



제418회 국회 (정기회)
제12차 행정안전위원회

정부조직법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈고용노동부장관 소속 산업안전보건청 신설〉
■ 김태선의원 대표발의(의안번호 제2201590호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김태선의원 등 17인
2. 발의연월일 : 2024. 7. 10.
3. 회부연월일 : 2024. 7. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

대한민국에서는 매년 크고 작은 산업재해가 발생하여 수많은 노동자들이 소중한 생명을 잃거나 심각한 부상을 입고 있습니다. 김용균 노동자 사망 사고, 광주 아파트 신축 공사장 붕괴 사고, 이천 물류창고 화재 사고 등은 우리 사회에 깊은 상처를 남기고 있습니다. 또한 간접고용·특수고용·플랫폼 노동자 등 기존의 제도로는 보호받지 못하는 노동자들이 증가하면서 보다 적극적이고 전문적인 산업안전보건 정책의 필요성도 커지고 있는 상황입니다.

산업안전보건 업무는 작업장의 위험요인을 체계적으로 파악하고 관리하여 사고를 미연에 방지하는 것이 중요합니다. 이를 위해서는 기계, 설비, 작업환경, 유해물질 등 다양한 분야에 대한 전문성을 갖추고 현장 밀착형으로 업무를 수행할 필요가 있습니다. 그러나 현재는 고용노동부와 지방고용노동청의 일부 부서에서 관련 업무를 담당하고 있어 전문성과 일관성, 적시성을 확보하는 데 어려움이 있습니다.

선진국들은 이미 오래전부터 산업안전보건 업무를 전담하는 별도의

기관을 설립하여 운영하고 있습니다. 영국의 경우 보건안전청(HSE)이 설치되어 있으며, 미국의 경우 산업안전보건청(OSHA)이 노동부 산하의 외청조직으로 설치되어 전문성과 독립성을 갖추고 관련 업무를 수행하고 있습니다.

이에 산업안전보건 업무를 독립적이고 종합적으로 수행할 수 있는 전담기구인 ‘산업안전보건청’을 신설하여 정책의 전문성과 효율성을 높여 노동자들이 안심하고 일할 수 있는 환경을 조성하는 데 기여하고자 합니다(안 제41조제2항 및 제3항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 고용노동부의 산업안전보건에 관한 사무를 이관하여, 산업 안전 및 보건 기준의 설정·관리와 산업재해에 대한 조사·감독·지도, 산업재해의 예방 등 산업안전보건에 관한 사무를 관장하는 산업안전보건청을 신설하려는 것임(안 제41조제2항 및 제3항 신설 등).

현행	개정안
제41조(고용노동부) 고용노동부장관은 고용정책의 총괄, 고용보험, 직업능력개발훈련, 근로조건의 기준, 근로자의 복지후생, 노사관계의 조정, <u>산업안전보건, 산업재해보상보험</u> 과 그 밖에 고용과 노동에 관한 사무를 관장한다.	제41조(고용노동부) ① ----- ----- ----- ----- --- <u>산업재해보상보험</u> ----- ----- -----.
<신설>	② <u>산업 안전 및 보건 기준의 설정·관리와 산업재해에 대한 조사·감독·지도, 산업재해의 예방 등 산업안전보건에 관한 사무를 관장하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 산업안전보건청을 둔다.</u>
<신설>	③ <u>산업안전보건청에 청장 1명과 차장 1명을 두되, 청장은 정무직으로 하고, 차장은 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보한다.</u>

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(조직 신설에 따른 소관사무 및 공무원에 대한 경과조치) ① 이 법 시행 당시 고용노동부장관의 소관사무 중 제41조제2항의 개정규정에 따른 사무는 산업안전보건청장이 승계한다.

② 이 법 시행 당시 고용노동부 소속 공무원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부 또는 산업안전보건청 소속 공무원으로 본다.

