



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

공학석사학위논문

산업재해예방을 위한 행정체계에 관한 연구

A study on the administrative system for preventing
industrial accidents

울산대학교 일반대학원
안전보건전문학과
성민경

산업재해예방을 위한 행정체계에 관한 연구

지도교수 박창권

이 논문을 공학석사학위 논문으로 제출함

2020년 12월

울산대학교 일반대학원
안전보건전문학과
성민경

성민경의 공학석사학위 논문을 인준함

심사위원장 김 재 균



심사위원 장 길 상



심사위원 박 창 권



울 산 대 학 교 대 학 원

2020년 12월

국문 요약

산업재해예방을 위한 행정체계에 관한 연구

울산대학교 대학원

안전보건전문학과

성민경

정부주도로 안전보건 대책을 중점적으로 수립하고 시행하였음에도 대규모 산업안전사고가 연이어 발생하고, 이에 따라 산업안전보건 뿐만 아니라 안전 전반에 대한 국민의 관심과 제도 개선에 대한 요구가 높아졌다.

안전 관련 정책을 수립하고 집행함에 있어 행정체계의 역할은 중요하다. 산업안전보건 행정체계의 미비는 산업재해로 인한 직접 손실만 발생시키는 것이 아니라, 현재와 같이 산업안전을 관리하는 행정체계가 분산된 상황에서는 규제 대상인 기업들의 간접비용도 상당한 수준에 이르게 한다. 서로 다른 기관에서 안전 체계를 진단하고 규제하기 때문에 기업들 입장에서는 이에 대한 대처로 많은 행정 낭비가 발생하고 있는 것이다. 따라서 주요 선진국에서는 행정부담 감소를 위한 행정규제 시스템의 개선에 힘쓰고 있다.

국내 산업안전보건 정책 수립 및 집행은 고용노동부의 산재예방보상정책국에서 담당하며 고용노동부 산하기관인 한국산업안전보건공단은 산재예방을 위해 기술개발, 교육, 안전·보건 진단 등의 업무와 고용노동부 및 중앙행정기관이 위탁하는 사업을 담당하고 있다. 그 외 민간재해예방기관에서 사업장의 안전보건관련 업무를 전문적으로 대행하고 있다. 안전에 대한 사회적 요구가 높아짐에 따라 각 정부부처에서도 안전의 영역을 확대하여 관련 정책을 수립하고 집행함에 따라 중복의 범위가 넓어져 효율적으로 안전보건관련 조직 및 행정체계가 운영될 필요성이 있다.

산업안전보건법과 그 외 안전 관련법의 중복, 고용노동부와 그 산하기관인 안전보건공단 그리고 타 정부부처 및 그 산하기관 간의 역할 중복에 대한 정리가 필요하다. 올해 주목받은 산업안전보건청 설립 논의는 산업안전보건 업무의 전문성, 독립성 확보의 취지에 비추어보면 바람직해 보이나, 청의 설립으로 이 모든 비효율적인 문제점이 해결되진 않을 것으로 판단된다. 전문성과 독립성은 확보되겠지만 결국은 고용노동부와 맥락을 같이하는 행정조직인 것이다.

더 큰 범위로 확대하여 정부부처 모두를 아우를 수 있는 행정체계를 모색하는 것이 이상적이나, 그 범위와 규모, 예산적인 면에서 당장 실현이 불가능할 것으로 판단된다. 다만 그와 같은 효과를 갖는 대안으로 사업장 내 안전보건 관련 사항은 원칙적으로 산업안전보건법을 기본으로 하고, 고용노동부 내 산업안전보건 부서의 별도 인력운영을 확대하여 전문성을 확보하며 산업안전보건 관련 중복 및 유사한 업무는 총괄 조정 및 협력 기능을 고용노동부에 두고 집행할 것을 제안한다.

목 차

국문요약	i
목차	ii
표 목차	iv
그림 목차	v
1. 서 론	1
1.1 연구 배경 및 목적	1
1.2 연구 내용 및 방법	2
2. 이론적 배경	3
2.1 국내 산업재해 현황	3
가. 산업재해 정의	3
나. 발생현황	3
2.2 산업안전보건법 개요	6
가. 산업안전보건법 연혁	6
나. 산업안전보건법 구조	7
다. 산업안전보건법 적용범위	8
2.3 산업안전보건법 집행체계	13
가. 고용노동부	13
나. 한국산업안전보건공단	14
다. 민간재해예방기관	14
2.4 산업안전보건 행정체계 관련 주요 논의	16
가. 산업안전보건 업무 지방이양	16
나. 산업안전보건청 설립 논의	18

3. 산업재해예방을 위한 행정체계 분석	21
3.1 현행 행정체계 문제점	21
3.2 행정조직 역할 분석	22
3.3 산업안전보건법 중복 적용 분석	23
3.4 합리적 행정체계 방안	30
4. 결론	31
4.1 연구결과 요약 및 시사점	31
4.2 연구의 한계	32
참고문헌	33
Abstract	34

표 목 차

<표 2-1> 2019년 산업재해 발생현황	3
<표 2-2> 산업안전보건법의 일부적용대상사업 및 일부적용 규정 구분표(신설, 1986.4.8.)	9
<표 2-3> 산업안전보건법의 일부를 적용하지 않는 사업 또는 사업장 및 적용 제외 법 규정(개정, 2020.9.8.)	10
<표 2-4> 2019년 민간재해예방기관 평가 분야 및 대상기관	15
<표 2-5> 산업안전보건 관련 지방이양 업무 목록(2010년)	17
<표 2-6> 산업안전보건감독관 정·현원	19
<표 3-1> 안전관련법 소관부처 및 유관기관	23
<표 3-2> 안전관련법 조항	24
<표 3-3> 안전기준의 분야 및 범위	27
<표 3-4> 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관	28

그림 목 차

<그림 2-1> 2019년 산업재해 발생현황(업종별 업무상 사고사망자)	4
<그림 2-2> 산업안전보건법령 체계	7
<그림 2-3> 고용노동부 조직도	13
<그림 2-4> 한국산업안전보건공단 조직도	14
<그림 2-5> 자치분권위원회 연혁	16
<그림 3-1> 정부부처별 안전관련 산하기관	22
<그림 3-2> 합리적 행정체계 모형	30

1. 서론

1.1 연구 배경 및 목적

과거부터 우리나라는 현실적으로 산업안전보건 정책이나 관리를 행정조직체계 및 정부 조직구조에 의존하고 있지만, 산업안전보건 행정조직체계 또는 정부조직체계에 대한 연구·논의가 주요하게 이루어지지 않았다. 그 이유는 산업안전보건은 노동행정의 일부로 분류되어 왔고, 노동행정에서 산업안전보건 행정은 우선순위에 밀려 소외되어 왔기 때문이다.¹⁾

최근 10년 사이에 정부주도의 제3~5차 산재예방 5개년 계획²⁾과 중대재해예방대책 등 안전보건 대책을 수립·시행하였고, 2014년 세월호 침몰 사고, 故 김용균 노동자 사망 사고 등으로 안전에 대한 관심과 제도 개선에 대한 목소리가 높아졌다.

그리고 산업안전보건법은 산업안전보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임소재를 명확히 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지 증진하는 것을 목적으로 제정된 지 약 30년 만에 전부 개정되었으나, 산업안전보건법의 적용대상 사업 또는 사업장 및 적용제외와 관련한 내용은 크게 변화가 없다. 산업안전보건법 시행령 별표1을 보고 규정의 적용여부를 파악하기 쉽지 않고, 관련 내용을 해석하거나 이해하기 어렵다. 사업주의 입장에서 자기 사업장이 일부적용을 받는 사업장인지 그렇지 않은지 파악하기가 쉽지 않고, 이중으로 규정하여 규제되는 것인지도 확인하기 어렵다.

국내 산재예방 행정체계는 공공부문과 민간부문이 중복 혼재되어 있고 산업안전보건에 관한 규제와 감독업무가 여러 정부부처와 기관으로 분산되어 있어 일관성 있는 정책 집행이 어렵고 규제와 감독 대상이 되는 사업장은 중복규제 등의 문제가 있다.

산업안전보건은 규제행정의 비중이 크기 때문에, 산업안전보건행정 수준의 정도가 우리나라 산업안전보건 발전에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 이에 따라 고용노동부 산재예방보상정책국과 한국산업안전보건공단은 외양적으로 확대 및 발전을 거듭해 왔으나 그 역할에 대한 갈증이 존재한다.³⁾

위에서 언급한 내용을 중심으로 산업안전보건 행정체계에 관한 선행연구는 있었으나, 약 10여년 전 산업안전보건 환경에 초점을 맞춰 연구·분석하였기 때문에 최근 산업안전보건 제도 및 흐름을 반영한 연구가 필요하다.

본 연구는 산업안전보건법의 집행을 통한 산업재해예방의 효율성을 극대화 할 수 있는 방법으로 안전관련 법 간의 중복제거와 각 행정조직간의 중복역할을 파악하고 산업안전보건 행정체계 개선방안을 제시하는 것을 주된 목적으로 한다.

1) 박두용 외(2010) 「산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화방안」

2) 정부(고용노동부) 주도로 산업재해예방 5개년 계획을 3차 '10~'14년, 4차 '15년~'19년, 5차 '20년~'25년으로 수립하여 추진

3) 2020년 8월에 국회 김영주 의원실 주최로 정부조직법 개정을 중심으로 하는 산업안전보건청 설립 입법 공청회가 있었음.

1.2 연구 내용 및 방법

연구 내용은 산업재해예방을 위해 산업안전보건법을 효율적으로 집행할 수 있는 행정체계 모색이다. 이를 위해 국내 산업재해현황 및 산업안전보건법 체계를 분석하고, 산업안전보건법과 타 안전 관련법을 조사하여 중복되는 부분을 찾고 이에 따른 행정기관간의 역할 중복이 어느 정도 인지 파악하고자 한다. 그리고 선행연구 중 안전보건행정체계 및 조직 등에 대한 내용에 대해 검토하여 종합적인 시각에서 산업재해예방을 위한 행정체계 개선 방안을 제시하는 것을 목표로 한다.

연구 방법으로는 비통계적 접근으로 관련 선행 연구를 찾아 분석하고 인용하였으며, 국가법령정보센터에 등재된 산업안전보건법 및 기타 법률 조항과 제·개정 이유 등을 참고하였다. 조사한 자료에서 시대와 환경의 변화에 따라 바뀐 부분을 찾아보고 평가하여 본 연구자의 시각으로 정리하는 방법으로 하였다.

2장에서 이론적 배경으로 국내 산업재해 현황과 산업안전보건법의 연혁 및 구조 등 개요, 국내 산업안전보건법 집행체계에 대해 정리하고 현행화 하였다.

3장에서는 선행연구에서 지적되었던 현 행정체계의 문제점을 정리하고, 행정조직의 역할 재정립과 산업안전보건법 중복 적용에 대해 정리하였다.

4장 결론으로는 산업재해예방을 위해 효율적으로 운영하기 위해서는 기존의 행정체계를 유지하되 각 기능의 전문성을 강화하는 방식을 제안하였다.

