

# 산업안전 수준 제고를 위한 노사관계의 과제\*

조 성 재\*\*

산업안전 수준을 제고하기 위해서 사업장 수준에서 실제로 어떤 활동이 이루어져야 하는지를 파악하기 위하여 고용노동부로부터 산재예방 유공자 표창을 받은 사업장을 포함해 7개 업체 사례를 조사·분석하였다. 그 결과 우량기업들에서는 최고경영자와 안전관리자, 관리감독자의 삼각편대가 상호 협조하면서 제 역할을 다하고 있음을 알 수 있었다. 나아가 이러한 관리측면의 안전활동은 근로자들의 직접참여와 노동조합 혹은 근로자대표의 간접참여에 의하여 보완될 때 더욱 커다란 효과를 거두는 것으로 나타났다. 이는 작업장 수준의 노사관계가 안전 수준 제고에 매우 긴요하다는 것을 의미하며, 역으로 우리나라의 높은 재해율을 감안할 때 그동안 노사관계가 산업안전 문제를 제대로 다루어지 못했음을 함의한다. 사용자들이 확고한 안전경영 시스템을 구축하는 것이 우선되는 가운데 실제로 사용자의 투자가 효과를 발휘하고 안전경영이 지속가능하기 위해서는 노조와 근로자들의 직간접 참여가 수반되어야 함을 알 수 있었다.

## 1. 머리말

산업안전은 결국 현장에서 실천되고 달성되어야 할 목표이다. 그러한 점에서 각 사업장에서 안전관리시스템이 어떻게 구축되고 실천되는지에 대해 살펴볼 필요가 있다. 만약 안전관리가 미흡하다면 중대재해를 비롯하여 산업재해가 빈발할 것이고, 이러한 사업장은 실제 발생한 사고에 대한 분석을 통하여 그 요인을 가늠해 볼 수 있을 것이다. 반대로 안전관리가 양호한 사업장에 대한 분석은 어떤 요소들에 역점을 두어야 안전 수준을 제고할 수 있을 것인지에 대한

\* 이 글은 조성재·전형배·김정우·김하나(2021), 『법제도 변화 이후 산업안전 수준 제고를 위한 과제』 중 제6장의 내용 일부를 요약한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(chosj@kli.re.kr).

시사점을 줄 것으로 기대된다.

본고에서는 안전관리가 양호한 사업장에 대한 분석을 위하여 최근 수년간 고용노동부가 산재예방 유공자로 포상한 인물 및 그들의 소속 사업장 5곳을 분석한다. 아울러 포상 사업장은 아니지만 안전활동 관련 변수들을 분석하기에 용이한 사업장을 추가로 다루었는데, 세평적 선택에 따라 K자동차와 H푸드 사례를 선정하였다. 이 두 회사를 선정한 이유는 노사관계 차원에서 이들 사업장이 어떤 특성을 보이는가에 특별한 주의를 기울이고자 했기 때문이다.

본 연구의 사례대상 업체는 <표 1>과 같다. 2021년 2~5월 기간 중 10차례의 면담과 방문조사가 이루어졌는데, 주요하게는 최근 산재예방 유공자 표창을 받은 인물이거나 그 사업장 안전책임자 등이었다. 결과적으로 건설업 사업장 두 곳과 화학공장 두 곳, 그리고 기계 및 자동차부품 두 곳 등과 더불어 서비스업종으로 급식사업을 하는 H푸드를 선정하였다. 아울러 K자동차의 경우 노사관계 차원의 맥락을 보다 풍부하게 이해하기 위하여 노동조합의 전(前) 노동안전실장을 추가로 인터뷰하였다. 개별 사례에 대해서는 조성재 외(2021)를 참조하기로 하고, 이하에서는 사례 연구로부터 도출되는 시사점을 중심으로 논의하고자 한다.

<표 1> 사례대상 업체의 조사 개요

| 조사대상 사업장 | 조사일시(2021년)/장소       | 특기사항                           |
|----------|----------------------|--------------------------------|
| H건설      | 2. 16/서울 본사          | 2020 철탑훈장/본사 안전책임자, 현장소장·안전관리자 |
| H건설 현장   | 3. 3/화성              |                                |
| S건설 현장   | 2. 17/부산             | 2020 대통령표창/명예산업안전감독관           |
| K화학      | 2. 23/구미             | 2018 동탑훈장/안전관리자                |
| T화학      | 4. 27/나주             | 2019 동탑훈장/공장장                  |
| M기계      | 3. 16/원주             | 2019 산업포장/안전관리자, 안전책임자         |
| K자동차     | 4. 2/광명              | 경총이 우수 사업장으로 추천/본사 안전책임자       |
|          | 5. 12/평택             | 노동조합 전(前) 노동안전실장               |
| H푸드      | 5. 6/용인 본사와 판교 외식사업장 | 세평적 선택/안전관리자                   |

