

LOCAL GOVERNMENT

ISSUE PAPER

CHECK

유성규

성공회대 겸임교수, 공인노무사



근로감독권한 지방정부 위임의 필요성에 대해

● 들어가며

최근 산재 예방을 위한 지방정부의 역할이 강화되어야 한다는 사회적 요구가 제기되고 있다. 산재 예방에 적극적으로 나서는 지방정부도 늘어나고 있다. 지방정부가 고용노동부와 협력하여 산재 예방을 위한 정책을 수립·집행할 경우, 고용노동부의 감독행정력이 미치지 못하는 사각지대를 효과적으로 줄여나갈 수 있기 때문이다. 그러나 근로감독권한을 지니지 못한 지방정부가 산재 예방에 있어서 할 수 있는 역할은 제한적일 수밖에 없다.

이에, 고용노동부는 2025. 9. 15. 발표한 노동안전 종합대책을 통해 지방정부에 대한 근로감독권한 부여를 추진하고 있다. 또한 현재 국회에는 산업안전보건감독권한을 포함한 근로감독권한을 지방정부에 위임하는 내용을 담은 ‘근로감독관 직무집행 및 권한의 위임에 관한 법률안(김주영 의원 대표발의, 의안번호 제2213930호)’이 계류 중이다.

이번 호에서는 근로감독권한 지방정부 위임이 왜 필요한가에 대해 구체적으로 살펴보고자 한다. 또한 근로감독권한을 지방정부에 위임할 경우에 발생할 수 있는 문제점과 이에 대한 해결 방안 등을 구체적으로 살펴보고자 한다^①.

① 이하 원고의 내용은 필자가 2026. 1. 21. 국회 기후에너지환경노동위원회에서 개최된 ‘근로감독관 제도의 종합적 규정을 위한 입법공청회’에 제출한 진술서를 토대로 작성하였음.

● 근로감독권한 지방정부 위임이 왜 필요한가?

(1) 지역적 특성에 부합하는 근로감독행정 집행의 필요성

지역별로 산업구조 및 고용형태가 상이하므로 각 지역별 특성에 부합하는 근로감독행정이 중요하다. 예를 들어, 서비스업에 대한 대응이 중요한 지역이 있는 반면, 농림어업에 대한 대응이 중요한 지역이 있을 수 있다. 또한 플랫폼 노동 및 프리랜서 등 새로운 고용형태에 대한 대응이 중요한 지역이 있는 반면, 간접고용에 기인한 노동문제에 대한 대응이 중요한 지역이 있을 수 있을 수 있다. 그러나 현재 고용노동부로부터 일원화된 근로감독행정 구조하에서는 각 지역별 특성에 부합하는 근로감독행정 집행이 어려운 것이 사실이다.

독일의 경우, 연방노동사회부(BMAS)는 직접 근로감독을 수행하지 않으며, 실제 근로감독은 16개 주정부의 감독조직에 의해 이루어진다. 각 주정부의 감독조직은 각 주의 지역적 특성을 고려한 감독전략을 수립하여 지역적 특성에 부합하는 근로감독행정을 집행하고 있다. 특히 산업안전보건감독의 경우, 업종별 산재보험운영기관(BGs)의 감독조직에 의해서도 이뤄지는데, 각 산재보험운영기관(BGs)의 감독조직은 각 업종별 특성을 고려한 감독전략을 수립하여 업종별 특성에 부합하는 감독을 수행한다. 이와 같은 독일의 근로감독행정 구조는 지역별, 업종별 특수성을 고려한 효과적인 감독을 가능하게 할 뿐만 아니라, 근로감독의 사각지대를 최소화하는 세밀하고 촘촘한 감독을 가능하게 한다.

(2) 근로감독행정의 접근성 제고 및 사각지대 해소의 필요성

현재 고용노동부의 소속기관은 7개 지방청 및 42개 지청, 1개 출장소로 편제되어 있는데, 감독 인력은 부족한 반면, 관할 업무 및 지역이 방대하여 소규모 사업장, 주유소, 편의점, 식당, 약국 등에서 광범위한 근로감독행정 사각지대가 형성되어 있는 실정이다. 물론, 소속기관의 확충을 통해 이 문제를 해결할 수도 있으나, 모든 지역에 촘촘하게 연결되어 있는 광역 및 기초자치체의 행정서비스 전달체계를 활용하지 않고 소속기관의 확충으로 이 문제를 해결하는 것은 비효율적이라고 판단된다. 영국 산업안전보건감독의 경우, 중앙정부 안전보건청(HSE)과 지방정부 감독조직이 그 역할을 유기적으로 분담하여 수행함

