

# 산업안전보건법 전부 개정 법률안에 대한 입장 (2018.2)

한국노동안전보건연구소

## 1. 전부 개정이 필요한 시대적 요구와 개정안의 취지에 대한 입장

산업안전보건법은 최근 몇 년 사이 다른 노동 관련법보다 상대적으로 빈번하고, 꾸준히 부분 개정됐다. 그럼에도 불구하고 법 개정의 요구는 끊이지 않았다. 그 이유는 첫째, 원청의 위험과 안전에 대한 책임이 모든 면에서 더욱 취약한 하청으로 이전되는 사업 형태가 심화되고 있다는 점, 둘째, 새로운 형태의 다양한 고용 관계가 형성되고 있다는 점, 셋째, 다양한 형태의 노동재해에 따른 노동자의 주체적 참여가 더욱 필요하다는 점, 넷째, 정신건강의 침해로 인한 문제가 증대하고 있다는 점, 다섯째, 기업의 영업비밀을 이유로 노동자의 알 권리가 제한되고 있다는 점, 여섯째, '재래형 사고'가 여전히 높은 비중을 차지하고 있다는 점을 들 수 있다. 현행 산안법이 이러한 변화와 필요에 부응하지 못하는 한계로 인해 큰 폭의 법 개정의 요구가 새 정부 들어 더욱 커져 왔다.

이러한 상황에서 지난 2월 9일 정부는 다음과 같이 '제안이유'를 밝히며, 산업안전보건법 전부 개정안을 제출했다.

“...산업재해를 획기적으로 줄이고 모든 사람이 안전한 일터에서 건강하게 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 법의 보호대상을 일하는 모든 사람으로 넓히고, 발주자·도급인 등 산업재해 예방을 위한 책임주체를 확대하며, 법 위반에 대한 처벌 수준을 상향하고 제재수단을 다양화하여 법의 실효성을 제고하고자 함. 아울러, 산업재해 발생의 급박한 위험이 있는 경우 근로자가 작업을 중지하고 긴급대피 할 수 있음을 명확히 하고, 사업주가 작업을 중지하고 긴급대피한 근로자에게 불이익 처우를 한 경우에는 형사적 제재를 할 수 있도록 함. 한편, 생산기술이 급속하게 발전함에 따라 산업현장에서는 새로운 화학물질이 생산공정에 경쟁적으로 도입되고 있으며, 특히, 유해하거나 위험한 물질의 경우에는 근로자의 안전과 건강에 치명적인 위험이 될 수 있으므로 이를 국가가 관리하기 위하여 유해하거나 위험한 화학물질을 제조하거나 수입하는 자로 하여금 물질안전보건자료를 작성하여 고용노동부장관에게 제출하도록 하고, 영업 비밀을 이유로 화학물질의 구성성분 등 일정한 정보를 공개하지 않기 위해서는 고용노동부장관의 승인을 받도록 함.”

위와 같은 산업안전보건법 전면 개정의 '취지'는 그 자체로 환영할 만하다. 노동자와 노동안전보건운동진영의 지속적인 문제 제기와 요구가 일부 반영되었기 때문이다. 그러나 일부개정이 아닌 '전부개정' 즉, 법률의 전면손질이라고 하기에는 그 철학적 방향과 내용이 빈약하다. 모름지기 전부개정이라 한다면, 기존의 산업안전보건이라는 개념을 직업안전보건으로 전환하고, 신체적 건강에 국한된 규율을 정신적 건강까지 확대하고, 근로기준법의 '근로자'의 개념에서 확장된 '노동력을 매개로 사업에 관계하는 자'를 기본 보호대상으로 설정해야 하며, 이를 통해 사업이익을 취하는 모든 자를 법의 수급자로 하며, 노동자의 참여와 거부의 권리를 개별 및 집단에게 부여하여 노동자를 권리주체로 명확히 설정하고, 알 권리가 전면적으로 보장되도록 하는 것이 마땅하다.

