

이명박 정부에서의 산업안전보건 국가사무의 지방이양 추진에 관한 경과 및 문제점 고찰

박두용

한성대학교 기계시스템공학과
(2013. 1. 8. 접수 / 2013. 2. 15. 채택)

A Review Study on Devolution of Central Government's Affairs to Local Governments for Occupational Safety and Health Administration in the Lee Myungbak's Government

Doo Yong Park

Department of Mechanical Systems Engineering, Hansung University
(Received January 8, 2013 / Accepted February 15, 2013)

Abstract : The devolution of central government's affairs to local governments for several occupational safety and health(OHS) administration affairs was tried by Lee Myungbak's government in 2010. It seems that the trial was eventually failed since only trivial 3 items among 25 trials were made for the devolution. It was found that there was a procedural fault since stake-holders and experts were excluded during preparing the plan. Therefore validity and problems were not properly reviewed. It was also found that the devolution of the OHS administration affairs from the central government to local governments has several disadvantages such as high possibility of deregulation. The devolution of the OHS affairs to local governments is contradictory to uniform principle of safety standards and principle of coincidence of empowerment and responsibility. Therefore it is concluded that the devolution of the OHS affairs to local governments is inappropriate.
Key Words : devolution, decentralization, occupational safety and health administration, decentralization, distribution of affairs

1. 서론

강력한 중앙집권 정부체제를 유지해오던 우리나라는 1988년 지방자치법이 개정되고 지방자치제가 부활하면서 중앙정부와 지방정부의 역할분담에 관한 논의가 시작되었고, 1991년 지방의회가 부활되고 지방자치에 대한 인식이 확산되면서부터 중앙정부와 지방자치단체간의 권한 및 사무배분에 관한 논의가 구체적으로 논의되기 시작했다¹⁾.

중앙정부와 지방자치단체간의 권한 및 사무배분에 관한 논의의 실제내용은 주로 중앙정부에 집중되어 있는 국가사무의 일부를 지방정부로 이양하는 것이다. 따라서 어떠한 국가사무를 지방으로 이양할 것인가 하는 것이 논의의 핵심이다. 그러나 국가사무의 지방이양 시도는 원활하게 이루어지지 못하고 지지부진하면서 지방분권 효과를 극대화할 수 있는 방안의 하나로 특별지방행정기관의 지방이양이 대안으로 제시되어 왔다²⁾.

우리나라 노동행정은 고용노동부의 특별지방노동행정기관인 지방노동관서를 중심으로 이루어지며, 지방자치단체는 고유사무와 위임사무를 통해 지방노동행정에 참여하

고 있지만 극히 일부분에 불과하다³⁾. 노동행정분야 중에서 특히 산업안전보건행정은 거의 전적으로 고용노동부와 고용노동부의 지방노동관서를 통해 직접 이루어지고 있다. 특별지방노동행정기관을 통해 노동행정을 중앙정부가 직접 집행하는 이유는 노동행정은 전문성이 강하고, 전국적 기준이 필요한 분야로 인식되고 있기 때문이다⁴⁾.

지방분권에 대한 논의는 국민의 정부가 '중앙행정권한의 지방이양'을 국정개혁 100대 과제로 채택하면서 본격적인 국면으로 접어들었다. 또한 지방분권에 대한 의지를 강력하게 표명한 참여정부는 '정부혁신지방분권위원회'를 설치하고, 지방분권을 국정운영의 기조로 삼는 등 적극적인 지방분권정책을 추진하였다. 이명박 정부는 2008년 2월, 기존의 '지방분권특별법'을 '지방분권촉진에 관한 특별법'으로 변경하고 '지방분권촉진위원회'를 출범시켰다⁵⁾. 그러나 전반적으로 이명박 정부에서는 지방분권정책은 큰 힘을 받지 못한 것으로 보인다.

한편 산업안전보건행정에 대한 지방이양과 관련해서는 지방분권이나 지방이양에 대한 논의가 활발했던 참여정부까지는 별다른 논의가 없었다. 산업안전보건행정은 노

*Corresponding Author: Doo Yong Park, Tel: +82-2-760-4325, Email: dooyong@hansung.ac.kr
Department of Mechanical Systems Engineering, Hansung University, 116, Samsongyo-ro 16-gil, Seongbuk-gu, Seoul 136-792, Korea

동행정분야 중에서 전문성이 특히 강하게 요구되고, 전국적으로 통일된 기준이 필요하기 때문에 그 동안 지방이양의 대상으로 거론되지 않았었다. 그런데 이명박 정부가 출범하면서 일부 산업안전보건 행정업무를 지방으로 이양한다는 구체적인 안과 추진방침이 발표된 바 있다. 산업안전보건 행정의 지방이양에 관한 구체적인 정부안이 발표된 것은 처음 있는 일이었다. 이명박 정부에서 추진한 산업안전보건 행정업무를 지방이양 계획은 발표직후부터 전문가나 노사단체의 강력한 반발에 부딪쳤으며⁶⁾, 추진과정에서 여러 가지 문제점이 드러남에 따라 실제 지방이양이 이루어진 것은 초기 계획안보다 대폭 축소되었다.