으로써 세밀하고 촘촘한 감독을 수행하고 있다. 안전보건청(HSE) 감독관은 건설업, 광업 등과 같이 유해 위험도가 높거나 복잡한 산업, 중대산업재해가 발생할 가능성이 높은 산업, 핵심 공공서비스 부문 등에서 감독을 수행한다. 이 반면에 지방정부의 감독공무원(Environmental Health Officer)은 소규모 서비스업 분야 등 유해 위험도가 낮은 사업장, 지역 주민이 일상적으로 접하는 사업장 등에서 감독을 수행한다. 안전보건청(HSE)과 지방정부가 역할을 유기적으로 분담함으로써, 안전보건청(HSE)의 한정된 감독 인력의 효과적 활용과 안전보건청(HSE) 행정력 경감을 도모하고, 행정력 부족으로 발생할 수 있는 감독의 사각지대를 최소화하고 있다.

(3) 지방자치제도와와의 정합성 제고 필요성

한국은 지방자치제도를 시행하고 있는 국가이다. 지방자치제도가 주민자치의 실현, 지역별 특성에 맞는 행정의 실현, 중앙정부 권력 집중의 부작용 완화, 지역의 균형 발전 등을 실현하기 위한 제도임은 주지의 사실이다. 따라서 근로감독권한 지방정부 위임은 주민의 삶에 밀접하게 연결된 근로감독권한의 지방 분권이라는 측면에서 바람직한 정책 방향이라고 판단된다. 현재 전국적으로 시행되고 있는 자치경찰제도 역시 같은 정책적 취지에 따라 시행되고 있는 대표적인 제도이다. 현재 경찰의 사무는 중앙정부의 지휘·감독을 받는 국가경찰사무와 지방정부의 지휘·감독을 받는 자치경찰사무(지역 내 주민의 생활 안전 활동에 관한 사무, 지역 내 교통 활동에 관한 사무, 지역 내 다중 운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전 관리 등)로 나뉘어

ILO 협약 제81호에서 제시하고 있는 근로감독관제도 운영을 위한 기본 조건을 지방정부 근로감독관에게 보장하기 위한 방안이 구체적으로 마련되어야 한다.

있다. 광역지자체 소속의 시·도 자치경찰위원회의 소관 사무는 자치경찰사무에 관한 목표의 수립 및 평가, 자치경찰사무에 관한 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요 정책 및 그 운영지원, 자치경찰사무 담당 공무원의 임용, 평가 및 인사위원회 운영 등이다. 다만, 현행 자치경찰제도는 국가경찰과 자치경찰의 조직은 분리하지 않고, 지휘·감독 권한만 분리한 제도이다.

● 근로감독권한 지방정부 위임 시 발생할 수 있는 문제점과 이에 대한 해결 방안은 무엇인가?

(1) ILO 협약 위반 가능성 및 해결 방안

한국이 비준한 ILO 협약 제81호 제4조 제1항은 “So far as is compatible with the administrative practice of the Member, labour inspection shall be placed under the supervision and control of a central authority(근로감독관은 회원국의 행정관행에 일치하는 한 중앙기관의 감독 및 관리하에 둔다).”고 규정하고 있다. 이에, 지방정부에 근로감독권한을 위임하는 것은 ILO 협약에 위반된다는 비판이 제기되고 있다. 상기 문제점을 해결하기 위해서는 ▲지방정부가 위임된 범위에 한정하여 근로감독권한을 행사할 수 있도록 해야 하고, ▲위임의 범위 및 방법과 감독 및 관리 방안 등을 구체적으로 정해야 하며, ▲고용노동부의 감독 및 관리하에 지방정부의 근로감독이 이뤄지도록 해야 하며, ▲ILO 협약 제81호에서 제시하고 있는 근로감독관제도 운영을 위한 기본 조건을 지방정부 근로감독관(이하 ‘지방근로감독관’이라 함)에게 보장하기 위한 방안 등이 구체적으로 마련되어야 한다.

(2) 지방근로감독조직의 전문성 부족의 문제점 및 해결 방안

근로감독관은 다양한 노동 사안에 대한 전문성을 필요로 하는 업무를 수행해야 하는데, 과연 지방정부가 이와 같은 전문성을 지닌 인력을 확보, 유지, 관리할 수 있을 것인가에 대한 비판이 제기되고 있다.

