

POLARIZATION

ISSUE PAPER

CHECK

유성규

성공회대 겸임교수, 공인노무사



안전보건 양극화 극복을 위한 제언

● 들어가며

모든 노동자의 생명과 건강의 가치가 동일하다는 것은 누구나 동의하는 보편적 가치다. 그러나 한국에서는 노동자의 생명과 건강이 동일하게 보호받지 못하고 있다. 일하고 있는 사업장이 대기업인지 여부, 고용 형태가 정규직인지 여부, 근로기준법상 노동자로 인정되는지 여부, 국적이 한국인지 여부, 연령이 어떠한지 등에 따라 노동자의 생명과 건강의 보호 가능성이 달라진다.

이른바 ‘안전보건 양극화’가 어느새 우리 사회 곳곳에 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 작년에 고용노동부가 발표한 산재사고사망 통계는 안전보건 양극화를 극복하지 못하면 효과적인 산재 감축으로 나아갈 수 없음을 명백하게 보여주었다. 이에, 이번 호에서는 안전보건 양극화의 실태와 극복 방안을 모색해 보도록 한다.





● 안전보건 양극화는 얼마나 심각한가?

한국은 2023년 기준으로 산재사고 사망만인율이 0.39‰로 영국(0.03‰)의 13배, 독일(0.11‰)의 3.5배, 일본(0.12‰)의 3.3배에 이를 정도로 많은 노동자가 산재사고로 사망하고 있다. 그런데 그 내면을 살펴보면 또 다른 심각한 문제점이 확인된다. 산재사고사망이 소규모사업장 노동자, 하청노동자, 이주노동자, 고령노동자 등 이른바 취약노동자들에게서 다발하고 있다.

2024년 산업재해현황 부가통계 ‘재해조사 대상 사망사고 발생 현황’에 따르면, 2024년에 산재사고로 사망한 노동자는 589명에 이르렀다. 그런데 이 중에서 ‘50인 미만 제조업 및 기타 업종’과 ‘50억 미만 건설업’의 노동자가 57.6%(339명), 하청노동자가 47.7%(281명), 60세 이상 고령노동자가 42.4%(250명)에 이르렀다.

산재보험 승인 통계인 고용노동부 ‘2024년 산업재해현황’에 따르면, 2024년에 산재사고로 사망한 노동자는 827명에 이르렀는데, 이 중에서 이주노동자는 12.3%(102명)에 이르렀다. 전체 산재사고 사망노동자 중 이주노동자의 비율이 2023년 10.5%(812명 중 85명)에서 2024년 12.3%(827명 중 102명)로 크게 늘었다. 전체 노동자 중 이주노동자가 차지하는 비율을 고려할 때, 이는 매우 높은 비율이다.

작년에 출범한 새 정부는 강력한 산재 감축 의지를 표명하고

효과적인 산재 감축을 위한 다양한 정책들을 펼치고 있다. 또한 그 실행력을 높이기 위해 대대적인 예산과 인력의 확대에도 힘을 기울이고 있다. 그렇다면, 새 정부 출범 이후에 안전보건의 양극화는 얼마나 개선되었을까? 안타깝지만, 안전보건 양극화는 여전히 개선되지 않고 있다.

고용노동부가 작년에 발표한 ‘2025년 3분기(누적) 재해조사 대상 사망사고 발생 현황’에 따르면, 전년 동기와 비교하여 50인 이상 제조업은 24명(30.4%)이 감소한 반면 50인 미만 제조업은 9명(16.4%)이 증가했다. 또한 예방감독행정 사각지대로 지적되고 있는 도소매업, 농림어업에서는 각 11명(122.2%), 10명(111.1%)이 증가했다.

● 안전보건 양극화를 극복하기 위해 무엇을 해야 할까?

정부의 지속적인 정책 집행과 예산 및 인력의 확대에도 불구하고 안전보건 양극화가 지속되고 있는 이유는 무엇일까? 이는

안전보건 관리능력을 지닌 사업장과 그렇지 못한 사업장에 대한 차별적인 산재예방 감독전략이 중요하다.

소규모사업장 노동자, 하청노동자, 이주노동자, 고령노동자 등 취약노동자들이 주로 일하는 곳이 소규모 영세사업장이고, 이들 소규모 영세사업장은 기초적인 안전보건 관리능력조차 지니지 못한 경우가 많기 때문이다.

안전보건 관리능력을 지닌 사업장은 정부의 정책적 의지와 대책에 의해 스스로 변화할 수 있지만, 기초적인 안전보건 관리능력조차 지니지 못한 사업장은 정부가 제재를 아무리 강력하게 하더라도, 스스로 무엇을 어떻게 변화해야 할지 알지 못하거나, 조직적, 재정적 여력이 부족하여 스스로 변화하기 어렵다.

