

지역 안전관리 대표체로서 지방정부의 역할 재정립: 지자체 노동 안전 조례를 중심으로

이승우 민주노동연구원 연구위원

2022. 1. 25



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 정동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	i
1. 들어가며	1
2. 노동 안전 근로감독과 중앙-지방정부 거버넌스: 경과와 쟁점	2
3. 광역 지자체의 노동 안전 조례 분석	
1) 광역 지자체별 노동 안전 조례 제정 현황	5
2) 노동 안전 조례의 주요 내용 비교 및 평가	6
4. 근로감독에 관한 ILO 협약과 해외 사례	12
5. 결론	17

요약

- 현재 노동 안전 분야를 포함한 근로감독 집행 권한은 중앙정부에 집중되어 있으나, 본래 중앙정부 관할 사항은 아니었음. 지방정부가 수행하던 근로감독 업무가 1970년에 중앙정부 관할로 이관되었으며, 제도 운영 과정상의 변화 속에 지방정부보다는 중앙정부의 역할과 기능을 강화하는 방향으로 발전.
- 세월호를 비롯해 여러 참사를 겪으며 중앙정부의 배타적인 노동 안전 행정에 의존하기 보다는 다양한 사회 주체들이 공동으로 참여하여 안전을 담보하려는 흐름이 등장. 노동 안전과 다양한 위험관리 영역에서 지자체의 역할 강화를 바라는 사회적 요구가 커지면서 중앙-지방정부 간 안전거버넌스 역시 변화의 전기를 맞고 있음. 특히 경기도 이천 한익스프레스 화재 참사 이후, 경기도가 중앙정부 근로감독권의 공유를 제기하면서 근로감독 권한 문제는 사회적 화두가 됨.
- 지난 3년 사이, 15개 광역 지자체에서 노동 안전 조례를 제정해 옴. 이들 조례를 다음과 같은 총 15개 범주에 따라 비교·분석함. ▲ 노동안전지킴이 제도 ▲ 사업주의 협력 ▲ 노동안전조사관 제도 ▲ 안전보건 자문/예방위원회 설치 ▲ 노동안전보건 계획 수립 ▲ 노동안전보건센터(산업재해안전보건센터) 설치 ▲ 우수기업 인증·포상 제도 ▲ 유해화학물질 정보 공개 제도 ▲ 개인보호장구 구입 및 사업장 설비 개선 지원 ▲ 안전보건컨설팅 실시 ▲ 산재 피해 노동자 치료 지원 제도 ▲ 노동자 참여 확대 방안 마련 계획 ▲ 유해작업 도급 금지 제도 ▲ 중대재해 기업 제재 제도.
- 조례 분석 결과, 지방정부에 근로감독권을 부여하는 법령의 불비로 인해 조례에서 수립된 지자체의 노동 안전 제도들은 사업장 감독보다 부수적 지원 영역에 치중되어있음. 지자체들은 실질적 감독 권한이 없는 상태에서 ‘노동 안전 지킴이’ 제도를 통해 사업장 규제 기능을 수행하고자 하나, 사업주 협력 없이는 집행이 어렵다는 난관에 봉착.

- 2021년 5월 고용노동부 주도로 개정된 산업안전보건법은 관할 지역 산재 예방을 위한 대책 수립 및 이행 의무 등을 지자체에 부여함. 처음으로 지자체의 노동 안전 관련 책무가 법적 근거를 갖게 됨. 또한 고용노동부는 2022년부터는 사업장 출입·점검 권한을 가진 산업안전지도관을 지자체에 배속함으로써 지방정부의 노동 안전 책무를 늘리려고 하지만, ILO 81호 협약에 의거해 근로감독 권한은 중앙정부의 배타적 영역이라고 강변.
- 반면 81호 협약을 비준한 여러 해외 국가 사례(단방제 및 연방제)를 살펴본 결과, 중앙정부의 관장 및 통제 아래 지방정부에게 실질적 근로감독 권한을 위임하고 있으며, 지역 내에서 특화된 지방정부의 행정 역량이 노동 안전 근로감독 집행에 적절히 활용되고 있었음. 실제 여러 국가들의 감독 행정 사례 및 ILO의 안내 지침을 보더라도 지배적인 근로감독 권한은 중앙정부가 지니고 있으면서 지방정부에 근로감독 권한을 위임한다면, ILO 81호 협약과 충돌하지 않음을 시사함.
- 해외 사례들에 비춰볼 때, ILO 81호 협약을 협애하게 해석함으로써 지자체에게 근로감독 권한을 부여하지 않으려는 고용노동부의 기조는 세계적 흐름과 동떨어져 있음. 고용노동부가 감독 권한을 다 틀어쥐려는 완고한 방침으로 인해 공적 기구에 의한 사업장 규제 체계가 다른 국가들에 비해 훨씬 비효과적이었음. 그러한 정책 기조 역시 빈번한 중대 재해 발생의 중요 요인임.
- 이러한 논의 내용을 바탕으로 다음의 4가지 정책 과제를 제시함. 첫째, 노동 안전 영역에서 지역 안전관리 대표체라 할 수 있는 지방정부에 실질적인 근로감독 권한을 위임하고, 중앙-지방정부 간에 긴밀한 안전 거버넌스를 구축해야 함. 둘째, 지자체의 안전보건 계획 수립, 시행 및 관련 조례 제·개정 등은 중앙정부의 감독 하에 진행되어야 함. 셋째, 중앙정부와 지방정부는 업종별 혹은 사업체 규모별로 집중하는 근로감독 대상을 달리하고, 그에 따라 감독 역량을 전문화해야 함. 넷째, 중앙정부와 지방정부 모두에서 산업안전감독관 인력 규모를 더욱 늘려 나가야만 함.

1. 들어가며

2020년 4월, 38명이 숨지고, 10명이 다친 경기도 이천 한익스프레스 화재 참사 이후, 경기도가 중앙정부 근로감독권의 공유를 제기하면서 근로감독 권한 문제가 사회적 화두로 떠올랐다. 많은 노동조합과 시민단체들 역시 경기도의 요청에 호응해 지자체의 노동 안전 역할 및 권한 강화에 찬성했다. 반면 그로부터 정확히 10년 전인 과거 이명박 정권 시기에 중앙정부가 안전인증·안전보건·사업주 감독·유해물질 제조 허가·유해인자 관리 등 6개 기능과 23개 국가 사무를 지방정부에 이양하려 했다가 노동진영 및 학계의 거센 비판에 직면했었다. 노동부 내에서조차 부정적 기류가 형성되면서 결과적으로는 아주 미미한 일부 기능만이 이양되고, 거의 대부분의 핵심 기능은 그대로 중앙정부 관할로 유지되었다.

중앙-지방정부 간 안전 거버넌스를 둘러싸고 지난 10년 사이 무슨 일이 벌어진 것일까. 우선 이명박 정권의 지방정부 이양은, 노동 안전 관리체계의 실효성을 증진하기 위한 것이었다기보다는 신자유주의적 ‘작은 정부론’에 입각해 진행된 규제 완화 정책의 일환이었다. 지방 이양 과정에서 기존 노동 안전 행정 기능은 축소되고, 국가의 공적 책무는 약화되는 수순이었기에 노동 진영의 반발은 당연한 것이었다.

여러 우여곡절 끝에 중앙정부가 일원적인 노동 안전 행정 및 감독 기능을 계속 가지고 있었으나, 이명박-박근혜로 이어지는 보수정권 하에서 국가의 노동 안전 관리체계는 역량과 전문성 모두에서 후퇴했다. 결국 중앙정부의 노동 안전 담당 인력이 크게 부족한 여건에서 작업장 안전 보건 수준은 그다지 개선되지 않았다. 이러한 와중에 한국 사회를 격동시킨 세월호 참사, 구의역 김군 및 김용균 사망재해 등이 연이어 발생했다. 결국 노동 안전과 다양한 위험관리 영역에서 중앙정부뿐만 아니라 지자체의 역할 강화를 바라는 사회적 요구가 커지면서 중앙-지방정부 간 안전거버넌스 역시 변화의 전기를 맞고 있다.