## II. 업체별 사례로부터의 시사점

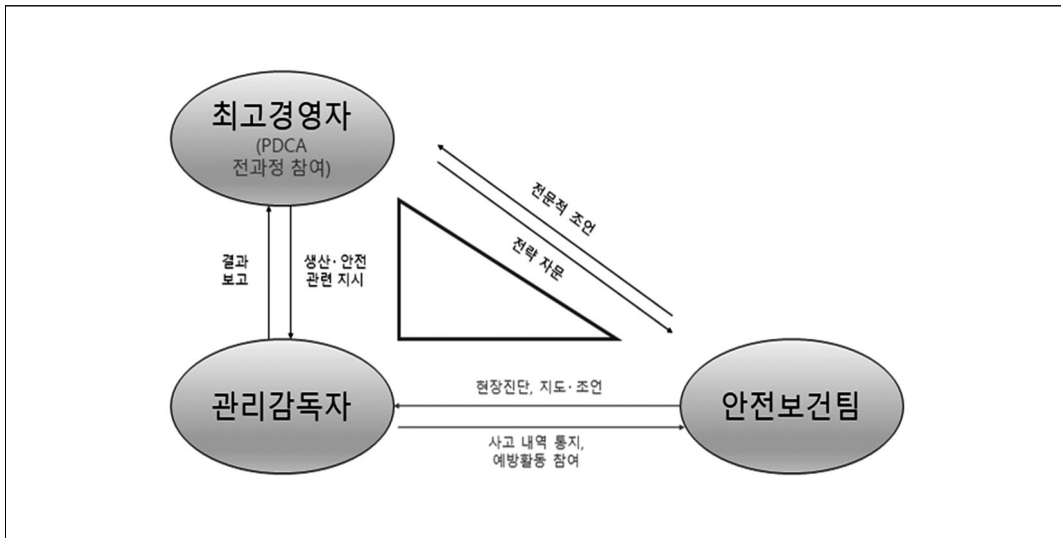
본 연구에서 선정한 7개 업체가 대표성을 갖는 체계적인 샘플인 것은 아니지만 건설, 화학, 자동차, 서비스업종에 이르는 다양한 분야에서 안전관리와 관련한 우량 사례들의 특징을 도출할 수 있었다. 업종과 사업장의 특징 이외에 피면담자의 조직 내 위상과 개인의 이력, 철학 등

다양한 요소들이 인터뷰 내용에 영향을 미치기 때문에 흔히 질적 연구가 그러하듯이 완전한 항목별 비교는 가능하지 않다. 오히려 다양한 업체 및 피면담자의 구성으로부터 안전관리와 관련한 여러 측면을 포착하는 기회로 삼는 것이 바람직하다. 그러한 점에서 7개 사례로부터 다음 몇 가지 시사점을 제시하고자 한다.

우선, 안전관리시스템과 관련하여 우량 업체들의 공통적인 특징은 리더(최고경영자 혹은 공장장, 현장소장) - 관리감독자 - 안전관리자의 삼각 체계가 매우 탄탄하게 구축되어 있다는 점이다<sup>1)</sup>. H건설과 M기계, T화학은 이러한 우수한 트라이앵글의 대표적인 사례이며, K자동차의 조직 확대 전략도 그것을 따르고 있다.

이를 간략히 표시하면 [그림 1]과 같다. 안전과 관련해서는 최고경영자 혹은 현장소장의 굳건한 철학이 가장 중심을 이룬다. 일상적인 생산 및 서비스 활동에서 안전을 최우선으로 한다는 최고경영자의 명확한 방침 천명이 없으면 관리감독자들은 생산효율이나 품질을 더욱 중시하게 되어 있다. PSM<sup>2)</sup> 등급 상향에 도전한 K화학의 공장장 방침, K자동차 회장의 신년사와 이사회 보고, H건설 서해선 10공구 현장소장의 노동존중 철학 등이 없었다면 이들이 베스트 사례로 발전하긴 어려웠을 것이다. 나아가 그것이 KPI(Key Performance Index)로 구체화되어 제시되

[그림 1] 최고경영자-관리감독자-안전관리자의 트라이앵글과 안전관리



자료 : 필자 작성.

- 1) 정진우(2020)는 이러한 기업 내 주체들로 구성되는 안전보건관리 조직을 교과서적으로 논하고 있다. 다만, 본고와는 달리 관리자와 현장감독자를 구분하여 설명하는데, 본고는 분석의 편의상 이들을 분리하지 않았다.
- 2) Process Safety Management의 약자로, 주로 화학공정이나 위해·위험물질을 다루는 사업장의 안전도를 평가하여 최고 수준의 P등급과 그 아래 S, M+, M- 등급 등을 매긴다.

지 못한다면, 즉 시스템으로 구조화되지 못한다면 리더 교체 이후 안전경영이 흔들릴 수 있다는 점에서 K자동차나 K화학, T화학에서 KPI나 인사사고과에서 안전경영 실천 정도를 명시적으로 평가에 반영한 것은 매우 커다란 의미를 가진다.

다만, 최고경영자는 안전문제에 대해 전문성을 갖고 있지는 못하기 때문에 안전관리자 등 안전스태프 부서의 역할이 대단히 중요하다. 안전관리자는 물리적이고 법률적인 위험요소들을 전문적으로 평가하고 식별하여 최고경영자와 관리감독자들에게 제공해야 한다. 당연히 안전 관련 기획과 투자에 있어서도 안전관리자의 보고와 자문은 최고경영자의 판단에 결정적인 영향을 미칠 수 있다.

안전관리자는 또한 현장의 일선 생산 및 서비스 부서들에게 안전관리의 방침을 전하고, 노후를 일러주어야 한다. 일선 부서의 관리감독자들 역시 안전문제의 전문가들이 아니기 때문에 일상적인 생산 및 품질 업무에만 매몰되거나 불안정한 요소를 당연시할 수 있다. 따라서 안전관리자와 현장 관리감독자는 부단한 상호작용을 통하여 위험요소들을 식별해내고 사고 요인을 분석하며 대안을 모색해야 한다. 여기서 관리감독자에는 사내협력업체 대표 혹은 현장관리자도 포함된다.

요컨대, [그림 1]에 나타난 리더와 중간관리자, 스태프 부서의 트라이앵글이 탄탄하고 상호작용이 긍정적인 선순환 과정을 밟아야 조직 내 안전관리 역량(competency)이 구축될 수 있다는 점이다. 다국적기업으로서 오랫동안 시행착오를 거쳐 이러한 시스템을 구축한 T화학 사례는 그러한 점에서도 주목할 만하며, 이제 후발 다국적기업으로서 해외공장을 포함하여 이러한 시스템 구축에 나선 K자동차 사례도 지켜볼 필요가 있다.