물론 제출된 전부개정안이 이전과 비교하면 도급사업자(원청)의 책임성, 물질안전보건자료 정보, 보호대상자의 확대 등 진전된 것은 사실이다. 그러나 산업재해를 ‘사회적 재난’으로 규정한 대통령의 인식이나 ‘산업재해를 획기적으로 줄이겠다.’는 개정 이유를 고려한다면, 행정부로서 개정의 현실적 고려를 한다 하더라도, 미흡한 지점이 다수이며, 전부 개정안은 상당 부분 보완되어 재 제출되어야 할 것이다.

## 2. 주요 내용에 대한 입장

### 1) 법의 보호대상 확대

개정법안 제77조(특수형태근로종사자의 산업재해 예방), 제78조(배달종사자에 대한 안전보건 조치), 제79조(가맹본부의 산업재해 예방 조치) 등은 변화되는 다양한 고용형태 속에서 노동자 보호의 확대라는 점에서는 긍정적이다. 그러나 여전히 특수형태근로종사자의 일부만을 대상으로 하고 있다는 점, 플랫폼(platform) 노동자 중 유독 배달중개업의 이륜차 배달노동자만을 특정하여 보호 대상으로 한 점은 법의 위계적 차원에서도 걸맞지 않고, 보호 대상에 대한 패러다임의 전환이라는 측면에서 매우 아쉬운 부분이 아닐 수 없다.

한편, 개정법안에서 ‘일하는 사람’이라는 나름 혁신적인 개념을 도입하였음에도 불구하고, 정작 이에 대한 ‘정의’가 부재하고, 보호 대상의 확대나 사업주의 책임에서는 효과적인 규정이 부재하다. 그러면서, ‘일하는 사람의 의무’에서는 의무만을 규정 하고 있어 혼란스럽다. ‘근로자’에서 확장된 ‘일하는 사람’의 개념을 명확히 중심 개념으로 삼고 이를 중심으로 보호 대상을 확대하는 것이 필요하다. 또한, 노동자가 법의 보호대상이면서 동시에 권리의 주체로 자리매김하여야 함에도 의무만을 규정하고 권리를 배제하는 현행법의 한계를 극복하지 못하고 있다.

### 2) 회사 대표이사의 산업재해 예방에 관한 책임 강화

개정법안 제13조는 안전보건관리체계에 대표이사(업무집행지시자)를 포함하고, 매년 회사의 안전과 보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고하고 승인을 얻도록 하고, 이를 위반할 시 벌칙도 부과하였다. 안전보건관리책임자에서 종종 벗어나 있는 대표이사에 대한 책임을 환기한다는 점에서 긍정적이거나, 대표이사의 책임과 의무를 조성하기 위해서는 안전과 보건조치의 미비로 인한 재해에 법률적 책임을 부여하는 것이 더 필요하다.

### 3) 산업재해 발생의 급박한 위험 시 작업중지 강화

개정법안은 ‘근로자가 작업을 중지하고 대피할 수 있음을 명확히 하고, 대피한 근로자에게 불이익 처우를 하는 경우에는 형사책임을 부담하도록 함’을 주요한 내용으로 하였다. 그러나 개정법은 현행법을 분리하여 재배치하고, 대피 노동자 불이익 처우에 대한 벌칙을 추가하였을 뿐 내용적 진전이 없다.

누차 지적한 바와 같이 ‘급박한 위험’은 그 해석이 매우 협소하여 중대재해를 막을 수 없기에 최소한 ‘급박한 위험’과 더불어 산안법에 규정된 ‘안전과 보건조치’가 미비할 경우 노동자의

