

# 전망을 제시하는 노동안전보건운동 평가 연구

연구진 김지희  
박상은  
임자운





## 연구진

김지희 (사회학·언론학 연구자)

임자운 (법률사무소 지담 변호사, 반올림 활동가)

박상은 (플랫폼C 활동가, 충북대 사회학과 박사수료)

2023.10

# 발 간 사

한국노동안전보건연구소 소장 이해은

한국노동안전보건연구소(이하 한노보연)는 이전의 산재추방운동을 넘어선 노동안전보건운동을 과제로 설정하며 2003년에 창립하였습니다. 우리가 추구하는 노동안전보건운동에서는 노동자가 주체가 되고 현장 권력을 획득함으로써 안전과 건강을 지켜야 한다는 지향을 표방하였습니다. 지난 20년간 직업성 근골격계질환과 노동강도, 장시간 노동과 교대제, 직업성 정신질환 대응, 반올림과 삼성 백혈병 투쟁, 작업중지권, 위험의 외주화 등 한국 사회에서 중요한 노동안전보건 의제를 발굴하고, 이를 주제로 한 현장 연구와 투쟁을 위해 노력했습니다.

2023년, 창립 20주년을 맞아 한노보연은 지난 역사와 활동을 되돌아보고 이에 기반하여 앞으로 새로운 시기의 운동의 방향을 세워야 하는 시점에 섰습니다. 이에 우리는 한노보연만의 활동과 역사뿐 아니라 한노보연이 창립하여 성장해 온 지난 20년간 노동안전보건운동이 어떻게 변화하고 확장되었는지, 노동안전보건의 관점에서 한국 사회의 흐름은 어떻게 읽을 수 있을지 짚어보고자 <전망을 제시하는 노동안전보건운동 평가 연구>를 기획하게 되었습니다.

본 연구에서는 언론과 미디어, 법과 제도, 사회운동의 세 영역으로 나누어 노동안전보건운동을 살펴보고자 하였습니다. 첫 번째 언론과 미디어 영역에서는 국내 산업재해 이슈의 언론보도 경향을 분석함으로써 한국 사회에서 노동안전, 노동자 건강권에 대한 인식의 변화와 사회적 담론의 흐름을 파악하고자 하였고 이는 동시에 노동안전보건운동에서 그동안 의제를 발굴하고 공론화 시켜온 활동에 대한 평가의 한 측면이 될 수 있습니다. 두 번째 법과 제도 영역에서는 산업재해의 예방, 산업재해 보상, 산재 사망에 따른 사업주의 처벌에 관한 법과 제도의 변천과 그에 대한 평가를 담았습니다. 노동안전보건법 제도의 변화 과정에서 드러나는 노동안전보건운동의 성과를 확인하고 남겨진 과제는 무엇인지 분석하고자 하였습니다. 마지막으로, 사회운동의 영역에서는 노동안전보건운동 단체들의 역사와 흐름 속에서 시기와 주체별로 어떤 의제를 다뤘었고 사회운동의 표적과 전술은 어떠한지 분석하였습니다. 또한 노동안전보건을 둘러싼 자본과 노동운동의 대응 방식을 살펴보며 앞으로 사회운동으로서 노동안전보건운동이 고민해야 할 쟁점을 도출하고자 하였습니다. 이 연구 결과는 한국 사회 노동안전보건운동의 역사와 흐름을 이해하기 위한 귀중한 자료가 될 것입니다.

본 연구는 세 가지 각 영역의 전문가에게 의뢰하여 수행되었습니다. 다소 부담스러웠을 수 있는 작업을 기꺼이 감당하고 훌륭한 연구를 수행해 주신 김지희, 임자운, 박상은 연구진께 깊은 감사를 드립니다. 한노보연은 지난 20년간 우리 사회의 노동안전보건운동의 성과와 평가를 디딤돌 삼아 앞으로의 20년 동안에도 모든 노동자가 건강하게 일할 수 있는 노동 조건을 쟁취하기 위해 달려갈 것입니다.

# 목 차

## 【01】 국내 산업재해 이슈의 언론보도 경향 분석(2013~2022년)

김지희 (사회학·언론학 연구자)

I 연구의 배경 .....	1
II 선행연구 검토 .....	3
1. 산업재해 및 노동안전보건에 관한 연구 .....	3
2. 뉴스기사 분석 .....	4
3. 기업활동과 윤리적 문제 .....	5
III 연구방법론 .....	7
1. 기사량 분석 .....	7
2. 단어 네트워크 .....	8
3. 기사 내용분석 .....	8
IV 분석 결과 .....	9
1. 노동안전보건 이슈별 기사량 변화 .....	9
2. 단어 네트워크 .....	28
3. 언론사 성향에 따른 보도 차이 .....	31
V 결론 .....	33

## 【02】 노동안전보건 법제도의 변화 흐름과 과제

임자운 (법률사무소 지담 변호사, 반올림 활동가)

I 노동안전보건 법·제도 연구의 목적과 연구 범위 .....	38
II 산업재해 '예방' 관련 법·제도의 변천과 평가 .....	38
1. 근로기준법, 산업안전보건법 등의 제정 .....	39
2. '산업안전보건법'의 변천 : 주요 과정과 배경 .....	44

3. 평가와 과제 .....	62
III 산업재해 '보상' 관련 법·제도의 변천과 평가 .....	65
1. 1963년, 산업재해보상보험법의 제정 .....	65
2. 산업재해보상보험법의 변천 : 주요 과정과 배경 .....	69
3. 평가와 과제 .....	97
IV 산업재해 사망에 따른 사업주 등 '처벌' 관련 법·제도의 변천과 평가 .....	102
1. 산업안전보건법상 관련 규정의 내용과 변천 .....	102
2. 중대재해처벌법 제정 과정과 내용 .....	104
3. 평가 .....	110
V 마치며 .....	111

### **【03】 사회운동으로서 노동안전보건운동의 현재와 미래**

박상은 (플랫폼C, 충북대 사회학과 박사수료)

I 서론 .....	117
II 새로운 노동안전보건운동 단체의 설립과 전술 선호의 형성(1999~2006) .....	118
1. 노동안전보건운동단체들의 다양한 전술선호 .....	118
2. 근골격계 투쟁과 기업·정부의 반격 .....	121
III 노동안전보건운동의 의제 확장기(2007~2013) .....	124
1. 반올림의 등장과 '취약노동자' 산업재해 의제 발굴 (2007~2010) .....	125
2. '위험의 외주화' 프레임의 등장과 야간노동 쟁점화 (2011~2013) .....	130
3. 소결 .....	134
IV 노동안전보건 의제의 대중적 반향기 (2014~2017) .....	135
1. 세월호 참사와 중대재해기업처벌법 제정연대 발족 .....	135
2. 2016년 구의역 사고와 '위험의 외주화' 프레임의 사회화 .....	137
3. 갑질 논란과 감정노동 쟁점화 .....	138
4. 삼성 백혈병 문제의 사회화 .....	139

5. 과로사·과로자살 관련 투쟁 .....	141
6. 소결 .....	143
V 제도적 성과와 반격의 시작 (2018~) .....	143
1. 조직적·제도적 성과와 평가 쟁점 .....	144
2. 새로운 의제로의 확장과 성과: 태아산재법 제정 .....	146
3. 조용한 전장(戰場): 작업중지권 행사를 둘러싼 싸움 .....	148
4. 윤석열 정부 하 반격과 대응 과제 .....	150
VI 결론 .....	153

## 표 차례

표 1 연구에 사용된 주요 키워드 .....	7
표 2 전체 키워드 기사량(2013~2022년) .....	9
표 3 산업 재해+산업 안전 (관련 기사 수) .....	13
표 4 산업재해 노동자 안전 (관련 기사 수) .....	14
표 5 산업재해+과로사 (관련 기사 수) .....	15
표 6 산업 재해 유가족 (관련 기사 수) .....	16
표 7 비정규직 산업재해 (관련 기사 수) .....	17
표 8 외국인 노동자 산업재해 (관련 기사 수) .....	18
표 9 정신건강+산업 재해 (관련 기사 수) .....	19
표 10 중대재해처벌법 (관련 기사 수) .....	21
표 11 2022년 국내 산업재해 현황(통계: 고용노동부) .....	22
표 12 직업병 (관련 기사 수) .....	23
표 13 새벽배송+사고 (관련 기사 수) .....	24
표 14 직장 내 괴롭힘 (관련 기사 수) .....	25
표 15 직장 자살 (관련 기사 수) .....	27
표 16 산업재해와 연관어 분석 .....	29
표 17 언론사에 따른 중대재해처벌법 보도 차이 .....	33
표 18 특수형태근로 종사자에 대한 산업재해보상보험 적용범위 확장 .....	81
표 19 산재사고 관련 주요 처벌 규정의 법정형 변천 .....	104



# 그림 차례

그림 1 2014~2022년 산업재해 인정 건수(출처: 고용노동부 산업재해 현황) .....	1
그림 2 전체 키워드 기사량(2013~ 2022년) .....	10
그림 3 중앙일보 전체 보도 추이 (2013~2022년) .....	11
그림 4 동아일보 전체 보도 추이 (2013~2022년) .....	11
그림 5 경향신문 전체 보도 추이 (2013~2022년) .....	12
그림 6 한겨레 전체 보도 추이 (2013~2022년) .....	12
그림 7 신문사별 기사량: 산업재해+산업안전 .....	13
그림 8 신문사별 기사량: 노동자 안전 .....	14
그림 9 신문사별 기사량: 과로사 .....	15
그림 10 신문사별 기사량: 산업재해+유족 .....	16
그림 11 신문사별 기사량: 산업재해+비정규직 .....	17
그림 12 신문사별 기사량: 산업재해+외국인노동자+이주노동자 .....	18
그림 13 신문사별 기사량: 산업재해+정신건강 .....	19
그림 14 정신질환 산업재해 신청 및 승인 현황(출처: 머니투데이 2022.04.21) .....	20
그림 15 신문사별 기사량: 중대재해처벌법 .....	21
그림 16 신문사별 기사량: 산업재해+직업병 .....	23
그림 17 신문사별 기사량: 산업재해+새벽배송 .....	24
그림 18 신문사별 기사량: 직장내 괴롭힘 .....	26
그림 19 신문사별 기사량: 직장 자살 .....	27
그림 20 보수 언론의 단어 네트워크 .....	30
그림 21 진보 언론의 단어 네트워크 .....	30
그림 22 산업재해보상보험 적용 사업장 현황 (출처 : 고용노동부 2021년 산재보험 사업연보) .....	83
그림 23 사업종류별 적용 현황 (출처 : 고용노동부 2021년 산재보험 사업연보) .....	84
그림 24 산재보험급여 종류 및 내용 (출처 : 고용노동부 2021년 산재보험 사업연보)	

그림 25 질병별 판정 현황 (출처 : 근로복지공단 업무상질병판정위원회 2022년도 4분기 심의현황 분석) ..... 95

그림 26 현재 산재보험 제도의 문제점 (출처 : 산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구 보고서, 103쪽) ..... 101

【01】

국내 산업재해 이슈의 언론보도 경향  
분석(2013~2022년)

김지희<sup>1)</sup>

사회학 · 언론학 연구자

---

1) 이 연구의 데이터 수집 및 분석 과정에서 최진명(서울대학교 경제학과 재학) 조교의 도움을 받았 습니다.

## I 연구의 배경

2013년 이후 박근혜 정부(2013~2017), 문재인 정부(2017~2022), 그리고 2022년 5월 취임한 윤석열 정부에 이르는 10년 동안 우리나라에서는 여전히 많은 산업재해가 일어났다. 다만 시간의 흐름에 따라 노동안전 이슈도 조금씩 변화하고 있으며, 사회적 인식이나 제도의 변화가 생길 때마다 노동자의 노동환경에 영향을 끼치기도 한다. 그중에서도 특히 중요한 몇 가지 사건에 초점을 맞추어 언론보도를 분석함으로써 국내 주요 일간지들이 산업재해와 노동안전보건 이슈를 얼마나 중요하게 다루고 있는지 살펴보도록 한다.

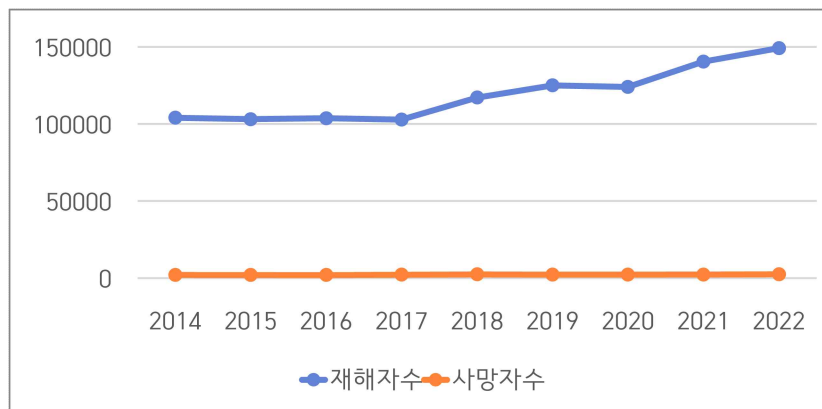


그림 1 2014~ 2022년 산업재해 인정 건수(출처: 고용노동부 산업재해 현황)

지난 10년간 노동안전보건, 인권 분야에서 중요한 사건을 몇 가지 꼽을 수 있는데 첫째, 2014년 세월호 사건이다. 이는 고등학교 수학여행에서 일어난 대형참사였지만, 세월호 사건을 계기로 우리 사회는 일상생활에 만연한 안전불감증을 반성하게 되었으며, 국가 및 공공기관이 국민의 일상적인 안전 문제를 더욱 책임감 있게 다루어야 한다는 점에서 사회적 공감대를 형성하였다. 그리고 국민의 안전이 위협받는 사고가 발생할 경우 단순히 정치적 지지율에 영향을 미치는 것이 아닌, 정권의 유지에도 위협이 될 수 있다는 것을 정치권에서도 깨닫게 되었다.

둘째, 청년세대 노동문제이다. 지난 10년간 지속적으로 저출산 현상이 심각해지고, 노동시장에 갓 진입한 청년세대의 노동환경이 열악해지고 있다는 점에서 청년세대의 노동 이슈는 사회적으로 주목을 받게 되었다. 때문에 산업재해와 노동안전보건 사건이 발생했을 경우에도 어린 학생이나 청년 노동자가 그 피해자일 때, 중장년 노동자의 산업재해에 비해 많은 뉴스 기사가 생산되었으며, 이에 대한 대중적 관심도 높았다는 경향이 있다. 대표적으로 구의역 스크린도어 사고(2016년)와 태안 화력발전소 사고(2018년)의 경우, 사회초년생의 노동자가 열악한 작업환경에서 일

을 하다 사망했다는 점 때문에 다른 산업재해 사고에 비해 사회적으로 큰 주목을 받았다. 물론 통계상 산업재해의 피해자들은 50~60대 노동자 비중이 훨씬 높음에도 청년 노동자의 산업재해 경험이 미디어를 통해 활발하게 공론화되는 점에 문제 제기를 할 수도 있지만, 갓 성인이 되어 현장에 진입한 노동자들이 상대적으로 노동시장에서 약자적 지위를 가진 경우가 많으므로 중요하게 다루어져야 할 필요도 있다.

셋째, 중대재해처벌법이 시행되었다. 노동운동 진영에서는 기업이 작업 현장에서의 안전 기준을 준수하고 노동자 사고 발생을 예방하는 데 더욱 주의할 것, 산업재해 피해에 대한 기업의 책임을 강화할 것을 지속적으로 주장해 왔지만 아직까지 그 요구가 충분히 받아들여지지 않았다.

또한 대중적으로도 산업재해 피해자에 대해 안타까워하는 정도의 공감대는 있었지만, 막상 기업의 책임(기업의 배상 및 기업주 형사처벌 등)에 대해 공론화되지는 않았다. 하지만 2020년 이후 문재인 정부에서 본격적으로 중대재해처벌법에 관한 논의를 진행하였고, 2021년 1월 법안이 국회 본회의를 통과하여 2022년 1월부터 중대재해처벌법이 시행됨에 따라 관련 법안의 적용 여부에 관한 기사가 대거 등장하였다. 중대재해처벌법은 노동자안전 이슈인 동시에 여·야의 정치적 이슈가 되었으며, 기업·경영계에서도 높은 관심을 보였다. 그뿐만 아니라 법조계에서는 새로운 분야의 법률 송무 및 자문 시장이 열렸다는 점에서 적극적인 행보를 보이며, 관련 법률 대리를 통해 영역을 확장하려는 움직임을 보였다. 이 과정에서 주요 로펌들이 뉴스 생산에 적극 관여하기도 하고, 중대재해처벌법을 다룬 보도에서 변호사들이 뉴스 정보원으로 자주 등장하게 되었다.<sup>2)</sup>

중대재해처벌법 시행으로 기업이나 기업주가 산업재해 발생에 대한 법적 책임을 지게 된 점은 환영할 만하지만, 2023년 현재 법원에서 중대재해처벌법에 관한 몇 건의 판결이 나오면서 노동계/기업계에서는 큰 입장 차이를 보이고 있다. 실제로 법 시행 이후 노동계와 경영계 모두 현행 제도를 비판하며 법 개정을 요구하고 있는데, 이러한 상황에서 중대재해처벌법 뉴스가 주요 언론에 어떻게 보도되었는지 살펴볼 필요가 있다.

---

2) “시장 및 제도 변화에 따라 새로 각광받는 ‘전문 법률시장’을 발 빠르게 선점하기 위한 로펌 간 경쟁도 치열해지는 모습이다. 지난해 중대재해처벌법 시행에 발맞춰 김앤장은 중대재해법 태스크포스(TF)를 100여 명 규모의 ‘중대재해 대응그룹’으로 확대 개편해 운영하고 있다. 광장도 ‘산업안전·중대재해팀’을 꾸렸다.” 동아일보 2023.02.11. 기사 中

## II 선행연구 검토

### 1. 산업재해 및 노동안전보건에 관한 연구

국내 노동안전보건운동은 노동안전보건 시민권 형성에 있어 핵심적 역할을 하였으며, 그 과정에서 '전문성의 정치'가 작동해 왔다. 보건의료 전문가들이 주도했던 초기의 노동보건운동은 시간이 지나며 노동조합운동을 거치며 체계화되어 노동조합이 좀 더 주체적으로 등장하게 되었고, 전문가와 현장 간의 관계 또한 '노동현장 외부로부터의 대항전문가 동원' 형태에서 '외부 대항전문가와와의 연대 및 내부 준전문가 형성'의 형태로 변화하였다. 이후 노동안전보건운동은 사회운동으로서의 '노동자 건강권 운동'을 제기하며 노동자들이 스스로 '현장'을 확장해 가며 문제를 인식하고 행동해야 한다는 방향으로 나아가고 있다(김직수·이영희, 2015). 그리고 최근 10년간 산업재해를 다루는 연구자들은 전통적으로 산업재해가 많이 발생했던 건설 분야 뿐 아니라 택배, 디지털 플랫폼 노동, 콜센터와 같이 감정노동이나 돌봄노동이 중첩된 여성노동 분야로 관심을 확장하고 있다.

지금까지 사회학 및 경제학계에서 이루어진 노동 및 산업재해 연구는 산업재해 증가 또는 감소에 미치는 요인을 파악하여 정책에 반영할 수 있는 연구를 진행하고 있다. 일반적으로 고용의 형태, 작업장 내 안전 관리, 노동자에 대한 충분한 안전교육과 같은 변수가 산업재해를 예방하는 데 유의미한 변인이라는 점은 잘 알려져 있다.

노동시간 단축이 산업재해를 감소시키는가 하는 문제에 주목한 류한별과 송선영(2022)은 일반적으로 장시간 근로가 노동자의 삶의 질과 건강에 부정적 영향을 끼치는 요인으로 거론되어 왔음에도 2018년부터 공공기관과 300인 이상 사업을 우선 대상으로 시행한 주 52시간 상한제 이후, 산업재해 사망률에 통계적으로 유의한 영향을 끼치지 않았다는 결과를 보고하였다. 저자들은 이 결과에 대해 2017년 9월 도입된 업무 관련성 추정 원칙과 2018년 1월 산업재해 발생 시 사업주의 확인제도가 폐지된 영향이 있을 수 있는데, 두 정책 모두 산업재해 신청과 산업재해 승인을 증가시켰을 가능성이 존재하기 때문에 단선적인 비교가 정확하지 않을 수 있다는 의견을 보였다.

김정우(2021)의 연구는 한국노동연구원의 사업체 패널조사 데이터를 활용하여 산업재해의 발생 및 산업재해 은폐의 결정요인을 분석하였는데, 많은 작업장에서 산업재해가 발생할 경우 은폐를 시도하는 것이 발견되었다. 또한 노동조합이 산업재해 발생 및 산업재해 은폐에 미치는 효과를 추정한 결과 노동조합 조직률은 통계적으로 유의하게 산업재해의 발생을 줄이고 산업재해 은폐를 감소시키는 것으로 나타났다. 데이터 분석 결과에 따르면 노동조합 조직률이 1% 증가할 때 산업재해 발생확률을 0.7%, 산업재해 은폐 확률을 4.1% 줄이는 것으로 나타났다. 즉 사내에서

노동조합이 강할수록 작업 현장의 안전수준을 향상시킬 수 있는 설비투자나 교육훈련 등을 강제하는 방향으로 사용주에게 압력을 가함으로써 산업재해 발생 수준을 유의하게 낮출 수 있으며, 발생된 산업재해에 대해서는 사건이 은폐되지 않도록 감시하는 역할을 수행하고 있다는 것이다. 이 연구 결과는 달리 말하면 회사(작업현장)에 노동조합이 존재하기 어려운 환경일수록, 또는 개별 노동자가 노동조합에 가입하거나 노동조합 활동이 이루어지기 힘든 환경일수록 산업재해에 노출될 가능성이 크다는 것을 짐작할 수 있다.

한편 작업 현장에서의 ‘의사소통’(communication) 측면에 초점을 두어 산업재해 발생을 접근한 연구도 있다(이정승·김수경, 2017). 연구에 따르면 사내에서 관리자와 노동자의 공식적 의사소통은 관리자의 안전 분위기 형성에 정적인(+) 영향을 미치고, 산업재해의 발생 빈도에 부적인(-)의 영향을 미친다고 한다. 즉 관리자의 안전 분위기라는 변인에는 노동자와의 공감이라는 중요한 요소가 포함되어 있는데, 관리자가 노동자들의 안전에 대한 책임감을 느끼고 공식적인 소통을 많이 할수록 작업장에서의 안전공감 능력이 커지고, 이는 곧 산업재해 발생을 감소시키는 결과로 이어진다는 것이다. 상식적으로 알고 있는 교육, 안전설비 점검뿐 아니라 현장의 커뮤니케이션 상황 역시 산업재해 증감에 영향을 미친다는 점은 중요한 시사점을 주고 있다.

이처럼 선행연구들은 산업재해를 줄이는 것과 유의한 변수들이 무엇인지 검증하는 연구를 시도하기 위해 노동시간, 노동조합 활동, 작업장 내 의사소통 등의 변인을 활용하여 산업재해를 예방할 수 있는 정책적 함의를 밝히고자 하였다. 하지만 연구에서 사용한 양적 데이터가 다양한 작업장의 환경을 아우르기 어려운 측면이 있기 때문에 산업별로 더 체계적인 연구가 필요하다는 판단을 할 수 있다.

## 2. 뉴스기사 분석

신문은 매일 일어나는 뉴스를 대중에게 전달하고 여론을 형성하여 공론장 형성에 기여하는 대표적인 미디어 중 하나이다. 물론 최근에는 다양한 디지털 플랫폼을 통해 뉴스가 유통되고 있어 언론계에 신문 위기론이 대두된 지도 10년 이상 지났지만, 여전히 신문 기사는 소셜 미디어에 비해 공식적인 텍스트의 형태로 전달되며, 여론에 영향을 끼치는 역할을 하는 의제 설정(agenda setting) 기능을 가지고 있다. 때문에 사회적 이슈가 충분히 대중적으로 논의되고 있는지를 가늠하기 위한 도구로서 신문사 뉴스는 적절한 연구 대상이다.

언론학계에서는 사회현상을 파악하기 위하여 뉴스 기사를 연구 대상으로 하여 텍스트를 분석한 연구를 생산해 왔다(박성태, 2012; 배정근, 2013; 장용석·송은영, 2008). 연구의 대상이 되는 언론사를 선정하고, 일정 기간 특정 키워드(주제)가 등장하는 기사를 추출하여 뉴스 내용을 분석하는 것인데, 정보원 통계를 내거나 뉴스

의 프레임을 분석하는 연구가 전통적인 저널리즘 연구의 형태이다. 전통적인 내용 분석 연구도 기사에 대한 기술 통계치를 보고하는 등 양적 방법론을 어느 정도 활용하기는 했지만, 특히 2010년대 이후, 파이썬이나 알(R) 등의 프로그램으로 조건에 맞는 온라인 뉴스를 크롤링하여 웹페이지에 업로드된 텍스트를 모두 수집하여 분석할 수 있게 된 후부터 언론학 및 사회과학 학계에서는 온라인 커뮤니티에 대한 텍스트 분석, 뉴스 보도에 대한 텍스트 분석, 댓글 분석 등을 수행한 연구논문이 대거 등장하였다. 텍스트 마이닝, 토픽 모델링, 네트워크 분석 등 양적 방법론이 더욱 고도화되고 빅데이터 분석 방법을 활용한 연구가 활발해진 것이다. 단어들의 동시 출현 관계에 기초한 동시 출현 단어 분석은 단어들의 결합이 개별 단어의 사용에서 더 나아가 특정한 의미를 만들어 내는 경향이 있다고 주장된 바 있다(서현진·최영현·오승택·이규혜, 2019; Park & Leydesdorff, 2004; Wang & Rada, 1998).

연구자들은 연구하고자 하는 주제의 주요 텍스트들을 키워드로 하여 특정한 기간, 특정한 온라인 공간의 텍스트를 가져올 수 있는데, 연구 대상으로 삼은 단어의 빈도, 단어가 사용된 네트워크 분석을 통해 해당 이슈가 공중에서 어떻게 쓰이고 있는지 정량적으로 측정하여 연구를 수행하였다. 또한 키워드 의제 설정(key words agenda setting)과 네트워크 의제 설정(network agenda setting) 등의 이론들은 사고의 원인과 책임에 대한 대상들(objects)과 속성(attributes)을 보여줌으로써 사건의 성격과 책임의 주체를 명시적으로 보여줄 수 있는 장점이 있다. 또한 동시 출현 단어 분석에서 단어 간 동시 출현은 분석 대상 기저의 의미 구조와 그 관계를 보여주는 지표로 활용할 수 있으므로(윤빛나리·안세정, 2022) 산업재해와 노동안전보건 이슈가 언론사에 따라 어떤 단어 함께 등장하는지 살펴볼 수 있다. 기사 분석을 통해 뉴스가 산업재해를 보도 과정에서 강조하고 있는 의제가 무엇인지 파악할 수 있으며, 뉴스에 단어가 등장한 빈도를 측정하고, 뉴스에 함께 등장한 키워드를 파악함으로써 특정 주제를 다루고 있는 구조와 관계를 살펴볼 수 있을 것이다.

### 3. 기업활동과 윤리적 문제

그동안 산업재해 문제가 해결되기 어려웠던 이유 중 하나는 기업이 노동자의 안전보다 이윤을 추구하는 경향이 강했기 때문이다. 노동자의 건강과 안전을 추구하는 것을 추가적인 비용으로 보았고, 노-사가 민주적으로 소통하기보다 통제하고, 노동자를 소모품처럼 대하는 것이 이윤추구에 도움이 되었다. 하지만 최근 나타난 사회문화적 변화로 인하여 기업이 이익을 취하기 위해, 즉 지속적으로 기업의 브랜드 이미지를 유지하기 위해서라도 노동자의 안전을 고려해야 하는 상황이 발생하고 있다. 아직은 거대한 변화라고 보기 어려울 수도 있지만 분명 한국사회에도 윤리적 소비에 대한 흐름이 생기고 있는데, 현대사회에 만연해 있는 소비주의와 물질주의



의 대안으로 시민들이 자발적으로 인권과 환경, 동물복지 등 사회적 이슈에 부응하는 소비를 추구하고 있는 것이다(김수정·박해란·최샛별, 2020). 음식문화에 있어 채식을 하거나, 동물복지를 지키는 환경에서 생산되었는가, 유기농 재배, 친환경 의류 소비를 신경 쓰는 등 소비자들 사이에 어느정도 성숙한 시민의식이 보이기도 한다.

특히 고학력 중산층 밀레니얼 세대(1980년대 초반~ 1990년대 중반 출생자)가 최근 소비 문화의 변화를 주도하는 세대라고 보아도 과언이 아닌데, 이들은 활발한 SNS 활동 및 소비 활동을 통해 자신이 추구하는 가치를 적극적으로 표현하는 집단이다. 또한 이들은 윤리적 소비 관련 교육과 경험에 익숙한 세대이며 윤리적 상품에 대한 높은 구매의도를 가지고 있으며, 스스로 ‘윤리적인 소비자’라는 정체성을 부여하고 있다(김수정 외, 2020). 이러한 소비자들에게 갑질 이슈가 발생했던 기업인 남양 제품 불매운동, 산업재해가 발생한 기업인 SPC 파리바게뜨 불매운동 등 문제를 일으킨 기업에 대한 불매운동은 쉽게 윤리적인 집단행동을 보여줄 수 있는 수단이기도 하다.

비슷한 맥락에서 온라인 커머스의 소비자들은 새벽배송에 대해 편리함을 느끼면서도 환경오염을 야기하고 노동안전보건 문제가 심화되는 점 역시 인식하고 있다(금희조·김지현, 2023). 물론 플랫폼과 연계된 소셜미디어를 통해 이용자들의 사회적 교류가 가능함에도 새벽배송의 위험성 쟁점에 대한 집단적 소비자 운동으로 발전된 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 윤리적 소비를 강조하는 플랫폼 기업의 큐레이션과 배송 정책의 ‘녹색 전환’과 같은 전략에 대해서 이용자 일부 소비자들은 상업성을 간과하며 회의주의적인 시각을 내비쳤다는 점은 중요하다. 많은 소비자들이 윤리적 측면을 고려하여 소비를 하고 있으며, 궁극적으로 기업이 이윤을 추구하기 위해서라도 윤리적 측면을 간과하기 어려울 것이라는 사실을 시사한다.

실제로 최근 2~3년간 경영계에서 이른바 ESG(환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance))라는 키워드가 대유행하였고, 관련 기사와 학술논문이 대거 등장하기도 하였다. 2020년 초 글로벌 자산운용사 블랙록 CEO 래리 핑크는 “석탄 개발 업체나 화석연료 생산 기업 등은 투자하지 않겠다”고 ESG 우선주의를 천명했는데, 이를 기점으로 전 세계에서 ESG 투자담론이 대두되었기 때문이다. ESG는 지속가능한 기업 경영을 일컫는 것으로 노동안전보건 이슈와 아주 가까운 단어는 아닐 수도 있으며, 실제로 그런 위성과 같은 혐의를 받으며 운동사회로부터 비판의 대상이 되기도 한 개념이다. 그러나 좀 더 광의의 의미로 살펴본다면 안전한 노동 환경이나 노동자 복지와 같은 개념이 지속가능한 기업활동과 맞닿아 있음을 주장하는 근거가 될 여지가 있다. 노동운동의 요구와 비교할 때 입장 차이가 있지만, 산업계에서도 과거와는 달리 산업재해의 발생이 기업에 발생한 “리스크 관리 실패”라는 차원에서 접근하는 추세이다. 즉 대중은 물론 경영계에서도 ESG 경영(산업안전과 같은 가치를 포함)을 고려해야 한다는 것이 주류적 기업문화의 흐름이 되고 있는 만큼, 산업재해가 발생했을 때 과거와 같이 단순히 축소하고 끝내는 식의 기조를 유지하기 어렵지 않을까 예상할 수 있다.

2020년대의 사회적 분위기를 볼 때 이제는 기업이 안전을 무시하고 효율적인 생산을 강조하여 이윤추구만을 생각했을 때, 소비자가 그 편리함만을 취하지 않는다는 점을 강조할 필요가 있다. 또한 온라인 공간을 통해 기업의 비윤리적 행위가 전파될 경우 불매운동으로 이어질 수 있어 ‘소비자의 윤리적 판단’이 기업의 리스크로 작용할 수도 있다. 이타적 처벌(altruistic punishment)이란 사람들이 자기 자신과 직접적인 관계가 없는 낯선 타인이 부당하게 피해를 입고 있다고 판단할 때 그 피해자를 위하여 가해자에게 징벌을 가하는 것을 의미한다(장정현·김선호, 2014). 이타적 처벌로서 불매운동에 주목한 연구에 따르면 기업 관련 사건에서 피해자에 대한 공감과 가해자에 대한 책임귀인은 모두 피해자에 대한 연민 및 가해자에 대한 분노의 감정을 증가시키는 것으로 나타났으며, 결국 시민들의 불매운동 참여에 영향을 미치는 것이다.

이러한 배경하에 산업재해 및 노동안전보건 관련 주요 이슈가 지난 10년간 어떤 방식으로 기사화되었는지 시간에 따른 추이, 단어에 따른 특성, 언론사 성향에 따른 차이를 살펴보고자 한다.

### III 연구방법론

#### 1. 기사량 분석

이 연구에서는 산업재해와 노동안전보건 이슈를 다룬 뉴스 기사를 연구 대상으로 선정하여 분석을 하고자 한다. 자료를 수집하기 위해 한국언론재단이 운영하는 뉴스 검색사이트인 빅카인즈(Big kinds, [www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr))의 상세 검색 기능을 활용했다. 그리고 2013년부터 2022년까지 아래의 키워드들을 검색어로 선정하여 기사의 양, 단어의 빈도, 단어 네트워크, 언론사별 보도경향을 살펴보고자 한다.

1	산업재해+ 과로사	7	산업재해+ 정신건강
2	산업재해+ 노동자 안전	8	중대재해처벌법
3	산업재해+ 산업안전	9	직업병
4	산업재해+ 유가족	10	새벽배송+ 사고
5	산업재해+ 비정규직	11	직장 내 괴롭힘
6	산업재해+ 외국인(+이주) 노동자	12	직장 자살

표 1 연구에 사용된 주요 키워드

파이썬(python) 프로그램을 이용하여 지난 10년간 산업재해 및 유관 키워드가

포함된 뉴스 전체를 크롤링한 후 위의 키워드가 등장한 뉴스 기사 건수를 세어 연도별 추이를 그래프와 표로 제시한다. 기사량의 차이에 대해 보수성향 언론사(동아, 중앙일보)와 진보성향 언론사(한겨레, 경향신문) 간 어떤 차이가 있는지 비교할 것이다.

## 2. 단어 네트워크

동시 출현 단어 분석(co-word analysis)은 문서 집합에서 키워드를 추출하여 각 단어 쌍이 문장, 단락 등 동일한 분석 단위에 동시 출현하는 빈도를 이용하여 단어 간 유사도를 산출하고, 이를 기반으로 분석 단위 간 관계 및 변화 등을 파악하는 분석 방법이다(Rip & Courtial, 1984). 동일 문서 내에서 둘 이상의 키워드가 동시에 출현하는 경우가 많을수록 이들이 서로 반복적으로 연결될 가능성이 높다는 가정에 기초하였을 때, 키워드의 동시 출현은 특정 분야의 인지적 구조에 대한 지표가 된다(Callon, Courtial, Turner & Bauin, 1983; Callon, Rip, & Law, 1986). 단어의 동시 출현은 서로 다른 영역을 연결하며 의미를 전달하는 매개체로 간주하여 단어 간 관계에 주목하여 텍스트의 의미를 파악하는 텍스트 마이닝의 주요 기법으로 활용되고 있다(윤빛나리·안세정, 2022 재인용).

따라서 단어들의 동시출현 관계에 기초한 동시출현단어를 분석하는 것은 특정 단어들의 결합이 개별 단어의 의미뿐 아니라 특정한 의미를 만들어 내는 것에 주목할 수 있다. 과거 문헌 연구에서도 단어의 빈도를 기준으로 내용분석을 시도한 바 있는데, 컴퓨터이셔널 연구방법론을 통해 특정 단어뿐 아니라 동시에 출현한 단어를 살펴봄으로써 내용을 군집화하고 시각화할 수 있어 다양한 키워드의 언론 등장 맥락을 연구할 수 있다. 특히 소셜네트워크 분석에 기초한 동시출현단어 분석은 가장 보편적이지 직관적인 방법으로 분석 대상에 등장하는 키워드가 특정한 문서에서 동시에 출현한 빈도를 파악하여 단어 간 행렬을 생성하여 클러스터링(document clustering) 및 매핑을 수행하는데, 이를 통해 산업재해와 노동안전보건을 포함한 뉴스 기사의 내용을 범주화하고, 비교할 수 있다.

## 3. 기사 내용분석

단어의 등장 빈도를 통해 해당 언론사가 이슈를 얼마나 중요하게 다루고 있는지 추정할 수 있지만, 정확히 어떤 태도를 가지고 있는지 파악하기 위해서는 질적인 분석을 병행하는 것이 필요하다. 단어의 등장 빈도가 높을수록 중요도가 높은 이슈일 가능성이 크지만, 어떠한 태도로 바라보고 있는지 분석하기 위해서는 내용에 대한 이해가 동시에 이루어져야 하기 때문이다. 또한 산업재해와 노동안전보건의 관련 사건이 일어난 시기의 기사들을 분석할 때에는 실제 산업재해 통계(사망, 산

업재해 인정 등)자료를 함께 살펴봄으로써 실제 상황과 언론보도의 상황에 차이가 있는지 확인할 필요가 있다.

## IV 분석 결과

### 1. 노동안전보건 이슈별 기사량 변화

#### ① 전체 키워드 분석

전체 단어를 포함하여 기사량을 계산할 경우 그래프는 지난 10년간 전체적으로 증가하는 추세인 것을 알 수 있으며, 굵직한 사건이 발생했을 때 노동안전보건을 포함한 기사의 양이 급증한 것을 볼 수 있다. 대표적으로 2014년 세월호 사건, 2016년 구의역 사건, 2018년 태안화력발전소, 2020~2021년 중대재해처벌법 입법 등의 시기가 이에 해당된다.

중앙, 동아, 한겨레, 경향신문 4개 언론사의 기사 빈도를 각각 살펴보았을 때 보도량의 증가와 감소 패턴에 큰 차이는 나타나지 않았다. 다만 산업재해 전반에 대한 뉴스 기사량을 분석해 보면 (예상대로) 산업재해와 노동안전보건의 보도 경향에 있어 진보 언론의 기사량이 보수 언론보다 훨씬 많은 편이다. 붉은색과 초록색이 각각 한겨레와 경향신문에 해당되는데, 보수 언론인 푸른색과 주황색에 비해 기사량이 더 많다.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	111	215	331	304	557	457	573	762	927	809	86	5,132
동아	148	196	175	145	176	273	376	350	522	571	74	3,006
보수	518	822	1012	898	1466	1460	1898	2224	2898	2760	320	16,276
경향	520	731	754	750	889	946	1212	1468	1332	2041	204	10,847
한겨레	661	899	633	585	697	771	805	896	1265	1428	171	8,811
진보	1181	1630	1387	1335	1586	1717	2017	2364	2597	3469	375	19,658
합계	1179	1721	1645	1483	2163	2231	2703	3120	4163	4188	491	25,087

표 2 전체 키워드 기사량(2013~2022년)

산업재해 관련 12개 이슈에 해당하는 단어를 각각 사용하여 기사를 크롤링 (crawling)<sup>3)</sup>한 후, 해당 단어가 포함된 기사의 양을 빈도 분석한 결과는 아래와 같다. 건수는 기사의 총 개수(보도량)이다. 그리고 개별 사안을 살펴보면 진보-보수 언론간 편차가 크지 않은 주제가 있고, 편차가 큰 주제가 있었다.

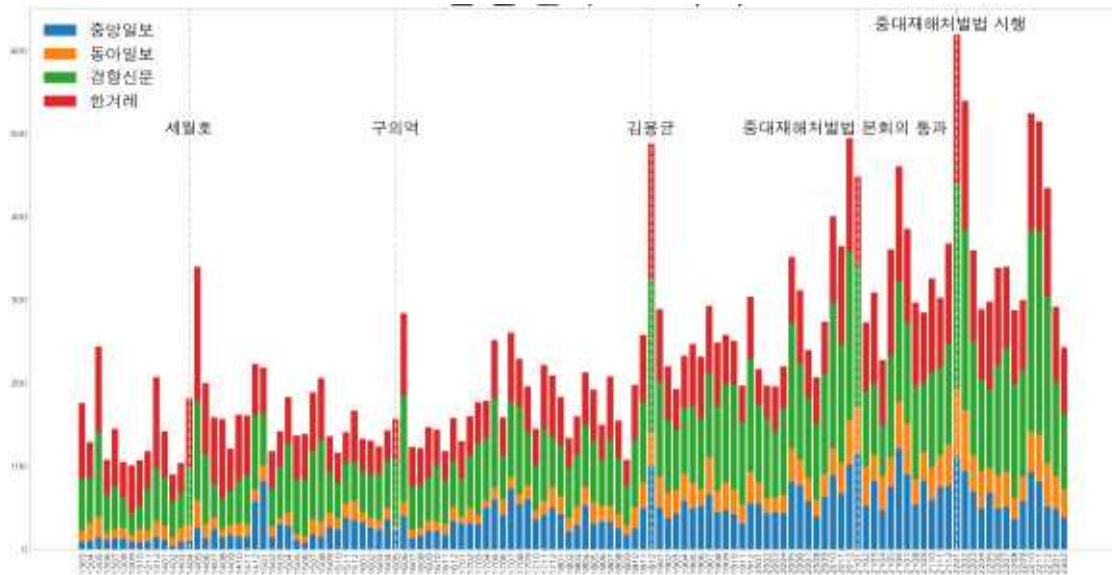


그림 2 전체 키워드 기사량(2013~ 2022년)

위의 결과를 4개 언론사별로 나누어 제시한 결과는 아래 그림과 같다.

## ② 산업재해 + 산업안전 분석

3) 크롤링(crawling)이란 원하는 데이터를 얻기 위해 웹 페이지를 그대로 가져와서 데이터를 추출하는 방법(긐어오기)을 의미한다.

### 중앙일보 전체 보도 추이

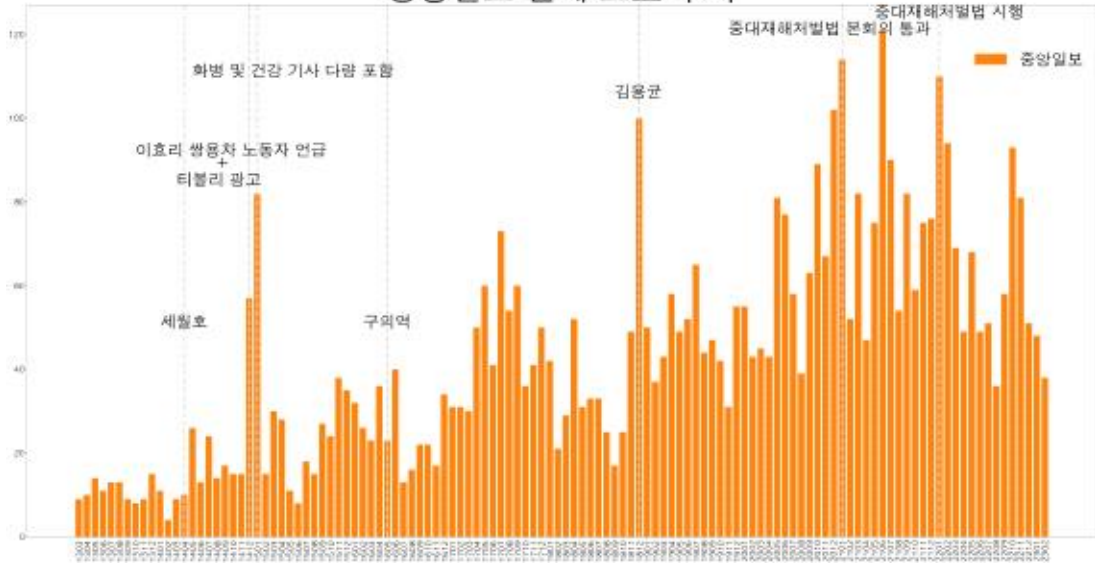


그림 3 중앙일보 전체 보도 추이 (2013~2022년)

### 동아일보 전체 보도 추이



그림 4 동아일보 전체 보도 추이 (2013~2022년)

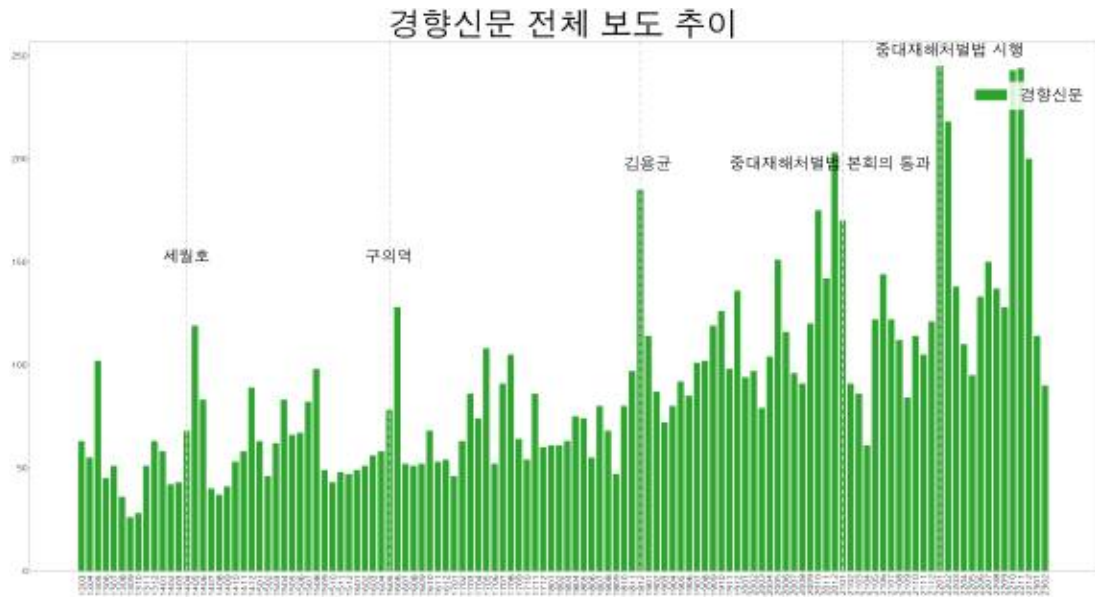


그림 5 경향신문 전체 보도 추이 (2013~2022년)



그림 6 한겨레 전체 보도 추이 (2013~2022년)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	53	67	108	117	155	169	198	240	375	313	35	1,830
동아	75	113	82	71	65	130	148	164	225	231	33	1,337
보수	128	180	190	188	220	299	346	404	600	544	68	3,167
경향	134	219	188	178	185	232	312	447	375	498	64	2,832
한겨레	142	225	178	149	164	176	211	260	408	383	52	2,348
진보	276	444	366	327	349	408	523	707	783	881	116	5,180
합계	404	624	556	515	569	707	869	1111	1383	1425	184	8,347

표 3 산업 재해+ 산업 안전 (관련 기사 수)

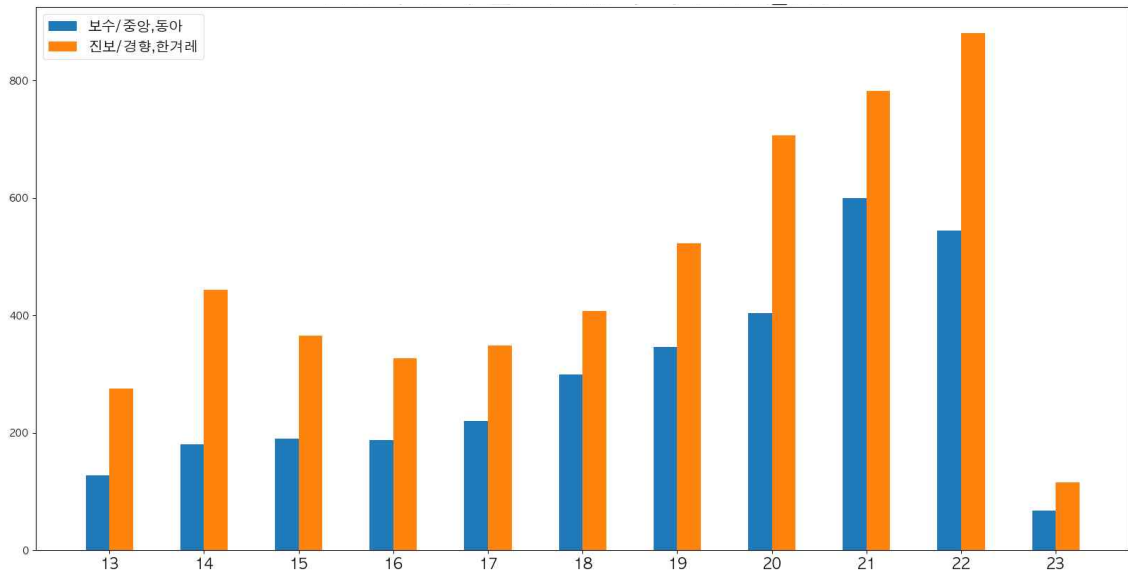


그림 7 신문사별 기사량: 산업재해+산업안전

산업재해+ 산업안전 이슈는 2015년 이후 대체로 증가하는 추세를 보인다. 그리고 진보-보수 언론에서의 기사량이 아주 크게 나타나지는 않는데, 노동자 안전보다는 산업안전이 좀 더 뉴트럴(neutral)한 단어로 인식되기 때문으로 해석할 수 있다.

### ③ 산업재해 + 노동자 안전 분석



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	28	78	59	90	216	163	215	295	294	260	21	1,719
동아	26	32	21	21	49	65	95	98	132	129	12	680
보수	54	110	80	111	265	228	310	393	426	389	33	2,399
경향	303	388	357	461	545	587	823	879	740	1364	117	6,564
한겨레	458	553	370	365	433	480	505	531	737	953	106	5,491
진보	761	941	727	826	978	1,067	1,328	1,410	1,477	2,317	223	12,055
합계	815	1051	807	937	1243	1295	1638	1803	1903	2706	256	14,454

표 4 산업재해 노동자 안전 (관련 기사 수)

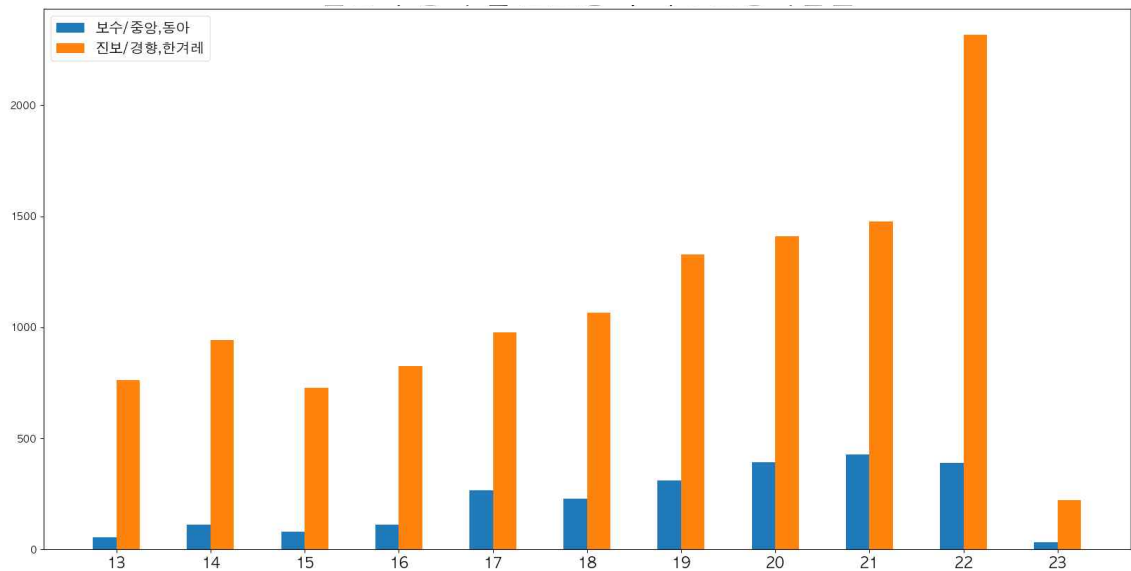


그림 8 신문사별 기사량: 노동자 안전

산업재해+노동자 안전을 붙여 분석했을 때는 2015년 이후 특히 진보 언론사를 중심으로 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 특히 2022년에 노동자 안전관련 많은 기사가 보도되었는데 중대재해처벌법 시행의 여파로 추측할 수 있다. 보수 언론에서는 상대적으로 적은 기사가 추출되었으며, 산업안전에 비해 노동자 안전이라는 단어를 사용한 기사가 저조하게 보도되었음을 알 수 있다. (보수 언론의 노동자에 대한 낮은 관심 반영)

④ 산업재해 + 과로사 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	1	11	7	19	41	26	40	68	48	37	5	303
동아	2	3	4	5	9	11	23	30	44	16	0	147
보수	3	14	11	24	50	37	63	98	92	53	5	450
경향	19	10	7	20	80	51	71	148	136	85	6	633
한겨레	15	18	16	6	41	40	52	99	108	54	6	455
진보	34	28	23	26	121	91	123	247	244	139	12	1,088
합계	37	42	34	50	171	128	186	345	336	192	17	1,538

표 5 산업재해+ 과로사 (관련 기사 수)

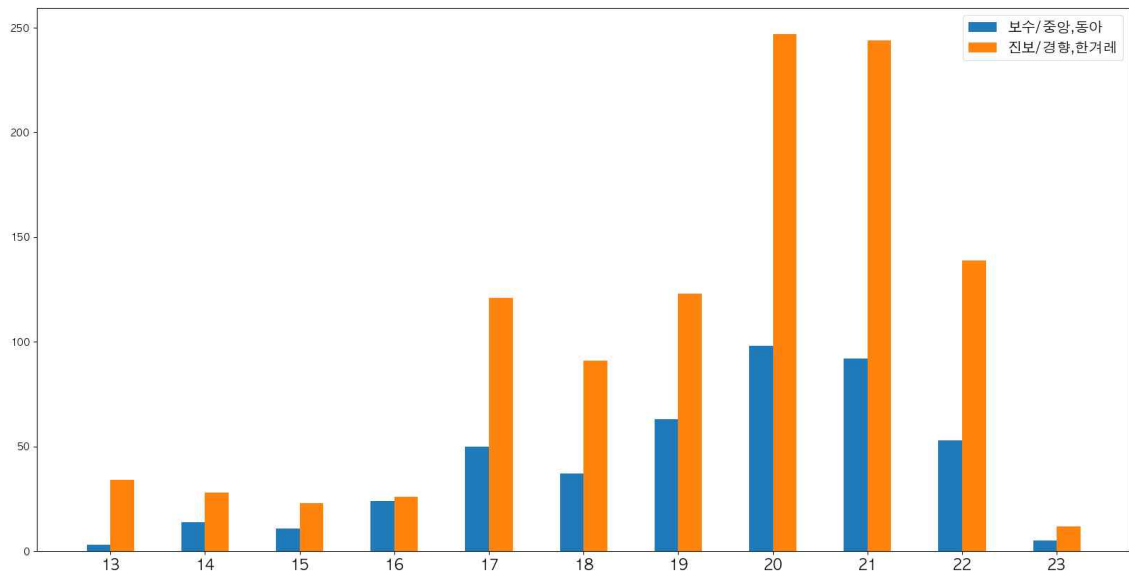


그림 9 신문사별 기사량: 과로사

산업재해+ 과로사를 키워드로 추출한 경우 2020~2021년에 무렵 기사량이 크게 증가하였는데, 이는 중대재해처벌법 시행을 전후로 언론에서 해당 사안을 자주 다루었기 때문으로 추측된다.

⑤ 산업재해 + 유가족 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	8	7	12	16	15	34	29	39	61	27	1	249
동아	8	11	6	5	4	13	16	9	23	16	4	115
보수	16	18	18	21	19	47	45	48	84	43	5	364
경향	22	50	45	38	35	55	101	100	105	101	12	664
한겨레	31	47	23	20	34	33	56	56	110	67	10	487
진보	53	97	68	58	69	88	157	156	215	168	22	1,151
합계	69	115	86	79	88	135	202	204	299	211	27	1,515

표 6 산업 재해 유가족 (관련 기사 수)

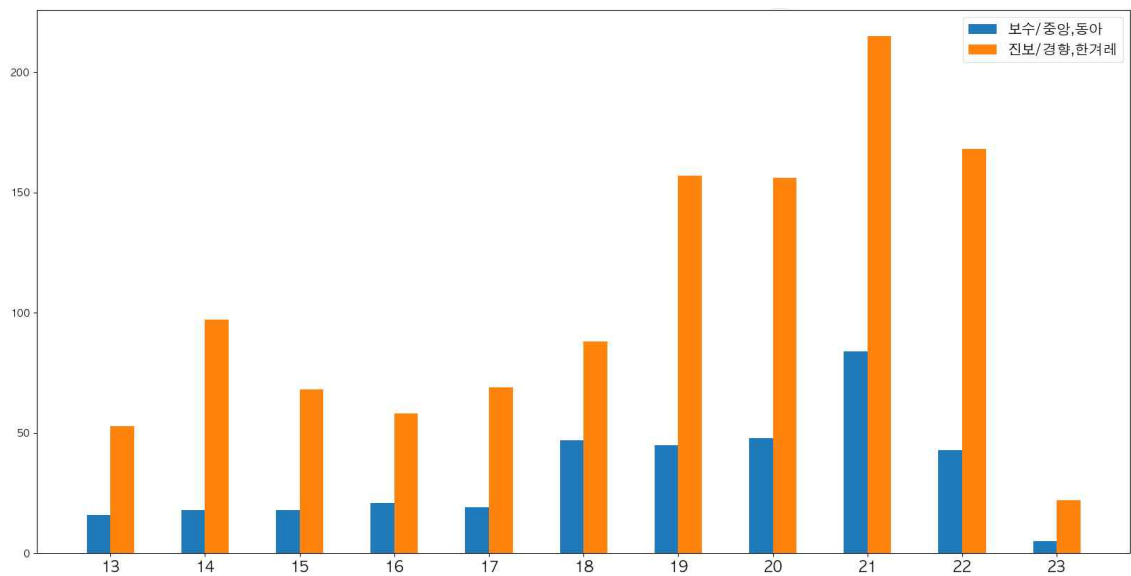


그림 10 신문사별 기사량: 산업재해+유족

산업재해와 유가족이 기사에 등장하는 빈도는 보수 언론에 비해 진보 언론에서 훨씬 높게 나타나고 있다. 전반적으로 시간의 흐름에 따라 기사량이 증가했고 2021년 가장 많은 기사가 보도되었다.