제3조(중전의 법률에 따른 고시·처분 및 계속 중인 행위에 관한 경과조치) 이 법 시행 전에 부칙 제2조제1항에 따라 산업안전보건청장이 승계하는 사무와 관련하여 고용노동부장관이 법률에 따라 행한 고시·행정처분 및 그 밖의 행위와 고용노동부장관에 대한 신청·신고 및 그 밖의 행위는 각각 산업안전보건청장의 행위 또는 산업안전보건청장에 대한 행위로 본다.

제4조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령(이 법 시행 전에 공포되었으나 시행일이 도래하지 아니한 법령을 포함한다)에서 부칙 제2조제1항에 따라 산업안전보건청장이 승계하는 사무와 관련하여 고용노동부, 고용노동부장관 또는 고용노동부 소속 공무원을 인용한 경우에는 산업안전보건청, 산업안전보건청장 또는 산업안전보건청 소속 공무원을 각각 인용한 것으로 본다.

최근 10년 동안의 산업재해 발생현황을 살펴보면, 산업재해로 인한 연간 사망자 수는 1,777~2,223명(사고사망 812~992명, 질병사망 808~1,349명)이고, 산업재해 사망자 파악 및 비교를 위한 지표로 사용되는 사망만인률¹⁾은 0.96~1.12‰(사고사망 0.39~0.58‰, 질병사망 0.44~0.67‰)임.

1) 근로자 1만명 당 사망자 수를 비율로 나타낸 것. 단위는 ‰(퍼밀리아드)임.

[최근 10년간 산업재해 발생 현황(2014~2023)]

연도	요양 재해자수 (명)	요양 재해율 (%)	사망자수(명)			사망만인율(‰)		
			계	사고 사망	질병 사망	계	사고 사망	질병 사망
2014	90,909	0.53	1,850	992	858	1.08	0.58	0.50
2015	90,129	0.50	1,810	955	855	1.01	0.53	0.48
2016	90,656	0.49	1,777	969	808	0.96	0.53	0.44
2017	89,848	0.48	1,957	964	993	1.05	0.52	0.54
2018	102,305	0.54	2,142	971	1,171	1.12	0.51	0.61
2019	109,242	0.58	2,020	855	1,165	1.08	0.46	0.62
2020	108,379	0.57	2,062	882	1,180	1.09	0.46	0.62
2021	122,713	0.63	2,080	828	1,252	1.07	0.43	0.65
2022	130,348	0.65	2,223	874	1,349	1.10	0.43	0.67
2023	136,796	0.66	2,016	812	1,204	0.98	0.39	0.58