이명박 정부에서 추진하고자 했던 산업안전보건 행정업무를 지방이양은 비록 실패했지만 산업안전보건 행정업무를 지방으로 이양하려는 시도나 주장은 언제든지 되살아날 수 있을 것이다. 특히 특별지방행정기관의 업무는 지방이양 대상의 제1순위 대상으로 거론되므로 산업안전보건 행정업무는 일단 기계적으로 지방이양 대상으로 분류될 가능성이 매우 높다.

산업안전보건 행정업무는 전문성이 매우 높고, 산업안전보건 기준이나 규제의 내용에 대해 전국적 통일성이 요구되기 때문에 지방분권이 고도로 발달된 연방국가에서조차도 연방정부에서 직접 관장하고 있다. 따라서 지방이양과 관련하여 사전에 또는 추진과정에서 전문가에 의한 검토를 거치면 산업안전보건 행정업무를 지방이양에 따른 문제점을 쉽고 명확하게 파악할 수 있기 때문에 무리한 지방이양 추진계획으로 인한 혼란과 행정력 낭비를 크게 줄일 수 있을 것이다.

그러나 중앙사무를 지방으로 이양하는 계획을 수립할 때 합리적인 논의와 충분한 검토를 기대하기는 어렵다. 지방이양과 관련된 사안은 중앙정부와 지방정부간 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우가 많기 때문에 합리적인 논의를 기대하기 어렵고, 사전에 추진계획이 발표되면 각종 로비와 방해공작으로 추기의 추진계획이 무산될 가능성이 크기 때문이다. 따라서 중앙사무의 지방이양 추진계획안은 사전에 충분한 논의나 전문가의 검토가 이루어지지 않을 가능성이 농후하다. 그렇지만 일단 계획안이 발표된 이후에는 여러 가지 문제점이 발견되어도 계획을 무산시키거나 수정하는 것은 매우 어렵다.

따라서 산업안전보건 행정에 대한 지방이양은 평소에 안전보건전문가가 보다 적극적으로 논의하고 연구할 필요가 있으며, 향후 산업안전보건 행정의 지방이양이 논의될 경우 활용할 수 있도록 그 연구성과를 적극적으로 정리하고 발표해 놓아야 할 것이다.

본 연구는 이러한 측면에서 이명박 정부에서 추진되었던 산업안전보건 행정업무를 지방이양에 관한 계획안의 추진경과 및 그 과정에서의 문제점을 살펴보고, 산업안전보건 행정업무를 지방으로 이양하는 것이 왜 문제가 되는지 이론적 측면에서 고찰하고자 한다.

2. 추진경과 및 지방이양 안

이명박 정부에서 시도된 일부 산업안전보건 행정업무

Table 1. List of items selected occupational safety and health affairs for the devolution to local governments in 2010

Function and Unit Affairs	Act and Article
Workplace measurement Agenting	Pneu. Act*
Workplace measurement Agenting	Art. 7
Cancellation of agent	Art. 7:2
Safety Certification	OSH Act**
Education for managers	Art. 32
Safety certification	Art. 34
Labelling for Safety certification	Art. 34:2
Cancellation of Safety certification	Art. 34:3
Prohibition of Self safety verification sign	Art. 35:3
Self inspection of safety according to self inspection program	Art. 36:2
Assistance to safety guard manufacturers	Art. 36:3
Permission of manufacturing hazardous chemicals	OSH Act**
Prohibition of manufacturing	Art. 37
Permission of of manufacturing	Art. 38
Management for harmful agents	Art. 39
Submission of the plan for protection from hazard and risk	Art. 48
Safety and Health	OSH Act**
Epidemiologic investigation	Art. 43:2
Record-note for health managemet	Art. 44
Safety-health diagnosis	Art. 49
Submission of PSM report	Art. 49:2
Plan for safety and health improvement	Art. 50
Consultant registration	OSH Act**
Consultant registration	Art. 52:4
Safety and health inspection	OSH Act**
Request for prohibition of business	Art. 51:2
Report to inspection body	Art. 52:4
Honorary safety inspector	Art. 61:2
Facilitation of prevention activities	Art. 62
Hearing and decision reference	Art. 63:2
Administrative penalty	Art. 72

*Act on the Prevention of Pneumoconiosis and Protection etc., of Pneumoconiosis Workers
 **Occupational Safety and Health Act

의 지방이양 추진계획은 2010년 3월 11일, 대통령 결재가 난 ‘중앙행정권한의 지방이양 안’에 포함되어 있다. 여기에는 8개 부처청의 27개 기능 65개 단위사무에 대한 중앙행정권한의 지방이양 방안이 수립되어 있었다. 산업안전보건 관련업무는 Table 1에서 보는 바와 같이 7개 기능에 25개 단위사무가 포함되었다.

위의 지방이양 안을 수립한 곳은 지방분권추진위원회이다. 이 위원회의 설립 및 운영 근거는 지방분권추진에 관한 특별법이며, 이명박 정부의 출범과 함께 설립되었다. 이 위원회의 인터넷 홈페이지를 통해 기록을 검토해 보면 산업안전보건 행정업무를 지방이양과 관련해서는 2009년 10월 23일, 지방분권추진위원회 제14차 회의에서 논의를 거친 다음, 2010년 2월 10일, 제18차 회의에서 지방이양

사무를 결정하였고, 2010년 3월 11일 대통령이 결재를 한 것으로 되어 있다⁷⁾.

