

문재인 정부 노동안전·보건 분야 정책 평가

이승우 민주노동연구원 연구위원

2021. 5. 6



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 들어가며	1
2. 노동안전·보건 분야 선거 공약과 국정 과제	
1) 선거 공약에서의 주요 내용	4
2) 국정 운영 5개년 계획에서의 주요 내용	6
3. 노동안전·보건 분야별 정책 평가	8
1) 위험의 외주화 방지 분야	8
2) 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 분야	10
3) 노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 분야	13
4) 산재보험 적용 확대 분야	18
5) 과로 예방 분야	19
6) 유해물질 관리 분야	21
7) 감정노동자 보호 분야	21
8) 직장 내 괴롭힘 금지 분야	22
4. 나가며	23

요약

산재 사망자가 세계에서 거의 가장 많이 발생하고, 중소기업사업장의 안전 문제와 위험의 외주화가 개선되지 않고 있는 현실에서, 문재인 정부의 노동안전·보건 분야 공약과 그것의 이행 여부를 짚어보고, 비판적으로 평가하였다.

노동안전·보건 분야에서 문재인 정부의 공약을 내용에 따라 재구성하게 되면, ① 위험의 외주화 방지 ② 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 ③ 노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 ④ 산재보험 적용 확대 ⑤ 과로 예방 ⑥ 유해물질 관리 ⑦ 감정노동자 보호 ⑧ 직장 내 괴롭힘 금지 등으로 정리할 수 있다. 당선 2개월 뒤 제출한 국정과제는 내용상 이를 유지하면서도 위험의 외주화 개념을 삭제하는 등 일부 후퇴된 양상을 보였다.

분야별 이행 수준을 살펴보자면, 첫째, 위험의 외주화 관련된 공약은, 개정된 산업안전보건법을 통해 이행되었는데, 외주화 금지 업무를 일부 지정하고, 하청노동자에 대한 원청의 안전보건 책임을 강화하였으나, 세부적으로 따져보면 매우 제한적이다. 이를테면 유해작업의 도급(외주화) 금지를 규정했음에도, 금지 대상을 대단히 협소하게 지정했을 뿐만 아니라, 노동부 승인을 받아야지만 도급이 가능한 작업 역시 극히 일부에 한정하여 그 외의 수많은 위험 작업은 외주화해도 무방하다. 또한 원청이 하청 노동자에 대한 안전보건 조치를 취해야 할 위험 장소가 22개로 확장되었으나, 무수한 하청 노동 유형을 고려할 때 크게 협애하다.

둘째, 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 분야는 개정 산안법 및 중대재해처벌법을 통해 구체화되었다. 경영자가 이사회에 안전보건 계획을 제출해 승인받게 하고, 중간관리자가 아닌 경영자가 중대재해의 조직적 책임을 지고 처벌 받게 되었으며, 하청노동자의 사고에 대해 원청이 처벌 받게 하는 등 여러 개선이 이루어졌다. 하지만 “중대산업재해 5인 미만 적용 제외”, “50인 미만 사업장 2년 적용 유예”가 도입되어 법의 적용 대상이 크게 후퇴했다. 또한 발주처의 강압적 공기 단축 처벌, 공무원 책임자 처벌 등의 조항이 누락됐고, 형사처벌의 하한형은 도입되었으나, 처벌 수위는 낮다. 기업의 과거 안전보건 관리에 근거해 중대재해 발생에 대한 경영책임자의 책임을 추정하도록 하는 ‘인과관계의 추정’ 원칙도 도입되지 못했다.

셋째, 안전보건 관리체계에서의 노동자 참여 강화는 거의 개선되지 않았고, 산업안전보건

법 적용 확대는 일부 진전만이 있었다. 노동자 참여 강화와 산업안전보건법 적용 확대는 서로 긴밀히 연결되는 것으로 산업안전보건법이 적용되어야 안전보건 관리체계에 노동자가 참여할 수 있다. 산업안전보건법 확대 적용과 관련해 개정 산안법은 사업주가 보호해야 할 대상에 특수고용형태 노동자, 배달 노동자를 포함시켰다. 그러나 시행령을 통해 보호 받을 수 있는 특수고용 노동자를 9개 직종에만 한정하여 여타 직종은 배제하고 있다. 그 외에도 산안법은 업종과 사업체 인력 규모에 따라 법의 적용 여부를 달리 하고 있다. 예컨대 산재가 집중되고 있는 50인 미만 사업장은 산업안전보건위원회 구성이 법적 의무가 아니다. 결국 산안법 적용 여부는 노동자 참여권을 제약하고, 법적 보호로부터 배제하는 차별의 근거가 된다.

노동자 참여 없이 산재 예방 및 안전한 작업장의 구축이 거의 불가능하기에 노동자 참여 강화는 대단히 중요하다. 그럼에도 공약과 국정과제에서 노동자 참여 관련 공약은 거의 없었다. 그나마 사고 발생 후 작업 재개 시, 원하청 노동자에게 동의권 부여라는 공약이 있었는데, 이는 지방노동청이 관할 사업장에 내릴 수 있는 작업 중지 명령 및 해제와 연관된다. 중대재해 발생 후 지방노동청이 작업 중지 명령을 내리게 되면, 이후 해제를 위해 사업주는 해당 공정 노동자 과반의 의견청취서를 제출해야 하는데, 이는 말그대로 청취에 불과하다. 즉 노동자 동의권은 부여되지 않았다. 한편 개정 산안법은 위험성 평가에 노동자 참여를 명문화 하였으나, 노동조합 참여는 빠져있기에, 현장에서는 형식적 노동자 참여와 관리자에 의한 평가가 만연한 상태이다. 위험성 평가에 노조 대표 참여 의무화 등 노동자 참여 활성화 계획을 제출한 박근혜 정부와 비교해, 문재인 정부의 관련 내용은 한참 후퇴한 양상을 보여준다.

넷째, 문재인 정부는 특수고용형태 노동자의 산재보험 확대를 공약으로 내세웠는데, 기존 9개 직종 외에 5개 직종이 추가 가입 대상으로 지정되었다. 하지만 여전히 가입 대상이 소수 직종에만 한정되어 있으며, 소득의 절반 이상을 한 업체에 소속돼 받아야 한다는 ‘전속성’ 기준이 남아 있기에 많은 개선이 이루어졌다고 보기는 힘들다. 한편 특수고용 노동자의 산재보험 적용 확대에 큰 걸림돌이었던 ‘적용 제외 신청’ 제도는 여러 측면에서 개선되었다.

다섯째, 과로 예방에 있어서는 근로기준법 개정을 통해 1주 노동시간 상한을 52시간으로 규정함으로써 성과가 있었다. 또한 노동시간규제 특례업종은 기존 26개 중 5개만 남기고, 모두 제외되었다. 그러나 여전히 과로에 시달리는 자영업 종사자와 재량노동자는 장시간 일하면서 노동시간은 인정받지 못할 가능성이 높다. 한편 정부는 2020년 말 근로기준법을 개정해 탄력근로제 범위를 확대함으로써 과로 예방에 역행하는 정책을 펴기도 하였다.

여섯째, 유해물질 관리 분야에서 문재인 정부는 물질안전보건자료에 대한 영업 비밀 심사 제도를 공약과 국정과제로 제시했는데, 이는 개정 산안법을 통해 도입되었다. 개정된 법을 통해 영업비밀 등의 이유로 화학물질 명칭, 함량을 물질안전보건자료에 밝히지 않으려는 사업주는 노동부 승인을 받아 해당 명칭, 함량을 대체 표기할 수 있게 했다. 하지만 노동자가 건강장해를 입었을 경우 ‘영업비밀’, ‘대체자료’를 요구할 권한을 노동자에게는 부여하지 않은 문제가 있다. 그 외에 ‘살생물제 관리법’은 공약대로 제정되었으며, 환경범죄이익 환수법 제정, 유해물질의 알권리 보장에 관한 특별법 제정 등은 여전히 추진되고 있지 않다.

일곱째, 감정노동자 보호 분야는 산업안전보건법 안에 조항을 신설함으로써 이행되었다. 해당 법령에 따라 고객 응대 노동자가 고객의 폭언, 폭행 등으로 인해 건강 장애가 발생 또는 발생할 우려가 있을 때, 사업주는 업무를 일시적으로 중단하거나 휴식을 부여해야 한다. 사업주 조치가 미흡할 경우 최대 일천만원의 과태료가 부과되며, 보호 조치를 요구한 감정노동자에게 불리한 처우를 하면 1년 이하 징역 또는 일천만원 이하 벌금에 처해질 수 있다. 하지만 하위법령이 지정한 22개 위험 장소만 도급인의 책임 범위에 해당하기에, 그 외 장소에서 일하는 하청 감정노동자는 여전히 법의 보호 바깥에 있다.

여덟째, 직장 내 괴롭힘 금지 분야도 근로기준법에 일부 조항을 추가함으로써 구체화되었다. 근로기준법 제76조의2에서는 직장 내 괴롭힘을 정의 내리고, 사용자의 직장 내 괴롭힘 조사 의무, 보호 조치 등을 규정하고 있다. 회사가 만일 신고자 혹은 피해 노동자에게 불이익을 주면, 3년 이하 징역이나 벌금형을 받게 된다. 하지만 직장 내 괴롭힘 금지법은 5인 미만 사업장, 특수고용형태 노동자, 프리랜서 노동자에게는 적용되지 않는다는 결정적 한계가 있다. 또한 하청노동자를 대상으로 한 원청 직원의 괴롭힘, 사용자에 의한 괴롭힘 등에 대해서는 별도의 대응책이나 처벌 조항을 마련하지 않았다.

결론부에서는 현대적 안전보건 관리 패러다임의 맥락에서 한국 안전보건 관리의 가장 취약한 요소는 노동자 참여임을 지적한다. 문재인 정부는 노동자 참여 강화 측면에서 낙제점이 었다. 산업안전보건법은 노동자 보호기능만이 아니라 안전보건 관리체계에서의 참여 권한도 부여하는데, 사고사망이 가장 많이 발생하는 50인 미만 사업장에서 되려 노동자 참여 권한이 봉쇄되어 있다. 정책적으로는 ① 위험성 평가 중심의 예방적 원칙 확립과 노동자 참여적 안전보건 관리체계의 정착 ② 기존 산안법으로 포괄하지 못했던 노동자들에게 일종의 ‘안전보건 시민권’ 부여 ③ 노동안전과 고용형태를 아우르는 종합적 접근의 필요성을 제안하였다.

