

산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구

정진우*

서울과학기술대학교 안전공학과

A Study on the Necessity and Action Plan of Establishment of Occupational Safety and Health Executive in Korea

Jinwoo Jung*

Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science & Technology

ABSTRACT

Objectives: The major objectives of this study are to review the requirements for the advancement of occupational safety and health administrative organization and to propose measures to establish an Occupational Safety and Health Executive.

Methods: The problems of occupational safety and health administrative organization in Korea were examined empirically and cases of occupational safety and health administrative organizations in developed countries were investigated (United Kingdom, United States, Germany, and Japan). A plan for establishing an Occupational Safety and Health Executive was proposed over the short and medium term.

Results: An occupational safety and health administration is characterized by a professional and technical nature, and even more so in modern society. Therefore the greatest value required by an occupational safety and health administrative organization is expertise. In addition, administrative values it requires include efficiency, specificity, independence, and activity. The Korean occupational safety and health administrative organization has a number of problems in terms of these values. The most appropriate way to realize these values is to establish an Occupational Safety and Health Executive. It is desirable to establish such an Occupational Safety and Health Executive in a phased manner taking into consideration its relationship with Korea Occupational Safety and Health Agency(KOSHA), including KOSHA's functional adjustment

Conclusions: In order to solve the deep-seated problems in occupational safety and health administrative organization and to advance occupational safety and health administration in Korea, it is necessary to establish an Occupational Safety and Health Executive as a foundation for achieving an advanced industrial safety and health administration.

Key words: occupational safety and health administration organization, occupational safety and health executive, expertise, efficiency, uniqueness, independence, activeness

I. 서 론

우리나라 산업안전행정업무는 1948년 11월 사회부의 내국(內局)이었던 노동국의 기준과에서 담당하는 것으로 출발하였다. 그리고 1963년 8월 보건사회부의 노동국이 외청인 노동청으로 승격 발족된 후인 1966년 12월 노동국에 산업안전보건업무를 담당하는

과 단위의 조직(산업안전과)이 신설되었다. 1976년에는 산업안전보건업무가 노동국에서 근로기준관 소관 업무로 변경되었고, 1981년 4월에는 노동청이 노동부(현 고용노동부)로 승격되면서 산업안전보건업무는 근로기준국 산업안전과에서 수행하게 되었다. 1989년 1월에는 노동부에 산업안전보건업무만을 전담하는 국(局)인 산업안전국을 신설하여 산업안전보건의행정을

*Corresponding author: Jinwoo Jung, Tel: 02-970-6373, E-mail: jijw35@hanmail.net
Department of Industrial Health, 232 Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul-si, 139-743
Received: March 2, 2017, Revised: March 15, 2017, Accepted: March 22, 2017

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

비로소 노동부 내의 국 단위의 조직에서 담당하게 되었다. 그리고 산업안전보건업무에 담당하는 지방행정조직의 경우는, 당초에는 특별행정기관인 지방노동관서의 근로감독과에서 일반근로기준업무와 함께 담당하던 것을 1987년부터는 산업안전과(현 산재예방지도과)를 신설하여 산업안전보건업무만을 전담하게 되었다. 또한 1987년 12월에는 노동부 산업안전국(현 산재예방보상정책국)의 외곽조직으로 공공기관인 한국산업안전공단(현 한국산업안전보건공단)을 설립하였는바, 1977년 4월 설립되어 운영되어 왔던 국립노동과학연구소의 기능은 동 공단으로 점진적으로 이관되었다(MoL, 2006).

이와 같이 우리나라의 산업안전보건행정조직은 장기적으로 볼 때 계속적으로 확대·발전되면서 외양적으로는 상당한 규모와 기본적인 형태를 갖추어 왔다. 그런데 산업안전보건행정조직의 질적인 측면에서는 오래 전부터 전문성의 부족을 중심으로 행정조직 안팎에서 많은 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히, 1982년 12월에 근로감독관의 전문성 향상을 위해 신설된 근로감독관직렬이 일반행정직렬과의 승진소요기간 차이 등 당시 노동부의 내부사정으로 1992년 12월에 폐지된 것은(Kim et al., 2006) 산업안전보건업무담당 근로감독관의 전문성이 정체하거나 오히려 퇴보하는 한 원인이 되기도 하였다.

초창기에 산업안전보건행정조직을 구축하는 단계에서는 기초적인 인프라도 형성되어 있지 않은 관계로 물량을 투입하는 것만으로도 그리고 이에 비례하여 소기의 성과를 거둘 수 있었지만, 사회가 전문화되고 복잡·다양해짐에 따라 물량 위주의 행정은 한계에 부딪힐 수밖에 없고, 오히려 산업안전보건에 걸림돌로 작용하는 등 점점 많은 문제점을 드러내게 된다. 다시 말해서, 산업안전보건행정의 초기에는 담당인력의 경우 성실성 중심의 범용인재를 다수 확보하는 것이 중요한 과제였지만, 유해위험요인이 고도화·전문화·복잡화됨에 따라 성실성보다 직무전문성을 갖춘 인재의 필요성이 점점 증대하게 되면서 산업안전보건행정의 제너럴리스트(generalist)적 접근은 점점 많은 부작용을 초래하게 된다. 산업안전보건행정이 산업안전보건을 둘러싼 외부환경의 변화에 부응하지 못하고 여전히 개발시대의 아마추어 행정에 머물고 있다는 비판이 제기되는 핵심적인 이유도 바로 여기에 있다고 할 수 있다.

민간부문의 안전보건조직은 대기업을 중심으로 산업안전보건영역의 전문성, 독립성(자율성) 등을 확보하기 위하여 채용, 경력관리 등에서 꾸준한 발전을 하여 왔다. 이에 반해, 산업안전보건행정조직은 그동안 선진화를 위한 노력이 부분적으로 없었던 것은 아니지만, 구조적인 부분에 대한 손질과 개선이 없었던 관계로 선진적인 안전보건행정조직과 비교하여 많은 문제를 여전히 안고 있다.

산업안전보건은 규제행정의 비중이 큰 특징을 가지고 있기 때문에, 한 나라의 산업안전보건의 발전에 있어 산업안전보건행정이 차지하는 비중은 클 수밖에 없다. 따라서 산업안전보건행정조직의 수준 여하와 정도가 우리나라의 산업안전보건의 발전에 큰 영향을 미치게 되는 만큼, 이 문제를 해결하지 않고는 우리나라 산업안전보건의 전체적인 발전도 더딜 수밖에 없다는 것은 그간의 경험을 통해서도 쉽게 확인할 수 있다.

본 연구는 이상과 같은 문제의식 하에 산업안전보건 4개 학회(한국안전학회, 한국산업보건학회, 대한직업환경의학회, 한국직업건강간호학회)의 공동요청으로 수행되었다. 4개 학회에서는 현행 산업안전보건행정구조로는 선진적인 산업안전보건행정을 하는데 근본적인 한계를 가지고 있다는 데 의견을 같이 하였고, 필자 또한 그 취지에 공감을 하면서 이 글을 통해 산업안전보건행정조직이 기본적으로 갖추어야 할 요건과 이를 충족하기 위한 방안으로 산업안전보건청을 설립하는 방안을 구체적으로 고찰하고자 한다.