2. 이론적 배경

2.1 국내 산업재해 현황

가. 산업재해 정의

산업안전보건법에서 산업재해는 ‘노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것’으로, 중대재해는 ‘산업재해 중 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 재해자가 발생한 경우로서 사망자가 1명 이상 발생한 재해, 3개월 이상의 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 재해, 부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생한 재해’로 정의하고 있다.

나. 발생현황

2019년 국내 산업 재해율은 0.58%로 전년 동기 대비 0.04%p 증가하였으며, 사고 재해율은 0.5%(전년 동기 대비 0.02%p 증가), 질병 재해율은 0.08%(전년 동기 대비 0.02%p 증가)이다. 전체 산업재해자수는 109,242명(전년 동기 대비 6,937명, 6.8% 증가)이며, 이 중 사고 재해자는 94,047명(전년 동기 대비 3,215명, 3.5% 증가), 질병 재해자는 15,195명(전년 동기 대비 3,722명, 32.4% 증가)로 나타났다. 산업재해로 인한 사망자는 전체 2,020명으로 전년 동기 대비 122명(5.7%) 감소하였고, 업무상사고 사망자수는 855명으로 전년 동기 대비 116명(11.9%), 업무상질병사망자수는 1,165명으로 전년 동기 대비 6명(0.5%) 감소하였다.

<표 2-1> 2019년 산업재해 발생현황, 고용노동부

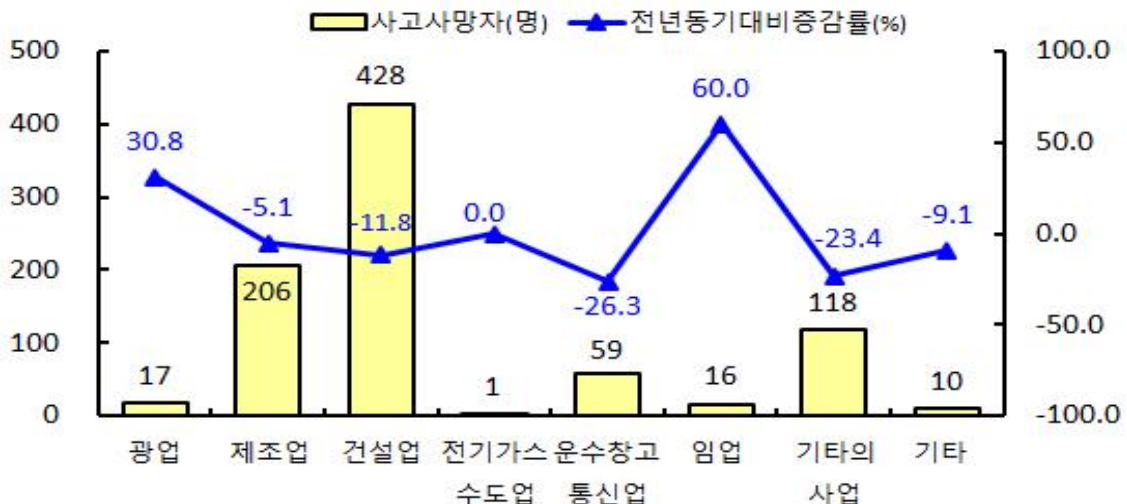
구분	2019년 12월	2018년 12월	증 감	
			증 감	증감률
근로자수	18,725,160	19,073,438	-348,278	-1.8
사망자수	2,020	2,142	-122	-5.7
- 사고 사망자수	855	971	-116	-11.9
- 질병 사망자수	1,165	1,171	-6	-0.5
사망만인율	1.08	1.12	-0.04	-3.6
- 사고 사망만인율	0.46	0.51	-0.05	-9.8
- 질병 사망만인율	0.62	0.61	0.01	1.6
재해자수	109,242	102,305	6,937	6.8
- 사고 재해자수	94,047	90,832	3,215	3.5
- 질병 재해자수	15,195	11,473	3,722	32.4
재해율	0.58	0.54	0.04	7.4
- 사고 재해율	0.50	0.48	0.02	4.2
- 질병 발생률	0.08	0.06	0.02	33.3

업종별로 보면, 재해자는 기타의 사업(38.3%), 제조업(26.8%), 건설업(24.9%)에서 대부분 발생하였다. 제조업의 경우 기계기구,비금속광물및금속제품제조업(13,764명), 화학및고무제품제조업(3,172명), 식료품제조업(2,905명) 순이고 기타의 사업은 음식 및 숙박업 등 기타의 각종사업(13,795명), 도소매및 소비자용품수리업(7,722명), 건물종합관리, 위생및유사서비스업(5,138명) 순으로 많이 발생하였다. 사망자는 건설업(517명, 25.6%)에서 가장 많이 발생하였으며, 특히, 5인 미만 건설사업장(185명)에서 많이 발생하였다. 제조업은 5~49인 사업장(253명), 기타의 사업도 5~49인 사업장(190명)에서 가장 많이 발생하였다.

규모별로 보면, 재해자는 모든 사업장 규모에서 전년 동기 대비 증가하였으며 사망자는 사망자는 5인 미만, 50인~99인 사업장에서는 전년 대비 증가하였으나, 5인~49인, 100인~299인, 300인~999인, 1,000인 이상 사업장에서는 감소하였다.

특히 사고 재해자는 기타의 사업(39.7%), 건설업(26.9%), 제조업(25.2%)에서 많이 발생하였고, 제조업의 경우 기계기구,비금속광물및금속제품제조업(11,280명), 화학및고무제품제조업(2,675명), 식료품제조업(2,638명) 순으로 기타의 사업은 음식 및 숙박업 등 기타의 각종사업(12,710명), 도·소매 및 소비자용품수리업(6,739명), 건물종합관리,위생및유사서비스업(4,545명) 순으로 많이 발생하였다. 사망자는 건설업(50.1%), 제조업(24.1%) 순으로 많이 발생하였다.

업무상사고 사망재해의 업종은 건설업(428명, 전체의 50.1%)에서 가장 많이 발생하였고, 규모로는 5인~49인 사업(359명, 전체의 42.0%), 발생형태로는 떨어짐에 의한 사망자(347명, 전체의 40.6%)가 가장 많이 발생하였다. <그림 2-1>



<그림 2-1> 2019년 산업재해 발생현황(업종별 업무상 사고사망자), 고용노동부

질병재해자는 제조업(5,590명, 전체의 36.8%)에서 가장 많이 발생하였으며, 기타를 제외한 대부분 업종에서 전년 동기 대비 증가, 특히 기타의사업(+1,306명, +41.3%), 제조업(+1,171명, +26.5%)에서 가장 많이 증가하였다.

질병 사망자는 광업(389명, 전체의 33.4%)에서 가장 많이 발생하였으며, 전체 질병 사망자 중 뇌심질환 사망자(503명)가 43.2% 차지하였다. 광업(-76명, -16.3%)에서 전년 대비 가장 많이 감소, 제조업(+31명, +12.2%), 기타의사업(+26명, +9.9%)에서 가장 많이 증가하였다. 특히 질병사망자는 금속 및 중금속 중독, 유기화합물 중독, 기타화학물질 중독, 뇌심질환은 전년동기 대비 증가하였으나, 진폐는 감소, 난청은 전년동기와 동일하게 나타났다.

현 정부는 국민생명지키기 3대 프로젝트를 통해, 2022년까지 산업재해 사고 사망자수를 반으로 줄이는 것을 목표로 하고 있다. 각고의 노력으로 지난해 산재사고 사망자수가 대폭 감소하였음에도 여전히 OECD 회원국 중 높은 수준이다.

2.2 산업안전보건법 개요

가. 산업안전보건법 연혁

우리나라의 산업안전보건에 대한 규율의 시작은 1953년 5월에 제정된 근로기준법에
서 출발한다. 제정 근로기준법 ‘6장 안전과 보건’ 에서 제64조(위험방지), 제65조(안
전조치), 제66조(특히 위험한 작업), 제67조(유해물), 제68조(위험작업물의 취업제한),
제69조(안전위생교육), 제70조(병자의 취업금지), 제71조(건강진단), 제72조(안전관리자
와 보건관리자), 제73조(감독상의 행정조치) 총 10개의 조문으로 구성하였다.

급격한 산업화를 거치며 사업장의 산업재해 책임을 명확히 하고 근로자를 보호하
기 위하여 1981년에 산업안전보건법이 제정되었고, 1990년 근로기준법도 개정되어
산업안전보건 관련 조항이 모두 삭제되고 제76조를 “근로자의 안전과 보건에 관하
여는 산업안전보건법이 정하는 바에 의한다.” 로 규정하며 산업안전보건법을 따르
도록 하였다.

산업안전보건법은 중화학공업 등 급격한 산업화에 따라 위험한 기계기구의 사용
증가, 새로운 공법의 채용 등에 의한 산업재해의 대형화와 빈발, 유해물질의 대량사
용 및 작업환경의 다양화에 따른 직업병의 발생증가에 효율적으로 대처하기 위하여
적극적·종합적인 산업안전보건관리에 필요한 위험방지기준을 확립하고 사업장내
안전보건관리체제를 명확히 함과 동시에 사업주 및 전문단체의 자율적 활동을 촉진
함으로써 산업재해를 효율적으로 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자의
안전, 보건을 증진·향상하게 하려는 필요에 의해 제정되었다.

산업안전보건법의 제정 목적은 산업재해예방을 위한 사업주 및 근로자의 기본적
의무를 명시하고, 노동부에 산업안전보건정책심의위원회를 두어 산업재해예방에 관
한 주요정책을 심의·조정하도록 하며, 유해위험성이 있는 사업에는 안전보건관리
책임자와 안전관리자 및 보건관리자를 선임하게 하고 안전보건위원회를 설치하도록
하며 안전보건관계자 및 근로자에 대한 안전보건교육을 실시하도록 하고, 작업환경
이 인체에 해로운 작업장에 대하여는 작업환경을 측정 기록하고, 근로자에 대한 건
강진단을 실시하게 할 뿐만 아니라, 산업재해 예방시설의 종류와 설치, 운영방법 및
정부의 지원육성방안을 정하고 산재예방에 관한 과학기술의 진흥과 연구개발을 추
진하여 그 성과를 보급할 수 있도록 하는 것이다.

산업재해로 인한 사고사망자 수가 연간 천 여명에 이르고 있고, 이는 주요 선진국
보다 2배 이상 높은 수준으로서 산업재해로 인한 피해는 당사자뿐만 아니라 국가적
으로도 큰 손실을 초래하고 있다. 산업재해를 획기적으로 줄이고 안전하고 건강하
게 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 산업안전보건법의 보호대상을 다양한 고
용형태의 노무제공자가 포함될 수 있도록 넓히고, 근로자가 작업을 중지하고 긴급
대피할 수 있음을 명확히 규정하여 근로자의 작업중지권 행사를 실효적으로 뒷받침
하며, 근로자의 산업 안전 및 보건 증진을 위하여 도급작업 등 유해·위험성이 매
우 높은 작업에 대해서는 원칙적으로 도급을 금지하고, 도급인의 관계수급인 근로
자에 대한 산업재해 예방 책임을 강화하며, 근로자의 안전 및 건강에 유해하거나

위험한 화학물질을 국가가 직접 관리할 수 있도록 하고, 그 밖에 법의 장·절을 세롭게 구분하며 법 조문을 체계적으로 재배열하여 국민이 법 문장을 이해하기 쉽도록 하기 위하여 2019년 약 30년 만에 산업안전보건법이 전부 개정되었다.