#### ⑥ 산업재해 + 비정규직 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	3	3	4	6	19	47	82	91	151	59	16	481
동아	0	3	4	4	2	20	69	25	89	54	12	282
보수	3	6	8	10	21	67	151	116	240	113	28	763
경향	6	21	24	11	23	71	118	134	188	156	31	783
한겨레	7	8	18	28	21	58	96	93	173	126	28	656
진보	13	29	42	39	44	129	214	227	361	282	59	1,439
합계	19	35	50	49	65	196	365	343	601	395	87	2232

표 7 비정규직 산업재해 (관련 기사 수)

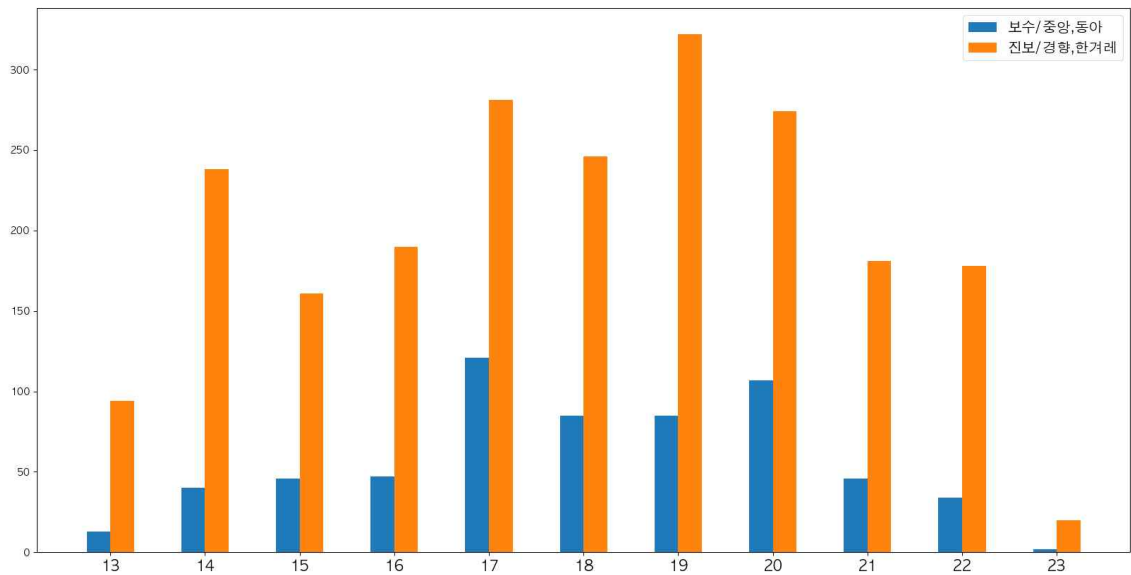


그림 11 신문사별 기사량: 산업재해+비정규직

비정규직 관련한 기사의 특징은 보수 언론에서 보도량이 확연하게 적게 나타나고 진보 언론에서 꾸준히 보도량이 많았다는 점이다.

지난 10년간 추세로는 2017~2020년에 비정규직 산업재해의 기사량이 가장 높은 것으로 나타났다. 실제로 보수 언론에서 비정규직이라는 단어를 사용하기는 하지만 진보 언론에 비해 빈도가 낮으며 “위험의 외주화”와 같은 용어는 보수 언론에 거의 등장하지 않는 단어였다.

⑦ 산업재해 + 외국인노동자 + 이주노동자 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	14	29	39	31	49	34	35	38	62	24	7	362
동아	31	16	24	12	13	23	21	22	21	17	3	203
보수	45	45	63	43	62	57	56	60	83	41	10	565
경향	49	51	6	43	38	42	47	37	29	35	9	386
한겨레	59	44	58	33	33	50	30	17	38	32	4	398
진보	108	95	126	76	71	92	77	54	67	67	13	846
합계	153	140	189	119	133	149	133	114	150	108	23	1,411

표 8 외국인 노동자 산업재해 (관련 기사 수)

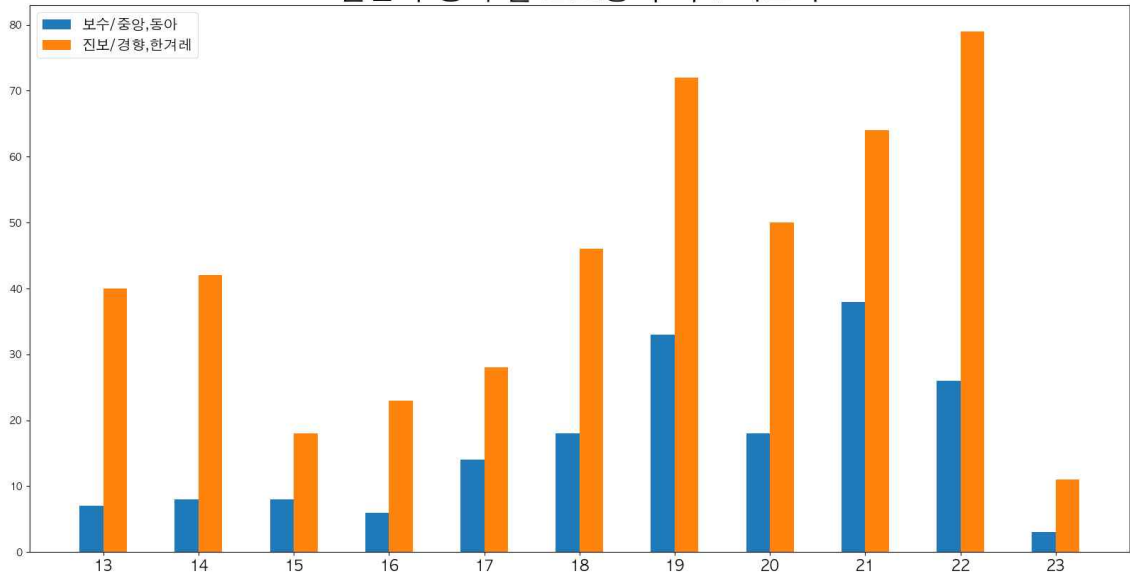


그림 12 신문사별 기사량: 산업재해+외국인노동자+이주노동자

국내 거주 이주노동자는 지난 10년간 점진적으로 증가하다가 2020년 코로나 이후 잠시 감소하였지만 2021년 이후 다시 증가하고 있다. 실제로 산업재해가 많이 발생하는 대표적인 업종이 건설업인데, 최근 건설노동자의 약 30~40% 정도가 외국인 노동자이며 따라서 건설 현장에서는 중국어, 베트남어 등 다국어 안내방송이 나오고 있다(문성일, 2019). 그런데 미등록 이주노동자도 많고, 정확한 통계작성이

이루어지지 않아 실제로는 더 많은 이주노동자가 있을 것으로 예상된다. 또한 한 언론 매체 기사에 인용된 건설사 관계자에 따르면 ‘정교하고 섬세함이 요구되는 작업은 주로 내국인 기능인력들이 담당하고 숙련도가 낮은 외국인들은 대체로 힘쓰는 일을 맡는다’고 하는데, 그렇다면 이주노동자의 산업재해 비중이 더욱 클 수밖에 없다.

⑧ 정신건강 + 산업재해 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	5	8	14	14	13	10	31	25	29	10	1	160
동아	5	8	7	6	6	6	10	13	13	8	1	83
보수	10	16	21	20	19	16	41	38	42	18	2	243
경향	14	23	31	23	17	24	39	54	43	46	8	322
한겨레	27	17	29	18	18	27	42	20	39	29	5	271
진보	41	40	60	41	35	51	81	74	82	75	13	593
합계	51	56	81	1	54	67	122	112	124	93	15	776

표 9 정신건강+ 산업 재해 (관련 기사 수)

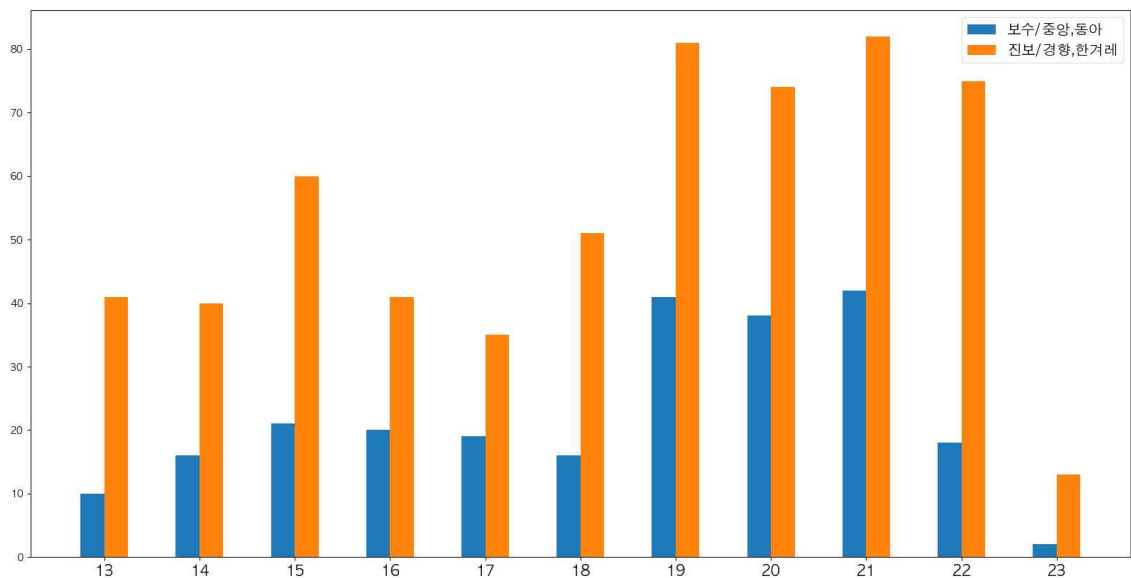


그림 13 신문사별 기사량: 산업재해+정신건강

노동계에서는 직장 내 요인으로 인한 정신적 스트레스, 우울감 역시 산업재해임을 지속적으로 주장해 왔고, 최근 몇 년간 정신건강에 대한 대중적 관심이 증가함에 따라 정신질환에 따른 산업재해 신청과 승인 건수도 급증하고 있다. 기사 검색 결과 역시 2019년 이후 산업재해+정신건강을 다룬 보도량이 이전보다 훨씬 높아진 것을 알 수 있는데 과거에 비해 정신건강에 대한 높은 관심을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 특히 2019년부터 직장 내 괴롭힘이 근로기준법 조항에 생기고 산업재해보상보험법에 들어감에 따른 영향도 있을 것으로 추정하고 있다.

실제 정신질환 산업재해 신청과 승인 통계는 아래 그림과 같다(2017~2021년). 이 기간 산업재해 신청 건수도 급증하였으며 승인율도 점차 높아지는 것으로 나타났다.



그림 14 정신질환 산업재해 신청 및 승인 현황(출처: 머니투데이 2022.04.21)

### ⑨ 중대해재처벌법 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	0	0	0	0	0	0	0	13	118	276	14	421
동아	0	1	0	0	0	0	0	2	75	195	15	288
보수	0	1	0	0	0	0	0	15	193	471	29	709
경향	0	0	0	0	0	0	0	7	121	536	40	704
한겨레	0	0	0	0	0	0	0	3	113	303	45	464
진보	0	0	0	0	0	0	0	10	234	839	85	1,168
합계	0	1	0	0	0	0	0	25	427	1309	114	1,876

표 10 중대재해처벌법 (관련 기사 수)

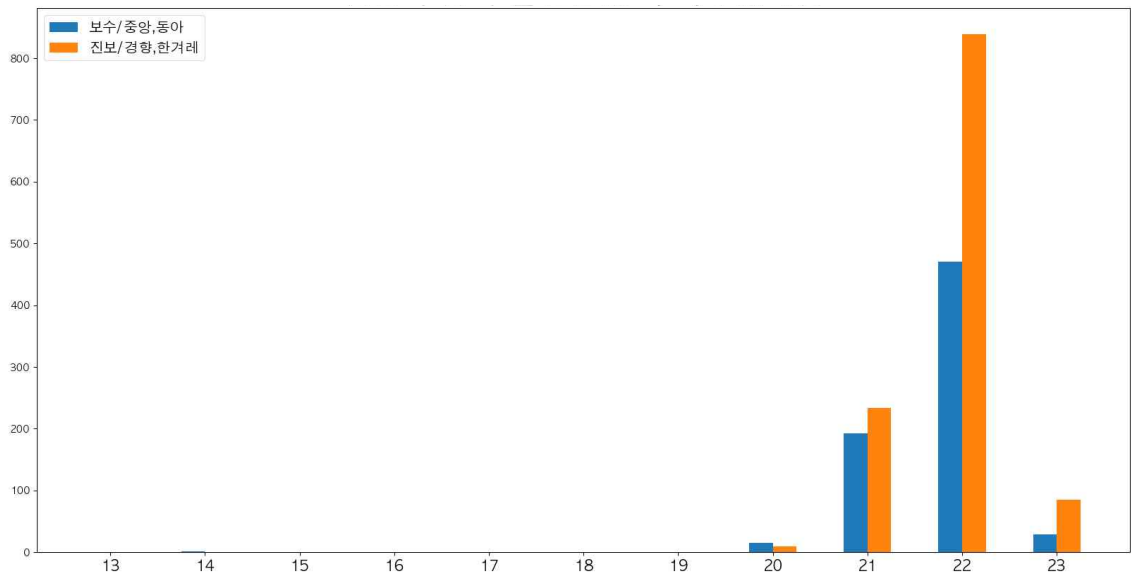


그림 15 신문사별 기사량: 중대재해처벌법

최근 한국 사회 노동계에 있었던 큰 사건으로 중대재해처벌법의 시행을 들 수 있다. 4개 언론사의 기사에 중대재해처벌법이라는 단어가 처음 등장한 것이 2020년부터이다. 물론 노동계에서는 오랜 시간 꾸준히 산업재해 발생에 대한 기업의 책임을 강조하고 이를 제도화할 것을 요구해 왔다. 중대재해처벌법 이전에 노동계에서 썼던 표현으로는 ‘기업살인법, 기업책임법, 기업과실치사, 법인과실치사’ 등이 있는데, 기업살인법의 경우 노동운동계(노동조합 관련) 매체 외에 주류 언론에서는 사용된 적이 거의 없으며, 기업책임법, 기업과실치사라는 단어 역시 노동계에서 많이



사용했지만 주류 언론사에서 빈번하게 쓰이지는 않는 편이었다.<sup>4)</sup>

작업 현장에서 노동자의 안전, 또는 제품을 사용하는 소비자의 안전에 기업도 책임을 져야 한다는 내용의 사회적 논의가 2020년대에 처음 등장한 것은 아니지만, 본격적으로 주류 언론에서 다루어지고, 공론장에서 논의가 된 것은 실질적으로 2020년부터라고 보아도 과언이 아니다. 또한 중대재해처벌법의 경우 법안이 제정되기 전 충분한 기사가 등장하여 공론장에서 여론이 형성되었다기보다 정부 주도의 빠른 법 제정이 시작되며 이 법안의 적용 범위, 정당성, 누가 1호가 될 것인가에 대해 여러 후속 기사들이 등장했다는 특징이 있다.

실제로 정부에서 본격적으로 이 법안을 추진하게 된 것은 2018년 태안 화력발전소 사고(김용균 사건)가 중요한 계기였다. 사건 이후 급속도로 법 제정이 추진되었기 때문에 2020년부터 뉴스 기사로 보도되어 2021~2022년 빈도가 급증한 것이다. 물론 대중적 정서에서 노인의 죽음보다 젊은 사람의 죽음이 더욱 안타깝게 여겨지는 측면이 있는 것이 사실이지만, 일반적으로 산업재해에서 청년세대 노동자가 사고를 당하는 비중은 크지 않다. 2022년도 산업재해 통계를 보았을 때에도 전체 재해자수의 34.78%가 60세 이상이었으며, 30세 미만의 비중은 9.13%에 불과했다. (여러 가지 원인이 있지만) 대체로 산업재해 피해는 연령이 높아질수록 증가하는 경향이 있다. 하지만 사회에 발을 디딘 청년노동자가 사고를 당했을 때, 언론 보도량도 훨씬 많고, 그에 따른 대중적 공감대와 분노 역시 크게 나타나며, 결과적으로 이 법안의 탄생에 영향을 끼치게 되었다.

연령	재해자수	사망자수
30세 미만	11,907	44
30~39세	16,183	126
40~49세	22,151	368
50~59세	34,775	596
60세 이상	45,332	1,089
합계	130,348	2,223

표 11 2022년 국내 산업재해 현황(통계: 고용노동부)

#### ⑩ 산업재해 + 직업병 분석

4) 기업책임법, 기업과실치사, 법인과실치사 등의 단어를 포함하여 검색했을 때에도 보수언론 8건, 진보언론 20건이 전부였다.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중양	8	19	108	21	21	25	14	16	20	11	1	264
동아	9	12	27	11	9	20	11	5	8	10	6	128
보수	17	31	135	32	30	45	25	21	28	21	7	392
경향	22	61	105	54	67	71	38	31	22	26	5	502
한겨레	38	101	77	49	56	55	27	23	26	30	2	484
진보	60	162	182	103	123	126	65	54	48	56	7	986
합계	77	193	317	135	153	171	90	75	76	77	14	1,378

표 12 직업병 (관련 기사 수)

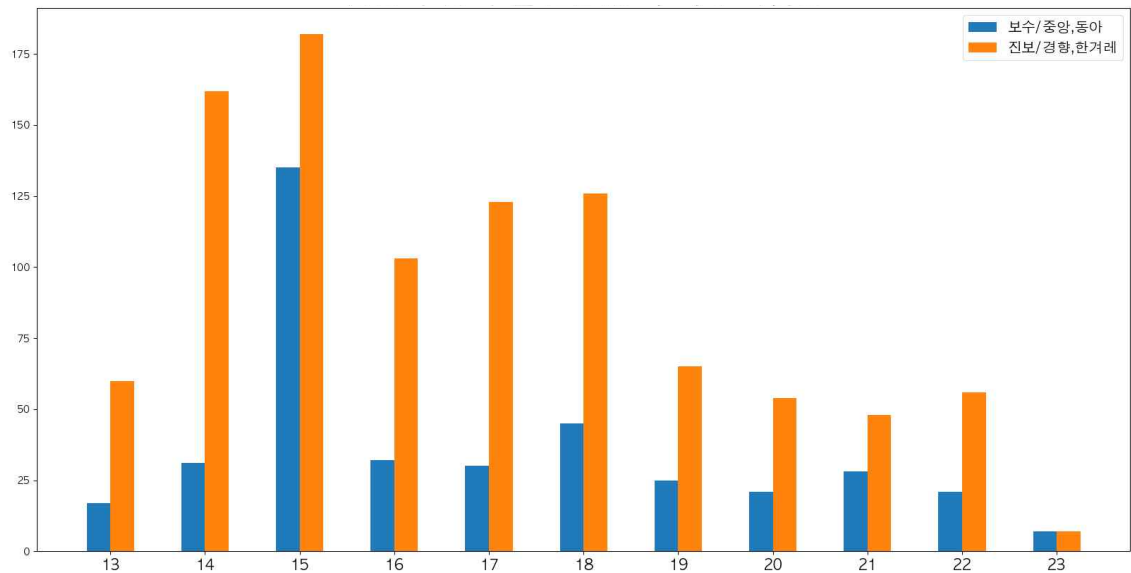


그림 16 신문사별 기사량: 산업재해+직업병

직업병은 2015년 기점으로 전반적으로 기사량이 감소하는 추세임을 알 수 있다. 물론 직업병이 사라지는 것은 물론 아니고, 산업과 직업군의 다양화, 직업병이나 재해에 해당하는 단어를 지칭하는 것이 다양화됨에 따라 “직업병”이라는 단어를 사용하는 빈도가 낮아졌을 것으로 추측할 수 있다. 최근에는 직업병 대신 업무 관련성 질환, 근골격계 질환 등의 개념을 쓰거나 개인에게 발생한 질병과 직무 관련성 (Occupational Disease)의 인과관계를 구체적으로 추정하여 산업재해에 적용하는 방식으로 변화하고 있다.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	0	1	0	0	1	3	2	15	7	6	0	35
동아	0	3	0	0	0	0	6	6	4	7	2	28
보수	0	4	0	0	1	3	8	21	11	13	2	63
경향	0	1	0	0	1	4	6	12	9	10	2	45
한겨레	0	3	4	0	2	3	1	14	7	6	1	41
진보	0	4	4	0	3	7	7	26	16	16	3	86
합계	0	8	4	0	4	10	15	47	27	29	5	149

표 13 새벽배송+사고 (관련 기사 수)

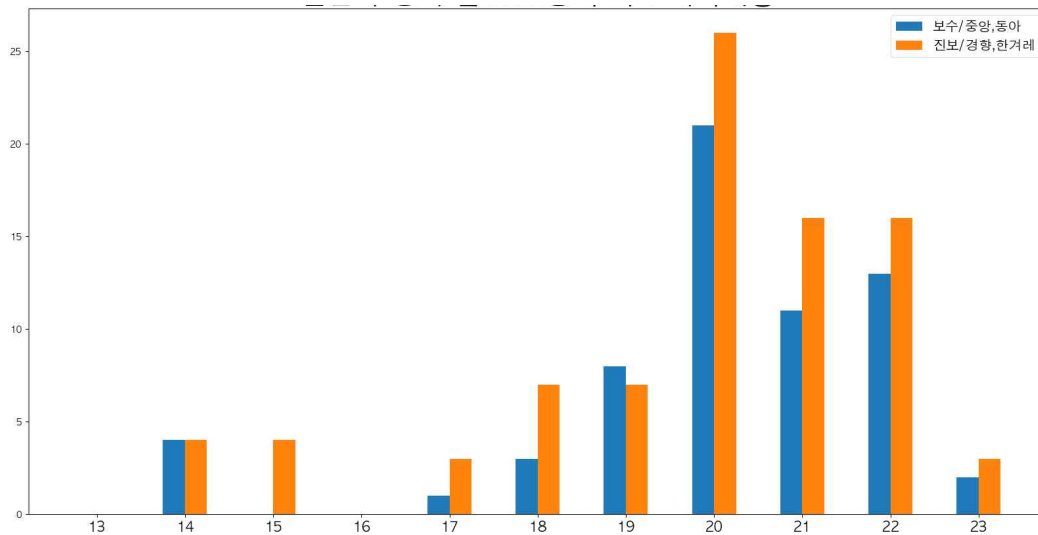


그림 17 신문사별 기사량: 산업재해+새벽배송

새벽배송의 경우 새벽시간대 근무로 인한 건강 악영향, 어두운 환경에서의 교통 사고 증가 가능성 때문에 노동계에서 지속적인 문제 제기를 해왔다. 분석 결과 새벽배송과 사고의 경우 2020년을 기점으로 가장 보도량이 많았으나 2021~2022년에는 오히려 기사가 감소하였다.

국내 온라인 쇼핑 시장에서 빠른 배송/새벽배송을 내세운 서비스는 지난 10년간 지속적으로 성장했는데 2020년 코로나가 본격적으로 확산되며 식재료를 포함한 일상적 소비 제품을 배송하려는 수요도 폭발적으로 증가하였고, 관련 산업이 성장함

에 따라 새벽배송에 따른 사고와 건강 이슈에 대해서도 관심을 가지게 되었다. 그리고 새벽배송 서비스가 가장 활성화되었던 시기가 2020년 전후일 것으로 추정된다.

국내 시장에서 새벽배송 서비스의 흐름을 보면, 2015년 마켓컬리가 처음 시작하여 2018년 쿠팡 로켓배송(로켓프레시), 그리고 이후 업체들이 참여하였다. 그러나 신선식품 새벽배송 사업의 규모가 크게 증가한 것에 비해 결과적으로 새벽배송의 수익성이 좋지 않고, 엔데믹으로 인해 온라인 매출이 감소함에 따라 오히려 2022~2023년에는 기업이 사업을 철수하는 경우도 생겨났다.

오토바이 배송, 특히 새벽시간대 안전에 관한 이슈는 2020년을 전후하여 대두되었으나, 야간시간대 근무에 따른 배송 노동자의 건강위협 자체가 사회적으로 크게 공론화되지는 않은 채 산업의 수요가 감소하고 있는 상황이다. 이러한 배경이 새벽배송 기사 건수가 감소하는 데에도 영향을 미쳤을 것이다.

#### ⑪ 직장내괴롭힘 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	3	3	4	6	19	47	82	91	151	59	16	481
동아	0	3	4	4	2	20	69	25	89	54	12	282
보수	3	6	8	10	21	67	151	116	240	113	28	763
경향	6	21	24	11	23	71	118	134	188	156	31	783
한겨레	7	8	18	28	21	58	96	93	173	126	28	656
진보	13	29	42	39	44	129	214	227	361	282	59	1,439
합계	16	35	50	49	65	196	365	343	601	395	87	2,202

표 14 직장 내 괴롭힘 (관련 기사 수)

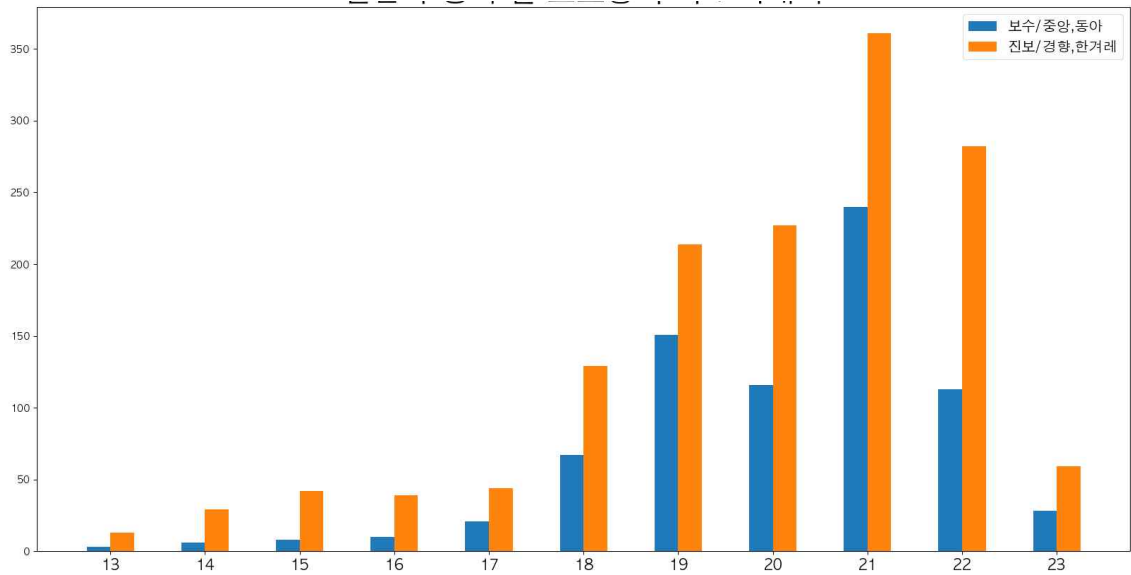


그림 18 신문사별 기사량: 직장내 괴롭힘

직장 내 괴롭힘은 물론 최근 새롭게 나타난 현상이 아니지만, 2018~2019년부터 직장 내 괴롭힘이라는 표현으로 직장 공간에서 일어난 갑질이 사회적으로 크게 대두되며 기사량이 증가하였다. 특히 정부가 2018년 “직장 등에서의 괴롭힘 근절 대책”을 수립하였고, 입법과정을 통해 2019년 근로기준법에 직장 내 괴롭힘 금지제도가 시행됨에 따라 사회적으로 공론화되었다.

이후 2021년을 기점으로 가장 많은 기사가 등장하였으며, 최근 보도량은 소폭 감소하였으나 “직장 내 괴롭힘” 또는 “직장갑질”이라는 단어가 사회적으로 익숙한 단어로 자리 잡았고, 직장 내에서도 이러한 이슈에 대해 과거처럼 당연한 것으로 여기지 않는 문화가 형성되어 가고 있다.

## ⑫ 직장 자살 분석

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	합계
중앙	14	29	39	31	49	34	35	38	62	24	7	362
동아	31	16	24	12	13	23	21	22	21	17	3	203
보수	45	45	63	43	62	57	56	60	83	41	10	565
경향	49	51	6	43	38	42	47	37	29	35	9	386
한겨레	59	44	58	33	33	50	30	17	38	32	4	398
진보	108	95	126	76	71	92	77	54	67	67	13	846
합계	153	140	189	119	133	149	133	114	150	108	23	1,411

표 15 직장 자살 (관련 기사 수)

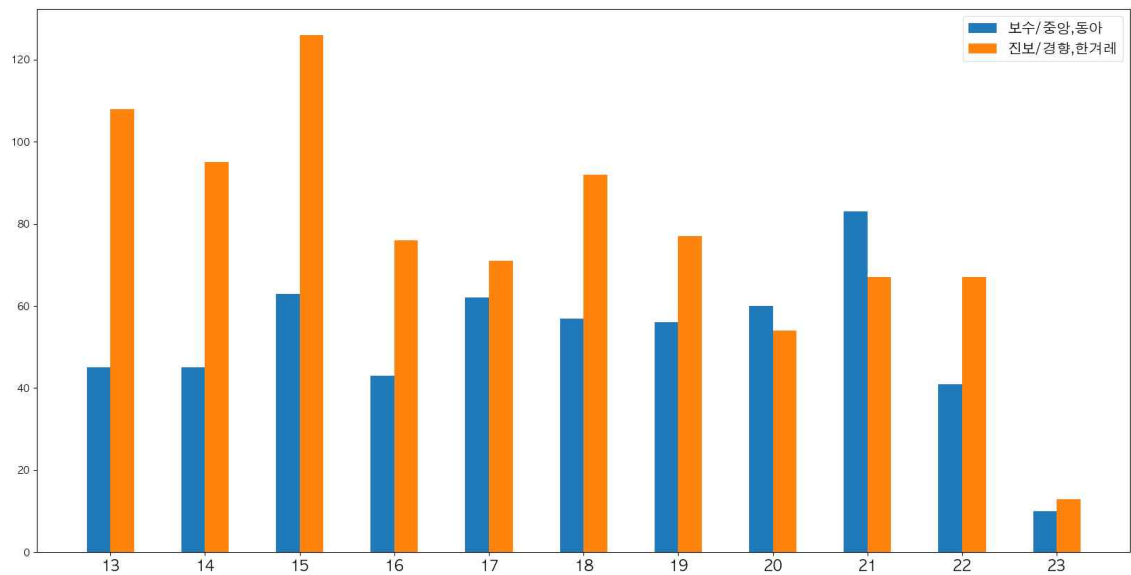


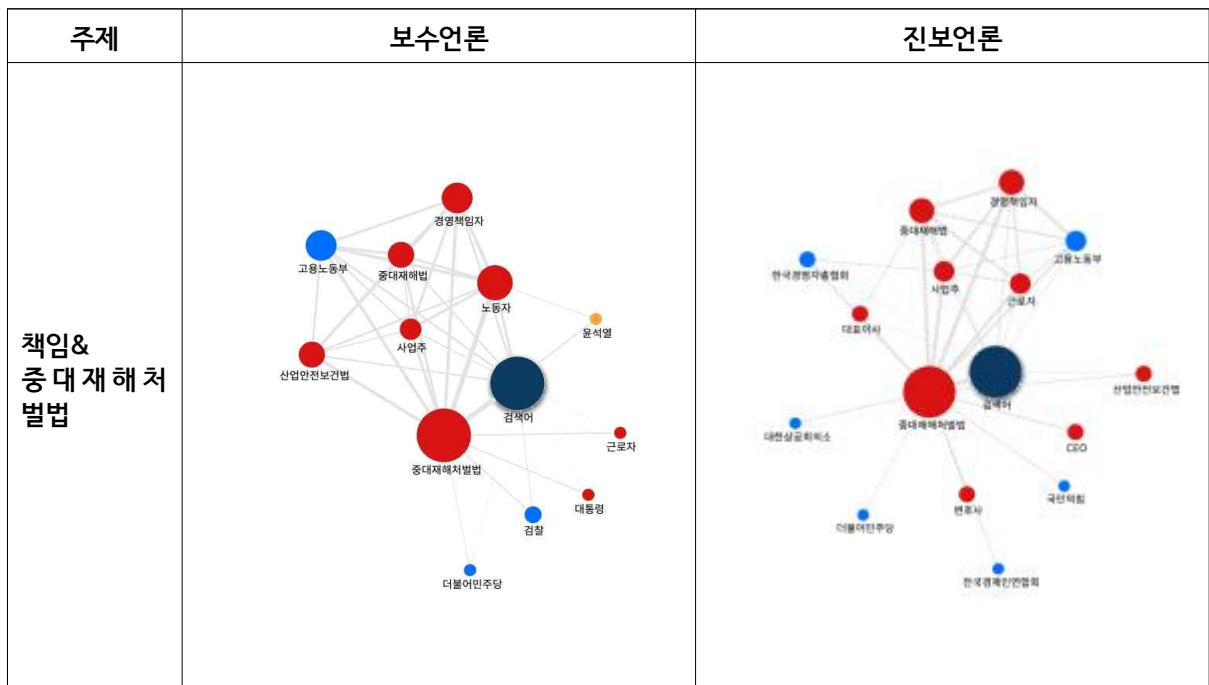
그림 19 신문사별 기사량: 직장 자살

우선 지난 2017~2021년 자살 산업재해 통계에 따르면 5년간 산업재해로 인정된 자살이 473건이었다. 거의 매년 100명에 가까운 노동자가 직장에서 일어나는 정신적·육체적 스트레스로 목숨을 끊은 것이다. 하지만 자살은 산업재해로 인정받는 과정에도 특수성이 있어 단순한 수치로 추이를 나타내기 어려운 면이 있다. 그리고 지난 10년간 기사의 건수는 전반적으로는 조금씩 감소하는 것으로 보이는데, 보수 언론에서는 증가-감소 추세가 뚜렷하게 나타나지 않고 진보 언론에서는 감소한 편이다.

하지만 자살과 산업재해 기사에 관한 판단을 내리는 것은 조심스럽다. “직장”과 “자살”이라는 단어로 일터에서 일어나는 산업재해 성격의 자살 사건을 검색하는 것이 기술적으로 어려운 측면이 있기 때문이다. 즉 직장 and 자살을 키워드로 크롤링(Crawling)을 할 경우, 관련 없는 기사가 너무 많이 포함되고 “직장 내 자살”로 크롤링을 할 경우 너무 협소하게 기사가 검색하게 된다는 문제가 있다. 즉 연구자가 의도한 대로 업무로 인한 정신적, 육체적 고통으로 인하여 자살에 이르렀다는 기사를 선별하여 추출하기가 다소 어려운 상황이라는 점, “자살 산업재해”라는 단어가 아직 사회적으로 충분히 자리 잡은 용어가 아니라는 점 때문에 이 부분의 결과를 확신하기 다소 어렵다는 한계가 있다.

## 2. 단어 네트워크

아래의 그림은 산업재해 관련 주요 키워드로 기사를 검색했을 때 기사에서 함께 등장하는 단어 네트워크를 그린 결과이다. 아주 뚜렷한 차이는 아니지만 언론사 성향에 따라 약간의 차이가 나타났다. 예를 들어 진보 언론에서는 노동자, 안전, 산업재해, 사람과 같은 단어가 상대적으로 더 빈번하게 등장하는 반면, 보수 언론에서는 관련 기사에 대해 상대적으로 드라이(Dry)한 단어를 쓰는 경향이 나타나고 있다.



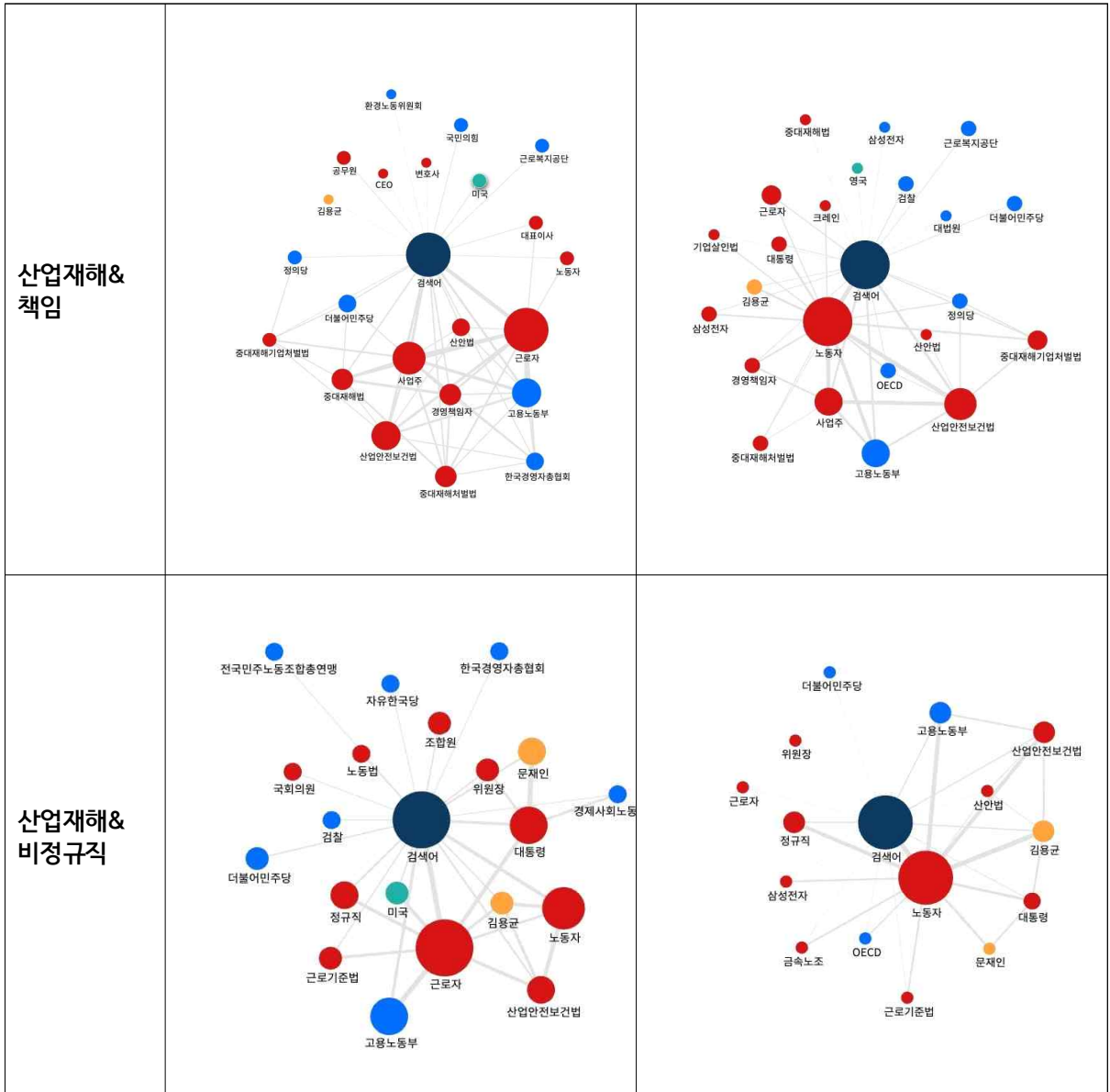


표 16 산업재해와 연관어 분석

산업재해와 관련된 12가지 이슈가 모두 포함된 기사들을 가지고 단어 네트워크를 그린 결과는 아래와 같다. 보수 언론의 경우, 여러 단어가 과편적으로 분포하고 있지만, 진보 언론의 경우 핵심적인 단어(노동자, 노동, 휴식, 제도 개편 등)가 비교적 명확하게 나타나고 있다.





### 3. 언론사 성향에 따른 보도 차이

언론사의 정치 성향에 따라 기사의 논조와 내용이 다르다는 것은 잘 알려진 사실이다. 또한 언론사는 사회적으로 중요성이 큰 사안일수록 많이, 구체적으로 보도하고 있기 때문에 일정 동안의 보도 건수가 사건의 중요도와 밀접한 관련이 있다.

하지만 보도 건수만으로는 언론사가 해당 사건을 어떤 식으로 재현하는지 알기 어렵다. 대표적으로 삼성 백혈병 피해와 관련한 보도에서도 보수언론은 해당 사태에 대해 한동안 침묵하였지만, 삼성이 서서히 대응 활동을 시작한 시점 이후부터 사태를 집중적으로 보도하기 시작하여 높은 보도 건수를 보였다. 이때 삼성이 불편해하던 피해자와 반올림의 목소리는 부재한 것으로 취급했고, 자사 작업환경의 안전성을 주장하는 삼성의 목소리는 수용하여 정보원으로 삼았다(방희경·원용진, 2016). 따라서 언론사가 같은 사건을 두고 어떻게 보도하는지, 기사의 정보원이 누구인지 주목할 필요가 있다.

중대재해처벌법을 두고 보도된 기사들이 어떤 차이를 보이는지 살펴보면 다음과 같다. 사실 보수 언론이라 해도 대부분의 기사는 산업재해 사건 사고를 보도하는 스트레이트 기사가 많은데, 법안해석이나 법안을 평가하는 기사가 나갈 때에는 전경련, 경총 등 경제단체의 인터뷰를 인용하는 경우가 많다. 반면 진보 언론에서는 스트레이트 기사뿐 아니라 법안에 대한 기사에서 유족, 노동조합, 학계의 인터뷰를 인용하는 빈도가 높은 편이다.

	보수언론 보도 태도	진보언론 보도 태도
산업재해의 책임	<p>중대재해처벌법은 제정 과정에서 2007년 제정된 영국의 기업과실치사 및 기업살인법(기업과실치사법)을 참고했다. 하지만 영국 기업과실치사법은 법인에 대한 벌칙만 부여할 뿐 기업 경영진 등 개인을 벌하지는 않는다는 점에서 중대재해처벌법과는 차이가 있다.</p> <p>중대재해처벌법에서 경영진에 대한 벌칙을 추가한 것은 산업재해가 발생한 경우 기업의 최고책임자에게 책임을 추궁해야 한다는 노동계의 요구가 어느 정도 반영된 결과로 보인다. 즉, 기업의 경영진에게 중한 형사처벌에 대한 압박감을 주어 안전·보건에 관한 시스템을 미리 갖추고 점검하도록 하려는 것이다.</p>	<p>중대재해처벌법에 대한 논란도 그 근저에는 안전관리의 주체가 정부라는 인식이 깔려있다. 경영책임자가 지켜야 할 사항을 정부가 구체적으로 정해달라는 것이다. 현장에서 안전보건조치가 제대로 이뤄질 수 있도록 안전보건관리체계를 갖추라는 법 취지를 감안하면 이해하기 어렵다. …… 안전관리의 주체라면 규제 완화를 내세우기 전에 사고를 막지 못한 데 대한 반성이 우선 아닐까. 노동계도 자유로울 수 없다. 이제 노동자는 단순한 보호대상이 아니라 위험을 적극적으로 찾아내고 제거하는 주체로 임해야 한다. 영국 등 안전 선진국은 노동단체와 현장 노동자의 협력과 참여가 밑바탕이 되었음을 기억해야 한다.</p>

<p><b>산업재해 예방</b></p>	<p>평소 정기적으로 점검하는 예방이 훨씬 효과적이다. 하지만 예방 의무가 지나친 부담이 될 경우 기업들은 대응 자체를 포기하게 된다.</p> <p>전 교수는 1960년대 강력한 안전사고 처벌법을 시행했던 영국이 자율규제로 선회한 뒤 산재 사고가 급감한 사례를 제시했다. "영국은 자율규제시스템에 기반한 안전보건 철학 제시하고 실천하면서 안전사고 예방 효과를 획기적으로 높였다"고 말했다.</p>	<p>중대재해법 시행 뒤 현장에서 안전규정이 강화되고, 안전관리 인력도 증가하는 등 긍정적 변화가 있다고 한다. "안전인력이 많이 늘었다. 언론 보도량이 늘어난 것도 중요한 대목이다. 2020년 미국에서 발표된 논문을 보면 언론 보도 1건이 산업안전감독관이 210번 감독하는 효과를 낸다고 한다.</p>
<p><b>법적 실효성</b></p>	<p>중대재해처벌법 사건이 어렵고 복잡한 범죄 수사영역"이라며 수사가 장기화되는 것은 불가피한 측면이 있다. 수사기간이 너무 길어질 경우 법의 실효성이 떨어지는 부작용이 발생.</p> <p>수사가 장기화되고 있고 재판 결과도 늦어질 것으로 예상됨을 고려할 때 형사처벌 수준을 높여 산재를 예방하려는 철학은 현실성이 떨어진다</p>	<p>안전보건뿐 아니라 모든 분야의 법령에서 시행 첫해 뚜렷한 성과가 나오지 않았다 해서 폐지 또는 개정 논의가 있었는지 반문하고 싶다"며 말문을 열었다.</p> <p>"어떤 기업은 중대재해가 발생했을 때 책임을 어떻게 면할지 매뉴얼을 만들고 대형 로펌 자문을 받던데, 대표이사(경영책임자)의 처벌 위험을 제거하기 위한 노력으로 사업장의 안전 위험을 제거할 매뉴얼을 만들면 좋겠다"고 말했다.</p>
<p><b>법 적용의 현실성</b></p>	<p>중소기업의 77%는 "대응할 여력이 없다"며 안전관리 체계 마련에 사실상 손을 놓고 있다고 한다. 산업재해는 환경이 열악한 중소기업에서 더 많이 발생하는데, 정작 해당 중소기업들은 최고안전책임자(CSO)를 선임하거나 전담 조직을 만드는 등 안전에 투자할 여유가 없는 것이다.</p>	<p>이 법으로 입건된 사건은 229건이지만, 검찰 기소로 재판에 넘겨진 사례는 11건에 불과하다. 이 법을 적용해 기소가 되는 것이 '바늘구멍'을 통과하기보다 어렵다는 얘기가 나오는 이유다. 그나마 이 가운데 절반이 넘는 7건은 법원의 배당 오류가 있었던 것으로 드러났다. 노동자들이 안전하게 퇴근할 수 있도록 법제도를 정비했지만, 이를 실제 적용하고 판결을 통해 적용 기준을 축적해야 할 사법부가 관련 재판 규정조차 제대로 숙지하지 못했던 셈이다.</p>
<p><b>법의 명확성</b></p>	<p>적용대상과 범위가 모호하고 처벌이 지나치게 높아 현장 혼란만 가중하고, 중대재해 수도 줄이지 못하고 있다.</p> <p>처벌 기준을 두고 혼란이 여전하다. 이미 기소된 업체들은 "법 내용 자체가 명확하지 않다"</p>	<p>중대재해법이 규정하고 있는 경영책임자의 안전보건 확보 의무 등이 모호하다는 지적이 계속 나온다. "모든 법령에는 모호한 부분이 일정 부분 있다. 그렇기 때문에 판례가 쌓이면서 가닥이 잡혀 간다. 아직 판례가 없기 때문에 모호성이 문제가 된다면 노동부, 검찰이 공익적 차원에서</p>

		피의사실을 적극 공표하는 것도 고려해야 한다. 질의·회시(노동부 행정 해석)를 통해서도 내용이 구체화될 수 있다.”
<b>법의 역효과</b>	고령 근로자들이 건설현장에서 일자리를 얻는 게 더욱 어려워지고 있다. 중대재해처벌법에 따라 사망 등 중대재해가 발생하면 원도급 기업의 최고경영자(CEO)까지 형사처벌을 받을 수 있다. 이 때문에 건설사들이 기존에도 선호하지 않던 고령 인력을 사고 위험이 높다고 보고 더욱 기피하게 된 것이다.	“기업들이 중대재해처벌법을 가족과 동료 지키는 법이 아니라 대표이사 처벌하는 법이라고 생각하기 때문에 안전 관리에 투자하는 것이 아니라 (처벌을 면할) 페이퍼워크에 투자하고 있다”며 “페이퍼 만드는데 들어가는 에너지를 안전관리에 투자하면 좋겠다”고 말했다.

표 17 언론사에 따른 중대재해처벌법 보도 차이

## V 결론

분석 기간으로 설정한 2013년부터 2022년까지 중앙일보, 동아일보, 한겨레신문, 경향신문이 보도한 산업재해 및 노동안전보건 이슈 기사를 12가지 이슈로 나누어 수집하여 분석하였다.

첫째, 소위 ‘조중동’으로 분류되는 보수언론의 산업재해 보도량은 진보 언론사로 분류되는 한겨레, 경향신문에 비해 크게 적었다. 이러한 차이는 각각의 언론사가 추구하는 뉴스의 가치가 반영되었기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 언론은 사회적으로 중요하다고 여기는 것, 대중에게 공론화시킬 만큼 의미있는 사건이라고 여기는 것을 집중적으로 보도하고 있는데, 양적인 비교를 해보았을 때 보수 언론이 노동자의 산업재해나 산업현장의 안전 이슈에 대해 큰 관심을 가지고 의미를 부여하지 않는다는 점을 유추할 수 있다. 대중을 상대로 하는 언론사는 표면적으로는 중립적인 자세를 취하지만 특정 정치적 지향이 있는데 양적인 비교를 했을 때도 언론사별로 중요하게 생각하는 가치가 다르다는 것을 확인할 수 있다.

둘째, 사용하는 “단어”가 대중적으로 “공론화”되는 것은 중요하다. “특정 집단의 단어”는 협소한 공간에서 사용될 것이고, “대중의 단어”는 공론장에서 널리 사용되어 규범으로 자리 잡는다. 직장 내 괴롭힘은 과거부터 지금까지 존재했지만, 이 단어가 대중적으로 자리 잡은 것은 꽤 최근의 일이다. 그리고 이 단어가 널리 사용됨으로써, 또한 법적 판단의 근거가 됨으로써 직장 내 괴롭힘은 더 이상 “회사 다니다 보면 그럴 수도 있는 일”이 아닌, “결코 일어나서는 안되는 심각한 문제”가 되었다.

기업처벌법, 기업살인법은 노동운동진영에서 지속적으로 사용한 단어였지만, 대중

을 대상으로 하는 언론에 거의 등장한 적이 없으며, 대중적 공론장에서 쓰인 적이 없다. 오히려 2020년 정부가 중대재해처벌법을 추진하는 과정에서 비로소 공론장에서 널리 쓰이게 된다. 물론 산업재해의 심각성을 제대로 보도하지 못한 주류 언론의 직무유기도 크지만, 노동운동진영에서도 산업재해에 대한 주장이 대중에게 충분히 닿지 못했다는 점을 반성해 볼 수 있다.

셋째, 미디어가 현실을 있는 그대로 재현하는 것이 아니라, 미디어를 통해 현실이 재구성된다. 이는 언론학의 구성주의적 관점에 따른 것이기도 한데, 산업재해를 둘러싼 현실에도 적용할 수 있다. 산업재해, 노동자 안전, 사회적 약자가 직면한 위험, 건강에 대한 위협 등의 이슈는 그 심각성에 비하여 언론에 자주 등장하지 않는다. 1차적으로 산업재해 보도량이 양적으로 늘어나야 그것을 접하는 노동자들 또는 일반 대중에게 예방적 영향을 끼칠 수 있으며, 기업에는 대책 마련과 관리 감독이 필요하다는 경각심을 줄 수 있다. 산업재해 보도와 관련 연구가 늘어나고, 질적인 향상이 있어야 신체에 통증을 느끼는 노동자들로 하여금 본인의 질병과 직무관련성을 의심하게 만들 수 있으며, 산업재해가 발생했을 때 대처 방법에 대한 실질적인 정보를 얻을 수 있다.

기업과 주류 언론이 산업재해에 대해 충분히 전달하지 않은 것을 운동을 통해, 그리고 다양한 디지털 미디어를 통해 적극적으로 공론화할 것을 제안한다.

## 참고문헌

- 김나현, 이상엽. (2022). 신문사의 정치 성향에 따른 코로나19 보도 내용 분석 : 기계학습/딥러닝, 네트워크 분석, 토픽모델링 방법 기반. 정보사회와 미디어, 23(1), 69-105.
- 김수정, 박해란, 최샛별. (2020). 윤리적 소비에 관한 사회학적 고찰: 20대 여성의 윤리적 소비 인식과 실천을 중심으로. 사회과학연구, 31(1), 279-299.
- 김영필. (2017). 한국 언론의 산업재해 보도에 대한 연구: 주요 일간지 기사 프레임 분석을 중심으로. 헬스커뮤니케이션연구, 16(2), 41-95.
- 김정우. (2021). 노동조합은 산업재해 발생과 은폐에 어떤 영향을 미치는가? 산업노동연구, 27(1), 103-134.
- 김지현, 금희조. (2023). 큐레이션 커머스 이용에서 윤리적 소비까지: '새벽배송' 플랫폼 이용에 대한 탐색적 연구. 미디어, 젠더 & 문화, 38(2), 5-46.
- 김직수, 이영희. (2015). 한국 노동안전보건운동의 전개: 노동안전 시민권의 형성과 전환을 중심으로. 산업노동연구, 21(2), 223-260.
- 류한별, 송선영. (2022). 법정 최대 근로가능시간 단축이 산업재해에 미친 영향. 노동정책연구, 22(4), 125-149.
- 박성태. (2012). 반값등록금 정책의제설정에 미치는 언론보도 내용 분석. 한국공공관리학보, 26(3), 235-260.
- 방희경, 원용진. (2016). 언론이 산업재해를 보도하는 방식에 관한 연구. 한국언론정보학보, 79, 40-69.
- 배정근 (2013). 한국 일간신문의 기업 관련 보도 내용분석 : 대기업 보도태도를 중심으로. 사회과학연구, 25(2), 207-236.
- 신진욱. (2007). 민주화 이후의 공론장과 사회갈등. 한국사회학, 41(1), 57-93.
- 윤빛나리, 안세정. (2022). 언론보도에 나타난 미투운동의 정량 담론분석: 텍스트 마이닝 기법을 중심으로. 미디어, 젠더 & 문화, 37(4), 61-87.
- 이건호. (2006). 한국 인터넷 매체들의 상호 의제 설정 효과. 한국언론학보, 50(4), 200-227.
- 이정승, 김수경. (2017). 조직의 의사소통 수준과 관리자의 안전분위기 및 공감이 산업재해 발생빈도에 미치는 영향. Journal of Information Technology Applications & Management, 24(2), 17-24.
- 장용석, 송은영. (2008). 한국사회 투명성 패러다임의 전환. 한국사회학, 42(7), 146-177.
- 장정현, 김선호. (2014). 공감, 책임귀인, 그리고 분노가 이타적 처벌 의사에 미치는

는 영향. 한국언론학보, 58(5), 97-122.

허정, 신만중. (2023). 중대재해처벌법 적용상의 문제점과 개선방안 - 소규모 건설현장을 중심으로 -. 공공사회연구, 13(2), 98-126.

### 뉴스기사

문성일, 4개국어로 안내방송하는 건설현장...근로자 '절반' 외국인, 머니투데이, 2019.09.02

김주현, "회사 가기 무서워요"...'정신질환' 산재 신청 3년새 3배, 왜?, 머니투데이, 2022.04.21.

## 【02】

# 노동안전보건 법제도의 변화 흐름과 과제

임자운<sup>5)</sup>

법률사무소 지담 변호사,

반올림 활동가

---

5) yulmu32@gmail.com



## I 노동안전보건 법·제도 연구의 목적과 연구 범위

우리 사회의 '노동안전보건 법·제도'라 하면 산업재해 '예방'을 위한 법과 산업재해 '보상'을 위한 법을 생각할 수 있다. 아울러, 산업재해 '예방'의 관점에서 중요하게 다루어지는 산업재해 발생 책임 사업주 등에 대한 '처벌'에 관한 법이 함께 검토되어야 한다. 종래에는 '예방'과 '보상' 관련 법이 근로기준법에 모두 포함되어 있었으나, 1963년에 '산업재해보상보험법'이 먼저 만들어졌고, 1981년에 '산업안전보건법'이 제정되어 현재까지 이어져 오고 있다. '처벌'에 관해서도 형법상 업무상과실치사상죄와 함께 산업안전보건법상 안전보건 의무 위반 치사상죄가 주요하게 다루어졌으나, 2021년에 '중대재해처벌법'이 제정되었다.

한국노동안전보건연구소의 제안에 따라, 이번 연구에서 이러한 법들이 구체적으로 어떻게 변화해 왔고 그 변화는 어떠한 사회적 배경에 기인하였으며, 여전히 어떠한 한계를 갖고 있고 그래서 어떤 점이 더 보완되어야 하는가를 살펴보았다. 특히 연구소가 설립된 2003년 이후의 상황에 주목하였고, 노동계와 시민사회의 노동안전보건운동이 관련 법·제도 변화에 어떻게 영향을 미쳤는가에 관심을 두었다.

본래 계획은 근로기준법상 관련 규정과 산업재해보상보험법, 산업안전보건법 및 중대재해처벌법 전체를 하나의 흐름으로 포괄하여, 시간 순서대로 주요 변화 과정을 살펴 보고자 했다. 그러나 연구 과정에서 그러한 방식이 오히려 전체 변화의 흐름을 파악하는데 방해가 되고 예방, 보상 및 처벌 관련 법·제도가 각각의 사회적 배경과 맥락을 갖고 있음을 알게 되었다. 이에 예방, 보상 및 처벌 관련 법·제도 세 가지 나누어 살펴보게 되었다.

먼저 산업재해 '예방' 관련 법·제도로써 근로기준법상 관련 규정의 제·개정 경위를 간략하게 살핀 후, 1981년 산업안전보건법이 제정된 이후부터는 동 법의 주요 제·개정 사항을 정리하고 그에 대한 평가를 시도하였다. 산업재해 '보상' 관련 법·제도로써는 1963년에 산업재해보상보험법이 제정된 경위를 간략하게 살핀 후, 동 법의 주요 제·개정 사항을 정리하고 평가하였다.

