

공공부문 노동자의 노동안전 기본권을 침해한 정부

- 공공·국방·사회보장 행정,
교육서비스 사례를 중심으로

이승우 민주노동연구원 연구위원

2023. 8. 30.



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〉

1. 도입: ILO 핵심 협약을 위반 중인 정부?	1
2. 산업안전보건법의 핵심 규제에서 배제된 공공부문의 4개 산업	3
1) 공공·국방·사회보장 행정, 교육서비스의 정의와 고용 및 산재 현황	3
2) 낙후된 안전보건 관리체계가 고착된 사회적 기원	7
3) 산업별 주요 직종의 안전보건 실태	11
4) 소결	17
3. ILO 155호 및 187호 협약의 준수 여부 평가	18
4. 결론	20
■ 참고문헌	22

요약

□ ILO 핵심 협약을 위반 중인 정부?

- 2022년 110차 ILO 총회는 “안전하고 건강한 노동환경”을 노동기본권에 포함시켰으며, 그에 따라 155호(산업안전보건 협약)와 187호(산업안전보건 증진체계 협약)가 ‘핵심 협약’으로 격상됨. 이에 윤석열 정부는 “노사정이 함께 일하는 모든 사람이 보호받을 수 있는 노동환경 조성에 노력할 예정”이라고 발표. ILO 110차 총회 결의 1주년을 맞아 공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 등 4개 공공부문에서 “안전하고 건강한 노동환경”에 대한 노동자의 권리가 정부에 의해 보장받고 있는지를 짚어봄.

□ 산업안전보건법의 핵심 규제에서 배제된 공공부문의 4개 산업

- 분석대상인 공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 업종은 한국표준산업분류를 토대로 공공부문으로 분류됨. 중앙정부, 지방정부 교육청 등은 확장일로의 다양한 공공 서비스 수요에 부응하여 4개의 공공부문 산업에서의 일자리 유형과 규모를 계속해서 확대해 옴. 포괄적 명칭으로서 ‘행정’이라고 범주화할 뿐이지 세부적으로 비교해 보면, 민간부문 위험 일터와 유사 업무를 수행하는 단위가 많은 비중을 차지. 공적 서비스의 확장 함께 10년 전과 비교해 산업재해 역시 큰 폭으로 늘어남.

- 산업안전보건법 적용에 차등을 둔 법령이 1993년 처음 시행되었는데, 이때의 규정이 현재 까지 유지되고 있음. 그 결과 4개 공공부문에는 산안법의 핵심 규제가 제외된 일부 조항만 적용되는 상황. 이를 담고 있는 조항이 산안법 시행령 제2조 1항의 별표 1 규정.

- 여기서의 핵심 규제란 안전보건관리체제, 안전보건관리규정, 안전보건교육 관련 내용으로 이들 산업에서는 안전보건을 관리, 담당할 관리책임자가 없어도 무방함. 사업주로부터 안전보건 관련 정보를 얻고, 위험 문제를 논의하며, 개선 대책 수립과 실행을 해나갈 수 있는 산업안전보건위원회도 개최할 수 없음. 노동자와 관리자는 안전보건교육조차 받을 수 없기에 안전수칙을 인지하고, 이를 준수하는 데에도 한계.

- 정부는 이러한 업종들이 공공부문에 포괄된다는 이유로, 즉 이들 하위 업종 거의 모두가 일반사무나 집행사무처럼 덜 위험하다는 자의적 판단 하에 산안법을 전면 적용하지 않고, 핵심 규제는 제외함. 아이러니는 같은 업무를 하는 민간산업엔 적용한다는 사실.
- 2020년부터 정부가 ‘현업’이라고 지정한 직종은 해당 민간산업 특성에 따라 산안법이 적용 되도록 변경. 하지만 공공행정과 교육서비스에서도 극히 일부 직종(청소, 시설관리, 급식)에만 한정됨. 더구나 공공행정 및 교육서비스의 현업과 동일 업무 수행하는 국방행정, 사회보장 행정 노동자에게엔 적용 안됨.
- 결국 국가가 직접 관할하는 공적 서비스 생산 지점에서 잘못된 규제와 국가의 책임 회피로 인해 4개 산업은 산안법 핵심 규제에 있어서 공백 상태이며, 생산과정에서 발생한 위험은 서비스 생산구조의 최말단 노동자들에게 전가됨.

□ 산업별 주요 직종의 안전보건 실태

- 교육서비스(특수교육지도사 및 실무사, 과학실무사, 도서관 사서, 수상안전요원), 공공행정(수도검침원, 방문 간호사, 보건소 간호사, 농작업 대행 농기계 임대 및 수리, 단속 업무 공무원), 국방 행정(병영생활전문상담관) 등 산업안전 위험 직종의 노동안전 실태를 분석함.
- 산업별 주요 직종의 안전보건 실태는, 공공부문이라는 대범주 안에 상시적으로 위험과 마주하는 다양하고, 이질적인 업무들이 있음을 보여줌. 공공부문에 속해있지만, 실제로는 그 내부에 민간부문의 위험 산업 특성을 고스란히 가지고 있는 하위 업종들이 다수 포진해 있음.
- 지난 30년간 공공부문이라는 이유로 산안법 적용에 차별을 둔 정부 정책이 4개 공공부문에서의 안전보건 관리가 엉망이었던 결정적 요인임. 이를 통해 산안법 적용 범위를 규정하고 있는 시행령은 현실과 동떨어진 규정일 뿐만 아니라, 법령 적용에 있어서 산업별 형평성이 취약하다는 사실이 명확히 드러남.

□ ILO 155호 및 187호 협약의 준수 여부 평가

- 산안법 시행령 별표 1을 통한 공공부문 4개 산업에서의 산안법 차등 적용 실태는 ILO 핵심 협약의 준수 문제로까지 이어짐. 안전보건에 관한 ILO 핵심 협약은 공공부문에도 적용해야 한다고 명시하고 있는데, 4개 산업에 적용되지 않는 산안법 핵심 규제들은 155호와 187호 협약이 사업장 단위에서 반드시 이행되어야 내용임.

- 예를 들어 산업안전보건위원회를 개최할 수 없기에 187호 협약이 규정하고 있는 노동자는 사업장 안전보건 관리체계에 참여하지 못함. 그 결과 155호 협약이 제시한 노동조합 대표의 안전보건 활동이 보장받지 못하고 있으며, 사업주로부터의 안전보건 관련 정보를 취득할 통로가 없음. 사실상 노동조합의 대표권은 부정당함. 산안법 적용 예외 조항인 안전보건 교육과 훈련 역시 핵심 협약의 주요 내용임.
- ILO 협약의 준수 여부를 검토하는 ILO 협약 권고·적용에 관한 전문가위원회는 한국이 2008년에 비준한 155호 협약의 적용 범위를 놓고 이미 2010년과 2015년에 문제 제기함. 즉 산안법 시행령을 통해 특정 산업들을 산안법 적용에서 제외된 사유, 제외시키는 과정에서 노사정이 협의한 방식, 제외된 노동자들을 보호하기 위해 취해진 조치, 법 적용 확대를 위한 개선 여부 등을 한국 정부에게 요구함.
- 제반 상황을 고려할 때, 다음과 같이 평가할 수 있음. 첫째, 산안법 전면 적용이 배제되고 있는 4개 공공부문에서는 ILO 155호 및 187호 협약 중 사업장 단위 내용이 충분히 관철되고 있지 못함. 155호 협약은 적용 예외 노동자를 최소화하라고 규정하고 있음에도 한국은 광범위하게 예외 산업을 규정하였고, 제외 결정에 합리적 정당성이나 사유를 제시하지 않음.
- 둘째, 155호 협약은 국가 수준에서 노사정이 협의해 적용 예외 노동자 범위를 결정해야 한다고 규정했음에도, 한국 정부는 이러한 절차적 요건을 전혀 준수하지 않음. 일부 직종(현업)을 대상으로 산안법 적용 범위를 확대할 때에도 정부는 노사정 협의 없이 독단적으로 결정.
- 셋째, 155호 협약은 협약 이행 초기 단계에서 적용 제외 노동자 집단이 있더라도, 점진적으로 제외 노동자까지 확대, 적용해야 함을 명시. 반면 한국 정부는 협약을 비준한 2008년 이후 적용 제외된 다수 노동자 집단을 거의 그대로 유지함으로써 협약을 충실히 이행하지 않음.
- 절차적, 실질적 차원 모두에서 한국 정부가 안전보건 관련 ILO 핵심 협약을 충분히 준수하고 있다고 평가하기 어려움. 지금 상황이 계속 지속된다면, 오히려 위반의 소지가 농후함.

□ 2가지 개선 과제 제시

- ▲ 중장기적으로 안전보건에 관한 ILO 핵심 협약이 공공부문에서 충실히 이행되도록 산업안전보건법을 전면 적용 ▲ 단기적으로는 노사정 협의 속에 4개 산업 중 산재 다발 직종, 노동자 안전 요구 높은 직종에 우선적으로 산안법이 전면 적용될 수 있도록 현업 직종 확대 등 산안법 시행령 개정 필요.