II. 연구대상 및 방법

1. 연구대상

본 연구에서는 우리나라 산업안전보건행정조직을 강화하는 방안으로 산업안전보건청 설립의 필요성과 그것의 추진방안을 고찰하고자 한다.

이를 위하여, 먼저 산업안전보건청에 요구되는 행정적 가치가 무엇인지를 도출하고, 이 도출된 행정가치들에 대한 각각의 내용을 살펴보았다. 그리고 이 행정가치에 비추어 보았을 때, 현행 우리나라 산업안전보건행정조직이 갖고 있는 문제점을 검토하였다. 그 다음으로 주요선진외국의 산업안전보건행정조직의 사례를 살펴보았다. 마지막으로 우리나라에 산업안전보건청을 설립하는 방안을 제시하였다.

2. 연구방법

산업안전보건청에 요구되는 행정적 가치로서 전문성, 효과성(효율성), 독립성(자율성), 특수성, 능동성의 내용을 이론적으로 고찰하여 밝히고, 이러한 각 가치에 비추어 본 우리나라 산업안전보건행정조직의 문제점을 행정경험에 입각하여 경험적으로 논구(論究)하였다. 선진외국의 산업안전보건행정조직 사례로, 산업안전보건청 조직을 가지고 있는 대표적인 국가인 영국·미국, 산업안전보건청 조직은 아니지만 실질적으로 산업안전보건청과 같은 전문성을 확보하고 있는 독일, 그리고 우리나라와 외양상 유사한 행정조직을 갖고 있는 일본의 사례를 각각 조사·분석하였다. 마지막으로, 앞의 논의를 토대로 우리나라의 산업안전보건행정조직을 선진화하는 방안으로서 산업안전보건청을 설립하는 방안을 단기적 방안과 중기적 방안으로 구분하여 구체적으로 제시하였다.

Ⅲ. 연구결과 및 고찰

1. 산업안전보건행정조직에 필요한 가치

1) 전문성

산업안전보건행정은 주로 사업장의 유해하거나 위험한 기계·설비·시설, 화학물질 등을 제조하거나 취급하는 작업으로서 많은 유해위험성이 수반되는 작업을 관리·규율하는 업무이기 때문에 행정담당자에게도 당연히 높은 전문성이 요구된다. 이와 관련하여 ILO의 「공업 및 상업부문에서의 근로감독에 관한 협약」(제81호)에서도 이미 오래 전부터 “산업안전보건법규 집행 및 공정·재료·작업방법의 안전보건에 미치는 영향의 조사를 위하여 산업안전보건행정조직에 의학·공학·전기학·화학 분야의 전문가를 포함한 충분히 역량을 갖춘 기술자 및 전문가가 감독업무에 관여할 수 있도록 필요한 조치를 확실히 취하여야 한다.”(제9조)고 규정하고 있다(ILO, 1947).

특히 유해위험요인, 작업환경 등이 점점 고도화·대규모화되고 복잡화·다양화되고 있는 점을 고려할 때, 전문성이 확보되지 않고는 산업안전보건업무에 적절하고 적확하게 대응하는 데 근본적 한계가 노정될 수밖에 없고, 이는 의도하든 의도하지 않든 심각한 결과를 초래할 수 있다. 휴브글로벌 불화수소 누출사고, 세월호 침몰사고, 가슴기살균제 사고, 메르스(MERS) 사태 등 최근에 발생한 대형사고도 행정

기관의 전문성 미흡이 사고 발생 및 대형화에 한몫을 하였음은 주지의 사실이다.

그리고 행정기관에 전문성이 확보되어 있어야 정교하고 내실 있는 사전예방 지도뿐만 아니라, 사고발생 후 면밀한 재해조사(감독)를 통해 사고원인을 정확하게 찾아내고, 또 이를 토대로 적절하고 실효성 있는 대책을 마련할 수 있다. 그렇지 않으면 행정기관은 책임회피용으로 사고 발생 후의 당사자 처벌에 치중되고 여론제스처용의 대중요법으로 당장의 급한 불을 끄는 데에만 매몰될 가능성이 커진다.

한편, 근로감독관들은 현재 모두 특별사법경찰관리로 임명되고 있는데, 이 특별사법경찰제는 전문화된 기능별로 전문성이 부족한 일반사법경찰관리로서는 직무수행이 불충분한 점을 고려하여, 전문적 지식이 정통한 행정공무원에게 사법경찰관을 부여하여 수사활동을 하도록 하기 위해 제도화한 것이다(Sin et al., 2012). 따라서 특별사법경찰제의 취지로 볼 때, 산업안전보건업무담당 근로감독관에게는 산업안전보건감독업무에 대한 전문성을 갖추는 것이 필수 불가결하게 요구된다고 할 수 있다.

2) 효율성(효과성)

산업안전보건행정의 경우에도 다른 행정과 마찬가지로 자원과 인원이 제약되어 있는 상황에서 업무를 할 수밖에 없기 때문에 당연히 효율적이고 효과적인 행정이 도모되어야 한다. 즉, 가능한 한 적은 비용으로 높은 효과를 달성하는 것은 산업안전보건행정 또한 반드시 추구하여야 할 가치이다. 그래야 산업안전보건행정이 경영계를 위시한 산업안전보건관계자들로부터 실질적인 신뢰와 협력을 얻을 수 있을 것이다.

산업안전보건규제는 전형적인 사회규제로서 다른 분야에 비하여 상대적으로 규제를 강화할 필요성이 크지만, 그렇다고 산업안전보건규제 자체가 선이라는 식으로 등식화하는 것은 결코 올바른 접근이라고 할 수 없다. 사회가 복잡해지고 다양화됨에 따라 고려하여야 할 변수가 많아질수록 규제의 품질과 효율적 집행이 중요한 가치로 등장하게 된다. 이를 위해서는 산업안전보건규제 집행기관인 산업안전보건행정기관이 규제를 정교하고 효과적으로 제정하고 운영하는 능력을 반드시 구비하여야 한다.

또한 산업안전보건행정조직의 구성원들이 기본적인 업무에 대해서는 다른 기관의 조력을 받지 않고

4 정진우

독자적으로 판단하고 수행할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그렇지 않으면, 혼자서도 할 수 있는 일을 불필요하게 두 명이상이 중복적으로 하게 되는 행정의 비효율성이 초래되고 유관기관 모두의 발전에 지장을 줄 수 있기 때문이다.

