



# 한국노동안전보건연구소

서울특별시 서울시 금천구 가산디지털1로 100(가산동 345-2) 에이스골드타워 1308호/

전화(02)324-8633 / 팩스(02)324-8632 /

홈페이지 [www.kilsh.or.kr](http://www.kilsh.or.kr) / 대표메일 [kilshlabor@gmail.com](mailto:kilshlabor@gmail.com) / 소장 손진우 (010-7936-1156)

---

## [정책의견서] 이재명 정부의 산업재해 예방대책 수립에 필요한 핵심 과제

이재명 대통령은 취임 이후 지속적으로 산업재해 예방 대책에 대해 강력한 메시지를 밝히고 있습니다. 집권 초기인 지금 사회구성원의 기대와 높은 지지율에 기초해, 시대적 과제이자 사명으로서 산재 예방 근본 대책 마련의 필요성을 국정 우선순위 과제로 강조하는 모습은 많은 이들에게 깊은 인상을 남기고 있습니다. 이재명 정부의 강력한 의지가 모든 일터의 안전으로 이어질 수 있기를 진심으로 바랍니다.

이에 한국노동안전보건연구소는 오랫동안 노동자 및 재해 피해자들의 곁에서 함께 하며 축적해 온 현장 경험과 정책과 제도 연구를 바탕으로, 산업재해 예방 대책 수립의 방향을 중심으로 정책 의견서를 제출 합니다.

### 1. '국가적 차원의 위험성평가'를 통해 장단기 대책을 아우르는 종합적인 산업안전보건 전략을 수립해야 합니다.

역대 정부의 산업안전보건정책은 사망사고를 줄이는 가시적 성과를 내는 데 지나치게 편중되어 왔습니다. 한 해 평균 800~900명의 노동자가 사고로 목숨을 잃는 현실을 결코 가벼이 여길 순 없지만, 행정의 목표가 단기적인 '사망사고 감축' 성과에만 머물러서는 안 됩니다.

우리 사회에서는 디지털 전환과 플랫폼 경제의 확산으로 서비스업, 유통업, AI 기반 신산업 등이 빠르게 성장하고 있습니다. 이는 한국 사회의 제조업, 건설업의 전통적인 위험에 대한 예방과 대응뿐 아니라, 기존의 고용관계와 산업안전보건법의 테두리 밖에서 날로 커지고 있는 새로운 위험에 대한 국가 차원의 예방과 대응 전략 마련이 더욱 시급히 필요함을 의미합니다.

특히 변화된 노동 환경은 직업건강 위험을 증대시키고 있습니다. 극심한 성과 압박, 일터 괴롭힘, 과로, 자살 등 정신 건강의 문제가 심각해졌고, 신종 직업병 등 신체 건강을 위협하는 문제들도 수면 위로 떠올랐습니다. 여기에 기후 위기로 인해 상시적인 일터의 위험 요인이 되어버린 폭염·한파, 고

령 및 이주노동자의 증가, 기존의 제조업/남성/정규직 중심의 안전보건 대책이 포괄하지 못하는 비가시화된 여성/퀴어 노동자의 현실 등 사회구조적 변화가 맞물리며 산업 현장의 안전보건 문제는 더욱 복잡하고 심각해지고 있어, 더 포괄적이고 정교한 대응의 필요성이 제기되고 있습니다.

따라서 이제는 '국가 차원의 위험성 평가(국가의 산업안전예방전략 수립)'에 기반하여, 장기적이고 종합적인 산업안전보건 정책의 대전환을 모색해야 합니다. 지금껏 강조해 온 '사고사망 감축'은 이 거시적인 계획 아래에서 다루어져야 할 단기적이고 부분적인 과제입니다.

현행법상 '위험성평가 제도'란 사업주의 의무로서, 노동자의 참여와 협력을 통해 사업장에 존재하는 유해하고 위험한 요인들을 미리 찾아내어, 그 요인들로 인한 노동자의 부상이나 질병 발생 가능성(빈도)과 그 심각성(중대성)을 파악하여 위험을 줄이기 위한 대책을 수립하고 실행하는 일련의 절차(산업안전보건법 제36조)입니다. 그러나 현재처럼 개별 사업장에만 위험 관리 책임을 맡겨서는 우리 사회 전체에 내재된 복합적인 위험을 선제적으로 대응, 관리할 수 없다는 것이 확인되고 있습니다. 기술의 발전은 위험의 고도화를 동반하며, 이제 사업장의 위험은 그 경계를 넘어 지역사회와 공동체 전체를 위협하는 단계에 이르렀습니다. 아리셀 공장 화재가 지역 생태계를 위협하고, 초고층 건설 현장의 화재나 붕괴, 노후 화학단지의 사고가 주민의 일상을 위협하는 것이 그 증거입니다.

사업장 단위로 노사가 실시하는 위험성평가를 국가적 차원으로 확장해야 합니다. 국가 차원의 위험성 평가를 실시함으로써, 정부가 위험관리의 핵심 주체로서 한국사회의 산업 생태계의 현실에 기초한 종합적인 대책을 마련해야 합니다. 이는 산업별 특성을 고려한 위험 관리 방안, 노후 지역 산업단지 관리 방안, 디지털 시대 신산업에 따른 위험 예측 등 포괄적인 접근을 가능하게 할 것입니다.

이처럼 '국가 차원의 위험성 평가'는 개별 사업장을 넘어 국가가 변화하는 시대에 맞는 장기적이고 종합적인 산업안전보건 전략을 수립하는 데 필수적입니다.

### 1-1. 대통령실 직속 '산업안전보건 전략위원회'(가칭 한국판 로벤스 위원회) 구성을 제안합니다.

국가의 장기적이고 종합적인 산재예방 전략이 굳건히 자리잡기 위해서는 단편적인 대책을 넘어, 국가의 안전보건 철학과 전략 방향을 근본적으로 재정립하는 과정이 필수적입니다. 이를 위해 노동계, 경영계, 정부, 전문가, 시민사회 등 이해관계자 모두가 참여하는 사회적 논의의 장이 필요합니다.

몇몇 전문가의 연구용역 보고서만으로는 국가의 장기적인 산재예방 전략을 세울 수 없습니다. 전략의 수립만큼이나 중요한 것은 이행의 일관성과 지속성입니다. 광범위한 사회적 논의와 합의를 통해 수립된 전략만이 정권의 변화와 관계없이 꾸준히 추진될 수 있는 힘을 얻습니다. 또한, 사회구성원의 너른 공감대 속에서 전략 이행의 동력을 확보할 수 있습니다.

산업안전보건 선진국인 영국의 로벤스 위원회(Robens Committee) 경험은 우리에게 중요한 시사점을 줍니다. (로벤스 위원회는 1970년 5월 구성되었고, 약 2년간의 논의를 거쳐 1972년 6월 로벤스 보고서

Robens Report를 발표했습니다. 보고서의 내용을 수용한 영국의회는 1974년 새로운 산업안전보건법을 제정했습니다. 1970년대 초 연간 1,000명에 달하던 영국의 산업재해 사망자 수는 로벤스 위원회 활동과 새로운 산안법 제정 이후 지속적으로 감소하여 현재는 200명 이하로 크게 줄었습니다.) 산업혁명의 발원지였던 영국 역시 과거 잦은 산업재해와 대형 참사, 그에 따른 임시방편적인 법제도 난립으로 심각한 문제를 겪었습니다. 기존 제도로 산업재해가 어느 정도 감소했지만, 이내 정체되는 한계에 부딪혔습니다. 이에 영국 사회는 '로벤스 위원회'를 통해 문제의 근원으로 돌아갔습니다. 다양한 이해관계자가 모여 산업안전보건의 근본 철학과 법체계를 다시 논의했습니다. 그 결과, 사후 감독과 규제 중심에서 벗어나 예방을 근간으로 하는 '자기규율 예방체계와 책임'이라는 새로운 패러다임을 제시했고, 이는 영국 산업안전보건의 장기적인 기틀이 되었습니다.