1. 도입: ILO 핵심 협약을 위반 중인 정부?

2022년 6월 개최된 110차 ILO 총회는 “안전하고 건강한 노동환경(Safe and healthy working environment)”을 노동기본권에 포함하는 결의를 했다. 결사의 자유, 강제노동 금지, 차별 금지, 아동노동 금지 등 기존 4대 노동기본권 구조에 변동이 생긴 건 24년 만이다.

ILO 발표(2017년 기준)에 따르면, 전 세계적으로 매년 280만명 가량이 산업재해로 목숨을 잃고, 약 3억 7천 4백만명이 일하다 다치거나 질병을 얻고 있다. 이 수치가 점차 늘어나고 있는 현실에서 “안전하고 건강한 노동환경”은 더 이상 늦출 수 없는 과제였고, 전 세계 ILO 노사정 대표들은 이를 노동기본권으로 보장하기로 합의한 것이다. 그에 따라 안전하고 건강한 노동환경과 관련된 2개의 협약, 곧 155호(산업안전보건 협약)와 187호(산업안전보건 증진체계 협약)가 ‘핵심(fundamental) 협약’으로 격상되었다. 155호와 187호는 핵심 협약으로 지정되었기에, 일반 협약보다 정부 차원의 이행 보고 및 ILO에 의한 감독이 더 엄격해지게 된다.

2개의 핵심 협약을 간략히 정리하자면, 우선 155호 협약은 산업안전보건 관리의 개선을 위한 기본 원칙과 방법을 국가 단위 및 사업장 수준에서 정립하고 있기에 중대한 의의를 지니고 있다(ILO, 2013). 이 협약은 ▲ 공공부문을 포함한 모든 경제활동에 적용 ▲ 노사 단체와의 협의를 통한 국가 산업안전보건 정책의 수립, 시행, 주기적 재검토 ▲ 노사정의 기능, 책임, 의무, 권리 명시 ▲ 물리적 작업 요소 및 인간 능력을 고려한 기계 설비·작업과정 설계, 적절한 산업안전보건 수준 달성을 위한 훈련, 노동자(대표)의 활동 보장 등을 국가 정책에 반영 ▲ 정부 차원의 산업안전보건 및 노동환경 감독 ▲ 사업주의 의무와 책임(일터 위험 제거, 노동자에게 비용 전가 없이 개인보호장구 및 안전 설비 제공, 산업안전보건 교육훈련 실시 등) ▲ 노동자의 의무(사업주 안전 활동에 협력, 심각한 위험 보고)와 권리(안전보건 관련 정보 취득, 일터 내 위험 확인 시 사업주의 개선 전까지 작업 중지) 등으로 구성되어 있다.

다음으로 187호 협약의 주된 목적은 155호 협약을 좀더 보완하는 데 있다(ILO, 2013). 이를 위해 제시된 187호 협약의 핵심 내용은 ▲ 안전하고 건강한 노동환경으로의 개선을 위한 국가 차원의 적극적 조치 ▲ 모든 관련 영역에서 안전하고 건강한 노동환경에 대한 노동자의 권리 강화 ▲ 노동자 권리 존중 및 안전하고 건강한 노동환경을 보장하기 위해 노사정이 적극 참여하는 예방적 안전보건문화를 국가 정책을 통해 형성 ▲ 예방 조치의 필수요소로서 사업장 단위 노사 간 협력 촉진 ▲ 안전보건의 기본원칙으로서 위험성 평가 강화 및 위험의 근

본 원인 제거 등이다. 187호 협약은 자칫 추상적일 수 있는 ‘문화’ 개념을 안전하고 건강한 노동환경에 대한 노동자 권리의 존중과 강화, 그러한 환경을 조성하기 위한 노사정 혹은 노사의 적극적 참여, 사고 이전의 예방 우선 원칙 등으로 구체화하였다. 155호 협약이 하드웨어와도 같은 산업안전보건 관리방식과 절차 등을 제시하였다면, 187호 협약은 예방적 안전보건 문화라는 소프트웨어를 추가함으로써 완결적인 모양새를 갖춘 셈이었다.

ILO 총회 결의 이후, 고용노동부는 공식 보도 자료를 통해 “산업재해 예방 강화”가 윤석열 정부의 가장 중요한 고용노동 분야 국정과제이기에 “노사정이 함께 일하는 모든 사람이 보호받을 수 있는 노동환경 조성에 노력할 예정”이라고 발표했다(고용노동부, 2022). ILO 총회 결의 내용을 반영한 고용노동부의 보도 자료는 한국의 열악한 안전보건 현실¹⁾을 고려할 때, 당연한 반응이라 할 수 있다.

그런데 핵심 협약으로 격상된 155호와 187호를 한국은 2008년에 이미 비준했기에, 어쩌면 정부 차원에서 추가로 해야 할 작업이나 역할이 없다고 판단해서 ILO 총회 결과를 환영하고, 호응한 것일 수도 있다. 의도가 무엇이었던 간에 정부는 일하는 모든 사람이 보호받을 수 있는 노동환경을 조성하겠다고 했는데, 과연 이 방침은 지켜지고 있는가. 나아가 안전보건 관련 핵심 협약인 155호와 187호는 잘 이행하고 있는가.

이 글은 ILO 110차 총회 결의 1주년을 맞아 공공부문에서, 특히 공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 등에서 “안전하고 건강한 노동환경”에 대한 노동자의 권리가 정부에 의해 보장받고 있는지를 다룬다. 안전보건에 관한 ILO 핵심 협약은 공공부문에도 적용해야 한다고 명시하고 있다. 만약 정부가 ILO 핵심 협약에서 보장한 공공부문 노동자의 노동안전 기본권을 침해하고 있다면, ILO 협약을 충실히 이행하지 않는 것일 수 있다.

현재 공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 분야에는 산업안전보건법이 일부만 적용되고 있는데, 그 결과 해당 분야 노동자들의 정당한 안전보건 권리는 제약받고 있으며, 안전보건 관리체계는 낙후되어 있다. 이 글은 제도적 측면, 곧 관련 법령을 분석함으로써 문제의 원인을 짚어보고, 각 산업별로 대표적 위험 직종의 실태를 검토한다. 결론부에선 국내 법령의 ILO 핵심 협약 준수 여부를 따져 보고, 현 실태를 개선하기 위한 방안을 모색한다.

1) 전 EU 산업안전보건청장인 주카 타칼라(Jukka Takala)에 따르면, EU 통계청 및 ILO 보고서 등 국제자료를 통해 비교 시, 한국의 10만명 당 산재 사망빈도는 3.35건으로 추정되며, 이는 유럽국가들(영국: 0.74건, 독일: 0.9건)이나 싱가포르(1.2건)보다도 월등히 높은 수준이다. 안전보건 선진국인 영국에 비하면 4.5배나 높다(출처: 매일노동뉴스, 2022년 4월 29일 자).

2. 산업안전보건법의 핵심 규제에서 배제된 공공부문의 4개 산업

1) 공공·국방·사회보장 행정, 교육서비스의 정의와 고용 및 산재 현황

현재 산업안전보건법령은 각 산업의 규모, 산업적 특질 등을 이유로 산업안전보건법의 적용에서 차등을 두고 있다. 이 글에서는 공공부문 가운데서도 공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 등 4개 산업을 분석대상으로 삼고 있는데, 산업안전보건법은 법 적용의 근거 기준으로 한국표준산업분류를 활용하고 있다. 따라서 한국표준산업분류를 토대로 이들 4개 공공부문을 정의하고, 현황을 살펴보려 한다.

우선 공공행정과 국방행정을 묶어서 정의하자면, 입법 사무, 통치 행정, 중앙 및 지방 행정기관의 일반 공공 행정, 정부기관 일반 보조 행정, 교육, 환경, 노동, 보건, 문화 및 기타 사회서비스 관리 행정, 산업 진흥 행정, 외교 및 국방 행정, 사법 및 공공 질서 행정을 수행하는 정부기관 등을 포괄하며, 이러한 활동은 비정부 단위들에 의해 수행되기도 한다.

