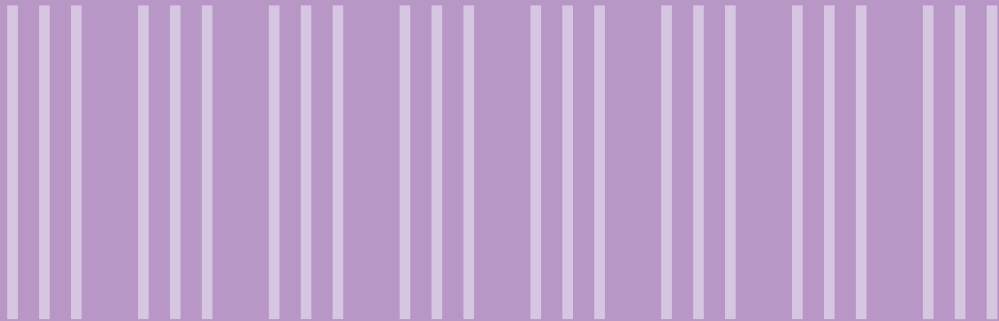




2023.11.06.

국회미래연구원 | 국회미래의제 | 23-07호

노동안전보건의 정치사회학, 1953-2021: 한국사회에서 노동안전보건 의제는 어떤 식으로 다루어지는가?



이상직, 정혜윤, 박상훈



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

노동안전보건의 정치사회학, 1953-2021: 한국사회에서 노동안전보건 의제는 어떤 식으로 다루어지는가?

이상직 부연구위원

정혜윤 부연구위원

박상훈 위촉연구위원

-
1. 2010년대 후반에 정치 의제가 된 노동재해
 2. 관점과 방법
 3. 기원: 형식적 제도 도입, 1953-1987
 4. 구조: 작용과 반작용, 1988-2006
 5. 변화: 문제 인식 고조와 법제 재편, 2007-2021
 6. 노동안전보건 의제는 어떻게 다루어질 것인가?
-

요약

- 이 글은 한국사회에서 노동자의 안전과 건강을 지키는 과제가 어떠한 식으로 다루어졌는지를 종합적인 시각에서, 역사적인 흐름으로 개괄함
 - 현상과 해석, 실천의 연계에 주목해 노동안전보건 관련 법제도의 변화를 기술하고 변화의 동학을 주요 주체(시민사회, 노동조합, 정부와 의회 등)의 상호작용으로 드러내고자 함
 - 이러한 시각으로 볼 때 한국 노동안전보건의 역사는 크게 세 시기, 여섯 국면으로 구분될 수 있음
- 첫 번째 시기(1953-1987)는 노동안전보건 제도의 기본 형식이 오랜 시간에 걸쳐 점진적으로 도입된 시기임
 - 이 시기는 산업재해보상보험법이 시행된 1964년을 기점으로 전반기(1953-1963)와 후반기(1964-1987)로 구분됨
 - 전반기는 별도의 노동안전보건 법제가 도입되기 이전으로 '산업재해' 개념이 없었던 국면이었음
 - 후반기는 산업재해보상보험법(1964)과 산업법(1981)이 제정되고 이에 근거해 행정조직과 정책이 만들어진 국면이었음
- 두 번째 시기(1988-2006)는 1980년대 후반-1990년대 초반의 정치사회적 전환기에서 노동안전보건 관련 제도가 실질화되는 한편 1990년대 후반 경제위기 국면에서 제도의 규범력이 약해지기도 하는 등 작용과 반작용의 과정을 거치면서 노동안전보건의 제도적 틀이 구체화된 시기임
 - 이 시기는 경제위기가 있었던 1997년을 기점으로 전반기(1988-1996)와 후반기(1997-2006)로 나뉨
 - 전반기에는 1980년대 후반에 겪은 주요 사건과 이를 계기로 제기된 지적 사항이 노동안전보건 관련 양대 법인 산업재해보상보험법과 산업안전보건법 전면개정 형태로 반영됨
 - 후반기에는 경제위기 국면에서 기업활동규제를 철폐한다는 명분으로 노동안전보건 법제가 완화된다는 경향이 나타난 동시에 노동조합을 중심으로 한 조직적인 형태의 노동안전보건 운동의 흐름이 형성됨
- 세 번째 시기(2007-2021)는 고용관계 중층화에 따라 2000년대 중반 이래 노동안전보건 문제의 성격이 달라졌다는 인식이 고조되는 가운데 몇 차례 중대한 '참사'를 겪으면서 노동안전보건의 사회적·정치적 의제로 확장된 때임
 - 이 시기는 세월호 참사가 있었던 2014년을 기점으로 전반기(2007-2013)와 후반기(2014-2021)로 구분됨
 - 전반기에는 1990년대 이래 전개된 고용관계 변화의 맥락을 반영하기 위한 노력이 산안법과 산재법 개정으로 일정 수준 반영됨
 - 후반기에는 세월호 참사 이후 노동안전보건의 노동의제를 넘어 시민의제로 확장되면서 중요한 법제 변화가 있었음
- 한국사회에서 노동안전보건은 보건의료전문가와 피해당사자를 중심으로 형성된 노동안전보건 운동의 흐름이 노동조합을 중심으로 한 노동운동 일반의 흐름으로 확장·심화된 중장기적인 경향을 배경으로, 2000년대 이래 노동의 불안정성과 사회적 재난의 위험성을 점차 많은 이들이 체감하게 되면서 사회적 의제로, 나아가 정치적 의제로 등장하게 됨
 - 2010년대 중후반 이후의 변화가 새로운 국면을 형성하는 계기가 될 것인지 여부는 노동안전보건 의제가 얼마나 노동 현장을 바탕으로 조직될 것인가에, 그것이 얼마나 정치적 의사결정 과정에서 진지하게 다뤄질 것인가에 달려 있음
 - 새로운 국면의 지향은 '보상과 처벌에서 재활과 예방으로'로 요약할 수 있음

“노동관계에서 노동자는 사용자와 달리 자신의 재산을 거는 것이 아니라 자신의 신체를 희생시킨다. 노동법은 바로 이 노동자의 신체를 보호하기 위한 목적으로 만들어졌다. 즉 노동에서의 안전이라는 지상명령을 확인하기 위해서이다. 인간의 안전은 (...) 법치국가 곧 ‘문명화된’ 사회의 근본 원칙이다.”(쉬피오, 2017(1994): 86-87)

한국사회에서 노동안전보건은 오랜 기간 정치 의제로는 커녕 사회 의제로도 다루어지지 못했다. 노동재해가 정치적 의제로 등장한 것은 1981년에 제정되고 1990년에 한 차례 전부개정된 「산업안전보건법」(이하 산안법)이 그로부터 28년이 지난 2018년에 전부개정된 국면에서였다. 이 국면은 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 중대재해처벌법)이 제정된 2021년 1월까지 이어진다. 2018년의 산안법 전부개정과 2021년의 중대재해처벌법 제정은 노동안전보건 법제사에서 1980년대 후반-1990년대 초반에 있었던 중요한 변화 이후 만들어진 또 하나의 중요한 변화를 시사한다.¹⁾

이 글은 2010년대 중후반에 노동안전보건이 정치적 의제로 등장하게 된 맥락과 과정을 역사적으로 검토한다. 이를 통해 해당 국면이 갖는 의미를 평가하고 노동안전보건을 둘러싼 한국사회의 성격을 다차원적으로 규명한다. 노동안전보건 의제를 둘러싼 제도적 틀과 주요 주체들의 실천, 관련 규범의 관계에 주목해 한국사회에서 노동안전보건 의제가 다루어진 방식에서의 지속과 변화를 확인한다. 이를 바탕으로 변화를 전망한다.

노동안전보건이 정치적 의제로 등장하면서 관련 논의도 크게 많아졌다. 그러나 다수 논의는 새로운 법률의 법적 효과를 해석하고 특정 기준에서 법률의 한계와 개선점을 찾는 법해석론적 작업이다. 일례로 많은 사람이 중대재해처벌법 자체를 두고 그 의미를 해석하고 평가한다. 그러나 법의 의미를 풍부하게 해석하려면 법 제정의 맥락과 과정을 포괄적으로 살펴볼 필요가 있다. 우리는 중대재해처벌법의 효과보다 법이 제정된 맥락과 과정에 주목한다. 결과가 아닌 과정에 주목하면 법 제정의 의미를 좀 더 넓은 관점에서 검토할 수 있을 것이다.

2장에서는 한국사회에서 노동안전보건 의제가 다루어진 역사를 세 시기로 구분한다. 3장에서는 첫 번째 시기(‘기원’)를 다룬다. 이 시기는 노동안전보건 제도의 기본 형식이 순차적으로 도입된 때로 연도로는 1953년에서 1987년을 아우른다. 4장에서는 두 번째 시기(‘구조’)를 다룬다. 1980년대 후반의 정치사회적 전환기에서 노동안전보건 관련 제도가 실질화되는 한편 1990년대 후반 경제위기 국면에서 제도가 후퇴하기도 하는 등 작용과 반작용의 과정을 거치면서 노동안전보건의 제도적 틀이 구체화된 때다. 연도로는 1987년부터 2006년까지다. 5장에서는 세 번째 시기(‘변화’)를 다룬다. 2000년대 중반 이래 노동안전보건 문제의 성격이 달라졌다는 인식이 고조되는 가운데 몇 차례 계기를 맞아 법제가 크게 바뀐 때다. 연도로는 2007년부터 2021년까지다. 6장에서는 논의를 종합한다.

1) 이 글에서 우리는 ‘산업재해’, ‘산업안전보건’이라는 표현 대신 ‘노동재해’와 ‘노동안전보건’이라는 용어를 쓰고자 한다. 산업 안전보건이라는 표현은 안전과 보건이 외부의 어떤 문제인 것 같은 인상을 준다. 또한 이 표현은 보호해야 할 대상을 ‘노동(자)’이 아닌 ‘산업’으로 지시한다(이상직, 2022: 7).

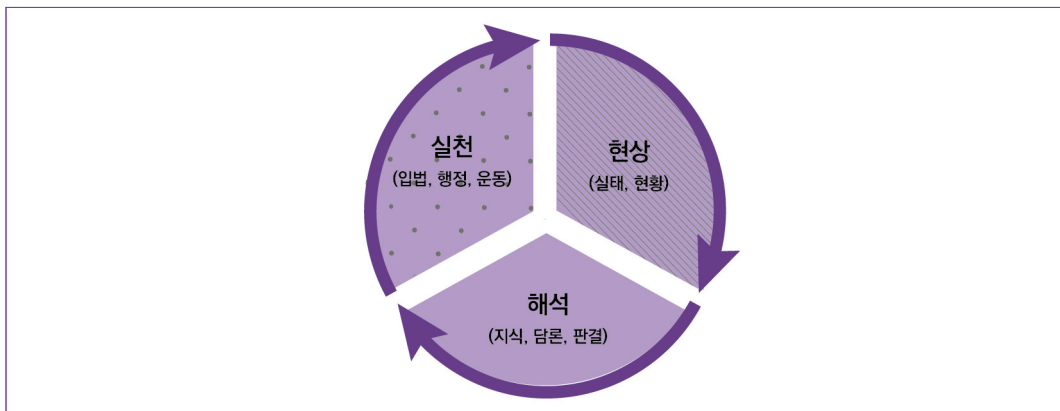
1) 연구 관점: 정치사회학

노동안전보건 의제가 한국사회에서 어떤 식으로 다뤄져 왔는지를 역사적으로 검토하기 위해 활용한 것이 정치사회학적 관점이다. 정치사회학적 관점은 사회현상의 성격과 동학을 권력 관계의 맥락에서, 자원 분배를 둘러싼 이해와 규범 관계의 맥락에서 볼 것을 강조한다. 우리는 한국사회에서 노동안전보건 의제가 형성되는 조건과 과정, 특징을 공학적·의학적 문제로 보기보다 사회적·정치적 문제로 본다(Wilson, 1985; 우딩·레벤스타인, 2017(1999); Almond, 2013; Yoon et al., 2018; Canciani, 2019; Zoh et al., 2020; Lee et al., 2021). 이러한 관점에서 성격 변화가 있었던 시점을 경계로 시기와 국면을 구분했다.

이 글에서 넓은 의미의 종속변수는 노동안전보건 관계를 규율하는 법제도다. 법제도에 영향을 미치는 변수로 우리가 고려하는 것은 노사관계의 맥락과 시민사회에서의 흐름, 정치권에서의 흐름이다. 이 흐름에는 각 주체의 이해관계와 권력자원, 그리고 이와 연계해서, 또는 이와는 다소 독립적으로, 영향력을 행사하는 담론이 작동한다(Hall and Taylor, 1996). 법제도와 이해관계, 해석은 실제로는 서로가 서로에게 영향을 미친다.

한국의 노동안전보건 제도는 노동안전보건 현상과 그것에 대한 해석, 그리고 이를 매개로 한 실천(대응)이 맞물리면서 특정한 성격을 갖는다(이상직, 2022). 형성된 제도는 다시금 실천과 해석을 일정 수준 규정한다. 다시 말해 노동안전보건 제도의 형성과 변화 과정은 노동안전보건 문제를 규정하는 규범, 문화, 지식 등이 관련 행위자와 특정한 방식으로 관계 맺는 가운데 전개된다. 이를 그림으로 표현한 것이 [그림 1]이다.

[그림 1] 연구의 관점: 제도의 세 차원



현상은 노동안전보건과 관련된 한국사회의 실태와 현황이다. 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 해석과 재해석을 필요로 한다. 해석의 방식은 언론 보도, 직업병에 대한 의료 지식, 법원의 판례 등으로 나뉘볼 수 있다. 마지막 차원이 실천이다. 이것은 노동안전보건 문제에 대한 한국사회의 대응이다. 실천은 법률과 정책과 같은 제도 도입으로 나타나고, 행정조직의 신설이나 개편으로도 나타나고, 경영진과 노동조합의 여러 비제도적 움직임으로도 나타난다. 시민사회의 다양한 자발적 활동으로도 나타난다.

세 차원이 어떤 식으로 맞물리는지에 따라 노동안전보건 문제의 성격은 다르게 나타날 것이다. 일터가 사고와 질병 위협에 얼마나 노출되는지, 위험을 최소화하려는 물리적·제도적 장치가 어느 정도 마련되는지, 치료와 재활 여건이 어떠한지, 본인을 비롯한 가족 부양에 필요한 경제적·사회적·심리적 지지망 수준이 어떠한지 등 노동안전보건 문제의 핵심 차원이 서로 다른 방식으로 조직될 것이다 (우딩·레벤스타인, 2017(1999)).

