p>고통이 사실이 되기까지: 노동건강 지식의 역사 (*ZOOM) 윤진하(연세대학교 보건대학원)</p>
16:20-17:20 (60분)	토론 박상훈(국회미래연구원)	토론 박상훈, 이상직(국회미래연구원)
17:20-17:30 (10분)	마무리 발언	마무리 발언

* 2022. 10. 21.(금) 16:00 비대면 발표(ZOOM) | (회의ID) 623 795 2378 (암호) 0000

주최 |  국회미래연구원 문의 | 거버넌스그룹(kyh9168@nafi.re.kr)

[그림 0-2] 연구과제 워크숍 프로그램

제3절

연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

보고서는 크게 6개 부 18개 장으로 구성된다.

1부에서는 한국 노동건강 문제의 현황을 살펴본다(1-3장). 1장(박선영)에서는 산업재해 통계 자료를 검토해 1980년대부터 지금까지의 산재 발생 추이를 검토한다. 이어서 비교 사회적 관점에서 한국의 산업재해 발생 추이와 현황의 특징을 확인한다. 2장(양선희)에서는 최근의 산업재해 발생 구조와 대응 수준을 다양한 통계자료로 확인한다. 이 장에서 검토하는 것은 노동 현황, 산업재해 현황, 작업장 위험요인, 안전보건 관리 현황, 산재 승인 현황 등이다. 3장(박종식)은 산업재해 통계를 해석할 수 있는 맥락을 제시한다. 기업 관계 및 고용관계 변화의 맥락에서 노동건강 문제의 성격이 어떻게 변화했는지 정리한다.

현황이 그렇다 해서 그것이 곧 사회적으로 의미 있는 의제가 되는 것은 아니다. 2부에서는 노동건강 문제가 사회적으로 의제화되는 맥락과 과정을 살펴본다(4-6장). 4장(윤진하)은 보건의학적 지식의 역할에 주목해 노동건강 의제가 ‘지식화’ 되는 맥락을 살펴본다. 5장(김지환)은 언론의 역할에 주목해 노동건강 의제가 ‘사회화’ 되는 맥락을 살펴본다. 한국사회에서 노동건강 문제를 의제화하는 데에 주도적인 역할을 한 것이 여러 노동안전보건단체다. 특히 노동조합의 활동이 조직되기 이전 시기에 이들은 매우 중요한 역할을 했다. 6장(이진우)은 노동안전보건단체 활동을 중심으로 한국사회에서 노동건강 문제가 사회적 의제가 된 맥락을, 정치적 의제가 된 과정을 검토한다.

3부에서는 노동건강 문제의 당사자이자 노동건강 관련 정치 과정의 주요 행위자인 노동계와 경영계의 조직적 활동을 살펴본다(7-9장). 7장(김광일)은 한국노총의 활동을 소개한다. 8장(최명선)은 민주노총의 활동을 개괄한다. 9장(임우택)은 노동건강 문제의 또 다른 주체인 경영계의 활동을 한국경영자총협회 활동을 중심으로 개괄한다.

4부는 노동건강 관련 법과 행정을 다룬다(10-12장). 법률은 앞 장에서 검토한 현황과 의제, 행위자의 상호작용의 결과물이라고 할 수 있다. 10장(전형배)은 노동건강과 관련해 핵심이 되는 법률인 산업안전보건법과 산업재해보상보험법의 제·개정 과정을 주요 국면별로 정리하면서 법의 구조와 내용이 어떻게 변화해 왔는지 소개한다. 11장(정진우)은 산

업안전 행정을 평가하는 관점에서 관련 행정 조직 및 기구의 성격을 검토한다. 이를 통해 기존 산업안전 행정기구가 보여준 대응의 문제점과 개선해야 할 사안을 제시한다. 법률의 의미는 집행을 통해서도 구체화되지만 법원의 판결을 통해서도 구체화된다. 12장(박다혜)은 주요 판례를 검토해 한국사회에서 노동건강 관련 법률이 실제로 의미하는 바를 짚는다.

5부는 중대재해처벌법의 제정 과정과 주요 내용을 별도 부로 구성해 상세하게 검토한다(13-14장). 중대재해처벌법의 제정은 한국사회의 노동건강 문제를 여러 측면에서 바꿀만한 변화의 계기가 될 수 있다. 그만큼 법의 형식과 내용에 대해 여러 입장이 주장되고 있고 여러 전망이 제시되고 있다. 13장(정혜윤)은 중대재해처벌법의 제정 과정을 국회를 중심으로 살펴본다. 14장(권오성)은 중대재해처벌법의 기본 구조를 소개하면서 이 법의 특징을 확인한다.

6부는 변화를 모색하는 장들로 구성되어 있다. 노동건강 문제 개선을 위한 관점과 방법론을 모색한다(15-18장). 15장(백도명)은 근본적인 수준에서 문제를 제기한다. 그것은 바로 ‘시스템적 관점’의 필요성이다. 16장(임기홍)은 일종의 재난으로서의 산업재해 문제를 정치적으로 다룰 때에 부딪히게 되는 어려움을 가슴기살균제 참사 사례를 통해 정리한다. 17장(박상훈)은 의회 정치의 맥락에서 노동건강 문제를 나름대로 현명하게 풀어낸 사례로 영국 사례를 검토한다. 18장(류현철)은 앞 장의 논의를 종합하는 맥락에서 보다 나은 노동건강관리체계를 구축하는 데에 필요한 의제를 포괄적으로 검토한다.

이 보고서에 수록된 각 장은 일관된 관점과 구성, 문체로 쓰인 것이 아니다. 일례로 중대재해처벌법에 대한 입장도 다양하게 제시되어 있다. 우리는 이러한 차이를 굳이 조정하려고 하지 않았다. 차이와 어긋남 자체가 오늘날 한국의 노동건강 문제에 대한 논의 지형을 드러내고 있다고 생각했기 때문이다. 어떤 의미에서 우리가 이 작업으로 독자들에게 기대하는 바는 평소에는 서로 연결해보지 못했던 다양한 관점과 영역, 측면을 한 자리에 두고 봄으로써 떠올릴 어떤 생각들이다.

물론 이러한 취지를 감안하고 보더라도 부족한 부분이 많다. 우리가 말한 한국 노동건강체제의 특징을 밝히는 작업을 충분히 고민하지 못했다. 한국 노동건강체제의 특징을 밝히는 작업은 앞으로 계속 고민해 나갈 것이다. 부족한 부분을 지적해 주시고 채워 주시기를 부탁드립니다.

제1부

현황

제1장 산업재해의 추이

제2장 산업재해의 구조

제3장 고용관계의 변화: 사내하도급을 중심으로

제1장

산업재해의 추이

박선영

제1절 산업재해의 정의

제2절 산업재해의 변화 추이

제3절 비교사회의 관점에서 본 한국의 위치

제4절 산업재해의 특징

노동건강을 보장하기 위한 법(산업안전보건법)이 제정된 1981년 이후 40여 년이 지났다. 그동안 산업의 규모가 커지고 구성이 변화하였으며 기술과 지식도 발전하였다. 노동건강 관련 기관과 인력도 늘었다. 다른 한편 일하는 사람의 지식이나 숙련 수준도 변화했다. 이러한 추이 속에서 한국사회의 노동건강 수준은 조금씩 개선되었다. 그럼에도 여전히 매년 일하다가 다치는 사람이 10만여 명 정도 되고 일하다가 죽는 사람은 2,000명 정도가 된다. 특히 2000년 이후의 변화는 미미하다. 이러한 지점에서 산업안전보건 통계를 검토해 한국 산업안전보건의 현 위치와 나아가야 할 방향을 확인하는 것은 의미 있는 일일 것이다.

이 장에서는 한국의 노동건강 수준과 특징을 산업재해 통계자료로 확인해 보고자 한다. 특히 통시적 관점에서 한국의 산업재해 발생 수준이 어떻게 변해왔는지를 확인해 보고자 한다. 이어서 비교사회적 관점에서 한국의 노동건강 수준을 확인해 보고자 한다. 마지막으로 2021년 자료를 통해 오늘날 산업재해의 특징이 어떠한지 확인해 보고자 한다.

제 1 절 산업재해의 정의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

산업재해는 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다(산업안전보건법 제2조). 중대재해는 산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 재해자가 발생한 경우로서 고용노동부령으로 정하는 재해를 말한다. 산업안전보건법 시행규칙 제3조(중대재해의 범위)는 중대재해를 ① 사망자가 1명 이상 발생한 재해, ② 3개월 이상의 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 재해, ③ 부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생한 재해로 정의한다.

산업재해가 발생했을 시 고용노동부에 신고해야 할 재해는 사망자가 발생한 경우나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우(산업안전보건법 시행규칙 제73조)로 사업주는 해당 산업재해가 발생한 날부터 1개월 이내에 산업재해조

사표를 작성하여 관할 지방고용노동관서의 장에게 제출(전자문서로 제출하는 것을 포함)해야 한다(동법 제57조 제3항). 산업안전보건법에서 산업재해를 정의하고 보고 대상을 규정하고 있지만 한국에서 공식통계로 집계되는 산업재해의 범위는 다르다. 집계되는 산업재해는 산업재해보상보험법 적용사업체에서 발생한 산업재해 중 산업재해보상보험법에 의한 업무상 사고 및 질병으로 승인을 받은, 사망 또는 4일 이상 요양을 요하는 재해다.²⁾

이 장에서는 공식통계로 집계되는 ‘산업재해보상보험법상 업무상 사고 및 질병 승인을 받아 집계되는 산업재해’를 대상으로 재해 발생 추이 및 현황을 살펴보고자 한다.

산업재해는 크게 사고재해와 질병재해로 구분된다. 사고재해자 수는 업무상 사고로 인해 발생한 사망자와 부상자의 합이며, 질병재해자 수는 업무상 질병으로 인해 발생한 사망자와 부상자의 합이다. 재해율(%)은 근로자 100명당 발생하는 재해자 수의 비율이며, 사고재해율(%)은 근로자 100명당 발생하는 업무상 사고 재해자 수의 비율이다. 질병발생률(%)은 근로자 100명당 발생하는 업무상 질병자 수의 비율을 나타낸다. 재해율 산출에 활용되는 근로자 수는 산업재해보상보험 적용 근로자 수를 의미한다. 사망자 수는 업무상 사고 또는 질병으로 인해 발생한 사망자 수이며 여기에 사업장 외 교통사고(운수업, 음식숙박업은 포함)나 체육행사, 폭력행위, 통상의 출퇴근에 의한 사망, 사고발생일로부터 1년 경과 사고사망자는 제외된다.

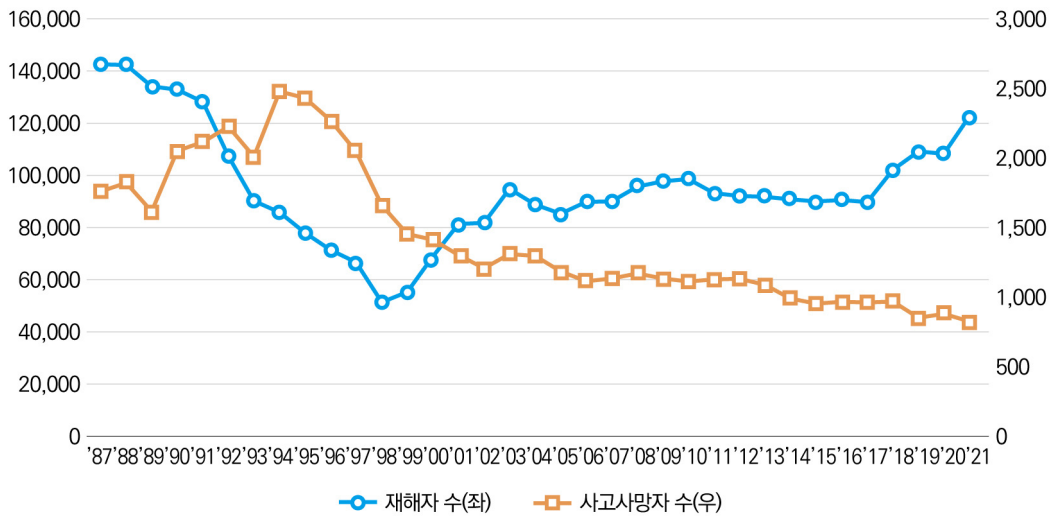
2) 현재는 고용노동부 및 통계청이 발표하는 산업재해 통계 자료로, 산업안전보건법상 보고의무가 있는 발생보고현황(2017년 이후 자료 존재)과 산업재해보상보험법상 업무상 사고 및 질병이 승인된 산업재해 현황(2001년 이후 자료 존재) 모두를 확인할 수 있다.

제2절 산업재해 변화 추이

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

먼저 1980년대 이래 약 40년의 변화 추이를 살펴보자. [그림 1-1]은 1987년부터 2021년까지의 재해자 수와 사고사망자 수를 나타낸다.

산업재해예방 전문기관인 안전보건공단이 창립된 1987년에 산업재해보상보험에 가입된 근로자 수는 535만 7천여 명 수준이었으며 재해자는 142,596명, 사고사망자 수는 1,761명이었다. 그 후 재해자 수가 가파르게 감소하여 1998년에 51,514명으로 최저 수준에 이른 후 점차 증가하는 추이를 나타내고 있다. 사고사망자 수는 1994년 2,480명 수준까지 증가하다가 꾸준히 감소하여 2000년 1,414명 수준이었으며, 2019년부터는 900명 이하 수준을 유지하고 있다.



[그림 1-1] 1987~2021년 재해자 수 및 사고사망자 수 추이

출처: 고용노동부, 각 년도 산업재해 현황

산업재해 통계 산출과 관련한 제도변화를 살펴보면, 우선 모수가 되는 산재보험 가입범위가 지속적으로 확대되었다. 1987년에는 상시근로자 수 10인 이상 사업장이 대상이었

지만, 1988년에 5인 이상 사업장으로 확대되었고, 2000년에 1인 이상 사업장으로 확대되었다. 2018년에는 근로자를 사용하는 모든 사업으로 기준이 대폭 확대되었고, 근로자 외에 특례 가입 대상으로 2020년부터 상시근로자 수 300인 미만의 모든 업종 중소기업 사업주가 원하면 산재보험에 가입할 수 있게 되었다. 2021년에는 사업주의 배우자 및 4촌 이내 무급가족종사자까지 가입 대상이 확대되어, 2022년 6월 말에는 산재보험 가입 근로자 수가 1,987만 명에 이르렀다. 이는 2000년 산재보험 가입자 수(948만 명)보다 2.1배 증가한 수준이다(고용노동부, 2022). 사고사망자 수 집계와 관련하여 2011년 산업재해통계업무처리규정 개정으로 사업장 외 교통사고(운수업, 음식숙박업은 포함)나 체육행사, 폭력행위, 사고발생일로부터 1년 경과 사고사망자는 업무상 사고사망자에서 제외되었다. 관련 통계는 2001년부터 산출하여 발표한다.

변화 추이를 조금 더 상세하게 살펴보자.³⁾ 업무상 사고사망 재해는 40년 전에 비하여 그다지 줄어들지 않았다. 1982년에 업무상 사망자 수는 1,230명이었다. 당시 재해 통계는 업무상 질병자를 따로 분리하여 업무상 사망자 수는 사고사망자일 것으로 추정된다. 2020년에 업무상 사고사망자 수는 882명이다. 사망만인율은 3.5에서 1.1로 감소하였으나 그동안 근로자 수가 5-6배 증가하였고 산업이 매우 다양화되었다는 점을 고려하면, 실제 사고사망재해는 거의 예방되지 않은 듯이 보인다.

[표 1-1] 최근 40년간 업무상 사고재해의 변화

연도	1982	1992	2000	2002	2012	2019	2020
전체 재해자 수	137,816	107,435	68,976	81,911	92,256	109,242	108,379
전체 재해율(%)	3.98	1.52	0.73	0.77	0.59	0.58	0.57
사망자 수	1,230	2,429	2,528	2,605	1,864	2,020	2,062
사망만인율	3.5	3.4	2.7	2.5	1.2	1.1	1.1
사고사망자 수			1,573	1,378	1,134	855	882
사고사망만인율		3.15	1.66	1.30	0.73	0.46	0.46
업무상질병자 수	2,903	1,328	3,414	5,417	7,472	15,195	15,996
사업장 수	54,159	154,820	706,231	1,002,263	1,825,296	2,680,874	2,719,308
근로자 수	3,464,977	7,058,704	9,485,557	10,571,279	15,548,423	18,725,160	18,974,513

업무상 질병자에 대해서는 과거에는 업무상 질병요양재해와 업무상 질병사망재해를 구별하지 않았고, 업무상 질병에 대한 인식이 거의 없었다. 업무상 질병에 대한 인식이 증

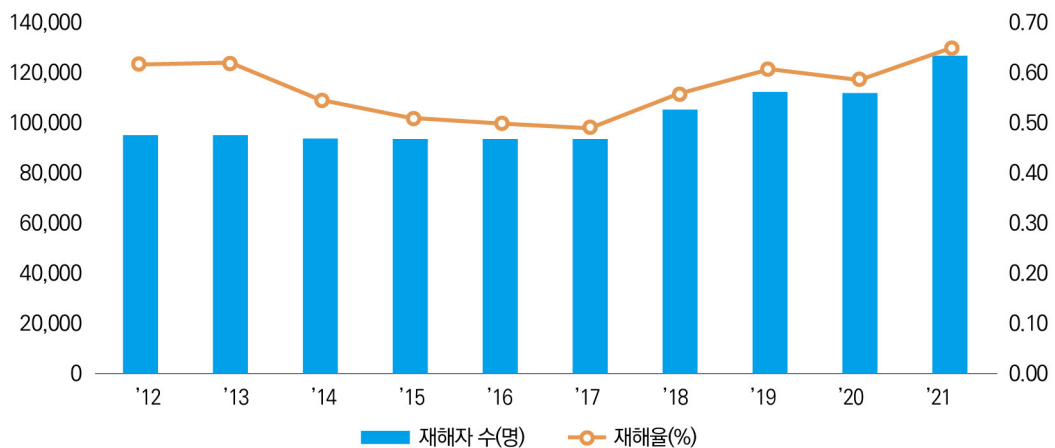
3) [표 1-1]과 [표 1-2]의 정보와 관련 기술은 이 보고서의 2장 집필자인 양선희의 국회미래연구원 발표문에서 가져왔다.

가하고 업무상 질병의 인정범위와 인정제도도 점차 확대되고 있지만, 업무상 질병재해 인정 수준은 크게 달라지지 않았다. 1982년에 2,903명 정도가 업무상 질병으로 인정받았고 2020년에는 15,996명이 업무상 질병으로 인정되어 업무상 질병 천인율은 1982년과 2020년이 0.84로 같다.

[표 1-2] 최근 40년간 업무상 질병재해의 변화

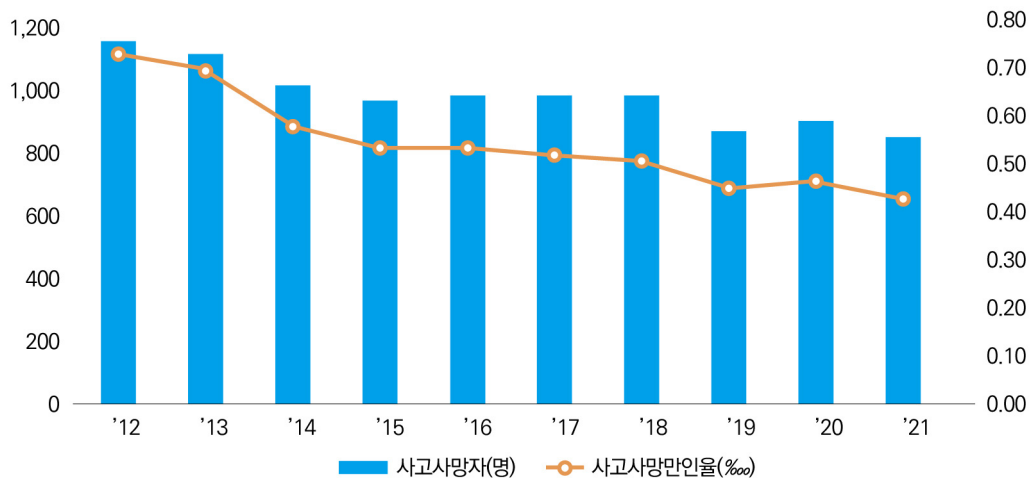
연도	1982	1992	2000	2002	2012	2019	2020
전체 재해자 수	137,816	107,435	68,976	81,911	92,256	109,242	108,379
전체 재해율(%)	3.98	1.52	0.73	0.77	0.59	0.58	0.57
업무상질병자 수	2,903	1,328	3,414	5,417	7,472	15,195	15,996
업무상질병천인율	0.84	0.19	0.36	0.51	0.48	0.81	0.84
업무상질병사망자 수			955	1,227	730	1,165	1,180
업무상질병사망만인율			1.00	1.16	0.47	0.62	0.62
사업장 수	54,159	154,820	706,231	1,002,263	1,825,296	2,680,874	2,719,308
근로자 수	3,464,977	7,058,704	9,485,557	10,571,279	15,548,423	18,725,160	18,974,513

조금 더 깊이 들어가 보자. [그림 1-2]와 [그림 1-3]은 최근 10년의 재해율과 사고사망 만인율 변화 추이를 나타낸다.



[그림 1-2] 2012~2021년 산업재해자 수 및 재해율 추이

출처: 고용노동부, 각 년도 산업재해 현황



[그림 1-3] 2012~2021년 사고사망자 수 및 사고사망만인율 추이

출처: 고용노동부, 각 년도 산업재해 현황

한국의 산업재해자 수는 2012년 약 92,256명 수준에서 2017년 89,948명 수준으로 감소하였다가 점차 증가 추세로 전환되어 2021년에는 122,713명 수준이 되었다. 이에 따라 재해율도 2012년 0.59% 수준에서 2017년 0.48%까지 감소하였다가 2021년 0.63%로 증가하였다.

산업재해 예방정책 및 사업을 통해 집중적으로 줄이고자 노력하고 있는 사고사망자는 1,134명(2012년) 수준에서 1,090명(2013년) → 992명(2014년) → 955명(2015년) → 969명(2016년) → 964명(2017년) → 971명(2018년) → 855명(2019년) → 882명(2020년) → 828명(2021년)으로 감소하였다. 이에 사고사망만인율은 0.73‰에서 점차 감소하여 0.43‰ 수준으로 하락하였다.

제3절

비교사회 관점에서 본 한국의 위치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이러한 우리나라의 산업재해 규모는 경제적으로나 산업안전보건 측면으로나 선진국이라 할 수 있는 다른 국가(일본, 독일, 미국, 영국)와 비교하였을 때 어느 정도 수준인지 살펴보고자 한다. 국제노동기구(International Labour Organization)는 1996년에 발표한 실행규정(Code of Practice)을 통해 국가간 비교가 가능하도록 산업재해 신고체계를 확립해 사고 및 질병 기록을 관리하라고 권고하고 있다. 이러한 국제기구의 권고하에서 각 국가가 산업재해 통계를 제공하지만 산출 기준은 국가마다 다르다. 산재발생 정도를 제대로 비교하기 위해서는 국가별 통계 산출 기준을 이해하고 산업재해에 영향을 줄 수 있는 다양한 요인을 고려해야 한다.

한국은 2014년 7월 1일부터는 근로자가 사망하거나 3일 이상 휴업이 필요할 정도로 다치거나 아픈 사람이 발생한 경우에 산업재해조사표를 제출토록 한다. 그러나 공식 통계로는 산업재해보상보험법상 요양 승인된 사망 또는 4일 이상의 요양 재해 통계를 산출하고 있다.

[표 1-3] 한국과 주요 국가의 산업재해통계 산출 기준

구분	한국	일본	독일	미국	영국	
기준	대상 사업장	1인 이상	1인 이상	1인 이상	1인 이상 (농업은 11인 이상)	1인 이상
	통계산출 대상	요양 4일 이상	휴업 4일 이상	휴업 4일 이상	응급처치 초과	휴업 7일 초과
	신고 대상	사망 및 휴업 3일 이상	사망 및 휴업 1일 이상	사망 및 휴업 4일 이상	중대재해 (사망, 입원, 신체 절단 시력상실)	사망 및 휴업 7일 초과
	근거	산업안전보건법 시행규칙 제4조	노동안전위생법 시행규칙 97조	산재보험법 제193조	OSHA Act 제8조 제C항 제2호	RIDDOR 규정 제3조
	조사방법	전수조사	전수조사	전수조사	표본조사	전수조사

출처: 고용노동부(2020), 『산업재해현황』 통계정보 보고서

일본은 4일 이상 휴업재해에 대해서 노동자사상병보고에 의해 산업재해를 산출하고 특정업종이나 규모를 고려한 별도 조사를 실시하여 강도율⁴⁾과 도수율⁵⁾을 생산하고 있다. 질병재해는 사망자와 이환자의 구분은 하지 않고 당해연도에 발생되어 이듬해 3월 말까지 신고된 경우에 한하여 수집·발표한다. 독일은 4일 이상 휴업재해 보고 자료를 바탕으로 사망재해, 4일 이상 휴업재해, 통근재해, 업무상질병 등으로 구분하여 산출한다. 미국은 부상 및 질병 통계는 표본조사를 통해 생산하고 사망재해는 신고자료나 사망진단서 등의 전수조사를 통해 산출한다. 질병사망자는 산출하지 않고 질병이환자만 사고통계와 분리하여 산출한다. 영국은 상해, 질병 및 중대사고의 보고규정(RIDDOR, Reporting of Injuries, Diseases and Dangerous Occurrences Regulations)에 의하여 산재통계가 산출된다. 신고된 자료를 바탕으로 근로자, 자영업자, 공공을 구분하여 휴업 7일 초과, 중대 상해, 사망통계를 산출한다. 질병통계는 SWI(Self-reported Work-related Illness), THOR(The Health and Occupation Reporting network) 등 다양한 자료원에 의해서 파악된 통계를 생산하며, 중대사고 통계도 구분하여 생산한다. 이렇듯 국가별로 산업재해 통계 수집방법과 적용 대상 등이 달라 직접적인 비교는 불가능하나 산업안전보건 정책 및 사업의 핵심적인 정책목표인 사고사망자를 중심으로 주요 국가들과 한국의 산재 발생 정도를 비교해보면 다음과 같다.

[표 1-4] 한국과 주요 국가의 사고사망자(명) 및 사망만인율(‰)

국가	한국('21)	일본('20)	독일('20)	미국('20)	영국('20/'21)
사고사망자(명)	828	802	508	4,764	142
근로자(천 명)	19,379	59,730	42,500	136,176	31,156
사망만인율(‰)	0.43	0.13	0.12	0.35	0.05

출처: 일본 후생노동성, 미국 Bureau of Labor Statistics, 독일 BAuA, 영국 HSE

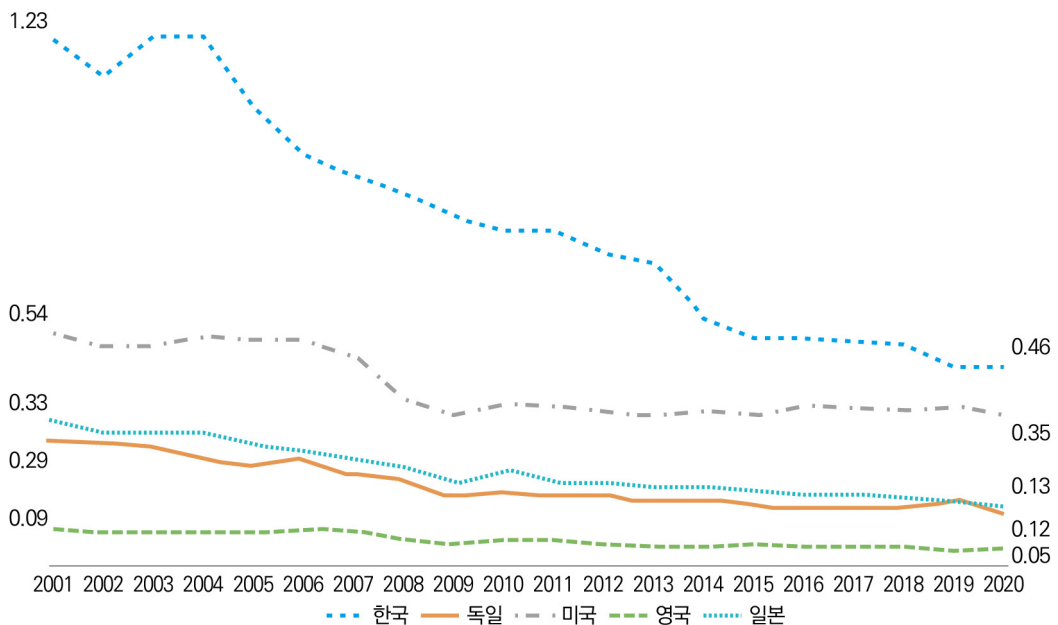
최근에 발표된 산업재해 통계를 살펴보면, 한국은 산업재해로 인정받은 사고사망자가 822명(2021년)이며, 일본은 후생노동성의 노동자 사망재해 보고에 의한 사망자가 802명(2020년)이다. 독일의 연방산업안전보건연구소(Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, BAuA)의 통계연보에 따르면, 업무상 사망재해자는 508명(2020

4) 노동손실일 수÷연 노동시간 수×1,000

5) 노동재해 사상자 수÷연 노동시간 수×1,000,000

년)이며, 미국 노동성 통계국(Bureau of Labor Statistics, BLS)에서 발표한 업무상 사망자는 4,764명(2020년)이다. 마지막으로 영국 보건안전청(Health and Safety Executive, HSE)이 발표한 근로자와 자영업자 사망재해자는 142명이다.

사망만인율 산출을 위해 사고사망자 수의 모수가 되는 근로자 수를 수집하여 보면 한국은 산업재해보상보험에 가입된 근로자 수로 2021년에 약 1,938만 명이며, 일본은 총일본통계연감에서 조사된 피고용자 수로 2020년에 약 5,973만 명이다. 독일은 연방산업안전보건연구소(BAuA)에서 발표한 재해율 산출⁶⁾을 위한 환산근로자 수로 2020년에 4,250만 명 수준이며, 미국은 노동성 통계국의 연간 근로자 수로 2020년 13,618만 명이다. 영국은 영국통계청의 연간 인구조사에서 피고용 근로자 수와 자영업자 수를 합한 것으로 2020/21년 약 3,116만 명 수준이다.



[그림 1-4] 국가별 사고사망만인율(‰) 추이

이를 바탕으로 2020년의 사망만인율(‰)을 보자. 한국은 0.46‰이다. 미국이 0.35‰이고, 일본은 0.13‰이며, 독일은 0.12‰, 영국은 0.05‰이다. 이들 국가 중에서는 한국

6) 연 근로시간을 기준으로 근로자 수를 재산출하였다.

이 가장 높은 수준이다. 위의 기준으로 산출된 사고사망만인율의 추이를 국가간 비교하여 보면 [그림 1-4]와 같이 같이 나타난다.

미국은 2001년 0.54‰에서 2020년 0.35‰로, 일본은 같은 기간 동안 0.33‰에서 0.13‰로, 독일은 0.29‰에서 0.12‰로, 영국은 0.09‰에서 0.05‰으로 사고사망만인율이 감소하였다.⁷⁾ 한국의 경우 2001년 1.23‰에서 2020년 0.46‰으로 대폭 감소한 것을 알 수 있다. 독일, 영국, 일본 등 비교 대상 국가들은 굉장히 낮은 수준에서 사고사망만인율이 꾸준히 감소하였다.

국가별로 산업재해 수준이 다른 것은 앞서 설명한 산재통계 산출 기준이 달라서이기도 하지만 산업재해가 다양한 경제사회적 요인(경제발전 수준, 산업구조, 노동시장 특징 등)에 영향 받기 때문이다. 이와 관련한 연구를 살펴보면,⁸⁾ Davies et. al.(2009)에서 1986~2004년 동안 영국의 경기적 변화와 재해율의 관계를 분석하였는데 전산업을 대상으로 분석했을 경우 경미한 재해(3일 이상 휴업재해)는 GDP 변화와 연관성이 있는 것으로 나타났다. 광업·제조업·건설업·운송업은 중대한 재해도 GDP 변화와 연관성이 있는 것으로 나타났다. 또한 영국의 노동력조사(Labour Force Survey)를 활용하여 1993~2005년까지 노동시장 조건과 재해율의 연관성도 분석하였는데, 노동시장 조건으로는 신규취업한 지 3개월 미만 근로자 비중, 50시간 이상 근로자 비중, 초과근무자 비중, 근무시간 집약도, 남성근로자 비중, 근로자 25명 미만 기업 근로자 비중, 실업률, 임시직 근로자 비중 등이 고려되었다. Breslin et. al.(2007)에서 지적되었던 대로 신규고용과 중대재해 및 경미한 재해는 양의 상관관계가 있는 것으로 분석되었고, 근무시간 집중도 등도 경미한 재해 및 중대한 재해 모두와 양(+의 상관관계)이 있는 것으로 나타났다. 규모가 작은 기업의 비중이 높으면 중대한 재해는 양(+의 상관관계)이 있고 경미한 재해는 음(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타났다.

Mouza and Targoutzidis(2010)는 유럽의 6개국(핀란드, 이탈리아, 프랑스, 스위스, 오스트리아, 독일)의 산업재해지표(Fatal injuries, Non-fatal injuries)와 경제적 변화(1인당 GDP, 실업률, 임금 수준)의 연관성을 1990~2005년까지의 자료를 기반으로 분석하였다. 1인당 GDP는 모든 국가에서 산업재해와 통계적으로 유의미한 음(-)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 실업률과는 독일, 오스트리아, 스위스에서 음(-)의 관계가 있는 것

7) 언급하였듯이 이 수치는 각 국가에서 발표하는 근로자 수(영국은 자영업자 포함)와 각 국가에서 인정하여 발표하는 사고사망자 수를 바탕으로 산출한 것으로 ILO나 각 국가 공식발표 등과 다소 차이가 있을 수 있다.

8) 박선영 외(2020)의 선행연구 부분을 발췌·수정하였다.

으로 나타났으나 나머지 국가에서는 통계적으로 유의미한 관계가 분석되지 않았다. 임금 수준의 경우 이탈리아와 스위스에서 통계적으로 유의미하게 양(+)의 연관성이 있는 것으로 분석되었다. 국가별로 다른 연구결과가 도출된 원인으로는 노동집약도나 노동시장의 유연성 등에서의 차이를 언급하였다.

Nishikitano and Yano(2008)는 1993~1998년까지의 ILO 데이터를 활용하여 OECD 국가들의 산업재해 사망률 차이를 분석하였다. 이 연구에서는 연간 사고발생률을 기준으로 OECD 27개 국가를 3개 그룹으로 나누고 그룹별로 사망사고율을 비교했다. 연구진은 그룹간 차이의 원인으로 산업재해 보상과 관련한 사회보험제도, 산업별 비중, 공공부분 지출을 언급하였다. 분석에 포함된 국가에서는 대부분 건설부문에서 사고사망율이 높게 나타났고, 공공부분 지출액의 경우 지출액이 많을수록 사고사망율이 낮은 것으로 나타났다. 다만 두 요인 모두 사망사고건수 및 전체사고건수와는 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다.

Benavides et. al.(2005)은 유럽의 5개국(오스트리아, 핀란드, 프랑스, 스페인, 스웨덴)을 대상으로 국가별 사망재해율의 감소추세를 실증적으로 분석하였다. 연구진은 국가별 재해율 감소가 위험한 작업에서 안전한 작업으로 변화하는 과정에서 발생하는 것이라고 지적하면서 국제 교류로 인해 상대적으로 위험한 작업이 개발도상국에 전가되는 위험이 있을 수 있음을 언급하였다

이와 같이 산업재해는 근로자의 개념 및 범위나 산업재해로의 인정 범위 뿐만 아니라 경제발전 수준, 산업구조, 노동시장 특성 등 다양한 경제사회적 요인에 영향을 받는다.

제 4 절

산업재해의 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그렇다면 오늘날 한국사회에서 발생하는 산업재해의 특징은 어떠한가? 가장 최근 자료는 2021년이다. 고용노동부(2021년 산업재해 현황) 발표에 의하면, 2021년 산업재해보상보험에 가입된 근로자 수는 19,378,565명으로 2020년의 18,974,513명에서 2.1% 증가한 수준으로 나타났다. 업무로 인한 사고 및 질병으로 인한 전체 재해자는 122,713명이며 이 중 사고재해자 수는 102,278명으로 전체 재해자 수 중 약 83.3%를 차지한다. 전체 재해자 수가 2020년 108,379명에서 2021년 122,713명으로 증가한 것은 산재보험 적용 확대 및 산업재해 인정 범위 확대 등에 의한 것으로 판단된다. 업무상 사고 및 질병으로 사망한 근로자 수는 2021년 2,080명이다. 2020년 2,062명에서 18명 증가하였다. 사망자 중 업무상 사고로 인한 사망자는 828명이며 업무상 질병으로 인한 사망자는 1,252명으로, 질병사망자 비중이 사고사망자 비중보다 크다. 산업재해예방 정책 목표로 활용되는 사고사망자 수는 2020년 882명에서 2021년 828명으로 크게 감소하였다.

근로자 수를 고려한 산업재해율은 0.63%이며 이 중 사고재해율은 0.53%, 질병발생률은 0.11%이다. 2020년과 비교하면 사고재해율과 질병발생율 모두 0.03~0.04%p 증가하였다. 근로자 10,000명당 사망자 수를 나타내는 사망만인율(‰)은 2020년 1.09‰에서 2021년 1.07‰으로 소폭 감소하였다. 재해 종류별로 살펴보면 사고사망만인율은 2020년 0.46‰에서 2021년 0.43‰로 감소하였으나 질병사망만인율은 0.62‰에서 0.65‰로 증가하였다.

[표 1-5] 2021년 산업재해 현황

구분	2021년	2020년
○ 재해율(%)	0.63	0.57
- 사고재해율	0.53	0.49
- 질병발생률	0.11	0.08
○ 사망만인율(‰)	1.07	1.09
- 사고사망만인율	0.43	0.46
- 질병사망만인율	0.65	0.62
○ 재해자 수(명)	122,713	108,379
- 사고재해자 수	102,278	92,383
- 질병재해자 수	20,435	15,996
○ 사망자 수(명)	2,080	2,062
- 사고사망자 수	828	882
- 질병사망자 수	1,252	1,180
○ 근로자 수(명)	19,378,565	18,974,513

출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

사고재해 및 질병재해를 좀 더 세부적으로 살펴보자. 2021년 사고재해자의 경우 넘어짐, 떨어짐, 끼임, 절단·베임·찢림 순으로 재해자가 많이 발생하는 것으로 나타났다. 그러나 사고사망자 수는 떨어짐에 의한 사고사망이 전체 828명 중 351명으로 가장 많았다. 그 다음으로는 끼임에 의한 사고사망자(95명)와 부딪힘에 의한 사고사망자(72명) 순으로 많았다.

[표 1-6] 2021년 재해유형별 사고재해자 및 사고사망자

구분	떨어짐	넘어짐	깔림 뒤집힘	부딪힘	물체에 맞음	무너짐	끼임	절단 베임 찢림	화재 폭발 파열	교통 사고	무리한 동작	기타
사고 재해자	14,775	23,957	2,436	8,219	8,360	510	13,668	11,085	471	6,883	5,651	6,263
사고 사망자	351	17	54	72	52	32	95	5	44	61	0	45

※ 기타는 감전, 이상온도접촉, 빠짐·익사, 화학물질누출, 산소결핍, 체육행사 등

출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

질병재해는 크게 직업병과 작업관련성 질병으로 나눌 수 있다. 2021년 직업병 질병요양자는 6,212명이고 작업관련성 질병요양자는 12,971명이었으며, 질병사망자는 직업병 사망자가 645명이고 작업관련성 질병사망자가 607명이었다. 직업병 질병재해자 중 질병요양자는 난청으로 인한 질병요양자가 가장 많았다. 질병사망자의 경우에는 진폐에 의한 사망자가 가장 많았다.

[표 1-7] 2021년 질병종류별 질병요양자 및 질병사망자

구분	직업병							작업관련성 질병						
	소계	진폐	난청	금속 중금속 중독	유기 화합물 중독	기타 화학 물질 중독	기타	소계	뇌심 질환	근골격계질환				기타
										신체 부담 작업	요통	사고성 요통	기타	
질병 요양자	6,212	1,082	4,168	11	17	113	821	12,971	659	6,549	2,158	2,900	261	444
질병 사망자	645	424	0	5	13	50	153	607	509	0	0	0	0	98

※ 직업병 기타는 물리적 인자, 이상기압, 진동장해, 직업성 암, 직업성 피부질환 등

※ 작업관련성 질병 기타는 간질환, 정신질환 등

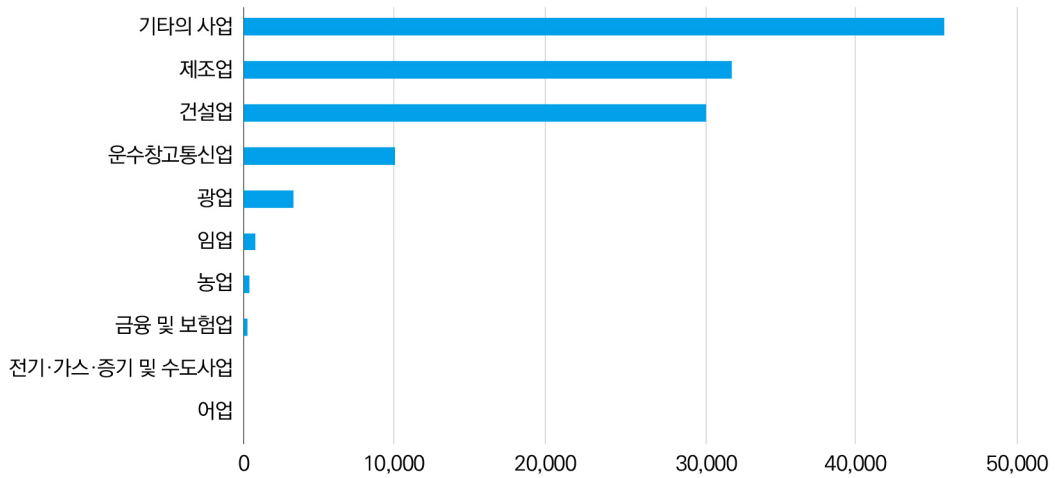
출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

작업관련성 질병의 경우에는 신체부담작업, 요통 등 근골격계질환 질병요양자가 대부분이었으나 질병사망자는 뇌심질환으로 인한 사망자가 대부분을 차지했다.

2021년도를 기준으로 업종⁹⁾별로 산업재해 발생 정도를 살펴보면, 사고 및 질병재해를 모두 포함한 전체 재해자는 기타의사업(45,408명, 37.0%),¹⁰⁾ 제조업(31,709명, 25.8%), 건설업(29,943명, 24.4%) 순으로 발생하였다. 세부적으로 살펴보면, 기타의사업 내에서는 도소매·음식·숙박업(20,569명), 시설관리 및 사업지원서비스업(9,213명), 전문·보건·교육·여가관련서비스업(8,584명) 순으로 재해자가 많이 발생하였다. 제조업 내에서는 기계기구·금속·비금속광물제품제조업(14,891명), 화학 및 고무제품제조업(3,516명), 식료품제조업(3,287명) 순으로 재해자가 많이 발생하였다.

9) 산업재해 통계는 표준산업분류가 아닌 산업재해보상보험에 따른 업종 구분을 사용한다.

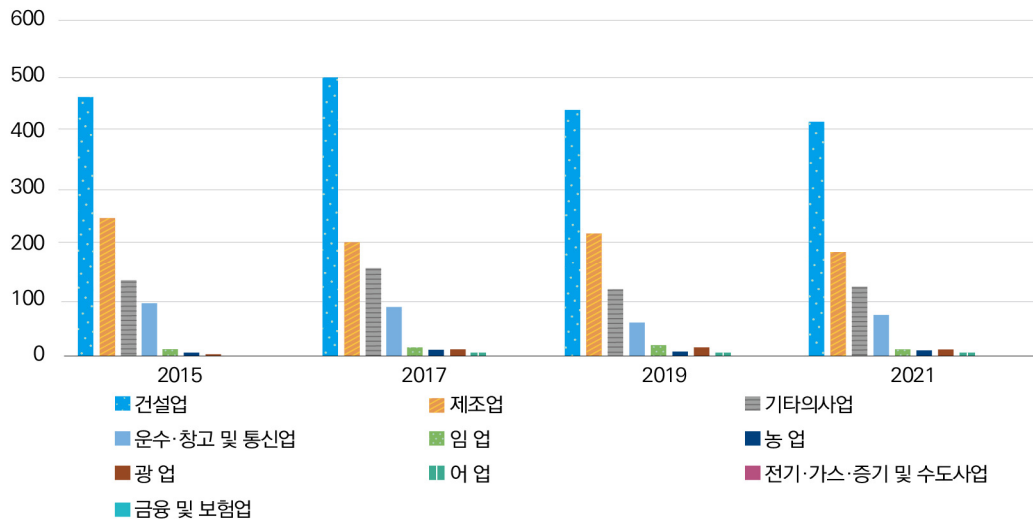
10) 기타의사업은 통상 서비스업으로 지칭되는 도·소매업, 보건 및 사회복지사업, 음식·숙박업 등이 포함되어 있다.



[그림 1-5] 2021년 업종별 재해자 수

출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

전체 재해자는 기타의사업, 제조업, 건설업 순으로 많지만 사고사망자 수에서는 다른 경향이 나타난다. 2021년에 발생한 사고사망자 828명을 업종별로 살펴보면, 건설업이 417명으로 가장 많고 제조업 184명, 기타의사업 123명, 운수창고통신업 72명 순으로 많았다. 전기·가스·증기 및 수도사업과 금융 및 보험업에서는 한 건도 발생하지 않았다.



출처: 고용노동부, 각 년도 산업재해 현황으로 저자 작성

[그림 1-6] 연도별 업종별 사고사망자 수

업종별로 발생하는 사고사망자 수를 살펴보면 건설업에서 가장 많이 발생했음을 확인할 수 있다. 건설업의 경우 사고사망자가 2015년 467명에서 2016년 539명으로 증가하였다. 이후 점차 감소하여 2021년에는 417명이었다.

[표 1-8] 업종별 사고사망자 수 추이(단위: 명)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
건설업	467	539	498	451	439	458	417
제조업	250	242	204	209	216	201	184
기타의사업	138	124	155	147	118	122	123
운수·창고 및 통신업	96	70	84	73	57	67	72
임업	12	10	13	10	18	16	12
농업	6	1	10	7	7	7	9
광업	4	19	9	16	12	8	9
어업	0	0	3	3	2	1	2
전기·가스·증기 및 수도사업	3	2	0	2	1	2	0
금융 및 보험업	1	1	1	0	1	0	0

출처: 고용노동부, 각 년도 산업재해 현황으로 저자 작성

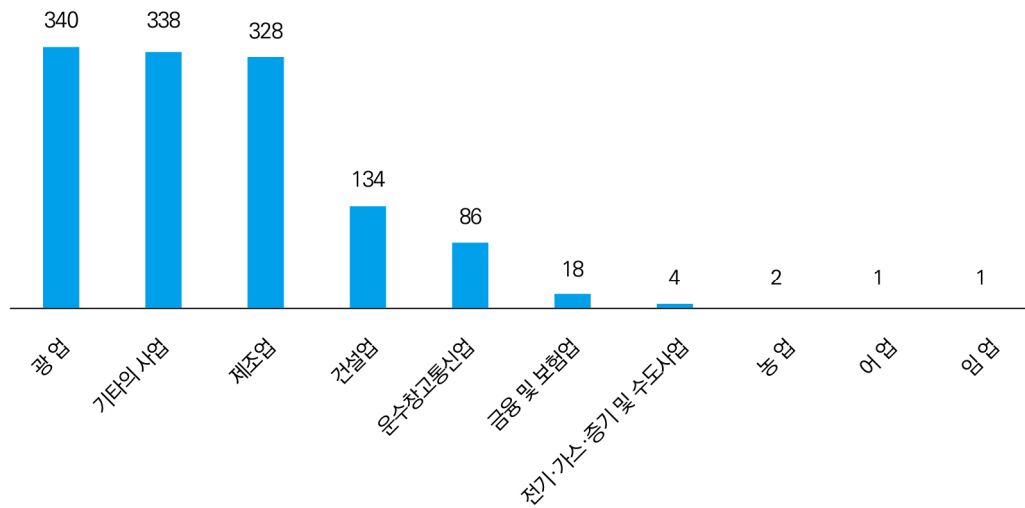
제조업의 경우에는 2015년 250명 수준이었던 사고사망자 수가 2021년 184명 수준으로 66명 감소하였고 기타의사업에서는 138명에서 123명으로 15명 감소하였다. 운수·창고 및 통신업에서는 2015년 100명 가까이 발생하던 사고사망자 수가 2021년 72명으로 대폭 감소하였다. 임업에서는 10여 명의 사고사망자가 꾸준히 발생하고 있다.

[표 1-9] 업종별 사고사망자 비중 추이(단위: %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
건설업	47.8	53.5	51.0	49.1	50.4	51.9	50.4
제조업	25.6	24.0	20.9	22.8	24.8	22.8	22.2
기타의사업	14.1	12.3	15.9	16.0	13.5	13.8	14.9
운수·창고및통신업	9.8	6.9	8.6	8.0	6.5	7.6	8.7
임업	1.2	1.0	1.3	1.1	2.1	1.8	1.4
농업	0.6	0.1	1.0	0.8	0.8	0.8	1.1
광업	0.4	1.9	0.9	1.7	1.4	0.9	1.1
어업	0.0	0.0	0.3	0.3	0.2	0.1	0.2
전기·가스·증기 및 수도사업	0.3	0.2	0.0	0.2	0.1	0.2	0.0
금융및보험업	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0

출처: 고용노동부, 각 년도 산업재해 현황으로 저자 작성

업종별 사고사망자 수 비중을 살펴보면 건설업에서 가장 많이 발생했다. 비중은 전체 사고사망자 중 47.8~53.5%를 차지했다. 제조업에서 발생하는 사고사망자 비중은 2015년 25.6%에서 소폭 감소하여 2021년에 22.2%를 차지하고 있다. 건설업과 제조업에서 발생한 사고사망자 비중이 전체 사고사망자 중 70%를 상회하는 경향이 지속적으로 나타나고 있다. 운수·창고 및 통신업의 비중이 조금 줄어든 것 이외에 다른 업종의 발생 비중에서 큰 변화는 없었다.



[그림 1-7] 2021년 업종별 질병사망자 수

출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

사고사망자 수와 마찬가지로 업종별 질병사망자 수를 보면, 앞서 직업병에서 진폐로 인한 질병사망자가 가장 많았던 것에서 추측할 수 있듯이 광업에서 가장 많이 발생하였다. 2021년 질병사망자 1,252명 중 340명이 광업에서 발생하였다. 다음으로는 서비스업이 대부분인 기타의사업에서 광업과 비슷한 수준인 338명이, 제조업에서 328명이 발생하여 3개의 업종에서 질병사망자의 약 80%가 발생하였다. 사고사망자가 가장 많이 발생하였던 건설업에서는 4번째로 많은 134명의 질병사망자가 발생하였고, 운수창고 및 통신업에서는 86명의, 금융 및 보험업에서는 18명의 사망자가 발생한 것으로 나타났다.

사업장 규모별로 산업재해 정도를 살펴보면 근로자 수가 적은 소규모 사업장일수록 안전보건에 취약한 것을 알 수 있다. 50인 미만 소규모 사업장의 근로자 비중은 전체 근로자 수의 약 60% 수준으로 나타난다. 재해자는 50인 미만 사업장에서 89,176명 발생하여 전체의 약 72.7%를 차지했다. 재해율 수준을 살펴보면, 전체 재해율은 0.63% 수준인 데 반해, 5인 미만 사업장의 재해율은 1.16%로 2배 가까이 높은 것으로 나타났다. 5인~49인 사업장의 재해율은 전체 재해율 수준과 비슷했고, 300인~999인 사업장의 재해율은 0.38%로 가장 낮았다.

[표 1-10] 2021년 사업장 규모별 산업재해 현황

구 분	근로자	재해자	재해율	사망자	사망 만인율	사고 사망자	사고사망 만인율
총 계	19,378,565	122,713	0.63	2,080	1.07	828	0.43
5인 미만	3,212,578	37,267	1.16	567	1.76	318	0.99
5인~49인	8,383,877	51,909	0.62	792	0.94	352	0.42
50인~99인	1,999,615	9,653	0.48	174	0.87	54	0.27
100인~299인	2,577,703	11,341	0.44	210	0.81	56	0.22
300인~999인	1,699,694	6,542	0.38	229	1.35	30	0.18
1,000인 이상	1,505,098	6,001	0.40	108	0.72	18	0.12

출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

사고 및 질병 사망자 수는 5인~49인 규모의 사업장에서 792명으로 가장 많이 발생하였다. 근로자 수를 고려한 사망만인율은 5인 미만 규모 사업장과 300인~999인 규모 사업장에서 높았다. 각각 전체 사망만인율보다 높은 사망만인율인 1.76‰와 1.35‰로 나타났다.¹¹⁾ 사고사망자의 경우에는 소규모 사업장에서 발생하는 비율이 5인 미만 사업장 38.4%, 5인~49인 사업장 42.5%으로 약 80.9%에 달했다. 5인 미만 사업장의 사고사망만인율은 0.99‰로 전체 사고사망만인율 0.43‰의 2배 이상 수준이었다. 사고사망만인율은 사업장 규모가 클수록 낮아져 1,000인 이상 사업장에서 가장 낮은 0.12‰을 나타냈다.

11) 재해율이 낮은 300인~999인에서 사망만인율이 높은 맥락으로 일차적으로 짐작할 수 있는 것은 이른바 대기업의 경우 질병사망자가 많기 때문이다. 대기업에서 질병사망자가 많이 집계되는 것은 질병사망 자체가 많기 때문일 수도 있고, 질병사망으로 인정되는 경우가 (중소기업보다) 많기 때문일 수도 있다. 일단 전자에 초점을 맞추어 요인을 짐작해 보고자 한다. 질병사망은 화학물질 중독사를 제외하면 대부분 진폐증으로 인한 사망이나 뇌심혈관질환에 의한 사망이다. 진폐증은 주로 광업으로 분류되는 100인 이상의 큰 기업에서 발생한다. 뇌심혈관질환 자체가 대기업에서 많이 발생한다고 보기는 어렵다. 이 규모의 기업에서 사망만인율이 높은 배경에 대해서는 보다 면밀한 분석이 필요하다.

산업재해자를 연령별로 나누어 살펴보면 재해자 중 고령근로자(55세 이상)가 많이 포함되어 있는 것을 알 수 있다.¹²⁾ 전체 재해자 중 약 47.4%인 58,185명은 55세 이상이며 연령이 높아질수록 많은 재해자가 발생한 것으로 나타났다.

질병재해의 경우에는 전체 질병재해자 중 절반 이상이 55세 이상 근로자이며, 사고재해자의 44.6%인 45,580명이 55세 이상이었다. 이러한 경향성은 질병사망 및 사고사망에서도 나타난다. 질병사망자 중 60.8%와 사고사망자 중 58.5%가 55세 이상으로 확인되었다.

[표 1-11] 2021년 연령별 산업재해 현황

구 분	재해자	질병 재해자	사고 재해자	사망자	질병 사망자	사고 사망자
총 계	122,713	20,435	102,278	2,080	1,252	828
18세 미만	26	1	25	0	0	0
18세 ~ 24세	4,077	130	3,947	20	7	13
25세 ~ 29세	7,695	471	7,224	31	7	24
30세 ~ 34세	7,823	683	7,140	45	15	30
35세 ~ 39세	7,869	978	6,891	95	54	41
40세 ~ 44세	10,113	1,541	8,572	129	77	52
45세 ~ 49세	11,306	1,799	9,507	203	138	65
50세 ~ 54세	15,619	2,227	13,392	312	193	119
55세 ~ 59세	17,898	2,661	15,237	302	170	132
60세 이상	40,287	9,944	30,343	943	591	352

출처: 고용노동부(2022), 2021년 산업재해 현황

지금까지 2021년 산업재해 현황을 바탕으로 한국의 산업재해 규모 및 특성에 대해 살펴보았다. 산업재해 통계는 산업재해보상보험법 적용사업체에서 발생한 산업재해 중 산업재해보상보험법에 의한 업무상 사고 및 질병으로 승인을 받은 사망 또는 4일 이상 요양을 요하는 재해로 집계된다. 2021년 전체 재해자는 122,713명이고 재해율은 0.63%이다. 최근 들어 특수고용형태종사자를 중심으로 산재보험 가입범위가 확대되고 산업재해

12) 정확한 발생정도를 언급하기 위해서는 연령별 근로자 수가 고려되어야 하나 산재보험에 가입한 근로자의 연령별 규모는 발표되지 않는다.

인정범위 확대 및 인정율이 증가함에 따라 재해자 및 재해율은 증가 추이를 보이고 있다. 산재예방 정책 및 사업의 목표로 활용되는 사고사망자 수는 지속적인 산재예방 예산 증가와 사업 추진에 따라 2012년 1,134명에서 2021년 828명으로 꾸준히 감소하고 있다.

업종별로 특징을 살펴보면, 전체 재해자는 서비스업이 대부분인 기타의사업에서 가장 많이 발생하고 사고사망자는 건설업에서, 질병사망자는 광업에서 가장 많이 발생한다. 특히 집중적인 예방사업에도 불구하고 건설업에서 발생하는 사고사망자가 절반을 차지하고 있었다. 사업장 규모별로는 상대적으로 안전보건 투자 및 인력 확보가 어려운 50인 미만 사업장에서 사고사망 등 산업재해가 많이 일어나고 있었다. 신체 기능이 떨어지는 55세 이상 고령근로자가 전체 산업재해자 중에서 차지하는 비중이 상당하다.

산업재해는 근로자 개인뿐만 아니라 기업, 국가에게도 큰 손실을 발생시키는 요인으로 작용하기 때문에 산업재해가 많이 발생하는 건설업, 50인 이하 소규모 사업장, 고령근로자 등에 대해 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다. 향후 한국이 안전선진국이라 할 수 있는 국가들과 비슷한 수준의 산업안전수준에 도달하기 위해서는 산업재해에 영향을 주는 요인들에 대한 다양한 분석을 통해 정책을 마련하고 실행해야 할 것이다.

제2장

산업재해의 구조

양선희

제1절 노동 현황

제2절 산업재해 현황과 취약 지점

제3절 작업장의 위험요인

제4절 안전보건 현황

제5절 산재승인 현황

1장에서는 산업재해의 추이를 비교사회적 관점에서 확인하고, 2021년 기준으로 산업재해의 현황을 간략하게 검토하였다. 이 장에서는 최근 한국의 노동건강 특징을 다양한 노동 관련 통계자료를 활용해 보다 깊이 확인해 보고자 한다.

구체적으로 이 장에서는 첫째, 고용노동부의 ‘사업체노동실태현황’ 자료로 사업장의 수와 근로자 수가 어떠한지, 그리고 근로자의 구성이 어떠한지를 살펴보고 고용노동부의 ‘고용형태별근로실태조사’ 자료로 어떤 인적 자원이 어떤 규모의 사업장에서 일하는지를 살펴본다. 둘째, 고용노동부의 ‘산업재해 현황분석’ 자료로 우리나라 산업재해 현황과 산업재해 취약 지점을 살펴본다. 산업안전보건연구원의 ‘근로환경조사’ 자료로는 작업장 유해 위험요인이 무엇인지를 살펴볼 것이다. 산업안전보건연구원의 ‘산업안전보건실태조사’ 자료로는 사업장의 안전보건 조직과 인식, 실행에 관한 실태를 확인해볼 것이다. 마지막으로, 업무상질병판정위원회의 ‘심의현황’ 자료로 우리나라의 직업성 질환 승인 현황을 살펴볼 것이다.

산업안전보건에서 통계는 일차적으로 보편 특성을 파악하려는 취지에서 수집되는 것이지만 안전·건강과 관련된 구체적 특성을 파악하고 취약한 지점이 어디인지를 파악하는 관점에서도 수집되고 분석될 필요가 있다. 혹자는 노동건강과 관련된 실태조사에 대해 대표성이 있느냐고 묻는다. 그런데 의료와 안전보건은 대표성을 묻지 않는다. 단 한 사람이 아파도 그 사람은 환자인 것이며, 의료는 그 사람을 어떻게 치료할 것인지 고민해야 한다. 사업장에서 단 한 사람이 작업환경과 관련하여 문제가 있다고 말한다면, 안전보건은 그 문제를 해결해야 한다. 이 장에서는 이러한 문제의식에서 각종 노동 건강통계 자료를 통해 안전보건 문제를 짚어보고자 한다. 다만 통계에조차 잡히지 않는 구석지고 힘든 곳에서 일하는 사람도 적지 않을 것이라는 점을 염두에 두어야 한다.

제 1절 노동 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 사업체 노동실태 현황

얼마나 많은 사람이 어떤 작업장에서 일하고 있을까? 고용노동부의 ‘사업체노동실태현황’(2019년 12월 기준)을 살펴보면 우리나라의 사업체 수는 2,146,156개소이며, 종사

자 수는 18,743,650명이다. 남성이 10,819,330명(58%)이고 여성이 7,924,320명(42%)이다. 상용근로자가 13,317,353명(71.05%)으로 다수이지만, 임시·일용근로자도 2,847,316명(15.19%)으로 적지 않다. 자영업자가 1,307,386명(6.98%)이고 무급가족 및 기타종사자가 1,271,595명(6.78%)으로, 둘을 합하면 14% 정도 된다. 대략 30% 정도가 임시·일용직, 자영업자, 무급가족 및 기타종사자로 일하고 있음을 알 수 있다.

보통 50인 미만 소규모 사업장을 취약사업장이라고 말하지만, 50인 미만 사업장 중에서도 규모가 작을수록 취약한 곳이 많다. 30인 미만 소규모 사업장 수는 2,063,135개소(96.13%)이고, 종사자 수는 10,442,606명(55.71%)이다. 1,800만 근로자 중에 흔히 취약하다고 말하는 30인 미만 소규모 사업장에서 일하는 사람이 1,000만 명이라는 뜻이다. 30인 미만 소규모 사업장 종사자 중 남성은 5,649,105명이고 여성은 4,793,501명이다. 남성 근로자의 52.21%와 여성 근로자의 62.76%가 30인 미만 소규모 사업장에서 일하고 있다.

[표 2-1] 사업체 노동실태 현황(2019년)

규모별	사업체(개)	총종사자(명)	남성	여성	자영업자(명)	무급가족 및 기타종사자(명)	상용근로자(명)	임시·일용근로자(명)
전 규모	2,146,156	18,743,650	10,819,330	7,924,320	1,307,386	1,271,595	13,317,353	2,847,316
1~4인	1,320,269	3,564,610	1,840,836	1,723,774	917,415	284,872	1,574,382	787,941
5~9인	506,397	3,206,943	1,718,604	1,488,339	312,818	180,048	2,085,752	628,325
10~29인	236,469	3,671,053	2,089,665	1,581,388	67,870	254,570	2,887,318	461,295
소계	2,063,135	10,442,606	5,649,105	4,793,501	1,298,103	719,490	6,547,452	1,877,561
30~49인	40,206	1,509,943	876,557	633,386	5,408	185,654	1,162,699	156,182
50~99인	25,868	1,761,616	1,037,071	724,545	2,893	169,082	1,408,825	180,816
100~199인	10,445	1,425,504	895,108	530,396	750	97,433	1,168,077	159,244
200~299인	2,929	706,714	453,373	253,341	156	34,569	577,698	94,291
300~499인	1,845	696,888	450,059	246,829	59	30,244	563,029	103,556
500~999인	1,111	759,715	489,580	270,135	16	29,693	615,121	114,885
1,000인 이상	617	1,440,664	968,477	472,187	1	5,430	1,274,452	160,781

우리는 흔히 자영업자는 사업주로 인식한다. 그런데 자영업자의 99.29%가 30인 미만의 소규모 사업장 종사자이다. 전체 근로자의 6.78%를 차지하는 무급가족 및 기타종사자

의 56.58%가 30인 미만 사업장에서 일한다. 임시 및 일용근로자의 65.94%가 30인 미만 사업장에서 일한다. 30인 미만 사업장에서 일하는 사람에는 여성, 일용직, 무급가족 종사자와 더불어 소규모 사업장을 운영하는 자영업자도 포함된다. 사업장 규모가 작을수록 여성 비율이 높고, 자영업자가 많으며, 무급가족 종사자 비율이 높고, 임시·일용근로자 비율이 높다.

과거에는 노동자가 사업주와 근로계약을 작성하고 특정 장소에서 노동을 제공하며 임금을 받는 형태가 일반적이었으나 1997년 외환위기 이후 노동 유연화 정책이 시행되면서 전통적인 고용관계가 변하였다. 고용관계가 아닌 계약관계로 노동이 이루어지는 경우가 많아졌는데, 실제로 그 노동 관계는 고용관계의 성격을 갖는다. 특수고용노동이 대표 사례다. 2011년에 고용노동부는 특고 종사자 수를 129만 명으로 추정한 바 있다. 2015년에 국가인권위원회는 특고 종사자를 약 230만 명으로 추정하였다. 최근에는 디지털 기술 발전으로 플랫폼 노동이 늘면서 사회적 화두가 되고 있다. 플랫폼 노동은 특고 노동의 한 형태이다. 고용노동부는 2021년에 플랫폼 종사자를 취업자의 8.5%인 약 220만 명으로 추정했다.¹³⁾

지금까지 우리나라의 산업보건은 특정 공간에 위치하고 있는 사업장에 안전보건 정보를 제공하고 감독을 하는 형태로 이루어져 왔다. 산업형태와 그에 따른 고용형태의 변화는 안전보건 방식의 변화를 요구한다.

[표 2-2] 연도별 취업자격 외국인 현황

구분	2017	2018	2019	2020	2021
전문인력	47,404	46,851	46,581	43,258	45,143
단순기능인력	534,076	548,140	520,680	409,039	361,526
합계	581,480	594,991	567,261	452,297	406,669

한편 우리나라의 노동 인력 부족을 해결하기 위하여 많은 이주민이 들어와 일하고 있다. 법무부 자료에 따르면, 우리나라에 들어온 이주민은 200만 명 정도이고, 2021년 말 기준 취업자격 체류외국인은 40만 명이다. 법무부는 이주민 중 20% 정도는 미등록 이주민으로 추산하고 있다. 이주노동자는 안전보건 인식 부족과 더불어 언어적 소통의 문제로

13) https://www.moel.go.kr/news/enews/report/enewsView.do?news_seq=12928

안전보건의 가장 취약한 지점에 놓일 수 있다. 게다가 미등록 이주노동자는 존재조차 인정되지 않아 안전보건 문제를 드러내지도 못한다.

2 고용형태별 근로실태

연령도 노동조건을 짐작할 수 있는 매우 중요한 요인이다. ‘고용형태별근로실태조사’ 자료에서 5인 이상 사업장 종사자의 연령 분포를 보면, 사업장 규모가 작을수록 고령자 비율이 높다.

[표 2-3] 사업장 규모별 연령별 분포

연령	근로자 수(명)	5~9인	10~29인	30~99인	100~299인	300~499인	500인 이상
계	11,215,215	1,924,704	2,905,897	2,529,809	1,705,413	494,151	1,655,241
~ 19세	30,104	6,094	9,614	8,530	3,136	623	2,107
20 ~ 24	419,213	77,317	122,171	88,058	57,391	15,339	58,936
25 ~ 29	1,328,269	187,998	332,653	285,784	220,281	65,800	235,753
30 ~ 34	1,374,323	176,841	318,149	306,167	232,834	77,258	263,075
35 ~ 39	1,445,872	207,676	332,183	307,449	238,880	78,387	281,297
40 ~ 44	1,476,249	247,400	350,200	323,766	235,418	75,009	244,455
45 ~ 49	1,446,193	272,266	371,392	311,339	217,448	66,324	207,425
50 ~ 54	1,367,942	257,141	357,342	312,773	209,512	54,793	176,381
55 ~ 59	1,082,681	198,683	288,683	270,444	154,423	37,757	132,691
60세 ~	1,244,370	293,288	423,511	315,499	136,089	22,860	53,122

5인 이상 사업장 종사자 중 60세 이상 고령근로자가 차지하는 비율은 11% 정도이지만, 60세 이상 고령근로자가 5~9인 사업장 종사자에서 차지하는 비중은 15.24%로 높다. 500인 이상 사업장 종사자에서 차지하는 비중은 3.21%로 사업장 규모가 증가할수록 고령근로자 비중이 감소한다. 60대 이상 고령근로자의 57.6%는 5~30인 미만 소규모 사업장에서 일하고 있는 것으로 나타난다. 5인 이상 사업장 종사자 중 50세 이상 고령근로자가 차지하는 비중은 39.94%이지만, 50세 이상 고령근로자가 5~30인 미만 사업장 종사자에서 차지하는 비중은 49.76%이다. 이 통계에서는 5인 미만 사업장은 제외되어 있

다. 5인 미만 사업장을 포함한다면, 60세 이상 고령근로자의 다수가 30인 미만 사업장에서 일하고 있고 50세 이상 고령근로자의 상당수가 30인 미만 사업장에서 일하고 있음을 추정해 볼 수 있다. 이들은 고령이라는 신체적인 취약성과 더불어 환경조건의 취약성, 정보전달의 취약성 등 안전보건의 취약점을 가지고 있다.

학력도 노동조건과 위험 대응 수준을 짐작할 수 있게 하는 매우 중요한 요인이다. 통계청 고용형태별근로실태조사에서 5인 이상 사업장에 종사하는 근로자 중 중졸이하의 학력을 가진 근로자가 차지하는 비중은 2.66%이다. 사업장 규모가 작을수록 대졸이상의 비율이 낮고, 고졸·중졸이하의 비율이 높다. 학력이 낮은 사람은 안전보건 정보 전달의 취약성, 노동환경의 취약성과 더불어 정보를 이해하고 수용하는 데 있어 취약한 지점을 가질 수 있다.

[표 2-4] 사업장 규모별 학력 분포

규모별	학력별				
	전학력	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸이상
근로자 수(명) %	11,061,775	294,327	4,021,518	1,807,430	4,938,501
	100.00	2.66	36.36	16.34	44.64
5 ~ 9인	1,879,878	47,501	750,557	348,413	733,407
	100.00	2.53	39.93	18.53	39.01
10 ~ 29인	2,804,374	90,889	1,103,521	494,717	1,115,247
	100.00	3.24	39.35	17.64	39.77
30 ~ 99인	2,517,498	86,770	1,026,648	394,612	1,009,469
	100.00	3.45	40.78	15.67	40.10
100 ~ 299인	1,733,349	44,395	641,216	271,096	776,643
	100.00	2.56	36.99	15.64	44.81
300 ~ 499인	497,002	8,390	144,899	77,552	266,161
	100.00	1.69	29.15	15.60	53.55
500인 이상	1,629,674	16,382	354,677	221,040	1,037,575
	100.00	1.01	21.76	13.56	63.67

우리나라 교육제도의 변화에 따라 학력이 낮은 사람은 고령일 가능성이 높다. 통계청 고용형태별근로실태조사에서는 5인 이상 전 규모 사업장에서의 연령별·학력별 분포를 보여준다. 연령이 증가할수록 중졸이하·고졸이하가 증가하고 대졸이상은 감소하는 경향

을 보여주고 있다. 중졸이하의 학력을 가진 사람은 294,327명이다. 이 중 50대 이상이 250,620명으로 중졸이하 학력의 85.15%를 차지하며, 60세 이상이 169,592명으로 중졸이하 학력자의 57.62%를 차지한다.

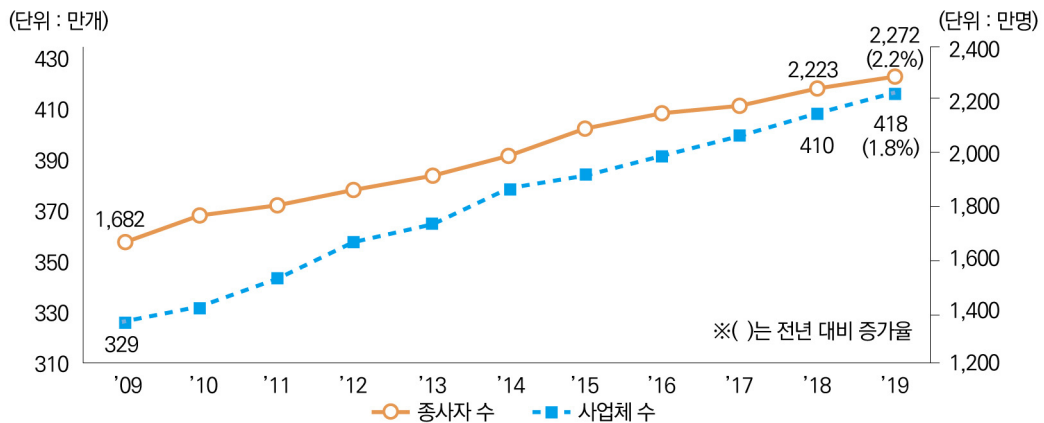
우리나라의 산업재해가 고령의 근로자에서 많이 발생하고 있다는 것은 누구나 아는 사실이다. 통계청 자료에 따르면 고령의 근로자는 저학력일 가능성이 더 크다는 것을 말해준다. 안전과 보건 정책을 실행할 때 고령근로자의 신체적 노화의 특성을 고려하여야 한다는 것은 기본적으로 강조되고 있지만, 이와 더불어 고령근로자들에게 안전과 보건에 대한 정보가 어떻게 전달되고 있는가 하는 지점을 생각해 보아야 한다. 우리가 제공하는 정보가 고령의 저학력 근로자에게도 정확하게 전달될 수 있는지 생각하고 고려해 보아야 한다.

[표 2-5] 연령대별 학력 분포

연령	근로자 수(명)	중졸이하	고졸	전문대졸	대졸이상
계	11,061,775	294,327	4,021,518	1,807,430	4,938,501
	100	2.66	36.36	16.34	44.64
20 ~ 24	453,388	3,081	202,843	119,377	128,087
	100	0.68	44.74	26.33	28.25
25 ~ 29	1,328,432	5,901	284,891	282,125	755,515
	100	0.44	21.45	21.24	56.87
30 ~ 34	1,387,691	7,494	283,529	250,071	846,597
	100	0.54	20.43	18.02	61.01
35 ~ 39	1,511,680	7,670	351,854	298,047	854,109
	100	0.51	23.28	19.72	56.50
40 ~ 44	1,440,140	5,901	416,918	274,333	742,988
	100	0.41	28.95	19.05	51.59
45 ~ 49	1,461,947	9,973	579,323	246,720	625,931
	100	0.68	39.63	16.88	42.81
50 ~ 54	1,290,442	23,054	648,425	160,270	458,693
	100	1.79	50.25	12.42	35.55
55 ~ 59	1,061,309	57,974	602,916	103,299	297,120
	100	5.46	56.81	9.73	28.00
60세 ~	1,095,078	169,592	622,837	73,189	229,460
	100	15.49	56.88	6.68	20.95

3 사업체 규모의 변화

통계청의 전국 사업체조사 결과는 최근 10년 동안 사업체 수 및 종사자 수의 변화를 보여준다. 사업체 수와 종사자 수는 지속적으로 증가하고 있지만, 사업체 수와 종사자 수 사이의 간격이 점점 좁아지는 경향에서 소규모 사업장이 점점 증가하고 있음을 알 수 있다. 소규모 사업장이 증가한다는 것은 전통적인 안전보건정책이 도달하지 못하는 사각지대가 커진다는 것을 의미한다. 엄밀하게 말하면 소규모 취약사업장을 안전보건의 사각지대라 말할 수는 없다. 산업보건의 취약한 지점을 찾아서 개선해야 하는 활동이라면, 소규모 사업장은 취약·사각지대가 아니라 산업안전보건의 주된 사업대상이어야 하기 때문이다. 이것은 환자가 건강보험제도의 사각지대가 아니라 건강보험제도의 주된 사업대상이 되는 것과 같은 이치다.



[그림 2-1] 연도별 사업체 수 및 종사자 수

제2절

산업재해 현황과 취약 지점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 산업재해 현황

2020년 산업재해 현황분석을 살펴보자. 전체 재해자 수는 108,379명이고 재해율은 0.57이다. 20인 미만 소규모 사업장에서 64,408명이 발생하여 전체 재해의 59.42%를 차지한다. 사업장 규모별 재해율은 5인 미만 사업장에서 1.13으로 가장 높고, 20인 미만 사업장에서 0.57을 상회한다. 규모가 커질수록 전체 재해율이 확연하게 감소한다.

성별로는 남성이 84.3%를 차지하고, 여성이 22.2%를 차지한다. 업종별로는 광업의 요양재해율이 25.82로 가장 높고, 건설업이 1.17, 임업이 1.16, 어업이 0.97, 농업이 0.81, 제조업이 0.72이다. 이들 업종은 평균 요양재해율을 상회한다. 광업에서는 업무상 질병(진폐증·소음성 난청·신체부담작업 등)이 가장 많고, 건설업에서는 떨어짐이, 제조업에서는 끼임이, 임업에서는 절단·베임·찢림이 가장 많다. 어업에서는 넘어짐이 가장 많고, 농업에서는 떨어짐이 가장 많다. 안전보건의 취약집단은 20인 미만, 특히 5인 미만의 광업, 건설업, 임업 사업체에 종사하는 남성 근로자이다.

[표 2-6] 2020년 사업장 규모별 산업재해 분석

구분	총계	5인 미만	5~9인	10~19인	20~29인	30~49인	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상
사업장 수	2,719,308	2,001,222	362,138	193,785	65,750	47,506	29,076	15,714	2,298	1,231	588
근로자 수	18,974,513	3,005,960	2,354,605	2,577,249	1,561,488	1,779,557	1,979,709	2,523,122	867,851	840,249	1,484,723
재해자 수	108,379	33,862	15,480	15,066	8,224	8,278	8,073	8,933	3,054	3,126	4,283
재해율	0.57	1.13	0.66	0.58	0.53	0.47	0.41	0.35	0.35	0.37	0.29
사고 재해자 수	92,383	31,159	13,995	13,355	7,117	7,057	6,679	6,715	2,109	1,771	2,426
사고 재해율	0.49	1.04	0.59	0.52	0.46	0.40	0.34	0.27	0.24	0.21	0.16
사망 재해자 수	2,062	500	228	248	146	181	160	260	93	162	84
사망 재해율	1.09	1.66	0.97	0.98	0.94	1.02	0.81	1.03	1.07	1.93	0.57
사고사망 재해자 수	882	312	122	131	69	80	53	78	10	13	14
사고사망 재해율	0.46	1.04	0.52	0.51	0.44	0.45	0.27	0.31	0.12	0.15	0.09
업무상 질병 사망자 수	1,180	193	111	132	63	86	110	163	91	143	73
질병 사망 재해율	0.62	0.64	0.47	0.51	0.40	0.48	0.56	0.65	1.05	1.70	0.49
업무상 질병 요양재해자 수	14,816	2,515	1,379	1,594	1,030	1,120	1,287	2,036	862	1,206	1,787
질병 요양재해율	0.78	0.84	0.59	0.62	0.66	0.63	0.65	0.81	0.99	1.44	1.20

2 사망재해

사망재해자 수는 2,062명이고 이 중 업무상 질병 사망이 1,180명으로 가장 많다. 882명은 사고사망재해이다. 사망재해만인율은 500-999인 사업장에서 1.93으로 가장 높고, 다음으로 5인 미만 사업장에서 높다(1.66). 세 번째로 높은 사업장 규모는 300-499인 사업장이다. 사망재해의 경우 사업장 규모에 따른 차이는 크지 않은 것으로 보인다. 사망재해가 많이 발생하는 업종은 광업, 건설업, 어업, 임업, 농업, 제조업 순이다. 업무상 사망재해 2,062건 중 1,986건이 남성(96.31%)이다. 연령별로는 50대 이상이 74.01%(1,526명)를 차지하고 60대 이상이 44.42%를 차지한다. 50대 이상 고령 근로자가 사망재해에 많이 노출되고 있음을 알 수 있다. 근속기간으로는 6개월 미만이 711명(34.48%)이고 10년 이상이 581명(28.18%)이다. 근속기간이 짧은 사람이 사망재해를 많이 경험하는 것으로 나타난다. 요컨대 사망재해는 위험업종의 20인 미만 소규모 사업장에서 일하는 근속기간이 짧은 고령 남성근로자에게서 많이 발생한다. 고령 근로자가 근속기간이 짧다는 것은 그 일자리가 임시·일용직일 가능성을 시사한다. 전체 사망재해가 사업장 규모별로 차이가 없다는 것은 업무상 질병에 기인한다.

가. 업무상 사고사망 재해

2020년의 사고사망 재해자 수는 882명인데, 이 중에서 565명(64%)이 20인 미만 사업장에서 사망했다. 사망재해자 중 976명(47%)이 20인 미만 사업장에서 사망했다. 기업의 규모가 커질수록 사고사망재해는 감소한다. 사고사망의 원인으로는 떨어짐이 가장 많고, 이어서 끼임, 부딪힘, 갈림·뒤집힘, 사업장 외 교통사고, 무너짐, 폭발파열 순으로 많다. 업종별로는 건설업에서 458명으로 52%를 차지하고, 농업, 광업, 운수창고 및 통신업 순이다. 건설업 사고사망자 458명 중 178명(39%)이 5인 미만 사업장에서 발생한다. 업무상 사고 사망재해의 97%는 남성에서 발생하고, 50세 이상에서 639명(72%)이 발생하며, 근속기간별로는 사고사망자 882명 중 553명이 6개월미만의 근속자로, 6개월 미만 근속자의 사고사망이 63%를 차지한다. 이를 정리하면 산업재해 사고사망은 20인 미만 소규모 건설사업장에 종사하는 근속기간이 짧은 50대 이상 고령 남성 근로자에서 주로 발생한다는 것이다. 근속기간이 짧은 고령근로자는 임시·일용직일 가능성이 높고, 중졸 이하의 저학력자일 가능성이 높다.

고용노동부 산업안전보건 근로감독관 집무규정에 의하여 사망재해 원인을 분석한 자료에 따르면 사망재해의 발생형태로는 떨어짐이 32%로 가장 많고, 기인물별로는 가설건축구조물이 205건으로 28%를 차지하고, 관리적 원인으로는 작업관리상의 원인이 466건으로 64%를 차지하였으며, 불안전한 상태에 대해서는 안전방호 장치결함이 266건으로 36%를 차지하였으며, 직접 원인별로는 불안전한 상태 방치가 276건으로 38%를 차지하였다. 동시 작업인원별로는 혼자 일하다가 사고가 난 경우가 353건으로 48%를 차지하였다.

앞의 자료를 종합해 보면, 광업, 건설업 등 위험업종의 소규모 사업장에 임시·일용직으로 일하는 고령의 남성 근로자가 불안전한 상태를 방치한 채로 혼자 일하다가 떨어져서 사망하는 재해가 가장 많이 발생하고 있음을 알 수 있다. 자료는 이들을 대상으로 하는 사망재해 예방정책이 필요하다는 것을 보여준다.

나. 업무상 질병사망 재해

업무상 질병사망자 수는 1,180명이다. 업무상 질병사망은 진폐증 412명, 뇌심혈관질환 463명, 직업성 암 162명, 정신질환(자살) 61명, 화학물질 중독 등에 의한 사망 82명이다. 2020년 우리나라의 직업성 뇌심혈관질환 사망자 수는 전체 뇌심혈관질환 사망자 수 54,207명의 0.85% 정도를 차지한다. 우리나라의 직업성 뇌심혈관질환 사망은 1% 미만인데, 2019년을 기준으로 더욱 줄어들고 있다. 서구에서 업무관련성 뇌심혈관질환 사망이 1-10% 정도일 것으로 추정하는 것과는 거리가 있다. 또한 우리나라의 2020년 암 사망자 수는 83,776명이다. 이 중 직업성 암 사망으로 인정된 경우는 162명으로, 직업성 암 사망은 전체 암 사망의 0.19%에 불과하다. 여러 연구에서 직업성 암이 2-20%를 차지할 것이라는 보고와는 거리가 멀다.

성별로는 남성이 1,133명(96%)이고 여성이 47명(4%)으로, 남성이 압도적으로 많다. 업종별로는 광업이 416명으로 35%를 차지하는데, 이 중 343명은 진폐증이다. 그 외 업종에서는 뇌심혈관질환 사망이 가장 많다. 연령별로는 60대 이상이 569명으로 48%를 차지하고, 50대 이상은 887명으로 75.2%를 차지하며, 45세 이상이 1,005명으로 85%를 차지하여, 45세 이상에서 대부분의 업무상 질병 사망이 일어나고 있음을 알 수 있다.

사업장 규모별로는 20인 미만 사업장에서의 업무상 질병사망자 수가 436명이고, 100인 이상 사업장에서의 업무상 질병사망자 수는 470명이다. 업무상 질병사망만인율은

500~999인 사업장에서 1.70으로 가장 높고, 300~499인 사업장, 100~299인 사업장, 5인 미만 사업장 순이다. 규모가 큰 사업장에서의 업무상 질병사망재해는 다수가 광업에서의 진폐증에 기인하며, 소규모 사업장에서는 뇌심혈관질환으로 인한 사망이 많다. 진폐증은 우리나라의 산업보건을 시작하게 한 질병이다. 광산에서 오래 일한 사람들이 진폐증을 진단받고 이후 지속적으로 치료받다가 사망하게 되는 것이다. 과거에 안전보건에 관심이 부족할 때 많은 분진에 노출되었던 이들의 상당수가 진폐증 진단을 받았으며, 진폐증으로 인한 사망이 대기업에서의 현재의 안전보건실태를 반영한다고 확정하기는 어렵다.

현재 대기업에서 진폐증을 예방하고 있는지를 평가하려면 새로이 진폐증을 진단받는 근로자가 대기업에서는 적은지를 보아야 한다. 업무상 질병사망자는 사업장 규모에 따른 차이는 없어 보이지만, 뇌심혈관질환 사망은 300인 이상 사업장에서는 확실히 감소한다. 뇌심혈관질환에 의한 사망이 대기업에서 확실히 낮은 것은 어떤 지점에서 바라보아야 할까? 비교적 젊은 고학력의 사람들이 대기업에서 일하고 있다는 것은 앞에서 확인하였다. 그 외에 장시간 노동이 적은지, 직무스트레스가 적은지, 혹은 뇌심혈관질환 예방을 잘 하고 있는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

3 재해

가. 업무상 사고재해

업무상 사고에 의한 재해자는 92,383명이다. 사고성 재해는 5인 미만 사업장에서 재해율이 1.04%로 가장 많이 발생하고, 사업장 규모가 클수록 감소하는 경향을 보이며, 사고성 재해의 63%가 20인 미만 사업장에서 발생한다.

업무상 사고재해는 업종별로는 기타의사업에서 36,008명으로 가장 많이 발생하고, 건설업, 제조업, 운수·창고 및 통신업 순으로 발생한다. 광업에서의 업무상 사고재해자는 141명이지만 종사하는 근로자 수가 10,664명으로 적은 편이어서 업무상 사고재해 천인율은 13.2에 이른다. 기타의사업에서의 업무상 사고재해는 36,008명으로 가장 많은 비중을 차지하지만 기타의사업에 종사하는 근로자 수가 10,683,419명으로 가장 많은 비중을 차지하고 있어, 기타의사업에서의 업무상 사고의 재해천인율은 3.37로 낮은 편이다. 기타의사업 중에서는 국가 및 지방자치단체의 사업에서 재해천인율이 6.70으로 가장 높

다. 업종별로 업무상 사고재해율이 높은 순서는 광업-건설업-임업-어업-농업-운수·창고 및 통신업-제조업-도소매·음식·숙박업이다. 광업에서는 진폐증으로 인한 질병사망이 가장 많지만 업무상 사고 재해율 또한 가장 높은 곳으로 나타난다.

성별로는 92,383명 중 남성이 71,218명(77%)이고, 여성이 21,165명(23%)으로 남성에서 많이 발생하고, 연령대별로는 57%가 50세 이상의 고령자이다. 근속기간별로는 50,369명(54%)이 6개월 미만의 근무자이다. 다음으로는 2년 미만 근무자와 5년 이상 근무자이다.

5인 미만 사업장에서는 떨어짐 사고가 가장 많고, 그 외 규모의 사업장에서는 넘어짐 사고가 가장 많다. 제조업에서는 사업장 규모에 상관없이 끼임 사고가 가장 많고, 건설업에서는 떨어짐 사고가 가장 많다. 업무상 사고재해는 사고사망재해와 유사한 특성을 지닌다.

업무상 사고와 관련된 재해는 20인 미만 소규모 사업장, 남성, 50세 이상의 고령자, 광업, 건설업, 농업·임업·어업의 6개월 미만의 근속자에서 주로 발생한다. 이들이 저학력일 가능성과 임시·일용직일 가능성을 고려해야 한다. 안전과 보건에 대한 알기 쉽고 구체적인 정보를 마련하여야 하며, 소규모 사업장과 임시·일용직에 전달될 수 있는 방법을 찾아야 한다. 건설에서는 주로 추락재해, 제조업에서는 끼임 재해, 다른 분야에서는 미끄러짐 재해가 많이 발생하는데 이러한 요인들에 초점이 맞추어진 정보를 생산하고 전달할 수 있어야 한다. 2006년부터 우리나라는 3년마다 근로환경조사를 실시하고 있지만, 안전과 관련된 유해·위험요인에 대한 조사는 근로환경조사에 포함되어 있지 않다. 사고성 재해를 예방하기 위해서는 안전과 관련한 근로환경조사를 하고, 사고위험 기구나 장소 등에 대한 구체적인 정보를 제공하는 것이 필요해 보인다.

나. 업무상 질병재해

2020년 업무상 질병요양재해자는 14,816명이다. 이 중에서 50대 이상이 70%(10,362명)를 차지하여, 업무상 사고에 비하여 50대 이상 비율이 높다. 특히 광업에서는 93%가 50대 이상이다. 업무상 질병요양재해자 수는 사업장의 규모와 관련을 보이지는 않는다. 300인 이상 사업장과 5인 미만 사업장에서 업무상 재해 만인율이 높은데, 업무상 질병요양재해 천인율은 500~999인 사업장에서 가장 높고, 1000인 이상 사업장, 300~499인 사업장, 5인 미만 사업장 순이다. 사업장 규모에 따른 업무상 질병재해율은 질병의 종류에 따라 차이가 있다.

업무상 질병재해 중에 뇌심혈관질환만이 사업장 규모가 커질수록 발생이 줄어드는 경향이 비교적 뚜렷하다. 뇌심혈관질환은 우리나라의 2-3번째 높은 사망원인을 차지하고 있고 그 후유증이 커서 국민적 인식이 매우 높아진 질병이다. 국가적으로 뇌심혈관질환을 예방하기 위한 다양한 프로그램과 자원이 개발되어 있다. 인력이 있는 대기업에서는 비교적 수월하게 다양한 건강증진 사업을 제공할 수 있어 근로자를 대상으로 뇌심혈관질환 예방 프로그램을 진행한다. 기본적으로 대기업에 종사하는 근로자는 연령대가 비교적 낮고, 고학력이라는 점도 작용하였을 것이다. 취약한 근로자가 일하는 소규모 사업장에서는 그럴 여력이 없다.

진폐증은 5인 미만 사업장과 100인 이상 사업장에서 많이 발생하고 있다. 진폐증을 알게 되고 예방하려는 노력이 오래 지속되었지만, 여전히 규모가 큰 기업에서도 진폐증이 예방되지 않고 있는 것으로 보인다. 소음성 난청 역시 규모가 큰 사업장에서 증가하는 패턴을 보인다. 소음성 난청 역시 전통적인 직업병 중 하나다. 소음성 난청에 대한 지식과 예방법이 오랫동안 공유되었고 다양한 예방 활동을 하고 있음에도 여전히 소음성 난청이 증가하고 있고, 최근에는 급속도로 많아지는 경향을 보이고 있다.

[표 2-7] 사업장 규모별 업무상 질병요양재해 현황

구분	총계	진폐증	소음성 난청	금속 및 중금속	유기 화합물	기타 화학물질	뇌·심혈관 질환	신체 부담 작업	요통	기타
총 계	14,816	876	2,711	12	6	65	704	5,252	4,177	1,013
5인미만	2,515	158	254	3	1	9	195	855	911	129
5~9인	1,379	72	122	4	0	6	86	515	484	90
10~19인	1,594	78	171	1	1	11	102	569	536	125
20~29인	1,030	42	132	1	1	1	48	404	325	76
30~49인	1,120	79	143	1	0	5	75	374	321	122
50~99인	1,287	54	168	1	3	7	63	455	394	142
100~299인	2,036	118	434	1	0	11	88	727	538	119
300~499인	862	84	325	0	0	4	16	223	166	44
500~999인	1,206	159	623	0	0	5	14	245	109	51
1,000인이상	1,787	32	339	0	0	6	17	885	393	115

금속 및 중금속, 유기화합물이나 기타화학물질은 발생건수 자체가 적어 경향을 보기는 어렵지만, 규모가 큰 사업장에서도 간간히 발생하여 규모에 따른 차이는 없는 것으로 보인다. 중금속을 비롯하여 화학물질에 대한 인식은 아직 매우 낮은 것으로 보인다. 화학물질 자체에 대한 인식이 낮고, 더욱이 사용하는 화학물질이 아닌 작업장소에서 발생하는 화학물질은 관리하기 매우 어렵다. 구입하여 사용하는 화학물질에 대해서는 MSDS(안전보건물질자료)가 있어 규정에 따라 관리할 수 있지만, 현장에서 발생하는 화학물질은 관리하기 어렵다. 규모가 큰 사업장에서도 담당자가 바뀌면 화학물질에 대한 인식이 낮아지고, 소규모 사업장에서는 잦은 이직 등에 의해 화학물질에 대한 인식이 지속될 수 없는 상황이다. 화학물질에 의한 중독사고를 예방하기 위해서는 구체적이고 실행할 수 있는 지침과 방안을 만들어야 한다. 예를 들어 ‘밀폐공간’이라는 표현보다는 ‘이 장소에 들어가면 질식되어 사망할 수 있다’는 말이 더 명료하게 다가올 것이다. ‘주의하라’는 말만 붙여놓기 보다는 작업 시에 착용할 수 있는 산소호흡기를 설치하여 두거나 안전작업대를 설치하여 밀폐공간 작업 시에는 이들을 착용하고 들어갈 수 있도록 게시하여야 한다. 또한 담당자나 근로자가 바뀌더라도 즉각적으로 인지할 수 있는 방안을 제시할 수 있어야 한다.

근골격계 질환인 신체부담작업과 요통은 5인 미만 사업장과 1,000인 이상 사업장에서 높지만 사업장 규모에 따른 차이는 뚜렷하지 않다. 업무상 근골격계 질환은 근로자 개인이 작업 중 통증이나 운동제한을 느끼는 질병으로 주관적인 통증에 의해 병원을 찾게 된다. 따라서 질병 자체에 대한 근로자의 인식 차이는 없을 것으로 보인다. 다만 근골격계 부담작업에 대한 유해요인 노출이 규모에 따라 차이가 있는지, 근골격계 질환이 업무상 질병이라는 인식에 차이가 있는지, 근골격계 질환에 대한 산재신청의 접근성에 차이가 있는지 등을 살펴보아야 한다. 또한 비교적 쉽게 인지가 되는 만큼 평소에 관리가 필요한 질병이지만 규모에 따라 관리에 차이가 있는지를 파악해보아야 한다.

[표 2-8] 사업장 규모별 직업성 암과 업무 관련 정신질환재해 현황

구분	직업성 암		업무관련 정신질환	
	요양	사망	요양	사망
총 계	139	162	335	61
5인미만	23	20	28	12
5~9인	10	12	27	6
10~19인	10	14	57	2
20~29인	7	8	27	7
30~49인	9	11	43	3
50~99인	16	18	44	6
100~299인	16	26	48	13
300~499인	8	14	12	2
500~999인	11	23	15	4
1,000인이상	29	16	34	6

그 외의 질병 중에 업무 관련성 정신질환과 직업성 암은 점점 증가하는 추세를 보이고 있다. 2020년에 직업성 암은 301명이, 정신질환은 396명이 산업재해로 승인을 받았다. 직업성 암으로 사망한 근로자 수는 162명, 업무와 관련하여 자살한 근로자 수는 61명이다. 직업성 암과 업무 관련 정신질환에 대하여 사업장 규모별 발생 건수는 차이가 없어 보인다. 이들 질병에 대해서도 사업장 규모에 따른 인식의 차이는 없을 것으로 보인다.

4 외국인 근로자의 재해 현황

외국인 근로자의 산업재해도 점차 증가하고 있는 것으로 보인다. 2020년 우리나라 전체 재해건수는 108,379건이고, 외국인 근로자의 재해건수는 7,752건으로 우리나라 산업재해의 7.15%를 차지하였다.

2020년의 외국인 노동자 산업재해율은 1.71로, 한국의 산업재해율 0.57에 비하여 매우 높고, 5인 미만 사업장 재해율 1.13에 비하여도 매우 높다. 업무상 질병에 의한 재해 신청건수는 매우 작은 규모이지만 점차 늘어나고 있는 양상을 보인다. 근골격계 질환과 기타질환에 있어서 한국인의 업무상 재해 승인율과 비교하면 승인율이 낮다.

[표 2-9] 외국인 근로자의 최근 5년간 산업재해 현황

(단위: 건)

연도	구분	합계	업무상사고	업무상 질병					
				뇌심혈관질환		근골격계질환		기타	
				신청	승인	신청	승인	신청	승인
2016	합계	6,560	6,849	78	24	68	37	23	10
	등록외국인	6,259	6,189	76	23	68	37	23	10
	미등록외국인	301	300	2	1	-	-	-	-
2017	합계	6,257	6,178	77	24	79	47	18	8
	등록외국인	5,935	5,859	75	24	79	47	15	5
	미등록외국인	322	319	2	-	-	-	3	3
2018	합계	7,314	7,220	80	41	74	39	22	14
	등록외국인	6,850	6,757	79	41	73	39	19	13
	미등록외국인	464	463	1	-	1	-	3	1
2019	합계	7,752	7,600	123	60	134	83	20	9
	등록외국인	7,303	7,155	114	56	132	83	19	9
	미등록외국인	449	445	9	4	2	-	1	-
2020	합계	7,778	7,647	80	38	135	73	33	20
	등록외국인	7,321	7,194	78	37	134	73	30	17
	미등록외국인	457	453	2	1	1	-	3	3

* 근로복지공단 최초요양 1회차 처리일 기준으로 산업안전보건공단 공식통계와는 상이함

이주노동자의 열악한 작업환경을 고려하면, 위험요인에의 노출은 더 많지만 언어소통과 인식의 부족으로 산재 신청이 낮은 것으로 추정해볼 수 있다. 산재신청은 추후 더욱 증가할 것이다.

법무부에서는 미등록 이주민이 전체 이주민의 20% 정도를 차지할 것으로 추정하고 있는데, 업무상 사고에 있어서 미등록 이주민 비율은 5-6% 정도에 불과하다. 업무상 질병 부분에 있어서 미등록 이주민은 산재신청을 거의 하지 않고 있는 것으로 보인다. 이주민 중에서도 미등록 이주민은 더욱 열악한 환경에서 일을 하고 있음을 고려하였을 때, 미등록 이주민에 대한 재해통계는 현실과 매우 차이가 큰 것으로 보인다.

산업재해는 고위험 업종 소규모 사업장의 고령 임시·일용직 근로자에서 많이 발생한다. 소규모 사업장의 고령 근로자는 중졸이하의 저학력자 비율이 높다. 이들이 우리나라

에서 가장 힘들고 위험한 일을 감당하고 있는 사람들일 것이다. 시간이 지나면 이들은 은퇴하게 될 것이고, 이들의 자리를 메꾸기 위하여 외국인 근로자들이 일하게 될 것이다. 외국인 근로자는 힘들고 위험한 일을 감당하면서도 언어소통마저 힘들어 재해율은 매우 높으나 업무상 질병에 대한 승인율은 낮다. 또한 외국인 근로자 중 가장 열악한 환경에서 일할 것으로 생각되는 미등록 외국인 근로자의 산재는 외국인 근로자 산재의 5~6% 정도에 불과하다. 사고가 발생하더라도 산재신청을 하지 않을 가능성이 매우 높고, 업무상 질병에 대해서는 산재 신청이 거의 없다.

미등록 외국인 근로자도 산업재해가 발생하면 산재보험을 이용할 수 있지만 이들은 드러내기를 두려워한다. 가장 힘들고 열악한 노동조건에서 일을 하여 산업재해가 많이 발생할 것으로 생각되지만 이들은 산재신청을 꺼린다. 결국 힘들고 위험한 일들이 미등록 외국인 근로자에게 이전될수록 산업재해통계상으로는 산업재해가 줄어들고 있는 것으로 보여질 수 있다.

저학력 고령의 임시·일용직 소규모 사업장 근로자들과 외국인 근로자, 미등록 외국인 근로자들에게 안전·보건에 대한 정확한 정보를 제공하고, 미등록 외국인 근로자의 산재 신청방안에 대한 대책이 필요하다.

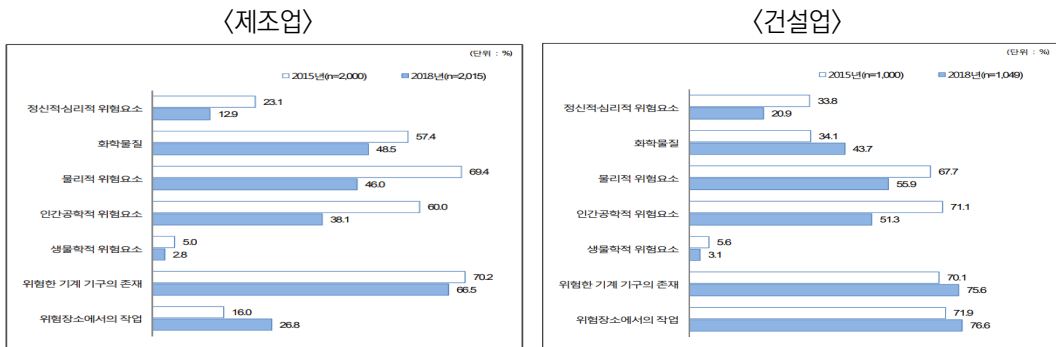
제 3 절

작업장의 위험요인

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 위험요소 존재 여부

제조업에서의 정신심리적 위험요소, 화학물질, 물리적 위험요소, 인간공학적 위험요소, 생물학적 위험요소, 위험한 기계·기구 등의 위험요소는 전반적으로 상당히 감소하고 있는 것으로 보이지만, 위험한 기계·기구의 존재는 증가하였고, 위험장소에서의 작업은 16.0%→26.8%로 매우 증가하였다. 건설업에서 정신심리적 위험요소, 화학물질, 물리적 위험요소, 인간공학적 위험요소, 생물학적 위험요소는 감소하고 있으나 화학물질 취급은 상당히 증가하였고(34.1% → 43.7%), 위험한 기계·기구의 존재와 위험한 장소에서의 작업도 증가하였다. 제조업과 건설업의 이러한 변화는 안전사고에 대한 위험 증가를 의미하는 것으로 보인다.



[그림 2-2] 위험요소의 존재 유무

한편, 2020년에 시행된 근로환경조사에서는 소음·진동·고온·저온과 같은 환경의 위험과 생물·화학적 위험요인, 인간공학적 위험요인에 대한 노출이 2017년에 실시된 5차 근로환경조사에서 보다 감소되고 있는 것으로 나타난다. 물리적인 측면에서의 노동환경은 좋아지고 있는 것으로 보인다.

2 누구에게 유해·위험요인 노출이 많은가?

유해위험에 노출이 많은 집단은 남성, 50대 이상의 고령 근로자, 자영업자, 일용근로자, 기능원 및 관련기능 종사자, 장치·기계 조작 및 조립 종사원, 농림어업 종사원 등이며, 건설업, 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생업, 제조업, 운수 및 창고업 등에 종사하는 근로자이다.

남성이 여성에 비하여 진동, 소음, 고온, 저온, 분진, 유기용제, 화학물질, 간접흡연, 감염물질, 통증자세, 중량물 취급 등의 요인에 많이 노출되고, 노동 강도가 더 높으며, 장시간 노동한다. 여성은 남성에 비하여 사람이동, 반복동작에 더 많이 노출된다. 50대 이상 고령자는 진동, 소음, 고온, 저온, 분진, 유기용제, 화학물질, 간접흡연, 감염물질, 통증자세, 사람이동, 중량물 취급, 반복동작의 비율이 높으며, 빠른 속도로 일하거나 엄격한 마감 시간의 측면에서의 노동 강도는 낮은 편이지만, 노동시간은 가장 긴 편이다. 빠른 속도로 일하거나 엄격한 마감 시간을 지켜야 하는 노동에는 20~30대가 가장 많이 노출된다.

고용인이 없는 자영업자에 비하여 고용인이 있는 자영업자가 진동, 소음, 고온, 저온, 분진, 유기용제, 화학물질, 간접흡연, 감염물질, 통증자세, 사람이동, 중량물 취급, 반복동작의 모든 항목에서 노출비율이 높다. 자영업자는 장시간 노동의 비율도 높다. 산재보험에서는 사업주도 가입할 수 있도록 하고 있으나, 산재 통계에서는 자영업자에 대해 분석하지 않는다. 통계청 자료에서 자영업자의 99%가 30인 미만 소규모 사업장에서 일하고 있다. 근로환경조사에서 자영업자는 유해·위험요인 노출의 또 다른 취약집단이다.

상용근로자는 더 빠른 속도로 시간 내에 일을 마감해야 하는 측면에서 노동 강도가 더 높다. 일용근로자는 진동, 소음, 고온, 저온, 분진, 유기용제, 화학물질, 간접흡연, 감염물질, 통증자세, 사람이동, 중량물 취급, 반복동작에 노출되는 비율이 높으며, 빠른 속도로 일하고, 시간 부족을 경험하는 비율이 가장 높다. 임시근로자는 사람이동 작업을 가장 많이 하고, 교대근무를 가장 많이 하는 것으로 나타난다. 기능원 및 관련 기능 종사자는 진동, 소음, 고온, 저온, 분진, 유기용제, 화학물질, 간접흡연, 감염물질, 통증자세, 사람이동, 중량물 취급, 반복동작의 모든 부분에서 노출 비율이 가장 높다.

2020년 6차 근로환경조사에서 사업장 규모가 작을수록 장시간 노동(주 48시간 이상 노동, 퇴근 후 출근까지 11시간 미만 휴식, 하루 10시간 이상 근무 등)을 많이 하는 것으로 나타났다.

반사회적 행동으로 언어폭력, 성적관심, 모욕적 행위, 성희롱, 연령·성별·학력·고용형태에 따른 차별은 여성이 훨씬 많이 경험하였고, 위협, 신체적 폭력은 성별에 상관없이 높은 수준으로 경험을 하였으며, 출신지역에 대한 차별은 남성이 더 많이 경험하는 것으로 나타났다.

여성의 경우에 동료와 상사의 지지를 덜 받고, 단순노무 종사자의 경우에 인격적 존중, 직원들 간의 협력지원, 일처리에 도움이 되거나 일에 도움이 되는 조언을 주는 사회적 지지에 대한 경험이 가장 낮은 것으로 나타났고, 동료와 상사의 지지 또한 가장 낮은 것으로 나타났다. 그 다음으로 장치·기계 조작 및 조립 종사자가 사회적 지지 경험이 낮은 것으로 나타났다.

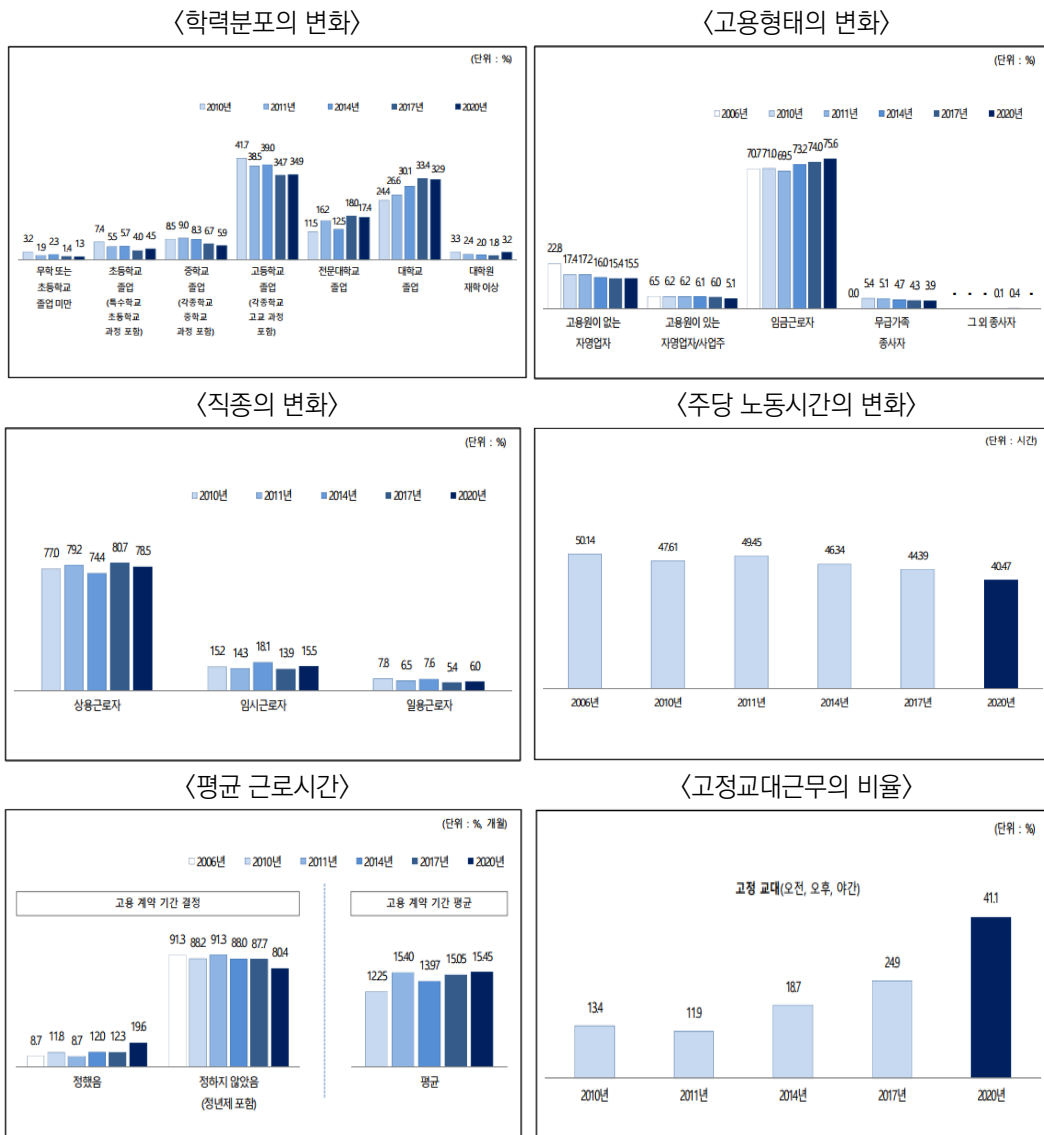
산업재해 통계상의 고위험군이 유해·위험요인에 노출되는 군과 크게 다르지 않아 보인다. 업무상사고재해가 가장 많이 발생하는 소규모 사업장의 고령 남성 근로자들은 대개 단순노무종사자일 것인데, 이들은 작업장에서 존중을 받거나 작업에 대한 지지가 가장 낮은 것으로 나타났다. 안전·보건에 대한 위험관리는 현장과의 소통이 매우 중요하다. 안전보건관리자나 전문가가 현장을 구석구석 다 알 수는 없기 때문이다. 산업재해 통계의 위험군과 근로환경조사에서의 위험에 노출되는 군이 그리 다르지 않다는 것이 이를 반증한다. 화학물질 중독이나 직업성 암과 같이 전문적인 지식이 필요한 경우에는 정확하고 구체적인 관리방안을 제공하여야 하지만, 현장에서의 위험에 대한 인지를 듣고 개선하는 것 또한 산업안전보건에 필수적이다. 유해·위험 작업에 종사하는 현장의 작업자들과 작업환경에 대해 소통하는 것이 사고재해를 줄일 수 있는 하나의 방안이 될 수 있을 것으로 보인다.

3 인구학적 요인과 노동 조건의 변화

안전보건 정보를 전달하는 데 있어 학력은 매우 중요하다. 고졸이하의 학력은 감소하고 있고 대학교 졸업의 학력은 증가하고 있지만 중졸이하의 학력을 가진 근로자가 여전히 상당수를 차지하고 있다. 저학력의 근로자는 열악하고 위험한 작업에 종사할 가능성이 높다. 이들이 안전보건 정보를 어떻게 이해하고 받아들이느냐가 정보를 성공적으로 전달했느냐를 판단하는 기준이 될 수 있다.

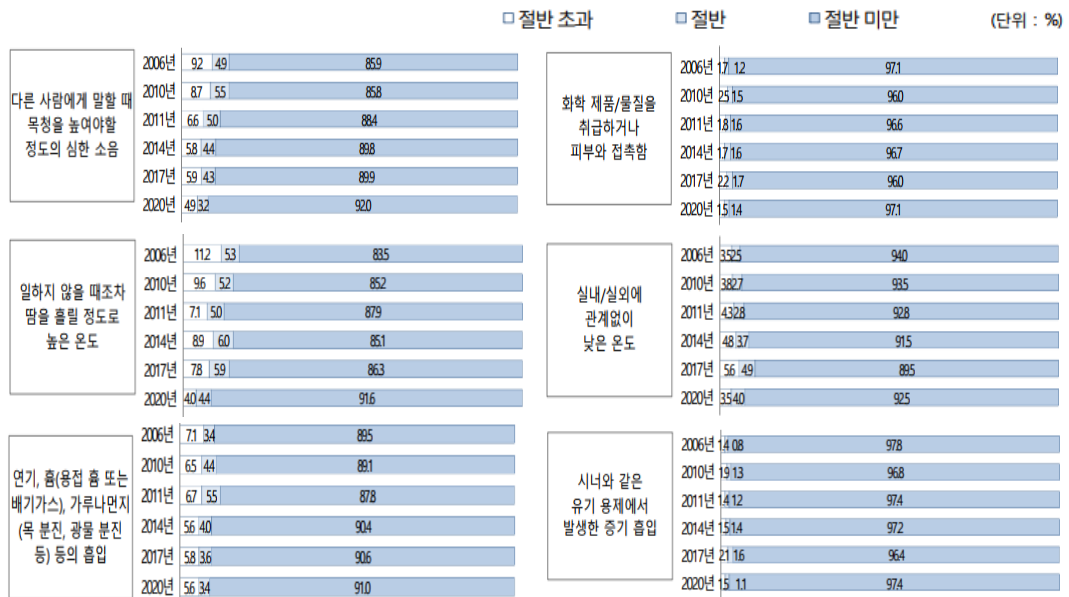
고용형태 또한 정보전달의 구조에 영향을 미칠 수 있다. 고용형태별로는 자영업자·무

급가족 종사자의 수는 감소하고 있으며, 임금근로자는 증가하는 경향을 보여주고 있다. 임금근로자 중에서는 상용근로자와 임시근로자는 변화가 없어 보이고, 일용근로자는 감소하는 경향을 보여주고 있다. 상용근로자에 대해서는 사업주를 통해 안전보건 정보 전달이 가능하지만, 자영업자, 무급가족 종사자, 임시근로자, 일용직 근로자에 대한 안전보건 정보 전달은 현재의 방식으로는 한계가 분명하다.



[그림 2-3] 인구학적 요인과 노동조건의 변화

주당 노동시간이나 평균 근로시간은 감소하는 경향을 보이고 있으나 고정교대근무의 비율은 눈에 띄게 증가하는 경향을 보이고 있다. 고정야간 근무 근로자들 또한 안전보건 서비스의 정보전달체계에서 제외되어 있다. 개개의 사업장을 방문하여 서비스를 제공하더라도 고정 야간 작업자를 만날 방법이 없는 것이다.



[그림 2-4] 작업환경의 물리·화학적 위험요인에의 노출

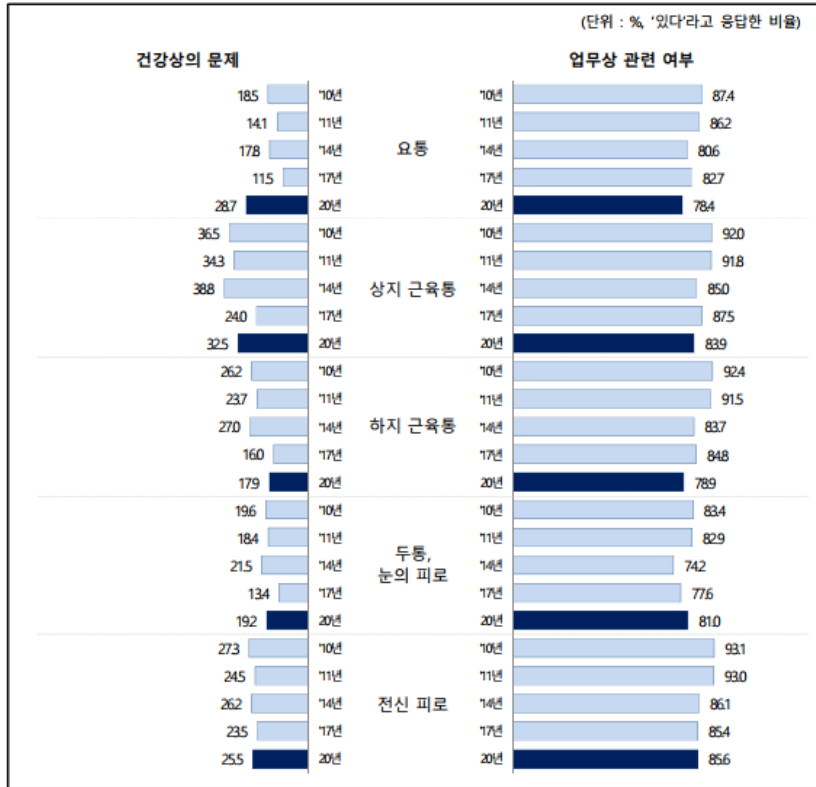
지금까지 안전보건은 주로 물리·화학적 위험요인에 대해 관리하는 것을 기본적인 접근으로 생각하였고, 이에 대한 관리를 위해 총력을 기울여왔다. 2006년부터 수행되어 온 근로환경조사결과에서 소음, 화학물질취급, 고온, 저온, 연기, 흙, 먼지, 유기용제의 증기 흡입 등과 같은 물리적인 요인에 근무시간 중 절반 이상 노출된다고 응답한 비율은 변화가 없거나 약간 감소하는 경향을 보이고 있다.

또한 근골격계질환을 예방하기 위하여 인간공학적 유해 요인에 대한 조사와 관리는 산업보건의 중요한 지점인데, 근골격계질환 유발과 관련이 있는 피로하거나 통증을 주는 자세, 중량물 취급 등의 인간공학적 유해 요인에 대한 노출은 감소하는 추세를 보이지만, 계속 서 있는 자세나 반복적인 손동작이나 팔 동작 부분에서는 특별히 변화가 없는 양상을 보여주고 있다.



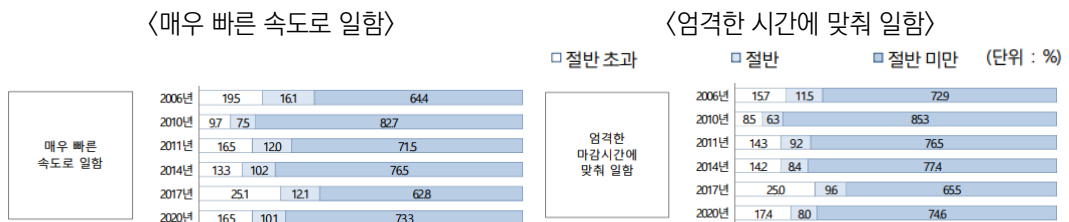
[그림 2-5] 인간공학적 위험요인에의 노출

물리적 요인에의 노출이 감소하는 경향을 보여준 것과 유사하게 두통, 피로, 근육통, 요통 등 근골격계와 관련된 문제 등 신체적인 건강상의 문제도 전반적으로 감소하는 경향을 보여주고 있고, 신체적인 건강상의 문제가 업무와 관련된다는 지점 또한 변화가 적지만 감소하는 경향을 보여주고 있다. 그러나 근골격계와 관련된 신체적인 건강상의 문제가 업무와 관련이 있다는 대답이 70~90% 정도에 이른다. 이는 근로자들은 자신이 경험하는 근골격계질환의 대부분이 업무와 관련되어 있다고 인식한다는 것을 보여준다. 이는 실제 업무상 질병으로 인정되는 작업관련 근골격계질환의 유병율과는 매우 차이가 있음을, 향후 업무관련 근골격계 질환에 대한 인정 범위가 더욱 확대되어야 함을 의미한다. 또한 향후 작업장에서의 근골격계질환 예방을 위한 관리가 여전히 매우 중요한 부분으로 남아있음을 말해준다.



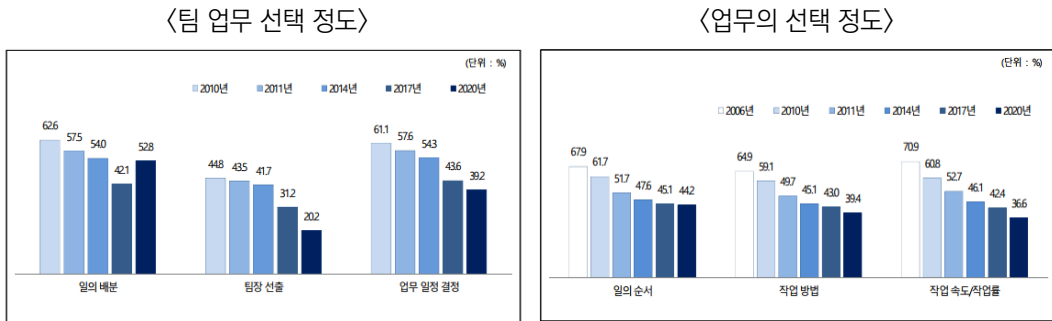
[그림 2-6] 신체질환 유병율의 변화

물리·화학적 유해요인이나 인간공학적 유해요인의 변화와는 달리 '업무시간의 절반 이상을 매우 빠른 속도로 일해야 한다'와 '엄격한 마감시간에 맞춰 일해야 한다'는 비율이 늘어나는 경향을 보이고 있다. 물리적 작업환경과 관련한 유해요인에 대한 노출은 감소하고 있으나 업무의 속도와 같은 노동 강도는 증가하고 있음을 알 수 있다.



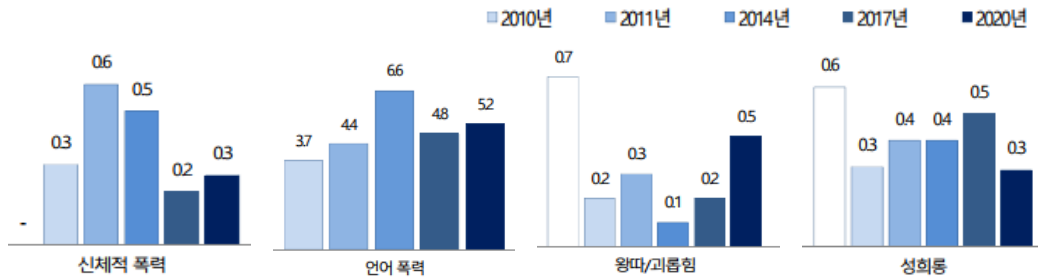
[그림 2-7] 업무의 속도

또한 업무 특성의 측면에서, 일을 배분하거나 팀장, 업무 일정, 일의 순서, 작업 방법, 작업 속도 등을 선택하거나 바꿀 수 있다는 업무 자율성은 연차별로 현저히 감소하는 경향을 보여주고 있다. 노동 강도 증가와 업무 자율성 감소는 직무 스트레스의 주요 요인이다.



[그림 2-8] 업무의 변화

업무 중 당한 일에서 신체 폭력은 감소하는 경향을 보이고 있으나, 언어폭력, 왕따/괴롭힘, 성희롱 등은 증가하는 경향을 보여주고 있다. 폭력이나 직장 괴롭힘에서도 신체적인 괴롭힘보다는 정신적인 괴롭힘이 증가하고 있음을 알 수 있다.



[그림 2-9] 업무수행 중에 당한 일의 변화

전체적으로 물리적 환경은 조금씩 개선되고 있으나 노동강도나 업무 자율성, 괴롭힘 등의 직무스트레스를 비롯한 심리적 환경은 악화되고 있는 것으로 보인다. 향후 다양한 방식의 정신문제 관리가 필요해 보인다.

제 4 절

안전보건 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그렇다면 현장에서는 산업안전보건 문제에 어떻게 대응하고 있을까? 산업안전보건 실태조사는 50인 이상 제조업, 공사금액 120억 이상 건설업, 50인 이상 7개 기타사업장(건물 등의 종합관리업, 위생 및 유사서비스업, 기타의 각종사업, 보건 및 사회복지사업, 교육 서비스업, 도소매 및 소비자용품수리업, 사업서비스업)을 대상으로 안전보건실태를 조사한다. 2002년부터 산업안전보건 동향조사라는 명칭으로 조사를 시작하여 2006년 이후로 매 3년마다 실시하고 있는 정기조사다. 조사는 사업장에서 안전보건관리에 대하여 가장 많이 알고 있는 안전보건관리 담당자를 대상으로 수행된다. 이 절에서는 산업안전보건 실태조사결과를 통해 산업재해가 빈번히 발생하는 제조업과 건설업의 동향을 살펴보았다.

1 노동조합

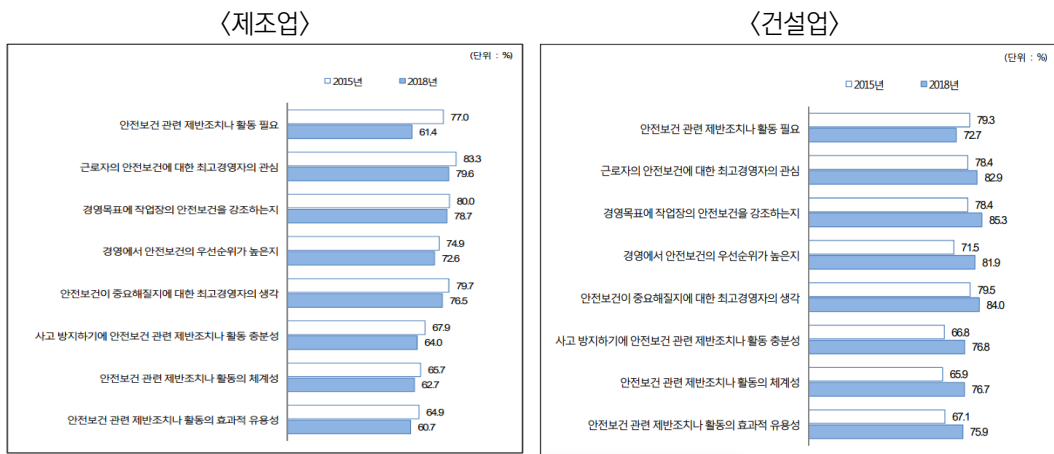
노동조합은 노동자의 권리를 대변하는 중요한 조직이다. 노동조합이 있다는 비율은 제조업에서는 거의 변화가 없으나 건설업에서는 감소했다. 50인 이상 사업장에서 노동조합이 있다고 응답한 비율은 제조업 22.8%, 건설업 17.2%에 불과한데, 사업장 규모가 클수록 노동조합이 있다고 응답한 비율이 증가한다. 제조업에서는 1,000인 이상 사업장에서 노동조합이 있다고 응답한 비율이 62.2%이지만, 건설업에서는 공사금액 1,000억 원 이상 사업장에서도 노동조합이 있다고 응답한 비율이 28.2%에 그친다.

〈제조업〉					〈건설업〉						
(단위: 명, %)					(단위: 명, %)						
구분	사선수	노동조합 있음	노동조합 없음	계	구분	사선수	노동조합 있음	노동조합 없음	계		
전체	2,015	22.8	77.2	100.0	전체	1,049	17.2	82.8	100.0		
규모	50~99인	1,226	14.2	85.7	100.0	규모	120억~500억 미만	539	10.8	89.2	100.0
	100인~299인	641	30.3	67.7	100.0		500억~1,000억원 미만	225	18.9	81.1	100.0
	300인~999인	119	62.3	37.7	100.0		1,000억원 이상	284	28.2	71.8	100.0
	1,000인 이상	28	62.2	37.8	100.0						

[그림 2-10] 노동조합 유무

2 안전보건 조직과 활동

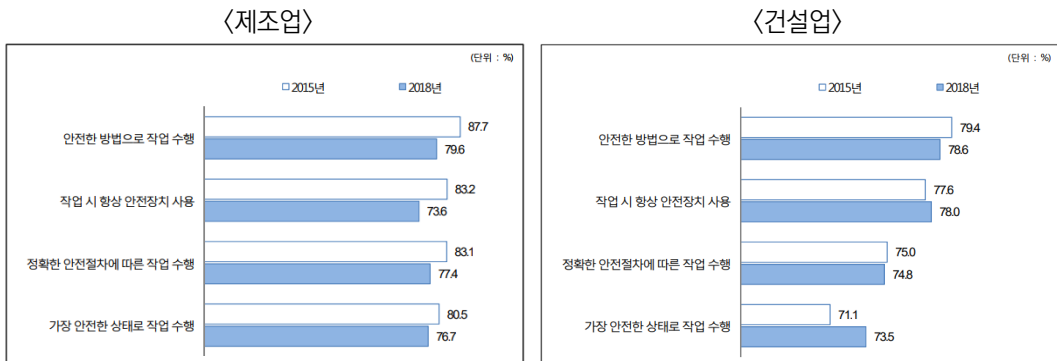
안전보건관리 조직을 갖추고 있는 사업장은 증가하는 경향을 보이고 있고, 제조업보다는 건설업에서 더 증가하는 양상을 보인다. 제조업에서는 자체 전담 안전관리자 선임비율이 18% 정도로 낮지만, 건설업에서는 자체 전담 안전관리자 선임비율이 87%로 높다. 보건관리자에 대해서도 제조업에서는 자체 전담 보건관리자 선임비율이 11% 정도로 낮고, 건설업에서는 자체 전담 보건관리자 선임비율이 65%로 상당히 높다. 제조업과 건설업에서 안전보건관리자 자체 선임 비율이 높아지고 있다. 안전보건관리자 자체 선임비율이 높아지고 있는 건설업에서 여전히 산업재해가 줄지 않는 이유가 무엇일까? 기업은 산업재해를 줄이기 위해 안전보건관리자를 선임하는 것일까? 안전보건관리자 자체 선임비율이 높아지는 것을 안전보건에 대한 관심이 증가하고 있는 것으로 해석하는 것이 정확한 것일까? 안전보건관리자 자체 선임은 증가하는데 산업안전보건위원회의 설치비율은 왜 감소하고 있을까?



[그림 2-11] 안전보건 경영 활동 상황

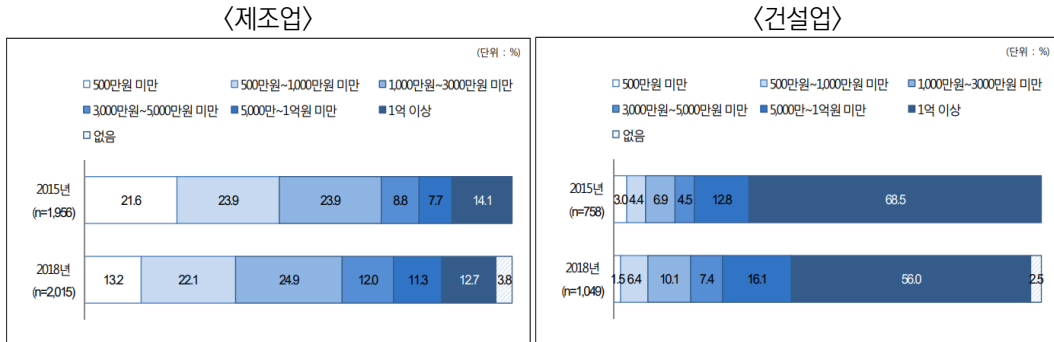
안전보건 경영 활동상황에 대하여 제조업에서는 안전보건 관련 제반 조치나 활동이 필요하다라는 인식, 최고경영자의 안전보건에 대한 관심이나 안전보건에 대한 강조, 경영에서의 안전보건의 우선순위, 안전보건관련 제반조치나 활동의 효과적 유용성, 활동의 필요성 등 모든 항목에서 긍정적 인식이 낮아졌다. 건설업에서는 최고경영자의 안전보건에 대한 관심이나 안전보건에 대한 강조, 경영에서의 안전보건의 우선순위, 안전보건관련 제반 조

치나 활동의 효과적 유용성, 활동의 필요성 등 대부분 항목에서 인식이 증가하였으나 안전보건관련 제반 조치나 활동이 필요하다는 항목에 대해서는 인식이 감소하였다. 전반적인 안전보건에 대한 인식은 제조업보다 건설업에서 더 높다. 40년간 산업재해 사망자 수는 변화가 없고 사고사망자 수도 여전히 OECD 국가 최고 수준인 이 시점에서 안전보건 관련 제반조치나 활동이 필요하다는 인식이 줄어들고 있다는 것을 어떻게 해석해야 할까? 50인 이상 사업장에서는 안전보건활동이 과도하다는 의미일까? 안전보건활동에 대해 인식과 필요 사이의 갭이 어떻게 발생하는지에 대한 조사가 필요할 것으로 보인다.



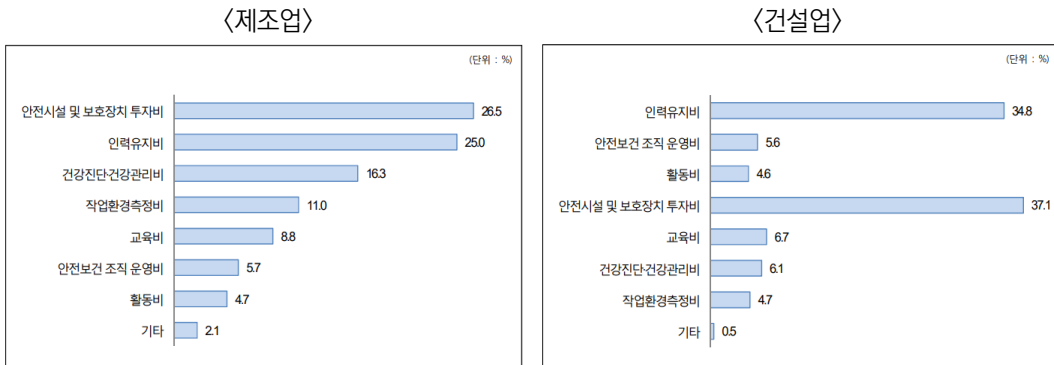
[그림 2-12] 근로자의 안전보건 행동 수준

제조업에서 ‘안전한 방법으로 작업을 수행’하는 경우는 79.6%, ‘작업 시 항상 안전장치를 사용’하는 경우는 73.6%, ‘정확한 안전절차에 따른 작업 수행’은 77.4%, ‘가장 안전한 상태로 작업을 수행’하는 경우는 76.7%로 대개의 항목에서 70% 이상이였으나, 2015년 안전보건실태조사의 결과보다는 낮다. 건설업에서는 ‘작업 시 항상 안전장치를 사용한다’는 비율이 78%로 증가하였고, ‘가장 안전한 상태로 작업’하는 경우가 73.5%로 2.4%p 증가하였다. 작업 시 항상 안전장치를 사용한다는 비율은 건설업에서 더 높게 나타났다, 정확한 안전 절차에 따라 작업을 수행하거나 가장 안전한 상태로 작업을 수행하는 비율은 제조업에서 더 높게 나타났다. 전체적으로는 근로자의 안전보건 행동 수준이 낮아졌다. 다만 건설업에서 작업 시 항상 안전장치를 사용한다는 응답과 가장 안전한 상태로 작업을 수행한다는 응답이 약간 증가하였다.



[그림 2-13] 2017년 안전보건 지출 비용

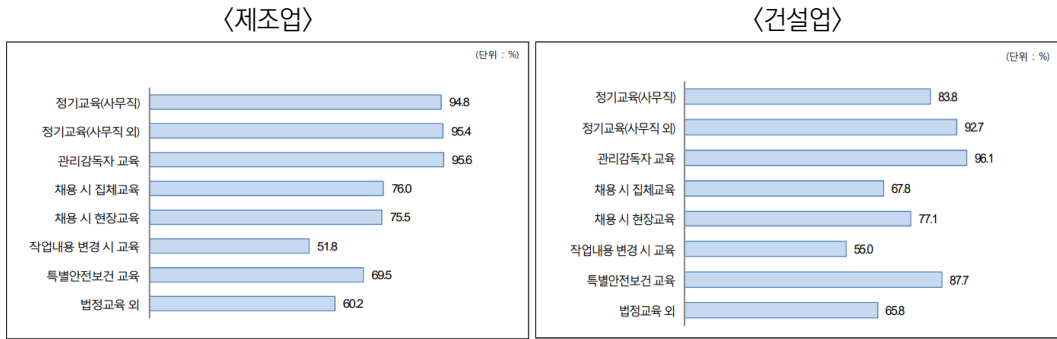
제조업에서 안전보건지출 비용은 3,000만 원 미만이 대부분(69.4%)을 차지하고 있고, 건설업에서는 1억 원 이상이 가장 많은 비중(56%)을 차지하고 있다. 비중이 큰 지출은 안전시설 및 보호장치 투자비와 인력유지비이다. 그 외에는 법적인 규정에 의한 건강진단비와 작업환경측정비, 안전보건조직 운영비, 교육비 등에 투자되고 있다. 건설업에서 건강진단비나 작업환경측정비의 비율은 제조업에 비해 매우 낮으며, 공사금액이 클수록 건강진단·건강관리비와 작업환경측정비 비중이 증가하였다.



[그림 2-14] 세부항목별 2017년 안전보건 지출 비용

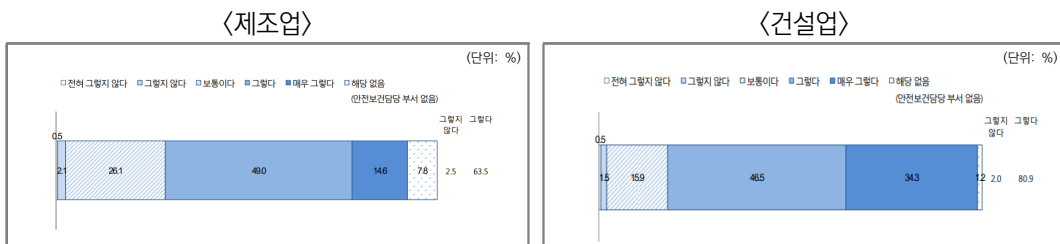
건설업에서 공사금액이 커질수록 건강진단·건강관리비와 작업환경측정비 비중이 증가한다는 것은 작은 규모에서는 건강진단과 작업환경측정을 제대로 하지 않는다는 의미일 수 있고, 규모가 큰 사업장에서도 법적으로 반드시 수행해야 하는 건강진단과 작업환경측정에 급급하고 있다는 의미일 수도 있다. 제조업과 건설업 두 분야 모두 현장에서 필요에

의해 개선할 수 있는 개선비용은 책정되어 있지 않은 것으로 보인다. 법적 의무를 다하기 위해 투자해야 하는 안전보건 비용 외에 현장에서 문제점이 발견되었을 때 즉각적으로 사용할 수 있는 안전보건개선 비용 편성이 필요하다. 법적으로 반드시 수행하여야 하는 것은 기본 비용으로 설정되어야 하고, 그 외 안전보건관리자가 문제점을 발견하였을 때, 혹은 현장 근로자가 문제를 호소할 때 그 문제를 해결할 수 있는 비용을 편성해야 한다. 현장에서 발생하는 문제를 개선하기 위한 안전보건비용 예산을 편성하지 않고서는 제대로 된 안전보건은 불가능하고, 현장과의 소통 역시 불가능하다.



[그림 2-15] 근로자 안전보건교육 실시 현황

제조업에서 정기교육과 관리감독자 교육은 90% 이상 잘 이루어지고 있으나 작업내용 변경 시 교육이나 특별 안전보건교육, 법정교육 외 교육은 수행되고 있는 비율이 낮다. 건설업에서는 사무직에 대한 정기교육의 비율이 낮고, 작업내용 변경 시 교육이나 채용 시 집체 교육, 법정교육 외 교육이 이루어지는 정도가 낮다. 현장에서의 사고가 주로 6개월 미만의 단기근속자에서 발생한다는 점을 고려하면, 채용 시 교육, 작업내용 변경 시 교육 등이 매우 필요할 것으로 보인다.



[그림 2-16] 안전보건 담당 부서와 직원 간 정보 교류 및 의사소통 정도

안전보건 담당 부서와 직원 간 산업안전보건 정보 교류 및 의사소통 정도에 대해서는 제조업의 63.5%, 건설업의 80.9%가 ‘그렇다’라는 분포를 보여주고 있다. 건설업에서 직원 간 의사소통이 상당히 잘 이루어지고 있는 것으로 보이지만, 건설업의 특성상 하청·재하청의 구조를 가지고 있어 실제 현장에서 일하고 있는 근로자와의 소통이 이루어지고 있는지를 파악해볼 필요가 있다. 관리자들끼리의 소통이 중요하지 않은 것은 아니지만 현장에서 직접 일하고 있는 근로자와의 소통이 안전사고를 줄일 수 있는 방안일 것이다.

제 5 절

산재승인 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

근로복지공단의 업무상 질병판정위원회 2021년도 심의현황분석 자료를 보면 근골격계질환의 업무상 질병 인정 승인율은 사업장 규모에 따른 차이가 없어 보이지만, 500인 이상 사업장에서 가장 높은 승인율을 보인다. 사업장 규모가 커질수록 승인율이 높아지는 경향에 대하여 살펴보면, 업무관련 근골격계 질환은 업무와 관련된 인간공학적 요인(반복작업, 중량물 취급, 부자연스러운 자세 등) 이외에 노동기간이 중요한 요인으로 작용한다. 일반적으로 소규모 작업장 혹은 건설에서 일하는 근로자들은 일용직이거나 사업장을 자주 이동하는 경우가 잦아 노동기간에 대한 증명서류를 제출하는 것이 쉽지 않고, 큰 기업의 경우 장기근속이 많아 노동기간에 대한 입증이 상대적으로 쉬운 듯 보인다. 그 외에도 규모가 큰 사업장은 대개 안전보건관리자가 있고 근골격계 유해조사를 시행하며 노조가 있어 작업 관련 근골격계질환에 대한 인지가 높고, 어떤 작업이 어디에 부담을 주는지를 더 잘 아는 경향이 있을 것이라는 지점 또한 고려해 보아야 한다. 대기업의 근로자는 학력 수준 또한 높아 업무관련성을 입증하기가 쉬울 수 있다. 학력이나 초소규모 사업장, 단순 노무자인 경우에 그 자체가 이미 중요한 유해요인으로 작용할 수 있지만, 입증 책임이 근로자에게 있다는 점, 임시 일용으로 일한 기간을 증명하기가 쉽지 않다는 점, 산업재해 신청 시 사업주와의 관계 고려, 해고의 부담 등도 중요한 요인으로 작용할 것이다.

[표 2-10] 근골격계질환의 업무상 질병 승인율

구분	5인 미만	5인	10인 미만	20인 미만	30인 미만	50인 미만	100인 미만	300인 미만	500인 미만	500인 이상
2020년	65.1	67.9	67.5	65.8	71.3	65.2	64.9	68.1	66.3	72.6
2021년	61.1	63.7	64.2	66.0	65.6	66.6	66.1	68.1	65.4	69.9

근로복지공단의 업무상 질병판정위원회 2021년도 심의현황분석 자료를 보면 뇌심혈관질환의 업무상 질병 인정 승인율은 5-9인에서 가장 높고, 500인 이상에서 가장 낮지만 사업장 규모에 따른 승인율 차이가 뚜렷하지는 않아 보인다. 뇌심혈관질환의 승인요건에

서는 가장 기본적인 것이 장시간 노동이다. 장시간 노동 외 조건으로 과로, 야간/교대근무, 휴일의 부족, 높은 육체적 강도, 스트레스·정신적 긴장, 한랭, 온도변화, 소음 등이 있고, 그 외 일산화탄소, 이황화탄소, 니트로글리세린 등과 같은 화학물질 요인을 들 수 있다.

[표 2-11] 뇌심혈관질환의 업무상 질병 승인을

구분	5인 미만	5인	10인 미만	20인 미만	30인 미만	50인 미만	100인 미만	300인 미만	500인 미만	500인 이상
2020년	41.6	39.7	35.3	35.1	41.4	41.7	40.5	41.6	34.7	32.0
2021년	44.5	44.9	45.2	35.4	38.2	38.6	42.9	33.6	40.4	30.5

2020년 근로환경조사에서 48시간 이상 장시간 노동 비율은 50인 미만 사업장에서 가장 높고, 사업장 규모가 커질수록 감소한다. 근로환경조사에서의 이런 경향을 고려하면, 장시간 노동이 많은 소규모 사업장에서의 업무관련성 뇌심혈관질환의 승인이 더 높게 나타나야 하나 그런 경향이 뚜렷하지 않다. 이직이 빈번한 소규모 사업장에서는 출퇴근 시간에 대한 기록이 없는 경우도 많아 노동시간을 입증하기도 쉽지 않다. 이에 대한 방안이 필요하다.

[표 2-12] 세부 질병별 업무상 질병 승인 현황

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
합계	4,182	4,607	6,306	9,173	9,085	10,383
뇌심혈관질환	421	589	925	1,265	929	889
근골격계질환	2,885	3,199	4,461	6,844	6,827	7,764
COPD	456	327	308	278	217	296
레이노증후군	13	10	10	1	5	4
직업성암	134	190	220	286	335	311
정신질환	70	104	166	225	375	492
세균성질환	56	50	51	52	40	58
간질환	25	3	4	3	12	6
기타	122	135	161	219	345	563

세부 질병별 업무상 질병 승인현황을 보면 뇌심혈관질환은 2019년을 정점으로 감소하는 추세에 있다. 근골격계 질병은 지속적으로 증가하는 양상이다. 만성폐쇄성 폐질환은 지속적으로 감소하는 추세이고, 정신질환은 최근 6년간 급증하고 있다. 직업성 암 또한 지속적으로 증가하는 양상을 보인다. 기타 질환이 최근 급증하였는데, 이는 코로나 19 감염으로 인한 것으로 추정된다. 근로환경조사에서 노동시간은 줄어들고, 물리적인 환경은 조금씩이나마 나아지고 있으며, 심리적인 환경은 악화되는 것과 유사한 경향을 보여주고 있다.

그러나 업무관련 질환에 대한 기준이나 인식이 바뀔 필요가 있다. 실제 업무관련성 뇌심혈관질환이 감소하는 것이 아니라, 산업재해 인정기준 시간은 여전히 주당 60시간인데 주당 근로시간이 52시간으로 제한되어, 많은 근로자들이 산업재해 신청을 하지 않는 것으로 보인다. 근무시간 외에도 다른 요인들이 작용하지만 그에 대한 인식은 부족해 보인다.

* * *

통계를 통해 본 지금까지의 논의가 말해주는 바를 정리해보자. 국제노동기구는 2015년 발표자료에서 전체 업무상 사망 중 업무상 사고사망재해가 14% 정도에, 업무상 질병 사망이 86%에 이를 것으로 추정했다. 2020년 우리나라의 업무상 사고사망재해는 전체 업무상 사망재해의 43%에 이르고, 업무상 질병 사망이 57%를 차지한다. 우리나라는 업무상 사고사망재해를 줄이고 업무상 질병에 대한 승인을 늘려야 한다.

산업재해통계에서 업무상 재해는 건설업, 농림어업, 제조업의 20인 미만 소규모 사업장에서 일하는 50세 이상 저학력 임시·일용직 고령 남성 근로자에서 가장 많이 발생한다. 이는 근로환경조사에서 위험에 노출되는 고위험군과 크게 다르지 않다. 이것은 가장 위험한 일을 감당하고 있는 사람들이 스스로 위험을 인식하고 있다는 것을 의미한다.

노동구조의 측면에서 소규모 사업장이 많아지고, 임시·일용직과 소규모 사업장 자영업자가 30% 정도를 차지하며, 특수고용형태와 플랫폼 노동이 증가하고 있고, 이주노동자가 증가하고 있다. 소규모 사업장은 수적으로 많아 기본적으로 안전보건에 대한 정보전달이 어렵고, 임시·일용직은 사업장을 자주 이직하는 특성상 정보전달이 어렵다. 소규모 사업장에서 일하는 근로자들 또한 취약하여 안전보건에 대한 정확한 정보를 전달하기 어렵다. 특수고용형태의 노동에서는 안전과 건강에 대한 책임이 노동자 개인에게로 전가되고

있고, 이주노동자가 늘어나면서 언어적 소통이 어렵다는 장애물까지 생기고 있다. 또한 미등록 이주노동자들은 법적인 보호조차 받을 수 없어 사고가 생겨도 은폐되기 쉽다.

노동환경과 관련하여 물리적, 인간공학적 위험요인, 근무시간 등은 좋아지고 있으나 업무자율성은 지속적으로 감소하고 있다. 신체적 폭력은 감소하였으나 언어폭력, 왕따·괴롭힘, 성희롱 등 정신적인 위험은 증가하고 있다. 노동환경에서의 위험요인이 변화하고 있다.

50인 이상 사업장을 대상으로 조사한 산업안전보건실태조사에서 제조업 직종의 위험한 장소에서의 작업은 크게 증가하였고, 건설업에서는 위험한 장소에서의 작업과 위험한 기계·기구의 존재 비율이 증가하였다. 노동자의 권리를 주장할 수 있는 노동조합이 있는 사업장은 수적으로 적고 산업재해가 줄지 않고 있는 상황임에도 불구하고 안전보건관리자의 안전보건관련 제반조치나 활동이 필요하다는 인식이 감소하고 있다.

사고로 인한 재해를 예방하기 위해서는 현재의 노동구조 속에서 취약집단을 초점으로 한 방안이 마련되어야 한다. 200만 개소가 넘는 소규모 사업장에 정보를 어떻게 전달할 것인지, 어떻게 저학력 고령의 노동자들이 이해할 수 있도록 정보를 전달할 것인지, 일용직으로 여러 사업장을 옮겨다니는 사람들에게 어떻게 정보를 전달할 것인지, 이주노동자들에게 어떻게 정보를 전달할 것인지에 대한 고민과 동시에 이들이 안전하게 일할 수 있도록 하기 위해 어떤 지원이 필요한지에 대한 고민이 필요하다.

뇌심혈관질환과 같은 국민적인 인식이 증가한 질병에 대해서는 규모가 큰 사업장에서는 어느 정도 예방하고 있는 것으로 보이나, 진폐증, 소음성난청, 근골격계 질환 등에서는 오히려 규모가 큰 사업장에서 산재가 더 많이 발생하고 있고, 화학물질에 의한 질병, 직업성 암, 업무 관련 정신질환 등 아직 인식이 낮은 질병에 대해서는 사업장 규모에 따른 차이가 없는 것으로 보인다. 진폐증, 소음성 난청, 근골격계 질환과 같은 직업병에 대해서는 대기업은 인식은 있으나 관리능력이 부족한 것으로 보이고, 화학물질이나 직업성 암, 정신질환 등에 대해서는 대기업에서도 아직 인식이 부족해 보인다. 어떤 질병에 대해서는 인식을 증진시키고, 어떤 질병에 대해서는 관리방안을 향상하는, 좀 더 섬세한 직업건강 관리시스템을 만들어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 업무상 사망 중에서 업무상 질병이 차지하는 비율이 86%에 이를 것이라는 국제노동기구의 추정과 우리나라의 업무상 질병에 대한 인정 수준은 완전히 동떨어져 있다. 업무상 질병에 대해서는 정확하고 구체적인 정보제공을 통해 예방하려는 노력과 더불어 질병의 범위를 파악하고 드러내려는 노력이

필요하다.

안전보건에 대한 인식 변화가 필요하다. 위험한 장소에서의 작업이 증가하고, 사고가 여전함에도 불구하고 안전보건관리자의 안전보건관련 제반조치나 활동이 필요하다는 인식이 감소하는 지점, 산업안전보건위원회가 줄고 있는 지점, 안전보건관리자를 두어야 하며 작업환경측정이나 특수건강진단을 받아야 한다는 법적인 규정에 의한 비용지출을 안전보건비용이라 생각하는 인식, 가장 위험한 일을 담당하고 있는 단순노무종사자들에 대한 사업장 지지가 가장 낮은 지점 등은 사업장에서의 안전보건에 대한 인식이 얼마나 형식적인가를 암시하는 대목이다. 산업재해통계와 근로환경조사에서의 고위험군이 유사하다는 것은 현장 작업자들이 위험을 인지하고 있다는 뜻이다. 안전보건에 대한 전문가라 하더라도 현장을 온전히 알 수는 없다. 진정한 안전보건지출비용은 현장의 소리를 듣고, 위험을 개선하고, 피드백을 하는데 사용하는 비용이 아닐까?

산업안전보건은 의료와 유사한 맥락을 가진다. 전문적인 지식을 통해 다양한 예방사업을 하는 것도 중요하지만 환자의 증상을 듣고 병을 찾아내고 치료를 하는 것이 의료의 기본이다. 마찬가지로 현장 작업자의 소리를 듣고 문제를 찾아내고 개선하는 것이 산업안전보건의 기본이다. 의료에서는 환자에게 답이 있듯이 산업안전보건에서의 답은 현장에 있다. 안전보건은 정확하고 구체적인 정보제공과 끊임없는 현장과의 소통을 통해서만이 가능하다. 다만, 환자는 병원을 찾아오지만 현장은 안전보건 전문가를 찾아오지 못한다.

제3장

고용관계의 변화: 사내하도급을 중심으로

박종식

제1절 사회구조적 접근의 필요성

제2절 고용관계 변화와 새로운 산재취약계층

제3절 도급에 대한 사회적 대응과 한계

제4절 새로운 문제에 대한 대응 전망

이 장에서는 산업안전보건 문제를 사회과학적 관점에서 볼 필요가 있다는 관점에서 기업 관계 및 고용 관계의 변화에 따라 산업안전보건 문제의 성격이 어떻게 바뀌었는지를 살펴보고자 한다. 제1장에서 확인한 것처럼 한국의 치명적 재해율(fatal injuries)의 추이를 검토해보면 산업안전보건 문제에 대한 사회과학적 관점의 필요성을 생각하게 된다. 한국의 치명적 재해율은 산업공학 및 산업보건을 전공한 전문가들의 노력으로 1990년대 초반 10만 명당 34명의 치명적 재해자 수에서 2010년대 이후 4~5명 수준으로 크게 낮아졌다. 하지만 여전히 OECD 평균 치명적 재해율보다 높으며, 독일이나 영국과 같은 산업안전보건 선진국과 비교하면 상당한 차이로 높다. 이러한 점에서 한국에서는 산업재해에 대한 산업공학·보건학적 차원에서의 내재적 접근과 함께 외재적 접근이 병행될 필요가 있다.

제 1절

사회구조적 접근의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

자본주의사회에서 노동자들이 자신의 노동력을 제공하고 사용자들은 그 대가로 임금을 지급하는 과정은 일종의 교환관계라고 할 수 있다. 이러한 노동력 제공-임금 지급 과정에서 노동자들은 안전하고 건강하게 노동력을 제공한 이후 다시 정상적인 일상생활로 복귀하는 것을 전제하고, 만약 일하다가 다치거나 병에 걸리고 심지어 사망에 이를 수 있다면 이에 대해서는 추가적인 보상을 기대할 것이다. 만약 이와 같은 전제와 기대가 없다면 노동자들이 굳이 불리한 교환관계에 참여하지 않을 것이다. 이러한 점에서 사용자들은 산업재해가 발생할 경우 보상하기로 약속을 하고 산업재해 발생으로 인한 비용부담을 줄이기 위해서 산재보험제도를 형성해 위험을 줄이려고 한다. 오늘날 일반적인 4대 보험(고용보험, 건강보험, 산재보험 및 국민연금) 중에서 산재보험만 유일하게 노동자는 전혀 부담하지 않고서 사용자만 부담하는 것은 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 따라서 산업안전보건 문제는 넓은 의미에서 노사 간 사회적 각축장(contested terrain)(Edwards, 1980)의 한 부분으로 이해하고 접근할 필요가 있다. 산업재해에 대한 사회과학적 접근은 산업재해에 대한 이해의 수준을 높이고 산재예방의 새로운 시각을 제공할 수 있을 것이다.

사전적인 의미에서 산업재해(occupational accidents and diseases)는 '노동과정에서 작업환경 또는 작업행동 등 업무상의 사유로 발생하는 노동자의 신체적·정신적 피해'를 의미한다. 법적으로는 「산업재해보상보험법」 제5조 제1항에서 '업무상의 재해'를 규정하고 있는데, '업무상의 사유에 따른 근로자의 부상·질병·장해 또는 사망'을 산업재해라고 할 수 있다. 「산업재해보상보험법」 제37조에서는 업무상의 재해를 '업무상 사고'와 '업무상 질병', 그리고 '출퇴근 재해'로 구분하여 업무상의 재해 인정기준을 정의하고 있다.

작업장 안전보건 및 산업재해 실태와 관련된 선행연구들은 대부분 노동자의 생명과 직접 관련된 작업장의 위험요인(작업기계의 위험, 작업환경의 위험, 작업공정의 위험, 불안정한 작업방식의 위험 등) 및 작업장에서 사용되는 유해물질에 대해서 주로 산업공학이나 보건의료의 관점에서 연구를 진행했다(박종식, 2014: 4). 그리고 이와 같은 연구성과를 바탕으로 산재예방 및 안전수준 향상을 위한 구체적인 방안을 모색하고 있다. 산업재해 예방을 위한 산업공학 및 산업보건학적 관점에서의 접근은 노동자들의 건강 및 안전수준을 대폭 향상시키는 성과로 이어지고 있다.

하지만 산업재해 문제 역시 '사회과학에서 연구되어야만 하는' 대상이라는 점은 분명하다. 이는 곧 '개인적인 삶을 살아가는 사람들과 실질적인 인간행동에서 발발하는 문화의 모든 대상들'을 의미하는 '사회적 실재'로서 산업재해에 대한 접근의 필요성이 제기된다고 할 수 있다. 산업재해가 법적으로 정의되고 있으나 법에서 정의된 산업재해의 범위가 역사적인 시점 및 국가에 따라서 다르게 변화되어 왔으며, 이러한 변화는 사회적 관계 특히 노사 간의 세력 관계가 반영된 결과(Elling, 1986)라는 점에서 사회학적인 접근의 필요성을 환기하는 문제라고 할 수 있다(박종식, 2014).

작업장에서 노동자들의 산업재해에 영향을 미치는 요소는 물리적 환경인자와 사회심리적 인자, 그리고 사회구조적 인자로 구분할 수 있다. 물리적 환경인자는 인간의 신체에 직접 작용하는 외적 실체로, 작업장에서는 분진, 온열, 가스 등이 해당된다. 사회심리적 인자는 인간의 행동양식과 관련된 것으로, 개인의 흡연습관, 식습관, 생활습관, 조직규범 등이 해당된다. 사회구조적 인자는 인간의 생산활동 및 소비활동을 규제하는 제 조건으로 오늘날의 자본주의적 생산양식(노동과정, 노동시장, 노사관계 등)이 해당된다(이경용, 1990: 488).

인간의 건강과 질병을 물리적 환경에만 국한하여 파악하는 것은 그 사회의 기본적인 틀을 단지 주어진 것으로만 파악할 뿐 그것이 어떠한 영향을 행사하지 않으리라고 가정하고

있다. 사회심리적 인자로까지 인식을 확장하여 이해한다고 하더라도 건강과 질병을 단지 개인적인 차원에서 파악하는 한계가 있다. 이러한 시각은 산업재해를 ‘노동자 개인의 부주의 때문’이라는 견해들에서 대표적으로 찾아볼 수 있다. 하지만 인간, 특히 노동자들의 건강과 질병은 사회구조적 조건 아래에서 이미 일정한 영향을 받고 있다는 점을 파악할 필요가 있다(이경용, 1990: 488-490). 이러한 점에서 ‘사회구조적인 인자’의 하나로서 기업간 관계 및 고용관계의 변화로 인해서 발생하는 새로운 산재취약영역에 대한 고민이 필요하다고 할 수 있다.

한편 산업재해의 발생원인에 대한 기존 설명들을 살펴보면 초기에는 사고를 잘 내는 노동자들을 고용하지 말라는 소위 ‘썩은사과이론’이 있었는데, 이는 대표적인 노동자책임론이라고 할 수 있다. 이후 신고전파 경제학에서는 산업재해 방지의 사회적 한계비용과 그 사회적 한계편익이 일치하는 수준에서 산업재해 방지 수준이 결정된다는 설명을 하고 있으며(박세일, 1989), 마르크스주의에서는 자본의 이윤증대 목적 때문에 산재가 발생(Navarro, 1982)한다고 설명하는데, 이 두 설명은 정치적으로는 완전히 반대 입장이지만 경제변수를 바탕으로 한 ‘일원론적인 설명들’이라는 점은 공통적이다.

하인리히(Heinrich, 1931)의 도미노이론 이후 점차 체계화되고 발전된 설명들은 다양한 원인들을 순차적인 진행으로 설명하고 있는데, 다인론(multiple factor theory)과 종합적 접근을 강조하고 있다고 평가할 수 있다. 1960년대 체계적(systematic) 위험 분석, 90년대 이후 스위스치즈 모델이나 시스템 안전이론, 2010년대 회복력(resilience) 등으로 설명이 진화하고 있는데, 오늘날 산재 발생에 대한 설명들은 서로 상호보완적이라는 인식이 강한 것으로 보인다. 즉, 오늘날에도 여전히 썩은사과이론으로 설명할 수 있는 사고도 존재하며, 다양한 분석들이 함께 유효하다는 설명이다. 이와 같은 기존의 설명 및 최근 더 정교해지고 있는 산재 원인에 대한 다양한 설명들은 주로 산업재해라는 결과물에 영향을 미치는 위험요인을 파악하기 위한 노력이라는 점에서 산업재해에 대한 내재적인 접근이라고 평가할 수 있다.

한국에서는 1964년 산재보험제도 시행과 1981년 「산업안전보건법」 제정으로 산업재해의 ‘보상’과 ‘예방’의 형식적 틀을 완성했다. 다만 예방과 보상 모두 ‘단층적인’ 고용관계를 전제하고 있었다. 이는 당시 단층적 고용관계가 일반화되었고 다양한 고용관계가 아직 나타나기 전이었기 때문에 아주 자연스러운 가정이었다.

하지만 1990년대 이후 한국사회에서 원하청관계의 심화와 고용형태의 다양화, 사내하

도급을 포함한 증충적인 고용의 확산 현상이 등장하면서 한 업체를 기준으로 재해율은 감소하고 있지만 해당 사업장의 안전보건수준은 향상되지 않는 역설적인 상황(ex. 사망재해의 하청화)이 발생하고 있기도 하다. 이러한 현상은 지금까지 산업공학(안전), 의학·간호학(보건) 영역에서 주로 논의되었던 사고 및 질병 예방 대책들에 일종의 공백지대가 발생하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 기존의 직접적인 위험요인에 대한 연구들에서는 비정규직·사내하도급·특수고용 등을 활용하는 것 자체가 재해위험이 될 수 있다는 가정으로 이어지지는 못하고 있었다. 다만 2000년대 이후로는 한국 뿐 아니라 세계적으로도 ‘위험의 외주화’에 대한 사회적 논의가 조금씩 증가하고 있으며(Benach & Muntaner, 2007; Quinlan et al., 2001; 박종식, 2007 등), 불안정고용 등을 중심에 두고 건강에 영향을 미치는 요인들에 대한 다층적 차원의 접근도 나타나고 있다(Benach & Muntaner et al., 2014). 이러한 점에서 산업재해에 대한 ‘사회구조적 원인’에 대한 접근의 필요가 있다고 할 수 있다. 한국사회에서는 기업간 관계와 고용관계의 증충적인 영향을 전형적으로 보여주는 사내하도급 형태에서 발생하는 산업재해에 대한 사회적 실체를 규명할 필요가 있다.

제2절

고용관계 변화와 새로운 산재취약계층

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

자본주의사회에서 회사는 개인의 노동력을 상품으로 구매하여 재화 및 용역을 생산하고 있다. 이러한 과정에서 회사-노동자 간 고용계약이 발생한다. 자본주의 초기 고용계약은 비교적 단순했다. 하지만 사회의 복잡성이 증대하면서 고용관계가 다양해지고 복잡해졌다. 최근에는 고용관계가 모호해지면서 고용계약도 복잡하게 나타나고 있다. 고용관계가 과거보다 한층 복잡해지면서 회사와 노동자 간의 관계와 노사관계가 변화하고 이는 다시 다양한 노동문제에 영향을 미치면서 과거와 다른 노동 현안들이 등장하고 있다.

그렇지만 사용자와 노동자 간의 고용계약에서 기본적으로 오늘날에도 여전히 노동자들의 신체적·정신적 피해는 발생하지 않을 것으로 가정하고 있다. 즉, 노동자들은 노동력 제공의 대가로 임금을 받지만 안전하고 건강하게 일을 수행하고 은퇴할 것으로 기대하고 있다. 하지만 상품으로써 노동력을 판매한 노동자들은 임금의 대가로 업무를 수행하는 과정에서 불가피하게 신체적 또는 정신적 피해를 경험하게 된다¹⁴⁾. 그렇다면 이와 같은 노동자들의 업무로 인한 피해에 대해서, 즉 고용계약을 할 당시의 기대와 달리 업무로 인한 피해에 대해서 어떻게 보상받아야 하는가라는 문제가 제기될 수 있다. 업무로 인해 발생한 예상치 못한 노동자들의 피해에 대해서는 위험(risk)을 생산한 사용자들이 책임을 져야 한다는 논리가 일반적으로 받아들여지고 있다. 이는 사용자들이 고용계약 당시 노동자의 노동력만 사용하겠다는 가정을 위배했다고 볼 수 있기 때문이다. 사용자들은 노동자들의 신체적·정신적 피해에 대한 보상, 특히 노동자가 사망했을 경우의 막대한 손해배상을 감내해야 하는 상황에서 자연스럽게 위험을 분산하기 위한 방안을 모색하면서 전통적인 의미의 보험제도를 고민하기 시작했으며,¹⁵⁾ 19세기 말 독일에서 처음으로 정부 주도의 산재보험제도가 등장하였다. 이후 노동자 및 노동조합의 요구를 바탕으로 인해 산재보험의 적용범위는 점차 확대되어 갔다(Elling, 1986). 나아가 노동자들이 업무상 피해에 대해서 사후적으로 보상받을 권리뿐 아니라 산업재해를 사전적으로 예방해서 근본적으로 노

14) 노동자들의 신체적인 피해는 크게 사고로 인한 손상과 직업병과 같은 질병으로 구분할 수 있다.

15) 보험의 사전적인 정의는 “우발적 사고나 병 따위의 장차 발생할 수 있는 일에 대비하여 미리 일정한 돈을 내게 하고, 약정된 조건이 성립될 경우 그에 맞는 일정 금액을 지급하는 제도”이다. 다음 백과사전(<https://dic.daum.net/word/view.do?wordid=kkw000113088&supid=kku000140583> 검색일: 2021년 9월 26일).

동자들의 피해가 발생하지 않아야 한다는 요구들이 제기되면서 사전적 예방 및 사후적 보상을 두 축으로 산업안전보건 체계가 그 틀을 완성해가고 있다고 평가할 수 있다.

2차 대전 이후 서구 자본주의의 황금기가 진행되는 가운데 노사 간의 역사적인 타협으로 복지국가가 등장하는데, 고용주-노동자 간의 관계가 1대1로 이루어지면서 일정한 공간에서 일정한 노동시간을 일하면서 고용의 지속성이 보장되는 표준적인 고용(Standard Employment Relation) 관행이 정착되었다. 이와 같은 표준고용 관행과 연동하여 산업 안전보건을 포함한 노동복지 제도들이 형성되어져 왔으며, 노동자들의 삶의 수준을 증진하는 데 기여해 왔다.

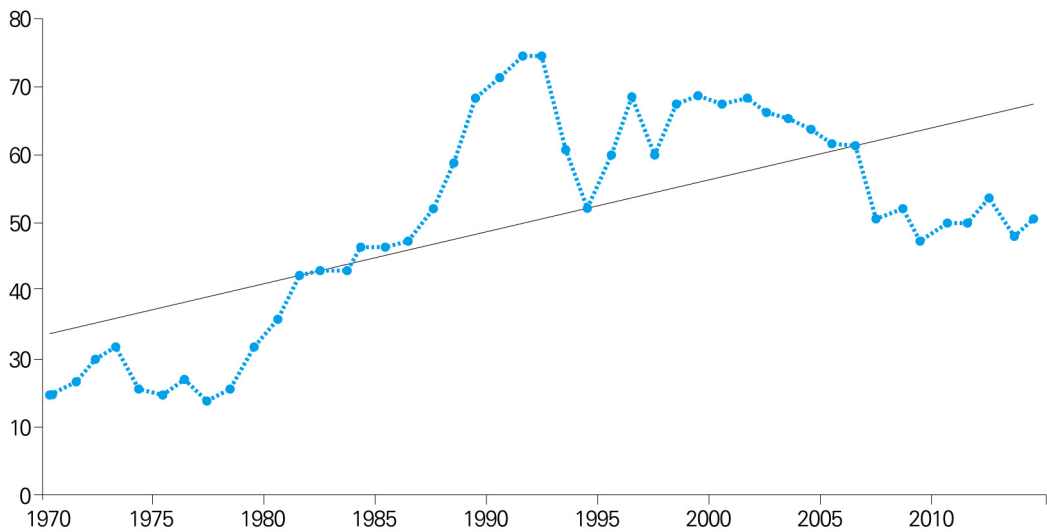
하지만 1970년대 초 서구 자본주의의 위기와 함께 기존의 표준적이고 안정적인 고용 관행, 제도화된 노사관계, 그리고 여기에 기반을 둔 복지국가들이 정당성의 위기에 직면하게 되었다(Offe, 1984). 위기에 대한 대응으로 기업들은 1970년대 이후 크게 기업 간 관계의 변화와 노동시장에서의 변화를 통해 위기극복을 시도하고 있다. 이와 같은 변화의 양상을 1990년대 이후 한국사회를 중심으로 살펴보도록 하자. 산업구조 변화의 측면에서 '원하도급 관계의 확산'과 노동시장 변화의 측면에서 '고용관계의 다양화'가 어떻게 전개되고 있으며, 또한 취업자들의 안전과 건강에 어떠한 영향을 미치고 있는가를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

1 원하도급 관계의 확산

1990년대 이후 한국의 경제성장과 함께 전개된 산업구조의 변화 특징으로는 산업 전반에서 원하청 관계의 확대 심화, 서비스업 노동자 수 증가 등을 지적할 수 있으며, 노동시장 변화의 특징으로는 비정규 고용 확대, '위장된/종속적 개인사업자(disguised/dependent self-employment)'(소위 특수형태고용 종사자)의 증가 등을 대표적으로 지적할 수 있다.

이 중 먼저 원하도급 관계의 확산 및 심화에 대해서 살펴보도록 하자. 1970년대 이후 산업화 과정에서 주도적인 역할을 담당한 한국의 재벌 대기업들은 1990년대 이후에는 필요한 노동력을 직접 고용하기보다는 업무나 공정의 분사화 또는 도급·용역화 방식을 선호하기 시작하였다. 이러한 흐름은 크게 '수평적인 네트워크'와 '수직적인 원하청'으로 구분할 수 있는데, 한국에서는 대체로 수직적인 원하청 방식의 성장전략을 선호하였다.

특히 1990년대 이후 한국의 제조 대기업의 경우 작업장 안에서는 사내하도급이 확산되고 작업장 밖으로는 파견용역 노동이 증가하면서 원하청 관계가 사회 전반으로 확대되었다. 한국의 기업 부문에서는 '위계화된 하청계열화' 현상이 일반화되었고, 이로 인해 대중 중소기업 간 격차 및 기업규모별 노동자 간 차이 등의 문제점들이 등장하였다(홍장표, 1993). 특히 1980년대 후반부터는 중소기업 중에서 위수탁기업(소위 도급업체)의 비중이 50%를 넘어서면서 원하도급 관계에서 기인하는 산업안전보건제도의 공백, 즉 하도급 부문이 산업안전보건 취약집단으로 등장할 가능성이 증가하고 있다. 지금까지 다양한 분야의 전문가들이 중심이 되어서 전개한 산재예방 노력들은 상당한 성과를 이루었다. 그런데 공학 및 보건의료의 관점에서는 그동안 간과되어져 왔던 '(하)도급' 자체가 이제는 산재발생의 원인의 하나로 영향을 미칠 수가 있다는 점을 이해하고 이를 통해 산재예방을 위한 방안을 모색할 필요가 있다.



[그림 3-1] 한국 중소기업의 수위탁기업(하청업체) 비중 추세

출처: 중소기업중앙회 <중소기업 실태조사>

2 고용관계의 다양화

다음으로 임금노동자 내부의 변화를 살펴보도록 하자. 오늘날 고용관계에서 나타나고 있는 특성은 과거의 풀타임 종신고용 관행이 점차 약화되면서 비표준적이고(nonstandard) 불안정한(precarious) 고용이 확산되고 있다는 점이다. 한국에서는 대체로 1990년대 초 반부터 다양한 형식의 비정규고용을 활용하기 시작한 것으로 알려져 있다(이는 앞서 간략히 살펴본 월하도급 관계 확산과 연동되어 있기도 하다). 다만 산업안전보건법에서 정규고용과 비정규고용을 구분하고서 별도의 법 적용을 하고 있지는 않기 때문에 비정규고용 그 자체만으로 산업안전보건의 취약계층이라고 할 수는 없을 것이다. 하지만 작업장 내의 다양한 사회적 관계 하에서 비정규고용 노동자들은 제도의 틀 내부에 있음에도 불구하고 차별적으로 제도의 적용이 나타나는 문제점들을 확인할 수 있기에 산재 취약계층이라고 할 수 있을 것이다.

비정규고용과 안전보건에 대한 이와 같은 문제인식에서는 작업조직들의 사회구조에 기반을 둔 비정규직의 개념화를 통한 개선방안들을 발전시킬 필요가 있다. 여기서 가장 중요한 대안의 모색은 ‘비표준(non-standard)’ 노동 개념에 대한 검토에서 도출될 수 있을 것이다. 비표준 노동은 기존의 표준적인(standard) 고용관계를 유지해온 규정들이 점차 약화되면서 노동자들이 다양한 고용관계에 놓이는 것으로 일반적으로 정의되고 있다. ILO가 2016년 발행한 보고서에서 비표준(non-standard) 고용을 크게 4가지로 구분하고 있는데, ① 임시고용(temporary employment), ② 파트타임과 호출노동(part-time and on-call work), ③ 중층적 고용관계(multi-party employment relationship), ④ 위장된 고용/종속적 개인사업자(disguised employment/dependent self-employment)이다(ILO, 2016).

