

# 산업재해 현황과 산업안전보건법령의 개선과제

조 규 식\*

## I. 머리말

1981년 산업안전보건법(이하 ‘산안법’)이 제정되어 오늘에 이르는 과정에서 노사정은 참여와 협력을 통해 산업재해율을 낮추는 등 산업현장의 안전보건문화 정착을 위해 노력하고 있다. 안전하고 건강한 일터를 만드는 일은 근로자에게는 자신의 생명과 건강을 지키는 일이고, 기업에게는 경쟁력을 제고하는 최선의 경영전략이며, 국가에게는 명실상부한 선진안전사회를 구현하는 일이다.

하지만, 지난해 발생한 세월호 사건 등을 계기로 우리의 산업안전 실태를 냉정히 평가해 볼 때, 산업현장에서는 아직도 중대재해 등 각종 재해가 끊임없이 발생하고 있다. 우리나라의 산업재해발생율은 OECD국가들과 비교했을 때 여전히 높은 수치를 보이고 있으며, 산업재해에 따른 경제적 손실 역시 큰 것으로 조사되고 있다.

산안법은 안전보건에 관한 사업주와 근로자의 직·간접적인 의무를 규정하고 있다. 그리고 그 의무를 위반한 때에는 해당 의무의 성격과 내용을 고려하여 형사처벌 또는 행정질서벌로 제재를 하도록 되어 있다. 그럼에도 산업재해가 지속적으로 발생한다는 것은 현행 산안법의 내용이 산업현장에서 제대로 작동되지 못하는 영역이 존재한다는 것이다. 이를 개선하기 위해서는 우리나라의 산업재해의 특성을 파악함으로써 적합한 대책을 마련할 수 있다고 본다.

따라서 본 글에서는 이러한 문제인식하에 우리나라의 산업재해 현황 및 특징을 살펴보고, 현행 산업안전보건법상 개선이 필요한 내용을 검토하고자 한다.

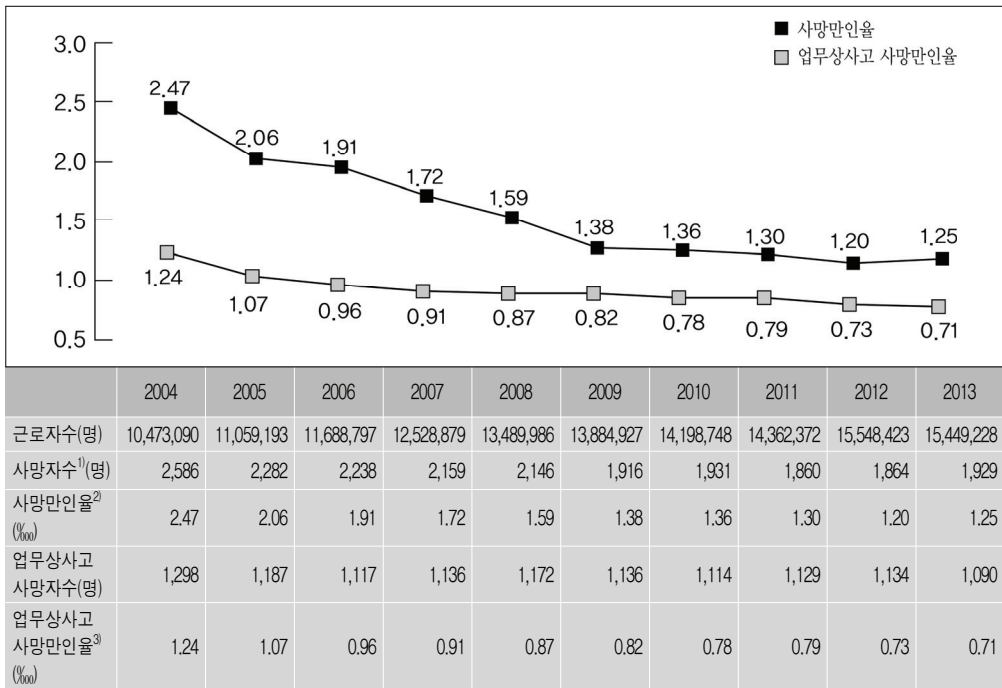
\* 경제사회발전노사정위원회 전문위원/법학박사(choks75@esdc.go.kr).

## II. 우리나라의 산업재해 현황 및 특징

### 1. 산업재해 현황

<표 1> 연도별 사망재해 추이를 보게 되면 2013년 기준 사망재해자는 1,929명이며 이 중에서 업무상사고 사망자수는 1,090명, 업무상질병 사망자수는 839명으로 나타났다. 사망만인율은 1.25‰이며 2012년도 1.20‰에 비하여 0.05‰포인트 증가하였다. 사망만인율(근로자 10,000명당 사망자수)의 추세는 2004년 이후 계속 감소 추세를 유지하고 있다.