이러한 안전관리 트라이앵글이 안정되게 구축되면, 근로자들의 일상적인 활동에서도 불안정한 행동이 줄어들고 안전문화가 형성될 것이다. 이와 관련하여 <표 2>는 도요타자동차의 안전 실천과 관련하여 일반 작업자와 관리감독자들이 해야 할 일을 일목요연하게 보여준다. 작업자들은 청소, 청결 등 일단 5S<sup>3)</sup> 활동에 적극 참여하여 안전하지 못한 요소들이 자연스럽게 드러나도록 하는 것이 기본이다. 그 밖에 기계 작동에 이상이 있거나 위험요인이 발견되면 '멈춘다, 부른다, 기다린다'의 3원칙을 준수하고, 나아가 위험 예지활동에도 나서도록 한다.

이들 일반 작업자들을 지도하고 통솔하는 것은 관리감독자들이다. 도요타자동차는 관리감독자의 5대 업무로 생산관리, 원가관리, 품질관리와 인사·교육 이외에 안전·위생을 명시적으로 포함하고 있다(오자와, 2021). 흔히 국내 공장들에서 생산 및 품질관리에 비해 안전관리가 경시되고 있는 것과 달리 도요타자동차에서는 안전관리에 똑같은 중요도를 부여하고 있다. 그리고 구체적으로 조장과 반장을 중심으로 돌발사고 방지 대책을 마련하고 작업환경을 점검하며, 보

3) 일본 도요타자동차 등에서 유래한 현장관리기법 중 하나로 정리(Seiri), 정돈(Seiton), 청소(Seisoh), 청결(Seiketsu), 습관화(Shitsuke) 등을 의미한다.

〈표 2〉 도요타자동차 현장감독자의 주요 업무와 안전관리

[전원이 참가하여 무재해 현장을 만들자]

| 분류        | 안전책무                 | 부장/<br>차장 | 과장 | 공장 | 조장 | 반장 | 작업자 | 미경험자 |
|-----------|----------------------|-----------|----|----|----|----|-----|------|
| 작업자       | 1 5S 실시와 Rule 준수     |           |    |    |    | ◎  | ◎   |      |
|           | 2 멈춘다. 부른다. 기다린다의 준수 |           |    |    |    |    | ◎   | ◎    |
|           | 3 돌발작업, 곤란한 작업의 제안   |           |    |    |    |    | ◎   | ◎    |
|           | 4 위험 예지활동            |           |    |    |    | ◎  | ◎   |      |
|           | 5 손가락 호칭 실시          |           |    |    |    | ◎  | ◎   |      |
|           | 6 습관화의 솔선수범          |           |    |    | ◎  | ◎  |     |      |
|           | 7 미경험자의 안전 확보        |           |    |    |    | ◎  |     | ◎    |
| 관리<br>감독자 | 8 연도방침의 기획과 Follow   | ◎         | ◎  |    |    |    |     |      |
|           | 9 재해 질병발생의 재발 방지     |           | ◎  | ◎  |    |    |     |      |
|           | 10 돌발사고 방지 제안의 대책 실시 |           |    | ◎  | ◎  |    |     |      |
|           | 11 안전 우수현장의 인정       |           |    |    | ◎  | ◎  |     |      |
|           | 12 안전 위생점검의 실시       |           | ◎  | ◎  |    |    |     |      |
|           | 13 시업점검, 정기점검        |           |    |    | ◎  | ◎  |     |      |
|           | 14 작업환경의 점검 대책       |           |    |    | ◎  | ◎  |     |      |
|           | 15 보호구의 관리           |           |    |    | ◎  | ◎  |     |      |
|           | 16 지명업무의 관리          |           |    | ◎  | ◎  |    |     |      |
|           | 17 안전위생회의 개최         | ◎         | ◎  |    |    |    |     |      |

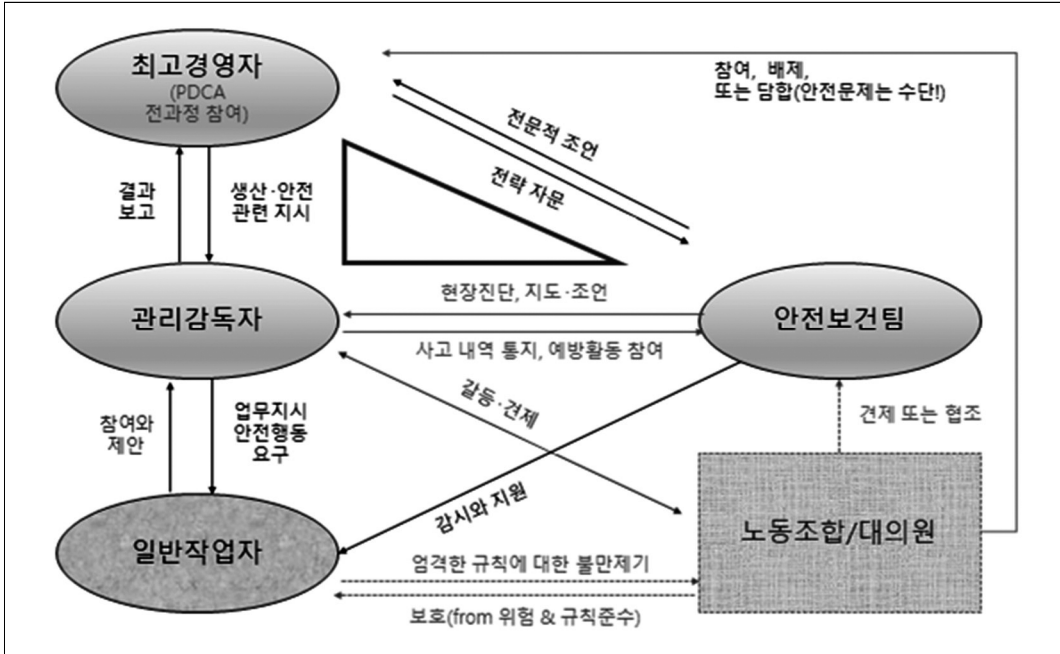
자료 : 오자와(2021, 뒷표지).