물론 우리 사회도 위험성평가 등 영국의 성공 사례를 도입하려는 시도가 있었습니다. 그러나 제도의 바탕이 되는 철학과 사회적 논의가 부재한 상태에서 정책을 이식하다 보니 현장에서는 오히려 혼란만 가중되었습니다. 대표적인 예가 지난 윤석열 정부때 중대재해 감축계획의 핵심으로 제시된 '자기규율 예방체계'에 대한 오해입니다. 기업은 이를 기존의 '자율규제'로 오인하여 '규제 완화'의 신호로만 해석했고, 노동계도 당연히 반발했습니다. 위험 관리의 주체로서 현장의 노사가 중심이 되어야 한다는 핵심 철학은 실종된 채, 제도의 껍데기만 남은 것입니다.

이제라도 흔들림 없는 안전보건 철학을 기반으로 중장기적 안전보건전략을 정립하는 과정을 시작해야 합니다. 과거의 실패를 반복하지 않으려면, 논의의 중심점이 될 기구가 강력한 추진 동력을 가져야 합니다. 따라서 대통령실 직속 위원회로서 위상을 확보하여, 모든 이해관계자를 아우르며 국가 산업안전보건의 전략을 수립해 나가야 합니다.

## 1-2. 단기적 성과보다는 전 사회적인 산업안전보건 역량을 강화하는 방향이 필요합니다.

가시적인 목표 달성에 초점을 맞춘 단기적 성과는 분명 매력적입니다. 그러나 산업재해 예방의 초점은 결과가 아닌, 안전을 일터에 정착하고 토대를 구축하는데 있어야 합니다. 특히 '사망사고 감축'과 같은 수치적 목표에 매몰되면, 현장의 근본적인 위험 요소를 개선하고 사회 전반의 안전 역량을 강화하는 핵심 과제에서 벗어나 통계 관리에만 집착하게 될 위험이 큼니다.

진정한 재해 예방은 '안전보건 조직 문화'를 구축하고 전 사회적 안전보건의 '역량'을 강화하는 것에서 시작될 수 있습니다. 단적인 예를 들자면, 중대재해처벌법 시행 이후 노사 누구나 '예방'을 강조했지만, 그 해법은 사뭇 달랐습니다. 일부 모범적인 기업들에서는 사업장의 안전을 도모하기 위해 노사가 논의테이블에 앉았지만, 대다수의 기업은 손쉬운 길을 택했습니다. 안전을 명분으로 현장 노동자에 대한 통제를 강화하고, 사고 발생 시 노동자에게 책임을 묻고 징계함으로써 산업재해를 은폐하는 부정적인 조직문화를 양산하기도 했습니다. 실질적 안전은 빠진 맹탕의 서류작업만이 늘어나는 일도 많은 현실입니다.

그러나 위험을 감추고 은폐하는 조직에서는 결코 예방이 시작될 수 없습니다. 요양보호사가 감염의 위험을, 고객응대 노동자가 성희롱에 의한 정신건강 위험을, 장애가 있는 노동자가 몸에 맞지 않는 장비의 위험을 당당하게 말할 수 있어야 합니다.

구성원 누구나 눈치보지 않고 "무엇이 위험인지"를 말할 수 있는 문화가 조성될 때, 비로소 구체적인 예방 대책을 논의하고 실질적인 개선 방안을 마련할 수 있습니다. 따라서 이제는 개별 기업의 노력을 넘어, 사회 전체의 산업안전보건 역량을 강화하는 방향으로 나아가야 합니다. 이를 위해서는 다음과 같은 과제에 보다 중점을 두어야 합니다.

첫째, **정부의 전문 역량 강화**입니다. 산업현장에서 노사를 대상으로 실질적인 기술/제도/정책 지도 및 자문의 역할을 이끌어 나갈 전문역량을 확충해 나가기 위한 장/단기 방안을 마련해 나가야 합니다. 한편, 기존의 고용노동부, 안전보건공단과 근로복지공단 산하의 연구원과 근로자건강센터, 직업트라우마 센터 등의 가용한 인력 자원이 시대에 조응하는 직업건강 예방 연구를 수행할 수 있도록, 과제를 중심으로 유기적 관계속에 각각의 역할을 할 수 있도록 해나가야 합니다.