이미 많은 지자체가 노동 안전 문제에 개입할 법적 근거가 불비한 상태에서 노동 안전 조례를 제정해 왔다. 중앙정부는 근로감독 권한만큼은 자신들의 영역으로 남겨둔 채, 지방정부의 노동 안전 책무를 늘리려고 한다. 여기에서 중요한 논거가 ILO 81호 협약이다.

이 글은 이상과 같은 사회적 맥락에서 노동 안전 근로감독 제도가 변천해 온 경과를 다룬 뒤, 지자체의 노동 안전 조례를 분석한다. 이후 근로감독에 관한 ILO 협약과 해외 국가 사례를 검토하며, 이를 토대로 지방정부 역할 강화를 위한 정책 과제를 제시한다.

2. 노동 안전 근로감독과 중앙-지방정부 거버넌스: 경과와 쟁점

지방정부, 곧 지방자치단체의 노동 안전 행정 집행에 있어서 가장 핵심 쟁점은, 중앙정부의 근로감독 권한을 어느 정도의 범위와 내용으로 지방정부와 공유 혹은 위임할지에 관한 것이다.

현재까지 노동 안전 분야를 포함한 근로감독 집행 권한은 중앙정부, 즉 고용노동부에 집중되어 있다. 하지만 본래부터 근로감독 업무가 중앙정부 관할 사항은 아니었다. 특별사법경찰 기능을 부여한 근로감독 제도는 근로기준법이 1953년에 법제화되면서 도입되었는데, 실제로는 1961년에 근로감독관이 각 시·도에 배속되면서 본격적으로 운영되기 시작했다. 이후 1963년에 독립된 중앙행정기구로서 노동청(고용노동부의 전신)이 설립되었고, 1970년에 이르러서야 시·도에 주재하던 근로감독관들의 소속이 노동청 산하 지방사무소로 변경되었다(김정한 외, 2003). 다시 말해 지방정부가 수행하던 근로감독 업무가 1970년에 중앙정부 관할로 이관된 것이다.

이와 더불어 1966년에 노동청 노정국에 산업안전과가 신설된 이래로 노동 안전 분야는 노동부가 직접 관장하는 노동 행정 영역이었다. 1983년까지만 하더라도 특별사법경찰 지위가 없는 산업안전기술직 공무원이 업무를 수행하고 있었다(박두용 외, 2010). 1984년에 이들 산업안전기술직원이 근로감독관으로 전환 배치됨으로써 노동 안전 분야에서의 근로감독이 착수되었다.¹⁾ 고용 및 임금 문제 등에 대한 근로감독에 비해 20년 이상 지나서야 노동 안전 감독이 시작된 셈이며, 이러한 행정 시스템의 지체가 ‘산재 공화국’을 배태했다고도 할 수 있다.

이처럼 근로감독 집행은 지방정부 관할로부터 출발하였으나, 제도 운영 과정상의 변화 속에 지방정부보다는 중앙정부의 역할과 기능을 강화하는 방향으로 발전되어왔다. 1981년에 제정된 산업안전보건법 역시 이러한 구조를 보다 고착시키는 법규로서 작용하였다. 산업안전보건법은 ▲ 산업 안전 및 보건 정책의 수립 및 집행 ▲ 산업재해 예방 지원 및 지도 ▲ 산업 안전 및 보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독 등 산업안전 업무 전반을 정부의 책무로 규정하고 있다(산업안전보건법 제4조). 가장 최근이라 할 수 있는

1) 1990년 개정 산업안전보건법에 근로감독관 조항이 신설되면서 보다 명확한 법률적 근거를 가지게 된다.

2021년 5월의 개정 이전까지 산업안전보건법 상에 지방정부의 책임이나 역할에 관한 내용은 전무하였다.

중앙정부가 배타적으로 관장하고, 집행하는 근로감독이 거의 40년 가까이 지속되었으나, 근로감독관 규모가 늘어난 근래의 3~4년 사이를 제외하면, 턱없이 부족한 인력으로 집행이 이루어져왔다. 반면 위험의 외주화, 산업기술체계의 복잡화, 법 테두리 바깥의 사업장 증가 속에서 산업재해는 폭증하였다. 더 이상 중앙정부만의 역량으로는 감당하지 못할 만큼 다종다기한 사고들이 다발했으며, 새로운 위험이 양산되었다.

역설적이며, 또한 비극적이게도 세월호 참사, 구의역 김군 및 태안화력발전소 김용균 사망 사고 등을 겪으며 우리 사회의 안전 민감도는 크게 고양되었다. 이러한 상황을 거치면서 관내 주민의 안전을 책임져야 하는 주체로서 지자체가 주목받기 시작했다. 비록 법적 제약으로 인해 운신의 폭은 매우 좁지만, 사업 인·허가권을 가지고 지자체가 민간 사업장에 개입해야 한다는 주장이 대두되었고, 2018년에 서울시가, 그리고 2020년에는 경기도가 중앙정부의 근로감독권을 지방정부에 일부 위임해야 한다고 제안하기도 하였다. 즉 사회 전반의 분위기가 바뀌면서 중앙정부의 배타적인 노동 안전 행정에 의존하기보다는 다양한 사회 주체들이 공동으로 참여하여 안전을 담보하려는 흐름이 등장한 것이다.

이처럼 달라진 사회적 흐름 속에서 경상남도의회는 민주노총 경남본부의 제안과 참여를 바탕으로 ‘경상남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’를 전국 최초로 제정하기에 이른다. 2019년 10월의 일이다. 그 이후 현재까지(2021년 12월 기준) 15개 광역 지자체에서 노동 안전 조례를 제정하였으며, 기초 지자체 단위까지 포함하면 좀더 늘어난다.

지자체들이 자체적인 노동 안전 관련 조례를 제정 및 공포하면서 지방정부의 노동 안전 행정 영역을 구체적으로 수립해 나가자, 정부는 아예 2021년 5월 산안법을 개정(2021년 11월 19일 시행)하여 지자체의 책무를 처음으로 법 조문에 담았다. 이제 지자체는 “관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립·시행하여야” 하며, “관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있다.” 또한 산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지자체가 조례로 정할 수 있게도 되었다.

이로써 노동 안전 분야에서 지방정부의 역할과 기능에 대한 당위성이 법적으로 인정된 셈인데, 고용노동부는 여기서 그치지 않고 2021년 10월에 17개 광역 지자체와 행정안전

부 등이 참여하는 ‘지자체 산재예방 협의회’를 개최했다. 중앙정부와 지방정부 사이에 거버넌스 체계를 구축한 것이다. 이때 고용노동부는 가칭 ‘산업안전지도관’ 제도를 도입하고, 각 지자체 단위에 배치하겠다고 언급하였는데, 해당 내용은 2021년 12월과 2022년 1월에 각각 발표한 “중대재해처벌법 시행 …… 추가 보완계획”(고용노동부, 2021a) 및 “22년 중대재해처벌법 시행 및 산재 사망사고 감축 추진 방향”(고용노동부, 2022)에 포함되었다.

산업안전지도관이란 “지자체 내 소규모 건설현장 등에 대한 1차 안전관리 과업을 수행하게 할 목적으로 신설되는 직책”(지자체 공무원)으로서, 소규모 건설현장 출입·지도 권한을 부여할 뿐만 아니라 불량사업장 적발 시 고용노동부(근로감독관) 쪽에 통보해야 하는 의무도 부과하였다. 사업장 출입권과 지도권이 지자체에 주어진 것이다. 그렇지만 실질적인 대응과 조치는 여전히 고용노동부 근로감독관의 권한에 속해 있기에, 업무 공유 수준이지 근로감독 기능의 위임이라고는 할 수 없다. 고용노동부는 산업안전지도관에게 근로감독 기능이 부여되는 것은 아니라고 정책 브리핑 자료를 발표하기도 했다(고용노동부, 2021b).

이 외에도 고용노동부는 중앙정부 단위에서 관계부처, 노사, 전문가 등이 참여하여 산업안전보건 정책 논의 및 심의 등의 기능을 하는 가칭 ‘산업안전보건정책위원회’를 설치하기로 했다. 나아가 광역 지자체 단위에서 고용노동부(지방고용노동관서), 지자체, 안전보건공단, 유관기관 등이 참여하는 ‘지역별 안전보건협의체’도 운영 예정이다. 지역별 안전보건협의체는 지역별 산재예방 대책을 수립하고, 지자체(공공기관) 발주공사 등에 대한 합동 점검을 강화하는 거버넌스로 기능할 것이라고 한다.