나. 산업안전보건법 구조

산업안전보건법 내용으로는 제1장 총칙, 제2장 안전보건관리체제, 제3장 안전보건교육, 제4장 유해·위험 방지 조치, 제5장 도급 시 산업재해 예방, 제6장 유해·위험 기계 등에 대한 조치, 제7장 유해·위험물질에 대한 조치, 제8장 근로자 보건관리, 제9장 산업안전지도사 및 산업보건지도사, 제10장 근로감독관 등, 제11장 보칙, 제12장 벌칙, 부칙으로 이루어져 있다.

산업안전보건법은 원칙적으로 근로자가 있는 모든 사업장에 적용되지만, 유해·위험 정도, 사업의 종류·규모 등을 고려하여 법의 전부 또는 일부를 적용하지 않을 수 있다.

산업안전보건법의 구조는 1개의 법률, 1개의 시행령, 3개의 시행규칙으로 이루어져 있고, 하위규정으로 60여개의 고시, 17개의 예규, 3개의 훈령이 있으며 그 외 각종 기술 지침 및 표준 등으로 구성되어 있다. 산업안전보건법 시행령은 법에서 위임된 사항 및 그 시행에 필요한 사항을 규정하고, 산업안전보건법 시행규칙은 시행령이 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 그 외 고용노동부령인 산업안전보건기준에 관한 규칙과 유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙은 법령에서 위임한 전문기술적인 내용에 대해 다루고 있다. 법령의 원활한 시행 및 집행을 위해 고시가 있다.

위에서 언급한 산업안전보건법령 체계의 연계관계를 도식화하면 <그림2-2>와 같다.



<그림2-2> 산업안전보건법령 체계 (조흥학, 2017)

다. 산업안전보건법 적용범위

산업안전보건법 제3조에 적용범위를 규정하고 있는데, 이것은 모든 사업 또는 사업장 및 근로자에게 적용하는 것을 기본으로 하고 예외적으로는 특정한 사업 또는 사업장에 대해 적용하지 않는다. 즉, 사업의 종류 및 규모 등을 고려하여 적용을 제외하고 있다.

산업안전보건법 시행령은 산업안전보건법이 1981년 제정됨에 따라 그 시행에 필요한 사항을 정하고자 1982년에 제정되었다. 법에서 “사업의 종류 및 규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에는 적용하지 아니한다.” 라고 규정함에 따라, 시행령 제3조에서 적용이 제외되는 사업에 대해 다음과 같이 규정하였다.

산업안전보건법 시행령 제3조(법을 적용하지 아니하는 사업)

법 제3조제1항 단서의 규정에 의하여 법을 적용하지 아니하는 사업은 다음 각호와 같다. 다만, 제4호의 사업에 대하여는 법 중 보전에 관한 규정은 이를 적용한다.

1. 농업, 수렵업, 어업, 도·소매업, 음식·숙박업, 금융업, 보험업 및 부동산업
2. 용역업. 다만, 기계 및 장비 임대업을 제외한다.
3. 서비스업. 다만, 위생 및 유사서비스업, 영화의 제작배급 및 상영업, 라디오 및 텔레비전방송업, 수선업, 세탁 및 염색업을 제외한다.
4. 광산보안법의 적용을 받는 사업
5. 선원법의 적용을 받는 사업
6. 제1호 내지 제5호외의 사업으로서 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업

시행령 제정 이후 1986년 1차 개정이 이루어졌는데, 개정 사유는 산업재해로 인한 인명손실과 경제적 손실이 매년 증가하고 있는 바, 이에 대처하여 산업안전보건법의 적용대상 사업장을 확대하고, 사업장에서의 안전관리업무를 담당하는 안전관리자의 자격을 강화하며, 노동부장관의 검정을 받아야 할 보호구 및 제조·사용이 금지 또는 제한되는 유해물질의 범위를 확대하여 산업재해를 보다 효율적으로 예방하려는 것이라고 하였다. 개정 주요골자로 산업안전보건법의 적용에서 제외되는 사업의 범위를 농업·수렵업·어업 및 선원법의 적용을 받는 사업으로 한정하여 종전에는 동법의 적용을 받지 아니하던 도·소매업, 음식·숙박업, 금융업, 보험업, 부동산업, 용역업의 일부, 서비스업의 일부 및 광산보안법의 적용을 받는 사업에 대하여도 동법의 전부 또는 일부를 적용할 수 있도록 하였다.

<표2-2> 산업안전보건법의 일부적용대상사업 및 일부적용 규정 구분표 (신설, 1986.4.8.)

대상사업	적용규정
1. 사업서비스업(노무 및 경비인력공급업과 기계 및 장비임대업을 제외한다) 2. 사회 및 개인 서비스업(위생 및 유사서비스업, 영화의 제작·배급 및 상영업, 라디오 및 텔레비전 방송업, 골프장 운영업, 경마장 운영업, 유원지 운영업, 수선업, 세탁 및 염색업, 사진처리업, 의료·보건 및 수의서비스업을 제외한다)	산업안전보건법 제25조, 제26조, 제28조 및 제29조
3. 광산보안법의 적용을 받는 사업	산업안전보건법 제25조, 제26조, 제28조 및 제29조와 동법 중 보전에 관한 규정
4. 도·소매업, 음식·숙박업, 부동산업, 사회 및 개인서비스업 중 의료 및 수의서비스업으로서 다음 각목의 1에 해당하지 아니하는 사업 가. 사용압력이 매제곱센티미터당 7킬로그램 이상인 증기보일러를 사용하는 사업 나. 연간 1백만킬로와트시 이상의 전기를 사용하는 사업 다. 전기사용설비의 정격용량의 합계가 300킬로와트 이상인 사업 라. 연간 석유 250톤 이상에 해당하는 에너지를 사용하는 사업 마. 월평균 4천세제곱미터 이상의 도시가스를 사용하는 사업 바. 저장능력 250킬로그램 이상인 고압가스 또는 액화석유를 사용하는 사업 사. 산업안전보건법 제25조의 규정에 의하여 양도등이 제한되는 기계·기구를 판매·대여 또는 사용하는 사업 아. 산업안전보건법 제28조 및 제29조의 규정에 의한 유해물질을 저장·판매 또는 사용하는 사업	산업안전보건법 제12조 내지 제16조 및 제24조를 제외한 모든 규정
5. 금융업 및 보험업	산업안전보건법 제12조 내지 제16조 및 제24조를 제외한 모든 규정
6. 제1호 내지 제5호 외의 사업으로서 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 사업	산업안전보건법 제25조, 제26조, 제28조 및 제29조

산업안전보건법이 개정됨에 따라 시행령도 1990년에 2차 개정이 되었으며, 개정사항으로는 산업안전보건법의 적용이 제외되는 사업장에서 선원법의 적용을 받는 사업을 삭제하고, 법의 전부 적용제외 사업을 농업, 수렵업, 어업에 해당하는 사업으로 정하고, 사업의 분류를 통계법 규정에 의하여 고시된 한국표준산업분류표를 기준으로 하도록 하였다.

3차 개정(1993.11.20.)은 적용제외 사업으로 규정하던 농업, 수렵업, 어업을 시행령 별표에 일부적용을 받는 사업으로 추가하게 됨에 따라 전부 적용제외 사업은 없게 되었다. 일부적용 대상 사업으로 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업(병원 제외), 가사서비스업, 국제 및 기타 외국기관이 추가 되었다.

이후 15차 이상 개정을 거쳐 현행 적용되고 있는 사항은 다음과 같다.

<표 2-3> 산업안전보건법의 일부를 적용하지 않는 사업 또는 사업장 및 적용 제외 법 규정(개정 2020.9.8)

대상 사업 또는 사업장	적용 제외 법 규정
<p>1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업</p> <p>가. 「광산안전법」 적용 사업(광업 중 광물의 채광·채굴·선광 또는 제련 등의 공정으로 한정하며, 제조공정은 제외한다)</p> <p>나. 「원자력안전법」 적용 사업(발전업 중 원자력 발전설비를 이용하여 전기를 생산하는 사업장으로 한정한다)</p> <p>다. 「항공안전법」 적용 사업(항공기, 우주선 및 부품 제조업과 창고 및 운송관련 서비스업, 여행사 및 기타 여행보조 서비스업 중 항공 관련 사업은 각각 제외한다)</p> <p>라. 「선박안전법」 적용 사업(선박 및 보트 건조업은 제외한다)</p>	<p>제15조부터 제17조까지, 제20조 제1호, 제21조(다른 규정에 따라 준용되는 경우는 제외한다), 제24조(다른 규정에 따라 준용되는 경우는 제외한다), 제2장제2절, 제29조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제30조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제31조, 제38조, 제51조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제52조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제53조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제54조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제55조, 제58조부터 제60조까지, 제62조, 제63조, 제64조(제1항제6호는 제외한다), 제65조, 제66조, 제72조, 제75조, 제88조, 제103조부터 제107조까지 및 제160조(제21조제4항 및 제88조제5항과 관련되는 과징금으로 한정한다)</p>

<p>2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업</p> <p>가. 소프트웨어 개발 및 공급업</p> <p>나. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업</p> <p>다. 정보서비스업</p> <p>라. 금융 및 보험업</p> <p>마. 기타 전문서비스업</p> <p>바. 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업</p> <p>사. 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(사진 처리업은 제외한다)</p> <p>아. 사업지원 서비스업</p> <p>자. 사회복지 서비스업</p>	<p>제29조(제3항에 따른 추가교육은 제외한다) 및 제30조</p>
<p>3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 상시 근로자 50명 미만을 사용하는 사업장</p> <p>가. 농업</p> <p>나. 어업</p> <p>다. 환경 정화 및 복원업</p> <p>라. 소매업; 자동차 제외</p> <p>마. 영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업</p> <p>바. 녹음시설 운영업</p> <p>사. 방송업</p> <p>아. 부동산업(부동산 관리업은 제외한다)</p> <p>자. 임대업; 부동산 제외</p> <p>차. 연구개발업</p> <p>카. 보건업(병원은 제외한다)</p> <p>타. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업</p> <p>파. 협회 및 단체</p> <p>하. 기타 개인 서비스업(세탁업은 제외한다)</p>	
<p>4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업</p> <p>가. 공공행정(청소, 시설관리, 조리 등 현업업무에 종사하는 사람으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사람은 제외한다), 국방 및 사회보장 행정</p> <p>나. 교육 서비스업 중 초등·중등·고등 교육기관, 특수 학교·외국인학교 및 대안학교(청소, 시설관리, 조리 등 현업업무에 종사하는 사람으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사람은 제외한다)</p>	<p>제2장제1절·제2절 및 제3장 (다른 규정에 따라 준용되는 경우는 제외한다)</p>

<p>5. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업</p> <p>가. 초등·중등·고등 교육기관, 특수학교·외국인학교 및 대안학교 외의 교육서비스업(청소년수련시설 운영업은 제외한다)</p> <p>나. 국제 및 외국기관</p> <p>다. 사무직에 종사하는 근로자만을 사용하는 사업장(사업장이 분리된 경우로서 사무직에 종사하는 근로자만을 사용하는 사업장을 포함한다)</p>	<p>제2장제1절·제2절, 제3장 및 제5장제2절(제64조제1항제6호는 제외한다). 다만, 다른 규정에 따라 준용되는 경우는 해당 규정을 적용한다.</p>
<p>6. 상시 근로자 5명 미만을 사용하는 사업장</p>	<p>제2장제1절·제2절, 제3장(제29조제3항에 따른 추가교육은 제외한다), 제47조, 제49조, 제50조 및 제159조(다른 규정에 따라 준용되는 경우는 제외한다)</p>

2.3 산업안전보건법 집행체계

가. 고용노동부

2010년 6월 정부조직법이 개정됨에 따라 2010년 7월부터 고용노동부로 그 명칭을 변경하였고, 개정된 정부조직법은 고용노동부의 고용 정책 총괄의 역할을 명확히 하였고, 산업재해 예방 및 근로자 건강보호 등 중요성을 고려하여 산업안전보건 기능을 추가하는 등 업무 범위를 일부 수정하였다.