3) 특수성

산업안전보건업무는 업무의 성격, 학문적 배경 등에 있어서 고용노동분야의 다른 업무와 달리 기본적으로 전문기술적 지식[공학(기계공학·전기공학·화학공학·건축공학), 자연과학(화학·생물학·물리학), 의학·간호학 등]이 많이 요구되는 업무로서, 고용노동부 내의 다른 부서의 업무와 이질적이고 특수한 성질을 가지고 있다. 산업안전보건업무의 이러한 이질성과 특수성은 산업안전보건법령의 내용도 보더라도 쉽게 알 수 있다.

따라서 산업안전보건행정조직의 담당인력은 채용시부터 산업안전보건업무의 성격에 적합한 전문인력을 별도의 채널을 통해 확보하고, 채용 후에는 이들이 산업안전보건에 관한 전문적 경력관리를 할 수 있는 기회를 제공하여야 하며, 또한 동 업무에 요구되는 역량의 확보를 위하여 전문적인 교육훈련이 지속적으로 이루어지는 구조를 제도적으로 갖추어야 할 필요가 있다.

4) 독립성(자율성)

산업안전보건업무 담당자들과 관리자들의 전문성이 확보되기 위해서는 산업안전보건분야의 독립적인 인사구조를 확보하는 것이 필요하다. 그래야 산업안전보건업무 담당자들이 자신들의 지식과 경험을 축적할 수 있고, 관리자들도 또한 산업안전보건업무에 대해 전문적이고 실질적인 리더십을 발휘할 수 있기 때문이다.

그리고 산업안전보건부서가 고용노동부의 1개국으로만 존재하는 관계로 이론적 지식 외에 경험에 있어서도 산업안전보건에 문외한일 가능성이 큰 장관까지의 결재과정에서 초래되는 비효율성, 고용노동부 내의 다른 부서와의 인사상의 안배 등으로부터의 해방을 통해 산업안전보건업무가 전문성을 바탕으로 강력한 추진력을 가지기 위해서는 산업안전보건부서의 독립성과 자율성이 행정구조적으로 보장될 필요가 있다.

5) 능동성

산업안전보건업무(특히 산업보건업무)는 다른 업무와 비교하여 덜 가시적(可視的)이고 즉각적이지 않으며, 그 발생확률도 낮은 특징을 가지고 있어 현실적으로 기업 등 행정대상이 스스로 안전보건을 관리하는 정(正)의 인센티브를 갖기 어렵다. 다시 말해서, 산업안전보건관리는 일을 한다고 하여 바로 효과가 나타나는 것이 아니고, 거꾸로 일을 하지 않는다고 바로 문제가 걸로 표출되는 것이 아니기 때문에, 생산업무 등과 달리 기업 등 조직에서 자율적으로 이루어지기 어렵다는 특징을 가지고 있다. 산업안전보건분야가 시장실패가 발생하는 전형적인 영역이라고 말하는 이유가 여기에 있다.

그런 만큼 행정기관의 역할이 중요할 수밖에 없고, 특히 행정기관에서는 기업 등 조직에 대하여 다양한 방식으로 산업안전보건관리를 적극적으로 추진하도록 능동적인 역할을 하는 것이 매우 중요하다.

그리고 산업안전보건업무는 재난관리업무와 달리 사고발생 후 대책(대응, 구조, 복구)이 아닌 사전예방 업무를 그 주된 대상으로 하고 있기 때문에, 밖으로 문제가 드러나거나 발생하기 이전에 미연에 문제를 파악하고 대처하는 것이 무엇보다 중요하고, 따라서 능동적 접근과 자제가 행정기관에게 중요하게 요구되는 가치라고 할 수 있다.

2. 현행 산업안전보건행정조직의 문제점

현대 산업안전보건행정에 요구되는 앞에서 언급한 행정가치들의 관점에서 볼 때 우리나라 산업안전보건행정조직은 재해예방 선진국가들과 비교하여 그들 나라에서 찾아볼 수 없는 많은 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되고 있다. 전술한 바와 같이 한 나라의 산업안전보건분야에서 행정조직이 차지하는 비중이 그 무엇보다 크다고 볼 때, 우리나라 산업안전보건행정조직의 문제점은 고스란히 우리나라 산업안전보건의 발전에 기여하는 역할을 하지 못하거나 나아가 걸림돌로 작용하는 것으로 연결될 수 있다. 따라서 우리나라 산업안전보건수준의 선진화를 위해서는 우선적으로 우리나라 산업안전보건행정조직이 안고 있는 문제점을 구체적으로 진단하고 살펴보는 것이 필요하다고 할 수 있다.

1) 전문성의 부족

전문성은 산업안전보건행정조직에 요구되는 핵심적

가치라고 할 수 있다. 바꾸어 말하면, 전문성 부족은 우리나라의 현행 산업안전보건행정조직이 가지고 있는 문제의 근본원인에 해당하는 것이다. 그런데 현행 산업안전보건행정조직은 채용, 교육훈련, 경력관리 어느 단계에서도 전문성이 확보되기 어려운 구조로 되어 있다.

채용단계를 보면, 산업안전보건업무에 종사하는 자를 동 업무의 특수성을 감안하지 않은 채 산업안전보건에 대한 기초지식과 경험, 즉 직무전문성을 고려하지 않고 대부분 일반공채를 통해 범용인재를 선발하는 구조를 취하고 있다. 그러다 보니 산업안전보건에 대해 아무런 전문성을 갖추지 못한 자가 본인의 의사에 관계없이 산업안전보건부서에 배치되고 있다. 게다가 채용 후에는 고용노동부 내의 모든 업무를 대상으로 순환보직을 하는 인사구조인 관계로, 산업안전보건업무에 대한 지식과 경험이 축적될 수 없어 제너럴리스트가 양산될 수밖에 없는 구조로 되어 있다. 그리고 교육훈련의 경우도, 실령 산업안전보건에 대한 경험이 있는 자라 하더라도, 체계적으로 전문지식을 습득할 기회가 턱없이 부족하다 보니 실무경험만 가지게 될 뿐이고 전문지식까지를 겸비하는 것은 개인적인 노력을 하지 않는 한 매우 어려운 구조로 되어 있다고 할 수 있다.

그러다 보니 산업안전보건에 대한 이론적 지식과 경험이 없거나 일천한 자가 산업안전보건분야에서 가장 중요한 위상을 갖는 산업안전보건행정을 책임지거나 담당하는 역할을 하는 아이러니한 현상이 벌어지고 있는 것이다. 이는 산업안전보건행정의 전문적 권위의 결여와 기업 등 산업안전보건관계자의 산업안전보건행정에 대한 깊은 불신으로 연결되고 있다.

산업안전보건을 둘러싼 시대적 요구 및 환경 변화에 제대로 부응하지 못하고 후진적인 행정문화인 아마추어 행정에 머물러 있는 것도 기본적으로 전문성 부족에 기인한다. 그러다 보니 근로감독관제 또는 특별사법경찰제의 취지 또한 제대로 살리지 못하고 있는 것이다.