※자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr>)-산업재해현황 통계, 고용노동부

*주- 사망자수: 재해당시의 사망자수에 요양 중 사망자수 및 업무상 질병에 의한 사망자수를 포함

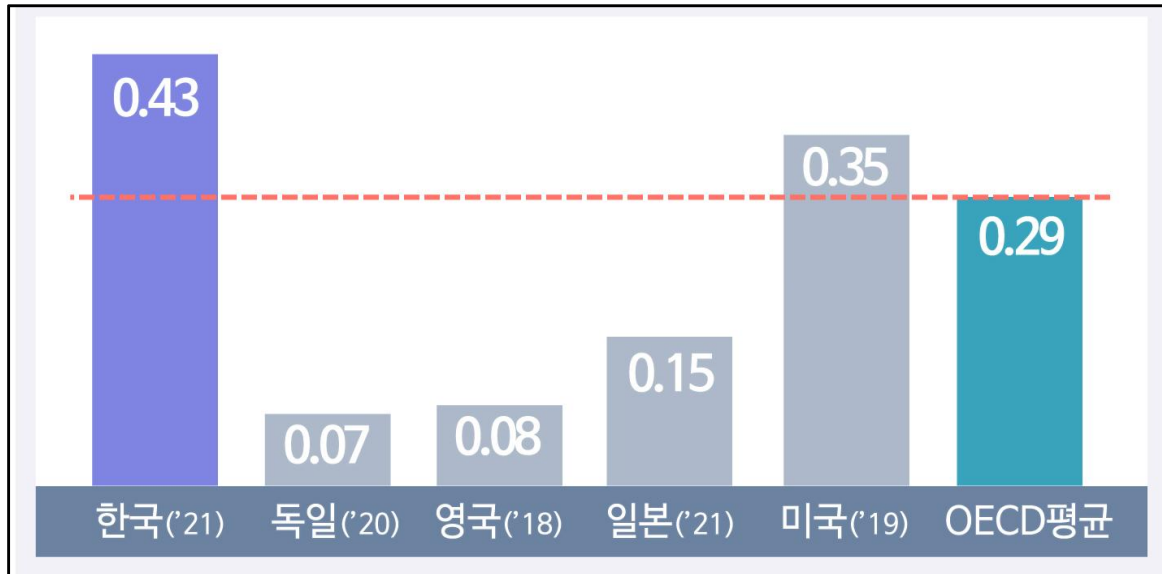
요양재해율: 요양재해자수/근로자수*100

사망만인율: 사망자수/근로자수*10,000

특히 사고로 인한 사망과 관련하여, 정부는 우리나라의 2021년 기준 사고사망만인율(0.43‰)이 OECD 38개국 중 34번째로 높은 수치이고, 영국의 1970년대(영국: 1974년 0.34‰), 독일·일본의 1990년대(독일: 1994년 0.42‰, 일본: 1994년 0.46‰) 수준에 해당하는바, 2026년까지 OECD 국가 평균 수준(0.29‰)으로 감축을 목표로 산업안전보건 여건 개선을 추진하는 내용의 “중대재해 감축 로드맵”을 발표한 바 있음.²⁾

2) “산업안전 선진국으로 도약하기 위한 중대재해 감축로드맵”, 관계부처 합동, 2022.11.30.

[주요 선진국과의 사고사망만인율 비교]



※자료: “산업안전 선진국으로 도약하기 위한 중대재해 감축로드맵”, 관계부처 합동, 2022.11.30.

개정안은 산업안전보건 여건의 개선과 관련하여 동 업무를 전담하는 중앙행정기관으로서 산업안전보건청을 신설하려는 것인데, 이와 관련된 논의는 2000년대 중반 이후 지속적으로 진행되어 왔음.

주요 논의 경과를 살펴보면, 2005년과 2010년 정부에서는 산업안전보건청 신설에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 입장이었으나, 2012년에는 대통령 소속 경제사회발전노사정위원회가 수행한 연구에서 산업안전보건청 설립이 긍정적으로 검토되기 시작하였고, 2018~2020년에는 고용노동부장관 자문기구인 고용노동행정개혁위원회에서 산업안전보건청 설치를 중장기 과제로 추진할 것을 권고하고, 대통령 소속 경제사회노동위원회 산하 산업안전보건위원회에서 중장기적으로 산업안전보건청의

설립을 포함한 다양한 시스템(조직구조) 개편을 검토·추진할 것을 합의 하였으며, 2021년 국회 환경노동위원회의 산업재해 관련 청문회에서는 고용노동부장관이 산업안전보건 행정조직의 독립성과 전문성을 확보 하기 위해 산업안전보건본부를 우선 추진하고 산업안전보건청으로 독립 출범하는 방안을 관계 부처와 협의해 나가겠다고 답변한바 있음.³⁾

또한 산업안전보건청 설립을 주제로 국회에서 열린 토론회에서는, 산업환경의 유해요인이 고도화·전문화·복잡화됨에 따라 직무전문성을 갖춘 인재의 필요성이 증대되었고, 산업안전보건 업무의 성격, 학문적 배경 등이 고용노동 분야의 다른 업무와 달리 기본적으로 전문기술적 지식(기계공학·전기공학·화학공학·건축공학)이 융복합적으로 요구되어 고용노동부 내 다른 부서 업무와는 이질적이고 특수한 성질을 가지므로, 이같은 산업안전보건 분야의 특수성을 고려할 때 해당 업무를 독립적 이고 전문적으로 수행할 수 있는 조직으로서 산업안전보건청이 필요 하다는 의견들이 제기되기도 하였음.⁴⁾

