

# 산업안전보건 정책 방향과 과제

박 종 식\*

## 1. 들어가며

한국은 1964년 산재보험제도 시행, 1981년 산업안전보건법 제정을 통해 근무 중 사고나 질병에 대해 예방과 보상 차원에서 체계적으로 대응할 수 있는 제도적인 틀을 구축하였다. 그런데 사업주의 새로운 생산방식 도입 및 설비투자, 국가 산업정책의 변모, 그리고 이와 같은 산업구조 변동에 수반되는 고용관계 및 고용특성의 변화에 맞춰 산업안전보건 문제는 바뀔 수 있고, 이에 조응하여 대응할 필요가 있다. 한국의 산업안전보건제도는 1980년대 초반 기틀을 확립한 이후에도 「산업안전보건법」(이하, 산안법)에 대해서 부분적인 법개정 이외에 두 차례 전부개정(1990년 및 2019년)이 이루어졌고, 산안법과는 별도로 중대 산업재해 예방을 위해서 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하, 중대재해처벌법)이 2021년 제정되었는데, 이는 한국 사회의 변화를 반영하기 위한 노력이라고 해석할 수 있다.

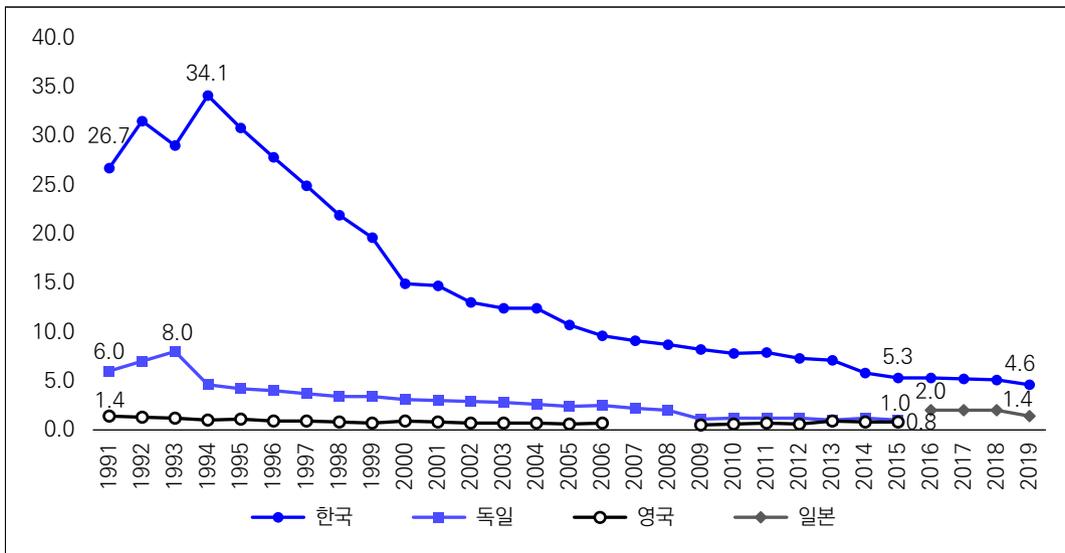
한국 사회의 변화에 대응한 내용을 살펴보면, 1990년 산안법 1차 전부개정에서 산재예방기금의 설치와 유해위험작업 도급금지 조항의 신설이 눈에 띈다. 중화학공업화가 추진되면서 우리 사회 전반에서 도급거래가 활발해지기 시작하던 시점에서 유해위험작업을 외부로 떠넘기는 것을 원칙적으로 금지한 조치는 선구적이라고 할 수 있다. 1차 전부개정 이후 한국 사회는 1998년 IMF 외환위기로 일시적인 어려움을 겪었지만, 2000년대 이후 제조업을 중심으로 성장을 실현할 수 있었다. 이 시기 주요한 특징으로는 산업 전반에서 원하청 관계의 확대 심화와 사무관리서비스 노동자 수 증가 등을 꼽을 수 있다. 아울러 노동시장에서도 변화가 나타나기 시작했는데, 구체적으로는 비정규 고용의 확산과 ‘종속적(dependent) 개인사업자’의 증가 등을 대표적으로 지적할 수 있다.

2019년 산안법 2차 전부개정에서는 1차 전부 개정에서 제정된 유해위험작업의 ‘도급금지’ 원

\* 한국노동연구원 부연구위원(foral@kli.re.rk).