1. 들어가며

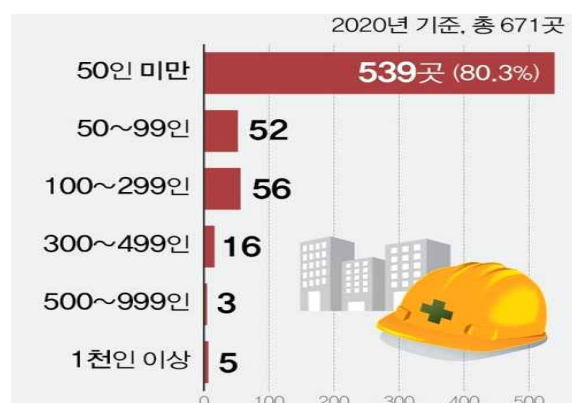
한국의 2020년 산재 사고사망자는 882명으로 2019년에 비해 27명 증가(3.2%↑)했다. 추세적으로 낮아지고 있으나, 1만명당 사고사망 비율을 뜻하는 사고사망만인율은 0.46‰로 OECD 기준으로는 여전히 최상위권이다. OECD의 평균 사망만인율은 0.2‰ 가량이다.

[그림 1] 최근 10년간 사고사망자 발생추이(2011~2020년)



주목해야 할 지점은 2020년 산재 사고사망자의 81%인 714명이 50인 미만 사업장 노동자였다는 사실이다. 5인 미만 사업장에서 35.4%(312명), 5~49인 사업장에서 45.6%(402명) 발생했다. 5인 미만 사업장의 사고사망만인율은 300인 이상 사업장(0.12)의 8.7배에 달했다.

[그림 2] 사업장 규모별 사고사망 발생 현황



중대재해처벌 등에 관한 법률에서 적용이 유예되거나 제외된 50인 미만 사업장에서 사망 재해가 집중되고 있는 것이다. 하청업체에서의 사망 재해율이 대단히 높은 걸 감안할 때, 50

인 미만의 작은 사업장들은 외주화된 사업장일 가능성이 매우 높다. 전체 사망률은 조금씩 하향세라 하더라도 위험의 외주화는 그다지 개선되지 않고 있음을 추측할 수 있다.

기실 50인 미만 사업장에서의 빈번한 산재 발생 문제는 한국의 노동안전·보건 분야에서 너무나도 오랫동안 퇴적되어 온 문제이다. 1980~90년대를 살펴보다도 50인 미만 사업장에서 가장 많은 산재가 발생해 왔고, 정부는 50인 미만 사업장에 집중적인 대책들을 수립해 왔으나, 지금까지도 해결되지 않은 채 흘러왔다. 정부가 치방한 정책은 ‘백약’이 무효라고 할 만큼 계속해서 실패해 왔다. 50인 미만 사업장에서의 산재 문제와 일정 정도 포개지는 위험의 외주화 문제는 한국 사회가 안전보건 차원에서 풀어야 할 가장 큰 과제이다. 이런 관점에서 산업안전보건법의 바깥으로 배제된 다수의 하청 노동자, 특수고용형태 노동자, 비정규직 노동자, 프리랜서 등에 대한 정책이 더욱 전향적으로 바뀌고, 적용되어야 한다.

1970년대 초반 현대 안전보건 관리 패러다임을 정초한 영국 로벤스 위원회¹⁾는 “산재 사고와 질병에 대한 가장 일차적 책임은 위험을 생산하는 사람과 위험과 더불어 일하는 사람들에게 있다(Robens Committee, 1972)”고 분석했다. 위험을 생산하는 작업장의 사업주와 해당 노동자가 위험을 가장 잘 알 수 있기에, 이들이 직접 위험을 통제하는 게 가장 적절하다는 것이다. 따라서 노사가 공동으로 구축하는 자율 규제 방식의 필요성을 역설했으며, 현대 안전보건 관리체계의 근간을 이루는 4가지 핵심 요소를 제안했다.

우리에게는 더 효과적인 자율-규제 시스템이 필요하다 …… 더 나은 안전 조직 시스템, 경영진의 주도적 책임성 강화, 노동자의 참여 강화가 요청된다. 따라서 미래의 정책 목적은 작업장 보건안전에 국가가 보다 효과적으로 기여할 수도 있도록 할 뿐만 아니라, 더욱 중요하게는 보다 효과적인 자율-규제를 위한 여건을 조성하는 데 있다(Robens Committee, 1972)

이를 풀이하자면 다음과 같다. 첫째, 위험은 조직 전체 시스템의 구축을 통해 대응해야 한다. 둘째, 해당 사업을 영위하고 있는 경영진에게 안전을 확보할 가장 무거운 책임과 의무가 있다. 셋째, 일선에서 위험과 직접 마주하는 노동자들이 안전 시스템에 참여할 때 안전을 강화할 수 있다. 넷째, 국가는 직접 규제의 위치가 아닌 자율 규제를 위한 여건 조성의 행위자여야 한다는 점이다. 이는 국가가 규제자로서의 책무를 포기해야 함을 의미하지 않는다. 규제의 방식이 바뀐 것뿐이다. 즉 극단적 자유시장 모델과 같은 방임형 국가가 아닌, 안전보

1) 영국 정부가 늘어가던 산업 재해에 대응하기 위해 창립한, 로벤스 경을 주축으로 한 왕립조사위원회이다.

건 관리체계에 관한 요건을 법제화하고, 기업들이 이를 이행하는지를 철저히 점검하고, 미흡할 경우 처벌하는 국가이다. 즉 기업들이 규제로부터 자유로워진 게 아니다(Thomas, 2012).

과거의 안전관리 방식은 기업 조직이 정부의 세세한 규제(법령)를 잘 따르면 노동자 안전과 공중 일반의 안전이 보장된다는 접근법, 즉 국가에 의한 지시적 규제 중심의 관리였다. 반면 로벤스 보고서는 이를 뒤집어, 위험을 생산하는 조직이 해당 위험을 가장 잘 파악할 수 있기에, 국가가 규제 대책의 이행을 따지기보다는, 조직 스스로 자율적 규제 관리로 전환된 것이다(Inge, 2007). 로벤스 위원회의 보고서에 근거해 영국의 보건안전법이 제정되었으며, 나아가 유럽 전역에 영향을 미치면서 안전보건 관리의 패러다임이 크게 전환되었다.

반면 한국의 노동안전·관리 관리 레짐은 여전히 무수히 많은 규칙과 지침들을 안전보건당국이 생산하고 기업들에게 지키도록 하는 방식이다. 한국 역시 로벤스 위원회가 제시한 4가지 방향에 부합해 변화되어야 한다. 산업안전보건법, 중대재해처벌법 등을 통해 사업주를 처벌하고, 이들의 책임성을 강화하는 내용은 상당한 진전을 이룬 것으로 보인다. 하지만 여전히 안전보건 관리체계의 수립과 노동자 참여 강화는 여전히 대단히 미흡한 편이다. 안전 선진국이라 할 수 있는 국가들에서 안전보건 관리체계에 노동자가 참여하는 것은 지극히 당연한 원칙이다. 영국 보건안전청은 노동자 참여적 안전보건 관리체계의 중요성을 강조하고, 그것이 실현될 때 어떤 성과를 내고 있는지를 사업장에 홍보하기도 한다.

한국은 어떠한가. 안전보건 문제를 포함해 기업 의사결정과정에서 노동자가 참여하는 것을 너무도 터부시하고 있다. 이런 철학과 관점이 권위주의 국가 시기부터 현재까지 산업안전보건법과 노동안전 정책에 깊이 뿌리내리고 있었다. 본문에서 상세히 다루겠으나, ‘촛불 정부’라고 하는 문재인 정부의 안전보건 정책에서도 여전히 노동자 참여는 백안시되고 있다. 노동자 참여를 제외한 채 수립되는 안전보건 정책이란, 사실상 안전패러다임에 대한 진지한 고민이 없었음을 의미한다. 세월호 참사, 구의역 김군 사고, 김용균 노동자 사고 등을 거치면서 사회 전반의 안전 감수성이 한층 고양된 상황이었음을 감안할 때, 아쉬움은 더욱 짙다.

문재인 정부는 위험의 외주화라는 개념을 공약에 사용하면서 노동안전·보건 분야에서 역대 어느 정부보다 안전을 위해 노력하겠다는 의지를 표명했다. 나아가 임기 내에 산재 사망자를 절반으로 줄이겠다는 목표를 발표했다. 물론 실현되지 않았다. 이 보고서는 산재 사망자가 거의 세계 최고 수준, 그리고 위험의 외주화가 여전히 개선되지 않고 있는 현실에서, 문재인 정부의 노동안전·보건 정책 전반을 짚어보고, 비판적으로 평가하고 있다.

2. 노동안전·보건 분야 선거 공약과 국야 과제

1) 선거 공약에서의 주요 내용

2017년 제출된 민주당의 대통령 선거 공약에서 노동안전·보건 분야 정책은 “노동존중 사회 실현” 항목에서 주로 제시된 내용 외에도 여기저기에 관련된 내용이 흩어져 있다. 이를 재구성하게 되면 ① 위험의 외주화 방지 ② 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 ③ 노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 분야 ④ 산재보험 적용 확대 ⑤ 과로 예방 ⑥ 유해물질 관리 ⑦ 감정노동자 보호 ⑧ 직장 내 괴롭힘 금지 등으로 분류할 수 있다.

첫 번째로, 위험의 외주화 방지와 관련된 내용은 ▲ 원청(도급) 사업주의 사업 영향권 내 근로자 모두를 산업안전보건법 상 근로자로 재정립 ▲ 위험 작업의 사내하도급 전면 금지 ▲ 안전-보건 조치 규정 위반에 대한 원청 사업주 책임 강화 ▲ 원·하청 간 산업안전 분야에서의 공동사용주 책임 법제화 ▲ 공공부문 내 간접고용에 의한 위험 안전 업무의 직접고용 등이 있었다.

두번째로, 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 내용에는 ▲ 중대재해와 산재다발 사업장에 대한 민·형사상 책임 강화 ▲ 근로자 사망사고 등 중대사고 발생 시, 기업 및 공공기관의 책임을 과실치사로 묻도록 하는 ‘중대사고 기업처벌법’ 제정 ▲ 산재 신고 의무 위반 사업주 처벌 ▲ 산재 은폐 사업주 및 가담 관련자 일벌백제 등으로 구성되었다.

세번째로, 노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 공약에는 산업현장 위험 발생 후 작업 재개 시 동의권을 원·하청 근로자 모두에게 부여한다는 내용이 있었다.

네번째로, 산재보험 적용 확대 공약은 특수고용노동자에 대한 산재보험 적용 확대 및 의무 가입이 주된 내용이었다.

다섯번째로, 과로 예방 정책에는 ▲ 연장근로를 포함한 법정노동시간인 1주 상한 주 52시간 준수 ▲ 저녁과 주말이 있는 삶을 위한 칼 퇴근법 도입 ▲ 출퇴근 시간 기록 의무제 ▲ 퇴근 후 카톡 업무지시 금지 ▲ 최소 휴식시간 11시간제 도입 ▲ 공휴일 및 대체 공휴일 전체 노동자 적용대책 마련 ▲ 연차 유급휴가 2주 연속 의무 사용제 도입 ▲ 근로시간 외 전화, 문자메시지, 소셜네트워크(SNS) 등을 통한 업무지시 제한 등이 있었다.

