| 사회적 대화 논단_ 위험의 외주화와 외주화의 위험 |

산업안전보건법 전부 개정안의 의의와 문제점

유성규 노무법인 참터 노무사

– 현 경제사회노동위원회 산업안전보건위원회 공익위원
– 현 서울시 안전자문단 위원
– 전 서울시 안전도시 서울플랜 기획위원회 위원

1. 들어가며

산업안전보건법이 작년 말 우여곡절 끝에 개정되었다. 개정 산업안전보건법(이하 '개정법'이라 함)은 변화된 산업 구조 및 고용 구조를 반영해 법의 보호 범위를 확대하고 도급인의 책임을 강화했다는 점, 산업재해를 야기한 사업주에 대한 처벌 수위를 높였다는 점, 물질안전보건자료(MSDS)에 대한 노동자의 알 권리 확대 요구를 일부나마 반영했다는 점 등에서 긍정적으로 평가될 수 있다. 그러나 개정법이 현실에서 의미 있는 변화로 이어질지는 의문인 상황이다.

중요한 개정 사항 중 많은 부분이 구체적인 내용은 없이 원칙만 정해 놓거나, 구체적인 적용 범위, 조치 사항 등은 시행령, 시행규칙 등으로 위임되어 있거나, 위임 규정도 없이 이를 어디서 어떻게 규정할 것인지 모호한 경우가 있기 때문이다. 심지어 일부 규정에서는 노동자 생명, 건강권 보호 측면에서 현행 산업안전보건법(이하 '현행법')보다 후퇴한 내용도 발견되는 상황이다.

지면의 한계 상 본고에서 개정법 내용 전부를 살펴보기는 어렵다. 이에, 본고에서는 2018. 12. 27. 국회 본회의를 통과해 2019. 1. 15. 공포된 산업안전보건법 전부 개정안에서 주요 개

정 내용으로 소개되었던 부분을 중심으로, 개정법의 의의와 문제점을 검토해 보도록 한다.

2. 현행 산업안전보건법 체제의 한계[1)]

산업안전보건법은 1981년에 제정된 법률이다. 산업안전보건법이 제정될 당시 우리나라의 산업 구조 및 고용 구조는 현재와 매우 상이했다. 종신고용이 일반화된 고용 구조였고 도급, 사내 하청과 같은 간접고용은 극히 예외적인 형태였다. 또 당시는 경공업에서 중화학공업으로 산업 구조조정이 한창 진행되던 시기였다. 서비스업, IT산업, 반도체산업 등 현재의 주력 산업이 전체 산업에서 차지하는 비중이 작았다.

산업안전보건법이 제정되고 38년이 흐르면서 고용 구조 및 형태가 크게 변화했다. 간접고용이 크게 증가했고 노동자와 자영업자 간 경계선에 놓여 있는 특수고용노동자의 규모 역시 크게 증가했다. 우리나라 고용 구조의 대표적 특징 중 하나로 평가되던 종신고용 구조 역시 기간제 노동자 등 비정규직 노동자의 증가로 인해 빠르게 허물어지고 있는 상황이다.

고용 구조 및 형태의 변화로 인해, 사용자가 자신이 직접 고용하지 않은 노동자에게 지시·명령하거나, 단기간에 수많은 노동자가 입사와 퇴사를 반복하는 현상이 일반화되고 있다. 그러나 현행법은 이 같은 변화를 제대로 담아내지 못하고 있다. 1981년 제정 당시 산업안전보건법 그대로 사용자 책임을 해당 노동자를 직접 고용한 사용자에게 집중시키고 있을 뿐이다.

산업 구조 역시 1981년과 비교하면 크게 변화했다. 서비스업 등 3차 산업이 지배적인 산업으로 완전히 자리 잡았고 1차 산업의 비중은 급격히 작아졌다. 1981년에는 존재하지 않았던

1) 개정법은 2019. 1. 15. 공포되었으나 2020. 1. 16. 부터 시행된다. 다만, 제14조 및 제175조제4항 제2호의 개정규정은 2021. 1. 1. 부터 시행되고, 제35조 제5호, 제110조부터 제116조까지, 제162조 제9호 및 제10호, 제163조 제1항 제3호 및 제2항(제112조제8항에 관한 부분에 한정한다), 제165조 제2항 제25호부터 제27호까지, 제166조 제1항 제9호, 제175조 제5항 제3호(제114조 제1항에 관한 부분에 한정한다) 및 제5호부터 제12호까지, 같은 조 제6항 제2호(제35조 제5호에 관한 부분에 한정한다) 및 제9호부터 제11호까지의 개정규정은 2021. 1. 16. 부터 시행된다. 따라서 2020. 1. 15.까지는 현행법 체제가 그대로 유지된다.