아울러 이상과 같은 정책상의 변화 내용을 반영한 산업안전보건법 일부개정법률안 2건이 2022년 1월 국회에 발의되어 있는 상태이다. 2개 법안(의안번호: 14295, 14297) 모두 더불어민주당 김영배 의원이 대표발의한 것으로 확인되나, 사실상 중앙정부-지방정부 간 안전 거버넌스 변화 기조를 법제화하려는 ‘정부 입법’으로 볼 수 있다. 지자체들의 자발적인 조례 제정 이후 지방정부의 역할을 인정하고, 권한을 부여하려는 추세가 커지고 있음을 알 수 있다.

다음에서는 지금까지 제정된 광역 지자체들의 노동 안전 조례의 현황 및 주요 내용을 검토함으로써 지자체의 노동 안전 역할과 권한이 어떻게 제도화되어 있는지를 짚어보려 한다.

3. 광역 지자체의 노동 안전 조례 분석

1) 광역 지자체별 노동 안전 조례 제정 현황

2019년 11월 7일에 제정된 경상남도의 조례를 필두로 현재까지 총 15개 광역 지자체들이, 각각 명칭은 다르지만, 노동 안전 조례를 제정하였다. 전체 광역 지자체가 17군데이기 때문에 2곳을 제외한 모두 지자체가 조례를 제정한 것이다. 그 외에 창원시, 서울시 성동구 등의 기초 자자체들이 노동 안전 조례를 제정하였으며, 지자체 단위는 아니나 일부 지역 교육청에서도 조례 제정에 동참하였다. 다만 여기서는 광역 지자체의 조례만을 검토 대상으로 삼았다. 2019년부터 2020년까지 총 7곳의 지자체가 조례를 제정하였으며, 2021년에는 8곳이 제정하였다. 2021년 5월 산안법 일부 개정을 거쳐 지자체의 노동 안전 책무가 법제화되기 이전까지 총 9곳의 지자체가 조례를 제정하였다. 17개 광역 지자체 가운데 절반 이상이 상위법의 법적 근거가 희박한 상황에서도 조례를 제정한 것은, 그만큼 노동 안전 영역에서의 행정적 개입 의지를 표명한 것으로 평가된다. 이와 같은 변화 때문이었는지 개정 산안법은 지자체가 ‘산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다(제4조 3항)’고 명문화하였다.

〈표 1〉 광역 지자체별 노동 안전 조례 제정 현황

	조례 명칭	제정일	시행일
1	경상남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2019. 11. 7	2019. 11. 7
2	경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020. 1. 13	2020. 1. 13
3	전라남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020. 5. 21	2020. 5. 21
4	부산광역시 산업재해 예방 및 노동자 건강증진을 위한 조례	2020. 5. 27	2020. 5. 27
5	광주광역시 산업안전보건 지원 조례	2020. 9. 28	2020. 9. 28
6	충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020. 10. 5	2020. 10. 5
7	울산광역시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2020. 12. 29	2020. 12. 29
8	전라북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021. 2. 19	2021. 2. 19

9	인천광역시 산업재해 예방 및 노동안전보건 증진을 위한 조례	2021. 4. 9	2021. 4. 9
10	강원도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021. 7. 2	2021. 7. 2
11	충청북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021. 8. 6	2021. 11. 19
12	제주특별자치도 산업재해 예방 및 근로자의 안전보건 지원에 관한 조례	2021. 8. 9	2021. 11. 19
13	서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021. 9. 30	2021. 9. 30
14	대전광역시 산업재해 예방 활동 조례	2021. 10. 1	2021. 10. 1
15	경상북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	2021. 12. 30	2021. 12. 30

2) 노동 안전 조례의 주요 내용 비교 및 평가

조례 명칭부터 세부 구성과 조문의 총량 모두 제각각인 광역 지자체들의 조례를 비교·분석하기 위해서 총 15가지의 범주를 설정하였으며, 각 범주별 비교 내용은 아래와 같다. <표 2>에서는 전체 내용을 정리하고 있다.

① 적용 대상(지원 대상): 거의 대부분의 조례는 적용 대상을 명시하고 있다. 적용 대상 대신 지원 대상이라는 용어를 쓰는 곳도 있다. 적용 대상별로 다시 세분화하면 ▲ 모든 사업장 및 사업 ▲ 지자체 산하 기관 및 사업장 ▲ 지정 사업장 ▲ 대상 미지정 등으로 나눌 수 있다. 모든 사업장을 적용 대상으로 명시한 곳은 부산을 포함해 총 5곳이었다. 지자체 산하 행정기관 및 사업장에만 적용하는 곳은 서울뿐이었다. 조례상에서 지정한 사업장만에 적용하는 지자체는 경남, 경기 등 8곳으로 이들 지자체는 노동자 50명 미만 사업장, 특수고용노동자, 중대재해 발생 사업장, 이주노동자, 건설현장, 공공부문 외주 위험작업장 등으로 세세히 명시하여 지정하였다. 대전은 유일하게 적용 대상을 지정하지 않은 지자체(대상 미지정)였다.

② 노동안전지킴이 제도: 경기도가 맨 처음 신설한 노동안전지킴이 제도는 조례 적용 대상 “사업장 또는 노동 현장에서 노동 노동 안전에 위해가 되는 각종 요소의 발굴·조사·개선·지도·건의 등을 수행하는 자”라고 정의되고 있다. 이와 대동소이한 내용으로 다른 지자체들도 유사 제도를 도입하였는데, 명칭은 (지역 내) 명예산업안전감독관, 산업안전지킴

이, 안전보건지킴이 등으로 다양하다. 경기도를 비롯해 모두 9곳의 지자체가 이 제도를 도입하였으나, 경기, 광주, 인천, 서울만이 운영을 의무화하였고, 나머지는 “할 수 있다”로 규정되어 있다. 인천, 서울은 ‘지킴이’ 아닌 명예산업안전감독관 명칭을 쓰고 있다. 광주의 경우 유일하게 ‘안전보건조사관’이라고 명명하였는데, 아래에 다루는 타 지자체의 노동안전조사관 제도와 달리 여기서의 노동안전지킴이와 제도 내용상 유사하다. 광주는 안전보건조사관이 구성하는 조직을 ‘노동안전지킴이단’으로 규정하고 있다.

③ 사업주의 협력(혹은 협조): 산안법 상 사업주의 협력 혹은 협조를 명시한 지자체는 서울, 경기, 울산 등 총 10곳이었다. 노동안전지킴이 제도를 도입한 9곳 지자체는 모두 사업주 협력 조항을 넣었으며, 울산만이 여기에 해당되지 않았다. 근로감독관과 달리 노동안전지킴이는 법적으로 사업장 출입 권한이 없기 때문에 사업주의 협력 혹은 협조가 있어야만 사업장 출입이 가능하다. 이런 연유에서 9개 지자체 조례에 사업주 협력 조항이 포함되었다고 볼 수 있다. 광주시 조례의 경우, 안전보건조사관이 사업주의 승인이 있을 때 사업 또는 사업장에 출입한다고 명시하고 있다(제2조 3항).

④ 노동안전조사관 제도: 울산시에서 먼저 도입한 노동안전조사관이란 노동자 안전과 보건에 관한 사항을 조사하거나 노동 현장의 노동안전보건 조치가 관련 법령이나 조례에 따라 이행되는지 지도·점검하는 자를 말한다. 울산, 충북, 서울이 도입하였는데, 제도 운영을 의무화한 곳은 없었다. 울산의 경우 공공부문 사업장만을 대상으로 운영한다고 명시하고 있다.

⑤ 안전보건 자문/예방위원회(혹은 산업안전보건위원회, 안전보건협의체) 설치: 지자체 별로 각기 다른 명칭을 사용하고 있으나, 이것은 지자체의 노동 안전 정책을 심의 혹은 자문하기 위한 목적으로 구성하는 노사정 안전 거버넌스라고 할 수 있다. 총 12곳의 지자체가 관련 내용을 조례에 담았는데, 광주, 충북, 제주, 서울만이 위원회 운영을 의무화하였다. 위원 구성에 있어서 노동조합의 참여 혹은 노동조합 추천을 명시한 곳은 경남, 광주, 울산, 충북, 서울, 경북 등이었다. 경기, 전남, 대전은 기존 조례에 의해 운영되는 노사민정협의체로 관련 기능을 대체할 수 있다고 규정하였다.