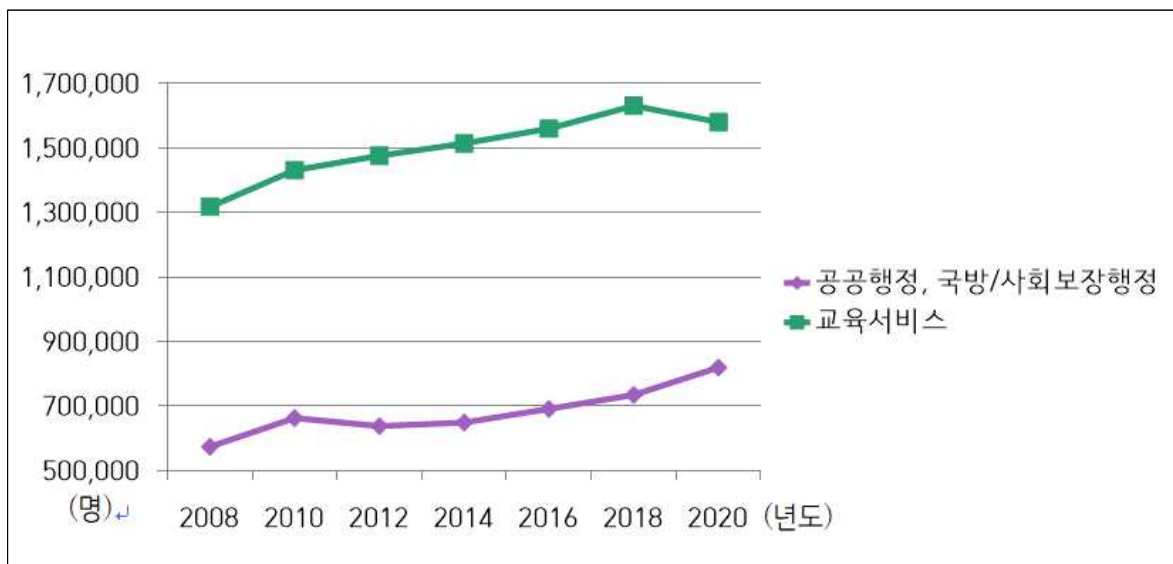
사회보장 행정은 정부가 제공하는 사회보장 계획을 위한 기금 조성 및 행정 사무를 말하며, 질병, 사고, 실직, 퇴직 및 기타 수입 결손을 유발할 수 있는 명백한 위험에 대하여 정부가 이전지출 방식으로 수행하는 사회보장 행정을 포함한다. 교육서비스 교육 수준에 따른 초등(학령 이전 유아 교육기관 포함), 중등 및 고등 교육 수준의 정규 교육기관, 특수학교, 외국인 학교, 대안학교, 일반 교습학원, 스포츠 및 레크리에이션 등 기타 교육기관, 직원 훈련기관, 직업 및 기술 훈련학원, 성인 교육기관 및 기타 교육기관과 교육 지원 서비스업을 포함한다.

한국표준산업분류에 따른 4개 산업의 하위업종이 모두 공공부문에 속하는 것은 아니다. 이들 4개 산업의 하위업종 대부분이 공공부문에 포함되겠으나, 일부는 민간부문에 속하기도 한다. 정부 차원에서 공공부문을 정의하는 방식은 UN의 System of National Accounts에 근거하는데, 그에 따르면 공공부문이란 일반정부(중앙·지방정부, 사회보장기금 부문)와 공기업으로 구성된다. 정부의 지배를 받는 공공 비영리단체까지도 공공부문으로 분류할 수 있으나, 사립 학교·유치원·어린이집 종사자와 의무복무 사병 등은 제외된다(통계청, 2023). 이와 같은 분류 방식을 고려하면, 4개의 산업 가운데 교육서비스업에서의 일부 사립교육기관을 제외한 나머지 대부분은 공공부문에 속한다고 판단할 수 있다. 실제로 정부가 공식적으로 생산·발표하는 공공부문 일자리 통계에서도 별도의 언급 없이 이 4개 산업을 공공부문으로 포함시키고 있다.

아래에서 자세히 다루겠지만, 문제가 되는 것은 공공부문에도 ILO 핵심 협약을 적용해야 함에도 한국은 그렇지 않다는 데 있다. 즉 한국 정부가 타당한 근거 없이 공공부문의 하위 산업과 직종에 따라 차등적으로 산안법을 적용함으로써 ILO 핵심 협약이 공공부문에서 충분히 관철되지 않고 있다.

다음으로 4개 산업에서의 고용 규모 변화 추이를 2008년부터 2020년까지 정리하였다. 전국사업체조사는 공공행정, 국방 및 사회보장 행정을 하나의 단위로 발표하는데, 이 단위의 2008년 고용 규모(종사자 수)는 574,074명이었다. 2014년에 이르러 거의 70만명을 육박하다가 2020년에는 82만 여명으로 확대되었다. 종사자 수가 처음 공표된 2007년(558,755명)에 비하면 26만명 정도가 늘어났다. 교육서비스 역시 유사한 추세를 보이고 있다. 2008년에는 1,317,285명이었던 고용 규모가 2018년에는 1,630,311명까지 커졌다. 10년 사이에 30만명 이상 늘어날 만큼 이 시기 교육서비스 부문에서의 수요가 폭발적으로 증가했다고 볼 수 있다. 다만 2020년에 이르러서는 2018년보다 5만 가량 줄어든 1,579,773명으로 집계되었다. 저출산 현상으로 인한 교육 수요 축소와 맞물려 있다고 볼 수 있겠으나, 그럼에도 2007년(1,299,080명)과 비교하면 28만명 이상 증가한 결과이다. 요컨대 4개의 공공부문 산업에서 중앙정부, 지방정부 교육청 등은 확장일로에 다양한 공공 서비스 수요에 부응하여 일자리의 유형과 규모를 계속해서 늘려왔던 것이다.

[그림 1] 공공부문 하위 4개 산업의 종사자 수(단위: 명, 년도)



- 자료: 통계청, 전국사업체조사(각 년도).

다음으로 산업재해 현황을 살펴보려 하는데, 국가 승인 통계인 “산업재해 조사”는 산업재해 보상보험법이 적용되는 사업체와 종사자만으로 대상으로 하기에 앞서 다른 전국사업체조사의 사업체 및 종사자 숫자와는 큰 간극이 있다. 예를 들어 전국사업체조사에 따른 2014년 교육 서비스 종사자 규모는 150만 명 정도이나 동일 시기 산업재해 조사에서의 교육서비스 종사자는 50만명 수준이다.

또한 산업재해 조사는 업종 분류 역시 한국표준산업분류에 따르지 않고 근로복지공단의 산재보험 분류 방식을 따르기에, 이 글의 분석 대상인 공공·국방·사회보장 행정에 부합하는 산업별 통계가 생산되지 않는다. 대신 산업재해 조사에서 3개 공공부문 산업에 가장 근접하는 범주가 “국가 및 지방자치단체의 사업”²⁾이기에, 이를 통해 대체하고자 한다. 교육서비스의 경우엔 동일한 산업 범주가 존재한다. 산업 범주에 일부 차이가 나고, 적용 사업체 대상이 달라서 종사자 규모에서도 격차가 크지만, 각 산업의 천인율(노동자 1,000명당 발생한 산업재해율)을 통해 대략적인 산재 발생 수준을 추정하려 한다. 산재는 산업재해보상보험법에 의거, 업무상 사고 및 질병으로 승인을 받은 사망 또는 4일 이상 요양을 요하는 재해를 의미한다.

[표 2] 국가 및 지자체의 사업 및 교육서비스에서의 천인율, 종사자, 산업 재해자 및 사망자 통계

	천인율			종사자 수		산업 재해자		산재 사망자	
	전체 산업	국가 및 지자체사업	교육 서비스	국가 및 지자체사업	교육 서비스	국가 및 지자체사업	교육 서비스	국가 및 지자체사업	교육 서비스
2014	5.33	3.53	2.74	58,071	499,179	205	1,366	1	5
2016	4.92	3.08	2.57	64,202	513,184	198	1,318	0	7
2018	5.36	7.55	1.86	475,963	325,317	3,594	605	20	3
2020	5.71	7.73	-	608,270	-	4,700	381	22	1

- 자료 : 고용노동부, 산업재해 조사(각 년도).

[표 2]에서처럼 2014년과 2020년의 국가 및 지방자치단체의 사업(행정)에서의 천인율은 각각 3.53과 7.73이다. 같은 시기 전체 산업의 천인율 평균은 5.33과 5.71이었다. 전체 평균은 큰 변동이 없는 편이나 국가 및 지방자치단체의 사업(행정)의 천인율은 2배 이상 늘어났다.

2) “국가 및 지방자치단체의 사업”은 국가 또는 지방자치단체의 행정 사무업무(일반 정부 기능과 군대, 경찰, 소방행정 등을 포함)와 국가 또는 지방자치단체가 직접 행하는 현업(청소업무 등)으로 구성되며, 철도나 발전소와 같은 공기업은 별도의 산업으로 분류되어 있다(고용노동부·근로복지공단, 2022).

산업재해 조사에서 그 원인을 분석하여 제공하지 않으나, 종사자 수만 보더라도 과거 6만 여 명이던 국가 및 지방자치단체의 사업(행정) 인력은 2020년에 10배나 늘어난 60만 수준이다. 근로복지공단에서 국가 및 지방자치단체의 사업(행정)의 범위를 측정하는 방식이 변경되어 과거보다 크게 늘어났다고 하는데, 전국사업체조사의 2020년 고용 규모인 82만 여명에 훨씬 근접한 데이터이기에 좀더 신뢰할 만한 결과라고 여겨진다. 2020년 기준으로 국가 및 지방자치단체의 사업(행정)의 천인율은 전체 산업 평균보다 2포인트나 높게 나타나 더 심각한 수준을 보여주고 있다. 아울러 산업 재해자는 4,700명이었으며, 산재 사망자는 22명이었다.

교육서비스의 경우, 2014년의 천인율이 2.74로 전체 천인율의 절반 수준이었다. 당시 산업 재해자 수는 1,366명, 산재 사망자는 5명이었다. 통계 방식이 변경되어 2020년부터는 교육서비스 산업의 종사자 수, 천인율을 확인할 수 없게 되었는데, 2018년에는 천인율이 1.86까지 떨어졌고, 산업 재해자 수도 605명이었다. 하지만 종사자 규모는 2014년과 2016년에 50만명 수준이다가 2018년에는 32만 가량으로 크게 하락한다. 전국사업체조사에서는 2018년 162만 명까지 증가하여 정점을 찍었으나, 산업재해 조사에서는 집계 방식 변경 때문인지 반대 추세를 보인다. 고용 규모 모수가 크게 줄어들다보니 재해자나 사망자의 숫자도 영향받고 있다.

참고로 전국 시도교육청에서 취합된 학교 및 교육행정기관의 급식실 재해 발생 통계를 살펴보면, 2020년에만 815건의 산재가 발생했다. 학교 전체도 아니고 급식실만 한정된 통계임에도, 앞서 산업재해 조사 통계의 381건과 큰 차이를 보인다. 2021년에는 총 1,225건의 산재가 보고되었고, 이 중에는 폐암으로 산재 판정을 받은 8건도 포함되어 있다.

[표 3] 전국 교육청 산하 급식실 종사자의 산업재해 유형별 통계(단위: 건)

전국 교육청	분류		이상 온도 접촉	넘어짐	절단,베임,찢림	물체에 맞음	물체에 부딪힘	근골격계 질환	폐암	기타	합계
2020	학교	공립	169	193	38	49	53	120	-	112	734
		사립	15	27	9	3	6	6	-	9	75
	교육행정기관		3	-	-	-	-	2	-	1	6
2021	학교	공립	306	316	81	68	73	166	8	143	1,161
		사립	19	19	4	4	1	4	0	9	60
	교육행정기관		1	1	0	1	0	0	0	1	4

- 자료 : 전국 시도교육청 급식실 산업재해 조사 자료.

따라서 고용노동부 산업재해 조사 통계에서 교육서비스 부문의 산재 데이터는 실제 고용 규모가 제대로 반영되지 않아 부정확할 개연성이 높다. 만약 고용 규모가 국가 및 지방자치단체의 사업(행정) 부문처럼 보다 현실화된다면, 훨씬 더 많은 산재가 드러날 것으로 유추할 수 있다.

2) 낙후된 안전보건 관리체계가 고착된 사회적 기원

산재 통계를 검토한 바와 같이, 이들 4개 공공부문이 행정이란 이름의 업무 혹은 교육서비스 업무를 맡고 있다고 하여 위험으로부터 자유롭지는 않다. 포괄적인 명칭으로서 ‘행정’이라고 범주화할 뿐이지 세부적으로 비교해 보면, 민간부문 위험 일터와 유사한 업무를 하는 단위가 많은 비중을 차지하고 있다. 그럼에도 현재 이들 4개 산업에는 산업안전보건법이 온전히 적용되지 않고 있다. 같은 업무를 하는 민간부문 산업엔 적용하면서 공공부문은 차별하는 있다. 그 결과 산업안전보건 관리체계가 낙후된 채, 혹은 부실하게 작동하지 않고 있다. 또한 노동자와 이들의 대표체인 노동조합이 참여할 수 있는 통로가 막혀있다보니, ILO 핵심 협약에서 위험 관리의 필수 요소로 정립된 노동자 참여적 안전보건 관리가 실행되지 못하고 있다.

공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 등 4개 산업에 가혹한 안전보건 관리구조가 형성된 사회적 기원은 공적 행정 및 교육서비스의 내용과 외연을 확대해 나가면서 그것의 생산에만 주로 관심을 두었던 정부 행태에서 찾을 수 있다. 공적 서비스 생산 구조의 최말단 지점에서 일하는 노동자들의 생명과 안전은 도외시해 왔던 것이다. 그것이 가능했던 배경에는 당국이 노동자의 안전보건에 미온적으로 대응하더라도 별 탈이 나지 않는 제도적 맹점에 있다.

일터에서 노동자의 안전보건을 확보하고, 산재를 예방하기 위해 수립된 산업안전보건법은 근로기준법의 근로관계가 전제되어야 적용할 수 있지만, 법 적용에 있어서는 독립적인 특별법, 그리고 형사법적인 강행법규의 성격을 갖는다(권혁·이승길, 2016; 박두용 외, 2005). 이는 전 세계적으로 산업안전 규제에 관한 역사적 발전 과정 속에서 일반 노동법과는 분리된 별도의 특별법을 통해 사업주를 강력하게 규율해야만 산재를 예방할 수 있다는 사실이 널리 인정되었기 때문이다.

나아가 산재는 사무직 노동을 포함하여 어떠한 일터에서도 발생할 수 있기에, 유럽의 안전

보건 선진국들을 비롯해 일본 역시 모든 사업장에 노동안전 관련법을 적용하고 있다. 일본의 노동안전위생법을 모방한 한국은 같은 맥락에서 산안법 제3조를 통해 산안법의 적용범위를 모든 사업으로 규정하였다. 그러나 다른 선진국들과 달리 여기에 단서를 달았다.³⁾ 즉 사업장의 유해 및 위험 정도, 사업 종류 및 규모, 사업 소재지 등을 따져 산안법 적용 예외 조항을 두고 있는 것이다.

이 글이 다루는 공공부문의 4개 산업 역시 산안법 적용에 있어서 핵심 규제 조항들이 제외되어 있다. 현행 산안법은 시행령 제2조 1항의 ‘별표 1’을 통해 법의 적용대상 사업과 적용 법령 혹은 제외 법령을 밝히고 있는데, 산안법 시행령을 통해 이들 4개 산업을 산안법 전면 적용에서 배제한 시점은 1993년까지 거슬러 올라간다.

당시 정부는 한국표준산업분류표의 개정(1991. 9. 9, 통계청 고시 제91-1호)에 따라 산업의 종류 및 명칭이 달라졌기에 산안법의 적용 대상 역시 조정할 필요가 있다고 밝혔다. 1993년의 시행령은 산안법 제1장(총칙), 23조(안전상의 조치), 25조(근로자의 준수사항), 33조(유해·위험기계·기구 등의 방호조치 등) 내지 41조(사업주의 자체조사 및 조치), 제5장(근로자의 보건관리/ 작업환경의 측정 등, 건강진단, 건강관리수첩, 질병자의 근로금자·제한, 근로시간연장의 제한, 자격등에 의한 취업제한) 내지 제9장(별칙)만 4개 산업에 적용한다고 규정하였다. 다시 말해 이미 1993년의 시행령은 전체 산안법 중에서 적용가능한 아주 일부 조항만 제시하는 일종의 ‘열거주의(positive system)’ 방식으로 느슨하게 규제했던 것이다. 이후 2000년대 후반부터는 적용 제외 규정을 제시하는 ‘포괄주의(negative system)’로 바뀌게 된다. 열거주의에서 포괄주의적 규제로 바뀌면서 적용되는 산안법 조항이 늘어나기는 했지만, 안전보건 규제를 위한 핵심 조항들은 여전히 제외하였다.

하지만 경직된 법령으로 인해 현장의 위험 문제가 방치되고, 다양한 안전보건 사고가 다발하였다. 또한 공공부문 내의 업무라 하더라도 실제 하는 일은 다른 산업의 업무와 같다는 문제제기가 꾸준히 이루어졌다. 예컨대 급식실은 ‘숙박 및 음식점’, 과학실은 ‘화학물질 및 화학제품 제조업’, 특수교육은 ‘사회복지 서비스업’, 시설관리는 ‘사업시설 관리 및 조정 서비스업’의 특성을 내장하고 있는 것이다. 그 결과, 정부 차원에서 일부 변화를 모색하게 된다.

2017년에 고용노동부가 산하 지방관서에 시달한 ‘국가·지방자치단체·공공기관의 산업안전보

3) 일본도 적용 예외 대상을 정하고는 있지만, 그 대상이 노동자 범위에서 ‘동거 친족인’과 ‘가사사용인’과 같이 매우 예외적인 경우이거나, 선원처럼 선원법이라는 다른 법을 통해 제약받는 대상 등으로 극히 한정하고 있다.

건법 적용범위 판단 지침’(산업예방정책과-526/ 2017.2.3.)에 따르면, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업이라 하더라도 한국표준산업분류에 근거하여 “일반행정에 관한 규제와 집행사무를 제외한 통신, 보건, 교육 및 금융 등의 특정사업을 운영하는 경우에는 그 산업에 따라 분류하며 이 경우 산안법이 해당 산업에서 일부 규정을 적용하지 않는 한 모든 규정이 적용된다” 규정하였다. 쉽게 말해 어떤 조직(기관)의 본래 업무가 공공행정 혹은 교육서비스업 등으로 분류되어 왔더라도, 고유 업무와는 ‘이질적인 사업’이 조직 업무에 포함되어 있다면⁴⁾, 그 ‘특정 사업’이 속하는 산업 분류에 따라 산안법 규정을 해당 업무 노동자에게 적용하겠다는 것이다.

보다 구체적으로는 국가 또는 지방자치단체의 목적 사업으로서 일반행정, 규제 및 집행 사무와는 상이한 산업에 해당하는 ‘현업’일 경우, 그 산업 분류에 따라 적용하게 되었다. 그리고 “국가, 지방자치단체 등이 부수된 업무를 도급한 경우”에도 위탁된 업무의 업종에 따라 산안법을 적용하였다. 하지만 일반행정에 부수적으로 동반되는 업무라면, 그것이 사실상 본래 업무와는 다른 사업이라고 하더라도 별도 업종으로 판단하지 않는다고 하였다. 아무리 재해 위험이 높아도 고용노동부 판단에 따라 부수적 업무라면 여전히 별표 1에 따라 취급하겠다는 의미였다. 이처럼 현업이라는 개념을 도입하는 등 산안법 적용범위를 일부 유연하게 해석하고, 적용하였다. 그러나 실제로 적용된 분야는 건물 시설 관리 및 청소, 학교 급식실 등 극히 일부에 불과했다.

이와 같은 고용노동부의 지침은 2020년 1월의 개정 시행령에 반영된다. 즉 공공행정과 교육서비스에서 청소, 시설관리, 조리 등을 현업 업무로 분류하고, 이 현업 업무는 그 업무가 해당되는 산업에 따라 산안법을 적용하도록 변경한 것이다. 그렇지만 3개 현업에서의 위험 외에도 무수히 많은 유해·위험요인이 여타 직종에 상존하는 상황에서 그와 같은 변화는 미미한 개선에 불과했다.

2023년 8월 현재, 최종적으로 공공부문 내 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육서비스업 등의 산업에서 확정된 적용 제외 조항은 [표 4]와 같이 산안법 제2장의 제1절(안전보건관리체계), 제2절(안전보건관리규정) 및 제3장(안전보건교육)에 관한 내용이다. 그리고 앞서 언급한 바와 같이 정부가 공공행정과 교육서비스 영역에서 현업이라고 분류한 청소, 시설관리, 조리 등은 별표 1의 적용을 제외한 상태이다.

4) 지침은 이를 ‘특정 사업을 운영한다면’으로 표현하고 있다.

[표 4] 산업안전보건법 시행령 제2조(일부)

제2조(적용범위 등) ① 「산업안전보건법」(이하 “법”이라 한다) 제3조 단서에 따라 법의 전부 또는 일부를 적용하지 않는 사업 또는 사업장의 범위 및 해당 사업 또는 사업장에 적용되지 않는 법 규정은 별표 1과 같다.

[별표 1] 법의 일부를 적용하지 않는 사업 또는 사업장 및 적용 제외 법 규정(제2조제1항 관련)

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업

가. 공공행정(청소, 시설관리, 조리 등 현업업무에 종사하는 사람으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사람은 제외한다), 국방 및 사회보장 행정

나. 교육 서비스업 중 초등·중등·고등 교육기관, 특수학교·외국인학교 및 대안학교(청소, 시설관리, 조리 등 현업업무에 종사하는 사람으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사람은 제외한다)

* 적용 제외 규정: 제2장 제1절·제2절 및 제3장(다른 규정에 따라 준용되는 경우는 제외한다)

1) 제2장 안전보건관리체제 등

- 제1절 안전보건관리체제(이사회 보고 및 승인 등/ 안전보건관리책임자/ 관리감독자/ 안전관리자/ 보건관리자/ 안전보건관리담당자/ 안전관리자 등의 지도·조언/ 안전관리전문기관 등/ 산업보건의/ 명예산업안전감독관/ 산업안전보건위원회)

- 제2절 안전보건관리규정(안전보건관리규정의 작성/ 안전보건관리규정의 작성·변경 절차/ 안전보건관리규정의 준수/ 다른 법률의 준용/)

2) 제3장 안전보건교육(근로자에 대한 안전보건교육/ 근로자에 대한 안전보건교육의 면제 등/ 건설업 기초안전보건교육/ 안전보건관리책임자 등에 대한 직무교육/ 안전보건교육기관

결과적으로 내실 있는 산업안전 관리를 위해 가장 중요한 사항인 제2장의 ‘안전보건관리체제’ 조항이 제외됨으로써 안전보건관리책임자 선임, 관리감독자 지정, 안전관리자 지정, 보건관리자 지정, 안전보건관리담당자 지정, 산업보건의 선임, 산업안전보건위원회 및 명예산업안전감독관 운영 등이 4개 산업에서는 의무사항이 아니다. 또한 안전보건관리규정 역시 제외되었는데, 안전보건관리규정을 통해 사업주는 안전·보건 관리조직과 그 직무, 안전·보건교육, 작업장 안전관리, 작업장 보건관리, 사고 조사 및 대책 수립 등에 관한 사항들을 작성하여 작업장에 게시하고, 노동자에게 알리도록 되어 있다. 나아가 노동자 대상 안전보건교육(채용 및 작업내용 변경 시 실시)과 안전보건관리책임자, 관리책임자, 안전관리자, 보건관리자 등에 대한 안전교육(제32조) 역시 적용 예외이다.

이를 종합하면, 실질적으로 4개 공공부문 영역에서 산업안전보건은 내팽개쳐진 것이나 다름 없다. 다시 말해 4개 산업의 일터에는 안전보건을 관리, 담당할 관리자가 없어도 무방하다. 또한 노동자가 안전보건관리체계에 참여하여 사업주로부터 안전보건 관련 정보를 얻고, 위험 문제를 논의하고, 개선 대책을 수립하고, 실행해 나갈 수 있는 산업안전보건위원회도 개최할 수 없다. 현장에서 위험을 파악하고, 노동자들의 안전 의견을 수렴하는 명예산업안전감독관도 없다. 노동자와 관리자는 안전보건교육조차 받을 수 없기에 서비스 생산 현장에 반드시 필요한 안전수칙을 인지하고, 이를 준수하는 데에도 한계가 따를 수밖에 없다.

이상에서처럼 공공·국방·사회보장 행정, 교육서비스 관련 법령은 1990년대 초반부터 몇 번의 개정이 이루어졌고, 2000년대 후반에 고착화되었다. 그런데 이 시기는 공공행정 및 교육 수요의 다변화로 인해 한창 이들 4개 산업에 여타 산업적 요소와 기능이 포함되고, 그 결과 다양한 직능의 비정규직 노동자들(현재는 주로 무기계약직으로 일컬어지는 공무원) 일터에 무수히 진입하던 때였다. 바로 이 시기에도 정부는 산업 범위를 대단히 협애하게 해석하면서 산안법 시행령을 강제해 온 것이다. 이것은 정부 당국이 위험한 현장에 전적으로 ‘까막눈’이었거나, 아니면 의도적으로 백안시한 결과로 보인다.

3) 산업별 주요 직종의 안전보건 실태⁵⁾

앞서 다룬 바와 같이 4개의 공공부문 산업에는 안전보건관리체제, 안전보건교육 등 핵심 규제가 적용 예외인 상태로 1993년부터 현재까지 약 30년 이상 지속되어 왔으며, 노동자들의 안전보건 참여가 배제되어 왔기에 해마다 수많은 산업재해가 발생해 왔다. 이 단락에서는 각 산업별로 대표적인 산업안전 위험 직종을 대상으로 노동안전 실태를 검토한다.

(1) 교육서비스

(가) 특수교육지도사/ 실무사

① 주요 업무 및 특성: 특수교육법에 따라 교수학습 활동이 주요 업무이나, 신변처리, 급식,

5) 주요 직종의 안전보건 실태는 현장 종사자 인터뷰와 더불어 민주노총의 산업안전보건법 현업고시 증언대회 자료집(“안전교육, 산보위 운영 구멍뚫린 산안법 방치하는 윤석열 정부”, 2023)과 민주노총 보도자료(“안전보건 차별을 멈춰라! 산안법 전면 적용!” 산업안전보건법 현업고시 확대 개정 촉구 민주노총 결의 대회 2023. 6. 10.) 등을 참고하여 작성하였다.

교내외 활동, 등하교 등 특수교육 대상자의 교육 및 학교활동에 대해 지원역할을 담당하는 것으로 규정되어 있다. 교수학습과 지원활동 외에 교실정리정돈, 청소, 쓰레기 분리수거 등의 업무도 수행한다. 사회복지사, 보육교사, 요양보호사, 특수아동 지도사 자격증 등 보유 비율이 80% 이상이며, 업무 형태는 사회복지 서비스업과 유사하다.

② 유해·위험 요인: 특수학생 지원 과정에서 학생의 폭언을 겪거나, 학생들에 의해 맞거나 꼬집히는 일이 일상적으로 발생한다. 안경이 깨지거나, 계단에서 밀리기도 하며, 학생이 던진 물건에 맞아 코뼈가 골절되고, 뜨거운 물을 부어 화상을 입고, 칼에 손가락을 다쳐 봉합 수술 하고, 휠체어나 보조기에 발이 끼거나, 부딪히기도 하는 등 다양한 사고가 있었다. 이동 수업이나 식사, 신변 처리 등에서 학생을 부축하거나, 들어서 옮기고, 여러 명을 동시에 지원하면서 근골격계 질환이 많이 발생한다. 엘리베이터나 경사로가 없는 학교가 많고, 급식실, 체육관, 예체능, 수업실 등은 경사로가 없는 경우가 다반사인데, 휠체어로 학생들을 옮겨야 하는 상황이 많다. 휠체어 리프트 버스가 없는 경우에는 휠체어 운반까지 한다.

(나) 과학실무사

① 주요 업무 및 특성: 학교에서 진행하는 과학실험에 화학약품, 재료, 기구, 설비 등을 준비, 관리하고 과학 실험 수업 시 실험을 지원하는 업무를 수행하며, 학교당 1인 단독 근무하고 있다.

② 유해·위험 요인: 초등학교 과학실험실에서 사용하는 과산화수소, 백반, 석회수, 수산화나트륨, 시트르산, 아이오딘, 염산, 황산 등 총 14가지 시약이 고용노동부령으로 정해진 유해 물질이며, 중학교 과학실험실에서는 30여가지로 늘어난다. 과학실무사는 시약, 화학약품과 실험 폐수를 상시적으로 취급하며, 별도 보호장비 없이 세척과 관리를 하고 있다. 화학물질 노출, 실험 중 화재 폭발사고, 과학 교재기구 파손으로 인한 부상, 가열기구로 인한 화상, 약품 폐수 및 폐기물 관리과정에서 발생하는 잔류 기체의 호흡기 흡입, 과학실험기구 이동 정리 폐기 등으로 인한 근골격계 질환, 장시간 실험용 장갑 착용으로 인한 피부질환 등 다양한 유해·위험 요인 속에서 일하고 있다. 그간 과학실험실에서는 다수의 폭발 사고, 유해물질 노출 사고들이 발생했으며, 화재 후 전신 화상에 의한 사망 사고도 있었다.

(다) 도서관 사서

① 주요 업무 및 특성: 학교 도서관에서 서적 정기 간행물, 시청각 자료 등을 분류, 정리하고, 전체 도서관 자료의 대출, 열람, 반납 업무를 맡고 있다. 도서관 사서는 표준 산업분류 상으로 예술, 스포츠 여가 관련 서비스업으로 분류되며 표준 직업분류 상으로도 사서에 해당된다.

② 유해·위험 요인: 정기적 도서 구입으로 인한 서가 재배치, 대출 및 반납 도서들의 일상적 정리, 장서 점검, 컴퓨터 작업 등으로 근골격계 부담작업이 반복되고 있다. 엘리베이터가 없는 학교들에서는 1층부터 몇 개층을 이동하며 도서를 운반하기도 한다. 또한 도서정리 작업 중 책이나 설비 등에 부딪치는 사고, 낙상 사고, 도서 먼지, 곰팡이 등으로 인한 호흡기 질환 등 여러 위험 요인들이 상존한다. 아울러 도서관 이용자의 폭언 등 감정노동에 시달리기도 한다.

(라) 수상안전요원

① 주요 업무 및 특성: 학교에서 수영장을 운영하는 경우, 수상안전요원을 공무원으로 채용하여 업무를 수행하고 있다. 수상안전요원은 수영 지도, 수영장 관리, 청소 등의 업무를 수행한다.

② 유해·위험 요인: 수영장은 수질 관리 명목으로 각종 화학약품을 사용하고 있으나, 그에 대한 아무런 정보제공, 교육 등은 진행되지 않고 있다. 학교의 수영장 역시 일반적인 수영시설에서처럼 미끄러짐 사고, 안전관리나 구조활동에서 발생하는 사고성 재해가 발생하고 있다. 수영강사나 수상 안전요원은 예술 및 스포츠 등 여가 서비스업과 유사 업무를 수행하고 있는데, 예술 및 스포츠 등 여가 서비스업은 산업안전보건법의 적용 제외 대상이 아니다.

(2) 공공행정

(가) 수도검침원

① 주요 업무 및 특성: 정기적으로 담당 구역을 방문하여 계량기의 지침을 읽고, 사용량을

기록하는 것이 주업무이나, 그와 동시에 가가호호 고지서 송달, 계량기 가동 상태 확인, 표면 부착 이물질 제거, 검침 전산 입력, 불량 계량 또는 도용 사항 점검 확인, 체납 경고 통지 및 직접 방문을 통한 미수금 처리 등의 업무도 필수적으로 수반되는 일이다. 또한 이들은 위험을 회피하기 위해 필요한 안전화 등의 개인보호장구조차도 제대로 지급받지 못하고 있다. 2022년 서울시 수도검침원 357명 대상 조사에서 하루 평균 2만 5천보를 걸으며 이동하고, 평균 50kg에 달하는 수전을 들고 다니기도 한다. 서울시 전체 관리 수전은 217만개로 1명당 월 평균 검침 수전은 3,100개로 일일 평균 221개였다. 당시 수도검침 노동자의 58%가 근골격계 질환 유증상으로 조사되었다.

② 유해·위험 요인: 수도관 위의 철판과 맨홀 뚜껑의 무게가 수십 킬로그램에 달하는데, 이러한 뚜껑을 반복적으로 들어 옮겨야 하는 등 근골격계 부담 작업이 많다. 보통 단독으로 업무를 처리하기에 철판과 맨홀 뚜껑을 들어올리는 과정에서 끼임 사고가 빈번히 발생하고 있다. 상가 지역의 경우, 상하수도관을 지하에 매설해 놓기에, 지하 맨홀 안에 들어가 검침을 하는 경우 유해가스 노출, 질식, 사다리 작업 등의 위험이 있다.

또한 고지서 송달이나 민원 처리를 위해 방문하는 과정에서 개 물림 사고가 자주 발생하며, 겨울철에는 낙상사고의 위험이 있다. 농촌 지역이나 외진 곳의 수풀 속 계량기를 검침하는 과정에서 자주 뱀과 마주하기에 뱀에 물릴 위험도 있으며, 계량기 내의 동물 사체, 쓰레기 등으로 인한 감염 위험도 있다.

이외에도 고객 대면 방문 시 폭언, 폭행 등 감정노동, 성추행 및 성희롱 등의 범죄, 도로 한가운데 있는 계량기로 인한 교통사고, 방문 이동 노동으로 폭염, 한파, 미세먼지 등 다양한 위험에 직면해 있다. 과거 아파트 맨홀 내부 수도 검침 작업 중 검침원 질식사, 여성 검침원에 대한 성폭행 및 살인 사건이 발생하기도 하였다.

(나) 방문 간호사

① 주요 업무 및 특성: 65세 이상 어르신, 건강 취약계층, 2세 미만의 아이와 임산모 등을 대상으로 직접 가구에 방문하여 건강관리 업무를 하고 있다. 표준산업분류로는 방문복지 서비스 제공업에 해당한다.

② 유해·위험 요인: 정신질환 알코올 중독 대상자 혹은 과거 성폭력 전과자가 건강관리 대상이거나, 방문대상 가정에 거주하는 경우가 있기에, 성추행 및 성희롱 등의 범죄에 노출될 위험성이 크다. 보통 단독으로 가구 방문을 하기 때문에 더욱 그러하다. 결핵 등 전염병 보균자 가정의 방문에 따른 전염의 우려도 크다. 보건소에서 제공하는 가구 정보에는 범죄 이력, 알콜 중독 이력, 전염병 보균 이력 등이 전혀 포함되어 있지 않기 때문에, 사전 정보 없이 방문했다가 여러 위험에 노출될 수밖에 없는 조건이다. 그 외에도 고객에 의한 폭언, 폭행 등 감정노동은 일상화되어 있고, 개물림 사고도 종종 발생하고 있다. 방문 간호사 업무는 사회복지 서비스업에 해당됨에도, 현재 공공행정 범주로 분류되다보니 산안법 적용의 사각지대에 방치되고 있다.

(다) 보건소 간호사

① 주요 업무 및 특성: 보건소는 검진, 치료, 예방조치, 물리 치료, 상담 등 업무를 수행하며, 일반 병원과 유사 업무를 수행하고 있다. 특히나 코로나 19와 같은 감염성 질환 대유행 시기에는 업무 강도가 폭증하였다. 표준산업분류에서는 보건업이며, 보건업은 산안법이 전면 적용되나, 현재 보건소는 공공행정에 귀속되어 있어 산안법 핵심 조항에서 배제되어 있다.

② 유해·위험 요인: 병원 종사 노동자와 동일하게 감염성 질환, 근골격계 질환, 환자나 민원인에 의한 폭언, 폭행 등 감정노동 위험에 노출되어 있다.

(라) 농작업 대행 농기계 임대 및 수리

① 주요 업무 및 특성: 농촌 지역 지자체의 공공행정 사업으로서 농작업 대행 서비스, 농기계 임대 및 수리 서비스, 현장을 직접 찾아가는 이동 서비스 업무 등을 수행하고 있다.

② 유해·위험 요인: 농기계 수리 업무는 장비 결함으로 인한 사고, 장비 넘어짐으로 인한 사고, 기계 상차 작업시 위험 노출, 수리 작업 중 유해 화학용제 노출, 중량물 운반 등의 근골격계 부담 작업 등이 위험 요인들이다. 표준산업분류상 위험 수준이 높은 산업용 기계 및 정비 수리업에 해당되나, 지자체 공공행정 분야라서 안전교육, 안전보건관리체제와 같은 산안법이 적용되지 않고 있다.

(마) 단속 업무(주차 단속, 하천 단속) 공무원

① 주요 업무 및 특성: 중앙행정기관, 지자체 운영 시설의 주차관리 업무, 불법 주차 단속, 하천 단속 업무 등을 수행하고 있다.

② 유해·위험 요인: 주차관리 업무 시 지하 밀폐 공간일 경우 차량 배출 가스 흡입, 어두운 조명으로 인한 넘어짐 사고, 화재 위험 등에 노출되어 있다. 주차 단속의 경우 교통사고 위험 등이 있다. 나아가 주차 단속, 하천 단속 업무는 불법 행위에 대한 적발 업무이므로 단속 대상자로부터의 폭언, 폭행 위험이 매우 높은 편이다. 단속 업무는 사무 직종이 아니라 유해·위험요인이 산재하는 현장에서 직접 업무를 수행하는 현업 성격이 강한 업무이다.

(3) 국방 행정

① 개요: 국방 행정은 국가 안보와 관련되어 있다. 대표적으로는 육해공군의 각 군부대와 민방위대를 비롯해 2,000여개에 이르는 군인 복지시설이 설치, 운영되고 있기에, 일반적인 시설 관리 업무, 정비 업무, 급식 조리 등이 국방행정에 포함되어 있다.

② 전반적 유해·위험 요인: 군부대의 경우 노후된 시설이 많고, 군부대에서 보유하고 있는 장비 위험과 중첩되어 위험도가 매우 높은 편이다. 과거 군부대 보일러실의 추락 사고, 보일러실의 유리 섬유 및 분진 노출로 인한 재해가 발생했으며, 민간부문의 시설관리 노동자와 동일한 위험에 노출되어 있다. 군부대 급식 조리업무의 경우, 절대적으로 많은 식수 인원과 급식 물량, 연중 365일 운영으로 통상적인 급식조리업보다 훨씬 높은 고강도 업무이며, 위험 노출 수준도 높은 편이다. 그럼에도 국방행정의 경우, 청소, 시설관리, 조리업무조차도 현업으로 지정되지 않은 채, 별표 1의 산안법 일부 적용 규정이 그대로 시행되고 있는 상황이다.

(가) 병영생활전문상담관

① 주요 업무 및 특성: 국방부에서 장병들의 복무 적응과 심리 안정, 자살 사고 예방을 위해서 상담 업무를 담당하고 있다. 병영생활전문상담관 1인당 평균 담당 의무복무 사병은 1,000명 정도이며, 고위험군 위기상담이 대부분이다. 고위험군 사병 중에는 주말 상관없이 하루에 여러 번 문자와 전화를 하고, 반응이 없으면 자살하겠다고 호소하거나, 자해 우려가 높

고 분노가 극심한 사병이 상담 도중에 극단적인 폭력성을 드러내고, 폭언을 하는 경우도 비일비재하다. 이런 이들의 심리적 상태를 파악하고 불상사를 막기 위해 관리, 상담하는 업무이기에 심리적, 정신적 에너지가 많이 투입된다.

② 유해·위험 요인: 전문상담관은 정신적으로 고통받는 사병들을 상대해야 하기에, 더욱 더 자신들의 감정을 숨긴 채로 응대하고, 상담해야 하기에, 매우 강도 높은 감정노동에 시달리고 있다. 전문상담관들이 반대로 개인 비용을 내고 정신과 상담을 받거나, PTSD 등으로 산재를 받아야 하는 경우가 많다.

4) 소결

산업별 주요 직종의 안전보건 실태는, 공공부문이라는 하나의 대범주 안에 상시적으로 위험과 마주하는 다양하고, 이질적인 업무들이 있음을 보여준다. 되려 이 글에서 다루지 못한 훨씬 더 많은 업종들이 존재한다. 공공부문에 속해있지만, 실제로는 그 내부에 민간부문의 위험 산업 특성을 고스란히 가지고 있는 하위 업종들이 다수 포진해 있는 것이다.

정부는 이러한 업종들이 공공부문에 포괄된다는 이유로, 즉 이들 하위 업종 거의 모두가 일 반사무나 집행사무처럼 덜 위험하다는 자의적 판단—ILO 155호 협약에 근거한 노사정 협의를 거치지 않았다는 측면에서— 하에 산안법을 전면 적용하지 않고, 핵심 규제는 제외해왔다. 지난 30년간 공공부문이라는 이유로 산안법 적용에서 차별을 둔 것이다. 이것이 공공·국방·사회보장 행정, 교육서비스 부문에서의 안전보건 관리가 엉망이었던 결정적 요인이다. 이를 통해 산안법 적용 범위를 규정하고 있는 시행령은 현실과 동떨어진 규정일 뿐만 아니라, 법령 적용에 있어서 산업별 형평성이 취약하다는 사실이 명확히 드러난다.

2020년부터 현업이라고 규정한 직종에는 해당 민간산업 특성에 따라 산안법이 적용되도록 변경되었으나, 이 현업은 공공행정과 교육서비스에서도 극히 일부 직종에만 한정되어 있다. 더구나 공공행정 및 교육서비스의 현업 직종과 동일 업무를 수행하는 국방행정, 사회보장 행정 노동자들에게는 여전히 별표 1에 따라 산안법이 차등 적용되고 있다. 결국 국가가 직접 관할하는 공적 서비스 생산 지점에서 잘못된 규제와 국가의 책임 회피로 인해 4개 산업은 산안법 핵심 규제에 있어서 공백 상태이며, 생산과정에서 발생한 위험은 서비스 생산구조의 최말단 노동자들이 온몸으로 감내해야만 했다.

3. ILO 155호 및 187호 협약의 준수 여부 평가

산업안전보건법 시행령 별표 1을 통한 공공부문 4개 산업에서의 산안법 차등 적용 실태는 ILO 핵심 협약의 준수 문제로까지 이어진다. 현재 공공·국방·사회보장 행정, 교육서비스 부문에서 정부가 현업으로 분류한 일부 직종을 제외한 대다수 직종에서는 안전보건관리책임자·관리감독자·안전관리자·보건관리자·안전보건관리담당자 지정, 산업보건의 선임, 산업안전보건위원회 및 명예산업안전감독관 운영 등 ‘안전보건관리체제’ 조항이 제외된다. 또한 사업주가 안전·보건 관리조직과 그 직무, 안전·보건교육, 작업장 안전보건관리, 사고 조사 및 대책 수립 등에 관해 작성·게시하는 안전보건관리 규정, 노동자 대상 안전보건교육, 안전보건관리책임자·안전관리자·보건관리자 등에 대한 안전교육 등도 적용 예외이다.

그렇다 보니 사업장 단위 안전보건 관리의 필수 내용을 두루 담고 있는 155호와 187호 협약이 산안법 시행령 별표 1의 예외 적용 규정으로 인해 제대로 이행되지 못하는 상황이 벌어지고 있다. 구체적으로 예를 들자면, 산업안전보건위원회를 개최할 수 없기에 187호 협약이 규정하고 있는 사업장 안전보건 관리체계에 참여하지 못하고 있다. 그 결과 155호 협약이 제시한 노동조합 대표의 안전보건 활동이 보장받지 못하고 있으며, 사업주로부터의 안전보건 관련 정보를 취득할 통로조차 없다. 사실상 노동조합의 대표권은 부정당하고 있다. 아울러 사업주가 이들 노동자에게 안전보건 교육과 훈련을 제공하지 않고, 개인보호장구조차 지급하지 않아도 무방하다.

이런 문제점들을 포착했던 것인지, ILO 협약의 준수 여부를 검토하는 “ILO 협약 권고·적용에 관한 전문가위원회(이하 ‘전문가위원회’)”는 한국이 2008년에 비준한 155호 협약의 적용 범위를 놓고 이미 2010년과 2015년에 문제 제기를 하였다. 2010년에는 산안법 시행령의 별표 1 조항을 통해 열거된 경제활동 부문이 산안법 적용에서 제외된 사유, 제외시키는 과정에서 노사정이 협의한 방식, 제외된 노동자들을 보호하기 위해 취해진 조치, 법 적용 확대를 위한 개선 여부 등을 한국 정부에게 요구하였다.⁶⁾ 2015년에도 2010년과 유사한 요청을 하였는데, 이때 주목할 부분은 155호 협약의 적용 대상 확대를 위한 진척 사항이 한국 정부로부터 보고되지 않고 있음을 지적했다는 점이다.⁷⁾

6) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:2325351,103123

7) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_C

155호 협약은 공공부문을 포함해 모든 노동자, 산업에 적용되어야 하며, 설령 법 제정 초기에 예외적으로 적용에서 제외했다 하더라도 이 과정에서 노사정 간 사전 협의를 통해 결정해야만 한다. 나아가 점진적으로는 법 적용에서 제외된 노동자들에게도 확대 적용해 나가야 함을 규정하고 있다. 전문가위원회는 이와 같은 맥락에서 한국이 115호 협약 취지에 부합하는 산업안전보건 법령을 수립했는지 여부, 여러 경제활동 부문을 협약 적용 제외 사유, 점진적 확대 적용 여부 등의 문제를 검토하고자 했으며, 관련 자료의 제출을 요구했던 것이다.