결국, 안전보건 관리능력을 지닌 사업장과 그렇지 못한 사업장에 대한 차별적인 산재예방 감독전략이 중요하다. 능력을 지니고도 변화하지 않는 사업장에 대해서는 더욱 강력한 제재를 실행하고, 변화할 능력을 지니지 못한 사업장에 대해서는 변화할 능력을 키울 수 있도록 더욱 강력한 지원과 지도감독을 해야 한다. 그런데 그 지원과 지도감독의 실행에 있어서 반드시 고려되어야 할 정책적 지점들이 있다.



첫째, 지원과 지도감독에 있어서 정확한 타겟팅이 필요하다. 즉 지원과 지도감독을 무차별적으로 해서는 안 된다. 어떤 지역, 어떤 사업장에 대해서 어떤 지원, 어떤 지도감독이 필요한지를 정확히 파악하여 타겟팅해야 한다. 과거 정부가 시행했던 다양한 지원과 지도감독의 효과가 낮았던 이유는 바로 이 타겟팅을 제대로 하지 못했기 때문이라고 판단된다.

정확한 타겟팅을 위해서는 산재 유형별 다발 지역·업종·공정·작업 유형과 인적취약성 등에 대한 목적지향적이고 면밀한 산재통계 분석이 전제되어야 한다. 그런데 안타깝지만, 현재 정부의 산재통계는 목적지향적이지도 않고 타겟팅을 위한 정보를 제대로 담고 있지도 못하다. 자신이 어디에 발 딛고 있는지를 모르는 사람은 어디로 나아가야 할지 모르거나 잘못된 길로 들어설 수 있다. 조속히 목적지향적이고 면밀한 산재통계 분석을 위한 인프라를 구축해야 한다.

둘째, 전문성과 경험을 충분히 갖춘 우수한 감독 인력의 확보가 필요하다. 산재를 효과적으로 예방하기 위한 지도감독은 감독관에 의해서 실행된다. 따라서 아무리 훌륭한 산재예방감독전략이 수립되더라도, 전문성과 경험을 충분히 갖춘 우수한 감독 인력이 확보되지 못한다면, 지도감독이 효과적인 산재 감축으로 이어지기는 어렵다. 이와 같은 측면에서, 현재 고용노동부가 산업안전보건본부를 차관급 조직으로 격상시키고 감독관의 증원 및 감독권한 지방정부 위임을 추진하는 것은 바람직한 정책 방향으로 평가된다.

현재 정부가 추진하고 있는 감독관 증원이 효과적인 산재 감축으로 이어지기 위해서는 단순히 인원의 증가에 그쳐서는 안 된다. 기본적인 자격과 의지를 갖춘 우수한 인력을 채용하고, 충분한 전문성과 경험을 확보하고 유지하기 위한 충실한 교육훈련시스템을 구축해야 한다. 또한 고용노동부 내에서 우수한 감독관이 지속적으로 양성되기 위해서는 무엇보다 산업안전감독관과 일반근로감독관의 직렬을 분리하고 산업안전감독관의 별도 인사관리시스템을 구축하는 것이 필요하다.

셋째, 실질적으로 도움이 되는 지원 사업의 선별과 지원 사업에 대한 접근성 제고 방안 필요하다. 현재 정부는 지원 사업 예산의 대대적인 확대를 추진하고 있으나, 그 확대가 곧바로 효과적인



산재 감축으로 이어지는 것은 아니다. 소규모 영세사업주들의 의견을 참고하면, 지원 사업의 내용이 낙후된 현장에는 적용하기 어렵거나 지원 사업의 실행을 관리할 인력이 부족하여 지원 사업 신청을 마다하는 경우가 있다. 따라서 과거에 시행했던 지원 사업들에 대한 면밀한 분석 및 평가를 통해 실질적인 도움이 되는 지원 사업을 선별하여 예산을 집중시킬 필요가 있다.

또한 소규모 영세사업주들이 지원 사업을 몰라서 신청하지 못하거나 복잡한 서류, 심사 절차 등으로 신청을 포기하는 일도 있다. 따라서 지원 사업을 시행할 때는 소규모 영세사업주들의 지원 사업 접근성 제고 방안이 반드시 함께 마련되어야 한다. 고용노동부, 안전보건공단 등이 시행하고 있는 다양한 지원 사업에 대해 업종별, 지역별 단체 등을 활용하거나 직접 찾아가는 방식 등으로 적극적으로 홍보하고, 소규모 영세사업주들에게는 신청서 접수나 서류 준비 등의 단계에서부터 지원을 실행하는 방안을 지원 사업 안에 포함시키는 것이 필요하다. ☞