⑥ 노동안전보건 계획 수립: 노동안전보건 계획은 대개 산재 현황 분석(지역 및 업종 별) 및 대책 마련, 정책 개발, 안전보건 교육, 홍보, 법률 지원 및 상담 등을 공통적으로 담고 있다. 경남, 경기 등 총 12곳의 지자체가 관련 내용을 명문화하였으며, 그 가운데 부산, 광주, 울산, 인천, 서울, 대전, 경북이 의무적으로 수립해야 하는 것으로 규정하였다.

⑦ 노동안전보건센터(산업재해안전보건센터) 설치: 지자체의 노동 안전 정책을 실행하는 조직으로서 노동안전보건센터를 설치하겠다는 지자체는 경기, 전남, 부산, 광주, 충남, 인천 등 총 6곳이었다. 부산과 같은 일부 지자체에서는 노동안전지킴이의 운영도 이 센터 사업으로 포함시키고 있다. 다만 운영을 의무화한 곳은 없었다.

〈표 2〉 광역 지자체 노동 안전 조례 비교

범주		해당 광역 지자체(제정일 기준 나열)	비고
적용 대상 (지원 대상)	모든 사업장	부산, 광주, 충북, 제주, 경북	- 부산, 광주, 충북은 모든 사업에도 적용
	지자체 산하 사업장	서울	- 시 및 그 소속 행정기관 - 시의 공사·공단 및 출자·출연기관과 그 자회사
	지정 사업장	경남, 경기, 전남, 충남, 울산, 전북, 인천, 강원	- 50명 미만 사업장, 특수고용노동자, 중대재해 발생 사업장, 이주노동자, 건설현장, 공공 외주 위험작업장 등
	대상 미지정	대전	- 15개 광역 지자체 조례 가운데 유일
노동안전지킴이 (산업안전/안전보건지킴이, 지역 명예산업안전감독관)		경기(의), 부산, 광주(의), 충남, 인천(의), 충북, 제주, 서울(의), 경북	- (의): 운영 의무화 - 광주는 ‘안전보건조사관’이라는 명칭을 사용하나, 다른 지자체의 노동안전 조사관과는 업무 내용이 다름
사업주의 협력(협조)		경기, 부산, 광주, 충남, 울산, 인천, 충북, 제주, 서울, 경북	- 광주의 경우, 안전보건조사관은 사업주의 승인이 있을 때 사업 또는 사업장에 출입한다고 명시 - 노동안전지킴이 제도 도입한 지자체들은 모두 사업주 협력을 명문화함
노동안전조사관		울산, 충북, 서울	- (의): 운영 의무화 - 울산은 활동 대상을 공공부문 사업장으로 한정
안전보건 자문/예방위원회 (혹은 산업안전보건위원회, 안전보건협의체)		경남(노), 경기(대), 전남(대), 광주(의, 노), 충남, 울산(노), 인천, 충북(의, 노), 제주(의, 노), 서울(의, 노), 대전(대), 경북(노)	- (의): 운영 의무화 - (노): 노동조합의 참여 혹은 추천 - (대): 기존 노사민정협의체로 대체
노동안전보건 계획 수립		경남, 경기, 부산(의), 광주(의), 울산(의), 전북, 인천(의), 강원, 충북(의), 서울(의), 대전(의), 경북(의)	- (의): 운영 의무화 - 주요 공통 사업 계획: 산재 현황 분석 및 대책 마련, 정책 개발, 안전보건 교육, 홍보, 법률 지원 및 상담 등

노동안전보건센터 (산업재해안전보건센터)	경기, 전남, 부산, 광주, 충남, 인천	- (의): 운영 의무화
우수기업 인증/ 포상	경남, 경기, 전남, 광주, 충남, 울산, 전북, 인천, 강원, 제주, 대전	- (의): 운영 의무화
유해화학물질 정보 공개	울산(의), 인천(의)	- (의): 운영 의무화
개인보호장구 구입 및 사업장 설비 개선 지원	경남, 제주, 경북	- (의): 운영 의무화
안전보건컨설팅	경남	- (의): 운영 의무화 - 50인 미만 사업장 대상
산재 피해 노동자 치료 지원	경남, 울산(의), 경북	- (의): 운영 의무화 - 유관기관과의 협력체계 구성
노동자 참여 확대 방안 마련 계획	인천(의), 충북(의), 서울(의)	- (의): 운영 의무화 - 적용 대상 사업장 내
유해작업 도급 금지	부산(의), 인천(의)	- (의): 운영 의무화 - 시 및 공공기관의 유해한 작업 도급 금지 방안
중대재해 발생 기업 제재	광주(의)	- (의): 운영 의무화 - 지자체 사업 계약 2년 제한

⑧ 우수기업 인증/ 포상 제도: 지자체 관내에서 노동 안전 보건 우수기업을 선정 및 인증하고 포상(인센티브)을 주는 제도를 말하며, 경남, 전남, 제주, 대전 등 총 11곳의 지자체가 이를 제도화하였다. 포상에는 지방세 감면과 같은 혜택을 제시하고 있다. 11개 지자체 모두 해당 사업을 의무화하기보다는 운영할 수 있는 것으로 열어두었다.

⑨ 유해화학물질 정보 공개 제도: 지자체의 홈페이지 등에 관내 유해화학물질 정보를 공개하는 제도를 말한다. 특히 타 지자체에 비해 공단이 많이 입주해 있는 울산과 인천이 유해화학물질 정보 공개 제도를 의무적으로 도입하였다.

⑩ 개인보호장구 구입 및 사업장 설비 개선 지원: 산재 예방을 위한 지원사업의 일환으로 개인보호장구 구입을 지원하고, 사업장의 위험 작업환경 및 설비 개량을 위한 사업을 말한다. 경남, 제주, 경북 등 3곳이 조례에 반영하였는데, 의무 수행 사업은 아니다.

⑪ 안전보건컨설팅 실시: 경남은 유일하게 노동자 50인 미만 사업장에 대한 안전보건 컨설팅 사업을 도입하였다. 다만 “사업 추진을 위해 노력해야” 하는 제도 가운데 하나이다.

⑫ 산재 피해 노동자 치료 지원 제도: 경남, 울산, 경북 등 3개 지자체가 산업재해 피해 노동자 치료 지원 제도를 도입하였다. 자체 지원은 아니며, 유관기관과의 연계를 통해 피 재자를 지원한다는 내용을 담고 있다. 3곳 가운데 울산만이 사업 운영을 의무화하였다.

⑬ 노동자 참여 확대 방안 마련 계획: 이 계획은 조례 적용 대상 사업장의 노동 안전 관리체계에서 노동자 참여 확대 방안의 수립과 관련된다. 인천, 충북, 서울이 해당 내용을 명문화하였고, 모두 계획 수립을 반드시 해야 하는 것으로 규정하였다.

⑭ 유해작업 도급 금지 제도: 지자체 및 산하 공공기관에서 유해한 작업의 도급은 금지 하는 계획의 수립 및 수행과 관련되어 있다. 이러한 내용을 조례에 반영한 지자체는 부산 과 인천 2곳 뿐이었다. 이들 지자체는 모두 유해 작업 도급 금지를 의무화 하였다.

⑮ 중대재해 발생 기업 제재 제도: 지자체와 계약을 맺고 진행하는 사업에서 중대재해 가 발생했을 경우, 최대 2년간 지자체 사업 참여를 제한하는 제도로써, 전국에서 유일하 게 광주광역시외의 조례가 이를 지자체 의무사항으로 규정하였다. 지자체의 권한을 잘 활용 한 사례로 볼 수 있다.