여섯번째로, 유해물질 관리 분야에는 ▲ ‘유해물질의 알권리 보장에 관한 특별법’ 제정 추

진 ▲ 영업 비밀을 이유로 물질안전보건 자료의 작성을 거부할 때, 물질안전보건자료공개심의위원회의 심의-의결을 거쳐 노동자의 건강권을 보호 ▲ 화학물질의 유해성 평가 조직 보장 등이 포함되었다.

일곱번째로, 감정노동자 보호 관련해서는 감정노동자의 긴급피난권 보장 및 산재보험 적용을 골자로 하는 감정노동자 보호법 제정이 있었다.

여덟번째는, 직장 내 괴롭힘 금지 정책으로 직장 내 괴롭힘 방지 법제화가 있었다.

이상과 같이 정리할 수 있는 2017년 대통령 선거 공약에서의 노동안전·보건정책은 그 이전까지 노동 및 시민사회 진영에서 제기한 주요 의제들을 망라하여 수용한 양상을 보여주었다.

[표 1] 선거 공약에서의 노동안전·보건 정책

구분	공약 내용
위험의 외주화 방지	- 하청노동자 및 특수고용노동자 등 원청(도급)사업주의 사업상 영향권 내의 근로자 모두를 산업안전보건법상 근로자 개념 재정립 - 상시적으로 행해지는 유해-위험한 작업의 사내하도급을 전면 금지 - 도급 사업 시 안전-보건 조치 규정 위반에 대한 벌칙 강화로 원청 사업주 책임 강화 - 원청사업주 책임 강화로 산업안전보건법의 실효성을 증대 - 원하청기업이 근로조건결정 및 산업안전분야 등에 대한 공동사용주 책임을 법제화 - 공공부문에서 간접고용하고 있는 위험안전 관련 업무 등의 직접고용
산업재해에 대한 사업주 책임 강화	- 중대재해와 산재다발 사업장에 대한 민-형사상 책임 강화 - 기업의 근로자 사망사고 등 중대사고 발생 시, 기업 및 공공기관의 책임을 과실치사로 묻도록 하는 ‘중대사고 기업처벌법’ 제정 - 산업재해 발생 시 신고의무 위반 사용주에 형벌을 부과하고 양벌 규정으로 규율 - 산재은폐 사업장에 대해서는 사업주는 물론 은폐 가담 관련자 모두 일벌백계
노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 분야	- 산업현장 위험 발생 후 작업 재개 시 동의권을 원-하청 근로자 모두에게 부여
산재보험 적용 확대	- 특수고용노동자에 대한 산재보험 적용 확대 및 의무 가입
과로 예방	- 10년 근속 후 1년간 재교육과 재충전을 보장하는 안식년제 도입 추진 - 연장근로를 포함한 법정노동시간인 1주 상한 주52시간 준수

	- 노동시간 특례업종 및 제외업종 축소 - 공휴일의 민간적용 및 연차휴가 사용촉진 등 실노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 - 2010년 노사정이 합의한 연간 1,800시간대로 노동시간 단축 - 근로일간(종업시간과 시업시간 사이) 최소휴식시간(11시간)제 도입 - 근로시간 외 전화, 문자메시지, 소셜네트워크(SNS) 등을 통한 업무지시를 제한(불가피한 예외 인정), 노동자의 사생활 보장 - 눈치야근 잡는 출퇴근시간 기록의무제(일명 ‘칼퇴근제’) 도입
유해물질 관리	- 물질안전보건 자료를 작성하는 자가 일부 내용을 영업 비밀을 이유로 기재하지 않으려 할 때, 물질안전보건자료공개심의위원회의 심의·의결을 거쳐 노동자의 건강권을 보호 - EU, 미국과 같이 살생물질과 함유제품을 별도 체계에서 엄격하게 관리하는 ‘살생물질 관리법’ 제정 - 화학물질의 유해성 평가를 신속하게 할 수 있도록 조직 보강 - ‘환경범죄이익 환수법(3배 이내 배상책임)’ 제정 추진 - ‘유해물질의 알권리 보장에 관한 특별법’ 제정 추진: 인체에 유해한 화학물질에 관한 정보공개 의무의 면책조항으로 영업비밀을 남용하지 않도록 특별법을 제정하여 소비자와 국민들의 유해물질에 대한 알 권리 보장
감정노동자 보호	- 감정노동자의 긴급피난권 보장 및 산재보험 적용을 골자로 하는 감정노동자 보호법 제정
직장 내 괴롭힘 금지	- 직장 내 괴롭힘 방지 법제화

자료 : 민주당 2017년 대선 공약집

2) 국정 운영 5개년 계획에서의 주요 내용

대선이 실시된 2017년 5월로부터 2개월 가량이 지난 후, 국정기획자문위원회²⁾는 “문재인 정부 국정 운영 5개년 계획”(이하 ‘5년 계획’)을 발표한다. 5개년 계획은 정부 모든 부처가 참여하여 도출한 결과물로서, 쉽게 말해 기존 관료 조직과의 조율 과정을 거친 내용이었다고 할 수 있다. 공약에서 언급된 내용이 그대로 반영되기도 하였으나, 결과적으로는 공약에서 폭넓게 다루었던 의제들이 상당히 축소되었고, 또한 윤색되었다.

- 2) 19대 대선의 특수성으로 인해 대통령직인수위원회 없이 임기를 시작했던 문재인정부는 인수위원회를 대체할 보완책으로 국정운영자문위원회를 설립하였다. 2017년 5월 16일부터 2017년 7월 15일까지 활동한 대통령 직속 기구로서, 국가 비전과 국정 목표를 설정하고, 임기 동안의 국정운영을 준비하는 것을 목적으로 하였다. 이 기구에는 더불어민주당의 국회의원들이 주로 참여했으며, 정부 각 부처에서도 고위 관료들을 파견하였다.

예를 들어, 위험의 외주화 방지와 관련해서 5개년 계획은 아예 위험의 외주화라는 개념 자체를 빼버렸다. 세부 내용에 있어서도 하청, 특수고용노동자 등을 포괄하는 산업안전보건법상 근로자 개념 재정립이라든지, 유해-위험 작업의 사내하도급 전면 금지 등이 대거 빠졌다. 또한 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 영역에서 중대재해기업처벌법 제정과 같은 핵심 공약은 대거 사라지고 산업안전보건법 개정을 통한 “중대재해 발생시 처벌 강화”라는 내용으로 변경되었다. 직장 내 괴롭힘 금지, 산재보험 적용 확대, 과로 예방, 감정노동자 보호 공약 내용은 어느 정도 반영되었으나, 위험 발생 후 작업 재개 시 원-하청 근로자에게 작업 재개 동의권을 부여하는 것과 같은 노동자 참여 강화 내용도 찾아볼 수 없었다. 반면 공약에는 없었던 특수고용노동자에게까지 보호 방안을 확대한다는 내용이 일부 포함되기도 하였다.

[표 2] 국정 운영 5개년 계획에서의 노동안전·보건 정책

구분	과제 목표	계획 내용
노동존중 사회 실현	직장 내 괴롭힘 등으로부터 근로자 권익 구제 강화	- 2018년에 직장 내 괴롭힘으로부터 근로자 보호를 위한 종합대책 마련·시행
차별 없는 좋은 일터 만들기	외주근로자, 감정노동자 등 보호 강화	- 산업안전보건체계 혁신: 특수고용노동자 등 보호대상 확대, 도급인의 산업재해 예방 의무에 대한 종합적인 개선방안 마련, 중대재해 발생시 처벌 강화 - 감정노동자 보호를 위한 법적 근거 마련, 특수형태 근로종사자 산재보험 적용 확대 등 보호 사각지대 해소 - 물질안전보건자료(MSDS) 영업비밀 심사제도 도입, 일정 규모 이상 사업장 안전·보건관리업무 위탁 금지 등 제도 개선 - 비정규직이 남용되지 않도록 생명·안전 업무 분야 등에 대한 사용사유 제한 제도 도입을 추진하고 비정규직 사용부담을 강화
휴식 있는 삶을 위한 일·생활의 균형 실현	- 법정 근로시간 준수 및 근로시간 단축 추진 - 근로자의 휴식권 보장, 육아휴직 확대 등을 통해 일가정 양립 확산	- 1,800시간대 노동시간: '17년부터 주 52시간 근로 확립 등 법·제도 개선, 포괄임금제 규제, 장시간 근로사업장 지도·감독 강화, 근로시간 단축에 따른 중소기업·근로자 부담 완화 지원 - 근로시간 단축 종합점검추진단 운영, 근로시간 특례 제외 업종 및 4인 이하 사업장에 대한 합리적 개선방안 마련

		- 휴식 있는 삶 보장: 근로시간 외 업무 지시 금지, 공휴일 민간 적용 및 1년 미만 근무 연차휴가 보장 등 일가정 양립을 위한 종합 개선방안 마련 - 육아·돌봄 지원 확대: '17년부터 첫 3개월 육아휴직급여 2배 인상, '18년에 육아휴직 보너스 제도 도입 등 인센티브 강화 추진 - 육아기 근로시간 단축기간 확대를 위한 '10 to 4 더불어 돌봄', 질병·사고·노령 가족을 위한 가족돌봄휴직제도 등 추진
일자리 창출 인프라 및 고용안전망 구축	원청의 공동사용자 책임 강화 관련 근로기준법, 산업안전보건법 등 개정	공동사업주 책임 강화를 위한 산업안전보건법('18년 상반기 국회 제출)

자료 : 문재인정부 국정 운영 5개년 계획(국정기획자문위원회)

대선 이후 2개월도 지나지 않아 5개년 계획에서 드러나는 공약 이행에서의 후퇴 징후는 2020년 개정 산업안전보건법과 중대재해기업처벌법의 제정 과정으로 생생하게 구체화되었다. 아래에서는 앞서 재구성했던 노동안전·보건 정책들에 맞추어 어떻게 공약이 이행되었는지를 확인하고, 평가하고자 한다.

