노사 참여를 통한 안전문화 확산방안

OSHRI

산업재해예방
안전보건공단
산업안전보건연구원

연구보고서

노사 참여를 통한 안전문화 확산방안

정흥준·권오성·박인호

산업재해예방
안전보건공단
산업안전보건연구원

제 출 문

산업안전보건연구원장 귀하

본 보고서를 “노사 참여를 통한 안전문화 확산방안”의 최종보고서로 제출합니다.

2022년 9월

연구진

연 구 기 관 : **서울과학기술대학교 산학협력단**

연구책임자 : 정흥준 (교수, 서울과학기술대학교 경영학과)
연 구 원 : 권오성 (교수, 성신여자대학교 법학과)
연 구 원 : 박인호 (이사, 에스코토스컨설팅)

요 약 문

● **연 구 기 간** 2022년 8월 ~ 2022년 9월
● **핵 심 단 어** 안전문화, 노사참여, 노사협력, 근로자참여
● **연구과제명** 노사 참여를 통한 안전문화 확산 방안

1. 연구배경

우리나라 산업재해를 선진국 수준으로 낮추고 안전한 일터를 만들기 위해서는 그동안 산업안전보건법 개정과 중대재해처벌법 제정, 감정노동자보호법 제정, 직장 내 괴롭힘 금지법 제정 등 제도적 노력을 해 왔다. 그중에서도 특히 노사의 협력을 통한 안전문화 또는 노동자 및 노동조합의 참여를 통한 안전문화를 강조해 왔다. 무엇보다 일을 직접 수행하는 당사자가 안전을 저해하는 요인을 쉽게 파악할 수 있으며 어떻게 하면 재해를 예방할 수 있을지에 대한 암묵 지식을 가지고 있기 때문이다.

이러한 배경 아래 본 연구는 산업재해를 예방할 수 있는 안전문화를 높일 수 있는 전략적 방안들을 제안한다. 구체적인 연구 목표는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 사업장 안전문화를 높일 수 있는 노사협력 및 노동자 참여방안을 도출하는 것이며 다른 하나는 안전의식을 높이기 위한 홍보 전략을 제안하였다.

첫 번째 목표와 관련하여 사업장 안전문화를 확산할 수 있는 조치로 노동자 및 노동조합의 참여와 협력방안을 다양하게 살펴보았다. 구성원의 안전의식을 높일 수 있는 핵심 요인들을 파악하고 노사가 자율적 안전보건 규율 제정하거나 안전교육 등을 활성화할 하는 방안을 살펴본 것이다. 또한 산안법상

근로자의 참여를 제약하고 있는 부분을 살펴보고 참여를 활성화하는 방안들을 제안하였다.

두 번째 목표는 산업재해를 예방할 수 있는 홍보 전략이다. 이를 위해 그동안 국내외 안전사고 예방 캠페인을 고찰하고 사업장에서 안전문화를 높일 수 있는 효과적인 홍보 방안들을 제안하였다. 이를 위해 몇몇 대표적인 해외사례를 통한 시사점을 도출하고 우리나라 상황에 활용할 수 있는 방안들을 모색하였다.

2. 주요 연구내용

본 연구는 노사가 함께 자율적으로 산업안전을 예방할 수 있는 안전 문화를 홍보, 노사협력, 산안 법령상 근로자 참여의 관점에서 살펴보았다.

1) 노사협력을 통한 안전문화 개선 방안

본 연구는 노사협력을 통한 안전문화 개선 방안으로 작업중지권의 실효성을 확보하는 방안, 사회적 대화 활성 방안, 소규모 사업장의 안전 개선 방안, 안전문화 교육 활성화 방안, 그리고 경영진의 안전의식 향상 방안 등을 살펴보았다.

구체적으로 작업중지권 활용의 개선을 위해 작업중지권을 어떻게 활용할 것인지를 노사 합의로 규정할 필요가 있으며 정부가 업종별로 작업중지권 매뉴얼(가이드라인)을 개발을 할 필요가 있음을 강조하였다. 또한 사용자도 작업중지권의 효과를 향상하기 위해 데이터 축적 등 프로세스 개발을 함께 실행하는 것이 바람직하다고 제안하였다.

사회적 대화 활성화를 위해 정부는 법정 기구인 경제사회노동위원회에 산업안전위원회를 상설화하여 노사정이 일상적으로 안전에 관한 협력과 안전문

화 개선을 논의하는 것이 바람직하다고 제안하였다. 이전에도 산업안전위원회는 운영된 바 있으나 상설위원회는 아니었는데, 이를 상설화하는 것이 특징이다.

소규모 사업장의 안전 확보방안으로 세 가지를 제안하였다. 하나는 하도급 안전을 위해 원청 노사가 각종 협의체 활동 등에 있어 하도급 노동자의 참여를 보장하고 법령이나 정부 지침에 의해 활용할 수 있는 제도를 충실히 운영하는 것이 중요하다고 지적하였다. 다른 하나는 산업단지별 공동산업안전보건위원회를 도입하는 것인데, 소규모 사업장이 산업단지에 밀집되어 있고 소규모 사업장은 산업안전위원회가 없을 수 있으므로 이를 공동으로 운영할 것을 제안하였다. 마지막으로 일터 혁신 사업과 연계하여 소규모 사업장에 대한 안전문화 컨설팅을 확대할 것을 제안하였다.

안전교육 활성화를 위해 업종별 사고사례집을 정기적으로 제작하고 사업장의 교육 자료로 활용할 것을 제안하였으며 안전 관련 업무를 담당하고 노동조합 간부, 근로자대표, 명예산업안전감독관 등 노동자 측 대표들의 교육을 지원할 필요성을 강조하였다. 또한 작업장 사고 발생 시 동일, 유사 사고가 반복되지 않도록 노사가 공동으로 사고조사보고서 작성을 관행화할 것을 제안하였다.

마지막으로 경영진의 안전의식 확보방안은 사업주 포럼 등 안전교육을 정례화하며 고용노동부의 포상 인센티브도 강화하여 안전문화 개선에 대한 경영진의 관심과 의지를 높여야 한다고 제안하였다. 특히, 5인 미만 사업주에 대해서는 별도의 지원사업을 확대할 필요가 있음을 강조하였다.

2) 노사자치 및 근로자 참여제도 활성화 방안

첫째, 현행 산안 법령은 산업안전보건위원회의 근로자위원 구성 시 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하

는 자)가 당연히 포함되고, 나머지 근로자위원은 이러한 근로자대표가 지명하도록 규정하고 있다(시행령 제35조 제1항). 그런데, 이러한 근로자위원의 구성방식은 해당 사업장의 전체 근로자의 의사를 제대로 반영할 수 없다는 문제점이 있다. 산업안전보건위원회 구성의 민주성 제고가 요구된다. 따라서 본 연구는 최근 개정된 근로자참여법과 유사하게 근로자위원의 전부 또는 일부를 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출하는 방안을 고려할 필요가 있음을 제안하였다. 나아가, '부분대표'를 긍정하는 취지의 고용노동부 근로기준정책과의 2021년 지침 개정을 고려하여 산안법상 근로자대표의 선정방식(선거 및 임기 등)을 입법함과 동시에, 근로자대표의 선정 단위(즉, '부분대표'의 허용요건)에 대해서도 명시적인 입법을 하는 것이 바람직함을 설명하였다.

한편, 현행 산안법 제35조는 근로자대표는 사업주에게 일정한 안전 및 보건에 관한 사항을 통지하여 줄 것을 요청할 수 있고, 사업주는 이에 성실히 따라야 한다는 규정을 두고 있다. 그런데 이러한 규정은 '근로자대표'의 통지 요청권만을 규정하고 있을 뿐, 개별 근로자가 사용자에게 관련 사항의 공개를 요청하는 내용을 담고 있지는 않으므로, 개별 근로자 또는 일정 수 이상의 근로자가 근로자대표에게 '사업부에게 특정 사항의 통지를 요청할 것'을 요구하면 근로자대표가 이에 따라 사업부에게 관련 요청을 하고, 사업주는 정당한 사유가 없으면 이를 거부할 수 없다는 등의 적절한 방식의 입법적 보완이 필요함을 강조하였다.

둘째, 산안위원회 의결을 거친 안건 및 안전보건관리규정의 효력을 살펴보았다. 산안법 제25조 제2항은 '단체협약 또는 취업규칙에 반하는 부분'이라고 명시적으로 규정하고 있는바, 소위 '유리조건 우선의 원칙'과 관련하여 산안법 제25조 제2항의 '반하는 부분'이라는 문구의 해석이 문제된다. 이 문제에 대해서 명시적으로 판단한 판례를 찾아보기는 어려우나, 근로기준법과 산안법이 취업규칙과의 관계에 있어서는 근로기준법상 취업규칙과 산안법상 안전보건관리규정에 규정되어야 할 사항을 구분하여 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 적어도 산안법이 안전보건관리규정에 규정할 사항으로 명시한 사항에

대해서는 취업규칙의 내용보다 근로자에게 유리한 안전보건관리규정의 규정은 효력을 긍정하는 것이 합리적이라고 생각하여 이를 설명하였다. 한편, 단체협약과의 관계에서는 원칙적으로 단체협약의 규정에 반할 수는 없을 것이나, 안전보건관리규정이 단체협약의 내용보다 근로자에게 유리한 경우에는 안전보건관리규정의 효력이 긍정된다고 해석할 필요가 있음을 제안하였다.

셋째. 산업안전보건위원회 운영의 내실화 방안을 살펴보았다. 산안법 제64조 제1항 제1호에 따른 '안전 및 보건에 관한 협의체'는 그 구성원이 '도급인'과 '수급인'이라는 사업주이므로, 도급인은 물론 수급인 소속 근로자의 참여와는 직접적인 관계가 없다. 따라서, 이들 근로자의 참여할 권리를 제고하기 위하여 안전보건협의체에 도급인 및 관계 수급인 근로자의 의견을 제출하는 방안을 제도화할 필요가 있다.

한편, 산안법 제75조 제1항에 따른 '노사협의체'의 경우 근로자위원 구성에서 20억원 미만 소규모 공사의 근로자를 배제한다는 점에서 문제가 있다. 물론, 규모와 상관없이 모든 관계 수급인의 근로자위원을 노사협의체에 참여시키는 것은 현실적으로 어려움이 따르겠지만, 예컨대 유사한 업무를 취급하는 소규모 관계 수급인들의 근로자를 대표하는 자를 포함하는 등 유연한 대응이 필요함을 강조하였다.

넷째, 명예산업안전감독관 제도의 활성화 방안을 살펴보았다. 현행 산안법 시행령 제35조 제1항 제2호는 명예산업안전감독관이 위촉된 사업장의 경우 근로자대표가 지명하는 1명 이상의 명예산업안전감독관을 산업안전보건위원회의 근로자위원으로 구성하고 있는바, 일정한 규모 이상의 사업장에서 산업안전보건위원회에서 명예산업안전감독관 후보자를 선출하고, 고용노동부장관에게 후보자를 직접 추천할 수 있도록 하는 방식도 고려할 필요가 있음을 제안하였다. 한편, 명예산업안전감독관 운영 규정 제3조는 사업장 외 명예산업안전감독관의 해당 사업장에 대한 출입은 당해 사업주의 승인이 있는 경우에 한정한다고 규정하고 있는바, 산업안전에 관한 감독은 사업장에의 출입을 불

가결한 전제로 하므로, “사업주는 사업장 외 명예산업안전감독관의 출입을 거부할 만한 정당한 사유가 없는 한 출입을 승인하여야 한다”는 등의 방식으로 사업장에 대한 접근권을 보장할 필요가 있음을 강조하였다. 마지막으로 명예산업안전감독관 활동 시간 및 전문성 향상을 위한 지원을 실질화하는 방향으로 명예산업안전감독관 운영 규정을 개정할 필요가 있음을 설명하였다.

3) 홍보 및 캠페인 추진 방안

정부 및 기관 주도의 안전문화 확산을 지양하고 노사가 모두 적극적으로 참여하는 안전문화 확산을 위해, 본 연구에서는 다양한 이해관계자가 안전문화에 공감할 수 있도록 메시지를 구축하고, 다양한 프로그램을 통해 스스로 안전문화를 확산하도록 유도하는 방안을 통해 홍보를 진행할 것을 제안하였다.

우선, 안전문화 확산을 위한 핵심 메시지를 구성하고 이해관계자에게 맞는 세부 메시지를 추가로 제시해 공감 및 참여를 유도할 필요가 있다. 예를 들어, 노동과 안전의 권리를 강조해 “위험이 있는 곳에 작업도 없다”라는 메시지를 핵심 메시지로 제시하였다. 그리고 이해관계자별로 안전 없이는 사업도 없고(사업주 대상), 직업도 없고(노동자 대상), 생활도 없다(일반 국민 대상)는 세부 메시지를 전달하였다. 안전 없이는 아무것도 없다는 메시지를 모든 이해관계자를 대상으로 전달해, 사업주와 노동자 그리고 일반 국민 모두 스스로가 직접 노력해야 함을 강조하였다.

다음으로 메시지 확산 및 직접 참여를 위한 프로그램을 제시하였다. 이해관계자의 범위를 늘리는 참여자(target) 확대 및 이해관계자의 참여를 유도하는 채널(channel) 확장 모두를 동시에 추진하는 전략이다. 첫째, ‘노사가 함께 참여하는 안전문화 조성’이라는 당위성과 취지를 살리기 위해서는 이해관계자의 범위를 넓혀야 함을 강조하였다. 이를 위해 노동자 및 안전관리자의 역할을 강화해 이들을 주체로서 활동하게 할 필요가 있으며, 안전문화를 단순히

현장의 문제로 남겨두는 것이아니라 전 국민의 안전과 연결된 필수적인 사회 문제로 확대해 전 국민을 참여시킬 필요가 있음을 설명하였다. 예를 들어 전 국민을 대상으로 한 산업안전 캠페인을 진행하거나, 안전관리자들을 대상으로 우수기업 사례를 직접 보여주는 현장 설명회를 개최하는 등 이해관계자 확대를 위한 프로그램을 제안하였다.

둘째, 현재 정보 전달과 단속 중심의 일방적인 커뮤니케이션의 한계를 극복하고 노동자 및 전 국민의 참여라는 측면을 강화하기 위해서는 채널의 확장이 필요함을 설명하였다. 이를 위해 다양한 미디어를 활용하여 실제 업무에 도움이 되거나 실제로 참여할 수 있는 프로그램들이 진행되어야 한다. 예를 들어 안전문화와 관련된 소식지나 속보, 기획 기사 개발을 통해 안전문화를 이해관계자들에게 직접 전달하거나, 안전문화 신문고 애플리케이션과 같은 직접 참여 채널을 만들어 활용하도록 만드는 프로그램을 제안하였다.

안전문화와 관련된 콘텐츠 확산을 위해, 삼중 미디어(Owned - Earned - Paid Media) 복합 활용할 필요성을 제안했는데, 자체 보유한 미디어(Owned), 언론과 크리에이터 채널 등 외부 미디어(Earned - Paid)를 통합적이고 유기적으로 활용하는 미디어 체계 구축을 통해 제작된 콘텐츠를 효과적으로 확산할 필요가 있다. 이를 위해서는 주관부서의 관심과 지원이 필수적으로, 대국민 홍보를 위해서는 예산의 증액을 통해 적극적인 캠페인을 진행할 것을 강조하였다.

3. 연구 활용방안

본 연구는 안전문화를 개선할 수 있는 홍보 방안 및 노사참여를 통한 협력 방안, 산안 법령상 근로자 참여 제도개선 등을 다루고 있다. 따라서 본 연구의 결과는 산업안전공단의 안전문화 개선 캠페인 사업의 내용을 재구성하는데 활용될 수 있다. 또한 본 연구는 작업중지권 활용방안 개선 등 노사의 자

발적인 협력방안을 다양하게 제안하고 있는데 이를 참고하여 사업장에 적용할 수 있다. 마지막으로 본 연구는 사회적 대화, 근로자 참여제도 개선 등 다양한 정책적 제안을 하고 있으므로 고용노동부의 정책개발을 위한 기초자료로 활용할 수 있다.

4. 연락처

- 연구책임자 : 서울과학기술대학교 경영학과 조교수 정흥준
- 연구상대역 : 산업안전보건연구원 안전보건정책연구실 정책제도연구부 나민오 연구위원
  - ☎ 052) 703. 0822
  - mino05@kosha.or.kr

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 3

1. 연구 배경과 목적 ····· 3

2. 연구 범위와 내용 ····· 5

Ⅱ. 안전문화의 개념과 중요성 ····· 11

1. 안전문화의 개념 ····· 11

2. 안전문화의 중요성: 안전문화가 안전성과에 미치는 영향 ····· 18

3. 안전문화에 영향을 미치는 요인 ····· 24

4. 소결 ····· 27

Ⅲ. 안전문화 확산 홍보 전략 ····· 31

1. 해외 주요 국가 산재예방 캠페인 사례 ····· 31

2. 2021년도 국내 산재예방 캠페인 효과성 분석 ····· 54

3. 안전문화 확산을 위한 제언 ····· 64

목 차

Ⅳ. 안전문화 향상을 위한 노사협력 방안 ····· 85

1. 작업중지권 실효성 확보 방안 ····· 85
2. 사업장 안전을 위한 사회적 대화의 상설화 추진 ····· 92
3. 소규모 사업장 안전문화 활성화 방안 ····· 92
4. 인식개선을 위한 교육 활성화 방안 ····· 102
5. 사고 후 노사 공동 사고조사보고서 작성 관행화 ····· 103
6. 경영진의 안전의식 향상 방안 ····· 104
7. 소결 ····· 105

Ⅴ.산안법령상 근로자참여제도 활성화 방안 ····· 109

1. 서설 ····· 109
2. 근로자의 건강권의 내용으로서의 ‘참여할 권리’ ····· 110
3. 산업안전보건위원회 ····· 115

4. 산업안전보건위원회 활성화를 위한 개선방안 ····· 118

5. 산안위 의결을 거친 안건 및 안전보건관리규정의 효력 ····· 128

6. 안전보건협의체와 노사협의체 운영 내실화 ····· 134

7. 명예산업안전감독관 제도 ····· 137

Ⅵ. 결론 ····· 143

1. 연구 요약 ····· 143

2. 전문가회의 개최 및 제안 ····· 150

3. 본 연구의 정책 제안 ····· 156

4. 기대효과 ····· 159

참고문헌 ····· 160

Abstract ····· 164

표 목차

〈표 Ⅱ-1〉 안전문화 활동 ····· 13
〈표 Ⅱ-2〉 안전문화 요인 ····· 13
〈표 Ⅱ-3〉 안전문화 측정(이종열·신기령, 2012) ····· 13
〈표 Ⅱ-4〉 영국보건안전청의 안전문화 구성 요인 ····· 15
〈표 Ⅱ-5〉 북유럽 안전문화 설문지표(NOSACQ-50) ····· 16
〈표 Ⅱ-6〉 조직문화의 효과 선행연구 ····· 22
〈표 Ⅲ-1〉 주요 국가 산재예방 캠페인 ····· 31
〈표 Ⅲ-2〉 사업주 대상 현장점검 캠페인 실태조사 진행 개요 ····· 55
〈표 Ⅲ-3〉 조사 결과 요약 ····· 55
〈표 Ⅲ-4〉 경험 유무 별 현장점검 캠페인 인지도 결과 비교 ····· 56
〈표 Ⅲ-5〉 경험 유무 별 3대 안전수칙 안내 정도 비교 ····· 57
〈표 Ⅲ-6〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 정보 만족도 비교 ····· 58
〈표 Ⅲ-7〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 필요성 비교 ····· 59
〈표 Ⅲ-8〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 기대감 비교 ····· 60
〈표 Ⅲ-9〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 홍보물 경험 비교 ····· 61
〈표 Ⅲ-10〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 홍보물 도움 비교 ····· 61
〈표 Ⅲ-11〉 업종 별 캠페인 노출 홍보 채널 비교 ····· 62
〈표 Ⅲ-12〉 대국민 캠페인 추진안 ····· 73
〈표 Ⅳ-1〉 개정 전 산업안전보건법 제26조(작업중지) ····· 86
〈표 Ⅳ-2〉 개정 후 산업안전보건법 제52조(근로자의 작업중지) ····· 87
〈표 Ⅳ-3〉 사업장의 작업중지권 단체협약 ····· 88

〈표 Ⅳ-4〉 S기업의 작업중지 실시 위험요인 ····· 91
〈표 Ⅳ-5〉 소규모 사업장 안전 기술지원 사업 내용 ····· 94
〈표 Ⅳ-6〉 산업안전보건법 시행령 노사협의체 구성 및 운영 ····· 96
〈표 Ⅳ-7〉 산업안전보건법 상 도급에 따른 재해예방 ····· 97
〈표 Ⅳ-8〉 산업단지 2022년 1분기 현황 ····· 99
〈표 Ⅳ-9〉 산업단지별 공동 산업안전보건위원회 개요 ····· 101
〈표 Ⅳ-10〉 노사참여형 안전문화 정책 제안 ····· 105
〈표 Ⅴ-1〉 산업안전보건법 시행령 [별표 9] 산업안전보건위원회를 구성해야 할 사업의 종류 및 사업장의 상시근로자 수(제34조 관련) ····· 115
〈표 Ⅴ-2〉 근로자참여법 제6조 ····· 121
〈표 Ⅴ-3〉 안전보건관리규정의 세부 내용 ····· 130
〈표 Ⅵ-1〉 정책과제별 역할 ····· 158

그림목차

[그림 Ⅰ-1] 연도별 사고성 사망만인율 ····· 4
[그림 Ⅰ-2] 주요 국가별 사고성 사망만인율 ····· 4
[그림 Ⅱ-1] 사업장 안전문화 세부 항목 ····· 18
[그림 Ⅱ-2] 사업장 안전문화 연도별 점수 ····· 18
[그림 Ⅱ-3] 안전 성과의 프로세스 ····· 19
[그림 Ⅱ-4] 안전문화 개념 ····· 27
[그림 Ⅲ-1] OSHA 추락사고 예방 캠페인 해시태그 이벤트 및 참여 영상 ····· 33
[그림 Ⅲ-2] OSHA 온열질환 예방 캠페인 및 예방법에 대한 포스터 ···· 34
[그림 Ⅲ-3] OSHA 온열질환 예방 캠페인 영상 ····· 35
[그림 Ⅲ-4] 후생노동성 과로사 방지 관련 특설 사이트 ····· 36
[그림 Ⅲ-5] JISHA 안전 도서 용품 판매 사이트 ····· 37
[그림 Ⅲ-6] JISHA 2022 전국노동위생주간 홍보 리플릿 ····· 38
[그림 Ⅲ-7] JISHA 산업안전위생대회 홈페이지 ····· 39
[그림 Ⅲ-8] HSE 고용주 대상 직원 업무 스트레스 예방을 위한 대화 툴킷 ····· 41
[그림 Ⅲ-9] HSE 건설 먼지 노출 위험에 대한 의료 전문가 영상 ····· 42
[그림 Ⅲ-10] DGUV 예방문화 점검을 위한 웹사이트 'KulturCheck' ·· 43
[그림 Ⅲ-11] DGUV 운동법에 대한 교육 영상 및 포스터 ····· 44
[그림 Ⅲ-12] WSH Council 캠페인 뮤직비디오 및 참여 영상 ····· 46
[그림 Ⅲ-13] WSH Council 손 절단 사고 예방을 위한 교육 및 기업 투어

영상 ····· 47
[그림 Ⅲ-14] Safe Work Australia 직업성 폐질환 캠페인 관련 예방 자료 ····· 48
[그림 Ⅲ-15] Safe Work Australia 국가 안전 작업의 달 캠페인 포스터 및 월페이퍼 ····· 49
[그림 Ⅲ-16] EU-OSHA 건강한 직장 우수사례 Case Study ····· 51
[그림 Ⅲ-17] EU-OSHA 직장에서의 안전한 작업 자세 관련 애니메이션 영상 ····· 52
[그림 Ⅲ-18] 핵심메시지 및 보조메시지 구성 프로세스 ····· 68
[그림 Ⅲ-19] 핵심 메시지 및 보조 메시지 예시 ····· 69
[그림 Ⅲ-20] 노사참여 안전문화 확산을 위한 프로그램 ····· 70
[그림 Ⅲ-21] 안전관리자 위상 강화를 위한 영상 콘텐츠 예시 ····· 72
[그림 Ⅲ-22] 사례 활용 기획 기사 예시 ····· 78
[그림 Ⅲ-23] 현장 소통 강화 언론 보도 앵글 예시 ····· 79
[그림 Ⅲ-24] 안전보건공단 홈페이지 상단 사망사고 속보 ····· 80
[그림 Ⅳ-1] 작업 중지 권장 작업장 캠페인 ····· 90
[그림 Ⅳ-2] 공공기관 안전협의체 구성 및 운영 개요 ····· 98
[그림 Ⅳ-3] 산업공단 안전관리 체계 ····· 100
[그림 Ⅵ-1] 안전문화의 미션, 전략, 계획 및 실행방안 ····· 157

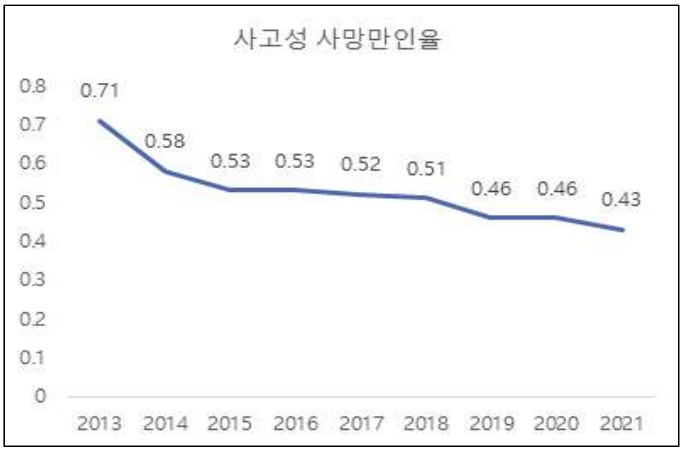
Ⅰ. 서 론

Ⅰ. 서론

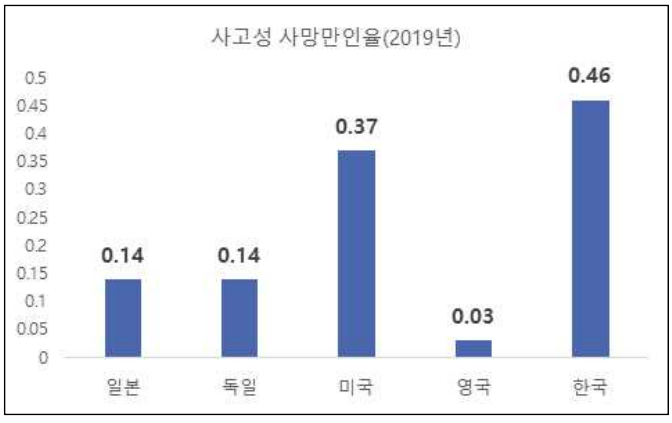
1. 연구 배경과 목적

우리나라는 2018년 산업안전보건법 전부 개정 및 2021년 중대재해처벌법 제정을 계기로 산업안전에 대한 노사와 국민의 관심이 매우 높아졌다. 일터에서 안전하게 일하는 것은 비단 개별 노동자의 신체와 정신을 보호하는 것만이 아니라 기업의 경쟁력이 되었으며 어느 성향의 정부이건 산업안전은 국정운영의 주요 과제가 되었다.

다행스러운 것은 매년 중대재해 사고가 줄어들고 있다는 점이다. 아마도 그동안 다양한 노력의 결과일 것이다. 그러나 아직 우리나라의 산업재해 예방 수준은 선진국과 다소 차이가 있다. 주요 선진국(OECD)과 비교하면 우리나라 중대재해 발생 비율은 높은 편이어서 중대재해를 줄이기 위한 노력은 계속 이어질 필요가 있다. 구체적으로 〈그림 Ⅰ-1〉과 〈그림 Ⅰ-2〉를 보면, 사고성 사망만인율은 줄어들고 있지만 2019년 기준 주요 선진국과 비교하면 우리나라 중대재해 수준은 매우 높은 편이다.



[그림 Ⅰ-1] 연도별 사고성 사망만인율



[그림 Ⅰ-2] 주요 국가별 사고성 사망만인율

우리나라 산업재해를 선진국 수준으로 낮추고 안전한 일터를 만들기 위해서는 그동안 추진해 온 산업안전보건법 개정과 중대재해처벌법 제정, 감정노동자보호법 제정, 직장 내 괴롭힘 금지법 제정 등 신체적, 정신적 재해를 줄이기 위한 제도적 노력 및 안전시스템 등 기술적 지원과 더불어 안전문화를 높여야 한다는 주장이 다수이다. 그중에서도 특히 노사의 협력을 통한 안전문화 또는 노동자 및 노동조합의 참여를 통한 안전문화가 강조되어 왔다. 무엇보다 일을 직접 수행하는 당사자가 안전을 저해하는 요인을 쉽게 파악할 수 있으며 어떻게 하면 재해를 예방할 수 있을지에 대한 암묵 지식을 가지고 있기 때문이다.

이러한 배경을 고려하여 본 연구는 산업재해를 예방할 수 있는 안전문화를 높일 수 있는 전략적 방안들을 제안하는 것이 주된 목적이다. 구체적인 연구 목표는 크게 두 가지로 나뉜다. 하나는 사업장 안전문화를 높일 수 있는 노사협력 및 노동자 참여방안을 도출하는 것이며 다른 하나는 안전의식을 높이기 위한 홍보 전략을 제안하는 것이다.

첫 번째 목표와 관련하여 사업장 안전문화를 확산할 수 있는 조치로 노동자 및 노동조합의 참여와 협력방안을 다양하게 살펴보고자 한다. 구성원

의 안전의식을 높일 수 있는 핵심 요인들을 파악하고 노사가 자율적 안전보건 규율 제정하거나 안전교육 등을 활성화하는 방안을 살펴볼 것이다. 또한 산안법상 근로자의 참여를 제약하고 있는 부분을 살펴보고 참여를 활성화하는 방안들을 제안하고자 한다.

두 번째 목표는 산업재해를 예방할 수 있는 홍보 전략이다. 이를 위해 그동안 국내외 안전사고 예방 캠페인을 고찰하고 사업장에서 안전문화를 높일 수 있는 효과적인 홍보 방안들을 제안하고자 한다. 이를 위해 몇몇 대표적인 해외사례를 통한 시사점을 도출하고 우리나라 상황에 활용할 수 있는 방안들을 모색하고자 한다.

2. 연구 범위와 내용

본 연구의 범위는 우리나라 전체 사업장이 대상이다. 다만, 시간과 예산의 제약으로 인해 노사가 함께 자율적으로 산업안전을 예방할 수 있는 안전 전략을 선행연구 등을 바탕으로 살펴보며 법적 과제와 홍보 전략 등을 포함한다.

1) 노사협력을 통한 안전문화 개선 방안

본 연구는 노사협력을 통한 안전문화 개선 방안으로 작업중지권의 실효성을 확보하는 방안, 소규모 사업장의 안전 개선 방안, 그리고 노사협력을 통한 안전문화 제고 방안 등을 다룬다.

2) 노사자치 및 근로자 참여제도 활성화 방안

현행 산안 법령은 산업안전보건위원회의 근로자위원 구성 시 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는

자)가 당연히 포함되고, 나머지 근로자위원은 이러한 근로자대표가 지명하도록 규정하고 있다(시행령 제35조 제1항). 근로자위원의 구성 방식은 해당 사업장의 전체 근로자의 의사를 제대로 반영할 수 없다는 문제점이 있으므로, 근로자위원 구성 방식의 민주성을 제고하기 위하여 근로자위원의 전부 또는 일부를 근로자의 투표로 선출하는 등의 방식으로 개선할 필요가 있으므로 이를 살펴본다.

둘째, 산업안전보건위원회 운영의 내실화 방안을 살펴본다. 각 사업장의 특성을 고려하여 산안 법령이 규정하는 최저한의 기준 위에서 노사가 자율적으로 해당 사업장에 맞는 구체적인 안전보건기준을 정하도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 산안위 의결을 거친 안건과 단체협약, 취업규칙 등 타 법령에 따라 작성된 사업장의 자치 규범과 효력의 위계(位階)를 명확히 할 필요가 있음을 살펴본다. 산안위 의결을 거친 안건의 효력의 수준은 산안위 구성의 민주성의 수준에 상응할 필요가 있는바, 산안위 구성의 민주성을 제고하는 방식의 제도개선이 이루어질 경우 이에 상응하여 산안위 의결을 거친 안건의 구속력의 수준을 높이는 제도개선도 타당성을 확보할 수 있다.

셋째, 명예산업안전감독관 제도의 활성화 방안을 살펴본다. 현행 산안법령은 명예산업안전감독관이 위촉된 사업장의 경우 근로자대표가 지명하는 1명 이상의 명예산업안전감독관을 산업안전보건위원회의 근로자위원으로 구성하고 있다(시행령 제35조 제1항 제2호). 일정한 규모 이상의 사업장에서 산업안전보건위원회에서 명예산업안전감독관 후보자를 선출하고, 고용노동부장관에게 후보자를 직접 추천할 수 있도록 하는 방식도 고려할 필요가 있으므로 다양한 방안을 검토한다.

3) 홍보 및 캠페인 추진 방안

홍보 전략을 제안하기 위해 국내 산재예방캠페인 관련 조사 결과를 살펴보도록 한다. 산업안전보건공단 상시 모니터링단 운영(2021년 6월부터 11월까지 기업 안전 업무 담당자 50여 명 중심으로 운영) 결과, 전체 응답자

76% 이상이 추락사고 일제 점검 등 캠페인에 대해 사전에 인식하고 있었으며 전체 응답자 85% 이상이 추락사고 일제 점검 등 캠페인 홍보 효과 인정한 바 있다. 또한 안전보건공단에서 실시한 사업주 대상 실태조사(사업주 600개소 대상, 7월 및 11월 2회 조사를 통해 의견 수렴)결과를 보면 일제 점검 등 캠페인 인지도가 상승(일제점검 무경험 사업장 중 / 58.3% → 63.5%)했으며, 캠페인 관련 홍보물이 도움이 된다(70% 이상)고 응답하여 만족도가 높게 나타났다. 이러한 결과는 긍정적인 홍보 효과 결과를 보여준다.

선행연구 등을 바탕으로 안전문화 확산을 위한 홍보 및 캠페인 추진 전략 제안하고자 한다. 구체적인 내용으로는 국내외 주요 캠페인 사례 분석, 사례 분석을 통한 시사점 확보 및 벤치마킹 포인트 도출, 해외 성공사례의 국내 도입 가능성 및 타당성 검토를 통한 전략 제언 등이다.

2. 연구의 구성

2장에서는 안전문화의 개념을 살펴보고 안전문화가 중요한 이유와 영향 요인에 관한 선행연구를 고찰한다. 3장에서는 노사협력을 통한 안전문화 개선 방안으로 작업중지권의 실효성 확대, 소규모 사업장 안전 개선, 일상적인 안전문화 개선 등을 다룬다. 4장에서는 구성원의 안전문화 개선을 위한 홍보 및 캠페인 전략을 살펴보고 5장에서는 근로자 참여를 통한 안전문화 개선 방안을 법제도적 관점에서 살펴본다. 마지막 6장에서는 연구 결론으로 3, 4, 5장에서 제안된 내용들을 종합한다.

Ⅱ. 안전 문화의 개념과 영향 요인

Ⅱ. 안전문화의 개념과 중요성

1. 안전문화의 개념

1) 안전문화의 개념

본 연구는 산업안전을 향상시키기 위한 방안으로 노사 참여를 바탕으로 하는 안전문화 확산방안을 수립하는 것을 목적으로 한다.

안전문화의 개념을 정의하기 위해 먼저 산업안전과 산업재해의 개념을 살펴볼 필요가 있다. 우선, 산업재해란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병을 걸리는 것을 의미한다(산업안전보건법 제2조). 그리고 산업안전은 산업재해가 발생하지 않는 상태를 확보하고 유지하는 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서 안전문화를 통해 추구하는 산업안전은 '산업 활동 중에 일어나는 모든 재해나 사고로부터 근로자의 신체와 건강을 보호하고 산업 시설을 안전하게 보호 및 유지하는 모든 활동'(손효애, 2017)을 의미하며, 산업재해와 같이 인적인 피해 예방에 그치는 것이 아닌 산업안전의 도모, 즉 산업재해가 발생하지 않는 상태의 확보와 유지를 포함하는 개념으로 볼 수 있다.

산업재해를 예방하기 위한 안전문화란 산업안전과 관련된 조직문화로, 작업장 안전과 관련하여 조직구성원들이 공유하고 있는 기본 가정을 의미한다(이선희·이진·김주은, 2021). 조직문화가 조직구성원들이 공유하고 있는 신념이나 믿음이므로 안전문화는 안전과 관련된 구성원들의 믿음이란 의미이다.

Mearns, Whitaker, Flin(2003:642)은 안전문화를 안전을 가장 우선시하는 조직과 개인의 행동과 태도의 조합이라고 정의하였다. 또한 안전 경영

이란 안전의 유지와 관련된 실제 관행, 역할 및 기능들을 의미한다고 설명하였다. Mearns et., al.(2003)은 안전문화는 경영진의 안전에 대한 관심(management commitement to safety)과 안전문화에 대한 일상적인 의사소통(communication about safety issues), 노동자의 참여(involvement of employees) 등의 하위 개념을 갖는다고 설명하였다.

Kennedy & Kirwan(1998)은 안전문화가 안전 경영(safety management)이나 안전 풍토(safety climate)와 비교하면 개념적으로 다소 혼란한 측면이 있다며 안전 경영과 안전 풍토는 안전문화에 비해 추상화 수준이 더 낮다고 설명하였다. 즉, 안전 경영과 안전 풍토는 안전문화의 개념이 반영되어 있다는 것이었다.

이선희 외(2021)의 연구도 비슷한 개념으로 설명한다. 안전문화는 때때로 안전 풍토와 혼동되어 사용되고 있는데 안전문화는 내재된 가치관을 포함하는 개념이라면 안전 풍토는 눈으로 보이는 시스템, 절차, 행동 등을 강조한 개념이라고 설명하였다.

안전문화는 다차원적인 개념이다. Beus 외(2010)는 안전문화의 하위차원으로 경영진의 안전 의지, 경영진의 안전 실천, 안전 절차, 안전 관련 의사소통, 안전 관련 보고체계, 안전 행동 등을 소개하고 이를 실증적으로 분석한 바 있다.

2) 국내에서 개발된 안전문화 측정 지표

국내에서도 안전문화를 측정하기 위한 도구 개발에 관한 연구가 수행되어 왔다. 박영석 외(2017)는 안전 문화를 진단하기 위해 안전 문화의 개념을 정립하였다. 안전문화는 안전 가치, 안전 운영, 안전교육, 안전소통, 리더십 등 5개의 영역을 가질 수 있다고 제안하였다. 또한 안전문화 활동은 계획, 실행, 점검, 개선 등 4개 영역이 있다고 소개하였다. 안전문화 활동은 〈표 Ⅱ-1〉과 같다.

〈표 Ⅱ-1〉 안전문화 활동

활동	정의
계획	목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 일련의 계획을 수립하는 활동
실행	계획한 대로 실행하는 활동
점검	계획한 대로 실행되었는지를 평가하는 활동
개선	평가한 결과를 계획, 실행 및 점검 과정에 반영하여 개선하는 활동

다섯 가지 안전문화 하위차원과 안전문화 활동을 결합하여 안전문화 요인을 개발하였는데 이는 〈표 Ⅱ-2〉와 같다.