이상과 같이 15개 광역 지자체의 노동 안전 조례 내용 가운데 공통적인 부분과 차이가 있으면서도 특징적인 제도들을 도출해 정리하였다. 다양한 노동 안전 제도 및 지원사업들 에서 알 수 있듯이, 과거에는 아예 전무했던 노동 안전 행정에서 지자체가 수행할 수 있 는 사업들을 발굴하고, 제도화하였다는 점에서 큰 의의가 있다. 반면 지자체 간에 기존 조례들을 참조하는 과정에서 내용상 유사하고, 구색 맞추기에 머무르고 있는 조례들도 존 재한다. 특히 많은 조례가 좋은 제도들을 담고 있으면서도, 제도 운영을 의무화하기보다는 지자체가 재량껏 수행할 수 있다는 정도로 규정한 측면에서 그렇다. 이러한 제도들은 인 력과 예산 여건 등이 녹록치 않으면 얼마든지 내팽겨칠 개연성이 크다.

나아가 보다 중대한 문제로서, 조례에 명기된 지자체 노동 안전 사업들은 사업장에 대 한 포괄적이며 강력한 규제와 관리보다는 약간은 부수적인 우수기업 인증, 교육, 홍보, 지 원 사업(법률 자문, 산재 피해자 지원, 시설 개선 지원 등)에 머무르고 있다. 물론 이런

사업이 필요치 않다는 것은 아니나, 산안법 위반 사업장 내지 오랜 기간 유해 및 위험요인이 방치된 사업장에 즉각 개입하는 것이 절실하다.

결국 사업장 규제의 필요성 때문에 노동안전지킴이와 같은 제도를 신설했을텐데, 법적으로 근로감독 권한의 부재로 인해 사업주의 자발적인 협조가 없는 사실상 사업장 출입 조차 불가능하다. 예컨대 노동안전지킴이 제도를 의무화한 경기도는 31개 시군에 104명의 노동안전지킴이를 배치해 운용하고 있다. 이들은 사업장 출입 과정에서 사업주가 협조하지 않아 큰 어려움을 겪고 있다고 한다. 설령 출입이 되어 사업장 점검 과정 중에 문제점을 발견한다 하더라도, 작업 중지 등의 조치 권한이 없기에 안전보건공단의 ‘패트롤 현장 점검’ 요청한다. 그 이후 안전보건공단이 재점검한 뒤 고용노동부 조치가 이뤄진다. 몇 단계를 거치는 절차 속에서 긴급을 요하는 위험 제거나 대응이 지체될 수밖에 없다.

정리하자면, 상위법 상의 제약으로 인해 훌륭한 노동 안전 조례를 제정하더라도 지자체의 행정 집행을 강제할 수 없는 구조적 모순이 상존한다. 그러한 모순은 사업장 출입 및 점검 권한, 법 위반 사업장 조사·감독 권한, 산재사고 원인 조사 권한, 시정 요구 및 벌칙 부과와 같은 행정 명령 권한 등 근로감독 권한이 지자체에 없다는 현실에서 기인한다.

이러한 상황에서 고용노동부 2022년 계획에는 산업안전지도관 제도를 신설하고, 이들을 지자체에 배속하는 내용이 들어 있다. 해당 계획과 이를 반영한 산안법 일부 개정안의 내용을 살펴 보면, 중대재해처벌법 적용 유예 대상인 ‘50억원 미만 건설 현장’ 등 소규모 건설 현장에만 한정하여 산업안전지도관의 업무 범위가 설정되어 있다. 적용 업종 범위가 대단히 협소한 셈이다. 또한 산업안전지도관의 권한 역시 출입권과 점검 권한 수준이고, 실질적 조치는 산업안전지도관이 고용노동부에 법령 위반사항 등을 보고한 이후 고용노동부를 통해 이뤄지게 된다. 노동안전지킴이 제도와 비교해 ‘고용노동부로 직접 보고’라는 절차 간소화를 그나마 ‘개선’이라고 볼 수도 있으나, 여전히 조치 시기를 놓칠 수 있다는 한계는 노정된다. 따라서 산업안전지도관의 권한은 이도저도 아닌 상태에 위치해 있다.

산업안전지도관 제도 도입과 중앙-지방정부 간 산재예방협의회 개최 등의 정책적 변화를 고려할 때, 현재 고용노동부는 중앙정부 근로감독 집행 역량의 한계를 절감하고, 행정 공백을 메우기 위해서는 지방정부의 역할 강화가 불가피하다고 판단한 것으로 여겨진다. 그러나 신설될 제도로는 취약한 근로감독 역량 및 중앙-지방정부 안전거버넌스의 문제를 본질적으로 개선하기보다는 대중 요법에 그칠 것이다.

4. 근로감독에 관한 ILO 협약과 해외 사례

지방정부의 노동 안전 행정 집행에 있어서 가장 핵심 쟁점은, 중앙정부의 근로감독 권한을 어느 정도의 범위와 내용으로 공유 혹은 위임할지에 관한 것이다. 현재 이를 규율하는 국제 규범은 ILO협약 81호, 즉 근로 감독(Labour Inspection)에 관한 것으로, 전체 189개 협약 중에서도 ‘우선 협약(Priority Conventions)’에 해당된다. 81호는 한국이 ILO에 가입한 1991년 이후 가장 먼저 비준한 3개의 협약 중 하나이다(1992년 비준). 81호 4조는 아래와 같은 내용으로 구성되어 있다.

〈표 3〉 ILO 81호 협약

제4조

1. 회원국의 행정관행에 반하지 않는 한 근로감독은 중앙 정부 당국의 감독 및 관리 하에 두어야 한다.
2. 연방제 국가의 경우 ‘중앙 정부 당국’이라 함은 연방 정부 또는 연방 구성 단위의 중앙 당국을 의미할 수 있다.

“근로감독은 중앙 정부 당국의 감독 및 관리 하에 두어야 한다”는 81호 협약 내용에 근거해 그동안 한국 사회에서는 근로감독 권한이 중앙정부의 ‘배타적’ 사무 영역처럼 간주해 왔다(문기섭, 2003; 이승길, 2011; 송강직 외, 2016). 81호 협약에 반하는 방식으로 중앙의 근로감독 기관이나 근로감독 기능을 지방정부에 이양했다가 다시 복원시켰던 그리스나 이태리의 과거 사례를 근거로 지방정부와의 권한 공유 자체를 반대하기도 하였다. 나아가 81호 협약 3조는 안전·보건(safety and health)을 근로감독 업무로 명시하고 있기에, 노동 안전 분야 역시 중앙정부의 독자 업무로 한정짓는 것이 당연한 귀결이었다.

고용노동부 역시 같은 입장이다. 경기도가 고용노동부에 질의한 “「경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안」 제정·시행 가능 여부”에 관해서, 고용노동부 산재예방정책과는 2017년 11월에 다음과 같이 회신하였다. 즉 “사업장의 안전·보건에 관한 감독기능 등 규제사무는 고도의 전문성을 필요로 하고, 전국적으로 통일된 기준에 따라 일관성 있게 작동하여야 하므로 ILO협약 제81호에서도 중앙정부가 수행하도록 하고 있다. 다만, 국가의 형벌권 행사나 감독기능이 아닌 산재예방을 위한 도내 사업장에 대한 교육 및 홍보

등은 자율적으로 수행할 수 있다(산재예방정책과-5432).” 고용노동부는 ILO협약 81호에 기대어 근로감독 권한이 중앙정부에 있으며, 형사 처벌이나 감독 기능을 제외한 산재 예방 교육과 홍보 사업 등을 지자체가 수행하는 것은 무방하다고 해석한 것이다.

중앙정부의 통일적이며, 효율적인 노동 안전 근로감독 행정을 위해 중앙정부가 근로감독 권한을 독점해야 한다고 ILO 81호 협약을 풀이하는 건 과연 온당한 것일까. 이 쟁점에 대한 답을 구하기 해외 사례에서 실마리를 찾고자 한다. 해외 사례는 ILO 81호 협약을 비준한 유럽 국가들을 중심으로 하되, 단방제 국가와 연방제 국가 사례들을 살펴보고자 한다.