[표 3-1] ILO(2016)에서 정의하는 비표준고용의 유형

비표준 고용(non-standard employment)
1) 임시고용(temporary employment) 특징: 기간의 제한이 있음(not open-ended)
2) 파트타임과 호출노동(part-time and on-call work) 특징: 풀타임이 아님(not full-time)
3) 중층적 고용관계(multi-party employment relationship) 특징: 직접적이지 않지만, 최종 이용자(end user)에게 종속적인(subordinate) 관계
4) 위장된 고용/종속적 자영업자(disguised employment/dependent self-employment) 특징: 부분적으로 고용관계가 아님(not part of employment relationship)

이와 같은 비표준 고용의 유형 중에서 ③의 경우가 원하도급 관계 하에서 일하고 있는 노동자들이 해당되는데, ③에 해당되는 노동자들은 여러 명의 사용자들과 관련이 있기 때문에, 자칫 어느 사용자도 해당 노동자들의 안전 문제에 무관심할 수 있는 위험이 있다. 즉, 이러한 점에서 도급관계 하에 있는 노동자들의 안전보건 문제는 누구도 책임지지 않는 영역에 존재할 수 있기 때문에 산업구조의 변화와 고용관계의 변화 속에서 해당 노동자들이 보다 안전하고 건강하게 일할 수 있는 환경조성 방안을 모색할 필요가 있다.

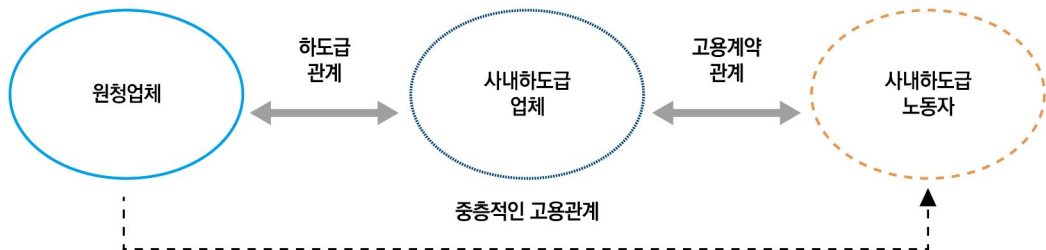
앞으로도 한국의 제조업 작업장 내 안전보건수준 증진을 위한 정책 방향으로 기존의 산업공학·보건의료적인 접근을 하는 것은 계속 필요할 것이다. 하지만 제조업 내 노동시장의 변화로 새로운 고용계약 관계들이 점차 확산되고 있다는 점에서 기존의 산업공학·보건의료적인 접근과 함께 사회구조적인 측면에서 산업재해에 대해 접근하고 하도급이라는 구조적 요인에 의해서 발생하고 있는 산업재해를 관리하고 줄여나갈 필요성들이 점차 커지고 있다. 한국의 재해율은 지속적으로 낮아지고 있지만, 제조업종에서 원청인 대기업 중심의 산재예방사업을 전개하는 것으로는 중소기업체 및 사내하도급업체 노동자들을 대상으로 한 산재예방사업을 효과적으로 진행하기에 어려운 점들이 있을 수 있다. 즉, 산업재해를 감소시키기 위한 기존의 노력만 고수할 경우 작업장 내 노사관계에서 제외된 사내하도급 노동자들에게로 재해위험이 전가되는 양상이 나타날 수가 있다. 결과적으로는 산업재해의 감소가 아니라 재해 대상 노동자가 바뀌는 것에 불과하고, 영세 사내하도급 노동자는 산업재해 시스템에서 배제되면서 (원청의) 재해율은 지속적으로 낮아질 가능성이 있다. 따라서 한국사회 제조업을 포함해서 작업장 전반의 산업안전보건 수준을 향상시키기 위해서는 산업구조와 노동시장 변화의 특성을 반영한 산업재해에 대한 접근과 방향설정이 필요하다.

고용구조 및 고용환경으로 인한 산업안전보건 문제에 대한 문제의식은 사업장 차원에서 공학적인 혹은 보건학적인 직접적인 개선방안을 바로 제시할 수 있는 것은 아니다. 사업장 전반의 산업안전보건 수준 향상을 위해 중장기적으로 사업목표 및 인력운영 방안을 모색할 필요성을, 안전보건 의제를 기업 내 다양한 조직 및 문화에 반영할 필요성을 제안하는 것이다. 즉, 위법사항에 대한 즉각적인 개선방법을 지적하는 것이 아니라, 기업 조직 전반의 안전보건 문화 및 환경 개선의 필요성을 제시한다. 이러한 과정에서 기업문화, 나아가 한국의 문화를 안전을 우선시하는 쪽으로 바꾸려는 노력이 필요할 것이다.

3 변화의 맥락

그렇다면 왜 한국의 제조업에서 사내하도급 노동자들을 활용하는 경우가 점차 증가하고 있는가에 대해서 간략하게 그 원인을 설명할 필요가 있을 것이다. 이러한 원인에 대해서 설명하는 과정에서 산업재해에 내재되어 있는 사내하도급의 속성들을 찾아내는 데 도움이 될 수 있을 것이다.

사내하도급은 하도급업체가 원청업체의 일정한 생산 업무를 도급받아 이를 원청업체 사업장에서 원청업체 생산시설을 이용하여 수행하는 경우로 하도급업체가 자체적으로 생산한 물품을 원청업체에 납품하는 일반적인 하도급과 차이가 있다. 하도급관계 중에서 사내하도급은 원청업체의 작업장 내(in-house)에서 하도급거래를 통해 사업이 이루어진다는 점이 가장 큰 특징이다. 사내하도급업체는 생산시설이나 생산수단을 보유하지 않고서 사업을 진행하고 있기에 일종의 ‘노무도급’이라고 할 수 있다. 따라서 대법원 판결에서 ‘원청업체의 부속 부서와 같이 볼 수 있는 경우’가 하도급업체 중에서 사내하도급업체에 보다 근접한 정의라고 할 수 있다. 그리고 사내하도급 노동자는 형식적으로는 하도급거래 계약 기간 동안만 하도급업체와 고용계약이 성립되는 노동력 거래라는 특징이 있다(박종식, 2014).



[그림 3-2] 사내하도급의 계약관계 특징

사내하도급 노동의 두 가지 특성 중에서 사업거래 관계의 특성이 강조되고 노동계약(고용) 관계의 특성은 약화되면서 현실에서 여러 문제점들이 나타나고 있다. 즉, 사내하도급 노동자들은 사내하도급업체와의 노동계약 관계를 통해 고용이 이루어지고 있기 때문에 원칙적으로는 사내하도급업체의 지휘 및 통제 하에서 일해야만 한다. 하지만 현실에서 사

내하도급 노동자들은 작업장의 공간적인 위치가 '원청사업장 안'이라는 점에서 원청 자본의 생산 계획 및 과정, 그리고 작업장에 대한 통제에 사실상 편입되어 '노동과정에서는 일원화'되었다고 평가할 수 있다(김왕배·박종식, 2008). 그 결과 사내하도급 노동자들은 형식적으로는 원청기업의 노동력관리체제에서 배제되어 있지만(예를 들면 별도의 임금 및 보상체계) 실질적으로 원청업체와 하도급업체의 '이중적인 통제'를 받는 중층적인 위치에 놓여 있다. 일반적인 하도급과 달리 사내하도급 노동자에 대한 사용자책임은 원청업체에게 있을 가능성이 크다. 그러나 한 사업장 내에서 생산과정에 참여하고 있는 노동자라는 점은 동일함에도 불구하고 원청(직영) 노동자와 사내하도급 노동자들은 법률적·형식적으로 구분되어 있다. 이러한 특징으로 인해 사내하도급 노동의 등장과 함께 노동자가 사용자와 직접 고용계약을 체결할 때는 나타나지 않았던 다양한 노동문제들(고용 및 노사관계, 기업복지, 산업안전 등)이 제기되고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 사내하도급은 '새로운 고용계약 관계'의 하나인 중층적인 비표준적 노동자¹⁶⁾이지만 노동자로서 권리는 이와 같은 계약관계의 중첩으로 인해 형해화되는 측면이 있다.

사내하도급 노동의 확산은 기업 내 내부노동시장의 외부화 및 이중화가 등장하게 되는 원인을 통해서 설명할 수 있다. 즉, 사업주 입장에서는 정규직에 비해 절대임금뿐 아니라 자체적인 인력관리비용(넓은 의미의 거래비용)이 줄어드는 효과를 가지게 되며, 그 과정에서 정규직 노동조합의 임금 및 고용에 대한 요구에 대한 대응전략이 된다. 물론 기업내 부노동시장의 형성은 사업주의 입장에서는 거래비용의 감소전략에 의한 것일 수도 있지만, 그 내부에서 한편으로 노동자들 스스로가 조합을 구성하여 고용 안정이나 임금, 승진 등을 요구해 왔기 때문이기도 하다. 정규직 노동조합에서 전개하는 사업주에 의한 일방적인 해고의 저지, 노동조건 개선과 기업복지, 그리고 경영참여 등의 요구는 사업주의 입장에서 보면 비용을 증대시키는 요구일 수밖에 없다. 여기에 대응해 기업은 정리해고와 같은 구조조정 권리를 법적으로 보장받고 노동조합의 세력을 약화시키는 것과 함께, 고용의 불안정성으로 인해 노조의 결성과 조직이 상대적으로 어려울 수밖에 없는 비정규직에 대한 선호를 하게 되는 것이다. 하지만 노동조합에서는 고용안정을 요구하게 되면서 비정규직, 특히 한 사업장 내에서 사내하도급 노동의 확산은 원청 사업주와 정규직 노동

16) 사내하도급 노동자들은 비정규직 노동자가 아니라 '사내하도급업체의 정규직'이라는 지적도 있지만, 중층적인 계약이 노동자의 고용보장을 구조적으로 해줄 수 없다는 점에서 사내하도급 노동을 파견노동과 함께 비정규직 고용의 한 유형으로 볼 수 있다. 파견노동의 경우 보통 temporary agency work(TAW)라고 표현하는데, 이는 파견노동 자체에 임시성이 내재되어 있기 때문이다. 실제 사내하도급은 중간업체를 통해 고용이 매개되고 있다는 점에서 파견노동과 함께 전형적인 중층적인 비정규직(비표준) 노동자들과 할 수 있다.

조합의 담합(collusion), 또는 동의(consent)에 의한 과정으로 해석할 수가 있다(박종식, 2014). 즉 사내하도급 노동은 1980년대 후반 이후 한국 제조업에서 기업내부노동시장의 형성과 발전과정에서 노사 간 상호작용의 결과 본격적으로 등장하기 시작한 새로운 고용 관계이면서 한편으로는 전근대적인 고용관계라고도 할 수 있다.

한국에서는 사내하도급 활용이 본격적으로 확산되기 시작한 1998년 외환위기 이후에, 특히 사내하도급 문제가 중점적으로 제기된 2000년대에 제조업 사내하도급에 대한 실태 조사 및 연구들이 나타나기 시작하였다. 외환위기를 경과하면서 사내하도급 노동자를 포함한 비정규직 노동자의 요구가 분출되면서 자연스럽게 이에 대한 노동계와 정부 당국의 노동정책적인 차원에서의 관심이 제고되었다. 이에 따라서 제조업 부문 사내하도급 노동에 대한 실태조사가 부분적으로나마 전개되었다.¹⁷⁾ 초기의 사내하도급에 대한 연구들은 주로 정규직과 사내하도급 노동자들의 임금 및 근로조건 실태, 기업복지의 차별적인 지급 현황 등에 대한 비교를 통해서 사내하도급 노동의 실태를 규명하기 위한 작업들이 전개되었다. 초기 사내하도급 노동에 대한 조사 및 연구들에서 나타나는 특징은 대체로 ‘발견적 맥락’(heuristic context)에서의 조사연구가 주류를 이루고 있다는 점이다. 그리고 외환위기 이후 노동시장, 노사관계 내의 변화양상에 대한 고찰을 바탕으로 사내하도급의 노사관계 내 지위와 노동시장 조건 등에 대한 초보적인 실태 파악과 대안 마련이 중점을 이루고 있다.¹⁸⁾

17) 정부 차원에서도 사내하도급을 비롯한 비정규직 노동문제를 무시할 수는 없었다. 그 결과 노동부에서도 2003년도에 ‘비정규직 대책과’가 신설되었으며, 이어서 노동부에서는 ‘사내하도급 실태조사’(노동부, 2004a)를 진행했으며, 이어서 ‘사내하도급 점검 지침’(노동부, 2004b)을 마련하였다.

18) 당시의 실태조사 보고서 중에서 신원철 외(2003)는 사내하도급 노동자들의 산업안전보건 문제를 〈부록〉에서 다루고 있으며, 김영주 의원실(2004)은 조선산업의 원하도급 산재실태에 대한 비교 보고서를 발표했다.

제3절

도급에 대한 사회적 대응과 한계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 사내하도급의 ‘모호성’과 산업안전보건

한국에서는 1998년 외환위기 이후 외주화를 통한 소위 ‘간접고용’이 점차 일반화되고 있다. 구체적으로는 1998년 7월 소위 ‘근로자파견법’(파견근로자보호 등에 관한 법률) 시행으로 한 명의 노동자에게 두 명 이상의 사용자가 존재하여 ‘이중착취’ 논란이 있는 파견노동이 합법화되었으며, 2007년 7월 소위 ‘비정규직법’¹⁹⁾이 시행되었다. 하지만 기간제노동자 및 단시간 노동자들을 보호하겠다는 법안의 통과로 인해 기업들은 법적으로 허용되는 비정규직(기간제/단시간/파견) 고용이 오히려 고용에 대한 ‘규제의 영역’에 포함된다고 판단하면서 파견 이외의 용역, 사내하도급, 독립도급 등의 ‘대체고용’(alternative employment)을 활용하면서 고용의 탄력적인 운영과 인건비 절감을 지속적으로 시도하고 있다.

오늘날 ‘대체고용’ 중에서 특히 제조업에서 광범위하게 활용되고 있는 유형은 동일 사업장 내에서 원청 정규직과 함께 일하고 있는 ‘사내하도급 노동’이다. 한국에서 1990년대 이후 확대되고 있는 ‘사내하도급’은 생산의 외부적인 분할이 아니라 동일한 사업장 내에서 별도의 하도급업체를 통하여 생산의 일부를 담당하게 하는 양태로 나타나고 있다. 이러한 점에서 사내하도급은 기업 간의 ‘경제적인 거래관계’가 기업 간 및 기업 내 ‘고용관계’와 중첩되어(over-determined) 나타나고 있다는 점을 핵심적인 특징으로 한다. 따라서 사내하도급 노동은 ‘고용관계’이기도 하면서 동시에 ‘경제적 거래관계’이기도 한 개념상의 모호함으로 인해 새로운 문제점들이 제기될 수 있다. 즉, 바람직한 경우에는 양쪽의 이해당사자에게 모두 책임을 물을 수도 있지만, 그렇지 못한 경우에는 어느 쪽에서도 책임지려 하지 않고 서로 떠넘기는 경우가 발생할 수가 있다.

‘사내하도급’의 이와 같은 모호한 두 가지 특징으로 원청 사업주는 우선 노동자들을 직접 고용해야 하는 부담을 덜 수가 있다. 즉, 사내하도급 노동자 활용으로 인건비 부담을 줄

19) ‘비정규직법’은 2007년 7월에 시행된 「기간제 및 단시간 근로자 보호 등에 관한 법률」과 1998년 7월에 이미 시행된 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」을 묶어서 통칭하는 용어이다.

일 수 있고, 동시에 작업에 대한 지휘·감독 체계를 유지하면서도 고용에 따른 책임은 ‘하도급계약’을 매개로 사내하도급업체 사업주에게 전가할 수 있다. 그 결과 사실상 소속 사업장 원청의 지휘·감독관계 하에서 원청의 생산시설을 이용하여 작업을 하고 있음에도 불구하고 법적으로는 ‘도급’의 형식으로 계약이 체결되어 있기에 고용문제는 오로지 사내하도급업체 사용자와의 관계로만 제한되게 된다. 이러한 점에서 사내하도급 노동자들의 실제 사용자가 누구인지가 매우 불분명하며, 이러한 점에서 사내하도급 노동을 법적으로 규정하기 이전에 ‘사회적인 실체’를 규명하기 위한 사회적인 노력이 필요하다고 할 수 있다.

하지만 산업재해에 대한 기존 연구들을 살펴보면 작업장 내 산업재해를 사회구조적인 측면에서 파악하거나 접근하려는 시도들을 사회과학 영역에서는 그다지 많이 찾아볼 수 없다. 특히 새로운 고용관계의 등장 및 노동시장의 변화양상으로 인해 야기될 수 있는 산업재해의 위험요인이 무엇인가에 대한 접근이 제대로 이루어지고 있지 않다고 여러 학자들이 지적하고 있다(Goudswaard et al, 2002: 12; 박두용 외, 2005: 21-31; Wooding et al, 1999[2008]: 103-105; Benach and Muntaner, 2007).

2 한국에서 (사내)하도급과 안전보건 문제 대응

1981년 한국에서는 산업안전보건법(이하 산안법)이 제정되었지만, 사업장 내 유해하고 위험한 작업을 하도급 및 외주화하는 것에 대한 규제는 없었다. 일차적으로는 당시까지만 하더라도 노동자들의 산업안전보건 문제에 대해서 사회적으로 별로 관심이 없었기 때문이다. 두 번째로는 1980년대 초반까지만 하더라도 1차 산업의 노동력이 제조업이나 서비스업으로 유입되면서 임금노동자가 증대되고 있던 시기로서, 다양한 고용형태로 노동자들을 활용하는 것에 대한 인식이 없었기 때문이다. 이와 같은 이유로 산업안전보건의 규율 대상이 되는 노동자들은 직접 고용하는 것을 자연스럽게 전제로 하고 있었다. 따라서 제도가 도입된 1980년대 초반의 시대적인 상황에서는 기존 사업장 내에서 사내하도급을 활용하고, 나아가 사내하도급 부문에 위험한 작업을 떠넘기는 방식의 기업 간 관계에 대해서는 고려를 하지 못했다.

1990년도에 이르러서야 비로소 안전·보건상 유해·위험한 작업의 분리 도급을 하는 경우 노동부 장관의 인가를 받아야 할 작업의 종류를 정하기 위하여 산안법에 ‘도급 금지작업’에 대한 규정을 신설하였다. 하지만 그 내용을 살펴보면 일부 유해물질을 취급하는 작

업에 대해서만 부분적으로 하도급(도급)을 금지하고 있다. 산안법 제28조(유해작업 도급 금지) 및 제28조 제1항에서 “안전·보건상 유해하거나 위험한 작업 중 대통령령이 정하는 작업은 고용노동부 장관의 인가를 받지 아니하면 그 작업만을 분리하여 도급(하도급을 포함한다)을 줄 수 없다”고 하면서 처음으로 (하)도급금지를 규정하고 있다. 여기서 언급하고 있는 유해하거나 위험한 작업의 내용을 살펴보면 “사업장내에서 제품생산에 필요한 공정의 일부분을 도급하는 경우로서 ① 도금작업, ② 수은·연·카드뮴 등 중금속을 제련·주입·가공 및 가열하는 작업, ③ 법 제38조의 규정에 의한 제조 또는 사용허가 물질을 제조 또는 사용하는 작업, ④ 기타 유해 또는 위험한 작업으로서 정책심의위원회의 심의를 거쳐 노동부 장관이 정하는 작업을 말한다.”고 규정하면서 한국에서 최초로 원청에서 하도급을 통해 위험을 전가하려는 시도들에 대한 규제책이 도입되었다. 하지만 유해물질을 중심으로만 도급을 규제하고 있으며, 규제하는 유해물질의 종류도 극히 제한적이라는 한계가 있다. 건물 외부에 매달려서 하는 작업(고소작업)과 같이 위험한 작업에 대해 안전장치를 설치할 능력도 없는 사내하도급업체에게 도급계약을 통해 고소작업을 위임하는 경우에도 현재는 규제할 방법이 부재한 실정이다.

1990년 1차 전부개정으로 포함된 산안법상 도급(하도급)과 관련된 규정으로는 제18조의 안전보건총괄책임자, 제28조의 유해작업 도급 금지, 제29조 도급사업 시의 안전·보건조치, 제29조2의 안전·보건에 관한 협의체의 구성·운영에 관한 특례를 찾아볼 수 있다. 이들 규정에서는 ‘같은 장소에서 행하여지는 사업’, ‘도급을 주어 하는 사업’, ‘수급인(하수급인 포함)’(산안법 제18조), ‘수급인’, ‘수급인의 근로자’라는 표현을 사용하고 있다. 그리고 ‘도급을 주어 하는 사업’의 사업주를 도급사업주 내지 도급인이라 지칭하도록 하고 있다(산안법 제29조 및 제29조의2). 이러한 내용들을 근거로 법률적인 의미에서 사내하도급 노동의 개념을 추출하면 ‘같은 장소에서 행하여지는 사업’을 도급받은 ‘수급인의 근로자’가 사내하도급 노동자라고 할 수 있다. 하지만 이와 같은 ‘사내하도급 노동’은 특정한 법률적 효과를 지향하는 법적 용어가 아니라 동일 사업장 내에서 사용자가 다른 노동자들을 사회적으로 지칭하는 개념이며, 따라서 아직까지 사업장 내 원하도급 관계 하에서 노무를 제공하는 사내하도급 노동자들에 대한 법률적인 개념은 없다. 이러한 점에서 산안법 제29조(도급사업에 있어서의 안전·보건조치)를 통해서 하도급에 대한 부분적인 규제 제도가 시행되고는 있지만, 사내하도급 노동자들에 대해서 보다 명시적인 제도적인 보호방안은 아직까지 공백으로 남아있다고 할 수 있다. 따라서 사내하도급업체 소속의 사내하도급 노동자들이 산업사고에 대한 위험에 보다 더 심각하게 노출되어 있음에도 불구하고

하고 오히려 산업안전보건과 관련된 제도의 보호를 충분히 받고 있지 못한 실정이라고 평가할 수 있다.

3 2018년 산안법 2차 전부개정과 도급영역 보호 확대와 과제

한국사회의 원하도급관계가 점차 심화되고 복잡해지면서 기존 산안법에서 규정하고 있던 도급 규정의 한계는 앞서서도 지적하였다. 이러한 비판들을 고려해 2018년 산안법 전부개정에서는 직접적인 고용관계가 없더라도 산안법 상의 보호대상으로 포함하는 방안들을 모색하고 있다. 이는 사업장 전반에서 포괄적인 지휘명령을 수행하고 있는 실제 최종 사용자(end-user)의 책임과 역할을 규정하기 위한 시도라고 할 수 있다.

그동안 실질적 고용관계가 없는 수급인 근로자의 사망이나 부상에 대하여 도급인의 책임을 묻기 위해서는 별도의 입법이 필요한데 이번 산안법 개정에서 수급인 근로자의 사망에 대해서도 도급인이 책임을 질 수 있는 규정이 도입되었다. 아울러 종전 법에서 보호대상으로 삼지 아니하였던 특수형태근로종사자 중 일부도 법률의 보호대상으로 삼았는데, 이는 과거의 도급보호조치와 비교하면 진일보했다고 평가할 수 있다. 하지만 산업안전보건법은 특수형태근로종사자의 개념을 정하면서 산업재해보상보험법의 것을 그대로 빌려 쓰고 있어서 여전히 한계가 있다. 특히 특수형태근로종사자의 범위에 관련한 쟁점을 제외하면 보호대상의 사각지대에 들어가 있는 노무제공자의 대표적인 사례인 1인 자영업자, 1인 도급업자들은 여전히 배제되고 있다는 측면에서 아쉬운 점은 있다. 아울러 이번 2차 전부개정에서는 도급의 금지와 승인 제도(제58조, 제59조) 및 재하도급 금지(제60조)와 적격수급인 선정 제도(제61조)를 통해 도급에 대한 규제들을 보다 구체화하고 있다.

다만 산업안전보건법이 적용되는 도급의 범위는 민법의 도급 범위보다 넓다고 해석해야 하므로 설혹 민법상 도급계약의 조건을 명확하게 충족하지 못하는 업무 형태에 대해서도 산업안전보건법을 적용하는 데 있어서는 폭넓게 도급으로 인정하면서 보호에 초점을 둘 필요가 있다. 그리고 도급관계 하에서 특수형태근로종사자 등 기존 근로계약관계에서 벗어난 취업자들을 보다 적극적인 보호의 대상으로 포괄하기 위한 노력이 필요할 것이다. 이러한 방향과 원칙을 제시할 때 '모두를 위한 산안법'으로 나아갈 수 있을 것이다.

제4절

새로운 문제에 대한 대응 전망

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사내하도급 안전보건수준 향상을 위해 지금까지 제시되고 있는 개선 방향을 네 가지로 정리해보고자 한다.²⁰⁾

1 사내하도급 노동자들의 산업안전보건 대응역량 강화

사내하도급업체 일선 현장관리자들은 사내하도급업체의 안전수준을 향상하기 위해서는 기본적으로 일하는 노동자들의 처우개선 및 근무환경 개선이 일차적이라는 점을 지적하고 있다. 업무의 강도에 비해 상대적으로 낮은 처우로 인해 노동자들의 이직이 빈번하게 되면서 안전보건교육을 비롯한 안전보건시스템이 제대로 작동하지 않고 있다는 점을 지적하고 있다. 현재 원청 사업장 내에서 사내하도급 부문의 안전보건시스템이 충분히 작동하지 않는 점들이 있다면 사업장을 옮겨다니는 노동자들의 흐름(flow)을 차단하기 위한 외부적인 노력이 필요할 것이다. 이를 위해서 원청사업장 소속 지역 내에서 옮겨다니는 노동자들의 안전보건관리를 할 수 있는 거점(post)(예를 들면 지역 근로자건강센터 등)을 확보하거나 또는 이동하는 거점(이동식 안전보건교육 버스)을 마련하는 것도 대응 방법이 될 수 있을 것이다.

한편으로 사내하도급 노동자들의 산업재해 은폐 문제도 여전히 남아있다. 공상처리로 인해 은폐된 산업재해의 규모를 추정하여 비교해본 결과(박종식, 2014) 사내하도급 노동자의 재해율이 원청보다 높았으며, 또한 재해율의 격차가 점차 커지고 있음을 확인할 수 있었다. 원청 노동자들의 경우 노동조합의 활발한 활동으로 인해 노동자들의 산재처리에 적극적인 환경이 조성되어 있는 반면, 사내하도급 노동자들은 고용불안 및 잦은 이동으로 인해 노동조합에 가입한 비율이 매우 낮기 때문이라는 점도 산재은폐에 있어서 중요하게 설명되어야 할 것이다. 즉, 작업장 내 노사관계의 포함 여부가 중요한 변수 중의 하나로 작동하고 있다.

20) 이하 개선방안에 대한 논의들은 박종식 외(2021a; 2021b)에서 제안한 내용에서 차용한 내용이 있음을 밝힌다.

또한 작업장 내에서 직접적인 산재사고와 근골격계 질환 등의 직업성 질환과 직무 스트레스 또한 노동자의 건강권을 침해하는 중요 문제라 할 수 있다. 대부분의 제조업 사내하도급 노동자들은 노동집약적인 공정에서 반복적인 업무를 수행하고 있기 때문에 이러한 근골격계 질환 및 업무상 스트레스와 같은 직업성 질병 문제는 제기될 수밖에 없다. 특히 근골격계 질환 등의 질병으로 인한 산업재해는 원청 노동자들과 달리 고용 불안 및 잦은 이동을 겪는 사내하도급의 경우 인정받지 못할 가능성이 크다.

다만 최근 산재은폐는 다소 줄어들고 있는 것으로 추정된다. 최근 한국의 산업재해 피해 노동자 수가 꾸준히 증가하고 있는데, 이는 한국의 산업안전보건 수준이 낮아져서라기 보다는 과거보다는 산재보험을 통해 보상받고 치료받는 노동자들이 증가했기 때문이라고 할 수 있다.

2 사내하도급업체들의 산업안전보건 대응역량 강화

원청인 대기업들은 하도급기업의 경영상의 독립성을 보장한다는 명분으로 산업안전보건의 책임을 개별 하도급업체에게 떠넘기는 경우가 빈번하다. 사실상 형식적인 사장에 불과하고 안전보건에 대한 투자여력이 없는 하도급업체에서는 노동자들의 안전하게 일할 수 있는 권리를 제대로 보장해 줄 수 없다. 또한 원청업체에서는 유해위험 작업에 대한 하도급이 금지되고 있음에도 불구하고 산재가 발생한 공정에 대해 시설투자를 통해 위험요인을 제거하기 보다는 아예 공정 자체를 외주화하여 사내하도급업체에게 맡기는 경향이 일반적으로 나타나고 있다.

이러한 맥락에서 사내하도급업체들의 ‘안전보건대응 역량 강화’ 방안을 모색할 필요가 있다. 조선소 협력업체들을 대상으로 안전관리에 있어서 가장 어려운 점을 확인한 결과(김태구 외, 2014), “산업안전보건법을 이해하고 준수하기 어렵다”는 점을 호소하고 있었다. 산안법상 사내하도급업체들이 준수해야 할 안전조치, 구비서류 확보, 안전보건계획 수립 및 안전보건교육 진행 등 제도 전반의 시행에 있어서 어려움을 호소하고 있다. 이와 같은 내용은 사내하도급업체들이 자율적으로 안전보건관리를 할 수 있는 역량이 부족하다는 점을 여실히 보여주는 사례라고 할 수 있다.

이러한 원인은 우선 사내하도급업체들의 규모가 대체로 100인 미만인 경우가 대부분

이어서 별도의 사무직 관리자들을 확보하기 어렵기 때문이다. 대부분 사내하도급업체들은 업체대표-현장감독자(소장)-총무 3인이 인사노무, 총무, 안전관리, 생산관리 전반을 책임지고 있는 상황에서 전문적이고 체계적인 대응이 어렵다. 앞서 사내하도급 노동자들의 잦은 이동도 인사노무관리가 주먹구구식으로 진행되기 때문이며, 안전관리도 원청이나 대행기관의 지원으로 힘들게 진행하고 있는 것이 현실이다.

사내하도급업체의 자체적인 안전보건역량 확보를 위해서는 안전보건에 대한 일정한 물적 자원(resource)을 확보할 수 있도록 지원하는 것이 필요할 것이다. 이러한 점에서 원청에서는 하도급업체에 기성금을 산정할 때 별도의 안전보건관리비(인건비 포함)를 별도로 제공하고, 이를 안전보건관리에만 사용해서 안전보건관리 투자여력을 마련하는 것이 필요할 것이다.

다음으로 물적 자원뿐 아니라 안전보건관리 인적 자원(human resource) 확보방안도 검토할 필요가 있다. 사내하도급업체들의 현장소장들의 안전보건관리를 체계적으로 지원하는 공동의 안전보건관리자 스템을 원청에서 지원해주는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다. 현장소장들의 업무에서 안전관리가 20~40% 정도를 차지한다고 하는데, 이 부담을 줄이면서 사내하도급업체들 공동의 안전관리자나 보건관리자 채용을 지원하는 것도 방법이 될 수 있다.

최근 모 대기업 급사의 경우 사내하도급업체들을 통합하여 수천 명 규모의 자회사로 전환하면서 안전관리자와 보건관리자들을 여러 명 채용해서 안전보건관리를 담당하는 사례가 있다. 개별 원청의 사정에 따라서 사내하도급업체의 통합은 어렵더라도, 사내하도급업체 공동의 안전보건관리자 채용 및 지원은 고민해볼 필요가 있을 것이다.

그리고 원청 사내하도급업체들의 공동안전보건관리체계 구축(안전관리자 네트워크 구축)을 지원하거나 의무화하는 방안도 고민할 수 있다. 석유화학, 철강업, 조선업 등은 원청업체들이 특정 지역에 밀집되어 있으며, 다수의 사내하도급업체들과 협력관계를 유지하고 있다. 이런 지역들의 경우 개별 업체를 뛰어넘는 공동안전보건관리체계를 구체화할 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

공단/산단에 공동안전관리체계를 두게 되면 그 산업단지에서 진행되는 정부정책지원 사업이 기업의 수준을 고려하여 집단관리를 할 수 있을 것이다. 개별 중소기업 차원에서 접근하면 전면 도입하기가 어렵겠지만, 사업장이 밀집되어 있고 접근경로가 있는 곳에 체계를 구축하는 것이 유리할 것이다.

아울러 사내협력업체들에 대한 접근성과 산안법 적용의 어려움을 타개하기 위하여 안전관리자 네트워크 구축 논의가 필요하다. 안전관리자들의 네트워크를 만들어 정보를 공유하고 안전관리 체계도 질적으로 높이고자 하는 논의가 있었는데, 종합적으로 정보를 제공하는 체계와 대상별로 네트워크를 분류 및 통합함으로써 전체적인 산안 네트워크 수준과 인식 수준, 안전관리 수준을 높일 수 있을 것이다.

나아가 공동안전보건관리체계가 구축되면 해당 사업장과 비슷한 직종·업종에서 사고가 나는 경우, 또는 당해 사업장에도 산재·산안 문제가 발생할 수 있다고 생각되는 경우 사업장 간의 상호학습을 할 수 있는 장이 형성되면서 상호벤치마킹의 장이 생성될 수 있을 것이다.

3 사업장 전반의 안전보건역량 강화를 위한 원칙의 역할

사업장 내에서 위험의 직접생산자인 원청업체가 위험을 포함하여 전반적인 지배력이 있으므로 그 지배력이 미치는 범위(사업장) 내에서 모든 안전보건조치를 취할 의무가 있다. 즉, 위험을 생산하는 자가 그 위험에 대해서도 관리책임을 부담해야 하는 것이 원칙이다. 원청업체에서는 직접 고용한 노동자들뿐 아니라 사내하도급 노동자, 나아가 업무상 일시적으로 사업장에 방문한 사람들에 대해서도 안전보건의 책임을 져야 할 것이다. 권한이 별로 없는 사내하도급업체는 원청업체에 대해 거의 절대적으로 종속될 수밖에 없는 처지이며 또한 재해예방을 할 능력이 부재하기 때문에 노동자에 대하여 유효한 안전보건조치를 강구할 수 없는 경우가 많다. 따라서 사업장 전반의 안전보건에 대한 예방 및 감시의 책임은 원청에서 포괄적으로 지더라도 원청업체와 도급업체 각각의 역할을 보다 구체화하는, 일종의 원하청 공동 사업장 내의 역할 분담을 분명하게 할 필요가 있을 것이다. 일차적으로는 사업장 전반을 원청이 관리하더라도, 구체적인 개별 공정별로는 상대적으로 이해도가 높은 사내하도급업체들에게 관리책임을 부과하는 것도 방안이 될 수 있을 것이다.

한편 산업안전보건 취약부문(하청 부문 및 비정규/비공식 고용)의 확산에 대해서 대기업-원청사업주가 모든 책임을 지라는 요구도 있다. 이러한 점에서 사내하도급업체가 실질적으로 안전관리를 할 수 있도록 원청업체에서는 사내하도급업체에 대하여 자신이 소유하고 있는 기계·설비 등에 대한 안전보건(유해·위험성)정보 제공을 강화하는 등 사내하도급업체에 의한 안전관리의 여건을 적극 조성하여야 한다.

또한 좋은 제도로 평가받고 있는 위험성평가를 사내하도급업체와 협력하여 함께 실시하고 그 결과를 사내하도급업체 및 그 노동자에 전달하는 한편, 원청과 사내하도급업체 간, 사내하도급업체 간에 연락·조정을 강화함으로써 원청과 사내하도급업체 간 재해예방 활동이 유기적으로 이루어져야 할 것이다.

원하청 안전보건관리시스템의 일원화 원칙 아래에, 최소한 동일 사업장 내에서는 원하청 공동 산보위 등은 반드시 진행하도록 강제할 필요가 있다. 이외에 사업장 특성을 반영한 원하청 공동 안전보건관리교육 프로그램을 개발 및 진행하는 것도 권고할 필요가 있다. 영국 안전보건관리 일반지침 안전보건훈련 요약지침 등에서는 안전보건관리 업무내용에 모기업과 협력업체가 동일하게 안전표준을 적용하도록 권고하고 있다(김태구 외, 2014).

4 사업장 외부에서 하도급 부문 역량강화 지원

사업장 수준에서의 대응과 함께 기존의 기업 경계를 넘어서는 원하청관계나 다양한 고용관계에서 발생하는 위험에 대한 관리방안을 사회적으로 모색해야 할 시점이기도 하다. 즉, 개별 기업이나 사업장의 경계를 넘어서면서 발생하는 위험을 예방하고 관리하기 위한 방안을 제안해야 할 시점이다.

지자체를 통한 지역단위 지원체계를 모색하여야 한다. 이제는 산안법에 지자체에 책무도 존재하기 때문에, 공동안전관리 개념으로 정부나 지자체에서 의무를 진다. 지역 내 안전보건지원센터를 설립해서 지자체가 예산지원 등을 통해 몇몇 사업장에 전문가를 지원하고 교육하는 방안도 필요하다. 지역별로 ‘(가칭)안전보건지원센터’를 개소해서 지원하는 방안, 협력체계 구축, 공단 밀집지역, 취약 사업장을 묶어서 상주하면서 관리하도록 하는 방안 등을 고려할 필요가 있다.

사내외 협력업체 대상 공공서비스의 확충이 필요할 것이다. 정부에서 산업안전 관련하여 교육·홍보에 많은 지원을 하고 있다고 하지만, 중소기업 노사는 이러한 지원을 체감하고 있지 못하는 것이 현실이다. 안전보건서비스를 적극적으로 지원해야 하는데, 가이드북을 만들어 준다고 해도 이를 소화하고서 받아들일 만한 여력이 현재 부족한 상태이다. 궁극적으로는 각 기업에서 안전보건관리를 시행하는 게 원칙이지만, 한시적인 중소기업 사

업장의 특성에 따라 못하는 부분을 공공서비스를 통해서 전폭적으로 지원할 필요가 있다.

중소기업 전반의 안전관리와 원청의 역할에 대한 검토가 필요하다. 중소기업들은 납품 형식으로 2-3-4차 하청 관계에 있기 때문에, 2-3차 하청일 경우 화학물질, 공정, 공기 등 장소적으로는 떨어져 있어도 원청에 권한이 있고 정보가 있으면 해결할 수 있다. 이러한 점에서 하도급 전반에 대한 원청의 사회적 책임을 강조할 필요가 있다. 최근 확산되고 있는 서비스업 원하도급 구조 하에서 산재/산안 문제를 해결하기 위해서는 본사와 지점, 프랜차이즈 본점과 가맹점 등 작은 규모의 사업장에 접근할 수 있는 길을 찾아야 할 것이다. 중소기업 산재 중에서 하청 관계, 프랜차이즈, 본사와 지점, 어떤 방향으로든 원청의 책임을 높이는 게 필요하다. 최근에는 원하청 위험의 외주화에 대한 지적이 있어서 원청기업들이 상당부분 사내협력업체를 포함해서 관리하려는 노력을 하고 있다. 따라서 원청책임을 강조할수록 중소기업 중에서 독립기업과 하청기업 간 안전보건 부문 격차가 커질 가능성이 있다는 점에서 독립기업에 대한 대책은 별도로 모색할 필요가 있다.

* * *

한국사회는 1970년대 중반 중화학공업을 중심으로 한 발전전략이 추진되었으며, 1980년대 이후에는 조선 및 철강업종을 중심으로 하도급 계열화를 통한 발전전략이 채택되면서 사내하도급을 포함한 간접고용이 본격적으로 확산되기 시작하였다. 간접고용은 1990년대 중반을 지나면서 제조업 전반으로 점차 확산되었으며, 서비스업으로도 확대되었다. 즉, 청소, 경비, 식당 등의 직종이 파견, 용역 등의 이름으로 외주화되기 시작했으며, 2000년대 초반 이후 산업의 규모가 급속히 팽창한 금융업 및 IT산업에서도 사내하도급 형태의 외부인력 활용이 광범위하게 전개되었다. 이러한 점에서 사내하도급의 확산으로 인해 새롭게 등장하는 다양한 사회문제들에 주목하고 갈등을 해결할 방안을 모색할 필요가 있다.

노동시장의 구조변화의 결과로 나타나고 있는 고용형태의 다양화, 사내하도급 노동의 확산은 산업재해 문제에 있어서 새로운 과제를 제시하고 있다고 할 수 있다. 이러한 점에서 앞으로 한 사업장 내에서 원청업체 노동자들의 재해율이 낮아짐에도 불구하고 해당 사업장의 실질적인 안전보건수준이 향상되지 않는 역설적인 상황이 전개될 가능성이 크다. 원하도급관계에서 위험직종이 아웃소싱에 의해 원청에서 분리되면서 원청의 재해율이

낮아지고 안전보건에 대한 성과가 향상된 것처럼 잘못 이해할 가능성이 있다. 스웨덴 광산업의 사례를 조사한 Blank et al.(2005)은 하도급노동으로 산업재해가 전가되는 양상에 대해서 ‘은폐된 사고’(hidden accidents)라고 지적하고 있다. 이러한 점에서 노동시장의 변화에 따른 기업 내 원하도급관계를 통한 재해위험의 전가 가능성에 대한 접근은 앞으로 산업재해의 발생 메커니즘에 대한 인식의 폭을 확장하는 계기가 될 것이라고 할 수 있다. 나아가 이는 실제 작업장 내에서 재해율을 낮춰서 노동자들이 안전한 작업장에서 일을 할 수 있는 권리를 증진시키기 위한 적극적인 방안을 모색하는 데 도움이 될 것이다.

앞서 지적한 바와 같이 한국에서 1981년 이후 형성된 사업장에 대한 산업안전보건제도는 원하도급문제에 대한 인식을 거의 하지 못하고 지금까지 작동되고 있다. 1998년 전후로 여러 사회제도의 변화에 맞물리면서 등장한 노동시장의 구조변화로 인해 하도급 부문으로의 재해위험 전가 가능성은 더욱 커지고 있다. 특히 동일한 사업장 내에서 원청과 하도급이 함께 생산공정에서 일을 하고 있는 경우, 동일 사업장 내 하도급부문이 상대적으로 위험하고 힘든 일을 할 개연성이 높을 것임은 쉽게 추론할 수 있다. 이처럼 사내하도급의 안전위험이 커지는 상황에서 원하도급관계에 대한 인식의 부재는 위험의 전가와 함께 제도적 은폐라는 보다 심각한 사회적인 문제를 방치하는 결과를 낳는다. 따라서 외부환경의 변화 속에서 한국의 산업안전보건제도는 새롭게 재정비될 필요가 있는 정책 과제로 등장하고 있다. 새로운 작업장 관계와 함께 새로운 고용형태들이 부상하고 있는 현상을 반영하는 산업안전보건제도의 모색을 통해서 작업장 전반의 안전보건역량 강화를 모색해야 할 시점이다.

다만 산업안전보건 관련 제도들이 한국사회에서 정착되는 데 필요한 기간을 고려해야 한다. 즉, 원하도급 관계 하에서 산업안전 수준을 높이기 위해서는 정부의 정책과 지원사업이 원청과 사내하도급업체 내에서 체계를 형성할 수 있게 하는 시간이 필요할 것이다. 그리고 사내하도급업체들 대부분이 중소기업이라는 특성을 고려할 필요가 있다. 즉, 사내하도급 부문의 산업안전보건 수준 향상은 한국 중소기업의 산업안전보건 수준 향상 과제와 연동되어 있다고 할 수 있을 것이다. 사내하도급업체 및 중소기업들이 지속적으로 정부 및 원청으로부터 많은 산업안전보건 관련 정보를 제공받을 때 전반적인 인식 수준이 향상될 수 있을 것이다. 하지만 지금까지 산업안전 지원 사업에 대한 재원이 많이 투입된 것에 비해서는 나아지지 않은 문제점, 즉 산업안전보건예방활동의 비용 대비 낮은 효과 문제도 고민할 필요가 있다.

위험관리 전략에서 공백지대는 지속적으로 등장하고 있다. 전통적인 제조업에서 원하청 간 노사 담합적인 위험의 전가(박종식, 2014)뿐만 아니라, 본사-대리점-노동자·특수고용 관계가 서비스 영역으로 확산되고 있는데, 중간에 플랫폼이 매개되면서 기존의 노동문제나 안전보건문제 이해 방식으로는 위험을 관리하는 것에 뚜렷한 한계가 나타나고 있다. 한편으로 제조업 생산은 국경을 넘어 다양한 국가들이 기획-조달-구매-생산계획-판매-유통을 분담하는 형태들이 빈번하게 나타나고 있다. 이는 일국내 원하청 관계를 넘어서는 글로벌 가치사슬(GVC)에 따른 글로벌 원하청 관계라고 할 수 있다. 최근 글로벌 원청의 경우 노동문제나 산업안전문제가 있는 글로벌 하청에 대한 규율이 강화되고 있다. 이는 글로벌 원청의 사회적 책임, 또는 ESG경영에 대한 요구가 확대되고 있기 때문이다. 다른 한편으로 한국에서는 노동시간에 대한 규제가 강화되면서 한 사업장 내에서 장시간 노동이 불가능해지자 투잡(two jobs)이 확산되고 있는데, 예를 들어 새벽에 학교 급식 식자재 배송을 하고 낮에는 대형마트 배송기사로, 저녁에는 대리기사로 근무하는 취업자의 산업안전보건교육 및 건강관리는 어떻게 하고, 업무상 질병에 대해서는 누가 책임을 질 것인가?(박종식 외, 2021a)

기존 법 제도의 미비로 재해위험의 전가가 현실화될 우려는 여전하고, 특히 중층하도급 관계 하에서 재해위험의 전가가 복잡하게 작동할 가능성이 있다. 이처럼 경제사회환경의 변화로 인해 새롭게 등장하고 있는 재해위험 요인에 대한 대응에서 정해진 답은 없다고 할 수 있으며, 하나의 해결방안을 고수하는 것은 바람직하지 못한 접근이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 사회과학적 접근을 통한 보완적인 해결방안도 함께 모색할 필요가 있을 것이다.

제2부

의제화

제4장 노동건강 의제의 지식화:
고통이 사실이 되기까지

제5장 노동건강 의제의 사회화: 언론을 중심으로

제6장 노동건강 의제의 정치화:
노동안전보건단체 활동을 중심으로

제4장

노동건강 의제의 지식화: 고통이 사실이 되기까지

윤진하

- 제1절 건강을 지식화하기
- 제2절 유해함이 과학적 사실이 되기까지
- 제3절 유해물질에 노출되었는지가 인지되려면
- 제4절 연구 조사의 설계가 중요한 이유
- 제5절 남겨진 문제들

지금까지(1-3장) 통계와 자료를 통해 노동자 건강과 관련한 현황을 살펴보았다. 현황이 그렇다 해서 그것이 곧 사회적으로 의미 있는 의제가 되는 것은 아니다. 이하(4-6장)에서는 우리 사회에서 노동자 건강과 안전한 일터와 관련된 문제가 주목과 관심의 대상으로 부각되는 과정, 즉 의제화 과정을 살펴본다. 먼저 이 장에서는 보건의학적 지식의 역할에 주목해 노동건강 의제가 ‘지식화’ 되는 맥락을 살펴보고자 한다.

제 1 절 건강을 지식화하기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

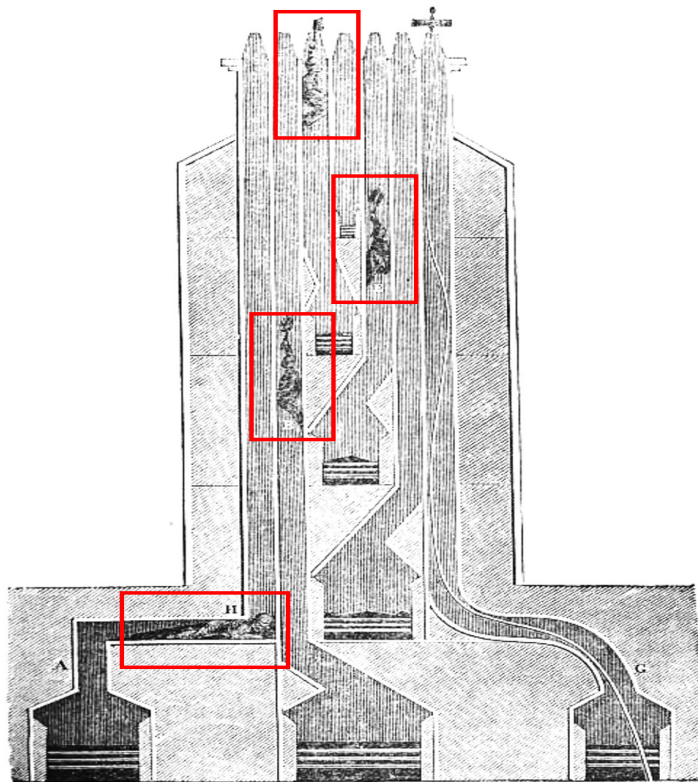
건강을 연구한다는 것은 누군가의 아픔을 연구하는 일이다. 누군가 질병으로 고통받고, 이것이 쌓여 데이터가 되어야 우리는 질병의 발생을 인식하게 된다. 질병 발생을 인식해야 연구하고 고찰하는 과정을 반복할 수 있고, 토론을 통해 사실로 받아들이는 과정이 시작된다. 이러한 일련의 과정은 노동 관련 건강이 지식으로 변환되는 것을 말하고, 본 장에서는 이를 노동 건강의 지식화라고 표현한다.

노동건강 지식의 확립은 그 과정이 매우 어려울 뿐만 아니라 오랜 시간이 필요하기도 하다. 누구는 자신이 유해물질에 노출되어 질병이 생기더라도 그것이 과학적 사실로 받아들이기 전에 사망하게 된다. 누군가의 질병과 죽음이 지식화되지 않는다면, 우리는 사회적 보호를 받을 수 있는 근거를 만들 수 없다. 근거가 없다면 노동으로 건강을 잃더라도 보호받기 어렵다는 이야기이다. 아픔에 대한 근거 부족, 정보 불평등, 이것은 하나의 사회적 재난이다. 이 장에서는 노동건강 문제가 의제화되는 맥락에서 ‘지식화’의 문제가 어떤 의미에서 중요한지를 주요 연구 결과를 소개하는 식으로 서술한다.

영국은 산업혁명 시대부터 세계의 과학발전에 크게 이바지한 나라 중의 하나이며, 최초의 직업성 암 연구를 보고한 나라이기도 하다. 영국은 어떻게 세계 최초로 직업성 암을 발견할 수 있었을까? 약 250년 전 1770년대, 사람들의 하루를 생각해보자. 고단한 하루를 마감하고 집으로 가는 중이다. 밥 짓는 연기가 피어오르는 집으로 돌아가는 중이다. 먼 나라 영국도 마찬가지였을 것이다. 영국은 당시 산업혁명이 시작된 지 10여 년 된 상태였다.

영국을 비롯한 유럽은 광공업이 발달하면서 석탄이나 목탄을 연료로 사용하였다. 석탄은 불완전 연소를 하였고, 그을음이 늘어붙은 검댕이 생겼다. 굴뚝 안에 있는 검댕을 긁어 부수는 서비스가 필요해졌다. 더욱이 집마다 있던 벽난로와 굴뚝은 석탄을 사용하기에 적합하게 지어진 게 아니어서 검댕이 쉽게 늘어붙었다. 따라서 굴뚝 청소가 중요한 서비스 산업이었다. 검댕이 늘어붙은 굴뚝은 통로가 좁아 몸집이 작은 사람이 필요했고, 어린아이가 동원되었다. 이 새로운 서비스 직업에는 고아 또는 가난한 가정의 어린이가 고용되었고, 관리가 미흡하였으며 목욕은 거의 1년에 한 번 정도 하였다.

Mechanics' Magazine.
MUSEUM, REGISTER, JOURNAL, AND GAZETTE.
No. 582. SATURDAY, OCTOBER 4, 1834. Price 3d.
THE CONTRAST—MECHANICAL & CHILDREN CHIMNEY-SWEEPING.



[그림 4-1] 굴뚝 청소부 작업 모식도

출처: Mechanic's Magazine 1834 - John Glass - by ClemRutter via Wikimedia commons - public domain

[그림 4-1]은 굴뚝 청소 작업의 모식도이다. 좁은 굴뚝에 들어가서 재와 검댕이 내려가다 멈출 수 있는 굴곡 있는 곳까지 잘 청소해야 하므로, 몸을 움츠리고 뺨고 매달리는 작업이 수행되는 것을 볼 수 있다. 이렇게 어려운 작업이지만 결국 그 작업을 직접 관찰할 수 있는 사람은 없으므로, 그 작업이 얼마나 위험하고 어려운지를 사람들이 알기 어려웠을 것이다.

1775년 영국 의사 퍼시발 포트는 굴뚝 청소부의 음낭피부암 발병률이 높다는 사실을 발표하였다(Waldron, 1983: 390). 이후 1788년에 굴뚝 청소부 법이 통과되어 어린이의 노동을 규제하기 시작했는데, 명시된 노동 연령은 8세였다. 이후 1834년에 굴뚝 청소부는 14세로, 1840년에는 16세로 규정하였다(Benmoussa et al., 2019: 338). 즉, 약 60년이 지나서야 연구 결과가 노동자를 보호하는 정책으로 받아들여졌다. 어떠한 연구가 진행된 다음 이것이 정책으로 되기까지 시간이 걸린다. 건강과 관련된 연구가 정책이 되기까지는 더욱이 그러한 경우가 많다. 하지만 다른 측면으로도 검토해 볼 수 있다.



Fig 5 An English chimney sweep in 1851.



Fig 4 Protective clothing worn by a German sweep in 1785.

[그림 4-2] 영국과 독일의 굴뚝 청소부 작업 복장 및 위생 상태

1785년에 독일에서 그리고 1851년에 영국에서 그려진 그림에서 굴뚝 청소부 그림(Waldron, 1983)을 보면서 이야기해보자([그림 4-2]). 이 그림에서 독일은 작업 중 개인 위생을 철저히 한 것을 볼 수 있다. 성인 남성이 사다리를 들고 있다. 딱 맞는 옷을 입고, 머리 두건이 입을 가리고 목까지 이어져 있다. 머리부터 이어진 보호장구는 윗옷을 덮고 있어서 위에서 떨어지는 분진과 검댕이 몸으로 들어가지 않는 구조이다. 윗도리가 바지를 덮고 있어 마찬가지로 위에서 떨어지는 검댕이 바지로 들어가기 어려운 구조이다. 윗도리와 하의는 마치 해녀의 잠수 옷처럼 하나로 붙어 있는 것처럼 잘 붙어 있다. 따라서 작업 중 노출되는 검댕이 들어갈 곳이 없어 보인다. 독일은 영국만큼 굴뚝 청소부에서 음낭 암이 보고되지 않았다. 반면에 음낭 암이 발생했던 영국의 굴뚝 청소부 그림을 보면 차이점이 있다. 우선 어린아이이다. 헐거운 옷으로 옷 사이로 검댕이 들어갈 수 있어 보이며 위생 상태가 나쁘다. 누가 보더라도 같은 일을 하는 경우 독일보다는 영국 어린아이에서 음낭암 발생위험이 커 보이는 그림(Waldron, 1983: 390)이다. 앞서 제기한 질문에 답해 볼 차례이다. “영국은 어떻게 첫 번째 직업성 암을 보고할 수 있었을까?” 당연히 연구를 위해 영국 과학자들이 관찰된 경험을 지식으로 만들었던 노력이 컸기 때문이다. 다른 이유는 또 다르게 너무나 당연한 이야기이지만 누군가 굴뚝 청소를 통해 질병에 걸렸다는 것이다. 과학자가 보고할 만큼 다수가 발생했다는 것이다. 과학자의 연구 노력뿐만 아니라 다수가 질병으로 고통받았다는 사회적 의미가 있다는 것이다.

안타깝지만, 그 질병은 피할 수 있었다. 독일과 비교해 볼 때 검댕 노출로부터 피할 수 있는 위생적 지식이 영국 굴뚝 청소부가 일하는 동안에 활용되지 못했고, 어려움을 이야기하기 어려운 어린이 등 취약계층이 유해한 환경의 일을 담당하였기에, 일하는 동안 계속해서 유해물질에 노출되었다. 정리하면, 영국이 첫 번째 직업성 암을 보고할 수 있었던 학문적 성과는 연구자의 노력 이면에, 열악한 상황에서 벗어날 수 없는 사람이 해로운 환경에서 지속해서 근무할 수밖에 없었던 사회적 문제가 있었다. 이 과정을 다른 사례를 통해 살펴보자.

제2절

유해함이 과학적 사실이 되기까지

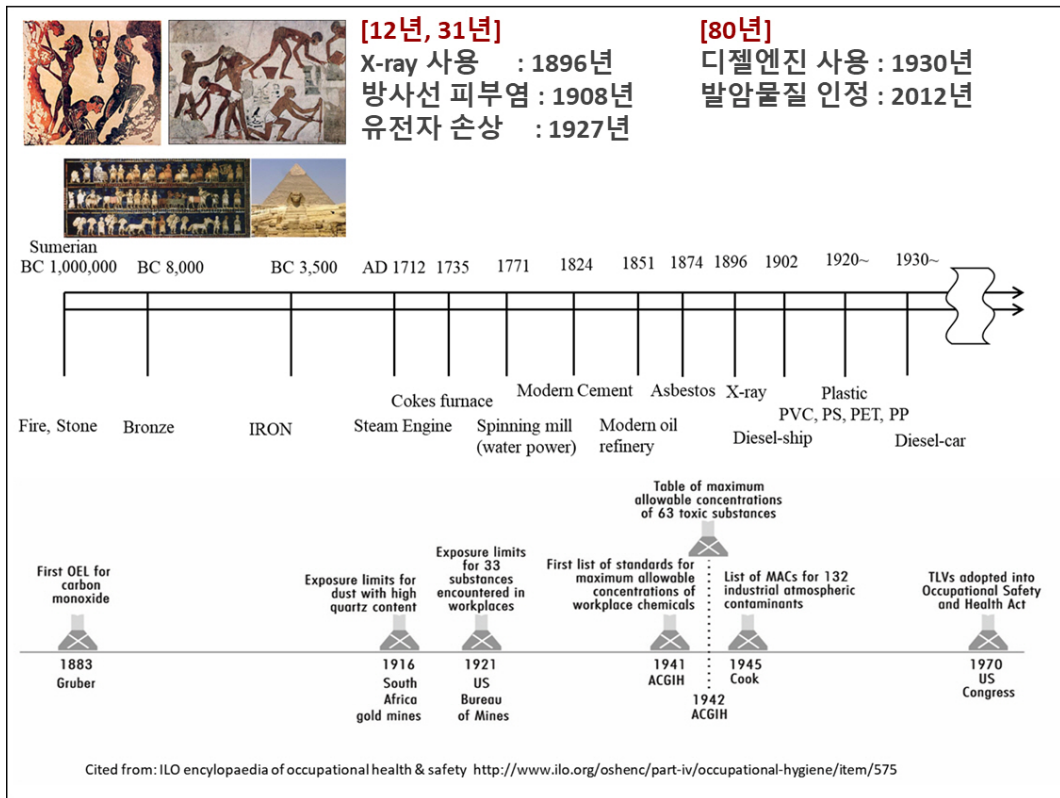
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

유해물질이 사용되고 이로 인한 건강영향이 알려지기까지 얼마나 많은 시간이 걸릴까? 자동차 매연으로 알려진 디젤연소 물질(Diesel Engine Exhaust)을 국제보건기구(WHO)가 1군 발암물질로 2012년에 공표하였다. 1군 발암 물질이란 여러 연구를 검토했을 때 발암성이 사람을 대상으로 한 연구에서와 동물을 대상으로 한 연구 모두에서 충분한 근거가 있을 때 지정한다. 반면에 2A군은 동물 실험에서 충분한 근거가 있지만 사람을 대상으로 한 실험에서는 제한적 근거가 있을 때를 의미한다. 1980년대에 WHO는 당시까지 발표된 연구를 검토하여 디젤연소 물질을 2A군으로 공표하였다. 앞서 이야기한 대로 동물 실험에서는 디젤연소 물질이 암을 일으킨다는 충분한 근거가 있었지만, 사람 대상연구에서는 충분히 이루어지지 않았기 때문이다. 왜 이렇게 오랜 시간이 걸릴까?

예를 들어 X라는 신종 유해물질에 노출되어 암이 발생했다고 가정해 보자. 그리고 연구가 진행되는 과정을 나열해 보자. 신종 유해물질 X를 사용하고, 상당량 노출되고, 지속해서 노출된 후 아픈 증상이 발현될 것이다. 증상이 지속되다가 병원에 방문하고 질병을 진단받는다. 병원에서는 치료에 집중하게 되고 원인에 대한 고려는 쉽게 생각하지 못한다. 같은 시간대와 공간대에서 일하는 다른 노동자에게서도 같은 증상과 질병이 나타나고 의사, 과학자와 사회의 관심을 받게 된다. 기본적 연구를 통해 가설이 밝혀지면, 대단위 연구 및 정밀연구를 수행한 후 과학적 결론을 내게 된다. 몇 번의 과학적 연구가 진행되어 사회적 합의가 이루어지면 과학적 사실이 된다.

다양한 과정이 필요하지만, 1930년대에 상용화된 디젤엔진 연소물질이 발암물질이 되는 데 약 80년이 걸린 것은 이해되기 어렵다. 1900년대 초의 과학적 수준이 낮아서일까? 그럼 X-ray를 보자. X-ray는 1896년에 사용되기 시작했고, 방사선 피부염이 처음으로 보고된 것은 1908년이다. 유전자 손상으로 발암성이 알려지기 시작한 것은 1927년이다. 이후 시간이 흘러 발암물질로 WHO가 공표한 것은 2000년이지만, 공표 이전부터 학문적으로 인정되던 것을 공표한 것이다. 반면에 앞서 이야기한 자동차 매연은 WHO에서 1998년에 2군 발암물질로 공표했었다가 2012년 1군 발암물질로 발표한 것이다. 어떠한

차이가 있었기에 자동차 매연과 X-ray의 발암성이 상용화된 후 발암물질로 공표되기까지 다른 시간이 걸렸을까? 정말 다양한 이유가 있겠지만, 건강 영향이 연구된 대상자를 이야기해보자.



[그림 4-3] 유해 물질의 상용화와 건강영향의 지식화 사이의 기간

X-ray를 사용한 연구실의 연구자가 X-ray에 노출된 후 오심 구토 및 피부염이 발생한 것이 보고되는 것처럼 주된 노출자는 연구자였다(Drury, 1896: 1377). 반면 1898년 Rudolf Diesel이 미국 특허 문헌에 “디젤연소 물질이 검댕을 만들지 않고도 사람 몸에 유해한 영향을 미칠 수 있다”(Davies and McGinn, 1898)는 문구를 넣었지만, 이 물질의 주된 사용자는 노동자였다. 건강에 대한 연구는 1900년 중반에 주로 탄광 근로자에게서 나타났다. 환기가 원활하지 않은 탄광에서 디젤기관이 매연을 내뿜었고 이에 노출된 노동자들에게서 건강 영향이 나타난다는 연구들이다. 여기서 유해물질에 노출되는 집단이 다르다는 점이 유해물질의 독성이 알려지기까지 시간이 걸리는 원인 중 하나라고 판단

된다. 이렇게 지식이 있는 사람에게 유해물질이 사용되는 경우 건강유해성이 발견되기까지 상대적으로 짧은 시간이 걸리는 것을 알 수 있다([그림 4-3]).

상기 두 개의 사건을 고려하면, 과학적 지식에 접근하기 수월한 집단에서 유해물질 노출이 이루어지는 경우, 과학적 지식에 접근하기 어려운 집단에서 유해물질 노출이 이루어지는 경우보다 유해물질의 건강 영향이 쉽게 알려질 수 있다고 판단된다. 즉, 노동건강 지식이 성립되는 과정이 차이가 나는 이유는 정보의 불평등과 관련이 된다. 아무래도 첫 번째 연구가 더 빨리 보고될 것이고, 집단화되고 정밀한 연구도 더 빠르게 진행될 것이기 때문이다.

유해물질 노출에 따른 고통이 과학이 되기까지 걸리는 시간은 첫 번째 사례 보고에 걸리는 시간 이후 집단화된 정밀한 연구가 진행되는 데 걸리는 시간과도 관련이 된다. 따라서 유해물질 노출에 따른 건강 영향을 과학적 지식으로 만들기 위해서는 빠른 첫 사례 보고와 연구가 진행되어야 한다. 아니면 보고되고 사회적 이슈가 되기 전에 찾아내는 연구를 해야 한다. 반대로 이야기하면 찾아내는 연구가 아니라 보고되는 사건을 연구하는 수동적 과학이 있는 사회에서는 지식 접근에 취약한 집단에서 유해물질에 노출되는 경우 매우 오랜 시간이 흘러야, 매우 많은 사람이 질병이 생겨야 고통이 과학이 되는 것이다.

요컨대 유해물질과 건강에 대한 연구는 오랜 시간이 걸린다. 지식 접근에 제한이 있는 집단의 고통이 과학이 되기까지는 더더욱 오랜 시간이 걸릴 수 있다. 보고된 사례를 연구하는 수동적 연구 상황에서는 더욱 오랜 시간이 걸린다.

제 3 절

유해물질에 노출되었는지가 인지되려면

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

석면이라는 물질이 있다. 글자 뜻대로 돌솥, 돌섬유이다. 즉, 돌이지만 섬유인 것이다. 처음 상업화되었을 때 신세계였을 것이다. 보통의 섬유는 불에 타기 쉬워 섬유를 통해 만들 수 있는 것은 한계가 있었다. 그러나 석면은 달랐다. 불에 타지 않았고 전기도 통하지 않아 2차 세계 대전 당시 군함, 전차, 군용기 등에 사용되었다. 각종 건설제품과 공업제품 제조에 다양하게 사용되었다.

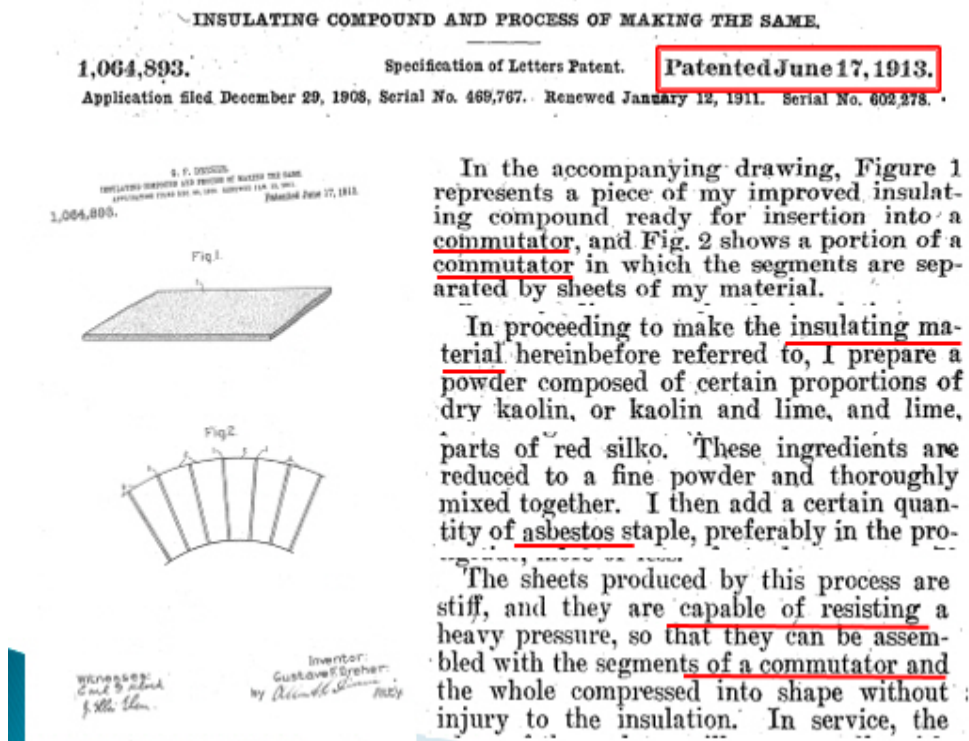
그러나 석면에 노출된 사람에게서 약 30년이 지나 암이 발생하는 것이 밝혀져 국제보건기구(WHO)에서는 석면을 1군 발암물질로 지정하였다. 특히, 흉막 등에 생기는 악성중피종 대부분의 원인이 석면 노출이어서 심각성이 매우 크다. 우리나라도 2009년 이후로는 석면 사용이 금지되었다. 석면에 노출된 노동자에서 악성중피종이 생기면 업무상 질병으로 보호하고 있다. 직업환경의학을 전공한 사람에게는 매우 잘 알려진 사실이다. 다음 사례를 보자.

40대 중반에 악성중피종이 발생한 환자가 있었다. 당연히 병원에 입원해 있었다. 악성중피종이 흉막에 발생하였다. 흉막은 폐를 둘러싼 막이고, 폐와 가슴(흉벽) 사이에 있다. 숨을 쉴 때 폐가 확장하고 수축하는 것을 돕는 막이다. 이 사이에 암이 생겼으니 얼마나 고통스러울지 상상이 될 것이다. 환자는 병원에 입원한 상태에서 정신이 없다. 본인의 고통과 이를 잠재우기 위한 강한 진통제 효과로 정신이 멍멍하다. 악성중피종이라는 희귀암 이니까 직업병신청(산업재해요양보험신청, 이하 산재신청)을 해보라는 이야기를 듣고, 산재신청을 하였다. 그러나 산재로 인정받지 못하였다. 즉 불승인되었다. 왜 그랬을까? 불승인 당시의 서류를 보니, 직업력에 “20대부터 재봉틀 작업”으로 평가되어 있었다. 즉 30년 전 석면 노출에 대한 조사는 이루어져 있지 않았다.

하지만 나중에 알려진 경력이 있었다. 30년 전 모터 만드는 회사에서 1년간 일을 했다는 것이다. 30년 전이면 환자가 초등학교 때였다. 초등학교 6학년 때 자동차용 모터 만드는 곳에서 물건 옮기는 일을 1년 정도 한 것이다. 조사에서 그 물건이 어떻게 생겼는지를 물으니, 바로 석면이었다.

모터는 전기가 통하는 곳과 전기가 통하지 말아야 하는 곳이 세밀하게 구분된 장치이다. 절연이 필요한 곳에 플라스틱이나 고무를 사용하는데, 자동차용 모터의 내구성을 높이기 위해서 플라스틱 부분을 강화하는 방법이 고안되었다. 그 방법이 석면을 플라스틱에 섞는 방법이다. 석면을 잘게 잘라 플라스틱에 섞이기 쉽게 만들고, 플라스틱을 동판 사이 사이에 넣어 절연 효과를 유발하는 방식이다. 이후 석면이 포함된 플라스틱을 그라인더로 다듬어 완성품을 만드는 것이다. 이것이 1913년에 미국에서 특허를 받았던 방식이었던 것을 고려하면(그림 4-4), 누군가는 계속 작업을 해왔을 것이다.

다시 재해자의 이야기로 돌아가 보자. 석면은 잘 훑날리므로 작업자 옆에 조금씩 쓸 만큼만 갖다 놓아두어야 했다. 가볍게 들 수 있는 양이었지만 반복 작업이었고, 동네 초등학생들도 석면 옮기는 일을 할 수 있었다. 환자분은 당시 아버지가 아프셔서 자기도 일을 하였다고 했다. 당시의 조사 상황은 이랬다.



[그림 4-4] 석면을 사용한 강화 플라스틱을 통한 모터 생산의 특허 문건

“그걸 석면이라고 부르던가요?”, “아니 잘 모르겠어요”, “그럼 흰색 또는 회색이고 가볍고 그랬나요?”, “네 너무 훑날려서 한꺼번에 많이 갖다 놓지 못하고 계속 반복해서 갖다 댔어요. 몇 번 갖다 놓으면 바닥에 떨어져 있어 청소하면 또 훑날리고요”, “그 당시 같이 일하던 동료 아시는 분 있을까요?”, “네 친구 한 명이 아직도 그 회사에 다녀요”, “저번에 산재 신청하셨을 때는 왜 이러한 이야기를 안 하셨어요?”, “석면에 노출됐느냐고 물어보길래 나는 석면이 뭔지 모른다고 했어요. 그리고 직업이 무엇이냐고 물어보길래 재봉틀 일을 했다고 이야기했고요. 초등학교 때 무슨 일을 했는지가 왜 중요해요?”

30년 전 무엇에 노출됐는지가 중요했기에, 조사자는 회사를 방문하였고, 석면을 이용해서 모터를 만드는 사실을 확인하였다. 너무 오래전 일이라 환자분이 회사에 다녔다는 기록은 없었지만, 동료의 진술이 있었고 환자분이 설명하는 과거 회사의 전경과 일터의 모습이 매우 구체적이어서 객관적인 사실로 받아들여졌다. 석면 1년 노출로 악성중피종이 발생할 수 있었다는 것에 대해서는 큰 이견이 없었지만, 30년 전 여러 정황을 객관적 사실로 만드는 일에는 여러 날이 소요되었다. 심사를 통해 마침내 업무상 질병으로 인정되었다. 통보 절차만 남았는데, 그때 조사자에게 전화가 왔다. 환자가 사망했고, 장례식을 잘 치렀다는 전화였다. 아이들이 엄마가 어떻게 사셨는지 알게 되어서, 엄마를 이해하게 되었다는 말도 했다. 엄마가 왜 그렇게 힘들어하고 아파했는지를 알게 되었고 그게 엄마 탓이 아니란 걸 알게 되었다는 것이다. 그렇지만 결국 환자분은 자신의 질병이 산재라는 사실을 모르고 돌아가셨다.

다시 회사를 찾아갔다. 그리고 전체 직원을 대상으로 이야기를 했다. 주위에 회사를 다녔던 사람 중에 악성중피종이 있는 분들이 있으면 산재신청을 하라고 이야기해달라고 전했다. 3명이 더 산재신청을 하였다. 그분들은 돌아가시기 전에 인정받았다. “유해물질에 노출되셨나요?”라는 질문으로 직업병을 평가하려면 최소한 유해물질에 대한 충분한 정보를 갖고 있다는 것이 전제로 있어야 한다. 하지만 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 유해물질에 노출되어도 직업병을 발견하기는 그리 쉬운 일이 아니다.

2012년까지 우리나라 악성중피종 발생 통계를 보면, 어떤 업종에서 악성중피종이 발생하고 있는지 알 수 있다. 석면은 석면 함유 제품의 제조, 제조공정에서 석면 함유 제품을 사용하는 것, 그리고 작업 중 석면 함유 제품을 취급하는 방식으로 노출을 구분할 수 있다. 당시까지 석면방직공(asbestos textiles)에서 악성중피종이 가장 많이 발생하였고, 이는 신문기사와 교과서에서 수록된 내용이다. 총 8명이 발생한 상황이다. 그런데, 새롭게 나타난 업종/직무가 있다. 이는 기존에는 없었지만 2008년 이후 6명이나 발생한 석면

강화 플라스틱 제조업종이다. 앞서 이야기한 사건의 경우 잘 알려지지 않았지만 한 분의 죽음으로 나머지 4분은 사망하시기 전에 산재를 보상받았다([표 4-1]). 한 분의 사망은 연구가 죽음보다 빨리 달릴 수 있는 계기가 되었다.

[표 4-1] 악성종피종이 산업재해로 인정된 업종별 건수(1993~2012년)

노출 양상	업종/공정 분류	1993~2007	2008~2012.6	
석면 함유 제품의 제조	석면 강화 플라스틱 제조		6	
	석면 직물 제조	3	5	
	석재 제품 제조	1		
	시멘트 제조	1	1	
	자동차 부품 및 액세서리 제조	1	2	
			2	
제조공정에서 석면 함유 제품 사용	알루미늄 도어 및 창호 제작 설치	1		
작업 중 석면 함유 제품 취급	펄프 및 제지 제조업		1	
	기본 철강 제조	관리자	1	
		전기로 사용자	1	1
	선박 건조 및 수리	배관공	1	2
		선박 해체		1
		선박 내 목수	1	1
		정리 및 청소	1	1
		패널 작업자	1	
	교통	택시 수리	1	
		버스 운전		1
	건설	배관공	1	5
		건물 해체	1	
		비계공		3
		관리자		4
		용접공		1
		도장공		1
		전기 기술자		1
	화력 발전	보일러 관리	1	
		용접공		1
	광업	탄광부		2
전기 장비 제조		1		

출처: 1993~2007년은 Ahn and Kang(2009), 2008~2012년은 윤진하(근로복지공단 악성종피종 접수 건수)

제4절

연구 조사의 설계가 중요한 이유

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

회사 자체 자료를 갖고 건강 위험도를 분석하면, 대부분의 유해물질 노출 근로자는 일반 인구에 비해 건강하게 나타난다. 이를 학문적으로 “건강 근로자 효과”라고 부른다. 건강 근로자 효과는 좀더 건강한 근로자가 회사에 먼저 입사하여 일반인구에서 근로자로 이동한 “건강 근로자 고용효과”, 건강하지 못한 근로자가 퇴사하여 일반 인구로 돌아가는 “건강 근로자 생존효과”로 크게 구분할 수 있다. 그렇다면, 일반 인구에는 건강하지 못해 일하지 못한 사람과 건강을 잃어 일하지 못한 사람이 존재하게 된다. 비록 일을 하다가 유해인자에 노출되어 건강을 잃게 되어도 질병이 발생한 시점에서는 근로자가 아니라 일반 인구에 속해 있다는 것이다. 그렇다면, 일반 인구와 근로자를 비교하는 경우, 상기 논의한 건강 근로자 효과로 인해 유해물질에 노출된 근로자의 건강위험도는 실제보다 낮게 측정된다. 그 크기가 얼마인지는 정확하게 알려져 있지 않으나 몇몇 사례를 통해 논의해 보겠다.

회사에 근무하고 있는 근로자만을 이용한 연구와 퇴직자를 포함한 연구를 시나리오로 구성하여 비교 분석한다고 해보자. 암에 대하여 분석했을 때, 일반인구로 돌아간 후 암이 발생하는 효과는 30%였다. 만약 회사 자체 자료만을 이용하면, 유해물질 노출 근로자의 건강위험도는 매우 낮게 평가될 수 있다. 아픈면 회사를 그만둘 확률이 얼마나 증가할까? 전국민 자료를 통해 분석해 보았다. 전국 50인 미만 사업장에서 다쳐서 입원하는 노동자를 추적 관찰하였다. 입원 기간이 10일이 길어지면, 퇴직할 위험이 2배 가까이 증가한다. 즉, 아픈 사람은 회사 안에 있지 않고 회사 밖에 있다. 회사 안만 바라보면 우리는 찢어진 그물을 갖고 있는 것이나 다름없어진다.

질병을 조기에 진단받기 위해서는 예방을 위해서, 또는 증상이 약할 때부터 병원에 방문해야 하는데, 장시간 근로자는 병원에 가지 못하는 경험을 23%나 하였다. 병원 방문이 없으면, 데이터 상에는 건강한 근로자로 기록된다. 장시간 근로를 하는 것 자체가 건강에 취약한 것과 관련이 깊은 반면, 건강 연구를 위한 데이터에 소속되지 못하는 것이다.

분진 노출과 뇌심혈관 질환의 관계를 연구해도 마찬가지다. 고농도 분진에 노출되는 경우, 미세먼지가 인체 내 투입하여 전신 순환을 하면서 만성 염증을 일으키고 결국 뇌심혈

관 질환을 일으킨다는 연구가 있다. 우리나라에서 고농도 분진에 노출되는 주물업 근로자를 대상으로 추적 관찰하는 연구를 수행하였다. 상기 연구에서 분진 노출자는 분진에 노출되지 않는 근로자보다 만성 뇌심혈관으로 사망으로 사망할 위험이 낮았다. 상식과 반대되는 연구결과였다.

그런데, 급성 뇌심혈관질환 사망의 위험은 높았다. 그리고, 손상으로 인한 사망도 높았다. 어떻게 해석해야 할까? 뇌졸중 등 만성뇌심혈관 질환이 생기려면, 오래 살아야 한다. 그런데 고농도 분진에 노출되는 노동자는 그 질환이 생기기 전에 손상으로 사망하거나 급성 질환으로 사망하는 경우가 높았던 것이다. 즉, 그 질환이 생기기 전에 다른 질환이 발생하거나 사망하여, 관심 질환이 발생할 수 없는 상태인 “경쟁적 위험”이 발생한 것이다. 고농도 위험 물질에 노출되더라도 그 위험 물질로 인한 만성 질환 발생은 더 치명적 사망 등에 의한 경쟁적 위험 때문에 저평가된다.

연구는 그물이다. 취약한 노동자를 찾아내고 걸러서 보호하기 위한 연구이다. 그런데 그 그물이 찢어져 있으면 그 역할을 할 수 없다. 아파서 일하지 못하고, 아파서 퇴직하고, 입원 기간이 길어져 복귀하지 못하고, 바빠서 질병을 진단받지 못하고, 심지어는 만성 질환이 생기기 전에 사망할 수 있다. 연구 설계를 어떻게 하느냐에 따라 취약집단을 찾아내지 못하는 찢어진 그물이 될 수도 있다.

제5절

남겨진 문제들

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지의 논의를 정리해보자. “첫 번째 직업성 암 연구”에서는 200년 전 영국과 독일을 비교해 보았다. 유해물질에 노출되나 정보가 없는 노동자의 건강권은 수십년이 지나서야 사회적 관심을 받았다. 영국이 첫 직업성을 발견했다는 기록은 사실 직업성 암에 고통 받은 어린 굴뚝 청소부에게 적절한 예방 정책이 적용되지 못했다는 사실을 상기시켜 준다. 노동건강지식이 저절로 전달되지는 않는다는 것, 그래서 전달을 위한 노력이 필요함을 이야기했다.

“유해함이 과학적 사실이 되기까지”에서는 유해물질을 사용하는 사람과 유해물질에 대한 정보가 있는 사람이 시공간적으로 함께하지 못하는 것, 즉 유해물질 정보에 대한 불평등이 지식 생성에 악영향을 미치는 것을 논의했다. 결국 유해한 환경에서 생활하면서 정보 취약성을 갖고 있는 노동자의 고통이 사실이 되기까지 수십년이 걸리는 상황을 살펴봤다. 그 결과 연구가 진행되는 곳과 연구가 필요한 곳에 차이가 없는 생태계를 만들어야 하는 일의 중요성이 제기되었다.

“유해물질에 노출되었다고 답할 수 있는가”에서는 지식이 필요한 곳에 지식이 없고 지식이 없는 곳에 지식이 필요하다는 사실을, 너무나도 당연하지만 누군가는 이러한 불균형에 고통 받는다는 사실을 이야기했다. 그 사람은 자기 죽음이 어떤 원인에서인지 알지 못하고 있었다. 그 사람의 죽음보다 빠르게 지식을 전달할 수 있을까? 지식은 무료인데, 그 지식을 죽음 전에 전달할 수는 없을가에 대해서 생각해 보았다.

“찢어진 그물 30%의 비밀”에서는 정말 취약한 노동자는 참여하지 못한 데이터를 통해 연구하고 있다는 것을 이야기했다. 취약한 노동자를 찾아내고 걸러서 보호하기 위한 연구를 하겠다고 생각했으나, 그렇지 않았다. 아파서 일하지 못하고, 아파서 퇴직하고, 입원기간이 길어져 복귀하지 못하고, 바빠서 질병을 진단 받지 못하고, 심지어는 만성 질환이 생기기 전에 사망하는 노동자는 데이터 밖에 있었다.

노동자의 고통이 지식이 되기까지 오랜 시간이 걸리고, 생성된 지식은 취약한 노동자에게 전달되지 못하는 경우가 있다. 때로는 자신이 죽기까지 그 지식을 전달받지 못한다. 노

동자의 위험을 저평가하는 연구는 누군가에게는 너무나 큰 재난이다. 이 재난은 지식의 불평등으로부터 오기 때문에 사회적 재난이다. 그러나 한국사회는 이러한 ‘지식화’의 문제를 적극적으로 고려하지 않고 있는 것으로 보인다. 정보와 자료가 없는 것은 아니다. 다만 이를 분석하고 조직하는 일에 대한 공적인 노력은 적다. 그것은 행정부도 국회도 마찬가지다. 특정 제도의 도입에 따른 변화를 데이터로 추적하는 일에도 관심이 크지 않다. 고통이 지식이 되지 않으면, 그것은 사회적 고통이 아닌 개인적 고통으로 남게 된다. 사회적 재난을 극복하기 위한 노력이, 사회적인 고통을 사회적인 지식으로 드러내기 위한 노력이 중요한 이유다.

제5장

노동건강 의제의 사회화: 언론을 중심으로

김지환

- 제1절 언론은 어떻게 '중대재해'를 인지했는가
- 제2절 공개되지 않았던 재해조사 의견서
- 제3절 조금씩 변화된 모습을 보이는 산재 보도
- 제4절 산재 사각지대 탐사보도
- 제5절 숨겨진 재해

이 장에서도 우리 사회에서 노동자 건강과 안전한 일터와 관련된 문제가 사회적 주목과 관심의 대상으로 부각되는 의제화 과정을 살펴본다. 앞 장에서는 노동건강 의제가 ‘지식화’ 되는 과정을 살펴보았다. 이 장에서는 언론의 역할에 주목해 노동건강 의제가 ‘사회화’ 되는 맥락을 살펴보고자 한다.

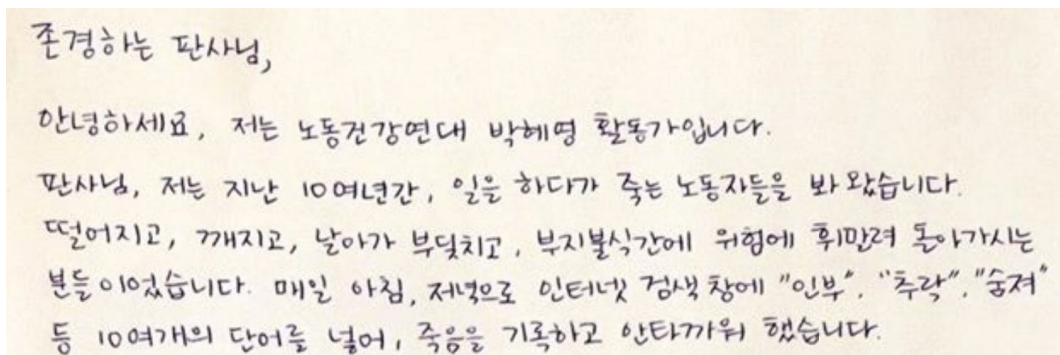
제 1절

언론은 어떻게 ‘중대재해’를 인지했는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

2022년 1월 중대재해처벌법 시행 이전에는 중대재해가 발생해도 고용노동부는 재해 발생 시 사실관계를 따로 정리해 배포하지 않았다. 이 때문에 노동조합이 있어 언론에 사고 소식을 전할 수 있는 사업장, 유족이 적극적으로 나서 싸우는 경우, 사망자 수가 많은 특수한 사건, 현대제철·현대중공업처럼 산재 사망사고가 반복되는 사업장의 경우 등만 주로 보도가 이뤄졌다.

노동부 산하 산업안전보건공단은 홈페이지에 최근 3일 이내 발생한 사고성 사망사고를 게시하고 있다. 다만 사고발생 원인 파악 등 장시간 분석이 필요한 사망사고 정보나 재해 발생 사업 및 사업장을 특정할 수 있는 정보는 확인할 수 없다.



[그림 5-1] 노동건강연대에서 상임활동가로 일했던 박혜영 노무사가 건설 노동자 고 김태규 씨 사건 재판부에 보낸 편지 중 일부

산업안전보건 주무부처인 노동부의 소극적 정보공개로 인한 공백이 다소 메워진 것은 경찰과 소방당국의 공보 기능 때문이었다. 이들 기관은 관할 지역에서 발생한 사망사고 중 일부를 언론에 알리는 역할을 했다. 이 경우 언론은 경찰 혹은 소방서발로 간략한 사실 관계만 담긴 ‘발생 기사’를 썼고, 재해가 발생한 사업장명을 익명 처리하는 경우도 잦았다.

이런 정보 비대칭으로 인해 노동건강연대와 같은 시민사회단체는 매일 인터넷 포털 사이트 검색창에 ‘인부’, ‘추락’, ‘숨져’ 등 10여 개의 단어를 넣어 산재 사망사고를 수집하는 일을 해야 했다.

노동부의 소극적 정보공개 관행은 영국 산업안전보건청(Health and Safety Executive)과 대조적이다. HSE는 산업안전보건법 위반으로 기소된 사건의 재판 결과까지 보도자료를 낸다. 수사 개시, 기소, 재판 결과까지 알려주는 시스템이다.

Prosecution result

PROTECTING PEOPLE
AND PLACES HSE

**Stagecoach Devon Ltd fined
'Those in control of work have
a responsibility to devise safe
methods of working.'**

James Collins
HSE inspector



[그림 5-2] 영국 산업안전보건청(Health and Safety Executive)

주: 산업안전보건청이 2022년 8월 10일 페이스북을 통해 Stagecoach Devon이라는 버스가 벌금을 부과받았다는 내용을 알리고 있다.

노동부는 중대재해법 시행 이후에야 중대재해 발생 시 기초적인 사실관계를 언론에 알리기 시작했다. 이를 토대로 노동부 출입기자들은 중대재해 사건 발생을 중대재해법 시행 이전에 비해 자주 기사화할 수 있게 되었다.

당초 노동부에서 산업안전보건을 담당하는 조직은 산재예방보상정책국이었다. 실장급도 아니고 국장급이 수장인 조직이었고, 노동부 공무원들 사이에서도 그렇게 인기 있는 부서도 아니었다. 다만 문재인 정부 들어 산재예방보상정책국장 자리는 개방형 직위로 변경됐다. 민간의 경험과 전문성을 활용하기 위한 차원이었다.

언론 역시 임금·노동시간 등 개별적 근로관계와 파업·단체교섭 등 집단적 노사관계 양축을 중심으로 노동 이슈를 보도해왔다. 산업안전보건 이슈는 그렇게 주목받는 이슈는 아니었던 셈이다. 하지만 태안화력발전소 하청노동자였던 김용균 씨 사망 사건을 계기로 2018년 28년 만에 산업안전보건법이 전면 개정되고, 그 이후 중대재해법까지 제정되는 과정을 거치면서 산업안전보건 이슈는 이전보다 비중이 커졌다. 노동부 역시 중대재해법 시행을 앞두고 실장급이 수장인 산업안전보건본부를 2021년 7월 신설했다.

제2절

공개되지 않았던 재해조사 의견서

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

“현재 중대재해조사에 관한 공단의 역할은 산업안전보건법 상으로 정해진 바가 없고, 사업장에 중대재해가 발생했을 경우 노동부의 요청 시 공단 직원은 업무협조에 따라 근로감독관과 같이 현장을 방문해 조사한 후 조사한 내용을 정리해 근로감독관에게 재해조사 의견서를 제출하고 있다. 이러한 절차로 인해 공단 직원이 작성하는 재해조사 의견서는 법률적 위반사항에 대한 내용이 대부분을 차지”(김태구 외, 2020: 99)하고 있다.

재해조사 의견서는 산업안전보건공단 직원이 통상적으로 재해조사를 시작한 날의 다음 날 기준으로 7일 이내에 작성해 관할 지방노동관서의 장에게 제출하도록 되어 있다. 재해조사 의견서는 특별사법경찰관인 근로감독관이 사용자가 산업안전보건법을 위반했는지 수사하는 과정에서 참고 자료로 활용될 뿐 자세한 내용은 공개되지 않고 있다. 2017년 11월 출범했던 노동부 고용노동행정개혁위원회는 “개인정보에 대한 보호조치를 취한 뒤 일정한 시점에 산업안전보건공단에서 작성한 재해조사 보고서를 공개해 사회적 자산으로 활용될 수 있도록 해야 한다”고 권고한 바 있다.

재해조사 의견서는 재해 발생의 구조적 원인까지 상세하게 다루고 있지 않다 보니 향후 예방 대책 마련을 위한 자료로는 한계가 있다. 하지만 이 같은 한계에도 간단한 사실관계 뿐 아니라 재해발생 경위, 사고 원인뿐 아니라 재발 방지책 등이 포함되어 있는 경우도 있어 산재사고를 입체적으로 파악하는 데 도움이 되는, 유의미한 자료다.

노동부가 재해조사 의견서 공개 시 발생할 수 있는 문제점으로 꼽은 것은 법률 위반사항 중심의 작성 방식, 개인 정보 노출, 사업장 영업비밀 노출 문제 등이다. 다만 노동부는 재해조사 의견서를 공개해야 한다는 여론이 형성되자 의견서 공개와 관련된 연구용역을 진행했다. 연구용역의 결론은 사회적으로 큰 이슈가 된 사고나 반복적으로 발생하는 사고에 한해 의견서를 공개하자는 것이었다.

재해조사 의견서

1. 재해발생 사업장 개요

원청	회사명	㈜한진중공업		주소	서울시 용산구 000		전화번호 (FAX)	
	현장명	부산 오페라하우스 건립공사 현장		현장	부산 동구 북항재개발지구 내 해양문화지구 일원			
	대표자	이 0 0		면허업종	건설업		근로자수	75명
	관리번호 (사업개시번호)			발주처	부산시 건설본부		공사기간	2018.05.23 ~ 2022.11.17
	공사종류	일반건설(갑)		단위공종	철근 콘크리트		공정율	5.16%
	공사금액(천원)	138,441,000		공사규모	지하2층, 지상5층			
하청	회사명	동우건설(주)		주소	부산시 북구 000		전화번호 (FAX)	
	대표자	이 0 0		면허업종	건설업		근로자수	50명
	사업자등록번호			공사기간				2019.06.28 ~ 2021.12.31
	공사종류	철근콘크리트		단위작업	자재양중		공정율	1.5%
공사금액(천원)			공사규모	25,031,600				

2. 재해자 인적사항 및 상해정도

연번	성명	주민등록번호	소속	고용형태	직종/숙련도	상해정도
1	박 0 0	88**** -1*****	진일중기 (조은이동식타워크레인)	-	-	사망

3. 재해발생 경위

<ul style="list-style-type: none"> ○ 2019. 9. 28(토) 10시15분경 ○ 부산광역시 동구 북항재개발지구내 ㈜한진중공업에서 시공하는 부산 오페라하우스 건립공사현장에서 ○ 협력업체인 동우건설(주)가 진일중기로부터 임대한 이동식타워크레인으로 자재양중작업을 하던 중 ○ 크레인을 지지하고 있던 아웃트리거 하부지반 침하로 장비가 전도되어 지면과 충돌되는 과정에서 ○ 진일중기(조은이동식타워크레인)소속 운전기사 김OO은 뺏겨져 나오고 조종실 내 운전석 뒤편에서 견습하고 있던 박: (보조기사,31세,남)는 협착·사망한 재해임

[그림 5-3] 재해조사 의견서

시민사회에서는 의견서 공개를 꾸준히 요구해왔다. “안전 및 보건 확보의무의 핵심은 ‘안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’ 수행이며, 이를 따지기 위해서는 구조적 원인에 대한 조사가 필수적이다. 내용이 공개되지 않는 재해조사보고서는 예방에 기여하지 못할 뿐만 아니라 조사나 수사 자체의 품질에도 영향을 미치게 된다. 보고서가 경찰, 검찰, 법원에만 공개된다면 단순한 사실관계만을 따지는 협소한 관점으로 기술될 것이며, 다른 사업장들이 산재 예방 활동 시 참고할 교훈이 담기지 못할 가능성이 높다. 책임을 묻고 재발 방지를 위해서 부족함은 없는지 사회적으로 검토될 기회를 제공해야 한다. 이를 통해 재해조사도 제대로 이뤄질 것이다. 중대재해를 촉발한 직접적인 요인이나 위험 행동만을 탐색할 것이 아니라 그것을 초래한 위험관리체계의 문제, 원인의 원인을 찾아서 공동의 해결을 모색할 수 있어야 한다. 처벌만이 능사가 아니라는 말이 좀 더 설득력을 가지려면 기업들도 타산지석, 반면교사로 삼을 중대재해 조사보고서의 공개를 함께 주장해야 마땅하다.”²¹⁾

노동부는 2022년 11월 30일에 ‘중대재해 감축 로드맵’을 발표하고 “중대재해 발생 원인이 담긴 재해조사 의견서를 공개하겠다”고 밝혔다. 공개 시기는 2023년부터다. 그간의 비공개 기조를 철회하고 의견서를 “중대재해 예방을 위한 공적자원으로 활용”하겠다는 취지다. 다만 의견서뿐 아니라 공소사실, 판결문 등이 하나의 플랫폼에서 일관성 있게 공개되는 것도 중요하다. 그래야 시민, 언론, 연구자 등이 중대재해 관련 정보를 입체적으로 파악할 수 있기 때문이다.

중대재해법의 경우 정보공개 수준을 이전보다 높이는 내용을 담고 있다. 제12조(중대 산업재해 발생사실의 공표)는 중대재해가 발생한 사업장의 명칭, 일시, 장소, 재해를 입은 사람의 수, 중대재해의 내용과 그 원인(사업주 또는 경영책임자 등의 위반사항을 포함), 해당 사업장에서 최근 5년 내 중대재해의 발생 여부를 관보, 노동부 홈페이지 등에 공표하도록 규정하고 있다.

문제는 ‘범죄의 형이 확정’된 경우에만 공표 대상이 된다는 점이다. 중대재해가 모두 이 법 위반으로 기소되는 것은 아니기 때문에 그물코가 성기다는 비판이 나온다. 아울러 홈페이지에 게시하는 방법으로 공표하는 경우 ‘공표기간은 1년’에 불과하다.

21) <주간경향> 1492호 ‘중대재해, 조사부터 공개해야 막을 수 있다’, 류현철 한국노동안전보건연구소 소장(2022년 8월 29일).

제3절

조금씩 변화된 모습을 보이는 산재 보도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

매체에 따라 조금씩 차이는 있겠지만 그간 언론은 ‘위험의 외주화’라는 키워드를 가지고 비정규직, 사내하청, 이주노동자 등에게 산재 사망사고가 집중되는 현실을 지속적으로 비판해왔다. 아울러 건설, 제조업 등의 분야에서 산재 사망사고가 집중된다는 점도 꾸준히 지적했다.

하지만 한 발 더 나간 심층보도가 부족한 게 사실이었다. 중고령층 노동자에게 재해가 발생하는 비율이 높지만 상대적으로 주목도가 높은 20대 청년 노동자 재해와 사연 위주의 보도 관행이 반복됐다.

아울러 매년 2000명 가량의 노동자가 사고나 질병으로 목숨을 잃었지만 이 심각성을 뉴스 수용자에게 제대로 전달하지 못한 측면도 있었다. “죽음의 숫자가 너무 많으니까 죽음은 무의미한 통계 숫자처럼 일상화되어서 아무런 충격이나 반성의 자료가 되지 못하고 이 사회는 본래부터 저러해서, 저러한 것이 이 사회의 자연스러운 모습이라고 여기게 되었다.”(김훈 작가)

파편화되고 기억되지 못하는 죽음을 한데 모아 추모하려 한 언론의 문제의식이 사회적 반향으로 이어진 사례가 나왔다. 2019년 11월 경향신문 ‘매일 김용균이 있었다’ 기획 시리즈는 재해조사 의견서를 기본 데이터로 삼아 나온 보도였다. 기획팀은 산업안전보건공단이 2018년 1월~2019년 9월 사고성 산업재해에 대해 작성한 재해조사 의견서 1305건을 전수조사했다. 재해자 정보와 사고 개요, 원인 등을 엑셀 시트에 입력하고 분류하는, 한 달이 꼬박 걸린 작업이었다. 아울러 사고로 숨진 노동자 한 명, 한 명의 죽음을 기록한 인터랙티브 사이트²²⁾도 만들었다.

22) https://www.khan.co.kr/kh_storytelling/2019/labordeath/index.html



[그림 5-4] 경향신문 2019년 11월 21일자 1면 이미지

재해조사 의견서가 공개돼 있지 않았기 때문에 의견서를 확보하는 과정에서 당시 국회 환경노동위원회 여당 간사였던 한정애 더불어민주당 의원실의 도움을 받았다.

이 기획은 종이신문 1면에 사망자 명단을 실는 편집과 ‘오늘도 3명이 퇴근하지 못했다’는 제목 등을 통해 주목을 받았다. 2회차에 나온 김훈 작가의 특별기고(죽음의 자리로 또 밥벌이 간다)도 이슈를 이어가는 데 중요한 역할을 했다.

KBS, MBC, JTBC 등 방송사들도 산재 관련 기획보도를 잇달아 내놓았다. KBS 9시 뉴스는 연중 기획으로 ‘일하다 죽지 않게’ 보도를 이어갔다. “KBS는 매주 산업안전 문제를 다루겠다고 선언하고 매주 목요일에 관련 특집 기사를 6개월간 내보냈다. 2020년 7월 3일부터 시작하여 12월 30일까지 매주 목요일, 12월 초에는 1주일간 매일 특집 기사를 기획하여 내보냈다.”(조성재, 2021: 168)

지금은 종영된 <저널리즘 토크쇼 J> 2020년 7월 12일 방송에선 이런 언급이 나온다. “저널리즘 토크쇼 J를 담당하던 부장이 9시 뉴스를 총괄하는 부장으로 갔는데 산재 기획 보도가 사실 시청률도 잘 안 나오고 좀 재미없는 그런 면이 있긴 하지만 큐시트에서 빠지지 않게 하기 위해서 직접 고군분투해서 노력을 하고 있다.”(한승연 기자) MBC 뉴스데스크도 2020년 6월 29일부터 ‘사람이 또 떨어진다’라는 제목으로 산재 추락사를 다룬 연속 보도를 했다.

방송뉴스로는 드물게 삼성전자 직업병 실태 등을 집중적으로 보도해왔던 JTBC도 일터에서 목숨을 잃은 노동자들에 대해 연속 보도를 내놓았다. “2020년 5월 21일 현대중공업에서 올해 4번째 하청노동자 사망 사고가 발생한 뒤였다. ‘뉴스룸’은 5월 25일 현대중공업 산재 추적 보도를 톱뉴스로 5꼭지 연속 보도했다. 다음날에도 현대중공업 산재 건을 첫 소식으로 2꼭지 보도하고, 바로 이어서 재활용업체에서 일하던 노동자가 파쇄기에 끼여 숨진 소식을 전했다. 경비노동자 고 최희석씨를 포함해 뉴스룸이 지난달 25일부터 나흘간 노동자 사망과 관련해 보도한 것만 20건에 달한다. 그리고 지난 6월 3일엔 추락사를 당한 에어컨 설치기사의 사례로 시작해 특수고용노동자 실태를 톱뉴스로 연속 보도했다. JTBC는 ‘노동자들이 죽지 않고 일할 권리를 온전히 보호받는 그 날까지 추적하고 집중 보도하겠다’고 밝혔다.”²³⁾

종합일간지의 산재 기획기사는 산재 사망사고뿐 아니라 질병까지 범위를 확대해갔다. 서울신문은 전태일 열사 50주년을 하루 앞둔 2020년 11월 12일자 1면을 그해 야간 노동으로 사망한 148명의 부고 기사로 채웠다. 1면 제목은 ‘아무도 쓰지 않은 부고’였고, 기획 시리즈 제목은 ‘당신이 잠든 사이, 달빛노동 리포트’였다. 서울신문은 강은미 정의당 의원실을 통해 근로복지공단과 산업안전보건공단의 2020년 1~6월 산업재해로 판정된 사망자 1,101명에 대한 질병판정서와 재해조사 의견서를 데이터로 변환시켜 148명의 야간노동자 사망 경위를 분석했다.

23) ‘죽지 않고 일할 권리’...언론이 묻기 시작했다, 기자협회보(2020년 6월 10일).

국민일보는 2021년 2월부터 정신질환 산재의 현실을 5회 시리즈로 보도했다. 취재팀은 2018~2020년 4월 업무상 자살로 산재를 신청한 업무상질병판정서 142건과 2017년 업무상 정신질환(자살 제외) 관련 판정서 123건, 2019~2020년 정신질환 및 자살 산재 관련 판결문 29건 등을 분석했다.

한겨레신문은 2022년 7월 청년 산재 문제를 다룬 '살아남은 김용균들: 2022년 187명의 기록' 시리즈를 보도했다. 이 시리즈는 “‘사망자 아니면 부상자’라는 이분법적인 사고에서 벗어나, 살아남았지만 여전히 죽음과 맞먹는 고통을 받는 사람들의 산재 기록과 삶을 진정성 있게 추적했다”는 평가를 받았다.

제4절

산재 사각지대 탐사보도

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

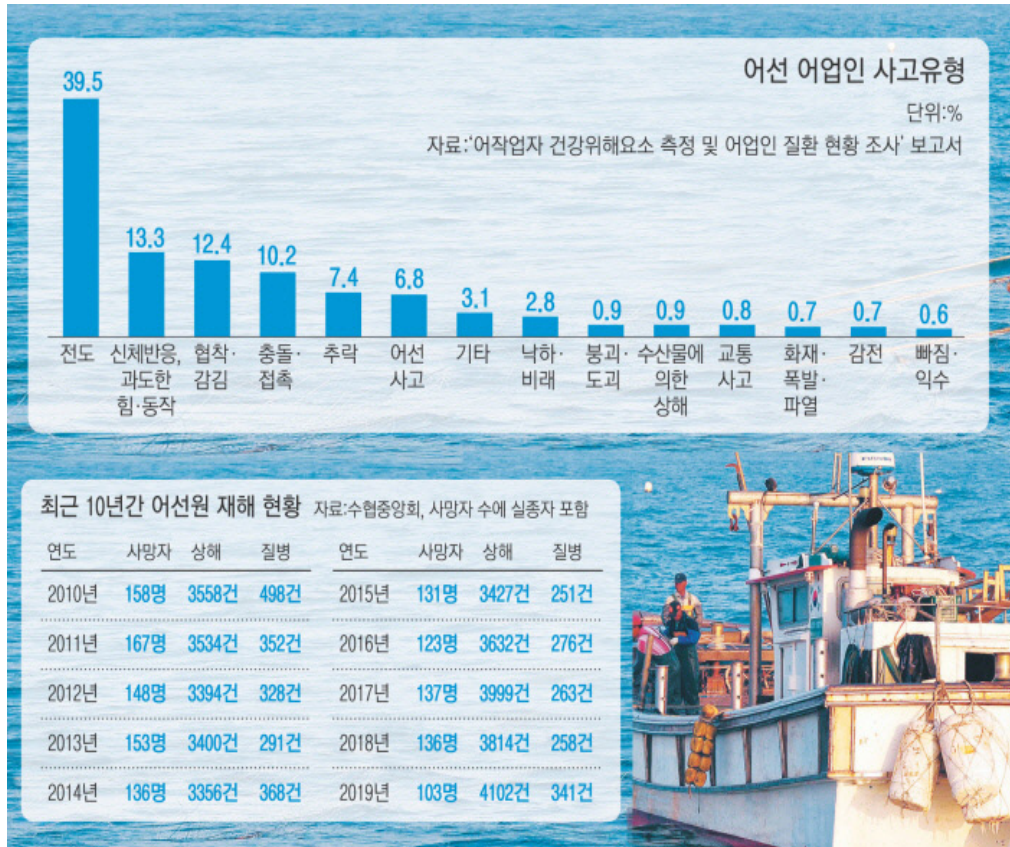
언론은 그간 놓치고 있던 산재 사각지대에도 주목하기 시작했다. 대표적인 사각지대는 어업과 농업 분야다.

경향신문 <바다 위의 김용균> 기획팀은 2019년 12월 초, 우연히 제주 앞바다에서 조업을 하던 20대 베트남 선원 노동자가 양망기(그물 끌어올리는 기계)에 끼어 숨졌다는 기사를 보게 됐다. ‘양망기가 뭐지?’라는 생각에 포털 검색창에 양망기를 입력했다가 ‘놀라운 사실’을 접했다. ‘양망기에 끼어 숨져’라는 식의 제목이 들어간 기사가 수십 건이 있었다.

경향신문은 <매일 김용균이 있었다> 기획 기사를 준비하면서 1,300여 건의 재해조사 의견서를 살펴봤는데 양망기로 인한 사망사고는 한 건도 발견하지 못했다. ‘양망기로 인한 재해는 빈번하고 일어나고 있었는데 왜 1,300여 건의 재해조사 의견서엔 그 기록이 담기지 않았을까’라는 의문을 풀기 위해 자료를 찾아봤다.

한국해양수산개발원이 2019년 작성한 보고서엔 ‘충격적인 숫자’가 담겨 있었다. 2011~2015년 산업재해로 숨진 어선원 노동자가 연평균 167명이었다. 이렇게 많이 바다에서 사람이 죽는데 그동안 왜 잘 알려지지 않았을까라는 질문을 할 수밖에 없었다. 이유는 어선원은 산재보험법이 아니라 어선원재해보상보험법(어선원보험)의 적용을 받아 노동부가 매년 발표하는 산재 통계에서 빠져 있었기 때문이었다.

어선원보험은 선주가 보험료를 납부하고 재해를 입은 어선원이 보험급여를 받는 어업 분야의 산재보험으로 2004년부터 시행되고 있다. 수협이 해양수산부로부터 위탁을 받아 보험을 운영하고 있다. 2020년 현재 어선원보험은 3t 이상 어선은 당연가입 대상이고, 3t 미만 어선은 임의가입 대상이다. 전체 어선의 절반 이상이 3t 미만이고 임의가입 대상은 가입률이 높지 않기 때문에 어선원보험 가입률은 전체 어업인의 50% 수준에 불과하다. 다시 말해 통계에 잡히지 않는 죽음들이 적지 않다는 것이다. 이 때문에 연간 사망자 수는 200명에 이를 수도 있다는 추정이 나온다. 경향신문은 어선원 노동자 산재는 ‘사각지대 중의 사각지대’라고 판단하고 기획팀을 꾸려 2020년 4월 말~5월 초 2회에 걸쳐 보도를 했다.



[그림 5-5] 어선원 재해 현황

“노동자 사망 사례를 조사하기 위해 1,300건이 넘는 재해조사 의견서를 살폈던 경향신문은 어선원 재해 자료가 포함되지 않았다는 사실을 깨닫고 ‘매일 김용균이 있었다’ 기획 연재를 끝낸 지 보름 만에 ‘또 다른 김용균’들을 찾아 나섰다. 그렇게 해서 나온 것이 지난 4월과 5월 2편에 걸쳐 보도된 ‘바다 위의 김용균’이다.”²⁴⁾

‘바다 위의 김용균’ 기획기사 보도는 정부의 움직임으로 이어졌다. 해양수산부는 선원 법상 선내 안전보건기준 마련을 위한 태스크포스(TF)를 구성했다. 2015년 국제노동기구(ILO) 해사노동협약 발효에 따라 선내 안전보건기준을 마련해야 했지만 5년이 지난 2020년까지도 이를 제대로 이행하지 않고 있다는 기획보도의 지적에 따른 것이다.

아울러 보도 이후인 2020년 11월 경제사회노동위원회 산하에 어선원고용노동환경개

24) 죽지 않고 일할 권리...연론이 문기 시작했다, 기자협회보, 2020년 6월 10일.

선위원회가 발족했다. 이 위원회는 노사정 대화를 거쳐 2021년 11월 ‘어선원 안전·보건 보장 및 노동환경 개선을 위한 합의문’을 발표했다. 어선원의 산재 사고를 막고 열악한 노동환경을 바꾸기 위해 법·제도를 개선하기로 한 것이다.

2020년 9월 2회에 걸쳐 보도된, 경향신문의 <사각지대에 방치된 농업인 재해> 기획은 ‘바다’뿐 아니라 ‘논밭’에서도 안타까운 죽음이 벌어지고 있다는 점에 주목했다.

경향신문은 <바다 위의 김용균> 기획 취재 중 취재원으로부터 농업 분야도 ‘대표적 사각지대’라는 이야기를 전해 들었다. 적어도 하루에 1명이 농작업 재해로 사망하고 있지만 이 죽음들도 산재보험 통계에 포함되지 않아 잘 알려지지 않고 있다는 내용이었다.

연도	농업인 안전보험 (사고 외 질병 사망)	농기계 종합 보험	산재 보험	사망 합계*
2012년	283명(5명)	0명	16명	299명
2013년	277명(19명)	0명	7명	284명
2014년	267명(5명)	4명	15명	285명
2015년	265명(0명)	2명	9명	274명
2016년	265명(8명)	5명	4명	271명
2017년	280명(16명)	7명	6명	290명
2018년	241명(16명)	12명	14명	260명
2019년	244명(20명)	17명	9명	262명
연평균				278명

자료: 서삼석 더불어민주당 의원실
 * 사망자 합계는 농업인안전보험·농기계종합보험 중복가입 사망자(2012년 0명·2013년 0명·2014년 1명·2015년 2명·2016년 3명·2017년 3명·2018년 7명·2019년 8명)를 제외
 **농작업근로자안전보험은 2012~2019년 사망자 0명

[그림 5-6] 농작업 재해 연간 사망자 현황(2012-2019년)

이 기획기사가 새롭게 드러낸 점은 크게 세 가지다. 그간 농촌 이주노동자의 노동인권 침해 문제를 다룬 보도는 많이 나왔지만 안전보건 분야에 초점을 둔 기사는 거의 없었다. 이 기획은 국내 농업인은 부족하나마 산재보험을 대신하는 농업인안전보험에 65%가량 가입해 있지만 이주노동자의 경우 가입률이 약 1.4%에 불과하다는 점을 밝혀냈다.

다음으로 이 기획은 단순히 농촌에서 농작업 재해로 인한 사망자가 많다는 것을 드러내는 데 그치지 않고, 농업인 대다수가 자영농이라 산업안전보건법이 농촌에선 무용지물이

라는 점에 주목했다. 근로계약이 존재하지 않는 영역에선 산업안전보건법이 힘을 잃는 만큼 농작업 안전보건을 규율할 다른 법·제도가 마련돼야 하는데 이 역시 사실상 공백 상태라는 점도 짚었다. “회원국들은 ‘농업 분야 안전보건 협약’에서 정한 보호를, 경우에 따라 점진적으로 자영농업인들에게 확장하기 위한 계획을 세워야 한다”는 국제노동기구(ILO)의 권고가 이행되지 않고 있는 것이다.

마지막으로 정부의 ‘농작업 안전재해 예방 기본계획(2020~2024년)’에는 노동부의 산업안전감독관 격인 ‘안전보건 관리관’ 제도를 도입한다고 돼 있지만 예산 미배정으로 이 계획이 표류하고 있다는 점도 지적했다. 안전보건 전문인력 확보 없이 농작업 재해 예방은 불가능하기 때문이다. 아울러 보수 정부든 개혁 정부든 대선 때마다 ‘농업인안전보험의 사회보험화’를 공약으로 제시했지만 본격적 논의가 이뤄지지 않고 있다는 점도 짚었다.

미디어 비평지인 미디어오늘은 2020년 9월 17일자 2면 기사(논밭에서도 안타까운 죽음이 있습니다)에서 이 기획을 소개했다. 미디어오늘은 “경향신문의 산재 사각지대 조명은 이번이 두 번째다. 지난 5월엔 ‘바다 위의 김용균’이란 화제를 꺼냈다. 이번엔 농촌의 ‘산재 사각지대’였다”며 “매일 농업인 1명이 작업 중 재해로 사망한다고 추정되지만 이들은 산재보험 통계에 잡히지 않는다. 농업인 대부분이 자영농이지만 노동자로 ‘분류되지 않아’ 산업안전보건법 보호망에서 비껴나 있다”고 했다.

제5절

숨겨진 재해

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

춘천 의암호 사고로 숨진 공무원, 과로사로 숨진 집배 공무원의 사례는 노동부에서 매년 발표하는 산업재해 통계에 반영이 될까? 결론부터 말하자면 반영이 되지 않는다. 일을 하다가 사망했는데 왜 산재 통계에 포함이 안 될까.

바로 산재보상보험법 규정 때문이다. 산재보상보험법은 공무원 재해보상법, 군인 재해보상법, 선원법, 어선원 및 어선 재해보상보험법 또는 사립학교교직원 연금법에 따라 재해보상이 되는 사업은 적용이 되지 않는다고 규정하고 있다.

이 같은 구조로 인해 현행 산재 통계가 전체 노동자들의 재해 현황을 제대로 반영하지 못하고 있어 공무원·군인·사립학교교직원·선원·어선원 등을 포함한 노동재해 종합통계가 필요하다는 지적이 나온다. 기본소득당 용혜인 의원이 2020년 11월 공개한 ‘노동재해 종합통계 보고서’를 보면, 2019년 산재 사망사고자는 1,010명이었다. 이 수치에는 공무원(48명)·군인(11명)·사립학교교직원(4명)·선원(14명)·어선원(78명) 산재 사망사고가 포함됐다. 이는 노동부 산재 통계에 잡힌 산재 사망사고자(855명)보다 155명이나 높은 수치다.

이렇게 산재보상보험법에서 제외된 재해 통계는 통계청 국가통계포털이나 노동부 홈페이지에서도 찾아볼 수 없으며 각 기관의 공개된 자료에서도 찾기 어렵다. 다시 말해 드러나지 않는, 숨겨진 재해인 것이다.

종합일간지, 방송사 등 언론사에서 일하는 기자들은 ‘화이트칼라’다. 하지만 산재 사망 사고가 집중적으로 발생하는 곳은 ‘블루 칼라’의 세계다. 다시 말해 기자들은 산재 사망사고를 피부로 느끼는 데 한계가 있다.

하지만 ‘일하다 죽지 않게’는 진보, 보수의 문제가 아니라 상식에 가깝다. 노동 관련 보도에서 ‘악플’이 가장 적은 것이 산재 기사다. 그런 만큼 일정한 한계에도 불구하고 저널리즘은 이 상식이 지켜질 수 있도록 산재 보도를 이어갈 수밖에 없을 것이다. 물론 이 상식을 지속적으로 환기한 것은 김미숙 김용균재단 이사장과 같은 산재 유가족, 노동안전보건 활동가, 그리고 현장에서 일하다 목숨을 잃은 노동자들이다.

중대재해법 제정을 둘러싸고 매체의 성향에 따라 찬반 양론이 엇갈리긴 했다. 다만 상대적으로 재계의 입장을 대변하는 매체라 해도 '이제는 정말 바뀌어야 한다'는, 단단한 사회적 합의 자체를 거스를 수는 없을 것이다.

아울러 재료가 풍부해야 음식의 맛을 잘 낼 수 있듯이 정보가 충분해야 의미 있는 심층 보도가 나올 수 있다. 언론이 데이터저널리즘 기법 등을 활용한 산재 탐사보도를 계속 이어갈 수 있으려면 정부의 정보공개가 중요하다. 정부의 정보공개 수준은 언론의 보도 수준과 직결된다.

물론 정부의 소극적인 정보공개가 언론에 면죄부가 될 순 없다는 점은 분명하다. 그간 언론은 흩어져 있던 산재 정보를 모아 분석하고 취재를 통해 잘 드러나지 않았던 이슈를 발굴하는 데 제 역할을 하지 못했다. 매년 2000명 가량의 노동자가 사고나 질병으로 목숨을 잃는 현실에 한국사회가 무감각해진 데에는 언론의 책임이 작지 않다.

일상적으로 발생하는 산재를 지속적으로 다루기보다 20대 청년 노동자의 사망 등 사회적 이목이 쏠린 특정 이슈에 집중하는 관행도 여전하다. 특히 산재 사망사고로 목숨은 잃은 이들은 한국사회에서 '소수자'이기 때문에 이들이 밟고 있던 현장에 더 가까이 가야 했지만 그러지 못했다. 소수자의 목소리가 소외되지 않도록 해야 하는, 저널리즘의 본령에서 떨어진 것이다. 이 글에서 2019년 이래 노동건강과 관련된 주요 보도 사례를 소개한 것은 그 이전의 보도 관행에 대한 성찰로 해석되길 바란다.

마지막으로 노동안전보건과 관련된 의회의 역할 강화도 필요하다. 언론의 기획보도 과정을 되짚어보면 의회는 비공개인 재해조사 의견서 등을 확보해 언론에 제공하는 역할에 그치는 경우가 잦았다. 의회는 '자료 제공자'를 넘어 행정부 감시를 통해 의제를 선제적으로 발굴하고 제도정치가 노동현장의 목소리에 민감하게 반응할 수 있는 구조를 만드는 고민을 해야 한다.

제6장

노동건강 의제의 정치화: 노동안전보건단체 활동을 중심으로

이진우

제1절 보건의료의 역사

제2절 87년 이전 노동안전보건 흐름

제3절 산재추방운동으로 시작된 노동안전보건활동

제4절 노동안전보건운동의 태동

제5절 근골격계 산재인정 투쟁

제6절 노동안전보건운동의 확장

이 장은 앞의 두 개 장에 이어 '의제화' 과정을 드러내는 장으로 노동안전보건단체 활동을 중심으로 한국사회에서 노동건강 문제가 사회적 의제가 된 맥락을, 나아가 정치적 의제가 된 과정을 검토한다. 한국사회에서 노동건강 문제를 의제화하는 데에 주도적인 역할을 한 것이 여러 노동안전보건단체다. 특히 노동조합의 활동이 조직되기 이전 시기에 이들은 매우 중요한 역할을 했다.

제 1 절 보건의료의 역사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

19세기 초 유럽에서는 산업화가 진전되면서 대공업과 급속한 도시화가 진행되었다. 이는 만성적인 빈곤, 불결한 상하수도 및 통풍시설, 유해한 작업환경 등을 양산하여 감염성 질병이 유행할 수 있는 생태적 조건을 만들었다. 특히 콜레라가 1831년부터 유럽 전역에 퍼졌는데 이는 대중적 공포와 사회적 혼란을 증폭시켰고 착취에 대한 저항과 결합하여 대중봉기를 야기했다. 이에 대한 자본가계급의 최초의 대응은 검역과 방역이었다. 하지만 이는 교류와 무역을 제한하게 되어 심각한 경제문제를 초래했다. 노동자의 질병이 자본축적을 저해하는 것으로 인식되면서부터 도시의 위생조건을 개선하는 일련의 사회개혁, 공중보건의 도입되었다.

1840년대에 이르러 질병의 원인을 빈곤과 자본주의의 문제에서 찾고자 하는 사회의학이 나타났다. 엥겔스는 『영국 노동자계급의 상태』(2014)에서 장티푸스, 결핵, 구루병의 병인학과 역학을 상세하게 분석했으며, 의학적 개입만으로는 그러한 질병들이 해결될 수 없다고 주장했다. 엥겔스는 노동자계급의 영양상태 및 주거환경과 감염성 질병의 상관관계를 지적했으며 계급 간 영아사망률의 차이, 작업환경과 질병의 관계를 조사했다. 엥겔스의 영향을 받은 비르호(R. Virchow)는 발진티푸스의 유행에 대한 해결책으로 토지개혁과 소득재분배, 주거개선, 기타 사회적 프로그램을 요구했다(Waitzkin, 2000).

사회의학의 등장은 위생개혁을 낳았다. 영국의 왕립구빈원 자문 위원이었던 채드윅은 사회의학과 반대로 빈곤의 원인을 질병에서 찾았다. 질병은 박테리아와 같이 개인적 차원

에서 일어나고 미시적으로 관찰 가능한 요소에서 찾으려는 입장을 지지했다. 개인들은 질병으로 인해 노동능력과 생계수단을 상실해서 빈곤해진다는 것이다. 따라서 질병을 일으키는 위생조건을 개선함으로써 빈곤 문제를 해결할 수 있다고 주장했다. 이에 따라 1848년에 공중보건법이 제정되었다.

경제가 발전하면서 생활환경 및 영양상태가 개선되었고, 항생제와 스테로이드의 발견 등 치료의학이 발전하면서 감염성 질병은 감소했다. 그러나 노동·생활조건의 변화는 비감염성 질병의 증가로 이어졌다. 19세기 말 이후 미국은 노동과정의 혁신이 이루어졌다. 노동자의 숙련을 기계로 대체하는 것이었다. 노동은 기계의 흐름에 실질적으로 통합되었고, 노동자들은 노동과정에 대한 통제력을 상실함으로써 장애, 불만, 불안, 압박감, 불쾌감 등 이른바 스트레스로 통칭되는 새로운 병리적 양상을 경험하게 되었다. 나아가 스트레스는 수면장애, 식욕부진, 심장 박동수 증가, 생리적 긴장과 우울증, 과민증과 같은 증상으로 발전했다.

한편 임금 상승은 생활조건의 변화를 일으켰고, 이른바 '풍요의 병'으로 심혈관계질환, 궤양, 암 등을 가져왔다. 나아가 노동·생활조건의 변화에 따라 새롭게 출현한 질병들은 진통제, 진정제, 커피, 담배, 암페타민과 같은 약물의 소비를 증가시켰다. 비감염성 질병은 감염성 질병과 유사하게 확산되었고, 질병이 일상화·만성화 되듯이 보건의료 또한 일상화·만성화 되었다. 이에 따라 질병의 책임을 개인적 행위의 탓으로 돌리고, 질병의 해결을 개인적 교정으로 환원하는 흐름이 등장했다.

아이어(Eyer, 1984)와 카라섹(Karasek, 1989)은 건강과 질병을 사회의 조직화에 의해 결정되는 것으로 간주했다. 사회의 조직화 과정은 스트레스와 노동과정에 대한 노동자의 통제 정도를 통해 건강과 질병을 결정한다. 나바로(Navarro, 1985)는 생산의 세계에서 개인이 점하는 위치(계급)가 소비, 교환, 분배, 정당화의 세계에서 위치를 결정할 뿐만 아니라 건강을 결정한다고 보았다. 노동안전보건 문제에 초점을 맞추면 작업장의 변화가 노동자의 건강에 미치는 영향과 그에 대한 국가의 대응을 확인할 수 있다.

존우딩과 찰스 레벤스타인은 경제적 이해관계가 밀접하게 연관되어 있기 때문에 노동환경을 둘러싸고 필연적으로 사회적 갈등이 발생한다고 본다. 노동환경에서 핵심적인 '삼각형'의 관계를 형성하고 있는 것은 '노동자', '잠재적인 유해요인', '경영진'이다. 다양한 행위자들이 노동자의 건강을 좌우하는 노동환경에 영향을 주는 가운데 '노동자', '경영진', '과학자(특히 보건 전문가)', '국가와 법체제', 이 네 주체는 '노동자의 불건강 및 노

동환경의 결과로 인한 직업성 질환 및 손상'의 문제와 가장 긴밀히 연관되어 있다고 보았다(Levenstein and Wooding, 1999).

카렌 메싱(Messing, 2017)은 “노동자들이 안전보건을 개선하고자 시도할 때 가장 힘을 실어줄 수 있는 동맹세력은 안전보건상의 유해요인을 조사하는 책임을 맡는 직업보건(공중보건)과학자”라고 했으며, 또한 “노동조합 또는 노동자와 관리자의 협의회가 사업장 내에 있을 경우 재해와 관련된 문제를 해결하는 과정은 한결 수월”하다며, “과학자들이 연구를 지속하는 데 있어서도 노동조합의 지지는 중요하다”고 강조했다.

경영진과 국가가 노동자 안전개선과 건강증진에 능동적으로 노력하리라 기대하기는 어렵다. 과학자는 노사 또는 노정 사이에서 전문가로서 객관성과 중립성을 요구받지만 가변적인 위치에 있다고 볼 때, 이들 네 주체 가운데 노동자가 상대적으로 노동자의 건강할 권리를 위해 어떤 요구를 하고, 얼마나 힘을 갖는지가 노동안전보건에 결정적인 영향을 미칠 수 있다.

이 장에서는 노동안전보건운동에 있어 노동운동이 가장 중요한 변수라는 것과 함께, 이들을 둘러싸고 한국사회의 과학자, 전문가, 노동안전보건단체가 어떤 입장과 관점에서 노동운동에 결합하여 활동해왔는지를 살펴보고자 한다. 다음 절에서는 '87년 이전의 노동안전보건 흐름'을 살펴본다. 노동운동이 활발해지기 전 열악한 안전보건 상황과 일부 대응 사례를 볼 수 있다. 3절에서는 '산재추방운동으로 시작된 노동안전보건활동'을 노동과건강연구회를 주축으로 살펴본다. 문송면, 원진레이온 투쟁을 통해 산재추방운동이 어떻게 발전해 왔는지도 볼 수 있다. 4절에서는 1990년대 노동조합의 노동안전보건 사업의 시작과 노동안전보건단체들의 설립, 곧 찾아온 노동조합 중심의 안전보건사업 위기와 단체들의 대응을 살펴본다. 5절에서는 '근골격계 산재인정 투쟁'을 중심으로 본격적인 노동안전보건 '운동'이 어떻게 전개되었는지를 살펴본다. 이 과정에서 노동조합과 각 안전보건단체들의 상이한 활동 노선과 갈등, 논쟁을 볼 수 있다. 6절 '노동안전보건운동의 확장'에서는 노동안전보건 운동이 여러 영역으로 확대되는 과정에서 각 단체들의 성격에 따라 다양한 방식으로 진행된 활동 양상을 살펴본다.

제2절

87년 이전 노동안전보건 흐름

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 한국전쟁 이전

일제 식민지하 1930년 이후 노동자들은 크게 늘어났고, 30년대 말에 이르면 화학, 금속 등 중화학공업 노동자가 전체 노동자 가운데 50%를 차지했다. 100명 넘게 고용하는 공장의 노동자 수가 전체 노동자의 절반에 달할 정도로 자본도 집중되었다. 조선노동자의 임금은 일본노동자의 절반이었고, 여성은 남성의 절반 수준이었다. 산업재해를 당해도 일제와 자본가는 “조선노동자들이 주의력과 책임감이 없기 때문에 다치는 일이 잦다”며, 현재와 변함없는 방식으로 몰아붙였다. 이런 상황에서 1935년 6월 진남포 제련소에서 굴뚝 청소를 하던 20여 명의 노동자가 추락하여 사망하자 1,200여 명의 노동자가 파업에 나서기도 했다. 13개 요구조건 중에는 ‘하루 3교대 8시간제 실시, 안전설비설치, 휴양진료비지불, 희생사망자 보상, 임시직공의 공상에 대한 보상’ 등 안전보건에 대한 내용도 포함되었다.

해방 이후에는 오히려 공업생산량이 줄면서 대량 실업이 생기고 실질임금이 떨어지는 가운데 노동자들의 생활고가 더욱 심각해졌다. 『해방일보』 1945년 10월 25일자는 경성방직의 노동자들이 “이교대 이십사 시간 노동에 즐림과 피로에 넘어져 가는 어린 여공들! 최근에도 영양부족과 피로에 의하여 삼십 명의 사망자가 생겼고 전 직공의 거의 전부가 폐인이 되고 약 40%가 폐결핵 환자이다. 그들은 일본제국주의의 감옥 이상의 노예생활에서 신음하고 있다”고 전하고 있다.

한국사회 안전보건 관련 제도의 도입은 정치적인 목적과 국가와 자본의 필요에 따라 시혜적 조치로 시작되었다. 이승만 정부는 한국전쟁 상황에서 1953년 5월 10일 근로기준법 내 안전보건에 관한 규정을 담았다. 이후 노동자의 신체 보호와 관련한 법이 근로기준법에서 독립하는 방식으로 추후에 신설됐다. 사용자의 개별책임주의에 입각해 산재보상도 실시되었다.

2 진폐증 대응과 산업보건 발전

정부의 산업재해에 대한 대응은 직업성 재해보다 사고성 재해 중심이었고, 지금도 크게 다르지 않다. 직업병은 작업 과정에서 누적되어 나타는 건강영향이기에 대책 마련이 어렵다는 이유다. 한국사회에서 처음으로 발견되어 보고된 직업병은 진폐증이다. 처음으로 본격적인 정부차원의 산업보건 사업을 시작한 것이 진폐증과 관련된 사업인 셈이다. 1954년 장성병원과 가톨릭 의과대학이 강원도 소재 대한석탄공사에서 일하는 4,800명의 광부들에 대한 건강 조사를 실시한 결과 170여명(3.7%)의 규폐증(또는 탄광부진폐증) 환자를 발견하였다. 일제 강점기에 일본 탄광에 징용되어 일하다가 해방 후 귀국하여 취업한 광부들도 다수 있었다. 당시의 탄광 환경이 일제의 채탄방식을 그대로 답습한 것이기에 조속한 개선이 필요하다는 의견이 대두되었다.

다수의 진폐환자가 발견되었으나 대한석탄공사는 대책을 마련할 수 없다는 입장이었다. 대신 1955년 대한석탄공사는 장성병원을 석탄공사 부속병원으로 인수하여 노동자의 진폐증 예방 및 보건관리를 처음으로 시작한다. 1956년 장성병원의 최영태와 가톨릭 의과대학의 조규상 연구팀은 “장성광업소에서 실시한 작업능률 기초조사 보고”를 발표한다. 갱내 작업환경과 노동수명, 규폐 장해판정 등 산업보건 전반에 걸친 조사가 이뤄졌고, 장성광업소, 영월광업소, 삼척광업소 등에서 일하는 광부 3,517명 중 117명이 진폐증이 있었다. 이때 발견된 진폐증 환자는 한국 최초로 직업병 보상을 받은 환자로 기록된다. 당시 한국에는 산업재해보상보험법이 제정돼 있지 않았으나, 최영태와 조규상의 건의로 1954년 170여명의 진폐환자가 발견되었을 때와는 달리 보상이 이뤄지게 됐다. 대한석탄공사에서는 1959년 10월 자체적으로 진폐증에 대한 ‘석탄공사보건관리규정’을 만들어 보상 대책을 마련하였다.

이후 1962년 가톨릭의대에 산업의학연구소가 설립되고, 1963년 전국 30인 이상 1,773개 사업장 노동자 148,358명을 대상으로 직업병 조사를 실시한다. 직업병 유소견율이 12.7%에 달했고, 진폐증보다 소음성 난청자와 근골격계질환, 안질환, 신경염 등이 많았다. 이를 계기로 노동자들에 대한 연 1회 정기건강검진이 제도적으로 실시되게 된다. 산업의학연구소는 1963년 사업장의 보건관리자와 보건관리 요원을 대상으로 산업보건 교육도 실시하였다. 이를 토대로 1963년 기업의 보건관리자와 대학 내 전문가를 회원으로 한 대한산업보건협회(최영태 초대회장 취임)가 창립한다. 이어서 1964년 대한산업안전본부(현 대한산업보건협회)도 탄생하게 되었다.

의료관련 전문가들에 의해 진폐문제가 다루어지면서 공론화되자, 진폐재해자들은 자신들의 이익을 대변하는 전국 규모의 '(사)전국진폐재해자협회'를 1979년에 창립하였다. 1999년에는 노동부로부터 사단법인 설립허가를 받았다. 이어서 (사)한국진폐 재해재가환자협회, (사)광산 진폐 권익연대, (사)중앙진폐 재활협회 등 여러 진폐재해자 단체들이 설립되었다. 산재보상 문제를 넘어 광산의 노동환경 개선에 대한 적극적인 요구는 1980년 사북(탄광)항쟁 때 있었다. “어용노조지부장은 물러나라!, 지부장 직선제 실시하라!, 임금, 40% 인상하라!” 등의 요구가 있었지만, 노동환경개선에 대한 노동안전보건활동으로 이어지진 않았다.

광부 직업병에 대한 한국사회의 대응은 여러 결의 의미를 지닌다. 사업장의 보건관리 의사와 대학의 직업병 전문가가 협력하여 한국에서 최초로 사업장 안전보건실태 및 작업환경조사 보고서를 발표하였다. 또한, 산업재해보상보험법 같은 공식적인 제도가 없는 상황에서도 보상이 진행되었고, 회사 내부대책이 마련되기도 했다. 반면, 발생한 사안에 대한 주먹구구식 대책 및 땀질식 제도 마련이라는 한국사회 안전보건에 있어 고질적인 문제의 시발점이 되기도 하였다. 또한, 정부가 제대로 주도한 적도 없는 재해예방활동이 민간중심으로 형성되는 계기가 되었다. 이런 흐름은 현장 노동자들의 직접적인 참여보다는 전문가들에 의해 안전과 보건이 다뤄지는 방식으로 산업보건의 자리 잡게 되는 데 영향을 미쳤다.

3 증가하는 재해와 정부의 대응

1961년 5.16군사쿠데타로 정권을 잡은 박정희 정부는 1963년 상시 500인 이상 사업체를 대상으로 하는 산업재해보상보험법을 만들었다. 수출지향적 공업화에 따른 산업재해 증가로 인해 노동력 관리에 어려움을 겪으면서 국가에 의한 사후적 산업재해 대책이 1960년대 들어서야 공식적으로 이루어지게 된 것이다. 1960~70년대 본격적인 산업화 과정을 거치며 산업재해 문제가 더욱 주요하게 부상하기 시작했다. 재해자 수 집계를 시작한 1964년에 1,489명이었던 것이, 1969년 32,229명, 1974년 70,1425명, 1979년 130,307명에 달하는 등 1970년대에 산업재해가 급증하였다. 마산수출자유지역에서 철판 자르는 일을 하던 노동자의 손가락 3개가 끊어졌는데, 회사가 두 달치 월급과 치료비 3만 원을 주고 그 노동자를 해고하자 노동자가 자살하는 사건이 발생하기도 했다. 당시

“손가락 하나에 1만 원씩”이라는 우울한 유행어가 나돌기도 했다.

1970년대 중반 본격적인 중화학공업화를 추진하는 과정에서, 다양한 종류의 증금속 및 화학물질 중독이 문제로 떠오르자 직업병 판단기준들이 마련되기 시작하였다. 하지만 산업보건 전반을 아우르는 체계 없이 사회적으로 이슈가 되는 물질 중심으로 대책이 마련되다 보니, 일부 물질들에 대해서만 과도한 규정이 생기면서 편차가 상당했다. 1977년에는 근로복지공사(현 근로복지공단)가 설립되어 산업재해보상업무를 주로 담당하게 되었다. 하지만 한계가 많았는데, 보상 가능한 직업병이 산재보험법 시행령에 규정된 38가지 뿐이었고, 형식적인 검진과 조사 관행, 사업주의 책임기피, 관리감독 부실 등으로 급성중독의 집단발병 외에는 다수가 무시되고 은폐되었기 때문이다.

1960~70년대를 거쳐 급증한 산업재해와 장성탄광 화재사고(77.11.16. 발생, 12명 사망) 등은 박정희 정부가 산업안전 및 보건에 관한 독립법을 제정하겠다고 발표하는 계기가 됐다. 1979년 12·12사태와 1980년 5월 광주학살로 등장한 전두환 정부는 근로기준법에서 분리 독립하는 방식으로 1981년 12월 31일 산업안전보건법을 제정한다. 군사정권의 정당성 확보와 ILO 가입 등을 위해 필요한 대외적 이미지 개선 등을 위해서라는 의견도 있다. 이 때문인지 거의 모든 노동자들이 산업안전보건법이 있다는 것 자체를 몰랐으며, 열악한 노동조건 속에서 산업재해에 노출되는 것은 변함이 없었다. 경제개발 시기 안전보건정책은 사후적 산재보상 중심이었으며, 산재예방은 진폐와 난청을 중심으로 간단하고 비용이 저렴한 의료서비스를 집단검진을 통해 제공하는 선에 머물렀다. 정치목적 차원에서 도입된 법은 노동자의 권리확보보다는 기업 활동에 방해가 안 되는 선에서 최소한을 보장하는 수준이었다.

미약하게 산재사망에 대해 국가와 자본에 책임을 묻는 목소리가 나오기도 했다. 1977년 7월 협신평혁공업사의 노동자 민중진이 유독가스 중독으로 사망하자, 유족들은 이를 “기업주에 의한 살인”으로 규정했다. 청계피복과 동일방직 등 활동가들과 서울·인천지역 노동자들은 유족들과 장례투쟁을 치르며 “노동청장 퇴진, 사업주 구속” 등을 요구했다.

제 3 절

산재추방운동으로 시작된 노동안전보건활동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 87년 노동자대투쟁과 구로의원, 노동과건강연구회

1970년에 결성된 서울대학교 의과대학 ‘사회의학연구회’(심재식, 고한석, 김기락, 양길승, 양요환 등)는 사회의학 개념을 접하고 조사사업과 산업선교회 활동을 펼친다. 1983년 의사가 된 이들(김기락, 김록호, 김양호, 신상진, 심재식, 안용태, 양길승, 양요환, 홍영진 등)이 모여 사회의학에 대한 고민을 다시 이어간다. 80년대에 노동자운동이 재건되기 시작하고, 1985년에 구로동맹파업과 대우자동차 파업을 거치며, 보건의료 영역에서도 그 정세를 계기로 실체를 갖추고 발전하게 된 것이다. 1980년대 말 보건의료운동의 주류를 이루었던 관점은 보건의료운동을 보건의료부문만의 문제가 아닌 사회 전체의 문제로 인식하는 것으로, 현재와는 차이가 있었다. 이러한 문제의식은 1987~1989년 각종 보건의료단체가 출범하면서 적극적인 실천으로 외화된다. ‘인도주의 실천 의사협의회’(1987년 11월, 초대이사장 홍창의) 같은 직종의 비교적 단일한 대중을 포괄하는 단체와 ‘교회 빈민의료협의회(1986년 9월, 초대회장 양요환)’ 등 의사, 약사, 의료기사, 간호사 등 여러 직종이 모인 단체가 출범하였다.

1985년 3월 서울 동작구 사당동 사당의원 설립(원장 김록호)을 시작으로, 1986년 3월 구로공단 인근에 노동자병원인 ‘구로의원’도 설립(초기 김기락 원장, 1987년 8월부터 김양호 원장)된다. 구로의원은 산재상담실에 전담 상임 인력을 두어 일상적인 산재환자 진료 및 상담, 교육활동을 전개한다. 1986년 4월 의료시설이 부족하던 시흥에 신천연합의원(원장 양요환, 안용태, 고경심)이 세워진다. 시흥시 최초로 24시간 진료를 시작하고, 빈민, 노동자 중심으로 진료하면서 지역운동을 뒷받침하였다. 1989년에는 신천연합의원의 지원으로 ‘인천의원’이 개원된다. 지역노동자 진료 및 직업병 관련 조사사업을 진행하면서 최병순(현 근로복지공단 직업환경연구원장)이 관련 논문을 여러 편 발표하기도 한다. 비슷한 시기 창립한 ‘보건과사회연구회’(김록호, 김양호, 고경심)는 보건의료정책을 연구하는 조직으로 비센트 나바로의 『현대자본주의와 보건의료』(1989)를 옮기고, 『보건의료인과 보건의료운동』(1999)을 저술하기도 했다.

- 1987년 8월 근로복지공사 인천중앙병원 산재노동자 경인국도 가두시위

<ul style="list-style-type: none"> * 8월11일; 중앙병원 산재환자 50여명이 재활원 옥상에 모여 산재보상법과 재해환자 우선 취업보장 및 복재개선 등을 토의. * 8월12일; 150여명 모여 노동부를 상대로 8개 요구사항 채택. * 8월13일; 300여명이 병원광장에 모여 집회 후 병원 직원들의 포위선을 뚫고 송내삼거리 (경인국도) 점거시위. 노동부 보상과장 방문. 	
<ul style="list-style-type: none"> * 8월14일; 병원광장에 600명 모여 집회, 전경이 환자 구타. 격분한 환자들 경인국도로 가두 진출. 10명 출도하고 50여명이 최루탄 직격탄 등에 맞아 부상. 새벽 3시까지 격렬 시위. * 8월15일; 노동부 차관 협의 결과 산재노동자들이 요구사항을 서면으로 노동부에 접수하기로 함. * 9월11일; 「전국산재노동자연합협회」(회장 김영술) 결성. 19개 요구사항 작성. * 10월15일; 노동부 보상과장과 연구계장에게 답변 들음. 요구사항 관철 안됨. * 10월28일; 환자대표 12명과 노동부 산재보상국장 협상 결렬. 환자들 재농성. * 11월 3일; 중앙병원 산재환자 김성애 7층 옥상에서 투신. * 11월 7일; 김성애 장례식. 장례행렬 막는 경찰의 무력 진압에 환자들 경인국도서 격렬시위. 	

- 1987년 산재노동자 김성애 투신자살 사건

<ul style="list-style-type: none"> * 18세 여성노동자 김성애가 86년 9월 12일 진흥요업(인천 주안동)에서 작업을 하던 중 작업장내의 화학약품에 의한 실신으로 뇌진탕 후 반신불구. * 회사 측에서는 고혈압으로 쓰러졌다고 사건은폐. * 가족을 협박하여 산재처리 해줄테니 각서강요. * 인천 산업재활원에 입원 중 87년 11월 3일 오후 4시 10분경 병원 7층에서 투신자살. * 죽음직전에 민정당 총재에게 진정서 남김. 	
--	--

- 1988년 5월 대성전기 집단 톨루엔 중독

- * 대성전기는 스위치, 냉장고 부품, 헤드폰 부품, 자동차 부품을 생산하고, 도금도 하는 전자부품제조 업체이며, 구로공단에 위치한 사업장.
- * 일본 SONY사로 수출하는 헤드폰 생산라인에만 100여 명이 근무하고, 40여 명이 접착 본드 내 톨루엔에 노출.
- * 12명이 가톨릭 산업의학연구소의 정밀조사 결과, 4명은 직업병 인정 기준치(소변 중 마노산농도 2.5g/gCr)를 초과한 톨루엔 중독으로, 5명은 직업병 주의 기준치(1.0g/gCr)로 중독위험으로 판정
- * 톨루엔 중독 노동자 중 1명만이 구로의원에 입원하여 치료를 받았고, 회사는 피해 노동자들에게 치료를 제공하지도 않았고, 작업환경을 개선하지도 않음.
- * 피해 노동자들이 구로의원과 산업안전보건단체들의 지원으로 이 사건을 공론화하자, 노동부는 대책을 내놓음. 회사도 톨루엔 통을 치우고 작업환경개선을 위해 국소배기장치를 설치하고, 특수건강 검진과 작업환경측정을 실시.

- 상봉동 진폐증 공해병 사건

- * 상봉동의 한 연탄공장 주변에 살던 박길래 씨가 1986년 11월 탄분침착증 확진.
- * 1988년 1월 21일 조선일보 최구식 기자 사회면 보도: 강원산업 삼표연탄공장. 조영래 변호사 무료 변론.
- * 환경운동가가 인도주의실천의사협의회에 지원 요청. 안용태 임현순 정해관 진폐증조사 소위원회 구성.
- * 1988년 2월 26일부터 상봉동 주민 대상 검진, 1킬로 이내 상봉1,2동 주민 중 5년이상 거주한 2,095명 대상, 3개월간. 추가로 진폐증 환자 2명, 의사 진폐증 환자 3명. 5명 중 3명은 연탄공장이 나 탄광 근무 경력 없음.
- * 한국 최초의 공해병 피해자, 2000년 4월 사망.



3 문송면 투쟁

1987년 12월 5일 중학교 졸업을 앞둔 문송면은 집안 형편을 생각해 낮에 일하고 밤에는 학교를 다닐 수 있다는 말에 압력계기와 온도계 제조업체 협성계공(서울 영등포구)에서 일하기 시작한다. 하루에 11시간씩 압력계 덮개의 신나 세척, 페인트칠, 온도계의 수은 주입 작업을 한다. 2개월 만에 수은중독 증상(전신마비, 언어장애, 뇌성마비)이 발생한

다. 원인을 찾지 못하다가 서울대병원에서 직업을 묻는 의사 박희순을 만나 수은 및 유기 용제 중독이라는 진단을 받는다. 박희순은 가족들에게 구로의원을 소개하고, 상담실에서 활동하던 김은혜는 산재신청에 들어간다. 노동부는 “사업주 날인이 없다. 서울대 병원은 산재지정 병원이 아니다”라며 산재신청서 접수 자체를 거부한다. 회사는 시골에서 농약 중독이 돼 아픈 것이라며 외면했다. 김은혜는 조영래 변호사 사무실의 박석운에게 도움을 청하고, 동아일보 임재춘 기사를 통해 1988년 5월 11일 언론화한다.

첫 기사 이후 한겨레 등을 통해 협성제공의 열악한 작업현장에 대한 폭로가 이어지며 큰 파장이 일었다. 노동과건강연구회(양길승 공동대표), 김록호 등 인도주의 실천 의사협 의회 소속 의료인, 노동자, 활동가들은 ‘문송면 군 수은중독사건대책위원회’를 꾸려 진상 조사에 착수한다. 조사결과가 언론을 통해 추가로 알려지면서 노동부는 태도를 바꿔 문송면 군의 수은중독을 산업재해로 인정(1988년 6월 20일)한다. 6월 29일 산재지정병원인 여의도 가톨릭 성모병원으로 전원했지만 제대로 치료도 못 받아보고 7월 2일 15세 나이로 사망한다. 이에 ‘문송면 군 수은중독사건대책위원회’를 37개 단체로 이루어진 ‘故 문송면 산업재해 노동자 장례위원회’로 전환한다. 성명을 통해 노동부 서울남부지방사무소장 구속과 노동부 장관 해임을 요구한다. 7월 11일 남부지방사무소장이 직위해제 되고, 노동부 관리 문책, 회사의 공개 사과와 보상 등의 성과를 이끌어낸다. 1988년 7월 17일 ‘故 문송면 산업재해 노동자 장례위원회’ 주관으로 장례식이 진행된다.

협성제공에 수은중독 환자가 4명 더 있었고, 사측과 노동부가 이를 은폐해왔다는 사실이 추가로 드러난다. 문송면의 수은중독 죽음 이전에도 1987년 9월 경기도 이천의 한 형광등 제조업체에서 4명의 노동자가 국내에서 처음으로 수은에 중독된 사실도 확인되었다. 1970년대와 1980년대에 납, 크롬, 수은 등 중금속 중독 유소견자가 많게는 연간 150명대로 집계됐으나 정부로부터 산재 승인을 받은 사례는 거의 없었다.

문송면의 죽음을 계기로 일부 안전, 보건전문기관 및 의료기관들과 사업주, 노동부가 함께 직업병 발생과 작업환경을 감춘다는 비판이 일었다. 국립병원에 직업병 전문기관 설립, 국회에 산재보상 수준 대폭 강화, 산재보상 처리절차 신속·간편화를 위한 제도 개선 등 산업재해 예방과 보상과 관련된 문제를 근본적으로 해결해야 한다는 목소리가 높아졌다. 그러나 당시 정부와 국회는 이를 대부분 수용하지 않았다. 이후 1990년 산업안전보건법 제 28조의 유해작업 도급금지 조항을 신설하는데, 대상이 주로 중금속이 문제가 되는 도금작업과 수은, 납, 카드뮴 등을 취급하는 작업으로 한정되었다.

문송면의 죽음과 장례투쟁은 시민들에게 한국사회 노동자의 열악한 노동환경, 직업병 문제의 심각함을 알리는 계기였다. 또한, 안전보건 관련 법 개정에도 직간접적으로 영향을 미쳤다. 하지만 한국사회는 근본적인 대책을 세우지 않았다. 체계적인 안전보건제도를 구성하고, 안전한 현장으로 탈바꿈하지 못했다. 문송면의 죽음 이후에도 2015년 남영전구 광주공장 형광등 제조시설 철거 작업을 위해 투입되었던 건설 노동자들이 집단으로 수은에 중독됐다. 핀셋 규제와 대책은 끔찍한 재해를 반복하게 한다.

4 원진 레이온 투쟁

가. 배경

원진레이온(주)은 당시 경기도 양주시 도농리(현 남양주시 도농동)에 위치한 국내 유일의 인조견사 사업장이었다. 설립 당시 회사명은 흥한화학(주)이었으며, 사장인 박흥식이 1964년에 일본 도레이레이온사의 6년 된 중고 기계를 들여와 1966년부터 사용하였다. 인조견사는 합성섬유와 달리 펄프를 재료로 하며, 펄프에서 실을 뽑아내는 과정에서 대량의 이황화탄소(CS₂) 등 화학약품이 투입되었다. 이황화탄소 중독이 일본에서 큰 문제가 되어 이 기계가 퇴출되었는데, 노동자를 보호하는 안전설비가 전무한 채 한국에서도 사용된 것이다. 1981년 7월, 방사과의 흥원표가 작업도중 쓰러져 국내 최초로 이황화탄소 중독자로 판명됐으나 개인적 산재보상으로 처리되는 수준으로 마무리되었고, 현장개선으로 이어지진 않았다. 다른 원진레이온 노동자들도 이황화탄소 중독으로 두통과 성격변화, 기억력 감퇴, 팔다리 감각이상, 통증, 마비 등 많은 증상에 시달렸다. 원진레이온에서 14~15년을 일하면서 중독에 고통 받던 4명의 방사과 소속 노동자가 1987년 1월 대통령·노동부장관 앞으로 정밀검사를 요청하는 진정서를 보낸다. 1987년 4월 고려대 환경의학연구소는 이황화탄소 중독증이라고 회신하면서 산재로 승인된다. 그러나 회사는 6백만 원씩에 민형사상의 이의를 제기하지 않겠다는 것을 조건으로 합의를 요구한다. 당시 산재보험업무를 담당하고 있던 노동부도 단 1달 간의 요양치료 후에 치료를 종결하고 장해보상금을 지급하는 것으로 마무리지었다. 더 이상의 치료를 받지 못하게 된 채 억울해 하던 노동자들은, 문송면 투쟁을 언론에서 접한다. 1988년 7월 정근복, 서용선 등 환자와 가족 7명이 구리노동상담소를 방문해 도움을 호소하면서 언론에 보도되기 시작했다.

원진레이온 투쟁은 1988년의 직업병 인정요구, 1991년의 김봉환 씨 사망으로 인한 대

책활동, 1993년의 원진레이온 폐업 반대활동, 1997년의 원진직업병 전문병원 설립요구 등의 흐름으로 이어진다.

나. 제1기('88.7.~89.12.) 원가협 투쟁에서부터 노동부 업무상 재해인정기준 1차 개정까지

한겨레신문에 이들의 처지가 크게 보도되자 곧바로 원진레이온을 다녔던 사람 중에서 비슷한 증상으로 고통 받던 사람들이 모이기 시작했다. 이 중 4명은 양길승(성수의원 원장, 노동과건강연구회 공동대표)이 담당해서 입원치료를 시작한다. 이 사건 직전까지 고문송면 산업재해노동자장으로 모였던 인도주의실천의사협의회(이하 인의협)와 노동과건강연구회, 산업재해노동자협의회 등 '문송면군 수은중독사건대책위원회' 성원들은 '원진레이온 직업병 대책위원회(이하 대책위)'로 전환해 직업병보상을 위한 싸움에 들어간다. 대책위는 진상조사와 항의방문, 보고대회와 성명서 발표, 기자회견 등을 8월 내내 이어간다. 회사와 노동부, 국회에 항의집회, 진정 등을 거듭했다. 8월 18일 17가족이 참여한 '원진레이온 피해노동자 및 가족협의회(이하 원가협)'가 만들어진다. 원가협 등은 9월 9일 평민당 구리지구당 사무실을 점거한다. 이곳은 9월 14일 9.17. 올림픽 개막식에 쓰일 성화가 지나갈 지점이였다. 결국 9월 14일 평민당 박영숙 의원(평민당 부총재)의 중재로 피해자 측과 회사와의 합의가 이루어진다.

노동부는 위 합의에 보조를 맞추기 위해 산업안전보건법상의 이황화탄소 작업환경 중 노출기준을 기존 20ppm에서 10ppm으로 낮추었다. 1989년 12월에는 산업재해보상보험법상의 '업무상 재해인정기준'에 관한 노동부 예규를 개정·시행하였다. 이전까지 '명백한 경우'에만 업무상 재해로 인정되던 것이 원진 제1기 투쟁을 거치면서 '상당한 인과관계가 인정되는 경우'에도 산재로 인정 가능해졌다. 또한, 1981년에 제정된 산업안전보건법이 1991년에 전부개정되면서 사업장 보건관리 체계가 강화됐다. 하지만, 여전히 노동자의 참여할 권리는 부족하고, 작업중지권은 실효성이 없었다.

다. 제2기('90.~'93.5.) 원노협 협상과 고 김봉환 직업병 인정 투쟁부터 원진레이온 폐업까지

피해자들은 사측과의 합의를 통해 계속 더 많은 직업병 피해자들을 포괄해 갔으나, 합

의기준에서 제외된 직업병 피해자들과 퇴직자들이 남게 되었다. 이후 판정 신청자들은 ‘원진레이온직업병피해노동자협의회(이하 원노협)’을 결성하고 투쟁을 전개하여 사측과 두 차례의 합의서를 추가로 채택하였다.

이황화탄소 중독증이라는 의사 소견서(1990년 10월 30일 사당의원 김록호 원장)를 받았음에도 근무했던 부서가 유해부서가 아니라는 이유로 회사로부터 요양신청서 날인을 받지 못한 김봉환 씨가 1991년 1월 5일 사망하게 된다. 그는 노동부에 직업병 검진을 받게 해달라고 지속적으로 호소했고, 그 결과 노동부 직권으로 특진을 약속받았다. 요양신청의 길이 열린 바로 그날, 그는 거리에 쓰러져 사망했다. 이미 사망한 그의 직업병 인정 여부를 둘러싸고 4개월이 넘는 장례 투쟁이 이어졌다. 결국 국회에서 실태조사 소위원회를 파견한다. 김봉환 씨가 직업병에 걸렸을 개연성이 충분한 것으로 판단하면서 투쟁이 일단락된다. 김봉환 씨는 사망 후 137일 만에 장례를 치를 수 있었다.

직업병심의위원회에서 직업병심의위원들과 임상전문가가 참여한 가운데 대한산업의학회, 서울대보건대학원, 인의협이 안을 검토하고 토의를 거쳐 산업보건연구원이 최종안을 마련하여 1993년 5월 이황화탄소 만성중독 인정기준을 개정하였다. 이로써 원진레이온 노동자 중 직업병으로 인정받은 피해자는 1998년까지 792명(남자 683명, 여자 109명)인데 대다수가 1992년과 1993년 개정된 피해기준으로 가능했다.

원진레이온 투쟁에 결합했던 김록호는 투쟁의 의미에 대해 다음과 같이 회고했다. “원진 직업병 투쟁은 직업병의 희생자들이 주체로 조직되어 전문적 역량과 결합한다면 정부와 기업을 상대로 적절한 보상을 받을 수 있음을 보여주었다. 특히 전문가의 운동적 결합은 피해보상 투쟁의 성과가 환자 개인의 복리 증진으로 끝나지 않고 노동자 일반의 대의를 추구하도록 하였다. (그리고) 그것을 상징적으로 보여주는 것이 원진녹색병원(초대 원장 김록호)의 출범이다.”

라. 제3기('93.6.~'97.4.) 폐업부터 전문병원 건립을 위한 추가기금 출연 합의까지

원진레이온은 폐업 수순에 접어든다. 원진레이온 노동조합, 원가협, 원노협 및 관리직 사원 등은 하나가 되어 ‘직업병대책과 고용보장쟁취 위한 원진레이온 비상대책위원회(이하 원진비대위)’를 출범시키며 폐업에 반대하였다. 하지만 회사는 노동부, 산업은행 등이 입회한 가운데 1993년 11월 9일 폐업 및 폐업 후속대책에 관한 합의서에 서명한다. 이를 통해 직업병 관리기금이 조성되었고, 기금을 관리하기 위해 산업은행과 노동부는 비영리

공익법인인 원진직업병관리재단을 만들었다. 재단기금으로 총 150억 원(현금 50억 원, 파산채권 50억 원, 토지 매매 등으로 잉여금 발생시 50억 원)을 산업은행이 내도록 하고 환자진료를 위한 진료기관을 만들기 위해 노력하기로 약속한다. 원가협과 원노협은 '원진직업병피해자협회(원직협)'로 통합한다.

원진레이온에는 1970년대 평균 약 3,000명의 상시 노동자가 근무했고 1980년대에도 1,500명 정도가 일했다. 폐업 뒤에도 원진레이온에서 일했던 사람들에 대한 정밀검진은 지속되었다. 직업병으로 진단되는 노동자가 계속 발견되었고, 2018년까지 915명이 직업병으로 인정, 230명이 사망하였다. 재해자가 워낙 많아, 당시에 이황화탄소중독증에 맞는 치료를 위한 비용이 기금으로는 부족했다.

공장부지가 아파트 부지로 3,670억 원에 매각되었고 산업은행은 원진레이온의 채무를 제하고도 1,600억 원에 달하는 차액을 남긴다. 원직협과 원진비대위는 통합하여 '원진노동자 직업병위원회(이하 원노위)'를 결성하였고 44일간의 노숙투쟁 끝에 추가 재해위로 금 96억 원과 직업병전문병원 건립을 위한 110억 원, 합계 206억을 산업은행이 출연할 것에 합의한다.

출연금의 관리는 1993년 설립된 원진직업병관리재단이 맡았다. 이 재단은 산하에 원진종합센터를 두어 직업병 노동자들이 주로 살고 있던 경기도 구리에 1999년 원진녹색병원, 원진복지관을 설립한다. 이어 서울 면목동에 2003년에 녹색병원과 2004년에 노동환경건강연구소를 각각 세워 이황화탄소 중독증 노동자 치료와 주민 치료, 그리고 산재·직업병 연구를 지금까지 활발하게 이어오고 있다. 원진레이온 이황화탄소 중독 사건은 우리나라 최대의 직업병 참사이지만, 특정 공장에서 일어난 직업병 사건을 계기로 대형 병원과 연구소가 세워진 것은 세계적으로 유례를 찾기 어려운 일이다.

마. 산재추방운동의 성과

1987년 산업재해 노동자들의 경인국도 가두시위 등 산재노동자들의 투쟁이 지속되었다. 1987년 결성된 산업재해노동자연맹과 1988년 결성된 산업재해노동자회, 그리고 1990년 10월 두 단체가 통합하여 산업재해노동자협의회가 만들어져 산업재해 당사자 조직화, 교육활동, 취업 및 복지사업 등을 이어가고 있다. 산업재해노동자협의회 등을 중심으로 한 재해당사자들의 활동 속에서 1989년 원진레이온 직업병피해 노동자협의회가 결성되고, 1991년 원진 직업병 피해자 김봉환의 사망을 계기로 137일간 장례투쟁, 나아

가 1991년 말 정부에 의해 원진 폐업 방침 결정에 대응하여 대규모 연대투쟁이 이루어졌다. 재해당사자들은 1992년 노동부의 수지접합수술 인정기준 철회 투쟁 등 활동을 이어나가기도 했다. 울산 산업재해노동자협의회, 마산창원 산재동우회, 인천 산업재해자복지회 등과 함께 전국산재노동자단체 연석회의를 조직하여 산재추방운동을 전개했다.

1988년 고상국 카드뮴 중독 사망 대책활동은 가족들과 관련보건의료인들의 노력으로 직업병 판정을 받아내었고, 임금인상요구와 함께 특수건강진단을 요구하여 활동의 성과로 노동조합을 결성하기도 했다. 1989년 대우자동차 노동조합의 소음성 난청 대책활동은 어용노조 속에서 평조합원 중심으로 노동자의 건강문제를 해결해 나간 사례로 안전보건 활동이 여타의 생존권적 요구 못지않게 조합원의 공감대를 형성할 수 있는 사안이라는 것을 보여주었다.

원진투쟁의 경우 산업재해 피해 당사자들이 자체적으로 단체를 결성하여 활동하기 시작했다. 원진레이온 직업병 인정요구가 시작되자 그간 묻혀왔던 직업병 사건들이 피해자들에 의해 적극적으로 제기되었다. 원진레이온 기존 어용노조가 직업병 해결에 있어 소극적인 태도를 보임으로써 노동자들이 자발적으로 민주노조를 건설하기에 이른다. 이는 10년 넘게 지속해온 원진직업병 투쟁의 지속적인 동력으로 자리 잡았으며, 나아가 산재피해자들의 조직화에 중요한 단초가 되었다.

투쟁과정에서 연대의 틀도 마련되었다. 노동안전보건 관련 민간단체와 노동, 시민단체를 총망라한 연대의 틀이 시기별로 원진레이온직업병대책위원회를 구성하여 지속적인 대책활동을 벌임으로써 원진직업병 문제해결을 위한 사회적 영향력을 높일 수 있었다. 사회운동 진영에 대해서도 산재문제에 대한 관심과 실천을 이끌어내 노동안전보건 활동의 위상을 더욱 공고히 했다. 직업병의 원인과 예방에 관한 인식변화, 노동조합을 통한 대중적인 산업안전보건 활동이 자리잡는 데 중요한 기여를 했다.

원진투쟁을 했던 당사자들은 원진산업재해자협회로 지역과 재해자들 사이에서 큰 역할을 지속하고 있으나, 보통의 산업재해자 단체는 그런 방식의 활동을 이어가기 어려운 한계가 있다. 재해자나 그 가족은 보상이 매우 중요한 부분이며, 그 투쟁 이후에 다시 일터로 돌아가기 어려운 건강상태인 경우가 많기 때문이다. 산재노동자들의 모임은 지속적인 조직화와 활동이 어려운 한계지점이 존재한다.

최근에는 현장실습학생의 부모를 중심으로 ‘다시는’이 활동을 이어가고 있다. 백혈병으로 사망한 삼성전자 반도체 공장 노동자 고 황유미 님의 아버지 황상기 님, 어머니 박상

옥 님, 뇌종양이 발병한 삼성전자 LCD 공장 노동자 한혜경 님과 어머니 김시녀 님, 태안 화력발전소 비정규직노동자 고 김용균 님의 어머니 김미숙 님, 제주 고교 현장실습생 고 이민호 군의 아버지 이상영 님, 어머니 박정숙 님, 분당 토다이 현장실습생 고 김동균 군의 아버지 김용만 님, CJ 진천 현장실습생 고 김동준 군의 어머니 강석경 님, LG유플러스 하청업체 현장실습생 고 홍수연 양의 아버지 홍순성 님, LG유플러스 하청업체 노동자 고 이문수 님 아버지 이종민 님, tvN 드라마 PD 고 이한빛 님의 아버지 이용관 님(한빛미디어노동인권센터)과 동생 이한솔 님(한빛미디어노동인권센터), 수원 건설노동자 고 김태규 님의 누나 김도현 님 등 산업재해피해자와 가족들, 그리고 함께 투쟁해 온 활동가들이 함께 만들었다. 다시는 “우리과 같이 산재로 가족을 잃어 고통을 받는 일이 없도록 했으면 한다는 의미”로 모임 이름을 ‘다시는’이라고 정했다. 피해 가족이 서로의 상처를 보듬는 친목만이 아니라 안전하게 일할 수 있는 법·제도를 만들기 위해 활동한다. 첫 공동행동은 산업안전보건법 시행령 개악 저지였고 중대재해기업처벌법 제정운동에도 함께 했다. 산재 사망사건이 생기면 달려가 유가족을 위로하고 산재사건의 진상규명과 책임자 처벌을 요구하는 목소리를 내고 있다.

제4절

노동안전보건운동의 태동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 노동조합의 노동안전보건 활동

1987년 민주노조의 폭발적인 성장 속에서, 1988년 수은중독으로 인한 문송면 군의 사망과 이황화탄소중독으로 인한 원진레이온 노동자의 사망을 계기로 산재, 직업병에 대한 문제 제기와 개별적 보상중심의 활동이 있었다. 1980년대 후반부터 사업장 단위로 노동조합이 중심이 되어 노동안전보건활동이 시작되었다. 산재추방을 넘어 건강하고 안전하게 일할 권리를 위한 활동이 본격화된 것이다.

전노협의 전신인 지역업종별노동조합전국회의(지역업종회의)는 1989년 정부가 산업안전보건법 개정을 추진하자 노동과건강연구회 등 진보적 보건의료단체들과 함께 알 권리, 작업거부권, 참여권 등을 개정내용에 포함시킬 것을 요구하며 활동하였다. 개정법에 이와 같은 내용이 제대로 반영되지는 못하였으나 산업안전에 대한 정부 책무를 명확히 하고, 유해화학물질 규제와 건강관리수첩 제도 도입 등 유의미한 조항이 포함되었다. 산업안전보건위원회를 노사 동수로 구성하는 조항은 노동자 참여권의 확대로 평가된다. 보건의료인들이 주도하던 이전까지의 운동과 달리, 현장의 주체인 노동조합이 노동안전보건운동의 토대가 되기 시작한다. 그리고 노동조합과 함께 노동안전보건 사업을 진행하는 중요한 동반자로 각 지역마다 노동안전보건단체가 결성된다.

1990년 전국노동조합협의회가 건설되고 1991년부터 본격적인 사업을 진행하기 시작하였으며 단위 사업장에서 산업안전보건부의 설치가 확산되면서 지역연대활동 본격화되었다. 1992년 전노협은 보다 활동적인 사업의 진행을 위해 기존에 복지국 산하에 소속되어 있던 산업안전보건부를 산업안전보건국으로 확대하였다. 단체협약 모범안을 만들어 각 단사 단위사업장 차원으로 배포했다. 모범 단체협약안에는 산업안전보건위원회의 설치와 위상강화(단협과 동등한 효력), 산안부서의 위상강화와 현장차원의 제도(부서환경개선위원 등) 확보, 검진제도의 개선을 위한 집단적 요구, 재해위험 시 작업중지권 확보 등의 내용이 제기되었다. 특히 95년 임단투 과정에서 경기남부지역 금속연대사업장과 마

창지역의 경우 공동단협 요구안에 작업중지권을 포함시키고 공동투쟁을 전개한 결과 많은 사업장에서 성과를 거둘 수 있었다. 95년 상반기 조선노협의 투쟁과 더불어 건강검진 제도의 문제점에 대한 폭로가 이루어졌다. 이러한 투쟁과정에서 제기된 제도개선 요구는 검진기관의 선정, 검진결과에 대한 노동조합의 감독 등 제도의 운영과정에 대한 노동조합의 감시, 감독권에 대한 요구로 모아졌다.

1995년 전국민주노동조합총연맹(이하 민주노총)이 출범하면서 노동안전보건활동에서 노동조합이 중심적 위치를 차지하게 되었다. 산재추방운동을 해왔던 단체들은 전문적·정책적 지원을 노동조합에 제공하면서 일상사업을 통해 산재추방을 넘어 노동안전보건운동으로 발전하는 것을 도왔다.

2 전국적인 노동안전보건단체들의 활동

가. 1990년대 노동안전보건단체들의 설립

1988년 설립된 노동과건강연구회는 국내 최초의 노동안전보건단체다. 초기에 문송면 군 사건, 원진레이온 직업병 대책활동 등 연대투쟁을 이끌었다. 전노협의 전신인 지역업종별노동조합전국회의와 함께 산업안전보건법 개정운동을 전개하기도 했다. 이후 각 지역과 노조 내에 산재 전담조직이 만들어지고 노동조합운동이 점차 조직적 체계를 갖추어 가면서 노동과건강연구회는 그에 대한 전문적·정책적 지원을 제공한다. 각종 직업병 판단기준, 조사방법 등의 교육을 통해 노동조합 내 활동가들을 양성한다. 이들이 산업 및 업종별, 나아가 전국 수준의 상급단체에 속속들이 설치된 노동안전보건 담당부서에서 활동하게 되며 노동조합운동 내 자체 역량이 축적되도록 지원하였다. 노동 현장의 안전 보건 문제에 대한 조사와 연구를 통해 자동차, 조선, 전자업체 등 유해요인에 대한 보고서를 발행하고, 1993년 과로사 상담센터 설치, 1994년 정책실 설치, 1997년 노동안전보건교육센터 설립 등을 이루어냈다. 노동과건강연구회는 2000년 산재추방운동연합이라는 연합단체의 해소와 함께 사라졌고, 그 정신을 이어받아 남은 활동가들이 2001년에 노동건강연대를 창립했다.

경남지역에서는 1990년 12월에 마산과 창원 지역 노동조합 안전보건 간부와 법조인들이 중심이 되어 '일하는 사람들의 건강을 위한 모임(일건)'이 만들어졌다. 한편 1991년

11월에는 약사, 간호사, 치과의사, 한의사, 방송프로듀서 등이 주축이 된 ‘노동자건강을 위한 모임(노건)’이 설립되어 상담·교육 사업을 중심으로 산재추방활동을 전개해나갔다. 이 두 단체는 1995년에 ‘노동과 건강을 위한 연대회의(노건 연대회의)’를 발족시켰고, 1999년 4월에 ‘마창·거제 산재추방운동연합(마창 산추련)’으로 발전했다.

명칭	관련(소속단체)	비고
경인지역 활동체 모임 (81-89년)	구로의원, 푸른치과, 남서울진료소 연합(구로) 인천의원, 평화의원, 신천연합의원, 인천지역 진료소 연합(인천) 신흥의원, 한마음진료소, 푸른치과진료소, 건약성남지부(성남) 동부지역진료소연합, 동부보건의료인회(서울동부) 청계피복진료소(청계, 구리진료소(구리), 원곡진료소(안산))	경인 8개지역 16개 기관
지역활동체 대표자 전국회의 (92-93년)	광주노동건강상담소, 구리지역보건의료인모임, 군포치과노동건강상담실, 노동과건강연구회, 대구 산업보건연구회, 대전 산재추방운동협의회, 동부지역 보건의료회인, 마산창원 노동자 건강을위한모임, 부산 노동자건강을위한한일포럼, 성남노동건강상담소, 청주 일하는사람들의건강을위한모임, 평화의원 상담실(12개)	공동교육 훈련 주최단체
산재추방 단체 연대회의 (94-98.3)	(94년 당시) 광주 노동건강상담소, 군포노동건강상담소, 노동과건강연구회, 대구산업보건연구회, 마산창원 노동자건강을위한모임, 부산건강사회연구회, 부산푸른치과상담실, 인천산업사회보건연구회, 평화의원상담실(9개) (98년 3월 현재) 광주 노동건강상담소, 노동과건강연구회, 대구산업보건연구회, 부산건강사회연구회, 인천산업사회보건연구회(5개)	산추련 소속단체

[그림 6-1] 1990년대 지역 산재추방단체 연대모임의 변화

출처: 김은희(1998: 19)

대구지역에서는 1991년 진보적 의료인 중심으로 대구산업보건연구회가 결성되었다.

인천지역에서는 인천지역 노동조합의 안전보건담당자들이 산업재해의 심각함과 단위 사업장의 안전보건 문제를 함께 고민하기 위한 모임으로 1992년 6월 ‘산재없는 일터회’를 결성하였다. 이어 1993년 6월에는 평화의원·인천의원·푸른치과·인천치과 등에서 노동자 건강상담실을 담당했던 전문가들이 모여 ‘인천산업사회보건연구회’를 설립했다. 두 단체는 2002년 5월 25일 ‘건강한노동세상’으로 통합되어 활동을 이어 오고 있다.

나. 노동조합 중심의 노동안전보건 활동 성장과 위기

1995년 출범한 민주노총은 조직적이고 체계적인 안전보건사업을 위한 기틀을 마련하는 것을 주된 목표로 설정하였다. 1996년 3월에는 25개 사업장의 노동조합에서 51명의

노동조합간부가 참여한 안전보건 담당자 수련회를 개최하여 민주노총 산하 각 연맹의 사업을 공유했다. 단체협약에서 주로 요구할 사안을 설정하고 활동사례도 공유했다. 1997년 민주노총 지역본부의 안전보건 활동을 강화하기 위해 지역 순회 안전보건교육을 실시했다. 울산, 충북지역 등에서는 성과가 있었으나 다른 지역에서는 지역본부의 열악한 여건으로 안전보건 활동의 활성화가 어려웠다. 이러한 지역본부 상황은 25년이 지난 현재도 크게 다르지 않다.