산업안전보건행정기관의 전문성 문제를 해결하지 않고는 선진적 산업안전보건은 요원한 일이 될 수밖에 없다. 즉 선진적 산업안전보건수준의 달성을 위해서는 산업안전보건행정의 전문성은 반드시 해결되어야 할 문제이다. 산업안전보건행정의 비전문성은 업무의 집행에 있어 한편으로는 소극적이고 미봉적인

행정을 초래할 가능성이 크고, 다른 한편으로는 처벌을 위한 처벌과 권한남용을 불러올 가능성이 높다.

2) 효율성(효과성)의 미흡

고용노동부의 산업안전보건업무에 대한 전문성 부족으로 산업안전보건행정의 상당부분이 고용노동부의 산하기관인 산업안전보건공단의 지원에 의존하거나 동 기관의 손을 한 번 거치는 구조를 취하고 있다. 쉽게 말하여 한 개의 기관이 해도 될 것을 두 개의 기관이 하는 행정의 비효율이 구조적으로 발생하고 있는 것이다. 비교법적으로 보더라도 행정기관의 비전문성을 전제로 행정기관을 보좌(지원)하는 기관을 제도화하고 있는 사례는 선진외국에서는 찾아볼 수 없다. 선진외국의 경우 (준)공공기관이라 하더라도 그 역할이 행정기관과 엄연히 구분되어 있다.

순환보직 인사 제도 하에서 산업안전보건에 전문성이 없는 자가 산업안전보건에 배치되고, 배치 후 업무수행과정에 전문성이 없어도 행정조직 내에서 양해가 되며, 당사자 스스로도 그다지 부끄러워하지 않는 분위기가 관행으로 굳어져 있다. 그리고 승진 등의 인사에 있어 능력과 성과가 실질적인 기준으로 활용되지 않는 등 업무의 효과를 담보하지 못하는 구조로 되어 있다.

아무리 좋은 산업안전보건제도를 갖추고 있다 하더라도, 집행기관이 이를 제대로 운용할 능력을 갖추고 있지 못하면 산업안전보건행정의 실효성을 거둘 수 없다. 현재 산업안전보건법규상의 많은 제도가 그 취지와 내용에 대한 산업안전보건행정조직의 몰이해로 잘못 집행되거나 방치되는 등 현장작동성을 확보하지 못하는 일이 광범위하게 벌어지고 있다는 것은 많은 전문가들에 의해 오래 전부터 지적되고 있는 부분이다.

산업안전보건행정조직에 전문성이 없다 보니 행정조직에서 수행하여야 할 일까지 ‘정책연구’라는 이름 하에 무차별적으로 외부에 연구용역을 의뢰하는 일이 다반사로 발생하고, 전문성 및 일관성의 부족으로 연구용역 결과가 제대로 활용되지 않음으로써 국가재정의 큰 낭비를 초래하고 있다.

한편, 산업안전보건공단의 위상의 모호성(회색조직) 및 비효과성의 문제를 지적할 수 있다. 먼저 동 공단의 기업 등을 대상으로 한 직접적인 기술지원 또는 기술지도(교육을 포함한다)의 효과에 대해 많은

의문이 제기되고 있다. 법정의무사항에 대한 기술‘지원’이라면 공공기관에서 수행하는 것이 바람직하지 않고, 즉 민간기관에서 수행하는 것이 바람직할 것이고, 별책을 수반하지 않는 권고적 성격의 기술‘지도’라면 전문성 확보를 전제로 고용노동부에서 감독권을 배경으로 수행하는 것이 보다 효과적일 것이고, 이것이 국제적으로도 일반적인 양태이다. 선진외국에서는 사업장을 대상으로 한 직접적인 기술지원 또는 기술지도를 주된 목적으로 업무를 수행하는 (준) 공공기관을 찾아볼 수 없다. 독일의 산재보험조합, 일본의 중앙노동재해방지협회가 외양상으로는 산업안전보건공단과 유사한 것 같지만, 업무수행내용에서 보면 본질적으로 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

3) 특수성의 미 고려

산업안전보건업무는 고용노동부 내의 다른 업무와 매우 이질적인 특성을 가지고 있다. 따라서 채용, 교육훈련, 경력관리에 있어 고용노동부의 다른 부서와 특수한 접근이 필요하다. 그러나 현재는 단지 고용노동부 내의 한 부서로 존재하는 구조로 되어 있어 업무의 특수성이 제대로 반영되지 않는 관계로 인사 및 조직관리 등에 있어 다른 부서와 동질적으로 취급되고 있는 실정이다. 그러다 보니 채용, 교육훈련, 경력관리 등에 있어 과거와 비교하여 별다른 변화 없이 여전히 초보적인 수준에 머물러 있고, 그 결과 행정의 전문성과 효과성 등을 충분히 제고시키지 못하고 있다.

지방노동관서의 설치지역을 정할 때에도 산업안전보건분야와 다른 분야는 고려하여야 할 요소가 이질적이다. 그런데 현재는 동일한 지방노동관서에 다른 부서와 같이 존재하는 관계로 산업안전보건분야의 지역적 특수성을 제대로 반영하기 어렵다. 예를 들면, 서울지역은 다른 지역에 비하여 업종의 특성상 산업안전보건부서의 필요성이 적음에도 불구하고, 행정기관(지방관서)의 한 부서로서의 최소조직(인원)을 갖추어야 하기 때문에, 서울지역 전체적으로 보면 유해위험업종이 많이 존재하는 다른 지역보다 산업안전보건부서가 기형적으로 많이 설치되어 있는 모순이 존재하고 있다.

그리고 고용노동부 내에서 감독행정인 산업안전보건업무가 고용업무와 같은 급부행정과 한 울타리에 존재하다 보니, 기획관리(또는 총무)부서와 관리자들의

상당수가 감독행정의 특수성을 고려하지 않고 산업안전보건행정에 급부행정의 논리를 그대로 적용하거나 양자를 동일한 방법으로 접근하려고 하는 등 엉뚱한 일이 종종 벌어지기도 한다.

4) 독립성(자율성)의 미약

현재 산업안전행정조직은 고용노동부의 한 부서로 존재하고 있어, 즉 산업안전보건부서의 독립성이 결여되어 있어 일선의 산업안전보건업무 담당자(근로감독관)뿐만 아니라 관리자 또한 비전문가로 채워지는 경우가 비일비재하다. 그러다 보니 일선담당자와 관리자 모두 어려운 문제에 무관심하거나 소극적이고 무책임하게 대응할 가능성이 높고, 특히 관리자의 경우에는 자신이 모르는 문제에 대해 지휘와 판단 등을 제대로 하지 못하여 소위 ‘주사(主事)행정’을 조장할 수 있으며, 관심이 높다 하더라도 전문성이 없는 상태에서는 오히려 ‘선무당이 사람 잡는’ 부작용이 발생하는 등 전문적 리더십을 발휘하지 못할 가능성이 높다.

