

산재예방 중장기 전략과 패러다임 전환

박 종 식*

한국에서 사업장 노사, 정부, 그리고 전문가들의 노력으로 산재사고 사망자 수는 꾸준히 감소하고 있다. 하지만 영국, 독일, 일본 등과 비교하면 한국의 산재사고 사망자 수 비율은 여전히 높고, 시민들 또한 사업장에서 추락, 끼임 등의 재래형 산재사고가 반복되는 현실에 대해 불만이 많다.

한국의 산재사고 사망자는 50인 미만 중소기업장에 80% 정도가 집중되고 있다. 또한 중소기업장은 원청과 관계, 건설업과 제조업의 재래형 재해, 고령자 및 외국인 산재 문제가 증첩되어 있다. 이러한 점에서 중소기업장 산재사고 사망자 수를 줄이는 것이 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 중소기업장 산업안전 대책은 개별 사업장 단위가 아니라 원청별, 지역-업종별 등 집합적으로 접근하는 산재예방 패러다임의 전환이 필요하다. 이와는 별도로 업무상 질병에 대한 중장기적인 대책과 산업안전보건의 전문성 및 지속성을 담보하는 행정체계 및 중앙-지방 연계방안을 모색해야 한다.

1. 문제제기

노동자와 사용자 모두 일하는 동안 업무 관련 사고나 질병이 없기를 바라며, 건강하게 일하다가 은퇴하는 것이 바람직하다. 하지만 노동자들은 업무 중 불가피하게 산업재해에 노출된다. 산재발생 시에는 적절하게 치료하고 보상을 받을 수 있어야 하고, 또한 산업재해가 반복해서 발생하지 않도록 예방노력도 병행되어야 한다. 이러한 점에서 산업안전보건제도는 예방과 보상(나아가 재활)의 두 축으로 구성된다.

한국은 1964년 산재보험제도의 시행, 1981년 「산업안전보건법」 제정을 통해 근무 중 사고나

* 한국노동연구원 연구위원(foral@kli.re.kr).

질병에 대해 예방과 보상 차원에서 체계적으로 대응할 수 있는 제도적인 틀을 갖추었다. 하지만 초기부터 모든 노동자가 산재보험과 예방대책의 대상이었던 것은 아니다. 1964년부터 산재보험 제도가 시행되었지만, 2000년이 되어서야 규모에 상관없이 모든 사업장에 산재보험제도가 확대 적용되었다. 이후 고용관계가 모호한 채 '노무를 제공하는 자'들을 2008년 이후 점진적으로 산재보험 제도로 편입하고 있다. 산업안전보건법 또한 1990년 및 2019년 전부개정을 통해 적용범위를 점차 확대해왔다. 대표적으로 적용대상이 「근로기준법」상 '근로자'에서 '노무제공자'로 확대되었다. 아울러 사업주의 산재예방 노력 의무를 강화하기 위해 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(약칭 중대재해처벌법)이 2021년 제정되었다. 2022년 1월 27일부터 50인 이상 사업장들 대상으로 시행되었고, 2024년 1월부터는 5~50인 미만 사업장으로 확대되었다.

이와 같은 제도 개선 노력은 일정한 성과를 거두었지만, 여전히 부족한 측면이 있다. 국가 간 비교를 위한 치명적 산업재해자(fatal occupational injuries, 산재발생 1년 이내 사망자) 비율이 여전히 높다. 한국의 10만 명당 치명적 산업재해자 수는 1995년에는 34.1명에서 산업안전보건 수준이 향상되면서 2021년 4.3명으로 낮아졌다. 하지만 치명적 산업재해자 비율이 1명대인 일본, 1명 이하인 독일, 영국과 비교하면 한국의 산업안전보건 수준 향상 과제가 여전히 남아있다.

II. 한국의 산업재해 현황과 과제

한국 사회의 산재예방을 위한 향후 과제를 논의하기에 앞서 전반적인 한국의 산업재해 현황을 먼저 살펴보도록 하자.