<표 1> 연도별 사망재해 추이



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
근로자수(명)	10,473,090	11,059,193	11,688,797	12,528,879	13,489,986	13,884,927	14,198,748	14,362,372	15,548,423	15,449,228
사망자수 <sup>1)</sup> (명)	2,586	2,282	2,238	2,159	2,146	1,916	1,931	1,860	1,864	1,929
사망만인율 <sup>2)</sup> (‰)	2.47	2.06	1.91	1.72	1.59	1.38	1.36	1.30	1.20	1.25
업무상사고 사망자수(명)	1,298	1,187	1,117	1,136	1,172	1,136	1,114	1,129	1,134	1,090
업무상사고 사망만인율 <sup>3)</sup> (‰)	1.24	1.07	0.96	0.91	0.87	0.82	0.78	0.79	0.73	0.71

주: 1) 사망자수는 재해당시의 사망자수에 요양 중 사망자수 및 업무상 질병에 의한 사망자수를 포함한 것임.

2) 사망만인율(‰) =  $\frac{\text{사망자수}}{\text{근로자수}} \times 10,000$

※ 사망자수 = 업무상사고 사망자수 + 업무상질병 사망자수

3) 업무상사고 사망만인율(‰) =  $\frac{\text{업무상사고 사망자수}}{\text{근로자수}} \times 10,000$

※ 사망자수 및 업무상사고 사망자수에는 사업장 외 교통사고, 체육행사, 폭력행위, 사고발생일로부터 1년 경과 사고사망자는 제외(다만, 운수업, 음식·숙박업의 사업장의 교통사고 사망자는 포함)

자료: 고용노동부(2014. 11), 「고용노동부 2013 산업재해 현황분석」.

그러나 <표 2>에 의하면 우리나라의 사망사고만인율(0.71)은 일본이나 서구의 국가와 비교하면 매우 높다. 산안규제가 비교적 느슨한 국가로 인정되는 미국(0.37)과 비교해 보아도 2배 정도 높고, 산업구조가 우리나라와 비슷하다고 판단되는 일본(0.20)과 비교해 보면 더욱 그 차가 크다.

그리고 <표 3> 2013년 기준 사업장 규모별 산업재해율을 살펴보면 전체 사업장 기준으로는 0.59%의 재해율을 보이고 있다. 하지만 50인 미만 전체 사업장에서 발생한 산업재해율은 0.86%를 나타내고 있으며, 전체사업장 중 50인 미만 사업장에서만 발생한 재해자수가 전체 재해자 수의 81.5%를 차지하는 등 사업장의 규모가 작고 영세할수록 더 크게 위험에 노출되어 있음을 알 수 있다.

<표 4>에 의하면 산업재해로 인한 직접손실액(산재보상금 지급액)은 3,795,434백만 원이고, 직·간접손실을 포함한 경제적 손실 추정액은 18,977,170백만 원으로 나타났다. 재해가 발생했을 경우 재해자 개인은 물론 재해자 가족의 생계에도 심각한 영향을 미칠 뿐만 아니라 기업에게도 경제적 손실을 야기하여 기업 경쟁력을 약화시키는 것은 물론, 사회적 양극화로 인하여 국민통합과 사회안정 및 국가경쟁력을 저해하는 요소로 작용하게 된다.

<표 5> 산업별 사망재해의 분포는 전체 사망자수 1,929명 중 건설업이 29.39%로 가장 많고, 제조업이 23.85%, 기타산업이 19.92%, 광업이 19.70%, 운수·창고·통신업이 7.00%, 전기·가스·수도업이 0.16%로 나타났다. 산업별 사망만인율은 광업이 326.26‰으로 가장 높은 수준을 보이고 있으며, 다음으로 건설업 2.21‰, 운수·창고·통신업 1.74‰, 제조업이 1.22‰, 전기·가스·수도업 0.49‰, 기타산업 0.46‰로 나타났다.

<표 2> 주요국 산업재해 현황(각국 홈페이지 기준)

	한 국			일 본 (‘11년)	독 일 (‘11년)	미 국 (‘11년)	영 국 (‘11/‘12년)
	‘11년	‘12년	‘13년				
근로자수(천 명)	14,362	15,548	15,449	52,440	38,700	126,141	27,255
총재해자수(명)	93,292	92,256	91,824	127,401	1,023,744	3,807,400	111,282
재해율(%)	0.65	0.59	0.59	0.24	2.65	3.02	0.41
사고부상자(명)	84,662	83,349	82,803	118,598	1,007,864	3,599,900	111,164
사고부상율(%)	0.59	0.54	0.54	0.23	2.60	2.85	0.41
사고사망자(명)	1,129	1,134	1,090	1,024	664	4,693	118
사망만인율(‰)	0.79	0.73	0.71	0.20	0.17	0.37	0.04
질병이환자(명)	6,516	6,742	6,788	7,779	13,320	207,500	-
질병사망자(명)	731	730	839	-	2,560	-	-

주: 1) 각국 관련기관 홈페이지에 기재된 공식통계자료를 일부 환산한 자료임.