〈표 Ⅱ-2〉 안전문화 요인

	계획	실행	점검	개선
안전가치	신념	몰입	성과 평가	가치 확산
안전운영	운영체계 구축	순응	안전체계 점검	운영체계 개선
안전교육	교육 설계	교육 실행	교육효과 평가	교육 개선
안전소통	소통채널 구축	소통채널 활용	소톨채널 점검	소통채널 개선

국내저널에 소개된 연구 중 이종열·신기령(2012)은 석유화학장치 산업의 안전문화를 측정하기 위해 기존 연구에서 활용된 설문문항을 활용하였는데 안전문화는 안전의식, 작업절차, 안전 비용, 안전 규칙 등 4가지 요인을 가진다고 설명하였다. 이를 통해 개인의 안전문화를 평가했는데, 평가 문항을 소개하면 〈표 Ⅱ-3〉과 같다.

〈표 Ⅱ-3〉 안전문화 측정(이종열·신기령, 2012)

구분	문항 예시
안전태도	• 회사동료와 안전에 대해 토론 • 비상상황 발생시 행동에 대한 숙지 • 안전수칙 위반 시 알림 • 성과보다 안전을 우선

	• 안전보건 정책의 목표를 이해 • 작업장 위험요소를 찾는데 참여 • 안전장치를 점검하고 사용
작업절차	• 개인안전보호구 착용 • 유해물질 취급시 물질안전보건자료 활용 • 안전작업허가서를 받고 작업 • 안전운전 절차 준수
안전비용	• 회사의 손해가 발생하더라도 안전감지 시 작업중지 • 작업장 안전에 시간과 비용투자는 가치있는 일 • 안전을 위해 주의와 노력을 기울임 • 위험요소 발견 시 상급자에 보고
안전규칙	• 인사상 불이익을 염려하여 관리자에게 보고하지 않음(R) • 흡연지정 이외의 장소에서 흡연(R)

3) 해외에서 개발된 안전문화 측정 지표

홍인기·백종배(2016)은 전자제품 제조업의 관리자와 노동자를 대상으로 영국의 안전문화평가도구(LSCAT)가 제시하고 있는 안전보건의 중요성, 현장 유해위험 요인에 대한 인식, 경영진의 태도, 관리감독자의 태도, 의사소통, 교육훈련, 규정 준수, 임직원의 안전보건 역량, 회사 및 상사의 안전보건지원, 안전보건 활동 참여 등을 10개 하위차원들을 분석한 결과, '건강하고 안전한 작업장이 매우 중요하다'라는 문항이 가장 많이 응답되었으며 다음으로 '안전과 생산성이 모두 중요하다'라는 문항이 높게 나타났다. 한편 상대적으로 낮은 인식은 '작업하는데 불편을 느껴 안전수칙과 작업표준을 지키지 않는 경우가 더러 있다'는 응답이었다. 따라서 안전문화에 대해 관리자나 노동자 모두 상충하는 태도를 가지고 있음을 보여주었다.

〈표 Ⅱ-4〉 영국보건안전청의 안전문화 구성 요인

(단위 : 명, %)

번호	하위차원	예시 문항	문항 수
1	훈련 및 역량	나는 안전보건에 대한 내 책임을 명확히 알고 있다.	8
2	고용안정과 직무만족	우리 조직 직원의 직무만족도 수준은 높다.	6
3	생산 압박	우리 회사는 손실이 발생하더라도 안전문제가 있으면 작업을 중단하도록 한다.	7
4	의사소통	나는 안전보건 관련 회의 결과를 항상 전달받는다.	12
5	안전보건 참여	나는 안전보건 절차, 지침, 규정 개발 및 검토 과정에 참여하고 있다고 느낀다.	7
6	사고사건	사고 조사는 사고가 재발하는 것을 방지한다.	11
7	경영진 안전보건 노력	나는 안전하지 않은 작업조건에 대해 보고하도록 장려된다.	16
8	안전보건절차와 지침	우리 관리감독자는 안전절차를 어겨도 못 본 척하는 경우가 종종 있다.	14
9	규칙위반	나는 작업을 위해 안전규정을 무시한다.	14
10	직원 인식	우리 회사의 일부는 안전보건을 자신의 문제라고 생각한다.	13

* 홍인기·백종배(2016)

이선희 외(2021)의 연구보고서에서 소개된 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 아이슬란드, 독일 등 북유럽이 주축이 된 연구팀은 북유럽안전문화설문(Nordic Safety Climate Questionnaire; NOSACQ-50)도 많이 활용되는 안전문화 측정 도구이다. 이는 영국의 안전문화 측정도구보다 문항 수가 적으면서 다양한 산업에서 활용할 수 있는 장점이 있다. 해당 설문문항의 하위 구성 요인을 보면 〈표 Ⅱ-5〉와 같다.

〈표 Ⅱ-5〉 북유럽 안전문화 설문지표(NOSACQ-50)

번호	하위차원	예시 문항	문항 수
1	경영진의 안전 우선순위, 촉진, 역량	우리 회사 경영진은 업무 일정이 바쁠 때는 근로자들이 위험을 감수하는 것을 묵인한다.(역문항)	9
2	경영진의 직원에 대한 안전권한 부여	우리 회사 경영진은 안전에 대한 직원의 제안을 귀담아듣지 않는다. (역문항	7
3	경영진의 안전에 대한 공정한 태도	우리 회사 경영진은 누가 사고에 책임이 있는지를 찾기보다 사고의 근본 원인을 이해하기 위해 노력한다.	6
4	노동자의 안전몰입	우리 회사 노동자들은 더욱 높은 안전 수준을 갖추기 위해 함께 힘쓴다.	6
5	노동자의 안전 우선순위, 위험 수용	우리 회사 노동자들은 사고가 일어나지 않는 한 위험한 행동을 용인한다. (역문항)	7
6	안전소통, 학습 및 동료안전 역량 신뢰	우리 회사 노동자들은 안전에 대해 자유롭고 공개적으로 이야기할 수 있다	8
7	안전시스템 신뢰	우리 회사 노동자들은 안전교육/훈련이 사고예방에 도움이 된다고 생각한다.	

* 자료: 이선희(2021)

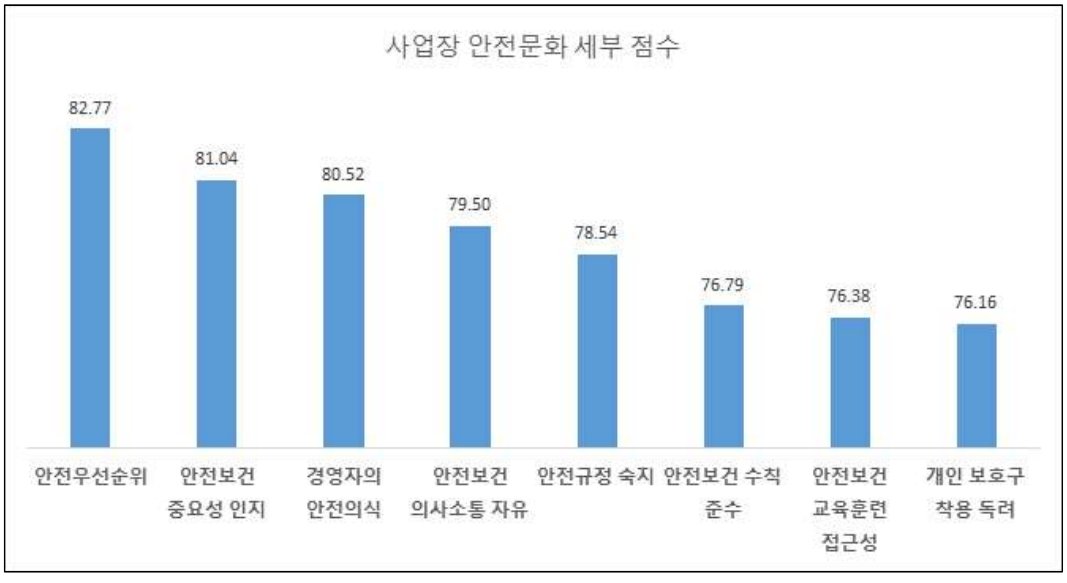
안전을 강조하는 유럽을 중심으로 한 안전문화 주요 지표를 보면 공통적으로 경영진의 안전에 대한 인식, 노동자와 소통, 그리고 노동자 스스로의 안전에 대한 인식을 포함하고 있다. 특히, 흥미로운 것은 경영진들이 안전 대신 생산성이나 과업을 중심으로 하는지에 대한 여부가 포함하고 있는데 이는 안전에 비해 생산성을 강조할수록 재해 발생 가능성이 높아진다는 것을 확인하기 위함이다. 실제 성과보상제를 도입한 기업이 그렇지 않은 기업에 비해 재해로 인한 근로손실일수가 더 많은 것으로 나타나기도 하였다(Kamiski, 2001).

지금까지 살펴본 것을 요약하면 안전문화는 강제적인 지침이나 의무보다는 경영진의 철학, 기업의 방향과 정책, 노동자의 참여 등이 강조된 개념이다. 또한, 높은 수준의 안전문화를 형성하기 위해서는 안전 그 자체보다 일

에 대한 가치와 중요성, 일을 수행하는 노동자의 생명에 대한 중시 등이 기업의 핵심 가치가 되어야 한다. 따라서 안전문화를 향상시키기 위해서는 만들어진 안전 시스템에 구성원들이 따르도록 규제와 통제하는 방식으로는 곤란하며 구성원 스스로 관심을 갖고 참여를 할 수 있도록 만들어 자발성을 높이는 방향이 되어야 한다. 본 연구도 이러한 방향에 맞추어 안전문화 향상 방안을 모색한다.

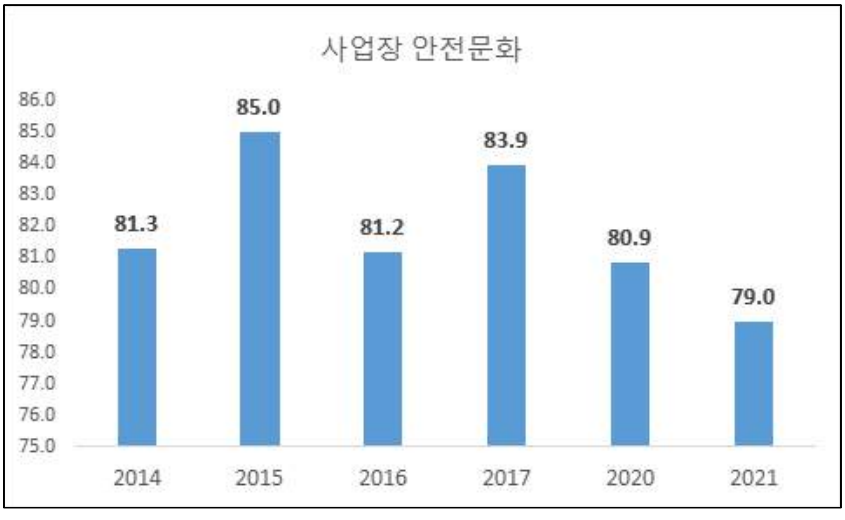
4) 우리나라 안전문화 실태

안전보건공단은 매년 5인 이상 규모의 사업장 2,000개소를 대상으로 안전의식과 안전문화를 조사하고 있다. 이중 2021년 안전문화 조사결과를 보면, 사업장의 안전 우선이 가장 높고(82.77점), 노동자 개인의 보호구 착용 독려 분위기가 가장 낮게 나타났다(76.16점). 이러한 결과를 보면 사업장의 안전제도와 경영진의 안전의식은 상대적으로 높으나 개인 노동자들의 안전수칙 준수, 교육훈련, 개인보호구 착용 등이 낮게 나타나 기업(경영)과 현장(직원)이 분리된 모습이 보인다.



[그림 Ⅱ-1] 사업장 안전문화 세부 항목

또 다른 특징은 사업장의 안전문화가 뚜렷한 개선 흐름을 보이지 않는다는 점이다. 지난 6년 동안의 시계열 자료를 통해 살펴보면, 사업장의 안전문화 수준은 등락을 반복하는 것으로 나타났다. 비록 조사시기 마다 안전사고에 대한 사회적 이슈가 설문 결과에 영향을 줄 수 있다고 하더라도 일관적인 경향성이 나타나지 않는 원인에는 사업장 노사의 안전문화 활성화에 대한 체계적인 로드맵이 마련되어 있지 않기 때문으로 보인다. 특히, 2017년 이후 사업장의 안전문화가 낮아지고 있어 조속히 안전문화 정착을 위한 정부의 노력도 요구되는 상황이다.



[그림 Ⅱ-2] 사업장 안전문화 연도별 점수

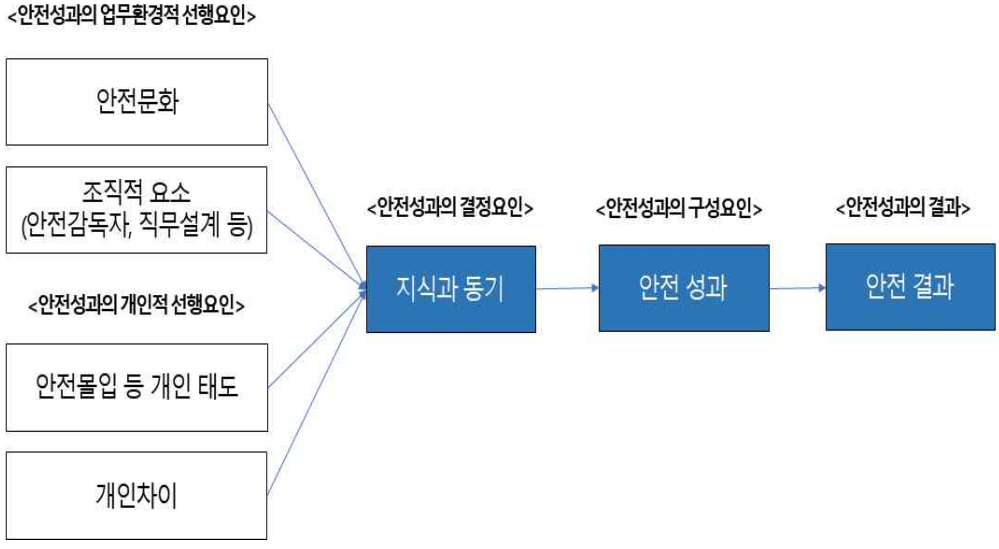
2. 안전문화의 중요성: 안전문화가 안전성과에 미치는 영향

안전문화가 강조되는 이유는 안전문화가 취약할 경우 이른바 안전에 대한 감수성이 낮아져 부지불식간에 사고가 발생할 수 있기 때문이다. 반대로

안전문화가 강조될수록 다양한 긍정적 결과가 도출될 수 있다. 안전문화의 개념은 1987년 OECD가 체르노빌 사고가 소비에트연방 시기의 낮은 안전문화와 관련되어 있음을 보고하면서부터이다. 그동안의 연구에 따르면, 안전문화는 사고의 근본 원인으로 간주되고 있으며 안전 성과를 예측하는 선행요인으로 받아들여져 왔다(홍인기 & 백종배, 2016). 안전문화가 안전성과에 미치는 영향에 관한 국내외 연구결과를 살펴보면 다음과 같다.

1) 해외 연구

Neal & Griffin(2004)은 안전 성과가 만들어지는 프로세스 제시하였다. 두 연구자는 조직적 요인과 개인적 요인에 의해 안전 성과의 결정요인인 지식과 동기가 형성되고 이는 안전 성과로 이어지며 그 결과 다양한 조직성과 성과와 개인적 성과가 나타날 수 있다고 주장하였다. 이 때 조직적 요인은 안전문화와 직무설계 및 안전감독자 등이었으며 개인적 요인은 개인차와 개인이 가진 안전에 대한 태도였다.



[그림 Ⅱ-3] 안전 성과의 프로세스

Neal & Griffin(2004)의 연구에 따르면, 안전문화는 중요한 안전 성과의 원인요인(선행변수)으로 해석된다. 실제 기존 연구에 따르면, 안전문화가 강한 조직은 산업재해가 낮은 것으로 나타났다. Shafai-Sahrai(1971)는 11개 사업장을 대상으로 한 실증연구를 통해 재해율이 낮은 사업장의 특징을 세 가지로 요약했는데, 하나는 안전 활동에 참여하고 있는 경영진의 존재여부였으며 다른 하나는 경영진 회의에서 안전에 대해 강조하는 것이었다. 마지막으로 사고조사도 중요한 역할을 한다고 밝혔다.

Shannon, Walters, Lewchuk, Richardson, Moran, Haines, & Verma (1996)는 50명 이상을 고용한 400개 제조업 사업장을 대상으로 재재율이 낮은 원인을 분석하였다. Shannon et., al.(1996)의 결과에 따르면, 재해율이 낮은 사업장의 특징은 작업장 안전에 대해 개입하고 있는 안전관리자가 있으며 노사관계가 협력적이고 장기근속에 따른 경력개발을 강조하는 사업장이었다. 동시에 모든 관리자의 업무에 안전과 관련된 책임이 포함되어 있으며 안전관리 성과지표가 업무평가에 포함되어 있음을 확인할 수 있었다. Shannon et., al.(1996)의 연구는 체계적으로 안전을 책임질 관리자의 존재 여부가 안전을 확보하는 데 있어 중요한 조건임을 보여준다.

Bosak, Coetsee, & Cullinane(2013)은 남아프리카 화학공장에서 일하는 623명의 노동자를 대상으로 한 연구에서 안전문화는 위험 행동(risk behavior)를 줄일 수 있음을 실증연구를 통해 보여주었다. 해당 연구에서 안전문화는 세 가지 하위차원으로 구분했는데, 하나는 안전에 대한 경영자의 몰입이며 다른 하나는 안전을 우선하는 것이었다. 마지막으로 안전하게 절차를 지키면서 일하는 것 등이다. 분석 결과, 경영진의 안전에 대한 몰입과 안전우선시 정책은 위험 행동에 부(-)의 관계를 갖지만 생산압력은 위험 행동을 이끄는 것으로 나타났다.

Mearns, Whitaker, & Flin (2003)은 13개 석유 및 가스 사업장을 대상으로 안전문화와 재해율 간의 관계를 살펴본 결과 안전문화가 높을수록 재해율이 낮아지는 결과를 확인할 수 있었다.

Clarke(2006)의 메타분석에 따르면 조직구성원들이 안전문화를 높게 인식할수록 안전 행동을 보이고, 안전 행동을 할수록 사고나 재해가 줄어드는 것으로 나타났다. 구성원의 인식만이 아니라 조직의 안전문화는 낮은 재해율과 관련이 있는 것으로 나타났다. 예를 들어 Beus 외(2010)의 연구는 높은 안전문화가 낮은 재해율과 상관관계에 있음을 보여주었다. 특히, 안전문화 중에서도 경영진의 안전 의지 등 리더십이 재해를 낮추는 데 가장 크게 기여한다고 밝혔다(이선희, 2021 재인용).

2) 국내연구

국내연구들도 안전문화가 안전 성과에 실질적인 영향이 있는지에 관한 연구를 축적해 왔다. 연구가 이루어진 분야는 안전이 중요한 항공, 병원, 중소제조업 등이었다.

한정원·이경수·박찬신·손영우(2009)는 202명의 공군 조종사를 대상으로 안전 태도, 안전문화, 안전 행동 등을 실증 분석한 결과에 조종사 개개인의 안전 태도는 안전 행동과 정(+)의 관계에 있으며 조직 수준에서 안전문화는 이들 간의 관계를 조절하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 개인이 안전하게 행동하는 데 있어 조직의 안전문화가 상당한 영향을 미칠 수 있음을 보여준다.

항공분야는 안전이 생명과 직접 연결되어 있어 민간 부문에서도 연구가 활발하게 이루어지고 있다. 예를 들어 이영길·김기웅·박성식(2021)은 항공기 운항에 있어서 운행시설의 관리 운영을 하는 직원들을 대상으로 안전문화에 대한 성숙도와 성과 간의 상관관계를 파악하였다. 안전 성숙도는 4개 문항으로 측정하였는데 안전에 대한 몰입과 태도에 관한 항목들이었다. 성과변수는 개인의 안전에 대한 성과와 안전사고 예방 등 공공관련 성과를 구분하여 측정하였으며 안전 성숙도는 개인과 고객성과 모두와 정(+)의 관계가 있음을 확인할 수 있었다.

박미연·김은아(2018)는 4개 도시 500병상 이상의 종합병원 간호사 393

명을 대상으로 환자에 대한 안전관리 중요성, 안전문화, 안전 수행, 병원경영성과 등을 분석하였다. 분석 결과, 안전문화와 안전 수행은 병원경영성과에 긍정적인 영향이 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 환자 업무를 수행하는 병원에서 안전을 챙기는 것이 병원의 경제적 성과에 영향이 있음을 보여준다.

전우명·임춘성(2018)은 안전문화(경영상의 가치, 안전관리감독자, 안전교육, 안전관련 의사소통, 안전규정실천)가 순응 행동과 참여 행동을 통해 경영성과에 긍정적인 영향을 미침을 가설화하였다. 이들은 산재사고가 비교적 많은 시설관리업종의 노동자들을 대상으로 371명을 대상으로 설문조사를 실시하였고, 분석결과, 안전문화 중 경영가치와 안전규정 실천이 경영성과에 직접적인 영향이 있는 것으로 나타났으며 안전교육과 안전규정 실천은 안전참여행동을 유발하여 경영성과에 긍정적인 영향을 미쳤다.

최근의 연구로 정호준·이진춘(2021)은 안전문화가 안전에 대한 지식, 안전 동기에 영향을 미쳐 안전에 대한 참여(safety participation)와 안전에 대한 순응(safety compliance)을 이끌어낸다고 설명하였다. 이들은 상대적으로 규모가 작은 중소기업 제조업을 대상으로 연구를 진행하였는데, 연구결과는 안전문화가 직원들의 참여에 긍정적인 영향이 있음을 보여준다. 이상으로 국내외 실증연구 결과들을 요약하면 다음과 같다.

〈표 Ⅱ-6〉 조직문화의 효과 선행연구

구분	저자	분석 대상	안전성과 선행요인
1	Shafai-Sahrai(1971)	11개 기업	• 안전관리자, 안전강조, 사고조사 -〉 재해율을 낮춤
2	Shannon et al(1996)	50인 이상 고용 400개 제조업	• 안전관리자, 협력적 노사관계, 경력개발 강조 -〉 안전성과를 높임

3	Bosak et al(2013)	남아공 화학업체 623명	• 경영진의 안전에 대한 몰입, 안전우선시 정책 -〉 위험행동을 낮춤 • 생산압력 -〉 위험행동을 높임
4	Mearns, Whitaker, & Flin (2003)	13개 석유화학 업체	• 안전문화 -〉 재해율을 낮춤
5	Clarke(2006)	메타분석	• 안전문화 -〉 재해율을 낮움
6	한정원 외(2009)	공군 조종사 202명	• 안전태도 -〉 안전행동을 높임 • 안전문화 조절역할
7	이영길 외(2021)	항공운항관리 320명	• 안전성숙도 -〉 개인 및 고객안전성과에 긍정적
8	박미연·김은아(2018)	종합병원 간호사 393명	• 안전문화와 안전수행 -〉 병원의 경영성과에 긍정적
9	전우명·임춘성(2018)	시설관리업 371명	• 안전교육, 안전규정 -〉 안전참여행동을 높임
10	정호준·이진춘(2021)	중소기업 200개	• 안전문화 -〉 안전참여를 높임

이중 본 연구가 관심을 두고 있는 작은 사업장을 포함한 기업의 안전문화와 안전성과 간에 관계를 다룬 국내외 대표적인 연구들을 살펴보고자 한다. 국내 연구로 정호준·이진춘(2021)의 연구는 200개의 중소 및 중견사업장을 대상으로 안전문화, 안전성과 등의 관계를 살펴보았다. 분석 결과, 사업장의 안전문화가 개선될수록 직원들의 안전에 대한 동기가 커져서 결과적으로 안전 수칙 준수 등 안전에 대한 참여가 향상되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 사업장의 안전문화가 직원의 심리적 동기부여를 통해 안전 행동을 유발함을 보여준다. 박미연·김은아(2018)의 연구는 안전이 중요한 병원에서 안전문화가 병원의 성과에 어떤 영향이 있는지를 살펴보았다. 7개 종합병원에 대한 분석결과, 병원의 안전문화는 병원의 성과(수익률, 가동율, 환자증가율 등)에 통계적으로 유의하게 긍정적 영향을 미치는 것을 확인할

수 있었다.

해외 연구로 Morrow, Koves, & Barnes(2014)의 연구를 살펴볼 필요가 있다. 이들은 미국 원자력 발전소 63개에서 2,876명을 대상으로 한 설문조사를 통해 9개의 안전문화 지표(경영진의 안전에 대한 몰입, 안전에 대해 논의하는 문화, 안전 관련 의사결정, 관리자의 책임, 안전에 대해 의심하는 태도, 의사소통, 개인의 안전 책임, 안전 최우선, 안전 교육훈련 등)가 사고율과 어떤 관계가 있는지를 살펴보았다. 분석 결과, 안전에 관한 의사결정, 안전에 대해 의심하는 태도가 사고율을 낮추는 것으로 나타났다.

3. 안전문화에 영향을 미치는 요인

안전문화는 안전한 행동이 중요한데 안전한 행동을 이끄는 요인에 관한 연구가 꾸준하게 이루어져 왔다. 이선희 외(2021)는 Campbell의 직무행동 모델(KMS)을 소개하였다. 직무 행동을 유발하는 요인이 지식(knowledge), 동기(Motive), 기술(skill)인데, 이것은 안전 행동에도 동일하게 적용할 수 있다는 논리이다. 즉, 안전하게 일하는 방법을 알고(지식 측면) 안전하게 행동해야겠다는 마음을 먹으며(동기 측면) 안전한 행동을 할 수 있는 기술을 가지고 있으면 안전 행동이 이루어지고 안전 행동이 이루어지면 재해를 줄일 수 있다는 것이다. 이러한 주장은 안전 행동을 바탕으로 한 안전문화가 기술적인 측면만이 아니라 관리적인 측면에서 중요함을 보여준다.

1) 해외 연구

Cohen(1977)은 그동안 연구되었던 문헌들을 토대로 안전 행동에 영향을 미치는 안전 경영 요인들을 제시하였다. 첫째, 안전관리자가 중요한 역할을 할 수 있다고 주장하였다. 특히, 안전관리자는 조직 내 상위 직급을 부여하고 경영진이 안전관리자와 수시로 소통하여 조직 내 경영진이 안전에 대한

관심을 가지고 있음을 강조할 필요가 있다고 설명하였다. 둘째, 교육훈련의 중요성이다. 신규로 입사한 직원에게는 안전에 대한 교육을 반드시 실시해야 하고 기존의 직원들에게도 정기적인 안전교육을 하는 것이 안전 행동에 중요한 영향을 미친다는 것이다. 마지막으로 안전에 대한 작업장 홍보와 의사소통의 중요성이다. Cohen(1977)은 직원들이 많이 모이는 장소에 위험에 대해 알리는 포스터도 의미가 있으며 관리자와 직원들 간에 일상적인 의사소통도 중요하다고 지적하였다.

Dirik & Intepeler(2017)는 병원사업장을 대상으로 안전문화를 위해 구조화된 권한위임(structural empowerment)과 간호사의 작업환경이 중요하다고 지적하였다. 권한위임은 공식적인 권한위임 외에 자율성을 강조하는 비공식적인 권한위임도 포함된다. 작업환경은 안전 관련 논의에 간호사의 참여 등을 포함한다.

Wu, Lin, & Shiau(2010)는 대만 통신기업 노동자 939명을 대상으로 사용자의 리더십, 운영책임자의 리더십, 안전책임자의 리더십이 안전문화에 영향을 미치는지를 살펴보았다. 분석 결과, 관리자의 리더십은 안전문화에 통계적으로 유의한 효과를 보였다. 이러한 결과는 앞서 의사소통, 교육훈련, 권한위임, 작업장 환경 외에 리더십도 안전문화를 형성하는 데 중요한 영향요인임을 보여준다.

2) 국내 연구

안전문화에 영향을 미치는 요인에 관해서는 데이터를 활용한 실증연구와 사례연구, 그리고 법제도적 접근이 모두 존재한다. 각각에 대해 살펴보면 정호준·이진춘(2022)은 200개 중소기업을 대상으로 심리적 안전 인식, 변혁적 안전 리더십, 고성과작업시스템 및 안전 경영 관행이 안전문화에 영향을 미치는지를 살펴보았다. 연구 결과, 심리적 안전 인식과 고성과작업시스템이 조직문화에 통계적으로 유의한 결과를 보였다.

문기섭·장영철(2013)은 포스코 사례를 가지고 안전문화에 영향을 미치는

요인을 탐색적으로 연구하였는데 최고경영진의 안전에 대한 몰입, 안전교육, 안전감독, 안전소통 등이 안전문화의 선행요인이 될 수 있다고 주장하였다.

제도적인 측면도 안전문화를 형성하는 데 중요한 영향을 미칠 수 있다. 그동안 국내의 법학자들은 안전문화를 개선하는 방안으로 노사 참여를 강조한다. 예를 들어 전형배 외(2020)는 산업안전보건위원 등 사업장 안전보건 협의체계 활성화 방안 연구를 통해 우리나라는 산업안전에 대한 제도적 취약함이 크지 않으나 사업장 안전보건을 강화하기 위해선 위원회 등의 운영 규정을 실효성 있게 만드는 것이 중요하다고 지적하였다. 특히, 안전보건에 대한 실질적 권한이 있는 사람이 위원으로 참여하는 것이 중요하며 근로자 위원이나 근로자대표가 전문성을 갖추어야 하며 실무위원회를 두어 실질적인 논의를 할 수 있도록 보장하고 주기적인 모니터링을 통해 효과성을 높이는 방안 등을 제안한 바 있다.

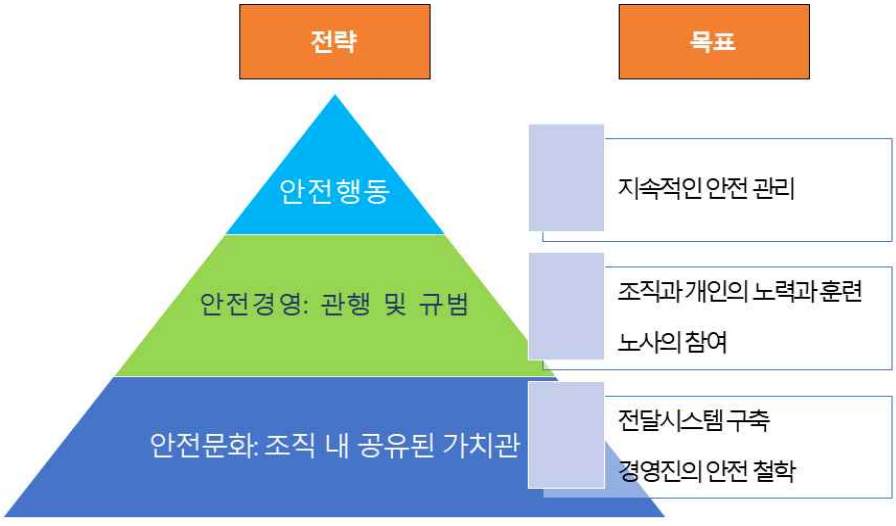
노동자의 참여가 보장되는 산업안전보건위원회의 실효성을 높이는 것도 안전문화와 관련하여 중요하게 다루어져 왔다. 박종희(2012)는 안전보건관리 노사자치 규정에 대한 법적 분석을 시도하였는데 다양한 문헌 검토 및 해외사례 등을 종합한 결과, 안전보건관리규정의 법적 성격은 취업규칙과 다르지 않은, 취업규칙의 세부 규정으로 할 수 있다고 주장하였다. 또한 일본과 미국 등 안전보건관리 노사자치 해외사례를 참고하여 표준안과 매뉴얼을 개발하기도 하였다. 김기선 외(2019)는 외국의 산업안전보건위원회 제도 연구를 통해 우리나라 산업안전보건위원회의 실효성 제고 방안을 제시하였다. 이들은 해외사례로 일본, 독일, 영국, 미국 등을 살펴보았으며 이를 바탕으로 산업안전보건위원회 설치에 대한 신고 의무를 도입하는 것은 바람직하지 않으며 오히려 위원회가 설치되어 있지 않았을 때 개별 근로자 또는 근로자대표가 행정관청에 신고하거나 민원을 제기할 수 있도록 하는 것이 바람직할 수 있다고 제안하였다.

산업안전보건위원회의 중요성은 이관형·오지영·조흠학·김준호(2009)의 연

구에서도 확인된 바 있다. 이들의 연구에 따르면 제조업 971개 사업장을 대상으로 한 조사 결과, 산재 예방 활동에 가장 많은 영향을 미치는 것은 산재사고 관리 및 현장에서 노동자와 관리자 간에 협력·지원이었다. 두 번째가 많은 영향을 미치는 것이 산업안전보건위원회였으며 세 번째 영향 요인은 사업장의 안정보건관리 규정 및 방침이었다. 한편 안전보건관리 대행은 오히려 산재예발활동에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이관형 외(2009)의 연구는 노사가 함께하는 산재 예방 활동이 산업재해를 줄이는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여준 점에서 시사점이 크다.

4. 소결

이상의 내용을 토대로 다음과 같은 안전문화의 전략과 목표를 재구성하였다.



[그림 Ⅱ-4] 안전문화 개념

안전문화는 안전 관행에 영향을 미치고 안전 관행은 안전 행동을 유발하게

되므로 안전한 작업장을 만들 수 있다. 안전문화가 조직과 개인의 안전에 대한 공유된 가치관이고 이를 위해서는 경영진의 안전 철학이 중요한 과제가 될 수 있다. 안전문화의 기반 위에 안전 경영을 규범으로 만들 수 있는데 이때 조직과 개인의 노력 및 노사의 참여적 협력이 중요한 역할을 할 수 있다. 마지막으로 안전 경영은 안전 행동을 이끌어내는 성과를 만들 수 있고 이를 위해서는 지속적인 안전관리가 필요하다.

Ⅲ. 안전문화 확산 홍보 전략

Ⅲ. 안전문화 확산 홍보 전략

1. 해외 주요 국가 산재예방 캠페인 사례

1) 국내외 주요 국가 산재예방 캠페인

〈표 Ⅲ-1〉 주요 국가 산재예방 캠페인

구분	세부 내용	
대한민국	수행 주체	고용노동부 산업안전보건본부 / 안전보건공단(KOSHA)
	주요 캠페인	추락/끼임사고 예방
	주요 내용	3대 안전수칙(추락방지, 끼임방지, 보호구 착용) 강조
	진행시기	2021년
미국	수행 주체	산업안전보건청(OSHA)
	주요 캠페인	떨어짐 재해 예방, 온열질환 예방
	주요 내용	낙상사고 및 온열질환 예방법에 대한 교육 및 위험 강조
	진행시기	2011년 이후
일본	수행 주체	후생노동성, 중앙노동재해방지협회(JISHA)
	주요 캠페인	과로방지, 전국안전주간, 전국노동위생주간, 산업안전위생대회 등
	주요 내용	산업안전 및 노동위생에 대한 사업장 점검, 표창, 사례 공유 및 정보 교환을 위한 워크숍 및 강연 진행
	진행시기	1950년 이후
영국	수행 주체	영국보건청(HSE)
	주요 캠페인	코로나, 직무 스트레스, 근골격계질환 및 폐질환 예방을 위한 WORK RIGHT
	주요 내용	노동자 산업재해 위험관리를 통한 안전실천 문화 확산 강조
	진행시기	2021년 이후
독일	수행 주체	독일산재보험연맹(DGUV)
	주요 캠페인	사고, 직업병, 업무상 질병 예방 등 연도별 핵심 주제 활용
	주요 내용	직장 생활 내 예방 문화를 실천할 수 있는 가이드 등 콘텐츠 보급
	진행시기	2003년 이후

싱가포르	수행 주체	산업안전보건청(WSH Council)
	주요 캠페인	작업장 안전 및 건강 증진
	주요 내용	손 절단 사고 및 떨어짐 등 작업장 내 사고 예방, 근로자 정신 건강 증진을 위한 콘텐츠 및 모범사례 보급
	진행시기	2020년 이후
호주	수행 주체	Safe Work Australia(산업보건 및 안전 관련 독립 기관)
	주요 캠페인	직업성 폐질환, 국가 안전 작업의 달
	주요 내용	직장에서 활용할 수 있는 예방법 관련 콘텐츠, 참여자 활용 캠페인 키트 보급
	진행시기	2009년 이후
유럽	수행 주체	산업안전보건청(EU-OSHA)
	주요 캠페인	건강한 작업장 캠페인(Healthy Workplace Campaign)
	주요 내용	산업안전 및 보건 인식 증진에 대한 연도별 핵심 메시지 강조, 우수사례 경진대회 및 영화제 등 오프라인 프로그램
	진행시기	2000년 이후

2) 미국(산업안전보건청 OSHA)

(1) 떨어짐 재해예방 캠페인(National Safety Stand-Down)

■ 주요 내용

- 2012년 건설업 노동자의 산재사고를 줄이기 위해 시작한 추락재해 예방으로 NIOSH(미국국립직업안전위생연구소), NORA(NIOSH 국가직업연구 협력기구), CPWR(건설연구훈련센터), ASSP(미국안전전문가협회), NSC(국가안전위원회) 등 다수의 공공기관 및 협회와 공동으로 전개하고 있다.

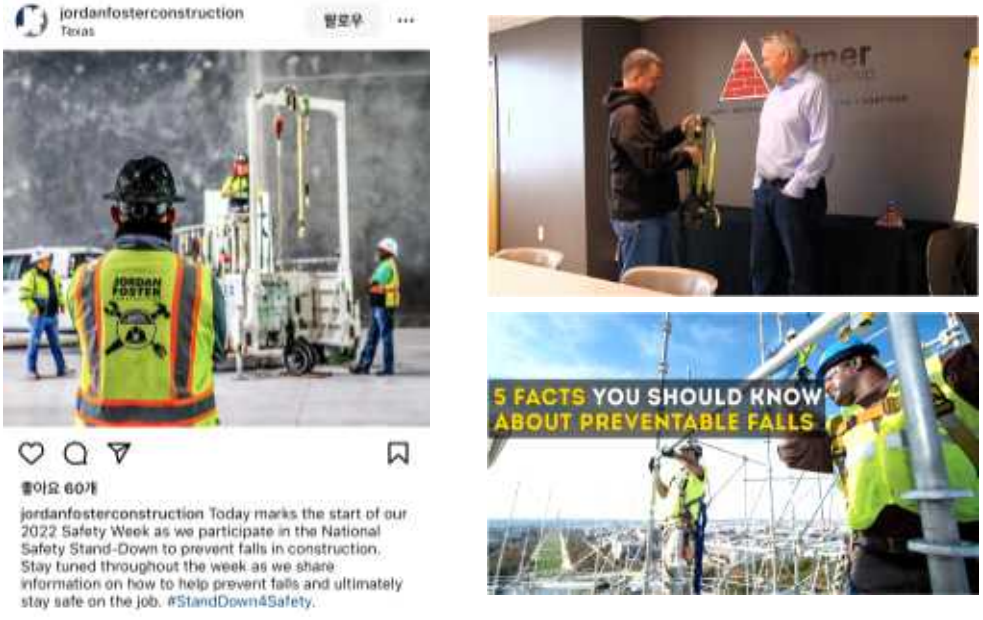
- 사업장의 자율적인 참여를 통해, 사업주와 근로자가 건설현장 추락 예방에 공감대를 형성하기 위해 잠시 일을 멈추고 추락 재해와 관련된 '위험요인'에 대해 이야기하고 전사적으로 공론화한다. 사업주는 작업장 추락 위험요인,

예방 방법, 회사의 안전정책과 목표에 대해 노동자와 자유롭게 토론하고 공유하는 기회를 제공하며, 참여 사업장을 대상으로 참가수료증 발급이 가능하다.

- 낙상 예방, 사다리 안전지침 등에 대한 사업주·노동자 대상 교육 및 멀티미디어 교육 자료를 제공하고, 참여자 대상 추락 위험에 대한 경각심과 추락사고 예방의 중요성에 알리는 #StandDown4Safety 해시태그 이벤트가 진행되었다.

■ 캠페인 영상

- 추락 예방에 대한 실제 기업 사례와 낙상 예방법에 대한 캠페인 영상을 제작하여 안전 실천에 대한 메시지 전달하고 참여를 유도한다.



[그림 Ⅲ-1] OSHA 추락사고 예방 캠페인 해시태그 이벤트 및 참여 영상

(2) 온열질환 예방 캠페인(Heat illness Prevention)

■ 주요 내용

- 미국 산업안전보건청 온열질환 예방 캠페인은 2011년 사업주와 노동자를 대상으로 고열에 노출되는 작업의 위험성에 대한 교육 제공을 위해 시작되었다.

- 온열 환경에서 작업하는 노동자 보호 방안을 숙지하고 실천할 수 있도록 캠페인 교육 과정, 찾아가는 이벤트, 정보공유, 발간물, 소셜 미디어, 미디어 노출 등을 진행한다. 또한, 온열질환 예방을 위해 별도 웹사이트를 구축하여 근로자를 더위(온열)로부터 보호하기 위한 예방법, 대처법 등에 대한 가이드 자료를 제공한다.

[그림 Ⅲ-2] OSHA 온열질환 예방 캠페인 및 예방법에 대한 포스터

■ 캠페인 영상

- 열병으로 사망한 한 노동자에 대한 실제 사례를 통해, 희생자에게 추모 메시지를 전달함과 함께 작업장에서의 열 관련 사망사고에 대한 심각성과 예방 메시지를 전달한다. 이를 통해 공감대를 형성하고 경각심을 불러일으킨다.

[그림 Ⅲ-3] OSHA 온열질환 예방 캠페인 영상

3) 일본(후생노동성, 중앙노동재해방지협회 JISHA)

(1) 후생노동성 과로방지 캠페인

■ 주요 내용

- 일본은 높은 강도의 장시간 근로로 인하여 발생하는 과로사 문제에 심각성을 느끼고, 과로사에 대해 많은 관심을 가지며 해결하기 위한 정책을 펼치고 있다.

- 후생노동성은 2000년 과로사를 산재로 인정한 이후, 2014년 11월 '과로사 등 방지대책 추진법' 시행에 따라 매년 11월을 '과로방지 캠페인의 달'로 지정하여 노동자와 사업주를 대상으로 과로방지 캠페인을 진행한다. 2016년에는 운송업 및 요식업 종사자를 대상으로 진행하였고, 2017년부터 대상을 점차 확대하여 교직원, IT산업, 의료업 종사자 등으로 확장해 나가고 있다. 과로사방지 캠페인을 통해 노동자와 사업주가 과로사에 대한 위험성을 인지

할 수 있도록 노력하는 동시에 특별근로감독을 실시해 개선을 유도한다.

- 정부는 근로조건, 일하는 방법 등에 대한 상담창구 운영과 함께 과로방지 대책 추진을 위한 세미나 개최, 사업주·노동자 입장에서의 과로사 방지 방안 전파, 업종별 업무과중 분석 보고서 발간 등을 진행한다. 또한, 2016년부터 매년 '과로사 방지대책 백서'를 발간하여 연도별 캠페인 결과를 발표하고, 사업주·노동자 대상으로 과로사에 대한 예방, 대처, 상담 등을 도울 수 있는 특설 사이트를 개설해 운영하고 있다.

[그림 Ⅲ-4] 후생노동성 과로사 방지 관련 특설 사이트

(2) 중앙노동재해방지협회(JISHA)의 전국안전주간, 전국노동위생주간 등

■ 주요 내용

- 중앙노동재해방지협회(JISHA)는 일본 산업안전보건 활동을 지원하는 대표적인 협회로 안전의식 고양 및 안전 활동 정착을 위한 '전국안전주간', 일하는 사람의 건강 증진 도모 및 쾌적하게 일할 수 있는 직장 만들기에 임하는

‘전국노동위생주간’, 산업안전과 노동위생 향상 도모 및 노동재해 방지를 위한 ‘산업안전위생대회’ 등을 다수의 노사 참여형 안전 캠페인을 지속적으로 전개하고 있다.

- 협회에서 진행하고 있는 모든 캠페인은 협회 홈페이지를 통해 실시 요강, 안내 리플릿, 조사 연구보고서, 통계 자료 및 정보가 공개되고 있다. 특히 안전과 관련된 도서, 포스터, 용품, 정기간행물 등을 구입할 수 있는 사이트를 개설해 운영하고 있다.

[그림 Ⅲ-5] JISHA 안전 도서 용품 판매 사이트

■ 전국안전주간

- 전국안전주간은 1975년 처음 실시하여 올해 95회째를 맞이한 국가 차원의 안전주간으로, 산업계에서 자주적인 노동재해 방지 활동 추진과 함께 일반 안전의식 고양과 안전 활동의 정착을 도모한다. 후생노동성, 중앙노동재해방지협회가 함께 주최하고, 행정기관과 지방 공공 단체, 안전 위생 시민단체, 노

동 단체 및 사업자 단체가 협력하고 있다.

- 전국안전 주간에는 안전 홍보 자료 배포 및 미디어를 통한 홍보, 안전 순찰 실시, 안전 강습회 및 사업자 간 의견 및 정보 교환 워크숍 개최, 안전 위생에 관한 표창, 국민안전의 날(7월 1일) 행사와의 연계 등을 추진한다.

■ 전국노동위생주간

- 노동자의 건강 증진을 도모해, 쾌적하게 일할 수 있는 직장 만들기에 임하는 주간으로, 1950년 이후 전국의 사업장에서 폭넓게 전개하고 있는 국가 차원의 노동위생 주간이다. 후생노동성, 중앙노동재해방지협회가 함께 주최하고, 관계 행정기관과 지방 공공 단체, 안전위생관계 단체, 노동 단체 및 사업자 단체가 협력한다.

- 약 1주일간 진행되는 전국노동위생주간 기간에는 사업장에서의 노동위생 의식 고양을 도모하는 것과 동시에 자주적인 노동위생 관리 활동의 촉진을 도모한다. 본격적인 전국노동위생주간 시행 전 사업장에서 실시해야 하는 점검 사항, 참여에 필요한 정보 및 관련 지원 내용을 홍보 리플릿에 담아 배포해, 적극적인 참여를 유도한다.

[그림 Ⅲ-6] JISHA 2022 전국노동위생주간 홍보 리플릿

- 스트레스, 화학 물질, 직장에서의 요통, 흡연, 과로사 등에 대한 자료를 협회 홈페이지에 게시하고, 노동위생 강습회, 사업자 간의 의견 및 정보 교환을 위한 워크숍 등을 개최한다.

■ 산업안전위생대회

- 1932년 전국 안전 대회를 전신으로 매년 1회 당 협회가 개최하는 행사로, 전국 각 사업장의 산업안전, 노동위생 관계자가 모여 노동안전위생 관련 표창 등 실시하고, 관련 연구 발표와 안전 위생 과제에 대한 강연 등을 진행해 산업안전과 노동위생 향상과 노동재해 방지에 기여한다.

- 일본 최대의 산업안전보건행사로 매년 1만명 이상의 안전보건관계자 참석하며, 지역 노동협회 연합회와 함께 추진, 건설업, 육상화물운송업, 항만화물운송업, 임업·목재 제조업 등 건설·운송·제조업 중심의 협회 협찬이 진행된다. 또한, 전용 사이트를 개설해 프로그램 및 참가 안내, 신청 등 사전 홍보 진행한다.

[그림 Ⅲ-7] JISHA 산업안전위생대회 홈페이지

3) 영국(영국보건청 HSE)

■ 주요 내용

- 영국보건청은 2021년부터 중소기업 노동자 대상 산업재해 예방 캠페인 'WORK RIGHT'을 실시해 노동자를 산업현장에서의 가장 중요한 자산으로서 보호하고 위험관리를 통한 안전 실천 문화 확산을 추진한다.

- WORK RIGHT 캠페인 아래 코로나, 직무 스트레스, 근골격계질환 및 폐질환 등 세부 주제별로 캠페인을 전개하며, 캠페인 전용 홈페이지를 통해 정보전달 및 활용 자료를 제공한다.

■ Working Minds 캠페인

- 기업이 고용주의 업무 관련 스트레스의 징후를 인식하고 문제를 해결할 수 있도록 돕는 캠페인으로, 중소기업의 노동자를 대상으로 진행한다.

- 건설 및 제조업 관련 자선단체 및 협회 등이 캠페인 파트너로 참여하며, 기업과 근로자가 업무 관련 스트레스를 예방하고 정신 건강을 증진시키기 위해 가장 좋은 방법을 이해하는 데 도움이 되는 다양한 방법과 지원을 제공한다. 특히 중소기업 사례 및 직원 업무 스트레스를 예방할 수 있는 고용주 대화 툴킷을 제공해 활용하도록 한다. 또한, 근로자 대상 업무 스트레스 극복을 위한 치료법 등의 정보와 이메일 상담, 온라인 커뮤니티 등을 제공한다.

- 캠페인 실천 내용을 손을 내밀고, 인식하고, 응답하고, 반영하고, 일상화하는 등 다섯 단계(5 R's)로 구분해, 중소기업에서 적용하기 쉬운 조언 및 가이드를 제공한다.

[그림 Ⅲ-8] HSE 고용주 대상 직원 업무 스트레스 예방을 위한 대화 툴킷

■ Construction Dust 캠페인

- 건설 먼지 노출의 건강 위험에 대한 인식을 높이기 위한 실시하는 건설 노동자의 폐 건강 보호 캠페인이다.

- 사업주 대상으로 소규모 건축업자 대상, 건설 먼지 예방법, 역할과 책임, 지침, 법적 준수 사항 등의 정보를 제공하며, 건설 노동자 대상으로 전동 공구, 절단 톱 등 작업 도구 사용 시 건설 먼지를 효과적으로 제어하기 위한 방법 및 조치 관련 정보 등을 제공한다.

- 캠페인 파트너 대상 캠페인 참여와 지원 이유에 대해 인터뷰를 진행하여 홈페이지에 게시한 한편, 의료 전문가를 활용해 건설 먼지에 대한 노출을 예방하는 방법이 효과적으로 통제되지 않을 경우, 건설 노동자의 건강에 대한 위험을 설명하는 영상 자료를 제공한다.

[그림 Ⅲ-9] HSE 건설 먼지 노출 위험에 대한 의료 전문가 영상

4) 독일(독일산재보험연맹 DGUV)

■ 주요 내용

- 산재예방보험기구(독일산재보험연맹, DGUV)가 추진하는 예방 캠페인으로 사고, 직업병, 업무상 질병을 줄이기 위한 세부 캠페인을 진행한다.

- 연도별 세부 캠페인은 2003년~2004년 넘어짐, 미끄러짐 등 작업장 사고 예방을 위한 'Aktion: Sicherer Auftritt(액션: 안전한 모습)' 캠페인과 2007년~2008년 피부 질환 감소를 위한 'Praventionskampagne Haut(피부 예방)' 캠페인이 진행됐으며, 2010년~2011년 안전한 운전과 운송을 위한 'Risiko raus!(위험해!)' 캠페인, 2013년~2015년 작업자 요통을 줄이기 위한 'Denk an mich. Dein Rucken' 캠페인, 2017년~2021년 예방문화 'komm mit mensch' 캠페인이 진행됐다.

- 홈페이지를 통해 캠페인 취지 및 개념 이해를 위한 영상, 문서자료 등이 게시되어 있으며, 특히 참여자들이 실생활에서 예방 행동(캠페인 목표)을 실천할 수 있는 방법에 대한 포스터, 영상, 인포그래픽 등의 다양한 멀티미디어 자료를 제공한다.

■ komm mit mensch (함께 갑시다) 캠페인

- 안전하고 건강한 작업을 시작하기 위한 캠페인으로 리더십, 커뮤니케이션, 참여, 오류 문화, 직장 환경, 안전 및 건강 등 6가지 행동 분야를 기반으로 진행한다. 특히 50인 이상의 기업 및 기관에서 자체적으로 예방문화를 점검하고 개선을 위한 웹페이지 기반의 분석 도구를 제공한다.

[그림 Ⅲ-10] DGUV 예방문화 점검을 위한 웹사이트 'KulturCheck'

- 또한 어린이집, 학교, 대학 및 직업 훈련 분야에서 안전 교육을 진행하며, 2019년에는 충돌 사고 및 차량 관련 교통사고 학교 내 스포츠 사고, 수영 사고 중심으로 교육이 진행됐다.

- 2020년에는 팬데믹 상황에 맞춰 코로나바이러스에 대처하는 방법에 대한 자료와 매체와의 전문가 인터뷰를 통한 실용적인 팁을 제공하며, 디지털 캠페인의 일환으로 코로나바이러스 감염으로부터 보호하기 위한 방법, 직장 및 유아, 교육기관 등 환경에 따른 전문가 정보를 제공했다.

■ Denk an mich. Dein Rucken (당신의 허리를 기억하세요) 캠페인

- 상황 및 행동 예방적 접근을 통해 업무 관련 요통을 줄이기 위한 캠페인

으로 “적절한 양의 스트레스가 허리를 건강하게 유지한다”라는 핵심 메시지를 중심으로 전개됐다.

- 등·허리 운동법 영상을 유튜브에 공개해 캠페인 확산 및 참여 유도하는 한편, 직장에서의 균형 운동, 자세 유지, Theraband(피트니스 밴드)를 활용한 운동법에 대한 포스터 배포했다.

[그림 Ⅲ-11] DGUV 운동법에 대한 교육 영상 및 포스터

5) 싱가포르(산업안전보건청 WSH Council)

■ 주요 내용

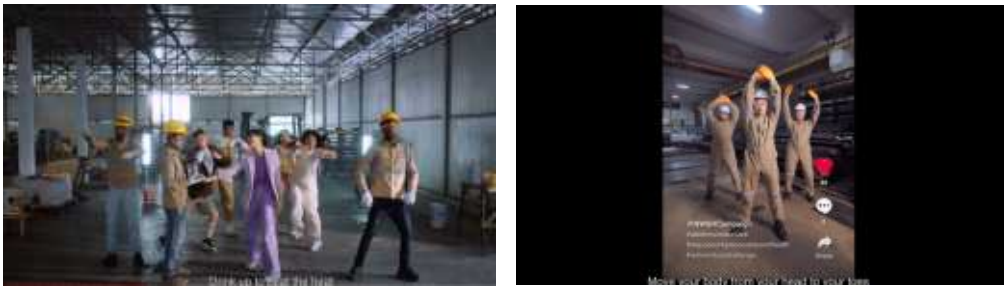
- 싱가포르 산업안전보건청은 작업장에서의 재해 예방과 정신 건강을 중심으로 캠페인이 전개되고 있으며, 세부적으로 작업장의 안전과 건강 증진을 위한 'National WSH(Workplace Safety and Health Council) Campaign', 노동자 손 절단 사고 예방을 위한 '안전한 손(Safe hands) 캠페인' 외 작업장 차량 안전을 위한 'Drive Safe, Work Safe Campaign(2020)', 미끄러짐, 헛디딤, 낙상 예방을 위한 'Slips, Trips and Falls Campaign(2022)', 작업장에서의 떨어짐 예방을 위한 'Target Zero Falls Campaign(2022)', 직장에서의 근로자 정신 건강을 위한 'Workplace Mental Well-being Campaign(2021)' 등을 진행했다.

■ 산업안전보건청(WSH Council) National WSH(Workplace Safety and Health Council) Campaign

- 작업장의 안전과 건강 증진을 위한 캠페인으로, 2022년은 "Take Time to Take Care of your Safety and Health" 주제로 진행한다.

- 직장과 산업에서 활용할 수 있는 물리 치료 팁 자료 등을 제공하고 캠페인 뮤직비디오를 통해 적극적인 홍보 활동을 추진하는 한편, 전국 #WSHWorkou 챌린지 이벤트를 마련하여, 기업 또는 그룹 등 참여자로 하여금 캠페인 참여를 유도했다.

- 또한, 홈페이지에 캠페인 확산을 위한 포스터, 배너 등을 게시하고, 직원을 위한 건강 팁, 직장에서 더 안전한 방법에 대한 케어키트, 고용주를 위한 더 건강하고 안전한 인력을 만드는 방법에 대한 키트 등의 자료를 제공한다.



[그림 Ⅲ-12] WSH Council 캠페인 뮤직비디오 및 참여 영상

■ 산업안전보건청(WSH Council) '안전한 손(Safe hands)' 캠페인

- 산업용 기계로 인한 노동자의 손 절단 사고 예방을 주제로 작업장에서 손과 손가락 부상 예방에 대한 인식을 높이기 위한 캠페인이다.

- 2022년에는 절단 부상의 두 번째로 높은 수를 차지하는 식품 제조 분야 대상으로 진행했으며, 이전에는 손발 절단사고가 가장 많이 발생하는 금속업 사업장 5,000여 개소 노동자를 대상으로 진행했다.

- 문제 발생 시 '책임소재 명확화'보다는 '배움'에 초점을 두는 비난 하지 않는 작업환경 조성 강조하며, 절단 사고 예방을 위한 작업장에서의 위험한 상황 발생을 최소화하는 방법에 대한 교육 영상, 손 부상을 예방하고 안전한 작업 현장을 실천하고 있는 실제 기업 투어 영상 제공한다.

[그림 Ⅲ-13] WSH Council 손 절단 사고 예방을 위한 교육 및 기업 투어 영상

6) 호주(Safe Work Australia: 산업안전 및 노동자 보상 제도개선 관련 호주 정부 법정 기관)

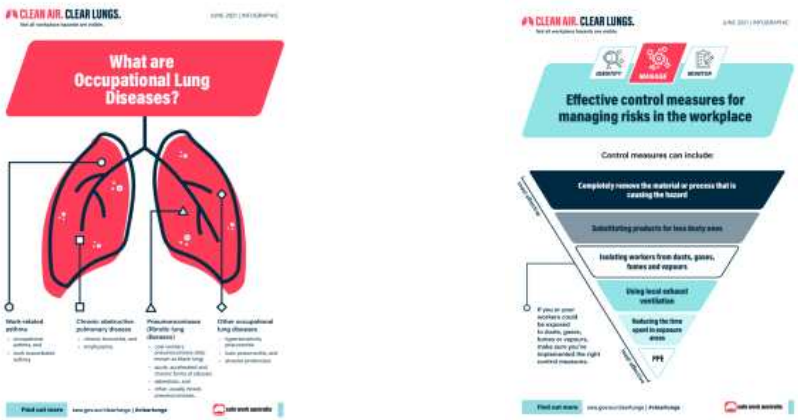
■ 주요 내용

- WHS(Workplace Health & Safety) 및 노동자 보상에 대한 지역 사회 인식과 지식 확산을 위해 국가 교육 및 커뮤니케이션 캠페인을 진행한다.

■ Occupational lung disease campaign(직업성 폐질환 캠페인)

- 2021년 직업성 폐 질환에 대한 국가 교육 및 인식 향상 캠페인으로 제조, 건설, 농업 및 엔지니어링 석재 산업에 있는 중소기업 중심으로 전개한다.

- 직업성 폐 질환에 대한 정보, 노동자 별 위험요인, 직업성 폐 질환에 대한 인식 향상과 고용주 대상 작업장 위험관리 방법에 대한 캠페인 영상을 제공한다. 홈페이지를 통해 각 사업장에서 활용할 수 있는 캠페인 브랜드 키트와(캠페인 브랜드 가이드라인, 로고 팩, 산업별 포스터, 소셜미디어에서 활용할 수 있는 키트 등) 작업장 내 게시 및 안내에 활용할 수 있는 인포그래픽 형태의 예방 자료 및 애니메이션 형태의 예방 영상을 제공한다.



[그림 Ⅲ-14] Safe Work Australia 직업성 폐질환 캠페인 관련 예방 자료

■ National Safe Work Month(국가 안전 작업의 달)

- 2009년부터 매년 10월 WHS(Workplace Health & Safety)의 인식을 높이기 위한 추진되고 있는 캠페인으로 호주 전역의 기업, 고용주 및 근로자가 참여하며, 주차 별 세부 주제를 두어 진행한다.

- 캠페인 시작 전 홍보를 위한 자료 및 캠페인 키트를 출시하고, 캠페인 로고, 웹사이트 배너, 화상 통화 배경, 데스크탑 월페이퍼, 이메일 서명, 포스터 등 맞춤형 디지털 자료 제공한다. 또한, #safeworkmonth, #KnowSafety 및 #WorkSafely 해시태그를 사용해 온라인 홍보를 진행하고, 직장에서 팀과 건강 및 안전에 관한 대화를 유도하기 위한 SafeTea 이벤트 마련하여, 기업에서 자체적으로 SafeTea 이벤트를 참여할 수 있도록 체크 리스트, 컵 장식, 포스터 등 활용 자료를 제공한다.

[그림 Ⅲ-15] Safe Work Australia 국가 안전 작업의 달 캠페인 포스터 및 월페이퍼

7) 유럽(산업안전보건청(EU-OSHA)

(1) 건강한 작업장 캠페인(Healthy Workplaces Campaigns)

- 유럽 전역 대상 '산업안전 및 보건에 대한 인식 증진'을 목적으로 2000년부터 추진된 대규모 캠페인으로, 세계에서 가장 큰 규모로 운영되고 있다.

- "Safety and health at work is everyone's concern. It's good for you. It's good for business.(일터의 안전과 건강은 우리 모두의 책임이며, 근로자와 사업장 모두에게 좋은 일이다.)"라는 핵심 메시지를 지속 전달하며, 캠페인 확산 및 관심 유도를 위해 연도별 세부 주제를 설정하여 1~2년 단위로 핵심주제 갱신한다.

- 연도별 세부 주제는 2023~2025년 'Safe and healthy work in the

digital age(디지털 업무 방안 강화)', 2020~2022년 'Healthy Workplaces Lighten the Load(근골격계 질환 예방)', 2018~2019년 'Healthy Workplaces Manage Dangerous Substances(작업장 내 위험물질 관리)', 2016~2017년 'Healthy Workplaces for All Ages(고령화 인력을 위한 근무 조건)'이 진행됐으며, EU-OSHA 공식 사이트를 통해 캠페인 관련 소식 지속 제공하고 있다.

- 또한 국가별 공공 및 민간 부문 회사, 협회와의 공식 캠페인 파트너십을 맺어 관련 캠페인 홍보 및 참여율을 높인다.

■ European Week for Safety and Health at Work(산업안전보건 강조주간)

- 매년 10월 유럽 전역 국가 대상으로 직장 안전 및 건강 관리 중요성에 대한 인식 제고를 위해 실시하는 행사로, 홈페이지를 통해 홍보 자료 개발 및 소셜미디어 이벤트 등을 진행하며, 컨퍼런스, 전시회, 교육 세션 등 참여 독려 프로그램 마련해 운영한다.

■ Healthy Workplaces Good Practice Award(건강한 직장 우수사례 경진대회)

- 작업장에서의 근골격계질환을 예방하고 관리함으로써 안전과 건강에 대한 효율적인 접근 방식을 조직을 인정하여 시상하는 대회다.

- 각 국가에서 사전 심사를 거쳐 유럽 산업안전보건청(EU-OSHA) 공식 사이트를 통해 출품 신청 후 최종 선정되며, EU 회원국과 협력하여 EU-OSHA 주관 우수사례 시상식 진행한다.

- 공식 홈페이지를 통해 모범 사례 공유를 위한 수상작 모음집(책자) 발행하고 사례별 예방 목표, 실천 방법, 성공 요인 등을 제공한다.

[그림 Ⅲ-16] EU-OSHA 건강한 직장 우수사례 Case Study

■ Healthy Workplaces Film Award(건강한 작업장 영화상)

- 2009년부터 매년 Doclisboa, 다큐멘터리 영화제에서 'Healthy Workplaces Film Award(건강한 작업장 영화상)' 부문으로 진행되고 있으며, 직장에서의 신체적, 심리사회적 조건, 위험 관련 주제를 다룬 내용의 다큐멘터리 영화 중심으로 접수 및 시상한다.

■ Napo films

- 작업장 안전과 건강에 관한 인식 제고를 위해 캐릭터 Napo를 고안하여 기업과 교육자를 대상으로 안전 예방에 대한 애니메이션 시리즈를 제작해 전용 사이트에 배포한다.

- 애니메이션 시리즈는 여러 국가에서 쉽게 활용하고 이해할 수 있도록 무

성영화 형태로, 직장에서의 안전한 작업 자세, 기술, 반복 작업 등에 관한 상황별 애니메이션을 제작해 매니저, 감독관, 노동자별로 학습 목표와 활동 내용, 평가 등을 할 수 있는 가이드 및 자료를 제공한다.

[그림 Ⅲ-17] EU-OSHA 직장에서의 안전한 작업 자세 관련 애니메이션 영상

8) 국내외 주요 국가 산재 예방 캠페인 시사점

■ 노사참여형 프로그램의 운영

해외 주요 캠페인 사례들은 캠페인에 특정한 별도 홈페이지를 운영하는 경우가 많으며, 이를 통해 캠페인의 취지, 활동 내용, 소식, 관련 자료 등을 지속해서 전달하고 있다. 하지만 단순히 일반적인 메시지와 콘텐츠 전달을 통해 캠페인 이해도를 높이는 것에서 벗어나, 산재 예방 관련 어워즈, 세미나, 영화제, 교육 등 참여자들이 몸소 느낄 수 있는 참여 프로그램을 다양하게 마련하고 있다. 이러한 체험 및 참여 프로그램은 산재 예방을 위한 방법 습득과 공감을 형성한다는 점에서 효과가 크다. 특히 오프라인에 그치지 않고 해시태그 이벤트와 같은 캠페인 온라인 참여 프로그램을 진행함으로써 참여자들 스스로가 캠페인을 자발적으로 확산하도록 유도하고 있다.

■ 다양한 기관과의 협력

해외 주요 캠페인 사례들은 안전을 담당하는 행정기관만의 노력이 아니라, 관련 산업 및 노동단체와 협회, 민간 기업 등 다양한 이해관계자와 파트너, 협력 및 협찬 활동을 진행하고 있다. 이를 통해 캠페인의 규모를 넓히는 한편, 이해관계자를 직접 홍보에 활용하기 때문에 캠페인 참여 및 지원 메시지 독려 효과를 높이고 캠페인의 확산 및 노출을 확대하고 있다.

■ 통합적 노동자 안전 캠페인

캠페인 주제를 작업장에서의 신체적인 재해 예방에 국한하지 않고, 스트레스, 건강한 직장생활 등과 같이 정신적인 영역까지 포괄적으로 강조하고 있다. 이를 통해, 종합적인 안전 문화 형성을 추진하고 있다. 특히 영국, 독일, 유럽의 경우 캠페인의 핵심 주제는 유지하되, 세부 주제에 대한 캠페인을 단계적으로 추진함으로써 통합적인 캠페인의 추진과 연속성을 확보하고 있다.

■ 세부적이고 구체적인 정보 전달

해외 주요 캠페인들은 산재 예방의 중요성과 심각성을 전달하기 위해 실제 산재 사망사고 사례를 통해 작업장 내 위험 요소들을 관리하지 않을 시 발생할 결과에 대해 강조하고 있다. 또한, 의료 전문가의 언급을 활용해 전문적인 지식을 함께 전달해 메시지의 설득력을 높이는 효과가 있다. 사업주, 안전관리자, 노동자 등 대상별 맞춤형 세분화 된 정보와 자료를 제공하는 것도 특징이다. 서로 다른 이해관계자들에게 강조할 내용을 전달함으로써 실질적인 안전 예방과 대처 행동 실천을 이끌어 낼 수 있다.

2. 2021년도 국내 산재예방 캠페인 효과성 분석

1) 안전문화 확산을 위한 현장점검 캠페인 실태조사 결과

(1) 조사 개요

■ 조사 목적

산재 예방 목적의 안전문화 캠페인 관련 활동에 대한 사업주의 인식 상황을 조사하기 위해, 산업현장 불시 일제 점검 등 현장점검 캠페인에 대한 인지도, 정보 만족도 및 사업 결과에 대한 기대감을 조사했다. 특히 2021년도 7월부터 진행된 고용노동부와 안전보건공단의 산업현장 일제 점검 및 집중단속 캠페인 실시 전후 현장점검에 대한 인식 변화를 1차와 2차에 걸쳐 추적했다.

■ 관련 조사 결과는 고용노동부와 안전보건공단의 산업현장 일제 점검 및 집중단속을 경험한 업체와 경험하지 않은 업체로 나누어 분석했다. 이는 현장점검을 경험하지 않은 업체들이 홍보 및 캠페인의 효과를 더 잘 드러내기 때문이다.

〈표 Ⅲ-2〉 사업주 대상 현장점검 캠페인 실태조사 진행 개요

구분	세부 내용	
조사대상	제조업, 건설업 등 산업현장을 보유한 사업장	
표본크기	총 600개소 (건설업 300개 / 제조업 300개)	
조사방법	구조화된 설문지를 활용하여 유선조사	
조사기간	1차 : 2021.07.23.~08.04 / 2차 : 2021.11.09~2021.11.19	
조사문항	인지도	산업현장 안전문화 및 3대 안전수칙 인지 정도
	정보 만족도	홍보를 통한 관련 정보 제공 충분 정도
	필요성	현장점검 캠페인에 대한 사업장의 필요 정도
	기대감	현장점검 등을 통한 안전문화 확산 및 안전개선 정도
	홍보현황*	홍보물에 대한 노출정도 및 효과 기대감

* 2차 조사 진행시에만 질문

(2) 조사 결과

■ 조사 결과 요약

1차 조사를 바탕으로 현장점검 유경험 사업장과 무경험 사업장을 비교한 결과, 현장점검 유경험 사업장이 무경험 사업장에 비해 현장점검 캠페인에 대한 긍정적인 인식, 캠페인 정보에 대한 만족, 현장점검 캠페인의 필요성, 안전문화 캠페인의 효과성 등이 모두 높게 나타났다. 다만, 3대 안전 수칙의 인지와 캠페인 홍보물의 도움은 현장점검 경험과 무관하게 모두 높게 나타났다. 이러한 결과는 현장점검 캠페인이 효과성이 있음을 보여준다.

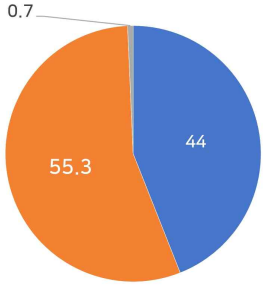
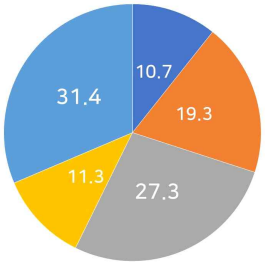
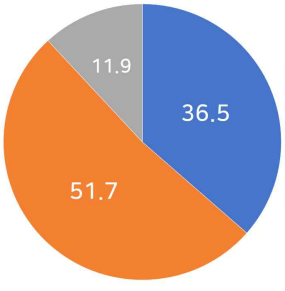
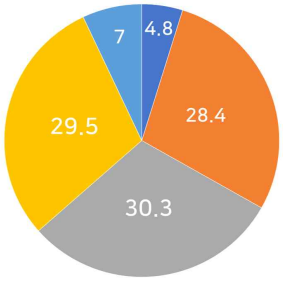
〈표 Ⅲ-3〉 조사 결과 요약

	유경험 사업장	무경험 사업장
현장점검 캠페인 인지 긍정응답 비율	99.7%	57.3%
3대 안전수칙 인지 비율	90.7%	90.7%
캠페인 정보에 대한 만족 비율	88.7%	43.6%
캠페인 필요성 긍정응답 비율	84.0%	66.6%
캠페인의 효과성 긍정응답 비율	88.7%	79.3%
캠페인 홍보물의 도움	98.8%	98.1%

■ 현장점검 캠페인 인지도 관련 조사 결과

1차 실태조사 결과와 2차 실태조사 결과를 비교했을 때, 현장점검 유경험 사업장은 사업에 대한 인지도가 다소 하락했으나(99.7%/88.2%), 무경험 사업장은 상승한 것으로 나타났다(57.3%/63.5%). 이는 2021년도 8월 이후에 고용노동부와 안전보건공단이 동시에 수행하는 일제점검 및 집중단속이 집중적으로 추진되어, 기존 패트롤 사업의 연장선에서 이루어지는 캠페인임을 인식하지 못한 것으로 추정된다. 따라서 향후 안전문화를 위한 현장 점검 등 활동에 대한 내용과 메시지를 명확히 인지할 수 있는 홍보 활동이 더욱 강화되어야 한다.

〈표 Ⅲ-4〉 경험 유무 별 현장점검 캠페인 인지도 결과 비교

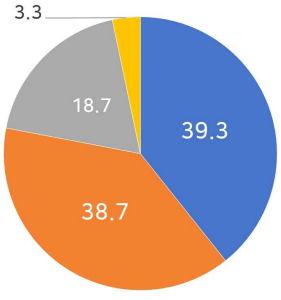
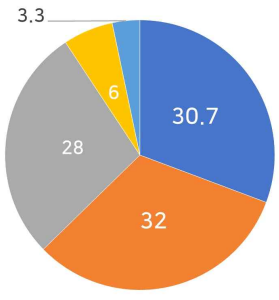
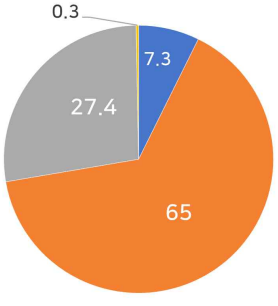
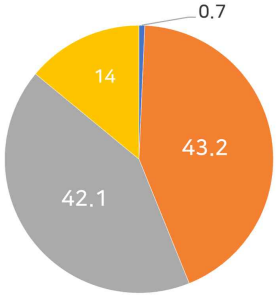
	유경험 사업장	무경험 사업장
1차		
2차		

■ 매우 잘 알고 있다 ■ 조금 알고 있다 ■ 들어 본 적 있다 ■ 거의 모른다 ■ 전혀 모른다

■ 3대 안전수칙 인지도 관련 조사 결과

3대 안전 수칙(추락사고 예방, 끼임사고 예방, 보호구 착용)에 대한 안내 정도는 현장점검 무경험 사업장에서 1차 실태조사 결과 대비 2차 실태조사 시 하락한 것으로 나타났다(90.7%/85.3%). 이는 현장점검 캠페인의 성격이 기존 안전 관련 안내에서 일제 점검 및 단속으로 변화했기 때문에 그 과정에서 실질적인 정보의 안내가 구체적으로 이루어지지 않았기 때문으로 추정된다. 따라서 향후 현장점검 캠페인 관련 메시지를 전달할 때는 업종별 핵심 안전수칙에 대한 내용을 충분히 인지할 수 있도록 세부 내용을 구체적으로 보완하여 홍보물을 제작하고 배포하는 노력을 기울일 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 경험 유무 별 3대 안전수칙 안내 정도 비교

	유경험 사업장	무경험 사업장
1차		
2차		

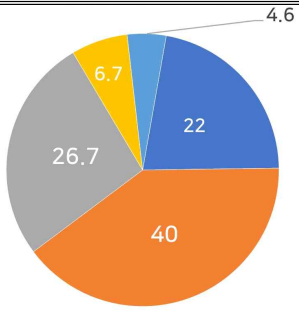
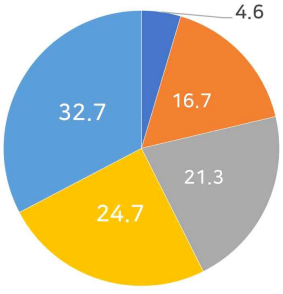
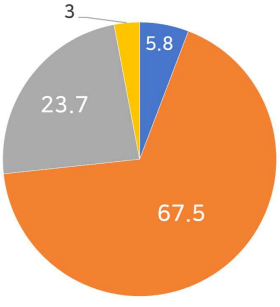
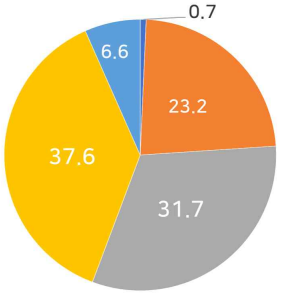
■ 매우 구체적으로 받음 ■ 구체적으로 받음 ■ 듣긴 함 ■ 거의 받지 않음 ■ 전혀 받지 않음

■ 현장점검 캠페인 정보 만족도 관련 조사 결과

현장점검 유경험, 무경험 사업장 모두 1차 실태조사 결과와 대비해 2차 실

태조사 결과에서 홍보를 통한 현장점검 캠페인에 대한 정보 제공 만족도가 상승한 것으로 나타났다(유경험 : 88.7%/97%, 무경험 : 43.6%/55.6%). 그러나 경험 여부에 따른 격차는 약 2배에 달해, 현장점검을 경험하지 않는 사업장의 정보 제공 만족도를 높이기 위한 별도 자료 마련과 전달 체계 방안이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 Ⅲ-6〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 정보 만족도 비교

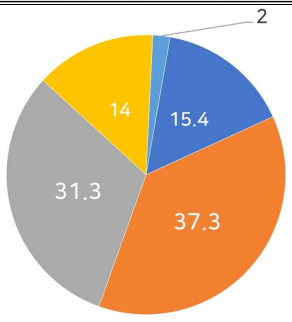
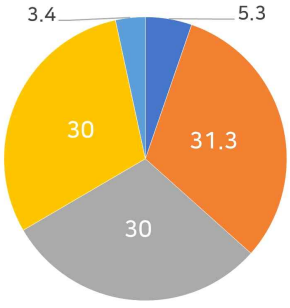
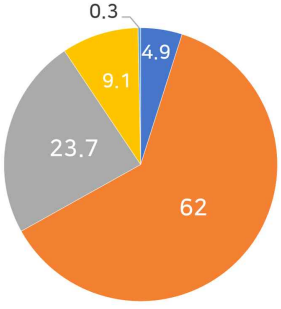
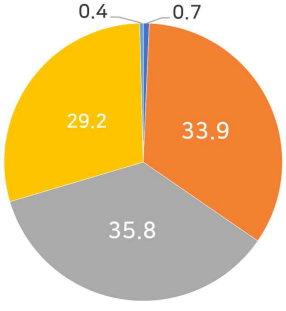
	유경험 사업장	무경험 사업장
1차		
2차		

■ 매우 충분하다 ■ 충분한 편이다 ■ 보통이다 ■ 충분하지 않다 ■ 전혀 충분하지 않다

■ 현장점검 캠페인 필요성 관련 조사 결과

현장점검 캠페인이 사업장 안전에 필요한지에 관한 질문에 대해, 유경험과 무경험 사업장 모두 1차 실태조사 결과와 대비해 2차 실태조사 결과가 상승한 것으로 나타났다(유경험 : 84%/90.6%, 무경험 : 66.6%/70.4%).

