산업안전 · 산재보험 개선을 위한 정책과제

박찬임 · 이승렬*

Ⅰ. 문제 제기

2014년 4월 16일 모든 국민을 절망에 빠지게 하였던 세월호 참사는 '안전'을 다시금 생각하게 해주는 너무나도 뼈아픈 사건이었다. 이 참사는 구조 과정에서 드러난 행정적 무능력과 더불어 참사 원인으로 추측되고 있는 화물 과적, 제자들과 함께 안타까운 죽음을 맞이하였던 교사가 비정규직이었다는 이유로 순직으로 인정되지 못한 일, 구조를 자원하였던 잠수사의 사망사고 등 한국 사회의 안전과 보호 수준을 적나라하게 드러내주었다.

세월호 참사로 숨져간 단원고 학생과 같은 나이의 청년이 2016년 5월 28일에 구의역 내에서 고장난 스크린도어를 수리하다가 사망한 사고도 우리에게 적지 않은 충격을 주었다. 특히 이 사고는 '위험의 외주화'라 하여 하도급업체의 근로자가 위험에 노출된 채 제대로 보호를 받지 못하고 있음을 알려주었다.

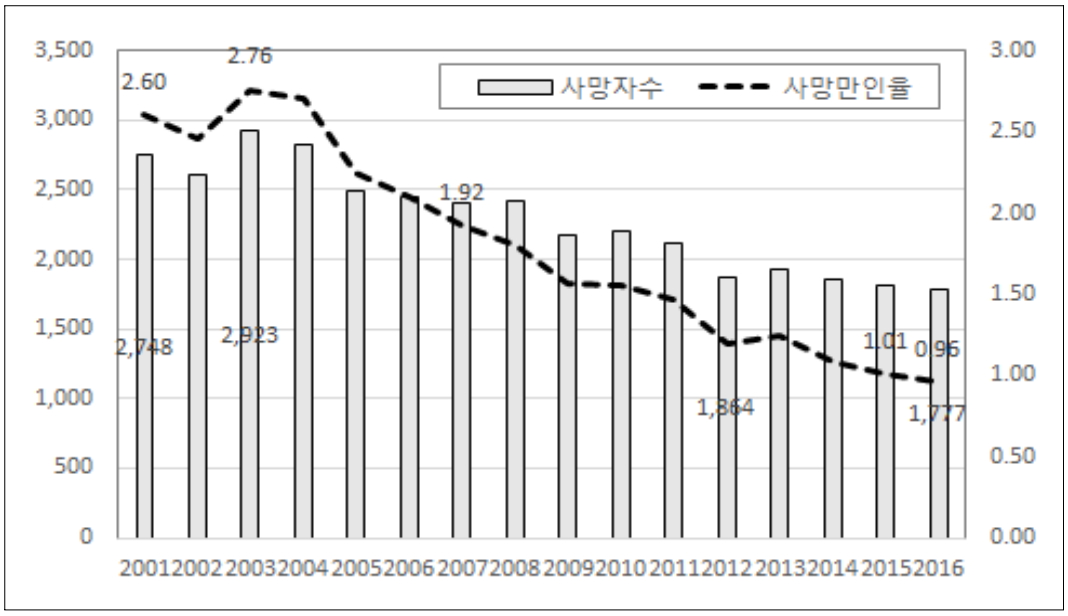
이처럼 매년 약 2천 명의 근로자가 산업재해로 안타깝게 숨지고 있다. 근로자 1만 명당 1명 가까이 산재로 사망하는 결과이다. 이를 사망만인율이라 하며, 2016년의 사망만인율은 0.96(‰)이었다. 2001년부터 최근까지 집계된 통계를 보면, 사망만인율은 2003년에 2.76으로 가장 높았다. 이는 근로자 1만 명당 약 3명이 사망하였음을 뜻한다. 그 뒤로 사망사고는 점차 낮아져 2015년에는 1.01까지 내려왔으며, 2016년에는 0.96으로 1‰ 아래로 처음 떨어진 결과를 보였다. 재해자 수도 2010년에 98,645명으로 10만 명 수준까지 근접하였으나 점차적으로 감소하여 2016년에 90,656명을 기록하였다.

두 통계가 확인해주고 있듯이 산업재해가 지속적인 감소 추세를 보이고는 있으나 선진국과 비교할 때, 사망만인율이 상대적으로 높다는 사실에서 한국이 '안전한 사회'라는 목적지에 여

* 박찬임=한국노동연구원 선임연구위원(charnim@kli.re.kr),
이승렬=한국노동연구원 선임연구위원(yeesy@kli.re.kr).