칙을 유지하면서 원청의 안전보건 책임을 보다 강화하였다. 아울러 노동시장 유연화 경향을 반영하여 법 적용 대상을 「근로기준법」상의 ‘근로자’에서 ‘노무를 제공하는 사람’으로 확대하면서 특수형태근로종사자들도 산안법의 보호를 받을 수 있는 근거를 마련했다. 이후 근로기준법상의 근로자가 아니더라도 산안법의 적용을 받는 취업자가 꾸준히 확대되고 있다. 아울러 산재사망 사고를 줄이기 위해서 산안법과는 별도로 중대재해처벌법이 2021년 초 국회를 통과하여 2022년 1월 27일부터 50인 이상 사업장을 대상으로 우선 시행되고 있다. 이 법에서는 사망사고와 같은 중대 산업재해에 대한 사업주들의 예방책임과 의무를 강화하고, 위반 시 사업주 처벌규정도 마련했다는 점이 기존 산안법과의 가장 큰 차이점이다.

[그림 1] 한국, 독일, 영국, 일본의 십만 명당 치명적 산업재해 발생자 수 추이



자료 : 통계청 국가통계포털, [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA308&conn\\_path=l3\(2022년 3월 25일 검색\)](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA308&conn_path=l3(2022년 3월 25일 검색)).

이처럼 한국의 산업안전보건제도들은 1980년대 이후 지난 40여 년 동안 사회의 변화양상을 반영하면서 산업재해 감소를 위해 꾸준히 진화하고 있다. 그 결과 작업 중 사고로 사망하는 피해자들이 점차 감소하고 있다는 점에서 긍정적이다. 하지만 외국과 비교할 때, ILO 기준 치명적 산업재해(fatal occupational injuries) 비율은 여전히 높게 나타나고 있다. 한국의 치명적인 산업재해자 수는 1995년에 10만 명당 34.1명이었지만, 이후 산업안전보건 수준이 향상되면서 2015년에는 5.3명까지 낮아졌고, 2019년 4.6명으로 더욱 낮아졌다. 하지만 2019년 기준 한국의 10만 명당 치명적 산업재해자 수는 이웃 일본의 1.4명보다는 2배 이상 많고, 독일의 1990년대 초반과 유사한 수준이다. 1990년대부터 1명대를 유지하다가 2000년대 이후 1명 미만으로 낮아진 영국

과 비교하면 한국의 산업안전보건 수준 향상의 과제는 여전히 남아있다고 할 수 있다(그림 11 참조).

## II. 한국의 산업재해 특성 검토

안전보건 수준 향상을 위한 과제가 무엇인지를 논의하기에 앞서 전반적인 한국의 산업재해 현황, 특히 (질병을 제외한) 사고재해 현황을 먼저 살펴보도록 하자.

한국의 사고재해자 수를 살펴보면 1998년 49,676명에서 2020년에는 92,383명으로 지난 20여 년 동안 두 배 가까이 증가하였다(그림 2 참조). 하지만 이와 같은 사고재해자 수의 급증을 이유로 한국의 산업안전 수준이 1990년대 후반보다 더 나빠졌다고 할 수는 없다. 실제 지난 20여 년 동안 노동자들이 안전하게 일할 수 있는 환경이 전반적으로 많이 개선되었다는 점은 부정할 수 없다. 사고재해자 수가 증가한 것에 대해서는 과거보다 산재보험제도의 혜택을 누리는 노동자들의 증가, 즉 산재보상제도의 확대 적용이라는 점에서 긍정적으로 해석할 필요가 있다.

한국의 전반적인 산업안전보건 수준 향상은 같은 기간 동안 사고사망자 수가 1,662명에서 882명으로 감소한 것에서 확인할 수 있다. 임금노동자 수(경제활동인구 기준)가 1998년 1,200만 명에서 2020년 2,000만 명으로 약 8백만 명이 증가한 것을 고려하면 이러한 사고사망자 수의 감소는 더욱 의미 있는 결과라고 할 수 있다.