우리가 폭넓은 관점을 강조하는 것은 이제는 각론이 상당히 쌓였다고 판단해서이기도 하다. 노동안전보건 논의에 부족한 것은 정보나 사실이 아니다. 현안에 초점을 맞추어 구체적으로 분석하고 평가하는 많은 글이 있다. 현상에서 ‘옳거나 그른’ 점을 발견해 지적하고 그것을 근거로 안전보건 제도가 ‘이러이러하게 바뀌어야 한다’고 주장하는 글도 많다. 반면 법제도와 담론과 지식, 운동과 실천 등이 맞물리는 양상에 주목하고 그러한 상호작용의 맥락에서 특정한 입법 사건이나 그 효과를 해석하는 작업은 많지 않다.

정치사회학적 관점은 좁게는 노동재해의 사회적 맥락을 이해하는 데에 필요하지만(우딩·레벤스타인, 2008; 백도명, 2022) 넓게는 한국사회에서 노동안전보건 의제가 다루어지는 방식을 한국사회의 정책 과정, 또는 정치 과정 일반의 맥락에 자리매김하는 데에도 필요하다(이상직·정혜윤·박상훈 편, 2022). 요컨대 부족한 것은 각론을 연결해 줄 거시적이고 종합적인 관점이다. 필요한 것은 현상 규정이자 의미 부여다.

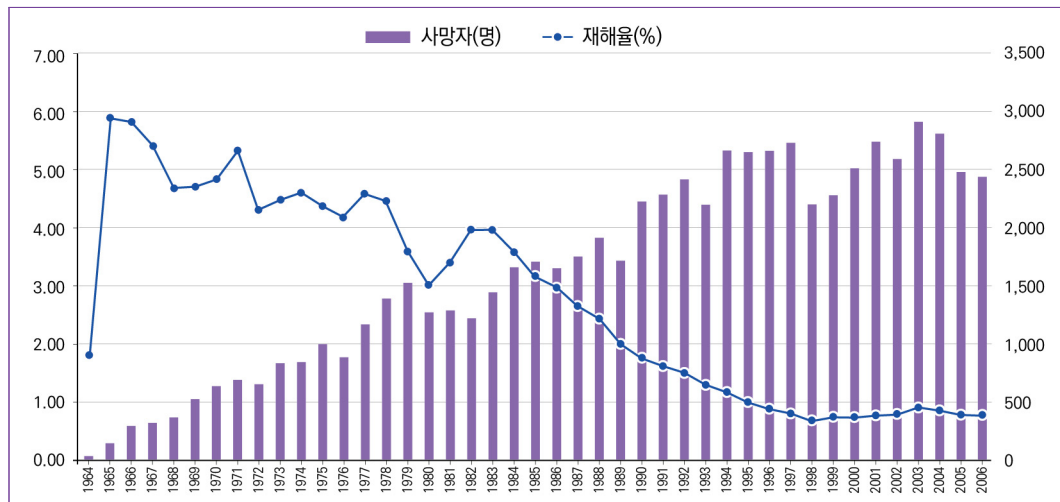
2) 시기 구분: 세 시기, 여섯 국면

한국사회에서 노동안전보건의 다루어진 방식을 기준으로 1950년대부터 지금까지의 역사를 크게 세 시기로 구분해 검토한다는 것은 앞서 말한 바 있다. 구분 기준은 세 가지다. 노동재해 발생 현황과 관련 법제 제·개정 연혁, 의제화 수준(주요 사건)이 그것이다. 이하에서는 세 측면별로 시기 구분의 근거와 논리를 제시하고 이를 종합해 구획한 시기 마디를 소개할 것이다.

(1) 구분의 세 차원: 재해 현황, 법제, 의제화 수준

먼저 노동재해 현황을 살펴보자. 노동재해 수준을 나타내는 대표 지표는 요양재해율과 사망만인율이다.²⁾ 국가통계포털(KOSIS)에서 2006년 전과 후로 자료를 구분해 제공하는 것을 반영해 2000년대 초반을 기준으로 그 전 시기와 그 후 시기로 구분해 그래프를 그렸다. [그림 2]는 1964년부터 2006년까지의 노동재해율 변화 추이를, [그림 3]은 2001년부터 2021년까지의 노동재해율 변화 추이를 나타낸다.

[그림 2] 노동재해율(1964-2006)



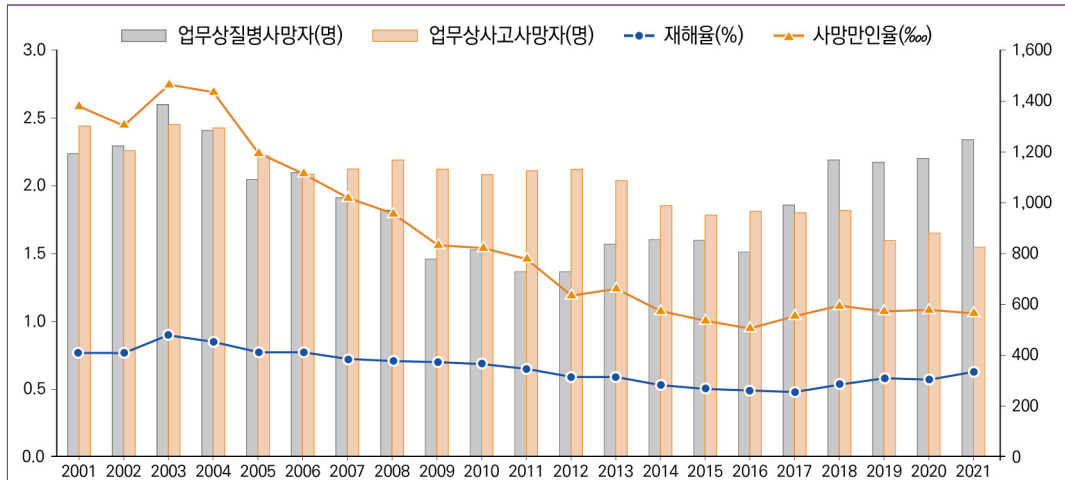
자료: 고용노동부, 「산업재해현황」

출처: 국가통계포털(KOSIS)

2) 산안법에 따르면 ‘산업재해’는 “노무를 제공하는 사람이 (...) 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것”(제2조)이다. 사업주는 “사망이나 3일 이상의 휴업이 필요한 부상이나 질병을 초래한” 산업재해가 발생하면 이를 고용노동부에 신고해야 한다. 산업재해 통계에는 「산업재해보상보험법」의 적용을 받는 사업체에서 발생한 “사망, 또는 4일 이상 요양을 요하는 재해로 ‘업무상 사고 및 질병’으로 승인받은 경우”가 집계된다. 즉 여기서 집계한 숫자는 ‘발생’ 건수가 아닌 ‘승인’ 건수다. 따라서 숫자 해석에 유의할 필요가 있다.

노동재해율은 1964년부터 제시된다. 1963년 11월 5일에 제정된 「산업재해보상보험법」(이하 산재보험법)이 1964년 1월 1일부터 시행된 것을 반영한다. 실제 숫자는 1965년부터 읽는 것이 타당해 보인다. 산재신청 이후 승인까지 걸리는 시간을 고려하면 이때부터의 산재승인율이 현장을 반영한다고 볼 수 있기 때문이다.

[그림 3] 노동재해율(2001-2021)



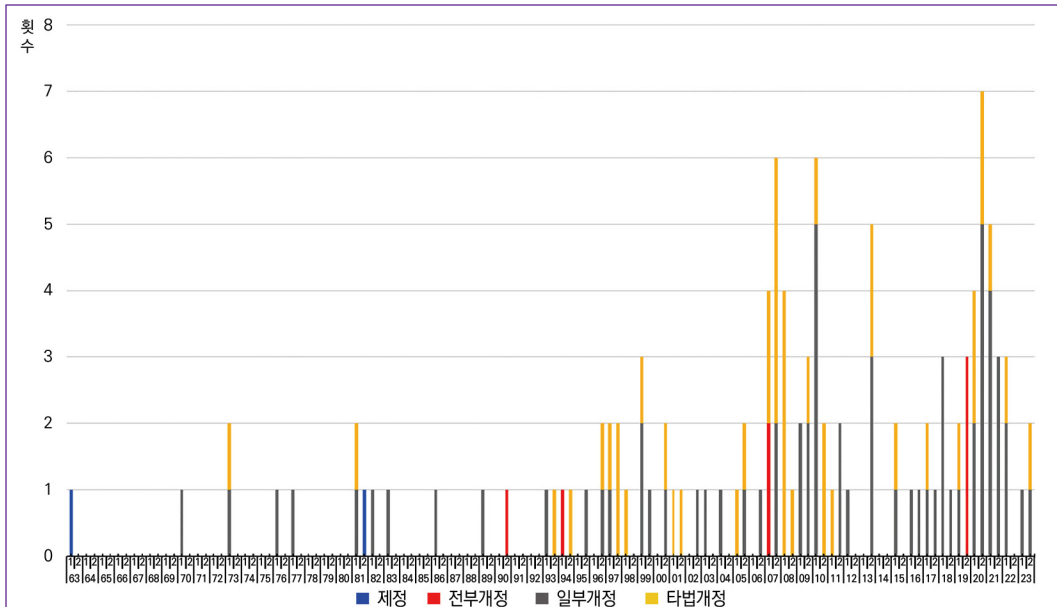
자료: 고용노동부, 「산업재해현황」
출처: 국가통계포털(KOSIS)

산업재해 통계가 작성되기 시작한 1960년대 중후반부터 1980년대 중반까지 노동재해율은 완만하게 감소했다. 그러다가 1980년대 후반을 기점으로 1990년대 중반까지 노동재해율은 가파르게 감소했다. 재해율 감소세는 1990년대 후반부터 약해지고 2000년대에 오면 멈춘다. 재해율이 유지되는 경향은 2010년대 초중반까지 이어진다. 변화는 2010년대 중후반에 다시 나타난다. 업무상 사고 사망자 수가 다소 줄고, 업무상 질병 사망자가 다소 늘어났다. 이 시기 변화는 산재보험 가입자 수가 늘어나지 않은 가운데 나타난 것이다. 이것은, 단기 추이라 해석에 유의해야겠지만, 한국사회에서 노동재해에 대한 인식 수준이 다소 높아진 것을 반영한다.³⁾

3) 재해율 변화를 해석할 때 고려해야 할 것은 분모가 되는 산재보험 가입자 수의 변화다. 즉 산재보험 가입자가 많아지는 것만으로도 재해율은 낮아질 수 있다. 1963년 산재보험법이 제정된 이래 산재보험 적용 범위는 꾸준히 확대되었다. 1982년 346만명이었던 가입자는 2000년에 948만명으로, 2022년(6월)에 1,987만명으로 크게 늘어났다. 1990년대의 산업재해율 감소세는 분모의 크기 증가로 일정 정도 설명할 수 있다. 2000년대에도 비슷한 비율로 가입자가 증가했는데 그에 비례해 산업재해율이 감소하지 않은 것은 산재 발생 구조가 유지되고 있다는 것을, 어떤 의미에서는 새로운 발생 요인의 영향력이 커지고 있음을 반영하는 것일 수 있다. 산재보험 가입자 수 증가 추이는 [그림 7]에서 확인할 수 있다.

다음은 법제도 변화 측면이다. [그림 4]는 산재보험법과 산업법이 언제 제정되고 개정되었는지 제·개정 연혁을 나타낸다. x축에서 아래쪽 두 자리 숫자는 연도를 나타낸다(예: 63은 1963년을 뜻한다). 연도를 나타내는 숫자 위에 있는 숫자는 법률을 나타낸다.

[그림 4] 산업재해보상보험법과 산업안전보건법 제·개정 연혁(1963-2023)



주: 가로축에서 숫자 1은 산재보험법을 숫자 2는 산업안전보건법을 나타냄
 자료: 국가법령정보센터

노동자의 안전과 보건에 관한 규정은 1953년에 제정된 「근로기준법」에 담겨 있었다. 별도의 법률로 먼저 제정된 것은 노동재해를 입은 노동자에 대한 보상과 재활을 다루는 산재보험법이었다. 그것은 1963년 12월에 제정되었다. 노동자의 안전과 건강에 대한 예방 등을 다루는 산업안전보건법은 1981년 12월에 제정되었다. 산재보험법 제정 시점과는 약 20년 차이다. 이후 두 법률은 서로 연동해, 또는 개별적으로 여러 차례 개정되었다. 두 법률의 제·개정 연혁은 노동안전보건과 관련해 한국사회가 어떠한 국면에 있었는지를 간접적으로 보여준다.

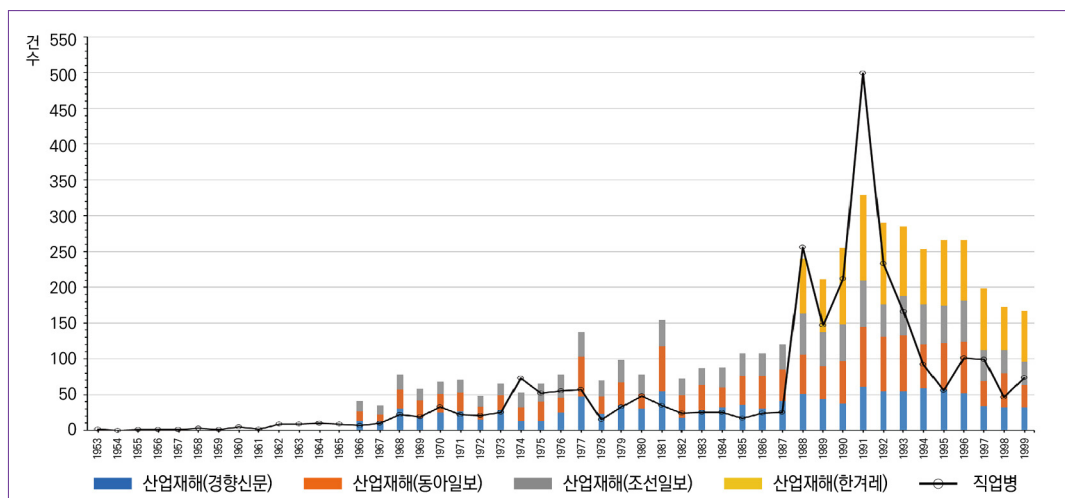
먼저 산재보험법이 제정된 1963년과 산업법이 제정된 1981년이 중요한 시점이다. ‘전부개정’된 시점 또한 중요하다. 산업법은 1990년에, 산재보험법은 1994년에 전부개정되었다. 즉 1990년대에 와서 양대 법은 한 차례 정비되었다. 이후 산재보험법은 2007년에 또 한 차례 전부개정되었고, 산업법은 2019년에 또 한 차례 전부개정되었다. 한편 ‘일부개정’은 1990년대 중후반과 2000년대 중후반, 2010년대 중후반에 자주 있었다.

정리하면 1950년대-1960년대 초반에는 근로기준법이 노동안전보건을 규율했다. 별도의 법률은 1960년대 중반부터 1980년대 초에 이르기까지 점진적으로 도입되었다. 이들 법률은 1980년대 후반의 변화를 계기로 1990년대에 전부개정된다. 이후에 이들 법률은 상황의 변화에 따라 여러 차례 개정되었다. 2010년을 전후한 시점과 2010년대 중반에 잦은 변화가 있었다. 2010년대 후반에는 산안법이 전부개정되고, 중대재해처벌법이 제정된다.

