

**류현철**  
직업환경의학 전문의  
공익재단 일환경건강센터 이사장

## 폭염과 악천후 속 사각지대 놓인 노동자의 안전보건

### 과소평가한 온열질환의 위험성

최근 근로복지공단이 국회에 제출한 자료에 따르면 2018년부터 2023년까지 온열질환 산재 승인 건수는 총 147건(사망 22건)에 이른다. 기록적인 폭염을 보였던 2018년 승인이 35건으로 가장 많았고, 2023년에도 31건의 산재가 승인되었다. 지난 6년간 온열질환 산재 승인은 업종별로는 옥외작업이 많은 건설업(70건, 47.6%)에서 가장 많았으며 다음으로 제조업(22건, 15.0%), 국가 및 지방자치단체 사업장(18건, 12.2%), 음식·숙박업 등 기타 사업장(10건, 6.8%), 도소매 및 소비자용품 수리업(8건, 5.4%), 건물 등 종합관리업(6건, 4.1%), 운수·창고·통신업(5건, 3.4%), 사업서비스업(4건, 2.7%)과 농업·임업(4건, 2.7%) 순이었다. 온열질환으로 인한 사망 역시 건설업(15건, 68.2%), 제조업(2건, 9.1%)이 가장 많았다. 질병관리청의 '온열질환 응급실 감시체계'에 기반한 <폭염으로 인한 온열질환 신고현황> 자료는 폭염의 위험을 보다 잘 드러내고 있다. 2011년 443명이었던 온열질환자 수는 폭염일수에 비례하여 증감을 보인다. 최대 폭염일수를 보인 2018년에는 4,526명에 이르렀고, 2023년에는 2,818명

(사망자는 32명)의 환자가 신고되었다. 실외 발생이 79.6%로 보이거나 실내 발생도 20.4%가 신고되었으며, 실외작업장 32.4%, 논밭 14.0%, 도로변 10.1%, 실내작업장 7.0%, 비닐하우스 1.7% 등 온열질환의 대부분은 일하는 과정에서 발생하고 있다고 볼 수 있다. 500여 의료기관의 신고에 기반한 온열질환 감시체계 통계와 비교하는 것만으로도 연간 2~30여 건에 불과한 산재 승인 통계가 실제 온열질환의 위험을 과소평가할 수 있음을 알 수 있다.

### 온열질환 내 제한적 산재 적용... 불평등 구조 살펴야

승인된 산업재해(업무상 재해) 통계는 가입대상이 정해져 있고, 4일 이상의 요양 기간 등을 충족해야 보고된다는 제한점을 고려해야 한다. 자영 농어업인, 어선원, 군·경·소방 등 공무원 사례는 업무상 재해 통계에 포함되지 않는다. 특수고용이나 배달플랫폼노동자의 경우에는 산재보험에 '실제' 혜택을 받은 지 오래되지 않았으며, 일용직노동자나 이주노동자들의 경우에는 산재보험에 대한 정보 부족 등으로 산재 신청을 제대로

하지 못하는 경우도 흔하다는 점을 고려해야 한다. 온열질환 예방을 위해서는 기후라는 공통된 위험 노출일지라도 어떤 노동자는 아무 문제 없이 여름을 나고, 어떤 노동자는 열사병과 같은 치명적 질환에 이르게 되는 불평등(health inequity)의 구조를 살피는 것이 핵심이다. 「산업안전보건법」 자체도 위험에 노출되는 이들 전체가 아닌 특정 대상을 중심으로 제한적 적용된다는 비판이 적지 않았다.

온열질환 또한 용광로 등 상시 열원이 있는 장소를 중심으로 한 ‘고열작업’만을 주 관리대상으로 삼았다. 이렇게 제한적인 규정으로는 기후위기 속 노동자를 제대로 보호할 수 없다는 주장이 힘을 얻었다. 결국, 2017년에는 ‘산업안전보건기준에 관한 규칙’ 개정을 통해 ‘폭염에 직접 노출되는 옥외 장소’ 작업도 적절한 휴식 등 건강장해 예방에 필요한 조치를 하도록 하고(제566조), 휴식에 필요한 그늘진 장소를 제공하도록 규정하였다(제567조).