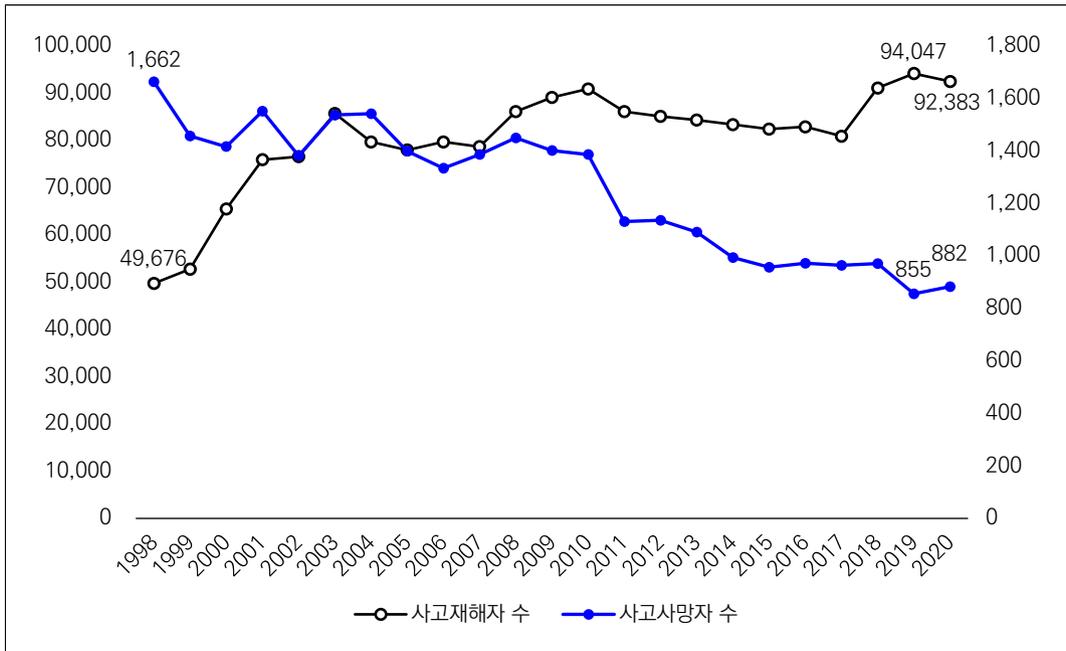
다음으로 규모, 업종, 연령대별 특성을 간략하게 살펴보도록 하자. 50인을 기준으로 기업규모 별 사고사망자 수 추이를 간략하게 설명하면 1998년 50인 미만과 50인 이상의 사고사망자 수는 800명대로 거의 비슷하였다. 하지만 이후 전체적인 사고사망자 수가 감소하는데, 50인 미만은 100여 명이 감소해 2020년 714명인 데 반해, 50인 이상은 168명으로 크게 줄었다. 그 결과 전체 사고사망자 중 50인 미만 업체 비중이 전체 사고사망자의 81%를 차지함으로써 50인 미만 기업에서 사고사망자 비율이 처음으로 80%를 상회하였다. 따라서 대기업보다는 중소기업에서의 사고사망 감소를 위한 노력이 필요하다.

1998년과 2020년의 업종별 사고사망자 비중을 비교한 결과 건설업의 비중이 1998년 37.4%에서 2020년 51.9%로 증가하면서 최근 전체 사고사망자의 절반 이상을 차지한다(다른 업종의 비중은 모두 감소). 다만 건설업 사고사망자 수가 1998년 621명에서 2020년 458명으로 감소했다는 점에서 다소 위안을 삼을 수 있을 것이다. 이러한 점에서 건설업 사고사망, 특히 재래형 재해인 추락사망사고 감소를 위한 노력이 필요하다.

다음으로 연령별 재해자 수를 50세 기준으로 구분해 본 결과 2013년 50세 이상 재해자 수

비중이 처음으로 50%를 넘었으며, 2020년에는 전체 재해자 중 59.3%에 이르는 것으로 나타나, 한국 사회의 고령화뿐 아니라 '산업재해 피해자의 고령화' 현상도 확인할 수 있다. 이는 기존의 위험작업들을 50세 이상 고령자들이 계속 담당하고 있기 때문일 것으로 짐작된다.

[그림 2] 한국의 사고재해자 수 및 사고사망자 수 추이



자료 : 고용노동부, 「산업재해 현황분석」, 각 연도.