호구를 관리하는 데 앞장서고 있다. 본 연구의 사례대상 중에서는 M기계와 T화학이 이와 가장 유사한 체계를 갖춘 것으로 판단된다. 물론 H건설과 S건설은 제조업종과 달리 실제 현장 작업의 상당부분을 협력업체들이 수행하고 있기 때문에 협력업체 관리자들의 활동에서 안전이 체화되도록 시스템을 갖추는 데 주력했음을 알 수 있다.

그런데 도요타 생산방식은 관리감독자들을 통하여 안전관리가 조직 내에서 자동적으로 작동하도록 해두었지만, 종종 노동강도가 강해서 과로사가 빈발하는 기업으로 비판받기도 한다. 그 이유 중 하나는 노조의 현장 규제력이 취약하고, 따라서 사용자 일방의 작업장 노사관계가 공고해져 있기 때문이기도 하다. 여기서 우리는 안전관리의 사용자 측 트라이앵글만으로는 달성하기 어려운 근로자와 노조의 참여를 통한 안전 수준 제고 문제에 도달하게 된다.

[그림 2]는 이와 관련하여 확장된 안전경영의 트라이앵글 모형을 보여준다. 일반 작업자들은 단순히 관리의 대상이 아니라 안전 확보를 위한 참여 주체 중 하나이다. 이들은 안전보건팀으로부터 감시와 지원을 동시에 받으면서 안전도 제고를 위한 제안활동에 나서야 한다. 이들의

[그림 2] 근로자 직접참여 및 노조를 통한 간접참여와 산업안전



자료: 필자 작성.

참여와 제안은 훌륭한 것이 아니더라도 그 자체로 안전문화를 조성하는 데 일조하게 된다. 안전문화가 근로자들의 안전행동으로 직결됨은 물론이다.

우리들의 사례대상에서 이러한 작업자들의 직접참여를 이끌어내기 위한 노력은 곳곳에서 발견된다. M기계의 경우 다양한 활동을 잇따라 배치하면서 작업자들이 안전에 대해 부단히 사고하게 만들었으며, 조직적으로는 안전보건 모델라인 구축 작업에 일반 근로자들도 함께 참여하도록 하여 성과를 거둔 좋은 사례이다. T화학의 경우도 공장장 주도로 See & Act<sup>4)</sup> 활동을 통하여 관리감독자와 현장작업자들이 같이 문제를 찾고 해결책을 모색하는 제안·개선활동에 적극적이었다. 우수제안들은 크고 작은 포상을 통하여 격려된다.

그렇지만 일반 작업자들의 직접참여는 안전도는 확보될지 모르지만, 다른 관리기법들과 상승작용을 일으키면서 도요타에서처럼 오히려 노동강도의 강화로만 귀착될 우려가 있는 것도 사실이다. 따라서 근로자들의 직접참여는 노동조합 등 대표기구의 간접참여와 상호작용해야 안정성을 확보할 수 있다. K화학에서 노조의 태도 변화와 근로자들의 직접참여는 동시에 진행되었으며, 이에 따라 안전 수준이 높아지고, PSM평가에서 최고 등급인 P등급을 유지할 수 있었다. M기계 역시 노동조합 간부와 경영진 및 안전관리자가 함께 현장 순회를 하는 것이 작업자

4) 현장 용어 그대로이기 때문에 특별히 번역어를 달지 않았다.

들의 직접참여와 병행하여 실시되면서 참여에 기반한 안전활동이 보다 탄력을 받게 되었다.

물론 [그림 2]의 오른쪽 위로 이어진 선에서 보이듯이 때로 노동조합과 경영진은 대립하고 갈등하거나 심지어 안전을 매개로 임금복지만 올리고마는 담합의 유혹에 빠질 위험성도 존재한다. K자동차는 노사가 상층부터 작업장 수준에까지 상호 대립하고 갈등하면서 안전 수준 제고에 오랜 시일이 걸린 사례이다. 또한 K자동차는 노조 우위의 작업장 노사관계하에서 노측의 압박에 의하여 안전 수준은 높아졌지만, 근로자들의 직접참여는 이제 막 시작단계일 뿐인 사례이다. 그러한 점에서 다시 K화학 사례를 살펴보게 되는데, 여기서는 번거로움과 귀찮음을 유발하는 안전행동에 대해 노조가 조합원들을 즉자적으로 옹호하는 입장이었다가 안전관리자의 꾸준한 노력에 동감하여 안전활동에 노조와 작업자들이 적극 참여하게 된 경우라고 할 것이다. 아마도 K자동차가 더 높은 수준으로 안전도가 올라가기 위해서는 이러한 노조와 작업자들의 태도 변화가 수반되어야 할 것이다.

작업장 노사관계와 산업안전의 관련성에 대해서는 제Ⅲ장에서 다시 살펴보기로 하고, 여기서는 사례들의 비교와 종합을 통해 도출되는 시사점 몇 가지에 대해 토론해 보기로 한다. 첫째, 안전관리 수준이 높은 기업들은 공통적으로 설비와 장비 개선에 여러 노력을 기울인다. 이때 작업자들과 현장감독자 등의 참여가 중요한 역할을 하는 경우도 많다. H푸드의 반자동화된 식기세척기는 현장조리사의 제안을 안전관리팀이 발전시켜 얻은 결과이며, S건설이나 M기계의 지게차에는 후방인식 카메라와 LED 안전선 등이 장착되었다. 앞으로도 우량업체들은 기술을 활용한 안전도 확보에 더욱 주력할 것으로 보이는데, IoT 기술 적용을 확대하고자 하는 H건설이나 위험 작업을 완전 자동화 투자를 통해 극복하고자 하는 K자동차 사례 등이 대표적이다. 특히 K자동차의 경우는 노조의 비협조를 넘어서기 위하여 그동안에도 여러 설비투자를 확대해 왔는데, 이것이 역설적으로 일자리를 줄이는 효과가 있다는 점에 대해 노조의 성찰이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 안전교육과 관련한 콘텐츠를 개선하기 위하여 여러 노력을 기울인다. 다국적기업인 T화학의 경우 본사 혹은 아태지역본부의 안전부서에서 여러 콘텐츠를 제공하기 때문에 안전교육에서도 앞서 나갈 수 있다. 자체적인 노력을 통해 안전교육 콘텐츠를 발전시킨 경우는 S건설의 사례를 들 수 있다. 이 기업의 부산 지하철공사 사업장에서는 해당 현장에서 발생한 우수 사례와 위험 사례를 그대로 교육 콘텐츠로 활용하기 때문에 교육효과가 뛰어나다고 한다.