마지막으로 산업재해 발생에 책임이 있는 사업주 등에 대한 '처벌' 관련 법·제도와 관련해서는 산업안전보건법상 관련 규정의 내용과 변천, 2021년 중대재해처벌법의 제정 경위를 차례로 살핀 후, 그에 대한 평가를 남겼다.

## II 산업재해 '예방' 관련 법·제도의 변천과 평가

### 1. 근로기준법, 산업안전보건법 등의 제정

## 1) 1953년 근로기준법 제정

- (1) 한국 노동안전보건 관련 법의 시작은 1953년 5월에 제정되어 그해 8월부터 시행된 제정 근로기준법<sup>6)</sup>이다. ‘안전보건’ 및 ‘재해보상’ 관련 규정들을 두었고, 하위법령으로 근로기준법 시행령, 근로보건관리규칙, 근로보건관리규칙시행세칙, 보건관리자 및 보건관리요원훈련 규정, 산업안전보건위원회 규정 등을 두었다.<sup>7)</sup>

법률의 구체적인 내용을 살펴보면, ‘제6장 안전과 보건’ 파트에 총 10개 조항을 두어, 사업주의 ‘위험방지’ 의무, ‘안전조치’ 의무, ‘건강진단’ 의무 등을 정하였고, ‘안전관리자와 보건관리자’를 두어야 할 의무도 부여하였다. ‘제8장 재해보상’ 파트에도 총 12개 조항을 두어, 사용자의 ‘요양보상’, ‘휴업보상’, ‘장해보상’ 및 ‘유족보상’ 의무를 정하였고, 관련 분쟁이 생길 경우 ‘사회부’ 혹은 ‘노동위원회’에 심사 또는 중재를 청구할 수 있도록 하였다. 지금으로 치면 산업안전보건법과 산업재해보상보험법의 내용이 모두 근로기준법에 있었던 셈이다. 1963년에 ‘산업재해보상보험법’, 1981년에 ‘산업안전보건법’이 각각 제정·공포되기까지 이러한 체계가 지속되었다.

제정 근로기준법 이전의 안전보건 관련 법령으로서, 미군정 법령인 “아동노동법규”(1946. 9. 18. 제정, 군정법령 제112호), “최고노동시간법”(1946. 11. 7. 군정법령 제121호), 과도정부 법령 제4호의 “미성년자노동보호법” 등이 있었으나, 1953년에 근로기준법이 제정·공포됨으로써 모두 폐지되었다.<sup>8)</sup>

- (2) 제정 근로기준법은 한국전쟁이 진행 중인 상황에서 제정·공포되었을 뿐 아니라 근로감독관 관련 규정도 정비되지 않아, 그 실효성을 구현하는 데에 여러 한계가 있었다. 특히 안전보건 관련 규정들은 그 이후에도 중요성이 크게 부각되지 못하였다. 당시 사회보장의 포괄적 근거를 만들어야 한다는 사회적 분위기가 있어 관련 규정을 일부 포함시킨 것에 불과하다는 평가가 있다.<sup>9)</sup>

6) [시행 1953. 8. 9.] [법률 제286호, 1953. 5. 10., 제정]

7) 한국노동법학회 "노동법 60년사 연구", 2012, 238쪽

8) 제정 근로기준법 제114조 “군정법령제121호 최고노동시간법, 군정법령과도정부법령제4호 미성년자노동보호법을 폐지한다.”

9) 조흥학, 이관형, "산업안전보건법의 제정에 관한 역사적 의미에 관한 연구", 2011

법의 내용을 보더라도 지나치게 많은 사항을 하위 법령에 위임해 두었을 뿐 아니라, “병자의 취업금지”(제70조)<sup>10)</sup> 조항과 같이 노동 인권의 관점과 충돌할 뿐 아니라 악용 우려가 큰 조항들도 존재하였다.

## 2) 1961년~1962년, 근로보건·근로안전 관리 규칙 제정

1961년에 ‘근로보건관리규칙’<sup>11)</sup>, 1962년에 ‘근로안전관리규칙’<sup>12)</sup>이 제정되었고, 이는 1975년에 ‘근로보건관리규정’<sup>13)</sup>과 ‘근로안전관리규정’<sup>14)</sup>으로 각각 개정되었다. 이로써 “우리나라의 산업재해 예방을 위한 제도적 체제가 구축”되고 “안전보건 관리 업무를 구체적으로 명문화하는 틀이 마련”되었다는 평가가 있다.<sup>15)</sup> 1963년에는 노동청이 보건사회부 노동국에서 외청으로 발족되기도 하였다.<sup>16)</sup>

## 3) 1981년, 산업안전보건법 제정<sup>17)</sup>

(1) 입법자가 밝힌 제정 이유는 다음과 같다.

중화학공업의 추진 등 급격한 산업화에 따라 위험한 기계기구의 사용 증가, 새로운 공법의 채용 등에 의한 **산업재해의 대형화와 빈발**, 유해물질의 대량사용 및 작업환경의 다양화에 따른 **직업병의 발생증가**에 효율적으로 대처하기 위하여 적극적·종합적인 산업안전보건관리에 필요한 **위험방지기준을 확립**하고 사업장 내 **안전보건관리체제를 명확히 함**과 동시에 사업주 및 전문단체의 **자율적 활동을 촉진**함으로써 산업재해를 효율적으로 예방하고

10) 제정 근로기준법 제70조(병자의 취업금지) ① 사용자는 전염병의 질병, 정신병 또는 근로로 인하여 병세가 악화할 우려가 있는 질병에 걸린 자에게는 취업을 금지하여야 한다.

② 전항의 규정에 의하여 취업을 금지하는 질병의 종류와 정도는 대통령령으로써 정한다.

11) [시행 1961. 11. 11.] [각령 제132호, 1961. 9. 11., 제정]

12) [시행 1962. 8. 8.] [각령 제737호, 1962. 5. 7., 제정]

13) [시행 1975. 4. 17.] [대통령령 제7598호, 1975. 4. 17., 일부개정]

14) [시행 1975. 4. 17.] [대통령령 제7599호, 1975. 4. 17., 일부개정]

15) 노동부, "산업안전보건법 제개정 발자취", 2003, 4쪽

16) 노정국, 직업안정국 등 2국 6과. 고용노동부 홈페이지, 기관소개 > 연혁 참조.

17) [시행 1982. 7. 1.] [법률 제3532호, 1981. 12. 31., 제정]

쾌적인 작업환경을 조성하여 근로자의 안전, 보건을 증진·향상하게 하려는 것임.

연구자들이 전하는 입법 배경도 크게 다르지 않다.<sup>18)</sup> 고용노동부가 2003년 발간한 자료에서는 산업안전보건법의 제정 배경으로서 아래와 같이 1970년과 1980년의 산업재해 발생 건수가 비교되기도 하였다.<sup>19)</sup>

당시의 우리나라의 산업재해 발생 현황을 살펴보면, 첫째, 전 산업의 재해자수는 1970년에 37,752명에 불과하던 것이 1980년에는 **113,375명으로 증가**하였고, 둘째, 산업재해로 인한 사망자수는 1970년대 639명이던 것이 1980년에는 **1,273명으로 늘어났으며**, 셋째, 직업병자수는 1970년에 780명이었던 것이 1980년에는 **4,828명으로 늘어났고**, 넷째, 산업재해로 인한 경제적 손실 추정액은 1970년에 92억 1,500만 원이었으나 1980년에는 **3,125억 2,300만 원으로 33.9배 증가**되어 산업재해로 인한 인적·경제적 손실의 심각성을 보여주고 있다.

(2) 이러한 배경하에 1981. 11. 29. 국회 보건사회위원회 소속 김집 의원 대표 발의로 산업안전보건법이 제안되어, 1981. 12. 18. 국회 본회의를 거쳐, 1981. 12. 31. 공포되었다. 그리고 6개월 후인 1982. 7. 1.부터 시행되었다. 하위법령인 시행령은 1982. 8. 9. 대통령령으로 공포되었고, 시행규칙은 1982. 10. 29. 노동부령으로 공포되었다.

제정 산업안전보건법의 주요 내용은 다음과 같았다.

---

18) 이를테면, 조흥학 등, "산업안전보건법의 제정에 관한 역사적 의미에 관한 연구", 2011, 45쪽. ("이후 정부주도의 경제부흥을 위하여 산업이 발달하기 위하여 경제개발 5개년 계획 속에서 사업주가 단순한 사업장의 안전보건의 책임을 묻기에는 부족하였다. 그래서 정부주도로 '60년대 이후 급속한 산업화 과정에서 체계화된 예방정책 부재와 산업구조가 복잡·다양해지고 중화학공업이 확산됨에 따라 새로운 화학물질의 사용이 증가와 함께 경제성장과정에서 사용했던 기계장비 중에는 선진공업국에서 사용하던 중고품이 많이 도입되어 있었고, 최신 설비였다 하더라도 노후화되어 정부차원의 특별한 대책이 수립과 함께 사업장에서 명확한 책임을 부과 할 수 있는 산업안전보건법의 필요성 대두 되었다.")

19) 노동부, "산업안전보건법 제개정 발자취", 2003, 6쪽

- 대통령령에 나열된 **적용 제외 사업장을 제외한 모든 사업 또는 사업장에** 적용됨. (제3조 제1항)
- 노동부에 중앙행정기관 공무원, 노사대표, 학식과 경험 있는자 등 20인 이내의 위원으로 구성된 **산업안전보건 심의위원회**를 두어 산재예방에 관한 기본 계획과 관련 정책을 심의·조정하도록 함. (제6조)
- **안전관리자·안전담당자, 보건관리자·보건담당자, 안전보건총괄책임자, 근로자대표가** 참가하는 **산업안전보건위원회** 등을 일정 규모 이상의 사업장에 설치하도록 함. (제12조 내지 제16조)
- 사업주의 **안전상 조치 의무 및 보건상 조치 의무**를 규정하고, 노동부장관으로 하여금 해당 조치 사항 및 그에 따라 근로자가 준수해야 할 사항과 그에 필요한 기술상 지침과 작업환경 표준 정하도록 함. (제17조 내지 제19조, 제21조)
- **도급사업에 있어서는 원청 사업주에게** 안전보건총괄책임자 선임, 안전보건 관련 협의체 운영, 안전보건교육 지도 등 수급인 근로자의 산재예방 조치 의무 부여. (제15조, 제22조)
- 근로자 채용시, 작업내용 변경시, 유해·위험 작업에 근로자 사용할 때 **안전보건교육** 실시 하도록 함. (제23조)
- 보호구 제조·수입시 노동부장관의 검정을 받도록 하고, 검정받지 않은 보호구를 판매·대여·진열하지 못하도록 함. (제26조)
- 보건 관리를 위하여 정기적으로 **작업환경 측정 및 근로자 건강진단**을 실시하도록 함. (제31, 32조)
- 노동부장관은 필요시 사업주에게 안전보건개선 계획의 수립·시행, 안전보건 진단 받을 것을 명할 수 있도록 함. (제36조, 제37조)

#### 4) 1984년, 진폐예방법<sup>20)</sup> 제정

---

20) 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률

(1) '진폐증'은 한국에서 최초로 발견·보고된 직업병으로서 1954년 강원도 소재 대한석탄공사 부속 장성의료원이 공사 소속 광원들에게 실시한 건강조사를 통해 보고되었다. “한국산업보건의 역사는 진폐증의 역사라 할 정도로 산업보건 발전의 기폭제가 되었다”는 평가가 있다.<sup>21)</sup>

질병의 중대성과 특수성(만성, 불치)으로 인해 많은 나라에서 특별법으로 다루고 있다.<sup>22)</sup> 우리나라에서도 진폐증이 발견된지 30년 만에 '진폐의 예방과 진폐 근로자의 보호 등에 관한 법률'이 제정되었다. 진폐증 문제는 30년간 치료 방법도 없이 방치·은폐되어 왔고, 광업 노동자들의 작업환경에도 별다른 개선이 없었다. 그러한 상황이 결국 1980년 사북항쟁(사북광산노동자 대투쟁)<sup>23)</sup>으로 까지 이어졌고, 이것이 같은 해 진폐예방법 제정에 영향을 미쳤을 것으로 보인다.<sup>24)</sup>

진폐예방법은 1984. 12. 31. 공포되었다.<sup>25)</sup> 입법자는 제정 이유를 “진폐의 예방과 분진이 발생하는 작업을 하는 근로자에 대한 건강관리를 강화하고 진폐에 걸린 근로자에 대하여 위로금을 지급하여 근로자의 건강 보호와 복지증진에 이바지하려는 것임.”이라고 밝혔다. 진폐 '예방'과 '보상'에 관한 내용을 함께 다루고 있다. 시행령과 시행규칙은 1985. 4. 10.과 1985. 6. 20. 각각 제정되었다.

(2) 주요 내용은 다음과 같았다.

21) 김세건, “찌들은 몸 : 사북지역의 탄광개발과 환경문제”, 180쪽.

22) 조규상. “김은전사들의 진폐증”, 2006, 산업보건. (“우리나라 광산에서 진폐증을 처음 보고한 것은 1954년 석탄공사 의무실의 최영태 박사로 당시 서울의대 방사선학과 조중삼 교수의 판독을 받아 석탄공사 잡지에 실린 것이다. 그 후 특별조사팀에 의해 170명의 진폐환자가 발견되었다.”)

23) “노동자들의 파업투쟁이 일어날 당시 강원도 정선군 사북읍 동원탄좌는 국내 최대의 민영탄광으로 3,052명의 노동자가 연간 160만 톤의 석탄을 캐내었고 하청탄광에서 2천 여 명의 노동자들이 연간 70만 톤을 캐내 전국 채탄량의 11%를 차지했다. 그러나 광산노동자들의 노동조건은 상상을 초월할 만큼 열악하였고, 산업재해의 빈발과 진폐증 때문에 이들은 언제나 죽음의 공포에 시달려야 했으며, 임금은 월평균 15만 5천원의 저임금으로 당시 최저생계비인 24만원에 크게 못 미쳤다. 이에 더하여 전과자들의 조직인 국토개발대라든지 지역청년회 소속의 불량배나 주먹패 출신들로 이루어진 어용노조가 지부장으로 이재기를 선출하여 광산노동자들의 불만은 극에 달했다. 이에 1980년 4월 21일부터 24일까지 4일에 걸쳐 인구 3만의 탄광도시 사북에서 어용노조와 임금 소폭 인상에 항의하는 광부와 그 가족 6,000여 명이 시위를 벌였다. 이 과정에서 경찰과 충돌하면서 유혈사태로 발전했다.”, “사북항쟁은 어용노조에 대한 투쟁의 단초가 되었으며, 주민들과의 연대성과 집단성을 특징으로 하는 1980년대 노동운동의 양태를 예고한 것” (민주화운동기념사업회 사료관 오픈아카이브)

24) 하지만 사북항쟁에 대한 연구자료(이를테면, 박철한 ‘사북항쟁연구’ 등)에 사북항쟁과 진폐예방법 제정의 관계성에 대한 서술은 보이지 않는다.

25) [시행 1985. 4. 1] [법률 제3784호, 1984. 12. 31, 제정]

- 노동부에 진폐 예방 등에 관한 계획 수립 및 진폐기금 운영 관련 자문을 위한 **진폐 심의위원회**, 진폐 관리 구분의 판정 기타 진폐 관련 의학적 자문을 위한 **진폐 심사의** 설치. (제5조, 제6조)
- 노동부 장관은 사업주가 산업안전보건법에 따른 작업환경 측정을 하지 않는 경우 일정한 자격을 가진 자를 지정하여 **작업환경 측정을 하도록** 할 수 있음. (제7조)
- 사업주는 분진작업 종사 근로자에 대하여 채용 시, 매년 1회 이상, 휴직 후 복직 시 **건강진단**을 실시해야 함. (제9조 이하)
- 노동부 장관은 분진작업에 종사한 근로자가 이직 후 신청한 때에는 건강진단을 실시해야 함. (제12조)
- 노동부 장관은 진폐에 걸린 자를 제1종~제4종으로 구분하고, 그에 따라 분진작업에 사용하지 못하게 하거나 작업시간을 단축하게 하는 등 필요 조치를 하도록 함. (제18조 이하)
- 진폐에 걸린 근로자 또는 그 유족에 대한 위로금 지급 및 진폐 예방 사업을 수행하기 위해 노동부에 **진폐 기금**을 설치. 재원은 사업주 부담금과 기금운용 수익금으로 조성. (제22조 이하)
- 진폐로 인해 작업 전환을 하는 근로자, 산재보험법상 장애급여를 받게된 근로자, 사망한 근로자의 유족에게 각각 **작업 전환 수당**(평균임금 60일분), **장애위로금**(산재보험법상 장애보상일시금의 1/2), **유족위로금**(산재보험법상 유족보상일시금의 1/2) 지급. 이 법 시행 전에 진폐에 걸려 퇴직한 근로자와 진폐로 인해 사망한 근로자의 유족에게도 동일한 위로금 지급. (제37조 이하)

## 2. ‘산업안전보건법’의 변천 : 주요 과정과 배경

산업안전보건법(이하 ‘산안법’)은 1981. 12. 31. 제정 후, 2023. 8. 까지, 총 44번 개정되었다. 그중 두 차례(1990년, 2019년)의 전부 개정도 있었다.

1980년대에는 산안법의 내용에 큰 변화가 없었다. 법률에 대해서는 1990년 제1차 전부개정 전까지 일부 개정도 없었다. 같은 기간 동안 시행령과 시행규칙은 각각 여섯 차례, 두 차례씩 제·개정되었는데, 당시 시행령이 개정된 내용을 보더라도 1986. 4. 8. 일부 개정<sup>26)</sup>된 것을 제외하고는 모두 ‘타법 개정’에 따른 것이었다.

## 1) 1990년 제1차 전부 개정

(1) 산안법은 1990. 1. 13. 처음으로 ‘전부개정’ 되었다.<sup>27)</sup> 입법자가 밝힌 개정 이유는 “사업장 안전보건관리 체제에 있어서의 제반 문제점을 해소하고 자율재해 예방 활동이 촉진될 수 있도록 하며, 산업재해 예방사업을 효율적으로 추진하기 위하여 산업재해예방 기금을 설치하여 산업재해의 감소와 근로자의 안전과 보건을 유지·증진시키려는 것임.”이었다. 개정법의 주요 내용은 다음과 같았다.

- 산업안전보건 업무에 대한 **정부의 9가지 책무**<sup>28)</sup>를 규정함. (제4조)
- 행정기관이 사업장내 안전·보건에 관한 사항을 규제하고자 할 경우에는 미리 노동부장관과 협의하도록 함. (제9조)
- 근로자대표는 **사업장 내 안전·보건에 관한 조치 결과를 사업주에게 요청할 수 있도록** 하며, 사업주는 이에 성실히 응하도록 함. (제11조 제2항)
- 사업주는 **안전·보건 표식**을 설치하거나 부착하도록 함. (제12조)
- 안전보건관리규정 작성, 안전장치·보호구의 구입 시 적격 여부 확인을 안전보건관리 책임자의 업무에 추가하고, 의사가 아닌 보건관리자를 둔

---

26) 산안법 적용대상 사업장 확대, 안전관리자 자격 강화, 노동부 장관 검정을 받아야 할 보호구 및 제조·사용이 금지·제한되는 유해물질 범위 확대 등

27) [시행 1990. 7. 14] [법률 제4220호, 1990. 1. 13. 전부개정]

28) 1. 산업안전보건정책의 수립·집행·조정 및 통제에 관한 사항, 2. 재해다발사업장에 대한 재해예방의 지원 및 지도에 관한 사항, 3. 안전·보건에 관한 기계·기구 및 설비등의 안전성 확보와 개선에 관한 사항, 4. 유해 또는 위험한 기계·기구·설비 및 물질등에 대한 안전·보건상의 조치기준의 작성 및 지도·감독에 관한 사항, 5. 안전보건의지을 고취하기 위한 홍보·교육 및 무재해운동 추진에 관한 사항, 6. 안전·보건을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영에 관한 사항, 7. 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리에 관한 사항, 8. 안전·보건관련단체등에 대한 지원 및 지도·감독에 관한 사항, 9. 기타 근로자의 위험 및 건강장해의 예방조치에 관한 사항



사업장에서는 **산업보건의를** 따로 두어 보건관리자의 업무를 지도하도록 하고  
종전 보건 담당자 업무를 보건 관리자 업무에 흡수·통합함. (제13조 이하)

- **산업안전보건위원회의 구성**을 노·사 동수로 함. (제19조)

- 해체 작업 및 건축물에 의한 붕괴 우려가 있을 때에도 안전상의 조치를  
하도록 추가하고, 표준안전관리비를 계상하는 근거를 마련함. (제24조,  
제30조)

- 근로자에 대하여 정기적으로 **안전·보건교육**을 실시하도록 함. (제31조)

- 기계·기구 등을 대여하는 자에게도 유해·위험 방지 조치 의무를 부여하고,  
유해·위험 기계·기구에 부착하는 방호장치는 고용노동부의 성능검사를 받도록  
함. (제33조)

- 근로자의 **보건상 유해한 물질**에 대하여 그 종류에 따라 제조 금지,  
제조·사용 등의 허가, 성분·함유량·인체영향 등 표시, 유해성 조사 및  
조치의무 등을 부여함. (제37조 이하)

- **건강관리수첩 제도**를 도입함. (제44조)

- 유해·위험 작업에 종사하는 근로자의 **근로시간**을 1일 6시간, 1주  
34시간으로 제한함. (제46조)

- 중대재해발생 사업장 등에 대하여 노동부장관이 **안전·보건진단**을 명할 수  
있도록 함. (제49조)

- 산업재해예방사업을 효율적으로 수행하기 위하여 **산업재해예방기금**을  
설치·운용하도록 함. (제53조 이하)

(2) 1981년에 제정된 후 아무런 개정 과정이 없었던 산안법이 1990년에 전부  
개정된 배경에는 1987년과 1988년에 잇따라 발생한 ‘원진레이온 이황화탄소  
중독 사건’과 ‘문송면 수은중독 사망사건’이 영향을 미쳤던 것으로 평가된다.<sup>29)</sup>

특히 원진레이온 사건은 정부로 하여금 “근본적이고 항구적인 직업병 예방  
대책 마련”의 필요성을 절감하게 하였고, 그로 인해 1991년 5월 “학계·의료계  
및 정부 관계자 20여 명으로 직업병 예방 대책 추진기획단을 구성”하여 “91. 6.

29) 조흥학 등, "산업안전보건법의 제정에 관한 역사적 의미에 관한 연구", 2011, 47쪽 이하

14. 직업병 예방대책을 수립”하도록 하였다. ‘1991년 직업병 예방 종합 대책’은 ‘근로자건강관리의 내실화 (사업장 보건 관리체제 정립, 건강진단 제도의 합리적 개선, 건강진단 사후관리 강화)’, ‘작업환경관리의 전문성 제고(유해화학물질 관리, 작업환경개선), ‘직업병 판정 및 치료의 합리화(업무상재해 인정 기준 개정, 지방노동청별로 직업병 판정 심의위원회 설치, 보험업무 처리 전산화)’ 등의 내용을 담고 있었다.<sup>30)</sup>

이후 노동부가 1992. 3. 21. 산안법 시행규칙을 개정하면서는 개정 이유에 “원진레이온 사건을 계기로 수립된 직업병 예방종합대책(1991. 6. 14.)의 추진에 필요한 제도적 장치를 완비하고 그간의 여건 변화로 인하여 현실에 맞지 아니한 일부 규정을 개정함으로써 동 대책의 효율적 추진과 법령의 합리적 운영을 도모하려는 것”임을 밝히기도 하였다.

## 2) 1995년부터 2018년까지의 일부 개정

(1) 1990년 제1차 전부개정 이후 2019년 제2차 전부개정이 있을 때까지, 산안법은 총 34번의 개정을 거쳤고, 그중 타 법 개정에 따른 18번을 제외하면 16번 ‘일부 개정’되었다. 각 개정 시기마다 입법자가 밝힌 개정 이유의 골자를 정리하면 다음과 같다.

[시행 1995. 1. 5] [법률 제4916호, 1995. 1. 5, 일부개정]

사업장에서 산업안전보건에 관한 사항을 결정하는 경우에 근로자의 참여를 확대시킴으로써 산업안전대책이 보다 효율적으로 수립·시행될 수 있도록 하고, 새로이 산업안전·위생지도사 제도를 도입하여 사업주의 의뢰에 따라 사업장의 안전 및 위생에 대한 평가·지도등을 담당하도록 함으로써 사업장의 안전·위생 수준을 향상시키려는 것임.

[시행 1997. 5. 1] [법률 제5248호, 1996. 12. 31, 일부개정]

30) 김성중, “정부의 직업병 예방 종합대책과 그 추진방향”, 월간 안전보건 1991년 8월호, 20쪽 이하

산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하기 위하여 산업안전·보건에 관한 사업주의 의무를 강화하고 산업재해예방활동에 근로자등의 참여를 활성화하도록 하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 1999. 5. 9] [법률 제5886호, 1999. 2. 8, 일부개정]

사업장의 산업안전관리체제를 노사의 자율적인 관리체제로 정착시키기 위하여 근로자의 참여권을 제도적으로 보장하고, 행정규제기본법에 의한 규제정비계획에 따라 사업주에 대한 행정규제를 폐지하거나 완화하며, 기타 근로자의 안전과 건강을 보호하기 위하여 필요한 사항을 정하려는 것임.

[시행 2003. 7. 1] [법률 제6847호, 2002. 12. 30, 일부개정]

단순반복작업 또는 중량물 취급 등으로 인한 근골격계질환의 예방을 위한 법적 근거를 마련하고, 그 동안 행정형벌 부과대상이었던 안전관리자 미선임, 산업안전보건위원회 미설치 등 경미한 위반사항에 대하여 앞으로는 과태료를 부과하도록 하는 한편, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2005. 7. 1] [법률 제7467호, 2005. 3. 31, 일부개정]

유해·위험설비를 보유한 사업장의 사업주는 사업장에 비치한 공정안전보고서의 내용을 변경하여야 할 사유가 발생한 경우에는 지체없이 이를 보완하도록 하고, 노동부장관은 노동부령이 정하는 바에 따라 공정안전보고서의 이행상태를 정기적으로 평가할 수 있도록 하며, 노동부장관은 공정안전보고서의 이행상태를 평가한 결과 보완상태가 불량한 사업장의 사업주에 대하여 공정안전보고서를 다시 제출하도록 명할 수 있도록 함으로서 유해·위험설비로 인한 안전사고를 예방하려는 것임.

[시행 2006. 9. 25] [법률 제7920호, 2006. 3. 24, 일부개정]

산업구조 및 고용구조의 다양화에 부응하여 사업장의 특성에 맞는 자율적인 안전·보건활동을 촉진하기 위한 법적 기반을 마련하고, 안전관리대행기관·보건관리대행기관 및 재해예방전문기관에 대하여 업무정지를 명하여야 할 경우로서 업무의 정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해할 우려가 있다고 인정되는 때에는 업무의 정지에 갈음하여 5천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하며, 근로자가 산업재해로 사망한 사고가 발생한 사업장에서 그 산업재해와 관련하여 안전상의 조치의무 또는 보건상의 조치의무를 위반한 자에 대하여는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2008. 1. 1] [법률 제8475호, 2007. 5. 17, 일부개정]

외국인근로자의 안전을 보장하기 위하여 외국인근로자를 채용한 사업주로 하여금 외국어로 된 안전·보건 표지 등을 부착하게 하고, 누구든지 중대재해 발생 원인조사를 방해할 목적으로 중대재해 발생현장을 훼손하지 못하도록 함으로써 정확한 원인조사가 이루어질 수 있도록 하는 한편, 사업주가 측정한 작업환경측정 결과의 정확성과 정밀성을 평가하는 제도를 도입함으로써 작업환경측정 결과의 신뢰성을 확보할 수 있는 법적 근거를 마련하고, 정부의 산업재해예방사업의 보조·지원에 대한 관리·감독을 강화하여 정부의 보조·지원금이 사업목적에 부합하게 집행되도록 하려는 것임.

[시행 2009. 1. 1] [법률 제8562호, 2007. 7. 27, 일부개정]

산업재해 발생의 위험이 높은 기계·기구 등의 안전성을 체계적으로 관리하기 위하여 현행 검사·검정제도를 안전인증제도로 개편하고, 발암성물질 등 근로자에게 중대한 건강 장애를 유발할 우려가 있는 유해인자의 노출농도를 일정기준 이하로 유지·관리하도록 사업주에게 의무를 부과하는 한편, 1997년 4월 기업활동촉진을 위한 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」의 개정으로 산업안전보건과 관련된 규제를 대폭 완화한 이후, 산업재해가 급증하는 문제가 있어 이들 규제를 합리적으로 복원하는 등 현행

제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2009. 8. 7] [법률 제9434호, 2009. 2. 6, 일부개정]

석면이 함유된 건축물 등의 철거 및 해체 작업에 따른 근로자의 건강장해를 예방하기 위하여 석면 해체·제거 시의 안전보건조치를 정비하고, 특수건강진단기관의 검진 능력을 종합적으로 평가하고 그 결과를 공표하는 등 근로자의 안전과 건강보호를 강화하는 한편, 어려운 용어를 쉬운 용어로 바꾸고, 길고 복잡한 문장의 체계 등을 정비하여 간결하게 하는 등 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 정비하며, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2010. 4. 10] [법률 제9796호, 2009. 10. 9, 일부개정]

부처 중심의 책임행정 체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 높이기 위하여 이 법의 산업안전보건정책심 의위원회를 폐지하고 그 기능을 「산업재해보상보험법」 상 산업재해보상심의위원회에서 통합하여 수행하도록 하며, 종전 자체검사만을 수행하여 자율적인 관리가 가능한 기계·기구등에 대해서는 자율검사프로그램을 우선 시행하도록 하고 사업주 자율검사의 전면 시행에 따른 부실검사의 위험부담을 줄이면서, 동시에 건실한 민간 지정검사기관들도 육성할 수 있도록 사업주가 지정검사기관에 위탁하여 검사하는 경우는 금번 개정 법률이 공포되는 날부터 시행 가능하도록 시행시기를 합리적으로 개선함.

[시행 2012. 1. 26] [법률 제10968호, 2011. 7. 25, 일부개정]

기계·기구 및 설비의 설계·제조에 대한 기술상의 지침 및 작업환경의 표준을 정하여 지도·권고할 수 있는 대상을 확대하고, 도급사업에서 **도급업체의 산업재해 예방책임**을 명확히 하여 산업재해 발생을 감소시키도록 하며, 도급인에게 수급인에 대한 위생시설 설치장소 제공 등 의무를 부여하고, 사업주가 건설 일용 근로자 신규 채용 시 하여야 하는 교육을 개별현장 단위가 아닌 건설업 차원에서 하도록 개선하며, 고용노동부장관이

사업장의 유해·위험기계 등의 보유현황 및 안전검사 이력 등의 안전 관련 정보를 종합적으로 관리하도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2014. 3. 13] [법률 제11882호, 2013. 6. 12, 일부개정]

근로자건강센터 등 근로자의 건강을 유지·증진하기 위한 시설의 설치 및 운영에 관한 법적 근거를 명확히 하고, 안전관리자·보건관리자에 대한 사업주의 의무를 명확히 하며, 도급사업 시 도급인에게 수급인에 대한 유해성·위험성 등 정보 제공 의무를 부과하는 한편, 수급자의 설계변경 요청 근거를 마련하고, 안전인증 의무주체 및 인증대상을 합리적으로 조정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2016. 10. 28] [법률 제13906호, 2016. 1. 27, 일부개정]

현행 「산업안전보건법」에서는 50인 미만 사업장은 자율안전보건관리를 위한 안전보건관리책임자, 안전·보건관리자 선임의무가 없어 사업장의 자율적인 안전보건관리가 미흡하여 전체 재해의 약 80퍼센트 이상을 차지하고 있음. 이에 안전보건에 관한 사항에 대해 사업주를 보좌하여 업무를 수행하는 "안전보건관리담당자"제도를 신설하여 50인 미만 사업장의 안전보건관리체계 강화를 통한 산업재해 예방을 하려는 것임. 건설공사는 당초 설정된 준공기한이 시공자의 입장에서 가장 중요한 고려사항이므로 설계변경, 기상악화, 천재지변 등에 의해 공사가 지연되더라도 준공기한을 맞추기 위해 무리하게 공사를 진행할 수밖에 없어 산재발생 위험이 증대하고 있음. 이에 시공자의 통제범위를 벗어나는 불가항력이나, 발주자의 귀책사유로 착공지연 또는 공사 중단 시 발주자가 공기연장 조치를 하도록 하려는 것임. 또한 산업안전보건 위탁 교육기관은 별도의 등록절차가 없어 교육과정 및 인력·시설·장비가 부실한 위탁기관의 난립으로 교육의 질 저하가 발생하고 있으며 일부 안전보건 관련 기관 종사자에 대해서는 직무 교육 의무가 없어 직무능력 저하로 인한 업무수행 부실문제 발생하므로 안전·보건교육을 위탁받고자 하는 전문기관은 법령에서 정한

인력·시설·장비를 갖추어 고용노동부장관에게 등록하도록 하고, 정기평가 실시 및 등록 취소 사유 등의 근거를 마련하려는 것임.

[시행 2017. 10. 19] [법률 제14788호, 2017. 4. 18, 일부개정]

도급인과 수급인이 같은 장소에서 행하여지는 사업이 증가하고 있으나, 도급인과 수급인을 통합하여 산업재해 현황을 공표하지 않고 있으므로 대통령령으로 정하는 사업장의 도급인이 사용하는 근로자와 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 하는 경우에 도급인의 산업재해 발생건수 등에 수급인의 산업재해 발생 건수 등을 포함하여 고용노동부장관이 공표하도록 하려는 것임. 또한, 산업현장에서 산업재해 발생 사실의 은폐 행위에 대한 제재를 강화하기 위하여 그 은폐 행위에 대한 형사처벌 규정을 신설하고, 같은 장소의 건설공사현장에서 전기공사 또는 정보통신공사의 작업과 그 밖의 건설공사 작업이 혼재함에 따라 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위하여 안전보건조정자를 두도록 하며, 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업을 도급하는 자가 사전에 수급인에게 안전·보건에 관한 정보를 제공하여야 하는 작업의 범위를 확대하는 한편, 안전관리전문기관 등 지정기관에 대한 관리·감독을 강화하기 위하여 평가 제도를 도입하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2018. 10. 18] [법률 제15588호, 2018. 4. 17, 일부개정]

최근 제조업 중심의 산업사회가 서비스산업을 중심으로 빠르게 변화하면서 업무수행과정에서 자신의 감정을 절제하고 조직적으로 요구된 감정을 표현할 것이 요구되는 ‘감정노동’이 증가하고 있으며, 장시간 감정노동으로 정신적 스트레스 및 건강장해 등의 피해를 겪는 근로자가 늘어나는 실정임. 이에 사업주로 하여금 고객응대근로자에 대하여 고객의 폭언등으로 인한 건강장해를 예방하기 위한 조치를 마련하도록 하고, 고객응대업무에 종사하는 근로자에게 건강장해가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우에는 업무의 일시적 중단 또는 전환 등 대통령령으로 정하는 조치를 하도록

함으로써 감정노동 근로자의 건강권을 보장하려는 것임.

(2) 노동안전보건운동의 영향 측면에서 이 시기 개정 사안을 살펴보면, 2002년 대우조선 노동자들의 집단요양 신청으로 시작된 근골격계 투쟁이<sup>31)</sup> 사업주의 “단순반복 작업 또는 인체에 과도한 부담을 주는 작업에 의한 건강장해” 예방 의무를 규정하는 2002. 12. 30. 일부 개정을 이끌었다. 또한 2000년대 초반부터 노동계와 시민사회에서 ‘기업살인법 제정 운동’<sup>32)</sup> 등을 통해 산재사망 사고 발생 사업주에 대한 형사처벌 강화 필요성을 제기한 것은 산안법 제66조의2<sup>33)</sup>를 도입한 2006. 3. 24. 일부 개정<sup>34)</sup>에 영향을 주었을 것으로 보인다.

한편, 2013년부터 이른바 ‘감정노동’ 문제에 대한 사회적 관심을 일으키는 사건들이 여럿 있었다.<sup>35)</sup> 2017년 1월에 ‘LG유플러스 현장실습생 자살’ 사건이 발생하여 노동조합, 시민사회단체들로 구성된 공동대책위원회가 꾸려지기도 하였다. 2015년 3월에는 “노동, 법률, 여성, 의료, 종교, 연구 부문에서 24개 단체가 참여하여 구성”된 ‘감정노동네트워크’가 출범하였다. 이는 사업주 일반의 고객응대근로자 보호조치 의무규정(구법 제26조의2. 현행법 제41조)을 도입한 2018. 4. 17. 일부 개정에 영향을 주었을 것으로 보인다.

그보다 앞선 2015년 11월에는 산업재해보상보험법 시행령 [별표3]이 개정되어 “업무와 관련하여 고객 등으로부터 폭력 또는 폭언 등 정신적 충격을 유발할 수 있는 사건 또는 이와 직접 관련된 스트레스로 인하여 발생한 적응장애 또는 우울병 에피소드”가 추가되기도 하였고, 2016년 3월에는 보험업법 등 금융 5법<sup>36)</sup>에 고객응대 근로자에 대한 사업주의 보호조치 의무 규정이 신설되었었다.

---

31) 고상백, “근골격계 직업병의 현황과 실태”, 일터 2003년 8월호, 17쪽 이하

32) “기업살인법”이라는 검색어로 뉴스 검색을 해보면, 2005. 2. 3.자 “노-정, 실질적 산업재해 낮추기 발맞춰”(노컷뉴스) 기사가 가장 오래 전 기사로 검색된다. 노동계와 정부가 산재 문제 대응을 위해 <노동과 건강포럼 2005>을 구성하였는데, 그 사업 중 하나가 ‘노동자 사망과 기업살인법 제정’으로 소개되고 있다.

33) 제66조의2(벌칙) 제23조제1항 내지 제3항 또는 제24조제1항의 규정을 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

34) 제66조의2 신설 등을 담은 개정안(의안 3179. 2005. 11. 2. 제출)은 정부가 제출한 것이었다.

35) 대기업 임원의 항공기 기내 승무원 폭행사건(2013. 4.), 모 제과업체 대표의 호텔 주차장 관리인 폭행사건(2013. 4.), 백화점 고객의 주차요원 폭행 사건(2014. 12.), 대한항공 부사장의 ‘땅콩 회항’ 사건(2014. 12.) 등

36) 보험업법, 상호저축은행법, 여신전문금융업법, 은행법, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률 등



### 3) 2019년 제2차 전부 개정

- (1) 국회는 2018. 12. 27. 산안법 전부개정안을 가결하였고, 이는 2019. 1. 15. 공포되었다. 1990년 제1차 전부개정이 있는 후, 29년 만에 이루어진 제2차 전부개정이었다. 국회는 전부개정의 이유를 다음과 같이 밝혔다.

**산업재해로 인한 사고사망자 수가** 연간 천여 명에 이르고 있고, 이는 주요 선진국보다 2배 이상 높은 수준으로서 산업재해로 인한 피해는 당사자뿐만 아니라 국가적으로도 큰 손실을 초래함.

이에 산업재해를 획기적으로 줄이고 안전하고 건강하게 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 이 법의 **보호대상을 다양한 고용형태의 노무제공자가 포함될 수 있도록 넓히고**, 근로자가 작업을 중지하고 긴급대피할 수 있음을 명확히 규정하여 근로자의 **작업중지권** 행사를 실효적으로 뒷받침하고자 함.

또한, 근로자의 산업 안전 및 보건 증진을 위하여 도급작업 등 **유해·위험성이 매우 높은 작업에 대해서는 원칙적으로 도급을 금지하고, 도급인의 관계수급인 근로자에 대한 산업재해 예방 책임을 강화하며**, 근로자의 안전 및 건강에 유해하거나 위험한 **화학물질을 국가가 직접 관리할 수 있도록** 하고, 그 밖에 법의 장·절을 새롭게 구분하며 법 조문을 체계적으로 재배열하여 국민이 법 문장을 이해하기 쉽도록 하기 위하여 「산업안전보건법」을 전부개정하려는 것임.

- (2) 주요 내용은 다음과 같다.

가. 법의 **보호대상 확대** (제1조, 제77조부터 제79조까지 등)

1) 최근 변화된 노동력 사용 실태에 맞게 법의 보호대상을 넓히려는 입법취지를 명확히 하기 위하여 이 법의 목적을 노무를 제공하는 자의 안전 및 보건을 유지·증진하는 것으로 확대함.

2) 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 그로부터 노무를 제공받는 자는 특수형태근로종사자에 대하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하도록 하고, 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 물건을 수거·배달 등의 노무를 제공하는 자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하도록 함.

3) 가맹본부는 가맹점사업자에게 가맹점의 설비나 기계, 원자재 또는 상품 등을 공급하는 경우에 가맹점사업자와 그 소속 근로자의 산업재해 예방을 위하여 가맹점의 안전 및 보건에 관한 프로그램을 마련·시행하도록 하는 등 일정한 조치를 하도록 함.

#### 나. 근로자에게 **작업중지권 부여와 실효성 확보수단** 마련 (제52조)

산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 근로자가 작업을 중지하고 대피할 수 있음을 명확히 규정하고, 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 금지하도록 함.

#### 다. 도급작업 등 유해·위험한 작업의 **도급금지** (제58조)

유해성·위험성이 매우 높은 작업의 사내도급 등 외주화로 인하여 대부분의 산업재해가 수급인의 근로자에게 발생되고 있는 문제점을 개선하기 위하여, 지금까지 사업주 자신의 사업장에서 도급작업 등 유해·위험성이 매우 높은

작업을 고용노동부 장관의 인가를 받으면 도급할 수 있던 것을, 앞으로는 사업주 자신의 사업장에서 그 작업에 대한 도급을 원칙적으로 금지하되, 일시·간헐적으로 작업을 하는 등의 경우에만 도급할 수 있도록 함.

라. **도급인의 산업재해 예방 책임 강화** (제63조 및 제65조제4항)

1) 관계수급인 근로자에 대하여 도급인이 안전조치 및 보건조치를 하여야 하는 장소를 도급인의 사업장뿐만 아니라 도급인이 제공하거나 지정한 장소로 확대하여 도급인의 관계수급인에 대한 산업재해 예방책임을 강화함.

2) 도급인이 폭발성·발화성·인화성·독성 등의 유해성·위험성이 있는 화학물질을 제조·사용·운반·저장하는 저장탱크 등으로서 고용노동부령으로 정하는 설비를 개조·분해·해체 또는 철거하는 작업 등을 수행하는 수급인에게 관련 안전 및 보건에 관한 정보를 제공하지 아니하는 경우에는 수급인은 해당 도급 작업을 하지 아니할 수 있고, 계약의 이행 지체에 따른 책임을 지지 아니하도록 함.

마. **물질안전보건자료의 작성·제출 등** (제110조 및 제112조 등)

1) 현재 화학물질 및 이를 함유한 혼합물을 양도하거나 제공하는 자가 이를 양도받거나 제공받는 자에게 물질안전보건자료를 작성하여 제공하도록 하였으나, 앞으로는 해당 화학물질 등을 제조하거나 수입하는 자가 물질안전보건자료를 해당 물질을 양도받거나 제공받는 자에게 제공하도록 하는 외에 고용노동부장관에게도 제출하도록 함으로써 국가가 근로자의 건강장해를 유발하는 화학물질에 대한 관리를 강화하여 산업재해를 예방하고 건강장해를 유발하는 사고에 대하여 신속히 대응하도록 함.

2) 현재 화학물질 등을 양도하거나 제공하는 자는 영업비밀로서 보호할

가치가 있다고 인정되는 화학물질 등에 대하여 물질안전보건자료에 스스로 판단하여 적지 아니할 수 있었으나, 앞으로는 영업비밀과 관련하여 화학물질의 명칭 및 함유량을 적지 아니하려는 자는 고용노동부장관의 승인을 받아 그 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체할 수 있는 자료를 적도록 함.

바. 법 위반에 대한 제재 강화(제167조)

안전조치 또는 보건조치 의무를 위반하여 근로자를 사망하게 한 자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 하던 것을, 앞으로는 제1항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 같은 죄를 범한 자는 그 형의 2분의 1까지 가중처벌을 할 수 있도록 함.

사. 그 밖에 법의 체계 정비

법의 장·절을 새롭게 구분하고, 위임근거가 필요한 경우 그 근거를 마련하며, 법 조문을 체계적으로 재배열하는 등 법 체계를 일괄적으로 정비함으로써 국민이 법 문장을 이해하기 쉽게 함.

- (3) 당시 국회가 통과시킨 법안은 제20대 국회에서 2016년 6월부터 발의된 총 27개의 산안법 개정안을 병합 심리하여 마련한 대안이었다. 2016년 6월에만 정부안을 포함하여 네 개의 산안법 개정안이 발의되었었다. 2016년 5월에 발생했던 ‘구의역 스크린도어 사망사고’ 영향이 컸다. 같은 해 11월 국회에서는 ‘위험의 외주화’ 문제가 20대 국회의 주요 개혁과제로 제시된 바 있고<sup>37)</sup>, 2016년과 2017년 국정감사에서도 잇따라 ‘하청 노동자들의 중대재해’ 문제가 강하게 제기되었다.<sup>38)</sup> 2016년 국정감사에서는 최근 5년간(2011~2015) 국내

37) 권혁, “위험의 외주화 방지를 위한 20대 국회의 과제”, 2016. 11. 28. 여야 국회의원 52명이 소속된 ‘국회 비정규직 차별해소 포럼’이 주최한 정기토론회에서 발표된 내용.

38) 국회 환경노동위원회 ‘2016년 국정감사 결과보고서’, ‘2017년 국정감사 결과 보고서’ 참조. 2016년 국정감사에서는 ‘하청·파견근로자에 대한 산재예방 책임 강화’, ‘원청에 대한 처벌규정 상향’ 필요성 등이 제기되었고, 2017년 국정감사에서는 ‘크레인 산재사고’를 중심으로 원청의 책임강화 필요성이 제기되었다.

30대 대기업 사업장에서 산업재해로 사망한 노동자 중 86.5%가 하청노동자라는 고용노동부 자료가 제출되기도 하였다.<sup>39)</sup>

2018년 2월에는 고용노동부가 산안법 전부개정안을 입법 예고했다. 그 개정안은 여러 우여곡절 끝에<sup>40)</sup> 2018. 11. 1.이 되어서야 국회에 제출되었다. 국회 일정상 연내 통과를 예상하기는 어려웠다.<sup>41)</sup> 같은 달, 22일과 29일에 환경노동위원회 전체 회의가 열렸지만 산안법은 언급되지 않았다.

그런데 2018. 12. 11. 새벽, 태안의 어느 발전소에서 노동자 김용균 씨가 석탄이송 컨베이어벨트에 끼어 사망했다. 24세에 불과했고, 또 다시 협력업체 소속 노동자였다. 100여 개 시민사회 단체가 모여 ‘청년 비정규직 고 김용균 시민대책위원회’가 만들어졌다. 고인의 어머니 김미숙 씨가 전면에서 서서 재발 방지를 위한 법률적 대책을 요구했다. 김미숙 씨와 대책위는 사고 현장, 청와대, 광화문광장, 국회, 고용노동청을 오갔다. 12. 20. 국회 앞 기자회견에는 제주 생수업체 현장실습생으로 일하다 사망한 이민호 씨의 아버지, 삼성 반도체 공장에서 백혈병에 걸려 사망한 황유미 씨의 아버지, 삼성 LCD 공장에서 일하다 뇌종양에 걸린 한혜경 씨와 어머니, 삼성 하청업체에서 일하다 메탄올 중독으로 시력을 잃은 김영신 씨, 남대서양에서 실종된 스텔라데이지호 선원 허재용 씨의 누나 등이 함께 섰다.

산안법 전부개정안에는 ‘김용균법’이라는 이름이 붙었다. 신속히 통과시키라는 여론이 거셌다. 국회 환경노동위원회는 2018. 12. 19. 급히 고용노동소위원회를 열어 전부개정안을 심의하기로 했다. 21일에 공청회가 열렸고, 24일, 26일, 27일에 잇따라 고용노동소위원회 법안심사를 거쳐, 27일 환경노동위원회 전체회의에서 전부개정안이 통과됐으며, 같은 날 국회 본회의에서 전부개정안이 가결됐다<sup>42)</sup>. 김용균 씨 사망 후 16일 만이었다.<sup>43)</sup>

39) 문진국 의원실, “고용노동부 종합감사 질의서” 2016. 10. 13.

40) 노사 양측으로부터 졸속 개정안이라는 비판이 나왔고, 사용자 단체 경영진 교체와 시기적으로 맞물려 진행이 진행이 정체되기도 하였다. ‘전부’ 개정안만큼 유관 부처들 사이에서도 이견이 있었다. (이영주, “산업안전보건법 전부개정의 경과와 의미”, 2019, 월간 노동법률)

41) 국회법에 따라 환노위에 회부된 후 20일이 지난 11월 22일이 되어야 상정할 수 있는데(법 제59조), 환노위 전체회의는 11월 18일에 개최될 예정이었다. (이영주, 위 기고글)

42) 재석 185인 중 찬성 165인, 반대 1인, 기권 19인.

43) 이상의 과정에 대해서는, 이영주 “산업안전보건법 전부개정의 경과와 의미”(월간 노동법률), 강병익 “산업안전보건법 전부 개정 법률의 의미와 후속과제”(2019. 2. 8. 민주연구원 이슈브리핑), 나경희 “아들의 죽음 그리고 어머니의 2주”(2019. 1. 7. 시사IN) 등 참조

#### 4) 2020년부터 2023년 8월까지의 일부 개정

- (1) 2019년 1월 전부개정 이후 2023년 8월까지, 총 8번의 법 개정이 있었고 그 중 타법 개정을 제외한 실질적인 법 개정은 여섯 차례 있었다. 각 개정 시기마다 입법자가 밝힌 개정 이유의 골자를 정리하면 다음과 같다.

[시행 2020. 3. 31] [법률 제17187호, 2020. 3. 31, 일부개정]

국가전문자격증을 대여·알선 등을 통해 돈벌이 수단으로 악용하는 것을 방지하기 위하여 산업안전지도사와 산업보건지도사의 자격증의 대여·알선 등을 한 자에 대한 제재를 강화하고, 산업체에서 현장실습을 실시하고 있는 현장실습생의 안전도 근로자와 같은 수준으로 보호하기 위하여 「산업안전보건법」 상의 안전·보호 관련 주요 규정을 현장실습생에 적용하도록 하는 한편, 이수명령의 실효성을 확보하기 위하여 이수명령 이행 지시에 불응한 경우에 대한 벌칙을 신설하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2020. 6. 9] [법률 제17433호, 2020. 6. 9, 일부개정]

산업재해를 예방하고 법률의 실효성을 확보하기 위하여 안전보건교육 대상이 되는 근로자의 범위를 명확히 하고, 중대재해 발생 시 해당 사업장에 대한 작업중지 명령 위반, 도급인의 사업장에 대한 작업환경측정 의무 위반에 대한 벌칙을 신설하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2021. 10. 14] [법률 제18039호, 2021. 4. 13, 일부개정]

현행법은 주로 고객을 직접 대면하거나 정보통신망을 통해 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 업무에 종사하는 고객응대근로자 보호에 한정하여 사업주 조치기준을 규정하고 있음. 이에 따라 주로 고객을 응대하는 근로자에 해당하지 않더라도 업무를 수행하는 과정에서 고객의 폭언, 폭행 등에 노출될 수 있는 근로자에 대해서는 보호장치가 미흡함. 이에 근로자가

업무와 관련하여 다른 사람의 폭언 등으로 인하여 건강장해가 발생하거나 발생할 현저한 우려가 있는 경우 사업주에게 업무 일시 중단 등 조치를 하도록 하고, 근로자는 사업주에게 관련 조치를 요구할 수 있도록 하는 한편, 근로자의 요구를 근거로 해고 또는 불리한 처우를 할 수 없도록 의무화하여 근로자가 안전하고 존중받는 근무환경에서 일할 수 있도록 하는 여건을 조성하려는 것임.

[시행 2021. 11. 19] [법률 제18180호, 2021. 5. 18, 일부개정]

산업안전보건의 중요성에도 불구하고 현재 지방자치단체 차원에서 산업재해 예방을 위한 활동 수행의 근거가 없어 각 지역별 특성에 맞는 산업재해 예방 대책 수립 및 업무 수행이 어려운 문제점이 지적되고 있음. 이에 지방자치단체가 관할 지역의 산업재해 예방을 위한 대책을 수립·시행하도록 하고, 관련 교육, 홍보 및 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있는 근거를 마련함. 아울러, 현재 건설업, 제조업 등의 사업장에서 관계수급인의 혼재작업으로 인한 안전사고가 발생하고 있는 만큼 이에 관한 도급인의 구체적인 역할이 필요하나, 현행법에서는 이에 관한 별도의 규정이 없음. 이에 도급인으로 하여금 관계 수급인의 혼재작업으로 인한 위험을 최소화하기 위하여 작업 시기·내용 및보건조치 등을 확인 또는 조정하도록 의무화하는 등 안전관리에 필요한 입법적 사항을 마련함. 한편, 현재 산업안전보건 관리자의 전담 규정은 하위법령에서 관련 내용을 정하고 있어 제재가 어려운 미비점 등이 있으므로 현행 제도상의 개선사항을 보완하여 산업안전 관리 강화에 필요한 기반을 구축하려는 것임.

[시행 2022. 8. 18] [법률 제18426호, 2021. 8. 17, 일부개정]

현행 법령상 중·소규모 건설현장의 산업재해 예방을 위한 지도계약은 건설공사 도급인이 지도기관과 직접 계약을 체결하고, 지도기관은 그 대가를 건설공사 도급인으로부터 지급받게 됨으로써 적정 지도가 이루어지지 않는 등 독립성 확보가 어려운 상황임. 이에 건설 산업재해 예방 지도계약을 체결해야 하는 계약주체를 건설공사 도급인에서 건설공사 발주자 또는

건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자로 변경하여 산업재해 예방지도가 보다 실효성 있게 이루어지도록 하려는 것임. 아울러, 현행법은 사업주의 휴게시설 설치 의무에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않고, 고용노동부령인 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 이를 정하고 있어 제재가 이루어지지 않는 등 근로자의 건강권 확보가 어려운 상황임. 이에 사업주의 휴게시설 설치 의무를 법에서 직접 규정하되, 사업의 종류 및 상시 근로자 수 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업장의 사업주는 설치·관리기준에 맞는 휴게시설을 갖추도록 의무화하려는 것임. 한편, 도급인이 수급인의 휴게시설 설치 등을 위해 필요한 장소를 제공하는 등 협조 의무를 이행하지 않은 경우의 벌금 부과는 사업주의 휴게시설 설치 의무 위반에 따른 제재수준에 비하여 과도한 측면이 있어 과태료로 전환하는 등 현행법상의 미비점을 함께 보완함.

[시행 2023. 8. 8.] [법률 제19611호, 2023. 8. 8., 일부개정]

행정법 분야의 집행 원칙과 기준을 정하고 주요 행정 법제도에 관한 통일적인 규정을 마련하여 국민 중심의 행정법 체계를 실현하기 위한 「행정기본법」이 제정됨에 따라, 처분에 대한 이의신청에 관하여 「행정기본법」과 개별 법률 간의 적용관계를 명확히 하는 규정을 신설하는 등 행정법 체계의 정합성을 확보하고 국민들이 행정법 적용관계를 이해하기 쉽게 함.

- (2) ‘현장실습생’ 노동자의 안전보건 문제는 한국노동안전보건연구소를 포함하여<sup>44)</sup> 여러 시민사회 단체가 오래전부터 제기해 왔었다. 2011. 12. 기아자동차 광주공장 실습생 사망, 2016. 5. 성남 외식업체 현장실습생 사망, 2017. 1. LG 유플러스 콜센터 실습생 사망, 2017. 11. 제주 음료업체 실습생 사망, 2021. 10. 여수 요트 선착장 실습생 사망사건 등이 있었을 때는 각각 단체들이 함께 하는 대책위가 꾸러지기도 했다. 그러한 활동들이 2018년 직업교육훈련촉진법 개정<sup>45)</sup>과 2020. 3. 31. 산안법 개정(제166조의2 신설. 산안법 주요 규정이

44) <일터> (통권 97호. 2012. 1.)는 ‘2011년 열 두가지 뉴스’ 중 하나로 ‘기아차 현장실습생 뇌출혈 사고’를 꼽았다.



현장실습생에게도 적용되도록 함)을 이끌어낸 것으로 평가된다.

또한 고객의 폭언 등에 따른 건강장해 예방조치 대상을 확대하는 2021. 4. 13. 일부개정, 휴게시설 설치 의무 규정을 신설한 2021. 8. 17. 일부개정도 감정노동 문제와 휴게권 문제를 제기해 온 노동안전보건운동의 성과로 볼 수 있다.

### 3. 평가와 과제

- 1) 두 차례의 산안법 전면 개정이 모두 특정 산업재해 사건과 그것을 계기로 만들어진 노동계와 시민사회의 강력한 재발방지 요구에 의해 이루어졌다. 노동자들의 근골격계 질환, 감정노동, 현장실습생 문제 등을 제기한 시민사회의 노력도 관련 산안법 개정에 기여했다.

많은 노동자가 병들고 죽어야 비로소 조금씩 바뀌어 왔다고 할 수도 있겠지만, 그 질병과 죽음이 묻히지 않도록 애써 왔기에 이 정도의 변화라도 얻게 되었다고 볼 수도 있다. 일터의 문제를 알리고 개선 방안을 연구하여 적극적으로 제시해 왔던 노동안전보건운동의 성과가 온전히 평가될 필요가 있다.