3. 노동안전·보건 분야별 정책 평가

1) 위험의 외주화 방지 분야

지금부터 약 15년 전인 2007년, 산업안전보건연구원의 조사 결과에 따르면, 원청 사업장에서 하도급 계약을 하는 이유는 첫째 “유해위험 작업이기 때문”(40.1%)이었으며, 둘째는 “낮은 임금수준”(28.2%)이었다. 노사분규를 줄이기 위해서라는 답변도 15.5%나 차지하였다(백종배 외, 2007). 자본의 입장에서 하도급, 즉 외주화는 위험을 전가하면서도 이윤도 극대화할 수 있는 전략이다. 조사 시점에 알 수 있듯이 위험의 외주화라는 자본의 논리는 이미 IMF 금융위기 이후 노동시장이 신자유주의 질서로 재편되면서 본격화된 아주 오래된 자본의 ‘나쁜’ 체질이다. 나아가 김대중 정부 시기부터 공공부문에 ‘신공공관리’라는 신자유주의적 경

영기법이 도입되면서 민간기업만큼이나 공공부문에도 업무의 외주화가 만연해졌고, 철도, 지하철, 발전(원자력), 가스와 같은 고위험작업장을 중심으로 위험의 외주화는 확산되어 왔다.

하청 노동자의 사망 재해가 빈발하는 상황에서도 정부는 하청, 파견 등 간접고용 분야의 산업재해 통계를 따로 조사하지 않았다. 정확한 통계가 없으니, 제대로 된 안전 대책의 수립도 이뤄지지 않았다.³⁾ 자본의 나쁜 체질을 쫓 빼뺏아왔던 정부는 사실상 위험의 외주화를 방조해 왔다. 문재인 정부가 공약으로 위험의 외주화를 언급하고, “중대산업재해 합동대책(2018)”과 같은 법제화 계획을 발표하였으나, 실상 고 김용균 노동자의 사망 재해가 있기 전까지 경영계의 눈치를 보며 방치하고 있었다. 그러다 김용균 노동자의 사고(2018년 12월 10) 이후, 노동조합과 시민사회의 압박 속에 급물살을 타기 시작했고, 여러 우여곡절 끝에 2018년 12월 27일 개정 산업안전보건법이 국회에서 통과되었다. 이 법은 2020년 1월부터 시행되었다.

산업안전보건법(2020)은 보호 범위를 근로자에서 ‘노무를 제공하는 자’로 전환했으며, 원청의 산재예방 책임범위(산업적, 작업 공간적)를 확대하고, 유해작업의 도급 금지를 규정했다는 측면에서 위험의 외주화 방지를 일정 정도 꾀했다고 볼 수 있다. 하지만 모법 자체의 한계뿐만 아니라, 모법 이후 공포된 하위법령에서 비롯되는 개악적 요소 역시 다분하다.

첫째, 개정 산업안전보건법은 도급 금지 대상을 대단히 협소하게 규정하였으며, 노동부의 승인을 받아야지만 허용되는 도급 작업 역시 극히 일부에 한정함으로써 그 외의 무수한 위험 작업은 외주화해도 무방하게 되었다. 즉 산업안전보건법은 위험의 외주화에 따른 산업재해 예방이라는 차원에서 유해한 작업의 도급금지(제58조) 조항을 개정하고, 일부 위험 작업과 관련해 노동부의 인가를 얻게 되면, 즉 도급 승인(제59조)을 받게 되면 외주화가 가능하도록 하였다. 제58조를 통해 이전까지는 인가 대상작업이었던 도급작업, 수은·납·카드뮴의 제련·주입·가공·가열 작업, 허가물질 제조 사용 작업 등의 사내 도급을 금지했다는 측면에 일부 진전은 있었다. 그러나 도급 승인(제59조)이 가능한 대상 작업을 시행령 제51조를 통해 규정하고 있는데, 염산, 황산 등 화학물질 취급 작업으로만 한정하였다. 바꿔 말해 이러한 작업 외의 수많은 위험 작업들은 노동부의 승인을 받지 않고도 원청에 의한 외주화가 가능하도

3) 고용노동부는 500인 이상 원청으로 하여금 하청사업장의 산재 통계를 생산하게끔 하는 ‘원·하청 산재 통합관리제’를 2018년이 되어야 도입하였다. 그에 따라 2020년에 발표된 원·하청 전체 사고사망만인율은 0.961‰이었으며, 하청은 1.893‰, 원청은 0.108‰이었다. 하청 사업장에서 거의 17.5배 이상 사망 사고율이 높았던 것이다.

록 열어둔 셈이다. 조선업, 발전산업, 철도 등 그간 하청 노동자들의 사망 재해가 너무도 빈번히 발생했던 작업들이 여전히 무제한적 외주화에서 자유롭지 못하다. 결과적으로 하위법령을 통한 모법의 무력화가 이루어진 것이다.

둘째, 원청이 하청 노동자에 대한 안전보건 조치를 취해야 할 공간적 범위가 일부 확장되었으나, 산업적 다변화와 그에 따른 하청 노동 범주의 확대 양상을 포괄하기엔 여전히 크게 제한적이다. 개정된 산업안전보건법 제10조 및 제63조에서는 도급인(원청)이 관계수급인(하청) 노동자에 대한 안전 및 보건조치를 해야 하는 공간적 범위로서 도급인의 사업장 및 도급인이 제공 또는 지정한 장소로 규정하고 있다. 이때 도급인이 제공 또는 지정한 장소는 하위법령에서 22개 위험 우려 장소로 한정되었다. 과거 산안법에서는 도급인 사업장 내 앞서 동일한 22개 위험 우려 장소로만 규정하던 것을, 도급인 사업장 전체 범위와 사업장 외의 22개 장소로 확대한 점에서 의의가 있다. 하지만 현재도 계속해서 산업 분야는 확장되어가고, 새로운 작업과 기계가 생성되고 있다. 과거의 잣대로만 위험 장소를 제한한다면, 안전보건 대상의 사각지대는 계속 해소되지 않을 뿐더러, 결국엔 하청 노동자들의 산재 예방에도 효과적이지 않을 것이다. 따라서 특정 위험 장소로 한정짓기보다는 도급 사업주가 관할, 관리하는 모든 장소로 공간적 범위를 확대하는 것이 보다 적실성 있는 개선방안이었을 것이다.

셋째, 노동부는 산업안전보건법의 개정 취지에서 ‘도급 등 명칭에 관계없이 제조업, 건설업, 서비스업에 모두 적용’하겠다고 했으나, 백화점과 마트의 입점업체와 같이 장소 임대는 도급 업무로 해석하지 않아 입점업체에 고용된 노동자들은 보호받지 못한다. 명칭에 관계없이 적용하겠다는 개정 취지와는 무색하게 다수의 서비스 종사 노동자들이 위험의 외주화 방지 입법으로부터 배제되고 있는 것이다.

(2) 산업재해에 대한 사업주 책임 강화 분야

아주 오랫동안 한국 사회에서 경영자들은 산재 사고의 책임으로부터 비껴나 있었다. 기업 규모가 큰 사업장일수록 중층적인 안전보건 관리체계 속에서 최고경영자에게는 공식적 책임을 지지 않도록 조직이 구축되어 있다. 따라서 중대 재해가 발생하더라도 중간 관리자가 책임을 지는 선에서 사고가 마무리되다보니, 조직 전체의 안전보건 관리체계가 실질적으로 개선되기란 난망했다. 한국 사회에서 산업재해에 대한 사업주의 책임 강화는 산재 예방을 위해

무엇보다도 절실한 과제였다. 나아가 기업의 안전문화는 해당 조직의 상층부에서 시작해 아래로 확산되어 영향을 미치기 때문에, 경영자, 곧 사업주의 안전철학과 안전리더십은 매우 중요하다. 이러한 배경에서 노동운동 진영에서는 중대재해기업처벌법의 제정을 요구해 왔고, 문재인 캠프 역시 이를 공약화하였다. 따라서 산업재해에 대한 사업주 책임 분야는 중대재해기업처벌법과 깊이 연관된다.

이 단락에서는 2021년 1월 통과된 중대재해처벌법을 중심으로 살펴보고자 한다. 다만 중대재해처벌법에 들어가기 앞서, 개정 산업안전보건법에서도 일부 사업주 책임 강화와 관련된 내용을 먼저 짚어보고자 한다.

개정 산업안전보건법은 제14조를 통해 대표이사가 매년 회사 전체의 안전보건에 관한 계획을 수립하고, 이사회에 보고하여 승인을 얻게 하였다. 대표이사가 안전보건에 관한 직접적 의무를 지도록 한 것인데, 수립과 승인을 받는 것 외에도 해당 안전 보건 계획에 대한 이행 의무도 부과하였다. 하지만 이 조항의 적용은 시행령을 통해 상시근로자 수 500인 이상 대기업과 건설업종 가운데 토목건축공사업 시공 능력 평가액 순위 1,000대 회사로 한정되었다. 중소기업에서 산재가 다발하고 있음을 고려하면, 이들 기업은 여전히 해당 의무에서 면제받고 있는 것이다. 또한 건설업종 못지않게 산재가 빈번한 조선업과 같은 산업은 제외함으로써 규제의 실효성이 떨어진다. 적용 대상이 크게 확대되도록 법령의 보완이 요구된다.

다음으로 중대재해처벌법을 살펴보자면, 이 법 역시 국회 통과에 이르기까지 격렬한 사회적 진통을 겪었다. 경영계의 반발이 상상을 초월할 정도였으며, 주무부처인 노동부 역시 산안법의 보완으로 기업 처벌이 가능하다는 논리를 부단히 설파하며, 사실상의 반대 입장을 표명했다. 그럼에도 민주노총을 중심으로 한 노동운동과 시민사회진영이 총 결집하여 장기간에 걸쳐 국회를 압박함으로써 결국 통과되었다.

중대재해처벌법의 주요 내용과 의의⁴⁾를 정리하자면, 첫째, 중간 관리자가 아닌 경영책임자를 처벌함으로써 조직적, 구조적 책임을 이들이 지도록 했다. 또한 재해 원인 조사와 재발 방지 대책 수립을 경영책임자의 의무로 명시하여 조직의 산재 예방 활동을 촉진토록 하였다.

둘째, 하청, 특수고용노동자, 사외 하청에 대한 원청 처벌이 적용된다. 제2조에서는 종사자의 정의를 하청 및 특수고용 노동자로 확대하고, 제5조에서 도급, 용역, 위탁의 경우에도 경영책임자 의무를 동일하게 부여함으로써 하청, 특수고용 노동자에게도 전면 적용되며, 사외

4) 중대재해처벌법에 대한 평가는 최명선(2021)을 주로 인용하였다.

하청 노동자에게는 부분적으로 적용된다. 특히 제5조는 하청 사업장 산재에 대한 원청 경영책임자 직접 의무를 부여하였기에, 5인 미만 적용 제외 사업장이나 50인 미만 적용 유예 사업장에서도 원청 처벌은 적용된다.

셋째, 한국에서는 처음으로 시민 재해에 대한 경영책임자 처벌과 원청 처벌이 법적으로 명시되었다. 공중이용시설, 공중 교통시설, 제조물로 인해 시민에게 발생하는 중대재해에 대해서도 경영책임자와 원청 처벌이 도입된 것이다. 제조물로 인한 중대재해는 ‘유통, 판매 중인 원료’ 및 ‘제조물의 관리상의 결함’까지 확대되었다. 또한 제조물 책임법에 근거해 민사상 책임만 지던 것에서 넘어서서 형사 처벌이 가능해졌으며, 징벌적 손해 배상도 제조물 책임법보다 강화되었다.