2) 국가마다 통계 산출방법, 적용범위, 산업의 분포도, 업무상 재해 인정범위 등이 다르기 때문에 재해율과 사망만인율을 단순 비교하기는 곤란함.

자료: 구권호(2014. 4. 30), 「산업재해 통계제도 현황 및 개선방안」, 경제사회발전노사정위원회 산업안전혁신위원회 발표 자료에서 인용.

〈표 3〉 규모별 사망재해 비교표(2013년)

(단위: 개소, 명, %)

	전 체	5인 미만	5~9인	10~29인	30~49인	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1,000인 이상
사업장수	1,977,057	1,419,989	270,845	203,930	40,042	24,834	13,873	1,948	1,075	521
근로자수	15,449,228	2,215,804	1,760,976	3,269,066	1,502,779	1,691,007	2,201,628	734,574	728,049	1,345,345
재해자수	91,824	31,291	15,013	21,271	7,261	6,460	5,514	1,282	934	2,798
재 해 율	0.59	1.41	0.85	0.65	0.48	0.38	0.25	0.17	0.13	0.21
분 포	(100.00%)	(34.08%)	(16.35%)	(23.16%)	(7.91%)	(7.04%)	(6.00%)	(1.40%)	(1.02%)	(3.05%)

자료: 고용노동부(2014. 11), 「고용노동부 2013 산업재해 현황분석」.

〈표 4〉 전년대비 산업재해 경제적 손실 추정액 비교표(2013년)

	경제적 손실 추정액(단위: 백만 원)			근로손실일수 <sup>2)</sup> (일)
	전 체	산재 보상금	간접손실액 <sup>1)</sup>	
2012	19,256,435	3,851,287	15,405,148	54,520,730
2013	18,977,170	3,795,434	15,181,736	52,757,034
증감 <sup>3)</sup> (%)	-279,265 (-1.45)	-55,853 (-1.45)	-223,412 (-1.45)	-1,763,696 (-3.23)

주: 1) 간접손실액: 하인리히 방식에 의하여 직접손실액(산재보상금 지급액)의 4배로 계산

2) 근로손실일수: 신체장애자의 등급별 손실일수+사망자 손실일수+부상자·업무상 질병요양자의 요양일수

3) 증감(%) =  $\frac{2013년도}{2012년도} \times 100 - 100$

4) 산업재해로 인한 근로손실일수는 2013 노사분규참가 근로자 기준 근로손실일수 638천 일의 약 83배

자료: 고용노동부(2014. 11), 「고용노동부 2013 산업재해 현황분석」.

〈표 5〉 산업별 사망재해 분포(2013년)

	전 산업	광 업	제 조 업	건 설 업	전기·가스 수도업	운수·창고 통신업	기타산업	
근로자수(명)	15,449,228	11,647	3,776,613	2,566,832	61,143	774,041	8,258,952	
사망자수(명)	1,929	380	460	567	3	135	384	
구 성 비(%)	100.00	19.70	23.85	29.39	0.16	7.00	19.92	
만 인 율 (‰)	2012	1.20	243.87	1.44	1.78	0.35	1.73	0.45
	2013	1.25	326.26	1.22	2.21	0.49	1.74	0.46
	증감 (%p)	0.05	82.39	-0.22	0.43	0.14	0.01	0.01

주: 1) 기타산업은 임업, 어업, 농업, 금융보험업이 포함된 것임.

2) 사망자수에는 사업장의 교통사고, 체육행사, 폭력행위, 사고발생일로부터 1년 경과 사고사망자는 제외  
(다만, 운수업, 음식·숙박업의 사업장의 교통사고 사망자는 포함)

자료: 고용노동부(2014. 11), 「고용노동부 2013 산업재해 현황분석」.

## 2. 산업재해의 특징

우리나라가 1994년 OECD에 가입한 지도 벌써 20년이 지나고 있다. 그동안 고속의 경제성장을 거듭하면서 산업구조가 제조업 중심에서 기술집약적, 지식중심의 산업구조로 고도화되고 일인당 소득수준 증가에 따라 일반 근로자들의 근로환경도 많이 개선되었다. 그러나 우리나라의 산업재해 추이가 2004년 이후부터 감소추세에 있지만 다른 OECD 선진국에 비해 상당히 열악한 편임을 부정하기 어렵다.