〔그림 1〕 산재사망자수 · 사망만인율 추이(2001~16년)

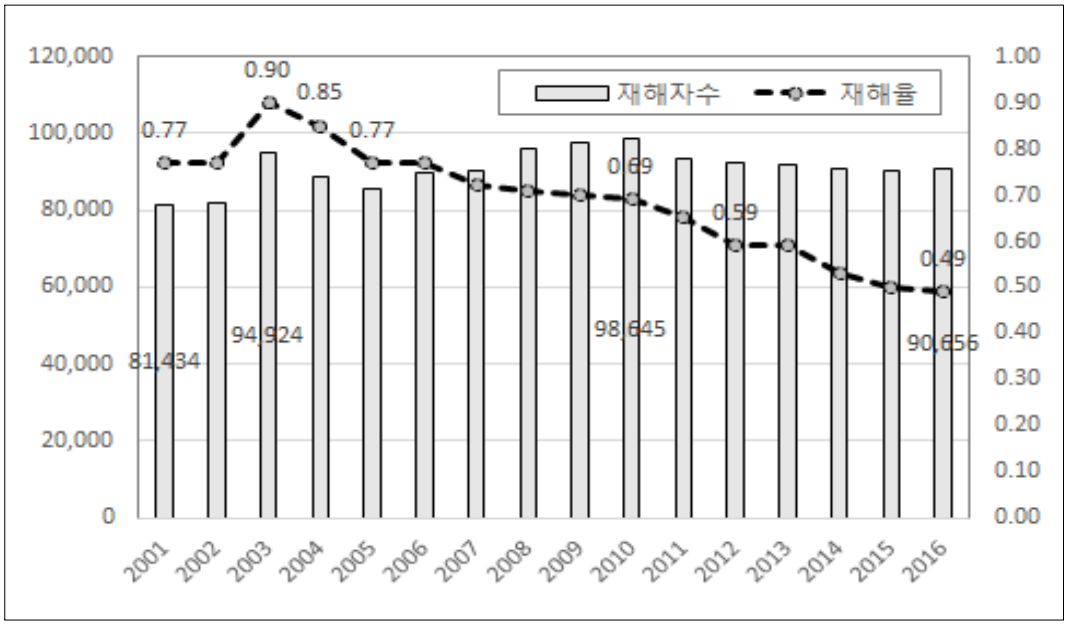
(단위 : 명, ‰)



자료 : 통계청(2017), 국가통계포털(2017년 4월 7일 내려받음); 고용노동부(2017), 『2016년 산업재해 발생현황』.

〔그림 2〕 재해자수 · 재해율 추이(2001~16년)

(단위 : 명, %)



자료 : 통계청(2017), 국가통계포털(2017년 4월 7일 내려받음); 고용노동부(2017), 『2016년 산업재해 발생현황』.

전히 이르지 못하고 있음을 깨닫게 된다. 이에 이 글은 한국 사회에서 근로자가 안전한 일터에서 건강하게 일할 수 있기 위해서 그리고 안타깝게 산업재해의 피해를 당한 근로자가 적절한 치료를 받아 직장과 사회로 복귀할 수 있도록 하기 위해서는 어떠한 정책적 개선이 필요한지를 고민해보기로 한다.

〈표 1〉 주요국 사고사망자수 · 사망만인율

(단위 : 명, ‰)

	한국			일본	독일	미국	영국
	2011년	2012년	2013년	2011년	2011년	2011년	2011, 12년
사고사망자	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

주 : 1) 각국 관련기관 홈페이지에 기재된 공식통계자료를 일부 확산한 자료임.
2) 국가마다 통계 산출방법, 적용범위, 산업의 분포도, 업무상 재해 인정범위 등이 다르기 때문에 사망만인율을 단순 비교하기는 곤란.
자료 : 구권호(2014), 『산업재해 통계제도 현황 및 개선방안』(제4차 산업안전혁신위원회 발표문), 안전보건공단.