일부 산업별·업종별 연맹에는 안전보건 담당부서가 설치되었다. 작업환경측정, 검진, 재해 사후조치 등의 사업을 통해서 현장투쟁을 이끌어 가고 새로운 문제를 제기하는 사업장들도 있었다. 사업장을 넘어 주요 노동안전보건 이슈에 대응한 연대투쟁도 이루어졌다. 금속연맹은 1996년 작업중지권에 대한 요구를 전 연맹 차원에서 내세우며 활동하였고, 산재사고사망과 관련하여 파업을 조직하였다. 1996-97년 동안 유기용제 취급, 근골격계 질환 등에 관한 실태조사를 실시하기도 하였다. 하지만 대부분의 활동은 대기업과 금속연맹 중심으로 사업이 진행되었다. 또한, 측정기관, 검진기관 선정, 산재사고가 발생한 작업조건에 대한 개선이라는 일회적 사업에 그치고 말았다. 노동조합의 산업안전보건위원회에서는 어떤 사업계획을 가지고 조합원과 함께 무엇을 해야 하는지, 노동보건운동의 의미가 무엇인지 그 속에 활동가의 역할은 무엇인지에 대한 고민과 실천이 반영되지 못했다. 노동안전보건단체의 지원과 교육이 선순환되어 노동조합 조직화에 기여하거나, 다수 조합원의 노동자 건강권에 대한 인식이 높아지는 경우는 많지 않았다.

활동의 성장은 오래 지속되지 못했다. 외환위기와 김대중 정부의 출범을 계기로 본격화된 신자유주의 노동유연화 공세는 노동자들의 건강을 위협하였다. 정부는 기업경쟁력 회복을 위한 기업규제 완화의 일환으로 1997년 산업안전보건법상의 안전보건규정을 완화하였다. 근로복지공단은 고통분담대책이라는 명목으로 강제 치료종결, 재요양 억제, 입원환자 통원조치, 장기요양환자 집중관리, 진료비심사 강화, 재가요양 및 취업치료 적극 유도 등 노동자건강에 정면으로 배치되는 방향으로 나아갔다. 게다가 외환위기를 거치며 고용과 임금보전 문제가 가장 절박한 문제로 대두되면서 노동자건강 문제는 노동자들 스스로에게도 우선순위에서 뒤쳐지게 된다. 그 결과 1990년대 초중반 투쟁의 성과로 획득했던 노동조건 개선 성과를 고용 유지와 맞바꾸는 경우가 늘어났다. 단체협약에 보장되고 명시된 노동조건 관련 내용들은 거의 유명무실화되는 상황이 초래되었다. 노동유연화와 경제위기를 거치면서 노동조합의 안전보건 활동이 약화되면서 노동안전보건운동은 새로운 변화를 맞게 되었다.

다. 노동조합 중심의 노동안전보건 활동의 위기와 단체들의 대응

노동조합운동이 약화되면서 노동자 건강권 문제를 사회화하기 위해 기존 역량을 결집할 필요성이 제기되었다. 1998년 12월 노동과건강연구회는 10년의 활동을 정리하고, 산재추방운동단체, 노동조합, 그리고 산재피해자단체가 모여 1999년 3월 산재추방운동연합(이하 산추련)이라는 전국조직을 건설한다. 산추련은 울산 근로청소년복지회관에서 안전보건전문가, 안전보건단체 활동가, 산재피해자 등이 광범위하게 참여하는 연대단위로써 500여명이 참석한 가운데 창립대회를 열고, ‘산업재해 추방과 안전한 노동현장 건설에 나설 것’을 선언하였다. 공동대표는 양길승 성수의원 원장과 구기일 원진노동자직업병위원회 위원장이 맡았으며 노동과건강연구회, 노동보건직업병연구소, 마산·창원·거제 노동과 건강을 위한 연대회의, 울산지역 산재추방운동연합 등 4개 단체가 지부로 참여했다. 또 광주노동건강상담소, 경기남부산업안전보건연구회, 대구산업보건연구회, 부산건강사회연구회, 산업재해노동자협의회, 울산산업재해노동자협의회, 울산산업재해자인권협의회, 원진노동자직업병위원회, 인천산업사회보건연구회, 전국진폐재해자협회 등 10개 단체가 회원사로 참여했다.

전국 산재추방운동연합의 결성 배경에는 노동조합운동의 약화 외에도 그간의 노동조합운동의 활동을 바탕으로 의제가 다양화되면서 노동안전보건 영역의 경계가 확장되었던 것, 원진레이온 투쟁의 성과로 1999년 녹색병원이 설립되는 등 제도화의 진전 등도 있었다. 그밖에도 당시 활성화되었던 시민사회운동의 영향도 컸다. 전국 산재추방운동연합의 모델이 되었던 것은 환경운동연합이라는 평가도 있다. 산추련의 공동대표인 양길승 원장은 참여연대 임원이자 환경운동연합의 고문이었다.

그렇지만 산재추방운동연합은 산재치료 중 자살한 이상관 노동자 대책활동을 마무리하면서 해소된다. 이상관 노동자 대책활동 과정에서 산추련 참여 주체 사이에 상당한 견해 차이가 있다는 사실이 확인되었다. 산추련으로의 통합은 내용적, 운동적 통합이 아니라 기술적, 형식적 통합에 가까웠다.

라. 산추련의 이상관 투쟁과 해소

1999년 2월 이상관은 대우자동차 창원공장에서 일하다 허리를 다치게 된다. 산재로 인정받고 입원치료를 받았으나 치료 후에도 허리통증으로 걸을 수도 없었다. 하지만 근로복지공단의 퇴원 결정에 신변을 비관하여 다친 지 4개월 만인 6월 22일에 스스로 목숨을

끓는다. 근로복지공단이 'IMF 고통분담 대책'을 세우고 요양 축소 방침을 시행한 것이 이상관 씨 죽음의 원인이 되었다며, 7월 27일부터 노동계 및 노동안전보건운동 단체들의 농성이 155일 동안 지속되었다. 하지만 근로복지공단은 이상관 씨의 사망을 산재로 인정하지 않았다. 이 농성 시기는 노동안전보건 단체들이 하나의 단체로 단일화할 수 있는가를 가늠하는 시기였다.

이상관 대책활동을 둘러싼 노동안전보건운동 내부의 갈등은 크게 두 입장으로 갈렸다. 산재보험제도를 둘러싸고 현장 조직력 강화를 통해 보다 의미 있는 제도개혁을 이끌어내야 한다는 입장과, 동원 가능한 조직적 역량과 정치사회적 여건을 고려하여 가능한 수준에서 제도개혁에 합의해야 한다는 입장 간의 대립 양상을 띠었다. 전자의 입장을 지지하던 세력은 대책활동을 보다 강화하고 확대하여 전국화할 것을 주장했다. 이를 바탕으로 현장 노동자들의 입장을 일정 수준 반영하는 제도개혁을 이끌어내고, 현장의 조직력을 강화해야 한다는 것이었다. 다른 한편, 후자의 입장을 지지하던 세력은 당시 마산창원 지역의 낮은 노동조합 조직률 등 조직적 역량의 부재로 인해 대책 활동을 이어나가는 데 어려움이 있다는 점, 김대중 정부라는 민주정권의 수립으로 노동운동이 제도개혁에 비교적 유리한 정치적 상황을 점하고 있었다는 이유로 합의를 통한 종결을 주장하였다.

이 투쟁 과정에서 서로 각기 다른 운동의 전략과 입장 차이를 확인하고, 산추련은 2000년 5월 해산하게 된다. 한국 노동안전보건운동 단체들의 활동을 면밀히 살핀 김지원(2018)은 이렇게 분석했다. “산재추방운동이 전무하던 시기 노동과건강연구회 회원들은 대항전문가로서 활동하는 과정에서 노동자의 운동성 못지않게 전문성을 중시했다. 전문성이 부족하다는 평가를 얻게 될 때 정부와 기업으로부터 끊임없이 배제된다는 것을 과거 경험으로부터 체감하였다는 것이다. 문송면 군의 수은중독 진단을 내린 서울대병원이 산재보험 미지정기관이라며, 산재요양을 반려하였고, 산재로 인정된 이후에도 성모병원으로 전원해야 하는 상황들을 경험했다. 원진레이온 직업병 투쟁에서도 김봉환 씨의 이황화탄소 중독 의심 진단이 김록호 원장의 사당의원이 전문적인 특수건강진단기관이 아니라는 점으로 정부로부터 거부당했다.” 김지원(2018)은 “‘전문가들의 전문성’과 ‘현장의 주체성’ 중 어디에 좀 더 방점을 두어야 할 것이냐 하는 시각 차이가 극명히 드러난 것이 이상관 투쟁이었다”고 평가했다.

당시 매일노동뉴스 연운정(2000b) 기자는 “산추련이 해산을 결정하게 된 배경에는 중앙(전문가 단체)과 지역(현장)과의 괴리를 극복하지 못해오다 이 같은 입장 차가 지난해

이상관 투쟁에서 극명하게 드러나면서 촉발된 것으로 알려지고 있다”고 전했다.

“산추련은 전문가들로 구성돼 정책 및 연구 활동을 주로 벌여왔던 노건연이 사무국으로, 마산·거제 등 공단 및 대공장과 밀착력이 강했던 마창·거제 산추련으로 양축을 이뤄왔다. 지역의 경우는 산추련이 현장과의 결합력을 더 높여야 하며 전문가 그룹이 아닌 현장활동 조직이라는 자기 정체성이 보다 분명해야 한다는 입장인 반면 중앙측은 대공장 위주의 지원에만 매달리다 보니 정책과 연구 활동에 소홀해지면서 영세사업장이나 산재노동자의 재활문제에 신경을 쓰지 못했다는 지적이다. 이 같은 관점의 차이는 155일의 장기농성 끝에 보상을 이끌어냈던 이상관 투쟁을 평가하는 데서도 그대로 나타났다. 지역은 협상에만 무게를 실어 보상차원으로만 한정 지었다고 지적하는 한편, 중앙은 투쟁을 계속 지속하지는 것은 당시 상황에서 맞지 않았다고 입장 차를 드러냈다.”

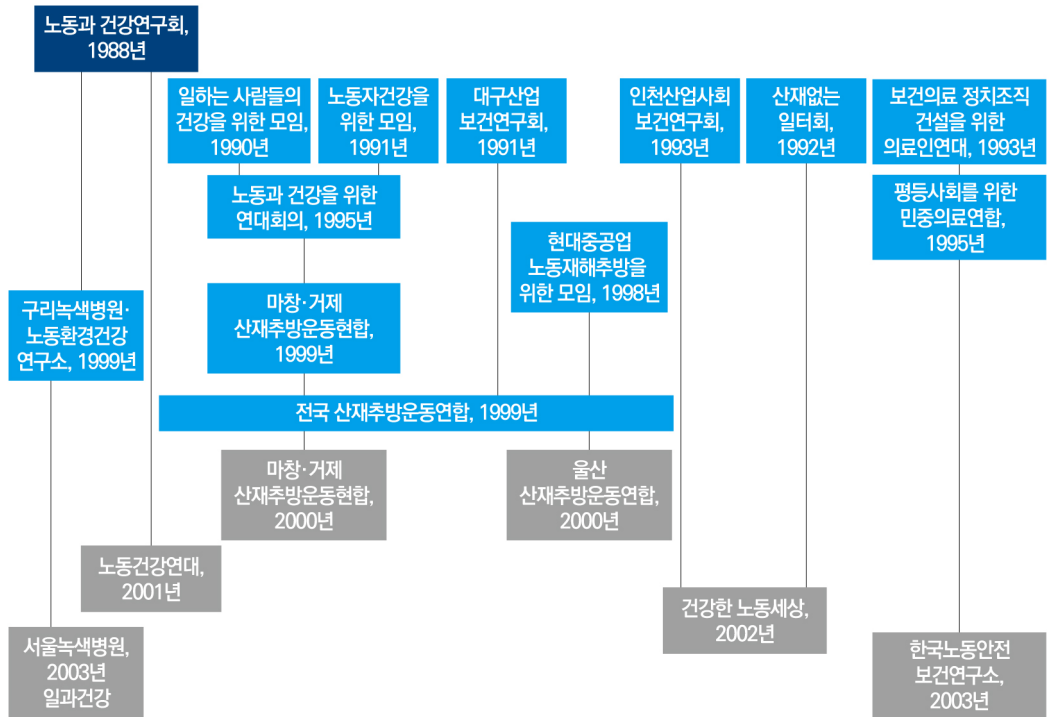
노동과건강연구회 회원 등 안전보건운동 선배그룹들의 활동 경험들이 산추련 활동 당시의 판단에 영향을 미친 것은 분명해 보인다. 하지만 산추련 투쟁과정에서의 입장 차이가 전문성과 현장성 중 단체마다 우선으로 하는 영역의 차이에서 발생했다고 단정 짓기는 어렵다고 본다. 투쟁의 성과를 제도화, 법제화하는 과정을 통해 발전을 도모하는 방식, 성급한 투쟁의 정리보다는 현장성을 최대한 끌어올려 현장 노동자들의 주체적이고 자발적인 활동으로 이어져야 한다는 인식 사이의 간극이 있다고 판단된다. 노동과건강연구회 후신인 노동건강연대는 “단체들 간 ‘서로 다른 배경과 운동의 전략’, ‘노동조합과의 관계에 대한 인식’을 가지고 있음을 확인하였을 때, 하나의 조직이라는 틀로 묶어두는 것보다 각각의 단체로 존재하면서 연대를 하는 것이 운동의 다양성이라는 관점에서 적절했다”고 평가했다. 이러한 활동 양태의 차이는 이후 진행되는 근골격계 질환 투쟁과 다른 활동영역에서도 드러난다.

마. 산추련 해소 전후 노동안전보건단체들의 설립과 정체성

1988년 설립된 노동과건강연구회는 1999년 3월 산재추방운동연합 결성과정에서 해소되었지만, 당시의 주요 회원들은 노동환경건강연구소로 자리를 옮겼다. 원진레이온의 법정관리 주최였던 산업은행은 그 당시 노동자들의 보상 협상 과정에 기여했던 김록호, 김은혜, 박석운, 양길승에게 원진직업병관리재단의 이사직을 맡기고 206억 보상금을 지급했다. 합의 후 2년여가 지난 1999년 6월 5일, 경기도 구리에 구리녹색병원과 함께 노동환경건강연구소가 개설된다. 구리녹색병원과 노동환경건강연구소가 세워진 지 약 4년 뒤인 2003년에는 서울에도 녹색병원이 추가로 개원하게 된다. 녹색병원이 진료를 담당

한다면, 연구소는 각 사업장들의 환경을 조사, 연구했다. 문제가 있다면 사업장들의 환경을 개선하고 관련 법안들을 개정, 발의하면서 제도화 하고자 했다. 제도권의 기관들과 비교해 보았을 때 부족함이 없는 정보와 지식을 갖추고 이것을 노동자들의 건강권을 위해 사용하는 조직이 되는 것을 목표로 전문성과 운동성 중 전문성에 보다 집중하고자 했다. 연구소는 환경부, 노동부와 같은 정부 부처나 기업들에게 안전과 관련된 연구 제안을 하거나 공고가 나는 연구 사업을 맡기도 했다. 그러나 심사에서 높은 점수를 받아도 위탁연구 기관으로 선정이 안 되거나 과제가 취소되는 역울한 일도 많았다. 반면, 일부 노동안전보건단체들은 정부 연구를 수행하는 것에 대해 비판적이었다. 현장의 목소리가 아닌, 정부의 요구나 이해관계가 담긴 보고서가 나올 가능성이 높다는 것이 이유였다. 노동환경건강연구소는 노동과건강연구회 활동 시기 법인단체였던 노동안전보건교육센터를 ‘일과건강’이라는 이름으로 개명하고 사단법인 일과건강을 통해 운동성을 강조하는 활동들도 이어가고 있다.

2000년 5월 산추련이 해산한 후 산추련에 통합되었던 노동과건강연구회의 일부 회원들이 신규 회원들과 함께 2001년 6월 30일 노동건강연대라는 이름으로 창립총회를 열었다. 노동과건강연구회의 약자인 ‘노건연’과 마찬가지로 노동건강연대의 약자 또한 ‘노건연’으로 동일하다. 이것은 노동건강연대가 노동과건강연구회의 역사를 잇는 단체이며 노동건강연대를 창립할 당시부터 회원들이 그러한 역사성과 연결성에 의미를 부여했다는 점을 보여준다. 노동자 건강에 대한 기술적 지원을 넘어서 새로운 내용과 형식의 노동안전보건운동을 전개하고자 했다. 정책들을 발굴해내고 시민사회와 정부를 향해 정책 제안을 하는 활동을 주로 해오고 있기 때문에 정책과 법을 다루는 법조인이 회원으로 많은 편이며, 의사회원들(백도명, 임상혁, 이상윤 등)은 노동환경연구소와 노건연 두 단체 모두에 소속되어 활동하기도 했다.



[그림 6-2] 주요 노동안전보건단체들의 설립 연대표

경남 마창·거제지역에서 활동하던 노동안전보건단체는 1995년 ‘노동과 건강을 위한 연대회의(노건 연대회의)’라는 하나의 단체로 통합되어 이어져오다가, 1999년 3월 출범한 전국적 노동안전보건단체인 산추련 활동에 동참하고자 ‘마창·거제 산재추방운동연합(이하 마창·거제 산추련)’으로 명칭을 전환하였고 산추련이 해산한 후에도 동일한 명칭을 유지하고 있다. 마창·거제 산추련의 전신이 되는 일건, 노건이라는 두 단체는 산추련이라는 단체로 통합되기 이전부터 노동안전보건운동단체가 노동부와 같은 정부 기관으로부터 연구 용역을 수주하는 것에 대해 비판적이었다. 노동건강연구회가 1994년 노동부의 제안을 수용해 한국노총 산하의 사업장을 중심으로 ‘저비용 고효율 안전 관리’ 교육을 진행한 것에 비판한 바 있다. 마창·거제 산추련은 설립 후 지금까지 정부 기관들의 프로젝트, 사업·운영비, 교육비 등을 단호하게 거부하였다. 외부의 자원에 의존하기 시작하면 노동자 건강권 단체로서의 자립성, 자주성, 주체성을 지키기 어렵고 자원을 제공하는 기관의 영향을 받을 수밖에 없다고 판단하기 때문이다. 이들로서는 노동자들과 노동조합의 내부 역량에 맞추어 자금을 마련하고 노동자들의 요청에 의한 연구 사업이나 현장 조사를

진행하는 것이 중요했다. 마창·거제 산추련의 회원들은 금속노조 경남지부가 있는 마산·창원 지역에 많고, 정규직 노동자, 노동조합에 가입된 노동자가 많은 편이다.

울산 산재추방운동연합(이하 울산 산추련)의 경우에는 전국 산추련(1999년 3월~2000년 5월)에 합류하기 위해 울산을 기반으로 새롭게 창립한 단체이다. 전국 산추련의 창립식이 산재 발생이 많았던 울산에서 진행되었다. 울산 산추련이 창립되기 이전에는 1998년에 만들어진 '현대중공업 노동재해추방을 위한 모임'이라는 단체가 존재했다. 결성 초기에는 일주일에 한 번씩 정기적인 모임을 가지고 산업재해보상보험법, 현장의 안전보건의 문제점 등 노동안전보건을 주제로 한 세미나를 진행했다. 전국 산추련 창립 후 약 10달이 지난 2000년 1월 11일 울산 산추련이 창립했다. 금속노조 울산지부·금속노조 현대자동차지부·금속노조 현대중공업지부가 있는 울산 지역을 중심으로 회원들이 있으며 정규직, 노동조합 소속 노동자 외에도 비정규직과 미조직 노동자 회원들도 많다. 현대중공업 하청지회의 경우 울산 산추련과 함께 대기업 처벌 및 산재은폐 적발운동을 벌이면서 활동을 공유하고 있다.

90년대 초반부터 인천 지역에서 활동하던 '산재없는 일터회'와 '인천산업사회보건연구회'가 통합하여, 2002년 5월 25일 '건강한 노동세상'이 출범하였다. 회원들 가운데 노동조합의 노동안전보건 담당자 또는 조합 간부들이 다수 포진해 있었다. 공동대표 중 한 사람인 김철홍 교수는 인천대학교 산업경영공학과에서 근골격계 질환을 전공으로 해 온 학자였다. 2002년 근골격계 집단요양운동이 전국적으로 퍼져나가던 시기에 이론적 배경을 가진 건강한 노동세상의 전문가들과 활동성을 가진 상임활동가들은 전국 사업장을 방문해 교육하고 근골격계 질환을 이슈화하는 데 역할을 했다. 일상 활동으로는 산재 상담 및 노동안전보건학교 프로그램을 진행해왔다. '인천지역 노동자 권리찾기 사업단', '남동공단 권리찾기 사업단, 노동자119'에도 참여해 비정규직 노동자를 대상으로 노동안전사업을 이어나가고 있다.

한국노동안전보건연구소는 2003년 10월 24일 출범했다. 1980년대 중후반 학생운동을 경험한 젊은 보건의료인들이 1993년 8월 '보건의료 정치조직 건설을 위한 의료인연대'를 설립했고, 1995년 '평등사회를 위한 민중의료연합(이하 민의련)'으로 조직명을 변경한다. 민의련은 출범 이래 2006년 2월까지 약 13년 동안 보건의료정치운동, 노동보건운동 등의 다양한 분야에서 다국적 제약회사와의 분쟁, 파업 현장에서의 의료 활동 등을 수행해왔다. 민의련 특별부서로 운영되던 '노동자건강권사업단'에 소속되어 활동하던 사

랍들과 '노동자의 힘'(1999년 8월 8일 설립된 단체로서 노동자주의를 강조)에 소속되어 있었던 사람들, 그리고 두 활동을 동시에 하던 사람들이 연대하여 2002년 9월 근골격계 직업병 공동투쟁연구단을 꾸려 활동한다. 이 연구단이 전신이 되어 2003년 10월 한국노동안전보건연구소가 창립된다. 보건의료의 영역에서 안전보건, 즉 노동자의 건강이라는 영역으로 역량을 집중하고자 했고 그 과정에서 계급성, 전문성, 현장성을 추구해 왔다. 노동현장의 주체적 참여와 결의에 기초한 노동안전보건운동을 실천하고자 하며, 노동자들의 작업장 통제 실현을 목표로 두고 있다. 또한 전문주의와 노사 협조주의를 극복하기 위해 현장운동에 기초한 지역별 체계를 구축하고, 부문활동이 아닌 사회의 근본적 변혁을 위한 영역별 활동 내용과 주체를 세우는 데 중점을 두고 있다.

제5절

근골격계 산재인정 투쟁

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 전국적인 근골격계 산재인정 투쟁

2000년대 초중반 활발했던 근골격계 산재인정투쟁은 전국의 사업장에서 동시에 벌어졌던 노동안전보건운동이었던 만큼 노동안전보건단체들 대부분이 참여했다. 한편 근골격계 직업병 문제가 사회적으로 주목받기 전부터 현재 녹색병원의 임상혁 원장과 노동환경건강연구소의 이윤근 소장은 실태조사를 시작하였다. 임상혁과 이윤근은 각각 구로의원에서 원장과 산업보건연구실장으로 있었다. 구로의원에 재직 중이던 1994년 7월 8일 총 152개 지점에서 근무하던 1,361명의 노동자를 대상으로 진행한 ‘서울신탁은행 근무자들의 VDT 증후군에 관한 조사연구보고서’를 발표하였다. VDT 증후군이란 영상단말기(Visual Display Terminal, VDT)를 필수적으로 활용해 업무를 수행하는 노동자들이 장시간 동안 일정한 자세로 단순작업을 반복하게 될 때 나타나는 증상이다. 1995년에는 전국 34곳 전화국의 전화교환업무를 담당하고 있는 여성 노동자들을 대상으로 경전완장에 대한 실태를 조사했다. 한국통신 전화교환원 수백여 명이 근골격계 질환에 대한 직업병 인정을 요구하며 하얀 소복을 입고 농성과 시위를 진행했다. 총 345명의 노동자들이 집단으로 직업병 인정을 받았다. 1997년 노동부는 ‘VDT작업자에 대한 작업관리지침’을 마련하기에 이른다.

신자유주의 노동유연화 공세가 지속되고 있는 상황에서 제조업 현장에서도 근골격계 질환이 직업병이라는 인식이 확산되었다. 2000년 현대정공(현재의 현대자동차 5공장)에서 근골격계 질환에 대한 실태 조사가 진행되었다. 현대정공은 1998년 구조조정을 거쳤는데, 노동조합에서는 구조조정의 결과로 노동강도가 강화되어 노동자들에게 근골격계 질환이 발생했다고 의심하는 상황이었다. 현대정공 노동조합이 의뢰해 원진 부설 노동환경건강연구소와의 공동 검진을 시행한 결과, 노동자의 76.7%에 해당하는 112명이 근골격계 질환을 겪고 있음을 확인하였다. 이 가운데 56명은 근골격계 질환에 대해 산재요양을 신청하여 41명이 승인되었고, 나머지 15명에 대해서는 특수검진 후 재판정하는 것으로 결론이 난다. 현대정공의 집단요양 운동의 결과, 제조업에서 최초로 근골격계 질환에

대한 직업병 인정이 이루어진 것이다. 이후 2001년에서 2002년에 걸쳐 전국 금속 사업장에서 근골격계 직업병 실태 조사가 진행되었다.

근골격계 집단요양투쟁은 2002년 2월 대우조선 노동자 76명이 집단적으로 요양 신청을 하고 전원 승인되면서 점차 다른 사업장들로 확대되었다. 대우조선 노동조합은 정규직 인원 확대, 2인 1조 작업, 산재치료 요구 등을 내걸고 투쟁을 이어나갔다. 2002년 3월 대우조선 노동자들의 집단 산재요양 승인이 난 후, 노동부는 대우조선 선행도장부의 전체 조합원들에 대한 임시건강검진을 진행하도록 특별조치를 내린다. 2003년 1월 대우조선 노동조합에서는 원진 녹색병원을 선정하여 3월 말까지 검진을 받았다. 한국노동안전보건연구소(준)에서는 그 검진결과가 향후의 근골격계 직업병 인정 운동에 큰 영향을 미칠 것이라고 판단했다. 근골격계 직업병 환자 범위에 대해 우려를 표명하였으며, 두 단체 간 공개적인 질의와 답변이 오가기도 했다. 당시 노동환경건강연구소는 노동조합들의 의뢰로 근골격계 질환 실태조사를 시행함과 동시에 2001년부터 정부의 '직업관련성질환 관리대책수립' TF팀에 참여해 근골격계 질환의 유해요인조사가 정기적으로 시행되도록 하는 법안 마련에도 역량을 쏟고 있는 상황이었다. 한국노동안전보건연구소(준)는 근골격계 질환을 예방하기 위해 노동강도 강화 및 노동자들의 현장 통제력의 상실을 저지해야 하고 무엇보다 일상적이고 대중적인 현장의 저항과 운동을 모색해나가야 한다고 판단했다. 따라서 근골격계 직업병 환자 범위를 폭넓게 하고, 더 많은 조합원의 힘으로 노동강도를 낮추는 사업으로 진행되는 것을 목표로 했다. 이러한 입장은 마창·거제 및 울산 산재추방운동연합도 같았다. 이들 단체에게 노동환경건강연구소는 노동자들의 입장이 아닌 정부와 근로복지공단을 대변하는 것으로 여겨졌다. 반면, 노동환경건강연구소(녹색병원)은 근골격계 예방 프로그램과 재활 프로그램을 동시에 마련해 문제를 해결할 방안을 고민했다. 이는 당시 근골격계 집단요양운동에 적극적으로 참여하지는 않았으나 산재가 승인된 노동자들의 재활 치료 후 빠른 현장 복귀로 숙련 노동력을 유지하는 것이 중요하다는 입장인 노동건강연대와 비슷한 판단이었다.

한국노동안전보건연구소의 전신인 근골격계 직업병 공동투쟁연구단은 2002년 하반기부터 다양한 연구, 조사를 진행했다. 대다수 연구활동은 집단요양투쟁과 현장투쟁으로 이어졌다. 특히 대우조선, 두원정공, 현대차 울산공장, 풀무원 춘천공장, 삼호중공업, 금속노조 충남지부 등과는 긴밀히 근골격계 사업을 진행했다. 이 과정에서 투쟁주체들은 전국적인 공동 대응의 필요성을 인식하고 2005년 5월 “노동강도강화저지와 현장투쟁 승리를 위한 전국노동자연대”를 출범시킨다. 참가단위는 한국노동안전보건연구소(준), 노동

자의힘, 서울경인사무금융서비스직노조, 풀무원노조, 두원정공노조, 한라공조노조, 대한이연지회, 노동의미래를여는현장연대, 노동건강상담소, 민중실천연대, 마창거제산재추방운동연합, 부산민의련, 대우조선현민투, 현대자동차 민투위다. 단체, 노조, 현장조직 등 조직형식에 관계없이 노동강도 강화를 저지하고 현장투쟁의 승리를 원하는 단위라면 함께했고, 매우 자발적인 활동을 전제로 하였다. 2005년 상반기 이후 참가 단위의 변동과 현장개선투쟁이 확대 심화되지 못함으로써 더 이상의 역할을 수행하지는 못하였다.

2003년 3월부터 5월 사이, 민주노총 산하의 80개 사업장에서 근무하는 10,632명의 노동자를 대상으로 노동환경건강연구소와 건강한 노동세상이 함께 근골격계 질환 실태 조사를 진행한 결과 질환의심자가 18%에 달했다. 근골격계 질환 집단요양 운동을 통해 다수가 산재 승인을 얻게 되자 전국적인 집단요양 운동이 잇따랐다. 2003년 6월 18일 민주노총은 ‘근골격계 직업병 투쟁 확대를 위한 민주노총 공청회’를 개최하고 근골격계 질환에 대응하고자 했다. 노동환경건강연구소, 한국노동안전보건연구소(준), 건강한 노동세상, 이 세 단체로부터 운동의 방향에 대한 제안을 듣기도 했다.

2002년과 2003년을 뜨겁게 달구고 전국적으로 확산된 근골격계 질환 집단 산재인정 투쟁은 2002년 11월 산업안전보건법(근골격계질환 예방에 관한 예방규정 신설) 개정 및 2003년 산업보건기준에 관한 규칙(제9장 근골격계부담작업으로 인한 건강장해의 예방) 개정이라는 법제화로 귀결되었다. 근골격계 유해요인조사를 포함한 사업주의 예방 의무가 법제화 되었다.

2 근골격계 유해요인조사

3년마다 의무화된 근골격계 유해요인조사는 2004년부터 시작되었다. 한국노동안전보건연구소에서는 노동강도 강화를 저지한 대표적인 노동조합인 두원정공 노조와 함께 근골격계 유해요인조사를 진행했다. 아픈 노동자들로 하여금 노동 강도 저하 운동의 주체가 되도록 만들기 위해 6개월 동안 1주일에 한 번씩 신자유주의 비판에 대한 교육을 진행했다. 한국노동안전보건연구소는 노동자들이 ‘스스로를 주시하는 훈련’과 ‘현장에 대한 통제력을 키우는 훈련’을 통해 노동 강도의 문제를 자각하고 자발성, 주체성을 발휘하는 것을 목표로 했다.

마창·거제 산추련은 한 기업이 아니라 마산과 창원 지역에서 지역조사단에 유해요인조사를 의뢰하는 10여 개 내외의 기업들을 대상으로 유해요인조사를 진행했다. 노동자들의 운동 성과로 만들어진 제도가 형식적인 절차로만 진행되거나 전문기관의 연구용역 보고서로 그칠 것을 우려했기 때문이다. 지역조사단 활동은 노동조합의 노동안전보건 담당자들이 조사의 시작부터 끝까지 모든 부분을 계획, 공유하고 현장 노동자들의 협조를 구하는 방식으로 진행된다. 지역조사단 활동 경험을 통해서 노동자들이 연구자가 되어 자신들과 동료들의 일상을 연구했다. 다만, 유해요인조사 결과를 사업주가 얼마나 수용할 의지가 있느냐 하는 문제와 노동조합에서 조사를 통해 개선시켜야 할 부분들을 얼마나 수용시킬 힘을 가지고 있느냐에 따라 현장개선 정도가 결정되는 한계도 있었다.

건강한 노동세상은 설립 이후 10년 동안 매년 평균적으로 약 4곳의 사업장을 대상으로 근골격계 질환 유해요인조사를 진행해왔다. 2013년에는 부평공단의 미조직 노동자들을 대상으로 한 근골격계 질환 실태조사를 했다. 2016년에는 노동자119와 공동으로 남동공단의 노동자들을 대상으로 근골격계 질환 실태조사를 진행하였다. 노동시간 관련 근로기준법을 위반한 사업장과들과 근골격계 질환 유해요인조사 및 안전보건교육을 실시하지 않아 산업안전보건법을 위반한 사업장들의 명단이 담긴 고발장을 작성해 인천북부지방 노동청에 접수하는 활동을 이어나갔다. 하지만, 이들 노동자들의 조직화 성과나 작업환경 개선으로까지는 이어지지 못했다.

근골격계질환 문제 해결은 노동안전보건운동에서 새로운 접근이었다. 노동자 건강 문제를 노동자 중심의 일상활동으로 전환시킬 수 있는 기회였다. 안전보건 영역에서 작업환경뿐만 아니라 노동조건도 중요한 원인임을 증명하였다. 노동자 건강을 위해서는 장시간 노동, 높은 노동강도 등 노동조건 개선이 필수라는 인식이 만들어졌다. 하지만, 현대정공과 두원정공처럼 집단요양 투쟁을 통해 근골질환자 산재인정, 작업장 개선, 나아가 인력확충이라는 성과를 획득한 사업장은 드물었다. 이에 대해 선부른 제도화를 원인으로 지목하기도 한다. 근골격계 유해요인조사가 도입된 시기 이후 역설적이게도 노동자 건강권의 의제가 각 사업장들의 주요 활동으로 자리매김 하지 못해왔다. ‘근골격계 유해요인조사가 도입되지 않았다면?’이라는 가정을 했을 때, 현장성을 강조하는 노동안전보건 투쟁 방식으로 개별 사업장의 노동강도 저지가 어느 정도까지 확산될 수 있었을지 의문이 드는 것도 사실이다. 구조조정을 넘어선 노동조건 개선이라는 목표 달성은 특정 단체의 노력이나 특별히 투쟁력이 높은 사업장 사례로는 한계가 있기 때문이다. 또한, 조직된 노동자, 대기업 중심으로 진행된 근골격계 투쟁이 오히려, 하청노동자에게 노동강도가 높은 업무

를 전가한 부분도 있다는 비판이 있다. 노동안전보건운동의 전략은 면밀히 검토되어 모든 노동자를 위한 것이어야 한다는 반성도 있다. 한편, 건강한 노동세상의 미조직 노동자들을 대상으로 한 근골격계 실태조사는 중요한 시도였지만, 운동으로 이어지지 못했다. 노동안전보건활동을 실행할 주체가 있거나 그 주체를 노동조합으로 조직화할 계획이 선행되어야 노동안전보건활동이 운동으로 작동할 수 있을 것이다. 또한 운동의 흐름이 제도화되는 시점에 대해서, 서로간의 협의와 논의가 긴밀히 진행되어야 할 것이다. 제도화 이후의 보편화, 일상화 과정에서의 운동을 어떻게 가져가야 할지에 대한 고민도 선행되어야 할 것이다.

제6절

노동안전보건운동의 확장

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 직업병 산재인정 확대와 산재보험 제도개혁 투쟁

노동건강연대는 전신 단체인 노동과건강연구회의 뒤를 이어 산업재해보상보험법 개정에 많은 역량을 쏟았다. 한국의 산재보험의 인정기준인 ‘원인주의’를 폐기하고 ‘결과주의’에 따라 산재를 보상할 것을 주장했다. 뿐만 아니라 산재보험의 수급권을 얻는 과정에서 노동자가 재해의 업무 관련성을 입증할 책임을 지며 입증이 이루어진 후에 보험금이 지급되는 절차가 재해 노동자의 수급권을 제한하고 있음을 지적했다. 재해 노동자들의 생활 안정화 방안 마련 및 재활프로그램 개발도 요구하고 있다. 노동자에게 발생하는 모든 산재 사고에 대해 산재보험이 적용되어야 하며, 산재보험 제도가 사회안전망으로서의 역할을 수행하게 하려면 근본적인 개혁이 필요하다는 점을 지속적으로 주장했다. 2001년 10월 산재보험제도개혁을위한공동대책위원회(광주노동건강상담소, 경기남부산업보건연구회, 노동건강연대, 대구산업보건연구회, 마산·창원·거제산재추방운동연합, 민중의료연합, 부산건강사회연구회, 부산민중의료연합, 산업재해노동자협의회, 울산산재추방운동연합, 인천산업사회보건연구회, 전국민주노동조합총연맹, 전국산업재해피해자단체연합)가 발족하여 공동으로 투쟁을 벌이기도 했지만 성과가 크진 않았다. 산업재해보상보험법에 대한 근본적인 개혁은 아직 가야 할 길이 멀다. 하지만, 특수형태근로종사자 산재보험 적용 확대, 2017년 출퇴근재해 산재보험 전면적용, 산재신청 사업주 날인제도 폐지, 산재보험 미가입 사업장 불이익 완화(산재은폐 대책), 뇌심질환 인정기준 주당 52시간 부분 도입, 개별 실적요율 대기업 보험료 감면 축소 등 부분적인 개선은 노동계의 요구로 진행 중이다.

노동건강연대가 산업재해보상보험법에 정책 및 제도적 측면의 활동을 집중한 반면, 울산산재추방운동연합은 현장에 더 주목했다. 직접 재해를 입은 노동자들을 면담하고 이들 개별 사안들이 산재로 인정받을 수 있도록 대응해 나가는 데 운동의 초점을 맞추어왔다. 일상적으로 산재 상담을 진행하고, 현장노동자들이 산재를 인정받는 과정에 기여하고 동시에 운동도 진행한다. 이런 산재 상담 과정에서 산추련은 산재 승인 결과뿐 아니라 노동 환경과 관련된 규정을 변화시켜왔다. SK에 근무하던 중 림프암을 진단받아 사망한 노동

자의 산재 인정 운동은 산재 승인뿐 아니라 벤젠의 국내 노출기준을 변경하는 데 기여했다. 방사선 검사 직종에 종사하던 중 백혈병을 얻어 사망한 노동자들의 산재 승인 과정에서는 고용노동부와 원자력안전위원회로부터 방사선 작업 환경 관련 제반 규정들을 이끌어내기도 했다.

노동자 운동으로 인해 법안이 개정되고 근골격계 질환에 대한 산재승인율이 높아지자 근로복지공단은 재정 부담을 감소시키고자 2008년 7월 1일부터 산재보상보험법을 개정하고 업무상질병판정위원회 제도를 도입하게 된다. 사고성 산재가 아닌 업무상 질병 산재는 모두 질병판정위원회라는 전문가들로 이루어진 위원회의 심사를 거치게 된 것이다.

산추련은 이 제도의 도입 목적이 근골격계 질환 등 노동자의 산재에 대한 승인율을 낮추는 데 있다고 판단하고 전문화된 제도를 통해 노동자들의 산재가 전문가들의 판단에 맡겨지는 것을 비판적이었다. 산추련은 업무상질병판정위원회 제도 도입 이후 10여 년간 제도 거부 활동을 지속했다. 단체 3곳(마창·거제 산추련, 울산 산추련, 한국노동안전보건연구소 부산연구소)과 부양(부산·양산), 울산, 경남의 금속노조 4개 지부(금속노조 부양지부, 경남지부, 울산지부, 현대자동차지부)는 2008년 12월 29일 '개악 산재법 저지를 위한 영남공동대책위원회(이하 영남공대위)'를 구성해 질판위의 문제점을 전국으로 확대시키고자 시도하였고 2010년 10월 중순까지 활동했다. 2010년 10월 22일부터 참여조직과 명칭을 변경해 '부산·울산·경남 권역 노동자 건강권 대책위(이하 부울경 건강권 대책위)'란 연대체를 구성했다. 부울경 건강권 대책위는 매월 1회씩 정기적인 모임을 통해 부산·울산·경남 권역의 노동안전보건 문제에 공동으로 대응해오고 있다. 질판위 내부에서 노동자들의 입장을 대변하는 전문가들의 비중을 높일 수 있다면 현재의 질판위 제도가 지니는 문제점들의 많은 부분, 특히 산재승인율이 낮아진 점을 개선할 수 있다고 바라보는 입장도 있다.

이 제도의 도입 직후 산재 불승인율은 점차 높아지기도 했지만, 그간의 여러 투쟁을 통해 질병판정위원회 제도 자체가 개선되고 안착되면서 승인율이 다시 높아지고 있다. 인정 기준 확대, 재해조사, 역학조사 등 입증책임을 완화하는 제도개선이 다양한 영역에서 진행되었다. 반도체 직업성 암과 근골격계질환을 중심으로 추정외 원칙이 도입되고, 뇌심 질환 산재인정에도 그것이 일부 반영되고 있다. 포괄인정기준, 추정외 원칙 등 의학적인 과관계에 의한 직업병 인정이 아니라 상당인과 관계에 의한 직업병 인정이라는 직업병 인정에 있어서 주요한 패러다임의 변화가 진행 중이다.

2 직업성암, 발암물질, 알권리 투쟁

직업성 암 산재인정 투쟁에 있어, 반올림 투쟁은 의미가 크다. 삼성반도체에서 일하다 2007년 백혈병으로 사망한 딸(故황유미)의 진상을 밝히고자 한 아버지의 노력을 시작으로 국내 반도체 노동자의 직업병 문제가 불거지게 되었다. 황유미 씨는 2003년 삼성전자에 입사해 기흥공장에서 1년 8개월가량 반도체 세정 작업을 했다. 스무 살이던 2005년 6월 급성백혈병 진단을 받고 2007년 3월 세상을 떠났다. 황유미 씨와 같은 라인에서 일했던 이숙영 씨는 서른 살이던 2006년 백혈병 진단을 받고 그해 사망했다.

2007년 '삼성반도체 집단백혈병 진상규명 대책위원회'가 발족하여 삼성 반도체 직업병 피해자들을 찾기 시작했다. 2008년 초 대책위는 한국노동안전보건연구소와 건강한 노동 세상 등이 주축이 되어 반도체노동자의 건강과 인권지킴이 반올림(이하 반올림)으로 이름을 바꾸고 진상규명과 산재인정을 위한 활동들을 벌였다. 그 과정에서 제보자는 늘어났고, 백혈병, 뇌종양, 재생불량성빈혈, 다발성경화증, 루게릭 등 희귀암과 중증질환 직업병 피해노동자가 확인되었다.

근로복지공단은 2009년 5월 황유미 씨를 포함한 5명의 산재 신청 사건을 불승인했다. 하지만 서울행정법원은 2011년 6월 황유미 씨의 아버지 황상기 씨 등 유가족 3명과 투병 중인 직원 2명이 낸 이 소송에서 유미 씨 등 2명에 대해 산재를 인정했고, 2014년 8월 서울고법에서 확정됐다. 2014년 11월 반올림, 가족대책위(반올림과 입장이 다른 피해자 가족 단체)는 '삼성전자 사업장의 백혈병 등 직업병 문제 해결을 위한 조정위원회'를 구성해 문제 해결을 논의했다. 8개월에 걸친 논의 끝에 조정위는 2015년 7월 조정권고안을 제시했다. 삼성전자가 1천억 원 규모의 독립된 공익법인을 세워 피해자 보상과 재발방지 역할을 하도록 하는 내용이었다. 하지만 삼성전자는 같은 해 9월 이 조정안을 거부했고, 자체 보상위원회를 꾸려 피해자들에게 개별 보상하기로 한다. 반올림은 2015년 10월부터 삼성전자 서초사옥 앞에서 1천일 넘게 농성을 이어간다. 2018년 조정위가 내놓은 중재안에 양측 모두 상당부분 동의하여 합의에 이른다. 중재안은 새로운 질병보상 방안, 반올림 피해자 보상, 삼성전자의 사과, 반올림 농성 해제, 재발 방지 및 사회공헌 등이다. 반올림은 반도체 직업병 사건을 지속적으로 맡아 활동 중이다. 또한, 노동자의 알권리 보장, 사업장 정보 공개, 산업재해 및 화학물질 관리에 대한 제도개선을 위한 활동도 이어가고 있다.

반올림의 삼성 직업병 인정 투쟁은 시민이 참여하는 대중운동으로 확대되었다. 반올림

은 대기업 사업장에서 집단으로 발생한 직업성 암의 산재인정 문제를 사회적으로 제기했고, 산재입증책임 전환문제를 사회 의제화 했다. 2018년 반도체 노동자의 직업성 암 관련하여 <추정의 원칙>을 도입하고 시행하게 되는 계기가 되었다. SK 하이닉스 등 기업의 사회적 책임 영역이 확대되는 성과도 있었다. 반올림의 활동을 면밀히 살핀 연구자는 “노동안전보건운동으로서의 반올림의 운동이 ‘현장 중심의 과학’ 활동을 중심으로 하는 전문성의 정치를 추구해왔다. 통계적 유의미함을 드러내기 어려운 삼성백혈병과 관련된 노동자-환자들이 사회적으로 드러나고 인정을 받기 위해 지원군이 절실히 필요했고 이때 대항전문가들이 노동자-환자들을 지원하게 된다. 대항전문가들은 제도권 내 주류적 지식인들이 생산해내는 전문지식과 부합하지 않는 경험을 겪는 사람들과 연대하며 그들의 경험을 바탕으로 주류적 지식과 상반되는 지식을 만들어내는 전문가이다. 노동자-환자들의 ‘절박한 과학’과 대항전문가들의 ‘사려 깊은 과학’이 결합하여 ‘현장 중심의 과학’이 형성되었고 노동자-환자들과 대항전문가들의 공동의 사실 찾기를 통해 구성된 이 현장 중심의 과학이 지배지식동맹에 맞서왔다.”고 평가한다(김종영·김희윤, 2016). 반올림 투쟁은 20여년 전 문송면, 원진 투쟁을 떠올리게 된다. 노동과건강연구회 및 구로의원의 전문가와 활동가들도 대항전문가로서 역할을 다했고, 직업병이 산업재해로 인정받을 수 있었다. 한편으로는 원진투쟁 과정에서는 이들 전문가와 현장 노동자들과의 연대를 통해 폭넓은 대책위를 구성하고, 그 힘을 바탕으로 노동환경건강연구소와 녹색병원이 건립이라는 성과를 낸 것과는 차이가 있다. 산재인정 투쟁 및 제도개선을 넘어서, 현장 노동자와 함께 노동안전보건활동을 전개하고 직접 현장을 개선하는 운동으로 발전하기에는 삼성의 무노조 경영방침 등 어려운 상황들이 많았다.

발암물질과 관련해 노동환경건강연구소는 녹색연합, 환경운동연합 등의 단체와 함께 2009년 4월 ‘발암물질감시네트워크’를 구성해 활동을 이어오고 있다. 연구소는 2010년 금속노조와 함께 자동차산업에서의 발암물질 진단사업을 진행했다. 발암성 1급, 2급 물질이 10% 가까이 사용되고 있음을 확인하며 업계의 변화를 촉구했다. 금속노조는 중앙교섭을 통해 작업장 내 발암물질을 덜 위해한 물질로 대체하는 활동을 진행하였고, 직업성 암 집단 산재신청 투쟁도 이어나갔다. 또한 작업장의 발암물질은 작업장 내의 문제로 그치는 것이 아니라 만들어내는 제품에 따라 소비자들의 일상으로 위험이 전가될 수 있음을 알리며, ‘발암물질 없는 자동차 만들기’ 공동대응을 진행했다. 이후 2011년 여러 환경단체와 생활협동조합과 함께 ‘발암물질 없는 사회만들기 국민행동’을 발족한다. 생활속 유해화학물질을 찾아내고 감시하여 노동자와 소비자, 아이와 어른, 여성과 남성 모두가

안전한 사회를 만드는 것을 사업목표로 한다. 또한, 일과건강에서는 2014년 3월 ‘알권리 보장을 위한 화학물질 감시네트워크’를 발족시키고 화학물질 사고에 대한 경각심을 높이기 위한 캠페인을 진행했다. 화학물질 감시네트워크에서는 2015년 5월, 3,000여 명의 후원금으로 ‘우리동네 위험지도 1.0’ 앱을 제작해 배포한다. 이 앱은 내 주변 사업장에서 배출하는 화학물질 정보를 제공하였다. 2017년 1월에는 어린이들이 사용하는 제품과 생활화학제품 600여 개에 발암물질과 환경호르몬 등의 함유량 정보를 제품의 이미지와 함께 제공하고, 전국 500여 곳의 안심어린이집 정보도 제공하는 ‘우리동네 위험지도 2.0’을 공개하였다. 일과건강은 지역별 화학물질 주민 감시단인 ‘건강과생명을 지키는사람들(이하 건생지사)’을 모집해서 지역민들이 자신들의 힘으로 주변 지역의 누출, 화재, 폭발 사고를 방지할 수 있는 활동을 만들고자 시도하고 있다. 즉 ‘건생지사’는 사단법인인 일과건강의 회원 모임이다. 2014년 2월 여수 건생지사가 창립한 후 평택에서도 2016년 창립총회를 가졌다. 2016년 5월 19일, 19대 국회에서 화학물질관리법의 일부개정안이 통과되면서 지자체의 조례 제정을 통해 ‘지역사회알권리’가 실현될 가능성도 열렸다. 120여 개의 지역자치단체들에서 조례 제정을 통해 지역별 알권리를 보장해줄 수 있는 법이 통과된 것이다. ‘알권리조례’가 통과된 지자체는 꾸준히 늘고 있다. 또한 2018년 28년 만의 산업안전보건법 전부 개정안에도 화학물질 독성 정보를 노동부에 보고하도록 의무화하는 제도나 영업비밀 사전심사제도가 도입되는 성과도 있었다.

3 노동시간에 대한 투쟁: 과로사, 주간연속 2교대제 전환 운동

노동과건강연구회는 1993년 10월 23일 과로사상담센터를 열었다. 당시에 한국의 장시간 노동은 만연했으나 ‘과로사’는 국내에서 생소한 개념이었다. 일본의 활동가 및 전문가들과 함께 ‘제1회 한일 노동과 건강에 관한 공동세미나(1993년)’, ‘제2회 한일 노동과 건강에 관한 공동세미나(1995년)’를 개최하기도 하였다. 당시 노동과건강연구회에 들어온 과로사 상담이 100건이 넘었다고 한다. 의학적 상담이 가능한 의료인들과 과로사에 대한 법적 기준을 고민하는 법률가들이 많은 역할을 하였다.

노동환경건강연구소와 일과건강이 주축이 되어 2017년 11월에 ‘과로사예방센터’(이사장 이윤근·소장 정병욱)가 출범했다. 과로사예방센터는 변호사, 노무사, 직업환경의학 의사 등 전문가, 노동조합 관계자 등 관련 활동가, 피해당사자 등이 모여 한국사회에 과로

사 문제를 공론화하고 예방대책을 마련하자는 취지로 발족했다. 일본의 경우, 과로사 노동자의 유가족들과 변호사들의 약 10여 년에 가까운 투쟁을 통해 2014년 6월 과로사방지대책추진법을 마련했는데, 과로사예방센터도 이런 형식의 법제화를 염두해고 활동을 시작하였다. 산재 신청 및 행정 소송, 민사 소송과 관련된 무료 상담, 유족 및 피해자 모임 운영, 회원 확대를 통한 재정 마련과 활동 기반을 구축하며 활동을 이어가고, 과로사예방센터를 통해 피해자들의 사례들을 운동화하고 이슈를 제기함으로써 사회적 인식 변화 및 과로사 예방법 도입을 이끌어내고자 활동 중이다.

한국노동안전보건연구소는 한국에서 일상화된 교대제 사안을 중심으로 여러 작업장에서의 교대제 시행 현황, 교대제 전환으로 인한 변화, 노동시간과 노동강도의 변화에 따른 영향에 대해서도 연구해왔다. 2005년에는 현대자동차 노동자들을 대상으로 노동강도 평가를 실시하였다. 연구진은 심야노동으로 이어지는 주야 맞교대제 폐지와 노동시간을 줄이고 주간연속 2교대제를 실시할 것을 제안하였다. 현대자동차 노동조합은 노동강도를 더욱 낮추어야 한다는 연구소의 입장에는 크게 동의하지 않았지만, 심야노동을 없애고 노동시간을 줄여야 할 필요성에는 공감했다. ‘노동 강도 강화 없는, 실질임금 삭감 없는, 고용 불안 없는 3무 원칙’을 지키며 주간연속 2교대제로 전환할 것을 회사 측에 요구하기 시작했다. 이후 두원정공 노동조합에게 사업장의 노동시간을 줄이고 노동의 배치를 변화시키자는 제안을 한다. 근골격계 투쟁을 함께 한 신뢰를 바탕으로 이 제안을 받아들인 두원정공 노동조합은 사측과 협의를 통해 자동차 업계에서는 최초로 ‘월급제 및 주간연속 2교대제’를 도입한다. 임금 손실 없는 노동시간 단축 및 심야 교대제 폐지를 실행하는 데 동의했고 여러 차례 내부 소통과 기업과의 타협의 결과로 2010년부터 두가지 제도가 도입된다. 이후 현대, 기아자동차 사업장도 주간연속 2교대제를 시작하였으며, 다수의 자동차 제조업 협력사들도 도입하였다. 하지만 대부분의 사업장은 3무 원칙을 다 관철시키지 못하고 노동시간을 줄이는 대신 노동강도를 높여 회사에서 생산되는 제품의 물량을 보전하는 방식에 합의한다. 발암물질인 심야노동을 줄인다는 측면에서 획기적인 투쟁이었음은 분명하다. 하지만, 3무 원칙은 두원정공이라는 특수한 조건(사양 엔진 제조, 강력한 노동조합, 사업주가 여러 사업 보유)에서나 실현 가능하다는 볼멘소리도 많았다. 또한, 자금력이 풍부한 자동차 제조업의 원청 및 협력사에는 가능하지만, 다른 업종이나 소규모 사업장에는 불가능한 개선 방식이라는 비판도 있었다.

2013년 한국노동안전보건연구소 개소 10주년을 앞두고 열린 총회에서 ‘노동시간센터’를 개설하자는 의견이 나왔다. 연구소는 노동강도의 문제에서 시작해 심야노동을 폐

지하고 노동시간도 줄어나갈 것을 주장해 왔다. 이때의 노동시간은 단순히 노동을 함에 있어 소요되는 정량적 시간이 얼마나 지속되는지만 의미하는 것이 아니다. 노동시간의 문제는 노동시간의 길이, 노동의 강도(밀도), 노동의 배치로 세분화해서 바라볼 수 있다. 연구소는 2013년부터 1년간 세미나를 진행하면서 노동시간이 과거부터 현재까지 일정한 시간으로 정착하게 된 배경, 노동시간의 근저에 작동하는 이념 및 이데올로기 등에 대해 학습했다. 2014년부터는 연구소 외부의 인물들을 초청해 ‘노동시간센터’라는 프로젝트 팀을 구성했다. 연구소의 회원이나 후원회원이 아니더라도 노동시간의 문제에 관심을 가지고 있고 이 문제에 대한 제도, 정책, 대안에 대해 고민해 온 전문가, 노동자라면 누구나 참여하자는 취지에서 만들어졌다. 2015년에는 노동시간센터에서 기획한 저서인 『우리는 왜 이런 시간을 견디고 있는가』를 발간하기도 한다.

2017년에는 과로사 관련 여러 투쟁들이 이어졌다. 2016년~2017년 2월까지 서울디지털 산업단지에서 6명의 노동자가 사망했다. 넷마블에서 3명(돌연사 2명, 자살 1명), LG 연구소에서 3명(돌연사 2명, 자살 1명)이다. ‘과로사, 무료 노동 없는 서울 디지털 산업단지 만들기’가 꾸려져 서울디지털 산업단지에 만연한 과로사를 근절하기 위한 운동이 진행되었다. 2017년 tvN의 신입 조연출이 유서를 남기고 자살한 사건이 발생했다. 유족 및 31개 단위가 참여한 ‘tvN 혼술 남녀 이한빛 PD 사망사건 대책위원회’는 2017년 4월 24일 기자회견을 연다. 사측의 사과 및 재발방지 등 합의로 대책위는 해산하였으나, 방송 제작 환경에 대한 연구사업을 이어가고 있다. 집배 노동자의 연이은 과로사, 자살사고 발생으로 대책위가 결성되고, 2017년 8월 25일 ‘집배원 노동조건 개선 추진단’을 구성하는 등 현장 개선을 위한 흐름들이 있었다. 또한, 과로사예방센터도 그 해 11월 출범을 준비 중이었다. 매년 산재로 인정받은 과로사망 노동자만 310명에 달하고, 자살 중 노동자 비율이 35%를 넘나드는 상황에서 민주노총을 비롯한 30여개의 단체들은 2017년 9월 12일 ‘과로사 OUT 대책위원회’를 발족한다. 수차례 논의를 통해 근로기준법 59조 폐기와 법정 공휴일 유급 휴일화를 우선 사업과제로 선정했다. 근로기준법 59조는 ‘근로자 대표와 서면합의’만을 요건으로 무제한 장시간 노동이 합법화 되는 것을 방지하는 악법이다. 대상 노동자는 사업체의 60%, 종사자의 48%로 26개 업종에 달했다. 급증한 과로사와 과로사 대응 투쟁 등에 떠밀려, 2018년 2월 국회는 본회의에서 노동시간 및 휴게시간, 법정 유급휴일, 휴일근무 할증률 등에 대한 내용을 담은 ‘근로기준법 개정안’을 의결했다. 개정안에 따라 근로시간은 주 52시간으로 축소되고 특례업종도 26개 업종에서 5개로 대폭 줄었다. 하지만, ▲보건업 ▲육상운송업(노선버스 제외) ▲수상운송업 ▲항공운송업 ▲기

타운송서비스업은 '특레업종'으로 잔존해 여전히 장시간 노동에 방치된 상태이다.

4 정신건강, 자살, 감정노동자 보호 등 노동자 건강권 영역의 확대

1999년 이상관 산재 노동자의 자살 이후 진행된 155일간의 투쟁은 자살도 직업병으로 인정되는 계기가 되었다.

1998년 식칼테러와 똥물 투척을 조합원에게 자행한 청구성심병원은 이후에도 일상적으로 인격무시와 탄압, 집단따돌림, 폭언폭행, 감시와 통제, 차별 등 조합원 탄압을 지속했다. 2003년 전조합원 MMPI검사에서 절반의 조합원이 우울증으로 의심되어, '청구성심병원노동자 집단산재인정 및 책임자 처벌을 위한 공동대책위원회(공동집행위원장 임상혁/나순자)'가 꾸려진다. 8명의 조합원이 집단 산재신청을 하여 '우울 불안증상을 동반한 적응장애', '전환장애', '외상후 정신적 스트레스' 등으로 전원 승인된다.

2003년부터 지하철, 철도 등 궤도 노동자의 자살 및 공황장애가 이어지면서 2004년 '공황장애 직업병 근본적 해결과 전면적 노동조건 개선을 위한 대책회의'가 발족한다. 도시철도기관사 84명이 이대 동대문병원과 시립보라매병원에서 검진 받은 결과 18명의 유소견자(공황장애, 신체화장애, 우울장애, 불안장애)가 확인되었고, 2004년부터 집단산재 요양투쟁이 진행되었다. 이후 2013년 서울도시철도공사(지하철 5~8호선 운영)에는 정신건강 전담기구인 '도시철도힐링센터'가 개설되어 직업환경의학 전문의와 임상심리전문가가 지하철 노동자의 정신건강을 관리해 왔다. 서울 지하철이 서울교통공사로 통합되면서 2018년부터는 '마음건강센터'로 새로 개관하였고, 정신건강의학과 전문의가 상담을 진행하고 있다.

2005년 모형 자동차 R/C를 만드는 사업장인 하이텍알씨디코리아에서 일하던 13명의 조합원 전원이 노조탄압으로 인해 우울증, 적응장애 등의 정신질환에 시달리고 있었다. 한국노동안전보건연구소를 중심으로 전국 노동안전보건단체 및 노동조합은 '하이텍알씨디코리아 조합원 감시와 차별로 인한 집단정신질환 해결을 위한 공대위'를 꾸려 대응하였다. '방용석 복지공단이사장 퇴진, 3대독소 규정폐기, 산재보험개혁, 정신직업병인정'을 투쟁목표로 200여 일이 넘는 농성, 45일 단식, 100인 단식, 500인 단식, 고공농성, 국감장 진입, 순회투쟁, 근로복지공단 이사장집 앞 시위 등 집단정신직업병 인정투쟁을 벌였

으나 산재로 인정되진 못했다. 노동조합 탄압에 의한 집단정신질환 발병이 청구성심병원만의 특별한 사례가 아니고 사업장 전반의 문제가 될 수 있음을 사회적으로 알리고 공단의 폭력행정이나 독소규정 등을 전국적으로 폭로한 것도 중요한 성과였다. 또한 노동안전보건운동에 있어 현장주체 형성과 전국연대의 중요성을 다시 한 번 인식하게 되었다.

이후에도 KT 통신, 쌍용자동차, 유성기업 노동자 자살 등 해고, 구조조정, 노무관리, 노조탄압으로 인한 정신질환, 자살 등의 문제가 발생하고 대응들이 이어져 왔다. 2013년 직업병 인정기준 개정에서 외상후스트레스가 직업병 인정기준으로 명시되었다. 2016년 삼성중공업 산재사망, 마필관리사 자살 공동대응 등을 계기로 중대재해 발생 사업장의 노동자 트라우마 치료 문제가 제기되었다. 이후 산재사망 발생 사업장 노동자의 정신건강 트라우마 치료가 제도화되어 일부 근로자건강센터 중심으로 진행되고 있다. 유성기업 한광호 열사, 서울의료원 간호사 등 일터괴롭힘에 의한 자살에 대해서도 공동 대응으로 산재인정, 재발방지 대책을 요구해 왔다.

2010년대부터 콜센터 노동자, 항공기 승무원 등이 수행하는 감정노동 건강문제가 이슈화 되었다. 노동환경건강연구소는 2012년 강원랜드 카지노 노조로부터 ‘근골격계질환 및 감정노동 예방프로그램 연구’를 의뢰받으면서 감정노동 대응에 집중했다. 2013년부터는 ‘감정노동자 보호 법안 마련을 위해 감정노동전국네트워크’를 구성해, 감정 노동자 대상 실태 조사, 소비자 대상 실태 조사, 콜센터 업종의 기업 관계자 대상 인터뷰를 진행해 감정 노동자, 소비자, 기업, 이 세 주체가 감정 노동자의 서비스에 대한 문제의식을 공유하고 있음을 확인하였다. 이 네트워크는 2015년에 노동환경건강연구소와 일과건강, 양대노총, 전국서비스산업노동조합연맹 등을 참여단위로 하여 공식출범한다. 2014년 압구정동 경비 노동자가 입주민에 의한 감정노동 후 자살한 사건이, 처음 산재로 인정되었다. 2015년에는 감정노동의 직업병 인정기준이 개정되었다. 2016년 3월 2일 금융계는 ‘은행법, 보험업법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법, 자본시장법’과 같은 금융 관련된 법 5개를 감정노동자와 관련해 개정한다. 금융업에 종사하는 노동자들이 고객으로부터의 소위 ‘갑질’을 당할 때 이를 보호할 수 있는 법안을 마련한 것이다. 2017년 11월에 고용노동부는 감정노동자 보호법안의 필요성이 있다는 입장 표명과 함께 관련 핸드북을 발간하였고, 2018년에는 노동자 정신건강에 대한 산재보상보험법도 개정한다. 감정노동 보호에 대한 산업안전보건법도 2018년에 개정되어 전 사업장 노동자를 대상으로 한 사업주의 안전보건조치 의무와 작업대피권 보장과 불이익 처우금지가 법제화 되었다.

5 원청기업 책임강화, 기업차별 운동

노동과건강연구회가 활동하던 시기에는 대기업의 노동조합들이 주요 후원 그룹이었다. 한편, 후신인 노동건강연대의 활동은 영세한 사업장에서 일하는 미조직된 노동자를 중심으로 이루어져왔다. 하청·파견 노동자들에게 위험이 ‘외주화’ 되고 있는 것에 대한 문제 제기도 그런 측면에서 시작되었다. ‘위험의 외주화’라는 표현을 통해 한국의 대기업과 하청업체들 사이에 위험이 전가되는 관계를 가시적으로 드러내고자 했다.

2011년 인천공항철도에서 선로보수를 하던 5명의 하청노동자 사망사고를 비롯해 다수의 건설현장, 당진 현대제철, 조선소, 화학 산단 플랜트, 삼성전자서비스, 메탄올 중독 사고 등 하청노동자들에게 위험이 외주화되어 산재가 더 발생하고 있다. 중공업 관련 기업들에서 사망 사고가 다발하자 2014년부터 노동건강연대는 이 문제에 관심을 기울였다. 산재문제들을 한국 및 해외 투자자·선주사·인권운동가들에게 알리고 기업을 감시하기 위한 일환으로 ‘희망법’, ‘좋은기업센터’와 같은 단체들과 프로젝트 팀을 구성했다. 울산 산추련도 울산지역 중공업에서 발생하는 하청 노동자들의 사망 사건에 집중해왔기에 현대중공업 하청지회와 밀착해 사안들을 조사하고 현장을 개선하는 활동들을 이어왔다.

2016년 구의역 참사를 계기로 ‘위험의 외주화’라는 노동건강권 진영의 문제제기가 시민 추모의 흐름과 만나게 되었다. 세월호 참사와 메르스 사태 등에서도 제기되었던 하청, 비정규 고용이 노동안전뿐만 아니라 시민안전도 위협한다는 의제가 사회적으로 확산되었다. ‘생명안전업무 직접고용 특별법’과 ‘철도안전법’ 개정안, ‘위험업무 도급 금지’하는 산안법 개정안이 발의되었으나 폐기되었다. 2017년 대선에서 위험의 외주화 금지 원청 책임강화 법제화가 대선 공약으로 발표되기도 했다. 2018년 해당 내용이 담긴 산업안전보건법 전면 개정안이 정부 발의로 나왔다. 2018년은 문송면, 원진 투쟁 30주기인 해였다. 노동안전보건운동 진영은 민주노총 중심으로 200여개가 넘는 시민사회단체를 조직해 ‘문송면·원진노동자 산재사망 30주기 추모조직위원회’를 구성하였다. 산업재해, 산재사망 문제를 사회에 알리고 노동자, 시민이 안전한 사회를 만들기 위한 활동들을 진행했으며, 이는 30년 만의 산업안전보건법 전부 개정 투쟁의 발판이 되었다.

이런 가운데, 2018년 12월 김용균 노동자 참사가 발생한 이후 산업안전보건법 전면개정안이 통과되었다. 하지만, ‘김용균 없는 김용균법’으로 정작 구의역 김 군, 김용균, 조선 하청 노동자들은 도급금지에서 제외되었다. 건설기계 원청 책임 강화 대상에서는 사고 다

발 기계장비가 빠졌고, 250만 특수고용 노동자 중에서 9개 직종만 적용하고, 그마저도 안전보건 조치를 차등 적용하는 한계가 많다. 한편, 사내도급 금지 및 승인, 원청의 책임 범위 및 처벌수준 강화라는 성과가 있었다. 노동자 건강권 운동 진영의 투쟁과 끊임없는 문제제기로 고용구조라는 근본적인 문제가 안전보건영역에서 다루어지고, 땀질식 원청 책임강화를 넘어서서 도급금지의 물꼬를 텃다. 원청 책임강화를 전면적으로 확대하는 안전보건의 패러다임 변화를 이끌어 낸 성과가 있다.

2001년 노동건강연대는 산재예방을 위해서는 심각한 산업재해를 유발한 기업에 대한 강한 처벌이 가능해야 한다는 문제의식에서 “산재사고처리에 관한 특별법” 입법청원 운동을 시작하였다. 중대재해, 반복성 재해, 고의적·악질적 재해를 처벌하는 특별법 제정의 필요성을 제기한 것이다. 2003년 ‘기업살인법’이라는 용어를 처음으로 사용하였고, “산재사망은 기업의 살인이다” 캠페인을 전개하였다. 산재사망은 기업의 조직적, 구조적인 살인이라는 의미였다. 기업살인법팀을 구성하여 활동하고, 기업살인 뉴스레터를 발간했다. 2006년 매일노동뉴스의 제안으로 노동건강연대, 민주노총, 한국노총이 공동으로 시작한 ‘최악의 살인기업 선정식’은 ‘기업 살인법 제정운동’의 본격적인 시발점이다.

이후 영국에서 2008년 법이 제정되고, 처벌사례가 본격 소개되기 시작했다. 한국은 2008년 이천 냉동창고에서 40명의 건설노동자가 산재사망하는 사고가 발생했지만 벌금은 2,000만 원에 그치면서, 산재사망을 줄이는 주요 대책으로 ‘기업살인법’ 제정이 노동시민사회의 주요 요구로 제출되었다. 비정규·하청 노동자의 산재사망 문제가 끊임없이 발생하였고, 2012~13년 당진현대제철, 대림, 현대 중공업 등의 연속적인 참사가 이어지면서 2012년 구체적인 입법운동으로 전화되었다. 민주노총, 민변, 노동건강연대를 주축으로 법률팀이 구성되어 실태조사 및 연구를 시작하면서 기업살인 ‘법안’에 대해 구체적인 논의가 진행되었다. 하청산재에 대한 원청 책임을 강화하는 ‘산업안전보건법 개정’과 산재사망에 대한 경영책임자, 원청을 처벌하는 ‘산재사망 처벌강화 특별법 제정’ 2개 법안에 대한 입법 운동이 본격화되었고, 2013년 국회 환경노동위원회에 입법발의 되었으나 폐기되었다.

2014년 세월호 참사를 계기로 ‘안전사회’에 대한 문제의식이 확산되었으며, 2015년 20개 단체가 ‘중대재해기업처벌법 제정연대’를 발족한다. 제정연대는 청원입법, 의원입법 등 국회 입법발의와 중대재해에 대한 고발투쟁, 공동대응 투쟁 등 대중운동을 전개해 나갔다. 산업재해 뿐 아니라 공중재해도 포괄해야 한다는 문제의식을 가졌으며, 사회운

동 전반이 개입하였다. 이후 가슴기살균제 사건, 제주故이민호 현장실습생 사망사건, 직장 내 괴롭힘으로 인한 자살사건, 故김용균 산업재해 사망사건 등 여러 사건과 계기를 거치면서 제정연대 운동의 외연이 확대되었으며, 유가족 운동과의 상호작용도 넓어졌다.

2017년 중대재해기업처벌법 제정연대와 함께 노회찬의원은 중대재해기업처벌법을 입법 발의했다. 심상정, 김종훈 의원도 산재사망 처벌 특별법을 입법 발의했고, 박주민, 전해철 의원도 유사법안을 발의했으나 회기만료로 자동폐기되었다. 박근혜 대통령이 탄핵된 후 치러진 대통령 선거에서 노동시민사회 진영은 ‘중대재해기업처벌법 제정’을 생명안전의 주요 과제로 제기했고, 대선 후보들의 공약에 반영시켰다. 2018년 2월부터 ‘문송면·원진노동자 산재사망 30주기 추모조직위원회’를 중심으로 산업안전보건법 전부 개정 투쟁을 전국적으로 전개하였다. 그러나 산안법 개정안에 있었던 1년 이상의 하한형 형사처벌은 삭제되고 만다. 민주노총은 2020년 중대재해기업처벌법 제정운동을 노동안전보건사업 핵심 과제로 설정하고, 제정연대와 논의를 거쳐 21대 국회에서 입법투쟁에 집중하기 위해 발전적 해소를 결정한다.

‘중대재해기업처벌법 제정 운동본부’로 전환하기 위해 법안준비, 입법발의 운동, 조직정비를 하던 중 2020년 4월 한익스프레스 이천 산재참사가 발생한다. 노동자 38명 사망이라는 끔찍한 결과는 40명이 사망한 2008년 이천 냉동창고 참사와 판박이라는 점이 드러나면서 당시 솜방망이 처벌의 문제점과 중대재해기업처벌법 제정의 필요성에 대한 여론이 다시 형성되었다. ‘중대재해기업처벌법 제정 운동본부’는 2020년 5월 17일 130여개의 단체로 발족한다. 지역운동본부 결성이 속속 이어져 그해 12월에는 중앙과 8개의 지역운동본부 310여개의 단체가 참여하여 제정운동을 집중 전개했다. 중대재해기업처벌법 법안 동의청원운동이 25일 만에 10만 명을 돌파했다.

국회 법안 심의 통과 과정에서는 국회 안과 밖 그리고 전국 곳곳에서 단식투쟁과 농성투쟁이 전개되었다. 여러 우여곡절 끝에 법안이 통과되었고, 2021년 1월 26일 중대재해기업처벌법이 공포되었다. 성과는 재발방지를 위한 경영책임자 의무와 처벌 도입, 하청, 특수고용노동자, 사외 하청에 대한 원청 처벌 적용 및 확대, 시민재해에 대한 경영책임자 처벌과 원청 처벌 도입, 하한형 형사처벌, 징벌적 손해배상 도입, 부상과 질병에도 적용 등이다. 5인 미만 사업장이 적용 제외된 것은 한계로 지적된다.

6 취약노동자, 미조직 노동자를 위한 노동안전보건활동

노동환경건강연구소와 일과건강은 제조업 사업장 외에도 노동안전보건 사업을 이제 막 고민하는 단위들과도 다양한 실태조사와 캠페인들을 진행해 왔다. 서비스연맹과 1년간의 준비를 거쳐 2008년 ‘서서 일하는 서비스 여성 노동자에게 의자를’ 캠페인을 여성운동·소비자운동·인권운동 단체와 함께 전개하였다. 기존의 마트 노동자와 사장이라는 양자의 노사관계가 존재하던 것에 제 3자인 고객을 개입시키는 시도를 한 것이다. 제조업처럼 공장 안에서 일하는 것이 아닌 고객과 만나게 되는 서비스산업의 특성을 노동안전보건 사업에 활용하였다. ‘더 나은 서비스를 제공한다는 명목으로 노동자가 앉지 못한 채로 서서 일을 하는 것이 마음에 드십니까?’ 라는 질문을 던지고 ‘그렇지 않다’라고 하는 고객의 의견을 사장과 기업에게 전달하였다. 많은 방송과 언론이 캠페인을 보도했고, 다수의 매장에 서서 일하는 여성노동자에게 의자가 지급되는 성과를 올렸다. 의자 캠페인은 대형백화점, 유통 할인점이 의자를 비치하고 노동부가 이를 권장하게 만들면서 산업안전보건법 시행규칙 상에 “사업주는 지속하여 서서 일하는 근로자가 작업 중 때때로 앉을 수 있는 기회가 있는 때에는 의자를 비치해야 한다”는 조문을 살려냈다. 의자가 놓이게 된 것은 성과이지만 여전히 노동자들은 서서 일하는 경우가 많았다. 의자가 있음에도 불구하고 고객에 대한 응대를 강조하는 기업의 분위기로 인해 눈치를 보게 된 것이다. 강력한 노동조합이 절실한 순간이었다. 하지만, 이 캠페인은 미조직된 서비스 노동자에게 노동조합을 소개하고 조직화할 수 있는 원동력이 되었다. 이후 마트에서 일하는 노동자들은 더욱 노동조합으로 조직되었다. 그 힘을 바탕으로 다른 사업도 이어나갔다. 2019년에는 마트노동자 5,000여 명을 대상으로 실태조사를 진행하여, 중량물 취급으로 발생하는 근골격계 질환 예방을 위해 손잡이 달린 상자를 요구안으로 걸었다. 2021년에 고용노동부가 상자 손잡이 가이드를 발표하고, 기업들도 이에 동참하게 하는 성과를 냈다.

노동환경건강연구소는 2011년 ‘환경미화원 씻을 권리’ 캠페인을 시작했다. 노동자들이 청소 업무를 종료한 후 씻을 시설과 작업복을 세탁할 공간이 마련되지 않아 불편한 상태로 퇴근하고 있었다. 시민들과 가족들의 위생까지 위협할 수 있다는 문제가 사회적인 관심을 얻었다. 2012년 ‘청소노동자의 씻을 권리’에 대한 법 개정이 이루어졌다. 하지만 개정된 법 조항을 사업장이 잘 지키지 않았다. 적극적인 실행을 촉구하기 위해 2014년 전국민주연합노동조합, 민주노총 서울본부 서울일반노조와 함께 추가적인 실태 조사를 진행하기도 하면서 현장 개선에 함께 하였다.

노동건강연대는 비정규직, 미조직, 영세사업장 노동자들의 건강권에 관심과 역량을 쏟았다. 2002년 서울경인지역 인쇄노조, 성동건강복지센터, 민주노총 서울본부, 서울지역 일반노조와 함께 '성수동식구들'이라는 명칭 하에 공동의 운동을 시작한다. 아름다운재단 및 민주노동당 단병호 의원실의 후원을 받아 '영세사업장 노동자 노동복지 공동실태조사단'을 구성하고, 노동자 500여 명에 대한 실태조사를 진행하게 된다. 영세사업장 노동자들의 노동안전과 건강실태 현황, 공동실태조사 결과를 통해 도출된 영세사업장 노동자들의 요구안 등이 담겨있다. 2003년부터는 영세사업장 노동자들을 대상으로 한 노동자 무료 건강검진과 상담을 진행하였다. 검진은 성수동에 위치한 성수의원(우석균 원장, 현 보건의료단체연합 공동대표)을 거점으로 해 노동건강연대 소속의 의료인들을 중심으로 주말을 이용해 이루어졌다. 약 10여 년간 노동건강연대가 지니고 있던 전문가와 활동가들의 네트워크를 모두 결집하고 내부 회원들이 가진 역량을 동원해 의료 및 산재 상담 등을 진행하였으나 가시적인 성과를 얻지는 못했다. 노동건강연대가 이 지역을 통해 이루고자 했던 목표는 지역에서의 노동자 건강권 운동을 만들고 그 중심에 '성수노동자건강센터'라는 명칭으로 노동안전보건센터를 만드는 것이었다. 각 지역에 의료를 위한 보건지소가 존재하는 것처럼 노동자의 안전보건을 위한 지소를 만들고자 했다. 시민들이 활동가들을 지원하고 이 활동가들을 중심으로 운동이 유지되는 모델을 상정하고, 성수동에서 사례를 만들고자 했다. 영세사업장의 노동운동을 이끌어낼 수 있는 소규모기업 노조 및 지역노조들과 접점을 만들고자 한 것이다.

1981년 「학교급식법」과 「학교급식시행령」이 제정된 후, 초등학교의 경우 1993년부터 급식이 크게 확대되어, 1998년부터는 전국 모든 초등학교에서 급식을 실시하게 된다. 2003년을 기점으로 초·중·고등학교에서 학교급식이 전면 실시되었다. 학교급식이 전면 확대되는 가운데, 음식을 조리하는 노동자들은 대부분 중장년 여성이며 비정규직이었다. 임금과 고용 측면에서 겪는 열악함은 물론이고, 법적으로 보장된 휴가조차 쓰기 쉽지 않았다.

노동건강연대 비정규팀은 학교 급식을 만드는 조리노동자의 노동환경을 파악하고, 현실을 개선하기 위해 2003년 8월부터 전국여성노동조합과 함께 학교급식 조리노동자의 건강실태와 작업환경 조사에 나섰다. 2007년에는 '일하는 여성의 건강이야기' 조리노동자편을 발간하기도 했다. 노동조합이 빠르게 조직되면서 임금과 고용 조건 개선은 있었지만, 다른 공공기관의 2배에 달하는 배치기준 및 열악한 작업환경 개선은 더디기만 했다. 학교비정규직 노동자들은 2010년 전후로 한국노동안전보건연구소, 노동환경연구소, 건

강한노동세상, 마창산추련, 울산산추련 등 여러 노동안전보건단체들과 함께 전국적으로 노동환경실태를 조사해 노동강도와 근골격계질환에 대한 문제제기를 본격화한다. 산업안전보건법은 한국표준산업분류에 따라 공공행정분야와 교육서비스업 등 일부 업종별로 적용이 제외(주로 사무직이고, 위험이 적다는 이유로)되고 있었는데, 학교급식실 노동자도 여기에 포함된 문제가 지적되었다. 그동안의 열악한 현실을 알리는 투쟁과 2016년 국회토론회를 통해 노동부로부터 현업노동자로 보아 적용이 가능한 해석을 받아낸다. 교육청은 산업안전보건법에 따라 산업안전보건교육, 위험성 평가, 안전관리자 및 보건관리자 채용 등의 의무를 지켜야 하므로 노동조합은 의무이행 촉구 투쟁을 지속했다. 의무 불이행에 따른 기자회견과 고소고발을 이어갔다. 지부별 노안담당자를 두어 조합원 산재 신청과 교육 사업을 본격화했다. 또한, 산업안전보건위원회 개최를 통해 노동안전 관련 안전을 정기적으로 교육청과 논의하게 되었고, 2020년 산업안전보건법 전면개정으로 학교급식실을 포함해 시설, 당직, 미화, 통학 보조 직종까지 산업안전보건법 적용이 확대되는 성과를 이뤘다. 2021년에는 10년 넘게 학교급식실에서 일하다가 폐암이 발생한 조합원이 산재로 인정되면서 2022년에 전국적인 폐암선별검사가 실시되었다. 환기시설 개선과 노동강도 개선 활동도 이어지고 있다. 학교급식노동자들은 노동안전보건단체와 전문가들의 도움으로 자신들의 노동환경에 대해 진단하고, 이를 바탕으로 실질적인 현장 개선을 해나가고 있다. 또한, 지역별 노동안전보건 담당자들을 배출하고, 근골격계유해요인 조사와 위험성평가 등 일상적인 노동안전보건활동에도 참여폭을 넓히고 있다.

* * *

이상의 논의를 정리해보자. 나바로(Navarro, 1985)는 일하는 과정에서 발생하는 사고와 질병은 자본주의적 생산방식과 긴밀히 관련되어 있다고 했다. 노동자는 생활을 영위하기 위해 자신의 노동력을 자본가에게 제공한다. 고용과 임금에만 집중하다보면, 가장 궁극적으로 중요한 자신의 노동력을 갈아 넣으면서 일하고 있는 자신을 인식하지 못하게 된다. 더 많은 임금과 고용안정을 위해 건강한 신체를 후순위로 두게 되어 노동력을 상실한 노동자는 결국 노동시장에서 도태되고 만다. 직업성 질환과 손상이 사회적으로 만들어진 병이라면, 이를 드러내고 개선해 나가는 활동의 사회적인 확장이 필요하다.

존 우딩과 찰스 레벤스타인(2008)은 노동자, 경영진, 과학자(특히 보건 전문가), 국가와 법체계가, 이 네 주체가 노동자의 건강권에 긴밀히 연관되어 있다고 했다. ‘건강’에 대한

영역이라 과학자의 영향이 중요한 한축이지만, 이러한 전문가 또는 노동안전보건 전문가의 역할은 기폭제이다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 1988년 노동과건강연구회 소속 전문가와 활동가 중심으로 문송면과 원진레이온 직업병 인정이라는 큰 투쟁이 한국사회를 관통했다. 산재추방운동을 넘어 노동자 중심의 노동안전보건운동이 막 태동하던 시기에 신자유주의 세계화의 광풍과 외환위기로 노동자운동은 위기에 봉착한다. 안전보건단체들은 위기를 타개하기 위해 산재추방운동연합으로 뜻을 함께하지만, 이상관 투쟁을 경과하며, 서로의 입장 차만 확인하고 해소한다.

근골격계 집단산재인정투쟁을 거치며 다시 한번 노동자 중심의 노동안전보건운동을 경험한다. 여러 투쟁에서 한국사회의 과학자, 전문가, 노동안전보건단체가 각자의 입장과 관점에서 노동자 운동에 결합하며 갈등과 봉합을 이어갔다. 하지만 노동안전보건운동의 영역이 확대되고, 보편화되는 과정에서 확인할 수 있는 것은 결국 노동안전보건 사안을 체화시킬 수 있는 힘이 노동자와 노동조합 내부에 있느냐이다. 확인된 내 사업장의 노동환경 실태를 동료들에게 알려내고 변화시켜 나가는 과정이 핵심이다. 그리고 사업장의 담벼락을 넘어 사회화하고, 공론화하는 것이 연대의 과정이다. 현장성이냐 전문성이냐는 문제를 대립시키기보다 염두해 두어야 할 가장 중요한 것은 노동자가 스스로 노동안전보건운동을 만들어 나갈 수 있는가이다. 제도화 자체를 거부할 필요도 없으나 그렇다고 선부른 제도화가 대안은 아닐 것이다. 제도를 노동자가 어떻게 현장에 적용하고 활동할 수 있는지가 향후 노동안전보건운동에서 중요한 지점이 될 것으로 보인다.

제3부

행위자

제7장 노동계의 활동 1: 한국노총

제8장 노동계의 활동 2: 민주노총

제9장 경영계의 활동: 경총을 중심으로

제7장

노동계의 활동 1: 한국노총

김광일

- 제1절 노동안전보건 사업의 체계
- 제2절 초창기의 안전보건 활동
- 제3절 적극적 대응기의 안전보건 활동
- 제4절 최근의 안전보건 활동

3부에서는 노동건강 문제의 당사자이자 주체라고 할 수 있는 행위자의 활동을 소개한다. 7장에서는 한국노총의 활동을, 8장에서는 민주노총의 활동을 개괄한다. 9장에서는 경영계의 활동을 한국경영자총협회 활동을 중심으로 개괄한다. 이 장에서는 노동건강 문제를 둘러싼 정치 과정에서 주요 행위자로 활동해 온 한국노총의 활동을 소개한다.

제 1 절

노동안전보건 사업의 체계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국노총의 안전보건활동은 산업안전보건과 관련된 법규의 변화와 함께 주된 내용이 변화되었다. 1950년대 근로기준법에 포함된 안전보건에 관련된 규정 도입으로부터 1981년 산업안전보건법의 제정, 2019년 산업안전보건법 전부 개정, 이후 2021년 중대재해처벌법 제정에 이르기까지 한국노총의 안전보건활동은 이러한 법규의 변화와 함께 하고 있으며, 노동자의 안전보건을 위한 활동을 꾸준히 전개하고 있다.

한국노총은 1964년부터 자체적인 산업안전보건 강조주간 행사를 실시하였다. 1967년에는 6월 20일부터 7월 20일까지를 전국산업안전보건 강조주간으로 설정하여 정부, 민간기관 등 협조를 얻어 산업안전 및 보건에 관한 계몽, 산업안전보건위원회 설치, 산업안전보건관계법령 준수 촉구 등을 목적으로 전국 운동을 전개하였다. 이를 토대로 매년 산업안전보건 강조주간 행사를 실시하여 조합원의 산업재해를 예방하고자 하는 의식을 높여왔다. 이후 산업안전보건 강조주간 행사는 한국산업안전공단이 창립(1987)되면서 공단과 정부의 행사와 병행하여 개최되었다. 한국노총의 자체적인 강조주간행사는 2004년을 마지막으로 종료되었다.

1984년 한국노총은 1981년 산업안전보건법이 제정된 지 2년여가 지난 시점에서 산업안전보건대책부를 신설하였다. 날로 심각하게 대두되는 산업재해와 안전보건문제를 전담하기 위해 조직 내 산업안전보건대책부를 신설하였으며, 이를 바탕으로 현재의 산업안전보건본부가 유지되어 왔다. 1988년에는 한국노총 산업안전보건국으로 확대 개편하였으며, 산하에 보건안전부와 산재대책부를 두어 노동자의 산재예방과 산재보상을 위한 정

책활동, 토론회, 캠페인 등 다양한 활동을 전개하였다.

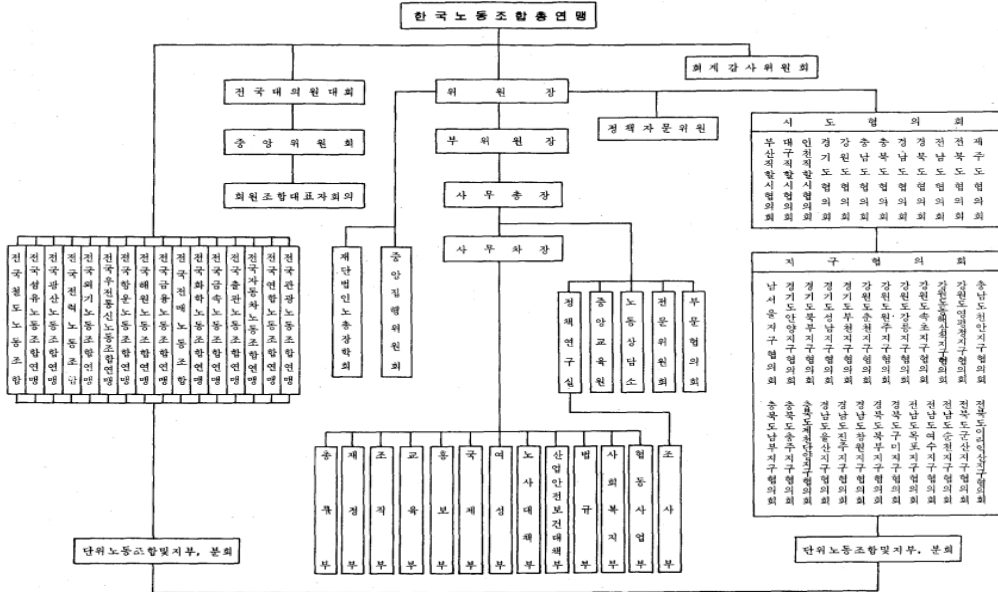
이어 1997년 산업환경연구소를 개소하여 노동자 및 범국민 안전문화 활동에 적극 참여하고, 노동자의 산업재해예방 교육을 실시하였으며, 노총이 직접 노동현장의 작업환경측정을 실시함으로써 정확하고 신뢰성 있는 작업환경측정 결과를 노동조합에 제공하였다.

1999년에는 안전진단(기술지원) 사업을 도입해 중소기업 사업장에 대한 안전진단을 실시하여 자율적인 안전보건활동을 추진하고 노사가 협력하여 안전문화를 정착시킬 수 있도록 하였다. 특히, 2008년 이후에는 위험성평가가 포함된 안전진단 기술지원 사업을 실시함으로써 2013년에 위험성평가가 전격적으로 도입되는 계기를 마련하였다.

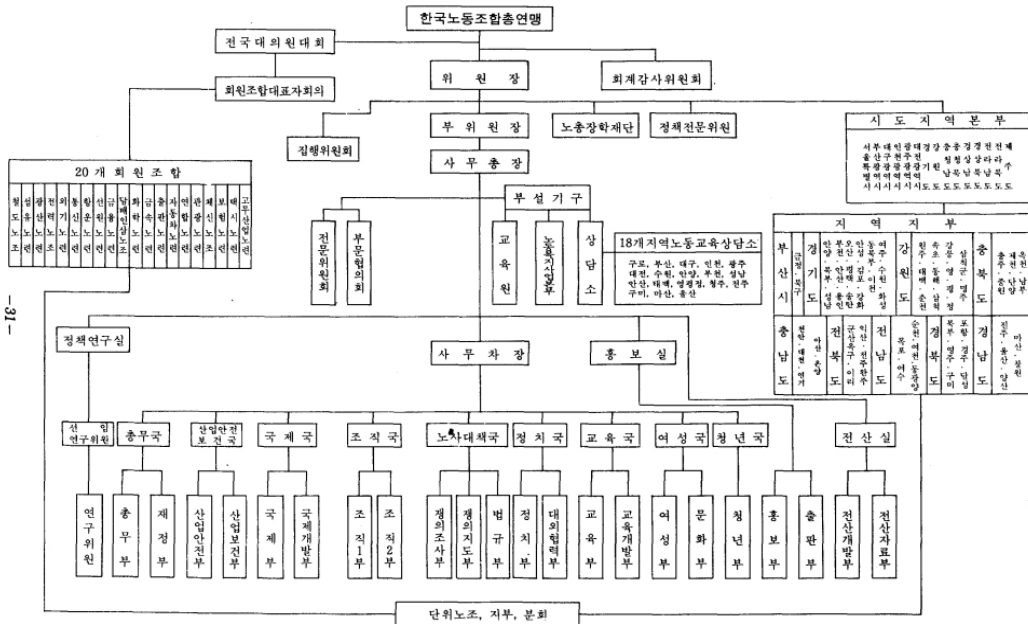
이후, 한국노총은 안전보건활동에 있어 일상적인 사업(기술지원, 캠페인, 교육, 홍보 등)을 지속적으로 유지하였으며, 2019년 1월 산업안전보건법 전부 개정과 2021년 중대재해처벌법 제정 등 입법 활동을 통해 노동자를 보호하기 위한 노력을 기울이고 있다.

한국노총 조직 체계의 변천 내용 및 현재 구조는 다음의 그림과 같다. 그림에서 확인할 수 있듯이 한국노총에서 산업안전보건을 다루는 부서는 초기부터 설치([그림 7-1])되어 있었고, 꾸준히 유지되어 왔다.

노총조직체제 및 기구표



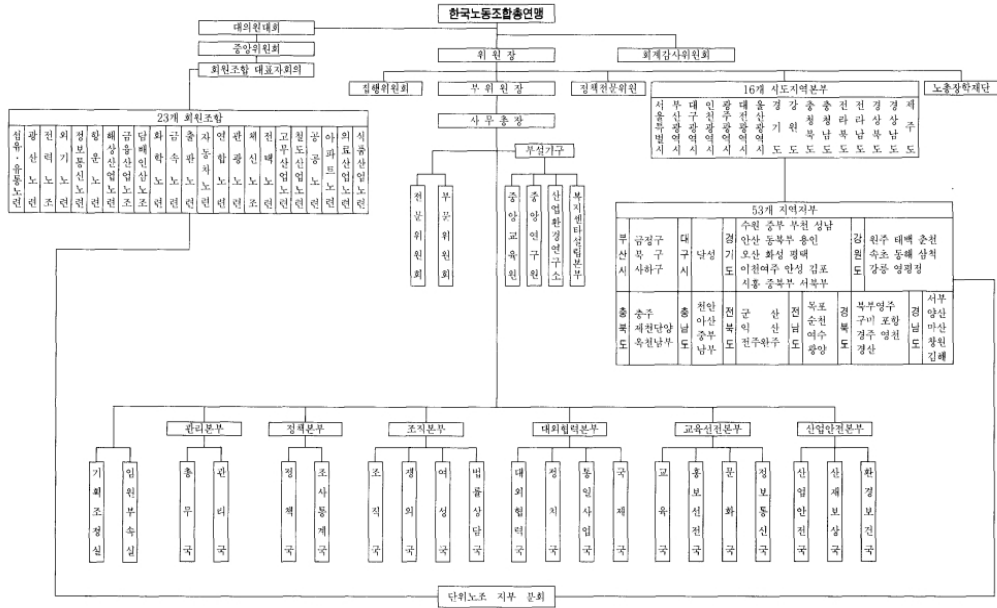
[그림 7-1] 1984년 한국노총 직제표



[그림 7-2] 1994년 한국노총 직제표

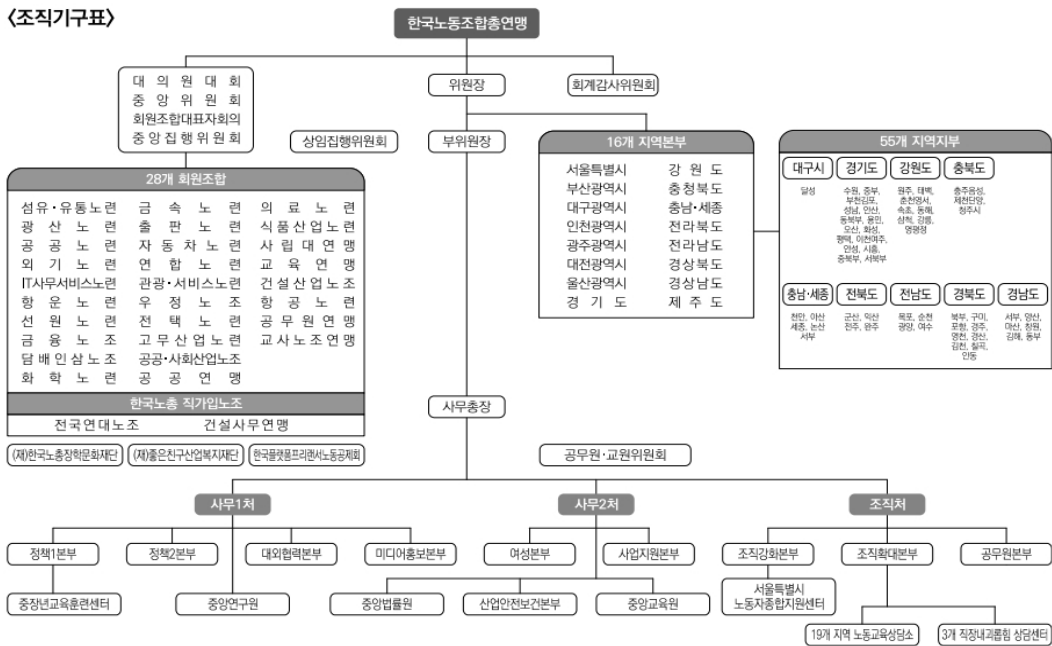
- 31 -

한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화 ...



[그림 7-3] 2004년 한국노총 직제표

<조직기구표>



[그림 7-4] 2021년 한국노총 직제표

제2절

초창기의 안전보건 활동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1960년대 이후 1980년대까지의 안전보건 활동을 요약하면 다음과 같다.

1 산업안전보건 강조기간 활동

1964년부터 매년 일정 기간을 설정하여 산업안전보건 강조기간 행사를 가졌다. 조합원의 생명과 건강을 보호하고 경영자의 안전의식을 높이기 위해 매년 안전보건운동선언식, 현수막 게시, 포스터 부착, 캠페인, 좌담회, 세미나 등 다양한 행사가 개최되었다. 한국산업안전보건공단이 1987년 창립되어 1988년 안전보건 강조주간과 산업안전보건의 날 기념식을 주관하면서 안전보건 강조기간 행사를 병행하다가 자체 행사는 2004년의 제37회 행사로 종료되었다.

산업안전보건 강조기간에는 안전보건 관련 기본방침을 각급조직에 하달하였으며 위험요소가 많은 사업장에서는 유해위험요인 찾아내기 운동을 전개하여 노동자의 산업재해를 예방하였으며, 단체협약에도 안전보건 내용을 개선하도록 지도하였고, 사업장 실태조사를 통해 사업장 특성에 맞는 지도 점검 활동을 하였다. 더불어 사업장에 필요한 안전보건활동을 독려하였으며 노사정 공동합의문을 채택하여 산업재해 예방대책을 강력히 추진할 것을 천명하였다.

2 산재보상보험법 개정 요구

1976년 4월에 정부의 산재보상법 개정안의 미비점 보완을 요구하는 건의를 다음과 같은 내용으로 제출하였다. 첫째, '업무상 재해'의 정의를 업무수행 중 발생하거나 업무에 기인하여 발생한 재해를 포함하도록, 둘째, 유족일시금 지급률을 장해 1등급 및 요양일시금 지급률인 1,340일분의 평균임금이 되도록, 셋째, 정기 건강검진이 부실한 관계로 직업병 발생의 우려가 있는 사업에 대해 지정 의료기관의 진단을 명할 수 있도록 하고 사용자가 진단비용을 부담하도록 법 개정을 건의하여 노동자를 보호할 수 있도록 하였다.

3 산업안전보건법 제정

산업안전보건법을 제정한 것은 1981년이었고 그 이전에는 1953년에 제정된 근로기준법에 의해 규율되었다. 근로기준법에서는 사용자의 안전보건조치 의무, 위험작업 기계·기구의 정부 인가, 유해물질의 제조, 판매, 수입 금지, 무경험자나 필요기능 없는 자의 위험업무 사용금지, 사용자의 안전위생교육 의무, 병자의 취업금지, 건강진단, 안전관리자와 보건관리자 배치 의무 등을 규정하였다.

정부는 1961년과 1962년에 ‘근로보건 안전관리규칙’을 제정하고, 1966년에 노동청에 안전보건 전담부서를 설치하였고, 1964년부터 산재통계를 작성하기 시작하였다. 1977년에 국립노동과학연구소를 설치하였고, 1979년에는 노동부 지방사무소에 안전담당관을 배치하였다.

한국노총은 산업안전보건법 제정 과정에서 1981년 10월 26일 안전보건 최저기준 설정과 쾌적한 작업환경 조성에 머물지 말고 근로조건의 개선을 통하여 산재를 유발하는 노동자의 불안전 행동을 사전에 배제하도록 했다. 일정 규모 이상의 사업장에 안전보건관리 책임자를 두어야 하며, 혼재작업이 있는 사업에는 단위사업장 내 안전보건관리 책임자 외에 사업 전체를 통일적으로 관리하는 총괄 안전보건책임자를 두도록 하고, 보조적인 안전·보건 관리 요원을 책임 한계가 명확한 작업 주임자 제도와 산업의 제도로 대체하도록 하였다. 사업장 내 산업안전보건위원회를 단순 자문기구에서 안전보건 문제를 조사·심의하고 사업주에게 실질적인 개선대책을 건의할 수 있도록 하고 위원구성, 업무 범위를 규정하도록 건의하였다. 노동부 장관이 사업주의 정기 자체점검 및 화학물질 유해성 조사에 대한 자체 점검지침을 공표하도록 하고, 노동부 소속기관에 산업보건 지도의를 설치하여 사업주의 보건활동을 감독하고 사업장 작업환경 측정을 근로감독관에게 건의하도록 하였으며, 건강진단 결과 노동자에게 통보 및 순회 건강진단제도를 의무화하도록 하였다. 더불어 산업안전보건 용자제도를 설치하고, 유해·위험한 업종의 사업주들이 산재예방단체를 구성하도록 하고, 산재예방 활동 파악을 위한 중앙협의회를 설치토록 하였으며, 사업주의 산재예방 활동에 대한 정부의 금융·기술상의 지원을 요구하였다.

산업안전보건법 제정 이후 이어진 시행령 제정에서도 한국노총은 산업안전보건 정책 심의위원회 산하에 전문가 구성의 산업안전보건 자문위원회 설치, 안전·보건관리자, 안전보건관리 위원회를 두어야 할 업종 및 규모, 정기 자체검사 실시주체의 자격 규정, 작업

환경 측정에 따른 사업주 의무 규정, 건강진단 결과 통보 및 순회건강제도 설치·운영, 근로를 제한하여야 할 상병의 종류 등에 대하여 1981년 12월 1일 관계당국에 건의하여 산업안전보건법이 노동자의 생명과 건강을 지킬 수 있는 법으로 탄생하는 데 일조하였다.

4 산재예방 종합대책 건의

1986년도에 노동자의 산업재해를 예방하고자, 산재예방 종합대책을 산업안전법 분야와 산재보상법 분야로 나누어 건의하였다. 다발하고 있는 산업재해로부터 노동자를 보호하기 위한 산재예방 종합대책으로 다음과 같은 사항을 건의하였다.

첫째, 산업안전법 개정분야에서는 산재특별부과금제 신설, 벌칙조항을 개정하여 행정명령에 따른 불이행 및 재해발생 횟수에 대해 가중처벌, 국민적 차원의 산업안전보건 지식 보급을 건의하였다.

둘째, 산재보상법 개정분야에서는 유족 일시보상금의 경우 사고당시 평균임금액과 재해자의 연령을 기준으로 개별 기업체의 사규에 명시된 정년까지의 근무일수를 기준으로 보상기준 개정, 장해보상금도 장해 당시의 직무를 중심으로 신체장애로 인한 노동력 상실 정도에 따른 노동 가능 기간까지의 평균임금으로 보상기준 변경, 보험료 부과 징수방법을 현행 산업별·업종별 동일 요율 부과징수 방법에서 개별 기업별 보험료율 부과 징수 방법으로 개편하도록 했다. 산재보상금의 부분보험제를 도입해 일정 수준까지는 보험기관이 부담하고 잔여보상 부분은 개별기업이 부담하도록 종합대책을 마련하였으며, 기타 사항으로는 산재 다발기업 노사정 공동조사, 선 예방검사, 후 사업장 가동 허가 등을 건의하였다.

5 진폐예방과 진폐노동자 보호법 적용확대

한국노총과 광산노련의 정책활동 결과 1984년 12월 31일에 진폐법이 제정된 바 있었다. 한국노총은 1986년도에 진폐법 시행령을 적용광업 8개 업종 이외의 분진이 발생하는 사업장에도 적용하도록, 적용광업 8개 업종 이외의 분진이 발생하는 사업장에 종사하다가 산재보상법에 의한 유족급여를 받은 자 또는 동 법에 의한 장해급여를 지급받고 퇴직한 자도 대상에 포함시키도록 요구하였다.

6 작업환경 및 직업성 질환 실태조사

한국노총은 전문기관의 협조를 받아 유해요인을 조사하였다. 서울 영등포 지역 및 공단에 있는 41개 사업장을 대상으로 하여 유해요인별 소음과 먼진 관련 면방직공장 5개소 및 봉제공장 2개소, 연 사용 전자 및 전기기기 제품공장 12개소, 축전지 제조업 1개소, 포르말린 관련 합판제조업 4개소, 수은취급 사업장 1개소, 유기용제 사업장인 신발류 제조업 3개소, 그라비아 인쇄업 4개소, 특수고무 제조업, 접착제, 공업용 용제, 페인트, 타이어, 합성피혁제조업에서 각 1개소, 경견완증후군 조사를 위한 전화국 2개소 등이 선정되었다. 산업현장이 열악한 작업환경에 노출되어 있음을 드러낸 조사결과는 노동자의 건강권 확보를 위한 기초 자료로 활용하였다.

조사내용은 ▲정방작업에서 하루 4시간, 직포작업은 2시간 이상 작업하면 소음성 난청을 일으킬 수 있음 ▲소음성 난청 이환율은 남자 31.1%, 여자 5.3%가 초기의 소음성 난청 소견을 보이고 근속연수가 높아질수록 따라 이환율 증대 ▲전자제품 공장의 공기 중 연농도는 납땀부서와 반전부서에서 기준치를 약간 초과하였으나 평균적으로는 허용기준치 이하 ▲연중독 검사에서는 축전지 제조공장 남자 노동자 8.8%가 양성 판명 ▲합판공장의 포르말린 농도는 허용기준치 초과 ▲유기용제로 벤젠을 사용하는 곳이 있음 ▲온도계 공장 수은농도는 기준치 초과로 나타났다.

7 산재노동자 특별보호법 제정 건의 및 위령탑 건립 추진

1986년도에 산재노동자 및 그 가족에 대한 특별보호를 위해 산재노동자 특별보호법 제정을 건의하였다. 한국노총은 동 법안에서 산재노동자 묘역안치 및 관리, 산재 순직자 훈장 및 기장 수여, 배우자, 직계존비속 생계보호 및 자활대책, 사상자의 직계비속에 대한 학자금 지급 또는 학비면제, 장해자의 직업훈련 및 직업보도 등의 내용을 요구했다. 또한, 순직자 묘역설치와 위령탑 건립도 추진할 계획을 수립하였다. 연 면적 30만 평의 묘역을 설치하여 1964년부터의 산재 사망 노동자를 안치하고 산재위령탑을 건립한다는 안이었다.

제3절

적극적 대응기의 안전보건 활동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

산업안전보건활동을 적극적으로 전개한 시기는 1987년 노동자 대투쟁이 지나면서였다. 1988년에는 산업안전보건대책부를 산업안전보건국으로 승격 조치했고, 1997년에는 산업안전국을 산업안전본부로, 2004년에는 산업안전본부를 부설기관에서 사무총국으로 편제하면서 산업안전보건활동을 적극적으로 수행하였다.

1995년부터는 단체협약 지침을 시달렸고, 1997년에는 산업환경연구소를 설립하여 작업환경 측정을 시작(1998년)했으며, 1999년부터는 안전진단도 실시하였다. 2008년에는 산하 노조 산업안전 간부 총진전대회를 개최하였다.

1990년대 하반기부터 활동은 산업안전관련 행사나 정책요구, 산재예방 캠페인, 교육 및 토론회, 조사연구, 상담, 발간사업과 연대활동, 홍보활동 등으로 다양화되었다. 산업안전보건공단으로부터의 위탁 및 지원을 통하여 산업안전활동이 다양화된 것이다.

산재보상 부분에 있어서도 2000년 12월 27일에는 '산업재해희생자 위령탑'을 건립하였고, '세계 산재희생자의 날'인 4월 28일을 '산재노동자의 날'로 공포하여 산재노동자를 추모하기 시작하였다.

1 유해위험작업 범위 축소 시도 저지 활동

노동부가 산업안전보건법 시행령을 개정하면서 법 제46조의 규정에 의한 근로시간 연장이 제한되는 유해·위험작업 범위를 정하면서 근로기준법상의 10가지 유해·위험작업을 모두 인정하기로 한 당초의 안과는 달리 '잠함작업 등 고기압 하에서 행하는 작업'만을 유해·위험작업으로 인정하려 하자 이에 대한 시정 활동을 전개하였다.

노동부의 유해·위험작업 범위 축소방침을 인지한 한국노총은 1990년 6월 1일에 노동부를 방문하여 항의하였고, 한국노총의 시행령 개정안을 건의하였다. 그리고 민자당과 경제기획원에도 협조 요청을 하였다. 6월 4일에도 노동부를 접촉하여 협의한 결과 노동

부 시행령 개정안을 유보하고 한국노총의 요구안을 수렴하겠다는 답변을 얻었다. 그리고 6월 7일 다시 노동부를 방문하여 유해·위험작업 추가와 근로조건 저하 금지조항의 삽입 문제를 논의하였으며, 국회의원실을 방문하여 한국노총의 요구안을 설명하였다.

그 결과 7월 5일 개최된 국무회의에서는 유해·위험작업 범위를 ‘잠함·잠수작업’ 뿐만 아니라 갯내작업과 라듐방사선, X선, 기타 유해방사선 작업 등 9개로 확대하는 시행령 개정안을 의결하였다.

2 원진레이온 이황화탄소 중독 건 조사

경기도 미금시에 소재하고 있는 인조견사 생산업체인 원진레이온에서 이황화탄소 중독에 의한 직업병이 많이 발생하여 사회적 문제가 됨에 따라 조사단을 파견하여 직업병 발생과 관련된 제반 실태조사를 하였다. 섬유노련 산하의 노조가 조직되어 있었다.

원진레이온에서 문제가 드러나기 시작한 것은 1987년 1월 7일에 노동자 4명이 이황화탄소 중독 건과 관련하여 노동부에 진정을 제출하면서부터였다. 이들은 1987년 6월에 직업성 질환 판정을 받았고, 10월 7일에 1인당 600만 원씩 배상받는 것으로 합의하였다.

한국노총은 산업안전국장 등 3명을 파견하여 관할 노동부 지방사무소 책임자, 노동조합 및 사업주와 면담하고 국소 배기장치 성능을 육안검사하였다. 한국노총 조사단은 관리조직, 작업환경관리, 노동자 건강관리 등 세 가지 측면에서 조사하였고, 노사에 대해서는 노사가 공히 인정할 수 있는 기관에 작업환경 및 특수건강진단을 의뢰하여 정리해 나가도록 요청하였다. 그러나 피해자 보상 등의 문제가 충분히 이루어지지 않아 투쟁이 계속되었고 사회문제화되었다.

원진레이온에서 이황화탄소 중독 증상을 보인 노동자 수는 전체 노동자 1,510명 중 268명에 이르렀다. 이 중 정밀검진을 받아 직업병 판정을 받은 노동자 수는 96명이었고 나머지는 검진 대기나 검진절차를 밟고 있었다. 노조는 1991년 4월 26일 국소배기장치 등 배출시설이 정상적으로 가동되지 않은 상태에서 불시에 작업환경 측정을 할 것을 요구하면서 작업거부에 들어갔다.

이에 한국노총과 노동부 등으로 구성된 20여 명의 조사단은 1991년 4월 26일 원진레이온 작업환경 특별점검을 하였다. 그러나 작업환경 점검을 하던 중 국회의원 및 재야인

사들이 관계하면서 노조가 작업을 거부하는 바람에 방사기가 가동 중단되어 작업환경 점검이 불가능해졌다. 이에 따라 1990년도 점검 시 시정지시가 이행되었는지 확인하고, 국소배기장치 성능 유지 및 관리실태를 저녁 11시부터 다음날 오전 3시 20분까지 MBC방송과 함께 점검하였다.

이에 따라 원진레이온 노조는 다음 사항들을 요구하였다. ▲현 검진기관을 노조에서 지정하는 기관으로 옮겨줄 것 ▲1차 검진 이상자 요양검진 실시할 것 ▲자각증상 호소자 정밀검진 실시할 것 ▲전 조합원에 대한 역학조사 실시할 것 ▲전 부서 유해사업장으로 확대할 것 ▲유해물질을 조금이라도 취급할 경우 유해부서로 인정 ▲각종 보호장구 개선 ▲즉각적인 직업병 인정과 보상 ▲대책 없는 매각 반대.

정부와 여당은 4월 27일 회의를 갖고, 유해하지 않은 작업장에서 근무했다 하더라도 방사과 노동자들처럼 산재보상 절차를 밟을 수 있도록 했고, 직업병 유소견자로 의사 진단이 있을 경우 1차 검진 후 곧바로 치료받도록 했으며, 직업병 판정절차를 밟을 수 있도록 노동부 예규를 개정하기로 하였다.

한국노총과 상급단체인 섬유노련은 4월 26일 낙후시설 전면 폐기와 완전 자동화, 역학조사 및 정밀검진, 유족에 대한 정당한 보상 등을 촉구하는 성명을 발표하였다.

3 유해·위험사업장 점검 및 조사

한국노총은 노동부 지방사무소와 협력하여 1991년 4월 15일부터 20일까지 산재 다발업체 및 유해·위험 사업장을 선정하여 한국노총이 마련한 조사서에 의거해 조사한 후 해당 사업장에 조사결과를 통보하였다.

한국노총 시도지역본부에 의뢰하여 광주의 대산금속, 금성기계, 광일기계, 서산콘크리트, 전남의 호남탄좌, 동일산업, 전북의 완산제지, 원양, 충북의 고려포리머, 동인석재 등 10개소를 선정하여 조사결과를 통보하고 시정을 요청하였다. 한국노총의 현장 실태조사 및 점검은 비록 정기적으로 이루어지지 못하였지만 노동자의 열악한 현장실태를 파악하고 이를 산업재해 예방 정책에 활용할 수 있도록 하였다는데서 의의가 크다. 단위사업장 단위에서 실태조사는 유해위험요인을 파악하고 재해를 예방할 수 있을 기초를 마련하고 노동조합의 안전보건활동을 활성화하는 데 기여하였다.

4 노조의 환경보호 활동지침 시달

낙동강 폐놀 방류사건을 계기로 1991년 3월 25일 산하조직에 환경보호활동 지침을 시달했다. 동 지침에서는 조합원에 대한 환경보호와 공해방지에 관한 교육실시, 관계법 위반 작업지시에 대한 거부, 관계법 위반에 대한 진정·고발, 단체협약에 의한 환경권 보장 등 활동지침을 제시했다.

한국노총은 각급 조직 수준의 지침을 제시하였으며, 단위노조에 ‘환경권 보장’에 관한 조항 신설, 환경오염을 유발할 수 있는 작업지시 거부 및 시정요구, 관계법 위반 사항에 대한 진정·고발, 유해물질 배출시설의 감시, 조합원 환경문제에 대한 인식제고 및 지식습득을 위한 교육 실시, 사업장 내 안전시설 점검으로 유해물질의 외부유출 차단, 상기 사항을 이유로 해당 조합원에 대한 부당해고 등 불이익처분 금지, 상기 7개 사항 단체협약 삽입 등의 지침을 시달하였다.

또한, 각 사업장 특성에 맞는 환경보호 운동의 자율적인 전개를 위하여 동일업종 또는 동일 지역 내 타사업장과 연대활동 및 정보교환, 환경오염 실태조사 및 개선사례 자료전시, 자원의 재활용 운동 전개, 현수막 설치, 표어 및 포스터 부착, 쓰레기 및 폐기물 분리수거 운동, 기타 민간단체의 환경보호 운동에 적극 참여, 유해물질 배출로 환경오염을 야기한 사업체의 제품 불매운동 등의 지침을 시달하였다.

5 노동조합 산업안전보건 활동지침 시달

한국노총은 1993년 들어 노동조합에 산업안전 활동지침을 시달하였다. 노동조합은 사전예방보다는 사후보상에 치중한 경향이 있었으나 노동자들의 안전과 건강에 대한 권리 의식이 높아짐에 따라 보다 적극적인 산업안전보건 활동의 전개가 요청되고 있는 데에 따른 것이었다.

한국노총은 지침에서 전담부서 설치, 교육활동, 조사사업, 연구사업, 산업안전보건위원회 활동, 단체협약 체결, 재해자 보호활동 등 지침을 제시하였다. 단체협약 체결과 관련하여서는 다음 사항의 협약화를 시달하여 노동조합이 노동자를 산업재해로부터 보호할 수 있도록 하였으며 노동조합의 안전보건활동의 기초를 갖추 수 있도록 하였다. ▲산업안전

보건위원회 활성화 ▲안전·보건교육 실시 ▲안전보건 관리체계에 대한 사항 ▲작업환경 측정과 건강진단에 대한 적극적인 참여 및 실시결과 통보 의무화 ▲측정기관 및 진단기관 선정에 대한 협의권 및 사후조치 실행 의무 ▲유해·위험부서 기준 및 위험기계·기구의 방호조치에 대한 의무규정 준수 ▲정보 교류권 보장 ▲구체적이고 명확한 재해자 보호 및 현실적인 보상기준 마련 ▲보호구의 지급 및 회사부담(보호구 구입 시 노조의 동의권 필요) ▲건강 진단기관 선정 시 협의 ▲요양기간 동안의 손해급여 보조.

6 산업안전보건 모범단체협약(안) 지침

1995년도에 산업안전보건 관련 모범단체협약(안) 지침을 다음의 내용으로 작성하여 산하조직에 시달하였다. 이전에도 단체협약에 안전보건관련 내용을 점검하고 명확히 하여 조합원을 보호할 수 있도록 하였으나, 1995년부터 이를 명확히 하고 단체협약(안) 지침을 제공했다. 노동조합이 안전보건과 관련하여 안전보건활동 지침과 더불어 단체협약에 안전보건 관련 내용을 명시함으로써 더욱더 산업재해 예방의 효과를 높이고 노동조합의 안전보건활동 참여가 활성화하는 데 기여하였다. 또한, 재해보상과 관련된 부분도 명시하여 산업재해가 발생하였을 경우 노동자가 충분한 보상을 받을 수 있도록 하였다. ▲산업안전보건위원회 설치·운영(노사 구성, 매월 정기회의 개최) ▲산업안전보건 관리체제 ▲산업안전보건위원회 심의로 안전보건규칙 제정 ▲노조의 산업안전보건 활동 보장(재해 원인 및 작업환경 조사, 안전 및 환경개선 활동, 필요경비 사측이 지급) ▲안전보건 교육(신규 채용 시, 작업내용 변경 시, 유해위험 작업 시 안전보건 교육 시, 매월 2시간 전 조합원 교육, 교육 시 노조와 협의) ▲안전보호구 지급, 방역, 의무실 설치 및 구급시설 ▲건강진단의 사후조치 ▲작업환경 측정(연 1회 이상 정상시의 작업조건 하에서 실시. 측정 계획 및 결과 노조에 통보, 노조의 작업환경 파악 및 작업환경 측정 예비활동 적극 보장, 작업환경 측정결과 통보 및 시정조치. 작업환경 측정결과 10년 보존) ▲재해발생 시 대책(노조에 통보 및 노조 참관 하의 현장조사, 재해발생 시 안전보건 조치 후에만 작업재개 가능) ▲재해자 보상 및 배치전환 ▲정보 청구(유해물질 및 설비에 대한 정보 요청 시 제공).

7 안전관리자 및 보건관리자 의무고용제 폐지 반대 및 정부의 산재통계 문제제기

정부가 1996년 11월 22일 ‘경쟁력 10% 높이기 방안’의 하나로 안전관리자와 보건관리자 의무고용제를 폐지하기로 발표하자 이에 반대하는 의견을 제출하였다.

또한, 한국노총은 기업들이 산재를 은폐하고 의료보험을 통해 치료하는 등 문제가 광범하게 일어나고 있는 것을 시정하기 위한 건의를 1996년 5월 13일 정부에 제출하였다.

의료보험조합이 부당청구를 이유로 급여 환급조치를 취한 건은 1992년에 2,734건에 16억 원, 1993년에 3,226건에 20억 원, 1994년에 1,509건에 11억 원이었다. 한국노총은 이들 환급 건수의 80% 이상이 산재은폐 사례라고 주장하였다.

산업안전보건법 시행령 제4조에서는 사망자 또는 4일 이상의 요양을 요하는 부상을 당하거나 질병에 걸린 자가 발생할 때에는 당해 산업재해가 발생한 날로부터 14일 이내에 산업재해 조사표나 요양신청서를 제출하도록 하였고, 중대재해가 발생할 때는 48시간 이내에 전화나 팩스 등 적절한 방법으로 보고하도록 하였다. 그러나 기업들은 기업이미지 보호와 산재보험료 부담 증가를 이유로, 그리고 산재다발업체로 지목되면 시설개선 명령을 받게 되기 때문에, 또 정부가 추진하는 무재해운동 상의 목표 달성을 위해, 그리고 공기업의 경우는 경영평가를 좋게 받기 위해 산재를 은폐하였다.

산재를 은폐하면 해당 노동자는 장해급여 등을 못 받을 수 있고, 동일부위에 부상이나 질병이 발생한 경우 산재보험으로부터 재요양 받지 못하는 등 불이익이 있었다.

따라서 한국노총은 이와 관련된 문제를 제기하였고, 각급 조직에 산업안전보건 조직을 설치함으로써 관련 문제점을 시정하고자 하였다. 그리고 ‘산재은폐 신고센터’를 설치하여 은폐 사례를 신고받고 상담을 제공하였다.

8 산업안전 규제완화 반대활동

1997년 4월 29일 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법 시행령 제16조 개정안에 대한 반대 의견을 노동부와 통상산업부에 제출하였다. 동 시행령에서는 안전관리자 선임의무를 30인 이상 사업장에서 50인 이상 사업장으로 완화하는 개정안을 내놓았다. 이에 대

해 한국노총은 소규모 사업장일수록 작업환경이 열악하다는 이유를 들어 반대했다.

또한, 1997년 6월 2일 산업안전보건 시행규칙 개정안에 대한 의견을 제출하였다. 기업 활동 규제완화에 관한 특별조치법에 따라 기업의 안전관리자 및 보건관리자 의무고용 대상 29개 직종 가운데 산업보건의 등 13개 직종은 자율고용으로 전환하고, 고압가스 관리자를 비롯한 14개 직종은 겸직이나 공동채용, 외부 위탁방식으로 고용할 수 있게 되어 일부 사업장에서는 안전관리자와 보건관리자의 해고, 배치전환 등의 사례가 발생해서였다. 또 개정안에서는 산재발생 보고의무 완화 방안도 제출했는데, 한국노총은 산재은폐를 조장하는 문제가 있다는 이유로 반대하였다. 그리고 일반건강진단 결과보고 의무 완화에 대해서도 문제를 제기하였고, 안전관리자 자격 확대 문제, 안전관리자 겸직에 따른 안전교육의 문제, 건설 재해예방 기술지도 대상 범위 축소 등 문제점을 제기하였다. 그리고 산업안전보건 관련 법령이 10개 부처에 60여 개가 혼재하고 있어 재해예방 활동의 효율성을 저해하고 있다고 지적하면서 노사정 합동 산업안전 규제 합리화 위원회를 설치·운영할 것을 제안하였다.

9 산재보험 민영화 반대활동

한국의 산재보험 관리는 1964년의 산재보상보험법 제정에 의해 노동부가 하다가 1995년에는 근로복지공단이 설립되면서 동 업무를 이양받아 수행해왔다. 1997년의 산재보험료는 총 1조 7천 5백억 원이었다.

이에 눈독 들인 민간보험사들이 정부에 산재보험 민영화 방안을 건의하였고, 재정경제원은 1996년 12월에 2차례 관련부처 장·차관 회의를 개최하여 산재보험 민영화를 검토하였다.

산재보험이 민영화되면 산재보험을 받기가 어려워지고, 산재보험 서비스 질이 저하되며, 헌법에 보장된 국민의 건강권이 침해된다는 등 이유를 들어 반대했다.

한국노총은 1997년 2월에 회원조합, 전국진폐재해자협회, 전국산재추방단체 연대회의, 대한산업보건협회, 대한산업안전협회, 원진노동자 직업병위원회 등과 함께 ‘산재보험 민영화 반대 대책위원회’를 구성하여 대응하였고, 4월에는 산재보험 민영화 반대 활동 지침을 시달하였다. 그리고 재정경제원에 산재보험 민영화 반대 의사를 표명하고 민영화

추진배경과 근거, 추진상황 등을 해명해 줄 것을 요구하는 질의서를 발송하였다. 재경원은 민영화 검토 배경은 기존의 보상수준을 저하시키는 데 있는 것이 아니라고 밝혔고, 향후 연구와 의견수렴 등을 통해 최종적으로 결정할 것이라고 회신하였다.

1997년 4월 9일 한국노총 강당에서 300명의 청중이 참가한 가운데 ‘산재보험 민영화 어떻게 생각하나?’ 토론회를 개최하였다.

10 **작업환경측정 및 안전보건진단 실시**

1997년 한국노총은 각종 유해인자가 급증하고 이로 인해 노동자의 건강장해문제가 심각하게 부각되고 있음을 인지하고 유해환경으로부터 노동자의 건강을 보호하기 위한 수단 중 가장 기본적인 것으로서 유해인자의 종류와 노출 정도를 파악하는 작업환경측정이 중요하다는 것을 인식하여 한국노총 산업환경연구소 내에서 작업환경 측정을 직접 실시하여 객관적이고 과학적인 측정결과를 제공하였다. 1997년 말 작업환경측정사업을 실시한 이후로(2개소) 매년 측정 사업장이 증가하여 연간 50여 개 사업장의 작업환경 측정을 실시하였으며, 자체적인 분석실을 운영하여 객관적인 측정데이터를 사업장에 제공하였다. 사업장 작업환경측정 사업은 노동조합 총연합단체인 한국노총에서 직접 측정과 분석을 실시함으로써 노동조합이 신뢰성 있는 측정데이터를 얻을 수 있었다는 측면에서 의의가 크다고 할 수 있다.

안전보건진단(기술지원)은 1999년 산업안전기술지원팀을 출범시켜 매년 중소기업 사 업장 40여 개소에 대하여 직접적인 안전진단을 실시하여 산재예방 활동이 열악한 사업장에 대하여 전문적인 지원팀을 구성하여 지원함으로써 사업장 노사의 안전의식 향상시킴으로써 산업재해 예방에 기여하였다. 아울러 2008년에는 위험성평가 기법을 도입하여 기술지원을 실시함으로써 보다 객관적인 유해위험요인을 발굴하고 개선하는 데 기여하였다.

11 **사업장 안전관리 체계 일원화 등 산업안전 정책 건의**

전경련이 규제개혁위원회에 노동부와 건설교통부가 중복 규제하고 있는 건설현장 안전관리를 일원화해 줄 것을 요청하자 한국노총은 1998년 6월 9일 안전에는 소홀한 건교

부보다는 노동부로 일원화해 줄 것을 요구하였다. 그리고 규제개혁위원회가 전경련의 요구대로 결정하자 한국노총은 규제개혁위원회에 노동계 대표가 참여할 수 있도록 해줄 것과 건설현장 안전관리의 노동부로의 일원화를 요구하였다. 또한, 사업장의 안전관리를 8개 부처, 21개 법률로 중복규율하고 있는 문제점을 지적하면서 이들을 통합하는 ‘사업장 안전관리기본법’을 제정할 것을 1998년 7월 7일 요구하였다.

한편 1998년 4월 8일 폐결핵 등 7개로 규정되어 있는 진폐 합병증의 범위에 폐암, 고혈압, 당뇨, 간암, 뇌졸중, 동맥경화, 간경화, 식도암 등을 추가하고, 진폐 장애 13등급을 신설하여 현재 무급 또는 의증으로 구분하고 있는 진폐자를 보호하도록 요구하였다. 그리고 진폐 재해 보상의 혜택을 받고 있지 못하는 55,000여 명에게도 혜택이 주어질 수 있도록 진폐 재해 보호 범위를 확대할 것, 진폐 재해자 자녀 중고생에게만 주어지는 학자금에 대학까지 확대할 것, 진폐 재해자 복지생활관을 건립할 것 등을 요구하였다.

또한, 1998년 4월 30일에는 명예산업안전감독관 제도와 관련하여 ▲산업별·업종별 협의회 구성 ▲사업장 규모에 따른 비례위축 ▲위축 사업장의 범위 확대 등의 개선을 요구하였으며 10월 8일에는 50인 미만 영세사업장 노동자 안전확보 방안을 건의하였다.

12 산재 노동자 예우에 관한 법률 제정 건의

1998년 4월 30일 국무총리, 노동부 장관, 각 정당 대표, 국회 정무위원회 위원 등에게 ‘산재노동자 예우에 관한 법률’의 제정을 건의하였다.

동 법률안에서는 “산업재해로 희생된 노동자에 대한 응분의 예우와 지원을 행함으로써 이들의 생활안정을 도모하고 국민에게 노동의 신성함을 일깨우는 것”을 목표로 내걸었고, 산재자에게 산재보험법상의 급여 외에도 생활조정수당, 개호수당을 지급할 수 있도록 규정하였으며, 학자금 지원, 입학금 면제, 특별재활교육, 재활직업훈련 등 교육 보호를 제공하도록 하였다. 그리고 공원묘지 조성, 위령탑 건립 등의 사업도 하도록 하였다. 또 국가·지방자치단체, 공공단체, 각급 학교 등이 국경일·기념일 등 행사를 할 때 순직 산재자에 대한 묵념을 국민의례로 할 것도 요구하였다.

13 '산업재해 희생자 위령탑' 건립 및 '산재노동자의 날' 제정

1999년 5월 14일 정부에 '산재사망자 위령탑' 건립을 요구하는 건의서를 제출한 후 노동부 및 서울시와 접촉하여 서울 보라매공원에 위령탑을 건립하는 방안을 확정하였고, 2000년 7월 6일에 위령탑 건립 착공에 들어가 완공한 후 2000년 12월 27일에 제막식을 가졌다.

한편 한국노총은 세계 산재희생자의 날(Workers Mourning Day)인 4월 28일을 '산재노동자의 날'로 지정할 것을 요구 및 청원하는 한편, 이 날을 '한국노총 산재노동자의 날'로 지정하였다. 이후 한국노총은 매년 4월 28일 산재사망자 위령탑 앞에서 '산재노동자의 날' 기념행사를 개최하였다. 이 외에도 '산업안전재해 역사전시관' 건립을 요구하는 활동을 전개하였고, 산재 노동자 쉼터 건립도 건의하였다.

'산재노동자의 날'을 제정하기 위한 입법 활동을 전개하였다. 2001년 6월 23일에는 '산재노동자의 날 제정 추진위원회'를 구성하여 법 제정 청원 문제를 노사정위원회 안건으로 채택되도록 하기 위한 활동을 전개하였다. 동 추진위에서는 입법 청원을 위한 서명 운동을 전개하여 62,610명으로부터 서명을 받았다.

2021년 4월 산재노동자의 날 법정기념일 제정을 위한 토론회를 개최하였으며 한국노총 위원장 출신 김주영 의원은 산재노동자의 날을 법정기념일로 지정하는 산재보상보험법 일부 개정법률안을 대표 발의하였다.

14 한국노총 사외 명예산업안전감독관 위촉 및 명예산업안전감독관 실태조사

2002년 1월 15일 산별 및 지역본부별로 총 43명의 한국노총 사외 명예산업안전감독관을 위촉하였다. 그리고 2002년 5월 28일 '한국노총 명예산업안전감독관 협의회'를 발족하였다. 동 협의회는 산업안전 예방에 노조가 참여하는 폭을 확대하고, 산재예방 역량을 강화하는 데 목적을 두었다. 그리고 이들의 역량 강화를 위한 전문교육을 2002년 6월 26일부터 28일까지 실시하였다.

한편 2002년 6월 5일부터 6월 22일까지 사업장 명예 산업안전 감독관제도 실태조사

를 실시하였다. 조사는 설문조사로 이루어졌고, 293개 노조로부터 응답이 있었다. 명예 산업안전 감독관은 70% 이상의 사업장에서 위촉되고 있었으며, 72.3%는 노조가 위촉하였다. 명예산업안전감독관의 87.5%는 노조원이 위촉된 것으로 나타났다.

15 이주노동자를 위한 산업안전보건 활동

3D 업무에서 산업안전보건 문제에 심각하게 노출되어 있는 이주노동자의 산업안전보건 문제 대응을 지원하기 위해 국가별로 나누어 6회에 걸쳐 산업안전보건 교육을 실시하였다. 그리고 이주노동자를 대상으로 상담을 하고 있는 천주교 서울대교구 노동사목위원회 등 단체 실무요원들을 대상으로 워크숍을 개최했다. 또 국가별로 5회에 걸쳐 공동체 행사를 갖고, 산업안전보건 관련 건의를 받는 등 활동도 하였다.

16 석면추방 연대활동과 '산재사망 대책마련을 위한 공동 캠페인단' 참여

노동현장에서 사용되고 있는 발암물질로부터 노동자의 생명과 건강을 보호하기 위해 2009년 4월 9일 양대 노총과 시민사회단체가 설립한 '발암물질감시네트워크'에 참여하였다. 동 네트워크는 발암물질 감시활동, 직업성 암 인정 확대, 발암물질 사용금지 등의 정책·제도개선 활동을 전개하였다.

한편 양대 노총 및 산업안전보건 단체들이 설립한 주요 발암물질인 석면을 추방하기 위해 2008년 7월 3일 출범한 '한국석면추방 네트워크'에 참여하였다. 동 연대는 석면특별법 제정을 위한 서명운동을 하여 93,052명의 서명을 받았으며, 한국노총에서는 64,712명이 서명에 참여하였다. 한편 2009년 7월 16일에는 석면특별법 제정 촉구 석면피해자 전국대회를 개최하였으며, 뉴타운 재개발지역 및 석면 광산 인근지역 석면문제에 공동 대응하는 활동을 하였다.

이외에도 산재사망 대책마련 캠페인단 활동에 참여하여 산재사망 기업에 대한 처벌을 강화하고, 살인기업법 제정을 위한 활동을 전개하였다.

17 업무상 질병 판정위원회 제도 개선 요구

2008년 7월 1일의 산재보상법 개정으로 업무상 질병 판정제도가 개정된 이후 업무상 질병에 대한 불승인율이 2006년의 45.7%에서 2010년의 63.9%로 높아져 산재자의 불만이 높아졌다. 또한, 재해조사의 부족과 참여위원의 전문성·공정성에서도 문제점이 나타났다. 이에 한국노총은 업무상 질병 판정제도에 대한 포럼 및 토론회를 개최하여 개선 방안을 도출하였고, 2011년 8월 2일에는 국회, 노동부, 근로복지공단에 상병별 심의체제로 전문성 확보, 직입력(10년) 조사·현장재해조사의 법제화, 업무부담 평가의 법제화와 산업의학의 참여 확대, 주치의·자문의 의견일치 시 자체승인 처리, 판정위원회의 독립성·공정성 확보, 산재노동자의 항변권 보호, 업무상 재해인정 기준의 개선, 위원회 개최 횟수 확대 및 회의수당 현실화 등을 건의하였다.

한편 2010년 11월 3일부터 노사정으로 구성된 산재보험 제도개선 T/F팀은 23회에 걸쳐 논의하여 산업의학 전문의 참여 확대 등 다음과 같은 16개 세부항목을 우선 추진하기로 하였다.

첫째, 위원회 구성과 관련하여서는 산업의학 전문의 2인 이상 참여, 산업위생·인간공학 전문가를 산재 전문가에 포함하여 참여 확대, 보험 분야 유경험자를 위촉하고, 변호사나 공인노무사 등 법률전문가 선정이 어려운 경우 제한적으로 지정 운영, 노·사 각각 1/6 추천하던 것을 1/3 추천으로 확대, 위원장을 민간위원으로 위촉을 추진.

둘째, 운영 관련하여서는 위원의 의견이 가부동수일 경우 재심의, 뇌심, 근골, 내과 질환으로 구분하여 판정위원회를 개최하고 관련 전문가 중심으로 판정위원 지정, 심의건수 1회당 15건 내외로 조정, 판정위원 상한을 70명에서 100명으로 상향조정, 판정위원 수당을 17만 원에서 20만 원으로 상향 조정.

셋째, 현장조사와 관련하여서는 재해조사 시트 개선, 현장조사를 반드시 해야 하는 경우와 현장조사 시 확보해야 할 서류 명시, 조사인력 증원.

넷째, 신청 상병 변경승인 절차 관련해서 질병명 변경승인 절차 보완.

다섯째, 노동자 항변권 기회 강화 관련하여 노동자의 날인 없이 요양 신청한 내용과 다른 내용을 사업주가 제출하는 경우, 그 다른 내용과 관련된 사실관계 자료를 노동자에게 제공.

18 뇌심혈관계 인정기준 개선 요구

2008년도에 업무상 뇌심혈관 질환 인정기준 개정 이후 시행령에서 정하고 있는 ‘만성적인 과중업무’에 대한 정의가 모호하고 내부지침도 없어 일관성이 유지되기 어려웠고, 최근 들어 업무상 뇌심혈관질환의 인정률도 급격히 낮아져 인정기준의 문제점이 지적되었다. 이에 노동계에서는 만성적인 과로의 기준을 노동시간 중심으로 제시, 12주 이상 평균 60시간이라는 것은 지나치게 과도한 기준이라는 점을 지적하며 업무수행 중 뇌출혈 및 지주막하 출혈을 업무상 재해로 인정한 과거 기준의 복원을 요구하였다. 그러나 사용자 진영은 만성적인 과로를 노동시간으로 규정하는 것은 의학적 근거가 없는 것으로 문제가 있고, 52시간 노동의 경우 업무 관련성이 낮다는 보고서도 상당히 존재하고 있는 만큼 52시간 관련 규정은 받아들일 수 없다고 주장하였다.

19 업무상 질병 인정기준 개선

2010년 11월에 설치된 양대 노총, 경총, 고용노동부, 근로복지공단 구성의 ‘산재보험 제도개선 T/F’는 2011년도에 이어 2012년도에도 21차례의 논의 후 업무상 질병 인정기준에서 만성적 과로의 기준으로 정량적인 시간기준을 최초로 도입(발병 전 3개월 동안 업무시간이 1주 평균 60시간 초과하는 경우)하였고, 근골격계 질환 인정기준(시행령에 “연령에 의한 자연 경과적인 변화가 더욱 빠르게 진행된 것이 의학적으로 인정되면 업무상 질병으로 본다”고 퇴행성 관련 조항 신설) 및 직업성 암의 인정기준(유해물질 및 표적 암 목록을 7개에서 23개로 확대)도 개정하였다.

20 산재심사제도 개선 요구

산재심사위원회가 전문화되어 있지 않고 처리 안건 수가 너무 많아 심사가 부실하게 이뤄지는 현실을 개선하기 위한 심사제도 개선을 요구하였다. 산재심사는 영역별로 전문가들이 심사하는 것이 아니라 전체 위원회에서 이루어지고 있으며, 1건 심사에 평균 4분 정도만 할애되고 있었다.

따라서 한국노총은 2014년 3월 3일 ▲전문성 제고를 위한 상병 및 분야별 심리체계 ▲전문성 제고를 위한 심의진수 축소 및 자료제공 확대 ▲노사추천 위원의 확대와 위원의 공정성 제고 ▲심의제외 대상의 축소 ▲산재노동자의 항변권 보장 등을 요구하는 정책요구서를 고용노동부와 근로복지공단에 제출했다.

21 세월호 참사 계기 안전제도 개혁 요구

안산 단원고 학생 325명을 포함해 476명의 승객을 태우고 인천항을 출발해 제주도로 향하던 '세월호'가 2014년 4월 16일 전남 진도군 앞바다에서 전복하여 침몰했다. 다수의 단원고생을 포함한 304명이 사망하였다. 선주와 선박운행 책임자, 그리고 청와대 등 정부의 조치가 국민의 분노를 샀다. 안전에 대한 담론도 강하게 형성되었다.

세월호 참사사건으로 사회는 상당 기간 침울하였고, 노동조합은 임금교섭 투쟁을 전개하기가 쉽지 않았다.

한국노총은 2014년 4월 18일 긴급 임원 회의를 개최하여 이미 계획된 투쟁 일정을 유보하고 사태가 진정될 때까지 전 조합원이 애도 기간을 갖는 것으로 하였다. 안산지역 소재 한국노총 산하 노조 중 조합원 자녀 1명이 사망하고, 12명이 실종상태인 것으로 파악되었다.

한편 김동만 위원장은 2014년 4월 30일 개최된 제124주년 세계노동절 기념행사에서 세월호 참사와 관련하여 대통령이 정부의 무능과 잘못에 대해 공식적으로 사과할 것과 내각 총사퇴, 전반적 시스템 쇄신 등을 촉구하였다. 그리고 2014년 5월 16일 노동부 장관과의 간담회에서 '세월호 참사 희생자 가족 지원 및 대책 마련을 위한 정책건의안'을 제출하였다.

22 노사정위원회 산업안전혁신위원회 논의

노사정위원회는 세월호 참사 등을 계기로 안전 문제에 대한 사회적 관심이 크게 증가하고 있는 가운데 2014년 9월 15일 '산업안전 혁신위원회'를 발족하여 안전사회 구축방안을 논의하였다.

동 위원회에서는 노사의 안전의식 제고 및 안전보건문화 확산방안, 안전보건 행정기관 및 민간단체 역량 강화방안, 안전보건 취약계층 재해 예방 확충방안, 안전보건법령 선진

화 방안(규제의 합리성 및 실효성 제고 방안) 등 산업안전 혁신 세부 의제에 대하여 논의하였다.

동 위원회는 2014년 9월 15일의 제1차 전체회의를 시작으로 2015년 9월 7일까지 전체회의 13회, 워크숍 2회 등을 개최한 후 2015년 9월 7일 개최된 제13차 전체회의에서 '산업안전보건 혁신의 원칙 및 방향에 관한 노사정 합의문'을 채택하였다. 합의문의 주요 내용은 다음과 같았다. ① 노사정은 합의문에 산업안전보건 법령체계를 명확히 하고, 법령상의 제반 조치와 의무의 효율적 이행수단을 마련. ② 사내하도급 등 외부인력 활용에 따른 생산방식의 변화에 대응하여 원·하청 간 산업안전 보건제도상의 권한과 책임체계를 명확화. ③ 산업구조의 변화와 근로형태의 다양성을 고려하여 고령자, 여성 등 안전보건 취약계층별 특성을 고려한 예방정책 및 사업 추진. ④ 위원회는 합의정신에 입각한 구체적인 방안 마련을 위해 회의체 운영기간을 1년 연장.

23 비정규 미조직 노동자를 위한 안전보건활동

한국노총은 2008년부터 2018년까지 10여년 간 비정규 미조직 노동자(50인 미만 소규모 사업장)에 대한 안전보건활동을 지원하였다. 산업재해에 취약하고 안전보건관리자 선임의무가 없는 50인 미만 소규모 사업장을 대상으로 안전보건활동의 기반을 구축하여 사업장 내 안전보건활동이 자율적으로 추진될 수 있도록 연간 38개 사업장에 4회 지원을 통한 지원사업을 추진하였다.

지원을 바탕으로 사업장에서 노사가 함께 자율적인 안전보건활동을 추진할 수 있는 기반을 만들고 이를 기초로 지속가능한 안전보건활동을 통해 사업장내 산업재해를 예방할 수 있도록 하였다. 소규모 사업장 안전보건활동 기반구축 지원 사업은 소규모 사업장과 미조직 노동자들에 대한 산업재해를 예방하는 데 있어 직접적인 지원사업으로서 실질적인 안전보건업무활동과 위험요인을 제거하여 현실적으로 소규모 사업장에서 할 수 있는 산업안전보건활동을 추진할 수 있는 기반을 조성하였고, 대부분 사업장에서 안전보건활동을 활성화하는 데 기여하였으며, 안전보건활동 평가와 위험성 평가를 기반으로 하는 지원을 통해서 안전문화를 전파하고 한국노총의 위상을 강화하고 홍보하는 데 일조하였다.

제4절

최근의 안전보건 활동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 안전보건관리 담당자 선임제도 도입(2016)

우리나라 산업재해의 80%가 50인 미만 사업장에서 발생하고 있으나 50인 미만 사업장은 안전·보건관리자를 선임할 의무가 없다. 이에 따라 50인 미만 소규모 사업장의 안전보건관리를 위한 제도개선 방안이 필요하다.

한국노총은 50인 미만 사업장의 안전보건관리 체계 마련을 위한 노사정회의에 참석하여 산업안전보건법을 개정하여 20인 이상 50인 미만 사업장에 대하여 ‘안전보건관리 담당자’를 선임하도록 법 개정을 요구하였다.

2 타워크레인 사고현장 지원 및 재해예방을 위한 제도개선(2017)

2017년 잇따른 타워크레인 사고로 인하여 20여 명의 노동자가 사망하는 초유의 사태가 발생하였고, 이를 개선하기 위한 정책을 건의하였다. 이에 따라 정부는 타워크레인 사고 예방을 위한 정부합동대책을 발표하고 강력히 집행했다. 그에 따라 대책 시행 이후에 실질적으로 타워크레인의 산업재해가 대폭 감소하였다. 이는 정부 정책이 강력한 의지에 따라 시행될 경우 즉각적인 효과를 거둘 수 있음을, 효과적인 산재예방 정책이 집행되기 위해서는 현장의 요구를 통한 강력한 정책집행이 필요함을 보여주었다.

3 출퇴근 재해 산업재해 인정(2018)

2018년 1월 1일부터 출퇴근 시 발생한 재해에 대해서도 산업재해로 인정하여 산재보상의 대상이 되었다. ILO(1964) 협약 제121호를 비롯하여 한국노총의 통근재해 보호에 대한 정책건의(1992) 이후에 노동계의 지속적인 요구가 이어졌다.

헌법재판소는 2016년 출퇴근 재해를 불인정하는 산재보험법에 대해 헌법불합치 결정을 하게 되고 2017년 6월 산재보험법 개정안이 국회 환경노동위원회를 통과하였으며, 같은 해 9월 본회의를 통과하여 2018년 1월 1일부로 시행되었다.

한국노총은 도입에 대한 지지성명을 발표하고 입법안에 대한 한국노총의 입장을 적극적으로 국회에 개진하였으며, 지속적인 노동자의 산재보상범위 확대를 위해 정책활동과 제도 개선을 추진하였다.

4 산업안전보건법 전부개정(2019)

2018년부터 이어져 온 산업안전보건법 전부개정이 2019년 1월 국회를 통과함에 따라 법의 적용대상 확대 등 노무를 제공하는 자를 보호하기 위한 입법이 이루어졌다. 이 과정에서 한국노총은 노동자의 건강권 확보를 위해 끊임없는 국회 의견개진을 통해 전부개정의 의미를 퇴색시키지 않기 위해 노력하였으며 향후 시행에 따른 현장 개선활동 및 문제점을 파악하고 지속적인 법제도개선 활동을 펼쳐나갔다. 전부개정의 주요내용은 첫째, 법의 적용 및 보호 대상 확대(근로자 → 노무를 제공하는 자), 둘째, 특수형태근로종사자, 배달종사자, 가맹사업자 소속 노동자 등에 대한 안전보건조치, 셋째, 일정 규모 이상 주식회사의 대표이사는 매년 ‘회사의 안전 및 보건에 관한 계획을 수립’하여 이사회에 보고하고 승인, 넷째, 중대재해 발생시 고용노동부의 작업중지 명령, 다섯째, 도급작업 등 유해·위험작업 도급금지, 여섯째, 도급인의 산업재해 안전조치 및 보건조치 의무, 일곱째, 물질안전보건자료의 작성·제출, 여덟째, 사망사고 발생 시 형사처벌 강화, 아홉째, 건설업 특례규정 신설 등이었다.

5 노동절 마라톤 대회를 통한 안전보건 캠페인(2019)

노동절을 맞아 조합원 및 노동조합, 사회 각 계층이 참여하는 마라톤 대회를 통해 안전문화를 확산하고 산재예방을 위한 안전보건 캠페인을 전개하였으며, 2010년 이후 7번째 대회를 개최함으로써 노동조합의 가장 뜻깊은 5월 1일 ‘노동절’에 마라톤 대회를 개최하여 안전보건에 대한 인식을 확산시켰다. 노동절 마라톤 대회는 안전문화 확산과 산재사망 사고 예방을 위한 캠페인 실시, 안전문화 확산을 위한 선포식 개최, 직업건강체험존, 안전문화 이벤트존 등 부스 운영, 안전한 일터와 산재 사망사고 예방을 위한 메시지 홍보 등을 통해 안전문화를 확산하고 산업재해 예방에 기여하였다.

6 경제사회노동위원회 산업안전보건위원회 합의(2020)

안전하고 건강한 일터를 만들기 위해 각계 전문가가 참여하는 사회적 논의를 통해 산업재해 예방정책 및 기능의 실효성을 제고할 수 있는 근본적인 혁신방안을 마련하고자 하였다.

2020. 4. 27(월) 경제사회노동위원회 산하 의제별 위원회 ‘안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회’는 “일하는 사람의 안전과 건강을 위한 노사정 합의문”을 발표하여 단기·중장기적인 의제에 대한 합의를 이루었다. 주요 안건 합의사항은 크게 네 가지다.

첫째, 장시간 노동예방이다. 구체적으로 과로사 예방을 위해 조사·연구 및 교육·홍보·지원 등 종합적 개선방안을 마련하고 세부계획을 수립하며, 정부는 노사가 참여하는 실태조사 태스크포스팀(TFT)을 조속한 시일 내에 구성·운영한다.

둘째, 산업안전보건 감독행정체계 개편이다. 구체적으로 산업안전보건행정 인력(예시: 근로감독관)의 전문성을 제고하고 산업안전보건행정의 효과성·효율성 제고를 위해 조직구조를 개편하며, 예방·지도 중심으로 산업안전보건행정 집행체계를 선진화한다.

셋째, 중소기업 안전보건 강화방안이다. 구체적으로는, 산재예방 시설투자 세액공제 적용기한 연장을 적극적으로 검토하고 세액공제가 적용되는 안전시설의 범위를 꾸준히 확대한다. 산재예방사업비에 대한 일반회계 지원 확대를 이행하기 위해 산재기금에 대한 일반회계 지원규모를 매년 확대한다.

넷째, 서비스종사자 안전보건 지원방안이다. 구체적으로는, 서비스부문 유해위험요인

실태조사를 실시한다. 중소기업 서비스사업장 지원 인프라 구축을 위한 인력·예산을 확충한다. 서비스종사자 안전보건 강화 법·제도·정책 개선을 위한 노·사·정·전문가 특별전담조직(TFT)을 구성한다.

그러나 합의 이행은 잘 되고 있지 않다. 일반회계 확대의 경우 2020년 합의까지 총 3차례 합의가 이루어졌으나, 전혀 이행되지 않고 있다.

7 중대재해처벌법 제정(2021)

한국노총은 과거부터 중대재해와 관련하여 경영책임자와 법인에 대한 엄정한 법집행 및 처벌을 요구하였다. 특히, 2021년 1월 국회를 통과한 중대재해처벌법의 발의부터 국회 통과까지 1년여에 걸친 적극적인 의견표출과 행동으로 법제정에 크게 일조하였다.

가. 중대재해처벌법 입법 활동

- 대 국회 활동(우원식, 박주민 의원실 방문, 한국노총(안) 설명)
- 국회 토론회(생명안전을 위한 기업책임강화 제도 도입 토론회 참여)
- 더불어민주당 노동존중실천 국회의원단 협의(국회의원 면담, 책임의원단 보좌진 협의, 노동국 협의 등)
- 한국노총과 더불어민주당 노동존중실천 국회의원단 1호법안으로 중대재해기업처벌법 발의 및 기자회견
- 중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안(박주민 의원 등 45인)
- 중대재해기업처벌법 공청회(공청회 준비 및 찬성측 공술인에게 자료전달)
- 더불어민주당 법사위에 중대재해기업처벌법 쟁점에 대한 한국노총 의견 전달
- 국회 법사위, 소위 개최에 따른 법안 제정 촉구 성명 발표(4회)
- 한국노총 김동명 위원장, 법사위 양당 간사 방문 의견서 전달 및 제정 촉구
- 국회 법사위, 5인 미만 사업장 제외에 대한 한국노총 의견전달
- 중대재해기업처벌법 제정본부 간담회를 통해 50인 미만 사업장 유예에 대한 내용 설명

나. 대응활동

- 장철민 의원, 산안법 일부 개정안에 대한 양대노총&중대재해기업처벌법 제정보부 공동 성명서
- 경총, 중대재해기업처벌법 반대 의견서 국회 제출에 따른 반박자료 준비하여 설명
- 박주민 의원안, 4년 유예기간에 대해 50인 미만 사업장의 중대재해를 포기했다는 주장(반박자료를 준비하여 설명)
- 21대 국회에서 ‘국회 생명안전포럼’과 ‘노동존중실천의원단’을 통해 법률(안) 제출 및 법 제정 활동
- 민주당 정책의총, 법사위 국회의원들에게 본법 쟁점사항에 대한 한국노총 의견 전달
- 법사위 소위안에 대한 한국노총 의견 전달
- 한국노총 김동명 위원장, 국회 앞 산재유가족 만남
- 한국노총 김동명 위원장, 5인 미만 사업장 적용제외에 대한 국회 법사위 및 더불어민주당 정책위 항의방문
- 한국노총, 중대재해기업처벌법 국회 본회의 통과 전 소위안 폐기 및 온전한 제정안 촉구 기자회견

중대재해처벌법은 21대 국회 본회의를 통과한 제정법으로서 경영책임자에 대한 하한선 있는 처벌과 손해배상 등 과거 산업재해와 관련한 처벌에서 진일보한 측면이 있으며 기존의 안전보건 관계 법령이 담지 못했던 경영책임자의 안전보건에 관한 인력, 조직, 예산 등의 안전보건 확보의무를 새롭게 부여하여 안전·보건관리자 등 전문인력에만 국한되었던 안전보건을 경영의 영역까지 끌어올리는 데 일조하였다. 그러나 제정 과정에서 정부의 관료주의적 사고와 경영계의 로비로 법 내용이 후퇴하여 제 역할을 다하지 못하게 되었다. 중대재해처벌법이라는 한국의 산업안전보건 역사를 바꾸는 제정법의 성공적인 안착을 위해서 노동자들의 이해를 돕는 현장정착, 법·시행령 개악 저지, 법·시행령 강화, 법 활성화 촉구(엄정한 집행 및 재판) 등 대응 활동이 필요하다.

8 중대재해처벌법 시행에 따른 활동(2022.10. 현재)

중대재해처벌법이 2022년 1월부터 시행됨과 동시에 우려했던 대로 위헌시비, 현장정착을 위한 노력 부재, 법·시행령 완화를 통한 위험의 외주화 방치 등 시행 전후로 발전없는 안전보건경영이 답습되고 있다. 이에 한국노총은 후퇴하여 제정된 중대재해처벌법의 문제점 및 개선방안을 꾸준히 정부와 국회에 제시하고 있으며 노동자(노동조합)의 중대재해처벌법 이해를 돕기 위한 현장정착 활동을 진행하고 있다.

가. 중대재해처벌법 현장정착

중대재해처벌법 시행 이후 한국노총은 교육사업, 홍보사업, 혁신사업 등을 통해 노동자(노동조합) 중대재해처벌법의 이해와 실사례 구축에 힘쓰고 있다. 교육사업을 통해 법률과 공학 등 다양한 방면에서 중대재해처벌법을 이해하고 노동조합의 산업안전보건분야 알 권리와 참여 권리 강화를 신장하고 있으며, 포스터, 소식지, 캠페인 등 온오프라인 홍보로 중대재해처벌법의 내용을 쉽게 전달하고 있다. 또한, 안전보건 혁신사업을 통해 소규모 사업장의 안전보건관리체계 구축을 지원하고 있다.

나. 중대재해처벌법 개악저지

중대재해처벌법 제정 이후 경영계의 지속적인 중대재해처벌법 완화를 위한 건의서, 국민의힘의 중대재해처벌법 일부 개정을 통한 완화시도, 기획재정부의 법·시행령 완화를 목적으로 한 연구용역, 고용노동부의 시행령 완화시도 등 중대재해처벌법에 대한 완화시도에 대하여 한국노총은 지속적으로 비판하면서 완화가 아닌 강화를 추구하고 있다.

다. 중대재해처벌법 문제점 및 개선방안

중대재해처벌법은 법과 시행령에서 경영계의 일방적인 요구만을 받아들여 후퇴하였다. 경영계에서 주장하는 불명확하고 모호하다고 주장하는 조문들은 후퇴한 결과의 부작용이다. 법을 개정한다면 ▲경영책임자 정의 명확화(대표이사로 한정) ▲발주자 책임 명확화 ▲벌금의 하한선 설정(징벌적 벌금 도입) ▲현장훼손, 사실은폐 등 형사처벌규정 신설 ▲적용제외 사업 및 사업장 삭제(5인 미만 사업 법 적용) ▲양형절차 분리(국민양형위

원제도 도입) ▲인과관계추정 규정 신설 등이 필요하며, 시행령을 개정한다면 ▲직업성 질병 확대 ▲재해 예방에 필요한 인력을 구체적으로 명시(다인1조, 과로방지 등 인력) ▲작업중지에 대한 구체적인 기준 명시 ▲안전·보건 관계 법령에 노동시간, 노동강도(직장 내 괴롭힘, 뇌·심혈관계 질환, 과로, 휴식·휴게 등) 내용이 들어간 관계 법령을 포함 ▲교육 강화(가중교육 신설, 과태료 차등 삭제) ▲공표 강화(1심 이후 공표, 게시방법 추가 등)가 필요하다.

- 중대재해처벌법의 법률해석

법률을 해석함에 있어서 헌법에 합치되는 방향으로 해석하여야 하며, 헌법에 합치되도록 해석될 가능성이 있는 경우 그 법률이 헌법에 위배되는 것으로 보아 무효라고 선언해서는 안 된다. 중대재해처벌법의 보호법익은 생명권으로 헌법질서의 이념적 기초(최고이념) 그 자체다. 헌법은 우리들과 우리들 자손의 안전과 행복을 확보하는 것이 대한민국의 존재목적이라고 선언하고 있다. 중대재해처벌법을 헌법합치적으로 해석할 이유라고 본다.

- 명확성의 원칙 위반 주장에 대하여

헌법재판소는 “모든 법규범의 문언을 순수하게 기술적 개념만으로 구성하는 것은 입법기술적으로 불가능하고 또 바람직하지 않기 때문에 어느 정도 가치개념을 포함한 일반적, 규범적 개념을 사용하지 않을 수 없다. 이에 따라서 보면 법률의 명확성은 기본적으로 최대한이 아닌 최소한의 명확성을 요구하는 것이다.”고 하여 법률의 의미 내용에 대하여 최소한의 명확성을 요구하고 있다.

중대재해처벌법은 기업에게 새로운 안전보건 관계 법령을 준수하라는 것이 아닌 기존에 준수하고 있었던 안전보건 법률을 다시금 경영책임자가 직접 챙기라는 뜻에서 만들어진 법률로 기존의 안전보건 직책을 가진 사람들이 다룰 수 없던 인력, 조직, 예산 등 안전보건경영과 연관된 책임과 의무를 경영책임자에게 부여한 법률이다.

중대재해처벌법은 산업안전보건법(이하 ‘산안법’)의 일부 규정을 끌어오거나 법률전문가의 해석을 통해 이를 보완하는 것을 전제로 하며 헌법은 이런 입법방식(위임입법)을 허용하고 있다. 위임입법은 명확성의 원칙에 있어서 완결적인 법률과 기준을 달리하며 이는 예측 가능성이 적용되기 때문이다.

법률에 대하여 요구되는 최소한의 명확성, 그리고 중처법의 일부가 위임입법이라는 점을 고려한다면 중처법이 헌법에 반할 정도로 불명확하다고 보기 어렵다.

● 책임주의 원칙 위반 주장에 대하여

중대재해처벌법은 기존의 산안법과 달리 인력, 조직, 예산 등 전통적인 안전보건정책 등이 다룰 수 없는 책임과 의무를 경영책임자에게 부여한 법률이다.

전통적으로 산업안전보건범죄의 역사는 ‘산업재해의 주요한 원인은 근로자의 부주의 때문이다.’라는 한 문장으로 정리할 만큼 안전범죄에 대한 형사절차에서 ‘개인화’와 ‘탈맥락화’를 통해 노동자 개인의 책임만을 강조하고 범죄에 이르기까지의 누적된 여러 배경을 의도적으로 빠뜨려 경영책임자와 기업이 처벌받지 않도록 수십 년간 진행되었다.

산안법과 달리 중대재해처벌법은 기본범죄를 처벌하지 않고 ‘안전보건 확보의무 위반’과 ‘중대재해의 발생’ 사이에 인과관계가 인정되어야 비로소 사업주, 경영책임자 등에 대한 처벌이 가능한 법률이다. 이는 경영책임자에게 개선할 여지를 주는 것이다. 경영책임자라는 지위에서 비롯되는 결과책임이 아닌 종사자의 안전보건을 확보하여야 하는 의무(안전보건 확보의무, 인력·조직·예산)를 진 행위자로서 해야 할 의무위반으로 인하여 초래된 결과에 대한 행위 책임을 지는 것이 중처법의 목적 중 하나이다. 도급, 용역, 위탁 등 경우에도 연쇄적인 계약관계에서 최종적인 이익의 귀속자와 포괄적인 사업지배자가 원청사라는 점에서 이에 관한 권한을 가지는 자가 이에 관한 책임을 지도록 할 필요가 있다.

● 과잉금지 원칙 위반 주장에 대하여

모든 산업재해와 관련하여 경영계에서는 꾸준히 과실범을 주장하나, 이 법의 안전보건 확보의무에 따른 인력, 조직, 예산 등으로 인한 중대산업재해는 매우 중장기적이며 의식적인 의무위반행위를 통해 사람을 위험(재해)에 빠뜨려 이익을 극대화하는 행위로서 고의범의 성격을 가진다는 점에서 과실범에 대한 형벌로는 과하다는 주장은 적절하지 않다.

특히 중대재해처벌법상의 범죄는 단순한 과실이 아닌 사람의 생명이나 안전 그리고 건강에 위험(재해)을 초래할 것을 인지하며 이익을 극대화하는 행위로서 죄질이 나쁘다고 할 수 있다. 또한, 징벌적 손해배상의 경우 타법률에서도 규정되는 부분이 있으며 중대산업재해의 문제가 단순한 개인적 문제가 아닌 타인의 생명과 안전 그리고 건강을 보장하는 사회적 질서를 해친 문제라는 점을 인지할 필요가 있다.

9 산재보험 제도개선 노사정 TF(2021)

한국노총, 한국경총, 고용노동부, 근로복지공단 등이 산재보험 제도개선을 위해 머리를 맞대고 토론과 회의를 통해 산재보험 제도에 대한 전반적인 제도개선을 위해 논의하였다.

특히 산재보험 제도개선 TF 회의에서 ▲보험가입자 의견제출 폐지(산재보험법 시행규칙 개정, 2022. 1. 1 시행) ▲의학자문 중복 생략 ▲산재보험 선보장 후 평가 제도 도입 방안 ▲업무 관련성 특별진찰·역학조사 심의제외 방안 ▲추정의 원칙 적용 심의건 질병 판정위원회 심의제외 방안 ▲추정의 원칙 적용확대 방안 ▲장기적인 관점에서의 산재보험과 상병수당제도 연계 방안 등 업무상 질병 산재 처리기간 단축을 위한 실효성 있는 방안에 대해 지속적 의견을 제시하고 있다.

10 특고 플랫폼 노동자 산재보험 적용 확대(2021)

노사 및 전문가가 함께 TF를 구성하여 특고 플랫폼 노동자의 산재보험 적용제외 폐지, 전속성 폐지 등을 골자로 한 산재보험 적용 확대를 논의하였다. 현재 보험설계사, 택배기사 등 14개 직종의 특고노동자에 대한 산재보험은 적용 중에 있으므로 이를 확대하기 위하여 특고노동자의 전속성 기준을 폐지하고 적용제외 제도도 강화하여 특고노동자에 대하여 폭넓게 산재보험을 적용하여야 한다고 주장하였으며, 급여지급 기준과 관련하여 최저기준(최저임금) 적용이 필요함을 역설하였다.

이러한 결과로 산재보험법 시행령 개정을 통해 2021년 7월부터 프리랜서에게도 산재보험이 신규 적용되었으며, 택배기사 및 화물 차주와 노무 제공 형태가 유사함에도 산재보험 사각지대에 놓여 있는 마트배송기사, 택배·기간선기사, 특정 품목 운송 화물차주 등이 산업재해로부터 보호받을 수 있도록 산재보험 적용확대를 논의하였다. 아울러 특고·플랫폼 노동자 산재보험 적용확대 및 전속성 기준 폐지 방안에 대해 구체적으로 논의하게 되었으며, 2022년 6월 노동계의 오랜 숙원이었던 특고·플랫폼 노동자의 산재보험 전속성 요건 폐지 법안이 국회를 통과하면서 2023년 7월 시행을 앞두고 있다. 따라서 특고 전속성 폐지 하위법령 마련 포럼을 통해 노무제공자 산재보험 적용 직종 확대 방안, 업무상 재해의 인정기준, 최저 휴업급여 보장액, 직종별 보험요율체계 마련 등에 대한 의견을 개진하였다.

11 한국노총의 안전보건 일상활동

노사가 함께 참여하는 안전문화 정착지원 사업을 통해 사업장의 안전보건활동 평가, 위험성평가, 안전문화 수준평가 등 종합적인 안전보건 컨설팅 기술지원 사업을 실시함으로써 노사의 안전의식 수준을 향상시키고 안전문화를 정착시켜 사업장의 산업재해를 예방하고 있다.

조합원을 대상으로 하는 안전보건 교육 사업은 참여형 교육으로 진행하여 교육 참여자의 적극적인 호응을 이끌어내고 있다. 매년 안전보건지킴이 매뉴얼 수첩을 배포하여 1년간 노동조합 산업안전 간부가 해야 할 안전보건활동을 지원하고 있으며, 현안에 따라 안전보건 길잡이, 중대재해처벌법 매뉴얼 등을 제작하여 배포하고 있다.

안전보건 홍보사업으로는 안전보건 소식지를 발행하여 안전보건 현안에 대한 내용을 전 조합에 배포하고 있으며, 안전보건관련 카드뉴스 및 동영상도 제작해 배포하고 있다. 아울러 조합원의 안전의식 향상을 위해 산업재해예방 포스터를 제작하여 단위노조에 전수 배포하고 있으며 안전보건관련 온·오프라인 캠페인도 지속적으로 진행하고 있다.

* * *

이상의 논의를 정리해보자. 한국노총의 안전보건활동은 한국노총이 조직화된 이래로 꾸준히 이어져 왔다고 할 수 있다. 1960년대 한국노총 초창기 시대에 안전보건에 대한 인식은 미미하였지만 분명히 안전보건활동에 대한 사례가 존재하였고, 한국노총 사업보고에도 한 분야의 사업으로 기록이 남아있다.

그 이후 1980년대 산업화를 거치는 과정에서 문송면 수은중독사건, 원진레이온 사건 등 작업환경에 대한 이슈와 산업재해에 대한 인식이 변화하면서 산업안전보건에 대한 중요성을 인지하였고, 1997년 산업환경연구소를 출범시키면서 본격적으로 한국노총의 산업안전보건활동이 시작되었다. 초기에는 단순한 강조주간 행사 개최, 캠페인, 포스터 배포 등의 일상적이고 홍보적인 활동이 주를 이루었다면 산업환경연구소 출범 이후에는 일상적인 교육, 홍보사업 이외에도 관련 법안과 정책에 대한 건의, 시대적인 이슈에 맞는 연구조사사업, 직접적인 작업환경측정 사업, 안전기술지원 사업 등을 통해 좀 더 노동자 전체에 영향을 미치는 정책 활동과 현장의 특성에 맞는 지원 사업을 전개하였다.

더불어, 2018년 산업안전보건법 전부개정 과정, 2020년 중대재해처벌법 제정 과정 등 산업안전보건관련 입법에도 정책연대를 통해 깊숙이 관여한 바 있으며, 정부의 정책 수립, 시행 과정에서 노동자의 권익을 대변하기 위하여 노력하였음을 볼 수 있다. 아울러 총선, 지방선거, 국정감사 등을 통해서 안전보건에 관련된 이슈를 부각시켜 노동자의 생명권과 건강권을 지키기 위한 활발한 정책 활동을 펼쳐 왔다.

산업재해 보상제도와 관련하여서도 꾸준히 산재노동자의 권익향상을 위해 노력하였다. 산재보험 범위 확대와 산재보상 신속성 확보를 위한 활동을 각종 위원회에서 추진하고 있다. 2000년대 후반 이후에는 일상적인 사업보다는 정책적인 활동의 비중이 커졌다. 물론 현재도 조합원의 안전의식을 높이고 끌어올려 산업재해를 줄이기 위한 안전보건교육, 홍보사업 등 일상사업을 지속적으로 수행하고 있으며, 앞으로도 모든 노동자의 안전보전이 보장되고 산업안전, 산업보건, 산재보상의 각 분야에서 노동자의 권익이 대변될 수 있도록 사업을 적극적으로 추진할 것이다.

제8장

노동계의 활동 2: 민주노총

최명선

제1절 노동안전보건 사업의 체계

제2절 노동안전보건 사업의 기초

제3절 노동안전보건 사업의 역사

제4절 노동안전보건 사업의 현안 및 과제

이 장에서는 민주노총의 활동을 소개한다.²⁵⁾ 노동자의 안전과 건강문제가 사회적으로 제기된 시초는 1988년 15살 문송면 노동자의 수은중독사망과 원진 레이온 직업병 투쟁이다. 이후 약 35년 동안 ‘의미 있는 변화를 위한 다양한 주체의 노력’들이 있었다. 그러나 외국에 비해 길지 않은 역사임에도 불구하고, 그 ‘노력’에 대해 전 기간과 전 영역을 통찰적으로 정리하고 분석할 수 있는 주체가 없다. 이 보고서의 6장에서 상세하게 소개했듯이 노동건강의 변화에 있어서 안전보건 전문가의 노력과 제도개선이 중요하게 작동되는 시기가 상당 기간 있었다. 그러나 대략 2010년 이후부터는 노동건강의 총괄적인 의제와 변화는 노동조합, 언론, 정부의 주도성이 강화되는 시기였다. 개인적인 의견이지만 단위 사업장부터 중앙까지 노동조합의 건강권 의제와 관련된 사업과 투쟁이 강화되고, 민주노총이 정부 정책에 다양한 층위로 개입하는 구조를 확대하면서 상대적으로 노동조합의 주도성이 강화되었다. 건강권 의제에 대해 실패와 정책이 종합적으로 모이게 되고, 이에 대한 대응사업과 투쟁도 조직적으로 전개되는 흐름이 쌓여나간 것이다.

외국의 다양한 사례에 비추어 보면 노동조합의 주도성 강화는 자연스러운 것이기도 하다. 상대적으로 개별 전문가는 정부의 성격에 따라 선택되고, 그 역할도 분야별 정책으로 한정되어 있다. 종합적 판단으로 지속적인 참여가 보장되지 않을뿐더러, 최근에는 안전 전문가나 보건전문가가 아니라 법률 쪽 전문가 참여 비중이 높아지기까지 했다. 학회, 협회 등 전문가를 대표하는 단체나 기관의 경우 해당 기관의 이해가 걸려 있는 의제가 있기도 하고 개별 전문가의 의견이 아닌 조직의 공식적인 입장으로 정책 논의에 참여하는 경우가 많지 않기 때문에 공식성이나 안정성 담보가 어려운 측면도 있지 않을까 짐작해 본다.

노동자 안전과 건강의 역사와 흐름을 이야기할 때마다 항상 ‘장님 코끼리 만지기’를 언급하곤 한다. 코만 만진 장님, 꼬리만 만진 장님, 등가죽을 만진 장님 등등 각각이 자기가 만져 본 코끼리로 ‘코끼리는 ○○이다’를 주장하고 있는 것이 노동건강의 현재이긴 하다. 다만, 민주노총이 최소한 16개의 업종과 16개의 지역이라는 골간 조직을 통해 활동하고 있고, 하청, 특수고용 등 비정규 노동자의 조직이 35%에 달하기에 현장의 현실이 어느 정도는 생동하게 파악되고 있다. 민주노총 중앙이라는 조직구조로 법 제도와 행정이 어떻게 작동되는가에 대해 상대적으로 넓게 파악하고 있기도 하다.

무엇보다 민주노총은 현장 노동자들이 제기하는 과제를 개별 사업장의 문제 해결을 넘어 전체 노동자의 법 제도 및 행정의 개선으로 이어나가는 것을 사업의 중요한 기조와 원

25) 이 글은 민주노총 전체 활동을 다 포괄하고 있지는 못하며, 개인 의견이다.

칙으로 하고 있다. 이에 노동자 안전과 건강에 대해서도 현장의 강력한 투쟁을 발판으로 의미 있는 변화를 만들어 내는 역할을 하고자 노력해 왔다. 그러나 민주노총이 한국사회 전반에서 요구받는 의제와 과제가 쏟아지고 있는 현실에서 노동 안전과 건강을 위한 민주노총 자체 조직 내 토대는 매우 취약한 상황이다. 다만, '민주노총이 노동자의 안전과 건강의제와 관련하여 어떤 문제의식 속에서 사업을 전개해 왔는가' 라는 소개를 통해 한국의 노동건강의 정치, 경제, 사회적 이해가 풍부해지기를 기대한다.

제 1 절

노동안전보건 사업의 체계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

민주노총은 16개의 산별노조가 가맹조직으로 가입되어 있고, 민주노총 중앙과 16개의 지역본부로 기본조직이 구성되어 있다. 16개의 산별노조와 16개의 지역본부는 조직의 기본질서를 이루는 골간조직뿐 아니라 각종 다양한 의제별 특화된 사업 구조를 갖고 있으며 <상설위원회> <특별위원회> 형태를 갖고 있기도 하다. <여성> <기후위기> <사회공공성> <미조직 전략> 등 의제는 다양하고, 설치 당시의 조직 내외의 맥락에 따라 각각의 역사를 갖고 있다.

민주노총은 2003년 <산업안전>의 명칭을 <노동안전보건>으로 개정했다. 이는 국제적으로는 직업안전보건, 노동안전보건의 통용되는 명칭임에도 한국만 정치적 의미가 내포된 <산업안전보건>이라는 명칭을 사용하는 것에 대한 문제의식이었다. 민주노총에서는 각종 조직체계 및 명칭에서 <노동안전보건>이라는 명칭을 사용하고 있다. 민주노총은 문송면 노동자 산재투쟁을 기점으로 7월에 집중 사업을 전개했었으나, 2003년부터는 세계 산재사망 노동자 추모의 날인 4월 28일이 있는 4월을 <노동자 건강권 쟁취의 달>로 정하고 한 달 동안 전 조직이 노동안전보건사업과 투쟁을 집중 전개한다. 매년 7월 첫 주에는 산재사망 노동자 합동 추모제를 마석 모란공원에서 연대단위와 함께 진행한다.

민주노총의 노동안전보건사업의 활성화를 위해 2005년 민주노총은 중앙과 산별조직, 지역본부별로 <노동안전보건위원회>라는 <특별위원회>를 구성할 것을 결정하고 조직 내 지침화한다. 각 조직별로 임원을 노동안전보건위원회 위원장으로 선임하고, 노동안전보건사업과 투쟁을 노동조합의 골간 조직사업으로 전개하고 활성화할 것을 결정한 것이다. 민주노총 중앙과 산별, 지역본부 등에서 통상 부위원장을 노동안전보건위원회 위원장으로 선임하고, 노동안전보건사업 담당을 두며, 노동안전보건사업을 전담하여 사업을 전개하고 활성화하고 있다. 민주노총 노동안전보건위원회는 <특별위원회>로 한시적 성격을 띠고 있었으나, 여타의 상설위원회보다 역사가 길고 활동이 활발하다.