이와 같은 결정에 따라 행정안전부에서는 2010년 3월 16일 고용노동부 등 각 부처에 「중앙행정권한 지방이양 심의결과 통보」공문을 통하여 30일 이내에 지방이양 실천계획을 제출하고 제반 조치를 취하도록 요청한 바 있다. 지방분권추진에 관한 특별법에 의하면 각 부처는 이양이 확정된 날로부터 1년 이내 지방이양을 하도록 되어 있다. 따라서 고용노동부는 지방이양이 확정된 산업안전보건 행정업무의 이양 계획을 2010년 4월 16일까지 행정안전부에 통보하고, 2011년 3월 16일까지 지방이양에 필요한 법개정 등 조치를 취해 나가도록 되어 있었다.

고용노동부에서 산업안전보건 업무를 지방으로 이양하기 위하여 산업안전보건법을 일부개정법률(안)을 입법예고한 것은 행정안전부로부터 지방이양 확정안을 통보받은 지 1년 6개월이 지난 2011년 9월 21일이었다. 고용노동부에서 최종적으로 지방이양을 위해 법개정을 하기로 한 것은 다음과 같은 3가지에 불과했다⁸⁾.

- ▶ 관리책임자 등에 대한 교육 수행 사무(산업안전보건법률 일부개정법률(안) 제32조, 안 제32조의2, 안 제32조의3)
- ▶ 의무안전인증대상 기계·기구등 제조사업 등의 지원 등(산업안전보건법률 일부개정법률(안) 제36조의3)
- ▶ 사업장내 명예산업안전감독관 위촉 등의 업무(산업안전보건법률 일부개정법률(안) 제61조의2)

위의 3가지 사무는 형식적인 측면이나 내용적인 측면에서 실질적으로 지방이양의 의미나 효과가 거의 없는 것들이다. 지방정부의 입장에서도 별다른 효과를 기대할 수 있는 것은 없다. 결국 고용노동부에서는 산업안전보건 행정에 별다른 영향을 미치지 않는 최소한의 것만 지방으로 이양함으로써 생색만 냈다고 봐야 할 것이다.

3. 지방이양의 의미와 법적근거

3.1. 지방이양의 의미⁹⁻¹²⁾

행정기관이 법을 집행하는 일을 사무라고 하며, 사무는 국가사무와 지방사무로 구분한다. 국가사무든 지방사무든 행정사무는 반드시 법령에 근거한다. 법령에 나타난 행정사무의 처리권자(특히 원처리권자)가 국가 또는 장관으로 되어있으면 국가사무이고, 처리권자가 지방자치단체의 시도지사·시장군수·구청장 등 지방자치단체장으로 되어있으면 그 사무는 지방사무로 구분된다. 법령에 원처리권자가 시도지사 등 지방자치단체장으로 되어 있는 경우, 그 세부적인 사항은 시·도의회 등 지방자치의회에서 조례 및 규칙을 통해 규정한다.

지방이양이란 국가사무를 지방사무로 넘기는 것이다. 법적으로는 해당 법규정의 처리권자를 국가(대통령 또는 장관)에서 시도(지방자치단체장)로 변경하는 것이다. 이것은 원처리권자는 대통령이나 장관으로 하고, 감독이나 일부 집행사항을 지방정부로 넘기는 위임이나 위탁과는 다

른 것이다. 즉, 지방이양이라 함은 해당 업무의 집행에 대해서 중앙정부는 완전히 손을 떼고 지방정부에 일임하는 것이라고 할 수 있다.

현행 지방분권추진에관한특별법의 전신인 중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률 제2조 1항에 지방이양은 ‘중앙행정기관의 권한에 속하는 사무를 지방자치단체의 사무로 하고 자치단체로 하여금 자기의 권한과 책임아래 그 사무를 처리하도록 하는 것’이라고 규정하고 있었다. 즉 ‘이양(移讓, devolution)’이란 선거에 의해 선출되는 단체장이나 의회가 세입과 세출에 일정한 자율성이 보장되는 지방자치단체에 중앙정부의 권한을 넘기는 것을 말한다. 여기에서 말하는 권한이란 일반적으로 ‘법령상의 사무처리 책임과 의무가 수반되는 권한’으로 간주된다. 따라서 이양은 궁극적 책임이 중앙정부에 유보되어 있는 가운데 일정한 서비스 제공 및 관리권한을 부여하는 위임(委任, delegation)과는 엄격히 구별된다.

한편 지방이양과 유사한 개념으로 사무배분이라는 용어가 자주 쓰이는데, 사무배분은 ‘각종 사무를 국가와 지방 각급 단체 간에 분담시켜 그 사무의 처리에 관한 권한 및 책임을 분여하는 것’으로 지방이양과 마찬가지로 권한과 책임을 넘기는 것이지만 단지 ‘중앙에서 지방으로’ 뿐만 아니라 ‘지방에서 지방으로’ 즉, 광역과 기초간의 기능배분도 포함하고 있는 포괄적인 개념이라고 할 수 있다.