새로운 화학물질과 작업 공정이 출현했고, 그 변화 속도는 점점 빨라지고 있는 상황이다.

산업 구조의 급격한 변화, 새로운 화학물질과 작업 공정의 등장에도 불구하고, 현행법은 1981년 제정 당시 단순 제조업 중심의 규율 체제에서 크게 벗어나지 못한 상황이다. 더욱이, 고용노동부가 법 적용을 위한 법 해석에 있어서 문구 중심의 경직적 해석을 고수하면서, 법률을 변화된 현실에 유연하게 적용하는 것도 어렵다.

현실과 괴리된 산업안전보건법이 현실에서 어떤 참혹한 결과를 낳았는지는 그동안 대한민국이 여실히 보여주었다. 2011년 대형마트 냉동창고에서 질식사한 22살 노동자, 2016년 지하철 스크린도어를 수리하다 전동열차에 치어 사망한 19살 노동자, 작년 8월 택배 물류 창고에서 감전사한 23살 노동자, 작년 말 전 국민을 울렸던 고(故) 김용균 씨. 이들의 죽음은 마치 하나의 사건처럼 너무 닮아 있다. 이들은 간접고용 하청노동자였고, 미숙련 청년노동자였다.

3. 개정 산업안전보건법의 의의와 문제점

그렇다면, 개정법은 현행법 체제가 안고 있는 한계와 문제점을 극복하기 위한 내용들을 제대로 담고 있을까? 2018. 12. 27. 국회 본회의를 통과한 『산업안전보건법 전부 개정법률안(대안)』에서 주요 개정 내용으로 소개되었던 부분을 중심으로, 어떤 내용이 어떻게 개정되었고, 그 개정 내용의 의의와 문제점은 무엇인지 정리해 보도록 한다.

가. 법의 보호 대상 확대 측면에서[2)]

개정법은 변화된 고용 구조 및 형태를 반영해 법의 보호 대상을 기존 “근로기준법상 근로자”에서 “노무를 제공하는 자”로 확대했다. 구체적으로는 특수고용노동자로부터 노무를 제공받는 자는 특수고용노동자에 대하여 안전 조치 및 보건 조치를 취하도록 했다. 또 최근 배달

2) 개정법 제1조, 제77조부터 제79조까지 등

어플리케이션 등을 활용해 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자도 자신을 위해 노무를 제공하는 자에게 안전 조치 및 보건 조치를 취하도록 했다. 이뿐만 아니라, 프랜차이즈 가맹본부는 가맹점 사업자와 그 소속 노동자의 산업재해 예방을 위해 가맹점의 안전 및 보건에 관한 프로그램을 마련·시행하도록 하는 등 일정한 조치를 취하도록 했다.

과거 법의 보호 범위 바깥에 있던 특수고용노동자, 배달종사자, 프랜차이즈 가맹점 사업자와 그 소속 노동자 등에게 산업안전보건법이 적용되는 것은 유의미한 변화다. 그러나 사용자가 아닌 자의 노동자가 아닌 자에 대한 법률적 의무를 부여하는 과정이므로, 이와 관련한 법적 논란과 분쟁이 예견되는 것이 사실이다.

이에, 개정법은 법적 논란과 분쟁에 대비해 더 정교하고 치밀하게 구성되었어야 했다. 하지만 개정법에는 이들에 대한 안전 및 보건 조치의 구체적 내용이 없다. 이를 어디서 어떻게 정할지에 대한 위임 규정도 없다. 더욱이, 이를 위반한 자에 대해 형사 처벌이 아닌 과태료만 부과하도록 함으로써 그 실효성도 의문인 상황이다.