중지(거부 및 대피권)을 명시적으로 부여해야 하며, 동시에 근로자대표, 산안위 위원 또는 명예산업안전감독관에게 작업중지를 실시할 권한을 부여해야 한다. 또한 작업 재개 시에도 해당 작업 노동자의 동의를 구해야 한다. 현재와 같이 재해가 발생하고 실시되는 사업주 또는 고용노동부의 작업중지는 산업재해를 예방하는 데 역할을 할 수 없다. 아무리 산업안전감독관을 총원하고 권한을 확대한다고 해도 전국의 사업장을 포괄할 수 없는 상황이다. 따라서 안전한 일터를 만드는 데 있어 관건은 사업주의 인식전환과 법을 준수하도록 지도감독 하는 것과 동시에 현장에서 '일하는 사람'들이 보호의 대상이자, 예방의 주체가 되는 것이다. 이를 위해서는 마땅히 그에 부합하는 권한과 권리가 주어져야 한다. 이는 작업중지 뿐 아니라 개정 산안법의 전반의 중심 고리가 되어야 한다. 이것이야말로 현시대가 요구하는 중요한 패러다임의 전환이다. 이러한 최소한의 조건과 권한이 부여되지 않고는 작업중지는 실효성을 가질 수 없다.

#### 4) 중대재해 발생 시 조치 강화

개정법안에서는 고용노동부장관의 작업중지 명령의 근거와 요건을 명확히 하고, 작업중지 해제와 관련한 절차를 마련하였다. 이 점에 대해서는 반대할 이유가 없다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 작업중지 해제 절차에 있어, 근로자 대표, 산안위원회, 명예산업안전감독관 등 노동자 측 관계자와 해당 작업 노동자의 의견 청취 또는 동의 여부에 대한 규정이 부재한 점은 매우 우려되는 지점이다. 현장 안전보건에 있어 '일하는 사람'의 주체적 참여를 언제나 고려하여야 한다.

#### 5) 유해하거나 위험한 작업의 도급 제한 등

개정법안에서는 도금, 수은, 납 등 12개 물질에 한정하여 도급을 금지하고 있고, 도급금지 범위확대에 대한 논의나 절차 관련 조항이 전혀 없다. 원청이 적격 수급업체를 선정하도록 하는 안도 적격기준의 세부 내용을 찾을 수 없고, 이를 위반 시 처벌 조항도 없다. 이에 대한 보완이 필요하다.

#### 6) 도급인의 산업재해 예방 책임확대/건설공사에 관한 특례

개정법안에는 도급의 정의, 원청의 책임범위 확대, 건설업에서 발주처 책임강화 등 일부 긍정적인 부분이 있다. 그러나 현장의 기형적인 임대차 계약 형태는 명확히 정리되지 못했다. 발주처의 책임강화도 건설공사로 한정함에 따라, 하청의 산업재해가 다발하고 있는 대표적인 화학산업단지, 제철소, 발전소 등에 대한 근본 대책도 누락되었다.

#### 7) 고객응대근로자의 보호

개정법안이 보호대상을 '정보통신망 등을 통하여 상대하면서 상품을 판매하거나 서비스를 제공하는 업무에 종사하는 근로자'로 국한하여, 서비스 산업에 종사하는 수많은 고객응대 노동자를 제외하고 있다는 점은 큰 문제가 아닐 수 없다. 더구나 고객응대 노동자인 금융노동자의 경우 금융관련법에서 선연적 수준에서 보호 의무를 규정하고 있으므로, 산업안전법에서 이를

적극적으로 포용하여 보호 조치를 취하여야 함에도 개정법안은 이들 노동자 역시 보호대상으로 수용하지 않고 있다. 나아가 고객응대노동자들의 건강장해는 정신건강의 침해로 시작됨을 주목하여야 하며, 고객응대업무 뿐 아니라 각 산업에서 정신건강의 침해가 날로 심각해지는 지점 역시 착목해야 한다. 이런 측면에서 정신건강장해 예방에 대한 ‘보건조치’를 포괄적으로 규정하고, 이에 규율되는 ‘규칙’에서 고객응대업무를 포함한 다양한 노동자의 정신건강장해 예방을 규정하여야 하지만 개정법안은 이를 누락하여, 결과적으로 정신건강 문제를 매우 국소적으로 다루고 있다.