한국의 전체 산업재해 추이를 살펴보면 2000년대 이후 전체 재해자 수는 증가하고 있지만, 사고 사망자 수는 감소하고 있다. 1998년 전체 재해자 수는 5만 명대였으나, 2000년대 후반 9만 명대에 육박하였다. 2018년 10만 명을 초과한 이후에도 계속 증가해 2023년에는 13만 7천 명까지 증가했다. 다만 산업재해(승인)자 수 증가를 부정적으로만 볼 필요는 없다. 과거보다 산재보험 제도의 혜택을 누리는 노동자 증가, 즉 산재 은폐의 감소와 산재보험 확대 적용이라는 점에서 긍정적으로 해석할 수 있다. 반면 사망자 수는 2000년대 중반 이후 전체적으로 감소 추세이기는 하지만, '사고 사망'과 '질병 사망' 추세에 차이가 있다. 사고 사망자 수는 1998년 1,662명에서 2023년에는 812명으로 절반 수준으로 감소한 반면, 질병 사망자 수는 1998년 550명에서 2023년 1,204명으로 증가해 현재는 사고 사망자 수보다 질병 사망자 수가 더 많다. 사고 사망자 수가 감소한 것은 산재예방 노력의 효과로 긍정적이라고 할 수 있다.

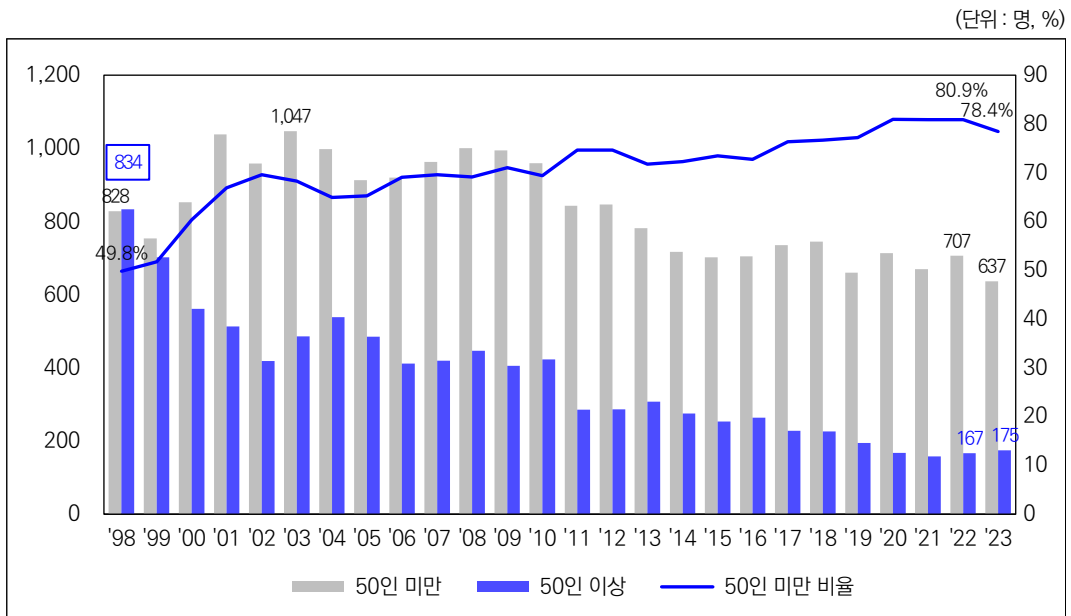
다음으로 사고 사망자 수를 중심으로 한국의 산재 취약 부문을 살펴보도록 하자. 업종별로는

제조업과 건설업, 그리고 운수창고통신업의 재해자 수 및 사고 사망자 수가 많다. 운수창고통신업은 사업장 외 교통사고가 많은데, 이는 사업장 내에서 산재예방 노력을 하기는 다소 어려운 측면이 있다. 제조업과 건설업은 추락 및 감김, 끼임(협착) 사고가 많은데, 이는 주로 중소 건설 현장과 제조업에서 다수 발생하고 있다.

연령대별로는 2023년 산재사고 사망자 중 55세 이상 노동자가 차지하는 비중은 64.2%(521명), 또한 60세 이상 산재사고 사망자는 45.8%(372명)로 매우 높다. 한국 사회의 고령화뿐 아니라 '산재 피해자의 고령화' 현상도 확인할 수 있다. 고령자들의 신체 능력이 저하되는데 기존의 위험 작업들을 계속 담당하고, 게다가 열악한 중소영세 사업장에서 다수가 일하기 때문이다. 또한 외국인 노동자의 산재사고 사망자 비중은 2023년 10.5%(85명)로 나타났다. 다수의 외국인 노동자들이 구인난에 직면한 중소사업장에서 근무하고 있다.