개정안은 산업안전보건조직 개편과 관련된 그동안의 논의와 여러

3) “2022 국정감사 이슈분석 제8권-과학기술정보방송통신위원회, 환경노동위원회”, 국회입법조사처, 2022, 류현철, “일하는 사람 안전·건강 지키는 힘 있는 기관 필요하다: 안전보건행정조직 개편과 산업안전보건 청”, 한국표준협회, 품질 그리고 창 의 제46권 6호, 2021, 참고

4) 정진우, “왜 산업안전보건청인가”, 강태선, “안전사회로 가는 KTX, 산업안전보건청”, 「일하는 사람의 안전 과 건강이 우선이다 - 산업안전보건청 설립 입법공청회」, 주최: 국회의원 김영주, 2020. 참고

의견들을 바탕으로, 영국의 보건안전청, 미국의 산업안전보건청⁵⁾과 같이 우리나라에도 고용노동부 소속으로 산업안전보건청을 신설하려는 것으로, 산업안전보건 기능을 독립적이고 전문적으로 수행하는 전담조직을 설치함으로써, 해당 분야의 특수성을 고려하여 업무를 수행하도록 하고, 인력확충·채용·보직·교육 등이 전문적인 지식과 경험을 축적할 수 있는 방향으로 운영되도록 하여, 산업안전보건이라는 과제에 보다 효과적으로 대처할 수 있는 조직 체계를 갖추려는 타당한 입법취지로 보임.

다만, 동 개정안의 심사에 있어서는 다음 사항들을 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 고용노동부는 2021년 7월 기존의 산재예방보상정책국의 조직과 인력을 확대하여 산업안전보건본부를 출범⁶⁾⁷⁾하였고, 또한 2022년 11월부터는 2026년까지 사망사고만인율을 OECD국가 평균 수준인 0.29‰로 감축⁸⁾하는 것을 목표로 한 “중대재해 감축 로드맵”⁹⁾을 발표하여 시행하고 있음. 최근의 산업재해 통계에서는 사망사고만인율이 2023년 기준

5) 영국은 노동연금부(Department of Work and Pensions)의 외청 조직으로 보건안전청(Health and Safety Executive, HSE)이 설치되어 있고, 미국은 노동부(Department of Labor)의 외청 조직으로 산업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration, OSHA)이 설치되어 있음.

(정진우, “왜 산업안전보건청인가”, 「일하는 사람의 안전과 건강이 우선이다 - 산업안전보건청 설립 입법 공청회」, 주최: 국회의원 김영주, 2020. 참고)

6) “산재예방 강화를 위해 「산업안전보건본부」 신설 - 기존 산재예방보상정책국을 산업안전보건본부로 확대·개편”, 관계부처 합동, 2021.6.29.