넷째, 경영책임자에 대한 하한형 형사처벌과 가중처벌, 법인 벌금, 징벌적 손해배상이 도입되게 되었으며, 업무로 인한 사고성 사망, 직업병으로 인한 1명 이상의 사망, 부상과 질병에도 적용된다. 부가적으로 경영책임자에 대한 안전교육도 도입되었다. 형량이나 배상의 한도가 낮아져 실효성 논란이 있지만, 중대재해에 대한 다각적인 처벌이 진행된다는 점은 커다란 진전이다.

다섯째, 피해자의 권리 보장, 전문가 심리절차 참여 제도가 도입되었다. 기존의 중대재해에 대한 기소와 재판에서는 피해자의 주장이 반영될 통로가 없고, 그로 인해 경영책임자의 의무 위반을 입증하기가 쉽지 않았다. 중대재해처벌법은 심문과정에 피해자 참여를 보장하며, 소송 심리 절차에 전문가 참여를 제한적으로 도입하였다.

중대재해처벌법은 이상과 같은 성과에도 불구하고, 다음과 같은 한계 역시 존재한다.

첫째, “중대산업재해 5인 미만 적용 제외”와 “중대 시민재해 소상공인 적용 제외”, “50인 미만 사업장 2년 적용 유예”가 도입되어 법의 적용 대상이 크게 후퇴하였다.

둘째, 발주처의 강압적 공기 단축 처벌, 공무원 책임자 처벌 등 핵심 조항이 누락되었다.

셋째, 형사처벌의 하한형은 도입되었으나, 전반적으로는 처벌수위가 낮고, 다양한 처벌제도가 도입되지 못했다.

넷째, 기업의 과거 안전보건 관리에 근거해 중대재해 발생에 대한 경영책임자의 책임을 추정하도록 하는 ‘인과관계의 추정’ 원칙과 판사에 의한 유무죄 선고 뒤 전문가 위원회가 양형을 결정짓게 하는 ‘양형절차 특례’가 도입되지 못했다. 양형절차 특례는 판사의 자의적 인식에 따라 양형의 진폭이 커지지 않도록 하기 위함이었다.

(3) 노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 분야

노동자 참여 강화와 산업안전보건법 적용 확대는 서로 긴밀히 연결되는 것으로 현재 구조상 산업안전보건법이 적용되어야 산업안전보건위원회 같은 안전보건 관리체계에 노동자의 참여 역시 가능해진다. 산업안전보건법의 확대 적용을 통해 노동자의 안전보건 관리체계에 대한 참여권이 부여되는 셈이다. 안전보건 관리체계는 산업안전보건법의 핵심 영역으로서 노동자의 참여 없이는 산재 예방 및 안전한 작업장의 구축이라는 소기의 목적을 달성할 수 없다. 이처럼 중요한 과제임에도 공약뿐만 아니라 이후의 정부 차원 실행 계획들에서 노동자 참여는 거의 다뤄지지 않았다. 공약 중 “산업현장 위험 발생 후 작업 재개 시 동의권을 원-하청 근로자 모두에게 부여”한다는 내용이 유일했다.

문재인 정부는 외협외주 방지와 관련해 산업안전보건법의 확대 적용 이슈를 일부 공약에 담았다. 하청노동자 및 특수고용 노동자까지도 산업안전보건법 상 근로자로 재정립하겠다는 내용이었다. 개정 산업안전보건법이 근로자로부터 노무를 제공하는 자로 법의 적용 범위를 변경하였기에, 기초상 커다란 변화는 있었다. 근로자로부터 모든 일하는 사람(all worker)으로 확대하겠다는 계획은 박근혜 정부 시기에 발표된 노동부의 “제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)”⁵⁾에 이미 포함된 내용이었는데, 문재인 정부에 들어서서 일부 반영된 것이다. ‘노무를 제공하는 자’로 적용 대상이 달라졌으나, 노무를 제공하는 자에 대한 명확한 정의는 법적으로 규정하고 있지 않다. 다만 제5조를 통해 특수고용형태 노동자와 플랫폼 노동자를 염두에 둔 조항이 포함되어 있긴 하다. 그럼에도 여전히 근로기준법에 따른 근로자 개념이 중심에 위치해 있다. 나아가 산업안전보건법의 세부 조항별로 배제되고 있는, 다시 말해 법 앞에서 차별 받고 있는 노동자들에게 어떻게 적용을 확대할지에 관해서는 공약이나 국정과제, 그리고 문재인 정부 노동부가 발표한 “제5차 산재예방 5개년 계획”에 제시되지 않고 있다. 산업안전보건법의 적용 범위를 ‘모든 일하는 사람’에게 확대하겠다고 밝혔던 박근혜 정부 계획에 비하면, 문재인 정부에서 도리어 크게 후퇴한 양상이다.

이처럼 노동자 참여 강화 및 산업안전보건법 적용 확대 분야를 분석하다 보면, 문재인 정부에는 안전보건 패러다임에 대한 고민과 성찰이 별로 없었음이 확인된다. 보다 세부적인 평가를 진행하자면, 먼저 개정 산업안전보건법은 앞서도 언급한 바와 같이 특수고용형태 노동

5) 제4차 산재예방 5개년 계획은 모든 일하는 사람을 대상으로 삼기에 산업안전보건법이라는 법의 이름조차 “직업안전보건법”으로 변경하겠다는 계획을 담고 있었다.

자에 대한 법 적용이 가능하도록 개정되었다. 노동자에 대한 제반 안전보건 의무를 담은 제5조(사업주의 의무)에서 사업주가 보호해야 할 ‘근로자’ 범주에 특수고용형태 노동자 및 배달 노동자 등을 포함시킴으로써 이들의 법적 위치를 산안법 상에서 처음으로 명문화하였다. 그런데 제77조는 모든 특수고용형태 노동자가 보호 대상은 아니며, 시행령을 통해 구체적 대상을 규정한다고 밝힌다. 공포된 시행령 제68조는 특수고용형태 노동자를 9개 직종(학습지 교사, 보험 설계사, 골프장 경기 보조원, 택배, 쿠팡서비스, 대리운전 기사, 건설기계, 카드모집인, 대출 모집인)으로만 한정하였다. 이 9개 직종은 대략 77만명 정도로 추산되는데, 전체 최소 166만명(여기에 더해 약 55만명의 새로운 특고 노동자가 있는 것으로 추산) 정도로 추정되는 특수고용형태 노동자의 절반에도 미치지 못하는 규모이다(정홍준, 2019). 바꿔 말해 법의 울타리 밖에는 여전히 90만명(혹은 최대 145만) 가량의 특수고용형태 노동자들이 산안법에 의해 부여되는 ‘시민권’ 없이 위험에 노출되어 있는 셈이다.

앞서 특수고용 노동자에 대한 법 적용이 일부 개선되었음을 다루었는데, 현행 산업안전보건법은 지속적으로 법 적용 업종이나 대상을 확대해 왔음에도 여전히 법의 일부만을 적용하거나, 아예 적용되지 않는 업종이 많다. 산업안전보건법은 법의 목적과 각 주체들의 의무, 용어 등의 정의를 다룬 1장 다음에 바로 “안전보건 관리체계”를 2장에 배치할 만큼 중요한 요소인데, 많은 사업장과 산업이 규모와 업무 특성 등을 이유로 법 적용에서 배제되어 있다.

예를 들어, 5인 미만 사업장과 사무직 사업장 등은 안전 교육, 안전보건관리자 선임, 산업안전보건위원회, 안전·보건진단, 안전보건 개선 계획 등 안전보건 관리체계의 핵심 내용이 적용되지 않는다. 이와 유사하게 50인 미만 사업장은 안전관리자, 보건관리자 선임, 산업안전보건위원회 등에서 배제된다. 이들 모두 산재의 80% 이상을 차지하는 중소영세 사업장들인데, 이런 사업장에 산업안전보건위원회 같은 어찌 보면 가장 중요하다 할 수 있는 노동자 참여적 안전보건 관리 제도가 적용되지 않는 것이다. 아래 표는 산업안전보건위원회의 구성이 의무화되어 있는 사업과 상시 노동자 수를 규정하고 있는 시행령 내용으로서 아래 대상 사업장 외에는 사업주가 법적으로 산업안전보건위원회를 구성할 의무가 없다.

[표-3] 산업안전보건위원회를 구성해야 할 사업의 종류 및 사업장의 상시근로자 수

사업의 종류		사업장의 상시근로자 수
1. 토사석 광업	2. 목재 및 나무제품 제조업; 가구제외	상시근로자 50명 이상

3. 화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외(세제, 화장품 및 광택제 제조업과 화학섬유 제조업은 제외한다) 4. 비금속 광물제품 제조업 5. 1차 금속 제조업 6. 금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외 7. 자동차 및 트레일러 제조업 8. 기타 기계 및 장비 제조업(사무용 기계 및 장비 제조업은 제외한다) 9. 기타 운송장비 제조업(전투용 차량 제조업은 제외한다)	
10. 농업 11. 어업 12. 소프트웨어 개발 및 공급업 13. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 14. 정보서비스업 15. 금융 및 보험업 16. 임대업; 부동산 제외 17. 전문, 과학 및 기술 서비스업(연구개발업은 제외한다) 18. 사업지원 서비스업 19. 사회복지 서비스업	상시근로자 300명 이상
20. 건설업	공사금액 120억원 이상(「건설산업기본법 시행령」 별표 1의 종합공사를 시공하는 업종의 건설업종란 제1호에 따른 토목공사업의 경우에는 150억원 이상)
21. 제1호부터 제20호까지의 사업을 제외한 사업	상시근로자 100명 이상

자료 : 산업안전보건법 시행령 제34조 관련 [별표 9]

광산안전법, 원자력안전법, 항공안전법, 선박안전의 적용을 받는 노동자들 역시 산업안전보건법의 일부만 적용되며, 산업안전보건위원회와 도급사업 시의 안전·보건 조치가 적용에서 배제된다. 더불어 교육 서비스업, 지자체 및 공무원 등 공공행정, 사회보장 행정 등은 업종 전체가 안전교육, 안전보건관리자, 보건관리자 선임, 산업안전보건위원회 등에서 배제된다.

물론 유해위험의 정도에 따라 법 적용 범위에 차등을 둔다는 산업안전보건법 제3조의 논리에도 어느 정도 일리는 있으나, 법이 제정되던 시점에 알려졌던 산업별 위험 수준과 위험요인은 끊임없이 변화되어 왔으며, 우리 사회 전반의 안전 감수성 역시 크게 달라졌다. 과거 제조업을 기반으로 한 사고성 재해 중심적 시각에서 수립된 법의 논리는, 서비스 노동자의 근골격계 질환, 감정노동, 정신건강 문제 등이 급증하는 현재의 안전보건 지형에 잘 부합되지 않는다. 박근혜 정부 시기 4차 산재예방 5개년 계획이 착목했듯이 모든 노동자에게 산업안전보건법이 적용되도록 법의 전폭적인 개선이 요구되고 있다.