주요 임무로는 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, 산업안전보건, 산업재해보상보험과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다.

조직은 3실 3국 11관 44과로 구성되어 있으며, 산업안전보건 관련 부서는 산재예방보상정책국의 산재예방정책과, 산업안전과, 산업보건과, 화학사고예방과가 있다.

소속기관으로는 고객상담센터, 6개 지방청 및 40개 지청·2개 출장소, 16개 위원회가 있고, 산하기관으로는 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국고용정보원, 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학교, 노사발전재단, 건설근로자공제회, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드, 한국고용노동교육원이 있다.



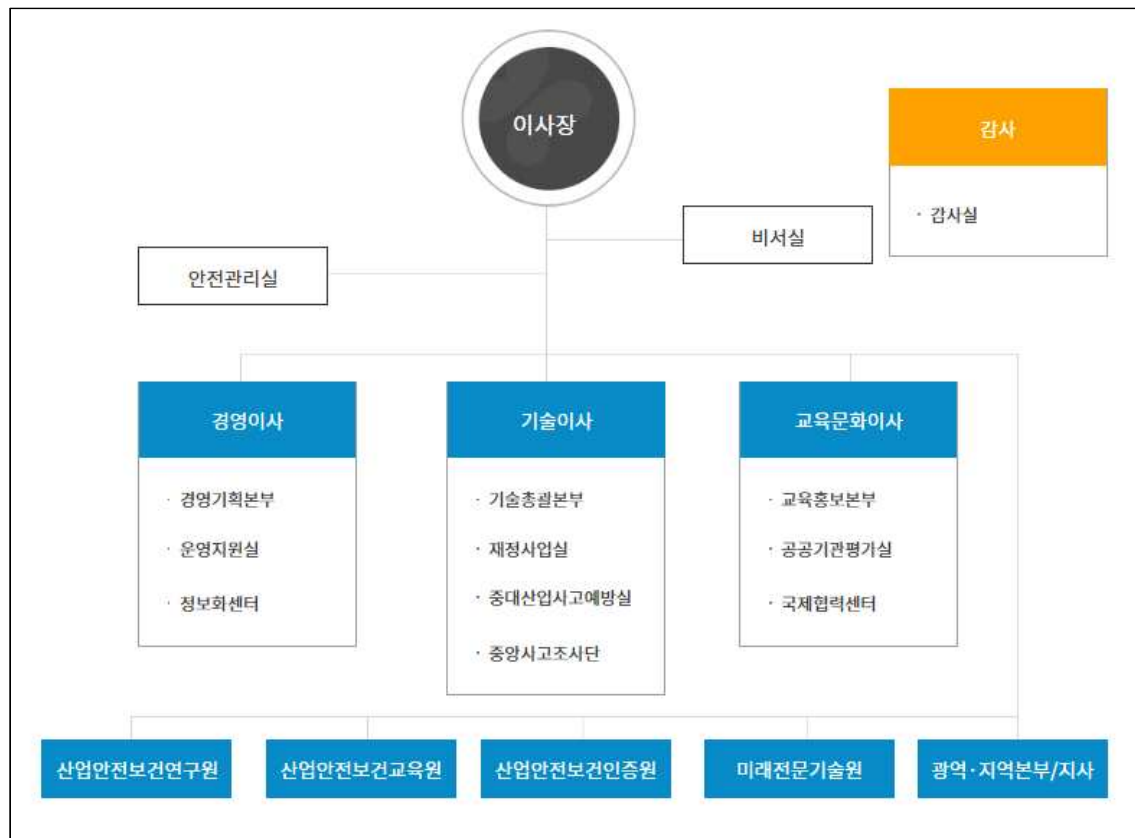
〈그림2-3〉 고용노동부 조직도

나. 한국산업안전보건공단

1987년 5월에 제정된 한국산업안전보건공단법을 설립 근거로 하여 근로자가 안전하고 건강하게 일할 수 있도록 하고 사업주가 재해 예방에 힘쓰게 하여 국민 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 1987년 12월에 설립되었다.

주요 역할으로 산업재해예방기술의 연구·개발 및 보급, 산업안전보건에 관한 교육, 사업장의 산업재해예방을 위한 안전·보건 진단 또는 관리 및 기술지원, 유해·위험한 기계·기구 등의 안전인증 또는 안전검사, 산업재해예방을 위한 시설 자금 지원, 산업재해예방시설의 설치·운영, 산업안전보건에 관한 정보 및 자료의 수집·발간·제공, 산업안전보건에 관한 국제협력, 산업안전보건에 관하여 고용노동부장관이나 그 밖에 중앙행정기관의 장이 위탁하는 사업 등이다.

조직은 본부 3본부 6실, 산하기관으로 산업안전보건연구원, 산업안전보건교육원, 산업안전보건인증원, 미래전문기술원, 6개 광역본부, 10개 지역본부, 11개 지사로 구성되어 있다.



〈그림2-4〉 한국산업안전보건공단 조직도

다. 민간재해예방기관

민간재해예방기관은 사업장의 안전보건 증진을 위한 특수건강진단, 안전관리, 안전보건교육 등을 대행하는 전문기관이다. 규모가 있는 기관으로는 대한산업안전협회, 대한산업보건협회가 있다.

대한산업안전협회는 비영리법인으로서 회원의 권익을 보호하고 산업재해예방 제반

업무를 효율적으로 수행하여 무재해 산업사회 구현을 목적으로 1964년 7월에 설립하였다. 주요사업으로는 안전관리대행사업, 안전검사, 안전교육, 안전관련 컨설팅 업무가 있다.

대한산업보건협회는 산업보건 학술 진흥 및 기술진흥을 통해 사업장 근로자 건강 보호·증진 및 쾌적한 작업환경조성에 기여할 목적으로 1964년에 설립되었다. 주요사업으로는 산업보건 계몽, 교육훈련, 보건관리대행 및 작업환경측정 지정·위탁사업 등 산업보건분야와 혈액사업이 있다.

이 외 산업안전보건 관련 기관은 민간위탁기관이 있으며, 분야별로 산업안전, 산업보건, 건설안전, 유해위험기계기구에 대한 검사와 관련한 업무를 하고 있다. 기타 작업환경측정기관, 특수건강진단기관 등이 있다. 안전보건공단이 매년 민간재해예방기관을 평가하는데 2019년은 11개 분야 833개 기관에 대해 평가하였다.⁴⁾ 10개 분야로 평가대상 기관 수는 <표2-4>에서 나열한 바와 같다.

<표2-4> 2019년 민간재해예방기관 평가 분야 및 대상기관

분야 구분	평가대상 기관 수
안전관리전문기관	108개소
특수건강진단기관	212개소
석면조사기관	171개소
안전인증기관	4개소
안전검사기관	3개소
지정검사기관	21개소
안전·보건진단기관	38개소
직무교육기관	15개소
안전보건교육위탁기관	98개소
건설업기초교육기관	77개소
재해예방전문지도기관	86개소

4) 한국산업안전보건공단은 산업안전보건법 시행규칙 제17조(안전관리·보건관리전문기관의 평가 기준)등에 따라 안전관리전문기관 또는 보건관리전문기관 등에 대한 평가를 실시함.

2.4 산업안전보건행정 체계 관련 주요 논의

가. 산업안전보건 업무 지방이양

1999년 국가업무의 지방이양 등 지방분권 업무 추진을 시작으로 2008년에는 지방분권촉진위원회와 지방행정체제개편추진위원회를 설치하여 각각 지방분권 및 행정체제 개편을 추진하였다. 2018년 지방자치분권 및 지방행정체제에 관한 특별법을 공포하며 자치분권위원회⁵⁾로 칭하고 있다. 연혁을 도식화하면 아래와 같다. <그림 2-5>



<그림 2-5> 자치분권위원회 연혁

2010년 3월에 결정된 중앙행정권한의 지방이양에 관한 사항 중 산업안전보건과 관련한 사항은 <표 2-5>와 같이 총 6개 기능 25개 단위업무이다.

이렇게 지방이양이 결정된 안전인증 업무, 사업주 감독업무는 중앙정부가 수행하여 통일성, 전문성을 확보해야 마땅한 업무라는 점에서 부적절하고 안전보건의 기본원칙을 위배할 가능성이 높다는 선행연구가 있다. 안전보건 분야의 기본원칙은 하나의 표준화된 기준인데, 서로 다른 기준의 양립으로 인한 혼란과 혼선은 대형사고로 이어질 가능성이 크다. 따라서 안전보건 기준은 서로 다른 기준이 양립할 수 없다는 원칙을 준수하여야 한다. 그리고 안전을 확보하기 위해서는 권한과 책임을 일치시켜야 하는데, 그렇지 않을 경우 관리가 제대로 될 수 없으며 이로 인해 사고로 이어질 가능성이 높아진다.⁶⁾

5) 대통령소속 자문위원회로서 자치분권 과제 실현을 위한 총괄 조정기구임. 행정안전부장관, 기획재정부장관, 국무조정실장 등 3명과 전문민간위원 24명으로 구성되어 있음.

6) 박두용 외(2010) 「산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화방안」

〈표 2-5〉 산업안전보건 관련 지방이양 업무 목록(2010년)

연번	기능	단위업무	위임처리권자
1	작업환경측정 대행 등	작업환경측정대행	지방노동관서의 장
2		측정대행자의 지정취소	-
3	안전인증 등	관리책임자 등에 대한 교육	한국산업안전보건 공단 등
4		안전인증	
5		안전인증의 표시 등	지방노동청장, 지청장
6		안전인증의 취소	
7		자율안전 확인표시의 사용 금지 등	
8		자율검사프로그램에 따른 안전검사	한국산업안전보건 공단 등
9		방호장치 제조사업 등의 지원	
10	유해물질 제조 허가	유해물질 제조 등의 금지	지방노동청장, 지청장
11		유해물질 제조 등의 허가	
12		유해인자의 관리 등 기능	-
13		유해위험방지계획서의 제출 등	지방노동청장, 지청장, 공단
14	안전보건기능	역학조사	한국산업안전보건 공단
15		건강관리수첩	
16		안전·보건진단 등	지방노동청장, 지청장
17		공정안전보고서의 제출 등	지방노동청장, 지청장, 공단
18		안전보건개선계획	지방노동청장, 지청장
19	지도사의 등록		
20	사업주 등의 감독	영업정지의 요청 등	-
21		감독기관에 대한 신고	지방노동청장, 지청장
22		명예산업안전감독관	
23		산업재해 예방활동의 촉진	한국산업안전보건 공단
24		청문 및 처분기준	지방노동청장, 지청장
25		과태료	

나. 산업안전보건청 설립 논의

고용노동부 장관 자문기구인 고용노동행정개혁위원회⁷⁾는 2018년 7월에 산업안전보건업무의 전문성을 고려하여 산업안전보건 전문행정조직인 산업안전보건청 설치를 중장기적 과제로 추진할 것을 권고한 바 있다. 또한 2020년 4월에는 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회⁸⁾도 중장기적으로 산업안전보건청 설립을 검토해야 한다고 노사정 합의문을 발표하였다. 합의문 내용 중 관련 사항은 아래와 같다.

○ 산업안전보건 행정체계 개편 방안

- (1) 산업안전보건행정의 구성원들이 직무에 대한 충분한 전문성을 갖추고 지속적으로 역량을 제고할 수 있도록 산업안전보건의 특성을 실질적으로 반영한 채용·교육훈련 및 경력관리 시스템(인사구조)을 마련한다.
- (2) 산업안전보건행정조직이 전문적이고 효과적인 산업안전보건행정을 담보할 수 있도록 중장기적으로 산업안전보건청의 설립을 포함한 다양한 시스템(조직구조) 개편을 검토·추진한다.
- (3) 인사·조직구조 개편은 제재 위주의 사후감독을 지양하고, 기업의 예측 가능성 확보와 자율적 재해예방능력 제고에 중점을 두는 산업안전보건법 개편 및 행정집행체계 개선과 병행되어야 한다.

이를 근거로 하여 2020년 8월에는 산업안전보건청 설립 입법공청회⁹⁾가 개최되었다.

입법공청회는 국제노동기구(ILO)는 「공업 및 상업부문에서의 근로감독에 관한 협약」 제81호에서 충분한 역량을 갖춘 전문가가 감독업무에 참여할 수 있도록 규정하고 있고, 우리나라도 산업재해 예방을 위해 전문성, 특수성, 독립성을 확보하기 위하여 산업안전보건청을 설립하여야 한다는 취지로 개최되었다. 입법공청회 발제문¹⁰⁾ 내용을 요약하면 산업안전보건행정조직에 대해 지적되는 전문성의 부족, 효율성의 미흡, 특수성의 미고려, 독립성의 미약, 능동성의 결여를 전문화되고 고도화되어가는 산업안전보건 환경에서 능동적으로 대처하기 위해서는 산업안전보건청으로의 조직개편이 필요하다는 것이다. 기존과 같이 고용노동부 내에 조직이 존재한다면 채용, 교육, 경력관리가

7) 2017년 11월 고용노동부장관 자문기구로 출범하여 15대 과제를 선정하고 고용노동행정의 정책 결과 및 집행 과정의 부당행위 및 불합리한 제도에 대한 개선을 위해 2018년 7월까지 9개월간 활동하였음.

8) 경제사회노동위원회의 의제별위원회 중 하나로 안전하고 건강한 일터를 위한 논의를 통해 산업재해예방 정책 및 기능의 효과성 제고를 위한 혁신적인 방안에 대한 합의를 도출하기 위해 2018.7.17.~2020.3.10.까지 논의하였음.

9) 김영주 국회의원 주최로 2020.8.4.에 개최함.

10) 산업안전보건청 설립 입법공청회 발제문 : 왜 산업안전보건청인가(서울과학기술대 안전공학과 정진우 교수)

어려울 것이고 독립된 조직으로 구분하여야 한다고 주장하면서 이는 단순히 산업안전보건 조직의 확대에 그치는 것이 아니라, 산업안전보건법의 개편과 행정집행체계 개선이 병행되어야 한다고 언급하고 있다.

바꾸어 말하면 안전 관련 다른 법률이 제정되거나 산업안전보건법이 전면 개정되는 등의 시도가 있어도 그것을 실행하는 조직이 전문성과 독립성이 없다면 의도대로 실행하기 어렵다는 것이다.

입법공청회 토론내용 중 산업안전보건청 설립 추진 시 고려사항으로 제시된 아래 사항에 주목할 만하다.¹¹⁾

- 산업안전보건청의 역할과 기능 정의, 예산 및 조직 규모에 대한 사전 세부 검토 필요
- 고용노동부 및 유관기관과의 업무조정 및 협의기능 검토
 - 고용노동부, 지자체, 한국산업안전보건공단, 근로복지공단 등 유관기관과의 기능조정과 역할분담 사전 검토 필요
- 거버넌스 개편과 아울러 산업안전보건 정책·감독행정개선 미래방향 설정 필요
 - 관련 안전보건 제도·정책과의 연계검토 필요
- 안전보건 교육기관 및 민간 안전시장 인프로 확충 필요
 - 대학기관 안전보건 인력양성 및 감독관 교육 프로그램 개발
- 형식적 거대 규제기구 지양

이와 관련하여 산업안전보건청 설립 시 예산에 대해 생각하지 않을 수 없다. 최근 5년 사이 산업안전보건감독관은 <표2-6>과 같이 증원되었으나, 감독관 1인이 담당하는 사업장은 3,971개소다.¹²⁾ 산업안전보건감독관의 부족에 따른 낮은 사업장 감독 실시 비율은 산업재해예방에 직·간접적인 영향을 주는 것은 분명하다.

<표2-6> 산업안전보건감독관 정·현원

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년8월
정 원	408	408	448	570	681
현 원	349	358	400	451	552

청 설립에 따라 산업안전보건감독관은 대폭 늘어날 것이고 현재 580여명 정도의 감독관을 적어도 2배~3배 증원하여야 할 필요성이 있고 이것을 환산하면 인

11) 산업안전보건청 설립 입법공청회 토론문, 한국경영자총협회 임우택 본부장

12) 2019년 8월 기준 국정감사 자료

건비 및 기타 부대비용을 포함하여 500~1,000억원 이상 증액이 필요하다는 의견이 제시되었다.¹³⁾

산업재해사고의 감축을 위해 산업안전보건청을 설립하는 것이 필요한 것인지 검토한 결과 아래와 같이 우려되는 부분이 지적되었다.¹⁴⁾

- 산업안전보건 업무를 집행의 문제로 접근하는 것이 타당한지 여부
 - 청의 업무는 집행 업무가 기본적인 대상이고, 정책업무는 집행업무의 수행에 필요한 범위 내로 한정되나, 현재 산업안전보건 업무는 새로운 과제들이 많이 제기되고 있어 정책업무의 비중이 매우 큼
- 청 설립이 아니면 전문성을 강화할 수 없는지 여부
 - 청 설립시 산업안전보건 전문가가 만행 유입되고 전문성이 더 강화될 여지는 분명히 있으나, 이것이 유일한 방안이 아니고 현재 체계 내에서 전문성을 강화하는 방안을 강구할 수 있음.
 - 청 설립의 경우에도 기술직 외 일반직의 비율은 어느정도 유지되어야 하므로 변화의 범위는 제한적임

우려되는 부분을 종합하여 산업안전보건청 설립은 일정 기간 동안 산재업무의 성과가 누적되고 조직이 확충되는 과정 속에서 자연스럽게 행해지는 것이 바람직할 것으로 판단된다고 ‘장기적인’ 관점에서의 의견을 제시하였다.

13) 산업안전보건청 설립 입법공청회 토론회, 한국노총 김광일 소장

14) 산업안전보건청 설립 입법공청회 토론회, 강대문 변호사

3. 산업재해예방 행정체계 분석

3.1 현행 행정체계 문제점

산업안전보건 정책을 실행하는 행정체계에 대해 선행연구에서 지적된 몇 가지 문제점들을 정리하고자 한다.

첫째, 고용노동부 근로감독관 중 산업안전보건 전문인력이 부족하다는 것이다.

산업안전보건행정은 주로 사업장의 유해하거나 위험한 기계·설비·시설, 화학물질 등을 제조하거나 취급하는 작업으로서 많은 유해위험성이 수반되는 작업을 관리하고 규율하는 업무이기 때문에 담당자에게 관련 전문성이 필요하다. 이와 관련하여 ILO의 「공업 및 상업부문에서의 근로감독에 관한 협약」에서도 “산업안전보건 법규 집행 및 공정·재료·작업방법의 안전보건에 미치는 영향의 조사를 위하여 산업안전보건행정조직에 의학·공학·전기·화학 분야의 전문가를 포함한 충분히 역량을 갖춘 기술자 및 전문가가 감독 업무에 관여할 수 있도록 필요한 조치를 확실히 취하여야 한다.”고 규정하고 있다. 특히 산업현장이 고도화되고 복잡다양해지고 있는 점을 고려하면 전문성이 확보되지 않고는 산업안전보건 업무에 적절하고 효과적으로 대응하는 데 근본적인 한계가 있다.

그러나 고용노동부는 일반 공채로 채용하고 고용노동부 내 모든 업무를 대상으로 순환보직하는 인사구조이므로, 전문성을 확보하기가 어렵다.

둘째, 근로자수 대비 산재예방행정인력 비율로 보면 우리나라는 적은 편은 아니다. 즉, 효율적인 행정집행이 되지 않고 있다는 것이다.

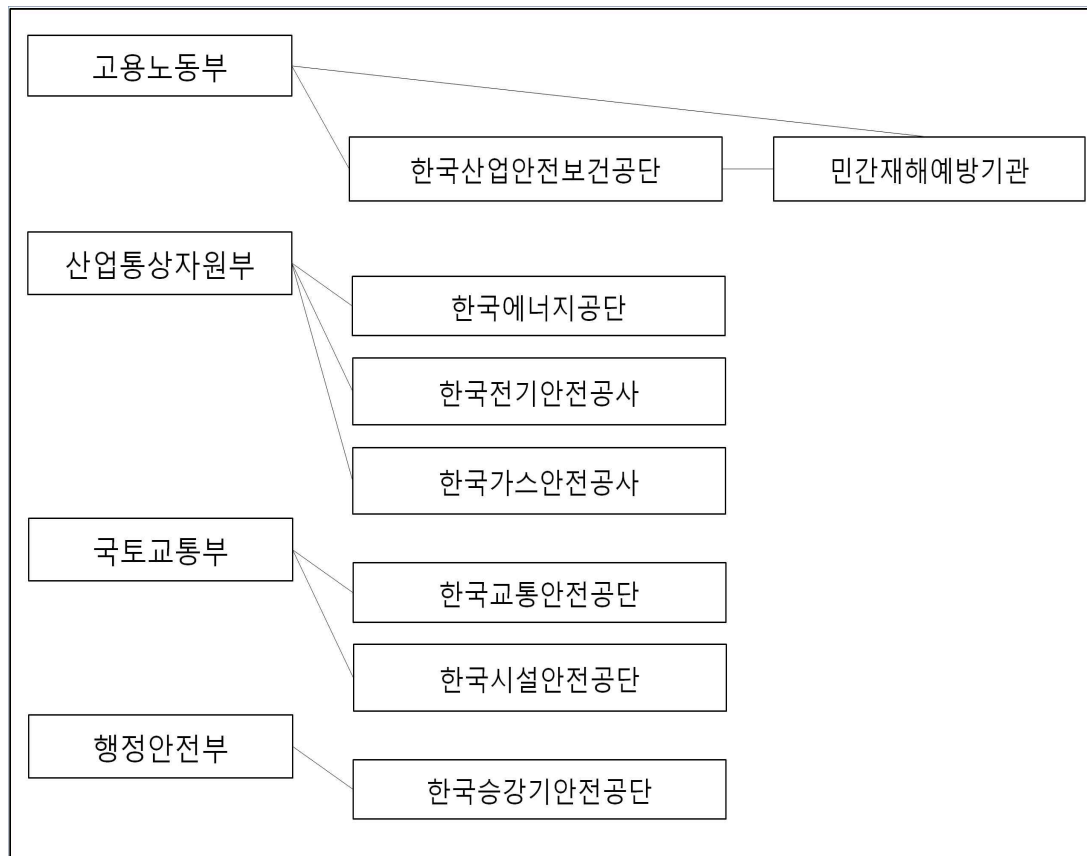
우리나라의 산업안전보건행정조직은 계속적으로 확대되면서 외양적으로는 규모와 형태가 잘 갖추어져 있다. 특히 현 정부에 들어와서는 산업안전보건 담당 근로감독관이 2배 이상 증원되는 등 인력이 대폭적으로 증원되었다. 더 이상 부족한 행정력을 핑계삼을 수 없다는 것이다. 앞서 언급하였듯 고용노동부 근로감독관의 전문성 부족으로 산업재해 관련 조사는 사실상 산하기관인 한국산업안전보건공단이나 안전보건진단기관에 아웃소싱하는 형태를 가지고 있다. 즉 하나의 기관에서 할 업무를 두 개의 기관에서 하게 되는 비효율적 구조가 된다는 것이다.

이와 연계하여 한국산업안전보건공단의 역할에 대한 정체성이 모호해지는 문제가 있다. 앞서 언급하였듯이 우리나라는 사업장 지도 및 감독이 이원화 되어 있다. 고용노동부 근로감독관은 사업장에 산업안전보건법을 집행하며 그 결과에 따라 위반 사항에 대해 특별사법경찰관으로서 직무를 수행하고, 공단 직원은 사업장에 대해 기술지도를 수행하며 직접적인 행정처분 권한이 없다. 또한 안전인증 심사, 유해위험방지계획서 심사 등 실질적인 평가, 판정업무를 담당하고 있다. 사업장에 관련 사항 준수를 강제할 권한이 없으므로 기술지도의 실효성이 낮아진다는 것이다. 공단은 고용노동부가 비전문적이라는 전제하에 고용노동부의 업무를 보좌하는 것을 주된 역할로 삼고 고유의 자율적인 영역을 제대로 구축하지 못한다면, 중장기적 관점에서 상호 기관의 발전에 역기능을 초래한다.

3.2 행정조직 역할 분석

사업장에서 안전보건 관련 기준과 사업장에 감독하는 기준과 정책이 고용노동부로 일원화 되어있지 않다는 것이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다. 전기안전, 가스안전, 건설안전의 분야는 산업통상자원부, 국토교통부에서 별도의 안전기준을 갖고 집행하는 체계를 갖추고 있다. 또한 기업활동 규제완화를 위한 특별 조치법(이하 기업완화법)에 의하여 사업장의 안전보건(의무고용 등)과 관련된 법령의 재개정시에는 산업자원통상부와 협의하도록 정하고 있다. 이는 산업안전보건 관련 사항을 고용노동부가 아닌 다른 정부부처에서 결정할 수 있는 법적 근거를 제공하는 것이다.

안전 관련 법령이 산업, 전기, 가스, 에너지, 교통 등 적용대상에 따라 다르고 다양한 정부부처와 기관들에 분산되어 있다. 이와 같이 산업안전보건에 관한 규제와 감독업무가 여러 부처와 기관에 분산되어 공급자 중심으로 집행됨으로써 일관성 있는 정책 집행이 어렵고 규제와 감독 대상이 되는 사업장은 중복규제 등으로 인한 생산성 저해, 정부 정책서비스에 대한 신뢰도 저하 등 문제가 있다.



<그림3-1> 정부부처별 안전관련 산하기관

이와 같이 안전보건에 관련된 기관이 산재되어 있어, 대형산업사고에 대한 대응으로 고용노동부, 환경부, 행정안전부(지자체), 소방청 등 관계부처가 각 기관의 기준에 따른 대응을 하게 된다. 이 문제에 대한 논의는 관련 법을 언급하며 다루도록 한다.

3.3 산업안전보건법 중복 적용 분석

미국, 영국, 일본은 사업장 안전보건문제는 우리나라와 달리 원칙적으로 산업안전보건법을 기본법으로 하고 있다. 따라서 우리나라도 부처 간 유사 기능을 갖는 안전보건업무에 대한 총괄 조정과 협력 기능을 마련할 필요가 있다.

각 부서소관으로 집행하고 있는 안전 관련법은 많지만, 사업장에서 많이 접하는 법과 소관부처 및 유관기관은 <표3-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표3-1> 안전관련법 소관부처 및 유관기관

법령명	소관부처	유관기관
산업안전보건법	고용노동부	한국산업안전보건공단
에너지법	산업통상자원부	한국에너지공단
전기사업법	산업통상자원부	한국전기안전공사
고압가스 안전관리법	산업통상자원부	한국가스안전공사
액화석유가스의 안전관리 및 사업법	산업통상자원부	한국가스안전공사
교통안전법	국토교통부	한국교통안전공단
시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법	국토교통부	한국시설안전공단
승강기안전관리법	행정안전부	한국승강기안전공단

안전관련 법 조항으로는 산업안전보건법 외 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「재난 및 안전관리법」, 「에너지이용 합리화법」 등 12개 관련 법으로 <표3-2>와 같이 정리할 수 있다.

산업안전보건법에서는 광산안전법, 원자력안전법, 항공안전법, 선박안전법의 적용을 받는 사업에 대해서만 타 법 적용에 대한 중복으로 산업안전보건법을 일부만 적용하고 있다. 즉, 그 외 관련법에 의해서는 중복에 대한 여지를 두고 있지 않다.

예를 들면 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제5조(시설물의 안전 및 유지관리 기본계획의 수립·시행), 제6조(시설물의 안전 및 유지 관리계획의 수립·시행), 제11조(안전점검의 실시), 제12조(정밀안전진단의 실시), 제17조(안전점검 및 정밀안전진단 결과보고 등), 제19조(소규모 취약시설의 안전점검 등), 제21조(안전점검 등에 관한 지침), 제39조(시설물의 유지관리) 등은 재해예방이라는 측면에서 중복의 가능성이 있다.

<표3-2> 안전관련법 법조항

법 규	적용내용
산업안전보건법	<ul style="list-style-type: none"> - 사업주 등의 의무(5조) - 근로자의 의무(6조) - 산업재해 발생 은폐 금지 및 보고(10조) - 법령 요지의 게시(11조) - 안전보건표지의 부착(12조) - 안전조치(23조) - 보건조치(24조) - 근로자의 준수 사항(25조) - 작업중지(26조) - 도급사업 시의 안전보건조치(29조 9항, 10항) - 안전보건에 관한 협의체의 구성·운영에 관한 특례(29조의2) - 설계변경의 요청(29조의3) - 공사기간 연장 요청(29조의4) - 산업안전보건관리비 계상(30조) - 유해하거나 위험한 기계기구등의 방호조치(33조) - 안전인증(34조) - 안전인증대상 기계기구등의 제조·수입 등의 금지(34조의4) - 자율안전확인대상 기계기구등의 제조·수입·사용 등의 금지(35조의4) - 안전검사(36조) - 석면조사(38조의2) - 석면 해체·제거 작업기준의 준수(38조의3) - 석면해체·제거업자를 통한 석면의 해체·제거업자를 통한 석면의 해체·제거(38조의4) - 물질안전보건자료의 작성·비치(41조) - 위험성평가(41조의2) - 작업환경측정(42조) - 건강진단(43조) - 질병자의 근로 금지·제한(45조) - 자격 등에 의한 취업 제한(47조) - 서류의 보존(64조)
화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 특정소방대상물에 설치하는 소방시설의 유지·관리(제9조) - 소방시설의 내진설계기준(제9조의2) - 특정소방대상물별로 설치하여야 하는 소방시설의 정비(제9조의4) - 소방용품의 내용연수(제9조의5) - 피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리(제10조) - 소방대상물의 방염(제12조) - 특정소방대상물의 안전관리(제20조) - 공공기관의 소방안전관리(제24조) - 소방시설등의 자체점검(제25조) - 소방안전관리자에 대한 교육(제41조)

재난 및 안전관리법	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 책무(제5조) - 재난 신고(제19조) - 재난안전분야 종사자 교육(제29조의2) - 안전관리전문기관에 대한 자료요구(제33조) - 재난관리체계 등에 대한 평가(제33조의2) - 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영(제34조의5) - 재난대비훈련 실시(제35조)
에너지이용 합리화법	<ul style="list-style-type: none"> - 냉난방온도 제한건물의 지정(제36조의2) - 검사대상기기의 검사(제39조) - 검사대상기기관리자의 선임(제40조) - 검사대상기기 사고의 통보 및 조사(제40조의2)
도시가스사업법	<ul style="list-style-type: none"> - 가스사용시설 변경에 따른 안전조치(제28조의2) - 건축물 공사에 따른 안전조치(제28조의3) - 안전관리자(제29조) - 안전교육(제30조)
승강기 안전관리법	<ul style="list-style-type: none"> - 승강기 안전관리자(제29조) - 보험가입(제30조) - 승강기 자체점검(제31조) - 승강기의 안전검사(제32조) - 검사합격증명서 등의 발급 및 관리(제34조) - 승강기 이용자의 준수사항(제46조) - 사고 보고 및 사고 조사(제48조)
위험물 안전관리법	<ul style="list-style-type: none"> - 지정수량 미만인 위험물의 저장·취급(지자체 조례 준수 : 울산시 위험물안전관리 조례)(제4조)
화학물질 안전관리법	<ul style="list-style-type: none"> - 화학물질 취급자의 책무(제5조) - 유해화학물질 취급기준 준수(제13조) - 취급자의 개인보호구 착용(제14조) - 유해화학물질의 진열량·보관량 제한(제15조) - 유해화학물질 표시(제16조) - 취급시설의 배치·설치 및 관리기준(제24조) - 취급시설 개선명령(제25조) - 취급시설 등의 자체 점검(제26조) - 유해화학물질관리자(제32조) - 유해화학물질 안전교육(제33조)
연구실 안전환경조성에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> - 연구실책임자의 지정·운영(제5조의2) - 안전관리규정의 작성 및 준수(연구실 안전관리위원회 구성)(제6조) - 연구실 안전환경관리자의 지정(제6조의2) - 안전점검의 실시(제8조) - 정밀안전진단의 실시(제9조) - 사고보고(제15조의2) - 연구실 사용제한(제17조) - 교육·훈련(제18조)

<p>시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시설물의 안전 및 유지관리 계획의 수립·시행(제6조) - 안전점검의 실시(제11조) - 정밀안전진단의 실시(제12조) - 긴급안전점검의 실시(제13조) - 긴급안전조치(제23조) - 시설물의 보수·보강(제24조) - 위험표지의 설치(제25조) - 시설물의 유지관리(제39조) - 유지관리의 결과보고(제41조)
<p>교통안전법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 차량 운전자 등의 의무(제7조) - 보행자의 의무(제8조)
<p>폐기물관리법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 적용 범위(제3조) - 폐기물 관리의 기본원칙(제3조의2) - 폐기물의 처리 기준 등(제13조) - 사업장폐기물의 처리(제18조) - 유해성 정보자료의 작성·제공 의무(제18조의2)
<p>석면안전관리법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 석면등의 사용금지(제8조) - 건축물석면조사(제21조) - 건축물석면조사 결과에 따른 조치(제22조) - 석면건축물안전관리인의 지정(제23조) - 석면건축물안전관리인의 교육(제24조) - 발주의 책임(제31조)
<p>전기사업법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 정기검사(제65조) - 전기설비의 유지(제68조) - 전기안전관리자 선임(6항에 따라 전기설비 점검)(제73조) - 전기안전관리자의 선임 및 해임 신고(제73조의2) - 전기안전관리자의 성실의무(제73조의3) - 전기안전관리자의 교육(제73조의4)

「재난 및 안전관리 기본법」(이하 재난안전법)에서는 안전기준의 분야 및 범위를 아래<표3-3>와 같이 정하고 있다. 안전기준의 분야를 건축 시설, 생활 및 여가, 환경 및 에너지, 교통 및 교통시설, 산업 및 공사장, 정보통신, 보건·식품, 그 밖의 분야로 구분하고 있는데 그 기준에 대한 범위가 넓어 보다 세부적인 기준이 필요해 보인다.

〈표3-3〉 안전기준의 분야 및 범위

안전기준의 분야	안전기준의 범위
1. 건축 시설 분야	다중이용업소, 문화재 시설, 유해물질 제작·공급시설 등 관련 구조나 설비의 유지·관리 및 소방 관련 안전기준
2. 생활 및 여가 분야	생활이나 여가활동에서 사용하는 기구, 놀이시설 및 각종 외부활동과 관련된 안전기준
3. 환경 및 에너지 분야	대기환경·토양환경·수질환경·인체에 위험을 유발하는 유해성 물질과 시설, 발전시설 운영과 관련된 안전기준
4. 교통 및 교통시설 분야	육상교통·해상교통·항공교통 등과 관련된 시설 및 안전 부대시설, 시설의 이용자 및 운영자 등과 관련된 안전기준
5. 산업 및 공사장 분야	각종 공사장 및 산업현장에서의 주변 시설물과 그 시설의 사용자 또는 관리자 등의 안전부주의 등과 관련된 안전기준(공장시설을 포함한다)
6. 정보통신 분야 (사이버 안전 분야는 제외)	정보통신매체 및 관련 시설과 정보보호에 관련된 안전기준
7. 보건·식품 분야	의료·감염, 보건복지, 축산·수산·식품 위생 관련 시설 및 물질 관련 안전기준
8. 그 밖의 분야	제1호부터 제7호까지에서 정한 사항 외에 제43조의9에 따른 안전기준심의회에서 안전관리를 위하여 필요하다고 정한 사항과 관련된 안전기준

또한 재난관리책임기관을 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관으로 정의하고 있다.

재난관리주관기관은 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 의미하며 〈표3-4〉와 같다.

이는 앞서 언급한 산업안전보건법과 중복의 여지가 있고, 재난관리주관기관으로 분류한 행정안전부, 산업통상자원부 등의 업무 및 대처는 고용노동부의 업무와 중첩되는 것을 알 수 있다. 고용노동부가 관리하는 사고유형은 ‘사업장에서 발생한 대규모 인적 사고’이다. 산업통상자원부가 관리하는 ‘가스 수급 및 누출 사고’

를 예를 들면 ‘사업장에서 가스 수급 및 누출사고로 대규모 인적 피해’가 발생한 경우 어디의 주관인지 헷갈린다는 것이다.

재난안전법 제14조에서는 중앙재난대책본부 운영에 관해 규정하고 있는데, 대규모 재난¹⁵⁾의 대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위해 행정안전부에 중앙재난안전대책본부를 두고 있다. 본부장과 차장을 두는데 본부장은 행정안전부장관이 되며, 업무를 총괄하고 필요하다고 인정되면 회의를 소집할 수 있다. 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우와 행정안전부 장관이 국무총리에게 건의하거나 수습본부장¹⁶⁾의 요청을 받아 행정안전부 장관이 건의하는 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있다. 대규모 재난이 발생하거나 그러한 우려가 있는 경우에는 실무반을 편성하고, 상황실을 설치하여 대규모 재난에 대한 효율적 대응체계를 갖추도록 한다.

〈표3-4〉 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
과학기술정보통신부	1. 우주전파 재난 2. 정보통신 사고 3. 위성항법장치(GPS) 전파혼신 4. 자연우주물체의 추락·충돌
외교부	해외에서 발생한 재난
법무부	법무시설에서 발생한 사고
국방부	국방시설에서 발생한 사고
행정안전부	1. 정부중요시설 사고 2. 공동구(共同溝) 재난(국토교통부가 관장하는 공동구는 제외한다) 3. 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고 4. 풍수해(조수는 제외한다)·지진·화산·낙뢰·가뭄·한파·폭염으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고
농림축산식품부	1. 가축 질병 2. 저수지 사고

15) 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위 하여 주무부처의 장 또는 지역재난안전대책본부장의 건의를 받아 중앙재난안전대책본부장이 인정한 재난 등

16) 재난관리주관기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난 사오항을 효율적으로 관리하고 수습하기 위한 중앙사고수습본부를 신속하게 설치·운영하여야 함.

산업통상자원부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가스 수급 및 누출 사고 2. 원유수급 사고 3. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단으로 한정한다) 4. 전력 사고 5. 전력생산용 댐의 사고
보건복지부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 감염병 재난 2. 보건의료 사고
환경부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 수질분야 대규모 환경오염 사고 2. 식용수 사고 3. 유해화학물질 유출 사고 4. 조류(藻類) 대발생(녹조에 한정한다) 5. 황사 6. 환경부가 관장하는 댐의 사고 7. 미세먼지
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적 사고
국토교통부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 국토교통부가 관장하는 공동구 재난 2. 고속철도 사고 4. 도로터널 사고 6. 육상화물운송 사고 7. 도시철도 사고 8. 항공기 사고 9. 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애 10. 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고 <p>*3.5. 삭제</p>
해양수산부	<ol style="list-style-type: none"> 1. 조류 대발생(적조에 한정한다) 2. 조수(潮水) 3. 해양 분야 환경오염 사고 4. 해양 선박 사고
금융위원회	금융 전산 및 시설 사고
원자력안전위원회	<ol style="list-style-type: none"> 1. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단은 제외한다) 2. 인접국가 방사능 누출 사고
소방청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 화재·위험물 사고 2. 다중 밀집시설 대형화재
문화재청	문화재 시설 사고
산림청	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산불 2. 산사태
해양경찰청	해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고

3.4 합리적 행정체계 방안

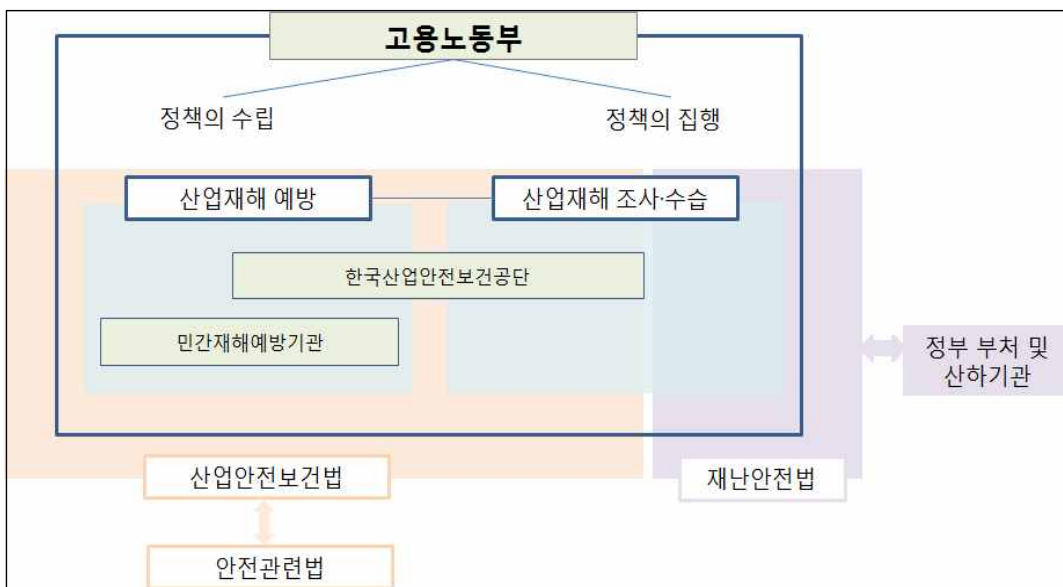
앞서 논의한 산업안전보건법과 그 외 안전 관련 법의 중복, 고용노동부와 산하기관인 한국산업안전보건공단, 타 정부부처 산하기관의 역할 중복에 대한 정리하고자 한다.

산업안전보건행정의 전문성, 효율성, 특수성, 독립성을 확보하기 위하여 고용노동부 내 부서가 아니라 별도 청으로 분리하고자 하는 취지는 집행체계의 일원화 맥락과 같은 접근이다. 다만, 산업안전보건청의 역할과 기능에 대한 명확한 정의, 조직의 규모가 정해져야 할 것이다. 그리고 안전보건공단의 기능과 중첩될 가능성과 각 조직간의 역할 분담이 명확히 되지 않아 혼란을 야기할 우려가 크다. 산업안전보건감독관 증원 및 청은 산재기금을 사용할 수 없음에 따른 예산 측면에서도 세밀한 사전 검토가 필요해 보인다.

조직을 늘리거나 감독인원을 늘리는 제안이 아니라, 현재의 조직과 인력을 최대한 활용하면서 산업안전보건법의 효율적 집행을 도모하는 것이 국가의 경제적 손실을 줄이고, 국민의 삶의 질을 높이는 대안이 될 것이다.