셋째, 안전관리가 우수한 사업장의 공통점 중 하나는 안전관리자들이 정규직이거나 지위가 안정된 경우가 많다는 점이다. 만약 안전관리자들이 재계약을 걱정해야 하는 비정규직이라면 소신 있게 전문성을 발휘하기 어렵다. 그렇지 않아도 현업부서에서는 생산효율을 저해하는 훼방꾼으로 간주되는 경우도 많은 상황에서 안전관리자의 발언력을 뒷받침하는 고용안정은 안전 수준 제고에 크게 도움이 될 것이다. H건설을 비롯하여 많은 사업장에서 안전관리자는 '저승사

자'라는 별명을 얻고 있으며<sup>5)</sup>, K화학의 안전관리자는 안전수칙 위반이 적발되면 아예 작업을 못하게 하여 하도급사로부터 퇴근 후 위협을 받은 적도 있었다. 만약 이들이 비정규직이었더라면 이러한 상황을 돌파하여 안전관리를 제대로 할 것이라고 기대하기는 어려웠을 것이다.

넷째, 하도급업체의 안전 수준을 높이기 위해서는 원청의 관심과 투자가 필요하다. 건설은 전형적으로 이러한 사례에 속할 것이며, H건설과 S건설은 원청의 안전관리자가 어떻게 하청과 소통하면서 안전도를 확보해 나갔는지를 잘 보여준다. 더욱 흥미로운 것은 H푸드, 자체적으로는 대기업이지만 개별 사업장에서는 '을'로서 원청의 투자와 지원이 없는 주방 공간이나 설비의 개선은 쉽지 않다는 점이 여과 없이 드러났다. 하물며 중소 하청사들의 경우 박한 단가 혹은 단가 인하 상황에서 안전에 대한 투자를 늘리는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 이제 '중대재해 처벌 등에 관한 법률'이 통과됨으로써 원청 사업주의 책임이 배가된 현재, 필요하다면 하청업체들의 작업공간에 대해서도 투자를 아끼지 않아야 할 것이다.

### Ⅲ. 작업장 노사관계와 산업안전

앞서 제II장에서 살펴본 바와 같이 안전활동에 대한 근로자들의 직접참여는 노조나 근로자 대표에 의한 간접참여와 상승작용을 일으켜야 제대로 효과를 발휘할 수 있다. 이제 이러한 근로자들의 직접참여와 노조를 통한 간접참여를 두 축으로 하여 7개 사례대상을 상호 비교해보면 [그림 3]과 같은 배열이 가능할 것으로 판단된다. 미리 의도한 바는 아니었지만, S건설을 제외한 6개 업체는 모두 민주노총 소속이거나 과거에 민주노총 사업장이었다가 탈퇴 혹은 소수노조로 변모한 사업장들이었다. 따라서 여전히 사용자와 갈등을 빚고 있거나 전투적 노조주의의 경향을 갖고 있는 곳들인데, 최근의 양상은 사업장별로 상당한 차이를 보인다.

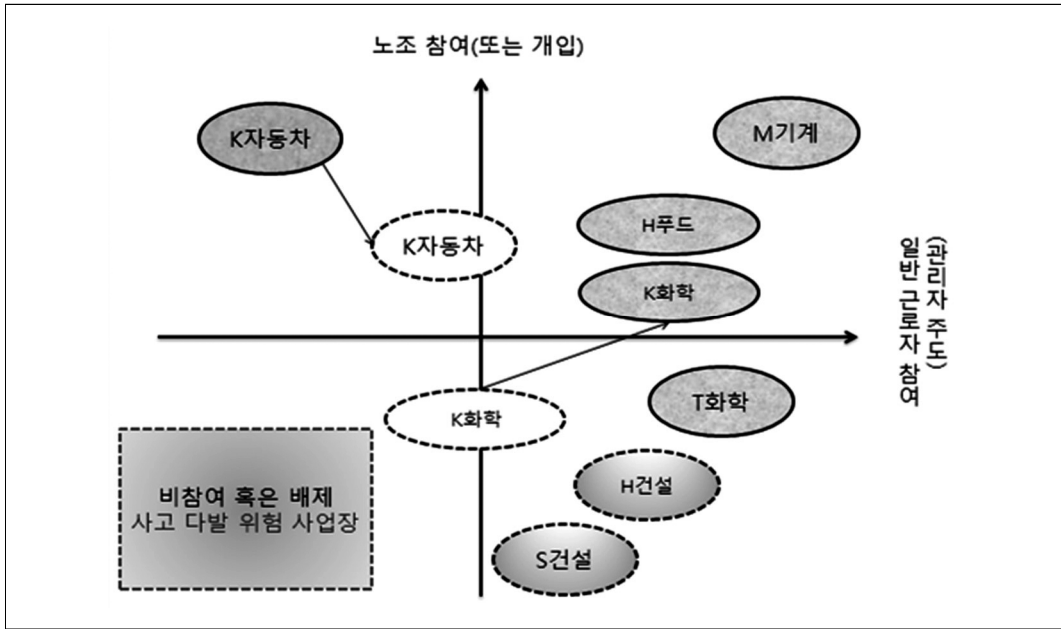
M기계는 직접참여와 간접참여가 모두 양호하게 전개되고 있는 것으로 보이며, K화학의 경우는 과거에 노조가 비협조적이었다가 최근 협조적으로 변모하면서 직접참여도 보다 활성화된 사례로 분석된다. H푸드는 영업점에 노조가 조직되어 있거나 원청 사업장에 강한 노조가 존재하여 간접참여 혹은 경영진에 대한 견제가 어느 정도 가능하지만, 직접참여는 크게 활성화되어 있지는 못한 것으로 보인다. 반면 T화학의 경우 노조가 다수를 조직하고 있지 못하고 있어서<sup>6)</sup> 산업안전보건위원회 노측 대표에 비노조 대표도 참여하는 등 간접참여가 제한된 가운데 See & Act 활동 등 직접참여 위주로 안전관리 체계가 구축되어 있다.