산업별 사망재해 분포를 보면 건설업이 가장 많은 것으로 나타나고 있어 전체 사망자의 29.39%를 차지하고 있다. 또한 사업장 규모별 재해발생율을 보면 전체 사업장 기준으로는 0.59%이지만 50인 미만 전체 사업장에서 발생한 산업재해율은 0.86%를 나타내고 있으며, 전체사업장 중 50인 미만 사업장에서만 발생한 재해자수가 전체 재해자수의 81.5%를 차지하고 있어 소규모 사업장의 산재관리가 문제가 되고 있음을 알 수 있다.

연간 산업재해로 인한 근로손실일수는 노사분규에 의한 근로손실일수의 약 83배, 경제적 손실 추정액은 18,977,170백만 원으로 나타났다. 그리고 산업재해로 인한 사망률은 5인 미만 사업장이 대규모 사업장에 비해 2~3배 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 동시에 특정 규모 이상이라고 해서 더 낮은 추이를 보이고 있지는 않다. 즉, 산재사망을 통제하기 위해서는 특정 규모의 사업체들에 대한 집중관리가 아니라 전체 사업장에 대한 전반적인 관리가 필요함을 알 수 있다.

한편 산재사고로 인한 피해는 사회적 취약계층에 집중되는 경향이 있으며, 고령화사회로 진입하는 우리나라의 경우 미래사회에 커다란 부담요인으로 작용할 것으로 전망된다. 즉, 산재사고는 국민통합과 사회안정을 저해하는 사회적 양극화 현상을 가중시키는 요인으로 작용할 것으로 예상되기에 산재사고에 대한 사전적 예방 및 완화방안에 대한 대책 마련이 시급하다.

따라서 이하에서는 우리나라 노동시장의 상황 및 산업재해의 특징을 고려하여 산업현장의 산재 발생을 예방하고 효율적으로 집행될 수 있도록 현행 산업안전보건법이 개선되어야 하는 내용에 대해 검토하도록 하겠다. 첫째, 산안법이 수규자 입장에서 쉽게 이해될 수 있도록 명확하고 체계적으로 규율되어 있는지, 둘째, 산안법이 노동시장 현실을 고려하여 법률 적용의 대상자 및 의무자를 설정하고 있는지, 그리고 마지막으로 의무이행확보수단이 효율적으로 구축되어 있는지 등이다.

### Ⅲ. 현행 산업안전보건법령의 개선과제

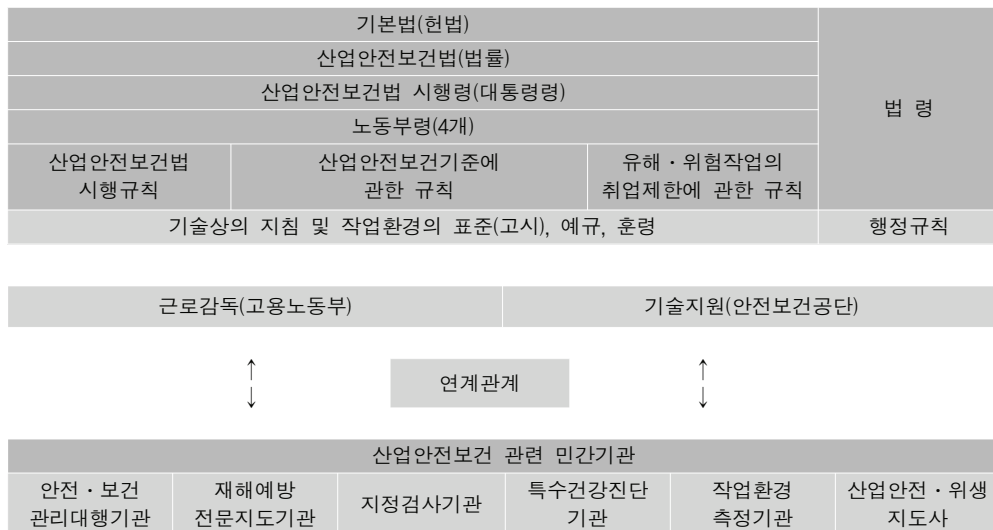
#### 1. 산업안전보건법령의 체계

산업안전보건법령은 1개의 법률과 1개의 시행령 및 3개의 시행규칙으로 이루어져 있으며, 하위규정으로서 60여개의 고시, 17개의 예규, 3개의 훈령 및 각종 기술상의 지침 및 작업환경 표준 등으로 구성되어 있다.

산업안전보건법에 부속된 시행규칙은 산업안전보건법과 시행령을 집행하기 위한 일반 사항을 규정하고 있고, ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’은 사업주가 행할 안전상의 조치와 보건상의 조치에 관한 기술적 사항을 규정하고 있으며, ‘유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙’은 유해 또는 위험한 작업에 필요한 자격·면허·경험에 관한 사항을 규정하고 있다.

