

산업안전보건법 전면개정안 통과와 남은 과제

박 찬 임*

I. 머리말

2017년 5월 본지에 실린 “산업안전·산재보험 개선을 위한 정책과제”라는 글에서는 정책과제로 산업안전과 산재보험의 범위를 모든 취업자에게로 확대, 중대재해의 감소와 원청의 책임 강화, 산재예방체계의 전문성 확보, 산재인정 확대와 직업병 대책 강화, 산재통계 개선의 5개 항목을 제시한 바 있다. 문재인 정부는 일하는 모든 사람에게 산업안전을 확대하고 산업재해 사망사고를 절반으로 줄이겠다는 구호와 함께 2018년 봄 산업안전보건법 전부개정안을 발의하였다. 그러나 사회적으로 논란만 거듭되었을 뿐 법안의 통과는 기대하기 어려웠는데, 그해 12월 안타깝기 그지없는 김용균 씨의 사망사고가 발생하고, 시민사회와 유가족의 노력을 통해서 그간 잠자고 있던 산업안전보건법 전부개정안이 국회를 통과하게 되었다. 산업안전보건법 전부개정은 1990년 이후 28년 만에 이루어진 것으로서, 개정분야 32개, 신설 및 강화되는 조항 60여개 등으로 이루어졌다. 그러나 법의 실행을 행정적으로 담보할 시행령은 2019년 4월 입법예고된 이후 아직까지 나오지 않고 있다. 본고에서는 전부개정된 산업안전보건법과 2019년 4월에 발표된 시행령의 내용을 중심으로 산업안전보건법 전면개정안의 의의와 과제를 살펴보았다.

II. 높은 사망사고율과 구조적 문제

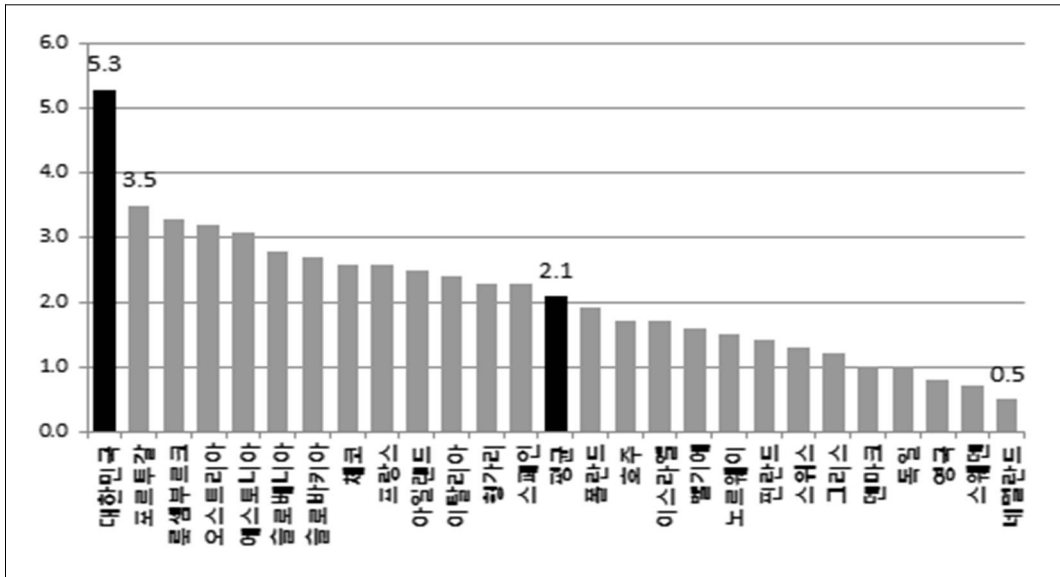
노동자는 누구나 일터에서 일한다. 일의 과정은 외로울 수도 있고, 견뎌야 하는 것일 수도 있고, 소소한 즐거움을 줄 수도 있지만, 일을 통해서만 나와 내 가족이 먹고살 수 있다는 점은

* 한국노동연구원 선임연구위원(charnim@kli.re.kr).

누구나 같다. 매년 약 2천 명의 노동자가 일터에서 혹은 일과 관련한 질병으로 죽어가고 있다.

한국은 재해 발생률이 낮은 편이지만, 사망 등 중대재해 발생률은 높은 국가이다. 한국의 사망사고 만인율은 OECD에서 가장 높은 수준이다. 최근에도 중대재해와 관련된 뉴스는 거의 2~3일 간격으로 보도되고 있는 실정이다. 이전에는 건설업, 광산업, 임업 등 특수한 몇몇 분야에서 집중 발생했던 산재 사망사고가 이제는 조선업, 제철업, 석유화학산업, 전자산업, 지하철, 발전사 등 제조업과 서비스업에 걸쳐서 광범위하게 발생하고 있다. 또한 산재 사망사고를 다룬 뉴스에서 거의 빠지지 않고 등장하는 단어는 ‘협력업체’이다. 예를 들면 xx제철에서 사고가 발생했는데, 희생자는 협력업체 직원 ○○○ 씨라는 것이다. 그리고 그 사고의 원인은 끼임, 추락, 찢림, 전도, 누출 등 후진적인 경우가 대부분이다.