5) 이는 업계에 널리 퍼진 용어인 것으로 보인다. 김윤배(2017: 16)에서도 이 용어가 등장한다.

6) 종업원 수 430여 명 가운데 조합원 수는 80여 명 수준에서 수년째 크게 변화하고 있지 않으며 단일노조이다.



[그림 3] 작업장 노사관계 측면의 사례대상 비교



자료: 필자 작성.

K자동차는 이들에 비하면 특이하게 노조의 참여, 보다 정확히는 경영에 대한 개입과 간섭, 전투성이 극대화된 가운데 일반 작업자들의 참여는 미흡하였었지만, 최근 작업장 노사관계에서 사측이 다소 이니셔티브를 확보하면서 근로자 직접참여에 의한 안전 수준 제고를 시도해 보고 있는 양상이다. 따라서 여타 사례와는 달리하는 특이한 경우라고 할 것이다. 건설업의 경우 일반적으로 특수장비나 기계 등을 매개로 노조가 조직되거나 건설일용직 노조 등이 존재하나, 일반 사업장에서 이들과 교섭 혹은 협의를 하는 일은 쉽게 발견하기 어렵다. 장비나 기계를 중심으로 조직된 노조는 대개 전문건설업체들과 교섭을 진행하기 때문에 초대형 원청사로서 주로 전문건설업체들에 하도급을 주고 있는 H건설이나 S건설에서 간접참여를 논하기에는 적절치 않다. 다만 H건설에는 사무기술직이 조직되어 있으나, 역시 안전관리 활동에 직접적으로 연계되지는 않는다. 또한 S건설의 경우 근로자대표로서의 지위도 갖고 있는 명예산업안전감독관의 활동이 두드러지는 편이었다.

사실 일반 근로자들을 참여시킴으로써 안전 수준을 제고하려는 노력은 H건설이나 T화학, H푸드에서 보듯이 위험성평가제도를 통한 공식 통로를 활용하는 경우도 적지 않은 것으로 보인다. 그런데 일부 제조업체와 건설업 사업장의 경우 근로자들은 말단 직위의 작업자들보다도 현장감독자나 사내협력업체 관리자들인 경우가 더 많은 것으로 보인다. 즉, 일정한 조직 내 역할을 담당하면서 회사가 주도하는 위험성평가에 참여하여 주로 현장 입장의 문제점 지적과 아이

디어 제공에 주력한다는 점이다. 어느 경우이든지 위험성평가는 실제 위험에 처한 현장 중심의 안전활동에 도움이 되는 것으로 판단되지만, 직접참여는 업종별·기업별로 차이가 있는데, 향후 건설업 등에서도 일반 근로자의 직접참여를 촉진할 수 있는 노력이 필요한 것으로 보인다.

이상에서 본 바와 같이 산업안전은 작업장 수준의 미시적인 노사관계와 상호작용한다. 뒤집어 말하면, 기존에 우리나라의 산업안전 수준이 낮았던 이유 중 하나는 작업장 노사관계에서 산업안전이 제대로 다루어지지 않았다는 것을 의미한다. 사용자들은 안전문제를 생산이나 품질, 원가에 비하여 후순위에 두었고, 노조는 이를 교정할 힘을 갖지 못하였다. 막강한 파워를 가진 K자동차 노조는 오히려 산업안전 문제를 전투성의 근거지로 삼는 데만 열을 올렸지, 정작 안전도를 제고하는 데서는 기여한 바가 적다. 단지 위험을 통해 사용자의 안전관리 수준을 제고했을 뿐이다. 오히려 일반적인 것은 이미 산업현장에 널리 알려진 바와 같이 안전을 매개로 노사가 담합하는 경우이다. 안전문제를 쟁점으로 단체교섭이 이루어지거나 경영진에 대한 고소고발이 있었던 경우에 흔히 임금을 올리거나 다른 복지 현안을 해결하면서 노조의 고소고발은 취하되고 임금교섭이 타결되기 일쑤였다.

본 장에서 살펴본 우수사례들은 이러한 노사 갈등 혹은 노사 담합을 가급적 피하면서, 혹은 극복해 나가면서 안전 수준을 제고하고 있는 경우이다. 중요한 것은 사용자만의 힘으로 안전 수준 제고가 가능하지 않다는 점이다. 노조의 협조와 그에 기반한 근로자들의 직접참여가 있어야 하고, 때로 그것은 안전수칙 준수와 같이 작업자들에게 귀찮은 절차를 요구하는 것일 수도 있다. 번거로움 혹은 번잡함 때문에 안전장구를 갖추지 않는다면 요령을 피우는 것을 옹호하는 것이 노조의 역할이 아니다. 노조는 안전과 관련하여 책임 있는 주체로서 사용자가 안전투자자와 관리를 소홀히 할 때 이를 꾸짖고 견제하는 것과 마찬가지로 안전문화를 구축하기 위하여 조합원들에 대해 안전활동에 참여하도록 리더십을 발휘해야 한다. M기계의 안전 관련 노사파트너십 선언(부표 참조)에서 볼 수 있듯이 노조의 안전리더십 발휘가 사용자의 일차적 책임을 면탈하도록 하는 것이 아니다. 사용자의 안전경영이라는 필요조건이 노조와 근로자들의 참여라고 하는 충분조건과 만나야 작업장 내 안전 수준이 제고될 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 [그림 4]는 산업안전과 관련한 노사 간 게임 상황을 보여준다. 전형적인 죄수의 딜레마 게임과 같도록 설계되어 있는데, 노조 측과 사용자 측 모두 안전문제에 방관하고 있는 것이 일차적인 게임의 답이 되는 상황이다. 노조가 임금을 양보하면서 안전관리를 촉구하였지만, 사용자가 안전투자는 하지 않고 실제로는 생산과 품질에만 중점을 둘 경우 비용적인 측면에서 사용자는 더 큰 이득을 보고, 근로자들은 다치기 쉬우며, 결국 노조 지도부는 조합원들의 반발에 직면한다. 반대로 사용자가 안전투자에 적극적으로 나섰지만, 근로자들의 안전행동이 뒤따라주지 않는다면 안전투자의 효율은 떨어지고, 노조는 일부 근로자들의 상해에도 불구