둘째, 안전보건 문제를 풀어나가는 파트너로서 **서로를 인정하는 노사 협력체계 구축**입니다. 노사가 동등한 입장에서 마주 앉아 현장의 위험 요인에 대해 허심탄회하게 논의하고, 함께 해결책을 찾아 나가는 노사관계가 정착되어야 합니다. 국무회의에서 대통령이 강조한 것처럼, 일터의 안전을 위해 노동자 개인이 아니라 노동조합의 역할이 보장되도록 해야 합니다.

셋째, **공급망 내 안전 격차 해소를 위한 정부의 적극적인 역할**이 필요합니다. 대기업에 비해 중소기업 협력업체의 안전보건 역량이 취약한 것이 현실입니다. 재해는 공급사슬의 가장 끝에서 집중되고 있습니다. 정부는 이러한 소규모 사업장에 대한 효과적인 위험관리 역량 강화 지원 방안을 마련함과 동시에, 대기업에게 공급망 전체의 안전 수준 향상에 대한 책무를 부여해, 자원과 기술을 공유하고, 실질적인 책임을 다할 수 있도록 정치적, 행정적 역할을 수행해야 나가야 합니다.

넷째, 산업현장 내에서의 **직업건강 불평등 (안전 불평등) 해소**를 위한 정부의 개입이 필요합니다. 여성/장애/고령/이주 노동자 등의 경우 또다른 위험 요인에 노출되어 있거나, 몸에 맞지 않는 장비와 보호구를 사용해야 합니다. 궁극적으로 각종 예방대책에 정부는 다양성의 관점을 견지하여 어떤 노동자들도 배제하지 않도록 해야 합니다. 유럽산업안전보건청(EU-OSHA)에서는 사업장 내의 연구조사마다 여성노동자에 대한 새로운 이슈를 파악하고, 오스트리아에서는 노사정은 물론 전문가 집단이 참여한 '젠더와 다양성 프로젝트'를 통하여 구체적인 지침을 세우고 근로감독관을 교육하고 있습니다.

### 1-3. 과제를 중심으로 행정자원을 효율적으로 운용해 나가야 합니다.

장기적인 전략 수립과 이행, 전 사회적 역량을 강화해 나가는 과정에는 상당한 재정과 인력, 예산이 필요할 것입니다. 그러나 해외의 다른 나라들과 비교하여 현재 고용노동부, 안전보건공단 등 관련 기관에 포진되어 있는 안전보건 행정 자원과 전문 인력은 결코 모자라지 않습니다.

지속성, 일관성, 전문성을 담보해야 나가기 위해, 안전보건 주무 행정조직의 편제 방안 또한 중장기 전략을 수립해 나가는 과정에서 논의해 가야 할 과제임은 분명합니다. 그러나 당장 가장 중요한 과제는 아닐 것입니다. 행정조직의 통합과 신설은 기존 조직들의 반발을 불러오는 등 실제 해야 할 일을 뒤로 미루게 되는 과잉된 효과만을 낳을 우려도 존재합니다. 필요한 것은 단기적으로는 정부가 설정

한 우선 순위의 과제에 정부조직과 공공기관이 역할을 할 수 있도록 효율적으로 재배치하고 유기적으로 연계하는 방안이라고 생각합니다.

## 2. 단기적 성과를 달성하기 위해서는, 노동자의 역량을 끌어올리고 강화하는 방향이 필요 합니다.

장기적인 전략 수립과 병행하여, 단기적 성과를 성취해야 정부의 산재예방 대책에 지속적으로 힘이 실릴 수 있습니다. 현장에서 즉각적인 변화를 만들 수 있는 가장 효과적인 방법은 위험에 가장 먼저 노출되는 노동자에게 힘을 실어주는 것입니다. 현장의 위험을 가장 잘 아는 것은 바로 그곳에서 일하는 현장전문가가 바로 노동자이기 때문입니다.