한편 공약에는 없었으나, 국정과제에서 제시되었던 “일정 규모 이상 사업장 안전·보건관

리업무 위탁 금지 등 제도 개선” 과제는 2020년 9월 “기업활동 규제완화에 관한 특별조치법”(이하 ‘기업규제완화법’)이 일부 개정됨으로 어느 정도 이행되었다. 기존에는 300인 이상 사업장의 경우 안전·보건관리자를 직접 채용하지 않고 외부기관에 위탁할 수 있었다. 개정된 기업규제완화법은 300인 이상 기업, 그리고 공사금액이 120억원 이상인 건설업 사업장(토목 공사업의 경우에는 150억원)에서 안전·보건관리 업무의 위탁을 금지하였다. 이들 사업장은 안전·보건 전문 자격을 갖춘 관리자를 직접 고용해야만 한다. 이는 유의미한 개선이라 할 수 있다. 다만 외부 대행기관의 업무 관장력이나 공간적 분리 등으로 인한 한계를 고려할 때, 보다 작은 규모의 사업체까지 안전·보건관리자의 직접 채용이 이루어지도록 개선되어야 할 것이다.

다음으로 노동자 참여 강화에 관련된 내용은 크게 작업 중지 해제 절차와 위험성 평가를 중심으로 검토하고자 한다.

첫 번째로, 산업현장 위험 발생 후 작업을 재개할 때, 원·하청 근로자 모두에게 동의권을 부여하겠다는 공약을 내세웠는데, 해당 공약은 중대 재해 발생 시 노동부 산하 지방노동청에서 사업장에 내릴 수 있는 작업 중지 명령 및 해제와 연관되어 있다. 노동부는 산안법 시행규칙 제65조(작업의 중지) 및 제69조(작업중지의 해제)에 근거해 “중대재해 등 발생 시 작업 중지 명령·해제 운영기준”이라는 지침을 지방노동관서에 하달하여 운용하고 있다. 지방노동청의 작업중지 명령이 발동되었다면, 제69조에 의거해 사업주는 안전보건 개선 조치를 취하고, 안전작업 계획을 수립하며, “중대재해가 발생한 해당작업 근로자의 의견을 들어야 한다”. 지침은 사업주의 작업중지명령 해제 신청서에 해당 작업 노동자(원청 및 하청)의 과반수 의견서를 첨부하도록 하고 있다. 공약은 여기서의 노동자 의견 수렴이 단순한 청취를 넘어 노동자의 동의권으로 전환시키겠다는 의미였다.

하지만 현행까지 그러한 동의권은 모법과 하위법령 어디에서도 실현되지 않았으며, 현행 지침은 해당 작업 과반수 노동자들에 대한 의견 청취가 “집단적 동의 방식”은 아니라고 못박고 있다. 동의권은 고사하고, 산안법 개정 이후 위의 지침에서 전면 작업 중지는 부분 작업 중지로, 안전작업 계획 수립은 하지 않아도 되는 것으로, 즉 기존 지침은 보다 완화된 규제 로 후퇴하였다. 결론적으로 작업 중지 해제과정에서 노동조합의 의견을 듣는 것도 아니고, 해당 작업 과반수 노동자들의 집단적 동의 방식도 아니라면, 사업주가 작업 재개에 ‘동의 여부’와 상관없는 노동자 의견을 수렴하는 데에는 별다른 어려움이 없을 것이다. 대통령 공약

과는 정반대로 중대재해가 발생한 사업장의 작업 중지 해제 과정에서, 사실상 노동자의 참여권은 전혀 보장되고 있지 않다고 평가할 수 있다.

두 번째로 다룰 내용은 위험성 평가에 관한 것으로서, 위험성 평가는 현존 위험을 찾아내 위험도를 파악하고, 경감 대책을 마련하는 대표적인 사전 예방적 안전보건 활동이다. 2014년부터 모든 사업장에서 법적으로 의무화된 위험성 평가는 사업주가 “필요 시” 노동자를 참여시킬 수 있는 제도였다. 개정 산업안전보건법에서는 노동자를 위험성 평가에 참여시키는 것이 사업주에게 의무화되었다(제36조). 이에 따라 하위 법령에서도 ▲ 관리감독자가 해당 작업의 유해·위험요인을 파악하는 경우 ▲ 사업주가 위험성 감소대책을 수립하는 경우 ▲ 위험성평가 결과 위험성 감소대책 이행여부를 확인하는 경우에 근로자를 참여시키라고 변경되었다.

그러나 법 개정 이후 위험성 평가 제도의 시행 실태를 조사한 결과, 노동자 참여는 형식적으로 이루어지고 있었다(이승우 외, 2021). 노동조합의 참여를 제도화한 서구와 달리, 한국의 위험성 평가는 ‘근로자 참여’라는 개념이 들어가다보니 참여 주체의 실체, 참여의 방식과 내용 등이 구체적이지 않아 현장에서는 실질적 의미의 노동자 참여가 보장되고 있지 않다. 결과적으로 직원 다수가 가입되어 있는 노동조합조차 사업주와 별도의 협의나 합의를 하지 않고는 위험성 평가 과정에 참여할 수 없다. 사측의 안전 담당자들은 법 조문을 근거로 되려 노동조합의 참여를 인정하지 않으려는 태도를 보이기도 한다. 서구에서는 당연한 노동조합의 참여를 배제하려다 보니 노동자의 허울뿐인 참여의 문제만 남는다. 관리자 중심의 위험성 평가가 현장에 만연해 감으로써, 노동자 참여를 핵심으로 하는 위험성 평가의 원래 취지는 크게 훼손되고, 제도의 효과성 자체를 담보하기 어려운 지경이다.

노동자와 노동조합이 적극적으로 참여할 때 안전보건 관리체계는 제 기능을 한다. 노동진영은 지속적으로 산업안전보건법의 확대 적용, 산업안전보건위원회의 노동조합 참여 강화, 지역 명예산업안전감독관 활동 보장 등 노동자 참여와 관련된 내용들을 의제화하고, 요구해왔으나, 문재인 정부에서는 수용되지 않고 있다.

노동자 참여와 관련해서는 박근혜 정부 때 발표된 4차 산재예방 5개년 계획이 외려 더 나았다고 볼 수 있다. 4차 산재예방 5개년 계획은 사업주의 안전보건 책임을 분명히 하고, 노동자의 안전보건 활동 참여를 확대하고자 하였다. 참여 확대를 위해 제도적 기반 구축 계획은 노동조합 대표의 위험성 평가 참여 의무화라는 세부 계획으로도 이어진다.

<그림 3> 박근혜 정부 노동부의 4차 산재예방 5개년 계획

<지향 2>	안전보건 참여 확대와 책임의 명확화
□ (현재) 기업 및 근로자 안전보건 인식 부족	
○ 기업의 형식적 안전보건 관리, 근로자의 수동적 자세 및 역할로 인해 낮은 사업장 안전보건 수준	
○ 아웃소싱의 확대에 의한 위험의 외주화, 근로자의 이동성 증가 등으로 안전보건 책임의 불명확	
□ (미래) 안전보건주체별 책임 명확화	
○ 기업의 안전보건 책임 명확화, 안전보건관리체계 확충과 투자 확대를 통한 사업장 안전보건 수준 제고	
○ 안전보건 활동에 근로자의 참여를 확대할 수 있는 제도적 기반을 구축하고 근로자의 안전보건 실천 분위기 조성	

이와 비교해 문재인 정부 시기에 발표된 5차 산재예방 5개년 계획에는 노동자 참여에 관한 내용이 거의 등장하지 않는다. 2018년 국무총리실이 제출한 범부처 차원의 산업안전 대책은 노동자 참여 문제를 일선 노동자의 수칙 준수 강화와 이를 위한 인식 개선교육 정도로만 다루고 있다. 산재 사고가 조직 구조적이며 시스템적 원인으로 인해 발생한다는 고려보다는, 말단 노동자의 과실 때문에 사고가 유발된다는 낡은 안전패러다임에 머물러 있는 것이다. 요컨대 문재인 정부는 수사적으로 안전보건 문제를 대단히 강조하였으나, 구체적인 정책들을 하나씩 되짚다보면 안전철학의 빈곤함과 종종 마주하게 된다.

(4) 산재보험 적용 확대 분야

특수고용형태 노동자들은 노동관계법의 적용을 받지 않다 보니 산재보험에 가입할 수도 없었다. 2008년에 산재보험 특례제도가 도입됨에 따라 레미콘 기사, 골프장 경기보조원, 학습지 교사, 보험 설계사 등 4개 직종이 산재보험에 가입할 수 있게 되었다. 이후 2012년에는 택배기사, 퀵서비스 기사까지 추가되었으며, 2020년 이전까지 9개 직종으로 늘어났다.

산재보험 특례 제도에 따라 특수고용 노동자가 가입하게 되면, 노동자와 사업주가 50%씩 보험료를 분담하도록 하였다. 하지만 산재보험은 당연 가입 제도임에도 특수고용 노동자들은 사유와 무관하게 적용 제외를 신청할 수 있도록 제도가 설계되었다. 보험료 분담을 꺼려하는 사업주들은 이 “적용 제외 신청”의 맹점을 이용해 당사자들의 의사와 무관하게 허위로 서류를 제출해 적용되지 않게 하거나, 위탁 도급 계약 시 제외 신청을 강요하는 식으로 가입 탈퇴를 유도했다. 그로 인해 특수고용형태 노동자들의 적용률이 크게 늘어나지 않았다.

문재인 정부는 특수고용형태 노동자의 산재보험 확대를 공약으로 내세웠는데, 2020년 7월 기존 9개 직종 외에 방문판매원, 가전제품 설치기사 등 5개 직종이 추가 가입 대상으로 지정되었다. 결국 총 14개 직종이 적용 대상인 셈인데, 적용 대상 직종이라고 해서 무조건 가입이 가능한지 않다. 즉 한 업체에 소속되어 소득의 절반 이상을 그 업체로부터 받아야 한다는 ‘전속성’ 기준이 있기 때문이다. 적용 제외 신청 제도와 전속성 기준은 특수고용 노동자의 산재보험 적용 확대에 있어서 중대한 걸림돌로써 작용해 왔다.