3.2. 법적 근거 및 추진체계

이명박 정부에서의 지방이양 추진의 법적 근거는 지방분권추진에관한특별법이었다. 이 법은 2008년 2월 지방분권특별법을 전면개정하여 새롭게 제정한 것이다. 지방이양 추진조직은 이전의 정부혁신지방분권위원회와 지방이양 추진위원회를 통합하여 2008년 12월 발족한 지방분권추진위원회이었다.

우리나라에서 지방분권의 추진은 1991년 지방자치제도의 시행과 함께 민선자치단체장 체제가 출범함에 따라 중앙과 지방간에 역할 재정립의 필요성이 대두되면서 시작되었다. 김대중 정부에서는 1999년 중앙행정권한의지방이양추진등에관한법률을 제정하였고, 중앙권한을 지방으로의 이양을 촉진하기 위해 중앙행정권한 지방이양 추진위원회를 출범시켰다. 노무현 정부가 출범한 2003년 4월에는 정부혁신지방분권위원회를 설치하였고, 2004년에는 지방분권특별법을 제정하여 체계적인 지방분권을 위한 제도적 기반을 구축한 바 있다.

4. 산업안전보건 업무 지방이양의 문제점^{6,12)}

이명박 정부가 추진하고자 했던 산업안전보건 행정업무에 대한 지방이양 계획은 여러 가지 혼란만 일으키고 실질적으로는 대부분 백지화되었다. 이명박 정부의 산업안전보건 업무 지방이양 계획이 결과적으로 실패한 것은 지방이양 추진계획이 여러 가지 문제점을 내포하고 있었기 때문이다. 문제점은 크게 절차적 문제와 내용상의 문제로 나누어 볼 수 있다. 절차적인 문제란 추진과정에서 이

해당사자나 전문가의 참여나 의견수렴이 부족한 것을 말하며, 내용상의 문제란 지방이양 대상으로 적절하지 않은 사항을 그 대상으로 선정한 것을 말한다. 이 두 가지 문제는 사실 서로 밀접하게 연관되어 있다. 추진과정에서 이해당사자나 전문가가 참여할 기회를 보장하여 충분한 의견수렴과 철저한 타당성 검토를 거쳤다면 지방이양이 적절하지 않은 대상을 이양대상으로 선정하는 오류를 막을 수 있기 때문이다.

산업안전보건 행정업무의 지방이양은 언제든 다시 논의되고 추진될 수 있는 사안이다. 따라서 지난 정부의 추진과정에서 있었던 문제점을 명확히 밝혀냄으로써 향후 이러한 오류가 반복되지 않도록 하는 것은 상당히 중요하다 할 것이다. 보다 더 중요한 것은 산업안전보건 행정업무가 왜 지방정부가 아닌 중앙정부에서 관장해야 하는지 그 이유나 타당성에 대하여 논리적이고 합리적인 근거와 논거를 개발하고 가다듬는 것이라고 할 수 있다.

4.1. 절차상의 문제

지방분권추진위원회에서 일부 산업안전보건 행정업무의 지방이양을 결정하면서 이해관계자의 의견수렴을 전혀 거치지 않은 것은 아니었다. 관계기관이나 단체에 따르면 지방분권추진위원회에서 산업안전보건 행정업무의 지방이양에 관한 의제를 다룬 제14차 회의가 있었던 2009년 10월 23일부터 지방이양을 최종 의결한 제18차 회의가 있었던 2010년 2월 10일 사이에 고용노동부, 경총, 한국노총 및 민주노총 등에 산업안전보건 행정업무의 지방이양 추진안에 대해 서면으로 의견을 취합한 것으로 보인다.

통상적으로 서면으로 의견을 취합할 때는 대개 찬성이거나 반대의견을 기입하고 그 이유는 간략하게 기술한다. 따라서 서면으로만 의견을 수렴하면 충분한 논의나 논리적 검토가 이루어지기 어렵다. 또한 서면 의견은 통상 하나의 기관이나 단체가 1부만 내게 되므로 다양한 의견을 수렴하기도 어렵다.

지방분권추진위원회가 산업안전보건 행정업무의 지방이양을 논의하는 과정에서 발생한 결정적인 문제점은 전문가의 참여와 의견수렴이 부족했다는 점을 들 수 있다. 산업안전보건 행정업무를 집행하기 위해서 지방에 특별행정기관을 둔 첫 번째의 이유가 산업안전보건 업무의 전문성 때문이다. 산업안전보건 행정을 집행하기 위해서는 고도의 전문성이 요구된다. 과학기술의 발달과 함께 신공정 및 신규화학물질이 급격히 증가하고 있는 최근에는 산업안전보건 행정의 전문성은 더욱 중요해지고 있다. 그럼에도 불구하고 산업안전보건 행정업무의 지방이양에 관한 의제를 다루고 의결하는 위원회 내부에 안전보건 전문가가 단 한 명도 참여하지 않은 것은 절차상 심각한 결함이라고 하지 않을 수 없다. 내부 위원으로 안전보건 전문가가 참여할 수 없는 사정이 있었다면 외부 전문가들이 논의에 참여하거나 최소한 검토를 할 수 있도록 공청회나 세미나 같은 기회를 제공했어야 했다.