① 영국²⁾

1998년 개정된 영국의 보건안전법은 중앙정부 기관인 보건안전청의 노동 안전 행정 권한과 책임을 지방정부(Local Authority)³⁾에 위임하였다. 보건안전법은 보건안전청의 집행 권한을 지방정부에 위임하는 내용에 대해 ‘이양된(transferred)’이라는 표현을 사용하고 있다. 지방정부는 관할 지역 내에서 보건안전 행정 집행을 위해 적절한 조치를 취해야 하는 것이 법적 의무로 명문화되었다. 이때부터 영국의 노동 안전 행정과 집행은 중앙정부와 지방정부 간에 이원화되었다.

당시 행정입법으로서 제정된 “보건안전 집행권에 관한 시행령[Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998]”에 따르면, 보건안전청은 보건안전 감독권의 집행을 위해 통일된 지침을 지방정부에 전달해야 하며, 지침 전달 전에 전체 지방정부와 지침 수립과 관련된 협의를 해야만 한다. 중앙-지방정부 간 협력 강화와 정보 교환을 위해 보건안전청과 지방정부는 협약을 맺어야 한다. 노동 안전 근로감독 집행에 있어서 모범적 관행과 일관성을 확립하기 위해 보건안전청과 지방정부는 협업해야만 하는 것이다. 즉 이원화되었다고는 하지만, 철저히 중앙정부의 관할과 지침에 근거해 지방정부가 집행 권한을 행사하고 있는 것이다. 매년 보건안전청은 위험 평가 데이터를 근거로 위험 관리 우선 대상 업종들을 선정하는데, 그와 같은 우선 순위에 따라 지방정부는 보건안전 정책을 수

2) 영연방이라는 표현 때문에 혼동하기 쉽지만, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등의 국가들을 포함하는 개념이 영연방이며, 영국 자체는 중앙집권적 국가 체제를 지닌 단방제 국가이다.

3) 보건안전법에서의 Local Authority란 Local Government Act(1985)에 근거하여 자치권을 갖는 지방정부(한국의 지자체)를 의미한다. 일부에서는 이를 두고 마치 보건안전청의 지역사무소 내지 지방정부와 무관한 보건안전 행정 지역조직처럼 간주하기도 하나, 이는 그릇된 해석이다.

립하고 감독 활동을 수행하게 된다. 보건안전청과 지방정부들은 ‘보건안전 집행 연계위원회(HSE-Local Authorities Enforcement Liaison Committee; HELA)를 공동으로 운영하고 있다. 이 위원회를 통해 보건안전청은 각 지방정부의 연간 감독 업무에 관해 보고받으며, 반대로 보건안전청은 사업 계획 및 지침을 전달하고 함께 협의한다.

한편 1998년의 시행령은 집행 권한의 ‘배분(allocation)’이라는 개념을 통해 중앙정부(보건안전청)와 지방정부(현재 380여개) 사이에 담당 산업 및 사업장을 구분하였다. 이와 같은 역할 구분이나 양자 사이의 거버넌스는 2013년에 공포된 ‘National Local Authority Enforcement Code’를 통해 보다 구체화되었는데, 이 시행규칙(Code)은 지방정부의 보건안전 행정 집행에서의 일관성(Consistency)과 과잉금지 원칙(Proportionality)을 강조한다.

● 보건안전청의 담당 업종: 제조공장, 화학단지, 원자력, 광산, 농장, 건설, 학교 및 병원, 경찰 및 소방, 철도 및 기타 교통 서비스, 항만 시설 등

● 지방정부의 담당 업종: 일반 사무실, 소매 및 도매업, 호텔, 케이터링 업종(식당 및 술집), 스포츠, 레저 및 문화 활동, 기타 사업시설(세탁소, 미용실 등), 교회 등

보건안전청이 대규모 공장 시설이나 고위험산업(철도, 항공, 원자력, 화학 등)을 관장한다면, 지방정부는 지역 내의 재해 위험 수준이 낮은 소규모 사업장을 중심으로 관리 책임을 지고 있다. 아울러 지방정부 역시 중앙정부와 동일하게 보건안전 감독관을 채용할 수 있는 법적 권한을 가지고 있으며, 지방정부 감독관은 중앙정부 감독관과 동등한 집행권을 지닌다. 그에 따라 지방정부 사업장 출입 및 조사권부터 법 위반 사업주에 대한 기소권까지도 가지고 있다.

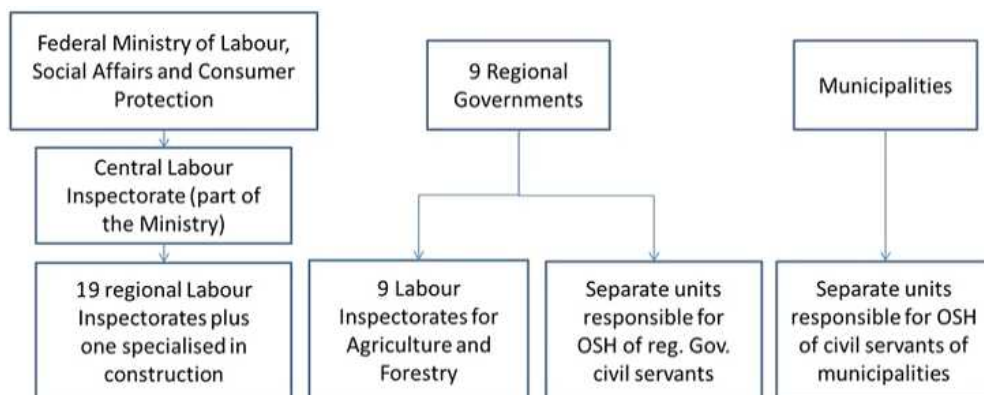
② 오스트리아

많은 유럽의 연방제 국가들에서는 중앙정부가 주 정부에 근로 감독 권한과 기능을 위임(delegation)하고 있다(Richthofen, 2002). 오스트리아 역시 대표적인 사례이다. 현재 오스트리아는 1개의 중앙정부와 9개의 ‘연방주(Bundesland)’로 구성되어 있으며, 주 정부들은 한국의 지자체보다 더 강력한 자치권을 보유하고 있다. 연방 중앙정부 부처(노동사회복지

및 소비자 보호부) 산하에 노동 감독기구(Arbeitsinspektion)가 있고, 이 기구는 전국에 19개의 지역사무소를 두고 있다. 이 노동 감독기구를 통해 전국적으로 중앙집권화된 통일적 노동 안전 행정 집행이 이루어지고 있다. 지역사무소 가운데 일부 지역에는 건설업 혹은 대중교통, 운송 및 통신업, 화학산업 쪽의 노동 안전 사안만을 전문적으로 감독하는 사무소가 존재한다.

9개의 주 정부 산하에는 연방정부의 노동 감독기구보다는 규모가 작은 9개의 감독기구가 설립되어 있는데, 주 정부의 노동 감독기구에는 농업과 임업을 담당하는 단위가 따로 존재한다. 이렇게 주 정부에서만 농업과 임업을 관할하는 연유는, 주 정부가 농업 부문 작업장에서 노동법을 집행할 수 있는 유일한 권한을 가지고 있기 때문이다.⁴⁾

〈그림 1〉 오스트리아의 노동 안전 집행 체계



③ 독일

연방제 구조를 갖는 독일 역시 연방정부가 주 정부에 근로감독 권한과 기능을 위임하여 운영하고 있다. 다만 앞서 살펴 본 오스트리아와는 다르게 재해보험기관이라는 법정 보험 기구가 근로감독 집행 기능을 공유하고 있다는 점에서 차이가 있다.

연방정부는 노동 안전 법령 및 정책 수립을 담당하며, 이렇게 수립된 기준에 따라 주 정부는 집행하는 역할을 담당한다. 주 정부는 노동 안전을 포함한 근로감독 집행 체계를 독자적으로 결정하고, 그에 따라 집행할 수 있는 권한이 있다. 주 정부의 근로감독 집행 부서는 주 정부 행정 구조의 일부이거나 독립기관으로 설립된다. 집행부서는 주 정부 부

4) https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_122449/lang--en/index.htm

처의 감독 하에 운영되며, 이 주 정부 부처는 연방정부의 위임을 받아 집행 기능을 담당하고 있다.

