

# 참여형작업환경 개선기법을 통한 영세사업장 안전문화 정착 방안



박정선

대한산업보건협회  
울산산업보건센터  
보건관리팀  
대구가톨릭대학교  
산업보건학과 석좌교수

산업안전보건법의 전면 개정을 통해 2020년 1월 16일부터 원청의 하청에 대한 안전보건 책임이 강화되었고, 2022년 1월 27일부터 중대재해처벌법이 시행되는 등 사업장에 대한 안전보건규제의 강화에도 불구하고 산재사망사고는 끊이지 않고 발생하고 있다.

이러한 상황이 '안전문화'라는 이슈를 다시금 성찰하게 하며, 과연 안전문화를 어떻게 이루어 갈 것인가에 대하여 고민하게 만든다. 하청의 하청 및 재하청을 통해서 최종적으로 노동을 담당하는 노동력은 결국 소규모 영세 사업장의 노동자가 되는데, 과연 이들을 수동적인 상태로 두고 안전 문제 해결이 담보될 수 있을까? 50인 미만 소규모 사업장의 중대재해처벌법 적용을 2년 후인 2024년 1월 27일로 일단 미루어 놓은 것도 이 법을 그대로 영세 사업장에까지 적용하는 것은 무리라는 것을 당국에서도 알기 때문이 아닐까? 이러한 고민을 하다 보면 결국은 영세 사업장에서의 안전문화 정착이 답이라는 쪽으로 귀결된다.

그래서 오늘은 영세 사업장에서의 안전문화 정착을 이루어가는 현실적인 대안으로 참여형작업환경개선기법(PAOT)을 제안해보고자 한다. 소규모 사업장 중대재



해처벌법 적용이 유예된 2년간의 준비 기간을 허비하지 않으려면, 2022년 1년간은 PAOT 적용 시범사업을 해보고 2023년 초에 그 효과를 검증해본 후 2023년 나머지 기간 동안 WISE(소규모 제조업체를 위한 작업환경개선)/WISCON(소규모 건설 현장의 작업환경개선) 프로그램 보급 준비에 시간 보내기를 권한다.

참여형작업환경개선기법은 ILO에서 인간공학 전문가들에 의해 소규모 사업장 작업환경 개선을 위해 개발된, 장점이 많은 방법론임에도 불구하고, 최근까지도 아시아 후진국 등에서 저비용으로 작업환경 개선을 하는 데 사용되는 방법이라는 선입관이 존재했다. 또한, 전문가가 개입된 제대로 된 개선이 아니라는 편견 때문에 선진국의 대열에 함께 하는 한국에서는 별로 권장할 만하지 못한 방법으로 저평가되어 왔다.

하지만 전 세계적으로 보면 아시아 저개발국가나 아프리카 지역이 다른 지역에 비해 상대적으로 2차, 3차 산업이 낙후되어 있고 열악한 작업환경의 사업장이 많을지 모르겠으나, 우리나라도 평균적으로 볼 때 선진국 기준에 드는 것이지, 들여다보면 경제력이 빵빵하고 작업환경도 근사한 대기업보다는 중소기업 특히 50인 미만 소기업이 전체 사업체의 99%를 점하고 있다. 게다가 전면 개정된 산업안전보건법에서도 50인 미만 사업장은 여전히 사업장 안전보건관리체제 구축이나 안전보건관리규정 제정이 면제되어 있어 안전보건의 사각지대에 놓여 있는 것이 현실이다.

50인 미만 소기업이 전체 사업체의 99%를 점하고 있다. 산업안전보건법에서도 여전히 사업장 안전보건관리체제 구축이나 안전보건관리규정 제정이 면제되어 있어 사각지대에 놓여 있는 것이 현실이다.

안전보건규제는 산업발달과 그 궤를 함께해 왔고, 과거 제조업 위주의 산업 시대에는 작업환경의 공학적 개선을 목표로 세세한 예방 규정을 만들어 지도하고 감독하였으며, 위반 시 사업주를 처벌하였다. 이 시기의 키워드는 예방 규정의 제정 및 준수와 처벌이라 할 수 있다.

하지만 1980년대 이후 2차 산업에서 3차 산업 위주로 산업구조가 바뀌고 산업방식도 다양해지다 보니 더 이상 세세한 예방 규정의 제정과 이행만으로는 산재 예방에 한계가 왔다는 인식이 생겼으며, 이런 상황에서 제창된 것이 안전보건경영시스템 구축을 통한 위험성 평가와 관리가 필요하다는 것이었다.