산업안전보건 행정업무의 지방이양에 관한 추진 안이 본격적으로 알려진 것은 계획수립은 모두 끝나고 행정안

전부가 고용노동부에 지방분권추진위원회의 최종안대로 추진할 것으로 통보하면서부터다. 산업안전보건 행정사무를 지방으로 이양하도록 한 지방분권위원회의 추진안이 알려지자 관련 학회 등 전문가 집단이 공식적으로 이에 대한 문제점을 지적하고 반대의견을 냈으며, 한국노총이나 민주노총은 물론 참여연대와 같은 시민단체도 반대성명서를 내는 등 조직적인 반발이 일어났다. 그리고 이에 대한 현실적인 문제점과 논리적이고 객관적인 비판이 제기되어 상당한 혼란이 야기되었다. 이러한 비판에 직면한 고용노동부에서는 지방분권추진위원회의 최종 추진계획에 대해 재검토를 하지 않을 수 없게 되었다. 결국 추진단계에서 문제점을 검토하고 계획을 수정하는 일이 벌어짐으로써 정책적 혼란은 물론 정부에 대한 불신과 행정력 낭비를 초래하게 되었다.

4.2. 일반적 요건에 위배되는 조치

우리나라는 1990년대 중반 이후부터 본격적인 지방자치제의 실시되면서 지방분권이나 지방이양문제는 우리가 추구해야 하는 숙제나 가치라는 인식이 형성되어 왔다. 지방자치제가 뒤늦게 도입된 우리나라의 경우 오랜 기간 동안 중앙정부가 정책수립은 물론 집행기능까지 직접 관장해 왔다. 중앙정부는 정책의 집행에 있어서 지방자치단체의 조직을 활용하기도 하지만, 경우에 따라서는 중앙정부의 소속기관, 즉 정부조직법상 부속기관이라고 불리는 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 제조기관 및 자문기관 등이나 특별지방행정기관이라 불리는 지방사무소를 설치함으로써 직접 정책을 집행해 온 경우가 많았다. 그 동안 지방분권이 진전되면서 여러 가지 부속기관은 상당부분 지방이양이 이루어지는 성과가 있었으나 특별지방행정기관에 대한 사무의 지방분권과 지방이양은 상대적으로 저조한 편이었다. 따라서 최근 지방이양의 핵심적인 대상은 특별지방행정기관이 되었다.

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제2조 제2호에서 특별지방행정기관이라 함은 특정한 중앙행정기관에 소속되어, 당해 관할구역내에서 시행되는 소속 중앙행정기관의 권한에 속하는 행정사무를 관장하는 국가의 지방행정기관을 말한다.

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙에는 중앙정부의 특별지방행정기관이 담당해야 할 사무의 성질을 규정함에 있어서 '그 기능이 광역적이거나 전국적인 통일성을 기해야 하는 경우, 그리고 문제해결에 고도의 전문성과 기술이 필요하며 지방자치단체의 인력수급이 어려운 경우'에는 특별지방행정기관을 둘 수 있다고 되어 있다. 정부조직법 제3조(특별지방행정기관의 설치)의 내용은 다음과 같다. ① 중앙행정기관에는 소관사무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 특히 법률로 정한 경우를 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방행정기관을 둘 수 있다. ② 제1항의 지방행정기관은 업무의 관련성이나 지역적인 특수성에 따라 통합하여 수행함이 효율적이라고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련되는 다른 중앙행정기관의 소관사무를 통합하여 수행할

수 있다.

행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙 제18조(특별지방행정기관과 그 하부조직의 설치)의 내용은 다음과 같다.

① 특별지방행정기관은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하여 수행할 필요가 있고, 당해 업무의 전문성과 특수성으로 인하여 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 처리하는 것이 적합하지 아니한 경우에 이를 둘 수 있다.

이 기준은 특별지방행정기관을 둘 수 있는 요건이지만 내용적으로 보면 지방에 대한 정책집행을 국가가 직접 수행할 것인지 아니면 지방정부가 수행하도록 이양할 것 인지를 결정하는 기준이라고 할 수 있다. 즉 국가사무와 지방사무를 구분하는 잣대라고 할 수 있다. 그 기준에 해당하는 핵심사항을 뽑아보면 다음과 같이 4가지라고 할 수 있다⁹⁾.

- ▶ 광역적 기능
- ▶ 전국적 통일성
- ▶ 고도의 전문성/기술
- ▶ 지자체의 인력수급 어려움

일반적으로 산업안전보건의 거의 모든 행정서비스와 행정규제 및 감독은 위의 4가지에 모두 해당된다. 따라서 지방분권에 대한 논의가 본격적으로 시작된 1990년도 중반이후부터 지금까지 노동행정분야에 대한 지방분권 및 지방이양에 대한 논의가 많았지만 산업안전보건 부문에 대한 지방이양이나 지방분권이 필요하다는 주장이 제기된 적은 거의 없었다. 오히려 산업안전보건 행정은 그 광역적 기능과 전국적 통일성 그리고 고도의 전문성과 기술을 요한다는 점에서 특별지방행정기관이 필요한 대표적인 부문으로 평가되어 왔다¹⁰⁾. 실제로 1990년대 이후 정부에서 논의된 지방분권과 지방이양의 추진계획 및 논의사항을 살펴보면 산업안전보건에 관련된 사항은 찾아보기 어렵다.

