

## 「산업안전보건법」 전부개정과 현장의 변화



「산업안전보건법」 전부개정 과정에서 우리 사회가  
더 치열하게 논쟁을 벌였으면 하는 바람이 있었다.  
시끄러운 논쟁 속에서 노사와 많은 국민들이 산업현장에서 안전이 얼마나 중요한지,  
또 얼마나 엄중한 권리이자 의무인지 실감하기를 바랐다.



**권혁**

부산대학교  
법학전문대학원 교수

참으로 우여곡절이 많았다. 그럴 만도 하다. 「산업안전보건법」이 1981년 제정된 이래로 전부개정은 딱 한 번 있었다. 이번이 두 번째였다. 전부개정인 만큼 논란이 없다면 그게 더 이상한 일이다. 「산업안전보건법」을 대대적으로 개정하였다고 모든 게 해결되는 것은 아니다. 지나친 기대도 금물이다. 중요한 것은 노사 모두의 의식이요, 문화다. 규범의식이 결여되면, 아무리 현란하고 과감하게 법이 개정되어도 소용없다. 법은 이내 존재감을 잃고 만다.

오히려 이번 「산업안전보건법」 전부개정 과정에서 우리 사회가 더 치열하게 논쟁을 벌였으면 하는 바람이 있었다. 더 시끄러웠으면 좋았겠다 싶었다. 이유는 간단하다. 시끄러운 논쟁 속에서 노사와 많은 국민들이 산업현장에서 안전이 얼마나 중요한지, 또 얼마나 엄중한 권리이자 의무인지 실감하기를 바랐다. 너무 미시적인 논란에 휩싸여 방향을 잃어서도 안 된다고 강조하고 싶었다. 이쯤에서 다시금 원칙과 방향을 생각하지 않을 수 없다.



첫째, 산업재해는 더 이상 근로자 개인의 불행이 아니다. 우리 사회 전체의 불행이요, 고통이다. 산업재해 예방에 노사는 물론 우리 사회 모두가 나서야 하는 이유다. 현대 산업사회에서 산업안전보건에 관한 일련의 책임과 의무를 충실히 하는 것은 그 어떤 사회적 투자보다 소중한 것이기 때문이다. 이러한 관점에서 산업안전보건에 관한 예방규율체계를 근로계약 관계의 틀에 머물도록 해서는 안된다.

근로자와 사용자를 명확히 구분할 필요가 없어야 한다. 사용자이든 도급인이든 자신이 제어할 수 있는 위험이라면 자신에게 소속된 근로자가 아니더라도 산업안전보건에 관한 만전의 조치를 취하도록 해야 한다. 이러한 원칙과 더불어 유념해야 할 것이 있다. 책임이 없는데 무작정 책임을 확장할 수 없으며 확장해서도 안된다. 그리고 조치는 현장에서 쉽게 실행할 수 있어야 한다. 이를 간과하면 자칫 노동현장은 ‘에라 모르겠다’식으로 나오기에 십상이다. 근로자의 목숨이 걸린 문제인데 그저 불행이요, 운명으로 치부하고 마는 지금의 현실은 고쳐야 한다.

사용자이든  
도급인이든  
자신이 제어할 수  
있는 위험이라면  
자신에게 소속된  
근로자가 아니더라도  
안전보건에 관한  
만전의 조치를  
취하도록 해야 한다.

둘째, 산업안전보건 보호대상이 근로자만에 그치지 않음을 분명히 한 대목도 상기할 바다. 이른바 노무를 제공해서 생계를 유지하는 자라면 산업현장에서의 안전을 보장받아야 한다. 특수형태 근로종사자가 그 대표적인 경

우이다. 우여곡절 끝에 전부개정된 산안법의 시행 자체가 다급한 현재 상황에서 특고종사자의 개념을 산재법령에서 빌어다 쓰는 것이 입법수월성 면에서 효율적이었을 것이라는 점은 짐작되고도 남는다. 하지만 특고종사자의 개념은 처음부터 확정적이고 고정적인 개념이 아니다. 자영업자로서의 외형을 가지면서도 그 사회적 보호필요성의 관점에서 볼 때 근로자에 가까운 경우이다.

사회적 보호의 방식과 내용에 따라서 특고종사자의 개념은 마땅히 달리 설정될 수 있어야 한다. 나아가 권리와 의무, 책임과 제재도 변화하는 산업 환경에 맞는 것이어야 한다. 책임과 제재만을 무작정 강화만 한다고 될 일이 아니다. 산재보험법령상 특고종사자 개념에서 벗어나, 산안법상 고유한 특고종사자 개념을 새로 창설하는 게 옳다. 노무를 제공하는 사람도, 그 노무를 이용하는 사람도 모두 현실에 맞지 않는 대목이 있다면, 수정을 주저할 이유가 없다. 입법자와 고용노동부 그리고 학자들이 책상 위에서 상상의 나래는 펴는 방식과 정도로는 어림도 없다. 직접 현장에 나가서 보고 듣고 물어야 한다.