민주노총 중앙은 노동안전보건사업이 정책실 소속이었으나, 2017년 노동안전보건실로 별도의 <실>로 독립되면서, 상집, 중집 등 민주노총의 주요 의결구조에 직접 참여하는

골간 조직체계가 되었다. 현재 노동안전보건위원회와 중앙의 노동안전보건실은 통합적으로 운영된다. 이는 각 산별과 지역본부에 구성되어 있는 노동안전보건위원회도 동일하다. 금속노조는 중앙에 노동안전보건실 구성과 운영의 역사가 오래되었으나, 다른 산별의 경우에는 그렇지 못하다. 공공, 건설 등 노동안전보건실도 확대되어 왔고, 산별과 지역의 노동안전보건위원회 건설과 운영도 확대되어 왔다.

산별 노조에서는 소속된 단위 사업장의 건강권 투쟁 지원 사업, 사업장 점검이나 각종 단체 협약 지침, 안전보건 사업 매뉴얼 제작 및 간부 교육사업, 중대재해 대응을 기본사업으로 진행하고, 산별노조 전체의 안전보건의제화나 집단 산재 신청 등 산별노조 전체의 집중 사업도 전개한다.

금속노조는 ‘근골격계 질환, 직업성 암 집단 산재신청’이나 ‘발암물질 조사사업 및 사업장의 발암물질 근절을 위한 협약’, ‘산재심사 승인제도 개혁’ 등 다양한 사업을 전개해 왔다. 근골격계 질환이나 위험성 평가 등은 산별 중앙 교섭에서 중심요구로 채택하여 ‘실행위원 활동 보장’ 등을 산별 단체협약으로 체결하기도 한다. 금속노조는 중대재해가 발생하면 즉시 지부 노안담당자회의를 소집하고 공동 대응활동을 전개하는 ‘중대재해 대응 지침’을 조직적으로 결의하여 집행하고 있다.

공공운수 노조는 기본 사업 외에도 공공안전의 문제를 같이 제기하고 사업을 전개하고 있다. 철도, 지하철 등은 ‘궤도 협의회’ 등이 구성되어 시민안전 문제도 같이 제기하고 대응한다. 또한, 폭염, 폭설 등 악천후 시 노동안전보건 지침 등 노동조합에 안전작업 지침을 내리고, 사업장에서 준수되도록 하고 있다. 공공기관에 적용되는 공공기관 안전관리 지침의 현장 이행 관련 공동대응도 하고 있다.

건설산업연맹은 고용의 특성상 사업장 기반이 아니라, 타워 크레인 안전, 전기안전, 기계장비 안전, 노후 산단의 화학사고 대응 등 지역이나 직종을 중심으로 안전보건 활동을 하고 있다. 단체협약을 체결한 현장에 대한 안전점검, 위험작업 거부 투쟁 등을 전개하고, 직종 소산별 단협에서 안전보건의 내용을 제기하고 단협으로 명시하는 활동을 확대시키고 있다.

서비스 연맹은 감정노동 보호 입법, 유통매장 노동자 건강권 보호를 위한 의무 휴업일제 도입 등 건강권을 전체 조직의 의제화 사업으로 전개해 왔다. 조직이 확대되면서 분과별 사업을 진행하여 마트 노조에서는 근골격계 질환 예방을 위해 ‘상자에 고리 달기’ 사업을 전개하고 있고, 택배 노동자, 배달 노동자와 같이 특수고용 플랫폼 노동자의 건강권은 사회적 의제화, 사회적 협약 등의 방식으로 사업을 전개하기도 한다.

화학섬유노조는 사업장에 화학물질 없애는 <독시프리 노사공동협약>과 현장이행을 전 조직적인 단협투쟁으로 전개하기도 하고, 네이버를 비롯한 IT 업종의 일터 괴롭힘을 공동 대책으로 전개하고 있다.

보건의료노조는 메르스 사태, 코로나 팬데믹 등과 같이 보건의료 분야에 대한 정책대응을 전 조직적 차원에서 전개한다. 병원 사업장의 안전보건 점검 매뉴얼 제작, 감정노동과 일터 괴롭힘에 대한 병원 내에서의 캠페인과 대응 사업을 전개하기도 했다.

민주노총의 지역본부는 지역을 기반으로 민주노총 사업장의 건강권 의제 사업, 중대재해 대응 사업, 민주노총 전체 사업의 지역별 집행을 기본 사업으로 진행하고 있다. 지역별로 교육사업, 노동안전보건간부 활동가 대회 등을 개최하기도 하고, 지역별로 특성화된 건강권 의제 사업도 전개한다. 여수, 울산 등 화학사업장이 밀집되어 있는 경우 발암물질, 화학물질 사업을 지방자치단체의 요구로 전개하기도 하고, 근로복지공단, 안전공단, 근로자 건강센터와 같은 공공기구의 지역 지부 대응 사업도 전개하기도 한다. 특히, 지역본부는 노동조합이 없거나 소규모인 사업장의 중대재해 상담 및 대응 사업과 건강권 사업을 전개한다. 특히, 공단이 있는 지역은 정기적인 산재상담, 캠페인, 선전사업도 전개한다.

민주노총 노동안전보건위원회는 정기회의에서 가맹 산별노조, 지역본부에서 진행한 노동안전보건사업이 보고되고, 연대 지원사업을 논의한다. 민주노총 전체 차원에서 진행되는 4월 노동자 건강권 쟁취의 달에 전 조직적으로 전개하는 사업을 논의하고, 집행한다. 법 제도 개선을 위한 입법투쟁, 시행령에 대한 집단의견 제출, 전국 동시다발로 기자회견 및 사업을 진행한다. 최근에는 휴게실 산업안전보건법 시행령 대응, 중대재해기업 처벌법 시행령 대응 등이 있었고, 학교 급식 조리사 폐암이나 노후산단 폭발 사고와 같이 복수의 산별노조 관련 사안은 별도의 논의구조를 만들어 사업을 진행한다.

노동안전보건위원회 외에도 각 부문별 사업에서 노동안전보건사업이 결합하여 진행되고 있고, 민주노총 중앙은 이 사업에 결합 혹은 지원하고 있다. 특수고용, 간접고용 노동조합 단위의 노동안전보건, 산재보험 적용확대사업은 민주노총 특수고용 대책회의와 논의 및 사업을 전개한다. 공공부문 비정규 노동자 안전보건 제도개선, 돌봄 노동자, 콜센터 노동자, 필수 노동자, 여성 노동자, 공단지역의 휴게실 설치 등 각 단위별 사업에 정책, 조직, 미조직 전략, 노동안전보건의 공동으로 사업을 진행하거나, 결합 지원사업으로 진행된다. 대표적으로 코로나 팬데믹으로 인한 콜센터 노동자들의 집단감염 발생을 계기로, 민주노총의 산별소속을 떠나 콜센터 노동조합이 공동 대응을 했다. 노동조합이 결성된 비

율이 매우 낮기 때문에, 전체 콜센터 노동자들의 코로나 감염문제, 감정노동 문제와 근로 기준법 위반 등 사업을 전개하고 있다. 여기에는 미조직실과 노안실이 협업을 하고 있다.

민주노총이 전 조직적으로 전개하는 건강권 사업은 노동안전보건위원회 논의를 거쳐 조직 내 의결기구인 상집, 중집에서 논의 결정하고, 조직지침을 통해 집행한다. 중대재해기업 처벌법 제정운동과 같이 대의원대회에서 핵심 사업 중의 하나로 의결하여 집행하기도 한다.

민주노총 중앙은 정부 및 공단의 심의의결기구 참여 혹은 각종 TF회의에 참여하고 있다. 법에 규정된 정식 심의의결기구도 있지만, 비상설적으로 운영되는 단기, 중기 TF에서도 논의를 진행한다. 산재 은폐 개선 대책 TF, 산재심사승인 제도 개선 TF 등과 같이 민주노총이 제기해서 TF 논의를 하는 경우도 있고, 정부에서 의제를 갖고 구성·논의하는 경우도 있다. 단기 현안 관련한 산별노조나 해당 단위의 간담회는 수시로 진행된다. 민주노총 중앙이 건강권 관련한 각종 논의에 참여하면서 사업장이나 업종의 건강권 의제를 제기하기도 하고, 정부의 각종 논의현안에 대해 현장의 실태나 의견을 취합해서 입장을 제출하기도 한다. 민주노총 중앙에는 건강권 의제와 관련하여 현장의 실태나 의견도, 정부의 정책 방향이나 실질 집행 현황도 집중적으로 집적되고 있다. 현장의 실태, 정책적 흐름이 집적되는 구조, 노동조합의 집단적·조직적 사업 배치, 정부 정책 논의 구조에 지속 참가하는 법적 지위 등을 바탕으로 점차 전체 건강권 의제에서 노동조합의 기여와 역할이 높아진 것으로 판단하고 있다. 정부 논의 구조 참여가 건강권 의제 개선에 핵심은 아니다. 이는 민주노총이 참여하지 않았던 산재보험이나 산업안전의 각종 노사정 논의와 합의의 구체성이나 집행결과를 보면 확연히 알 수 있다. 논의에 참여하는 것만이 아니라 노동조합의 현장에 기초한 주도적인 의제 제기나 해당 의제에 대한 노동조합의 사업과 투쟁의 전개 여부가 핵심이라고 생각된다.

민주노총 내에서 노동안전보건 사업의 위상과 중요성에 대한 인식은 계속 높아지고 있다. 특히, 2014년 세월호 참사 이후에는 생명안전 의제의 중요성이 더욱 강조되었다. 현장의 노동안전보건사업과 투쟁이 양적, 질적으로 확대되어 가면서, 민주노총 중앙에서 노동안전보건실로의 독립, 중앙의 담당 인력도 일부 증원되었다. 그러나 아직 현장의 요구나 사회적 요구에 부응할 정도로 양적·질적으로 역량이 충분치 않다. 특히, 단위 사업장의 노동안전보건활동을 활성화하기에 턱없이 부족한 상황이다. 현행 산업안전보건법이 활동 시간이나 권한 보장, 하청 노동자의 참여권 보장 등 단위 사업장에서 노동조합의 노동안전보건활동을 제대로 보장하지 못하는 법적 한계가 핵심 원인이다.

제2절

노동안전보건 사업의 기초

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 단위사업장 노동안전보건 활동과 투쟁을 기반으로 해당 직종 및 전체 노동자의 문제로 의제화하는 사업 방향

민주노총의 각 사업장에서 진행되는 각 현안은 해당 사업장의 문제 해결로만 끝나지 않고, 의제화되면서 법제도화의 계기가 되었다. 어떤 사안은 국회나 정부가 독자로 진행하기도 했고, 대부분 사안은 법제화까지 민주노총이 계속 제기해 나가는 경우가 많다.

첫째, 산재은폐와 관련하여 울산지역의 7차에 걸친 산재은폐 조사발표사업을 비롯하여 다양한 현장 사업이 있었다.

부천의 건설현장에서 발생한 중대재해 진상조사 활동과정에서 중대재해 현장을 물청소하고 목격자 진술을 조작했다는 의혹이 제기되었다. 다른 현장에서도 사고발생 이후 119나 경찰 현장 방문을 막고 없던 안전난간을 설치하는 등 각종 산재 은폐 현상이 제기되었다. 이를 계기로 산업안전보건법에 <중대재해 발생 현장을 훼손하면 형사처벌> 조항이 도입되었다. 2015년에는 충북 현장 내부에서 지게차로 중대재해가 발생한 상황에서 119를 막고, 이후 지정병원을 전전하다 사망하는 사고가 발생했다. 유족이 사실을 밝혀냈고, 충북본부와 사업주 고발 및 대응이 진행되었다. 이를 계기로 고의적인 산재 은폐에 대한 형사처벌 조항이 도입되었다. 산재은폐에 대해서는 산재신청을 이유로 한 해고 등 불이익 처우에 대한 형사처벌조항이 도입되었다. 그러나 행정적 진행이 없었고, 민주노총 사업장에서 고발했으나 제대로 처리되지 못하는 문제가 국정감사 등에서 제기되었고, 최근 사법경찰관 직무관련 법 개정이 되면서 노동부 근로감독관의 업무로 개정되었다.

둘째, 민주노총은 2009년 대학이나 지자체 청소노동자의 썬을 권리 캠페인을 전국적으로 진행하였다. 이는 하청 노동자에 대한 샤워실, 세탁실 제공을 원청에 의무화하는 산안법 개정으로 이어졌다. 청소노동자의 문제에서 하청 노동자 전반의 문제로 법제화 된 것이다. 법 개정 이후 민주노총의 각 사업장에서는 법 이행을 요구하며 현장 개선으로 이어졌다.

셋째, 금속노조 유성기업에서 진행된 심야 노동 대응 투쟁을 계기로 전 산업의 야간노동, 심야노동 폐지 요구가 이어졌다. 이는 산안법에 야간특검 제도 도입의 계기가 되었고, 서비스 연맹의 유통매장분야 심야노동 철폐로 이어졌다.

넷째, 태안화력 김용균 노동자 산재사망 투쟁은 해당 사업장 문제 해결만이 아니라, 발전소, 공공기관, 하청 노동자 문제로 의제화되었다. 이후 공공기관 안전관리 지침이 만들어지고, 공공기관의 2인1조 작업, 원하청 안전근로 협의체 구성 지침으로 이어졌고, 공공기관은 이에 대해 공동 대응을 하고 있다.

다섯째, 제주의료원에서 발생한 유산, 사산, 태아 선천성 기형 문제도 해당 병원의 문제로 끝나지 않고, 10여 년이 넘는 대응을 통해 태아건강손상에 대해 산재보험을 적용하는 제도개선으로 이어졌다.

이러한 민주노총의 흐름은 여전히 진행형이다. 학교 급식실에서 발생한 폐암 문제를 학교급식실 현장의 문제로 한정하지 않고, 조리 노동자의 특수건강검진, 환기시설 교체 등의 법제화로 이어나가는 투쟁이 계속되고 있다. 법제화 추진과 더불어 학교 외의 단체급식 조리사 노동자에 대한 사업이나, 중국요리, 치킨 등 중소 영세 조리업 노동자에 대한 사업으로 이어나갈 것이다.

2 안전보건의 기술적 접근에서 벗어나 고용형태, 고용구조, 노동시간과 노동조건 등 구조적 문제를 해결하는 사업 방향

민주노총은 현장의 각 의제를 안전이나 보건의 기술적 문제로만, 건강권 문제로만 한정하지 않았다. 노동자의 건강권에 발생하는 문제는 하청, 비정규 고용과 같은 고용형태, 단계 하도급과 같은 고용구조의 문제에서 비롯된다. 대부분의 사고성 재해나 직업병은 장시간 노동, 야간 노동 등 노동시간과 노동강도의 문제에서 비롯되며, 저임금, 조직문화 등 다양한 노동조건이 근본적인 원인이고, 이와 깊이 연관되어 있다. 이에 민주노총에서 제기하는 각 건강권 의제는 구조적 문제를 해결하는 사업 방향을 주요 기조로 해 왔다.

가장 대표적인 것은 근골격계 질환 문제이다. IMF 외환위기 당시 전 사회적으로 구조 조정의 칼날이 휘몰아쳤다. 민주노총 사업장의 주요한 대응 중의 하나가 근골격계 집단 산재신청과 대응이었다. 근골격계 질환이 처음 산재 인정을 받은 것은 전화교환원이었다.

당시 전 업종에서 부족한 인력으로 장시간 고강도 노동이 횡행했고, 현장 노동자들은 근골격계 질환에 시달려 왔다. 그러나 기업들은 골병에 들며 일해온 노동자들을 신자유주의 구조조정으로 내몰았다. 노동조합은 근골격계 집단 산재신청을 통해 산재 승인을 받는 것 뿐 아니라, 신자유주의 구조조정을 저지하는 투쟁을 전개해 나갔다. 근골격계 집단 산재 신청은 전 업종으로 확대되어 나갔고, 이후에 근골격계 유해요인 조사제도가 최초이자 세계 유일의 제도로 도입되었다.

타워크레인 붕괴 중대재해가 빈번하게 발생했고, 이에 대한 타워노조의 대응이 진행되었다. 기업의 이윤창출을 위해 장비 메뉴얼에도 없는 와이어 가임 공법이 현장에서 횡행했고, 노조의 끈질긴 대응으로 타워크레인 벽체 지지고정 방식이 제도화되었다. 이는 안전한 공법과 타워크레인 인력 증원에 따른 노동강도 저하로 이어졌다.

건강권 문제와 고용구조 문제를 연계시킨 대표 대응이 ‘위험의 외주화’ 의제화이다. 2011년 인천공항철도 하청 노동자 5명 사망사고를 계기로, 하청 산재 위험의 외주화 금지 문제가 10여년 넘게 노동 건강권의 핵심 의제가 되었다. 이후 산재사망을 사업장 규모 문제에서 하청 비정규 고용으로 분석하는 의제화 사업이 지속 전개되었다. 이후 민주노총은 2016년 메탄을 중독 청년노동자 7명 실명 사고를 불법 파견 문제와 연동하여 지속 제기하고, 인천 부천 지역의 불법파견 근절 사업과 연동해 진행했다. 당시 제기된 3차 사외 하청의 문제도 지속 제기했다. 2016년 민주노총 여성연맹 조합원이었던 구의역 김군의 죽음에 대한 대응 투쟁도 위험의 외주화 의제로 집중 제기되었다. 뿐만 아니라 분할 운영되던 관제 등 각종 시설관리 문제를 제기해 안전을 위한 지하철 통합으로 이어졌고, 공공 교통 분야에서 시설장비 수리를 불가능하게 옥죄어 왔던 ‘정시운행’을 포기하게 해 여러 문제가 개선되었다.

건강권의 문제를 노동시간과 인력증원 문제로 연계시켜 대응해왔다. 2016년 전후로 교통사고보다 많은 과로사·과로자살이 발생한 집배 노동자 과로사 문제를 지속 제기했다. 우정사업본부의 소수 노조였던 민주노총 집배노조의 지속적인 의제화로 과로사를 산재보상하는 데 그치지 않고, 노동강도에 대한 조사가 이어지고, 인력증원이 이어졌다. 민주노총은 과로사의 문제를 제기하면서 노동시간 특례 폐지를 요구했고, 5인 미만 사업장 공휴일의 유급휴일화, 과로사 예방법 문제로 확대해 나갔다.

건강권의 문제는 작업방법인 신공법 폐지의 문제로 이어져 나가기도 했다. 활선 전기원 노동자의 22,900볼트 활선작업은 그 위험성으로 전기원 노조에서 십여 년 넘게 폐지 투

쟁을 전개해 왔다. 결국 전기원 노동자 수천 명이 혈액검사를 하고, 직업성 암 집단 산재 신청을 하면서, 전자파에 의한 직업성 암 최초 산재승인을 받았을 뿐 아니라, 한전의 활선 공법 폐지 선언을 이끌어 내기도 했다. 폭염에 대한 대응도 구조적인 접근을 해왔다. 폭염에 대한 근본적인 대응은 작업중지권 확보이고, 이를 현실화 하기 위해서는 원하청 고용 구조 속에 폭염으로 인한 작업중지에 대한 공사기간, 공사비용 보전문제가 해결되어야 한다. 건설노조의 지속적인 폭염 대응 끝에 최악의 폭염이 왔던 2018년, 공공 건설현장의 폭염 시 작업중지, 공사기간·공사비용 보전방안이 제도화되었다.

3 노동자 안전과 시민안전을 함께 제기하고 해결하는 사업 방향

민주노총의 노동안전보건 사업의 주요 기조 중의 하나는 노동자 안전과 시민안전을 함께 제기하고 해결해 나가는 것이다. 공공분야에서 일하는 노동조합의 경우에는 당연한 과제이기도 하다. 공공운수의 서울 메트로 노조는 지하철의 석면으로 인한 노동자 건강권 문제를 제기하면서, 시민안전과 건강권 문제도 같이 제기하고 지하철 석면 관련 별도의 감독관제도를 두고 활동하기도 한다. 화학물질 제조 사업장이 주로 있는 화섬연맹은 2012년 구미 지역의 불산 누출사고 이후 화학물질에 대한 지역주민의 알 권리 사업을 10여년 넘게 전개해 왔다. 지역 단위로 화섬연맹 조합원들과 지역시민사회단체가 조례 제정 사업과 발암물질 없는 지역 만들기 사업을 꾸준히 전개해 왔다. 현재도 노후 산단이 있는 지역의 노동자 시민의 안전문제를 같이 제기하면서 노후산단 특별법 제정 운동을 하고 있다. 민주노총의 금속노조, 화학섬유 연맹을 주축으로 발암물질, 화학물질의 경우 노동자, 시민의 건강권을 같이 제기하면서 발암물질 없는 자동차 만들기, 택시 프리, 학교의 학용품 발암물질 사업 등을 10년 넘게 전개하고 있다. 서비스 연맹 마트 노조의 영수증 발암물질 사업도 노동자와 시민의 건강문제를 공동으로 제기한 사업이다. 마트 노동자의 쉼 권리 보장과 지역 중소기업 살리기 운동을 공동으로 전개하여 '의무 휴업일제 법제화'를 이루어 내기도 했다.

4 건강권, 인권, 피해자 유족, 법률, 종교 등 시민사회와 현안부터 제도 개선까지 연대하는 사업 방향

민주노총은 사업 전반에서 시민사회와 연대하여 사업을 전개한다. 노동건강권의 영역도 그렇다. 노동건강권의 주요 현안에 대한 대책위 구성과 활동, 진상조사 사업, 제도개선 도출, 법 제도의 이행점검 등 다양한 영역에서 연대사업으로 전개한다.

가장 일차적으로는 노동자 죽음에 대한 공동연대사업이다. 구의역 김군, 태안화력 김용균, 평택항 이선호 군, 이한빛 PD, 청주 이재학 PD, 제주 이민호군 등 현장실습생 사망 등 민주노총 조합원은 물론이고, 노동조합 없는 사업장 노동자의 죽음에 대해서 공동으로 대응해 왔다.

노동건강권의 다양한 의제에 대한 공동연대사업도 다양하게 전개해 왔다. 석면 추방 네트워크, 발암물질 국민행동, 감정노동 네트워크, 화학물질 감시 네트워크, 과로사 OUT 대책위, IT 대책위, 산재사망 캠페인단, 노동자 심리치유 네트워크 통통톡에 이어 최근의 중대재해기업처벌법 제정 운동본부와 중대재해 없는 세상만들기 운동본부까지 다양한 의제의 공동연대사업이 진행되어 왔다.

제 3 절

노동안전보건 사업의 역사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 2010년 이전 주요 흐름

각종 다양한 사업이 전개되었으나 시간의 경과가 있어 주요 사업만 정리한다.

가. 87, 88년 문송면, 원진 레이온 노동자 직업병 투쟁

한국의 노동안전보건운동의 시초인 문송면 수은중독, 원진 레이온 직업병 투쟁은 피해 당사자와 산업보건 전문가, 단체 활동가 등이 주축이 되어 전개한 투쟁이었다. 이 투쟁 이후 직업환경의학의사라는 제도가 생겼고, 원진 레이온 직업병 투쟁으로 녹색병원, 원진 노동환경연구소 창립 등 노동건강권의 중요한 첫 걸음을 내딛었다.

민주노총은 1995년 창립되었으나, 그 이전에 전개된 문송면, 원진 레이온 투쟁에 서노협, 전노협 등 당시 조직단위로 연대투쟁에 결합했다. 87 노동자 대투쟁을 전후로, 조선업, 제조업 등에서 중대재해에 대한 강력한 현장 투쟁이 전개되었다.

나. 외환위기 구조조정과 노동강도 강화 저지: 근골격계 질환 집단 산재신청

금속 제조업 사업장을 필두로 IMF 외환위기를 빌미로 한 신자유주의 구조조정에 맞선 투쟁으로 근골격계 질환 집단 산재신청이 전개되었다. 금속을 필두로 제조업의 공동사업, 병원, 화학, 공공부문 등 전 업종으로 조사사업, 집단 산재신청이 확대되어 나갔다. 현장의 열악한 노동강도로 산재 승인률이 80% 이상이 되었고, 현장의 심각한 노동강도가 제기되면서 무리한 구조조정은 저지되고, 인력증원으로 이어지기도 했다.

근골격계 질환 노동조합의 대응이 확대되면서 사업주 단체의 대응도 강화되고, 사전예방제도로 세계 최초로 근골격계 유해요인조사 제도가 법제화로 이어지기도 했다.

다. 산재보험 제도 개혁 사업

2007년 삼성 반도체 직업성 암 산재에 대한 반올림 활동이 시작되었고, 금속노조, 경

기본부를 중심으로 결합 연대활동이 전개되었다. 반올림의 활동으로 산재보험 제도의 많은 문제점이 더욱 드러나게 되었다.

민주노총은 2008년 산재보험 제도 개혁을 주요 의제로 사업을 전개했다. 산재보험 제도 개선 노사정 논의에는 참여하지 않았다. 노사정 논의로 도입된 질병판정위원회가 산재 불승인을 남발하면서, 승인률이 곤두박질쳤다. 이에 수년 동안 산재 불승인 남발에 대한 근로복지공단 규탄 투쟁이 매년 진행되었다. 4월 노동자 건강권 쟁취 투쟁의 달에는 근로복지공단 본부 앞과 전국의 지사에서 집회를 진행하기도 했다.

민주노총은 자체적으로 특수고용 산재보험 제도 전면적용을 의제로 전국 순회행진을 전개했고, 근로복지공단의 산재 불승인 남발을 제기하며 ‘선보장 후평가’와 같은 산재심사승인의 근본적 제도개혁을 의제화했다.

라. 사각지대 노동자 노동안전보건 사업

민주노총은 노동 건강권의 사각지대 노동자 사업을 중심으로 논의·전개했다. 그 첫 번째가 2008년부터 전국적으로 시민사회단체와 함께 전개한 “서서 일하는 노동자에게 의자를”이라는 슬로건을 들고 전개한 의자 캠페인이다. 마트나 백화점, 면세점의 서비스 노동자들의 건강권 문제를 제기한 것이다. 이는 서비스 노동자, 여성 노동자의 건강권 문제를 제기한 것으로 커다란 사회적 반향이 있었다. 이에 계산원 노동자에게 의자가 놓이게 되었다. 그러나 마트가 직접고용한 계산원 외에 하청, 파견 노동자의 문제는 해소되지 않아 2차, 3차 캠페인이 이후에도 지속되었다. 서비스 노동자에 대한 의제화는 이후 감정노동 등의 의제로 이어지게 된다. 서비스 노동자의 건강권이라는 문제가 현장 노동자로부터 먼저 사회에 제기된 것이다.

2009년에는 청소노동자의 씻을 권리 사업을 전국적으로 전개한다. 유명 노동화 되어 있는 청소노동자의 씻을 권리를 의제화하면서, 이후 하청 노동자의 샤워실, 세탁실, 수면실 법제화까지 이어졌다. 또한, 주로 지자체 소속으로 일하게 되는 청소노동자의 안전과 건강은 발판부착 사고, 근골격계질환 등으로 지속·전개되면서 공공행정 분야 노동자의 문제로 이어졌다.

건설 노동자의 중대재해와 다단계 하도급 문제가 제기되면서, 2008년 시공참여자 제도 폐지로 건설업에서는 부실시공, 체불임금과 더불어 산재사망의 근본원인으로 지목되어 왔던 다단계 재하도급이 법적으로 금지되었다. 건설업에서 타워크레인 와이어 가일 첩폐, 건설현장 원하청 산보위 법제화 및 건설현장 산보위 건설 사업이 전개되었다.

2 2010년 이후 주요 흐름

가. 위험의 외주화, 하청 산재 원청 책임강화

‘위험의 외주화 금지’는 한국사회에서 노동자 건강권의 문제가 사회적으로 의제화되는 중요한 분기점이다. 여기에는 국회, 언론, 전문가, 시민사회 각계의 노력이 있었다. 민주노총은 한국사회의 산업재해를 하청 산재의 문제로 제기하고, 각종 실태조사, 정책사업을 전개하고, 10년이 넘게 지속적인 집회, 캠페인, 중대재해 대응 투쟁을 전개하면서 법 개정으로 끌고 갔고, 개정된 법의 이행과 무수한 소속 사업장에서 직접 고용투쟁을 전개해 나갔다.

2011년 인천공항철도에서 심야 선로보수작업을 하던 하청 노동자 5명이 열차에 치어 사망하는 중대재해가 발생했다. 어떤 기술적 원인이 아니라 심야에 선로보수 작업을 하는 하청 노동자에게 열차운행 정보가 전달되지 않아서 발생한 참사였다. 더욱이 동종의 심야 선로보수작업 하청 노동자 참사는 당시 5번째 발생한 참사였다. 이후 발생하는 중대재해마다 하청 노동자인지 여부가 초점이 되었다.

2012~2013년 당진 현대제철, 현대 중공업 등에서 중대재해가 연달아 발생했고, 건설업 중대재해도 대부분이 하청 노동자였다. 이에 대한 대응 투쟁을 하면서 민주노총은 ‘하청 산재’를 의제화했다. 민주노총은 2012년부터 ‘하청 산재 원청책임 및 처벌강화’를 핵심적 슬로건으로 이후 10년 동안 사업을 전개하게 된다. 2012년에는 원청 책임을 강화하는 산업안전보건법 개정안을 입법 발의했고, 현재의 중대재해기업처벌법의 모태가 되는 산재사망 처벌강화 특별법도 입법 발의했다.

2016년 스크린 도어 수리를 하던 구의역 김군의 사망이 발생했다. 2015년 강남역에서도 유사 사고가 발생해 노동·시민사회가 고발했었는데, 그 이듬해 또 다시 발생했고, 구의역 김군은 민주노총 여성연맹 조합원이었다. 이에 민주노총 중앙과 원청 노조, 하청 노조와 시민사회가 대책위를 구성·공동대응을 했고, 서울시와 민간참여 조사위원회를 구성하여 6개월에 걸친 조사 활동이 전개되었다. 사고조사의 핵심적 원인으로 하청 비정규직 고용이 제기되었다. 당시 동일한 업무를 정규직이 진행하던 도시철도 5678은 위험을 기관사에게 전달하는 무전기를 지급했던 반면, 서울 메트로에서는 저가 하청 외주화로 인해 2인 1조 작업을 할 수 없었고, 위험을 알리려면 9단계를 거쳐야 했던 것이 밝혀진 것이다. 2011년 이후 제기되던 하청 산재의 문제는 구의역 김군의 죽음 이후에 ‘위험의 외주

화’라는 의제가 사회적으로 확산되는 계기가 되었다.

2014년 세월호 참사, 2015년 메르스 참사 때도 민주노총은 하청 비정규직 노동자에게 중대 재해가 집중된다는 사실을 중심으로 제기해 나갔다. 민주노총은 구의역 참사 이후 원청책임 강화를 넘어서 ‘위험의 외주화 금지’를 제기했고, 산안법의 도급승인제도의 무용성을 제기하면서 그 정책대안으로 ‘산업안전보건법의 도급금지’ 법제화를 의제화해 나갔다.

2018년 노동부는 산업안전보건법 전부개정 입법예고를 하면서 유해위험작업의 도급금지 법제화, 도급의 정의를 통한 원청책임 범위확대, 원하청 공동사용자로서 책임 강화 등의 내용을 담았다. 특히, 특수고용노동자의 일부를 노무 제공자라는 개념으로 포괄함으로써 산업안전보건법의 보호 범위를 확대했다.

‘유해위험작업 도급금지’는 당시 사업주 단체뿐 아니라 안전보건활동을 오래 했던 전문가 대부분이 반대한 것이었다. ‘외국의 전례가 없다, 도급금지 선정 기준을 정할 수 없다’ 등으로 반대 입장을 제기하는 수많은 전문가들에 맞서 민주노총은 지속적으로 도급금지 확대를 제기했고, 도급금지 범위 기준을 제시하기도 했다.

2018년 내내 산안법 전부 개정 대응으로 집회, 농성, 캠페인 등을 전개했으나, 막상 산안법 전부 개정안은 국회에 늦게 이송되었고, 당시 보수 야당의 반대와 여당의 소극적인 태도로 사실상 법안 통과를 기대하기 어려운 상황이었다. 그러나 12월 태안화력 김용균 노동자의 죽음과 이에 대한 투쟁으로 민주노총은 산안법 전부 개정안 국회 통과를 요구하며 5번에 걸친 전국 노동자 대회를 전개했고, 산업안전보건법 전부 개정안은 국회를 통과했다.

그러나 위험의 외주화 금지는 ‘김용균 없는 김용균 법’으로 불릴 만큼 도급금지 범위가 협소하고, 도급승인제도도 대기업의 편법 고용으로 무력화되고 있다. 위험의 외주화 금지는 산안법의 개정뿐 아니라, 간접고용 직접 정규직화 투쟁으로 전개되었다. 특히 문재인 정부의 공공부문 정규직화 정책에서 기간제 노동의 문제뿐 아니라 하청 고용의 원청 정규직화 문제로 지속 전개해나갔다. 지자체 청소노동자의 생명과 안전의 보장 문제로 위탁철폐, 직접고용을 지속 제기하는 사업은 현재 진행형이다.

나. 중대재해기업처벌법 제정

법은 있으나 90%의 사업장이 법을 위반하는 현실에서 10만 원짜리 안전난간이 없어 죽어 나가는 노동자의 현실이 지속되었다. 산재사망에 대한 기업의 최고 책임자에 대한 엄정한 처벌을 명시한 영국의 기업 살인법이 국내에 소개된 것은 2006년이었다.

매일노동뉴스의 제안으로 2006년부터 양대 노총, 노동건강연대, 매일노동뉴스가 공동 주최하는 <최악의 살인기업 선정식>이 시작되었다. ‘산재 사망은 기업에 의한 살인’이라는 영국의 기업 살인법 제정 취지에 따라 매년 최악의 살인기업을 선정하면서 기업 살인법 제정의 필요성을 지속적으로 제기해 나갔다. 이 사업은 한국노총이 공동주최를 중단했지만, 민주노총과 노동건강연대, 매일노동뉴스의 공동사업으로 현재도 계속되고 있다.

민주노총은 2011년부터 원청 책임강화와 더불어 <기업 살인법 제정>을 핵심의제로 지속사업을 전개했다. 2012년 기존의 산재 사망 판결과 영국, 호주, 캐나다의 기업 살인법을 분석하여 <산재 사망 처벌강화 특별법 법안>을 준비했고, 심상정 의원실과 논의하여 입법 발의를 했다. 그러나 2014년 세월호 참사 이후 산재사망뿐 아니라 재난 참사의 처벌도 솜방망이, 꼬리 자르기 처벌이라는 인식 하에 시민재해를 포괄하는 중대재해기업처벌법 법안을 만들고, ‘중대재해기업처벌법 제정연대’라는 노동·시민사회 연대체를 발족하고 청원입법을 하는 등 입법운동을 전개했다. 2017년에는 노회찬 의원의 입법발의도 진행했다. 2018년부터는 위험의 외주화 의제를 담은 산업안전보건법 전부 개정이 전개되었고, 당시 입법 예고안에는 불법 재하도급으로 인한 건설업 산재사망은 3년 이상의 징역, 산재 사망은 1년 이상의 징역이 있었다. 이에 2018년부터 2019년까지는 산안법 전부 개정운동에 집중하게 된다. 그러나 하한형 형사처벌은 산업안전보건법에서 결국 삭제되었다.

2020년 민주노총은 대의원대회를 통해 “중대재해기업처벌법 제정 원년투쟁”을 선언한다. 이에 집중사업 전개를 결의하고, 광범위한 시민사회가 참여하는 ‘중대재해기업처벌법 제정 운동본부’ 발족을 준비해 나간다. 4월 29일 38명이 사망한 한익스프레스 이천 산재 참사가 발발하고, 이는 2008년 40명 산재 사망에 2,000만원 벌금을 받았던 이천 물류창고 참사와 판박이 참사였다. 이에 중대재해기업처벌법 제정의 공감대가 확산되었고, 민주노총은 전태일 50주년을 맞아 전개하던 전태일 입법 운동에서 중대재해기업처벌법을 추가하여 전태일 3법을 10만 국민동의청원운동으로 전개해나갔다. 1개월도 안 되어 10만 동의청원을 성사시켰으나, 국회 논의는 요원한 상태에서 320여개 단체가 참가

한 중대재해기업처벌법 제정운동본부는 피해자 유족의 국회 안 단식농성과 운동본부의 국회 밖 농성을 결의하고, 전국적인 캠페인, 집회, 릴레이 단식 농성 등을 전개했다. 2021년 1월 국회 통과 이후에 시행령 대응 사업도 전개했고, 2022년 1월 말 법 시행이 되면서 운동본부는 해소한다. 2022년 민주노총은 자체 중대재해 대응체계 구축 사업을 전개하고, 8월에는 중대재해 공동대응 및 지원과 중대재해기업처벌법 개악 대응 및 개정 운동을 주요 사업으로 하는 ‘중대재해없는 세상만들기 운동본부’를 발족하여 사업을 전개 중이다.

다. 감정노동, 정신건강 문제 의제화

노동자 건강권의 문제에서 중요한 것 하나가 정신건강 문제이다. 민주노총 소속 사업장 현장에서는 철도, 지하철 기관사 노동자의 공황장애 산재 인정과 사업장의 심리치유센터 설치 등이 있었다. 무엇보다 심각한 것은 노동조합 탄압과 구조조정 과정에서 발생하는 정신건강의 문제였다. 쌍용자동차 투쟁에서 연속으로 발생한 자살을 비롯하여 유성기업 등 노조탄압으로 인한 정신건강 문제는 매우 심각하게 발생했다.

노동자 정신건강의 문제를 사회적으로 의제화한 것은 ‘감정노동’이다. 서비스연맹을 중심으로 감정노동이 제기되고, 현장에서는 감정노동 수당과 심리치유 등을 단체협약으로 체결하는 사업이 진행되었다. 그러나 감정노동의 문제는 고객에 의한 폭언 폭행으로 사회적 인식 개선이 동반되어야 하는 의제였다. 서비스연맹이 시작한 감정노동은 백화점, 면세점, 유통매장 노동자만의 문제가 아니라, 병원, 학교, 공공기관, 설치수리, 콜센터 등 전 영역에서 발생하는 문제라는 것이 속속 밝혀졌고, 진상고객이나 갑질 등으로 사회적 의제가 되었다.

민주노총의 서비스, 보건, 공공운수, 사무금융을 포함하여 관련 사업장, 시민사회 단체가 결합하여 ‘감정노동네트워크’를 발족하고, 실태조사, 언론사업, 연구사업, 입법사업 등이 지속 진행되었다. 감정노동네트워크는 국가인권위, 서울시, 소비자 단체 등과 소비자 인식 개선 등 공동사업도 지속 전개해나갔다. 지속적인 사업으로 2015년 감정노동에 대한 산재보상 기준이 제도화되었고, 2017년에는 감정노동보호를 위한 산업안전보건법이 개정되었다. 이후 산안법에 반영되지 못한 사업주 고발의무 등은 금융기관에 적용하는 금융 5법 개정도 진행되었다. 법 개정 전후에 감정노동보호를 위한 지자체 조례 사업도 활발하게 전개되었다. 법 개정 이후에도 병원 사업장의 캠페인 사업을 비롯한 현장 정착

사업도 계속 전개하고 있다. 지속적인 현장 실태조사를 통해 감정노동 보호의 사각지대에 있는 하청 노동자, 이동 노동자 등의 현장 집행의 문제점과 법 개정운동을 꾸준히 전개하고 있다.

노동자 정신건강의 문제 중 하나로 중대재해 발생 사업장 노동자의 트라우마 치유 문제가 있다. 일부 기관에서 진행 중이던 산재 트라우마 치유는 2017년 삼성중공업 조선업 중대재해 발생에서 지역에서 노동조합, 건강권 단체가 발족한 대책위에서 핵심적으로 제기하고 끝까지 대응을 전개한 의제이기도 하다. 이 과정에서 일부 기관에서 진행되던 산재 트라우마 치유는 전국으로 확대되어 진행되고 있고, 민주노총 소속 사업장 중대재해 대응에서 트라우마 치유는 필수 대응사안이다.

라. 산업안전보건법 전면 적용

산업안전보건법은 업종의 구분 없이 전 사업장에 적용되는 법이다. 그러나 법 2조의 ‘일부 적용 제외’ 조항이 있다. 학교는 ‘교육서비스업’으로 중앙정부 부처와 지자체 등은 ‘공공행정’으로 산업안전보건법의 ‘안전교육, 안전관리자 보건관리자 선임, 산업안전보건위원회, 원청 책임’ 조항이 적용 제외되었다.

현장과 밀접한 안전교육이나 산보위 등이 적용 제외이다 보니 학교나 공무원, 지지체 등은 산업안전보건법 적용사업장이라는 인식 자체가 없어 산재보고와 같은 기본 조치도 이행되지 않고 있었다. 사학연금이나, 공무원 연금이라는 보상체계가 다르다는 이유로 매년 정기적으로 발표되는 산재통계에 합산조차 되지 않고 있었다.

민주노총의 비정규 노동자 정책사업의 일환으로 공공분야에 대한 실태조사와 토론회가 진행되었다. 학교급식조리 노동자의 화상사고, 근골격계 질환, 지자체 청소, 도로보수원, 공원관리 노동자의 사고성 재해, 근골격계 질환 등의 심각성이 지속 제기되었다. 이에 노동부는 <현업에 대한 해석지침>에 이어 학교 3개 직종, 공공행정 6개 직종에 한해 산안법 전면적용으로 시행령 개정이 되었다. 그러나 현업적용 지침과 법 개정만으로 문제가 해결되지는 않았다. 민주노총 소속 학교 비정규직 단위가 17개 시도 교육청을 대상으로 수년에 걸쳐 안전교육 실시, 산업안전보건위원회 설치 투쟁을 전개했고, 그 과정에 진정 고발도 수차례 있었다. 교육청별로 안전보건관리체계를 세우고 근골격계 유해요인 조사, 위험성 평가, 안전교육, 산업안전보건위원회 등이 이제 실시단계에 있다. 지자체 공공행정의 경우는 더욱 심각하다. 노동부의 현업적용 지침, 시행령 개정에도 불구하고 이행되

지 않았고, 민주일반연맹의 243개 지자체 집단 고발에 절반 이상이 산안법 위반으로 과태료를 내거나 기소송치되기도 했다. 중대재해기업처벌법 시행 이후 지자체의 안전보건관리체계 구성, 안전교육 등은 확산추세에 있다.

특수고용노동자의 산업안전보건법적용은 산안법 전부 개정으로 2020년에 도입되었으나 전속성을 요건으로 하고 있고, 보호조치도 제한적이어서 실효성 있게 정착되지 못하고 있다. 택배 노동조합 등 노동조합이 있는 사업장에서 근골격계 유해요인조사를 실시하는 등 사업이 일부 진행되고 있다.

산업안전보건법은 업종 구분이 없으나, 실질적으로는 사각지대가 많다. 현장실습생, 향민안전 등 산재사망에 대한 대응으로 그 문제점이 지속 드러나고 일부 법 개정이 이루어지는 사례가 계속 진행되어 왔다.

산업안전보건법 전면 적용은 민주노총의 주요한 의제이나 일부 조직화와 대응 투쟁이 전개된 부분으로 한정해서 적용확대가 진행되고 있고, 법 개정 이후에 실질 현장 이행을 위한 대책은 요원한 경우가 많다.

마. 과로사, 과로자살 대응 사업

한국의 추락사망이 매년 320명 내외인 데 비해 과로사는 500명 내외가 발생한다. 그러나 과로사는 뇌심질환 산재보상의 확대에만 집중해 왔었다. 2017년 민주노총 서울본부 남부지역지회에서 구로공단에 있는 넷마블 과로사, 과로자살 대응 투쟁을 진행하면서 과로사 공동 대응사업을 민주노총 중앙에 제기했다. 비슷한 시기에 집배노동자 과로사, 과로자살 대응 투쟁도 전개되고 있었다.

민주노총은 시민사회단체와 2017년 9월 과로사 아웃 대책위를 발족했다. 이후 버스 기사 노동자의 살인적인 장시간 노동과 졸음운전으로 인한 교통사고가 발생했다. 민주노총과 과로사 아웃 대책위는 <노동시간 특례 전면 폐지>와 <5인 미만 사업장 공휴일 유급 휴일 법제화>를 핵심 요구로 걸고 각 분야별 실태조사, 정책사업을 전개했다. 아울러 일본의 과로사 예방법이 국내에 소개되면서 과로사 예방법 입법발의 정책사업을 전개하고, 탄력 근로제 확대 추진 시에도 노동자 건강권을 중심으로 의제를 제기하며 대응 사업을 전개했다.

과로사 대책이 경사노위 논의로 이관되면서 과로사 예방법 등 대응 사업은 소강상태에

빠졌다. 그러나 집배 노동자 과로사는 별도의 논의구조가 마련되어 장기간의 끈질긴 대응으로 인력충원 등이 진행되었다. 최근에는 택배 노동자 과로사 대응이 지속되어 사회적으로는 ‘택배 없는 날’, ‘분류인력 투입 사회적 합의’ 등이 해당 노조와 산별 및 각계의 대응으로 전개되었다.

바. 중대재해 민관 합동조사

민주노총 노동안전보건 중요사업 중의 하나가 중대재해 대응이다. 사고사, 과로사, 화학사고, 자살 등 각각의 중대재해에 대한 민주노총 소속 노조의 중대재해 대응은 가장 기본 사업이다.

금속노조는 중대재해 발생 시 전국의 노동안전보건 간부가 중대재해 사업장에서 회의를 소집하고 바로 공동대응을 하는 대응지침이 수립되어 있기도 하다. 산재보상만이 아니라 사고조사와 재발방지 대책 수립, 노동부 작업중지명령, 감독 대응, 트라우마 치유 대응 등 중대재해에 대한 기본 대응이 진행되고 있다. 화섬연맹의 네이버 지회의 일터 괴롭힘 조사 등 노동조합의 자체 조사는 다양한 영역에서 진행된다.

민주노총은 중대재해에 대한 구조적 원인 조사와 대책 수립을 위해 민관합동조사 등도 주요하게 요구하고 수행하고 있다.

[표 8-1] 민주노총과 시민사회가 참여한 민관합동조사 사례

년도	사고개요	민관합동조사단 구성	활동 주요 내용
2013	1월 26일 삼성 전자 불산 누출, 하청 노동자 1명 사망, 지역 불산 누출	2013년 2월 5일 경기도 의회 도시환경위원회 <삼성전자 화성사업장 불산 누출사고 진상규명 촉구 결의안> 의결로 민관합동조사단 구성 경기도 의회 의원 6명, 시민단체 1명, 전문가 2명, 주민대표 2명	조사회의, 기관방문, 현장조사 진행 2월 27일 중간조사 결과발표 3월 14일 최종보고서 및 결의안 채택
2016	5월 28일 서울메트로 구의역 스크린도어 설비 수리중 전동차에 치여 19살 김군 사망	2016년 6월 22일 구의역 사망재해 시민대책위 진상조사단 구성 조사단장: 시민대책위 서울시 교통본부, 서울메트로, 도시철도공사, 시민대책위, 전문가, 서울메트로노조, 서울도시철도 노조, 공공운수노조, 여성연맹, 민주노총 중앙 총 25명	1차 6-8월: 승강장안전문 조사 및 1차보고회 2차 8월-12월 지하철 종합안전 조사 및 2차보고회 현장조사, 설문조사, 현장 간담회, 인터뷰 조사 1, 2차 권고안 발표 권고안 이행점검
2017	5월 1일 거제 삼성중공업 크레인 충돌로 6명 사망 25명 부상 8월 20일 경남 창원 STX 조선 화재 폭발 4명 사망	2017년 11월 2일 노동부 <조선업 중대산업재해 국민참여조사위원회> 구성 위원장: 배규식(한국노동연구원 원장) 민간전문가, 조선업 종사 경력자 4명, 노사단체 추천 전문가, 참관 등으로 구성, 금속노조 경남지부 간부, 조선하청 노동자 위원 참여 노동부, 안전공단이 사무지원	현장조사, 노사의견 청취, 설문조사, 현장 노동자 인터뷰 등 6개월 활동 2018년 조사결과 보고회 및 개선 권고
2017	집배 노동자 과로사, 과로 자살 연속 발생	2017년 8월 <집배원 노동조건 개선 기획 추진단> 구성 우정노조, 집배노조, 우정사업본부, 민간전문가 구성, 노동부 실무지원	집배원 사망자료 분석, 노동강도 설문조사, 역학조사, 부하량 측정 2018년 8월말 조사보고 발표 및 7대 권고 발표 인력증원 등 권고 이행 토요근무 폐지등 미이행
2018	12월 10일 태안화력 발전소 컨베이어 벨트 야간작업 김용균 노동자 사망	2019년 4월 1일 <고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력 발전소특별노동안전조사위원회> 발족 3월 조사위원회 관련 국무총리 훈령 제정 위원장: 김지형 전 대법관 간사: 시민대책위, 안전공단 정부 시민대책위 추천 전문가로 구성 공공운수노조 위원 자격참여, 발전 비정규 노조 2명 포함 자문위원 23명	총 13개 발전사 원청 및 하청 노동자와 사업장 대상 조사 현장실태조사, 설문조사, 인터뷰, 간담회 등 2019년 9월 종합보고 및 권고안 발표 권고 이행 점검단 후속 구성 운영

년도	사고개요	민관합동조사단 구성	활동 주요 내용
2019	5월 17일 충남 한화토탈 서산공장 화학사고. 3,460명 병원진료	2019년 5월 민관합동조사단 구성 조사단장: 환경부 화학안전관리단장 환경부, 노동부, 충남도청, 서산시청, 한국환경공단, 안전보건공단, 시민참여단(시민단체2, 한화토탈 노조, 플랜트노조 충남, 주민단체2)	사고조사 및 결과발표 사고의 원인 및 관계기관의 사고 대응 적정성도 조사 개선방안 권고 및 이행점검
2019	1월 4일 서울의료원 고 서지윤 간호사 사망	3월 12일 '서울의료원 간호사 사망사건 진상대책위원회' 구성 서울시, 노조, 시민대책위 추천의 10인의 전문가로 구성	설문조사, 면접조사 등 진상규명 활동 2019년 6월 진상대책위 조사보고 및 개선권고 발표
2021	9월 15일 인천시 코로나 업무수행 공무원 노동자 1명 사망	11월 <치유와 회복을 위한 고 천민우 주무관 과로사 원인조사 위원회> 발족 공동위원장: 부평구 부구청장, 공무원 노조 부평지부 부지부장 부평구, 공무원 노조 지부, 기관추천 전문가2명 (노무사, 심리상담사). 노조 추천 전문가2명(노무사, 건강권 단체)	면접 및 보건소 전 직원 설문조사 원인조사위원회와 별도로 <코로나 19 노동조건 개선 협의기구> 구성 운영 인천시 건강체육국장 대표 4월 4일 결과발표 보고회

사. 산재보험 적용확대

민주노총의 산재보험 적용확대는 주요하게 특수고용노동자 적용확대 및 제도개선 투쟁으로 진행되었다. 3~4차례 진행되었던 직종확대 논의의 참가뿐 아니라, 화물운송과 같이 노동조합이 적극적으로 제기하고 수개월의 논의를 통해 적용확대방안을 제도화 하는 경우도 다수 있다.

특수고용 산재보험에서 가장 집중 전개되었던 것은 <적용제외신청 제도 폐지>이다. 적용제외 신청 제도의 사업장 악용실태는 수년 동안 국정감사에서 제기해 왔으나, 보험업계 등의 완강한 저지로 폐지되지 못했다. 그러나 택배 노동자 과로사 문제가 사회적으로 제기되고 산재보상에서 적용제외신청 제도 문제가 다시금 제기되면서 폐지되었다.

현장 실습생과 같이 중대재해 대응 투쟁을 하면서 산재보상제도 문제를 같이 제기하여 제도개선이 이루어지거나, 학생연구원과 같이 민주노총 소속 노조가 국회 앞에서 수개월 농성하면서 법이 개정되기도 했다.

아. 산재심사승인 제도 개혁

민주노총이 불참한 가운데 진행된 산재보험 노사정 합의로 도입된 질병판정위원회가 산재 불승인 남발의 주요 원인이 되었다. 민주노총은 직업병 인정기준, 질병판정위 심사 승인제도개선 사업을 지속 진행해 왔다. 반올림을 비롯한 건강권 단체와 현장의 제기로 2012~2013년 노동부와 노사정 논의로 30년 만의 직업병 인정기준 개정, 질병판정위, 역학조사 등 제도개선이 진행되었다.

근골격계 질환에 대한 현장 재해조사가 제대로 진행되지 않아 발생하는 문제에 대해 노동부 앞 수개월의 농성 투쟁을 통해 재해조사 시트 개선을 비롯한 제도개선이 이루어졌다. 질병판정위원회 공정성 확보를 위한 제도개선, 역학조사 개선 등이 진행되었고, 금속노조의 불승인 남발 서울질판위 위원장 퇴진 농성 투쟁도 전개되었다.

화상사고 등 산재보상 항목에 제외되는 노동자 부담금에 대해 문제를 제기하여 근로복지공단의 개별 요양급여가 확대·개선되기도 하고, 정신건강 보상항목 개선이나 뇌심질환 인정기준 개정 이후 소급적용 등을 제기하여 반영되기도 하는 등 크고 작은 산재보상의 다양한 문제에 대한 부분적 개선이 진행되기도 했다.

2021년에는 산재신청 처리 기간 장기화에 대한 제도개선을 요구하며 70일간의 농성 투쟁이 전개되어 근골격계 질환 추정 원칙 제도화 및 각종 제도개선이 진행되었다.

자. 지자체 노동안전보건 조례 제정 사업 등

울산지역의 발암물질 조사 및 지자체 지원사업, 경남의 작업복 공동 세탁소 사업 등 지자체를 중심으로 하는 노동안전보건사업으로 여러 시도와 진행이 있었다.

지자체의 노동안전보건과 관련된 조례는 감정노동 보호, 화학물질 알 권리, 산재예방 지원 조례 등이 있다. 화학물질 알 권리 조례는 화섬연맹과 화학물질감시 네트워크의 공동사업으로 조례제정이 시작되어 전국으로 확산되었다.

민주노총 중앙과 서울본부의 공동으로 서울시 산재예방 지원 조례 제정사업이 진행되었고, 충북지역은 15,000명의 주민 서명을 받아 산재예방 지원 조례를 제정하는 등 지역의 산재예방 지원 조례 제정·개정과정에서 지역본부의 개입이 진행되고 있다. 광주지역은 조례에 따라 지자체와 노사가 참여하는 산업안전보건위원회가 구성·운영되고 지자체 차원의 산재예방 계획이 논의되기도 한다.

지자체의 산재예방 책무가 법제화됨에 따라 안전보건 지킴이 등 지자체 조례 실질 이행 사업과 지자체 중심 휴게실 설치 지원 등을 요구하며 지자체 대응 사업이 전개되고 있다.

제4절

노동안전보건 사업의 현안 및 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중대재해 대응체계 구축 및 민주노총의 대응지침 조직결의 추진

노동조합의 노동안전보건의 제일 주요한 역할은 소속 사업장의 안전보건활동 강화를 통한 산업재해 감축일 것이다. 그러나 민주노총의 대부분의 사업장이 안전보건활동 강화를 위한 노동조합의 인력과 활동을 충분히 보장하지 못하고 있다. 아울러 중대재해기업처벌법이 하청, 특수고용 노동자 중대재해에 대한 책임과 처벌을 경영책임자에게 부여하고 있으나, 노동조합의 안전보건활동은 사업장 종사자 모두의 건강권 문제로 확대되지 못하고 있다.

민주노총이 2022년에 핵심적으로 추진하고 있는 것은 민주노총의 중대재해 대응체계 구축이다. 단위 사업장부터 산별조직, 지역본부, 민주노총 중앙까지 노동안전보건활동의 전담인력을 확보하고, 중대재해 발생 시 공동대응활동을 전개하도록 하는 체계와 역량을 구축하는 것이다. 다른 하나는 민주노총의 노동안전보건 및 중대재해 대응 활동 원칙을 세우는 것이다. 노동안전보건활동을 노동조합의 최우선으로 하고 다른 과제를 위한 도구로 삼지 않도록 하는 것, 하청 중대재해에 대해 원청과 하청 노동조합이 공동대응을 하는 것, 노동조합이 없는 사업장이나 비 조합원의 중대재해에 대해서도 공동연대 활동을 하는 것 등이 그 원칙이다.

민주노총의 내부 중대재해 대응체계를 구축하고 역량을 강화할 뿐 아니라, 노동자 시민의 중대재해에 대한 상설적 지원연대체계인 '중대재해 없는 세상만들기 운동본부'를 강화하여 노동시민사회와 중대재해 공동대응 및 중대재해기업처벌법 무력화 공동대응 및 개정 사업을 추진해 나갈 것이다.

2 위험작업 작업중지, 노동자 참여 확대 현장 사업 강화와 법 제도 개선

산업재해를 획기적으로 감축하거나 재해예방사업이 정착되어 있는 외국의 사례는 ‘노동자 참여’가 가장 근본적이고 중요한 대책이라는 것을 보여주고 있다. 그러나 민주노총의 법 제도개선 의제 중 가장 개선되지 않고 있는 것이 노동자 참여이다. 지난 30여 년간의 산업안전보건법 개정 중 가장 제도개선이 없었던 분야 또한 노동자 참여이다.

일차적으로는 “노동자, 노동조합의 위험작업 중지권 실질화”이다. 현장에서 일하는 노동자들이 안전조치가 없어 위험하다고 생각되면 작업을 거부하거나 중지하고, 안전보건조치가 취해진 후 작업을 진행하는 것이 당연한 조직문화의 정착이다. 그러나 한국에서는 작업중지를 하면 징계·해고가 남발되고, 하청 노동자의 작업중지는 하청업체의 손실로 직결되고, 연이은 연쇄공정인 다른 하청업체의 작업 지연으로 이어지기 때문에 전혀 작동되지 않았다. 무엇보다 작업중지권을 개별 노동자가 아니라 노동조합, 명예산업안전감독관 등에게 부여하고, 노동자 작업중지권이 실질화되도록 처벌하고 임금 및 작업기간 손실을 보상하는 법제화를 추진할 것이다. 아울러 일부 사업장에서 모범적으로 진행되고 있는 작업중지권 실질화, 단협이나 규정의 확대 등을 현장사업, 캠페인, 공동사업으로 전개하고, 입법 투쟁도 전개할 것이다.

다른 하나로는 노동조합의 예방 활동 참여의 실질적 보장을 위한 사업이다. 현재는 산업안전보건위원회, 명예산업안전감독관 선임 기준이 100인 이상이거나 일부 업종으로 제한된다. 무엇보다 노동조합의 현장 예방 활동을 위한 시간과 인력이 보장되지 않고 있고, 원하청 공동 산보위 등 하청 노동자, 특수고용 노동자의 원청에 대한 참여활동 보장체계가 없다. 외국의 경우 노동자 참여 제도가 업종이나 규모로 제한되어 있는 국가는 없다. 노동자, 노동조합이 실질적인 재해 예방 활동을 할 수 있도록 고용구조, 산업구조의 특성에 맞는 활동시간과 구조를 법제화하는 사업을 전개할 것이다.

3 중소사업장 공동안전관리자 보건관리자 선임 및 공동 산업안전보건위원회 구축

한국의 산업재해가 50인 미만의 중소사업장에서 80% 이상이 발생하는 것은 주지의 사실이다. 그러나 이에 대한 대책은 외면받아 왔고, 중대재해기업처벌법 제정을 전후로 3년

간 1조에 가까운 지원 예산이 편성되었다. 그러나 대부분이 일회성 지원사업으로 중소기업 예방대책의 한계를 반복하고 있다.

중소사업장 또한 '안전보건관리체계 구축'을 중심으로 사업이 진행되면서, 예산과 사업 지원이 되어야 한다. 이를 현실적으로 제도화하는 방안이 현재 사업장을 기본으로 구축하도록 되어 있는 안전보건관리체계를 지역이나 업종별로 공동으로 구축하는 것이다. 지역의 각종 공단에 밀집되어 있는 작은 사업장 여러 곳을 묶어서 전담하는 안전관리자와 보건관리자를 공동으로 선임하여 체계를 구축하도록 하고, 산업안전보건위원회 등도 공동으로 운영하는 것이다. 이를 위한 법 제도 개선과 정부지원 방안 등의 정책사업뿐 아니라 민주노총의 각 단위를 통해 실질적인 사업도 전개할 것이다.

4 하청 비정규 노동자 역량강화 사업

민주노총은 5~6년 전부터 하청 비정규 노동조합의 노동안전보건활동 역량 강화를 위한 사업을 꾸준히 지속하고 있다. 학교 비정규직 단위, 지자체 비정규 단위에 대한 역량 강화를 지속할 뿐 아니라, 특수고용 노동자, 노동조합의 역량 강화 지원을 확대를 과제로 안고 있다.

5 중대재해처벌법 무력화 대응

중대재해처벌법은 노동자 시민의 투쟁으로 제정한 법안이다. 법 제정으로 '노동자 시민의 중대재해는 개인의 과실이 아니라 기업의 범죄행위'라는 것을 사회적으로 확인했다. 경영책임자를 처벌하는 법이 제정되자 산업안전보건법을 비롯한 사업장의 각종 법령의 준수 여부에 대한 점검이 강제되기 시작하고 있다. 예방을 위한 안전보건체계 전담인력이 확보되기 시작하고, 예방을 위한 인력과 예산 편성과 집행이 강제되기 시작하고 있다. 종사자 의견 수렴을 위해 산업안전보건위원회가 설치되고, 경영책임자가 직접 챙기는 분위기가 형성되고 있다. 위험작업에 대해 작업거부를 하는 하청 노동자, 하청업체에 인센티브를 주는 사업장이 생기고 확대되고 있다.

중대재해기업처벌법 제정이 산업재해 예방을 위한 중요한 분기점이 되고 있는 것이다.

그러나 법이 국회를 통과한 바로 당일부터 지금까지 법을 무력화하고 개악하고자 하는 사업주 단체의 대응이 지속되고, 이는 경영계의 첫 번째 요구가 되고 있다. 윤석열 정부의 법과 시행령 개악 추진도 본격화되었다. 매년 2,400명 산재 사망이 여전히 반복되고 있음에도 개악과 무력화를 추진하는 사업주 단체와 보수 정권의 태도가 개탄스럽다. 민주노총은 중대재해기업처벌법 시행 이후 민주노총 소속 사업장의 중대재해뿐 아니라 지역별로 노조 없는 사업장의 중대재해까지 최대한 대응을 하고 있다. 그중의 하나로 법의 엄정한 집행으로 경영책임자의 실질 처벌을 위한 대응 사업을 전개하고 있다. 1호 사업장인 삼표의 엄정처벌 촉구 서명운동을 전개하고, 7월부터 의정부 지검 앞에서 1인 시위를 지속하고 있다. 기소와 재판이 진행되는 사업장 대응도 지속하고 있다. 아울러 5인 미만 사업장의 중대재해 전면적용 등 중대재해기업처벌법의 개정도 전개해 나갈 것이다.

* * *

노동자의 안전과 건강은 그 사회의 정치 경제와 밀접하게 연관되어 있다. 안전보건의 기술적 조치만으로 해결되지 않는다. 노동자의 안전과 건강문제 또한 예산과 비용이 수반되는 것이며, ‘노동자의 안전과 건강이 우선이냐, 기업의 이윤이 우선이냐’라는 문제이다. 안전과 건강을 우선하는 기조가 전 사회적으로 정착되는 일정한 수준에 도달하기 전에는 노동과 자본은 노동 건강에 있어 크고 작은 문제에서 대척점에 서 있다. 노동자 안전과 건강은 자본의 선의에 기초해 있는 것이 아니다. 일정하게 노동자의 안전과 건강이 정착되어있는 외국에서도 이 문제는 도덕적으로 교과서에 명시되고 저절로 집행되는 사안이 아니라 노동자들의 투쟁의 결과였다. 그 기반에는 70%, 80% 이상 산별노조의 형태로 조직되어 있는 노동조합과 학교에서부터 노동기본권과 단체교섭을 교과 수업에서 교육하는 바탕이 있는 것이다. 노동조합 조직률이 15%도 되지 않는 한국사회에서 노동 건강은 정치 경제의 영역일 수밖에 없다. 이에 민주노총을 비롯한 노동조합의 역할은 더욱 중요해질 수밖에 없다. 민주노총은 그 역할과 소임을 다하도록 노력할 것이고, 현장에 뿌리를 깊이 박고 시민사회와 연대하는 활동의 역사를 이어나갈 것이다.

제9장

경영계의 활동: 경총을 중심으로

임우택

제1절 경총의 연혁과 구조

제2절 경총의 산업안전보건 활동

제3절 경총이 바라보는 개선 방향

제4절 중대재해처벌법 개선 방향

이 장에서는 경영계의 산재예방 활동을 소개하고 경영계의 입장에서 산재예방을 위한 개선 방향을 제안한다.

경영계는 산재예방의 중요성을 깊이 인식하고 사업장의 안전보건수준을 강화하기 위한 다양한 활동을 적극 추진하고 있다. 중대재해처벌법에 맞춰 모든 기업들이 경영책임자의 의무인 안전보건관리체계 구축 및 실행의 적정성 여부를 사전에 점검하고, 미흡한 부분은 개선토록 하는 등 중대재해 예방과 법적의무 준수를 위한 활동도 선제적으로 수행하고 있다. 다만, 이러한 안전을 최우선시하는 경영활동이 아직은 대기업 중심으로 추진되어서, 중소기업 사업장 및 취약계층 사업장 등 산업현장에 전반에 뿌리내릴 수 있는 적극적인 산재예방활동 추진이 필요하다고 판단된다. 또한 사업장의 산업안전보건체계 확립은 사업주의 노력뿐만 아니라 전 구성원의 참여와 협력이 필요한, 정부의 행정적·기술적·재정적 지원이 적극 필요한 사안이다.

이하에서는 그동안 우리나라 산업안전보건문제에 대해 경영계를 대표하여 입장을 개진하여온 한국경영자총협회의 산업안전보건활동 내용과 향후 계획에 대해 기술하고자 한다.

제 1 절 경총의 연혁과 구조

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 경총 설립개요 및 연혁

한국경영자총협회는 자유시장 경제에 기반한 경제사회정책 구현과 기업경쟁력 제고 및 노사간 협력체제 확립을 통해 국민경제의 건전한 발전에 기여함을 목적으로 하는 민간 종합경제단체이다. 1970년 7월 15일 한국경영자협의회로 설립하였다. 1974년 4월 18일 한국경영자협회로 이름을 바꾸고 같은 해 6월 3일 국제사용자기구(IOE) 회원으로 가입하였다. 1981년 2월 24일 현재의 명칭으로 변경하였다. 1998년 1월 노사정위원회에 사용자 측 입장으로 참여하였으며, 2002년에 산업기술 인력 아웃플레이스먼트센터를, 2003년 기업안전보건위원회를 설립하였다. 2012년 노무법률상담센터를 개설하고,

2013년 소기업인과 소상공인을 위한 노무법률 자문지원 MOU를 체결하고, 2017년에는 기업안전환경협의회를 발족하였다.

[표 9-1] 연대별 경총 주요활동 연혁

1970년대	'70 '한국경영자협의회'로 창립, 김용주 경총 제1대 회장 취임 '71 경영계 최초 임금가이드라인 제시 '74 IOE(국제사용자기구) 회원가입 '75 '중앙노사간담회' 구성
1980년대	'81 '한국경영자총협회'로 개칭 '82 이동찬 제2대 회장 취임 '84 노사대표와 공익대표가 참여한 '중앙노사협의회' 출범 주도 '85 '보람의일터 운동' 전개 '87 '경총 인재개발원' 설립 '87 최저임금심의위원회(現최저임금위원회)에 경영계 대표로 참여 '89 경제 6단체, 전국 87개 경제단체가 참여한 '경제단체협의회' 발족
1990년대	'91 ILO(국제노동기구) 정회원 가입 '93 사상 첫 '중앙노사 임금합의' 발표 '95 한국노총과 '산업평화 정착을 위한 공동선언' 발표 '97 김창성 제3대 회장 취임 '98 노사정위원회(現 경제사회노동위) 참여 및 헌정사상 최초의 노사정 대타협인 '경제 위기극복을 위한 사회협약' 체결
2000년대	'03 경제단체 최초 안전보건조직인 '기업안전보건위원회' 발족 '04 이수영 제4대 회장 취임 '06 노사정, '노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협' '09 노사민정, '경제위기 극복을 위한 노사민정 합의'
2010년대	'10 이희범 제5대 회장 취임 '15 박병원 제6대 회장 취임 '18 손경식 제7대 회장 취임 '18 정관개정을 통해 업무영역을 경제·사회이슈까지 확장하여 종합경제단체로서의 경총의 역할 정립 '19 노사정, '탄력근로제 개선을 위한 노사정 합의' '19 경총의 영문명 변경(EMPLOYERS → KOREA ENTERPRISES FEDERATION)
2020년대	'20 노사정, '코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약' 체결

지난 50년간 경영계를 대표하여 경총은 우리나라의 노동 관련 법·제도 및 노사관행을 발전시켜 왔다. 특히 경영계 최초로 임금 가이드라인 제시, 최저임금 심의, 노사정 대타협 등 사회적 대화의 주체로서 활발하게 활동해왔으며, IOE, ILO 등 국제기구 회원으로 다

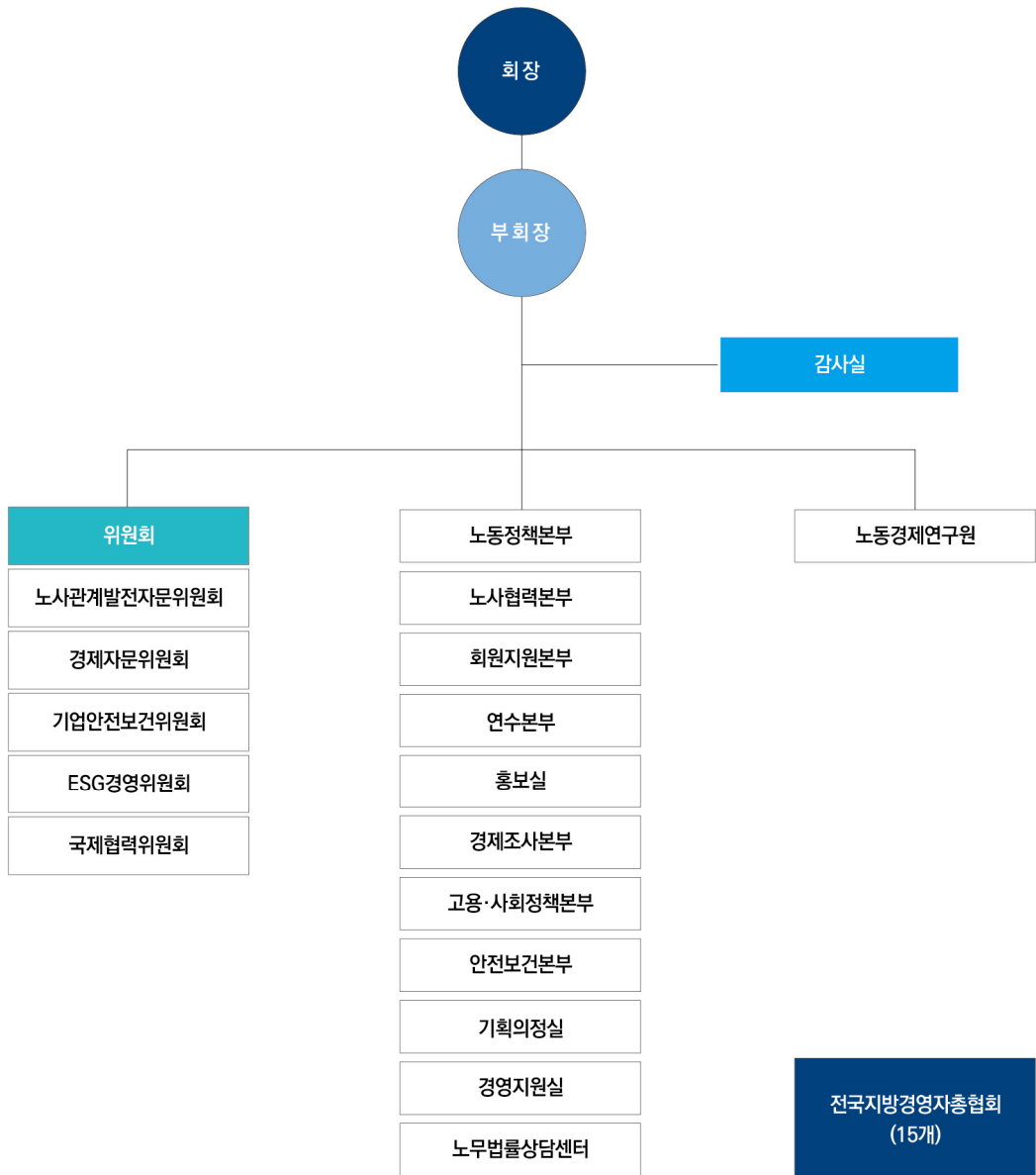
양한 역할을 하고 있다. 2018년부터는 전통적인 노사관계 외에 경제정책, 경영제도, 산업정책, 규제혁신 등 경제 관련 현안까지 업무영역을 확장하면서 종합경제단체로 거듭나고 있어, 이에 따라 영문명도 'KOREA EMPLOYERS FEDERATION'에서 'KOREA ENTERPRISES FEDERATION'으로 변경했다.

2 경총 조직 및 주요활동 내용

한국경영자총협회는 [그림 9-1]에서 보는 바와 같이 7본부, 4실, 1원 체제의 조직을 가지고 활동하고 있다. 한국경총을 비롯한 15개 전국 지방경총의 회원사 수는 2022년 5월 기준으로 총 4,253개사에 달하고 있다.

한편 경총의 주요활동을 대략적으로 설명하면 우선 기업경쟁력 강화를 위한 제도개선 사업으로 상법을 비롯한 경제·경영제도 개선과 기업 친화적 세제 개편 등 기업경쟁력 강화를 위한 제도 개선에 앞장서고 있다. 또한 기업경영의 애로요인으로 작용하는 각종 규제를 지속적으로 파악하여 적절한 정책대안을 제시하고 있다.

산업정책과 조화되는 노동법·제도 마련에도 힘쓰고 있다. 4차 산업혁명 시대에 맞추어 노동시장의 법과 제도가 개별적이고 유연하며 협력적인 시스템으로 나아갈 수 있도록 노동법·제도 선진화 방안을 정부와 국회에 지속적으로 건의하고 있다. 합리적·협력적 노사관계 구축을 위해 노동법·제도 개선을 통해 우리 노사관계에서 힘의 불균형을 해소하고 글로벌 스탠다드에 부합하는 선진형 노사관계로의 변화를 도모하는 한편, 기업의 현실에 맞는 맞춤형 노사협력 프로그램을 개발하여 상생의 노사관계 구축을 위한 노사협력 사업을 추진하고 있다.



[그림 9-1] 경총 조직도

이밖에 기업발전과 조화되는 사회보장체계 확립을 목표로 국민연금심의위원회, 건강보험정책심의위원회, 고용보험위원회 등에 경영계 대표로 참여하여 기업이 부담하는 각종 사회보험료가 합리적으로 책정되도록 하는 한편, 사회보장제도가 지속될 수 있도록 제도개선 방안을 제시하고 있다.

제2절

경총의 산업안전보건 활동

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사업장의 산업안전보건 문제는 노사관계라는 큰 틀에서 노사정 삼자의 대화와 협의를 통해 이뤄지고 있다. 한국경영자총협회는 국내 대표적인 사용자 단체로서 산업안전보건 문제에 대한 경영계 입장을 대변해오고 있다. 우리나라는 급격하고 고도화된 산업화 과정을 겪으며 노사문제가 격화되었고, 전통적으로 노사문제의 주요이슈는 산업안전보건문제보다는 임금인상 및 노동3권 보장에 치우친 경향이 강하였다. 과거 경총도 이러한 노사관계의 분위기 하에 산업안전보건과 관련된 독립된 대응 조직을 구축하지 못하였다. 산업안전문제와 관련된 경총 대응활동이 없었던 것은 아니지만 전반적인 사회복지 문제 속의 하나로 산업안전보건문제를 다루어왔다.

그러나 우리나라 경제발전과 더불어 노사관계의 중요 관심사항으로 산업안전보건문제가 적극 대두되고, 노동계 또한 개별 사업장 단위를 넘어 상급단위 노조조직의 문제로 산업안전보건문제에 적극 대응하기 시작하였다. 대표적인 예가 2000년도 초반부터 시작된 근골격계질환 집단 산재신청을 통한 사회 이슈화였다. 경영계에서도 대응사업의 일환으로 중앙차원에서 산업안전보건사업 역량을 강화하고 대책사업을 추진할 필요성이 크게 부각되었다. 이에 경총에서는 2003년 5월, 우리 경제수준에 맞는 산업현장 중심의 안전보건정책 방향 제시와 산업안전보건 현안에 대한 경영계 공동대응 및 지원체계 구축을 목적으로 기업안전보건위원회를 구성·운영하게 되었으며, 경총조직에 안전보건팀을 신설하게 되었다.

기업안전보건위원회는 설립 초기에는 국가 경제를 선도하는 조선·자동차·업종 등이 주축으로 구성되었으며, 최근에는 타이어 업종 및 반도체 및 디스플레이 업종도 참여하여 그 외연을 넓히고 있다. 경총 기업안전보건위원회는 2003년 설립 이래 현재까지 20여 년간 운영되어 오고 있으며, 회원사 간 안전보건네트워크를 구성하여 안전정보교류 및 협력 사업을 추진하고 해외 안전관리 선진기법과 우수사례 공유 등을 통해 사업장 안전보건활동 증진 활동 등 산재 감축을 위한 다양한 사업을 수행하고 있다. 경총은 2016년 팀단위의 안전보건조직을 본부단위로 개편하고 고용노동부의 산업안전보건업무 대응 외에 환경부의 화학안전업무 및 탄소중립업무 대응 등 관련 업무범위를 확장하고 있다. 특히 경총은 경제단체 중 유일하게 안전보건업무를 담당하는 전담조직(안전보건본부)을 갖추고 있어, 명실상부하게 산업안전보건분야에 있어 전경영계를 대표하고 있다.

[표 9-2] 2003년 이후 경총 산업안전보건 주요활동 연혁

2003~ 2005년	<ul style="list-style-type: none"> '03 경총 '기업안전보건위원회' 발족, 경총 '안전보건팀' 신설 '03 근골격계질환 예방관리 프로그램, 근골격계 유해요인조사 자료집 발간, 산재보험제도 개선에 관한 연구·국내외 산재보험제도 비교 연구자료 발간 '04 근골격계질환 업무관련성 인정기준 처리지침 제정 추진 요구 '04 산재보험제도 개혁 공론화 요구(정부 산재보험제도 발전위원회 구성 계기) '05 산업안전보건 단체협약지침 및 해설서 최초 발행 '05 작업환경측정제도 혁신위원회 참여 경영계 의견 개선 '05 직무스트레스의 예방과 관리, 뇌심혈관질환 인정기준 적용실태와 개선방안, 화학물질의 유해성 분류 및 경고표시의 국제적 통일방안 연구, 산재보상의 민사배상책임 개선방안 연구, 뇌심혈관계질환의 예방 및 관리정책 보고서 발간
2006~ 2010년	<ul style="list-style-type: none"> '06 노사정위원회 산재보험제도발전위원회 산재보험제도개선 합의안 도출 '07 ILO/IOE 공동주최 '아시아지역 사용자단체 산업안전보건 워크숍' 참석 '07 노사정위원회 산업안전보건제도개선위원회 참여 '08 업무상질병판정위원회 조기정착 및 활성화를 위한 정책사업 추진 '08 직장에서의 음주와 안전보건 홍보만화자료·산업안전보건법의 국제비교 연구발간 '09 조선업 재해예방을 위한 한·일 국제세미나 개최 '09 위험성평가제도 바람직한 도입을 위한 제도개선 활동 '10 조선업 가설기자재 안전인증기준 개선 경영계의견 개선
2011~ 2015년	<ul style="list-style-type: none"> '11 4대 사회보험 징수통합 일원화에 따른 보험료 경감 특례규정 마련 대책 '11 뇌심혈관질환 인정기준 타당성 평가 및 개선방안, 산재보험 지불준비금 적정규모 연구 발간 '12 유해위험방지계획서 및 공정안전보고서 제도개선 대책활동 '13 화학물질 등록 및 평가등에 관한 법률, 화학물질관리법 경영계 의견개선 활동 '13 화학물질관리법 하위법령 협의체 간사로 참여 '14 사업장 안전경영체제 구축 주요기업 안전경영 실천 결의문 선포 '14 직업성 암에 대한 산재보상동향과 제도적 고찰 발간 '15 출퇴근재해 산재보험법 일부개정안에 대한 경영계 의견개선 활동 '15 노사정위원회 산업안전혁신위원회 참여
2016~ 2020년	<ul style="list-style-type: none"> '16 경총, '안전보건본부' 신설 '16 출퇴근 재해 보상과 관련한 합리적 방안 연구 발간 '17 경총, '기업안전환경협의회' 발족 '17 원·하청 간 안전보건관리 권한과 책임체계 명확화 방안 발간 '18 산업안전보건법 전부개정안 경영계 의견개선 활동 '19 산업안전보건법 하위법령 전부개정안 경영계 의견개선 활동 '20 중대재해처벌법, 건설안전특별법안 경영계 의견개선 활동 '20 사업장 안전보건관리시스템 강화를 위한 가이드북 발간
2021~ 2022년	<ul style="list-style-type: none"> '21 중대재해처벌법 시행령 경영계 의견개선 활동 '21 중대재해처벌법 대응을 위한 안전경영 가이드북, 중소기업 안전관리 진단 매뉴얼 발간 '22 중대재해예방 산업안전포럼 개최 '22 중대재해처벌법 입법영향 분석 및 개편방안 발간

경총은 현재 경영계를 대표하여 산재보험 및 예방심의위원회, 산재보험정책전문위원회 등 정부 주요 정책회의 및 위원회에 참여하여 활동하고 있으며, 정부 산하조직인 한국 산업안전보건공단 및 근로복지공단 이사회에 비상임이사로 참여하고 있다. 경총은 그간 산재예방 효과 없이 기업부담을 가중시키는 정부·국회 차원의 산업안전보건 및 환경 관련 규제강화 입법에 대응해 활동해 오고 있다.

제3절

경총이 바라보는 개선 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 산업안전보건 규제방식 개편

현행 개별법률상 “안전·보건 규정 미준수”, “근로자 등에 대한 피해(사상 및 사망) 발생 시” 사업주(해당시설의 관리운영 주체)에게 책임을 묻고 있는 안전보건 관계 법률은 수십여 개이며, 별칙규정 수는 형벌(징역 또는 벌금)과 행정벌(과태료) 합계 약 2,000여 개로 확인된다. 이는 개별법률에 규정된 처벌규정 숫자의 현황만을 나타낸 것이며, 하위법령(시행령·시행규칙·고시)상 별칙이 수반되는 규제 숫자를 합산할 경우 사업주가 준수해야 할 안전보건 관련 의무는 상당한 수에 이를 것으로 예상된다.

우리나라 산안법(1981)만을 보더라도 사업주가 준수해야 할 안전보건 규정만 수천 개에 이를 정도로 매우 복잡·방대하고, 업종별 특성과 현장 적용성도 고려되지 않고 획일적으로 되어 있어, 대기업조차 법령을 완벽히 준수하기 어려운 상황이다.

한편 정부의 감독관은 사업장 점검·감독 시 기업이 선택한 안전관리 방법의 합리성 여부를 고려하지 않고 법령상 규정과 다를 경우 무조건 법 위반으로 적발하여 사업주를 처벌하고 있는 실정이다. 이처럼 우리나라는 획일적이며 경직적인 지시·명령의 규제방식에서 탈피하지 못함에 따라, 전세계적으로 가장 강력한 규제수단을 갖추고 있음에도 안전보건 법령의 현장작동성이 떨어져 산업재해 감소 효과가 매우 미흡한 실정이다.

반면 주요 선진국은 주로 기업 자율의 책임관리 및 산업별 특성에 적합한 법령체계를 구축하여 사업장의 자주적 안전관리를 유도하고 있다. 지시·명령 위주의 획일적 규제방식을 유지하고 있어 산재예방 효과가 크지 않은 우리의 규제방식과 대비된다. 대표적으로 영국의 경우 작업장보건안전법(1974) 제정 후 그간의 정부 지시나 명령에 의한 획일적·경직적 규제방식에서 벗어나 기업 자율의 책임관리 방식으로 안전관리정책의 기초를 전환하였다. 정부는 기업이 근로자의 안전보건 보장이라는 목표를 달성하기 위해 실행가능한 조치를 했는지 평가하고 위험요소에 대한 관리·통제 방식을 사업주 스스로 선택하도록 하여, 신속한 대응과 안전보건 수준에 따른 유연한 안전관리가 가능하도록 하였다.

이러한 법 제정의 토대는 잘 알려진 바와 같이 1972년 발표된 로벤스 보고서이다. 로벤스 보고서는 기존의 지시·명령형 안전규제의 문제와 한계를 지적하고 개선방안으로서 기업의 자율적 안전관리, 산업별 맞춤형 안전규정 마련, 노사협력을 통한 안전관리 효율성 제고 등 새로운 패러다임을 제시하였다. 보고서 내용을 바탕으로 제정된 작업장보건안전법은 영국의 산업안전보건 분야 발전의 결정적 계기가 된 것으로 평가되며, 독일·미국·싱가포르 등 주요 선진국이 점차 사전예방 중심의 자율적 안전관리체계의로의 전환 필요성을 자각하는 시발점이 되었다고 평가된다. 로벤스 보고서는 작성된 지 50년이 지난 지금도, 첨예한 노사대립 속에 규제 일변도인 우리나라 산업안전보건 정책의 선진화를 고민할 때 참고할 점이 많다고 판단된다.

독일의 경우는 1996년 산안법 제정을 통해 사업장 재해예방시스템을 구축하고, 법규준수 항목을 일일이 나열하여 규정하는 방식에서 벗어나 산업환경에 맞춰 기업 자율의 산재 예방활동이 정착될 수 있도록 법규체계를 개편하였다. 1990년대 이후부터 유럽연합(EU)의 산업안전지침을 적극 도입하면서 기업의 자율적인 산재예방 중요성을 강조하였다. 독일도 위험성평가 제도 도입(1996)을 통해 가장 유효한 방법을 기업이 선택하여 안전보건 성과를 달성토록 유도함으로써 현장특성에 적합한 안전관리가 가능하도록 하였다.

한편 미국의 경우는 직업안전보건법(OSH-Act)과 연방규칙(CFR 29), 각 주의 법령(State law)을 통해 업종별 특성에 적합한 안전보건기준을 마련하고, 연방정부의 모니터링에 각 주가 자율적으로 산업안전보건 규제방식을 채택하고 있다. 예컨대 사업장 전체에 일반적으로 적용되는 기준(29 CFR 1910)과 별개로 조선업(29 CFR 1915), 해양터미널(29 CFR 1917), 항만작업(29 CFR 1918), 건설업(29 CFR 1926), 농업(29 CFR 1928) 등 업종별로 적용되는 개별기준을 마련하여 현장 특성에 맞는 안전관리가 가능토록 하고 있다. 또한 안전보건기준은 제정 초창기부터 ANSI(미국산업표준기구), NFPA(전국화재보호협회), ASTM(미국시험물질협회), ASME(미국기계학회), API(미국석유협회) 등 민간 전문기관에 상당히 의존하였으며, 현재도 기준 제·개정 시 민간 규격을 자주 준용하고 있는 것이 특징이다.

일본의 경우는 노동안전위생법(1972) 제정을 통해 사업주에게 포괄적 안전보건조치 의무 준수를 요구하는, 기존의 지시 및 사후제재 규제방식에서 사전예방 중심의 정책활동을 적극 추진하고 있다. 유해·위험요인별로 노동안전위생규칙을 제정하고, 법령에 대한 상세한 지침과 표준을 마련하여 기업의 안전보건관리 실효성을 확보하고 있다. 또한 산재

예방을 위한 보다 효과적인 규제방식으로 위험성평가 제도를 도입(2005)하고, 법 위반 적발 시 즉시 처벌보다 사업장의 개선을 유도하고 있다. 특히 중대재해 발생 시 원인조사를 실시하되, 사업주의 증과실 또는 고의적 위반이 있을 때만 형사사건으로 전환, 단순 법령 위반 사항은 시정권고 우선 조치를 적극 시행하고 있다.

이처럼 선진국과 같이 우리나라도 정부 주도 규제가 아닌 기업의 자율적 산재예방활동을 촉진할 수 있는 방향으로 산안법 체계를 개편하고, 하위법령은 업종별 특성에 부합하도록 세부규정을 마련할 필요성이 있다. 사업장 감독도 법체계 개편과 연계하여 기업이 선택한 안전관리 방법을 인정(사고발생 시에만 조치 여부 적절성 판단)하거나, 법 위반 적발 시 시정·명령 등의 개선조치를 우선 부여하는 예방중심의 규제방식으로 전환하여야 한다.

2 산업안전보건 행정조직의 전문성 강화

현행 사업장 감독제도는 산업재해 발생 사업장 등의 정기·특별감독 위주로 진행되고, 감독 시마다 방대한 산안법상 사업주 의무 위반을 근거로 수백만~수억 원의 과태료·벌금 등의 조치를 취하고 있으나 재해예방의 효과는 나타나지 않고 있다. 수천 개의 의무조항으로 인해 법 위반 지적을 피하기 어렵고 현장 안전관리를 직접 관리·감독하는 데 한계가 있는 상황도 고려되지 않고, 안전관리수준이 높은 대기업조차 수백~수천 건의 법 위반사항이 적발되는 실정이며, 처벌도 점점 강화되고 있다.

국가의 안전보건역량 및 수준은 산업안전보건을 관장하는 국가 행정인력의 전문성이 어떠한가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 우리나라의 경우 안전보건 관련 지식과 경험이 부족한 인력이 산업안전감독관에 채용되고, 체계적인 인사·훈련시스템도 마련되어 있지 않아, 감독관의 안전보건 역량이 낮은 실정이다.

감독관은 채용 후 2~3주의 짧은 교육을 받고 현장에 배치되고 있으며, 고용부의 모든 업무를 대상으로 순환보직되고 있어 전문성이 기업의 안전관리자보다 떨어진다는 지적도 있다. 이러한 차원에서 지난 2018년 9월 고용노동행정개혁위원회도 “전문성이 산업안전보건행정조직에 요구되는 핵심적 가치임에도 고용부가 산업안전보건에 대한 지식과 경험이 없는 인력을 채용하고, 정책을 책임지도록 하여 산업안전보건 환경 변화에 제대로

대응하지 못하고 있다”고 지적한 바 있다. 이처럼 우리나라는 전문성을 확보할 수 있는 채용 및 인사, 교육훈련시스템이 부재하고 단기교육 이수자를 현장에 배치하고 있어, 감독관의 전문성 부족 문제가 해소되지 못하고 있다.

반면 주요선진국은 산재예방업무에 적합한 감독관 채용, 승진, 교육훈련시스템을 도입하여 산업안전감독관의 전문성 제고에 집중하고 있다. 영국의 경우 감독관 채용 시 전공·학점보다 ‘의사소통 및 과학적 사고방식’을 고려하고 있으며(1단계), 채용 후 2년간 강도 높은 교육프로그램(Regulator Training Programme) 이수 및 평가를 통해 정식감독관으로 승진된다(2단계). HSE 자체 개발 교육 프로그램은 국가직업안전보건시험위원회(NEBOSH)의 인가를 받은 석사학위 과정이며, 강의실 기반 교육 뿐만 아니라 실제 업무를 통한 현장학습과 공식적인 역량 평가 등으로 구성되어 있다. 정식감독관 선임 후에도 전문성 개발을 위한 교육과정을 지속적으로 운영하고 있다(3단계).

독일의 경우는 채용 시 산업안전 관련 이론과 실무 겸비한 자를 선발(1단계)하고 있으며, 채용 후 감독관 승진시마다 18개월간 500시간 이상 전문교육 이수(2단계), 집중교육 후 필기시험(2회) 및 구술시험을 통해 자격 여부를 검증(3단계)하고 있다.

한편 미국의 경우는 채용 시 산업안전보건 관련 지식·실무경험이 상당한 자를 선발(1단계)하고, 채용 후 장기간 산업안전업무만 수행토록 하고 전문교육기관(Occupational Training Institute, OTI) 직무교육을 이수(2단계)토록 하고 있다. OTI 교육 센터는 전국의 대학과 연계하여 의무교육과정, 전문가과정, 강사과정, 자격프로그램, 사업장 방문교육, 온라인 교육, 학위과정(2년제~박사과정)까지 총 300여 개의 다양한 과정을 제공하고 있다.

일본의 경우 노동기준감독관 채용 시 별도의 채용과정을 통해 선발하고, 채용 후 약 1년간 법률적 역량 강화를 위한 교육과정 수료 등 역량 강화를 위한 다양한 연수 프로그램을 운영하고 있다. 또한 일본은 노동기준감독관직렬(법문계, 이공계)을 별도로 두고 감독업무 범위 내에서만 정기채용 및 경력관리 등이 이루어지도록 함으로써 전문성을 확보하고, 추가적으로 높은 전문적 지식을 필요로 하는 업무에 대해서는 전문관과 노동위생지도의를 통해 제도적으로 보완하고 있다. 따라서 우리나라도 전문성이 확보된 산업안전감독관 채용 및 지속적인 역량강화를 위해 별도의 채용, 인사(시험·승진), 교육훈련 시스템을 마련할 필요가 있다.

[표 9-3] 주요 선진국의 감독관 전문역량 강화 방안

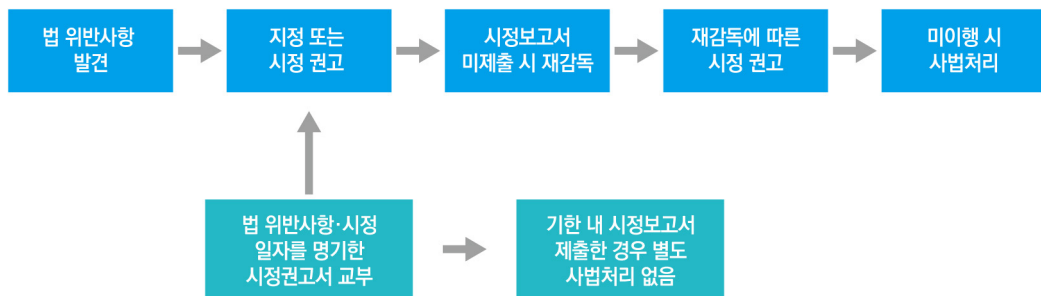
▶ (영국) ▲(1단계) 감독관 채용 시 전공·학점보다 ‘의사소통 및 과학적 사고방식’ 고려, ▲(2단계) 채용 후 2년간 강도 높은 교육프로그램(Regulator Training Programme) 이수 및 평가를 통해 정식 감독관 승진, ▲(3단계) 정식감독관 선임 후 전문성 개발을 위한 교육과정을 지속적으로 운영
▶ (독일) ▲(1단계) 채용 시 산업안전관련 이론과 실무 겸비한 자 선발, ▲(2단계) 채용 후 감독관 승진 시마다 18개월간 500시간 이상 전문교육 이수, ▲(3단계) 집중교육 후 필기시험(2회) 및 구술시험을 통해 자격 여부 검증
▶ (미국) ▲(1단계) 채용 시 산업안전보건 관련 지식·실무경험 상당한 자 선발, ▲(2단계) 채용 후 장기간 산업안전 업무만 수행토록 하고 전문교육기관(Occupational Training Institute, OTI) 직무교육 이수
▶ (일본) ▲노동기준감독관 채용 시 별도의 채용과정을 통해 선발, ▲채용 후 법률적 역량 강화를 위한 교육과정 수료, ▲역량 강화를 위한 다양한 연수 프로그램 운영



[그림 9-2] 주요 선진국과 한국의 산업안전감독관 교육·훈련시스템 비교

한편, 기업 자율의 책임관리를 통해 사업주의 자주적 안전활동을 촉진하고 있는 선진국과 달리 우리나라는 법 위반 적발 시 즉시 처벌(시정기회 미부여)하되 사법조치를 반드시 병행하는 처벌중심의 행정위주로 업무를 수행하고 있어, 기업의 자주적인 예방활동을 촉진하지 못하고 있다. 과거 법 위반 적발 시 시정조치 후 이를 위반 시 과태료를 부과하였으나 최근에는 시정명령 없는 즉시과태료 부과(2010년)로 사업장 처벌방식을 강화하고 있다.

아래 그림에서와 같이 일본 등 선진국에서는 예방중심으로 사업장 감독을 추진하고 있다. 우리나라도 선진국과 같이 법 위반 적발(중대한 위반, 고의위반 제외) 시 시정기회를 우선 부여한 후 이를 이행하지 않은 경우에만 사법처리 하는 등 사업장 규제 및 처벌방식을 예방중심으로 전환할 필요가 있다.



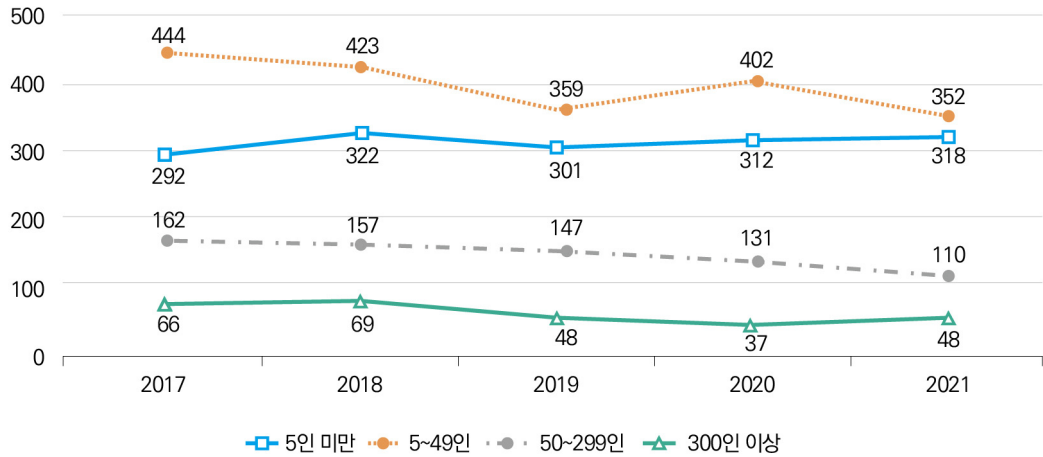
[그림 9-3] 일본의 사업장 규제 및 처벌 방식

3 산재예방사업 효율성 제고 필요

우리나라는 산재예방 행정인력과 조직, 그리고 관련 예산이 매년 증가하고 있음에도 처벌위주의 사업장 감독체제, 효과적이지 못한 감독정책 수립, 비효율적 행정조직 및 사업 운영 등으로 인해 사고사망자 감소효과가 미흡한 것이 현실이다. '21년 기준 우리나라 산업안전보건 행정인력은 감독관 741명, 산업안전보건공단 2,153명 등 총 2,894명에 달한다. 선진외국에 비해 총인원이 결코 적지 않은 수이다. 안전보건공단 예산도 '18년도 대비 2배가량 대폭 늘어났으나, 2021년 50인 미만 소규모사업장의 사고사망자는 680명으로 전년(714명) 대비 4.7% 감소, 2017년 대비 8.9% 감소에 그치고 있다. 이는 산재예방사업이 효과적으로 추진되지 못하고 있음을 반증한다.²⁶⁾

26) (공단 예산) 2018년 4,917억원 → 2019년 5,037억원 → 2020년 5,681억원 → 2021년 1조 402억원 → 2022년 1조 1,042억원.

한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화 ...



[그림 9-4] 연도별 규모별 사고사망자 추이

출처: 고용부 발표자료

한국산업안전보건공단은 산재예방기술의 연구개발 및 보급, 사업장 안전보건관리 기술지원 및 교육, 안전보건진단 등을 통해 산업재해 저감을 목적으로 1987년 설립되었고, 국내 최고수준의 기술인력을 보유한 것으로 평가받고 있다. 설립 당시 근로자 1만 명당 3.3명이던 사고사망자가 0.43명('21년)까지 감소하는 등 안전보건공단이 우리나라 산재 예방에 일정 부분 기여를 한 것이 사실이다.

그러나 공단의 사업·인력 확대 과정에서 본연의 재해예방 기술지도 사업과 종합적·체계적인 사업장 기술 서비스 지원보다 예산 소모를 위한 일회성 재정지원 및 단편적 서비스 제공 사업 비중이 확대되고 있다.

또한 최근 기술지원인력도 부족해졌다는 평가가 이어지고 있다. 예컨대 '21년도 재정 지원 사업(클린사업장 조성지원) 예산은 4,265억 원에 달하는 반면, 기술지원 사업 예산은 1,737억 원에 불과하고, 재정지원 사업은 필요한 사업장에 지원하기보다 예산을 소진하기 위한 사업으로 전락했다는 전문가 지적이 존재한다. 또한 기술지원 업무를 수행하는 공단 인력은 40%(약 700명) 정도에 불과하고, 상당수 공단 직원은 재정지원 사업 관리 및 기타 예산소진을 위한 행정업무에 집중하고 있는 실정이다. 이와 함께 한편 산업구조(제조업 → 서비스업) 및 고용시장 변화(고령화, 외국인 근로자 및 아웃소싱 증대 등), 신기술 출현 등 미래 환경변화에 적절히 대응하기 위한 사업추진과 연구조사 활동도 미흡하다는 지적이 있다.

이에 공단은 일회성 재정지원 및 단편적 서비스 제공 사업을 대폭 축소(사고예방 직접 도움 시설개선 집중 지원)하되, 사업장의 안전관리 역량 제고에 중점을 둔 기술지원(일회성 지원 지양) 서비스에 사업역량을 집중할 필요가 있다. 단순 재정·기술지원이 아니라 설비개선, 시스템 구축, 안전문화 수준 향상 등 종합적인 산재예방 서비스가 제공될 수 있도록 사업방향을 개편해야 한다. 특히 안전역량이 부족한 중소기업 사업장 및 업종별 특성에 적합한 실효성 있는 산재예방사업 모델 개발·추진을 통해 종합예방서비스를 제공하여야 할 것이다. 또한 연구·개발, 교육, 기술지원 등 사업장의 안전수준을 향상시킬 수 있는 공단 본연의 사업을 적극 추진해야 할 필요성이 크다. 고도의 안전 및 작업환경관리·직업병 예방기술 연구개발(연구원의 역할·기능 강화), 안전인증·검사 등 공공성이 강하고 높은 전문성이 요구되는 분야에 사업을 집중하는 등 산재예방 전문기관으로서의 역할을 다해야 한다.

[표 9-4] 고용부-공단 중복 사업 목록

고용노동부 업무추진지침 사업명	공단 사업명
유해위험방지계획서 현장 관리 강화	유해·위험방지계획서 심사·확인
위험성평가 제도 운영	위험성평가 컨설팅 및 인정
안전보건 공생 협력 프로그램 운영	안전보건 공생협력 프로그램 기술지도
제조업 분야 끼임 사고 사업장 집중관리	패트롤 현장점검
공정안전관리(PSM) 대상 사업장 안전관리	공정안전보고서 심사·확인
기업 안전보건관리체계 구축 지원	안전보건경영시스템 구축 지원
고객응대 근로자 건강보호	고객응대근로자 보호사업(위탁)
밀폐공간 질식재해 예방대책 추진	질식재해 예방 현장지원
안전보건문화 확산	안전점검의 날 행사
총 72개 사업	중복 55개 사업

출처: 경제사회노동위원회 산업안전보건위원회 제3차 전체회의(22.1.27) 자료

한편 고용부와 안전공단의 사업과 기능이 중복되어 산재예방행정과 사업추진의 비효율성이 초래되고 있다. 고용부 사업의 약 70%가 공단 업무와 중복된다는 지적([표 9-4])이 있으며, 안전보건공단 인력이 고용부 특별감독을 지원하는 등 사실상 감독기관의 역할을 수행하고 있어 공단 본연의 산업재해 예방의무를 수행하지 못하고 있다. 산재예방사업의 효율성을 위해서는 정부·공단 간 역할 및 기능을 구분할 필요가 있다고 본다. 이에 공

단 사업계획, 조직운영 등 전반적인 사업운영체계에 대해 고용부 지휘통제에서 벗어나 공단의 독립성이 보장되어야 하며, 공단사업에서 감독 등 고용부의 지원업무를 배제하는 등 고용부·공단 간의 사업 기능과 역할을 명확화하는 것이 필요하다. 필요시 고용부와 공단의 역할과 업무를 명확히 할 수 있는 근거규정을 법령에 마련하는 것이 필요하고, 공단은 산재예방 조사연구, 사업장 전문기술 지원 서비스, 안전보건교육 콘텐츠 개발, 안전문화 추진 등 공단 본연의 역할을 수행하여야 한다.

4 산재 취약계층·소규모 사업장 중심의 선택과 집중을 통해 산재예방 효과 제고 필요

2021년 기준 50인 미만 소규모 사업장의 사고사망자 발생 비중은 전체의 80.7%를 차지하는 등 산업재해 대부분이 50인 미만 사업장에서 발생하고 있다. 그러나 정부 및 안전공단은 인력이 제한되어 있음에도 불구하고 예방정책 및 감독·점검 집행 시 대기업 위주로 추진하는 현상이 여전히 존재한다. 대기업은 인력 확충 및 조직 개편, 외부 전문기관 컨설팅 등 다양한 방법으로 자구책을 마련·추진할 수 있고, 내부인력 역량강화에도 노력하고 있어 자율적 안전관리가 가능한 상황이다.

그러나 안전규제 신설(강화) 등의 변화와 상관없이 소규모 사업장은 열악한 경영여건과 안전의식 부족 등으로 안전수준 제고가 쉽지 않은 환경이다. 50인 미만 소규모 사업장은 산안법상 의무를 인지하지 못하는 경우도 많으며, 안전투자를 위한 재정여건이 취약한 상황이어서 정부의 지원 없이는 안전한 일터를 조성하는 데 한계가 있다. 더욱이 중대재해처벌법 시행에도 불구하고 소규모 기업은 법 준수 이행을 위한 준비가 전혀 되어 있지 않으며, 전문인력 확보에 어려움을 겪고 있어 안전보건관리체계 구축을 위한 정부의 지원이 절실히 필요한 실정이다.

산업안전보건법(산안법)과 달리 중처법은 업종과 기업규모를 충분히 고려하지 않은 채 경영책임자에 획일적으로 안전 및 보건확보 의무를 부여하고 있어, 소규모 사업장의 법 준수 부담이 크게 증가하고 있는 실정이다. 또 중처법 제정 후 급증하는 안전인력 수요와 인건비 상승으로 중소기업들이 전문인력을 확보하는 데 상당한 어려움을 겪고 있다. 중대재해 예방과 중소기업 지원을 위한 정부의 역할이 커지고 있으나, 산재예방 사업에 대한

정부지원이 현저하게 미흡한 실정이다.

따라서 산재예방에 대한 지원·관리가 절실히 필요한 소규모 사업장에 예산과 행정력을 집중하여 산재예방 효과를 극대화하여야 할 것이다. 소규모 사업장의 법규 준수 능력을 고려한 안전관리지침서를 적극 발간·보급하고, 사업장 지원 목적의 감독정책을 수립하는 등 소규모 사업장에 실질적인 혜택을 줄 수 있는 다양한 안전관리 지원정책을 마련해야 한다.

구체적으로 중소기업(50인~299인)에 한해 안전관리자 자격요건을 일시적으로 완화(안전자격증 취득 → 관리감독자로서 경험 + 교육이수자)할 필요성이 있다. 특히 50인 미만 소규모 사업장에서 전문인력 신규채용 시 인건비 보조와 50인 미만 소규모 사업장에 공공안전보건관리자 지원 등도 검토가 필요하다. 또한 안전시설 교체 비용 지원 확대, 안전투자에 대한 세액공제 혜택 확대(중소기업 10% → 50%), 안전보건관리체계 구축 및 위험성평가 컨설팅, 안전보건교육(전문강사 지원 등) 등에 소요되는 지원예산 등을 대폭 확대할 필요성이 있다.

[표 9-5] 50인 미만 소규모 사업장 재해발생 비중

구 분	2010년	2015년	2019년
전체 재해자 수	98,620명	90,129명	109,242명
50인 미만 재해자 수(%)	79,785명 (80.9%)	73,549명 (81.6%)	83,678명 (76.6%)
전체 사고재해자 수	90,836명	82,210명	94,047명
50인 미만 사고재해자 수(%)	74,975명 (82.5%)	69,149명 (84.1%)	75,591명 (80.4%)

출처: 고용노동부 통계

5 노사참여형 산업안전보건 거버넌스 구축

현재 우리나라 산재예방 정책 및 사업은 정부 주도로 수립·결정되는 구조로 되어 있어 노사단체의 의견이 적극적으로 반영되기 어려운 상황이다. 산재예방은 어느 일방의 노력으로 해결될 수 없고, 노사가 함께 노력을 기울일 때 예방효과를 기대할 수 있다. 그러나 현행 산업안전보건 정책은 정부 주도로 진행되고 노사 참여는 보조적 수준에 그치는 것으로 평가된다. 산재보험 및 예방심의위원회 및 안전공단 이사회 등 주요 산업안전보건정책의 마련과 심의·의결 단계에서 노사가 참여하여 협의가 진행되나 그 의미는 형식적·보조적 의견수렴 정도이다. 정책은 정부가 주도하여 추진하는 형태가 지속되고 있다.

정부 주도 정책추진은 자칫 노사관계의 대립·갈등을 심화시키거나 소극적 참여를 초래할 수 있음을 인지하고, 이해당사자인 노사가 좀 더 적극적인 역할을 담당할 수 있도록 노사정의 책임과 역할을 균등하게 조정할 필요가 있다. 노사가 공감하지 못하거나 충분히 논의·검토하지 않은 법·제도의 개편은 현장의 반발을 초래할 수 있고, 안전보건 문제가 정치이념화되어 노사갈등이 악화되는 부작용도 발생되고 있다.

선진국의 경우 산재예방 정책 및 사업추진 결정을 노사단체, 민간전문기관과의 협의를 통해 결정하고 있음을 참조하여야 한다. 예컨대 영국의 경우 1975년 노사정이 대등하게 참여하는 보건안전위원회(HSC)를 설립하여 보건안전법의 합리적 집행방향을 논의하고, 주요 안전보건 정책 추진시 노사 의견을 반영할 수 있도록 운영하였으며, 2008년 보건안전청(HSE) 이사회로 통합·재구성된 이후에도 노사정이 주도하는 운영방식을 유지하고 있다.

독일의 경우는 연방, 주정부 및 BGs이 대표 각 3인, 사업주와 근로자 대표(고문 자격) 각 3인으로 구성된 산업안전보건위원회(NAK)에서 핵심 산업안전보건 전략이 마련되고 있으며, 미국의 경우는 정책 수립 시 OSHA에 설치된 상설 전문가위원회에 노사대표 동수로 참여하여 자문역할을 하고 있다. 따라서 정부의 산업안전보건정책 심의·의결, 공단의 산재예방 사업계획 마련 단계에서 노사가 적극 참여하여 정책(사업)의 완성도와 실현가능성을 높일 수 있도록 거버넌스 구조의 개편방안을 모색해야 한다.

한편 중대재해를 효과적으로 감소시키기 위해서는 산재예방의 실질적 이행주체인 노사 및 업종별 단체의 역할이 중요하나 현재는 노사가 주도적으로 진행하는 실질적인 예방사업이나 활동은 찾아보기 어려운 실정이다. 현행 예방사업은 정부 및 공단 주도하에 추진되고 있는데, 현재 산재감소 효과는 크지 않고 한계에 도달한 실정이다. 따라서 기존 공

단 중심의 사업에서 벗어나 산재예방 이행주체인 노사단체가 주도적으로 예방사업을 추진할 필요성이 있으며, 이에 대한 정부의 적극적 지원이 필요하다.

6 사업장 전구성원의 참여를 통한 안전문화 정착 필요

안전문화가 생산현장에 깊이 뿌리를 내리지 못한 점이 산재가 다발하는 주요 원인 중 하나이다. 우리사회는 짧은 기간 압축적인 경제발전을 이루었지만, 상대적으로 산업전반의 안전문화 정착은 경제발전 수준을 따라가지 못했다고 볼 수 있다. 한국직업능력개발원(2014년)의 ‘취업자의 안전의식 국제비교’ 보고서에 따르면, 우리나라 사업장 구성원의 안전의식 수준이 OECD 국가들 가운데 매우 낮은 수준(15개국 중 한국은 안전체감도는 13위, 안전중시도는 12위)인 것으로 나타났다. 안전을 중시하는 안전문화가 현장에 뿌리 내리지 않는 상황에서 한국의 산재문제가 획기적으로 개선되기는 어려울 것으로 보인다. 산업재해의 주요 발생 원인은 규제 미비보다는 기본적인 안전수칙 미준수임에도 재발방지 대책으로 또 다른 규제를 신설하는 방식의 접근법이 반복되고 있는 것은 문제이다.

재해발생에 대한 사업주의 책임 및 개선노력이 필요한 것은 당연하지만, 산재발생에 대한 모든 책임과 처벌을 경영책임자에게만 집중시키는 것은 결코 산재예방을 위해 바람직한 방법이라 할 수 없다. 각 주체들이 합리적인 책임과 역할을 다하도록 법·제도를 운영하는 것이 필요하다.

일각에서는 휴먼에러 가능성까지 감안한 사업주의 안전관리 노력이 필요하다고 강조하지만, 대다수 사고의 일차적 원인은 근로자의 부주의에서 비롯되고, 이를 개선하지 않고서는 근본적인 사고예방에 한계가 있다.

전체 사고성 재해의 80% 이상을 점유하고 있는 떨어짐, 끼임 등의 재래형 사고는 근로자가 안전수칙 준수, 안전행동을 실천할 경우 충분히 예방할 수 있는 재해형태임에도 불구하고 좀처럼 줄지 않고 있다. 또한 근로자에게 보호구 착용 등 단순한 수준의 안전보건 의무를 부여할 뿐, 높은 수준의 안전의식을 함양하기 위한 체계적 접근방식이 부족하여 현장 안전관리에 어려움이 크다. 따라서 근로자 안전의식 실태 및 문제점을 보다 면밀하게 검토할 수 있는 정부 및 공단 차원의 연구용역을 지속 추진하고, 연구결과를 근거로 합리적인 근로자 안전보건의무를 법령에 반영함과 함께 다양한 안전의식 제고사업을 검토·추진해야 할 것이다.

제4절

중대재해처벌법 개선 방향

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

중대재해처벌법(이하 중처법)이 2022년 1월 27일부터 전격 시행되고 있다. 경영책임자에 대한 처벌강화만으로 결코 산업재해를 감소시킬 수 없다는 것이 많은 전문가들의 공통된 지적이고, 안전선진국의 사례에서도 입증된 바이다. 처벌보다 산업안전 행정시스템의 전문성 확보 등 예방행정의 역량 강화가 시급히 선결되어야 할 과제임에도 이에 대한 논의는 없이 정치적 상황만을 고려하여 법률안이 제정된 것이다. 중처법은 유족의 단식농성 및 노동·시민단체의 강력한 요구와 정치적 논리에 의해 제정법임에도 불구하고 본회의 통과라는 기한에 쫓겨 충분한 논의와 검토과정 없이 졸속으로 제정되어 법률의 절차·내용·효과성에 많은 한계점을 가지고 있다. 법률 제정 당시 법무부, 법원행정처 및 관계부처 등의 다양한 조항에 대한 위헌성 문제제기 등 많은 논란이 있었음에도 불구하고 위헌소지가 아주 큰 사업주와 경영책임자 등의 유해위험방지의무(박주민 의원안, 강은미 의원안), 인과관계 추정 조항(박주민 의원안: 증거인멸·현장훼손 및 과거재해발생사실 등 인과관계추정과 무관한 사항) 등 일부규정만 삭제되고, 많은 조항들이 충분한 검토 없이 입법화되었다. 현행 최고 수준인 산안법에 더하여 전세계적으로 유례없는 법률이 제정된 것이다. 중처법의 모델이 된 영국의 법인과실치사법의 경우 법인에 대해 벌금형만 규정하고 있는데, 동법은 경영책임자에 대한 가혹한 형벌과 벌금, 그리고 징벌적 배상제 등을 규정하고 있다.

경영계는 최고경영층의 산재예방에 대한 관심과 투자확대 등 기업의 안전관리 강화 필요성에는 적극 공감하나, 우리나라 산안법의 책임범위 및 처벌수준이 세계 어느 나라보다 높은 상황에서 또다시 엄벌만능주의적 법이 도입된 것은 과도한 처사라고 생각한다. 처벌의 과도성에도 불구하고 중처법상 불명확한 개념이 다수 존재하고, 특히 경영책임자의 안전확보 의무와 관련된 내용 중 많은 부분이 포괄적이고 모호하다. 이에 예방의지가 우수한 사업장에서조차 누가 어떤 의무를 어디까지 이행하여야 하는지 상당한 어려움을 겪고 있으며 예기치 않은 중대재해 발생 시 처벌의 공포에서 자유롭지 못한 것이 현실이다.

동 법률이 금년 초부터 시행되었지만 아직까지 뚜렷한 산재감소 효과는 나타나지 않고

있다. 특히 대부분의 사망사고가 발생하는 50인 미만 사업장에 해당법이 '24년부터 적용될 시 중소기업은 감당하기 어려운 경영환경에 처하게 될 것이다. 이러한 관점에서 중처법은 헌법상 책임주의 및 평등의 원칙, 명확성의 원칙에 모두 위배될 소지가 다분하다. 중대재해 예방의 실효성을 높이고 법 적용과 관련한 소모적 논란이 발생하지 않도록 하루속히 입법보완이 이루어져야 할 것이다.

1 책임주의 및 평등의 원칙 위배

산업안전보건법(이하 산안법)보다 가중처벌할 규범적 근거 없이 경영책임자를 엄벌에 처하는 것은 형법체계상의 정당성과 균형을 상실한 것으로 헌법의 기본원리인 평등원칙에 위배될 소지가 크다. 중처법이 산안법보다 중하게 처벌규정을 두기 위해서는 죄질과 비난 가능성 등 보다 강한 처벌의 규범적 근거가 필요한데, 보호법의 측면에서 실제로는 산안법의 내용과 동일·유사하거나 오히려 불법의 정도나 비난 가능성이 산안법보다 약한 경우도 많다.

구체적으로 안전보건관리체계 구축, 재발방지 대책의 수립, 개선·시정 명령 이행조치 의무내용은 산안법상 사업주가 준수해야 하는 규정으로 위반의 정도가 다르지 않다. 또한 중처법 '중대산업재해'의 정의 중 사망의 경우는 산안법상 중대재해와 동일하게 '사망자 1명 이상 발생'으로 규정하고 있으나, 직업성 질병의 경우는 산안법(부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생한 경우)보다 대폭 완화시켜 '1년 이내에 3명 이상 발생한 경우'로 규정하고 있으며, 산안법에서 규정한 중증도 규정도 없다.

경영책임자 의무 중 ▲안전보건관리체계 구축(위험성평가 실시, 전문인력 배치, 산업안전보건위원회 및 안전보건협의체 구성·운영, 도급·용역·위탁 시 평가 기준 마련), ▲재발방지 대책의 수립은 산안법상 처벌이 없거나 과태료 수준의 위법행위로, 1년 이상 징역형을 부과하는 것은 매우 과도하며, 가중처벌의 규범적 근거로 매우 미약하다.

양법간에 경영책임자라는 신분의 차이로 가중처벌의 근거를 주장할 수 있으나, 경영책임자가 기업경영을 총괄한다는 이유만으로 법 위반 행위자보다 더욱 무겁게 형사처벌하는 것은 형벌체계 형평성에 부합하지 않는다. 교사나 방조가 아닌 경우에는 주의감독 소홀에 따른 책임만 지는 것이 타당하다. 그리고 중소기업의 경우 중대재해 발생 시 경영책

입자가 행위자가 되어 산안법 위반으로 형사처벌되는 사례가 많고, 대기업에서도 그런 경우가 발생하기도 한다는 점을 고려할 때 신분에 있어서 양법 간의 차이가 있다고 보기는 어렵다.

한편 도급, 용역, 위탁을 맡긴 경영책임자와 직접 계약관계가 없는 제3자의 종사자에 대해서까지 제3자와 동일한 의무를 부여하고 위반 시 동일하게 처벌하는 것은 책임주의 원칙에 위배된다. 원청도 하청의 사고예방에 일정 부분 책임이 있으나 도급을 준 원청의 책임이 해당 근로자와 직접 계약을 맺고 관리·감독을 하고 있는 하청과 동일할 수는 없다. 제3자의 종사자가 특수형태근로종사자인 경우는 계약관계가 없고 지휘·감독도 할 수 없는 원청이 하청을 대신하여 안전·보건 조치를 모두 준수하는 것은 원천적으로 불가능하다.

특히 안전보건관리체계의 구축 및 이행조치는 하청이 직접 이행하여야 하는 의무이며, 이를 원청이 준수한 경우 불법파견으로 해석될 수 있다. 또한 재발방지 대책의 수립 및 이행조치, 개선·시정 명령 사항 이행조치도 하청이 직접 수행해야 할 의무이며, 원청의 역할로 부적합하다. 현행 산안법은 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받은 사업주에게는 근로자와 다른 별도의 의무와 책임을 부여하고 있다는 점도 지적하지 않을 수 없다.

한편, 중처법은 50인 미만 사업장에 대해 적용시기를 유예하고 있어, 원청사업장 내에서 법을 위반한 50인 미만 하청기업의 경영책임자는 처벌하지 않으면서 원청만 처벌받게 되는 형평성 문제도 발생하고 있다.

2 불명확하고 모호한 규정 다수 산재

첫째, 중처법 법 제2조 제9호에 따르면 경영책임자는 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’ 또는 ‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’으로 규정하고 있으나, 법률 내용만으로는 의무주체를 파악하기가 어렵다. 법률규정상 경영책임자가 누구인지 불명확하며, 특히 ‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’은 통상의 판단 능력을 가진 일반인이 판단하기 매우 어려운 실정이다. 정의규정은 법률에 시행령 위임규정이 없어 보다 구체적인 내용은 정부 해설서를 참고하고 있으나, 해설서는 법적 구속력이 없을 뿐 아니라 내용 또한 불명확하다.

고용부는 해설서에 경영책임자를 특정하면서 최종적인 의사결정권을 행사하는 등 법 제정 취지에 부합하는 자를 경영책임자로 선임한 경우에도 ‘사업대표’가 중처법상 의무 주체 및 처벌대상에서 면제되지 않는 듯한 설명을 하고 있다. ‘사업대표’와 ‘이에 준하는 자’ 모두가 경영책임자에 해당한다고 해석하는 것은 법 제정 취지와 문언적 의미를 벗어난 정부의 자의적 판단일 뿐이다.

법문에서 ‘또는’이라는 표현을 통해 명시적으로 규정하였으나 선택적 의미로 해석하지 않을 경우, 범죄구성요건을 유추하여 적용하는 것과 같은 결과를 초래하게 되어 죄형법정주의 원칙에 위배 될 수 있다. 형벌법규의 해석 및 적용은 엄격하게 적용하여야 하므로, 문언의 가능한 의미를 피고인에게 불리한 방향으로 유추해석하거나 지나치게 확장해석해서는 안 된다. 법 문언의 가능한 의미를 넘는 해석은 국민의 법률에 대한 예측 가능성을 보장할 수 없을 뿐만 아니라, 형법 해석에서는 결코 허용될 수 없다.

국회 법안심사 논의과정에서 원안인 ‘및’에서 ‘또는’으로 수정된 이유가 형법상 책임주의 원칙에 따라 실질적으로 책임을 질 수 있는 사람이 경영책임자의 역할을 수행해야 한다는 취지였음을 다시 한 번 언급한다.

둘째, 경영책임자의 4가지 안전보건확보의무 모두 법률상 모호하고 불명확하여, 어느 범위까지 경영책임자가 의무를 이행하여야 법 준수로 인정되는지 알 수 없다. 안전보건관리체계 구축 및 이행에 관한 조치(법 제4조 제1항 제1호)와 안전보건 관계법령에 따른 의무행에 필요한 관리상의 조치(법 제4조 제1항 제4호)는 시행령에 그 구체적인 내용을 위임하고 있으나, 법률규정 자체만으로 그 표현이 지나치게 광범위하고, 준수해야 할 내용을 구체적으로 예측할 수 없으며, 행정부의 자의적 행정입법을 초래할 여지가 커, 헌법상 포괄위임금지 원칙 및 명확성 원칙에 위배된다.

한편 범죄의 구성요건인 ‘안전·보건 관계 법령’을 정하지 않은 채 법이 시행되어 모호하고 불명확한 기준에 따른 현장 혼란이 심각하다. 정부 해설서에는 관련 법령 10개를 예시하고 있으나, 해설서는 법적 구속력이 없고, 또한 예시형태로 규정되어 있을 뿐이다. 일반적으로 사업장에서 관리하고 있는 안전·보건 관련 법률만 좁게 보더라도 30개가 넘고, 여기에 안전·보건과 관련성이 낮은 근로기준법도 포함되는지 불명확하다.

법 제4조 제1항 제2호 재발방지 대책수립 및 이행조치는 이미 산안법 제15조 제1항 제6호(산업재해의 원인조사 및 재발 방지대책 수립에 관한 사항)에 규정된 내용으로, 동일한 내용에 대해 의무주체가 충돌하는 문제가 발생한다. 또한 산안법은 결과적 가중범의

대상으로 규정하지 않고 의무위반 시 500만 원 이하의 과태료에 처하고 있는데, 중처법은 아무런 규범적 근거없이 중벌의 대상으로 하고 있어 평등의 원칙 및 과잉금지의 원칙에 위배된다.

또한 고용부는 해설서를 통해 재해범위에 경미한 재해(반복 발생)도 포함된다고 설명하였으나, 모든 재해에 대해 원인 분석과 재발방지 대책 수립 및 이행조치 의무를 부여하는 것은 경영책임자의 의무로 적절치 않다. 경영책임자의 법 위반과 관련 없이 발생하는 경미한 재해(찢림, 베임 등)가 반복될 수도 있으며, 재해에는 산업재해 외에 자연재해, 교통재해, 코로나19와 같은 감염병, 과로·스트레스에 의한 질병 등 다양한 유형이 포함되는데, 이러한 재해에 대해서까지 경영책임자에게 재발방지대책 수립 의무를 부여하는 것은 과도하다.

법 제4조 제1항 제3호의 개선·시정명령 등의 이행조치 사항도 산업안전보건법을 비롯한 대부분의 안전보건관계법에서 이미 규정하고 있는 사항이며, 해당 법률들에서 결과적 가중벌의 대상으로 규정하지 않음에도 중처법은 아무런 규범적 근거 없이 중벌의 대상으로 삼고 있어, 평등의 원칙 및 과잉금지원칙에 위배된다.

셋째, 경영책임자의 안전보건확보의무와 관련하여 ‘실질적으로 지배·운영·관리하는’의 범위(제4조, 제5조, 제9조)가 지나치게 불분명하며, 제3자에 대한 의무주체가 복수인 경우 구체적인 의무범위를 파악할 수 없다.

도급, 용역, 위탁의 정의규정이 없고, 원청의 책임범위를 ‘그 시설, 장비, 장소 등에 대해 실질적으로 지배·운영·관리하는 경우’로 규정하고 있어, 원청의 책임범위가 지나치게 확장될 가능성이 크다. 제3자의 종사자 안전보건조치에 대한 의무주체가 복수로 존재하는 경우(시설, 장비, 장소에 대해 소유자와 운영자가 다른 경우, 소유자·관리자·운영자가 별도로 있는 경우)가 있으며, 이러한 경우 누가 어느 수준(범위)까지 의무를 이행해야 하는지 알 수 없다.

3 과잉금지 원칙 위배

기본 과실범 형태의 산재사고에 대해 하한형의 유기징역(1년 이상) 부과는 과잉금지 원칙에 위배될 소지가 많다. 중처법은 의무위반 사항에 대한 처벌 없이 하한형의 징역형을 부과하는데 이는 형법상 고의범에 해당하는 범죄행위에 부과하는 형량이다. 현재 중대재

해 발생 시 적용되는 형법의 업무상과실치사상죄(형법 §268)의 경우 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처하고 있음을 고려하면 동 법의 형량은 불법의 정도, 비난가능성 등에 비해 지나치게 과도하다. 또한 단지 경영책임자라는 신분에 있다는 이유만으로 직접적인 의무위반을 한 행위자보다 처벌을 중하게 하는 것은 타당하지 않다. 산재사고는 대부분 다양하고 복잡한 원인이 상호연계되어 발생한다. 위 조항은 조직의 모든 구성원이 유해위험방지의무를 진다는 안전보건의 기본원칙과도 부합하지 않는다. 사망사고 방지를 위해 안전에 대한 사업주 및 경영책임자의 경각심을 높이기 위한 취지일지라도 형벌의 지나친 강화는 법 체계적으로 정당치 않다.

4 징벌적 손해배상제의 문제점

경영책임자와 법인에게 과도한 형사책임과 벌금 부과 외에 징벌적 손해배상 책임(손해액의 5배 이내)까지 묻는 것은 과잉입법이다. 징벌적 손해배상제도는 책임주의 원칙을 근간으로 하는 우리나라 손해배상체제와 맞지 않으며, 현재도 민·형사상 책임을 지고 있는 상황에서 법인에게 형벌 기능을 하는 징벌적 손해배상 책임까지 묻는 것은 과도하다. 징벌적 손해배상은 형사처벌이 어려운 행위에 대한 제재 기능을 대체하기 위한 예외적인 제도이며, 외국 입법례에서 산업재해에 적용된 사례는 없다. 징벌적 손해배상은 고의나 의도적으로 타인의 권리를 침해하는 위법행위에 대해 인정될 수 있는데, 산업재해 사망은 경영책임자가 의도적으로 일으키는 사건이 아니기 때문에 징벌적 손해배상의 대상이 아니다. 또한 5배 이내의 손해배상은 실질손해를 넘어서는 배상을 강제하는 것으로, 손해배상 범위를 인과관계가 있는 손해만으로 규정하고 있는 민법상 '실손해배상의 원칙'에 위배된다. 민사소송에 관한 손해배상 책임은 현실적으로 피해자에게 발생한 손해의 전보로, 배상범위는 피해자에게 발생한 손해를 넘어설 수 없다는 것이 배상법의 기본원리이다. 피해자의 실질손해를 넘어서는 5배 이내의 배상강제에 대한 논리적 근거도 없으며, 징벌적 손해배상제를 도입한 국내 일부 개별법(제조물책임법, 특허법, 공정거래법, 하도급법 등)에서도 통상 손해배상의 범위를 피해자가 입은 손해액의 3배를 한도로 하고 있다. 동 법의 시행으로 인해 향후 거액의 배상급 지급을 기대한 무분별한 소송남발, 소송증가에 따른 사회적 비용 낭비, 배상급 지급에 따른 비용부담 증가 등이 발생할 것으로 우려된다.

5 향후 개정 방향

이상과 같이 중대재해처벌법은 법리적으로도, 실제적인 산재감소의 효과성 측면에서도 많은 문제가 있다. 현재 많은 기업들이 중처법상 의무인 안전보건관리체계를 구축·개선하기 위해 안전투자를 늘리는 등 중대재해 예방에 힘쓰고 있으나, 경영책임자 의무내용 및 책임범위 등의 불명확성으로 인해 법 준수에 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다.

경총에서 실시한 설문조사 결과에 따르면 중처법 제정 이후 안전에 대한 경영자의 인식이 제고되고 안전투자를 늘린 기업이 대폭 증가하는 등 많은 기업들이 중대재해 예방을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 그러나 응답기업 10곳 중 8곳이 법 개정이 필요하다고 응답하였으며, ‘경영책임자(원청)의 의무내용 및 책임범위 구체화’가 가장 시급하다고 답했다. 중처법은 심도 있는 논의과정 없이 성급히 제정되어 많은 문제점을 가지고 있는 만큼, 시급히 입법보완이 이뤄져야 한다.

무엇보다 과도한 처벌의 부작용을 줄이고 기업의 법 준수도 제고를 통해 중대재해 예방 효과를 높일 수 있도록 법률을 개정해야 한다. 1년 이상 징역형 규정을 삭제하고 경제벌 부과방식으로 전환하여야 할 것이며, 경영책임자 범위 및 의무내용, 원청의 책임범위 등 불명확한 규정에 대한 구체화 및 시행령 위임규정 신설 등이 필요하다. 법률 개정은 일정 부분 시일이 소요되는 점을 고려하여, 당장의 현장 혼란 해소를 위해 시행령이라도 신속히 개정되어야 한다.

제4부

법과 행정

제10장 산업안전보건 법제사: 산업안전보건법과
산업재해보상보험법을 중심으로

제11장 행정 구조: 문제점과 혁신방안

제12장 법원과 판례

제 10 장

산업안전보건 법제사: 산업안전보건법과 산업재해보상보험법을 중심으로

전형배

제1절 법제사 서술의 방법

제2절 산업안전보건 법제의 역사

제3절 산업재해보상보험 법제의 역사

제4절 법제 개정의 과제

이 장에서는 노동건강과 관련해 핵심이 되는 법률 두 개를 중심으로 법의 구조와 내용이 어떻게 변화해 왔는지를 개괄한다. 법률은 앞 장들에서 검토한 현황과 의제, 행위자의 상호작용의 결과물이라고 할 수 있다.

제 1절 법제사 서술의 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일하는 사람의 안전과 건강 보호를 목적으로 하는 산업안전보건법은 크게 3가지 요소를 담고 있다. 먼저, 사업주의 의무에 관한 규범적 선언을 한다. 사업주의 의무는 산업안전보건법의 보호대상 문제와 연결되어 있다. 다음으로, 사업장 안전보건체제에 대한 규정을 담고 있다. 안전보건체제는 사업주가 스스로 설계·운영하는데 그 과정에서 외부 전문기관의 도움을 받을 수 있다. 끝으로 국가의 책무이다. 국가는 사업주의 적정한 안전보건관리를 지원하고 강행적 법령의 준수를 감독하는 역할을 한다. 우리나라 산업안전보건법과 제도의 역사는 이런 요소를 구체화하고 합리화하여 현장 작동성을 높이려는 것이었다. 이 장에서는 법제 변화의 시기를 근로기준법 제정(1953년), 산업안전보건법 제정(1981년), 그리고 2차례에 걸친 산업안전보건법 전부개정(1990년, 2019년)을 기준으로 나누어 서술하였다.

산업안전보건법이 산재예방을 위한 법이라면 산업재해보상보험법은 이미 발생한 산업재해의 피해자인 재해자를 보호하는 법이다. 보호의 방법은 업무상 재해에 대한 신속하고 공정한 보상과 재해자의 재활 및 사회복귀 촉진이다. 현행 산업재해보상보험법 제1조 목적 규정은 이런 내용을 잘 반영하고 있다. 산업재해보상보험법의 개정 역사는 보상의 대상과 범위 확대와 재해자의 재활과 복귀를 위한 제도 개선의 역사라고 할 수 있다. 법률이 적용되는 사업의 범위를 넓혀가고, 보상의 대상도 사업주와 직접 근로계약을 체결한 근로자에서 특수형태근로자, 나아가 영세사업주를 보호하는 제도로 확대된다. 아울러, 재해자의 치료와 생활 안정을 넘어서 부상이나 질병을 치료하고 직장과 사회로 돌아가서 활동할 수 있도록 하는 지원도 강화된다. 이 장은 법제 변화의 시기를 근로기준법 제정(1953년), 산업재해보상보험법 제정(1963년), 산업재해보상보험법 전부개정(2007년)을 기준으로 나누어 서술하고, 개정 사항은 적용범위, 보험급여, 재활과 사회복귀, 보험행정과 분쟁해결로 나누어 정리하였다.

제2절

산업안전보건 법제의 역사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 근로기준법의 시기

1981년 산업안전보건법이 제정(법률 제286호)되기 전에는 근로기준법의 일부로서 산업안전보건이 규율되었다. 현재 근로기준법 제76조는 안전보건이라는 제목 아래에 “근로자의 안전과 보건에 관해서는 「산업안전보건법」에서 정하는 바에 따른다.”라고 규정하여 법제사의 흔적을 보여주고 있다.

가. 제정 근로기준법

근로기준법은 1953년 5월 10일에 제정되어 같은 해 8월 9일부터 시행되었다. 제정 근로기준법 제6장(제64조부터 제73조)이 안전과 보건에 관한 규정을 담고 있다. 10개의 조문으로 구성된 간략한 안전보건규정에는 사용자의 안전보건조치의무(제64조부터 제65조),²⁷⁾ 위험 기계·기구의 인가(제66조), 유해물의 관리(제67조), 위험작업물의 취업제한(제68조), 안전위생교육(제69조), 병자의 취업금지(제70조), 건강진단(제71조), 안전관리자와 보건관리자(제72조), 감독상의 행정조치(제73조)가 있었다.

보호대상이 근로기준법이 정하는 근로자, 즉 사용자와 직접 근로계약을 체결하고 근로를 제공하는 자로 매우 협소하게 규정되어 있었다. 사용자의 안전보건조치의무의 구체적 내용은 대통령령에 위임하였으나 실제로는 보건사회부령인 근로보건관리규칙(1961년 제정)과 안전관리규칙(1962년 제정)에 해당 내용이 규정되어 있었다. 이 관리규칙은 1969년 대통령령으로 변경된다. 감독상의 조치는 사회부를 담당 행정기관으로 규정하고 있었고 사회부는 작업중지명령, 시정조치 등을 할 수 있었다. 제정 근로기준법은 1974년 근로기준법의 해당 내용이 개정될 때까지 큰 변화 없이 유지되었다. 다만, 근로자 참여의 핵심 기구인 산업안전보건위원회는 1965년 보건사회부령 제57호인 「산업안전보건위원회 규정」으로 입법되었다. 이 규정은 1981년 산업안전보건법을 제정하면서 법률 수준으

27) 이 때는 근로기준법의 용례에 따라 사업주가 아니라 사용자라는 용어를 사용하였다.

로 승격된다. 사업장 위험성평가에 관한 기본 철학이나 원칙을 규정하고는 있지 않지만, 위험성평가 결과에 따라 시행되어야 하는 개별적 조치는 사업주 의무의 일부로서 산재하여 규정되고 있었다고 평가할 수 있다.

나. 1974년 개정 근로기준법과 1981년 개정 근로기준법

1974년 근로기준법의 일부 개정이 있었다. 다음 해 1월 1일에 시행된 근로기준법 안전보건의 장(제6장)에서 볼 수 있는 가장 큰 변화는 주무 행정기관이 사회부에서 노동청으로 바뀐 것이다. 안전보건에 관한 실제적 규제가 변경된 것은 없었다. 법률 개정에 따라 위험 기계·기구의 인가, 안전관리자와 보건관리자의 증원 또는 해임, 감독상의 행정조치가 노동청장 명의로 이루어지게 되었다.

법령상의 큰 변화는 없었으나 안전보건 행정 조직상의 변화는 컸다. 노동청은 1963년 「정부조직법」 개정에서 따라 보건사회부 노동국을 보건사회부의 외청인 노동청으로 승격·발족시킨 것이다(노동부, 2006: 127). 산업안전보건 업무는 직제상 노동국 근로기준과의 업무로 관장하였다. 노동청 내에 독자적인 안전보건조직이 생긴 것은 1966년으로, 산업안전과가 신설되면서부터였다.

1974년 산재보험지방사무소와 직업안정소를 통합하여 노동청 34개소의 지방사무소를 신설한다. 한편, 1977년 국제노동기구(ILO)와 국제연합개발계획(UNDP)의 지원을 받아 노동청 산하기관으로 국립노동과학연구소가 설립되었다. 1987년에 설립된 한국산업안전보건공단의 전신이다. 국립노동과학연구소는 1980년부터 '노동과학지'를 연 4회 발행하여 연구소의 연구성과를 확산하고자 하였다.

1981년에 근로기준법의 일부 개정이 있었는데 이 개정에서도 규제 내용이 변경되거나 신설된 것은 없었다. 행정처분 등의 주체가 기존의 노동청에서 노동부장관으로 변경된 정도였다. 이는 그 사이에 있었던 직제 변화를 반영한 것이다. 1979년 노동청 직제 개정으로 국 단위의 산업안전관이 신설되었고 근로기준관 아래에 있었던 산업안전 업무가 산업안전관으로 이관되었다. 그러나 1981년 노동청이 노동부로 승격되면서 산업안전관 제도는 폐지되고 산업안전보건업무는 다시 근로기준국 소관 업무가 되었다.

2 산업안전보건법의 시기

가. 제정 산업안전보건법과 제도의 변화

1981년 산업안전보건법을 제정(법률 제3532호)하면서 근로기준법 중 안전과 보건에 관한 규정이 삭제된다. 새로 제정된 법률은 별칙을 포함하여 총 48조로 구성되었다. 종전 근로기준법에 들어 있던 내용과 비교하면 사용자 대신 ‘사업주’라는 용어를 정의하였고, ‘사업장’ 개념이 도입되었다. 다만, 사용자에서 사업주로의 용어 변경이 실무상 큰 변화를 가져오지는 않았다. 여기에 보태어 사업주의 일반적 의무(제4조), 근로자의 의무(제5조), 산업안전보건정책심의회(제6조) 등이 총칙의 내용으로 들어오고, 사업장 안전보건관리 체제에 안전보건관리책임자(제12조), 안전관리자와 보건관리자(제13조, 제14조), 안전보건총괄책임자(제15조), 산업안전보건위원회(제16조)를 규정하여 법률 수준에서 일반적으로 요구되던 사업장 안전보건기구의 기초를 마련하였다. 유해위험예방조치로 기술표준에 관한 규정(제21조), 도급사업에서 안전보건조치(제22조), 관리자 등의 교육(제24조), 유해물질의 사용제한과 표시(제28조, 제29조) 등이 법률에 새롭게 들어왔다. 보건관리에 관해서는 작업환경측정(제31조)을 규정하였고, 감독과 관련해서는 안전보건개선계획(제36조), 안전보건진단(제37조)을 규정하였다. 그 밖에 산업재해예방시설(제38조) 등 정부의 지원에 관한 내용이 보칙에 규정되었다. 법률 제정에 따라 1982년 시행령 및 시행규칙을 제정하고, 사업주의 안전보건조치(제17조, 제18조)의 내용을 구체화하는 산업안전에 관한 규정과 산업보건에 관한 규정을 정하였다.

법률의 제정 이유에 대해서는 “중화학공업의 추진 등 급격한 산업화에 따라 위험한 기계기구의 사용증가, 새로운 공법의 채용 등에 의한 산업재해의 대형화와 빈발, 유해물질의 대량 사용 및 작업환경의 다양화에 따른 직업병의 발생 증가에 효율적으로 대처하기 위하여 적극적·종합적인 산업안전보건관리에 필요한 위험방지기준을 확립하고 사업장 내 안전보건관리체제를 명확히 함과 동시에 사업주 및 전문단체의 자율적 활동을 촉진함으로써 산업재해를 효율적으로 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자의 안전, 보건을 증진·향상하게 하려는 것”이라고 간략하게 소개하고 있다.²⁸⁾ 그러나 제정 이유에 비추어 보면 제정 산업안전보건법은 안전보건에 관한 규제의 가장 기초적인 내용만을 담고 있어 법률의 취지를 실현하기에는 부족했다. 제정 법률은 1990년 전부개정이 있을 때

28) 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>).

까지 그 내용을 유지하였다.

법률의 보호대상은 근로기준법과 동일하게 사업주가 직접 고용한 근로자에 한정되었고, 이에 따라 도급관계에서 수급인 사업주 소속 근로자의 안전보건에 대해서는 도급인 사업주가 책임을 부담하지 않았다. 사망사고에 대해서는 사업주를 처벌하는 규정이 존재하지 않았다. 따라서 작업 중 일어난 사망사고에 대해서는 중간관리자의 형법상 업무상과실치사죄 적용만이 문제 되었다. 다만, 안전보건조치의무 위반 자체에 대한 처벌은 가능하여 2년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금을 규정하고 있었다(제44조). 아울러, 벌칙의 유형은 징역 또는 벌금형으로 현재의 산업안전보건법과 비교하면 과태료나 과징금 규정이 없었다는 특징이 있다. 화학물질 노출에 관한 위험성평가와 밀접한 관련이 있는 작업환경측정제도가 입법되면서 측정 업무를 위하여 1984년부터 산업위생관리기사 자격시험이 신설되었고 1985년에는 산업위생기술사제도를 도입하였다. 아울러 민간 안전보건 전문기관으로 대한산업안전협회, 대한산업보건협회, 한국건설안전기술협회, 한국특수건강진단기술협회 등이 1980년대 초부터 법률이 요구하는 각종 사업주의 의무 이행에 큰 도움을 주었다. 1988년에는 예방의학 분야에서 독립한 대한산업의학회가 창립하였다.

1980년대는 법률 규정 자체의 변화보다는 법률 제정과 관련한 행정제도의 기초를 닦는 활동이 많았다. 앞서 언급한 대로 노동청이 1981년 노동부로 승격되었고 산업안전보건에 관한 업무는 근로기준국 산하의 산업안전과에서 담당하였다. 1982년에는 「공무원 임용령」이 개정되면서 정원 309명의 근로감독관 직렬이 신설되었다. 민주화 투쟁이 한창이던 1987년에는 지방노동사무소를 서울, 인천, 대전, 대구, 광주, 부산의 6개 지방노동청으로 개청하고, 산하에 39개 지방노동관서를 두었다. 지방노동관서에는 산업안전보건 업무를 전담하는 산업안전과를 두었다. 산업안전업무를 담당하는 근로감독관은 237명이었다. 1983년에는 “산업재해예방 중장기계획(1983~1991년)”을 수립하였으나 계획 시행의 일관성이나 연속성 등은 담보되지 못했다. 산업재해예방 시설자금 용자 사업은 1984년부터 시행되어 지금까지 이어지고 있다.

서울 하계올림픽이 개최된 해인 1988년 1월, 17세의 문송면이 수은 중독으로 사망한 사건이 발생하고, 같은 해 7월에는 원진레이온 이황화탄소 집단 중독 사건이 발생하였다. 이를 계기로 ‘노동과건강연구회’ 등 산재예방 시민운동단체가 설립되었다. 민주화의 열기와 시민운동단체의 지속적인 노력의 결과, 1989년에 노동부에 산업안전보건 업무를

전담하는 산업안전국이 설치되었다. 1989년에는 국립노동과학연구소가 폐지되고 한국 산업안전공단법의 시행과 함께 한국산업안전공단이 신설된다. 1977년에 설립된 근로복지공사 산하에 산재병원인 창원병원(1979년), 동해병원(1983년), 순천병원(1985년), 반월병원(1986년)이 개원해 탄광지역과 공단지역의 보건사업을 수행하였다. 근로복지공사 내 진폐연구소를 설립한 것도 이즈음인 1984년이다.

나. 1990년 제1차(전부) 개정 산업안전보건법

1981년 산업안전보건법이 독립 법률로 제정된 후 약 9년이 지난 뒤 제1차이자 법률의 전부개정이 있었다. 전부개정임에도 개정 이유는 간략한데 인용하면 다음과 같다. “사업장 안전보건관리체제에 있어서의 제반 문제점을 해소하고 자율재해예방활동이 촉진될 수 있도록 하며, 산업재해예방사업을 효율적으로 추진하기 위하여 산업재해예방기금을 설치하여 산업재해의 감소와 근로자의 안전과 보건을 유지·증진시키려는 것임.”

1990년 개정으로 도입된 대표적 내용은 다음과 같다. 행정기관의 장이 사업장의 안전 및 보건에 관한 규제를 하고자 할 때에는 미리 노동부장관과 협의하도록 하여(제9조) 안전보건에 관한 일관된 규제를 도모하였다. 근로자대표에 대한 정의 규정을 도입하고(제2조 제4호) 근로자대표의 권한을 규정하였다. 그 권한은 정보제공청구권(제11조), 안전보건관리규정의 작성과 변경에 대한 의견진술권(제21조), 작업환경측정시 입회권(제42조), 안전보건개선계획 수립 시 의견진술권(제50조) 등이다. 그러나 근로자대표제도는 산업안전보건위원회와 더불어 근로자 참여 절차로 매우 중요한 역할을 하는데, 정작 근로자대표의 공정한 선출 절차 등에 대해서는 규정이 되지 못했고 상황은 지금도 마찬가지이다. 안전보건에 관한 사업장 최고규범이라고 할 수 있는 안전보건관리규정을 별도의 장으로 규정하였다(제3장, 제20조부터 제22조). 산업보건의 제도(제17조)가 신설된 것도 1990년 개정에서다. 그러나 법령상 산업보건의를 사업주가 직접 채용해야 하는 사례는 매우 드물었고 이는 지금도 마찬가지이다. 표준안전관리비제도(제30조)를 도입하였는데 안전관리비와 그 밖의 사업비 사이의 기준이 명확하지 않아 지금까지도 산업 범위에 관한 논란이 많다. 전체 근로자의 정기교육(제31조)을 도입하였는데 감독 시 사업주의 산업안전보건법 주요 위반 사례가 되고 있다. 건강진단제도가 특정 사업장의 보건관리만 하는 한계가 있어 사업장 변경에 따른 지속적 건강관리를 위하여 근로자가 이직을 하면 사업주가 건강관리수첩을 교부하도록 하였다(제44조). 화학물질관리도 강화되었는데 종전의 유해한 화

학물질의 제조 금지와 허가(제37조, 제38조)에 보태어 유해물질의 표시를 강화하고(제39조), 화학물질을 제조·수입하는 자의 유해성조사 의무를 규정하고(제40조), 사용 등을 하는 사업주의 자체조사 의무도 규정하였다(제41조). 그 밖에 유해위험작업에 종사하는 근로자의 근로시간을 1일 6시간, 1주 34시간으로 제한하였다(제46조).

산업재해예방기금 설치·운용에 관한 규정이 산업안전보건법에 들어간 것도 1990년 개정에서다. 산재예방기금 조문의 신설은 입법 취지에 대한 간략한 설명에도 포함될 만큼 행정상으로는 큰 비중이 있었다. 산재예방투자는 1973년에 제정된 「산업재해보상보험 특별회계법」이 시초인데 체계적인 투자를 시작한 것은 1988년부터이다. 산업안전보건법이 전부개정되면서 산재보험 지출총액의 5%로 고정 부담하는 정률제 방식이 채택되었다. 아울러 정부 일반회계에서도 산재예방사업 수행을 위해 매년 산재보험 지출예산 총액의 3% 범위에서 지원하도록 명시하고 있다. 위 규정들은 2001년 산업재해보상보험법에서 ‘산업재해보상보험 및 예방기금’으로 일원화되었다(윤조덕 외, 2003: 161). 그러나 기금 재원 대부분이 사업주가 부담하는 산재보험료이고 정부 일반회계 출연금이 매우 소규모라는 지적이 경영계를 중심으로 꾸준히 지적되고 있다.

다. 1993년(제2차 개정)부터 2019년(전부개정) 이전 까지

산업안전보건법은 제1차 개정 후 2018년까지 제35차에 걸친 개정이 있었다. 해당 기간의 개정은 산업안전보건법의 틀을 근본적으로 바꾼 것은 아니고, 기존 제도를 보완하고 개선하는 내용이었다. 내용을 주제별로 살펴보면 다음과 같다. 한편, 1997년 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」의 개정으로 산업안전보건에 관한 규제는 대폭 완화되었고 그 영향은 지금까지 미치고 있다.

(1) 근로자 참여

1995년 제4차 개정에서 산업안전보건위원회의 기능을 강화하여 당해 사업장의 안전과 보건에 관한 사항을 스스로 정할 수 있도록 규정하였다. 사업장 자율규제의 한 모습으로 이해할 수 있고 근로자참여를 확대한 조치로도 이해할 수 있다(제19조). 그러나 현실에서는 안전보건에 관한 노동조합의 활동이 왕성한 사업장이 아닌 곳에서는 활발한 산업안전보건위원회의 활동을 기대하기는 어려웠다. 1996년 제6차 개정에서는 근로자 1,000인 이상의 대형 사업장은 노사협의회와 분리 설치를 규정하였다. 산업안전보건위

원회 위원 활동을 이유로 불이익한 처우를 못하도록 한 규정이 신설된 것은 1997년 제8차 개정에서였다(제19조 제6항). 명예산업안전감독관제도가 도입된 것은 1996년 제6차 개정에서다. 그러나 근로자의 참여와 지원이라는 취지와는 달리 명예감독관의 권한 범위가 매우 협소하여 활성화되기는 어려웠다.

(2) 위험성평가와 화학물질 관리

1996년 제6차 개정에서 화학물질 위험성평가와 관련하여 물질안전보건자료 작성과 비치에 관한 규정을 신설하고(제41조), 공정안전보고서 제도를 도입하였다(제49조의2).²⁹⁾ 2002년 제13차 개정에서는 사업주가 신규화학물질을 양도 또는 제공하는 경우에 근로자의 건강장해방지를 위하여 조치하여야 할 사항을 기록한 서류를 함께 제공하도록 하였다(제40조 제5항). 2011년 제29차 개정에서는 물질안전보건자료의 작성·제공 및 경고 표시의 의무주체를 제조·수입, 사용, 운반 또는 저장하는 자에서 화학물질을 양도·제공하는 자로 변경하였다(제41조 제1항). 관련 정보를 생산 및 입수하는 자로 변경하여 제도 실효성을 높인 것이다. 2013년 제31차 개정에서는 고용노동부장관이 신규화학물질을 제조·수입하는 자 또는 사용하는 자에게 유해위험성조사를 명할 수 있는 근거를 마련하였다(제40조 제6항).

직업성 질병의 발병과 관련하여 역사조사의 법률적 근거를 마련한 것은 1999년 제9차 개정이었다(제43조의2). 제9차 개정에서 노동부장관에 대한 역학조사 요청권이 근로자 대표에게도 인정되었는데(제43조의2 제2항 신설) 2002년 제13차 개정에서 돌연 근로자 대표의 역학조사 요청권이 법률에서 삭제되었다(제43조의2 제2항 삭제). 2009년 제24차 개정에서는 노동부장관이 관련 기관에 역학조사에 필요한 정보를 요청할 수 있는 근거 규정을 마련하여 조사의 실효성을 높였다(제43조의2 제3항).

1999년 제9차 개정에서 근로자의 이직 시에만 발급되었던 건강관리수첩이 일정기간 이상 유해작업에 종사한 재직 중인 근로자에게도 발급될 수 있게 하였다(제44조).

한편, 위험성평가가 독자적인 제도로 규정된 것은 2013년 개정이었다(제41조의2). 그러나 사업장 안전보건관리의 기초로서 도입된 것이 아니라 사업주가 이행하여야 하는 여러 개별 제도 중 하나로 도입되었고 그나마 권고적 효력만이 있어 실효성은 크지 않았다.³⁰⁾

29) 1995년 산업안전지도사와 산업보건지도사 제도가 한 개의 장(제6장의2, 제52조의2부터 제52조의8)으로 도입되었으나 기존 안전보건관리 자격과 중복이 있는 등 실무상의 문제로 활성화되지는 못했다.

(3) 도급 관계

1996년 제6차 개정에서 도급인 사업주의 수급인 또는 수급인 근로자에 대한 시정요구권을 규정하였으나(제29조 제2항), 도급관계의 현실은 오히려 수급인이나 그의 근로자가 도급인 사업주에게 시정을 요구하여야 하는 상태였다. 2011년 제29차 개정에서는 건설공사와 같이 전문공정을 단계별로 도급하는 사업에 대해서 도급인이 산업재해 예방조치를 하도록 규정하였다(제29조 제1항 제2호). 이것은 대법원이 건설공사에서 비계해제작업을 전문건설업체에 도급 준 경우가 개정 전 법률에서 일부 도급이 아니라 전부 도급이라고 판단하면서 산업안전보건법 적용을 거부하자 이를 보완하고자 이루어졌다(대법원 2009. 5. 28. 선고 2008도7030 판결). 2013년³¹⁾ 제31차 개정에서는 화학물질을 다루는 도급을 한 경우 도급인 사업주가 수급인 사업주에게 관련 안전보건 정보를 제공하도록 규정하였다(제29조 제5항). 2017년 제34차 개정에서는 위 조항에 질식 및 붕괴 위험이 있는 작업에 대해서도 안전보건 정보를 제공하도록 하였다(제29조 제5항). 도급사업 중 전기공사나 전기통신공사와 혼재 작업이 이루어지는 때에는 안전보건조정자를 두도록 한 것도 2017년 제34차 개정에서다(제18조의2). 도급 관계에 관한 위와 같은 세부적 개정에도 불구하고 수급인 사업주 소속 근로자의 사망사고에 대하여 도급인 사업주가 직접 의무를 부담하는 규정 개정은 없었던 한계가 있었다.

(4) 벌칙 규정

2002년 제13차 개정에서 안전관리자의 선임, 산업안전보건위원회 설치, 작업환경측정 등의 의무불이행에 대하여 형벌에서 과태료로 전환하였다(제72조의 제1항, 제2항).³²⁾ 2006년 제16차 개정에서 업무정지에 갈음하는 과징금제도가 도입되었다(제15조의3). 이로써 산업안전보건법은 금전적 제재로서 벌금, 과태료, 과징금 등 3종의 제도를 모두 도입하게 된다. 산업안전보건법 제23조 제1항 내지 제3항(안전조치의무) 또는 제24조 제1항(보건조치의무)의 규정을 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 규정한 것이 2006년 제16차 개정이다. 이로써 산업안전보건법 위반의 사망사고에 대하여 중간관리자에게만 형법상 업무상과실치사죄로 처벌되던

30) 위험성평가가 사업장 안전보건관리의 핵심 제도로 자리매김한 것은 중대재해처벌법 시행령에서 경영책임자의 안전보건확보의무의 하나로 위험성평가를 규정하면서부터라고 평가할 수 있다(중대재해처벌법 시행령 제4조 제3호).

31) 근로자건강센터의 설치 근거를 법률에 규정한 것도 2013년 제32차 개정에서였다(제61조 제3호).

32) 이것은 해당 위반행위에 대하여 전과가 남는 형사처벌을 전과가 남지 않는 행정질서별로 전환·완화하는 의미가 있다.

실무를 극복하고 기업에 대하여 산업안전보건법 위반을 이유로 벌금형 처벌을 할 수 있는 계기를 마련하였다(제66조의2, 제71조). 그러나 기업 규모에 비교하여 벌금형 형량 자체가 낮아서 범죄예방 효과나 산재예방 효과에 대해서는 줄곧 논란이 계속되었다.

다. 2019년의 전부개정(제36차)

2019년 제36차 전부개정에서는 입법적 변화가 컸다. 종전 9장 구성의 법률을 12장으로 확대하는 외형 변화가 있었다. 주요 개정 내용은 다음과 같다. 특수형태근로종사자(개정안 제77조)와 배달종사자(개정안 제78조)를 법의 보호대상에 추가하였다. 근로자만을 보호대상으로 삼던 한계를 넘어선 최초의 입법이나 그 범위는 소극적이었다.³³⁾ 회사 대표이사의 산업재해 예방에 관한 책임 강화 방안으로 안전보건계획의 보고의무를 규정하였다(제14조). 근로자의 작업중지권을 명확히 하였다(제52조). 도급 관련 규제로 도급 금지(제58조) 범위를 확대하고 도급 승인제도를 두었다(제59조). 도급인 사업주의 산재예방책임을 강화하여 관계 수급인 사업주 소속 근로자에 대하여 직접 안전보건조치를 취할 의무를 부여하였다(제63조). 아울러 도급인 사업주의 의무위반에 따라 관계 수급인의 근로자가 사망하면 도급인 사업주가 직접 형사책임을 부담하도록 하였다(제168조 제1항). 물질안전보건자료 제도를 개선하였는데(제112조), 입법과정에서 영업비밀 보호가 논란이 되었다. 형벌에 수강명령제도가 도입되고(제175조 제1항), 양벌규정에서 법인에 대한 처벌 규정을 자연인 처벌 규정과 분리하여 법정형을 10억 원 이하의 벌금으로 높였다(제173조).

라. 2019년 전부개정 이후의 산업안전보건법

2020년 제36차 개정에서는 산업안전보건법의 안전보건 관련 주요 규정을 현장실습생에 적용하도록 하였다(제166조의2). 2021년 제40차 개정에서는 지방자치단체의 산업재해 예방 활동의 근거를 규정하였다(제4조의2, 제4조의3). 도급인 사업주에게 관계 수급인의 혼재 작업으로 인한 위험을 최소화하기 위하여 작업 시기·내용 및 보건조치 등을 확인 또는 조정하는 의무를 부여하였다(제64조).

33) 근본적으로 산업재해보상보험법의 개념을 빌려오면서 산업안전보건법에서는 고려할 여지가 없는 '전속성' 개념이 여전히 작동하는 문제가 있었다. 이 문제는 결국 중대재해처벌법이 보호대상을 종사자로 확대하면서 상당 부분 해소되는데 여전히 영세 소규모 사업장 적용 제외라는 문제를 안고 있다.

제3절

산업재해보상보험 법제의 역사

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 근로기준법의 시기

산업재해보상보험법이 제정되기 전에는 1953년에 제정된 근로기준법이 정부수립 이후 최초의 재해보상이라고 할 수 있다. 제정 근로기준법 제8장은 재해보상이라는 제목 아래 모두 16개 조문을 두었다. 16개 조문에는 요양보상(제78조), 휴업보상(제79조), 장해보상(제80조), 유족보상(제82조)의 초기 형태가 규정되어 있다. 아울러, 업무상의 부상, 질병 또는 사망의 인정, 요양의 방법, 보상금액의 결정, 기타 보상실시에 관하여 이의가 있는 자는 사회부에 대하여 심사 또는 사건의 중재를 청구할 수 있는 조문을 두고 있었다(제88조). 한편, 사회부의 심사 또는 중재를 하지 아니하거나 심사와 중재의 결과에 불복이 있는 자는 노동위원회의 심사 또는 중재를 청구할 수 있었다(제89조). 나아가 재해보상에 관한 사항에 대하여 민사소송을 제기함에는 원칙적으로 노동위원회의 심사 또는 중재를 거치도록 하였다(제90조 본문).

현재 근로기준법에도 사용자의 재해보상 규정은 여전히 존재한다. 산업재해보상보험법이 적용되지 않는 영역에서는 사용자 재해보상 책임의 근거가 되고, 업무상 재해의 인정기준 등에는 근로기준법의 관련 규정이 참조된다. 아울러, 근로기준법에 따른 재해보상을 받으면 산업재해보상보험법에 따른 보험급여가 조정된다(제80조 제3항).

2 제정 산업재해보상보험법

산업재해보상보험법은 1963년 11월 5일에 제정(법률 제1438호)되었다. 별칙을 포함하여 6개 장, 총 37개 조문으로 구성되어 있었다. 적용 범위는 근로자 500명 이상을 사용하는 광업과 제조업 사업장으로 제한되어 있었는데 적용 사업장은 이후 빠른 속도로 확대되었다. 보험급여는 11일 이상의 업무상 재해에 대하여 요양급여와 평균임금의 60%를 지급하는 휴업급여, 장해가 남은 때 일시금을 지급하는 장해급여가 규정되어 있었다(제9

조). 그러나 근로자가 고의 또는 중대한 과실로 인하여 보험급여의 사유가 되는 재해를 발생하게 한 때에는 보험급여를 제한할 수 있게 하여(제14조 제1항 제3호) 무과실책임이라는 사회보험의 원리와는 거리가 있는 제도를 도입하고 있었다.

한편, 보건사회부장관의 자문에 응하여 보험사업에 관한 중요사항을 심의하는 산업재해보상보험심의위원회를 두었다(제5조). 산재보험의 도입과 함께 제도의 안정적 운영을 위하여 1963년 「산업재해보상보험특별회계법」이 제정되어 산업재해보상보험특별회계가 설치되었다. 특별회계는 노동청장이 관리하는데(산업재해보상보험특별회계법 제2조), 보험료와 적립금에서 생기는 수입과 차입금 및 기타의 수입을 그 세입으로 하고 보험금, 보험료의 반환금, 보험시설비, 차입금의 상환금과 이자, 일시차입금의 이자, 사무비 및 기타의 비용을 그 세출로 하였다(산업재해보상보험특별회계법 제3조).

3 1970년(제1차 개정)부터 2004년(제16차 개정)까지

가. 적용 범위

산업재해보상보험법의 적용 범위는 그간 근로기준법의 적용을 받는 사업으로 제한하여오다가 1989년 제9차 개정에서 모든 사업으로 확대하여 영세사업주의 보험 가입이 가능해졌다(제4조). 다만, 대통령령으로 여전히 제외 사업장을 두고 있었다. 이후 1997년 제12차 개정에서 현장실습생에 대하여 산업재해보상보험법을 적용하도록 특례 규정을 신설하고(제105조의3), 해외파견자에 대한 적용 특례(제105조의2)를 도입하였다. 중소기업 사업주의 임의 가입을 허용한 것이 1999년 제14차 개정이었다(제105조의4). 근로자를 사용하지 않는 1인 사업주의 가입을 허용한 것은 2004년 제16차 개정 때였다(제105조의4 제1항).

나. 보험급여

(1) 급여의 내용

1981년 제5차 개정 때 요양급여 및 휴업급여를 지급하지 않는 기준을 휴업기간 7일 이내에서 3일 이내로 단축하였다(제9조의3).

1970년 제1차 개정에서 장해급여와 유족급여에 대하여 수급권자의 선택에 따라 일시보상 이외에 연금제도를 도입하였다(각 제9조의5, 제9조의6). 장해급여를 연금으로 수급하도록 유도하려고 연금을 선택하더라도 수급권자의 선택에 따라 그 연금의 최초의 1년분 또는 2년분을 선급할 수 있도록 하고, 연금 수급권자가 사망한 경우에 이미 지급한 연금합계액이 별표에 의한 장해보상일시금에 미달할 때에는 그 차액을 유족에게 일시금으로 지급하도록 개정하였다(제9조의5 제3항, 제4항). 1989년 제9차 개정에서는 노동능력을 완전히 상실한 장해등급의 근로자는 일시금이 아닌 장해보상연금만을 수급하도록 하고 수급권자의 선택에 따라 그 연금의 최초의 1년분 또는 2년분을 선급할 수 있고, 노동력을 완전히 상실한 때에는 그 연금의 최초의 1년분, 2년분, 3년분 또는 4년분을 선급할 수 있게 하였다(제9조의5 제2항, 제3항). 중증 장해근로자의 평생 생활보호를 도모하려는 취지였다.

1999년 제14차 개정에서는 유족급여는 유족연금을 원칙으로 하고, 유족보상일시금은 연금지급이 곤란한 경우로 제한하였다(제43조 제2항).

1982년 제6차 개정 때 주로 장기요양이 필요한 폐질³⁴⁾ 재해자를 보호하고자 상병보상 연금을 수급권자에게 추가로 지급하는 제도를 신설하였다(제9조의7). 아울러, 보험가입자의 고의 또는 과실로 업무상 재해가 발생하여 근로자가 대통령령이 정하는 장해등급에 해당하는 장해를 입은 경우에 장해급여 외에 수급권자가 민법에 의한 손해배상청구에 갈음하여 장해특별급여를 받을 수 있게 하였다(제10조).

1977년 제4차 개정에서 급여 수준의 실질적 보장을 위하여 보험급여의 산정에 있어서 그 근로자가 소속한 사업의 동일한 직종의 근로자에게 지급되는 통상임금이 변동된 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 평균임금을 증감할 수 있게 하였고(임금변동승용률제), 보험급여의 산정에 있어서 당해 근로자의 임금이 낮아 그 평균임금을 적용하는 것이 근로자의 보호에 부적당하다고 인정되는 경우에는 노동청장이 따로 정하는 금액을 당해 근로자의 평균임금으로 하도록 하였다(제9조 제4항, 제5항 본문).³⁵⁾ 휴업급여의 수준이 평균임금의 100분의 60에서 100분의 70으로 상향 조정된 것이 1989년 제9차 개정에서다(제9조의4). 1999년 제14차 개정에서는 일용근로자 등의 평균임금 과대 계산을 방지하는 산정방식을 도입하고(제38조 제4항), 보험급여의 상한을 두며(제38조 제6항), 연령에 따른 휴업급여 감액을 도입하여(제41조 제2항) 급여의 형평성을 도모하였다. 아울러, 휴업급여에 최저임금제도를 적용하여 생활보장기능을 강화하였다(제41조 제3항).

34) 폐질이라는 용어는 2018년 제27차 개정에서 “중증요양상태”로 변경되었다.

35) 다만, 휴업급여에 대하여는 이를 적용하지 아니하였다(제9조 제5항 단서).

(2) 급여의 제한

제정 산업재해보상보험법부터 존재하였던 근로자 고의 또는 중과실에 의한 재해 발생 시 급여 제한 사유는 그 기준이 포괄적이고 모호하였는데 1976년 제3차 개정 때 급여가 제한되는 경우를 대통령령으로 명확히 정하도록 구체화하였다(제14조 제1항). 이 규정은 1977년 제4차 개정 때 삭제되었다. 산재보험의 무과실책임 원칙이 반영된 당연한 개정이었다.

1973년 제2차 개정은 기업부담 경감이라는 기조 아래에서 노동청장은 근로자가 정당한 이유 없이 요양에 관한 지시를 위배함으로써 부상·질병 또는 신체장애의 상태를 악화시키거나 그 치유를 방해한 것이 명백한 경우에는 보험급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다고 규정하였다(제14조 제2항). 아울러, 노동청장은 보험급여를 받고자 하는 자가 정당한 이유 없이 산업재해보상보험법에 의한 보고 등의 의무 또는 노동청장이 명하는 사항을 이행하지 아니한 경우에는 보험급여의 지급을 일시 중지할 수 있게 했다(제34조의3).

1983년 제7차 개정 때에는 보험가입자로부터 보험급여액을 징수할 수 있는 경우 중에서 산업재해가 사업주의 고의 또는 중대한 과실로 인하여 발생한 경우를 제외하였다(제26조의2 제1항 제3호). 이것은 1981년에 제정된 산업안전보건법이 시행되면서 이 법률에 따라 형사처벌이 되는 사업주에게 보험급여까지 징수하는 것은 과중한 제재라는 판단에서였다.

다. 재활과 사회복지

1976년 제3차 개정 때 장애급여를 받은 자의 장애 정도를 참작하여 보험가입자가 당해자를 적성에 맞는 업무에 고용하도록 노동청장이 노력하도록 하는 규정을 두었다. 법률 수준에서 최초로 규정한 재해자의 사회복지 내용이였다. 그러나 노력 의무에 불과하여 실효성은 낮았다. 1986년 제8차 개정 때 근로복지사업이 법률에 독립된 장으로 도입되었는데(제4장의2) 근로복지사업으로 ① 요양 또는 외과후 처치에 관한 시설, ② 의료재활 또는 직업재활에 관한 시설, ③ 재해예방에 관한 시설의 설치·운영을 규정하고, 장학사업 등 재해근로자와 그 유족의 복지를 위하여 필요한 사업, 재해예방활동에 대한 지원사업 및 근로자의 안전과 보건의 유지·증진을 위하여 필요한 사업을 규정하였다(제28조의2).

1999년 제14차 개정 때에는 요양급여를 받은 자가 치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하면 요양기간 종결 후에도 간병급여를 지급하도록 하였다(제42조의3).

라. 보험행정과 분쟁 해결

보험 업무를 수탁받아 수행하던 근로복지공사를 근로복지공단으로 개편하고자 관련 조문을 정비한 것이 1994년 제11차 개정이었다(제3장 근로복지공단).³⁶⁾ 산재보상업무를 근로복지공단에 위탁하면서 산업재해보상보험특별회계를 폐지하고 산업재해보상보험기금을 설치하는 근거 규정을 두었다(제7장 산업재해보상보험기금).

아울러 분쟁 해결 절차로서 심사청구와 재심사청구제도를 법률에 명시한 것도 1994년 제11차 개정이었다(제8장 심사청구 및 재심사청구). 이에 따라 심사청구에 대한 불복은 재심사청구를 통해서만 할 수 있게 하고 재심사청구에 대한 재결을 행정소송법상 행정심판으로 보도록 하였다(제88조 제5항, 제94조 제2항). 1997년 제12차 개정에서는 심사 및 재심사 청구기간이 종전 60일에서 90일로 연장되었다(제88조 제3항, 제90조 제3항).

2003년 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」이 제정되면서 이 법률에서 규정한 보험관계 및 보험료 징수에 관한 사항을 산업재해보상보험법에서 삭제하는 규정 정비를 2003년 제15차 개정으로 하였다.

종전에는 산업재해보상보험 및 예방기금 지출예산총액의 100분의 5 이상을 산업안전보건법에 의한 재해예방사업의 용도로 계상하도록 하였으나 2004년 제16차 개정으로 그 비율은 100분의 8로 상향되었다(제81조 제2항).³⁷⁾

4 2007년(제18차)의 전부개정

경제사회발전노사정위원회 산재보험발전위원회는 2006년 12월 13일에 산업재해보상보험의 재정·징수, 요양·재활, 급여체계, 보험적용, 관리 운영체계 등 5개 분야, 42개 과제, 80개 항목에 이르는 산재보험제도 개선에 관한 포괄적인 합의를 하였다. 이 합의

36) 제11차 개정은 법률의 전부개정이나 보험급여의 측면에서 큰 내용의 변화는 없었고 행정적 변화가 주로 반영된 개정이어서 여기서는 일부 개정과 함께 설명하였다.

37) 고용노동부 공시(<https://www.moel.go.kr>)에 따르면 2021년 말을 기준으로 22조 3,654억 원이 적립되어 있다.

내용을 반영한 입법이 2007년 제18차 전부개정 산업재해보상보험법이다.

가. 적용 범위

적용 범위와 관련해서는 종전 법문에서 변화는 없었다. 그러나 특수형태근로종사자에 대하여 법률을 적용하면서 “주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하며, 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것” 등의 요건(소위 ‘전속성’ 요건)을 제시하고, 그 중 일정 직종에 종사하는 자는 산업재해보상보험법을 적용하도록 하였다(제125조). 그러나 임의 가입 형태로 운영되면서 가입률은 높지 않았다.

나. 보험급여

업무상 재해의 개념에 대하여 지나치게 포괄적으로 정하고 있어 포괄 위임의 논란이 있어서 ① 근로자가 근로계약에 따라 업무 및 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고 등을 업무상 사고의 기준으로, ② 유해·위험요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병 등을 업무상 질병의 기준으로 명시하였다(제37조). 그러나 실무상으로는 여전히 업무상 재해 여부에 대한 다툼이 계속되었고 법원의 적극적인 법 해석으로 업무상 재해의 인정 범위는 지속적으로 확장되었다.

급여제도 중 간병급여를 도입한 2000년 7월 1일 이전에 장해급여를 받은 자도 간병급여를 받을 수 있도록 하였다(부칙 제3조).

보험급여의 산정기준이 되는 평균임금의 증감은 재직근로자는 동종근로자의 통상임금 변동률을 적용하고, 퇴직근로자 및 연금수급자는 전체 근로자의 임금상승률을 적용하고 있어 대기업 근로자와 중소기업 근로자 간의, 재직자와 퇴직자·연금수급자 간의 보험급여 증감에 형평성 문제가 제기되었다. 이에 평균임금은 일률적으로 매년 전체 근로자의 임금 평균액의 변동률에 따라 증감하되, 근로자의 연령이 60세에 도달한 이후에는 소비자물가변동률에 따라 증감하도록 하였다(제36조 제3항).