마지막으로 사업장 규모별 사고 사망자 수를 살펴보면 1998년에는 50인 미만과 50인 이상이 차지하는 비율이 거의 절반씩이었다. 그런데 50인 이상 사업장 사고 사망자 수는 1998년 834명에서 2023년 175명으로 대폭 감소했으나 50인 미만 사업장은 1998년 828명에서 2021년 637명으로 감소폭이 크지 않다. 이는 한국의 '노동시장 이중구조' 문제가 '산업재해의 이중구조' 문제로 이어지는 현실을 반영하고 있다. 이와 같은 산업재해의 이중구조 이면에는 원하청 관계가 연관되어 있다. 특히 하청 중소사업장 노동자들에게 위험을 전가하는 양상이 나타났는데, 이들

[그림 1] 사업장 규모별(50인 기준) 산재사고 사망자 수 및 50인 미만 비율



자료: 고용노동부, 「산업재해 현황분석」, 각 연도.

은 노조를 통해 스스로 보호하기도 어렵다.

이러한 점에서 50인 미만 사업장 사고 사망자 수 감소 대책은 한국의 산재 취약 부문 대책이면서 동시에 원하청 관계 및 고용형태를 고려한 산재예방 대책이다. 즉 중소기업 산업안전보건 문제에는 건설업·제조업의 재래형 재해, 원하청 관계와 산업안전보건, 고령자 및 외국인 산업안전보건 문제가 중첩되어 있기 때문이다.

III. 패러다임 전환을 통한 중장기 대책 모색

한국의 가장 핵심적인 산업안전보건 향상 과제는 ILO 기준 10만 명당 ‘치명적 산업재해자 수’를 현재의 4명대에서 1명대로 낮추는 것이다. 이를 위해서는 50인 미만 중소-하청 부문의 사고 사망 재해자 수를 대폭 감소시켜야 한다. 특히 중소-하청 부문은 재래형 재해, 고령자 및 외국인 재해가 중첩되어 있기에 50인 미만 중소기업 사망사고 예방 대책이 무엇보다 중요하다.

2023년 전체 산재보험 가입사업장은 2,945,136개인데 50인 미만 중소기업장은 2,892,608개로 98.2%를 차지한다. 전체 산재보험 적용 근로자 수 20,637,107명 중 12,306,759명, 약 59.6%가 50인 미만 사업장에서 근무하고 있다. 그런데 중소기업장은 사업주와 노동자 모두 안전보건 자원과 역량이 부족하다. 이와 같은 역량 부족으로 산업안전보건 관련 제도들이 제대로 작동하지 않는다. 그 결과 2023년 전체 업무상 사고 사망만인율은 0.39인 데 반해 50인 미만은 0.52로 평균보다 높고, 특히 5인 미만은 0.80으로 월등하게 높게 나타나 기업규모가 작을수록 사망사고 만인율이 높다.

물론 정부에서도 중소기업장의 자원과 역량이 부족하다는 점을 알고 다양한 지원 프로그램을 운영하고 있다. 하지만 50인 미만 중소기업장 수가 290만여 개로 매우 많다 보니 개별 중소기업장들을 지원해도 대상 사업장의 비율이 매우 낮다. 지원대상 비율을 높이려고 대상자 수를 늘리다 보면 사업의 질이 떨어지는 악순환이 발생하고 있다. 게다가 중소기업들은 정부 지원 안전보건 프로그램을 모르는 경우가 많고, 설령 알더라도 “(정부) 지원도 안 받고, 간섭도 안 받고 싶다.”는 경우가 대부분이다. 이러한 현실에서 중소기업장을 개별적으로 지원하려던 기존 산재예방 대책의 혁신과 패러다임 전환이 필요하다.

현재는 한국의 중장기적인 산업안전보건 향상 전략을 고민할 시점으로 생산 영역 전반의 안전 문화와 안전 환경(climate) 개선을 위한 새로운 원칙을 수립할 시점이다. 기존 1개 개별 사업장 단위로 사고 예방 및 직업병 예방 대책을 통한 재해를 감소 노력은 대기업 대상으로는 성과가 있을 수 있지만, 290만여 곳의 50인 미만 중소기업장 대상으로는 한계에 직면해 있다.

1. 중소기업장 산재 예방 패러다임 전환: ‘사업장 단위’에서 ‘집합적 단위’로

중소사업장은 위험요인 발굴과 대처 역량이 절대적으로 부족하여 위험성 평가 등의 제도가 현실에서 제대로 작동하지 않고 있는데, 중소기업장 산재 발생 시 징계와 처벌이 능사는 아니다. 중소기업 전반의 환경 개선을 통한 안전보건 문화를 조성하는 것이 더욱 중요하다. 그런데 문제는 중소기업장이 너무 많다. 따라서 중소기업장을 구분해서 대응전략을 모색할 필요가 있다. 대중소 기업의 차이는 원하청 관계와 연동된 점이 많으므로 하청 중소기업과 독립/사의 중소기업으로 구분해서 집합적인 산재예방 대책을 모색할 필요가 있다.