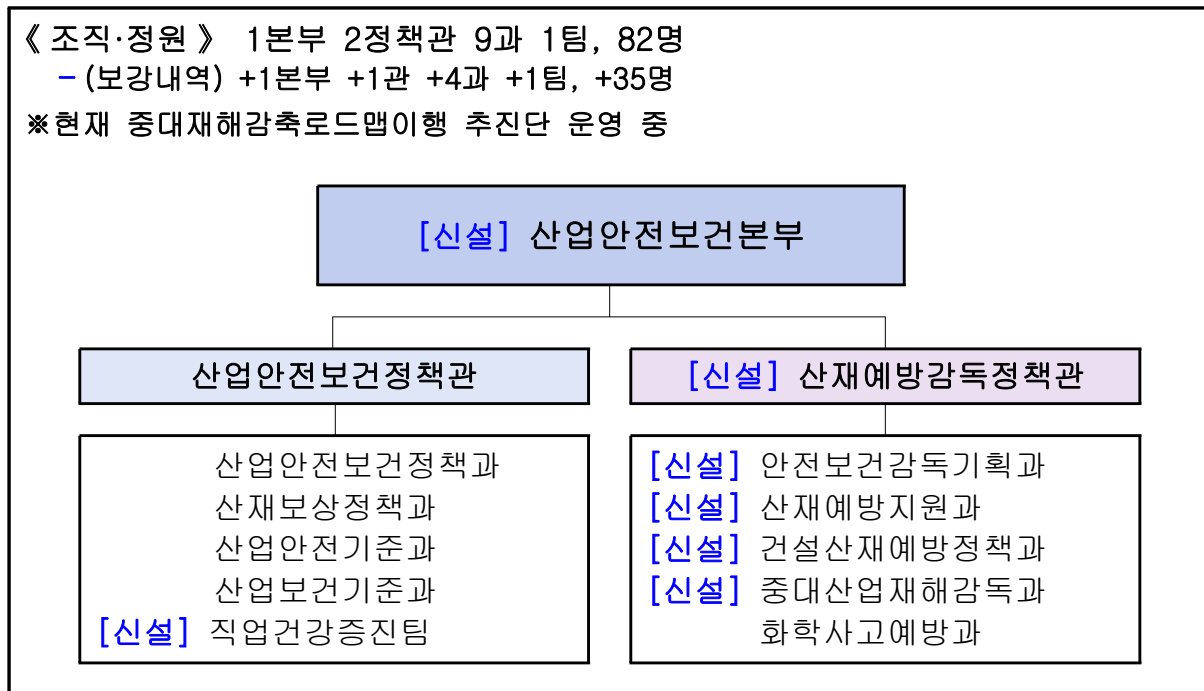
7) 고용노동부 본부: (개편 전) 1국 5과 47명 → (개편 후) 1본부 2관 9과 1팀 82명
지방관서 조직: (개편 전) 46과 715명 → (개편 후) 63과 2팀 821명

8) 2021년 11월 중대재해 감축 로드맵 당시의 사고사망만인율은 2021년 통계 기준으로 0.43‰였음.

9) “산업안전 선진국으로 도약하기 위한 중대재해 감축로드맵”, 관계부처 합동, 2022.11.30.

0.39‰로 감소하기도 하였는바, 현행 체계 및 로드맵에 따른 2026년까지의 목표달성 및 정책효과 여부를 바탕으로 산업안전보건청 설치 필요성과 시기를 논의하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 보임.

[산업안전보건본부 출범(2021.7.)에 따른 조직·정원(고용노동부 본부) 현황]



※자료: “산재예방 강화를 위해 「산업안전보건본부」 신설 - 기존 산재예방보상정책국을 산업안전보건본부로 확대·개편”, 관계부처 합동, 2021.6.29.

둘째, 산업안전보건청의 설립에는 원칙적으로 찬성하거나 유용성을 인정하면서도, 산업안전보건 업무가 근로기준 관리 감독 및 산업재해보험 업무와의 중첩되거나 밀접하게 연관되어 있음을 이유로, 고용구조나 노동조건의 문제와 유리되어서는 안 된다는 의견, 산업재해 예방과 보상의 유기적 연계가 필요하다는 의견, 당장은 고용노동부의 다른 업무와 융합적으로 수행할 필요성이 있다는 의견도 있어,¹⁰⁾ 이와 관련한 사항도 고려

할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 현재 산업안전보건 기술지도 및 교육, 안전·보건진단 등 산업 재해 예방에 관한 사업을 수행하는 한국산업안전보건공단¹¹⁾¹²⁾(이하 “안전보건공단”이라 함)이 설립·운영되고 있음. 개정안과 같이 산업안전 보건 업무를 전문적으로 수행하는 전담조직을 신설하는 경우 안전보건 공단과 기능이 일정 부분 중첩될 가능성도 있어 보이는바, 산업안전 보건청과 안전보건공단의 역할 정립 등도 고려 사항이 될 수 있을 것으로 보임.¹³⁾