## 8) 물질안전보건자료의 작성, 제출

물질안전보건자료와 관련하여 비공개 정보에 대한 사전 승인제도를 도입하고 비공개 승인의 유효기간(3년)을 정하는 한편, 대체정보 기재의무를 규정한 것은 바람직하다. 다만 관련 심의(비공개 승인 여부와 대체정보의 적정성에 대한 심의)를 산재보상보험예방심의위원회에 맡기는 것이 적정한지 의문이며(개정안 제115조 제6항), 심의의 기준과 절차에 대한 세부규정이 구체적으로 마련되어야 할 것이며, 심의위원회의 구성과 운영에 있어 노동계의 참여를 구체화하여야 한다. 아울러 심의를 위해 제출되어야 하는 자료와 그 자료의 보관, 공개에 관하여도 세부적인 규정이 필요하다.

또한 물질안전보건자료의 작성 주체로 하여금 물질안전보건자료 기재 내용에 대한 근거 자료를 보관하도록 하고, 고용노동부가 이를 관리감독하는 규정이 필요하다. 개정법안 제115조 제5항은 기존에 사문화된 규정으로 평가되던 현행법 제41조 제11항을 개정한 것인데, 정보 요구권자를 확대한 것은 바람직하나, 여전히 요건을 엄격하게 정하고 있고(“근로자의 안전·보건을 유지하거나 직업성 질환 발생 원인을 규명하기 위하여 근로자에게 중대한 건강장해가 발생하는 등 고용노동부령으로 정하는 경우”), 대상 물질을 양도·제공하는 자 또는 이를 취급하는 사업주에게 해당 정보를 제공하도록 하여, 과연 실효성이 있을지 의문이며, 개별 근로자에게 정보 요구 권한을 부여하지 않은 것도 문제이다.

역학조사 기관이나 질병판정위원회의 경우 당연히 해당 정보를 제공받을 수 있도록 하는 것이 바람직하나, 해당 물질에 직간접적으로 노출될 수 있는 개별 근로자도 그 정보를 요구할 수 있도록 해야 한다. 개정법안 제115조 제6항이 비공개 심의를 산재보상보험예방심의위원회에 맡기고 있으므로, 결국 제115조 제5항의 “대체정보로 기재된 구성성분의 명칭 및 함유량 정보”를 동 위원회가 갖게 될 것이므로, ‘심의위원회’도 정보제공의무의 대상이 되어야 한다.

현행 물질안전보건자료 제도와 달리 개정안은 유해 성분만을 기재하도록 하였고(개정안 제113조 제1항 제2호), 다만 유해하지 않은 성분 물질에 대한 정보도 고용노동부 장관에게 제출하도록 하였다.(동조 제2항). 물질안전보건자료가 화학제품의 유해성을 전달하는데 충실하도록 개정된 것은 수긍이 가나, 전체 성분 물질에 대한 정보를 고용노동부가 체계적으로 관리하여 향후에라도 해당 물질을 취급한 노동자가 그에 대한 알 권리를 행사할 수 있도록 해야 한다. 따라서 동조 제2항에 따라 수집된 정보의 관리, 공개에 대한 규정을 함께 마련하여야 한다.

한편, 현 고용노동부장관이 의원으로서 대표 발의하였던 ‘산업안전보건법 일부개정법률(안)’

과 발의에 참여하였던 ‘화학물질의 영업비밀 남용금지에 관한 법률(안)’ 등에 이미 담겨 있던 노동자의 자료청구권 및 자료공개 등의 문제의식이 이번 개정안에 전혀 반영되지 않았음은 매우 유감이다.

### 3. 이외 개정이 필요한 사항에 대한 입장

#### 1) 명예산업안전감독관 권한 확대의 필요

현행법 제61조의2의 ‘명예산업안전감독관’을 개정법안 제22조로 하여 제2장 안전보건관리체계에 속하게 하였다. 그런데 이것 이외에는 어떠한 추가 개정내용이 없다. 산업안전보건위원회의 필참 성원이며, 주로 노동자 조직 추천으로 선임되는 ‘명예산업안전감독관’임에도 불구하고, 작업 현장에서의 별다른 권한(예컨대 대체정보로 기재된 구성성분의 명칭 및 함유량 정보에 대한 자료 제공 요구권, 자료열람권, 작업중지권 등)이 없으므로 인해 ‘명예산업안전감독관’ 제도가 유명무실한 현 상황을 주목해야 함에도, 개정법안이 이에 대해 어떠한 고려도 하지 않았다는 것은 실망스럽고, 노동자의 참여와 권리 보장에 대한 정부의 기본 태도가 무엇인지 재차 확인하게 되는 지점이다.