가. 사내 및 1차 하청 중소기업은 원청 주도 안전보건관리체계 구축

최근 산업 차원에서 공급망(supply chain)의 중요성이 커지고 있는데, 산재예방 대책도 공급망과 연계해서 고민할 필요가 있다. 특히 공급망 내에서 위치한 기업들이 직면하는 위험요인(risk factors)은 비슷하므로 공급망 차원에서 산재 예방 대책을 모색하는 것이 효과적이다. 따라서 공급망 관리 차원에서 원청이 사내 및 1차 하청에 대한 안전보건 책임을 강화해 산업안전보건 대응 자원과 역량 확보를 지원하는 것이 일차적일 것이다. 지금도 ‘원하청 안전보건협의체’는 하도록 제도화되어 있으나, 이 협의체에는 노동이 배제된 한계가 있다. 그런데 기존 산업안전보건위원회는 노사가 동수로 운영해야 한다. 따라서 협의체를 ‘원하청 통합 산업안전보건위원회’로 확대 개편하고(원하청 노조/노동자의 참여도 보장), 나아가 중대재해처벌법상의 ‘안전보건관리체계’를 원하청 통합적으로 구축할 필요가 있다. 이를 통해 공동의 안전보건교육 및 안전보건 관련 직접 소통을 활성화한다면 ‘원하청 안전보건 상생협력’이 가능할 것이다. 다만 이러한 과정에서 원하청 간 산업안전보건 직접 소통을 불법파견의 근거로 보는 현재의 법원 판단 기준을 개선할 필요가 있다. 사내하도급 점검지침을 개선하는 것과 동시에 이를 제도화하여 원하청 안전보건 상생협력의 활성화를 지원할 필요가 있다.

나. 사외도급사 및 독립 중소기업은 지역-업종별 공동 안전보건관리체계 구축

원청과 직접적인 연관이 없는 사외도급사와 독립적인 중소기업들의 경우 공급망 차원에서 접근하기가 어렵다. 그런데 사외도급사 및 독립 중소기업은 1차 하청업체보다 더욱 열악한 환경에서 자원과 역량이 부족한 경우가 대부분이다. 정부의 독립 중소기업 지원 프로그램은 거의 대부분 개별 사업장별로 진행하였다. 다만 2024년 중대재해처벌법이 50인 미만으로 확대 적용되면서 중소기업 ‘공동 안전관리자’ 지원 프로그램을 운영하고 있는데, 이는 개별 사업장 차원

을 넘어서는 집합적 단위의 접근이라고 할 수 있다. 이처럼 사외도급 및 독립 중소기업 대상으로는 ‘(개별)사업장’ 단위 지원방안 모색보다 지역별, 공단별로 중소기업 공동의 산재예방 대책 및 관리체계 마련을 고민해야 한다. 앞서 지적했듯이 너무 많은 중소기업장에 행정적 지원을 하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 지역 차원에서 공동의 산재예방 활동을 활성화하도록 제도적 개선과 함께 정부 지원이 병행되어야 한다. 업종별 협회-단체를 통한 지역-업종 특성에 맞는 산재예방 프로그램을 마련하며, 중소기업 ‘공동 안전보건관리체계’ 구축을 인정하고 정부에서 이를 지원하는 방안을 고민하는 것이 필요하다. 특히 지역별로 중소기업 공동의 안전보건관리체계를 구축할 때 지자체가 일정한 역할을 할 수 있다(산안법 제4조의 2 지방자치단체의 책무, 4조의 3 지방자치단체의 산업재해 예방활동 등 규정).

다. 50인 미만 산안법 적용제외 조항들의 폐지 및 공동 운영 지원

한국의 산안법에서는 50인 미만 적용제외 항목들이 다수 있다. 1997년 기업활동에 대한 규제 완화의 일환으로 50인 미만 사업장의 안전관리자 선임 의무를 폐지한 것이 대표적이다. 이 외에 50인 미만 사업장 산업안전보건위원회 면제, 5인 미만 사업장 안전보건교육 면제 등도 있다. 2000년대 이후 대기업 안전보건관리 수준은 향상되고 사고 사망 재해자 수는 대폭 감소한 반면, 중소기업은 그렇지 못했다. 이제는 중소기업 적용제외 항목들을 다시 실행하도록 해 안전보건 수준을 높여야 한다. 대신 개별 중소기업 차원에서 제도 운영이 벅차다면 비슷한 중소기업들과 공동으로 운영하는 것을 인정하고 정부에서 지원하는 것이다. 2024년 시작한 공동 안전관리자 제도 사례뿐만 아니라 동종 기업들 간 ‘공동 안전보건교육’ 프로그램 운영, 지역 차원의 중소기업 간 ‘공동 산업안전보건위원회’ 운영을 통해 근무환경 개선과 나아가 안전문화를 형성해야 한다.