그리고 고용노동부 내의 다른 부서와 동일한 기준을 적용받고 산업안전보건부서에 독립성이 보장되어 있지 않다 보니, 채용, 직무교육 등에 있어서도 독자적인 경로를 갖기 어렵고, 또한 고용노동부 내부직원들에게 선호부서와 비선호부서(기피부서) 간에 공평한 인사기회를 부여한다는 이름하에 산업안전보건부서도 다른 부서와 동일선상에서 순환보직 인사의 대상이 되고 있다.

역사적으로 볼 때 재해예방의 필요성과 전문성은 위험도가 가장 높은 산업안전보건분야에서 출발하였고, 현재도 유해위험요인에 접촉할 가능성이 가장 많은 곳은 산업안전보건분야라는 사실에는 변함이 없다. 그런데 우리나라의 경우, 식품의약품안전처, 국민안전처 등 위험도에 있어 산업안전보건분야보다 높다고 볼 수 없는 분야에서는 독립적 행정기관이 설치되어 있음에도 불구하고, 도리어 위험도가 상대적으로 높은 산업안전보건분야는 독립된 행정기관으로 존재하지 않는다는 것은, 그만큼 산업안전보건행정이 아마 추어 행정으로 흐를 개연성을 높인다고 할 수 있다.

한편, 고용노동부 산업안전보건행정조직의 외곽기구라고 할 수 있는 산업안전보건공단은 고용노동부가 비전문적이라는 전제 하에 고용노동부의 업무를 보좌하는 것을 그것의 주된 역할로 삼고 고유의 자율적인 영역을 제대로 구축하지 못하고 있다. 고용노동부의 비전문성이 산업안전보건공단의 자율성에도

역기능을 미치는 결과를 초래하고 있다고 말할 수 있다.

5) 능동성의 결여

산업안전보건분야에 종사하는 직원들의 전문성 부족은 산업안전보건문제에 대한 능동적·선제적인 접근, 근본적 원인분석보다는 제재 위주의 단기적이고 피상적 접근, 대중요법으로 연결되기 쉽다.

그리고 잦은 보직 이동으로 인한 산업안전보건부서에 단기간 보임하는 관계로 업무에 대한 열정 투여와 전문성 향상 노력에 대한 인센티브 기제가 작동하기 어렵고, 관리자들에 의한 책임행정 또한 이루어지기 어렵다. 이것은 산업안전보건업무의 비가시성(非可視性)이라는 특성과 맞물려 수동적 뒷북행정, 대충주의, 전시성·캠페인성 행정을 조장하고 권한·책임의 불일치의 결과를 초래하는 방향으로 작용하기 십상이다.

한편, 고용노동부의 자율적 능력이 부족한 상태에서 산하기관인 산업안전보건공단의 존재는 고용노동부(본부, 지방조직)의 동 공단에 대한 의타심 조장과 자율적 능력 신장 필요성에 대한 둔감을 초래하고 있다. 전문성이 요구되는 업무일수록 자신의 업무를 스스로 처리한다는 인식보다는 산하기관인 산업안전보건공단으로부터 도움을 받으면 된다는 안이한 인식을 하는 관행이 자리 잡고 있는 것이다. 현행 산업안전행정구조 하에서 양 기관은, 당장은 외양상으로 상호보완관계인 것으로 보이지만, 중장기적으로는 각 기관의 발전에 역기능을 초래하고 있고 앞으로는 그 역기능이 점점 심해질 것으로 보인다.

3. 선진외국의 산업안전보건행정조직

1) 영국

노동연금부(Department for Work and Pensions)의 외청조직으로 보건안전청(Health and Safety Executive, HSE)이 설치되어 있다. HSE는 노동연금부의 소관업무 중 사업장의 안전보건업무만을 독립적이고 전문적으로 수행한다. HSE는 노동연금부 산하에 있지만, 사업장의 안전보건에 관한 업무는 대부분 HSE 책임 하에 이루어진다. 즉 사업장의 안전보건에 관한 업무는 사실상 HSE가 담당하고 있다고 할 수 있다. HSE에는 보건안전감독관 외에 다양한 직무별 기술자, 과학·의학전문가 등이 골고루 배치되어 있다. 이 중

근로감독관은 안전보건 관련지식을 가지고 있는 자를 중심으로 채용하여 2년간의 교육훈련을 받아 정식 근로감독관으로 채용되고, 채용 후에는 높은 전문성을 바탕으로 산업안전보건업무에만 종사하면서 그들의 직업세계에서 뒤지지 않도록 대학기관 등에서 지속적으로 전문적인 직무교육을 다양하게 받는다(AllAboutCareers, 2017; GTI Media Ltd., 2017).

2) 미국

노동부(Department of Labor)의 외청조직으로 산업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration, OSHA)이 설치되어 있다. OSHA는 노동부의 소관업무 중 산업안전보건만을 독립적이고 전문적으로 수행한다. OSHA는 노동부 산하에 있지만, 산업안전보건에 관한 업무는 대부분 OSHA 책임 하에 이루어진다. 즉 산업안전보건업무는 실질적으로 OSHA가 담당하고 있다고 볼 수 있다. OSHA에는 안전보건감독관 외에 다양한 직무의 전문가, 기술자 등이 다수 배치되어 있다. 안전보건감독관은 빈자리의 직무요건에 맞는 자, 즉 산업안전보건 관련지식과 실무경험을 이미 상당히 가지고 있는 자 중에서 선발한다(Bauer, 2017; Study, 2017). 그리고 채용 후에는 산업안전보건분야의 특정업무에만 오랫동안 종사하고 산업안전보건 전문교육기관(Occupational Training Institute, OTI)에서 다양하고 심층적·전문적인 직무교육을 지속적으로 받는다.

3) 독일

독일에서는 산업안전보건업무가 연방정부의 노동사회부와 주정부의 노동 관련부처에서 고용업무와 조직적으로 분리하여 수행되고 있다. 고용업무는 연방고용청(Bundesagentur für Arbeit, BA)에서 별도로 담당하고 있어 고용업무는 산업안전보건업무 등 다른 업무와 조직적으로 명확하게 분리되어 있다. 산업안전보건업무를 담당하는 지방조직은 주(Land)마다 다르지만, 노동보호(주로 산업안전보건)업무만을 전담하여 수행하는 형태와 환경, 제품안전 등 다른 업무와 함께 수행하는 형태로 대별된다(BAuA, 2016; Wikipedia, 2017b). 어떤 형태이든 산업안전보건업무에 대해 채용과정을 포함한 인사의 독립성을 보장하고 있어 산업안전보건업무는 고도의 전문성이 유지되고 있다. 구체적으로 보면, 감독관은 이공계 전공자 중에

서 2년간의 전문교육을 실시한 후 정식으로 채용되고, 채용 후에는 산업안전보건업무에 지속적으로 근무하면서 전문적인 재교육을 받고 있다. 노동보호업무만을 전담하는 조직형태에서는 모성 및 청소년 보호업무도 일부 이루어지고 있지만, 양적으로 볼 때 주로 산업안전보건업무를 수행하고 있어, 감독관을 포함한 조직구성원의 대부분은 지위고하를 막론하고 산업안전보건 관련분야의 전공자로 구성되어 있다(Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, 2017). 다른 업무와 통합적으로 수행하는 형태는 중전의 지방의 노동보호청(Die Staatlichen Amt für Arbeitsschutz, StÄfA)이 행정개혁의 일환으로 산업안전보건과 유사한 다른 전문기술부서가 통합된 것으로서 산업안전보건업무의 전문성은 여전히 높은 수준으로 유지되고 있다(BAuA, 2013; Wikipedia, 2017a).