한편 지방자치제도의 역사가 오래되었거나 지방자치제도가 발달한 유럽의 여러 나라에서나 미국에서도 산업안전보건 행정기능은 대부분 연방정부에 속해 있으며, 지방정부는 연방정부의 기준보다 더 강화하여 산업안전보건 기준을 설정하고 집행할 수는 있지만 개별적으로 산업안전보건사무를 지방으로 이양한 나라는 찾아보기 어렵다. 적어도 OECD국가에서는 그러한 예를 찾아볼 수 없다. 특히 이명박 정부에서 지방이양을 추진하려고 했던 안전인증 관련업무나 유해물질의 제조·허가 그리고 과태료부과 등 사업주의 감독기능은 통일성, 전문성, 광역성 등 중앙정부가 수행해야 할 요건에 모두 해당되는 사무라는 점에서 국가사무로 분류해야 함에도 불구하고 이를 지방사무로 분류하여 지방정부로 이양하고자 했던 것은 국가사무로 분류해야 할 일반적 요건을 위배하는 오류를 범한 것이다.

4.3. 안전 기본원칙 위배

산업안전보건 업무가 국가사무로 분류되어야 하고 중앙정부에 의해 관장되어야 하는 것은 단지 산업안전보건 업무가 통일성, 전문성, 광역성 등 국가사무로 분류되어야 할 일반적인 요건에 부합되기 때문만은 아니다. 보다

중요한 것은 국민의 생명과 신체의 안전 그리고 건강과 직결된 안전보건 행정업무를 지방으로 이양할 경우에 안전보건의 기본원칙에 위배되거나 안전보건의 기본원칙에 반하는 결과를 초래할 가능성이 매우 높다는 것이다.

4.3.1. 양립불가의 원칙 위배

안전의 기본원칙으로는 먼저 상이한 두 개의 기준이 동시에 존재해서는 안 된다는 ‘양립불가의 원칙’이 있다. 안전보건을 확보하는데 있어서 가장 기본적이며 필수적인 사항은 일관되고 통일된 기준을 확립해야 한다는 것이다. 다시 말해서 안전보건 기준을 설정하고 적용하는 기본원칙은 ‘하나의 표준화된 기준’이어야 한다. 이것은 국내뿐만 아니라 국제적으로도 매우 중요한 원칙이다. 서로 다른 기준이 양립하면 시장에서 혼란 및 혼선을 야기할 가능성이 매우 높으며, 안전보건 분야에서 혼란과 혼선은 곧 대형사고로 이어질 가능성이 크다. 따라서 안전보건 기준은 서로 다른 기준이 양립해서는 안 된다.

이러한 이유로 안전보건 기준은 국가적으로는 물론 전세계적으로도 통일성을 유지하기 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 최소한 하나의 시장이라고 할 수 있는 국가 안에서 안전기준은 하나로 통일되어야 한다. 만약 지자체마다 서로 다른 안전기준을 설정한다면 기계, 기구 및 화학물질을 제조, 수입, 공급하는 자는 물론 사용자에게도 매우 큰 혼란을 초래할 것이다. 뿐만 아니라 안전인증 기준이 지방자치단체마다 다르게 설정될 경우 산업용기계 기구를 생산·수입·판매하는 자는 각 지방자치단체의 기준에 맞게 설계, 생산해야 하므로 혼란은 물론 생산비용이 상승하게 되고 이는 곧 기업의 경쟁력 저하로 이어질 것이다.

4.3.2. 권한과 책임의 일치 원칙 위배

안전을 확보하기 위해서는 권한과 책임을 일치시켜야 한다. 안전보건관리의 권한과 책임이 이원화되거나 일치되지 않으면 위험관리가 제대로 될 수 없으며, 이러한 결과는 사고나 직업병으로 이어질 가능성이 매우 높다. 안전보건행정의 권한과 책임이 일치해야 하는 이유가 여기에 있다.

안전보건행정을 간략히 말하면 관련법령의 제정과 집행을 말하며, 안전보건행정의 권한과 책임이란 법령의 제정과 집행책임을 말한다. 물론 입법권은 국회에 있지만 현실적으로 산업안전보건법에 대해서는 법령의 초안을 기초하는 행정부의 권한과 영향력이 매우 크다. 더구나 실제 현장에서 강력한 효력을 미치는 시행령과 시행규칙은 거의 전적으로 행정부의 권한이라고 해도 과언이 아니다.

산업안전보건 정책 및 제도는 고용노동부에서 수립하고 그 기능의 일부는 지방자치단체에서 집행하게 되면 권한과 책임의 이원화로 행정의 공백이나 사각지대가 발생하거나 법이나 행정의 취지에 맞지 않는 법집행으로 혼란을 야기할 가능성이 크다. 따라서 산업안전보건 업무의 지방이양은 권한과 책임을 일치시켜야 한다는 안전의 일반법칙에 거스르는 것으로 판단된다.

한편 산업안전보건법령은 법에 의해 근로감독관이라는

특별사법경찰관에 의해 집행된다. 근로감독업무는 고도의 전문성과 특수성이 요구되기 때문에 별도의 사법경찰관인 근로감독관이 법령을 집행하도록 하고 있다. 특히 근로감독업무 중 산업안전보건 분야는 전문성이나 특수성의 요구 수준이 더 높기 때문에 기존의 일반 근로감독으로부터 산업안전보건 감독관을 분리하여 전문성을 더욱 향상시키는 것이 바람직하다. 산업안전보건 업무의 일부를 지방으로 이양한다는 것은 이러한 일반적인 추세에도 맞지 않는다.