- 2) 종래 근로기준법에 존재하였던 안전보건 관련 규정을 ‘산업안전보건법’이라는 개별 입법으로 떼어낼 필요는 분명히 있었던 것으로 보인다. 하지만 그 과정에서 안전보건 문제의 기본 성격이 ‘사용자-노동자의 법률관계’ 문제에서 ‘국가-기업의 법률관계’ 문제로 지나치게 기울어졌다고 생각한다. 그로 인해 산안법에 따른 사업주의 안전보건조치 의무를 노동자가 직접 이행 청구하기 어려워졌고, 그 밖에도 노동자가 사용자에게 직접 행사할 수 있는 권리가 취약해졌다. 현행 산안법의 관점에서 노동자는 산업현장의 안전보건 문제에 있어 국가가 사업주에 대하여 행하는 규제의 수익자일 뿐, 사업주에게 직접 어떤

---

45) “(개정이유) 최근 산업현장에서 직업교육훈련생에 대한 인권 침해 및 안전사고 발생 등의 피해가 지속적으로 발생하고 있어 현장실습제도 개선을 위한 대책이 요구되고 있음. 이에, 국가가 수립하여야 하는 직업교육훈련 기본계획에 직업교육훈련생의 인권 보호 및 안전 보장에 관한 사항이 포함되도록 하고, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 직업교육훈련생의 경우 현장실습 의무대상에서 제외하며, 현장실습산업체의 장이 현장실습계약의 내용과 다르게 실습을 실시하는 등 계약을 위반한 경우에는 과태료를 부과할 수 있도록 하고, 표준협약서의 고시 주체를 현재 고용노동부장관에서 교육부장관으로 변경하는 등 직업교육훈련생의 인권을 보호하고 안전한 실습환경을 조성하려는 것임.”

요구를 할 수 있는 권리 주체는 아닌 것으로 보인다.

산안법은 노무제공 조건을 규율하는 특징과 규제행정법의 특징을 동시에 갖는다.<sup>46)</sup> 그래서 이를 노-사 관계를 규율하는 사법으로 볼 것인가, 정부-기업 관계를 규율하는 공법으로 볼 것인가에 대한 의문을 가질 수 있다. 공/사법의 구별이 항상 명확한 것은 아니지만, 현행 산안법은 후자의 성격이 너무 강하다. 학계에서도 대체로 산안법의 공법적 측면을 강조하고 있다.<sup>47)</sup> 그로 인해 산안법 개정은 법에 따른 각종 규제의 대상이자 의무 주체인 기업의 문제가 되어 버렸다. 입법부나 행정부가 이 법을 개정하려 할 때에도 우선 경영계와 협의해야 한다는 인식이 강한 것 같다.

현장 노동자가 안전보건 활동의 주체가 되어야 할 필요성을 본 연구에서 길게 논의할 필요는 없을 것이다. 이를 위해 법·제도가 어떻게 바뀌어야 하는가를 살펴야 한다. 행정규제법 중심의 산안법을 노동법 중심으로 바꾸는 것이 가능할지 의문이다. 현행 산안법에 일부 조항을 추가함으로써 규제의 수익자에 머물러 있는 노동자를 당당한 권리 주체로 끌어올릴 수 있을까. 자신이 일하고 있는 사업장에 대한 행정조사 혹은 규제를 요구하거나, 정부가 이미 보유하고 있는 자료의 공개를 요구하는 정도, 즉 ‘정부-노동자의 관계에서’ 노동자가 주장할 수 있는 권리를 추가하는 것은 현행 산안법 체계에서도 충분히 가능할 수 있다. 하지만 ‘노동자-사업주의 관계에서’ 노동자가 사업주에게 안전보건에 관하여 직접 어떤 권리를 행사하는 것, 이를테면 고용노동부에 제출되지 않은 안전보건 자료를 사업주에게 직접 요구하는 권리 등은 노-사 관계의 규율을 목적으로 하는 다른 법률 체계를 고민할 필요가 있다.

- 3) ‘작업중지권’과 관련해서는 2019년 전부개정을 통해, 노동자의 ‘작업중지 및 대피 가능’ 여부가 좀 더 명확해지기는 하였다. 하지만 여전히 “산업재해가 발생할 급박한 위험”을 요하고 있어 현장에서는 많은 제약이 있을 것이고, 작업중지를 이유로 한 분쟁과 그것을 우려한 권리 포기 문제도 계속 나타날 것이다. 작업중지를 이유로 한 불리한 처우 금지와 관련해서도 처벌 규정이 도입되지 못했다.

46) 조성재 등, "법제도 변화 이후 산업안전 수준 제고를 위한 과제", 2021, 23쪽

47) 조흥학, 이관형, "산업안전보건법의 제정에 관한 역사적 의미에 관한 연구", 2011, 70쪽.

무엇보다 작업중지권 행사 요건을 더 완화할 필요가 있다. 아울러, 작업중지권 행사에 방해가 될 수 있는 여러 요인을 좀 더 엄격하게 제한하는 장치가 필요하다. 프랑스의 경우, 상황 개선 조치의무 불이행으로 사고가 발생하였다면 더 높은 보상을 하도록 했고, 노동자가 작업 중지 전에 특정 절차를 거치도록 하거나 작업중지권을 제한하는 내부 규정을 둘 수 없도록 하였다.<sup>48)</sup>

- 4) 한국노동안전보건연구소 설립 이후, 노동안전보건운동이 관련 법·제도의 변화를 이끌어 낸 가장 대표적인 사례로서 ‘2019년 산안법 전부 개정’이 꼽힌다. 법안에 ‘김용균법’이라는 별칭이 붙었고, 연내 상정조차 어려워 보였던 법안이 이례적으로 신속하게 통과하게 된 과정에 ‘김용균 대책위’의 영향이 매우 컸다는 평가가 많다.

하지만 그 내용을 보면 아쉬운 점이 많은 것도 사실이다. 구의역 사고와 김용균 사고를 잇는 핵심이 ‘위험의 외주화’ 문제였는데, 도급 ‘인가’ 대상이었던 유해 작업이 도급 ‘금지’ 대상으로 바뀌었을 뿐(예외적 허용 규정도 존재한다) 대상 작업의 범위가 확대되지는 못하였다. 사업주 처벌 문제와 관련해서도 입법안에는 존재하였던 ‘하한형’ 규정이 삭제되었다. 법 통과 이후, 시행령 개정이 그 취지를 제대로 담지 못하여 ‘김용균 없는 김용균법’이라는 비판도 나왔다.<sup>49)</sup>

입법 과정에 대해서도 여러 아쉬움이 토로되고 있다. 너무 조급하고 거칠게 진행되어 섬세한 논의가 이루어지지 못하였다는 평가다.<sup>50)</sup> 대책위를 꾸려 법·제도적 개선 요구를 만들고 국회 내 입법 논의에 관여했던 과정을 찬찬히 복기해 볼 필요가 있다.

48) 고용노동부, “산업안전보건법 전부개정법률 주요 내용 설명자료” 2019. 1., 76쪽.

49) 한겨레, “김용균없는 김용균법 .. 일용직 ‘안전모 쓸 권리’도 주지 않았다” 2019. 12. 10. 등

50) “집중된 사회적 관심이 법 통과에 주요한 동력으로 작용하는 것도 물론 사실이지만, 다른 한편으로는 계기가 가라앉기 전에 입법을 마무리해야 한다는 조급함과 강박때문에 장기적인 시각으로 심도 있는 논의가 진행되기 어렵고 법률의 완성도에 대한 비판의 불씨를 남기기 쉽다. 또한, 여론의 주목 가운데 조율되지 않은 입장이나 이견이 확인되지 않은 채로 무책임하게 언론에 노출되면서 생산적이고 건설적인 논의보다는 감정 섞인 갈등과 긴장 속에 귀중한 시간을 허비하는 경우가 잦다. 이번에도 마찬가지였다. 김용균 씨가 희생되기 전에 미리 논의를 진지하게 시작할 수는 없었는지 무척이나 아쉽고 유감스럽다.” (이영주 위 ‘월간노동법률’ 기고글)

5) 산안법 전반에 너무 많은 사항이 하위 법령에 위임되어 있다는 문제의식도 있다. 총 100여 개의 사항이 ‘대통령령’에 위임되어 있다. 고용노동부 장관에게 위임된 사항까지 합치면 위임 범위는 더 크게 늘어난다. 산업현장의 변화에 유동적으로 대체해야 할 필요성 등을 인정하더라도, 너무 많은 사항이 구체적인 가이드도 없이 위임되어 있다고 판단된다. 법률이 특정 사항을 대통령령 등 하위 법령에 위임하면서 구체적으로 그 취지만 명시하더라도 하위 법령의 내용을 어느 정도 제약할 수 있는 효과가 생기는데, 산안법의 위임사항 중에는 그렇지 않은 경우가 많다. 향후 법 개정운동을 할 때 고려해야 할 문제다.

또한 시행령이나 시행규칙, 고용노동부 고시 등을 마련할 때, 노동계와의 합의 혹은 협의 의무를 부여하는 방안도 고려할 필요가 있다. 노동자의 생명·건강 문제와 직결된 많은 사항이 하위법령에 위임되어 있는데, 그 하위법령의 내용을 정하는 과정에 노동자 측이 전혀 관여할 수 없다는 것은 이상하다.

### III 산업재해 ‘보상’ 관련 법·제도의 변천과 평가

#### 1. 1963년, 산업재해보상보험법의 제정

1) 1953년에 제정된 근로기준법은 제8장에서 재해보상에 관한 규정을 두어 근로자의 업무상 부상 또는 질병에 대하여 사용자가 보상해야 할 의무를 규정하였다. 사용자 무과실책임주의의 원칙이 처음으로 법률에 도입된 것이었다. 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장사비 및 일시보상의 6가지 급여를 규정하고, 보상청구권의 양도·압류 금지, 다른 손해배상과의 관계 등을 비교적 상세히 규정했다. 1961년에는 공무원 재해 보상규정, 1962년에는 선원의 업무상 재해에 대한 보상규정이 별도로 마련되기도 하였다.

하지만 한국전쟁이 지속 중이던 시기였고, 그 시행을 감독해야 할 근로감독관 관련 규정은 1961년에야 제정되었다. 이후에도 재해발생 시 노동자와 사용자 모두 제도 자체를 알지 못하였고, 전통적인 노-사 주종관계도 존재하였으며, 높은 실업률에 따른 노동자의 불안정한 지위도 법적 권리행사를 스스로

포기하게 하였다. 사업주에게 법령준수 및 재해보상 의사가 있더라도 그에 상응한 재력이 존재하지 않는 경우도 많았다. 근로감독관도 각 시도에 고작 2~4명만 배치되어 16명 이상을 고용한 사업장<sup>51)</sup> 전부를 감독하기에 한계가 컸다.<sup>52)</sup>

2) 1959년부터 보건사회부 주관으로 ‘건강보험제도 도입을 위한 연구회’가 매주 열렸다. 구성원은 사회보장에 관하여 전문적인 교육을 받거나 경험이 많은 전문가들은 아니었고, 개인적으로 한국의 사회 현실과 연관하여 사회보장 문제에 관심을 가졌던 법률가, 의사, 학자 등이었다. 이 모임에서 논의된 사항이 우리나라 사회보장제도의 모태가 되었다고 알려져 있다.

이들은 장면 정권에도 사회보장 제도의 도입을 건의했으나 받아들여지지 않았다. 그러나 이후 군부 쿠데타 세력이 조직한 국가재건 최고회의의 구성원 중 사회보장 문제에 관심이 있었던 군부 엘리트와 개인적으로 연계가 되면서, 사회보험을 중심으로 하는 사회보장 제도가 군사정권이 정당성 확보를 위해 필요로 했던 새로운 정책 아이디어로 부상하게 된다.<sup>53)</sup> 국가재건최고회의는 1962년 3월에 사회보장제도의 국내 도입을 발표하며 이들을 중심으로 ‘사회보장심의회위원회’라는 심의기구를 조직하였다.

이들의 제안 내용은 주로 ILO(국제노동기구), WHO(세계보건기구)와 같은 국제기구에서 권고하는 표준적인 사회보장 제도 내용을 참조하거나 일본의 제도를 모방한 것이었다. 특히 산업재해보상보험법 법안은 일본의 노동자 재해보상보험법을 모델로 하였다. 하지만 이들의 제안은 국가재건최고회의에 속한 군사 엘리트들에 의해 더 소극적인 정책으로 변형되고 만다. 이미 ‘경제발전’을 정당성 확보의 주요 전략으로 선택한 군사정권 입장에서 기업이나 국가에 지워질 부담을 회피하려 했던 것으로 보인다.

위원회는 여러 사회보험 제도 중에서도 산업재해보상보험제도의 도입을

---

51) 제정 근로기준법 시행령은 적용대상을 상시근로자 16인 이상의 사업장(시행령 제1조)으로 제한하고 있었다.

52) 이상 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 2016, 64~69쪽.

53) 같은 맥락에서 박정희 군사정권은 1962. 12. 26. 개정헌법에 국가의 사회보장 증진의무(제30조 제2항. 국가는 사회보장의 증진에 노력하여야 한다.)를 처음 규정하였고, 1963년 11월, 산업재해보상보험법과 함께 ‘사회보장에 관한 법률’을 제정한다.

제1순위로 추진하였다. 재해노동자가 소득 상실과 의료비 지출이라는 이중의 고통을 받을 뿐 아니라, 경제개발계획 추진에 따라 산업재해 피해자가 계속 늘어날 것으로 예상하였기 때문이었다.

- 3) 도입 과정에서 정부 주최 좌담회나 설명회에서 사용자 단체와 노동 단체의 의견이 청취되었다. 사용자 측은 산업재해보상보험법을 근로기준법에 대한 옥상옥으로 받아들이며 종래와 같이 재해노동자와 그 유족에게 사용자가 직접 보상하는 것이 낫다는 의견을 냈다. 노동계는 단체 교섭의 목표는 100% 보상인데 법안은 휴업보상의 경우 60% 보상만 규정하고 있음을 비판하였다.

한편 당시 노동조합 전체에 강력한 통제권을 행사할 수 있었던<sup>54)</sup> 한국노총(한국노동조합총연맹)은 노동운동 강령으로 사회보장 제도를 내걸었음 뿐, 산업재해보상보험제도 도입에 관하여는 구체적인 입장 표명을 하지 않았다. 당시의 신문들도 산업재해보상보험제도 성립 전까지는 별 관심을 보이지 않다가, 법 제정 후에도 조문만 대략적으로 소개할 뿐 논평은 하지 않았다.<sup>55)</sup>

- 4) 심의회의에서 마련한 법안이 관계 부처 협의, 법제처 심의, 차관회의 및 각의 심의, 국가재건최고회의 심의를 통과하기까지 치열한 공방이 펼쳐졌다.<sup>56)</sup> 하지만 그 과정에서도 노동단체나 시민사회의 적극적인 의견표명이나 관심은 부족했던 것으로 보인다.

우여곡절 끝에 통과된 제정 산업재해보상보험법은 1963. 11. 5. 법률 제1,438호로 공포되어, 1964. 1. 1. 시행되었다. 총 6장 37개 조항, 부칙 3개 조항으로 구성된 법이었다. 입법자가 밝힌 제정 이유는 “사회보장에 관한 법률에 의하여 산업재해보상보험 사업을 행함으로써 근로자의 업무상의 재해를

54) 박정희 군사정부는 출범 직후 노동조합을 전면 해체 한 후, 1961년 8월 ‘사회단체 등록에 관한 법률’과 ‘근로자의 단체활동에 관한 임시조치법’을 공포하여 노동조합을 신규 등록하도록 하였다. 이후 노동조합 재건은 한국노동단체재건조직위원회를 통해 이뤄졌고, 그 결과 한국노동조합총연맹이 결성되어, 노동조합 조직은 한국노총계의 산업별 조합 승인 없이는 불가능할 정도로 노조에 대한 한국노총의 통제권이 강력하였다.

55) 이상 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 2016, 64~79쪽 및 정무권, "한국 사회복지체도의 초기형성에 관한 연구", 1996, 339~341쪽.

56) 자세한 과정은 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 2016, 76~81쪽 참조. “당시 당국자들은 재원의 우선순위를 경제 부문에 두었기 때문에 경제개발 이외의 문제, 특히 사회보장정책에 대하여는 소극적인 태도를 취하고 있었다.”

신속하고 공정하게 보상할 수 있도록 하려는 것임.”이었다.

제정 산업재해보상보험법의 주요 내용은 다음과 같았다.

- 근로기준법 적용받는 사업장을 적용 범위로 하지만 **각령으로 예외** 정함. 적용대상 아닌 사업장 사업주는 장관 승인 얻어 가입할 수 있음. (제4조)
- 보험사업에 관한 중요사항을 심의하게 하기 위하여 **산업재해보상보험심의위원회** 설치. 근로자 대표, 사용자 대표, 공익 대표 각 3인으로 구성. (제5조)
- 사업주는 당연 가입자이나 각령으로 예외 정함. (제6조)
- 보험급여는 **요양, 휴업, 장애, 유족, 장제, 일반급여**(6가지). 각 급여별로 **보험금 명시**. (제9조)
- **근로기준법상 재해보상 사유 발생 시** 보험급여 지급. 가입자는 이 법에 의한 보험급여 한도 내에서 근로기준법상 재해보상 책임 면제. (제11조)
- 수급권자는 근로자, 유족, 사망당시 그 임금에 의해 생계 유지하던 사실혼 배우자. 보험급여 받을 권리는 퇴직 이유로 소멸되지 않고 양도·압류할 수 없음. (제12, 16조)

6) **“사회보험 중 최초로 시도하는 시범사업”**으로서의 의의가 있었다.<sup>57)</sup> 건강보험이 1970년, 국민연금이 1988년, 고용보험은 1995년이 되어서야 도입되었음을 감안하면 매우 빨랐다.

하지만 산업재해보상보험법 제정 당시인 1962년의 우리나라는 노동자의 63.2%가 농림수산업에 종사하였다. 광공업이 차지하는 비율은 8.7%에 그쳤고, 그 중 제조업은 7.9%에 불과했다. 즉 1차 산업이 중심이 되는 경제체제여서, 통상적으로 산업재해 보상의 필요성이 가장 컸던 2차 산업 종사 노동자 자체가 적었다. 산업재해 보상에 대한 사회적 필요성이 크게 떠오르지 않은 상황에서

57) 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 2016, 76쪽

군사정권이 정통성 확보의 보조 수단으로서 경제성장 정책에 더하여 사회복지정책으로 추진한 측면이 있었다. 정부 주도 하에 일방적으로 진행된 것이었고, 경제성장 일변도의 정책을 해하지 않는 범위 내에서 기능하도록 하였다.<sup>58)</sup>

## 2. 산업재해보상보험법의 변천 : 주요 과정과 배경

1) 산업재해보상보험법은 1963년 제정된 이래 타법 개정을 포함하여 총 57번 개정되었다. 그 중, 1994년과 2007년 두 차례의 '전부개정'도 있었다.

고용노동부의 2012년 보고서<sup>59)</sup>에는 1964년부터 2010년까지 산업재해보상보험법 제도의 변천이 ① 정부주도형 제도 성장기(1964~1994년)와 ② 사업위탁형 제도 안정기(1995~2010년)로 나누어 서술되어 있다. '근로복지공단'을 설립해 산업재해보상보험 사업 운영을 위탁하였던 시점(1995. 5.)을 기준으로 나눈 것인데, 사업의 내용보다는 운영 방식의 변화에 초점을 맞춘 것이어서 본 연구와는 맞지않다.

2) 본 연구에서는 먼저, 한국노동안전보건연구소가 설립된 2003년 이후의 법률 개정 내용 전반을 살펴보았다. 그리고 시행령 등 하위법령 개정을 통해 변화된 부분을 함께 살펴보기 위하여 산업재해보상보험 제도의 '적용 범위', '보상 수준(내용)', '인정 범위와 절차'라는 네 가지 측면에서의 주요 변천 과정을 살펴보았다.

### 1) 2003년 이후 법 개정 전반

2003년 이후 산업재해보상보험법의 각 개정 시기마다 입법자가 밝힌 개정

---

58) 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 2016, 58쪽, 90쪽("법 자체가 정책적 목적으로 도입되었으므로 기본적으로는 어디까지나 정부의 주도하에 법 제정이 진행되었고 그 과정에서 이익집단의 참여는 거의 전무하였는바, 결과적으로 산업재해보상보험법은 당시 정부의 최대 목표인 경제성장정책 보다 우선할 수 없고 이를 해하지 않는 범위 내에서만 시행되는 한계를 지니게 되었다.")

59) 고용노동부, "2011 경제발전경험모듈화 사업 : 산재보험제도의 구축과 운영", 2012



이유의 골자를 정리하면 다음과 같다.

[시행 2005. 1. 1] [법률 제7049호, 2003. 12. 31, 일부개정]

산업재해보상보험과 고용보험의 보험료를 통합 징수하기 위한 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률의 제정과 관련하여 동법에서 규정하고 있는 산업재해보상보험의 성립·소멸 및 보험료징수 등에 관한 규정을 삭제하고 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률과 관련되는 규정을 정비하려는 것임.

[시행 2004. 1. 29] [법률 제7155호, 2004. 1. 29, 일부개정]

종전에는 근로자를 사용하는 중·소기업사업주에 대하여만 자기 또는 유족을 보험급여를 받을 수 있는 자로 하여 산업재해보상보험에 가입할 수 있도록 하는 특례를 두었으나, 앞으로는 근로자를 사용하지 아니하는 중·소기업사업주도 이에 포함시켜 산업재해보상보험에 가입할 수 있도록 하고, 종전에는 산업재해보상보험 및 예방기금 지출예산총액의 100분의 5 이상을 산업안전보건법에 의한 재해예방사업의 용도로 계상하도록 하였으나, 앞으로는 100분의 8 이상을 산업안전보건법에 의한 재해예방사업 및 한국산업안전공단 출연금의 용도로 계상하도록 하는 한편, 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2007. 4. 11] [법률 제8373호, 2007. 4. 11, 전부개정]

법치국가에서의 법 문장은 일반 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있도록 해야 함은 물론이고 국민의 올바른 언어생활을 위한 본보기가 되어야 하는데, 우리의 법 문장에는 용어 등이 어려워 이해하기 힘든 경우가 많고 문장 구조도 어문(語文) 규범에 맞지 않아 국민의 일상적인 언어생활과 거리가 있다는 지적이 많음. 이에 따라 법적 간결성·합축성과 조화를 이루는 범위에서, 법 문장의 표기를 한글화하고 어려운 용어를 쉬운 우리말로 풀어쓰며 복잡한 문장은 체계를 정리하여 쉽고 간결하게 다듬음. 이렇게 함으로써 일반 국민이 쉽게 읽고 잘 이해할 수 있도록 하고, 국민의

언어생활에도 맞는 법률이 되도록 하여, 종래 공무원이나 법률 전문가 중심의 법률 문화를 국민 중심의 법률 문화로 바꾸려는 데에 기여하려는 것임.

[시행 2008. 7. 1] [법률 제8694호, 2007. 12. 14, 전부개정]

경제사회발전노사정위원회에서 합의·의결(2006. 12. 13)한 산업재해보상보험제도 개선안을 토대로 산재근로자에 대한 의료·재활서비스는 확충하되 산재근로자 및 의료기관의 요양관리는 합리화하여 산재근로자의 직업·사회복귀를 촉진하고, 저소득·재활근로자에 대한 보호를 강화하되 산재근로자 간 보험급여의 형평성과 합리성을 높이며, 보험급여결정 등에 관한 심사청구·재심사 청구의 전문성 및 공정성을 강화하려는 것임. 비밀준수의무 명시(21조 2항 및 127조), 평균임금 증감제도 개선(36조 3항), 최고·최저 보상기준제도 개선(36조 6항), 업무상 재해 인정기준 명시(37조), 종합전문요양기관 당연지정제 도입(43조 1항 2호), 부분휴업급여 제도 도입(53조), 저소득근로자 휴업급여 수준 상향조정(54조), 장해등급 재판정제도 도입(59조), 직업재활급여 제도 신설(72조), 산재보상보험 심사위원회 설치(104조), 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용(125조), 간병급여 지급 대상 확대(부칙 3조) 등.

[시행 2009. 1. 7] [법률 제9338호, 2009. 1. 7, 일부개정]

현행 양벌규정은<sup>60)</sup> 문언상 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다하였는지 여부에 관계없이 영업주를 처벌하도록 하고 있어 책임주의 원칙에 위배 될 소지가 있으므로, 영업주가 종업원 등에 대한 관리·감독상 주의의무를 다한 경우에는 처벌을 면하게 함으로써 양벌규정에도 책임주의 원칙이 관철되도록 하려는 것임.

[시행 2010. 4. 10] [법률 제9794호, 2009. 10. 9, 일부개정]

---

60) 제127조(벌칙) ① 산재보험 의료기관이나 제46조제1항에 따른 약국의 종사자로서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 진료비나 약제비를 지급받은 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보험급여를 받은 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제21조제2항을 위반하여 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

정부 내에 각종 위원회가 난립하여 의사결정의 속도를 떨어뜨리고 책임행정을 저해하는 한편 예산의 낭비를 초래하고 있어 보험에 관한 중요 사항을 심의하는 이 법 제8조의 산업재해보상보험심의위원회를 산업안전보건에 관한 기본계획 및 중앙행정기관과 관련되는 주요정책을 종합적으로 심의·조정하기 위한 「산업안전보건법」 제7조의 산업안전보건정책심의위원회와 통합하여, 그 명칭을 산업재해보상보험 및 예방심의위원회로 바꾸고, 산업재해의 예방과 보상체계를 종합적으로 심의할 수 있도록 하려는 것임.

[시행 2010. 1. 27] [법률 제9988호, 2010. 1. 27, 일부개정]

근로복지공단의 산하 법인인 한국산재의료원을 근로복지공단에 통합하여 산재환자에 대한 요양 및 재활 서비스를 종합적으로 제공함으로써 산업재해보상보험 업무의 효율성을 높이고, 산업재해보상보험의 징수업무를 국민건강보험공단에 위탁하여 수행하도록 함에 따라 산업재해보상보험 및 예방기금의 용도에 동 공단내의 출연 근거를 마련하려는 것임.

[시행 2010. 11. 21] [법률 제10305호, 2010. 5. 20, 일부개정]

업무상 질병인 진폐에 걸린 근로자 중 일부는 합병증 등의 치료를 이유로 장기간 요양을 하면서 그 기간동안에 휴업급여와 상병보상연금도 함께 지급받게 되고 사후에는 진폐로 인한 사망으로 쉽게 인정되어 유족급여도 받게 됨으로써, 요양을 받지 않으면서 장애급여만을 받고있는 다른 진폐근로자에 비하여 보상 수준이 지나치게 커지는 문제가 있어서, 진폐근로자에게 휴업급여와 상병보상연금을 지급하지 않고 요양 여부와 관계없이 기초연금을 포함한 진폐보상연금을 지급하는 것으로 변경하여 진폐근로자 간 보상의 형평성을 높이고 진폐근로자의 생활안정에 기여하며, 진폐요양 의료기관을 등급화하여 관리하도록 하는 등 요양관리 합리화의 기반을 마련하는 한편, 산재보험 보험급여, 진료비 및 약제비를 부당하게 지급받은 자를 신고한 사람에 대한 포상금 지급 근거를 정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2012. 12. 18] [법률 제11569호, 2012. 12. 18, 일부개정]

성차별적 요소를 없애기 위하여 유족보상연금 수급자격자의 범위에서 남자배우자에 대한 연령제한을 삭제하고, 유족의 생활안정을 도모하기 위하여 자녀 또는 손자녀 등에 대한 유족보상연금 수급자격자 연령범위를 18세 미만에서 19세 미만까지로 연장하려는 것임.

[시행 2015. 4. 21] [법률 제13045호, 2015. 1. 20, 일부개정]

산재근로자가 요양이 종결 후 후유증상으로 인해 「국민건강보험법」에 따라 요양을 받는 경우 건강보험에서 부담한 비용을 2년 이내에 산업재해보상보험에서 그 비용을 지급할 수 있도록 법적 근거를 마련하고, 근로복지공단의 사업에 직업병 연구, 건강진단 등 예방사업을 추가하며, 「민법」의 개정에 따라 산재보험재심사위원회 위원의 결격사유를 피성년후견인과 피한정후견인으로 변경하려는 것임.

[시행 2016. 12. 27] [법률 제14499호, 2016. 12. 27, 일부개정]

산업재해보상보험급여를 신청할 시 신청을 이유로 근로자가 해고 등의 불이익을 당하지 않도록, 불이익 처우 금지와 벌칙 조항을 명시하려는 것임.

[시행 2018. 1. 1] [법률 제14933호, 2017. 10. 24, 일부개정]

현행은 출퇴근 중 발생한 사고의 업무상 재해 인정과 관련하여 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리 하에서 발생한 사고만을 업무상 재해로 인정하고 있으나, 공무원·교사·군인 등의 경우 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고를 업무상 재해로 인정받아 「공무원연금법」에 따른 급여지급 대상으로 보호받고 있어 형평성의 문제가 제기됨에 따라, 일반근로자도 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 하던 중 발생한 사고에 대하여 업무상 재해로 인정함으로써 근로자의 복지를 증진하려는 것임.

[시행 2018. 12. 13] [법률 제15665호, 2018. 6. 12, 일부개정]

현행법의 어려운 한자를 알기 쉬운 우리말로 바꾸고, 최고·최저 보상기준 금액의 산정기준이 되는 평균임금을 상용근로자 5인 이상 사업체의 전체근로자를 대상으로 산정하며, 최소한의 생활임금 보전을 위해 도입된 최저임금액이 근로자 중위수준의 임금인 최저 보상기준 금액보다 높은 금액으로 결정되는 경우가 발생하여 이에 대한 개선책 마련하고, 업무상 재해 후 직장에 복귀하기 전에 실시한 직장 적응 훈련에 대해서도 훈련비를 지원할 수 있도록 하는 한편, 보험급여 전용계좌를 개설하여 그 계좌의 예금에 관한 채권을 압류하지 못하도록 하고, 산재급여 부정수급 사례가 계속하여 증가하고 있어 그 도덕적 해이가 심각하며 재정누수의 주요 원인이 되고 있으므로 부정수급 자진신고 시 배액징수를 면제함으로써 자진신고를 활성화하며, 산재보험재심사위원회의 위원수를 증원하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

[시행 2019. 7. 16] [법률 제16273호, 2019. 1. 15, 일부개정]

산업재해의 대부분은 사고성 재해가 차지하고 있고 업무상 질병에 기인하여 인정된 비율은 9퍼센트이며 직무스트레스를 원인으로 하는 것은 1퍼센트에 불과함. 한편, 현행법의 업무상 질병 인정기준에 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병이 명시되어 있지 않아 근로자가 업무로 인한 정신적 스트레스가 원인이 되어 질병이 발생한 경우 산업재해로 인정받기가 힘든 실정임. 이에 업무상 질병의 인정 기준에 직장 내 괴롭힘, 고객의 폭언 등 업무상 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병을 추가함으로써 업무상 재해를 폭넓게 인정할 수 있는 제도적 장치를 갖추려는 것임.

[시행 2020. 6. 9] [법률 제17434호, 2020. 6. 9, 일부개정]

헌법재판소는 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2016. 9. 29. 2014헌바254)의 취지에 따라 업무상 재해에 통상의 출퇴근 재해를 포함하도록 개정된 신법조항은 적어도 헌법불합치 결정일인 2016년 9월 29일 이후에 출퇴근

사고를 당한 근로자에 대하여 소급적용하도록 해야 한다고 판시(2019. 9. 26. 2018헌바218)한바, 이를 반영하여 업무상 재해에 통상의 출퇴근 재해를 포함하도록 개정된 조항은 2016년 9월 29일 이후로 발생한 재해부터 적용하도록 개정하려는 것임.

[시행 2021. 6. 9] [법률 제17603호, 2020. 12. 8, 일부개정]

현행법에 따르면 코로나19와 같은 공기전파성 질병도 업무상 재해로 인정될 수 있으나, 확진자와 동선을 대조하여 업무관련성을 입증하기에 어려움이 있는바, 근로복지공단이 자료 제공을 요청할 수 있는 기관에 질병관리청을 추가하여 명시함으로써, 공기전파성 질병의 업무상재해 입증을 원활히 하여 근로자를 두텁게 보호하려는 것임. 또한 「국민건강보험법」에서는 자신이 부담한 비용이 요양급여 대상에서 제외되는 비용인지 여부에 대하여 심사평가원에 확인을 요청할 수 있고 더 많이 징수된 금액은 다시 받을 수 있도록 규정하고 있으나, 현행 「산업재해보상보험법」에서는 이러한 규정이 없어 본인부담 비용이 비급여항목에 해당하는지 확인할 수 없는 상황인바, 자신이 부담한 비용이 요양급여 범위에서 제외되는 비용인지 여부를 확인할 수 있도록 하여 본인부담금의 과다 징수를 방지하려는 것임. 한편, 현행법은 대통령령으로 정하는 중·소기업 사업주에 대하여 근로복지공단의 승인을 받아 산업재해보상보험에 가입할 수 있도록 특례를 두어 보호하고 있으나, 함께 일하는 친족은 사업주의 지휘·감독 아래 상시근로를 제공하고, 임금 형태의 금품을 정기적으로 받는 경우 외에는 근로자로 인정되지 않아 산업재해보상보험의 가입 대상이 되지 못하므로 업무상 사고를 당한 경우에도 적절한 보호 받을 수 없다는 지적이 있는바, 중·소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자는 산업재해보상보험에 가입할 수 있도록 하려는 것임.

[시행 2021. 7. 1] [법률 제17865호, 2021. 1. 5, 일부개정]

현행법은 특수형태근로종사자에 대하여 산업재해보상보험의 적용을 받을 수

있도록 특례 제도를 도입하여 시행하고 있으나, 적용제외를 제한 없이 허용하고 있어 특수형태근로종사자의 84%가 적용제외를 신청하여 실제 적용자는 소수에 불과한 것으로 나타났는데, 그 원인이 특수형태근로종사자의 자발적 적용제외보다는 사업주 유도 또는 강요에 의한 적용제외에 있다는 지적이 제기되고 있음. 이에 특수형태근로종사자의 산업재해보상보험 적용제외 사유를 개선하여 산업재해보상보험 적용률을 제고하려는 것임.

[시행 2021. 7. 27] [법률 제17910호, 2021. 1. 26, 일부개정]

현행법은 근로복지공단이 보험사업을 효율적으로 수행하기 위하여 관계 행정기관이나 보험사업과 관련된 기관 및 단체 등에 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있고, 관련 기관은 정당한 사유 없이 자료의 요청을 거부할 수 없도록 규정되어 있음. 그러나 가족관계등록에 관한 자료의 경우 자료 보유 기관인 대법원의 방침에 따라 연 2~4회 이동식 저장장치를 통해 자료를 제공받고 있는 상황임. 가족관계등록에 관한 자료는 유족 자격의 취득·상실 확인 등의 처리에 필수적인 자료인데, 그 제공이 적시에 이루어지지 못함에 따라 국민들의 서류제출 부담이 가중되고, 혼인, 이혼 등으로 인하여 유족 자격에 변동이 발생하는 경우 이에 대한 관리가 적기에 이루어지지 않아 민원 발생 및 산업재해보상보험 재정 손실의 원인이 되고 있음. 이에 국민 불편 감소 및 업무수행의 효율성 향상을 위하여 근로복지공단이 보험사업을 효율적으로 수행하기 위하여 「전자정부법」에 따라 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따른 전산정보자료를 공동으로 용할 수 있도록 하는 한편, 일반 국민이 쉽게 읽고 이해할 수 있도록 법률 용어 등을 개선하려는 것임.

[시행 2022. 1. 1] [법률 제18040호, 2021. 4. 13, 일부개정]

현재 「연구실 안전환경 조성에 관한 법률」 제14조에서 산재보험에 가입하지 않은 대학생·대학원생 등 연구활동 종사자를 대상으로 민간보험 가입을 의무화하고 있으나, 중대 연구실 사고 등이 발생한 경우 민간보험만으로는 충분히 보장받기 어렵다는 지적이 계속되고 있음. 이에 학생연구자에 대한 특례를 신설하여 대학생·대학원생 등의 연구활동종사자

중 대학·연구기관등이 수행하는 연구개발과제에 참여하는 학생 신분의 연구자가 재해를 입은 경우 산업재해보상보험을 통해 지원받을 수 있도록 하여 학생연구자를 재해로부터 보호하려는 것임.

[시행 2022. 1. 1] [법률 제18181호, 2021. 5. 18, 일부개정]

산업재해 근로자는 업무상 재해로 요양을 받은 후 원 직장으로의 복귀가 중요함에도 불구하고, 현행법에서는 근로자가 업무상 재해가 발생할 당시의 사업에 복귀하여 사업주가 고용을 유지하는 경우 그 사업주에게 직장복귀 지원금을 지급하는 규정만 두고 있을 뿐, 산업재해를 입은 근로자의 직장복귀를 위한 구체적인 지원절차가 없어 근로자보호 강화의 필요성이 제기되고 있음. 이에 업무상 재해를 입은 근로자가 장기간 요양이 필요하거나 요양 종결 후에 장애가 발생할 것이 예상되는 경우에는 재해 발생 당시의 사업주에게 직장복귀 계획서를 작성·제출하도록 하는 한편, 근로복지공단은 근로자의 직장복귀에 필요한 지원을 할 수 있도록 근거를 마련하는 등 재해근로자 보호에 관한 제도적 사항을 정비함. 아울러, 산업재해 근로자의 장례비 지급과 관련하여 현행법에서는 근로자가 업무상 사유로 사망한 경우 장례를 지내기 전에는 장례비를 지급받을 수 없으나, 경제적 여력이 부족한 근로자가 업무상 사유로 사망하였다고 추정되는 경우에는 장례를 지내기 전이라도 유족의 청구에 따라 장례비를 미리 지급받을 수 있도록 하는 등 절차를 개선하여 근로자 보호 강화를 도모함.

[시행 2023. 1. 12] [법률 제18753호, 2022. 1. 11, 일부개정]

현행법은 여성 근로자가 임신 중에 업무상 이유로 유산 및 유산징후가 발생한 경우 근로자에 대한 업무상 재해로 인정하는 반면, 근로자가 업무 중 유해요인에 접촉하여 선천성 질병을 가진 자녀를 출산한 경우에는 업무상 재해가 인정되는지 여부에 대한 논의가 있었음. 이와 관련하여 최근 대법원이 임신한 여성 근로자에게 그 업무에 기인하여 발생한 태아의 건강손상에 대하여도 업무상 재해를 인정함에 따라, 임신한 근로자의 업무상 이유로 건강이 손상된 자녀와 관련한 업무상 재해 인정기준 및 지급되는 보험급여에



관한 사항 등을 새롭게 규정할 필요성이 제기됨. 이에 임신 중인 근로자가 업무수행 과정에서 업무상 사고, 출퇴근 재해 또는 유해인자의 취급·노출로 인하여 출산한 자녀가 부상, 질병 또는 장애가 발생하거나 사망한 경우에 대한 특례 규정을 신설하고, 그 자녀를 근로자로 보아 각종 보험급여를 지급함으로써 산업재해 피해로부터 보호하려는 것임.

[시행 2023. 7. 1] [법률 제18928호, 2022. 6. 10, 일부개정]

현행법에 따르면 특수형태근로종사자가 산업재해보상보험을 적용받기 위해서는 ‘특정 사업에의 전속성’ 요건을 충족하여야 하는데, 배달앱 등 온라인 플랫폼 등을 통해 복수의 사업에 노무를 제공하는 경우에는 이러한 요건을 충족하지 못하여 산업재해 보호의 사각지대가 발생하고 있음. 또한 특수형태근로종사자가 ‘특정 사업에의 전속성’ 요건을 충족하더라도, 주된 사업장 외의 보조사업장에서 업무상 재해를 입은 경우에는 산업재해보상보험이 적용되지 않는 상황임. 이에 산업재해보상보험의 전속성 요건을 폐지하고, 기존 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 "노무제공자"의 정의를 신설하여 산업재해보상보험의 적용을 받을 수 있도록 하며, 이로 인하여 새롭게 보험의 적용을 받는 사람들의 노무제공 특성에 맞는 보험 적용·징수 체계와 급여·보상 제도를 마련함으로써 산업재해보상보험을 통한 보호 범위를 보다 확대하려는 것임.

## 2) 보험적용 범위의 변화

(1) 산업재해보상보험 제도에 관한 노동계와 시민사회의 가장 오랜 개혁 과제는 ‘일하는 모든 사람이 차별 없이 혜택받아야 한다’는 것이었다. 그래서인지 제도의 변화도 이 부분에서 가장 두드러지게 보인다.

(2) 법령상으로 산업재해보상보험 제도 적용 범위의 확장은 크게 두 가지 방향으로 이루어졌다.

첫째는 법 제6조 단서 ‘시행령’ 개정을 통한 확장이다. 산업재해보상보험법은

제정 당시부터 “이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다”고 하면서도, 대통령령으로 그 예외를 정할 수 있도록 했다.<sup>61)</sup> 최초 시행령은 “상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 광업 및 제조업 이외의 모든 사업”을 그 예외 범위로 정하였으나,<sup>62)</sup> 그 범위를 지속적으로 축소하여(즉 산업재해보상보험 적용 범위를 지속적으로 확대하여) 2018. 7. 1. 부터는<sup>63)</sup> ‘상시 근로자 수’에 대한 제한을 삭제함으로써 원칙적으로는 근로자를 사용하는 모든 사업장에 대하여 산업재해보상보험을 적용하도록 했다.

하지만 현행 산업재해보상보험법 시행령에서도 ① 타 법률(공무원 재해보상법, 군인 재해보상법, 선원법, 어선원 및 어선재해보상보험법, 사립학교교직원 연금법)에 의해 재해보상이 되는 사업과 ② 가구 내 고용활동, ③ 농업, 임업(벌목업 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업에 대해서는 적용되지 않도록 하였다.<sup>64)</sup>

산업재해보상보험 제도 적용범위의 확장은 두 번째로, **법률에 특례규정을 신설함으로써** 이루어지기도 하였다.

먼저, 1997. 8. 28, 일부개정(시행 1998. 1. 1.)을 통해 “**현장 실습을 하고 있는 학생 및 직업훈련생**”, “**해외파견자**”에 대한 특례규정이 도입되었고(현행법 제122조, 123조), 1999. 12. 31, 일부개정(시행 2000. 7. 1.)을 통해 “**중·소기업 사업주**”에 대한 특례규정이 도입되었으며(현행법 제124조), 2007. 12. 14, 전부개정(시행 2008. 7. 1.)을 통해 “**국외의 사업**”, “**특수형태근로종사자**”, “**국민기초생활보장법상 수급자**”에 대한 특례규정이 도입되었다(현행법 제121조, 제91조의15 이하, 제126조). 이후 2021. 4. 13,

61) 제정 산업재해보상보험법 제4조(적용범위) 이 법은 근로기준법의 적용을 받는 사업 및 사업장(이하 “**事業**”이라 한다)에 대하여 이를 적용한다. 그러나, 위험률·사업의 규모 등을 참작하여 각령으로 정하는 사업은 예외로한다.

62) [시행 1964. 7. 1.] [대통령령 제1837호, 1964. 6. 9., 제정]

63) [시행 2018. 7. 1.] [대통령령 제28506호, 2017. 12. 26., 일부개정]

64) 산재보험법 시행령 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 “**법**”이라 한다) 제6조 단서에서 “대통령령으로 정하는 사업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 “**사업**”이라 한다)을 말한다.

1. 「공무원연금법」 또는 「군인연금법」에 따라 재해보상이 되는 사업
2. 「선원법」, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 또는 「사립학교교직원 연금법」에 따라 재해보상이 되는 사업
4. 가구내 고용활동
6. 농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업

일부개정(시행 2022. 1. 1.)에서는 “**학생연구자**”에 대한 특례 조항이 도입되었다(현행법 제123조의2).

(3) 이 중 사회적으로 가장 많은 논란이 되었던 것은 택배기사, 대리기사, 골프장캐디, 건설기계 조종사와 같은 ‘**특수형태근로 종사자**’ 문제였다. 이들은 여러 면에서 노동자성이 강하고 업무 특성상 사고 위험에 자주 노출됨에도 근로기준법상 근로자에 해당하지 않음으로인해<sup>65)</sup> 산업재해보상보험 제도의 보호 범위에서 배제되었다. 노동계와 시민사회는 물론, 언론에서도 산업재해보상보험이 이들을 온전하게 보호할 수 있어야 한다는 주장이 거듭 제기되어 왔다.

이에 국회가 2007. 12. 14. 전부개정 때 ‘**특수형태근로종사자에 대한 특례**’ 규정을 도입하며 그 적용 범위를 대통령령에 위임하였고,<sup>66)</sup> 정부는 2008년부터 특수형태업무 종사자에 대한 적용 방식 연구, 8개 직종 특수형태업무종사자에 대한 실태조사 연구 등을 거쳐,<sup>67)</sup> 다음과 같은 내용으로 적용 범위를 확대해 왔다.

---

65) 법 제6조는 산업재해보상보험법이 “근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에 적용”한다고 했고, 법 제5조 제2호는 산재보험법상 ‘근로자가’ “근로기준법에 따른 근로자”를 의미한다고 했다

66) 법 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자의 노무(勞務)를 제공받는 사업 또는 사업장은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업 또는 사업장으로 본다.

1. 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것

67) 관련 연구 사례는 고용노동부, “2021년도 산재보험 사업연보” 97쪽 참조.

산업재해보상보험법 시행령 개정	산업재해보상보험법 시행령 제125조
[시행 2008. 7. 1.] [대통령령 제20875호, 2008. 6. 25., 전부개정] <sup>68)</sup>	보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전자, 학습지도사, 골프장캐디
[시행 2012. 5. 1.] [대통령령 제23468호, 2011. 12. 30., 일부개정] <sup>69)</sup>	(추가) 택배 기사, 퀵서비스 기사
[시행 2016. 7. 1.] [대통령령 제27050호, 2016. 3. 22., 일부개정] <sup>70)</sup>	(추가) 대출모집인, 신용카드회원모집인, 대리운전 기사
[시행 2019. 1. 1.] [대통령령 제29354호, 2018. 12. 11., 일부개정] <sup>71)</sup>	(추가) 건설기계관리법 시행령 [별표1] 건설기계 27종 운전자
[시행 2020. 7. 1.] [대통령령 제30334호, 2020. 1. 7., 일부개정] <sup>72)</sup>	(추가) 방문판매원, 대여제품 방문점검원, 가전제품 설치 및 수리 기사, 화물차주(수출입 컨테이너, 시멘트, 철강재, 위험물질 운송)
[시행 2021. 7. 1.] [대통령령 제31388호, 2021. 1. 12., 일부개정] <sup>73)</sup>	(추가) 소프트웨어 기술자

표 18 특수형태근로 종사자에 대한 산업재해보상보험 적용범위 확장

- 68) 1. 보험 또는 공제를 모집하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자
- 가. 「보험업법」 제83조제1항제1호에 따른 보험설계사
  - 나. 「보험업법」 제83조제1항제5호 중 보험대리점 또는 보험중개사의 사용인으로서 같은 법에 따라 모집에 종사할 사람으로 신고된 사람
  - 다. 「농업협동조합법」에 따른 공제를 모집하는 사람
  - 라. 「우체국 예금·보험에 관한 법률」에 따른 우체국보험의 모집을 전업으로 하는 사람
2. 「건설기계관리법」 제3조제1항에 따라 등록된 콘크리트믹서트럭을 소유하여 그 콘크리트믹서트럭을 직접 운전하는 사람
3. 「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류상의 세세분류에 따른 학습지 교사
4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제19조에 따라 체육시설업의 등록을 한 골프장에서 골프프경기를 보조하는 골프장 캐디
- 69) (신설)
- 5. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 택배사업(소화물을 집화·수송 과정을 거쳐 배송하는 사업을 말한다)에서 집화 또는 배송 업무를 하는 사람
  - 6. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람
- 70) (신설)
- 7. 「대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률」 제3조제1항 단서에 따른 대출모집인
  - 8. 「여신전문금융업법」 제14조의2제1항제2호에 따른 신용카드회원 모집인
  - 9. 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 대리운전업자로부터 업무를 의뢰받아 대리운전 업무를 하는 사람
- 71) (변경) 2. 「건설기계관리법」 제3조제1항에 따라 등록된 건설기계를 직접 운전하는 사람
- 72) (신설)
- 10. 「방문판매 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 방문판매원 또는 같은 조 제8호에 따른 후원방문판매원으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 상시적으로 방문판매업무를 하는 사람. 다만, 제3호 및 제11호에 해당하는 사람은 제외한다.
  - 11. 한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 대여 제품 방문점검원
  - 12. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 가전제품 설치 및 수리원으로서 가전제품을 배송, 설치 및 시운전하여 작동상태를 확인하는 사람

그런데 이처럼 시행령 개정을 통해 특수형태 근로종사자의 적용 범위를 확장해 나가는 것에는 ‘특정 사업에의 전속성’ 요건(“주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것”<sup>74)</sup>)을 계속 요구한다는 문제가 있었다. 그로 인해 배달앱과 같은 온라인 플랫폼 등을 통해 복수의 사업에 노무를 제공하는 경우에는 적용을 받지 못하는 사각지대가 발생하였다. 또한 전속성 요건을 충족하는 특수형태 근로종사자라 하더라도 그 사업장 외의 다른 사업장에서 업무상 재해를 입은 경우에는 산업재해 보상을 받지 못하게 되는 문제도 있었다.

이에 2022. 6. 10. 일부개정(시행 2023. 7. 1.)에서는 위 ‘전속성’ 요건을 폐지하고 기존 특수형태근로종사자 및 온라인 플랫폼 종사자 등을 포괄하는 개념으로 “노무제공자”의 정의를 신설하여(제91조의15 이하) 산업재해보상보험의 적용을 받을 수 있도록 했다. 아울러, 2023. 6. 27, 일부개정(시행 2023. 7. 1.)은 그 ‘노무제공자’의 범위를 다음과 같이 정함으로써 기존 ‘특수형태근로종사자’ 범위에 포함되지 못하였던 화물차주, 방화후학교강사, 관광통역 안내원, 통학버스 운전기사 등도 산업재해보상보험의 적용을 받도록 했다.

산업재해보상보험법 시행령 개정	산업재해보상보험법 시행령 제125조
[시행 2023. 7. 1] [대통령령 제33593호, 2023. 6. 27, 일부개정] <sup>75)76)</sup>	(추가) 탁송기사·대리주차원, 관광통역 안내원, 어린이통학버스 기사, 방과후학교 강사, 건설현장 화물차주(살수차, 고소작업차, 카고크레인 기사)를 비롯하여 모든 일반화물 차주

13. 「화물자동차 운수사업법」 제2조제11호에 따른 화물차주로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

가. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4제2항에 따른 안전운임이 적용되는 수출입 컨테이너를 운송하는 사람

나. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4제2항에 따른 안전운임이 적용되는 시멘트를 운송하는 사람

다. 「자동차관리법」 제2조제1호 본문에 따른 피견인자동차 또는 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차로 「화물자동차 운수사업법 시행령」 제4조의7제1항에 따른 안전운송원가가 적용되는 철강재를 운송하는 사람

라. 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차 또는 특수용도형 화물자동차로 「물류정책기본법」 제29조제1항에 따른 위험물질을 운송하는 사람

73) (신설)

14. 「소프트웨어 진흥법」 제2조제3호의 소프트웨어사업에서 노무를 제공하는 같은 조 제10호에 따른 소프트웨어기술자

74) 구 산재보험법(법률 제18928호로 개정되기 전의 것) 제125조 제1항 제1호

75) (변경)

이러한 과정을 거쳐 현재 산업재해보상보험 적용사업장의 규모는 아래 표와 같다. 위와 같은 법 개정이 2023. 7. 1.부터 시행됨으로 인해 그 규모는 더 늘어날 것으로 보인다. 정부는 “산재보험의 전속성 폐지와 적용대상 직종 확대로 약 92만 5천 명의 노무제공자가 추가로 산재보험의 혜택을 받게 될 것이라고 전망”했다.<sup>77)</sup>

<표 2-1-1> 산재보험 적용 사업장 현황

(단위 : 개소, 천명)

구분	'18년		'19년		'20년		'21년	
	사업장	근로자	사업장	근로자	사업장	근로자	사업장	근로자
적용	2,654,107	19,073	2,680,874	18,725	2,719,308	18,974	2,876,635	19,378

그림 22 산업재해보상보험 적용 사업장 현황 (출처 : 고용노동부 2021년 산재보험 사업연보)

9. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업자로부터 업무를 의뢰받아 자동차를 운전하는 사람  
 가. 대리운전업자(자동차 이용자의 요청에 따라 그 이용자와 동승하여 해당 자동차를 목적지까지 운전하는 사업의 사업주를 말한다)  
 나. 탁송업자(자동차 이용자의 요청에 따라 그 이용자와 동승하지 않고 해당 자동차를 목적지까지 운전하는 사업의 사업주를 말한다)  
 다. 대리주차업자(자동차 이용자의 요청에 따라 그 이용자를 대신하여 해당 자동차를 주차하는 사업의 사업주를 말한다)

13. 「화물자동차 운수사업법」 제2조제1호에 따른 화물자동차 중 고용노동부령으로 정하는 자동차를 운전하는 사람

14. 「화물자동차 운수사업법」 제2조제11호에 따른 화물차주로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자동차를 운전하는 사람. 다만, 제5호, 제12호 또는 제13호에 해당하는 사람은 제외한다.

가. 「자동차관리법」 제3조제1항제3호에 따른 화물자동차

나. 「자동차관리법」 제3조제1항제4호에 따른 특수자동차 중 견인형 자동차 또는 특수작업형 사다리차(이사 등을 위하여 높은 건물에 필요한 물건을 올리기 위한 자동차를 말한다)

76) (신설)

16. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 강사

가. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에서 운영하는 방과후학교의 과정을 담당하는 강사

나. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원에서 운영하는 같은 조 제6호에 따른 방과후 과정을 담당하는 강사

다. 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집에서 운영하는 같은 법 제29조제4항에 따른 특별활동프로그램을 담당하는 강사

17. 「관광진흥법」 제38조제1항 단서에 따른 관광통역안내의 자격을 가진 사람으로서 외국인 관광객을 대상으로 관광안내를 하는 사람

18. 「도로교통법」 제2조제23호에 따른 어린이통학버스를 운전하는 사람

77) 고용노동부 “(보도자료) 2023년 7월 1일, 더 넓어진 산재보험이 함께 합니다.” (2023. 6. 7.)

<표 2-1-3> 사업종류별 적용 현황

(단위: 개소, 명, %)

구분	'20년		'21년				증감률	
	사업장	근로자	사업장	구성비	근로자	구성비	사업장	근로자
합계	2,719,308	18,974,513	2,876,635	100.0	19,378,565	100.0	5.8	2.1
금융및보험업	42,858	782,173	43,679	1.5	781,685	4.0	1.9	-0.1
광업	1,087	10,664	1,071	0.0	10,257	0.1	-1.5	-3.8
제조업	395,141	4,012,541	400,242	13.9	3,959,780	20.4	1.3	-1.3
전기·가스· 증기·수도사업	3,103	79,034	3,341	0.1	79,791	0.4	7.7	1.0
건설업	329,279	2,284,916	400,990	13.9	2,378,751	12.3	21.8	4.1
운수·창고· 통신업	87,059	936,449	93,249	3.2	993,678	5.1	7.1	6.1
임업	12,919	101,404	14,596	0.5	110,395	0.6	13.0	8.9
어업	1,898	4,973	1,918	0.1	4,955	0.0	1.1	-0.4
농업	19,382	78,940	20,302	0.7	78,999	0.4	4.7	0.1
기타의 사업	1,826,582	10,683,419	1,897,247	66.0	10,980,274	56.7	3.9	2.8

그림 23 사업종류별 적용 현황 (출처: 고용노동부 2021년 산재보험 사업연보)

### 3) 보상 내용의 변화

- (1) 1963년 제정 당시에는 ① 요양 급여, ② 휴업 급여, ③ 장해 급여, ④ 유족 급여, ⑤ 장의비(장례비)만 지급되었다.

이후 1970. 12. 31, 일부개정(시행 1971. 1. 1.)을 통해 ⑥-1 유족특별 급여가 도입되었고, 1982. 12. 31, 일부개정(시행 1983. 7. 1.)을 통해<sup>78)</sup> ⑥-2 장해특별 급여와 ⑦ 상병보상 연금이 도입되었다. 또한 1999. 12. 31, 일부개정(시행 2000. 7. 1.)<sup>79)</sup> 때 ⑧ 간병 급여가 도입되었고, 2007. 12. 14, 전부개정(시행 2008. 7. 1.)<sup>80)</sup>에서 ⑨ 직업재활 급여가 도입되었으며, 2010. 5. 20, 일부개정(시행 2010.

78) “(개정이유) ⑩산업재해로 인하여 2년이상 장기요양을 필요로 하는 폐질근로자에게 그 상태가 계속되는 동안 상병보상연금을 지급함. ⑪장해특별급여제도를 신설하여 사업주의 고의 또는 과실로 재해가 발생하여 근로자가 장해를 입은 경우에 근로자의 청구에 의하여 장해특별급여를 지급한 때에는 사업주는 민법에 의한 손해배상책임을 면할 수 있도록 함.”

79) “(개정이유) 종전에는 요양을 받는 기간에만 요양급여로서 개호료(看病料)를 지급하였으나, 앞으로는 그 요양기간이 끝난 후에도 의학적으로 간병이 필요한 경우에는 보험급여로서 간병급여를 지급하도록 함으로써 재해근로자의 사후관리를 강화함.”

11. 21.)<sup>81)82)</sup>에서 ⑩ **진폐보상 연금과 진폐유족 연금**이 도입되었다.

이 중 ⑥ 유족특별 급여 및 장애특별 급여의 경우, “보험가입자의 고의 또는 과실로 발생한 업무상 재해”, “근로자와 보험가입자 사이에 합의가 이루어진 경우”를 요건으로 하고, “당사자간 민사소송에 따른 시간적·경제적 부담을 줄이고 원만한 손해배상이 이루어지도록 제원하는 제도”<sup>83)</sup>로서, 산업재해보상보험법상의 다른 급여제도와 성격을 달리한다.<sup>84)</sup> 고용노동부도 위 특별급여를 제외한 **“9가지의 보험급여”**를 현재 시행 중인 산재보험 급여 종류로 소개하며, 각 내용을 다음과 같이 요약하고 있다.<sup>85)</sup>

80) “(개정이유) (1) 현재 요양이 끝난 산재근로자의 직장·사회복귀 지원을 위한 직업재활사업은 직업훈련을 중심으로한 예산 사업으로 운영되고 있어 그 효과에 한계가 있음. (2) 산재보험급여의 종류에 직업재활급여를 신설하여 요양이 끝난 후 장애급여를 지급받는 자에게 재취업에 필요한 직업훈련을 실시하거나 직업훈련수당을 지급하고, 원 직장에 복귀한 장애급여자를 고용하거나 직장적응훈련, 재활운동을 실시하는 사업주에게는 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 또는 재활운동비를 지원하도록 함. (3) 요양이 끝난 산재근로자의 직업훈련 등을 통하여 산재근로자의 직업복귀 촉진과 생계안정에 기여할 것으로 기대됨.”