최고 보상기준 금액은 전체 근로자의 임금 평균액의 1.8배, 최저 보상기준 금액은 전체 근로자의 임금 평균액의 2분의 1 수준으로 명확히 하여 저소득근로자와 고소득근로자 간 보험급여 지급의 형평성을 강화하였다(제36조 제6항). 아울러, 저소득 근로자의 휴업급

여의 보장성을 강화하고자, 휴업급여 지급액이 전체 근로자의 임금 평균액의 2분의 1에 해당하는 최저 보상기준 금액의 100분의 80 이하인 경우에는 평균임금의 100분의 90에 상당하는 금액을 휴업급여 지급액으로 하였다(제54조).

다. 재활과 사회복귀

종합전문요양기관이 산재근로자의 요양을 담당하는 산재보험 의료기관으로 지정되는 것을 기피하고 있어 산재근로자가 인력과 시설이 우수한 의료기관에 접근하기 어려운 문제가 있어서 「국민건강보험법」에 따른 종합전문요양기관은 당연히 산재보험 의료기관이 되도록 하였다(당연지정제, 제43조 제1항 제2호).

요양 중에 부분적으로 취업을 한 경우에는 휴업급여를 지급하지 않고 있어 사회복귀 활성화에 문제가 있었는데 전부개정에서 산재근로자가 요양과 취업을 병행하는 경우에는 취업한 날 또는 시간에 해당하는 근로자의 평균임금에서 취업한 날 또는 시간에 받은 실제 임금과의 차액의 100분의 90에 상당하는 금액을 부분휴업급여로 지급하도록 하였다(제53조).

산재보험급여의 종류에 직업재활급여를 신설하여 요양이 끝난 후 장애급여를 지급받는 자에게 재취업에 필요한 직업훈련을 실시하거나 직업훈련수당을 지급하고, 원 직장에 복귀한 장애급여자를 고용하거나 직장적응훈련이나 재활운동을 실시하는 사업주에게는 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 또는 재활운동비를 지원하도록 하였다(제72조).

라. 보험행정과 분쟁 해결

보험급여에 관한 근로복지공단의 결정에 불복하는 경우에 제기하는 심사청구 사건에 대하여 근로복지공단이 단독심 체제로 심리·결정하고 있어 객관성과 전문성 부족 등에 대한 문제가 제기되어 근로복지공단에 관계 전문가 등으로 구성되는 산업재해보상보험 심사위원회를 설치하여 그 기능을 대신하도록 하였다(제104조). 산재 승인에 가장 다툰 이 많았던 직업병판정의 공정성을 높이고자 근로복지공단 소속 기관에 업무상질병판정 위원회도 신설하였다(제38조).

요양 종결 당시 결정된 장애등급은 장애 종류에 따라 호전되거나 악화되는 등 변경될 가능성이 있음에도 재판정(再判定)제도가 없어 한 번 판정되면 같은 장애등급이 계속 유

지되는 문제가 있었는데 전부개정에서 장해보상연금 수급권자 중 관절의 기능장애, 신경계통의 장애 등 장애 상태가 호전되거나 악화될 가능성이 있는 경우에는 근로복지공단의 직권이나 그 수급권자의 신청에 따라 1회에 한하여 재판정할 수 있도록 하고, 재판정 결과 장애등급이 변경되면 그 변경된 장애등급에 따라 장애급여를 지급하도록 하였다(제59조).

5 2009년(제19차 개정)부터 2022년(제36차 개정)까지

가. 적용 범위

2020년 제30차 개정에서 중·소기업 사업주의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람 포함) 또는 4촌 이내의 친족으로서 해당 사업에 노무를 제공하는 사람은 공단의 승인을 받아 보험에 가입할 수 있도록 하였다(제124조 제2항). 아울러, 요양급여를 받은 사람은 자신이 부담한 비용이 요양급여 범위에서 제외되는 비용인지 여부에 대하여 공단에 확인을 요청할 수 있도록 하고, 과다 징수된 금액은 다시 받을 수 있도록 하였다(제41조의2 신설). 2021년 제31차 개정에서는 특수형태근로종사자의 산재보험가입 제고를 위하여 적용제의 사유를 제한하였다(제125조). 2021년 제33차 개정에서는 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」에서 정한 학생신분의 연구자(학생연구자)의 산재보험 가입 특례를 규정하였다(제123조의2).

2022년 제35차 개정에서는 대법원 2020. 4. 29. 선고 2016두41071 판결³⁸⁾의 취지에 따라 업무상 재해가 인정되는 건강손상자녀를 ‘근로자’로 보아 보험급여 청구권을 인정하고 관련 규정을 신설하였다(제36조 제1항, 제91조의12 등).

2022년 제36차 개정에서는 산업재해보상보험의 전속성 요건을 폐지하고, 기존 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 “노무제공자”의 정의를 신설하여 산업재해보상보험의 적용을 받을 수 있도록 하였다(제91조의15 제1호, 제125조 삭제). 이에 따라 2022년 11월 현재 후속 시행령 개정 작업을 진행 중이다.

38) 항소심 서울고등법원은 원고 간호사들에 대한 요양급여 부지급 처분이 적법하다고 판단하였으나, 대법원은 모(여성 근로자)의 업무에 기인한 ‘태아의 건강손상’ 또는 ‘출산아의 선천성 질환’을 당시 산업재해보상보험법 제5조 제1호의 ‘근로자의 업무상 재해’로 포섭할 수 있다고 판단하여 파기환송하였다.

나. 보험급여

출퇴근 중 발생한 사고의 업무상 재해 인정 규정을 도입한 때가 2017년 제26차 개정이었다(제5조 제8호, 제37조 제1항 제3호). 아울러, 「자동차손해배상 보장법」에 따른 책임보험에 대한 구상금청구 문제를 협의·조정하기 위하여 구상금조정협의기구를 설립하여 운영할 수 있도록 하였다(제87조의2). 한편, 2020년 제29차 개정에서는 헌법재판소 결정(2019. 9. 26. 2018헌바218) 취지에 따라 헌법불합치 결정일(2016. 9. 29. 2014헌바254)인 2016년 9월 29일 이후에 출퇴근 사고를 당한 근로자에 대하여 소급적용하도록 개정되었다(제37조 제1항 제1호 다목 삭제).

「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등으로 인한 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병을 업무상 재해에 포함시킨 때가 2019년 제28차 개정이었다.

2010년 제21차 개정 때 상병보상연금은 장기요양을 필요로 하는 폐질근로자를 특별히 보호하기 위하여 휴업급여보다 지급률을 높여 휴업급여 대신 지급하는 급여라는 취지를 고려하여 휴업급여와 마찬가지로 요양으로 취업하지 못한 경우에만 상병보상연금을 지급하도록 그 수급요건을 명확히 하였다(제66조 제1항 제3호).

2010년 제22차 개정에서는 진폐근로자의 보험급여에 관한 규정을 여럿 신설하였다. 즉, 진폐에 대한 보험급여의 종류를 진폐보상연금 및 진폐유족연금 등으로 변경하고(제36조 제1항 단서), 진폐에 따른 장해에 대하여 진폐보상연금을 지급하고(제91조의3), 진폐근로자의 유족에 대하여 진폐유족연금을 지급하며(제91조의4), 진폐판정절차를 간소화하였다(제91조의5부터 제91조의8). 아울러, 노동부장관은 진폐요양 의료기관이 적절한 요양을 제공하도록 입원과 통원의 처리기준 및 표준적인 진료기준 등을 정하여 고시하고, 진폐요양 의료기관을 등급화하여 등급별 요양대상 환자를 정하며, 진폐요양 의료기관에 대한 평가를 위해 근로복지공단에 진폐요양의료기관평가위원회를 두도록 하는 등 진폐요양 관리의 합리화 방안을 마련하였다(제91조의9).

2018년 제27차 개정 때 최고·최저 보상기준 금액의 산정기준이 되는 평균임금을 상용근로자 5인 이상 사업체의 전체근로자를 대상으로 산정하도록 하되, 최저 보상기준 금액이 「최저임금법」 제5조 제1항에 따른 시간급 최저임금액에 8을 곱한 금액보다 적으면 그 최저임금액을 최저 보상기준 금액으로 하였다(제36조 제7항). 또, 유족보상연금 수급자격자가 자녀인 경우 그 대상을 19세 미만인 자녀에서 25세 미만으로 확대하였다(제63조

제1항). 산업재해보상보험 수급권 소멸시효를 국민연금과 같이 5년으로 확대하였다(제112조 제1항 단서).

다. 재활과 사회복귀

2010년 제21차 개정 때 근로복지공단 산하의 법인인 한국산재의료원을 근로복지공단에 통합하여 업무상 재해를 입은 근로자에 대한 요양 및 재활서비스를 종합적으로 제공하고자 하였다(제11조 등 관련 규정 개정). 아울러, 산재보험 의료기관의 지정이 취소된 경우 지정이 취소된 날부터 최대 1년 동안 산재보험 의료기관으로 다시 지정받을 수 없도록 명시하였다(제43조 제4항). 재지정 제한 기간의 한도가 없어 국민의 권리가 제한된다는 비판을 반영한 것이다. 또한 직업재활급여로 직업훈련에 드는 비용과 직업훈련수당이 지급되는 직업훈련 대상자의 범위에 장애급여를 받은 자 외에도 장애급여를 받을 것이 명백한 자를 포함하도록 하였다(제72조 제1항).

2018년 제27차 개정에서는 업무상 재해 후 직장에 복귀하기 전에 실시한 직장적응훈련에 대해서도 훈련비를 지원할 수 있도록 하고, 합병증 등 예방관리에 관한 세부사항을 시행령에서 정할 수 있도록 위임근거를 마련하였으며, 보험급여 전용계좌를 개설하여 그 계좌의 예금에 관한 채권을 압류하지 못하도록 하였다(제72조 제1항, 제77조 제2항 및 제82조 제2항부터 제4항).

2021년 제33차 개정에서는 근로복지공단은 업무상 재해를 입은 근로자가 장기간 요양이 필요하거나 요양 종결 후에 장애가 발생할 것이 예상되는 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우 업무상 재해가 발생할 당시의 사업주에게 직장복귀계획서를 작성하여 제출하도록 요구할 수 있게 하였다(제75조의2 제1항). 아울러, 산재보험 의료기관 중 고용노동부령으로 정하는 인력 및 시설 등을 갖춘 의료기관을 직장복귀지원 의료기관으로 지정하여 운영할 수 있도록 하고, 직장복귀지원 의료기관에 대하여는 요양급여의 산정 기준 및 산재보험 의료기관의 평가 등에서 우대할 수 있도록 하였다(제75조의2 제4항, 제5항).

라. 보험행정과 분쟁 해결

정부 내 위원회의 정비 계획에 따라 2009년 제20차 개정 때 산업재해보상보험심의위원회를 산업안전보건법 제7조의 산업안전보건정책심의회와 통합하여 산업재해보상보험 및 예방 심의위원회로 하였다(제8조).

제4절

법제 개정의 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우리나라 산업안전보건은 1953년에 제정된 근로기준법의 한 영역으로 시작하였다. 이것은 안전보건을 근로계약관계의 한 부분으로 인식한 것에 기초한 것인데 이러한 인식은 산업안전보건 영역이 사법(私法)관계인 근로기준법에서 독립하여 독자적인 공법(公法)적 법체계를 갖춘 현재에도 강하게 남아서 안전보건 법제 개편이나 행정을 논할 때 종종 걸림돌이 되기도 한다. 어쨌든 산업안전보건법은 1981년 독자적인 법으로 제정·출발한다. 그러나 법을 실질적으로 실행할 현실적인 기반이 워낙 미약하여 노동 현장에서 눈에 띄는 변화를 기대하기는 힘들었다.

이 시기에 발생한 문송면 수은 중독 사건과 원진레이온 이황화탄소 집단 중독 사건은 당시의 안전보건 현실을 여실히 보여주는 계기가 되었다. 일련의 직업병 사건은 1990년 산업안전보건법 전부개정으로 이어졌다. 1990년 산업안전보건법은 앞서 두 가지 커다란 직업병 사건을 반영하여 보건 영역에서 큰 변화를 담았다. 산업보건의 제도, 안전보건교육, 건강진단체도가 새로 도입되거나 확대된 것이 1990년 법률이었다. 아울러, 중독 사고의 원인이 되는 화학물질 관리에 대한 규제가 강화된 것도 1990년 법률이었다. 1990년 이후부터 2019년 제2차 전부개정 전까지의 변화는 산업안전보건에 관한 개별 이슈에 대한 대응이었다고 볼 수 있다.

앞서 본론에서는 이를 근로자 참여, 위험성평가와 화학물질 관리, 도급 관계, 그리고 별 칙규정의 변화로 나누어서 서술하였다. 특히 상기하고 싶은 것은 근로자의 사망에 대하여 사업주가 직접 책임을 지도록 한 형사처벌 조항이 2006년에 도입되었다는 것과 현대 사업장 안전보건관리의 알파와 오메가라고 말할 수 있는 위험성평가제도가 2013년에 도입되었다는 것이다. 2019년 제2차 전부개정 산업안전보건법은 크게 보면 도급관계에서 도급인 사업주의 안전보건조치의무를 대폭 확대하고, 물질안전보건자료를 중심으로 화학물질 관리를 전보다 꼼꼼히 한 입법이라고 평가할 수 있다. 이것은 주지하는 것처럼 김용균 사망사건과 삼성전자 직업병 투쟁의 결과를 반영한 것이다. 2019년 전부개정 이후의 큰 변화는 안전보건 영역에 지방자치단체의 개입을 명시한 것인데 다만 이 장을 작성하고

있는 2022년 현재 정부가 이에 대하여 적극적이지 않아 그 구체적인 실현은 다소 불투명하다.

산업재해보상보험법은 산업안전보건법보다 훨씬 자주 개정되는 법률이다. 사전예방적인 안전이나 보건에 관한 이슈는 비교적 늦게 사회적 관심사가 되지만, 이미 다치거나 병들거나 죽은 근로자와 그 유가족의 보상 문제는 일찍부터 중요한 관심사였고 그만큼 제도 시행에서 생기는 문제점에 대한 개선 요구가 강했다. 산업재해보상보험 법제의 중요한 변화는 역시 2007년 전부개정이라고 평가할 수 있다. 무엇보다 노사정 합의를 바탕으로 했고, 변화의 폭도 매우 넓었다. 이때 개정된 법률의 기본 구조는 15년이 지난 지금도 여전히 유지되고 있다.

그러나 보상이나 재활의 영역에서 아직 갈 길은 멀다고 평가할 수 있다. 노무를 제공하는 방식이 다양화되면서 보호대상이 근로자에서 노무제공자로 확대되고 있으나 행정실무는 여전히 과거의 근로자 개념에 매달려 있다는 인상을 주고 있다. 아울러, 근골격계질환에 대한 업무상 재해 인정기준의 당부는 지금도 논란 중이고, 정신질환·희귀질환·직업성 암 등 새롭게 등장하고 있는 업무상 재해에 대한 인정기준은 재해자 보호에 충분하지 않다는 날선 비판도 강하다. 재해자의 재활과 사회복귀라는 산재보상의 궁극적 목표를 고려했을 때 관련 제도가 유기적 조화를 이루어 작동하고 있다고 평가하기 어렵다. 다시 한번 사회적 합의를 기반으로 한 산업재해보상보험법의 전부개정을 고려할 시기라고 생각한다.

제 11 장

행정 구조: 문제점과 혁신방안

정진우

제1절 산업안전보건 행정 체계

제2절 산업안전보건 행정의 문제점

제3절 산업안전보건 행정 혁신 방안

이 장에서는 산업안전을 다루는 정부 행정을 평가하는 관점에서 조직과 기구의 문제점, 법 행정 체제의 변화 등을 검토한다. 이를 통해 기존 산업안전 행정기구가 보여준 대응의 문제점과 개선해야 할 사안을 서술하고자 한다.

제 1절 산업안전보건 행정 체계

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 법집행기관의 난립·중복 및 사각지대

현재 한국에는 사업장 안전보건관계법이 법률만 하더라도 30개가 넘는다. 큰 사고가 발생할 때마다 우리나라 전체 법체계 및 맥락에 대한 지식과 비전 없이 즉흥적으로 법을 만들어 왔기 때문이다. 우리나라 전체의 산업재해 예방 관점에서 실효성을 고민하지 않고 주무부처별로 면피성과 보여주기 차원에서 법규정을 만들어 왔기 때문이다.

그 결과 각 사업장 안전보건법령 간에 규제와 점검이 중복되는 경우가 많고 관계기관이 난립되어 있다. 그 결과 행정비용을 포함한 재해예방비용은 많이 들어가면서 법의 실효성과 규범력은 많이 부족한 상태이다.

한편으로 여론의 주목을 받지 않는 부분을 중심으로 법과 집행의 사각지대가 방치되고 있다. 예를 들면, 군대에 종사하고 있는 직업군인, 민간고용원, 군무원 등에 대해서는 이들이 산업안전보건법(이하 산안법)상 근로자임에도 산안법이 적용되지 않는다. 특히 근로자라고 보기 어려운 사병들의 경우 이들의 안전보건을 보호하기 위한 어떠한 법도 없는 상태이다. 공무원직을 제외한 일반경찰과 소방관을 포함한 대부분의 공무원들의 경우도 마찬가지다. 이들에 대해서는 산안법 집행이 사실상 이루어지고 있지 않고, 일반경찰과 소방관의 경우 기껏해야 복리후생 차원의 개별법이 별도로 제정되어 있을 뿐이다.

2 산안법 목적의 입법적 불비 및 안전철학의 빈곤

산안법은 궁극적으로 근로자의 안전보건 유지·증진을 목적으로 한다. 그 목적을 달성하기 위해서는 산업안전보건기준 확립 및 책임체제 명확화 외에 사업주의 자율적 재해예방활동 촉진(활성화)이 필수불가결하다. 이 관점에서 볼 때 현행 산안법의 목적에 사업주의 '자율적 재해예방활동 촉진'이 규정돼 있지 않은 것은 매우 큰 입법적 불비라 할 수 있다. 이것은 우리나라 산안법의 모법에 해당하는 일본의 노동안전위생법을 잘못 이해하여 해당 내용을 누락한 결과다.

현행 산안법 목적에 규정되어 있는 '책임의 소재 명확화'라는 표현은 책임을 추궁하겠다는 의미로만 좁게 해석될 소지가 크다. 이 부분 역시 일본의 노동안전위생법을 잘못 이해하여 도입한 것이다. 이러한 사항들은 산안법의 목적 즉 법의 철학과 입법사상을 왜곡 전달하게 하는 요인이 되고 있는 만큼 조속히 개정되어야 한다.

자율적 재해예방활동에 대한 집행기관인 고용노동부(이하 노동부)는 산안법을 규제와 처벌을 위한 법으로 생각하는 경향이 강하다. 사업장의 자율적 재해예방활동을 촉진하기 위한 정책이나 자율적 재해예방역량 강화를 위한 인프라 조성이나 지원 등은 산안법에서 중요한 부분이 아니라고 생각한다. 이러한 관점은 행정부로 하여금 감독이나 처벌이 행정·정책의 주된 역할이라고 생각하면서 제재성 수단에 과도하게 의지하는 것으로 이어지고 있다.

3 안전보건관리에 대한 시스템적 사고의 부족

가. 사업장의 총괄적 안전보건관리 기능 부전

사업장의 안전보건은 사업장 각 부문의 안전보건(전기안전, 가스안전, 소방안전, 설비안전, 보건, 위생 등)을 망라하여 종합적으로 관리되어야 한다. 이를 위해서는 사업장 안전보건관리를 총괄적으로 관리하는 기능이 구심점을 가지고 작동돼야 한다. 그런데 현재는 각 분야의 안전·보건담당자가 구심점 없이 기술적 안전조치를 중심으로 각 개별법에 따라 분절적으로 관리하고 있는 양상이다. 그러다 보니 협력업체의 작업에 대한 안전보건관리가 포괄되지 못하는 등 안전보건관리가 종합적이고 시스템적으로 이루어지지 못하

고 있다.

근로자 안전보건과 시민 안전보건은 동전의 양면인 경우가 많다. 이는 근로자 안전보건을 확보하는 것이 시민 안전보건을 확보하는 첩경인 경우가 많다는 의미이고, 거꾸로 말하면 근로자 안전보건을 확보하지 못하면 시민 안전보건에 큰 구멍이 생길 수 있다는 것이다. 이러한 점을 고려하여 현행 산안법에서는 예컨대 안전보건관리책임자(법 제15조)의 법정 직무로 산재예방계획의 수립, 안전보건관리규정의 작성, 위험성평가 실시 등을 규정하고 있는데, 이들 모두 직접적으로는 근로자 안전보건을 대상으로 하지만 결과적으로는 시민의 안전보건과도 밀접한 관련이 있다.

근로자의 안전보건을 제대로 확보하기 위해서는 산안법상 구체적 기준이 설정되어 있는 부분뿐만 아니라, 근로자의 안전보건과 관련된다면 구체적인 기준이 설정되어 있지 않은 부분에 대해서까지 포함하여 총괄적으로 관리를 해야 하는바, 이것 역시 안전보건관리책임자 제도의 입법 취지이자 내용에 해당한다. 따라서 산안법 외의 법에 규정되어 있는 사항이라 하더라도 근로자의 안전보건과 관련이 된다면 사업주는 안전보건관리책임자를 통해 사업장의 안전보건에 관한 사항을 총괄적으로 관리하도록 하여야 한다.

사업장의 자체적인 안전보건 매뉴얼로 기능하는 안전보건관리규정(법 제2장 제2절) 역시 산안법규 사항 외에 사업장 안전보건을 포괄적으로 취급하기 위한 문서화된 수단에 해당한다. 그리고 노·사 간에 안전보건문제를 심의·의결하기 위한 사업장의 자율적 기구인 산업안전보건위원회에서 다루는 안건 또한 산안법규 사항으로 국한되지 않는다.

이상의 제도는 사업장의 안전보건문제를 총괄적으로 다루기 위한 중요한 수단임에도 불구하고 행정기관 스스로 이들 제도의 취지, 배경 등에 대한 이해도가 매우 낮고 제도 자체에 대해서도 문제의식이 결여되어 있다. 이 점이 사업장의 총괄적 안전보건관리기능이 정상적으로 운용되는 데 커다란 걸림돌로 작용하고 있다(정진우, 2018).

나. 안전보건관리체제에 대한 법정책의 빈곤

산안법상의 안전보건관리체제(제2장 제1절)는 산안법을 사업장 안전보건관계법의 기본법으로 역할 하도록 하는 기능과 위상을 가지고 있다. 그러나 현재까지 노동부는 사업장의 안전보건관리체제에 대한 철학과 비전을 어떠한 형태로든 제시한 적이 없을뿐만 아니라 이의 내실화를 위한 구체적인 지침을 생산·보급한 적이 없다. 이는 안전보건관리체제에 대한 법정책의 빈곤과 정책적 관심 부족을 방증하는 것이다.

그 결과 일선에서는 여전히 안전보건관계자[안전보건관리책임자(제23조), 안전관리자(제17조), 보건관리자(제18조), 안전보건관리담당자(제19조), 안전보건총괄책임자(제62조)]의 ‘선임’ 또는 ‘지정’ 여부 위주로만 확인을 할 뿐 이들에 대한 사업주의 업무수행여건 조성 및 지도·감독의 적절성에 대해서는 확인하지 않는 경우가 대부분인 실정이다. 안전보건관리체제 제도의 특징상 평상시 사업장을 대상으로 지도·홍보를 많이 실시하고 감독 등을 통해 선임·지정 여부 외에 업무를 충실히 수행하고 있는지, 여건을 조성해 주고 있는지 등 안전보건관리체제의 실질적 운영을 면밀히 확인하여야 함에도 불구하고 이를 수행해야 할 업무로 생각하고 있지 않는 것이다. 이러한 안전보건관리체제의 부실한 운영방치로 인해 노동부의 지도감독이 사업장 안전보건관리 역량 향상으로 이어지지 못하고 있다.

정부(노동부)의 안전보건관리체제에 대한 법정책의 빈곤이 노동·시민단체를 중심으로 산안법에 대한 기대를 포기하고 세계적으로 전례가 없는 중대재해처벌법을 불러온 측면이 크다는 점을 부정할 수 없다. 안전보건관리체제 본연의 취지를 살리고 기업, 특히 대기업에 안전보건관리체제 제도가 위하력을 확보하기 위해서는 안전보건관리체제 규정 위반 시 과태료 규정을 형사처벌로 하여야 함에도 불구하고 이를 개선하지 않고 있다.

제2절

산업안전보건 행정의 문제점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 재해원인조사 및 재발방지대책의 부실

가. 재해조사의 부실

노동부의 지방관서(근로감독관)는 처벌을 목적으로 하는 ‘사고수사기관’일 뿐만 아니라 재발방지를 목적으로 하는 ‘사고조사기관’이기도 하다. ‘사고수사’에만 집중하고 ‘사고조사’를 등한시하는 것은 사고 발생과 관련된 지방관서의 2가지 역할 중 하나를 포기하는 것이나 다름없다.

현재와 같이 범위반사항을 확인하고 위반행위자를 처벌하는 데에만 집중하고 사고조사를 통한 원인규명과 사고재발방지, 사회의 안전성 향상을 소홀히 하는 것은 근로감독관 제도를 만든 취지를 제대로 살리지 못하는 결과를 발생시키고 이는 산안법의 취지에도 부합하지 않는다. 인명피해가 발생한 사고에 대해 사고수사를 통해 사고책임자를 처벌하는데 급급하게 되면, 재해조사와 감독 간의 차이를 무색하게 하고, 나아가 형법상 업무상과실치사상죄 수사, 즉 일반경찰의 역할과 큰 차별성이 없게 된다. 처벌하는 것에만 초점을 맞추다 보니 원인조사도 처벌을 위한 범위반 조항을 찾는 것에 집중되고 재해발생원인을 종합적으로 규명하는 일은 소홀하게 된다.

이러한 문제는 산안법 집행기관인 노동부가 사고발생 후 법 위반자를 처벌하는 것으로 자신의 역할을 다했다고 생각하고 사고발생원인의 정확하고 면밀한 규명과 이를 토대로한 재발방지에의 활용에는 무관심한 태도에 기인한다. 재해원인조사와 재발방지대책에 대한 이러한 무관심한 태도는 이에 대한 전문성을 향상시키려는 노력 자체의 방기로 이어진다.

그러나 재해조사는 처벌보다는 재해의 원인을 규명하는 것을 일차적인 목적으로 하는 것으로서 처벌을 목적으로 하는 감독과는 그 성질을 달리 하는 것이다. 중대재해가 발생할 경우 외부 민간기관인 안전보건진단기관으로부터 안전보건진단을 받도록 기계적으로 안전보건진단명령을 내리고 있는 사실로 비추어 볼 때도, 노동부에서는 재해조사를 동

중·유사재해 재발방지의 중요한 수단으로 생각하지 않고 처벌의 수단으로만 생각하고 있는 것으로 보인다. 중대재해의 원인을 심층적으로 규명하고 효과적인 재발방지대책을 수립하는 재해조사기능을 제도적으로 대폭 강화하고 재해조사능력을 제고하는 방안을 마련할 필요가 있다.

중대재해 발생사업장에 대해 감독기관이 공적 권위를 배경으로 한 독립적(객관적)이고 심층적인 조사에 집중하기보다는 사업주로부터 자유롭지 못하고 전문성도 결코 높지 못한 외부민간기관(안전보건진단기관)에 의한 안전보건진단 실시명령을 기계적으로(사실상 제재 수단의 일환으로) 남발하는 것도 노동부의 이러한 잘못된 태도에 기인한다. 안전보건진단명령의 남발은 재해조사 기능을 더욱 약화시키는 악순환을 초래하고 있다. 현재와 같은 형태의 안전보건진단명령은 선진국에서는 그 유례를 찾아볼 수 없는 갈라파고스 정책의 대표적인 예에 해당된다. 이는 중대재해 예방에 도움을 주기는커녕 현장의 안전관리를 왜곡하고 실질적인 안전관리를 하는 데 걸림돌이 되고 있다. 실력 없는 컨설팅 기관의 밥벌이로 전락한 지 오래이다. 그런데 노동부는 최근 안전보건진단명령을 더 남발하고 있다. 안전보건진단명령은 재해원인을 재해조사로 규명하기 어려운 경우(고도의 전문적인 지식·기술이 필요한 경우)에 한하여 발령되도록 하고, 동 명령이 중대재해 발생 후 기계적으로 내려지는 일이 없도록 할 필요가 있다.

개인정보에 대한 보호조치를 취한 후 일정한 시점에 재해조사보고서를 공개하여, 재해조사결과가 '사회적 자산'으로 활용될 수 있도록 하고 재해조사의 전문성과 투명성을 제고할 필요가 있다. 현재는 정부에서 재해조사결과보고서를 공개하지 않고 있고, 심지어는 정보공개신청을 하더라도 막연한 이유로 공개하고 있지 않아 재발방지를 위해 필요한 소중한 자료가 널리 활용되지 못하고 사장되고 있다.

산업안전보건감독에 대한 (분석)결과를 일부 감독(사회적으로 중요이슈가 된 감독)에 대한 보도자료 외에는 연간 단위로도 일체 생산·공개하지 않고 있어 전체 감독결과에 대한 노·사 및 안전보건관계자의 정보접근이 매우 제한되어 있다.

나. 정보 미공개: 자의적 운영

국민의 국정 참여, 국정 운영의 투명성 확보 및 국정에 대한 민주적 통제, 국민의 인격의 실현 등을 목적으로 1996년 12월 31일 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 정보공개법)이 제정되어 1998년 1월 1일부터 시행되었다. 정보공개법 제9조 제3항에 따르

면, 각 행정기관은 비공개대상 정보범위를 구체화하여 정해야 하는바, 이에 따라 노동부에서도 정보공개에 관한 훈령을 제정하여 운영하고 있다. 비공개대상 정보범위에 관한 세부기준을 정하는 훈령은 정보공개를 원칙으로 하고 있는 정보공개법의 취지인 ‘원칙적 공개, 예외적 비공개’에 당연히 따라야 하고, 훈령은 상위법이 제한적으로 열거한 사항 외에 비공개대상을 추가할 수 없으며, 법의 취지와 달리 자의적이고 편의적으로 비공개대상을 확대할 수 없다.

훈령에서는 정보공개법상의 비공개대상 정보 각각에 대해(각 호별로) 각 호의 내용 ‘전체’의 입법취지에 비추어 비공개대상 정보범위에 관한 세부기준을 제시해야 함에도, 비공개대상 정보요건의 ‘일부’에 해당되는 내용에 대해서만 세부기준으로 제시하고 이에 해당되기만 하면 비공개대상 정보로 분류하고 있는 방식을 취하고 있다. 비공개대상으로 분류하는 데 있어 일정한 대상(사항)에 해당된다고 하는 요건뿐만 아니라, 직무수행을 현저히 곤란하게 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있거나, 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 등의 ‘추가적 요건’은 고려되지 않고 있다. 예컨대, 정보공개법에서는 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지 등에 관한 ‘사항’에 해당된다 하더라도 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에 한 해 비공개대상 정보로 삼고 있으나, 훈령은 위 사항에 해당하기만 하면 추가적 요건의 충족 여부를 따지지 않고 비공개대상으로 하고 있다.

그 결과 비공개대상 정보를 자의적으로 확대하는 결과를 초래했고, 노동부 전체적으로 정보공개법의 입법목적 및 규정내용 등과 달리 비공개대상 정보를 지나치게 확대해석하여 운영하는 모습이 곳곳에서 발견된다. 그간 노동부가 재해조사결과, 감독결과, 수사자료 등을 자발적으로 또는 외부의 정보공개 신청에 의해서도 단 한 번도 공개하지 않아 온 이유이기도 하다.

2 산안법규 준수를 위한 인프라 구축

고용노동부는 산안법 위반 사업주를 제재하는 것만이 감독기관의 주된 역할인 것으로 생각하는 경향이 지배적이고 산업안전보건 행정인프라 구축업무에는 매우 소홀하다. 법 위반자에 대한 처벌만 강하게 하면 산업안전보건문제가 쉽게 또는 그에 비례해서 해결될

수 있다고 생각하는 사고방식 또한 행정기관이 인프라 구축 노력을 등한시하는 데 한몫을 하고 있다. 노동부 본부 차원에서 법령에 대한 구체적인 해석기준이나 적용방침 등의 제정·개발의 소홀로 일선현장에서 자의적인 법집행이 이루어지는 경우가 많다.

가. 기술상의 지침 등 제·개정 기능 부진

산안법 제13조에 의하면 노동부장관은 기술 또는 작업환경에 관한 표준[구(舊) 기술상의 지침]을 정하여 사업주에게 지도·권고할 수 있고, 이 지침과 표준을 정할 때 필요하다고 인정하면 해당 분야별로 기준제정위원회를 구성·운영할 수 있으며, 기준제정위원회는 그 구성·운영이 산업안전보건공단에 위탁되어 있다.

산안법의 적용대상이 되는 사업장의 업종, 규모, 작업양태 등이 천차만별임에도 불구하고 법령은 그것이 본래 가지는 제약상 획일적·일반적인 것인 경우가 많아 개별 사업장에 적용하는 경우에는 결코 친절하고 상세하다고는 말하기 어려운 면이 많다. 이 때문에 법령만으로는 산업재해를 감소시키는 데 많은 한계가 있다는 점을 고려하여 규정된 것이다.

그런데 우리나라의 경우 본 조항에서 말하는 기준제정위원회가 구성은 돼 있으나, 위원회에서 본래 취지와는 달리 산업안전보건공단 가이드(KOSHA GUIDE)를 제·개정하는 영뚱한 일을 하고 있고, 본 조항에서 말하는 노동부의 고시 형태로 지침(표준)을 제·개정하는 활동은 전혀 수행하고 있지 않다. 이는 본 조문의 제정 취지에 전혀 맞지 않는 운영으로서 명백한 직무유기라 할 수 있다. 정부가 기업을 처벌하는 데만 관심을 가지고 있고 기업이 법을 잘 준수하도록 인프라를 조성하여 재해를 예방하는 데는 얼마나 관심이 없는지를 적나라하게 드러내는 것이다.

산안법이 일선관서에서 효과적이고 정확하게 집행되고 사업장에서 잘 준수되기 위해서는 법령을 구체화하고 현장에 적용시킬 수 있는 법집행에 대한 구체적인 운영지침(법령과 현장의 가교역할을 하는 구체적·개별적 기준)과 사업장이 법을 쉽게 이해하고 이행할 수 있도록 하기 위한 노동부 차원의 지침, 가이드 등의 개발·보급이 활성화될 필요가 있다. 그러나 실제로는 노동부 차원의 지침, 가이드 등(예컨대, 작업별·유해위험요인별·직종별 위험성평가방법 등)의 개발·보급활동이 산업안전보건영역 전반에 걸쳐 취약하고, 개발된 내용 또한 법령과 부합하지 않거나 충실하지 못한 경우가 많은 실정이다. 더욱 큰 문제는 법령에서 구체적으로 정해야 할 것을 법령은 보완하지 않고 미봉책 차원에서 자체 지침으로 메우는 경우가 많아 지침이 자의적 행정의 수단으로 전락되어 있다는 점이다.

산안법의 지도·권고와 관련된 규정, 지침 등의 제·개정활동의 부재는 사업장의 산안법의 실질적인 이행과 정확하고 일관된 집행의 어려움을 초래하는 것으로 그치지 않고, 일선현장에서 지방관서를 오로지 범위만을 적발하여 처벌하는 기관으로 잘못 생각하게 하는 원인을 제공한다. 이는 중앙으로 일원화된 통일적인 지도감독을 하기 위한 근로감독관제의 취지를 무색하게 하는 것이다.

나. 법령 집행기준의 미제시로 인한 혼란 야기

산안법 제16조에서는 ‘관리감독자’라는 용어를 사용하면서 이에 대한 정의를 “사업장의 생산과 관련되는 업무와 그 소속 직원을 직접 지휘·감독하는 직위에 있는 사람”이라고 규정하고 있고, 산업안전보건기준에 관한 규칙 제35조에서는 관리감독자의 업무를 규정하면서 건설업의 경우 관리감독자란 “직장·조장 및 반장의 직위에서 그 작업을 직접 지휘·감독하는 관리감독자를 말한다”고 규정하고 있다.

현장에서는 관리감독자의 개념과 범위를 둘러싸고 많은 혼란이 있다. 예를 들면, 부장이 작업을 지휘하기는 하지만 직접 지휘·감독한다고 보기 어려움에도 관리감독자에 해당한다고 보는 경향이 있지만, 본부에서는 이에 대해 아무런 지침을 제시하지 않고 있다. 그러다 보니 관리감독자 대상 안전보건교육의 경우 누구까지가 교육대상이 되는지에 대해서도 본부 담당자, 일선관서, 사업장 모두 해석이 구구각색이다. 중대재해 발생 후 감독 시에는 관리감독자의 범위를 최대한 넓게 해석하여 처벌하는 사례도 많다.

관리감독자의 개념과 범위가 명확하지 않다 보니 산안법령에 규정되어 있는 관리감독자의 의무(역할과 책임) 이행과정에서도 지방관서에 따라 의견이 달라 많은 혼란이 발생하고 있다. 예를 들면, 산업안전보건기준에 관한 규칙상의 관리감독자의 업무 중 기계·설비 및 방호장치 점검, 작업시작 전 점검, 입출입 점검을 누가 해야 하는지를 둘러싸고 혼선이 있다.

도급 시 도급인(원청)이 수급인(하청) 근로자에 대해 직접적으로 지휘명령하는 것이 불법파견의 징표에 해당하는지 여부에 대하여 명확한 지침을 제시하지 않고 있어 지방고용노동관서에 따라, 또는 상황에 따라 해석이 다르다. 그 결과 현장에서는 도급인(원청)이 수급인(하청) 근로자에 대해 안전보건에 대한 지휘감독을 해야 하는지를 놓고 많은 혼란이 발생하고 있다.

노동부 본부의 법리에 맞지 않는 자의적인 지침으로 인해 현장에서는 많은 혼란과 갈등

이 야기되고 있다. 입법적 결함을 입법으로 해결하려고 하지 않고 해석으로 무리하게 해결하거나, 법령에서 규정해야 할 것을 법적 근거 없는 지침에 손쉽게 의지하는 일이 다반사로 벌어지고 있다(예: 작업중지명령 운영지침, 도급 시 산업재해예방 운영지침, 사다리 작업 안전지침, 교육청의 사업장 및 안전보건관리책임자 개념지침 등).

3 도급규제의 현실성 및 실효성의 태부족

가. 도급인의 불명확하고 모호한 의무와 책임

전부개정 산안법 제63조에서는 “도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인의 근로자의 산업재해 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 ‘안전조치 및 보건조치’를 하여야 한다.”고 규정하고 있고, 동법 제38조 제4항 및 제39조 제1항에서 ‘안전조치와 보건조치’에 관한 구체적인 사항은 ‘노동부령’으로 정한다고 규정하고 있다.

그런데 수급인(하수급인을 포함한다)과 구별되는 도급인의 안전보건조치에 대해서는 아무런 사항을 규정하지 않고 있다. 즉, 도급인과 수급인(하수급인을 포함한다) 간의 역할과 책임을 구분하는 규정을 두고 있지 않다. 그리고 ‘노동부령’이 ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’만을 의미하는지 ‘시행규칙’도 포함하는지에 대해서는 준법정신을 가진 사회의 평균적 일반인조차 이해·판단할 수 없다.

따라서 전부개정 산안법에 따르면, 도급인이 관계수급인과 공동으로 안전보건조치를 해야 하는지, 도급인 단독으로 안전보건조치를 해야 하는지, 아니면 관계수급인의 안전보건조치에 대하여 지도감독(관리)을 해야 하는지 등 도급인이 이행해야 할 의무내용과 의무범위가 매우 불명확하다. 즉, 전부개정법은 도급인이 어디에서부터 어디까지, 어떤 의무를, 어떻게 이행해야 하는지에 대한 기준을 전혀 제시하지 않고 있다. 결국 수범자의 입장에서는 전문가 등의 조언을 구하여도 자신이 구체적으로 무엇을 해야 하는지를 정확히 예측할 수 없기 때문에 당해 법규정은 헌법상의 원칙인 명확성 원칙에 위반될 소지가 크다.³⁹⁾

전부개정 산안법 제38조 제4항 및 제39조 제1항의 규정대로라면 법령의 해석·집행과

39) 헌법재판소 2005.3.31, 선고 2003헌바12 전원재판부 결정 참조.

정에서 도급인은 수급인 및 하수급인의 의무에 해당하는 모든 의무(수급인 및 하수급인의 의무와 동일한 조치)를 이행해야 하는 것으로 해석될 가능성이 크다. 그런데 같은 사업장이라 하더라도 도급인과 수급인, 하수급인은 주체가 다른 만큼 공동으로 해야 하는 일만 있을 수 있어도 기본적으로 그 역할이 동일할 수는 없다. 그럼에도 도급인에게 수급인(하수급인)과 동일한 조치를 하라는 것은 비현실적이고 불합리하다. 이렇게 해석된다면 이는 헌법상의 원칙인 자기책임의 원칙에도 위반될 소지가 크다. 특히, ‘도급인의 사업장’에는 도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 (대통령령으로 정하는) 장소까지를 포함하는데(법 제10조 제2항 참조), 이러한 사업장에서 도급인, 수급인(하수급인) 중 누가 어떤 안전보건조치를 취하여야 하는지를 구분하지 않으면 도급인이 수급인이나 하수급인이 이행해야 할 안전보건조치를 직접 모두 이행해야 하는 것으로 해석되는 불합리와 비현실성이 발생한다. 이로 인해 정작 집중해야 할 도급인으로서의 의무 이행에 큰 공백이 생길 가능성이 높다.

요컨대, 도급인과 수급인(하수급인) 간의 역할과 책임을 구분하는 규정을 두지 않으면 도급인이 수급인의 의무와 동일한 의무를 이행해야 하는 것으로 해석될 수 있고, 이에 따라 도급인 어느 누구도 이를 온전히 이행할 수 없어, 결과적으로 모든 수범자(도급인)가 범범자가 되고 도급규제의 규범성이 상실되는 문제를 초래할 가능성이 크다.

산업안전보건관리에서 각 주체의 역할과 책임을 명확히 설정하는 것은 안전보건관리의 실효성을 확보하기 위해 준수되어야 할 기본적인 원칙에 해당한다. 재해예방선진국의 경우, 도급인의 안전보건조치를 수급인의 안전보건조치와 구분하지 않은 채 불명확하게 안전보건조치를 법적으로 강제하고 있지 않다. 도급인에 대한 불명확한 역할과 책임 설정은 외양적으로만 도급인에게 많은 의무를 부과하고 있는 것 같은 착시현상을 불러일으킬 뿐, 수급인 근로자의 안전보건에 대한 도급인의 실제적인 이행은 담보하지 못하는 결과로 연결될 가능성이 크다.

전부개정법 시행령 제11조(도급인의 안전·보건조치 장소)는 법 제10조 제2항의 ‘도급인의 사업장’에 대한 확장개념인 “도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 대통령령으로 정하는 장소” 중 ‘장소’에 대해서만 규정하고 있을 뿐 ‘제공하거나 지정한 장소’가 구체적으로 어떤 것인지, ‘지배·관리’가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대해선 아무런 기준을 제시하지 않고 있다. 그런데 도급인이 ‘제공하거나 지정한 경우’에서 ‘지정’이라는 표현과 ‘지배·관리’라는 표현 모두 모호할 뿐만 아니라 적용범위가

너무 광범위하고 자의적으로 해석될 소지가 크기 때문에 이에 대한 기준을 법령에서 제시하지 않으면 건전한 상식과 통상의 판단능력을 가진 도급인조차도 어느 장소에 대해 안전보건조치를 하여야 하는지를 예측·판단하기 어렵다.

이처럼 국민의 권리와 의무에 해당하는 중요한 내용, 그것도 위반 시 무거운 형사처벌이 수반되는 사항에 대해 법령에서 지나치게 포괄적이고 광범위하게 규정하는 것은 형벌법규의 명확성의 원칙에 반하는 것이다. 그리고 구체적인 기준을 시행령이 아닌 행정지침으로 정하게 된다면, 이는 구체적인 기준을 시행령에서 정하도록 규정하고 있는 모법의 위임범위를 벗어난 것일 뿐만 아니라 행정기관의 자의적인 법해석·집행으로 이어질 위험이 매우 크다(정진우, 2022a).

나. 직접 발주 건설공사 근로자에 대한 법적 보호의 사각지대화

전부개정법에서는 ‘도급인’에서 ‘건설공사 발주자’를 명시적으로 제외하면서(제2조 제7호), 건설공사 발주자에 대해 “건설공사를 도급하는 자로서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 말한다. 다만, 도급받은 건설공사를 다시 도급하는 자는 제외한다”고 정의하고 있다(제2조 제10호).

건설공사 도급인 중에서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자가 건설공사 발주자에 해당한다. 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자의 전형적인 예는 종합건설업체이다. 건설공사를 도급하는 자이지만 건설공사의 시공을 주도⁴⁰⁾하지 아니하는 자는 건설공사 발주자에 해당한다. 즉, 건설공사의 시공을 주도하지 않고 도급하는 비(非)건설업체(제조업체, 발전소, 통신업체 등)는 모두 건설공사를 직발주하는 건설공사 발주자에 해당하게 된다.

전부개정법상의 건설공사란 건설산업기본법 제2조 제4호에 따른 건설공사, 전기공사업법 제2조 제1호에 따른 전기공사, 정보통신공사업법 제2조 제2호에 따른 정보통신공사, 소방시설공사업법에 따른 소방시설공사, 문화재수리 등에 관한 법률에 따른 문화재수리공사 중 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다(법 제2조 제11호). 건설산업기본법 제2조 제4호에 따른 건설공사란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭에 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사(시설물을 설치하기 위한 부지조성공사를 포함한다) 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 말한

40) 일반적으로 건설공사의 시공을 주도하는 자는 종합건설업체, 전문건설업체 등 시공업체이다.

다. 즉, 건설산업기본법에서 말하는 건설공사는 매우 넓은 개념으로서 여기에는 건축물 등의 건설공사, 도로신설공사, 시설물의 설치·유지·보수공사, 기타 건설공사, 각종 기계·기구장치, 구조물 등의 설치·해체공사 등이 포함되고, 기타 건설공사에는 유지·보수공사 뿐만 아니라 일반 경상보수의 용역사업까지 포함된다.⁴¹⁾

따라서 건설업체를 제외한 각종 제조업체, 발전소, 정보통신업체 등에서 외부업체에 유지·보수, 설치·해체 등의 공사를 도급 줄 경우, 해당 도급인은 전부개정법상 건설공사 발주자에 해당되게 된다. 결국 공사의 성격, 금액 등에 관계없이 도급을 주는 각종 유형의 공사(작업) 대부분이 건설공사로 분류된다. 그런데 전부개정법 시행령안(제56조)에 따르면, 건설공사 발주자에 대한 의무는 총 공사금액이 50억 원 이상인 건설공사에만 적용되기 때문에 총 공사금액 50억원 미만인 건설공사는 법적용에서 제외되도록 되어 있다. 그런데 외부업체에 도급을 주는 유지·보수공사, 기계·기구장치의 설치·해체공사 등 건설공사의 대부분은 공사금액이 50억원 미만이다.

그렇다면 종전법에서는 제18조(안전보건총괄책임자), 제29조(도급사업 시의 안전·보건조치)의 적용을 받는 것으로 해석되었던 유지·보수공사, 기계·기구장치 설치·해체공사 등의 건설공사 도급이 전부개정법에서는 건설공사 발주자의 의무 대상에서 누락된다. 게다가 전부개정법에 따르면, 건설공사 발주자는 도급인의 개념에서 제외되도록 규정되어 있다(제2조 제7호). 결국 외부업체에 건설공사를 도급 주는 도급인은 건설공사 발주자의 의무대상에도, 도급인에도 해당되지 않게 되어, 해당 공사의 수급인 근로자는 법적 보호에 있어 사각지대가 생길 수밖에 없다. 업종을 불문하고 외주업체에 의한 유지보수공사나 기계·기구장치 설치·해체공사 등 건설공사는 경험적 측면뿐만 아니라 이론적 측면에서도 가장 위험한 작업에 해당한다는 점을 고려하면 ‘입법참사’라고 하지 않을 수 없다.

전부개정법 제67조에 따라 건설공사 발주자에 부과되어 있는 산업재해 예방조치의무의 내용은 건설공사단계(계획·설계·시공단계)별로 안전보건대장 작성과 이의 확인에 대한 의무인바, 현행법상의 도급인에 대한 각종 의무(제29조)와 비교하여 상당히 약하게 규정되어 있다. 따라서 건설공사 발주자에 대한 법적용을 받는 공사(총 공사금액 50억원 이상 공사)의 경우에도 비건설업의 경우 현행법과 비교하여 의무내용이 오히려 대폭 약화되었다고 할 수 있다.

41) 건설공사의 종류는 「건설업 산업안전보건관리비 계상 및 사용기준」(노동부 고시) 별표 5에 예시적으로 제시되어 있다.

다. 도급인(발주자) 의무와 책임의 빈약

전부개정법령에서는 파견법과의 관계를 잘못 이해한 나머지 도급인의 의무 중 수급인 또는 그의 근로자에 대해 지도·감독하는 내용에 해당하는 부분을 「파견근로자보호 등에 관한 법률」(이하 파견법)과 충돌의 여지가 있다고 보고 삭제하거나 완화시켰다. 이론적으로 볼 때, 산안법에서 규정하고 있는 사항은 법정사항인 만큼 파견법과의 관계에서 특별 규정에 해당하고,⁴²⁾ 따라서 산안법상의 의무내용이 불법파견에 대한 행정부와 법원의 판단기준의 내용에 우선한다고 볼 수 있다.

결국 도급인이 수급인 또는 그의 근로자에 대해 지도·감독하는 내용이 법정 사항에 해당하는 경우 이는 불법파견의 지표가 될 수 없다. 그런데 전부개정법은 이 점을 간과하고 도급인의 의무를 대폭적으로 후퇴시켰다. 도급인의 안전조치의무에서 수급인 및 그 근로자에 대한 범위반의 시정조치의무를 임의규정으로 변경하고, 시정조치 대상에서 근로자는 아예 삭제하였다(법 제66조). 그리고 도급인의 의무에서 보호구 착용의 지시 등 관계 수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치를 제외시켰고(법 제63조 단서), 안전보건교육의 경우 도급인의 수급인에 대한 지원의무만 남기고 지도의무는 삭제하였다(법 제64조 제1항). 이는 수급인의 근로자에 대한 구체적인 관리감독의무 등을 강제규정에서 삭제하거나 임의규정으로 완화시킨 것으로, 수급인 근로자의 재해예방을 위한 중요한 수단이 사라진 셈이다.

이와 같이 수급인 근로자의 안전보건을 확보하기 위하여 도급인이 할 수 있는 ‘권한’은 대폭 축소하면서, 도급인의 안전보건조치 의무(법 제63조) 위반으로 수급인 근로자가 사망한 경우, 도급인에 대해 사망근로자와 근로관계에 있는 수급인과 동일한 수준의 형벌을 규정한 것(법 제167조)은 당벌성을 넘어서는 형벌로서 헌법상의 원칙인 책임주의 위반으로 연결될 수 있다.

수급인 근로자의 산재예방을 목적으로 하는 안전보건총괄책임자의 안전보건에 관한 총괄관리 의무의 경우, 미지정에 대해서만 제재규정을 두고 있고 정작 중요한 직무수행 위반에 대해서는 아무런 제재규정을 두고 있지 않다(시행령 별표 24 과태료의 부과기준). 즉, 사업주가 안전보건총괄책임자를 지정하지 않은 것에 대해서만 과태료를 부과하도록 되어 있고, 해당 업무를 수행하도록 하지 않거나 부실하게 수행하도록 하는 것에 대해서는 다른 안전보건관계자의 경우와는 달리 과태료를 부과하고 있지 않다. 이러한 벌칙체계

42) 서울행정법원 2006.5.16. 선고 2005구합11951 판결 참조.

하에서는 안전보건총괄책임자 제도가 당초의 취지를 살리지 못하고 형식적으로 운영될 것이라는 점을 쉽게 예상할 수 있다.

라. 도급인의 조치와 불법파견 관계의 불명확에 따른 혼란

관계수급인 근로자에 대한 도급인의 안전보건조치와 불법파견의 관계에 대한 노동부의 명확하지 않은 입장으로 현장에서는 수급인 근로자에 대한 안전보건조치를 해야 하는지 여부에 대해 많은 혼란이 발생하고 있다. 개정된 근로자 파견의 판단 기준에 관한 지침(2019.12.30.)에서 “산안법 제63조(2020.1.16 시행)에 따라 도급인의 안전조치 및 보건조치를 해야 하는 경우에는 근로자파견의 징표에 해당한다고 보기 어렵다”고 설명하고 있지만, 산안법 제62조, 제64조, 제66조 등에 규정돼 있는 도급인의 의무에 대해서는 언급하고 있지 않다(정진우, 2022b).

4 위험성평가의 형식적 운영 조장

가. 위험성평가 제도의 문제점

이론적으로 산업안전의 양대 축으로 법적 기준 준수와 자율안전관리를 꼽는다. 그중 자율안전관리의 핵심은 ‘위험성평가’다. 사업주가 스스로 사업장 위험요인을 찾아내고 위험성의 크기를 판단해 이에 대한 감소대책을 마련하는 위험성평가는 안전분야의 국제기준이다. 위험성평가를 내실 있게 한다면 산업재해를 상당부분 예방할 수 있다는 게 전문가들의 공통된 지적이다. 제도를 앞서 도입한 재해예방선진국은 위험성평가의 중요성을 높이 평가하고 이를 법적 의무사항으로 강제하고 있다.

우리나라 산안법은 사업주에게 안전보건관계자(안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건총괄책임자)로 하여금 업무에 기인하는 유해·위험요인을 찾아내 위험성을 평가하고 노동자를 위험으로부터 보호하기 위해 필요한 조치를 취하도록 의무화했다.

그런데 2017년 1월 4일 노동부는 산재예방정책과장 전결로 ‘안전보건관리체계 위반과 관련해 처벌을 삼가라’는 내용의 비공개 지침을 지방관서에 시달렸다. 지침은 ‘특히, 처벌규정이 없는 사항의 미수행만을 이유로 안전보건관계자 업무 소홀로 사업주에게 과

태료를 부과하지 않도록 유의하라'고 지시했다.

지침의 가장 큰 문제는 내용이 위법적이라는 점이다. 산안법상 위험성평가 조항 자체는 처벌조항이 없지만, 모든 안전관계자의 직무에 명시적으로 포함돼 있다. 사업주는 물론 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자뿐만 아니라 안전보건총괄책임자(하청을 주는 경우)에게 위험성평가 의무를 부과하고 있는데도 처벌규정이 없다고 보는 것 자체가 잘못된 법해석이다. 안전관계자의 직무 중 1개 위반은 관참고 2개 이상 위반은 처벌대상이라는 것도 근거가 없는 자의적 해석이다. 사업주가 안전보건관계자의 명시적이고 핵심적인 직무인 위험성평가를 실시하도록 직무수행여건을 조성하지 않았거나 지도감독 등을 하지 않았다면 당연히 과태료 부과대상임에도 위험성평가 미수행만을 이유로 과태료를 부과해서는 안 된다는 것은 법리에 맞지 않는 초법적인 해석이라고 할 수 있다.

노동부 훈령인 '노동부와 그 소속기관 위임전결규정'에 따르면 파급효과가 큰 중요사항 및 신규사항은 '실장' 전결사항으로 돼 있다. '과장' 전결로 파급효과가 큰 위험성평가 미실시에 대한 처벌불가 방침을 내린 조치는 훈령 위반인 셈이다. 만약 이를 파급효과가 크지 않은 사항으로 보았다면 위험성평가에 대한 무지의 소치라고 볼 수밖에 없다(정진우, 2018).

요컨대, 본 지침은 행정권이 법의 취지와 내용의 근간을 무너뜨리는 위법적인 법해석을 한 전형적인 예라고 할 수 있다. 그럼에도 지금까지 이 지침을 변경하거나 이에 대한 보완책을 내놓지 않고 있다. 안전보건관리체제에 대한 무개념과 철학의 빈곤을 그대로 확인할 수 있는 일이라고 할 수 있다.

나. 위험성평가의 중대재해처벌법에의 무리한 반영

산안법상의 위험성평가를 내실화하는 노력은 등한시한 채 중벌을 중요한 수단으로 삼고 있는 중대재해처벌법을 통해 위험성평가 실시를 강제화하였다. 중대재해처벌법 제4조 제3호에 규정된 '유해위험요인 확인·개선, 점검(반기 1회 이상), 필요한 조치'는 엄밀하게는 위험성평가라고 할 수 없지만(위험성 추정과 위험성 결정이 누락), 형식적으로만(서류작업으로만) 실시해도 아무런 문제가 없다는 인식이 확산되어, 결국 위험성평가의 형식적인 실시를 조장할 가능성이 높다.

위험성평가를 내실화하기 위한 노력은 하지 않은 채 엄벌이라는 수단에 의지하는 것은

자율적 안전보건관리의 수단으로서의 위험성평가의 취지와 위상에 대한 기본적인 이해 부족에서 비롯된 것이다.

5 산업안전보건기준의 낮은 실효성

현행 산안법령에는 실효성의 면에서 문제 있는 규정이 적지 않은 상태이다. 규정을 새롭게 도입하거나 개정할 때 충분한 검토와 조사연구를 거치지 않다 보니 누적적으로 실효성이 부족한 규정이 매우 많다. 특히 2019년 1월 산안법이 졸속으로 전부개정되면서 실효성 없는 규정이 양산되었다.

그리고 산안법을 전부개정한다고 하면서 기술기준의 대부분이 규정되어 있고 개정 필요성이 가장 큰 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 거의 손대지 않았다. 1990년 산안법령 전부개정 시에 일본의 「안전위생규칙」을 잘못 이해하여 엉터리로 도입하거나 그 이후 현실에 맞지 않게 잘못 도입된 부분이 적지 않은데도 이를 전혀 개정하지 않은 것이다. 그 결과 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에는 수범자 입장에서 지키고 싶어도 지킬 수 없거나 지키기 어려운 규정이 매우 많은 상태가 방치되고 있다.

6 중소기업 재해예방사업·정책의 실효성

현재의 중소기업 안전보건사업은 대체로 고기 잡는 방법을 가르쳐주는 것보다 고기를 직접 잡아주는 것에 비중을 많이 두고 있다. 즉, 중소기업의 안전관리체제를 구축하는 등 중소기업의 안전관리능력을 제고하는 데 초점을 맞춘 사업이 전체적으로 미흡하다.

산안법규를 중소기업 현장에 적용·이행(실천)하기 위한 수단(tool)이 많이 부족하고, 중소기업 대상 산안법규 홍보가 1회적이고 파편적으로 접근되고 있다. 중소기업 대상 자율안전관리기법의 개발 및 (교육 등을 통한) 보급이 매우 미흡하고 직접적인 경제적 지원에 해당하는 사업이 중심을 이루고 있다. 즉, 기본적인 안전활동이라고 할 수 있는 위험예지활동, 아차사고 보고활동 등 자율적 안전활동의 기법을 중소기업을 대상으로 보급하는 사업(활동)이 전무하다시피 하다.

중소기업 대상 위험성평가 컨설팅 지원사업이 추진되고 있지만 1회성이고 중소기업을

대상으로 한 위험성평가 내실화 및 활성화를 위한 인프라 구축 노력은 많이 부족하다. 그리고 안전보건교육의 중요한 재료가 될 수 있는 작업절차서의 작성방법(요령) 등을 지도·홍보 및 보급하는 노력이 부재한 상태이다.

7 산재예방행정조직의 전문성

초창기에 산업안전보건행정조직을 구축하는 단계에서는 기초 인프라도 형성되어 있지 않은 관계로 물량을 투입하는 것만으로도 소기의 성과를 거둘 수 있었지만, 사회가 전문화되고 복잡·다양해짐에 따라 물량 위주의 행정은 한계에 부딪힐 수밖에 없고 오히려 산업안전보건에 걸림돌로 작용하는 등 점점 많은 문제점을 드러내게 된다. 즉, 산업안전보건행정의 초기에는 성실성 중심의 범용인재를 다수 확보하는 것이 중요한 과제였지만, 유해위험요인이 고도화·전문화·복잡화됨에 따라 성실성보다 전문성을 갖춘 인재의 필요성이 점점 증대하게 되면서 산업안전보건행정의 제너럴리스트적 접근은 점점 많은 부작용을 초래하게 된다. 산업안전보건행정이 산업안전보건을 둘러싼 외부환경의 변화에 부응하지 못하고 여전히 개발시대의 아마추어 행정에 머물고 있다는 비판이 제기되는 핵심적 이유도 여기에 있다고 할 수 있다.

민간부문의 안전보건조직은 대기업을 중심으로 산업안전보건영역의 전문성, 독립성(자율성) 등을 확보하기 위하여 채용, 경력관리 등에서 꾸준한 발전을 해 왔다. 반면, 산업안전보건행정조직은 그간 선진화를 위한 노력이 부분적으로 없었던 것은 아니지만, 구조적 부분에 대한 손질과 개선이 없었던 관계로 선진적인 안전보건행정조직과 비교하여 많은 문제를 여전히 안고 있다.

산업안전보건은 규제행정의 비중이 큰 특징을 가지고 있기 때문에, 한 나라의 산업안전보건의 발전에 있어 산업안전보건행정이 차지하는 비중은 클 수밖에 없다. 산업안전보건행정조직의 수준 여하와 정도가 우리나라의 산업안전보건의 발전에 큰 영향을 미치게 되는 만큼, 이 문제를 해결하지 않고는 우리나라 산업안전보건의 전체적인 발전도 더딜 수밖에 없다는 것은 그간의 경험을 통해서도 쉽게 확인할 수 있다.

산업안전보건행정조직에는 전문성, 효과성(효율성), 독립성(자율성), 특수성, 능동성의 행정적 가치가 요구되나, 현재의 산업안전보건행정 조직체계는 이러한 가치가 실현될 수

없는 구조이다. 이를 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 전문성의 부족 문제이다. 전문성은 산업안전보건행정조직에 요구되는 핵심적 가치라고 할 수 있는바, 전문성 부족은 우리나라의 현행 산업안전보건행정조직이 가지고 있는 문제의 근본원인에 해당한다. 그런데 현행 산업안전보건행정조직은 채용, 교육훈련, 경력관리 어느 단계에서도 전문성이 확보되기 어려운 구조로 되어 있다. 채용단계를 보면, 동 업무의 특수성을 감안하지 않은 채 산업안전보건에 대한 기초지식과 경험, 즉 직무 전문성을 고려하지 않고 대부분 일반공채를 통해 범용인재를 선발하는 구조를 취하고 있다. 그러다 보니 산업안전보건에 대해 전문성을 갖추지 못한 자가 본인의 의사에 관계없이 산업안전보건부서에 배치되고 있고, 채용 후에는 고용노동부 내의 모든 업무를 대상으로 순환보직을 하는 인사구조하에서 산업안전보건업무에 대한 지식과 경험이 축적될 수 없어 제너럴리스트가 양산될 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 교육훈련의 경우도 프로그램이 빈약하고 체계적이지 못한 실정이다. 그러다 보니 산업안전보건에 대한 이론적 지식과 경험이 없거나 일천한 자가 산업안전보건분야에서 가장 중요한 위상을 갖는 산업안전보건행정을 책임지거나 담당하는 역할을 하는 아이러니한 현상이 벌어지고 있는 것이다. 이는 산업안전보건행정의 전문적 권위의 결여와 기업 등 산업안전보건관계자의 산업안전보건행정에 대한 깊은 불신으로 연결되고 있다. 산업안전보건을 둘러싼 시대적 요구 및 환경 변화에 제대로 부응하지 못하고 후진적인 행정문화인 아마추어 행정에 머물러 있는 것도 기본적으로 전문성 부족에 기인한다. 그 결과 근로감독관제 또는 특별사법경찰제의 취지 또한 제대로 살리지 못하고 있는 것이다. 산업안전보건행정의 비전문성은 업무의 집행에 있어 한편으로는 소극적이고 미봉적인 행정을 초래할 가능성이 크고, 다른 한편으로는 처벌을 위한 처벌과 권한남용을 불러올 가능성이 높다.

둘째, 효율성의 부족 문제이다. 고용노동부의 산업안전보건업무에 대한 전문성 부족으로 산업안전보건행정의 상당부분이 고용노동부의 산하기관인 산업안전보건공단의 지원에 의존하거나 동 기관의 손을 한 번 거치는 구조를 취하고 있어 한 개 기관이 해도 될 것을 두 개 기관이 하는 행정의 비효율이 구조적으로 발생하고 있다. 순환보직 인사 제도 하에서 산업안전보건에 전문성이 없는 자가 산업안전보건업무에 배치되고, 배치 후 업무수행과정에 전문성이 없어도 행정조직 내에서 양해가 되며, 당사자 스스로도 그다지 부끄러워하지 않는 분위기가 관행으로 굳어져 있다. 또한 승진 등의 인사에 있어 능력과 성과가 실질적인 기준으로 활용되지 않는 등 업무의 효과를 담보하지 못하는 구조로 돼 있다.

아무리 좋은 산업안전보건제도를 갖추고 있다 하더라도, 집행기관이 이를 제대로 운용할 능력을 갖추고 있지 못하면 산업안전보건행정의 실효성을 거둘 수 없다. 현재 산업안전보건법규상의 많은 제도가 그 취지와 내용에 대한 산업안전보건행정조직의 몰이해로 잘못 집행되거나 방치되는 등 현장작동성을 확보하지 못하는 일이 광범위하게 벌어지고 있다는 것은 많은 전문가들에 의해 오래전부터 지적되고 있는 부분이다. 그리고 산업안전보건공단 위상의 모호성(회색조직) 및 비효과성의 문제를 지적할 수 있는바, 동 공단의 기업 등을 대상으로 한 직접적인 기술지원 또는 기술지도(교육 포함)의 효과에 대해 많은 의문이 제기되고 있다. 법정 의무사항에 대한 기술 ‘지원’이라면 공공기관보다 민간기관에서 수행하는 것이 바람직하고, 벌칙을 수반하지 않는 권고적 성격의 기술 ‘지도’라면 전문성 확보를 전제로 고용노동부에서 감독권을 배경으로 수행하는 것이 보다 효과적이며, 이것이 국제적으로도 일반적인 양태이다.

셋째, 능동성의 결여 문제이다. 산업안전보건분야에 종사하는 직원들의 전문성 부족은 산업안전보건문제에 대한 능동적·선제적인 접근이나 근본적 원인분석보다는 제재 위주의 단기적이고 피상적 접근이나 대응요법으로 연결되기 쉽다. 잦은 보직 이동으로 인해 산업안전보건부서에 단기간 보임하는 관계로 업무에 대한 열정 투여와 전문성 향상 노력에 대한 인센티브 기제가 작동하기 어렵고, 관리자들에 의한 책임행정 또한 이루어지기 어렵다. 이것은 산업안전보건업무의 비가시성(非可視性)이라는 특성과 맞물려 수동적이고 소극적인 행정과 전시성 행정을 조장하고 권한과 책임의 불일치를 초래하는 방향으로 작용할 가능성이 높다. 고용노동부의 자율적 능력이 부족한 상태에서 산하기관인 산업안전보건공단의 존재는 고용노동부(본부, 지방조직)의 동 공단에 대한 의타심 조장과 자율적 능력 신장 필요성에 대한 둔감을 초래하고 있다. 전문성이 요구되는 업무일수록 자신의 업무를 스스로 처리한다는 인식보다는 산하기관인 산업안전보건공단으로부터 도움을 받으면 된다는 안이한 인식을 하는 관행이 자리 잡고 있는 것이다. 현행 산업안전행정구조 하에서 양 기관은, 당장은 외양상으로 상호보완관계인 것으로 보이지만, 중장기적으로는 각 기관의 발전에 역기능을 초래하고 있고 앞으로는 그 역기능이 점점 심해질 것으로 보인다.

2021년 7월에 종전의 산재예방보상정책국을 확대개편하여 산업안전보건본부가 설립되었지만, 양적 확대에 그치고 있어 질적 개선은 없는 상태이다. 그러한 비전을 제시하고 있는 것도 아니다. 그리고 산업안전보건공단과의 기능조정이 전혀 이루어지지 않아 양 기관 간의 기능중복(각 기관의 비대화)이 심한 상태이다(정진우, 2017).

8 지속 가능성이 없는 중대재해처벌법

중대재해처벌법에 대한 문제도 지적할 필요가 있다. 이 법은 안전전문가의 참여 없이 정치권과 행정부가 들끓는 여론을 무마하느라 그들 입장에서 손쉬운 방법으로 선택한 결과물이다. 법 제정 이유부터 잘못된 사실관계에 기초하였고, 안전원리와 법리에 대한 기초적인 이해가 부족한 상태에서 제정되었다.

노동단체 활동가나 전문가를 비롯한 많은 사람들이 여전히 처벌을 산업재해 예방의 알파와 오메가라고 생각하고 있다. 산업재해가 다발하는 주범이 약한 처벌에 있다고 여기면서 처벌 강화만이 유일한 답인 양 접근하고 있다. '엄벌만능주의'가 종교화된 수준이라 할 만하다. 정치권과 행정기관은 이를 악용하여 엄벌을 책임 있는 대응을 회피하는 알리바이로 삼고 있다. 우리나라 처벌수준이 낮은 편도 아닐뿐더러 처벌수준을 높이는 것보다 예방기준의 실효성을 높이는 것이 훨씬 정의로운 일인데도 이에 대해선 침묵하고 있다.

산업재해에 대한 엄벌주의 접근은 학습역량이 부족한 자녀에게 공부할 여건 조성은 해주지 않으면서 당장 좋은 성적을 못 내면 매질하겠다고 으박지르는 부모와 매한가지이다. 정부는 중대재해처벌법 제정 이전에 이 법에 규정된 안전보건관리체계를 위해 사실상 아무런 일도 하지 않았다. 그러다 보니 현재 산업현장은 부모의 겁박에 주눅 들어 공부하는 척만 하는 자녀와 비슷한 모습을 보이고 있는 것이다.

산업재해 예방에서 각 주체의 위상과 역할에 맞는 의무를 부과해야 한다는 건 상식에 속한다. 그런데 중대재해처벌법은 위상과 역할에 맞지 않게 의무가 부과돼 있다는 점에서 상식에 맞지 않는 법이다. 장소를 실질적으로 지배·운영·관리하는 자에게만 의무를 부과하고 있다. 고용관계에 있는 자가 엄연히 있는데도 그 자에겐 아무런 의무를 부과하지 않으면서 단지 장소적 관점으로 의무를 부과하는 이분법적 접근을 하고 있다. 가장 적합한 자에게 가장 적당한 의무를 부과해야 한다는 안전원리를 도외시하고 있는 것이다. 그 결과 다른 의무주체는 뒷짐을 지고 있어도 되는 상황이 되었다. 이러한 상황에서 안전이 제대로 확보될 리가 없다.

게다가 지배자, 운영자, 관리자가 다를 경우 누가 안전조치의무를 이행해야 하는지 알 수 없다. 지배자만 하더라도 수급인이 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우 소유자가 지배자인지, 점유자가 지배자인지 알 수 없다. 이 문제에 대해 많은 사람이 정부에 수차례 질문했지만 아직까지 답변을 받지 못했다. 자신들도 누가 의무주체인지 답변을 하지 못하

면서 수범자에게 법을 지키라고 하는 건 무책임하기 짝이 없는 일이다.

중대재해처벌법의 문제는 이뿐만이 아니다. 중대재해처벌법과 산안법 간에 의무주체가 충돌되는 경우도 적지 않다. 예컨대 산안법에선 하청에게 의무를 부과하고 있는 사항을 중대재해처벌법에선 원청에게 의무를 부과하고 있다. 중대재해처벌법만 보면 우리나라가 과연 법치주의 국가인지 의심이 들 수밖에 없다. 이렇게 영성하고 조잡한 법을 만들어 놓고 기업들에게 억박지르기로 일관하다 보니, 대기업조차 예방보다는 ‘처벌 회피’에 주력하고 있는 것이다. 돈 냄새를 맡은 로펌이 이 혼란을 놓칠 리가 없다. 로펌이 횡재를 할 수밖에 없는 구조를 정부가 조장하고 있는 셈이다. 법기술이 예방을 삼켜버리면서 안전원리가 뒤틀려지고 형식적인 안전이 판을 치고 있다.

이런 식의 산재예방 행정이 ‘가성비’가 좋을 리 없다. 지난해 사망사고가 조금 감소한 것을 놓고 마치 행정이 기여한 것으로 착각하지만, 지난 정부에서 행정인원과 예산이 대폭 늘어난 점을 감안하면 감소실적은 부끄러운 수준이다. 중장기적으로 사망사고는 줄어들기 마련이다. 산업의 서비스화, IT 기술의 발전, 자동화, 근로자의 비근로자로의 전환 경향 등이 사망사고 감소요인으로 작용하기 때문이다. 더구나 코로나의 영향으로 고용원 있는 자영업자와 취약근로자가 줄어든 것도 근로자 사망사고 감소의 한 원인으로 작용했다. 배달종사자, 택배종사자 등 특수형태근로종사자가 대폭 증가했지만 이들은 사망사고 통계에 산입되지도 않는다.

정부의 중대재해처벌법 해설서에는 안전원리와 법리에 맞지 않는 설명과 앞뒤가 맞지 않는 설명이 차고 넘친다. 이는 형벌권의 자의적 행사로 이어지고 있다. 실효성이 부족한 규제와 과중한 처벌에 의존하는 것보다 범죄구성요건을 정교하고 수범자들이 예상할 수 있도록 명확하게 규정하는 것이 중대재해 예방에 훨씬 효과적이고 정의로운 일이다. 누구도 지키기 어려운 법을 만들어 놓고 이를 지키지 않았다고 엄벌에 처하려고 하는 것은 의도했던 의도하지 않았든 법에 대한 신뢰를 추락시키고 법 준수를 형식화하며, 의도했던 엄벌 효과도 거두지 못하고, (상시 근로자 50명 미만 사업장으로 확대 시) 기본적인 서류 작성능력조차 없는 중소기업에만 처벌이 집중되는 결과를 초래할 가능성이 크다(정진우, 2022b).

제3절

산업안전보건 행정의 혁신 방안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 시스템적 접근의 강화

가. 안전보건관리체제의 실질화

안전보건관리체제(OSHMS)는 산업안전보건 부문이 전체 경영의 유기적인 일부로서 생산, 환경, 품질 등 다른 부문과 상호작용한다는 것을 전제로 삼는다. 산안법상 안전보건관리체제는 OSHMS 추진조직에 해당하는 것으로서 OSHMS의 일부분을 구성한다. 따라서 산안법상 안전보건관리체제를 실질화하는 것은 사업장 안전보건을 시스템적으로 접근하고 운영하는 데 있어 중요한 수단이라고 할 수 있다.

사업장에는 안전보건관리체제를 구성하는 요소로서 안전과 보건에 종사하는 다양한 관리자들이 존재한다. 산안법 시행령 제16조 제2항 및 기업활동규제 완화에 관한 특별조치법 제29조 및 제30조에 따라 산업안전·보건관리업무 외에 다른 분야의 안전·보건관리업무 또는 총무업무·생산관리업무 등을 겸임하는 것도 법적으로 허용되고 있는 상황에서 사업장 안전보건관리가 제대로 이루어지도록 하기 위해서는 선임 여부만을 가지고 판단하거나 접근해서는 효과를 기대할 수 없다. 설령 법에 의해 겸임이 허용되지 않고 전담만이 허용되더라도 선임된 안전·보건관리자의 업무가 형식적으로 수행된다면 안전·보건관리자 선임제도가 사업주의 안전보건관리에 대한 책임을 이들에게 전가하거나 이전하는 수단으로 악용될 수 있다. 이상의 논리는 안전보건관리체제의 또 다른 구성요소인 안전보건관리책임자, 안전보건총괄책임자, 관리감독자, 산업안전보건위원회에 대해서도 동일하게 적용된다.

안전보건관리책임자, 안전보건관리규정, 산업안전보건위원회 등의 경우 사업주가 산안법상의 법적 기준을 넘어서는 사항까지를 포괄해 사업장 안전보건관리를 총괄적으로 조율하고 이행하기 위한 견인수단으로 기능할 수 있도록 하여야 한다. 산안법상의 안전보건관리체제가 정상적으로 작동하기 위해서는 무엇보다 행정기관에서 사업장 안전보건관계자의 선임 여부만이 아니라 법정 직무의 취지에 따른 실제적 수행 여부에 초점을 맞추어 법정책을 추진하는 것이 중요하다.

이를 위해서는 사업장 안전보건관리체제의 방향성 제시를 위해 근로감독관의 업무수행기준인 집무규정을 올바르게 정비하는 한편, 안전보건관리체제의 취지, 배경, 운영방법 등을 상세히 설명한 운영요령 또는 지침 등을 생산하여 사업주를 대상으로 널리 지도 및 안내·홍보하고, 감독(점검) 시 안전보건관리체제의 실질적 작동 여부를 필수적 확인사항으로 삼도록 해야 한다. 또한 일선에서 안전보건관리체제 규정을 집행하는 근로감독관이 그 취지와 내용 등을 정확하게 이해할 수 있도록 이들에게 충분한 설명과 교육을 실시할 필요가 있다.

나. 안전보건관리체제 벌칙의 실효성 확보

안전보건관리체제 규정을 두고 있는 영국, 일본의 경우 이의 위반 시 형사처벌로 규율하면서 해당 규정의 실효성과 처벌의 위하력을 담보하고 있다. 안전보건관리체제 규정의 위반에 대한 제재를 현행 과태료 부과에서 형사처벌로 전환하여 규율할 필요가 있다.

2 산업안전보건기준의 정교성 및 실효성 강화

우리나라 산안법령의 큰 부분을 차지하고 있는 산업안전보건기준은 1990년 산업안전보건기준 전면개정 시에 일본의 노동안전보건위생규칙을 상당부분 계수하여 도입되었다. 그 당시 일본의 노동안전위생규칙을 충분히 이해하지 못하거나 번역을 잘못하여 취지에 맞지 않게 규정된 부분을 전체적으로 바로 잡을 필요가 있다.

산업안전보건기준을 개정하면서 충분한 조사·검토 없이 도입해 실효성에 맞지 않거나 그 취지에 맞게 잘못 적용하고 있는 부분이 적지 않은바, 이것 또한 전체적으로 개정할 필요가 있다.

한편, 명확하지 못하거나 정교하지 못하거나 보호규정이 협소하게 규정되어 있어 근로자 보호에 있어 누락이 되어 있거나 예방기준으로 제대로 기능하지 못하는 부분이 적지 않은바, 이를 바로 잡을 필요가 있다.

이상에서 지적한 부분을 바로 잡지 않고는 산업안전보건기준의 규범력과 실효성을 확보하기 어려운바, 이를 실현하기 위해서는 노동부 산업안전보건부서의 파편적인 대응이 아닌 종합적이고 실질적인 접근과 대책이, 일회성 시도가 아닌 지속적 추진이 필요하다.

3 도급작업 안전규제·정책의 실효성 제고

우리나라 산안법은 도급사업에 대한 규제에 있어 외양적으로만 볼 때는 어느 나라보다 원청에게 강한 의무를 부과하고 있는 것처럼 보인다. 그러나 원청에 대한 법적 의무가 강한 대규모 건설현장에서 산업재해가 지속적으로 다발하고 있는 현상에서부터 간접적으로 알 수 있듯이, 도급규제의 실효성은 충분히 거두지 못하고 있는 것으로 판단된다.

따라서 도급사업 관련 규제가 왜 충분한 효과를 내지 못하고 있는지 그 이유에 대해 음미해 보는 작업이 무엇보다 중요할 것으로 생각된다. 현재의 도급규제의 법리적 타당성과 현실작동성에 대한 충분한 검토를 하지 않은 채 큰 사고가 날 때마다 보여주기 식으로 원청에 대한 규제와 벌칙을 강화하려는 시도는 하청근로자 보호에 큰 도움이 되지 않을 것이다.

하청이 엄연한 실체로 존재하고 있는데도 하청의 역할과 권한을 무시하고 하청이 원청에 비해 안전관리능력이 부족하다는 이유로 원청에게 결과적으로 하청의 의무를 대신하게 하는, 즉 원청이 하청의 안전관리를 전면적으로 실시하도록 강제하는 것은 하청의 권한과 실체를 부정하는 것이고 이는 하청의 자율적 안전관리능력을 신장하는 데 걸림돌이 될 수 있다. 이러한 조치로는 안전관리의 실효성을 거두기 어려울 것이다.

따라서 원·하청의 역할과 책임의 명확화와 관련해서는, 원청과 하청 각각에게 그들의 위상과 역할에 맞는 의무와 책임을 부과하는 것을 원칙으로 삼아야 한다. 즉 하청의 역할(실체)과 권한을 인정하고 그 기반(전제) 위에서 원청의 의무와 책임을 설정하고 운영하여야 한다.

4 위험성평가 법정책의 정상화

2018년 1월에 지방에 시달된 위험성평가 관련지침은 위험성평가를 사실상 무력화하는 지침으로서 철회되어야 한다. 지침을 철회하지 않다면 다른 방법으로도 위험성평가 제도의 실효성을 담보할 수 있는 방향으로 산안법제를 개선하여야 한다. 그런데 노동부는 철회하지도 않았고 공백을 메우기 위한 어떤 조치도 하지 않았다.

산안법 전부개정에 의해 시정명령의 대상이 별다른 이유 없이 7가지로 대폭 한정되는

개약이 이루어짐으로써 현행 산안법으로서는 위험성평가 미실시나 부실한 실시에 대해 시정명령도 내릴 수 없는 상태이다.⁴³⁾ 이 지침이 시달된 이후 위험성평가 제도의 실효성을 담보하기 위한 제도적 진전이 전혀 없었다. 위험성평가에 관해 많은 연구용역을 실시하고 있지만 법제도 개선으로 이어지지 않은 것은 현장에서 위험성평가가 부실하게 운영되고 있기 때문이다.

위험성평가는 사용단계에서만 아니라 설계·제조단계에서도 이루어져야 한다. 설계·제조단계에서 위험성평가 결과가 사용단계의 위험성평가의 기초정보가 되므로, 위험성평가는 사용단계뿐만 아니라 설계·제조단계에서 실시하는 것도 중요하다. 사용단계의 위험성평가가 충실하게 이루어지도록 하기 위해서라도 설계·제조단계의 위험성평가가 필수적이므로 이를 어떠한 형태로든 법제화하는 것이 시급하다.

현행 사업장 위험성평가에 관한 지침(노동부 고시)의 내용이 사용단계에서의 위험성평가 방법을 중심으로 설계되어 있는 만큼, 현행 지침에 설계·제조단계에서의 위험성평가에 관한 내용을 추가하거나 이에 관한 지침을 별도로 제정할 필요가 있다. 그럼에도 정부는 설계·제조단계의 위험성평가 제도를 도입할 의지와 비전을 전혀 보이지 않고 있다. 산안법정책은 국제적 보편성을 따라가지 못하는, 행정기관의 전문성과 진정성 부족이 법제도의 발전을 지체하게 하는 하나의 사례라고 할 수 있다.

위험성평가 역시 자율적 안전보건관리의 중요한 수단인 만큼 위험성평가를 활성화하고 실질적으로 구축·운영되도록 하기 위해서는 산안법상의 위험성평가 제도를 정상화하는 것이 우선되어야 한다. 위험성평가에 증별이라는 수단으로 접근하면 위험성평가가 형식화되리라는 것은 어렵지 않게 예상되는 일이다.

5 산업안전보건의 기반의 확충

가. 산재예방행정 인프라의 실효성 제고

현행 산안법 제13조(기술 또는 작업환경에 관한 표준. 구(舊) 기술상의 지침)의 취지에 따른 기준제정위원회 운영을 통한 노동부 고시의 제·개정 작업이 정상화 및 활성화되도록 할 필요가 있다. 즉, 재해예방선진국(영, 미, 독, 일)처럼 산안법령과 현장 간의 가교 역

43) 산안법 전부개정 전에는 산안법상의 위반사항에 대하여 광범위하게 시정명령을 내릴 수 있었다.

할을 하는 기술상의 지침을 고시 형태로 제·개정하는 작업을 정상화할 필요가 있다.

산안법령의 전문적·기술적 특성상 산안법령에 대한 기업 등 수법자들의 이해도와 준수도를 높이기 위해서는 산안법령을 상세하게 해설하고 설명하는 고시 형식의 기술상의 지침이 매우 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다. 현재 노동부와 안전보건공단은 산안법에 따른 정부의 책무를 정면으로 해태하고 있다는 사실을 직시해야 한다. 안전보건공단에서 법적 근거 없이 무분별하게 제정하여 온 KOSHA 가이드 제정 대신에 본연의 역할인 노동부 고시(기술상의 지침) 초안을 제정하는 역할을 하도록 하는 시스템을 조속히 구축할 필요가 있다.

산업안전보건 감독에 대한 (분석)결과를 일정한 주기로(최소한 연간 단위로) 생산·공표(공개)하여 감독결과가 공공자산으로 활용될 수 있도록 하고 감독의 전문성, 정확성 및 투명성을 확보하도록 할 필요가 있다.

산안법령 집행상의 중요한 쟁점사항이면서 현장에서 명확하지 않은 문제에 대해 전국적으로 통일되고 효과적인 지도 또는 이행을 위한 법령 집행·해석지침을 명시적인 형태로 적시에 개발하여 시달할 필요가 있다. 그리고 산안법상의 관리감독자의 개념과 범위를 둘러싸고 노동부에서 제시한 기준이 없어 현장에서 큰 혼란이 발생하고 있다. 이것이 처벌과 직결되는 문제임을 감안하여 이에 대한 해석지침을 조속히 마련해야 한다.

나. 중소기업 재해예방사업의 실효성 강화

안전보건 기술지원사업을 획일적이고 물량 위주의 방식에서 벗어나 사업의 효과를 제고할 수 있는 방향으로 정비할 필요가 있다. 그리고 기술지원사업을 사업장의 자율적 안전관리능력을 육성하는 데 초점을 맞추는 등 사업장의 특성에 맞는 안전관리기법을 보급하는 수단으로 적극 활용하는 것이 필요하다.

공공기관(노동부, 안전보건공단)에서 중소기업에 적합한 자율적 안전활동기법을 다양하게 개발하여 적극적으로 보급할 필요가 있다. 중소기업의 자율적 안전활동을 지원하고 활성화하기 위한 교육훈련프로그램을 다양하게 개설하여 운영해야 한다. 작업유형에 따른 작업절차서 작성요령을 개발하고 중소기업을 대상으로 적극적으로 지도·홍보하는 것도 필요하다.

중소기업에 대해서도 안전보건관리체제의 실질적인 작동 여부, 즉 사업주가 안전보건

관계자(자체선임, 외부외탁에 관계없이)로 하여금 해당 업무를 실질적으로 수행하도록 하고 있는지 여부에 초점을 맞춰 정부의 지도감독이 이루어져야 한다. 또한 중소기업의 실정을 고려하여 안전교육에 관한 내용과 방법을 충실하게 설명하는 기본(표준)교재를 개발하여 보급할 필요가 있다.

6 산재예방행정의 위상 정립 및 제고

가. 산안법 목적의 올바른 정립

산안법상의 구체적인 안전보건조치 기준은 그 성격상 일률적이고 일반적인 내용을 담고 있고, 기술변화를 신속하게 반영하지 못하는 구조적 한계를 가지고 있다. 따라서 이러한 구체적 기준만으로는 사업장에서의 산업재해를 예방하는 데는 한계가 있고, 이러한 한계를 메우는 수단으로서 사업장의 구체적인 실정을 반영한 자율적 산재예방활동 촉진이 필수불가결하다.

자율적 재해예방활동의 촉진은 법의 목적의 하나인 ‘쾌적한 작업환경의 조성’을 달성하기 위한 수단에 해당한다는 점을 반영하고 현행 산안법 본문에 자율적 재해예방활동 촉진에 해당하는 내용이 이미 규정되어 있는 사실과의 내용적 정합성을 도모하는 한편, 행정기관과 수범자가 산안법의 목적을 제대로 이해하도록 하기 위해서도 산안법의 목적(제1조)에 자율적 재해예방활동의 촉진조치가 명시적으로 규정될 필요가 있다.

또한 산안법 목적에서 규정된 ‘책임의 소재 명확화’라는 표현을 사후적 책임뿐만 아니라 그 전제라 하고 할 수 있는 ‘사전적 책임(responsibility)’까지를 포괄하는 의미를 갖는 ‘책임체제 명확화’라는 표현으로 개정할 필요가 있다.

나. 행정기관의 역할에 대한 올바른 인식

산안법정책의 많은 부분은 지방고용노동관서 산재예방지도과에 소속된 직원들에 의해 집행되고 있다. 그 직원들은 특별사법경찰관의 신분을 가지고 있지만 그 이전에 근로감독관의 신분이기도 하다. 산안법 위반사건은 그 내용이 고도로 전문적인 경우가 많아 그 수사에 있어 특별한 지식·경험을 필요로 하므로 근로감독관에게 특별사법경찰관으로서의 직무를 수행하도록 하고 있는 것이다. 형사절차가 아닌 행정업무에 있어서는 특별사법경

찰관의 신분이 아닌 근로감독관의 신분으로서 업무를 수행해야 한다.

근로감독관의 신분으로는 사법처리뿐만 아니라 행정적 업무를 수행하게 되는데, 이 업무에는 제재적 성격의 업무 외에 비제재적 성격의 지도, 권고, 홍보 등의 업무도 포함돼 있다. 산재예방업무는 그 특성상 매우 방대하고 전문적·기술적인 성격을 가지고 있어 그 실효성을 거두기 위해서는 근로감독관에 의해 비제재적 성격의 업무도 다각적으로 이루어지도록 해야 한다.

이를 위해서는 위반 시 처벌이 수반되는 규정 외에 권고적 성격의 고시, 지침, 해석 등이 다양하게 개발되는 한편, 근로감독관에게 비제재적 성격의 권고, 지도, 안내·홍보 등의 업무도 그들이 수행하여야 할 고유업무라는 점을 인식하도록 하는 등 그러한 업무가 적극적으로 수행될 수 있는 여건을 조성해야 한다. 예컨대, 중대재해 발생 후에 해당 재해가 발생한 기업에 대해 처벌하는 것으로 그칠 것이 아니라 행정기관 역할의 미비점을 포함해 재해가 발생한 원인을 근본적이고 다각적으로 밝혀내야 한다. 나아가 이를 해당 기업의 동종·유사재해 재발방지에 활용하고 사회적 교훈으로까지 발전시키는 것 또한 행정기관의 중요한 역할임을 인식해야 한다.

다. 산업안전보건행정 인프라의 확충

다른 분야와 마찬가지로 사업장 안전관리에서도 물고기를 잡아주는 것보다 물고기를 잡는 방법을 알려주는 식의 접근이 훨씬 효과적이다. 사업장의 안전보건문제에 대하여 직접적으로 재정지원 또는 기술지원을 하는 것도 필요하지만, 이러한 방식보다는 산재예방 활동 기법을 개발·보급하여 사업장이 안전보건활동을 일상적으로 추진하는 능력을 갖추도록 접근하는 방식이 기본이 되어야 한다. 이를 위해서는 공공기관에서 안전보건활동에 관한 다양한 기법을 업종·직종·규모의 특성을 살려 가이드라인, 매뉴얼 등의 형태로 다양하게 개발·보급하고 전문적으로 지도하는 것이 필요하다.

산업안전보건문제를 해결하기 위해서는 산안법 위반자에 대한 제재를 강화하는 노력과 더불어 산업안전보건의 인프라를 개선하려는 노력이 병행되어야 한다. 특히, 안전보건수준이 법적 기준을 준수하는 수준을 넘어서 있는 기업이나 중소기업에 대해서는 제재 위주의 법정정책만으로는 안전보건수준을 끌어올리는 데 많은 한계가 있을 수밖에 없다. 인프라를 강화하기 위한 법정정책에 보다 많은 중점을 두는 것이 필요하다.

라. 안전보건조치명령의 정상화

대폭 축소되고 제재 성격으로 운영되고 있는 시정조치명령과 작업중지명령 제도를 예 방에 중점을 두는 방향으로 정비하고 다양한 상황에 대해 다양한 형태로 발령할 수 있도록 그 대상을 확대할 필요가 있다. 한편 시정조치명령, 작업중지명령 등 안전보건조치명령 발령 시 재량권의 남용 또는 일탈이 없도록 비례의 원칙 등에 따라 발령하고 제정법인 행정절차법을 철저히 준수해야 한다.

7 산재예방행정조직의 개편

산안법은 전문적·기술적이고 방대하다는 특징을 가지고 있고 그 집행에 있어 지도·감독행정의 비중이 큰 만큼 집행기관의 역량이 매우 중요할 수밖에 없다. 이 집행기관의 역량은 해당 기관에만 영향을 미치는 것이 아니라 규제행정의 특성상 행정대상의 역량에도 큰 영향을 미친다. 따라서 집행기관의 역량을 강화하는 문제는 우리나라 산업안전보건수준을 선진화시키는 데 있어 반드시 해결되어야 할 과제이다.

집행기관의 역량 확보는 먼저 수규자가 산안법을 실질적이고 효과적으로 준수하도록 유도하기 위해 필수적이다. 기업의 생산·경영시스템이 고도화·복잡화되고 시스템화됨에 따라 집행기관도 이에 보조를 맞추어 역량을 확보하는 것은 당연한 일이라고 할 수 있다. 또한 수박 겉핥기식의 감독과 제재 일변도의 집행에서 벗어나 수규자로부터 산업안전보건행정의 신뢰를 받기 위해서도 집행기관의 역량을 강화하여야 한다.

산안법정책의 문제점의 상당수는 산재예방행정조직의 전문성 부족에 기인한다. 전문성 부족은 산안법정책을 선도적으로 선진화하고 실효성을 강화하는 일의 걸림돌로도 작용한다. 따라서 산재예방행정조직의 전문성 강화를 위한 노력은 산안법정책의 여러 문제를 해결하기 위한 필요조건이라고도 할 수 있다. 특히, 안전보건을 둘러싼 환경과 기술이 점점 전문화, 고도화, 복잡화되어 가고 있는 상황에서 이를 산업안전보건정책에 신속하게 반영하고 정확하게 해석할 수 있도록 행정역량을 전문화하는 것은 산안법정책과 관련된 일련의 문제에 적절하고 효율적으로 대처해 나가기 위한 선결과제이다.

집행기관의 역량은 산업안전보건에 대한 전문성을 전제로 하는데, 전문성을 확보하고 축적하기 위한 노력이 지속적으로 추진되기 위해서는 전문성 확보를 위한 시스템이 실질

적으로 구축되어야 한다. 현재의 채용, 교육훈련 및 인사 시스템을 전문성의 확보에 초점을 맞추는 방향으로 대대적으로 손질해야 한다. 노동부의 외청으로 산업안전보건청을 설립하는 것은 이를 위한 유력한 방안이다. 이 같은 시스템을 구축하지 않고 단지 인원과 예산을 늘리는 접근방안으로는 전시효과는 거둘 수 있을지언정 실질적 효과를 거두기 어렵다.

산재예방행정조직의 전문성을 강화하는 방안으로서 산업안전보건청 설립을 고려할 필요가 있다. 산업안전보건청은 여러 부처에 중복적이고 비효율적으로 산재되어 있는 산업안전보건 관련 규제 및 감독기능의 통폐합 방안, 산업안전보건청과 산업안전보건공단 간의 기능 및 역할 정립 및 조정방안, 산업안전보건공단 본연의 (독자적인) 위상과 역할 확보방안, 연구조직 및 교육기관 위상 강화 등을 해결하는 강력한 무기가 될 수 있다.

산재예방을 위한 행정조직구조를 바꾸지 않고는 점점 전문화·고도화·복잡화되어 가고 있는 안전보건환경·기술에 능동적으로 대처해 가기는커녕 외부의 변화에 조응하지 못하고 심지어는 경직적 대응으로 산업안전보건의 발전에 걸림돌 역할을 하는 현재의 ‘고비용저효율’ 행정에서 벗어나기 어려울 것이다. 즉, 현재의 행정조직구조 하에서는 산재예방 행정에 의한 산재예방의 기대효과가 매우 제한적이라고 할 수 있다.

아무리 훌륭한 법제를 가지고 있더라도 운용능력, 즉 전문성이 뒷받침되지 않으면 그 법제는 유명무실해지거나 왜곡되어 집행될 가능성이 높다. 그리고 전문성의 부족은 소극적 행정과 법제 후퇴(개악)의 원인이 될 수 있다.

마지막으로, 산업안전보건청의 설립을 찬성하는 자들로부터 제기되고 있는 일부 우려사항을 검토하는 것으로 이 글을 마무리하고자 한다. 산업안전보건청이 고용노동부의 외청으로 설립되더라도 소속기관으로서의 정체성을 갖기 때문에, 고용노동부에서 필요하다고 판단하는 경우에는 얼마든지 청에 대하여 업무지휘를 할 수 있으므로 고용노동부의 다른 부서와의 협력이 어려워지거나 약화될 객관적 가능성은 없을 것이다. 그리고 법령 등의 제·개정과 관련하여 최종적인 권한은 고용노동부 장관에게 있지만, 청장이 법령 제·개정안 성안(成案) 및 입법예고, 고시 제정 등에 대한 권한을 가지는 등 실질적인 면에서 청장에게 상당한 자율적 권한이 부여되기 때문에, 청 설립으로 인하여 법령 등의 제·개정 업무가 위축될지 모른다는 우려는 기우라고 할 수 있다.⁴⁴⁾

한편, 중대재해처벌법 제정 직후 민주당은 산업안전보건청을 2023년 1월에 설치한다

44) 예컨대 소방청은 고용노동부의 기술상의 지침(고시)에 해당하는 화재안전기준(NFSC, 고시)의 제·개정 작업을 고용노동부보다 훨씬 적극적이고 활발하게 수행하고 있다.

고 대국민 약속을 하고 그 준비단계로 노동부를 산업안전보건본부로 확대 개편하였다. 그런데 산업안전보건청 설립 발표 후 민주당은 아무런 관심을 보이지 않아 노동부만 방향성 없이 지나치게 비대해져 산업안전보건공단과의 업무 중복뿐만 아니라 본부 내에서도 부서 간에 많은 업무중복이 발생하고 있다. 산업안전보건에 대한 철학과 비전이 없는 채 중대재해처벌법이 제정된 상태에서의 조직 비대화는 처벌 중시의 행정을 오히려 더 조장하는 결과를 초래하고 있다. 노동자 수 대비 산업안전감독관 수를 기준으로 우리나라와 미국과 일본을 비교해 보면, 우리나라가 미국보다 약 4배, 일본보다 약 2.5배 더 많은 실정이다. 노동자 수 대비 산재예방행정 직원 수를 기준으로 우리나라와 미국과 일본을 비교해 보면, 우리나라가 미국보다 약 8배, 일본보다 약 5배 더 많은 상태이다(정진우, 2017).

* * *

지금까지의 논의를 국제비교의 맥락에서 다시 정리해보자. 우리나라 산안법의 모법에 해당하는 일본의 노동안전위생법 목적에는 자율적 재해예방활동 촉진이 명시적으로 규정되어 있고, 독일, 영국, 미국의 산안법 모두 그 목적을 구체적인 산업안전보건기준의 확립으로 한정하고 있지 않다. 독일, 영국, 미국, 일본 등 재해예방선진국과 국제기준(ISO 45001)에서는 책임을 사전책임(실행책임)과 사후책임(결과책임)으로 구분하고 이를 명확하게 설정하는 것을 안전보건관리(체제)의 기본적인 당연한 사항으로 강조하고 있으며, 이것이 산업안전보건법정책에 다양하게 반영되어 있다. 우리나라 산안법의 모법에 해당하는 일본 노동안전위생법에서는 ‘책임체제의 명확화’로, 다른 선진국과 국제기준에서는 ‘역할과 책임의 명확화’로 명시되어 있다.

안전보건관리체제 규정을 두고 있는 영국, 일본의 경우 이의 위반 시 형사처벌로 규율하면서 해당 규정의 실효성과 처벌의 위하력을 담보하고 있다. 재해예방선진국의 경우 공통적으로 산업안전보건기준을 제정할 때부터 충분한 조사연구와 광범위한 의견수렴을 거치고 있다. 그 결과 산업안전보건기준의 규범력과 실효성에 대해 수범자와 전문가 측의 의문이 제기되지 않고 있으며 현장 작동성을 갖추고 있다. 재해예방선진국에는 도급에 대한 안전관리의 불량이 문제이지 도급 자체가 나쁘다는 관점을 취하고 있지 않다. 따라서 우리나라 전부개정 산안법에 규정된 도급금지, 도급승인과 같은 규제는 전혀 발견되지 않는다.

재해예방선진국은 도급인에게는 하청근로자와 직접 고용관계가 없는 것을 전제로 도

급인의 위상과 역할에 맞는 의무를 부과하고 있다. 구체적으로는 선진국에 따라 다소 다르지만 대체로 시설 및 기계·설비에 대한 관리의무, 적격의 수급인 선정의무, 수급인과의 협력·조정 의무 및 하청 간 협력·조정 의무, 수급인에 대한 지도감독의무, 충분한 비용보장 및 공기보장 의무 등과 같은 의무를 부과하고 있다. 우리나라의 이번 전부개정 산안법과 같이 원청에게 수급인과 동일한 의무를 규정하고 있지 않다.

일본, 영국, 독일 모두 위험성평가가 사업장 안전관리의 중요한 수단이라는 판단하에 방식은 각기 다르지만 위험성평가 실시를 강제화하는 한편, 정부 차원에서 실효성 있는 이행을 위해 정교하고 세련된 접근을 하고 있는 반면, 우리나라는 정부의 위험성평가에 대한 전문성과 의지 부족으로 위험성평가 정책의 정교성과 실효성 측면에서 많은 문제를 노정하고 있다.

재해예방선진국은 사용단계의 위험성평가를 설계·제조단계의 위험성평가까지 제도화하고 있는 반면에 우리나라는 설계·제조단계의 위험성평가에 대해서는 아무런 제도적 노력을 하지 않고 있다. 재해예방선진국은 중소기업 안전보건프로그램으로 우리나라와 달리 직접적인 재정지원보다는 재해예방기법을 개발하여 지속적으로 보급하는 데 중점을 두고 있다. 중소기업에 대해 점검·감독 외에 중소기업의 실정에 맞으면서 큰 비용을 들이지 않고 실천할 수 있는 재해예방기법을 공공기관 차원에서 개발하여 대대적으로 지도·홍보하고 있다. 요컨대 재해예방선진국은 큰 비용을 들이지 않으면서 효과적으로 중소기업 재해를 예방할 수 있는 방법에 집중하고 있다.

ILO나 재해예방선진국 모두 근로감독관의 역할로 사법경찰관의 역할 외 사전예방을 하는 행정관의 역할을 아울러 중요하게 생각하고 있는 반면, 우리나라는 사법경찰관 역할을 중심으로 운영되고 있어 감독과 처벌에 치우쳐 있다. 선진 각국의 경우 인증기관과는 별개로 정부부처에서 OSHMS 지침을 직접 제정하고 이를 지도·홍보하는 것에 적극적인데, 이는 정부부처가 OSHMS에 관하여 사업장과 인증기관을 대상으로 방향을 설정하고 지도하는 등 컨트롤타워의 역할을 수행할 필요가 있기 때문이다. 반면 우리나라 정부 차원에서 OSHMS 지침을 제정한 적이 없고 OSHMS를 지속적으로 지도·홍보하려는 접근보다는 처벌 중심으로 접근하는 경향이 보인다.

재해예방선진국 모두 시정조치명령과 작업중지명령을 우리나라와 달리 제재 목적이 아니라 재해예방에 초점을 맞추어 운영하는 한편, 그 대상을 재해 발생 여부에 관계없이 폭넓게 운영하고 있다. 또한 헌법의 원칙과 법령에 정해진 절차를 철저히 준수하면서 신

중하게 명령을 내리는 것을 통해 행정의 신뢰성을 확보하고 있다는 면에서 우리나라 법집행과는 사뭇 다른 모습이다. 재해예방선진국 모두 작업중지명령 행사는 산업재해 발생의 급박한 위험이 있는 경우에 해당 기계·설비에 한정하여 이루어지지 사업장 전체에 대해 이루어지지 않는다. 재해예방선진국에서는 중대재해가 발생하였다고 하여 기계적으로 작업중지명령을 내리지 않는다. 작업중지명령은 최후의 수단으로 활용된다.

재해예방선진국의 경우 중대재해가 발생하였다고 하여 우리나라와 같이 민간기관에 재해원인조사에 해당하는 안전보건진단명령을 의뢰하는 경우는 발견할 수 없다. 재해원인조사는 어디까지 감독기관이 스스로 담당하고, 외부의 전문기관에 의뢰하는 것은 고도의 전문성이 필요한 경우에 한한다. 그것도 지정기관 여부에 관계없이 해당 분야의 최고의 전문성을 가지고 있는 전문가(전문기관)에 의뢰하고 있다.

재해예방선진국의 경우 공통적으로 우리나라보다 훨씬 전문적인 산재예방행정조직을 갖추고 있어 우리나라보다 적은 직원과 행정비용으로도 효과적인 산재예방정책을 펼치고 있다.

산재예방행정시스템에 있어서도 재해예방선진국의 경우 우리나라와 비교하여 실효성에 초점에 맞추어 규범력과 실효성을 확보하고 있고 기업 등 수범자로부터 산업안전보건관계법령과 산재예방행정에 대한 높은 신뢰성을 얻고 있는 반면, 우리나라는 이 점에서 많은 과제를 안고 있다.

제12장

법원과 판례

박다혜

제1절 왜 법원인가

제2절 노동건강 법·제도의 취지와 헌법적 근거

제3절 노동건강 및 노동재해에 대한 법원의 구체적 인식과 판단

제4절 법원은 어떻게 노동건강체제를 형성할 것인가

앞의 두 개 장에서 각각 법률(입법부)과 집행(행정부)의 현황을 살펴보았다. 이 장에서는 해석(사법부)을 살펴본다. 법률의 의미는 집행을 통해서도 구체화되지만, 법원의 판결을 통해서도 구체화된다. 판례 검토는 이러한 맥락에서 의미가 있다.

제 1 절 왜 법원인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

고용노동부가 2021년 12월 말경 발표한 2020년 산업재해 발생 현황(고용노동부, 2021)에 따르면 산업재해보상보험법이 적용되는 사업장⁴⁵⁾에서만 총 108,379명의 노동자⁴⁶⁾가 노동재해를 당했다. 이 중 사망자가 2,062명(전년 대비 42명 증가)이다. 직·간접 손실을 포함한 경제적 손실 추정액이 29,984,095백만 원(전년 대비 8.45% 증가)이라는 점까지 보태어 고려하지 않더라도, 노동재해를 줄이고 노동자가 안전하고 건강하게 일할 권리를 보장하는 것이 우리 사회의 시급하고도 중요한 과제임을 알 수 있다. 법원은 이 과제를 어떻게 인식하고 있을까.

어떤 행위를 어떤 무게로 벌하는지는 그 사회가 무엇을 보호하고 금지하는지를 보여주는 지표다. 의무주체와 보호대상, 금지행위, 법정형 등을 정하는 것은 선출된 권력인 국회의 입법권이지만, 그 법을 해석하는 권력은 주되게 법원이 갖고 있다. 다만 법원 판례를 통해 노동건강체제의 형성을 살펴보는 작업은, 법원의 판단이 우리 사회의 가장 우선되거나 최상위에 존재하는 기준이어서가 아니다. 오히려 노동건강 및 노동재해에 대한 법원의 인식 수준은 현실에 존재하는 문제의 심각성이나 국회의 입법 실태에 비해 현저히 뒤쳐져 있다. 그나마 일부 고민의 흔적이 판례에서 발견되는 것은 다행이라 할 것이나, 판례의 내용과 경향을 짚어가는 일은 그다지 희망찬 일이 아님은 분명하다. 그럼에도 불구하고 행정부의 법 집행과 기업 등의 의사결정에 있어 법원의 판단은 마치 최종 관문처럼 작동하

45) 농업인, 어업인, 어선원, 공무원, 사립학교 교직원, 군인 등은 각 관련 법의 적용을 받기에 위 산업재해보상보험법 통계에 포함되지 않는다.

46) 원칙적으로 '근로자' 대신 '노동자'라는 용어를 사용하되, 법조문이나 판례를 그대로 옮기거나 그 취지를 전달하는 과정에서 필요에 따라 '근로자'를 혼용하였다.

는 경우가 많기 때문에, 법원이 현재 어디까지 와 있는지를 살펴보는 것은 현재 우리가 처한 현실을 확인하고 점검하는 차원에서 의미가 있을 것이다.

법원이 노동재해를 다루는 경우는 대개 재해 발생 이후 사업주 등이 산업안전보건법 등을 위반한 행위에 대한 처벌 여부 및 처벌 정도를 판단하는 형사소송을 하는 경우와 재해로 인해 건강상의 피해를 입은 노동자 또는 유족이 산업재해보상보험법에 따른 보상을 받을 수 있는 수급권자에 해당하는지, 즉 해당 재해가 업무상 재해로서 사회보험에 의한 보상의 대상인지를 판단하는 행정소송을 하는 경우로 구분된다. 이 장에서는 위 두 유형의 소송을 중심으로, 법원이 노동(또는 노동자)과 노동자의 건강을 어떻게 인식하고 있는지 파악할 수 있는 주요 판례를 소개한다. 관련된 전체 판례에 대한 확인이 어려운 현실적인 제약이 있는 데다,⁴⁷⁾ 산업안전보건법 및 산업재해보상보험법이 다른 법령에 비해 학설상의 다툼 등 법리를 둘러싼 토론이 크게 활발하지 않고 법원 판단에서의 변화 역시 비교적 크지 않은 사정이 있다. 이에 판례의 역사를 통시적인 측면에서 바라보는 대신, 주요 판례 법리와 경향을 담아내는 것에 집중한다. 이를 위해 관련 연구 및 논의에서 주요 판례로 언급되거나 피해의 중대성 등으로 인해 사회적 관심이 높았던 판례를 중심으로 살펴볼 것이다.

47) 현재 법원은 일부 시기 판결만을 공개하고 있는데 이조차도 법원명과 사건번호, 당사자명을 입력하는 절차가 필요하고, 일반적인 검색을 통해 판결 내용을 확인할 수 있는 것은 보다 제한된다.

제2절

노동건강 법·제도의 취지와 헌법적 근거

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

우선 법원과 헌법재판소⁴⁸⁾가 말하는 노동건강의 의미와 각 노동건강 법제도의 취지를 간략히 짚어본다.

헌법은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”라고 규정하면서 ‘근로의 권리’를 선언하였다(제32조 제1항). 헌법재판소는 헌법상 근로의 권리는 ‘일할 자리에 관한 권리’만이 아니라 ‘일할 환경에 관한 권리’도 함께 내포하고 있는데, 일할 환경에 관한 권리는 건강한 작업환경, 일에 대한 정당한 보수, 합리적인 근로조건의 보장 등을 요구할 수 있는 권리 등을 포함한다고 보았다.⁴⁹⁾ 이러한 헌법상 기본권을 구체화하여 노동시간, 임금, 노동환경 등을 규정하는 근로기준법, 산업안전보건법 등의 개별 법령이 제정되었다.

산업안전보건법은 안전과 보건에 관한 근로기준법의 내용을 흡수·통합하여⁵⁰⁾ 노동재해 예방과 관련된 모법의 지위에 있다. 헌법재판소에 따르면 산업안전보건법이 규정하고 있는 사업주의 안전·보건조치의무는 근로자의 신체의 완전성을 보호하기 위한 규정이다. 산업안전보건법은 근로자의 건강을 유지하는 것을 목적으로 하고, 신체의 완전성은 인간 존엄의 기반이 되므로 이를 보호하는 것은 중요한 공익에 해당한다. 법 위반으로 인한 건강상의 피해가 발생할 가능성이 여전히 높은 상황에서 그로 인한 공익 침해의 정도도 매우 크다.⁵¹⁾

헌법 제34조 제2항은 국가의 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를, 제6항은 국가에게 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력할 의무가 있음을 선언하고 있다. 일찍이 헌법재판소는 산재보험법의 기본이념은 노동재해를 당한 근로자와 그 가족의 생존권을 보장하는 것이고, 산재보험수급권은 헌법상의 생존권적 기본권에 근

48) ‘법원’은 최고법원인 대법원과 각급 법원을 의미하고, 헌법재판소는 이에 포함되지 않는다.

49) 헌법재판소 2007. 8. 30. 선고 2004헌마670 결정

50) 근로기준법 제76조(안전과 보건) 근로자의 안전과 보건에 관하여는 「산업안전보건법」에서 정하는 바에 따른다.

51) 헌법재판소 2017. 10. 26.자 2017헌바166 결정(구 산업안전보건법의 안전·보건조치의무위반에 대한 법정형의 종류와 형량(5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금)이 과잉형벌에 해당되지 않는다고 판단함)

거하여 산재보험법에서 구체화된 것이라고 밝혔다.⁵²⁾

최근 대법원⁵³⁾은 산재보험법상 업무상 재해를 인정하기 위한 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임을 근로복지공단에 분배하거나 전환해야 한다는 취지의 반대의견(소수의견)⁵⁴⁾에서 위와 같은 산재보험제도의 헌법적 근거를 인용하였다. 반대의견은 “산업현장에서 근로에 종사하는 사람을 보호하기 위해서 제정된 법률인 산재보험법이 그 목적을 달성하기 위해서는 보험급여 부지급처분에 관한 취소소송에서 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임을 전환하는 것이 바람직하다. 업무상 재해 인정의 핵심적인 요건이 되는 상당인과관계의 증명책임을 일방적, 전적으로 근로자에게만 부담시키는 것은 근로자를 보호하기 위한 사회보장제도인 산재보험제도의 입법목적, 이를 달성하기 위한 공단의 설립 취지, 공단에 특별히 재해조사권한을 부여한 취지에 맞지 않는다.”고 보았다.

이는 모든 사회구성원의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하기 위하여 헌법상 기본권인 사회보장수급권의 보장을 강화하고, 일하다가 재해를 입은 노동자와 그 가족의 생활을 충실하게 보호하여야 한다는 근본적인 방향성을 확인하면서, 헌법과 산재보험법에 따른 재해 노동자 보호라는 목적을 충실하게 달성하기 위하여 산재보험제도의 인정 범위에 대해 보다 적극적으로 접근하고, 법원이 법령을 해석·적용할 때 그 규범적인 목적에 부합하도록 적극적인 역할을 하여야 한다는 관점을 견지한 것이다. 비록 소수의 의견으로서 판례변경에 이르지지는 못했지만, 산재보험의 취지와 헌법적 근거가 잘 드러나는 내용으로 중요하게 참고할 만한 판시라 할 것이다.

52) 헌법재판소 2005. 7. 21. 선고 2004헌바2 결정

53) 대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 판결

54) 대법관 김재형, 대법관 박정화, 대법관 김선수, 대법관 이흥구의 반대의견. 한편 그 외 관여 법관은 2007년 개정으로 신설된 구 산재보험법 제37조 제1항은 산재보험법상 업무상의 재해를 인정하기 위한 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임을 근로복지공단에 분배하거나 전환하는 규정으로 볼 수 없고, 2007년 개정 이후에도 업무와 재해 사이의 상당인과관계의 증명책임을 업무상의 재해를 주장하는 근로자 측에게 있다고 보는 것이 타당하므로, 기존 판례를 유지하여야 한다는 의견이다(다수의견).

제3절

노동건강 및 노동재해에 대한 법원의 구체적 인식과 판단

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 책임의 주체

가. 권한과 책임의 불균형

노동재해는 기업이나 사업주의 안전·보건관리체계 미비 등으로 발생하는 기업범죄의 성격이 강하다(김명준, 2021: 3). 그러나 “대기업 시공사는 빠져나가는 ‘꼬리자르기’ 식 처벌”, “예외 없이, 윗선 무죄-말단 유죄” 등 우리가 흔히 접하는 언론보도를 통해서 단적으로 알 수 있듯이 법원은 산업안전보건법을 해석할 때 기업의 경영책임자가 아닌 현장책임자(안전보건관리책임자 또는 안전보건총괄책임자)를 책임의 주체로 보는 경향이 강하다. 이에 따라 통상 노동재해 발생시 검찰은 대기업 등 대규모 사업장의 경우 주로 현장책임자를 산안법위반죄 및 업무상과실치사상죄로, 법인을 산안법위반죄로 기소하고, 소규모 사업장의 경우 주로 대표이사를 산안법위반죄 및 업무상과실치사상죄로, 법인을 산안법위반죄로 기소해오고 있다(대검찰청, 2022: 119).

산업안전보건법은 고래는 빠져나가고 피라미만 걸리는 이상한 그물이라며 기업이 크면 클수록 그 기업의 최고책임자에게까지 산재사고의 책임을 묻는 것은 불가능에 가깝다는 자조 섞인 고백이 법원 내부에서 나오기도 하지만(박주영, 2019: 93), 사실 그렇게 해석해온 법원 스스로의 탓을 내놓고 말하기는 어렵다. 사회적으로 중대한 피해를 야기한 노동재해가 발생하더라도, 대표이사를 비롯한 임원이 아닌, 경영상 판단 하에 허용되어 온 실무 관행을 구체적으로 실행한 중간관리자 이하의 노동자를 처벌하는 식이다. ‘기업범죄의 근로자 개인 범죄화’라는 평가(전형배, 2022)가 적확하다고 볼 수밖에 없는 상황이다.

심지어 대법원은 도급인의 근로자와 수급인 근로자의 노동재해를 예방하는 업무를 총괄하여 관리하는 산안법상 안전보건총괄책임자의 역할과 임무에도 불구하고, 기업의 규모, 조직체계, 사무분장 등을 고려할 때 대기업 안전보건총괄책임자의 재해예방 의무위반의 책임이 부정된다고 판단하기도 했다.⁵⁵⁾ 법원은 기업의 규모가 크고 경영구조가 복

잡할수록, 의무위반 행위자로 지목되어 기소된 자의 직급이 높을수록, 책임의 주체로 인정하는 것을 주저하는 경향이 있다고 보인다.

나. 결국 고용관계에 대한 책임

간접고용 사업장에서 노동재해 발생으로 하청 노동자 등이 피해를 당한 경우 법원이 누구에게 책임을 물어왔는지의 문제는 보다 심각하다. 사업주(도급인, 원청)가 자신의 사업을 영위하기 위해 노동자를 직접 고용하지 않고 제3자(수급인, 하청)에게 도급, 용역, 위탁 등을 한 후 제3자 또는 제3자가 사용하는 노동자로부터 노무를 제공받는 식으로 노동시장의 분절과 분화가 가속화되면서, 도급인이 관리·통제하는 사업장에서 일을 하지만 도급인과 고용관계가 존재하지 않는 이들이 늘어나고 있다. 최근 고용형태 공시자료에 의하면, 전체 간접고용 노동자는 96만여 명이고 이 중 70%가 대기업집단의 하청 노동자이다.⁵⁶⁾ 이들은 단순히 계약의 상대방이나 계약상의 지위만 다른 것이 아니라 더 위험한 일을, 보다 많은 위험에 노출된 채 수행하다, 더 많이 죽는다. 고용노동부 산하 안전보건공단의 실태조사 결과에 따르면 하청업체의 산재 사망률이 원청업체에 비해 약 8배 높다.⁵⁷⁾

산업안전보건법은 노동재해로 인한 사망 등을 방지함으로써 노동자의 건강을 유지하는 것을 목적으로 한다. 특히 산안법상 안전·보건조치의무위반죄의 취지는 사업주가 각종 의무를 이행하도록 강제함으로써 노동재해를 예방하는 것과 함께, 노동재해로 인한 사망 사건에서 사업주에게 형법상 업무상과실치사죄(5년 이하 금고 또는 2천만 원 이하 벌금)보다 중한 안전·보건조치의무위반치사죄(7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금)를 귀속시킨다는 데 있다. 따라서 사업주가 자신의 지배·통제의 영역에 대해 위험을 예방하기 위한 조치를 취하지 않은 탓에 노동자를 사망에 이르게 하였다면, 사망한 노동자가 해당 사업주와 고용관계를 맺고 있는지 여부를 묻지 않고 사망의 결과에 대한 안전·보건조치의무위반치사죄의 책임을 지게 하는 것이 규범의 목적과 취지에 부합할 것이다(이진국 외, 2021a: 35). 무엇보다도 분절되고 분화한 노동의 현실을 고려할 때 노동재해 예방의

55) 대법원 2018. 10. 25. 선고 2016도11847 판결(2013년 삼성전자 반도체공장 화성사업장에서 불산가스 누출로 하청업체 직원 1명 사망, 4명 전신화상 상해를 입음. 검사는 도급인 사업주인 삼성전자에 대해서 산업안전보건법 및 유해화학물질관리법위반으로, 안전보건총괄책임자(전무)는 위 각 법위반에 더해 업무상과실치사상죄를 적용하여 기소하였으나 법원에서 모두 무죄가 선고되었음. 그 외 소속 직원들에게는 업무상과실치사상죄가 인정되어 벌금 300만원 내지 700만원이 선고되었음)

56) 한겨레, “특하면 파견·용역...간접고용 10명 중 7명 ‘원청님’은 대기업.”(2022년 9월 28일)

57) 안전보건공단, 16년도 원·하청 산업재해 통합 통계 산출 실태조사 결과 발표, 2017. 4. 11.; 매일노동뉴스, “같은 공간에서 일하는데 하청 사고사망률 원청보다 8배 높아.”(2017년 4월 12일)

권한과 책임을 조율시킨다는 관점에서 그와 같은 판단이 지극히 타당하다.

산안법은 안전·보건조치의무위반치사죄의 처벌 대상으로서 사업주를 조치의무를 위반하여 ‘근로자를 사망에 이르게 한 자’라고만 규정하고 있을 뿐 위 규정의 근로자 범위에 대하여는 별도로 정하고 있지 않으나, 법원은 이를 사실상 ‘소속 근로자를 사망에 이르게 한 자’라고 해석하고 있는 듯하다. 사업주와 고용관계를 맺고 있는 근로자를 사망에 이르게 한 경우에 한하여 해당 사업주에게 조치의무 위반과 그로 인한 사망의 결과에 대한 책임을 인정하고 있는 것이다.

“검사의 상고논지는, 사업주의 안전조치의무가 그 소속 근로자에 한정되는 것이 아니라 사업주의 사업장 내 위험영역에서 근로하는 자에 대하여도 미친다는 것이나, 산업안전보건법상 사업주의 의무는 근로자를 사용하여 사업을 행하는 사업주가 부담하여야 하는 재해방지의무로서 사업주와 근로자 사이에 실질적인 고용관계가 성립하는 경우에 적용되는 것이고, 정식으로 소속된 근로자가 아니라 하더라도 민법상 고용계약이든 도급계약이든 근로계약의 형식에 관계없이 근로의 실질에 있어 근로자가 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하는 것이라면 그는 (구)근로기준법 제14조(현행 근로기준법 제2조) 소정의 근로자에 해당하여 사업주의 안전조치의무의 보호대상이 된다.”⁵⁸⁾

“(구)산업안전보건법 제66조의2, 제23조 제1항 위반죄⁵⁹⁾60)는, 단순히 사용자의 소속 근로자에 대한 관리감독 소홀에 대한 책임을 묻는 것이 아니라, 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 산업안전기준에 관한 규칙이 정하고 있는 바에 따른 안전조치를 취하지 않

58) 대법원 2006. 4. 28. 선고 2005도3700 판결

59) 제66조의2(벌칙) 제23조제1항부터 제3항까지 또는 제24조제1항을 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.[전문개정 2009. 2. 6.]

제23조(안전조치) ① 사업주는 사업을 할 때 다음 각 호의 위험을 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 기계·기구, 그 밖의 설비에 의한 위험
2. 폭발성, 발화성 및 인화성 물질 등에 의한 위험
3. 전기, 열, 그 밖의 에너지에 의한 위험

② 사업주는 굴착, 채석, 하역, 발목, 운송, 조작, 운반, 해체, 중량물 취급, 그 밖의 작업을 할 때 불량한 작업방법 등으로 인하여 발생하는 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 사업주는 작업 중 근로자가 추락할 위험이 있는 장소, 토사·구축물 등이 붕괴할 우려가 있는 장소, 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소, 그 밖에 작업 시 천재지변으로 인한 위험이 발생할 우려가 있는 장소에는 그 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사업주가 하여야 할 안전상의 조치 사항은 고용노동부령으로 정한다. <개정 2010. 6. 4.>

[전문개정 2009. 2. 6.]

60) 2019년 전부개정을 통해 만들어진 현행법(2020. 1. 16. 시행) 이전의 구법이 적용된 판례이나, 기본적으로 본 쟁점에 관해서는 개정 전·후의 법규정의 구조가 동일하다.

은 채 안전상의 위험성이 있는 작업을 하도록 지시하거나 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위와 같은 작업이 이루어졌다고 인정되는 경우에 성립하는 범죄로서, 사업주가 소속 근로자를 보호하기 위하여 안전조치를 취하여야 할 의무를 전제로 하는 것이므로, 사업주와 근로자 사이에 실질적인 고용관계가 있어야 한다. 여기서 실질적인 고용관계 유무는 고용계약이나 도급계약 등 근로계약의 형식에 좌우되는 것은 아니나, 근로의 실질에 있어 근로자가 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하는 사정이 인정되는 경우에 한하여 실질적인 고용관계를 인정할 수 있다.”⁶¹⁾

대법원은 사업주와 근로자 사이에 ‘실질적인 고용관계’가 있어야 한다는 법리를 제시하면서 사업주의 산업안전보건법상 책임을 확대하는 취지를 밝히는 듯하지만, 위 판례가 말하는 실질적 고용관계는 지휘·감독의 요소뿐만 아니라 이를 포함하여 종속적인 관계에 이르러 사업주의 근로기준법상 근로자에 준할 정도의 관계를 의미하는 것으로 보인다(심재진, 2022: 110). 게다가 여전히 그 내용은 근로자를 형식적으로든 실질적으로든 고용하고 있는 관계에 있는 사업주만을 대상으로 하고 있어, 노동건강의 문제를 근로기준법상 고용관계의 문제로 환원하고 있다는 문제가 있다. 이 경우 자신의 근로자가 아닌 근로자, 특수형태근로종사자를 비롯한 노무제공자 등에 대한 사업주의 산재 예방 의무의 범위는 축소될 수밖에 없다(전형배, 2017: 145).

결국 사업주가 안전·보건조치의무를 위반했고 위반행위와 사망과의 인과관계가 인정된다고 하더라도, 사망한 피해자가 자신이 사용하는 근로자가 아닌 경우에는 그 사업주에게 안전·보건조치의무위반치사죄를 적용할 수 없다. 이 때문에 여러 업체 소속의 노동자들이 혼재하여 일하는 대규모 사업장에서 재해가 발생한 경우 피해자의 소속 또는 계약상의 지위가 초미의 관심사가 되고는 한다. 기업은 위험을 관리·통제하는 데 인력과 비용을 쓰기보다 간접고용을 통해 법적 책임을 피하거나 경감하는 방식을 선호하게 되고, 위험한 업무를 직접 수행하기보다 도급, 용역, 위탁하여 외주화할 유인이 커진다.

물론 산업안전보건법 규정상의 한계로 인해 법원의 해석이 달라지기는 쉽지 않다고 볼 여지가 전혀 없는 것은 아니지만, 앞서 인용한 대법원 2006. 4. 28. 선고 2005도3700 판결의 검사의 상고이유처럼 “사업주의 안전조치의무가 소속 근로자에 한정되는 것이 아니라 사업주의 사업장 내 위험에 노출되는 모든 근로자에 대하여도 미친다”고 해석하는 것이 문언해석의 관점에서 자연스럽고 합리적이다.⁶²⁾ 또한 근로기준법과 산업안전보건

61) 대법원 2010. 6. 24. 선고 2010도2615 판결 등

62) 오히려 산안법 규정에는 존재하지 않는 ‘소속’을 더하여 ‘소속 근로자를 사망에 이르게 한 자’로 사실상 해석하고 있는 법원의 태

법의 입법목적 및 취지 등의 상이함을 고려하여 각 법상 ‘근로자’의 개념을 달리 해석해내는 것 역시 시도할 가치가 충분함에도, 가장 좁은 범위의 근로자 개념인 근로기준법상 근로자를 산안법상 사업주가 보호할 대상의 개념에 그대로 적용하는 법원의 태도에 내내 아쉬움이 남는다.

그렇다면 ‘사업주’의 책임이 아닌, ‘도급인’으로서의 책임에 대해서 법원은 어떻게 보고 있을까. ‘도급인’의 책임이 나름대로 존재하게 된다면 수급인과 그 소속 근로자(하청노동자)에 대한 보호 체계가 확보될 수 있지 않을까. 안타깝게도 법원은 “원칙적으로 도급인에게는 수급인의 업무와 관련하여 사고방지에 필요한 안전조치를 취할 주의의무가 없”다면서, 다만 “법령에 의하여 도급인에게 수급인의 업무에 관하여 구체적인 관리·감독의무 등이 부여되어 있거나 도급인이 공사의 시공이나 개별 작업에 관하여 구체적으로 지시·감독하였다 등의 특별한 사정이 있는 경우에는 도급인에게도 수급인의 업무와 관련하여 사고방지에 필요한 안전조치를 취할 주의의무가 있다”⁶³⁾고 하여 도급인의 책임을 예외적으로 인정하는 경향을 보여왔다. 고용관계를 중심으로 안전·보건상 책임의 주체를 찾는 것에 익숙해져 있는 것이다.

위와 같은 경향에 더해, 구 산업안전보건법에 따라 도급인이 안전·보건조치의무를 부담하는 경우가 매우 한정된 범위로 제한되고 조치의무 위반으로 인한 사망에 대한 도급인 처벌 규정이 명시적으로 존재하지 않음에 따라, 간접고용 사업장에서 이루어지는 위험한 노동의 현실과 전혀 어울리지 않는 법적 판단이 계속되어왔다. 가령 구 산안법 제29조⁶⁴⁾가 정하고 있는 대로, 시행규칙이 규정한 산업재해 발생위험이 있는 장소인지, 시행령이 규정한 도급사업에 해당하는지, 일부 도급인지 전부 도급인지, 같은 장소에서 행하여지는 사업인지 등 각종 요건을 충족해야 비로소 도급인의 책임을 부족하나마 인정할 수 있었다.

도가 지나친 축소해석으로서 문언해석에 반한다고 생각한다.

63) 대법원 2009. 5. 28. 선고 2008도7030 판결 등

64) 구 산업안전보건법(2019. 1. 15. 법률 제16272호로 개정되기 전의 것)

제29조(도급사업 시의 안전·보건조치) ① 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 중 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 한다. <개정 2010. 6. 4., 2011. 7. 25.>

1. 사업의 일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업
2. 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우 각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업 (중략)

③ 제1항에 따른 사업주는 그의 수급인이 사용하는 근로자가 토사 등의 붕괴, 화재, 폭발, 추락 또는 낙하 위험이 있는 장소 등 고용노동부령으로 정하는 산업재해 발생위험이 있는 장소에서 작업을 할 때에는 안전·보건시설의 설치 등 고용노동부령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 조치를 하여야 한다. <개정 2010. 6. 4., 2011. 7. 25., 2013. 6. 12.> (후략)

이에 실제 변론의 상당 부분은 위 각 요건을 쟁점화하여 도급인의 책임이 인정되는 예외에 해당하지 않음을 주장하는 데 할애되어온 것으로 보인다. 일례로 맨홀 도시가스 누출사고로 하수급업체 대표이사가 사망하고 소속 노동자가 부상을 입은 사건에서, 피고인들은 밸브 점검 및 보수공사를 하도급한 수급인 사업주가 하수급업체와 동일한 장소에서 작업하지 않았다고 주장하였으나, 대법원은 “구 산안법 제29조 제1항은 사업의 일부를 도급한 발주자 또는 사업의 전부를 도급받아 그 중 일부를 하도급에 의하여 행하는 수급인 등 사업의 전체적인 진행과정을 총괄하고 조율할 능력이나 의무가 있는 사업주에게 그가 관리하는 작업장에서 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 취하여야 할 의무를 규정한 조항으로, 구 산안법 제29조 제1항의 ‘같은 장소에서 행하여지는 사업’은 사업주와 그의 수급인이 같은 장소에서 작업을 하는 사업을 의미하고, 장소적 동일성 외에 시간적 동일성까지 필요하다고 볼 수 없다”는 법리를 제시하였다.⁶⁵⁾ 동시에 같은 장소에서 작업을 하는 경우에만 도급인이 수급인의 근로자에 대한 산재예방 조치의무를 부담하는 것이 아니라고 본 것이다. 다만 위 사건의 경우에도 구법에 따라 도급인의 조치의무 위반에 대한 책임을 인정한 것일 뿐, 의무위반으로 인한 사망에 대한 죄책을 진 것은 아니다.

한편 2019년 산안법 전부개정 이후 현행법(2020.1.16. 시행)은 도급인이 조치의무⁶⁶⁾를 지는 ‘도급인의 사업장’에 실제 도급인의 사업장뿐만 아니라 “도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 대통령령으로 정하는 장소를 포함”하면서(제10조 제2항) 도급인의 책임 범위를 이전보다는 확대하였고, 도급인의 조치의무 위반으로 인한 사망에 대한 가중처벌 조항도 명시적으로 규정하였다. 이와 같은 입법의 변화가 실제 판결의 변화로 어떻게 이어질지는 향후 시간을 두고 확인·평가해볼 필요가 있다.

다. 법원의 딜레마

만약 모든 기업이 자신이 운영하는 사업장에서 자신이 고용한 근로자만을 사용하여 사업을 한다면, 상당수의 노동법의 쟁점은 애초에 존재하지 않을 것이다. 그러나 근로계약이 아닌 다양한 형태의 계약을 통해 노무를 제공받거나 자신이 고용한 근로자가 타인의 사업장에서 작업을 수행하는 등 활발히 분화된 일터의 모습은 이미 우리의 현실이 되었

65) 대법원 2016. 3. 24. 선고 2015도8621 판결

66) 제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치) 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다. 다만, 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외한다.

다. 그렇다면 이와 같은 현실을 담아내면서 동시에 헌법과 법령의 규범적인 목적에 부합하는 해석이 필요할 것이다.

법원은 산안법상 안전·보건조치의무위반죄가 성립하는 전형적인 예로, 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 산업안전보건기준에 관한 규칙에 따른 조치를 하지 않은 채 근로자에게 안전·보건상의 위험성이 있는 작업을 하도록 지시한 경우를 상정하고 있다.⁶⁷⁾ 문제는 여기서 발생한다. ‘자신이 운영하는 사업장’이란 당해 사업주가 직접 관리·운영하는 사업장으로서 위 사업주의 관리 및 지배 영역을 의미하기 때문에 위 법리에 따라 사업주로서 조치의무를 부담할 수 있는 사업주는 현실에서 일부에 불과하다. 이에 하청업체 또는 협력업체에 불과한 사업주로서 계약관계 등에 의하여 원청의 요청에 따라 원청의 사업장에 자신들의 직원을 보내 작업을 하도록 하는 사업주는 산업안전보건법상 규정된 조치를 행할 권한이 거의 없어 산안법상 의무를 부담하는 사업주가 될 수 없다는 결론에 이른다. 예를 들어 근로자가 밀폐공간에서 작업을 하는 경우 사업주가 취하여야 할 필요한 조치들은 해당 작업장 환기, 관계 근로자가 아닌 사람의 출입 금지 및 관련 내용 게시, 작업장과 외부의 감시인 간 상시 연락 설비 설치, 사고시 대피 조치, 송기마스크, 사다리, 섬유로프 등 비상시 근로자를 피난시키거나 구출하기 위하여 필요한 기구 구비 등인데, 대부분의 조치들은 사업주가 위 밀폐공간이 있는 작업장에 설비 등을 설치하거나 출입을 통제할 권한 등이 있음을 전제로 한다. 하지만 통상 하청업체는 그러한 권한이 없다. 사업장에서 이루어지는 작업의 전체적인 진행 과정을 총괄하고 조율하며 작업환경을 결정할 수 있는 능력을 가진 사업주는 따로 있다. 바로 사업장을 직접 지배·관리하면서 운영하는 사업주, 이른바 원청이다.

즉 법원이 전제하는 기본 모델은, 자신의 사업장에서 직접 고용한 근로자만을 사용하는 사업주에게는 아무 문제없이 적용 가능하다. 직접 근로자를 고용한 사업주의 책임을 바탕으로 법을 적용하는 것만으로 형사사법체계 하에서 노동재해 예방을 논할 수 있다는 의미이다. 그러나 오늘날의 현실에서는 위 모델을 고집함으로써 책임의 주체를 제대로 지목하지 못하는 과오를 반복하고 하청 노동자의 사망사고가 증가하는 현실을 방치할 뿐이다. 앞서 살펴본 바와 같이 고용관계에 매달리는 법원의 태도까지 고려하면, 원청은 고용관계가 없으니 책임에서 빠지고 하청은 자신이 운영하는 사업장이 아니어서 별다른 권한이 없다며 빠지는 꼴이 된다. 노동건강 문제에 있어 가장 취약한 이들에 대해 산업안전보건법

67) 대법원 2007. 3. 29. 선고 2006도8874 판결 등

상 재해예방 의무를 지는 사업주가 존재하지 않게 되는 모순이 발생한다.

위와 같은 모순적 상황을 뒤늦게나마 인지한 대법원은 “사업주가 고용한 근로자가 타인의 사업장에서 근로를 제공하는 경우 그 작업장을 사업주가 직접 관리·통제하고 있지 아니하다는 사정만으로 사업주의 재해발생 방지의무가 당연히 부정되는 것은 아니다. 타인의 사업장 내 작업장이 밀폐공간이어서 재해발생의 위험이 있다면 사업주는 당해 근로관계가 근로자과견관계에 해당한다는 등의 특별한 사정이 없는 한 법 제24조 제1항 제1호에 따라 근로자의 건강장해를 예방하는 데 필요한 조치를 취할 의무가 있다”⁶⁸⁾고 하여, 원칙적으로 자신(위 대법원 판례에서, 사망한 근로자들과 근로계약을 체결한 하청업체를 지칭함)이 고용한 근로자가 자신이 직접 관리·통제하지 않는 타인의 사업장에서 근로를 제공한다고 하더라도 법상 조치의무를 부담한다고 보았다.

그러나 근본적으로는 ‘사업장을 직접 관리·통제하는 자’에게 일차적으로 사업주 책임을 인정하고, 이에 더해 하청업체의 중첩적 책임의 영역을 인정하는 방향의 해석이 필요하다. 근로자를 고용한 하청업체가 위 법리에 따라 조치의무를 부담한다고 하더라도, 실제 의무를 이행할 권한이 없는 경우는 어떻게 되는 것인가. 위 대법원 판례가 다룬 사건은 1차 하청업체 소속 근로자 2명과 2차 하청업체 소속 근로자 1명, 총 3명이 사망한 사건인데, 두 하청업체는 원청의 승인을 받아 공장에 출입하고 원청의 보안 관리·통제 하에서 마스크, 장갑 등을 제공받아 착용하였으며, 이들을 사망에 이르게 한 질소 공급 장비 시스템에 관한 정보는 원청의 영업비밀로서 하청업체들은 알 수 없는 정보였다. 하청업체가 사업주로서 질식 위험을 관리·통제하고 재해를 예방할 수 있는 조치를 취할 권한이나 능력이 있다고 할 수 있을까. 결국 사업장을 직접 관리·통제하는 원청에게 일차적인 사업주로서의 책임을 지우지 않는다면, 위험 상황별로 필요한 구체적인 조치를 정하고 있는 산업안전보건기준에 관한 규칙 중 하청업체의 조치가 현실적으로 가능한 부분이 없는 경우 위험은 존재하지만 그에 대한 조치의무가 있는 사업주는 존재하지 않는 기이한 해석으로 이어진다(박다혜, 2020: 390-391).

지금까지 법원은 노동재해를 예방할 권한과 책임의 주체를 제대로 가리키는 데 성공하지 못했다. 수많은 재해가 발생하고 그에 따라 많은 판례가 쌓였지만, 정작 그로 인해 기업이 무엇을 학습했는지 돌아볼 필요가 있다. 특히 위험을 통제하고 관리하는 실질적인

68) 대법원 2020. 4. 9. 선고 2016도14559 판결(2015년 엘지디스플레이 파주공장에서 원청인 엘지디스플레이의 하청업체 소속 근로자 3명이 장비 유지보수 작업을 위해 체임버에 들어갔다가 질소 질식에 의한 산소 결핍으로 사망하였고, 사고 후 위 피해자들을 구조하기 위해 체임버 내부로 들어간 원청 소속 근로자 1명은 질소중독에 의한 저산소증 등의 상해를 입음)

권한과 능력이 있는 사업주에게 명확하게 일차적인 의무를 부과하고 그 위반에 따른 책임을 물을 수 있어야 한다. 그렇지 않으면 하청업체 소속이라는 고용상의 신분이 생명과 신체의 안녕까지 결정해버리는 잔혹한 현실은 바뀌지 않을 것이다.

2 의무의 내용

산업안전보건법은 사업주에게 노동재해를 예방하기 위해 필요한 조치(안전조치 및 보건조치)를 하도록 의무를 부과하면서 구체적인 사항을 고용노동부령인 ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’(안전보건규칙)으로 정하고 있다. 문제는 안전보건규칙이 수백 개의 조문에 달함에도 불구하고 모든 상황을 완전히 포괄하지 못함으로써 발생한다. 이에 대해 대법원은 안전보건규칙에서 규정한 각 조치는 예시적이지 아니라 열거적이어서 어떤 조치가 합리적으로 필요한 조치라고 인정되는 경우라고 하더라도 그 조치가 안전보건규칙에 열거되어 있지 않는 이상, 안전·보건조치의무 위반이 아니라고 판단하였다(심재진, 2021: 65).

“사업주에 대한 (구)법 제66조의2, 제23조 제3항 위반죄는, 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 법 제23조 제3항에 규정된 안전상의 위험성이 있는 작업과 관련하여 규칙이 정하고 있는 안전조치를 취하지 않은 채 작업을 지시하거나, 그와 같은 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 이를 방지하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하는 것이고, 규칙에서 정한 안전조치 외의 다른 가능한 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위험성이 있는 작업이 이루어졌다는 사실만으로 위 죄가 성립하는 것은 아니라고 할 것이다.”⁶⁹⁾

위 법리에 따라, 건설현장에서 비계 해체 시 추락방지망이 제거되고 이를 대체하는 매트리스 설치 등 추가적인 추락방지조치도 취해지지 않아 노동자가 추락 사망한 사건에서, 안전보건규칙에서 추락방지망 등을 설치할 의무에 관하여 따로 규정하고 있지 않는다는 이유로 안전관리자인 비계팀장과 회사의 산안법 위반에 대해 무죄로 판단되었다. 합리적으로 실행가능한 안전·보건조치가 존재하였음에도 안전보건규칙이 명시한 조치가 아니라는 이유로 그 의무위반에 대해 산안법은 적용되지 않았고 형법상 업무상 과실치사죄로만 규율이 가능했던 것이다.

69) 대법원 2009. 5. 28. 선고 2008도7030 판결 등

한편 대법원은 산업재해보상보험법 시행령의 ‘업무상 질병에 대한 구체적인 인정 기준’은 동법이 규정하고 있는 업무상 질병에 해당하는 경우를 예시적으로 규정한 것이고 그 위임에 따른 고용노동부 고시도 예시규정에 그치므로, 그 기준에서 정한 것 외에 업무와 관련하여 발생한 질병을 모두 업무상 질병에서 배제하는 규정으로 볼 수는 없다고 판시하고 있다.⁷⁰⁾ 산안법을 적용하는 형사소송에서 위와 같은 행정소송에서의 해석 취지를 그대로 대입할 수는 없겠지만, “다소 광범위하여 법관의 보충적인 해석을 필요로 하는 개념을 사용하였다고 하더라도 통상의 해석방법에 의하여 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이면” 알 수 있도록 규정되어 있다면 죄형법정주의의 명확성 원칙에 반하지 않는다는 것 역시 대법원의 오래된 입장이다.⁷¹⁾ 산안법과 안전보건규칙 해석에 있어, 지나치게 형식적이고 소극적인 법원의 해석을 탈피하기 위한 진지한 고민과 변화가 필요하다.

다행히 2021년 대법원은 안전보건규칙에서 문언상 명확히 지시된 조치가 아닌 이상 이를 이행하지 않았다고 하더라도 산안법을 위반하였다고 볼 수 없다는 취지의 항소심 판결을 파기하고 항소심 법원으로 사건을 환송하였다. 사실상 해석의 변화가 확인되는 것이다. 대법원은 산안법상 안전·보건조치 의무위반 여부를 판단하는 방법을 밝히면서, 사업 및 산업현장의 특성 등을 구체적으로 고려하여 합리적으로 필요한 정도의 안전조치 의무를 이행하였는지 엄격하게 판단하여야 한다고 밝혔다.

“구 산업안전보건법에서 정한 안전·보건조치 의무를 위반하였는지 여부는 구 산업안전보건법 및 같은 법 시행규칙에 근거한「산업안전보건기준에 관한 규칙」(이하 ‘안전보건규칙’이라 한다)의 개별 조항에서 정한 의무의 내용과 해당 산업현장의 특성 등을 토대로 산업안전보건법의 입법 목적, 관련 규정이 사업주에게 안전·보건조치를 부과한 구체적인 취지, 사업장의 규모와 해당 사업장에서 이루어지는 작업의 성격 및 이에 내재되어 있거나 합리적으로 예상되는 안전·보건상 위험의 내용, 산업재해의 발생 빈도, 안전·보건조치에 필요한 기술 수준 등을 구체적으로 살펴 규범 목적에 부합하도록 객관적으로 판단하여야 한다. 나아가 해당 안전보건규칙과 관련한 일정한 조치가 있었다고 하더라도 해당 산업현장의 구체적 실태에 비추어 예상 가능한 산업재해를 예방할 수 있을 정도의 실질적인 안전조치에 이르지 못할 경우에는 안전보건규칙을 준수하였다고 볼 수 없다. 특히 해당 산업현장에서 동종의 산업재해가 이미 발생하였던 경우에는 사업주가 충분한 보완대책을 강구함으로써 산업재해의 재발 방지를 위해 안전보건규칙에서 정하는 각종 예방 조치를 성실히 이행하였는지 엄격하게 판단하여야 한다. (중략)”

70) 대법원 2014. 6. 12. 선고 2012두24214 판결; 대법원 2020. 12. 24. 선고 2020두39297 등

71) 대법원 2014. 1. 29. 선고 2013도12939 판결 등

이 사건 산업현장은 수많은 근로자가 동시에 투입되고, 다수의 대형 장비가 수시로 이동 작업을 수행하며 육중한 철골 구조물이 블록을 형성하여 선체에 조립되는 공정이 필수적이어서 대형 크레인이 상시적으로 이용되고, 사업장 내 크레인 간 충돌 사고를 포함하여 과거 여러 차례 다양한 산업재해가 발생한 전력이 있는 대규모 조선소이다. 이러한 사업장의 특성을 토대로 구 산업안전보건법과 구 시행규칙 및 개별 안전보건규칙에서 정한 의무의 내용과 취지 등을 살펴보면, 사업주인 피고인 3 회사와 피고인 1에게는 해당 규정에 따라 크레인 간 충돌로 인한 산업안전사고 예방에 합리적으로 필요한 정도의 안전조치 의무가 부과되어 있다고 해석된다.

즉, 구 산업안전보건법 제23조 제1항, 제2항은 사업주로 하여금 기계, 기구, 중량물 취급, 그 밖의 설비 혹은 불량한 작업방법으로 인한 위험의 예방에 필요한 조치를 할 의무를 부과하고 있다. 구 산업안전보건법 제23조 제3항, 제29조 제3항, 구 시행규칙 제30조 제4항에서는 크레인 등 양중기에 의한 충돌 등 위험이 있는 작업을 하는 장소에서는 그 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 의무가 있음을 특별히 명시하고 있다. 이 사건 사고 2개월 전 거제조선소 8안벽에서 골리앗 크레인이 크롤러 크레인 보조 붐을 충돌하는 사고가 발생하는 등 이 사건 산업현장에서는 이미 크레인 간 충돌 사고가 수차례 발생한 바 있다. 그렇다면 수범자인 사업주로서는 합리적으로 필요한 범위 내의 안전조치를 보강함으로써 크레인 간 충돌에 따른 대형 안전사고의 발생을 예방할 의무가 요구된다고 볼 수 있다.⁷²⁾

위 사건에서 대법원이 인정한 안전조치의무 중 하나는, 크레인 등 양중기를 사용하는 작업을 하는 경우 ‘일정한 신호방법’을 정하여 신호하도록 할 사업주의 의무(안전보건규칙 제40조)였다. 항소심 법원은 위 규칙이 일정한 신호방법을 정해야 한다고 정할 뿐 크레인 중첩작업 시 별도의 신호방법을 마련해야 한다는 구체적인 규정이 없으므로, 크레인 중첩작업 시의 위험을 방지하기 위한 신호조정 방법이 별도로 정해져 있지 않았어도 이는 안전보건규칙에 정해진 의무를 위반한 것이라고 평가하기 어렵다며 산안법위반에 대해 모두 무죄를 선고하였다. 그러나 대법원은 위 규칙 규정의 내용 및 취지에 비추어 보면, 양중기 이용 작업과 관련하여 구 안전보건규칙이 발생 가능한 것으로 예정한 안전사고에는 다수 크레인의 중첩작업에 따른 크레인 충돌 사고도 포함된 것으로 볼 수 있고, 이 사건 산업현장의 특성 및 이 사건과 유사한 안전사고 전력에 비추어 보면 위 규정이 정한 일정한 신호방법에는 크레인 중첩작업에 따른 충돌 사고 방지를 위한 것도 포함되어 있는 바, 크레인의 단독 작업에 따르는 일정한 신호방법을 정하는 것만으로는 합리적으로 필요한 안전조치의무를 이행한 것으로 볼 수 없다면서, 산업안전보건법상 의무위반을 인정하였다.

72) 대법원 2021. 9. 30. 선고 2020도3996 판결(2017년 5월 1일 삼성중공업 거제조선소에서 골리앗크레인과 지브크레인의 충돌로 하청업체 소속 근로자 6명이 사망, 25명이 상해를 입음)

이는 그동안 법원이 형식적 문언에 집착하여, 안전보건규칙에 해당 의무에 관한 규정이 없다거나 혹은 있더라도 그것과는 약간 다른 규정이라거나 하는 등의 피고인의 주장을 받아들들이면서 해당 의무를 지키지 않았지만 산안법위반죄는 인정되지 않는다고 판단했던 경우와 상당히 결을 달리하는 판단이다. 성실한 사업주라면 다른 곳도 아닌 자신이 운영하는 사업의 특성을 구체적으로 고려하여 재해를 예방할 수 있을 정도의 실질적인 안전조치를 취하라는 것이다. 빠르게 변화하는 산업과 일터의 현실, 그에 대응하는 안전 기술을 즉시 법령에 성문화하는 것에는 한계가 있으므로, 산안법과 같이 일종의 과학기술법이자 행정규제법에 관해서는 무엇보다 수범자의 신의와 성실에 바탕을 둔 법령 준수 의지가 필요하다(전형배, 2021: 122-123).

다만 위 대법원 법리가 이후 사건들에 얼마나 일관되게 유지될지는 두고 볼 필요가 있다. 위와 같은 대법원 판시를 인용하며 안전보건규칙의 규정 취지와 내용, 해당 산업현장의 구체적 실태에 비추어 사업주로서 산업재해 예방 및 위험 방지라는 목표를 달성하기 위해 무엇이 실질적인 조치에 해당하는지 판단하고 있는 경우가 있는가 하면,⁷³⁾ 여전히 기존의 판례와 같이 안전보건규칙의 지시적·열거적 문언에 매몰된 해석을 반복하는 하급심 판결이 선고되고 있는 것으로 보이기 때문이다.⁷⁴⁾

73) 대표적으로 2018년 태안화력발전소에서 컨베이어벨트 점검 중 협착사고로 하청노동자가 사망한 사건의 1심 판결(대전지방법원 서산지원 2022. 2. 10. 선고 2020고단809 판결)이 있다. 이 사건에서 쟁점이 된 안전조치 중 하나가 기계 운전을 시작할 때 위험방지를 위해 필요한 회사 규정상의 2인 1조 근무조치를 취하지 않은 상태에서 단독작업을 하도록 한 것인데, 안전보건규칙은 “사업주는 기계의 운전을 시작할 때에 근로자가 위험해질 우려가 있으면 근로자 배치 및 교육, 작업방법, 방호장치 등 필요한 사항을 미리 확인한 후 위험 방지를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 즉 2인 1조 근무조치가 위 ‘필요한 조치’에 해당한다는 판단이 있어야 단독작업으로 인한 재해 발생에 대한 책임을 인정할 수 있는 것이다. 법원은 위 대법원 판결을 인용한 후, 컨베이어벨트에 밀접해서 이루어지는 이 사건 현장운전원들의 작업 방식, 협착위험이 있는 컨베이어벨트 등 설비에 대한 방호장치가 전혀 없는 점, 비상정지를 위한 풀코드 스위치가 점검구 바깥쪽에 설치되어 있어 점검구 안쪽에서의 단독작업 중에는 비상정지 스위치를 작동시킬 수 없는 점, 현장운전원들이 담당한 구간의 범위가 넓고 야간에 사람들의 왕래가 잦았던 점 등 현장의 구체적 실태를 고려할 때, 2인 1조 근무는 컨베이어벨트 점검 업무를 하는 현장운전원들에 대한 위험 방지를 위하여 필요한 조치에 포함되고, 따라서 단독근무를 하게 한 것은 해당 안전보건규칙을 위반한 것이라고 판단하였다.

74) 일례로 울산지방법원 2022. 2. 10. 선고 2020고단5339 판결이 있다. 자동차부품 생산업무를 하던 하청업체 소속 근로자가 발포 금형 작업 수행 중 기계에 끼여 사망한 사건에서 해당 기계가 안전보건규칙 제103조에서 말하는 ‘프레스’에 해당하는지가 쟁점이 되었는데, 법원은 이 사건 기계가 협착사고의 위험이 있는 기계에 해당하지만 이 사건 기계가 이용하는 압력은 재료 자체를 찍어 누르는 힘이 아니고 금형과 금형을 달고 열리지 않게 하는 힘(형 체결력)으로서 ‘사출성형기’가 이용하는 압력과 동일하므로, 이 사건 기계가 형 체결력을 이용함을 근거로 ‘프레스’로 규정하는 것은 타당하지 않다면서 무죄를 선고하였다.

3 노동재해의 중대성과 책임의 무게

1982년 7월 1일에 시행된 최초 산업안전보건법(1981.12.31. 제정)에는 사업주의 안전·보건조치의무 위반행위를 처벌하는 벌칙규정(2년 이하 징역 또는 1천만 원 이하 벌금)이 있었고, 2006년 개정법에는 조치의무위반(5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금) 규정과 별개로 위 조치의무 위반으로 인한 사망의 경우 가중처벌(7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금)하는 규정이 마련되었다. 이와 같은 조문 구조와 각 법정형은 현재까지 동일하게 현행법에 유지되고 있다. 그렇다면 산업안전보건법이 존재한 이래로 일터에서 사업주의 안전·보건조치 의무위반에 대한 처벌의 근거가 존재하지 않았던 시기는 적어도 없다. 그러나 그 오랜 세월을 통틀어 노동재해 관련 판결에 자연스레 따라오는 평가 중 대표적인 것은 ‘숨방망이 처벌’일 것이다.

통계를 통해 밝혀진 실제 법원의 판단도 그러했다. 산업안전보건법 위반사건에 대해 최근 이루어진 연구들(김성룡 외, 2018; 이진국 외, 2021a; 이진국 외, 2021b)에 따르면, 낮은 정식기소율, 가벼운 처벌, 드문 실형 선고, 높은 재범률 등 그동안 개별 사건들을 통해 짐작되었던 법원의 경향이 통계적으로 분명히 확인된다.

산업안전보건법 위반사건의 대부분은 기소 단계에서 검사가 그 불법성 또는 책임성을 경미하게 판단하여 불구속 상태에서 서면으로 약식명령을 청구하는 약식기소를 하고, 일부 불법성이 상대적으로 중대한 경우 공판절차에서 유무죄와 형량을 다투도록 정식기소를 하고 있다.⁷⁵⁾ 이처럼 많은 경우 공개된 법정에서의 재판조차 거치지 않고 약식절차를 통해 가벼운 벌금형으로 조용히 종료된다. 이와 같은 기소 관행은 법원에서 시정되지 않고 그대로 법원의 판단이 된다. 법원은 산안법 위반사건 대부분을 약식명령 등을 통해 벌금형으로 처리하고 있고, 공판절차를 거치는 사건에서도 이른바 실형(집행유예가 선고되지 않은 자유형)의 선고는 매년 단 몇 건으로 매우 이례적인 경우에 그친다(김성룡 외, 2018: 137).

좀 더 구체적인 수치를 보자. 2013년부터 2017년까지 5년간 전국의 제1심 법원이 판결한 산업안전보건법 위반사건의 절반 가량을 검토한 결과, 집행유예(33.46%)와 벌금형(57.26%)을 합산한 비율이 전체 인원의 90.72%를 차지했다. 산업안전보건법 위반으로 기소된 사람 10명 중 9명은 집행유예나 벌금형을 선고받는다라는 것이다. 나머지 약

75) 예를 들어 2017년에 처리된 총 13,187건 중 구속된 건수는 1건(0.007%)에 불과하였고, 공소제기된 사건의 경우에도 정식 기소된 경우가 613건(4.64%)에 그쳤음에 비해 약식명령이 청구된 건은 10,934건(82.91%)이었다(김성룡 외, 2018: 137).

9.23% 중 2.93% 만이 징역이나 금고형에 처해지고 있다는 점에서, 산안법위반죄에 있어 자유형의 선고는 극히 예외적인 형벌임이 확인된다(김성룡 외, 2018: 156).

형벌의 종류뿐만 아니라 형량도 주목할 만하다. 위 5년간(2013~2017년)의 통계에 따르면, 전체 사건 중 극소수에 불과한 실형 선고 사건의 경우에도 평균 징역 기간은 10.89개월, 평균 금고 기간은 9.91개월이다(김성룡 외, 2018: 157). 2018년부터 2020년까지 3년간 전국 제1심 법원과 항소심 법원이 선고한 산안법 위반사건 중 안전·보건조치의무 위반죄와 의무위반치사죄 판결 전수조사 결과는 더 심각하다. 평균 징역 기간은 7.53월, 평균 금고 기간은 7.24월로 분석되었다(실형 및 집행유예 포함)(이진국 외, 2021a: 89). 또한 2020. 1.부터 2021. 8.까지 전국 제1심 법원에서 선고한 산업안전보건법 위반사건 판결에 대한 분석을 보면, 사업주 및 도급인에 대한 책임을 강화했다는 전부개정 산업안전보건법이 적용된 경우 평균 징역 기간은 7.94월, 평균 금고 기간은 7.43월로 확인된다(실형 및 집행유예 포함)(이진국 외, 2021b). 법 개정 직전보다는 약간 높아진 수준이지만, 2013년부터 2017년까지 기간의 형량과 비교할 때 상당히 낮아진 것이다. 무엇보다 어느 시기를 보더라도 1년에도 한참 미치지 못하는 낮은 형량으로 적어도 아직까지는 법 개정의 취지가 법원의 선고 형량에 영향을 미치고 있지 않는 것으로 보인다.

산업안전보건법 위반사건에서 가장 큰 비중을 차지하는 형벌인 벌금형의 5년간(2013~2017년) 평균액은 자연인의 경우 약 421만원, 법인의 경우 약 448만원이다. 법인은 벌금형으로만 처벌할 수 있는데, 기업범죄라는 노동재해 사건의 특성을 고려할 때 과연 적절한 처벌이 이루어지고 있는지 의문이 들 수밖에 없다. 이조차도 자연인과 법인 모두 '1백만 원 이상 5백만 원 미만'의 벌금형을 선고받은 경우가 절반가량으로 가장 높은 비중을 차지한다(김성룡 외, 2018: 159). 2018년부터 2020년까지 3년간 평균 벌금액은 자연인의 경우 약 442만원, 법인의 경우 약 513만원으로 최근 들어 벌금형의 형량이 미세하게 높아졌다는 일부 평가가 있다(이진국 외, 2021a: 94-95).

높은 재범률은 산안법 위반범죄의 중요한 특징이다. 법을 해석하고 처벌의 무게를 결정하는 법원의 판단이 범죄예방과 재범방지에 어떤 식으로 기능하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 2017년 기준 산안법위반죄로 검거된 피의자들의 약 93%가 전과를 보유하고 있다는 안전보건공단의 분석 결과가 보여주듯 매우 높은 비율로 범죄가 반복해서 저질러지고 있다(김명준, 2020: 23). 통상 형사범죄의 재범률에 비해 산안법 위반범죄의 재범률이 2배 이상 높다는 분석도 있다(김성룡 외, 2018: 141). 재범예방이라는 형사정책적 목적이

산안법 위반사건에 있어 얼마나 처참하게 실패하고 있는지 보여주는 상징적인 수치들로 보인다.

끝으로 법원 판례에 빈번하게 등장하는 주요 양형사유를 살펴본다. 흔히 재해예방과 책임 강화를 위해 법에서 규정하고 있는 법정형의 상향을 논하지만, 법원의 선고형에 대한 검토가 현재로서는 더 필요하다. 현행 법정형에도 한참 못 미치는 형량이 계속되는 배경에는 노동건강 법제도의 취지와 사안의 중대성에 대한 이해 부족, 기업에 대한 온정주의 등이 자리하고 있는 것으로 보인다. 도대체 법원은 무엇을 고려하였기에 노동재해를 야기한 안전보건범죄를 사실상 경미한 범죄로 다루고 있는지, 판례에 적시된 양형이유를 통해 짚어보려 한다.

법원의 양형이유에 가장 빈번하게 등장하고 형벌에 강력한 영향력을 가진 요소는 합의, 배상, 처벌불원, 반성, 초범, 벌금초과 전과 없음 등이다. 조치의무위반으로 노동자가 사망에 이른 사건에서도, 합의, 배상, 처벌불원에 대한 법원의 절대적이고 결정적인 고려는 형벌의 의미를 무색케하는 정도로 나타난다. 양형기준의 권고형량범위 중 최하한을 선택하고도 다시 집행유예까지 하는 등의 방식으로, 위 양형요소는 단순히 형량을 낮추는 것 뿐만 아니라 벌금 또는 집행유예 등 피고인에게 유리한 형벌을 선택하는 것까지 영향을 주는 것으로 보인다. 반면 책임부정, 책임전가, 피해자(유족) 처벌희망, 배상하지 않음 등의 형의 가중사유의 영향은 제한적이다. 가중사유가 존재함에도 불구하고 법원이 이를 근거로 형을 가중시키는 경우는 앞선 감형사유를 근거로 감경시키는 경우에 비해 현저히 적기 때문이다. 대표적으로 합의와 처벌불원은 가벼운 형벌의 사유로 대부분의 판례에 등장하지만, 유족이 엄한 처벌을 원하고 합의도 하지 않았음에도 이를 가중사유로 삼지 않은 채 반성 등 다른 피고인에게 유리한 감형사유를 이유로 집행유예 선고를 하는 판례를 찾아보는 것은 어렵지 않다. 이에 대한 달리 설득력 있는 설명을 발견하기 어려운 상황에서, 법원이 명시하는 양형이유와 양정에 대한 신뢰를 얻기는 쉽지 않아 보인다(김성룡 외, 2018: 174-175).

양형이유에서 주의 깊게 보아야 할 또 다른 지점은 법원이 노동재해에 있어 피고인의 범죄전력을 어떻게 고려하고 있는가이다. 산업안전보건법 위반 등의 동종 전과가 있거나 유사한 사고가 반복적으로 발생한 경우는 분명 형을 가중하는 요소임에도 불구하고, 판결문에서는 벌금형을 넘어서는 전과가 없다며 감형의 사유로 언급하는 일이 빈번하다. 산안법위반죄에 대한 가벼운 처벌의 전력이 다음번 위반에서도 실행 선고를 피하는 근거가 되

는 이상한 일이 벌어지는 것이다.⁷⁶⁾ 피고인의 전과에 대한 판단이 매우 자의적이고, 다른 유형의 범죄에 대한 판단과 비교하여도 현저히 이례적인 것은 아닌지 심각한 우려가 된다.

그 외에도 법원이 양형이유로 피고인에게 유리하게 언급하고 있는 사정 중에는 좀처럼 이해하기 어려운 내용들이 있다. 가령 “피고인이 속한 회사가 지역사회에 미치는 영향이 적지 않다”⁷⁷⁾거나 “경제위기 상황에서 회사들을 책임지고 경영할 필요성이 있다”⁷⁸⁾는 등 사회적·경제적 영향력을 고려하는 경우, “시설관리 책임자이지만 관련 지식이 없어 필요한 안전조치 파악이 어려웠다”⁷⁹⁾와 같이 예방조치의 책임이 있는 자의 전문성 내지 자격 없음을 불리하게 평가하는 것이 아니라 오히려 감형사유로 평가하는 경우, 의무적으로 가입해야 하는 산재보험에 가입했다거나⁸⁰⁾ 근로복지공단이 산재보험 급여를 피해자에게 지급한 사정⁸¹⁾을 피고인에게 유리한 사정으로 삼는 경우⁸²⁾ 등이 있다.

판례를 통해 파악할 수 있는 법원의 내심은 양형이유의 맨 마지막에서 드러난다. 통상 양형이유 서두는 “피해자는 무엇보다도 바꿀 수 없는 생명을 잃었다”, “회복할 수 없는 피해가 발생하였다”, “피고인은 눈앞의 이익에 급급하여 위험을 방치했다”, “간단한 안전조치만으로도 방지할 수 있는 사고였다”, “과거 동종의 범죄 전력이 있음에도 다시 안전조치를 소홀히 하다 이 사건 사망사고를 야기하였다” 등 범죄의 중대성을 드러내고 형량의 가중요소를 인정하는 취지의 말들로 채워지나, 그 이후는 “반성하고 있다”, “합의했다”, “벌금보다 중한 전과가 없다”는 등 법원의 절대적 고려사항들이 이어지면서 결국 사망에 이르게 한 불리한 사정을 압도한다. 7년 이하 징역 또는 1억 이하의 벌금형이 규정된 범행

76) 울산지방법원 2014. 12. 11. 선고 2014고단2791 판결(3년 전 산안법상 조치의무위반으로 벌금 200만원을 선고받은 후, 재차 동종의 의무위반으로 노동자를 사망에 이르게 한 사건에서 법인에게 또 다시 벌금형(500만원)을 선고함); 울산지방법원 2021. 9. 9. 선고 2021고단1025(과거 조치의무위반으로 인한 노동자 사망에 대해 벌금형을 선고받은 전력이 있는 업체 대표에게 또 다시 추락방지조치를 취하지 않아 노동자를 사망에 이르게 한 사건에서 징역 8개월 집행유예 2년을 선고함)

77) 울산지방법원 2013. 4. 25. 선고 2013고단192 판결(방파제 공사현장에서 붕괴예방조치를 취하지 않아 선체 매몰로 12명이 사망한 사건)

78) 수원지방법원 2008. 12. 17. 선고 2008노3449 판결(이천 물류창고 화재로 40명이 사망하고 10명이 중·경상을 입은 사건)

79) 울산지방법원 2021. 10. 14. 선고 2021고단2010 판결(공장 지붕공사를 일용직 노동자들에게 수행하게 하면서 위험요소를 알리거나 예방조치를 하지 않아 추락사에 이른 사건)

80) 청주지방법원 2017. 12. 21. 선고 2017고단1478 판결(피해자가 사망한 사건에서 의무가입해야 하는 산재보험을 가입한 사정 등을 이유로 벌금 500만원 선고함)

81) 창원지방법원 2014. 7. 15. 선고 2013고단2091 판결(피해자가 사망한 사건에서 회사가 아닌 근로복지공단이 지급한 산재보험금 등을 이유로 언급하며 회사에 벌금 500만원을 선고함)

82) 노동재해 발생으로 인한 산재보험급여 지급은 재해의 직접적 손실로서 산정되므로, 피고인의 위반행위로 인한 재해발생 및 산재보험금 지급은 피고인의 양형에 불리한 사정이 되는 것이 합리적이다. 나아가 산안법상 조치의무위반처사처는 한정된 규모의 재원으로 운영되는 산재보상보험과 관련이 있어 단순히 직접 피해를 당한 개인의 생명을 침해하는 범죄로만 볼 수 없고 결국 국가의 재정이 투입되는 기금 및 다른 노동자에게도 피해를 초래하는 측면에서 바라보기도 한다(대법원 양형위원회, 「양형연구회 5차 심포지엄: 기업불법 통제와 양형」, 2020. 11. 23., 33쪽).

을 심지어 반복적으로 저지르는 기업 또는 사람에게 집행유예나 수백만원의 벌금형을 선고할 수 있는 것은, 기업의 사정에 대한 공감과 온정적 태도가 아니고서는 결코 설명되지 않는 상황이다.

법원의 이와 같은 일관된 태도⁸³⁾는 기업을 길들이고 있다. 초범이 재범을 저지르지 않도록 예방하지 못했고, 이를 지켜보는 다른 기업들이 안전보건범죄를 저지르지 않도록 예방하지도 못했다. 오히려 현저히 낮은 처벌은 사실상 범죄를 유인한다고도 볼 수 있다. 기업이 노동재해를 막을 수 있는 시스템을 구축하는 데 드는 비용이 재해 발생 후 처벌을 감수하는 비용보다 적게 만들어, 이를 감수하고서라도 계속하여 안전·보건 조치를 하지 않을 가능성이 높아지게 하는 것이다.⁸⁴⁾ 사업장에서 어떤 안전·보건조치를 취할 것인지에 대한 선택은 진공상태에서 이루어지지 않는다. 합리적인 기업이라면 관련 비용과 편익을 파악하기 위해 가능한 모든 정보를 활용할 것인데, 이 때 법원의 판단 경향이 어떤 메시지를 줄 것인지 자명해 보인다.

4 노동재해의 본질

2017년 대법원 판례⁸⁵⁾는 산재보험제도의 목적과 기능, 의미를 확인하면서, 궁극적으로 법원이 인식하는 노동재해의 본질이 무엇인지를 암시한다.

“산업재해보상보험제도는 작업장에서 발생할 수 있는 산업안전보건상의 위험을 사업주나 근로자 어느 일방에 전가하는 것이 아니라 공적(公的) 보험을 통해서 산업과 사회 전체가 이를 분담하고자 하는 목적을 가진다. 이 제도는 간접적으로 근로자의 열악한 작업환경이 개선되도록 하는 유인으로 작용하고, 궁극적으로 경제·산업 발전 과정에서 소외될 수 있는 근로자의 안전과 건강을 위한 최소한의 사회적 안전망을 제공함으로써 사회 전체의 갈등과 비용을 줄여 안정적으로 산업의 발전과 경제성장에 기여하고 있다.

83) 법으로 정한 처벌의 수준보다도 현저히 가벼운 처벌이 법원의 기본적인 판단이다보니, 오히려 법정형의 취지에 부합하는 판결을 선고하는 것이 이례적이어서 법원이 보도자료를 배포할 일로 여겨지고는 한다. 창원지방법원 밀양지원은 2021. 8. 19. 선고 2020고단353 판결에서, 열차 충돌 방지를 위한 조치를 취하지 않은 채 선로작업을 수행하게 하여 노동자들이 진입하는 열차에 치어 1명이 사망하고 2명이 부상을 입은 사건에 관하여 사업주인 한국철도공사에게 구 산안법상 법정최고형량인 벌금 1억원을 선고하면서 재판부의 판결 설명자료를 배포하였다.

84) 대법원 양형위원회, 「양형연구회 5차 심포지엄: 기업불법 통제와 양형」, 2020. 11. 23., 34쪽

85) 대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결(삼성전자 천안LCD공장에 근무하면서 다발성 경화증이 발병한 근로자가 근로복지공단을 상대로 산재요양 불승인처분 취소소송을 청구한 사건에서, 원고의 업무와 다발성 경화증 발병·악화 사이의 상당인과관계가 인정될 여지가 상당하다고 판단함)

전통적인 산업분야에서는 산업재해 발생의 원인이 어느 정도 규명되어 있다. 그러나 첨단산업분야에서는 작업현장에서 생길 수 있는 이른바 '직업병'에 대한 경험적·이론적 연구결과가 없거나 상대적으로 부족한 경우가 많다. 첨단산업은 발전 속도가 매우 빨라 작업장에서 사용되는 화학물질이 빈번히 바뀌고 화학물질 그 자체나 작업방식이 영업비밀에 해당하는 경우도 많다. 이러한 경우 산업재해의 존부와 발생 원인을 사후적으로 찾아내기가 쉽지 않다.

사업장이 개별적인 화학물질의 사용에 관한 법령상 기준을 벗어나지 않더라도, 그것만으로 안전하다고 단정할 수도 없다. 작업현장에서 사용되는 각종 화학물질에서 유해한 부산물이 나오고 근로자가 이러한 화학물질 등에 복합적으로 노출되어 원인이 뚜렷하게 규명되지 않은 질병에 걸릴 위험이 있는데, 이러한 위험을 미리 방지할 정도로 법령상 규제 기준이 마련되지 못할 수 있기 때문이다. 또한 첨단산업분야의 경우 수많은 유해화학물질로부터 근로자를 보호하기 위한 안전대책이나 교육 역시 불충분할 수 있다.

이러한 점을 감안하여 사회보장제도로 사회적 안전망의 사각지대에 대한 보호를 강화함과 동시에 규범적 차원에서 당사자들 사이의 이해관계를 조정하고 갈등을 해소할 필요가 있다. 산업재해보상보험제도는 무과실 책임을 전제로 한 것으로 기업 등 사업자의 과실 유무를 묻지 않고 산업재해에 대한 보상을 하되, 사회 전체가 비용을 부담하도록 한다. 산업사회가 원활하게 유지·발전하도록 하는 윤희유와 같은 이러한 기능은 첨단산업분야에서 더욱 중요한 의미를 갖는다. 첨단산업은 불확실한 위험을 감수해야 하는 상황에 부딪칠 수도 있는데, 그러한 위험을 대비하는 보험은 근로자의 희생을 보상하면서도 첨단산업의 발전을 장려하는 기능이 있기 때문이다. 위와 같은 이해관계 조정 등의 필요성과 산업재해보상보험의 사회적 기능은 산업재해보상보험의 지급 여부에 결정적인 요건으로 작용하는 인과관계를 판단하는 과정에서 규범적으로 조화롭게 반영되어야 한다. (후략)"

사실 위 판례는 업무와 재해 사이의 상당인과관계를 넓게 인정해가는 취지의, 법원의 태도 변화를 보여준다고 평가되는 판례다(임자운, 2018: 38). 업무와 재해 사이의 인과관계의 의미를 규범적이고 법적인 개념으로 파악하고, 구체적인 사안에서 업무상 재해의 발생 원인이나 유형별 특징, 증거가 편재된 사정과 증명의 난이도 등을 고려하여 노동자 측의 증명부담을 완화·경감하기 위한 판례 법리를 적극적으로 제시했기 때문이다. 업무와 재해 사이의 상당인과관계는 업무와 재해 사이의 의학적·자연과학적 인과관계가 아니라 법적·규범적 인과관계가 인정될 것이 요구된다는 법리를 재확인하면서 이를 보다 구체적인 맥락에서 적용하고 풀어냈기에 이후 많은 사건에서 노동자에게 유리한 취지로 지속적으로 인용되고 있다.