4.4. ILO 비준원칙 위배

소진광(2006)은 노동행정이나 근로감독에 관한 ILO규정이 국내법과 동일한 효력을 가지고 있고, 국제기준(global standard)을 준수해야 하기 때문에 근로감독권은 국가기관인 고용노동부가 직접 행사하여야 한다고 주장한 바 있다. 따라서 특별행정기관인 지방노동관서를 폐지한다면 지방정부에 국가공무원인 근로감독관을 파견하여 업무를 수행할 수도 있을 것이라고 하였다¹¹⁾. 그러나 이러한 방안은 현실적으로 실행하기 어려울 것으로 보이며, 법령의 집행권을 여전히 중앙정부가 가지고 있다는 점에서 지방이양이라고 볼 수도 없다. 단지 근로감독관의 근무장소가 지방자치단체라는 것 이외에는 특별한 변화나 의미가 있는 것도 아닌 것으로 보인다.

노동계나 일부 학계에서 산업안전보건 행정업무의 지방이양이 ILO 협약에 위배된다는 주장은 1978년에 발효된 ILO 협약 제150호(노동행정에 관한 협약)에 근거한다. 이 협약은 우리나라에서 1997년에 비준되었다. 국제협약을 비준하면 국내법과 동등한 효력을 가진다.

ILO 협약 제150호의 핵심은 노사가 국가를 상대로 노동행정에 참여할 수 있도록 국가적 차원에서 적절한 조율된 효율적인 기능 및 책임체계를 갖춘 노동행정체계를 구축하여야 한다는 것이다¹²⁾. 협약 제9조를 보면 비준국은 법령이나 국가 관행적으로 정해져온 노동행정체계의 기능과 책임을 적절하게 조정하기 위하여 노동부 또는 이에 준하는 기관은 특정한 노동행정활동에 대하여 책임을 지는 준국가기관과 특정한 노동행정업무를 위임받은 지역·지방기관들이 국내법령에 의하여 운영되고 있으며 부여된 목표를 잘 이행하고 있는지를 확인할 수단을 가지도록 하고 있다. 즉 노동행정체계는 국가차원에서 결정하고 그 집행에 대해서도 궁극적으로 국가가 책임지고 관리하여야 한다는 것을 의미한다. 즉 일부사무를 지방이나 다른 기관에 위임할 수는 있지만 업무자체를 각 지방자치단체에 이양함으로써 국가가 손을 떼는 것은 ILO 협약의 취지에 맞지 않는 것으로 판단된다. 다만 일부 특정한 기능을 지방정부로 이양하는 것이 ILO 협약에 위배되는 것인지에 대해서는 논란이 있을 수 있다. 왜냐하면 지방으로 이양하고자 하는 사안이 ILO 협약의 취지에서 말하는 대상에 부합되는 것일 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있기 때문이다.

4.5. 안전보건규제의 약화

산업안전보건 행정업무의 일부를 지방으로 이양하게 되면 산업안전보건 규제는 약화될 가능성이 상당히 크다.

우리나라는 대부분 지방자치단체의 재정 자립도가 낮거나 취약한 편이며, 일자리 부족으로 어려움을 겪고 있다. 따라서 대부분의 지방자치단체는 지방경제를 살릴 수 있는 기업의 유치에 사활을 걸고 있다고 해도 과언이 아니다. 기업을 유치하기 위해 부지를 제공하거나 각종 세제혜택을 주는 등 거의 모든 지자체가 기업에게 여러 가지 편의를 제공하고 있다. 이러한 현실에서 지방자치단체로 산업안전보건 업무가 이양되면 산업안전보건 규제는 상당부분 약화될 가능성이 크다. 물론 지역 주민들의 안전과 건강을 위해 산업안전보건 규제가 오히려 강화될 수도 있다는 주장도 제기되고 있지만 그럴 가능성보다는 규제가 완화될 가능성이 훨씬 클 것이다.

한편 산업안전보건 업무가 지방으로 이양되면 산업안전보건에 관한 기준을 지방의회가 조례로 정하게 되며, 각 지방마다 서로 상이한 안전기준이나 안전규제를 두는 결과를 초래하게 될 것이다. 이럴 경우 여러 지방에 걸쳐 사업장을 두고 있는 기업에서는 규제가 가장 약한 곳을 기준으로 상대적으로 강한 규제를 두고 있는 지역의 지방의회나 지자체에 규제를 완화하도록 요구하게 될 것이고 기업을 유치해야 하는 지방의회나 지자체는 이러한 압력으로부터 자유스럽지 못할 것이다. 또한 새로운 사업장의 입지를 선정할 때 기업은 환경 및 안전보건 규제가 낮은 지역을 선호할 것이기 때문에 지방의회나 지자체가 환경안전보건 규제를 강화할 가능성은 낮다.

결국 산업안전보건 행정업무의 지방이양은 필연적으로 산업안전보건 규제완화라는 결과를 초래하게 될 것이다.