81) “(개정이유) 1) 현재 진폐근로자 중 장애보상일시금을 수령한 후 바로 소비하여 생활이 어려운 경우가 있어 진폐근로자에 대한 생활안정대책을 마련할 필요성이 있고, 요양을 하는 진폐근로자가 요양급여 및 휴업급여 등을 받는데 비해 요양을 하지 않는 진폐근로자는 요양급여 및 휴업급여를 받지 못하고 장애급여만을 받으므로 보상의 형평성을 제고하고 요양의 장기화를 방지할 필요가 있음. 2) 진폐근로자에게 요양 여부와 관계없이 진폐보상연금을 지급하고, 진폐보상연금은 기초연금과 진폐장해연금을 합산한 금액으로 하되, 기초연금은 최저임금액의 100분의 60에 365를 곱한 금액으로 하고 진폐장해연금은 진폐장해등급에 따라 3단계로 차등한 금액으로 함. 3) 기초연금을 도입하고 진폐장해등급 간 보상격차를 줄임으로써 진폐근로자 간 보험급여의 형평성을 제고하고 생활안정에 기여할 것으로 기대됨.”

82) “(개정이유) 1) 진폐근로자는 사후보다는 생전에 보상을 더 많이 받기를 원하고 있고, 요양을 하지 않는 진폐근로자에 비해 요양환자는 상대적으로 유족급여를 받기 쉬워 입원 위주의 장기요양의 원인이 되고 있음. 2) 진폐에 대한 유족급여는 유족일시금을 폐지하여 진폐유족연금으로 일원화하고, 진폐유족연금을 사망 당시 진폐근로자에게 지급하고 있거나 지급하기로 결정된 진폐보상연금과 같은 금액으로 하되, 유족보상연금을 초과할 수 없도록 함. 3) 진폐근로자의 생활안정과 진폐근로자 간 진폐유족연금에 대한 형평성이 제고될 것으로 기대됨.”

83) 권창영 등, “은주 산업재해보상보험법”, 2017, 제79, 80조 관련 내용.

84) 장애 및 유족특별급여의 법적성질 관련 고용노동부의 견해는 다음과 같다. “수급권자(인 유족)와 사업주간에 민법상 손해배상 절차에 따라 처리할 수 있는 금전에 대하여 사업주로부터 추후 징수함으로써 산재보험에서 동 금전을 우선 지급하여 민사소송에 갈음하는 제도로써 근본적으로는 민사관계(보상 32560-17467, 1987. 11. 4. 참조).”, “산업재해보상보험법 제10조 및 동법 제10조의 2의 규정에 의한 장애 및 유족특별급여는 시민법원리에 따라 근로자나 유족이 손해배상을 청구할 수 있는 권리를 행사함에 있어 근로자나 유족에게 신속한 손해배상을 행하고 사업주에게는 손해배상에 대한 부담을 분산 경감시키고자 운영하는 민사상 손해배상 대불제도(보상 1458.7-5292, 1984. 2. 27.)”

85) 고용노동부, “2021년도 산재보험 사업연보” 35~36쪽.



<표 1-1-1> 산재보험급여 종류 및 내용

구분	지급요건	지급수준 및 지급기간	신청절차									
보 험 비 의 비 율	요양 급여	• 적용사업장의 근로자가 업무상 부상 또는 질병으로 4일 이상 요양한 경우	• 부상 또는 질병이 치유될 때까지 보형시설 또는 지정의료 기관에서 요양 • 지정의료기관에서 산재근로자 치료비 등을 근로복지공단에 신청									
	휴업 급여	• 요양으로 인하여 취업하지 못한 기간 동안 지급	• 보험급여를 받고자 하는 자는 각각 당해 보험급여에 대한 청구서 또는 신청서를 근로복지공단에 제출 - 다만 보험급여를 연금의 형태로 지급받고자 하는 경우, 간병장소가 개가이고 간병인이 가족인 간병급여 및 입원 중인 근로자가 휴업급여를 지급받고자 하는 경우에는 1회의 지급청구서로 같음									
	상병 보상 연금	• 2년이상 요양중인 재해자 중 중증요양상태등급 1~3급 해당자에게 지급	• 1급(329일분), 2급(291일분), 3급(257일분), 휴업급여 대신 지급									
	장해 급여	• 치료 종결 후 신체에 장해가 남아있는 산재근로자에게 장해보상 연금 또는 일시금 지급	• 연금: 1급(329일)~7급(138일) - 일시금: 1급(1,474일)~14급(55일) * 1~3급은 연금만 지급(4년분 선급), 4~7급은 연금과 일시금 중 선택(2년분 선급), 8~14급은 일시금 지급									
	유족 급여	• 업무상 사망한 근로자의 유족에게 지급	• 연금: 급여기초연액+가산금액(평균임금×365)의 52%~67% - 일시금: 평균임금의 1,300일분									
	간병 급여	• 치료종결 후 간병(상시, 수시) 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>상시</th> <th>수시</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>전문간병인</td> <td>44,780원</td> <td>29,840원</td> </tr> <tr> <td>가족기타간병인</td> <td>41,170원</td> <td>27,450원</td> </tr> </tbody> </table>	구분	상시	수시	전문간병인	44,780원	29,840원	가족기타간병인	41,170원	27,450원
	구분	상시	수시									
	전문간병인	44,780원	29,840원									
가족기타간병인	41,170원	27,450원										
직업 재활 급여	• 장해1급~12급: 장해급여를 받은 자 또는 요양증으로서 장해1급~12급을 받을 것이 명백한 자 • 미취업자, 다른 훈련 미해당자	• (근로자 지원) 직업훈련비용 및 훈련수당 • (사업주 지원) 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 및 재활운동비	• 직업훈련비용: 정부지원승인 훈련비(일부 훈련은 1인당 600만원 이내) • 직장복귀지원금: 300,000원~600,000원(월) • 직장적응훈련비: 450,000원(월) • 재활운동비: 150,000원(월)									
장제 비	• 업무상 사망에 대하여 실제 장제를 행한 자에게 지급	• 평균임금의 120일분 - 최고 16,334,840원 - 최저 11,729,120원										
진폐 연금	• 진폐재해자에 대하여 진폐보상연금 및 진폐유족연금 지급 다만, 요양중 재해자는 제외	• 진폐보상연금: 기초연금(최저임금 60%) + 장해연금(연 24~132일분) 지급 • 진폐유족연금: 진폐보상연금 수준으로 지급	• 진폐재해자가 진폐연금청구서를 근로복지공단에 제출									

그림 24 산재보험급여 종류 및 내용 (출처 : 고용노동부 2021년 산재보험 사업연보)

(2) 보상 내용은 보험급여액의 종류뿐 아니라, 그 급여액 산정에 관하여도 변화해 왔다.

평균임금 증감제도(현행법 제36조 제3항86))는 1973. 3. 13, 일부개정(시행

1973. 3. 13.) 때 도입되었다. 보험급여 산정에 최저보상기준금액, 최저임금 및 최고보상기준금액을 도입한 것은(현행법 제36조 제7항<sup>87)</sup>) 각각 1977. 12. 19. 일부개정(시행 1977. 12. 19.)<sup>88)</sup>, 1994. 12. 22. 전부개정(시행 1995. 5. 1.) 및 1999. 12. 31. 일부개정(시행 2000. 7. 1.)때의 일이다. 2007. 12. 14. 전부개정(시행 2008. 7. 1.)<sup>89)</sup> 때에는 저소득 노동자의 휴업급여와 상병보상연금을 최저보상기준금액 및 최저임금액으로 산정하는 저소득 근로자 특례제도(현행법 제54조<sup>90)</sup> 및 제67조<sup>91)</sup>)가 도입되었다.

2012. 12. 18. 일부개정(시행 2012. 12. 18.)<sup>92)</sup>을 통해서는 유족보상연금 수급자격의 범위와 관련하여 남편의 연령제한을 삭제하고 자녀 또는 손자녀의 연령 범위를 18세 미만에서 19세 미만까지로 연장하였다(현행법 제63조, 제64조). 나아가 2018. 6. 12., 일부개정(시행 2018. 12. 13.)<sup>93)</sup>을 통해서는 유족보상연금

86) “보험급여를 산정하는 경우 해당 근로자의 평균임금을 산정하여야 할 사유가 발생한 날부터 1년이 지난 이후에는 매년 전체 근로자의 임금 평균액의 증감률에 따라 평균임금을 증감하되, 그 근로자의 연령이 60세에 도달한 이후에는 소비자물가변동률에 따라 평균임금을 증감한다.”

87) “보험급여(장례비는 제외한다)를 산정할 때 그 근로자의 평균임금 또는 제3항부터 제6항까지의 규정에 따라 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금이 「고용정책 기본법」 제17조의 고용구조 및 인력수요 등에 관한 통계에 따른 상용근로자 5명 이상 사업체의 전체 근로자의 임금 평균액의 1.8배(이하 “최고 보상기준 금액”이라 한다)를 초과하거나, 2분의 1(이하 “최저 보상기준 금액”이라 한다)보다 적으면 그 최고 보상기준 금액이나 최저 보상기준 금액을 각각 그 근로자의 평균임금으로 하되, 최저 보상기준 금액이 「최저임금법」 제5조제1항에 따른 시간급 최저임금액에 8을 곱한 금액(이하 “최저임금액”이라 한다)보다 적으면 그 최저임금액을 최저 보상기준 금액으로 한다. 다만, 휴업급여 및 상병보상연금을 산정할 때에는 최저 보상기준 금액을 적용하지 아니한다.”

88) “(개정이유) 저임금근로자의 평균임금을 노동청장이 정하도록 하여 저임금근로자의 보험급여수준을 향상함.”

89) “(개정이유) (1) 현재 평균임금의 100분의 70에 상당하는 휴업급여 지급액이 최저임금액에 미달하는 저소득근로자에게는 최저임금액을 휴업급여 지급액으로 하고 있으나, 저소득근로자를 보호하는 데에는 미흡한 측면이 있음. (2) 휴업급여 지급액이 전체 근로자의 임금 평균액의 2분의 1에 해당하는 최저 보상기준 금액의 100분의 80 이하인 경우에는 평균임금의 100분의 90에 상당하는 금액을 휴업급여 지급액으로 함. (3) 재해발생 시 평균임금 수준이 낮은 저소득근로자의 생계안정에 도움이 될 것으로 기대됨.”

90) “㉠ 제52조에 따라 산정한 1일당 휴업급여 지급액이 최저 보상기준 금액의 100분의 80보다 적거나 같으면 그 근로자에 대하여는 평균임금의 100분의 90에 상당하는 금액을 1일당 휴업급여 지급액으로 한다. 다만, 그 근로자의 평균임금의 100분의 90에 상당하는 금액이 최저 보상기준 금액의 100분의 80보다 많은 경우에는 최저 보상기준 금액의 100분의 80에 상당하는 금액을 1일당 휴업급여 지급액으로 한다. ㉡ 제1항 본문에 따라 산정한 휴업급여 지급액이 최저임금액보다 적으면 그 최저임금액을 그 근로자의 1일당 휴업급여 지급액으로 한다.”

91) “㉠ 제66조에 따라 상병보상연금을 산정할 때 그 근로자의 평균임금이 최저임금액에 70분의 100을 곱한 금액보다 적을 때에는 최저임금액의 70분의 100에 해당하는 금액을 그 근로자의 평균임금으로 보아 산정한다. ㉡ 제66조 또는 제1항에서 정한 바에 따라 산정한 상병보상연금액을 365로 나눈 1일당 상병보상연금 지급액이 제54조에서 정한 바에 따라 산정한 1일당 휴업급여 지급액보다 적으면 제54조에서 정한 바에 따라 산정한 금액을 1일당 상병보상연금 지급액으로 한다.”

92) “(개정이유) 성차별적 요소를 없애기 위하여 유족보상연금 수급자격자의 범위에서 남자배우자에 대한 연령제한을 삭제하고, 유족의 생활안정을 도모하기 위하여 자녀 또는 손자녀 등에 대한 유족보상연금 수급자격자 연령범위를 18세 미만에서 19세 미만까지로 연장하려는 것임.”

93) “(개정이유) 산업재해보상보험은 근로자의 업무상 재해에 대한 사용자의 보상책임을 사회보험화한 것으로 근로능력 상실자와 그 유족의 생활안정을 지원하기 위한 것인데, 현재 산업재해보상보험

수급 자격자가 자녀인 경우의 연령범위를 25세 미만으로 더 연장하였고(현행법 제63조 제1항 제2호), 장애급여·유족급여·장례비·진폐보상연금 및 진폐유족연금 받을 권리에 대한 소멸시효를 3년에서 5년으로 연장하였다(현행법 제112조 제1항 단서).

#### 4) 업무상재해 인정 범위 및 절차의 변화

- (1) 산업재해보상보험법상 ‘**업무상재해**’ 개념에 관하여, 제정법은 이를 “**업무 수행중 그 업무에 기인하여 발생한 재해**”라고 정의함으로써 ‘업무수행성’과 ‘업무기인성’이라는 두 가지 요건을 명문화하였다.

하지만 1981. 12. 17, 일부개정(시행 1982. 1. 1.)을 통해 “**업무상의 사유에 의한** 근로자의 부상, 질병, 신체장해 또는 사망”으로 수정되었다가, 2007. 4. 11. 전부개정(시행 2007. 4. 11.)에서 “**업무상의 사유에 따른** 근로자의 부상·질병·신체장해 또는 사망”으로 다시 수정됨으로써, 점차 엄격한 요건주의에서 벗어나 보다 융통성 있는 해석의 여지를 마련하였다고 평가된다.

- 2) ‘**업무상재해 인정기준**’의 경우, 과거에는 각 업무상재해 별 인정기준이 **각종 예규**<sup>94)</sup>에 흩어져 있었다가, 1982년 8월 경부터 노동부 예규 ‘**업무상 재해 인정기준**’으로 **통폐합**하여 제정·운영되어 왔고, 1995년 4월경부터는 산업재해보상보험법 시행규칙을 개정하면서 시행중이던 예규(업무상재해 인정기준)를 **시행규칙**에 흡수하였다.

이후 1999. 12. 31, 일부개정(시행 2000. 7. 1.)부터 “**업무상재해의 인정기준에 관하여는 노동부령으로 정한다**”는 규정이 도입되어 처음으로 동 기준의 근거가 법률에 명시되었다. 그리고 2007. 12. 14, 전부개정(시행 2008. 7. 1.)부터<sup>95)</sup> 현행법과 같이 **법률에서** 업무상 사고와 업무상 질병을 구분하고

---

수급권 소멸시효가 3년으로 되어 있어, 산재발생 후 3년이 지나면 보험보상청구가 불가능한 실정 이므로, 같은 사회보험인 국민연금과 같이 소멸시효를 5년으로 확대함”

94) 업무상 질병인정기준, 기숙사·합숙소·기타 사업주가 제공한 일체의 시설에서 취업시간 이외에 발생한 재해에 대한 업무상 인정여부 판정, 고혈압근로자 관리기준, 고혈압환자에 대한 기준 등 동 업무취급요령, 직업성난청의 인정 및 보상기준 등

95) “(개정이유) (1) 현재 「산업재해보상보험법」에서 업무상 재해의 개념에 대하여 지나치게 포괄

그 해당 사유를 구체적으로 명시하는 방식으로<sup>96)</sup> 변화였다.

- 3) 한편 ‘출퇴근 재해’와 관련해서는, 2007. 12. 14, 전부개정(시행 2008. 7. 1.)부터 “사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배 관리 하에서 출퇴근 중 발생한 사고”를 ‘업무상 사고’의 하나로서 명시하였었다. (법 제37조 제1항 제1호 다목)

그런데 헌법재판소가 2016. 9. 29. ‘통상의 출퇴근 재해’(“사업주의 지배관리 아래 있다고 볼 수 없는 통상적 경로와 방법으로 출퇴근하던 중에 발생한 재해”)를 업무상 재해로 인정하지 않는 것은 평등원칙에 위배 된다면 헌법불합치결정을 내리자(헌법재판소 2016. 9. 29. 선고 2014헌바254 결정), 2017. 10. 24., 일부개정(시행 2018. 1. 1.)부터<sup>97)</sup> 현행법과 같이 **통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 하던 중 발생한 사고도 업무상재해가 되도록**<sup>98)</sup> 하였다.

---

적으로 정하고 있어 포괄 위임의 논란이 제기되고 있음. (2) 업무상 재해의 인정 기준을 업무상 사고와 업무상 질병으로 구분하고 근로자가 근로계약에 따라 업무 및 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고 등을 업무상 사고의 기준으로, 유해·위험요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병 등을 업무상 질병의 기준으로 명시함. (3) 업무상 재해의 인정 기준이 법률에 명확히 규정됨으로써 업무상 재해의 인정기준을 둘러싼 논란이 해소될 것으로 기대됨.”

- 96) 구 산업재해보상보험법(법률 제8694호, 2007. 12. 14., 전부개정) 제37조(업무상의 재해의 인정 기준) ① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 업무상 사고

- 가. 근로자가 근로계약에 따른 업무나 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고  
나. 사업주가 제공한 시설물 등을 이용하던 중 그 시설물 등의 결함이나 관리소홀로 발생한 사고  
다. 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리하에서 출퇴근 중 발생한 사고  
라. 사업주가 주관하거나 사업주의 지시에 따라 참여한 행사나 행사준비 중에 발생한 사고  
마. 휴게시간 중 사업주의 지배관리하에 있다고 볼 수 있는 행위로 발생한 사고  
바. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 사고

2. 업무상 질병

- 가. 업무수행 과정에서 유해·위험 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병  
나. 업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병  
다. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병

- ② 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 부상·질병·장애 또는 사망은 업무상의 재해로 보지 아니한다. 다만, 그 부상·질병·장애 또는 사망이 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 한 행위로 발생한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있으면 업무상의 재해로 본다.

- ③ 업무상의 재해의 구체적인 인정 기준은 대통령령으로 정한다.

- 97) “(개정이유) 현행은 출퇴근 중 발생한 사고의 업무상 재해 인정과 관련하여 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리 하에서 발생한 사고만을 업무상 재해로 인정하고 있으나, 공무원·교사·군인 등의 경우 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 중 발생한 사고를 업무상 재해로 인정받아 「공무원연금법」에 따른 급여지급 대상으로 보호받고 있어 형평성의 문제가 제기됨에 따라, 일반 근로자도 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근 하던 중 발생한 사고에 대하여 업무상 재해로 인정함으로써 근로자의 복지를 증진하려는 것임.”

<출퇴근 재해 관련 헌법재판소 결정(2016. 9. 29. 선고 2014헌바254)  
요지>

산재보험 제도는 사업주의 무과실 배상 책임을 전보하는 기능도 있지만, 오늘날 산업재해로부터 피재근로자와 그 가족의 생활을 보장하는 기능의 중요성이 더 커지고 있다. 그런데 근로자의 출퇴근 행위는 업무의 전 단계로서 업무와 밀접·불가분의 관계에 있고, 사실상 사업주가 정한 출퇴근 시각과 근무지에 기속된다. 대법원은 출장행위 중 발생한 재해를 사업주의 지배관리 아래 발생한 업무상 재해로 인정하는데, 이러한 출장행위도 이동방법이나 경로선택이 근로자에게 맡겨져 있다는 점에서 통상의 출퇴근행위와 다를 바 없다. 따라서 통상의 출퇴근 재해를 업무상 재해로 인정하여 근로자를 보호해 주는 것이 산재보험의 생활보장적 성격에 부합한다.<sup>99)100)</sup>

98) 법 제37조 ① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

(1. ~ 2. 생략)

3. 출퇴근 재해

가. 사업주가 제공한 교통수단이나 그에 준하는 교통수단을 이용하는 등 사업주의 지배관리하에서 출퇴근하는 중 발생한 사고

나. 그 밖에 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중 발생한 사고

(② 생략)

③ 제1항제3호나목의 사고 중에서 출퇴근 경로 이탈 또는 중단이 있는 경우에는 해당 이탈 또는 중단 중의 사고 및 그 후의 이동 중의 사고에 대하여는 출퇴근 재해로 보지 아니한다. 다만, 이탈 또는 중단이 일상생활에 필요한 행위로서 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 출퇴근 재해로 본다.

④ 출퇴근 경로와 방법이 일정하지 아니한 직종으로 대통령령으로 정하는 경우에는 제1항제3호나목에 따른 출퇴근 재해를 적용하지 아니한다.

99) (전문) “산업재해보상보험제도(다음부터 ‘산재보험제도’라 한다)는 피재근로자와 그 가족의 생활을 보장하기 위하여 국가가 책임을 지는 의무보험으로, 원래 사업주의 근로기준법상 재해보상책임을 보장하기 위하여 국가가 사업주로부터 보험료를 받아 그 재원으로 사업주를 대신하여 피재근로자에게 보상해주는 제도이다(헌재 2009. 5. 28. 2005헌바20등 참조). 이처럼 산재보험제도는 사업주의 무과실배상책임을 전보하는 기능도 있지만, 오늘날 산업재해는 이미 개별 기업차원의 안전위생시설의 기술적 개량만으로는 방지할 수 없는 경우가 적지 않고 재해의 위험을 모두 개별 사업주에 귀속시키는 것도 불가능하게 됨에 따라, 산업재해로부터 피재근로자와 그 가족의 생활을 보장하는 기능의 중요성이 더 커지고 있다. 그런데 근로자의 출퇴근 행위는 업무의 전 단계로서 업무와 밀접·불가분의 관계에 있고, 사실상 사업주가 정한 출퇴근 시각 및 근무지에 기속된다. 대법원은 출장행위 중 발생한 재해를 사업주의 지배관리 아래 발생한 업무상 재해로 인정하고 있는데(대법원 2006. 3. 24. 선고 2005두5185 판결 참조), 이러한 출장행위도 이동방법이나 경로 선택이 근로자에게 맡겨져 있다는 점에서 통상의 출퇴근행위와 다를 바 없다. 따라서 통상의 출퇴근 중 발생한 재해를 업무상 재해로 인정하여 근로자를 보호해 주는 것이 산재보험의 생활보장적 성격에 부합한다.”

100) (전문) “국제노동기구(ILO)는 1964년 제121호 ‘업무상 상해 급부 협약’에서 통상의 출퇴근 재해를 산업재해에 포함하도록 권고하였다. 독일이나 프랑스 등에서는 오래전부터 통상의 출퇴근 재해를 산업재해의 한 유형으로 인정하여 근로자를 보호하고 있으며, 일본도 노동자재해보상보험법에서 통상의 출퇴근 재해에 대하여 보상하는 별도의 규정을 두고 있다. 이에 비하여 우리나라의 경우, 산재보험법이 1963. 11. 5. 제정된 이래 통상의 출퇴근 재해를 업무상 재해로 인정하는 것에

사업장 규모나 재정여건의 부족 또는 사업주의 일방적 의사나 개인 사정 등으로 출퇴근용 차량을 제공받지 못하거나 그에 준하는 교통수단을 지원받지 못하는 비혜택근로자는 비록 산재보험에 가입되어 있다 하더라도 출퇴근 재해에 대하여 보상을 받을 수 없는데, 이러한 차별을 정당화할 수 있는 합리적 근거를 찾을 수 없다.

통상의 출퇴근 재해를 산재보험법상 업무상 재해로 인정할 경우 산재보험 재정상황이 악화되거나 사업주 부담 보험료가 인상될 수 있다는 문제점은 보상대상을 제한하거나 근로자에게도 해당 보험료의 일정 부분을 부담시키는 방법 등으로 어느 정도 해결할 수 있다. 반면에 통상의 출퇴근 중 재해를 입은 비혜택 근로자는 가해자를 상대로 불법행위 책임을 물어도 충분한 구제를 받지 못하는 것이 현실이고, 심판대상조항으로 초래되는 비혜택 근로자와 그 가족의 정신적·신체적 혹은 경제적 불이익은 매우 중대하다.

따라서 심판대상조항은 합리적 이유 없이 비혜택근로자를 자의적으로 차별하는 것이므로, 헌법상 평등원칙에 위배된다.

나아가 위와 같이 통상의 출퇴근 재해를 업무상재해에 포함시키는 개정 법률이 개정법 시행 후에 발생하는 재해부터 적용되도록 한 ‘산재보상보험법 부칙(2017. 10. 24. 법률 제14933호) 제2조’에 대해서도, 헌법재판소는 2019. 9. 26. “헌법상 평등원칙에 위반된다”, “적어도 2016. 9. 29. 이후에 통상의 출퇴근 사고를 당한 근로자에 대해서는 소급적용하도록 하여야 한다”며 헌법불합치 결정을 하였고<sup>101)</sup>, 이에 2020. 6. 9, 일부개정(시행 2020. 6. 9)은<sup>102)</sup> 그 취지에 맞게 부칙을 개정하였다.<sup>103)</sup>

---

대하여 논의만 있었을 뿐, 정작 입법과정에서는 제대로 반영되지 아니하여 여전히 비혜택근로자의 출퇴근 재해는 보호 대상에서 제외되고 있다.”

101) “심판대상조항이 신법 조항의 소급적용을 위한 경과규정을 두지 않음으로써 개정법 시행일 전에 통상의 출퇴근 사고를 당한 비혜택근로자를 보호하기 위한 최소한의 조치도 취하지 않은 것은, 산재보험의 재정상황 등 실무적 여건이나 경제상황 등을 고려한 것이라고 하더라도, 그 차별을 정당화할 만한 합리적인 이유가 있는 것으로 보기 어렵고, 이 사건 헌법불합치결정의 취지에도 어긋난다. 따라서 심판대상조항은 헌법상 평등원칙에 위반된다.”, “입법자는 적어도 이 사건 헌법불합치결정일인 2016. 9. 29. 이후에 통상의 출퇴근 사고를 당한 근로자에 대해서는 신법 조항을 소급적용하도록 하여 심판대상조항의 위헌성을 제거할 의무가 있다.”

102) (개정이유)“ 헌법재판소는 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2016. 9. 29. 2014헌바254)의 취지에 따라 업무상 재해에 통상의 출퇴근 재해를 포함하도록 개정된 신법조항은 적어도 헌법불합치 결정일인 2016년 9월 29일 이후에 출퇴근 사고를 당한 근로자에 대하여 소급적용하도록 해야 한다고 판시(2019. 9. 26. 2018헌바218)한바, 이를 반영하여 업무상 재해에 통상의 출퇴근 재해를 포함하도록 개정된 조항은 2016년 9월 29일 이후로 발생한 재해부터 적용하도록 개정하려는 것임.”

103) 부칙 <법률 제14933호, 2017. 10. 24.> 제2조(출퇴근 재해에 관한 적용례) 제5조 및 제37조의 개정규정은 2016년 9월 29일 이후로 발생한 재해부터 적용한다.

(4) 태아 산재 (2세의 선천적 질환) 문제의 경우, 제주의료원 간호사 자녀들의 선천적 심장질환을 2020년 대법원이 산재보험법상 업무상재해로 최종 확정함으로써<sup>104)</sup>, 노동자의 2세 질환 산업재해가 최초로 인정되었다.

<태아 산재 관련 대법원 판결(2020. 4. 29. 선고 2016두41071) 요지>

산재보험 제도와 요양급여 제도의 취지, 성격 및 내용 등을 종합하면, 산업재해보상보험법의 해석상 임신한 여성 근로자에게 그 업무에 기인하여 발생한 ‘태아의 건강손상’은 여성 근로자의 노동능력에 미치는 영향 정도와 관계없이 산재보험법 제5조 제1호에서 정한 근로자의 ‘업무상 재해’에 포함된다.<sup>105)106)</sup>

임신한 여성 근로자에게 업무에 기인하여 모체의 일부인 태아의 건강이 손상되는 업무상 재해가 발생하여 산업재해보상보험법에 따른 요양급여

104) 2009년 제주의료원 소속 간호사들 중 15명이 임신을 하였는데, 그 중 5명은 유산을 하였고 4명은 선천성 심장질환이 있는 아이를 출산하였다. 선천성 심장질환아 출산 간호사 4명이 근로복지공단에 산재보상 신청을 하자 공단은 “산재보험법상 업무상 재해는 ‘근로자 본인’의 질병 등을 의미할 뿐”이라며 부지급 처분하였다. 이후 간호사들이 제기한 행정소송에서 서울행정법원(제1심. 2014. 12. 9. 선고 2014구단50654 판결)은 그 처분이 위법하다고 보았고, 서울고등법원(제2심. 요양불승인취소 소송에서 이에 간호사들이 행정소송을 제기하자, 서울행정법원(제2심. 2016. 5. 11. 선고 2015누31307 판결)은 그 처분이 적법하다고 보았으나, 대법원(2020. 4. 29. 선고 2016두41071 판결)은 원고들의 상고를 인용하며 서울고법 판결을 파기하였다.

105) “구체적 분쟁사건의 재판에서 법률 또는 법률조항의 의미·내용과 적용 범위가 어떠한 것인지를 정하는 권한, 곧 법령의 해석·적용 권한은 사법권의 본질적 내용이고, 법률이 헌법규범과 조화되도록 해석하는 것은 법률의 해석·적용상 대원칙이다. 어떤 법률조항에 대하여 여러 갈래의 해석이 가능할 때 법원으로서서는 가능하면 입법권을 존중하여 입법자가 제정한 규범이 존속하고 효력이 유지될 수 있도록 헌법에 합치되는 해석, 즉 합헌적 법률해석을 선택하여야 한다”

106) “사람은 생존한 동안 권리와 의무의 주체가 되므로(민법 제3조), 개별 법률에서 예외적으로 태아의 권리능력을 인정하는 규정을 두지 아니하는 한 태아는 원칙적으로 권리능력이 없다. 산재보험법에는 태아의 권리능력을 인정하는 별도의 규정이 없으므로 산재보험법의 해석상 모체와 태아는 ‘한 몸’ 즉 ‘본성상 단일체’로 취급된다. 태아는 모체 없이는 존재하지도 않고 존재할 수도 없으며, 태아는 모체의 일부로 모(母)와 함께 근로현장에 있기 때문에 언제라도 사고와 위험에 노출될 수 있다. 한편, 산재보험법상 요양급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 경우에 그 근로자에게 지급하는 것이므로, 장해급여와는 달리 그 부상이나 질병으로 인하여 반드시 노동능력을 상실할 것을 요건으로 하지는 않는다. 따라서 임신한 여성 근로자에게 그 업무에 기인하여 발생한 태아의 건강손상은 여성 근로자의 노동능력에 미치는 영향이나 그 정도와 관계없이 여성 근로자의 업무상 재해에 해당한다고 보아야 한다.

한편 피고는, 임신한 여성근로자가 업무에 기인하여 ‘유산’할 경우에 한하여 이를 여성근로자 본인의 신체의 완전성 손상으로 보아 업무상 재해로 인정할 수 있다는 관점에 서 있는데, 모체의 일부인 태아의 건강손상의 정도에 따라 업무상 재해의 인정 여부를 달리하는 것 역시 부당하다. 모성과 태아의 생명 보호라는 측면에서는 유산과 태아의 건강손상을 구별할 합리적 근거가 없기 때문이다. 유산이 태아의 건강손상(그에 따른 필연적 결과로서의 선천성 질병·장애아 출산)보다 우선적인 보호가 필요한 중한 결과라고 볼 수도 없다. 왜냐하면 여성근로자에게 발생하는 경제적 부담의 측면에서는 전자보다 후자가 훨씬 중한 결과를 야기할 것이 분명하고, 정신적 고통에는 개인차가 크지만 후자는 출산 이후에 장기적, 지속적으로 정신적 고통을 유발하므로 정신적 고통의 측면에서도 전자보다 후자가 덜하다고 단정할 수 없기 때문이다.”

수급관계가 성립하게 되었다면, 이후 출산으로 모체와 단일체를 이루던 태아가 분리되었다 하더라도 이미 성립한 요양급여 수급관계가 소멸된다고 볼 것은 아니다. 따라서 여성 근로자는 출산 이후에도 모체에서 분리되어 태어난 출산아의 선천성 질병 등에 관하여 요양급여를 수급할 수 있는 권리를 상실하지 않는다.(107)108)

하지만 그 후에도 정부와 국회가 관련 입법에 나서지 않아 오랜 기간 입법 공백 상태가 계속되다가, 2021년 5년경부터 일부 시민단체와 언론이 본격적으로 문제를 제기하자,(109) 2022. 1. 11. 일부개정(시행 2023. 1. 12.)(110)에 이르러 법 제91조의12, 13, 14가 신설되었다.(111)

107) “산업재해보상보험법 상 요양급여는 산재보험 의료기관에서 의료서비스를 받는 현물급여가 원칙이며 예외적으로 의료서비스를 갈음하여 요양비가 지급될 수 있다(제40조 제2항). 출산 이후에도 여성 근로자를 요양급여의 수급권자로 보더라도, 그 요양급여의 내용은 출산아의 선천성 질병 등을 치료하기 위한 의료서비스의 제공이 되어야 한다는 점은 분명하다. 이러한 내용의 요양급여를 제공받기 위하여 출산 이후에 요양급여 청구서를 모(母)인 여성 근로자 명의로 작성하여 제출하도록 할 것인지, 아니면 자녀인 출산아 명의로 작성하여 제출하도록 할 것인지는 법기술적인 제도 운용의 문제일 뿐이다. 임신한 여성 근로자에게 그 업무에 기인하여 태아의 건강손상이라는 업무상 재해가 발생한 것이 맞다면, 출산 이후에 요양급여 청구서를 누구 명의로 작성하여 제출하였는지가 출산아의 선천성 질병 등에 관하여 요양급여 제공을 거부할 정당한 사유는 될 수 없다.”

108) “업무에 기인한 사정으로 임신한 여성근로자와 한 몸인 태아의 건강이 손상되는 상황이 발생하였다면 그로써 이미 산업재해보상보험법 상 업무상재해가 있었다고 평가함이 정당하다. 그런데 재해를 입은 생명이 태어났다고 하여 ‘업무상 재해의 발생’이라는 종전의 정당한 평가를 거두어야 하는가? 요양급여 수급권자는 근로자이어야 한다는 산업재해법의 규정이 이미 정당하게 평가된 ‘근로자인 원고들에게 발생한 업무상 재해’라는 본질을 무력화할 정도의 의미와 가치를 지닌다고도 볼 수 있는가? 그렇게 볼 수 없다. 앞에서 그 이유를 상세히 밝힌 바이지만, 만일 위 질문에 긍정하는 피고의 관점에 서게 된다면 여성 근로자와 모성의 특별한 보호를 규정한 헌법규정들의 취지와 정신을 고려하여야 할 전형적인 국면에서 오히려 이를 전적으로 외면한 것에 다름 아니기 때문이다. 재해를 입고 태어난 아이는 근로자가 아니라는 이유를 들어 원고들의 청구를 거절한 피고의 법적 견해를 받아들이기 어려운 이유이다.”

109) 시민단체 반올림은 2021. 5. 20. 선천적 질환이 있는 아이를 낳은 반도체 노동자 3인의 집단 산재신청을 기획하는 등 태아 산재 문제를 적극 제기해 왔다. ‘진실탐사그룹 설록’은 2021. 7. 19. <반도체 아이들의 가려진 아픔> 기획을 시작하며 “태아를 수급주체로 인정하는 산재법 개정의 필요성을 세상에 알릴 예정”이라고 했고, 2022. 12.경까지 총 22개의 심층 기사를 보도하였다.

110) “(개정이유) 현행법은 여성 근로자가 임신 중에 업무상 이유로 유산 및 유산증후가 발생한 경우 근로자에 대한 업무상 재해로 인정하는 반면, 근로자가 업무 중 유해요인에 접촉하여 선천성 질병을 가진 자녀를 출산한 경우에는 업무상 재해가 인정되는지 여부에 대한 논의가 있었음. 이와 관련하여 최근 대법원이 임신한 여성 근로자에게 그 업무에 기인하여 발생한 태아의 건강손상에 대하여도 업무상 재해를 인정함에 따라, 임신한 근로자의 업무상 이유로 건강이 손상된 자녀와 관련한 업무상 재해 인정기준 및 지급되는 보험급여에 관한 사항 등을 새롭게 규정할 필요성이 제기됨. 이에 임신 중인 근로자가 업무수행 과정에서 업무상 사고, 출퇴근 재해 또는 유해인자의 취급·노출로 인하여 출산한 자녀가 부상, 질병 또는 장애가 발생하거나 사망한 경우에 대한 특례 규정을 신설하고, 그 자녀를 근로자로 보아 각종 보험급여를 지급함으로써 산업재해 피해로부터 보호하려는 것임.”

111) 태아 산재법의 자세한 입법 과정과 한계는, 조승규, “그 아이가 위험하다 : 태아산재법의 문제점”(슬로우뉴스, 2022. 11. 15.) 참조.



(5) 한편 ‘업무상 질병’의 인정기준과 관련하여, 정부는 ‘업무상질병의 구체적 인정기준’이라는 이름으로 일종의 가이드 라인을 제시해 왔다.<sup>112)</sup> 이는 과거 노동부 예규, 시행규칙 등에 규정되었다가, 2007. 12. 14, 전부개정 법률 및 2008. 6. 25, 전부개정 시행령부터는 시행령 제34조 및 [별표3]에 규정되고 있다.

위 인정기준은 1995년 시행규칙에 포함된 이후 유해 요인이 추가로 검토되지 않다가, 2003년에 일부 물질에 대한 표적 질환이 추가 제시되었고, 이후 계통별 분류 방식으로 추가되어 오던 것을 2013년 질병명 중심 체계로 전면 개정하였다.<sup>113)</sup> 2013년 전면개정(2013. 6. 28.) 이후에도 현재까지 6차례<sup>114)</sup> 개정되었다.

위 인정기준에 대해 법원은 “고용노동부장관이 그 지도·감독 아래 있는 근로복지공단에 대하여 행정 내부적으로 업무처리 지침이나 법령의 해석·적용 기준을 정해주는 행정규칙”으로서, “대외적으로 국민과 법원을 구속하는 효력이 있는 규범이라고 볼 수는 없고”, “예시적 규정에 불과”<sup>115)</sup>하다고 판시해 왔다(대법원 2014. 6. 12. 선고 2012두24214 판결, 대법원 2020. 12. 24. 선고 2020두39297 판결).

(6) ‘업무상질병 판정 절차’에 관하여는, 2008년 7월 업무상질병판정위원회가 도입된 것이 가장 큰 변화라 할 수 있다. 노사정위원회 산재보험발전위원회가 2006년 12월에 합의한 총 80개의 합의사항에 포함된 것이었다. 당시 “업무상질병에 관한 판정의 객관성·공정성을 제고하기 위하여 근로복지공단 지역본부별로 업무상질병(다만 주치의·사업장·자문의 의견을 종합 고려하여

112) “질병의 업무 관련성에 대한 판단은 개인의 감수성, 작업 환경 또는 작업조건 등을 포괄적으로 감안하여 이루어지는 개별적인 과정임. 그러나 어떠한 질병과 유해 요인이 사회적인 보상의 대상이 될 수 있는지에 대한 최소한의 기준은 제도를 운영하는 데 있어서 가장 기본적인 가이드라인이 필요” 고용노동부, “산재보험제도의 선진화를 위한 정책방안 연구” (2015. 12.), 208쪽 ‘인정기준의 의미’.

113) “산재보험제도의 선진화를 위한 정책방안 연구” (2015. 12.), 209쪽.

114) 2013년 이후의 개정 시기는 2014. 6. 30., 2016. 3. 22., 2017. 12. 26., 2018. 12. 11., 2019. 7. 2., 2021. 6. 8.

115) “산업재해보상보험법 제37조 제1항 제2호, 제5항, 같은 법 시행령 제34조 제3항 [별표 3]의 규정 내용과 형식, 입법 취지를 종합하면, 같은 법 시행령 [별표 3] ‘업무상 질병에 대한 구체적인 인정 기준’은 같은 법 제37조 제1항 제2호에서 규정하고 있는 ‘업무상 질병’에 해당하는 경우를 예시적으로 규정한 것이라고 보아야 하고, 그 기준에서 정한 것 외에 업무와 관련하여 발생한 질병을 모두 업무상 질병에서 배제하는 규정으로 볼 수는 없다”

업무상질병임이 명확한 경우는 제외)을 심의·판정하는 업무상질병판정위원회를 둔다. 위원회에는 노·사 단체의 추천 위원·공익 전문가 등이 참여하되, 노·사 추천 전문가의 비율은 전체 위원의 1/3수준으로 한다”<sup>116)</sup>는 합의가 있었다.

위원회 설치 후 한동안은 오히려 승인율이 그 전보다 크게 떨어지는 문제도 있었다<sup>117)</sup>. 현재는 약 60%대의 인정률(2022년 62.9%<sup>118)</sup>)을 보이고 있다.

(단위: 건, %, %p)

구분	2021년			2022년			증감		
	판정	인정	인정률	판정	인정	인정률	판정	인정	인정률
계	16,441	10,383	63.2	17,222	10,836	62.9	781	453	△0.3
뇌심혈관질병	2,305	889	38.6	1,951	674	34.5	△354	△215	△4.1
근골격계질병	11,649	7,764	66.6	11,572	7,601	65.7	△77	△163	△0.9
기타질병	2,487	1,730	69.6	3,699	2,561	69.2	1,212	831	△0.4
(COPD)	372	296	79.6	539	361	67.0	167	65	△12.6
(레이노증후군)	5	4	80.0	9	4	44.4	4	0	△35.6
(직업성암)	470	311	66.2	635	399	62.8	165	88	△3.4
(정신질병)	695	492	70.8	658	424	64.4	△37	△68	△6.4
(세균성질병)	81	58	71.6	46	31	67.4	△35	△27	△4.2
(간질병)	14	6	42.9	7	2	28.6	△7	△4	△14.3
(기타)	850	563	66.2	1,805	1,340	74.2	955	777	8.0

그림 25 질병별 판정 현황 (출처 : 근로복지공단 업무상질병판정위원회 2022년도 4분기 심의현황 분석)

(7) 2018년에 ‘사업주 날인 제도’가 폐지된 것도 업무상재해 판정절차에 있어 의미있는 변화였다.

산업재해보상보험 급여 청구서에 사업주의 날인 또는 확인란을 두어 사업주의 서명·날인을 요구해 온 것이 보상 신청 과정에서 불필요한 갈등을 일으킬 뿐 아니라, 산업재해 신청 자체가 사업주의 동의하에 가능한 것으로 오해를 일으키기도 하여, 시민사회와 노동계는 오래전부터 날인제 폐지 요구를 해왔다.

116) 산재보험발전위원회 노·사·정 합의문, 2006

117) 임상혁, “업무상질병판정위원회 설치 전과 후의 승인율 변화” (안전보건 연구동향, 2010. 10.)  
 “근골격계질환과 뇌심혈관계질환이 대부분을 차지하고 있는 업무상질병의 승인율은 판정위가 설치되기 전인 2006년 54.3%에서 2009년 39.3%로 상당 폭으로 감소하였다. 특히 뇌심혈관계질환은 승인율이 2006년 40.1%에서 2009년 15.6%로 급격히 낮아졌으며, 근골격계질환의 경우 2006년 승인율 67.1%에서 2009년 53.7%로 낮아졌다”

118) 근로복지공단, “업무상질병판정위원회 2022년도 4분기 심의현황 분석”, 2023. 1.

국민권익위원회도 2007. 6.경 이미 그 폐지를 권고한 바 있다.<sup>119)</sup>

고용노동부는 2018년에 이르러서야 날인제도를 폐지하였고, 그러한 신청 절차 간소화가 전년 대비 산업재해 신청 건수가 19.4% 증가하는 성과로 이어졌다고 자평하기도 하였다.<sup>120)</sup>

(8) 고용노동부는 2018년경 업무상질병 판정 절차에 ‘추정의 원칙’을 도입한 것도 의미 있는 성과로 평가해왔다. ‘추정의 원칙’은 그 의미가 명확하지는 않으나, 고용노동부는 “작업(노출)기간, 노출량 등에 대한 인정기준 충족 시 반증이 없는한 업무상질병으로 인정하고, 인정기준 미충족시에도 의학적 인과관계가 있으면 업무상질병으로 인정하는 것이다.”라고 설명한다.<sup>121)</sup>

고용노동부는 2018. 8. 7. ‘반도체·디스플레이 종사자의 ‘직업성 암 등 8개 상병’에 대한 추정원칙 적용을 발표하였다. 직종과 직무, 근무이력 및 발병시기, 해당 상병명이 적시된 ‘업무관련성 전문조사 생략 판단기준’이 발표되기도 하였다.<sup>122)</sup> 이는 대법원이 2017년에 삼성 LCD 노동자의 희귀질환(다발성경화증)과 삼성 반도체 노동자의 뇌종양을 잇따라 업무상질병으로 인정하며,<sup>123)</sup> 첨단산업 노동자의 업무상질병에 관하여 완화판 판정 기준을 제시한 것에 따른 후속 조치로 평가된다.

<고용노동부 보도자료 “반도체·디스플레이 종사자 산재인정 처리절차 개선”>

119) 국민권익위원회, “산재보험급여 신청시 사업주 날인제도 폐지 제도개선” (2007. 6. 18.)

120) 고용노동부, (보도자료) “산재신청건수 전년보다 19% 증가”, 2008. 7. 16.

121) 고용노동부, (보도자료) “지난해 산재신청건수, 업무상질병 인정률 최근 10년 이내 최대” 2019. 2. 25.

122) 고용노동부, (보도자료) “반도체·디스플레이 종사자, 산재인정 처리절차 개선”, 2018. 8. 6.

123) 대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결, 대법원 2017. 11. 14. 선고 2016두1066 판결

그러나, 일련의 조사과정에서 통상 6개월 이상의 장기간이 소요되어 산재보상 결정이 늦어진다는 문제제기와 획일적인 역학조사 실시 등 불필요한 절차로 인해 신청인에게 부담이 가중된다는 지적이 제기되어 왔다.

이에 따라, 반도체·디스플레이 종사자의 기존 관례 등을 통해 업무관련성이 있다고 인정된 8개 상병에 대해서는 역학조사를 생략하고 동일 또는 유사공정 종사 여부를 조사하여 판정(추정의 원칙 적용)토록 산재처리 절차를 간소화하여 운영할 예정이며,

\* 작업(노출)기간, 노출량 등에 대한 인정기준(당연인정기준) 충족시 반증이 없는 한 인정하고 미충족시에도 의학적 인과관계가 있으면 인정

또한 고용노동부는 2022. 4. 8. “뇌혈관 질병 또는 심장 질병 및 근골격계 질병의 업무상질병 인정여부에 결정에 필요한 사항”을 개정 고시하며, “근골격계 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정을 위한 업무관련성의 판단기준에 상병, 직종, 근무기간, 유효기간 등 일정 기준을 충족할 경우 업무관련성이 강하다고 평가할 수 있도록 규정을 개정(신설)함으로써 근골격계 질병에 대한 신속한 처리절차(Fast-track)를 도입”하였다. 해당 고시 [별표1]에는 여섯 개 신체 부위의 총 여덟 개 상병에 대해 이러한 처리 절차가 적용되는 직종명과 근무기간이 각각 나열되어 있다.

이는 근로복지공단이 2019. 7.경부터 내부 지침으로 적용해 오던 것을 민주노총, 금속노조 등이 2020년 말부터 ‘추정원칙 확대와 법제화’ 등을 요구하는 농성을 하자, 고용노동부가 해당 내용을 고시에 포함시킨 것이었다.<sup>124)</sup>

### 3. 평가와 과제

- (1) 산업재해보상보험 제도 개선을 위한 논의는 오랜 기간 그 ‘적용 범위’의 확장에 비중을 두어 왔던 것으로 보인다. 그만큼 ‘보상 내용’ 및 ‘인정 범위와 절차’의 개선 문제는 상대적으로 소홀했던 면이 있다.

또한 ‘보상 내용’ 및 ‘인정 범위와 절차’ 문제에 대한 법·제도 개선의 문제는

124) 금속법률원, “근골격계 질병 8종, 업무상 재해 추정의 원칙 적용” (2022. 5. 16.)

주로 법률이 아닌 하위 법령이나 관련 기관(고용노동부, 근로복지공단, 업무상질병판정위원회 등) 내부 지침이 변하는 것에 그치는 경우가 많았고, 그러한 변화는 시간이 지남에 따라 그 취지가 온전히 관철되지 못하고 변질되는 경우가 많았다. 대표적으로 ‘시행령 [별표3]의 문제나 ‘뇌심질환 인정기준에 관한 고용노동부 고시<sup>125)</sup>’ 문제를 들 수 있다. 해당 기준들이 업무상질병 ‘배제’ 기준으로 작용하는 사건을 많이 겪었다.

‘업무상질병 인정범위’와 관련해서는 법원 판례에서 의미있는 변화가 이루어져도 그것이 공단의 상고 포기 등으로 대법원 판례로까지 이어지지 못하였다면, 관계 행정에는 아무런 변화를 이끌어내지 못한 채 특정 사건에서 나온 이례적 결과로 휘발되어 버리는 경우가 많았다. 심지어 대법원 판례가 나오더라도 후속 입법 조치가 마련되지 않았다는 등의 이유로 관계 행정은 변하지 않는 상황도 있었고(태아산재 문제의 경우), 대법원 판례에 따른 후속 조치로서 고용노동부 스스로 개선된 판정 지침을 내렸으나 이후 그 지침이 변질되어 판례 이전보다 오히려 관계 행정을 더 악화시키는 상황도 존재했다. (반도체·LCD 추정원칙의 경우<sup>126)</sup>)

결국 법·제도의 변화가 ‘법률’ 개정으로까지 이어지지 못하였을 때, 그것은 온전하게 지속되지 못하는 문제를 많이 겪었던 것이다. 보상 내용과 인정 범위 및 절차와 관련하여 모든 필요한 변화가 법률에 반영되기는 어려울 것이다. 하지만 어떤 문제에 대한 개선 요구가 하위 법령이나 지침의 개선 정도를 이끌어 내는데 그쳤을 경우, 그렇게 만들어진 변화는 대단히 취약하고 위태로울 수 있음을 알아야겠다.

- (2) 산업재해보상보험 적용 범위의 문제도 꾸준히 개선되긴 하였으나, 여전히 사각지대 문제가 남아 있다. 전술하였듯, 현행법에 의하더라도 ‘가구내 고용활동’, ‘농업, 임업(벌목업 제외), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업’에 종사하는 노동자들은

125) 뇌혈관 질병 또는 심장 질병 및 근골격계 질병의 업무상 질병 인정 여부 결정에 필요한 사항  
 126) 고용노동부가 2018년에 공표한 ‘반도체LCD 추정 원칙’은 담당공정, 질병명, 근무시기 등 일정 조건이 맞는 경우 전문조사 등을 거치지 않고 신속하게 승인하라는 취지였다. 그런데 이후 공단에서는 해당 지침에 열거된 ‘근무시기’ 조건에 맞지 않는다는 이유로 반도체LCD 업무상질병 사건을 조사없이 불승인 하는 사례들이 나왔다. 지침의 계기가 되었던 2017년 대법 판례는 물론 지침 자체의 취지에도 맞지 않는 처분이었다.

산업재해보상보험의 보호를 받지 못한다. 특히 ‘가구 내 고용활동’의 경우 국제노동기구(ILO)가 가사노동자의 노동권과 인권을 보호하기 위해 가사노동협약을 채택한 것이 벌써 10년도 더 지난 일임을 상기할 필요가 있다.

또한 앞서 살펴보았듯 ‘특수형태근로 종사자’의 경우 산업재해보상보험이 적용되기는 하지만, 그 가입 지위에 있어서의 차별은 존재한다. 다른 노동자들과 달리 보험료의 일부를 부담해야 하기 때문이다. 이에 대해 배달 노동자들이 보험료 부과처분 취소소송과 헌법소원을 제기하였으나, 법원과 헌법재판소 모두 “합리성을 인정할 수 있어 평등원칙에 반하지 않는다.”고 했다(서울행정 2020구합53613 판결, 헌법재판소 2023. 3. 23. 2022헌바139 결정). 입법적 해결이 필요한 문제로 보인다.

- (3) 업무상질병에 관하여는 ‘입증책임’ 문제가 여전히 남아 있다. 반도체·LCD 노동자의 업무상질병에 관한 2017년 대법원 판례로 인하여 입증의 정도가 완화되고, 업무상질병 판정 과정에서 벌어지는 다양한 사정들, 이를테면 공단 측 재해조사가 부실하게 이루어지는 문제, 사업주가 업무환경 자료를 은폐하는 문제, 상병의 발병 원인 및 기전에 대한 의학적 규명이 어려운 문제 등에 대한 종합적·규범적 판단 필요성이 강조됨으로 인하여, 재해자 입증책임 원칙의 부당함이 다소 완화된 측면이 없지 않다. 하지만 새로운 질병과 새로운 업무환경은 계속 나타나고 있고, 그와 관련해 ‘밝혀지지 않은 문제는 아픈 노동자에게 불리하게 해석되어야 한다’는 원칙이 재해자 입증책임의 본질이다. 이러한 원칙이 계속 살아 있는 한, 특히 업무상질병 문제와 관련해서는 산업재해보상보험 제도가 그 피해의 보상과 예방에 온전하게 기여하지 못할 것으로 보인다.

헌법재판소는 2015년에 업무와 재해의 상당인과관계에 대한 입증책임을 노동자 측에게 부담시키는 것이 헌법에 위배 되지 않는다고 했고(헌법재판소 2015. 6. 25. 선고 2014헌바269 결정), 대법원도 2021년에 현행 산업재해보상보험법 제37조 제1항을 그 상당인과관계에 대한 입증책임을 공단에 분배하거나 전환하는 규정으로 볼 수 없다고 했다(대법원 2021. 9. 9. 선고 2017두45933 전원합의체 판결). 하지만 두 사건에서 보충의견과 반대의견은

특히 업무상질병에 관하여 이러한 법 해석에 문제가 있음을 밝혔다.<sup>127)128)</sup>

업무상질병 사건 중, 사업주의 자료 은폐나 근로복지공단 측의 조사 부실 문제가 확인된 경우, 혹은 의학적 연구자료가 매우 부족한 희귀질환 사건에서 만이라도 재해자 입증책임 원칙이 일부 수정되는 입법적 개선이 필요하다는 입장이다.

- (4) 산업현장에는 산업재해 보상 신청을 가로막는 요인들이 여전히 많이 존재한다. 대표적으로 사업주 측의 잘못된 인식과 대응이 그렇다. 많은 사업주가 여전히 노동자들의 산업재해 보상 신청을 어떻게든 막으려 하고, 노동자들은 산업재해 보상 신청이 사업주와(심지어 동료들과도) 맞서는 문제라고 인식한다. 사고성 재해와 관련해 개별실적 요율이 계속 작동하는 것도 문제이지만, 산업재해보상보험법과 산업안전보건법법이 산업재해 은폐 사업주, 산업재해 보상을 위한 재해조사를 거부하거나 방해하는 사업주, 산업재해 신청을 이유로 노동자에게 불이익을 가하는 사업주 등에게 별 위협이 되지 않는 문제도 크다.

관계 법령을 살펴보면, 산업재해 은폐 사업주는 “1년 이하 징역 또는 1천만 원 이하 벌금”(산안법 제170조 제3호)에 처해질 수 있고<sup>129)</sup>, 산업재해 보상을 위한 재해조사를 거부하거나 방해한 사업주는 “300만 원 이하의 과태료”가 부과될 수 있으며(산업재해보상보험법 제129조 제3항), 산업재해 신청을 이유로 노동자에게 불이익을 가한 사업주는 “2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금”에 처해질 수 있다(산업재해보상보험법 제127조 제3항 제3호). 참고로 부정한 방법으로 산업재해 보상을 받은 노동자는 “2년 이하의 징역 또는 2천만

127) 현재 사건의 보충의견(안창호 재판관). “심판대상조항은 위헌이라고 선언할 정도에 이르지 않지만 입법자는 재해근로자나 그 가족을 보호함에 미흡함이 없도록, 앞서 살핀 바와 같은 방안 등을 포함하여 업무상 질병으로 인한 업무상 재해에 있어 근로자 측의 입증부담을 완화할 수 있는 방향으로 입법개선 노력을 기울여야 할 것임을 지적해 두고자 한다.”고 했다.

128) 대법 사건의 반대 의견(김재형, 박정화, 김선수, 이흥구 대법관). “다수의견은 산재보험법 제5조 제1호에서 정한 ‘업무상의 재해’를 주장하는 당사자에게 업무와 재해 사이의 상당인과관계에 관한 증명책임이 있다는 기존 판례가 타당하다고 한다. 그러나 이러한 태도는 2007년 산재보험법 개정 이전에 형성된 판례를 그대로 따르는 것으로서 2007년 산재보험법 개정으로 신설된 구 산재보험법 제37조 제1항의 의미를 등한시하는 해석이다. 구 산재보험법 제37조 제1항에 따르면, ‘업무상의 재해’의 인정 요건 가운데 본문 각호 각 목에서 정한 업무관련성이나 인과관계에 대해서는 이를 주장하는 자가 증명하고, 단서에서 정한 ‘상당인과관계의 부존재’에 대해서는 상대방이 증명해야 한다고 보아야 한다. 이것이 법률해석에 관한 일반 원칙에 부합한다. 따라서 ‘업무상의 재해’에 관한 이러한 증명책임 원칙에 반하는 판례는 변경되어야 한다.”

129) 단 중대재해 은폐시 3000만원 이하, 기타 재해 은폐시 1500만원 이하의 과태료가 병과된다. (제175조 제2항 제2호, 제3항 제2호)

원 이하의 벌금”에 처해질 수 있다(산업재해보상보험법 제127조 제3항 제1호). 요컨대, 부정한 방법으로 산업재해 보상을 받은 노동자가 역시 부정한 방법으로 산업재해 보상을 받지 못하게 한 사업주보다 대체로 더 무거운 처벌을 받는 셈이다. 이러한 불균형부터 시정할 필요가 있다.