Ⅱ. 산업안전과 산재보험의 개선방향

1. 산업안전과 산재보험의 범위를 모든 취업자로 확대

현재 산업안전의 포괄범위는 임금근로자로 한정되어 있다. 또한 제조업 중심으로 설계되어 있어서, 서비스업의 경우 관리책임자 · 안전관리자 · 보건관리자를 두는 사업의 범위 등이 제조업보다 더 큰 규모에 한정되는 경우가 많다. 그러나 서비스업의 사업 규모는 제조업보다 작은 것이 일반적이기 때문에, 이러한 규정은 결국 대다수의 서비스업이 산업안전보건법의 규제를 벗어나게 만드는 결과를 낳을 수 있다. 문제는 이뿐만 아니다. 제조업이라 할지라도 사고는 50인 미만의 중소기업에서 더 많이 발생하고 있는데, 50인 미만 중소기업은 관리자를 두어야 하는 책임에서 제외되고 있다. 게다가 공공부문 종사자의 경우 일부 산업안전보건법의 규제가 적용되지 않으며, 공무원의 경우에도 피재에 대한 보상 규정만 있을 뿐 예방 대책은 없다고 해도 좋을 정도이다. 그리고 산재보험에 당연가입 대상으로 되어 있는 특수고용형태 종사자는 산업안전보건의 대상에서 제외되어 있으며, 이들의 산재보험 가입률도 매우 낮은 수준이다.

산재보험의 경우 임금근로자 이외에도 위험직종의 1인 자영업자, 50인 미만의 중소사업주, 특수형태고용 종사자 등으로 적용범위를 확대했다. 그러나 비임금근로자로서 산재보험에 가입

된 사람은 전체 산재보험 가입자의 0.4%에 불과한 수준으로, 적용확대는 선언적인 의미를 가질 뿐 실질적인 적용확대가 이루어졌다고 보기는 어려운 수준이다. 그리고 <표 2>에서 확인되듯이 취업자의 28% 정도가 산재보험 사각지대에서 일을 하고 있는 것으로 추측된다.

〈표 2〉 산재보험 적용정도

취업자 24,910천 명*		
비임금근로자 6,706천 명 (산재보험 가입자 69천 명)**	임금근로자 18,204천 명	
	산재보험 미가입자 235천 명	산재보험 가입자 17,969천 명
잠재적 사각지대 27.6%		실질 가입률 72.4%

주 : * 취업자 24,910천 명은 경제활동인구조사상 취업자 25,936천 명에서 정부공무원 1,026천 명을 제외한 숫자임.
** 비임금근로자 중 산재보험 가입자는 특수형태근로자(가입대상 456천 명) 50천 명과 화물운송차주, 여객자동차 운송사업주, 건설기계사업주, 퀵서비스업, 예술인 등 19천 명을 합하여 나온 숫자임.
자료: 통계청, 국가통계포털(2017년 4월 7일 내려 받음); 고용노동부, 『2015년도 산재보험 사업연보』.

이처럼 산업안전·산재보상 관련 규정은 현재 일하는 사람 모두를 포괄한다고 말하기는 어렵다. 더욱이 최근 논의되고 있는 4차 산업혁명으로 일컬어지는 기술혁신은 향후 고용형태의 경계를 무너뜨릴 것으로 예측되고 있다. 따라서 임금근로자를 주된 대상으로 하는 현재의 산업안전·산재보상의 범위를 유상으로 노동을 제공하는 사람 모두에게로 확대하여야 할 필요성도 점차 높아지고 있다.

단기적으로는 산업안전보건법의 적용범위를 현재 임금근로자, 특히 서비스업 종사자들이 실질적으로 혜택을 받을 수 있도록 확대하고, 공공부문 종사자들의 산업안전을 강화하여야 한다. 그리고 산재보험에서 당연적용으로 되어 있는 특수형태고용종사자들의 산재보험 가입률 제고를 위한 실질적인 방안을 강구하여야 한다.

장기적으로는 모든 취업자의 작업 중 안전과 사고에 대한 보장을 강화하는 방향으로 법제도가 재설계되어야 할 것이다. 모든 취업자의 산재보험 가입을 위해서는 산재보험의 보험료 징수방식을 부가세와 유사한 방식의 간접세로 징수하는 방식에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 말하자면, 노동을 제공한 행위를 산업안전과 산재보험의 적용 대상으로 하도록 하여야 한다는 것이다.