한편, 종래 산업안전보건법의 사각지대에 놓여 있던 특수고용노동자에 대한 안전보건교육을 의무화한 것은 환영할 만한 변화가 분명하다. 그러나 특수고용노동자가 아님에도 불구하고 산업안전보건법의 적용 제외 규정으로 인해 안전보건교육을 받지 못하는 수많은 노동자들이 있다는 사실은 전혀 고려되지 않았다. 이 역시 법적 형평성을 둘러싼 논란이 예견되는 부분이다.

나. 작업중지권 부여와 실효성 확보 수단 마련 측면에서[3)]

개정안은 산업 재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 노동자가 작업을 중지하고 대피할 수 있음을 명확히 규정하였다고 소개하고 있다. 그러나 실제 내용을 들여다보면, 문구와 체계가 정리된 것 외에는 현행법과 개정법 간에 내용적인 차이를 확인하기 어렵다.

3) 개정법 제52조

현행법	개정법
제26조(작업중지 등) ① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다. ② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다. ③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다. 〈이하 생략〉	제51조(사업주의 작업중지) 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소에서 대피시키는 등 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다. 제52조(근로자의 작업중지) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다. ② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 "관리감독자 등"이라 한다)에게 보고하여야 한다. ③ 관리감독자 등은 제2항에 따른 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

노동자들이 위험한 상황임에도 작업을 멈출 수 없는 이유는 법 조항이 없어서가 아니다. 작업중지 후에 가해질 수 있는 사업주의 불이익이 두려워서다. 그러나 현행법에는 사업주가 작업중지를 행한 노동자에게 불이익을 가하더라도 이를 제어할 법률적 장치가 없다. 개정법에서도 사업주가 작업을 중지한 노동자에게 불이익을 가하더라도 형사 처벌은 물론 과태료 등 제재가 전혀 없다. 법이 개정되었음에도 불구하고, 앞으로 노동자들이 위험한 상황에서 당당하게 작업을 중지할 수 있을지는 여전히 의문이다.

다. 유해·위험한 작업의 도급 금지 측면에서[4)]

현행법에서는 사업주가 자신의 사업장에서 도금 작업 등 유해·위험성이 매우 높은 작업을 고용노동부 장관의 인가를 받으면 도급을 줄 수 있었다. 그러나 개정법에 따르면, 사업주는 자신의 사업장에서 그 작업에 대한 도급을 원칙적으로 줄 수 없다. 다만, 일시·간헐적으로 작업

4) 개정법 제58조

을 하는 등의 경우에는 도급을 줄 수 있다.

도급 금지 범위는 이번 개정 과정에서 가장 핵심적인 이슈였다. 개정법이 김용균법이라고 불리게 된 이유도 무분별한 위험의 외주화를 근절해야 한다는 사회적 요구를 반영한 법안이었기 때문이다. 그러나 개정법의 도급 금지 범위는 개정 전과 사실상 달라진 내용이 없다. 고(故) 김용균 씨가 담당하던 업무조차도 도급 금지 범위에 포함되지 않았다.

일부 내용에서는 개정 전에 비해 심각한 후퇴가 확인되고 있다. 우선, 현행법은 모든 도급 금지 업무에 대하여 고용노동부 장관의 인가를 거쳐야만 도급을 줄 수 있도록 했으나, 개정법에서는 일시·간헐적이라는 이유만 있으면 사업주가 고용노동부 장관의 인가 없이도 자의적 판단으로 도급을 줄 수 있도록 변경되었다[5]. 현행 파견근로자 보호 등에 관한 법률이 직접 생산공정에 파견을 금지하면서도 일시·간헐적 업무에 대해 파견을 허용함으로써 결과적으로 불법 파견이 양산되었던 최악의 전례가 떠오르는 상황이다.

다음으로, 도급 금지를 어긴 사업주에 대한 처벌이 약화되었다. 현행법에서 도급 금지를 위반한 자에 대해 5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금의 형사 처벌이 가해졌다. 그러나 개정법에서는 형사 처벌 조항은 없어지고 10억 원 이하의 과징금이 신설되었다. 이는 처벌의 수준 및 방법의 명백한 후퇴로 볼 수 있다.