마지막으로 노동재해가 어느 수준으로 의제화되었는지를 살펴보자. 신문 보도 수준으로 확인했다. 먼저 ‘네이버 뉴스라이브러리’를 활용해 네 개 신문사의 기사에서 ‘산업재해’와 ‘직업병’이 언급된 기사의 숫자를 확인했다.⁴⁾ 기간은 근로기준법이 제정된 1953년부터 네이버 뉴스라이브러리가 제공하는 최근 년도인 1999년이다.⁵⁾

검색 결과가 [그림 5]이다. 이 그림에서 주목할만한 점이 몇 가지 있다. 먼저, 산업재해라는 표현이 1966년에 처음 등장한다는 점이다. 이것은 1964년에 산업재해보험법이 시행되면서 ‘산업재해’가 법률 용어로 등장한 것을 반영한다. 그 전까지 산업재해를 주로 표현한 단어는 ‘직업병’이었다.⁶⁾ 직업병이라는 표현은 당시 사고로 인한 재해는 독자적인 의미를 부여 받지 못했다는 것을 반영한다. 이후 직업병이라는 표현은 점차 산업재해라는 표현에 포함되거나 산업재해라는 표현으로 대체된다.

[그림 5] 신문 기사 내 키워드(산업재해, 직업병) 등장 빈도(1953-1999)



출처: 네이버 뉴스라이브러리

4) <https://newslibrary.naver.com>

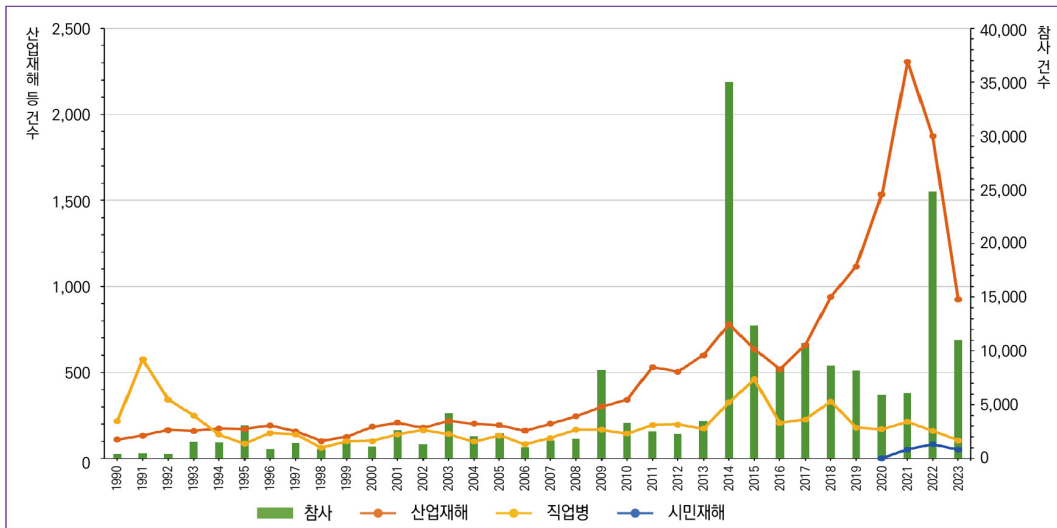
5) “산업재해”와 “직업병”을 구별해 기사 수를 확인했고, “산업재해” 기사 수의 경우 매체별로 숫자를 표시했다. 네이버 뉴스라이브러리는 이 시기에 매일경제 뉴스도 제공한다. 그러나 나머지 네 개 신문사 기사 수와 비교했을 때 유독 기사 건수가 많이 제외했다.

6) 직업병이라는 표현은 1921년에도 등장한다. “우편국원의 직업병.” 동아일보(1921. 6. 18.)

산업재해라는 표현의 출현 빈도가 크게 증가한 때는 1988년이다. 이때를 기점으로 빈도가 많아진 것에는 1988년 5월에 창간한 한겨레 신문의 역할도 있었다. 한겨레 신문은 가장 활발하게 산업재해를 보도한 매체였다. 이후 산업재해 언급 빈도는 1990년대 중반까지 높은 수준을 유지하다가 1990년대 후반부터 감소했다. 1980년대 후반에서 1990년대 초반까지는 산업재해라는 표현과 직업병이라는 표현이 비슷한 수준으로 함께 사용되었다. 이 시기는 원진레이온 사건이 사회적으로 주목받았던 때였다. 이후 직업병이라는 표현은 사용 빈도가 크게 줄고 산업재해라는 표현이 자주 사용되었다.

[그림 6]은 최근의 키워드 등장 빈도를 나타낸다. 한국언론진흥재단에서 운영하는 기사검색사이트인 '빅카인즈'에서 “산업재해”, “직업병”, “시민재해”, “참사”로 검색한 결과를 정리한 것이다.⁷⁾ 검색 기간은 1990년에서 2023년이다.

[그림 6] 언론 내 키워드(산업재해, 직업병, 시민재해, 참사) 등장 빈도(1990-2023)



출처: 빅카인즈

[그림 5]와 [그림 6]의 척도가 다르다는 점에 유의해 두 그림에서 나타난 추이를 연결해서 읽어보자. [그림 5]에서 1990년대 초반에 상당 수준으로 증가한 빈도가 [그림 6]에서의 1990년대 초 수준과 이어지는 것으로 이해하면 된다.

1990년대 중반에 오면 ‘산업재해’ 출현 빈도가 감소세를 보인다. 감소세가 증가세로 전환되는 때는 2000년대 초반이다. 그러나 증가세는 완만하다. 빈도가 두드러지게 증가한 때는 2007년이다.

7) 검색대상 매체는 전국일간지 11곳(경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보)과 방송사 3곳(KBS, MBC, SBS)이다.

2000년대 후반부터 증가세를 보이다가 세월호 참사가 있었던 2014년을 기점으로 한 차례 하락한 후 2017년부터 가파르게 증가한다. 중대재해처벌법이 제정된 2021년에는 증가세가 정점에 이른다. 2007년부터 완만하게 증가세를 보이던 ‘직업병’ 등장 빈도가 2015년과 2018년에 또렷하게 증가한 것도 주목할만하다. 이는 삼성 반도체 공장 백혈병 피해 사건의 경과를 반영한다. 2010년대 중반부터 ‘참사’ 출현 빈도가 급격하게 증가한 것⁸⁾이나 2020년부터 ‘시민재해’라는 새로운 표현이 등장한 것도 주요한 변화다.

(2) 시기 구분의 마디

지금까지 검토한 세 가지 측면을 종합적으로 고려해 이 글에서는 한국 노동안전보건체제의 역사를 크게 세 시기로 구분해 보고자 한다.⁹⁾ 각 시기는 다시 두 개의 하위 국면으로 구분된다. [표 1]은 시기 구획의 경계를 정리한 것이다.

[표 1] 시기 구분

대 구분		소 구분	
1. 형식적 제도 도입기	1953-1987년	① 재해 개념 부재	1953-1963년
		② 제도 도입	1964-1987년
2. 작용과 반작용	1988-2006년	③ 법제 실질화	1988-1996년
		④ 법제 후퇴	1997-2006년
3. 문제 인식 고조와 법제 재편	2007-2021년	⑤ 문제 인식 고조	2007-2013년
		⑥ 법제 재편	2014-2021년

첫 번째 시기는 1953년부터 1987년까지다. 1953년은 근로기준법이 제정된 해다. 법에 노동안전보건 관련 규정이 있었으나 규범력은 없었다. 시민사회 영역에서도 노동안전보건 이슈는 주목받지 못했다. 정치권에서도 마찬가지였다. 이 시기에 노동안전보건 의제는 정치적 의제로는 커녕 사회적 의제로도 등장하지 못했다. 다만 1964년을 기점으로 전과 후를 나뉠 수 있다. 전반기에는

8) ‘참사’ 언급 빈도가 많았던 해에 있었던 주요 사건을 정리해 보면, 1993년에는 상가아파트가 붕괴하고 무궁화호 열차가 전복했으며 예비군 훈련장이 폭발하고 아시아나항공기가 추락했다. 그리고 서해훼리호가 침몰했다. 이들 사고로 500명에 가까운 이들이 사망했다. 1994년에는 성수대교가 붕괴했고 유람선에서 화재가 발생했으며 도시가스가 폭발했다. 이들 사고로 70명에 가까운 이들이 사망했다. 1995년에는 대구에서 지하철 공사장이 폭발해 100여 명이 사망했으며, 서울시에서 삼공백화점이 붕괴해 500여 명이 사망했다. 1997년에는 대한항공기가 추락해 220여 명이 사망했다. 1999년에는 경기도 청소년수련원에서 화재가 발생해 20여 명이 사망했고, 인천 호프집에서 화재가 발생해 50여 명이 사망했다. 2001년에는 미국에서 9.11 테러가 발생했다. 2003년에는 대구 지하철에서 화재가 발생해 190여 명이 사망했다. 2009년에는 ‘용산참사’가 있었다. 2013년에는 ‘태안 사설 해병대 캠프 참사’가 있었다. 2014년에는 ‘세월호 참사’가 있었다. 이때부터 ‘참사’ 보도 건수가 크게 늘어난다. 2022년에는 ‘이태원 참사’가 있었다.

9) 변화의 시점과 변화의 내용에서 재해 현황과 법제, 의제화 측면이 늘 서로 조응하지는 않는다. 이하에서 제시한 시기와 국면은 대략의 경계를 나타낸 것이다.

‘산업재해’라는 개념 자체가 없었다. 노동재해는 ‘직업병’이라는 표현으로 간간히 언급되었다. 후반기에는 유관 법제가 만들어지기 시작했다. 1964년에 산재보험법이 도입되면서 ‘산업재해’라는 표현으로 통제가 집계되기 시작했다. 언론에서도 ‘산업재해’가 언급되기 시작했다. 1981년에는 노동재해 예방 절차와 관련 책임을 규정하는 산업안전보건법이 제정되었다. 이로써 산재 예방과 보상이라는 두 측면에서의 제도적 틀이 형식적으로나마 갖추어졌다.

두 번째 시기는 1988년부터 2006년까지다. 이 시기는 1987년 민주화 직후의 ‘노동자 대투쟁’으로 시작해 1990년대 후반 경제위기를 거쳐 2000년대 중반까지의 ‘구조조정’ 국면으로 이어진다. 1997년 경제위기를 기점으로 이 시기 또한 전반기와 후반기로 구분할 수 있다. 전반기는 1988년부터 1996년까지로 1980년대 후반 사회운동의 영향이 노동안전보건 의제로 나타난 시기였다. 이 시기부터 노동안전보건은 사회적 의제로 등장하기 시작했다. 특히 1990년 전후에는 한국사회에서 최초로 노동안전보건이 사회운동 차원에서 의제가 되었다. 이 시기에는 산업재해율도 상당한 수준으로 감소세를 나타냈고, 사망자 수 증가세도 둔화되었다. 1980년대 후반 이래 제기되었던 여러 문제의식은 1990년대 초중반 양대 법률의 개정안에 일정하게 반영되었다. 특히 1990년의 산안법 전부개정은 이 시기의 성격을 상징한다. 이 흐름은 1990년대 후반 경제위기를 계기로 전환된다. 1997년부터 2006년까지가 후반기다. 이 시기에는 재해율 감소세가 두드러지게 약해졌다. 사망자 수 증가세도 다시 뚜렷해졌다. 2000년대 초중반에는 ‘산업재해’가 언론에 등장하는 빈도가 크게 줄어들었다. 특별한 법개정 움직임도 없었다. 이 시기는 노동안전보건 수준을 높이려는 ‘작용적’ 움직임으로 시작해 ‘반작용’으로 마감되었다.

세 번째 시기는 2007년부터 2021년까지다. 이 시기에 노동재해는 몇 차례 주요 계기를 거치면서 2010년대 후반에 전 사회적인 의제로 확장·심화되었다. 이 시기 또한 세월호 참사가 있었던 2014년을 기점으로 전·후 국면으로 구분할 수 있다. 전반기는 2007년부터 2013년으로, 노동재해에 대한 사회적 인식이 다시금 고조되기 시작한 때였다. 노동재해율, 특히 사망재해율이 다시금 낮아지기 시작했으며 노동안전보건에 관한 언론 언급량도 많아지기 시작했다. 관련 법률 개정 움직임도 활발해졌다. 2014년 세월호 참사는 이러한 경향을 심화한 계기가 되었다. 참사 직후에는 노동재해에 대한 언급 수준이 다소 낮아졌으나 곧이어 언급량이 폭발적으로 증가했다. 삼성 백혈병 산재 인정 운동이나 가슴기살균제 참사 등도 의제 확장의 계기가 되었다. 흐름은 노동안전보건의 정치적 의제로 전환되면서 산안법도 전부개정되고 중대재해처벌법이 제정된 국면으로 이어진다.

이하 본문에서는 시기별 특징을 현상, 해석, 실천의 차원으로 상세하게 서술한다.

한국의 노동건강체제의 시작점을 어디로 잡을지는 관점에 따라 다를 수 있지만 우리는 노동안전보건 관련 법제가 공식적으로 도입된 1953년을 시작점으로 삼고자 한다. 근로기준법이 제정된 해다. 이때로부터 노동안전보건 관련 법제도와 행정기구 등이 형식적 틀을 갖추게 된 1980년대 중후반까지의 30여 년이 노동안전보건체제의 ‘기원’을 확인할 수 있는 시기다. 앞에서 소개했듯이 이 시기는 1960년대 중반을 기준으로 전반기와 후반기로 구분할 수 있다. 차례로 살펴보자.

1) 재해 개념의 부재(1953-1963)

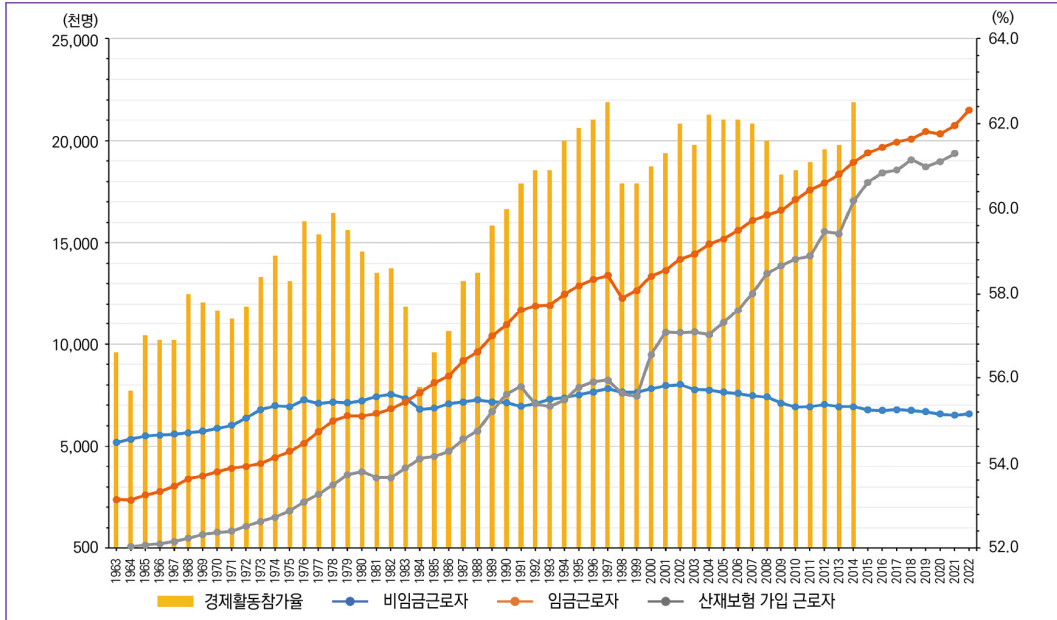
1950-60년대의 노동시장 상황부터 살펴보자. [그림 7]은 ‘임금근로자’와 ‘비임금근로자’로 구분해 취업자 수가 어떻게 변했는지를 보여준다. 이 시기의 전반기인 1953년에서 1963년에는 제조업의 미발달로 근대적 노동시장이 형성되어 있지 않은 상황에서 광업 등 일부 업종에 한정해 임금노동자층이 있었다. 경제활동인구 통계도 1963년부터 제시된다.

이 시기에 노동안전보건은 물론 고용관계 전반을 규율한 법은 1953년에 제정된 근로기준법이었다. 근로기준법은 1963년에 산재보험법이 제정되기 전까지 재해보상 관련 규정을, 1981년에 산안법이 제정되기 전까지 안전보건 규율 및 책임 관련 규정을 담고 있었다. 예방의 경우 근로기준법은 ‘안전과 보건’이라는 제목의 제6장에 10개 조문을 두었다. 해당 조문은 위험방지 및 안전조치의 대상과 절차, 관련 교육, 건강진단, 안전보건관리자의 역할 등에 관한 내용을 담고 있었다.¹⁰⁾ 보상의 경우 근로기준법은 ‘재해보상’이라는 제목의 제8장에 16개 조문을 두었다. 해당 조문은 보상의 대상과 절차, 결과 불복시 구제절차 등에 관한 내용을 담고 있었다.¹¹⁾ 그러나 구체적인 사항은 시행령 소관으로 두는 등 실질적인 규범력을 발휘할 수 있는 내용은 아니었다. 구체적인 규정이 도입된 것도 1962년에 근로안전관리규칙이 제정되면서였다.

10) 1981년 산안법 제정으로 근로기준법의 관련 규정은 삭제되었다.

11) 현재의 근로기준법에도 재해보상 규정은 여전히 있다. 산업재해보험법이 적용되지 않는 영역에서는 이 규정이 근거가 된다.

[그림 7] 취업자 수, 경제활동참가율, 산재보험 가입 근로자 수 추이(1963-2022)



자료: 통계청, 「경제활동인구조사」; 고용노동부, 「산업재해현황」
출처: 국가통계포털(KOSIS)

이 시기에 노동자 안전보건의 문제는 극히 제한된 범위에서 제한된 수준으로 다루어졌다. [그림 5]에서 확인했듯이 이 시기에는 ‘산업재해’라는 표현도 쓰이지 않았다. 노동안전보건 문제는 ‘직업병’이라는 표현으로 간헐적으로 언급되었다. 아래 기사는 이 시기에 직업병이 어떠한 맥락에서 논의되었는지를 보여준다.

“광산노무자들의 특유한 직업병인 규폐가 우리나라 각 탄광에 만연되고 있음이 판명되었다고 한다. 즉 대한석탄공사 소속 의사 최영태 박사가 최근 영월삼척 탄광 천여명 광부를 대상으로 그들의 건강조사를 한 결과 조사대상자의 83%가 규폐에 걸려 있다고 한다.”¹²⁾

“보건사회부에서 알려진 바에 의하면 대한석탄공사에서는 산하 5개 탄광에 취업하고 있는 노무자 중 육천칠백육십팔명에 대하여 (...) 건강진단을 실시한 결과 총 수검자 중 육백십칠명이 각종 질병에 감염된 자들이라고 하며 (...) 그런데 회사측에서는 전기 환자 중 규폐환자 팔십삼명에 대해서만 영월에 있는 요양소에 입원가료를 실시하고 (...) 나머지 환자는 직업병이 아니라는 이유 밑에 그대로 취업시키고 있다고 한다. 이에 대하여 보건사회부에서는 근로기준법 칠십조 이항에 의거하여 병증세가 악화하여 취업이 불가능할 때는 즉시 취업을 중지시켜야 한다는 의견을 표시하고 있는 바 (...)”¹³⁾

12) “광산노무자에 규폐병 만연.” 동아일보(1953. 11. 13.)

이 시기에는 광산 매몰사고나 진폐증 문제가 간헐적으로 언급되었다. 당시 국가기간사업이었던 광업에 대한 일정한 안전보건 조치는 ‘생산력 유지’ 차원에서도 요구되는 것이었다. 그만큼 광산노동자들의 노동 환경은 열악하고 위험했다. 광업에 한정한 별도의 안전법인 「광산보안법」이 산재보험법 제정에 앞서 제정된 것은 이러한 맥락을 배경으로 한다(유범상, 2009: 11-16).¹⁴⁾

언론에서 직업병이 언급된 계기는 민간에서 실시한 건강조사였다. 앞의 기사에서 언급되었듯이 1954년에 대한석탄공사 부속 장성병원과 가톨릭 의과대학 연구팀이 강원도 소재 대한석탄공사에서 일하는 광부 4,800명을 대상으로 건강조사를 실시해 170여명이 규폐증을 앓고 있다는 점을 확인했다(유범상, 2009: 14). 1956년에 연구팀은 다시 광부 3,500여 명을 조사해 117명의 진폐증 환자를 확인했다. 117명에 대해서는 대한석탄공사 자체의 보상이 있었다(이진우, 2022: 147).

그 과정에서 보건의료 조직도 만들어졌다. 1962년에는 가톨릭 의대에 산업의학연구소가 설립되었다. 연구소는 1963년에 전국의 30인 이상 사업장 1,773개의 노동자 148,358명을 대상으로 직업병을 조사해 진폐증 외에 소음성 난청, 근골격계질환, 안질환, 신경염 등을 확인했다. 이 조사는 연 1회 정기건강검진 제도 도입의 계기가 되었다(이진우, 2022: 147). 대한산업보건협회가 창립된 때도 1963년이였다. 1964년에는 대한산업안전본부(현 대한산업안전협회)가 설립된다. 이진우는 이 시기에 노동안전보건 의제가 다루어진 방식과 그 의미를 이렇게 정리한다.

“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.”(이진우, 2022: 148)

이 시기에 노동안전보건은 민간 의료 전문가들에 의해 문제가 제기되고 한정된 범위에서 비제도적인 방식으로 대책이 제시되는 식으로 다루어졌다. “현장 노동자들의 직접적인 참여보다는 전문가들에 의해 안전과 보건이 다뤄지는”(이진우, 2022: 148) 한국적 방식의 기초적인 형태가 이 시기에 만들어졌다.

13) “일할이 질병보유, ‘석공’ 산하 탄광노무자.” 동아일보(1955. 11. 11.)

14) 「광안법」은 1963년 3월 5일에 제정되어 1964년 3월 6일에 시행되었다. 제정 이유는 “광산종업원에 대한 위해와 광해를 방지함으로써 지하자원의 합리적인 개발을 도모하”겠다는 것이었다. 이 법은 2017년에 「광산안전법」으로 개명해 오늘날까지 남아 있다. 한편 ‘보상’ 측면에서의 법은 1984년에 ‘진폐특별법’이라는 이름으로 제정되었다.

2) 산업재해의 탄생(1964-1987)

한국사회에서 근대적 노동시장은 1970년대부터 본격적으로 형성되기 시작했다. 1960년대 중반에는 취업자가 800만 명 수준이었다. 그 중에서 다수(500만 명)는 자영업자나 무급가족종사자 등 비임금근로자였다. 임금근로자는 약 250만 명 수준이었다. 이후 1970년대 중반까지 취업자 수가 꾸준히 증가했다. 특히 임금근로자 수가 크게 늘었다. 증가세는 1970년대 후반 경제위기를 배경으로 다소 주춤해진다. 1980년대 초반은 1970년대 후반 이래 겪었던 경제위기의 여파로 노동시장 참여율도 높지 않았고, 근로자 수 증가세도 둔화되었다. 그러나 1980년대 중반부터는 노동시장 참여율이 급격하게 높아지고, 임금근로자 수도 크게 증가했다. 산업 구성에서 이 시기는 경공업에서 중공업으로의 전환이 시작된 때였다. 한편 산재보험에 가입한 노동자는 극히 적었다.

형식적으로나마 제도가 갖추어진 때는 1960년대 중반이다. 1963년에는 산업재해보상보험법이 제정되었다. 제정 이유는 “사회보장에관한법률에 의하여 산업재해보상보험사업을 행함으로써 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상할 수 있도록 하려는 것”으로 제시되어 있다. 적용 범위에 제한¹⁵⁾은 있었으나 1964년 이래 산재보험 가입 근로자는 꾸준히 늘었다. 산재보험법은 1970년대에 네 차례 개정¹⁶⁾되는 등 조금씩 다듬어졌다.

행정조직에서도 일정한 변화가 있었다. 1963년에는 보건사회부의 노동국이 승격해 노동청이 설립되었다. 1966년에는 노동청 내에 독자적인 안전보건조직이 생겼다. 1974년에는 근로기준법이 개정되면서 안전보건 업무 주무 행정기관이 사회부에서 노동청으로 바뀌었다(전형배, 2022: 295). 같은 해에 노동청 산하에 34개의 지방사무소가 신설되었다. 이로써 지역 단위의 행정조직이 꼴을 갖추게 되었다. 1977년에는 국제노동기구와 국제연합개발계획의 지원을 받아 노동청 산하에 국립노동과학연구소가 설립되었다. 같은 해에 근로복지공사도 설립되었다. 1979년에는 근로복지공사 산하에 산재병원으로 창원병원이 개원하였다.

1981년 11월에는 산업안전보건법이 제정된다. 산안법 제정으로 근로기준법의 관련 규정은 삭제된다. 총 48개 조로 구성된 법률은 사업주와 근로자의 의무, 위험예방조치 규정 등을 주요 내용으로 담고 있었다. 법률의 ‘제정 이유’는 다음과 같다.

15) 적용 범위는 500명 이상을 사용하는 광업과 제조업 사업장으로 한정되었다. 보험급여로는 11일 이상 업무상 재해에 대해 지급하는 요양급여와 평균임금의 60%를 지급하는 휴업급여, 장해가 남은 때에 일시금으로 지급하는 정해급여가 있었다(전형배, 2022: 303).

16) 1970년 1차 개정에서는 장해급여와 유족급여에 대해 수급권자가 일시보상과 연금제도 중 하나를 선택할 수 있게 했다. 1977년 4차 개정에서는 보험급여 산정 기준이 되는 평균임금을 설정하도록 했다. 한 가지 중요한 변화는 근로자의 고의 또는 중과실이라는 조건을 급여 제한 사유로 둔 조항이 구체화되고(1976년 3차 개정), 결국 삭제(1977년 4차 개정)되었다는 점이다. 동시에 보험급여를 지급하지 않을 수 있는 경우(근로자가 정당한 이유 없이 요양 관련 지시를 위반할 경우)를 규정하는 조항이 도입되기도 했다(1973년 2차 개정). 또 한 가지 중요한 변화는 재해자의 사회복귀를 연금하는 조항이 도입(1976년 3차 개정)되었다는 점이다(전형배, 2022: 305-306).

“중화학공업의 추진 등 급격한 산업화에 따라 위험한 기계기구의 사용증가, 새로운 공법의 채용 등에 의한 산업재해의 대형화와 빈발, 유해물질의 대량사용 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 것임.”¹⁷⁾

법의 주요 내용은 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 산업재해예방을 위한 사업주 및 근로자의 기본 의무를 명시했다. 둘째, 노동부에 산업안전보건정책심의위원회를 두어 산업재해예방에 관한 주요 정책을 심의·조정하도록 했다. 셋째, 유해위험성이 있는 사업에는 안전보건관리책임자와 안전관리자 및 보건관리자를 선임하게 하고 안전보건위원회를 설치하도록 하며, 안전보건관계자 및 근로자에게 안전보건교육을 실시하도록 했다. 넷째, 작업환경이 인체에 해로운 작업장에 대하여는 작업환경을 측정 기록하고, 근로자에 대한 건강진단을 실시하게 했다. 다섯째, 산업재해 예방시설의 종류와 설치, 운영방법 및 정부의 지원육성방안을 정하고 산재예방에 관한 과학기술의 진흥과 연구개발을 추진하여 그 성과를 보급할 수 있도록 했다.¹⁸⁾

그러나 이들 조항 또한 1990년대 이전까지는 실질적으로 규범력을 갖지 못했다. 법률 시행을 관리·감독할 행정조직이 미비했기 때문이다. 지금 시각에서 보면 조항의 내용 자체도 한계가 있었다. 보호 대상은 사업주가 직접 고용한 근로자에 한정되었다. 사망사고에 대해 사업주를 처벌하는 규정도 없었다. 다만 법률 제정으로 관련된 조직과 제도의 형식이 도입되는 효과는 있었다(전형배, 2022: 297). 직업환경측정제도 도입으로 1984년에 산업위생관리기사 시험이 신설되었고, 1985년부터는 산업위생기술사제도가 도입되었다. 유사한 맥락에서 대한산업보건협회나 대한산업안전협회, 한국건설안전기술협회 등 민간단체가 일정한 역할을 맡을 수 있게 되었다.

행정조직도 형식적으로 강화되었다. 1981년에는 노동청이 노동부로 승격되었다. 산업안전보건 업무는 근로기준국 산하 산업안전과에서 담당했다. 1982년에는 ‘공무원임용령’ 개정으로 정원 309명의 근로감독관 직렬이 신설되었다(전형배, 2022: 297). 1983년에는 ‘산업재해예방 중장기계획(1983-1991년)’이 수립되었다. 1987년에는 1974년에 설립된 34개 지방노동사무소가 6개 지방노동청 산하 39개 지방노동관서로 재편되었다. 산업재해예방정책 시행을 위한 기술 지원 조직인 산업안전공단이 설립된 때도 1987년이다. 한편 1979년에 창원병원이 개원한 이래 1980년대 중반에 동해병원, 순천병원, 반월병원 등 여러 산재병원이 개원했다. 1984년에는 근로복지공사 내에 진폐연구소가 설립되었다.

17) 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

18) 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

요컨대 이 시기는 노동안전보건과 관련된 법과 제도, 조직이 기본 틀을 갖추어간 시기였다. 제도와 조직이 만들어지면서 관련 인력이 형성되었다. ‘통계’와 ‘담론’도 형성되었다. 1960년대 후반에는 “산업재해”라는 말이 등장했다. 1970년대에는 산업화가 본격화되면서 제조업체 작업장 사고에 따른 노동재해 발생이 늘어났다. 다양한 종류의 중금속 및 화학물질에 의한 중독 문제도 중요 사안으로 등장했다. 그 과정에서 노동재해 사건이 간헐적으로 주목받았다. 다만 그에 대한 대응은 형식적인 실태조사나 행정조치에 그치는 경우가 많았다.

이 시기에 노동안전보건은 독자적인 의제로 다루이지 않았다. 노동안전보건 문제는 기본적으로 경제적 이슈였다. “막대한 인적피해 및 경제적 손실을 가져오는 산업재해”라는 표현은 그러한 관점을 잘 드러낸다.¹⁹⁾ 그러나 사회적 이슈가 되었던 사례는 진폐증과 같이 다수의 피해자를 짐작할 수 있는 직업병과 관련된 사고였다(이진우, 2022: 147). 그러나 직업병은 오랜 시간 노동환경의 영향이 누적되어 나타나기에 그만큼 발견되고 의제화되기 어려웠다(윤진하, 2022).

당시에 형성된 노동안전보건 관련 법제도의 성격도 이러한 맥락에서 해석할 필요가 있다. 기존 연구는 이들 법률의 도입을 군사정부의 노동행정 강화책의 일환으로 평가한다. 우명숙(2007: 154)은 산재보험법 제정이 “국가주도 경제성장모형을 조국 근대화의 과제로 제시한 군사정부가 노사관계의 노사자치주의적 요소를 배제하면서 국가개입을 강화하는 노사관계 제도를 정비하려는 시도와 긴밀한 관련을 가”진다고 평가한다. 이러한 성격은 산업안전보건법 제정 과정에서도 나타났다고 평가된다. 산업화 시대에 기업과 자본의 노동력 관리 차원에서 국가 주도로 제도가 부과되었다는 것이다(박은주, 2001). 진폐특별법의 도입 맥락과 과정 또한 노동조합의 주도성과 이와 연계된 진보정당의 역할을 특징으로 하는 ‘복지정치’의 부재(유범상, 2013)를, 특정 피해자가 민간 전문가 조직의 조력에 힘입어 정부와 협상하는 방식으로 문제를 풀어가는 한국적 특징을 보여주는 사례로 평가된다(유범상, 2009).²⁰⁾

‘노동’ 없는 노동안전보건 정치는 오늘날까지도 한국사회 노동안전보건 정치의 주요 특징으로 지속되고 있다. 그것은 1980년대 후반에 노동안전보건의 사회적 의제가 된 국면에서도, 2010년대 후반에 노동안전보건의 정치적 의제가 된 국면에서도 드러났다.

19) “정부, 산업안전보건법 제정 추진.” 매일경제(1981. 3. 16.)

20) 의료 관련 전문가들이 진폐 문제를 공론화하자 진폐재해자들을 중심으로 1979년에는 전국 규모의 (사)전국진폐재해자협회가 창립되었다. 이후 다양한 지역과 수준에서 진폐재해자 단체들이 만들어졌다. 이들 단체는 1980년에 사북(탄광)항쟁 때에도 일정한 역할을 했다(이진우, 2022: 148). 이들 단체의 노력으로 1984년에 ‘진폐특별법’이 제정되었다(유범상, 2009: 16-20).

1) 노동안전보건 법제의 실질화(1988-1996)

1980년대 후반에는 임금근로자 수가 천만 명을 넘어선다. 산재보험 가입 근로자 수도 임금근로자 수 증가세와 조응하여 증가한다. 1980년대 중반에 오면 인구의 상당수가 임금노동자로 노동시장에 참여하게 된다. 노동자의 안전보건 문제는 자연스럽게 사회적 의제가 될 가능성을 키워나갔다.

1987년의 민주화 운동과 ‘노동자대투쟁’은 앞 시기에 도입된 형식적 제도의 틀을 구체화하고 실질화하는 배경이 되었다. 제조업 대공장을 시작으로 전지역·전산업에 걸쳐 노동조합이 조직되면서 노동 의제가 부각되었다. 시민사회 영역에서도 민주화 운동의 흐름에서 다양한 사회 의제가 분출되었다. 1988년에 사회적으로 주목받았던 문송면 수은 중독 사망 사건과 원진레이온 이황화탄소 집단 중독 사건은 이후의 노동안전보건 의제를 규정할 결정적 계기가 되었다.

두 사건이 사회적으로 알려진 데에는 언론이 중요한 역할을 했다. 문송면 사건은 1988년 5월 11자 동아일보에 처음 보도되었다. 아래는 당시 기사 내용이다.

“온도계 제조회사에서 일하던 15세 소년이 취업 두달여 만에 수은 중독 및 신나 중독으로 밝혀져 노동부가 이 회사 전 종업원에 대해 특수검진을 실시토록 지시했다. 서울 영등포구 양평동 협성계공 종업원 문송면 군(15·충남 서산군 태안읍)은 지난해 12월 5일 이 회사에 입사, 온도계 수은 주입, 압력계 신나 세척 작업을 해오다 심한 두통 요통과 불면증에 시달려 지난 2월 8일 휴직한 후 한달 뒤인 3월 9일 서울대병원 소아과에서 진찰을 받은 결과 (...) 협성계공은 종업원 1백여명의 중소기업으로 한림대 부속 한강성심병원이 지난 2월 이 회사의 작업환경을 조사한 결과 작업장 바닥에 수은 방울이 흩어져 있었으며 공기 중 수은 농도도 한계점에 이른 것으로 나타났다.”²¹⁾

가톨릭 여의도성모병원에서 요양하던 문송면은 7월 2일에 사망했다. 이 사실을 주요 일간지와 방송사가 보도했고, 7월 8일에는 초선 의원 노무현이 국회 본회의 대정부 질의에서 이 사건을 언급했다. 같은 날 ‘문송면군 수은중독사건대책위’가 과천 노동부 앞에서 시위했다. 7월 17일에는 문송면의 장례식이 ‘산업재해노동자상’으로 치러졌다(강태선, 2015: 3). 대책위원회에는 유족과 종교계 인사, 의료전문가, 시민사회단체 활동가, 동료 노동자 등이 참여했다.

원진레이온 사건이 알려진 것은 그 직후였다. 원진레이온 방사과에서 장기 근무했던 정근복과 서용선, 김용운, 강희수 등은 이황화탄소 중독 증세로 퇴사한 후 개별적으로 치료를 받다가 1987년 1월에 청와대와 노동부에 진정서를 제출하기에 이른다. 이에 노동부가 1987년 3월에 특수검진 및 작업환경 측정 지시를 내렸고, 이들의 증세는 이황화탄소 중독 직업병으로 인정되었다. 그러나 회사는

21) “온도계 공장 근무 15세 소년 두달 만에 수은 중독.” 동아일보(1988. 5. 11.)

6백만 원씩에 민·형사상의 이익을 제기하지 않겠다는 조건으로 합의를 요구했고, 노동부도 1달의 요양치료 후에 치료를 종결하고 장애보상금을 지급했다(강태선, 2015: 2). 이후 병세가 악화되어 이들이 재요양신청을 했지만 신청이 받아들여지지 않았다. 재요양신청 기각에 억울함을 느낀 노동자들은 문송면 사건을 언론을 통해 접하고 1988년 7월 19일 평민당 구리지구당과 구리노동상담소를 방문해 도움을 요청했다(강태선, 2015: 3). 구리노동상담소는 관련 보도자료를 언론사에 배부했는데, 이를 크게 보도한 곳이 한겨레 신문(1988. 7. 22.)이었다(그림 8).

[그림 8] 원진레이온 사건을 처음으로 보도한 언론기사



언론 보도 다음 날 ‘문송면군 수은중독사건대책위’가 ‘원진지원대책위’로 전환했다. 노동부는 7월 29일에 특별감독을 실시했고, 국회는 8월 4일에 진상조사반(국회의원 박영숙·노무현과 의사 양원호 등)을 꾸려 현장을 조사했다. 8월 16일에 대책위는 평민당 총재 김대중을 면담했다. 8월 18일에는 피해자 가족들이 ‘원진레이온 피해자 및 가족협의회’(원가협)를 결성했다. 이후 원가협을 중심으로 투쟁을 이어갔다. 1988년 9월 14일에는 평민당의 중재로 원진레이온 직업병 판정위원회가 설치되어 원가협과 사측이 작업환경 개선과 보상 등에 합의했다. 이후 ‘원진레이온 사건’은 원진노동자직업병위원회와 산업은행이 직업병 전문병원 설립 및 보상을 위한 자금 출연에 합의한 1997년 4월까지 노동자 당사자와 가족, 회사, 시민사회단체, 노동부, 국회, 정당 등 다양한 주체들의 경합 속에서 전개되었다(강태선, 2015: 3-6).

문송면 사건과 원진레이온 사건은 여러 변화를 이끌어냈다. 먼저 1990년에 산안법이 전부개정되었다. 그것은 1987년 민주화 운동의 열기에 힘입어 1970-80년대에 시민사회가 확인하고 제안했던 여러 사항을 일정 수준 반영한 결과였다.

산안법 전부개정 이유는 다음과 같이 제시되어 있다. “사업장 안전보건관리체제에 있어서의 제반 문제점을 해소하고 자율재해예방활동이 촉진될 수 있도록 하며, 산업재해예방사업을 효율적으로 추진하기 위하여 산업재해예방기금을 설치하여 산업재해의 감소와 근로자의 안전과 보건을 유지·증진시키려는 것”이다.²²⁾ 주목할만한 내용은 근로자대표제도를 규정하였다는 점과 산업보건의 제도를 도입하였다는 점, 산업재해예방기금을 도입하였다는 점 등이다.

행정조직도 강화되었다. 1989년에는 노동부에 산업안전보건 업무를 전담하는 산업안전국이 신설되었다. 국립노동과학연구소가 폐지되고 한국산업안전공단이 신설되었다. 노동부 정원에서 노동안전보건 인력이 차지하는 비중이나 감독관 가운데 노동안전보건 감독관이 차지하는 비중도 1990년대 초중반에 대폭 커졌다(박은주, 2001: 51-52).

내용으로 보면 1995년 1월의 산안법 개정도 중요하다. 김영삼 정부에서 설치된 행정쇄신위원회에서 제안한 내용을 토대로 노동부가 제안한 개정안은 산업안전보건위원회의 위상을 강화하고 노동자의 작업중지권을 신설하며, 도급사업에서 안전·보건 조치를 하게 하고, 물질안전자료를 작성하게 하는 등 노동자의 참여를 강화하는 내용을 담고 있었다(박은주, 2001: 63-64). 이는 1990년 개정 당시에 노동자 단체에서 요구했지만 당시 개정안에 반영되지 못했던 내용을 어느 정도 담아냈다는 의미가 있었다.

‘보상’의 측면에서 볼 때 1994년의 산재보험법 전부개정도 주요 변화였다. 1980년대 초반부터 산재보험가입자 수는 가파르게 증가해 1988년에는 500만 명을 넘어섰고, 1990년대 초에는 800만 명에 이르렀다(그림 7 참조). 1994년의 산재보험법 전부개정으로 기존에 노동청 산하 7개 지역 산재보험사무소에서 이루어지던 산재보험 관련 업무가 근로복지공단으로 위탁되었다. 산업재해보상보험특별회계가 폐지되고 산업재해보상보험기금이 설치되었다. 분쟁 해결 절차로 심사청구와 재심사청구제도가 명시되었다.

비슷한 시기에 관련 전문 조직도 생겨났다. 1996년에는 직업환경의학과(당시에는 산업의학과)가 설치되었다. 1기 졸업생으로 현장에서 활동하고 있는 한 전문의는 당시를 이렇게 회고했다.

“그 당시(1990년대 중반)만 해도 우리 사회에 실체가 없었어요, 직업환경의학이라는 게. 막 생겼기 때문에 뭘 해야 되는지 잘 모르던 시기예요. 왜냐하면 우리가 89년에 문송면, 원진 직업병 사망이 있고 노동계에서 요구해서 이 전문의 제도가 생긴 거예요. 근데 생긴 게 96년에 생긴 거예요. 그러니까 엄청나게 노동계가 싸우고 대한의협의 반대를 무릅쓰고 생긴 전문의 제도예요, 이게.”

- 직업환경의학과 전문의

22) 국가법령정보센터(www.law.go.kr)

산재보험이 일부 업종을 제외한 상시근로자 1명 이상 사업장으로 확대 적용된 2000년대 초에 산재보험가입자 수가 1,000만명에 이른 상황에서 1990년대 후반 경제위기로 강화된 노동강도는 근골격계질환에 대한 사회적 관심을 고조시켰다. 2000년 현대정공에서 실시된 근골격계 질환에 대한 실태조사와 이를 근거로 한 근골격계질환 직업병 인정 운동은 2000년대 초중반에 전국의 금속 사업장으로 확장되었다(이진우, 2022: 172-173). 이들의 요구를 반영해 산안법 개정이 되면서 2004년에는 근골격계 유해요인조사가 제도화되었다.

앞의 [그림 4]에서 확인할 수 있듯이 2000년대 중후반부터 2010년대 초반까지는 산안법과 산재보험법 모두 당시의 노동환경 변화에 따라 자주 개정되었다. 그 성격은 주로 세부적인 내용에서 변화였다. 전형배는 1990년 전면개정 이후부터 2019년 전면개정 이전까지의 35차례의 산안법 개정을 근로자 참여, 위험성 평가와 화학물질 관리, 도급 관계, 벌칙 규정 차원으로 정리하고는 네 차원 모두에서 실질적인 개선이 있었다고 보기는 어렵다고 평가한다(전형배, 2022: 299-302).

원진레이온 사건은 노동안전보건 운동이 조직화되는 데에도 크게 기여했다. 전문가와 노동자 당사자의 연계가 좀 더 뚜렷해지고 조직화되면서 노동안전보건의 사회운동의 의제로 드러나기 시작했다(이진우, 2022: 158-160). 1980년대 후반에 노동안전보건의 사회적 의제로 확장될 수 있었던 맥락에는 1980년대 중반 이래 조직된 보건의료운동의 흐름이 있었다. 1970년에 서울대학교 의과대학에서 결성된 ‘사회의학연구회’ 등을 시작으로 1980년대 중반에 일련의 보건의료단체가 출범했다. 비슷한 시기에 사당의원이나 구로의원 등 노동자를 대상으로 한 병원이 설립되면서 상담, 교육, 조사 활동이 전개되었다. 특히 1986년에 설립된 구로의원은 이후 보건의료운동이 전개하는 과정에서 중심 역할을 수행했다(이진우, 2022: 151). 1988년에는 “국내 최초의 노동안전보건단체” (이진우, 2022: 151)인 노동과건강연구회가 설립되었다. 이들 단체와 노동자들의 연대는 1990년대 ‘산재추방운동’이라는 계기를 거치면서 노동운동 전반으로까지 확장되었다. 이러한 움직임은 1990년대 초중반 노동안전보건 법제의 변화를 추동한 주요 동력으로 작용했다. 그러나 이 시기에 노동안전보건 의제는 이후 확인할 2010년대 중후반에서와 같이 대중적 관심을 공유하는 ‘정치적 의제’로까지 확장되지는 못했다.

2) 경제위기와 규범력의 약화(1997-2006)

1990년대 중반 이래 원하청 관계로 대표되는 고용관계 중층화 경향과 비정규 고용 및 특수형태 고용으로 대표되는 고용관계 불안정화 경향이 심화되었다. 박종식(2022)은 이 시기 변화의 핵심을 사내하도급 문제의 등장으로 요약한다. 그러나 경제위기라는 위기 규정하에서 이에 대한 적극적인 문제제기가 조직되지는 못했다.

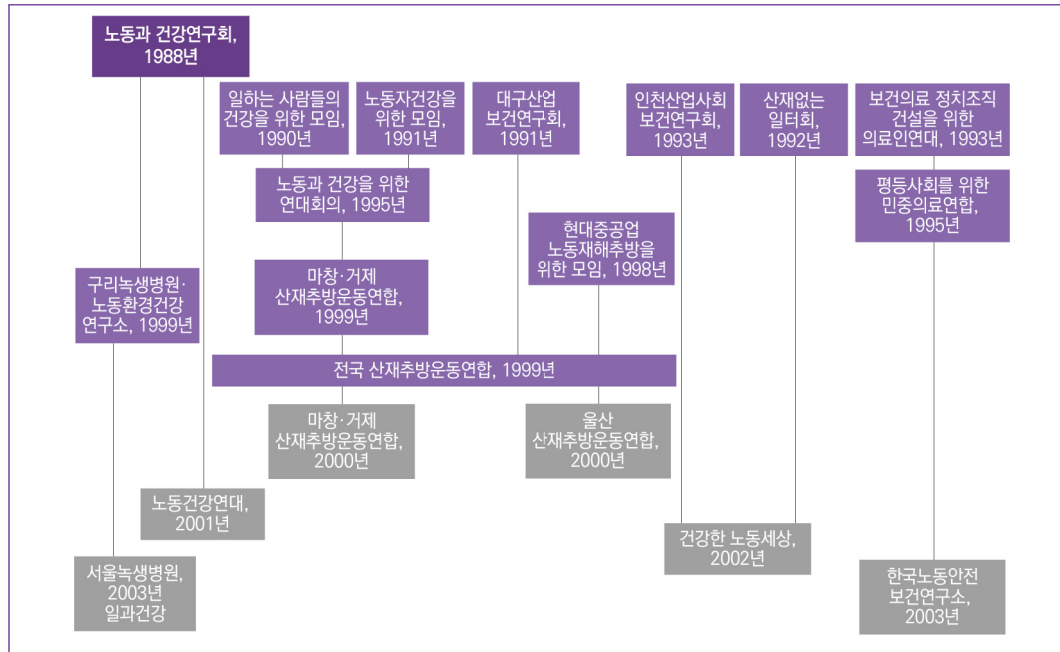
이 시기에 주목할 것은 경제위기 극복을 명분으로 한 규제 완화의 흐름에서 노동안전보건에 관한 규제도 대폭 완화되었다는 점이다. 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」(이하 기업규제완화법)의 제정과 개정이 대표 사례다(박은주, 2001: 59-68). 1993년에 제정된 기업규제완화법은 기업활동을 규제하는 여러 규제를 “완화 또는 폐지”한다는 것을 강조했다. 폐지 대상 규제에는 “중소기업자 등이 안전관리자·조리사 등 자격증 소지자를 고용하여야 할 의무”와 같은 안전보건 관련 규제도 있었다. 특히 1997년의 개정안은 안전보건 관련 규제를 대폭 완화하는 조치를 담고 있었다. 당시 주요 개정 내용으로 제시한 15개 중 8가지가 이에 해당했는데, 안전관리자 채용 및 교육 의무를 완화하거나 폐지하는 내용이 핵심이었다. 나머지는 환경 관련 규제를 완화하는 것이었다.

규제 완화를 위한 정부의 움직임은 1997년 말에 경제위기 국면으로 접어들면서 더욱 강화되었다. 1998년 4월에 설치된 규제개혁위원회는 다수의 노동안전보건 규제를 폐지하거나 완화했다(박은주, 2001: 69-70). 위기 국면에서 노사정위원회가 출범하는 등 노사정 협력이 시도되기도 했으나 곧 국가 주도의 일방적 구조개혁 의지가 관철되면서 협력관계는 해체되었다.

1990년대 중반까지 핵심 사건을 중심으로 형성되었던 사회운동의 움직임도 2000년대 초에는 소강상태에 접어들었다. 상대적으로 노동조합은 2000년대부터 점차 적극적으로 역할하기 시작했다(김직수·이영희, 2015: 239-241). 1990년대 중반부터 전개된 고용관계 불안정화 및 노동강도 강화 흐름에서 직업병 문제가 중요한 의제로 다루어졌다. 그 과정에서 1990년대 초중반에 형성된 전문가-노동조합의 연계 조직과 경험이 일정하게 역할했다. 근골격계질환과 뇌심혈관질환 문제를 제기하고 일정한 제도적 변화까지 이끌어 낸 사회운동이 대표 사례다(이진우, 2022: 172-176).

그 과정에서 노동조합과 노동안전보건운동 단체의 관계도 유동적으로 변했다. 1990년대 중후반 경제위기를 겪으면서 여러 노동안전보건운동 단체가 운동 역량을 모으기 위해 1999년에 ‘산재추방 운동연합’이라는 전국조직을 설립했다. 그러나 산재추방운동연합은 결성 직후인 2000년 5월에 해체되었다. 1999년 2월 ‘이상관 투쟁’의 방향과 방법론에 대한 이견이 직접적인 해체의 계기였으나 그 바탕에는 ‘현장 조직력 강화에 힘써야 한다’는 입장과 ‘가능한 수준의 제도 개선에 힘써야 한다’는 입장으로 대별되는 운동 방향과 방법론에 대한 입장 차이가 있었다(이진우, 2022: 165-166). 이진우는 이 시기에 다양한 형태로 활동했던 운동단체들의 설립 연혁을 [그림 9]와 같이 정리했다.

[그림 9] 주요 노동안전보건단체들의 설립 연대표



출처: 이진우(2022: 169)

1990년대 후반-2000년대 중반의 국면 이후에는 노동조합의 역할이 좀 더 커지는 경향에서 복수의 노동조합과 복수의 노동안전보건 운동단체가 사안별로 느슨하게 연계하는 식으로 노동안전보건운동을 전개해 나가게 된다.

한편 앞 시기는 물론 이 시기에서도 사고 사망에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 질병에 따른 재해가 산재로 인정되기 어려운 상황에서 노동조합과 보건의료 전문가들이 직업성 질환 보상 확대 의제를 부각하는 데에 집중했기 때문이다.

1) 문제 인식의 고조(2007-2013)

경제위기 국면을 일정하게 벗어났다는 인식이 생겨난 한편 구조조정에 따른 사회적 비용이 점차 구체화되면서 비판적인 문제제기가 조금씩 등장했다. 비정규직과 특수고용직 등 비전형 근로에 대한 사회적 관심도 2000년대 후반부터 서서히 생겨났다. ‘삼성백혈병’으로 알려진 반도체 산업 직업병 문제도 사회적인 주목을 받았다. 이러한 상황에서 기존의 법률이 가진 한계에 대한 문제제기와 그에 따른 일정한 변화가 반복적으로 이루어졌다.

이 시기에는 변화된 고용관계가 노동안전보건에 미치는 부정적 영향에 대한 인식이 커졌다. 관련 의제를 적극적으로 제시한 곳은 민주노총이었다. 민주노총은 2003년에 ‘산업안전’이라는 명칭을 ‘노동안전보건’으로 바꾸고, 2005년에는 노동안전보건위원회를 만드는 등 노동안전보건 문제에 대한 관심을 키워왔다(최명선, 2022: 235). 2007년에는 노동안전보건위원회 내에 취약분과/건설분과를 발족했다. 이곳과 서비스연맹, 여성민우회, 노동건강연대, 노동환경건강연구소 등이 결합해 2008년에 추진한 사업이 “서서 일하는 노동자에게 의자를” 캠페인이다. 이는 마트나 백화점, 면세점의 서비스 노동자들의 건강권 문제를 제기한 것이었다. 운동은 2009년의 ‘청소노동자의 씻을 권리’ 사업이나 2010년의 ‘따뜻한 밥 한끼의 권리’ 사업으로 이어졌다.

2010년대에 ‘위험의 외주화’라는 표현이 등장한 것도 주목할만한 점이다. 이 표현이 처음 쓰인 때를 특정하기는 어렵지만, 2010년대 초반에 연이어 발생한 중대재해 사고에서 피해자의 다수가 하청노동자라는 점이 부각되었다. 2011년에는 인천공항철도에서 심야 선로보수작업을 하던 하청노동자 5명이 열차에 치여 사망한 사고가 발생했다. 2012년과 2013년에는 당진 현대제철, 현대중공업 등에서 중대노동재해가 잇따라 발생했다(최명선, 2022: 246). 하청 노동자의 노동재해에 원인이 책임있다는 주장이 사회적으로 주목받았다. 사회적 관심은 2010년대 중후반에 강화된다.

직업병에 대한 인식도 커졌다. 이 시기를 상징하는 단체가 ‘반올림’이다(희정, 2011; 김종영·김희운, 2016; 공유정옥, 2017). ‘삼성백혈병 산재인정 운동’은 삼성 반도체 공장에서 일하다 2006년 6월에 급성 골수성 백혈병 진단을 받고 2007년 3월에 사망한 황유미 씨의 아버지 황상기 씨가 언론과 시민사회단체에 문제를 알리면서 시작되었다. 이를 계기로 2007년에 ‘삼성반도체 집단 백혈병 진상규명과 노동기본권 확보를 위한 대책위원회’가 꾸러졌고, 대책위원회는 2008년에 그 이름을 ‘반올림’(반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이 반올림)으로 바꾸었다. 여기에는 건강한노동세상, 다산인권센터, 산업재해노동자협의회, 원진노동안전보건교육센터, 한국노동안전보건연구소 등 시민사회단체와 민주노총 경기본부, 전국금속노동조합 등 노동단체, 민주노동당, 사회당, 진보신당 등 정치단체가 참여했다(희정, 2011: 251-252). 이들의 노력에 힘입어 2014년에 법원은 황유미 씨의

죽음을 산업재해로 인정했다. 이후 삼성전자는 사과했고 반도체 사업장에서 발병한 질환 문제를 해결하기 위한 조정위원회를 구성했다. 그러나 조정은 쉽지 않았고 반올림과 삼성전자의 합의는 2018년 11월에서야 이루어진다. 합의 내용에는 사과 및 보상과 함께 삼성전자가 산업안전보건발전기금 500억 원을 출연한다는 것도 있었다.²³⁾

이 시기에 있었던 대표적인 법제 변화는 2007년의 산재보험법 전면개정이었다. 당시 개정은 경제사회발전노사정위원회의 합의에 근거했다는 점에서 의미가 있었다.²⁴⁾ 그러나 내용에서는 논란의 여지가 있었다. 특수형태근로종사자로 적용 범위를 넓히는 조항이 포함된 한편 이후 논란의 대상이 된 질병판정위원회를 도입하는 조항도 있었다.

[표 2] 질병별 업무상질병 승인 현황(2006-2022)

	뇌심혈관	근골격계	직업성암	정신질환	기타	합계
2006	3,492 (40.1)	4,298 (67.1)		83 (32.5)	337 (43.3)	8,210 (54.3)
2007	3,236 (40.2)	3,485 (55.3)		82 (30.5)	1,436 (33.9)	8,239 (45.4)
2008	3,103 (32.2)	3,885 (57.5)		66 (31.8)	1,348 (30.0)	8,402 (43.5)
2009	2,909 (15.6)	5,853 (53.7)		102 (25.5)	1,169 (27.5)	10,033 (39.3)
2013	2,178 (21.0)	5,922 (53.8)	190 (38.9)	122 (33.6)	600 (35.0)	9,012 (44.1)
2014	2,088 (22.6)	5,659 (53.7)	215 (40.0)	135 (33.3)	959 (46.4)	9,056 (45.1)
2015	1,970 (23.5)	5,833 (54.1)	188 (48.9)	150 (30.7)	1,640 (38.5)	9,781 (44.9)
2016	1,911 (22.0)	5,345 (54.0)	228 (58.8)	169 (41.4)	1,826 (36.8)	9,479 (44.1)
2017	1,809 (32.6)	5,201 (61.5)	303 (62.7)	186 (55.9)	1,216 (43.2)	8,715 (52.9)
2018	2,241 (41.3)	6,375 (70.0)	302 (72.8)	226 (73.5)	862 (61.9)	10,006 (63.0)
2019	3,077 (41.1)	9,524 (71.9)	386 (74.1)	325 (69.2)	894 (61.9)	14,206 (64.6)
2020	2,429 (38.2)	10,000 (68.3)	477 (70.2)	558 (67.2)	958 (64.6)	14,422 (63.0)
2021	2,305 (38.6)	11,649 (66.6)	470 (66.2)	695 (70.8)	1,322 (70.1)	16,441 (63.2)
2022	1,951 (34.5)	11,572 (65.7)	635 (62.8)	658 (64.4)	2,406 (72.2)	17,222 (62.9)

주: 1) 숫자는 신청 건수를, 괄호 안 숫자는 승인율을 나타냄. 2) 기타: COPD, 레이노증후군, 세균성질환, 간질환, 기타 출처: 근로복지공단, 「업무상질병판정위원회 심의현황」, 각 연도.

23) “‘삼성 백혈병’ 보상 11년 만에 마침표…피해자 전원 보상.” 한겨레(2018. 11. 1.)

24) 경제사회발전노사정위원회 산재보험발전위원회는 2006년 12월 13일에 산업재해보상보험의 재정·징수, 요양·재활, 급여 체계, 보험적용, 관리 운영체계 등 5개 분야 42개 과제, 80개 항목에서 산재보험제도 개선에 관해 포괄적인 합의를 했다(전 형태, 2022: 309).

질병판정위원회의 역할을 둘러싼 논쟁은 이 시기의 성격을 드러내는 주요 사례다. 질병판정위원회 도입의 공식 취지는 뇌심혈관계질환과 근골격계질환 등 업무와의 인과 관계 판단이 어려운 질병 판정을 전문적으로, 공정하게 하겠다는 것이었지만 노동계는 이것을 2000년대 초반 이래 전개된 근골격계 투쟁에 대한 기업과 정부의 방어적 대응으로 판단했다. 민주노총 지부와 노동안전보건운동 단체 등은 질병판정위원회 해체를 주장했다. 당시의 비판은 질병승인을 상층에, 새로운 인정 질병 범주의 등장에 반영되어 있다(표 2).