2. 중대재해의 감소와 원청의 책임 강화

인간 생명의 존엄성이라는 면에서 볼 때, 중대재해를 줄여야 할 필요성은 재론의 여지가 없다. 더욱이 그 중대재해가 취약계층에게 집중된다면, 이는 그 사회의 도덕성과 연계된다. 최근 한국에서 주요 30대 기업 산재사망 사고의 85% 이상이 하청노동자에게서 발생하였다는 사실

이 드러났다. 그리고 산재사망사고의 유형을 보면 떨어짐, 끼임, 부딪힘, 깔림・뒤집힘 등 원시적인 사고가 66% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다(고용노동부, 2016년 산업재해 발생현황). 이렇게 원시적인 사고원인의 중대재해가 하청노동자에게 집중되어 발생하고 있는 현실은 원하도급 구조와 산업안전의 책임에 대한 배분이 재검토되어야 하는 것을 시사한다. 2016년 사내하도급의 산업안전보건 강화와 관련된 다수의 법안이 발의되었지만, 처리되지 못한 채 해를 넘기고 말았다.

현재의 사내하도급 구조에서는 여러 하도급업체가 서로의 공정을 모른 채 작업하고 있는 것이 현실이다. 이러한 상황에서 여러 업체 근로자들의 안전을 효과적으로 보장하기 위해서는 원도급업체가 포괄적인 안전관리에 대한 책임을 지도록 하여야 한다. 사업장의 예방체계를 강화하기 위해 하도급노동자를 포함한 상시고용인원을 기준으로 안전관리자・보건관리자 선임, 안전교육, 안전보건조치 등을 원도급의 직접 책임으로 강제해야 하고, 하도급업체의 근로자에게도 사고조사, 산업안전보건위원회, 명예산업안전감독관의 참여권리를 보장해주어야 한다. 아울러 하도급산재를 원도급에 합산하여 재해통계를 내고, 하도급의 도급금액에 안전보건관리비를 보장하도록 의무화해야 하며, 대기업이 안전보건에 대한 인력과 투자를 공시하도록 하는 안전보건경영공시제도 도입을 고려해보아야 한다.

3. 산재예방체계의 전문성 확보

산재예방은 고용노동부 산재예방보상정책국에서 산재예방계획을 수립하여 산하기관인 안전보건공단이 업무를 수행한다. 이때 일부 산재예방업무는 민간에 위탁하여 수행하고 있다. 말하자면, 산재예방업무 수행은 주축은 안전보건공단이며, 보조축으로서 민간부문이 포함되어 있는 방식으로 산재예방체계가 구성되어 있다.

그리고 만일 작업장에서 산재사고가 발생하면, 고용노동부(지청)의 산업안전감독관이 현장을 확인하고, 사업주의 책임이 엄중한 경우에는 검찰에 사건을 이관함으로써 해당 관할지역의 담당검사가 기소를 하게 된다. 말하자면, 산재감독체계는 고용노동부의 산업안전감독관과 검찰청 검사로 구성된다. 이들은 마치 경찰이 수사를 하고, 검찰이 기소를 하는 방식과 유사하다.

문제는 산재예방체계와 산재감독체계 모두 전문성을 충분히 갖추지 못하고 있다는 점이다. 물론 안전보건공단 직원의 경우에는 공단 내에서 인사이동이 있다고 하더라도 계속 산재예방 관련 업무에 종사하게 되므로 공단 직원은 업무의 전문성을 갖추게 될 가능성이 높다. 하지만, 현장에는 이른바 암묵지라 하여 경험과 반복적 학습을 통해서만 얻게 되는 정보가 있다. 산재예방업무와 관련된 암묵지를 갖춘 안전보건공단 직원이 다수 있을 것임은 말할 필요가 없을 것이다. 하지만 현장에서 작업을 장기간 수행함으로써 얻는 암묵지를 공단 직원이 축적하기는

쉽지 않다. 이는 경력직 채용이나 민간업무위탁을 통하여 해결하여야 하나 민간부문도 여전히 산재예방업무와 관련한 전문성은 제대로 갖추어져 있지 않다는 것이 전문가 상당수의 의견이다. 따라서 정책 당국은 산재예방업무 담당자의 전문성 확보를 위한 체계를 갖추도록 노력하여야 한다.

이는 산재감독체계에서도 마찬가지이다. 고용노동부의 산업안전감독관도 검찰청의 검사도 모두 업무순환이 이루어지므로 전문성 확보가 어렵다. 특히 산재예방업무는 기술적 지식을 필요로 하므로 전문성 확보가 매우 중요하다. 이러한 점에서 산업안전감독관과 산재담당검사의 전담제도가 필요할 것이다. 일선에서 제기되고 있는 산업안전보건청 설치 주장도 이와 같이 산재예방-감독 체계의 전문성 제고와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있을 것이다.