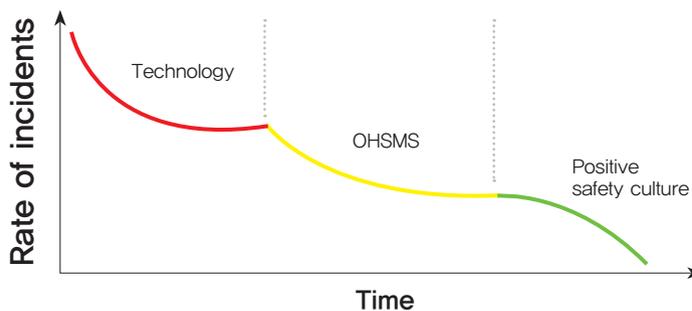
사업주의 안전보건경영방침공표, 전사적 참여, 일상적인 개선 등을 포함하는 안전보건경영시스템 제도는 산재율 감소에 추가적인 도움이 되긴 했으나 이 역시 사업장에 깊이 정착하지 못하고 형식적으로 흐른다는 비판을 듣게 되었다.

이후 비교적 최근인 2000년대 중반부터 등장한 안전보건 방법론이 '긍정적 안전문화'다. '안전문화'란 노동자들이 집단으로 공유하는 태도나 신념, 인식, 가치관에 안전이 뿌리내리게 하자는 것이다.

비교적 최근인 2000년대 중반부터 등장한 안전보건 방법론이 '긍정적 안전문화'다. '안전문화'란 노동자들이 집단으로 공유하는 태도나 신념, 인식, 가치관에 안전이 뿌리내리게 하자는 것이다.

〈그림 1〉 Evolution to a prevention culture. OHSMS, occupational health and safety management system (from Y Kim et al. Saf Health Work 2016;7:89-96)

Period	~1980s	1980s~Mid 2000s	Mid 2000s~
National Level	Legislation & Labour inspection +		National policy, system for workers' health
Workplace level	Technologic approach	Technology + OHSMS	Tech, + OHSMS Positive safety culture



최근의 지속적인 산재사망사고 발생을 보면서 안전보건관리체제가 구축되어 있지 않은 영세 사업장은 아예 참여형작업환경개선기법을 도입하게 하여



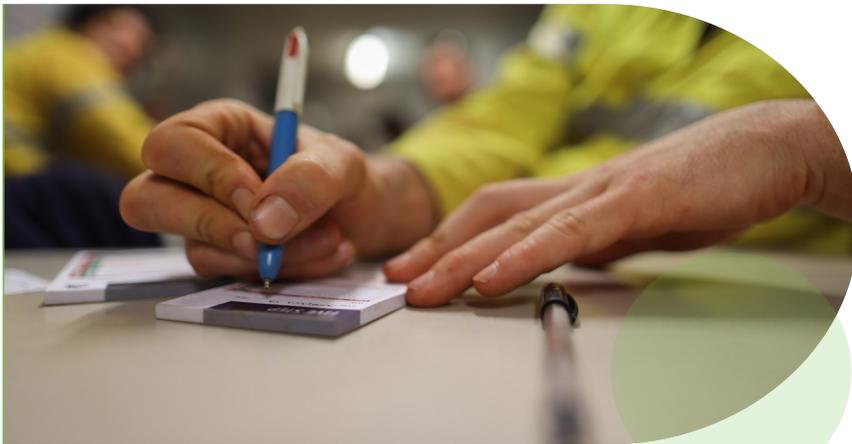
안전문화를 정착시키면 어떨까 고심해 보았다. 문화라는 것이 관념적이고 추상적인 성격을 가지다 보니 특히나 안전보건 리더 역할을 할 사람이 없는 소규모 영세 사업장에서는 안전문화를 어떻게 정착시켜야 할지 구체적인 방안이 떠오르지 않고 막막하기만 했던 것이 사실이다. 그런데 안전문화의 키워드로 꼽는 것이 리더십, 소통, 참여, 긍정적인 태도이고, 참여형작업환경개선기법(PAOT)의 주요 이론에도 참여, 소통, 긍정(칭찬) 등의 키워드가 등장하니 두 방법론에 담겨 있는 철학이 신기하게도 통한다는 것을 알 수 있다.

그동안 유럽 선진국들 중심으로 ‘안전문화’라는 개념이 소개되어 오긴 했으나 자칫 안전문화를 잘못 이해하다 보면, 사업장 밖에서 이식시키려는 경향으로 가기 쉽다. 하지만 소규모 사업장을 대상으로 개발된 참여형작업환경개선기법(PAOT)은 특히 노동자의 참여를 핵심으로 하고, 노동자가 스스로 개선하는 과정이 참여를 더욱 강화해 소규모 사업장 내부에서 자연스러운 일상적인 활동으로 만들어 주기 때문에 그것을 ‘안전문화’라고 불러도 무리가 없을 것이다.