### 2-1. 노동자 참여를 위해 알권리, 참여할 권리, 행동할 권리가 전면 보장되어야 합니다.

노동자 참여는 시혜적인 조치가 아니라, 산재예방을 현장에 정착하는 가장 빠른 방안입니다. 이를 실질적으로 보장하기 위해서는 다음의 세 가지 권리가 현장에서 뿌리내려야 하며, 노동조합의 활동을 전면 보장하는 과정에서 이를 달성해 낼 수 있을 것입니다.

- **알 권리:**사업장의 모든 유해·위험 요인에 대한 정보, 화학물질 정보, 위험성평가 결과 등 사업장 안전보건 정보에 노동자가 투명하게 접근할 수 있어야 합니다. 위험을 예방하기 위해 각종의 검진, 측정, 조사가 실시되고 있지만, 현장에서는 정보의 접근에 실질적인 제약이 존재하고 있습니다. 정보의 독점은 위험의 은폐로 이어집니다.  
형식적인 산업안전보건교육의 변화가 필요합니다. 노동조합의 참여속에 안전보건교육 강사와 교육주제 선정 등에 실질적인 변화를 도모해야 교육의 효과와 내실을 키울 수 있습니다.  
중대재해조사 결과가 투명하게 공개, 공유되어야 합니다. 재해조사 결과의 공개가 전제된다면, 부실한 재해조사의 질을 높일 수 있을 뿐 아니라, 검찰의 기소와 솜방망이 처벌의 관행에 대해 점검할 수 있고, 재발방지 대책의 이행 과정에 대한 사회적 감시가 가능할 수 있습니다.
- **참여할 권리:**위험성 평가를 비롯한 검진, 측정, 조사 등 안전보건 일상활동의 전 과정에 해당 공정의 노동자뿐 아니라, 노동조합의 참여가 보장되어야 합니다. 중대재해처벌법 시행 이후 사업장의 안전보건관리체계 구축의 필요성이 강조되고 있지만, 타임오프(근로시간면제)제도로 인해 노동조합의 활동시간 보장이 되지 않는 제약으로 인해, 형식적인 참여조차 보장되지 않는 현실입니다. 조합원 상담, 의견 청취, 일상적인 현장순회 등 최소한의 안전보건 현장활동조차 타임오프로 인해 사실상 불가능한 상태에 놓여져 있습니다. 이런 조건을 바꿔내야 합니다.
- **행동할 권리(작업중지권):**위험한 상황에 처했을 때 노동자가 작업을 중지하고 대피할 수 있는 권리가 불이익에 대한 두려움 없이 행사될 수 있어야 합니다. 실질적인 작업중지권의

보장은 그 자체로 강력한 예방 효과를 가집니다.

단적인 예를 들어, 건설 현장인 삼성물산에서 노동자의 작업중지권을 보장하는 기업 차원의 조치가 실시되면서, 삼성물산에서는 현격히 산재사고가 감소했습니다. 이것은 작업중지가 실제로 '사고 감소'에 기여한다는 실제적 증거이기도 합니다.

노사가 동등한 관계가 아닌, 대다수의 현장에서 노동자 개인의 판단으로 작업중지를 행사한다는 것은 사후적인 불이익(징계, 고소고발 등)을 감수해야 하는 엄청난 용기를 필요로 합니다. 노동자의 작업중지권이 실제화되기 위해서는 노동조합 차원의 작업중지권을 보장하는 것이 필수적입니다. 노동조합의 명예산업안전감독관, 산업안전보건위원회 노동자 위원회의 작업중지권 행사를 보장해야 합니다.

한편, 노동조합이 없는 중소기업사업장의 노동자 참여 방안이 적극 강구되어야 합니다. 현재의 산보위, 명예산업안전감독관 등 제도는 사업장 규모에 따른 제약이 존재합니다. 특정산업을 제외하고는 사실상 상시 근로자 100명 이상 사업장 대상에 한정되어 있습니다. 소규모사업장에 위험이 집중되고 있는 현실에서, 제도의 공백이 존재하고 있습니다. 이에 대해서는 유럽의 노동자 안전대표 제도 등에 대한 적극적인 검토를 통해 방안이 마련되어야 합니다.