10) 임우택, “산업안전보건청 설립 입법공청회 토론회”, 김광일, “산업안전보건청 설립과 관련하여”, 최명선 “산업안전보건청 필요성과 추진방안”, 강문대, “산업안전보건청 설립 필요성 검토”, 「일하는 사람의 안전과 건강이 우선이다 - 산업안전보건청 설립 입법공청회」, 주최: 국회의원 김영주, 2020. 참고

11) 「**한국산업안전보건공단법**」 제1조(목적) 이 법은 한국산업안전보건공단을 설립하여 산업재해예방기술의 연구·개발과 보급, 산업안전보건 기술지도 및 교육, 안전·보건진단 등 산업재해 예방에 관한 사업을 효율적으로 수행하게 함으로써 근로자가 안전하고 건강하게 일할 수 있도록 하고 사업주가 재해 예방에 힘쓰게 하여 국민 경제발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제6조(사업) 공단은 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 산업재해예방기술의 연구·개발 및 보급
2. 산업안전보건에 관한 교육
3. 사업장의 산업재해예방을 위한 안전·보건 진단 또는 관리 등과 이를 위한 기술지원
4. 유해하거나 위험한 기계·기구 등의 안전인증 또는 안전검사
5. 산업재해예방을 위한 시설자금 지원
6. 산업재해예방시설의 설치·운영
7. 산업안전보건에 관한 정보 및 자료의 수집·발간·제공
8. 산업안전보건에 관한 국제협력
9. 산업안전보건에 관하여 고용노동부장관이나 그 밖에 중앙행정기관의 장이 위탁하는 사업
10. 그 밖에 제1호부터 제9호까지의 사업에 딸린 사업

12) 한국산업안전보건공단 임직원 정원: 임원(상임)-5명

정규직 2,224.63명(일반정규직 2,077명, 무기계약직 147.63명)

비정규직 96.25명(전일제 95명, 단시간 1.25명)

(공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO), 2024년 2분기 정기공시 기준)

13) 김광일, “산업안전보건청 설립과 관련하여”, 최명선 “산업안전보건청 필요성과 추진방안”, 강문대, “산업안전보건청 설립 필요성 검토”, 「일하는 사람의 안전과 건강이 우선이다 - 산업안전보건청 설립 입법공청회」, 주최: 국회의원 김영주, 2020. 참고

참고로, 개정안에 대한 관계 기관의 의견은 다음과 같음.

행정안전부는 산업안전감독 기능은 고용노동부의 근로조건 기준·노동조합 대응 등 기능과 연계하여 추진할 필요가 있어, 별도의 ‘청’ 신설은 종합적인 노동자 보호 관점에서 신중하게 접근해야 하고, 산업안전보건본부 출범 이후 법·제도의 안착 과정에서의 중대재해 사고 추이 및 중대재해 감축 로드맵에 따른 성과 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다는 입장임.

고용노동부는 근로자에 대한 안전관리는 고용구조 및 일하는 방식 등과 긴밀하게 연계되어 있어 고용노동부의 근로기준·노동시장정책 등과의 분리가 적절하지 않은 측면이 있고, 산업안전보건 업무의 종합적 수행과 전문성 강화 등을 위해 산업안전보건본부를 출범하였는바 새로운 기구의 신설보다는 현 조직의 효과적 활용 및 기능 확대를 통해 기업의 안전 역량에 대한 지원을 강화할 필요가 있다는 입장임.¹⁴⁾

문 의 처
02)6788-5339

14) 그 외 타 부처 및 지방자치단체와의 산업안전보건정책 협의·조정 등에 있어, ‘청’보다는 ‘부’ 단위 기관이 효과적이라는 의견을 제출하였음(행정안전부 및 고용노동부).