중대재해처벌법 시행령 제4조 7호를 보면, “사업 또는 사업장의 안전·보건에 관한 사항에 대해 종사자의 의견을 듣는 절차를 마련하고, 그 절차에 따라 의견을 들어 재해 예방에 필요하다고 인정하는 경우에는 그에 대한 개선방안을 마련하여 이행하는지를 반기 1회 이상 점검한 후 필요한 조치를 할 것. 다만, 「산업안전보건법」 제24조에 따른 산업안전보건위원회 및 같은 법 제64조 제75조에 따른 안전 및 보건에 관한 협의체에서 사업 또는 사업

소규모 사업장을 대상으로 개발된 참여형작업환경개선기법(PAOT)은 특히 노동자의 참여를 핵심으로 하고, 노동자가 스스로 개선하는 과정이 참여를 더욱 강화해 소규모 사업장 내부에서 자연스러운 일상적인 활동으로 만들어 주기 때문에 그것을 ‘안전문화’라고 불러도 무리가 없을 것이다.





장의 안전·보건에 관하여 논의하거나 심의·의결한 경우에는 해당 종사자의 의견을 들은 것으로 본다.”라고 되어 있다.

하지만 이처럼 (상의하달식 안전보건관리 방식에서) 노동자 대표나 노동자 일부가 참여하여 의견을 내는 정도의 노동자 참여로는 산업재해 예방이 어렵다고 본다. 산업재해 예방은 노동자들 스스로 보다 더 안전한 작업현장에서 일하기 위해 일상적으로 적극적인 개선 의견을 낼 수 있는 사업장 분위기가 만들어져야 비로소 가능할 것이다.

영세 소규모 사업장에는 (관리감독자를 지정하게 되어 있긴 하지만) 안전보건관리체제가 구축되어 있지 않아 안전보건관리를 리드할 사람도 없고 노동자 정기안전보건교육도 형식에 흐르기 쉬운 실상이다. 이를 고려하여 다음과 같은 특징을 지닌 참여형작업환경개선기법(PAOT)을 사업장에 도입한다면 긍정적인 안전문화가 보다 쉽게 사업장에 형성될 수 있을 것이다.

첫째, PAOT는 “사고를 예방하기 위해 무엇 무엇을 하면 안 된다.”라는 규정(regulations)을 제정하여 무엇을 안 지키고 있는지 점검하는 부정적인 방식이 아니라, 대책제안점검표(Action checklist)를 통해 “보다 안전하고 위생적이고 편리하며(효율적이고) 쾌적한 작업장의 표준(standards)은 이렇고 이런 것이다.”라는 표준을 먼저 제시하고, 표준을 잘 따른 우수개선사례를 발굴하여 공유하는 긍정적 방식이다. 안전문화 구축의 중요한 요소 중 하나가 리더십인데, 대책제안점검표라는 우수사례목록집이야말로 믿고 따를 수 있는 리더의 역할을 해줄 수 있다.

산업재해 예방은  
노동자들 스스로  
보다 더 안전한  
작업현장에서 일하기  
위해 일상적으로  
적극적인 개선  
의견을 낼 수 있는  
사업장 분위기가  
만들어져야 비로소  
가능할 것이다.

둘째, PAOT는 대책제안점검표를 통해 건강하고 안전한 작업장의 표준(standards)을 알게 되고 이웃으로부터 비용이 적게 들고 간단하면서 효과적인 개선사례를 보고 실패에 대한 걱정 없이 바로 실천에 옮겨 볼 수 있다. 또한 개선을 실천에 옮기는 과정에서 (왜 그렇게 하는 것이 좋은지) 안전보건 이론을 저절로 터득하게 되므로 노동자 안전보건교육도 겸할 수 있으며, 스스로 개선 아이디어를 내고 동료와 함께 개선 계획을 결정하는 과정에서 안전보건의 주체가 되는 귀중한 경험을 하게 되고 자연스럽게 안전문화가 작업장에 스며들게 된다.

셋째, PAOT는 상위하달식의 작업장 평가나 개선이 아니라 같은 부서의 모든 노동자가 참여하여 함께 아이디어를 내고 함께 결정해 좋은 작업장을 만들어 가는 방식이다. 돈이 안 드는 조그만 개선을 칭찬함으로써 개선을 일상적인 활동으로 정착시키기 쉽고, 보다 큰 개선으로 단계적 개선이 지속 가능하게 하는 안전문화가 사업장에 정착되게 할 수 있다.

네 시간짜리 WISE(소규모 제조업체 작업환경개선) 프로그램이나 WISCON(소규모 건설 현장 작업환경개선) 프로그램을 1회 실시하는 것만으로도 훌륭한 안전보건교육이 될 것이며, 향후 2시간짜리 개선추적활동 프로그램을 주기적으로 실시해나간다면, 노동자들 스스로 단계적 개선을 이루어내는 기쁨에 눈을 떠가게 될 것이다. 이로써 소규모 사업장에 안전보건경영시스템 없이도 안전문화 정착의 씨앗이 뿌리내리는 경험을 할 수 있다고 믿는다. 🍀

PAOT는,  
대책제안점검표를  
통해 건강하고 안전한  
작업장의 표준을 알게  
되고 이웃으로부터  
비용이 적게 들고  
간단하면서 효과적인  
개선사례를 보고  
실패에 대한 걱정 없이  
바로 실천에 옮겨 볼  
수 있다.