[그림 4] 산업안전을 둘러싼 노사 간 게임(죄수의 딜레마) 상황

|    |                                     | 사용자   |   |
|----|-------------------------------------|---|---|
|    |                                     | 적극 행동<br>(안전투자 우선 후 생산)   | 방관<br>(생산, 품질, 비용절감이 더 중요)  |
| 노조 | 적극 행동<br>(안전우선, 조합원<br>안전행동 유도)     | (10, 10)<br>안전 확보 + 참여기반<br>제안·개선 활동<br>(사고 시 노사공동 원인규명, 더 나은<br>안전을 위한 투자)       | (-5, 15)<br>안전을 둘러싼 작업장 내 갈등,<br>작업몰입도 저하<br>(사고 시 사용자 처벌, 근로자<br>불안감·불만 고조)        |
|    | 방관<br>(사용자 책임만 강조,<br>고용과 임금이 더 중요) | (15, -5)<br>사용자의 안전투자 효율 저하,<br>더 큰 투자 주저<br>(사고 시 사용자 처벌 가능성, 그러나<br>근로자 개인도 손해) | (0, 0)<br>높은 재해 가능성, 근로자 참여<br>기반 혁신 공간의 협소함<br>(사고 시 높은 수위의 사용자 처벌,<br>근로자 개인도 피해) |

주: 각 칸의 ( ) 수치는 (노조 이득, 사용자 이득)을 의미함.  
자료: 필자 작성.

하고 더 많은 임금복지를 확보한 것으로 재선에 성공할 수도 있다. 결국 노사가 서로 믿지 못하는 상황에서 최선의 정답은 노사 모두 방관하는 것일 뿐이다<sup>7)</sup>.

주지하다시피 죄수의 딜레마 상황을 벗어날 수 있는 가장 좋은 방법은 서로 대화하여 정보를 공유하도록 하는 것이다. 사용자는 투명경영을 실천하고, 노조 역시 안전투자에 안전행동으로 화답하는 것이 윈윈(win-win) 성과를 가져다줄 수 있다. M기계의 노사 공동선언이 제3항에서 노사 파트너십으로 끝나고 있는 것은 우연이 아니다. 죄수의 딜레마 상황을 벗어나는 또 다른 방법은 배신에 대한 보복과 반복 게임이다. 노사의 선택이 반복되면서 보복을 피하는 방법으로 상호 간에 협력을 선택하게 된다면 [그림 4]의 2/4분면으로 옮겨갈 수 있다. 이제 우리나라도 노사관계의 역사가 수십 년에 이르면서 반복 게임을 통한 학습효과는 충분히 되었다고 판단된다. 이제는 현장에서 노사가 결단하고 협조할 때이다.

#### IV. 맺음말

본 연구결과 산업안전 수준 제고를 위한 노사관계의 중요성이 크게 부각되었다. 즉, 분명히

7) 죄수의 딜레마 게임에서는 공범이 범행을 자백하고 내가 부정하면 내가 가중처벌을 받고 공범은 풀려나며, 서로 연락할 길이 없는 상대방 역시 그러한 상황에 놓여 있기 때문에 결국 둘 다 자백을 하고 적당한 수준의 벌을 받는 것이 솔루션이 된다.

노조의 견제 혹은 참여가 사업장 차원의 안전관리 수준을 높이는 데 기여한다는 것이다. 연구를 기획할 때 의도한 바는 아니었지만, 본 연구의 사례대상은 한 사업장을 제외하면 모두 전투력(union militancy)이 높은 민주노총 산하 사업장이거나 과거에 민주노총 소속 사업장이었다. 이들의 견제력 혹은 참여는 사용자들로 하여금 안전관리에 철저하도록 하는 효과가 뚜렷하였는데 K자동차가 대표적 사례이다. 다만, K자동차의 전 노조간부가 인정하듯이 때로 그것은 산재 문제를 지렛대로 다른 이슈를 해결하려는 전략에 따른 결과이기도 하여 안전과 관련한 전문적 역량 자체는 K자동차 노조가 다른 노조들에 비하여 오히려 미흡하다는 고백을 들 수 있었다. 이에 비하면 M기계의 경우 노조가 공식적인 참여 경로와 방식을 통하여 사용자의 수준 높은 안전관리를 더욱 보강하는 효과를 나타내고 있었으며, 이는 최근 수년간 K화학의 경우도 마찬가지이다.

그러나 이러한 우량기업 사례를 예외로 하면 우리나라 노사관계에서 산업안전은 핵심 어젠다로 부각되지 못해 왔는데, 이는 그동안 임금인상, 근로시간 단축, 고용 문제 등에서 발등의 불에 떨어진 것이 워낙 많아서 안전에 신경을 쓰지 못했기 때문일 수도 있고, 암묵적으로 산업안전 문제를 매개로 더 높은 임금과 복지에 중점을 두었기 때문일 수도 있다. 후자와 관련해서는 결국 노사 갈등 속에서 담합적 특징도 갖고 있었다는 것을 의미한다.