질병판정위원회에 대한 비판적 움직임과 삼성 백혈병 산재인정 운동 등은 업무상 질병판정에 관한 법적 쟁점에서 인정기준 확대를 시사하는 법원 판례가 2010년대 후반에 나오게 된 배경이기도 했다(임자운, 2018; 박다혜, 2022).²⁵⁾

이 시기에 노동안전보건 의제는 노동조합의 역할이 좀 더 커지는 경향에서 복수의 노동조합과 노동안전보건운동단체가 사안별로 느슨하게 연계하는 식으로 조직되었다. 취약노동자의 건강권이나 위험의 외주화를 키워드로 한 운동에서는 민주노총을 중심으로 한 노동단체의 조직적 역할이 크게 기여했다. 한편 삼성 백혈병 운동 사례는 운동의 주체 및 전개 방식, 운동의 결과 등의 측면에서 원진레이온 사건과 유사한 점이 있다. 두 사건 모두 피해당사자 및 유족과 시민사회단체가 운동의 중심에 있었고, 시민사회의 '위원회'와 기업이 협상하는 방식으로 과정이 전개되었으며, 개별적으로 보상하는 한편 공익 기금을 마련하는 내용으로 합의가 이루어졌다.

2) 법제도의 질적 재판(2014-2021)

2010년대 중후반부터 중대재해처벌법이 제정된 2021년은 일련의 사회적 사건을 겪으면서 기존의 법제도가 가진 한계에 대한 사회적 인식이 고조된 시기로 평가할 수 있다. 즉 안전과 건강의 문제가 노동자를 넘어선 시민 전반의 문제로 확장되는 한편, 노동자 건강에 대한 책임을 분명하게 규정하려는 노력이 점차 사회적 지지를 얻어 간 시기였다. 그것의 결과가 2018년 12월의 산업안전보건법 전부개정과 2021년 1월의 중대재해처벌법 제정이다.

이 시기를 추동한 것은 '사건'과 그 사건을 둘러싼 무수한 사람들의 연대와 실천이었다(Lee et al., 2021). 2014년 4월 16일 인천에서 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하면서 승객 304명(전체 탑승자 476명)이 사망·실종된 대형 참사는 한국사회에 생명에 대한 근원적인 질문을 던지게 된 계기가 되었다. 세월호 참사 이후 한국사회는 안전을 구조적 문제로 보게 되었다. 안전의

25) 대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결이 대표 사례다. 삼성전자 천안 LCD 공장에 근무하면서 다발성 경화증이 발병한 노동자가 근로복지공단을 상대로 산재요양 불승인처분 취소소송을 청구한 사건에서 대법원은 원고의 업무와 다발성 경화증 발병·악화 사이에 상당인과관계가 인정될 여지가 있다고 판단했다. 이 판결은 "산업재해보상보험제도의 목적과 기능을 강조하면서 개연성의 정도를 넓게 인정하고 증명방법법리와 역학적 증거를 통한 증명 등을 통해 업무상 질병 소송에서 실질적으로 증명책임을 완화한 첫 대법원 판결이라는 점에서 의미가 있다"고 평가된다(조재호, 2018: 167).

문제가 개인의 과오나 인적 오류에서 기인하는 것이 아니라 시스템과 체계의 문제라는 점을 인식하게 되었다. 노동재해와 달리 시민 대중 누구나 위험의 피해자가 될 수 있다는 자각도 생겨났다. 자각은 2010년대 내내 한국사회가 겪었던 가슴기 살균제 참사(임기홍, 2022)나 삼성백혈병 사고(희정, 2011; 공유정옥, 2017) 등으로 확장되고 심화되었다.

2010년대 초반부터 사회적으로 주목을 받은 ‘위험의 외주화’를 막겠다는 취지의 산안법 개정안이 처음 발의된 때는 2013년 5월이었다. 이후 별다른 논의는 없었다. 주요 법안이 발의된 때는 2016년 6월이었다. 2016년 5월에 ‘구의역 스크린도어 사망사고’가 발생한 직후였다. 이 사고를 계기로 2016년과 2017년 국정감사 자리에서 ‘위험의 외주화’ 문제와 ‘하청노동자들의 중대재해’ 문제가 제기되었다. 2018년 2월에는 고용노동부가 산안법 전부개정안을 입법 예고했다. 개정안은 2018년 11월에 국회에 제출되었다. 그러나 11월 말까지만 해도 국회에서 법안에 대한 실질적인 논의는 없었다.

환경노동위원회 법안소위원회에서 논의가 시작된 때는 2018년 12월 19일이었다. 2018년 12월 11일 새벽 태안화력발전소에서 김용균 씨가 사망한 때로부터 약 일주일만이었다. 90여 개 시민사회 단체가 모여 ‘태안화력 비정규직 청년노동자고 김용균 사망사고 진상규명 및 책임자처벌 시민대책위원회’(이하 시민대책위원회)를 만들어 12월 17일에 청와대 앞에서 기자회견을 했다. 김용균 씨의 어머니 김미숙 씨가 원청사에 대한 책임 부과 및 재발 방지를 위한 법률 대책을 요구했다. 12월 20일에는 ‘산재 유가족, 재난·안전사고 피해 가족 공동 기자회견’이 국회 앞에서 열렸다. 이 자리에서 시민대책위원회는 산안법 개정안 즉각 통과와 ‘중대재해기업처벌법’ 즉각 제정을 요구했다. 산안법 전부개정안에는 ‘김용균법’이라는 이름이 붙었다(정혜진, 2021). 법안은 12월 27일에 환경노동위원회 전체회의를 통과했고, 같은 날 국회 본회의에서 가결되었다.

2018년 전면개정으로 산안법에서 개정된 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 특수형태근로종사자와 배달종사자가 법의 대상에 추가되었다. 둘째, 회사 대표 이사의 산업재해 예방책임 강화 방안으로 안전보건계획 보고의무를 규정했다. 셋째, 근로자의 작업중지권을 명확히 했다. 넷째, 도급 금지 범위를 확대했다. 다섯째, 도급인 사업주의 산재예방 책임을 강화했다. 또한 도급인 사업주의 의무위반에 따라 관계 수급인 근로자가 사망하면 도급인 사업주가 형사책임을 지도록 했다. 여섯째, 물질안전보건자료 제도를 개선했다. 마지막으로 양벌규정에서 자연인에 대한 처벌 규정과 별개로 법인에 대한 처벌 수준을 높였다.

그러나 개정안으로도 도급인 사업주의 책임을 분명하게 묻지 못한다는 비판이 제기되는 한편 시민재해에 대한 문제의식이 커지면서 중대재해처벌법 제정 요구 움직임이 다시 나타났다(김현주, 2021). 법 제정 요구가 처음 등장한 것은 노동안전보건운동단체 ‘노동건강연대’가 ‘기업살인법 제정’ 운동을 시작한 2000년대 초로 거슬러 올라간다. 이들의 요구가 법안 형태로 만들어진 때는 2012년이었고, 노회찬 의원안으로 국회에 발의된 때는 2017년 4월이었다. 2014년 4월 세월호 참사가 발생하면서 사회 전반의 안전보건에 대한 문제의식이 커졌고 기업살인법이 주요 대안으로 인식되었다.

2015년에는 노동건강연대와 민주노총, 사회진보연대, 민변 등이 중심이 되어 ‘중대재해기업처벌법 제정연대’가 발족했다. 노회찬 의원의 법안은 여기에서 초안이 마련된 것이었다(중대재해기업처벌법 제정운동본부, 2022: 51-57). 그러나 법안은 논의되지 않고 국회 임기 만료로 폐기되었다.

중대재해처벌법이 본격적으로 논의되기 시작한 때는 2020년 6월이었다. 2020년 4월에 발생한 이천 물류센터 화재 사고가 주요 계기가 되었다. 사고 발생 직후인 5월에는 130여 개 단체가 참여한 ‘중대재해기업처벌법 제정 운동본부’가 발족했다(중대재해기업처벌법제정운동본부, 2022: 34). 공동대표는 김용균재단 이사장 김미숙 씨와 민중공동행동 대표 박석운 씨가 맡았다. 운동본부는 2021년 1월 8일에 중대재해처벌법안이 가결될 때까지 국회 내외에서 일관되게도 강하게 가결을 압박했다. 직업환경의학전문의, 안전보건학자, 노무사, 법학자 등 관련 전문가들도 2020년 11월 초부터 2021년 1월 초까지 중대재해처벌법 제정을 일관되게 촉구했다(김현주, 2021: 53-54).

잘 알려져 있듯이 이 법은 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보 의무를 위반해 중대재해가 발생했을 경우 그 사업주 또는 경영책임자를 처벌하고 법인 또는 기관에 벌금형을 부과하며, 고의나 중대 과실이 확인될 경우 손해액의 5배 이내의 배상책임을 부과하는 것을 주요 내용으로 담았다. 이로써 법률상으로는 2010년대 이래 줄곧 문제제기되었던 바 원청회사의 최고 책임자를 ‘처벌’할 수 있는 근거가 마련되었다. 이 법의 제정으로 한국의 노동안전보건 제도는 형식적으로는 새로운 국면으로 접어들었다.

이 시기 제도 변화의 배경과 동학은 구조적 맥락과 사건적 요인의 관계를 드러낸다. 노동재해가 시민재해와 연결되고, 건강과 안전이 구조적 문제로 인식되면서 노동안전보건 문제가 정치적 의제화로 이어지는 길이 열렸다. 그러면서 만들어진 힘이 아무도 예상하지 못한 속도와 방식(김현주, 2021)으로 산안법을 전부개정시키고 중대재해처벌법을 제정시켰다.

지금까지 우리는 한국사회에서 노동안전보건 의제가 다루어진 방식의 특징을 역사적으로 살펴보았다. 크게 세 시기, 여섯 국면으로 구분해 국면별 특징을 기술하는 방식으로 노동안전보건 현황과 맥락, 주요 주체와 의제화 과정, 그 결과로서의 법과 행정의 성격을 종합적으로 확인했다.

본문의 내용을 다음의 세 가지 질문에 따라 정리해 보고자 한다. 첫째, 한국의 노동안전보건체제의 특징은 무엇이고, 그 특징은 어떠한 과정을 거쳐 만들어졌는가? 둘째, 앞의 맥락에서 2018-2021년에 전개된 노동안전보건 법제 재편의 의의와 한계를 어떤 식으로 짚어볼 수 있는가? 셋째, 노동안전보건 관련 법제도의 개선 방향을 어떻게 전망할 수 있는가?

1) 다시금, 작용과 반작용의 기로에서

첫 번째 시기(1953-1987)는 노동안전보건 제도의 기본 형식이 오랜 시간에 거쳐 순차적으로 도입된 시기로, 산업재해보상보험법이 시행된 1964년을 기점으로 전반기(1953-1963)와 후반기(1964-1987)로 구분된다. 전반기가 법제 도입 이전 국면이었다면, 후반기는 산재보험법과 산안법이 제정되고 이에 근거해 행정조직과 정책이 만들어진 국면이었다.

두 번째 시기(1988-2006)는 1980년대 후반의 정치사회적 전환기에서 노동안전보건 관련 제도가 실질화되는 한편 1990년대 후반 경제위기 국면에서 제도가 후퇴하기도 하는 등 작용과 반작용의 과정을 거치면서 노동안전보건의 제도적 틀이 구체화된 때로, 경제위기가 있었던 1997년을 기점으로 전반기(1988-1996)과 후반기(1997-2006)로 나뉜다. 전반기에는 1980년대 후반에 겪은 주요 사건과 이를 계기로 제기된 지적 사항들이 노동안전보건 관련 양대 법인 산재법과 산안법 전면개정 형태로 반영되었다. 후반기에는 경제위기 국면에서 기업활동규제를 철폐한다는 명분으로 노동안전보건 법제가 일정 수준 완화되는 경향이 나타나는 것과 동시에 노동조합을 중심으로 한 조직적인 형태의 노동안전보건 운동의 흐름이 형성되기도 했다.

세 번째 시기(2007-2021)는 2000년대 중반 이래 노동안전보건 문제의 성격이 달라졌다는 인식이 고조되는 가운데 몇 차례 중대한 ‘참사’를 겪으면서 노동안전보건의 사회적·정치적 의제로 확장된 때로, 세월호 참사가 있었던 2014년을 기점으로 전반기(2007-2013)와 후반기(2014-2021)로 구분된다. 전반기에는 산재법과 질병인정율을 둘러싼 문제제기와 1990년대 이래 경험한 고용관계 변화의 맥락을 반영하기 위한 노력이 양대 법률의 개정으로 일정 수준 반영된 때였다. 후반기는 세월호 참사 이후 노동안전보건 의제가 노동의제를 넘어 시민의제로 확장되어 그 결과로 중요한 법제 변화가 있었던 때였다. 이 국면은 노동운동과 시민사회운동, 정치권, 언론, 전문가 집단 등 관련 주체 모두가 노동안전보건을 정치 의제로, 공통 의제로 다루는 것에 동의했던 시기였다.

지금까지 기술한 내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

[표 3] 한국 노동안전보건체제의 시기별 특징

시기	국면	현황	법제	의제	주체
형식적 제도 도입기 (1953-1987)	재해 개념 부재 (1953-1963)	-	근로기준법	-	광업에 한정된 당사자+소수 전문가
	제도 도입 (1964-1987)	완만한 감소	산재보험법과 산안법 제정	산업재해 개념 등장	제도화된 주체(정부 및 유관 조직) 형성
작용과 반작용 (1988-2006)	법제 실질화 (1988-1996)	가파른 감소	산재보험법과 산안법 전부개정	직업병의 발견	당사자+전문가+시민사회단체+언론
	법제 후퇴 (1997-2006)	정체	규제 완화	직업병 인정 투쟁	노동조합의 등장
문제 인식 고조와 법제 재편 (2007-2021)	문제 인식 고조 (2007-2013)	정체	점진적 개선	산업재해에서 노동재해로	노동조합+전문가단체
	법제 재편 (2014-2021)	완만한 감소	산안법 전부개정과 중대재해처벌법 제정	노동재해에서 시민재해로	노동조합+전문가단체+시민사회단체+언론

주: 항목 간 인과관계를 전제하고 있지는 않음

종합하면 한국사회에서 노동은 대부분의 기간에서 주변부 의제였다. 사고나 사건이 의제화 흐름을 추동했다. 그 과정에서 노동조합의 역할이나 전문가의 역할이 분명 있기는 했으나 의제가 노동 현장에서부터 노동관계 일반의 맥락에서 조직되지는 않았다. 한국사회에서 노동안전보건 문제가 다루어지는 방식은 한국사회에서 조직된 노동자 집단과 정당의 관계가 약하다는 점을 보여준다(정혜윤, 2022). 한국사회에서 노동안전보건 의제가 형성되고, 확산되고, 특정한 방식으로 귀결되는 과정은 노동 현장의 목소리가 조직되어 대의되지 않는 가운데, 추상적인 여론의 비등이라는 급박감 가운데서, 형식적인(법률가들의 형식적 법리론에 기초한, 관료들의 형식적 행정론에 기초한) 전문성을 토대로 법안이 만들어지는 그림에 가깝다. 노동안전보건 관련 법제도의 변화 과정은 한국 입법 과정의 특징을 드러내는 사례이기도 하다.