〈표 Ⅲ-7〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 필요성 비교

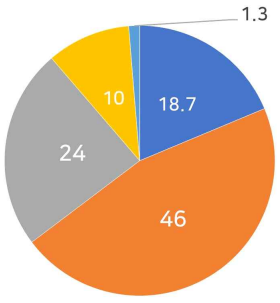
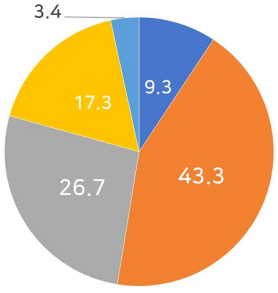
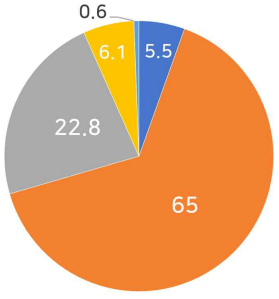
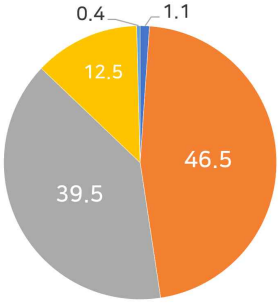
	유경험 사업장	무경험 사업장
1차		
2차		

■ 매우 필요하다 ■ 필요한 편이다 ■ 보통이다 ■ 필요하지 않다 ■ 전혀 필요하지 않다

■ 현장점검 캠페인 기대감 관련 조사 결과

현장점검 캠페인을 통한 안전 개선 기대감은 1차 실태조사 결과 대비 2차 실태조사 결과에서 유경험 사업장과 무경험 사업장 모두 높아진 것으로 나타났다(유경험 : 88.7%/93.3%, 무경험 : 79.3%/87.1%). 다만, 무경험 사업장의 기대감이 유경험 사업장에 비해 떨어지는 것으로 나타난 점은, 안전 개선 효과 관련 데이터 등을 활용한 직관적 메시지를 전달해 간접적으로나마 효용성을 인식하도록 개선해야 한다.

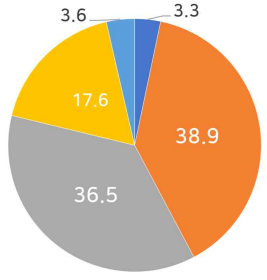
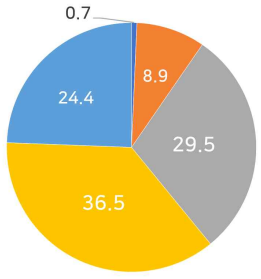
〈표 Ⅲ-8〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 기대감 비교

	유경험 사업장	무경험 사업장
1차		
2차		
	■매우 도움이 된다 ■도움이 된다 ■보통 ■도움이 되지 않는다 ■매우 도움이 되지 않는다	

■ 현장점검 캠페인 관련 홍보물 경험 관련 조사 결과

2차 실태조사 결과, 현장점검 캠페인 관련 매체 및 홍보물 경험은 무경험 사업장에 대해 유경험 사업장이 2배 이상 높은 경향을 보였다 (78.7/39.1%).

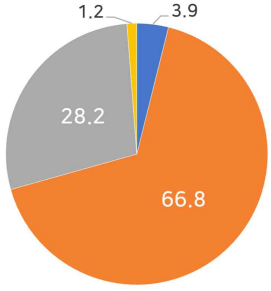
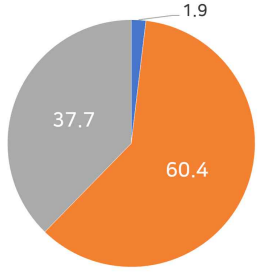
〈표 Ⅲ-9〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 홍보물 경험 비교

	유경험 사업장	무경험 사업장
2차		
	■매우 많음 ■많음 ■보통 ■없음 ■전혀없음	

■ 현장점검 캠페인 관련 홍보물 도움 관련 조사 결과

2차 실태조사 결과, 현장점검 경험 여부에 관계없이 캠페인 관련 홍보물의 정보의 사업장 안전 도움 정도를 전반적으로 높게 인식하고 있는 것으로 나타났다(98.8%/100%).

〈표 Ⅲ-10〉 경험여부 별 현장점검 캠페인 홍보물 도움 비교

	유경험 사업장	무경험 사업장
2차		
	■매우 도움이 된다 ■도움이 된다 ■보통 ■도움이 되지 않는다 ■전혀 도움이 되지 않는다	

■ 현장점검 홍보 채널 이용 관련 조사 결과

2차 실태조사 결과, 업종에 관계없이 '점검 직접 경험'을 통해 사업 내용을 접하는 경우가 가장 많았다(제조업 54.6%, 건설업 55.2%). 다음으로 제조업은 '업종별 협회 및 조합(18.1%)'이, 건설업은 '주변 사업장(23.8%)'에서 접했다는 응답이 높아 업종과 관계없이 모두 사업장과 접점이 높은 채널에서 주요 산업안전 관련 정보를 접하는 경향이 컸다.

〈표 Ⅲ-11〉 업종 별 캠페인 노출 홍보 채널 비교

	제조업	건설업
점검 직접 경험	54.6%	55.2%
주변 사업장	10.0%	23.8%
업종별 협회/조합 등	18.1%	11.0%
고용노동부 및 안전보건공단 홈페이지/SNS	6.4%	6.0%
공문	3.6%	0.3%
안전 컨설팅업체	3.6%	-
인터넷(포털 뉴스, SNS 등)	0.8%	1.6%
안전 교육장	1.2%	0.3%
공단 교육	0.8%	-
TV/라디오/신문	0.4%	0.6%
FAX 홍보	0.4%	0.3%
원청	-	0.3%
차량 홍보	-	0.3%
지인	-	0.3%

(3) 주요 시사점

■ 정보 제공 만족도가 현장점검 캠페인 인식에 미치는 영향력

실태조사 결과를 보면, 현장점검에 대한 정보 제공에 대한 만족도가 높을수

록, 캠페인에 대한 인지도 및 안전 개선 기대감, 필요성을 높게 인식하는 경향이 드러난다(특히 인지도, 필요성, 안전 개선 기대 순).

따라서 사업장에 현장점검 등 구체적인 캠페인을 진행할 때, 단순히 어떤 활동을 하는 캠페인인지 알게 하는 수준을 넘어, 그 목적과 기대효과 등 전반적인 정보를 구체적으로 습득하고 이해할 수 있도록 하는 종합적이고 포괄적인 정보 제공 메시지 및 방법의 마련이 필요하다.

■ 캠페인 정보 제공 만족도 관련

현장점검 캠페인 관련 정보 제공 만족도는 유경험 사업장과 무경험 사업장 모두 1차 실태조사 결과 대비 2차 실태조사에서 높아졌으나, 무경험 사업장의 만족도는 여전히 낮은 수준을 보이고 있다.

정보 제공에 대한 만족도를 높여야 사업에 대한 기대, 필요성, 인지 수준을 끌어올릴 수 있으므로, 다양한 채널에서 효과적으로 사업 정보를 전달할 수 있는 다양한 방법 마련이 필요하다.

따라서 관련 메시지를 매스미디어 및 온라인 매체 등 ATL 방식에 집중해 배포하기보다는, 관련 업종 협회 또는 주변 유사 업체 및 안전 컨설팅 업체와의 연계를 통해 간접적으로 전달하는 방식이 효과적이다. 대상자들에게 단순 안내 메시지가 포함된 홍보물을 노출시키기보다는 이러한 이해관계자들을 통해 설명회 및 대면 미팅 등 다양한 참여 형태로 사업주들에게 안전 관련 메시지가 전달되도록 유도해야 한다.

■ 사업 필요성 관련

현장점검 유경험 사업장 대비 무경험 사업장에서는 전반적인 현장점검 캠페인의 필요성을 낮게 인식하고 있다. 무경험 사업장은 현장점검을 경험한 사업장에 비해 캠페인에 대한 관심이나 참여 의지가 낮거나 없기에, 별도로 강

력한 메시지와 전달 방법을 고안해 해당 캠페인이 본인과 사업장의 안전에 필수적임을 느낄 수 있도록 하는 것이 필요하다. 이를 위해 현장점검 캠페인이 단순히 업체들을 대상으로 규제하고 단속하는 것이 아니라, 국가적인 안전문화 조성을 위해 필수적인 캠페인이고 특히 고용노동부와 현장 노동자들의 공동 참여와 소통을 강화하는 프로그램임을 강조해야 한다.

3. 안전문화 확산을 위한 제언

1) 안전문화 확산을 위한 방향성 검토

(1) 기존 안전문화 확산 캠페인의 문제점 검토

■ 상호 소통이 아닌, 일방적인 커뮤니케이션 행태의 한계

사업장을 대상으로 한 설문조사 결과를 보면, 현장점검 및 일제단속에 대한 사업주들의 인지도, 필요성 인식이 증가하고 있는 상황으로 판단된다. 사업장에 대한 집중적인 단속으로 메시지가 강화되며 경각심을 불러일으키는 효과가 나타나고 있지만, 일방적 활동의 한계로 현장에서의 소통의 의미가 제한될 수 있으며 일부 사업장의 규제에 대한 반발로 이어질 가능성이 존재한다. 따라서 현장에 대한 고용노동부 등의 일방적인 관리 규제가 아니라 실제 근무하고 있는 노동자들과 안전관리자들의 목소리를 듣는 소통의 모습을 보여주는 노력이 필요하다.

이는 단순 처벌 위주의 정책기구로서 산업안전보건본부, 나아가 산업안전보건청을 설립하는 것에 대한 기업 및 경영단체들의 염려[1)2)]를 해소하기 위한

1) 헤럴드경제(21.04.01) “재계, 인수위에 중처법 완화 ‘한목소리’…예방중심 산업안전보건청 설립도 제안” (http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20220401000470)

2) 아주경제(21.07.09.) “[산업안전보건청 설립 시각차] 전문성 확보 VS 처벌 위주 정책기구” (https://www.ajunews.com/view/20210708222143885)

방안으로도 진행될 필요가 있다.

■ 노동자가 안전문화 조성의 객체로 참여

지금의 안전문화 및 산업안전 캠페인을 보면, 노동자들은 안전문화의 주체로 자기 잡고 있기보다는, 안전 관련 정보를 일방적으로 전달받고 이에 따라야 하고, 관리받는 객체로 인식되는 경향이 있다. 즉, 사업체 및 일반 노동자가 안전문화 확산을 위해 직접적인 행동을 보여주기 어려운 환경이 조성되어 있다. 그에 반해 해외의 많은 캠페인 사례에서는 노동자들이 직접 참여하는 형태의 프로그램이 다수 마련되어 있다. 따라서 노동자 및 안전관리자들을 안전문화 조성의 핵심 주체로 역할을 부여하고 참여를 유도하는 노력이 필요하다.

■ 안전문화 이해관계자의 범위가 좁음

지금의 안전문화 및 산업안전 캠페인의 주요 이해관계자들은 고용노동부 및 안전보건공단과 같은 기관, 일반 사업체, 현장 노동자 등 그 범위에 있어 명확한 한계점이 존재한다. 하지만 산업안전은 단순히 일을 하는 사람들의 문제가 아닌 국민 안전과 사회 전체적인 문제이며, 특히 안전문화 조성은 다양한 이해관계자들이 함께 이루지 않으면 사회적 합의라는 효과를 얻어내기 어려운 주제이다. 따라서 이해관계자들의 범위를 전 국민으로 확대하는 시도가 필요하다.

(2) 안전문화 확산을 위한 방향성 제시

■ 안전보건의 달 운영

현재 매월 4일을 안전점검의 날, 7월 1주를 안전보건주간으로 운영하는 범위에서 확대해, 매년 7월을 “산업안전보건의 달“로 지정해 확장 운영한다. 중

대재해처벌법 등의 시행으로 사업장 안전문화 확산이 매우 중요해졌고, 안전문화가 단순히 노동자와 사업자의 역할이 아니라 모든 국민의 역할로 수행되어야 한다는 점을 강조하기 위해 매년 1개월을 집중적인 산업안전보건의 달로 운영한다.

현재 운영되는 안전보건주간과 같은 행사를 지속적으로 운영하는 것뿐만 아니라, 일반 국민에 대한 집중적인 캠페인이나 온·오프라인 홍보도 시행해 이반 국민의 관심을 불러일으킬 수 있는 계기를 매년 만들어내는 기회로 삼는다.

■ 메시지 개선 및 프로그램 구축

이해관계자가 안전문화를 스스로 확산할 수 있도록 메시지를 구축하고, 다양한 프로그램을 통해 이를 제시하는 방안을 통해 홍보를 진행한다. 다음에 제시할 메시지 및 프로그램 전략을 참고할 수 있다.

■ 산업안전문화 지수 측정 및 수준향상 로드맵 수립

산업현장 관계자와 일반 국민을 대상으로 우리나라의 산업현장의 안전수준을 측정할 수 있는 표준화된 도구를 마련하고, 매년 이를 측정하고 평가하여 정부의 산재예방 메시지가 제대로 전달되고 있는지를 평가하고, 중장기 안전문화 구축을 위한 정책 방향 설정에 활용할 필요가 있다. 관련하여 행정안전부에서는 매년 지자체 단위의 지역안전지수에 대한 국민의 인식도를 측정하고 있으며, 재난, 범죄 등의 국민의 일상을 위협하는 다양한 요소로부터 얼마나 안전이 확보되고 있는지를 측정하고 있다. 고용노동부에서도 지역별, 업종별, 연령별 등 응답자의 특성을 반영하여 산업안전 확보를 위한 안전문화 수준을 측정하여 수준향상을 위한 중장기 계획을 수립하고, 산재예방 사업계획 또는 지자체 및 지역 산업단지와 협업 사업 등에 활용하는 것이 효과적인 방안이 될 것이다.

2) 안전문화 정착을 위한 핵심 메시지 확산

(1) 핵심 메시지 구축

■ 핵심 메시지

핵심 메시지는 목표 공중이나 타깃 오디언스가 정책 혹은 대상에 대해서 필수적으로 수용하고 설득될 수 있는 내용을 간략한 진술문으로 정리한 것을 말한다. 또한 핵심메시지는 언제나 그 메시지 의미를 지원하는, 증명하는 사실 및 정보, 논리(Proof points)가 수반되어야 한다.

핵심 메시지는 이해관계자 입장과 쟁점을 고려해 강조점을 달리할 수 있으며 그것을 기반으로 다양한 커뮤니케이션 과정에서 반복적이고 지속적으로 노출되어 사람들의 인식, 태도, 행동에 영향을 미치도록 해야 한다. 이를 위해 핵심 메시지를 기초로 타깃 오디언스가 쉽게 수용할 수 있도록 메시지 톤앤매너 (Tone&manner)를 달리하여 구성하면 다양한 이해관계자들 별로 실제 커뮤니케이션 프로그램 실행 시에 슬로건 등 형태로 적용해 사용할 수 있다. 이 경우, 핵심 메시지를 그대로 슬로건으로 사용하는 경우도 있다.

■ 핵심 메시지 및 보조 메시지 도출 프로세스

핵심 메시지는 아래와 같은 과정을 통해 구축한다.

안전문화와 관련된 사업 및 정책의 성격을 규정하고, 안전문화활동을 주관하는 지금의 여론을 분석해 시사점 등을 찾고, 이를 핵심 공중에 맞도록 규정하는 작업을 거쳐 핵심 메시지를 구성한다.

이후 정책 공중(사업주, 시민단체, 노동자, 일반 국민 등)의 성격에 맞춰 핵심 메시지와 함께 활용할 수 있는 보조 메시지를 제작 및 활용할 수 있다. 보조 메시지는 메시지의 수용도를 높이기 위해 대상자별로 다르게 제작해 활용할 수 있으며, 콘텐츠 별로도 다양하게 제시해 활용할 수 있다. 보조 메시지

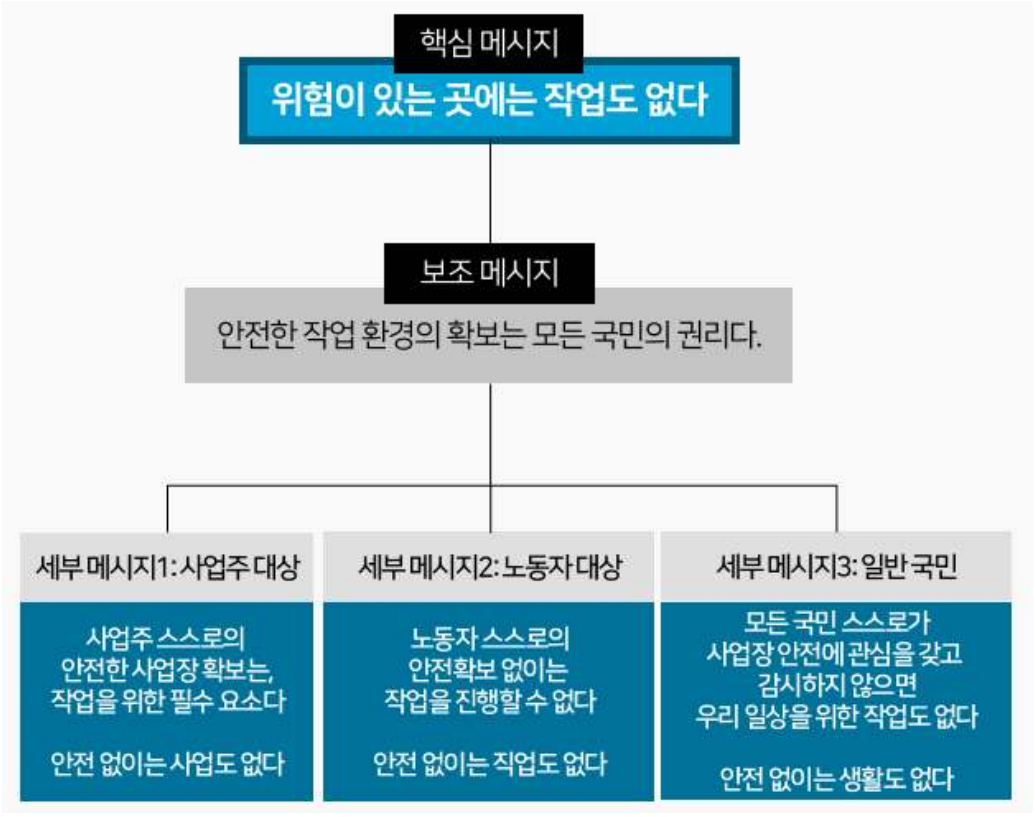
는 대상자들의 공감과 행동을 직접 유도할 수 있는 효과가 있다.

[그림 Ⅲ-18] 핵심메시지 및 보조메시지 구성 프로세스

■ 핵심 메시지 예시

노사 참여를 통한 안전문화를 위해, 노동의 권리를 강조해 “위험이 있는 곳에 작업도 없다”라는 메시지 제시가 가능하다. 안전 없이는 아무것도 없다는 메시지를 강조해, 사업주와 노동자 그리고 일반 국민 모두 스스로가 직접 노력해야 한다는 의도를 전달해야 한다.

이러한 안전문화 관련 이해관계자 세부 메시지는 시즌별 주요 사업과 연계해 활용할 수 있다. 예를 들어 4월 추락사고 예방, 7월 혹서기 재해예방, 11월 겨울철 화재 예방, 12월 빙판길 미끄러짐 예방 등 시즌 별로 메시지를 대입해 활용한다.



[그림 Ⅲ-19] 핵심 메시지 및 보조 메시지 예시

3) 노사 참여를 통한 안전문화 확산 프로그램

(1) 노사 참여를 통한 안전문화 확산 프로그램

■ 참여자 확대와 참여 유도 등 종합적 Two-Track 전략 제안

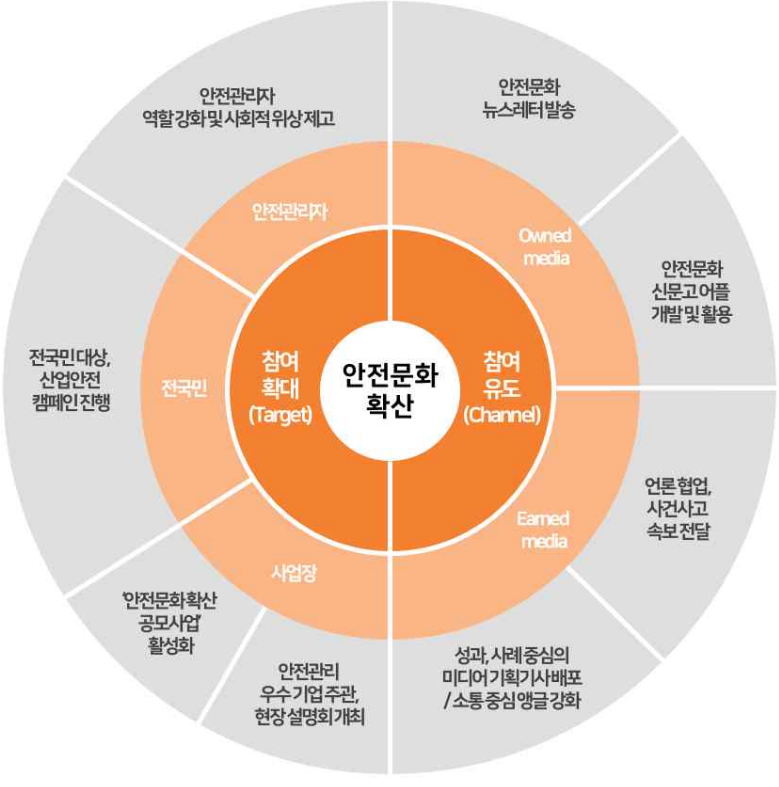
안전문화 확산 검토를 통한 제한점 극복을 위해서는, 이해관계자의 범위를 늘리는 참여자(target) 확대 및 이해관계자의 참여를 유도하는 채널(channel) 확장 모두를 동시에 추진하는 전략이 필요하다.

'노사가 함께 참여하는 안전문화 조성'이라는 당위성과 취지를 살리기 위해

서는 이해관계자의 범위를 넓혀야 한다. 이를 위해 노동자 및 안전관리자의 역할을 강화해 이들을 주체로서 활동하게 만들 필요가 있으며, 안전문화를 단순히 현장의 문제로 남겨두는 것이 아니라 전 국민의 안전과 연결된 필수적인 사회 문제로 확대해 전 국민을 참여시킬 필요가 있다.

또한 현재 정보 전달과 단속 중심의 일방적인 커뮤니케이션의 한계를 극복하고 노동자 및 전 국민의 참여라는 측면을 강화하기 위해서는 채널의 확장이 필요하다. 이를 위해 다양한 미디어를 활용하여 실제 업무에 도움이 되거나 실제로 참여할 수 있는 프로그램들이 진행되어야 한다.

다음은 노사 참여를 통한 안전문화 확산을 위해 추진해야 할 프로그램 및 활동에 대한 도식화 내용이다.



[그림 Ⅲ-20] 노사참여 안전문화 확산을 위한 프로그램

(2) 프로그램 1 – 안전문화 확산을 위한 참여자(Target) 확대

① 안전관리자의 사회적 인식 제고 및 역할 강화를 위한 활동 추진

■ 검토 내용

안전관리자의 안전관리 행동 및 안전의식은 작업장의 안전수준 및 재해에 직접적으로 영향을 미친다. 안전관리(자)는 근로자와 가까운 곳에서 현장 관리 및 감독하는 사람이며, 근로자들의 안전 행동을 증가시키는 중요한 역할을 수행하기 때문이다.

그러나 안전관리자들의 위상, 권리, 리더십을 저해하는 여러 요인들(안전사고 및 중대재해처벌법 등 엄격해진 사회적 분위기, 안전사고 발생 시 책임 전가, 안전 지도에 대한 현장 노동자들의 거부 등)로 인해, 직접적이고 충실한 '안전 관리' 역할을 수행하는데 어려움이 존재할 수 있다.

따라서 안전관리(자)들에 대한 사회적 인식을 제고하고, 직업에 대한 의무와 역할을 부여하는 활동 추진이 필요하다.

■ 추진 활동

- 해당 직업을 가진 인플루언서 협업 또는 섭외를 통해 안전관리 업무의 전문성과 중요성을 담은 비디오 콘텐츠를 제작한다. 이를 온라인 및 SNS 채널을 통해 콘텐츠 노출 및 확산한다.

- 안전관리(자) 직업에 대한 소개와 현장에서의 역할과 중요성을 알리는 내용의 방송 홍보 활동(PPL)을 추진한다. 이를 위해 영향력 있는 TV 방송 프로그램과 협업 및 확산한다.

유튜버 '녕이'의 브이로그 콘텐츠

MBC '아무튼 출근' 건설소장 직업 편

[그림 Ⅲ-21] 안전관리자 위상 강화를 위한 영상 콘텐츠 예시

② 산업안전 문제를 사회적 관심사로, 전국민으로 대상을 확대

■ 검토 내용

산업재해/안전은 특정 대상의 문제가 아닌 사회적 문제이며, 전국민이 공감할 때 해결할 수 있다는 인식을 확산하는 방식이 필요하다. 따라서 캠페인의 직접적인 타깃 공중에 메시지를 전달함과 동시에, 주변 이해관계자들에게 캠페인의 취지와 목적에 대한 공감대를 형성하고 긍정적인 목소리를 더해줄 수 있는 여론을 형성하는 방향으로 진행해야 한다.

■ 추진 활동

- '모든 사회가 힘을 합쳐 사망사고가 발생하는 원인을 근본적으로 제거할 수 있다'는 메시지 전달을 통해 산업안전 캠페인의 직접적인 대상자가 아니더라도 사망사고 감축 정책에 적극적으로 참여할 수 있다는 의지와 공감의 목소리를 고취한다.

- Owned Media(인스타그램, 페북, 트위터, 블로그, 카카오스토리, 포스트, 유튜브 등)를 활용해 핵심 메시지를 담은 비주얼 콘텐츠를 제작하고 확산한다. 또 카드뉴스, 한 컷 이미지 등으로 캠페인 세부 내용 콘텐츠를 제작, 정

기적 배포를 통해 산재 사고사망자 감축에 대한 온라인 상의 공감대를 형성한다. 특히 유튜브를 통해 중대법 등 무거운 주제를 셀럽을 활용한 숏폼 콘텐츠 등을 배포해 국민적 관심과 이해를 유도한다.

- 국민적 관심사 확대를 위해 Earned/Paid Media 활용도 필수적이다. TV, 라디오 등을 통해 다양한 형식의 광고물 제작하고 핵심 시간대 송출하거나 옥외 매체(지하철, 버스 등)용 인쇄 광고물을 제작해 설치한다. 또한 사망사고 예방에 대한 핵심메시지를 친근하게 안내하기 위해 생활정보프로그램, 시사예능 프로그램 활용하는 방안도 있다.

- 언론을 활용해 사업주의 구독률이 높은 경제지, 일간지 등에 중대법 관련 고정기획코너(법 제정취지, Q&A 등)를 운영, 법 시행에 대한 이견 등을 해소하거나 노동자 등이 일상생활 중 자주 마주치는 생활접점 매체를 활용해, 산재예방 관련 다양한 메시지에 대한 노출을 확대한다.

- 특히 '금연정책강화 + 노담캠페인' 성공사례를 벤치마킹해, 정책 강화와 함께 산재사고의 획기적 감소를 위한 타깃별 임팩트 있는 캠페인을 전개해야 한다. 노담 캠페인은 2021년 한 해 동안 예산 227억원을 투입(전략수립·콘텐츠 제작 52.3억, 캠페인 송출료174.7억)한 점을 벤치마킹해, 대국민 의식 변화를 이끌어 내기 위한 필수 예산을 투입하여 전방위 중대재해예방 캠페인 추진해야 한다.

■ 캠페인 추진 계획(안)

〈표 Ⅲ-12〉 대국민 캠페인 추진안

	제조업
추진 방향	▸타 기관의 캠페인 우수사례를 반영해, 2-track 전략의 시리즈 캠페인 진행 ❶ 사업주 및 근로자를 대상으로 '이상적 정책 참여 모습' 노출 : 사업에 참여하는 타깃들이 '~해야 한다', '~해서는 안 된다'와 같은 외부 메시지의 지시에 수동적으로 따르는 모습이 아니라, 주체적으로 먼저 행동하는 모습을 노출하는 방향으로 진행 ❷ 미래 산업인력 및 주변 이해관계자들을 대상으로 '정책과 관련한 공감 여론'

	형성 : 캠페인의 직접적인 타깃 공중에 메시지를 전달함과 동시에, 사업의 주변 이해관계자들에게 사업의 취지와 목적에 대한 공감대를 형성하고 정책에 긍정적인 목소리를 더해줄 수 있는 여론을 형성하는 방향으로 진행
미디어 활용 전략	▸콘텐츠 마케팅 방법론[3]을 적용한 콘텐츠 제작 - 사망사고 감축 정책과 관련한 캠페인을 하나의 콘텐츠로 구성하고, 온라인을 중심으로 한 다양한 미디어를 활용해 전달하는 방식 - 스토리가 있는 콘텐츠 제작을 위해 '스토리라인 기획', '크리에이티브를 적용한 콘텐츠 제작', '인플루언서 참여를 통한 확산' 등 단계별 진행 ▸콘텐츠의 확산을 위해, 트리플 미디어(Owned-Earned-Paid Media) 복합 활용 - 자체 보유한 미디어(Owned), 언론과 크리에이터 채널 등 외부 미디어(Earned / Paid)를 통합적이고 유기적으로 활용하는 미디어 체계 구축을 통해 제작된 콘텐츠를 효과적으로 확산하는 전략
콘텐츠 기획 방향	▸사업주 및 근로자 대상 / 미래 산업인력 및 주변 이해관계자 대상 등 두 타깃을 대상으로 한 시리즈 캠페인 기획 - 사업주 및 근로자를 대상으로 기존 정책과 같이 안전을 위해 해야 할 행동, 하지 말아야 할 행동을 직접적으로 전달하는 캠페인 방식 지양 - 대신, '나는 스스로 000을 합니다.''나는 내 안전을 챙기는 것과 함께 내 가족의 심리적 안전도 책임지기 위해 먼저 노력합니다.'와 같은 주체적이고 능동적인 메시지를 전달하는 캠페인 기획 - 그 과정에서 어머니, 가족의 눈빛과 같은 감동 포인트를 전달할 수 있는 이미지를 적극 활용 - 미래 산업인력 및 주변 이해관계자를 대상으로는 사고의 원인을 함께 찾고 제거할 수 있는 여론을 형성하는 캠페인을 기획 - '모든 사회가 힘을 합쳐 사망사고가 발생하는 원인을 근본적으로 제거할 수 있다.'는 메시지 전달을 통해 정책의 직접적인 대상자가 아니더라도 사망사고 감축 정책에 적극적으로 참여할 수 있다는 의지와 공감의 목소리 고취
추진 전략	▸총 100억원 규모(기존예산 48.84억원 + 증액예산 52.32억원)로 전방위 캠페인 콘텐츠 제작 및 확산 활동 전개 ❶ 콘텐츠 제작 : 대상자 별 캠페인 주제와 관련된 콘텐츠를 영상, 이미지, 광고 등 다양한 형태로 제작 ❷ 트리플 미디어 체계를 통한 유기적 확산 : 콘텐츠의 언론 보도, 지상파 TV 및 라디오 광고, 주요 TV프로그램, 생활접점매체 등 외부 협조가 필요한 채널(Paid, Earned Media) 노출을 통해, 유튜브, SNS 등 자체 보유 온라인 채널(Owned Media)으로 유입을 유도하는 체계 구축

3) 콘텐츠를 경험하고 공유하면서 대상에 대한 인지도를 높이고 참여를 끌어내는 디지털 환경에 적합한 커뮤니케이션 실행 방안

③ 안전문화 확산 공모사업 인프라를 활용해, 사업장 및 기관을 산재 예방 주체로 확대

■ 검토 내용

현재 산업재해 및 안전 캠페인에 대한 주체는 고용노동부나 안전보건공단 위주로 구성되어 있으며, 일반 기업체의 적극적인 활동은 일부 대기업들에서만 이루어지고 있는 실정이다. 안전사고에 취약한 중소기업들은 인력과 자원 등의 부족으로 인해 안전관리업무 자체를 부담스러워하는 분위기에서, 일반 기업들이나 민간기관들의 주체적인 역할을 부여할 수 있는 프로그램이 필요하다.

■ 추진 활동

- 안전보건공단의 '안전문화 확산 공모사업'을 적극 활용한다.

- 안전문화 확산 공모사업은 "사업주 및 근로자단체, 지자체, 직능단체 등 민간기관의 안전문화 확산 활동 참여를 유도하고, 산업재해 예방 및 안전보건 의식 고취를 위한 사업을 공모·선정하여 사업 수행에 소요되는 비용을 지원하는 사업"이다. 일터의 안전문화 정착과 확산을 위한 홍보 활동, 사고 사망 예방을 위한 안전문화 활동, 산업재해 취약계층 노동자 보호를 위한 활동(필수 및 플랫폼 노동자, 외국인 노동자, 예비산업인력 등), 중대재해처벌법 현장 안착 및 적용 활동(안전보건관리체계 구축 등)의 수행에 해당하는 민간기관을 대상으로 진행한다. 사업 전체 예산은 20억 이상, 50여 개 사업 추진 규모로 진행되고 있다.

- 안전문화 확산 공모사업의 성과 강화를 위해서는 단순히 심사를 통해 우수 사례를 시상하는 것에서 그쳐서는 안된다. 사업을 통해 개발된 콘텐츠를 고용노동부와 안전보건공단이 안전문화 조성을 위해 직접 활용할 수 있도록 개발된 콘텐츠의 질적 내용을 평가해 적극 사용해야 한다.

- 특히 안전문화 확산 공모사업에 참여하는 대상자들은, 고용노동부나 안전보건공단의 그 누구보다 해당 사업 영역에서 전문적인 지식을 가지고 안전활동에 나서는 전문가들이다. 이러한 전문가들을 활용하는 방안도 고려해야 한다. 산업안전의 일반적인 내용은 고용노동부가 제시할 수 있지만, 세부적인 영역의 안전 가이드 등은 해당 전문가들이 직접 제작하거나 의견을 제시할 수 있도록 한다. 이와 함께 추가적인 지원을 통해 구체적인 산업안전 가이드라인 제작에 활용할 수 있도록 유도한다.

④ 안전관리 우수기업 선정, 현장 설명회 개최

■ 검토 내용

현재 산업안전보건강조 주간을 활용해, 안전문화 확산 공모사업에 참여한 우수기업들이 사례를 직접 발표하거나 전문가들이 모여 안전보건 정책의 개선 방향을 논의하는 세미나들이 기획되고 진행되고 있다. 이러한 발표대회와 세미나는 직접 안전문화 업무를 수행하는 담당자들이 경험과 노하우를 공유하고, 전문가들이 참여해 정책의 발전 방향을 토론한다는 점에서 큰 의의를 가지고 있다. 하지만 발표만 진행되거나 전문가들이 산업현장의 현실을 완전히 반영하지 못하는 아쉬움이 존재하며, 다른 기업들에서 우수사례를 자신의 기업에서 직접 활용할 수 있는 기회가 제한적이라는 한계가 있다.

■ 추진 활동

- 제한된 공간에 모여 발표대회나 설명회를 개최하기보다는 정기적으로 우수기업이 직접 그 기업의 현장 안전문화를 체험할 수 있도록 타기업의 안전관리자들을 초청, 산업현장에서 설명회를 진행하도록 한다. 이를 통해 안전관리 우수기업들의 직접적인 사례를 현장에서 함께 배우고 안전문화를 안전관리자들이 상호 간에 확산할 수 있는 계기를 마련한다. 현장 설명회는 일방적인 정

보전달에서 벗어나 주체들 간 상호 소통이라는 측면을 강화한다는 점에서도 그 의의를 찾을 수 있다.

- 또한, 현장 설명회와 함께 고용노동부 등 정책기관 및 전문가들이 함께 참여하는 포럼 형식의 토론장을 마련해 정보전달 및 정책 발전의 피드백을 듣는 소통의 역할을 더욱 강화한다.

- 현장 설명회를 개최하는 사업장에 대해서는 우수 실적에 따라 고용노동부 표창을 시상하거나 안전관리와 관련한 지원금 등 인센티브를 제공하는 방안을 마련해 기업들이 적극적으로 참여하도록 유도한다.

(3) 프로그램 2 – 안전문화 참여 유도 채널(Channel) 확장

① (미디어 활용) 산업안전 캠페인 실효성, 실제 개선 사례 활용한 기획기사

■ 검토 내용

현재 언론 보도는 주로 예방수칙에 대한 집중 안내, 사망사고 통계 등을 주제로 일방적인 정보전달 내용 중심으로 진행되고 있다.

특히 사망사고 및 안전수칙 미준수 관련 통계를 활용한 보도 및 기획기사가 많이 게재되는 상황으로, 관련 산업의 사업주 및 노동자에게 경각심을 주는 긍정적 효과를 기대할 수 있으나 산업안전 캠페인의 실효성에 대한 의문이 제기되고, 고용노동부의 규제와 간섭에 대한 부정적인 인식 등이 나타날 가능성이 존재한다.

■ 추진 활동

- 연간 진행하고 있는 사업주 등 대상 안전문화 설문결과를 포함한 긍정적

인 데이터를 발굴 및 수집하여 기획기사를 추진한다. 특히 현장점검 캠페인에 대한 기대 및 도움 정도, 지적 사항에 대한 실제 개선 정도 등을 중심으로 지속적으로 노출해, 캠페인의 실효성에 대한 긍정적인 인식 형성을 유도한다.

- 현장 안전장치 개선을 통해 대형 안전사고를 막을 수 있었던 사업장 또는 현장 노동자 사례 중심의 기획기사 추진한다. 안전문화의 근본적인 필요성을 알리는 동시에 현장 종사자들과 국민에게 고용노동부 산업안전 정책에 대한 공감 및 긍정적 인식 형성을 유도한다.

한겨레

제조·건설업 종사자 10명 중 0명
"일제 점검 사업으로 현장 안전 개선됐다"

고용부 일제점검서 2448곳 적발
난간·안전로 등 미비…시정 요구

건설현장 안전조치 일제점검 현황

전국 건설현장 안전조치 미흡 현황

안전난간 미설치 1665곳
안전로 등 작업 불량 1156
작업 발판 미설치 834
개구부 덮개 불량 382
추락방호망 미설치 347
지붕작업 안전 불량 128
달비계 안전 불량 19

산업재해 사망사고 줄이기

"하마터면 대형사고 날 뻔했다"...
일제 검 덕에 대형 안전사고 막아

[그림 Ⅲ-22] 사례 활용 기획 기사 예시

② (미디어 활용) 보도자료 배포 시 소통의 성격 강화

■ 검토 내용

집중단속, 일제점검 등 현장 점검 캠페인은 일방적이고 규제 성격의 워딩이 강하게 드러나기 때문에, 현장 노동자 특히 사업주 및 안전관리자의 심리적인 거부감을 일으킬 가능성이 존재한다.

■ 추진 활동

- ‘집중 단속’ 등 강한 규제 메시지 외에 서브 개념의 메시지를 포함하여 노동자들의 메시지 수용성을 높이고 심리적인 장벽을 낮추도록 유도한다. 예를 들어, 집중 단속의 목적이 ‘생명을 보호하는 활동’이라거나 ‘현장 노동자의 참여와 소통을 강화하는 활동’이라는 표현을 보도자료에 직접적이고 반복적으로 언급할 필요가 있다.

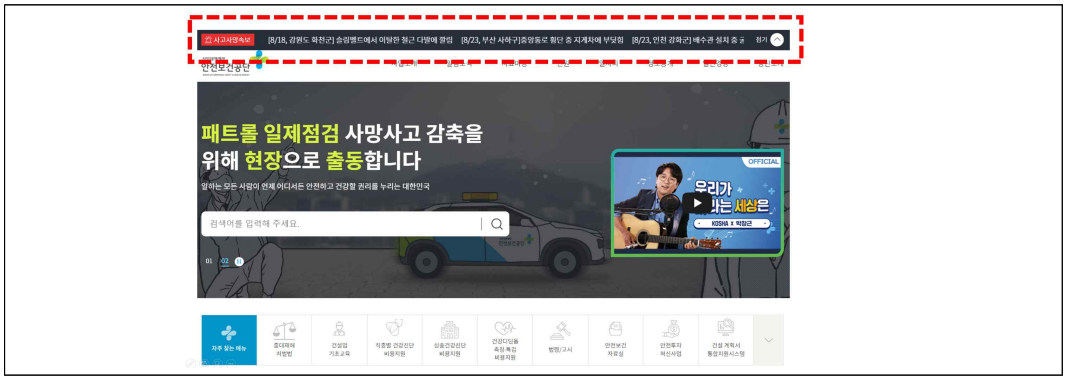
- 또한, 언론 보도 및 SNS를 통한 게재 시 단속위주의 사진보다는 현장노동자, 관계자와 소통하는 사진 앵글을 적극 활용해야 한다.