즉, 사업장 내 안전보건 관련 사항은 원칙적으로 산업안전보건법을 기본법으로 하고 정부 부처 간 유사 기능을 갖는 안전보건업무에 대한 총괄 조정과 협력 기능을 고용노동부에 두어 근로자의 안전보건을 책임지고 수행하도록 하는 것이 효과적일 것으로 보인다.

산업재해예방 집행기관의 전문성 확보를 위해서는 우선 고용노동부 내 산업안전보건 인력 채용을 전문인력으로 채용하여 내부적인 운영을 먼저 고려해봐야 할 것이다. 산업안전보건행정 담당 직원의 채용, 직무교육, 경력관리 등을 별도의 채널로 관리 운영하여 감독관의 전문성을 향상시켜야 할 것이다. <그림3-2>



<그림3-2> 합리적 행정체계 모형

4. 결 론

4.1 연구결과 요약 및 시사점

산업안전보건 행정체계의 미비는 산업재해로 인한 직접 손실만 발생시키는 것이 아니라, 현재와 같이 산업안전을 관리하는 행정체계가 분산된 상황에서는 규제 대상인 기업들의 간접비용도 상당한 수준에 이른다. 서로 다른 기관에서 안전 체계를 진단하고 규제하기 때문에 기업들 입장에서는 이에 대한 대처로 많은 행정 낭비가 있다. 따라서 주요 선진국에서는 행정부담 감소를 위한 행정규제 시스템의 개선에 힘쓰고 있다.

산업안전보건법에서 규정하고 있는 해당 법의 적용 제외에 대한 사항 즉, 일부적용 대상사업 및 일부적용 사항은 제정된 이후 비슷하게 유지해오고 있다는 점에서 급변하는 산업안전보건 환경을 반영하지 못하고 있어 보인다.

산업안전보건 정책 수립 및 집행은 고용노동부의 산재예방보상정책국에서 담당하며 고용노동부 산하기관인 한국산업안전보건공단은 산재예방을 위해 기술개발, 교육, 안전·보건 진단 등의 업무와 고용노동부 및 중앙행정기관이 위탁하는 사업을 담당하고 있다. 그 외 민간재해예방기관에서 사업장의 안전보건관련 업무를 전문적으로 대행하고 있다. 안전에 대한 사회적 요구가 높아짐에 따라 각 정부부처에서도 안전의 영역을 확대하여 정책을 수립하고 집행함에 따라 효율적으로 안전보건관련 조직 및 행정체계가 운영될 필요성이 있다.

위와 같은 집행 효율성 제고 차원에서 정부는 2010년에 산업안전보건 업무의 지방이양을 추진하여 총 25개의 단위업무를 공단 및 지방노동관서의 장 등에 위임하였다. 그리고 올해는 산업안전보건청 설립에 관한 입법공청회도 개최되었다. 업무의 위임으로 분산 시킬 것이 아니라, 고용노동부에서 분리하여 별도의 독립적 조직으로서 역할을 하자는 것인데 전문성과 독립성을 강화하여 산업재해예방 중심의 정리되고 명확한 조직운영에 대해서는 수년전부터 동의하고 논의되어 온 부분이라 이의가 없다. 다만, 산업안전보건청의 역할과 기능 정의, 예산 및 조직 규모에 대한 세밀한 검토가 필요해 보인다.

현행 안전보건관련 행정조직은 고용노동부를 비롯하여 산업통상자원부, 국토교통부, 행정안전부 등 각 정부부처와 그 산하기관이 있으며 이는 사업장의 입장에서 중복규제로 생산성의 저해, 정부 정책서비스의 신뢰도 저하 문제를 야기한다. 같은 맥락으로 각종 안전관련법은 중복되는 항목이 많은 것 역시 행정낭비의 요소로 지적할 수 있다. 재난안전법에서는 재난관리책임기관과 재난관리주관기관을 구분하여 재난 및 사고의 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하도록 하고 있다. 여기에도 사업장 내 안전과 관련한 사항으로 안전기준을 ‘산업 및 공사장 분야’로 분류하여 관리하고 있다.

위에서 언급한 내용을 종합하여 고려해볼 때 산업안전보건법과 그 외 안전 관련법의 중복, 고용노동부와 그 산하기관인 안전보건공단 그리고 타 정부부처 및 그 산하기관 간의 역할 중복에 대한 정리가 필요하겠다. 산업안전보건청의 설립으로

많은 문제점이 해결되겠지만, 급하게 수반되는 예산과 노력에 비해 이상적인 역할은 당장 실현되기 어려울 것으로 판단된다. 전문성과 독립성은 확보되겠지만 결국은 고용노동부와 맥락을 같이하는 행정조직인 것이다.

정부부처 모두를 아우를 수 있는 행정체계를 모색하는 것은 그 범위와 규모, 예산적인 면에서 당장 실현이 불가능할 것으로 판단되며, 그와 같은 효과를 갖는 대안으로는 사업장 내 안전보건 관련 사항은 원칙적으로 산업안전보건법을 기본으로 하고, 중복 및 유사한 기능을 갖는 업무는 총괄 조정 및 협력 기능을 고용노동부에 두고 집행할 것을 제안한다.

4.2 연구의 한계

본 연구는 사업장 내 산업안전보건 관련 법 집행의 중복 및 행정 체계 간 역할 중복을 제거할 수 있는 효율적 집행체계의 갈증에서 출발하였다. 선행연구 및 현행 법률 및 집행체계를 기반으로 분석하여 정리하여 나름의 이상적인 체계를 그려보았으나, 관련 전문가의 자문을 받지 않고 구체화 시키지 못한 아쉬움이 있다. 향후 각 분야의 전문가들이 이론적으로 면밀히 검토하고, 충분한 논의가 되어 효율적으로 적용 가능한 구체적 행정체계의 모형제시가 필요할 것이다.

참고문헌

- 박두용, 김태윤, 이민창, 임승빈, 변혜정(2010), 산업안전보건 행정조직 및 집행체계의 선진화방안, 산업안전보건연구원
- 조성한, 이근오, 배종배(2012), 산업안전보건 행정조직의 합리화 방안 연구, 경제사회발전노사정위원회
- 송강직(2016), 산업안전보건법의 집행체계에 관한 국제비교, 산업안전보건연구원
- 김기선, 박찬임(2016), 산업안전보건법 적용범위 개선방안에 관한 연구, 산업안전보건연구원
- 한정미, 차현숙, 김형진, 왕승혜, 서승환, 김기선(2017), 산업안전보건법 체계 개편방안, 산업안전보건연구원
- 조흥학(2017), 산업안전보건법 체계 개편 및 개선방안에 관한 연구, 산업안전보건연구원
- 조흥학(2015), 산업안전보건 규율체계 개편에 관한 연구, 산업안전보건연구원
- 권혁, 오상호, 조흥학, 박수경(2020), 산업안전보건법 적용 대상 사업 또는 사업장 및 적용제외 법 규정 등에 관한 연구, 산업안전보건연구원
- 김영주의원실(2020), 일하는 사람의 안전과 건강이 우선이다 : 산업안전보건청 설립 입법공청회 : 정부조직법 개정을 중심으로, 국회전자도서관
- 국회의원 강성천 외(2010), 산업안전보건업무 지방이양의 문제점 및 산업안전보건책 선진화 방안 : 안전은 문화이며 국가의 책무이다, 국회전자도서관
- 안홍섭 외(1996), 사업장 안전관리의 효율성 제고를 위한 제도개선 연구, 산업안전보건연구원
- 박두용 외(2002), 21C 노동환경권 변화에 따른 산재예방 실효성 확보방안에 따른 연구(산재사고처리절차 및 처벌 특별법 중심으로), 산업안전보건연구원
- 경제사회노동위원회, 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회 전체회의자료(2018~2020) 및 일하는 사람의 안전과 건강을 위한 노사정 합의문(2020)
- 국가법령정보센터 홈페이지, 법령 및 제정·개정 이유
- 고용노동부 홈페이지, 제5차 산재예방 5개년 계획(2020)
- 고용노동부 홈페이지, 2019년 산업재해 현황분석(2020)
- 고용노동부 홈페이지, 조직도(2020)
- 자치분권위원회 홈페이지(2020)
- 한국산업안전보건공단, 산업재해 통계(2010-2019)
- 한국산업안전보건공단, 2019년 민간재해예방기관 평가 결과(2020)
- 한국산업안전보건공단, 조직도(2020)

ABSTRACT

A study on the administrative system for preventing industrial accidents

Min-Kyung Seong, University of Ulsan Graduate School

The lack of proper administration system for occupational safety and health(OSH) is the major cause for industrial accidents, which lead to substantial loss for companies both in direct and indirect ways. In administration system where there are many different regulatory organizations over a same issue, companies have to bear a lot of cost while dealing with them. Therefore, most developed countries are putting much effort in improving their regulatory systems to reduce administrative cost.

Issues concerning the partial application of the OSH Act remains almost same for the last 30 years. It seems that the current OSH act is failing to reflect the rapidly changing OSH environment.

Industrial Accident Prevention and Compensation Policy Bureau of the Ministry of Employment and Labor(MOEL) is in charge of the establishment and implementation of OSH policies in Korea. And the Korea Occupational Safety and Health Agency(KOSHA), one of affiliates of MOEL, provides accident prevention technology R&D, OSH education and is doing many other OSH-related works entrusted by MOEL.

In private sector, there are also many professional institutes doing OSH-related works.

While Social demand for safer workplaces is growing, government departments are trying to expand their own territories concerning OSH along with it. So, OSH polices is needed to be established and implemented in efficient ways.

In order to improve the efficiency in implementation of the OSH law, the government promoted a transfer in 2010 and a total of 25 unit tasks were transferred from the Headquarters to local offices of MOEL and the KOSHA. And this year, a hearing was held for the legislation for the establishment of the OSH Administration. The purpose of the establishment is to separate OSH work from MOEL to focus only on OSH issues. The need of an independent OSH government department has been debated for years, and I agree with the point that we need an enhanced professional standalone organization for OSH. But we need to take a closer look at the role, function, definition, budget and the size of the new government organization.

Currently, there are several government organizations and their affiliates covering OSH field including MOEL. Their OSH regulations are overlapping and it lowers the productivity of companies and reliability of government policies. OSH-related Acts supervised by each different government organization is an another factor in administrative waste. For example, both OSH ACT and Disaster Safety Act regulate safety in workplaces, which means MOEL's work and MOIS(Ministry of the Interior and Safety)'s work are overlapping regarding OSH in workplaces.

Considering above, we need a solution for the overlapping problems between different OSH-related Acts controlled by MOEL, KOSHA and the other government departments. I don't think the establishment of the new OSH administration can solve all this problem of inefficiency of administrative system. It can manage to strengthen expertise and independency to a certain level, but it is an another form of government organization just like MOEL after all.

It is unlikely that we have an administration system that separates OSH-related work from all government organizations and integrates into one authority right now. But as an alternative, I propose that, based on OSH Act, MOEL should function as a control tower over all other government departments when it comes to OSH in workplaces.