그리고 산업안전보건에 관한 고시·예규·훈령은 일반사항분야, 검사·인증분야, 기계·전기분야, 화학분야, 건설분야, 보건·위생분야 및 교육분야별로 70여 개로 구성되어 있다. 고시는 각종 검사·검정 등에 필요한 일반적이고 객관적인 사항을 널리 알려 활용

[그림 1] 산업안전보건법령 체계



자료 : 조흥학(2015. 3. 6), 「산업안전보건법 적용 체계의 실효성을 위한 소고」, 경제사회발전노사정위원회 산업안전혁신위원회 발표자료에서 인용.

할 수 있는 수치적·표준적 내용이며, 예규는 정부와 실시기관 및 의무대상자 간에 일상적·반복적으로 이루어지는 업무절차 등을 모델화하여 조문 형식으로 규정화한 내용으로 구성되어 있다.

현행 산안법의 체계는 시대와 기술발전, 사회구성원 및 인구구조의 변화, 작업환경의 다변화 등 때문에 나타나는 기계·설비의 다양성, 유해물질 사용량 급증, 작업공정 및 기계장치의 복잡성, 유해·위험요소의 복잡·다양·대형화되는 추세에 대응하기 위하여 법조문이 복잡성을 띠게 되었다.<sup>1)</sup>

기본법인 산안법은 산업안전보건관리체제 관리규정의 작성, 유해·위험예방조치 및 근로자의 보건관리기준 등을 규정하고 그에 대한 행정관청의 감독과 통제에 관한 사항들을 규정하는 내용으로 구성되어 있으며, 그 세부적인 기준과 조치는 대통령령과 부령에 위임되어 있다. 법률 내용의 중요도를 고려하여 기본법과 부속법 그리고 하위법령이 상호 유기적으로 구성되어야 함에도 불구하고 산안법과 단일 하위법령의 단선구조로 구성되어 위임의 취지와 내용 그리고 효과가 서로 혼동되며, 기준의 중요도를 이해하는 데에도 곤란하다는 지적이 있다.<sup>2)</sup>

최근 정부가 발표한 ‘법체계 선진화 방안’에서는 2가지 방안<sup>3)</sup>을 제시하고 있다. 하나는, 수범자의 법률 이해도의 제고를 위해 모든 기업이 준수해야 할 사항과 업종·유해인자별 특성 등을 반영한 사항을 구분하는 개별 입법 방식으로의 전환을 모색한다는 것이다. 다른 하나는 산업현장의 특성이 반영된 산업안전보건법령 체계 구축을 위해 분야별 안전보건기술지침을 제정하겠다는 것이다.

사업주를 비롯한 의무이행주체들이 법률의 내용을 이해하기 쉽게 구성하는 것은 법의 준수를 독려하기 위한 기본적인 전제이다. 반대로 이해하기 어려운 법령은 단지 해당 조문을 준수하지 않는다는 점뿐만 아니라 당해 법령 전체에 대한 무관심과 반발을 조장함으로써 준법질서에 치명적 손상을 가져 올 우려가 있다. <표 2> 규모별 사망재해 비교표를 통해 알 수 있듯이 50인 미만 소규모 사업장에서의 재해가 전체 재해의 81.5%를 차지하는 현실에서 이들 소규모·영세 사업주들이 산안법령을 직접 읽고 의무를 이행할 것이라고 기대하는 데에는 한계가 있다. 따라서 사업주 및 근로자가 해당 사업장에서 준수해야 할 안전과 보건조치의 기준을 명확히 인식하고 이를 통하여 해당 사업장이 효과적으로 안전·보건조치를 강구할 수 있도록 법령체계를 개편하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

1) 이종한 외(2008. 12), 『산업안전보건 분야 규제개혁방안 연구』, 노동부, p.36.

2) 박지순(2015. 3. 6), 「산업안전보건법 체계의 문제점과 과제」, 경제사회발전노사정위원회 산업안전 혁신위 발제자료, p.3.

3) 고용노동부(2015), 「제4차 산재예방 5개년 계획」.



## 2. 산업안전보건법령의 적용범위

산안법은 의무주체로서 동법 제1장 총칙편에 정부(제4조), 사업주(제5조) 그리고 근로자(제6조)를 명시하고 있다. 물론 대부분의 의무사항을 사업주에게 귀속시키고 있다. 문제는 고용형태의 변화에 의거한 산안법상 의무주체의 합리화 방안이 마련되어야 하기 때문에, 산안법상 보호객체로서 법에서 정하고 있는 근로자의 지위문제가 쟁점이 된다.