그러나 한편 위 판례는 법원이 바라보는 노동재해의 본질을 드러낸다. 법원의 판시는, 노동재해로 인한 직업성 질환과 손상은 산업 발전과 경제 성장의 불가피한 결과이고, 위

험한 산업에 종사하는 노동자는 안타깝게도 희생될 수 있음을 전제하고 있다. 또한 안전성이 미처 확인되지 않은 화학물질 사용이나 위험을 사전에 예방할 수 없는 불충분한 규제가 두터운 사회적 안전망을 통해 양해될 수 있다는 취지의 맥락이 기저에 깔려있는 듯하다.

게다가 위 대법원 판례는 산업과 사업주가 외부화한 비용을 공적 보험을 통해 마냥 너그럽게 해결하는 논리를 제공한다. 가장 이상적으로는 보상이 예방으로 이어지는 것이지만, 불행히도 현재 한국의 행정과 사법체계에서 보상과 예방은 별개의 일로 여겨지는 경향이 있다. 업무상 재해로 보상을 받는 과정에서 특정 유해요인이 재해의 원인으로 확인되지만, 그에 대한 대책 수립 내지 감독으로 이어지는 상시적 구조가 마련되어 있지 않다. 선례에 의해 추후 보상이 조금 더 쉬워질 뿐이다. 즉 산재보험제도가 사업장을 안전하게 만든다고 말하기 힘든 구조다. 사업주가 안전대책에 써야 하는 비용을 부담하지 않고 사회 전체의 비용으로 노동재해를 보상하고 있을 뿐이다.

물론 보상제도와 예방의 관계는 개별 사건에서의 법원의 판단 범위를 벗어나는 문제일 수도 있다. 그러나 앞서 살펴본 형사판례들에서의 법원의 인식을 보면, 노동재해로 인한 노동자의 손상과 질병을 산업 발전의 필연적 결과로 간주한 나머지, 위험을 막기 위한 조치의 결여로 인한 결과 발생에 대한 책임 판단, 즉 사회 전체가 부담하는 비용이 아닌 개별 기업(또는 개인)이 부담하고 책임져야 하는 몫에 대한 판단에 있어 소극적인 태도에 이르게 되는 것은 아닌지 상당한 의심이 든다,

제4절

법원은 어떻게 노동건강체제를 형성할 것인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

산업안전보건법 및 산재보험법 등 노동건강 법제도의 목적은 노동자의 건강을 유지 및 보호하는 것이다. 그나마 산재보험법에 있어 법원은 헌법과 동법에 따른 노동자 보호라는 목적을 의식하면서 산재보험제도의 인정 범위에 대해 적극적으로 접근해왔고, 이에 관한 행정부의 판단보다 나아간 해석을 해오고 있다.⁸⁶⁾ 보상에 있어서 어느 정도 관대한 입장을 취했다고 볼 수 있다. 반면 산업안전보건법에 대한 해석과 처벌 관행은 전혀 다르다. 일종의 형사법의 성격을 포함하고 있는 산업안전보건법은 공정한 제재를 부과함으로써 노동자의 건강을 보호하고 안전한 일터를 만드는 데 기여하는 것을 목적으로 한다. 안전보건범죄에 대한 제재로서 형벌은 그 범죄에 대한 사회의 비난을 표현할 것을 요하고, 이미 범죄를 저지른 자와 아직 범죄를 저지르지 않은 자 모두에 대한 범죄억제력을 가져야 한다. 그러나 과거부터 지금까지의 법원 또는 법원의 판단이 노동재해를 예방하여 노동자의 건강을 보호하는 데 기여했다거나 안전보건범죄의 중대함에 대한 적절한 비난으로 노동건강의 가치를 표명했다고 평가할 수 있는 이는 없을 것이다.

“오래된 계급 구분이 사라져간다는 상투적 표현과 기분 좋은 개념은, 미국 노동자들이 중간계급과 달리 심각한 손상, 심지어 죽음까지 그들의 일상적인 현실의 일부로 받아들여야 한다는 단순한 사실에 의해 공허한 말이 드러난다. 상상해보라. 만일 해마다 여러 개의 기업 본사가 광산처럼 붕괴되어 60~70명의 기업 간부들이 깔려 죽는다면 일어날 만인의 아우성을, 또는 모든 은행이 경영진, 사무원, 출납계원에게 꾸준히 암을 유발시키는 보이지 않는 독성 먼지로 가득 차 있다고 생각해보자. 마지막으로 이런 공포를 상상해보자. 매년 수천 명의 대학 교수가 일을 하면서 귀가 멀고, 손가락, 손, 때로는 눈을 잃는다는…….”(Paul Fussell. 1992. Class: A Guide Through the American Status System. Touchstone Books)(우딩·레벤스타인, 2008: 93에서 재인용)

모든 사람이 일터에서 동일한 위험에 노출되는 것은 아니다. 누가 어떤 일을 어떤 환경에서 하고 어떤 건강문제를 경험하게 되는지는 사회적·경제적·정치적 요인에 의해 결정

86) 대표적으로 앞서 소개한 대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결(삼성전자 직업병 사건) 외에도 대법원 2020. 4. 29. 선고 2016두41071 판결(임신한 여성 근로자에게 그 업무에 기인하여 발생한 태아의 건강손상 또는 출산아의 선천성 질환이 여성 근로자의 업무상 재해에 해당한다고 보아, 근로복지공단의 요양급여 부지급 처분이 위법하다는 취지의 판결) 등이 있다.

된다. 수십년 전 미국 사회에 대한 위 평가는 오늘날 이곳에서 ‘일하다 죽지 않게’가 일상의 문제인 사람들을 소환한다. 법원이 노동건강 판례에서 피해자로 호명한 이들이 소위 사회적 영향력이 있거나 경제적 배경이 부유하다면, 노동재해가 서울의 도심 한가운데서 발생하는 일이라면, 법원의 언어가 지금처럼 느긋할까. 법을 위반한 행위가 원인이 되어 사람이 생명을 잃은 사건을 다른 곳도 아닌 법원이 이처럼 경미한 사건으로 다룰 수 있을까. 재해를 당한 노동자와 그 가족에게 법원은 너그럽지만, 이들을 고통에 처하게 한 책임의 주체를 제대로 지목하거나 제재를 통해 비난하는 것은 심히 주저한다. 이것이 노동과 건강을 둘러싼 법원의 인식이다.

법원은 한국의 노동건강체제 형성에 스스로가 어떤 역할을 했는지 향후 어떤 역할을 할 수 있을지 돌아보고 고민해야 한다. 중대재해처벌법 제정 등 입법은 어떻게든 현실을 지각하고 나아가는 모양새인데 이를 해석하는 법원이 전부를 무력화하는 걸림돌이 될 우려가 있다. 노동재해를 예방하고 노동자가 안전하고 건강하게 일할 권리를 보장하는 과제 앞에서 법원이 문제의 일부라는 오명을 벗고 노동건강의 규범을 강화하는 해석의 장을 마련할 수 있을 것인지 주목하며 감시하는 것이 필요할 것이다.

제 5부

중대재해처벌법 시대의 등장

제13장 입법 과정: 3당 보좌진의 경험과 인식

제14장 법의 구조

제13장

입법 과정: 3당 보좌진의 경험과 인식

정혜윤

- 제1절 중대재해처벌법의 제정
- 제2절 법안은 어떻게 발의되는가
- 제3절 이견과 차이는 어떻게 조정되는가
- 제4절 노동안전 법제에 대한 평가와 과제
- 제5절 입법 과정의 특징과 한국의 의회정치

이 장은 중대재해처벌법의 제정 과정을 국회를 중심으로 살펴본다. 질문은 다음과 같다. 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법)의 제정은 어떻게 가능했는가. 노동건강에 대한 사회적 요구는 어떤 과정을 거쳐 의제가 되고 법률이 되는가. 입법 동학에 대한 탐색이 현 단계 노동건강 문제 이해에 기여할 수 있는 바는 무엇인가.

제 1 절

중대재해처벌법의 제정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

과학자들은 올바른 지식을 깨우치면 정책이 자동으로 만들어진다고 생각한다(Lawton, 2007: 465). 비단 자연과학자만이 아니다. 많은 전문가는 자신의 식견에 따라 최선의 조언을 제공하는 데에도, 이를 실현하지 못하는 정치인에게 문제가 있다고 생각한다.

중대재해처벌법 제정 후 상반된 입장에서 제도 성과나 문제점이 논의됐다. 오랫동안 노동건강 문제를 다룬 전문가일수록 정치가가 문제를 잘 이해하지 못하거나 관련지식이 부족하다며 답답해한다. 타당한 비판도 있으나 전문지식이 투입된다고 법률이 자동 산출되는 것은 아니다. 정치과정에 대한 논의가 필요한 이유이다.

제도는 고도의 정치과정을 거쳐야 실현될 수 있으며 중대재해처벌법도 마찬가지다. 입법과 예산이 결정되는 국회는 다른 국가기관과 달리 복수 세력에 의해 공동 운영된다. 법률은 상임위-소위-상임위-법사위-본회의까지 길목 하나하나 구성원 간 합의를 거쳐야 만들어진다는 것이다. 그 과정에서 모든 사람이 동등한 영향력을 행사하지 않으며 의견이 동일하게 수용되지 않는다. 지식의 힘도 위계적으로 작용한다.

더욱이 중대재해처벌법은 제정법이다. 개정법보다 여러 절차를 거쳐야 하기에, 사회적 이해관계가 첨예할수록 통과가 쉽지 않다. 사실 20대 국회에서 노회찬의원이 발의했으나 심사도 제대로 거치지 못하고 폐기되었다. 그런데 21대 국회가 시작되며 중대재해처벌법은 여야 3당이 모두 발의해 주요 의제가 되었고, 2021년 1월 8일 본회의를 통과했다. 서로 다른 정견과 가치, 이익을 반영하는 국회 구성원 간 합의가 이루어진 것이다. 중대재해처벌법은 한국의 노동건강 문제의 변화를 시사할 뿐 아니라, 우리 입법의 정치동학

을 보여주는 중요 사례이다. 입법부는 관행과 불문율이 지배하는 국가기관이다. 공식화된 법과 절차를 엄격하게 준수하는 행정부나 사법부와 달리 규범과 선례, 용례의 영향력이 크다(박상훈 외, 2020: 3). 국회 밖 연구자가 비공식적 규범과 절차 등 운영원리나 정치적 맥락을 파악하기 어렵다. 상대적으로 접근이 가능한 국회 출연 연구원에서 내부자 시선을 통해 입법 과정을 다루는 것이 의미있다.

물론 이 글은 목적에 부합하기에 아직 불완전하다. 의사결정자에 관한 엘리트 인터뷰는 보통 응답자가 우월한 상황에 있어 전통적 표본추출방식이 가능하지 않다. 문헌과 인터넷으로 찾아낸 소수 핵심 정보 제공자에게 연구에 관련해 만나봐야 할 또 다른 핵심 인물을 소개받는 '소개 표본추출(referral sampling)', 혹은 인물 네트워크에 접근해 '눈덩이(snowball)'가 커지듯 만나야 할 사람이 늘어나는 '누중 표본추출(snowball sampling)' 방식(번햄 외, 2017: 287)이 사용되는데, 한정된 시간 내 대표성 있는 표본추출이 용이하지 않다.

인터뷰에 응해준 보좌진과 당직자의 경험과 의견은 해당 정당이나 의원실의 의견을 대표하지 않는다. 사안에 따라, 소속 및 개인의 경력과 인식에 따라 의견 차가 클 수밖에 없고 이는 노동안전 문제에서도 마찬가지이다. 그럼에도 보좌진은 국회의원의 의정활동 전반을 뒷받침하고 조력하는 그림자조직으로 역할이 크고 실질적이다. 중요한 쟁점일수록 이들의 인식과 경험은 입법 전반을 좌우할 수 있다. 이 글은 중대재해처벌법 제정과 산업안전법 개정과정에 참여한 보좌진 중 접근 가능한 구성원에 대한 심층 인터뷰를 거칠게나마 재구성했다. 충분하지 못하나 노동 건강 문제가 국회에서 다루어진 단면을 이해해, 추후 연구에 기초자료가 되길 기대한다.

[표 13-1]은 인터뷰에 참여한 이들의 목록이다. 조사는 총 5회에 걸쳐 주요 3당의 보좌진 5인과 당직자 1인에 대해 이루어졌다. 사전에 반구조화된 질문지에 기반해, 각 1시간 내외로 진행했다. 심층인터뷰 이전 파일럿 인터뷰로 민주당 사무국 2인(6월 9일)에 대한 조사도 30분 정도 이루어졌다.

[표 13-1] 인터뷰 참여자 현황

면접참여자	소속	일시	국회(당직) 경력
A	더불어민주당	6월 30일	8년 이상(19~21대 국회)
B		7월 22일	3년 이상(20~21대 국회)
C	국민의힘	8월 16일	8년 이상(19~21대 국회)
D		8월 30일	5년 이상(20~21대 국회)
E	정의당	7월 12일	5년 이상(20~21대 국회)
F		7월 12일	5년 이상(20~21대 국회)

면접조사의 질문은 국회에서의 의제 설정과 발의동력 등 주요 3당 내 노동건강 문제에 관한 정치 자원, 법안 제정 과정에서 당 안팎 이견을 조정하는 정치과정, 제정 이후 평가와 전망 등이었다.

[표 13-2] 중대재해처벌법에 대한 보좌진 면접조사 주요 내용

의제 설정과 발의 동력	<ul style="list-style-type: none"> ·당 내 노동안전 관련 의원연구단체나 주요 위원회 ·입법과 정책 전문성의 지원 동력 ·주요 3당의 권력자원 ·시민사회(이해관계자집단)와 정당 간 연계 	<ul style="list-style-type: none"> ·법 제정 동력 ·행정부의 역할
법안 제정의 정치과정	<ul style="list-style-type: none"> ·정당 내 이견조정 동학 ·정당 간 대립과 합의 과정 ·법제정 과정과 속도 	
제정 이후 평가와 전망	<ul style="list-style-type: none"> ·중대재해처벌법에 대한 평가 ·이후 전망과 과제 	

인터뷰를 법안 발의-심사-통과라는 세 가지 축에서 재구성했다. 2절은 법안의 발의 과정을 중심으로 정당이 의제를 어떻게 다루는지를 살펴본다. 여야 3당과 시민사회의 느슨하거나 불완전한 연계 속에서 사고가 발생하고 여론이 조성되면 어떻게 국회에서 빠른 속도로 의제가 되는지 그 과정을 살펴보려는 것이다. 3절에서는 심사과정에서 정당 내 이견과 정당 간 대립과 합의의 과정을 알아본다. 때로는 비대위원장이거나 원내대표가 권력을 발휘해 합의를 이끌어내지만 심사 기간 자체가 충분하지 않아 불완전한 조정에 가까운 특징을 보이게 된 이유를 알아보았다. 전반적으로 중대재해처벌법 제정에서 영향력을 가진 행위자가 정당보다 의원실, 당보다 당파적 행정부, 그리고 국회의원보다 관료일 수 있음을 밝힌다. 4절에서는 중대재해처벌법 등 노동안전 법제에 보좌진의 평가와 과제를 밝혔다. 다양한 평가에도 불구하고 공통분모를 살펴보았다. 5절에서는 연구의 함의를 서술했다.

제2절

법안은 어떻게 발의되는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 중대재해처벌법 의제화 과정

중대재해처벌법이 국회의 중요 쟁점 사항이 된 기간은 길지 않았다. 20대 국회에서 노회찬 의원 등 11인이 발의한 ‘재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별 법안’(2017년 4월 15일)은 노동재해에서 기업주 처벌을 명시한 최초의 법안이다. 그러나 3년간 심사도 거치지 못하고 2020년 5월 29일 국회가 종료되며 법안도 자동 폐기된다.

사실 2017년 대통령선거에서 ‘중대사고 기업처벌법’은 정의당의 심상정 후보는 물론 민주당 문재인 후보의 공약이기도 했다.⁸⁷⁾ 그런데 2019년 2월 문재인 대통령이 故김용균씨 유족을 위로하는 청와대 면담에서 ‘비정규직 전환에 속도를 내겠다’고 약속하지만 유가족이 요구한 ‘중대재해 기업처벌법’ 제정에는 답변하지 않았다.⁸⁸⁾ 2020년 21대 총선시 민주당의 총선공약에 사망사고 다발사업장에서 원청책임을 강화하는 내용은 있으나 중대재해처벌법은 없었다. 즉 적어도 더불어민주당은 21대 국회가 시작되기 직전까지 중대재해처벌법 제정을 주요 방향으로 잡았다고 하기 어려웠다.

[표 13-3] 20대 국회에서 중대재해처벌법 발의와 폐기

		- 의원 발의 법률안(국회의원 10인 이상)	
1단계 발 의 · 제 출	20대	2017.4.15	노회찬의원 등 11인 발의 - 재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별 법안
		2020.4.30.	이천 한익스프레스 물류센터 화재로 38명 사망
		2020.5.29.	20대 국회 임기 종료되며 노회찬 의원 발의안 폐기

출처: 국회 입법 정보 통합검색(<http://likms.assembly.go.kr/nsrch/main.do>) 참고.

87) 문재인미터 공약체크 프로젝트 홈페이지(http://moonmeter.kr/detail.jsp?sp_no=97), 정의당 선거공약 홈페이지 https://www.justice21.org/newhome/board/board.html?bbs_code=JS56&num=89561) 등 참고

88) 김윤나영, “고김용균 유족 위로한 문대통령 처벌법 요청엔,” 프레시안 뉴스(2019년 2월 18일).

그런데 21대 국회에서 논의가 어떻게 급진전 되었을까. 보좌진과 여야 당직자 모두 중대재해처벌법 등 노동건강 입법 과정에서 여론의 역할이 중요했다고, 사고가 결정적 계기였다고 밝혔다. 우리 정치를 움직이는 동력은 여론이라는 것이다.

[표 13-4] 법제정에서 여론의 중요성

면접참여자	면접조사 내용
A	“ <u>여론이 굉장히 크다고 생각해요. ... 발의는 하지만 이게 뜨겁게 논의를 하는 건 언론에서 이게 진짜 문제다, 하면서 했을 때 정치권이 움직이는 경우가 굉장히 많거든요.</u> ”
B	“ <u>꼭 필요성 그 자체만 갖고 입법이 되고 안 되고 하지는 않는다고 생각을 해요, 모든 법들이. 그 때에는 여러 가지 산업 일터에서의 사고들이 몇 건 단기간을 사이에 두고 탁탁 탁탁 터져서 사회적인 여론도 워낙 있었고.</u> ”
C	“ <u>제일 중요한 거는 여론인 것 같아요. 여론이 중요하려면 어떠한 계기가 있어야 되고 산업안전보건법, 중대재해처벌법의 계기는 사고라는 거죠. 그래서 중대재해처벌법 같은 경우에는 이천 물류센터를 계기로 어쨌든 제정을 위한 여론이 형성됐었고, 그리고 산업법 전부개정안은 화력발전소 김용균 그분의 사망으로 인해서 아주 급하게 추진이 되고 처리가 됐어요.</u> ”
E	“ <u>여론이 되게 중요했었던 것 같아요. 지금 윤석열 정부 들어서 중대재해처벌법을 약화시키려는 때 권성동 원내대표가 했던 얘기가 되게 인상적이었는데 “그 때 국힘이 동의한 거 아니냐?”라는 질문에, “그 당시에는 여론의 압박 때문에 어쩔 수 없었다” 이런 발언...</u> ”

[표 13-5] 21대 국회에서 중대재해처벌법 제정 과정

1단계 발의· 제출	- 의원 발의 법률안(국회의원 10인 이상) * 청원(의원의 소개를 거친 '의원소개청원'과 30일 이내 10만 명 이상의 동의를 받은 '국민동의청원'으로 구분, 법률안과 동일한 절차로 소관 상임위에 회부되어 심사)	
	2020.6.11.	정의당 강은미 의원 등 14인이 1호 법안 발의 중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안
	2020.8.22.	국회 입법 청원, 한달 후 10만 명 달성해 국민동의청원 안전한 일터와 사회를 위한 중대재해기업처벌법 제정에 관한 청원
	2020.11.12.	민주당 박주민 의원 등 45인 법안 발의 중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안
	2020.11.17.	민주당 장철민 의원 등 12인 법안 발의 산업안전보건법 일부개정법률안
	2020.11.17.	민주당 이탄희 의원 등 11인 중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안
	2020.12.1.	국민의힘 임이자 의원 등 10인 중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안
2단계 심사	2020.12.14.	민주당 박범계 의원 등 12인 법안 발의 중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안
	소위원회 심사 - 상임위원회에 해당 법률안이 상정되면 전문위원의 검토 후 심사	
	2020.12.24.	민주당 단독으로 법안 심사 돌입
	2020.12.29.	정부부처(법무부, 고용부 등) 협의안 토대로 심사
	2021.1.6.	5인 미만 사업장 제외(중기부 입장 반영)
	2021.1.7.	국회법안 소위 통과
	상임위원회 심사 (법제사법위원회) - 상임위 전체 회의에서 심사 보고하고 찬반 토론 후 의결	
3단계 의결	2021.1.8.	법제사법위원장 대안(5개 의원발의안 통합안) 제출 체계자구심사 반영해 의결
	2021.1.8.	과반수 출석, 과반수 찬성으로 의결됨
4단계 제정	2021.1.15.	정부 이송
	2021.1.26.	공포
	2022.1.27.	시행(50인 미만/건설업은 50억 미만 사업장은 2년 후로 유예)

출처: 국회 입법 정보 통합검색(<http://likms.assembly.go.kr/nsrch/main.do>) 참고

중대사고가 계기였다는 점은 법제정 일지를 보아도 추측할 수 있다. 선술한 바와 같이 중대재해처벌법은 20대 국회에서 발의라는 1단계에서 나아가지 못했다. 그런데 20대 국회 종료 직전 38명이 사망한 이천 물류센터화재가 발생했고 21대 국회가 시작되며 (2020.5.30.) 3당의 발의가 이어졌다. 정의당 강은미 의원의 중대재해처벌법 제정 발의안을 시작으로 민주당에서 박주민 의원 등 45인(2020.11.12.), 이탄희 의원 등 11인

(2020.11.17.), 박범계 의원 등 12인(2020.12.14.)이 총 3건을, 국민의힘 임이자 의원 등 10인(2020.12.1.)이 1건을 발의한다. 같은 시기 사용자 책임을 강화하는 산업안전보건법 개정안도 민주당 장철민 의원 등 12인(2020.11.7.)이 발의한다. 또한 ‘중대재해처벌법 제정에 관한 청원’도 10만 명의 동의를 받아 ‘국민동의청원’으로 의안된다. 즉 21대 국회가 시작되고 6개월간 중대재해처벌법 발의안 5건, 유사 내용을 담은 산안법개정안 1건, 국민청원안 1건이 제안되었다. 이후 12월 24일부터 심사가 시작, 2주 심사를 거쳐 2021년 1월 8일 본회의를 통과한다.

[표 13-6] 산업안전보건법 전부개정 일지

19 대	2013.5.	위험의 외주화 방지 취지 산업안전보건법 일부개정안 최초 발의
	2016.5.28.	구의역 김군 사망
	2016.5.29.	19대 국회 임기 만료 폐기
20 대	2016.5.30.	20대 국회 시작
	2016.6.7.	산업안전보건법 일부 개정안 최초 발의 최초 발의 후 통과까지 총 27건 발의
	2016.11.21.	상임위(환경노동위원회)전체 회의: 상정 ~ 소위 회부
	2017.2.28.	법안 소위에서 1회 논의
	2018.11.1.	정부 산업안전보건법 전부개정안 제출
	2018.12.10.	김용균씨 사망
	2018.12.17.	고 김용균 시민대책위원회 발족
	2018.12.19. ~ 26.	고용노동소위 법안 심사 19일부터 시작 특히 21, 24, 26일은 해당법만 집중 논의 21일은 공청회(경총 임우택, 민주노총 최명선, 권혁, 전형배, 정진우 등 전문가 3인 포함), 소위 축조 심사
	2018.12.27.	상임위 고용노동소위: 의결(환경노동위원장 대안) 상임위 전체회의: 의결 법사위 체계 자구심사: 의결(수정가결) 본회의 통과
	2019.1.15.	공포
	2020.1.16.	시행

출처: 국회 입법 정보 통합검색(<http://likms.assembly.go.kr/nsrch/main.do>) 참고.

사실 중대재해처벌법을 이야기하려면 2018년 12월 통과된 산업안전보건법 전부개정(이하 산안법 개정)의 전사(前史)를 말하지 않을 수 없다. 28년만에 전부 개정된 산안법은 도급업무를 일부 제한하면서도 하청노동자에 대한 원청 책임을 확대하고, 해당 노동자의

범위를 특수고용 노무 제공자 전반으로 확대한 데에 의의가 있다. 그런데 산안법 역시 법개정일지를 확인해도 중대사고 발생, 여론 형성, 속도전에 가까운 심사라는 줄기는 유사하다.

국회에서 위험의 외주화 방지 취지를 담은 산안법 일부개정안이 발의된 시점은 19대 국회 2013년 5월이었으나 제대로 논의되지 못했다. 국회 종료 직전인 2016년 5월 28일에 서울메트로 하청업체 직원 19세 김군의 사망사고, 일명 구의역 사고가 발생한다. 20대 국회가 시작되자 의원들은 ‘위험의 외주화방지 산안법 개정안’을 다시 발의하기 시작했다. 통과 때까지 유사 내용을 다루는 개정안은 정부안 포함 총 27건에 이른다.

그럼에도 20대 국회에서 여야의석 수가 비등했고 노사 간 의견이 첨예해 개정 가능성은 높지 않았다. 그런데 2018년 12월 10일 태안화력발전소의 김용균씨 사망사건이 알려지며 재차 개정 필요성이 부각되었고, 12월 17일 고 김용균 시민대책위가 발족한다. 같은 달 19일부터 약 1주일 간 산안법 개정안이 집중 심사를 거친다. 12월 19일에 소위에서 논의가 시작되어, 21일 공청회와 24일과 26일 양일의 법안 심사를 거쳐 27일에 본회의를 통과한다. 즉 김용균씨 사망 이후 법안의 상당 부분 내용이 정해지는 법안소위 심사는 공청회까지 포함해 1주일 만에 모두 완료되었다. 사망사고 후 20일이 안 되어 법안이 처리된 것이다.

중대재해처벌법 제정 논의 시기는 산안법 전부개정안이 통과되고 1년이 넘어서다. 법 시행 후 여전히 산재 건수는 변화를 보이지 않았고, 20대 국회 종료 직전 2020년 4월 30일에 이천물류센터 화재가 일어난다. 시민사회에서 ‘기업살인법’ 혹은 ‘법인과실치사법’으로 번역된 영국의 법제가 소개되며 폐기된 ‘노회찬법’도 거론되기 시작했다. 중대재해가 일어난 사업장의 경영책임자와 법인에 대한 처벌 수준이 지나치게 낮아 산업재해가 반복 발생하므로, 처벌 수준을 획기적으로 높여야 한다는 여론이 비등해져서다(조성재, 2021: 157).

물론 여론으로만 법률이 제정되진 않는다. 주요 3당은 정치 자원을 활용해 시민사회와 연계해 정치적 행동을 전개했고, 이것이 빠른 법안심사와 입법의 토대를 이루었다. 과연 정당 행위자들은 어떤 경로를 통해 시민사회와 만나 노동안전 문제를 논의하고 조정할까.

2 주요 3당은 시민사회와 어떻게 만나는가

조사에 의하면 3당 모두 중앙당이 강한 이니셔티브를 가지고 시민사회와 조직적으로 연계해 의제를 형성하거나 조정한다고 보기는 어렵다. 해당 이슈에 관심이 있는 의원이나

관련 상임위 소속 의원과 시민사회 영역 간에 느슨한 네트워크가 형성되고, 국회에서 법안이 발의되어 심사를 거친다. 정당별 차이도 크다.

가. 더불어민주당

한국의 주요 3당 중 더불어민주당이 비교적 시민사회와의 접점이 넓은 편이다. 당 조직이나 기구와 시민사회 간 연계가 있다. 첫 번째 축은 중대재해처벌법에서 중대한 역할을 한 민주노총 등 시민재해 및 유가족단체가 연합한 ‘중대재해기업처벌법 제정운동본부’ 소속 시민단체와 21대 국회에서 시작된 의원연구단체⁸⁹⁾인 ‘생명안전포럼’ 소속 민주당 의원 간 네트워크이다. 포럼의 기원은 민주당 내 전국위원회인 을지키는민생실천위원회(이하 을지로위원회)⁹⁰⁾로 거슬러 올라간다. 민주당의 의원들은 을지로위원회를 통해 가습기살균제 등 시민재해 피해자단체 및 김용균 재단 등 산재유가족 단체, 그리고 민주노총 등 시민단체와 네트워크를 형성하기 시작했고, 이것이 이후 민주당에서 노동안전 문제를 다루는 출발점이 되었다.⁹¹⁾

을지로위원회 소속 의원들은 21대 국회에 들어가 우원식의원을 대표로 여야 12명의 의원⁹²⁾으로 구성된 ‘생명안전포럼’이란 의원연구단체를 꾸린다. 거듭되는 안전사고를 개별 처리하기보다 사회 전반 안전시스템에 대한 고민과 개선책을 찾고자 하는 의도이다. 포럼이 단순 의원 공부 모임이 아닌 이유는 ‘생명안전시민넷’이라는 산재유가족, 재난참

89) 국회의원의 연구단체는 소속 정당을 초월해 관심 분야 연구 활동을 지원하고 의원입법의 활성화를 위해 1994년부터 지원이 이루어지고 있다. 2개 이상의 교섭단체(비교섭단체 포함) 소속의원 10인 이상으로 구성되어야 하며 1인이 3개 연구단체를 초과해 가입할 수 없다. 21대 국회에는 2020년 7월 27일 기준 총 54개 단체가 등록되어있다(국회 홈페이지, 연구단체 안내: 2022년 9월 22일 검색).

90) 민주당 중앙당은 대외기관과 집행기관, 원내기구, 정책연구소로 구성되어 있다. 집행기관으로는 당무위원회와 당대표 및 최고위원회, 전국위원회, 상설위원회, 특별위원회, 사무처, 정책위원회로 이루어져 있다. 9개 전국위원회 중 가장 활발하게 활동해왔던 곳이 을지로위원회이다. 을지로위원회는 40~50명의 책임 의원들로 구성, 다양한 상임위에 소속된 보좌진과 협업해 당사무처 을지원국의 실무를 지원받아 비정규직분 아니라 소상공인, 중소기업 문제를 포괄적으로 다루어왔다. 현장을 방문해 이슈를 제기하고 원하청 등 비정규직 노동안전 문제를 다루어왔다.

91) 다만 2017년 문제인 정권이 등장하고 민주당이 여당이 되면서 상대적으로 을지로위원회 활동은 과거와 같은 당내 위상을 가지지 못하고 축소된다. 면접자 A는 여당이 되고 과거 을지로위원회와 시민사회 진영이 구축해온 신뢰가 허약해졌다고 설명한다. 현장을 찾아 직접 문제를 발굴해 정부를 비판, 해결을 촉구하는 을지로위원회의 이슈화 방식이 여당이 되면서 가능하지 않아서이다. 문제인 대통령 공약 중 국가을지로위원회를 만들자는 제안도 있었으나, 부처 위 또 다른 위계체계가 될 수 있다는 비판을 넘어서지 못했다. 비록 ‘당정청 을지로회의’가 주기적으로 열리며 카드수수료 인하, 소상공인 문제 등 제도개선 방식의 해결을 꾀했으나 과거 같은 동력이 발휘되진 않았다.

92) 대표의원은 민주당의 우원식, 연구책임의원은 민주당의 오영환, 이탄희, 구성의원은 정의당 강은미 1인, 국민의힘 김기현 각 1인 외에, 민주당의 박주민, 이재정, 이정문, 이해식, 임호선, 진성준, 최혜영 등 7인으로 구성되어 있다(국회 홈페이지, 연구단체 안내: 2022년 9월 22일 검색).

사 피해자 단체와 긴밀히 협력해 정책네트워크를 형성, 시민사회와 국회의원 간 공유의 폭을 넓혀와서다.

“21대가 되면서 연구단체를 하나 만들려고 의원님이 이런 문제를 구조적으로 사회 전반의 문제를 건건이 개별 케이스마다 이렇게 처리하는 게 아니고, 사회 전반의 안전시스템에 대한 고민을 하고 싶다고 하셨어요. 생명안전포럼을 만들었고, 주로 활동은 생명안전시민넷이라고 시민단체가 있어요. 거기는 산재 유가족들, 재난참사 피해자들, 이런 분들이 다 모여 있는 그런 시민단체인데, 그쪽하고 이제 좀 정책네트워크를 좀 하면서.” (면접자 A)

연구단체의 12인 중 3인은 각각 중대재해처벌법을 대표발의한 이들이기도 하다. 이후 생명안전시민네트워크는 ‘중대재해기업처벌법 제정운동본부(이하 제정본부)’에 결합했고, 생명안전포럼에 참여하는 의원실과 협력한다. 제정운동본부에 노동계의 민주노총이 연대했으며, 시민단체는 세월호와 가슴기 피해자 등의 유가족단체가 중심이 되었다. 총 136개 단체가 제정본부에 결합했고 법 통과가 임박했던 2021년 12월에는 단체수가 310개로 늘어난다(조성재, 2021: 158).

민주당에 영향력을 행사하는 시민사회의 또 다른 축은 한국노총이다. 한국노총은 2012년 민주당과 당통합을 결의후 2017년 대선, 2021년 총선, 최근의 2022년 대선까지 일관되게 민주당을 지지하며 노총의 요구가 당 내에 반영되는 틀을 일정하게 제도화했다. 한국노총과 관계를 담당하는 당 내 집행기구로 전국노동위원회가, 이들을 지원하는 당 사무처 부서 중 하나로 노동대외협력국이 있다. 위원회와 부서는 한국노총과 정당 및 의원들 사이에서 가교역할을 하며 예산과 인원을 확장했다.⁹³⁾ 21대 국회가 출범하며 민주당 52명은 노동존중의원실천단을 출범시켰고 한국노총과 적극적 멤버십을 선언한다. 특히 분기별 고위급정책협의회 등 고용노동에 대해 수시로 법안을 논의하며, 당과 한국노총은 중대재해처벌법에 대한 내용도 조정할 수 있었다.

93) 보다 자세한 내용은 정혜윤·송태수(2021: 85-93) 참고.

국회(의원) 연구단체	생명안전 포럼	생명안전시민넷		민주노총 등 생명-안전 다루거나 유가족 시민사회단체와 협력 → 중대재해처벌법 제정연대본부
중앙당 (위원회, 사무처 안 부서)	전국위원회	을지로위원회	을지원국	
	전국위원회	노동위원회	노동대외 협력국	한국노총과 협력
당 내 국회의원 블럭	의원네트워크	노동존중의원실천단		

[그림 13-1] 더불어민주당과 시민사회 간 연계

제정본부나 민주노총이 중대재해처벌법 제정 초기 의제와 여론 형성에 주도권이 있었다면, 한국노총은 실제 법안 심사과정에서 자신들의 정치 자원을 활용해 영향력을 발휘하고자 했다. 그런데 노동계의 양대 축인 민주노총과 한국노총의 서로 다른 입장에 의한 긴장을 민주당이 조정하는 방식을 보면 정당과 시민사회의 연계가 느슨한 네트워크에 가까하다는 것을 알 수 있다.

한국노총은 중대재해처벌법 제정 초기 다소 유보적이거나 온건한 입장을 취했다. 어떤 법안이든 안전한 일터를 만들 수 있으면 된다는 생각이었다. 특히 50인 미만 사업장에도 중대재해처벌법을 당장 적용해야 한다는 제정본부와 입장을 달리했다. 산업안전 시스템을 구비할 태세가 되어있지 않은 상황에서 처벌만 능사가 아니라는 생각에서였다. 50인 미만 사업장은 안전관리자나 보건관리자 선임을 비롯해 산업안전보건위원회를 구성할 의무도 없으며, 안전보건관리 규정에 대한 법도 없는 상황에서 처벌조항만 들여와야 무의미하다는 의견이었다. 양대 노총을 비롯한 시민사회진영 내 이견과 정당 간 이견을 조정 한 이들은 중앙당에서 의견을 통합해 수렴하지 않았다. 박주민·우원식 의원과 이들 보좌진이 양측 이야기를 들어 조정을 거쳤다. 당과 시민사회의 갈등 조정은 사실 개별 의원과 보좌진의 역량에 맡겨져 있었다. 당시 보좌진은 민주당에서 법안을 대표 발의했고 법사위 논의를 주도한 박주민 의원실과 한국노총이 수시로 간담회를 가지며 발언권을 행사했다고 밝힌다.

“박주민 의원실에서 일단 중심이 됐고. 그때 한국노총하고 간담회를 했었고. 한국노총이 ‘이런 이런 민주노총의 법안에 문제점이 있다.’ 이렇게 지적을 하면 그걸 또 저희가 제정연대에 가서 ‘한국노총이 이렇게 했다. 어디까지 받을 수 있냐.’ 이렇게 조율을 하고. 정부에 저희 초안을 또 보내서 정부의 의견을 또 받고. 그런 식으로.” (면접자 A)

나. 국민의힘

국민의힘은 민주당보다 시민사회의 요구를 투입하고 반영하는 데에 훨씬 느슨한 형태를 갖고 있다. 이익집단은 필요에 따라 개별 의원실과 소통하지만 노사 양쪽과 조직적·공식적 연계가 취약하다. 당 내 의제를 취합하고 조정하는 당내 기구, 의원모임은커녕 집단화된 체계를 찾기 어렵다. 결국 단체와 소통하고 이해를 반영하는 의원의 역할이 중요하다. 본 조사에서 중대재해처벌법에 직접 관여한 법사위 소속 보좌진에 대한 조사가 이루어지지 못했다. 대신 환경노동위원회에 있거나 산안법 개정에 관여해 노동안전 문제를 담당할 보좌진의 진술을 토대로 해당 이슈에 있어 국민의힘과 시민사회 간 관계를 부분적이거나 파악하고자 했다.

국민의힘은 노-사 양측과 논의한다. 사용자단체는 해당 상임위에 자신의 요구를 배포하거나 정보 유통 등에 집중해왔다. 특정 분야에서는 의원실 간 협업을 제안하기도 한다. 그러나 이외 부분에서 사용자단체는 노동조합에 비해 정당과의 접촉 및 정치적 요구에 적극적이라고 보기 어렵다는 평가도 있다.

특히 사용자단체 중 소상공인이나 중소기업 단체는 상대적으로 집단적 의사 표현에 적극적이지 않다. 의원실이 먼저 당사자에게 관련 의견을 청취하려고 해도 적극적이지 않을 때도 있다. 정보 자체에 어두운 탓도 있으나 자칫 세무조사 등 후 정부의 타겟이 될까 자제한다는 해석도 있었다. 한국 중소기업-중소상공인이 결사 자체가 미진하거나 행정부로부터 자율적이지 못한 환경을 시사한다 볼 수 있다.

[표 13-7] 사용자단체와 국민의힘의 관계

면접참여자	면접조사 내용
C	<ul style="list-style-type: none"> • 사용자단체는 해당 상임위에 자신의 요구를 배포하는 등 정보유통에 집중하거나 관심 있는 의원실과 협업을 제안하기도 하나 정치적 오해 살 수 있어 조심 “사용자단체에서는 꾸준히 자기들 요구사항을 만드는 것 같아요. 그래서 만들어서 해당되는 상임위에 배포를 한다든지 이런 식으로 하고. 그리고 의원실과 직접 다이렉트로 컨택을 해서 ‘같이 협업을 하자’ 이렇게 진행이 되기도 합니다.” “상대적으로 사용자단체가 먼저 움직이지는 않아요, 개별 안건에 대해서는 다소 소극적이거든요.”
D	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인은 아예 정보가 없거나 자신들의 이해관계를 표현하지 않음 “그리고 시민재해가 이렇게 들어갔는데 소상공인이 너무 모르는 거예요. ... 진짜 조그마한 이런 찻집에서도 그분들도 그 체계를 안 잡으면 안 되게끔 시스템이...그런데 일절 얘기 안 하는 거예요.”

국민의힘과 비교적 연계가 있는 노동섹터는 한국노총이다. 민주당과 한국노총의 관계처럼 정례적 정책협이나 공식적 연계보다는 노총 출신 의원의 네트워크에 가깝다. 노총 출신 의원은 보수정당 내 독특한 위치를 차지한다. 가령 국민의힘 내에는 대우조선해양사태에 대해 경영에 피해를 주었으니 처벌이 필요하다는 입장부터, 노동시장 이중구조 개선을 요구하는 의원까지 노동정책에 대한 정책적 거리가 큰 편이다. 특히 같은 환노위 소속 의원이어도 노총 출신 의원은 상대적으로 의제에 대한 전문성이 있으며 관련 네트워크가 있다. 이에 노-사 이해가 첨예하게 엇갈리는 경우 국민의힘 노총 출신 의원의 경우 사용자측과 노동조합 양자 간 의견 조율이 가능할 수도 있다.

국민의힘 내에도 노동부문 기구로 노동위원회가 있으며 위원장을 비롯해 50명 위원의 대부분이 한국노총 출신이다. 그러나 한국노총과 국민의힘의 공식적 연계 수준이 높다고 보기 어렵다. 가령 민주당과 한국노총 간 연계처럼 정례화된 협의체가 있거나 최고위원 및 당대표선거에서 노동의 조직적 영향력을 행사하는 등 당의 정책 결정과 운영에서 집단적 이해를 반영할 수 있는 루트가 있지는 않고 그 중심점에 노동위원회가 있다고 보기는 어려워서다. 상대적으로 국민의힘은 당 정책에 시민사회와 접점을 가진 당 부문기구보다 원내정당의 역할이 더 크다고 볼 수 있다.⁹⁴⁾ 물론 국민의힘도 노동 의제가 집중 논의될 때에는 TF를 구성하거나 특별위원회를 구성해 노사단체는 물론 여러 시민사회진영과 논의를 이어가고는 한다. 그러나 노-사를 비롯해 시민사회진영의 집단 이익이 정당으로 안정적으로 반영되고 이것이 당 내에서 조정되고 합의되어 다시 시민사회 영역으로 수용되는 선순환이 이어진다고 보기는 어렵다.

노동안전 문제도 마찬가지였다. 산안법 전부개정 과정에서 국민의힘은 당내 의견이 첨예하게 엇갈렸다. 이때 한국노총 출신 의원이나 환노위 의원이 중심이 되어 다른 의원은 물론 원내대표까지 적극 설득해, 합의-조정이 이루어졌다 밝히고 있다. 그러나 개인의 정치력에 기대고 있어 중앙당의 노동안전 문제에 대한 일관성을 기대하기 어려울 수 있다.

94) 국민의힘의 노동위원회는 27개 중앙당 상설위원회 중 1개 위원회로, 총 50인 중 노동위원장을 비롯해 42명이 한국노총 출신이다. 시기별로 노동정책 이슈가 있으면 회의체에서 영향력을 행사하거나 최고위원회에 참여해 발제를 할 수도 있다. 그런데 한국 주요 3당의 노동기구의 정책영향력에 대한 전문가설문조사(주요 3당 관련자 및 일반 전문가 총 40인)의 결과에 의하면, 두 정당에 비해 노동위원회의 영향력이 상대적으로 크지 않은 것으로 나타났다. 특히 국민의힘 응답자들은 정당 정책과정에서 다른 두 정당 소속 응답자나 일반전문가에 비해 시민사회와 접점을 가진 노동위원회보다 정책위원회 등 원내정당의 영향력을 훨씬 크다고 평가하는 것으로 나타났다. 당 내 구성원의 응답의 차이는 각 정당에 소속돼 다른 경험의 차이를 반영한 것으로 이해될 수 있는 바, 정당별 조직체계에서 각 단위의 역할 내지 영향력의 차이를 전적으로는 아니어도 일정 정도 반영하는 것으로 볼 수도 있을 것이다(정혜윤·송태수, 2021: 96, 105).

[표 13-8] 한국노총과 국민의힘 간 네트워크

면접참여자	면접조사 내용
C	<ul style="list-style-type: none"> ● 한국노총 출신과 아닌 의원에 따라 노동문제에 대한 의견이 첨예하게 다름 <p>“국민의힘 의원이어도 노총출신 의원님 특성이 완전 첨예하게 다르거든요. 예를 들면 대우조선해양 같은 경우에도 ... 노총 출신 의원님들은 ‘이중구조 개선하고’ 그러는데 ‘경영에 피해를 줬으면 처벌을 받아야지’ 하면서 엄청 강경한 입장을 가진 분도 있으셨거든요. 당 내에서도 정리가 안 돼요.”</p>
D	<ul style="list-style-type: none"> ● 한국노총은 노총 출신 의원(보좌진)을 중심으로 소통이 가능 <p>“한국노총은 노총 출신 의원들을 중심으로 노총 내 구성원들과 서로 네트워크가 있어서 따로 대관이 없어도 소통이 가능합니다. 그게 한국노총은 장점이에요. 소통이 계속되니까”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 산업안전 재개정 때 한국노총 출신 의원들이 다른 상임위나 의원들, 원내대표에 대한 적극적 설득을 수행

다. 정의당

정의당은 비교섭단체로 거대 양당에 비해 원내 가용 자원이 적다. 가령 중대재해처벌법 법안을 심사한 법사위에는 정의당 의원이 없다. 21대 국회 상반기동안 노동안전문제가 주로 논의되었던 환노위 고용노동 법안심사 소위에도 정의당은 참여하지 못했다. 정의당이 시민사회 간 연대를 통해 시위, 청원 등 사회운동의 자원을 중요 입법 동력으로 삼을 수밖에 없는 이유이다.

정의당도 노동의 요구를 조직적으로 반영할 경로가 취약하다. 통상의 인식과 달리 정의당과 민주노총은 특별한 연계가 없다. 민주노동당 분당 사태 이후 민주노총은 더 이상 배타적 정당 지지를 밝히지 않아왔다. 오히려 정파 갈등 탓에 민주노총과 정의당의 중앙수준에서 협력은 용이하지 않다. 이에 민주노총 내에는 정의당을 축으로 하는 국회 앞 농성에 대한 비판도 있었다. 역으로 정의당 원내에는 소수정당이 국회 앞에서 농성하는 것을 부담스럽게 여기는 분위기도 있었다. 즉 정의당이나 시민사회나 양측 모두 연대에 부정적 기류가 엄연히 존재했다.

[표 13-9] 정의당과 민주노총(시민사회) 간 연대에 대한 이견

면접참여자	면접조사 내용
E	<ul style="list-style-type: none"> • 정의당을 중심에 두고 농성 등 운동의 동력으로 삼는 것에 대한 민주노총 등 시민사회 진영내 논쟁이 존재 <p>“왜 정의당에 볼모로 잡혀서 저기서 농성하냐?”라고 하시던 분이 계실 정도로 그 안에서 정리하는 과정도 되게 힘들었고....총연맹에서는 일상적인 사업들 중에서 정의당 역할을 어떻게 볼 거냐에 대해서도 사실 정의당에 대한 입장이 어떠냐에 따라 좀 갈리기도 하는 것 같아요.”</p>
F	<ul style="list-style-type: none"> • 정의당 내 소수정당으로 국회 앞 농성운동에 부담과 다양한 이견 존재 <p>“국회 내에서 뭘 하는 거에 대해서 소수정당이기 때문에 그런지 모르겠지만 국회 눈치를 좀 많이 보는 게 있어요. 국회 앞에 농성장을 차리는 게 맞냐.” “민주노총과 뭘 하는 게 당에 반드시 도움이 되지 않을 수도 있다고 인식하시는 분들이...지금은 많이 나갔기는 하지만 여전히 계시고요.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 민주노총 내 원내 정당운동을 부인하고 대중운동을 중시하는 기류도 존재 <p>“그러니까 심하게 소위 말해서 좌파라고 하시는 분들은 “야, 원내 통하지 말고 대중운동을 통해서 압박해서 우리는 전태일 법안으로 제출된 세 가지 법을 통과시키자” 이렇게 주장하시는 분이 계시다 보니.”</p>

그럼에도 정의당이 시민사회와 원내에서 역할 분담과 협력을 통해 입법 결과를 낼 수 있던 이유는 공식적이고 제도적인 조건보다 진보진영의 느슨한 인적 자원이 작동해서이다. 강은미 의원은 진보정당 의원으로 노동안전 문제에 특별한 관심이 있었고, 의원실에는 20대 때부터 노동문제를 담당하던 노무사 출신 보좌진이 있었다. 정의당 내 사무처에 민주노총 출신으로 수년간 노동문제를 담당하던 국장이 시민사회 진영과 이견을 조정하고 연대를 꾀했고, 이들을 정무적으로 뒷받침하는 노동부대표가 있었다.

“거의 실무는 이렇게 (사무처 노동국장과 환노위 보좌진이) 하고 부대표 한 분은 중간에 조정하고, 노동 부대표, 부대표니까 대표단 회의나 이런 쪽에서. 나름 역할 분담이 좀 돼서 잘 진행됐던...” (면접자 F)

정의당의 강은미 의원은 노회찬 의원 초기안을 토대로 법안을 발의했고, 제정운동본부는 청원안을 별도로 만들어 10만인 청원 운동을 전개했다. 양자가 각각 국회의원안과 국민청원안을 발의한 이유는 정당과 사회운동 진영이 상호 역할을 분담하고 협력하는 것이 낫다는 판단에서였다. 국회청원은 법률안과 동일 절차로 소관 상임위에 회부된다. 국회청원은 유사 내용을 가진 법률안과 함께 심사되기에 일반 민원(진정)과 위상이 다르다. 국

회에 청원이란 절차가 있는 이유는 이해당사자 의견을 직접적·적극적으로 입법자에게 전달하고 해당 의제를 사회적으로 알리기 위해서다.⁹⁵⁾

“(강은미 의원 대표발의안은 정의당) 노동본부 관여를 하고 있기 때문에 노회찬 의원 발의했던 것을 할 수밖에 없었고, 그게 우리가 또 상징성이 있고. 그게 모태고.... 그다음에 우리 법안보다 더 발전된 건 제정본부인데 제정본부가 법안에 대해서 완전하게 오픈을 안 하고 정의당이 발의한 법안에 대한 문제점, 그다음에 현재 문제, 그리고 제정본부의 제정안 이렇게 테이블이 나왔었어요. ... 우리는 협력적인 관계고 선의의 경쟁이다. ... 저희가 제정본부에 거기에 속해 있지만 거기는 국민청원으로 서로 역할 분담하고 협력적 관계로 가자. 처음부터 그렇게 역할 분담했었고요.” (면접자 E)

앞서 보았듯이 주요 3당은 시민사회진영과 노동안전단체, 노동조합, 사용자단체와 각기 다른 형태로 네트워크를 가지고 의제를 논의했다. 정당별 격차가 있지만 중앙당이 사회의 다양한 이익과 갈등을 수렴해 당론을 형성하고 조정하는 역할을 한다고 보기는 어렵다. 민주당은 중앙당 노동부문 기구와 사회단체 간 연계가 있는 편이지만 최종적 통합과 조정은 개별 의원들과 보좌진이 담당한다. 국민의힘은 노-사 양측 단체와 우호적 관계를 가지고 있지만 한국노총 출신 의원의 개별 네트워크, 관련 상임위 의원실 간 관계에 가깝다. 정의당도 당과 시민사회 사이에 조직적 연계는 없지만 공식적이고 제도적인 조건보다 진보진영의 느슨한 인적 자원을 활용해 상호 불협화음을 극복하고 역할을 분담해 의제를 진전시켰다. 즉 사고가 반복되며 여론으로 의제가 형성되면서, 심사과정에서 이를 주로 다루는 의원실이 중심이 되어 관련 단체와 느슨한 형태로 네트워크를 형성하거나 의견을 청취해 심사가 가능했다.

95) 국회청원심사규칙(2020.1.9)에 따르면 국회의 경우 청원과 민원(진정)을 구분한다. 청원은 국회의 심의를 거치는 법률안·예산안·동의안 등을 지칭해 그 위상이 다르다. 박선민(2020: 195-196)은 이런 점에서 국회 청원은 한정적이거나 입법, 정책 제언, 제도개선 등 주로 문제를 ‘공적 영역’에서 해결하는 시도로 볼 수 있는 반면, 청와대국민청원은 기존의 청원·민원 제도의 절차와 규범을 파괴하고 시민들로 하여금 오로지 대통령을 향해 읍소하게 만드는 등 ‘실체적 변화’를 이끄는 정치적 역할과 거리가 멀다고 설명하고 있다.

제3절

이견과 차이는 어떻게 조정되는가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

정치는 갈등을 다룬다. 정당은 노-사는 물론 여러 시민사회의 요구를 청취하고 반영해 법안을 발의한다. 발의 후 정당 내부와 정당 간 타협과 조정이 있어야 법안이 통과될 수 있다. 더욱이 정의당을 제외하고 중대재해처벌법에 대한 당론은 사실상 법안 심사가 본격화되며 만들어졌다. 즉 법안 발의 후 정당 내부와 정당 간 타협과 조정이 있어야 법안이 통과될 수 있다고 볼 수 있다. 과연 중대재해처벌법 같은 노동안전 문제에서 어떤 구성원이 리더십을 발휘해 조정할까.

조사에 의하면 3당 모두 당대표(원내대표)가 당론 결정에 가장 중요하다고 설명한다.

1 당내 이견 조정과 대표의 역할

민주당은 처음부터 중대재해처벌법 제정으로 방향을 정한 게 아니었다. 같은 시기 민주당에는 중대재해처벌법만 3건이 발의되었고, 산안법에 처벌조항을 넣어 개정하자는 의견도 한 축을 이루어 산안법 개정안도 1건이 발의되었다. 산안법 개정안을 발의한 의원은 환노위 간사였던 한정에 의원을 비롯해 장철민 의원 등 12인이다. 당 내 영향력 있는 그룹이기도 했다. 산안법을 재개정하는 방법이 보다 현장 정합성이 높고 실효성이 있다는 의견이었다. 나아가 실제 심사에 들어갔을 때 통과 가능성이 높을지에 대한 판단 차이도 있었다. 결국 민주당 내 중대재해처벌법 제정안과 산안법 개정안이 같은 시기에 발의되었고 민주당 내에도 3건의 법안에서 강조점에 차이가 있다. 그럼에도 한 정당에서 각기 다른 법안을 발의하는 것은, 소위에서 병합심사를 거치면 의원 간 견해차가 조정-통합될 수 있다고 보아서이다. 즉 당론이나 방향은 느슨하게 정하고 국회 심사에서 의견 차가 있는 의원이 발의안을 각자 내, 그 과정에서 정당 간 차이뿐 아니라 당내 견해차를 조정하고 통합하는 과정이 함께 이루어진다.

[표 13-10] 민주당 내 이견과 조정

면접참여자	면접조사 내용
A	<ul style="list-style-type: none"> • 산안법 개정파부터 중대재해처벌법 제정파까지 각기 법안의 효과나 현장 정합성에 대한 의견이 다양, 이에 각기 다른 법안을 발의, 병합심사로서 이견 조정이 가능하다는 합의 존재 <p>“각 (산안법)개별 법안에서 처벌을 강화시키는 법으로 내는 게 훨씬 현장 정합성이 높고 실효성이 있다는 의견도 굉장히 많았어요. 저희도 그 부분도 고민을 했었고요. 실제 법을 만들었을 때 어쨌든 적용을 했을 때 효과가 있어야 되니까. 그래서 그런 의견도 있었어요. 당 안에서는.”</p>
B	<ul style="list-style-type: none"> • 산안법인지 중대재해처벌법인지에 대해 의원간 의견차 뿐 아니라 통과 가능성도 미지수라 여러 변수를 고려하고 역할을 분담해 법안을 발의 <p>“그때 당사를 돌아보면 어떻게 보면 중대재해처벌법은 너무 큰 산으로 느껴졌고 차라리 효율적으로 산안법 개정을 세게 해서 이걸 빨리 밀고 나가자는 게 더 좋은 전략이 아니었는가 이런 고민.”</p>

국민의힘의 경우 정의당이나 민주당보다 노동문제에 대해 의원 간 정책적 거리가 크다. 본 조사에서 중대재해처벌법에 관여한 법사위 보좌진에 대한 조사는 이루어지지 못했으나, 노동안전 문제를 다룬 산안법 개정 과정에서 당 내 의원의 견해차를 짐작할 수 있었다.

더욱이 국민의힘에는 관련 의원포럼이나 해당 의제에 집중하는 위원회, 지원 부서가 없다. 민주당과 정의당 모두 중앙당 사무처는 노동국 부서가 있지만, 국민의힘에는 없다. 사실상 환노위 보좌진이 중앙당의 노동부서와 같은 역할을 수행한다. 결국 다른 두 정당보다 환노위 소속 국회의원의 역할이 중요하다. 총론은 당대표가 결정해도 그 안의 디테일은 양당 간사와 의원들이 해야 할 몫이기에 여야 의원들 각자의 견해가 중요하다. 특히 정책조정위원회의 당연직 간사로 포함되는 환노위 간사는 일종의 노동 의제를 다루는 대표 주자이다. 산안법이나 중대재해처벌법처럼 당 내 이견이 컸을 때 한국노총 출신이자 환노위 의원들의 발언권이 크다. 국민의힘 의원 중에는 기업을 운영한 경험이 있거나 사용자 측 의견에 가까운 의원도 많다. 2018년 산업안전법 전부개정 과정에서 국민의힘 내 격론이 오갔던 이유이다. 당시 환노위 간사 등이 중심이 되어 노동현장 경험에 기반해 풍부한 근거와 논리력으로 원내를 끈질기게 설득해 통과가 가능했다.

[표 13-11] 국민의힘 내 이견과 조정

면접참여자	면접조사 내용
C	<ul style="list-style-type: none"> ● 노동정책에 대한 이해를 공유하거나 지원하거나 컨트롤할 수 있는 체계가 허약, 정책 조정위원회에서 환노위 간사의 역할이 중요 <p>“당 내에서도 조직도 없고 아무것도 없으니까. 다만 굳이 있다고 하면 당연직으로 환노위 간사 000 의원님께서 다 컨트롤을 하시는 거죠. 정책조정위원회가 있는데 그게 1번부터 8번, 9번까지 있는데요. 그중에 7번이 환노위인데 그게 간사가 당연직으로 들어가 있어요. 정조위 할 때 각 위원회의 간사님들이 모여서 ‘우리 환노위 지금 현안은 이거고 노동 이슈는 이거다’ 하면 어떻게 제안을 하면 산자중기위의 간사님이 ‘그건 안 된다. 산업에 너무 악영향이다’ 이렇게 조정을 하시거든요. 아마 그게 유일한 컨트롤타워일 겁니다. 거기서 정책이랑 입법 사항이라든지 주요 내용들이 나오거든요. 저희 당에는 그렇게 정책위의장님께서 다 컨트롤을 하시는 거죠.”</p>
D	<ul style="list-style-type: none"> ● 총론은 지도부가 결정해도 그 안의 디테일한 것은 양당 간사와 의원들이 해야할 몫이기에 결국 얼마나 여야 의원들이 견해를 가지느냐가 중요 ● 특히 노동분야는 전문적이기 때문에 의원총회를 비롯해 의원들 간 논의의 장에서 자체 논리와 설득을 할 수 있는 해당 의원의 정치적 역량이 중요, 결국 현장 기반 근거와 논리가 있는 의원이 원내에서 합의 이끌 수 있었음 <p>“왜냐하면 노동계 현장에서 몸소 체험한 의원님이면 너무 논리가 명확해요. 아무래도 회사 측 계셨던 의원님들은 회사 측에서 보고받잖아요. 그분들도 겪으신 분들도 있기는 하겠지만 그러다 보니까 아무래도 노동현장에서 계셨던 분들의 논리와 근거가 풍부합니다.”</p>

그러나 최종적으로 중대재해처벌법 제정이 가능했던 이유는 3당 모두 당대표(원내대표)가 ‘제정’하기로 당론을 정해서이다.

“당 지도부의 의견은 당대표 의견이 제일 중요한 것 같아요. 그렇게 막 의견을 다 모아서 하기보다는 당대표 의지죠, 의지. 크게 중앙당의 역할은 없는 것 같아요. 왜냐하면 이거는 입법의 문제이고, 의원들의 활동이기 때문에.” (면접자 A)

민주당 보좌진은 입법에서 중요한 것은 당대표로 사실상 중앙당의 역할은 크지 않다고 설명한다. 국민의힘 역시 노동문제에 대한 의원 간 정책적 거리가 크고 안정적인 당론을 만들어내기 어렵기에, 쟁점법안에 있어 원내대표나 당대표의 역할이 더 중요하다.

특히 산안법 개정, 중대재해처벌법 제정 등 당 내 이견이 큰 쟁점일수록 입법과정에서 당내 지도부가 최종 승인하고 수용하지 않으면 입법이 불가능하다. 정의당 보좌진은 중대재해처벌법 제정 시기 정의당과 국민의힘 대표가 원외에 있는 구성원이었기에 변화가 가능했다는 점을 언급했다. 국민의힘의 경우 노동문제에 나름 합리적 입장을 가진 김종인

비대위원장이 대표가 되고, 취임 직후 강은미 의원을 만나 중대재해에 관한 발제를 청하거나 김종철 대표를 만나 법 제정을 약속한 것이 큰 동력이 되었다는 설명이다.

위 논의를 종합할 때 한국정당은 여야 모두 노동안전 문제에 있어 정당 간 거리만이 아니라 정당 내 이견이 컸다는 것을 알 수 있다. 처음부터 ‘당론’의 방향과 정책이 있다기보다 심사과정에서 정당별 의견 차이뿐 아니라 같은 당 의원들의 조정과 통합도 동시에 이루어진다. 특히 그 과정에서 영향력을 발휘하는 행위자는 3당 모두 당(원내)대표이다. 다만 당 내 의원 간 정책적 거리가 크고, 대표의 리더십이 조정보다 비상시 최고권력의 결단에 가깝다면, 안정된 당론 형성 여부는 정당마다 상당한 차이가 있다.

2 국회보다 정부(대통령) 당파성, 정당보다 관료

정책 과정의 또 다른 축은 관료이다. 중대재해처벌법은 관련 부처가 많기에 중대재해처벌법에 의지를 가진 여당이 협력하고 조율하는 과정이 중요했다. 중대재해처벌법 제정과 산안법 개정과정에서 중요한 행위자로 보좌진이 언급한 집단은 부처이다. 실제로 법안소위 심사기록을 살펴보면 상당 부분은 주무부처 차관이나 과장의 의견을 듣고 이들에게 질의를 하는 식으로 진행된다. 더욱이 중대재해처벌법은 고용노동부, 환경부, 국토부, 산업부, 법무부, 공정위 등 복수 부서가 연관된 법률이다. 법안이 통과되려면 부처별 의견이 중요하고 이들 간 의견 차이를 다듬는 과정도 필요하다. 가령 법무부는 기존 발의안에 ‘인과추정원칙’에 문제가 있다는 의견을 밝혔고 이는 수용되었다. 그런데 부처 간 논의나 조정도 정당보다 의원실이 중심이다. 민주당은 박주민 의원실과 우원식 의원실을 중심으로 소속 상임위가 관할하는 부처 의견을 따로 받아 조율했다. 정당 정책위원회가 정부와 직접 조율하기도 했지만 그에 못지않게 법안에 관여하는 국회의원과 의원실의 역할이 크다.

[표 13-12] 관료의 역할

A	<ul style="list-style-type: none"> ● 중대재해처벌법은 고용노동부, 환경부, 국토부, 산업부, 법무부(처벌 관련이므로), 공정위 등 상당한 부서들과 연관된 법률로 여당일 경우 해당 정부의 의견이 중요하고 부처별로 의견차 존재, 가령 법무부는 중대재해처벌법 인과추정원칙에 문제가 있다는 의견. 의원실에서 발의는 할 수 있어도 통과시 정부 의견은 더욱 중요함 <p>“저희가 여당이다 보니까, 정부 의견을 또 반영을 안 할 수가 없어서 저희가 만든 것을 정부 쪽에 넘겨서 또 관련 부처들이 엄청 많거든요. 고용노동부, 환경부, 국토부, 산업부, 그리고 처벌 관련된 법이니 법무부, 공정위 등등 엄청 많은 부처들이 있었어요. 그런 의견들도 다 종합하다 보니까 시간이 좀 걸렸는데.”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 박주민 의원실과 우원식 의원실을 중심으로 소속상임위가 다르므로 부처 담당국에서 의견을 다 따로 받아 조율, 여당일 경우 정책위원회가 정부와 조율을 많이 함 <p>“상임위가 다 달라서 나눠서 했어요. 저희랑. 박주민 의원실하고 나눠서 각자 받았어요. 부처의 담당국. 다 따로 받아요.”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 중대재해처벌법 쟁점이 너무 많고 민주당 의원 개별안도 많아 국민의힘에서 정부-여당 통합안을 요구해 결국 정부단일안을 토대로 논의가 이루어짐 <p>“그 다섯 가지 법안이 너무 쟁점이 많아서. 그때 국민의 힘에서 요구한 게 ‘너무 쟁점이 많으니까 일단 정부하고 민주당 안에서 단일안을 만들어 와라’라고 요구를 했었어요. 그래서 저희가 정부 쪽에 만들어 오라고 해서 정부가 낸 단일안으로 다시 논의가 된 거죠.”</p>
---	---

여당일 경우 특히 관료의 역할이 중요하다. 국민의힘은 중대재해처벌법의 쟁점이 많고 민주당 의원의 발의안이 3개라는 점을 지적하며 아예 정부-여당 통합안을 요구했고, 관료가 정부단일안을 만들어 이를 토대로 심사를 진행했다. 법안의 통합을 중앙당이 아니라 관료가 주도하기에 그들의 방향과 발언에 상당한 힘이 실릴 수 있다 보아야 할 것이다.

관료의 역할이 중요한만큼 이들을 통솔하는 행정부의 당파성이 중요하다. 국민의힘 보좌진은 노동안전 문제가 진전된 이유가 노동존중 정부를 내세우는 문재인 정부의 출범, 즉 행정 권력의 교체였다고 평가한다. 한편 이는 민주당이 여당이기 때문에 부처의 도움을 받아 산안법 개정과 중대재해처벌법 제정에 속도를 낼 수 있다는 의미이기도 하다.

“어느 순간 안전, 산업안전에 대해서 조금 많이 부각이 됐고 그 시발점이 아마 문재인 정부 들어 서이지 않나. 노동 존중 사회, 그리고 양대 노총의 힘을 입어가지고 당선이 되다 보니까 정권을 잡다 보니 그쪽 목소리를 많이 반영을 하지 않았나 싶기도 하고.” (면접자 C)

역으로 최근 중대재해처벌법의 처벌완화 개정안이 나오거나 시행령 개정 등의 흐름은 경영계 입장을 상대적으로 증시하는 행정부로 교체된 영향이 클 수밖에 없다.

3 법안소위 심사과정

중대재해처벌법은 처벌조항이 있어 소관 상임위가 법사위이다. 법사위는 제1 소위원회(8인)와 제2 소위원회(11인)로 나누어지는데, 고유 법안 심사는 제1 법안소위에서, 법안의 체계나 자구심사는 제2 소위에서 이루어진다. 통상 세간에서 상임위 이후 법사위를 거친다는 의미는 제2 법안 소위 심사를 뜻한다. 반면 이 글에서 중대재해처벌법이 법사위에서 논의되었다는 의미는 제1 법안 소위에서 다른 상임위처럼 법의 타당성에 대한 심사를 가졌다는 의미이다. 법안이 접수되면 소관 상임위에서 안건이 상정되고, 대표발의 의원실이 제안 설명을 한 후 전문위원의 검토보고를 거쳐 법안소위로 넘어가 본격 심사가 이루어진다. 선행연구뿐 아니라 본 조사 보좌진은 모두 법안 소위 심사가 법안의 실제 내용이 결정되는 핵심과정이라 밝혀 왔다.

법안소위는 통상 만장일치 통과를 관행으로 하며 표결을 거치지 않는다. ‘여야 간 합의’ 법안이 기본이기 때문이다. 소위 여야 의원 각자가 문제를 공유하고 합의하는 과정이 중요하다. 국민의힘 면접자 D는 가령 상임위원장 소속 정당 발의법안 통과가 유리할 것 같지만 오히려 쉽지 않다고 설명한다. 특히 노동관련 법안은 노-사 양쪽에서 비판을 받기에 여당은 정치적 부담이 커질 수 있다. 법안소위는 다수파적 정책결정보다 합의제적 과정을 중요시한다고 볼 수도 있다.

[표 13-13] 중대재해처벌법에서 여야발의와 병합심사의 의미

면접참여자	면접조사 내용
D	<ul style="list-style-type: none"> • 환노위 위원장을 하면 오히려 합의자로서 역할 해야 해 주도권 행사가 어려움 <p>“위원장을 하면 통과가 잘 될 것 같지만 노동계에서나 사측에서는 어느 양쪽에서는 엄청나게 시달릴 수 있는 자리인 거예요.”</p>
C	<ul style="list-style-type: none"> • 참여한 법안일수록 같은 내용의 법안이 공동-대표 발의되는 것은 소위 논의에서 영향력 多 <p>“여야가 공통적인 법안을 발의하면 소위에서 아주 편하죠. 하다못해 참여하게 대립하고 있는 법안인데 갑자기 다른 당 법안의 공동발의자에 만약에 저희 당 의원님이 한 명이 들어가 있다면 예를 들면 ‘너희 당 의원님도 공동발의했는데 너희가 왜 반대하냐?’ 하면서, 그 정도로 아주 중요하거든요. 그래서 공동발의조차도 중요한데 대표발의했으면 더 할 나위 없죠.”</p>

더욱이 민주당과 정의당 보좌진은 중대재해처벌법 제정에서 국민의힘 입이자 의원안의 발의 사실 자체가 입법의 큰 동력이 되었다 밝히고 있다. 여야 간 의견이 첨예할수록 상대방에도 같은 의견을 가진 공동발의자가 있으면 소위에서 협상의 근거가 된다. 대표발의한 법률까지 있으면 더 힘이 실린다. 국민의힘 입장에서도 본인들의 발의 법안이 있어야 병합심사를 통해 법안 조문을 결정하는 세부 논의에서 자당의 발언권이 생길 수 있다. 즉 입이자 의원의 법안 발의는 중대재해처벌법의 제정에 도움이 되었을 뿐 아니라 국민의힘 입장도 일정 부분 반영하는 매개가 될 수 있었다. 법안의 발의 단계에서는 법제정의 필요성을 피력하는 시민사회 진영의 의견이 반영되었다면, 소위 심사에는 제정법이 가질 수 있는 문제점에 대한 논의가 집중되었다. 공청회에서도 사용자단체를 비롯해 중대재해처벌법 제정에 우려를 표하는 학자들의 의견을 청취했다. 그렇다고 문제를 제기한 시민사회 진영의 요구나 비교섭단체인 정의당의 의견이 배척되진 않았다. 강은미 의원은 12월 11일부터 김미숙씨 등 유가족과 국회 앞 단식농성을 시작했다. 강은미 의원은 법사위 구성원이 아니지만 예외적으로 상임위는 물론 법안소위에 배석했으며 발언할 기회를 얻기도 했다.

이 과정에서 여야가 합의한 ‘50인 미만 사업장’ 유예나 처벌 완화안은 시민사회진영의 비판이 상당했다. 제정본부 중심의 비토 의견을 끝까지 설득하는 데에 민주당 우원식의원의 정치적 역할이 컸다는 이야기도 들을 수 있었다. 우원식 의원이 증진으로 을지로위원회-생명안전포럼 등 꾸준히 시민사회와 접점을 가지고 영향력을 행사해왔기에 막후 조정 역할을 할 수 있었다는 것이다. 이런 점에서 정당에서 사회 요구를 수용해 이해로 반영하거나 연결할 수 있는 토대와 신뢰의 역사가 있어야 입법 과정에서 사회 구성원의 수용성을 높일 수 있다 볼 수 있겠다.

[표 13-14] 소위에서 최종 합의는 어떻게 만들어지는가

면접참여자	면접조사 내용
B	<ul style="list-style-type: none"> ● 중대재해처벌법 역시 법안 소위에서 서로 찬반의 상충하는 입장이 반영되어 합의에 이른 결과, 해당 소위는 비공식 논의보다 법안에 대한 실무 심사가 집중 <p>“중대재해처벌법으로만 국한시켜서 말씀을 드리면 사실 소위에서 엄청 치열하게 논의가 됐었어요. 엄청 길게 얘기를 하셨고, 그리고 찬성 입장이 있었고 반대 입장이 있었는데 찬성 입장들은 법안을 제정하고 입안하는 과정에 이미 많이 반영이 되어 있죠. 그러니까 법안이 나왔던 거고, 그러면 거기에 대해서 반대 입장, 걱정하는 입장에 대해서 공청회 때 말하셨던 분들이 또 그것과 관련해서 글도 많이 썼고 자료도 많이 작성을하신 상태에서 그것을 가지고 우려점 가진 의원님들이 받아서 자기 심사 자료를 의원님들도 심사하기 전에 공부를 하고 오시잖아요. 받아보시고 오신 분들이 많았고 하기 때문에 그렇게 통해서 서로 상충하는 입장이 소위라는 작은 공간에 반영이 되게 됐다고는 생각을 해요.”</p>
E	<ul style="list-style-type: none"> ● 중대재해처벌법은 초기 이슈 주도 및 진행에서 제정본부를 비롯한 정의당의(단식농성) 역할이 크기에 법안소위 구성원이 아닌데도 배석하고 발언을 하기도 함 <p>“당연히 법사위 못 들어가죠. 이슈가 약간 줄어들고 그러고 나서 단식에 들어갈 거를 잡았었는데 아마 강은미 의원만 단식에 들어갔으면 그렇게 이슈가 배가되지는 않았을 거예요. 유족분들이 합세를 한 거죠. 김용균 어머니, 직장 내 괴롭힘 PD 아버님, 작가 아버님. 단식에 유족분들이 들어가면서 그렇게 주도를 하고 그게 길어지잖아요. 그러니까 저희가 요구를 했죠. 일단 이슈는 선점을 했기 때문에 법사위에 우리가 발언권은 없지만 가서 우리가 배석을 하게 해 달라. 그래서 저희가 계속 배석을 했어요. 그렇게 참여하는 것도 약간 이례적인 거죠. 보통은 그 상임위의 전체회의 때 발의한 국회의원이 와서 법안 취지를 설명하고 나가는데. 물론 그것도 했고. 그다음에 소위까지 참석하는 경우는 없는데 그것도 배석했고. 소위 위원장이 발언권도 줬어요, 강은미 의원 한 말씀 하시라고 해서.”</p>
파일럿 인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> ● 시민사회 진영의 최종적 합의안 도출에는 중진의원원이 중요한 역할을 함 <p>“그럼에도 중재가 되지 않아 중진의원인 우원식 의원이 적극 나서 정치력을 발휘했어요. 사실상 우원식 의원이 시민사회 진영에서 영향력이 있기에 민주노총과 시민사회 진영을 설득하거나 더 강경한 요구를 누른 부분도 있습니다.”</p>
A	<p>“법안이 이렇게 흘러가는 걸 보니, 처음 원안에서 많이 후퇴된 거잖아요? 어쨌든 사업장도 제외되고 처벌도, 처벌의 양형도 좀 많이 완화되고 이런 부분들이 있어서. 반발을 했는데 어쨌든 이 법이 통과되는 게 중요하다, 우원식 의원은 ‘통과되는 게 중요한 거지, 만일 조금 후퇴되더라도 우리가 이걸 가야 된다’라고 설득을 많이 하셨어요.”</p>

상술한 논의를 종합할 때 국회 소위라는 공간에서 정당은 물론 시민사회 진영의 서로 다른 생각과 이해의 차이가 반영되고 절충되며 법제정이 이루어졌다고 볼 수 있다. 다만 합의 법안이 되려면 여야 위원 간 공식 소통뿐 아니라 비공식 소통도 중요하다. 이런 점에서 면접자 B가 통상 소위와 달리 중대재해처벌법은 공식적이고 실무적 논의가 이어졌다

고 말한 내용도 생각해볼 부분이 있다. 심사과정이 공식적이고 충실했지만, 정당을 넘어서 서로 풍부한 의견 공유가 가능했다는 의미는 아닐 가능성도 있다.

“소위 자체가 되게 실무적으로 돌아갔었어요. 의원님들이 앉아서 정말 자기 의견을 얘기하고 했기 때문에 뭔가 막 절차를 미리 오프더레코드로 모은 다음에 ‘이렇다더라’ 하지는 않고 오히려 너무 의견이 참여한 것들은 각자의 입장을 전문위원님들이 받아서 정리해서 ‘이렇습니다’ 하면서 이렇게 자료 깔고서는 논의하고.” (면접자 B)

가령 면접자 D는 20대 국회에서 환노위 위원 간 비공식적 정치과정의 중요성을 강조했다. 같이 공부하는 물론, 회의 후 식사하며 노동계나 사측의 현장 상황을 솔직히 공유하는 시간이 많았고, 그 덕에 산안법 개정을 비롯해 서로가 합의점을 찾을 수 있었다고 설명한다.

“20대 환노위는 굉장히 소통이 잘 됐어요. 합의도 되게 잘 됐고 처음부터 노동계 입장, 사측 입장이... 끝나고 나면 식사도 하면서 “나는 이러이러한 의견을 들었어”, “나는 밖에서 이런 사례를 들었어” 서로 계속 공부하셨거든요.” (면접자 D)

반면 산안법에 비해 중대재해처벌법은 기존에 노동안전 문제를 다루어오지 않았던 법사위에서 논의가 집중되었고, 길지 않은 심사 기간도 공식적이었다. 더욱이 민주당의 법사위 의원은 기존에 노동안전 문제를 포럼이나 위원회를 통해 문제의식을 공유해온 반면, 국민의힘은 그렇지 못하다. 이런 점에서 여야는 물론 여당 내에서도 충분한 소통이 이루어지거나 합의를 형성하는 데에 한계가 있을 수 있다.

제4절

노동안전 법제에 대한 평가와 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

주요 3당 법안에 대한 평가와 과제는 어떠할까. 국민의힘 보좌진은 2018년 산안법개정을 비롯해 우리 국회에서 노동안전 문제를 다루는 속도가 지나치게 빠르다고 평가했다. 면접자 C는 산안법 개정 당시 정부발의안과 다른 개정안을 계획했던 에피소드를 설명했다. 정부발의안이 너무 진보적이라고 보아 좀 다른 법안을 발의하고, 당론으로 채택해 병합심사를 계획했었다. 하지만 김용균씨 사망으로 법안이 발의되기 전에 환노위에서 심사가 급속하게 이루어져 통과되며 아예 그 가능성은 없어졌다. 당시 환노위에 산안법 개정 심사에 참여한 면접자 D 역시 속도에 대한 평가는 크게 다르지 않다.

보통 법안이 제대로 만들어지려면 발의 후 해당 법안이 실제 작동에 문제가 없을지 고민해 사회 다양한 이해관계집단과 교류하는 법안 숙성 시간이 필요한데, 산안법의 경우 토론회 정도만 있다가 김용균씨 사망 이후 보름 정도 밤낮없이 심사를 거쳐 법을 개정했다는 것이다.

물론 속도가 빠르다고 법안 자체 완성도에 꼭 문제가 있다는 의미는 아니다. 중대재해 처벌법 제정 과정에 참여한 보좌진 A는 중대재해처벌법은 시간이 급박해 법제처를 거치지 않았으나 법조항은 미리 상당한 검토가 이루어졌다 설명한다. 이미 제정연대안에 민변 변호사가 포함되어 법안을 만들었을 뿐 아니라, 박주민 의원실도 변호사 출신 보좌관이 직접 관여했다. 다른 법안발의자도 법률 전문가들에게 별도로 자문을 거쳤기에 법제처의 심사를 거치지 않아도 법률의 완성도는 어느 정도 높일 수 있었다고 설명한다. 다만 정당별 인식의 차이를 살펴보면 오히려 법에 대한 구성원의 수용성이 문제될 수 있었다. 실제 법을 적용받는 기업이나 노동자 등 당사자집단은 물론, 해당 문제를 기존에 다루지 않았던 의원들은 심사 속도가 빠를수록 법안을 수용하거나 인식을 공유하는 수준이 떨어질 수 있다.

[표 13-15] 산업안전보건법 개정 속도에 대한 의견

면접참여자	면접 내용
C	<p>● 산안법은 김용균씨 사망으로 환노위에서 급히 추진통과, 급격히 추진</p> <p>- 국민의힘도 산안법 전부개정안을 만들어 당론으로 만들어 병합심사하려는 계획이 있었으나, 김용균씨 사망으로 해당 내용을 발의하기 이전 환노위에서 급격히 추진되어 통과</p> <p>“정부에서 제출한 산안법 전부개정안이 너무 진보적이라는 평가가 있었어요. 그래서 산안법 전부개정안을 만들었어요. 그래서 이걸 가지고 우리 당 지도부에 가서 이걸 당론으로 해서 정부 안하고 병합심사해서 처리해 보자라고 하려는데 그거를 한 2주, 3주 남겨놓고 갑자기 김용균 씨가 사망을 해버려요. 그러면서 저희가 발의도 되기 전에 환노위에서는 막 급하게 추진이 되더니 통과가 돼버렸거든요. 저는 지금도 생각하기에는 아마 그게 급격히 이루어진 심사였다고 생각을 하거든요.”</p>
D	<p>- 법안을 발의하면 작동에 문제가 생기지 않을까 등등 중간중간 교류와 숙성의 기간이 필요, 그런데 산안법은 보름 가까이 밤낮없이 일해 다소 무리하게 개정</p> <p>“산안법 때도 되게 힘들었잖아요. 갑작스럽게. 전부개정 발의가 내놓은 상태지만 이게 계속 토론회만 이어지고 숙성을 시키는 과정이었어요. 근데 김용균 사건이 벌어지고 하면서 갑자기 전부개정을 해버렸는데 사실 저희는 법안을 한 번 내면 이게 숙성 기간이 필요하다고 생각이 들어요. 왜냐하면 ‘내가 이 법안을 내면 이게 과연 작동이 문제가 생기지 않을까 해서? 이 부분은 이상하지 않을까?’ 그래서 중간중간에 머뭇속으로 다들 법안 발의를 했다 하더라도 나중에는 법안소위 가서는 “이렇게 수정하는 게 좋겠다”, “이런 의견이 어떠냐” 다양하게 의견을 서로 교류하는 시간이 필요한데 산안법 같은 경우는 사실 그런 시간이 너무 짧았어요, 숙성되는 시간이. 그래서 다들 힘들어하셨죠. 왜냐하면 거의 보름 가까이를 진짜 밤낮없이 거의 잠을 못 자고 일을 했거든요.”</p>

실제로 여야당의 법안 속도에 대한 평가는 법안 자체에 대한 평가로 연결된다. 민주당 보좌진은 지난 8년간 국회 노동안전 영역에서 많은 제도개선이 이루어졌고 중대재해처벌법은 그 상징이라 설명한다. 그는 영국 기업살인법과 비교해도 한국에서 노동안전 법제는 빠르게 진일보했다는 점에 의의를 두었다.

반면 중대재해처벌법 제정에 직접 참여하진 않았지만 산안법 개정 등 노동안전 문제를 평소 다루어온 국민의힘 보좌진들은 다소 비판적 관점을 가졌다. 일례로 시민재해의 경우 검사가 지휘할 수 있도록 ‘특별사법경찰법 개정안’이 함께 통과돼야 하는데 뒤늦게 고용노동부가 환노위를 찾아와 안건을 발의했다고 설명했다. 즉 중대재해처벌법의 관련 법률을 급히 발의할 정도로 심사가 불완전했고 입법이 속도전이었다는 의미이다. 이에 중대재해처벌법은 경영책임자에게 일종의 경각심을 주기 위한 법이지만 실제 산재예방에 효과가 있을지 의문이라는 의견을 덧붙였다.

또 다른 면접자도 산안법이 급히 개정되고 얼마 안가 중대재해처벌법이 논의되었다고 기억했다. 국민의힘도 발의를 하고 법안 심사에 참여했지만 사회의 다양한 영역에서 의견을 청취할 여유는 많지 않았다고 이야기한다. 만약 산안법이 좀 더 숙성 기간을 거쳤다면 굳이 중대재해처벌법이 탄생하지 않았을지 모른다는 의견을 밝히기도 했다. 면접자는 환노위 법은 노동시장에 어떤 여파를 낳을지 모르고 조문 하나에 틈새영역이 발생하므로 신중해야 할 것 같다고 이야기했다. 보좌진은 환노위 법은 법을 안바꾸는 게 일하는 거란 농담이 있을 정도라며, 조문 하나하나에 복잡한 노사합의의 역사와 맥락이 포함되기에 신중히 개정되면 좋겠다는 의견을 덧붙였다.

[표 13-16] 중대재해처벌법 제정 속도와 법에 대한 평가

면접참여자	면접 내용
A	<ul style="list-style-type: none"> • 법제처의 심사를 거칠 시간은 없었지만, 애초 제정연대안부터 의원발의안까지 변호사 등이 참여하는 등 법안완성도는 큰 문제가 없음 <p>“그리고 제정연대에서 참여하는 민변 출신의 변호사들이 또 있었어요. 법률, 그런 자문은 다 받았고, 그때는 바로 빨리 냈어야 했었고, 이미 또 저희가 법안 초안이 있었고 큰 틀에서 바뀐 게 아니거든요. 결국은 법률 조항, 말을 어떻게 바꾸고 처벌을 몇 년에서 몇 년으로 할 건지, 이런 정도의 수정이었기 때문에.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중대재해처벌법 제정은 국회에서 많은 제도 개선, 빠른 진전을 의미 <p>“국회에서는 훨씬 많은 제도 개선이 이뤄졌다고는 생각해요. 사실은 중대재해처벌법도 몇십 년 만에. 이게 나온 게 그때 영국의 기업살인법 나온 2006년부터 논의가 됐기 때문에. 그러면서 굉장한 진일보를 했다고 생각(해요).”</p>
C	<ul style="list-style-type: none"> • 중대재해처벌법은 예방 목적이라기보다 경각심의 법안. 형법에 들어가는 법무부 소관의 법안으로 다소 보여주기식 법안에 가깝다 판단. 경영책임자에게 경각심을 주어 산재예방에 기여할지 모르나 효과가 있을지 의문 <p>“이게 예방의 목적이라기보다는 경각심의 문제이기 때문에 형법으로 들어가서 법무부 소관으로 갈 수밖에 없다라는, 그러니까 제가 볼 때 보여주기식 법안이었어요.”</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중대재해처벌법도 중대재해를 수사할 수 있도록 급히 특별사법경찰법 개정안을 급히 제시하는 등 역시 급하게 법안통과, 시민재해 수사에 반드시 필요한 특별사법경찰법 개정안도 이루어지지 않아 고용노동부가 발의를 급히 제안해 발의할 정도로 중대재해처벌법 제정을 서두름 <p>“중대재해처벌법은 통과가 됐는데 중대재해하고 일반시민재해가 있잖아요. 특별사법경찰법 그거를 개정을 안 하면 중대재해, 산업재해까지도 경찰이 수사하게끔 자동으로 되거든요. 그런데 그것도 상정 안하고 법안이 제정이 된 거예요. 중대재해처벌법이. 노동부에서 부랴부랴 와가지고 ‘이걸 발의해야 된다.’ 급하게 했었거든요, 연말에.”</p>

D	<ul style="list-style-type: none"> ● 산안법을 좀 더 숙성시간을 가지고 개정하거나 강화했으면 중대재해처벌법 탄생이 필요하지 않았을 수도 있음 <p>“중대재해처벌법은 저는 필요 없다고 보거든요. 산안법을 좀 더 강화시키면 충분히 가능한 거고 중대재해처벌법을 탄생시키지 않게 하기 위해서 산안법에 당시 차관님하고 거기 산안본부장님 그때 당시에는 본부가 없었는데 국장님하고 담당자가 법원에도 많이 가서 양형위원회 위원장님도 만나시고 “왜 양형 자체가 이렇게 낮냐. 이거 상향해야 되지 않냐” 그거에 대한 토론도 많이 했었거든요. 국회가 원하는 게 법에 모든 걸 다 담아낼 수가 없잖아요.”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 환노위 법은 노동시장에 어떤 여파가 미칠지 모르고, 조문 하나로 틈새시장이 이상하게 나거나 부작용이 생기므로 신중하게 바꾸어야 하는데 노무사도 파악을 못할 정도로 최저임금법 등 무리한 법개정이 있었음 <p>“암암리에 저희 환노위 보좌관들끼리 하는 얘기는 “환노위 법은 안 바꾸는 게 일하는 거다.” 바꾸면 바꿀수록 어떤 여파가 미칠지 모르기 때문에 굉장히 신중하게 바뀌어야 되는데 19대에 못 했던 법을 20대 때 막 흘랑흘랑하다 보니까 노동시장이 난리가 난 거다. 노무사들이 따라가지 못하잖아요. 급여 계산을 못 해요. 왜냐하면 최저임금 같은 경우에는 퍼센트가 단계별로 있거든요. 그거는 있을 수 없는 법이거든요.”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 노동은 히스토리가 길고 복잡미묘한 갈등 관계가 다 법안 조문 하나하나에 포함된 경우가 많음. 주 52시간, 주휴수당 등 제정 당시 속기록 보고 공부 확인해야하고, 알게 되면 함부로 법안 수정 논의가 어려움 <p>“노동은 히스토리가 굉장히 길잖아요. 복잡미묘한 갈등과 관계가 다 미묘해서 이런 글자 하나 바꾸는 것도 우리 역사를 다 따져봐야 돼요. 저희가 속기록도 56년 것도 있거든요. 52시간 때 왜 52시간을 이렇게 만들었으며, 왜 주휴수당이 그때 당시에 만들어졌으며, 속기록 보고. 그때 당시 제정했을 때 속기록 다 봤거든요. 그거를 보지 않고서는 그 이후에 이 법을 쉽게 쉽게 못 바꾸겠더라고요.”</p>
---	--

그렇다고 법 통과 이후 과제에 대한 의견이 꼭 엇갈리는 것만은 아니다. 흥미로운 점은 중대재해처벌법 제정을 다소 부정적으로 평가한 국민의힘 보좌진도 일단 제정 법률의 효과를 현 시점에서 논하기 너무 이르다고 말했다. 좀 더 현장에서 정착되고 법이 잘 작동하도록 하는 게 중요하다는 것이다. 오히려 면접자 D는 그래도 중대재해처벌법이 있어 현실에서 변화가 있는 것 같으며, 당장 법이나 시행령을 바꾸기보다 안전문화가 자리잡은 후 제도 개선을 고민했으면 좋겠다는 의견을 밝혔다.

역으로 누구보다 중대재해처벌법 제정에 열의를 보였던 정의당 보좌진은 추후 법을 제정할 때에 입법자는 좀 더 보수적일 필요도 있다고 이야기했다. 법안에 요구를 넣어 발의할 수 있을지 몰라도 중대재해처벌법은 산안법을 모티브로 했기에 해당 법과 정합성이 있는지, 처벌법으로서 다른 형법과 형평성이 맞는지 고민이 좀 더 필요했다는 의미이다.

[표 13-17] 중대재해처벌법 및 노동안전 문제에 대한 전망과 평가

면접참여자	면접 내용
C	<ul style="list-style-type: none"> ● 중대재해처벌법의 효과에 대해서는 명확하게 통계적으로 결론이 나오기 어려운 시기로, 시간이 지나야 평가가 가능함 <p>“왜냐하면 중대재해처벌법 효과가 많이 명확하게 결론이 나지는 않았어요. 통계적으로도 그렇고 시기도 그렇고. 그게 어느 정도 시간이 지나지만 중대재해처벌법이 평가가 될 것 같아요. 지금으로서는 어렵습니다.”</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 현장에서 안전문화가 구축이 안되면 문제해결이 어렵다고 생각. 관리감독시스템의 세밀한 설계가 필요. 노사가 안전문화 정착을 위한 활동이 필요하고 법을 만드는 것으로 효과를 보기 어렵다고 판단 <p>“현장에 안전 문화가 확산 안 되면 이거는 불가능하다. 산업재해 감축은 불가능하다고 생각하고 있거든요. 이게 법이 문제가 아니고요. 일단은 관리감독의 시스템을 좀 더 세밀하게 구축을 해야 되고 행정력을 조금 더 확장해서 그렇게 해야 되고. 일단은 노사가 같이 안전 문화를 정착시키는 이런 활동을 해야만 저는 산업재해가 줄어든다고 생각합니다. 법을 아무리 만들어도 안 지키면 그만인데. 또 벌금 올려봐야 소용없습니다.”</p>
D	<ul style="list-style-type: none"> ● 막상 현장에서 산업안전 담당하는 경우 중대재해처벌법이 필요하다고 느끼는 경우도 있다고 함. 조금 안전에 대한 인식이 변화된 상태에서, 그때 바뀌도 되는데 당장 시행령 개정하기보다 정착 후, 안전문화가 자리잡은 후 고민했으면 함 <p>“저는 중대재해처벌법은 지금 되게 좋다고 봐요. 왜냐하면 막상 현장에서 산업안전 담당을 하는 경우, 기존에는 안전난간 설치해 달라고 중대재해처벌법 없었으면 아마 설치 안 해줬을 거예요. 저는 조금 어느 정도 안전에 대한 인식이 변화된 상태에서 지금 당장은 안 바뀌었으면 좋겠어요. 사람들이 신경 쓰잖아요. 과거에는 맨날 근로자 죽었다고 ‘맨날 죽는 거 아니야?’ 이라고 말았는데 이제는 매일매일 사망 사고 났다, 뭐 했다 나오잖아요. 인식이 바뀌어야 돼요.”</p>
E	<ul style="list-style-type: none"> ● 다음에 법을 제정할 때에는 입법자는 보수적이어야 할 듯. 특히 처벌을 하는 법안은 다른 형법과 형평성도 고려하는 등 산안법 내 질병 등 문제와 법 체계도 고민하는 등 고민이 필요함 <p>“그 다음에 법안을 제정할 때는 입법자는 되게 보수적이어야 될 것 같아요. 처벌을 하는 거기 때문에. 법안을 툭 던지는 건 쉬워요, 요구사항만 던지면 되는데. 거기에는 여러 가지 처벌하기 위한 안전장치 정의 문제부터. 그 당시에 정의 문제도 우리가 약간 허술했었고. 그냥 산안법을 모티브로 가져왔기 때문에 ‘이게 맞나?’ 이렇게 하고 산안법하고 다르게 질병이라든가 들어오는 부분들이 산안법과 다른 정의 부분도 있잖아요. 그것부터. 그 다음에 처벌을 했을 때 다른 법안들하고 또 이게 형법이나 이런 거하고 수위가 좀 맞아야 될 거 아니에요.”</p>
A	<ul style="list-style-type: none"> ● 제도개선은 이루어졌으나 현장의 작동성, 안전관리, 투자, 예산 인력은 모두 과제로 특히 산업안전청 설립이 필요 <p>“저희가 또 후속 과제로 중요한 게 산업안전보건청을 건립하는 거예요, 설립하는 거예요. 지금은 만약에 산재가 발생하잖아요? 그렇게 가면 경찰이 가서 조사하고, 노동지청의 몇 명이 가서 이렇게 조사하는 게 다거든요. 근데 전문적인, 외국의 사례를 보면 전문</p>

면접참여자	면접 내용
	<p>적인 그런 기관들이 있어서 실제 조사관들이 가서 어떻게 산업재해가 발생하고 원인분석하고 다 해가지고, 원인을 제대로 파악해야 또 해결이 있는 거니까. 그런 과정들을 다 한단 말이예요. 저희는 전문 전담, 독립적이고 전문적인 기관이 없다보니까. 그리고 지침에서 나가는 공무원들도 다 순환보직을 하니까 전문성이 떨어지는 거예요. 그렇게 되니까 이런 재해가 계속 반복되고. 또 난 사고가 또 나고 그러잖아요. 그렇게 되니까 좀 그런 전문적이고 독립적인 기구를 만들어서 좀 전문성을 키워야 된다 그래서 실제로 현장에서 안전관리가 제대로 될 수 있도록 그렇게 가야 되는 것 같아요. 이 법이 하나가 통과됐다고 끝나는 문제는 아니고.”</p> <p>● 제정법안이라 개선과제가 많은데 처음의 법 취지와 다르게 경영자처벌에 대한 면책 요건만 만드는 등 오히려 후퇴하는 것 아닌지 우려스러움</p> <p>“이게 어쨌든 제정 법안이라서 그렇게 어려운 과정을 거쳤던 것 같아요. 없던 법을 만든 거고. 여기서 더 사실 개선해야 되는 문제가 많은데 오히려 좀 후퇴하고 있는 것 같아요. 지금 논의하는 것들이. 처음 취지하고 좀 다르게 경영자 처벌에 대해서 면책 요건들을 만들고 그런 것들은 법 취지하고는 다르게 가는 것 같아가지고.”</p>
F	<p>● 지금 보니 중대재해처벌법이 제정되든 아니든 사측은 많은 대응시나리오가 있는데 상대적으로 노동측은 준비가 없었던 것 같음. 김앤장 등 자본은 시나리오가 상당히 있고 컨설팅도 받고. 현장에 미칠 영향력을 예측했고 사측의 대응도 고려했다면 좀 더 다른 대응, 시행령 대응이 있었을 것</p> <p>“어쨌거나 재계에서는, 김앤장을 비롯한 자본은 뭔가 이걸 대응할 수 있는 것을 준비했었던 것 같고, 중대재해처벌법을 어떻게든 빠져나갈 건지에 대한 컨설팅이 엄청나게 활발히 벌어지고 이려고 있음에도 불구하고 저희는 중대재해처벌법 후속 사업에 대한 고민들이나 이런 것들이 없다 보니까.”</p>

결국 보좌진의 공통 의견은 법을 당장 개정하기보다 중대재해처벌법이 현장에서 잘 작동하는지를 고민해야 한다는 데에 있다. 국민의힘 보좌진 C는 현장에서 안전문화 구축이 가장 중요하고, 노사의 활동이 필수적이라며 이를 위한 지원책에 무엇이 있는지 고민해야 한다고 설명했다. 정의당의 면접자 F는 노동계가 법제정까지만 신경쓰고, 그 이후 현장에 미칠 대응을 크게 고민하지 못했다는 데 아쉬움을 표했다. 노동계가 상대적으로 법 통과에 집중해, 그 이후 현장 적용 문제나 시행령 제정에 대한 준비가 별로 치밀하지 못했다는 아쉬움이였다.

중대재해처벌법 제정에 의미를 부여하는 민주당 보좌진 A의 의견도 큰 틀에서 다르지 않다. 그는 중대재해처벌법으로 일단 법제도개선은 이루었으나 현장의 작동성, 안전관리, 이를 위한 투자, 예산과 인력은 앞으로 과제라고 설명한다. 이에 산업안전청 설립을 강조하기도 했다. 지금은 사고가 발생해도 예방을 피할 수 있는 전문적 재해 원인 조사가 이루어지지 못해, 보다 전문적이고 독립된 행정기관이 필요하다는 의견이다.

제5절

입법 과정의 특징과 한국의 의회정치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 입법과정 요약

국회 노동안전 의제형성에서 중대 계기는 사고발생과 그로 인한 여론 형성이다. 중대재해처벌법은 20대 국회에서 별 다른 심사 없이 폐안되었었다. 그런데 21대 국회 직전 ‘이천사고’가 발생하며 6개월 내 법안이 여러 건 발의되었고 2주간 집중심사를 거쳐 통과되었다. 중대재해처벌법 제정에 앞서 노동안전 법제변화에 중대 의미를 가지는 산안법 개정 과정에서도 중대재해 발생, 여론 형성, 속도전에 가까운 심사라는 유사한 줄기를 확인할 수 있다.

물론 정당이 여론에만 반응해 의제를 형성한 것은 아니다. 시민사회 요구를 반영하고 수용해 정치 영역에서 조정하는 역할을 한다. 민주당은 다른 정당에 비해 노동건강 문제에서 시민사회 영역과 접점이 존재한다. 한 영역은 을지로위원회에서 출발한 의원연구단체인 안전포럼 소속 의원과 민주노총 등 관련 사회단체들이 결집한 중대재해처벌법 제정 본부와의 네트워크이다. 또 다른 루트는 2012년부터 민주당을 지지하고 협력을 꾀해온 한국노총과 중앙당 내 노동위원회 등 당내 기구와 느슨한 형태의 원내 노동존중의원실천단의 존재이다. 국민의힘은 사용자단체나 한국노총 등 노사 단체와 네트워크가 있지만 관련 상임위나 개별 의원 간 인적 네트워크에 가깝다. 특히 당 내 위원회나 기구, 노동안전은 물론 노동 관련 접점이 부족해 공적 결정은 커녕 이익을 수용하고 반영할 수 있는 루트가 취약하다. 정의당은 비교섭단체로서 원내 가용자원이 적어 시민사회영역과 시위, 청원 등 사회운동의 자원이 중요하다. 중대재해처벌법 제정 과정에서 민주노총을 중심으로 제정본부와 정당이 역할을 분담하고 협력했으나 정의당과 민주노총의 제도화된 공적 연계는 부족하다. 중대재해처벌법 제정 과정에서 진보진영의 느슨한 인적자원이 작동해 의견을 조율하고 나름의 이해를 반영해 결과를 가져올 수 있었다.

중대재해처벌법을 비롯해 노동안전 문제에 대해 거대 양당은 정책 거리가 있거나 상당한 이견이 존재했다. 법개정 과정은 정당 간 만이 아니라 당 내 이견을 좁히는 과정이기도

했다. 민주당은 산안법 개정과부터 중대재해처벌법 제정과까지 각기 법안의 효과나 현장 적합성, 통과가능성에 대한 의견이 다양했다. 각기 다른 법안을 발의하고 병합심사로서 이견 조정을 꾀했으며, 역할을 분담해 대표발의자를 세우기도 했다. 국민의힘은 노동정책에 관해 스펙트럼이 넓다. 중대재해처벌법은 물론 산안법 개정과정에서도 상당한 의견차와 갈등도 있었다. 전반적으로 노동정책에 대한 이해를 공유하거나 지원하거나 컨트롤할 수 있는 체계가 허약하고, 노동 의제를 이해하는 의원이 많지 않다. 정책조정위원회에서 환노위 간사의 역할이 두드러지는 편이며 한국노총 출신 등 전문성이 있거나 정치력 있는 의원의 역할이 중요하다. 정의당은 중대재해처벌법 제정 자체에 대해 당 내 생각의 차이가 존재하지 않았으나 시민사회와 연계나 입법 전략에 대한 이견이 있었다. 당시 대표가 원외인 사로서 상대적으로 변화를 주도하려는 성향이 있어 해당 의제를 이끌고 불협화음을 조정하는 데 영향력을 행사할 수 있었다.

결국 국회 내 법안 심사과정에서 정당 간 차이뿐 아니라 당 내 이견 조정도 함께 진행된다. 또한 최종 판단과 결정에서 영향력을 발휘하는 행위자는 중앙당보다 비대위원장이나 원내대표이고, 이 점은 중대재해처벌법 제정 과정에서도 마찬가지였다.

정당 내부는 물론 정당 간 정책 차이를 조정하는 역할을 수행하는 집단은 관료이다. 정당의 정책 내용의 구체성이나 연속성이 약하다보니 관료가 심사과정에서의 발언도 많고 의원에게 판단 근거를 제공한다. 부처가 직접 여당 의견을 통일하는 등 정당의 관료 의존도가 강하다. 행정부 당파성도 노동안전 문제에서 방향 결정에 중대한 의미가 있다. 국회에서 여야 합의로 만든 정책도 그 결정이나 방향 자체가 행정부 권력의 당파성에 좌우된다.

법안심사 소위에서 법안 조문이나 내용이 실질적으로 결정되는데 소위 위원의 만장일치가 원칙이다. 합의제 원칙을 중시하기에 상임위 위원장도 합의자로서 역할이 중심이다. 중대재해처벌법은 법사위 제1소위에서 심사되었다. 법안 발의 단계에서는 법제정의 필요성을 피력하는 시민사회 진영의 의견이 주로 반영되었다면, 소위 심사는 제정법이 가질 수 있는 문제점에 대한 논의가 집중되었다. 초기 의제 형성에 중요 역할을 한 정의당 의원이 소위 구성원이 아니어도 배석하거나 발언 기회를 얻기도 했다.

법사위 심사 자체는 비교적 충실한 심사가 이루어졌으나 노동안전 문제에 대해 의견을 공유해온 환노위에 비해 비공식적 정치, 정당을 넘어선 의견 공유가 상대적으로 부족했다. 그럼에도 국민의힘의 환노위 임이자 의원의 유사 내용 중대재해처벌법 법안 발의는 소위 논의와 통과에 긍정적으로 작용했다. 또한 시민사회 진영 내에서 다양한 비판에도

여당 증진의원이 영향력을 발휘해 막판 조정에서 영향력을 행사했다.

전반적으로 법제정 평가는 심사 속도와 맥락을 같이한다. 국민의힘 보좌진은 중대재해 처벌법은 물론 산안법도 법안 심사도 속도가 빨랐다고 밝혔으며, 중대재해처벌법 제정에 대해 비판적이었다. 반면 민주당이나 정의당은 심사속도는 빨랐지만 법안 발의부터 보좌진까지 변호사 및 자문인력이 있어 법조문 완성도에 큰 문제는 없다고 생각했다. 적절한 법제정 절차를 거쳐 한국의 빠른 노동안전 제도 구축과 진전을 높이 평가했다. 중대재해 처벌법 제정의 속도가 반드시 법조항 자체 완성도나 문제점을 의미하지는 않을 수 있다.

보좌진의 법제에 대한 평가는 엇갈려도 이후 대안에 대한 생각은 크게 엇갈리지 않았다. 법을 당장 개정하기보다 중대재해처벌법이 현장에서 잘 정착하고 안전문화 구축을 위한 노사의 노력, 이를 위한 예산과 인력 등 후속 조치가 중요하다는 의견은 공통된다.

[표 13-18] 중대재해처벌법 법제정 과정의 특징

	여론주도	<ul style="list-style-type: none"> - 법제정 일지로 중대사고 발생, 여론 형성, 속도전에 가까운 심사라는 과정을 알 수 있음 - 20대 국회에서 별 다른 심사 없이 폐안, 21대 국회 직전 '이천사고' 발생하며, 6개월 내 법안이 발의되고 2주간 집중심사를 거쳐 법안이 통과 - 중대재해처벌법의 토대를 이룬 산업안전보건법 전부개정도 법안 발의는 19대에 이루어졌으나 사고발생으로 법안이 집중 발의되고, 또 다른 사고로 여론이 급진전되며 1주일만에 심사를 거쳐 법이 개정
의제화 과정		<p>더불어민주당</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다른 정당에 비해 노동건강 문제에서 시민사회 영역과 당 부문 기구의 접점 존재 - 노동안전문제에서 시민사회 영역 두 곳이 주요 루트; 의원연구단체인 생명안전포럼 소속 의원과 민주노총 등 포함하는 사회단체 등 제정본부 간 네트워크 + 한국노총과 정당 간 노동위원회-노동존중의원실천단 등의 정책 논의 - 중앙당보다 의원실이 양 축의 이견과 차이를 조정
	시민사회와 느슨한 연계	<p>국민의힘</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사용자단체나 한국노총 등 노사 단체와 네트워크가 있지만 조직적이고 공식적 연계는 취약, 관련 상임위나 노총 출신에 따른 개별 의원의 인적 네트워크에 가까움 - 노동안전 문제에서 다양한 시민사회의 이익을 조율하기에는 당의 공식 결정체계와 접점이 없음. 당대표 등 결단에 가까워 불완전한 조정
		<p>정의당</p> <ul style="list-style-type: none"> - 비교섭단체로서 원내 가용자원이 적어 시민사회영역과 시위, 청원 등 사회운동 자원이 중요 - 중대재해처벌법 제정 과정에서 민주노총을 중심으로 제정본부와 정당이 역할을 분담하고 협력했으나 공식적이고 제도적 연계보다 진보진영의 느슨한 인적 자원이 작동

	<p>당내 이견과 대표의 역할</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 민주당은 산안법 개정파부터 중대재해처벌법 제정파까지 각기 법안의 효과나 현장 적합성, 통과 가능성에 대한 의견이 다양, 이에 각기 다른 법안을 발의하고 병합심사로서 이견 조정을 의도하거나 의원의 역할을 분담 - 국민의힘은 당 내 노동정책에 거리가 큼. 중대재해처벌법은 물론 산안법 개정과정에서도 이견이 많았음. 노동정책에 대한 이해를 공유하거나 지원하거나 컨트롤할 수 있는 체계가 허약해, 정책조정위원회에서 환노위 간사의 역할이나 노동 분야에 이해가 깊고 정치력을 가진 의원의 역량이 중요 - 정의당은 중대재해처벌법 제정 자체에는 이견이 존재하지 않았으나 시민사회와 연계나 제정 전략에 대한 이견이 있었고 당시 원외 대표의 영향이 컸음 - 심사과정에서 정당 간 차이뿐 아니라 당 내 이견 조정도 함께 진행되며 중앙당의 역할보다 (원내, 비대위)대표의 최종 판단과 결정이 중요
<p>이견과 차이의 조정</p>	<p>국회보다 정부 정당보다 관료</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙당이 시민사회의 다양한 조직된 이해를 수렴해 조정하고 방향을 결정하기 보다 관료가 여당의 의견을 통일하고 방향을 설계하는 등 관료나 부처에게 의존성이 강하고 주도권이 있음 - 국회에서 여야 합의로 만든 정책도 그 결정이나 방향 자체가 행정부 권력의 당 파성에 좌우
	<p>법안소위 심사</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 법안의 조문이나 내용이 실제로 결정되는 것은 법안 심사 소위 과정으로 만장일치가 원칙으로 합의제 원칙을 중시하며 위원장도 합의자로서 역할 - 중대재해처벌법은 법사위에서 제1소위에서 심사되었고, 발의 단계에서는 법제정의 필요성을 피력하는 시민사회진영의 의견이 반영되었다면, 소위 심사에는 제정법이 가질 수 있는 문제점에 대한 논의가 집중됨. 그럼에도 초기 의제 형성에 중요 역할을 한 정의당위원이 소위 구성원이 아니어도 예외적으로 배석하거나 발언이 허용 - 이해관계가 첨예한 중대재해처벌법 같은 법안일수록 국민의힘에서 유사 내용의 법안이 공동-대표 발의된 것이 소위 논의에서 통과에 영향력 다, 법안이 발의되어야 병합심사과정에서 발언권 확보도 가능 - 시민사회 진영 내 다양한 비판에도 여당 중진위원이 영향력을 발휘해 조정이 가능 - 법사위 논의는 비교적 충실한 심사가 이루어졌으나 기존에 노동안전 문제에 대해 의견을 공유해온 환노위에 비해 비공식적 정치, 정당을 넘어선 의견 공유가 상대적으로 부족했을 가능성이 있음
<p>평가와 과제</p>	<p>법제정 속도와 과제</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 중대재해처벌법은 물론 산안법도 법안 심사 속도가 빨랐다는 의견 vs 법안 발의 안부터 보좌진까지 변호사 및 자문인력이 있어 법조문 자체에 완성도에 큰 문제는 없다는 의견 - 반드시 법조항 자체의 완성도나 문제점을 의미하지는 않으나, 기존에 노동안전을 다루어 온 환노위보다 법사위에서 심사가 진행되었고 비교적 빠른 결정을 해야 했음. 상대적으로 당 내 견해차가 큰 정당의 경우 이해를 조정하고 인식을 공유하는 데 한계가 있을 수 있음 - 법개정 속도가 지나치게 빠르다고 판단하면 법에 대한 평가도 비판적 vs 속도가 있어도 적절한 법제정 절차를 거쳐 한국의 노동안전 수준을 높였다고 생각하면 한국의 빠른 제도 구축과 진전을 높이 평가 - 평가는 엇갈려도 법을 당장 개정하기보다 중대재해처벌법이 현장에서 잘 정착하고 안전문화 구축을 위한 노사의 노력, 이를 위한 예산과 인력 등 후속 조치가 중요하다는 의견은 큰 틀에서 어긋나지 않음

2 의회정치의 비판적 맥락

앞서 살펴본 바와 같이 중대재해처벌법 제정 과정을 살펴보면 외형적으로는 한국의 주요 정당들이 시민사회의 여론을 각기 다른 형태로 수용해 비교적 짧은 시기에 여야 합의로 법률을 제정했다. 정치권은 노동안전 문제를 다루어온 사회단체와 양대노총, 사용자단체까지 포괄해 각기 다른 형식으로 시민사회 요구를 수용하고 차이를 조정해 입법이란 성과를 낼 수 있었다.

그런데 법 제정 이후 상황을 보면 노사는 물론 여야 간 합의를 거친 제정법이란 의미가 무색할 정도로 논란이 거듭되고 있다. 2021년 5월 13일부터 6월 17일까지 1개월 간 총 8건의 개정안이 발의되었다. 민주당 의원(열린민주당 포함)이 5건, 정의당 의원이 2건, 국민의힘 의원이 1건을 대표 발의했는데, 기업 처벌과 책임 범위 확대부터 완화 방향까지 상반된 내용이 담겨있다. 여야 합의를 거친 법률인데도 시행 전부터 법률의 취지나 목적과 다른 내용의 개정안이 발의된 것이다. 이러한 혼동은 법률의 시행 주체인 정부도 마찬가지이다. 고용노동부는 시행 200일도 지나지 않아 시행령 개정안을 만들어 법 취지와 달리 경영책임자의 의무 및 위험의 외주화 방지조항을 축소하려 해 논란이 있다.⁹⁶⁾ 윤석열 대통령은 지난 12월 9일 재계 5단체장과 만난 자리에서 “중대재해처벌법이 결함이 많다”며 “최대한 정부차원에서 할 수 있는 것들을 해 기업에 피해 안 가게 하겠다”는 의견을 밝히기도 했다. 법률 시행 1년도 지나지 않아 제도 안착 방안이나 후속대책보다 입법 취지와 상반된 법률 재개정이나 완화시도가 거듭되고 있다.⁹⁷⁾

정책은 정치에 의해 형성되고, 정책 집행의 피드백 효과는 행위자의 선호·관심·의미에 영향을 미쳐 정치 변화를 가져온다. 정책과 정치의 선순환이 어려우면 제도 규범과 원칙, 시장 작동, 정치연합은 각각 별도 영역처럼 움직인다. 제도 효과는 기대 같지 않아 행위자는 예기치 못한 변화를 맞이할 수 있다. 더욱이 노동 안전은 다양한 문제 상황에서 예방과 처벌, 관리 책임 범위, 재해 감소 방안 등 여러 가치와 이해관계가 충돌할 수 있어 행위자 간 고도의 조율과 타협의 기반이 취약하면 제도 작동이 어렵다. 아직 시행이 얼마되지 않은 중대재해처벌법에 대한 효과 분석은 이르다. 다만 현장에서 중대재해처벌법이 실제 재

96) 고용노동부가 내부에서 ‘중대재해법 시행령 개정방향’을 검토한 자료에 의하면 경영책임자가 지켜야 할 ‘안전보건 관계 법령’이 10개로 축소되었을 뿐 아니라, 안전보건 예산 편성/집행, 경영책임자의 의무, 위험의 외주화 방지조항 등의 내용이 대부분 재계 요구를 반영하는 식으로 개정안이 입법예고될 가능성이 높다는 점에서 논란이 있다. 김미영, “중대재해법 시행령 개정방향” 입수해 보니] 안전보건계획 이사회 승인만 받으면 대표이사 ‘면책’.” 매일노동뉴스(2022년 9월 8일).

97) 한겨레신문(2022년 12월 12일), “윤대통령, “중대재해법, 최대한 기업이 피해 안 입게 하겠다”.”

해를 줄일 수 있는 제도이자 규율로 역할하려면 많은 과제가 필요할 것이다. 그리고 그 단초는 상술한 제정 과정에서 확인할 수 있다. 중앙당의 정책부재와 여론에 의한 의제 형성, 여야는 물론 정당 내 불완전한 조정과 합의, 당대표나 다수파의 결단에 가까운 정책결정의 한계에서 대안을 모색해야 할 것이다.

첫째, 중대재해처벌법 제정 과정에서 알 수 있듯이 우리 정당은 사회적 이익을 대표하고 정책을 형성하는 능력이 취약하다. 정당은 조직된 의견이자 하나의 팀으로, 목표를 공유하는 연합이다. 그런데 ‘중대재해를 어떻게 방지하고 보다 안전한 일터를 만들 수 있을 것인가’에 대한 구체적 논의와 당내 합의는 취약했다. 민주당은 21대 국회 심사 직전까지도 산안법을 재개정할지 중대재해처벌법을 제정할지 결정하지 못했다. 중대재해처벌법 제정 공약도 대통령선거와 총선에서 각기 달랐다. 국민의힘은 중대재해처벌법 제정은 물론 산안법 재개정에 대해서도 당 내 합의수준이 취약했다. 당내에는 사용자 입장에 가까운 의원부터 노동계에 우호적인 의원까지 공존하지만 실제 법안 심사에서 차이를 확인하기 전까지 정책적 거리를 좁히려는 노력이나 조정과정이 활발하게 있었다고 보기 어렵다.

그런데 중대사고가 계속되고 관련 사회단체들이 ‘진보적 공론장을 형성’하자 정당들은 자신들과 시민사회영역 간 느슨한 네트워크를 통해 정책을 수렴해 입법 요구로 만들었다. 민주당은 다양한 의원안을 발의해 중앙당 차원 논의보다 여당으로서 관료의 도움과 여론의 항배에 따라 심사과정에서 당론 통합을 시도했다. 개별 국회의원과 보좌진이 당내 이견과 연계된 시민사회의 이견을 정리하는 역할을 수행했다. 다른 정당에 비해 민주당은 중앙당 내 시민사회 영역과 제도화된 연계가 있다. 그럼에도 안정된 정책논의나 결정이 가능한 당기구에서 논의가 이어지기보다 문제의식을 가진 의원의 역할이 더 크다. 국회의원의 관심사나 소속 상임위, 의원 임기에 영향을 받을 수밖에 없다. 중앙당의 자산으로 만들어 정책의 연속성을 꺾하기에 한계가 있다.

둘째, 당대표가 리더십을 발휘하고 차이를 조정하는 것은 당연하나 그것이 이견의 억압과 비상시 최고권력의 결단에 가깝다면 안정된 당론이자 구성원에게 수용성 높은 정책이 되기 어렵다. 당대표 노선과 결정이 중앙당 노선이 되지 못하면, 이후 대표 권력이 바뀔 때마다 정책 방향 자체가 바뀔 수 있다. 국민의힘은 중대재해처벌법 과정에서 당내 의원이나 지지그룹의 충분한 논의 후 조정을 거쳐 수용되기보다는 사회적 여론을 고려해 비상시 대표가 결단한 것에 가까워 보인다. 결국 중대재해처벌법에 대한 합의 수준이 낮고 대표가 바뀌면 정책 방향 자체가 바뀔 가능성이 있다. 특히 중대재해처벌법을 논의한 법

사위 위원들은 기존에 노동 안전을 다루어온 환노위 위원보다 문제를 공유할만한 시간이 상대적으로 적다. 그런데도 심사는 빠르게 진행되었고 결정을 해야했다. 다른 정당보다 당내 이견 통합에 한계가 존재할 수밖에 없다. 이후 윤석열 행정부는 물론 국민의힘의 상당수 의원들의 중대재해처벌법 제정에 대한 불만 발언이나 평가, 그리고 시행령이나 입법 발의는 과정의 불충분함의 결과일 수도 있다.

셋째, 국회에서 만든 입법조치 행정권력의 당파성에 좌우되면 노동안전 문제를 비롯하여 어떤 제도도 권위 있는 결정이 되지 못하고 구성원의 책임도 기대하기 어렵다. 국회는 복수세력에 의해 운영되는 공동통치기관이다. 행정부처럼 빠른 결정과 집행이 어려운 반면 다종다양한 시민세력의 대표에 의해 조정된 권위 있는 최종 결정으로 힘이 실릴 수 있다. 그런데 지금처럼 행정부가 교체될 때마다 방향 자체가 선회하면 제도는 정착되기 어렵다. 후속대책 논의에도 제약이 따를 수밖에 없다.

중대재해처벌법의 법조항 자체 완성도나 타 법과의 정합성의 문제는 부분에 지나지 않을지 모른다. 문제를 공론장으로 이끌어 낸 사회단체들 및 유가족, 문제해결을 위해 나선 국회의원의 심사가 부족했다는 의미도 아니다. 그러나 현재처럼 정당의 정책이 선거 때 공약뿐이고 논의가 축적되지 않으면 시민 전반에 해당되는 노동안전 문제조치 일종의 승자의 전리품으로 받아들여지기 쉽다. 논란 끝에 새로운 제도, 정책이 시작되어도 패자가 된 정당과 이들의 지지자나 이익집단은 받아들이지 못한다. 새 법과 제도, 정책이 시행될 수록 적대는 쌓여가고, 다수파가 바뀌면 원점에서 재검토될 우려도 크다. 이런 점에서 노동안전 현장에서 실효성 있는 법제도가 시행되려면 국회 논의는 사고·여론 형성에 따른 집중 심사나 개별 입법 논의를 넘어서 포괄적이면서 축적된 논의로 이어져야 한다.

지금 필요한 일은 새로운 법이나 제도가 아닐 수 있다. 법규범이 갖는 진일보한 측면을 바라보는 동시에 법의 한계를 최소화할 수 있는 개선책이 필요하다. 그리고 개선책을 만드는 방식은 형식적이지 않은 내용상의 합의, 속도전보다 구성원이 충분히 수용할 수 있는 제도를 만드는 정치과정일 것이다.

제14장

법의 구조

권오성

- 제1절 법의 기본 특징
- 제2절 법체계상 지위와 집행 메커니즘
- 제3절 위반죄의 성립요건
- 제4절 법정형과 재범 가중
- 제5절 법인 또는 기관에 대한 양벌규정
- 제6절 입법론과 해석론이 필요한 이유

지금까지 살펴본 것처럼 중대재해처벌법의 제정은 한국사회의 노동건강 문제를 여러 측면에서 바꿀만한 큰 변화의 계기가 될 수 있다. 그만큼 법의 형식과 내용에 대해 여러 입장이 주장되고 있고 여러 전망이 제시되고 있다. 이 장에서는 중대재해처벌법의 기본 구조를 소개하면서 이 법의 특징을 확인한다.

제 1 절 법의 기본 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

업무상 사고의 발생은 현대 산업사회에 내재된 불가피한 위험이다. 우리나라의 경우 2021년에 업무상 사고로 사망한 사람은 828명에 이르며, 사고의 원인도 추락, 끼임 등 이른바 ‘재래형 사고’가 여전히 다수를 점하고 있다. 2022년에도 6월 23일을 기준으로 306명이 산업재해로 사망하였다. 이러한 사망자의 수는 OECD 34개국 중 최고수준에 해당한다.

종래 우리나라에서 산업재해로 인한 사상(死傷)이 발생하면 산업안전보건법 위반에 관해서는 근로감독관이, 형법상 업무상 과실치사죄에 관해서는 경찰이 초기 수사를 진행했다. 이러한 수사를 거쳐 검찰이 공소(公訴)를 제기하면, 법원에서 산업안전보건법 위반과 업무상 과실치사죄에 대하여 판결했다. 그러나 이들 범죄에 대해 징역형이 선고되는 경우에도 집행유예가 되는 경우가 대부분이었고, 벌금형이 선고되는 경우에는 벌금액이 1,000만 원을 넘지 않는 경우가 대부분이었다. 그 결과 산업안전보건법 위반에 대한 기존의 형사제재만으로는, 특히 법인에 대하여는 범죄억지력을 기대하기 어렵다는 비판이 있었다. 이처럼 산업안전보건법 위반죄에 대한 처벌의 수준이 가볍다는 점 외에도, 경영구조가 중층적으로 형성되어 있는 법인기업(회사)의 상위 경영진에게 죄책(罪責)을 묻는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 점도 범죄억지력을 낮추는 원인이 되었다. 산업안전보건법의 해석상 법인사업주의 대표자에게 산업재해 발생의 원인이 된 산업안전보건법상 안전·보건 조치의무 위반행위의 고의를 인정하기 어려웠기 때문이다. 그 결과 산업안전보건법상 안전·보건 조치의무 위반이 인정되는 산업재해가 발생한 때에도 공장장, 현장소장 등 안전관리책임자 등만 산업안전보건법 위반죄로 처벌받은 것이 일반적이었다.

이러한 상황에서 2016년 5월 구의역 사고 이후 하도급 노동자의 보호를 내용으로 하는 산업안전보건법 개정안들이 발의되었으나, 기업들의 반발로 개정이 이루어지지 못하였다. 이후 2018년 김용균 씨 사건을 계기로 산업안전보건법 개정의 여론이 다시 높아졌고, 유해·위험 작업의 도급 제한, 원청의 책임 강화 등을 주요 내용으로 하는 산업안전보건법 전부개정안이 2018년 12월 27일 국회를 통과하였다. 하지만 산업안전보건법의 전부개정에도 불구하고 경영구조가 중층화된 대규모 기업의 대표이사를 처벌할 수 없다는 모순적 상황은 여전했다. 중대재해처벌법은 기본적으로 이러한 모순적 상황에 대응하기 위하여, 즉 중대재해를 야기한 기업의 '경영책임자'를 직접 처벌함을 목적으로 입법된 것이다.

이러한 경위로 제정된 중대재해처벌법은 법인의 범죄능력을 직접 긍정한 후 법인의 행위를 직접 처벌하는 방식이 아니라, 법인사업주를 대표하고 그 사업을 총괄하는 사람을 경영책임자 등으로 정의하고, 이러한 경영책임자 등에게 직접 안전·보건 확보의무를 부과한 다음 경영책임자 등이 이러한 의무를 위반하여 중대재해를 야기한 때 그 경영책임자를 처벌하는 구조를 취하고 있다. 물론 중대재해처벌법도 양벌규정을 통하여 법인을 처벌하기는 하지만, 양벌규정에 의한 법인의 처벌은 직접 행위자의 처벌을 전제로 한다는 점에서 법인의 범죄능력을 긍정하는 입법과는 본질적인 차이가 있다.

한편, 중대재해처벌법이라는 다소 생소한 구조를 갖는 법률 제정의 타당성에 대해서는 찬반의 양론이 가능하며, 특히 현행 중대재해처벌법의 체계적 정합성에 대한 비판에 대해서는 경청할 부분도 있다고 생각한다. 그러나 매년 1,000명 가까운 근로자가 산업재해로 사망하는 우리나라의 현실을 생각할 때, 기업의 안전관리 시스템의 기능부전으로 인하여 발생한 재해로 사람이 사망하거나 중상을 입으면 그러한 시스템의 구축과 운영에 대하여 최종적인 의사결정권을 갖는 경영책임자가 처벌받을 수 있다고 경고하고, 이를 통하여 중대재해의 발생을 예방하겠다는 동법의 입법취지 자체를 반대하기는 어려울 것이다. 나아가 중대재해로 인하여 가족을 잃은 유족의 응보(應報) 감정을 고려할 때, 종래의 처벌이 터무니없이 가벼웠다는 점도 부정할 수 없을 것이다. 따라서, 여러 우여곡절을 거쳐 중대재해처벌법이 제정된 이상 이론적 정합성에 천착하여 동법의 위헌성을 주장하기보다는 형사법의 기본원칙에 반하지 않으면서도 중대재해 발생의 예방이라는 입법취지가 실현될 수 있도록 하기 위한 해석론과 입법론을 모색하는 것이 오히려 시급한 과제라고 생각한다.

제2절

법체계상 지위와 집행 메커니즘

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 실질적 의미의 형법

중대재해처벌법의 명칭 자체에 ‘처벌’이라는 문구가 들어있다는 점이 보여주듯, 동법은 기본적으로 범죄와 형벌에 관한 법, 즉 실질적 의미의 형법(刑法)이다. 다만 중대재해처벌법 제8조(안전보건교육의 수강), 제13조(중대산업재해 발생사실 공표), 제16조(정부의 사업주 등에 대한 지원 및 보고)는 행정법규에 해당하며, 제15조(손해배상의 책임)는 민사특별법에 해당한다. 동법 제12조(형 확정 사실의 통보)와 제14조(심리절차에 관한 특례)는 행형(行刑)과 공판절차에 대한 특칙으로 형사절차법의 성격을 갖는다.

이처럼 중대재해처벌법은 기본적으로 형법의 성격을 갖기 때문에 동법을 체계적으로 이해하기 위해서는 형법이론에 대한 이해가 선행되어야 한다. 실정법상으로도 형법 제8조는 형법의 총칙규정은 타법령에 정한 죄에 적용한다고 규정하고 있으므로, 중대재해처벌법 위반죄에 대하여도 형법의 총칙규정이 적용된다. 나아가, 중대재해처벌법에서 사용하는 개념들은 다른 법률에서 빌려온 것들이 많다. 경영책임자 등의 개념을 올바르게 해석하기 위해서는 회사법 등에 대한 이해가 필요하다. 또한, 동법을 국가나 지방자치단체 등 공법인(公法人)이나 공공기관에 적용할 경우에는 공기업법을 포함한 행정조직법에 대한 이해도 필요하다. 흔히 ‘징벌적 배상’으로 불리는 법정 부가배상(附加賠償)과 관련해서는 불법행위책임에 관한 민법 이론의 이해도 필요하다.

이렇듯 중대재해처벌법은 하나의 자족적 법률이라기보다 기존의 여러 법역의 제도에 의존하고 있다. 조문의 수가 16개에 불과한, 일견 매우 간단해 보이는 중대재해처벌법의 해석을 두고 여러 가지 혼란이 발생하는 주된 이유는 중대재해처벌법이 다양한 법역에 대한 선행적인 이해를 요구하기 때문이다.

2 죄형법정주의와 책임주의 관련

중대재해처벌법은 그 법체계상 지위가 형법이므로 형법의 기본원칙인 죄형법정주의와 책임주의의 제한을 받는다. 이와 관련하여 중대재해처벌법에 포함된 주요 개념이 모호하여 ‘죄형법정주의’에 반하고, 법정형이 과도하여 ‘책임주의’에 위배된다는 주장이 있다(위헌론).

중대재해처벌법에서 규정하는 ‘경영책임자 등’ 또는 ‘안전 및 보건 확보의무’ 등의 용어는 그 개념의 외연이 다소 모호한 측면이 있기는 하다. 그러나 중대재해처벌법의 입법 취지와 조문의 구조, 다른 법률과의 체계적 정합성 등을 종합적으로 고려하면 ‘경영책임자 등’과 ‘안전 및 보건 확보의무’의 개념이 죄형법정주의에 위반할 정도로 불명확하다고 보기는 어렵다고 생각한다. 또한 형법 규정에서 사용되는 규범적 용어의 의미는 법원 판결의 축적을 통하여 명확성을 확보하는 것이 일반적이다. 따라서 아직까지 단 하나의 판결도 선고되지 않은 중대재해처벌법의 일부 개념의 형식적 모호성을 이유로 죄형법정주의 위반을 논하는 것 자체가 성급한 주장이라고 생각한다.

그리고 중대재해처벌법의 법정형이 과도하게 무거워 책임주의 원칙에 반한다는 비판의 경우, 만일 중대재해처벌법의 처벌규정을 순수한 ‘과실범’으로 이해한다면 중대재해처벌법에서 정한 법정형이 과도하다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 중대재해처벌법은 경영책임자 등이 고의로 안전보건 확보의무를 위반하고 이러한 의무위반으로 인하여 중대재해가 발생한 경우에만 형벌권을 발동한다. 따라서 경영책임자 등이 안전보건 확보의무를 위반하더라도 중대재해가 발생하지 않으면 처벌되지 않으며, 반대로 중대재해가 발생하더라도 경영책임자 등이 안전보건 확보의무를 위반하지 않았으면 처벌되지 않는다. 이외에도 중대재해처벌법은 중대재해를 ‘1명 이상’이 사망에 이르는 경우 등으로 규정하기 때문에 하나의 사고로 여러 명이 사망한 경우에도 하나의 범죄만 성립한다. 이러한 점들을 고려할 때 중대재해처벌법 위반죄의 법정형이 과도하여 책임주의 원칙에 반한다는 주장도 사리에 닿지 않는다고 생각한다.

3 중대재해처벌법의 입법 취지와 집행 메커니즘

중대재해처벌법은 공포(公布) 당시 그 입법 취지를 “현대중공업 아르곤 가스 질식 사망 사고, 태안화력발전소 압사사고, 물류창고 건설현장 화재사고와 같은 산업재해로 인한 사망사고와 함께 가슴기 살균제 사건 및 4·16 세월호 사건과 같은 시민재해로 인한 사망 사고 발생 등이 사회적 문제로 지적되어 왔음. 이에 사업주, 법인 또는 기관 등이 운영하는 사업장 등에서 발생한 중대산업재해와 공중이용시설 또는 대중교통수단을 운영하거나 위험한 원료 및 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명사고가 발생한 중대시민재해의 경우, 사업주와 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하려는 것임.”이라고 밝힌 바 있다. 따라서, 중대재해처벌법의 입법 취지는 크게 사업주와 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 ① 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하는 것과 ② 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하는 데 있다고 보아야 할 것이다. 즉, 사업주와 경영책임자 및 법인 등의 처벌이라는 수단을 통하여 안전권을 확보하는 동시에 중대재해사고 발생을 예방하는 것이 동법의 입법 취지였다고 정리할 수 있을 것이다.

일정한 유형의 행위에 대하여 형벌을 예고함으로써 잠재적 범죄를 억제한다는 발상은 소위 ‘소극적 일반예방이론’으로 불리는 것으로 이미 19세기에 독일의 형법학자인 포이에르바하(Feuerbach)에 의해 ‘심리적 강제설’이라는 이름으로 주장된 견해이다. 포이에르바하는 인간은 이성적, 합리적, 타산적 동물이고, 따라서 범죄를 실행함으로써 얻는 쾌락과 범죄로 인하여 필연적으로 과해질 형벌의 고통을 타산적으로 비교하여 후자가 큰 경우에는 범죄를 저지르지 않게 되는 ‘심리적 강제’를 받는다고 보았다. 따라서 중대재해처벌법의 입법 취지가 중대재해의 예방이라고 볼 경우, 동법이 본래의 입법 취지를 달성하기 위해서는 동법이 개인사업주나 경영책임자 등에게 실질적인 위하력을 가질 수 있도록 할 필요가 있다.

한편, 중대재해의 ‘적극적인 예방’은 중대재해처벌법의 뜻이 아니라는 점을 시인할 필요가 있다. 위에서 언급한 것처럼 중대재해처벌법은 기본적으로 ‘형법’이다. 따라서 중대재해가 발생하면 ‘수사 → 기소 → 공판절차 → 판결 → 행형’이라는 일련의 형사사법(刑事司法) 절차에 따라 범죄 혐의를 밝혀내어 그에 상응하는 형벌을 과하는 것이 중대재해

처벌법의 집행 매커니즘이다. 이러한 일련의 과정 어느 단계에서도 정부가 적극적으로 개입하여 기업에 재해 예방을 위하여 이러저러한 예방조치를 하라고 개입할 권한이 없다. 결국, 중대재해처벌법이 중대재해 발생을 '예방'하는 기능을 한다면, 이는 앞서 본 형벌 부과와 위협을 통한 '소극적 일방예방'이 전부이다. 따라서, 재해발생에 대한 '적극적 예방'은 중대재해처벌법이 아니라 정부의 감독행정을 예정하고 있는 산업안전보건법 및 기타 안전 관련 법령의 적극적 집행을 통하여 달성해야 할 과제이다.

어렵게 제정된 중대재해처벌법의 가치를 폄훼하려고 이런 이야기를 꺼낸 것이 아니라, 중대재해처벌법의 해석론과 동법의 개정에 관한 논의가 재해예방에 관한 정말 필요한 논의를 가려서는 안된다는 염려에서 하는 이야기다. 중대재해처벌법이 중대재해 예방을 위한 '만능열쇠'가 될 수는 없으며, 그렇게 되어서도 안 된다는 점 정도는 서로 동의한 다음 향후의 과제를 논의해 보자는 제안이다.

제3절

위반죄의 성립요건

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 범죄론의 기초

형법은 범죄와 형벌에 관한 법이다. 따라서 어떠한 행위를 범죄로 규정하고, 그러한 범죄가 성립할 경우 어떻게 처벌할 것인가 하는 것이 형법 연구의 출발점이자 도달점이다. 한편, 법 규정도 다른 법률과 마찬가지로 「요건(범죄의 성립요건) ⇨ 효과(형벌)」의 규범 구조로 규정되어 있다(If ..., then ... 구문). 여기서 전단(前段), 즉 ‘범죄의 성립요건’에 관한 이론을 범죄론이라고 하며, 범죄에 대한 제재로서의 형벌(보안처분 포함)에 관한 이론을 형벌론이라고 한다.

한편, 범죄는 일반적으로 ① 구성요건(構成要件)에 해당하는 ② 위법(違法), ③ 유책(有責)한 행위로 이해되며, 따라서 범죄의 성립 여부는 「구성요건해당성 → 위법성 → 책임」의 3단계의 평가를 거치게 된다. 1단계(구성요건해당성)에서는 어떤 행위가 형법이 금지하는 일정한 행위 유형에 해당하는가를 적극적으로 검토하고, 2단계(위법성) 및 3단계(책임)에서는 이러한 행위를 처벌하지 않아야 할 만한 사유(예컨대, 위법성의 단계에서 정당방위, 책임의 단계에서 형사미성년자 여부)가 있는가를 소극적으로 검토한다.

여기서 구성요건이란 살인죄의 경우 ‘사람을 살해한 자’와 같이 형벌을 과하는 근거가 되는 행위 유형을 추상적으로 기술해 놓은 것을 말하는 바, 중대재해처벌법의 내용은 대부분 동법에 따라 처벌하고자 하는 행위의 유형, 즉 구성요건에 관한 것이다. 한편, 하나의 총체적 요건으로서의 구성요건은 다양한 요소(要素)로 구성되며, 이러한 요소들은 ① 객관적 요소와 주관적 요소, ② 기술적(記述的, descriptive) 요소와 규범적(規範的) 요소 등의 기준으로 분류할 수 있다.

여기서 객관적 구성요건요소란 행위의 주체, 행위의 객체, 행위, 결과, 행위와 결과 사이의 인과관계 등을 말하며, 주관적 구성요건요소는 고의, 과실범에서의 과실, 목적범에서의 목적 등을 말한다. 고의범의 경우 모든 객관적 구성요건요소는 구성요건적 고의의 대상이 된다. 따라서, 행위자가 객관적 구성요건요소를 인식하지 못한 경우에는 고의가 조각(阻却)되어 고의범으로는 처벌할 수 없고(형법 제13조, 이를 ‘사실의 착오’의 문제라

고도 한다), 과실치사 등과 같이 과실범을 처벌하는 규정이 있는 경우에 한하여 과실범으로 처벌된다.

한편, 기술적 구성요건요소는 그 의미나 내용의 확정에 법적·규범적 평가가 필요하지 않은 것을 말하며(예컨대, 살인죄의 객체로서의 ‘사람’), 규범적 구성요건요소는 법적·규범적 평가에 의하여 그 의미·내용이 확정될 수 있는 것을 말한다(절도죄에서 재물의 타인성(他人性), 즉 재물이 누구의 것인가는 소유권에 관한 민법규정에 따른 규범적 평가에 따라 결정된다). 한편, 이러한 법적·규범적 평가를 잘못된 것은 위에서 본 사실의 착오가 아니라 ‘법률의 착오’의 문제이다. 법률의 착오의 경우에는 그러한 오인(誤認)에 정당한 이유가 있는 때에 한하여 별하지 아니한다(형법 제16조).

중대재해처벌법은 ① 개인사업주 또는 법인이나 기관의 경영책임자 등이(행위의 주체) ② 동법이 규정하는 안전·보건 확보의무를 위반하여(행위의 양태) ③ 중대재해에 이르게 한 경우(결과의 발생) 개인사업주 또는 경영책임자 등을 처벌하고 있는바, 아래에서는 중대재해처벌법의 구성요건요소들을 나누어 살펴보도록 하겠다.

2 행위의 주체

중대재해처벌법 위반죄는 ① 개인사업주의 경우 그 ‘사업주’ 자신, ② 사업주가 법인 또는 기관인 경우에는 법인 또는 기관의 ‘경영책임자 등’을 행위의 주체로 한정하고 있다. 따라서 중대재해처벌법 위반죄는 진정신분범(真正身分犯)에 해당한다. 여기서 진정신분범이란 행위자가 일정한 신분을 가지지 않으면 범죄를 구성하지 않는 유형의 범죄를 말한다.

한편, 개인사업주의 경우 신분자인 개인사업주가 누구인지는 명확하다(물론, 민법상 조합의 경우를 개인사업주로 볼 것인지, 단체와 유사하게 취급할 것인지 등 해석상 논란이 예상되는 부분도 있다). 반면, 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 누구인가에 대해서는 해석상 논란이 있다.

가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람

중대재해처벌법 제2조 제9호 가목은 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”을 경영책임자 등으

로 정의한다. 위 조항의 전단의 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”이라는 부분의 해석과 관련하여 먼저 어문법칙에 따라 위 문구의 구조를 분석해 볼 필요가 있다. 상정할 수 있는 방법으로는 ① 사업을 대표하고, 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이라고 해석하는 방식과 ② 사업을 대표하는 권한과 책임이 있고 또한 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이라고 해석하는 방식을 생각할 수 있다. 양자의 차이는 ①에 의하면 “사업을 대표하고”라는 문구를 법률에 따라 대표권(代表權)이 인정되는 대표기관(예컨대, 비영리법인의 이사, 주식회사의 대표이사 등) 외에 사업을 ‘사실상’ 대표하는 사람(예컨대, 이사가 아니면서 명예회장·회장·사장·부사장·전무·상무·이사 기타 회사의 업무를 집행할 권한이 있는 것으로 인정될 만한 명칭을 사용하여 회사의 업무를 집행한 자 기타 상법 제201조의2 소정의 업무집행지시자 등)도 ‘사업을 대표하는 자’에 포섭할 수 있을 것이다. 반면, ②의 해석에 의하면 사업을 대표하는 ‘권한과 책임’이 있는 사람은 사실의 차원이 아니라 규범의 차원에서 대표권을 갖는 자만을 말하는 것이므로, 법률에 따라 대표권이 인정되는 법정기관만이 이에 해당할 수 있을 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이 중대재해처벌법상 ‘경영책임자 등’의 개념은 범죄구성요건으로서의 신분을 규정하는 것이므로 엄격하게 해석할 필요가 있다는 점에서 ②의 해석을 따르는 것이 타당하다고 생각한다. 따라서 회사의 대주주 등이 사주(社主) 등의 명목으로 회사의 경영에 관여하는 경우 이러한 자들은 법적으로는 회사를 대표하거나 사업을 총괄한 ‘권한과 책임’이 없다는 점에서 경영책임자 등으로 볼 수 없다. 권한이 없는 자가 회사의 경영에 관여하는 것은 교정(矯正)이 필요한 탈법적 상황에 불과하다. 다만, 상법 제201조의2⁹⁸⁾ 소정의 업무집행지시자 등 법률상 권한이 없음에도 이사에게 업무집행을 지시하거나 회사의 업무를 집행한 사람은 구체적인 사실관계에 따라 형법 제30조의 공동정범⁹⁹⁾이나 제31조 제1항의 교사범¹⁰⁰⁾의 죄책(罪責)을 부담하는 것은 가능하다. 형법 제33조 본문은 “신분이 있어야 성립되는 범죄에 신분 없는 사람이 가담한 경우에는 그 신분

98) 상법 제401조의2(업무집행지시자 등의 책임) ①다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 그 지시하거나 집행한 업무에 관하여 제399조, 제401조, 제403조 및 제406조의2를 적용하는 경우에는 그 자를 “이사”로 본다. <개정 2020. 12. 29.>

1. 회사에 대한 자신의 영향력을 이용하여 이사에게 업무집행을 지시한 자
 2. 이사의 이름으로 직접 업무를 집행한 자
 3. 이사가 아니면서 명예회장·회장·사장·부사장·전무·상무·이사 기타 회사의 업무를 집행할 권한이 있는 것으로 인정될 만한 명칭을 사용하여 회사의 업무를 집행한 자

②제1항의 경우에 회사 또는 제3자에 대하여 손해를 배상할 책임이 있는 이사는 제1항에 규정된 자와 연대하여 그 책임을 진다. [본조신설 1998. 12. 28.]

99) 형법 제30조(공동정범) 2인 이상이 공동하여 죄를 범한 때에는 각자를 그 죄의 정범으로 처벌한다.

100) 형법 제31조(교사범) ①타인을 교사하여 죄를 범하게 한 자는 죄를 실행한 자와 동일한 형으로 처벌한다.

없는 사람에게도 제30조부터 제32조까지의 규정을 적용한다.”라고 규정하고 있으므로, 업무집행지시자 등이 경영책임자 등의 중대재해처벌법 위반행위에 가공하거나 이를 교사한 경우에는 경영책임자 등이라는 신분이 없더라도 공동정범 또는 교사범의 죄책을 질 수 있기 때문이다.

나. 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람

중대재해처벌법 제2조 제9호 가목 후단은 “이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”을 경영책임자 등으로 정의한다. 이 부분은 법인 또는 기관에 소속되어 그러한 법인 또는 기관의 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람이 그러한 법인 또는 기관의 경영담당자 등으로 인정되기 위해서는 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’에 준(準)하는 권한과 책임이 있어야 한다는 취지로 제한적으로 해석해야 할 것이다.

위 문구의 해석과 관련하여 최고안전책임자(chief safety officer, CSO)가 경영책임자 등에 해당하는지 논란이 되고 있다. 주식회사의 경우 그 대표이사는 경영에 대한 전문 지식과 능력, 경험을 평가받아 이사회 또는 주주총회에서 선임된다. 따라서 상법은 대표이사에 취임하면 그 의사와 상관없이 대표권이라는 포괄적·정형적·불가제한적인 권한을 부여하고 있으므로, 대표이사가 대표권을 평이사라든가 상업사용인 기타 제3자에게 항구적으로 위임하여 이들로 하여금 회사를 대표하게 하는 것은 대표이사제를 유명무실하게 하는 것으로서 무효이다(권기범, 2014: 903). 그러므로 대표이사가 전단적(專斷的)으로 최고안전책임자를 선임하고 그에게 자신의 대표권을 위임하는 것은 허용되지 않는다. 따라서 그 명칭이 무엇이 되었든 대표이사로부터 그 권한의 일부를 위임받은 수임인(受任人)이나 회사의 지시에 따라 업무를 수행하는 근로자는 경영책임자 등으로 보기 어렵다.

한편, 중대재해처벌법 제2조 제9호 가목 후단의 “이에 준하여”라는 말은 문언상 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’에 준한다는 의미이다. 따라서 법률상 대표권은 없지만 특정 사업부문에 대하여 포괄적 대리권을 수여 받아 해당 사업 부문의 외부적 거래행위에 관하여 대표자에 준하여 대외적 의사표시를 할 수 있고, 또한 회사의 정관이나 이사회 결의 등에 따라 내부적으로 해당 사업 부문의 경영활동을 총괄할 권한을 부여받은 사람만이 “이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”에 해당할 수 있을 것으로 생각한다.

다. 중대재해처벌법 제2조 제9호 가목의 ‘또는’의 의미

중대재해처벌법 제2조 제9호 가목은 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람”이라고 규정하고 있는바, 위 조항에서 ‘또는’의 해석이 문제 되고 있다.

기본적으로 법인 또는 법인격 없는 단체가 하나의 사회적 실체로 인정되려면 대표기관은 필수적으로 요구된다. 따라서 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’, 즉 대표자가 존재하지 않는 법인 또는 법인격 없는 단체는 상정하기 어렵다. 따라서 중대재해처벌법 제2조 제9호 가목의 ‘또는’의 의미를 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’이 없는 경우 잔여적으로 ‘이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람’을 경영책임자 등으로 본다는 취지로 해석한다면 후단 부분은 대표이사가 유고(有故)된 경우 등 예외적인 경우 이외에는 적용될 여지가 없게 된다. 반대로, ‘이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람’이 있는 경우 이러한 사람만을 경영책임자 등으로 보고 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’은 경영책임자 등으로 보지 않는다고 해석한다면, 이는 경영책임자 등의 원칙적인 형태인 주식회사의 대표이사 등의 가별성을 신분(身分)의 단계에서 배제하는 결과가 된다는 점에서 동의하기 어렵다. 거칠게 말하면 이러한 해석은 대표이사가 ‘이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람’이라는 엄폐물 뒤에 숨어 중대재해처벌법의 책임을 회피하려는 시도를 허용하는 논리에 불과하다.

또한 중대재해처벌법 제2조 제9호 가목에서 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’ 이외에 ‘이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람’을 경영책임자 등으로 규정한 것은 동법이 규정하는 안전·보건 확보의무의 수범자를 확장하려는 취지로 보아야지, ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’의 책임을 제한하기 위한 취지로 보기는 어렵다. 따라서 중대재해처벌법 제2조 제9호 가목 중 ‘또는’이라는 문구는 전단과 후단을 선택적으로 연결하는 것이 아니라, 병렬적으로 연결하는 의미로 해석하는 것이 합리적이라고 생각한다. 다만, 형사법의 경우 의미가 모호한 입법은 바람직하지 않다는 점을 고려할 때, 이러한 해석상 논란의 해결을 위해서 다음과 같은 방식으로 개정할 필요가 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “경영책임자 등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람

나. 가목에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람

다. 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장

라. 중대재해처벌법 제2조 제9호 나목의 경영책임자

중대재해처벌법 제2조 제9호 나목은 가목과 별도로 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장”으로 열거하고 있다.

이 규정은 공공부문에서 영위하는 사업에서 그 경영책임자 등을 누구로 볼 것인가를 명확하게 규정하기 위한 취지라고 생각된다. 그러나 중대재해처벌법 제2조 제9호 나목은 헌법기관이나 공법인 전부를 포괄하지 못하고 있다. 예컨대, 법원(法院)이나 국회(國會)가 영위하는 사업에서 그 경영책임자 등이 누구인가는 중대재해처벌법 제2조 제9호 나목으로는 해결이 되지 않는다. 따라서 중대재해처벌법 제2조 제9호 나목에 열거되지 않은 헌법기관이나 공법인의 경우에는 같은 호 가목으로 돌아가 그러한 헌법기관이나 공법인이 영위하는 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람을 경영책임자 등으로 볼 수밖에 없다고 생각한다. 다만, 중대재해처벌법 제2조 제9호 나목이 국가, 지방자치단체 기타 공법인의 경영책임자를 열거하면서 법원이나 국회에 대한 규정을 두지 않는 것은 (만약 입법자의 의사가 이들에 대해서는 중대재해처벌법의 적용을 배제하는 것이 아니었다면) 조악한 입법이란 비판을 피하기 어렵다. 향후 법 개정을 통하여 정비가 필요한 부분이다.

3 행위의 태양

중대재해처벌법 위반죄가 처벌을 예정하는 행위(行爲)는 신분자인 개인사업주 또는 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 중대재해처벌법에서 규정한 ‘안전·보건 확보의무’를 위반하는 것이다. 중대재해처벌법은 먼저 개인사업주 또는 법인 또는 기관의 경영책임자 등

을 수범자(受範者)로 하여 일정한 ‘안전·보건 확보의무’를 준수할 것을 명령(命令)하고, 이러한 명령에 위반하여 ‘안전·보건 확보의무’를 이행하지 않는 행위를 처벌의 대상으로 규정하고 있다. 그런데, 이러한 ‘안전·보건 확보의무’의 불이행은 적극적으로 어떠한 행위를 하는 작위(作爲)가 아니라 중대재해처벌법이 요구하는 행위를 하지 않는 부작위(不作爲)의 모습을 하게 될 것이므로, 중대재해처벌법은 일종의 진정부작위범(真正不作爲犯)의 성격을 갖는다.

4 행위의 객체

가. 중대산업재해: 종사자

중대재해처벌법 제2조 제2호는 중대산업재해를 사망자가 1명 이상 발생하거나(가목), 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생하거나(나목), 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생(다목)한 ‘산업안전보건법 제2조 제1호에 따른 산업재해’라고 정의하고 있다. 한편 산업안전보건법 제2조 제1호는 ‘노무를 제공하는 사람’이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 산업재해로 규정하고 있다.

위 규정들을 종합하여 보면, 중대재해처벌법 위반죄 중 ‘산업재해치사상’의 객체는 중대재해처벌법 제2조 제7호에서 정한 종사자를 행위의 객체로 한다고 보아야 할 것이다. 이는 ‘산업재해치사상’의 객체를 근로기준법상 근로자에서 중대재해처벌법 제2조 제7호의 종사자로 확장한 것이 아니라, 산업안전보건법의 ‘노무를 제공하는 사람’에서 중대재해처벌법 제2조 제7호의 종사자로 제한하는 취지로 이해해야 할 것이다. 산업안전보건법이 ‘노무를 제공하는 사람’의 의미를 명확하게 정의하고 있지 않으므로, 명확성의 원칙을 고려하여 중대재해처벌법에서 중대산업재해의 피해자의 범위를 중대재해처벌법 제2조 제7호의 종사자로 제한적으로 규정한 것으로 이해하는 것이 체계적인 해석방법이라고 생각한다. 따라서 개인사업주 또는 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 안전·보건 확보의무를 이행하지 않아 중대재해가 발생한 경우에도 피해자가 중대재해처벌법 제2조 제7호에서 정한 ‘종사자’에 해당하지 않으면, ‘시민재해치사상’의 성립은 별론으로 하고, ‘산업재해치사상’은 성립하지 않는다.

나. 중대산업재해: 사람

중대재해처벌법은 중대산업재해의 경우와는 달리 중대시민재해에 관해서는 피해자의 범위를 제한하고 있지는 않다. 다만 동법 제2조 제3호 단서에서 중대산업재해에 해당하는 재해는 중대시민재해에서 제외하고 있으므로, 중대재해처벌법 제2조 제7호에서 정한 ‘종사자’가 사상(死傷)에 이르는 중대재해가 발생한 경우 그러한 재해가 ‘산업재해치사상’에 해당하는 경우에는 ‘시민재해치사상’은 별도로 성립하지 않는다(法條競合).

5 결과의 발생: 중대재해

중대재해처벌법 위반죄는 신분자인 개인사업주 또는 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 안전·보건 확보의무를 위반하여 중대재해에 이르게 한 때 성립한다. 따라서 중대재해처벌법 위반죄는 중대재해라는 결과(結果) 발생을 구성요건으로 하는 결과범(結果犯)이다. 따라서 결과범의 본질상 행위(안전·보건 확보의무 위반)와 결과(중대재해) 발생 사이에 인과관계가 요구된다(이에 관해서는 후술한다). 한편, 이러한 행위와 결과 사이의 인과관계 이외에 ‘중대산업재해’나 ‘중대시민재해’의 개념상 요구되는 인과성(因果性)이 있는 바, 이러한 인과성은 중대재해처벌법의 객관적 구성요건요소로 요구되는 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계와 개념적으로 구분하여야 한다. 따라서 중대재해 발생에 2단의 인과관계가 요구된다는 일부 견해는 중대재해의 개념에 내재된 업무기인성(산업재해의 경우) 및 결함과 사상의 인과성(시민재해의 경우)과 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계를 구분하지 않고 있다는 점에서 문제가 있다고 생각한다.

아래에서는 중대산업재해에서의 업무기인성과 중대시민재해에서의 결함과 사상 간의 인과성을 나누어 검토한다.

가. 중대산업재해: 업무기인성 문제

중대재해처벌법상 중대산업재해는 그 정의상 산업안전보건법 제2조 제1호에 따른 ‘산업재해’에 해당해야 한다. 그런데, 산업안전보건법 제2조 제1호는 ‘산업재해’를 “노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나

작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.”라고 규정한다. 따라서, 중대재해처벌법상 중대산업재해에 해당하기 위해서는 먼저 사망 또는 부상이 ‘업무로 인하여’ 발생하였을 것이 요구된다.

이러한 ‘업무’와 ‘사망 또는 부상’ 사이의 인과성(因果性), 즉 업무기인성과 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계와는 개념적으로 구분된다. 후자가 산업재해치사상의 객관적 구성요건요소인 반면, 전자는 ‘중대산업재해’라는 규범적 구성요건요소의 개념표지일 뿐이지 산업재해치사상의 객관적 구성요건요소로 볼 수는 없다.

나. 중대시민재해: 결함과 사상 간의 인과성

중대재해처벌법상 중대시민재해는 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 사상(死傷)이 발생한 것을 의미하므로, 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함(缺陷)과 사망 또는 부상 사이에 인과성이 요구된다. 그러나 이러한 결함과 사망 또는 부상 사이에 인과성도 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계와는 개념적으로 구분된다. 후자가 시민재해치사상의 객관적 구성요건요소인 반면, 전자는 ‘중대시민재해’라는 규범적 구성요건요소의 개념표지일 뿐이지 시민재해치사상의 객관적 구성요건요소로 볼 수는 없다.

6 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계

가. 형법 제17조

형법 제17조는 “어떤 행위라도 죄의 요소되는 위험발생에 연결되지 아니한 때에는 그 결과로 인하여 별하지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 따라서 중대재해처벌법위반죄가 성립하기 위해서는 신분자인 개인사업주 또는 법인이나 기관의 경영책임자 등의 안전·보건 확보의무 위반행위와 중대재해 발생 사이에 인과관계가 긍정되어야 한다. 한편, 중대재해처벌법은 미수범 처벌규정이 없으므로 개인사업주나 경영책임자 등의 안전·보건 확보의무 위반행위와 재해근로자의 사상 사이에 인과관계가 부정될 경우에는 개인사업주나 경영책임자 등은 처벌되지 않는다.

나. 부작위범의 인과관계 문제

일반적인 형벌규정이 금지의무 위반에 대한 처벌을 규정하고 있는 것과 달리 중대재해 처벌법은 일종의 작위의무인 ‘안전·보건 확보의무’ 위반으로 인하여 중대재해라는 결과가 발생한 경우를 처벌하고 있다. 즉, 일반적인 작위범의 경우 행위자의 행위와 결과발생 사이의 인과관계의 존부를 검토하는 것과 달리 중대재해처벌법 위반죄의 경우에는 신분자인 개인사업주 또는 법인이나 기관의 경영책임자 등이 안전·보건 확보의무라는 ‘작위의무’를 이행하지 않는 ‘부작위’와 중대재해라는 결과의 발생 사이의 인과관계의 존부를 판단해야 한다는 점에서 질적으로 차이가 있다.

작위의무인 ‘안전·보건 확보의무’의 위반이라는 부작위는 존재론적으로는 무위(無爲)이므로 이러한 부작위와 중대재해의 발생이라는 결과 사이에 현실적·자연적 인과관계를 긍정할 수는 없다. 따라서 규범적 관점에서 규범이 요구하는 의무를 이행하였다면 결과가 발생하지 않았을 것이라는 ‘작위와 결과의 부발생(不發生) 사이의 가설적 인과관계’ 또는 ‘유사인과성’의 문제로 부작위범의 인과관계를 접근하는 이론이 지지를 받고 있다(윤종행, 2003: 160). 즉, 절대적 제약관계(*conditio sine qua non*)¹⁰¹⁾ 공식을 전용하여 ‘법적으로 요구되는 작위행위가 있었다면 구성요건적 결과가 발생하지 않았을 것’이라고 판단되면 그 부작위가 결과에 대한 원인이 된다고 보는 것이다.¹⁰²⁾

작위범에서 인과관계의 판단은 구성요건에 해당하는 작위행위(A)와 구체적으로 발생한 결과(B) 사이의 관계가 문제되므로 결국 작위범의 인과관계는 물리적으로 존재하는 A와 B 사이의 인과적 관련을 검토하는 것인 반면, 부작위범의 경우에는 물리적으로 존재하지 않는 부작위행위(not A)와 구체적으로 발생한 결과(B) 사이의 관계를 파악해야 하는데 이러한 판단의 용이성을 위해 행위가 있는 것으로 가정하여(A) A와 B의 부발생(not B) 사이의 관계를 파악하는 것이다. 부작위(not A)가 아니라 작위(A)를 가정한다는 점에서 부작위범의 인과관계는 본질적으로 규범적인 평가가 될 수밖에 없다(김정현, 2018).

101) *conditio sine qua non*은 영어로는 ‘condition without which (there is) nothing’의 의미로 형법에서는 인과관계를 설명하기 위해 사용된다. 어떤 범죄의 결과를 설명하기 위해 반드시 존재해야 하는 사실이나 행위를 ‘*sine qua non*’이라고 한다.

102) 다만, 이러한 유사인과성 개념을 활용하여 부작위범의 인과관계를 인정하는 접근에 대하여는 작위범에서 결과 귀속을 인정하기 위해서는 개연성만으로는 불충분하고 확실성이 요구된다면, 확실성을 필요로 하는 작위와 개연성으로만 충족되는 부작위가 동가치적이라고 할 수 있는가라는 반론이 있다(윤종행, 2003).

다. 중대재해처벌법 위반죄의 특수성

대부분의 형사법은 금지의무를 위반한 작위를 처벌함을 내용으로 한다. 예외적으로 작위의무를 위반하는 부작용의 처벌을 내용으로 하는 진정부작위범은 대부분 결과 발생을 요건으로 하지 않는 거동범이므로 인과관계의 문제가 생기지 않는다. 종래 부작용범의 인과관계의 문제는 부작용의 방식으로 작위범인 결과범을 범한 부진정부작위범과 관련하여 문제되었다.

그런데, 존재론적으로 무(無)인 부작용과 결과의 발생 사이에 현실적·자연적 인과관계를 긍정하는 것은 무리가 있으므로, 규범적 관점에서 규범이 요구하는 의무를 이행하였다면 결과가 발생하지 않았을 것이라는 ‘작위와 결과의 부발생(不發生) 사이의 가설적 인과관계’를 평가하는 방식으로 부작용과 결과 발생 사이의 규범적 인과관계를 판단하는 방식이 주로 활용되었다. 최근 대법원도 ‘작위의무를 이행하였다면 결과가 발생하지 않았을 것이라는 관계가 인정될 경우에는 작위를 하지 않은 부작용과 사망의 결과 사이에 인과관계가 있다’라는 판시를 통하여 이러한 입장을 취하였다. 한편, 부진정부작위범의 경우 이러한 가정적 판단을 통한 가벌성의 확대를 제한하기 위한 다양한 이론이 제시되어 왔다.

그런데 중대재해처벌법 위반죄의 경우에는 이러한 종래의 논의를 그대로 적용하기에 어려운 측면이 있다. 먼저 중대재해처벌법 위반죄는 동법이 법정(法定)하는 작위의무(안전·보건 확보의무)의 위반을 행위의 태양으로 한다는 점에서 부작용에 의한 작위범, 즉 부진정부작위범이 아니라 진정부작위범에 가깝다. 그런데, 통상의 진정부작위범(예컨대, 퇴거불응죄)은 결과 발생을 구성요건으로 하지 않는 거동범(舉動犯)임에 비하여 중대재해처벌법 위반죄는 작위의무의 위반으로 인하여 ‘중대재해’라는 결과가 발생한 경우에 가벌성이 발생하는 결과범이라는 점에서 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계가 요구된다. 나아가, 중대재해처벌법의 위임을 받아 마련된 동법 시행령에서 규정하는 안전·보건 확보의무는 그 내용이 매우 다양하고 포괄적인바, 이러한 ‘안전·보건 확보의무가 이행되었다면 중대재해가 발생하지 않았을 것이다’라는 가정적 판단으로 안전·보건 확보의무 위반행위와 중대산업재해의 발생 사이의 인과관계를 판단하는 것은 평가자에 따라 그 결론이 달라질 가능성이 있으며, 이는 형사사법에서 특히 강하게 요구되는 ‘법적 안정성’을 해할 우려가 있다.

생각건대, 중대재해처벌법 위반죄에서의 인과관계는 본질적으로 안전·보건 확보의무의 위반으로 중대재해가 발생하였는가에 관한 규범적 평가일 수밖에 없다. 따라서 어떠한

기준으로 이러한 규범적 평가를 수행해야 하는지가 문제의 핵심이라고 할 것이다. 중대재해처벌법 위반죄의 성립을 위하여 중대재해라는 결과 발생에 대해서는 ‘고의’가 필요하지 않다는 입장을 취할 경우 중대재해처벌법위반죄는 결과 발생에 관해서는 과실범과 유사한 성격이 있다. 이러한 점에 착안해 보면 과실범 이론에서 의무위반과 당해 결과가 이러한 의무위반에 의거하고 있다는 ‘의무위반 관련성’을 기준으로 안전·보건 확보의무의 위반과 중대산업재해 발생 사이의 ‘규범적’ 인과관계를 판단하는 방법도 고려할 필요가 있다고 생각한다.

이러한 관점에서 보면, 피해자의 사상(死傷)에 개인사업주나 경영책임자 등의 안전·보건 확보의무 위반행위 외에 다른 요인이 개입하였다거나, 해당 중대재해 외에 다른 요인이 개입하였다고 하여 인과관계가 당연히 단절되는 것은 아니다. 다만, 개인사업주나 경영책임자 등의 안전·보건 확보의무 위반행위가 인정되는 경우에도 개인사업주나 경영책임자 등이 예측할 수 없는 근로자의 ‘이례적인 행동’으로 산업재해 사고가 발생한 경우에는 인과관계를 인정하기 어려울 것이다(대검찰청, 2020: 434). 결과적 가중범의 성격을 갖는 산업안전보건법 제167조 제1항과 관련하여 근로자의 사망에 대해 사업주에게 책임을 묻기 위해서는 사업주의 예견 가능성 내지 지배 가능성이 긍정되어야 하는데(대검찰청, 2020), 이러한 해석은 결과적 가중범과 유사한 규범구조를 갖는 중대재해처벌법 제6조에 따른 범죄의 경우에도 동일하게 적용되어야 할 것이다. 또한, 재해근로자의 사상이 산업재해와 무관하거나 개인사업주나 경영책임자 등의 안전·보건 확보의무 위반행위와 관련이 없다고 인정될 경우에는 인과관계의 존재가 인정되기 어렵다(이정훈, 2021: 44).

7 중대재해처벌법 위반죄의 주관적 구성요건

중대재해처벌법 위반죄를 고의범이 아니라 과실범으로 보아야 한다는 견해가 있다. 이러한 견해는 주관적 구성요건요소로서 고의는 ‘모든 객관적 구성요건’을 인식하여야 하는 것으로 그러한 인식이 없는 경우는 고의가 조각되는데, 중대재해처벌법 위반죄를 통상적인 고의범으로 보게 되면 개인사업주나 경영책임자 등이 중대재해의 발생이라는 결과에 대한 고의(미필적 고의 포함)까지 갖춘 경우에만 중대재해처벌법 위반죄가 성립하게 되어 입법 의도에 배치되고 현실에도 맞지 않으므로 중대재해처벌법 위반죄의 실질은 과실범(過失犯)으로 보아야 한다는 것이다. 다만, 이러한 견해에서도 안전·보건 확보의무

위반행위에 대한 ‘미필적 인식’은 필요하다고 한다.¹⁰³⁾ 그런데, 형법 제14조는 “정상적으로 기울여야 할 주의(注意)를 기울리하여 죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 법률에 특별한 규정이 있는 경우에만 처벌한다.”라고 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 중대재해처벌법 위반죄를 과실범으로 해석하기는 어려울 것으로 생각한다.

한편, 형법 제13조 본문은 “죄의 성립요소인 사실을 인식하지 못한 행위는 벌하지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 중대재해처벌법 위반죄의 객관적 구성요건요소를 ① 안전·보건 확보의무 위반, ② 중대재해의 발생 및 ③ 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계라고 볼 때, 형법 제13조 본문을 문언 그대로 적용한다면 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계에 대해서도 고의가 요구된다는 해석이 가능하다. 그러나, 중대재해처벌법은 안전·보건 확보의무를 위반하여 중대재해에 ‘이르게 한 경우’에 처벌한다고 규정하고 있는바, 이러한 법문은 고의에 의한 기본범죄에 의해 행위자가 예견하지 않았던 중한 결과가 발생한 경우 그 형이 가중되는 ‘결과적 가중범’과 유사성을 갖는다.¹⁰⁴⁾ 따라서, 중대재해처벌법 위반죄의 성립을 위하여 안전·보건 확보의무 위반에 대한 고의 이외에 안전·보건 확보의무 위반과 중대재해 발생 사이의 인과관계에 대한 고의까지 요구되는 것은 아니라고 생각한다.

103) 국회 법제사법위원회 법안심사 과정에서도 고의로 의무위반행위를 하되 결과 발생에 대해서는 예견가능성이 있어야 한다는 취지로 논의가 이루어진 부분도 확인이 된다[제383회 국회 법제사법위원회회의록(법안심사제1소위원회) 제4호(2021. 1. 5.), 국회사무처, 2, 3면].

104) 다만, 중대재해처벌법은 안전·보건 확보의무 위반행위 자체를 처벌하는 규정은 두고 있지 않다는 점에서 중대재해처벌법위반죄를 결과적 가중범으로 볼 수는 없다. 한편, 개인사업주 또는 경영책임자 등에게 사망 또는 상해라는 결과에 대한 고의가 있는 경우에는 부작위에 의한 살인죄 내지 상해죄의 성립이 문제 되는 경우도 있을 것이다.

제4절

법정형과 재범 가중

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 법정형

중대재해치사죄의 법정형은 1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하의 벌금(병과 가능)이고, 중대재해치상죄의 법정형은 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금이다.

2 재범(再犯) 가중

산업재해치사상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 산업재해치사상을 저지른 자는 중대재해처벌법 제6조 제1항 또는 제2항에서 정한 형의 2분의 1까지 가중한다(제6조제3항). 이는 일정한 기간 내에 산업재해치사상의 재범(再犯)을 저지른 개인 사업주 또는 경영책임자 등을 가중처벌하는 취지이다.

중대재해처벌법 제6조 제3항은 피해 결과가 큰 중대재해범죄의 재범 예방을 위해 법정형을 높인 특별 구성요건을 창설한 것으로, 형법 제35조 제1항이 정한 누범 가중의 요건과는 구별된다. 따라서 동 규정에서 정한 요건에 해당함과 동시에 누범 가중의 요건을 갖춘 경우에는 양 규정이 모두 적용되게 될 것이다.

이러한 재범 가중은 상습범과 유사하게 '행위자책임'에 형벌 가중의 본질이 있다고 생각된다. 따라서, 경영책임자 등이 초범을 범한 당시의 사업주와 재범을 범한 당시의 사업주가 상이하더라도 중대재해처벌법 제6조제3항이 적용되어야 할 것으로 생각한다. 한편, 재범의 판단 시점은 해당 범죄의 성립 시기인 사망, 부상 또는 직업성 질병이 발생한 날로 보아야 할 것이다.

제5절

법인 또는 기관에 대한 양벌규정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 서설

법인은 그 기관인 자연인을 통하여 행위를 하게 되는 것이기 때문에, 자연인이 법인의 기관으로서 범죄행위를 한 경우에도 행위자인 자연인이 범죄행위에 대한 형사책임을 지는 것이고, 다만 법률이 목적을 달성하기 위하여 특별히 규정하고 있는 경우에만 행위자를 벌하는 외에 법률효과가 귀속되는 법인에 대하여도 벌금형을 과할 수 있을 뿐이다.¹⁰⁵⁾ 중대재해처벌법 제7조¹⁰⁶⁾는 이러한 법리에 따라 경영책임자 등이 동법 제4조 또는 제5조에서 정한 안전·보건확보의무를 위반하여 중대산업재해가 발생하여 동법 제6조에 따라 경영책임자 등이 처벌되는 경우 행위자인 경영책임자 등이 속한 법인 또는 기관에게도 형사책임을 묻기 위해 마련한 특별규정이다.

한편, 중대산업재해의 양벌규정은 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 중대재해처벌법 제6조에 해당하는 위반행위를 한 경우에만 적용되므로 동 조항의 ‘그 행위자를 벌하는 외에’라는 문구에서 ‘그 행위자’는 경영책임자 등만을 의미하는 것으로 해석된다. 따라서, 산업안전보건법 등의 경우처럼 소위 ‘양벌규정의 역적용’의 방식으로 경영책임자 등에 해당하지 않는 대리인, 종업원 등을 처벌하는 경우(정진우, 2016: 405)는 생각하기 어렵다. 물론, 구체적인 사실관계에 따라 대리인이나 종업원 등을 공범으로 처벌하는 것은 가능할 것이다.

105) 대법원 1994. 2. 8. 선고 93도1483 판결 등.

106) 중대재해처벌법 제7조(중대산업재해의 양벌규정) 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 제6조에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 기관이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제6조제1항의 경우: 50억원 이하의 벌금
2. 제6조제2항의 경우: 10억원 이하의 벌금

2 양별규정 적용의 대상: ‘법인 또는 기관’

근래 다양한 법률의 양별규정에서 법인만을 수범자로 한정하지 않고, 법인 아닌 단체를 수범자로 예정하는 경우가 있다. 그 유형은 매우 다양한바, ‘법인·단체’라고 하여 병렬적으로 규정하는 형식(노동조합 및 노동관계조정법 제94조), 법인 외에 “법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자 또는 관리인이 있는 것을 포함한다”라고 하여 명시적으로 법인격 없는 사단·재단을 수범자로 삼는 형식(보험업법 제208조 제1항), 정당·회사를 예시하면서 ‘그 밖의 법인·단체’라고 규정하는 형식(공직선거법 제260조), 아무런 예시 없이 ‘법인이나 그 밖의 단체’라고 규정하는 형식(부정수표단속법 제3조 제1항), ‘법인(단체를 포함한다)’이라고 표현하는 방식(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제448조) 등이다. 이는 사회적으로 법인과 마찬가지로 활동하는 법인격 없는 단체를 법인과 동일시할 필요성을 반영한 것이다(정진우, 2016).

한편, 중대재해처벌법 제7조는 ‘법인’ 또는 ‘기관’이 벌금형 처벌의 대상이 된다고 규정하고 있다. 따라서 개인사업주의 경우에는 양별규정이 적용되지 않는다.

가. 법인

법인(法人)은 그 실질이 사단이건 재단이건 법인격을 갖춘 것이면 된다. 또한, 영리법인에 한정되지 않고 비영리법인도 포함된다. 다만, 공법인 중에서 국가는 형벌권의 주체로서 양별규정에 의한 국가 형벌권 행사의 객체가 될 수는 없다.¹⁰⁷⁾

나. 기관

‘기관’의 경우 중대재해처벌법은 ‘기관’에 대한 명확한 정의규정을 두고 있지 않아 해석상 어려움이 있다. 사건으로는 중대재해처벌법 제7조의 ‘기관’은 법인격 없는 공공기관을 의미하는 것으로 해석하는 것이 통상의 언어관용에 부합한다고 생각한다.¹⁰⁸⁾ 그런데, 법인격 없는 기관에게 벌금형을 과하는 것은 결국에는 그러한 공공기관을 설치한 국가나 지방자치단체에 벌금을 과하는 결과가 될 것이다. 따라서 지방자치단체 기타 공법인이 설치

107) 주석 형법 [총칙 1], 한국사법행정학회(제3판), 2020. 119쪽(조의연 집필부분).

108) 참고로 공공기관운영법은 ‘국가·지방자치단체 아닌 법인·단체 또는 기관’을 ‘기관’이라고 통칭하여 사용하고 있다(동법 제4조 제1항).