[그림 Ⅲ-23] 현장 소통 강화 언론 보도 앵글 예시

③ (미디어 협업) 사건사고 속보 전달

■ 검토 내용

현재 안전보건공단 홈페이지 상단에는 ‘사망사고속보’가 게시되고 있다. 사망사고 실시간 속보는 신속하게 사고 내용을 게시 및 전파하여 유사 사고를 예방하는 목적이 있다.



[그림 Ⅲ-24] 안전보건공단 홈페이지 상단 사망사고 속보

■ 추진 활동

- 사망사고 속보를 단순히 안전보건공단 홈페이지에만 노출시키는 것이 아니라, 미디어(연합뉴스, YTN 등)과 협업해 해당 매체에서 사망사고 관련 속보를 함께 전달할 수 있는 시스템을 구축한다. 미디어 홈페이지 등에 속보 탭을 마련하거나, 실시간으로 정보를 전달할 수 있도록 한다.

- 사망사고 실시간 속보는 안전보건공단 홈페이지로만 전달되는 한계를 극복하고 전달력을 높이는 효과가 있다. 더욱 중요한 것은 고용노동부나 안전보건공단의 검토를 거친 팩트 위주의 속보가 전달됨을 통해 언론사의 일방적이고 편파적인, 종종 사실과는 다른 사건 보도를 막을 수 있다는 장점이 있다.

④ (신규 미디어 개발 및 활용) 사업장 안전문화 신문고 어플 활용

■ 검토 내용

행정안전부에서 운영하는 안전신문고 어플 및 홈페이지는 “재난 또는 그 밖의 사고·위험으로부터 국민의 안전을 확보하기 위하여 안전 위험 상황을 행정기관 등에 신고”하도록 만들어져 있다. 이를 통해 ‘도로, 시설물 파손 및

고장 / 건설, (해체)공사장 위험 / 건설현장 안전시설 파손 / 지하수 미등록 시설·방치공 / 대기오염(미세먼지 불법배출 포함) / 수질오염 / 교통위반 / 기타 안전·환경오염'의 카테고리별로 모든 국민들이 위험 상황을 신고할 수 있도록 마련되어 있다. 안전신문고 어플리케이션은 지난 2019년 4월에 500만건 이상의 다운로드를 기록하고 76만건 이상의 신고 건수를 기록하는 등[4] 국민 생활에 필수적인 어플로 자리잡았다.

다만 안전신문고 어플에는 건설 현장 안전시설 파손 카테고리가 존재하지만, 현장에서 지켜야하는 안전에 관한 위반사항의 신고는 어려운 상황이다. 또한 안전신문고는 행정안전부에서 운영하고 있기 때문에 산업현장과 관련된 위반사항 발생 시 해당 내용의 고용노동부와의 전달 및 처리가 번거로운 과정을 거칠 수밖에 없다.

■ 추진 활동

- 사업장 관련 안전 위반사항 및 위험 사항을 직접 신고할 수 있는 어플을 개발한다. 어플의 사용자는 일반 국민이 될 수도 있지만, 노동자들이 직접 설치하고 활용할 수 있어야 한다. 따라서 해당 어플은 고용노동부 및 안전보건공단이 직접 개발하고 관리할 수 있어야 한다.

- 사업장에서 발생하는 안전사고 등의 예방을 위해 사용자들이 직접 위험요인을 신고하고, 해당 내용을 사업장에서 처리하도록 주관부서에서 안내하며, 해당 내용의 처리 결과를 주관부서에서 직접 사용자에게 통보해주거나 사업장을 통해 안내받을 수 있도록 한다.

- 어플의 활용은 현장의 이해관계자들이 직접적인 참여를 할 수 있는 효과가 있으며, 스스로 안전문화를 조성하는 의미를 가진다.

---

4) 행정안전부 보도자료(19.4.9.) "'안전신문고' 앱 설치, 5백만 건 넘어서 - 정부 운영 앱 중 설치건수 1위, 위험요인 개선율 86.8%"(https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=69948)

⑤ (신규 미디어 개발 및 활용) 산업재해 사례 전달 뉴스레터 발송

■ 검토 내용

산업재해와 관련된 이해관계자들은 산업안전과 관련한 사례 및 정보를 언론 보도나 고용노동부 및 안전보건공단의 온라인 채널을 통해 접하게 된다. 이런 채널을 직접 찾아보지 않는 이해관계자들은 해당 정보를 접하기 어려운 상황이다. 따라서 다양한 이해관계자들에게 직접 내용을 전달할 수 있는 채널이 필요하다.

또한 전달 메시지에 있어 단순히 안전 점검 가이드라인을 전달해주거나 정책을 홍보하는 것은 메시지 수용성을 떨어뜨릴 수 있다. 따라서 안전 환경 개선 및 실제 사고와 관련한 사례들을 전달함에 있어 메시지에 노출되는 이해관계자들의 안전문화 형성에 도움이 되도록 유도해야 한다.

■ 추진 활동

- 안전문화와 관련한 정보들을 담은 뉴스레터를 제작하고, 신청자들에 대해 월 1회 발송해주는 뉴스레터 서비스를 추진한다. 뉴스레터 서비스는 구독자들이 필요한 정보만 읽을 수 있기 때문에 미디어에 대한 심리적 장벽이 낮으며, 정보를 제공하는 입장에서도 다른 미디어의 형태에 구속받지 않으면서도 구독자를 장기간 유지할 수 있기 때문에 매우 유용한 방식으로 활용될 수 있다.[5)]

- 뉴스레터는 구독자들의 관심을 끌기 위해 월 간 발생했던 산재 및 사망사고와 관련한 사례를 전달한다. 사례를 통해 관심을 유도한 후, 실제로 고용노동부와 안전보건공단이 전달하고 싶은 정책 및 안전 가이드라인과 같은 정보를 함께 전달해 해당 메시지에 대한 수용도를 높일 수 있다.

5) 중앙일보(21.11.5) “[minzi리뷰] 뉴스레터가 이 시대의 미디어로 각광받는 이유 (feat. 추천 뉴스레터 리스트)” (https://www.joongang.co.kr/newsletter/minzi/1117)

Ⅳ. 안전문화 향상을 위한 노사협력 방안

Ⅳ. 안전문화 향상을 위한 노사협력 방안

4장에서는 안전문화 향상을 위한 노사협력 방안으로 작업중지권의 실효성 확보방안, 소규모 사업장 안전 확보방안 및 안전문화 인식개선을 위한 교육 방안 등을 살펴보도록 한다.

1. 작업중지권 실효성 확보 방안

1) 작업중지권의 의미 및 개정 경과

노동자의 작업중지권은 노동조합의 오랜 요구로 1990년 산업안전보건법 전부 개정 당시 사업주의 조치로 명시되었다가 1995년 근로자도 산업재해 발생의 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피한 때에는 지체없이 이를 직상급자에게 보고하고, 직상급자는 이에 대한 적절한 조치해야 한다고 명시하였다. 그럼에도 작업중지권은 현장에서 활발하게 활용되지 못했다. 주된 이유는 작업중지권을 행사할 경우 생산에 차질이 불가피하게 되므로 사용자가 노동자의 작업중지권을 광범위하게 보장하지 않았기 때문이다. 또한 사용자는 노동자가 작업중지권을 재해위험이 아닌 쟁의 활동의 하나로 활용한다는 의심을 가지고 있었다. 따라서 노동자가 작업을 중지하게 되면 이에 대한 사용자의 불이익 처분도 적지 않았다. 이에 국회는 1996년 산업안전보건법 일부 개정을 통해 작업 중지의 합리적인 근거가 있을 때는 해고나 그 밖의 불리한 처우를 금지한다는 구 산업안전보건법 제 26조 3항의 추가하였다(〈표 Ⅳ-1〉참조)

〈표 Ⅳ-1〉 개정 전 산업안전보건법 제26조(작업중지)

① 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전·보건상의 조치를 한 후 작업을 다시 시작하여야 한다. ② 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하고, 바로 위 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다. ③ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 믿을 만한 합리적인 근거가 있을 때에는 제2항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 이를 이유로 해고나 그 밖의 불리한 처우를 하여서는 아니 된다. ④ 고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때에는 그 원인 규명 또는 예방대책 수립을 위하여 중대재해 발생원인을 조사하고, 근로감독관과 관계 전문가로 하여금 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전·보건진단이나 그 밖에 필요한 조치를 하도록 할 수 있다. 〈개정 2010.6.4〉 ⑤ 누구든지 중대재해 발생현장을 훼손하여 제4항의 원인조사를 방해하여서는 아니 된다.

산업안전보건법에 따르면, 노동자는 산재발생 위험이 있는 경우 작업 중지하고 대피할 권리가 있으며 이때 급박한 위험의 근거가 있다면 해고 등 불리한 처우는 금지된다. 이러한 여전히 법 문구의 해석을 둘러싸고 노사간 이견이 종종 발생하여 작업중지권의 광범위한 활용은 이루어지지 못했다. 이에 대한 대안으로 조흠학(2013)의 연구에 따르면, 작업중지권의 급박한 위험이라는 단어가 모호하기 때문에 “산업재해가 발생 할 위험을 인지한 경우”로 구체화 필요가 있다고 지적하였다. 또한 26조는 작업 중지와 작업거부가 명확하지 않아 근로자가 위험을 감지하고 작업을 정지한 경우에도 이를 작업거부로 보고 쟁의행위로 간주하여 근로자에 책임을 묻는 관행이 다수 발생하고 설명하면서 해묵은 논쟁이 이어지고 있음을 확인하였다[1].

1) 이러한 논쟁은 현재까지도 계속되어 작업중지를 이유로 한 손해배상청구소송이 진행되고 있음이 뉴스를 통해 보도된 바 있다. 법으로 작업중지권을 보장했지만 사용자들은 작업중지권 사용 시 손해배상을 청구하고 있는 것이다.
(https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006739258)

작업중지권에 대한 재해석은 작업 현장에서 일하는 노동자 혹은 노동자의 이해대변 조직인 노동조합의 참여가 궁극적으로 산업재해율을 줄이는 데 중요한 역할을 할 수 있다는 인정에서부터 출발한다. 즉, 작업중지권 실효성 확보를 위한 노동조합의 꾸준한 요구도 있었으나 사용자나 정부도 노동자의 참여와 자율적인 노사의 노력이 산업재해를 예방하는 데 중요하다는 것을 인정하고 있었다. 이러한 배경으로 2018년 말 산업안전보건법 전부개정 당시 52조에 근로자의 작업중지가 포함되었다

〈표 Ⅳ-2〉 개정 후 산업안전보건법 제52조(근로자의 작업중지)

산업안전보건법 제52조(근로자의 작업중지) ① 근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우에는 작업을 중지하고 대피할 수 있다. ② 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 “관리감독자등”이라 한다)에게 보고하여야 한다. ③ 관리감독자등은 제2항에 따른 보고를 받으면 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다. ④ 사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 근로자가 믿을 만한 합리적인 이유가 있을 때에는 제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자에 대하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

개정 법안에서 강조하는 것은 위험을 인지할 경우 노동자는 우선 대피하도록 명시하였고 작업을 중지하고 대피한 사실을 관리감독자에서 보고하도록 구체화하였다. 지시를 받도 대피하는 것이 아니라 위험이 있을 경우 작업 중지와 대피가 우선임을 분명히 한 것이다. 또한 개정 산업안전보건법은 과거 ‘급박한 위험’앞에 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 경우 노동자는 작업을 중지하고 대피할 수 있으며 이에 대해 사용자는 불리한 처우를 해서는 안 된다고 명시하였다. 전반적으로 개정 산업안전보건법은 작업중지권이 현장에서 위험이 처했을 때 실제 작동하도록 하는데 중심을 두었다.

2) 작업중지권 활성화 방안

(1) 노사가 '산업재해 발생의 급박한 위험'에 근거 규정 마련하도록 함

현행 산업안전보건법의 근로자 작업중지에 따르면, 노동자들은 산업재해가 발생할 급박한 이유가 있을 때 작업을 중지할 수 있으며 이에 대해 사용자들은 처벌 등 불이익처우를 할 수 없다. 다만, 이러한 법 조항에도 불구하고 '산업재해가 발생할 급박한 이유'가 무엇인지에 대한 노사 간 의견 차이가 존재할 수 있다. 사용자는 생산 차질 등을 고려하여 급박한 이유를 강조하지만, 노동자들은 생산 차질보다 '산업재해가 발생할' 가능성을 강조한다. 따라서 작업중지 이후 노사는 서로 작업중지의 원인을 두고 서로 공방을 할 가능성이 적지 않다. 〈표 4-3〉은 작업중지권에 대한 실제 단체협약 사례를 제시한 것이다. 개정 법 내용과 크게 다르지 않아 작업중지권의 범위를 둘러싼 이견이 있을 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해 노사가 단체협약, 산업안전보건위원회, 노사협의회 등 노사협의체를 통해 기준과 근거를 마련할 필요가 있다. 예를 들어 한국노총 금속연맹은 다음과 같이 작업중지권에 관한 단체협약 모범(안)을 제시하고 있는데, 작업중지 이후 사고로 이어지지 않더라도 회사는 일체의 불이익을 주지 않는다는 내용을 담고 있다. 작업중지 이후 문제가 발견되지 않았을 때 불이익을 주게 되면 오히려 문제로 이어질 수 있는 상황이 발생하더라도 작업중지를 주저할 수 있기 때문이다.

〈표 Ⅳ-3〉 사업장의 작업중지권 단체협약

제61조【작업중지권】
① 회사는 관계법령에 따라 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때 즉시 작업을 중지시키고 조합원을 작업장소로부터 대피시키는 등 필요한 안전•보건상의 조치를 취해야 한다.
② 조합원은 관계법령에 따라 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 때에는 즉시 작업을 중지하고 대피할 수 있으며, 작업 중지 시에는 지체 없이 그 사실을 소속 부서장에게 보고하여야 한다.

이외에도 노동조합 또한 작업중지권을 위험예방 목적 이외의 쟁의활동으로 활용하지 않겠다는 것을 천명할 필요가 있으며 사용자는 작업중지권을 행사한 노동자에 대해 민형사상 책임 및 인사상 불이익을 주지 않는다는 내용을 문서로 합의하여 작업중지권이 재해를 예방하는 데 온전하게 활용될 수 있도록 해야 한다.

(2) 정부의 작업중지권 매뉴얼(가이드라인)개발

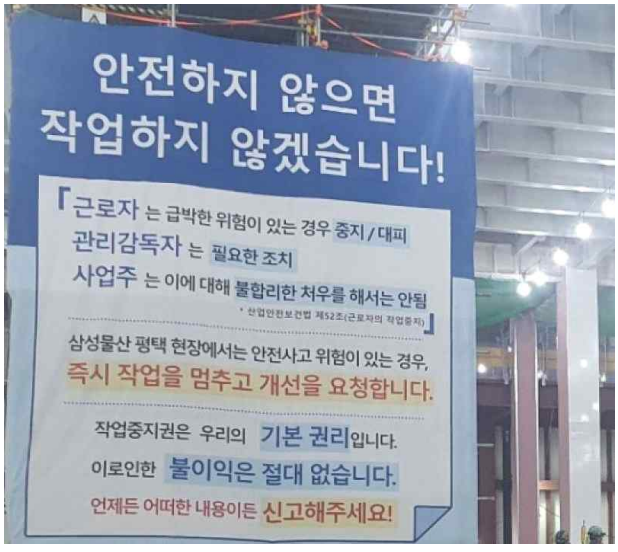
노사가 작업중지권의 활용 범위와 활용 이후의 조치 등에 대해 사업장 특성을 반영하여 구체적인 규정을 만드는 것이 바람직하지만 의견접근이 쉽지 않다. 기업은 지나치게 작업이 중지되면 생산성 및 품질에 부정적인 영향을 있지 않을까 하는 우려를 하게 되며 노동조합은 조합원의 안전이 우선이므로 자유로운 작업중지권을 요구할 수 있기 때문이다. 따라서 급박한 위험에 대한 정의와 활용은 제품 특성, 사업장 노사관계 분위기에 따라 달라질 수 있고, 상대적으로 규모가 작은 사업장은 작업중지권을 충분히 활용하지 못할 수도 있다.

이러한 문제를 보완하기 위해 정부가 작업중지권 매뉴얼(가이드라인)을 개발할 필요가 있다. 강제성이 없는 가이드라인이므로 기업의 부담이 상대적으로 적지만 정부가 다양한 근거를 가지고 객관적으로 제시하는 것이기 때문에 활용도는 오히려 높을 수 있다. 특히, 노사 모두 민감한 사안이라 작업 중지 범위를 결정하기 어려운 상황에서 유용할 수 있다. 또한 작업 중지 이후 조치를 자세하게 안내하여 작업 중지가 일회성으로 끝나는 것이 아니라 사후보완을 통해 작업 중지 후 안전이 개선될 수 있도록 지원할 필요가 있다.

(3) 작업중지 안착과 활성화를 위한 인센티브 부여

노동자의 작업중지가 재해율을 낮출 수 있는 장점이 알려지면서 기업별로 작업중지권을 적극적으로 활용한 사례도 나타나고 있다. 예를 들어 S물

산 건설 부문은 노동자의 작업중지권을 적극적으로 보장하는 정책을 추진하고 있는데 작업중지로 인한 불이익 제로를 약속하면서 작업중지권을 적극적으로 활용한 사례가 보도되었다. S물산 건설 부문의 작업중지권은 2022년 3월 이후 6개월 동안 전국의 건설 현장에서 2,175건을 활용한 것으로 나타났다. 아래의 그림은 S물산 작업 현장에 부착되어 있는 것으로 작업중지를 하더라도 사업주가 불이익을 처벌을 할 수 없다는 내용이 강조되어 있어 위험하면 대피하고 사실을 알리는 시스템이 법으로 보장되어 있음을 현장 노동자들에게 알렸다.



[그림 Ⅳ-1] 작업 중지 권장 작업장 캠페인

S기업이 다른 회사와 달리 노동자가 작업중지권을 적극적으로 활용할 수 있었던 배경에는 회사의 적극적인 정책추진과 관련되어 있었다. 첫째, 회사는 법조항을 적극적으로 해석하여 '급박한 위험이 아니더라도 노동자가 안전하기 않다고 판단하면 작업중지권을 사용할 수 있다'는 지침을 내렸다. 둘째, 작업중지권을 사용하면 불이익 대신 오히려 포상과 인센티브를 제공하였다. 회사 보도자료에 따르면, 6개월 동안 1,500여명에게 1.7억 원의 인센티브를 제공한 것으로 나타난다. 이는 작업중지권의 긍정적인 기능을

인정하여 활성화 방안을 강구한 사례이다. 더욱 주목해야 할 사실은 작업중지 된 98%가 작업중지 후 30분 내 조치 후 업무를 개시한 것으로 나타나 생산성에 미치는 부정적인 영향을 최소화 할 수 있었다는 것이다.

〈표 Ⅳ-4〉 S기업의 작업중지 실시 위험요인

	추락관련 안전조치	낙하물 위험	충돌	전도위험	기타
작업중지 건수	615건	542건	249건	220건	549건

(4) 작업중지권 효과 향상을 위한 프로세스 개발

작업중지 이후 작업중지권을 활용한 재해예방을 극대화하기 위해서는 작업중지와 대피만이 아닌 작업중지 활동을 활용한 추가적인 대안들을 마련할 필요가 있다.

첫째, 작업중지 과정에 대한 협의를 통해 작업중지 이후 원인조사를 누가, 어떻게 담당할지를 노사가 함께 협의해야 한다. 보통의 경우 산업안전보건위원회(미설치 시 노사협의)가 조사 및 안전대책을 마련하거나 최소한 명예산업안전감독관 또는 노동조합 산업안전담당자가 함께 원인조사에 참여하 문제가 무엇인지 파악하고 조치 후 작업을 재개할 수 있도록 한다.

둘째, 작업중지권이 활발하게 활용될 경우 작업중지 원인과 대책 등을 데이터베이스로 만들어 근본적으로 시스템을 개선하거나 작업 프로세스를 개선하는 등의 대책마련에 활용하도록 한다. 이를 위해서는 어느 정도의 데이터가 모아져야 하므로 작업중지권이 활발하게 사용되는 사업장에서 고려해 볼 수 있는 조치이다. 이때에도 노사가 함께 근본대책을 협의하는 관행을 만들도록 한다.

(5) 사내하청의 작업중지권 활용 구체적 명시

사내하도급을 활용할 경우 원청 직원만이 아니라 하도급 직원들도 작업

중지권을 활용할 수 있도록 안내하고 작업중지에 대한 손실보전의 책임을 묻지 않도록 원·하청 노사 모두가 참여하여 합의하도록 한다. 제조업의 다수 기업이 사내하도급을 활용하고 있는데 많은 경우 사내하도급 노동자가 더 위험하고 힘든 업무를 현장에서 수행한다. 따라서 위험에 더 많이 노출되어 있는 사내하도급 노동자가 작업중지권을 더 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.

2. 사업장 안전을 위한 사회적 대화의 상설화 추진

사회 전 방위적 안전 시스템 개선과 소규모 사업장의 안전 등을 위해 뇌정 사회적 대화를 상설화를 추진할 필요가 있다. 사업장 안전은 노사 모두 같은 이해를 가지고 있으며 정부 정책 측면에서도 중요하기 때문에 다른 사회적 대화 의제와 달리, 실효성 있는 내용들을 속도감 있게 진행할 수 있다.

사회적 대화 방식은 법정 기구인 경제사회노동위원회를 통해 가칭 〈산업안전위원회〉를 상설화하여 제도 등 시스템과 관련한 부분, 개선을 위한 연구 사업, 노사의 안전문화 향상을 위한 협력방안, 소규모 사업장 지원을 위한 노사정의 노력 등을 다룰 수 있다. 실제, 2020년 4월 경제사회노동위원회는 '일하는 사람의 안전과 건강을 위한 노사정 합의문'을 도출한 바 있다. 당시의 합의문을 보면 플랫폼 노동 등 서비스종사자 안전보건 강화, 중소기업 안전보건 강화 방안(산재예방 투자시설 세액공제 확대 및 적용 기간 연장 등), 과로사 및 장시간 노동으로 인한 재해예방, 산업안전보건 행정체계 개편을 위한 산업안전보건청 검토 등에 대해 광범위한 합의를 한 바 있고 현재도 추진 중에 있다.

3. 소규모 사업장 안전문화 활성화 방안

소규모 사업장은 안전사고나 중대재해가 빈발하지만, 안전보건의 제도화

미약하다. 무엇보다 50인 미만의 사업장은 산업안전보건위원회를 설치하지 않아도 되는 제도적 사각지대이다. 50인 미만 사업장에 산업안전보건위원회 설치 의무가 없는 것은 중소기업의 현실적인 안전 역량을 고려한 조치로 이해되지만, 소규모 사업장에 산업재해가 집중적으로 발생하고 있어 이에 대한 대안들이 요구되는 상황이다. 또한 노동자의 참여를 보장하는 명예산업안전감독관 제도 역시 산업안전보건위원회나 노사협의회가 설치된 30인 이상에서 선임할 수 있으므로 30인 미만의 소규모 사업장은 명예산업안전감독관도 없는 상황이다.

이러한 이유로 안전보건공단은 소규모 사업장의 안전 확보를 위해 다양한 유형의 재정지원 사업을 펼치고 있다. 대표적인 것들이 50인 미만 소규모 사업장 지원사업으로 클린사업장 조성사업, 소규모 사업장 안전보건 기술지원사업, 근로자건강센터 위탁사업 등이다. 자세한 내용은 안전보건공단 홈페이지에서 확인할 수 있으며 4장에서는 간단한 개요만 확인하도록 한다.

1) 기존 소규모 사업장 지원 정책

(1) 클린사업장 조성사업

클린사업장 조성사업은 50인 미만 사업장 및 공사금액 50억 미만 건설현장, 산업단지를 대상으로 유해, 위험요인을 제거하기 위해 필요한 설비개선, 작업환경개선, 작업공정개선을 지원하는 정책이다. 구체적으로 사고 사망 등 고위험개선은 사업장 당 3천만 원까지 지원하여 지원 조건은 고용증가 사업장, 위험성 평가 인정사업장, 강소기업을 지정된 사업장, 고위험업종 등이다. 건설업에 해당하는 추락 방지 안전시설도 건설 현장 당 3천만 원까지 지원하며 같은 사업주의 건설 현장은 연간 3개소까지 지원할 수 있다. 마지막으로 산업단지 산재예방시설은 산업단지 당 10억 원까지 지원할 수 있다.

(2) 소규모 사업장 안전보건 기술지원사업

소규모 사업장 안전보건 기술지원사업은 안전분야, 화학분야, 보건분야, 건설분야, 서비스분야 등 총 5개 분야로 나뉘어져 있으며 사업장 당 최대 4번까지 지원하게 된다. 기술지원사업은 위탁사업으로 사업공고 후 수행기관을 선정하여 계약을 체결하면 수탁기관이 기술을 지원하고 공단은 이를 점검하여 개선은 완료하는 방식이다. 구체적인 기술지원은 아래와 같다.

〈표 Ⅳ-5〉 소규모 사업장 안전 기술지원 사업 내용

구분	내용
안전분야	• 사고사망 직접원인 지원, 3대 안전조치 지원, 인력·설비·물질 등 사업장 현황 파악, 재해원인분석 및 대책 지원 등
화학분야	• 화학물질로 인한 화재, 폭발, 누출 등 사고 예방 기술지원 • 유해, 위험물질 취급량 등 기술지원 • 용접, 융단 등 화기작업 허가제도 이행지원 • 끼임, 넘어짐 등 유해 위험요인 기술지원
보건분야	• 안전보건관리체계 지원, 안전보건 교육, 방역관리지원, 위험성 평가 및 산재예방요율제 사업주 교육 등 • 사업장 실태 평가
건설분야	• 개선확인, 근로자 안전교육 등
서비스분야	• 산재취약계층 노동자 지원, 산재예방정책 홍보 등 • 산업안전보건법령 주요사항 안내

(3) 근로자건강센터 위탁사업

50인 미만 소규모 사업장 노동자의 건강과 안전을 위해 근로자건강센터를 위탁 운영하고 있다. 2021년 현재 근로자건상센터는 23개소이며 분소 21개소 등 총 44개소가 운영중에 있다. 근로자건강센터에서 제공하는 서비스는 직종별 유해 요인 파악을 통한 직업병 예방 관련 상담, 건강진단 결과에 따른 사후관리 및 건강상담, 뇌심혈관질환 예방관리 상담, 직무스트레스 예방관리 상담, 작업환경(작업관리)와 관련된 상담 등 개인에 대한 상담이

주를 이루고 있으며 안전보건교육 등도 실시하고 있다. 최근 이동노동자와 특수고용노동자의 건강권이 강조되면서 이와 관련된 업무도 추가되는 등 소규모 사업장 및 취약계층 노동자에 대한 안전관리로 업무가 확장되고 있다. 위탁센터는 의학전문의, 간호사, 물리치료사, 운동처방사, 상담심리사, 임상심리사 등 직업건강 전문가들이 일하고 있다.

이러한 공단의 소규모 사업장 지원사업의 특징은 재정사업으로 소규모 사업장의 안전을 제도적으로 개선하는데 기여할 수 있으나 일회적이며 단속적인 한계가 있다. 따라서 안전문화 개선 등 노사의 참여를 통해 시스템 개선을 넘어 시스템을 제대로 활용할 수 있도록 해야 한다. 이러한 관점에서 아래의 소규모 사업장 지원 정책을 제안한다.

2) 소규모 사업장 지원 정책 제안

(1) 하도급 사업장 안전 확보를 위한 원청 노사의 지원 정책

산업안전보건법 및 관련 지침 등에 따르면 원·하청 등 도급에 따른 산업재해 예방조치로 도급인과 수급인을 구성원으로 하는 [안전 및 보건에 관한 협의체]를 구성하도록 되어 있다.

산업안전보건법 시행령 제26조의 4와 5에 따르면 노사협의체를 자세하게 규정하고 있다(〈표 Ⅳ-6〉참조). 시행령을 보면, 도급 또는 하도급 사업을 포함한 근로자대표 및 근로자대표가 지명하는 명예산업안전감독관 또는 사업장 근로자 1인과 해당사업의 대표자 및 안전관리자, 도급 또는 하도급 사업의 사업주로 구성된다. 운영과 관련하여 매 2개월마다 정기회의를 개최하도록 되어 있다.

따라서 노사가 안전 관련 노사협의체를 충실하게 운영할 필요가 있으며 이를 위해 다음의 방안을 제안한다. 첫째, 형식적인 회의가 되지 않도록 노력해야 한다. 특히, 도급 또는 하도급 업체의 근로자대표는 노동조합 대표자가 아닌 경우도 존재하므로 노동조합의 대표라고 할지라도 도급 또는 하도급 업체의 규모 등에 따라 안전에 대한 협의 경험이 많지 않을 수 있다.

둘째, 해당사업의 대표자나 안전보건관리자가 회의를 충실하게 준비하고

논의하는 것도 중요하지만 해당사업(원청)의 노동조합이 노사협의체 운영에 대해 관심을 가지고 충실한 논의가 이어지는지 모니터링을 할 필요가 있다.

셋째, 도급 및 하도급 기업이 복수인 경우 논의경험이 많은 원청 노동조합이 도급 및 하도급 근로자대표들과 안전 관련 워크숍 개최 등을 통해 사업기간 동안 안전에 관한 협의와 공동의 대응 방안을 모색하는 것도 고려해 볼 수 있다. 나아가 이러한 노력은 개별 노동조합보다 산별노조나 노동조합 지역본부가 적극적으로 준비하는 것도 바람직한 방안이 될 수 있다.

〈표 Ⅳ-6〉 산업안전보건법 시행령 노사협의체 구성 및 운영

제26조의4(노사협의체의 구성)
① 법 제29조의2제1항에 따른 안전 · 보건에 관한 노사협의체(이하 "노사협의체"라 한다)의 근로자위원은 다음 각 호의 사람으로 구성한다.
1. 도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자대표
2. 근로자대표가 지명하는 명예감독관 1명. 다만, 명예감독관이 위촉되어 있지 아니한 경우에는 근로자대표가 지명하는 해당 사업장 근로자 1명 3. 공사금액이 20억 원 이상인 도급 또는 하도급 사업의 근로자대표
② 사용자위원은 다음 각 호의 사람으로 구성한다.
1. 해당 사업의 대표자
2. 안전관리자 1명
3. 공사금액이 20억 원 이상인 도급 또는 하도급 사업의 사업주
③ 노사협의체의 근로자위원과 사용자위원은 합의를 통해 노사협의체에 공사금액이 20억 원 미만인 도급 또는 하도급 사업의 사업주 및 근로자대표를 위원으로 위촉할 수 있다.[전문개정 2009.7.30]

제26조의5(노사협의체의 운영 등)
① 노사협의체의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하되, 정기회의는 2개월마다 노사협의체의 위원장(이하 이 조에서 "위원장"이라 한다)이 소집하며, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정할 때에 소집한다.
② 위원장의 선출, 노사협의체의 회의, 노사협의체에서 의결되지 않은 사항에 대한 처리방법 및 회의 결과 등의 주지에 관하여는 각각 제25조의3, 제25조의4제2항부터 제4항까지, 제25조의5 및 제25조의6을 준용한다.[전문개정 2009.7.30]

한편, 산업안전보건법 64조는 도급에 따른 산업재해 예방조치를 명시하고 있으며 구체적으로 도급인과 수급인을 구성원으로 하는 안전보건협의체의 구성 및 운영만이 아니라 작업장 순회 점검 등을 포함하고 있다. 이 중 경영진의 정기적인 작업장 순회는 현장 재해를 예방하는데 효과가 크므로 경영진이 꾸준하게 실천하는 것이 중요하다.

〈표 Ⅳ-7〉 산업안전보건법 상 도급에 따른 재해예방

제64조(도급에 따른 산업재해 예방조치)
① 도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우 다음 각 호의 사항을 이행하여야 한다. 〈개정 2021. 5. 18.〉
1. 도급인과 수급인을 구성원으로 하는 안전 및 보건에 관한 협의체의 구성 및 운영
2. 작업장 순회점검
3. 관계수급인이 근로자에게 하는 제29조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 안전보건교육을 위한 장소 및 자료의 제공 등 지원
4. 관계수급인이 근로자에게 하는 제29조제3항에 따른 안전보건교육의 실시 확인
5. 다음 각 목의 어느 하나의 경우에 대비한 경보체계 운영과 대피방법 등 훈련
 가. 작업 장소에서 발파작업을 하는 경우
 나. 작업 장소에서 화재 · 폭발, 토사 · 구축물 등의 붕괴 또는 지진 등이 발생한 경우
6. 위생시설 등 고용노동부령으로 정하는 시설의 설치 등을 위하여 필요한 장소의 제공 또는 도급인이 설치한 위생시설 이용의 협조
7. 같은 장소에서 이루어지는 도급인과 관계수급인 등의 작업에 있어서 관계수급인 등의 작업시기 · 내용, 안전조치 및 보건조치 등의 확인
8. 제7호에 따른 확인 결과 관계수급인 등의 작업 혼재로 인하여 화재 · 폭발 등 대통령령으로 정하는 위험이 발생할 우려가 있는 경우 관계수급인 등의 작업시기 · 내용 등의 조정

② 제1항에 따른 도급인은 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 자신의 근로자 및 관계수급인 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장의 안전 및 보건에 관한 점검을 하여야 한다.

③ 제1항에 따른 안전 및 보건에 관한 협의체 구성 및 운영, 작업장 순회점검, 안전보건교육 지원, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

정부는 2019년 공공기관의 경우 하청 노사가 참여하는 안전근로협의체를 충실하게 운영한다는 방침을 수립한 바 있다. 기획재정부가 발표한 안전관

리지침 제12조는 안전근로협의체에 관한 것으로, 안전관리 중점기관이 산업안전보건법에 따라 산업안전보건위원회를 설치, 운영하는 경우에는 사업장 안전에 관한 중요사항을 협의하기 위해 원·하청 노사 등이 참여하는 안전근로협의체를 별도로 구성, 운영하도록 하였다.

안전관리 중점기관은 총 97개소로 대부분의 대형 공공기관을 포함하고 있으며 사업의 내용 중 본사 업무를 제외하고 도급에 의해 사업이 이루어지는 경우 분기마다 1회의 노사협의체를 구성하도록 하였다. 즉, 산업안전보건법에 따라 산업안전보건위원회가 존재하는데 여기에 하청업체 노사 대표가 함께 참여하는 형태이다. 노사협의체의 개요를 보면 아래의 〈그림 Ⅳ-2〉과 같다.

* 안전근로협의체와 산업안전보건위원회를 동시에 개최하되, 심의·의결에서는 산업안전보건위원회만 운영하여 각각 별도로 운영

[그림 Ⅳ-2] 공공기관 안전협의체 구성 및 운영 개요

공공기관의 안전협의체는 소규모 사업장과 도급계약을 체결할 때 소규모 사업장의 안전을 개선할 수 있는 효과를 발휘할 수 있다. 따라서 공공기관의 경영진은 안전협의체가 실제 운영될 수 있도록 관심을 가지고 있어야 하며 공공기관의 산업안전보건위원회 근로자위원들도 안전협의체의 운영의 점검하고 부실하게 운영되지 않도록 함께 노력을 해야 한다. 또한 모니터링과 함께 활발한 논의와 실질적인 개선을 위해 안전근로협의체 운영 이전에 원청인 공공기관 노동조합과 하청업체 근로자대표 간의 공동 워크숍 등을 진행해 보는 것도 바람직한 방법이다.

(2) 공단별 공동산업안전보건위원회 도입 검토

소규모 사업장은 지역별로 흩어져 있는 가운데 적지 않은 소규모 사업장이 산업공단에 입주해 있다. 우리나라 산업단지는 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공산업단지 등 4개의 유형으로 되어 있으며 총 고용인원은 228만 명 정도가 된다. 특히, 산업단지에는 비교적 규모가 큰 업체도 있지만 다수는 50인 미만의 소규모 업체도 상당하다. 업체당 평균 고용인원 현황을 보면, 국가산업단지는 업체 당 평균 고용인원이 20명이며 일반산업단지는 24.2명으로 약간 더 많고 도시첨단산업단지는 12.4명으로 매우 적다. IT업종 등 스타트업이 많기 때문으로 보인다. 농공산업단지도 21.3명에 불과했다. 따라서 산업단지 업체를 대상으로 한 안전관리 지원을 체계화하는 것이 매우 중요한 과제이다.

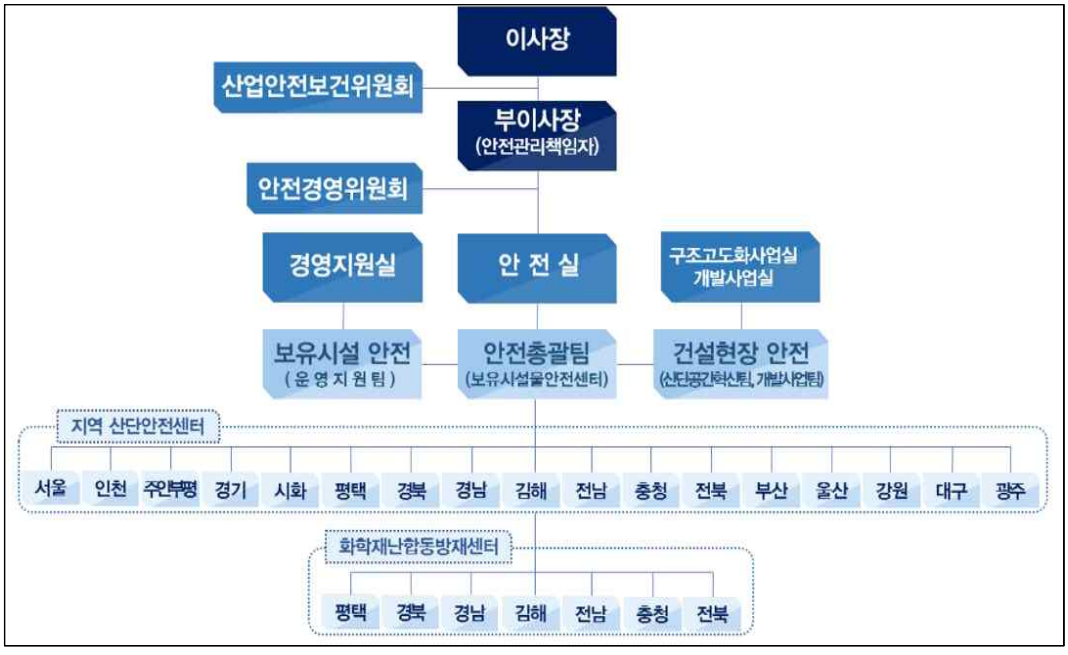
〈표 Ⅳ-8〉 산업단지 2022년 1분기 현황

	입주계약 업체	가동업체	고용(계)	업체 당 평균 고용인원
국가	59,033	54,103	1,081,007	20.0
일반	45,890	42,322	1,023,698	24.2
도시첨단	2,037	1,699	21,086	12.4
농공	7,939	7,240	154,491	21.3
총합	114,899	105,364	2,280,282	21.6

전국의 산업단지를 관리하는 한국산업단지공단(이하 산업단지공단)은 그동안 사업주를 대상으로 하는 안전교육 등을 실시한 바 있으며 중대재해처벌법 도입을 계기로 산업안전보건체계를 아래의 〈그림 Ⅳ-3〉처럼 구체화하였다. 그림에서 보면 산업단지공단은 자체의 산업안전보건위원회를 두고 각 지역에는 지역산단안전센터를 두는 방안을 마련하였다.