### III. 향후 산업안전보건 정책 방향과 과제

지난 40여 년 동안 한국의 산업안전보건 관련 제도들은 산업구조 및 고용 구조 변화를 반영하면서 지속적으로 개선되었으며, 이 같은 제도개선에 안전보건 전문가들의 노력이 더해진 결과 한국의 사고사망자 수는 지속적으로 감소해 왔다. 아울러 2000년대 이후 산재보상제도 적용 범위가 확대되면서 적용 혜택을 받는 산재피해자들이 꾸준히 증가하고 있다는 점도 확인할 수 있다. 하지만 선진국과 비교했을 때 여전히 과도한 한국의 치명적 산재사망자 수는 앞으로 우리에게 남겨진 과제를 확인시켜 준다. ILO 기준으로 10만 명당 치명적 산업재해자 수를 현재의 5명대에서 1명대로 낮춰야 할 것이다. 이를 위해서는 앞으로 예상되는 산업 및 고용 구조의 변화에

조용하는 몇 가지 정책적인 과제를 검토할 필요가 있을 것이다.

## 1. 산업안전보건 행정체계 개편 및 제도 개선

우선 행정체계 개편을 통해 산업안전보건에 대한 전문성과 연속성을 확보할 필요가 있다. 산업안전보건 문제는 일정한 전문성에 기반해 관련 정책들을 계속 추진해가는 것이 중요하다. 전문성과 연속성이 확보될 때 우리 사회의 변화를 반영한 좋은 제도들이 등장할 수 있다. 재해자수의 지속적인 증가에서 확인할 수 있듯이, 산재보험의 적극적인 신고방안을 마련해야 할 것이다. 정확한 산업재해 통계는 양질의 예방대책으로 이어진다. 이를 위해 산재 미보고(은폐) 근절에 주력할 필요가 있다. 예를 들어 산재보험으로 보상처리를 하지 않고 자부담(공사)을 하더라도 산재신고는 반드시 해야 한다는 인식을 사업주/안전관리자들에게 심어줄 필요가 있다.

아울러 사후 대응뿐 아니라 예방 차원에서도 사고사례 공유 및 전파를 위한 행정 네트워크 구축과 같은 방안을 고려할 필요가 있다. 압도적 다수인 중소기업에서 산업안전교육 중 작업자들에게 가장 효과가 좋은 내용은 동종업계 및 동일직종 사고(사망)사례 공유라는 현장의 지적을 고려하면서 지역-업종 차원의 다양한 정보공유 네트워크를 형성해야 할 것이다.

## 2. 50인 미만 중소기업 지원방안 : 중대재해처벌법 시행 이후 보완대책

전체 산재사고 사망에서 50인 미만 사업장이 차지하는 비중이 점차 높아지고 있다. 이는 대기업들의 안전보건 수준은 지속적으로 향상되고 있는 데 반해, 50인 미만 중소기업들은 안전보건 자원과 역량 부족으로 안전보건 수준의 양극화가 점차 심화되고 있음을 보여준다. 이러한 점에서 50인 미만 사업장의 안전 수준을 사회적 차원에서 향상시키기 위한 방안을 고민할 필요가 있다. 50인 미만 사업장의 중대재해처벌법 시행 시기가 2년 유예되기는 했지만, 2년 뒤라 하더라도 다수의 중소기업 대표들이 안전보건체계를 구축하지 못한 채 처벌받을 가능성이 크다.

아울러 많은 산안법 조항과 중대재해처벌법에서 적용제외 대상인 5인 미만 사업장에 대한 대응방안도 필요하다. 이러한 적용 제외 조치가 단기적으로는 소기업 사업주의 어려움을 경감시켜주는 효과가 있을 수 있겠지만, 중장기적으로는 산안법/중대재해처벌법 규정에 대한 사회적인 사각지대를 계속 방치하는 결과로 이어지면서 법의 규율이 약화될 수 있다. 따라서 모든 기업에게 산안법은 적용하되, 기업규모가 작을수록 사업주의 역량에 맞춰 의무 수준을 줄이고 실행가능한 역할과 책임을 부여하는 방향으로 개선방안을 모색할 필요가 있다.

### 3. 고령화 대응 필요성

신체기능이 저하되는 고령자들의 재해위험은 상대적으로 젊은 연령대보다 높을 수밖에 없다. 더욱이 한국의 사업장에서 발생하는 재해 리스크들을 여전히 기존 노동자들이 담당하고 있는 상황에서, 노동자들의 점진적 고령화는 재해자 중 고령자 비중을 점차 높이는 요인이 됨을 확인하였다. 즉, 고령자친화적이지 않은 근무환경이나 안전보건 규정들로 인해 고령자들의 재해가 계속 증가하는 것이다. 전체 재해자 중 50세 이상이 60%에 육박하고 사고사망자 중에는 70%를 상회한다. 이러한 점에서 사업장의 위험요인 제거를 통한 안전보건 수준 향상과 함께 고령자친화적인 근무환경 조성에도 관심을 가질 필요가 있다.