산안법의 보호법익은 근로과정에서의 안전과 보건을 위협하는 요소로부터 근로자의 신체건강과 생명안전을 보장하는 것이다. 문제는 기존의 산안법상 안전·보건기준이 일반적으로 직접고용 근로자들의 안전이나 보건상태 등에 대한 법적 장치로 설정되어 있음으로 인해, 1997년 말 외환위기 이후 급속히 증가한 다양한 고용형태에 포섭되는 비정규직 근로자들의 산업안전보건관리를 실질적으로 제한하고 있다는 점이다. 산안법 제1조에서의 근로자의 의미는 동법 제2조 제2호에서 “근로기준법 제2조 제1항 제1호에 따른 근로자를 말한다.”고 규정되어 있으며, 근로기준법 제2조 제1항 제1호에서 근로자는 “직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에서 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자”로 규정되어 있다. 이 조항으로 인해 산안법상 인적 보호대상은 근로기준법상 근로자 개념에 종속된다.

그러므로 비정규직 근로자의 노동법적 지위와 관련해 근로자성을 얼마나 인정할 것인가 하는 문제가 발생한다. 물론 비전형 근로의 경우 그 속성상 비정규직과 특수고용직으로 구별되며, 전자의 경우에는 원칙적으로 고용형태적인 측면에서 차이가 있을 뿐 근로자성을 인정받는다. 산안법상 법테두리에서 살펴보았을 때, 보다 근본적인 문제는 근로자성을 인정받지 못하는 특수형태 근로종사자에 대한 산안법의 적용여부이다.

특수형태 근로종사자의 경우 근로자성과 자영업자성을 동시에 가지고 있기 때문에 그 법률적 신분에 대한 논쟁이 지속되고 있다. 이러한 측면에서 특수형태 근로종사자에 대한 보호방안은 일반적으로 2가지가 고려된다.<sup>4)</sup>

제1의 방안은 이들의 근로자성 여부는 현행과 같이 법원의 판례를 통해 결정되어야 한다는 방식이다. 이 경우 법원은 이들을 단순한 민법상의 계약주체, 즉 비임금근로자인 독립자영업자로 보아, 일관되게 이들의 근로자성을 부인하고 있다. 따라서 이들을 법적으로 보호하는 것은 민법 내지 경제법의 법리적 해석을 통해서 가능해질 것이다.

제2의 방안은 제1의 방안에서와 같은 근로자성 인정과는 별도로 이러한 인적 집단의 중간적 속성을 감안하여 제3의 신분적 지위인 ‘유사근로자’ 개념을 별도의 특별법에 포함시켜 선택적인 노동법적 보호를 제공하려는 방식이다. 실제로 특수형태 근로종사자는

4) 이희성·송강직·이달휴·오상호(2011), 『고용형태 변화에 따른 산업안전보건법상 의무주체 합리화 방안에 관한 연구』, 산업안전보건연구원.



‘업종 간’은 물론, ‘동일 업종 내’에서도 노무제공 성격이 다양하여 사실상 통일적인 입법론적 해법이 쉽지 않은 측면이 있기 때문에, 이들의 근로자성을 입법적으로 재설계하는 방안은 상당히 어려운 작업임을 감안한 측면이 있다고 보여진다.

산안법의 적용범위를 확대하고자 하는 계획은 이미 ‘제3차 산재예방 기본계획’에서 언급되고 있는 내용이었다. 당시 계획에서 고용노동부는 위험생산자가 위험을 부담하도록 실질적인 작업지시·통제권을 가진 원청사업주와 발주자 등의 근로자 보호의무를 확대·강화하는 목표를 제기하고<sup>5)</sup>, 그 실현을 위하여 근로자 범위를 사업주와 고용종속관계에 있는 자(employee)에서 사업주의 지배관리하에 있는 자(worker)로 확대하겠다고 계획하였다. 하지만 이러한 계획은 실행되지 못했다.

최근 정부는 ‘제4차 산재예방계획’을 발표하였다. 취업과 관련된 생명 및 건강의 문제가 일하는 모든 국민의 기본적 권리임에도 산안법의 보호범위가 근로기준법상 근로자로 제한되어 있는 문제점을 개선하고자, 법의 적용대상을 모든 일하는 사람(all workers)으로 확대하고 산안법을 직업안전보건법으로 개편하는 방안을 제시하였는데, 나아가 사용자 개념에 대해서도 함께 검토가 이루어질 필요가 있다고 본다.

### 3. 적용범위 확대와 도급인의 책임

서비스산업화 및 노동시장의 유연화전락에 따라 외주화 및 용역이 확산되고 사내하도급이 확대되어 가는 등 기업조직의 변화가 급격히 이루어지고 있음에도 그에 상응하는 산업안전보건관리체계의 구축이 이루어지고 있지 못한 상황이다. 현행 산안법은 안전보건총괄책임자(제18조), 유해·위험 작업의 도급 인가제(제28조), 대형 건설사업의 안전보건에 관한 노사협의체(제29조의2), 도급사업 시의 안전보건조치(제29조) 등을 통하여 도급인의 안전보건의무를 규율하고 있다.