그러나 보도자료 등에 따르면, 14개 권역별 산단안전센터는 1명의 직원이 상주하고 있어 실질적으로 산업단지의 안전을 책임지기에는 한계가 많은 것으로 나타났다. 실제 2021년 국감자료(권역별 산단 안전사고 현황)을 보

면 지난 5년 동안 산업단지에서 119건의 중대사고가 발생했으며 이로 인해 사망 88건, 재산피해는 574억 원에 이른 것으로 나타났다. 따라서 지금 산단안전센터는 소규모 사업장이 밀집해 있는 산업단지의 안전을 실질적으로 책임지기에는 역부족으로 판단된다.



[그림 Ⅳ-3] 산업공단 안전관리 체계

따라서 고용노동부의 안전보건공단과 산업통상자원부의 산업단지공단이 협업을 통해 지역에 산재한 산업단지 내 소규모 사업장의 안전을 개선할 필요가 있다. 이 글에서 제안하고자 하는 것은 산업단지별 공동 산업안전보건위원회를 구성하고 지원하는 방안이다. 공동 산업안전보건위원회는 산업단지별로 구성하여 노사 동수의 위원회를 구성하되, 안전보건공단과 산업단지공단, 그리고 지역의 사용자단체 및 노동조합 상급단체 등으로 보다 폭넓게 구성하여 산업단지별 안전 관련 현안을 논의하는 시스템이다. 논의결과의 이행은 노사정이 함께 모니터링하고 이행을 위해 논의하되, 재정적 지원은 사용자와 정부가 공동으로 부담하는 방향이 되어야 한다. 이에 대한 개

요는 아래의 〈표 Ⅳ-9〉과 같다.

〈표 Ⅳ-9〉 산업단지별 공동 산업안전보건위원회 개요

- 명칭: 산단 공동산업안전보건위원회
- 구성
  - 사업주 대표 5인, 근로자대표 5인, 산업안전공단 1인, 산업단지공단 1인, 지역 사용자단체 2인, 지역 노동조합 상급단체 2인, 정부추천 전문가 1인
- 회의주기
  - 산업안전보건위원회를 준용하여 운영(매 2개월마다 정기회의 개최하고 필요 시 임시회의르 개최)
- 협의 내용
  - 산업단지 안전 확보 기본계획 수립(제도, 인프라, 인력, 교육 등 정책)
  - 기본계획에 대한 점검과 개선
- 지원
  - 산업안전보건위원회에서 결의된 내용은 정부와 사용자가 협의를 통해 지원

(3) 외부 전문가의 지역/권역별 지원 방안 검토

50인 미만 소규모 사업장의 안전관리를 위해 정부가 외부 전문가를 활용하여 사업장의 안전을 점검하고 컨설팅하는 시스템을 검토할 필요가 있다. 이미 공단은 2020년 50인 미만 소규모 사업장을 지원하는 〈자율안전관리 밀착지원〉을 약 4,700개소 사업장에서 시범적으로 실시 해 본 경험이 있다. 당시 사업 내용은 크게 두 가지로 구성된다. 하나는 정기 밀착 지원으로 월 1회 이상 방문하여 위험성 평가 및 안전보건관리담당자 업무 지원, 끼임 등 제조업 사망사고 핵심 위험요인 파악 및 개선, 안건보건경영시스템 구축 등 자율안전관리 능력향상 지원이었다. 다른 하나는 One-point기술 지원으로 사고 사망 발생비율이 높은 작업 시기에 방문하여 현장교육과 기술 지원을 실시하는 것이었다.

안전보건관리 체계가 상대적으로 부실한 소규모 사업장의 안전관리를 위해 첫째, 1회성 사업이 아닌 안정적인 지원사업을 권역/지역/업종별로 고민해 볼 필요가 있다. 가능하면 5개년 계획과 같은 중장기 계획을 통해 소규

모 사업장의 안전을 지원하고 분기별, 반기별, 연도별 평가를 통해 사업의 효과성을 평가하고 개선하도록 한다. 둘째, 사고가 빈발하는 업종을 중심으로 지역별로 예산에 따른 지원 물량을 정해 앞서 정기밀착지원사업과 같은 지원 사업을 추진하는 것이다. 단, 지난번 실시한 정기밀착지원사업에 대한 평가를 통해 내실 있는 사업 내용 및 전달 체계를 개발해야 한다. 셋째, 사업과정에서 노사의 참여를 보장하도록 한다. 기존의 방식은 사업장 외부 전문가의 일방향 기술지원이었다면 이를 개선하여 전국 및 지역 수준에서 노사를 대표할 수 있는 노사 산업안전 담당자들이 함께 참여하여 사업을 기획하고 협력하는 방식으로 추진하도록 한다.

(4) 일터 혁신 사업과 안전문화 사업의 연계 강화

노사발전재단은 다양한 일터 혁신 컨설팅 사업을 추진하고 있다. 지원하는 컨설팅 영역은 노사파트너십 구축, 작업조직 및 작업환경 개선, 고용문화 개선, 장시간근로개선, 평생학습체계구축, 장년고용안정체계구축, 임금체계구축, 평가체계구축, 안전한 일터구축 등이다. 특히 2022년부터 50인 미만 사업장에 대한 컨설팅을 새롭게 구축하였다.

이러한 제도적 기반을 활용하여 50인 미만의 사업장을 대상으로 안전한 일터 컨설팅을 확대할 필요가 있다. 현재 안전한 일터 조성 사업은 작업환경, 보건, 안전실태에 대한 점검과 안전 대응역량 강화인데 이를 50인 미만 사업장에 초점을 맞추고, 개별 사업장에 대한 심층적인 지원으로 설계할 필요가 있다. 직접 사업장을 지원하면 좋으나 그렇지 못할 경우 심층적인 지원을 통해 모범사례를 만들어 이를 확산하는 방법이 적절할 수 있다.

4. 인식개선을 위한 교육 활성화 방안

1) 산업/업종별 사고사례집 발간. 전파교육 교재로 활용

안전문화 향상을 위해 교육의 중요성은 꾸준하게 지적되어왔다. 안전교육

은 다양할 수 있는데 유사한 중대재해를 막기 위해 안전보건공단이 주축이 되어 업종별로 주간 또는 월간으로 중대재해사고 사례집을 발간하는 방안을 제안한다. 사업장의 안전관리자는 사고사례집을 현장에 게시하고 교육자료로 활용할 수 있다. 사고사례집에는 중대재해에 대해 사고 경위, 원인 진단 및 동일사고 발생 시 대처 방법 등을 간단하게 정리하도록 하며 각 사업장에서는 사고 발생 때마다 사업장 특징에 맞게 어떻게 대처하면 좋을지 전 직원 교육을 실시하는 방식이다.

2) 안전관련 근로자대표 교육 지원 사업

일정 규모의 회사에는 명예산업안전감독관, 산업안전보건위원회 위원, 노동조합의 안전보건담당자 등이 있지만 이들에 대한 안전보건 역량 향상 교육은 활성화되어 있지 않다. 따라서 기업이 안전 관련 근로자대표의 안전교육을 강화할 필요가 있으며 안전보건공단, 노사발전재단, 고용노동교육원 등을 통해 근로자대표의 안전보건 교육을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다. 필요한 경우 안전보건공단이 경영진 교육을 담당하고 노사발전재단은 노사 합동 교육 프로그램을 만들 수 있다. 고용노동교육원은 명예산업안전감독관 정기교육을 마련하는 것도 방법이다.

근로자대표의 교육만이 아니라 노사의 안전 워크숍도 다양한 방식으로 고려해 볼 수 있다. 특히, 여러 사업장을 가진 경우 기업은 본사+지역(지사 등) 공동으로 노사가 안전교육을 통일적으로 실시하고 각 지역의 장점을 상호 활용하는 방안도 고려할 수 있다.

5. 사고 후 노사 공동 사고조사보고서 작성 관행화

작업 현장에는 중대재해가 아니더라도 크고 작은 사고가 빈발하게 일어나고 있다. 따라서 각종 사고에 대해서는 노사 안전보건 담당자가 함께 사고조사보고서를 작성하는 것을 관례화할 필요가 있다. 사고조사보고서의 작

성은 산업안전보건위원회 안건으로 다루어 보고서 작성을 노사가 합의하고 작성된 보고서는 경영회의, 노조 내부의 간부회의 등에서 안건에 포함하여 재발방지를 논의하도록 하며 직원들에게 공람하도록 하여 동일, 유사 사고가 반복되지 않도록 한다.

고용노동부와 안전보건공단은 모범적으로 작성된 사고조사보고서를 선발하여 다른 사업장에서도 활용할 수 있는 프로그램을 기획해 볼 수 있다.

6. 경영진의 안전의식 향상 방안

1) 사업주 안전교육 정례화

업종별로 사업주를 대상으로 한 포럼 등 교육 프로그램을 만들어 매월 사업주를 대상으로 한 워크숍을 진행하여 안전이 경영성과와 분리되지 않음을 주지시키고 나아가 안전 경영이 기업의 경쟁력이 될 수 있음을 인식시키도록 한다.

자발적인 참여를 확대하기 위해 모범적인 기업 발표 등 운영 프로그램을 다양화 할 수 있으며 운영은 고용노동부 산하기관이나 협회 등이 운영하고 있는 산업별 인적자원개발위원회 등이 실무를 맡아 추진할 수 있다.

2) 포상 확대 등 인센티브 제공

사업주의 안전 경영을 독려하기 위해 고용노동부 포상을 확대하고 추가적인 인센티브를 제공하는 방안도 적극적으로 고려해 볼 수 있다.

3) 5인 미만 사업주 지원 추진

안전에 취약한 5인 미만 사업주에 대해선 안전 관련 홍보물과 간단한 상담을 할 수 있는 프로그램을 통해 사업주의 안전에 대한 의식을 개선할 수 있도록 한다. 5인 미만 사업장이 광범위하게 존재하므로 지역별로 방문사업

을 통한 상담을 추진하되, 구체적인 추진 대상, 상담 전문가 양성, 상담 이후 프로세스에 대해 함께 고민하도록 한다.

7. 소결

이상으로 본 연구는 노사참여형 안전문화 개선방안으로 13개의 정책을 정리하면 아래와 같다.

〈표 Ⅳ-10〉 노사참여형 안전문화 정책 제안

범주	구체적인 정책 제안
작업중지권 개선 방안(3개)	• 작업중지권 규정 노사 합의 • 작업중지권 정부 매뉴얼(가이드라인) 개발 • 사용자의 작업중지권 효과 향상을 위한 프로세스 개발 등
사회적 대화 방안(1개)	• 경사노위 내 산업안전위원회 상설화
소규모 사업장 안전 확보 방안(3개)	• 하도급 안전을 위한 회의체 활동(원청 노사) • 산업단지별 공동산업안전보건위원회 도입 • 소규모 사업장 일터혁신 컨설팅 확대, 지원
교육활성화 방안(3개)	• 업종별 사고사례집 제작 • 안전관련 근로자대표 교육 지원 사업 • 노사 공동사고보고서 작성 관행화
경영진의 안전의식 향상 방안(3개)	• 안전교육 정례화(사업주 포럼 개최 등) • 포상 등 안전 인센티브 확대 • 5인 미만 사업주 지원사업 실시

Ⅴ. 산안법령상 근로자참여제도 활성화 방안

V. 산안법령상 근로자참여제도 활성화 방안

1. 서설

종래의 노동법은 사용자에게 안전배려의무를 부과함으로써 근로자의 건강장해를 예방하려고 하였다. 그러나, 이러한 안전배려의무는 사용자의 의무라는 측면에서 파악된 개념일 뿐, 근로자 스스로가 적극적으로 자신의 건강문제에 관하여 법적인 주장을 하는 '권리'의 관점에서 파악된 개념은 아니다.

현행 산업안전보건법(이하 "산안법"이라고 함)도 기본적으로 사업주의 공법상 의무를 중심으로 구성된 법률이지, 근로자의 '건강권'이란 권리의 체계로 입법된 법률은 아니다.

사업주의 공법상 의무 중심의 현행 산안법 체계는 결과적으로 기업들이 도급계약의 체결을 통한 외주화(아웃소싱), 자회사 설립 및 사업 구조의 네트워크화 등의 방법으로 사업주의 지위에서 벗어나려는 유인으로 기능한 측면이 있다. 따라서, 산안법이 규정하는 사업주의 공법상 의무나 근로계약(고용계약)에 부수하는 사용자의 안전배려의무만으로는 근로자의 건강을 충분히 확보할 수 없는 결과를 초래했다.

근로자의 건강권을 충실하게 보장하기 위해서는 산안법 등 안전보건관련 법령의 입법 및 이러한 법령에 근거한 정부의 행정상의 조치(행정감독 및 처분, 행정지도 등)가 요구됨은 물론, 나아가 근로자 스스로 사업주에 대하여 안전보건에 관한 권리를 주장할 수 있는 조직문화의 변화가 필요하다.

이러한 조직문화의 변화를 위해서는 산업안전의 영역에서 개별 사업장의 업종과 사업의 특성에 맞는 노사의 자율적인 규율(self-regulation)을 제고할 필요가 있다. 이를 위한 법이론적 배경으로는 근로자가 스스로 주체가 되어 자신의 건강문제의 해결을 요구할 수 있는 근로자의 '건강권'에 관한 법리의

강화가 필요할 것이다.

2. 근로자의 건강권의 내용으로서의 '참여할 권리'

1) 헌법상 기본권으로서의 건강권

(1) 헌법상 근거

인간은 누구나 건강하게 태어나서 건강한 삶을 영위하다가 건강하게 삶을 마치기를 소망한다. 따라서 건강은 인간의 제1차적인 재산이며, 인간다운 생활의 핵심적 내용이다.[1)]

현행 헌법에서 보건에 대한 권리를 헌법상 권리를 가진다고 하지 않고 보호를 받는다고 규정하여 건강권을 헌법상 개별적 기본권으로 인정할 수 있을 것인가에 대하여 논란이 있었으나,[2)] 헌법재판소는 대체로 긍정하는 견해이다.[3)]

이와 관련하여 헌법 제34조 제1항은 "모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다."라고 규정하고 있는바, 위 규정은 모든 기본권의 근본규범인 헌법 제10조의 '인간으로서의 존엄과 가치'에 관한 조항의 구체적인 내용을 이루는 요소임과 동시에 이와 더불어 우리 헌법에 있어서 최고의 가치를 가진 조항이다.[4)] 나아가, 헌법 제34조 제2항은 "국가는 사회보장, 사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다."라고 규정하고 있으며, 동조 제3항은 국민의 보건은 국가의 보호를 받는다는 점을 명시하고 있다.

---

1) 김교숙, "근로자의 건강권", 「노동법논총」제19집, 한국비교노동법학회, 2010, 171쪽.
2) 지난 2018. 3. 26. 문재인 대통령이 발의한 헌법 개정안 제35조 제5항은 "모든 국민은 건강하게 살 권리를 가진다. 국가는 질병을 예방하고 보건의료 제도를 개선하기 위하여 노력해야 하며, 이에 필요한 사항은 법률로 정한다."라고 하여 국민의 건강권이 구체적 기본권으로 인정받을 수 있는 근거를 명시적으로 규정하였다.
3) 헌재 2009. 11. 26. 2007헌마 734 결정.
4) 김수복, 「산업재해보상보험법」, ㈜중앙경제, 2008, 35-36쪽.

헌법재판소는 이 조문을 국민이 국가에게 자신의 건강을 유지하는 데 필요한 국가적 급부와 배려를 요구할 수 있는 '권리'에 관한 조항 및 국가에게 적극적으로 국민의 보건을 위한 정책을 수립하고 시행할 '의무'를 부담시키는 조항으로 해석한다.[5)]

(2) 건강권의 내용

기본권으로서의 건강권은 (i) 국가권력으로부터의 건강침해를 배제하는 '자유권 성격'과 (ii) 국가에 대하여 건강의 위협을 유발하는 제3자의 행위나 자연력 등을 막아줄 것을 요구하는 '사회권 성격'을 겸유한다. 헌법재판소도 국민이 국가에 대하여 건강한 생활을 침해하지 않도록 요구할 수 있을 뿐만 아니라 보건을 유지하도록 국가에 대하여 적극적으로 요구할 수 있는 권리라고 판시한 바 있다.[6)]

자유권으로서의 건강권의 내용으로는, 국민은 국가에 의한 부당한 강제의 학실험, 예방접종, 불임시술, 수용시설에서의 강제급식 등의 조치로부터 자유로울 권리가 있고 이는 헌법 제10조를 근거로 한다.

사회권으로서의 건강권은 (i) 건강한 상태임을 전제로 건강을 유지하기 위한 시설 및 환경을 조성할 것을 요구하는 권리와 (ii) 건강이 침해된 상태를 전제로 건강을 회복하기 위한 의료서비스를 제공받을 권리로 나뉜다. 전자에는 정기적인 건강 검진, 전염병 예방조치, 자연환경 보전, 식품유통과정 관리, 의약품 관리, 근로환경에서의 유해·위험요인 제거 등을 요구할 권리가 속하며, 후자에는 의료보험 제도 이용, 응급치료, 국가 또는 지방자치단체에 의하여 설립된 의료기관에 의한 의료서비스 제공, 의료시설에의 접근권, 보건정책 등을 요구할 권리가 속한다.[7)]

---

5) 헌재 1995. 4. 20.자 91헌바11 결정.
6) 헌재 1998. 7. 16.자 96헌마246 결정.
7) 김주경, "헌법상 건강권의 개념 및 그 내용", 「헌법판례연구」제12권, 한국헌법판례연구학회, 2011, 166-167쪽.

2) 노동자의 건강권

(1) 헌법상 근거

헌법상 근로의 권리가 '일할 자리에 관한 권리'만이 아니라 '일할 환경에 관한 권리'도 함께 내포하고 있고, 후자는 인간의 존엄성에 대한 침해를 방어하기 위한 자유권적 기본권의 성격도 갖고 있어 건강한 작업환경을 요구할 수 있는 권리 등을 포함하고 있다.[8]

근로자의 건강문제는 근로조건·근로내용·작업환경 등과 같은 복합적인 요인과 상호 관련하여 발생하고 있으므로 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권의 보장이란 관점에서 종합적인 규제를 가하는 것이 불가결하다.

여기에서 근로자가 스스로 주체가 되어 건강문제를 해결하고, 사용자도 여기에 적극적으로 협력하여야 한다는 문제의식 아래 근로자의 건강권 개념의 확립이 요청된다.[9] 따라서, '근로자의 건강권'은 인간의 존엄과 가치의 기초가 되고 국가의 보호의무가 인정되는 기본권이다.[10]

---

8) 헌재 2007. 8. 30.자 2004헌마670 전원재판부 결정.

9) 김교숙, 앞의 글, 175쪽.

10) 헌재 2018. 6. 28.자 2016헌바77, 78, 79 결정: "건전한 유통질서를 확립하고, ○○마트 등과 중소유통업의 상생발전을 도모하며, ○○마트 등에 근무하는 근로자의 건강권을 보호하려는 심판대상조항의 입법목적은 정당하고, ○○마트 등의 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정이라는 수단의 적합성도 인정된다. …… 영업규제조항은 "건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소유통업의 상생발전을 위하여" 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정할 수 있다고 규정하고 있다. 심판대상조항은 그 입법배경에서 알 수 있듯이, 강한 자본력과 시장지배력을 가진 소수 대형유통업체 등의 독과점에 의한 유통시장 거래질서의 왜곡을 방지하고 ○○마트 등이 지역상권을 장악함으로 인하여 현저히 위축되거나 사라질 위기에 처한 전통시장과 중소유통업자들을 보호함으로써 건전한 유통질서를 확립하고, ○○마트 등과 중소유통업의 상생발전을 도모하며, ○○마트 등에 근무하는 근로자의 건강권을 보호하는 것을 입법목적으로 하고 있다. 여기에서 "건전한 유통질서 확립"은 소수 대형유통업체 등의 시장 지배와 경제력 남용을 방지하여 공정한 유통시장질서를 확립하고자 하는 것이고, "대규모점포 등과 중소유통업의 상생발전"은 유통시장에서 전통시장과 중소유통업자가 ○○마트 등과 상생발전하면서 경제의 민주화에 기여할 수 있도록 그 기반을 만들어 주고자 하는 것으로서, 이는 모두 헌법 제119조 제2항의 경제영역에서의 국가목표인 "시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화"를 구체화한

이러한 노동자의 건강권은 국가에 대하여 직접적인 효력을 가지는 권리이며, 추상적 권리가 아니라 구체적인 청구권으로 파악하여야 한다.[11] 나아가 노동자의 건강권은 사인(私人) 간에도 직접적인 효력을 가지는 권리로 이해해야 할 것이다.[12] 노동자의 건강권을 "인간의 존엄과 가치의 기초가 되고 국가의 보호의무가 인정되는 기본권"으로 이해할 경우, '개인-국가'의 측면에서 보면 하나의 법적인 권리에 대하여 하나의 의무만이 대응하는 것이 아니라 적어도 (i) 권리자로부터 그의 권리를 박탈하지 않을 의무, (ii) 다른 사람들이 권리자의 권리를 박탈하는 것으로부터 권리주체자를 보호할 의무, (iii) 자신의 권리를 박탈당한 권리주체자를 구조할 의무라는 3중의 의무관계가 대응한다.[13]

(2) 노동자의 건강권의 내용으로의 '참여할 권리'

근로자의 건강권의 내용에는 ① 근로자가 건강과 관련된 조직·계획·운영·조치 등에 참여할 권리, ② 건강에 대한 위험방지권, ③ 건강진단 등 건강관리에 관한 권리, ④ 건강장해가 발생한 경우 보상받을 권리, ⑤ 건강증진에 관한 권리 등이 포함된다.

참고로, 미국 산업안전보건법(OSH Act)의 경우 ① 심각한 위해의 위험에 노출되지 않을 작업환경 확보, ② 화학물질, 기타 위험, 위해 방지방법, 자신의 작업장에 적용되는 OSHA의 기준 정보 및 훈련을 이해할 수 있는 언어로 받을 권리, ③ 작업관련 상해나 질병 기록을 볼 권리, ④ 작업장 위험측정, 위험발견의 점검결과에 대한 사본을 받을 권리, ⑤ 사용자가 OSHA을 규정을

것이라고 볼 수 있다. "근로자의 건강권"은 인간의 존엄과 가치의 기초가 되고 국가의 보호의무가 인정되는 기본권이다. 따라서 심판대상조항의 입법목적은 헌법에 규정된 경제영역에서의 국가목표 등을 구체화한 공익으로서 그 정당성이 인정된다."(밑줄은 필자)

11) 김교숙, 앞의 글, 179쪽.

12) 김교숙, 앞의 글, 180쪽.

13) 김도균, "법적 권리에 대한 연구(I)", 「서울대학교 법학」제43권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2002, 193쪽.

미준수하거나 근로자가 심각한 위험에 처한 경우에 OSHA에 신고. 이 경우 OSHA은 그 신고를 비밀로 보장함, ⑥ 근로자가 직업안전·보건법상 자신의 권리행사를 이유로 해고되거나 전근 등의 불이익이나 차별받는 경우 그 차별행위로부터 30일 내에 OSHA에 구제신청 등을 근로자의 권리의 차원에서 보장하고 있다.

또한, 미국 산업안전보건법(OSH Act)은 근로자대표에게 조사 중 OSHA 조사관과 동행할 권리를 주고 있는바, 이는 '참여할 권리'의 차원에서 인정된 것이다. 이 경우 근로자대표는 노동조합이 1개라면 그 노동조합에 의하여 선임된 대표 또는 근로자들에 의하여 결정되지만 사용자에 의하여 선임되어서는 아니 된다. 노동조합이 2개 이상 있다면 각각의 노동조합이 1명의 대표자를 선임하며 일반적으로는 각각의 대표자는 전체적인 조사과정에 동행하지 않으며, 조합원의 근무장소의 조사에 동행함. 또한 근로자대표가 선임 여부와 관계없이 근로자들은 비밀이 보장된 형태로 조사관과 사적으로 대화할 권리가 있다.

근로자는 자신들의 일상적인 작업을 통하여 생산수단의 유해·위험성 내지 근로조건·근로내용·작업환경 등이 건강장해에 미치는 상태에 관하여 누구보다도 잘 알고 있다고 할 것이므로, 근로자의 건강권이 보장되기 위하여 무엇보다도 근로자의 참여가 보장되어야 한다.[14] 물론, 이러한 참여할 권리의 전제로서 근로자가 자신이 근로하는 사업장의 위험요인에 대한 정보에 접근할 수 있는 '알 권리'를 보장하는 것이 선행되어야 할 것이다.

한편, 이러한 참여권은 근로자 및 노동조합이 사업주와의 협력 아래 자주적으로 건강을 확보하기 위하여 적극적으로 활동하는 것을 보장하는 데에 그 중요성이 있다. 따라서, 근로자의 참여권을 충실히 보장하기 위해서는 무엇보다

14) ILO 제148호 협약은 작업환경 내의 직업상 위험에 대한 보호조치규정을 작성·실시함에 있어서 노사대표자의 참여를 보장함과 아울러(동 협약 제5조 제2항), 작업환경 내의 직업상 위험에 대한 보호조치가 적용되는 모든 계층의 근로자와 사용자가 가능한 한 긴밀하게 협조하여 그 보호조치를 강구하여야 한다(동 협약 제5조 제3항)고 규정하고 있다.

근로자가 사업주와 대등한 입장에서 사업장 차원에서의 근로자의 안전·보건을 위한 조직·기구·활동에 적극적으로 참여할 권리가 보장되어야 할 것이다.

이러한 맥락에서 현행 산안법이 규율하고 있는 산업안전보건위원회는 근로자의 참여권 보장의 핵심적인 제도라고 할 것이다.

3. 산업안전보건위원회

1) 산업안전보건위원회의 설치 의무

산업안전보건위원회는 사업장에서 근로자의 위험 또는 건강장해를 예방하기 위해 산업안전보건에 관한 중요한 사항에 대하여 노사가 함께 심의, 의결하기 위한 기구로서 산업재해예방 활동에 노사의 참여 촉진을 위한 법정 제도이다.

현행 산안법은 근로자의 참여권 보장을 위하여 업종에 따라 일정 수 이상의 근로자를 사용하는 사업주는 산업안전·보건에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 근로자와 사용자가 동수로 구성되는 '산업안전보건위원회'를 설치·운영하도록 규정하고 있다(법 제24조 제1항·제7항, 시행령 제34조, 시행령 별표 9).

〈표 Ⅴ-1〉 산업안전보건법 시행령 [별표 9] 산업안전보건위원회를 구성해야 할 사업의 종류 및 사업장의 상시근로자 수(제34조 관련)

사업의 종류	사업장의 상시근로자 수
1. 토사석 광업 2. 목재 및 나무제품 제조업; 가구제외	상시근로자 50명 이상

3. 화학물질 및 화학제품 제조업; 의약품 제외(세제, 화장품 및 광택제 제조업과 화학섬유 제조업은 제외한다) 4. 비금속 광물제품 제조업 5. 1차 금속 제조업 6. 금속가공제품 제조업; 기계 및 가구 제외 7. 자동차 및 트레일러 제조업 8. 기타 기계 및 장비 제조업(사무용 기계 및 장비 제조업은 제외한다) 9. 기타 운송장비 제조업(전투용 차량 제조업은 제외한다)	
10. 농업 11. 어업 12. 소프트웨어 개발 및 공급업 13. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 14. 정보서비스업 15. 금융 및 보험업 16. 임대업; 부동산 제외 17. 전문, 과학 및 기술 서비스업(연구개발업은 제외한다) 18. 사업지원 서비스업 19. 사회복지 서비스업	상시근로자 300명 이상
20. 건설업	공사금액 120억원 이상(「건설산업기본법 시행령」 별표 1의 종합공사를 시공하는 업종의 건설업종란 제1호에 따른 토목공사업의 경우에는 150억원 이상)
21. 제1호부터 제20호까지의 사업을 제외한 사업	상시근로자 100명 이상

위 기준에 따라 산업안전보건위원회를 설치·운영해야 하는 사업주가 산업안전보건위원회를 설치·운영하지 아니한 경우 및 산업안전보건위원회가 심의·의결 또는 결정한 사항을 성실하게 이행하지 않은 경우에는 500만 원 이하

의 과태료 부과의 대상이 된다(법 제175조 제5항 제1호).

한편, 미국의 경우 2016년 4월 기준으로 Connecticut주, Minnesota주, North Carolina주, Tennessee주, Vermont주, West Virginia주 등 14개 주의 주법에서 모든 사업장 또는 일부 사업장에 근로자 또는 근로자대표가 참여하는 안전위원회(safety committee)를 설치하도록 규정하고 있으며, 특히 Nebraska주의 경우에는 모든 사업장에, Alabama주의 경우에는 근로자가 요구하는 경우에 안전위원회(safety committee)를 설치하도록 규정하고 있다.[15)]

2) 산업안전보건위원회의 권한

(1) 산업안전보건위원회의 심의·의결 사항

산업안전보건위원회는 안전보건관리책임자의 업무 중 중요 사항에 대한 심의·의결을 담당하는데, 산업안전보건위원회가 심의·의결해야 하는 사항에 대해 산업안전보건법은 다음과 같이 정하고 있다(법 제24조 제2항).

- 사업장의 산업재해 예방계획의 수립에 관한 사항(법 제24조 제2항 제1호, 제15조 제1항 제1호)
- 제25조 및 제26조에 따른 안전보건관리규정의 작성 및 변경에 관한 사항(법 제24조 제2항 제1호, 제15조 제1항 제2호)
- 제29조에 따른 안전보건교육에 관한 사항(법 제24조 제2항 제1호, 제15조 제1항 제3호)
- 작업환경측정 등 작업환경의 점검 및 개선에 관한 사항(법 제24조 제2

15) 미국의 경우 2016년 4월 기준으로 Connecticut주, Minnesota주, North Carolina주, Tennessee주, Vermont주, West Virginia주 등 14개 주의 주법에서 모든 사업장 또는 일부 사업장에 근로자 또는 근로자대표가 참여하는 안전위원회(safety committee)를 설치하도록 규정하고 있다. OSHA, *Safety and Health Programs in the States White Paper*, 2016, pp.205.

항 제1호, 제15조 제1항 제4호)

- 제129조부터 제132조까지에 따른 근로자의 건강진단 등 건강관리에 관한 사항(법 제24조 제2항 제1호, 제15조 제1항 제5호)
- 산업재해의 원인 조사 및 재발 방지대책 수립에 관한 사항 중 중대재해에 관한 사항(법 제24조 제2항 제2호, 제15조 제1항 제6호)
- 산업재해에 관한 통계의 기록 및 유지에 관한 사항(법 제24조 제2항 제1호, 제15조 제1항 제7호)
- 유해하거나 위험한 기계 · 기구 · 설비를 도입한 경우 안전 및 보건 관련 조치에 관한 사항(법 제24조 제2항 제3호)
- 그 밖에 해당 사업장 근로자의 안전 및 보건을 유지 · 증진시키기 위하여 필요한 사항(법 제24조 제2항 제4호)

(2) 법령 및 기타 자치법규와의 관계

산업안전보건위원회는 산안법, 산안법에 따른 명령, 단체협약, 취업규칙 및 안전보건관리규정에 반하는 내용으로 심의·의결해서는 안되며(법 제24조 제5항), 사업주와 근로자는 산업안전보건위원회가 심의·의결한 사항을 성실하게 이행하여야 한다(법 제24조 제4항).

4. 산업안전보건위원회 활성화를 위한 개선방안

1) 근로자 참여 보장

(1) 서설

현행 산안 법령은 산업안전보건위원회의 근로자위원 구성 시 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)

가 당연히 포함되고, 나머지 근로자위원은 이러한 근로자대표가 지명하도록 규정하고 있다(시행령 제35조 제1항).

그런데, 이러한 근로자위원의 구성방식은 해당 사업장의 전체 근로자의 의사를 제대로 반영할 수 없다는 문제점이 있다.

2) 근로자대표제의 개선방안

(1) 현행법상 근로자대표제의 위상

근로기준법 등 현행법상 근로자대표제는 관계법령에 규정이 있는 경우, 특정한 개인으로 하여금 해당 사업장 소속 근로자들을 대표하여 법정된 사항에 관하여 근로자 집단의 이해를 대표하여 사용자와 (서면)합의 내지 협의하도록 설계된 제도이다.

우리나라에서 근로자대표제의 연혁을 살펴보면, 먼저 1989년 개정 근로기준법에서 과반수 노동조합이 없는 사업장에서의 취업규칙을 근로자에게 불이익하게 변경하는 경우 (근로자의 과반수를 '대표하는 자'가 아니라) '근로자의 과반수'의 동의를 받도록 규정한 것과 달리, 1997년 이후 개정된 근로기준법에서 근로자의 과반수를 '대표하는 자'라는 개념을 도입하였다.

즉, 1997년 제정 근로기준법[16] 제31조 제3항은 사용자는 (경영상 이유에 의한) 해고를 피하기 위한 방법 및 해고의 기준 등에 관하여 당해 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, '근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자(이하 "근로자대표"라 한다)'와 성실하게 협의하여야 한다."라고 규정하여, 근로자대표의 개념을 처음으로 도입하였다. 이외에도 동법은 탄력적 근로시간제 및 선택적 시간제의 도입 시 '근로자대표'와의 서면합의(법 제50조, 제51조), 사업장 밖의 근로시간 계산에 관한 '근로자대표'와의 서면합의

16) 1997. 3. 13. 제정 법률 제5309호.

(법 제56조 2항·제3항), 특례연장근로에 관한 '근로자대표'와의 서면합의(법 제58조), 유급휴가의 대체에 관한 '근로자대표'와의 서면합의(법 제60조) 등 근로자대표와의 서면합의에 관한 규정을 신설하였다.

하나의 개인으로 하여금 어떠한 집단을 대표하도록 하는 것이 어색한 일은 아니다. 그러나, 법률로 하나의 개인에게 어떠한 집단에 속하는 사람들의 법률관계를 결정·변경할 수 있는 권한을 부여하기 위해서는 그러한 개인에게 관련 집단을 대표할 수 있는 '민주적 정당성'이 인정되어야만 한다. 이러한 민주적 정당성을 확보하기 위한 최소한의 조건은 대표자 선출에 관한 '선거'와 대표권의 갱신을 담보하기 위한 '임기'이다. 그러나 현행 근로기준법은 근로자대표에게 다양한 권한(대부분 근로자에게 불리한 제도의 도입에 동의하는 권한)을 부여하면서도 근로자대표의 선출방식과 임기에 대해서는 아무런 규정도 하지 않고 있다.

이에 경제사회노동위원회 산하 노사관계제도·관행개선위원회는 지난 2020년 10월 16일 「근로자대표제도 개선에 관한 노사정 합의문」을 의결하였다. 위 합의는 ① 근로기준법 등에 있는 근로자대표의 민주적 선출방식과 절차, 권한과 의무를 명확하게 제시하였다는 점, ② 사업장내 근로자 이해대변기능 강화를 위하여 근로자대표의 임기와 활동 보장을 명시하였다는 점에서 의미가 크다.[17]

위 합의는 근로자대표의 선정방식을 다음과 같이 세 가지 단계로 나누어 규정하고 있다.

① 과반수 노동조합이 있는 경우 ⇨ 근로자대표 지위를 인정함
② 과반수 노동조합이 없고, 노사협의회가 있는 경우 ⇨ 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출된 노사협의회 근로자위원들이 '근로자위원회의'를 구성하여 근로자대표의 지위를 가지도록 함

17) 박귀천, 권오성(2020), 포스트 코로나 시대의 노동법제 개선과제, 법학논집 제25권 2호, 이화여자대학교 법학연구소,

③ 과반수 노동조합과 노사협의회 근로자위원이 모두 없는 경우 ⇨ 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 근로자대표를 선출

한편, 2022. 6. 10. 법률 제18927호로 개정되어 2022. 12. 11. 시행될 예정인 「근로자참여 및 협력증진에 관한 법률」(이하 "근로자참여법"이라고 함)은 동법 제6조를 아래와 같이 개정하여 (i) 동법에 따른 노사협의회의 근로자위원을 선출하는 경우 근로자 과반수 참여를 의무화하고, (ii) 위원선거인 선출 시에도 근로자 과반수의 직접 · 비밀 · 무기명 투표 요건을 규정하였다. 이러한 개정은 노사협의회의 근로자위원의 대표성과 민주적 정당성을 확보할 수 있는 근거를 마련하기 위한 것으로 평가된다.

〈표 Ⅴ-2〉 근로자참여법 제6조

근로자참여법 제6조(협의회의 구성) ① 협의회는 근로자와 사용자를 대표하는 같은 수의 위원으로 구성하되, 각 3명 이상 10명 이하로 한다. ② 근로자를 대표하는 위원(이하 "근로자위원"이라 한다)은 근로자 과반수가 참여하여 직접 · 비밀 · 무기명 투표로 선출한다. 다만, 사업 또는 사업장의 특수성으로 인하여 부득이한 경우에는 부서별로 근로자 수에 비례하여 근로자위원을 선출할 근로자(이하 이 조에서 "위원선거인"이라 한다)를 근로자 과반수가 참여한 직접 · 비밀 · 무기명 투표로 선출하고 위원선거인 과반수가 참여한 직접 · 비밀 · 무기명 투표로 근로자위원을 선출할 수 있다. 〈개정 2022. 6. 10.〉 ③ 제2항에도 불구하고 사업 또는 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 근로자위원은 노동조합의 대표자와 그 노동조합이 위촉하는 자로 한다. 〈신설 2022. 6. 10.〉 ④ 사용자를 대표하는 위원(이하 "사용자위원"이라 한다)은 해당 사업이나 사업장의 대표자와 그 대표자가 위촉하는 자로 한다. 〈개정 2022. 6. 10.〉 ⑤ 근로자위원이나 사용자위원의 선출과 위촉에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 〈개정 2022. 6. 10.〉 [전문개정 2007. 12. 27.]

위 근로자참여법 개정 전에는 동법 시행령 제3조 제1항에서 "법 제6조제2항 및 제4항에 따라 근로자의 과반수로 구성된 노동조합이 조직되어 있지 아니한 사업 또는 사업장의 근로자위원은 근로자의 직접 · 비밀 · 무기명투표로

선출한다. 다만, 사업 또는 사업장의 특수성으로 인하여 부득이하다고 인정되는 경우에는 작업 부서별로 근로자 수에 비례하여 근로자위원을 선출할 근로자(이하 이 조에서 “위원선거인”이라 한다)를 선출하고 위원선거인 과반수의 직접 · 비밀 · 무기명투표로 근로자위원을 선출할 수 있다.”라고 규정하고 있었는바, 이번 근로자참여법 개정은 근로자위원 선출에 관한 사항을 대통령령이 아니라 법률에서 직접 규율하고, 나아가 근로자위원을 선출할 ‘위원선거인’의 선출에 관한 투표 요건을 신설한 것이다.