재정적, 행정적으로 독립된 재해보험기관은 연방정부 및 주 정부의 감독을 받고 있다. 독일 사회법(Social Code)에서는 재해보험기관의 기능에 사고 및 직업병 예방을 포함하여 규정하고 있다. 해당 법령에 근거해 산재 예방 활동을 수행하는 기술 감독관을 채용하고 있다. 이들 기술 감독관은 공무원이 아니나, 사업주 제재권까지 포함하여 주 정부 산하 근로감독관과 동일한 권한과 의무를 가지고, 관련 기능을 담당한다.⁵⁾ 이러한 특징 때문에 독일의 근로감독 집행방식을 주 정부와 재해보험기관 간 이원화 체계(dual system)라고 지칭한다(문기섭, 2003).

이 외에도 스페인, 이태리 등도 중앙정부와 지방정부가 함께 노동 안전 행정을 진행한다(European Commission, 2017). 과거 이태리는 노동 안전 근로감독 권한을 지방정부에 통째로 이양했다가 1990년대 말 ILO의 시정 권고에 따라 환원한 역사가 있었다. 하지만 그 이후 지방정부 차원의 근로감독 집행은 반드시 중앙정부 조직과의 협력과 조율을 통해 표준화된 방식으로 이루어지도록 지방정부에 위임된다(Richthofen, 2002).

이상과 같이 영국과 같은 중앙집권적 국가뿐만 아니라 독일, 캐나다, 호주, 브라질, 인도, 스위스, 오스트리아, 스페인, 이태리 등 많은 연방제 국가들이 지방정부에 근로감독 권한과 기능을 위임하고 있다. 중앙정부의 근로감독 기관과 기능을 지방정부로 아예 이관함으로써 ILO 81호 협약에 저촉되는 방식이 아니라, 중앙정부가 전국 단위 근로감독 기준 설정 및 그에 따른 근로감독 집행 여부를 감시하고, 지방정부는 중앙정부의 기준과 통제 하에 근로감독 기능을 수행할 수 있음을 의미한다. 2021년에 발표된 근로 감독에 관한 ILO의 안내서(guidelines) 역시 주 정부와 주 정부 산하 지역 정부들의 근로 감독 활동을 인정하고, 지방정부의 운영 방식을 제시하고 있다(ILO, 2021).

실제 여러 국가들의 감독 행정 사례 및 ILO의 안내 지침을 보더라도 지배적인 근로감독 권한(기관과 기능)은 중앙정부가 지니고 있으면서 지방정부에 근로감독 권한을 위임한다면, ILO 81호 협약과 충돌하지 않음을 알 수 있다.

5) https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_209470/lang--en/index.htm

5. 결론

지난 3년 사이, 지자체에서의 노동 안전 조례 제정이 확산된 것은 대단히 고무적인 현상이다. 하지만 지방정부에 근로감독권을 부여하는 법령의 불비나 고용노동부의 유권 해석 등으로 인해 조례에서 수립된 지자체의 노동 안전 제도들은 사업장 감독보다 부수적 지원 영역에 치중되어있다. 여러 지자체들은 실질적 감독 권한이 없는 상태에서 ‘노동 안전 지킴이’ 제도를 통해 사업장 규제 기능을 수행하고자 하나, 사업주 협력 없이는 집행이 어렵다는 난관에 봉착해 있다.

2021년 5월 고용노동부 주도로 개정된 산업안전보건법에는 관할 지역 산재 예방을 위한 대책 수립 및 이행 의무 등을 지자체에 부여하였음에도 근로감독 권한은 제외되었다. 대신 고용노동부는 2022년부터 사업장 출입권을 지닌 산업안전지도관 제도를 신설해 지자체에 배속하겠다고 했다. 산업안전지도관에게는 감독권이 아닌 사업장 출입과 점검 권한만 있을 뿐이며, 이들이 출입할 수 있는 업종 범위(건설업 한정) 역시 매우 제한되어 있다. 개정된 산안법, 고용노동부와 지자체 간 최초의 산재 예방 협의회 개최(2021년 10월), 산업안전지도관 제도 도입 등 일련의 변화 속에서 지방정부의 역할 강화를 통해 중앙정부의 부족한 감독 역량을 보완하려는 고용노동부의 의도가 다분히 엿보인다.

노동 안전 영역에서 지방정부의 역할 강화를 바라는 사회의 요구 속에서 지자체들이 먼저 조례 제정을 통해 책무를 확대해 왔고, 고용노동부 역시 같은 방향으로 법령과 정책을 변경하고 있다. 그러나 ILO 81호 협약을 협애하게 해석함으로써 지자체에게 근로감독 권한을 부여하지 않는다는 기조가 재차 확인된다. 그것이 고용노동부의 마지노선인 것이다.

반면 많은 해외 국가들은 중앙정부의 관장 및 통제 아래 지방정부에게 실질적 근로감독 권한을 위임하고 있으며, 지역 내에서 특화된 지방정부의 행정 역량이 노동 안전 근로감독 집행에 적절히 활용되고 있다. 해외 사례들에 비춰볼 때, 고용노동부의 기조는 세계적 흐름과 크게 동떨어져 있음을 의미한다. 뿐만 아니라 ILO의 가이드라인과도 부합하지 않는다. 되려 한국에서는 중앙정부가 감독 권한을 다 틀어쥐려는 완고한 방침으로 인해 공적 기구에 의한 사업장 규제 체계가 다른 국가들에 비해 훨씬 비효과적이었다. 나아가 그러한 정부 정책 기조 역시 빈번한 중대 재해 발생의 중요 요인이 되었다고 볼 수 있다.⁶⁾

6) 부가적으로 지방자치법 역시 근로감독 권한이 중앙정부에만 귀속된다는 논리로 활용되었다. 지방자

지금까지의 논의 내용을 바탕으로 4가지 정책적 제언을 하면서 글을 맺고자 한다.

첫째, 노동 안전 영역에서 지역 안전관리 대표체라 할 수 있는 지방정부에 실질적인 근로감독 권한을 위임하고, 중앙-지방정부 간에 긴밀한 안전 거버넌스를 구축해야 한다. 올해 시행될 예정인 산업안전지도관 제도를 포함해 현재와 같이 감독이 아닌 어정쩡한 감시 기능으로는 사고 방지를 위한 적시 개입이 난망할 뿐만 아니라, 사업주 계도조차 쉽지 않다. 고용노동부가 근로감독 집행 전체를 관장하고 통제하는 가운데 지자체에게 근로감독 권한을 위임한다면, 보다 지역 밀착적이며 실효적인 감독 행정이 수행될 것이다. 아울러 중앙정부의 행정력이 미치지 못했던 안전 취약 사업장이 국가의 규제 범위 내에서 관리될 것이다. 따라서 중앙-지방 정부 사이에는 감독 행정의 효율성을 높이기 위한 안전 거버넌스가 형성되어야 하며, 동시에 법령을 통해 제도화해야 한다. 2021년에 개최된 산재예방 협의회와 같은 협의체를 정례화하고, 거버넌스 내에서 중앙-지방정부의 안전보건 계획 공유 및 결정이 이루어져야 한다. 중앙정부가 연간 집중해야 할 업종이나 지역별 취약 부문을 결정하면, 지방정부가 이를 실행해 나가는 방안도 고려해 볼 만하다.

둘째, 지자체에 근로감독 권한이 위임된다는 전제 하에, 지자체의 안전보건 계획 수립, 시행 및 관련 조례 제·개정 등은 중앙정부의 감독 하에 진행되어야 한다. 지자체가 근로감독 권한을 위임받아 집행하는 과정은 철저히 중앙정부의 감독을 거쳐야 한다. 국가는 일률적인 근로기준에 따라 지자체 근로감독이 실행되는지를 감독한 권한과 책임을 지고 있기 때문이다. 유럽 국가들뿐만 아니라, ILO 81호 협약을 비준하지 않은 미국 역시 중앙정부가 주 정부의 노동 안전 행정 전반을 통제하고 모니터링하고 있다. 중앙정부와 지방정부 사이의 그와 같은 집행체계는 근로감독 행정에 통일성을 부여하고, 지방정부의 집행권에 대한 신뢰도를 높일 것이다.