문제는 이러한 도급 관련 안전·보건규정이 사내하도급 형태 중 도급인의 사업장에서 행해지는 일부 도급에 한정하여 규율하고 있다는 것이다. 달리 표현하면 도급인의 사업장 밖으로 일부 도급이 이루어지거나 전부 도급이 이루어진 경우는 도급에 따른 위험도 모두 수급인에게 이전되게 된다는 것이다.

왜냐하면 사업의 운영방식이 도급 방식으로 진행되면서 도급인의 주도 아래 사업이 진행됨에도 근로관계라는 매개체가 없는 경우 각종 산재나 안전사고의 책임귀속은 수급인의 범위를 넘어서지 못하기 때문이다.<sup>6)</sup>

5) 고용노동부(2010), 「제3차 산재예방 5개년 계획」, p.21.

6) 전형배(2015. 9), 「제4차 산재예방 5개년 계획의 평가와 과제」, 『노동법연구』 제39호, 서울대학교 노동법연구회, p.104.

사고로 인한 사망의 상당 부분을 차지하는 건설업과 제조업 부문의 사고의 경우 대부분 수급인(하청업체)의 근로자들이 사망하는 사례가 많다. 통계에 의하면 300인 이상 사업장 대비 50인 미만 사업장에서의 사고사망만인율의 비율은 2013년 기준으로 3.54배에 달한다.<sup>7)</sup> 보호대상과 보호범위를 현실성 있게 바꾸고 이에 대한 적절한 행정집행과 해석론 전개가 필요하다.

#### 4. 효율적 의무이행확보수단

현행 산안법상 의무이행확보수단의 기본구조는 국가가 사업주의 산안법 준수 여부를 감독하고 그 위반에 대하여 행정벌을 부과함으로써 그 집행을 강제하는 구조이다. 방법과 정도의 차이는 있지만, 선진국의 산업안전보건 기본구조도 대체로 벌칙의 적용을 통하여 집행수단을 확보하고 있다는 점에서 비슷한 구조를 가지고 있다. 산안법 제정 이후 계속해서 벌칙을 강화하여 왔으나 현실적으로 사업주와 행위자에 대한 형벌 적용의 사례가 미미하고 양형에서 매우 낮은 수준의 벌금형이 결정되는 경우가 대부분이다.

문제는 현행 산안법상의 의무불이행이나 의무위반에 대한 실효성확보수단이 지나치게 행정벌 위주(행정형벌과 행정질서벌 포함)로 되어 있으며, 행정벌 중에서도 행정형벌로 치우쳐 있어 전과자를 양산하는 구조로 되어 있다는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 산안법 제정 이후 계속해서 벌칙을 강화하여 왔으나 현실적으로 사업주와 행위자에 대한 형벌 적용의 사례가 미미한 경우, 그리고 양형에서 매우 낮은 수준의 벌금형이 결정되는 경우가 대부분이다. 또한 형벌과잉 현상은 다른 행정제재수단이나 실효성확보수단 등의 활용도를 높이는 방안을 고려하기보다는 주로 그 제재효과가 크다고 보이는 형벌을 사용하고자 하는 입법부와 행정부의 태도, 그리고 다른 강제수단이나 제재수단들의 번잡한 부과절차를 회피하려는 자세 등이 그 원인으로 지적되고 있다.

형벌이 법의 실효성을 담보하기 위한 가장 효과적인 수단의 하나인 것은 분명하지만 형벌은 생활이익보장을 위한 최후수단이 되는 것이 바람직하며(보충성의 원칙), 물리적 강제력에 의하여 사람의 자유나 재산 등을 박탈하는 것은 많은 폐해를 수반하기 때문에 그 발동은 민사적·행정적 제재 등으로는 충분하지 아니한 경우에 한하여 허용되어야 할 것이다.

따라서 타당하고 합리적인 기준 아래 꼭 형벌로 제재할 필요성이 없는 경우에는 행정질서벌(과태료)로 전환하는 것이 바람직하고, 적발 후 처벌이라는 손쉬운 구조에서 벗어나 실제 의무이행을 효과적으로 이끌어 낼 수 있는 다른 새로운 수단들의 도입을 검토할 필요가 있다.

7) 고용노동부(2015), 「제4차 산재예방 5개년 계획」, p.48

## IV. 맺음말

우리나라는 그동안 고속의 경제성장을 거듭하면서 산업구조가 제조업 중심에서 기술 집약적, 지식중심의 산업구조로 고도화되고 일인당 소득수준 증가에 따라 일반 근로자들의 근로환경도 많이 개선되었다.