4) 일본

일본에서 산업안전보건업무는 후생노동성 본성의 안전위생부와 지방의 도도부현 노동국 감독과, 노동기준감독서의 안전과, 노동위생과에서 수행되고 있다. 그리고 산업안전보건업무는 노동기준감독관과 산업안전전문관/노동위생전문관, 노동위생지도의(労働衛生指導醫)에 의해 수행되고 있는데, 이들은 고용업무 및 일반사무 담당자와 채용, 경력관리 등 인사에 있어 확연히 분리되어 있다. 산업안전전문관/노동위생전문관은 산업안전보건업무 중 특히 전문적인 지식을 필요로 하는 사무를 담당하는 자로서 중앙(본성)과 지방(도도부현 노동국, 노동기준감독서)에 각각 배치되어 있고, 노동위생지도의는 도도부현 노동국에 비상근으로 배치하여 근로자의 건강 확보에 필요한 업무를 수행하도록 하고 있다(JMoHLW, 2017). 노동기준감독관은 노동기준감독관직렬(법문계, 이공계)을 별도로 두어 노동기준감독업무의 범위 내에서만 정기채용 및 경력관리 등이 이루어지도록 함으로써 그 나름대로 감독관의 전문성을 확보하고 있고, 추가적으로 높은 전문적 지식을 필요로 하는 업무에 대해서는 전문관과 노동위생지도의를 통해 제도적으로 보완하고 있다.

4. 산업안전보건청 설립의 필요성 및 효과

1) 산업안전보건청 설립의 필요성

이상에서 우리는 우리나라의 산업안전보건행정조

직이 그에 요구되는 행정적 가치기준에 비추어 볼 때 많은 구조적 문제점을 가지고 있다는 것을 알 수 있었다. 그에 반해, 재해예방 선진외국의 경우에는 조직형태·방법에 있어서 다소의 차이는 있지만 공통적으로 높은 수준의 직무전문성을 각국의 특성에 맞게 확보하고 있다는 사실 또한 알 수 있었다.

그렇다면 우리나라 산업안전보건행정조직이 안고 있는 문제를 해결하기 위해서는 어떠한 방법이 있을까. 먼저 우리나라와 행정문화가 유사한 일본의 산업안전보건행정구조와 같이 노동기준감독직렬과 전문관제도 등을 법제화하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 물론 이 방안 역시 여러 가지 면에서 현행 산업안전보건행정조직에 긍정적인 효과를 가져 올 수 있지만, 일본과 달리 임금 등 일반감독의 비중이 매우 큰 우리나라 현실을 고려하면, 이 방안에 따른 행정구조 하에서도 채용, 직무교육 등이 일반감독업무를 중심으로 또는 일반감독업무를 안배하면서 운영될 가능성이 크기 때문에 여전히 산업안전보건업무가 일반감독업무에 치이거나 부차적인 위치에 놓일 가능성이 매우 높다. 즉, 일본과 같은 방식으로는 산업안전보건업무의 특수성을 충분히 반영하는 것이 어려워 감독관 개인 및 관리자의 전문성 확보, 행정효율성 개선 등에 일정 정도의 효과는 거둘 수 있겠지만 큰 효과는 기대하기 어려울 것으로 보인다.

독일의 산업안전보건행정조직은 전통적으로 많은 주에서 일반근로감독 등 다른 노동보호분야와 통합적으로 운영되어 일견 우리나라와 유사한 구조인 것처럼 보이지만, 일반근로감독업무에 우리나라에서 가장 많은 업무비중을 차지하고 있는 임금업무가 제도적으로 제외되어 있고 산업안전보건업무와 유사한 모성 및 연소자 보호업무만이 포함되어 있기 때문에 산업안전보건업무가 업무의 중심을 이루고 있고, 이에 따라 산업안전보건업무의 독자성과 전문성 등이 철저히 보장되고 있다고 말할 수 있다. 그리고 최근 일부 주의 경우에는 환경, 제품안전 등의 업무와 물리적으로 통합되어 운영되고 있기도 하지만 이들 업무가 안전보건업무와 유사한 성격을 가지고 있어 산업안전보건업무의 독자성과 전문성 등이 훼손되었다고 보기 어렵다. 요컨대, 독일은 산업안전보건행정조직은 외양상 다른 업무와 통합 운영되는 것으로 보이지만, 실질적으로는 산업안전보건업무의 기술전문성에 높은 가치를 부여하면서 산업안전보건업무를

독립적으로 운영하고 있다고 말할 수 있다.

영국과 미국은 북유럽의 여러 국가와 마찬가지로 산업안전보건업무만을 독립된 외청조직에서 전문적으로 수행하는 전형적인 유형의 국가이다. 산업안전보건업무가 고용노동부 업무의 부차적인 위상이 아닌 중심적인 위상을 가지고 있으면서 산업안전보건행정이 국내뿐만 아니라 대외적으로 두터운 신뢰를 받고 있으며, 이러한 산업안전보건행정조직은 세계의 산업안전보건을 선도하는 데에도 중요한 역할을 하고 있다.

위에서 살펴본 것처럼, 산업안전보건행정조직을 강화하더라도 그것이 고용노동부 내부의 국 또는 실의 형태(본부)로 존재하는(지방의 경우 한 과의 형태로 존재하는) 조직개편인 경우에는, 우리나라의 현실에서는 앞에서 지적한 문제를 해결하는 데 있어, 즉 산업안전보건행정조직에 요구되는 전문성 등의 행정가치를 실현하는 데 있어 그 실효를 충분히 거두기 어려울 것으로 판단된다. 산업안전보건행정에 독립성이 보장되지 않는 상태에서는, 기술직 등 일부 직원을 주로 산업안전보건부서에 배치하더라도, 산업안전보건행정조직 전체적으로 볼 때 채용, 직무교육 및 경력관리에 산업안전보건업무의 특수성을 충분히 반영하는 것이 불가능할 것이고, 따라서 그 개선효과는 낮을 수밖에 없을 것이다. 따라서 산업안전보건행정조직을 고용노동부와 독립적인 행정구조인 외청, 즉 산업안전보건청을 설립하는 것이 타당하다고 생각된다.

한편, 산업안전보건업무는 고용노동부에서 오래 전부터 하나의 국(지방관서의 경우에는 과)으로 존재하여 온 사실에서도 알 수 있듯이 이미 불충분하나마 업무의 독자성을 인정받아 왔고 그 성격에 있어 고용노동부 내의 다른 업무와 이질적이어서 산업안전보건부문과 다른 부문이 명확하게 구분될 수 있기 때문에, 산업안전보건부문이 고용노동부에서 청으로 독립하여 나오는 것은 논리적·현실적으로 충분히 가능한 일이라고 생각된다.