셋째, 중앙정부와 지방정부는 업종별 혹은 사업체 규모별로 집중하는 근로감독 대상을 달리하고, 그에 따라 감독 역량을 전문화시켜야 한다. 즉 중앙정부와 지방정부 사이에

치법 제15조(국가사무의 처리 제한)는 “근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무”를 국가사무로 규정하고, 지자체는 이를 처리할 수 없다고 명시하고 있다. 근로감독의 집행은 전국 단위의 통일된 근로기준에 근거해 이뤄져야 하므로, 지자체가 처리할 수 없는 국가 사무로 간주해야 한다는 것이다. 그러나 근로기준 수립과 집행은 다른 차원의 행정 영역으로서, 국가가 수립한 일률적인 기준에 따라 정확히 집행이 이루어진다면, 지자체가 집행의 주체가 되지 못할 이유는 없다. 즉 근로감독 집행도 국가에 의한 ‘위임사무’로 충분히 간주할 수 있기에 지방자치법이나 ILO 협약을 고려해도 지자체가 감독권을 위임받아 행사하는 것은 가능하다(김을식, 2019).

사업장 근로 감독 집행에 있어서 효율적인 업무 분장이 요구된다. 영국의 경우 오래 전부터 보건안전청(중앙정부)은 화학 사업장, 철도, 해운, 원자력 등 고위험산업을 중심으로 근로 감독 집행을 하고, 지방정부는 그보다는 위험도가 낮은 지역 내 소규모 사업체들을 대상으로 활동해 왔다. 개별 정부 부처들이 산하 고위험산업의 안전 관리를 맡고 있는 한국과 달리 영국 보건안전청은 역사적으로 산업 전반을 아우르면서 공공 안전 분야도 맡아왔기에 위와 같은 사업장 배분(allocation)이 가능했다. 영국 사례는 중앙정부와 지방정부가 각각의 행정 역량 및 특성을 고려해 근로감독 영역을 전문화하는 것이 보다 실효적일 수 있음을 시사한다. 특히 지방정부는 지역 내 산업 변화 양상이나 사업체 동향, 노동 인구 구성 변화 등을 더 잘 파악하고 있기에 그러한 행정 역량을 활용해야 한다. 그동안 중앙정부의 근로감독 행정에서 사각지대였다고 할 수 있는 작은 사업장(특히 5인 미만 사업장)을 지방정부가 담당하고, 노동자 50인 이상 사업장을 중앙정부가 맡는 것도 고려해 볼 만하다. 사업체 규모에 따른 할당방식 외에, 오스트리아처럼 위험산업 분야별로 특화시켜 감독 기능을 수행할 수 있는 조직 체계를 구성하는 것도 장기적으로 검토해야 할 대안적 방식일 것이다.

넷째, 중앙정부와 지방정부 모두에서 산업안전감독관 인력 규모를 더욱 늘려 나가야만 한다. 문재인 정부 시기 동안 산업안전감독관이 과거보다 상당히 늘어난 것은 사실이다. 박근혜 정부 시기와 비교해 1.7배 정도 증가하여 현재는 700명 가량이다. 그럼에도 산업안전감독관 1명이 담당하는 노동자 숫자는 거의 3만명을 육박한다. ILO가 감독관 1인당 노동자 1만명 정도를 권장하고 있기에, 여전히 한국은 더 많은 산업안전감독관을 충원해야 하며, 국가에 의한 감독과 규제는 더욱 강화되어야 한다.

혹자는 사업주 처벌과 규제보다는 영국에서 태동하여 현재는 하나의 ‘공리’처럼 자리잡은 노사 자율에 의한 안전보건관리체계를 내세우며 그것이 해법이라고 주장한다. 물론 일리가 있는 말이다. 그러나 노사 자율적 안전보건관리체계가 시장(기업)에 다 맡기고, 국가 규제를 최소화하는 신자유주의 기반의 논리는 아니다. 안전보건 선진국인 영국은 자율적 안전보건관리체계를 보급함과 동시에 국가에 의한 규제와 처벌을 대단히 강화하였다. 한국에서는 사업주들의 안전보건 인식이 너무나도 저급하여 노동자 참여에 토대를 둔 자율적 안전보건관리체계의 확산은 요원한 일이다. 따라서 노동조합 참여를 통한 사업장 내 안전보건관리체계를 장려하고, 강화하는 것은

물론, 사업주에 대한 충분한 계도와 강력한 제재 등 가용가능한 모든 규제와 정책 수단들을 총망라해야 한다. 이를 실행해 나가는 것이 바로 근로감독관이다. 향후 지방정부에 근로감독 권한이 위임된다면, 지방정부 역시 고용노동부의 감독관과 동일한 역량과 권한을 지닌 감독관들을 다수 충원해야만 한다.

영국의 경우, 1990년대 말까지만 하더라도 산업안전감독관 1인당 노동자 숫자가 3,400명 선이었다(ENWHP, 2001). 그러나 2000년대로 접어들면서 보건안전 체제 전반의 탈규제(deregulation)가 진행되었고, 중앙과 지방정부 모두에서 감독관 숫자와 감독 횟수 자체가 크게 줄어드는 퇴행이 나타났다(Tombs, 2021). 그럼에도 2010년 기준으로 보건안전청 소속 감독관은 1,561명이었다(Fidderman, 2021). 같은 시기 지방정부 소속 감독관은 1,020명이었다(APPG, 2018). 1990년대와 비교해 양쪽 다 줄긴 했으나, 지방정부 소속 감독관 규모가 중앙정부의 2/3 가량은 차지하고 있다.

한국에서는 노동 안전 조례 제정 이후에도 대다수 지자체들은 소수의 인력만을 노동 안전 영역에 배치하고 있으며, 해당 인력들은 순환 보직제도로 인해 업무 전문성을 제대로 키우지도 못하고 있는 상태이다(김명준, 2020). 지방정부에 근로감독 권한이 위임하게 된다면, 현재와 같은 인력으로는 결코 제대로 된 근로감독 집행이 불가능하다. 지방정부 전체 근로감독관 규모가 영국의 수준으로 최소한 2/3이거나 한국적 특수성을 고려하여 동수만큼은 충원되어야 할 것이다.

참고문헌

- 고용노동부(2021a), 보도자료: ‘중대재해처벌법 시행을 앞두고 그간의 추진현황을 점검하고 추가 보완대책도 추진한다’(2021. 12. 15).
- 고용노동부(2021b), ‘산업안전지도관에게 근로감독 기능 부여되는 것 아냐’(정책 브리핑), <https://www.korea.kr/news/actuallyView.do?newsId=148896882>.
- 고용노동부(2022), 22년 중대재해처벌법 시행 및 산재 사망사고 감축 추진 방향.
- 김명준(2020), 국가적 산업안전보건 정책 집행을 위한 거버넌스 구축 방안 연구, 산업안전보건연구원.
- 김을식(2019), 소규모 사업장 근로감독권한 지자체 신설 타당성 연구, 경기연구원.
- 김정환·이성희·옥우석·우석훈·강병식(2003), 근로감독행정 개선 및 효율성 제고방안, 노동부.
- 문기섭(2003), 노동행정과 근로감독: 관련 국제노동기준과 주요국의 적용사례, 한국노동연구원.
- 박두용·김태윤·이민창·임승반·변혜정(2010), 산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화방안, 산업안전보건연구원.
- 송강직·이승길·노상한·김희성·심재진·이나경·신권철·조성관(2016), 산업안전보건법의 집행체제에 관한 국제비교-일본, 영국을 중심으로, 산업안전보건연구원.
- 이승길(2011), 노동행정과 지방자치단체의 업무 이양에 대한 연구, 아주법학 제5권 제1호.
- All-Party Parliamentary Groups(APPG)(2018), Local authorities and health and safety.
- European Network for Workplace Health Promotion(ENWHP)(2001), Report on the Current Status of Workplace Health Promotion in SMEs.
- European Commission(2017), Ex-post evaluation of the European Union occupational safety and health Directives(Commission Staff Working Document).
- Fidderman, H.(2021), Government is responsible for HSE’s “lamentable” pandemic, Institute of Employment Rights.
- ILO(2021), Guidelines on general principles of labour inspection, ILO.
- Richthofen, W. V.(2002), *Labour Inspection: A guide to the profession*, ILO.
- Tombs, S.(2021), Reframing Regulation: ‘privatisation’, De-democratisation and the end of social protection? *Revue Française de Civilisation Britannique*, XXVI(2)