5. 결론

2010년 이명박 정부에서 추진하고자 했던 산업안전보건 행정의 일부 업무에 대한 지방이양 추진계획에 대한 추진경과를 살펴 본 결과, 이명박 정부에서 추진하고자 했던 산업안전보건의 25개 사무에 대한 지방이양 추진계획은 이행과정에서 영향이나 효과가 거의 없는 3개만이 이행되어 실질적으로는 실패했다고 볼 수 있다. 또한 이명박 정부가 추진한 산업안전보건 행정의 지방이양 추진계획의 수립과정에서 이해당사자 및 전문가가 참여할 수 있는 기회가 거의 없었기 때문에 충분한 논의와 검토가 이루어지지 못했던 것으로 나타났다. 결과적으로 이러한 절차상 하자가 산업안전보건 업무의 지방이양 추진계획이 실패한 주요 원인이었다는 것으로 보인다.

산업안전보건 행정업무 지방이양의 타당성에 대하여 이론 및 현실을 고려하여 고찰한 결과, 산업안전보건 행정업무의 지방이양은 산업안전보건 행정특성과 안전원칙에 다음과 같은 근본적이고 기본적인 문제점이 있기 때문에 원칙적으로 중앙정부에서 관장하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

첫째, 산업안전보건 행정업무의 지방이양은 지방사무가 아닌 국가사무로 두어야 하는 일반적인 원칙에 위배되며, 안전기준 양립불가의 원칙, 권한과 책임의 일치원칙 등에 위배된다.

둘째, 산업안전보건 행정업무의 지방이양은 산업안전보건 업무를 하나의 통일된 정부기관에서 관장하도록 하고 있는 ILO 협약 제150호에 반할 가능성이 크다.

셋째, 산업안전보건 행정업무의 지방이양은 지방마다 다른 안전보건 기준을 설정하게 될 가능성이 크며, 이럴 경우, 기준이 엄격한 지방정부는 다른 지방정부와의 형평성을 이유로 기준의 완화요구 압력을 받게 되며, 이는 결국 산업안전보건 규제완화라는 결과가 초래할 가능성이 크다.

거의 모든 국가에서 산업안전보건 행정은 중앙정부에서 관장하고 있는 것도 이와 같이 근본적이고 원칙적인 문제가 있기 때문인 것으로 보인다. 따라서 산업안전보건 행정의 지방이양은 근본적으로 적절하지 않은 것으로 판단되며, 현실적으로나 실질적으로 기대할 수 있는 효과가 거의 없고, 여러 가지 부작용이 우려되는 만큼 향후 산업안전보건 행정은 지방이양이라는 틀에서 접근하기보다는 전문성과 통일성 그리고 책임성이라는 측면에서 효율적이고 효과적인 행정조직체계 구축이라는 틀로 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다.

감사의 글: 본 연구는 한성대학교 교내연구비의 지원에 의하여 수행되었으며, 이에 감사드립니다.

References

- 1) S. Y. Choi and B. D. Choi, "Trend Analysis of Distribution of Function between Central and Local Government", Journal of the Korean Association for Local Governments, 24:3, pp. 7~30, 2012.
- 2) J. H. Kim, "Strategy for Relocalization of the Specialized Local Administrative Agency", Proceedings of the 2008 Special Seminar, Korean Association for Public Administration, pp. 2~28, 2008.
- 3) H. W. Ko, "Comparative Study on Local Labor Administrative Organization and Function", Journal of Korean Association for Policy Science, 10:4, pp. 241~272, 2006.
- 4) T. K. Ha, S. M. Kim, J. S. Paik and J. R. Ha, "A Suggestion on Reform of Labor Administration Organization", Korean Association for Public Administration Research Report., 2002.
- 5) Korea, Special Law of Promotion for Decentralization, 2008
- 6) D. Y. Park, "Inappropriateness of the Plan for Devolution of Occupational Safety and Health Affairs from the Central Government to Local Governments in 2010" Proceedings of Seminar on Devolution of Occupational Safety and Health Affairs from the Central Government to Local Governments in 2010, pp. 1~43, 2010.
- 7) Presidential Commission for Decentralization, (<http://www.pcd.go.kr/>)
- 8) Ministry of Employment and Labor, Notice by Ministry of Employment and Labor 2011 - 226 <Industrial Safety and Health Law Part Revision(Draft)>, 2011.
- 9) J. H. Park, "A Way of Efficient Operation for Specialized Local Administrative Organization, Korean Institute of Public Administration", p. 6, 1996
- 10) J. K. Jin, "A Way of Control for Overlapped Function between the Specialized Local Administrative Organization and Local Governments", in the Study on Reform of Public Sectors by J.Y. Lim, Korea Institute of Public Finance p.40 1998.
- 11) J. K. So, "A Way to Control of Function of the Specialized Local Administrative Organization, Proceedings of Public Hearing for Devolution of Specialized Local Administrative Organization to Local Governments for Small Government and Decentralization", p. 37. 2006.
- 12) D. Y. Park, T. Y. Kim, M. C. Lee, S. B. Lim and H. J. Byun, "A Study on Advancement of Organization of the Occupational Safety and Health Administration and Enforcement", Occupational Safety and Health Research Institute, pp. 136~140, 2010.
- 13) ILO, Convention Concerning Labour Administration: Role, Function and Organization(ILO Convention No.150), ILO, 1978.