



구은희
일환건강강센터 PL

국가 차원의 위험성평가 필요

국제노동기구(ILO)는 사고 당일로부터 1년 안에 사망으로 이어진 업무상 재해를 ‘치명적 재해’(Fatal occupational injuries)로 정의하고 있다. 치명적 재해율을 통해 각국의 산업안전보건 수준을 가늠할 수 있다. 우리나라 치명적 재해율은 1990년대 10만 명당 34명까지 늘었다가 2010년대 이후 10만 명당 4~5명 수준으로 감소했다. 작업장 안전보건 수준을 향상시키려는 다각적인 노력의 결과다. 그러나 우리나라 치명적 재해율은 여전히 경제협력개발기구(OECD)보다 높고, 독일·영국·일본 등 산업안전보건 선진국과 격차가 크다.

치명적 재해는 주로 어느 영역에서 발생해 왔을까. 다음은 우리나라 ‘50인 미만’ 사업장과 ‘50인 이상’ 사업장의 산재사고 사망자 발생 추이다. 시간이 지날수록 50인 미만 사업장에 사고사망자가 집중되는 것을 확인할 수 있다. 1998년 50인 미만 사업장 사고사망자 비중은 49.8% 수준이었는데, 2020년대 들어 80%를 넘어섰다. 같은 시기 50인 이상 사업장 사고사망자 비중은 눈에 띄게 감소했다.

노동시장 이중구조와 위험의 외주화

우리나라는 1964년 산재보험제도 시행과 1981년 「산업안전보건법」 제정으로 ‘산재예방’과 ‘산재보상’의 형식적 틀을 갖추기 시작했다. 비정규직 문제가 본격화되기 이전인 만큼, 당시 일반적인 고용형태였던 정규직 중심의 ‘단층적 고용관계’를 바탕으로 법과 제도가 설계됐다.

하지만 세계적인 신자유주의 흐름은 우리나라 노동시장의 모습도 바꿔놓았다. 대기업들은 1990년대 들어 필요한 노동력을 직접 고용하기 보다는 업무·공정을 분사화하거나 도급·용역화하는 ‘수직적 원·하청’ 방식의 성장전략으로 갈아타기 시작했다. 비용절감과 책임의 분산, 고용의 유연화를 위한 선택이었다. 작업장 안으로는 사내하도급이, 작업장 밖으로는 파견·용역이 빠르게 증가했다.

이 과정에서 중소·영세기업들은 대기업을 정점으로 하는 위계화 된 하청시스템에 편입되어 갔다. 원·하청 관계의 심화와 고용형태 다양화를 특징으로 ‘중층적 고용관계’가 새로이 자리 잡았다.

노동시장의 변화는 일터의 안전을 위협하는 새로운 유해·위험요인이었다. 업무의 외주화는 위험공정이나 기피공정에서 우선으로 이뤄졌다. 고용불안과 저임금으로 일자리를 전전하던 저숙련 노동자들이 가장 위험한 공정에 배치됐다.

이 시기 빼놓을 수 없는 또 하나의 흐름은 이른바 3D업종의 소규모 사업장을 중심으로 한 이주노동자의 유입 확대다. 이주노동자에 대한 인권침해 논란이 꾸준히 제기되는 가운데, 이들 역시 산업안전보건 취약지대의 또 다른 축을 형성해 갔다.

‘취약노동자 보호 한계’ 드러낸 법과 제도

그런데 우리나라 「산업안전보건법」과 제도는 소규모 사업장에 지나치게 관대한 구조를 취하고 있다. 안전보건관리책임자·관리감독자·안전보건관리자 등 사업장 내 안전보건 관리자 주체로 구성되는 ‘안전보건관리체제’의 구성 의무를 면제해 준 것이 대표적이다.

핵심적인 법 조항을 안 지켜도 그만이니, 치명적 재해가 발생하는 경우가 아니라면 소규모 사업장 사업주가 근로감독관을 만날 일은 거의 없다. 세심한 관리가 필요한 소규모 사업장에 행정력이 미치지 못하는 모순적인 상황이다.

현행법과 제도가 안고 있는 문제는 또 있다. 과거 단층적 고용관계를 바탕으로 설계된 「산업안전보건법」 법제는 특수고용직이나 플랫폼 종사자 같은 새로운 유형의 종속적 계약자의 안전과 건강을 보호하는 데 있어 한계를 드러내고 있다. 영세기업에조차 속하지 못하고 파편화된 ‘위장된 고용/종속적 자영업자(Disguised employment/Dependent self-employment)’들은 법의 언저리에 어정쩡하게 머물러 있다. 현행법은 사업주가 누구인지 특정하기 어렵고, 조직과 시스템으로부터 소외된 회색지대 노동자들을 온전히 끌어안지 못하는 구조다.



‘국가 차원 위험성평가’로 안전보건 취약계층 보호

소규모 사업장의 영세성과 취약노동자의 증가는 기존 「산업안전보건법」 법제와 행정집행체계의 변화를 요구하고 있다. 취약계층의 특성에 맞는 정책의 수립과 집행, 시스템 개편, 이를 실행할 수 있는 정부의 적극적 재정 지원이 요구된다. 조직과 시스템을 못 갖춘 취약계층을 보호하려면 공공부문의 개입은 필수적이다. 취약계층을 대상으로 하는 국가 차원 위험성평가의 밑그림을 그릴 시점이다.

당장 법·제도 개선이 어렵다면 사회 구성원들이 짐을 나눠지는 방안을 고민해야 한다. 거버넌스를 통한 사회적 해법의 모색이다. 지난해 3월 경제사회노동위원회 ‘중대재해 예방을 위한 산업안전보건위원회’는 ‘원·하청 상생협력을 통한 안전보건관리체계 구축 및 확산 지원’에 합의했다. 앞서 2020년 경제사회노동위원회 ‘안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회’는 ‘플랫폼노동 등 새로운 고용구조·형태에 기인하는 새로운 유해·위험요인에 대한 실태조사를 바탕으로 법·제도 개선 적극 추진’에 합의했다. 이미 약속한 내용으로부터 시작하면 된다. 사회적 합의 이행은 법제도 개선을 위한 발판을 다지는 기회가 될 것이다. 🐼