한 법인격 없는 기관에게는 양벌규정을 적용하여 그러한 기관을 설치한 공법인에게 벌금을 과하는 것은 특별히 문제되지 않을 것이나(예컨대 지방공기업법상 지방직영기업), 국가가 설치한 법인격 없는 기관의 경우 그러한 기관에 벌금을 과하는 것은 결국 그러한 기관을 설치한 국가에 벌금을 과하는 결과가 된다는 점에서 양벌규정을 적용할 수 있는지의 의문이 있다.

한편, 중대재해처벌법 제7조의 ‘기관’이 법인격 없는 단체를 포괄하는 개념으로 사용되었다고 보는 견해가 있으나, 앞에서 설명한 바와 같이 이러한 해석에 찬성하지 않는다. 앞서 언급한 다양한 법률의 양벌규정에서의 용어 사용례와 공공기관운영법의 용어 사용례에 비추어 볼 때 ‘기관’이라는 말을 비법인 단체 일반을 의미하는 것으로 해석하는 것은 적어도 형사법의 해석으로는 허용되기 어렵다고 생각한다. 나아가 이는 양벌규정의 수범자를 해석하는 문제로 그 행위자(경영책임자 등)와 연관지어 이해할 필요가 있고, 실제로 경영책임자 등에 관한 정의조항인 동법 제2조 제9호 나목이 ‘중앙행정기관’ 및 ‘공공기관’이라는 용어를 사용하고 있는 점을 고려할 때 동법 제7조의 ‘기관’은 동법 제2조 제9호 나목에서 정한 ‘공공기관’을 전제로 입법된 규정으로 이해된다. 다만 그중 법인격을 가진 경우는 수범자로서 ‘법인’에 해당하여 처벌될 것이므로, 실제로는 법인격을 가지지 못한 공공기관의 경우에만 실질적인 의미가 있다고 할 것이다.

제6절

입법론과 해석론이 필요한 이유

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

중대재해처벌법의 규범구조는 일반적인 다른 범죄와 매우 상이하다. 동법의 신분자인 개인사업주와 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 ‘안전 및 보건 확보의무’를 위반했다는 ‘행위(行爲)’가 존재하고, 이로써 중대재해의 발생이라는 ‘결과(結果)’가 발생하여야 한다. 그런데 대부분의 범죄는 적극적인 행동, 즉 작위(作爲)를 금지하는 방식으로 규정되어 있다. 예컨대, 사람을 죽이지 말라는 방식이다. 하지만 중대재해처벌법은 먼저 개인사업주와 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 준수해야 하는 ‘안전 및 보건 확보의무’를 규정한 후, 이러한 의무를 이행하지 않는 것을 행위로 규정하고 있다. 따라서 중대재해처벌법 위반죄는 일종의 부작위(不作爲)에 대한 처벌규정인 것이다.

그런데, 일반적으로 (진정)부작위범은 퇴거불응죄와 같이 행위만 있으면 범죄가 성립하는 방식(거동범)이지, 어떠한 결과를 구성요건으로 규정하지 않는다. 상식적으로 어떠한 행위를 하지 않았다는 부작위와 어떠한 결과의 발생을 연결시키는 것은 매우 어렵다. 그런데 중대재해처벌법 위반죄의 경우 ‘안전 및 보건 확보의무’ 위반이라는 존재론적으로는 무(無)인 규범적 행위와 중대재해 발생이라는 결과 사이의 인과관계 내지 귀속(歸屬)이 긍정되어야 처벌을 할 수 있다. 현실적으로 존재론적으로는 무(無)에 해당하는 ‘안전 및 보건 확보의무’ 위반과 중대재해 발생의 인과관계 내지 귀속을 증명하는 것은 상당히 어려운 작업일 수밖에 없다.

누군가 망치로 머리를 때려 사람이 죽으면 그러한 사실만 증명하면 된다. 망치로 머리를 때린 행위가 사람을 죽게 할 수 있다는 점에 대해서 별다른 설명이 필요 없기 때문이다. 그러나 중대재해처벌법상 ‘안전 및 보건 확보의무’를 위반하였다고 하여 중대재해가 늘 발생하는 것은 아니다. 또한, 중대재해의 발생에는 다양한 인자(因子)가 개입하는 것이 상례이다. 따라서, 수사기관의 입장에서 ‘안전 및 보건 확보의무’와 중대재해 발생 사이의 인과관계를 ‘합리적인 의심의 여지가 없을 정도’로 증명하는 것은 매우 어려운 일이다. 중대재해 처벌법이 제정되어도 개인사업주와 법인 또는 기관의 경영책임자 등을 기소하거나 처벌하지 않는 이유의 근본적인 원인은 중대재해처벌법 자체가 그렇게 설계되었기 때문이다.

한편, 중대재해처벌법이 본질적으로 범죄와 처벌을 규정한 ‘형법(刑法)’이고, 형사사법의 원칙상 “형사재판에서 범죄사실의 인정은 법관으로 하여금 합리적인 의심을 할 여지가 없을 정도의 확신을 가지게 하는 증명력을 가진 엄격한 증거”에 의하여야 한다.¹⁰⁹⁾ 이러한 점을 고려할 때, 솔직히 고의적으로 ‘중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치’를 위반하였다는 등의 극단적인 사안 이외에 개인사업주와 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 예상하기 어려웠을 것으로 보이는 중대재해의 발생에 관하여 ‘안전 및 보건 확보의무’와 중대재해 발생 사이의 인과관계를 ‘합리적인 의심의 여지가 없을 정도’로 증명하는 것이 가능할지 의문이다.

따라서, 중대재해처벌법과 관련하여 필요한 제도개선은 처벌이 필요한 사안과 처벌을 하기 어려운 사안을 조금 분명하게 구별할 수 있는 방안을 모색하는 것이라 생각한다. 모든 중대재해를 범죄로 삼을 수는 없다. 고의 또는 고의에 준하는 ‘중과실’의 경우에만 처벌의 대상으로 삼아야 할 것이고(물론, 현재의 중대재해처벌법도 고의범이다), 이러한 고의 또는 중과실에 의한 ‘의무위반행위’가 중대재해 발생의 가능성을 유의미하게 증대시킨 경우에는 처벌할 수 있다는 방식으로 ‘의무위반행위’와 중대재해 발생 사이에 요구되는 관계의 성격(엄격한 인과관계의 증명이 요구되는 것인지, 위험증대에 근거한 객관적 귀속으로 족한 것인지)을 보다 명확하게 법정할 필요가 있다.

마지막으로, 중대재해처벌법의 실효성을 담보하기 위해서는 동법 위반의 범죄에 대한 법원의 양형(量刑)이 매우 중요하다. 중대재해처벌법은 경영책임자에게 구체적인 안전보건 확보의무를 부과하고 있다. 따라서, 법인 또는 기관의 경영책임자가 되면 동법이 요구하는 안전보건 확보의무를 최선을 다하여 준수해야 한다. 만일 이러한 의무를 위반하고 그 결과로 중대재해가 발생하였다면, 법원은 중대재해처벌법의 입법목적이 형해화되지 않도록 엄격한 양형을 하여야 할 것이다. 중대재해처벌법의 입법으로 경영책임자에게 안전보건 확보에 대한 구체적인 법적 의무가 부과되었음에도, 그러한 법적 의무를 태만히 하여 자신이 경영하는 사업 또는 사업장의 위험을 방치한 경영책임자에 대해서는 동법의 입법취지를 고려하여 중형을 선고할 필요가 있다. 반면에 경영책임자가 안전보건 확보에 최선을 다하였음에도 불가항력적인 상황에 의해 중대재해가 발생한 경우에는 결과발생의 회피에 대한 기대가능성이 없음을 고려하여 책임을 조각하거나 또는 이러한 사정을 양형에 적극적으로 고려할 필요가 있다. 중대재해처벌법 위반죄의 구성요건은 동법이 규정

109) 대법원 2011. 4. 28. 선고 2010도14487 판결 등 참조.

하는 안전보건 확보의무를 위반하여 중대재해에 이르게 한 것인바, 이러한 구성요건은 여타 범죄의 경우에 비해 구성요건에 해당하는 행위의 유형이 다양하다. 따라서, 실제 사건을 재판함에 있어 법원은 피고인인 경영책임자가 안전보건 확보의무의 성실한 이행을 위하여 어떠한 노력을 하여왔는지를 면밀히 살펴보아 범죄의 성부 및 양형에 관한 판단에 적극적으로 고려해야 할 것이다.

제6부

대안 형성을 위한 논의

제15장 왜 시스템인가

제16장 재난·재해의 정치 과정:
가습기살균제 참사를 중심으로

제17장 노동건강의 의회 정치:
로벤스 보고서를 중심으로

제18장 포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축 방안

제15장

왜 시스템인가

백도명

- 제1절 시스템 관점의 필요성
- 제2절 시스템의 개념
- 제3절 위험이 작동·유지되는 기전
- 제4절 시스템의 구분과 변화 기제
- 제5절 시스템의 변화는 어떻게 가능할까

이 장은 변화의 가능성을 모색하는 제6부에 수록된 여러 장들 중 가장 근본적인 수준에서 문제를 제기한다. 그것은 바로 ‘시스템적 관점’의 필요성이다.

선진국과 개발도상국 간 산재사망의 차이는 단순한 법과 규제의 차이로만 설명할 수 없다. 규제와 법을 만들고 이를 집행한다는 것은 피규제자가 단순히 특정 사업을 수행하도록 한다는 것이 아니라, 이러한 사업과 행동을 통해 위험이 평가되고 해결되는, 즉 관리 시스템을 구축하고 가동한다는 것이다. 그러나 소위 선진국에게서 도입한 규제와 법을 통해 특정 사업을 수행하더라도, 실질적인 시스템 구축과 가동이 이루어지지 않는 상황을 목격하기도 한다. 결국 최종적으로 문제되는 안전보전에 대한 시스템의 가동은 법과 규제, 그리고 프로그램의 집행 여부를 넘어서 있는 문제이다. 국가 간의 상황들이 서로 다르고 국가 내 상황들이 변화하는 이유는 주어진 법과 규제 혹은 프로그램이 다르기 때문이 아니라 시스템이 다르기 때문이다.

제 1 절

시스템 관점의 필요성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

탄광사고, 차량사고, 건설사고 등은 아직도 우리 사회에서 문제되는 대표적인 재해들이다. 이러한 재해의 가능성에 길들여진 우리 사회는 정당 대표의 탄광 방문에 여자라서 난색을 표하거나(조선일보, 2005), 신차를 사거나(식탁이야기, 2017) 혹은 건설이 시작되면(티스토리, 2013) 안전을 기원한다는 이유로 다른 무엇보다 고사를 먼저 치르는 모습에 아직 익숙해져 있다. 여기서 고사가 단순히 미신으로 취급되지 않고 의미 있는 사회적 행사로 받아들여진다는 것은 일정 부분 안전보건, 즉 사고와 질병의 원인에 대한 지금까지의 우리 사회 일반의 이해가 반영된 것으로서, 막을 수 없는 사고에 겹쳐지는 우연한 재수 혹은 운명을 재해의 일차적 원인으로 보는 관점과 통해 있다.

지난 2009년에 수입, 제조, 사용이 금지된 석면은 농촌 지붕개량사업이 한창이던 60~70년대 새마을운동 시절부터 90년대에 이르기까지 다량 수입된 발암물질이다. 그러나 이렇게 자동차, 선박, 제철, 정유 등 중화학산업에 다량 사용된 석면은 사용 금지되기 훨씬 이전부터 그 유해성이 학계에서 잘 알려진 발암물질이다. 지난 1981년 한국에서 산

업안전보건법이 제정되고, 법 안에 석면의 관리가 명시되었지만, 법 제정 이후에도 한국에서 중화학 산업이 확장되는 동안 석면의 사용과 노출에는 아무런 거리낌이 없었다(Paek, 2003).

현재 전 세계 200여 국가들 중에 석면을 금지하고 있는 국가는 불과 50여개 국가에 지나지 않는다. 많은 저개발국에서는 아직도 석면을 사용하거나 방치하고 있으며, 특히 동남아시아와 남아시아 국가들에서의 석면 수입은 아직도 상당한 양에 달하고 있다. 그렇지만 이러한 석면사용 국가들에서도 소위 안전보건에 관한 법률은 빠짐없이 제정되어 있다. 단지 규제와 상관없이 현장에서 위험이 관리되지 않을 뿐이다(Bahk et al., 2013).

소위 저개발국의 안전 보건에 대한 위험은 선진국에 비해 훨씬 그 가능성이 높으며, 이는 평균수명, 사망원인, 산재사망률 등을 통해 확인될 수 있다. 특히 많은 저개발국에 존재하는 비공식 사업장(informal workplace)들의 열악한 환경은 바로 눈에 드러나는 차이로 다가오며, 이는 한 국가가 갖춘 법 혹은 규제 여부와 상관없이 도로 위의 자동차 운행, 길거리 건설현장, 시장과 상관없이 차려진 가판 등의 일상적 모습에서 제시되는 혼란된 안전보건 상황 등을 통해 쉽게 느낄 수 있다.

한편 선진국이라 할 수 있는 OECD 국가들의 경우 사업장의 안전보건에 대한 나름의 법규와 프로그램을 갖추고 있지만, 이러한 선진국들 간에 상당한 산재사망률의 차이가 존재하며, 특히 한국의 경우 가장 높은 수준의 산재사망률을 보여주고 있다. 한국의 경우 대다수 OECD 국가보다 더 촘촘한 건강검진과 작업환경측정을 적용대상 사업장들이 수행하도록 하고 있지만, 비슷한 프로그램을 운영하는 일본이나 독일에 비하여 산재사망률은 높고, 산재재해율은 낮으며, 심지어 소음성 난청이나 직업성 암과 같은 직업병의 규모도 작은 것을 볼 수 있다.

결국 미신과 상관없이 아직 남아 있는 고사와 액땀의 현장, 발암물질이라는 정보에도 전혀 개의치 않는 상황, 실제 법 혹은 규제와 전혀 상관없이 운영되고 있는 비공식 사업장들, 더 나아가 소위 선진국이라 하더라도 안전보건 프로그램이 갖는 실효성의 차이 등은 우리 사회의 안전보건 수준이 단순한 정보, 기술, 법, 규제 등만으로 좌우되는 것이 아님을 제시하고 있다. 더욱이 지금까지 안전보건 수준이 변화해 온 경로에서 법이나 규제의 제정이 여러 전제 조건들 중의 하나에 지나지 않았거나, 혹은 전제 조건이 아니라 오히려 사후 변화에 따라오는 결과이었다고 한다면, 결국 법과 규제 자체보다는 더 오래된 원인으로서 문화적·역사적 요인들의 작동과 실제적인 사회 인식의 변화와 그 결과로 정리되

는 제도적 선택의 모색 과정에 더 주목해야만 한다.

지금까지 제시된 안전보건 변화와 차이의 원인을 어떻게 이해하는지에 따라 우리는 사회적으로 매우 다른 상황을 마주하게 된다. 앞서의 예에서와 같이 사고와 질병을 어찌할 수 없는 운명이나 악령의 작용으로 이해한다면, 고사를 지내 악운을 달래는 것이어야 하며, 이러한 위험한 상황이 단지 우연 때문에 발생한 것으로 이해한다면, 따지지 말고 재빨리 피하거나 무조건 회복하는 것이 더 중요한 과제일 수 있다. 반면 소위 작업자 실수 혹은 human error라고 부르는 것들을 작업을 지시하거나 혹은 공정을 설계하는 과정에서 실수가 일어날 수 있는 상황을 미리 점검하고 예상하지 않았기 때문에 발생한 것으로 이해한다면, 소위 원인의 원인으로서 직접적 요인의 발단이 된 근원적 원인들이 무엇이었는지에 대한, 그러한 요인과 원인들이 서로 연결되어 작동하는 시스템은 어떠한지에 대한 검토가 필요해진다.

시스템은 혼자서 구축하거나 집행할 수 있는 선택이 아니다. 즉 시스템의 작동은 사업장의 안전과 보건과 관련된 주체들의 범위를 확장하고, 그에 따라 부여되는 역할들의 연결을 전제해야 한다. 결국 개인 수준에서의 행동이나 환경을 넘어 이러한 행동과 환경을 가능하게 하는 원인으로서 시스템을 상상할 수 있으려면, 시간을 두고 진행되는 변화 그리고 공간을 넘어 벌어지는 차이를 같이 인식할 수 있도록, 우리들의 인식이 형성되는 닫힌 공간 속에서 다른 시스템의 경험에 대한 비교 분석과 함께, 상상이 함께 채워지는 공간이 있어야 한다. 여기서는 이러한 상상의 공간을 빌어, 안전보건 시스템이란 무엇인지, 그리고 왜 변화하는지를 검토하고자 한다.

다음 절에서는 시스템의 개념을 그 비슷한 다른 개념들과 비교하면서 기술하도록 한다. 그 다음으로 시스템의 한 특성으로서 상황이 반복되어 평형상태가 유지되는 모습과 그 배후 기전을 살피고자 한다. 이어서 이러한 시스템이 보이는 서로 다른 모습과 상황을 어떻게 구분할 수 있는지를 제시하고, 서로 다른 지역에서 보이는 차이와 함께 한 지역에서 변화가 초래되는 기전은 어떠한 방식으로 설명되는지를 제시하고자 한다. 마지막 절에서는 지금 한국에서 구체적으로 이러한 시스템적 접근을 하기 위한 제안을 하고자 한다.

이 장의 기본 취지는 최종적으로 제시되는 제안 논의의 구체적 모습보다 우리가 왜 시스템을 검토해야 하는지에 대한 필요성의 밑그림을 그리고자 하는 것에 있다.

제2절

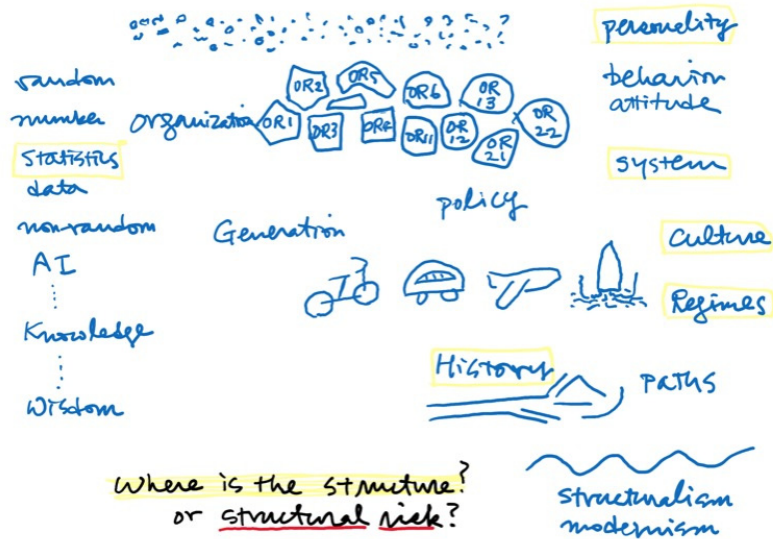
시스템의 개념

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

시스템(system)은 계(界), 혹은 體系(체계)로 번역되거나, 혹은 그냥 시스템이라 불리며, 서로 연결되어 함께 혹은 순차적으로 이어지며 작동하는 상황과 그 범위를 일컫는 용어로 사용되고 있다. 시스템이란 이렇게 서로 연결된 모습을 일컫는 용어로서, 겉으로 드러나는 변동이 매우 복잡하여 그 내부 연결을 쉽게 파악하기 어려운 복잡한 상황이라 하더라도, 그 안에 일정한 시스템이 존재하는 것을 제시하는 맥락에서 사용된다. 특히 광범위하고 복잡한 환경 변화 중에 전후의 상황이 급격히 달라지는 특이점(singularity)의 존재와 함께, 이를 설명할 수 있는 특정한 내부 연결이 작동하는 모델 제시를 통해, 겉으로는 복잡하지만 내부적으로 일정한 체계를 갖는 시스템, 즉 복잡계(complex system)의 존재가 설명되고 있다.

이러한 시스템 혹은 체계는 서로 연결되어 함께 작동하는 상황을 지칭하며, 대부분의 경우 포함된 주체들의 연결을 통해 일정한 기능이 수행되면서 필요한 경우 되먹임(feedback) 혹은 환류 작용을 바탕으로 소기의 목적달성이 지속되는 상황을 가리킨다. 이와 비슷한 개념으로 조직(organization), 경영(management), 문화(culture), 그리고 역사(history) 등에서도 집단의 작동과 변화 방식들이 제시되기도 한다([그림15-1]).

- 조직 - 낮은 차원에서 여러 주체들이 집단을 이루어 함께 협력하는 시스템
- 경영 - 사업장 수준의 시스템을 통한 관리, 소위 자율경영을 주장하기 위해 제시된 시스템
- 역사 - 경로의존성
- 문화 - 의미와 상징으로서, 상징에 대해 같은 의미로 파악할 수 있는 배경
- 시장 - 열린 시스템



[그림 15-1] 시스템

시스템은 앞서 언급한 바와 같이 시스템에 참여하는 주체들의 연결을 통해 일정한 상태를 유지하는 모습을 그 주요 특징으로 한다. 이러한 시스템은 그 구조에 있어서는 참여 주체들이 서로 연결되어 있기 때문에 작용과 반작용이라는 관계를 갖는다는 점, 그리고 그 기능에 있어 동적인 상황임에도 불구하고 평형을 유지함으로써 참여하는 주체들의 일정한 요구를 충족시킨다는 점에서 다른 개념들과 구별이 된다.

조직은 주로 하위(미시) 혹은 중위(중간) 수준에서 그 구성원들이 서로 연결된 상황을 지칭함으로써, 낮은 수준의 차원에서 작동하는 시스템을 가리키는 용어로 사용되고 있다. 그러나 그 연결되는 방식에 따라 다양한 양상을 보이게 되며, 민방위조직과 같이 법적 규정에 따른 연결의 경우, 법이 어떻게 그 사회에서 작동하는지에 따라 해당 조직은 있지만 체계적이지 않을 수도 있게 된다. 낮은 차원의 조직으로서의 시스템은 왜 조직이 작동하는지를 설명할 수는 있다. 왜 변화하는지는 조직을 둘러싼 좀 더 크고 높은 차원의 시스템을 볼 수 있는 관점을 요구하기도 한다.

이 같은 시스템이나 조직과 비슷한 개념으로 건장의 사회적 결정요인으로서의 사회적 구조를 들 수 있다. 여기서 제시되는 사회적 구조는 비교적 정적인 개념으로서 균형을 이룬 관계가 계속 지속되는 정적 상태가 강조되는 반면, 시스템은 주체들의 요구가 충족되지 않거나 새로운 요구를 가진 주체들이 참여함으로써, 전체적인 구조가 깨지면서 다시

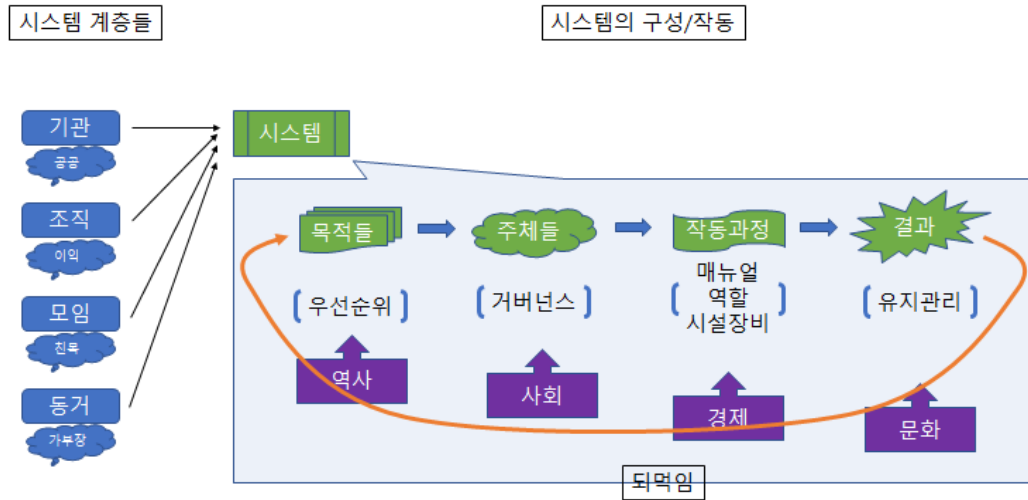
균형이 잡히는 지점에서 새로운 구조가 만들어지는 변화를 보인다는 점에서 보다 동적인 개념이라 할 것이다.

한편 안전보건경영이 법과 규정을 넘어서 실제 문제 해결의 관건으로 제시되면서, 이러한 안전보건경영을 평가하고 개선시키는 방법으로서 안전보건경영 인증제도가 시스템이라는 명칭과 함께 제시되기도 하였다. 그러나 한국에서는 정부가 주도하는 기업의 안전보건경영시스템 인증 프로그램과 같이, 실제 몸으로의 경험(인식)을 갖는 주체들의 참여 없이 단지 조직의 관리 단위를 쪼개어 시스템에 해당하는 명칭을 부여하는 서류화 작업을 함으로써, 이러한 작업이 실제 몸으로의 경험과 유리된 상태로 장부에 명목상으로만 있는 상황이 자주 발생한다. 즉 실제 경험에 대한 재해석 그리고 되먹임이 없는 상태로 있으면서, 우리는 시스템에 대한 인증이 아니라 시스템 서류화에 대해서만 인증하는 프로그램을 시스템이라는 명칭으로 지칭하는 상황을 보게 된다.

역사를 기술하면서 기존 역사적 경험이 새로이 변화하는 상황의 방향과 내용에 영향을 미치는 변수로 작용하는 경우, 즉 사회적 변화가 과거의 경험에 따라 그 되먹임 여부가 달라지는 상황을 지칭하기 위해 경로의존성이라는 개념이 제시되었다. 이러한 역사의 경로의존성에서 되먹임으로 작동하는 주체가 과거 역사적 경험을 한 주체라는 점에서 시스템에 소속된 주체들에 의한 되먹임이 역사적 경험과 연관되어 전개되는 상황을 기술할 수 있다. 역사적 경로의존성이 없이도 사회적 시스템의 되먹임은 일어나고 있다는 점에서, 시스템은 역사적 경로의존성보다 좀 더 체계적이고 확대된 개념이라 할 것이다.

좀 더 시각을 돌려 문화라는 개념을 살펴보면, 세월호의 의미를 다시 만들어내는 시스템의 작동, 즉 4·16 해설사 및 활동가들의 활동을 통해 세월호가 상징하는 의미를 재생함으로써, 그로 비롯된 문화가 지속되는 모습을 볼 수 있기도 하다.

이를 종합한다면, 시스템이란 서로 연결되어 함께 혹은 서로 순차적으로 작동하는 연결 상태로서, 그 연결의 목적과 범위는 가부장적 동거, 친목 모임, 영리 조직, 그리고 공공 기관과 같이 서로 다른 층위들에 걸쳐 여러 가지일 수 있지만, 이러한 연결을 통해 일정한 목적을 위해 연결된 주체들이, 해당 역사, 사회, 경제, 문화적 조건 하에 주어진 역할과 기반을 바탕으로 도출되는 일정한 결과를 나눔으로써, 전체 연결의 목적이 충족되도록 하는 상황을 일컫는다 할 것이다([그림 15-2]).



[그림 15-2] 시스템의 서로 다른 계층들과 그 구성

이상 단순하게는 서로의 역할들로 묶여진 주체들이 연결되어 작용과 반작용이 이루어지는 되먹임 구조를 통해 일정한 목적이 달성되는 과정에 참여하는 주체들의 일반적 요구들이 충족되는 체계를 시스템이라 할 것이다. 이러한 시스템은 그 기본 목적에 따라 생산, 안전관리 등을 달성하는 기능을 수행하지만, 또한 소속된 작업자 본인의 의지나 선택과 상관없이 각각 시스템이 문제를 야기하는 사례들을 현장에서 구체적으로 볼 수도 있다. 즉 현실에서 시스템에 소속된 본인들이 문제를 느끼거나 제기하는 것과 상관없이, 해당 시스템에서 주어진 역할들은 소음, 분진, 스트레스와 분리될 수 없는 상황을 만들어 낸다. 거꾸로 시스템은 그렇게 나름 시스템의 단기·중기·장기 목적 달성을 위해 위험과 분리되지 않은 상태로 역할을 분담시킴으로써, 시스템이 직접 담당할 위험요인을 일정한 수준으로 관리하면서 시스템의 기능을 유지하게 된다.

제3절

위험이 작동·유지되는 기전

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 위험을 초래하고 유지하는 원인으로서는 시스템

특정 요인이 위험의 발생 원인이라고 하는 논리는 주어진 다른 모든 것들은 동일한 상황에서 특정 요인이 있고 없음에 따라 위험의 수준이 달라지는 경우 그 근거가 마련될 수 있다. 그러나 이러한 원인과 결과 사이의 인과관계에 대한 판단은 단순한 논리의 문제에 머무는 것이 아니라, 세상을 바라보고 이해하는 시각의 문제이다. 그렇기에 인과관계라는 개념은 실제 그 원인을 지목하는 것을 통해 문제를 해결하기 위한 사고방식의 문제로 확장되고 있다. 여기서 문제를 해결하는 방식 또한 여러 과정이 있을 수 있다는 점에서, 인과관계의 모습을 매우 지엽적이고 기술적인 수준에서 논의하는 것은 바람직하지 않다.

[표 15-1] 위험요인의 분류

	위험요인	사례	기전
(단위) 물질적	물리적	소음	물리적 에너지
	화학적	벤젠	화학적 반응
	생물학적	결핵균	생물학적 감염
(개인) 관계적	사회심리적	부당대우	개인과 다른 개인 간 업무 관계
	인간공학적	과부하	개체와 그 작업환경 사이의 관계
	행동적	초기경험, 중독	개체와 양육 및 생활환경 사이의 관계
(집단) 구조적	고용	사내하청 비정규	위험의 외주화
	신분	카스트, 이주노동	기본적 자기결정권의 침해
	관리제도	환경성 암	환경부, 보건복지부, 노동부 관리 사각지대

지금까지 직업 혹은 일을 통해 발생하거나 증가하는 사고와 질병의 원인으로서는 다음과 같은 요인들이 지목되고 있다. 크게 보아 요인으로 분리 확인이 가능한 금속 원소, 소음, 전자파 등의 물리적 요인, 플라스틱, 용제 등의 화학적 요인, 바이러스와 박테리아 등의 생물학적 요인들이 그 측정 기술에 따라 위험의 물질적 원인으로 확인되어 왔다. 그 이외

에도 사회적 관계를 통해 인체의 균형 유지에 영향을 미치는 사회심리적 부담, 신체가 위치하는 작업공간 및 방식에 따라 영향을 받는 작업부담, 그리고 연속되는 삶의 순간에 부딪히는 행동적 대상들과의 관계에 따라 각인되어 반복되는 행동부담 등이 위험의 관계적 요인으로 알려져 있다.

한편 이러한 물질적, 관계적 요인들 이외에 고용, 신분, 관리제도와 같은 구조적 요인들은 앞서의 물질적 그리고 관계적 위험요인들이 개인을 초월하여 개인의 삶을 구성하는 구조를 통해 개인의 삶과 결합(coupling)되면서, 그 영향을 미치게 된다.

그러나 동시에 개인의 삶 역시 구조를 재생산하는 요인으로 상호작용하며, 구조적 요인에 대한 무의식적, 의식적 승인의 과정을 통해 구조적 요인들을 즉 자연적인 것으로 간주하며 구조의 변화에 소극적이게 된다.

여기서 결합(coupling)이란 총기소유라는 수단이 있는 경우 자살의도가 있는 사람들에게 자살이 증가하는 것처럼, 그 자체가 직접적 원인이 아니지만 수단으로서 연결된 상태로서 구조적 위험 또한 구조와 상관없이 행위가 이루어져야 하는 직접적 동기가 따로 있으나, 이에 구조가 가장 짧은 지름길을 제공하는 수단으로서 작용함으로써, 그 위험이 구체화하는 것으로 그 작동기전이 구분될 수 있다.

- 물질적 요인 → 각각의 물질들이 거의 모든 개체의 해당 신체기관에 직접 작용
- 관계적 요인 → 개체가 맺는 관계들의 상대적 조건에 따른 개별적 반응
예) 외부 차별에 대한 내부 인식이 개체 내부에서 자율신경반응 야기
- 구조적 요인 → 개체 밖에서 위험이 개체의 삶의 구조와 결합
예) 카스트 신분제도를 통해 할 수 있는 일이 위험한 생계수단에 국한

이상 언급된 특정 사회적 구조를 필요로 하는 시스템은 구성원 각자에게 구조에 맞는 역할을 부여하여 시스템을 유지시키는 것과 함께, 기본적으로 그 구성원들이 주어진 역할에 따라 상황을 인식하고 대처하는 틀을 제공하게 된다. 이러한 시스템이 제공하는 인식의 틀에는 위험에 대한 개념과 그 인식 또한 포함되어 있다. 그러므로 시스템은 참여하는 구성원들 간 역할의 연결을 통해, 그 사이에 발생하는 위험들을 인식/예견/관리하게 된다.

한편 이러한 시스템의 작동 중에도 우리 사회에서 위험을 발생시키는 요인들은 항상 주위에 있어 왔다. 그러나 이러한 요인들로 인한 위험들은 그냥 시스템에서 어쩌다 발생하

는, 그리고 용인되는 위험들로서, 실제 시스템의 목적과 그에 따른 위험 개념에 비추어 관리될 필요가 없는 위험들로 간주되게 된다. 특히 시스템은 주어진 상황의 전제와 맥락으로서 파악되기 때문에, 구체적인 행위자와 활동이 파악되는 경우, 전제와 맥락을 바꾸어 볼 필요가 없는 한, 그 배경으로서의 시스템은 따로 인식되지 못하게 된다. 해당 행위자와 활동이 다른 시스템 하에서 수행되는 경우에, 시스템의 차이에 따른 의미의 변경을 파악함으로써 시스템의 존재가 파악되기도 하지만, 대부분의 경우 시스템은 인식 초기 단계에서의 전제와 맥락으로 이해되기 때문에 위험 발생에서 시스템이 차지하는 의미는 따로 인식되지 않게 된다. 예를 들어 사고의 원인으로서는 단 하나의 사건만을 떼어내어 위험행동이 결정적인 것처럼 제시되는 경우, 반복되는 혹은 특정 상황에서 계속 문제되는 위험행동의 원인으로서는 환경과 시스템의 역할은 보이지 않게 된다.

이와 같이 작동하는 시스템을 통해 그 구성원들은 전체 위험 중 일부분만의 위험을 인식/예견/관리하게 되며, 다른 위험들은 관리되어야 할 위험으로 파악하지 않게 됨으로써, 시스템은 일정한 수준의 위험을 지속시키는 역할을 하게 된다.

이상 위험요인의 작동 기전에 있어 위험요인으로서 시스템의 작동 기전은 그로 인한 위험에 대한 되먹임, 즉 피드백이 없거나 혹은 될 수 없는 구조라는 점이 그 배경을 이루고 있다. 즉 시스템이 작동을 하면서, 각 주체들이 서로 연결되어 있지만 일부 주체들에게 결과적으로 전가되는 위험에 대한 되먹임이 되지 않게 되는 기전으로서, 크게 보아 다음 예에서 제시되듯 구조와 위험이 서로 결합(coupling)되어 있는 상태가 작동 기전의 하나로 제시되고 있다.

- 한국 행정/사업 권력을 포획하고 있는 삼성의 전방위적 구조(포섭, capture)와 위험의 결합, 외주화된 위험을 맞부딪혀야 하는 비정규직의 구조, 일본의 미나마타 처리 과정에서 보이듯 국가와 기업이 개인의 희생을 담보삼아 함께 가는 구조, 고용허가제라는 이주노동 통제의 구조, 그리고 공공기관이 비용절감을 경영에 앞세워야 하는 구조 등에 의해 발생한 피해자들이 다른 위험요인들과 결합(coupling)되어 있는 상태

또 다른 작동 기전으로는 방치(interleaving)가 있다. 즉 다른 역할들은 서로 연결되어 있으나 안전보건상의 관리는 중간에 단절된 상태의 구조가 되먹임이 없는 기전으로서 제시된다. 포항제철 코크스 공정 작업자들의 금연 100% 달성과 같이 시스템의 문제를 개인 책임화하는 방식의 기전, 그리고 벤처의 사회적 용인을 통한 사각지대의 형성이라는 기전

등이 시스템을 통해 위험이 발생하는 기전으로 작동하고 있다.

[표 15-2] 위험의 구조적 결합

	드러난 직접적 위험	구조적으로 지속된 위험
물리적 힘	조선소 산재 →	사내 하청으로 전가된 위험
화학적 결합	포스코 코크스 공정에서 발생한 폐암 →	중공업 신화 속에 금연 100% 달성, 개인적 책임으로 포장된 위험
	삼성전자 반도체 공정에서 발생한 혈액종양 →	국가기밀로 사회적 포섭 10년간 방치된 위험
생물학적 작용	공공근로 종사자의 쯤쯤가무시병 →	보호대상으로서 사회적 여론 주도에서 벗어나 무시된 위험
사회심리적 교감	더 이상 일할 수 없게 된 현실에 따른 이상관(산재자살인정) 투쟁 →	구조적으로 지속가능하지 않은 벤처기업 과로자살(인정투쟁)

이상 피해자가 원하든 원하지 않든 그냥 하나의 부품으로 다른 역할들과 함께 묶여서 경험하게 되는 현실 시스템이 그 구성원에게 위험을 초래하는 기전으로서, 역할로 주어진 노동과 위험요인이 하나로 결합되어 있거나 그에 대한 관리 사슬이 단절되어 있어서 위험에 대한 환류 즉 되먹임이 되지 않기 때문인 것으로 설명되고 있다.

한편 이와 같은 위험요인들이 함께 작동하면서 실제 산재를 발생시키는 기전에 대한 다른 시각의 설명으로서 bad apple, domino, swiss cheese, system, resilience 등의 방식이 산재 발생 작동모델로 설명되고 있다.

지난 정부에서는 건설현장 낙하사망사고의 원인들을 swiss cheese model에 비추어 판단하면서, 그 최종적 원인으로 고소공간에 설치된 비계를 지목하여, 시스템 비계로의 전면적인 교체가 산재사망을 크게 줄일 것으로 예상하였다. 그러나 시스템 비계가 설치되어 보호하는 시간과 장소가 전체 고소공간 작업의 일부에 지나지 않는다는 점, 시스템 비계의 설치에도 불구하고 미고정, 틈새, 자재불량, 과적, 조립해체 순서, 벽이음 등의 이유로 인해 여전히 추락이 발생할 수 있다는 점 등을 감안해 돌아보면, 시스템 비계의 설치만으로 산재사망의 원천적 예방 조치가 될 것이라는 추측은 결과적으로 희망적인 추측에 지나지 않았다. 실제 코로나 확산기간 동안 소위 사업장 페트롤이 중단되면서 일부이지만 시스템 비계가 설치되었음에도 불구하고 다시 산재사망이 증가하는 양상을 보여 주었다. 즉 최종적 원인을 제거한다고 생각한 것이 반드시 산재발생에 필요한 필요원인을 제거하

는 것이 아니라, 단지 여러 많은 종류의 충분원인들 중 하나를 관리하는 것에 지나지 않았음을 보여주었다.

2 위험의 인식과 시스템

사람은 기본적으로 몸을 움직여 경험하는 것을 통해 모든 사물들과 주변 환경을 인식하고 있으며, 이러한 과정에서 실제 행동을 위한 예측이 주어진 상황에 대한 자신의 생각으로 인식된다. 즉 몸의 경험 속에서 나오는, 다음 행동을 위한 예측이 상황에 대한 판단으로 인식되는 것이다. 이렇게 다음 행동을 위한 예측을 몸의 경험으로 인식하는 상황의 대표적인 예를 외상후 스트레스 장애(post-traumatic stress disorder, PTSD)에서 볼 수 있다. 실제 몸의 경험으로 인식한 상황에 대한 기억이 너무 강력하여, 비슷한 상황에 놓일 때마다 재연되는 기억을 반복적으로 다시 인식하는, 혹은 그 상황을 예측하는 몸의 경험이 매번 반복되는 것이 외상후 스트레스 장애이다.

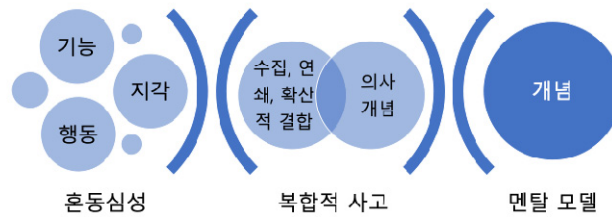
이후 사람들은 주어진 맥락 하에서 몸으로 인식된 경험들을 언어를 바탕으로 다른 주체와 소통하면서, 특정 경험이 구체적 명칭으로 지칭되고 이를 다시 정리하면서 경험의 세부 요소들을 구분할 수 있게 된다. 주어진 맥락하의 시간과 장소 이외에도 경험의 배경이 된 목적이나 이유 등과 함께, 주체와 객체, 경험의 내용과 방법 등이 기술되면서 이야기, 즉 narrative가 만들어진다.

이렇게 이야기 속에 구체적 경험의 내용으로서 자리 잡은 개념은 이야기를 읊고 검증하는 과정에서, 언급된 구체적 경험이 다른 비슷한 경험들과 합쳐지거나 더 세부적으로 구분되어, 좀 더 일반적인 개념으로 자리 잡게 된다. 다시 주어진 개념의 의미와 관련 개념들과의 연관관계가 분석되고 검증되면서, 개념의 의미를 둘러싼 인과관계에 대한 사고 모델이 구축되게 된다. 이렇게 경험을 둘러싼 이야기를 검증하는 것을 통해, 객관적인 혹은 사회적인 인과관계가 그려지며, 이를 통해 글자로 서술되는 이론이 만들어지게 된다.

위험이라는 개념 또한 시스템을 통해 사회적으로 구축된 개념으로 만들어진다. 코로나 감염이 폭증하는 시기에 사람이 많이 모인 모임에 마스크 없이 참석하는 것이 위험하게 느껴지고 관리되는 것처럼, 위험에 대한 시스템적 인식/반응/관리가 이루어지게 된다. 이러한 시스템 차원의 사고 모델이 만들어지고 공유되는 과정은 마치 아동에서 어른으로

성장하면서, 사고가 다듬어지고 그에 따른 언어의 의미가 변화하는 과정과 동일한 과정으로 판단되고 있다.

사고와 언어, 아동에서 어른으로



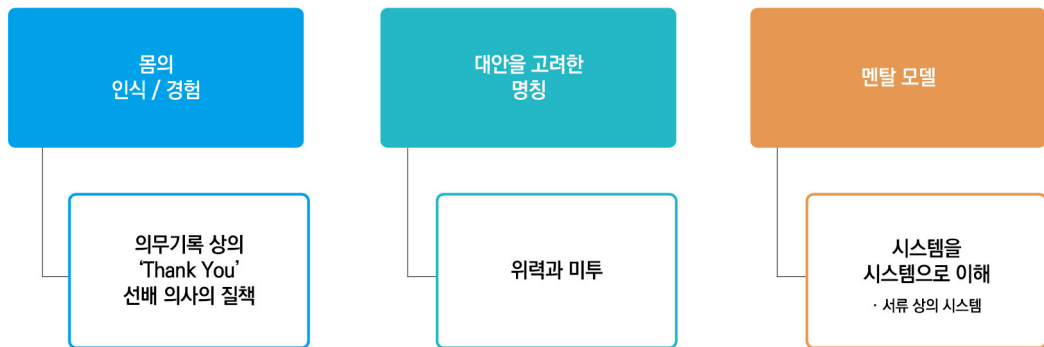
[그림 15-3] 사고와 언어

출처: 비고츠키(2021)

산재사고가 일어나 근로감독관 조사를 경험한 사업주는 본인과 함께 다른 사업주의 경험에 비추어, 시스템을 단지 행정서류들로 연결된 관료적 시스템으로 개념지어 대관업무에 치중하거나, 혹은 본인의 경영상 판단과 실제적으로 연결되는 시스템으로 이해하여 안전보건관리에 치중할 수도 있다. 이렇게 사회적으로 구축되는 개념은 해당 시스템이 어떻게 상황을 판단하고 관리하는지에 대한 개념이지만, 다른 시스템을 경험하면서 현재 주어진 시스템의 위험 개념에 대한 위험성 또한 개념화되는 과정을 거칠 수 있게 된다. 즉 이러한 과정을 거치면서 ‘시스템’에 대한 경험이 그 명칭을 얻게 된다. 결과적으로 그것이 어떠한 의미를 가지면서 어떻게 작동하는지, 그에 따른 인과관계를 어떻게 바라볼 수 있는지에 대한 사고 모델이 사회 구성원들 간에 공유된다.

이러한 과정에서 몸으로 인식하는 시스템에 대한 총체적 인식이 말로 표현되고, 이후 글로 정리되면서, 점차 특정 경험의 단위가 구체적 개념으로 도출되고, 다시 다른 기존 개념들과의 위치 및 관계를 정리하면서 ‘위험을 외주화하는 시스템’과 같은 일반적 모델로서 정리 소통되는 것이다. 이후 모든 개념들은 서로 연결되면서 전체적으로 세상을 설명하는 하나의 커다란 멘탈 모델을 이루게 되며, 이러한 모델에서 제시되는 인과적 관계는 그 현상 파악과 행동적 대처의 중심적 기전으로 자리잡게 된다. 이렇게 서로 경험한 것을 나눔으로써 공식적으로 측정되지 않았지만 비공식적으로 나눌 수 있던 경험이 가시화되

는 과정을 거치며, 다른 영역에서의 문제들, 즉 성폭력, 권력에 의한 폭력, 지위에 의한 폭력 등을 논의하는 과정에서 위력 등의 명칭이 영역을 넘어 주어지기도 한다([그림 15-4]).



[그림 15-4] 몸이 인식하는 시스템

결과적으로 인간이 일반화된 개념을 가지고 주어진 상황을 기술하기 위해서는 그를 위한 멘탈 모델이 사회적으로 만들어지고 이를 사용할 수 있는 준비가 되어 있어야 한다. 이는 체계를 인식하고 기술하기 위해서도 마찬가지이다. 이러한 멘탈 모델이 만들어지는 과정에 대한 이해는 태어나서 처음으로 현실을 경험하는 일종의 어린아이에게 관찰되는 사고방식으로부터 시작하여 사물들에 대한 추상적 개념을 가지고 행동을 하고 상황을 기술하는 어른의 사고방식으로 발달하는 과정에 대한 이해를 필요로 한다.

‘로마에 가면 로마사람처럼 행동하라’(When in Rome, do as the Romans do)라는 속담은 주어진 시스템이 바뀌면 같은 상황에 대한 인식과 그에 따른 행동을 위한 개념 모델 또한 바뀌어야 한다는 의미를 제시하고 있다.

제4절

시스템의 구분과 변화 기제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

안전보건의 영역에서 시스템은 참여하는 주체들을 안전보건과 관련된 역할을 통하여 연결함으로써, 예견되는 문제를 해결하거나 그럼에도 불구하고 초래된 위협에 대한 되먹임을 통해 일정한 수준의 안전보건의 유지되도록 하는 기능을 수행하는 체계이다.

한편 비록 모든 위험들 중 일부분에 국한된 범위임에도 불구하고 초래된 위협의 양상이 변화하면서 더 이상 이전의 수준으로 유지하는 것이 불가능하다고 판단되거나 지금까지 시스템에서 기대되었던 기능이 수행되지 못하는 경우, 시스템 속 주체들 간 연결이 바뀌면서 새로운 수준의 안전보건을 지향하는 새로운 모습의 시스템으로 변화가 초래될 수 있다.

산업안전보건에서는 시스템을 어떻게 이해하고, 그 변화를 어떻게 설명할 수 있는가? 여기서는 이렇게 일정하게 유지되는 안전보건시스템의 상황을 어떻게 구분하고, 그 구분에 따른 안전보건 수준의 차이와 변화를 어떻게 설명할 수 있는지를 기술하고자 한다.

1 안전보건시스템의 서로 다른 모습들

시스템은 기본적으로 참여하는 구성 주체들이 주어진 역할을 통해 서로 연결되면서, 일정한 기능이 안정적으로 수행되는 것을 특징으로 한다. 그러므로 시스템은 왜, 누가, 무엇을, 어떻게, 언제, 어디에서가 소위 시스템적으로 엮여 있는 상태를 특징으로 하며, 그러한 요소가 연결되는 방식에 따라 상황을 구분할 수 있다. 특히 구분되는 단계별로 서로 다른 주체들이 시스템의 구축과 운영을 주도하는 위치를 차지함으로써, 연결되는 구성 주체들의 범위, 그리고 제시되거나 실제 추구되는 시스템 운영의 목적 등에 따라 서로 다른 모습을 볼 수 있다.

주어진 시스템은 안전보건 분야에서 일정한 목적을 가지고 있다. 이는 안전보건 이외의 어떤 다른 목적들과 연계되어 있거나, 혹은 시스템에서 안전보건의 왜 주목되어야 하며, 어떠한 목적으로 도모하는지에 대한 서로 다른 담론으로 구분될 수도 있다(Zoh et al., 2020).

[표 15-3] 작업장 및 지역사회에서의 건강위험관리의 목적

구분	목적	유지 기간	해당 주체들	수행 방식
정치적 목적	힘, 여론, 명분	단기간	소수 결정권자	결단
경제적 목적	이익, 기회, 시간	중기간	몇몇 유력집단	타협
안전보건 목적	수명, 삶의 질	중장기간	다수 참여집단	점검 수행
인권 목적	정의, 존엄, 가치	장기간	전체	지향

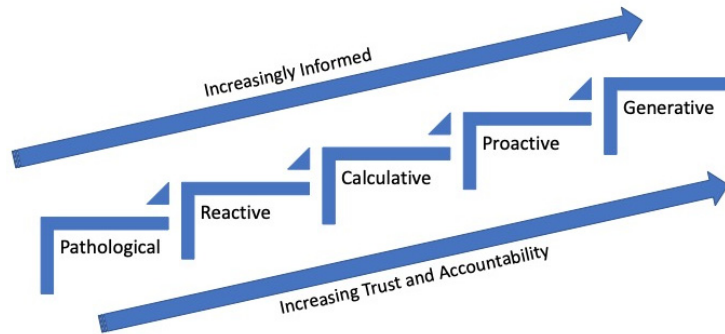
크게 보아, 기술적이고 정치적인 목적, 제도적이고 경제적인 목적, 안전과 보건 그 자체를 위한 목적, 그리고 인권을 위한 목적 등으로 구분할 수도 있다. 경우에 따라서는 구체적인 현장에 이러한 목적들이 모두 조금씩 섞여 있다는 점에서, 제시하는 목적이 그 달성에 있어 초단기, 단기, 중기, 그리고 장기적인 성격을 갖는 것인지에 따라 구분될 수도 있다.

안전보건, 특히 산업안전보건 분야에서 시스템에 참여하거나 부여받은 역할을 통해 연계되는 주체들은 정부, 사업주, 노조, 전문가 등의 구성원으로 이루어져 있다. 그 이외에 법원, 연구소, 시민사회, 학회, 언론사 등 또한 의견을 가진 주체로 참여하기도 한다. 다음은 주요 구성원으로 나선 주체들의 범위와 상호작용을 할 수 있는 연계 방식을 보여주는 표이다.

[표 15-4] 위험관리 시스템의 주체들과 그 연결 방식

	정부	사업주	노조	전문가
정부	국무회의			
사업주	근로감독	경총, 협회		
노조	노사정	산업안전위원회	노총, 산안활동	
전문가	전문가 위원회	산업보건서비스	???	학술회의

다음은 주로 기업 단위의 시스템에서 볼 때, 시기별로 그 제시된 목적이나 연결된 범위의 차이를 구분하기 어렵지만, 그 작동하는 방식에서 볼 수 있는 차이를 바탕으로 서로 다르게 구분되는 시스템을 보여주는 도표이다.



[그림 15-5] 보건 안전 환경 관리의 변화 단계

출처: Hudson(2007)

제시된 위험을 관리하는 방식으로서 계단식 단계가 제시되고, 그러한 작동방식과 함께 일부 안전을 바라보는 시각 혹은 기업 운영 목적에서의 안전이 차지하는 서로 다른 위치에 따라 시스템을 구분하고 있다([그림 15-5]).

한편 이러한 시스템의 목적(왜), 주요 변화 추동 주체(누가), 필요하다고 강조하는 활동(무엇을), 그리고 그 수행방식(어떻게) 등에 근거하여, 전체 시스템의 상황을 구분하는 단계가 제시되기도 하였다. 다음은 한국에서 석면의 위험성을 인식/반응/관리하는 시스템의 상황을 단계로 구분한 표이다([표 15-5])(Yoon et al., 2018).

[표 15-5] 한국에서의 석면 위험관리 시스템 단계 구분

Stages		Laissez-Faire	Technical	Managerial	Cultural	Post-Cultural
When		Up to 1980	1981~1987	1988~1994	1995~2009	2010~
Why(Objective)		Self-Interest Based	Politics Based	Economy Based	Health Based	Human Rights Based
Who(Key Role Players)		No Body	Government Employers	Professionals Unions	Victims NGOs	Everybody
What	Content	Self-care	Input Dominant	Process Dominant	Output Dominant	Input to Output
	Risk Handling	Innate Heuristics	Assessment	Management	Communication	Continuous Cycle
How	Politics	None	National Legislation	Corporate Policy	Court Cases	Open Mass Media
	Enforcement	Self-Discipline	Code Based	Labor Based	System Based	Precautionary Way
Problem Construct Level		None	Data	Information	Knowledge	Wisdom

출처: Yoon et al(2018).

기본적으로 한국에서의 석면의 위험 관리가 장기간에 걸쳐 방임 → 기술적 대책 → 경제적 관리 → 보건학적 보호 → 인권적 고려 등을 지향하는 방향의 목적으로 변모하여 온 것을 제시하고 있다. 그리고 이러한 시스템 작동, 특히 그 목적에 따른 변화와 함께, 각 단계별로 제시된 주요 활동들이 무조치 → 설비 기준 → 수출입 관리 → 검진 확대 → 학교석면철거 등의 양상으로 변화하였음을 보여주고 있다.

그렇지만 한국의 전반적인 안전보건, 특히 시기별로 보상받았던 직업병과 산재의 현황에 따라 전체적인 안전보건관리 시스템의 수준을 평가하는 경우, 1950년대부터 지금까지 여전히 정치적·경제적 관리의 수준에 머물러 있는 것을 볼 수도 있다. 특히 보상된 직업병으로서 다수를 차지하는 근골격계질환이나 뇌심혈관질환의 경우, 실제 많이 발생하는 것으로 파악되는 서비스업의 여성 노동자들이 아니라 처음부터 지금까지 제조업, 대기업, 남성, 노조결성 사업장의 노동자들이 상대적 다수를 차지하고 있다는 점, 안전보건관리에 포괄되는 대상이 매우 제한적이라는 점, 보상되는 직업병의 범위 또한 급성적이고 직접적인 노출에 따른 질병들에 국한되어 있다는 점 등에 근거하여, 실제 보건학적인 관

점에서의 문제나, 인권적인 관점에서의 조치로서가 아니라, 정치적·경제적으로 주어진 상황에 따라 대상 일부에 대한 시혜적 조치로서의 직업병/산재 관리를 수행하는 수준에서 지금까지 안전보건시스템이 작동하였다고 판단되었다(Zoh et al., 2020).

2 시스템의 변화 기제

지금까지 시스템이 왜 변화하는지에 대해 제기되는 설명은 크게 보아 다음 4가지 방식들을 그 원형으로 하고 있다. 진화와 적자생존(evolution by the fittest), 변증법과 기존 모순의 해결을 통한 새로운 주제(dialectic by the synthesis), 목적론과 목적의 실현(teleological by the rationality), 생명의 진행(life course by aging)이다.

좀 더 시각을 좁혀 조직이 어떻게 만들어지고 왜 변화하는지에 대한 설명으로서, 기업의 조직경영을 분석하는 이론들은 크게 보아 합리적 조직이론과 비합리적 조직이론으로 구분된다.

가. 합리적 조직이론

합리적 조직이론은 조직이 제기되는 문제를 평가하고 파악함으로써 합리적으로 해결할 수 있다는 경험에 근거하는 이론으로서, 소위 행동시간을 측정하여 업무를 분장한 Taylorism으로부터 출발하고 있다. 평가와 관리는 조직 유지의 중심축으로서, 다음과 같은 관련된 조직이론들이 기술되어 있다.

Classic management theory, by Max Weber, Henri Fayol

General system theory, by Talcot Parsons

Contingency theory, by Reeves

안전보건관리 방안 또한 이러한 합리적 조직이론에 바탕을 두고 제시되어 왔으며, 문제의 원인을 파악하기 위한 평가, 그리고 그 관리에서 강조되는 방안들에 따라 다음과 같은 접근들을 포함하고 있다.

The Safety Movement

Heinrich's approach - practical management book based on Taylorism

Technique of safety management by Peterson

안전보건경영시스템

The Occupational Health and Safety Management System

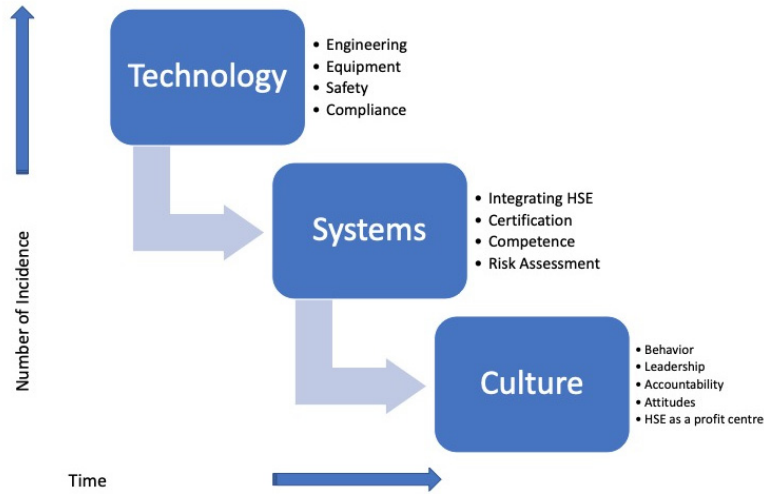
DuPont Safety model

Internal control by Scandinavian countries

ISO standardization of OHSM

이러한 접근들은 안전보건 시스템의 변화를 설명하는데 있어, 조직 자체 내부가 합목적적으로 문제를 해결하는 경험의 축적을 바탕으로 이를 유지·확대시킴으로써 궁극적으로 전체 조직을 변화시키는 방안에 방점을 두고 있다. 특히 관리의 대표적 모델로서, plan(계획), do(실행), check(평가), act(개선)의 단계가 일정 기간 계속 반복되는 PDCA 사이클이 제시되어 있다.

결과적으로 이와 같은 합목적적(관리)경영을 통해 무시되고 있던 문제가 드러나며, 이에 대한 계획적인 접근과 개선이 반복되면서 문제가 해결되고 시스템이 변화한다. 그 단계는 아래의 도표에서와 같이 안전에 필요한 기술이 강조되는 방식에서, 서로 연결된 체계가 강조되는 방식으로, 그리고 더 나아가 그에 따른 기대와 행동이 녹아든 문화가 형성되는 방식을 향해 점진적이며 선형적으로 변화하는 과정으로서 제시되고 있다([그림 15-6]).



[그림 15-6] 안전의 점진적 발전에 따른 변화

출처: Hudson(2007)

나. 비합리적 조직 이론

한편 이와 같은 조직 내부의 노력을 통해 독립된 조직이 변화하기보다 조직 외부의 변화와 함께 전체 시스템이 새로운 균형을 찾아가는 안정화를 통해 서로 같이 변화하는 것으로 설명할 수도 있다.

이러한 변화가 내부 합리성의 한계가 드러나는 비합리성으로부터 촉발된다는 점을 다음과 같은 이론들이 제시하고 있다.

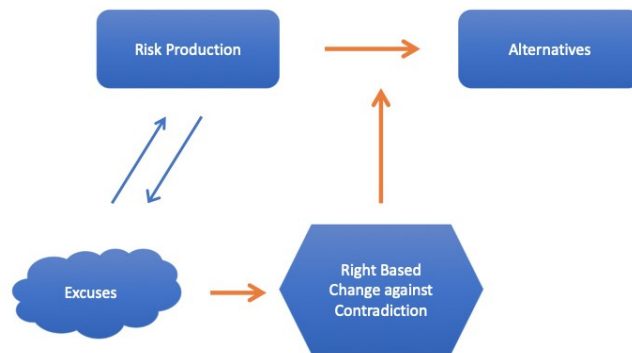
- The Human Relations School: not homo economicus, but homo socialis
- Bounded Rationality and Chaos: rule based behavior, satisfy not optimize
- Labor Process Theory and the Political Process Approach

안전보건관리 방안 또한 조직의 비합리적 성격에 바탕으로 두고, 다음과 같이 비합리성에 대한 존중과 참여를 통해 제시된 안전관리방안들이 포함되어 있다.

Safety management: a human approach

Workplace assessment in Denmark

특히 변증법적 충돌은 안전보건의 변화과정이 현재 상황에서 제시되는 설명의 모순을 지적함으로써 대안을 도출하도록 하고, 해당 대안이 적용되는 상황(thesis)에 대한 추가적인 모순(anti-thesis)을 다시 지적하여 새로운 대안이 작동하는 상황(synthesis)을 만들어가는 과정으로 설명된다([그림 15-7]).



[그림 15-7] 위험의 지속과 변명, 그 모순을 드러내는 권리, 그리고 이를 통한 대안의 모색

이러한 상황을 설명하기 위한 한 예로서, 흔히 제품으로 인한 안전보건문제를 지적하는 과정에서 제품이 입힌 피해를 4 단계에 걸쳐 부정하는 핑계들을 극복해 나가는 다음과 같은 방안들이 제시되어 있다([표 15-6]).

[표 15-6] 위험 부정 핑계, 핑계의 모순, 그에 대항할 수 있는 권리와 대안

Excuses	Contradictions in the excuses		Rights	Alternatives
1) My dog (product) doesn't bite.	Chaos but Normal Variation	No toxicity data	Free Political Rights	Technical
2) My dog bites, but it didn't bite you.	Co-workers' Fault	No Epi(exposure) Information	Employer's Duty with Socio-Economic Rights	Managerial
3) My dog bit you, but it didn't hurt you.	Contributory Negligence	No Confoundings Controlled	Universal Health Rights	Cultural
4) My dog bit you, and hurt you, but it wasn't my fault.	Assumption of Risk	Causality Reversed	Justice and Human Rights	Post-Cultural

흔히들 제품과 제품의 독성을 개(제품)가 사람을 물어(피해) 다쳤을 경우로 비유하여, 개주인(조직)이 내세우는 4가지 주장(조직논리/변명)이 제시되곤 한다. 피해부정의 4단계는 ① ‘내 개는 무슨 개가 아니다’(제품의 유해성 자체의 부정), ② ‘내 개가 물기도 하지만, 당신을 문 적이 없다’(피해자들의 제품 사용 자체의 부정), ③ ‘내 개가 당신을 물었지만, 지금 다친 것은 그 때문이 아니다’(피해의 원인이 제품이 아니라 다른 원인일 가능성에 대한 주장), 그리고 ④ ‘내 개가 당신을 물어 다치기는 했지만, 당신이 원해서 한 행동 때문이지 내 책임이 아니다’(제품으로 얻는 이익에 따른 피해자의 문제 제기 동기에 대한 의심) 등의 단계를 거치면서 그 책임을 부정하곤 한다.

결국 이러한 주장들을 하는 조직을 변화시키기 위해서는 그 조직논리의 모순을 드러낼 수 있는 근거와 그 근거를 요구할 수 있는 주체가 시스템에 있어야 한다. 즉 1단계에서 독성자료의 요구(공식적 독성시험), 2단계에서 노출평가 요구(공식적 노출등록), 3단계에서 역학조사 요구(공식적 인과관계 증명), 그리고 4단계에서 이러한 요구들에 바탕을 둔 책임의 추궁(정의와 인권에 대한 판단 요구)이 가능해짐으로써, 조직의 대안이 모색되고 대안을 통해 전체 시스템이 변증법적으로 변화되는 과정을 거치게 된다.

이러한 점에서 해당 요구들이 작동하는 시스템을 만들어가는 과정은 단순히 조직 내부의 스스로에 의한 변화가 아니라 조직 내부와 외부에서 만들어지는 요구와 그를 추동하는 주체들의 지속적인 환류를 통한 변화 과정으로 설명할 수 있다.

제 5 절

시스템의 변화는 어떻게 가능할까

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 서로 다른 국가들에서 거의 같은 내용과 범위의 규제와 법이 존재하지만 그 집행과 준수가 커다란 차이를 보이며, 이러한 집행과 준수의 차이는 사회의 다른 차이와 함께 존재한다는 것을 검토하였다. 또한 같은 선진국들 중에도 길거리에서 진행되는 토목공사에서 갖추어야 하는 안전인력, 주변 상황의 정리, 그리고 그 구체적 진행 정보의 공유 등을 통해, 현장과 주변에서 공사로 영향받는 모든 사람들을 서로 연결시킴으로써, 각자에게 주어진 역할을 미리 예측하고 준비할 수 있게 하는 등 법의 집행과 준수를 통해 이루어지는 시스템의 구성과 가동이 서로 달라지는 지점들을 관찰할 수가 있었다.

우리는 현재의 시스템이 어떠한 모습으로 작동하고 있으며, 어떠한 단계에 머물고 있는지를 파악하여야 한다. 그 다음 실제 변화시키고자 하는 모습은 무엇이며 어떠한 단계로 변화시키려고 하는지를 생각하여야 한다. 그리고 마지막으로 이를 변화시킬 수 있는 방법과 경로는 어떠한지를 생각할 수 있어야 한다.

이러한 절차를 밟아가기 위해 여기서는 사고의 전환 과정을 그려보고자 하였다.

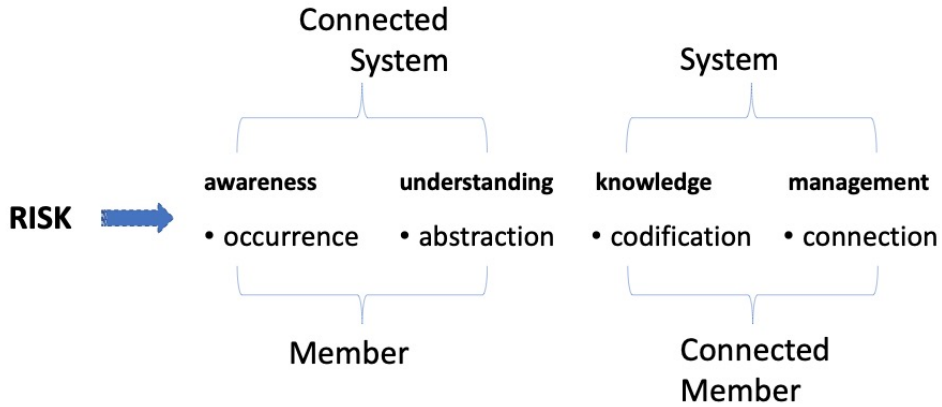
1 현재 발생하는 위험의 원인과 그 지속을 시스템의 시각에서 바라볼 수 있어야

위험은 위험으로 인식되는 경우 그에 대한 대응이 이루어지며 관리된다. 그러나 그러하지 못한 경우, 즉 위험으로 드러난 위험이 그 이전에 왜 위험으로 인식되지 않았었는지를 물어야 한다. 좀 더 나아가, 왜 어떤 위험은 계속 재발하며 지속되는지, 왜 특정 프로그램이나 정책에도 불구하고 일정 수준의 위험이 지속되는지 등이 질문되어야 한다. 이러한 질문에 대한 사회적 대담으로서, 왜 위험에 대해 모르는 것이 무시된 상태로 있을 수 있는지에 대한 대담이 매우 중요하다. 지금까지는 주로 특정 위험에 대한 data, awareness, model, understanding, impact, competency 등이 서로 다른 상황을 보이기 때문으

로 설명되고 있다.

이러한 시각을 종합하는 방안으로 이 절에서는 시스템 수준의 인식과 구성원 수준의 인식이 서로 차이를 보임으로써 위험이 위험으로 인식되지 않는다는 설명을 제시하였다. 즉 사회적 동물로서 인간은 행동을 통해 얻어지는 경험에 대한 개념, 언어, 문화를 만들어 가는 데 있어, 결국 사회, 혹은 해당 시스템이 제시하는 개념과 언어를 통해 세상을 파악하게 된다. 이러한 점에서 볼 때 모든 나라의 모든 구성원들이 모든 위험을 똑 같이 경험하지 않는 한, 위험에 대해 시스템이 제시하고 환류하는 개념과 구성원이 경험하고 환류하는 경험들이 서로 다른 단위와 수준에서 서로 다른 양상을 보이게 된다. 결과적으로 시스템에 따라 개념화되고 관리되어 환류되는 위험의 범위가 다르며, 그 구성원에 따라 경험하고 인식하여 공식적으로 해결하는 위험의 범위가 다르게 된다. 이러한 점을 고려했을 때 이 시점에서 우리는 구성원이 경험하나 왜 시스템이 인식하지 못하는지, 혹은 시스템에 원칙적 개념이 있으나 왜 구성원이 그 개념으로 위험을 인식/관리하지 못하는지에 대한 질문을 던져야 한다.

마치 어린아이가 화상을 입을 정도로 뜨거운 물체를 접하는 경험을 하면서 (occurrence), ‘뜨거워’ ‘만지지 마’ 등의 언어를 접하고(awareness), 그를 통해 경험과 언어가 환류되면서, 좀 더 일반화된 ‘위험해’ ‘조심해’ 등의 개념을 습득하게 되는 것처럼 (understanding), 구성원들이 제기하는 문제를 연결된 시스템의 역할들을 통해 풀어가면서, 시스템에서 인식하고 다루게 되는 위험에 대한 개념과 관리가 즉각적 반응으로부터 (impact), 포괄적 예측 대응에 이르기까지(competency), 점차 높은 단계의 멘탈 모델 (model, institution, knowledge)로 환류된다. 다음의 그림은 이러한 개인적 경험 (awareness, understanding)으로부터 체계적 시스템 반응(knowledge management)에 이르기까지 진행되는 위험에 대한 개념화의 축적 단계를 제시한다(그림 15-8).



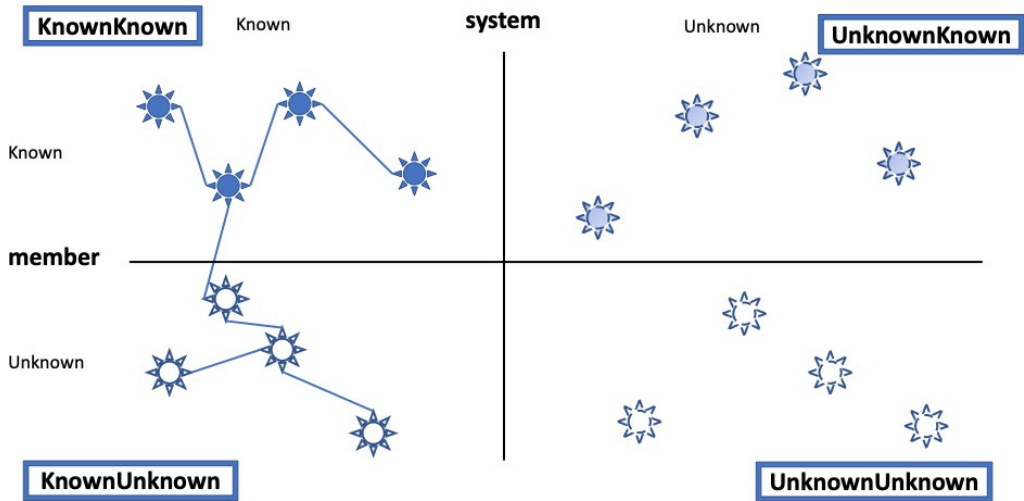
[그림 15-8] 위험 인식의 구성원(개인)과 시스템(집단) 수준에서의 연결

이러한 과정에서 특히 미리 인지하지 못한 위험들, 그리고 반복하여 발생하는 위험들에 대해 위험을 인식할 수 있는 시스템이 있는지, 있다면 작동되는 시스템인지 아니면 시스템 자체가 전혀 없는 것인지에 대한 검토가 있어야 한다([표 15-7]).

[표 15-7] 시스템과 구성원 수준에서의 위험의 인식/무지

	What we recognize	What we do not cognize
System concept	System concept is available for what we recognize	System concept is available, but we are not cognizant about what we experience
System ignorance	System concept is not available for what we recognize as what we have experienced	System concept is not available, and we do not recognize what we have experienced

다음으로 시스템이 있고 개인은 위험을 경험하였으나 시스템 수준에서 이러한 개인적 경험들이 수렴되고 연결되지 못하는지, 특히 개인의 위험에 대한 경험이 단지 암묵지로만 남아있어서 위험이 제대로 관리되지 못한 것인지 아니면 시스템에는 다른 위험들을 포함하여 같은 종류의 위험에 대한 명목지가 있으나 구체적 개인의 수준에서 이에 대한 내용이 실제로는 없는 것은 아닌지 등이 검토되어야 한다([그림 15-9]). 이는 위험의 인지 자체가 시스템에 따라 달라지며, 이후 그 관리 또한 시스템에 따라 크게 영향을 받는다는 점에서 더 그러하다.



[그림 15-9] 구성원과 시스템 차원에서 본 알려진/모르는 위협의 4가지 구분

결국 제대로 인식하여 대처하지 못한 위험, 특히 반복되는 위험의 원인으로서 시스템의 문제는 크게 보아 시스템이 있으나 제대로 작동하지 못한 것인지, 아니면 실제 문제는 있으나 그에 대한 시스템이 전혀 작동하지 않거나 없는 것인지로 나눌 수 있으며, 이에 대한 개별적인 검토를 필요로 한다([표 15-8]).

[표 15-8] 시스템 결여(known-unknown)와 시스템 실패(unknown-known)

System Deficiency	System Failure
Known to system, but unknown to members	Risks unknown to system, but known to members
tacit system knowledge(codification) without member awareness (or understanding), such as assumptions, knowledge gaps, uncertain risk, and problems without solutions.	tacit member knowledge(understanding) without system codification, such as bias, hidden knowledge, or untapped tacit knowledge.
ex) precautionary system principles not applied at the field	ex) risks of susceptible minority groups, such as risk outsourcing

2 대안 시스템을 모색할 수 있어야

시스템은 모든 상황에 동일하게 존재하는 것이 아니라, 같은 시점에서도 제기되는 문제와 그를 안고 있는 대상들의 범위에 따라 서로 다른 모습과 기제를 통해 작동하고 있다. 즉 동일한 모습과 기제의 시스템이 일정 시점에 모든 문제에 대해 작동하는 것이 아니라, 일부 문제에 대해서는 시스템의 모습 자체가 없거나 다른 대상에 대해서는 그 기제 자체가 가동되지 않는 상황을 보여주고 있다. 극단적인 예로 계절 농산물 수확에 투입되는 이주 노동자와 같이 특정 문제와 특정 집단에서 작동되는 시스템은 그 자체가 없거나 가동되지 않는 것을 통해 해당 문제와 해당 집단의 상황을 일정하게 유지하는 역할을 한다.

앞서 제시된 시스템의 개념을 고려한다면, 다른 경로의 시스템을 선택함으로써 문제가 발생하는 것을 방지하거나 관리하기 위해서는 문제되는 요인을 구분하고 그에 대한 대안이 제시될 수 있어야 한다. 이러한 상황에 대한 대안을 모색하는 데 있어 다음과 같은 질문을 물어야 한다.

- 시스템 부작동을 어떻게 보는가? 이에 대한 대안적 상상과 그를 지지하는 서술이 가능한가?

- 시스템이 있으나 작동하지 않는 경우, 이를 작동시킬 수 있는 주체가 있는가?
- 현재 시스템 수준에서 주체들에게 구체적 해당 리스크에 대한 개념이 형성되어 있는가? 없다면 해당 개념의 구축에서 어떠한 위치에 멈추어 있는가? 있다면 왜 구성원들이 이러한 리스크 개념에 따른 선택을 하지 않는가?
- 선택의 가능성은 얼마나 오래 문제의 해결을 내다보는가? 선택에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들이 얼마나 오래 해당 상황을 유지할 것인가?
- 구성원들에게 해당 위험에 대한 선택을 하기 위한 직접적 역할이 왜 주어지지 않는가?
- 어떻게 역할을 채울 수 있도록 할 것인가?
- 역할을 통해 무엇이 해결되어야 하나?
- 이러한 것이 어떠한 환류를 가능하게 하여야 하나?

이러한 과정을 거쳐 검토되는 대안에서는 현재 주어진 시스템에서 여러 다른 모색을 통해 구조와 위험요인의 분리(decoupling), 구조의 변경(structural change), 그리고 분리된 위험에 대한 궁극적인 해결(solution)을 도모하는 것이 필요하다. 이 과정에서 시스템과 연결된 구성원 담론이 정리되어야 하며, 조직 내부의 소통과 참여, 그리고 조직 외부 차원의 컨설팅, 업종별 모범 사례 선정, 지자체 개입, 장기적 산업 개편 등을 통한 대안적 담론 구성이 함께 모색되어야 한다.

3 대안적 시스템의 구축을 추동할 주체를 키워야

시스템의 변화 기전에 대한 고민을 하도록 해야 한다. 이는 단순히 안전문화실천이 아니다. 역할을 만들고 이에 대한 건강한 대립이 있도록 하여야 하며, 이를 위한 주도적 주체들의 역할을 점검하고 체크할 수 있는 방식이어야 한다.

이때 주어진 시스템의 단계와 상황에 비추어 변화의 열쇠를 쥐 반체제 주체들로서 누가 가장 먼저 역할을 맡아야 하는지가 고민되어야 한다. 이러한 변화의 동력은 크게 보아 다음 4가지 방향에서 구해질 수 있다고 판단된다.

- 정치적 담론을 극복할 전문가들

- 경제적 담론을 극복할 모범경영자들
- 사회적 담론을 극복할 고용관계에 열려 있는 노조들
- 시대적 담론을 극복할 소수자들

이러한 주체들의 동력은 주어진 시스템의 단계와 상황에 따라 다를 수 있을 것이다. 특히 불확실성이 큰 상황에서 가장 짧은 기간 동안에 그 효과를 검토할 수 있는 담론은 정치적 담론들에 대한 전문가들의 제안들이다. 반면 그 불확실성이 점차 낮아지고, 좀 더 장기적인 전망을 할 수 있는 상황이 될수록, 경제적 담론을 극복할 모범경영자, 사회적 담론을 극복할 열린 노조, 그리고 시대적 담론을 극복할 소수자들의 제안이 좀 더 그 힘을 가질 수 있게 된다.

이러한 담론의 확장과 대안 주도 세력의 형성에 공정 담론이 갖는 동력은 언제나 중요하다. 특히 변화의 동력으로서 인권이 가능하기 위한 조건들을 만들기 위해서는 피해자 중심 혹은 소수자 중심의 주도 세력을 키우려는 노력이 있어야 한다. 시스템의 변화는 피해자 혹은 소수자들이 시스템 내에 일정한 역할을 가질 수 있을 때 일어나며, 아래의 도표는 이러한 과정에서 피해자 및 소수자들이 가질 수 있는 역할에 대한 요구와 이를 뒷받침하는 권리를 제시하는 표이다([표 15-9]).

[표 15-9] 권리 체계

권리	요구		
	Information of 위험 구분	Knowledge by 위험 비교	Wisdom for 위험 대안
	Technical Expertise 기술적 숙련	Institutionalization 제도화	Cultural Change 문화적 변화
알권리 communicate	MSDS 물질안전보건자료	Trade Secret 기업비밀 규정화	Informed Consent 위험고지 동의
선택할 권리 governance	Expert nomination 전문가 추천/선택	HS Committee 안전보건 참여제도	Multipartite co-governance 거버넌스
행동할 권리 control	Refuse Dangerous Work 위험작업거부	Substitution requirement 대체 규정	No outsourcing or subcontracting risks 위험외주화 금지

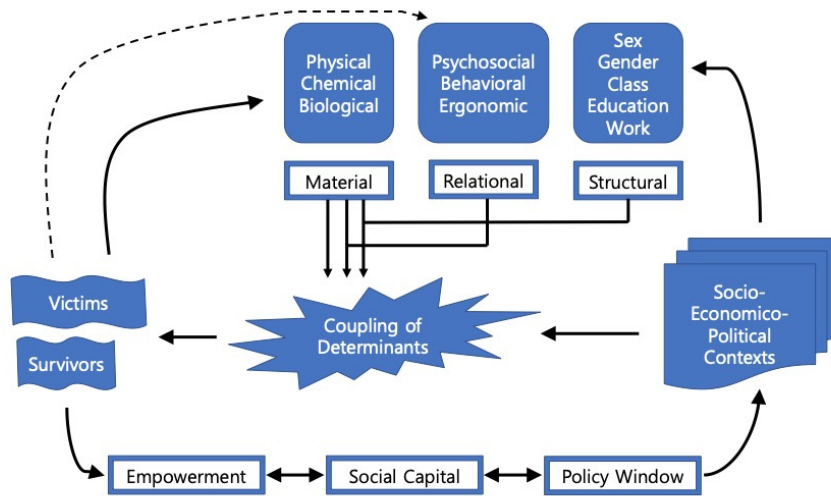
한편 시스템의 주요 목적이 변화할 수 있도록 제시된 정책 제안으로서, 자율적인 안전 문화실천은 변화의 동력을 기업 내부에서, 특히 사업주의 의지에서 찾는 제안이다. 그러나 이러한 자율안전보건관리라는 담론은 현재 실제 가능한 변화를 담을 수 없는 것으로 판단되었다.

자율안전보건관리 담론에서 제시하는 기업 자체 내부의 동력이 현재 수준에서 없다고 판단하는 이유의 하나는 삼성백혈병 중재 당시 삼성 측 협상자들에게 사내하청에 대한 관리와 보상을 할 의향을 물어보았을 때, 현재 한국 경영자모임에 차지하는 삼성의 위치를 고려하여, 사내하청의 위험과 직업병 문제를 원청이 떠안을 수 없다고 회답한 점이다. 삼성이 이를 나중에 결국 뒤집었지만, 자체적인 관리를 할 수 있는 가능성이 가장 높은 기업에서 안전보건의 수준을 높임으로써 경쟁력이 높아질 수 있는 경영환경이 아니라는 판단을 기업 스스로 하고 있는 것을 보여주는 사례로 판단했다. 기업 스스로를 통해 일어나는 변화의 조건이 아직 조성되지 못하였다고 판단하였다.

4 시스템의 변화는 직선이 아니라는 점을 감안하도록

흔히 산업안전보건의 영역은 complex adaptive system으로서, 그 변화를 예측하기 어렵다고 생각한다. 그러나 아무리 복잡한 복잡계이더라도 시스템에서 가장 중요하며 꼭 점검되어야 할 것은 되먹임, 환류가 가능한 시스템인가의 문제이다. 시스템의 변화가 합리적 수준에서 일어나는 조직 변화이든 혹은 비합리적 경로로 일어나는 조직 변화이든, 그 변화가 초래되는 것은 되먹임 혹은 환류이기 때문이다. 이를 통해 시스템적 위험을 해소할 수 있도록 하는 것이 관건이다.

특히 추구하고자 하는 대안을 어떻게 가능하게 할 것인지가 끊임없이 환류되어야 한다. 다음 도표는 이러한 환류를 위한 기본적인 시스템 모델을 제시하고 있다(그림 15-10).



[그림 15-10] 환류 시스템

대안을 중심으로 목표를 제시하고 그 목표를 위해 시스템의 여러 구성 요소를 연결하며 그 과정에서 참여 주체의 역량을 강화함으로써, 이러한 과정을 끊임없이 반복해가는 과정에서, 시스템은 어느 순간 바뀔 수 있는 것이다.

제16장

재난·재해의 정치 과정: 가습기살균제 참사를 중심으로

임기홍

제1절 사회적 위험성

제2절 재난의 정치 모델

제3절 가습기살균제 참사 특별법의 제정

제4절 가습기살균제 참사 특별법안 주요 쟁점

제5절 입법부의 과제

이 장은 일종의 재난으로서의 산업재해 문제를 정치적으로 다룰 때에 부딪히게 되는 어려움을 가습기살균제 참사 사례를 통해 정리한다.

제 1절 사회적 위험성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

20세기 후반 이후 재난은 전 세계적인 과제로 부상했다(UNISDR, 2005; 2015). 지구 환경의 변화에 따라 태풍·지진·해일 등 자연재난의 규모가 급격히 커짐과 동시에, 인간의 실수(man-made disaster)(Turner, 1978)로 인한 기술재난(technological disaster)(Erikson, 1994; Picou et al, 1997) 역시 그 발생빈도가 크게 늘어났다. 한국에서도 대형 재난이 지속적으로 발생하고 있다. 심재현·이치현(2014: 7)에 따르면 1964년부터 2013년까지 10인 이상이 사망한 ‘대형재난’은 276건이었다. 50년간 두 달에 한 건 빈도로 발생한 셈이다. 대형재난으로 분류될 수는 없지만 2012년 3월 여수국가산업단지 가스폭발사건(6명 사망, 11명 부상), 중앙재난안전대책본부가 가동된 2012년 9월 구미국가산업단지 가스누출사고(5명 사망, 18명 부상) 등 중소규모의 재난, 2~3년마다 반복되는 구제역과 조류인플루엔자(AI) 확산, 특히 2015년 중동호흡기증후군(메르스), 2020년 신종코로나바이러스 사태 등을 포함하면 “대한민국은 참사공화국”(416세월호참사 작가 기록단, 2017)이라는 진단이 결코 과장이 아니다.

특히 후기 산업사회 혹은 고도 근대성(high modernity)의 시대라 불리는 오늘날 재난은 이른바 ‘위험사회형 재난’의 형태를 띠고 있다. ‘위험사회’란, 근대화 과정에서 성장한 과학기술이 일상적인 삶의 방식을 재편하면서 사회적 생산과정 안에서 위험이 제조되는 사회체제를 의미한다(Beck, 1992). 특히 ‘생명보다 효율을 우선시하는 구조’는 노동현장 뿐 아니라 일상생활에서도 위험을 전방위적으로 증대시키고 있다. 가령, 유해화학물질의 생산과 유통, 소비에서 폐기에 이르는 전 과정에서 발생하는 위험은 대표적인 사례로 볼 수 있을 것이다.

실제 유엔환경계획(UN Environment programme)에 따르면, 수만 가지 화학물질 중 극히 일부만이 인체와 환경에 미치는 영향을 평가받은 상태이며, 어떤 화학물질은 반복적

으로 시장에 출시되면서 때로는 광범위한 인체 노출 피해를 가져오기도 하는데, 사후에 위험성이나 유해성의 증거가 밝혀진 다음에서야 시장에서 축출된다(UNEP, 2019: 20). 이는 후기산업사회로 지칭되는 현대사회가 인지할 수 없는 위험들에 둘러싸여 있는, 대규모의 환경성 재난이나 기술재난이 증가할 수밖에 없는 위험사회라는 것을 말해준다.

안타깝게도 대한민국 역시 이러한 위험에서 자유롭지 않으며, 매우 취약하다고 평가할 수 있다.¹¹⁰⁾ ‘유독성 화학물질’에 의해 발생한 가슴기살균제 참사는 4.16세월호 참사와 더불어 21세기 대한민국에서 일어난 가장 큰 사회재난이다. 가슴기 살균제품이 출시된 1994년부터 제품 회수조치가 내려진 2012년 초까지 17년이라는 상당한 기간 동안 대한민국의 상당수 국민들은 시장에서 가슴기살균제품을 일상적으로 접했으며, 이 중 상당수의 국민들이 제품을 구입하고 사용했다. 사회적참사특별조사위원회(이하 ‘사참위’)가 발표한 자료에 따르면, 17년간 출시된 가슴기살균제품의 상품 종류는 43개로, 총 998만 개의 제품이 판매된 것으로 추산된다. 또한 파악된 가슴기살균제품 구입자는 350만 명에서 400만 명에 이르며, 건강피해경험자만 49만 명에서 56만 명에 이를 것이라고 추정한다(사참위 홈페이지). 가슴기살균제 참사가 한국사회에서 갖는 가장 중요한 사회적 함의는 국민 모두가 잠재적인 피해자의 위험성에 노출되어 있다는 점이며, 그런 점에서 가슴기살균제 참사는 우리 사회 전체가 노출된 사건이다.

또한 가슴기살균제 참사는 노동안전의제가 결코 일터 혹은 공장에서의 문제가 아니라 사회전체의 문제임을 보여주는 중요한 사례이다. 안전을 경시하고 효율을 우선시하는 생산체제는 유해화학물질의 대규모 상품화와 확산을 막지 못할 개연성이 매우 높다. 유해물질에 대한 안전성 검사를 생략한 기업과 이를 검증하지 않고 KS마크를 발급해준 국가로 인해 1,000만개에 달하는 가슴기살균제 제품이 약 20년(1994년~2012년) 가까이 유통된 것이다. 만약 참사가 공론화되던 2011년에 중대재해처벌법이 있었다면, 가슴기살균제 참사는 전형적인 ‘중대시민재해’¹¹¹⁾로 규정되었을 것이다. 아울러 이 보고서의 4장(고통이 사실로 인정받기까지)에서 확인되는 ‘피해자 인정’으로의 지난한 과정을 가슴기살균제 참사에서도 확인할 수 있다. 피해자들은 피해 사실이 있는지부터 증명해야 하고, 개별적으로 책임을 입증해야 하고, 복잡한 행정 심사를 통과해야만 한다. 즉 피해자로 인정받기까지 지난한 투쟁과정을 거쳐야 하는 것이다.

110) OECD(2020)에 따르면, 한국은 산업 및 보건안전 분야에서 지난 수십 년 동안 ‘공중보건 비상사태’라고 할 수 있는 일련의 대형사고를 경험했다.

111) ▲사망자가 1명 이상 발생하거나 ▲동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생하거나 ▲동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생하는 결과를 야기한 재해를 말함.

이런 측면에서 가습기살균제 참사는 단순한 사건이 아니라 “세계 최초로 발생한 생활 제품으로 인한 대규모 치사사건으로서 화학물질 오염용으로 인한 바이오사이드”(문성제, 2014: 70)나 “기업의 탐욕에 따른 인재(人災)”(구연상, 2018: 505)로, “단일 사건으로는 가장 많은 희생자를 낳은 바이오사이드이자, 현대 과학의 산물인 생활화학제품이 제대로 관리되지 않아서 발생한 재난”(이영희, 2019: 295)이자 “적극적 정책대응의 중요한 시점을 놓침으로써 물리적 심리적 피해가 확산된 재난”(홍성만·한준섭, 2019: 225)으로 평가할 수 있는 것이다.

이러한 연구자들의 관점들을 정리하면, 가습기살균제 참사는 4가지 층위에서 한국사회가 안고 있는 위험성을 드러냈다. 첫째, 지구환경의 변화에 따라 위생과 건강에 민감한 현대문명의 생활방식이 유해성을 알 수 없는 화학물질에 노출됨으로써 처하게 되는 위험성이다. 둘째, 소비자의 생명과 안전을 도외시한 한 기업의 이윤추구가 아무런 규제 없이 시장에 들어올 때 촉발되는 비윤리적이고 반-인권적이며 치명적인 위험성이다. 셋째, 유해 화학물질의 관리를 비롯해 사건 발생 이후 이를 해결하는 국가의 대응이 관료적인 조직구조로 인해 피해를 증폭시키게 되는 위험성이다. 넷째, 유해성을 검증하고 ‘진짜’ 피해자를 판별하는 과학자와 전문가의 개입이 참사로 인한 피해의 다층성과 다면성을 오히려 생의 학적인 지식의 대상으로 축소시키는 위험성이다(사회적참사특별조사위원회, 2020).

이와 같은 4가지 위험성은 오랜 시간 구조적으로 한국사회를 떠받쳐온 것들로, 현재의 관행들과 제도를 변화시키기 위한 노력을 요청한다. 그리고 오늘날 한국사회가 생명과 안전에 대해 어떤 형태의 경제적·제도적·학문적 구조들을 갖추고 있는지 되돌아보게 하고, 다시는 이를 반복하지 않기 위한 사회정치적 해법을 요청한다. 이 장은 특히 입법부에 초점을 맞추어 사회정치적 해법을 모색하고자 한다.

제2절

재난의 정치 모델

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 유독화학물질에 의한 재난

가습기살균제 참사는 유해화학물질에 의한 재난이다. 유독화학물질에 의한 재난(chemical disaster/ toxic chemical disaster)은 “유독물질의 우연적인 혹은 의도적인 환경 유출”로 정의할 수 있으며, 대개 영향을 받는 지역공동체의 대응 역량을 압도하는 규모로 발생하기 마련이다. 전 세계적으로 산업공정에서 화학물질을 광범위하게 사용하게 되면서 이러한 유독화학물질(염소, 천연가스, 프로판, 원유, 암모니아, 다이옥신, 석면, 황화수소, 질소 증기 등)에 의한 재난도 크게 증가했으며, 관리과정상의 실패, 사람의 실수, 자연재해 등으로 인해 발생하고 있다. 대표적인 사례로 1958년 일본 미나마타 병, 1976년 이탈리아 세베소 참사, 1984년의 인도 보팔 참사, 1986년 우크라이나 체르노빌 원전 사고 등을 들 수 있다.

유독화학물질을 호흡기로 흡입(inhalation)했을 시, 유독물질이 폐를 통해 몸 전체에 확산되어 심각한 부상 혹은 죽음에 이르는 경우가 자주 발생할 수 있다. 그러나 현실에서 “유독물질에 의한 화학재난은 보통 징후를 발견하기 어렵고, 그것이 화학물질에 의한 것이라고 예상하기 어려우며, 일단 발생했을 때는 대응할 시간이 사실상 없는 경우가 대다수”이다. 특히, “원인물질을 특정하기 어렵다는 점 때문에 ‘인과관계’가 성립되기 매우 어렵다는 특징”을 지닌다(Statler et al., 2011: 56-60).

이러한 유독물질에 의한 재난에서는 크게 세 가지 쟁점이 부각된다(박태현, 2016). 첫째, 누구의 책임인가? 둘째, 피해증상은 무엇인가? 셋째, 배보상 조치를 포함하여 어떻게 해결할 것인가? 이러한 세 가지 쟁점은 밀접히 연관되어 있다. 가해기업 제품의 어떠한 성분이 특정한 건강피해를 유발했는지에 대한 과학적 결론과 사회적 합의가 있을 때에만 배보상 조치가 실행되기 때문이다.

이러한 과정에서 가장 핵심적인 쟁점은 바로 인과관계이다. 다시 말해, 책임자, 혹은 원인을 규명하는 작업과 피해증상을 특정하는 작업은 필연적으로 ‘인과관계’에 대한 치

열한 논쟁을 수반하게 된다. 특히, ‘일반적 인과관계’가 성립했다 하더라도 ‘개별적 인과관계’를 확인받는 작업은 많은 노력을 필요로 한다(박태현, 2019). 그러나 인과관계가 밝혀진다고 하더라도, 피해 증상을 엄격하게 제한하고 피해자를 지원하기 위한 제도의 목적이 ‘피해자 수를 줄이고 책임을 최소화’하기 위한 것이라면 배상과 보상 규모는 필연적으로 축소된다. 특히, 피해보상의 구조, 즉 증상의 인정 및 지원정책 결정과정에서 관료적 관성 및 편익주의와 가해기업의 이해관계가 크게 반영되는 것은 피해자들의 이익과 배치될 수밖에 없다.

2 유독물질의 정치(Toxic Politics) 모델¹¹²⁾

본 연구는 분석과 평가의 도구로 라이히(Reich, 1982; 1991; 1994)의 ‘유독정치모델’, 즉 “비이슈(non-issue) → 공공의 이슈(public issue) → 정치적 이슈(political issue)”의 모델을 기본틀로 활용하고자 한다. 각 단계별로 ‘문제의 정의’, ‘피해의 범위’, ‘피해보상의 방식’, ‘책임 인정의 형태’ 등 행위자들의 이해가 충돌하는 지점이 존재하며, 행위자들 간 상호작용의 결과에 따라 기업과 국가의 반응성의 정도가 결정된다고 가정한다.

[표 16-1] 유독물질의 정치 모델

단계	비이슈 (non issue)	공적 이슈 (public issue)	정치적 이슈 (political issue)
주요 특징	사적 고통	피해자들의 집합행동	사회전체의 투쟁
국면전환의 동력	언론의 보도와 사회적 지지 (Reich, 1982; Sylves, 2008; 김지수, 2017)	피해자 인식의 전환과 정치적 동맹의 확보 (Reich, 1982; 1994; Jasanoff et al., 1994)	

미국 미시간 케미컬의 PBB사건, 이탈리아 세베소 참사, 일본 기타큐슈PCB 중독, 인도 보팔 참사 등을 연구한 라이히에 따르면, 유독 물질의 확산으로 인해 건강과 경제적 피해를 입은 피해자들은 두 가지 장애물에 직면하게 된다. 첫째, 피해자들은 대개 현존하는 제

112) 라이히의 유독정치모델은 초기(1983)에 화학물질로 인한 재난에 적용되었으나, 점차 환경과 보건에 관한 전반적인 분석틀로 확대되었다(1991; 1994).

도의 주요 구성원이 아닐 개연성이 높다. 그들은 희박한 자원과 부족한 정보를 안고 투쟁해야 하지만, 조직도 갖지 못한 상태이다. 둘째, 기존의 제도적 이익은 자신들의 이익을 수호하는 데 매우 기민하고 협력적으로 움직인다. 라이히는 이러한 불리한 조건에서 재난 피해자들이 어떻게 자신들의 이익을 수호하고 보상을 획득할 수 있는지에 대해 다음과 같은 답을 제안한다.

즉, 피해자들이 자신의 고통을 개인적인 것으로 인식하는 ① 비이슈 단계(non-issue)를 결사체 조직을 통한 저항을 통해 ② 공공의 이슈(public issue)로 전환하고, 피해자 외의 집단과의 연합 형성을 통해, '자원의 재분배'를 통해 문제를 해결하도록 제도에 압력을 가하는 ③ 정치적 이슈(political issue)의 단계로 발전시키는 경로를 제시하였다. 상이한 문화적 배경, 정치적 구조, 다양한 노출경로에도 불구하고 재난 피해자들은 다음의 일반적인 과정을 따르게 된다. 먼저, 재난이 사적인 이슈 혹은 비이슈로 부상하는 초기 단계에서 피해자들은 공론화의 딜레마를 겪게 된다. 둘째, 사안이 공적 이슈로 전환되면서 피해자들은 집합행동의 딜레마에 직면한다. 마지막으로 재난이 정치적 이슈로 발전하면서 동맹의 딜레마에 빠질 수 있다.

첫 번째 국면, 즉 사적인 고통의 단계에서 피해자들은 참사를 '비이슈'(non-issue)로 수용해야 한다. 피해자들은 자신들이 겪는 개인적인 고통의 '사회적 뿌리'에 대해 거의 알지 못하고 있으며 조직화의 동력도 확보하지 못하고 있다. 갈등은 개인적 수준에서 제한되어 있으며 피해자들이 참사의 원인에 대한 사회적 설명을 요구하고 나선다 하더라도 사안을 개인의 문제로 정의하는 기업과 국가를 마주해야 한다. 이때 매우 가시성이 큰 재난일수록 사회적 설명을 요구하는 움직임에 힘을 실어줄 수 있다(이동규, 2012). 이 단계에서 피해자들은 공론화의 딜레마를 직면해야 한다. 즉 사회적 오명을 피하기 위해 문제를 사적으로 해결하고자 하는 유인과, 문제를 해결하기 위해서 공적이고 사회적인 인정을 필요로 하는 유인 사이에 갈등을 겪는 것이다. 이때 만약 특정한 유독물질을 특정하여 피해간의 인과성이 확인된다면, 그것은 큰 전환점으로 기능하여 문제를 사적인 것에서 공적인 것으로 전환시킨다. 이것은 인식의 전환을 수반하는 것이고, 이제 보다 많은 대중과 공식 제도가 개입해야 하는 것을 사회적으로 인정받는다라는 것을 의미한다.

두 번째 국면, 즉 재난이 공적인 이슈가 되는 단계에서는 피해자들의 투쟁이 본격화된다. 피해자들은 스스로를 조직화하고 대중의 관심을 얻고자 하며, 가해기업과 공공기관에 영향력을 미치고자 노력한다. 그러나 문제의 원인자인 가해기업은 회사의 이익을 보존

하기 위해 이슈를 제한하고자 하며, 공공기관 역시 ‘관리가능한’ 수준으로 위기를 설정하고자 한다. 이에 대해 피해자들은 집합행동을 조직하며 저항에 나서게 된다. 이러한 활동을 통해 피해자들은 사회적 차원의 이슈를 정치 이슈로 전환하고자 하며 이슈의 범위를 확대하는 것을 목표로 한다. 하지만 이 과정에서 피해자들은 집합행동의 딜레마에 직면하게 되는데, 라이히는 피해자들의 ‘인식전환’으로 이를 극복할 수 있다고 주장한다. 즉, 기존에 ‘정의롭고 변할 수 없는 사회적 질서가 사실은 부정의하며 충분히 변화할 수 있는 것’이라는 인식의 전환(Piven and Cloward, 1976)이 발생하는 경우 어느 정도 집합행동의 딜레마를 극복할 수 있는 것이다. 또한 이 단계에서 피해자들은 외부의 정치적 동맹을 찾아 나서거나, 혹은 정치적 기업가(political entrepreneur)가 피해자를 찾아올 수 있다.

세 번째 국면에서 사안이 정치적 이슈로 전환되고, 복구와 관련된 논쟁은 사회전체의 갈등(society's conflict)으로 전환된다. 관련 행위자들은 자신의 이익에 맞게 이슈를 수용하거나 적응하게 된다. 또한 문제에 대한 즉각적인 해결을 원하는 피해자 집단과 보다 장기적이고 일반적인 차원에서 문제를 해결하고자 하는 외부 조직 간에 긴장이 형성될 수 있다. 이러한 국면에서는 특히 ‘정치적 동맹의 딜레마’가 중요해지는데, 피해자들은 필요에 의해 외부 동맹을 맺지만 그로 인해 사안에 대한 통제력을 일부 상실하게 되기 때문이다. 경우에 따라 피해자들은 참사와 관련이 없는 다른 사회적 갈등에 연루될 수도 있다.

3 대안적 분석틀

그러나 모든 재난의 복구과정이 이러한 단계를 밟게 되는 것은 아니다. 어떤 재난은 결코 공적인 이슈로 전환되지 못할 수 있고, 피해자 집단만의 문제로 남아있을 수 있다. 끊임없이 가해 기업과 국가의 전략과 행동에 영향을 받기 때문이다. 국가와 기업은 비난을 회피하기 위해 정책의제의 제한(agenda limitation), 이슈의 재정의(redefine the issue), 일정 부분 양보 혹은 병주고 약주기(throw good money after bad), 책임전가(pass the buck), 희생양의 모색(find a scapegoat), 대중에의 영합, 공동보조(circle the wagons)¹¹³⁾, 때로는 재량권의 축소(stop me before I kill again)¹¹⁴⁾ 등의 전략을

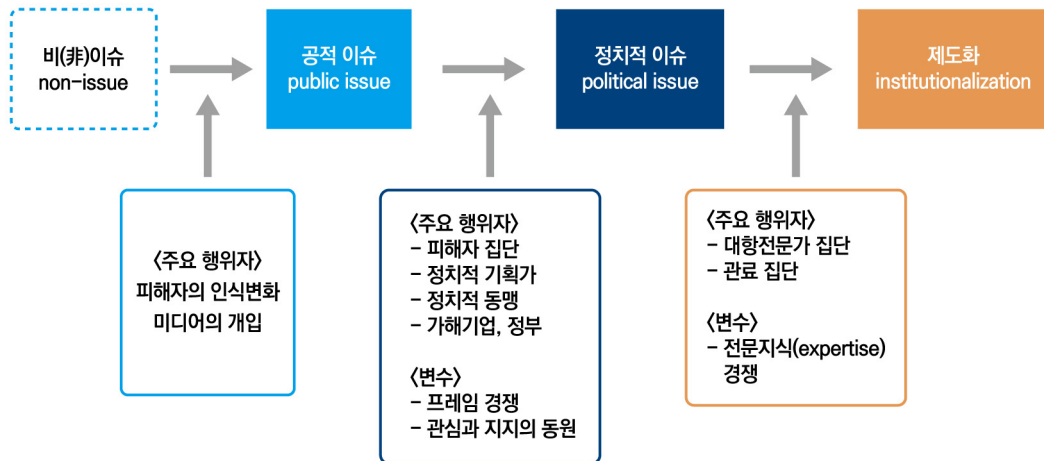
113) 정책결정자들 간 공동의 입장을 취함으로써 불가피하게 비난을 분산시키는 전략.

114) 정책 대안 간의 선택에 대한 재량권 행사의 여지 자체를 축소함으로써 비난을 회피하는 전략.

택할 수 있다(Weaver, 1986).

또 하나 지적할 것은 라이히는 재난이 ‘정치화’ 되었을 때, 상당부분 배·보상이 이루어질 것이라는 전제하에서 논지를 전개하고 있다는 점이다. 그러나 특정 사안이 정치쟁점화 된다고 하더라도, 그것이 반드시 제도변화나 정책수립으로 귀결되는 것은 아니다. 또한 입법조치가 이루어지고 배보상을 포함한 재난복구를 담당할 조직이 구성된다고 하더라도, 조직의 목적과 권한, 그리고 정치·사회적 압력과 관료들의 저항에 의해 제도가 형해화될 가능성도 존재한다.

다시 말해, 정치적 이슈로 전환된 이후 관련 정책이 제도화되고 집행되는 과정을 포괄하지 못하고 있고, 제도화 과정에 영향을 미치는 요인들에 대한 분석을 결여하고 있는 것이다. 따라서 본 연구는 아래의 대안적 분석틀(그림 16-1)과 같이 라이히의 ‘유독정치모델’을 확대하여 제도화 단계를 추가하여 제기될 수 있는 쟁점이 무엇인지 살피고, 특히 제도화의 핵심 행위자인 입법부의 역할에 대한 고찰을 실시하고자 한다. 결론에서는 이러한 분석작업에 기반하여 재난피해자들의 권리 회복을 위한 입법부의 과제를 제안할 것이다.



[그림 16-1] 재난 이슈 정치화와 제도화에 대한 분석틀

제3절

가습기살균제 참사 특별법의 제정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」 제정과 피해인정 질환 확대

2017년 1월 20일 국회 본회의에서 찬성 154명, 기권 2명으로 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」(2017년 2월 8일 제정)이 통과되었다. 앞서 특별법의 제·개정 과정을 살펴보면 보았듯이 이 법률은 제1조에서 “독성이 판명된 화학물질을 함유한 가습기살균제의 사용으로 인하여 생명 또는 건강상 피해를 입은 피해자 및 그 유족을 신속하고 공정하게 구제하는 것을 목적으로 한다”고 밝히고, 제2조에서는 ‘가습기살균제 건강피해’를 “독성 화학물질을 함유한 가습기살균제에 노출됨으로써 발생한 폐질환과 그밖에 대통령령으로 정하는 생명 또는 건강상의 피해”로 정의하고 있다. 특별법은 가습기살균제의 피해를 폐질환으로 한정하지 않고 그 외의 질환으로까지 확장가능성을 열어두고 있는 것이다. 또 제5조에서는 “생명 또는 건강상의 피해가 독성 화학물질을 함유한 가습기살균제에 의한 것으로 불만한 상당한 개연성이 있는 때에는 해당 가습기살균제로 인하여 생명 또는 건강상의 피해가 발생한 것으로 추정한다”고 명시하고 있는데, 이는 가습기살균제와 피해 간의 ‘상당한 개연성’이 있을 경우 인과관계가 있는 것으로 본다는 의미로, 피해인정의 문턱을 낮추었다는 의미로 해석된다.

이는 그 동안 주요한 쟁점으로서 다루어져왔던 질환의 종류와 인과관계에 대한 문제의식이 반영된 것이라 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 법률은 주요한 세 가지 논쟁점을 안고 있었다. 우선, 이 법률은 제4조에서 사업자가 손해배상의 책임이 있음을 명시하고 있는 반면 국가의 책무를 피해구제의 지원 대책 수립·시행으로 한정(제3조)하고 있으며 피해구제기금에서 정부기금이 빠져있다는 점이다.

둘째, 이 법안은 제조사에 대한 징벌조항을 포함하고 있지 않다는 점에서도 문제가 있다. 1천 명이 넘는 사람들을 사망에 이르게 하고, 참사 이후 조사결과를 지속적으로 부인하고 증거를 조작·은폐하기까지 했다는 점에서 재발방지 차원에서라도 징벌적 조항은 반

드시 필요한 것이다. 또 제31조에 가해기업들의 출연금(특별구제계정 금액)을 2천억 원 이내로 제한 것 역시 피해자의 범위가 얼마나 늘어날지 모르는 상황에서 논란의 여지가 있었다.

셋째, 소멸시효를 ‘손해배상책임을 지는 자를 안 날로부터 5년간’, ‘피해가 발생한 날부터 20년간’(제41조)으로 하는 특례조항도 문제의 소지가 있다. 이렇게 되면 가슴기살균제가 처음 판매되기 시작한 1994년 초기에 사망했거나 질환을 얻은 사람들은 피해구제를 받을 수 없는 경우가 발생할 수 있기 때문이다.

한편, 2017년 3월 27일 환경부는 3차 판정결과를 발표하고, 환경보건위원회를 열어 가슴기살균제 노출로 인한 태아피해 인정기준을 마련하였다. 직접적인 노출이 없었다고 할지라도 산모가 임신 중 가슴기살균제에 노출되어 피해를 입은 출생아에 대해서도 구제방안이 마련된 것이다. 하지만 산모의 피해 인정 기준이 폐질환에 묶여 있는 상태였기에 실질적으로 달라진 것은 없었다. 정부는 여전히 폐섬유화 이외 뇌질환 등 그 밖의 질환자를 피해자로 인정하지 않고 있었다. 특히 CMIT/MIT에 노출된 피해자의 경우 정부는 여전히 연구 중이라는 말만 되풀이할 뿐이었다.

정부의 피해자 조사·판정은 여전히 지지부진했다. “2017년 3월까지 정부에 피해 사실을 접수한 피해자 5531명 중 판정 받은 이는 982명(17.8%)에 불과했다. 그러나 정부의 일시적 지원 대상이 되는 1단계, 2단계 피해자는 각각 179명과 97명뿐이었고, 대부분의 3, 4단계 피해자들과 판정 불가결과를 통보받은 피해자들은 지원을 받지 못하고 있었다(임기홍, 2020: 103).” 그 와중에 그나마 다행인 것은 2017년 9월 26일 2차 피해구제위원회에서 천식을 건강피해로 인정하였다는 점이다. 폐섬유화 질환과 태아피해에 이어 3번째로 천식이 가슴기살균제 피해 질환으로 인정된 것이다.

2 대통령의 ‘도의적’ 사과와 사법부·공정위의 솜방망이 처벌

2017년 5월 대선을 앞두고 피해자들은 가슴기살균제 참사를 ‘화학물질 국가 재난’으로 규정하고 정부의 책임을 인정하라고 요구했다. 이러한 피해자들의 요구에 대부분의 대선 후보들은 제2의 가슴기살균제 참사를 막겠다고 응답했다. 그리고 2017년 8월 문재인 대통령이 피해자 대표단을 청와대로 공식초청하고 정부를 대표해 공식적으로 사과하였다.

하지만 이러한 대통령의 사과를 국가의 법적 책임을 인정하는 것으로 나아가지 못했다. 관련 부처들이 국가의 책임을 인정할 경우 손해배상청구 소송의 우려가 있다는 의견을 내놓은 것이다. 대신 정부는 특별구제계정에 일정 부분 정부예산을 출연해 피해구제 재원을 확대하는 방안을 추진하겠다는 약속을 했을 뿐이다.

2018년 1월 대법원은 업무상과실치사 등의 혐의로 기소된 옥시 신현우 전 대표에게는 항소심에서 선고한 징역 6년을, 존 리 전 대표에게는 증거불충분으로 무죄 판결을 확정했다. 그리고 2016년에 검찰이 기소하였던 세퓨 오유진은 징역 5년, 홈플러스 김원희는 징역 4년, 롯데 노병용은 금고 3년의 판결을 받았다. 이에 피해자들은 2018년 1월 19일까지 신고된 피해자만 하더라도 6천여 명이고 그 중 사망자가 1,300여 명이며, 잠재적 피해자만 30만-50만이나 되는 유례를 찾아볼 수 없는 대규모 참사임에도 기소되었던 가해기업 임직원 14명의 형량이 모두 합쳐 53년밖에 되지 않다는 점에서 솜방망이 처벌이라고 강하게 비판하였다. 또한 피해자들은 가습기살균제 제품이 최소 46개나 되는데 검찰이 기소해 재판을 받은 제품은 4개에 불과하다며, 특히 CMIT/MIT를 원료로 사용한 SK, 애경이나 이마트 등의 제품에 대해서는 수사조차 이루어지지 않고 있다고 비판하였다.

2018년 2월 공정거래위원회는 전원회의를 통해 CMIT/MIT를 원료로 한 가습기살균제 제조·판매사에 대한 조사를 시작했고, SK케미컬, 애경, 이마트에 대해 “인체의 안전과 관련된 정보를 은폐·누락하고, 안전과 품질을 확인받은 제품인 것처럼 허위로 표시·광고한 행위에 시정명령 및 과징금(총 1억 3,400만 원) 부과를 결정했다.” 또 해당 기업의 법인 및 대표이사를 각각 검찰에 고발하기로 결정했다(임기홍, 2020: 112). 피해자들은 이러한 공정위의 조치 역시 솜방망이 처벌에 불과하다고 문제를 제기하였다. 왜냐하면 2016년 7월에 작성된 공정위 사무처의 심사보고서에는 애초 애경에 대해서는 81억 원, SK케미컬에 대해서는 250억 원의 과징금을 부과해야 한다는 의견이 담겨있지만 해당 조치로 내려진 과징금은 보고서 의견 금액의 0.5%에 해당할 뿐이었기 때문이다.

3 가습기살균제피해구제법의 개정과 구제계정 판정기준에 대한 문제제기

2018년 7월 가습기살균제피해구제법 일부개정안이 통과되었다. 가장 핵심적인 내용

은 “구제계정운용위원회의 심의를 거쳐 구제급여에 상당하는 지원이 필요하다고 인정하는 사람” 즉, 이전에 “3, 4단계 단계 판정을 받아서 사실상 피해자가 아닌 것으로 간주되던 대다수의 피해자들도 ‘가습기살균제 피해자’로 보기로 한 것이다(임기홍, 2020: 114).” 또한 신설된 제9조2에서는 구제급여 및 구제계정의 지원 대상이 아니지만 노출이 확인된 신청자(노출확인자)는 노출확인자단체를 구성하여 정보를 청구할 수 있도록 하였다. 또 이 개정된 법률은 특별구제계정의 재원에 정부출연금을 추가하였고, 손해배상청구권의 소멸시효기간도 20년에서 30년으로 변경하였다.

하지만 이는 정부가 3, 4단계 판정을 받은 사람들을 ‘공식’ 피해자로 인정한 것이 아니기에 가해기업으로부터 손해배상을 받을 수 없는 문제를 고스란히 남겨두고 있었다.¹¹⁵⁾ 아울러 정부가 엄격한 판정기준을 적용하고 있어 사실상 피해자들이 특별구제계정을 받지 못하고 있는 상황이 지속되었다. 2018년 10월 이정미 의원은 “가습기살균제 피해자 특별구제계정 1,250억 원 중에서 피해자들에게 지원된 금액은 전체 계정의 8.4% 수준인 104억7,000만원에 불과했다”고 지적하고 “구제계정 판정기준을 재수립해야 한다”고 주장했다(국회사무처, 2018).

4 CMIT/MIT 제조·판매 가해기업 검차 고발과 사법처리

2018년 10월 환경부는 CMIT/MIT가 함유된 가습기살균제를 제조·판매한 SK케미컬, 애경 역시 가습기살균제 피해에 대한 책임을 져야 한다는 의견을 내놓는다. 이는 앞서 환경부가 CMIT/MIT 관련 제품들이 PHMG로 인한 피해자와 동일한 특이적 질환이 나타났고 인정한 바에 따른 판단이다. 국회에서도 여기에 힘을 실어 신창현 의원이 국정감사에서 SK케미컬과 애경에 대한 검찰수사 재개를 촉구했다. 그리고 환경부 차관은 동물실험 결과를 검찰에 알리겠노라고 답변했으며 같은 해 11월 중순 그와 같이 실행했다.

이에 피해자들은 2018년 11월 두 가해기업을 2년 만에 다시 검찰에 고발했다. 곧이어 2019년 1월 검찰은 해당 기업 본사와 관계자의 자택을 압수수색하고 관련 자료를 확보했다. 그리고 수사는 빠르게 진행되어 가해기업 임직원 총 34명을 ‘업무상과실치사상·증거인멸·은닉’ 혐의로 기소했다. 검찰은 2019년 7월 재수사를 마무리하면서 해당 기업들이 안정성 검증을 제대로 하지 않고 제품을 부실 개발하였다는 점, 원료물질의 독성정보

115) “의료 전문가들 “가습기 살균제 피해자 진짜-가짜 구분 잘못”. 『오마이뉴스』(2019년 5월 31일).

를 은폐하였다는 점, 진상규명을 방해하였다는 점을 밝혀냈다고 발표했다.¹¹⁶⁾

2021년 1월 서울중앙지방법원은 CMIT/MIT 성분 관련 첫 판결을 내렸다. 전원 무죄였다. 공소사실의 요지를 보면, CMIT/MIT 성분 관련 기업들도 유죄를 받은 PHMG/PGH 성분 관련 기업들과 잘못된 점이 크게 다르지 않다. CMIT/MIT 성분 역시 흡입독성시험은 제대로 진행되지 않았고, 제품의 안전성이 충분히 검증되지 않은 상태에서 인체에 안전하다고 광고했다. 그러나 CMIT/MIT 성분과 폐질환과의 인과관계가 충분히 입증되지 않았다는 이유로 법정에서는 무죄 판결을 내렸다.

법정에 선 전문가들은 동물실험에서의 결과가 반드시 인간에게도 나오리라는 법은 없고, CMIT/MIT 성분 제품을 사용한 피해자들이 존재하는 것 자체가 인과관계를 보여준다고 증언했다. 하지만 법원은 CMIT/MIT 성분 관련 시험을 수행한 전문가들 “어느 누구도 법정에서 자신들의 실험 결과를 가지고 ‘CMIT/MIT 성분과 이 사건 폐질환에 따른 사망 내지 상해 또는 천식과 사이에 인과관계가 있다’는 취지의 진술을 하지는 못”했다고 보았다. 1심 재판부는 다음과 같이 결론 내렸다. “현재까지 이루어진 모든 연구 결과를 종합하더라도 CMIT/MIT가 이 사건 폐질환 또는 천식을 유발했다는 사실을 입증하기에는 그 증거가 부족하다. 따라서 CMIT/MIT 성분 가슴기살균제 사용과 이 사건 폐질환 및 천식 발생 또는 악화 사이의 인과관계가 인정되지 않는 이상 ... 공소사실의 나머지 쟁점에 관하여는 더 나아가 살펴볼 필요가 없다(사회적참사특별조사위원회, 2022).”

법원의 이 판단에 대해 전문가들은 자신들의 의도와 다르게 증언이 해석되었다며 우려했고, 2021년 2월 대한예방의학회, 대한직업환경의학회, 한국역학회, 한국환경법학회, 한국환경보건학회, 환경독성보건학회까지 총 6개 학회가 공동으로 CMIT/MIT 성분 가슴기살균제 무죄 판결에 대응하는 학술 심포지엄을 개최했다. 전문가들은 인구집단에서 관찰된 소견과 동물실험이 일치하지 않을 때 인구집단의 역학적 소견이 우선 채택되었다는 점, 원인 A가 오류 없이 반드시 질병 B를 발생시킨다는 결정론적(수학적) 현상은 실제로 신체에서 일어나지 않는다는 점 등을 지적했다. 현재 CMIT/MIT 성분 가슴기살균제 제조·판매기업의 책임에 관해서는 항소심이 진행되고 있다. 2021년 10월 1차 공판이 진행되었고, 2차 공판기일은 2022년 8월 진행 예정이다(2022년 6월 현재 기준). SK케미칼과 애경산업 등 관련 기업은 대형 로펌을 통해 재판 때마다 변호사를 10명 넘게 투입하여 공방을 이어가면서 시간을 최대한 지연시키고 있다(사회적참사특별조사위원회, 2022).

116) “[속보] 검찰 ‘가슴기살균제 재수사’ 결과 발표...SK케미칼 임직원 등 34명 기소.” 『한겨레』(2019년 7월 23일).

제4절

가습기살균제 참사 특별법안 주요 쟁점

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 경험적 쟁점

특별법이 제정된 이후 가습기살균제 피해자들과 정부는 결국 세 가지 사안(피해판정기준, 입증책임, 피해지원범위)을 두고 지속적으로 대립해왔다. 가습기살균제 특별법 제·개정, 시행령 제·개정은 이러한 갈등 혹은 타협의 결과이며, 해소되지 않은 이견이 존재함으로 인해서 향후에도 사회적 갈등이 지속될 개연성이 높다.

2019년 10월 전현희 의원이 특별법 개정안을 발의했다. 이 개정안은 2019년 8월 사참위가 내놓은 ‘가습기살균제 피해지원 제도 개선 방안 7대 원칙’에 바탕을 두고 있다. 이는 사참위 출범 후 권역별 피해자 설명회, 전문가 간담회, 피해자 개별 면담, 연구 용역사업 등을 통하여 마련한 것으로서 ▲가습기살균제 관련 질환자는 차별 없이 모두 건강피해자로 인정 ▲사전 고시 여부와 상관없이 가습기살균제 관련 질환을 모두 인정 ▲법률취지에 합당한 심의기준 개선 ▲구제급여와 구제계정을 통합하여 기금을 확대하고 위로금 등 실질적 피해지원 ▲피해자가 소송 제기 시 정부의 지원 의무화 ▲판정절차 간소화 및 피해자 추천위원 참여 확대 ▲지속적인 피해지원 시스템 구축 등을 제시하였다. 그리고 2019년 8월 국회 청문회에서 사참위가 제시한 위의 내용에 대해 환경부 장관은 반영하겠다는 약속을 한 바가 있다.

하지만 법률 개정과정은 순탄하지 않았다. 2019년 12월 위의 개정안이 환경노동위원회에서 가결되었다. 그리고 2020년 1월 국회 법사위로 넘어갔다. 하지만 ‘사업자 이중배상 부담’ 등 위헌적 소지가 있다는 법무부·기획재정부 등의 검토 내용과, “개정안에 따르면 가습기살균제 사업자는 가습기살균제가 아닌 다른 원인으로 인하여 피해가 발생하였다는 사실을 증명하지 못하면 손해배상을 할 수밖에 없게”되며 “개인의 건강에 관한 정보는 해당 개인이 관리하는 영역에 주로 편재되어 있다는 점에서 가습기살균제 사업자가 이를 증명하는 것은 현실적으로 어렵고, 가습기살균제의 노출과 관련성이 적은 질환이더라도 노출 시점 이후 발생되거나 악화된 질환이면 가습기살균제로 인한 피해로 인정되어 가습기살균제 사업자에게 책임이 전가될 가능성도 있”다는 의견이 제시되면서 결국 의결

이 보류되었다(국회사무처, 2020). 이는 “증명의 정도를 극단적으로 완화해 사업자의 책임범위를 대폭 확대”했다. 일반적인 손해배상의 인과관계 추정 법리와 비교해서도 인과관계가 지나치게 쉽게 추정 된다”는 옥시 측의 의견과 거의 일치한다(동아일보 2020/01/13).

이에 1월 16일 사참위와 가슴기살균제 피해자들은 ‘가슴기살균제 피해구제를 위한 특별법 개정안 조속통과 촉구 기자회견’을 열고 법무부와 기획재정부가 사실상 기업 입장에서 의견을 내 법안 취지를 훼손했다고 주장하면서 정부와 기업은 특별법 개정예에 적극 협력하라고 촉구하였다. 또 피해자모임은 국회 앞에서 가슴기살균제 피해구제 특별법 개정을 촉구하는 1인 시위를 이어갔다. 개정안은 2019년 3월 4일 우여곡절 끝에 일부 수정으로 국회 법사위를 통과하였으며, 3월 6일 ‘가슴기살균제 피해구제를 위한 특별법 일부 개정법률안’이 본회의를 통과(재석 180, 찬성 179, 기권 1)하였다.

개정된 특별법은 피해 질환을 특정하지 않는 피해인정범위 확대, 피해자의 입증책임 완화, 구제급여와 특별구제계정의 통합을 통한 피해자 지원 강화, 장해급여를 포함한 구제급여 지원범위 확대, 가해기업에 대한 추가 분담금 부과, 손해배상청구권 소멸시효 연장 등의 내용을 담고 있다.

하지만 또다시 문제는 2020년 9월 15일 국무회의에서 의결된 특별법 개정예에 따른 시행령 일부개정안에서 발생한다. 이 법안은 피해 질환에 대한 개별 심사 중심의 판정, 특별유족조위금을 7천만 원에서 1억 원으로 상향, 장해급여는 요양생활수당과 병급 불가를 주요 골자로 하고 있다. 이에 사참위는 이 개정안예가 피해판정 완료까지 소요기간 조차 예측할 수 없어 피해자 불안을 가중시키고, 피해인정 확대기준 마련, 특별유족조위금 상향, 장해급여 병급 등 핵심요구 사항을 미반영하였다는 점에서 불완전한 시행령이라 비판하였다(사회적참사특별조사위원회, 2022).

요컨대, 피해자들의 집합행동이 특별법 제·개정을 이끌었으나, 여전히 협소한 피해판정 경향이 발견된다. 입증책임을 피해자가 지고 있으며, 피해지원정책의 수준과 범위가 협소한 것이다. 이 같은 문제를 해결하지 못한다면 피해자들의 권리 회복은 요원해 보인다.

2 이론적 쟁점: 관료주의와 행정입법

가습기살균제 참사는 단순한 기술재난이 아니며, 늘 존재했지만 알아채기 어려웠던 일련의 사회적 조건을 드러낸 사건이다. 좁게는 재난 피해자에 대한 구제와 지원정책의 결정메커니즘을 볼 수 있고, 근본적으로는 한국 민주주의의 정당성을 저해하는 어떠한 측면, 즉 시행령을 통한 모법의 왜곡현상과 관료들의 제도 전용(문상석, 2018)을 발견할 수 있다. 이는 장기적으로 “그간 지나치게 미화되어온 ‘관료제에 대한 잘못된 신화’에서 깨어나게 해주는 계기”로 작용할 수 있을 것이다(강원택, 2014).

참사 초기에 국가는 가습기살균제 원료물질과 건강피해 간 인과관계를 비교적 신속히 밝혔으나, 발표 이후 적극적으로 피해자를 찾지 않았다. 정부는 2012년 2월 보건복지부의 발표 이후 추가 연구를 오랫동안 하지 않았으며, 환경보건학회의 자발적인 연구가 수행되고 나서야 폐손상조사위원회를 조직했고, 피해자들이 법정에서 개별 인과관계를 입증하기 위해 힘겨운 싸움을 하는 동안 아무런 조력행위를 수행하지 않았다. 주무부처가 정해지는 데만 3년 가까이 시간이 소요되었고, 피해자에 대한 긴급구제조치가 2014년 3월에야 시행되었으며, 검찰조사는 2016년 들어 본격 시작되었다. 국가가 공식적으로 참사의 책임주체를 밝히려는 절차(국정조사 청문회)는 참사가 공식화된 지 5년이 지난 2016년 8월에 시작되었다. 피해자들을 지원하는 법적, 정책적 기반이 마련된 이후에도 정부의 행정편의주의, 전시행정, 능력행정, 자의적인 판단으로 인해 피해자들의 고통이 가중되었다. 특히, 구상권을 전제로 한 재정부원 원칙하에 국가재정 투입을 최소화하고자 했다.

반면, 정부는 예산삭감 및 기업 측 요구 수용에 있어 매우 적극적이였다. 먼저, 정부는 기재부를 중심으로 하여 입법부의 특별법 제정에 적극적으로 저항했다. 가늠할 수 없는 피해를 대비하기 위해 국가예산을 사용할 수 없고, 특별법의 난립으로 법적 안정성이 저해될 수 있다는 것이 이유였다. 또한 정부는 피해자들의 요구를 수용하는 데에는 반응 속도가 느렸으나, 가습기살균제 특별법과 화평법 제정 과정에서 제기되는 산업세터의 요구에는 신속하게 반응하여 그들의 주장을 수용했다. 가습기살균제 사건을 담당했던 공무원이 퇴임 후 화학산업결사체의 임원으로 고용되어 업체 측의 이익을 대변하여 환경부와 정책을 논의했던 사례, 화평법 시행령 및 시행규칙을 마련하기 위해 구성한 협의회에 가해기업 중 하나인 애경을 산업계 대표로 참석시킨 사례와 환경부 담당 과장이 가해기업에 중요한 정보를 미리 빼돌리는 사례는 모두 환경부가 자신들의 고객집단을 더 중시하고 있

음을 보여주는 예시들이다.¹¹⁷⁾

그러나 가습기살균제 참사가 드러낸 것은 이러한 측면뿐이 아니다. 본 연구에서 가장 주목하는 것은 바로 입법부와 행정부 간의 불균형, 다시 말해 선출된 권력의 입법내용과 정책의도를 선출되지 않은 관료권력이 자체적인 절차와 위원회 운영 그리고 시행령을 통해 무력화시키는 행태이다. 이것은 ‘견제와 균형의 원리’의 측면에서나, ‘관료집단에 대한 민주적 통제’의 관점에서나 매우 중요한 분석대상이자 쟁점이다.¹¹⁸⁾

예컨대, 정부는 환경보건위원회에 환경보건전문가들을 참여시켰으나 부처의 입장을 지지하는 ‘거수기’로 활용했다. 최예용에 따르면, 2014년 4월 피해 지원 범위를 논의하기 위해 열린 환경보건위원회에서는 폐손상조사위원회의 판정 중에서 1등급, 2등급만을 지원해야 한다는 안과 3등급인 ‘가능성 낮음’까지 포함해야 한다는 안 두 가지가 제시되었다. 회의가 열리기 직전 가습기살균제 피해질환이 ‘환경성 질환’으로 지정되었고, 따라서 가습기살균제 성분이 인체에 어떤 영향을 미치고, 현재 피해자들의 상태를 파악하는 것이 우선시되었어야 함에도 불구하고, 이날 회의에서 환경성 질환 문제는 제대로 검토되지 못했다. 기재부는 ‘가능성 낮음’의 3등급은 구상권을 행사했을 때 환수가 어려울 것이라는 법률적 판단을 제시했고, 피해지원범위는 1, 2등급으로 한정되었다. 애초에 환경보건위원회는 판정 사례의 피해질환이 가습기살균제 사용과 어느 정도의 관련이 있는지, 피해자들에게 적절한 요양급여의 규모는 얼마인지, 질환을 평생 안고 살아야 하는 경우 어떻게 국가가 지속적으로 지원할 수 있는지를 검토하기 위한 기구이다. 그러나 환경부는 “환경보건과 환경성 질환 문제 해결을 위한 전문기구”라는 환경보건위원회의 목적과는 상관없이 기재부와 환경부의 관료적 관성을 뒷받침하는 수단으로 활용했다. 이후에도 태아피해, 천식 등의 질환이 가습기살균제로 인한 것임이 명확해졌고, 정부가 공식적으로 이를 피해질환으로 인정키로 한다는 발표를 했음에도, 환경보건위원회는 ‘전문가들의 이견’을 구실로 피해질환 지정을 지연시켰다.

더욱 주목할 것은 모법이 제정된 이후 시행령을 제정하는 과정이다. 첫째, 환경부는 화평법 제정(2013년 4월 30일 국회 본회의 통과) 이후에도 전경련을 위시한 산업섹터의 반발이 거세지자 핵심 조항 중 하나를 무력화시키는 시행령 제정을 공언하고 나섰다. 화평법에 따르면, 모든 신규 화학물질이나 연간 1t 이상 제조·수입·사용·판매하는 기존 화학물질을 매년 당국에 보고하거나 그 전에 미리 등록해야 한다. 기업은 등록 시에 물질의 용

117) 전직 보좌관 출신을 활용하여 사회적참사특별조사위원회에 로비를 시도한 애경의 사례 역시 크게 보도된 바 있다.

118) 세월호 특별법 시행령(이호영, 2017) 제정 과정에서도 동일한 문제점이 발견되었다.

도, 특성, 유해성 등에 대한 자료를 제출해야 한다. 그러나 윤성규 환경부 장관은 동년 9월 기자 간담회를 통해 “R&D 목적의 화학물질은 등록을 면제하겠다”며 시행령을 제정할 것이라고 밝혔다. 이에 대해 은수미 의원은 “법률상 안 되는 것을 시행령으로 어떻게 하겠다고 하느냐. 그럴려면 법을 개정해야 하니 국회로 가져오라”고 비판하고 “행정부 장관들이 이래라 저래라 하는 것은 헌법기관인 국회를 무시하는 것”이라고 평가했다. 환경부의 이러한 행태는 “산업부와 기업체의 눈치를 보는 것”으로서 “주관부처로서 법시행과 제도 안착에 노력하는 것이 아니라 스스로 나서서 법의 취지와 위배되는 시행령으로 화평법의 손발을 묶겠다는 것”이라고 말했다(곽재훈, 2013/09/20). 그러나 정부와 여당은 결국 9월 24일 당정협약에서 연구개발용(R&D)화학물질의 경우 등록 의무를 면제토록 하고, 0.1톤 이하의 화학물질은 등록 절차를 대폭 간소화하는 내용을 골자로 하는 ‘화평법 시행령’ 제정에 합의했다(곽재훈, 2013/09/24).

둘째, 정부는 [표 16-2]와 같이 가습기살균제 특별법 시행령을 통해 모법의 취지를 왜곡했다. 특별법에는 ‘상당한 개연성으로 인과관계 추정’을 통해 입증 책임 완화 및 신속 구제 취지를 담았지만, 실제 시행령에서는 구제급여 지원 시 ‘상당한 인과관계 인정’ 및 폐질환에 대한 엄격한 근거를 제시토록 했고, 구제계정 지원 시에는 ‘의학적 개연성’ 등을 통한 엄격한 요건을 요구한 것이다.

‘상당한 개연성’은 환경 관련 소송에서 피해자가 인과관계를 명확히 입증해내기 쉽지 않아 도입된 개념이다. 절대적으로 확실하지 않더라도 ‘상당한 정도의 가능성이 있을 때’에는 둘 사이에 인과관계가 있다고 추정하겠다는 뜻이다. 그런데 시행령 2조 2항은 “가습기살균제 노출과 ‘상당한 인과관계’가 인정되는 피해”를 가습기살균제로 인한 피해로 규정하고 있다. ‘상당한 인과관계’란 “일정한 조건에서 ‘원인’에 의해 ‘결과’가 발생한다는 관계가 확인된 것”을 말한다. 법에서는 개연성이 있으면 피해를 인정해준다고 넓게 규정해놓고는 시행령에서는 상당한 인과관계가 확인돼야 한다고 범위를 좁혀버린 것이다.¹¹⁹⁾

119) 피해자들은 이에 대해 지속적으로 문제를 제기했고, 2019년 8월 개최된 가습기살균제 청문회에서 환경부는 전향적인 정책 전환을 약속했다.

[표 16-2] 특별법과 시행령 간 불일치

<p>〈 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 〉</p> <p>▲ (법 제5조)(인과관계의 추정) 생명 또는 건강상의 피해가 독성 화학물질을 함유한 가습기살균제에 의한 것으로 불만한 상당한 개연성이 있는 때에는 해당 가습기살균제로 인하여 생명 또는 건강상의 피해가 발생한 것으로 추정한다.</p> <p>〈 가습기살균제 피해구제를 위한 특별법 시행령 〉</p> <p>▲ (시행령 제2조)(가습기살균제 건강피해) 2. 역학조사 등 관련 연구 결과 가습기살균제 노출과 상당한 인과관계가 인정되어 환경부장관이 법7조에 따른 가습기살균제피해구제위원회의 심의를 거쳐 고시하는 생명 또는 건강상의 피해</p> <p>↳시행령 [별표1] 1. 가. 2) 소엽중심성 섬유화를 동반한 간질성 폐질환이 조직병리 검사, 영상의학검사 및 임상양상검토 등에 근거한 판독을 거쳐 어느 하나 이상 분야의 판정을 통하여 확인할 것</p> <p>▲ (시행령 제32조)(구제급여에 상당하는 지원의 인정기준 등) 1. 가습기살균제에의 노출과 인정자의 건강상의 피해 발생 간에 의학적 개연성이 인정될 것 2. 가습기살균제 노출과 건강상의 피해 발생 간에 시간적 선후관계가 확인될 것 3. 건강상 피해의 정도가 중중이거나 지속적인 것</p>
--

출처: 사회적참사특별조사위원회(2019: 4)

이러한 정부의 행태는 피해자들의 권리와 보상획득에 도움을 주기보다는 구조적이고 체계적인 제약요인으로 기능할 때가 많았다. 그러나 정부는 많은 경우 단점을 수정하기보다는 강력한 홍보 캠페인을 통해 비판을 약화시켰다. 또한 정부는 책임회피와 부인을 자주 활용했다.

제 5 절

입법부의 과제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

사회적참사특별조사위원회는 활동을 종료하면서 총 26가지 권고사항을 발표했다. 이 26가지 권고 중 국회와 관련 있는 내용을 정리하고, 나아가 과도한 행정입법에 대한 해법을 제시하는 것으로 글을 마무리하고자 한다.

당면하여 국회에서 가장 먼저 해야 할 일은 현행 「가습기살균제 피해구제를 위한 특별법」을 ‘가습기살균제 피해 구제 및 지원 특별법’ 체제로 개정하는 일이다. 현행 특별법은 ‘구제’ 목적에 한정되어 피해자들의 실질적인 피해회복을 위한 지원은 미흡할 수밖에 없다. 따라서 실질적 피해지원과 피해지원 범위를 확대하기 위해서는 근거법 개정이 필요하며, 구체적으로 ‘구제법’에서 ‘구제 및 지원법’ 체제로 개정해야 한다. 구체적으로 개정안에는 ‘피해지원 항목 확대와 전국 병·의원 이용이 가능하도록 질환 치료의 의료보험 적용 확대’, 그리고 ‘연령차별 없이 아동·청소년 피해자에게 간병비 지급’ 등의 내용이 포함되어야 한다(사회적참사특별조사위원회, 2022: 25).

특히, 피해자들의 입증 부담을 완화하기 위해서는 피해입증 책임을 기업으로 전환하는 내용이 반드시 포함되어야 한다. 현행 특별법 체제 하에서 피해자는 기업과의 소송에서 가습기살균제 제품을 사용한 사실, 질병의 발생, 악화된 사실 등에 대해 당사자가 직접 가습기살균제와 건강피해 간 관련성을 입증해야 한다. 그러나 가습기살균제와 같은 환경성 질환의 경우 과학적 한계 등으로 관련성 증명에 오랜 시일이 걸리고, 대부분 피해자가 전문가가 아닌 일반인인 점을 고려하면, 피해자가 가습기살균제와 질환 간 인과관계를 규명하는 것은 현실적으로 불가능하며, 근본적으로 피해자에게 입증책임을 지우는 것은 다수 피해자의 권리와 피해구제를 제한하게 되는 결과로 귀결된다. 따라서 국회는 개별 피해자에 비해 상대적으로 우월한 가해 기업이 피해인정 질환과 가습기살균제 간 인과관계 없음을 증명하는 ‘입증책임 전환’을 특별법 개정안에 포함시킬 필요가 있다(사회적참사특별조사위원회, 2022: 22).

장기적으로 가습기살균제 특별법에 입증 책임 전환이 포함된다면, 이는 중대재해처벌 법에도 큰 영향을 미칠 개연성이 있다. 가습기살균제 참사와 같이 생활화학제품을 사용한

피해자가 배·보상을 받기 위해 피해의 인과관계를 규명하는 것은 제품구매 사실 확인의 어려움, 의료정보 확보 곤란, 화학물질에 대한 전문적 지식 부족, 원인물질과 피해의 인과성에 관한 이해 부족, 피해질환의 만성적인 특성 등으로 인해 매우 어려운 것이 사실이다. 더구나, 가슴기살균제 피해자들이 정부가 확인한 건강피해 인정증명서¹²⁰를 얻는다 해도 개별적인 손해배상 청구권을 인정받지 못하고 있다. 어렵게 행정적 구제조치를 얻어냈지만 엄격한 인과관계 입증문제로 인해 사법적 구제를 받지 못하는 것이다.

중대재해처벌법 제정 이후 가슴기살균제 참사와 같은 ‘중대 시민재해’에 해당하는 징벌적 손해배상제도를 도입했으나, 손해배상과 관련된 인과관계 입증이 어려워 ‘중대 시민재해의 사전적 예방’이라는 법의 취지를 살리기 어렵다는 지적이 있다. 법의 실효성 향상을 위해서 가슴기살균제 참사와 같이 특정 원료 또는 제조물의 결함과 관련된 손해배상 소송 시 피해인정을 쉽게 받을 수 있는 방향, 즉 부처 간 협의를 통해 특정 원료 또는 제조물 결함으로 발생한 중대 시민재해의 손해배상과 관하여 피해자의 입증책임을 완화하기 위해 인과관계 추정조항을 신설하는 방향으로 중대재해처벌법을 개정해야 할 것이다(사회적참사특별조사위원회, 2022: 56-57).

또한 중대재해와 시민재해 피해자 모두는 공통적으로 참사/재난에 대해 ‘진실에 대한 권리’, ‘알 권리(right to know)’를 가지고 있다. 그러나 재난 참사의 발생 및 복구 전 과정에서 피해자들이 배제되고 정보가 비공개되는 경우를 빈번하게 발견할 수 있으며, 기초적인 사실관계조차 모르는 상태에서 가해자(기업 혹은 정부)가 제시하는 아주 약간의 보상안을 받아들이는 경우가 많이 발생하고 있다. 가령, 1기 세월호참사 특별조사위원회의 경우에도 국가기관이 조직적, 체계적, 대규모 방해로 일삼았고, 이는 피해자들의 ‘진실을 알 권리’를 심대하게 저해했다(이호영, 2017). 이러한 문제를 해결하기 위해 국회는 「재난 및 안전관리 기본법」을 개정하여 피해자 및 그 조력자가 ‘재난참사의 발생부터 사후수습에 이르는 전 과정에서 정확한 정보를 열람하고 적시에 획득할 수 있는 권리가 있음을 명시해야 한다. 또한 국가는 피해자의 알 권리 보장을 위해 적절하고 실효성 있는 법적·행정적 수단을 마련하고 시행하기 위해 노력할 책무가 있고, 재난참사의 발생부터 사후수습에 이르는 전 과정에서 피해자가 참여해 의견을 제출할 수 있는 구체적이고 실효성 있는 방안을 마련할 책무가 있음을 규정해야 한다(사회적참사특별조사위원회, 2022: 98-99).

120) 건강피해 인정증명서는 「가슴기살균제피해구제법」 제10조 2항에 따라 환경부가 가슴기살균제 피해자들에게 발부하는 증명서로 가슴기살균제 건강피해 내용, 피해등급이 표기되어 있다.

마지막으로, 4절에서 기술했듯이 과도한 행정입법은 모법의 취지를 왜곡하고 실질적으로 무력화할 수 있다. 가령, 세월호특별법 시행령, 가습기살균제참사특별법 시행령, 중대재해처벌법 시행령 제정 과정 모두에서 정부와 기업의 적극적인 개입이 있었다.¹²¹⁾ 이러한 행정입법은 입법부가 제정한 법률이 부여한 수권범위 내에서 이루어져야 하며, 그 범위를 넘어서는 법률 행위가 행정부에 의해 시도되는 경우 이는 입법부에 대한 행정부의 침해 및 삼권분립 원칙 위배 문제를 야기한다. 이 때문에 행정입법에 대한 국회의 실효성 있는 통제가 요구되는 것이다(정진영, 2020: 111).

따라서 일차적으로 사회적 참사 피해자의 권리 회복 측면뿐 아니라 근본적으로 행정부에 대한 민주적 통제를 위해서 국회는 행정입법에 대한 사전적 통제 방안을 적극 고려해야 한다. 먼저, 행정입법 심사 특별위원회를 설치하여 신속하고 효율적으로 시행령에 대한 검토와 심사를 수행하여 행정입법이 시행되기 전에 행정부에 대한 견제를 수행할 수 있을 것이다. 둘째, 법제사법위원회 소관업무로 행정입법에 대한 검토와 평가 업무를 추가함으로써 법제처에 대한 견제 및 감독 기능을 강화하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 셋째, 개별 법률안의 입법 단계에서부터 행정입법의 범위와 효력에 관한 규정을 상세하고 구체적으로 준비해야 한다(정진영, 2020: 111-112).

과거의 재난 참사는 비일상적인 사건, 예측하기 어려운 사건, 피할 수 없는 사건으로 여겨졌다. 그러나 오늘날 재난 참사는 일상과 노동 현장을 가리지 않고 발생하고 있고, 예상 가능하며, 사전에 피할 수 있는 특성을 가지고 있다. 최근의 10.29 참사 역시 “막을 수 있고, 예상 가능하며, 피할 수 있던”(preventable, predictable and avoidable)참사였다(The Guardian, 1 Nov 2022). 통치 엘리트와 기업섹터는 ‘전례 없는 재난’이나 ‘불가항력적인 사건’이라는 언사로 책임을 회피하고 희석하려 하지만, 기존 사회제도의 결함이 재난 참사의 원인이라는 사실이 널리 알려지면서 시민들은 국가와 기업을 책임 주체로 명확하게 인식하게 되었다. 국가는 더 이상 책임을 부인하고 회피하며 기업에 면죄부를 주는 행위를 중단해야 하며, 입법부는 시민안전, 노동안전을 시대적 과제로 인식하여 적극 나서야 할 것이다.

121) 중대재해처벌법의 경우에도 경총은 ‘중대재해처벌법 시행령 개정에 대한 경영계 건의서’(2022년 5월)를 제출했다. 건의안의 핵심은 ‘경영책임자 면책’, ‘원청 책임 면제’, ‘적용범위 축소’ 등으로 입법취지를 무력화하는 것이었고, 나아가 법 자체의 개정도 요구한 바 있다.

제17장

노동건강의 의회 정치: 로벤스 보고서를 중심으로

박상훈

- 제1절 안전보건과 정치의 역할
- 제2절 로벤스 보고서의 등장
- 제3절 로벤스 보고서의 정치 과정
- 제4절 공동통치의 문제로서의 노동안전
- 제5절 정치가 일하는 방식에 관하여

이 장은 의회 정치의 맥락을 고려하는 가운데 노동건강 문제를 정치적으로 풀 수 있는 방법에 대해 고민한다. 이러한 문제의식에서 살펴볼 의미가 있는 사례가 로벤스 위원회의 활동이다.

제 1절 안전보건과 정치의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

좋은 정치가 좋은 법을 만들고 집행하고 적용하는 역할을 잘하느냐 못하느냐에 따라 인간 삶의 평화와 안전, 보건, 평등, 자유의 성취가 달라진다는 사실은 실증을 요하지 않는 자명한 원리가 아닐 수 없다. 그런 정치의 역할이 가장 크게 필요한 체제는 민주정이다. 군주정이나 귀족정도 정치의 기능 없이 작동하지 않지만, 그때의 정치가 포괄하는 참여의 범위는 지극히 작다. 무엇이 좋은 정치인지는 극소수 사람들이 가진 의식의 흐름에 따라 결정되기 때문이다.

민주정은 다르다. 정치란 무엇이고 또 무엇이어야 하는지를 둘러싼 갈등은 항상 열려 있고, 여기에 참여하는 시민의 규모는 다른 체제에 비할 수 없이 크다. 언론, 출판, 집회, 결사의 자유와 같은 권리가 민주정이 아닌 체제에서 발현될 수는 없다. 복수의 정당이 공익이 무엇인지를 두고 경합하고, 이 일을 주기적으로 반복하면서, 어떤 정치 세력에게 일을 맡길지를 다수 시민이 결정하는 체제는 민주정이 유일하다. 인류 역사의 대부분은 민주정이 아니라 소수가 지배하는 과두정이었다(달, 1999). 하지만 이들 체제의 역동성이나 다양성은 민주정과 비교할 수 없이 제한적이었다.

민주정의 모습은 나라마다 다르고 같은 나라에서도 시기마다 매우 다르게 나타난다. 민주정에서는 모두가 정치에 영향을 미치는 존재들이지만, 바로 그 때문에 민주주의에서 정치의 역할을 잘하는 것은 굉장한 도전이 아닐 수 없다. 민주주의는 번잡하고 소란스러우며 자주 실패하고 자주 실망시키는 것을 동반하면서 사회를 한 발짝 앞으로 이끄는 일을 하는, 인간의 모습과 가장 많이 닮은 정치체제다.

그런 민주주의에서라면 좋은 정치가 안전하고 건강한 일터를 만든다. 일터에서 일어나는 거의 모든 것은 정치의 방법으로 결정된 수많은 법과 규정, 조치들에 영향을 받는다.

일터만이 아니라 일상에서 걷고 먹고 자고 차를 타고 교육을 받고 나이드는 시민들의 삶을 보살피는 등의 모든 것이 다 긴 정치의 과정을 거쳐 도달한 공적 결정으로 규제되고 제도화된다.

민주주의에서 정치는 적법하기에 구속력을 발휘하는 인위적 결정들을 만들어내지만, 그 과정에서 작용하는 변수는 복잡하고 또 그만큼 다루기 힘들다. 모두를 만족시키는 공적 결정은 거의 없다. 누군가는 좀 더 비용을 감수해야 하고 누군가는 그로 인해 혜택을 얻는다. 한마디로 말해 공공정책이라고 불리는 정치적 사업은 매우 강력한 분배 효과를 동반한다. 이를 둘러싼 갈등은 민주주의의 상수다(샤츠슈나이더, 2008). 갈등 속에서 일해야 하는 정치에서 처방이나 대안이 하나일 수도 없다. 따라서 좀 더 안전한 일터를 만드는 문제는 일반 원리만으로 따져질 수도 없고, 각 사회나 산업이 처한 조건에 따라 동일 처방이 낳는 효과도 다를 수밖에 없기에, 몹시 상황 구속적일 수밖에 없다.

안타깝게도 인간과 사회의 문제를 두고는 기계적이고 공학적 문제들처럼 실험의 방법을 적용하기 어렵다. 그 때문에 다른 나라들과의 비교나 앞선 나라들의 경험을 통해 지혜를 얻는 것이다. 그렇게 하고도 최종적인 결정은 수많은 불확실성을 감수하고 이루어진다. 정치는 확률조차도 잘 허용하지 않으며 그래서 개연성과 의지 사이에서 누군가 책임 있는 역할을 하는 것을 불가피하게 만든다.

올해 시행된 중대재해처벌법이 안전한 일터를 만들게 될까를 생각해보면 이러한 문제의 성격을 이해할 수 있다. 불확실하고 알 수 없으나 의지를 세워 결정해야 한다. 그것을 감수하고 또 보완하고 개선하는 노력을 멈추지 않는 것, 인간의 정치는 그 어딘가에 있다. 행정 관료제는 규정과 절차를 바꿔 일하는 것이 효과적이다. 사법의 기능은 법률의 체계와 근거를 잘 세우는 것만으로도 좋아질 수 있는 게 많다. 하지만 입법, 예산, 재정, 갈등 조정 등을 다루는 의회정치는 그러기 어렵다. 이곳은 행정 관료제처럼 위계 구조로 작동하지 않는다. 법원처럼 수직적 체계로 작동하지도 않는다. 의회는 동등성의 원리로 작동한다. 초선의원의 의결권도 10선 의원의 의결권도 동등하다. 행정부나 대통령실에는 수석 장관(총리나 부총리)이나 수석 비서관·보좌관이 있으나 의회에는 수석 입법자가 없다(박상훈 외, 2021).

의회의 모든 것은 교섭단체라고 불리는 싸우고 경쟁하는 복수의 정당들이 움직이고 결정한다. 정당들 사이에서 발의, 심의, 교섭, 조정, 합의를 거쳐야 공적 결정에 도달하는 곳이 의회다. 이 점에서 의회정치는 간헐적으로 협정을 맺어 평화를 관리하는 국가 간 관계

와 유사한 면이 있다. 따라서 좀 더 효과적인 안전보건 관련 결정이 정치의 세계에서 도달하는 데에는 일률화가 가능한 원리나 처방이 좀처럼 없다. 공학적 문제로 단순화할 수 없고 실험의 방법으로 결론을 낼 수도 없다. 다만 앞선 선례를 참조하고 유사 사례를 비교하는 방법으로 유익한 교훈을 얻을 수는 있다. 이런 문제의식으로 지금으로부터 50년 전에 '로벤스 보고서'가 영국 의회에 제출되었을 때 있었던 일들을 한번 돌아보면서 안전보건 의제가 어떻게 정치화되는지를 생각해보고자 한다.

제2절

로벤스 보고서의 등장

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1970년 5월 29일에 영국에서 ‘일터에서의 안전과 보건’ 문제를 다룰 위원회(Committee on Safety and Health at Work)가 출범했다. 그 뒤 2년의 활동을 바탕으로 이 위원회는 1972년 6월 9일에 보고서를 제출했다. 보고서는 언론의 관심과 주목을 집중시켰다. 보고서의 제목은 “일터에서의 안전과 보건”(Safety and health at work: Report of the Committee 1970-72)이었지만, 처음부터 위원장 이름을 딴 ‘로벤스 보고서’로 불렸다. 한 언론은 1면 기사로 이렇게 보도했다.

“로벤스 보고서(Robens Report)가 나왔다. 보고서에서 로벤스 경과 그의 동료 위원들은 기대했던 대로, 기존 노동안전 시스템을 날려버리고(blasting) 완전히 새로운 뉴딜을 성취해 냈다.”¹²²⁾

영국의 노사관계를 이끌었던 영국경총(CBI)과 영국노총(TUC) 모두 로벤스 보고서를 환영한 점도 특별했다. 경총은 법규와 지시, 처벌 중심의 기존 안전규제 시스템에 비해 발전된 내용이라고 평가했다. 영국노총 위원장 빅터 페더는 “역사는 이 보고서의 발간을 기억해야 할 것”이라고 말했다(Sirrs, 2016a).¹²³⁾ 야당이었던 노동당도 환영했다.¹²⁴⁾

영국의 안전보건체제는 이 보고서의 제안에 기초해 새롭게 재편되었다. 2년 뒤인 1974년에 ‘일터에서의 안전보건 등에 관한 법률’(HSWA)이 통과되었다. 기존의 파편적이고 지나치게 지시적인(fragmented and overly prescriptive) 법률들은 이 유연하고도 포괄적인 법률로 통합되었다.¹²⁵⁾ 언론은 이 법률을 “노동안전의 새 시대를 연” 전환점

122) Belinda Liversedge, “How Robens super-charged the safety system” British Safety Council, *Safety-Management-Magazine*, 2022/05에서 재인용 (<https://www.britsafe.org/publications/safety-management-magazine/safety-management-magazine/2022/how-robens-super-charged-the-safety-system/>)

123) Christopher Sirrs, “Accidents and Apathy: The Construction of the ‘Robens Philosophy’ of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961-1974”, *Social History of Medicine*, Volume 29, Issue 1, 1 February 2016. (이은주 의원실 의회정보 회답 자료, “재해와 무관심: 영국 산업안전보건 규제의 바탕이 되는 ‘로벤스 철학’의 성립”. 2021/10/15, 26쪽. 이하 각주의 쪽 표시는 이 번역본에 따른다.)

124) 로벤스 보고서에 대한 영국의회 회의의 반응에 대해서는 김성희(2022) 참조.

125) 한 언론은 “노동 안전: 새 시대가 시작된다(Work Safety: A New Era Begins)”는 머리기사로 이 법안을 자세히 소개했다. Iris Cepero, “The Act that changed our working lives: A special edition to mark the 40th anniversary of the

으로 평가했다. 다시 그 이듬해에는 법률의 집행을 주관하는 독립적인 행정기구로 ‘안전보건청’(HSE)과 노사정 대표가 모이는 안전보건위원회(HSC)가 설립되었다. 이렇게 만들어진 영국의 안전보건 체제는 지금도 유지되고 있다. 이후 독일과 스웨덴을 포함한 유럽 국가들은 물론, 싱가포르나 호주 등에서도 로벤스 보고서의 제안에 따라 노동안전 체제를 발전시켜갔다. 로벤스 보고서는 영국만이 아니라 현대 산업국가 일반의 노동안전 체제를 이끄는 하나의 모델 역할을 했다. 2014년 한 인터뷰에서 싱가포르 인적자원부 수석자문관은 이를 “일터 안전 분야의 대헌장, 즉 마그나카르타(The Magna Carta of health and safety at work)”로 정의했다.¹²⁶⁾

로벤스 보고서의 첫 인쇄본은 영국 의회 하원 보고서 목록에서 지금도 그대로 볼 수 있다.¹²⁷⁾ 표지에 당연히 들어있기 마련인 보고서 제목과 위원회 위원장 이름 아래에는 다음과 같은 내용이 달려있다.

“국왕 폐하의 명령에 따라 고용부 장관이 의회에 제출함, 1972년 7월(Presented to the Parliament by the Secretary of State for Employment by Command of Her Majesty July 1972).”

로벤스 위원회가 보고서를 제출한 날짜는 6월 9일이니, 이를 접수한 고용부가 회람, 검토를 거쳐 인쇄를 마치자마자 의회에 제출했음을 알 수 있다. 중요한 것은 의회에 보고서를 제출하는 행위를 ‘명령’으로 표현했다는 점이다. 국왕 폐하가 진짜로 명령했다는 뜻이 아니다. 의회에 제출해야 한다는 것이 명령에 준하는 내각의 의무라는 사실이 중요하다. 이는 영국의 의회 민주주의를 지탱하는 기본 원리다.

로벤스 위원회가 고용부 장관에게 제출한 보고서 초본은 이를 어떻게 ‘보고’했는지 살펴보자. 고용부 장관에게 제출된 보고서는 이렇게 시작한다.

Health and Safety at Work Act 1974.”, British Safety Council, Safety-Management-Magazine, 2014/07에서 재 인용(https://www.historyofosh.org.uk/resources/Safety_Management_July_HSWA_40.pdf).

126) 이를 포함해 로벤스 보고서와 ‘일터에서의 안전보건 등에 관한 법률’(HSWA)이 영국의 노동안전에 기여한 성과와 다른 나라 노동안전 체제 발전에 미친 영향에 대해서는 Iris Cepero의 앞의 글 참조할 것.

127) *House of Commons Parliamentary Papers Online*. (<http://www.mineaccidents.com.au/up-loads/robens-report-original.pdf>) 로벤스 보고서의 한글 번역본은 ‘이은주의원실 2022년 정책보고서’로 출간되었다. 류현철 외 옮김, 『산업안전보건 관련법제 및 행정조직 선진화를 위한 로벤스 보고서: 번역 및 해제』. 따라서 로벤스 보고서에 대한 본문에서의 논의는 모두 이 번역본에 따른다.

“합당한 권한을 가진 존경하는 모리스 맥밀런 하원의원이자 고용부 장관께(To the Right Honourable Maurice Macmillan, M.P., Secretary of State for Employment)

장관님,

우리는 1970년 5월 29일, 당시 합당한 권한을 가진 존경하는 바바라 케슬 하원의원이자 고용생산성장관(*Barbara Castle, M.P., then Secretary of State for Employment and Productivity*)으로부터 위원 임명을 받았습니다. 우리에게 위임된 조사 항목은 다음과 같습니다.

개개인의 안전과 보건을 위해 만들어졌던 조항을 ... 검토할 것(*to review*),

변경이 필요한지 여부를 1) 주요 법률의 범위 또는 그 성격, 2) 이 문제와 관련된 자발적 행위의 성격과 범위를 기준으로 고찰할 것(*to consider*), ...

어떤 진전된 조치가 요구되는지를 고려해 권고사항을 제출할 것
(*to make recommendations*).

이제 그 보고서를 제출하게 되어 영광입니다.

로벤스(*ROBENS, 의장*)

G. H. 비비(*G. H. BEEBY*)

머빈 파이크(*MERVYN PIKE*)

시드니 로빈슨(*SYDNEY A. ROBINSON*)

앤 쇼(*ANNE SHAW*)

브라이언 윈데이어(*BRIAN WLNDEYER*)

존 우드(*JOHN C. WOOD, 부의장*)

매튜 웨이크(*M. WAKE, 행정 서기관*)

1972년 6월 9일”

이 역시 “명령이 살아있는” 보고서임을 보여주는 대목이다. 위원회에 대한 명령의 위임은 내각의 책임 있는 장관으로부터 발원하고, 그 결과 역시 책임 있는 내각의 장관에 제출되어야 하며, 최종적으로는 의회에 보고되어야 한다. 이런 권위가 뒷받침되지 않았더라면 로벤스 위원회가 성과를 낼 수 없었을 것이다. 그 이전에 로벤스 보고서의 부록 2에서 볼 수 있듯이 20개 이상의 정부 부처와 100개 이상의 관련 기관, 38의 개인으로부터 총 183개의 보고서를 제출받고, 부록 3에서 볼 수 있듯이 각종 기업의 공장과 연구소를 자유롭게 방문 조사하고, 캐나다·독일·스웨덴·미국을 방문해 노동안전 실태를 살펴보고 관련 기관과 면담을 하고, 부록 4에 나와 있듯 대학 및 기업 연구소에 관련 연구들에 대한 검토를 맡기고, 관련 법률의 역사(부록 5)와 관련 행정체계(부록 6)를 검토하고, 관련 판례(부록 7)를 검토하며 부록 9에 있듯 사고와 사고예방 관련 비용과 경제성을 추산하는 일을 해낼 수 없었을 것이다. 과업 수행에 필요한 일을 하게 하고 그럴 권한을 갖게 하는 방식으로 위원회가 활동했다는 뜻이다.

분명 위원회는 자율적으로 조사하고 변화를 위한 조치를 제안했다. 하지만 사전에(ex ante) 위원회를 구성하고 권한을 위임하며, 사후에(ex poste) 입법과 정책으로 집행해 내는 일은 정치가 한다는 점을 생각해야 한다. 정치가 구속력 있는 명령을 통해 일하기 때문에 위원회 역할이 빛날 수 있었다는 말이다.

르네상스 시기 이탈리아 공화주의를 대표하는 마키아벨리는 자유로운 시민의 통치체제를 가리켜 “지배는 없되 명령은 살아있는 체제”로 정의한 바 있다. 명령도 지배도 없는 무정부 상황이나 명령은 없고 지배만 있는 전제정과는 달리, 자유로운 공화정은 선출된 시민대표들의 명령이 살아있어야 한다는 것이다. 그래야 비선출직 세습 엘리트의 “지배하고자 하는 본성”을 통제할 수 있다. 오늘날에도 진보와 보수를 구분하는 가장 중요한 기준은 정부라는 공적 명령의 체계를 중시하는지 아니면 ‘작은 정부’나 ‘최소 정부’를 앞세워 시장이나 민간의 역할을 강조하는지에 있다.

공화주의만이 아니라 민주주의도 마찬가지다. 2,500여 년 전 아테네 민주주의에 대한 최고의 찬사로 알려진 페리클레스의 장례연설이 말하듯, 민주주의란 “우리가 만든 법을 우리가 준수하는 체제”이자 “우리 스스로 권위를 부여한 사람에게 복종하는 체제”다. “약자를 보호하는 법을 준수”하는 것은 물론 법률이 아니더라도 “어기면 부끄럽게 여기는 불문율”이다. 이것을 존중하는 것이 민주주의다. 선출직 시민대표의 적법한 명령은 집행되어야 하고 구속력을 가져야 한다. 이를 통해 행정 권력이나 경제 권력과 같이 비선출직 강

자집단들의 오만을 제어할 수 있어야 한다. 그래야 사회경제적 불평등이나 부정을 정치의 방법으로 개선할 수 있다.

로벤스 위원회는 선출된 시민대표인 하원의원이자 내각의 장관으로부터 공적 명령으로 조사 및 권고 권한을 위임받았다. 그 권한을 잘 사용해 보고서를 완성했고, 나아가 변화의 정치를 실현할 수 있었다. 보고서의 마지막 장(19장)은 내각의 명령에 따라 보고서의 권고사항을 현실화하기 위한 “실천 계획(Programme of Action)”을 담고 있다. 여기서 포괄적 입법과 독립된 행정조직의 재편이 즉각 이루어져야 한다는 것을 매우 분명하게 제안했고, 실제로 그 제안대로 영국의 의회와 내각은 관련 기본법과 독립적인 권한을 갖는 전담 행정기구를 만드는 ‘권위 있는 결정’을 했다.

법이란 주권자의 의지 혹은 그 의지가 표명된 명령을 뜻한다. 군주정에서는 왕의 의지나 명령이 법이고, 귀족정에서는 소수 통치계급의 의지와 명령이 중요하다. 민주정이나 공화정에서 주권자는 자유 시민이다. 이들의 의지를 적법하게 위임받은 정치가들이 공적 명령을 통해 법을 만든다. 정치는 대학원생 세미나 하듯 운영될 수 없다는 말은 과거나 오늘날에도 유효하다. 정치가 말만 무성할 뿐 권위 있는 결정을 주도하지 못하면 세상의 부정은 개선될 수 없다. 그런 점에서 로벤스 위원회는 정치에 기대하는 일을 할 수 있게 했다는 점에서 특별했다. 실제로 그 보고서는 현실의 노동안전보건 체제를 바꿔내는 효력을 발휘한 진짜 보고서가 되었다.

정부 행위에 수반되는 위원회 기구는 우리도 많다. 그렇게 해서 만들어진 보고서도 수도 없이 많다. 중앙정부의 부처들이 관장하는 정책마다 위원회가 있다. 그 기구의 수와 위원 수는 셀 수 없을 정도로 많다. 지자체에서 관장하는 위원회 역시 셀 수 없을 정도로 많다. 기관장의 자문을 위해 만들어지는 임시 위원회들도 이곳저곳 거의 모든 곳에서 넘쳐난다. 특별한 사고가 발생했을 때마다 만들어지는 특별한 위원회의 사례도 적지가 않다. 민간참여, 공론화, 사회적 대화, 숙의민주주의, 비상한 대책 마련 등을 내세우며 위원회들이 만들어졌지만 대개 그렇게 만들어진 위원회는 당장의 비판 여론과 야당의 정치적 압박에서 벗어나기 위한 것일 때가 많았다.

모든 위원회는 회의 결과를 포함해 보고서를 제출한다. 이러저러한 의견과 권고안을 제시하기도 한다. 하지만 어떤 위원회가 왜 있었고 활동의 결과를 담은 보고서가 어떤 실질적 효과를 발휘했는지는 알 수 없다. 특히 입법이나 행정 개편을 가져온 예는 찾기 힘들다. 우리의 위원회는 공적 명령을 뒷받침하고 공적 책임을 다하기 위한 것이 아니라 반대

로 책임을 회피하고 행정 관료제의 의제 주도성을 정당화하고 기관장의 네트워크를 관리하는 사실상의 사설 기관처럼 운영되는 것이 아닌지 생각해볼 때다. 정치를 일하게 하지 못하는 위원회나 보고서, 반대로 위원회나 보고서가 구속력 있는 공적 명령의 토대로 작용하게 하지 못하는 정치는 민주주의를 무기력하게 만든다.

공적 예산을 사용하는 공적 위원회가 낭비되지 않아야 함을, 공적 권한과 공적 책임을 가져야 하고 공적 명령으로 사회를 바꾸고 개선하는 역할을 해야 함을, 로벤스 위원회가 우리에게 상기시켜준다.

제3절

로벤스 보고서의 정치 과정

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

왜 로벤스인가? 로벤스가 누구이기에 공적 명령을 수행할 위원장 역할을 그에게 맡겼을까? 위원들은 어떤 사람들이고, 왜 6명이라는 매우 작은 수로 구성된 것일까?

로벤스는 1910년 12월 8일 맨체스터 지역의 유서 깊은 도시, 프리드리히 엥겔스의 부모가 운영했던 면직공장이 있었고 로이드 조지 자유당 수상의 고향이기도 한 그 도시에서, 면화 판매를 하는 부모 밑에서 태어났다. 15세부터 노동일을 시작하느라 학교 교육을 제대로 받지 못했지만, 로벤스는 협동조합의 사무원에서 시작해 노동조합의 간부 경력을 가진 사회주의자로 성장했다. 5년간 맨체스터 시의회 의원을 지냈고, 이후 15년 동안은 영국 의회의 노동당 소속 하원의원으로서 본격적인 정치를 했다. 짧은 기간 노동부 장관을 역임했음은 물론 노동당 내 그림자 내각에서 지도적 위치를 이끈 정당 지도자의 한 사람이었다. 노동당의 차기 수상 후보로 거론될 정도로 거물이기도 했다.¹²⁸⁾ 하지만 정치가로서의 경력은 거기까지였다. 1959년 총선에서 노동당이 패한 이듬해 1960년부터는 10년에 걸쳐 영국을 대표하는 국영 석탄공사(NCB)의 이사장직을 지냈고, 이후에도 정치가보다는 기업가에 가까운 여생을 보냈다.

1970년 로벤스 위원회를 맡을 때를 기준으로 보면 그의 경력은 대강 이상과 같다. 그런 그에게 로벤스 위원회의 위원장직을 맡긴 것은 노동당 정부였다. 앞서 보고서 첫 페이지에서 거명된 바바라 케슬 하원의원이자 고용생산성장관이 그 주인공이었다. 로벤스와 1910년 같은 해 태어났고 1999년 같은 해 사망한 그녀 역시 노동당 여성의원 가운데는 가장 오래(1945년부터 1979년까지) 하원의원을 지낸 거물 정치인이었다. 이미 장관은 기존의 법체계를 개선해 적용 범위가 훨씬 광범한 법률을 구상했고, 1967년 말부터 법안을 제출하기 시작했다. 하지만 의회 내에서는 물론 노사 당사자 사이에서도 합의를 이끌어내는 데 실패했다. 1969년에는 기존에 추진했던 포괄 입법을 포기하고 제한된 이슈만을 다룬 <피고용자 안전보건 법안>을 제출해 통과를 기대했지만, 의회 내 교착상태를 뚫을 수 없었다. 로벤스 위원회는 이런 상황의 산물이었다.

128) Geoffrey Goodman, "Obituary: Lord Robens of Woldingham", *Guardian*, 1999/06/29.

1970년 5월 29일 위원회가 공식 출범하기 전인 1969년 말 바바라 케슬 장관은 로벤스에게 위원장직을 제안했다. 이때 그녀가 가졌던 구상은 영국노총 위원장에게 보낸 다음의 서신 내용에 잘 나타나 있었다(Sirrs, 2016a: 20).

“이 문제를 만족스럽게 처리하는 방법은 오직 고위급 외부 조사(high-level outside enquiry)를 통하는 것뿐이라는 것이 제가 내린 결론입니다. 의장과 서너 명 정도 위원으로 구성된 작은 기구여야 하고, 기존 법규를 상세히 다루기보다는 현재 시스템이 현장에서 어떻게 작동하는지를 전 반적으로 살펴보게 하는 방식을 염두에 두고 있습니다.”

의회정치의 교착을 풀 수 있도록 여야와 노사관계에서 권위 있는 인물들을 불러와야겠다는 것, 그래서 노사 양측과 여야 모두를 만족시킬 신속한 결과와 확고한 결론을 도출해야겠다는 것, 법률 그 자체도 중요하지만 그것이 일터의 현장에서 작동 가능해야겠다는 것, 이를 위해 소수의 인원으로 구성된 강력한 위원회가 필요하다는 것, 당시 바바라 케슬 장관의 구상은 거기에 핵심이 있었고, 그 일을 맡을 책임자로 장관은 로벤스를 선택했다.¹²⁹⁾

로벤스 위원회 구성도 이런 문제의식의 산물이었다. 반년 가까운 시간 동안 바바라 케슬과 로벤스는 위원회 출범 준비를 했다. 여와 야, 노와 사의 합의가 필요했기에 보수당 의원인 머빈 파이크가 들어왔고, 기업측을 대표하는 조지 비비와 노동측을 대표하는 시드니 로빈슨이 들어왔다. 여기에 법학교수 존 우드와 경영 컨설턴트 앤 쇼, 방사선전문의 브라이언 윈테이어가 합류했다. 형식적으로 노사는 물론 여야 그리고 관련 분야 전문가가 참여했지만 실제로 이 위원회의 구심은 로벤스 위원장이었다. 이러한 특징은 로벤스 위원회가 출범한 뒤 한 달 뒤에 치러진 총선에서 노동당이 참패하고 보수당 정부가 들어선 직후 훨씬 더 잘 드러났다.

1970년 5월 위원회가 출범하고 한 달도 안 되어 치러진 총선에서 승자는 보수당이였다. 여야가 바뀌고 관련 부처 또한 고용생산부에서 고용부로 바뀌고 장관도 당연히 바뀌었다. 하지만 로벤스 위원회는 보수당 정부 하에서 본격적인 활동을 시작했고 2년 뒤엔 보고서를 완성했다. 출범은 노동당 정부에서 했지만 위원회는 보수당 정부에서 활동하고 보고서 또한 보수당 내각에 제출되었다는 뜻이다. 보수당은 노동당의 국유화 정책에 대한 반대를 내세워 집권했고, 당연히 반대의 대상 가운데 하나는 대표적인 국유화 기업인 석

129) Richard Booth는 50주년을 기념하는 자신의 글에서 바바라 케슬이 로벤스를 위원장으로 선택한 것을 “형제애의 회복(brotherly rehabilitation)”으로 표현하면서, 그 배경과 케슬 장관의 고민을 자세히 설명하고 있다. “Robens - the ‘Robens Report’”, *IOSH Magazint*, 2022/05/12.

탄공사와 그 이사장인 로벤스일 수밖에 없었다. 하지만 로벤스 위원회의 활동은 오히려 보수당 정부하에서 훨씬 활발하고 또 효과적이었다.

보수당의 고용부는 위원회를 적극적으로 뒷받침했다. 효율적인 조사와 보고서 작성을 위해 매튜 웨이크 서기관과 함께 소수 정예의 행정관료들이 조력을 했다.¹³⁰⁾ 크리스토퍼 서스에 따르면, 고용부 역시 위원회 업무 진행에 필요한 기본 문서를 준비해주었다. 파견 공무원으로 구성된 이들은 사실상 문외한인 위원들과 현장의 실무자들 사이를 이어주는 중요한 연결고리 역할을 했다. 그래서 크리스토퍼 서스는 연구자들이 보수당 정부의 고용부 관료들의 역할을 중시하지 않는 것은 균형 잡힌 시각이 아니라 비판한다(Sirrs, 2016: 22).

보수당 정부가 로벤스 위원회를 지속시키고 지원했으며 보고서를 채택해 의회에 보낼 수 있었던 데에는 여러 원인이 있었지만 가장 중요한 것은, 노사가 다른 누구도 아닌 로벤스를 지지하고 옹호했기 때문이었다. 로벤스가 노사 양측으로부터 지지를 받을 수 있었던 데는 석탄공사 이사장을 지낸 10년의 경험이 크게 작용했다. 그는 노동조합 출신이고 사회주의자였으며 노동당 장관을 지낸 사람이었지만, 영국의 산업발전을 지지했다. 단 과거와는 달리 노동안전에 대한 책임 또한 새로운 산업발전과 기업경영에 필수 요소가 되었다는 것을 말하고 설득하려 노력했다. 석탄이 미래 영국 경제를 책임질 에너지가 될 수 없음도 받아들였고, 이 때문에 그는 탄광 노조는 물론 노동자들과 토론했고 때로 논쟁해야 했다.