더불어 산재보험법 시행령(2021년 7월 1일 시행 예정)을 개정하여 ▲ 질병·부상 또는 임신·출산·육아 ▲ 사업주의 귀책 사유 ▲ 천재지변·전쟁·감염병 확산 등으로 인한 1개월 이상 휴업이 아니라면, 적용 제외를 신청할 수 없도록 하였다. 이처럼 일부 측면에서 개선이 이루어진 셈인데, 하지만 여전히 적용 대상 직종을 협소하게 규정하고, 전속성 기준을 개선하지 않아 수많은 특수고용형태 노동자들이 산재보험의 높은 문턱을 넘지 못하고 있다. 특히 플랫폼 고용을 비롯해 새롭고 다양한 고용형태가 점증하는 상황에서 구태의연한 전속성 기준을 견지하는 것은 전혀 실사구시적이지 못하다. 모든 특수고용형태 노동자가 전면적으로 산재보험의 적용을 받는 유럽처럼 국내 법제도 역시 보다 획기적인 개선이 필요하다.

(5) 과로 예방 분야⁶⁾

과로는 뇌·심혈관계질환과 정신질환을 일으킬 수 있는 직접 원인으로 알려져 있다. 한국인의 사망원인 2위와 3위를 차지하고 있는 질병이 뇌·심혈관계질환이다. 산업재해로 인정된 통계를 보면 매년 300여 명이 넘는 노동자가 뇌·심혈관계질환으로 사망하고 600여 명에 이르는 노동자가 산재 인정을 받는다.

6) 과로 예방 분야 평가는 한인임(2018)을 주로 참조 및 인용하였다.

과로 예방에 있어서는 일부 성과가 있었다. 2018년 1월 근로기준법 개정을 통해 1주를 7일로 규정하고 1주 노동시간 상한을 52시간으로 규정했다. 이는 규모별로 2021년까지 적용될 계획이다. 더불어 노동시간규제 특례업종을 크게 줄였다. 기존 26개 특례업종에서 운송업과 보건업 등 5개만 남기고, 모두 특례업종에서 제외되었다. 그 결과 총 453만 여명이었던 특례업종 노동자 중 341만 여명이 특례업종에서 빠져 나오게 되었다.

그러나 애초 과로 예방 공약은 매우 제한적으로 제시된 측면이 있다. 그 이유는 장시간 노동 집단에 대한 파악이 충분치 않았기 때문이다. 현재 주된 과로 집단은 자영업자와 5인 미만 사업장 소속 노동자들이다. 거기에 더하여 신기술, 신상품 연구 개발, 인문사회과학 또는 자연과학분야의 연구 업무, 정보처리시스템의 설계 또는 분석 업무, 방송, 디자인 등 창의적 작업을 하는 집단들이 해당된다. 이들 가운데 상당수는 사용자가 근로자대표와 서면 합의로 정한 시간 동안 일하게 되는 재량노동자이다. 구조적으로 이들은 장시간 일하고 노동시간으로 인정받지 못할 가능성이 높다.

자영업자, 5인 미만 사업장 노동자, 재량노동자, 감시·단속 업무 노동자는 전체 일하는 취업자의 50%를 훌쩍 넘긴다. 노동시간 단축이 연착륙하더라도 일하는 사람의 절반 정도는 과로로부터 합법적으로 보호받을 수 없다고 할 수 있다. 따라서 장기적으로 ‘과로와의 전쟁’을 선포하고 관련 법률을 만들지 않으면 해결되기 어려운 문제이다.

한편 2020년 12월 근로기준법을 개정하여, 탄력근로제 범위 등을 확대하였다. 신상품 또는 신기술의 연구개발 업무의 경우 선택적 근로시간제 정산 기간도 현행 1개월에서 최대 3개월로 확대하는 내용도 담겼다. 선택근로제는 노동자가 하루 노동시간을 자율적으로 조절해 일정 정산기간 노동시간의 평균치를 법정 한도 내로 맞추는 것이다. 상시 50명 이상의 근로자를 사용하는 사업장, 공공기관·지방공기업 등의 기관은 공포 후 3개월 이후, 상시 5명 이상 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업장은 2021년 7월부터 시행된다.

결과적으로 단위기간의 평균 노동시간이 주 40시간을 넘기지 않으면 주당 최대 52시간, 12시간까지는 추가 수당을 지급하지 않고도 연장근무를 시킬 수 있다. 즉 64시간에서 최장 80시간까지 연장근무가 가능하다. 과로사 기준인 60시간을 훌쩍 뛰어넘는 수준이다. 이는 노동자를 과로사, 과로자살로 몰고 가는 과로사법이다. 휴일 없는 연속 노동, 하루 20시간 이상 연속 노동도 가능할 수 있다.

(6) 유해물질 관리 분야

공약과 국정과제에서 제시했던 물질안전보건자료(MSDS)에 대한 영업 비밀 심사제도는 개정 산업안전보건법을 통해 도입되었다. 개정된 법을 통해 영업비밀 등의 이유로 화학물질의 명칭 및 함유량을 물질안전보건자료에 밝히지 않는 사업주는 노동부 승인을 받아 해당 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체 표기할 수 있게 했다. 만약 노동자에게 중대한 건강장해가 발생한 경우 ‘영업비밀’, ‘대체자료’ 등 비공개 정보의 제공을 요구할 수 있으나, 이 권한을 진료 의사, 보건관리자 및 보건관리전문기관, 산업보건의, 근로자대표, 역학조사 기관, 업무상 질병판정위원회로 제한하여, 정작 직업병이 발생한 피해노동자 당사자를 정보 제공 요구대상에서 제외하고 있다. 이는 직업병 피해 의심 노동자가 자신이 취급 노출됐던 화학물질에 대한 접근권리와 알 권리를 차단하는 것이며, 산재신청과 승인을 위해 자료를 검토하고 노력할 기회조차 가로막는 것이다.

다음으로 살생물제⁷⁾와 관련된 ‘살생물제 관리법’ 제정 공약은 2018년 3월 제정된 “생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률”(이하에서 ‘화학제품안전법’)을 통해 이행된 것으로 볼 수 있다. 화학물질안전법의 핵심 내용은, 안전 여부 확인이 필요한 생활화학제품의 경우, 제조·수입을 금지하는 것으로서, 생활화학제품의 위해성 평가, 살생물제 및 살생물제품의 승인, 살생물 처리제품의 기준 등을 규정한다. 아울러 살생물 제품에 사용하기 위해 살생물 물질을 제조, 수입하려는 자는 해당 물질에 대한 환경부장관의 승인을 받아야 한다.

그 외에 공약에서 제시된 ▲ 화학물질의 유해성 평가를 신속하게 할 수 있도록 조직 보강 ▲ 환경범죄이익 환수법 제정 ▲ 유해물질의 알권리 보장에 관한 특별법 제정 등은 문재인 정부 임기가 1년 정도밖에 남지 않은 상황에서도 추진되고 있지 않다.

(7) 감정노동자 보호 분야

감정노동자 보호는 단독법률이 아닌 산업안전보건법 안에 신규 조항을 신설함으로써 이루어졌다. 산업안전보건법 제41조에 감정노동자 보호에 대한 핵심 내용이 담겨 있다. 보통 이

7) 살생물제란 사람과 동물 외의 유해 생물 제거를 목적으로 사용되는 물질로서, 국내에서 가슴기 참사를 일으켰던 살균제를 포함해 비농업용 살충제, 항균제, 소독제, 보존제 등이 해당된다.

를 두고 ‘감정노동자 보호법’으로 부르고 있는데, 2018년 10월 18일부터 시행되었다. 이 법에 따라 직접 또는 통신으로 고객을 응대하는 노동자가 고객의 폭언, 폭행, 기타 행위로 인해 건강 장애가 발생 또는 발생할 우려가 있을 때, 사업주는 업무를 일시적으로 중단하거나 휴식을 부여해야 한다. 그 외에 사업주는 고객응대업무 매뉴얼 수립, 건강장해 관련 치료 및 상담 지원, 고객에 대한 고소, 고발, 손해배상 청구 시 필요 자료 지원 등을 해야 한다. 사업주의 조치가 미흡할 경우 최대 1,000만원의 과태료가 부과되며, 보호 조치를 요구한 감정노동자에게 불리한 처우를 하면 1년 이하 징역 또는 1,000만원 이하 벌금에 처해질 수 있다.

하지만 하청업체에서 일하는 감정노동자는 여전히 법의 보호 바깥에 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이, 도급인의 사업장이 아닌 장소에 대해서는 시행령과 시행규칙이 지정한 22개 위험 장소만 도급인의 책임 범위에 해당된다. 도급인 사업장이 아닌 제3의 장소에서 간접고용되어 일하는 콜센터 노동자들은 보호받을 수 없게 되는 것이다. 개정 산안법의 한계가 여실히 드러나고 있는 지점이다.

(8) 직장 내 괴롭힘 금지 분야

직장 내 괴롭힘 금지 분야도 감정노동자 보호법과 마찬가지로 새로운 법을 제정하는 방식이 아닌, 근로기준법에 일부 조항을 추가하고 보완함으로써 구체화되었다. 제76조의2에서는 직장 내 괴롭힘에 대해 “직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위”라고 정의내리고 있다. 사용자는 직장 내 괴롭힘 신고를 접수하거나 발생 사실을 인지하게 되면, 곧바로 사실 확인 조사를 해야 하며, 피해자 의사에 반하지 않는 범위 내에서 피해자 보호 조치도 내려야 한다. 조사 결과, 사실로 확인되면 가해자는 징계하고, 피해자에게는 근무장소 변경, 배치 전환, 유급 휴가 등 적절한 조치를 취해야 한다. 회사가 만일 신고자 혹은 피해 노동자에게 불이익을 주면, 3년 이하 징역이나 벌금형을 받게 된다.

하지만 직장 내 괴롭힘 금지법은 5인 미만 사업장, 특수고용형태 노동자, 프리랜서 노동자에게는 적용되지 않는다는 결정적 한계가 있다. 또한 하청노동자를 대상으로 한 원청 직원의 괴롭힘, 사용자에 의한 괴롭힘 등에 대해서는 별도의 대응책이나 처벌 조항을 마련하지 않았다는 맹점도 있다.

4. 나가며

‘촛불 정부’로서 출범했던 문재인 정부는 위험의 외주화 해소, 중대재해기업처벌법 등 노동조합과 시민사회가 오래도록 열망하고, 지난하게 요구했던 바를 공약에 상당히 반영하였다. 그것이 실제로 이행된 결과를 짚어보면, 위험의 외주화 방지를 위한 도급 제한, 원청의 안전보건 책임 범위 확대, 근로자에서 노무를 제공하는 자로 산안법 적용 대상 전환 및 적용 대상에 특수고용형태 노동자 등의 포함, 중대재해에 대한 경영자 처벌, 하청노동자 사고에 대한 원청 처벌, 특수고용 노동자의 산재보험 확대 등 일정 정도 개선이 이루어지기도 했으며, 다양한 안전·보건 이슈를 아우르는 법과 제도를 도입함으로써 구색을 맞추기도 했다.