상기 문제점을 해결하기 위해서는 ▲지방근로감독관에 대한 교육훈련을 지방정부에 의무화하고, ▲교육훈련의 전국적 통일성을 기하기 위해서 고용노동부가 교육훈련과 관련한 일정한 기준을 제시하는 것이 타당하다. 또한 ▲지방근로감독조직

의 전문성 부족을 직접적으로 보완하기 위해서 제도 시행 초기에는 고용노동부 근로감독관을 지방정부에 파견하는 방안도 효과적이라고 판단된다.

(3) 근로감독의 통일성 및 효율성 저하의 문제점 및 해결 방안

지방정부가 근로감독권한을 위임받아 행사하게 되면 각 지방정부별로 다양한 수준, 내용 등으로 근로감독을 하게 되므로 근로감독의 전국적 통일성이 낮아질 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 또한 동일 지역에 대해 중앙정부와 지방정부가 동시에 근로감독을 하게 되면서 예산과 인력의 중복, 권한과 기능의 중복 등 효율성 저하가 나타날 수 있다는 비판이 제기되고 있다.

전국적 통일성을 기하기 위해서는 ▲고용노동부에 지방정부 근로감독에 대한 지도·감독 및 평가 권한을 부여하고, ▲고용노동부의 근로감독계획에 따라 모든 지방정부가 근로감독을 통일적으로 수행하도록 강제할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

효율성 저하의 문제점은 ▲근로감독권한의 위임 범위를 정할 때 고용노동부와 지방정부의 예산과 인력, 권한과 기능 등이 중복되지 않도록 정함으로써 비교적 쉽게 해결될 수 있다고 판단된다.

(4) 정치적, 경제적 이유 등에 따른 근로감독의 질 저하 문제점 및 해결 방안

선출직 지방자치단체장의 정치적 성향에 따라 근로감독의 수준, 내용 등의 질이 낮아질 수 있고, 각 지방정부가 지역 내에 기업을 유치하기 위해서 근로감독의 수준, 내용 등의 질을 낮출 수 있다는 비판이 제기되고 있다. 특히, 산업안전보건감독의 경우에는 근로감독과 산업재해 발생과의 관련성이 높은 분야이므로, 자칫 근로감독권한 지방정부 위임이 산업재해 증가로 귀결될 수 있다는 우려가 제기되고 있다.

상기 문제점을 해결하기 위해서는 ▲지방정부가 수행하는 근로감독에 문제가 있다고 판단되는 경우에 고용노동부가 위임을 철회하고 지방정부 대신 직접 근로감독을 수행하는 방안을 마련하고, ▲문제가 있는 지방정부 근로감독에 대해 시정명령 등을 내릴 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 ▲지방정부가

근로감독을 해태하는 경우 이에 대해 근로감독 이행을 강제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

(5) 이해 충돌의 위험성 및 해결 방안

지방정부에 근로감독권한이 위임되면, 지방정부는 근로감독의 주체이면서 동시에 근로감독의 대상이 되어 이해 충돌의 위험성이 발생한다는 비판이 제기되고 있다. 지방정부가 사실상 사용자로 기능하는 공공부문까지 포함하게 되면 이해 충돌의 위험성이 있는 범위는 더 넓어질 수 있다는 비판도 제기되고 있다.

상기 문제점은 ▲근로감독권한의 위임 범위를 정할 때 이해 충돌의 위험성이 있는 부문에 대해서는 위임 범위에서 제외하는 방법 등을 통해 비교적 쉽게 해결할 수 있다고 판단된다.

마치며

지방정부는 주민들이 생활하고 일하는 지역 곳곳에 뻗어 있는 행정서비스 전달체계를 갖고 있다. 또한 식품, 조세, 건축 등 타 행정 영역에서 다양한 인허가 권한, 감독 권한 등을 보유하고 있다. 만약 지방정부에 근로감독권한이 위임되고 앞서 살펴본 제도적 장점들을 감독행정과 연계한다면, 고용노동부의 감독행정력이 미치지 못하는 사각지대를 빠르게 줄여나갈 수 있다. 어쩌면 고용노동부의 감독행정에서는 기대하기 어려운 새로운 효과들이 나타날 수도 있다. 근로감독권한 지방정부 위임을 위한 법제화가 반드시 필요하다. 🗣️