이번 개정에서 신설된 근로자위원을 선출할 ‘위원선거인’의 선출에 관한 투표 요건에 관한 내용은 “노사협의회의 근로자위원 선출에 있어서도 투표가치의 평등 원칙은 준수되어야 한다.”라는 서울고등법원 2019. 1. 15. 선고 2018나2029106 판결의 취지를 고려한 것으로 평가할 수 있다.[18)]

(2) 산안법상 근로자대표에 관한 해석

앞서 살펴본 바와 같이 현행 산안법령은 산업안전보건위원회의 근로자위원 구성 시 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합,

---

18) 이 판결에서 서울고등법원은 “ 결국 ① 헌법상 평등의 원칙은 근로자참여법에서 정한 근로자위원의 선출절차의 해석기준으로 적용되어야 하는 점, ② 근로자위원의 선출은 '전체' 근로자의 대표로서의 정당성을 확보할 수 있는 방식으로 이루어져야 하는 점, ③ 노사협의회는 근로조건에 대한 결정권이 있는 사업이나 사업장 단위로 설치되어야 하는데(근로자참여법 제4조 제1항 참조), 같은 사업 내지 사업장에 소속된 근로자들 사이에 그 대표를 선출하거나 대표자로 선출될 권한에 있어 어떠한 본질적인 차이가 있다고 볼 수 없는 점, ④ 근로자참여법 시행령 제3조 제1항 후문은 위원선거인을 통한 간접선거 방식에 있어서조차 '근로자 수에 비례하여' 위원선거인을 선출하도록 되어 있는 점 등을 종합해 보면, 근로자위원의 선출에 있어서도 전체 근로자들의 의사가 실질적으로 반영될 수 있도록 평등의 원칙, 특히 근로자 수(선거인 수) 비례의 원칙에 기한 투표가치의 평등 원칙은 적용되어야 하고, 근로자참여법령이 평등선거의 원칙을 명문으로 정하고 있지 않다는 사정을 들어 이와 달리 볼 수 없다.”는 이유로 근로자 수를 고려하지 않은 채 피고 회사의 A사업 부문을 다시 10개의 사업 부문으로 나누어 각 부문별로 1명씩 총 10명의 노사협의회 근로자위원을 선출하는 방식은 근로자참여법이 정하는 평등선거의 원칙 및 투표가치 평등의 원칙에 위반한 것이므로 위법하다는 원고들의 주장을 인용하였다.

근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자가 '근로자대표'로 당연히 포함되고, 나머지 근로자위원은 이러한 근로자대표가 지명하도록 규정하고 있다(시행령 제35조 제1항).

이러한 산안법상 근로자대표에 대하여 '근로자의 과반수로 조직된 노동조합'의 경우에는 당해 사업장 소속 전체 근로자의 과반수로 조직한 '하나의' 노동조합이 있으면 그러한 노동조합 자체가 근로자대표가 되는 것은 문언상 명백하나,[19] 그러한 노동조합이 없는 사업장의 경우 '근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자'를 어떻게 선출할 것인가에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지 않다. 이와 관련하여, 종래 고용노동부는 "산안법 시행령 제32조제1항제1호에 따른 명예산업안전감독관은 산업안전보건위원회 구성 대상 사업의 근로자 또는 노사협의체 구성·운영 대상 건설공사의 근로자 중에서 당해 사업장의 근로자대표가 사업주의 의견을 들어 추천하는 것을 그 요건으로 규정하고 있으므로 이때 근로자대표는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말하므로, 귀 질의의 경우 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없으므로 전체 근로자에게 대표권 행사내용을 주지시킨 상태에서 투표 등 근로자 과반수의 의사를 모으는 방법으로 선출된 근로자대표가 명예산업안전감독관을 추천할 수 있을 것"이라는 해석을 제시한 바 있다.[20]

한편, 고용노동부는 산업안전보건위원회의 설치·운영과 관련하여서는 "각 산안위를 설치·운영하고 있는 곳이 산안법상 사업장이라면 기존의 단체협약과 관계없이 각 사업장별 근로자 대표는 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합의 대표자가 되며 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 해당 사업장 전체 근로자의 과반수를 대표하는 사람"

19) 산재예방정책과-925, 2013.5.9. : "근로자 과반수를 대표하는 자를 선정하는 방식이 아닌 3개 노동조합 위원장 간의 합의만으로 정한 근로자의 과반수를 대표하는 자는 「산업안전보건법」 제2조제4호에 따른 근로자대표로 보기 어렵다"

20) 산업안전과-1456, 2021.3.29.

이 된다고 하였다.[21]

또한, 근로자참여법상 노사협의회의 근로자위원과 산업안전보건위원회의 근로자위원의 관계에 대해서도 "근로자참여법상 노사협의회는 「산업안전보건법」상 산업안전보건위원회와는 다른 법령에 의해 규율되는 별개의 조직이고, 노사협의회의 각 근로자위원이 합의로 선정한 자는 전체 근로자에 대한 통지 및 과반수 근로자의 의사표시 등 민주적 절차를 통해 선출된 '근로자를 대표하는 자'라고 볼 수 없으므로, 위 사람을 「산업안전보건법」상 근로자대표라고 인정할 수는 없을 것이고, 소정의 민주적 절차를 거쳐 별도로 근로자대표를 선출하여야 할 것"이라는 입장을 취하였다.[22]

근로자 과반수로 조직된 노동조합과 '근로자의 과반수를 대표하는 자'의 관계 내지 우열에 관해서는, "근로자 과반수로 조직된 노동조합이 없어 근로자대표를 선출하였으나 이후 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 형성된다면 근로자대표는 근로자 과반수로 조직된 노동조합의 대표자로 변경되며, 이 때 해당 과반수 노동조합의 대표자는 명예산업안전감독관 및 해당 사업장의 근로자 등을 근로자위원으로 지명하는 등 산업안전보건위원회의 근로자위원을 재구성할 수 있을 것"이라고 하여 과반수 노동조합이 우선한다고 해석하면서도, "다만 근로자위원(근로자대표 포함)의 임기가 사내 안전보건관리규정 등에 정해져 있다면, 산업안전보건법령상 별도의 임기 규정이 없는 상황에서 안전보건관리규정은 일종의 취업규칙으로서 사업장 내에서의 법규범으로 볼 수 있으며, 과반수 노동조합의 지위 유지 여부에 따라 기존에 적법하게 선출된 근로자대표의 지위가 상실될 경우 그간 적법한 권한 하의 산업안전보건위원회 의결의 정당성이 약화될 우려가 있는 점, 산업안전보건위원회 구성 당시에 전 직원의 투표 등을 통해 근로자대표를 선출하여 산안위를 구성하였다면 이는 산안법의 원칙과 방법에 따른 적법한 절차인 점(그간 질의회시) 등을 고려하여 기존에 선출된 근로자대표는 임기 동안 법상 적법한 근로자대표라 할 것

21) 산재예방정책과-925, 2013.5.9.
22) 산재예방정책과-4340, 2019.9.9.

이며 기존의 산업안전보건위원회도 적법"하다는 입장을 취하였다.[23]

이러한 상황에서 2021년 고용노동부 근로기준정책과는 '사업 또는 사업장 단위'로 선정함을 원칙으로 하되, 예외적으로 특정 근로자 집단에만 적용되는 사항을 도입·변경하는 경우에는 적용 또는 적용 가능 근로자 단위로 '부분대표' 선정 인정'한다는 취지로 근로자대표에 대한 기존의 지침을 변경하는 취지로 변경하였다.[24]

고용노동부는 이러한 지침 변경은 특정 직종 등에 한정하여 적용되는 사항에 대해서도 전체 근로자 기준으로만 근로자 대표를 선정해야 한다고 하면 오히려 적용대상 근로자의 이해관계가 적절히 반영되기 어려운 점과 대법원 2009. 5. 28. 선고 2009두2238 판결의 취지를 등을 고려하여, 일부 직군·직종 등의 근로자에게만 적용되는 사항의 경우 적용(또는 적용가능) 근로자 단위로 근로자대표를 선정하는 '부분대표' 선정을 인정한 것이라고 밝히고 있다.

대법원 2009. 5. 28. 선고 2009두2238 판결은 여러 근로자 집단이 하나의 근로조건 체계 내에 있는 경우와 근로조건이 이원화되어 있는 경우, 취업규칙의 불이익 변경시 동의 주체가 되는 근로자의 범위가 다투어진 사건으로, 이 사건에서 대법원은 "여러 근로자 집단이 하나의 근로조건 체계 내에 있어 비록 취업규칙의 불이익변경 시점에는 어느 근로자 집단만이 직접적인 불이익을 받더라도 다른 근로자 집단에게도 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 경우에는 일부 근로자 집단은 물론 장래 변경된 취업규칙 규정의 적용이 예상되는 근로자 집단을 포함한 근로자 집단이 동의주체가 되고, 그렇지 않고 근로조건이 이원화되어 있어 변경된 취업규칙이 적용되어 직접적으로 불이익을 받게 되는 근로자 집단 이외에 변경된 취업규칙의 적용이 예상되는 근로자 집단이 없는 경우에는 변경된 취업규칙이 적용되어 불이익을 받는 근로자 집단만이 동의주체가 된다."라는 해석을 제시한 바 있다.

23) 산재예방정책과-1567, 2020.3.31.
24) 근로기준정책과-1554, 2021.5.27.

한편, 고용노동부는 사업장의 특정 직종(시설직 등)만을 대상으로 탄력적 근로시간제를 도입하는 등 특정 직종이나 직군에 한정하여 적용되는 사항일 경우 근로자대표의 선정에 관하여 “사업장의 특정 직종(시설직 등)만을 대상으로 탄력적 근로시간제를 도입하는 등 특정 직종이나 직군에 한정하여 적용되는 사항일 경우에는 해당 직종이나 직군 근로자의 과반수를 대표하는 자를 근로자대표로 선정할 수 있을 것으로 사료 되며, 이 경우의 근로자대표 또한 해당 직종이나 직군 근로자 과반수가 참여한 투표·거수 등의 민주적인 방식에 의하여 선출 또는 결정되어야 할 것”이라는 해석을 제시하였다.[25]

(3) 산안법상 근로자대표 관련 제도개선 방안

사업장의 위험요인에 대한 근로자의 ‘알 권리’를 바탕으로 사업장 내에서 근로자가 사업주와 대등한 입장에서 안전·보건을 위한 조직·기구·활동에 적극적으로 ‘참여할 권리’가 보장되어야 한다.[26]

이를 위해서는, 산업안전보건위원회 구성의 민주성 제고가 요구된다. 따라서 최근 개정된 근로자참여법과 유사하게 근로자위원의 전부 또는 일부를 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출하는 방안을 입법화하여 참여권을 확실하게 보장하고 근로자대표제도의 실효성을 확보하는 것이 바람직하다. 근로자대표의 선출과 관련하여 같은 사업장이라도 작업의 위험도가 높은 직종이 존재할 경우 이를 고려한 선발을 고려할 수 있으며 활동과 관련해서도 구체적인 활동보장 방안이 선결될 필요가 있다. 선행연구(김기선 외, 2019)에 따르면 영국, 독일 등 주요 선진국들은 산업안전위원이나 산업안전감독관의 활동시간을 보장하고, 나아가 수시의견청취와 산업안전 정보제공 및 예방활동을 위한 활동비 보장 등 다양한 활동을 지원하는 것으로 나타났다.

한편, ‘부분대표’를 긍정하는 취지의 고용노동부 근로기준정책과의 2021년

25) 근로기준정책과-1356, 2021.5.7.
26) 김교숙, 앞의 글, 184쪽.

지침 개정은 엄격하게는 동 부서의 소관법률인 근로기준법상 근로자대표에 관한 것이지만, 근로기준법과 산안법의 연혁적인 관계 및 행정의 통일성을 고려할 때 산안법의 근로자대표 선정에 관해서도 참고할 필요가 있다. 다만, 이러한 '부분대표'는 법률에 근거한 것이 아니므로 향후 법원의 사법심사에서 이러한 해석의 정당성이 다투어질 가능성이 있다. 따라서 산안법상 근로자대표의 선정방식(선거 및 임기 등)을 입법함과 동시에, 근로자대표의 선정 단위(즉, '부분대표'의 허용요건)에 대해서도 명시적인 입법을 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

3) 근로자대표의 통지 요청 제도 개선

현행 산안법 제35조는 근로자대표는 사업주에게 ① 산업안전보건위원회(제75조에 따라 노사협의체를 구성·운영하는 경우에는 노사협의체를 말한다)가 의결한 사항, ② 제47조에 따른 안전보건진단 결과에 관한 사항, ③ 제49조에 따른 안전보건개선계획의 수립·시행에 관한 사항, ④ 제64조제1항 각 호에 따른 도급인의 이행 사항, ⑤ 제110조제1항에 따른 물질안전보건자료에 관한 사항, ⑥ 제125조제1항에 따른 작업환경측정에 관한 사항 및 ⑦ 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 안전 및 보건에 관한 사항을 통지하여 줄 것을 요청할 수 있고, 사업주는 이에 성실히 따라야 한다.

위 규정은 산업안전에 관한 근로자의 '알 권리' 보장에 필요한 규정이다. 근로자의 '알 권리'는 근로자의 '참여할 권리'의 행사의 전제로서의 의미가 있다고 할 것이다. 서울고등법원 2017. 10. 13. 선고 2017누41988 판결도 근로자 및 지역주민의 생명·신체 또는 건강을 보호하기 위해 공개할 필요가 있는 정보에 대한 국민의 알 권리는 기업의 경영·영업상 비밀에 대한 이익을 앞선다고 판시하여 국민의 알 권리의 차원에서 근로자의 알 권리를 긍정한 바 있다.[27]

27) 이 판결에서 서울고등법원은 "이 사건 사고는 불산 공급설비 밸브교체 작업 중에 불산

요컨대, 근로자의 '알 권리'는 근로자의 '참여할 권리'의 전제로서의 기능을 한다. 그런데 위 규정은 '근로자대표'의 통지요청권만을 규정하고 있을 뿐, 개별 근로자가 사용자에게 관련 사항의 공개를 요청하는 내용을 담고 있지는 않다.

따라서 개별 근로자 또는 일정 수 이상의 근로자가 근로자대표에게 '사업부에게 특정 사항의 통지를 요청할 것'을 요구하면 근로자대표가 이에 따라 사업부에게 관련 요청을 하고, 사업주는 정당한 사유가 없으면 이를 거부할 수 없다는 등의 적절한 방식의 입법적 보완이 필요할 것이다. 이 경우 근로자대표는 사업주로부터 통지받은 내용을 근로자들에게 적절한 방법으로 이를 공개하도록 할 필요가 있다.

5. 산안위 의결을 거친 안건 및 안전보건관리규정의 효력

1) 산안위 의결의 효력

산업안전에 관한 근로자의 참여권의 보장을 이를 통해 해당 사업장의 산업재해를 예방함을 목적으로 한다. 사업의 종류나 규모에 따라, 또한 특정 사업

이 누출되어 근로자 5명의 사상자가 발생한 사고였는데, 이와 관련하여 고용노동부에서 화성사업장에 대한 특별감독을 실시하고 2013. 3. 4. 발표한 보도자료(갑 제3호증)에 의하면 화성사업장은 산업안전보건법을 1,934건 위반하는 등 총체적으로 안전보건관리가 부실한 것으로 드러났고, 주요 위반사항으로는 유해화학물질을 취급하는 화학물질 중앙공급실 등에 독성물질을 안전하게 회수할 수 있는 배기시설을 설치하지 아니하여 유해화학물질 누출시 인명피해 발생 우려가 크고, 일부 장소에서는 해당 유해물질로부터 근로자 보호에 도움이 되는 보호구를 지급 ·사용하는 등의 보건조치도 소홀히 하였다는 등의 내용이 포함되어 있었다. 이와 같은 내용은 소속 근로자 및 지역주민의 생명 · 신체의 안전 내지 건강과 관련된 정보이다. 원고들은 ○○전자 다른 사업장에서 재해를 입은 근로자, 지역주민, 근로자의 직업병예방에 관한 시민운동가 등인데, 비록 관련 사업장이 이 사건 사고 사업장인 화성사업장이 아니라 하더라도 같은 회사에서 같은 종류의 제품을 생산하는 사업장인 점에는 다름없으므로 위 특별감독 결과의 구체적 내용에 관하여 알권리를 충분히 보장받을 이익을 가진다."라고 판시하였는바, 이러한 판단은 실체적으로는 근로자들의 생명 및 건강과 직결되는 정보에 대한 공개를 결정함으로써 넓은 의미에서는 산안법의 입법목적을 강화하는 방향의 결정을 한 것으로 평가된다.

장의 고유한 속성에 따라 안전보건에 관한 사항은 다양할 것이므로 이러한 사항을 산안법령에서 모두 규정하는 것은 불가능하며, 유익하지도 않다. 각 사업장의 특성을 고려하여 산안법령이 규정하는 최저한의 기준 위에서 노사가 자율적으로 해당 사업장에 맞는 구체적인 안전보건기준을 정하도록 할 필요가 있다.

이를 위해서는 산안위 의결을 거친 안건과 단체협약, 취업규칙 등 타 법령에 따라 작성된 사업장의 자치규범과의 효력의 위계(位階)를 명확히 할 필요가 있다. 한편, 산안위 의결을 거친 안건의 규범적 효력의 수준은 산안위 구성의 민주성의 수준에 상응할 필요가 있는바, 산안위 구성의 민주성을 제고하는 방식의 제도개선이 이루어질 경우 이에 상응하여 산안위 의결을 거친 안건의 구속력의 수준을 높이는 제도개선도 타당성을 확보할 수 있을 것으로 생각된다.

2) 안전보건관리규정의 효력

사업주는 사업장의 안전·보건을 유지하기 위하여 안전보건관리규정을 작성하여야 하고(법 제25조), 작성 시 산업안전보건위원회 심의·의결(미설치 사업장은 근로자대표의 동의)을 거쳐야 하고(법 제26조), 이를 근로자가 쉽게 볼 수 있는 장소에 게시하거나 갖추어 두어 근로자에게 널리 알려야 한다(법 제34조). 안전보건관리규정 작성 대상임에도 불구하고 위 각 의무를 위반하였다면 각 500만원 이하의 과태료 부과 대상이다(법 제175조).

한편, 안전보건관리규정을 작성하는 경우, 시행규칙 별표3 제8호 다목은 사업장의 규모·업종 등에 적합하게 작성하며, 필요한 사항을 추가하거나 그 사업장에 관련되지 않는 사항은 제외할 수 있다고 규정하고 있다. 따라서 동법 시행규칙 별표 3에 따라 해당 사업장에 맞는 항목을 포함한 안전보건관리규정을 작성할 수 있다.

〈표 Ⅴ-3〉 안전보건관리규정의 세부 내용

1. 총칙
   가. 안전보건관리규정 작성의 목적 및 적용 범위에 관한 사항
   나. 사업주 및 근로자의 재해 예방 책임 및 의무 등에 관한 사항
   다. 하도급 사업장에 대한 안전 · 보건관리에 관한 사항
2. 안전 · 보건 관리조직과 그 직무
   가. 안전 · 보건 관리조직의 구성방법, 소속, 업무 분장 등에 관한 사항
   나. 안전보건관리책임자(안전보건총괄책임자), 안전관리자, 보건관리자, 관리감독자의 직무 및 선임에 관한 사항
   다. 산업안전보건위원회의 설치 · 운영에 관한 사항
   라. 명예산업안전감독관의 직무 및 활동에 관한 사항
   마. 작업지휘자 배치 등에 관한 사항
3. 안전 · 보건교육
   가. 근로자 및 관리감독자의 안전 · 보건교육에 관한 사항
   나. 교육계획의 수립 및 기록 등에 관한 사항
4. 작업장 안전관리
   가. 안전 · 보건관리에 관한 계획의 수립 및 시행에 관한 사항
   나. 기계 · 기구 및 설비의 방호조치에 관한 사항
   다. 유해 · 위험기계등에 대한 자율검사프로그램에 의한 검사 또는 안전검사에 관한 사항
   라. 근로자의 안전수칙 준수에 관한 사항
   마. 위험물질의 보관 및 출입 제한에 관한 사항
   바. 중대재해 및 중대산업사고 발생, 급박한 산업재해 발생의 위험이 있는 경우 작업중지에 관한 사항
   사. 안전표지 · 안전수칙의 종류 및 게시에 관한 사항과 그 밖에 안전관리에 관한 사항
5. 작업장 보건관리
   가. 근로자 건강진단, 작업환경측정의 실시 및 조치절차 등에 관한 사항
   나. 유해물질의 취급에 관한 사항
   다. 보호구의 지급 등에 관한 사항
   라. 질병자의 근로 금지 및 취업 제한 등에 관한 사항
   마. 보건표지 · 보건수칙의 종류 및 게시에 관한 사항과 그 밖에 보건관리에 관한 사항
6. 사고 조사 및 대책 수립
   가. 산업재해 및 중대산업사고의 발생 시 처리 절차 및 긴급조치에 관한 사항
   나. 산업재해 및 중대산업사고의 발생원인에 대한 조사 및 분석, 대책 수립에 관한 사항
   다. 산업재해 및 중대산업사고 발생의 기록 · 관리 등에 관한 사항
7. 위험성평가에 관한 사항

가. 위험성평가의 실시 시기 및 방법, 절차에 관한 사항
나. 위험성 감소대책 수립 및 시행에 관한 사항
8. 보칙
가. 무재해운동 참여, 안전 · 보건 관련 제안 및 포상 · 징계 등 산업재해 예방을 위하여 필요하다고 판단하는 사항
나. 안전 · 보건 관련 문서의 보존에 관한 사항
다. 그 밖의 사항
사업장의 규모 · 업종 등에 적합하게 작성하며, 필요한 사항을 추가하거나 그 사업장에 관련되지 않는 사항은 제외할 수 있다.

3) 취업규칙과 안전보건관리규정 사이의 위계

(1) 문제의 소재

(1) 취업규칙의 개념

취업규칙이란 근로자에 대한 근로조건과 복무규율에 관한 기준을 집단적이고 통일적으로 설정하기 위하여 사용자가 일방적으로 작성한 준칙이다. 따라서, 근로조건이나 복무규율 등 근로관계를 직접 규율하는 내용을 담고 있지 않은 부분은 취업규칙의 성격을 갖지 아니한다.

1953년 제정 근로기준법 제95조 제1항은 “사용자는 취업규칙의 작성 또는 변경에 관하여 당해 사업장에 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자의 의견을 들어야 한다.”고 규정하고 있었다.

이후 앞에서 언급한 대법원 1977. 7. 26. 선고 77다355 전원합의체 판결은 원칙적으로 취업규칙의 작성변경권은 사용자에게 있다고 하면서도 ”취업규칙의 변경에 의하여 기존 근로조건의 내용을 일방적으로 근로자에게 불이익하게 변경하려면 종전 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자 집단의 집단의 사결정 방법에 의한 동의를 요한다고 할 것이며 그 동의방법은 근로자 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 조합의 그와 같은 조합이 없는 경우

에는 근로자들의 회의방식에 의한 과반수의 동의가 없는 한 취업규칙의 변경으로서의 효력을 가질 수 없"다고 판단하였고, 이러한 입장은 현재까지 유지되고 있다. 한편, 위 판결은 당시 근로기준법에 취업규칙 불이익변경에 관한 동의를 요구하는 규정이 없었음에도 '취업규칙을 불이익하게 변경하려면 종전 취업규칙의 적용을 받고 있던 근로자 집단의 집단의사결정 방법에 의한 동의를 요한다'는 소위 법원에 의한 '법관법(法官法)'을 형성한 것으로 평가된다. 이후 1989년 개정 근로기준법은 제95조 제1항 단서에서 "다만, 취업규칙을 근로자에게 불이익하게 변경하는 경우에는 그 동의를 얻어야 한다."라고 규정하여 위 대법원 1977. 7. 26. 선고 77다355 전원합의체 판결을 법률로 명시하여 경성화(硬性化)하였다.

한편, 산안법 제25조 제2항은 "제1항에 따른 안전보건관리규정은 단체협약 또는 취업규칙에 반할 수 없다. 이 경우 안전보건관리규정 중 단체협약 또는 취업규칙에 반하는 부분에 관하여는 그 단체협약 또는 취업규칙으로 정한 기준에 따른다."라고 규정하고 있다. 따라서 원칙적으로 안전보건관리규정은 단체협약이나 취업규칙에 비하여 규범력의 계위가 낮다고 할 것이다.

이와 관련하여 산안법 제25조 제2항은 '단체협약 또는 취업규칙에 반하는 부분'이라고 명시적으로 규정하고 있으므로, 안전보건관리규정에서 단체협약 또는 취업규칙에 '규정되어 있지 않은 사항'을 규정할 경우, 이러한 사항에 대해서는 안전보건관리규정의 규범력이 긍정될 것이다. 그런데, 안전보건관리규정의 규정 내용이 단체협약 또는 취업규칙이 명시적으로 규율하고 있는 사항과 상이할 경우 그 효력이 문제 될 것인바, 이에 관해서는 소위 '유리조건 우선의 원칙'과 관련하여 산안법 제25조 제2항의 '반하는 부분'이라는 문구의 해석이 문제된다.

(2) 유리조건 우선의 원칙

노동법에서 '유리한 조건 우선의 원칙'은 원래는 단체협약보다 근로계약이

근로자에게 유리한 경우에는 근로계약이 우선 적용된다는 독일 단체협약법의 규정에 따른 법리를 말하는 것이다.[28] 마찬가지로 이 원칙에 따르면 취업규칙보다 근로계약이 근로자에게 유리하면 근로계약이 적용되는 것이다.

유리한 조건 우선의 원칙을 인정하는 견해는 집단적 자치는 개별근로자가 지니는 경제적 열세라는 한계를 집단의 힘으로 극복함으로써 실질적 대등관계를 회복케 하는데 의미가 있다고 하면서 집단적 자치는 사적 자치를 위하여 운영되는 제도일 뿐이라고 한다. 따라서 취업규칙에 정한 기준에 '미달하는' 근로계약의 부분은 무효가 되지만, 취업규칙에 정한 기준보다 유리한 근로계약은 여전히 유효하게 된다.[29]

그러나 유리한 조건 우선의 원칙을 인정하게 되면, 사용자는 동일한 사업장에서 동일한 상황에 있는 근로자들에 대해 상이한 근로조건결정규범을 자의적으로 적용하는 것을 허용하게 된다. 이것은 하나의 사업 또는 사업장에 근무하는 근로자들에게 적용되는 취업규칙을 근로자들이 집단적으로 영향력을 행사해서 근기법 제4조가 규정하고 있는 근로조건대등결정의 원칙을 어느 정도 실현할 수 있도록 하고자 하는 근기법 제94조 제1항의 제도적인 취지와는 정반대의 결과로 된다.[30]

(3) 검토

단체협약 또는 취업규칙과 안전보건관리규정 사이에 소위 '유리조건 우선의 원칙'이 적용된다고 보면, 안전보건관리규정의 내용 중 단체협약 또는 취업규칙의 내용보다 근로자에게 유리한 규정은 '단체협약 또는 취업규칙에 반

28) 임종률, 「노동법」(제17판), 박영사, 2019, 17면.
29) 유리한 조건 우선의 원칙을 인정하는 견해는 집단적 자치를 사적자치에 대하여 보충하는 지위에 서는 것으로 이해함에 반하여, 동 원칙을 부정하는 견해에 따를 경우에는 집단적 자치는 실질적으로 사적자치를 대체하는 관계로 구성하는 입장에 서게 된다.
30) 강희원, 동의를 얻지 않은 취업규칙 불이익변경의 효력, 「노동판례백선」, 박영사, 2014, 97면. 더 나아가 강희원 교수는 취업규칙은 사용자가 일방적으로 작성-변경할 수 있는 것이 아니라 근기법 제93조와 제94조의 작성-변경절차를 거쳐 비로소 유효한 취업규칙으로 성립되어 근기법 제97조의 효력을 갖는다고 한다.

하는 부분'에 해당하지 않을 것이다.

이 문제에 대해서 명시적으로 판단한 판례를 찾아보기는 어려우나, 근로기준법과 산안법이 취업규칙과의 관계에 있어서는 근로기준법상 취업규칙과 산안법상 안전보건관리규정에 규정되어야 할 사항을 구분하여 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 적어도 산안법이 안전보건관리규정에 규정할 사항으로 명시한 사항에 대해서는 취업규칙의 내용보다 근로자에게 유리한 안전보건관리규정의 규정은 효력을 긍정하는 것이 합리적이라고 생각한다. 다만, 산안법이 안전보건관리규정의 규정사항으로 열거하지 않은 사항의 경우 그러한 사항의 규율은 안전보건관리규정으로 수권되지 않은 것으로 보아야 할 것이므로 취업규칙에 위반한 경우 효력을 부정해야 할 것이다.

한편, 단체협약과의 관계에서는 원칙적으로 단체협약의 규정에 반할 수는 없을 것이나, 안전보건관리규정이 단체협약의 내용보다 근로자에게 유리한 경우에는 안전보건관리규정의 효력이 긍정된다고 해석할 필요가 있다고 생각한다.

6. 안전보건협의체와 노사협의체 운영 내실화

1) 안전보건협의체와 노사협의체의 법적 지위

(1) 안전보건 협의체

건설업, 조선업 등 중층적 하도급 방식의 작업이 상태화된 사업의 경우 도급인 사업장의 산업안전보건위원회 제도의 실효성이 확보되기 어렵다. 2019년 전부개정 산안법은 도급인의 안전 및 보건 의무 확대를 전제로 도급 및 도급인과 발주자의 개념을 명확히 규정하였다.

도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우 '도급인과 수급인을 구성원으로 하는 안전 및 보건에 관한 협의체의 구성 및 운

영’에 관한 사항을 이행하도록 규정하고 있다(법 제64조 제1항).

이러한 ‘안전 및 보건에 관한 협의체’는 도급인 및 그의 수급인 전원으로 구성해야 하며(시행규칙 제79조 제1항), 작업의 시작 시간, 작업 또는 작업장 간의 연락방법, 재해발생 위험이 있는 경우 대피방법, 작업장에서의 법 제36조에 따른 위험성평가의 실시에 관한 사항, 사업주와 수급인 또는 수급인 상호 간의 연락 방법 및 작업공정의 조정의 사항을 협의해야 한다(시행규칙 제79조 제2항).

이러한 안전보건 협의체의 구성·운영은 도급인의 의무이며, 수급인은 도급인이 구성하여 운영하는 안전보건협의체에 참석하여야 한다.[31]

한편, 고용노동부는 안전보건협의체는 도급인과 수급인이 작업에 대한 세부적인 사항 등을 협의하는 과정인 만큼 안전관리 전문기관에 위탁하여 운영하는 것은 법의 취지와 부합하지 않을 것이라는 입장을 취한바 있다.[32]

(2) 노사협의체

산안법 제75조에 따라 공사금액 120억원(토목공사업은 150억원) 이상인 건설공사의 건설공사도급인은 해당 건설공사 현장에 근로자위원과 사용자위원이 같은 수로 구성되는 노사협의체를 구성·운영할 수 있으며, 시행령 제64조에 따라 근로자위원은 ‘도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자 대표’, ‘근로자대표가 지명하는 명예산업안전감독관 1명(다만 명예산업안전감독관이 위촉되어 있지 않은 경우에는 근로자대표가 지명하는 해당 사업장 근로자 1명)’, ‘공사금액이 20억원 이상인 공사의 관계수급인의 각 근로자 대표‘로 구성하여야 한다. 한편, 사용자위원은 ‘도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 대표자’, ‘안전관리자 1명’, ‘보건관리자 1명(보건관리자 선임대상 건설업으로 한정)’, ‘공사금액이 20억원 이상인 공사의 관계수급인의 각

31) 산업안전기준과-868, 2021.10.6.
32) 산업안전기준과-1124, 2021.11.2.

대표자'로 구성하여야 한다.

건설공사도급인이 이러한 노사협의체를 구성·운영하는 경우에는 산업안전보건위원회 및 법 제64조 제1항 제1호에 따른 '안전 및 보건에 관한 협의체'를 각각 구성·운영하는 것으로 간주된다(법 제75조 제1항).

2) 안전보건협의체 운영 내실화 방안

(1) 도급인 및 관계수급인 근로자의 의견제출권 도입 방안

산안법 제64조 제1항 제1호에 따른 '안전 및 보건에 관한 협의체'는 그 구성원이 '도급인'과 '수급인'이라는 사업주이므로, 도급인은 물론 수급인 소속 근로자의 참여와는 직접적인 관계가 없다. 따라서, 이들 근로자의 참여할 권리를 제고하기 위하여 안전보건협의체에 도급인 및 관계수급인 근로자의 의견을 제출할 수 있는 방안을 제도화할 필요가 있다.

(2) 소규모 공사 수급인의 노사협의체 참여권

산안법 제75조 제1항에 따른 '노사협의체'의 경우 근로자위원 구성은 ① 도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자대표, ② 근로자대표가 지명하는 명예산업안전감독관 1명(다만, 명예산업안전감독관이 위촉되어 있지 않은 경우에는 근로자대표가 지명하는 해당 사업장 근로자 1명) 및 ③ 공사금액이 20억원 이상인 공사의 관계수급인의 각 근로자대표로 한다(시행령 제64조 제1호).

이러한 근로자위원의 구성방식은 20억원 미만 소규모 공사의 근로자를 배제한다는 점에서 문제가 있다. 물론, 규모와 상관없이 모든 관계수급인을 노사협의체의 근로자위원으로 참여시키는 것은 현실적으로 어려움이 따르겠지만, 예컨대 유사한 업무를 취급하는 소규모 관계수급인들의 근로자를 대표하

는 자를 포함시키는 등의 유연한 대응이 필요할 것으로 생각된다.

고용노동부도 “공사금액 20억 원 미만인 공사라 하더라도 노사협의체의 근로자위원과 사용자위원의 합의 하에 해당 공사의 수급인 및 수급인의 근로자대표를 위원으로 위촉할 수 있으며 노사협의체에 참여토록 할 수 있다.”라는 해석을 제시한 바 있다.[33]

7. 명예산업안전감독관 제도

1) 명예산업안전감독관의 위촉

명예산업안전감독관은 사업장별 근로자대표가 소속근로자 중에서 명예산업안전감독관으로 추천하거나 해촉을 요청할 수 있고 사업장 단위로 1명씩 위촉할 수 있다. 명예산업안전감독관의 해촉 요청 권한은 「산업안전보건법」 시행령 제45조의3제1호에 따라 해당 사업장의 근로자대표에게 부여되어 있으므로 기위촉된 명예산업안전감독관의 임기가 남아 있더라도 해당 사업장의 근로자대표가 사업주의 의견을 들어 해촉을 요청할 수 있다.

산업안전보건법 시행령 제45조제2항제1호에 해당하는 사업장의 근로자대표가 명예산업안전 감독관을 추천하는 경우 “당해 사업장의 근로자대표가 사업주의 의견을 들어 추천하는 것”을 그 요건으로 하고 있어 반드시 사업주의 의견을 들어야 한다.

이러한 명예산업안전감독관 위촉은 강제사항이 아니며, 이에 따라 명예산업안전감독관의 활동 내역 보고의무의무는 없으며 점검·감독 대상에도 해당되지 않는다.

한편, 사내 명예산업안전감독관이 위촉되어 있는 사업장이라고 하더라도 근로감독이 면제되는 등의 제도는 없다. 다만, 「명예산업안전감독관 운영규정

33) 산업안전과-1295, 2021.3.19.

」 제12조에 따라 지방고용노동관서에서 명예산업안전 감독관의 경비 등을 지원할 수 있다.

2) 명예산업안전감독관 제도의 활성화 방안

(1) 산업안전보건위원회 제도와의 연계성 제고

현행 산안법령은 명예산업안전감독관이 위촉되어 있는 사업장의 경우 근로자대표가 지명하는 1명 이상의 명예산업안전감독관을 산업안전보건위원회의 근로자위원으로 구성하고 있다(시행령 제35조 제1항 제2호).

일정한 규모 이상의 사업장에서 산업안전보건위원회에서 명예산업안전감독관 후보자를 선출하고, 고용노동부장관에게 후보자를 직접 추천할 수 있도록 하는 방식도 고려할 필요가 있다.

(2) 사업장 출입권의 실질적인 보장

명예산업안전감독관 운영규정 제3조는 사업장외 명예감독관의 해당 사업장에 대한 출입은 당해 사업주의 승인이 있는 경우에 한정한다고 규정하고 있다.

산업안전에 관한 감독은 사업장에의 출입을 불가결한 전제로 하므로, “사업주는 사업장 외 명예감독관의 출입을 거부할 만한 정당한 사유가 없는 한 출입을 승인하여야 한다”는 등의 방식으로 사업장에 대한 접근권을 보장할 필요가 있다.

(3) 활동시간 및 전문성 향상을 위한 지원 등

명예산업안전감독관 활동시간 및 전문성 향상을 위한 지원을 실질화하는

방향으로 명예산업안전감독관 운영규정을 개정할 필요가 있다.

Ⅵ. 결 론

Ⅵ. 결론

1. 연구 요약

안전문화는 상대적으로 강제성보다 자율성이 강조되는 개념이지만 구성원 간의 믿음이나 신념이 내재되어 있고 경영철학이 반영된 개념이라 안전문화가 사업장에 안착되면 상당한 효과가 있다는 것이 선행연구의 결론이다. 이에 본 연구는 노사가 함께 자율적으로 산업안전을 예방할 수 있는 안전 문화를 홍보, 노사협력, 산안법령상 근로자참여의 관점에서 살펴보았으며 이를 요약하면 아래와 같다.

1) 홍보 전략

(1) 기존 사례의 시사점

국내 안전문화는 산업 현장의 관리 및 처벌이 주요 정책적 수단으로 활용되며, 사업장의 경각심을 불러일으키는 효과가 나타나고 있지만 일방적 활동의 한계로 일부 사업장의 규제에 대한 반발로 이어질 수 있는 가능성이 존재한다. 따라서 현장에 대한 고용노동부 등의 일방적인 관리 규제가 아니라 실제 근무하고 있는 노동자들과 안전관리자들의 목소리를 듣고, 이들을 안전문화 형성에 참여하게 하는 모습을 보여주는 노력이 필요하다.

지금의 안전문화 및 산업안전 캠페인을 보면, 노동자들은 안전문화의 주체로 자리잡고 있기보다는, 안전 관련 정보를 일방적으로 전달받고 이에 따라야 하고, 관리받는 객체로 인식되는 경향이 있다. 따라서 노동자 및 안전관리자들을 안전문화 조성의 핵심 주체로 역할을 부여하고 참여를 유도하는 노력이 필요하다.

산업안전은 단순히 일하는 사람들의 문제가 아닌 국민 안전과 사회 전체적인 문제이며, 특히 안전문화 조성은 다양한 이해관계자들이 함께 이루지 않으면 사회적 합의라는 효과를 얻어내기 어려운 주제이다. 따라서 이해관계자들의 범위를 전국민으로 확대하려는 시도가 필요하다.

(2) 노사 참여 안전문화 확산을 위한 홍보전략

정부 및 기관 주도의 안전문화 확산을 지양하고 노사가 모두 적극적으로 참여하는 안전문화 확산을 위해, 본 연구에서는 다양한 이해관계자가 안전문화에 공감할 수 있도록 메시지를 구축하고, 다양한 프로그램을 통해 스스로 안전문화를 확산하도록 유도하는 방안을 통해 홍보를 진행할 것을 제안한다.

우선, 안전문화 확산을 위한 핵심메시지를 구성하고 이해관계자에 맞는 세부메시지를 추가적으로 제시해 공감 및 참여를 유도할 필요가 있다. 예를 들어, 노동과 안전의 권리를 강조해 “위험이 있는 곳에 작업도 없다”는 메시지를 핵심메시지로 제시한다. 그리고 각 이해관계자 별로 안전 없이는 사업도 없고(사업주 대상), 직업도 없고(노동자 대상), 생활도 없다(일반 국민 대상)는 세부 메시지를 전달한다. 안전 없이는 아무것도 없다는 메시지를 모든 이해관계자들을 대상으로 전달해, 사업주와 노동자 그리고 일반 국민 모두 스스로가 직접 노력해야 한다는 문화를 확산한다.