하지만 각각의 법령과 제도를 세세하게 따져보면, 훨씬 더 개혁적인 방향으로 추진할 수 있었음에도 변죽만 울리고만 것들이 많았다. 이를테면 대단히 협소한 외주화 금지 대상 작업지정, 50인 미만 사업장에 대한 중대재해처벌법 2년 적용 유예, 일부 특수고용 직종에만 한정된 산안법 적용 등 법과 제도가 표면적으로 내세운 바와 달리 실질 내용에서는 마냥 후퇴하고, 생색만 낸 것들도 있었다. 어쩌면 그렇게 된 배경에는 진작부터 문재인 정부에 올곧은 의지가 없었기 때문이었을 것이다. 공약 잉크가 채 마르기도 전에 국정과제에선 위험의 외주화 개념이 실종되었으며, 산업안전보건법 개정은 자본의 눈치를 보느라 지리멸렬해진 상태였고, 180개의 의석을 얻고서도 중대재해처벌법의 처리는 한없이 미뤄졌다. 주무부처인 노동부는 노골적으로 부정적 입장을 피력하기도 했다. 시기 시기마다 민주노총을 중심으로 한 노동진영과 시민사회 역량이 모아지지 않았다면, 결코 관련 법령들은 빛을 보지 못했을 것이다.

지금까지 산재가 발생해도 사업주들은 터무니없이 면죄부를 받아왔는데, 사업주를 처벌하고 책임을 지우는 문제는 산안법과 중대재해처벌법을 통해 어느 정도 정비가 된 듯하다.⁸⁾ 현 시점에서 로벤스 위원회가 정초한 현대 안전보건 관리 패러다임의 맥락에 비추어 한국의 안전보건 관리에서 가장 취약한 요소는 노동자 참여 부분일 것이다. 안전보건 관리체계에 노동자가 핵심 안전주체로 참여해야 안전이 개선된다는 것은 이미 하나의 공리로 자리잡았다. 그럼에도 유독 한국에서는 노동자의 안전보건 관리 참여가 강고한 사회적 금기로 남아 있다.

8) 처벌 강화가 책임성 강화와 꼭 일치하지는 않는다. 로벤스 위원회가 말하는 경영진의 주도적 책임성 강화란, 단순히 처벌만을 무겁게 부과하자는 의미는 아니다. 사업주는 상품 생산을 위해 작업장 내에 들여놓은 모든 기계와 물질의 위험 확인과 위험 관리, 노동자에게 위험에 대한 정보 제공 및 위험 회피를 위한 충분한 교육과 훈련 제공, 노사 공동 위험성 평가 실시 등 말그대로 전적인 책임을 감당해야 함을 의미한다.

마찬가지로 문재인 정부의 노동안전·보건 분야 공약과 정책 이행 내용 가운데 가장 초라한 분야를 손꼽자면 바로 노동자 참여에 관한 내용이다. 본문에서 다루었듯 노동자 참여와 관련된 내용은 상당히 미시적인 내용 하나뿐이었다. 전체적으로 노동자 참여 정책은 없다고 간주해도 무방한 수준이다. 안전보건 영역에서 노동자의 참여 증진을 지향하고, 위험성 평가에 노동조합 대표 참여 의무화 계획까지 수립한 박근혜 정부가 더 낫다 싶을 정도이다.

노동자 참여 없이는 안전한 일터의 구축이 거의 불가능함에도, 결과적으로 문재인 정부 하에서 노동자 참여적 안전보건 관리체계는 전혀 진전되지 않았다. 세월호 참사 등으로 인해 사회적인 안전 민감도가 매우 높아진 분위기 속에서 문재인 정부는 노동 진영과 시민사회의 안전 요구 의제를 상당히 수용하면서도 노동자 참여에 관한 내용만큼은 도외시하였다. 문재인 정부는 안전보건 관리체계에 왜 노동자 참여가 중요한지, 노동자를 어떻게 안전 주체로 세울지에 관한 이해와 고민이 없었다고 여겨진다. 안전 철학이 부재한 정부였던 것이다.

한편 노동자 참여 강화와 산업안전보건법 적용 확대는 서로 긴밀히 연결되어 있다. 산업안전보건법이 적용되어야, 특히 산업안전보건위원회 구성 대상 사업장이 되어야 안전보건 관리체계에 노동자 참여 역시 본격적으로 가능해진다. 통상 정부 관료들은 산업안전보건법의 ‘보호 대상’을 확대한다는 개념을 사용한다. 산업안전보건법을 통해 사업주가 어떤 규제를 지키도록 함으로써 해당 노동자들을 보호하게 된다는 논리이다. 그러나 산업안전보건법의 기능을 이같은 보호의 관점에서만 파악한다면, 이는 절반의 이해에 불과하다. 산업안전보건법은 단순히 보호 기능뿐만 아니라, 노동자가 자신들 일터의 안전보건 관리체계에 직접 개입할 수 있는 참여 권한도 부여하고 있다. 즉 보호 기능과 참여권 부여가 산업안전보건법이 지닌 이중적 속성이며, 노동자는 보호 대상인 동시에 참여 주체이다.

잠시 사례를 살펴보자면, 기존에 산업안전보건법 적용을 받지 못하던 특수고용형태의 일부 직종을 소위 산안법 보호 대상에 포함시켰다. 그러나 이렇게 새로이 법 울타리에 들어온 특수고용 노동자들은 산안법의 다른 조항에 의해 산업안전보건위원회와 같은 안전보건 관리체계에 참여하는 게 봉쇄되어 있다. 산업안전보건법의 적용 대상이 된다고 하여 안전보건 관리체계에 참여할 자격까지 부여받지는 못하는 것이다.

현재 한국에서 노동자 참여 구조의 중핵을 차지하는 산업안전보건위원회는 사업체 규모에 따라 적용 대상이 달라지는데, 기본적으로 50인 미만 사업장은 어느 업종을 막론하고 산업안전보건위원회 의무 수립 대상이 아니다. 전체 산재 사망사고 가운데 50인 미만 사업장이

80% 이상의 비중을 차지하는 상황에서, 이들 50인 미만 사업장의 노동자들은 안전보건 문제를 해소할 수 있는 핵심 참여 기제를 법적으로 보장받고 있는 못하는 것이다.⁹⁾ 50인 미만 사업장의 극심한 산재 문제는, 노동자 참여적 체계의 부재에서도 기인할 것으로 추정된다.

노동자 참여 강화와 더불어 특기할 만한 것은 한국의 안전보건 관리레짐이다. 한국은 지금도 안전 당국이 (특히 제조업 중심을 구성된) 세세한 지침과 사업주가 준수해야 할 예방의무를 법령에서 규정해 놓고, 기업이 준수하도록 하는 준수 기반의 안전보건 관리 레짐이다. 바꿔 말해 국가에 의한 하향식(top-down) 방식의 지시적 규제 관리이다. 정부가 규정을 통해 제반 유해요인과 위험요인을 열거하는 방식은 사업주가 취해야 할 안전보건 조치를 명확히 제시한다는 장점도 있으나, 규정이 포괄하지 못한 새로운 (혹은 새롭지 않더라도) 위험은 예방할 도리가 없다(임준, 2010). 정부가 전체 산업 현장의 여건과 급격한 변화 양상들을 법에 담아내기는 불가능하다. 생산 시스템, 기계, 화학물질, 인적 요인 등도 부단히 변화하고, 플랫폼 노동과 같이 기존 법체계로 규율할 수 없는 고용형태와 노동과정¹⁰⁾이 새로이 등장하기 때문이다. 요컨대 정부에 의한 지시적 안전 규제방식은 반드시 재고되어야 한다.

이상과 같은 논의를 토대로 간략하게나마 3가지 정책 제언과 함께 마무리하고자 한다.

첫째, 정부 지침(법령)을 통한 안전 규제의 한계가 명확한 현실에서, 위험성 평가 중심의 예방적 원칙 확립과 노동자 참여적 안전보건 관리체계가 착근할 수 있도록 제도 개선이 요구된다. 정부 지침으로 모두 규제할 수 없는 위험의 영역에서, 노동자(노동조합)와 사업주가 공동으로 현장 위험을 드러내고, 통제할 수 있도록 해야 한다. 따라서 하루 속히 위험성 평가에서의 노동조합 참여를 제도화해야 한다. 정부는 직접 규율하려는 행위자가 되기보다는 노사 자율적 안전관리를 제도적으로 지원하는 역할을 맡아야 한다.

둘째, 적용 대상 제외, 참여 권한 미부여 등 중층적으로 차별받아 왔던 특수고용 노동자, 플랫폼 노동자, 이동노동자, 방문노동자 등 기존 산안법으로 포괄하지 못했던 모든 노동자에게 ‘안전보건 시민권’을 부여하여 안전보건 관리체계의 주체로 참여할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 고용 형태에 대한 규율이 노동 안전에도 영향을 줄 수밖에 없는 구조 속에 놓여 있기 때문에, 단순히 산업안전보건법만으로 해결할 수 없다. 따라서 노동안전과 고용 형태를 두루 아우르는 보다 종합적인 접근이 모색되어야 한다.

9) 이와 비교해 영국은 아예 사업체 규모에 제한을 두고 있지 않고, 노동조합이 요구하면 규모에 상관없이 산업안전보건위원회를 구성할 수 있다. EU는 안전보건 지침을 통해 20인 이상 사업장까지는 반드시 산보위를 구성하도록 하고 있는데, 노동자 참여를 더 보장하는 방향으로 이 지침을 상회할 수 있다.

참고문헌

- 국정기획자문위원회(2017) 문재인정부 국정 운영 5개년 계획.
- 더불어민주당(2017) 대선 공약집.
- 백종배 외(2007) “유해위험작업에 대한 하도급업체 근로자 보호강화 방안”, 산업안전보건연구원.
- 이승우·한인임·장안석·정재현(2021) “위험성 평가 실태 조사 및 활성화 방안 연구”, 민주노동연구원.
- 임준(2010) “노동자 건강권을 위한 새로운 제도의 모색”, 시민건강연구소 기획강좌.
- 정홍준(2019) “특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근”, 한국노동연구원.
- 최명선(2021) “중대재해기업처벌법 제정의 사회적 의미와 과제”, ‘중대재해처벌법’ 제정의 의미와 향후 과제를 위한 종합토론회.
- 한인임(2018) “문재인 정부 노동안전보건 관련 공약 및 국정과제 2년 평가와 전망”, 사회공공연구원.
- Inge, J. R.(2007) “The Safety Case: Its Development and Use in the United Kingdom”, Equipment. Safety Assurance Symposium 2007, Bristol U.K.
- Robens Committee(1972) Safety and health at work.
- Thomas, M. J. W.(2012) “A Systematic Review of the Effectiveness of Safety Management Systems”, Australian Transport Safety Bureau.