당장의 현실적인 수준에서는 산업단지 내에서 명예산업안전감독관의 타 사업장 출입권한을 보장하여, 소규모사업장 현장 노동자들의 상담과 일상활동 지원 등이 가능하도록 할 수 있을 것입니다.

덧붙여, 알권리, 참여할 권리에서 시간제 노동자나 고령 노동자, 이주 노동자와 같이 정보격차가 발생하기 쉬운 이들이 배제되지 않도록 정부가 나서서 사업주와 관계자들을 교육하고 감독해야 합니다.

## 2-2. 실제적 경험을 통해 우리 사회는 이미 확인했습니다.

2018년 서울시와 경기도에서 실시한 소규모 건설현장 재해예방 활동인 '건설현장 어사대'의 경험이 우리 사회에는 존재합니다. 이는 문재인 정부 시기, 고용노동부와 안전보건공단의 안전패트롤로 이어졌고, 건설현장의 안전보건관리에 경각심을 주는 등 효과를 일부 발휘했습니다. 그러나 전국의 모든 산업현장에 대한 사전적 불시 감독은 현실적으로 불가능하며, 사후적 감독만으로도 인력 운용에 제한이 존재합니다. 궁극적으로 이런 활동이 노동자와 노동조합의 안전보건활동 전면 보장을 통해서 일터 곳곳에서 자발적으로 진행될 수 있도록 해야 합니다.

노동자의 참여가 활발한 사업장이 그렇지 않은 사업장에 비해 안전하다는 사실은 수많은 연구와 현장 사례를 통해 입증되었습니다. 물론, 노동조합이 있는 사업장에서 산업재해율이 높다는 정반대의 사례도 존재합니다. 이는 산업재해가 은폐되지 않았기 때문이고, 현실을 있는 그대로 드러냈기 때문입니다. 위험을 감추지 않고 드러내야 제어/통제가 가능하며, 궁극적으로 안전해 질 수 있습니다. 노동자들이 안전보건 활동의 주체로 나설 때, 서류상으로만 존재하던 안전 규정은 비로소 현장에서 생명력을 얻습니다.

단적으로 지난 윤석열 정부의 건폭몰이로 건설노동조합의 활동이 위축되었습니다. 윤석열 정부의 노동조합 적대시 정책은 건설현장의 안전위협으로 나타났습니다. 건설노조가 진출했던 현장에서는 노동조합으로 단결해 건설 노동자들이 위험한 상황에서는 작업을 거부하거나, 안전보건상의 조치를 요구하고 정착할 수 있었다면, 노동조합이 존재하지 않는 현장은 무법천지가 되었고, 안전 또한 실종되었습니다. 그 결과는 지난 정부 시기 건설현장의 대형 재해가 끊이지 않는 현실로 나타났습니다.

정부의 강력한 산업재해 예방의 의지를 노동자/노동조합의 안전보건 활동 전면 보장을 통해 뒷받침하고 실현해 나갈 수 있기를 바랍니다.

## 나아가며

이재명 정부의 산업재해 감축에 대한 강력한 의지가 사회 구성원 모두에게 큰 기대를 갖게 합니다. 지금의 소중한 동력이 단기적인 성과에 그치지 않고, 대한민국 산업안전보건 시스템의 근본적인 대전환을 이끄는 마중물이 되기를 바랍니다.

‘한국판 로벤스 위원회’ 구성을 통한 장기적·종합적 산업재해 예방 전략 수립과, 현장의 위험을 가장 잘 아는 노동자의 참여권 보장이라는 두 가지 큰 축을 중심으로 정책을 추진해 주실 것을 다시 한번 강력히 촉구합니다.

더 이상 일터에서 안타까운 죽음이 반복되지 않는 사회, 모든 노동자가 안전하게 일하고 건강하게 집으로 돌아갈 수 있는 사회공동체를 만드는 과정에 함께 하겠습니다.