다음으로 메시지 확산 및 직접 참여를 위한 프로그램도 제시되어야 한다. 이해관계자의 범위를 늘리는 참여자(target) 확대 및 이해관계자의 참여를 유도하는 채널(channel) 확장 모두를 동시에 추진하는 전략을 제안한다. 첫째, ‘노사가 함께 참여하는 안전문화 조성’이라는 당위성과 취지를 살리기 위해서는 이해관계자의 범위를 넓혀야 한다. 이를 위해 노동자 및 안전관리자의 역할을 강화해 이들을 주체로서 활동하게 만들 필요가 있으며, 안전문화를 단순히 현장의 문제로 남겨두는 것이 아니라 전국민의 안전과 연결된 필수적인 사회 문제로 확대해 전국민을 참여시킬 필요가 있다. 예를 들어 전국민을 대상

으로 한 산업안전 캠페인을 진행하거나, 안전관리자들을 대상으로 우수기업 사례를 직접 보여주는 현장 설명회를 개최하는 등 이해관계자 확대를 위한 프로그램을 제안했다. 둘째, 현재 정보 전달과 단속 중심의 일방적인 커뮤니케이션의 한계를 극복하고 노동자 및 전국민의 참여라는 측면을 강화하기 위해서는 채널의 확장이 필요하다. 이를 위해 다양한 미디어를 활용하여 실제 업무에 도움이 되거나 실제로 참여할 수 있는 프로그램들이 진행되어야 한다. 예를 들어 안전문화와 관련된 뉴스레터나 속보, 기획기사 개발을 통해 안전문화를 이해관계자들에게 직접 전달하거나, 안전문화 신문고 어플과 같은 직접 참여 채널을 만들어 활용하도록 만드는 프로그램을 제안했다.

특히 안전문화와 관련된 콘텐츠 확산을 위해, 트리플 미디어(Owned - Earned - Paid Media) 복합 활용할 필요성을 제안했는데, 자체 보유한 미디어(Owned), 언론과 크리에이터 채널 등 외부 미디어(Earned - Paid)를 통합적이고 유기적으로 활용하는 미디어 체계 구축을 통해 제작된 콘텐츠를 효과적으로 확산해야 한다. 이를 위해서는 주관부서의 관심과 지원이 필수적으로, 대국민 홍보를 위해서는 예산의 증액을 통해 적극적인 캠페인을 진행해야 한다.

끝으로 우리나라 산업현장의 안전문화 수준을 측정하고 향상시키기 위한 중장기 로드맵이 필요하다. 이를 위해 산업현장 관계자와 국민을 대상으로 안전문화지수를 측정하여, 산업별, 지역별, 연령별, 취업계층별 안전문화 수준 향상을 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

2) 노사협력 방안

본 연구는 노사협력을 통한 안전문화 개선 방안으로 작업중지권의 실효성을 확보하는 방안, 사회적 대화 활성 방안, 소규모 사업장의 안전 개선 방안, 안전문화 교육 활성화 방안, 그리고 경영진의 안전의식 향상 방안 등을 강조다. 작업중지권 활용의 개선을 위해 작업중지권을 어떻게 활용할 것인지를 노

사합의로 규정할 필요가 있으며 정부에서서 작업중지권에 대한 매뉴얼 개발을 할 필요가 있다. 또한 사용자도 작업중지권의 효과를 향상시키기 위해 데이터 축적 등 프로세스 개발을 함께 실행하는 것이 바람직하다.

사회적 대화 활성화를 위해 정부는 법정기구인 경제사회노동위원회에 산업안전위원회를 상설화하여 노사정이 일상적으로 안전에 관한 협력과 안전문화 개선을 논의하는 것이 바람직하다. 이전에도 산업안전위원회는 운영된 바 있으나 상설위원회는 아니었는데, 이를 상설화하는 것이 특징이다.

소규모 사업장의 안전 확보 방안으로 세 가지를 제안한다. 하나는 하도급 안전을 위해 원청 노사가 각종 협의체 활동 등에 있어 하도급 노동자의 참여를 보장하고 법령이나 정부 지침에 의해 활용할 수 있는 제도를 충실히 운영하는 것이 중요하다. 다른 하나는 산업단지별 공동산업안전보건위원회를 도입하는 것인데, 소규모 사업장이 산업단지에 밀집되어 있고 소규모 사업장은 산업안전위원회가 없을 수 있으므로 이를 공동으로 운영할 필요가 있다. 마지막으로 일터혁신 사업과 연계하여 소규모 사업장에 대한 안전문화 컨설팅을 확대할 필요가 있다.

안전교육 활성화를 위해 업종별 사고사례집을 정기적으로 제작하고 사업장의 교육 자료로 활용할 것을 제안한다. 또한 안전관련 업무를 담당하고 노동조합 간부, 근로자대표, 명예산업안전감독관 등 노동자 측 대표들의 교육을 지원할 필요성을 강조하였다. 또한 작업장 사고 발생 시 동일, 유사사고가 반복되지 않도록 노사가 공동으로 사고조사보고서 작성을 관행화할 것을 제안한다.

마지막으로 경영진의 안전의식 확보방안은 사업주 포럼 등 안전교육을 정례화하며 고용노동부의 포상 인센티브도 강화하여 안전문화 개선에 대한 경영진의 관심과 의지를 높여야 한다고 제안한다. 특히, 5인 미만 사업주에 대해서는 별도의 지원 사업을 확대할 필요가 있음을 강조한다.

3) 근로자참여를 위한 제도 개선

1) 안전보건에 관한 근로자의 '건강권' 제고의 필요성

종래의 노동법은 사용자에게 안전배려의무를 부과함으로써 근로자의 건강장해를 예방하려고 하였다. 사업주의 공법상 의무 중심의 현행 산안법 체계는 결과적으로 기업들이 도급계약의 체결을 통한 외주화(아웃소싱), 자회사 설립 및 사업 구조의 네트워크화 등의 방법으로 사업주의 지위에서 벗어나려는 유인으로 기능한 측면이 있다. 따라서 근로자 스스로 사업주에 대하여 안전보건에 관한 권리를 주장할 수 있는 조직문화의 변화가 필요하다. 이를 위한 법이론적 배경으로는 근로자가 스스로 주체가 되어 자신의 건강문제의 해결을 요구할 수 있는 근로자의 '건강권'에 관한 법리의 강화가 필요할 것이다.

이러한 근로자의 '건강권'의 내용에는 ① 근로자가 건강과 관련된 조직·계획·운영·조치 등에 '참여할 권리' 및 ② 참여할 권리의 전제로서의 '알 권리'가 포함된다. 근로자는 자신들의 일상적인 작업을 통하여 생산수단의 유해·위험성 내지 근로조건·근로내용·작업환경 등이 건강장해에 미치는 상태에 관하여 누구보다도 잘 알고 있다고 할 것이므로, 근로자의 건강권이 보장되기 위하여 무엇보다도 근로자의 참여가 보장되어야 하기 때문이다. 물론, 이러한 참여할 권리의 전제로서 근로자가 자신이 근로하는 사업장의 위험요인에 대한 정보에 접근할 수 있는 '알 권리'를 보장하는 것이 선행되어야 할 것이다.

한편, 이러한 참여권은 근로자 및 노동조합이 사업주와의 협력 아래 자주적으로 건강을 확보하기 위하여 적극적으로 활동하는 것을 보장하는 데에 그 중요성이 있다. 따라서, 근로자의 참여권을 충실히 보장하기 위해서는 무엇보다 근로자가 사업주와 대등한 입장에서 사업장 차원에서의 근로자의 안전·보건을 위한 조직·기구·활동에 적극적으로 참여할 권리가 보장되어야 할 것이다.

(2) 산업안전보건위원회 관련

현행 산안법령은 산업안전보건위원회의 근로자위원 구성 시 근로자대표(근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자)가 당연히 포함되고, 나머지 근로자위원은 이러한 근로자대표가 지명하도록 규정하고 있다(시행령 제35조 제1항). 그런데, 이러한 근로자위원의 구성방식은 해당 사업장의 전체 근로자의 의사를 제대로 반영할 수 없다는 문제점이 있다. 산업안전보건위원회 구성의 민주성 제고가 요구된다. 따라서 최근 개정된 근로자참여법과 유사하게 근로자위원의 전부 또는 일부를 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출하는 방안을 고려할 필요가 있다.

나아가, '부분대표'를 긍정하는 취지의 고용노동부 근로기준정책과의 2021년 지침 개정을 고려하여 산안법상 근로자대표의 선정방식(선거 및 임기 등)을 입법함과 동시에, 근로자대표의 선정 단위(즉, '부분대표'의 허용요건)에 대해서도 명시적인 입법을 하는 것이 바람직할 것이다.

한편, 현행 산안법 제35조는 근로자대표는 사업주에게 일정한 안전 및 보건에 관한 사항을 통지하여 줄 것을 요청할 수 있고, 사업주는 이에 성실히 따라야 한다는 규정을 두고 있다. 그런데 이러한 규정은 '근로자대표'의 통지 요청권만을 규정하고 있을 뿐, 개별 근로자가 사용자에게 관련 사항의 공개를 요청하는 내용을 담고 있지는 않으므로, 개별 근로자 또는 일정 수 이상의 근로자가 근로자대표에게 '사업부에게 특정 사항의 통지를 요청할 것'을 요구하면 근로자대표가 이에 따라 사업부에게 관련 요청을 하고, 사업주는 정당한 사유가 없으면 이를 거부할 수 없다는 등의 적절한 방식의 입법적 보완이 필요할 것이다.

(3) 산안위 의결을 거친 안건 및 안전보건관리규정의 효력

산안법 제25조 제2항은 '단체협약 또는 취업규칙에 반하는 부분'이라고 명시적으로 규정하고 있는바, 소위 '유리조건 우선의 원칙'과 관련하여 산안법

제25조 제2항의 '반하는 부분'이라는 문구의 해석이 문제된다. 이 문제에 대해서 명시적으로 판단한 판례를 찾아보기는 어려우나, 근로기준법과 산안법이 취업규칙과의 관계에 있어서는 근로기준법상 취업규칙과 산안법상 안전보건관리규정에 규정되어야 할 사항을 구분하여 규정하고 있다는 점을 고려할 때, 적어도 산안법이 안전보건관리규정에 규정할 사항으로 명시한 사항에 대해서는 취업규칙의 내용보다 근로자에게 유리한 안전보건관리규정의 규정은 효력을 긍정하는 것이 합리적이라고 생각한다. 한편, 단체협약과의 관계에서는 원칙적으로 단체협약의 규정에 반할 수는 없을 것이나, 안전보건관리규정이 단체협약의 내용보다 근로자에게 유리한 경우에는 안전보건관리규정의 효력이 긍정된다고 해석할 필요가 있다.

(4) 안전보건협의체와 노사협의체 운영 내실화

산안법 제64조 제1항 제1호에 따른 '안전 및 보건에 관한 협의체'는 그 구성원이 '도급인'과 '수급인'이라는 사업주이므로, 도급인은 물론 수급인 소속 근로자의 참여와는 직접적인 관계가 없다. 따라서, 이들 근로자의 참여할 권리를 제고하기 위하여 안전보건협의체에 도급인 및 관계수급인 근로자의 의견을 제출할 수 있는 방안을 제도화할 필요가 있다.

한편, 산안법 제75조 제1항에 따른 '노사협의체'의 경우 근로자위원 구성에서 20억원 미만 소규모 공사의 근로자를 배제한다는 점에서 문제가 있다. 물론, 규모와 상관없이 모든 관계수급인을 노사협의체의 근로자위원으로 참여시키는 것은 현실적으로 어려움이 따르겠지만, 예컨대 유사한 업무를 취급하는 소규모 관계수급인들의 근로자를 대표하는 자를 포함시키는 등의 유연한 대응이 필요할 것으로 생각된다.

(5) 명예산업안전감독관 제도

현행 산안법 시행령 제35조 제1항 제2호는 명예산업안전감독관이 위촉되어 있는 사업장의 경우 근로자대표가 지명하는 1명 이상의 명예산업안전감독관을 산업안전보건위원회의 근로자위원으로 구성하고 있는바, 일정한 규모 이상의 사업장에서 산업안전보건위원회에서 명예산업안전감독관 후보자를 선출하고, 고용노동부장관에게 후보자를 직접 추천할 수 있도록 하는 방식도 고려할 필요가 있다.

한편, 업안전감독관 운영규정 제3조는 사업장외 명예감독관의 해당 사업장에 대한 출입은 당해 사업주의 승인이 있는 경우에 한정한다고 규정하고 있는바, 산업안전에 관한 감독은 사업장에의 출입을 불가결한 전제로 하므로, “사업주는 사업장 외 명예감독관의 출입을 거부할 만한 정당한 사유가 없는 한 출입을 승인하여야 한다”는 등의 방식으로 사업장에 대한 접근권을 보장할 필요가 있다. 또한, 명예산업안전감독관 활동시간 및 전문성 향상을 위한 지원을 실질화하는 방향으로 명예산업안전감독관 운영규정을 개정할 필요가 있다.

2. 전문가회의 개최 및 제안

1) 개최 목적

본 연구보고서에 대한 경영진의 의견을 청취하고 실제 산업현장에서 실효성을 확보하기 위한 방안을 논의하기 위해 전문가회의를 개최함.

2) 일시 및 참석대상

○ 일시 및 장소 : 2022. 9. 22.(목), 공단 서울광역본부 소회의실

○ 전문가 3명 참석:

- 건설업 기업체 부설 건설안전연구소 전문가
- 방송공연분야 기업체 총무안전팀 안전담당자
- 경영자 단체 전문가

3) 전문가 주요 의견

(1) 사업장 안전문화 정착을 위한 방향

- 안전을 별개의 행정으로 생각해선 안되고 일(사업)을 하는데 있어서 자연스럽게 따라 오는 것으로 인식되어야 함.
- 안전을 실행하는 것이 일을 하는 것이고, 안전을 지키는 것이 사업주와 근로자 모두에게 이익이 된다는 생각이 반영되어야 함.
- 공단 등의 사업장 기술지원시 안전문화, 구성원의 행동에 대한 컨설팅도 동시에 이루어질 필요가 있음(정부 지원 또는 인센티브 부여 시 사업장의 안전문화수준을 평가에 반영 등).
- 안전의식을 형성하는데 가장 기본이 교육인데, 현행 산안법은 규모별, 직종별로 교육의무를 면제하는 범위가 넓다. 최근 직무스트레스 등 사무직 등에 대한 교육 필요성도 높아지는 상황을 고려하여 교육면제 대상을 축소할 필요가 있음. 또한 법정교육을 대신 해주는 민간 교육기관들이 난립하고 있어 질적 관리가 필요함.

(2) 홍보매체 및 전략

- 안전을 준수하는 것이 경영에 이익이 된다는 생각을 가질 수 있도록 경영진 안전의식 교육자료를 보급하되, VR, 메타버스 등의 다양한 매체를 활용한 비대면 접근 방식도 검토 필요
- 대중교통을 활용한 매체 홍보도 인식개선 효과가 높음(지하철 탑승 시

가방 앞으로 매기 등).

- 취약계층인 외국인, 고령 등의 타겟에 적합한 산재예방 자료개발 및 보급 필요.
- 직종별 협의체, 유관기관과 협업을 통한 자료제작 및 보급이 자료의 활용도를 높이고 확산 효과도 좋을 것임.

(3) 사업장 노사합의를 통한 작업중지권의 활성화 방안

- 노사합의를 통해 작업 중지 조건을 정하는 것은 현실적으로 다툼이 많고 이루어지기 어려울 것으로 보임.
- 사업장 조직문화 또는 구성원의 인식 차원에서 접근하는 것이 현실적이고 분쟁 없이 빠르게 위험을 해소시키는데 제도 이행 목표를 두어야 함.

○ 안전 활동 및 작업중지 사례

- 모든 회의나 미팅 전에 안전경영 방침에 따른 세이프티 구호를 인사처럼 나눔(안전하지 않으면 일하지 않는다) : 경영방침인 안전제일을 구성원에게 상기시킴과 동시에 근로자의 권리이며 위험해서 일하지 않는 작업중지 시에도 인건비를 지급하고 불이익이 없음을 확인시킴.
- 안전하지 않으면 일하지 않는 것은 당연한 권리이고, 사업주는 신속하게 위험을 제거하고 작업을 하도록 하는 것이 일을 하는 것으로 인식함.
- 작업중지(월 300건 수준)로 인한 손실액은 안전강화비(200억 수준, 안전관리비와 별도)를 편성하여 빠르게 개선(평균 6시간 이내)하도록 유도.
- 별도의 작업중지 기준을 제시하지는 않음. 위험이 낮으면 바로 개선하고 작업 진행.

○ 작업중지권 관련 제안

- 작업중지권의 실질적 행사를 보장하기 위해서는 근로자의 작업중지권 행사 사유에 대한 입증책임의 전환이 필수적이며, 합리적 사유에 대한

분쟁 시 산안위원회 또는 공정성 갖춘 전문기관을 통해 분쟁을 조정할 수 있도록 할 필요가 있음.

- 중소, 중견 기업들의 경우 작업중지권 행사에 대한 노사합의가 실질적으로 어려울 것으로 보임. 자율적으로 실시하기 어려운 대상에게는 가이드 또는 활용 사례를 보급하여 활동을 유도해야 할 것임.

(4) 소규모 사업장에 대한 안전확보 방향

- 국내에는 원청 사업장을 둔 소규모 하청 사업장의 비중이 높으며, 시설, 공기, 원가 등의 결정권한을 가진 원청이 움직이지 않으면 하청 혼자 안전을 확보하기 어려운 한계 존재.
- 원청의 사업장 내에서 작업을 하는 경우 동일한 기준의 안전보건기준이 준수될 수 있도록 원청의 사업장 질서유지자로서의 역할을 강화할 필요가 있음. 해당 사업장의 안전보건기준은 사업장 내 모든 작업자(원청 근로자, 하청근로자, 납품업체 근로자 등)와 사업장에 출입하는 고객사의 관계자에게 동일한 기준과 질서를 적용하고 관리할 필요가 있음.
- 사외 하도급에 있어서도 도급인은 자신이 요청하는 업무에 대한 안전보건기준을 제시하거나 전문성을 가진 수급인 선정(적격 수급인)을 통해 안전이 지켜지도록 확인 및 평가하는 절차를 둘 필요가 있음.
- 공정별 출입 근로자가 수시로 변하는 직종(건설업, 조선업)에 있어서는 정부와 직종별 협의체가 협력하여 통일적인 안전작업기준과 평가체계를 도입하고 협력업체의 준수여부를 평가하는 방식으로 도급업체의 변경과 관계없이 해당 직종의 협력업체가 준수해야 할 표준 기준을 따르도록 유도하는 것이 효과적.
- 파견 직종의 전문성이 강하거나, 자주 현장을 이동하는 일용 및 단기 근로자의 경우 파견 근로자에 대한 사용사업주의 교육이 실효성이 떨어지는 경우가 많음. 이런 경우 파견사업주가 소속 근로자에 대한 정기안전

보건교육을 실시하는 것이 더 실효성 있는 교육이 될 수 있음, 소규모 제조사업장 파견, 경비 청소 파견 등은 파견업체의 규모나 전문성이 사용업체보다 나은 경우도 존재함. 파견사업주가 교육을 실시할 수 있도록 인정할 필요가 있음.

- `다단계 하도급 등 저가 입찰로 인해 위험의 전가가 이뤄지지 않도록 경사노위 등 사회적 협의체를 통해 계약의 구조적인 측면에서 위험을 예방할 수 있는 적정노임 및 단가를 보장하는 법 정책적 대응이 필요함. 계약 당사자 사이의 사적자치 영역으로 방치하지 말고, 근로자 건강권 및 사회 공공성 등의 측면에서 국가의 적극적인 개입이 필요할 것으로 보임.
- 한편, 중대법 등의 적용이 제외되는 5인 미만 사업장 등에 대해서도 사각지대로 방치되지 않도록 정부가 적극적인 산재예방 메시지를 전파 필요.
- 사회적 대국민 캠페인을 통해 (규모와 관계없이) 사업주의 기본적 의무로서 산재예방에 대한 사회적인 인식도를 높이는 노력이 필요

(5) 산안위 등 노사협의제도 운영방안

- 산안위 구성단위가 100인 이상 사업장(일부 업종은 50인, 300인 이상)으로 노사협의회 구성단위(30인 이상)나 취업규칙 적용 단위(10인 이상)보다 높음. 산안위의 구성단위를 낮춰 소규모 사업장에서도 노사 등의 구성원이 안전보건에 대한 논의가 이뤄지도록 할 필요가 있음.
- 산안위의 안건, 논의 결과 및 이행현황 등을 구성원이 알 수 있도록 공유가 이뤄져야 함(현재는 소수 참석자끼리만 내용 공유하는 수준에 그침).
- 산안위의 논의 안건에 구성원에게 수렴된 의견(작업환경의 위험 등)을

적극적으로 반영할 수 있도록 하고, 구성원이 참여할 수 있는 방법을 마련해야 함. 실제 현장에 일하는 자가 안전보건 이슈를 발굴하고 개선할 수 있도록 참여 보장.

- 산안위 전문성 강화를 위한 교육, 활동시간 보장(임금지급), 위원의 독립성 보장이 이루어져야 함.

(6) 기타 직종별 자율 협의체 운영 활성화 유도

- 지역별(산단별), 직종별 협의체를 통해 안전 관리자들이 노하우를 공유하고 학습할 수 있도록 정부가 협의체 구성 및 운영을 지원할 필요가 있음. 지역별 건설안전 관리자 협의체, 방송미디어 안전관리자 협의체, 호텔 등 숙박시설 안전관리자 협의체 등 다양한 직종별 협의체가 구성·운영되고 있으며 유사 재해사례 공유 및 공동 대응 등 산재예방 활동 촉진에 도움이 됨. 협의체 활동을 촉진하기 위한 초기 구심점의 역할을 정부가 지원해줄 필요 존재.

(7) 연도별 산업재해 예방지수 및 안전문화 수준 측정

- 안전문화를 정착시키기 위해서는 현재의 상태를 측정하고 변화를 지속적으로 관찰할 수 있는 도구가 필요.
- 국민이 체감하는 산업재해 예방지수와 사업장의 안전문화 수준을 측정하는 설문을 만들고 매년 측정하여 안전문화 수준향상 전략의 성과를 평가하고 목표를 설정하는 데 활용.
- 지역, 업종별로 결과를 공표하고 위험도가 높은 지역은 지자체와 연계한 활동 전개 필요.

3. 본 연구의 정책 제안

1) 정책 제안 개요

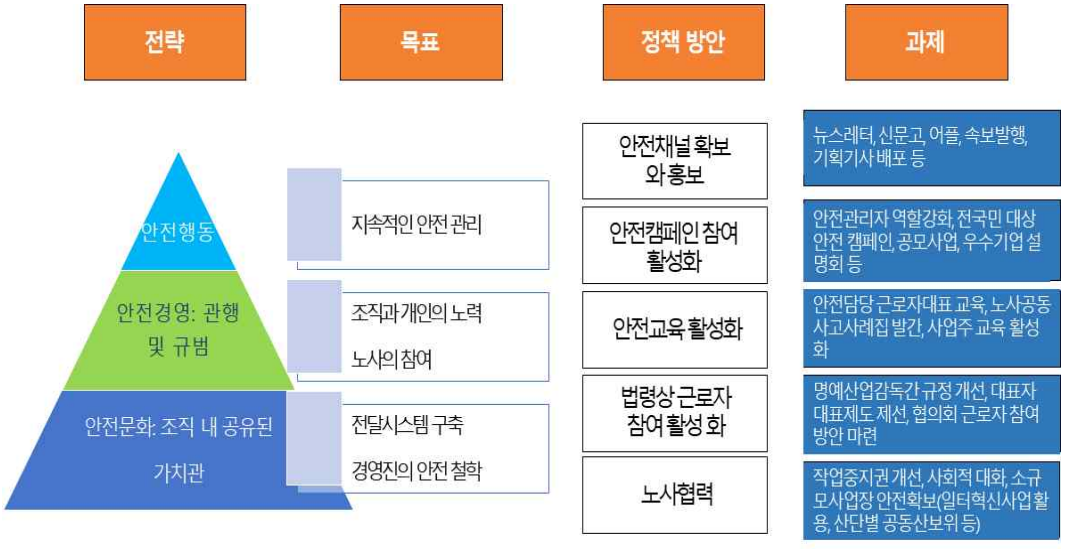
그 동안 산업재해를 예방하기 위한 안전문화가 강조되어 왔지만 노동자의 실질적인 참여에 대해선 다소 모호했다. 이에 본 연구는 안전문화를 제고하기 위해 노사의 참여가 자발적인 참여가 전제되어야 함을 강조하고 노동자의 참여를 높일 수 있는 다양한 협력 방안들을 제시하였다. 아래 [그림 Ⅵ-1]은 전략과 목표에 따른 정책 방안과 구체적인 과제들을 나열한 것이다. 경영진의 안전에 대한 철학을 만들고 전달시스템을 구축하며 이에 실행하기 위한 노사의 참여와 협력 및 지속적인 관리를 위해서는 안전채널과 홍보, 안전캠페인에의 참여 활성화, 안전교육 활성화, 법령상 근로자참여 활성화, 노사협력 확대 등의 정책이 필요함을 설명하였다.

각각의 정책 방안별로 부여는 과제를 살펴보면, 안전채널을 확보하기 위해 뉴스레터, 신문고, App 어플리케이션 활용, 사고속보 발행, 기획기사 배포 등의 과제를 제시하였다. 일부 부분적으로 시행되는 것도 있으나 양과 질 측면 모두에서 확대될 필요성을 강조하였다. 다음으로 안전캠페인의 참여 활성화는 정부 혹은 사용자만 안전을 강조하는 일방적인 방향을 지양하고 소통과 참여를 통해 안전캠페인의 효과를 극대화하는 것인데 이를 위해 안전관리자의 역할을 강조하고 전 국민을 대상으로 하는 안전캠페인을 체계화하며 안전공모사업 확대 및 우수기업 설명회 등의 과제를 제시하였다. 또한 전문가 의견으로 제시된 전국적인 안전문화수준 조사도 고려할 필요가 있다.

안전교육 활성화 정책 과제로는 안전을 담당하는 근로자대표(산보위 근로자위원, 노동조합 안전안전보건국장, 명예산업안전감독관 등)의 안전교육 지원, 사고 발생 시 노사공동으로 사고사례집 발간 및 현장교육, 사업주를 대상으로 한 교육(포럼 등)실시 및 영세사업주를 대상으로 한 찾아가는 교육서비

스 제공 등을 제안하였다. 노사협력 정책 과제로는 작업중지권에 대한 노사의 세부적인 규정마련, 소규모 사업장의 안전 확보를 위한 산업단지별 공동산업안전보건위원회 설치, 일터사업 안전컨설팅 확대, 안전관련 사회적 대화 상설화 등을 제안하였다.

마지막으로 법령상 근로자참여 활성화 정책과제로 근로자대표제도의 내실화를 위한 근로자대표의 선출, 역할, 권한 등에 대한 제도적 정비와 안전관련 노사 협의회에 하청 근로자 대표의 참여 확대 방안, 명예산업안전감독관의 활동 및 역할에 대한 규정 마련 등을 제안하였다.



[그림 Ⅵ-1] 안전문화의 미션, 전략, 계획 및 실행방안

2) 제안 과제별 역할

〈표 Ⅵ-1〉은 지금까지 제안된 정책과제를 역할에 따라 재구성한 것이다. 노사의 안전문화는 노사가 주체가 되는 것은 당연하지만 정부의 마중물 마련

역할도 작지 않음을 확인할 수 있다. 안전문화 향상을 위해서는 노사의 참여가 필수적인데, 이는 정부의 제도적 노력과 지원이 요구되기 때문이었다. 정부의 역할은 법령상 근로자참여를 활성화할 수 있는 제도적 개선 외에 안전채널 확보, 캠페인, 교육 등의 지원이 많았다.

〈표 Ⅵ-1〉 정책과제별 역할

번호	정책	과제	행동 주체
1	법령상 근로자참여 활성화 방안	산보위 근로자대표 관련 제도 개선	정부
2		산보위 협의 및 합의사항의 준수(위계)	정부
3		안전노사공동협의회 근로자 참여 확대	정부
4		명예산업안전감독관 규정 개선	정부
5	노사협력	작업중지권 세부 규정 마련	노조, 사용자
6		업종별 작업중지권 매뉴얼 확대	정부
7		소규모 사업장 일터혁신(안전컨설팅)	노조, 사용자, 정부
8		산업단지 공동 산보위 신설	노조, 사용자, 정부
9		사회적 대화 상설화	노조, 사용자, 정부
10	안전교육 활성화	사업장 사고사례집 발간 및 교육	노조, 사용자
11		안전담당 근로자대표 교육	정부, 사용자, 노조
12		사업주 교육 활성화	정부, 사용자
13		소규모 사업주 교육	정부
14	안전채널 확보	뉴스레터, 신문고, 어플, 속보발행, 기획기사 배포 등	정부
15	안전캠페인 참여	안전관리자 역할 강화	정부, 사용자
16		전국민대상 안전 캠페인, 공모사업	정부
17		전국민 안전문화 인식조사	정부
18		우수기업 설명회	정부, 사용자
19	평가 및 피드백	안전문화 수준측정 및 향상 방안 수립	정부

3) 실행

지금까지 제안된 정책들을 살펴보면, 상대적으로 빠르게 추진할 수 있는 과제와 그렇지 않은 과제로 구분된다. 예를 들어 안전교육, 안전채널 확대, 안전캠페인 등은 정부가 의지를 갖고 예산을 확보하면 상대적으로 단기간에 정책을 수립하여 추진할 수 있으며 이를 통해 안전문화 기반을 마련하는데 기여할 수 있다.

노사협력과 법령상 근로자참여 활성화 방안도 정부가 적극적으로 나서야 하는 과제이지만 상대적으로 노사와의 논의 및 사회적 공감대를 형성해야 하는 사안들이어서 논의는 바로 시작하더라도 정책을 현실화하기까지는 다소 시간이 소요될 수 있다. 따라서 노사협력 방안과 법령 개선 방안은 단계별로 추진계획을 수립하고 1~2년 동안 꾸준하게 추진할 필요가 있다.

4. 기대효과

본 연구의 구체적인 정책 방안은 사업장에서 안전문화를 개선하는 데 활용될 수 있다. 또한 연구 결과 산업안전공단의 안전문화 개선 캠페인 등 정책사업을 구체화하는 데 활용될 수도 있다. 또한 본 본 연구는 사회적 대화, 근로자 참여제도 개선 등 다양한 정책적 제안을 하고 있으므로 고용노동부의 정책개발을 위한 기초자료로 활용될 수 있다.

참고문헌

김기선·정영훈·전형배·권오성. (2019). 외국의 산업안전보건위원회 제도 연구. 안전보건공단.

문기섭·장영철. (2013). 안전문화와 안전리더십 연구: 포스코 사례. 경영사연구, 28(3), 25-44.

박귀천, 권오성(2020), 포스트 코로나 시대의 노동법제 개선과제, 법학논집 제25권 2호, 이화여자대학교 법학연구소

박미연·김은아. (2018). 병원간호사가 지각한 환자안전관리 중요성 인식, 환자안전문화 및 안전수행이 병원경영성과에 미치는 영향. Journal of Korean Academy of Nursing Administration, 24(1), 40-50.

박영석·엄윤섭·정지희. (2017). 안전문화 수준 진단 도구 개발 및 안전심리 검사프로그램 개선 연구, 안전보건공단.

박종희 (2012). 안전보건관리 노사자치규정 분석 및 적용 연구, 산업안전보건연구원.

손효애. (2017). 비정규직 고용이 산업안전에 미친 영향에 관한 연구." 박사학위논문, 서울대학교 대학원.

이관형, 오지영, 조흠학, & 김준호. (2009). 근로자참여와 소통이 산업재해 감소에 미치는 인과관계 구조모형 연구. 대한안전경영과학회지, 11(2), 19-26.

이선희·이진·김주은. (2021). 안전문화 길라잡이1. 안전보건공단.

이영길, 김기웅, & 박성식. (2021). 항행안전시설 안전문화에 대한 안전성숙도가 운영성과에 미치는 영향에 관한 연구. 한국항행학회논문지, 25(5),

327-335.

이종열·신기령. (2012). 석유화학 장치사업장 조직구성원의 안전 의식과 안전 문화수준 측정에 관한 연구. Crisisonomy, 8(4), 65-86.

전우명·임춘성. (2018). 시설관리기업의 안전문화가 안전행동과 경영성과에 미치는 영향에 대한 연구. 경영컨설팅연구, 18(2), 195-215.

전형배·김기선·박종식·김근주. (2020). 산업안전보건위원회 등 사업장 안전 보건협의체계 활성화 방안. 안전보건공단 산업안전보건연구원.

정호준·이진춘. (2021). 안전관리 요인들이 안전성과에 미치는 영향에 있어서 안전 분위기와 안전문화의 매개효과. 의사결정학연구, 29(2), 1-27.

한정원, 이경수, 박찬신, & 손영우. (2016). 조종사의 안전행동을 예측하는 조직의 안전문화와 개인의 안전태도 및 안전동기 간의 관계: 공군 부대와 조종사를 대상으로 한 다층자료 분석. 한국심리학회지: 산업 및 조직, 22(1), 109-129.

홍인기·백종배. (2016). 제조사업장의 안전규정 위반요인에 대한 정성적 연구. *Journal of the Korean Society of Safety*, 31(2), 133-142.

Beus, J. M., Payne, S. C., Bergman, M. E., & Arthur Jr, W. (2010). Safety climate and injuries: an examination of theoretical and empirical relationships. *Journal of Applied Psychology*, 95(4), 713-727.

Bosak, J., Coetsee, W. J., & Cullinane, S. J. (2013). Safety climate dimensions as predictors for risk behavior. *Accident Analysis & Prevention*, 55, 256-264.

Clarke, S. (2006). The relationship between safety climate and

safety performance: a meta-analytic review. *Journal of Occupational Health Psychology*, 11(4), 315-327.

Cohen, A. (1977). Factors in successful occupational safety programs. *Journal of Safety Research*, 9(4), 168-178.

Dirik, H. F., & Seren Intepeler, S. (2017). The influence of authentic leadership on safety climate in nursing. *Journal of Nursing Management*, 25(5), 392-401.

Kaminski, M. (2001). Unintended consequences: Organizational practices and their impact on workplace safety and productivity. *Journal of Occupational Health Psychology*, 6(2), 127-138.

Kennedy, R., & Kirwan, B. (1998). Development of a hazard and operability-based method for identifying safety management vulnerabilities in high risk systems. *Safety Science*, 30(3), 249-274.

Neal, A., & Griffin, M. A. (2004). *Safety climate and safety at work*. In J. Barling & M. R. Frone (Eds.), The psychology of workplace safety (pp. 15–34). American Psychological Association.

Mearns, K., Whitaker, S. M., & Flin, R. (2003). Safety climate, safety management practice and safety performance in offshore environments. *Safety Science*, 41(8), 641-680.

Morrow, S. L., Koves, G. K., & Barnes, V. E. (2014). Exploring the relationship between safety culture and safety performance in US nuclear power operations. *Safety Science*, 69, 37-47.

Shafai-Sahrai, Y. (1971). An inquiry into factors that might explain differences in occupational accident experience of similar size firms in the same industry (Doctoral dissertation, Michigan State University, 1971). *Dissertation Abstracts International*, 32, 71-23.

Shannon, H. S., Walters, V., Lewchuk, W., Richardson, J., Moran, L. A., Haines, T., & Verma, D. (1996). Workplace organizational correlates of lost-time accident rates in manufacturing. *American Journal of Industrial Medicine*, 29(3), 258-268.

Wu, T. C., Lin, C. H., & Shiau, S. Y. (2010). Predicting safety culture: The roles of employer, operations manager and safety professional. *Journal of Safety Research*, 41(5), 423-431.

Abstract

A Method to improve a safety culture through labor-management participation

In the meantime, safety culture to prevent industrial accidents has been emphasized, but the actual participation of workers is somewhat ambiguous. Therefore, this study emphasizes that voluntary participation of labor and management is a prerequisite for enhancing a safety culture, and suggests various cooperative measures to increase worker participation.

This study emphasizes policy measures and specific tasks according to strategies and goals. For the participation, cooperation and continuous management of labor and management to create a management philosophy on safety, establish a delivery system, and implement it, safety channels and publicity, activation of participation in safety campaigns, activation of safety education, activation of worker participation under laws and regulations, labor and management He explained the need for policies such as expanding cooperation.

Looking at the tasks given by each policy measure, first, tasks such as newsletter, newspaper, and application application usage, accident breaking news publication, and distribution of planned articles were

presented to secure a safe channel. Some are partially implemented, but the need for expansion in both quantity and quality is emphasized.

Second, activation of participation in safety campaigns aims to maximize the effectiveness of safety campaigns through communication and participation, rather than unilaterally emphasizing safety only by the government or users. The safety campaign was systematized, and tasks such as expansion of safety competition projects and presentations on excellent companies were presented. In addition, it is necessary to consider the nationwide safety culture diagnosis survey presented as an expert opinion.

Third, safety education revitalization policy tasks include support for safety education for workers' representatives in charge of safety (worker members of the Safety and Health Bureau of the labor union, honorary industrial safety inspectors, etc.) It was proposed to provide education, education (forum, etc.) for business owners, and providing visiting education services for small business owners.

Fourth, as labor-management cooperation policy tasks, it is proposed to prepare detailed regulations between labor and management on the right to suspend work, establish a joint occupational safety and health committee for each industrial complex to ensure safety in small business sites, expand safety consulting for workplace businesses, and make safety-related social dialogue permanent. did.

Lastly, as a policy task for activating worker participation under the Act, the institutional improvement of the election, roles, and authority of worker representatives to improve the worker representative system,

measures to expand the participation of subcontracted worker representatives in safety-related labor-management councils, the activities of honorary occupational safety inspectors, and It was proposed to prepare rules for roles.

연구진

연 구 기 관 : 서울과학기술대학교 산학협력단

연구책임자 : 정흥준 (교수, 서울과학기술대학교)
연 구 원 : 권오성 (교수, 성신여자대학교)
연 구 원 : 박인호 (이사, 에스코토스컨설팅)
연구보조원 : 박서정 (조교, 서울과학기술대학교)
연구상대역 : 나민오 (연구위원, 산업안전보건연구원 안전보건정책연구실 정책제도연구부)

연구기간

2022. 08. 05. ~ 2022. 09. 30.

본 연구는 산업안전보건연구원의 2022년도 위탁연구 용역사업에 의한 것임

본 연구보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 견해이며,
우리 연구원의 공식견해와 다를 수도 있음을 알려드립니다.

산업안전보건연구원장

연구제목

(2022-산업안전보건연구원-497)

발 행 일 : 2022년 09월 30일
발 행 인 : 산업안전보건연구원 원장 김은아
연구책임자 : 서울과학기술대학교 교수 정흥준
발 행 처 : 안전보건공단 산업안전보건연구원
주 소 : (44429) 울산광역시 중구 종가로 400
전 화 : 052-703-0822
팩 스 : 052-703-0332
Homepage : http://oshri.kosha.or.kr
I S B N : 978-11-92138-75-6
공공안심글꼴 : 무료글꼴, 한국출판인회의, Kopub바탕체/돋움체

OPEN
출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락

노사 참여를 통한 안전문화 확산방안

표지
센토260g(인쇄용지)

내지
친환경 미색지 80g(인쇄용지)

환경보호를 위해
친환경용지를
사용하였습니다.

친환경
환경부

산업재해예방
안전보건공단
산업안전보건연구원