이와 같이 중소기업들이 집합적 단위로 산재예방 활동을 전개하는 것은 중소기업 중대재해처벌법 대응에도 도움이 될 수 있다. 중대재해처벌법 및 시행령에서 규정하고 있는 안전보건관리체계를 제대로 갖추려면 상당한 수준의 예산과 자체 전담 인력이 필요하다. 특히 시행령에서 규정하는 9가지 요소를 개별 중소기업 차원에서 실행하기 어렵다. 따라서 중소기업 대상 별도의 안전보건관리체계를 설계하거나 9가지 요소들 중 중소기업에 맞지 않거나 부담스러운 요소들은 면제하는 제도 개선이 필요하다. 또는 동일한 업종의 인접한 중소기업 간에는 공동의 안전보건관리체계를 인정해주고, 공동의 안전관리자 및 전담조직 구성, 안전보건교육 및 훈련, 위험성 평가, 산업안전보건위원회를 통한 노동자 의견 청취 및 공동의 평가 및 개선 노력을 진행하도록 하는 것도 대안이 될 수 있다.

2. 업무상 질병 및 직업병에 대한 중장기적 대책

앞서 산재 사망자 수(사고+질병) 현황에서도 잠시 언급했지만 한국에서 이미 업무상 질병 사망자 수가 업무상 사고 사망자 수보다 더 많고, 전 세계적으로도 산재 사망자 수의 약 81%가 업무상 질병 사망자이다.¹⁾ 2017년 이후 질병 재해자 수가 급격하게 증가하고 있는데, 최근 업무상 질병에 대한 대중들의 인식 확대가 주요 원인인 것으로 추정된다(예를 들면 학교 급식실 조리사들의 폐암에 대한 직업병 인정 요구 등).

업무상 질병의 경우 사고와 달리 발생 시점을 특정하기가 어렵다. 따라서 개인별로 사업장 내 유해인자 노출에 따른 특수진강검진 자료를 데이터베이스화하여 업무상 질병에 대한 중장기적인 추적이 가능하게 하고, 노동자들 또한 이 정보에 접근할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 업무상 질병 심사기간의 장기화에 대한 불만이 높은 현 상황에서 산재보험 처리기간을 단축하기 위한 제도적 개선 방안을 모색해야 한다.

이러한 점에서 향후 증가할 것으로 예상되는 업무상 질병 및 직업병 감소를 위한 중장기적인 대응 전략을 준비하는 것도 중요하다.

3. 산업안전보건 행정체계 개편 및 제도 개선

마지막으로 산업안전보건 행정의 전문성과 지속성을 담보하기 위한 행정체계 개편과 제도 개선도 중장기적인 과제라고 할 수 있다. 산재예방 감독을 지휘·총괄하는 고용노동부의 산업안전보건본부의 공무원들은 일반 근로감독, 노사관계, 직업훈련 등 다양한 업무를 하다가 배치 전환되어 일을 하고 있다. 일부 전문위원 및 산업안전감독관들을 제외하면 대부분의 공무원들은 업무상 사고 및 질병에 대한 전문성이 낮아 교육훈련을 통해 산재예방 감독을 위한 전문인력을 육성·확보하기 어렵다. 이러다 보니 어느 정도 산업안전보건 업무에 익숙해지면 다른 부서로 발령이 나서 전문성이 축적되지 못하고 있다.

이를 위해 행정체계 개편을 통해 노동안전 거버넌스를 재설계하고, 산업안전보건에 대한 전문성과 연속성을 확보할 필요가 있다. 아울러 앞으로는 앞서 중소기업장 지원에 있어서 지방정부의 산업안전감독 권한을 강화하여 지역 특성을 반영한 산재예방 정책을 펼쳐나가고, 중앙정부와 안전보건 정책의 연계를 높여갈 필요가 있다. **KLI**

1) WHO/ILO(2023), "WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury."