



# 규제와 시민



제4호 | 발행일: 2026년 1월 15일 | 발행처: 좋은규제시민포럼 | 발행인: 강영철

## 근로감독관 증원보다, 산업안전 보호 체계 대전환이 필요한 때

배관표\* · 강영철 · 이혁우 · 김기만 · 김영지

이재명 대통령은 신년사에서 근로감독관 2천명 증원으로 안전한 작업환경을 조성하겠다고 발표함. 증원은 명령·통제 방식의 한계와 역설을 강화할 뿐, 영국 사례를 참고하여 자율규제로의 대전환 추진 필요함

### 1. 들어가며

한국의 산업재해는 여전히 높은 수준이다. 세계노동기구 통계에 따르면 2023년 한국 산재사고사망만인율은 0.39에 이른다. 한 해 동안 근로자 1만명 중에 0.39명이 산업재해로 사망했다는 의미이다. 한국은 ILO 산재 통계 제공 76개 국가 중에서 상위 20위를 기록하고 있다. 산재사고사망만인율이 가장 낮은 영국은 0.04에 불과하며 일본도 0.13이다.<sup>1)</sup> 한국의 산업안전 보호 체계의 점검이 시급함을 알 수 있다.

한국 체계는 「산업안전보건법」을 핵심으로 하고, 「항공안전법」, 「선박안전법」, 「화학물질관리법」 등 다수의 법률이 관련된다. 그런데 2019년 「산업안전보건법」이 전면 개정되고 2021년 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」이 제정

되어, 최근 산업안전 감독과 처벌이 강화되고 있다. 정부는 최근 근로감독관 2천명 증원 등을 추진하여 양적 증가 추세의 지속이 전망된다.

산업안전 보호 체계의 질적 전환, 특히 자율규제에 대한 요구가 커지고 있다. 고용노동부는 2022년 <중대재해 감축 로드맵>을 제시하며 ‘자기규율 예방체계’ 구축을 지원하겠다고 발표했고, 2025년 국회입법조사처는 <산업재해 근절 대책으로 한국판 ‘로벤스 위원회’ 설치> 보고서에서 자율규제 전환을 촉구하고 있다.

이러한 추세에 발맞춰, 한국규제학회와 좋은 규제시민포럼은 2025년 12월 <국민·생명·안전 보호를 위한 규제합리화 방안 연구>(국무조정실)를 통해 자율규제 중심의 산업안전 보호 체계 대전환(안)을 제시한 바 있어, 이를 요약하여 <규제와 시민>으로 제시하고자 한다. 영국 사례 분석을 통해 시사점을 도출한 후 대전환 방안과 단기 입법과제를 제시하도록 한다.

### 2. 영국의 자율규제 중심 체계 분석<sup>2)</sup>

현재의 한국 상황과 비견되는, 1960년대 영

1) 최수영(2025). '23년 OECD 경제 10대국 건설업 사고사망만인율 비교. 건설동향 Brief. 한국건설산업연구원

2) 이동영(2025). 산업재해 근절 대책으로 한국판 ‘로벤스 위원회 설치’. NARS 현안분석. 국회입법조사처.

국의 산업안전 보호 체계는 9개 법령과 500여 개의 시행령을 기반으로, 다수 기관이 서로 다른 행정체계를 구성하고 있었다. 산업재해 발생 때마다 규정들을 덧붙여 규제는 복잡해지고, 사람들의 무관심만 늘어났다. 규제체계가 산업 구조의 변화를 따라가지 못하기까지 하여 이에 대한 문제의식이 커지고 있었다.

1966년 웨일스 애버판(Aberfan)에서 충격적인 산업재해가 발생했다. 애버판은 대표적 탄광지대 중 하나였는데 적치되어 있던 석탄 폐기물이 폭우로 인해 무너져 내려 초등학교와 주택을 덮친 것이다. 사망자는 다수의 어린이를 포함하여 144명에 이르렀고, 기존의 거미줄같은 규제체계에 오히려 공백이 있음이 확인되었다. 정부는 1967년 법령 통합 계획을 발표하고 1969년 로벤스 경(Lord Robens)이 이끄는 ‘로벤스 위원회’(The Committee on Safety and Health at Work)를 발족시켰다.

로벤스 위원회는 1972년 6월 <로벤스 보고서>를 발간했다. 로벤스 보고서는 재해의 책임은 기본적으로 위험을 발생시키는 사람과 위험을 안고 일하는 사람 모두에게 있다며 사용자와 근로자 공동의 역할을 강조하여 국가에 의한 규제가 아닌 산업의 자율규제가 필요함을 역설했다. 로벤스 보고서는 국가는 최소한의 기준만을 제시하고 사용자와 근로자가 함께 문제를 해결해나갈 수 있도록 요구한 것이다.

보고서 발간 후 1974년 「산업안전보건법」이 제정되었고 산업안전보건위원회와 산업안전보건청(Health and Safety Executive, HSE)이 설치되었다. 이로써 산업안전 보호 체계의 패

러다임이 변화한 것으로 평가되며, 그 결과 산업재해율이 1979년 0.31에서 2023년 0.04까지 줄어드는 성과를 이뤘다. 따라서 영국의 산업안전 보호 체계와 국내 체계를 비교해 볼 필요가 있으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 한국의 법률이 주체들의 역할을 세밀하게 담아 명령·통제 방식의 규제체계를 구성하고 있다면 영국 법률은 원칙만을 선언하여 현장에서 규정과 업계 코드(code of practice)를 만들도록 하는 자율규제 체계를 구축하고 있다. 자율규제 체계는 현장에서 규제를 유연하게 정할 수 있도록 하여 경직된 규제의 불필요한 증가나, 서류중심 형식주의, 최소 규정만 준수하는 최소주의 등의 규제역설을 줄이고 있다.

둘째, 한국은 책임을 사용자에게 집중하는 데 반해 영국은 업종별로, 사용자협단체와 노동조합 등이 함께 권한과 책임을 나눠 갖도록 하고 있다. 현장에 특화된 가이드라인을 함께 개발·보급함으로써 실현가능한 자율규제를 구축할 수 있다. 예를 들어 주조산업보건안전위원회는 주조산업협회, 노동조합, HSE 담당자가 참여하여 함께 주조공장의 위험을 검토하고 지침을 개발한다. 지침에 따라 협회는 사업주 교육과 훈련을 담당하며, 노조는 안전대표를 임명하여 현장을 점검하고 개선을 요구한다.

셋째, 한국은 고용노동부와 지청에서 직접 산업안전 보호 체계를 운영하는데, 영국은 HSE를 설립하여 독립된 단일 규제기구를 운용한다. 한국에서도 최근 조직 확대가 있고 권한 강화 논의가 있지만, 여전히 예방과 감독, 보상의 기능별 체계를 이룬다면 영국은 업종별로(원자

력, 해양석유·가스 제외) 전문성을 갖춘 국 (division)을 갖추고, 업종별로 정책, 감독, 조사, 연구기능 그리고 개선·금지명령을 내리거나 형사기소 및 집행하는 기능을 갖는다.

넷째, 한국의 근로감독관과 달리 영국의 근로감독관은 전문성을 갖추고 있다. 영국은 일반감독관과 전문감독관을 구분하고 일반감독관의 1차 확인 후 전문감독관이 투입된다. 한국의 경우 10년 이상 근로감독관의 비율이 8.8%에 불과하고, 행정직 공무원이 순환보직으로 일시적으로 업무를 담당하는 경우가 많은데 영국의 감독관은 채용시부터 관련 학위와 자격증을 요구하며, 채용 후에도 2~3년간 강도 높은 전문교육을 이수한 후에 현장에 투입한다.

### 3. 한국형 HSE 설립, 현장중심 관리

한국의 산업안전 보호 체계는 정부 주도의 강력한 명령과 통제 방식을 근간으로 발전해 왔다. 법령을 통해 세부적인 기준을 나열하고, 준수 여부를 감시하며, 위반 시 처벌하는 구조를 가지고 있다. 그런데 한국의 산업이 고도화됨에 따라 정부 주도 방식의 유효성은 줄고 있다. 특히 규제 준수를 위해 조직과 인력, 서류만 늘고 “법을 다 지키다가는 일을 할 수 없다”는 역설까지 발생하여 체계의 대전환이 필요하다.

산업재해를 줄여야겠다는 공감대가 충분히 형성된 만큼 산업안전 보호 대전환을 적극적으로 추진해나갈 필요가 있다. 이를 위해 우선, 한국의 루벤스 위원회 구성이 필요하다.<sup>3)</sup> ‘사회적 대화 플랫폼’으로서 각계의 대표들이 참여하는 한국판 로벤스 위원회를 조직하고, 이 위

3) 이동영(2025). 산업재해 근절 대책으로 한국판 ‘로벤스 위원회 설치’. NART 현안분석. 국회입법조사처.

원회에서 한국의 로벤스 보고서를 만들어 대전환을 다 함께 추진해나가야 할 것이다.

대전환의 방향은 자율규제이다.<sup>4)</sup> 개별 주체의 역할을 세세하게 규정하고 있는 다수의 현행 법률들을 원칙과 성과 중심의 단일 법률로 통합하고, 실질적 규제는 사용자와 근로자 그리고 정부가 현장에서 함께 만들도록 할 필요가 있다. 명령·통제 방식에서 벗어난 자율규제는 규제의 유연한 적용을 가능케 하며 형식적 준수에서 실질적 안전관리로 변화케 할 것이다.

영국의 HSE와 같은 독립기관을 설립하는 것도 검토할 필요가 있다. 현재 여러 부처에 분산된 관련 조직들을 하나로 모음으로써 비효율성을 줄일 필요가 있다. 이 조직은 고용노동부의 외청으로 설치할 수도 있지만, 산업재해가 다양한 분야에서 발생하고 있는 만큼 부처 칸막이를 없애고 강력한 독립성을 부여할 수 있도록 대통령 혹은 국무총리 산하에 설치도 가능하며, 공정거래위원회와 같이 위원회 조직 산하에 집행 조직을 두는 것도 고려해볼 수 있다.<sup>5)</sup>

정부에서는 증원보다 근로감독관의 전문성을 높이는 방안을 마련할 필요가 있다. 근로감독관이 지금처럼 서류만 확인한다면 증원으로 행정부담만 늘어 부작용이 커질 수 있다. 현장의 위험을 평가하고 시정·중지명령 등을 내릴 수 있도록 하여야 하는데, 이를 위해서는 현장에 대한 이해를 높이는 것이 중요하여, 근로감

4) 명령·통제 방식 규제에서 자율규제로의 전환은 기술지시적(prescriptive) 규제에서 성과중심(performance-based) 및 관리 중심(process/management-based) 규제로의 전환의 뜻을 내포하고 있음

5) 독립된 기관에서는 산업별로 전문화된 위원회를 운영하는 것이 중요함. 위원회에 사용자와 근로자, 담당자 모두 참여하여 현장 중심의 규제를 설계하도록 할 필요가 있음

독관의 정원 증원보다 채용과 교육훈련 등에 있어서 전반적인 제도개선이 요구된다.

#### 4. 산업안전 보호 단기 규제 개선안

산업안전 보호 체계의 대전환을 추진하는 동시에, 지금도 매일 발생하고 있는 산업재해를 최소화하기 위해서는 즉각적인 법령의 개정을 통해 더 좋은 규제(better regulation)를 모색할 필요가 있다. 선행연구들을 종합하고 전문가들의 논의 거쳐 도출한, 현재 추진 가능한 단기 규제 개선안을 제시하자면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

첫째, 「산업안전보건법」에 자율규제에 관한 내용을 추가할 필요가 있다. 현 제1조(목적)에는 자율규제에 관한 내용이 포함되어 있지 않다. 그리고 법 제13조에 따라 정부가 표준을 정하여 지도·권고하도록 하나 이는 유명무실한 상태이다. 따라서 제1조에 자율적인 사업장 안전 및 산재예방 활동 지원에 관한 내용을 추가하고, 필요최소한의 요건을 정하는 표준제정위원회 운영, 각 사업장의 안전규약의 실질적 제정 및 자율적 안전관리체계의 확립을 지원하는 내용 등을 추가할 필요가 있다.

둘째, 책임자의 형식적 선임에서 탈피해야 한다. 「산업안전보건법」은 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건관리담당자, 산업보건의, 명예산업안전감독관, 안전보건총괄책임자, 안전보건조정자 등을 선임토록 하고 있다. 책임을 분명하게 하기 위한 제도가 오히려 책임을 모호하게 만들고 있으

며 행정비용을 높이는 원인이 되고 있다. 직책의 통합·간소화가 시급하며, 불가피하게 선임한다면 각자가 구체적으로 어떠한 역할을 해야 하는지를 명확히 규정할 필요가 있다.

셋째, 정부의 시정·중지 명령 등의 실효성을 높일 필요가 있다. 법은 정부의 시정·중지 명령 조치에 대한 규정을 담고 있지만, 사업주가 필요한 조치를 하지 않았거나 현저한 유해·위험 초래 우려가 있을 경우에만 시정명령을 할 수 있도록 하고, 작업중지 명령은 사실상 중대 재해 위험 상황에서만 가능토록 하여 명령이 제한될 수밖에 없다. 현장에서의 위험성 평가와 사업자 상황에 따라 근로감독관이 자율적으로 명령을 내릴 수 있도록 해야 한다.

넷째, 위험 작업의 도급금지는 제고되어야 한다. 도급제도는 해외 선진국에서는 찾아볼 수 없는 갈라파고스 규제이다. 도급은 작업의 성격에 따라 천차만별이며 때로는 도급이 오히려 안전할 수도 있기 때문에 도급을 인정해야 한다. 다만 수급자 선정시 안전성 역량 평가를 포함하도록 하는 방안 등을 마련하여<sup>7)</sup> 하청이 안전관리 노력에 소홀함이 없도록 하여야 한다.

다섯째, 산업안전교육 제도의 합리화가 필요하다. 가령 사업주교육인정제도가 1년 주기로 운영된다. 그런데 산재예방계획서 실행 확인이 이뤄지지 않아 결과적으로 계획서 작성은 산재보험 경감을 위한 서류작업으로 요식화되고 있다. 인정 기간을 위험성 평가주기인 3년으로 하고, 이행을 매년 확인하는 개선이 필요하다.

6) 가령, 정진우(2021). 산업안전보건청 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구. 한국산업보건학회지, 27(1); 정진우(2022). 산업안전보건법상 도급규제에 대한 비판적 고찰. 법학연구, 33(1) 등

좋은규제시민포럼은 주요 규제현안과 관련하여 세부 분석 보고서를 발간합니다. [betterregulation.or.kr](http://betterregulation.or.kr)

7) 인공지능의 적극적 활용을 검토할 필요가 있음