2) 산업안전보건청 설립의 효과

산업안전보건청 설립은 순환보직제도와 같은 제너럴리스트만을 양산할 뿐 직원 개개인들의 경험과 지식의 축적을 방해하고 직무전문성이 제대로 존중되지 않는 현재의 행정조직구조를 개선하는 데 크게

기여할 것이다. 즉, 산업안전보건업무의 노하우 전수 체계를 갖추고 직원들이 일을 해나가면서 체계적으로 경력을 쌓아가는 환경을 조성하는 역할을 할 것이다. 그리고 직원들의 전문성 확보를 통하여 인력을 증원하는 효과를 거둘 수 있고, 기업 등 행정대상으로부터 전문적 권위를 인정받을 수 있는 토대가 마련될 것으로 생각된다.

이를 통해, 고용노동부 산업안전보건행정조직이 자체적이고 독자적인 역량을 갖출 수 있는 조직으로 거듭남으로써, 산업안전보건공단 역시 고용노동부 산업안전보건업무의 보좌적인 역할이 아닌 자신들의 본연의 역할을 충실하게 수행할 수 있는 기반이 형성될 수 있을 것으로 생각된다. 또한 청장을 포함한 관리자들이 산업안전보건 전문가로 채용됨에 따라 조직 전체적으로 비전문가에 의한 아마추어적 판단과 지휘 등이 제거되고 전문적 리더십이 발휘될 수 있는 체제가 구축되는 만큼, 산업안전보건행정에 적극적이고 강한 추진력이 생길 것으로 예상된다. 이에 따라 조직의 확장성도 그만큼 커지면서 명실상부한 산업안전보건행정조직의 면모를 갖출 수 있을 것이라고 판단된다.

한편, 산업안전보건청 설립은 산업재해 예방에 대한 정부의 책무를 본 궤도로 올려놓는 계기이자 정부의 책무를 실질적으로 강화하는 시그널이 될 수 있을 것으로 보인다. 현재는 산업재해 예방의 많은 역할을 사업주가 부담하는 산재보험료(산업재해보상보험및예방기금)로 운영하는 산업안전보건공단(100% 정부출연기관)이 수행하고 있는데, 동 공단이 현재 수행하고 있는 역할 중 정부조직인 산업안전보건청이 수행하는 것이 보다 적절한 업무는 일반회계로 운영되는 산업안전보건청이 수행하는 것으로 전환될 것이기 때문이다. 산업안전보건공단의 조직과 인력이 일부 산업안전보건청으로 전환되는 것은 국가 재정이라는 관점에서 보면 재원이 바뀌는 것일 뿐 비용이 추가적으로(새롭게) 소요되는 것은 아니다.

물론 산업안전보건청이 설립된다고 하여 자동적으로 산업안전보건행정이 선진화되는 것은 아닐 것이다. 즉, 산업안전보건청 설립이 선진적인 산업안전보건행정의 필요충분조건이라고는 할 수 없을 것이다. 그러나 청 설립은 선진적인 산업안전보건행정을 달성하기 위한 기반을 구축하는 것으로서, 우리나라의 산업안전보건행정, 나아가 산업안전보건수준의 질적

도약을 위한 필요조건으로서의 위상을 갖는다고 할 수 있다.

5. 산업안전보건청 설립 방안

산업안전보건청을 설립하는 방안으로는 여러 가지가 있을 수 있다. 그 중 하나의 방안으로, 산업안전보건청 설립과 동시에 그 체제(구성)를 모두 갖추거나 채우는 방안도 생각해 볼 수 있지만, 우리나라에서 산업안전보건청 설립문제를 검토할 때는 불가피하게 산업안전보건행정조직의 외곽기구인 산업안전보건공단의 기능·인력조정을 전제하여야 하기 때문에, 이에 따른 혼란을 최소화하고 연락처를 하기 위해서는 단계적으로 추진하는 것이 합리적일 것으로 생각된다. 그래서 이 글에서는 단기적 방안과 중기적 방안으로 구분하여 제안하고자 한다.

1) 단기 방안

고용노동부의 산업안전보건조직인 본부의 산재예방부와 지방고용노동관서의 산재예방지도과를 고용노동부로부터 분리하여 산업안전보건청으로 이전한다. 본부는 외청으로서 최소규모인 2개국 체제(인사, 감사 등 지원부서는 청장 직속의 과 체제)로 출발하고, 지방관서는 그 규모 및 관할구역을 산업안전보건의 지역적 특성에 기초하여 고용노동부 지방관서의 소재지 및 분포와 별개로 설치한다.

6개 광역청과 규모가 큰(산업안전보건업무가 많은) 지청은 산업보건부서를 신설하여 산업안전부와 산업보건부서로 편제하고, 중소지청에도 산업보건전문인력을 필수적으로 배치한다. 산업보건분야는 시장기능이 거의 작동되지 않아 정부의 기능이 상대적으로 강하게 요구되고 전문성이 보다 많이 요구되는 점을 감안할 때, 산업보건행정을 강화할 필요가 시급하기 때문이다.

산업안전보건공단의 기능 중 산업안전보건청으로 이관이 필요하면서 단기간에 이관이 가능한 기능과 조직을 산업안전보건청에서 일부 흡수하는 것으로 하고, 이와 병행하여 동 공단 인력의 일부를 특별(경력)채용의 형식으로 산업안전보건청으로 채용하는 것으로 한다.

2) 중기 방안

산업안전보건청 본부, 지방 모두 크게 감독부서와

지도·지원부서로 편제한다. 감독부서는 안전부서와 보건부서로 구성하고, 지도·지원부서는 기계안전, 전기안전, 화공안전, 건설안전, 산업위생, 산업의학·간호 등으로 구성하여 분야별 전문성을 끌고루 갖춘 독자적인 전문행정체제를 갖춘다. 산업안전보건청이 자신의 기능과 역할을 독자적으로 수행할 수 있는 체제를 온전히 구축한다면, 청과 중복되거나 청을 단 순보좌하는 산업안전보건공단의 기능과 역할은 폐지하고, 이에 따른 유희인력은 동 공단의 고유의 기능과 역할을 강화하는 데 활용할 수 있을 것이다.

그리고 산업안전보건공단의 업무 중 산업안전보건청에서 수행하는 것이 보다 효과적인 기술지원(지도) 등의 업무는 산업안전보건청으로 단기적인 이관에 이어 중기적으로도 이관을 해나간다. 이와 병행하여 산업안전보건공단은 산업안전보건에 관한 조사·연구, 교육(강사양성교육, 안전보건감독관 전문화교육 등), 기법·자료 개발·보급, 평가 등 산업안전보건의 플랫폼(인프라)을 조성하는 업무를 중심으로 조직 개편을 한다. 이 과정에서 조정되는 기술지원(지도) 인력의 일부는 산업안전보건청 조직·기능의 강화를 위한 인력으로 순차적으로 전환되도록 유도한다.