2022년에는 제566조에서 휴식 등 건강장해 예방에 필요한 조치 대상을 ‘폭염에 노출되는 장소에서 작업하여 열사병 등의 질병이 발생할 우려

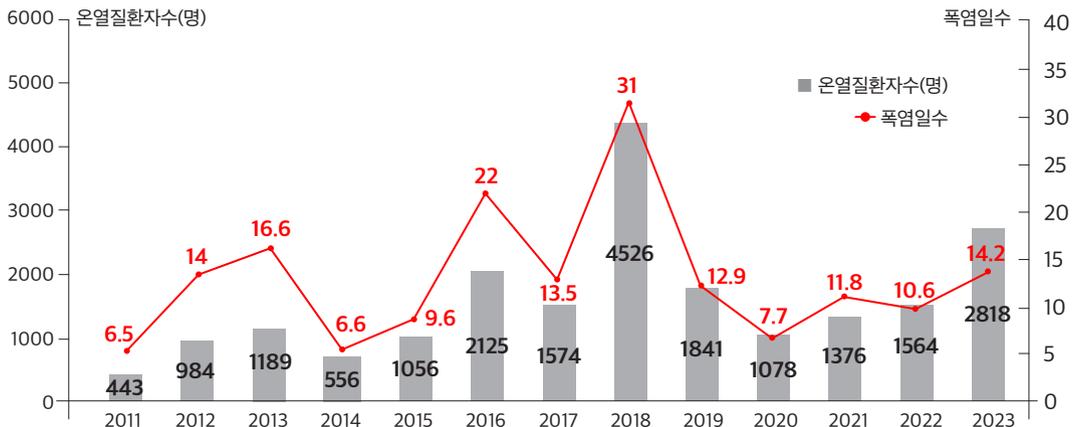
가 있는 경우’로 확대했고 「중대재해처벌법」 대 상 직업성 질병에는 ‘열사병’이 포함되어 있다.

### 온열질환 예방, 필수 조치는 보장해야 가능

그럼에도 불구하고 여전히 사각지대가 존재한다. 온열질환 최고위험군이라 할 농업 이주노동자들은 사실상 고용노동부의 관리범위 밖에 있다. 이미 한계 상황인 산업안전보건감독관의 역할 중 일부를 농촌진흥청이나 농업기술지도원과 나누고 산재예방 재원을 공유하면서 농촌과 농민(농업경영인), 농업 이주노동자들을 만날 수 있도록 하는 것이 필요하다. 농업인 안전보건에 헌신하는 전문가들은 도심에서 흔히 만날 수 있는 ‘그늘막’ 하나 농촌 현장에 도입하지 못하는 현실을 안타까워하고 있다.

헬멧과 보호장구를 착용하고 도로의 복사열과 내연기관이 내뿜는 열기에 노출되는 배달플랫폼노동자도 고위험군이지만 사각지대에 놓여 있다. 2018년 전부 개정된 「산업안전보건법」(김용균법)은 ‘노무를 제공하는 사람’ 모두를 보호 대상으로 하도록 하고 있다. 그러나 폭염과 약천후

연도별 온열질환 응급실감시체계 운영 결과와 폭염일수





일수록 배달은 늘고 적정 생계비를 벌어들이기 위해서 위험을 무릅쓰고 뛰고 달려야 하는 플랫폼 노동자의 온열질환 예방을 위해 필요한 조치로서 시원한 물과 그늘, 휴식은 누가 어떻게 보장해야 하는지 알려주지 않는다. 일정한 수준을 넘어서는 폭염에는 배달을 중지하도록 하는 것이 옳지만 초 단위로 취업과 실업을 반복하는 배달 노동자에게 작업 중지는 바로 수입 중지(실업 상태)를 의미하는 상황에서 이들의 생계비용은 누가 부담할지 답할 수 있어야 한다.

온열질환 예방을 위한 작업 중단에서 초래되는 생계비용의 문제는 또 다른 고위험군인 건설일용직노동자에게도 고스란히 나타난다. 라이더 유니온은 기상청 데이터와 플랫폼을 연동해 특정한 상황에선 주문접수를 중단하고 자동으로 작업 중지가 이뤄질 수 있도록 하고 이를 고용보험을 통한 '기후실업급여'로 완충하자는 주장을 한 바 있다.

## 기후위기 속 노동자의 건강 제대로 보호하려면

폭염 속 사각지대 노동자의 안전보건을 위해서도 다양한 제도를 포괄하고 자원을 연계하는 모색이 필요하다. 「산업안전보건법」을 넘어서 「재난안전법」과 「탄소중립기본법」을 포함한 다양한 법에 근거한 지원대책을 고려해야 하고, 산재보험을 넘어서 고용보험 및 다양한 사회보험제도를 포괄하며, 부처 간 장벽을 넘고 지자체를 포함하여 인적·물적 관리 자원을 공유할 수 있어야 한다.

노동자 건강은 폭염 등 '기후' 자체가 위험이 되는 경우를 넘어, 기후변화로 인해 빈발하는 사고와 재난에 대응해야 하는 노동자의 위험과 기후위기 완화를 위한 녹색 산업에서 등장하는 위험, 대량 재난과 대응 과정 혹은 산업전환 과정에서 발생하는 노동자 정신건강 문제까지 포괄해야 하기에 더욱 그렇다. 🍷