아울러 한국 사회의 고령화가 심화하면서 코로나19 이후 건설업, 제조업, 단순노무 서비스업을 중심으로 외국인 노동자가 크게 증가할 국면도 염두에 두어야 한다. 따라서 고령화에 대한 대응으로 '고령자친화적' 근무환경뿐 아니라 '외국인친화적' 안전보건서비스 전달체계를 확립하면서 한국 사회 재해감소 대책을 준비해야 할 것이다.

### 4. 재래형 산재 감소 및 업무상 질병에 대한 중장기적 대책

한국의 산업재해에서 여전히 건설업의 추락, 제조업의 감김·끼임 등 재래형 재해로 인한 사고사망자 수가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 최근 조사에 의하면 이 같은 재래형 재해 피해자 중 상당수가 사업장의 계속 근무자가 아니라 외부 하청업체 소속으로 일시적/간헐적 노동을 제공하는 이들이라고 한다. 이러한 점에서 건설업, 제조업 하도급을 중심으로 재래형 재해 감소 방안을 마련할 필요가 있다.

아울러 산업재해 질병(직업병) 신고 건수 증가 및 승인 확대에 대해서는 산재보험 적용범위 확대의 결과라고 보는 인식이 필요하다. 많은 노동자들이 장시간 노동, 새벽근무, 업무 스트레스, 유해물질 노출 등 업무 관련 질병 피해를 경험하고 있을 것으로 추정되고 있지만, 산재보험으로 질병을 치료받는 이들이 상대적으로 매우 적다는 점에서 성찰이 필요할 것이다. 따라서 향후 증가할 것으로 예상되는 업무상 질병(뇌심혈관 질환, 수면장애 등)에 대한 중장기적 전략을 준비해야 한다.

### 5. 다양한 취업형태 및 고용유형 확산 대책 모색

'종속적/위장된 개인사업자'들은 여러 업체와 일을 하기 때문에 하나의 사업장에서 안전보건 관리 책임을 묻기 어려울 수 있다. 이 같은 노동자들의 산재 예방 및 보상의 취약성 개선방안을

수립할 필요가 있다. 예를 들어 여러 업체의 배달 물량을 소화하던 라이더가 사고뿐 아니라 뇌심혈관계 질환이나 근골격계 질환에 노출되었을 때 이들을 어떻게 보호하고, 여러 사업주들에게 의무를 부과할 것인지에 대한 고민이 필요할 것이다.

아울러 투잡 이상을 하는 노동자들의 장시간 근무에 대한 규율 방안을 중장기적으로 모색할 필요가 있다. 이들은 주 52시간 상한의 노동시간 규율에서 벗어날 뿐 아니라 새벽노동의 위험에도 노출될 수 있는데, 어떠한 사용자도 이들의 건강 악화에 대해 책임지지 않는다. 건강이 악화되어 일을 그만 두면 결국 우리 사회가 이들의 건강과 안전을 책임져야만 한다. 따라서 향후 장시간 노동과 새벽노동으로 스트레스 및 뇌심혈관계 질환이 증가할 상황에 대응하는 방안도 준비해야 할 것이다.

## 6. 안전문화 정착을 위한 사업장 수준 노사의 안전활동 활성화

한국의 산업안전보건제도와 개별 사업장에서 수행해야 할 체계가 형식적으로는 갖춰졌다고 할 수 있다. 많은 전문가들은 안전보건 제도와 시스템을 갖추는 것과 함께 사업장 내 행위자(노·사)들이 상호관계를 통해 형성하는 안전문화가 궁극적으로 중요하다는 점을 지적하고 있다. 지금까지 한국의 사업장에서는 노·사 모두 생산(경제적 이익)을 우선하고, 안전을 부차적으로 인식하면서 안전문화가 형성되지 못하고 있었다고 평가할 수 있다. 하지만 이제는 안전에 대한 투자를 단순한 비용(cost)이 아니라 회사의 생산성 향상과 구성원들의 건강을 위한 자산(asset) 축적이라고 보는 인식의 전환이 필요하다. 이를 바탕으로 안전활동 참여가 활성화될 때 안전문화는 형성될 수 있으며, 사업장 안전문화 개선 없이는 현재의 사고사망 수준을 낮추기 어려울 수 있다. **KKL**