한편, 본 연구의 결과 산업안전 활동에서 근로자들의 직접참여 중요성이 강조되었다. 사실 중대재해 처벌 등에 관한 법률에 가리워져 그 중요성이 부각되지 않고 있지만, 전부 개정된 산업안전보건법에서는 위험성평가 시 이전과는 달리 근로자들을 참여시키도록 규정하고 있으며, 근로자들의 위험 시 작업중지권도 강화하였다. 이는 위험 상황에 직접 처하게 되는, 따라서 위험한 요소를 가장 잘 알고 있고 이해관계가 걸려 있는 현장노동자들의 안전활동에 대한 참여가 중요하다는 사실에 대한 법적 확인이었다. 또한 본고의 사례분석에서 보았듯이 안전관리 우량 기업들은 안전활동에 대한 근로자들의 참여를 무엇보다 중시한다. M기계, T화학, H건설 등이 그 대표적인 사례들로, ‘내 몸은 내가 지킨다’는 안전에 대한 개별 근로자들의 의식이 재해율을 낮추는 첩경이라는 점은 분명하다. 작업장 노사관계에서 노조의 강한 규제력 때문에 안전관리 수준이 높아진 K자동차에서 남은 과제는 근로자들 개인의 불안정한 행동을 교정하는 일이라는 인터뷰 내용은 시사하는 바가 많다.

과거에는 사업주들이 산재의 원인을 근로자 책임으로만 돌리고, 사업장 내 구조적인 문제는 등한시하던 관행을 돌파하기 위하여 일부 노조의 경우 개인의 책임을 논하는 것조차 금기시해 왔지만, 이제 사용자의 책임이 분명히 드러나고 그것을 묻고 있는 현단계에서는 근로자들의 참여를 통한 보완적 활동이 대단히 중요하다고 할 것이다. 다시 말해 구조적으로 산재발생에 영향을 미치는 장시간 노동이나 과소 정원, 안전장치에 대한 투자 소홀과 안전수칙을 무시한 작업 강요 등이 근본적 문제인 것은 사실이나, 이제 중대재해 처벌 등에 관한 법률 등을 계기로

경영자들의 안전에 대한 의식이 높아지는 시기에 이에 상응하여 불안정한 행동을 교정하려는 근로자들의 노력이 더해져야만 더 빠른 시일 내에 안전문화가 구축될 수 있다는 점이다. 이 점에 대하여 노조 간부들의 의식 전환이 필요한데, 안전관리자에 협조적으로 돌아선 K화학 노조 사례와 안전도 제고를 위해 노사 공동선언을 한 M기계 사례는 그러한 점에서 주목할 만하다.

부가적으로 여기서 다시 강조해야 할 점은 작업중지권과 같은 근로자들의 안전할 권리가 산업안전보건법 전부 개정안에서 강조된 만큼 현장에서 이를 적절하게 활용해야 할 텐데, 그러기 위해서도 노조 등에 의한 간접참여가 대단히 중요하다는 점이다. 아무리 법조문으로 작업중지권을 보장하더라도 실제로 작업장 내에서 안전에 대한 문제를 제기할 수 있는 문화가 형성되지 않는다면, 사용자의 보복이나 징계, 각종 불이익 등이 두려워 이를 제대로 활용할 수 없을 것이다. K자동차 노조 사례는 오히려 작업중지권을 노조가 너무 오남용하여 문제가 되었다가 최근 줄어들고 있다고 하지만, 이 같은 예외적 사례 이외에 대부분의 경우는 직접참여든 간접참여든 참여 관행과 문화가 크게 미진한 것으로 알려지고 있다. 반대로 위험성평가나 이와 유사한 작업장 내 제도 운영 시 근로자들의 의견을 반영하는 데 있어서 H푸드나 H건설, M기계, T화학 등이 이를 적극적으로 활용하고 있는 데서 알 수 있듯이 현장의 의견을 수렴하거나 안전조치에 대한 현장의 검증은 거치는 것은 대단히 중요하다. 나아가 사업장 수준, 더욱 바람직하기로는 업종 수준에서 노사 간 협의를 통해 부단히 근로자 입장의 위험성평가 경험을 쌓아나가는 것이 산업안전의 실질적 수준을 높이는 지름길이 될 수 있다. 그러한 점에서 다시 직접참여 이슈는 노사관계 틀거리와 함께 고찰할 필요가 있는데, 이는 우리나라에서 참여와 협력의 노사관계가 취약하다는 구조적 한계를 돌파하는 새로운 모멘텀이 될 수도 있을 것이다. **[K1]**

### [참고문헌]

- 김윤배(2017), 『한국 산업안전 불평등 보고서 : 新산업안전관리론』, 한울.  
 오자와 케이스케 지음, 구자옥 옮김(2021), 『산업재해 발생방지 매뉴얼 - 도요타 무재해 현장 시스템』, 한국도요타엔지니어링주식회사.  
 정진우(2020), 『산업안전관리론 - 이론과 실제(개정3판)』, (주)중앙경제.

〈부표〉 M기계 노사합동 안전보건선언문 중 일부

(전략)

또한 안전에는 노사가 따로 없다는 신념으로 상호 협력하여 재해예방 활동을 성실히 수행함으로써 무재해 사업장, 건강한 사업장, 행복한 사업장을 만들고자 다음과 같이 선언한다.

1. 회사는 안전보건이 인간 존중과 경영의 기본 요소임을 인식하고, 재해예방 활동을 지속적으로 개발·실천하여 안전하고 쾌적한 작업환경을 조성한다.
2. 노동조합은 전 직원이 안전보건 수칙과 절차를 준수하고 안전보건교육 이수 등 안전의식을 고취하는 활동에 적극 참여한다.
3. M기계 노동조합과 회사는 나와 동료를 보호하고, 우리의 일터가 단 한 건의 사고도 없는 무재해 일터를 만드는데 동반자임을 인식하여 서로 협력한다.

2019. 10. 11

M기계 노동조합 위원장

○○○

주식회사 M기계 대표이사

○○○