IV. 결 론

본 연구에서는 현행 산업안전보건행정조직이 산업안전보건을 둘러싼 환경과 요구에 다음과 같은 점에서 적절히 대응하지 못하고 있다는 점을 지적하였다.

첫째, 현행 행정조직은 높은 전문성을 요구하는 산업안전보건업무에 범용인재를 채용하여 고용노동부 내의 모든 업무를 대상으로 순환보직을 시키는 등 구조적으로 아마추어 행정을 조장하고 있다.

둘째, 산업안전보건행정의 전문성의 부족으로 비효율적인 업무처리가 구조화되어 있고, 능력과 성과에 따른 인사가 이루어지지 않는 등 산업안전보건행정의 효과성이 담보되고 있지 않다.

셋째, 산업안전보건업무의 특수성과 이질성이 제대로 반영되지 않아 인사·조직관리, 업무처리 등이 산업안전보건행정의 발전에 걸림돌로 작용하고 있다.

넷째, 산업안전보건행정 담당직원의 채용, 직무교육, 경력관리 등에서 독자적인 채널과 운영체제를 갖지 못하고 있고, 이는 전문성의 약화로 연결되고 있다.

다섯째, 능동적이고 선제적인 행정보다는 제재 위주의 단기적이고 현상적인 접근이 산업안전보건행정의 주된 기초를 이루고 있다.

본고에서는 현행 산업안전보건행정조직에서 발견되는 이상과 같은 문제점을 해결하기 위한 방안으로, 고용노동부로부터 독립한 외청조직인 산업안전보건청의 설립을 제시하였다. 그리고 산업안전보건청을 다음과 같이 단계적으로 추진한다면, 국가적으로 추가적인 비용소요와 과도기적 혼란을 최소화하면서 빠른 시일 안에 이를 설립·정착시킬 수 있을 것이라고 판단하였다.

단기적으로는, 산업안전보건청을 최소한의 규모로 설립하고, 청의 설립과 밀접한 관련이 있는 산업안전보건공단의 기능도 청의 기능이 강화되는 범위에서만 점진적으로 재조정을 추진하는 방안을 제안하였다. 중기적으로는, 「산업안전보건법」에서 정부(고용노동부)에 요구하는 역할을 스스로 수행할 수 있는 명실상부한 전문행정체제를 갖추도록 하고, 이에 따라 산업안전보건공단은 산업안전보건에 관한 조사·연구, 교육, 기법·자료 개발·보급 및 평가 등 인프라 조성업무 중심으로 기능을 재조정하는 방안을 제안하였다.

현재 산업안전보건청 설립에 대해서는, 지난 2월 10일 산업안전보건 관련 4개 학회 공동심포지움에서 확인할 수 있었던 것처럼, 학계, 노·사단체뿐만 아니라 약간은 유보적이지만 정부(고용노동부) 또한 청 설립에 대해 원칙적으로 찬성하고 있다. 따라서 정부에서 청 설립에 대한 의지를 가지고 있다면, 산업안전보건에 관한 중요쟁점 중 어떤 사항보다도 그리고 어느 때보다 청 설립이 순조롭게 현실화될 수 있을 것으로 생각한다.

마지막으로, 산업안전보건청의 설립을 찬성하는자들로부터 제기되고 있는 일부 우려사항을 검토하는 것으로 이 글을 마무리하고자 한다. 산업안전보건청이 고용노동부의 외청으로 설립되더라도 소속기관으로서의 정체성을 갖기 때문에, 고용노동부에서 필요하다고 판단하는 경우에는 얼마든지 청에 대하여 업무지휘를 할 수 있으므로, 고용노동부의 다른 부서와의 협력이 어려워지거나 약화될 가능성은 없을 것이다. 그리고 법령 등의 제·개정과 관련하여 최종적인 권한은 고용노동부장관에게 있지만, 청장이 법령

제·개정안 성안(成案) 및 입법예고, 고시 제정 등에 대한 권한을 가지는 등 실질적인 면에서 청장에게 상당한 자율적 권한이 부여되기 때문에, 청 설립으로 인하여 법령 등의 제·개정업무가 위축될지 모른다는 우려는 기우라고 할 수 있다.

감사의 글

이 연구는 서울과학기술대학교 교내 일반과제 연구비 지원으로 수행되었습니다.

References

- AllAboutCareers. Health & Safety Inspector [cited 2017 February 14]. Available from: URL:<https://www.allaboutcareers.com/careers/job-profile/health-safety-inspector>
- BAuA(Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin). Key findings from the Interim Evaluation Report of the Joint German Occupational Safety and Health Strategy (GDA). 2013. Available from: URL:http://www.gda-portal.de/de/pdf/englisch-Key-findings-Evaluation-Report.pdf?__blob=publicationFile&v=1
- BAuA(Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin). Adressen der für den Arbeitsschutz zuständigen staatlichen Behörden. 2016. Available from: URL:<http://www.baua.de/cae/servlet/contentblob/677886/publicationFile/>
- Bauer M. How to Become an OSHA Inspector [cited 2017 February 14]. Available from: URL:http://www.ehow/how_5409670_become-osha-inspector.thml
- Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit. Arbeitsschutz [cited 2017 February 18]. Available from: URL:<http://www.lgl.bayern.de/arbeitschutz/index.htm>
- GTI Media Ltd. Health and safety inspector: job description [cited 2017 February 13]. Available from: URL:<https://targetjobs.co.uk/careers-advice/job-descriptions/279617-health-and-safety-inspector-job-description>
- ILO. C81-Labour inspection convention(No. 81). 1947
- Japanese Ministry of Health, Labour and Welfare(JMoHLW). Industrial Safety and Health Act. 2017
- Kim JH et al. Efficient management of labor supervision administration by reorganization of labor supervision organization to protect vulnerable workers. Korean Labor Institute; 2006. p. 8.
- Ministry of Labor(MoL). History of labor administration - Part 3: Worker protection policy. 2006. p. 127-139.

Sin HG et al. Police dictionary. Seoul; Bobmunsa; 2012. p. 433.

Stone. J. OSHA Inspector Careers [cited 2017 February 14]. Available from: URL:<http://work.chron.com/osha-inspector-careers-15282.html>

Study. How to become a safety inspector: Education and career roadmap [cited 2017 February 14]. Available from: URL:http://study.com/articles/How_to_Become_

[a_Safety_Inspector_Education_and_Career_Roadmap.html](#)

Wikipedia. Amt für Arbeitsschutz. 2017a [cited 2017 February 18]. Available from: URL:https://de.wikipedia.org/wiki/Amt_f%C3%BCr_Arbeitsschutz

Wikipedia. Gewerbeaufsicht. 2017b [cited 2017 February 18]. Available from: URL:<https://de.wikipedia.org/wiki/Gewerbeaufsicht>