라. 도급인의 책임 강화 측면에서[6]

개정법은 도급인이 관계수급인[7] 소속 노동자에 대해 안전 조치 및 보건 조치를 해야 하는

5) 【개정법 제58조 제2항】 사업주는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 각 호에 따른 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 할 수 있다.
1. 일시·간헐적으로 하는 작업을 도급하는 경우
2. 수급인이 보유한 기술이 전문적이고 사업주(수급인에게 도급을 한 도급인으로서의 사업주를 말한다)의 사업 운영에 필수 불가결한 경우로서 고용노동부장관의 승인을 받은 경우

6) 개정법 제63조 및 제65조 제4항

7) 개정법에 따르면, 관계수급인이란 도급이 여러 단계에 걸쳐 체결된 경우에 각 단계별로 도급받은 사업주 전부를 말한다.

장소를 도급인의 사업장뿐만 아니라 도급인이 제공하거나 지정한 장소로 확대했다. 또 도급인이 고용노동부령으로 정하는 설비를 개조, 분해, 해체, 철거하는 작업 등을 수행하는 수급인에게 이와 관련된 안전 및 보건에 관한 정보를 제공하지 않는 경우, 수급인이 해당 도급 작업을 하지 않을 수 있고, 계약 이행 지체에 따른 책임을 지지 않도록 했다.

개정법에서 도급인의 책임을 과거보다 확대, 강화하려고 시도했다는 점은 인정된다. 또 도급인의 책임 범위를 관계수급인 소속 노동자에게 확대한 점도 큰 진전으로 평가될 수 있다. 그러나 이 역시 도급인에 대해 새로운 법적 책임과 의무를 부여하는 과정이므로 앞으로 치열한 법적 논란과 분쟁이 예견된다. 그럼에도 불구하고, 개정법은 도급인이 책임져야 할 안전 및 보건 조치의 내용이 무엇인지 구체적으로 정하지 않고 있다. 이를 어디서 어떻게 정할지 위임 규정도 없다. 자칫, 의미 있는 법 개정이 그 시행 과정에서 상징적인 선언으로 전락할 가능성도 있는 상황이다.

건설 공사, 전기 공사, 정보 통신 공사 등 건설업에서 발주자를 도급인의 범위에서 제외시킨 것은 명백한 후퇴다. 개정 전에도 발주자가 산업안전보건법상 도급인의 범위에 속하는지 여부에 대해 법적 논란이 있었던 것이 사실이다. 그러나 고용노동부가 플랜트 노동자에 대한 발주자의 도급인 지위를 인정하는 등 긍정적인 법 해석 및 집행으로 나아가고 있는 상황이었다. 개정법은 이러한 유의미한 변화의 흐름에 역행하는 후퇴로 평가될 수 있다.

마. 물질안전보건자료(MSDS)에 대한 노동자의 알 권리 측면에서[8)]

현행법은 화학물질 및 이를 함유한 혼합물을 양도하거나 제공하는 자가 이를 양도받거나 제공받는 자에게 물질안전보건자료를 작성, 제공하도록 정하고 있다. 그러나 개정법은 해당 화학물질 등을 제조하거나 수입하는 자가 물질안전보건자료를 해당 물질을 양도받거나 제공받는 자뿐만 아니라 고용노동부 장관에게도 제출하도록 함으로써 정부의 화학물질에 대한 관리를 강화했다.

8) 개정법 제110조 및 제112조 등

또 현행법은 화학물질 등을 양도하거나 제공하는 자가 영업비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정되는 화학물질 등에 대해서는 물질안전보건자료에 이를 적지 않을 수 있도록 했다. 그러나 개정법은 영업비밀과 관련되어 화학물질의 명칭 및 함유량을 적지 않으려는 자는 고용노동부장관의 승인을 받아 그 화학 물질의 명칭 및 함유량을 대체할 수 있는 자료를 적도록 했다.

물질안전보건자료는 노동자들이 자신이 다루는 물질의 유해·위험성과 노출 시 응급조치 요령 등을 사전에 숙지할 수 있도록 마련된 중요한 제도다. 이에, 물질안전보건자료는 산업안전보건법상 노동자의 알 권리와 관련된 핵심적 사항이라고 해도 과언이 아니다. 그러나 기업들은 그 동안 영업비밀이라는 이유로 정보를 은폐하기도 했고, 심지어 직업병 인정을 위해 자료를 요청하는 경우에도 공개를 거부하는 경우도 있었다.