하지만, 산업재해 관련 우리나라의 특징을 살펴보면 연간 산업재해로 인한 근로손실일수는 노사분규에 의한 근로손실일수의 약 83배, 경제적 손실 추정액은 18,977,170백만 원으로 나타났다. 그리고 산업재해로 인한 사망률은 5인 미만이 대규모 사업장에 비해 2~3배 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 동시에 특정 규모 이상이라고 해서 더 낮은 추이를 보이고 있지는 않다.

우리나라의 산업재해 추이가 2004년 이후부터 감소추세에 있지만 다른 OECD 선진국에 비해 상당히 열악한 편임을 부정하기 어렵다. 따라서 이러한 우리나라의 산업재해 발생 특성을 고려한 법제도에 대한 검토가 필요하다.

첫째, 법체계의 명확화 및 체계화 관련 부문이다. 사업주를 비롯한 의무이행주체들이 법률의 내용을 이해하기 쉽게 구성하는 것은 법의 준수를 독려하기 위한 기본적인 전제이다. 따라서 사업주 및 근로자가 해당 사업장에서 준수해야 할 안전과 보건조치의 기준을 명확히 인식하고 이를 통하여 해당 사업장이 효과적으로 안전·보건조치를 강구할 수 있도록 법령체계를 개편하는 방안이 검토가 필요하다.

둘째, 산안법 적용범위 확대 관련 부문이다. 취업과 관련된 생명 및 건강의 문제가 일하는 모든 국민의 기본적 권리임에도 산안법의 보호범위가 근로기준법상 근로자로 제한되어 있는 문제점을 개선할 필요가 있다.

셋째, 적용범위 확대와 도급인의 책임 관련 부문이다. 서비스산업화 및 노동시장의 유연화전략에 따라 외주화 및 용역이 확산되고 사내하도급이 확대되어 가는 등 기업조직의 변화가 급격히 이루어지고 있는 상황을 고려하여 보호대상과 보호범위를 현실성 있게 개선할 필요가 있다.

넷째, 효율적 의무이행확보수단 관련 부문이다. 현행 산안법상의 의무불이행이나 의무위반에 대한 실효성확보수단이 지나치게 행정벌(행정형벌과 행정질서벌 포함) 위주로 되어 있으며, 행정벌 중에서도 행정형벌로 치우쳐 있어 전과자를 양산하는 구조로 되어 있다. 따라서 적발 후 처벌이라는 순취운 구조에서 벗어나 실제 의무이행을 효과적으로 이끌어낼 수 있는 다른 새로운 수단들의 도입을 검토할 필요가 있다.

2015년 1월 고용노동부는 「제4차 산재예방 5개년 계획」을 발표하였다. 그리고 9월 경

제사회발전노사정위원회 산하 의제별 논의기구인 산업안전혁신위원회에서는 「산업안전보건 혁신의 원칙 및 방향에 관한 노사정 합의문」을 채택하였고, 합의문에 근거한 구체적 방안 마련을 위해 현재 2기 운영 중에 있다. 노사정의 협력 및 공익전문가들의 참여 속에서 산업안전보건제도와 관련 정책에 대한 종합적인 검토를 통해 현장에서 실효성을 제고할 수 있는 혁신방안을 도출하기 바란다. [11]

### <참고문헌>

- 고용노동부(2010), 「제3차 산재예방 5개년 계획」.  
 \_\_\_\_\_(2014), 「고용노동부 2013 산업재해 현황분석」.  
 \_\_\_\_\_(2015), 「제4차 산재예방 5개년 계획」.  
 경제사회발전노사정위원회 산업안전혁신위원회(2015. 9. 7), 「산업안전보건 혁신의 원칙 및 방향에 관한 노사정 합의문」.  
 구권호(2014. 4. 30), 「산업재해 통계제도 현황 및 개선방안」, 경제사회발전노사정위원회 산업안전혁신위원회 발표자료.  
 박지순(2015. 3. 6), 「산업안전보건법 체계의 문제점과 과제」, 경제사회발전노사정위원회 산업안전혁신위원회 발제자료.  
 이종한 외(2008), 『산업안전보건 분야 규제개혁방안 연구』, 노동부.  
 이희성 · 송강직 · 이달휴 · 오상호(2011), 『고용형태 변화에 따른 산업안전보건법상 의무 주체 합리화 방안에 관한 연구』, 산업안전보건연구원.  
 전형배(2015), 「제4차 산재예방 5개년 계획의 평가와 과제」, 『노동법연구』 제39호, 서울대학교 노동법연구회.  
 조흠학(2015. 3. 6), 「산업안전보건법 적용 체계의 실효성을 위한 소고」, 경제사회발전노사정위원회 산업안전혁신위원회 발표자료.