4. 산재인정 확대와 직업병 대책 강화

산재에서 업무상 사고가 중심을 이루고 있지만, 최근 업무상 질병도 점차 늘어나고 있다. 특히 장시간근로에 따른 과로사, 공황장애, 감정노동, 회사·조직 내 따돌림 등 신체적 위험에서 정신적·심리적 위험으로까지 산재의 범위가 넓어지고 있는 추세이다. 게다가 4차 산업혁명이라 불릴 만큼 거대한 기술적 변화가 전망되는 가운데 이 변화가 일하는 사람에게 어떠한 위험을 수반하게 될지 예측하기가 참으로 어려운 상황을 맞이하고 있다.

현재 근로복지공단 내에 업무상질병판정위원회가 지역단위로 설치되어 있는 만큼 위원회가 판정 위주의 행정 업무를 벗어나 안전보건공단 연구원과 연계하여 직업병 대책의 전문성을 강화할 필요가 있다. 이는 무엇보다 직업병 관련 객관적 자료 확보와 연구로부터 출발하므로 장기적 관점이 요구되는 차원의 개선책이기도 하다. 직업병은 어떤 의미에서는 '발굴'되는 측면이 있다. 과거에는 '폐암'과 '담배'의 연관관계를 찾기 어려웠지만, 기술진보와 연구를 통하여 이를 발견해내고, 폐암의 발생률을 낮추는 것과 유사한 측면이 있는 것이다. 업무상질병판정위원회와 안전보건공단이 공동으로 직업병에 대한 전문적 지식을 축적하고, 새롭게 확인되는 직업병 대책도 마련해낼 필요가 있다.

이와 더불어 정책 당국도 산업재해 인정에 대해서 전향적인 방향을 취하여 한다. 사망재해와 같은 중대재해가 감소해야 하는 것은 주지의 사실이지만, 산업재해를 억제한다고 해서 현장에서 안전이 제대로 확보될 것이라 보기는 어렵다. 모든 재해를 줄이는 방향으로만 정책을 추진하게 되면, 재해 인정률이 낮아지거나 과소보고·은폐 등이 일어날 수도 있다. 과소보고나 은폐는 의사가 진료 과정에서 확인할 수 있는 체계를 구축함으로써 가능하다. 사망사고 등의 중대재해, 피할 수 있음에도 부주의로 피하지 못한 재해, 취약계층에게 집중된 재해 등 '악성재해'와 그렇지 않은 재해를 구분하여 정책적인 조치를 하여야 한다.

5. 산재통계 개선

앞에서 인용하였던 산재관련 통계는 산재보상인정통계에 가깝다고 보아야 한다. 산재통계는 안전보건공단이 작성하지만, 이 통계는 근로복지공단에서 승인된 산재를 집계한 결과이다. 따라서 산재통계는 산재예방효과 이외에도 근로복지공단의 산재승인의 영향이 미미할지라도 포함될 수 있다.

산재통계는 외국의 경우에도 한국과 마찬가지로 산재승인결과에 기초하여 작성하기도 하며, 사업체나 가구를 대상으로 조사를 실시하여 작성한다. 한국의 경우에도 안전보건동향조사와 근로환경조사가 각각 사업체와 가구를 대상으로 하여 안전보건공단이 실시하는 조사이다. 다만 이 두 통계조사는 매년 실시되는 조사가 아니라는 점에서 매년 실시하는 방식으로 전환할 필요가 있다. 그리고 산재예방효과의 제고를 위하여 두 통계조사 결과를 정책 당국이 적극 활용하여야 한다. 말하자면, 산재승인통계 이외에도 두 통계조사 결과로부터 산재발생 상황을 파악하고, 산재의 특성을 객관적으로 분석함으로써 산재예방정책 수립의 기초 정보를 확보할 수 있도록 하여야 한다. 현재는 이 두 통계를 안전보건공단이 작성하고 있으며, 두 통계가 통계청 승인통계여서 주기적으로 통계품질진단을 받고 있으나 신뢰성의 확보가 무엇보다 중요하다. KLI

[참고문헌]

고용노동부(2016), 『2015년도 산재보험 사업연보』.

_____(2017), 『2016년 산업재해 발생현황』.

구권호(2014), 『산업재해 통계제도 현황 및 개선방안』(제4차 산업안전혁신위원회 발표문), 안전보건공단.