하지만 이러한 전문가위원회의 문제 제기 이후에도 한국 정부는 극히 일부 직종에서의 개선을 제외하고는 기존의 산안법 시행령의 적용 제외 조항을 그대로 유지하고 있다. 또한 일부 직종의 적용 제외 조항을 개정하는 과정에서 노사정 차원의 협의를 전혀 진행하지 않았다. 다시 말해 노사정 논의 없이 정부가 자의적 판단에 따라 특정 직종만을 현업으로 규정하고, 적용하는 산안법 범위도 결정하였다.

이상과 같은 제반 상황을 고려할 때, 다음과 같이 평가할 수 있다.

첫째, 산안법 전면 적용이 배제되고 있는 4개 공공부문 영역에서는 ILO 155호 및 187호 협약 중 사업장 단위 내용(안전보건관리체계, 사업주의 의무와 책임, 노동자 권리 및 노동조합 참여 보장 등)이 충분히 관철되고 있지 못하다. 비단 4개 공공부문만이 아니라 별표 1을 통해 산안법 주요 규제가 적용되지 않는 다수 민간부문도 존재한다. 155호 협약은 적용 예외 노동자를 최소화하라고 규정하고 있음에도 한국은 광범위하게 예외 산업을 규정하였을 뿐만 아니라, 이러한 제외 결정에 합리적 정당성이나 사유를 제시하지 않았다.

둘째, 155호 협약은 국가 수준에서 노사정이 공동으로 협의하여 적용 예외 노동자 범위를 결정해야 한다고 규정하였음에도, 한국 정부는 이러한 절차적 요건을 전혀 준수하지 않았다. 공공부문 현장에서 발생하는 안전보건상의 문제로 인해 일부 직종(청소, 시설관리, 급식)을 대상으로 산안법 적용 범위를 확대할 때에도 정부는 노사정 협의 없이 독단적으로 결정하였다.

셋째, 155호 협약은 협약 적용의 초기 단계에서 어떤 사유로 인해 적용을 제외한 노동자 집단이 있다 하더라도, 점진적으로 제외 노동자까지 확대해서 적용해야 함을 명시적으로 밝히고 있다. 하지만 한국 정부는 협약을 비준한 2008년 이후 15년간 적용 제외 다수의 노동자 집단을 거의 그대로 유지함으로써 협약을 충실히 이행하지 않았다.

종합적으로 볼 때, 절차적, 실질적 차원 모두에서 한국 정부가 안전보건 관련 ILO 핵심 협약을 충분히 준수하고 있다고 평가하기 어렵다. 지금과 같은 상황이 계속 지속된다면, 오히려 위반의 소지가 농후하다.

4. 결론

지금도 공공행정, 국방행정, 사회보장 행정, 교육서비스 부문의 노동자들은 정부의 비현실적이며, 차별적인 정책으로 인해 ILO가 노동기본권으로 확정한 ‘안전하고 건강한 노동환경’에 대한 권리를 심각하게 침해받고 있다. 특히나 중대재해처벌법 시행 이후 산업안전 개선을 위한 중요 정책 수단으로 떠오른 안전보건 관리체계 관련 규정이 적용되지 않는다. 그렇다 보니 산업안전보건위원회와 같은 노동자 참여적 안전관리가 봉쇄되어 있으며, 이러한 상황에서 안전보건 문제의 해소나 획기적 개선이 난망하다. 이렇듯 공공·국방·사회보장 행정, 교육서비스 부문의 위험한 일터 환경을 바꾸고, 사전 예방적 안전보건 관리체계를 구축하는 방안은 그리 복잡하지 않다. ILO 핵심 협약의 정신과 취지에 따라 국내 관련 법령을 개정하면 되는 것이다. 이를 중장기 및 단기 개선 방안으로 나누어 구체화한다면 아래와 같을 것이다.

첫째, 중장기적으로는 안전보건에 관한 ILO 핵심 협약이 공공부문에서 충실하게 이행되도록 산업안전보건법이 전면 적용되어야 한다. 현실적 차원에서 보았을 때, 공공부문 내에는 이질적이며, 타 산업적 요소를 지닌 직종이 다양하게 분포하고 있다. 각각의 업종 특성을 고려한다는 명목으로 산안법 적용을 하위 산업, 심지어 직종별로 달리 적용하는 방식으로 현장의 복잡다기한 위험 문제와 산업재해에 제대로 대응할 수 없으며, 분출하는 안전 요구도 충족시킬 수 없다. 윤석열 정부가 강조하고 있는 사업장 수준의 자율적 안전보건관리가 정착되도록 하기 위해서라도 공공부문 내에서 차별 없는 산안법 전면 적용이 절실하다. 나아가 규범적 차원에 접근하더라도, 공공부문에서 한국은 매우 제한적으로만 산안법을 적용해 왔고, 오랜 기간 적용 확대에는 손놓고 있었다. 공공부문에 차별 없이 적용하라는 ILO 155호 협약 내용과 취지에 비춰볼 때, 현행 법령은 위반 소지가 크다고 할 수 있다. ILO 협약을 충실히 반영하고 있는 EU 지침은 공공부문이라 하더라도 군대, 경찰 등 최소한의 수준으로만 적용 예외 규정을 두고 있다(EU Directive 89/391/EEC). 모든 노동자가 안전하게 보호받을 수 있는 노

동환경을 조성하겠다는 정부의 방침이 공염불이 되지 않도록, 더불어 ILO 핵심 협약을 충실하게 준수하기 위해서는 공공부문 전체에 산안법이 적용되도록 개선해 나가야 한다. 궁극적으로는 전체 노동자들에게 최대한 산안법이 적용되도록 시행령 별표의 폐지 등 관련 법령의 개정이 이뤄져야 할 것이다.

둘째, 단기적으로는 ILO 155호 협약에 근거하여 노사정 간 협의 속에서 현재 산안법 전면 적용에서 배제된 산업 부문을 점차 축소해 나가야 한다. 윤석열 정부는 “안전하고 건강한 노동환경”을 노동기본권으로 확정한 ILO 총회 직후 “노사정이 함께 일하는 모든 사람이 보호받을 수 있는 노동환경 조성에 노력할 예정”이라고 발표하였다. 이는 ILO 155호 협약의 내용 그대로이다. 정부가 독단적으로 결정하는 것이 아닌 “노사정과의 협의”를 통해 안전하고 건강한 노동환경을 조성해 나가는 것, 즉 산안법 전면 적용에서 배제되어 있는 노동자 규모를 줄여나가야 한다. 이미 민주노총은 자체 실태 조사를 통해 산업재해가 다발하는 위험 직종들, 그리고 현장 노동자들의 안전 요구도가 높은 업무들을 도출하였다고 한다. 따라서 이러한 직종들을 중심으로 우선적으로라도 산안법이 전면 적용될 수 있도록 현업 대상 직종과 산업을 확대하는 방향으로 산안법 시행령을 개정해야 할 것이다.

참고문헌

고용노동부(각 년도), 산업재해 조사 통계.

고용노동부(2022), 국제노동기구(ILO), ‘안전하고 건강한 근로환경’을 노동기본권으로 추가(보도참고자료).

고용노동부·근로복지공단(2022), 사업종류별 산재보험료율 및 사업종류 예시.

권혁·이승길(2016), 도급의 유형과 산업안전보건 책임의 한계, 산업안전보건연구원.

박두용 외(2005), 산업·고용구조의 변화에 따른 산업안전보건법 체계 및 규율방법의 필요성에 관한 연구, 산업안전보건연구원.

매일노동뉴스(2022), 한국 노동자 10만명당 3.35명 산재사망, 영국의 4.5배, 2022년 4월 29일자.

민주노총(2023), “안전교육, 산보위 운영 구멍뚫린 산안법 방치하는 윤석열 정부”(산업안전보건법 현업고시 증언대회 자료집).

민주노총(2023), 안전보건 차별을 멈춰라! 산안법 전면 적용!” 산업안전보건법 현업고시 확대 개정 촉구 민주노총 결의대회(보도자료, 2023년 6월 10일).

전국 시도교육청(2021), 급식실 산업재해 조사 자료.

통계청(2023), 2021년 공공부문 일자리통계.

통계청(각 년도), 전국사업체조사.

ILO(2013), BUILDING A PREVENTATIVE SAFETY AND HEALTH CULTURE: A guide to the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), its 2002 Protocol and the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187).