[그림 1] OECD 주요국 사망사고 만인율(2015년)



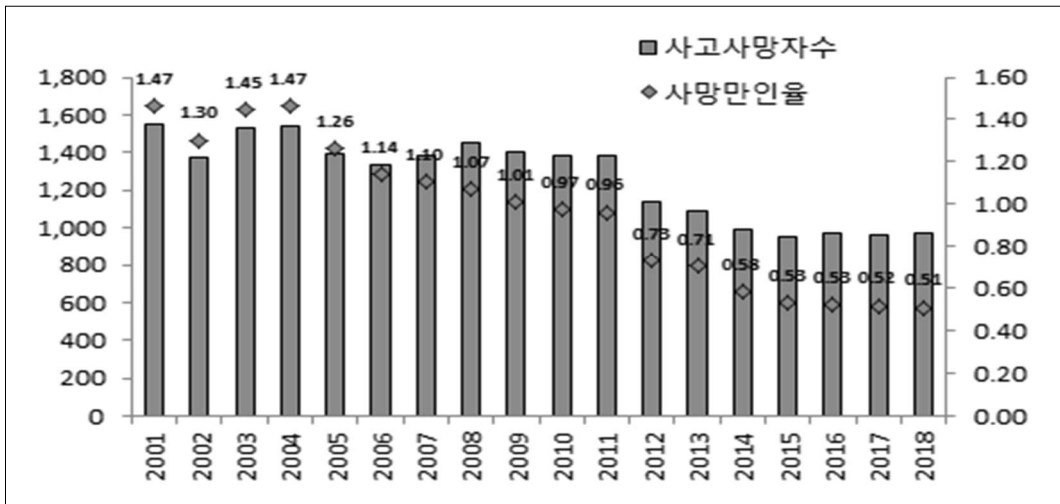
주 : 국가마다 통계 산출방법, 적용범위, 산업의 분포도, 업무상 재해 인정범위 등이 다르기 때문에 단순 비교하기는 곤란함.

자료 : ILOSTAT.

하도급업체의 재해율을 따로 구하고 있지는 않지만, 더불어 민주당 이용득 의원은 최근 6년간 3명 이상 사망재해 사건에서 사망자의 85%, 부상자의 89%가 하도급업체 소속이라고 밝혔고, 자유한국당 문진국 의원은 2011년부터 2015년 동안 산재사망 사고 빈발 30대 기업의 중대재해에서 사망자의 87%, 부상자의 86%가 하도급업체 소속이었음을 밝혔다(프레시안, 2019). 인간 생명의 존엄성이라는 면에서 볼 때, 중대재해를 줄여야 할 필요성은 재론의 여지가 없다. 더욱이 그 중대재해가 취약계층에게 집중된다면, 이는 그 사회의 도덕성과 연계된다.

그간 산업재해 감소를 위해서 가장 중시하고 노력해 오던 것은 기술적인 면으로서, 안전공학을 중심으로 산업재해 감소를 위한 전략이 추진되어 왔다. 또한 하도급 사고는 주로 건설업 현장에서 발생해 왔기 때문에 하도급 사고 방지에 대한 원청책임을 규율하는 것은 일정규모 이상의 건설업을 중심으로 이루어져 왔다. 그러나 건설업을 제외하더라도 현장에서 일어나는 사고는 첨단 과학이나 기술을 적용하기 이전의 후진적인 사고이고, 희생자는 협력업체, 즉 하도급업체의 직원인 경우가 대부분이다. 이러한 상황은 중대 산업재해를 바라보는 우리의 접근방법이 이제는 달라져야 한다는 인식에 이르렀고, 하도급업체 근로자에 집중되고 있는 사망 재해를 어떻게 줄일 것인가는 우리 사회 및 노동계의 중요한 의제가 되었다. 2018년 3월 정부가 산업안전보건법 전부개정안을 발의한 것도 이러한 문제의식에서 시작한 것이라고 본다. 정부는 산업안전보건법을 전부 개정하게 된 이유로 기존의 산업안전보건법을 통해서는 하도급업체에서 현저히 많이 발생하는 사망사고, 급증하는 특수형태근로종사자 및 프랜차이즈 종사자, 직업병 증가 등 변화하고 있는 안전보건환경에 대처하기 어려웠기 때문이라고 한다.

[그림 2] 산업재해 사고성 사망자 수, 사망만인율 추이(2001~2018년)



자료 : 통계청(2019), 국가통계포털과 고용노동부(2019. 5. 1), 『2018년 산업재해 사고사망 만인율 소폭 감소』 보도자료를 합성.

문재인 정부는 취임 초기부터 사망재해를 절반으로 감소시키겠다는 구호하에 여러 차례 사망사고 감소대책을 내놓았지만, 2016년 0.53이던 사망사고 만인율은 2018년 0.51로 소폭 감소하는 데 그치고 있다. 이는 작업 중 사고, 특히 사망사고가 일어나는 메커니즘이 ‘안전’의 문제로만 접근해서는 해결되기 어렵고 원하도급 간의 이윤구조, 노동과정, 노사관계가 집약된 구조적인 문제이기 때문이다.