셋째, 산업안전보건에 관한 행정역량의 강화가 수반되어야 한다. 법만 뻗지르르해 봐야 소용없다. 행정역량이 강화되어야 불필요한 논란도 예방할 수 있다. 대표적인 경우가 현행 산안법상 작업중지명령제도이다. 법문에는 작업중지명령의 전제 요건으로 '산업재해가 발생할 급박한 위험'을 명시해 두고 있다. 그리고 작업중지 해제 절차·방법, 심의위 구성·운영에 관한 사항도 부령에 위임하였다.

문제는 급박한 위험의 개념적 모호성이다. 경영계는 작업중지명령제도의 개념적 모호성이 무분별한 남용으로 이어질 수 있다는 우려를 표한 바가 있다. 나아가 중대재해가 발생하였을 경우에는 전면작업중지를 원칙으로 하고 있는 점도 과도한 조치로서 수정되어야 한다는 지적을 계속하고 있다.

이러한 논란의 핵심 키는 결국 산업안전보건 감독행정의 전문성과 중립성의 강화이다. 감독행정역량에 대해 노사 모두가 높은 신뢰를 보인다면, 처음부터 우려할 바는 아니다. 냉철하게 보면 아직도 산업안전보건 감독행정에 있어 전문성과 중립성에 의문부호가 남아 있다. 작업중지명령제도가 사

산안법상 고유한  
특고종사자 개념을  
새로 창설하는 게  
옳다. 노무를 제공하는  
사람도, 그 노무를  
이용하는 사람도 모두  
현실에 맞지 않는  
대목이 있다면, 수정을  
주저할 이유가 없다.

### 산업안전보건에 관한 한, 정부의 판단이 가장 중립적이고 전문적이라는 사회적 신뢰 구축이 시급하다.

전 예방조치가 아니라 사실상 사후적인 제재로서 기능하고 있다는 데 대한 합리적 의심을 지울 수 없는 이유도 바로 여기에 있다. 이번 산안법 전부개정안은 산업안전보건 감독행정에 있어 전문성과 중립성을 높이기 위한 노력을 촉구하고 있는 셈이다.

어차피 법은 모든 경우의 수를 일일이 담아낼 수는 없다. 작업중지와 관련해 무엇이 급박한 위험에 해당할지를 사전에 일일이 구체적으로 제시하기는 결코 쉽지 않고 불가능할 수도 있다. 추상적 개념을 사용할 수밖에 없다.

분명한 것은 작업중지명령은 자동차 급브레이크를 밟는 일이다. 위험이 발생하면, 일단 급브레이크를 밟고 보는 것은 상식이다. 다만 이후 위험이 인식되고 보완되면, 이내 브레이크를 풀어야 하는 것 또한 상식이다. 이 모든 절차가 산업안전보건 행정역량에 의존하고 있다. 노동행정역량을 강화하고, 전문성을 높여서 노사 양측으로부터 신뢰를 얻는다면 쉽사리 남용될 리 없다.

그렇다. 작업중지명령이라는 중대한 결정을 노동현장에서의 실무자보다도 낮은 전문성을 가진 정부가 담당한다는 인식이 사라지지 않는 한 이에 대한 논란은 해소될 수 없다. 이를 위한 특단의 조치 마련이 필요하다. 산업안전보건에 관한 한, 정부의 판단이 가장 중립적이고 전문적이라는 사회적 신뢰 구축이 시급하다.

‘김용균법에 김용균이 없다’는 비판이 있다. 산안법 전부개정과 그 하위 법령이 그저 반걸음의 진전임을 아쉽다는 뜻으로 이해하고 싶다. 반걸음의 전진이 아쉽다고 해서 논란만 반복하며 시간을 보낼 수는 없다. 이제부터는 또다시 반걸음 더 내딛기 위한 노력에 나서야 한다. 그런데도 분명한 것이 있다. 지금부터 내디딜 또 다른 반보의 전진은 지금부터 훨씬 수월할 것이다.

이번 산안법 전부개정을 통해 기존의 공고했던 ‘계약의 패러다임’이 깨졌기 때문이다. 근로계약에 둘러싸였던 산업안전보건 규율체계를 넘어서서, 노무를 제공받는 모든 이들에게 산업안전보건에 관한 보호가 실행되어야 한다는 새로운 패러다임을 구축했다. 이제 중요한 것은 의식의 변화요, 실천 의지이다.

김용균법은 멈춰있는 법이 아니다. 현재진행형이다. 변화는 지금부터다. 🐼