2010년대 중반 이래 2021년 중대재해처벌법 제정까지의 국면의 의미는 아직 정해지지 않았다. 이 국면은 1980년대 이래 문송면 사건, 원진레이온 사건, 이상관 사건, 근골격계 집단요양 사건, 삼성반도체 백혈병 사건, 가슴기살균제 사건 등을 둘러싼 실천과 연대의 움직임이, 노동안전보건 문제를 정치사회적 의제로 환기하고자 했던 노력이 누적된 결과였다. 보건의료전문가를 중심으로 형성된 노동안전보건 운동의 흐름이 노동조합을 중심으로 한 노동운동 일반의 흐름으로 확장·심화된 중장기적인 경향을 배경으로 2000년대 이래 노동의 불안정성과 사회적 재난의 위험성을 점차 많은 이들이 체감하게 되면서 노동안전보건은 사회적 의제로, 나아가 정치적 의제로 등장했다.

동시에 이 국면은 매우 특수한 상황이 맞물리면서 형성되었다. 유범상은 일찍이 진폐특별법 제정과정을 영국 사례와 비교 분석하고 나서 그 의미를 이렇게 평가한 바 있다.

“진폐증을 둘러싼 한국의 산업복지정치는 사회적 코포라티즘보다는 국가 코포라티즘의 성격을 갖고 있는 것으로서 ‘정치의 빈곤’으로 특징지워질 수 있다. 즉, 노동조합이 진폐증을 예방하거나 진폐증을 발견하는데 있어서 무기력한 모습을 보였고, 진폐보상제도를 만드는데 있어서도 이익 집단보다 영향력을 행사하지 못했다. 또한 한국의 정당정치가 진보정당의 부재하에 (...) 노동조합과 정당의 연계는 보수정당의 강령, 즉 반공주의와 경제성장제일주의를 매개로 해서 맺어져 있었다. (...) 따라서 진폐보상제도가 진폐환자들 중 병원입원환자라는 특정 그룹에게 유리한 방향으로 개정되고 발전되었다. 그 결과 진폐보상제도와 노동조합 및 진폐협회에 대한 진폐재해자들의 불신과 반목이 만연하게 되었다. (...) 결론적으로 한국의 산업복지 정치의 빈곤이 진폐증의 광범위한 발생을 막지 못했을 뿐만 아니라 진폐환자들 모두에게 보편적인 보상제도를 만들지도 못했다. 즉 진폐증을 둘러싼 산업복지정치는 광산노조나 한국노총 등의 노동조합이 아니라 진폐재해자협회와 같은 이익 집단과 정부부처의 갈등과 타협으로 진행되었다. 이것은 한국의 산업복지가 잔여적인 사회복지를 특징으로 할 뿐만 아니라 산업복지정치 빈곤으로 귀결된 원인을 보여준다.”(유법상, 2009: 51-52)

정치 과정의 측면에서 보면 2018-2021년의 법률 제·개정 과정은 진폐증에 대한 한국사회 최초의 제도적 대응이었던 1984년 진폐특별법 제정 당시의 상황과 구조적으로는 크게 달라지지 않았다고 평가할 수도 있다. 직접적인 맥락으로 보면 2018년의 산안법 전부개정과 2021년의 중대재해처벌법 제정을 추동한 것은 ‘사건’이었다. 그 사건을 중심으로 형성된 시민사회단체의 네트워크와 이들이 조성한 대중적 ‘여론’이었다. 결정적인 국면에서 핵심적인 역할은 한 것은 故김용균 씨의 어머니 김미숙 씨와 같은 이들의 극한의 실천이었다(홍정우·이상희, 2022: 427-429).

이러한 관점에서 오늘날은 중요한 국면이라고 판단된다. 일차적으로는 중대재해처벌법을 어떻게 해석하고 적용할지가 향후 한국사회의 노동안전보건 의제에서 중요한 쟁점이 되리라 생각한다. 많은 이들이 중대재해처벌법의 ‘줄속 통과’를 비판하지만 통과 자체를 후진성의 표식으로 해석할 필요는 없다. 중대재해처벌법이 제정될 수 있었던 것과 내용이 부족하다는 것은 동전의 양면일 수 있다. 법 제정으로 인식에서 변화의 계기가 마련된 것도 분명한 사실이다. 동시에 우리는 법률이 완전하지 않다는 점도 인정해야 한다. 법이 제정되었다는 사실을 받아들이고 더 나아가 지점을 논의해야 한다. 중대재해처벌법에 대한 다양한 의견을 살펴보면서도 법이 제정된 것의 의미를 계속 천착해야 한다.

2) 보상과 처벌에서 재활과 예방으로

중대재해처벌법의 의미 해석과 적용 방안에 대한 논의와 한 발 떨어져 중대재해처벌법 제정으로 상징되는 한국 노동안전보건 정치의 성격이라는 측면에서 과제를 생각해볼 필요도 있다.

진폐특별법 제정 사례나 원진레이온 사건 사례, 삼성백혈병 사건 사례, 산안법 전부개정 및

중대재해처벌법 제정 사례 등에서 공통적으로 확인할 수 있는 것은 한국에서 노동안전보건 문제가 다루어지는 방식이 갖는 양면성이다.

이들 사건은 주요 국면에서 한국사회에서 노동안전보건 의제가 사회적으로, 정치적으로 다루어지는 데에 크게 공헌했다. 이들 사건을 겪으면서 한국사회는 법제도, 실천, 규범 등의 차원에서 상당 수준 전진했다. 그러나 변화가 '제도화'되지는 않았다. 법제의 형식성과 규범성은 강화되었지만 그것의 현실 규정력은 여전히 미약하다. 노동안전보건 의제는 여전히 '사건'으로 다루어진다.

법제가 상징적 차원에서 강화된 맥락에는 일차적으로 한국의 노동안전보건 의제가 노동관계 일반의 맥락에서 논의되지 않았다는 점이 있다. 노동안전보건 의제가 사회적으로 주목받을 수 있었던 것은 어떤 의미에서는 그것이 노동안전보건 의제로 규정되지 않았기 때문이었다. 당시 사건의 피해자들이, 피해를 주장하고 변화를 요구하는 이들이, 노동자가 아닌 누군가의 가족으로, 누군가의 자식이자 누군가의 부모로 호명되었기 때문이었다. 그러했기 때문에 이들 의제는 전사회적인 의제로 확장될 수 있었고, 그 힘으로 법률 변화를 이끌어냈다. 같은 맥락에서 구체적인 해법은 개별화된 보상으로, 개인화된 처벌로 논의된 측면이 있다. 노사관계 전반의 맥락에서, 노동환경과 노동과정 전반의 맥락에서 노동안전보건 의제가 상상되지 못한 측면도 있다. 기금이라는 형태의 해법도 개별화된 해법의 지형을 드러내는 사례일 수 있다. 법제도는 무수히 '개선'되지만 그것의 현장 규정력은 약한 상황과 법제도 형성 과정에 현장의 목소리가 체계적으로 반영되지 못하는 상황은 맞물려 있다. 중대재해처벌법 도입 이후 노동안전보건의 의제가 '사법'의 영역에 갇히게 된 것도 한국사회의 특징을 반영한다.

영국에서 기업살인법이 도입된 맥락과 과정, 그리고 그 함의를 사회학적 관점에서 분석한 Almond (2013: 171)는 노동재해 사망 사건을 형사범죄화하려는 경향이 안전보건 체제에서의 소통 부재를 드러내는 것이라고 지적한다. 노동안전보건 의제를 형사법의 맥락에서 다루는 것은 일터 규율의 정당성을 공적 논의 과정에서 찾지 못하는 것의 결과이자 원인이라는 것이다. 형사법의 논리로 일터에 대한 규율 체제의 정당성을 분명하게 하는 것의 의미가 없지는 않지만 한계도 있다는 것이다. 그러한 경향이 신자유주의적인 정치 환경과 자유시장경제, 최소한의 복지 국가 등을 특징으로 하는 사회에서 더욱 두드러지게 나타난다는 그의 지적은 한국사회에서 노동안전보건 의제가 다루어지는 방식의 명암을 평가할 때에도 참고점이 될 수 있다.

류현철(2022)은 새로운 시기가 답아야 할 의제를 “포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축”이라고 제시하면서 다음과 같이 묻는다. 노동안전보건 문제에서 규제적 접근에서 자율적 접근으로의 전환은 어떻게 가능한가? 그 과정에서 노사관계가 어떤 식으로 중심에서 역할할 수 있는가? 노사관계가 중심이 되어 현장의 문제를 분석하고 이에 대응할 수 있는 ‘포괄적 일터 안전보건 체제’를 어떻게 마련할 수 있을 것인가? 2020년대가 류현철이 제시한 성격을 갖는 새로운 시기로 평가될 수 있을지는 판단하기에 이르다. 이 시기의 성격은 한국사회가 노동안전보건 의제를 얼마나 지속적으로 환기하는지에, 의회가 노동안전보건 의제를 얼마나 진지하게 다루는지에 달려 있을 것이다.

참고문헌

- 강태선. 2015. “원진레이온 직업병투쟁의 협상론적 해석.” 『보건학논집』 52(2):1-16.
- 공유정옥. 2017. “위험한 첨단전자산업, 삼성반도체 피해자들과의 10년.” 강동묵 외. 2017. 『굴뚝 속으로 들어간 의사들』. 나람북스.
- 김종영·김희윤. 2016. “반올림 운동과 노동자 건강의 정치경제학.” 『경제와사회』 109:113-152.
- 김직수·이영희. 2015. “한국 노동안전보건운동의 전개: 노동안전 시민권의 형성과 전환을 중심으로.” 『산업노동연구』 21(2):223-260.
- 김현주. 2021. “중대재해기업처벌법 제정 운동 과정과 법안 평가.” 『기본소득』 8:51-56.
- 류현철. 2022. “포괄적 일터 안전보건 관리체계 구축 방안.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 박다혜. 2022. “법원과 판례.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 박은주. 2001. “한국 노동자단체 및 사용자단체가 산업안전보건제도 변천과정에 미친 영향.” 한림대학교 사회복지학과 석사학위논문.
- 박종식. 2022. “고용관계의 변화: 사내하도급을 중심으로.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 백도명. 2022. “왜 시스템인가.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 쉬피오, 알랭. 2017(1994). 『노동법 비판』. 박제성 옮김. 오래.
- 우딩, 존·찰스 레벤스타인. 2017(1999). 『생산의 지점: 노동자 건강의 정치경제학(증보판)』. 김명희 외 옮김. 한울아카데미.
- 우명숙. 2007. “한국복지제도 발전에서 산재보험 도입의 의미.” 『한국사회학』 41(3):154-185.
- 유범상. 2009. “한국의 산업복지와 노동조합의 역할에 관한 연구: 진폐특별법 제정과정(1984)을 중심으로.” 『사회보장연구』 25(4):1-31.
- 유범상. 2013. “직업병의 복지정치 비교 연구: 영국과 한국에서 진폐증의 발생, 발견 그리고 보상을 중심으로.” 『사회보장연구』 29(1):33-57.
- 윤진하. 2022. “노동건강 의제의 지식화: 고통이 사실이 되기까지.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 이상직. 2022. “서론: 건강하고 안전한 일터의 미래를 위하여.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 이진우. 2022. “노동건강 의제의 정치화: 노동안전보건단체 활동을 중심으로.” 이상직·정혜윤·박상훈

- 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 임기홍. 2022. “재난·재해의 정치 과정: 가슴기살균제 참사를 중심으로.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 임자운. 2018. “반도체 직업병 10년 투쟁의 법·제도적 성과와 과제.” 『과학기술학연구』 18(1):5-62.
- 전형배. 2022. “산업안전보건 법제사: 산업안전보건법과 산업재해보상보험법을 중심으로.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 정혜윤. 2022. “입법 과정: 3당 보좌진의 경험과 인식.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 정혜진. 2021. 『이름이 법이 될 때: 법이 되어 곁에 남은 사람들을 위한 변론』. 동녘.
- 조재호. 2018. “업무상 질병의 인과관계 증명책임 완화 판례에 대한 검토: 대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결.” 『사회보장법연구』 7(2):167-199.
- 중대재해기업처벌법제정운동본부. 2022. 『중대재해기업처벌법제정운동본부 백서』.
- 최명선. 2022. “노동계의 활동 2: 민주노총.” 이상직·정혜윤·박상훈 편. 『한국의 노동건강체제: 형성·구조·변화』. 국회미래연구원.
- 홍정우·이상희. 2022. “중대재해처벌법 도입결정과정 분석과 법정정책 시사점.” 『노동법논총』 55:409-441.
- 희정. 2011. 『삼성이 버린 또 하나의 가족』. 아카이브.
- Almond, Paul. 2013. *Corporate Manslaughter and Regulatory Reform*. Palgrave Macmillan.
- Canciani, Diego. 2019. *The Politics and Practice of Occupational Health and Safety Law Enforcement*. Palgrave Macmillan.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44(5):936-957.
- Lee, Juyeon, Kim Myoung-Hee, and Di Ruggiero Erica. 2021. “The Corporate Killing Movement in South Korea: A Critical Realist Analysis of Social Structure and Collective Agency.” *Critical Public Health* 31(2):156-168.
- Moses, Julia. 2018. *The First Modern Risk: Workplace Accidents and the Origins of European Social States*. Cambridge University Press.
- Wilson, Graham K. 1985. *The Politics of Safety and Health: Occupational Safety and Health in the United States and Britain*. Oxford University Press.
- Yoon, Y. R., Kwak K. M., Choi Y., Youn K., Bahk J., Kang D. M., and Paek D. 2018. “The

Asbestos Ban in Korea from a Grassroots Perspective: Why Did It Occur?" *International Journal of Environmental Research and Public Health* 15(2):198. doi: 10.3390/ijerph15020198.

Zoh, K. E., Park M., Paek D. 2020. "Changes of 30 Years in the Recognized Occupational Diseases of Korea: Lessons from the System Change Perspective." *Archives of Environmental and Occupational Health* 75(3):127-135.

노동안전보건의 정치사회학, 1953-2021:
한국사회에서 노동안전보건 의제는 어떤 식으로
다루어지는가?

인 쇄 2023년 11월 6일
발 행 2023년 11월 6일
발 행 인 김현곤
발 행 처 국회미래연구원
주 소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전 화 02)786-2190
팩 스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인 쇄 처 (주)명진씨앤피(02-2164-3000)

©2023 국회미래연구원

ISSN 2983-4392

이 자료는 국회미래연구원 홈페이지(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