(5) 산업재해 인정 절차의 개선 문제도 노동계와 시민사회의 관심에서 다소 벗어나 있었다고 생각된다. 개별 사건에서 재해노동자나 법률 대리인이 제기하는 문제는 계속 반복되고 있는데, 그것을 제도적으로 개선하려는 노력은 잘 모아지지 않았다.

이와 관련해서는 노동건강연대가 2020. 2. 발표한 “산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구” 보고서에 참조할 내용이 많다. “환자 혹은 산업재해 피해 노동자들의 관점에서 문제를 파악하고 대안을 마련하는 것”에 중심을 두고, 관련 경험이 있는 20명과 심층 면담을 거쳐 분석한 내용을 담았다.



그림 3 심층 면담을 통해서 도출한 현재 산재보험 제도의 문제점

그림 26 현재 산재보험 제도의 문제점 (출처 : 산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구 보고서, 103쪽)

위 보고서는 무엇보다 “산업재해 위험에 노출된 노동자일수록



경제적·사회적·문화적 자본이 취약”하므로, 이들의 입장과 경험을 초점에 두고 개선 방안을 고민해야 함을 강조했다. 그러면서 ‘재해 발생 직후’, ‘산업재해 청구 단계’, ‘산업재해 청구를 결심하고 실행에 옮기는 단계’ 각각에서 어떠한 어려움에 처해지는지를 정리했다. 여러 가지 면에서 취약한 노동자가 상대적으로 덜 복잡한 사고성 재해에 따른 보상 신청 및 수급 절차만이라도 노무사 등의 조력 없이 스스로 간단하게 처리할 수 있으려면, 어떤 법·제도 개선이 필요한가부터 차분하게 살펴볼 필요가 있다.

## IV 산업재해 사망에 따른 사업주 등 ‘처벌’ 관련 법·제도의 변천과 평가

### 1. 산업안전보건법상 관련 규정의 내용과 변천

사업주 등이 산업안전보건법에 따른 안전조치 의무나 보건조치 의무를 위반한 경우, “5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금”에 처해진다. (안전보건조치의무위반죄. 산안법 제168조) 그러한 의무 위반이 노동자 사망으로까지 이어졌다면 (안전보건조치의무위반 치사죄. 의무 위반과 노동자 사망 사이의 상당인과관계가 존재하는 경우), “7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금”에 처해진다. (산안법 제167조 제1항) 안전보건조치의무위반 치사죄의 경우, 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 또 저지른 죄에 대해서는 형의 2분의 1까지 가중한다(누범가중. 산안법 제167조 제2항). 안전보건조치의무 치사죄는 2006. 3. 24. 일부 개정 때, 누범 가중 규정은 2019. 1. 15. 전부개정 때 각각 도입되었다.

법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위 안전·보건조치 의무 위반죄나 의무위반치사죄를 저지른 경우, 그 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 다한 경우가 아닌 한, 그 법인 또는 개인에게도 벌금형이 과해진다 (양벌규정. 산안법 제173조).

한편, 사업주 등이 산업재해 예방조치를 소홀히 한 것을 ‘업무상과실’<sup>130)</sup>로 볼

수 있고, 그 과실로 인하여 노동자 등이 사망 혹은 상해에 이르게 되었다면(상당인과관계), 이는 형법상 업무상과실치사상죄로 처벌된다. 법정형은 ‘5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금’이다.

산업안전보건법상 안전보건조치의무위반 치사죄와 형법상 업무상과실치사죄가 동시에 성립하는 경우, 이른바 상상적 경합관계로서 “가장 무거운 죄에 대하여 정한 형”으로 처벌된다(형법 제40조). 대법원 판례는 사업주 등이 ① ‘산업안전보건기준에 관한 규칙에 규정된 기술기준’을 준수하지 않아, ② ‘실질적 고용관계’에 있는 노동자가 사망하였을 경우, 이러한 상상적 경합관계를 인정한다(즉 ①, ② 중 하나라도 부인되면 형법상 업무상과실치사죄만 인정한다).<sup>131)</sup>

산업안전보건법 개정 시점을 기준으로 하여 위에 열거한 처벌 규정들의 도입과 법정형 변화 과정을 정리하면 다음과 같다.<sup>132)</sup>

---

130) 어떤 업무 종사자가 그 업무의 성질과 지위 때문에 특별히 요구되는 주의의무를 태만히 하는 것

131) 이에 대한 자세한 논의는 우희숙, "산업재해와 형사책임 - 산안법 제66조의2를 중심으로", 2013 및 이진국 등, "산업안전보건법 위반 범죄에 대한 법 적용상 문제점 및 개선방안", 2021, 27쪽이하 참조

132) 이진국 등, "산업안전보건법 위반 범죄에 대한 법 적용상 문제점 및 개선방안", 2021, 17쪽 참조

	안전보건조치의무 위반죄 법정형 상한	안전보건조치의무 위반 치사죄 법정형 상한	형법상 업무상과실치사죄 법정형 상한
1981. 12. 31. 제정	(제44조) 징역 2년 또는 벌금 1천만 원	/	제268조. 금고 5년 또는 벌금 5만 원
1990. 1. 13. 전부 개정	(제67조) 징역 3년 또는 벌금 2천만 원		제268조. 금고 5년 또는 벌금 5만 원
1996. 12. 31. 일부 개정	(제67조) 징역 5년 또는 벌금 5천만 원		(신설. 제66조의2) 징역 7년 또는 벌금 1억 원
2006. 3. 24. 일부 개정		(제167조) 징역 7년 또는 벌금 1억 원. [(신설) 형 확정 후 5년 이내 재범시 1/2까지 가중]	
2019. 1. 15. 전부 개정	(제168조) 징역 5년 또는 벌금 5천만 원		

표 19 산재사고 관련 주요 처벌 규정의 법정형 변천

## 2. 중대재해처벌법 제정 과정과 내용

위에서 열거한 산업안전보건법상 처벌 규정들이 실제 현실에서는 잘 작동하지 않거나 일부 작동하더라도 미약한 처벌에 그치는 경우가 많았다. 이에 대한 문제 제기가 오래전부터 있었고, 선고형이 현저히 낮은 것 자체가 기업에게 “의미 있는 범죄 유인 요소로 작용”한다는 평가도 있었다.<sup>134)</sup>

이러한 문제 제기와 평가를 뒷받침하는 자료들도 많이 나왔다. 2010년부터 2019년까지 산업안전보건법 위반으로 기소된 사건 중, 법원이 징역이나 금고 등 자유형을 선고한 예가 매년 5건 이하에 불과하다는 분석이 있었다. 또한 같은 기간 산업안전보건법 위반 사범의 전과 현황을 보면, 2011년경부터 전과가 있는 재범자의 비율이 초범의 비율을 크게 앞서 2019년경에는 그 차이가 약 3.6배에

133) 1995. 12. 29. 형법 개정에서 벌금형 상한이 상향되었다.

134) 이진국 등, "산업안전보건법 위반 범죄에 대한 법 적용상 문제점 및 개선방안", 2021, 20쪽 참조. “비용과 편익을 합리적으로 구분하는 기업의 일상생활에서 낮은 선고형에 비하여 편익이 크다면 그 편익을 추구할 것이기 때문이다.”

달하는 것으로 나타났다.<sup>135)</sup> 2016년에는 산업안전보건법 위반 재범률이 97%에 달한다는 분석도 있었다. 2007년부터 2017년까지 검찰이 산안법 위반 사범을 처분한 자료에서는 정식기소는 4.64%에 그쳤고, 약식명령 청구 건수가 82.91%에 달하는 것으로 나타났다. 고용노동부가 의뢰한 산안법 위반 사건 판결분석 연구에서도 “5년간 평균 집행유예와 벌금형을 합산한 비율이 전체 인원의 90.72%를 차지하였다. 10명 중 9명은 집행유예나 벌금형을 선고받는 것”으로 나타났다.<sup>136)</sup>

노동건강연대가 2018년과 2019년에 나온 산안법 위반 판결문 671건을 분석한 결과에서는, 노동자가 한 명 사망한 사건에서 자연인 피고와 법인 피고가 선고받은 평균 벌금액은 각각 513만 원과 533만 원, 노동자가 두 명 사망한 사건에서 자연인 피고가 선고받은 평균 벌금액은 717만 원이었다. 벌금 최고액은 3천만 원<sup>137)</sup>이었다. 자유형은 금고형과 징역형 합쳐서 총 511명에게 선고되었는데, 그 중 집행유예가 아닌 실형을 선고받은 사람은 총 21명으로서 전체 자연인 피고 1,065명 중 1.97%에 불과하였고, 이들의 평균 수감 기간은 9.3개월이었다.<sup>138)</sup>

2021년 국회에서 발표된 자료에 따르면, 2015~2020년 사이 산업안전보건법 위반으로 총 5,114건이 재판에 넘겨졌으나 이 중 29건 만이 금고 이상의 형을 받았고, 벌금형이 3,176건으로 가장 많았으며, 집행유예가 728건, 무죄나 선고유예도 실형 선고보다 높은 비중을 차지했다고 한다.<sup>139)</sup>

이러한 법 현실과 안타까운 사망사고가 끊이지 않는 산업현장의 현실, 그리고 세월호, 가슴기살균제, 지하철역 스크린도어, 화력발전소, 물류센터 등에서 이어지는 사회적 재난들을 겪으며 건강권과 안전권에 대한 사회적 관심도와 의식 수준이 높아져 왔던 것이 결국 2021. 1. 중대재해처벌법 제정의 배경이 되었다.

구체적인 입법 과정을 살펴보면, 시민단체 노동건강연대가 2001년 ‘산업재해 사고 처리에 관한 특별법 입법청원 운동’에 나선 것을 그 출발점으로 보기도 한다.<sup>140)</sup> 이후 2000년대에 여러 시민사회 단체가 ‘살인기업 선정식’, ‘기업살인법 제정 운동’ 등을 통해 산업재해 사고에 대한 사업주 처벌 강화 필요성을 꾸준히

135) 위 이진국 등 2021 보고서, 19쪽 이하

136) 고용노동부, “산업안전보건법 위반 사건 판결 분석 연구”, 2018. 12.

137) 구의역 스크린도어 사망 사건에서 피해자 소속 사업체였던 ‘은성PSD’에 대한 선고

138) <http://laborhealth.or.kr/39073/>

139) 한국일보, “6년간 산재사망자 1.2만명 ... 실형선고는 단 ‘29명’” 2021. 9. 14.

140) ‘산재사고처리에 관한 특별법’에 대해서는 <http://laborhealth.or.kr/21955/>

제기해왔던 것이 중대재해처벌법 제정 운동의 중요한 토대가 되었음은 부인하기 어렵다.

하지만 국회에서는 고 노회찬 의원이 2017. 4. ‘재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안’을 발의하였으나 20대 국회 임기 만료로 폐기되었고, 이후에도 실질적 논의가 이뤄지지 못하였다. 그리고 2020. 1. 산업안전보건법 전부개정을 통해 도급인 책임 강화, 사업주 형사책임 상향 등의 변화가 생기면서 시민사회 요구가 일부 반영되었다는 평가도 있었다.

하지만 산업안전보건법 전부 개정 이후에도 산업재해 사망사고가 줄지 않으며 중대재해 발생에 책임이 있는 경영책임자와 그 기업에 대해 실효성 있는 형사처벌이 가해져야 한다는 주장이 계속 강화되었다. 특히 대규모 사업장에서 반복되는 중대재해들의 구조적 발생 원인을 계속 접하면서, 결국 경영책임자에게 직접 형사처벌을 가할 수 없다면 사고의 재발을 막을 수 없다는 사회적 인식이 마련되기 시작하였고, 이는 곧 기존의 관련 법률(산업안전보건법, 형법 등)이 갖는 구조적·기능적 한계를 드러내는 것이기도 하여, 형사처벌을 위한 특별법 제정이 필요하다는 여론이 점점 높아졌다.

그러던 차에 2020. 4. 29. 이천 물류센터 화재 사고가 발생하였고<sup>141)</sup>, 이는 2020. 5. 27. ‘중대재해기업처벌법 제정 운동 본부’ 발족에 직·간접적인 계기가 되었다. 운동 본부에는 136개 시민단체가 참여했고, 대안화력발전소 사망 노동자 고 김용균의 어머니 김미숙 씨 등이 공동대표를 맡았다. 21대 국회에서 정의당 강은미 의원이 2020. 6. 법률안을 대표 발의하였고, 이후 2020. 12.까지 총 5건의 관련 법률안이 발의되었다. 운동본부는 이 법의 제정을 촉구하는 10만 명의 서명을 받아 국회에 제출하였고, 2020. 12.에는 김미숙 씨 등 산업재해 피해가족, 노동조합이 국회 앞에서 단식 농성에 돌입하였다. 이어서 법 제정을 촉구하는 학자·전문가 2,164명의 공동선언문이 발표되었고, 운동본부가 주도하는 국회 면담, 릴레이 기고 등이 이어졌다. 2020. 12. 24. 법안소위가 열린 이후부터는 경영계와 노동계, 시민사회, 각종 전문가 단체들의 찬반 입장 표명이 이어졌다.

법사위 법안소위가 해를 넘기면서 기업 책임 완화를 위한 주장이 거칠게 유입되었다. ‘50인 미만 사업장 적용 유예’ 및 ‘5인 미만 사업장 적용 제외’ 조항이

---

141) 경기 이천시 모가면에 소재한 한익스프레스 물류센터 신축공사 현장에서 화재가 발생하여 38명의 노동자가 사망한 사고.

그렇게 들어왔고, 노동계와 시민사회, 전문가 단체들은 강하게 반발하였으나, 법안은 그대로 관철되었다. 결국 그러한 내용으로 국회 법제사법위원장이 제안한 대안<sup>142)</sup>이 2021. 1. 8. 국회 본회의에서 가결되었다.<sup>143)</sup>

입법자가 밝힌 제정 이유는 다음과 같다.

“현대중공업 아르곤 가스 질식 사망사고, 태안화력발전소 압사사고, 물류창고 건설현장 화재사고와 같은 산업재해로 인한 사망사고와 함께 가습기 살균제 사건 및 4·16 세월호 사건과 같은 시민재해로 인한 사망사고 발생 등이 사회적 문제로 지적되어 왔음.

이에 사업주, 법인 또는 기관 등이 운영하는 사업장 등에서 발생한 중대산업재해와 공중이용시설 또는 공중교통수단을 운영하거나 위험한 원료 및 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명사고가 발생한 중대시민재해의 경우, 사업주와 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하려는 것임.”

이 법은 “중대재해”(“중대산업재해”와 “중대시민재해”. 제2조 제1호, 제2호), “사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무”(제4조, 제5조, 제9조)라는 개념을 새롭게 정의한 후, 그 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대재해가 발생하였을 경우, 그 사업주 또는 경영책임자 등을 무겁게 처벌하는 것이(제6조, 제10조) 핵심이다. 아울러, 법인 또는 기관에도 벌금형을 부과하도록 했고(제7조, 제11조), 고의나 중과실이 있는 사업주 또는 경영책임자 등은 재해 피해자에게 일종의 징벌적 손해배상 책임도 지도록 했다(제15조).

---

142) 법제사법위원장 제안, “중대재해처벌 등에 관한 법률안”(의안번호 2107249호)

143) 이상의 법 제정 과정에 대해서는, 류현철, “중대재해처벌법 제정과정의 사회적 의미와 과제”, 2021. 2., 김현주, “중대재해기업처벌법 제정 운동 과정과 법안 평가”, 2021, 홍정우 등 “중대재해 처벌법 도입결정과정 분석과 법정정책 시사점, 2022. 8. 참조.

구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지할 의무가 있고, 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우 제3자의 종사자에 대한 안전 및 보건 확보의무를 부담함(제4조 및 제5조).

나. 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대산업재해에 이르게 한 경우 사업주와 경영책임자 등을 처벌하고, 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 처벌 대상이 되는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에 대해서도 벌금형을 부과함(제6조 및 제7조).

다. 사업주 또는 경영책임자 등은 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함이나 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 등의 생명, 신체의 안전을 위하여 안전보건관리체계 구축 조치를 하는 등 안전 및 보건 확보의무를 부담함(제9조).

라. 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대시민재해에 이르게 한 경우 사업주와 경영책임자 등을 처벌하고, 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 처벌 대상이 되는 행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에 대해서도 벌금형을 부과함(제10조 및 제11조).

마. 사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경우, 해당 사업주, 법인 또는

기관은 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 배상책임을 짐(제15조).

바. 정부는 중대재해 예방을 위한 대책을 수립·시행하도록 하고, 사업주, 법인 및 기관에 대하여 중대재해 예방사업에 소요되는 비용을 지원할 수 있도록 하며, 그 상황을 반기별로 국회 소관상임위원회에 보고하도록 함(제16조).

### 3. 평가

(1) 중대재해처벌법 제정 과정을 살펴보면, 이 또한 노동안전보건 운동의 의미있는 성과로 삼을만하다. 특히 ‘이천 물류센터 사고’ 이후 만들어진 ‘중대재해처벌법 제정운동본부’의 기여가 컸고, 그 안에서 함께한 김미숙 씨 등 산업재해 피해 유족들의 역할이 컸다.

하지만 ‘50인 미만 사업장 적용 유예’와 ‘5인 미만 사업장 적용 제외’라는 독소 조항들이 유입된 채 통과된 것은 뼈아프다. 사업장 규모에 따라 임금·노동시간 등에 차별을 겪어 왔던 노동자들이 이제는 생명·건강 문제에 대해서도 차별받게 되었다.

(2) 2019년 산안법 전부 개정에서도 사업주에 대한 형사처벌 강화는 중요한 쟁점이었다. 하지만 안전보건조치의무위반 치사죄에 대한 법정형이 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금으로서 안전보건조치의무위반죄의 법정형(5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금)과 큰 차이가 없었고, 무엇보다 법정형에 하한을 설정하지 못한 것은 큰 한계로 평가되었다. 양형을 정하는 법관의 눈에는 법정형의 상한 보다는 하한이 더 선명하게 보이기 때문이다.

반면, 중대재해처벌법에는 법정형의 하한이 마련되었다(안전보건확보의무를 불이행함으로써 인해 중대산업재해 혹은 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자 등은 ‘1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금’에 처해진다. 법



제6조 제1항, 제10조 제1항). 또한 기업에게도 벌금형이 함께 부과되고, 사업주 등은 피해자로부터 징벌적 손해배상 청구를 당할 수도 있다. 이전과 비교하면 산업재해 사망 사고와 관련하여 경영책임자를 직접 향하는 ‘시그널’이 분명하게 존재하게 된 셈이다.

중대재해 예방을 위해서는 무엇보다 이러한 ‘시그널’로서의 효과가 필요했고, 그 효과는 이미 어느 정도 발휘되고 있다고 평가한다. 기존 산업안전보건법과 형법 체계에서는 전면 배제(면책)되어 있는 것으로 여겨졌던 경영책임자에게 더 이상 배제되지 않음을 분명하게 고지하는 효과, 즉 사업장에서 발생하는 인명 사고가 더 이상 남 얘기가 아님을, 자신의 신변에까지 직접 영향을 가할 수 있는 중요한 사건임을 각인시키는 효과, 그래서 중대재해 발생 예방을 위해 뭐라도 하지 않을 수 없도록 만드는 효과가 법 시행 전부터 이미 발휘되고 있다는 것이다. (그런 점에 있어서도 ‘50인 미만 사업장 적용 유예’와 ‘5인 미만 사업장 적용 배제’는 심각한 문제가 아닐 수 없다. 중대해재처벌법이 만들어내는 이러한 ‘시그널’ 효과는 그 ‘시그널’이 존재하지 않는 소규모 사업장으로 위험 작업을 몰아넣는 원인이 될 수 있고, 소규모 사업장의 중대재해 발생 위험은 그 전보다 더 높아질 수 있다.)

- (3) 중대재해처벌법에 대해서는 벌써부터 그 실효성에 대한 여러 평가가 있다. 이미 실패한 법이라는 취지의 평가도 보인다. 하지만 이 법의 실효성은 새로 도입된 “사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무”에 대한 유권해석이 어떻게 정립되는가에 달려있다. 지금으로서는 수사당국과 법원이 이 개념의 해석을 입법 취지에 맞게 해나갈 수 있도록 유인하고 여론을 조성하는 것이, 이 법의 실효성을 어느 한쪽으로 단정하는 것보다 훨씬 의미 있는 작업이 될 것이다.

무엇보다 누가 무엇을 ‘해야 했는가’ 보다 누가 무엇을 ‘할 수 있었는가’의 관점, 즉 의무, 책임의 관점보다 영향력, 가능성의 관점이 책임 주체를 규명하는 기준으로 관철되어야 한다고 본다.

이를테면 제5조 단서는 “시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우”에 한하여 그 수급인의 종사자를 위한 안전·보건 확보의무를 부담하게 된다고 했다. 위험의 외주화 문제와 관련하여

가장 중요한 조항이다. 결국 ‘실질적 지배·운영·관리 책임’의 해석 기준을 올바르게 정립하는 것이 조항의 실효성을 가르는 핵심 요소가 될 것이다. 이 법의 제정 취지를 고려하면, 수급인의 종사자에게 중대재해가 발생하지 않도록 ‘조치해야 했던’ 자가 아니라 ‘그러한 조치를 취할 수 있었던’ 자, 즉 그만한 영향력이 존재하였던 자에게 ‘실질적 지배·운영·관리 책임’이 인정되는 것으로 보아야 한다. 그러한 점에 있어서 고용노동부가 위 “실질적 지배·운영 관리 책임”이라는 법문을 “중대산업재해 발생 원인을 살펴 해당 시설이나 장비 그리고 장소에 관한 소유권, 임차권, 그 밖에 사실상의 지배력을 가지고 있어 위험에 대한 제어능력이 있다고 볼 수 있는 경우를 의미함”이라고 해석하는 것은<sup>144)</sup> 고무적인 일이다.

## V 마치며

많은 사람에게 활동가들의 투쟁과 연구는 종종 대단히 비효율적이고 비생산적인 일들로 비춰진다. 그래서 활동가들은 ‘그런다고 세상이 바뀌냐’ 투의 냉소를 자주 접하게 되고, 때로는 그것이 반대편에 선 자들의 날 선 비난보다 사회운동에 더 큰 해가 될 수 있다. 활동가들을 위축시키거나 무기력하게 하기 때문이다.

세상이 어떻게 달라져 왔는지 잘 몰라서 갖게 되는 냉소라고 믿는다. 특히 노동 분야, 그중에서도 노동안전보건 분야에서 소위 ‘운동의 성과’로 꼽을 수 있는 변화들이 꽤 많았다. 노동 건강권 문제는 치열하게 싸우지 않으면 아무것도 나아지지 않는다는 믿음이 활동을 하면 할수록 더 강해졌다.

본 연구를 통해 그러한 믿음이 더 단단해졌다. 우리 사회 노동안전보건 법·제도의 변화 과정에 노동계와 시민사회의 투쟁이 남긴 족적은 매우 뚜렷하다. 이를테면, 문송면 투쟁과 원진레이온 투쟁이 없었다면 1990년 산안법 제1차 개정은 없었을 것이고, 고 김용균 대책위가 없었다면 2019년 산안법 제2차 개정도 없었을 것이다. 이천 물류센터 화재 사고를 계기로 중대재해처벌법 제정 운동본부가 만들어지지 않았다면 2021년 중대재해처벌법이 제정되지 못하였을 것이다. 비극적인 산업재해 사고를 세상에 알리며 올바른 해결책을

144) 고용노동부, “중대재해처벌법 해설서” 2021, 109쪽

연구·제안하고, 그것이 수용되도록 싸워왔던 산업재해 피해가족과 활동가들의 노고가 산업안전보건법과 산업재해보상보험법, 중대재해처벌법의 제·개정을 이끌어 왔다. 그에 대한 올바른 평가가 계속 이루어져야 할 것으로 보인다.

물론, 가야 할 길은 아직 멀다. 산업안전보건법의 경우, 여전히 산업현장의 안전보건 활동을 각종 의무와 규범을 이행해야 할 사업주와 그것을 관리·감독해야 할 정부 기관 사이의 문제로 보고 있다. 개별 노동자의 주체성은 미약하다. 노동자의 알권리는 노동자 대표의 참여권 정도에 머물러 있고, 작업중지권의 행사에도 여러 제약이 있다. 산업안전보건법의 전체 체계와 성격상, 노동자 권리 문제를 산안법 개정을 통해 풀어내는 것이 적절한 방향인지에 대해서도 다시 고민할 필요가 있다. 아울러, 산업안전보건법이 너무 많은 사항을 아무 가이드 없이 하위 법령에 위임해 놓았다는 문제 의식도 있다.

산업재해보상보험법의 경우, 그 개선 논의가 오랜 시간 ‘적용 범위의 확장’ 문제에 비중을 두어, ‘인정 범위 및 절차 개선’의 문제와 ‘보상 수준의 향상’ 문제는 상대적으로 소홀했던 것 같다. 인정 범위·절차 등의 문제도 일부 개선이 이루어지긴 하였으며 그것이 일부 판례의 변화 혹은 근로복지공단 내부 지침의 개선 수준에 머무른 경우, 시간이 지나면 다시 과거로 회귀하거나 오히려 과거보다 더 문제가 악화되는 상황도 생겼다. 업무상질병 인정기준과 관련해서는 노동자 입증책임 원칙이 만들어 내는 폐해가 여전히 있고, 산업재해 보상 절차에 대한 접근성 문제를 개선하기 위해서는 경제적·사회적 자본이 취약한 노동자의 입장에서 절차 전반을 다시 살펴봐야 할 필요가 있다.

중대재해처벌법과 관련해서는, 산업재해 사망 사고가 회사 경영 전체 혹은 최고 경영자의 신변에까지 직접 영향을 줄 수 있다는 ‘시그널’이 이 법을 통해 이미 만들어졌다고 본다. 그로써 회사 전체가 사망사고를 막기 위해 뭐라도 하지 않으면 안될 것 같은 분위기는 일단 조성되었다. 중요한 것은 그러한 시그널이 앞으로도 계속 힘 있게 유지되어야 한다는 것이고, 그러기 위해서라도 수사당국과 법원의 올바른 유권해석 사례가 계속 축적되도록 유인하는 데 힘을 모아야 한다. 무엇보다 누가 무엇을 ‘해야 했는가’라는 전통적인 책임의 관점보다 누가 무엇을 ‘할수 있었는가’라는 영향력·가능성의 관점이 법 해석 전반에 관철될 필요가 있다. 아울러 소규모 사업장에 대한 적용 유예·배제 문제는 하루 빨리 개선되어야 한다.

활동가의 모든 기록은 나와 내 동지들의 다음 투쟁 혹은 후대의 투쟁이 딛고 설수 있는 자료를 남기는 거라 생각한다. 우리가 헤딩했던 맨땅이 더 이상 맨땅이 아니도록 하는 것. 이번 연구 결과도 그러한 기록으로서 의미가 있기를 바랐으나 여러모로 부족해 보인다. 단 한 명의 활동가에게라도 발끝 정도 딛을 수 있는 자료가 되었다면 매우 만족스럽고 감사하겠다.

## 참고문헌

- 한국노동법학회, "노동법 60년사 연구", 2012
- 조흥학, 이관형, "산업안전보건법의 제정에 관한 역사적 의미에 관한 연구", 2011
- 노동부, "산업안전보건법 제개정 발자취", 2003,
- 김세건, "찌들은 몸 : 사북지역의 탄광개발과 환경문제", 2004
- 조규상, "검은전사들의 진폐증", 2006, 산업보건.
- 박천한, "사북항쟁연구 : 일상 · 공간 · 저항", 2002
- 김성중, "정부의 직업병 예방 종합대책과 그 추진방향", 1991, 안전보건
- 고상백, "근골격계 직업병의 현황과 실태", 2003, 일터
- 권혁, "위험의 외주화 방지를 위한 20대 국회의 과제", 2016.
- 국회 환경노동위원회, '2016년 국정감사 보고서', '2017년 국정감사 보고서'
- 문진국 의원실, "고용노동부 종합감사 질의서" 2016. 10. 13.
- 이영주, "산업안전보건법 전부개정의 경과와 의미", 2019, 월간 노동법률
- 강병익 "산업안전보건법 전부 개정 법률의 의미와 후속과제", 2019, 민주연구원 이슈브리핑,
- 시사IN, "아들의 죽음 그리고 어머니의 2주", 2019. 1. 7.
- 한겨레, "김용균없는 김용균법.. 일용직 '안전모 쓸 권리'도 주지 않았다" 2019. 12. 10
- 조성재 · 전형배 등, "법제도 변화 이후 산업안전 수준 제고를 위한 과제", 2021.
- 고용노동부, "산업안전보건법 전부개정법률 주요 내용 설명자료" 2019. 1.,
- 김재희, "산업재해보상보험법 제정사", 2016,
- 정무권, "한국 사회복지제도의 초기형성에 관한 연구", 1996,
- 고용노동부, "2011 경제발전경험모듈화 사업 : 산재보험제도의 구축과 운영", 2012
- 고용노동부, "2021년도 산재보험 사업연보", 2022
- 고용노동부 "(보도자료) 2023년 7월 1일, 더 넓어진 산재보험이 함께 합니다." (2023. 6. 7.)
- 권창영 등, "온주 산업재해보상보험법", 2017
- 조승규, "그 아이가 위험하다 : 태아산재법의 문제점"(슬로우뉴스. 2022. 11. 15.)
- 임상혁, "업무상질병판정위원회 설치 전과 후의 승인을 변화" 2010. 안전보건 연구동향
- 근로복지공단, "업무상질병판정위원회 2022년도 4분기 심의현황 분석", 2023. 1.
- 국민권익위원회, "산재보험급여 신청시 사업주 날인제도 폐지 제도개선" (2007. 6. 18.)

고용노동부, (보도자료) “산재신청건수 전년보다 19% 증가”, 2008. 7. 16.

고용노동부, (보도자료) “반도체·디스플레이 종사자, 산재인정 처리절차 개선”, 2018. 8. 6.

금속법률원, “근골격계 질병 8종, 업무상 재해 추정의 원칙 적용” (2022. 5. 16.)

노동건강연대, 산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구 보고서, 2020.

우희숙, "산업재해와 형사책임 - 산안법 제66조의2를 중심으로", 2013

이진국 등, "산업안전보건법 위반 범죄에 대한 법 적용상 문제점 및 개선방안", 2021

고용노동부, “산업안전보건법 위반 사건 판결 분석 연구”, 2018. 12.

노동건강연대, “2018년-2019년 산업안전보건법 위반 사건 1심 판결문 분석 보고” 2020

한국일보, “6년간 산재사망자 1.2만명 ... 실행선고는 단 ‘29명’” 2021. 9. 14.

고용노동부, “중대재해처벌법 해설서” 2021,

【03】

사회운동으로서  
노동안전보건운동의 현재와 미래

박상은  
플랫폼C,  
충북대 사회학과 박사수료

## I 서론

“비주류의 비주류”, 인터뷰에 응한 한 활동가는 예전에는 사회운동 내부에서조차 노동안전보건운동에 큰 관심이 없었다며 과거를 이렇게 표현했다(이숙견, 2023.8.2.). 그러나 최근 10년 사이, 노동안전보건운동은 그 어느 때보다 많은 관심을 받고 다양한 제도적 성과를 냈다. 이 성과를 오랫동안 산재사망률 OECD 1위를 지킨 한국의 뒤늦은 따라잡기라고만 평가하기는 어렵다. 신자유주의 기조가 여전하고 규제 완화가 선(善)으로 생각되는 한국에서 이 흐름을 일부 역전시켰다는 점은 보다 적극적으로 평가되어야 한다.

현재 노동안전보건운동은 여러 가지 과제에 봉착해있다. 여전히 현행 제도가 손에 닿지 않는 사업장에 눈을 돌리는 것, 제도 시행 과정에서 노동자 참여를 현실화하는 것, 제도 개악을 막아냄과 동시에 한계를 보완하는 것, 변화하는 산업구조, 사회적 지형에 대응하면서 새로운 의제를 발굴하는 것 등이다.

인터뷰 대상자들은 지역에서, 단체에서, 노동조합에서 노동안전보건운동을 진행하고, 대학에서 연구를 통해 운동에 기여하고 있었다. 앞으로의 과제에 있어 주목하는 방향이 유사한 부분도 있었고, 쟁점이 형성되어 앞으로 토론이 필요한 부분도 있었다. 미래를 예측하고, 운동의 방향을 세우고자 할 때 역사를 돌아보는 것은 필수적이다. 과거는 현재의 상황과 미래의 가능성에 영향을 미치기 때문이다. 한국의 노동안전보건운동의 역사는 최소 문송면·원진노동자의 투쟁이 있었던 1988년까지, 혹은 그 이전으로도 거슬러 올라갈 수 있지만, 본 연구에서는 새로운 노동안전보건운동 단체가 구성되기 시작한 1999년부터 현재까지의 약 20여 년간의 역사를 돌아보고자 한다.

이 연구에서는 사회운동의 타겟(표적)과 전술 레퍼토리에 주목한다. 사회운동은 기업과 정부의 전환(transformation)을 고려하고, 또 기업과 정부의 대응과 상호작용하면서 전술 레퍼토리를 선택·수정한다. 타겟의 전환은 타겟이 사회운동과의 기존 관계를 전환 시키는 것으로, 이전에 사용되었던 전술 레퍼토리의 작동을 막기 위함이다(Jasper, 2020). 외환위기 이후 기업이 간접고용을 늘려 노동법상 책임에서 벗어남으로써 사회운동의 타겟이 원·하청으로 이중화되는 것이 대표적 사례다.

사회운동과 타겟의 상호작용은 기업과 정부에 맞선 사회운동의 요구, 사회운동의 성과를 무력화하기 위한 기업과 정부의 반격의 양 과정을 모두 포함한다. 2003년 근골격계 유해요인 조사가 법제화되었을 때, 기업이 업체에 의한 대행을 확산시킨 것, 이에 대해 현장 노동자들이 조사에 참여할 수 있도록 한 ‘지역조사단’ 활동 등의 대응이 대표적인 상호작용 사례라고 볼 수 있다.

이 연구는 또한 고용(employment)과 노동(work)을 구분해 접근한다. 이는 고용 뿐 아니라 노동의 문제를 의식적으로 부각하기 위함이다. 노동안전보건운동은 2010



년대 이전에도 ‘취약노동자’ 등에 주목하며 노동시장에서 약자의 위치에 있는 노동자들의 건강권 문제에 관심을 가져왔다. 그러다 2010년대 이후 노동안전보건운동은 고용 형태와 노동안전이 긴밀하게 연결되어 있다는 점에 더욱 착목하게 된다. 이는 자본의 전환에 관해 적확히 분석했다는 점에서 진일보한 것이었지만, 고용에만 주목했을 때 노동의 문제, 즉 노동시간, 노동강도, 노동자 통제권을 포함한 노동과정 문제에는 상대적으로 덜 주목하게 된다는 약점도 동시에 가지고 있었다. 그러나 위험이 결국 노동과정이 어떻게 조직되어 있느냐에 따라 달라지며, 노동안전보건운동이 고용 문제를 고민한 것도 분절된 고용체제가 작업장의 노동과정에 미치는 영향을 고려했기 때문이라는 점을 떠올리면 고용이 아닌 노동, 또 노동과정의 문제는 노동안전보건 논의에서 핵심이라고 볼 수 있겠다.

노동안전보건운동은 매우 다양한 의제를 다뤄왔고, 시기별, 주체별로 주목한 의제도 달랐으며, 주목한 주체, 주로 사용한 전술도 조금씩 달랐다. 이 운동들을 구체적으로 살펴보는 것은 그 자체로 ‘사회운동으로서 노동안전보건운동’의 목표를 어떻게 생각했는지를 알 수 있게 해준다. ‘사회운동으로서 노동안전보건운동’은 주도한 단위나 의제별로 조금씩 달랐지만 대체로 1) 공론화 2) 법제화 3) 노동과정의 변화를 목표로 삼았으며, 표적의 전환 및 대응에 따라 전술을 변화시키면서 대응해왔다.

## II 새로운 노동안전보건운동 단체의 설립과 전술 선호의 형성 (1999~2006)

1990년대 후반~2000년대 초반은 1997년 외환위기의 직접적 영향 아래 있던 시기로, 여러 사회운동 단체가 한국의 신자유주의화를 어떻게 분석하고 대응할지 고민하던 시기였다. 이 시기는 동시에 김대중-노무현 정부로 이어지는 소위 ‘민주화 세력’이 집권한 시기로 그동안 줄곧 배제되어 오기만 했던 사회운동이 정부와의 일종의 타협을 기대할 만한 상황이 열린 시기이기도 했다.

이런 조건에서 전국 곳곳에서 활동하던 여러 노동안전보건운동단체(노안단체)들은 1999년 전국 산재추방운동연합을 발족하고 통합을 꾀한다. 이 과정에서 지역조직들도 재편되거나 신설되어 1999년 4월 마창-거제 산재추방운동연합(마창산추련), 2000년 1월 울산 산재추방운동연합(울산산추련) 등이 출범하게 된다. 한편 산재추방운동연합과는 별개로, 원진 투쟁 이후 구성된 원진직업병관리재단이 원진재단부설 노동환경건강연구소를 개소한 것도 1999년이다.

1999년 6월, 대우중공업 노동자였던 이상관이 산업재해로부터 회복되기 전에 사측과 공단으로부터 퇴원을 강요받은 후 자살한 사건이 발생한다. 이상관 공대위는 155여 일간의 농성 투쟁 끝에 1999년 12월 30일 협상을 타결했는데, 이 과정에서

노동안전보건운동 내 차이가 확인된다. 이에 따라 2000년 전국 산재추방운동연합은 해소하게 된다.

산재추방운동연합 해소 이후 새로운 노동안전보건운동단체들이 설립되었다. 2001년에는 노동건강연대가, 2002년에는 인천을 중심으로 건강한노동세상이, 2003년에는 근골격계직업병 공동연구단의 성과를 이어받아 한국노동안전보건연구소가 창립되었다.

## 1. 노동안전보건운동단체들의 다양한 전술선호

전술 선호(taste in tactics)는 문화, 노선, 이데올로기 등에 따라 형성된다. 1999년~2003년 사이에 설립된 노동안전보건운동단체들은 노선 논쟁을 거쳐 분화하면서, 또 조직의 인적 구성, 형성 역사에 따라 각각 특색있는 전술 선호를 갖게 되었다. 아래에서는 단체의 형성 순서대로 이를 살펴본다.

먼저 마창산추련과 울산산추련의 경우, 제조업 공장이 많은 비서울지역을 기반으로 하고 있다. 이러한 지역 기반은 인적 구성에도 영향을 미쳤다. 두 단체 모두 구성원 중 의료·법률 전문가들이 소수이고 현장노동자들이 다수를 차지하며, 개인 회원뿐 아니라 노동조합 회원이 있다. 단체 내외에서 활용할 수 있는 전문가 수가 적고, 지역의 노동조합(주로 금속노조)과 강하게 결합해 있다는 점이 서울지역에 위치한 다른 노동안전보건운동단체와는 구별된다. 울산산추련의 경우, 노동조합 산업안전부 활동가들이 단체를 만들자는 결의로 시작했기 때문에 이 특징이 더 두드러진다. 현장노동자와 노동조합이 단체의 주요 구성원이기 때문에, 산추련의 활동은 노동자와 노동조합이 당면한 과제인 산업재해 상담 및 신청에 그 기초를 두고 있다. 특히 제조업은 건설업과 더불어 재해율이 높은 업종이기 때문에 해당 지역에서 그 필요성이 더 높았을 것으로 보인다. 위와 같은 조건은 노동자와 노동조합의 역량 강화를 우선하고, 산업재해보상보험법 관련 대응과 산업재해 은폐 적발운동 등의 특화된 활동으로 이어졌다(김지원, 2018; 현미향 인터뷰, 2023).

노동환경건강연구소의 경우, 2012년 사회운동단체로서 일과건강을 출범시켰지만 출발 자체가 '연구소'였기 때문에 전문가 중심의 성격이 매우 강하다. 노동환경건강연구소·일과건강은 노동자들의 대규모 이황화탄소 중독 사건이었던 원진레이온 투쟁을 통해 만들어진 원진 재단에서 세운 연구소이자 단체라는 점에서 설립 초창기부터 화학물질로부터의 안전 문제에 많은 역량을 투여해 왔다. 이들은 노동부뿐 아니라 환경부, 노동자뿐 아니라 소비자도 주요 표적과 조직화 대상으로 삼고 있다는 점에서 다른 노동안전보건운동단체들과 구분된다. 이 역시 화학물질 안전 문제에 주목한 것에서 나온 특징으로 보이는데, 쉽게 확산되고 농축되는 화학물질의 특성상 작업장 주변의 주민은 물론, 생산된 제품을 사용하는 소비자의 건강에도 큰 영

향을 미치기 때문이다. 소비자의 필요와 노동자의 안전을 연결시키고자 하는 독특한 관점은 노동환경건강연구소·일과건강이 캠페인의 강자가 된 하나의 요인으로 보인다. 일본과의 국제교류가 활발하고, 일본 사례를 벤치마킹한 사업이 많다는 점도 특징이다. 원진레이온의 방사(紡絲)기계가 1964년 한일경제원조의 일환으로 일본으로부터 도입되었고, 이는 개발도상국으로의 위험 이전의 성격이 있었기 때문에, 일본의 전문가들과도 오랜 기간 긴밀한 한일연대가 이뤄졌기 때문이다(한인임, 2023.7.31.).

노동건강연대는 산추련 해소 이후, 노동과건강연구회(1988~1998) 구성원을 중심으로 재구성한 단체이다. 노동과건강연구회는 1987년 구로의원의 주관하에 진행된 산업안전보건 워크숍에 참가한 전문가·대학생·활동가들이 중심이 되어 구성된 단체이다. 워크숍 참석자 다수가 법조계, 의료계, 사회계열 학생들과 전문가들이었기 때문에, 노동과건강연구회 역시 전문가들이 다수인 단체로 출발했다. 노동과건강연구회의 인적 구성의 연결과 더불어, 노동건강연대는 산추련 해소와 90년대 후반~2000년대 초반의 근골격계 투쟁에 대한 평가 속에 정치운동으로서의 지향, 진보정당과의 연계를 통한 정책 제도화, 노동조합이 포괄하지 못하거나 대응하기 힘든 문제들에 대한 대응 등을 주요 방향으로 내세웠다(김지원, 2018:121~122; 이상윤, 2021: 18~19). 위와 같은 지향은 노동안전보건 의제를 어떻게 대중적으로 프레임할 것인가에 관한 고민으로 연결되었다.<sup>145)</sup> 다른 단체에 비해 노동건강연대는 프레임 제시, 대언론 사업에 강하고 일찍부터 경기보조원, 학교급식 조리노동자, 성수동 영세사업장 등 특수고용, 비정규직, 영세노동자의 산업재해 문제에 주목했다는 점에서 선도적이었다(노동건강연대, 2021).

한국노동안전보건연구소는 2000년 이상관 투쟁과 산추련 해소 과정에서 노동건강연대와는 다른 평가를 통해 차별화된 노선을 표방한 단체이다. 이들은 “노동안전보건운동의 주체로 현장노동자를 어떻게 세워낼 것인가”, “노동조합의 활력으로 노동안전보건운동을 어떻게 진전시켜 나갈 수 있을까.”가 이상관 투쟁 과정이 남긴 쟁

145) 사회운동론의 프레임(framing) 논의에서 프레임은 ‘바깥의 세계’를 단순화하는 해석 도식으로, 사회운동조직이 의도를 가지고 선택적으로 강조하는 것이다(Snow and Benford, 1992: 137). 한 사회에는 현실을 해석하는 지배적 프레임과 그에 도전하는 상징적 실천들이 동시에 존재하는데, 사회운동은 이러한 ‘프레임 쟁투(frame contention)’의 장에 뛰어들어 운동의 지지자와 참여자 획득을 위해 운동의 프레임을 정교화하고 확장하려 한다(신진욱, 2013: 76~77). 사회운동조직은 개인과 사회운동조직의 해석적 지향을 연결하는 프레임 과정을 통해 집합행동을 조직하는데, 이를 통해 궁극적으로 ‘프레임 반향(frame resonance)’을 일으켜야 한다. 사회운동조직의 프레임은 항상 반향을 일으키는 것은 아닌데, 기존의 사회문화적 환경이 프레임의 구속요인으로 작동하기 때문이다.

스노우와 벤포드는 프레임이 성공하기 위해서는 세 가지 핵심 과제가 중요하다고 말한다. 첫째는 ‘경험적 신뢰성’으로 사람들이 경험하는 사회적 사건들이 사회운동의 주장을 뒷받침하는 증거로 간주될 수 있게끔 프레임해야 한다. 둘째, ‘체험적 조응’으로, 사람들이 겪는 문제 상황에 대해 운동 프레임이 구체적 설명과 해법을 제시해야 한다. 셋째, ‘서사적 충실함’으로, 운동 프레임은 일상생활에서 전승되고 공유되는 문화적 서사들과 공명할 수 있어야 한다(Snow and Benford, 1988).

점이라고 보았다(한노보연, 2013:23~24). 한국노동안전보건연구소의 창립에는 민중의료연합 노동자건강사업단 등 의료인들이 중심적인 역할을 했지만, 현장노동자의 주체화 및 노동조합의 역할을 강조한 결과 단체 구성원 중 활동가들과 현장노동자도 일정 정도의 비중을 차지할 수 있었다. 또한 이들은 노동환경건강연구소와는 다른 의미의 ‘연구소’를 표방했는데, 연구하면서도 투쟁하는 조직을 만들면서 동시에 연구가 학위와 같은 자격증이 있는 사람만이 하는 게 아니라 현장에서도 가능하다는 것을 보여주자는 의미가 있었다(김재광, 2023.7.27.).<sup>146)</sup> 이러한 노선의 표방은 노동조합과의 공동 조사·연구를 한국노동안전보건연구소의 중심 사업으로 만들었다. 여기에는 장단점이 모두 존재했다. 단점은 노동조합으로 조직되지 않은 업종의 산업재해 문제에 상대적으로 덜 집중하게 된다는 점이다. 그러나 동시에 작업중지권 등 노동자와 노동조합의 현장 권력 강화로 연결될 권리에 주목하고, 산업재해 문제를 지렛대로 노동시간, 노동강도 등 노동과정의 문제를 제기하려는 시도는 큰 장점이라 할 수 있다. 한국노동안전보건연구소는 근골격계유해요인 조사와 하이텍 알씨디코리아 집단 정신직업병 인정 투쟁을 진행하면서 2006년 교대제 및 심야노동철폐, 휴게시간 확대, 작업중지권 복원 등 한국노동안전보건연구소는 이후로도 지속해서 제기할 주요 의제를 발굴·확정한다(한노보연, 2013).

한편 이 시기 민주노총 등 노동조합의 의제 주도력이 아직 크지 않고, 계속 노동조합 내부 체계를 갖춰가고 있던 시기였다는 점도 중요하다. 민주노총은 1995년 출범과 동시에 총연맹 차원의 노동안전보건 담당 부서가 생겼으나 오랫동안 국장 1명이 관련 업무를 담당해 왔다. 근골격계 투쟁은 금속노조 등 주요 산별노조의 노동안전보건활동을 강화하는 계기가 되었고, 민주노총은 2005년에 노동안전보건위원회를 특별위원회로 구성했다. 특별위원회 설치를 통해 노동안전보건 담당 임원이 배정되었고, 2006년 노동안전보건위원회 취약분과·건설분과 건설 계획 제출로 이어졌다(정진주 외, 2017).

## 2. 근골격계 투쟁과 기업·정부의 반격

근골격계 투쟁은 1995년 전화교환원들의 질환으로 쟁점화되었으나, 2000년대 초반에는 제조업 생산직 노동자들의 근골격계 투쟁이 활발하게 벌어졌다. 2002년 대

146) “[첫째는] 싸움과 동시에 대안을 생각해야 되겠다 라는 것이 컸고 아이덴티티 자체를. (...) 연구하면서 투쟁하는 조직을 만들어야겠다라는 하는거고 또 하나는 이제 반작용도 있었던 거죠. 일정한 전문주의에 대한 반작용. (...) [대안을 찾으려고] 꾸준히 그걸 연구한 사람한테 다가가는데 그 꾸준히 연구한 사람은 또 그 싸움을 해본 적이 없는 거죠. 그러니까 막 괴리가 생기는 거야. 그러다 보니까 전문주의가 생기는 거죠. (...) 그걸 좀 극복해보자. 세 번째는 이 연구라는 게 학위를 가지고 뭔가 라이선스를 가진 사람만 하는 게 아니라 현장에서 한다는 걸 보여주자. 노동자들이 연구라는 걸 할 수 있다는 걸 아이덴티티를 갖게 하자. 그게 전문주의를 진짜로 극복하는 거다라는 게. 세 가지 정도의 고민이 있었던 거예요.”(김재광, 2023.7.27.)

우조선 노동자들의 집단산업재해요양 투쟁이 성공을 거두면서, 2004년까지 다른 제조업 노동자들도 집단요양투쟁을 활발히 벌이게 되었다. 당시 제조업 생산직 노동자들의 근골격계 질환이 중요한 문제로 제기된 데에는, 외환위기를 계기로 대규모 인력감축이 사업장 곳곳에서 진행되었기 때문이다. 경기도 안성의 자동차 부품사인 두원정공의 경우, 인력은 40%가 감축되었고 라인의 모양도 1자에서 U자형으로 바뀌었는데, 이는 한 노동자가 다양한 공정을 담당하게 하기 위함이었다(한노보연, 2013). 제조업 생산직 노동자들의 근골격계 산업재해 인정률은 매우 높았고, 근골격계 투쟁은 3년마다 근골격계 유해요인조사를 실시하도록 하는 제도 개선으로도 이어졌다.

2004년은 제도화된 근골격계 유해요인 조사가 처음으로 실시되는 해이자, 산업재해보상보험법 제정 40년을 맞아 산업재해보상보험법 개혁 논의 역시 본격화되는 해였다(한노보연, 2013: 33). 이 과정에서 기업과 정부의 반격이 시작되었다. 우선 기업은 근골격계 유해요인 조사에 노동자들을 적극적으로 참여시키지 않고 산업안전공단에서 나온 간단한 조사표를 작성하는 정도로 간소화하거나, 조사업체에 대행을 맡기는 방식으로 진행했다(김직수·이영희, 2015: 248). 한국경영자총협회(경총)은 2003년 기업안전보건위원회를 신설해 노동안전보건운동에 대한 체계적인 대응에 나섰다. 경총 기업안전보건위원회는 출범과 동시에 “근골격계질환 등을 이유로 수백 명씩 집단적 요양 신청을 함으로써 기업 경영에 큰 애로를 겪고 있는 실정”이라며 여론전을 개시했으며 ‘나이롱 환자’ 담론을 확산시켰다(경총 기획홍보실, 2003.3.12.; 김직수·이영희, 2015:249) 경총은 산업재해보상보험법 개정에도 영향을 미치기 위해 연구 및 여론화 작업을 진행했고, 2004년 10월 3일에는 경총 부설 노동경제연구원이 ‘69.9% 기업이 ‘현 사회보험 방식에 민영화 요소를 도입해야 한다’는 의견’이라며 설문조사 결과를 발표하기도 했다.

한편 노동부는 2004년 6월에 산재보험제도발전위원회를 구성하고, ‘근로복지공단 근골격계 업무관련성 인정기준 처리지침(안)(이하 근로복지공단 지침)’을 작성했다. 근로복지공단 지침은 근골격계 질환의 높은 산업재해 인정률을 낮추려는 의도에서 작성된 것으로, 무분별한 재해 인정의 문제를 해결하겠다고 ‘업무관련성을 5단계로 나누어 엄격히 평가’, ‘재해조사를 엄격히 실시’, ‘입원 요양기간을 최소화하고 추가 상병 및 재요양에 대한 판단을 엄격히’ 하겠다는 내용이 담겨있었다(김은기, 2004). 위와 같은 상황에 대응하기 위해 민주노총과 노동안전보건운동단체들은 10월 27일 ‘근골격계직업병 인정기준 개악(안) 폐기와 산업재해보상보험 공공성 강화를 위한 공동투쟁위원회’(이하 공투위)를 출범시키고 공동대응에 나섰다(공투위, 2004).

한편 근골격계유해요인 조사의 업체 대행 관행에 마창산추련·울산산추련 등은 지역조사단을 통해 대응하려 했다. 이들은 노동자들의 현장 지식(lay knowledge)를 바탕으로 전문가로서의 역할을 하고, 전문가에 의존하지 않도록 하기 위해 노력했

다. 한국노동안전보건연구소도 유사한 문제의식 속에 활동을 진행했는데, 한국노동안전보건연구소가 두원정공 등 기업 노동조합과 근골격계질환유해요인조사를 함께 진행하는 경우가 많았다면 마창산추련은 ‘지역’조사단을 구성했다는 것이 특징이다(김지원, 2018:235~236). 지역조사단 구성에는 “중소제조업 밀집 지역으로서 지역 내 노동조합들이 전문성을 외주화할 만한 자원을 지니지 못했다는 점”과 1987년 이후 마창노련 등으로 대표되는, 사업장 단위를 넘어선 지역적 노동조합 활동의 전통이 있었다는 점” 양 측면이 배경으로 작용했다(김직수, 이영희, 2015: 248). 지역조사단 활동은 “노동안전보건운동에 있어 누구의 전문성이 더욱 신뢰할 만하며 존중되어야 하는가”를 드러낸 사례로 긍정적으로 평가된다(김직수, 이영희, 2015: 250). 문제는 이러한 유의미성에도 불구하고 확산성이 크지 않다는 것이다. 노동자가 적극적으로 참여하는 근골격계유해요인 조사를 진행하기 위해서는 노동조합 및 노동자 개인의 열의, 관련 활동 시간을 충분히 보장받을 수 있는 조건 등이 갖춰져야 하는데 이를 지속적으로 확보하기가 쉽지 않기 때문이다. 제도가 도입된지 20년 가까이 지난 지금, 근골격계유해요인 조사가 노동자 참여를 바탕으로 진행되는 경우는 드물다(이태진, 23.7.25.). 근골격계유해요인 조사의 제도화, 노동자 참여 확대 시도의 성과와 한계는 2023년인 오늘날에는 위험성 평가 제도와 관련해 유사하게 반복될 수 있다는 점에서 중요하게 되짚어져야 할 사례다.

2005~2006년에는 하이텍알씨디코리아 집단 정신직업병 문제가 전국적으로 이슈화됨과 동시에, 다른 한편에서는 근로복지공단 지침과 산업재해보상보험 개혁에 관해 공투위를 중심으로 대응이 계속되고 있었다. 2005년 7월 민주노동당 단병호 의원은 ‘산업재해보상보험법 개정을 위한 공청회’를 열고 ‘모든 노동자에게 산업재해보상보험법 적용, 선보장 후평가, 산업재해평가기관 독립성 확보’를 주요 내용으로 한 산업재해보상보험법 내용을 공개했다(이현정, 2006). 이는 민주노동당, 민주노총, 노동건강연대가 공동으로 마련한 것으로 정부에 맞선 노동운동·사회운동의 산업재해보상보험법 개혁안이었다. 2006년, 산업재해보상보험법 논의가 민주노총이 참여하지 않은 노사정위원회에서 논의되면서 위와 같은 개혁안 내용이 반영될 기회를 박탈당했다.<sup>147)</sup> 민주노총을 제외한 채 2006년 12월 13일 노사정위는 합의문을 발표하고, 2006년 12월 28일 산업재해보상보험법 개정안을 입법 예고했다.

2000년대 초중반, 노동안전보건운동은 근골격계 투쟁, 하이텍알씨디코리아 집단 정신직업병 투쟁, 산업재해보상보험법 개혁안 내용 마련 등 중요한 작업을 진행했으나 곧 기업과 정부의 반격에 처했다. 특히 법도 시행령도 아닌 ‘지침’ 수준의 반격, 경총 등의 조직적인 여론화 작업 등은 이후에도 반복되는 정부와 기업의 전술이라는 점에서 주목할 만하다. 이러한 반격은 산업재해보상보험법 개혁 논의에도

147) 후에 민주노총은 노사정위원회 대표자회의에는 참석하기로 결정했으나, 산재보험 논의는 대표자회의가 아니라 노사정위원회 내 산재보험제도발전위원회에서 논의되었기 때문에 결국 의견을 반영할 통로는 없었다.

영향을 미쳐 2007년 산업재해보상보험법 개약으로 이어진다. 한편 2004~2006년은 비정규직법 제정을 둘러싼 갈등이 첨예했던 시기로, 노동운동·사회운동의 많은 역량이 여기에 집중되어 있었다. 또한 민주운동은 노무현 정부의 소위 ‘좌파 신자유주의’ 정책 속에 강력한 힘을 발휘하지 못하고 있었다. 기업·정부와 민주운동의 역관계가 불리한 상황에서, 노동안전보건 의제에 관한 상대적으로 적은 관심 역시 반격에 대응하기 어렵게 만든 하나의 조건이었다.

### III 노동안전보건운동의 의제 확장기(2007~2013)

#### 1. 반올림의 등장과 ‘취약노동자’ 산업재해 의제 발굴 (2007~2010)

##### 1) 굴지의 대기업에 맞선 산업재해인정 투쟁: 반올림

2007년 11월, 한국의 노동안전보건운동에 한 획을 그을 연대체가 탄생했다. 이후에 반올림(반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이 반올림)이 되는, ‘삼성반도체 집단 백혈병 진상규명과 노동기본권 확보를 위한 대책위원회’가 구성된 것이다. 삼성 백혈병 산업재해 인정 문제는 2007년 한 노동안전보건 활동가가 삼성반도체에 일 하던 20대 여성이 백혈병으로 사망했다는 사실을 접하고 (2005년 6월 급성 골수성 백혈병 진단을 받고 2007년 3월 사망한 황유미 씨의 사례) 주변 전문가들에게 이 사실을 알리면서 대응이 시작되었다. 당시까지 반도체 산업의 암 발생 문제는 미국에서 나온 논문 몇 편이 있었을 뿐 세계적으로 별다른 쟁점이 되지 못한 상태였다 (공유정옥, 2017: 167). 반올림 시작부터 2023년 현재까지 활동하고 있는 이종란 노무사는 반올림의 시작이 쉽지 않았다고 증언한다.

“제안서를 뿌렸죠. 여러 단체들에게. 그때 처음으로 노동자 건강권 단체라는 게 있는 줄 알았어요. (...) 처음에는 아버님이 했던 말을 의지해서 그리고 월간지에서 기사 하나가 나는 것에 의지해서 시작을 할 수밖에 없었기 때문에 어떻게 첫 회의를 해야 할지, 준비 모임에 사람들을 불러오긴 했는데 되게 막막했거든요. 그래서 첫 번째 모임은 불발이 됐어요. 제가 뭐 대책위를 꾸리는 어떤 활동가의 경험이 있지는 않고 (...) 진짜 막막했는데 그때 당시에 민주노총 노동안전실장이 ‘이래서 뭐가 되겠냐. 자기가 볼 때 이렇게 개인적인 문제로 대책위를 꾸릴 수 없다고 생각한다. 이거 안 될 판이다.’ 이렇게 딱 하나까 나는 상급 조직의 노안을 다 아시는 분이 그렇게 얘기하는 게 되게 큰 충격이긴 했거든요.”  
(이종란)

대책위원회 구성을 제안한 이종란 노무사는 당시에 경기도 수원에 있는 민주노총

경기본부 경기법률원에 소속되어 있었고, 소위 ‘삼성의 도시’로 불리는 수원에서 삼성 노동자들이 노동조합을 만들려고 시도하다가 감금·납치·해고 등 인권유린에 맞서 함께 활동한 경험이 있었다. 그녀 스스로도, 또 노동조합도 처음에는 이 문제를 노동안전보건과 관련한 싸움이라고 생각하지 못했으며, 시작 당시에는 한 사람의 피해사례밖에 없었기 때문에 2000년대 초반 노동안전보건운동처럼 집단적인 싸움이 되기 어렵겠다는 생각도 있었다. 다만 ‘삼성’의 문제라는 점에서 이 하나의 사례도 중요하게 다뤄야 할 것 같다는 감각 정도로 시작했던 것이다. 의사이자 당시 한국 노동안전보건연구소 상임 활동가였던 공유정옥 씨가 두 번째 모임에 참석해, 미국 실리콘밸리의 반도체 산업단지에서도 직업병과 환경오염 문제가 발생한 바 있고, 그것이 한국에서 나타난 문제일 수도 있다는 의견을 제출하면서부터 사람들은 ‘노동안전’을 시야에 넣을 수 있었다. 세계적인 굴지의 대기업에 맞서 노동안전보건 문제를 제기하는 투쟁으로서의 방향 설정이 시작된 것이다.

수십 년 동안 이어진 ‘무노조 경영’, ‘삼성 공화국’이라는 용어가 만들어질 정도의 지위를 가진 ‘삼성’을 노동운동 내에서도 비주류라고 여겨진 노동안전보건운동이 주요 타겟으로 삼았다는 것은 이후 지난한 투쟁 과정을 예고하는 것이었다. 삼성이라는 타겟은 반올림 운동의 가장 큰 난점이었다. 삼성은 산업재해 신청을 한 노동자와 그 가족들을 집요하게 회유했는데 이는 오랜 투병 생활로 인한 재정적·심리적 문제를 겪는 피해자들을 크게 혼드는 일이었다.<sup>148)</sup> 또한 삼성의 대언론 작업으로 인해 반올림은 사회적 쟁점화에도 계속해서 어려움을 겪었다(프레시안, 2010.4.1.). 그러나 삼성이라는 타겟은 반올림 운동의 가장 큰 자산이기도 했다. 삼성이라는 대기업의 사회적 책임 회피, 산업재해 승인을 막기 위한 비밀주의 정책, 취약한 피해자들을 대상으로 한 회유 등은 ‘삼성’이기 때문에 상대적으로 더 주목받을 수 있었다. 2018년 합의를 하기까지 삼성백혈병 문제에 관한 사회적 관심이 내내 높게 유지된 것은 아니다. 그러나 ‘삼성’백혈병 문제라는 점은 한국 사회운동의 연대는 물론 국제적인 관심, 학계로부터의 주목을 이끌어 냈고 이는 오랜 투쟁을 이어갈 수 있던 자산이 되었다.

148) “엄청 돈이 많이 들어가요. 백혈병 투병은 거의 그 당시만 해도 몇천까지 들어갈 정도로. 재발하면 더 많이 들어가고 그러니까 그 가난한 집에서 치료비를 감당하기가 힘들잖아요. (...) 어머니가 맨날 내 딸이 이렇게 아픈데 반올림하고 인연을 끊으면 집도 고쳐주고 돈도 다 대주고 한다는데 어떻게 해야되나요? 산업재해 신청을 그 당시에 해놓은 상태이거든요. 우리 만나서. 그래서 막 나중에 진짜 어쩔 수가 없으니까 어머니 저희를 적당히 활용을 하세요. 제가 막 그렇게도 얘기를 드리면서. 삼성은 이미 어머니를 집요하게 흔들고 (...) 응급할 때마다 삼성이 옆에서 꼭 달라붙어서 서울성모병원까지 [같이 가고] (...) 2010년 3월 말에 우리가 성모병원 중환자실 앞에서 몇 날 며칠을 대기하고 있었어요. 삼성 인사과 사람들도 대기하고 있었죠. (...) 결국은 돌아가시고 그때 우리가 이 죽음을 그냥 넘길 수는 없다 해서 조출하게라도 장례식장에서 기자회견 하겠다 했는데 어머니가 삼성 눈치를 엄청 보는 거예요. 기자회견까지 했는데 발인해서 가까운 삼성 본관 앞에 영결식 때 차라도 한번 돌아보게 하자는 거는 어머니가 받아들이지 못하더라고요. 장례 치르고 한 달 뒤에 어머니가 괴로워서 못 살겠다고 실토한 얘기는 이미 장례 때 삼성하고 얘기를 마쳐서 소송을 취하하기로 하고. 그때 당시에 3억 8천인가 하여튼 세금 포함해서 한 4억 가까운. 삼성이 이게 소송을 통해서 받는 돈보다 좀 더 클 거라고 얘기를 했다는 거고 어차피 소송은 안 될 거라고 얘기를 했다는 거고 그래서 그걸 취하를 시킨 거죠. 그게 너무 억울했죠.” (이종란 인터뷰)



반올림 투쟁의 또 하나의 의미는 여성노동자가 다수를 차지하는 직종의 산업재해 문제를 이슈화했다는 점이다. 운동 주체들 내에서 ‘삼성’과 ‘노동안전보건’은 주요 문제였지만 여기에 ‘여성’이 명시적인 고려 대상이었던 것은 아니다. 그러나 삼성백혈병 문제를 다루면서 여성노동자의 문제를 언급하지 않을 수 없었다. ‘여성들이 손이 날래고, 참을성이 있기에 단순 조립 업무에 적합하다’는 성별 고정관념이 제품 크기가 작은 전자산업의 여성노동자 비중이 높은 이유라는 점(이종란, 2017.11.16.), 18~25세의 젊은 여성 노동자들을 채용해 ‘건강한 노동자 효과’를 극대화하려는 전략이 ‘상업고등학교 출신의 상대적으로 빈곤한 집안’의 기대받는 젊은 여성들이 피해자의 다수를 구성하게 했다는 점 등이 반올림의 투쟁 과정에서 드러났다. 삼성전자의 여성노동자들은 또한 대략 6~7년 정도 일하고 자의 반 타의 반 퇴사를 했는데, 이는 노동의 고됨뿐 아니라 임신을 해도 회사가 직무 배치를 변경 해주지 않았기 때문이기도 했다(공유정옥, 2017). 이처럼 반올림 투쟁은 성별화된 직종의 노동안전 문제에는 성별화된 방식의 고민이 필요하다는 힌트를 제공하는 투쟁이기도 했다. 그러나 이 힌트가 투쟁 의제화되는 데까지는 10여 년의 시간이 더 필요했다. 이에 관해서는 5장에서 살펴본다.

## 2) ‘취약노동자’에 대한 주목과 의제 발굴

2005년 노동안전보건위원회를 만든 민주노총은 2006년 준비기를 거쳐, 2007년 6월 노동안전보건위원회 내에 취약분과·건설분과를 발족했다. 비정규, 영세, 여성, 이주노동자, 화물운수, 건설노동자 등이 민주노총이 주목한 취약노동자였다(매일노동뉴스, 2007.6.11.).

비정규직·영세 사업장 등의 노동안전보건 문제를 제기하려는 민주노총의 의식적인 시도 속에서 2000년대 후반 몇 가지 캠페인이 시작되었다. 민주노총과 더불어 의제 발굴에 나선 것은 노동환경건강연구소였다. 의제 발굴 조사를 맡았던 노동환경건강연구소의 김신범에 따르면, 취약노동자의 건강권 문제를 제기하기 위해 찾아갔던 많은 노동조합에서 난색을 표했다고 한다. 비정규직·영세·여성노동자가 다수인 노동조합에서는 고용, 임금 등 당장 해결이 시급한 문제가 적지 않아 건강권까지 다루기는 어렵다는 것이었다. 유일하게 이 제안을 받아들인 곳이 서비스연맹이었다(정진주 외, 2017: 45).

민주노총과 노동환경건강연구소는 서비스노동자들이 겪는 많은 문제 중 하나를 뽑아 쟁점화를 선택했는데, 바로 ‘앉을 권리’였다. 당시 조사에 따르면 서비스유통 분야 여성노동자들은 장시간 서서 일할 뿐 아니라 화장실을 자주 가지 못하고 있었고, 친절에 대한 회사의 모니터링과 고객으로부터 받는 폭언·폭력·성희롱, 감정노동의 어려움 등도 호소했다(이수정, 2008: 234). 또한 여러 건강권 문제 중 서비스노동자 당사자들이 가장 강하게 제기하고 싶어 했던 문제는 감정노동이었으나, 서

비스유통 여성노동자의 산업재해 문제에 대한 공감대가 낮은 상황에서 감정노동 문제를 바로 제기하기는 어렵다고 판단하여 의자 놓기 캠페인이 선택되었다.

2008년 7월 22일 민주노총과 서비스연맹, 여성민우회, 노동건강연대 등 54개 단체의 참가로 ‘서서 일하는 서비스 여성 노동자에게 의자를’ 캠페인단이 발족했다. 캠페인단은 백화점, 대형마트 등 여성노동자들의 일터 앞에서 캠페인을 벌였고, 사회적 반향이 일면서 캠페인단 참가 단체는 2배 이상 늘어났다. 그러나 한편에서는 사망사고가 빈발하는 건설노조로부터 항의를 받기도 했다(정진주 외, 2017: 45). 건설업은 민주노총 노동안전보건위원회에서 건설분과를 따로 구성할 만큼 산업재해 사망사고가 심각한 상황이었기 때문이다.<sup>149)</sup> 이런 내부 항의에도 캠페인단은 활발히 활동해, 일부 서비스유통 업계가 실제로 의자를 놓는 등 변화를 이끌어 냈다. 이후 회사의 통제로 인해 의자가 있지만, 앉기 어려운 사례 등 캠페인을 통해서만 노동환경을 변화시키는 데 한계가 있다는 점이 지적되기도 했지만(매일노동뉴스, 2009.6.18.), 의자 놓기 캠페인을 통해 여성 서비스노동자들의 건강권 문제의 사회적 수용성이 높아지면서 이후 감정노동의 문제와 화장실 문제 등의 제기가 이어질 수 있었다.

2008년 의자 놓기 캠페인을 성공적으로 평가한 민주노총 노동안전보건위원회 취약분과는 2009년 4월에는 환경미화노동자의 작업환경 및 건강권 강화 사업을 추진하기로 결정, 같은 해 5월 ‘환경미화노동자 건강권 강화를 위한 사업단’을 구성하고 관련 조사를 진행해 2010년 4월에 “환경미화노동자에게 씻을 권리를!” 국민 캠페인단을 출범시켰다. 이 과정에서 노동환경건강연구소는 환경미화원의 바지 및 소매에서 터미널 화장실 변기의 몇십 배가 넘는 박테리아가 발견되었다는 수치를 밝히는 등 씻을 권리에 관한 공감대를 확산하기 위한 근거를 제시했다. 노동환경건강연구소·일과건강에서 활동한 한인임 활동가는 당시의 캠페인의 의의와 노동환경건강연구소의 역할을 아래와 같이 말한다.

“예를 들어 전국에 청소 노동자들이 일주일간 파업한다. 이러면 바로 개선되죠. 근데 그게 안 돼. 다 하도급 돼 있고 잘릴까 걱정하고. 주체가 형성이 안 돼 있고 너무 열악한 이 문제를 어떻게 할 거냐인 거거든요. 주체가 형성이 안 돼 있으면 싸울 수가 없잖아요.

149) 당시 건설산업연맹 노동안전보건국장이었던 최명선 현 민주노총 노동안전보건실장은 당시 건설분과의 활동에 대해 아래와 같이 증언한다. “초기에 좀 회의도 몇 번 하고 막 이랬는데 일단은 도와줄 수 있는 게 없었죠. 건설을 모르니까. 교육도 총연맹에서 김신범 동지가 가기도 하고 뭐 이렇게 했는데 안 맞았어요. (...) 건설에 이러저러한 문제에 답을 못 하고 그래서 그 취지는 있었으나 이제 몇 번 시도하다가 저희 내용을 모르기 때문에 그냥 저희는 그 자체적으로 진행한 것이고.” 건설업·제조업에 종사하는 노동자들이 산업재해사망 문제가 후순위가 되는 데 대해 문제제기한 것은 페미니즘에 관한 고민의 부족함, 노동자 건강권에 관한 전통적 인식을 반영하는 것이기도 했지만 무시하기는 어려운 측면이 있었다. 특히 금속노조와 달리 건설노조는 2000년대 초중반 공안탄압 등으로 인해 조직상황이 안정적이지 못했고, 산업재해사망 문제를 시급히 해결해야 했음에도 민주노총이나 다른 노동안전보건운동단체로부터 별다른 지원을 받지 못한 상황이었다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

기획적으로 싸우는 것이 바로 캠페인이고 캠페인의 파급력을 높여야 언론이 써주고 언론이 써야 정치가 움직인다. 이건 뭐 완벽한 코스예요. 노동부도 1차적 대응 기조가 뭐냐 하면 언론에 나온 거 무조건 대응한다. 노동부 기조예요. 언론에 나와되고 언론에 날리면 기자들이 관심을 끌어야 되고 주체는 형성돼 있지 않으니 투쟁할 수 없고 결국 이제 캠페인밖에 없는 거죠. 저희가 강점이, 예를 들어 청소노동자 같은 경우에는 저희가 이제 분석 능력이 있잖아요. 청소노동자 피부를 긁어와 가지고 청소 끝난 후에 분석을 해요. 미생물 몇 개 있는지. 변기보다 더럽다, 그 상태로 씻지 못하고 퇴근한다. 이런 감성을 흔드는... 과학적이면서도. 법에는 씻을 데 다 제공을 해야 되는데 다 도급이다, 그러고 나면 이제 언론이 “진짜야?” 하고 막 오는 거죠. 그런 방식으로 캠페인을 하는 거죠. 언론이 써주는 게 목표니까.” (한인임)

씻을 권리 캠페인은 역시 2010년부터 공공운수노조 등이 주도한 ‘따뜻한 밥 한 끼의 권리’ 캠페인과 결합해 진행되었고 당시 활발하게 진행된 대학 청소노동자의 노동조합 조직화 사업에도 기여 했다(이병훈·김직수, 2014).

취약분과의 이 두 캠페인은 새로운 노동자 건강권 의제 발굴이라는 차원에서 노동안전보건운동의 의제를 확장하는 역할을 했다. 그러나 특정 조건에 있는 노동자를 ‘취약노동자’로 명명하고 이들 주체를 중심으로 사업을 진행한 데 대한 비판적 평가 역시 필요하다. 최명선 민주노총 노동안전보건실 실장에 따르면 ‘취약분과’라는 명칭에 대해서는 당시에 논란이 있었다고 한다. ‘취약성’은 불평등한 사회구조를 드러내며 권리의 언어가 될 수도 있지만, 현재 사회구조를 유지하려는 지배계급의 필요성과도 충분히 공명할 수 있기 때문이다. 또한 ‘취약계층’을 강조하는 논의가 취약성이 생산된 조건은 드러내지 않은 채 특정 집단 구성원들의 내재적·본질적 특징으로 보는 경향으로 수렴되는 경우도 적지 않다. 즉 민주노총의 이와 같은 진단은 고용 측면에서도 노동 측면에서도 큰 변화를 일으키기 어려운 측면이 있었다.

### 3) 업무상질병판정위원회 해체 투쟁

2000년대 후반은 산업재해보상보험과 관련해서 정부의 반격이 계속되었던 시기다. 2007년 11월 13일 수년간 논의를 지속한 산업재해보상보험법 전부개정안이 국회 본회의를 통과했다. 민주노총은 이에 관해 “재요양시 휴업급여 감액 지급 등 각종 보상수준을 약화시킴으로써 계약의 내용을 다수 포함”하고 있으나, “저임금 노동자 보상수준 상향조정, 특수고용직 노동자 일부 산업재해보상보험 부분 적용을 통해 계약의 내용을 희석”시켰다고 평가했다(민주노총, 2008.3.9.). 2008년 7월 1일부터 개정 산업재해보상보험법이 시행되면서 업무상질병판정위원회(이하 질판위)가 도입되었다.

질판위는 뇌심혈관계질환과 근골격계질환 등 업무와의 상당인과관계 판단이 어려운 업무상질병 판정의 전문성·공정성 제고를 내세웠지만, 앞에서 살펴본 바와 같이

근골격계 투쟁 이후 산업재해 승인율을 낮추려는 기업의 압박과 정부의 의도 속에 구성된 것이었다. 질판위 출범 전 직업병의 산업재해 인정률은 2007년까지 45.4%였고, 도입 첫해인 2008년에는 44.7%로 유사했으나 2009년에는 39.0%, 2011년에는 35.7%로 하락했다(매일노동뉴스, 2018.7.3.). 산업재해보상보험 개혁 논의 때부터 질판위 도입을 비판했던 마창산추련·울산산추련은 질판위 해체 투쟁에 적극적으로 나서게 되었다. 부울경(부산·울산·경남) 지역의 노동안전보건운동단체 3곳(마창산추련, 울산산추련, 한국노동안전보건연구소 부산연구소)과 금속노조 4개 지부(금속노조 부산양산지부, 경남지부, 울산지부, 현대자동차지부)는 2008년 12월 29일 ‘개악 산재법 저지를 위한 영남공동대책위원회(이하 영남공대위)’를 구성해 질판위 해체 투쟁을 적극적으로 벌였다(이진우, 2022).

“산재보험 개악 [반대] 투쟁을 굉장히 열심히 부울경이 했는데 저희가 반대했던 질판위가 들어오니까 질판위가 들어왔을 때 굉장히 문제가 심각할 거니까 우리가 이 부분에 대해서 공동의 [대응을 해야겠다]… 처음 시작할 때부터 판정 결과들을 모아서 분석을 하고 우리가 우려했던 문제들이 드러나는 것들을 확인하면서 질판위 해체를 해야 된다는 입장을 내게 됐어요. 그걸 갖고 민주노총 토론회에 가서 적극적으로 해체 입장을 제기했고 민주노총도 해체 입장을 수용하게 되고 이런 과정들이 있었거든요. 그러다 보니까 부울경 지역이 질판위에 대해서는 되게 강경한 입장을 유지하게 된 거죠.” (현미향, 2023.8.8.)

얼마간의 투쟁 뒤 민주노총이 질판위에 참여하되 노동자 입장을 대변하는 전문가들의 비중을 높이는 방식으로 입장을 수정하면서, 영남공대위는 2010년 10월 중순까지 활동하고 이후에는 ‘부산·울산·경남 권역 노동자 건강권 대책위(이하 부울경 건강권 대책위)’를 통해 산업재해 은폐 적발 투쟁 등 노동안전보건 문제 전반에 관한 공동활동을 진행하는 것으로 방향을 전환한다.

질판위 해체 투쟁은 지금까지도 계속되고 있는 전문성에 관한 쟁점을 제기한다. 사회의 다양한 영역이 전문화되어가는 과정에서, 한번 구성된 전문가위원회를 해체하기는 쉽지 않다. 민주노총이 전문가위원회 내 대항 전문가를 늘리는 방식으로 투쟁 방향을 전환한 것은 이러한 현실적 이유 때문일 것이다. 이후 질판위 제도는 점차 개선되어 2017년 ‘추정의 원칙’ 도입 등 노동자의 입증 책임을 완화하는 방식으로 변화하고 있다. 그러나 여전히 어떤 사람을 전문가로 보고, 어떤 지식을 전문지식으로 인정할 것이냐는 논의는 필요하다. 또한 이를 넘어 전문가든 대항 전문가든 전문가들의 결정에 항의하는 것을 상상하지 못하게 하는, 전문가의 결정에 대한 과도한 인정, 집합행동을 통한 의사결정 개입을 터부시하는 사회적 문화가 확산에 전문가위원회의 존재 자체가 기여하고 있는 것은 아닌지도 되돌아볼 필요가 있다.<sup>150)</sup>

150) “그때 당시에 몇 가지가 생겼던 것 중에 하나는 과격 민원에 대응하겠다. 그러니까 그 전에 근골격환으로 집단요양 투쟁하면서 많은 현장에 지역에 있는 활동가들이 가서 옷통 벗고, 신나하고, 위협하고 점거하고 하니까 애들이 이제 노래져 가지고 해줄게 해줄게 그렇게 한 것도 사실 좀 있

사회운동은 대항 전문가와 노동자의 지식을 성장시키는 것 외에 집합행동을 통한 의사결정 개입의 여지를 계속해서 확장할 필요가 있다.

## 2. ‘위험의 외주화’ 프레임의 등장과 야간노동 쟁점화 (2011~2013)

### 1) ‘위험의 외주화’ 프레임의 등장

‘위험의 외주화’가 언제 처음 하나의 프레임으로 등장했는지는 명확하지 않다. 그러나 대략의 시점은 추정할 수 있다. 최명선(2019)에 따르면 하청노동자 산업재해 사망 문제가 본격적으로 제기된 시점은 2011년 12월 9일 인천국제공항철도 선로유지보수 노동자 5명의 사망사고였다. 이들은 열차가 운행 중인 것을 모른 채 작업을 하다 사고를 당했는데, 당시 노동안전보건운동단체 및 노동조합은 공동성명을 통해 외주화로 인한 인력 부족으로 열차 감시자가 부재하고 의사소통 기능의 문제가 발생한 점을 산업재해 사망의 원인으로 지적했다(노동환경건강연구소 외, 2011). 그러나 당시 성명과 언론 기사 등을 보면, ‘위험의 외주화’가 하나의 용어로 명확히 제시되지는 않았던 것으로 보인다. 한편 강태선(2021)은 ‘위험의 외주화’에 대해 2012년 11월 14일 민주노총 금속노조가 조선산업 하청노동자 산업재해 문제를 언급하면서 “위험의 외주화”를 근본 문제를 제기했다고 언급한 기사를 인용하고 있다. 즉 ‘위험의 외주화’는 2011년 12월 철도 선로 유지보수 노동자들의 사망사고를 계기로 하청노동자 산재사망 문제가 제기된 이후, 2012년 경에 노동조합에서 이 문제를 “위험의 외주화”로 표현하면서 확산된 것으로 보인다.<sup>151)</sup>

고용형태 문제를 산재사망과 직접적으로 연결함으로써, 노동안전보건운동은 산재 문제 해결을 위해 고용형태를 바꿔내라는 요구를 할 수 있게 되었다. 이는 그동안 노동운동과 사회운동이 대응하고자 한 자본의 전환, 즉 간접고용과 균열일터의 문제를 노동안전보건 영역에서도 제기한 것이라 볼 수 있다.

“2011년 이후에 총연맹의 집중 포인트는 비정규입니다. 비정규 노동자. 학교 [비정규직]도 그래서 시작했던 것이고.” (최명선)

‘위험의 외주화’는 특정 집단을 ‘취약노동자’로 명명할 때보다 고용‘관계’의 문제를

---

였거든요. 근데 이제 과거집단 민원대응 지침을 만들어서 CCTV달고, 집단으로 오는 거를 규제, 숫자를 제한시키고. 그리고 이제 점거하거나 그러면 경찰을 바로 부르고. 이런 것들을 같이 진행을 했거든요. 이제 그러다 보니 더 많이 낮아지게 된 것도 있었죠. 물론 그것도 조합이 있는 사업장이어야 가능했지만”(이숙건, 2023.8.2.)

151) 민주노총 노동안전보건실장인 최명선은 ‘위험의 외주화’가 명확한 하나의 개념으로 사용된 것은 아니고, 2010년대 초반 토론회에서 노동건강연대에서 활동하는 박두용 교수가 하청노동자 산재사망 문제를 ‘위험의 외주화’로 즉흥적으로 표현한 것에서 비롯된 것으로 기억하고 있다. (개인적인 대화)

드러내는 프레임이었다. 2010년대 들어 노동안전보건운동은 내재적·본질적인 특성으로 오해될 수 있는 취약성 논의에서 벗어나 비정규 고용의 문제를 드러내는 프레임을 발견한 것이다.

“사실은 세상에 위험 작업이라는 건 없잖아요. 위험한 장소라는 것도 저는 없다고 생각하고 위험한 기인물도 없다고 생각하는데. 위험이라는 건 원래 없다. 특정한 조건에서 그게 위험이라고 불리는 건데 위험의 외주화도 그 조건의 하나인 것 같아요. (...) 위험의 외주화가 이게 사회적 용어인지 시사 용어인지 학술 용어인지 애매한 게 있지만 현재까지 밝혀낸 위험을 생산하는 사회적 조건에 불평등이라는 요소가 기입되어 있[다]는 [점을 설명하는] 유일한 용어인 것 같고 (...) 외주화되거나 어떤 형태로 관계가 구성됐을 때, 고용형태든 사회적 관계든 구성됐을 때 그것이 위험을 생산한다라고” (정우준, 2023.8.3.)

그러나 이 프레임이 사회화되려면 아직 시간이 필요했다. ‘위험의 외주화’ 프레임의 사회화는 청년노동자의 산재 사망이라는 비극적 계기를 통과하고 나서야 확산하였다. 또한 프레임의 확장 과정에서 이것이 ‘시사 용어인지 학술 용어인지 애매한’ 부분에서 기인한 문제도 발생하게 된다. 이에 대해서는 다음 절에서 다룰 것이다.

## 2) 야간노동 문제의 쟁점화

한국노동안전보건연구소는 2000년대 중반부터 야간노동을 비롯한 노동시간 문제를 주요 쟁점으로 제기해 왔다. 구체적으로는 출범 이듬해인 2004년 ‘교대제 현장 세미나’를 진행하고 울산 현대자동차노조에서 ‘근무체계 변경을 위한 프로젝트’를 제안해 ‘야간노동 철폐 및 주간연속2교대제 실시’를 위한 연구를 진행했으며, 2005년 현대자동차 노동강도 평가와 대안 마련 연구를 통해서도 같은 문제의식이 이어졌다. ‘교대제로부터 생명지키기-심야노동철폐’는 2006년 한국노동안전보건연구소가 결정한 4대 실천의제 중 첫 번째에 배치될 정도로 중요했다(한노보연, 2013).

### 1. 교대제로부터 생명지키기 - 심야노동철폐

교대제는 인력활용의 한 방법이다. 인력 활용은 이윤율과 절대적인 조응관계를 이루고 있다. 따라서 교대제 운영에 있어 해당 대상자의 삶과 의지는 중요하지 않다. 결국 건강상의 문제뿐 아니라 사회적, 문화적, 정서적 장애를 발생시킨다. 심야노동은 그 폐해가 더욱 크다. 완성차 사업장을 중심으로 주간연속2교대를 통한 심야노동 폐지가 논의되고 있다. 이는 한편 노동자의 요구이기도 하나, 자본의 입장에서 그 손해를 볼 것은 아니다. 따라서 심야노동철폐가 곧바로 자본의 이윤율을 타격을 주거나, 노동자의 삶을 보존하는 것은 아니다. 그러나 심야노동철폐는 만연한 교대제 해소의 완성일 수 없으나, 시발점은 분명하다. 특히 완성차와 조선으로 그리고 그 하청으로 주되게 형성된 한국 유연생산체계에서는 더욱이 그러하다. 나아가 제조업 뿐 아니라 서비스비즈니스의 심야노동확대를 주목한다면 여러 면에서 발전가능성과 현실 접점을 형성하는 의제인 것이다.

(한국노동안전보건연구소의 4대 실천의제, 2006)

2000년대 후반, 완성차 사업장을 중심으로 임단협 시기 주간연속2교대제를 요구하는 경우가 늘어났고, 노동조합이 힘이 있는 곳에서는 단체협약을 통해 주간연속2교대제를 합의했으나, 본격적인 시행은 미뤄지고 있었다.

야간노동 쟁점화는 예상치 못한 방식으로 시작되었다. 2011년 5월 현대자동차에 자동차 엔진 부품을 납품하는 유성기업에서 회사가 약속한 주간연속2교대제를 시행하라고 요구하며 2시간 부분과업을 벌였다. 유성기업 노사는 2009년에 주간연속2교대제 시행을 합의했는데, 합의가 계속 이행되지 않자 노동조합이 과업을 한 것이다. 유성기업 노사는 오랫동안 크게 갈등적이지 않은 노사관계를 유지해 왔는데, 2011년에는 2시간 부분과업에 회사가 직장폐쇄라는 수단을 동원한 노동조합 탄압을 시작하면서 대립이 격화되었다. 이후에 밝혀진 바에 따르면 유성기업 사측은 노동조합과 피전문기업인 창조컨설팅과 더불어 노동조합 파괴를 조직적으로 준비해왔다. 유성기업 투쟁을 계기로 창조컨설팅의 노동조합 파괴 공작도 알려졌지만, 사건의 발단이 된 주간연속2교대제와 야간노동 문제도 주목받기 시작했으며, “노동자는 울썩미가 아니다”라는 구호도 확산되었다(노컷뉴스 2011.5.25.; 한겨레 21, 2011).

장시간 노동, 야간노동이 사회 쟁점화되자 노동부는 2011년 9~10월 완성차 5개사를 대상으로 장시간 근로감독을 실시하였고, 완성차 5개사 모두 근로기준법 위반

으로 적발되었다(매일노동뉴스, 2016.8.24.; 박태주, 2013). 노동부는 2012년에는 장시간 근로감독 대상을 자동차·금속 제조업 1차 협력업체로 확대했으며, 2012년 총선과 대선 시기 각 정당이 노동시간 단축을 공약으로 내걸기도 했다. 2012년 현대차는 2013년 3월부터 주간연속2교대제를 실시하기로 합의했고, 현대차의 주간연속2교대제 협상 타결 후 다른 완성차와 금속산업 노사도 노동시간 단축에 합의하면서 주간연속2교대제로의 전환은 일단락되었다(박태주, 2013).

그러나 이 과정이 성과적인 것만은 아니었다. 본래 노동안전보건운동의 주장은 ‘노동강도 강화 없는, 실질임금 삭감 없는, 고용 불안 없는 3무 원칙’을 관철시키면서 주간연속2교대제로의 전환을 이뤄내는 것이었다. 그러나 노동시간이 줄면서 임금도 줄거나, 임금을 유지하는 대신 노동강도를 높여 생산 물량을 보전하는 일이 종종 있었고, 노동조합의 힘이 강한 곳도 노동강도와 노동시간을 교환하기도 했다(김형렬, 2020).

야간노동, 장시간 노동 이슈화는 그간 이 문제에 천착해 온 한국노동안전보건연구소에서 노동시간센터를 구성하는 계기가 되기도 했다. 또한 2010년대 후반 다양한 업종의 과로사 문제가 이슈화되는 시작점이 되었다고도 볼 수 있다.

### 3) 산재 은폐 적발 운동

울산산추련은 2004년 현대중공업의 박일수 하청노동자의 분신 자결 후 열사 투쟁을 진행하면서 하청노동자들의 경우 임금·고용뿐 아니라 산재 문제가 매우 심각하다는 점을 인지하고 산재 은폐 조사 사업을 잠시 진행했던 적이 있었다. 또 열사 투쟁 이후 현대중공업의 정규직 노동자가 본인의 부서에서 산재 은폐가 다수 발생하는데, 당시 노동조합의 어용 집행부 산하에서는 해결이 어렵다며 사례 6건을 들고 온 일이 있었다. 그로부터 수년이 지난 2013년, 현대중공업 하청노동자가 탈의실에서 쓰러진 후 하청업체가 산재를 은폐하기 위해 119를 부르지 않고 트럭으로 이송하면서 트럭 이송 당시까지도 의식이 있던 노동자가 사망한 사건이 발생했다. 이 사건을 계기로 울산산추련에서는 2013년 산재은폐 실태 조사사업을 진행하게 되었다(현미향, 2023.8.8.). 울산산추련은 현대중공업 사내하청지회 등 지역의 노동조합단체들과 더불어 2013년 3월 12일부터 22일까지 2주간 현대중공업이 자리한 동구에서 산재은폐 실태를 조사했다(울산지역노동자건강권대책위, 2013).

“[2013년 현대중공업 하청노동자 사망사건] 기자회견을 하고 하청노동자들이 굉장히 많이 울었어요. 자신들의 처지가 이런 정도밖에 안 된다고. 그날 저희가 그 기자회견하고 ‘좋다. 회사가 저렇게 막 숨기려고 하면 우리가 발로 뛰어서 찾아가지고 사회적으로 드러내기를 해버리자’라고 해서 산재은폐 적발 투쟁을 하게 됐어요. (...) 2주일간 병원에 상주해서 9시에서 11시 사이에 제일 많이 오니까 이렇게 병원 안에 떡 앉아서 현장 소장이나 총무가 데리고 오는 사람들, 피 철철 흘리면서 오는 사람들 다 산재를 당한 사람들이니까 그



사람들 이름표 같은 거나, 아니면 오토바이에 이름표 같은 게 있거든요. 업체명하고 그런 거 조사하자. 조사는 누가 할 거냐 했더니 뭐 조선소로 집중된 것이기도 하고 조선소에 해고 노동자들이 있으니까 해고 노동자들 식사비랑 활동비 정도 건강권 대책위에서 그 비용 해서 하자라고 했는데 2주 만에 한 100건 넘게 조사가 된 거예요. 너무 많이 올라온 거지.”  
(현미향)

2주 동안 조사 기간 적발된 산재은폐 사례는 총 106건이었는데, 이는 산재은폐가 심각할 것이라고 생각했던 울산지역건강권대책위의 예상조차 훌쩍 뛰어넘는 것이었다. 심각성을 인지한 울산대책위는 민주노총 지역본부가 아니라 총연맹 차원의 대응을 요청하고, 국회 정론관에서 기자회견을 진행했다. 민주당과 진보정당 국회의원들도 관심을 가지면서, 산재 은폐 사업주 처벌 요구가 힘을 얻게 되었고, 울산대책위도 산재 은폐 조사의 실효성을 체감하면서 2017년까지 1년에 1~2회 가량 지속적으로 조사를 진행했다(현미향, 2023.8.8.). 그리고 2017년 산업안전보건법 개정안에 산업재해 은폐 시 형사처벌 조항이 신설되었다(고용노동부, 2017).

조선소 해고노동자들이 병원에 상주하며 산재 은폐를 적발하고, 이를 생점화한 산재 은폐 적발 운동은 울산산추련이 현장노동자와 밀접하게 결합한 조건이었기 때문에 가능했던 독특한 전술이었다. 또한 노동자들의 직접 조사를 통해 법제도 개선을 촉발할 수 있다는 것을 보여줬다는 점에서도 흥미로운 사례다.

### 3. 소결

3장에서는 2000년대 중후반부터 2010년대 초반까지 노동안전보건운동의 흐름을 돌아보았다. 이 시기의 주요한 투쟁에 대해 아래와 같은 점을 추가로 더 짚어볼 수 있다.

첫째, 타겟, 전술 레퍼토리, 주요하게 결합한 노동안전보건운동단체 등을 기준으로 했을 때 반올림과 앓을 권리·씻을 권리 캠페인은 다른 결의 투쟁이면서도 노동조합으로 조직되지 못하거나 노동조합의 힘이 약한 직종의 여성노동자 산재 문제를 다룬다는 점에서 공통된 측면도 있었다. 이는 주목한 대상이나 전술 레퍼토리는 달랐지만, 노동안전보건운동이 2000년대 중후반 비정규직, 여성 등 노동조합 바깥의 노동자들의 문제에 주목하기 시작한 노동운동·사회운동의 전반적인 흐름과 문제의식을 같이 했다는 점을 의미한다.

둘째, 2000년대 후반까지도 산재 사망의 심각성은 생각보다 공론화되지 못하다, 2010년대 들어 위험의 외주화 프레임이 등장하면서 조금씩 그 중요성이 부각되기 시작했다. 노동건강연대가 2003년부터 제기한 기업살인법 프레임은 2006년부터 민주노총, 한국노총과 공동으로 ‘최악의 살인기업 선정식’을 진행하는 등 약간의 확장

은 있었지만 2010년대 초반까지도 별다른 주목을 받지 못했다. 2010년대 초반 균열된 고용형태와 산재 문제를 본격적으로 연결하기 시작했지만, 이는 아직 사회운동 내부에서만 일어나고 있는 변화였다.

셋째, 노동(work) 차원에서는 한국노동안전보건연구소가 오랫동안 천착해왔던 야간노동 문제가 유성기업 투쟁 등을 계기로 공론화되었다. 노동부의 근로감독이 현대차의 주간연속2교대제 합의에 큰 영향을 주었다는 점도 타겟으로서의 노동부가 때로는 예상 이상의 역할을 한다는 것을 보여준다는 점에서 독특하다. 그러나 노동시간과 노동강도를 함께 줄이고 낮추려는 의도는 완전히 관철되지 못했고, 노동시간과 노동강도가 교환되는 일도 종종 발생했다.

## IV 노동안전보건 의제의 대중적 반향기 (2014~2017)

### 1. 세월호 참사와 중대재해기업처벌법 제정연대 발족

예기치 못한 비극으로 인해 노동안전보건운동의 대중적 반향기가 찾아왔다. 2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생했다. 한국은 대형참사가 빈발한 국가이긴 했으나, 세월호 참사는 배가 침몰하는 장면이 방송으로 송출되었다는 조건, 수학여행을 가던 고등학생이 다수가 희생된 데 비해 선원들은 대부분 생존한 희생자들의 구성, 구조 세력인 해경이 골든타임 내에 세월호 침몰 현장에 도착했음에도 구조에 실패한 사실 등으로 인해 다른 쟁점을 압도하는 사회 쟁점이 되었다. 세월호 참사는 생명보다 이윤을 우선시한 기업이 제대로 통제되지 않음으로써 발생한 것이기도 했기 때문에, 한국 사회의 총체적 부실을 상징하는 사건으로 여겨졌다. 세월호 참사와 산재 사망 문제는 생명보다 이윤을 중시하는 사회에 대한 문제 제기 속에서 자연스럽게 통합되었다. 세월호 참사 직후 경향신문이 발표한 ‘세월호 참사, 한국 사회 구조적 모순의 표출이다’에서 그러한 인식이 잘 드러난다.

“한국이 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 산재사망률 1위를 다투는 것도 세월호 침몰과 본질이 다르지 않다. 위험 작업을 비정규직, 일용직에게 떠넘겨 책임을 회피할 수 있는 한 한국은 계속 위험에 노출될 수밖에 없다.” (경향신문, 2014.4.20. 사설)

또한 노동안전보건운동단체들은 자신들이 주장해 온 요구들이 세월호 참사를 예방하는 데도 중요했다는 인식을 갖게 된다. 예를 들어 위험 상황에서의 작업중지권을 계속 요구해왔던 노동안전보건운동단체들은 “세월호 승무원들이 안전교육을 실

시하지 않은 사업주에게 안전교육을 요구하고 승선을 거부할 수 있었다면, 적재량을 초과하는 화물과 안전장치 미비에 대해 관계 당국에 신고하고 승객을 포함하여 자신의 안전이 보장될 때까지 출항을 중단하고, 거부할 수 있었다면 참사는 막을 수 있었다”고 보았다(세월호 국민대책회의 존엄과안전위원회 외, 2015). 세월호 참사를 계기로 ‘노동자의 안전이 곧 시민의 안전’이라는 인식도 등장했다. 이 문제의식은 중대재해기업처벌법 제정 운동에도 반영된다.

“저는 4.16 참사가 좀 많이 인식을 변화시켰다고 생각이 들거든요. 예를 들어 예전에 삼풍(백화점) 이런 것들보다는 정말 다른 인식의 전환이 생기게 된 것 같아요. 그래서 안전한 사회가 정말 필요하다, 중요하다라고 생각이 좀 달라지게 되고 그거의 연장으로 현장이 안전해야지 시민도 안전하다라고 하는 것들이 연계가 되고. 그전에는 기업의 이윤이 되게 중요하고. 물론 [기업의 이윤이 중요하다]는 생각이 지금도 있지만 그래도. 그래도 지금은 뭔가 노동자나 시민의 안전도 중요하지 않아? 라고 하는 것이 [4.16 참사에] 시발점이 좀 있었지 않았나 하는 생각이 저는 드는 거예요.” (이숙견, 2023.8.2.)

세월호 참사는 노동안전보건운동단체들이 모여 종합적인 안전대책 요구안을 구성하는 계기가 되기도 했다. 세월호참사국민대책회의 존엄안전위원회 안전대안팀(이하 안전대안팀)에서는 2015년 7월 세월호 특조위 출범에 맞춰 안전사회 관련 4개 분야 24개 과제를 발표했다. 4개 분야는 ① 세월호 참사 관련 법령·제도 검토 및 선박사고의 예방 ② 안전에 대한 기본정책방향 점검 ③ 재해·재난 예방을 위한 대책: 영역별 검토 ④ 안전사회를 위한 재해·재난대응체계 수립으로 구성되어 있었다. ③에는 크게 대중교통, 건물·시설, 방사선 피폭·화학물질 누출 등 시민재해와 밀접한 연관이 있는 영역뿐 아니라 “산업재해로부터의 안전”이 별도 영역으로 포함되었으며, 기업의 책임 강화, 노동자의 권한 확보 등이 하위 항목으로 언급되었다. 세월호 특조위 안전사회소위원회는 이 제안을 진지하게 받아들였고, 사회단체 활동가들을 전문·자문위원으로 위촉해 정책대안을 마련했다. 그러나 세월호 특조위 강제 종료로 인해 해당 내용이 사회적으로 확산되거나 정부 부처에서 적극적으로 검토되는 효과를 낳지는 못했다.

세월호 참사가 노동안전보건운동에 미친 가장 큰 영향은 기업살인법이 주요 대안으로 부상했다는 점이다. 참사 직후 기존의 안전대책을 나열하는 방식으로 제안을 제출했던 안전대안팀은 세월호 참사를 계기로 적극적으로 운동을 펼칠 하나의 의제를 선택하는 게 필요하다고 보았다. 노동건강연대, 민주노총, 사회진보연대, 민주사회를 위한 변호사 모임(민변) 등이 중심이 되어 기업처벌 사례 등을 검토하는 등 몇 개월 간의 세미나를 진행한 뒤에, 2015년 중대재해기업처벌법 제정연대(이하 제정연대)가 발족했다. 제정연대는 입법청원과 노회찬 의원을 통한 입법 발의 등의 활동을 진행했으나 별다른 힘을 받지 못하고 종료되었다(박상은, 2022). 제정연대

의 활동으로 사회운동 내부에서의 중대재해처벌법에 관한 공감대는 확산되었으나 대중적으로는 거의 알려지지 않은 채였다고 볼 수 있다.

## 2. 2016년 구의역 사고와 ‘위험의 외주화’ 프레임의 사회화

2016년 ‘위험의 외주화’ 프레임이 확산하는 사건이 발생한다. 2016년 5월 28일, 구의역 스크린도어를 수리하던 만 19세의 젊은 하청노동자가 달려오는 열차를 피하지 못하고 사망했다. 이전에도 스크린 도어 정비 중 사망한 유사한 사례가 이미 두 차례 있었으나, 그중에서도 구의역 사고는 청년노동자의 희생으로 크게 이슈화되었다. 한겨레 신문은 “구의역 참사, ‘위험 외주화’가 주범이다”라는 칼럼을 통해 “모든 산업 분야에서 위험한 일은 하청업체에 떠넘기는 악습이 이번 구의역 사고에서 그대로 드러났다”며, “원청에 비해 열악한 하청업체는 안전보다 경비 절감을 우선”해, “같은 일을 ... 외주업체에 맡긴 서울메트로 담당 구간(1~4호선)에서만 사망사고가 3차례 발생”했다는 점을 지적했다(한겨레, 2016.5.31.). 민주노총은 구의역 스크린도어 사고(약칭 구의역 사고)를 계기로 산업재해 사망이 안전보건의 기술적, 관리적 문제가 아니라 위험의 외주화라는 근본적 고용구조의 문제라는 점이 알려졌다고 평가한다(최명선, 2019).

구의역 사고 이후 서울시의 진상규명위원회와 별개로 노동조합을 포함한 시민대책위 진상조사단이 구성되었는데, 이는 노동안전보건운동단체 활동가들이 위험의 외주화의 실상을 구체적으로 파악하는 동시에 확산하는 계기가 되었다.

“[특정 업무가 외주화되면] 업무를 해야 되는 그 경로와 과정[에서] 이미 몇 개의 단계가 생겨요. (...) 여기서 그냥 한 단계만 하면 끝나는 거가 여기는 네다섯 단계를 거쳐야 되는 거죠. (...) 여기는 내 직원들이니까 그냥 다 다이렉트로 전화하고 이렇게 하면 되는데 여기는 그러면 이 네다섯 단계를 거쳐가지고 소통을 해야 되는데 그럼 누가 그렇게 하겠냐고. 그럼 다 패스되는 거예요. 여기서 단절이 일어나는거죠. (...) 세 번째 죽은 얘기를 듣고 이걸 무조건 조사해야 된다. 범시민으로. 근데 박원순이 벌써 머리 써가지고 빨리 조사하자고 했더라고요. 그래서 다시 해, 시민대책위에서 다시 했죠. (...) 같은 업무인데 정규직이 하니까 안 죽고 비정규직이 하니까 죽더라. 그것도 세 명이나 연거푸. 이거는 비정규직화하면 위험이 만들어진다. 위험한 업무라서 도급을 주는 것도 있지만 위험한 업무라도 도급을 주면 더 많이 죽는다. 차라리 안에서 하는 게 덜 죽는다.” (한인임, 2023.7.31.)

인터뷰에서 확인할 수 있는 것처럼 노동안전보건 운동은 이 말을 ‘위험한 업무를 외주화한다’는 의미로도 사용했지만, 외주화로 인한 작업 과정의 분절이 위험을 생산한다는 의미로도 사용했다. 그러나 ‘위험의 외주화’든 ‘외주화의 위험’이든 고용형

태에 관한 강조는 의도치 않은 부수 효과를 낳기도 했는데, 정규직이면 안전할 것이라는 넘겨짚기가 강화된 것이다.

앞서 인용한 한겨레 신문 칼럼이 ‘모든 산업 분야에서 위험한 일을 하청업체에 떠넘긴다는 의미로 위험의 외주화를 설명했다는 사실은 언론이 이 프레임을 확산하면서 설명 방식을 단순화했다는 단적인 예시다. ‘정규직은 안전하다’는 넘겨짚기가 확산되자 5678서울도시철도노조는 스크린도어 정비 업무를 단독으로 수행한 적이 있는 정규직 노동자가 응답자 중 98%나 된다는 보도자료를 배포하기도 했다(김성은, 2019). 일터의 균열은 분명 위험을 생산하지만, 반대로 고용형태가 개선되는 것만으로 모든 문제가 해결되지는 않으며 정규직 노동자를 대상으로도 안전을 위한 조치가 필요하다는 점을 밝힌 것이다.

### 3. 갑질 논란과 감정노동 쟁점화

감정노동 문제는 갑질 논란과 더불어 사회적 공감대를 확산시켜 나갔다. 2013년 대한항공 기내에서 포스코그룹 계열사 이사가 승무원에게 ‘라면이 제대로 익지 않았다’는 등 서비스에 항의하며 책자 모서리로 승무원의 이마를 때린 사건이 ‘라면 상무’ 사건으로 알려졌고, 2014년 12월 5일 대한항공 부사장인 조현아가 견과류를 봉지째로 제공했다는 이유로 승무원 및 사무장을 질책하고 사무장을 하키시키기 위해 회향한 ‘땅콩 회향’ 사건으로 재벌 3~4세의 갑질에 사회적 분노가 모였고, 한 달 뒤에는 현대백화점에서 차를 빼달라는 주차요원의 무릎을 꿇리고 폭언을 한 고객의 갑질 사건이 이슈화되었다.

갑질 사건이 언론을 통해 연달아 알려지기 전에도, 감정노동 관련 캠페인은 지속적으로 이뤄지고 있었다. 감정노동 캠페인을 주도한 것은 서비스연맹과 노동환경건강연구소 등이었다. 노동환경건강연구소는 2006년 강원랜드 노동조합의 직무스트레스 분석, 2007년 서비스연맹과의 논의 등을 거치며 감정노동 문제가 중요하다고 생각하고 있었으나, 시기상조라는 판단하에 ‘앓을 권리’를 먼저 제기한 바 있었다. 그러나 공론화는 그리 오래 걸리지 않았다. 서비스연맹 등 유통업종 노동조합이 2008년부터 2010년까지 ‘유통서비스 여성 노동자 건강권 캠페인’을 통해 감정노동자 권리보호 등을 이야기하기 시작했다. 뒤를 이어 2011년부터는 ‘감정노동자 보호를 위한 전국네트워크’(이하 감정노동네트워크)가 활동을 시작했다. 민주노총은 2014년부터 감정노동 관련 단체협약 요구안을 마련했다. 2015년, 감정노동자 보호법 제정을 목표로 감정노동네트워크가 공식 출범했다. 감정노동네트워크의 주요 요구는 과도고객으로부터 피할 권리, 사업주의 감정노동자 보호 의무 등이었다.

한편 감정노동에 관해서는 고용노동부도 관심이 높은 편이었다. 고용노동부는 2014년 5월 ‘감정노동자 건강보호 종합대책’을 마련했으며, 안전보건공단 등은 ‘감

정노동 근로자, 존중받아야 할 당신의 가족입니다'라는 슬로건을 내걸고 '착한 소비 문화 캠페인'을 펼치는 등의 활동도 진행했다. 이러한 활동의 연장선에서 2017년 10월 고용노동부는 '감정노동 종사자 건강 보호 핸드북'등을 발간했다. 고용노동부는 핸드북 발간 배경으로 앞서 언급한 갑질 사건 등으로 인한 감정노동 이슈화뿐만 아니라 감정노동자의 숫자와 감정노동을 수행하는 업종 증가 등을 언급하고 있다 (고용노동부, 2017).

2000년대 중반까지만 해도 시기상조로 판단했던 감정노동 문제가 왜 별다른 저항 없이 대중은 물론 정부 부처에도 받아들여졌는지를 생각할 필요가 있다. 첫째, 고객 우선주의, 고객만족경영 기조가 확산하면서, 노동감사·노동통제가 강화된 것에 대한 반작용일 수 있다. 둘째, 기존의 고용형태와 노동과정은 문제 삼지 않은 채, '착한 소비'와 '상호 배려', 즉 기업과 소비자의 인식 개선을 통해 관리할 수 있는 문제로 여겨졌기 때문일 수 있다. 노동안전보건운동의 캠페인이 후자의 방식에서 벗어나 서비스노동자의 노동과정을 재조직화의 문제의식을 확산시키는 방식으로 감정노동 문제에 대응해 왔는지 돌아보며 향후 대응을 고민할 필요가 있을 것이다.

#### 4. 삼성 백혈병 문제의 사회화

2014년에는 세월호 참사와 별개로 삼성 백혈병 문제에도 전기가 마련되기 시작했다. 여기에는 다양한 요인이 복합적으로 작용했다. 2014년 5월 이견희 회장이 쓰러지면서 삼성의 경영권 승계 작업이 본격화되었는데, 이 과정에서 오랫동안 문제가 되었던 삼성 백혈병 문제를 해결하려고 한 것이다. 삼성은 이견희 회장이 쓰러진 직후인 2014년 5월 14일 백혈병 문제에 관해 사과하고 해결을 모색하겠다는 입장을 밝혔다.

같은 시기 금속노조 삼성전자서비스지회의 투쟁이 계속되고 있었다는 점도 중요했다. 삼성전자서비스지회는 2013년 7월 설립되었는데, 원청인 삼성의 완고한 태도로 계속 임금·단체협상을 체결하지 못하고 있었다. 삼성 본사에 맞선 투쟁 과정에서 두 명의 열사를 보낸 뒤에야 삼성전자서비스지회는 2014년 6월 28일 임단협을 체결했다.

한편 2014년 2월에는 고 황유미 씨의 이야기를 영화화한 <또 하나의 약속>이 개봉해 사회 쟁점화에 기여했다. 삼성에 맞서 싸우는 투쟁이라는 공통점 속에, 삼성전자서비스지회 조합원들이 <또 하나의 약속>을 함께 관람하는 등의 행동도 이어졌다. 2014년 8월에는 항소심 법원인 서울고등법원에서 황유미 씨 등 2명에 대한 산업재해 인정이 확정되었다. 2011년 6월 1차 행정소송에서의 승리가 항소심에서도 확정된 것이다.

그러나 2014년은 삼성 백혈병의 사회 쟁점화와 더불어 삼성의 반올림 내의 활동

가와 피해자 가족들을 분리하려는 흐름도 강화되고 상당한 성공을 거둔 시점이기도 했다. 2012년 삼성의 제안으로 삼성과 반올림은 2013년 8월 실무협상을, 12월 본 협상을 시작했는데 이 과정에서의 삼성의 피해자-활동가 분리 공작이 극에 달했고, 결국 2014년 9월, 반올림과 별개로 가족대책위원회가 구성되었다(박태우, 2020).

“본격적인 협상이 되면서 우리는 다행이다 싶기도 했죠. 왜냐하면 어차피 재판을 통해서 이길 수 있는 사람은 너무 [적으니까]. 이렇게 많은 피해자들이 다 재판을 통해서 어떻게 이겨요. 그렇게 힘든 거를 협상을 통해서 보상도 받고 사과도 받고 재발방지 약속도 받을 수 있기 때문에 이 협상이 잘되기를 바랐죠. (...) 저희도 많은 토론 끝에 사과, 보상, 재발방지 대책으로 의제를 정리하고 반올림 교섭단이라는 이름도 붙이고 삼성을 사실 견인을 해낸 거죠. 그런 식으로 했는데 삼성은 그게 너무 싫으니까 반올림과 피해자 가족이 과연 이해관계가 똑같냐[고 하면서] 반올림이라는 걸 활동가 단체로 분리를 자꾸 시키려고 하고 이상한 생각을 주입 시키고 하면서 분열을 시키고 별도의 개별 접촉을 하면서 이렇게 된 거예요.” (이종란, 2023.8.8.)

2014년 12월 반올림과 가족대책위를 포함한 삼성 백혈병 조정위원회가 출범했으나 삼성이 조정 결과를 받아들이지 않고 개별 보상에 나서면서 조정은 결렬되었다. 2015년 9월 삼성이 본격적으로 자체 보상에 나서자, 반올림은 이를 거부하고 천막 농성을 시작했다.

“뉴스 보도가 삼성이 움직이면 방송사가 다 움직이더라고요. 정말 카메라가 몇 대인지. 웃겨 진짜. 아무튼 조정위원회에서 조정 결과를 내놨는데 그게 저희가 볼 때는 괜찮았어요. 삼성이 직접 보상을 하는 형태가 아니라 공익법인이라는 것을 통해서 보상과 재발 방지 대책을 실현하는 방식, 공익법인을 설립하는. 그래서 2천억 [원]을 기부해라라는 게 있어요. 삼성의 전체 수입에 비해서 매우 적은 돈이지만 어쨌든 액수도 제법 됐고 삼성이 개입할 수 있는 여지가 좀 줄어든 것이니까 삼성 입장에서는 이게 싫었나 봐요. 우리는 조정위원회가 내놓은 이 안을 환영한다고 했는데 삼성은 말은 ‘예 알겠습니다, 고생하셨습니다’라고 하고 별도의 보상위원회를 꾸리겠습니다, 하는 거예요. 김호기 이러한 약간 명망가인 사람 불러놓고 연대 사회학과 교수 그러면서 독립적인 것을 받아들였다라고 포장을 한 뒤에 자체 보상을 실시를 하는 거예요.” (이종란, 2023.8.8.)

삼성의 보상 발표는 대대적인 언론 보도를 동반했는데, 이종란 활동가는 “도대체 종지부를 끊는다는 기사가 몇 번을 나오는지” 싶을 정도로 언론에 온통 도배가 되었다고 기억한다. 세월호 참사로 인해 산업재해 문제에 대중적 관심이 쏠려있는 것과는 별개로 당시에는 박근혜 집권기였기 때문에 삼성에 불리한 기사는 거의 나오지 않을 정도로 언론 통제가 심했다. “온 국민이 정말 다 이걸 이제 끝났다고 하는

때”, 반올림에게 선택지가 없었다. 다음 기회가 언제 올지 전혀 기약이 없는 상황에서 2015년 10월, 반올림은 삼성 본사 앞에서 농성을 시작했다. 전환기는 이듬해 말 박근혜 퇴진 촛불이 시작하면서 다시 도래했다.

“농성하면서 진실은 이랬대, 라는 게 조금씩 조금씩 입소문을 타고 사람들이 찾아오고 또 시기가 촛불항쟁 시기였어요. 하필 이재용이 정유라랑 말과 엮였고 완전 기회다. 이렇게 생각이 들고 그 문제와 우리 문제를 연결 시켜가지고 촛불의 현장에서 방진복을 입고 열심히 돌아다니고 어쨌든 황상기 아버님을 연단에 세우고 계속해서 말할 수 있게. ‘언론에서 얘기한 거 다 거짓말이다, 아직 이 문제가 해결이 안 됐다, 함께 해결해 달라고 요청을 해 주십시오.’ 결국 이재용도 구속이 되고 우리도 박근혜 퇴진 운동본부 재벌특위 행동도 같이 하고.” (이종란, 2023.8.8.)

삼성과의 협상 재개는 바로 이뤄지지 않았다. 농성은 촛불 투쟁이 끝나고, 문재인 정부가 당선된 뒤에도 이어지다 2018년 7월 삼성이 조정위원회 재개를 제안하면서 마무리가 되었다. 1,023일 간의 농성이었다.

## 5. 과로사·과로자살 관련 투쟁

노동시간, 노동강도, 직무스트레스의 문제는 2016~2017년에 과로사·과로자살 문제가 쟁점화되면서 다시 부각되었다. 2010년대 초반 장시간 노동의 문제가 제조업 사업장의 주간연속2교대제로의 전환이라는 쟁점으로 주로 논의되었다면, 2010년대 후반에는 IT 노동자와 사무직 노동자, 집배·배달 노동자를 중심으로 제기되었다.

쟁점화의 계기는 잇따른 노동자의 사망이었다. 2016~2017년 두 해에 걸쳐 서울 디지털산업단지에서 노동자 6명이 사망했는데, 이중 돌연사가 4명, 자살이 2명이었다. 같은 시기 집배원들의 과로사 문제도 주목받았다. 2017년 6월 집배노조가 발표한 자료에 따르면 전국에서 2016~2017년 사이 17명의 집배원이 목숨을 잃었는데, 이 중 10명이 과로사로 추정되는 돌연사였다(뉴스포스트 2017.6.19.). 2017년 9월 12일, 그동안 사안별·업종별로 진행되어 오던 과로사 대응을 공동으로 진행하기 위해 과로사OUT공동대책위원회(이하 과로사OUT공대위)가 출범했다. 과로사OUT공대위는 근로자 대표와 서면합의만 있으면 법정노동시간 제한을 받지 않는 업종을 규정한 노동시간 특례 59조 폐기와 법정공휴일 유급 휴일 법제화 사업을 우선 과제로 진행하면서 중장기적으로 법·제도 개선에 나서겠다는 포부를 밝혔다(과로사OUT공대위 보도자료).

노동안전보건운동단체 중에서는 노동환경건강연구소·일과건강과 한국노동안전보건연구소 노동시간센터가 과로사 문제를 다루는 데 강점이 있었다. 노동환경건강연구소·일과건강은 일본에서 뇌·심혈관계 질환과 과로자살을 모두 과로사로 인정하는 과



로사 방지법이 제정되었다는 소식을 듣고 이 사례에서 배우기 위해 여러 차례 일본의 변호사·유가족들을 초청해 경험을 공유했다.<sup>152)</sup> 2017년 11월에는 ‘과로사예방센터’를 설립해 과로사와 관련한 의료적·법적 지식을 쌓아가면서 과로사 예방법 도입을 위한 운동을 벌였다.

한국노동안전보건연구소의 경우 노동시간센터를 중심으로 과로사 문제를 고민해 나갔다. 이들은 특히 과로가 노동시간 길이만을 의미하는 것이 아니라, 단위 시간 내에 이뤄지는 노동의 양을 나타내는 노동밀도(노동강도), 직무스트레스, 교대제 등이 과로를 논의할 때 중요하게 고려되어야 한다고 주장해 왔다(김형렬, 2020). 주간연속2교대제로의 전환에 큰 역할을 했으나, 노동시간과 노동강도가 교환되는 것을 본 한국노동안전보건연구소 노동시간센터의 입장에서는, ‘노동시간’만을 줄여서는 과로 문제가 제대로 해결될 수 없다는 점이 너무 명확했다.

그러나 과로사·과로자살 문제는 문재인 정부 들어 노동시간을 주 52시간으로 단축하겠다고 발표하면서 잠시 수면 아래로 내려갔다.<sup>153)</sup> 주 52시간 노동 상한이 노동안전보건운동단체들이 제기하려 했던 과로 문제를 제대로 다룰 수 있는 방안은 결코 아니었다. 앞서 밝혔듯이 과로에는 장시간 노동시간뿐 아니라 노동밀도와 직무 스트레스 등의 문제도 포함되어 있기 때문이다. 또한 주 52시간 상한 도입은 그 후에 탄력근로제 단위 기간 확대 등 노동유연화 조치가 이뤄지면서 실제로는 제대로 된 제도 개선이라고 보기도 어려웠다. 실제로 2020~2021년에는 쿠팡 물류센터 노동자들이 심야배송, 야간근무 중에 잇따라 사망하면서 과로사 문제가 쟁점화되었다(매일노동뉴스, 2021.3.29.). 새벽배송·당일배송처럼 점점 더 배송 속도를 높이고, 마트 영업시간 연장 등 야간에도 서비스를 제공하기 위해 노동과정이 재편되는 데 대한 문제 의식을 가진 사람들이 없지는 않지만, 이 추세는 현재 비가역적으로 보인다. 또한 윤석열 정부가 ‘근로시간 개편안’을 마련하겠다고 하면서 법정노동시간 연장의 문제도 다시 부상했다. 노동시간을 둘러싼 싸움은 앞으로도 계속될 것인데, 단순히 법정노동시간 연장을 막는 것을 넘어 점점 더 많이, 늦게까지, 불규칙하게 일하도록 만드는 기업의 구체적인 전략을 역전시킬 수 있는 투쟁이 필요하다.

---

152) “일본에서 과로사 방지법이 생긴 거예요. 일본에서 2014년에 저희가 일본하고 많이 교류가 그때 됐거든요. 민의련이란 일본의 조직. 그래서 저희 병원에도 거기서 많이 오시고 저희 쪽에서도 가고 그래서 교류가 많이 있었어요. 근데 2014년에 일본에서 갑자기 과로사 방지법이 딱 만들어진 거죠. ‘아니 과로가 일본도 심하지만 우리가 노동 시간이 더 긴데. 근데 우리는 지금까지 뭐 했지?’ 이렇게 약간 충격받았어요. 그래서 들여다 봤더니 일본도 유족이 10년을 싸웠더라고요. 이 과로사 방지법을 만드느라고. 그럼 우리도 10년 준비하자. 우리는 과거사 예방법을 만들자. 그래서 그때부터 공부하고 그 과로사 방지법 카피해서 뭐가 부족한지 보고 우리는 이걸 뛰어넘는 입법을 해야 된다.” (한인임, 2023.7.31.)

153) 우리가 투쟁을 하지 않았는데 문재인 정부 들어와서 갑자기 노동시간을 52시간, 그러니까 갑자기 던진 거예요. 물론 적용 범위는 다 빠졌지만. 그래서 투쟁하지도 않았는데 됐네? (...) 이게 갑자기 혹 들어오니까 갑자기 사람들이 이제 정신을 조금 놓은 것 같아요. (한인임, 2023.7.31.)

## 6. 소결

대중적 반향기의 특징은 다양한 산업재해사망 사건이 공론화되면서 그간 투쟁을 주로 ‘기획’해왔던 노동안전보건 운동이 정세적 투쟁을 요구받는 상황이 되었다는 점이다. 여기에는 언론의 역할이 컸다. 2014년 세월호 참사로 전 사회적으로 위험과 안전에 관한 관심이 높아지면서 언론은 그간 별다른 관심을 보이지 않았던 산업재해사망사건 보도를 늘리기 시작했다. 산업재해사망에 관한 서사에 대중들이 더 자주 노출되면서 사회적 반향을 일으킬 가능성도 커졌으며, 노동안전보건 운동이 적극적으로 대응해야 할 ‘정세’가 열린 것이다. 노동안전보건 운동이 평상시에 가졌던 정책 역량은 이러한 정세에 적극적으로 대응할 힘이 되었고, 여러 제도적 성과의 밑거름이 되었다.

동시에 노동안전보건 운동은 과제에 맞닥뜨리게 되었다. 대중적으로 반향을 쉽게 일으킬 수 있는 사건·프레임과 그렇지 않은 사건·프레임 사이에서 노동안전보건 운동이 본래 추구하던 내용과 가치를 최대한 확산시킬 방안을 찾아야 하는 과제이다. 사회운동의 프레임은 기존의 가치관과 관행으로서의 사회적 정신에 근거하면서도, 부분적으로는 기존의 사회적 정신과 대립 되는 요소들을 포함한다 (Tarrow, 2011:144~145). 여기서의 균형이 중요한데, 대중적으로 받아들여지면서도, 기존의 가치와 문화를 변화시키는 것이 사회운동의 역할이기 때문이다. 이런 관점에서 몇 가지 쟁점을 던질 수 있다. 감정노동 문제를 소비자가 서비스노동자를 ‘가족처럼 대하는 착한 소비’를 통해 해결할 수 있는 것처럼 여긴 고용노동부의 프레임을 노동안전보건 운동은 깨 왔는가? 구의역 사고의 사회적 쟁점화에는 그가 세월호 참사에서 희생된 고등학생들과 동년배인 청년노동자였다는 점도 중요하게 작용했다. 청년노동자의 산업재해 사망이 특히 대중적 반향을 일으키는 상황에서 통계상으로는 훨씬 많이 발생하는 고령노동자의 산업재해문제는 어떻게 다룰 것인가? 핵심 권리로 이야기했지만 복잡하고 어려워 언론에는 잘 보도되지 않는, 노동안전보건 운동의 여러 쟁점에 관해 어떻게 대중적 지지를 획득할 것인가? ‘정세’에 조응하는 노동안전보건 운동은 이 고민을 안게 되었다.

## V 제도적 성과와 반격의 시작 (2018~)

### 1. 조직적·제도적 성과와 평가 쟁점

2018년은 여러 조직적·제도적 성과가 있었던 해였다. 2018년 2월에는 세월호 참

사 이후 논의되던 민주노총 노동안전보건실로의 독립이 현실화되었다. 이는 민주노총 내에서 노동안전보건 사업의 위상을 한 단계 더 높였다는 것을 의미한다. 이전에는 정책실을 통해 노동안전보건 사업이 중앙집행위원회·상무집행위원회에 보고되었다면, 노동안전보건실이 직접 해당 회의에 참가해 보고하고, 노동안전보건 사업을 담당할 사무처 성원도 늘어나게 되기 때문이다.

2018년 3월에는 감정노동자 보호법이 국회를 통과했다. 구체적으로는 기존의 산업안전보건법에 ‘고객응대근로자 보호규정’이 신설된 것으로, 이를 통해 고객의 폭언·폭행 등으로 인한 고객응대 노동자의 건강장해를 예방하기 위해 사업주에게 여러 가지 책임을 부과한 것이다.

장기 농성을 이어가던 반올림은 2018년 7월 삼성과의 협상을 재개하면서 농성을 정리했고, 같은 해 11월에 합의를 마무리했다. 삼성전자 대표이사의 사과, 보상 대상의 확대, 산업안전보건공단에 500억 원의 발전 기금 기탁 등의 내용이 포함되었다.

2018년 말, 2021년 초에는 산업안전보건법 전부개정과 중대재해처벌법 제정이라는 중요한 제도적 진전이 있었다. 두 법 모두 중대재해 발생이 계기가 되었다. 2018년 12월 10일 태안화력발전소 비정규직 노동자였던 김용균 씨의 사망은 ‘위험의 외주화’ 프레임을 다시 환기하고, 당시 국회에 계류되어 있던 산업안전보건법(약칭 산안법) 전부개정 촉구 투쟁으로 이어졌다. 당시 국회에 계류되어 있던 산안법은 같은 해 2월에 고용노동부가 정부 입법으로 발의한 것이었다. 노동안전보건운동은 이에 대응할 준비가 되지 않은 채로 정부의 산안법 전면개정안을 맞이하게 되었는데, ‘예방’을 중시하며 산안법 관련 세미나를 진행하고 있던 한국노동안전보건연구소가 내용적 대응을 어느 정도 할 수 있었다. 정부가 전면개정안을 입법예고하고 한 달여 뒤인 2018년 3월 15일, 산안법 전부 개정안에 대한 노동시민사회 공동토론회에서 당시 김재광 한국노동안전보건연구소 소장은 정부 입법안이 “법률의 전면 손질이라고 하기에는 그 철학적 방향과 구체 내용이 빈약”하다며, 다음과 같은 패러다임 전환이 필요하다고 제시한다. 첫째, 산업안전보건이라는 개념에서 직업안전보건으로 전환해야 한다. 둘째, 근로기준법의 ‘근로자’ 개념을 넘어 ‘노동력을 매개로 사업에 관계하는 자 혹은 종사자’를 기본 보호 대상으로 설정함으로써 ‘일하는 사람’이라는 개념이 제대로 적용될 수 있도록 해야 한다. 셋째, 신체에 국한한 안전보건의 영역을 정신안전보건으로 확대해야 한다. 넷째, 노동자의 참여권과 거부권을 개별 및 집단에 부여함으로써 권리주체로 명확히 설정해야 한다(김재광, 2018: 4~5).

그러나 2018년 내내 산안법 개정 방향과 관련한 논의는 활발히 이뤄지지 않았고, 국회에 상정된 한계가 많은 법조차 통과 전망이 불투명한 상황이었다. 그러다 김용균 씨가 사망하면서 유사 사건의 재발을 막기 위한 대안으로 산업안전보건법 개정

안이 주목받게 된 것이다. 특히 원청의 책임을 강화하는 방향으로 제출되어 있었던 것이 컸다. 자신 역시 비정규직 노동자였던 고 김용균의 어머니 김미숙 씨는 전면 에 나서서 산업안전보건법 전부개정을 촉구했다. 산업안전보건법은 28년 만에 전부 개정되었고, 이 법은 ‘김용균법’으로 불렸다.

2020년 4월 29일 한익스프레스 화재 참사를 계기로 같은 해 5월 27일 ‘중대재해 기업처벌법 제정 운동본부가 출범’했다. 출범 당시 운동본부에는 133개 단체가 참여했고 최종적으로는 248개 단체로 늘어났다. 2015년 제정연대 당시 21개 단체가 참여했었다는 점과 비교하면, 5년 안에 중대재해기업처벌법 제정 필요성이 시민사회운동 내부에서도 상당히 확산되었다는 점을 알 수 있다.

중대재해기업처벌법 제정 과정에서 민주노총은 매우 중요한 역할을 했는데, 전태 일 열사 50주기를 맞아 진행한 전태일 3법(근로기준법 11조 개정, 노동조합법 2조 개정, 중대재해기업처벌법 제정) 입법 운동에 중대재해기업처벌법 제정을 포함시켜 노동조합 안팎으로 대대적인 캠페인을 진행했다. 중대재해기업처벌법 제정운동(이하 제정운동)에서는 피해자들의 역할도 적지 않았다. 2019년 출범한 ‘산업재해 피해가족 네트워크, 다시는’도 중요한 역할을 했으며, 각 지역에서 유가족이 적극 결합한 김태규 대책위, 김재순 대책위 등은 지역운동본부로의 전환에 중요한 역할을 했다.

결정적으로 고 김용균의 어머니 김미숙 씨·고 이한빛의 아버지 이용관 씨 등이 한 달 가까운 기간의 단식농성은 중대재해기업처벌법 제정의 필요성과 정당성을 확산 하는 역할을 했다. 다만 피해자들의 극한 투쟁을 통한 법 통과에 관한 비판적 평가 도 있으며, 재난 피해자들의 경우 여러 운동단위의 노력에도 중대재해기업처벌법을 자기 과제로 삼아 운동을 진행하지는 못했다. 이는 산업재해보다 소위 시민재해가 중심이 되어 법 제정을 이뤄낸 영국과는 반대의 현상이라는 점에서 독특하다.

중대재해기업처벌법은 2020년 1월에 도입된 온라인 국민청원의 형태를 빌렸다는 점에서도 독특했다. 30일 동안 10만 명의 온라인 동의를 받을 경우 국민동의청원이 성립하는 ‘10만 동의청원’(현재는 30일간 5만 명으로 요건 완화)은 2020년만 해도 낫선 전술 레퍼토리였고, 민주노총 내부에서는 ‘우리가 청원을 해야 하나’며 이 방식을 반대하는 조합원들이 적지 않았다고 한다(중대재해기업처벌법 제정운동본부, 2022: 53). 10만 동의청원 전술 레퍼토리에 대해 몇몇 국회의원들을 대상으로 한 압박이 아니라 광범위한 대중 참여를 통한 대국회 압박이었다고 의미 부여가 있으나, 인증 과정이 조금 까다로운 서명운동으로 평가할 수도 있다는 점에서 이러한 의미 부여는 과도한 측면이 있다. 그러나 긍정적이든 부정적이든 국민동의청원 전술 레퍼토리가 사회운동 내에 자리매김하도록 하는 과정에 중대재해기업처벌법 제정운동이 중요한 역할을 했음에는 틀림없다.

2018년 산업안전보건법 전부개정과 2021년 중대재해처벌법 개정은 몇몇 활동가

들에게는 ‘노동안전보건운동의 한 순환이 끝났다’고 느껴질 정도로 큰 사건이었다. 또한 현재 법안 시행 초기이기 때문에 이후에 평가 쟁점이 변화할 가능성이 크다. 그러나 제도화 과정에서 몇 가지 쟁점이 있다. 법 통과가 피해자들의 극한 투쟁을 통해 이뤄졌다는 데 대한 비판적 평가, 사고성 산업재해 사망을 중심으로 한 공론화 등이 그것이다(중대재해처벌법제정운동본부, 2022: 35). 더불어 예방을 위한 법에 비해 처벌을 위한 법이 더 큰 대중적 반향을 불러일으켰다는 점, 예방과 관련한 법인 산업안전보건법에 관해서는 사회적인 논의가 거의 이뤄지지 못했다는 점도 지적할 필요가 있겠다.

한국노동안전보건연구소의 경우 2018년 산업안전보건법 개정에 대해 오랜 기간 광범위한 사회적 논의 과정을 거치며 산업안전보건법 전부개정을 준비할 필요하지 못했고, 지금보다 더 ‘일하는 사람’ 중심으로 바뀌었다고 평가한다. 반면, 민주노총의 최명선 실장은 원청 책임이 강화되었다는 점에서 산업안전보건법 전부 개정안을 높게 평가하는 편이다. 이 두 평가는 반드시 대립한다기보다 강조점의 차이를 보여주는 것인데, 당면한 반격에 대응하는 방식에서의 쟁점을 예시하고 있다.

## 2. 새로운 의제로의 확장과 성과: 태아산재법 제정

2018년 반올림과 삼성이 합의한 후, 반올림은 그간 투쟁의 연장선에 있으면서도 새로운 의제에 착목했는데, 바로 태아산재 문제다. 태아산재는 독성물질 노출 등으로 인해 태아에게까지 건강 영향을 미쳤을 경우, 태아도 산재보험 대상으로 인정해야 한다는 요구 속에 쟁점화되었다. 태아산재는 이미 10여 년 전에 문제 제기가 시작되었다. 2009년에서 2010년 사이, 제주의료원에서 임신한 15명의 간호사 중 5명이 유산하고, 출산한 10명 중 4명의 자녀가 선천성 심장 질환을 가지고 태어나는 일이 발생했다. 2011년 7월부터 2012년 2월까지 서울대학교 산학협력단이 역학조사를 진행한 결과, 교대근무, 육체적 부담 작업, 스트레스, 화학물질 및 의약품 노출이 유산율을 높인 것으로 보였고, 특히 2009~2010년 눈에 띄게 높아진 유산율은 경구약을 가루로 만드는 과정에서 분진을 흡입한 것이 원인으로 지목되었다. 간호사들이 분쇄한 약품 중에는 미국식품의약국(FDA)에서 임산부에게 사용을 금지한 약 50여 종이 포함되어 있었다(서울대학교 산학협력단, 2012).

역학조사 이후 아픈 자녀를 낳은 4명의 간호사는 건강보험공단에 산재보험 요양급여를 청구했고, 건강보험공단 제주지사에서 산재 신청을 기각하자 2013년 11월 요양급여반려처분취소 소송을 시작했으며(태아산재 소송), 2014년 1심 승소, 2016년 2심 패소를 거쳐 2020년 대법원에서 승소하게 된다.

반올림 활동가들에게 있어서 태아산재 문제는 노동안전보건운동의 확장과 진전을 의미하는 의제였다. 직업성 암은 노동자 다수가 사망까지 이르는 질환이었기 때문

에 주목받았다. 반올림 활동이 젊은 여성노동자 황유미 씨의 급성 백혈병으로 인한 사망에서 시작되었고, 노동자의 사망과 업무 간의 인과관계를 인정받는 투쟁 자체가 쉽지 않았기 때문에 그에 비해 정도가 약한 생리통, 불규칙한 생리주기, 유산 등은 덜 주목받는 일이었다. 반올림은 생식독성 문제가 이미 오래전부터 노동자들의 증언에 포함되어 있었는데도 이 문제를 제기하지 못했다는 점을 반성적으로 평가하고 있었다(희정, 2022). 2018년 7월 반올림과 삼성전자 간의 합의가 이뤄진 후, 반올림은 태아산재 문제를 적극적으로 제기하자고 결정한다.

조승규 (반올림 노무사): “반올림 내에서도 자녀 질환 문제는 계속 현안으로 존재하고 있었어요. 그렇지만 독자적인 이슈는 되지 못했죠. 이걸 이야기하기에는 지금 본인들이 겪고 있는 병이 너무 컸기 때문에. 그러면 이제 그동안 하지 못했던 것들, 가려져 있거나 충분히 제기하지 못한 이슈를 이야기할 시점이 아닌가.” (희정, 2022: 187)

반올림은 태아산재 문제를 제기하고자 2019~2020년 생식독성에 대해 공부하고 피해자 상담 등을 진행하고 있었다. 그때 제주의료원 간호사들의 태아산재를 인정하는 대법원 판결이 나왔다. 대법원 승소 이후에도 실제 산재보험 청구하려면 산재보험법이 바뀌어야 했기 때문에 태아산재의 경우도 산재보험 대상이 될 수 있도록 하는 태아산재법 제정이 다음 요구가 되었다. 산업재해보상보험법 개정이 지지부진하던 2021년 5월 11일, 반올림은 세 가족과 더불어 산재 신청을 한다. “아직 산재법이 바뀌지 않았으므로 이 산재 신청은 불승인될 것이다. 그러나 이를 분명히 알면서도 우리는 산재 신청에 나선다.” 반올림의 산재 신청은 국회 논의를 촉발했지만, 2021년 6~7월 국회에서는 산업재해보상보험법 개정 문제가 논의되지 않았다. 그러나 그해 12월 초 국회 환경노동위원회에서 다시금 개정안이 논의되고 12월 9일 태아산재를 인정하는 산업재해보상보험법 개정안이 국회 본회의를 통과했다. 진실탐사그룹 ‘설록’에서 2세 질환 직업병 문제를 집중 조명하는 등 약간의 쟁점 확산이 있었지만 법 통과까지는 예상하지 못했던 사회운동의 입장에서 이는 “기적 같은 일”이었다. 태아산재법 제정이 여야 이견 없이 빠른 속도로 추진된 이유에 관해서 더 종합적인 평가가 필요하지만, 한국 사회에서 임신·출산 등 재생산 관련 영역이 저출산 위기 속에서 중요한 사회적 의제이자 정책적 지원의 대상으로 부상하고 있었다는 점을 들 수 있을 것이다. 유사산 비율 감소, 태아의 건강 유지는 국가에게도 중요한 문제가 되었다고 한 연구자는 평가한다(김선혜, 2022: 273).

문제는 남성 노동자의 생식독성 노출에 의한 피해는 산업재해보상보험법 적용 대상이 아니라는 점이다. 대법원이 “태아는 모체의 일부”라는 점에서 태아산재를 인정하면서, 남성 노동자가 생식독성에 노출되어 건강손상 자녀를 출산했을 경우에 산업재해보상보험법상 피해를 인정받는 것이 원천적으로 배제되게 되었다. 사실 남성 노동자의 생식독성 노출에 의한 피해사례도 아주 드문 것은 아니었다. 2014~2015년 활동한 ‘SK하이닉스산업보건검증위원회’에 따르면 하이닉스 공장의 생산직 노동자는 여성이 더 많았으나 건강손상 자녀를 출산한 노동자들은 주로 남성이었고, 제

주의료원 사건 대법원 판결 후 삼성전자에 근무했던 노동자 최현철 씨가 2021년 12월 태아건강 손상으로 근로복지공단에 산업재해를 접수하기도 했다. 그러나 태아산재법 제정 과정에서 해당 법안을 발의한 국회의원들은 대법원이 ‘어머니’(임신중인 노동자)에 대한 판결만을 했기에, 산업재해보상보험법 개정에 있어 아버지를 포함시키기는 어렵다는 의견이었다(회정, 2022: 193).

노동안전보건운동과 재생산권 운동은 현재 모두 이구동성으로 아버지의 경우까지 포괄하라고 말하고 있는데, 2020년 대법원 판결의 ‘모체 태아 단일체’ 논리에서 이것이 가능한지, 다른 논리를 찾아야 하는지가 과제로 남아있다.

### 3. 조용한 전장(戰場): 작업중지권 행사를 둘러싼 싸움

작업중지권을 둘러싼 싸움이 사회적으로 커진 적은 아직 없다. 그러나 이것이 노동자의 작업장 통제를 강화할 수 있는 조항이라는 점에서 노동안전보건운동 전반은 이를 중요하게 생각하고 있으며, 2018년 산업안전보건법 전부개정에서 작업중지권이 강화된 것을 긍정적으로 평가한다. 작업중지권에 주목하고 이 중요성을 지속적으로 강조해 온 것은 한국노동안전보건연구소이다. 2장에서 언급했듯이 한국노동안전보건연구소는 단체 설립 초기부터 작업중지권을 중요한 권리로 생각해왔다. 그러나 실제로는 2010년대 초반까지 이와 관련한 이렇다 할 사업을 벌이지는 못하고 있었다. 한국노동안전보건연구소가 작업중지권을 좀 더 구체적으로 강조하기 시작한 것은 2013년경부터다.

“노동자의 현장 통제 경험 이게 너무 중요하다고 생각하는데 안전을 매개로 할 수 있는 선명하고 대표적인 권리로 되어 있는 게 작업중지권이라고 생각했고, 그다음에 작업중지권이 예방할 수 있다는 점에서도 되게 중요하다고 생각한 거예요. 기업살인법은 다 사고 이후 얘기잖아요. 보상에 대한 얘기도 사고 이후인데 작업중지권이야말로 노동자들이 잘 쓸 수 있으면 예방할 수 있는 거 아니냐, 노동자가 불안할 때 멈출 수 있는 거 너무 중요하고 자기를 보호하는 근본적인 거라는 생각이 있었고” (최민)

2018년 산업안전보건법 전부개정 당시, 사라질 뻔한 작업중지권을 지켜내고 강화한 데는 한국노동안전보건연구소의 개입이 중요한 역할을 했다.

“그때 작업중지권이 없어질 뻔했어요. 진짜로. (...) 이거 왜 없어지는 건가요? 그랬더니 사업주가 작업중지하니까 어차피 중복되기 때문에 없애도 [되겠다 생각해서], 별 생각 없이 없앤 거예요. ... 토론회 자리에서 제가, 과장님 다른 거는 다 그래도 이거 작업중지권 없애면요, 다시 못 들어옵니다. 근데 이거는요 지금 당장 큰 힘을 발휘하지 못해도 노동자의 근거가 되기 때문에 꼭 넣어주셔야 됩니다.” (김재광, 2023.7.27.)

현재 작업중지권 행사를 이유로 징계 및 정직 처분을 받은 금속노조 대전충북지부 컨티넨탈지회 지회장의 징계 무효확인 소송이 대법원 판결을 기다리고 있다. 2016년 충남 세종 부강공단에서 화학물질 누출 사고가 발생했는데, 소방본부가 반경 1km 이내 지역 주민은 대피시켰으나, 반경 1km 이내 안에 있는 사업장의 노동자들은 그 판단을 회사에 자율적으로 맡기고 대피를 시키지 않았다. 노동자들이 자극 증상과 불안감을 호소하자, 지회장이 자체적으로 작업중지를 판단, 노동자들을 대피시켰다. 회사가 이를 무단이탈로 규정하고 징계를 내린 것이다. 컨티넨탈지회 지회장의 징계 무효 소송의 쟁점은 작업중지권의 정당성 여부로, 작업중지권에 관한 첫 대법원의 판결이 될 예정이다. 1, 2심에서는 노동자 쪽이 패소한 상태다.

“이게 산업안전보건법이 개정되기 전에 있었던 일이었거든요. 그러니까 산업안전보건법에서 급박할 위험을 판단하는 주체가 지금은 근로자로 앞에 딱 명시가 되어 있는데 그 전에는 근로자라고 하는 명시된 말은 빠져 있는 상태였고. 그러니까 실제로 대피를 판단하는 것을 노동자가 해야 되는 건지, 아니면 노동부가 해야 되는 건지, 아니면 사후적으로 법원에서 판단하는 게 맞는 건지 사실 논란이 있었거든요. (...) [1,2심] 판결문에서 되게 심각한 문제는 노동자의 위험과 관련해서 객관적으로 사전에 확인하고 조사를 먼저 해야 된다, 라고 판사가 결정하면서 [당시에] 급박한 위험이 없었다[고 판단을 한 거예요]. 해당 지회장이 노동부에도 전화를 하고 소방본부에도 전화를 하고 다 이렇게 조사를 했고 거기서도 다 대피하라고 했는데도 통제센터에서 컨티넨탈에 대해 대피하라고 명령을 구체적으로 하지 않았다. 해당 지회장이 통제센터에 가서 확인했어야 되는데 그걸 직접적으로 확인하지 않았다. 그렇기 때문에 급박한 위험이 없다라고 [판결을] 해서...”  
(이태진, 2023.7.25.)

문제는 이런 싸움들이 거의 알려지지 않은 채 진행된다는 것이다. 작업중지권을 둘러싼 싸움이 확산하기 어려운 데는 구조적인 조건이 있다. 작업중지권 행사 여부에 관한 판단은 매우 급박하게 이뤄지며, 싸움은 위에서 본 것처럼 사후 징계나 소송의 형태로 벌어지기 때문에 알려지기도, 연대를 구하기도 어렵다. 작업중지권 투쟁이 개별사업장과 개별노동자의 조용한 싸움을 넘어서 확장될 수 있을까? 이와 별개로 작업중지권에 관해 아래와 같은 쟁점도 생각해 볼 수 있을 것이다. 노동자의 작업장 통제가 매우 급진적인 권리로 여겨지는 조건에서, 민주노총에 속해있는 노동조합과 노동자 중 몇 명이 이를 자기 권리로 생각하고 있을까? 민주노총 조합원 내부에서부터 이를 확장하는 데 필요한 것은 무엇인가? 산업재해 예방을 위해 여러 겹의 시스템적, 물리적 안전장치를 만들 수 있고 만들어야 하는 상황에서, 작업중지권은 산업재해 예방을 위한 최후의 보루인가, 핵심 권리인가?



## 4. 윤석열 정부 하 반격과 대응 과제

### 1) 중대재해처벌법 등 법·제도 개악 예고

2023년 7월 윤석열 대통령은 ‘킬러규제’ 철폐를 하반기 국정 화두로 삼겠다고 밝혔다. 킬러규제에는 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(화평법), 화학물질관리법(화관법), 중대재해처벌법 등 안전보건과 관련한 법이 다수 포함되어 있다. 이중 중대재해처벌법은 제정 당시부터 시행령 구성, 시행 후 지금까지 자본의 거센 반격이 계속되고 있다. 윤석열 정부 역시 출범 당시부터 중대재해처벌법의 개정을 예고하고 있었다.

정부와 자본의 반격이 법 제정 취지를 모두 무화시킬 수 있으므로 노동안전보건운동은 이에 맞서서 중대재해처벌법을 지키고, 유의미한 판결을 촉구하는 방식으로 대응하게 된다. 이 과정에서 노동안전보건운동은 여러 고민에 부딪히고 있는 것으로 보인다. 민주노총은 산업안전보건위원회나 명예산업감독관의 실질적 운영에 개입하고 위험성 평가에 대응하는 작업이 시급하다고 생각하지만 개악저지 투쟁 관련한 실무만 하고 있어 답답한 상황이라고 토로했다. 노동안전보건운동단체들은 처벌이 강조되면서 구조적 문제가 오히려 상대화되는 사법화 흐름을 우려했다.

“저희는 이 운동을 계속하고 이 법[중대재해처벌법] 제정이라는 형태로 표현한 것이 산재 사망을 사회화시키는 하나의 방편이라고 생각했는데 부작용은 사법화죠. ... 저희가 처벌을 강하게 하자는 게 핵심은 아니고 누구의 책임이냐가 중요한 문제였던 거라 생각[하는데요], ... 법이 제정되면서 오히려 사회운동이, 산재 사망 관련된 이슈들이 너무 제한적으로 되는 것 같아요. 옛날에는 [언론도] 저희한테도 물어보고 이걸 해결하기 위한 구조적인 질문도 일부 나왔었지만 최근에는 변호사에게 여쭙봐서 이 법이 적용 대상인지 아니면 이 처벌이 더 괜찮은 건지 안 좋은 처벌인 건지 적절한 처벌인 건지, 최근에 판결 나오니까 또 그런 논의로 흡수되고 있고.” (정우준, 2023.8.3.)

“저는 이제 그만했으면 좋겠어요. 민주노총에서 처벌을 더 강화하자. 강화해도요, 안 되거든요. 일단 재해율이 안 줄 거고요. 두 번째 판사가 그렇게 해주지 않잖아요. 그럼 왜 거기다 자꾸 에너지를 쓰고... 사측은 이렇게 얘기하잖아. 세계적으로 강하다. 우리가. 그런 명분을 주는 거거든요. 제가 볼 때는 그래서 지금도 꽤 강하고. 사람 죽여도요, 3년 이상 안 살아요. 진짜로 가다가 죽여도. 그런 게 사법이잖아요. 법 논리상 내가 사장이야. 근데 사람이 죽었어. 근데 내가 좀 미비했어. 근데 내가 감옥에, 그것도 5년을. 이건 안 맞는 거예요. 법 체계로도 안 맞고 과잉해. 일부러 죽인 건 아니잖아, 그 사람이. 그러니까 그건 다른 방식으로 해야 된다는 거지. 다른 방식으로 안전을 증진시켜야 된다는 거지. 물론 재판부에게 처벌을 제대로 하라고 하는 건 해야죠. 있는 법이 있으니까. 근데 이 법도 더 세계 해야돼. 그런 에너지를 자꾸 쓰면 현장에서 먹힐까” (김재광, 2023.7.27.)

“이게 로펌까지 끼면서 예방의 문제가 법률의 문제로 전도되고 있어가지고. 저는 로펌 이런 거는 법 제정할 때 예상하지는 못했어요. 이런 식으로 움직일 거라고는. ... 마치 중대재해처벌법을 지키는 게 전체 예방과 관련한 모든 법과 현장을 다 지키는 것처럼 지금 돼버렸는데 그게 급커브를 하는 데 필요한 일종의 시기가 아닌가 싶고.” (최명선, 2023.8.9.)

중대재해처벌법을 계기로 기업들이 산업안전보건법을 공부하고, 법적으로 구성 의무가 없는 사업장에서도 산업안전보건위원회를 만드는 등 긍정적 효과도 있다.<sup>154)</sup> 한편 처벌 강화가 곧 예방으로 이어질 수 있는 것인지에 관한 근본적인 의문이 노동안전보건운동 내에도 있다. 개악 국면에 맞선 대응이 다른 노동안전보건과제를 압도하지 않도록, 이 국면을 현명하게 날 지혜를 모아야 한다.

## 2) 느슨한 규제 감독으로 인한 문제

명시적으로 노동안전보건 체도를 후퇴시키려는 반격 말고도, 정부의 반노동 기조로 인한 관리 감독 소홀이 가져오는 악영향에도 대비해야 한다.

“최근에 정부가 친기업적인 노동 정책을 많이 써요. 그걸 이제 아무래도 고용노동부도 알고 다른 부처들도 다 알죠. 그러니까 기업에 대한 감시라든지 특히 노동자를 활용하는 데 있어서의 감시나 이런 게 많이 느슨해졌죠. 그러다 보니까 아무래도 기업 입장에서는 아까 봤던 이런 초단시간 이런 것도 많이 쓸 수도 있고 또 특수고용 노동자를 많이 써요. 3.3%라고 하는. 그런데 이 특수고용 노동자들은 노동시간 제한도 안 받아요. 주에 최대 52시간 이런 제한도. 왜냐면 노동자 아니니까. 제조업에도 많아요. 이런 특수고용 노동자들은 말씀드린 대로 장시간 노동이 특징이거든요. 임금은 조금 높을 수 있어요. 근데 시간당 임금이 높은 게 아니라 그냥 일을 많이 해서 돈을 더 받아가는 것뿐인 거죠. 사용자 입장에서는 1.5명이나 두 명을 쓰는 것보다는 특수고용 노동자 한 명 쓰는 게 나으니까 돈 좀 더 주고 그냥 쓰는 거거든요.” (정흥준, 2023.7.25.)

윤석열 정부는 2023년 상반기 주 69시간으로 노동시간 상한을 변경하는 안을 내놓았다가 청년노동자들의 거센 반대에 부딪혀 철회하고 다시 안을 준비 중이다. 그러나 이미 노동 현장에서는 편법으로 특수고용노동자를 고용해 주52시간 상한을 지키지 않고 노동력을 활용하는 방안이 확산되어 있다. 또한 특수고용노동자는 고용

---

154) 중대재해처벌법이 개정되고 나서는 공공기관이나 이런 지자체는 한 가지가 좀 바뀐 게 있긴 합니다. 뭐냐 하면 중대재해처벌법 법 내용 중에 반기에 한 번씩 전체 노동자의 의견을 듣게 돼 있거든요. 사업주는. 근데 그거를 산보위가 설치되어 있으면 그걸로 이제 같음할 수 있다고 돼 있어요. 그래서 예를 들면 산보위 설치 대상이 아닌 사업장들이 있거든요. 공공기관 중에서도. 그런 데까지도 사업주 지자체장이나 혹은 공공기관장들이 전체 노동자한테 듣기 싫으니까 차라리 산보위를 자기들끼리 만들어요. 근데 그거를 거기 있는 저희 조합원한테 들켜가지고. 그래서 문제 제기하고. 우리가 원래는 산보위를 하자고 요구했었지만, 혹은 요구도 못했던 사업장에 산보위가 만들어지고 거기에 문제제기 다시 하고 우리가 들어가는 곳들이 좀 많이 늘어났죠. (김계호, 2023.8.11.)

관계를 맺고 있지 않기 때문에 노동안전보건에 관한 책임도 덜 져도 된다. 규제 자체를 느슨하게 관리함으로써 발생하고 있는 현장의 문제에 착목해 공동의 대책을 마련할 필요가 있겠다.

### 3) 위험성 평가 제도 대응

2023년 3월 7일 고용노동부는 위험성 평가 제도를 대대적으로 개편하겠다고 고시 개정안을 행정예고했다. 윤석열 정부는 위험성 평가를 산업재해 예방의 핵심 수단으로 삼겠다고 공언하고 있는데 이에 관한 분석 및 평가, 대응 방안 역시 공동으로 논의할 필요가 있겠다. 아래 인터뷰에서 살펴본 것처럼 위험성 평가와 관련해서는 그 취지 자체의 유효성을 높게 평가하는 입장과, 위험성 평가를 빌미로 산업안전보건감독의 성격을 변화시키려 하는 흐름에 대한 우려가 동시에 존재한다.

“저는 위험성 평가를 굉장히 중요하게 생각하거든요. (...) 이번에 위험성 평가 지침이 바뀌었고 로드맵에 따른 지침이 굉장히 저는 좋게 바뀌었다고 생각하고. 윤 정부 다 끌 뵈기 싫은데 여튼 로드맵에 따르면 이제 위험성 평가를 하지 않으면 패널티를 주겠다. 그걸 도입하겠다는 [거니까]. (...) 그것이 사고 유해성이든 위험성이든 혹은 질병 유해성이든 어마무시한 것들이 사업장마다 다 다른 조건으로 있는데 그걸 법률에서 어떻게 시행령 시행규칙 블라블라블라 별표해서 그걸 어떻게 다 적시할 수 있느냐라는 거예요. (...) 니네 사업장에서 쓰는 물질 알잖아. 니네 사업장에서 뭐 태우다 보면 뭐 나오는 거 알잖아. 그거 어떻게 관리할 건데? 평가해. 네가 만들어낸 모든 걸 평가해. 그리고 그 위험성이 얼마나 나오든 그걸 맞추기 위해서 개선 계획을 세워라 이거예요. 이걸 제대로 한다면 작업장이 완전 달라지겠죠. 근데 제대로 할지는 모르겠지만 일단 거기에 강력한 페널티를 넣으면 하겠죠” (한인임, 2023.7.31.)

“위험성 평가를 한번 두들겨야겠다는 생각이 들어요. 형해화되고 있는 이 위험성 평가에 대해서. 작업중지권과 딱 엮어서 얘기를 해보려고. 위험성 평가하면 뭐해, 중지를 못하는데. 이런 걸 한 번 고쳐보려고. 위험성 평가가 진짜 인기가 좋거든요. 지금 제도적으로. 지금 산업안전공단에서 위험성 평가 교육하면요, 10분 안에 끝나요, 신청이. (...) 이제 상업화된 거죠. 완전히 블루오션이야. 지금은 이렇게 돼버렸어.” (김재광, 2023.7.27.)

“처벌 위주에서 바꾼다고 지금 선언을 한 것이고 그래서 지금 올해 감독 전체 물량이 2만 개인데 그중에 1만 개를 위험성 평가 특화점검으로 바꿔한다고 선언을 했던 말이에요. 위험성 평가는 법 위반이 아니에요. 법령이 없어요. 안 해도 처벌 조항이 없잖아요. (...) 위험성 평가를 감독관이 어떻게 점검하겠다는지 모르겠어요. 높은 수준이고 사업장 전반을 해야 되는 것인데 그리고 그걸 특화점검으로 해서 그걸 감독 물량의 반을 쓴단 말이에요. 그래서 일단은 이제 처벌에서 기조 전환이 되고 있다. 그러면 이 감독이 실제 사업장에서 힘 있게 작동할 거냐. 어렵고.” (최명선, 2023.8.9.)

윤석열 정부의 위험성 평가 확대는 반격이 될 수도 있고 기회가 될 수도 있다. 위험성 평가가 근골격계유해요인 조사처럼 업체 대행의 방식으로 자리매김하고, 노동자 참여는 거의 없이 산업안전보건공단의 조사표에 체크하는 방식으로 자리매김할 가능성도 적지 않다. 그러나 체크리스트 식 안전점검에서 벗어날 유력한 방법으로서의 의미도 여전히 큰 것이다.

“근골격계를 예를 들어보면 막 투쟁을 해서 법을 만들었어요. 근골격계 위험성 평가를 해야 된다. 근데 위험성 평가를 실제로 사업주가 그냥 시트 하나 만들어 톡톡 OX, 그것도 그렇게 끝나거든요. 그리고 노동부에서 ‘우리 했어요’라고 얘기를 하는데 노동자들은 했는지 안 했는지도 모르고 있는 거예요. 현장은 여전히 근골격계 환자를 막 만들어내고 있는 거고. 위험성 평가도 해외에서 해보니 좋다더라 해서 가져왔는데 그들의 노동 조건과 그들의 사업주의 인식과 우리는 너무 많이 달라서. 방향은 맞는데 저는 잘못하면 위험성 평가도 그냥 근골격계 시트 만들듯이 만들어서 쪽쪽쪽 하고 그다음에 그런 업체들이 또 막 우후죽순 생겨나요. 위험성 평가 대행업체. 그 대행업체들이 그러면 그 사업장 알까? 모른다는 거예요. 오늘은 금속 사업장 갔다가 내일은 화학 사업장 갔다가 그다음 날 건설 사업장 갔다가 이렇게 갈 건데. 만약에 대형 업체를 만든다 그러면 분야를 만들던가 그렇지 않으면 이 사람들도 결국 그 기본 품에서 더이상 바뀌지 않는 형태의 위험성 평가를 하게 될 거고. 물론 그것도 하면 의미는 있겠으나 이 산업재해를 예방하거나 현장을 개선하거나 하는 데 도움이 되지 않는 거죠. 결국은 노동자를 어떻게 참여시킬 거냐라는 부분을 더 많이(...) (조성애, 2023.8.11.)

자율규제가 지시통제적 규제의 한계를 넘으려는 본래 의도와는 달리 기업의 규제 면제를 정당화하는 수사로 사용 되어왔던 역사, 근골격계유해요인 조사에 노동자를 참여시키는 유의미한 실험을 했음에도 이를 확대하는 데 어려움을 겪었던 역사, 여러 노동조합의 각기 다른 조건, 공론화가 상대적으로 쉬운 산업재해 사망 문제가 아니라 제도의 시행 방식을 둘러싼 싸움이라는 점 등을 고려하여 공동 대응 혹은 역할 분담을 할 필요가 있을 것이다.

## VI 결론

20여 년간, 노동안전보건운동은 단체별로 서로 다르게 형성된 전술 선호의 강점을 최대한 발휘하며 때로는 따로, 때로는 같이 운동을 건설해 왔다. 제도적 성과 후에 거센 반격이 몰아치고 있는 시기, 기존의 성과를 지켜냄과 동시에 새로운 의제, 관점을 확산시킬 필요성이 노동안전보건운동에 있다. 결론은 앞으로 고민하고 논의

할 쟁점을 정리하는 것으로 같음하려 한다.

첫째, 변화하는 노동형태가 산업재해 발생에 어떤 영향을 줄 것인지를 분석하고 대응해야 한다. 자본의 전환을 어떻게 포착하고 대응할 것인가의 문제다. 변화하는 노동형태는 산업재해 발생률과 산업재해의 유형에 영향을 미칠 수밖에 없다. 산업 전환 시 노동자가 새로운 직무에 적응하는 과정에서 스트레스 문제에 어떻게 접근할지, 고령 노동자의 고용률이 높아지는 상황에서 이미 높은 수준이었던 고령 노동자의 산업재해 발생 문제에 어떻게 대응할지, 2~3개의 초단시간 일자리를 전전하는 노동자들에게는 어떤 건강 영향이 발생할 수 있는지, 특수고용의 확대 등으로 인한 문제에는 어떻게 맞설 것인지 등. 변화의 속도가 빠르기 때문에 변화 과정을 포착하는 것 자체가 개별 단체나 노동조합의 역량으로 부족할 수 있는데, 학계를 적절히 활용하거나 연구자들과의 공동 작업을 모색하는 등의 방안을 고민할 필요도 있겠다.

둘째, 정부의 반격에 대응하는 과정에서 나타나는 사법화 흐름을 어떻게 역전시키고 구조적 문제에 주목하도록 할 것인가. 노동안전보건운동 내에 처벌의 역할에 관한 기대 차이가 있지만, 사법화 흐름에 관한 우려는 공통적이다. 사법화 흐름은 노동안전보건 영역에만 국한된 것이 아니라 전 사회적 문제라는 점에서 쉽게 극복하기 어려운 것이다. 노동안전보건 문제를 형법의 상징성을 통해 풀고자 하는 범죄화(criminalization)는 신자유주의에 맞서 안전보건 규제를 정당화할 수 있는 이데올로기적 자원이 부족한 국가에서 주로 나타나는 현상이라는 지적도 참고할 필요가 있다. 영국의 법학자인 알몬드에 따르면 범죄화는 대립적 노사관계가 지배적이고 사회복지가 취약하며 작업장에서 노동자의 발언권이 부족한 나라들, 즉 이른바 ‘조정시장경제’가 아니라 ‘자유시장경제’ 나라들에서 논의되고 채택되는 경향이 있다. 따라서 형법적 범죄화를 극복하기 위해서는, 노동안전보건 규제를 뒷받침할 수 있는 진정으로 심의적이고 민주적인 토대가 필요하다. 이는 결국 신자유주의, 즉 사용자 재량권을 강화하고 노동자의 교섭력을 침식하는 사회적·정책적 기조 전반에 대한 도전을 요청한다. 즉 신자유주의에 관한 도전이 충분치 않은 한 형법적 범죄화는 불충분하기는 해도 부득이한 해법으로 존재할 수밖에 없다는 것이다(Almond, 2013). 즉 사법화 경향의 극복을 위해서는 매우 근본적인 문제접근이 필요할 수 있다.

셋째, 정부의 반격에 맞섬과 동시에 2기 의제 확장기를 어떻게 준비할 것인가. 2000년 산재추방운동연합 해소의 의도치 않은 긍정적 효과는 여러 단체로의 분할로 노동안전보건운동의 의제와 전술의 다양성이 보존되었다는 점이다. 새로운 조직이 탄생하거나 새로운 활동가들이 다수 유입되는 것도 운동이 성장기라는 점을 보여주는 하나의 지표인데, 2014년 이후 10여 년 가까운 대중적 반향기·제도적 성과기에 피해자유가족들이 주도하는 단체는 여럿 구성되었고 활동도 활발한 반면 2000년대 초반처럼 활동가 중심의 새로운 단체가 등장하지는 않고 있다. 새로운 노

동안전보건운동단체는 노동환경건강연구소가 일과건강 및 과로사예방센터를 구성하고, 한국노동안전보건연구소가 노동시간센터 등을 구성한 것처럼 기존 단체가 인큐베이팅하는 방식으로 등장할 가능성이 커 보인다. 새로운 조직과 새로 유입된 활동가들을 통해 다양한 의제를 발굴하고 새로운 전술을 만들어 낼 필요가 있겠다.

넷째, 노동안전보건운동을 더 대중화할 프레이밍 혹은 슬로건에 대한 고민이 필요하다. 노동자의 죽음과 질병은 대중의 마음을 흔들기 때문에, 노동안전보건 쟁점에 관심 갖기는 어렵지 않다. 그러나 ‘진입’은 쉬운 반면 위험의 메커니즘, 노동안전보건운동의 쟁점 등을 파악하기는 상당히 어려운데 이는 노동안전보건체계가 복잡하게 구성되어 있기 때문이다. 감성에 호소하는 전략과 전문적인 대안 논의 사이의 격차가 클 수밖에 없는 구조적인 조건이 있다. 지금까지 문제의 핵심을 즉각적으로 전달한 프레이밍은 ‘위험의 외주화’ 정도인 것으로 보인다. ‘노동자의 안전이 시민의 안전’이라는 구호는 ‘위험의 외주화’ 같은 프레이밍 반향을 일으키지 못했다. 자본주의 하의 노동시간, 노동강도의 문제와 노동자의 산업재해 발생 메커니즘을 연결하는 프레이밍을 만들고 확산할 수 있을지 고민할 필요가 있겠다.

다섯째, 2010년대에는 고용형태와 산업재해 문제를 연결하는 데 성공했다면, 이제 노동과정과 산업재해 문제를 연결하는 데 집중해 볼 필요가 있다. 예를 들어 정신질환, 과로사, 직장 내 괴롭힘, 감정노동 등과 같은 의제도 제조업·남성노동자를 넘어선 의제라고만 표상하기보다 21세기의 새로운 노동과정 통제 투쟁을 벌이는 방식으로 사고하고 접근할 수도 있겠다. 단순히 직장 내 괴롭힘 금지법을 만드는 것이 아니라 작업장을 재구성하려면 무엇이 필요한가, 라는 고민으로 나갈 수도 있을 것이다.<sup>155)</sup> 한국노동안전보건연구소가 앞으로 주목하고자 하는 여성과 기후 관련해서도 두 차원의 고민을 의식적으로 병행해 볼 수 있다. 여성과 관련해서는 여성의 노동시장 내에서의 지위(고용), 성별화된 방식으로 여성의 노동과정을 조직하는 방식(노동)으로 나눈 두 차원의 접근을, 기후와 관련해서는 기후위기로 인한 산업전환 과정에서의 고용 문제와, 기후위기에 대응하여 생산과 노동과정은 어떻게 변화해야 하는지의 두 차원을 모두 고려하면서 접근할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

강태선. 2021. “중대재해처벌법 시행에 따른 산업안전보건 행정조직의 과제.” 『노동법연구』 51: 75~109.

155) “논의가 없고 좀 연구가 좀 필요한 영역인 것 같아요. 좀 더 추가적으로 어떻게 하면 직장 내 괴롭힘을 줄일 수 있을까 그런 연구는 많이 못 본 것 같아요. 그냥 직장 내 괴롭힘이 심각합니다. 이 연구는 많아요. 심각하고 그건 많은데 어떻게 하면 줄일 수 있을까는 별로 없어요.” (정홍준, 2023.7.25.)

- 공유정옥. 2017. “위험한 첨단전자산업, 삼성반도체 피해자들과의 10년”, 강동묵 외. 『굴뚝 속으로 들어간 의사들』. 나람북스.
- 근골격계 직업병 인정기준 처리지침 개악안 폐기 투쟁(2004년)
- 김선혜. 2022. “산업재해로서 태아건강손상: 여성노동자 모성보호강화를 넘어 보편적 재생산건강 문제로.” 『한국여성학』 38(4): 271-303.
- 김성은. 2019. “수리공은 왜 선로 안쪽에 들어가야만 했나?: 구의역 사고의 내러티브와 기계비평.”, 전치형 외. 『기계비평들』. Work Room.
- 김은기. 2004. “근골격계 직업병 인정기준 처리지침 개악안 폐기 투쟁(2004년)” 꿈틀. 2004년 11월호
- 김재광. 2018. “산업안전보건법 전부 개정안에 대한 입장.” 『산업안전보건법 전부 개정안에 대한 노동시만사회 공동 토론회: 산업안전보건법, 제대로 바꾸자!』
- 김지원. 2018. "한국 노동안전보건운동단체들의 전문성의 정치." 경희대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김직수·이영희. 2015. “한국 노동안전보건운동의 전개: 노동안전 시민권의 형성과 전환을 중심으로.” 『산업노동연구』 21(2): 223~260.
- 김형렬. 2020. “노동시간과 노동자 건강 - 노동시간센터 활동을 돌아보며” 월간 『일터』 200호.
- 노동건강연대, 2021. 『노동과건강』 100호.
- 노동환경건강연구소 외. 2011. “인천공항철도 비정규직 시설 노동자 5명 산재사망, 철도업무 도급화와 인력부족이 핵심 원인이다!” 2011.12.9.
- 매일노동뉴스. 2007.6.11. “취약노동자 산업안전사업 사업 박차”
- 매일노동뉴스. 2016.8.24. [4년 만에 장시간 근로 감독 나선 노동부] 위반율 50%인데 “예전보다 개선됐다” 자화자찬
- 매일노동뉴스. 2018.7.3. “[10돌 맞은 업무상질병판정위] 산재인정 문턱 높여 못매 맞다 ‘추정의 원칙’으로 기사회생.”
- 매일노동뉴스, 2021.3.29. “[쿠팡 잇단 과로사 논란 왜?] 로켓배송·정규직 전환 유혹에 쥐어짜이는 노동자”
- 민주노총. 2008.3.9. 특수고용노동자 산재보험 전면·확대적용 및 올바른 산재보험제도 촉구 기자회견 보도자료.
- 박태우. 2020. “백혈병 피해 유족에 ‘우수고객’ 조롱한 삼성.” 『한겨레21』 1320호
- 박태주. 2013, “노동시간 단축과 교대제 개선의 한 사례.” 『노동정책연구』 13(2): 1-29.

- 서울대학교 산학협력단. 2012.2.29. “제주특별자치도 제주의료원 간호사의 유산 및  
신생아 선천성 심장질환과 업무연관성 유무 파악을 위한 역학조사”
- 신진욱. 2013. “제3장 사회운동의 문화, 정체성, 프레이밍.” 김동노 외. 『한국사회  
의 사회운동』. 다산출판사.
- 울산지역노동자건강권대책위, 2013. “[기자회견문] 동구지역 산재은폐 실태조사 결  
과에 대한 입장.”
- 이병훈·김직수. 2014. “대학 비정규직 전략조직화의 성공요인 분석: 공공운수노조  
서경지부 사례를 중심으로”. 『산업노동연구』, 20(2), 1~38.
- 이상윤. 2021. “노동건강연대가 한국사회에 던진 문제의식과 의제.” 『노동과건강』  
100호.
- 이수정. 2008. “의자 놓기’와 여성노동자의 건강권 확보 운동.” 『페미니즘 연구』  
8(2): 223~241.
- 이종란. 2017.11.16. “첨단 전자산업 뒤 숨겨진 여성을 위협하는 노동”  
<http://jaga.or.kr/?p=10511>
- 이현정. 2006. ”개혁과 개악의 갈림길에서 당신의 선택을 묻다.“ 일과건강 2006년  
9월호
- 정진주 외. 2017. 『결국 사람을 위하여』. 소이연
- 중대재해기업처벌법제정운동본부. 2022. 『중대재해기업처벌법제정운동본부 백서』
- 프레스리안. 2010.4.1. “‘삼성 백혈병’ 박지연 씨 사망, 대부분 언론 ‘침묵’.”
- 한국노동안전보건연구소. 2013. 『한국노동안전보건연구소 10년사』
- 희정. 2022. 『문제를 문제로 만드는 사람들』. 오월의봄.
- Almond, Paul. 2013. *Corporate manslaughter and regulatory reform*. New  
York(State): Palgrave Macmillan.
- Jasper, James M. and Brayden G. King. 2020. “Introduction: The Dance of  
Interaction.” in *Protestors and their targets*. Pennsylvania: Temple University.
- Snow, A., & Bedford, R. 1988. Ideology, Frame Resonance, and Participant  
Mobilization. *International Social Movement Research*, 1, 197–218.
- Snow, D. and Benford, R. 1992. “Master Frames and Cycles of Protest.” In: Morris,  
A. and Mueller, C.M., Eds., *Frontiers in Social Movement Theory*, Yale  
University Press, New Haven.



Tarrow, Sidney G. 2011. *Power in movement*. England: Cambridge University Press,

## 인터뷰 내역

- 최민. 2023.2.12. 한국노동안전보건연구소  
이태진. 2023.7.25. 금속노조 대전충남지부  
정홍준. 2023.7.25. 한국과학기술대학교  
김재광. 2023.7.27. 한국노동안전보건연구소  
한인임. 2023.7.31. 정책연구소 이음  
이숙건. 2023.8.2. 한국노동안전보건연구소 부산사무실  
정우준. 2023.8.3. 노동건강연대  
이종란. 2023.8.8. 반도체 노동자의 건강과 인권지킴이 반올림  
현미향. 2023.8.8. 울산산재추방운동연합  
최명선. 2023.8.9. 전국민주노동조합총연맹  
조성애·서동훈·김계호·김영애. 2023.8.11. 전국공공운수사회서비스노조