Ⅲ. 새로운 산업안전보건법의 의의와 남은 과제

『고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서』를 보면, 사망사고는 개인의 문제가 아니라 현장의 작업조건과 그 작업조건을 만들어낸 구조적이고 심층적인 원인의 결과물이라고 규정하고, 사망사고의 조사에서는 조직구조와 변천, 고용, 노동인권, 안전보건, 설비기술, 안전보건 관리시스템, 노동자참여권, 정책과 법제도 등을 입체적으로 조사하고 분석해야 한다고 쓰고 있다. 또한 안전을 위해서는 노동자의 권리를 보장하고, 안전관련 법제도를 강화하며, 기업이 사회적 책임을 인식할 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있다. 이제 새로 만들어진 법과 시행령에 이러한 부분이 얼마나 포함될 수 있을 것인가 살펴보아야 한다.

새로운 산업안전보건법의 주요 개정내용을 보면 보호범위 확대, 도급제한·원도급 업체의 책임 강화·기업주 처벌 강화 등 하도급업체 사망사고 감소를 위한 일련의 제도개선이 이루어진 점은 매우 의미 있는 전진으로 평가할 수 있다. 이제 법의 실효성을 확보하는 방안을 마련해야 할 것이다. 시행령 및 시행규칙에 위임된 주요 내용은 도급제한, 원청책임 확대, 작업중지 해제, 건설업 발주자 책임강화, 물질안전자료 제출, 기업주 책임강화, 위험성평가, 역학조사, 산재예방정보통합시스템 구축 등 전방위적이다.

(주요 개정 내용)

- 보호범위 확대: 산업안전보건법의 보호범위를 근로자에서 노무제공자로 확대
- 도급제한: 유해위험업무 도급금지, 도급인가 확대 및 강화, 재해도급 금지 등
- 원청책임 강화: 원청범위 확대, 원청 사업장범위 확대, 대표이사 안전책임 부여
- 건설업 산재예방 강화: 발주처 책임강화, 건설업을 별도 특례로 종합규정 등
- 직업병 관리 강화: 화학물질 독성정보 정부보고 및 영업비밀 제한
- 작업중지권 강화, 기업처벌 강화, 위험성평가 노동자 참여, 산재예방정보통합시스템 구축 법제화, 작업환경 측정 및 특수건강검진 전문기관 도입 등

아직까지 확정된 것은 아니지만 지난 4월 입법예고된 시행령과 시행규칙을 살펴보면 산업안전보건법과 관련하여 대대적이고 획기적인 전환을 이루어내기에는 미흡하다고 평가된다. 보호의 범위를 임금근로자에서 전체 취업자로 확대한다는 취지로 특수형태근로종사자 및 프랜차이즈에 대한 보호를 언급하고 있지만, 시행령을 보면 특수형태근로종사자는 직종별로 접근하여 산재보상보험법 시행령에 규정된 특수형태근로종사자 중 일부 직종을 포함하고 있으며, 프랜차이즈의 경우 가맹점이 200개 이상인 외식업소와 편의점을 대상으로 함으로써 실질적인 대상이

되는 사람은 대폭 한정된다. 그리고 이러한 직종별 접근은 향후에도 지속적으로 직종을 넓혀가야 하지만 여전히 사각지대가 남아있다는 어려움이 있다. 도급금지와 관련해서는 일시·간헐적 작업은 승인 없이 도급금지 작업이 가능하도록 되어 있지만, 일시·간헐적 작업의 기준은 시행령이나 시행규칙에서 찾을 수 없다. 법이 실효성이 있으려면 단기간이나 간헐적 작업의 기준을 정해야 할 것이다. 도급인의 안전조치 및 보건조치 등 원청책임을 확대하는 내용과 더불어 대표이사의 안전에 대한 책임을 강화하기 위하여 이사회에서 안전보건과 관련된 계획을 보고하고 승인받도록 하였지만, 입법예고된 시행령을 보면 이사회 승인대상을 500인 이상 기업으로 한정함으로써 법이 적용되는 범위가 협소해졌다. 또한 작업중지 명령 및 해제에 노동자의 참여 보장 등 노동자의 참여권 확대와 관련한 내용, 사망사고에 대한 사업주 처벌 강화와 관련된 내용 등은 이번 개정안에서 특히 아쉬운 부분이라고 볼 수 있다. 이번 법개정에서 미진한 부분은 향후 지속적인 재개정을 통해서 실질화되어야 할 것이고, 시행령 및 시행규칙은 법정신에 부합하고 실효성을 담보할 수 있는 방향으로 마련되어야 할 것이다. **KLI**

[참고문헌]

프레시안(2019. 1. 28.) 『오민규의 인사이트 경제』.

고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 (2019), 『고 김용균 사망사고 진상조사결과 종합보고서』.