#### 2) ‘보건조치’로서 정신건강 예방 의무의 편입

앞서 지적한 바와 같이 현행법은 신체건강을 중심으로 구성되어 있어, 신체와 정신의 조화라는 측면에도 부적합하고, 증대되는 정신건강의 문제에도 적정하지 않다. 따라서 전부 개정의 시점이라면 ‘보건조치’ 규정에 ‘업무수행이나 이와 관련한 인적·물적 환경에 따른 신체적 피로 및 정신적 스트레스로 인한 건강장해’에 대한 예방의 의무를 사업주에게 부과하여, 고객 응대뿐 아니라, 일터 괴롭힘을 포함한 정신건강을 저해하는 노동환경으로부터 노동자를 보호하여야 한다.

#### 3) 산업안전보건위원회, 안전심의 배제 대한 제재

산업안전보건위원회는 비록 전 사업장에서 구성될 수 없는 한계를 가지고 있으나, 노동자의 참여와 권한을 보장하는 중요한 법률상의 ‘안전보건관리체계’이다. 그러나 현행법의 매우 모순된 규정에 의하여 산업안전보건위원회의 심의 자체를 무시할 수 있는 법 불비 사항이 존재하고 있다. 현행법 제19조 제2항에서 ‘사업주는 다음 각 호의 사항에 대하여는 산업안전보건위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.’라고 규정하고 있는데, 각호의 사항을 심의하지 않고 사업주가 일방적으로 시행할 경우 이에 따른 별다른 벌칙조항이 없다. 의결된 사항을 지키지 않으면 처벌을 받게 되나, 아예 명시된 심의(안)을 올리지 않으면, 사업주 임의대로 할 수 있다. ‘공정 안전보고서’ 작성이나, ‘안전보건개선계획’을 수립 시 반드시 산업안전보건위원회 심의를 거치고 이를 위반할 경우 벌칙이 있음을 상기한다면, 제19조 제2항 위반의 벌칙이 없는 것은 분명한 법 불비 사항이다. 전부개정안에서는 이 점이 개선되어 사업주의 악의적인 산업안전보건위원회 심의절차 무시를 제어하여야 한다.

#### 4. 결론

정부의 개정안은 방향에 있어 일부 타당하나, 그 내용은 부실하여 전부개정에 부합하지 않는다. 대통령이 강조한 생명존중, 노동존중 그리고 산업재해의 획기적 감소의 핵심 관건은 '일하는 사람'의 참여와 권리 보장이다. 산업안전보건법 전부 개정안은 위에 언급한 바와 같이 다음의 부분을 포함하여 구체화되어야 한다.

첫째, 보호대상의 확대가 '일하는 사람'으로 전면화되어야 한다. 이렇게 하면 특수고용이니 플랫폼 노동이니, 하청이니 구분하여 보호할 이유가 없으며, 그 수급자는 이를 통해 사업 이득을 보는 자로 하면 된다.

둘째, 보호 대상자는 보호의 대상임과 동시에 권리의 주체로 설 수 있도록 해야 한다. 작업중지의 주체, 정보청구와 수합의 주체가 되어야 한다.

셋째, 신체건강과 동시에 정신건강이 보호예방의 영역에 속해야 한다.

재차 강조하건대 산업안전보건법 전부 개정안은 '전부개정'의 취지에 걸 맞는 패러다임의 전환을 모색해야 한다. 개정법의 정부 감독권한의 명확화와 강화 및 벌칙의 강화도 무시할 수 없는 부분이겠으나, 변화된 고용 지형과 관계에서 현장의 안전과 건강을 누가 어떻게 지속적이며, 즉각적으로 나서서 예방하고 감시할 것인가에 대한 응답이어야 한다.