개정법은 기업이 영업비밀을 포함한 물질안전보건자료를 고용노동부에 제출하도록 함으로써, 정보를 은폐하려는 기업의 행태에 제동을 걸었다는 데 의미가 있다. 그러나 앞으로 개정법으로 인해 노동자들의 알 권리가 확대될 것인지는 의문이다. 법이 개정되었음에도, 기업이 영업비밀이라는 이유로 정보를 은폐할 때, 노동자가 취할 수 있는 조치는 개정 전과 동일하게 거의 없다. 기업은 노동자의 정당한 정보 공개 요구를 거부하더라도 500만 원 이하의 과태료만 부담하면 되는 상황이다.

바. 처벌 강화 측면에서[9)]

현행법은 안전 조치 또는 보건 조치 의무를 위반하여 노동자를 사망하게 한 자에 대하여 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 정하고 있다. 개정법은 이에 더해 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 같은 죄를 범한 자는 그 형의 2분의 1까지 가중 처벌을 할 수 있도록 했다.

처벌의 상한선이 상향 조정된 것은 사실이지만, 개정 전에도 처벌 상한선이 낮아서 솜방

9) 개정법 제167조 등

망이 처벌이 이뤄진 것이 아니다. 처벌 상한선을 높인다고 실제 처벌 수준이 높아지지 않음은 누구나 알고 있는 사실이다. 우리나라에서는 처벌의 상한선을 100년 이하로 높이는 것보다 처벌의 하한선을 1년 이상으로 정하는 것이 훨씬 유의미한 법 개정일 수 있다.

산업재해를 야기한 사업주에 대한 처벌은 그 사업주에 대한 징벌을 위해서만 필요한 것이 아니다. 산업재해를 야기한 1명의 사업주를 처벌함으로써 다른 사업주들이 자발적으로 산업재해 예방에 나서도록 촉구할 수 있다. 이 때 처벌은 일종의 긍정적 시그널로 기능한다. 이와 반대로, 산업재해를 야기한 사업주가 부당하게 처벌을 피해가거나 미약한 처벌을 받게 된다면, 이는 다른 사업주들에게 산업재해 예방을 방기해도 된다는 시그널로 작용한다. 이 때 처벌은 부정적 시그널로 기능한다. 현재 대한민국에서는 부정적 시그널들이 난무하고 있다.

처벌 강화는 긍정적 시그널을 늘리고 부정적 시그널을 줄이기 위한 시도들을 의미한다. 이를 위해서는 첫째, 형식적인 사용자 책임을 넘어 실질적인 사용자 책임을 지는 도급인 등 실질적 권한을 보유한 기업이 처벌되어야 한다. 둘째, 산업재해를 야기한 기업에 실질적인 압력이 되는 처벌 방법, 유형이 마련되어야 한다. 셋째, 행위자가 아니어도 실질적인 의사결정권자, 최고경영자 등이 처벌될 수 있는 법적 장치가 필요하다. 개정법은 위 세 가지 문제의식 중 그 어떤 것도 제대로 담아내지 못했다.

4. 결론을 대신해

앞서 살펴보았듯이, 개정법은 완성된 법률이 아니다. 아직 채워야할 공백이 너무 많은 미완의 법률이다. 그 공백을 어떻게 채우는가에 따라 현행법의 문제점과 한계를 보완하고 극복하는 법률이 될 수도 있고, 현행법보다 더 많은 문제점을 낳는 법률로 전락할 수도 있다. 정치권을 비롯한 일부 언론은 작년 말 산업안전보건법 개정으로 모든 문제가 해결된 것처럼 평가하고 있는 듯하다. 지금은 이런 근거 없는 낙관적 평가에 빠져있을 때가 아니다. 시행령과 시행규칙에 어떤 내용을 어떻게 채워야 할지, 추가적인 개정이 필요한 사항과 보완 지점은 무엇인지, 개정법을 현실에서 제대로 작동시키기 위해 감독 행정력을 어떻게 강화하고 개편할 것인지, 더 구체적이고 더 현실적인 고민을 해야 할 때다.