당시 영국은 비공식파업이 일상이었고 노사관계는 혼란이 곧 체제였다.¹³¹⁾ 석탄산업은 대표적인 사양산업이었다. 그가 석탄공사 이사장에 있던 10년 동안 고용된 광부의 수는 58만 명에서 28만 명으로 줄었다. 이 속에서 그가 했던 일은 석탄산업의 침체 속도를 늦추는 것과 함께 탄광 지역에 새로운 투자를 이끌어내기 위한 노력이었다. 로벤스는 10년 동안 평균 2주에 한 번 탄광의 갱도를 방문해 광부들과 대화를 나눴다. 로벤스가 석탄공사 이사장에 취임했을 때 전국석탄노조(NUM) 위원장은 베테랑 공산주의자였는데, 그는 중요한 국면마다 로벤스를 지지해 주었다. 노조 내부에서 로벤스에 비판적인 의견이 개진될 때마다 석탄산업의 몰락과 탄광의 폐쇄를 늦춰줄 수 있는 사람은 로벤스 뿐이라는 사실을 인정해야 한다고 설득했다.¹³²⁾

130) 이들의 명단은 로벤스 보고서 19장의 말미 부분에서 볼 수 있다.

131) Geoffrey Goodman, "Obituary: Lord Robens of Woldingham", *Guardian*, 1999/06/29.

132) Geoffrey Goodman, "Obituary: Lord Robens of Woldingham", *Guardian*, 1999/06/29.

사실 1966년 웨일스 지역에서 석탄 찌꺼기 더미가 폭우에 쓸려 내려가 에버반이라는 마을을 덮쳐 144명 사망하는 중대 재해가 발생했을 때 로벤스는 모든 것을 잃을 수 있었다.133) 가장 책임 있는 자리였던 석탄공사 이사장으로서 그는 사전에 이런 비극을 예방하지 못했고, 사고가 난 당일에는 Surrey 대학의 총장으로 취임을 하느라 사고 현장에 하루 늦게 도착했다. 그 뒤에도 사고 원인에 대한 무책임한 변명을 한 것 때문에 헤어 나올 수 없는 곤경에 처했다. 결국 로벤스는 에너지부 장관에게 사직 의사를 밝혀야 했다. 하지만 로벤스의 사직은 해당 장관은 물론 수상에게 받아들여지지 않았다. 재직 기간 중에 대규모 파업이 없었다는 점도 작용했지만, 무엇보다도 탄광 노조와 탄광 기업이 로벤스를 옹호하고 나선 것이 가장 큰 이유였다. 에버반 참사로 희생된 사람들의 유가족들조차 로벤스가 광부들에게 존경받는 인물이었다며 로벤스에게 모든 책임을 전가하지 않았다. 장례식장에서 만난 한 미망인은 로벤스에게 다가와 자신의 광부 남편을 살아있을 때 존중해준 것을 감사해했다.134)

요컨대 로벤스가 탄광공사 이사장직을 유지한 것도, 4년 뒤 로벤스 위원회 위원장으로 위촉된 것도, 로벤스 보고서가 나온 뒤 이를 법과 행정체제 변화에 적용하라는 요구가 컸던 것도 모두 그가 노사로부터 인정받았기 때문이었다. 그는 기업과 노조의 입장을 공정하게 접근했는데, 그 일에는 노동당 거물 정치가 출신으로서 그가 가진 권위도 중요했고 동시에 꽤나 큰 용기가 필요했다. 그는 진보적인 신념을 정당화하는 정치를 한 것이 아니라, 실제 변화를 만들 수 있는 정치를 하고 싶었다. 그래서 기꺼이 보수당 정부에서도 자신의 일을 했고, 보수당 정부로 하여금 자신이 제안한 노동안전 체제의 재편을 수용하게 함으로써, 변화를 움직일 수 없는 것으로 만들었다.

133) 에버반 사건이 로벤스에게 중대한 위기가 된 것에 대해서는 전형배(2022a)의 2절을 참조할 것.

134) 로벤스의 잘못된 대응, 당시 수상과 주무 장관이 로벤스를 유임시키는 결정을 하게 된 과정, 그리고 에버반 참사로 아무도 처벌받지 않았던 이유 등등에 대해서는, Tim Marsh, "Flawed hero: from Aberfan to HSWA". Health and Safety News(Online), 2016/10/24 참조. <https://www.shponline.co.uk/safety-management/flawed-hero-aberfan-hswa/>

제4절

공동통치의 문제로서의 노동안전

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1970년 5월 위원회가 출범하고 한 달도 안 돼 총선에서 보수당 정부가 들어섰다는 이야기는 앞서 한 바 있다. 당연히 로벤스는 자리에서 물러날 의사를 밝혔다. 하지만 이번에도 보수당 정부가 그를 필요로 했다. 보수당조차 노사관계를 악화시키지 않게 하는 데에 그의 역할이 도움이 된다고 판단했다. 로벤스가 죽었을 때 그에 대한 부고 기사를 『가디언』지에 실었던 제프리 굿먼은 흥미롭게도 노동당 정부 때보다 보수당 정부 때 로벤스가 더 잘 일할 수 있었다고 말한다. 노동당 정부 때 석탄산업을 더 빠른 속도로 축소, 폐지하기를 바랐던 에너지부나 재무부와 싸우는 일은 로벤스에게 너무나도 힘든 일이었다. 노동당 정부지만 부처마다 경제정책이나 산업정책에 대한 생각의 차이는 컸다.

보수당 정부에서 로벤스가 가진 자원, 즉 노사관계를 잘 다룰 수 있다는 것은 상당히 큰 지렛대 역할을 했다. 노동당 정부 때는 노동자를 지지하는 정권 ‘임에도 불구하고’ 에너지부나 재무부와 다투는 것이 어려웠다면, 보수당 정부 때는 노사가 로벤스를 지지한다는 ‘것 덕분에’ 더 큰 영향력을 가질 수 있었다는 사실이 흥미롭다. 보수당 정부도 노사관계의 안정이 필요했고, 로벤스가 친노조적인 것만은 아니며 영국의 산업발전에 대한 기업가적 비전을 가졌다는 사실 때문에 로벤스 위원회도 관용할 수 있었다.

제프리 굿먼은 사태의 악화만 막아준다면 로벤스가 자리를 지키는 것이 도움이 된다고 생각한 보수당 정치가들의 ‘전략적’ 행동을 잘 보여주고 있다. 처음에 로벤스가 석탄공사 이사장직을 안 맡으려 하자, 당시 보수당 수상은 “나빠지지만 않게, 쉽게 쉽게 하시면 된다(Just blur the edges... Just blur the edges)”라며 설득했다. 흥미롭게도 로벤스가 가진 노사관계에서의 신뢰성이라는 자산 덕분에 로벤스는 나중에도 보수당의 고용부 장관으로부터도 안정된 도움을 받을 수 있었다.

1969년 노동당 정부의 바바라 케슬 장관의 제안에서 시작된 로벤스 위원회는 1972년 6월 보수당의 고용부 장관인 모리스 맥밀런에게 역사적인 보고서를 제출했다. 보고서는 세 원칙을 강조했다.¹³⁵⁾ 첫째는 처벌이나 규범적 접근보다 위험의 예방에 기반을 둔 접근

135) 로벤스 보고서가 전제하고 있는 가정과 신념을 ‘로벤스 철학’으로 정의한 것에 대해서는 Sirrs(2016a) 참조. 로벤스 보고서의

을 주장했다. 둘째, 그 위험을 만드는 사람이 위험 예방의 책임을 지는 접근을 주장했다. 셋째, 위험 예방에 노동자도 참여해야 하고 이를 위해 노사가 협력하는 접근을 주장했다. 첫 번째 원칙은 기업 측의 주장을 수용한 것인 동시에, 기존의 지시, 규제, 처벌 중심의 접근이 경시하게 만들었고 또 안전보건 문제에 있어 더 중요한 “위험 방지에 대한 실제적 고려”를 할 수 있게 했다. 보고서를 통해 로벤스는 이렇게 말했다.

“현재의 접근법은 마치 사람들에게 일터안전보건의 주로 외부 기관의 세세한 규정의 문제인 것처럼 생각하고 행동하도록 부추기는 경향이 있다. ... 모든 것을 감시하려는 시도는, 마땅히 관심을 쏟아야 할 더 심각한 문제에 덜 주목하게 한다.” (로벤스 보고서 18장)

두 번째 접근은 기업을 넘어서 위험을 만들어내는 모든 곳에 이 원칙을 확대해 갈 수 있는 기반을 제공했다. 안전보건 문제를 일터만이 아니라 학교와 교도소는 물론 가정과 시민재해의 문제까지로 확장할 수 있게 된 것이다. 보고서를 통해 로벤스는 “새로운 법률은 일터의 위험요소에 대한 조치에서, 노동자뿐 아니라 시민의 이해관계가 충분히 고려될 수 있도록 수립되어야 한다.”는 점을 강조했다. 이를 통해 로벤스는 “다른 사람과의 관계에서 합리적으로 행동할 책임을 모든 사람에게 부과”하기를 바랐다(Sirrs, 2016: 23).

세 번째 접근은 기업의 노동안전 규범과 노동자의 참여를 법률에 준하는 책임으로 받아들여지게 했다. 보고서를 통해 로벤스는 “사고예방에서 인적 및 조직적 요소를 충분히 고려”해야 한다고 강조해 기업의 책임과 노동자의 참여가 만들어낸 안전보건 규범을 법률만큼이나 효력을 가질 수 있게 했다. “규정과 법 외적 실무 규범이 새 법을 뒷받침해야 하는데, 후자가 더 강조”되어야 함을 지적하기도 했다. 협의와 참여, 책임과 자율이 양립하는 “건설적 성격”의 규제가 현장에서 작동하기를 바란 것이다. 로벤스는 이를 “의무적 공동 협의”라고 표현했다.

로벤스 보고서가 노사의 지지를 얻었다는 것이 중요했지만, 다른 한편 후퇴할 수 없는 초당적 기반을 가졌다는 사실도 중요하다. 이 역시 앞서 지적한 바 있다. 이를 위해 위원회는 노동당 정부에서 출범했고, 그 결과 보고서는 보수당 정부에서 채택되었다는 것까지

접근이 경직된 법과 규제에서 ‘위험’과 ‘책임성’으로 옮긴 이유에 대해서는 Christopher Sirrs, “Risk, Responsibility and Robens: The Transformation of the British System of Occupational Health and Safety Regulation, 1961-74”, *Governing Risks in Modern Britain*, 2016/04/27에 잘 나타나 있다. 이에 따르면 로벤스 보고서가 제안하고 있는 안전보건 원칙은 “통제(Control)는 위험(Risk 혹은 Risk Assessment)에 비례해야 한다”는 것과 “안전보건은 일터만이 아니라 매일매일의 일상까지 확대되어야 한다”는 것, 그리고 “위험 예방은 파편화된 접근이 아닌 종합적이어야 한다”는 것으로 달리 표현할 수도 있다.

는 이야기했는데, 한 가지 더 살펴볼 문제가 있다. 그것은 이 보고서에 따른 포괄적 입법과 독립된 행정기구의 설치가 1974년 총선에서 승리한 노동당 정부에서 이루어졌다는 사실이다.

보수당은 1974년 2월 총선에서 노동당에 패배했다. 그리고 바바라 케슬은 보건 및 사회서비스부 장관으로 돌아왔다. 바로 이 노동당 내각 하에서 앞서 살펴본 <일터에서의 안전보건 등에 관한 법률(HSWA)>이 통과되고 법률의 집행을 주관하는 독립적인 행정기구로 안전보건청(HSE)이 만들어졌다. 결국 노동당 정부에서 시작된 안전보건 체제의 재편은 보수당 정부에서 그 틀이 완성되고 노동당 정부에서 집행이 이루어짐으로써 순환의 고리를 완결지은 것이다. 로벤스 보고서가 실제로 구현이 되고 지난 50년 동안 견재할 수 있었던 것은 여야 모두가 번갈아 각자의 역할을 한 것에서 발원하는 바 크다.

제5절

정치가 일하는 방식에 관하여

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

현대 민주주의는 의회 민주주의이고 정당 민주주의이다. 대통령이 없어도 민주주의를 할 수 있으나 의회정치와 정당정치 없는 민주주의는 있을 수 없다. 영국만이 아니라 네덜란드, 노르웨이, 덴마크처럼 군주정이어도 의회정치와 정당정치의 조건만 갖추면 얼마든지 민주주의 체제라 한다. 선거에서 승리한 정당이 의회나 야당 없이 독자적으로 법을 만들고 예산을 작성해 정부를 운영하면 ‘당-국가 체제’라고 할지언정 민주주의라는 하지 않는다. 민주주의는 군주정과 양립할 수는 있어도 일당제와는 양립할 수 없다.

소수 정당을 포함해 복수의 경쟁하는 정당이 의회에서 법을 만들고 공공정책을 입안하고 예산을 심의할 수 있어야 민주주의다. 그래야 여당 시민만이 아니라 반대당이나 소수당을 지지하는 야당 시민도 법과 공공정책을 기꺼이 준수한다. 여야가 의회를 통해 경쟁하면서 협력하는 체제가 비록 번잡하고 소란스럽다 하더라도 그 덕분에 좀 더 안정된 통치 행위가 구현될 수 있다는 것을, 영국의 로벤스 보고서가 말해준다.

로벤스 보고서가 나왔을 때 일부에서는 노사가 협력하면 사고와 재해가 사라진다는 “신화 같은 이야기”를 한다는 비판을 했다. 노사가 평등하게 협력할 수 있다는 것 역시 “비현실적 노사협조주의를 정당화”한다는 비판이 있었다. 사고의 책임을 “노동자의 무관심 탓”으로 돌리는 것을 정당화한다는 비판도 있었고, 결국 “탈규제와 같은 신자유주의적 정책을 지지하는 효과”를 낳았다는 비판도 있었다.¹³⁶⁾ 이런 비판은 노동문제 내지 노사관계를 바라보는 특정의 입장이나 시각을 말해주는 바는 있으나, 노동문제의 실재를 편협하게 보게 하는 부작용을 낳았다.

로벤스 보고서가 노사관계를 바꿔놓은 것은 아니다. 노동자들에게 친기업적이 되라고 요구한 것도 아니다. 로벤스 보고서 이후에도 노사가 임금과 노동시간 등 근로조건 전반을 두고 다툼과 교섭을 계속하는 것에는 변함이 없었다. 다만 로벤스 보고서가 가져다준 것은 노사관계 가운데 최소한, “죽지 않고 다치지 않고 병들지 않고 일하고자 한다”는 안전보건 분야만큼은 노사 모두의 ‘공동통치 의제’라는 인식이었다. 로벤스 보고서는 노사

136) 로벤스 보고서에 대한 비판에 대해서는 Sirrs(2016) 참조.

모두가 책임성을 공유하는 기업경영의 길을 열었다.

영국노총의 정책국장인 휴 로버트슨(Hugh Robertson)은 로벤스 보고서의 성공을, 노동당정부에서 구상되고 보수당정부에서 수용되고 노동당정부에서 실행되었다는 사실과 함께 이 과정에서 기업과 노조, 고용주와 피고용인 사이에 공동의 합의가 만들어진 것에서 찾는다. 그러면서 노동 안전의 문화가 더 확고해지기 위해서는 “장기적인 전망을 합의적으로 이끌 수 있는 정치가가 필요하다”고 강조한다.¹³⁷⁾

영국의 노사관계는 대륙식 복지국가나 사민주의 국가에서 볼 수 있는 삼자주의적 코포라티즘 체제(tripartite corporatist regime)와 구분된다. 보통 학자들은 영국의 노사관계를 가리켜, 교섭에 동원하는 노사의 경쟁적 압력 동원에 기초를 두는 경쟁체제라고 특징짓는다. 투자와 인사권 등에 있어서 영국은 미국과 함께 신자본주의적 영향력이 큰 자본주의로 분류된다. 하지만 로벤스 보고서는 안전보건 분야에서 영국의 노사관계를 ‘삼자주의의 틀’로 이끌어냈다. 그 때문에 노조를 덜 투쟁적으로 만드는 효과를 가졌을지는 모르나, 노사정 3자 구조에서 노조의 제도적 권한은 약화되기보다 강화되었다. 이로써 전체적으로는 영미식 자본주의 유형에 속하나 적어도 노동안전 사안에서는 노동자의 요구나 권한도 받아들여질 수 있는 체제를 만들 수 있었다.

정부의 역할에서도 변화를 가져왔다. 즉, 노사 사이의 중립적 역할이 아니라 개입주의적 역할을 강화시켰다. 즉, 안전보건 분야의 법과 규범을 노사가 자율적으로 준수하는 것을 정부가 강제할 수 있게 되었기 때문이다. ‘로벤스 철학’을 규명하고자 했던 크리스토퍼 서스는 이를 가리켜 로벤스 보고서에서 “국가의 역할이란, 좋은 관행을 촉진하며 자발적 노력, 즉, ‘자체 규제’가 활성화될 수 있는 체제를 수립하고 강화하는 것”이라 표현했다 (Sirrs, 2016a: 25).

엄밀히 말해 노동문제는 진보적 이슈가 아니다. 계급투쟁적 성격만 있는 것도 아니다. 어느 인간 공동체에서나 노동문제는 사회구성원들이 소득과 직업 생활을 통해 가족을 건사하고 아이들이 자신만의 미래를 준비할 수 있게 하며 노동자들이 퇴직 후의 삶을 스스로 계획할 수 있게 하는, 가장 기본적인 권리의 문제를 다룬다. 급여 생활자로서 노동자가 시민의 절대다수가 아닌 나라는 없다. 헌법의 기본권이 노사든 좌든 우든을 넘어 존재하는 “권리 중의 권리”이듯이 노동문제는 법률 이상으로 존중되어야 하는 공동체 그 자체의

137) Iris Cepero, “The Act that changed our working lives: A special edition to mark the 40th anniversary of the Health and Safety at Work Act 1974.”, British Safety Council, *Safety-Management-Magazine*, 2014/07.

문제다. 보수도 노동정책을 잘해야 하듯, 진보 역시 노동문제를 독점해서도 안 된다. 어쩌면 우리는 아직 진보는 반기업, 보수는 반노동과 동일시되는 '노동 없는 민주주의'의 단계에 머물고 있는지 모른다.

말년의 로벤스는 노동당원도 사회주의자도 아니게 되었다. 영국 산업계의 한 구성원이 되었고 국영기업은 물론이고 사기업의 이사 역할을 자유롭게 겸임했다. 정당의 당적도 보수당으로 바꿨다. 우리가 그의 이런 행적까지 옹호할 이유는 없을지 모른다. 다만 그는 노동당 의원으로 있을 때, 국유화된 석탄공사의 이사장으로 있을 때, 로벤스 위원회의 위원장으로 있을 때 자신이 해야 할 공적 책임을 다한 것 때문에 존중받고 평가받는다. 지금 우리도 마찬가지다. 누군가 친노동적이고 진보여서가 아니라, 그가 정치인이기 때문에 정치적으로 좋은 역할을 하는지가 중요하다. 누군가 중대재해처벌법을 옹호하고 반대해서 우리 편이냐 아니냐가 아니라 그 법의 한계를 기꺼이 인정하면서도 그 범규범이 갖는 진일보한 측면을 중시하는 동시에 우리의 노동 현실을 한발 앞으로 이끌기 위해 현실적 개선책을 끊임없이 찾고 모색하는 노력을 하는지가 중요할 뿐이다.

로벤스는 바로 그런 정치적 책임성과 리더십을 보여주었다. 로벤스 보고서는 그것을 구현해 낸 지적이고 권위적인 기획이었다. 누구든 자신에게 주어진 과업에 최선의 노력과 헌신을 다하는 것 때문에 정치가로서 이름을 남긴다. 그 때문에 로벤스 위원회와 로벤스 보고서가 50년이 지나고 이 먼 한국사회에서 재조명되는 것이라 생각한다. 우리의 의회 정치와 노동정치도 마땅히 그렇게 일해야 할 것이다.

제18장

포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축 방안

류현철

제1절 산재와 직업병의 정치경제학

제2절 위험과 권력, 직업건강 불평등

제3절 무엇이 문제인가

제4절 무엇을 할 것인가

제5절 정치의 역할

지금까지 제6부의 장들에서 노동건강 문제에 대한 대안적 관점과 노동건강 문제를 둘러싼 정치 과정의 성격, 그리고 영국의 선례를 살펴보았다. 이 장에서는 논의를 종합하는 맥락에서 보다 나은 노동건강관리체계를 구축하는 데에 필요한 의제를 포괄적으로 검토해보고자 한다.

이번 장에서는 먼저 현재 한국사회에서 노동자들은 왜 위험해지는지, 어떤 노동자들이 더 위험해지느냐를 직업건강 불평등의 관점에서 다시 한 번 요약한다. 그러한 불평등의 구조를 방치하거나 조장하는 산업안전보건법제와 행정조직 등 현행 국가 안전보건관리체계의 문제도 다시 한 번 정리한다. 이어서 1970년대 영국 사회가 로벤스 위원회를 구성해 수행한 당대의 안전보건시스템에 대한 성찰적 검토와 재구축의 과정이 우리에게 시사하는 바는 무엇인지도 살피고자 한다. 끝으로 앞선 여러 장들에 걸친 한국사회의 노동건강체제에 대한 논의를 바탕으로 새로운 포괄적 일터안전보건관리체계 구축을 위해서 산업안전보건법제와 행정구조에 필요한 기본적 기초와 원칙은 어떤 것인지를, 그 과정에서 정치의 역할은 무엇이어야 하는지를 논해 보고자 한다.

제 1 절

산재와 직업병의 정치경제학

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

건강이나 질병의 문제를 임상의학적 관점에서만이 아니라 사회적 관점에서 바라보아야 한다는 점은 우리 사회에서도 상당 부분 받아들여지고 있다. 1990년대 중반 영국의 의료사회학자 사라 네틀튼(Sarah Nettleton)은 자신의 저서를 통해 ‘건강과 질병의 사회학’을 이야기했다. 흡연율, 비만, 질병, 건강수명 등 건강지표가 수도권과 지방 간에, 서울 안에서도 강남권과 강북권 간에 불평등하게 나타나는 것이 사회경제적 문제임은 대체로 수긍하고 있다. 여러 가지로 정의할 수 있겠지만 ‘사회학’이란 사람들이 어떻게 사는지, 그리고 왜 그렇게 사는지를 사회와 연관시켜서 설명하는 것이라고도 할 수 있다. 그렇다면 ‘건강과 질병의 사회학’이란 특정 개인이나 집단이 왜 아픈지, 누가 더 아픈지, 그것이 정당한지의 문제를 다루는 일이라 할 것이다. 한편, 일하는 사람들의 건강과 질병의 문제로서 산재와 직업병은 일터의 위험을 우리 사회가 어떻게 다루고 있는가와 관련된 문제

다. 찰스 레벤스타인(Charles Levenstein)과 존 우딩(John Wooding)은 선진 산업사회의 노동환경에 대한 자신들의 저서 『생산의 지점(The Point of Production)』 서문에 “사회적·경제적·정치적 힘은 직업·환경보전에서 단순한 배경 요인이 아닌, 본격적인 병인(病因)으로 다루어져야 한다.”고 적었다. 노동자들은 왜 위험하게 되는지, 어떤 노동자들이 더 위험하게 되는지, 그리고 그것은 과연 정당한지의 문제에 대해서 성찰해야 한다. 본격적으로 산업재해와 직업병의 문제를 사회(학)적으로 다루어야 할 것이며 또한 이는 정치의 문제다. 일터에서의 위험 노출 수준 자체는 물론이거니와 위험 노출 결과가 건강과 삶에 미치는 영향 역시 자신의 권리를 주장할 수 있는 권력에 따라 불평등하게 나타난다. 일터의 위험을 다루고 관리한다는 것은 필연적으로 이윤추구 방식에 대한 가치적 개입을 요구한다. 이것을 강제하는 것은 법률로서만 가능한 일이기에 산재와 직업병의 문제는 정치적이다. 앞서 언급된 찰스 레벤스타인과 존 우딩의 책의 한국어판(2008) 제목을 “노동자 건강의 정치경제학”으로 정한 것은 매우 적절한 선택이었다.

제2절

위험과 권력, 직업건강¹³⁸⁾ 불평등

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

김창엽 등(2015)은 건강 불평등이 다음과 같은 이유에서 다른 불평등에 비해 중요하다고 말한다. 먼저, 건강은 사람들로 하여금 스스로 가치 있다고 생각하는 일을 할 수 있게 해주는 ‘능력(capability)’의 핵심 요소라는 것이다. 다음으로 건강 불평등은 불공정한 사회질서의 결과물이라는 점에서 중요하게 다루어져야 한다는 것이다. 건강 불평등은 불량한 사회정책과 사업, 불공정한 경제질서, 나쁜 정치의 유독한 조합의 결과물이기에 사회정의를 추구하는 것이 보편적인 가치로 인정될 수 있다면 그 부정의의 결과물인 건강 불평등에 관심을 가지고 불평등을 개선하기 위해 노력하는 것 또한 정당하게 된다는 것이다. 또한 사회적 노력으로 극복할 수 있는 피할 수 있는 불평등이라는 점에서, 그리고 아무런 쓸모가 없는 불평등이라는 점에서 건강 불평등은 적극적으로 탐구되고 극복되어야 할 과제로서 다루어져야 한다고 했다. 끝으로 효율성의 관점에서 건강 불평등은 절대 바람직하지 않고 주장한다. 인구집단 내부의 심각한 건강 불평등은 전체 집단의 평균 수준을 낮출 수밖에 없다는 것이다. 종종 얻을 수 있는 효과에 비해 비용이 적으면 불평등도 용인할 수 있다는 ‘실용적’ 주장으로 왜곡되기도 하지만 건강을 하나의 권리로 인정한다면 이러한 논거는 받아들일 수 없다는 것이다.

이러한 맥락에서 보자면 직업건강 불평등은 더욱 중요하다. 가치 있다고 생각하는 일을 할 수 있게 해주는 ‘능력’의 관점에서 건강을 보자면 건강 상태가 일(직업) 선택의 범위를 결정하며 한편으로는 일(직업)이 건강 상태에 영향을 미치게 된다. 직업 건강 불평등은 건강 불평등의 원인이기도 하며 결과이기도 한 것이다. 위험의 외주화, 이중노동시장, 기업 활동 규제완화에 관한 특별조치법 등 직업 건강 불평등은 그야말로 불공정한 사회와 경제 질서, 불량한 사회 정책, 나쁜 정치의 유독한 조합임이 분명하다. 일터에서 반복되는 질병과 손상 대부분이 기본적인 안전·보건조치 미비로 인한 넘어짐, 떨어짐, 끼임, 절단베임 찢림 등 재래형 재해라는 사실¹³⁹⁾은 직업 건강 불평등이 피할 수 있으며 쓸모없는 불평등

138) ‘직업건강’은 통상적으로 ‘안전·보건’분야에서 각각 대별해서 말하는 위험 예방 차원의 ‘안전’과 건강장해 예방 차원에서의 ‘보건’을 포괄하는 의미로 사용하였다.

139) 이 보고서의 1장(박선영)을 참고.

으로서 시급히 사회적으로 탐구되고 극복되어야 할 과제임을 드러낸다. 효율성의 관점에서 도 숙련된 노동자들이 건강하게 안정적으로 생산활동에 종사하는 것이 기업에 득이 된다는 증거는 많다. 그러나 노동자들의 손상과 죽음에 대한 ‘사후 처리’ 비용이 ‘사전 예방’ 비용에 비해서 현저하게 낮은 상황에서 불평등은 용인을 넘어서 조장되는 형태로 왜곡된다. 권력의 편차가 일터에서 안전과 건강상 차별적 권리로 나타나고 있으며, 이를 법제도로 고착시켜 온 바도 있다는 사실은 우리 사회가 지금의 직업건강 불평등을 대면하는 데 중요하게 다루어져야만 한다. 한편, WHO에서는 고용과 노동조건이 건강형평성에 매우 강력한 영향을 미치며 공정한 고용(fair employment)과 안전하고 품위 있는 일자리(decent work)를 건강 불평등 완화를 위한 핵심 정책 목표로 제시하고 있다(WHO Commission on Social Determinants of Health, 2008). 한국사회의 직업건강 문제는 재래형 재해와 새롭게 등장하는(드러나는) 문제들이 혼재되어 있다. 재해형 재해는 대부분 불안정 노동자, 고령 노동자, 이주 노동자에 집중되는 불평등이며 새롭게 등장하는 문제의 상당수는 특수형태근로종사자, 플랫폼 노동, 프리랜서 등 불공정하거나 왜곡된 고용계약 관계에서 비롯되는 불평등인 경우가 많다.

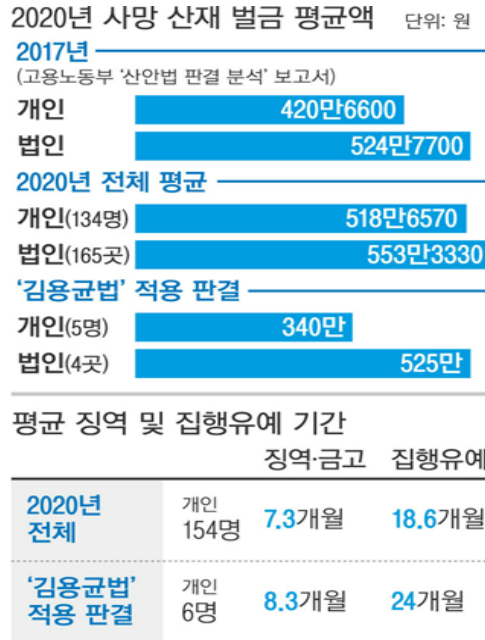
1 노동자는 왜 위험해지는가

자본주의 사회에서 위험(Risk)은 노동자들과 기업에게 서로 다른 함의를 갖게 된다. 노동자들에게 위험이란 신체와 정신의 손상을 초래할 가능성이나 확률을 말하며 그 상대어는 안전(Safety)이 된다. 노동자들의 관점에서 위험 관리(risk management)란 개인 혹은 집단으로서의 건강과 온전성을 유지하는 것을 말하게 된다. 한편 기업에 있어서 위험이란 생산과정의 지체나 지연에서 오는 이윤손실의 가능성이나 확률을 말하며 그 상대어는 이윤(Profit)이 된다. 기업으로서는 이윤손실의 가능성을 줄이는 것이 위험 관리가 되는 것이다. 옳고 그름의 문제가 아니라 기업의 본질이 그러하다. 안전·보건 관계자들이 사업주들을 설득하는 오래된 논리는 숙련된 노동자들이 오랫동안 건강하게 일을 하는 것이 기업의 생산성과 이윤에 도움이 되기에 투자가 필요하고 타당하다는 것이다. 실제로 586개의 제조업 기업을 패널로 하여 수행한 국내연구에서 재해율이 1% 증가하면 매출액 성장률은 0.45-0.71%, 영업이익률은 1.11-1.21% 하락하며, 사고재해율 1% 증가는 영업이익률을 1.54-1.60% 감소시킨다고 보고하고 있다(박선영, 2019). 그러나 위험의 관

리에 드는 비용과 위험의 결과에 대한 책임의 비용 사이에 당장에 체감되는 현저한 불균형이 있는 상황에서는 산재 예방에 투자한 비용 대비 산재 감소 효과나 영업 이익이 분명하지 않다면 사후적 분석으로는 기업을 설득하기 힘들다. 기업은 아직 발생하지 않은 산재 예방을 위해 어디에 얼마를 들여야 할지 면밀히 검토·예측하여 실행하는 것에 시간과 비용을 투자하기보다는 산재 발생 이후에 소요되는 처리비용을 부담하는 것이 간편하고 익숙하다.

한국사회에서는 일터의 위험을 파악하고 노동자들의 안전을 확보하는 데 드는 ‘사전 예방’ 비용보다 노동자들의 손상과 죽음을 포함한 위험의 결과에 대한 ‘사후 처리’ 비용이 현저하게 낮다. 이 보고서의 12장(박다혜)에서 상세하고 논하고 있듯이 사망재해 등을 포함하여 산업안전보건법 위반에 대한 형벌로서 개인이나 법인이 부과받는 벌금은 평균 5백만 원을 넘지 않는다. 2017년 산업안전보건법 위반 사범 중 초범에 대한 재범의 비율이 약 98%, 재범에 대한 3범의 비율이 64%, 3범에 대한 4범의 비율이 82%에 달하고 있다(김성룡 외, 2018). 노동자들의 실질적 안전을 도모하는 것이 기업 이윤 향상에 도움이 되지 않는 상황에서는 선제적이고 적극적으로 위험 관리에 비용을 들일 동기가 발생하지 않는다. 기업은 ‘노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진(산업안전보건법 제1조)’하고자 하는 법 취지의 달성에는 관심이 없고 규제의 하한선만을 지킬 뿐이다. 규제에 순응해도 법의 취지는 달성되지 않는 상황이 반복되어왔다. 노동자의 생명과 안전에 대한 사회적 가치를 상향시키고 이에 대한 침해가 발생했을 때 기업의 사회적 부담이 현저히 높아지도록 하는 것이 필요했다. 안전보건운동 단체들을 중심으로 기업살인법, 중대재해 기업처벌법이 지속적으로 요구된 배경¹⁴⁰⁾이며, 사업주나 경영책임자의 관리책임에 대한 치밀한 제도적 구성, 처벌의 강화, 매출 규모를 기준으로 하는 징벌적 손해배상 등이 주장되고 있는 근거이기도 하다.

140) 중대재해처벌법에 대하여서는 이 보고서의 14장(권오성)을 참고.



[그림 18-1] 2020년 사망산재 벌금 평균액과 처벌 수준

출처: 경향신문(2021년 1월 4일).

단위: 명/개/%/만원

구분	자연인			법인		
	빈도 (명)	평균 (만원)	최소/최대 (만원)	빈도 (개)	평균 (만원)	최소/최대 (만원)
최근 5년 (전체)	1,678	420.66 (305.640)	10/ 3000	1,193	447.95 (679.757)	30/ 20000
2013년	289	329.93 (318.145)	10/ 3000	194	346.39 (422.760)	30/ 3000
2014년	318	415.82 (304.877)	30/ 3000	241	410.12 (291.721)	30/ 1500
2015년	311	411.58 (289.843)	30/ 2000	287	444.32 (284.932)	30/ 2000
2016년	321	433.93 (309.922)	30/ 2000	272	501.54 (488.205)	30/ 5000
2017년	439	420.66 (305.640)	30/ 3000	199	524.77 (1472.990)	50/ 20000*

[그림 18-2] 산업안전보건법 위반사범 처벌 수준(벌금)

출처: 김성룡 외(2018).

2 어떤 노동자들이 더 위험해지는가

취약성(vulnerability)은 부정적인 사상(事象, event)에 대한 민감성을 말하며, 보건학적 측면에서 취약집단(vulnerable group)은 바람직하지 못한 건강 문제가 발생할 상대적 위험이 높은 집단을 말한다(Juliann, 1999). 안전보건측면의 취약집단은 먼저 대다수의 노동자들에 비해서 건강이나 안전상 위험한 조건에 노출이 더 많이 되는 집단을 말한다. 거기에 부가하여 안전보건상의 취약성 문제에 대해서는 대부분의 연구나 논의에서 위험한 작업환경이나 노동의 조건을 개선할 수 있는 힘(권력)의 결여와 함께 고려되고 있다.¹⁴¹⁾ 캐나다 온타리오주의 일과 건강 연구소(Institute for Work and Health, IWH)에서는 산업안전보건 상의 취약성에 대해 4가지 차원의 개념을 통해 접근하고 평가한다. 첫 번째는 노동자들이 처하고 있는 잠재적 위험의 수준, 두 번째는 정책과 집행을 통해서 사업장이나 조직적 수준에서 제공되는 보호 수준, 세 번째는 산업안전보건 상의 권리와 의무에 대한 인지 수준, 마지막으로 재해 예방에 참여할 수 있도록 하는 노동자들에 대한 권한 부여(empowerment)의 수준이다(Smith, 2015). 박종식(이 보고서의 3장)은 산업안전보건 취약 계층을 제도적인 보호의 틀 안에 있는 계층으로 ① 건설업, 조선업 등의 산업재해 다발집단, ② 제도적 보호의 틀 안에 있지만 사회적 관계 속에서 취약성이 나타나는 사회적 취약집단, 그리고 ③ 기존의 산업안전보건제도로 제대로 보호하지 못하는 안전보건 행정 취약집단으로 구분하고 각기 다른 접근과 개입방식이 필요하다고 주장한다. 산재다발집단과 사회적 취약집단에 대한 접근과 개입방식은 달라야 하며 행정서비스 취약집단의 경우에는 이들이 안전하게 일할 수 있도록 새로운 틀을 모색할 필요가 있다는 것이다.

안전보건상 취약한 노동자(vulnerable worker in OHS)는 자신의 노동조건을 개선할 힘과 권한을 가지지 못한다는 측면에서는 불안정 노동자(precarious worker)의 면면과 중첩되며 실제로 불안정 노동자들의 상당수는 위험감수를 전제로 일자리를 유지하고 있기도 하다. 참여의 문제는 노동자 측면에서만이 아니라 작업환경 개선 및 직업건강 서비스 제공에 있어 영세 중소기업 사업주나 협력업체 및 중간관리업체 사업주의 측면에서도 필요한 자원의 조달 여력과 권한부여 여부와도 연관이 있다. 이러한 안전보건 취약성의 구조가 소규모 사업장 노동자, 하청 노동자, 특수형태근로종사자 및 종속적 계약자들을

141) “vulnerable workers as those who have a greater exposure than most workers to conditions hazardous to health or safety and who lack the power to alter those conditions.” – Expert Advisory Panel on Occupational Health and Safety, the Ontario Ministry of Labour (MOL), 2010.

더 위험하게 만든다.

가. 소규모 사업장 노동자, 하청 노동자

2020년 11월 전태일 50주기를 맞아 민주노총 부설 민주노동연구원에서는 “30인 미만 ‘작은사업장’ 노동자 실태와 정책대안”이라는 의미 있는 연구결과를 발표했다. ‘오늘의 전태일 보고서’라는 부제를 단 보고서에서는 한국사회에서 ‘작은’사업장 노동자들이 처한 불평등의 현실을 드러내고 있다. 보고서에 따르면 2018년 기준으로 30인 미만 작은 사업장 수는 전체 사업체의 97.9%이다. 종사자 수(자영업자 포함)로는 61.1%가 작은 사업장에서 근무하고, 노동자 수로는 2019년 8월 기준으로 약 58.4%가 작은 사업장에서 근무하고 있으며, 이들 가운데 여성, 고령자, 저학력 노동자 등 취약계층 노동자의 비중이 높다. 작은 사업장의 노동자들은 임금, 노동시간, 종사상 자유, 사회보험, 안전보건 등 대부분의 권리에서 차별을 겪고 있음을 각종 통계와 질적 조사를 통해서 드러내고 있다(이창근, 2020). 이는 한국의 경제적 사회적 변화과정과 맞물려 있다. 1970년대 정부의 주도하에 제조업 육성 정책을 바탕으로 해서 1980년대를 거치면서 중화학공업 중심으로 수출을 통해 성장한 대기업은 독자적 성장력을 갖추기 시작했다. 이는 대기업을 정점으로 하는 ‘하청 계열화’ 방식의 동원 전략을 통해서 뒷받침되었으며 중소기업은 위계화된 하청 시스템의 하위 파트너로 편입되고 말았다. 원하청 불공정거래로 인한 기업간 격차는 확대되고 이는 결국 기업의 규모에 따른 노동자들 간의 격차로 이어지고 사회적 불평등은 심화되고 있다.

불평등은 일터 안전건강문제에서 더욱 적나라하다. 위험을 관리하기 위해서는 시설, 장비, 인력, 기술 등 자원이 소요되기 마련이나 불공정한 원하청 거래관행으로 인해 작은 사업장에는 위험관리에 따르는 자원과 비용을 감당할 능력이 없는 경우가 대부분이다. 위험의 외주화는 현실에서 위험관리 비용이 포함되지 않은 생산단가로 인해 고착된다. 일터의 안전보건 수준과 관련된 요인은 위험통제와 관련된 기술력, 사업주의 의지, 정부의 규제 정책 등 다양하지만 이들 어느 것 하나 제대로 작동하지 못하고 위험은 ‘작은’ 사업장에 수렴되고 증폭된다. 원하청 관계를 통해 책임 없는 위험의 이전을 통한 기업의 이윤추구를 용인해주었다면 정부가 위험 관리의 책임을 지고 비용과 자원을 동원함이 마땅하다. 그러나 기존의 정책은 위험의 방조를 선택해왔다. 불공정한 거래 관행 개선을 통한 최소한의 안전보건관리 비용도 보장해주지도 않았으며, 관련한 공공적 지원은 미미했다. 오

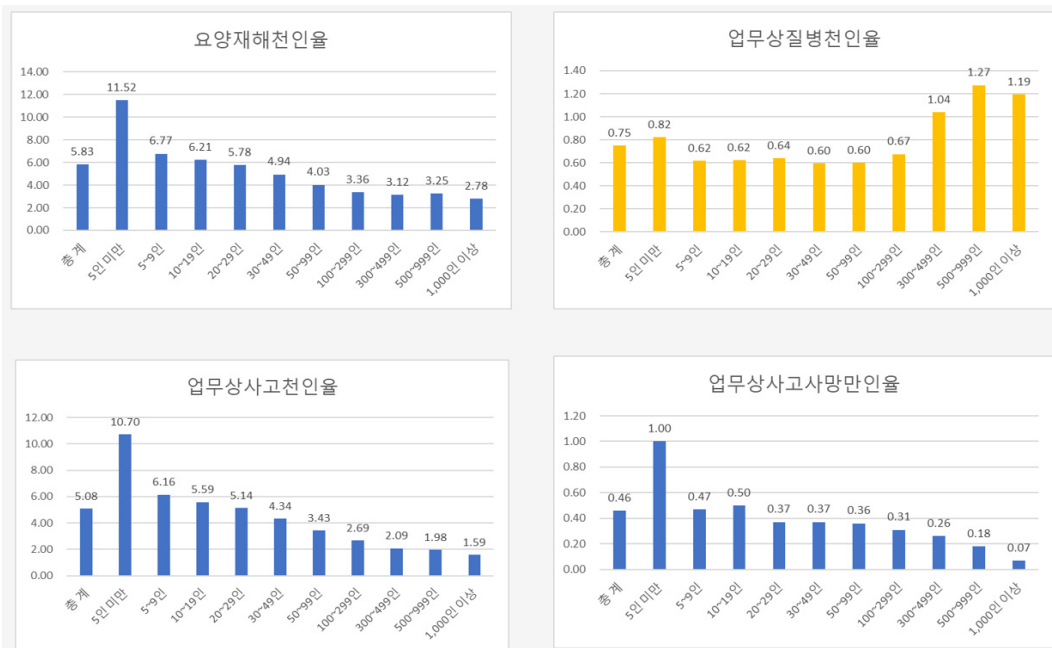
히려 작은 사업장에게 영세성을 이유로 안전보건관리체제 구성 등의 의무를 면제해주고 소극적인 규제로 일관해왔다. 사업주의 사후적 책임은 묻고 있되 책임지기 위해 필요한 다양한 기제들을 동원할 의무는 부여하지 않았다. 안전보건 활동에 있어 노동자들의 참여를 보장할 형식적 통로조차 미흡하다.

2019년 통계청 전국사업체 조사 잠정결과에 따르면 전체사업장의 99%(412만 개소)와 노동자의 65%(1,480만)가 50인 미만 사업장에 속해 있다. 2019년 산재현황통계를 보면 산재보험가입 사업장의 98.2%, 노동자 수로는 59.6%가 50인 미만 사업장이다. 요양재해자수의 76.6%, 업무상사고의 80%, 업무상 사고 사망의 77%가 50인 미만 사업장 소속 노동자들이다. 더 세분해서 보면 전체 노동자수의 16%를 차지하는 5인 미만 사업장 노동자들에서 전체 재해의 31.6%, 사고사망재해의 35.2%, 업무상사고의 33.7%가 발생하고 있다. 전반적으로 사업장 규모가 증가할수록 재해는 감소하는 추세를 확인할 수 있다. 규모가 작은 사업장에서 노동자들이 가장 많이 일하고 있으며 더 위험하다. 그럼에도 불구하고 국가 산업안전보건 정책에 있어서는 계속 소규모 사업장을 사각지대라고 언급한다. 65% 이상의 노동자들이 속해 있고 재해의 77%가 발생하는 50인 미만 소규모 사업장을 사각지대로 두고 있다는 것 자체가 문제다.

또한, 소규모 사업장일수록 재해율이 높은 추세에서 예외적인 것은 업무상질병 천인율이다. 업무상질병은 5인 미만 사업장보다 500인 이상 사업장 노동자들의 비율이 더 높다. 전체적으로 U자형의 곡선을 보이지만 전반적으로 300인 이상 큰 규모의 사업장에서 비율이 높다. 대기업 노동자들에서 업무상 질병 위험이 더 크다고 해석하는 것은 곤란하다. 산재요양승인 통계라는 점을 고려해야 한다. 사실관계 확인만으로 비교적 산재 승인이 쉬운 사고성 재해에 비해서 업무상 질병은 스스로 질병과 업무의 관련성을 직접 입증하여야 하며 신청부터 승인까지 다양한 장벽이 존재한다. 소규모 사업장 노동자들의 업무상 질병 위험이 낮은 것이 아니다. 불안정한 노동에 놓여있어 고용불안으로 인해 산재를 신청하기도 어려우며, 노동조합 등의 조직적 조력 없이 산재승인을 받는 것도 어려운 현실이 업무상 질병 통계에서 드러나는 것으로 보아야 할 것이다. 가장 크고 중요한 부분을 국가 안전보건 정책의 핵심 대상이 아닌 사각지대로 지칭하고 있는 상황이 소규모 사업장 노동자들을 더 열악한 조건으로 몰아가고 있는 것이다.

하청기업에게는 위험에 대응하기 위한 권한이 없다. 일정이나 공기를 조정할 수 없으며, 설비를 투자할 수도 없고, 산업안전보건위원회에도 참여할 수 없으며, 이원화로 인한

소통의 단절과 공백 상태에 놓여있다(박종식, 2016). 하청 노동자에 대한 임금과 고용상의 차별과 불평등은 불안정 노동과 낮은 이직을 초래하며, 이로 인한 숙련도의 저하는 위험의 증가로 귀결된다. 하도급은 주로 위험하거나 기피하는 공정부터 이루어지며, 하청 업체에 취업하는 순간부터 위험한 업무를 수행하게 되는 것이다. 하청기업 간에는 위험 업무 조정을 위한 안전보건관리상의 위계가 존재하지 않는다. 하청 업체들은 생산성과 속도, 위험 감수를 전제로 계약을 유지하기도 하며, 위험을 무릅쓰는 경쟁 관계에 놓인다.



[그림 18-3] 2019년 사업장 규모에 따른 산재 지표 비교

주: 고용노동부 2019년 산업재해현황분석 자료를 이용하여 필자 재분석.

도급관계에서는 안전관리를 포함하여 소요되는 모든 관리 비용이 납품단가를 통해 실현된다. 물론 작은 사업장의 경우에는 위험 관리 뿐 아니라 임금, 복지 등 다양한 부분에서 열악한 상황으로 납품단가의 인상이 반드시 안전관리 비용으로 쓰이게 된다는 보장은 없다. 하지만 어떠한 방식으로든 위험 관리에 드는 비용이나 자원이 제공되어야 한다. 납품단가가 아니라면 다른 형태로라도 원청의 책임이 요구되어야 한다. 안전·보건관리자의 인건비 지원, 안전보건시설 설치비 지원 등 특정 목적에 대한 지원도 제한적으로나마 의미가 있을 수 있으나 오로지 기업의 선의(善意) 혹은 평판에 기반한 것이라면 상황에 따라

서는 언제든지 원점으로 돌아올 수 있다. 2019년 산업안전보건법 2차 전부개정과 함께 도급사업에 있어서 안전·보건조치를 통한 부분적인 규제가 시행되었지만 여전히 법제에서 원청의 책임은 매우 미비하다. 원하도급 관계의 확산과정과 그 과정에서 비롯되는 하도급의 안전보건 문제는 이 보고서의 3장(박종식)을 참조하기를 권한다.

다. 특수형태근로종사자, 종속적 계약자

특수고용노동자, 특수고용직, 특수형태업무종사자, 특수고용관계근로자, 특수형태고용종사자 등 다양하고 불리고 있지만 법률상 용어는 특수형태근로종사자이다. 특수형태근로종사자는 법률상에서는 2008년 산업재해보상법에서 처음 등장한다. “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자”로서 법정 요건(주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것, 그리고 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것)을 갖춘 자 가운데 산재보험법 시행령으로 정하는 직종에 종사하는 자를 제한적으로 부르는 이름이 특수형태근로종사자(이하 특고)인 것이다. IMF 시대, 정리해고, 파견노동의 도입 등 노동유연화 정책을 시행하면서 전형적인 고용관계에 균열이 생기면서 등장한 특고는 기업이 근로자 개념에 대한 정교한 조작을 통해서 노동법을 회피하고자하는 의도가 주로 작동한 결과(권오성, 2021)라고 볼 수 있다. ILO에서도 취업자에 대해 임금노동자와 자영업자로 분류하던 것을 종속적 노동자와 독립적 노동자로 분류하는 식으로 바꾸었으며, 종속적 노동자 범주에 종속적 계약자(종속적 자영자, 위장자영자)라는 분류항목을 두고 있다.

특고의 노동을 통해서 기업은 이윤을 얻지만 노동과정상의 위험에 대한 책임은 지지 않는다. 특고의 규모가 커지고 권리상의 제약에 대해 당사자들의 조직적 문제제기가 지속되자 산재보험에 반쪽 편입시킴으로서 위험의 결과로 발생한 산재에 대해서는 일부 보장하기 시작했다. 그러나 산재예방의 측면에서 이들 특고는 산안법의 적용대상에 포함되어 있지 않다가 2019년에 산업안전보건법이 개정되면서, 보호 대상이 ‘근로자’에서 ‘노무를 제공하는 자’로 확대되면서 일부 적용을 받게 되었다. 노동시장의 변화에 따라 종사상의 지위가 변하고 특고, 플랫폼 노동자 등 새로운 유형의 종속적 계약자들이 등장하고 그 규모도 증가하고 있지만(정홍준, 2018) 제도적 보호는 취약하다. 산안법상 보호 대상의 범위가 확대되었다고는 하나 근로자가 아닌 경우에 사업주는 산업안전보건기준에 관한 규

칙 제672조(특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치)와 제673조(배달종사자에 대한 안전조치 등)에 나열된 안전·보호 조치만 수행하면 되는 상황으로 매우 제한적인 보호조치에 편입될 뿐이다.

한국사회에는 사업장 규모가 작을수록 노동조합 조직율도 낮고 산재 발생 위험도 높아진다. 한국노동연구원의 2011-2017년 사업체패널조사를 활용한 국내 연구에서는 산업재해 발생 대비 약 66.6%가 은폐되는 것으로, 노조조직률이 1% 증가하면 산업재해 발생 확률은 0.7%가, 산업재해 은폐확률은 4.1%가 낮아지는 것으로 나타났다(김정우, 2021). 2019년 기준으로 노동조합 조직률은 12.5%이다. 30명 미만 사업장의 조직률은 0.1%인데 반해 300명 이상 사업장 조직률은 54.8%이다. 사업장 규모가 작을수록 노동조합 이외의 다양한 이해대변기구가 없는 경우가 더 많고 건강과 안전에 관한 위험 요인 정보 제공수준이 낮아진다(이창근 외, 2020). 소규모 사업장 노동자 뿐만 아니라 협력업체 노동자, 공식 통계 외부의 노동자, 특수형태근로종사자, 이주노동자, 고령노동자 등 불안정 노동에 종사하는 경우는 더 위험해진다. 더 높은 수준의 위험을 감수해야 하는 것은 결국 자신의 안전과 건강에 대한 권리를 주장할 권력(power)을 가지지 못한 노동자들이다.

제3절

무엇이 문제인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 시대에 조응하지 못하는 산업안전보건법

안전보건관련 법제는 1946년 군정법령 제112호 아동노동법규와 제121호 최고노동시간법에서 연원을 찾는다. 1948년 제1공화국 헌법은 제17조에서 “근로조건의 기준은 법률로써 정하고 여자와 연소자의 근로는 특별보호를 받는다”고 규정했다. 1953년 5월에 근로기준법이 제정되면서 10개의 조항(64조 위험방지, 65조 안전장치, 66조 특히 위험한 작업, 67조 유해물, 68조 위험작업의 취업제한, 69조 안전보건교육, 70조 병자의 취업금지, 71조 건강진단, 72조 안전관리자와 보건관리자, 73조 감독상의 행정조치)으로 구성된 제6장(안전과 보건)이 제정되었다.

산업안전보건법이 제정된 것은 1981년이며 1982년에 시행령과 시행규칙이, 1990년에 산업안전기준에 관한 규칙과 산업보건에 관한 규칙이 각각 만들어졌다(안경덕, 2015). 1981년 산업안전보건법이 제정되는 시기는 제5공화국이 출범하던 시기였다. 당시 국가보위비상대책위원회¹⁴²⁾가 각 중앙 행정부처에 개혁 입법을 요구했고 이에 노동부에서는 일본의 노동안전위생법을 베낀 것이나 다름없는 산업안전보건법안을 내놓았고 이것을 의원입법의 형태로 별다른 토론도 논쟁도 없이 통과시킨 법(김신범, 2000)이었다. 한편 산업안전보건법 제정은 당시 산업구조 속에서 급증하던 산업재해에 대처하기 위한 것이기도 하였다. 60년대와 70년대 경공업에서 출발하여 중화학공업을 포함한 제조업과 건설업 등 기간 산업을 중심으로 성장한 2차 산업은 그 특성상 유해 위험요인이 많았으며, 산업재해는 사회적 불안과 경제발전의 저해 요소가 될 정도로 증가하여 국가적 개입이 필요한 상황이었다. 그러나 실제로 산안법을 통해 규제나 처벌을 받는 일은 많지 않았다. 민주화가 진행되고 노동운동이 성장하고 문송면의 사망과 원진 레이온 직업병으로 산재 문제가 사회적으로 등장하면서 1989년 하반기부터 보건의료단체와 전노협의 전신인 ‘지역·업종별 조합조합 전국회의’를 중심으로 ‘노동자의 알권리, 참여권, 작업중지권’ 등을 요구하며 산업안전보건법에 대한 개정 운동이 전개(백도명, 1999)되었다. 당시를

142) 1979년 12·12 군사 반란, 5·17 쿠데타를 일으킨 신군부가 내각을 장악하기 위해 1980년 5월 설치한 임시 행정 기구.

포함한 다양한 노동안전보건운동의 역사는 이 보고서의 6장(이진우)이 잘 기술하고 있다.

이러한 배경 속에 1990년 산안법이 전면개정되고, 실효성 있는 관리감독 집행을 위해 '산업안전기준에 관한 규칙'과 '산업보건기준에 대한 규칙'이 만들어지면서 제조업과 대기업을 중심으로 한 명령지시적 규제(regulation by directives)와 나열적 명령-통제형(command-and-control) 규율방식이 자리 잡았다(박두영, 2005). 산안법은 제정 이후로 1990년, 2019년 두 차례 전부개정을 포함하여 모두 40차례의 개정이 있었고 시행령과 시행규칙, 산업안전보건기준에 관한 규칙은 각각 67차례, 57차례, 47차례의 개정이 있었다. 잦은 개정을 통해서 변화한 산업환경에 적응하고자 하지만 한계가 있다. 현행 산안법은 제조업이나 건설업 등 오래된 위험업종을 중심으로 설계되었고, 고전적이고 전형적인 고용계약 관계에 기반하고 명령지시적 규제 방식에 기반하고 있다.

산업안전보건 관련 법제들이 사업주에게 안전보건관리의 형식적 책임을 지우고 있지만 사업주들이 위험 관리에 있어서 내용적 책임을 질 능력이 없는 경우가 많다. 위험 관리에는 당연히 비용과 자원 혹은 기술이 필요하지만 소규모 사업장은 이를 감당하지 못하는 경우가 많다. 그렇다면 원청이든 중앙 정부든 지자체든 이를 부담하여야 하지만 영세성을 이유로 소규모 사업장을 관리영역의 외곽에 위치시켜 위험을 방치하고 있다. 법적 규제 관리 수준을 위험관리 실패로 인해서 빚어지는 결과의 중대성에 따라서 설정하는 것이 아니라 사업장 규모에 따라 설정하고, 위험관리에 소요되는 자원과 비용의 지불 능력에 대한 판단이 아니라 위험물 자체를 도급 금지의 기준으로 세우는 것도 문제다. 관리영역의 외곽에 놓인 소규모 사업주들은 비용과 자원뿐이 아니라 기술이나 지식적 측면에서도 소외되고 결국 위험 관리의 실패로 오는 질병과 손상은 고스란히 소규모 사업장 노동자들에게 돌아가며 영세한 사업주는 사후적 책임만을 지게 된다.

현행 산업안전보건법의 체계와 규율방식은 규제 당국으로서 관리 및 집행이 용이하고 집행력이 강력하여 규제의 효과가 직접적이고 즉시적으로 나타난다는 장점이 있다. 그러나 서비스업을 중심으로 성장한 3차 산업의 안전보건문제, 기업을 둘러싼 환경변화와 기술발전, 새롭게 등장하는 건강 상의 문제에 대해 신속하게 대응하는 것이 구조적으로 곤란하다. 산업안전보건기준이라는 행정규칙을 통해서 사업주가 지켜야 할 사항을 정하는 체계에서 오는 시간적 지체는 업종과 현장 특성에 맞춰 현실에 대응하지 못하게 해 산업재해 예방의 사각지대를 발생(정진우, 2015)시키게 되는 한편으로, 절차는 더디지만 수시로 변하는 1,200여개의 조문은 사업주뿐 아니라 감독관에게도 혼란을 초래한다. 한편 반복적인 재래형 재해로 노동자들이 다치고 죽어가도 '산업안전보건기준에 관한 규칙'에 열거된

사항만 준수하였다면 사업주들의 책임을 묻지 않기에 규칙의 하한만을 지키면서 실제로 규칙이 의도하는 취지는 벗어나는 창발적 순응(creative compliance)이라는 규제회피적 행태가 나타날 수 있다(이종한, 2008). 결국 새롭거나 혹은 변형된 고용 계약 관행 속에서 기업의 교묘한 규제 회피에 대응하지 못해 노동자들을 사각지대에 방치하기도 한다.

정진우(이 보고서의 11장)는 큰 사고가 날 때마다 전체 법체계에 대한 지식과 비전이 없이 또한 산업재해 예방이라는 전체적 관점에서 실효성을 고민하지 않고 즉흥적으로 면피성 법이나 규정을 만들어 온 관행과 안전보건관계법률만 30개가 넘는 상황을 지적한다. 안전보건 법령 간에 규제와 점검이 중복되는 경우가 많고 관계기관의 난립 등 ‘부처할거주의’로 인해 행정비용을 포함한 재해예방비용은 많이 들어가지만 법의 실효성과 규범력은 부족하다는 것이다. 반면 여론의 주목을 받지 않는 부분을 중심으로는 법과 집행의 사각지대가 발생하고 방치되고 있다는 점도 지적하고 있다. 또한 기존의 산업안전보건법이 ‘기준의 확립과 책임 소재의 명확화’ 외에 자율적 재해예방 역량 강화를 위한 인프라 조성이나 지원의 기제로 작동하지 못하고 있는 이유로, 집행기관인 고용노동부의 몰인식을 짚고 있다.

2 안전보건 행정조직의 문제

안전보건 행정조직의 문제에 대해서는 1999년 당시 김대중 정권의 노동부가 내놓았던 제1차 산업재해예방 5개년 계획에 대한 안전보건 단체와 전문가들의 총평에서 ‘산업안전보건의 전략적 목표 수립의 부재, 다양한 이해집단을 포함한 민주적 의견수렴의 부재, 정책 결정과 시행에 대한 평가와 이를 기반으로 한 정책의 수정, 보완작업의 부재’에서 일면을 찾아볼 수 있다. 본격적인 논의는 2010년 이명박 정권의 지방분권추진위원회를 통해서 산업안전보건 국가 사무를 지방이양한다는 계획을 통해서 촉발된 바 있다. 당시 산업안전보건 업무 지방이양 결정 조치에 대한 비판적 검토 과정에서 산업안전보건 행정의 문제로 산업안전보건 행정의 목표 및 범위에 대한 합의 부족, 산업안전보건 관련 의사결정 및 정책심의 기능 미흡, 정책집행 수단(규제수단)의 경직성, 정책 환류 기능 미흡, 당사자 참여 보장 장치의 미흡, 산업안전 정보 및 홍보 제공 기능 미흡, 산업안전교육과 산업안전 관련 연구 및 전문가 양성 기능 미흡 등이 지적되었다. 전통적으로 산업안전보건은 노동행정의 일부로 취급되어 왔으나 노동 행정의 정점을 노사문제와 고용문제가 차지하고 있어 산업안전보건은 뒷전으로 밀려나 있다. 전문적 지식이나 기술을 바탕으로 하고 일반 노동행정 분야에서도 접근하기 어려워 소외되어 왔기에, 이론적으로나 현실 정치적 측면

에서도 주목받지 못해왔다는 것이다(박두용, 2010). 그러나 정책형성과 집행에 있어서 행정부의 리더십이 중요한 현대국가에서, 특히 안전보건과 같은 전문적 공공정책 분야에서 행정의 영향력은 지대하다(박두용, 2010). 새로운 일터안전보건체제 구상에 있어서 법률의 제·개정만큼이나 안전보건 행정조직의 문제에 관심을 기울여야 하는 이유이다.

2017년 대한직업환경의학회, 한국산업보건학회, 한국안전학회, 한국직업건강간호학회 등 4개의 국내 산업안전보건 전문가 단체의 요청으로 수행된 연구에서는 산업안전보건 행정조직의 문제점으로 전문성의 부족, 효율성(효과성)의 미흡, 특수성의 미고려, 독립성(자율성)의 미약, 능동성의 결여를 지적하고 있다. 생산성, 임금, 고용, 노사관계 등 노사 간의 조정, 협의 타협을 중심으로 하는 여타 노동행정과 달리 기술적 전문성을 요구하는 산업안전보건 업무에도 순환보직의 인사구조가 적용되는 등 특수성이 고려되지 않는 구조에서 발생하는 전문성의 부족과 더불어 효율성과 능동성마저 결여된다는 것이다(정진우, 2017). 부족한 전문성은 1987년 12월 설립된 고용노동부 산하 위탁집행형 준정부기관인 안전보건공단에 의존하고 있지만 규제 기관과 지원 기관의 이원화 구조의 근거와 효과는 찾을 수 없다. 강력한 행정권한을 가지고 있는 고용노동부가 단지 전문성이 부족해서 효과적으로 규제의 목적을 달성하지 못한 것인지, 전문성을 갖춘 안전보건공단이 단지 규제의 권한을 가지지 못해서 기술적 지도와 지원의 성과를 제대로 내지 못한 것인지는 생각해 볼 일이다. 그러나 이원적 구조는 규제기관이 전문성이 부족해 준정부기관에 의존하는 것에 대해 낫 뜨거워하지 않고 지원기관이 소극적 행정을 구사하며 권한 없음을 이유로 내세우게 만든다.

2018년에는 고용노동부 장관 자문기구인 고용노동행정개혁위원회에서 산업안전보건청 설치를 중장기 과제로 추진할 것을 권고했다. 2020년 4월에는 대통령 직속 경제사회노동위원회 산하 산업안전보건위원회에서도 산업안전보건청 설립 검토를 합의한 바 있으며, 7월에는 민주당 김영주 의원이 산업안전보건청을 신설하는 내용의 정부조직법 개정안을 발의했다. 2021년 1월 8일 중대재해처벌법이 국회를 통과한 후 1월 25일 여당 대표가 여야합의로 정부조직법을 개정하고 산업안전보건청을 신설하기로 했다고 밝히면서 안전보건 행정조직과 관련한 논의가 급물살을 탔다. 여야협의를 통해서 정부조직법 개정안을 마련하고 여러 부처에 산재한 관련기능을 통합·조정하기 위한 준비를 위해서 고용노동부 산재예방보상정책국을 산업안전보건본부로 격상하고 확대개편하기로 정부와 의견을 모았고 고도 했다. 그리고 얼마 지나지 않은 2021년 2월 22일 고용노동부는 국회 환경노동위원회 산업재해 관련 청문회에 제출한 2021년 산재사망사고 감축방안에서 현행 산업안전보건 담당 조직(국 단위)을 확대하여 '산업안전보건본부'를 21년 7월까지 설치하여 기능 및

조직을 확충하여 2023년 1월 외청을 독립 출발하겠다는 계획을 밝혔다. 2021년 3월에는 정의당 이은주 의원이 산업안전보건과 산업재해보상보험법에 관한 사무까지 전담하는 산업안전보건청 신설에 대한 정부조직법 개정안을 발의했다. 2021년 7월에는 고용노동부 산재예방보상정책국이 산업안전보건본부로 격상되어 확대·개편되었다.

중대재해처벌법의 입법 취지를 살리고 구체적인 행정을 통해서 실현하기 위해서는 전문적이고 독립적인 안전보건 행정조직이 필요하다는 논의가 정치권에서 나온 것에 대해서는 긍정적으로 평가할 만하다. 그러나 정치적 이슈가 다른 노동의제로 옮겨 가면서 국회에서 발의된 정부조직법 개정안에 대한 논의는 진전이 없는 상태다. 여당이나 야당이나 진보정당에서나 새로운 행정안전보건조직의 필요성에 대한 깊이 있는 이해나 통찰을 발견하기 힘들다. ‘무엇을 위해서, 어떻게 만들어야 하는가’라는 사회적 논의는 오간데 없이 정치 일정에 따라 산업안전보건청은 그냥 ‘만들어져야’ 할 가능성도 적지 않다. 또한 고용노동부가 기업이나 정치권의 향방에 촉각을 곤두세우고 있는지는 몰라도 사회적 공론의 장을 열어보려는 시도는 보이지 않는다.

3 정치의 부재

중대재해처벌법 제정 이후 로펌의 움직임이 가장 바쁘다. 안전보건 전문가들이 영입되는 곳은 기업의 안전보건부서가 아니라 로펌이 되고 있다. 기업의 안전보건관리 체질을 개선하고 노동자들을 위협으로부터 보호할 방안을 찾는 것이 아니라 경영책임자의 법적 처벌을 막아줄 방안을 찾으려는 것이다. 법의 취지를 관철하고자 하고자 하는 정치적, 정책적 의지의 수준이 어떠한지, 이윤추구 향방에 어떠한 영향을 미칠지 기업이 가늠하고 있다. 안전보건 전문가들이 로펌이 아니라 기업과 노동 현장으로 가게 만드는 일, 노동자들을 죽음에 이르게 하는 방식으로 기업을 경영한 책임 있는 이들이 처벌을 받도록 만드는 일, 대형 로펌에 쏟아부을 돈을 안전보건체계를 구성하고 자원을 마련하는 데 쓰도록 만드는 일, 노동자들이 안전해야 기업이 리스크로부터 안전해질 수 있다는 인식과 풍토를 만드는 일은 정치가 해야 할 몫이기도 하다.

산재사고사망을 절반으로 줄이겠다는 전임 대통령이 약속한 ‘산업안전의 패러다임을 바꾸고 정부와 제도는 물론 관행까지 바꿀 수 있는 근본적인 개선방안’을 찾아나가는 정치가 이루어지지 않았다. 근본적인 개선을 위해서는 산재를 둘러싼 지형, 주체와 시스템

에 대한 철저한 성찰적 검토가 전제되어야 하나 국회를 비롯한 어떤 기구나 조직도 이를 도모한 바는 없다. 국회 의안정보시스템 상 지난 20대 국회에서 24,141건의 법률안이 발의되었고, 어떤 형태로든 법률에 반영된 경우가 8,799건이었다. 21대 국회에서는 이미 16,923건의 법률안이 발의되었고 그중 4,559건이 법률에 반영되었다. 20년 전 16대 국회에서 2,507건이 발의되어 1,579건이 반영된 것과 비교하면 가히 폭발적인 증가로 입법의 홍수 시대라 할 만하다. 최근 한국사회에서는 이해와 가치가 충돌하는 온갖 문제의 해결책을 ‘입법’에서 찾는 듯하다. 입법은 이해관계 갈등 조정의 유효한 방식이며 많은 갈등이 입법을 기점으로 수면 아래로 내려가기도 하지만 법만으로 해결되는 일이란 없다. 안전·보건분야도 마찬가지다. 여러 관련 법들이 존재했지만 현장실습생 홍정은 군은 죽음에 이르렀다. 현장실습생 뿐만 아니라 새로운 위협에 노출되거나, 숨겨졌다가 드러나는 위협으로 병들고 다치고 죽어가는 노동자들이 등장할 때마다 산안법이나 기존 법률에 규제조항을 추가하거나 업종 직종 맞춤형 특별법을 만드는 것으로 문제를 해결할 수 있을 것인지에 대해서도 의문이다. 오래 전부터 비판이 있어왔던 미비한 산안법제의 문제(예 방관리 차원의 효과성도 문제였지만 특히 규제순응을 위한 처벌대상과 수준의 문제)로 중대재해처벌법이 제정되었지만 시행되기도 전에 이미 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다. 이러한 문제의 연원은 입법의 과정에서 보여준 정치의 행태에서 찾을 수 있다.

국회에서 오랫동안 잠자고 있었거나 혹은 논의조차 되지 않았던 산업안전보건법이 전부개정되고 중대재해처벌법이 제정된 것은 입법자들의 정치적 의지라기보다는 유가족과 시민사회가 주도한 것이었다. 컨베이어벨트에 휩쓸려 사망한 김용균의 어머니가 2018년의 온 겨울을 길거리에서 보낸 덕분에 산안법이 전면개정되었고, 중대재해처벌법이 국회로 진입한 것은 10만 국민청원의 힘이었다. 중대재해처벌법을 통과한 시킨 데에는 유가족과 연대하는 시민들의 단식이 국회의원들의 의지보다 크게 작용했다. 어머니는 강했고 정치는 무능했다. 당대적 가치와 취지를 품고 국회로 진입한 법안들은 국회의 협의를 거치는 과정에서 누더기가 된다는 비판을 받는다. 입법의 과정에서 이해관계의 조정이나 적용대상의 우선 순위를 협상할 수 있고 필요한 일이다. 그러나 어디까지나 법의 취지를 훼손하지 않는 것을 전제로 해야 한다. 성숙한 사회는 법의 취지를 따르고, 미성숙한 사회는 법의 조문만을 쫓을 것이며, 야만적 사회는 법의 취지는커녕 조문조차 지키지 않는다. 성실한 입법자는 법의 취지를 살리기 위해 조문을 갈고 다듬지만, 타락한 입법자는 그럴싸한 법취지를 내세우지만 조문을 통해 빈틈을 만들 것이다.

제4절

무엇을 할 것인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

일터의 위험을 다루고 관리하기 위해서는 이윤추구 방식에 대한 가치적 개입이 요구될 것이며 이것을 강제하는 것은 새로운 법률로서만 가능한 일이다. 국가의 안전보건관리체계의 재구축을 위해서는 정치가 제대로 작동해야 한다. 이 보고서가 작성되는 배경이기도 하다. 이를 위해서 50년 전 영국 안전보건관리체계 일신의 계기가 된 노동당과 보수당의 정치인과 노사의 대표가 함께 참여한 ‘로벤스 위원회’의 활동이 한국사회에 던지는 시사점에 대해서 검토해보고, 일터 안전보건관리체계의 재구축을 위해서 필요한 입법과 행정의 원칙에 대해서 제안해보고자 한다.

1 한국판 ‘로벤스 위원회’가 필요하다

이 보고서의 17장이 상세하게 소개하고 있듯이, 영국에서 국가의 안전보건 시스템의 작동 방식에 문제가 있다고 판단하고 이를 검토할 독립위원회(왕립위원회)가 설치된 것이 1970년이였다. 당시 영국의 산재사고 사망은 연간 1,000명 수준이었으며 사고사망 만인율은 0.4 수준으로 당시의 유럽 어느 나라에 비해서도, 현재의 한국(2021년 기준 사고사망 만인율 0.43)에 비해서도 뒤쳐지지 않았다. 로벤스 경을 위원장으로 하여 꾸려진 위원회는 1970년부터 1972년까지 정부 부처, 노조, 사용자 연합, 보험회사 등 산업 안전보건에 관련된 200명 이상의 개인과 기관들로부터 증거를 수집했다. 위원회는 여러 산업체 방문을 통해 실제 시스템 현황 검토에 착수했고, 외국의 시스템 견학을 위해 해외 방문도 실시했다(Sirr, 2016: 66-68). 그로부터 2년 뒤에 영국 뿐 아니라 전 세계의 직업 안전보건의 기념비적인 보고서라고 일컬어지는 ‘Health and Safety at Work’라는 제목의 위원회 보고서를 결과물로 내놓는다. 위원장의 이름을 따서 ‘로벤스 보고서’라고 흔히 불리는 이 보고서가 담고 있는 견해와 철학이 반영되어 위원회 보고서의 이름과 같은 새로운 일터에서의 보건과 안전에 관한 법률(Health and Safety at Work et. Act 1974)이 제정되었고, 이것을 현실에서 작동시키는 주체로서 새로운 안전보건행정기구(HSE,

Health and Safety Executive)가 설립되었다. 2년간의 전면적 성찰과 재검토를 통해 발간된 위원회 보고서에 기반하여 조성된 법률과 행정기구는 현재까지도 영국이 안전보건에 있어서 모범국가임을 자부하는 데 있어서 중요한 근거가 되고 있다.

영국 역시 재해와 재난의 경험이 적지 않은 나라였다. 중요한 점은 그러한 경험을 통해서 무엇을 배우고 변화시켰는가일 것이다. 1964년 런던 교외 지역인 헨던 지역 고가도로 건설현장에서 크레인이 관광버스 위로 무너져 승객 7명이 사망하는 사건이 발생했다. 1966년 웨일스의 탄광지대였던 애버밴(Aberfan)에서 산터미처럼 쌓였던 석탄 폐기물이 초등학교와 주택으로 무너져 내리면서 어린이를 포함한 144명이 사망하였다. 이러한 사고들은 산업 현장의 위험 관리 실패는 노동자들만이 아닌 일반 대중이나 주민들의 생명과 안전과도 직결됨을 일깨워 주는 사례들이었다. 기존의 ‘공장법’이나 ‘광산 및 채석장법’을 포함한 일련의 안전 관련 법제들이 존재하지만 공공안전에 있어서 관리와 책임의 공백 지역이 있음을 확인했다. 영국 정부는 1967년 건강과 안전에 관한 법을 하나로 통합하는 계획에 대한 문서를 발표하였고 이것이 바로 로벤스 위원회 발족의 배경이 된다(조흥학, 2013). 위원장 로벤스는 1964년 애버밴 재난이 발행했을 당시에 영국 석탄국장으로 책임있는 자리에 있었던 사람이기도 했다. ‘로벤스 철학’의 성립에 대한 연구(Sirrs, 2016a)에서 인용한 50년 전 영국 안전보건 시스템 문제에 대한 묘사는 마치 현재의 한국의 상황에 대한 것처럼 증첩된다.

“20세기 초부터 공장, 작업장, 기타 현장의 사망사고가 크게 감소했음에도 공장감독관, 노동조합, 안전단체 및 기타 산업안전을 염려하는 이들을 중심으로 19세기에 만들어진 기존의 산업안전 규제 방식이 효력을 다했다는 우려가 정부 안팎에서 등장했다. 당시 영국은 9개의 법과 500여 개의 규정이 특정 산업과 직업군의 안전·보건·복지를 관장하고 있었다. 안전보건 법률이 ‘사회정의나 인권에 대한 그 어떤 추상적 이론’에서 출발한 것이 아니라 그때그때 발생한 특정 문제에 실용적으로 대응해 왔다는 비판도 있었다. 정치적 관심과 대중의 관심을 끄는 산재가 발생하는 경우 사안 해결을 위한 입법이 이루어졌다. 너무 많은 법규가 파편적으로 확장되다 보니 사업주는 물론 공무원들조차 이를 파악하기 어렵게 되었고 이는 오히려 작업장, 산업계, 국가 정책 수준에서 규제의 약화를 초래했다. 어떤 법은 시대에 너무 뒤떨어져 이미 오래전에 없어진 업무 환경을 다루고 있기도 했고 특정 산업이나 위험요소 군에 따라 감독기구가 다르다 보니 행정적 충돌 혹은 법의 사각지대가 발생하고 있는 상황이었다.”

로벤스 보고서에서는 너무 많은 수의 법령이 존재하지만 그 내용이 체계적이지 못하고 복잡하며 행정의 집행 역시 파편화되어 있다는 점을 지적하고 있다. 이로 인해서 특정 부

분은 중복 감독되는 한편 어떤 부분은 감독의 공백이 발생하고 있으며, 다양한 행정 기구 간에 소통 부재가 있으나 이를 통합할 부처가 존재하지 않아 행정력이 낭비되고 있는 점도 지적한다. 이에 대해 당시의 규범적 상황과 안전보건에 관한 노동현장의 상황을 절충하여 제시하는 것이 바로 로벤스 보고서의 핵심적인 철학이라고 할 자율규제(self-regulation)이다. 이러한 관점에서 정부가 유해·위험요인을 관리하는 표준적인 절차와 방법을 제시하지만 정부가 제시한 규범만을 유일하게 준수하여야 할 기준으로 강요하지 않고 사업주가 그와 동등한 수준의 자율 규범을 통해 관리하도록 하는 새로운 법령 체계를 제안하였다. 그리고 파편화된 행정 조치를 대체하기 위해 안전보건에 있어서 주도권을 가지는 독립적이고 포괄적인 집행권한을 가진 행정기구를 만들 것을 제안했다. 보고서가 담고 있는 견해와 철학이 반영되어 새로운 일터에서의 보건과 안전에 관한 법률(Health and Safety at Work et. Act 1974)이 제정되었고, 이것을 현실에서 작동시키는 주체로서 새로운 안전보건 행정기구(HSE, Health and Safety Executive)가 설립되었다. 또한 사업주가 작업장의 구체적인 상황과 여건에 맞는 자율 규범을 도입하기 위해 노동자들과 함께 ‘위험성 평가(risk assessment)’라는 방법론을 도입하게 된 것도 이때의 일이다(류현철, 2022b).

로벤스 위원회의 구성과 활동, 보고서의 채택과 새로운 입법과 행정기구의 설치로 이어지는 과정에서 정치의 기능을 확인해야 한다. 안전보건관리체계의 혁신은 몇 개월간의 연구 계약기간 동안 수행된 위탁연구 보고서를 손에 든 몇 명의 전문가와 한두 명의 입법 보좌관의 손에서 만들어지는 법률과 행정기구로서는 해결할 수 없는 문제다. 한국의 정치풍토, 국회의 입법 행태와 정부 정책 결정 과정의 관행을 극복하고 최소한 1-2년의 시간과 그만큼의 비용을 투자하는 숙의와 합의를 위한 위원회나 기구를 만들어야 한다. 1년에 9백 명 가까이 사고로 죽어 나가는 한국사회에서 8백 명의 노동자들의 목숨을 살릴 수 있는 시간과 비용을 부담할 수 있어야 한다. 파편적이지만 한국의 산재예방정책에 대한 많은 비판적 검토가 있어 왔고, 관련 법체계 및 집행체계에 대해서도 여러 연구가 있었다. 이러한 연구 자료와 현재적 상황을 총체적으로 다시 분석하고 제대로 된 구조를 짜기 위한 준비가 필요하다. 한국사회 안전보건 시스템의 일대 혁신을 전제로 한 전면적 성찰과 재검토를 시작해야 한다. 이미 늦었다. 정치가 작동해야 한다.

2 새롭고 포괄적인 안전보건법제가 필요하다

가. 법익으로서 보호해야 할 대상이 포괄적이어야 한다

사업장의 규모, 고용의 형태를 불문하고 모든 일하는 사람들(persons at work)을 대상으로 해야 한다. 뿐만 아니라 일하는 사람들의 활동과 관련하여 발생한 위험으로부터 일하는 사람들 이외의 사람(persons other than persons at work)까지 포괄해야 한다. 중대재해처벌법에서 구태여 구분한 산업재해와 시민재해는 모두 일터에서 비롯된 위험이 초래한 결과이다. 예방관리에서건 관리실패 결과에 대한 처벌에서건 달리 구분할 이유가 없다. 2019년 산안법 전부 개정을 통해서 산안법의 보호법익이 노무를 제공하는 자로 확장되었으나 산업재해보상보험법에서 대상을 정하여 반쪽 편입시키는 특수형태근로종사자 정도만을 포괄한 뿐이며 보호조치도 매우 제한적으로 적용된다. 또한 하청 노동자들에 대해서도 별도의 항목을 두어 제한적인 보호조치만을 적용하고 있다. 근로기준법상의 근로자, 산재보상보험법상의 특수형태근로종사자를 넘어서는 그야말로 일과 관련된 활동에서 비롯되는 위험에 노출될 수 있는 모든 일하는 사람들과 일반 대중까지 포괄해야 한다. 산재보험의 대상이 아니고 다른 보험을 통해서 보상되지만 공식 행정통계에는 포함되지 않는 농어업인, 군인, 공무원 등은 물론이거니와 소규모 자영업자들까지 적극적인 보호 대상으로 포괄하는 것을 전망해야 한다.

나. 포괄적인 안전배려 의무와 목표기반 규제가 필요하다

안전보건 관리의 수준을 고도화하고 현장 상황에 맞는 새로운 관리기법을 도입하더라도 법적 기준으로 제시되고 있는 산업안전보건에 관한 규칙을 지정하는 바와 같이 준수하지 않으면 과태료나 처벌이 내려질 수 있는 지시 규제적인 법체계로서는 급변하는 산업기술과 노동환경의 변화에 대응하기가 어렵다는 지적은 타당성이 있다. 한편 중대한 재해가 발생한 경우에도 법에서 규정한 기준을 형식적으로 준수했다면 사업주와 기업은 처벌이 어려운 상황도 문제가 아닐 수 없다. 복잡해지고 변화하는 일터 환경과 노동의 시대에 규제항목을 일일이 법에 담아 나열하는 지시적 방식의 한계를 극복하고 구체적 위험을 파악할 수 있는 이들이 책임지고 관리하는 목표기반 규제가 원칙이 되어야 한다. 오래된 공장법으로 안전보건 규제를 수행하던 50년 전 영국에서도 안전보건 법률이 '사회정의나 인권에 대한 그 어떤 추상적 이론'에서 출발하는 대신, 그때그때 발생한 특정 문제에 실용적

으로 대응해 왔다고 비판받은 바 있다. 정치적 관심과 대중의 관심을 끄는 산재가 발생하면 사안 해결만을 위한 입법이 이루어졌고 너무 많은 법규가 파편적으로 확장되다 보니 사업주는 고사하고 공무원들조차 이를 파악하기 어렵게 되었고 이는 오히려 작업장, 산업계, 국가 정책 수준에서 규제의 약화를 초래했다는 50년 전의 영국의 사회의 성찰은 지금의 한국사회에서도 충분한 시의성이 있다.

로벤스 보고서에서 말하는 ‘self-regulation’의 철학이 목표기반 규제의 원칙이라고 할 수 있다. 목표기반 규제에서 사업주는 노동자들의 안전, 보건 및 건강을 합리적으로 실행 가능한 범위에서 최대한(so far as reasonably practicable) 보장할 의무를 가진다. 세부적인 규정과 규제를 두지는 않겠지만 법의 취지를 준수하라는 것이고 기업이 목적달성에 있어서 자율성을 가지는 만큼 책임을 부담하는 것을 이야기하는 것이다.

영국보다 4년 앞섰던 미국의 산업안전보건법(Occupational Safety and Health Act of 1970, OSHAct)은 특정한 산업안전보건기준(specific occupational safety and health standard)이 제정되어 있지 않은 유해위험 요인이나 상황에 대해서도 사업주로 하여금 산재 예방조치를 하도록 하는 소위 ‘일반적 의무(general duty)’를 부과하는 조항을 마련해 놓았다. 한국의 산안법에도 선언적 의무 조항으로 사업주의 일반적 의무가 규정되어 있지만(제5조), OSHAct상의 일반의무조항(general duty clause)은 미준수 시 벌칙이 수반되어 있는 강제적 조항이라는 점에서 우리나라의 일반의무조항과 그 성격이 질적으로 다르다고 할 수 있다(정진우, 2015). 한국도 사업주 및 경영책임자의 포괄적 안전배려 의무(general duty clause)를 명확히 해야 한다. 뒤에서 좀더 논하겠지만 포괄적 일반의무를 전제하지 않는 자율규제는 규제회피가 될 것이다. 어떠한 위험도 존재하지 않는 상황으로서의 안전은 존재하지 않는다. 안전은 위험을 받아들일 만한(acceptable 혹은 tolerable) 수준으로 관리하는 상태라고 할 수 있다. 한편 안전배려 의무는 수행해야 할 구체적인 행위들을 일일이 나열하기보다는 ‘합리적으로 실행 가능한 최대의’ 수준으로 위험성에 비례하여 대응하도록 하는 것을 말한다. ‘받아들일 만한 수준’이나 ‘합리적으로 실행 가능한 최대의’ 수준라는 개념은 당대의 사회적, 문화적, 정치적, 기술적 맥락에 따라 달라질 것이다. 또한 누구의 관점에서 바라보는 수용 가능성인지, 어떤 노동자들에게는 더 높은 수준의 위험 수용이 강제되는 것은 아닌지를 따져야 한다.

다. 주체(self)들의 참여에 의한 자율규제(self-regulation)여야 한다

한국사회의 산업안전보건 관행 속에서 그 의미가 흔히 오해되기도 하는 ‘자율규제’는 원래 ‘self-regulation’에 대한 번역으로, 주체(self)로서의 노사의 역할이 강조되는 산업안전보건관리체계의 원리다. 자율규제는 복잡해지고 변화하는 일터 환경과 노동의 시대에 규제항목을 일일이 법에 담아 나열하는 지시적 방식의 한계를 극복하고 구체적 위험을 파악할 수 있는 이들이 책임지고 관리하는 목표기반 규제를 지향한다. 노동자와 시민들이 다치고 병들고 죽건 말건, 법에서 적시하여 규제하는 것만 지키면 문제없다는 관행 속에서 자율규제는 대체로 규제 완화와 동일시된다. 이제 법조문이 아니라 권한을 가진 주체가 수행하는 위험성 평가에 기반하여 자율규제가 이루어져야 한다. 책임의 주체는 기업과 노동자가 모두 포함되어야 하며 마땅히 노동자에게도 권한과 통제권을 부여하는 것을 전제로 해야 한다. 자율규제의 원칙은 일터의 안전과 건강이라는 공동의 이해 관심사에 기반한 주체의 역할 강화다. 자율규제는 위험을 생산하고 취급하는 이들이 위험을 관리하고 책임지는 것이 가장 효과적이라는 관점에서 있으며, 이를 위해서는 기업, 사업주만이 아니라 현장의 노동자들과 그들의 대표 역시 주체로서 권한이 있는 책임과 참여권을 행사할 수 있어야 한다. 노동자의 참여권은 사업장 뿐만 아니라 안전보건 행정기구에 대해서도 적용되어야 한다.¹⁴³⁾

라. 위험을 생산하고 위험을 통해서 이윤을 얻는 이들의 책임을 포괄해야 한다

원하청, 도급인·수급인, 발주처 등을 막론하고 위험을 생산하고 위험을 통해서 이윤을 얻는 이들에게 책임을 부과해야 한다. 각각의 심급에서 담당해야 할 역할의 수준을 시간을 두고 살피며 정리해나가는 것이 필요하다. 직접적인 고용계약 관계가 없다면 사법적 책임이 아니더라도 위험을 관리하고 재해 예방에 소요되는 비용을 다양한 방법으로 산업생태계의 상위 포식자 기업에게 부담하는 방식을 고려하는 것이 필요하다. 건설업 발주자에게 부과하는 산업안전보건관리비 제도를 제조업(완성차기업, 선박 발주사 등 end product 기업 중심), 택배서비스 사업자, 플랫폼사업자에게 적용하여 안전보건관리 목적에만 사용하도록 하는 방법을 상상해 볼 수도 있다. 환경개선부담금, 교통 유발 부담금 등의 경우를 참고해서 안전 부담금 등의 형태로 부과하고 이를 기반으로 하여 국가, 정부,

143) 영국의 보건안전청(Health and Safety Executive, HSE)은 설립 당시부터 노사정 3자 조직(tripartite organisation)인 보건안전위원회(Health and Safety Commission, HSC) 논의와 협의 속에 안전보건 규제 기구로서 역할하는 운영구조를 가지고 있었으며, 2008년 HSC는 HSE 이사회로 통합 및 재구성되었다(전규찬, 2021; Eves, 2014).

지자체가 작은 사업장의 위험관리에 소요되는 시설, 장비, 인력에 투자하는 방식에 대해서도 고민이 필요하다.

3 새롭고 안전보건 행정기구 설계에는 제도적 상상력이 필요하다

영국과 미국의 안전보건행정기관을 산업안전보건‘청’으로 표현한다고 해서 국가행정 기구의 구성의 역사와 체계가 상이한 한국의 행정 법제 상의 ‘청’ 조직과 유사한 조직으로 보기는 어렵다. 당장 영국의 산업안전보건청이라 불리는 HSE(Health and Safety Executive)만 하더라도 안전보건규제와 법률 집행 이외에도 안전보건 관련 연구 수행, 공개적인 여론조사, 안전보건관련법규 및 표준의 제·개정 제안 등의 역할과 더불어 안전보건법제 위반 사안에 대한 기소권까지 가지고 있다(전규찬, 2021). 이러한 역할은 현재 한국 행정기관의 한 형태로서의 ‘청’에서 가능하지 않다. 한국의 법제는 ‘청’ 조직을 정책 집행 전담기관으로 간주하고 있어 정책형성 및 결정 역할을 적극적으로 수행하는 데 필요한 제도적 장치들을 충분히 제공하고 있지 못하며, 소속 부처에 따라서 적용되는 규정도 일관되지 못하다(오세영, 2014). 법률안 제안권, 국무회의 참석 및 발언권, 예산편성권 등과 같은 권한이 제대로 수반되지 않고 소속 부처에 의존하는 ‘청’ 조직이 안전보건 행정 조직으로서 필수적으로 갖춰야 할 독립성(자율성), 효율성, 능동성의 문제를 해결할 수 있을 것인가에 대한 고려가 필수적이다. 새로운 제도적 상상력이 필요하다.

명칭 역시 다시 고민이 필요하다. 명칭은 조직이나 기구의 설립의 취지, 철학, 역할을 반영하는 것이다. ‘산업안전보건’이라는 단어는 시대에 뒤쳐진 용어 선택이다. industrial hygiene, industrial health and safety 등에서 쓰이던 ‘industry(산업)’가 가지는 의미의 제한성 때문에 이미 ‘occupational(직업)’ 혹은 ‘Work(일)’로 확장된 지 오래이다. 고전적인 개념의 굴뚝 산업 중심에서 벗어나 다양하고 복잡다기한 생산 방식의 변화와 일터의 경계가 허물어지는 상황을 반영하는 것이 필요하다. 안전보건행정 집행기구의 명칭을 보면 미국은 ‘Occupational Safety and Health Administration’이고 영국은 ‘Health and Safety Executive’이다. 어디에도 산업이라는 단어가 없음에도 굳이 번역은 산업안전보건청으로 한다. 한국은 KOSHA(Korea Occupational Safety and Health Agency)라는 영문명칭을 쓰면서도 법정명칭은 ‘한국산업안전보건공단’으로 하고 있다. 새로운 조직에 대한 논의라면 시대에 걸맞는 표현을 쓰는 것이 필요하다. 직업안전보건,

노동안전보건, 안전보건이어야 한다.

가. 일하는 사람들의 안전하고 건강할 권리에 대한 배타적 옹호기관이어야 한다

가장 핵심은 노동자들의 건강권(안전할 권리를 포괄하는)에 대한 배타적 옹호기관으로서 정체성을 확립하는 것이 필요하다. 이것이 고용노동부로부터 분리 독립해야 할 가장 중요한 이유이기도 하다. 그간의 노동부는 고용, 생산성의 논리에서 한번도 자유로운 적이 없었다. 또한 임금과 노동조건을 둘러싼 노사간의 갈등과 타협은 대부분 대기업 정규직 노동자들과 그에 해당하는 기업조직의 이해관계의 충돌이었으며 그 속에서 권력없는 노동자들은 더욱 위협해져 갔다. 그렇기에 새로 만들어질 기구는 무엇보다도 노동자들의 안전과 건강에 대한 '배타적(exclusive)' 권리 옹호를 목적으로 해야 한다. 안전과 건강은 합의와 타협에서 이루어지는 것이 아니라 과학과 원칙에서 얻어질 수 있다. 온통 노사관계의 조율에 휘둘리는 고용노동부 속에는 획득되기 어렵다. 현재적 수준에서 도달 가능한 최대한의 안전이라는 관점에서 접근하기 위해서는 기업으로부터도 노동조합으로부터도 독립적이어야 한다.

나. 국가적 차원의 위험성 평가에 기반한 입안과 집행을 해야 한다

산재 통계조차 제대로 생산해내지 못하는 고용노동부였다. 무엇이 얼마나 왜 위험한지 알고 무엇부터 개입해야 할지 파악하는 것이 우선이다. 산재보고체계의 정비, 활용 가능한 국가 산업안전보건 통계를 비롯한 국가적 수준의 위험성 평가가 필요한 것이다. 위험성평가는 도입부터 지금까지 본래적 의미의 취지는 희석되고 기업에서는 또 다른 규제로 늘어난 문서 작업으로 여겨진다. 정책의 실패와 다름 없다. 먼저 정부차원의 제대로 된 위험성 평가가 선행되어야 하며 이것을 수행하는 기관의 역할을 맡아야 한다. 위험성 평가에 기반한 우선 순위 선정도 없이 천편일률적인 지원책을 구사하거나 융통성 없는 규제를 밀어붙여서는 효과를 기대할 수 없다. 지원이나 규제를 통해서 효과가 발생할 수 있는 커버리지 수준 등을 예측하고 개입해야 한다. 목적 의식적이고 단계적인 개입과정 속에서, 위험 관리에 필요한 조건과 자원이 미비하지만 지원을 통해서 관리가 가능한 부분과 적극적인 규제를 통한 관리수준의 향상 혹은 배제/도태 전략을 구사할 부분을 가릴 수 있어야 한다. 이를 기획하고 수행할 건전한 안전보건행정조직이 필요하다.

다. 지원과 규제 행정을 유기적으로 통합하고 효과적으로 집행해야 한다

효과적인 지원(support)과 철학 있는 제재(sanction)가 필요하다. 당근과 채찍 전략은 맞은 당근과 아프지 않은 채찍으로는 성공할 수 없다. 그간 안전보건 행정이 고용노동부의 근로감독권한을 활용한 규제와 안전보건공단을 통한 지원으로 형식적, 위계적으로 구분되어왔던 것을 유기적으로 통합해야 한다. 고용노동부는 부족한 전문성에 기인한 낮은 자존감에서 빚어지는 융통성 없는 규제나 고작해야 사후적인 조치와 감독의 문제에 대해서 지적당해 왔고, 안전보건공단은 고용노동부의 하위 파트너이자 권한 없는 지원 기관으로서 한계를 토로해 왔다. 사실 안전보건공단은 고용노동부의 하위파트너이기는 했지만 일선의 안전보건 직접 서비스의 대부분을 담당하고 있는 민간기관(작업환경측정기관, 특수건강진단기관, 안전보건 전문기관)이나 근로자건강센터 등에는 일종의 규제 관리기관의 역할을 해오기도 했다. 그럼에도 관할의 권한은 발휘하되 전문적이고 기술적인 지도를 통해서 안전보건관리 수준의 향상을 도모하지는 못해왔다.

새로운 조직은 규제와 감독의 권한과 지원의 범위와 대상에 대한 자기결정권을 기반으로 효과적으로 운영하여 정책적 효과를 달성할 수 있어야 한다. 규제와 감독에 있어서는 산업안전보건분야의 근로(노동)감독관의 역량을 향상시킴과 동시에 단호한 규제를 위해서 필요한 수사권의 확장이 필요하다. 최근 제정된 중대재해처벌법이나 산업안전보건법으로 원칙을 포함한 진짜 사장에게 책임을 제대로 묻기 위해서라도 법의 취지를 살려 제대로 집행하는 기관으로서 역할이 필요하다. 장기적으로는 영국 HSE와 같은 기소권까지 논의가 필요하다. 지원책에 있어서는 직접적인 서비스 제공의 경우는 기존 안전보건공단의 안전분야 전문성과 근로자건강센터의 보건분야 전문성을 잘 발휘하여 민간 안전보건기관에 대한 질 관리를 통해서 효과성을 발휘할 수 있도록 고민하는 것이 필요하다.

라. 유연하고 힘있는 거버넌스를 구축할 수 있어야 한다

1) 행정기관 간 거버넌스에서 주도적 역할

일하는 모든 사람들의 산재예방과 노동안전보건 수준 향상을 위해서는 기존의 고용노동부, 보건복지부, 해양수산부, 농림축산부, 건설교통부 등의 다양한 행정기관 간의 거버넌스를 제대로 구축하는 것이 필요하다. 이러한 역할을 수행하기 위해서는 고용노동부의 '외청' 수준을 넘어서 일정 기간 동안이라도 중대산재사망사고 감축이라는 목표를 향한 범정부 차원 체계(중대본 같은)의 일원으로 편입하는 것에 대한 고민이 필요하다.

2) 지자체와의 거버넌스 구축

생산과 유통의 전단계에 걸친 촘촘한 규제와 지원은 중앙 행정조직의 인력과 자원으로 는 한계가 있을 수 있다. 지자체에 안전보건 행정의 권한을 일부 이양하고 중앙 조직과 공조를 맞출 수 있도록 하는 것에 대한 모색이 필요하다. 미국의 캘리포니아 OSHA의 사례와 같이 지방 자치조직에도 안전보건과 관련한 규제와 감독권한을 나누어주되, 중앙 조직의 기준보다 같거나 상향된 기준만을 적용할 수 있도록 하는 구조를 만드는 것이 필요하다. 또한 이러한 업무분장이 제대로 안착하기 위해서는 일정한 기간을 두고 지자체의 안전보건 행정 인력과 역량을 키우는 것이 필요하며 이러한 역할을 자임하여 수행하는 역할도 새로운 조직의 임무가 될 것이다.

3) 노동자 참여권과 관련한 거버넌스 구조

영국의 경우에는 초기에는 HSC(Health and Safety Commission)가 산안법에 따라 정부내 기구로 설치되었다. 노사정의 합의 구조로 사업장의 안전보건상의 조치 및 기준에 대한 합의를 도출하고 이에 대한 규범(Regulation)을 의회에 전달하여 입법하는 형태를 취하고 있었다. 2008년 HSE와 HSC가 통합되었고, HSE는 노·사·지역 당국을 대표하는 이들로 구성된 비상임 이사회가 주요한 정책의 향방을 결정하고 있다. 독일의 경우에는 산재예방과 보상의 기능을 동시 수행하는 산재보험조합의 운영에 노동자들의 대표가 직접적으로 관여한다. 새로운 노동안전보건 조직에 있어서 노동자들의 참여권을 어떠한 형태로 보장하고 거버넌스를 구축할 것인가는 장기적으로도 매우 핵심적인 문제이다. 고용노동부의 '산업안전보건본부'라는 과도기적 단계를 거치는 과정에서부터 당사자의 참여에 기반한 거버넌스 구조를 배치하는 것이 필요하다.

마. 그리고

1) 예방과 보상/재활 행정의 통합

독일의 경우에는 독특한 산재보험의 역사를 통해서 산재보험기관이 예방과 보상 행정을 동시에 수행하고 있으며, 영국의 경우에는 산재보험이 사회보험과 통합되어 있는 상황이다. 현재 근로복지공단과 산업안전보건공단이 형식적이고 기계적으로 보상/재활과 예방의 행정을 분할해서 수행하고 있는 상황이다. 예방과 재활, 보상의 유기적 결합은 이상

적이기는 하지만 상당한 수준의 행정적 소요가 필요한 보상행정과 직접 의료 서비스를 동반하고 있는 재활 행정 모두의 통합은 단순한 문제가 아니다. 사회보험의 전반적인 향방과 함께 장기적으로 논의가 필요하다.

2) 연구기능

미국의 경우 OSHA(직업안전보건청)와 별도로 CDC(미국 질병관리청) 산하에 NIOSH(National Institute of Occupational Safety and Health)라는 연구기관이 독립적으로 운영되고 있다. 한국에서는 고용노동부 산하기관으로 안전보건공단이 있으며 그 산하에 산업안전보건연구원이 있는 형국이다. 이러한 구조 속에서 연구기관으로서 독립적인 역할과 목소리를 내는 것에는 여러 가지 한계가 있어 왔다. 과거 중대한 사회적 관심사가 집중되는 사안에 대한 역학조사에 있어서 산업안전보건연구원이 기업편향적이거나 모호한 입장을 냈던 것에 대한 비판이 있었다는 점도 염두에 두어야 한다. 또한 앞서 밝힌 바와 같이 예방과 보상/재활 행정이 분리되어 있는 상황에서 직업건강과 관련된 공공연구기관으로서 산업안전보건연구원은 안전보건공단, 직업환경연구원은 근로복지공단 소속으로 기능하고 있다. 연구조직과 행정조직이 어떠한 방식으로 편성되어야 하는 것인가의 문제는 최근 보건복지부와 질병관리청과 국립보건연구원의 관계 등을 참조할 수 있을 것이다. COVID-19의 국면에 기대어 ‘질병관리청’이 만들어졌지만 충분한 인적 조직적 준비 없이 진행되어 비판을 받은 바 있다는 사실을 반면교사로 삼아야 한다. 질병관리청이 한두 번의 바이러스 ‘유행’만을 대처하는 조직이 아니어야 하듯이, 노동자들의 안전과 건강의 문제를 다루는 조직은 ‘여론’을 등에 업고 출발하더라도 진중한 검토를 통해서 내실을 기할 수 있도록 만들어야 한다.

3) 재정상의 독립과 안정성

기관의 독립성을 유지하기 위해서는 ‘청’의 형태로 분리도 중요하지만 재정과 예산상의 문제도 매우 중요하다. 산업재해보상보험 및 예방기금에서 출연 비중과 국고의 지원에 대한 규정을 명시하거나 기타의 방법으로 재원에서부터 독립성과 전문성을 키울 수 있는 방법을 고민하는 것이 필요하다.

제5절

정치의 역할

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

한국에서도 20년 전부터 국가 안전보건 시스템의 문제가 지적되어 왔지만 노동자들의 생명과 안전보다 기업의 이해관계를 우선하는 정치의 후진성을 극복할 만한 사회적 동력이 미처 축적되지 못해 성찰과 개조는 미루어져 왔다. 유예된 기간 동안 매년 천 명 내외의 노동자들이 막을 수 있는 재해로 사망해왔다.

새롭게 등장하거나 사회적 쟁점이 되는 안전보건 문제에 대해서 현장 작동성도 검토하지 못한 조문을 끼워 넣거나 이곳저곳 특별법으로 뺄뺄하는 방식은 한계에 도달했다. 고용노동부는 주무행정기관임에도 안전보건 문제의 본질상의 특수성을 이해하지 못하고 노사관계 문제의 부차적인 문제로서 접근하면서 전문성도, 효율성도 갖추지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 국가의 안전보건관리체계의 두 골간이라고 할 법제와 행정기구 모두 제 기능을 하고 있지 못하고 있다.

지시규제적인 산안법 체계와 천편일률적 감독행정 속에서 기업은 단지 과태료나 처벌을 피하려고 노(勞)측은 규제 미준수 사항을 적발하여 경제적 요구와 맞교환(barter)하려 들면 산업재해를 둘러싼 노사의 이해관계는 자율규제보다는 위협의 외주화에 도달할 가능성도 높다. 일정한 안전보건관리체계를 갖추고 자체적으로 위험관리가 잘 이루어지는 사업장이라고 할지라도 수많은 안전보건기준에 관한 규칙을 모두 준수하기는 어렵고, 사업장 상황에 따라서는 위협의 크기가 높지 않은 사안에 대해서 수시로 변동되는 법률에 대해서 일일이 대응하지 못하는 경우도 발생한다. 이러한 상황에서 노동조합을 통한 안전보건 활동이 실제적 위험성 평가에 기반하여 이루어지기보다 지시·규제적 법제에 대한 기업의 형식적인 준수 여부를 지적하는 것 중심으로 이루어지는 경우, '담합'이 발생할 가능성이 높아진다. 노동조합의 활동을 통해서 발견한 기준 미준수가 기업 측에게 안전보건 수준 향상이라는 관점에서의 '예방'이 아닌, 임금이나 복지 차원의 '보상'을 요구하는 관행으로 변질되는 순간, 사(使)측의 '자율 규제'는 위협을 생산하거나 취급하게 되는 주체들의 역량에 기반한 활동 강화가 아니라 주로 산업안전보건규칙상의 규제 리스트를 축소하거나 삭제하는 방향의 '규제 완화' 요구로 등장하게 될 것이다. 노(勞)측에서도 고유한 의미에서의 '자

을 규제' 역량 강화에 대한 요구보다는 법과 행정 지침의 형식적 준수를 고수하는 방향으로 '자율 규제'에 저항하는 관성을 보일 수도 있다. 지시·규제적이며 위험관리에 요구되는 역량과 자원의 수준, 위험관리 실패에 따른 결과의 중대성보다는 단순히 사업장 규모에 따라 차등 적용되는 산업안전보건법제는 산업안전보건 부분에 있어서도 '담합적 노사관계' 관행을 조장하며 이는 위험의 외주화와 더불어 노동자들의 직업건강과 안전에 있어서 불평등을 심화시킬 수 있다.

한국의 산재와 직업병의 문제는 안전보건법제와 행정기구의 문제, 노·사 안전보건활동의 관행 등이 복합적으로 뒤얽혀 있는 난제다. 오래된 난제들에 대해 변죽만 올리는 해법을 고집하기 때문에 여전히 난제로 남아 있는 것이다. 시간과 돈을 들이는 진지한 성찰적 검토를 어렵게 하는 데는 산재 예방에 있어서 모두 주체일 수 밖에 없는 노·사·정 상호 간의 불신도 한 몫을 한다. 상호 간의 신뢰에 기반하여 장기적 목표에 접근해 도달해본 경험이 부족하기에 한 걸음 한 마디마다 사사건건 의심과 어깃장이 등장하는 것이 노·사·정의 테이블이었다. 불신이 초래하는 사회적 비용이 노동자들의 손상과 죽음이어서는 안된다.

노동자의 대표조직도 조금만 더 긴 호흡을 가지고 정책을 발휘할 시간을 기다리고 기업이나 전문가들도 로펌의 문만 두드릴 일이 아니라 공동의 테이블에 앉는 것이 필요하다. 오래된 문제의 성찰과 검토에는 그만큼 시간이 필요하다. 그리고 새로운 시스템의 입안과 설계를 위한 시간보다 훨씬 긴 시간과 경험이 새로운 법제도와 안전보건 철학의 정착에 소요될 것이다. 영국에서도 로벤스 보고서가 나오고 새로운 안전보건법령과 새로운 행정기구가 만들어졌지만 지시적 규제에서 목표기반 규제로의 전환은 점진적으로 이행되었다(전규찬, 2021). 성찰적 과정을 통한 입법과 제도 설계 과정의 기간 동안 전문가를 포함한 노·사·정 모두 새로운 방식의 일터안전보건관리체계를 이해하고 운용하기 위한 자질과 역량을 키워야 한다. 안전보건 행정관료들의 역량 역시 핵심적이다. 사업주, 경영책임자, 기업들이 행한 안전보건조치가 '합리적으로 실행 가능한' 수준으로 이루어졌는가를 판단할 수 있을 만큼의 기술적 전문성과 가치관을 가지지 않고서야 법이 작동할 리가 없다.

파편적이지만 한국의 산재예방정책에 대한 많은 비판적 검토가 있어왔고, 관련 법체계 및 집행체계에 대해서도 여러 연구가 있었다. 이러한 연구 자료와 현재적 상황을 총체적으로 다시 분석하고 제대로 된 구조를 짜기 위한 준비가 필요하다. 새로운 노동안전보건 집행조직체계 구성을 위한 조사연구를 수행하고 사회적 합의를 도출하기 위한 노·사·정·당을 초월하거나 혹은 대표하는 한국판 로벤스 위원회가 필요하다. 이러한 주장이 힘을 얻기

위해서는 산재 예방, 안전과 건강, 생명과 관련된 사안에 대해서 노와 사 모두 최대한의 전향적 자세를 확약하는 것이 필요하다. 바로 이 과정에서 정치가 작동하고 역할을 해야 한다. 이 장의 제언은 포괄적이고 추상적일 수밖에 없다. 이번 작업의 목적은 일터 안전보건 관리체계의 재구축을 위해 새로운 법제와 안전보건 행정기구의 구체적 상을 만들고 이행 전략을 만들어 나가야할 정치적 장을 만들도록 추동하는 것이기 때문이다.

결론

한국 노동건강체제의 성격

이상직

제1절 한국의 노동건강체제

제2절 노동건강체제의 형성과 변화

“엄밀히 말해 노동문제는 진보적 이슈가 아니다. 계급투쟁적 성격만 있는 것도 아니다. 어느 인간 공동체에서나 노동문제는 사회구성원들이 소득과 직업 생활을 통해 가족을 건사하고 아이들이 자신만의 미래를 준비할 수 있게 하며 노동자들이 퇴직 후의 삶을 스스로 계획할 수 있게 하는 가장 기본적인 권리의 문제를 다룬다. 급여 생활자로서 노동자가 시민의 절대다수가 아닌 나라는 없다. 헌법의 기본권이 노사나 좌우를 넘어 존재하는 ‘권리 중의 권리’이듯이 노동문제는 법률 이상으로 존중되어야 하는 공동체 그 자체의 문제다. 보수도 노동정책을 잘해야 하듯 진보 역시 노동문제를 독점해서는 안 된다. 어쩌면 우리는 아직 진보는 반기업, 보수는 반노동과 동일시되는 ‘노동 없는 민주주의’의 단계에 머물고 있는지 모른다.”

- 17장 “노동건강의 의회정치” 중에서

지금까지 한국의 노동건강 문제를 총 6개 부의 구성으로 살펴보았다. 이 글은 일종의 에필로그로 지금까지의 논의를 간략하게 요약하고 작업의 의미를 짚어보고자 한다.

제 1 절

한국의 노동건강체제

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구를 시작하면서 우리 연구진은 두 가지가 궁금했다. 첫째, 서론에서 말한 노동건강체제의 기원과 변화를 설명하는 문제다. 구체적으로는 2018년의 산업안전보건법 전부 개정과 2020년의 중대재해처벌법 제정을 설명하는 과제다. 둘째, 노동자 건강을 보장하기 위해 필요한 법제도적·사회적·정치적 작업을 확인하는 과제다. 정책과 프로그램을 확인하고 평가해 대안을 제안하는 과제이기도 하다.

먼저 두 번째 문제부터 정리해보고자 한다. 이에 대해서는 이 보고서의 18장이 잘 정리해 주고 있다고 생각한다. 다른 각 장들도 결론에서 나름의 제안을 덧붙이고 있다. 이들 제안을 종합하면 노동건강 문제는 종합적으로 볼 필요가 있다는 것이다. 현장에 토대를 둔 ‘자율적’인 문제의식이 중요하다는 점도 공통된다. 이러한 문제의식이 이 보고서의 15장에 잘 드러난다.

“선진국과 개발도상국 간 산재사망의 차이는 단순한 법과 규제의 차이로만 설명할 수 없다. 규제와 법을 만들고 이를 집행한다는 것은 피규제자가 단순히 특정 사업을 수행하도록 한다는 것이

아니라, 이러한 사업과 행동을 통해 위험이 평가되고 해결되는, 즉 관리 시스템을 구축하고 가동한다는 것이다. 그러나 소위 선진국에서 규제와 법을 통해 특정 사업이 수행되더라도, 실질적인 시스템 구축과 가동이 이루어지지 않는 상황을 목격하기도 한다. 결국 최종적으로 문제되는 안전 보건의에 대한 시스템의 가동은 법과 규제, 그리고 프로그램의 집행 여부를 넘어서 있는 문제이다. 결국 국가 간의 상황들이 서로 다르고 국가 내 상황들이 변화하는 이유는 주어진 법과 규제 혹은 프로그램의 차이에서가 아니라 이들을 통해 어떻게 시스템이 구축 작동되는지에서 찾아야 할 것이다.”

이처럼 우리가 이 작업으로 강조하고 싶은 것은 노동건강 문제를 풀 구체적인 정책적 제언보다는 노동건강 문제를 바라보는 관점이다. 그러한 문제의식을 노동건강체제라는 말로 표현해 보고자 했다. 체제로 본다는 것은 관계론적으로, 역사적으로 접근한다는 뜻을 갖는다. 이러한 관점에서 현황과 맥락, 주요 주체와 의제화 과정, 그 결과로서의 법과 행정, 최근의 주요 변화 등을 종합적으로 살펴보고자 했다. 이들 다양한 요인들의 상호작용에 주목하고자 했다. 이 보고서의 주요 장들은 우리 사회가 노동자의 건강을 어떻게 생각해왔는가를, 나아가 우리 사회가 생명을 어떻게 생각해왔는가를 보여준다. 이러한 관점으로 한국의 노동건강 문제를 바라 보았을 때 가질 수 있는 또 하나의 함의는 노동건강 문제의 특징을 한국사회의 특징과 연결시켜 볼 수 있다는 것이다.

이러한 관점에서 본문의 각 장의 핵심 내용과 의미를 짚어 보자.

현황을 제시하는 1부는 1-3장으로 구성된다.

1장과 2장은 통계로 본 산재의 과거, 현재 그리고 미래를 보여주는 장이다. 1장은 한국의 위치를 비교국가적 시각에서 제시한다. 한국은 1980년대 이래 상당 수준 산재 수준을 낮춰왔지만 절대 수준으로 보면 여전히 주요 국가들보다 높다. 특히 2000년대 이래 변화 수준이 낮다. 이것은 기존의 공학적, 보건학적 접근의 한계를 시사하는 것이면서, 새로운 노동환경의 변화에 주목할 것을 시사하는 것이기도 하다. 이들 통계를 검토한 장을 보면 정부 통계가 많은 점에서 개선이 필요하다는 것도 알게 된다. 향후 산재 관련 정부 통계의 역사에 대한 논의도 추가될 필요가 있어 보인다. 산재 관련 정부 통계는 언제 시작되었고 이를 뒷받침했던 행정기관은 어디였는지, 그 후 산재 통계 작성 방식 및 주무 기관이 어떻게 바뀌었는지, 향후 어떤 변화나 개선이 필요한지 등에 대한 논의가 필요하다. 3장은 바로 사회구조적 관점에서 새로운 취약계층의 등장에 주목한다. 이 장은 한국의 노동안전체제의 구조와 특징을 한국 자본주의의 변화 속에서 살펴보고 있다. 특히 1990년대 이래 진행되어 온 고용관계의 변화를 하도급 문제를 중심으로 검토하고 있다. 우리는 이 장의

논의를 통해 노동건강의 문제가 결국 산업구조와 노동시장의 문제임을, 고용관계의 문제임을 알게 된다.

2부는 노동건강 문제가 의제화되는 맥락과 과정을 드러내는 3개의 장으로 구성되어 있다.

위험과 건강의 문제는 오늘날 1차적으로는 의학적 지식의 대상이 된다. 의학적 지식은 원인을 규명하고 그에 따른 책임과 보상을 가늠하는 데에 준거가 되는 지식을 생산한다. 4장은 그러한 지식생산의 맥락에서 노동건강의 불평등 문제가 어떻게 구조화될 수 있는지를 잘 보여준다. 반대로 공적 기관이 그러한 지식을 만들고 전하는 일에 어떤 식으로 임해야 할지에 대해서도 많은 영감을 준다. 또한 자료와 정보가 지식의 매개를 거쳐 정부의 정책 행동과 변화에 어떤 영향을 미치는가를 잘 보여준다. 4장은 자료 분석의 측면에서 시사하는 바가 적지 않다. 자료와 정보는 없지 않지만 이를 분석하고 조직하는 일에 정부 영역 안에서의 노력이 적다는 것이 한 예다. 국회도 국정감사 등 계기가 있을 때 외부 전문가에게 의뢰해 대응 논리나 대책을 내는 것 정도에 그친다. 그 뒤 제도적 대응이나 변화에는 큰 관심이 없다. 그런 점에서 한국의 노동안전보건 행정은 상황 대응적이고 책임 회피적인 특징을 가진다.

5장은 언론의 보도 행위로 한국 노동안전체제에 특징을 드러낸다. 이 글은 상대적으로 최근의 동향을 전하고 있어서 언론의 일반적인 역할을 충분히 드러내고 있지는 않지만 적어도 중대 국면에서 언론이 노동건강 문제를 의제화하는 데에 중요한 역할을 할 수 있다는 점을 드러낸다. 동시에 평소에는 이 문제가 얼마나 드러나지 않고 있는지도 짐작해 볼 수 있다. 언론 공론장에서 나타난 변화를 보면 행정과 입법, 노동, 기업 모두 의제 형성 노력이 사후적이고 수동적이다. 행위의 상호작용 구조 또한 행정-입법-노동은 활발하나 경영이나 기업은 가능한 행정 쪽하고만 상호작용을 하려 하는 특징도 보인다. 결국 언론 혹은 몇몇 기자의 노력으로 입법과 행정의 의제가 단기간에 폭발적으로 만들어진다. 이런 관점에서 언론의 역할을 다시 생각하게 된다.

6장은 노동안전보건단체의 활동을 중심으로, 정부 통계나 사회경제 구조에 대한 서술로써는 온전하게 드러낼 수 없는, 한국 노동건강체제의 기원과 변화, 나아가 향후 고민해야 할 주제들을 보여주고 있다. 이 장은 운동단체들 내에서도 다양한 긴장관계가 형성되어 있다는 점을 드러낸다. 여러 주체의 상호작용이 한국노동체제 변화의 주요 국면에서 구체적인 효과를 낳는 역동을 드러낸다.

3부는 노동계와 경영계를 노동건강체제의 주요 행위자로 상정하고 이들의 활동을 소개하고자 구성한 부이다. 한국노동과 민주노총, 경총은 노동건강 문제의 주요 영역에서 가장 활발하게 움직이는 주체다. 그럼에도 이들의 활동을, 자신들의 목소리로, 소개한 글은 없었다. 매우 일관된 관점으로 조직되어 있는 글은 아니지만 이들의 조직과 활동을 소개하는 것만으로도 그 의미가 큰 장들이다. 한국노총은 민주노총이 없었던 시기에 특히 주요 역할을 해왔다(7장). 민주노총은 시민사회단체와 협력하면서, 때로는 긴장 관계를 형성하며 주된 변화를 만들어왔다(8장). 그동안 노동안전보건 문제에서 경영계의 입장과 활동이 잘 알려지지 않았던 점을 고려할 때, 특히 경영계의 입장에서 어떤 활동을 해 오고 있는지를 소개한 글이 전무하다는 점을 고려할 때, 9장의 의미는 매우 크다.

4부에서 다룬 법과 행정은 어떤 의미에서는 1-3부의 여러 요인들이 상호작용해서 만들어낸 한국노동건강체제의 공식적인 뼈대라고 할 수 있다. 10장(법제사)은 법과 제도를 통해 한국 노동안전체제의 역사와 전개를 잘 보여주고 있다. 11장은 그동안 주목받지 못했던 실행 조직으로서의 행정의 문제를 다룬다는 의미가 크다. 조직과 기구, 법 행정 체제의 변화에 대한 대응에서 기존 산업안전 행정기구의 문제점과 개선 방안이 잘 서술되어 있다.

법률의 의미는 집행을 통해서도 구체화되지만, 법원의 판결을 통해서도 구체화된다. 판례 검토는 이러한 맥락에서 의미가 있다(12장). 이 장은 법원의 변화 가능성과 그럼에도 남아있는 한계를 잘 드러낸다. 보상 인정 등에서는 사회적 요구나 법제의 취지에 부응하는 변화가 없었던 것이 아니지만 책임을 묻고 처벌하는 측면에서는 변화가 없어 “사회적 강자도 법 앞에 평등해야 한다”는 법 지배의 기본 원리가 지켜지지 않고 있다는 지적이 핵심이다. 이 장은 사회적 비난을 표현함으로써 판례의 규범성을 구현하는 역할을 하려 하지 않는 점도 한국 법원의 법 적용이 갖는 특징이라고 지적한다. 이러한 분석은 결국 법이 제대로 집행되고 제대로 해석되어 실질적인 규범력을 가져야 함을 잘 보여준다. 거꾸로 한국의 행정과 법원이 노동건강 관련 법의 의미를 ‘상징적인’ 것에 그치도록 하는 데에 역할을 해왔다는 점을 드러낸다.

이처럼 한국의 노동건강체제는 여러 측면과 주체의 맞물림으로 형성되어 왔다. 이러한 체제를 크게 바꿀 것으로 주목받고 있는 국면이 바로 2010년대 후반의 산안법 전부개정과 중대재해처벌법 제정이다. 5부의 13장과 14장은 그 함의를 가늠할 수 있게 하는 장이다.

13장은 중대재해처벌법의 입법 과정에서 가장 중요한 요인이 여론이었다는 점을 확인한다. 여론의 추동하에 매우 빠른 속도로 제정되었지만 그 결과는 제정 직후부터 제기되는 폐지·개정 논의다.

“앞서 살펴본 바와 같이 중처법 제정 과정을 살펴보면 외형적으로는 한국의 주요 정당들이 시민 사회의 여론을 각기 다른 형태로 수용해 비교적 짧은 시기에 여야 합의로 법률을 제정했다. 정치 권은 노동안전 문제를 다루어온 사회단체와 양대노총, 경총 사용자단체까지 포괄해 각기 다른 형식으로 시민사회 요구를 수용하고 차이를 조정해 입법이란 성과를 낼 수 있었다. 그런데 법제정 이후 상황을 보면 노사는 물론 여야 간 합의를 거친 제정법이란 의미가 무색할 정도로 논란이 거듭되고 있다.”

이것을 어떻게 해석할 수 있을까? 13장은 위와 같은 상황 규정을 토대로 세 가지 시사점을 도출한다. 첫째, 정당이 사회적 이익을 대표하고 정책을 형성하지 못한다는 것이다. 둘째, 당의 조직적 판단보다는 대표 등 권력자의 결단에 의해 의제가 주도된다는 것이다. 셋째, 행정권력의 당파성이 법안 제정 과정에 중요한 영향을 미친다는 것이다. 즉 이 장의 분석은 중대재해처벌법이 실질적인 규범력을 갖기가 쉽지 않을 수도 있으리라는 전망을 하게 만든다. 이러한 해석에서 14장의 다음과 같은 주장은 의미가 커 보인다.

“여러 우여곡절을 거쳐 중대재해처벌법이 제정된 이상 이론적 정합성에 천착하여 동법의 위헌성을 주장하기보다는 형사법의 기본원칙에 반하지 않으면서도 중대재해 발생의 예방이라는 입법 취지가 실현될 수 있도록 하기 위한 해석론과 입법론을 모색하는 것이 오히려 시급한 과제라고 생각한다.”

결국 이처럼 복잡한 문제를 풀 수 있는 논의의 장과 방법은 ‘정치의 역할’에서 찾을 필요가 있을 것이다. 이 보고서가 일관되게 강조하는 것은 노동건강 문제에 대한 관점의 확장이다. 기존의 공학적, 보건(의)학적 관점에서 사회학적, 정치학적 관점에서의 확장이다.

6부에서 많은 장을 할애하여 정치 과정의 관점과 동학을 다각도로 살펴보려고 했던 것도 이러한 문제의식에서다.

15장은 시스템적 관점을 강조한다. 바로 앞에서 인용한 문구가 그 핵심을 잘 보여준다. 차이는 법과 규제의 차이만이 아니라는 것이다. 그것은 ‘시스템’의 차이라는 것이다. 이러한 관점에서 이 장은 시스템 변화를 위한 세 가지를 강조한다. 첫째는 “위험의 원인과 그 지속을 시스템의 시각에서 바라볼 수 있어야 한다”는 것이다. 둘째는 “대안 시스템을 모

색할 수 있어야 한다”는 것이다. 셋째는 “대안 시스템을 만들 주체를 키워야 한다”는 것이다. 이 세 가지는 어느 하나 쉽지 않은 과제다.

여전히 건강을 비용의 문제로 생각하고 개인의 책임으로 생각하는 경향이 강한 한국사회에서 시스템의 전환은 쉽지 않은 일일 것이다. 16장은 가슴기살균제 참사가 한국사회에서, 특히 정치의 영역에서 어떻게 다뤄졌는지를 검토하면서, 그 전환이 쉽지 않을 것임을 시사한다. 구체적으로 행정입법의 문제와 인과관계 입증의 문제 등을 지적한다. 이 점은 노동건강 문제가 한국사회에서 다루지는 방식과도 연결된다. 17장은 이러한 고민을 할 때에 참조할 수 있는 한 선례로 영국의 사례를 검토한다. 로벤스 위원회의 활동과 그 결과물인 로벤스 보고서의 내용을 검토하면서 내린 결론이 이 글의 서두에 인용한 ‘노동 있는 민주주의’의 모습이다. 정치가 노동문제를 어떻게 다뤄야 하는가에 대한 한 답이다. “노동문제는 법률 이상으로 존중되어야 하는 공동체 그 자체의 문제다. 보수도 노동정책을 잘해야 하듯, 진보 역시 노동문제를 독점해서는 안 된다.”

앞 장의 논의를 종합하는 맥락에서 보다 나은 노동건강관리체계를 구축하는 데에 필요한 의제를 포괄적으로 검토한 18장이 마지막에 강조하는 것도 결국 “정치의 역할”이다. 이 장은 이렇게 끝난다.

“성찰적 과정을 통한 입법과 제도 설계 과정의 기간 동안 전문가를 포함한 노·사·정 모두 새로운 방식의 일터안전보건관리체계를 이해하고 운용하기 위한 자질과 역량을 키워야 한다. 안전보건 행정관료들의 역량 역시 핵심적이다. 사업주, 경영책임자, 기업들이 행한 안전보건조치가 ‘합리적으로 실행 가능한’ 수준으로 이루어졌는가를 판단할 수 있을 만큼의 기술적 전문성과 가치관을 가지지 않고서야 법이 작동할 리가 없다. 파편적이지만 한국의 산재예방정책에 대한 많은 비판적 검토가 있어왔고, 관련 법체계 및 집행체계에 대해서도 여러 연구가 있었다. 이러한 연구 자료와 현재적 상황을 총체적으로 다시 분석하고 제대로 된 구조를 짜기 위한 준비가 필요하다. 새로운 노동안전보건 집행조직체계 구성을 위한 조사연구를 수행하고 사회적 합의를 도출하기 위한 노·사·정·당을 초월하거나 혹은 대표하는 한국판 로벤스 위원회가 필요하다. 이러한 주장이 힘을 얻기 위해서는 산재 예방, 안전과 건강, 생명과 관련된 사안에 대해서 노와 사 모두 최대한의 전향적 자세를 확약하는 것이 필요하다. 바로 이 과정에서 정치가 작동하고 역할을 해야 한다. 이 장의 제언은 포괄적이고 추상적일 수밖에 없다. 이번 작업의 목적은 일터 안전보건관리체계의 재구축을 위해 새로운 법제와 안전보건 행정기구의 구체적 상을 만들고 이행 전략을 만들어 나가야 할 정치적 장을 만들도록 추동하는 것이기 때문이다.”

이 문단을 이 보고서의 내용적 결론으로 삼아도 좋을 것 같다.

제2절

노동건강체제의 형성과 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

그렇다면 첫 번째 문제로 돌아가보자. 결국 한국 노동건강체제의 성격은 무엇인가? 이 질문에 대해 답하려면 이 보고서에 담긴 각 장을 더욱 꼼꼼하게 검토하고 심화된 작업을 진행할 필요가 있다. 여기에서는 시론적 형태로 잠정적인 생각을 정리해보고자 한다.

한국사회에서 노동은 주변부 의제였다. 국가도, 조직도, 개인도 마찬가지였다. 사고나 사건이 흐름을 추동했다. 그 과정에서 노조의 역할, 전문가의 역할이 분명 있기는 했으나 그 의제는 노동 현장에서부터 올라온 것은 아니었다. 노동건강관련 법제도의 변화는 한국 특유의 입법 과정의 성격을 드러내는 대표 사례로 자리매김할 수 있다. 노동건강 문제를 규정한 구조와 문화가, 정치사회적 기회구조와 자원동원의 조직적·전략적 맥락이, 프레임과 감정, 정서 등이 어떻게 상호작용했는지 잘 보여준다.

한국의 노동건강 문제는 한국사회에서 이해관계자 집단과 정당의 관계가 약하다는 점을 보여준다. 사회가 부재하다는 점을 보여준다. 현장의 목소리가 조직되어 '대의' 되지 않는 가운데, 추상적인 여론의 비등이라는 급박감 가운데서, 형식적인 (주로 법률가들의 형식적 법리론에 기초한, 관료들의 형식적 행정론에 기초한) 전문성을 토대로 법안이 만들어진 그림에 가깝다. 이러한 상황에서 전문성은 실제로는 제대로 작동하지 못한다.

이러한 경향은 이른바 '여론 민주주의'가 심화되는 경향과 맞물려 있는 것으로 보인다. 여론조사가 대중의 요구를 반영한다는 생각이 강하다. 문제를 제기하고 답하는 방식이 객관적으로 부과된 것이 아니라 사회 세력들 사이의 상호 의존과 투쟁의 결과로 지속적으로 만들어지는 것이라는 점을 무시하는 경향이 강하다. 여론이 무엇을 바라는지는 전문가의 해석의 영역이 되어 버리는 경향도 관찰된다. 관련된 사람이나 집단의 이야기를 듣지 않고 신념과 이익의 다원성을 고려하지 않고 전문가들이 입법을 요구하는 상황이 자주 만들어진다. 이렇게 진단할 때 필요해 보이는 것은 당사자들의 대화다.

이러한 관점에서 볼 때 오늘날은 중요한 국면이라고 판단된다. 특히 중대재해처벌법을 어떻게 해석하고 적용할지가 향후 한국사회의 노동건강체제에서 중요한 쟁점이 되리라 생각한다. 이 보고서는 중대재해처벌법을 구체적으로 어떻게 바꾸어야 한다고 말하지는

않는다. 다만 이야기를 계속 해 나갈 것을 촉구한다.

중대재해처벌법이 통과될 수 있었던 것과 내용이 많이 부족하다는 것은 어쩌면 동전의 양면일지도 모른다. 많은 이들이 '졸속 통과'를 비판하지만, 이것 자체를 후진성의 표식으로 꼭 해석할 필요는 없을 것 같다. 설령 아쉬움이 있더라도 이러한 패턴을 한국식 패턴으로 일단 받아들이고 여기서 더 나아갈 지점을 논의하는 것이 생산적일 수 있다. 민주당은 법률 시행 이후 별말이 없다. 국민의힘은 이제 와서 법을 없애야 한다고 말한다. 법을 어떻게 고칠지에 대한 논의는 공감대를 형성하고 있지 못하다.

중대재해처벌법에 대한 다양한 의견을 살펴보면서도 법이 통과되었다는 것의 의미를 계속 천착해야 한다. 단순히 '분노입법'이라고만 하지 않아야 한다. 결국 법을 만든 것은 국회의원이다. 동의하지 않았다고 해서 폄훼해서는 안 된다. 그 역사성이 분명히 담겨 있는 법이다. 법 제정으로 인식에서 큰 변화가 생긴 것도 분명한 사실이다. 시간을 두고 차분하게 앉아서 그 의미를 찾아야 한다. 동시에 우리는 법률안이 완전하지 않다는 점도 인정해야 한다. 그렇기에 법률안에 대한 비판을 무언가 불순한 의도가 있는 것으로, 무지의 소산으로 무시해서는 안 된다.

이 법을 놓고 이야기를 시작해야 한다. 현장에서 얘기를 시작해야 한다. 그것은 다시금 법을 고쳐야 한다는 뜻은 아니다. 법을 만든 이들은 법이 어떻게 작동하는지 그 효과에 대한 책임을 져야 한다. 공공정책 결정 과정과 집행 과정에 관심을 계속 가져야 한다. 서로 다른 입장을 말하는 이들이 공통으로 강조하는 지점도 있다. '예방'이 중요하다는 것이다. 예방하려면 어떤 것이 필요한가. 50인 미만 사업장 적용을 둘러싸고도 준비가 되어 있지 않다는 점에 공감한다. 그렇다면 어떻게 준비할 것인가. 이런 대화는 충분히 함께 할 수 있을 것이다.

일터에서의 노동자 건강과 사회에서의 시민 건강 문제를 둘러싼 긴장은 노동을 상품으로 전제하고 그 의미를 수익성에 가두는 오늘날 사회에서 더욱 첨예해지고 있다. 이러한 긴장 구조를 조정하는 역할은 정치가 해야 할 일이다. 정책의 효율성과 효과성을 강조하는 행정부 중심의 체제가 강화되고 있는 현대 민주주의의 현실에서 오랜 숙고와 논의를 통해 인식을 확장하고 이해를 조정하며 그 결과로 법을 만들어 내는 정치의 장으로서의 의회의 역할은 더욱 존중되고 강화되어야 한다. 이러한 관점에서 우리의 연구는 노동건강의 문제를, 시민건강의 문제를 의회 정치를 통해 풀어낼 것을 강조하고, 제안한다.

중요한 것은 진영 논리로 이 문제를 다루서는 안 된다는 것이다. 우리가 이 문제를 최대

한 포괄적으로 보고자 했던 문제의식도 그러한 것이다. 보고서에 담긴 글들이 드러내는 차이를 굳이 조정하려고 하지 않은 것도 차이를 드러냄으로써 대화가 시작될 수 있다고 생각했기 때문이다. 많은 이들이 한국판 로벤스 위원회가, 한국판 로벤스 보고서가 필요하다고 강조하는 것도 같은 맥락이라고 생각된다. 이 보고서가 그 길로 가는 데에 작은 디딤돌이 될 수 있기를 희망한다.

참고문헌

1. 문헌 자료
2. 신문 기사
3. 웹사이트

참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

1 문헌 자료

- 가습기살균제사건과4.16세월호참사특별조사위원회. 2020. 『가습기살균제 참사 추모 지원제도 마련 연구』.
- 강순희. 1998. 『한국의 노동운동: 1987년 이후 10년간의 변화』. 한국노동연구원.
- 강원택. 2014. “한국의 관료제와 민주주의: 어떻게 관료를 통제할 것인가?” 『역사비평』 108:65-90.
- 강태선. 2015. “원진레이온 직업병투쟁의 협상론적 해석.” 『보건학논집』 52(2):1-16.
- 강태선. 2021. “중대재해처벌법 시행에 따른 산업안전보건 행정조직의 과제.” 『노동법 연구』 51:75-109.
- 건강한 노동세상. 2012. 『건강한노동세상을 향한 10년 발자취 백서』.
- 건강한 노동세상. 2022. 『건강한노동세상 20주년 백서』.
- 고용노동부. 1982-2020. 『산업재해현황분석』.
- 고용노동부. 2018. 『산업안전보건실태조사』.
- 고용노동부. 2020. 『산업재해현황』.
- 고용노동부. 2021. 『2020 산업재해 현황분석』.
- 고용노동부. 2021. 『근로환경조사』.
- 고용노동부. 2021. “20년 산업재해 사고사망 통계 발표.” 보도자료(4월 14일).
- 고용노동부. 2022. “산재보험 가입자 수 2,000만 명 돌파 임박.” 보도자료(7월 25일).
- 구연상. 2018. “가습기살균제 사건, 재난(참사)인가 악행인가.” 『동서철학연구』 89:495-516.

- 국회사무처. 2018. “2018년도 국정감사 환경노동위원회회의록: 피감사기관 환경부 기
상청.”(10월 29일)
- 국회사무처. 2020. “법제사법위원회회의록.”(1월 9일)
- 노동부. 2004a. “사내하도급 실태조사.”
- 노동부. 2004b. “사내하도급 점검지침.”
- 노동부. 2006. 『노동행정사』(제3편).
- 권기범. 2014. 『현대회사법론』(제5판). 삼지원.
- 권오성. 2021. “플랫폼 노동의 근로자성.” 『노동법포럼』 32:1-23.
- 김명준. 2020. “중대재해기업처벌법 등장 배경과 시사점: 산업안전보건법 위반사건 형
사처벌 판례 분석.” 『안전보건이슈리포트』 83:22-34.
- 김명준. 2021. 『산재사고 관련 기업범죄에 대한 실효적 제재수단 도입방안 연구』. 산
업안전보건연구원.
- 김명희. 2020. 『산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구』. 노동건강연대.
- 김상범. 2021. “2020년 산안법 위반 1심 판결 전수조사(상): 한 노동자 죽음에 사측
책임은 ‘869만원’.” 『경향신문』(11월 11일).
- 김성규. 2009. 『EU 국가의 산업안전보건법 비교연구: 독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜
란드를 중심으로』. 산업안전보건연구원.
- 김성룡·이진국·김도우·조흠학·김기영. 2018. 『산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연
구』. 고용노동부.
- 김성희. 2022. “안전과 보건을 위한 정치의 특별함에 대해: 위험(hazard)에 맞서 싸우는
정치.” 국회시민정치포럼 토론회(로벤스 보고서의 한국적 수용) 발표집(12월 14일).
- 김신범. 2000. “한국사회 산업안전보건정책의 분석.” 『보건학논집』 37(1):51-65.
- 김영주 의원실. 2004. 『조선산업 사내하청 근로자들의 산재실태 보고서』.
- 김왕배·박종식. 2008. “비정규 노동과 노동과정: 사내 하청업체 노동자에 대한 이중적
경영전략을 중심으로.” 김용학 외. 『동아시아의 사회적 포섭과 배제』. 연세대학교
출판부.

- 김은희. 1998. “지난 90년대 우리나라 산업안전보건정책에 대한 평가.” 제1차 산업재해예방 5개년계획에 관한 평가 심포지엄.
- 김정우. 2021. “노동조합은 산업재해 발생과 은폐에 어떤 영향을 미치는가.” 『산업노동연구』 27(1):103-134.
- 김정현. 2018. “부작위범의 인과관계.” 『형사법연구』 30(2):217-270.
- 김종영·김희운. 2013. “‘삼성백혈병’의 지식정치.” 『한국사회학』 47(2):267-318.
- 김종영·김희운. 2016. “반올림 운동과 노동자 건강의 정치경제학.” 『경제와사회』 109:113-152.
- 김지수. 2017. “담론 연합(discourse coalition) 이론을 통해 본 가습기살균제 참사.” 서울대학교 환경대학원 석사학위논문.
- 김지원. 2018. “한국 노동안전보건운동단체들의 전문성의 정치.” 경희대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김지환. 2020. “[바다 위의 ‘김용균’](상) 2.6일에 한 명 ‘바다 위 사망’...어선원보험 적용 ‘통계 사각’.” 『경향신문』(11월 26일).
- 김직수·이영희. 2015. “한국 노동안전보건운동의 전개: 노동안전 시민권의 형성과 전환을 중심으로.” 『산업노동연구』 21(2):223-260.
- 김진현. 2021. “산재 사망십만인물 국제비교와 관련된 한계점 고찰.” 『한국안전학회지』 36(4):99-107.
- 김창엽. 2005. 『규제완화 이후 산업안전보건정책의 변화와 노동자 건강권에 미치는 영향에 대한 기초조사』. 국가인권위원회.
- 김창엽·김명희·이태진·손정인. 2015. 『한국의 건강 불평등』. 서울대학교출판문화원.
- 김철홍. 2012. “인천지역 노동자 건강권 현황 및 지난 10년의 활동.” 건강한 노동세상 10주년 토론회 자료집.
- 김태구·강영식·손정민·최국렬·송강직·이성운·최은숙·김혜선. 2014. 『주요업종별 원·하도급업체 실태조사 및 맞춤형 재해예방 사업의 효과적인 확대방안에 관한 연구』. 산업안전보건연구원.

- 김태구·조흥학·고영욱·박민수. 2020. 『재해조사 보고서의 질적 제고를 위한 방안 연구』. 산업안전보건연구원.
- 김태훈·김동근·이은주·최윤정. 2012. “보건의료운동의 이론과 역사.” 『사회운동』 107:175-192.
- 김향수. 2012. 『시민과학연대를 통한 1990년대 여성 노동안전보건운동』. 시민건강증진연구소 2012 영펠로우 연구보고서.
- 나바로, 비센트·송인주·이태훈·박찬중·이현 외. 2006. 『보건의료: 사회생태적 분석을 위하여』. 공감.
- 노동과건강연구회. 1999. 『노동과건강연구회 10년, 성과와 한계: 노동과건강연구회 10년사』.
- 노동환경건강연구소. 2009. 『노동환경건강연구소 10년사』.
- 노동환경건강연구소. 2010. 『노동안전보건운동의 역사』.
- 달, 로버트. 1999. 『민주주의와 그 비판자들』. 조기제 옮김. 문학과지성사.
- 대검찰청. 2020. “산업안전보건법 벌칙해설.”(개정판)
- 대검찰청. 2022. “중대재해처벌법 벌칙해설.”
- 대법원 양형위원회. 2020. “양형연구회 5차 심포지엄: 기업불법 통제와 양형.”(11월 23일)
- 대한산업보건협회. 1993. 『대한산업보건협회 30년사』.
- 류현철. 2021. “로펌으로 가는 안전보건전문가들.” 『매일노동뉴스』(11월 28일).
- 류현철. 2022a. “중대재해, 조사부터 공개해야 막을 수 있다.” 『주간경향』(8월 29일).
- 류현철. 2022b. “3장. 산업안전보건과 노사참여 현황.” 박종식 외. 『산업안전보건 수준 향상 방안 연구』. 한국노동연구원.
- 문상석. 2016. “관료의 국가제도 전용과 발전국가의 종언.” 『사회이론』 49:33-70.
- 문성제. 2014. “가습기살균제로 인한 피해와 국가의 위험관리책임.” 『소비자문제연구』 45(1):67-88.
- 문송면장래대책위원회. 1988. 『활동보고서 및 자료집』.

- 박다혜. 2020. “근로자가 타인의 사업장에서 근로를 제공하는 경우 ‘사업주’의 안전·보건조치 의무의 존부 및 범위.” 『노동판례비평』 25.
- 박두용·신창섭·박지순·김수근. 2005. 『산업·고용구조의 변화에 따른 산업안전보건법 체계 및 규율방법의 변화 필요성에 관한 연구』. 산업안전보건연구원.
- 박두용. 2010. 『산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화방안』. 산업안전보건연구원.
- 박상훈. 2020. 『더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까』. 국회미래연구원.
- 박상훈·김보미·박선민·박성진·손낙구·이서진·임이랑·정동규·조병수·홍기돈·홍지웅·최한솔. 2020. 『국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까』. 국회미래연구원.
- 박상훈·이상직·김용희·문지혜·황희정·박명림·양선희. 2021. 『국민통합: 수요자 중심의 의제 형성을 위한 예비검토』. 국회미래연구원.
- 박선민. 2020. 『국회라는 가능성의 공간』. 후마니타스.
- 박선영. 2019. 『산업재해가 기업 성장, 수익성 등 재무제표에 미치는 영향 분석』. 산업안전보건연구원.
- 박선영·김명중·이지동·이종태·손승아·전경민·박유정·김유림. 2020. 『주요 국가간 산업재해율 변화 추이 비교분석』. 산업안전보건연구원.
- 박세일. 1989. “산업재해의 예방 및 보상제도에 관한 연구: 범경제학적 접근을 통한 문제제기 및 대안 제시.” 『서울대학교 법학』 30(3·4):102-145.
- 박종식. 2007. “위험의 전이와 제도의 지체: 현대자동차 울산공장 정규직과 사내하청업체 노동자 2005년 산재통계 비교.” 『산업노동연구』 13(2):213-247.
- 박종식. 2014. “내부노동시장의 구조변화와 재해위험의 전가.” 연세대학교 사회학과 박사학위논문.
- 박종식. 2016. “사내하도급과 산업안전보건 문제의 유형화: 조선산업 사례.” 『노동리뷰』 136:17-33.
- 박종식·김직수·우상범·조성재. 2021. 『중소기업의 산업안전 수준제고를 위한 과제』. 소득주도성장특별위원회.

- 박종식·박고은·신희주·이승윤. 2021. 『비표준고용의 유형과 안전보건 과제』. 한국노동연구원.
- 박주영. 2019. 『어떤 양형 이유』. 김영사.
- 박지은. 2016. “산재보험의 의료보장성 평가: 직업성 손상을 중심으로.” 서울대학교 보건대학원 박사학위논문.
- 박찬임. 2018. 『산업재해의 경제적 손실비용 관련 연구: 제조업을 중심으로』. 한국노동연구원.
- 박태현. 2016. “가습기 살균제 사건과 국가배상책임.” 『환경법과정책』 16:35-56.
- 박태현. 2019. “가습기살균제 피해의 행정구제의 문제점과 개선방안.” 『한국환경보건학회지』 45(4):310-320.
- 백남원·김록호·김신범·김은희·김철홍·박두용·백도명·안홍섭·임승빈·정진주. 2001. 『한국사회의 산업안전보건정책 연구』. 산업안전보건연구원.
- 백도명. 1999. “제1차 산업재해예방5개년계획에 관한 평가.” 노동자의 건강과 생명을 보호하기 위한 정책대안 연구회.
- 오세영·이수영. 2014. “우리나라 청(廳) 조직의 권한과 한계에 대한 소고(小考).” 『한국행정연구』 23(3):81-110.
- 번햄, 피터·카린 길란드 러츠·윈 그랜트·지그 레이톤 헨리. 2017. 『정치학방법론』. 김계동 외 옮김. 명인문화사.
- 비고츠키, 레프 세묘노비치. 2021. 『사고와 언어』. 이병훈·이재혁·허승철 옮김. 연암서가.
- 사회적참사특별조사위원회. 2019. “가습기살균제 피해지원 제도 개선방안 발표: 현행 제도 6가지 문제점 및 개선방안 7대 원칙 제시.” 보도자료(8월 13일).
- 사회적참사특별조사위원회. 2020. 『가습기살균제 참사 추모 지원제도 마련 연구』.
- 사회적참사특별조사위원회. 2022. 『별책부록: 사참위 권고』.
- 샤츠슈나이더, E. E. 2003. 『절반의 인민주권』. 현재호·박수형 옮김. 후마니타스.
- 서정희. 2015. “비정규직의 불안정 노동: 비정규 고용형태별 노동법과 사회보장법에서의 배제.” 『노동정책연구』 15(1):1-41.

- 송옥주 의원실. 2019. “노동자 참여제도 실태 및 대안.” 국회의원 송옥주 국정감사 정책자료집.
- 신원철·박영삼·손정순·최은희. 2003. 『금속산업 사내하청 노동자 조직화를 위한 실태 연구』. 전국금속산업연맹·한국비정규노동센터.
- 심재진. 2021. “중대재해처벌법 제정에 따른 산업안전보건법의 과제.” 『노동법연구』 51:39-73.
- 심재진. 2022. “김용균 씨 사망사건에 대한 제1심법원의 판결은 전부개정 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 필요성과 정당성을 옹변한다.” 『노동리뷰』 4:108-113.
- 심재현·이치현. 2014. “재난안전대책의 현재와 미래.” 『지방자치Focus』 79:1-28.
- 안경덕. 2015. 『산업안전보건법 제·개정사』. 고용노동부.
- 안전보건공단. 2017. “16년도 원·하청 산업재해 통합 통계 산출 실태조사 결과 발표.”(4월 11일)
- 양길승. 2019. “회고록: 녹색병원의 꿈.” 『지역과 전망』 41:325-353.
- 앵겔스, 프리드리히. 2014. 『영국 노동계급의 상황』. 이재만 옮김. 라티오.
- 연운정. 2000a. “현대정공 41명 근골격계 질환 산재로 인정.” 『매일노동뉴스』(11월 28일).
- 연운정. 2000b. “산재추방운동연합 해산하나?” 『매일노동뉴스』(12월 12일).
- 영세노동자 노동복지 공동실태조사단. 2005. “성수동 지역 영세사업장 실태 설문 분석 결과.”
- 우딩, 존·찰스 레벤스타인. 2008. 『노동자 건강의 정치경제학』. 김명희 외 옮김. 한울 아카데미.
- 원진노동자·직업병위원회. 1998. “전사.” 원진노동자·직업병위원회.
- 유범상·김영란·윤조덕·정호근·임영·박정란. 2002. 『진폐근로자 재활프로그램 개발: 질병의 치료와 빈곤의 해결』. 한국노동연구원.
- 윤조덕. 2000. 『산업안전과 노동조합』. 한국노동연구원.
- 윤조덕·이승렬·이지은·김진수·박용승·안종순. 2003. 『산재보험기금의 산재예방사업 출

- 연 타당성 분석』. 한국노동연구원.
- 윤종행. 2003. “부작위의 인과성.” 『법학연구』 13(3):157-174.
- 이갑영. 2020. 『인천노동자운동사 ‘그들은 희망을 나누었다’』. 인천학연구원총서.
- 이경용. 1990. “탄광노동자 건강에 대한 사회구조적 이해.” 『연세사회학』 10·11:483-503.
- 이동규. 2012. “Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토.” 『한국위기관리논집』 8(2):1-27.
- 이영희. 2012. “전문성의 정치와 사회운동.” 『경제와사회』 93:13-41.
- 이영희. 2019. “가습기살균제 참사에 대한 사회적 해법의 모색.” 『한국환경보건학회지』 45(4):295-309.
- 이윤근. 2014. “화학물질과 지역사회 알권리.” 지역사회 알권리 보장을 위한 화학물질 관리법 개정 국회 공청회 자료집.
- 이윤근. 2021. “노동안전보건 실무학교: 02 유해물질과 직업병.” 일과건강 자료실.
- 이은주. 2006. “노동보건운동의 역사와 과제.” 마창거제산재추방운동연합 자료실.
- 이은주 의원실 의회정보 회답 자료. 2021. “재해와 무관심: 영국 산업안전보건 규제의 바탕이 되는 ‘로벤스 철학’의 성립.”(10월 15일)
- 이정미. 2003. 『청구성심병원 집단산재인정 및 사업주 처벌을 위한 투쟁』. 일과건강.
- 이정훈. 2021. 『중대재해에 따른 형사책임』. (주)중앙경제.
- 이종한. 2008. 『산업안전보건 분야 규제개혁방안 연구』. 고용노동부.
- 이진국·김성룡·양승국. 2021a. 『산업안전보건법 위반 범죄에 대한 법 적용상 문제점 및 개선방안』. 산업안전보건연구원.
- 이진국 외. 2021b. 『산업안전보건법 위반 범죄에 대한 판례 분석』. 고용노동부.
- 이창근·박종식·이승윤·박주영. 2020. 『30인 미만 “작은사업장” 노동자 실태와 정책대안』. 민주노동연구원.
- 이호영. 2017. “세월호 특조위 활동과 박근혜 정부의 방해.” 『민주법학』 63:205-246.

- 인천대학교 노동과학연구소·인천산업사회보건연구회. 2001. “경인지역 근골격계질환 실태에 대한 조사 및 예방대책을 위한 공청회.”
- 인천지역 노동자 권리찾기 사업단. 2014. 『골병없는 일터, 살맛나는 일터: 부평공단 근골격계질환 및 사업주 의무 이행 여부 실태 조사 결과 보고서』.
- 임기홍. 2020. “재난 거버넌스의 정치적 동학: 가습기살균제 참사를 중심으로.” 서울대학교 정치외교학부 박사학위논문.
- 임상혁·이윤근. 1999. 『서울신탁은행 VDT 증후군』. 구로의원.
- 임상혁·이윤근·조정진·손정일·송재철. 1997. “은행 창구 작업자(VDT작업자)의 경견완 장애 자각 증상 호소율과 관련 요인에 관한 연구.” 『대한직업환경의학회지』 9(1):85-98.
- 임자운. 2018. “반도체 직업병 10년 투쟁의 법·제도적 성과와 과제.” 『과학기술학연구』 18(1):5-62.
- 임준. 2007. “산재보험을 둘러싼 쟁점과 과제.” 『월간복지동향』 99:9-14.
- 임준. 2008. “웁긴이 보론.” 존 우딩·찰스 레벤스타인. 『노동자건강의 정치경제학』. 한올아카데미.
- 임준. 2014. “인권적 측면에서 바라본 산재보험제도 개선 과제.” 산재보험제도 개선방안 마련을 위한 국가인권위원회 토론회.
- 임현술. 2017. “이황화탄소 중독 역학조사 감회.” 『산업보건』 355:18-23.
- 장유리. 2017. 『산업안전보건법상 사업주의 책임강화방안 마련 및 제도개선에 관한 연구』. 산업안전보건연구원.
- 장지연. 2020. “플랫폼노동자의 규모와 특징.” 『고용·노동브리프』 104:1-7.
- 전국금속노동조합·한국노동안전보건연구소. 2013. 『철강업종 노동자의 교대제 및 건강영향 실태조사 연구보고서』.
- 전국서비스산업노동조합연맹. 2015. “감정노동 네트워크 출범.” 보도자료(3월 12일).
- 전규찬. 2021a. “영국 산업안전 정책 및 집행.” 노동건강정책포럼 발표문(10월 27일).
- 전규찬. 2021b. 『영국의 산업안전보건 접근법과 보건안전청의 역할: 역사적 배경, 운

- 영방식, 예방 전략 및 사례』. 한국경영자총협회.
- 전주희·김영선·정재현·김보성·신경아·정하나·김형렬·김인아·최민·강수돌. 2015. 『우리
는 왜 이런 시간을 견디고 있는가』. 코난북스.
- 전진영. 2020. 『제20대 국회 입법활동 분석』. 국회입법조사처.
- 전형배. 2017. “산업안전보건법의 적용범위 확대와 대표이사에 대한 책임 강화.” 『노동
법포럼』 22:137-164.
- 전형배. 2019. “산업안전보건법 전부개정과 감독행정의 혁신.” 『산업보건』 380:4-7.
- 전형배. 2021a. “산업안전보건법의 해석과 정책 방향.” 『노동리뷰』 200:9-22.
- 전형배. 2021b. “안전보건조치의무의 해석 방식.” 『노동리뷰』 201:121-123.
- 전형배. 2022a. “로벤스 보고서의 함의: 자율 규제를 중심으로.” 『노동법학』
82:157-194.
- 전형배. 2022b. “중대재해처벌법, 산업재해 방지 안전줄이 되려면.” 『인권』 1월호.
- 정병욱. 2015. “과로사방지법 초청 강연회 토론문.” 과로사방지법 일본전문가 초청 강
연회 자료집.
- 정진우. 2015. “미국 산업안전보건법에서 일반의무조항의 제정배경과 운용에 관한 연
구.” 『한국안전학회지』 30(1):119-126.
- 정진우. 2016. 『산업안전보건법』. (주)중앙경제.
- 정진우. 2017. “산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구.” 『한국산업보
건학회지』 27(1):1-12.
- 정진우. 2018. “산업안전보건법정책의 문제점과 개선방안: 행정규칙과 행정지침을 중심
으로.” 『한국산업보건학회지』 28(1):18-34.
- 정진우. 2022a. “산업안전보건법상 도급규제에 대한 비판적 고찰.” 『법학연구』
33(1):91-122.
- 정진우. 2022b. 『중대재해처벌법(개정판)』. (주)중앙경제.
- 정혜윤·송태수. 2021. 『한국정당의 노동정책 수용도 및 노동의 참여구조 비교분석』.
한국노총 중앙연구원.

- 정흥준. 2018. 『특수형태근로 종사자의 규모 추정을 위한 기초연구』. 한국노동연구원.
- 정흥준. 2019a. “특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근.” 『고용·노동브리프』 88:1-11.
- 정흥준. 2019b. “특수형태 고용종사자의 현황과 실태.” 『사회적대화』 9:44-51.
- 조성재. 2021. “제5장 산업안전 문제와 입법을 둘러싼 거시 노사관계.” 조성재·전형배·김정우·김하나. 『법제도 변화 이후 산업안전 수준 제고를 위한 과제』. 한국노동연구원.
- 조흥하. 2013. “영국의 산업안전보건법 발달에 관한 고찰.” 『사회법연구』 21:75-113.
- 통계청. 2019. 『고용형태별 근로실태』.
- 통계청. 2019. 『사업체 노동실태 현황』.
- 통계청. 2019. 『전국 사업체 조사』.
- 통계청. 2020. 『사망원인통계』.
- 한국노동안전보건연구소. 2013. 『한국노동안전보건연구소 10년사』.
- 한국노동조합총연맹. 2003. 『한국노총 50년사』.
- 홍성만·한준섭. 2019. “사고, 재난, 그리고 참사의 사회적 구성: 가슴기 살균제 사건의 피해 확산과정.” 『한국공공관리학보』 33(4):223-258.
- 홍장표. 1993. “한국에서의 하청계열화에 관한 연구.” 서울대학교 경제학과 박사학위논문.
- 416세월호참사 작가기록단 2017. 『재난을 묻다』. 서해문집.
- Bahk J, Choi Y, Lim S, Paek D. 2013 “Why some, but not all, countries have banned asbestos.” *Int J Occup Environ Health* 19(2):127-135.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE.
- Benach, J. Benavides, F. Platt, S. Diez-Roux, A. Muntaner, C. 2000. “The Health-damaging Potential of New Types of Flexible Employment: A Challenge for Public Health Researchers.” *American Journal of Public Health* 90(8):1316-1317.

- Benach, J. and C. Muntaner. 2007. "Employment Conditions and Health Inequalities." Final Report to the WHO Commission on Social Determinants of Health (CSDH) Employment Conditions Knowledge Network (EMCONET). WHO.
- Benach J and C. Muntaner. 2007. "Precarious employment and health: developing a research agenda." *Journal of Epidemiological Community Health* 61(4):276-277.
- Benach, J. Vives, A. Amable, M. Vanroelen, C. Tarafa. G, Muntaner, C. 2014. "Precarious employment: understanding an emerging social determinant of health." *Annual Review of Public Health* 35:229-253.
- Benavides, Fernando G., Joan Benach, Jose Miguel Maritinz, Sira Gonzalez. 2005. "Description of fatal occupational injury rates in five selected European Union countries: Austria, Finland, France, Spain and Sweden." *Safety Science* 43:497-502.
- Benmoussa, Nadia, et al. 2019. "Chimney-sweeps' cancer—early proof of environmentally driven tumourigenicity." *The Lancet Oncology* 20.3.
- Blank, V., Andersson, R., Linden, A., Nilsson B., 2005. "Hidden Accident Rates and Patterns in the Swedish Mining Industry Due to Involvement of Contract Workers." *Safety Science* 21:23-35.
- Booth, Richard. 2022. "Robens: the 'Robens Report'." *IOSH Magazint* 12, May.
- Breslin, F. C., Polzer, J., McEachen, E., Morrongiello, B., Shannon, H. 2007. "Workplace injury or part of the job? Towards a gendered understanding of injuries and complaints among young workers." *Social Science & Medicine* 64(4):782-793.
- Cepero, Iris. 2014. "The Act that changed our working lives: A special edition to mark the 40th anniversary of the Health and Safety at Work Act 1974." *British Safety Council, Safety-Management-Magazine*.

- (https://www.historyofosh.org.uk/resources/Safety_Management_July_HS_WA_40.pdf)
- Davies, Rhys, Paul Jones, and Imanol Nunez. 2009. "The impact of the business cycle on occupational injuries in the UK." *Social Science & Medicine* 69:178-182.
- Davies, B., and S. McGinn. "The Effect of Maintenance of Diesel Engines on Particulate Generation." IOHA 2005 PILANESBERG: Paper F1-2.
- Drury, Henry C. 1896. "Dermatitis caused by Roentgen X rays." *British medical journal* 2.1871.
- Edwards, R. 1979. *Contested Terrain: The Transformation of the Workplace in the Twentieth Century*. New York: Basic Books.
- Elling, R. 1986. *The Struggle for Workers' Health: A Study of Six Industrialized Countries*. New York: Baywood.
- Erikson, K. T. 1994. *A New Species of Trouble*. New York: W W Norton.
- Expert Advisory Panel on Occupational Health and Safety. 2010. "Report and recommendations to the Minister of Labour." Ontario Ministry of Labour.
- Eves, David. 2014. "Two Steps Forward, One Step Back: History of Occupational Safety and Health." <https://www.historyofosh.org.uk/brief/#chapter01>
- Eyer, Joseph. 1984. "Capitalism, Health, and Illness," in J. McKinlay ed., *Issues in the Political Economy of Health Care*. Tavistock Publications.
- Goodman, Geoffrey. 1999. "Obituary: Lord Robens of Woldingham." *Guardian* 29, June.
- Goudswaard, D., Claude, J., Ekstedt, E., Huuhtanen, P., Kuhn, K., Peirens, K., Beeck, R. and Brown, R. 2002. "New forms of contractual relationships and the implications for occupational safety and health." European Agency for Safety and Health at Work (<https://osha.europa.eu/en/publ>

- ications/reports/206/en/view).
- Heinrich, H. 1931. *Industrial Accident Prevention*. New York: McGraw-Hill.
- Hudson, Patrick. 2007. "Implementing a safety culture in a major multi-national." *Safety Science* 45(6):697-722.
- ILO. 2015. *Global trends on occupational accidents and diseases*. World day for safety and health at work. Geneva: International Labour Office.
- ILO. 2016. *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: International Labour Office.
- Karasek, R. 1989. "Political Implications of Psychological Work Redesign: A Model of Psychosocial Class Structure." *International Journal of Health Services* 19(3):481-508.
- Kyle Steenland, Carol Burnett, Nina Lalach, Elizabeth Ward and Joseph Hurrell. 2003. "Dying for Work: The Magnitude of US Mortality From Selected Causes of Death Associated With Occupation." *American Journal of Industrial Medicine* 43(5):461-482.
- Lawton, J. H. 2007. "Ecology, politics and policy." *Journal of Applied Ecology* 44:465-474.
- Liversedge, Belinda. 2022. "How Robens super-charged the safety system." British Safety Council. *Safety-Management-Magazine* (<https://www.britsafe.org/publications/safety-management-magazine/safety-management-magazine/2022/how-robens-super-charged-the-safety-system/>).
- Macinko, James A. 2002. "Annotated Bibliography on Equity in Health, 1980-2001." *International Journal for Equity in Health* 1(1):1-20.
- Mark P. Purdue, Sally J. Hutchings, Lesley Rushton and Debra T. Silverman. 2015. "The proportion of cancer attributable to occupational exposures." *Ann Epidemiol* 25(3):188-192.
- Marsh, Tim. 2016. "Flawed hero: from Aberfan to HSWA." *Health and*

- Safety News(Online), 10/24.
- Messing, Karen. 2017. *Invisible Suffering: For a Science that Listen to Workers' Voices*(김인아 외 역. 2018. 『보이지 않는 고통 노동자의 목소리에 귀 기울이는 어느 과학자의 분투기』. 동녘.).
- Mouza, Anna Maria and Antonis Targoutzidis. 2010. "The effect of the economic cycle on workplace accidents in six european countries." *Ege Academic Review* 10(1):1-13.
- Navarro, V. 1982. "The Labor Process and Health: An Historical Material Interpretation." *International Journal of Health Service* 12(1):5-29.
- Navarro, Vicente. 1985. "U. S. Marxist Scholarship in the Analysis of Health and Medicine." *International Journal of Health Services* 15(4):525-545.
- Nishikitani, Mariko and Eiji Yano. 2008. "Differences in the lethality of occupational accidents in OECD countries." *Safety Science* 46:1078-1090.
- Offe, C. 1984. *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.
- Paek, D. 2003 "Asbestos problems yet to explode in Korea." *Int J Occup Environ Health* 9(3):266-271.
- Picou, J. S., Gill, D. A., and M. J. Cohen. 1997. *The Exxon Valdez disaster: Readings on a modern social problem*. Dubuque, IA: Kendall-Hunt.
- Piven, Frances and Richard Cloward. 1979. *Poor People's Movements: Why They Succeed, How they Fail*. New York: Vintage Books.
- Quinlan, M., Mayhew, C. and Bohle, P. 2001. "The Global Expansion of Precarious Employment, Work Disorganization, and Consequences for Occupational Health: A Review of Recent Research." *International Journal of Health service* 31(2):335-414.
- Reich, Michael R. 1982. "Toxic Politics: A Comparative Study of Public and Private Responses to Chemical Disasters in the United States, Italy, and Japan." *Dissertation Paper of Yale University*.

- Reich, Michael R. 1991. "Public and Private Responses to a Chemical Disaster in Japan: The Case of Kanemi Yusho." *Law Japan* 15:102-129.
- Reich, Michael R. 1994. "Toxic Politics and Pollution Victims in the Third World." in Sheila Jasanoff ed. *Learning from Disaster: Risk Management After Bhopal*. University of Pennsylvania Press.
- Robens, Lord. 1972. *Safety and Health at Work*. Committee on safety and health at work: State for Employment. U.K.
- Sally J Hutchings and Lesley Rushton. 2012. "Occupational cancer Britain." *British Journal of cancer* 107:S8-S17(From Doll R, Peto R. 1981. "The causes of cancer: quantitative estimates of avoidable risks of cancer in the United States today." *J Natl Cancer Inst* 66(6):1191-1308).
- Saint-Jours, Yves. 2021. "업무상 위험에 대한 사용자의 '변명할 수 없는 과실' 개념의 변증법." 『국제노동브리프』 19(10):37-46.
- Sirrs, Christopher. 2016a. "Accidents and Apathy: The Construction of the 'Robens Philosophy' of Occupational Safety and Health Regulation in Britain, 1961-1974." *Social History of Medicine* 29(1):66-88.
- Sirrs, Christopher. 2016b. "Risk, Responsibility and Robens: The Transformation of the British System of Occupational Health and Safety Regulation, 1961-74." in Crook, T and Esbester, M. eds. *Governing Risks in Modern Britain: Danger, Safety and Accidents, c 1800-2000*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Sebastian, Juliann G. 1999. *Special Populations in the Community: Advances in Reducing Health Disparities*. Jones & Bartlett Learning.
- Sen, Amartya. 2002. "Why Health Equity?" *Health Economics* 11(8):659-666.
- Smith, Peter M., Ron Saunders, Marni Lifshen et al. 2015. "The development of a conceptual model and self-reported measure of occupational health and safety vulnerability." *Accident Analysis and Prevention* 82:234-243.

- Statler, Matthew et al. 2011. Encyclopedia of Disaster Relief. SAGE Publications, Inc.
- Sylves, Richard T. 2019. Disaster Policy and Politics: Emergency Management and Homeland Security. Sage.
- Turner, B. A. 1978. Man-Made Disasters. Wykeham Science Press.
- UNISDR. 2005. “Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters.” International Strategy for Disaster Reduction.
- UNDRR. 2015. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. UNDRR.
- UNEP. 2019. “Global Chemicals Outlook II: From Legacies to Innovative Solutions.” United Nations Environment Programme Report.
- Waitzkin, Howard 2000. The Second Sickness: Contradictions of Health Care. Rowman & Littlefield Publisher.
- Waldron, H. A. 1983. “A brief history of scrotal cancer.” British Journal of Industrial Medicine 40(4):390-401.
- Weaver, R. Kent. 1986. “The Politics of Blame Avoidance.” Journal of Public Policy 6(4):371-398.
- WHO. 2008. Closing the Gap in a Generation. WHO Commission on Social Determinants of Health: WHO.
- Wooding, John and C. Levenstein. 1999. Point of Production: Work Environment in Advanced Industrial Societies. The Guilford Press(김명희 외 옮김. 2007. 『노동자 건강의 정치 경제학』. 한울아카데미).
- Yoon YR, Kwak KM, Choi Y, Youn K, Bahk J, Kang DM and Paek D. 2018 “The Asbestos Ban in Korea from a Grassroots Perspective: Why Did It Occur?” Int J Environ Res Public Health 15(2).

Zoh KE, Park M and Paek D. 2020 “Changes of 30 years in the recognized occupational diseases of Korea: Lessons from the system change perspective.” Arch Environ Occup Health 75(3):127-135.

2 신문 기사

“같은 공간에서 일하는데 하청 사고사망률 원청보다 8배 높아.” 『매일노동뉴스』(2017년 4월 12일).

“고 김용균 유족 위로한 문대통령 처벌법 요청엔.” 『프레시안』(2019년 2월 18일).

“산재추방운동연합 해산하나?” 『매일노동뉴스』(2000년 12월 12일).

“옥시 “가습기살균제 특별법’ 헌법 원칙 위배...무한 책임 과도해.” 『동아일보』(2020년 1월 13일).

“윤대통령, “중대재해법, 최대한 기업이 피해 안 입게 하겠다.” 『한겨레』(2022년 12월 12일).

“의료 전문가들 “가습기 살균제 피해자 진짜-가짜 구분 잘못.” 『오마이뉴스』(2019년 5월 31일).

“죽지 않고 일할 권리...언론이 묻기 시작했다.” 『기자협회보』(2020년 6월 10일).

“‘중대재해법 시행령 개정방향’ 입수해 보니 - 안전보건계획 이사회 승인만 받으면 대표이사 ‘면책’.” 『매일노동뉴스』(2022년 9월 8일).

“특하면 파견·용역...간접고용 10명 중 7명 ‘원청님’은 대기업.” 『한겨레』(2022년 9월 28일).

“현대정공 41명 근골격계 질환 산재로 인정.” 『매일노동뉴스』(2000년 11월 28일).

“2020년 산안법 위반 1심 판결 전수조사(상) 한 노동자 죽음에 사측 책임은 ‘869만원’.” 『경향신문』(2021년 11월 11일).

“[바다 위의 ‘김용균’](상) 2.6일에 한 명 ‘바다 위 사망’...어선원보험 적용 ‘통계 사각’” 『경향신문』(2021년 11월 26일).

“[속보] 검찰 ‘가습기살균제 재수사’ 결과 발표…SK케미칼 임직원 등 34명 기소.” 『한겨레』(2019년 7월 23일).

The Guardian(1 Nov 2022). Crowd crushes: how disasters like Itaewon happen, how can they be prevented, and the ‘stampede’ myth. <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/01/how-do-crowd-crushes-happen-stampede-myth-what-happened-in-the-seoul-itaewon-halloween-crush>.

3 웹사이트

건강한 노동세상 홈페이지(<http://www.laborworld.or.kr/>)

국회 입법 정보(<http://likms.assembly.go.kr/nsrch/main.do>)

국회의원연구단체안내(<https://www.assembly.go.kr/portal/cnts/cntsCont/dataA.do?&cntsDivCd=NARO&menuNo=600242>)

노동건강연대 홈페이지(<http://www.laborhealth.or.kr/>)

노동환경건강연구소 홈페이지(<http://greenhospital.myzip.co.kr/wiceh/home>)

마창·거제 산재추방연합 홈페이지(<http://www.mkclabor.or.kr/>)

문재인미터 공약체크 프로젝트(http://moonmeter.kr/detail.jsp?sp_no=97)

법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

사참위 홈페이지(<http://socialdisasterscommission.go.kr>)

식탁이야기(2017.11.13.). “신차 구입차량 고사지내는 법: 오래도록 무사고 기원, 옆에 막걸리, 북어포 놓고 큰 절 한 번 했어요.”

(<https://m.blog.naver.com/tablestorystudio/221139200530>)

영국 의회 하원 보고서 목록(House of Commons Parliamentary Papers Online, <http://www.mineaccidents.com.au/uploads/robens-report-original.pdf>)

정의당(https://www.justice21.org/newhome/board/board.html?bbs_code=JS56&

한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화 ...

num=89561)

티스토리. “고사(안전기원제)(2013.10.15.)”(https://ohyagobo.tistory.com/m/458)

한국노동안전보건연구소 홈페이지(http://www.kilsh.or.kr/)

Abstract

Korea's Occupational Health Regime: Formation, Structure and Change

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study aims to undertake a comprehensive and historical examination of the structural context and various facets of occupational health problems in Korean society. With the Serious Accidents Punishment Act that came into effect in January 2022, public interest and debates surrounding occupational health have risen, yet the scope of discussion remains limited. Traditionally, occupational health issues have been treated within the framework of engineering, medical, and more recently legal fields, however, this study seeks to shed light on the issue from a social science perspective. It is believed that a proper understanding of the nature of occupational health problems must be accompanied by an understanding of the historical context in which these problems have evolved and changed over time. Additionally, this study stresses the need to analyze the political processes through which occupational health issues are addressed by civil society and parliament. This research emphasizes the importance of expanding the perspective on occupational health, beyond traditional frameworks such as engineering, law, and medicine to include political and sociological perspectives.

What we aim to propose as a comprehensive framework for understanding this issue is the concept of an occupational health regime. This regime refers to the order of phenomena created by the interplay between the legal system, cultural norms, and knowledge that shape the way occupational health issues are addressed by relevant actors. It is a broader concept than any specific form of government. In Korea, the occupational health system has its unique characteristics, as the phenomenon of occupational health, its interpretation, and the practices that result from it are closely interconnected. The phenomenon refers to the current reality and situation of labor safety in

Korean society. This phenomenon is always subject to interpretation from a specific point of view. Practice encompasses a wide range of activities, including those of government and parliament, as well as those of various groups in civil society. These practices manifest in laws and policies, as well as in the actions of administrative organizations.

How phenomenon, interpretation, and practice mesh together determines how much the workplace is exposed to the risk of accidents and diseases. Physical and institutional arrangements are put in place to minimize such risks. It determines how much support workers can receive for treatment and rehabilitation when they are injured. From this point of view, we pose questions that this study aims to answer. What are the characteristics of Korea's occupational health regime, and through what process were these characteristics created?

To answer these questions, we sought authors who would reveal the main aspects of the occupational health system. Based on their presentations and discussions at the seminar, a manuscript was requested, and all research participants gathered and held a discussion on the draft. In the meeting, we discussed what to leave out, what to add, and what to revise in the context of the overall report.

The report is largely comprised of 6 parts and 18 chapters. Part 1 examines the current status of occupational health problems in Korea (Chapters 1-3). Part 2 examines the context and process in which occupational health issues are raised as the social agenda (Chapters 4-6). Part 3 examines the organizational activities of the labor and business worlds, which are parties to occupational health issues and major actors in the political process related to occupational health (Chapters 7-9). Part 4 deals with laws and administration related to occupational health (Chapters 10-12). Part 5 reviews in detail the process of enacting the Severe Disaster Punishment Act and its main contents (Chapters 13-14). Part 6 explores perspectives and

methodologies for improving occupational health problems (Chapters 15-18).

Our approach considers occupational health issue as a system in relation to its historical and social context, including key actors and decision-making processes, as well as laws and regulations. Our analysis also examines recent developments and changes in this field. Through this holistic approach, we aim to highlight the interplay between various factors that shape our understanding and approach to occupational health and its impact on workers and society as a whole.

한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화

인쇄	2022년 12월 26일
발행	2022년 12월 31일
발행인	김현곤
발행처	국회미래연구원
주소	서울시 영등포구 의사당대로 1 국회의원회관 222호
전화	02)786-2190
팩스	02)786-3977
홈페이지	www.nafi.re.kr
인쇄처	명문인쇄공사(02-2079-9200)

©2022 국회미래연구원

ISBN 979-11-90858-85-4 (95330)

새로운 희망을 만드는 국회



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE