정책자료	2003-08

노동행정과 근로감독

- 관련 국제노동기준과 주요국의 적용사례 -

문 기 섭

목 차

요 약 ····· i

Ⅰ. 서 론 ····· 1

Ⅱ. 국제노동기준과 노동행정 ····· 5

1. 국제노동기준의 성격과 적용 ····· 5
가. ILO의 활동 개관 : 국제노동기준의 설정 ····· 5
나. ILO의 협약이행 감독활동 ····· 7
다. 협약이행감독 활동에 대한 평가 ····· 8
2. 노동행정에 관한 국제노동기준 ····· 11
가. 노동행정의 기능과 영역 ····· 12
나. 노동행정의 조직과 구조 ····· 14

Ⅲ. 근로감독과 국제노동기준의 적용 ····· 15

1. 근로감독에 관한 국제노동기준과 그 기본 원칙 ····· 15
2. 근로감독 협약과 그 적용상의 문제 ····· 17
가. 근로감독 협약의 적용 범위 ····· 17
나. 근로감독기관의 기능과 그 업무 범위 ····· 18
다. 근로감독기관의 조직과 관리 ····· 26
라. 근로감독관의 신분 보장과 업무효율 제고 ····· 31
마. 근로감독기관과 노사단체의 협력 : 근로감독과 노사정 삼자주의 ····· 35
바. 근로감독관의 권한·책임 및 제재 ····· 42
사. 법 위반사항에 대한 제재 ····· 45
아. 사업장 감독과 감독활동 보고 ····· 47

Ⅳ. 주요국의 근로감독 : 그 유형과 추세 ····· 52

1. 근로감독의 발전과 국가별 일반 유형 ····· 52
2. 최근 근로감독의 환경 변화와 새로운 추세 ····· 59
3. 중소기업에 대한 대안적 감독 : 기업간 협력증진을 통한 안전예방 ····· 60
   가. 소규모 기업 감독의 실태 ····· 60
   나. 기업간 협력증진을 통한 산업안전보건 예방사업 사례 ····· 61
   다. 노르웨이 사례 : 기업 자체통제제도 ····· 63
   라. 아일랜드 사례 : '좋은 이웃 사업(Good Neighbour Scheme)' ····· 67
4. 조직관리의 혁신을 통한 근로감독 기능의 강화 ····· 72
   가. 영국 사례 : 근로감독행정의 과학적 관리 ····· 73
5. 사회보호 수준의 제고를 위한 근로감독 관련 법제의 정비 ····· 82
   가. 핀란드 사례 : 신고용계약법 시행 ····· 83
   나. 네덜란드 사례 : 외국인고용법 시행 ····· 87
6. 근로감독 분야 국제협력의 현황 ····· 93

Ⅴ. 정책적 시사점 ····· 95

1. 효과적인 근로감독을 위한 기반 정비 ····· 97
2. 사업장 감독의 정상화 ····· 98
3. 통합적인 접근을 위한 보고체계 마련 ····· 98
4. 본연의 감독 이외의 부가업무에 대한 재고 ····· 99
5. 중앙일원화 원칙에 관한 확고한 입장 견지 ····· 99
6. 국제적인 논의 동향에 적극 대처 ····· 100

참고문헌 ····· 101

부록 ····· 107

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 핵심 협약의 주요 내용 ····· 6

<표 Ⅳ-1> 유럽 주요국의 근로감독관의 기능별 업무 개관:
제조업 기준 ····· 54
<표 Ⅳ-2> EU의 산업안전감독관 규모 및 산업안전위원회·관리자
설치의무사업장 ····· 61
<표 Ⅳ-3> 감독기관의 역할과 업무 조정 ····· 75
<표 Ⅳ-4> HSC/HSE의 업무성과측정과 평가의 예시(2001~2002년
기준) ····· 77
<표 Ⅳ-5> HSE의 균형성과지표(BSC) 예시 ····· 77
<표 Ⅳ-6> 고용허가서 발급 및 기각 현황 ····· 90

그림 목차

[그림 Ⅱ- 1] ILO 전문가위원회 심의의 형태와 추이 ····· 10
[그림 Ⅱ- 2] 노동행정 협약의 효과 : ILO 지원의 성공 사례 ····· 12

[그림 Ⅲ- 1] 효과적인 근로감독 : 제81호 협약의 주요 내용 ····· 16
[그림 Ⅲ- 2] 그리스의 근로감독기능 중앙정부 환원 사례 ····· 27
[그림 Ⅲ- 3] 근로감독기능이 중앙의 공공행정기관에 있어야 하는
6가지 이유 ····· 29
[그림 Ⅲ- 4] 근로감독관 규모의 적정성 판단 기준 ····· 33
[그림 Ⅲ- 5] 폴란드의 근로감독관 훈련 ····· 34
[그림 Ⅲ- 6] 영국의 보건안전위원회 ····· 37
[그림 Ⅲ- 7] 노르웨이의 작업환경위원회 ····· 39
[그림 Ⅲ- 8] 폴란드의 사내근로감독관제도 ····· 40
[그림 Ⅲ- 9] 노동조합의 임금 등 근로조건 감독 사례 ····· 42
[그림 Ⅲ-10] 사업장 감독의 제고를 위한 새로운 경향 ····· 49
[그림 Ⅲ-11] 유럽국가의 낮은 사업장 감독 수준 ····· 51

[그림 Ⅳ- 1] 노르웨이의 노동행정 및 근로감독 조직 ····· 64
[그림 Ⅳ- 2] 아일랜드의 노동행정 및 근로감독조직 ····· 68
[그림 Ⅳ- 3] 좋은 이웃 사업의 시행체계 ····· 70
[그림 Ⅳ- 4] 영국의 근로감독행정조직 ····· 74
[그림 Ⅳ- 5] EMM의 진행 과정 ····· 80
[그림 Ⅳ- 6] 핀란드의 노동행정・근로감독 조직 ····· 84
[그림 Ⅳ- 7] 네덜란드의 노동행정・근로감독 조직 ····· 88
[그림 Ⅳ- 8] 국제근로감독협회(IALI) 개요와 최근 활동 ····· 93

요 약

최근 급변하는 경제사회환경 속에서 공공행정도 그 역할과 조직 및 운영 전반에 관한 변화와 혁신의 과정을 경험하고 있으며, 특히 세계화는 국민경제를 종전의 국가의 틀에서 벗어나게 함으로써 공공행정이 관장하는 영역을 모호하게 하거나, 운영상의 어려움을 가중시키고 있는 것이 현실이다. 노동행정 또한 이러한 환경에서 예외가 될 수 없다. 19세기 산업화 이후 노동보호입법의 시행과 더불어 발전되어 온 노동행정은 최근 새로운 직업과 기업형태 및 지식기술인력의 출현으로 노동시장환경이 급변하면서 종전의 규제 등을 통한 법적 보호 기능에 부가하여 보다 능동적이고 생산적인 역할과 기능을 수행할 것을 요구받고 있다. 이 글은 노동행정의 가장 전통적인 기능인 근로감독 분야에 초점을 두고, 관련 국제노동기준의 조명을 통해 근로감독행정의 기본 원칙을 확인하고, 그 바탕 위에서 국가별 국제노동기준의 적용사례와 최근 행정환경 변화에 따른 주요 국가의 대응 추세를 살펴봄으로써 우리 근로감독행정에 대한 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다.

◈ 국제노동기준의 성격과 노동행정 관련 협약의 내용

가장 대표적인 국제노동기준인 국제노동기구(ILO) 협약은 그 회원국이라 하더라도 그 비준의사를 피력하지 않는 한 협약규정을 준수할 의무가 발생되지 않는 특징을 가진다. ILO는 국제노동기준을 회원국이 이행하는지 여부를 감독하는 몇가지 절차를 가지고 있는데, 이 중 비준협약에 대해서는 세계의 노동법 석학으로 구성되는 협약및권고적용에관한전문가위원회(통상 전문가위원회)를 두

고, 회원국 정부가 일정 기간마다 ILO에 송부하는 정부보고서를 검토하고 있다. 그 결과로 문제가 확인된 사례에 대해서는 ILO 연차총회의 산하 기준적용위원회에서 토론과 심의를 거쳐 협약규정의 이행을 확보한다.

노동행정에 관한 국제노동기준으로는 노동행정 협약(제150호)과 권고(제158호), 근로감독 협약(제81호 및 제129호), 노동통계 협약(제160호) 및 권고(제170호), 그리고 ILO의 특유한 구성원리인 노사정 삼자주의에 따른 노동행정의 추진을 강조하는 노사정 삼자협의에 관한 협약(제144호)과 권고(제152호)가 있다. 그 밖에 노동행정 제도적 측면에서 만들어진 기준들, 예를 들면 최저임금결정기구에 관한 협약들(제131호, 제99호 및 제26호), 고용안정기관에 관한 협약(제88호 및 제181호) 등을 들 수 있다.

제150호 노동행정 협약은 회원국이 노동자 권익보호를 위한 입법과 정책을 입안하고 그 효과적인 시행을 담보할 수 있도록 하기 위해 제정된 것으로, 특히 개발도상국의 노동관련 입법과 그 시행상의 어려움을 도와주고, 대부분의 국가에서 정치적·재정적인 이유 등으로 경제사회정책의 결정 과정에서 한계에 봉착하고 있는 노동행정의 취약한 구조를 보호하기 위한 목적으로 제정된 것이다. 협약은 노동행정의 기능으로 근로기준의 입안, 시행 및 감독(전문과 제6조 제1항), 취업자·실업자 등에 대한 연구 검토를 통해 관련 문제를 해결하는 임무, 그리고 노사단체와의 협의·조정 및 기술지원 서비스에 관한 사항(제6조 제2항) 등을 규정한다. 즉 노동보호입법의 성공적인 시행을 담보하는 기능으로서 근로감독 활동의 중요성을 담고 있다고 볼 수 있다.

◈ 근로감독 협약의 내용과 적용

ILO는 1947년에 근로감독에 관한 일련의 기준을 마련하게 되는데, 바로 기본 협약인 제81호 근로감독(공업·상업부문) 협약과 그 부속권고들(제81호 및 제82호)을 채택한 것이다. 이어 1969년에는 이를 농업

부문까지 확장하는 제129호 협약, 1996년에는 이를 비상업부문(공공기관, 공기업, 지방단체 등)으로 확장하는 의정서(Protocol)가 채택되었다. 이들 협약과 권고에서 정하는 기본적인 사항들은 채택 이후 50년이 지난 최근의 환경에 비추어보아도 그 적실성을 유지하고 있는 것으로 평가받고 있는데, 이를 상징적으로 대변하는 것이 180여 개의 ILO 협약 중에서 가장 중요한 8개 핵심협약(Core Conventions)과 더불어 중시되는 우선협약(priority Conventions) 4개 중 2개가 제81호와 제129호 근로감독 협약이라는 것이다.

제81호 근로감독 협약의 주요 내용 및 이행실태

구 분	주요 규정 내용	이행실태
근로감독기관의 역할	• 근로조건 및 근로자보호(근로시간, 임금, 산업안전, 연소자고용 등)에 관한 법령 적용, 노사에 대한 정보제공 및 관련 법령의 미비점의 보고 등(제3조) • 산업재해·직업병 예방 관련 활동 (제3조 및 제14조)	• 많은 국가에서 산업안전감독으로 특화되는 경향 • 프랑스, 스페인 등 라틴계 국가는 필수업무 외에 노사분규 조정업무까지 수행 • 보고서 작성 등으로 인한 업무과중 사례 다수
근로감독기관의 조직과 인원	• 중앙정부의 직접 관할(일원화 원칙) 및 유관기관·노사단체 등과의 공조 (제4~5조) • 근로감독관은 신분보장과 업무상 독립이 인정되는 공무원으로 충원(제6조)되며, 적정한 훈련(제7조)과 필요한 사무시설·집기, 교통수단 등을 제공 (제11조)	• 그리스는 근로감독 업무를 지자체에 이양한 후 ILO의 권고를 받고 다시 환원 • 개도국의 경우 한정된 인력과 재원부족 등으로 기본적 감독활동에 문제를 노정 • 선진국도 공공부문 개혁 등으로 인원감축 경향
근로감독관의 권한과 의무	• 예고 없는 사업장 출입 및 감독 권한, 심문·자료 제출 요구권한 등 (제12조) 및 근로자의 안전상 심각한 위해가 예기되는 경우 즉결처분권(제13조) 등 소지 • 대상사업장과의 이해관계 금지, 제보 근로자 보호를 위한 비밀준수의무 등 규정(제15조)	• 주야를 불문하는 사업장 출입 권한에 대해 '합리적인 시간대'의 출입권을 보장 • ILO는 예고 없는 감독과 민원인 개인 정보공개 금지 등을 강조
사업장 감독	• 효과적 법 적용을 확보하기 위해 적정 인원의 확보(제10조) 및 '가능한 자주, 그리고 철저히' 사업장을 감독(제16조)	• ILO는 연1회 조사를 이상시하나, 선진국도 총사업장의 20% 내외를 감독(1985.조사)
연례활동보고서 발간	• 매년 1회 이상 감독 결과를 본부에 보고하고, 본부는 감독 활동에 관한 연례보고서를 발간, 그 사본을 ILO에 송부(제21~22조)	• 주요국은 감독 활동보고서를 별도로 발간하여 이해관계자에게 알리고, ILO에 송부

◈ 주요 국가의 근로감독 유형과 그 추세

짧게는 30년, 길게는 100년에 걸쳐 국가별로 발전되어 온 근로감독제도를 일률적으로 유형화한다는 것은 매우 어려운 일이나, 가장 통상적인 구분은 감독 대상에 따라 일반근로감독과 산업안전감독으로 나누는 것이다. 우선 영국, 네덜란드, 덴마크 등 북부 유럽 국가들은 산업안전보건에만 특화하여 근로감독을 행하는 경향이 있으며, 포르투갈, 스페인, 프랑스 등 남부 유럽 국가들은 임금 등 근로조건에 대한 감독에서 노사관계 등에까지 포괄하는 경향이 있다.

Richthofen은 각 국가의 근로감독의 제도적 유형을 ① 일반행정가 유형 ② 영국-스칸디나비아국가 유형 ③ 연방 유형 ④ 전문기관 담당 등으로 구분하여 설명하고 있는데, 이를 이러한 국가의 역할과 입법체계를 염두에 두고 Supiot의 일반 노사관계에 대한 유럽국가의 개입 유형, 즉 ① 대륙형 ② 영국형 ③ 스칸디나비아형 등과 관련지워 근로감독제도를 살펴보면 상당한 정도로 일관된 흐름을 발견할 수 있다.

- 일반행정가형 감독제도 : 대부분 대륙법의 전통을 가지고 있는 국가에서 시행(프랑스, 스페인 및 아프리카와 라틴아메리카). 벨기에는 사회적 대화의 전통에 따라 광산감독관에 일정 조건에 따라 노동조합 대표가 선임되는 제도가 운용. 단체협상의 전통이 강한 독일에서는 임금 등 개별적인 관계는 감독 대상에서 제외. 구동구권 국가들의 경우는 과거 노동조합이 담당하던 일반 근로감독이 경제체계의 전환 과정에서 국가의 감독제도에 편입.
- 영국・스칸디나비아형 국가 : 산업안전에 특화된 형태의 감독제도. 고용계약에 관한 자유방임주의적인 영국식 접근방식과 노동시장정책 이외의 사항은 자율적 교섭을 보장하는 스웨덴과 노르웨이식 전통의 결과. 이들 국가의 경우 개별 근로조건 등 일반 근로조건에 관한 사항은 계약자치에 기반하여 노동법

원이나 준법률적 기관(영국의 Industrial Tribunal 등)에서 처리. 다만, 여성, 청소년 등 취약계층에 대한 감독은 개별 입법을 통해 국가가 감독권을 행사(영국의 경우 인종평등위원회 또는 기회평등위원회, 호주와 뉴질랜드의 인권위원회 등).

근로감독의 기능 측면에서 많은 국가에서 최근에 나타나는 특징은 효율성과 효과성을 제고하기 위해 근로감독의 여러 기능을 통합하여 집중화하거나, 관련 기관간의 협력과 조정을 강화하는 경향을 보이고 있는 것이다.

- 산업안전감독과 일반 감독의 통합 : 동구권 전환국에서는 구정부의 산업안전감독과 노동조합이 담당했던 일반 감독업무를 정부의 새로운 감독기관에 통합.
- 산업안전기능과 산재보상업무의 통합 : 호주의 일부 주(New South Wales와 Victoria)와 뉴질랜드는 산업안전과 산재보상 관련 기업별 데이터를 통합·구축하여 업무의 효율을 제고.
- 사회보장 분야와의 통합 또는 협력 강화 : 아르헨티나는 1996년 근로감독과 사회보장의 통합체제에 관한 입법을 통해 노동부가 감독업무를 사회보장 등 관련기관과 연계·추진. 이탈리아는 일관된 근로감독을 위해 1998년에 훈령을 발하여 세무, 재무, 보건, 사회보장 관련 기관간의 중앙협의체를 설치.

또 한 가지 특징은 예방적인 접근방식에 대한 강조 경향이다. 산업안전 분야와 같이 고도의 기술적 전문성을 요구하는 경우에는 노사단체 등 전문가가 함께 참여하는 별도의 기구를 활용하는 예가 증가하고 있다.

- 협상을 거친 법 준수(negotiated compliance) : 덴마크, 스웨덴 등의 국가에서는 법제도의 초기 단계나 창업 초기의 기업 등에 대해서는 법을 신속히 집행하여 제재를 가하기보다는 체계적인 정보제공을 병행하여 이행을 확보.
- 독일은 산재보험 분야의 경우 산재보험기구(Occupational Accidentand Disease Insurance Bodies)라는 전문적인 감독기관

을 통해 보다 전문적인 지식과 기술을 관련당사자에게 제공하는 활동.

◈ 근로감독 행정환경의 변화에 그 대응

최근 근로감독 행정환경은 처벌적인 기능과 예방적 기능이 혼재되어 요구되는, 다소 이중적인 측면을 가지고 있으며, 또한 새로운 형태의 기업, 근무형태 등의 출현으로 감독활동의 어려움이 증가되고 있다.

- 과거의 근로조건 보호를 위한 처벌적 기능 수행보다는 수요자 측면에서 예방·조장적인 기능이 강조되는 반면, 비공식 부문이 팽창하고 비정형적 노동형태가 증대되면서 취약계층 근로자 보호를 위한 엄격한 감독의 필요성이 다시 강조.
- 기업별·개인별로 상이한 작업시간과 작업형태 및 임금 등이 확산되면서, 천차만별의 근로조건을 감시·감독하는 데 어려움이 가중.
- 신기술 개발에 따른 신위험요소 등장과 가상기업 등 조직 대두에 따른 작업기술 발달 등 기업 내부의 환경변화 추세를 근로감독이 어떻게 빨리 체득하여, 법령 적용을 탄력적으로 조화시킬 것인가에 대한 물음 제기.
- 그 대응책으로 관련 법령을 개정하고, 법 적용 범위를 확장하고 있으나, 이로 인해 관장 법령의 수적 증대가 초래되고, 이는 작은 정부를 통한 행정능률 향상이라는 과제와 양립 추진됨으로써 근로감독관의 업무상 부담이 배가.

이러한 환경 변화에 맞추어 각국은 나름대로의 노력을 기울이고 있다. 우선, 예방·조장적 감독의 측면에서 기술 변화에 따른 법령 증대로 어려움이 가중되는 근로감독의 현실을 감안하여 그 일차적인 책임을 사업주의 자율노력으로 돌려서 기업 목표에 따라 일관된 산업안전관리체계를 도모하려고 노력하고 있다. 그 대표적인 것이

노르웨이의 기업자체통제제도이며, 보다 중소기업에 대한 감독을 중시하는 사례로서 아일랜드의 기업간 협력제도를 들 수 있다.

- 노르웨이의 기업자체통제제도 : 기업 자체적으로 법령상 요구하는 위험요소 평가 등을 포함한 신청서를 근로감독청에 제출하면 감독기관은 이를 심사하여 ㉠ 추가적인 직접 조사가 필요없는 기업, ㉡ 사업주의 추진 의지는 강하나 추진에 필요한 인적·물적 재원이 부족하여 지원이 필요한 기업(주로 중소기업), ㉢ 추진 의지도 역량도 부족한 기업, ㉣ 충분한 추진 역량을 가지고 있으나 아직 시행을 하지 않는 기업 등으로 분류하여 특성에 맞는 조치를 취하는 방식으로 시행. 1993~96년간 참여기업이 8%에서 45%로 증가되어 큰 호응을 보이고 있으며 산재발생으로 인한 근로손실일수가 1981~87년 기간 중에는 80일이던 것이 제도 시행기인 1991년 이후에 20일로 격감했다고 하나 구체적인 성패 여부는 보다 기다릴 필요가 있다.
- 아일랜드의 좋은 이웃 사업(Good Neighbour Scheme) : 중소기업의 근로조건 보호, 특히 산업안전 분야의 감독상 어려움에 대한 인식에서 출발하여 산업안전감독 분야에 경험이 많은 대기업으로 하여금 인근 또는 관련 중소기업의 후견인(mentor) 역할을 맡김으로써 중소기업의 산업안전보건 활동을 개선시킬 목적으로 1995년에 도입된 사업. 대개 대기업이 지원하는 내용은 산업안전보건 관련사항에 대한 자문서비스 및 직업훈련기회 제공 등으로서 대기업을 중심에 두고 지방정부, 지역 내 병원·보건소 및 학교의 참여 하에 지역 내 중소기업과 대기업의하청업체 등을 대상으로 지역안전보건체계를 육성하는 것.

근로감독기능의 효율적 수행을 위해서는 적정한 근로감독관의 규모와 인적·물적 지원 및 사업장 감독 등 고유 기능의 확행 등이 관건이지만 어느 나라도 현실적으로 이 같은 원칙을 완전히 이행하기 어려운 것이 최근의 상황이다. 따라서 근로감독 조직의 내

부관리 혁신 등을 통해 본연의 감독 업무에 역량을 집중토록 하는 대안적 조치가 중시되고 있다. 이 중 대표적인 것이 감독 활동의 성과분석·평가, 업무 흐름에 따른 전산화, 인적자원관리 전략을 적용한 근로감독관의 기초훈련과 보수훈련 강화 등 근로감독기관의 조직관리에 새로운 관리기법을 도입하는 것이다. 이러한 경향은 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 노르웨이, 독일 등에서 특히 강조되고 있다.

• 영국 근로감독행정의 과학적 관리
  - 목표관리와 성과측정 : 2000년 산업안전 중장기계획(RHS: Revitalising Health and Safety)을 발표하면서, 그 전략 목표에 따라 10개 핵심과제와 44개 행동요강을 마련. 그 목표 달성을 위해 감사원 등 외부기관 평가와 내부 평가를 지속적으로 병행 실시. 특히 2003년 4월부터 새로운 성과평가제도인 균형성과지표(BSC)를 상위 계층의 직원들에 대해 적용.
  - 법령 정비 : 보건안전위원회와 보건안전청은 행정상 요식주의와 비능률을 초래할 우려가 있는 기존 법령에 대한 검토 작업을 1994년부터 진행하여 1997년까지 100여 개의 법령과 750건의 지침(guidance)에 대해 검토 후 정비를 완료.
  - 업무 흐름에 따른 매뉴얼 보급과 전산화 : 지방기관의 감독관이 사법처리 등 법령 집행에 있어 효율성·공정성 및 일관성을 가지고 의사결정을 하도록 하기 위래 법집행관리모형(EMM: Enforcement Management Model)을 2003년에 보급하기 위해 연구사업과 시범운영 진행.
  - 근로감독관에 대한 엄격한 채용관리와 직무훈련 실시 : 보건안전청은 인적자원개발인증제(IIP)의 인증을 획득. 직원관리 3개년 계획(2001~2004)을 시행. 본부의 감독관 등 3,000명 직원을 대상으로 하는 450개 교육훈련 과정을 운용하고, 대학교육과 연계하여 산업안전 전문석사학위 수여프로그램도 개설.

이러한 근로감독의 새로운 접근방식의 도입과 동시에, 최근 노동시장 환경은 비정형적인 고용형태와 새로운 취약계층의 대두에 따라 전통적인 규제 위주의 감독을 강화할 것을 요구하고 있다. 이와 관련해서는 사실상 국제·지역·국가적 수준에서 제시되는 특단의 대책이나 일관된 정책 흐름을 찾기가 어려운 것이 현실이다. 다만, 기존의 보호 법령을 철저히 이행하도록 감독을 강화하면서, 국가별로 처한 특수한 상황에 따라 개별 입법 등을 통해 문제 해결을 위해 노력하고 있는 과정으로 보인다.

- 핀란드의 신고용계약법 제정·시행 : 최근 고용형태의 유연화에 따른 근로조건의 불안정 문제에 대응하기 위해 2001년 6월 신고용계약법을 시행. 신법은 정당한 사유 없는 유기계약이나 그 계약의 갱신은 무기계약이 됨을 규정함으로써 정형화된 고용형태를 유도. 새로운 채용이 필요한 경우에 사용자에게 사업장에서 이미 유기계약 또는 시간제로 근무 중인 근로자에게 채용 사실을 미리 통지할 의무를 부여. 또한 파견근로자가 산업별 협약이나 파견업체와의 단체협약 등 적용 가능한 협약이 존재하지 않는 경우에는 사용기업체의 단체협약을 적용.
- 네덜란드의 외국인고용법 시행과 근로감독기관의 역할 : 1995년 외국인고용법을 개정·시행. 우선 내국인 구직자에 대한 취업을 도모하는 점에서 중추시행기관을 공공직업안정기관으로 하고 있으나, 외국인 고용관리에 있어서는 근로감독기관의 기능에 상당한 비중을 부여. 근로감독관은 사업장에 외국인 고용 관련 조사를 위한 서류요구 및 체취, 차량검문, 관련 증빙서의 확인 등 권한을 행사. 검·경찰이나 이민부서 등 여타 관련 기관과의 공조활동에 비중을 두어 추진.

◈ 정책적 시사점

- 효과적인 근로감독을 위한 기반 정비

근로기준법, 산업안전보건법 등의 전 사업장 확대 적용과 비정규직 등 취약계층을 위한 감독활동 강화 등으로 새로운 업무 부담이 가중되면서, 감독관 증원배치가 요구되고 있으나, 예산제약 등으로 일거에 문제를 해결하기 어려우므로, 보다 효율적인 업무 추진을 담보할 수 있는 대안적 조치를 고려할 필요가 있다. 즉 감독관 직무훈련 강화와 근로감독 업무의 전산화 심화 발전 및 각종 법령에 따른 서식·지침 정비 등 효율적 업무시스템을 마련하여 실질감독역량의 제고를 도모해야 한다.

● 사업장 감독의 정상화

1995년부터 규제완화 차원에서 실시한 정기감독의 유보 조치와 근로감독관 집무규정 제15조상의 사업장 감독시 해당 사업장에 대한 사전통보 의무화는 제81호 협약의 '수시 그리고 철저한 감독'(제16조)과 '사전통보 없는' 감독(제12조)의 원칙과 반드시 합치되는 것은 아니므로 사업장 감독의 개념을 재정립하고, 그 활동을 정상화할 필요가 있다.

● 통합적인 접근을 위한 보고체계 마련

일반 근로감독과 산업안전감독 업무를 기능적으로 분리하여 상당한 성과를 거두고 있으나, 앞으로는 연례 감독활동보고서의 발간을 통해 통합적인 시각에서 업무실적을 평가하고 새로운 계획에 이를 반영하는 보다 과학적인 조정기능을 강화할 필요가 있다.

● 중앙일원화 원칙에 관한 확고한 입장 견지

행정기능 재편 과정에서 중앙정부의 근로감독 기능을 지방자치단체로 이전할 것인지 여부가 문제가 되곤 하는데, 전국적으로 일관된 법 집행 등을 위해 협약 제1조 및 제4조 제1항에서 명시하고 있는 근로감독 기능의 중앙일원화 원칙에 대한 확고한 입장이 견지되어야 한다.

Ⅰ. 서 론

"근로감독 없는 노동입법은 구속력 있는 사회규율이 될 수 없는, 윤리적인 수사에 불과하다." - ILO 사무총장 Francis Blanchard(1974~89년)

최근 전 세계적으로 정보기술의 발달과 급변하는 사회·경제상황 속에서 공공행정도 그 역할과 조직 및 운영에 대한 재검토를 통해 변화와 혁신의 과정을 경험하고 있다. 특히, 경제적 측면에서 이러한 변화상을 대변하는 세계화는 국민경제를 종전의 국가의 틀에서 벗어나게 함으로써 공공행정이 관장하는 영역을 모호하게 하거나, 운영상의 어려움을 가중시키고 있는 것이 현실이다. 노동행정 또한 이러한 환경에서 예외가 될 수 없다. 주지하는 바와 같이 노동행정은 19세기 산업화 이후 나타난 노동문제, 특히 노동시간 단축, 여성과 청소년보호 등을 위한 입법을 제정하고 이를 집행하는 역할로부터 시작하여, 실업구제를 위한 실업급부와 재취업 지원 등의 역할로 확대되어 왔다. 다만, 최근 새로운 직업과 기업 형태와 지식기술인력이 출현하고, 유연하고 경쟁적인 노동시장 환경이 강조되면서 노동행정도 종전의 전통적 역할이 주는 규제적이고 보호적인 인상에서 벗어나 미래의 직업과 인력수요를 예측하고, 유연한 노동시장에 적응력이 있는 지식근로자를 양성하는 등 보다 능동적이면서도 생산적인 역할을 수행해야 한다는 요구가 강해지고 있다. 그러나 이와 동시에 여전히 상존하고 구조화되어 가는 실업문제에 대처하고, 변화 과정에서 양산되어 온 기존 입법의 영향권 밖에 있는 취약계층에 대한 보호를 내실화해야 한다는, 즉 종전 노동행정 기능의 강화에 대한 요구도 동시에 제기되고 있다. 이러한 다소 양립하기 어려울 것으로 보이는 노동행정에 대한 수요는 노동행정에게 새로운 비전과 대응하기 어려운 과제를 동시에 주고 있는 것이 현실이다.[1)]

2003년 6월 제네바에서 개최된 제91차 국제노동기구(ILO) 총회는 노

동행정이 직면하고 있는 이러한 다소 이중적 과제를 잘 대변해 주고 있는 것으로 보인다. 최근 ILO가 그 역량을 집중하고 있는 '양질의 고용(decent work)'[2]의 관점에서 사무총장은 빈곤 문제를 토론의제(working out of poverty)로 제시하면서, 빈곤 탈피를 위한 취업과 이를 위한 고용창출의 중요성을 지적하는 동시에 이 과정에서 보호되어야 할 취약계층에 대한 대책과 양질의 고용을 위한 사회보호정책의 필요성을 강조하고 있다.[3] 총회 의제별 산하 위원회 토론[4]에서는 일반토의 의제로서 '고

---

1) 이와 관련하여 미쉬라(Mishra)는 세계화를 '경제의 국제화와 초국적화를 동시에 의미'한다고 정의하고, 국민경제가 국민국가의 통제로부터도 점차 벗어나게 되는 과정으로 보면서, 다만 세계화를 통한 경제성장이 반드시 일자리와 높은 임금, 사회적 급여를 제공하는 것은 아니고, 사회불평등의 확산 등 부작용을 낳기 때문에 세계화와 경쟁이 격화되면 될수록 국가 혹은 공적 부문이 사회적 보호와 관련하여 더욱 중요한 역할을 담당해야 하는 역설적인 상황이 나타나게 된다고 하면서, 이는 경제는 더욱 세계화되어 가고 있음에도 사회적 보호체계들은 여전히 지난 시대의 갈등과 타협, 정책적 선호를 반영하는 개별 국민국가의 울타리 안에 갇혀 있기 때문이라고 분석하고 있다(이혁구 · 박시종 역(2002), 『세계화와 복지국가의 위기 : 지구적 사회정책을 향하여』).

2) '양질의 고용'이란 "남녀 공히 자유 · 형평 · 안정 · 인간 존엄의 조건에 있어서 일할 만하고 또 생산적인 일을 할 수 있는 기회"로서 1999년 ILO 총회에서 소마비아 사무총장이 직업과 작업장에 걸쳐 종합적으로 적용되는 개념으로 제시한 것이다. 동 개념은 세계화된 경제체제에 사회정책 논의를 활성화하고, 그 적용대상을 단순히 사용종속 관계하에 있는 근로자(employee)뿐만 아니라 자영업자 · 여성 등을 포함하는 비공식부문의 일(work)에 종사하는 사람까지 확대함으로써 ILO의 역할 · 위상을 강화하기 위해 도입한 것으로, 이에 입각하여 ILO의 조직과 예산 및 사업활동을 일관되게 체계화하여 각종 사업활동을 전개 중에 있다.

3) ILO 총회의 주요 활동은 ILO 사무총장 보고에 대한 본회의 토론과 산하 위원회의 의제별 토론으로 구성되는데, 산하 위원회는 새로운 국제노동기준의 채택을 위한 위원회와 통상적인 기준감독활동(기준적용위원회)과 예산 · 행정 등 ILO 운영에 관한 위원회, 그리고 새로운 기준 설정의 필요가 있거나 향후 제기될 이슈에 관해 각국의 상황을 듣고, 새로운 활동방향을 모색하는 일반토의의제에 관한 위원회 활동 등으로 구성되어 있다.

4) ILO 총회는 예산 · 사업계획 등 일상적인 ILO의 살림살이에 관한 사항 이외에 본회의에서 세계노동상황 중 주요 문제로 선정된 사항에 대한 사무총장 보고서와 노동기본권 상황에 대해 각국 대표의 토론이 진행되며, 산하 분과위원회에서는 협약 등 국제기준의 채택, 국제기준의 이행감독, 기존 노동기준에 관한 각국 현황 점검 및 새로운 기준 설정 분야의 분석 등을 위해 의제별로 토론 등 활동을 벌이고 있다. 사무총장 보고, 예산 및 사업, 기준감독 등 통상적인 사항을 통상의제라고 하고, 매년 변동되는 의제를 선정의제라고 하며, 따라서 선정의제에 관한

용관계의 범위(scope of the employment relationship)'에 관한 토론이 있었는데, 사무국 보고서에 의하면 주로 종전의 사용종속 관계의 개념이 최근 아웃소싱, 비정규적인 고용형태로 변화되면서 기존 법률적인 보호에 문제가 있어 새로운 법률적 개념 정의와 보호 형태에 관한 입법적인 시도가 국제·국내적 차원에서 필요함을 제기하고 있다. 동 보고서는 실제 근로 형태와 내용은 종전과 동일함에도 자영업자나 하청업체 형식으로서 법의 보호 범위를 일탈한 가장된 고용관계(disguised employment relationships), 즉 특수고용 형태의 근로조건 등에 대한 근로감독 기능의 수행상 어려움을 각국의 사례를 통해 제시하고 있다.[5] 그 논의는 노사간 첨예한 입장 대립 속에서 향후 대응방향에 관한 보고서를 채택하였는데, 그 내용 중에 노동보호입법의 효과적 시행을 위한 노동행정의 기능 강화와 그 중추 기능으로서 근로감독의 효과적 기능 수행이 비중있게 다루어진 바 있다. 또 하나의 의제인 '산업안전에 관한 ILO 기준관련 활동'에 관한 일반토의 또한 환경 변화에 따른 예방적 감독의 중요성을 강조하고 그 대응수단을 논의하면서도, 전통적인 규제 위주의 감독활동에 관한 필요성이 혼재되어 제기되는 양상을 보여주고 있다. 한편 기준적용위원회에서는 ILO의 가장 전통적인 감독활동인 각국의 노동관련 협약 위반사례가 심의되는 가운데, 인적자원위원회에서는 지식기반사회의 학습과 훈련에 관한 새로운 권고를 채택하기 위한 토론이 벌어진 바 있다. 그 밖에 새로운 협약으로는 '선원의 신원증명서에 관한 협약(제108호)'의 개정협약이 채택되었는데, 이는 2001년 9·11 사태 이후 미국 주도로 의제가 선정된 것으로 새로운 국제무역 환경에 따른 사회안전문제를 위해 종전의 기준을 강화하는 동시에, 이에 따른 선원의 복지문제가 집중 논의되었다.

이와 관련한 국내의 노동 환경도 그 맥락을 같이하고 있다. 외환위기에 따른 실업문제 타개 이후 청년실업 등 구조화되고 있는 실업문제에

위원회의 명칭은 그 내용에 따라 바뀌는 반면, 통상의제에 관한 위원회는 그 명칭이 그대로 유지되는데, 특히 국제기준 이행감독을 위한 위원회를 전문가위원회라고 한다. 전문가위원회의 활동은 제Ⅱ장 참조.

5) ILO(2003a), 제91차 ILO 총회자료 보고서 Ⅵ.

대처하기 위한 대책과 동시에 지식정보화사회의 도래에 따른 지식근로자 양성을 위한 정책 추진이 함께 요구되고 있으며, 그 전개 과정에서 양산되는 취약계층에 관한 보호와 직장생활의 질 향상을 위한 대책, 특히 비정규노동과 새로운 고용 형태에 관한 해결 수단에 관한 논쟁이 진행되는 가운데, 또한 전통적인 노동정책 과제인 합리적인 노사관계 관행 정착문제와 근로감독 기능 강화문제 등이 함께 맞물려 복잡하게 전개되고 있는 것이다. 특히 근로감독에 있어서는 환경 변화에 따른 고객위주의 서비스행정이 요구되면서 보다 세련된 감독 시스템의 정비 등 선진화의 과제가 제기되는 동시에 관련법의 전 사업장 확대와 비정규노동 증대에 따른 효과적이면서도 엄격한 방향의 감독 추진이라는 이중의 과제를 요구받고 있다.

이 글은 이 같은 상황에서 앞으로 노동정책, 특히 근로감독 기능이 어떻게 더욱 효과적으로 수행되도록 할 수 있을 것인가 하는 물음에서 출발하여 그 대안을 모색함에 있어서는 노동행정과 근로감독의 전통적인 기능과 새로운 기능의 적절한 조화가 필요하며, 또한 국제적인 동향과 추세 속에서 우리에게 적합한 제도와 관행이 무엇인가를 찾는 것이 중요하다는 너무나 일반화된 상식에 기초하고 있다. 다만, 이 글의 논제가 이러한 문제 인식에 기초한 국제노동기준의 적용문제와 사례라는 점에서 노동행정과 근로감독에 관한 국제노동기준의 내용과 성격을 중심으로 각국별 적용 관행과 최근 환경 변화에 대한 대응사례를 살펴보고자 한다. 우선 제Ⅱ장에서는 국제노동기준에 관하여 개관하면서, 회원국의 협약 이행에 관한 감독기구와 그 절차에 관하여 알아보고, 노동행정 분야의 국제노동기준의 내용과 적용문제를 살펴본다. 제Ⅲ장에서는 근로감독에 관한 협약의 내용을 근로감독기관의 기능, 업무 범위 및 조직관리, 그리고 근로감독관의 권한과 책임 및 사업장 감독 등으로 구분하여 살펴보면서, 이와 관련한 각국별 적용실태를 ILO 전문가위원회의 입장을 중심으로 알아보기로 한다. 제Ⅳ장에서는 앞의 내용과 다소 중첩이 있을 수 있으나, 근로감독행정의 국가별 유형을 구분하여 최근 행정환경 변화에 따라 제기되는 이슈와 관련하여 유의할 만한 정책사례를 몇 가지 제시하고, 제Ⅴ장에서 우리나라 근로감독행정에 주는 정책적 시사점에 관해 논의해 보고자 한다.

Ⅱ. 국제노동기준과 노동행정

"노동시장이 경제성장을 위한 결정적인 요소라는 인식을 인정하더라도 과소한 자원이 배분되는 것은 결과적으로 근로자의 생활 수준과 근로조건에 직접적인 영향을 주는 것이다." - 제85차 ILO 총회 기준적용위원회

1. 국제노동기준의 성격과 적용

급변하는 노동 환경의 변화에 따라 국제적인 차원에서는 노동관련 사안은 어떤 의사결정을 거쳐, 쟁점들이 관리되고 있는가? 이에 대한 설명과 또한 이 글의 논제인 노동행정과 근로감독에 관한 국제 추세를 알아보기 위해서는, 우선 국제노동기구(ILO)의 성격과 그 핵심 기능 중의 하나인 국제노동기준 설정과 그 이행감독에 관한 사항을 간략하게나마 살펴보는 것이 좋을 것이다.

가. ILO의 활동 개관 : 국제노동기준의 설정

주지하는 바와 같이 ILO의 가장 중요한 목적과 기능은 전 세계적으로 보편적인 국제노동기준을 만들고, 회원국들이 이를 국내 법제와 관행에 반영하여 이행하도록 감독·촉진함으로써 사회정의를 실현하는 것이다. 국제노동기준은 ILO 헌장, 협약, 권고 및 부속문서 등으로 구성되어 있는데, 보통 국제노동기준이라 할 때는 협약과 권고를 말하는 것으로서 ILO가 매년 1개 내외의 협약(Convention)과 이를 보충하는 가이드라인으로서 권고(Recommendation)를 제정하여 오면서, 2003년 현재 185개 협약과 195개의 권고를 설정·운용하고 있다. 국제노동기준은 분야별로 기본 인권, 고용, 사회정책, 노동행정, 노사관계, 근로조건, 사회보

장, 여성고용, 연소자고용, 외국인근로자 등 노동관련 사항을 총망라하고 있다. 이 중 기본 인권에 관한 협약을 소위 핵심 협약(Core Conventions)이라고 하여 결사의 자유(제87호 및 제98호), 강제노동(제29호 및 제105호), 아동노동 철폐(제138호 및 제182호) 및 고용평등(제100호 및 제111호) 관련 8개 협약을 최우선적으로 회원국이 비준하고 이행해 줄 것을 요구하고 있다. 협약의 이행을 위해 ILO는 감독기구를 설정하여 그 결과에 따라 기준이 미달하는 국가에 국내법과 관행의 개선을 요구하기도 하고, 이러한 요구가 국가발전 정도에 비추어 시기상조인 경우에는 기술협력활동을 통해 자문과 지원을 병행하기도 한다. 또 하나 중요한 사업 중의 하나로서 ILO는 전 세계적인 조류와 전문기술적 사항을 정보제공과 공유를 위한 연구 출판사업을 벌이고 있다.

〈표 II-1〉 핵심 협약의 주요 내용

	협약 명칭	주요 내용	비준국
강제노동	제29호 강제노동(1930)	- 모든 형태의 강제노동의 즉각 철폐	161
	제105호 강제노동철폐(1957)	- 정치적 압력수단이나 노력 동원·파업 참가 등에 대한 징벌 등으로서의 강제노동 철폐	158
결사의 자유	제87호 결사의 자유 및 단결권 보호(1948)	- 노사의 자주적 단결권 및 그 활동을 보장	141
	제98호 단결권 및 단체교섭권(1949)	- 부당노동행위, 단체교섭 신장조치 등	152
고용차별	제100호 동일보수(1951)	- 동일가치 노동에 대해 남녀 동일임금 지급	159
	제111호 고용·직업상 차별금지(1958)	- 인종·성별·종교 등에 기인한 차별 제거	156
아동노동	제138호 최저연령(1973)	- 취업 최저연령(15세, 개도국은 14세) 규정	117
	제182호 최악형태의 아동노동(1999)	- 18세 미만 청소년에 대한 강제노동, 인신매매, 매춘 등의 우선적 철폐	129

나. ILO의 협약이행 감독활동

ILO 협약의 성격상 특징 중의 하나는 ILO 회원국이 되었다 하여도 특정 협약을 비준하겠다는 의사를 구체화하지 않는 이상 당해 협약의 내용에 회원국은 구속되지 않는다는 점이다.[6] 일단, 회원국이 특정 협약의 비준서를 기탁하는 경우 그 협약의 효력은 기탁한 날로부터 정확히 1년 후에 발생한다.

ILO는 협약기준이 비준회원국의 국내 노동법제와 관행에 적용되도록 하기 위해 세계적인 분야별 석학들로 구성되는 협약및권고적용에관한전문가위원회(Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)라는 감독기구(supervisory bodies)[7]를 두고 있다. 동 위원회의 기준감독활동은 회원국의 헌장 제22조에 의거한 보고의무[8]에 따라 회원국 정부가 ILO 사무국에 2년 또는 5년마다[9] 송부하

---

6) 물론 결사의 자유 관련 협약(제87호와 제98호)은 구체적 비준 의사를 피력하지 않아도 ILO 헌장상의 의무에서 당연히 회원국은 이를 준수할 의무를 지게 된다. 다만, 이 협약들을 비준하지 않은 국가에 대한 사항은 통상적인 ILO의 국제노동기준 감독활동이 아니라 결사의 자유위원회(CFA: Commitee on Freedom of Association)라는 특별 기구를 통해 당해 국가의 노사단체나 국제노동자 또는 사용자단체의 진정(complaint)에 대해 대응하는 방식으로 진행된다는 점이 다르다. 이하 협약의 채택, 효력 발생, 회원국의 보고서 제출 및 그 이행감독 등에 대한 구체적 내용에 대해서는 ILO(1998), "Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendations"를 참조.

7) 상기한 결사의 자유위원회 관련 절차 등을 특별감독절차(Special supervisory procedure)라고 하는 데 비해, 비준협약에 관한 전문가위원회의 감독을 일반감독절차(Regular supervisory procedure)라고 한다.

8) ILO 회원국의 의무는 크게 헌장 준수의무, 보고의무, 분담금 납부의무 등으로 나눌 수 있는데, 보고의무는 다시 헌장 제19조에서 정하는 채택협약의 국회보고 및 미비준협약에 대한 국내 상황을 ILO에 보고할 의무, 그리고 헌장 제22조에 의거한 비준협약에 대한 ILO 보고의무로 나누어진다.

9) ILO 헌장 제22조는 회원국의 비준협약에 대한 연차보고를 규정하고 있으나, 협약 수의 증가로 회원국의 보고는 물론 사무국과 전문가위원회의 업무 부담이 증가함에 따라 1996년부터 ILO 이사회 결정으로 회원국의 비준협약에 대한 최초 보고서는 당해 협약의 비준효력이 발생일로부터 1년 후에, 2차 보고서는 최초 보고서 제출 후 1년 이후로 하고, 이후에는 핵심협약과 우선협약 12개는 2년마다 세부보고서(detailed report)를, 기타협약은 5년마다 약식보고서(simplified report)를 제출토록 하고 있다.

는 협약비준 이행보고서의 내용을 검토하여 협약의 적용 여부를 감독하는 것이다. 이 경우 위원회는 협약상 의무를 현저하게 위반한 국가의 사례나 협약 이행에 상당한 진전이 있는 사례 등에 대해 위원회의 검토의견(observations)을 작성하여, 이를 매년 ILO 연차총회 산하의 기준적용위원회(Committee on the Application of Standards) 안건으로 출판하고, 문제가 되는 사안(individual cases)에 대해서는 노사정 삼자대표의 토론을 통해 협약이행 압력(peer pressure)을 가하는 방식으로 감독활동을 진행하게 된다. 또한 위원회 심의 과정에서 협약위반 사항이 심대하지 않거나, 기술적인 문제나 추가 정보가 요청되는 경우에는 이를 공표하기보다는 우선 회원국 정부에 개선이나 정보를 직접 요청(direct request)하는 과정을 선행 또는 병행하기도 한다. 또한 위원회에서 심의하는 의제 중에서 중요한 것은 회원국 비준이 많지 않은 협약의 회원국 상황을 조사하여 비준을 촉진하기 위한 일반조사(general survey)의 결과를 심의·확정하는 것으로, 이 보고서에는 당해 협약과 관련된 회원국의 국내 법제와 관행과 이에 대한 위원회의 견해를 종합적으로 담고 있는데, 근로감독에 관한 사항의 예를 들면 1985년의 일반조사 결과가 있다.

다. 협약이행감독 활동에 대한 평가

이러한 협약이행감독에 대한 평가로 우선 지적할 수 있는 것은 ILO의 권한 범위 내에서 권위 있는 해석과 이행감독을 통해 ILO 기준을 회원국이 보다 잘 이행토록 일정 역할을 담당하고 있다는 점이다. 반면 이에 대한 비판도 동시에 제기되는데, 이는 주로 ILO 절차상 결사의 자유를 제외한 협약은 비준국가만을 구속하므로 회원국이 비준을 회피하는 경향이 있으며, 비교적 인권 상황이 양호한 국가라도 협약 비준을 하지 않으면 문제가 있는 것으로 비춰지거나, 설사 비준을 한 국가의 경우도 모두 그 내용을 충실히 이행한다는 보장이 없다는 것이다. 특히, ILO는 다른 경제관련 국제기구와 같이 협약 위반에 대한 제재 권한이 미약하기 때문에, 회원국의 노동권 신장을 실효성 있게 확보하지 못하고 있다

는 것이다. 이러한 비판에 대응하여 ILO는 1997년 싱가포르 각료회의를 계기로 이들 핵심협약을 비롯한 기본적 노동권을 관장하는 권한 있는 국제기구는 ILO라는 국제적인 인정과 합의를 도출[10]하고, 1998년 총회에서 기본권 선언(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)과 후속 조치를 채택하였다. 즉 핵심협약에 대해서는 그 비준 여부와 관계없이 회원국에 연례국가보고서 제출 의무를 부과하여 매년 총회에서 논의하자는 것이다. 또한 핵심협약에 대한 회원국의 비준을 유도하기 위하여 개도국 등에 대한 한층 활성화된 기술협력활동을 벌이고 있다.[11] 한편 기타 협약에 대해서는 그 내용이 낡거나 현실에 맞지 않는 협약을 폐기하고, 유사한 협약을 통합하거나, 새로운 내용으로 개정하는 등 협약의 적실성을 높이기 위한 작업을 진행 중이다.[12] ILO 제재권의 미흡성을 지적하는 비판과 관련하여서도, 최근 ILO는 그

10) 이 문제는 무역과 노동기준의 연계 논의와 관계되는 것으로서, ILO는 전문가위원회 75주년을 기념하여 발간된 논문(2002b: 17)에서 특정 국가가 결사의 자유를 이행하지 않음으로 인해 얻는 무역상의 이익은 없다는 OECD 연구결과(Trade, employment and labour standards, 1996)를 인용하면서, 이제 노동권에 관한 사항은 경제 중심적인 관점에서 ILO의 기본 인권에 바탕을 둔 접근으로 귀결되었다고 결론짓고 있다. 2002년 3월 283차 이사회에서도 WTO 사무총장(M. Moore)은 노동기준에 관한 한 ILO가 전문기구임을 재차 확인한 바 있다.

11) 당초 1994년 사무총장 보고서에서는 핵심협약은 결사의 자유에 관한 특별 절차에 준하는 기구(secular arm)를 설치하여 감독할 것을 시사하였으나, 개도국 등의 반대로 보다 보편적인 내용과 절차를 중심으로 하는 기본권 선언을 대신 채택하게 되었다. 동 선언의 명칭이 근로자의 권리(workers′ rights)보다는 직업상의 권리(rights at work)라는 표현으로 개념상 범위를 확장한 것은 바로 회원국의 호응과 국제적 관심을 높이기 위한 것이라고 볼 수 있다. 또한 활발한 비준독려활동의 결과, 지난 5년간 핵심협약의 비준 횟수는 25% 이상 증가하여, 기타협약의 5% 증가에 대비된다고 한다(이상은 Janice R. Bellace, “The ILO Declaration of Fundamental Principes and Rights at Work”, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations, Autumn 2001에서 인용).

12) 1994년 총회 이후 이사회 내에 기준개정 작업반을 구성(1995년 3월) 하여 24개 협약의 개정이 필요(70개는 이미 개선)하며, 52개 협약은 유사협약 채택으로 이미 실효성을 상실한 것으로 결론을 맺은 바 있다. 이에 따라 낡은 협약을 폐기(abrogation)하기 위한 절차를 마련하여, 2002년 총회에서 5개 협약과 관련 20개 권고를 폐기한 바 있으며, 2004년 총회에서는 16개의 권고를 폐기할 예정이다.

〔그림 II-1〕 ILO 전문가위원회 심의의 형태와 추이

- ILO 전문가위원회는 헌장 제22조에 의한 각국의 비준협약 보고서를 심의함에 있어 단순한 정보 제공이 필요하거나 경미한 협약 위반 사례는 직접 요청(direct request)을 통해 회원국 정부에 이행을 요구하며, 심대한 협약 위반의 경우나, 직접 요청에도 불구하고 반복적으로(보통 2~3회) 답변을 이행하지 않는 경우 검토 의견(observation)을 내고, 이를 출판하여 협약이행을 감독·조장하게 된다.
- 이 때 그 의무이행이 미진할 경우에는 유감의 뜻을 특별히 표현(with regret)하게 되며, 반대로 진전이 있는 경우에는 특별한 관심(with interest)을 표명하거나, 그 진전의 정도가 크거나 협약이행을 완수하였다고 판단되는 경우에는 만족(with satisfaction)의 표현을 그 의견에 포함하는데, 후자의 경우를 진전 사례(cases of progress)로서 별도로 총회 보고서에 수록하고 있다.
- 지난 16년간(1988~2003년) 576건이 진전 사례로 분류되었는데, 그 분포를 분석하여 보면 핵심협약 관련 사례가 296건으로 전체의 50.7%를 차지하고, 기타 협약(기술적 협약 technical Conventions)이 280건(49.3%)을 차지하고 있다.
  - 이들 기술적 협약들을 분야별로 보면 산업안전보건 관련 사례가 44건(15.5%), 사회보장 관련이 42건(14.8%), 선원·어부 등 해사협약 관련 사항이 39건(13.7%), 노동행정·근로감독이 33건(11.6%), 임금 24건(8.4%) 등이고,
  - 협약별로는 제81호 근로감독협약이 30건, 제95호 임금보호 12건, 제1호 근로시간 12건, 제115호 방사능보호 9건, 제102호 사회보장과 제135호 근로자대표 협약이 각각 8건의 순으로 나타나고 있다.
- 전문가위원회는 협약의 이행을 법률적 측면에 주안점을 두고, 국내 관행의 발전 정도도 감안하여 이러한 진전 여부를 판단하고 있는데, 노동 관련 개별 법률의 제·개정을 통한 협약이행의 평가가 대부분이나, 때로는 충분한 정보의 제공에서부터, 단체협약의 채택·이행, 헌법이나 형법의 개정, 감독기구 등의 신설시에 만족감을 표현하기도 한다.

간 유명무실하던 ILO 헌장상의 절차를 동원하는 등 그 실효성 확보를 위한 보다 적극적인 시도를 하고 있는데, 그 대표적인 예가 미얀마의 강

제노동 사례에 대해 1997년 심사위원회(Commission of Inquiry)를 구성하고, 미얀마 정부의 개선 노력이 미미하자 2000년 총회에서 ILO 헌장 제33조에 의거한 특별 제재조치를 발동한 것이다.[13] 이러한 일련의 활동들이 어떤 결과를 낳을 것인지에 대한 평가는 좀더 시간을 가지고 지켜보아야 할 것이나, 국제노동기준의 보편적(universality)이고 탄력적(flexibility)인 적용의 원칙, 노사정 삼자의 사회적 대화(social dialogue), 도덕적 설득과 기술 지원에 기반한 기준이행감독활동이라는 ILO의 근본적인 활동 틀은 계속 유지되어 나갈 것으로 보인다.

2. 노동행정에 관한 국제노동기준

노동행정과 관련한 국제노동기준으로 ILO가 분류한 바에 따르면 우선 노동행정 협약(제150호, 1978년 채택)과 권고(제158호)를 들 수 있다. 또한 ILO는 이외에도 아래에서 자세히 살펴보게 될 근로감독 협약들(제81호 및 제129호)과 노동통계 협약(제160호)과 권고(제170호), 그리고 ILO의 특유한 구성 원리인 노사정 삼자주의에 따른 노동행정의 추진을 강조하는 의미에서 노사정 삼자협의에 관한 협약(제144호)과 권고(제152호)도 이들 협약군(群)에 포함하고 있다.[14] 그 밖에 다른 분야로 포함된 협약 중에서도 노동행정 제도적 측면에서 만들어진 기준들, 예를 들면 최저임금결정기구에 관한 협약들(제131호, 제99호 및 제26호), 고용안정기관에 관한 협약(제88호 및 제181호[15]) 등을 들 수 있을 것이다.

---

13) 이러한 헌장 제33조에 의거한 제재조치는 역사상 최초로서 해석상 경제제재까지 포함하는 것이나 회원국 정부와 관련 국제기구에 미안마 정부와의 관계를 재고려토록 하는 내용에 머물고 있으며, 그 효력도 미안마 정부가 ILO의 고위급 Mission 방문을 요청하고, 그 활동이 진행 중임에 따라 구체적 조치를 보류하고 있는 상태이다.

14) 우리나라는 제129호 농업부문 근로감독 협약을 제외한 이들 협약을 모두 비준한 상태이다.

15) 제181호 협약 이전에 민간 직업안정기관에 관하여 규정한 제34호와 제96호 협약은 동 협약의 개정으로 더 이상 비준 대상이 아니고, 비준한 국가에게도 헌장에 근거한 보고서 제출을 강제하지 않는, 즉 실질적으로 그 구속력을 잃은 상태이다.

〔그림 II-2〕 노동행정 협약의 효과: ILO 지원의 성공 사례

- 1992년 알바니아는 민주화조치 이후 1993년 ILO에 노동행정과 노사정 삼자주의 확립을 위한 기술지원을 요청한 결과, 노동부와 노동전문연구기관 및 근로감독 및 고용안정기관이 창설되어 1996년 초에 이르러 중앙에 176명, 지방에는 1,600여 명이 근무하는 행정조직으로 발전
- 파나마는 ILO에 노동행정의 효율성에 관한 조직 진단을 요청하여 스페인, 아르헨티나, 멕시코에서 추천된 노사정 자문단이 구성되어 노동사회부의 조직 목표와 역할을 재확립하여 정책을 시행

자료 : ILO, 1997 : 9~10.

노동행정 협약은 회원국이 노동자 권익보호를 위한 입법과 정책을 입안하고 그 효과적인 시행을 담보할 수 있도록 하기 위해 제정된 것으로, 특히 개발도상국의 노동 관련 입법과 그 시행상의 어려움을 도와주고, 대부분의 국가에서 정치적·재정적인 이유 등으로 경제사회정책의 결정 과정에서 한계에 봉착하고 있는 노동행정의 취약한 구조를 보호하기 위한 것이었다(ILO, 1997: 2-3). 다만, 협약의 내용은 각국이 처한 상황을 탄력적으로 수용할 수 있도록 유연하게 정하고 있다.[16]

가. 노동행정의 기능과 영역

제150호 협약은 노동행정을 "국내 노동정책 분야를 관장하는 모든 공공행정활동"이라고 하면서 노동부 등 정부 부처뿐만 아니라 관련 공공기관 및 지역 단위의 기관까지 모두 포괄하여 규정(제1조)하고, 또한 노동행정 업무 중의 일부를 노사단체나 그 대표를 포함하는 비정부단체에 대해 위임 및 위탁할 수 있으며(제2조),[17] 특정한 정책 분야의 활동은

16) 이러한 성격의 협약을 촉진적인 협약(promotional Convention)이라고 한다. 다른 예로는 고용정책에 관한 협약(제122호), 인적자원개발 협약(제142호) 등을 들 수 있다. 참고로 개별 협약의 조항별로 촉진적 조항(promotional clause)이 있는데, 이 같은 조항은 비준회원국이 조항의 이행에 문제가 있더라도 강한 구속력을 발하기보다는 개선 조치를 취하도록 유연하게 감독을 행하고 있는 것이 일반적이다.

17) 다만, 여기서 유의할 점은 우리의 경우 통상 행정 위임과 위탁에 관한 법령에

법령과 관행에 따라 노사 당사자간의 직접적인 교섭에 따라 규율할 수 있다고 규정(제3조)하고 있다.[18] 노동행정의 기능은 노동법의 입안과 시행 등 국내 노동정책의 준비, 관리, 조정, 점검 및 평가를 아우르는 과정이라고 한다(제6조 제1항).

한편, 노동행정의 영역에 관하여 제150호 협약은 명시적으로 이를 한정하고 있지는 않고, 각 조항별로 관련 사항을 포함하고 있는데, 바로 노동법의 입안·시행 등 근로기준의 입안, 시행 및 감독(전문과 제6조 제1항), 또한 취업자, 실업자 등에 대한 연구 검토를 통해 관련 문제를 해결하는 임무, 그리고 노사단체와의 협의·조정 및 기술지원 서비스에 관한 사항(제6조 제2항) 등에 관한 규정이 그것이다. 이와 관련하여 제158호 권고는 노동행정의 기능을 명시적 근로기준, 노사관계, 고용 및 연구 등 4가지 분야로 구분하여 정하고 있다. 특히, 노사관계는 결사의 자유와 단체교섭 등 노동권 보호입법의 입안과 시행, 그리고 노사단체와 기업에 대한 자문서비스의 제공, 자발적 교섭제도의 개발과 활용 촉진, 집단분쟁시 알선·조정의 역할 등이 언급되고 있다. 고용 분야의 경우에는 고용촉진과 직업창출사업, 직업알선 및 실업급여 등 정책의 입안·시행·조정기능과 직업훈련과 직업지도 등 인적자원개발 분야에 관한 사항을 포함하고 있다. 협약은 또한 장기적으로는 노동행정 대상을 확장하여, 특히 비공식부문의 소작인, 자영업자 등과 협동조합, 노동자 관리기업 등에까지 그 기능을 확대할 것을 권장하고 있다(제7조). 동 조항은 최근 세계화 진행 과정에서 극빈근로계층(working poor)이 양산

의거하여 설치되는 산하단체는 협약상 정부기관으로 보고 있어 동 조에 있어서는 순수 민간기관에 대한 것으로 이해해야 할 것이다. 이와 관련하여 동 협약 제9조는 위임·위탁기관의 업무를 감시할 수 있는 조치를 선행할 것을 요구하고 있다.

18) 이는 바로 노사당사자간의 단체교섭에 의하여 임금 등 근로조건이 정해지는 각국의 일반적인 법과 제도를 조문화한 것으로서, 단체교섭을 정해진 근로조건이 법령상 최저조건 등 강행적 규정에 위배되지 않는 한 법적 구속력을 지니게 되는 우리의 제도와 일치하는 것이다. 그러나 때로는 비준협약에 대한 보고서를 제출하는 정부는 동 조항을 노사단체 대표로 구성되는 특별기관이 노동행정의 특별한 분야에 대한 규범을 창출하는 제도의 운영을 말하는 것으로 오해하여 국내법상 이행이 어렵다고 답변하는 경우가 있다.

되고, 불안정 고용계층이 증가함에 따라 그 중요성이 더욱 커지고 있다.

나. 노동행정의 조직과 구조

노동행정 협약은 각국의 다양한 법제와 관행을 감안하여 특별한 조직적인 형태를 규정하고 있지는 않고 다만, 권고에서 노동행정 체계의 기조가 조직적으로 뒷받침되어야 함을 시사하고 있다. 물론, 노동행정의 구성 요소로서 ILO의 구성 원리인 노사정 삼자주의가 그대로 적용된다(제5조). 전문가위원회는 노동행정의 가능한 조직적 구성 요소로서 ① 노동을 전담하는 부처(ministry), ② 이주근로자, 교육, 보건 등 사안별로 또는 광업, 수산업, 교통, 농업 등 경제활동 부문별로 분담하는 행정관청(administration), ③ 국가, 지역 및 지방 수준의 공공기관(administration, institutions or public body) 등을 예시하고 있다.

동 협약은 노동행정의 기능을 효과적으로 수행하기 위한 전제조건으로서, 능력과 자질을 갖춘 직원의 충원과 훈련 및 사무집기와 예산 등 물적·재정적 자원의 지원, 그리고 이들이 외부 압력으로부터 공정한 업무수행을 가능하게 하는 신분보장 등을 확보할 것을 주문하고 있다(제10조).

다음 장에서는 노동행정 중 중추적인 기능이라고 할 수 있는 근로감독에 관한 자세한 내용을 살펴본다.

Ⅲ. 근로감독과 국제노동기준의 적용

"효율적인 근로감독기관의 존재는 국내 노동법은 물론 국제노동기준이 법과 관행으로 준수되도록 하는 가장 확실한 보증수단(surest guarantee)이다." - ILO 전문가위원회, 1964년

"근로감독 협약은 국가에 따라 천차만별로 다르게 나타나는 근로감독관의 업무에 대한 인식과 관행 가운데 최소의 공통 분모(smallest common denominators)이다." - Samuel Grumiau, Trade Union World

1. 근로감독에 관한 국제노동기준과 그 기본 원칙

근로감독은 사회진보, 특히 근로자 보호를 위해서 없어서는 안될 그리고 가장 강력한 수단 중의 하나이다. 국제노동기구(ILO)는 그 창설 당시부터 이에 각별한 관심을 기울여 왔는데, 우선 ILO 헌장의 토대가 되는 베르사이유 협약(제13장)에서 회원국 모두는 근로자 보호법령의 시행을 담보하기 위해서 근로감독제도를 설치·운용해야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 ILO는 그 창설 연도인 1919년에 (보건부문)근로감독에 관한 권고(제5호)를 채택하고, 1923년에는 근로자보호를 위한 법령의 시행에 필요한 감독제도의 일반원칙에 관한 권고(제20호)를, 그리고 1937년 건축업의 감독 권고(제54호) 및 1939년 토착민 근로감독기관 권고(제59호)를 잇달아 채택하였다. 이들 기준은 현대적인 의미에서 근로감독제도의 기본적 원칙을 담고 있는데, 그 형식이 회원국을 구속하지 않는 권고라는 점에서 일정한 한계를 가지고 있다.[19]

19) 1994년부터 ILO가 기준의 현실적합성 제고를 위해 '기준개정작업반'을 가동하면서, 이들 권고 중에서 제20호를 제외한 권고는 더 이상 비준과 이행이 요구되지 않는 낡은 기준으로 분류되어 2002년 제90차 ILO 총회에서 폐기되어 효력을 상실하였다.

〔그림 III-1〕 효과적인 근로감독 : 제81호 협약의 주요 내용

- 근로감독은 하나의 제도로 체계화되어(제1조), 근로조건 보호와 관련된 법령이 모든 작업장에서 시행되도록 적용(제2조)
- 근로감독은 근로시간, 임금, 산업안전, 복지, 아동·청소년고용 등에 관한 기능을 포함(제3조 제1항)
- 근로감독관은 법령상 의무에 대해 노사 모두에게 정보와 자문을 제공하고, 법령상 결함이나 남용이 있을 경우 이를 권한 있는 기관에 보고(제3조제1항)
- 근로감독기능은 중앙정부의 감독과 통제하에 있어야 함(제4조 제1항)
- 근로감독기관은 관련 다른 정부기관, 노사단체 및 NGO 등 민간기관과 효과적으로 협력관계를 유지(제5조)
- 근로감독관은 고용안정이 보장된 공무원이어야 하며, 정권 교체나 외부 압력으로부터 독립성을 유지. 또한 자격 있는 자가 선발되어, 적절한 훈련을 받음으로써 그 업무를 완수(제7조)
- 근로감독관의 수는 관할하는 사업장과 소속 근로자의 숫자, 특징 등에 따라 그 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 충분히 확보(제10조)
- 근로감독관은 사무실과 교통수단 등이 적절하게 구비되어야 하며(제11조), 적절한 증명서와 권한을 보유(제12조 및 제13조)
- 사업장은 가능한 한 자주 그리고 철저하게 감독(제16조)
- 관계법령에는 근로감독관이 관장하는 법규 위반 및 감독관 업무수행의 방해 등에 대한 적절한 벌칙을 규정(제18조)

ILO는 제2차 세계대전이 끝난 직후인 1947년에 근로감독에 관한 일련의 기준을 마련하게 되는데, 바로 기본 협약이라고 할 수 있는 제81호 근로감독(공업·상업부문) 협약과 그 부속 권고들(제81호 근로감독 권고 및 제82호 광업·운송부문 근로감독 권고) 그리고 제85호 비본토지역 근로감독기관 협약을 채택한 것이다. 제81호 협약은 공업 및 상업 부문 사업장의 근로조건 및 근로자 보호에 관한 법규의 시행에 대해서 전반적으로 언급하고 있는데, 1969년에는 이를 농업 부문까지 확장하는 자매협약으로서 제129호 근로감독(농업부문) 협약이 채택되고, 1996년

에는 이를 비상업 부문(공공기관, 공기업, 지방단체 등)으로 확장하는 의정서(Protocol)가 마련되었다. 이외에 근로 형태에 따라 농원근로자의 고용조건에 관한 협약(1982년 채택, 제110호)에서는 근로감독에 관해 특별히 장(章)을 두어 설명하고 있으며, 선원근로감독 협약(1996년 채택, 제178호)은 선원의 근로・생활조건에 대해 규정하고 있다.

이들 협약과 권고에서 정하는 기본적인 사항들은 채택 이후 50년이 지난 급변하는 최근의 환경에 비추어보아도 그 적실성을 유지하고 있는 것으로 평가받고 있다. 이 같은 점은 ILO의 184개 협약 중에서 가장 중요한 기본 인권에 관한 핵심협약과 더불어 중요시되는 우선협약(priority Conventions)으로 선정된 4개 협약 중 2개가 제81호 및 제129호 근로감독 협약인 점에서도 잘 나타난다.

이들 기준이 정하고 있는 근로감독의 기본 원칙을 대별해 보면 첫째, 근로감독기능은 정부 책임하에 잘 조직된 공공 기능으로서 확립될 것, 둘째, 근로감독은 노사와 긴밀한 협력을 유지할 것, 셋째, 학계, 전문가 및 사회보장기관 등 다른 기관과 효과적으로 협력할 것, 넷째, 예방적 근로감독의 중요성에 관심을 경주할 것, 마지막으로, 근로감독의 보편적 적용을 위해 비공식 부문 등에 대한 그 기능의 확장에 노력할 것 등이다.

2. 근로감독 협약과 그 적용상의 문제

가. 근로감독 협약의 적용 범위

근로감독 협약 제81호는 제2조 제1항에서 “공업 부문 사업장의 근로감독제도는 모든 사업장에 적용되어야 한다”하고 규정하고 있다. 상업부문의 경우도 제23조에서 같은 내용으로 규정한다. 그럼에도 불구하고 근로감독의 적용 범위는 각 국가의 상황에 따라 매우 탄력적으로 적용될 수 있도록 여지를 두고 있는데, 바로 제2조 제2항은 “광업・운송업체의 전부 또는 일부는 국내 법규에 따라 이 협약 적용을 면제받을 수 있다”고 하고, 제129호의 농업 부문은 제1조 제1항에서 경작, 축산, 임업,

원예 등 적용사업장을 예시하면서 보다 넓게 사업장의 범위를 확장하고 있다. 이때 공업 부문과 상업 부문을 명백히 구별할 수 있는가에 대한 의문이 있을 수 있는데[20] 이에 대해서도 역시 제81호 및 제129호 협약 모두 "이에 대한 의문이 있는 경우에는 권한 있는 기관(통상 국회)이 결정"하도록 하고 있다.[21] 통상 회원국의 상당수는 국내법에서 이들 공업·상업 여부를 구분하지 않고 포괄적으로 적용하고 있는 것이 일반적이다 (ILO, 1985a: 13-15). 철도, 체신, 경찰, 군대 등 공공 부문의 경우는 많은 국가에서 근로감독제도의 적용을 제한하는 경우가 있으나, 이것도 최근에는 유럽연합 가입국가, 영국, 스위스 등 유럽 국가의 상당수가 근로감독제도의 범위를 공공행정 분야까지 확장하는 추세에 있다.

나. 근로감독기관의 기능과 그 업무 범위

(1) 근로감독기관의 필수적 기능 : 노동법 집행(enforcement role)

근로감독기관의 필수적인 기능은 물론 노동보호 입법의 적용 또는 집행에 관한 것이다. 이러한 점에서 근로감독 협약상 근로감독기관의 기능과 역할은 노동법 집행에 관한 사항, 노사단체에 대한 정보 제공과 자문기능, 노동법에 현존하는 흠결 사항의 보고에 관한 기능으로 구분된다. 그 외 기타 기능으로는 노사관계에 관한 사항, 노동통계 등 경제에 관련된 사항, 부가적인 행정업무 등을 들 수 있다.

가) 노동법 적용과 집행 기능

근로감독의 대상이 되는 노동법상의 규율분야는 제81호 협약 제3조 제1항에서 "근로시간, 임금, 안전, 건강 및 복지, 아동 및 연소자의 고용, 그 밖의 관련 사항에 관한 규정 등 근로조건 및 작업중인 근로자 보호

20) 이는 제81호 협약의 경우 Part Ⅰ에서 공업 부문을 원칙으로 기준을 정하면서 Part Ⅱ에서 상업 부문에도 기준을 적용할 것인지를 비준국 정부의 의사에 따라 결정하도록 하고 있는데, 이 경우에 공업과 상업 부문 사업장의 개념상 구분 문제가 발생한다.

21) 제81호는 제26조, 제129조는 제1조 제3항에서 이를 규정한다.

에 관한 법규정"이라고 규정하고 있다. 제129호 제6조 제1항에서는 "주휴와 휴가, 그리고 여성 고용에 관한 사항"을 추가하고 있다. 다시 말해 근로조건 보호와 직결되는 부분에 대한 법규의 시행 감독이 필수적인 근로감독의 기능임을 알 수 있다. 그러나 동 협약의 제27조에서는 "이 협약에서 법규정이라 함은 법규 이외에 법적 효력이 부여되고 또한 근로감독관에 의하여 집행되는 중재재정 및 단체협약을 포함"한다고 규정함으로써 결국 감독의 대상이 되는 법규정을 결정하는 책임은 최종적으로 정부에 있음을 확실히 하고 있다. 따라서 노동법의 규제와 집행감독의 대상은 각국의 상황 등에 따라 제도와 관행이 매우 다양한 것이다.

나) 주요 국가의 근로감독 분야와 그 기능적 통합 사례

근로감독의 법 집행 역할은 각 국가별로 매우 다양하나, 근로감독을 통해 보호하고자 하는 분야에 따라 그 기능적 유형을 몇 가지로 나누어 볼 수 있다.

Richthofen(2002)은 이를 ① 산업안전 및 산업복지 ② 임금 등 일반근로조건 ③ 노사관계 조정업무 ④ 불법고용, 고용촉진, 직업훈련 등 고용관련사항 ⑤ 사회보장 관련사항(주로 스페인과 같이 갹출금(remittances)이나 근로자 보상 관련에 국한되나, 남아프리카는 실업보험기여금도 관장) 등의 경우로 구분하고 있다(29-43).

이와 같이 각국의 근로감독기관은 위에서 열거한 범주 중 한 개 이상의 기능 업무를 수행한다고 볼 수 있는데, 우선, 산업안전 분야만을 전담하는 경우는 미국의 산업안전청(OSHA: Occupational Safety & Health Administration), 영국의 보건안전청(HSE: Health and Safety Executive) 등을 들 수 있다. 두 번째는 두 개의 기능을 담당하는 경우로 이때는 대개 한 정부 부처(ministry) 내에 두 개 부서가 기능 분담을 하는 경우가 많은데, 예를 들면 오스트리아, 모리셔스, 뉴질랜드와 같이 산업안전과 노사관계 관련 사항을 분담하는 경우와, 불가리아, 독일, 일본, 네덜란드 및 노르딕국가와 같이 산업안전과 일반 근로조건 관련 사항으로 구분짓는 경우로 다시 나누어진다. 다만, 독일은 이 경우에도 임금 등과 같은 근로조건은 감독 대상에서 명시적으로 제외하고 있다. 세 번째의 형태

는 다기능적인 감독제도(multi-functional systems), 즉 근로감독이 거의 모든 노동사회입법의 집행 역할을 하는 경우로 프랑스, 스페인 및 그 계통 국가(아프리카 및 라틴아메리카)나 벨기에, 스위스 등을 들 수 있다.

근로감독기관의 법 집행기능은 때로 경제활동 부문별로 특별한 경우에는 제한되기도 하는데, 예를 들어 광업이나 운송업의 경우에 별도의 감독기관이 설치되어 법 집행을 하는 경우가 있으며, 철도, 체신, 통신, 경찰, 군대 등 공공 부문의 경우는 일반 근로감독의 적용을 배제하고 내부 감독부서가 그 기능을 대신하는 경우가 있다. 다만, 최근에는 공공부문의 감독 면제에 대한 비판에 따라 영국, 스위스 등 대부분의 유럽국가에서는 일반 근로감독을 공공 부문에까지 확대하는 경향이 있다.

근로감독의 기능 및 역할과 관련하여 1990년대 이후에 나타나는 특징 중의 하나는 많은 국가에서 그 효율성과 효과성을 제고하기 위해 근로감독의 여러 기능을 통합하여 집중하는 경향을 보이고 있다는 것이다. 이 경우도 기능별로 통합되는 양상이 약간 상이한데, 우선 산업안전 분야와 일반 근로조건 분야의 근로감독이 통합되는 사례로서 헝가리 등 중앙 및 동부 유럽의 구공산권 국가에서는 기존 정부의 산업안전 등의 감독기능과 노동조합이 담당했던 일반 근로조건 감독 업무를 이관받아 감독기관을 새로이 설치하면서 '불법이민노동' 규제 등 고용 관련 분야로 업무를 확장하고 있다. 또한 발트해 주변 국가와 불가리아는 기존 소련연방정부하의 산업안전기능과 보건부 산하의 일반 근로조건 감독기능을 통합한 바 있다. 두 번째의 유형은 고용관련기능과 다른 근로감독기능을 통합하는 경우로서 헝가리, 케냐 및 남아프리카 등을 들 수 있다. 세 번째는 호주의 일부 주(New South Wales와 Victoria)와 뉴질랜드의 사례로 이들 국가는 산업안전기능과 산재보상 업무를 예방 지향적인 차원에서 통합하여 기업별 데이터를 통합·구축을 통해 산재·직업병 감시를 수행하고 우선순위에 따라 조직내 감독 자원을 배분·투입하여 업무의 효율성 제고를 도모하고 있다고 한다. 사회보장 분야와의 통합사례로서 아르헨티나는 1996년 근로감독과 사회보장의 통합체제에 관한 입법을 통해 노동부가 ILO 관련 기준에 따라 감독업무를 사회보

장 등 관련 기관과 연계하여 추진하도록 한 바 있다(Benadon, 1998: 15). 다만, 이러한 통합 경향이 정부 부문의 효율 제고와 사회환경 변화에 따른 조치라는 긍정적인 측면이 있는 반면, 근로감독의 고유 기능에 반드시 부합하지는 않는 것이라는 이중성이 존재한다는 점이다.

다) 정보제공과 자문(advice, information and publicity function)

근로감독기관은 노사단체 등에 대해 노동보호 입법의 시행과 관련한 정보를 제공하고 자문하는 기능을 담당한다. 이를 위해 감독관의 구두나 자료를 통한 안내뿐만 아니라 강의, 세미나, 대중매체 등 다양한 수단이 활용되고 있다. 유의할 것은 근로감독 협약이 "사용자와 근로자에게 법규정을 준수하는 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적인 정보와 조언을 제공할 것"을 규정하고 있는데, 이는 정보제공·안내기능이 단순한 정책홍보의 수준을 넘어 보다 실효성 있는 법 집행을 위한 것이라는 사실이다. 그럼에도 불구하고 효과적인 법 집행이라는 차원에서 정보제공과 자문에 대한 제도와 관행도 또한 각 국가의 정책 결정의 문제이다.

미국의 연방산업안전청(OSHA)의 감독관들은 사업장 감독에 앞서서 사업장에 자문을 제공하지 못하도록 되어 있는데, 이는 정보제공기능과 법 집행기능을 명확히 구분하고 있는 대표적인 예이다. 네덜란드는 근로감독기관이 정보제공과 자문기능을 대기업에 대해서는 자제하고, 중소기업에 대해 집중하도록 하고 있다. 이러한 관행의 저변에는 감독관의 역할은 자문이 아니라 법의 엄격한 집행이며 사업장에서 자문이 필요하면 그 비용을 지불하고 변호사 등의 도움을 받는 것이 합당하다는 사고가 깔려 있다고 한다(Richthofen, 2002: 101). 그러나, 최근에는 정보제공기능과 법 집행기능을 융합시킨 '협상을 거친 법 준수(negotiated compliance)'라는 정책 개념이 덴마크, 스웨덴 등의 국가에서 개발된 적이 있는데, 이는 법 제도의 초기 단계나 창업 초기의 기업 등에 대해서는 법을 신속히 집행하여 제재를 가하기보다는 체계적인 정보제공을 병행하여 이행을 확보해 나가고자 하는 시도이다. 브라질의 경우는 이미 1970년대에 창업 초기의 기업이나 새로운 입법이 시행된 지 90일이 안

된 경우의 법 위반사항은 바로 기소 등 강력한 제재 수단을 즉각 발동하지 않고 근로감독관이 우선 관련 정보를 제공한 뒤, 사후 사업장 방문 감독시에 준법 여부를 확인하는 제도를 시행한 바 있다(ILO, 1973: 17).

최근의 또 하나 특징은 산업안전 분야와 같이 정보제공과 자문기능이 기술적인 상담의 범위를 넘어서서 고도의 기술적 전문성을 요구하는 경우에는 노사단체 등 전문가가 함께 참여하는 별도의 기구를 활용하는 예가 있다는 것이다. 대표적인 사례로서 독일은 산재보험 분야의 경우 산재보험기구(Occupational Accident and Disease Insurance Bodies)라는 전문적인 감독기관을 통해 보다 전문적인 지식과 기술을 관련 당사자에게 제공하는 활동을 펼치고 있다.[22]

라) 노동법상의 흠결 등에 대한 보완

근로감독 협약은 근로감독관이 업무수행 중에 지득한 법 규정의 흠결이나 남용사항에 대해 상부에 보고할 기능을 담당해야 한다고 정하고 있는데, 위에서 살펴본 정보제공과 자문이 노사단체에 대한 것이라면 이는 관계당국이나 상급자에 대한 정보제공기능이라 할 수 있다. 다만, 이 같은 기능은 단순한 정보제공을 넘어서서 관련 입법의 제정과 개정시에 감독기관의 적극적인 참여를 통해 법규정의 실효성을 확보하는 것까지 포함하는 점에 차이가 있으며, ILO 전문가위원회는 이러한 점에 착안하여 이 같은 기능을 '사회 진보의 핵심적 요소'라고 표현한 바 있다. 흠결사항에 관한 보고는 정기 감독활동보고서 등 통상적인 보고 경로를 취하게 되는 경우가 대부분이나, 법 제·개정시에는 별도의 작업반이나 위원회에 참여하는 경우도 있다.[23]

---

22) 독일은 이러한 점에서 이원화제도(dual system)로 불리고 있는데, 산업재해분야는 상기한 전문기구에게 제재권까지 부여하여 감독을 시행하고, 임금을 제외한 분야는 각 주정부의 감독기관이 담당하고 있다. 다만, 전자의 기관은 보다 정보제공 등에 중점을 두고, 후자의 국가기관은 법집행에 집중하는 경향을 보이고 있다.

23) 덴마크는 작업환경법(Working Environment Act)의 규정 입안시에 근로감독기관이 노동부를 지원한 바 있으며, 영국의 경우는 감독관이 소속된 산업안전위원회(Health and Safety Commission)가 관련 규정과 관련한 의견을 장관에게 어 제출한다. 미국의 연방산업안전청은 자체 감독직 공무원들이 직접 법안을

만들어 권한을 부여받기도 한다(이상은 ILO, 1985a: 36쪽에서 인용)

(2) 기타 부가적 기능의 문제들

근로감독기관이 수행하는 업무는 위에서 살펴본 기본적인 업무 이외에 국가에 따라 노사분규 조정업무, 노동시장 조사기능, 사회보장기여금 징수·수납 감독, 직업훈련·실업급여 감독 등이 다양하게 부여되고 있다. 이와 관련하여 근로감독 협약[24]은 이로 인한 과중한 업무 부과로 인해 본연의 감독기능에 지장을 초래하거나 근로감독관의 권위와 공정성을 저해해서는 아니 된다고 지적하고 있다. ILO 전문가위원회는 이에 대한 해결방안은 감독관 본연의 업무 이외의 부수적 업무량을 줄이거나, 감독관 수를 증원하는 것이 그 해결책임을 강조하고 있다(ILO, 1985a: 55).

가) 노사관계 관련 업무

이 중 특히 노사관계와 관련하여서는 근로감독관에게 단체교섭 절차와 노사분규 조정업무 등이 부과되기도 하는데 근로감독 협약에 배치되는 것인지 여부가 문제가 되기도 한다. 주로 노사관계가 당사자해결주의에 기반하고 있는 영국, 독일, 노르딕 등의 국가와 일본[25]은 법에서 분규조정 절차에 대한 개입을 금지하고 있는 반면, 국가 개입의 전통이 있는 프랑스어권 국가와 라틴아메리카 국가들(칠레, 멕시코 등), 그리고 캐나다, 그리스, 스페인, 터키 등의 국가에서는 노사분규 조정업무를 근로감독관의 주기능 중의 하나로 제도화하고 있다.

단체교섭에 대한 법령 해설 및 해석, 단체협약의 이행, 노사분규의 예방활동 등 부가적인 의무는 일반적으로 수용 가능한 것으로 인식되는 반면, 노사분규 조정 및 노사관계 개선에 관한 사항에 대해서는 논란이 있다. 이미 잘 알려진 바와 같이 분규 조정에의 개입을 반대하는 견해는 법 집행과 감독을 행할 위치에 있는 감독관이 노사 양측의 조정·중재를 담당할 경우 기능이 상충되고 업무 과중으로 인한 본연의 감독기능

24) 제81호 협약 제3조 제2항과 제129호 협약 제6조 제3항.
25) 일본 노동기준법은 제98조에서 근로감독관의 집행 대상이 되는 법률을 열거하면서, 집단적 노사관계에 관한 사항은 제외하고 있다.

을 저해한다는 입장이며, 이를 반대하는 측은 작업환경에 대해 누구보다도 잘 알고 있는 감독관의 식견이 노사분규의 해결에 기여하는 바가 크다는 실용적인 입장에 있다.[26]

이에 대해 ILO 제81호(공업 부문) 근로감독 권고 제8조는 "근로감독 기능은 노사분규에 조정이나 중재자로서 참여하는 것까지 포함하는 것은 아니다"라고 규정하여 근로감독 본연의 기능과 노사분규 조정기능은 양자가 상충(incompatible)되는 것임을 명시하고 있다. 한편, 제133호(농업 부문) 근로감독 권고는 제3항의 (1)항에서 동일 내용을 규정하면서도 (2)항에서는 "농업 부문에 분규조정기관이 없을 경우에는 적어도 일시적으로는 근로감독관이 중재자(conciliator)로서 역할을 할 수 있다"고 하여 농업 부문의 현실을 반영한 탄력적 입장을 취하고 있다. 그러나 이 경우에도 해당 국가는 근로감독관이 이러한 기능으로부터 점차적으로 면제될 수 있도록 하기 위하여 적절한 조치를 취할 것을 주문하고 있다. 다시 말하면 노사간의 상호관계에 정부가 개입하게 되는 경우에 권리분쟁에 대해서는 근로감독관이 비공식적으로 이에 개입하여 그 해결을 지원할 수 있으나, 이익분쟁에 관한 사항은 근로감독관이 아닌 노사관계 전문가에 의한 사적조정에 의해 취급될 사안이라고 보는 것이 ILO의 입장이라고 볼 것이다(Heron, 1998a: 22-23).

한편, 콜롬비아는 근로감독관에게 부여되어 있던 노동조합 관련 활동의 감독업무를 제584호 법의 발효로 폐지함으로써 ILO 전문가위원회(2002년)로부터 긍정적인 평가를 받은 바 있다.

나) 고용 및 사회보장 관련 업무

근로조건의 규율, 불법고용 문제, 고용상의 차별, 노동시장 조사 등 고용관련 업무에 대해서도 국가별로 그 제도와 관행이 다르게 나타남은 앞에서 살펴본 바와 같다. 부연하면, 독일, 덴마크, 스웨덴 등 북부유럽 국가는 이를 근로감독의 업무에서 제외하는 반면, 캐나다, 일본, 스페인,

26) 프랑스 정부는 ILO의 1985년 일반조사에 대한 답변에서 "조정기능은 감독기관의 독립성을 저해하지 않으며, 노사 공히 감독관의 조정업무를 반기고 있다"고 지적한 바 있다(앞의 책 51쪽)

프랑스 등의 국가는 위의 고용관련 업무의 전부 또는 일부를 포함하고 있다. 캐나다는 고용상의 차별 업무를, 일본은 불법취업자 업무와 근로조건 감독 및 고용상 차별 문제를, 스페인과 아르헨티나는 더 나아가 직업훈련과 사회보장 관련 업무를 근로감독기관에서 수행하고 있다(Benadon, 1999: 15-16). 특히, 스페인의 사회보장 감독업무는 근로자의 사회보험 가입·적용 문제와 보험급부·서비스의 불법수혜 여부 등을 감독하는 것으로 이에 따라 감독관의 명칭도 노동사회감독관(Labour and Social Security Inspector)이라고 칭하고 있다(HSE 1990: 159). 고용에 관한 통계 및 노동시장 조사업무도 근로감독관의 업무가 기업체를 접촉하는 것이므로 이로 인해 가용한 정보가 상대적으로 많다는 점에서 이를 활용하는 차원에서 부가적인 업무로 부여되는 경우가 많다. 한편, 모리타니아는 고용기획부(Ministry of Employment and Planning)를 창설하면서 그간 근로감독기관이 담당하면서 문제시되던 인력관련 업무와 근로감독 본연의 업무를 분리함으로써 1991년 ILO 전문가위원회의 만족스러운 논평을 받은 바 있다.

(3) 예방적 기능의 중시 경향

최근 근로감독은 법 위반사항에 대한 처벌적 기능의 행사에서 점차 예방적 기능을 강조하는 방향으로 변화해 왔다. 근로감독에 있어서 '예방(prevention)'이라 함은 우선, 노동자 보호 측면에서 "사고, 분쟁, 갈등, 직업병 등의 회피를 위해 법령의 이행을 확보하는 노력"이라고 볼 수 있다(ILO, 1998: 2). 따라서 예방적 근로감독은 근로감독을 노동보호 입법의 집행을 담보하는 시행 수단으로 넓게 볼 때 낮은 수준의 제재이며, 유연한 수단이라고 할 것이다. 근로감독 협약에서도 이에 대한 규정들은 여러 곳에서 발견되는데, 예를 들면 제81호 협약 제3조 제1항과 제129호 협약 제6조 제1항은 "근로시간, 임금, 안전 등 근로조건 보호를 위한 근로감독의 주요 기능"을 언급하고 있으며, 이는 이미 예방을 전제로 한 것이다. 특히, 제129호 협약 제17조는 "건강 또는 안전을 해할 우려가 있는 새로운 설비, 원료 또는 재료 및 생산물의 새로운 취급이나

가공 방법에 대한 예방적 규제"에 대해 별도로 규정하고 있다.[27] 또한 제81호 협약 제14조와 제129호 협약 제19조에서 산재사고시 사업주의 근로감독기관에의 통지 의무를 규정하고 있는데, 이것도 예방적 감독에 대한 고려라고 볼 수 있다.

또한, 근로감독에 있어 예방적 기능은 관련 협약의 규정뿐만이 아니라, 더 크게는 노동정책적 측면에서 예방적 문화를 조성해 나가는 과정을 포함하게 되는데, 이러한 측면은 질적으로 고용과 위험의 성격이 갈수록 복잡·다양해지고, 동시에 공공 재정의 축소에 따라 효율적이고 효과적인 감독행정에 대한 요구가 증대되고 있는 최근의 상황과 관련하여 더욱 강조되고 있다. 이러한 예방적 조치들로서 여러 가지 형태가 지적될 수 있는데, 관련 정보의 보급·전파와 연구사업의 진행, 중소기업에 대한 법령상 의무 준수 요령 등 자문서비스의 제공, 교육훈련 과정 등에 대한 관련 이해당사자의 참여 등이 포함된다.[28]

다. 근로감독기관의 조직과 관리

(1) 중앙정부 직할의 원칙

제81호 근로감독 협약 제1조는 사업장에 대한 근로감독제도를 갖출 것을 정하고, 제4조 제1항에서 이를 중앙행정기관의 감독 및 관리하에 두어야 한다고 명시하고 있다. 특히, 제20호 권고는 제8항에서 "감독기관은 국가 중앙기관의 직접적이고도 전속배타적인(direct and exclusive) 관할 아래 두어야 하고, 이를 지방기관의 관할 아래 두거나, 그 직무집행에 관하여 지방기관에게 일체의 책임을 지워서는 아니 된다"고 구체적으로 밝히면서, 제7항에서는 이러한 중앙일원화의 원칙이 법 집행의 통일성과 효율성을 위한 것임을 암시하고 있다. 제129호 협약도 제7조 제1항에서 동일한 원칙을 규정하고 있으며, 제3항에서는 그 원칙하에 4

27) 제81호 권고 제1조에서 제3조, 제129호 권고 제11조에서도 창업 전 또는 초기의 기업에 대한 근로감독의 예방적 기능에 대해 규정하고 있다.
28) 예방적 감독활동에 대한 구체적인 사례는 제Ⅳ장에서 소개하기로 한다.

〔그림 III-2〕 그리스의 근로감독기능 중앙정부 환원 사례

- 1994년 그리스 정부는 근로감독기관(Corps of Labour Inspectors)을 지방자치단체 관할하에 두는 법을 채택하여 그 기능을 지방으로 이관
- 1995년 3월, 노동부 공무원노련(Federation of Public Servants of the Ministry of Labour)이 제81호 협약 위반을 이유로 ILO헌장 제24조에 의거한 진정을 제기(그리스정부는 제81호 협약을 1955년 비준)
- 1995년 제264차 ILO 이사회는 동 진정이 의사규칙에 따른 요건을 갖추었다고 보고, 소정 절차에 의거, 이를 조사할 삼자위원회 구성을 결정
- 1997년 제268차 ILO 이사회는 진정사항에 대한 정부 답변과 정황조사 등을 근거로 근로감독기능의 지방 이관은 제81호 협약을 위반했다고 결론짓고, 그리스 정부에 감독기능을 중앙정부 관할에 두는 시정조치를 권고
  ※ 이사회 결정사항
  - 근로감독기능의 지방정부 이관은 전국적으로 통일되고 일관된 감독을 어렵게 하며(제4조 제1항 위반),
  - 그 결과로 정치적 고려에 의해 감독관의 고용안정성과 경력관리가 어려워질 경우 감독관의 독립성이 훼손되고, 본연의 감독업무 이외의 업무가 부과되거나 적절한 훈련도 없이 미숙한 자가 감독업무를 수행하는 등 효과적인 감독 수행에 문제가 야기되며(제6조 위반),
  - 중앙정부에의 감독활동 보고 의무와 이를 바탕으로 하는 연차보고서 작성 의무를 이행하지 못하였다(제19조 및 제20조 위반)고 결정
- 1999년 ILO 전문가위원회에 그리스 정부는 문제 해결을 위해 노동사회부로 감독기능을 재조직·통합하기 위한 법안을 준비중에 있음을 답변하였으며, 1998년 관련 법의 채택으로 근로감독기능의 중앙정부(노동사회부)로 환원 조치
- 동 조치에 따라 2000년 12월 새로운 근로감독기관(SEPE: new Corps of Labour Inspectors)이 공식적으로 발족하면서, 협약 내용에 따라 기능을 재편·운용

가지의 가능한 부서 형태를 제시하고 있다.

이와 관련한 각국의 근로감독 조직의 현황은 일반적으로 협약의 중앙정부 일원화의 원칙에 따르고 있는 것으로 보인다[29]. 다만, 최근 각 국가

29) 물론, 근로감독 조직의 문제는 앞에서 살펴본 바와 같이 경제활동 분야에 따라 서로 다른 중앙행정기관이 분담하거나, 감독 대상이나 그 기능별로 특정한 업

별로 공공 부문 축소와 지방화 등 정부 개혁을 추진하는 과정에서 근로감독 조직이 종종 문제가 되기도 하는데, 이러한 몇가지 사례를 소개하면 우선, 노르웨이의 경우는 1972년까지 중앙정부와는 별도로 지방정부에서 근로감독관을 자체 임용하여 업무를 수행하던 것을 1978년 지방근로감독관을 중앙공무원화하는 기능적 통합을 시도함으로써 업무조정기능 강화 등 그 효율을 기한 바 있다(ILO, 1985b: 9).

그리스의 경우는 ILO의 감독 절차를 통해 보다 심도 있는 논의를 거친 사례인데, 그리스 정부가 근로감독기능을 지방자치단체로 완전히 이관했다가 노동부 공무원노동조합측이 제81호 협약 위반을 이유로 헌장 제24조에 의한 진정(representation)[30]을 ILO에 제출함에 따라, 전문가위원회 심의 등을 거쳐 ILO 이사회 권고로 근로감독기관을 다시 노동사회부 직할로 환원한 바 있다.

이탈리아는 1978년 관련 법(제833호)에 의거하여 국가의료보험제도를 정비하는 과정에서 노동사회부 직할의 감독기관(IL: Ispettorato del lavoro)이 관장하던 작업장 안전보건에 관한 감독 업무가 보건부가 관할하는 기초자치 수준의 지방보건조직(local health unit)으로 이관[31]됨

무기능은 전문기관이 전담하기도 하기 때문에 일률적으로 모든 근로감독기관이 중앙행정기관화되어 있다고 말하기는 어려울 것이다. 다만, 특정 경제활동 분야와 전문기관 담당기능의 존재에도 불구하고 해당 국가별로 가장 대표적인 형태로 감독권을 행사하는 기관을 관찰할 경우 이러한 원칙은 일반적인 수준에서 적용되고 있음을 알 수 있다.

30) ILO 협약의 이행을 확보하기 위한 특별감독 절차에는 위에서 언급한 결사의 자유위원회 절차 이외에 비준협약의 협약 불이행과 관련한 비준국가에 대한 진정 절차가 있는데, 노사단체에서 이를 제기하는 경우를 헌장 제24조에 의한 진정(representation)이라고 하고, 다른 회원국 정부가 제기하는 경우를 헌장 제26조에 의한 진정(complaint)이라 하여 양자를 구분한다. 이러한 특별절차는 전문가위원회에 의한 일반감독절차와 달리 ILO 이사회에서 처리되며, 필요한 경우 이사회 결정으로 특별기관(제24조에 의한 경우는 노사정삼자위원회, 제26조에 의한 경우는 심사위원회, Commission of Inquiry)에 의해 처리토록 할 수 있으며, 이러한 과정에서 전문가위원회나 결사의 자유위원회로 관련 사안을 회부할 수도 있다.

31) 1978년 제833호 법에 의한 업무 이관은 실제 1982년 7월 1일에 시행되었다, 한편, 이탈리아의 지방근로감독기관은 1984년 현재 20개의 광역지방사무소가 설치되어 있고, 지방자치단체 수준에서는 94개의 지방행정기관에 감독기관이 있다. 안전보건업무가 이관된 지방보건조직(USL: Unitá Sanitarie Locali)은 제3

으로써 일반 근로감독과 산업안전감독 업무가 이원화되었다. 특히 1990년대 이후에는 국가경쟁력 강화 차원에서 지방화(decentralization) 전략이 한층 강화되어 일련의 정부 개혁조치가 취해졌는데, 이러한 과정에서도 산업안전감독의 지방 이관과 관련하여 제기된 노사단체의 반발과 중앙 차원의 통합 조정에 의한 일관성 있는 감독의 필요성을 지적하는 ILO 전문가위원회의 거듭된 권고와 UN의 경제·사회·문화적 권리에 관한 위원회의 지적에 따라 1997년에 건설, 지하작업 등 산업안전보건상의 주요 위험에 관한 사항은 다시 중앙근로감독기관으로 환원되고, 다른 사항은 지방 수준에서 보건조직과 감독기관 간에 긴밀한 협력과 조정이 이루어지도록 조치한 바 있다.[32]

형식상 근로감독 업무가 중앙정부의 관할로 조직되어 있는 경우에도

〔그림 III-3〕 근로감독기능이 중앙의 공공행정기관에 있어야 하는 6가지 이유

① 효과적이고 통일적인 감독을 지향하는 근로감독 협약의 제정 취지에 부합하지 않음.
② 공익 보호를 우선으로 하는 행정기능을 이양할 경우 행정기관의 책임성이 약화될 우려.
③ 민간감독기관은 그 행위에 대한 재정적 손해배상 책임 등에 항상 민감하여 비용이 많이 드는 결정이나 감독 행위를 꺼리는 문제가 발생할 여지가 큼.
④ 정부 감독기관에 대한 불만 제기나 소송이 계약 민간감독기관에 대해서는 폭증할 것으로 예상.
⑤ 노동조합이나 사용자의 근로감독 활동에 대한 신뢰도가 전반적으로 저하할 우려.
⑥ 산업별로는 민간감독기관에 지불해야 할 위탁 등의 비용이 종전보다 더욱 커지는 경우도 있을 수 있고, 예방감독의 경우 그 대상 선정이 임의적으로 이루어질 경우 감독행위의 공정성에 손상을 입게 될 우려.

자료 : Richthofen, 2002 : 67.

차 지방자치체(Commune) 수준에서 650개가 설치되어 있다(Campbell, 1986 : 54).

32) 이상은 ILO 전문가위원회 심의자료와 총회기준적용위원회 보고서 중 1990년, 1992년, 1998년 및 2001년도(출판연도 기준) 해당 부분과 이탈리아 정부 답변 보고서에서 참고하였다.

때로는 실질적으로 그 총괄조정기능이 효율적으로 설계되거나 운용되지 못하는 경우에는 근로감독 활동이 전국에 걸쳐 일관되게 집행되지 못하여 형평성 문제가 일어나거나, 보고 체계의 미흡으로 인한 법령상 흠결 등에 대한 환류가 이루어지지 않아 위에서 살펴본 효율적인 근로감독을 낳은 제조건들을 충족시키지 못하는 경우도 발생하게 된다.[33]

(2) 관련 감독기관·단체와의 협력

근로감독 협약[34]은 효율적인 근로감독을 위해서 중앙정부의 통제와 조정하에서 기타 유사감독기능을 갖는 정부기관, 공공·민간기관 등과 긴밀히 협력할 것을 강조한다.[35] 앞에서 살펴본 바와 같이 급격한 기술진보와 공적 예산의 부담 가중 및 이에 따른 공공 부문의 개혁, NGO 등 민간 활동의 활성화 등 행정환경하에서 보다 효율적인 감독을 위해서는 감독과 관련된 정부기관과 공공·민간 전문연구기관 등과의 공조를 통하는 것이 보다 효율적이라는 것이다. 이러한 측면에서 제81호 협약은 특히 산업안전보건 분야에 있어 관련 전문가를 감독에 포함하도록 하는 조치를 취할 것을 제9조에 별도로 규정하고 있다.

다른 정부기관과의 공조 형태는 근로조건, 고용안정, 보건, 환경 등 감독 내용별로 또는 공업, 농업 등 감독 대상 산업별로 별도의 기관이나 부서에서 업무가 수행되는 경우가 대표적이라고 할 수 있는데, 실제 국가사례는 그 형태가 매우 다양하여 중앙정부의 총괄 조정에 따라 협력이 잘 이루어지는 경우가 있는 반면, 관련 기관·부서간의 협력 채널이 전무한 경우도 있다. 이와 관련하여 최근 유럽국가에서 나타나는 특징 중 하나는 실업, 보건 등에 대한 행정 수요의 증가에 따른 근로감독기관과 사회보장기관 간의 협력이 증가하고 있는 것이다. 호주의 경우는 구

33) ILO 자문단의 유럽 7개국 비교조사 결과에 의하면 이러한 실질적인 총괄조정의 문제점들이 프랑스, 벨기에, 이탈리아의 경우에 발견된다고 지적하고 있다. 이에 대한 내용은 ILO, 1985b 제4장에서 참고.

34) 제81호 협약 제5조 (가)항 및 제129호 협약 제12조.

35) 노사단체와의 협력에 관한 사항은 아래에서 별도의 항목으로 다루어 보기로 한다.

직자에게 제공되는 일자리의 임금·근로조건 등이 법에서 정하는 근로기준과 단체협약의 내용과 일치되도록 연방정부의 근로감독기관과 고용안정서비스기관과의 보다 긴밀한 협력을 제도화한 바 있다(Richthofen, 2002: 49). 이탈리아도 앞에서 설명한 정부 기능의 조정 과정에서 유사근로감독기관간의 일관된 감독을 위해 1998년에 훈령을 발하여 세무, 재무, 보건, 사회보장 관련 기관 간의 중앙협의체(Central Committee)를 설치하여 그 통합조정 기능을 강화한 바 있다. 반면, 시장경제로의 이행 중에 있는 동구권 국가들의 경우는 산업안전과 위생에 대한 감독이 노동부와 보건부 관할로 구분되어 있으나, 양 감독기관간에 감독 결과의 통지 절차 등에 관한 협력 절차가 제도화되지 않는 것이 문제로 지적되기도 한다(ILO, 1992: 198).

이러한 경향은 산업안전 분야에 있어서는 관련 유사기관을 아예 통합하거나, 연계를 강화하는 것으로 진전시키는 경우가 있는데, 앞서서 소개한 바와 같이 뉴질랜드는 산업안전감독기관과 근로자보상보험기관을 통합하고, 뉴사우스 웨일즈(New South Wales) 지방은 공무원인 감독관의 임금을 동 보험의 사용자 기여금에서 갹출하여 지급하고 있으며, 스위스의 제네바 칸톤은 산업안전감독관의 기업감독 활동에 대한 임금은 그 투여된 시간에 따라 근로자보상보험(SUVA)에서 사후 보전을 받는데, 이를 위해 동 보험은 사용자에게 6.5%의 추가 보험료를 징수하여 1억 스위스프랑을 조성하고, 이 중에서 감독기관이 예방감독 활동(산업안전에 국한되며 산업보건은 제외)에 들어간 비용의 7%를 수령하고 있다(Richthofen, 2002: 50, 74-75).

라. 근로감독관의 신분 보장과 업무효율 제고

(1) 근로감독관의 신분

근로감독 협약상 근로감독관의 신분은 공무원으로 할 것을 원칙으로 하고 있다[36]. 이는 감독관의 고용안정성과 업무상 독립성을 보장함으로

36) 제81호 협약 제6조, 제129호 협약 제8조 제1항.

써 공정하고 효율적인 감독 활동을 가능하게 하기 위한 것으로, 대부분의 국가에서도 근로감독관에게 공무원이나 이에 준하는 신분을 부여하고 있다. 다만, 예외적으로 라틴아메리카 국가 일부에서 공무원 신분이 아닌 경우가 발견되거나, 동부유럽의 구공산권 국가들은 노동조합 대표가 실질적인 감독 활동을 공적으로 수행하는 경우가 있다. 근로감독권의 근무조건도 일반공무원의 경우와 크게 다르지 않으며, 특별히 보다 호의적인 대우를 해주는 국가의 경우도 있다. 예를 들면 일본의 경우는 근로감독관의 해임은 장관이 소청심사를 위한 삼자위원회의 동의를 얻었을 경우에만 할 수 있다.[37]

(2) 근로감독 활동을 위한 인적·물적 지원

또한 근로감독 협약은 효과적인 감독 수행을 위해서 적정 규모의 근로감독관 수를 유지할 것[38]과, 사무실·각종 집기 및 재정지원 등 적정한 사무지원을 할 것[39], 그리고 근로감독관에 대해 유자격자의 채용과 입직 전·후의 직무훈련을 실시함으로써 전문성을 유지·제고할 것[40] 등을 요구하고 있다.

가) 근로감독관의 규모

근로감독관의 적정 규모와 관련하여 협약은 감독 의무의 중요도, 사업장의 규모나 성격, 사업장에 고용된 근로자의 수, 소관 법령의 수와 복잡성, 감독관에게 가용한 물적 수단 등 일정한 기준을 제시하면서 이들 기준에 비추어 적정한 규모를 유지해야 한다고 한다. 그러나, 상당수의 국가에서 근로감독관의 규모가 그 소관 업무량에 비해 너무 왜소함을 지적하는 경우가 많은데, 이는 특히 저개발국가의 경우 대부분 재정

37) 일본 노동기준법 제99조 제4항.
38) 제81호 협약 제10조, 제129호 제14조.
39) 제81호 협약 제11조와 제129호 협약 제15조에서는 적정 시설을 갖춘 사무실, 공공교통수단이 없는 경우 감독관의 임무 수행에 필요한 교통수단 및 업무와 관련된 교통비와 부대경비 등을 지원할 것을 규정하고 있다.
40) 제81호 협약 제7조, 제129호 협약 제9조.

〔그림 III-4〕 근로감독관 규모의 적정성 판단 기준

근로감독관 규모가 적정한가를 판단하는 ILO 전문가위원회 자체의 기준은 없으나, 산업안전에 관한 유럽기구(European Agency for Safety and Health at Work)의 기초 조사(폴란드 감독기구 10주년 기념회의, 바르샤바)에서 제시한 바를 참고할 만하다. 이 조사 결과에 의하면,

- 회원국의 1/3이 감독관 1인당 7,500명의 근로자를, 다른 1/3은 감독관 1인당 10,000명을, 나머지 1/3이 1인당 12,500~15,000명을 담당
- 산업화 국가 및 동구권 국가는 감독관 1인당 20,000명의 근로자를, 개발도상국은 40,000명(공식·비공식, 도시·농촌 불문)
- 개별 국가의 경우를 보면 베트남은 3,400만명(경제활동인구)에 대해 1,000명의 감독관이 담당해야 하나 실제로는 350명에 불과하고, 케냐의 경우 1,200만명에 대해 300명의 감독관이 적정하나 실제 150명에 불과하며, 헝가리는 4.5백만명에 220명이 담당하여 수용가능한 최저 수준을 유지하는 것으로 나타나고 있다.

자료 : European Agency for Safety and Health at Work (1999), Economic impact of occupational safety and health in the Member States of the European Union.

부족과 유능한 인재 확보의 어려움에서 기인하고 있으며, 선진국의 경우에도 최근 공공재정 축소에 따른 인원 감축과 경제활동의 복잡성 증대 등의 영향으로 적정 규모를 유지하기가 어려워지고 있는 상황이다.

이와 관련하여 ILO 전문가위원회도 구체적인 해결책을 제시하기는 어려운 상황으로 보인다. 다만, 저개발국의 경우에는 해당 정부가 지속적인 문제해결 노력을 해줄 것을 희망하면서 국제적 지원을 통해 부족한 재원과 인력 양성 등을 주문하고, 공무원 감축에 대해서는 근로감독관 정원 감축 등으로 야기될 사회적 비용까지 신중하게 고려할 것과 노사단체 등과의 협력을 강조하는 선에서 개선을 도모하고 있다(ILO, 1985: 107-111).[41] 근로감독의 예방적 기능과 전산화, 근로감독관의 지역·전문 분야별 구성 등 과학적 업무관리 등에 대한 강조 경향도 이와 그 맥락을 같이한다고 볼 수 있다.

41) 근로감독관의 규모에 관한 문제는 가장 중요한 감독 활동인 사업장 감독과 밀접하게 관련이 되는데, 이에 대해서는 사업장 감독에 대한 부분에서 다시 살펴본다.

나) 근로감독관의 채용과 직무훈련

근로감독관을 채용할 때에는 개인적인 소양과 자격을 갖춘 적격자를 선발할 수 있는 적절한 절차를 마련하도록 하고 있는데, 감독관을 공무원 신분으로 하고 있는 국가의 경우에는 그 절차가 일반공무원 채용과 같은 것이 일반적이다. 다만, 일반공무원 충원방식과 별도의 특별채용 절차를 두고 있거나(일본), 시험 등의 절차를 거쳐 관계 당국이 감독관 지명을 하는 사례(폴란드), 학위에 기반해서 채용을 하는 경우(알제리, 모로코, 튀니지) 등에는 국가별로 차이가 있다(ILO, 1985a: 74-75).

근로감독관에 대한 직무훈련은 최초 임용시의 적응훈련이나 기초훈련(adaptation or initial training)과 이후 전문성 유지와 제고를 위한 계속훈련(further training)을 이론과 실무를 병행해서, 체계적으로 실시되어야 한다. 근로감독관에 대한 기초훈련 기간은 국가별로 다양한데, 덴마크 4개월, 이탈리아 6개월, 프랑스 18개월, 독일 12~36개월, 영국 24개월 등으로 상당한 기간을 기초훈련에 투자하고 있으며, 계속훈련은 새로운 지식·기술의 습득이 필요한 시기에 수시로 실시하고 있다(ILO ARPLA, 1988: 3). ILO의 전문가위원회는 통상 회원국이 이에 대한 구체적인 정보, 예를 들면 교과 구성, 훈련 빈도, 훈련 이후의 피드백 등을 정부 보고서에 포함할 것을 요구하면서, 그 중요성을 강조하고 있다.

특히, 최근에는 앞에서 설명한 예방적 근로감독의 기능이 강조되면서

〔그림 III-5〕 폴란드의 근로감독관 훈련

폴란드 노동사회부와 복지부 등 감독관련 부처 산하에 전국근로감독청을 설치하고, 감독청 직할로 Wroclaw에 별도의 근로감독관 훈련센터을 건립하여 기초훈련과 보수교육을 실시하고 있다.

- 기초훈련 : 16개월간 512시간(강의 360시간, 실습 152시간) 동안 5개 과목(근로조건 보호, 노동법, 인간과 작업환경, 전문노동안전 : technical labour safety, 근로감독업무 수행방법 : work methodology) 교육
- 보수교육 : 그룹별 세미나 (1~수일간), 특정 부서·업무별 훈련과정, 학사이상 소지자에 대한 학술교육(아카데믹센터에서 실시), 근로감독 분야 국제세미나 참석 등으로 구성. 1996년의 경우 1,800명이 교육을 받고, 이 중 1,488명이 직할훈련센터에서 훈련

감독관 교육훈련의 중요성이 더욱 증대되고 있는데, 단순히 법령 내용과 제재를 통한 법 집행을 넘어서서, 최고관리자와 근로자 등에 대한 설득과 자문을 하려면 기업경영이나 노사관계 전반에 대한 지식과 자문에 응하는 기술 등의 습득이 필수적이기 때문이다. 이러한 사실은 ILO가 최근 매우 강조하고 있는 아동노동 근절을 위한 활동을 추진하면서, 해당국 정부의 근로감독기관을 창설하거나 혹은 정비하는 문제와 더불어 이러한 의식 변화를 선도해야 할 근로감독관에 대한 교육프로그램의 운용을 강조하고 있는 데에서 잘 나타나고 있다. 즉, 저개발국가의 아동노동문제를 그 존재 유무에 대한 확인과 이에 따른 제재라는 단순한 접근방식보다는 아동노동의 근본 원인인 빈곤 탈피를 위한 정책이 우선되어야 하며, 이를 위해서는 아동 교육을 통해 빈곤의 세습을 차단하고, 행정적 인프라인 근로감독을 정상화해야 한다는 것이다.[42]

다) 사무집기 등 행정적 지원

효과적인 근로감독 활동을 위해서는 앞서 언급한 유능한 인적자원의 확보를 위한 조치와 관리방식 이외에 사무실, 교통·통신수단 등 최소한 불편 없이 업무를 처리할 수 있는 물적인 지원이 필수적이다. 이와 관련하여 몇 가지 언급될 사항은 특히 제129호 협약의 경우 감독기관의 사무실은 그 특성상 지리적인 분산 배치 등도 고려되어야 한다고 규정하고 있는 점이다. 또한 대중교통수단이 발달되지 못한 지역에서 필요한 업무용 차량 및 소요된 교통비의 공적인 보전 및 지원이 필요하며, 최근 통신수단의 발달에 따른 무선통신기의 보급 등이 필수적이다. 다만, 쉽게 예상되는 바와 같이 정부 재정의 부족이 문제가 되는 상당수의 국가는 이와 같은 행정적 지원의 현실적 어려움을 호소하고 있는 형편이다.

마. 근로감독기관과 노사단체의 협력 : 근로감독과 노사정 삼자주의

국제노동기구를 결정짓는 구성원리 중에 가장 강조되면서, 다른 국제

42) 아동노동 문제에 대한 보다 자세한 사항은 ILO 홈페이지(www.ilo.org)의 IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour) 사이트를 참조

기구와 구별짓는 것이 바로 노사정 삼자주의 원리이다. 근로감독 협약의 경우에도 그 원칙은 어김없이 투영되어 있는데, 협약[43]은 "권한 있는 기관은 근로감독기관의 감독관과 사용자 및 근로자 간의 협력 또는 이들 단체간의 협력을 촉진하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다"고 규정하고 있다. 근로감독에 관한 노사단체 및 대표와의 공조의 형태는 몇 가지로 구분될 수 있는데, 가장 대표적인 형태는 전국·산업·기업별 수준의 사회적 대화체를 운영하는 것이다.

(1) 전국 수준의 협력

노동부 혹은 근로감독기관과 전국의 가장 대표적인 노사단체가 참여하는 위원회 등의 운영을 통해 근로감독 관련 정책의 입안과 시행에 관하여 의견을 교환하는 방식이다. 프랑스의 '중앙근로감독위원회'는 노사정 삼자로 구성된 중앙정부 자문기관이며, 최고협의체인 '산재예방최고위원회'는 노동부 장관을 위원장으로 노사단체 대표와 관련 행정부처 장관 및 전문가로 구성된다. 덴마크의 '작업환경위원회'는 노사대표(근로자대표 12, 사용자대표 10인)와 전문가(2인)로 구성되는 장관 자문기구로서 법령 입안 등에 대한 의견을 제시하며, 산하에 기술전문위원회를 두고 있다(ILO, 1985b: 15-16). 다만, 최근에는 이러한 대화와 협의의 수준을 넘어서 이러한 기구가 실질적으로 감독에 관한 정책을 입안·집행하고, 근로감독행정을 평가하는 광범위한 역할을 수행하는 경우가 많아지고 있다. 이러한 노사정 삼자기구 형태의 전형적인 예[44]가 영국의 보건안전위원회(HSC: Health and Safety Commission)라고 할 수 있는데, 산업안전보건 등 관련 법령을 입안하고, 감독행정기구인 보건안전청(HSE: Health and Safety Executive)의 업무를 감독·평가하는 역할까

43) 제81호 제5조 (나)항과 제129호 협약 제13조.

44) Richthofen은 HSC를 노사정 삼자기구의 전형적인 예라고 하고 있으나, 다음 [그림 Ⅲ-6]에서 보는 바와 같이 노사단체와 협의하여 위원을 선발하고, 노사로부터 추천된 대표는 동수로 하고는 있으나, 공익을 대표하는 자(1인)와 지방정부나 전문기관으로부터 추천된 자도 포함하게 되어 있는 점에서, 노사정 삼자에 공익이 참가하는 구성 형태라고 보는 것이 정확할 것이다.

지 담당하고 있다. 스웨덴의 산업안전보건원(National Board of OSH)도 이와 유사한데 형식상 예산을 통해 노동부의 관리를 받게 되어 있으나, 7개 주에 대한 산업안전보건에 관한 정책의 입안과 집행을 실질적으로 관장하고 있다.

다만, 이러한 삼자기구의 단점으로 정부부처 개혁 및 이해관계자의 탈퇴 등으로 그 구성 자체가 위기에 처하게 될 수도 있다는 점이 지적된다. 스위스, 독일과 같이 사회보장기관이 감독기능을 가진 경우는 사회보장기관을 감독하고 위험으로부터 예방하는 활동은 노사 양자 기구에 국한되어 있는데, 이는 예외적인 경우에 해당한다고 한다. 이때 근로감독관은 구성원 또는 사무국 직원 형태로 지명되거나, 회의에 전문가로서 참석을 요청받기도 하며, 때로는 산업안전시설에 관한 사항 등에 관하여는 동 회의체의 안건에 대해 최종적으로 승인토록 하는 경우도 있다(Richthofen, 2002: 141-145).

〔그림 III-6〕 영국의 보건안전위원회

- 영국의 보건안전위원회(HSC)는 1974년 보건안전법(HSW Act) 제정에 따라 모든 위험으로부터의 보호를 목적으로 창설
- 위원회는 10명의 위원으로 구성되는데, 위원장(1) 및 공익위원(1)과 노사단체 및 지방정부와의 협의하에 지명된 위원(노사 각 3인, 지방 2인)을 교통자치부장관(Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions)이 지명
- 위원회를 지원하는 사무국 조직으로 보건안전청(HSE)이 설치
  - 위원회가 교통자치부 장관의 동의를 얻어 임명하는 3명의 이사와 직원(감독관, 통계·경제학자, 의사 등 전문가 등) 총 4,000여명으로 구성
  - 400여 지방감독기관(local authorities), 7개 주제별 자문위원회(subject advisory committees)와 14개 산업별 자문위원회(Industry advisory committees) 및 지방정부와의 조정업무를 위한 연락위원회(HELA) 등으로 조직
- 형식상 관계 장관이 법령을 입안하고, 위원회를 감독할 권한을 가지나, 실질적으로는 1974년법 이후에는 위원회의 제안이 거의 장관을 통해 확정되어 시행되는 경향
  - 사업장에 대한 감독, 연구·조사 및 기술지원, 감독 활동과 위험 요소의 평가, 핵시설물 등에 대한 인증 등 안전보건과 관련된 거의 모든 사항을 관장

자료 : HSC(2002), Health and Safety System in Britain, http://www.hse. gov.uk/pubns/ohsingb.pdf.

(2) 기업 수준의 협력

법령 등에 의거하여 기업 내에 공동(joint)위원회를 설치하는 경우로서 프랑스의 안전보건위원회(50인 이상 사업장에 자문기구로서 설치), 노르웨이의 기업작업환경위원회 등을 예로 들 수 있다. 이러한 기구는 예방감독 차원에서 기업 자율적으로 노동법 준수 및 안전보건을 증진한다는 의미가 있다. 다만, 특히 안전보건의 경우 재해예방 활동 및 사업장 점검(supervision)을 한다는 점에서 일정 부분 근로감독의 기능을 수행한다고도 볼 수 있다. 일부 국가의 이런 위원회에 관한 법령은 감독관의 사업장 방문 감독시 노사대표를 대동토록 규정[45]하거나, 법령 규정은 없으나 위원회가 감독기구에 요청하여 대동토록 한 경우[46]가 있다. 일부국가의 법은 공동위원회 자체가 심각한 산업재해를 조사토록 권한을 부여[47]하기도 한다.

또 하나의 형태로서 일정 규모(대개 10인 또는 5인) 이상의 기업 소속 근로자에 의해 선출되거나[48] 노동조합이 추천한[49] 안전관리자(safety delegates)를 활용하여 사업장 내 안전점검 등 활동을 하도록 하는 경우인데, 이들은 감독관 방문시 접견 등 근무시간 내 관련 활동(time-off)을 인정해 주고, 사업장 내 위험 요소를 밝힐 수 있다는 점에서 상당한 권한을 행사하기도 하며, 근로조건 보호에 관해서는 노동조합과 경쟁관계에 있게 되는 경우도 발생한다고 한다(Richthofen, 2002: 138). 위에서

45) 오스트리아(1974 근로감독법 제3조 제5항), 캐나다(온타리오) (산업보건안전법 제28조 제3항), 핀란드(법 제14조. 단, 감독관이 적절하다고 인정하는 경우에 한함), 이스라엘 (1954 근로감독조직법 제14조), 네덜란드(작업환경법 제14조. 단, 감독관이 필요하다고 인정하는 경우 사전 예약 필요), 노르웨이(근로자보호 및 작업환경법 제26조). 이상은 ILO, 1985a: 145에서 재인용.

46) 뉴질랜드 사례. 다만, 동 정부는 실제로는 활용된 예는 거의 없다고 정부보고서에서 지적한 바 있다(앞의 책 : 145).

47) 알제리, 바레인, 캐나다(온타리오, 산업보건안전법 제8조), 프랑스(노동법 R. 231-5), 노르웨이(근로자보호 및 작업환경법 제24조 제3항). 이상은 앞의 책, 같은 쪽에서 재인용.

48) 덴마크는 산업안전관리자를 우선 노동조합에 의해 승인을 받은 뒤 전체 근로자의 투표로 선출하고 있다.

49) 영국의 사례. 다만, 최근 노조조직률의 하락으로 노동조합 활동과 산업안전관리자와의 연계가 약화되고 있다고 한다.

〔그림 III-7〕 노르웨이의 작업환경위원회

- 1977년 근로자보호 및 작업환경법을 통해 기업 자율적으로 작업장환경문제를 해결토록 하기 위해 설치
- 5인 이상 사업장은 노조지부 등의 추천을 받은 근로자대표로 안전관리자를 지명하고, 50인 이상 사업장은 '작업환경위원회'를 설치할 의무 부과
  - '작업환경위원회'는 의사결정 및 협의기구로서 노사 동수로 구성되며, 위원장은 양측이 교대로 맡되, 가부동수일 경우 결정권을 행사
- 안전관리자는 중대한 위해 요소가 있을 경우 작업중지권을 행사하고, 이에 대한 근로감독관의 점검을 요청할 수 있으며, 위원회는 작업환경 자율개선에 관한 사규 제정 등 관련 사항을 협의·결정

자료 : ILO, (1985b), 17쪽.

언급된 사례에서 주목할 것은 이러한 공조 활동에 선행하여 혹은 병행하여 반드시 노사단체의 대표자에 대한 실효성 있는 교육훈련 과정을 시행하고 있다는 점이다. 특히, 노르웨이의 경우는 전국 수준의 '삼자훈련위원회'를 설치하여 안전관리자, 기업 중견간부와 작업반장 등을 대상으로 40시간에 해당하는 작업환경 교육과정을 운용하고 있다(ILO, 1985b: 19).

근로자대표의 감독 활동에 관한 공조는 산업안전보건 분야에만 국한되는 것은 아니며 몇몇 국가의 법에서는 고용조건이나 작업 과정에 관해서도 노조나 직원대표의 책임에 대해 규정하는 경우[50]가 있는데, 이 경우 관련 진정과 감독 결과(observation)를 감독기관에 제출토록 규정하기도 한다.

(3) 노동조합 등의 근로감독권 행사

이러한 협의와 공조에서 한 걸음 더 나아가서 노동조합이 실질적인 근로감독 활동을 수행하는 사례가 있다. 주로 구공산권 국가의 경우에 해당되는데, 이러한 형태가 제도화된 배경은 과거 근로자 단체가 감독

50) Benin(노동법 제153조), 카메룬(노동법 제135조), 코모로스(노동법 제184조), 프랑스(노동법 L-422-1), 가봉(노동법 제198조), 르완다(노동법 제164조). 이상은 ILO, 1985 : 149에서 재인용.

〔그림 Ⅲ-8〕 폴란드의 사내근로감독관제도

- 폴란드 노동법(Act on social labour inspection, 1983)은 작업장 안전 및 법정 근로조건의 보호를 위해 사내근로감독제도를 규정·운용
- 사내근로감독관의 선출과 조직
  - 사내근로감독관은 회사별로 다양한 구조를 띠고 있으나, 대개 고용 규모에 따라 회사 수준·실국별·하위 부서단위별 감독관 등의 형태를 유지 가능
  - 노동조합의 주관하에 근로자에 의해 직접 또는 간접으로 선출하되, 근로자 중에서 선발되고, 회사 전체 근로자의 이익을 대변해야 함.
- 업무상 권한
  - 노동조합 소속으로 노조가 업무 계획을 결정하고 활동보고를 받음.
  - 언제든지 회사 시설에 출입하여 안전점검·법정 근로조건 보호활동 가능
  - 이를 위해 회사측에 관련 자료를 요청하고, 법 위반사항을 통지하거나, 즉각적인 위해 요소의 제거를 요구할 수 있으며, 정부 근로감독기관에게 조사감독을 요구하고, 동 감독 활동에 참여할 수 있는 광범위한 활동을 전개

자료 : 폴란드 비준협약보고서 및 European Foundation for the Improvement of Living and Working conditions 홈페이지 (www.eiro.eurofound.ie).

기관과 긴밀한 공조를 유지해 왔으며 특히, 사업장의 일반근로조건에 대한 사항에 대해서는 노동조합이 상당한 정도의 감독적 역할을 수행해 오면서, 아직 그 제도적 틀을 유지하고 있기 때문인 것으로 보인다. 산업안전 분야에 있어서도 노동조합이 제2의 감독기관으로서 사업장 내 안전시설 점검, 조사, 위험 요소 제거 및 작업중지권 등까지 행사하기도 한다.

그러나 원칙적으로 앞서 언급한 근로감독의 중앙행정 일원화 원칙은 근로감독행정은 정부 행정조직이 관장한다는 것으로 노동조합의 감독권 행사 문제와 어울리지 않는 것으로 보인다. 이와 관련하여 문제점으로 지적되는 것은 시장경제 체제하에서 노동조합이 조합원의 이해를 적절히 대변하기 위해서는 국가의 한 기관원으로서 준사법적 권한(quasi-executive powers)을 행사할 수는 없는 것이며, 정부가 공무원인 감독관이외에 노동조합원에게 그 임금을 지불하는 것도 모순일 수 있고, 이

는 ILO 제81호 협약에서 규정하는 근로감독의 공정성과 독립성 원칙에도 맞지 않는 것으로 사용자측이 근로감독의 공정성에 대해 불신하게 될 우려가 있다는 것이다(Richthofen, 2002: 163).

한편, 시장경제 체제하에서도 다른 형태로 공무원 아닌 자, 특히 근로자대표 등이 감독 활동에 관여하는 경우가 있는데, 총연합단체에서 추천한 근로자대표가 3년간의 시보 기간을 거쳐 근로감독관으로 임용되는 제도를 운영하는 사례(룩셈부르크)[51]가 있다(ILO, 1985a: 151). 벨기에는 광산 부문에 오랜 종사자를 노동조합의 추천・제안에 의해 4년간 임시공무원(Délègué mineur)으로서 감독 활동을 하도록 하면서, 일반감독관과 동일한 권한을 부여하고 있으며,[52] 프랑스도 이와 유사하나 광산감독기관 등 정부기관의 일원으로 활동하는 것이 아니라 보조적 역할(auxiliary staff)에 한정된다는 점에서 차이점이 있다.[53] 또한 노사가 자율적으로 시행하는 경우도 발견되는데, 벨기에 건축산업의 노사단체는 전국 단위 단체협약으로 '산업안전촉진위원회'를 설치하여, 관련 정보수집・전파 및 사업장 방문을 통해 안전시설 등을 점검토록 하고, 관련 비용은 건축산업공제기금(Building Workers′ Security and Subsistence Fund)에서 충당한다(ILO, 1973: 71, 84).

---

51) 근로감독관과 구분하여 고용감독관(controllers)이라고 하며, 동 내용은 Labour and Mines Inspectorate Organisation Act of 1974, 제7조에 규정된 것으로서 현재에도 동 규정은 폐지되지 않고 근로감독관의 입직 경로로 운영되고 있으나, ILO 전문가에 의하면, 1981년 철광산의 폐업 이후 광업 활동은 거의 전무하기 때문에, 논의할 실익이 없는 상태라고 한다.

52) ILO(1973: 71)에서 재인용. 동 제도는 1897년 광산안전에 대한 여론의 압력 등으로 관련법을 제정하여 시행한 것으로서, 대표적 노동단체가 추천한 후보자를 일정 자격시험을 거쳐 4년간 임용하여 매월 18회의 사업장을 방문 감독토록 하고, 일반감독관과 동일한 권한을 부여하였으며, 이후 정식 공무원으로 임용하였다고 한다. 자세한 사항은 Pêtre의 논문(1968), 'Workers' labour inspection delegates in Belgium with particular reference to mining', International Labour Review 참조.

53) 이들은 당해 광산 근로자 중 노동조합의 추천과 직원투표로 선임되어 3년의 기간 동안 매월 2회씩 광산을 점검하며, 필요한 경우 추가적인 감독이나 현존하는 위험시 즉각적인 위험 요소 제거조치 권한 등이 있으며, 활동 기록을 광산감독기관에 제출하고, 그 활동 시간에 대해서는 공적기금에서 충당하여 보상을 하고 있다.

〔그림 Ⅲ-9〕 노동조합의 임금 등 근로조건 감독 사례

- 벨라루스, 중국, 키르기스탄 및 타지카스탄의 경우는 노동법전에서 노동입법의 준수 여부에 대한 통제를 근로감독관과 관련 기관뿐만 아니라 노동조합이 할 수 있다고 규정
- 몰도비아 및 우크라이나의 임금법은 임금에 관한 법 적용 문제에 대한 감독의 임무를 국가노동행정기관, 재정기관 및 대표적 노사단체에 부여
- 러시아는 노동조합이 국가기관과 협조하에 근로감독을 할 권한을 부여받고, 인지된 노동법 위반사항의 해소와 관련하여 검토보고서와 제안서를 제출할 것을 의무화
- 불가리아는 근로자단체가 노동법 위반과 관련하여 감독기관에게 이를 통지하고, 이에 대한 행정제재를 요구할 자격이 부여
- 슬로바키아는 노동조합의 감독 권한을 사업장의 안전보건 문제에만 제한

자료 : ILO(2003b), Protection of Wages, 제91차 총회자료 Ⅲ (1B), 282쪽.

최근에는 비정부단체(NGO)와 근로감독기관 간의 협력으로 문제를 해결해 나가는 사례가 발견되는데, 대표적인 것이 아동노동 철폐를 위한 감독 활동의 경우이다. 인도는 최고법원의 결정으로 NGO 단체가 임금차별금지법(Equal Remuneration Act)의 시행을 감독하기 위한 사업장 출입을 허용한 바 있으며, 남아프리카공화국은 아동노동 철폐를 위해 이와 유사한 방안을 검토 중에 있다고 한다. 다만, 이러한 사례는 근로감독기관의 감독권이 미치지 못하는 경우로서, 지나치게 강조될 경우 근로감독관제의 전문성에 적지 않은 문제를 낳을 수 있다는 점도 지적되고 있다(ILO, 1999: 24).

바. 근로감독관의 권한 · 책임 및 제재

(1) 근로감독관의 권한과 책임

가) 자유로운 사업장 출입권한(right of free entry)

근로감독관의 예측하기 어려운 사업장 방문은 효과적인 감독 활동을 위한 전제조건에 해당된다. 제81호 협약 제12조 제1항 제1호는 근로감

독관이 감독 대상업체를 '사전통보 없이', 그리고 '낮과 밤을 가리지 않고 어느 시간에나' 자유롭게 드나들 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 물론, 사업장에 도착한 이후에는 감독관이 사용자나 그 직원에게 그 사실을 알리도록 하고 있으나(같은 조항 제2항), 이것도 감독 의무수행에 지장이 있는 경우에는 반드시 해야 하는 것은 아니다.

대부분의 국가에서 '사전통보 없는' 사업장 방문은 법령상 구체적으로 명문화되어 있거나 감독관의 업무처리 규정의 일부로 인정되는 경우가 일반적이다. 다만, '낮과 밤을 불문'하는 방문 시간에 대해서는 법령상 구체화되어 있지 않거나, 농업 부문 근로감독 권고 제133호의 규정[54]과 같이 '합리적인 시간대에(at any reasonable time)'의 개념을 채용하고 있는 경우가 상당하다. ILO 전문가위원회는 야간감독이 인정되지 않는 경우에는 과도한 야간근무 실태파악이나, 주간에 가동되는 기계의 안전성 여부 등에 대한 감독이 사실상 불가능하므로, 감독 시간에 대한 예외는 인정될 수 없으며, 법령에 이에 대한 명확한 규정이 필요함을 강조하고 있다. 상당수의 국가들이 이러한 감독관의 출입을 보장하기 위해 경찰관을 대동할 수 있도록 조치하거나, 근로감독관을 사법경찰관으로 임명하는 경우[55]가 있다(ILO, 1973: 54, 1985a: 80-83). 특이하게도 아일랜드의 일반근로감독관의 사업장 방문감독은 근무시간 외에 이루어지고 있는데, 이는 아동의 야간노동 실태 등의 파악을 위한 것이라고 한다.[56]

다만, 각 국가별로 사업장의 개념과 범위가 상이하므로 감독관이 출입하는 사업장의 범위가 문제가 될 수 있다. 이러한 점에서 협약은 감독 대상이 된다고 인정되는 사업장 경내(premises), 즉 실제 노무 제공이 이루어지지는 않으나 고용의 성격상 근로자들이 수시로 이용하는 기숙사, 식당, 탈의실 등에 대해서도 주간에 한해서 감독관의 자유로운 출입 권한을 인정하고 있다. 또한 농업 등 사업장이 개인 가택이 되는 경우 등을 감안하여 제129호 협약 제16조는 사업주의 사전 동의나 상부의 허

54) 제9조 "근로감독관의 야간감독은 주간에는 효과적으로 감독이 이루어질 수 없는 경우에 한정되어야 한다"고 규정.
55) 독일, 콜롬비아, 카타르, 소말리아 등.
56) 아일랜드 기업·무역·고용부 백서(2001 Department of Enterprise, Trade and Employment) 42쪽.

락이 있는 경우에만 개인 가택인 사업장을 출입할 수 있도록 하고 있다.

나) 자유로운 조사권한(right of investigation)

근로감독관은 협약상[57] "법 규정의 엄격한 준수 여부를 확인하기 위하여 필요한 조사, 검사 또는 신문을 할 수 있는 권한이 부여"된다. 이 권한에는 ① 법규정의 적용에 관한 사항에 대해 단독으로 또는 증인의 입회하에 사용자를 신문할 권한, ② 근로조건 등에 관해 국내법에 의해 비치해야 하는 장부 등 서류의 제출이나 복사를 요구할 권한, ③ 법규정에 따라 고지사항을 제시토록 할 권한, ④ 원료나 재료의 견본을 수거할 권한 등이 포함된다. 이와 같은 권한은 대부분 국가의 근로감독제도에서 인정되고 있으나, 구체적으로 법령에서 명시한 경우도 있고, 감독권의 일반적 권한에서 당연히 유래하는 경우도 있다. 다만, 특별한 경우에 이들 권한 중의 일부가 제한적으로 인정되는 경우도 있다.[58]

다) 시정명령(right to issue orders; powers of injunction)

근로감독관은 감독 중에 발견된 법 위반사항 중에 그 설비, 배치 및 작업방법 등이 근로자의 건강이나 안전을 위협한다고 인정할 만한 합당한 사유가 있는 경우 그 결함의 치유를 위해 시정명령(remedy)을 발할 수 있다.[59]

이 시정명령권은 사업장과 그 경내의 자유로운 출입과 조사권한에서 당연히 유래하는 것으로서, 기간을 정하여 위반 사실의 치유를 명하거나, 현장에서 즉시시정(immediate executory force)을 명하는 경우까지 포함한다. 각 국가의 법제와 관행은 다양하게 이와 유사한 권한을 인정하고 있는데, 대부분 서면 등 공식적인 형태로 시정명령을 발하고 있으며 다만, 즉시시정의 경우에는 사전에 관계 당국이나 법원의 사전 재가

57) 제81호 협약 제12조 제1항(c), 제129호 협약 제16조 제1항(c).
58) 과테말라에서 사용자의 장부 등 서류 조사시에는 노동법원의 사전 허가를 얻어야 하며, 핀란드 경우는 사업상 비밀서류는 조사 대상에서 제외되기도 한다. 또한 재료나 원료의 채취에 대해서는 사용자의 재산권 침해 여지가 있는 경우 법령에 권한을 명시하는 국가가 상당수 있다(ILO, 1985a: 85-88).
59) 제81호 협약 제13조 제1항, 제129호 협약 제18조 제1항

를 받도록 하는 경우도 있다. 상당수의 국가는 즉시시정제도를 근로자 안전을 위해 기계・시설・장비 등을 급히 제거해야 하는 경우에 마련하고 있다. 이러한 각 국가의 다양성을 염두에 두어 협약은 감독관이 "시정명령을 발하거나, 발하도록 할 권한을 가지며, 법이 정한 사법기관이나 행정기관은 이 명령에 이의를 제기할 권리가 있다"고 규정[60]하고 있다.

라) 근로감독관의 책무

근로감독관은 감독 대상인 사업장과 직・간접적인 이해관계를 맺어서는 아니 되며(obligation of detachment), 업무상 지득한 사업장의 비밀(professional secrecy)을 유지하고, 법 위반에 대한 진정인의 신상에 대한 비밀을 유지(discretion as to the source of complaints)할 의무를 진다.[61] 대부분의 국가에서 협약이 정하는 감독관의 의무사항을 국내법령으로 정하고 있는데, 대개 공무원의 신분에서 유래하는 의무가 같은 맥락에서 다루어지고, 의무 위반시의 제재도 공무원의 징계 절차에 따르는 경우가 많다. 다만, 진정인의 신상비밀 유지와 관련해서는 법령으로 이를 명시하지 못하거나,[62] 소정 감독절차를 진행하면서 사용자에게 사업장 감독이나 방문사유를 설명할 때 진정 사실이나 진정인을 명시토록 국내법에 정하는 경우[63]가 있다.

사. 법 위반사항에 대한 제재

(1) 사법처리의 결정과 절차 개시

앞서 살펴본 근로감독관의 권한을 통해 지적되고 시정이 요구된 사항들이 개선되지 않을 경우에는 제재 절차에 들어가게 된다. 근로감독 협

60) 상기 협약의 같은 조, 제2항.
61) 제81호 협약 제15조, 제129호 협약 제20조.
62) 인도, 볼리비아, 콜롬비아 등은 법적으로 이를 구속하기가 어렵다고 1985년 조사시에 답변한 바 있다.
63) 멕시코는 진정으로 인한 사업장 방문시 그 목적을 명시토록 하고 있으며, 핀란드는 국내법 절차상 진정인의 동의를 얻어 이를 공개토록 되어 있다고 1985년 일반조사에 대한 정부 답변서에서 지적한 바 있다.

약은 근로감독관이 집행하는 법규정을 위반하거나 그 준수를 태만히 한 경우에는 사전경고 없이 즉각적인 사법 절차(prompt proceeding)에 들어가게 된다. 물론 법규정의 이행 확보를 위해서는 사법처리 이외에 권고, 경고 등 교육적으로 그 이행을 확보하는 노력도 포함된다.[64]

그러나 사전경고와 설득이 주효하지 않은 경우 법적 강제수단에 의존하는 것은 당연한 것이다. 이 경우에 법 위반사실에 대한 사법처리 여부를 누가 결정하는가에 대해서는 국가별로 약간의 차이가 있다. 우선, 이에 대해 특별한 규정을 갖고 있지 않는 상당수의 국가에서는 관례적으로 근로감독관이 자체의 판단으로 사법처리 여부를 결정하고, 그 절차를 개시한다.[65] 영국, 뉴질랜드 등 영미권 국가에서는 노동부 등 상부에 법 위반사실을 보고하고, 그 재가를 얻어 사법처리를 개시하고 있다. 물론 근로감독관에게 사법경찰권을 부여하고 있는 일본, 독일 등의 국가에서는 근로감독관이 직접 검찰에 사건을 송치하도록 하게 된다. 흥미로운 것은 칠레, 온두라스 등의 국가에서는 근로감독관이 직접 벌금형을 부과하기도 하는데, 이는 노동조합의 권한이 강한 사회주의적 전통의 산물이라고 할 수 있다(ILO, 1973: 65).

(2) 벌칙(penalties)

근로감독 협약은 근로감독관이 집행하는 법규정 위반에 대한 적절한 벌칙을 국내법에 정하도록 하고 있다.[66] 대부분의 국가가 노동법상의 벌칙으로 벌금, 구속 또는 양자 모두를 부과하고 있다. 몇몇 나라[67]에서는 형법 위반으로 처벌되는 경우를 제외하고는 벌금형만을 규정하는 예도 있다. 이와 관련하여 ILO 전문가위원회는 "근로감독 활동의 효과성을 위해서 처벌은 그 구속력이 확보될 수 있도록 충분히 높은 수준으로

64) 제81호 협약 제17조, 제129호 협약 제22조 및 23조는 처벌 절차의 개시 이외의 교육적인 방법에 대해서도 규정하고 있다.

65) 물론 사법처리 여부는 근로감독관이 결정하되, 절차를 (i) 사전권고와 관련정보 제공 (ii) 구두경고 (iii) 노동부의 서면경고 (iv) 사법처리를 위한 공문처리 등으로 세부적으로 규정하는 시리아와 같은 사례도 있다(ILO, 1973: 64-65).

66) 제81호 협약 제18조와 제129호 협약 제24조.

67) 볼리비아, 콜롬비아.

결정될 것"을 희망하면서, 산업안전시설이나 적정한 임금의 제공보다도 벌금을 내는 것이 더 저렴할 때 나타날 수 있는 부작용에 대하여 우려를 표하고 있다(ILO, 1985a:131).

아. 사업장 감독과 감독활동 보고

(1) 사업장 감독(inspection visit)

근로감독관의 업무 중에 가장 오래되고, 가장 기본적인 것은 사업장 감독 활동으로서, 사전계획 여부와 감독 시기 및 성격에 따라 정기감독(routine visits), 사후감독(follow-up visits), 특별감독(special visits) 등의 형태로 구분되기도 한다. 이러한 감독 활동은 노동법 위반사항을 적발하여 의법조치하는 본연의 집행적 기능뿐만 아니라, 노사 모두의 책임 있는 법 준수 노력을 조장하고, 산업재해나 노사분규 등 노사관계를 둘러싼 다양한 문제의 발생을 사전에 예방하여 궁극적으로는 기업의 생산성 향상으로도 연결될 수 있는 여지를 넓히는 중요한 역할을 담당하기도 한다.

근로감독 협약[68]은 감독의 대상이 되는 사업장은 관련 법 규정의 효과적 집행을 위하여 필요한 경우 "수시로 그리고 철저하게(as often and as thoroughly as is necessary)" 실시되어야 한다고 규정하고 있다. 다만, 어느 정도가 적절한 방문감독의 빈도가 되며, 어느 정도 철저히 감독해야 하는지에 대해서는 명확한 기준을 제시하지는 않고 있다. 이와 관련하여 1939년 제81호 협약 제정을 위한 준비회의에서는 "일정 규모 이상의 위해한(dangerous or unhealthy) 사업장에 대해서는 적어도 1년에 1번(once a year) 방문감독이 실시되어야 한다"는 다소 이상적인 주장이 제기되기도 하였으나, 특별한 규정의 형태로 감독의 빈도를 제한하는 것은 바람직하지 않다는 이유로 초안에 포함되지 않았다(ILO, 1947: 505). ILO 전문가위원회도 "일반적으로 사업장 방문의 빈도는 행정적인 지침이나 감독관 자신의 판단에 맡겨질 일이지, 특별한 법 규정

68) 제81호 협약 제16조 및 제129호 협약 제21조.

으로 규제될 것은 아니다"라고 지적하면서, 동시에 "그럼에도 불구하고 그러한 명시적 규정이 있는 경우라면, 대개 모든 사업장이 1년에 1회씩 감독되어야 한다"고 견해를 밝히고 있다(ILO, 1966: 193-194).

그러나 각 국가의 현황을 살펴보면 이 같은 논의가 현실에 전혀 부합하지 않는 것이라는 사실을 알 수 있다. 선진국과 후진국을 막론하고 모든 사업장을 1회씩 감독하는 데는 수년에서 수십 년이 걸리는 것이 현실로 보인다.[69] 더욱이 최근 기업체의 절대적인 수적인 증가로 이러한 원칙을 실행하는 것이 더욱 어려워지고 있는 것이 사실이다. 오히려 전반적인 사업장 감독을 포기한 채 제기된 민원과 관련하여 사업장을 방문하려는 경향도 많이 나타나고 있다.[70]

이러한 측면에서 협약의 '가능한 자주 그리고 철저히' 사업장을 감독토록 한 것은 ILO 협약의 보편성과 탄력성을 유지하기 위한 조치로 평가할 수 있다. ILO 전문가위원회는 헌장 제22조에 의한 협약이행 감독과정에서 감독관 수의 증원 및 사업장 감독의 빈도를 높일 것을 주문하여 몇몇 국가의 경우 진전된 결과를 얻어 낸 경우도 있으나,[71] 그러한 사례가 그리 많은 것은 아니다.

이러한 점에서 한정된 자원을 가지고 사업장 감독의 효과성을 극대화하기 위한 수단들에 관심이 기울여지고 있는데, ILO는 이와 관련하여 ① 우선순위에 따른 사업장 감독 계획을 배분 ② 특별 홍보계획의 추진 ③ 한정된 재원이 중첩되지 않도록 관리 ④ 전문 분야별로 감독업무를 배분 ⑤ 노사 또는 노사단체의 참여 등을 제시하고 있다. 이 때 우선순위를 설정함에 있어서는 ① 단순히 기업의 크기에 따른 것이 아니라 반

69) 1985년 일반조사에서는 모든 사업장이 1번 감독되기 위해서는 '4년에서 12년 또는 15년 아니면 최대 20년까지' 걸릴 수도 있다고 언급하고 있다(동 보고서 236항 참조).

70) 뉴질랜드의 경우 뉴질랜드노총(NZCTU)이 정부가 정기 사업장감독을 하지 않고, 민원 제기시에만 감독을 실시하면서 근로조건에 대한 감독에 손을 놓는 정책 지향(hands-off policy)을 갖고 있음을 지적하자, 전문가위원회(2001년)는 "정기감독과 민원에 의한 감독(Regular visits versus complaint-based visits)은 적정한 균형이 이루어져야 한다"는 ILO의 입장을 상기하면서 사안에 대한 구체적인 정보를 요청한 바 있다.

71) 1985년 보고서는 오스트리아, 사이프러스, 덴마크, 이집트, 독일, 인도 등을 적시하고 있다.

〔그림 III-10〕 사업장 감독의 제고를 위한 새로운 경향

- 효과적 사업장 감독을 확보하기 위한 새로운 시도들이 몇몇 국가에서 취해지는 경우가 있는데,
  - 덴마크는 보다 현장 중심의 감독이 중요하다는 근로감독의 원칙에 충실하기 위한 시도로 감독관의 현장 근무시간을 10~30% 증가
  - 영국의 HSE는 감독관의 사고보고서를 90자 이내로 할 것을 요구하고, 이를 컴퓨터의 검색에 연계하고, 또한 "Good Health Is Good Business"라는 대대적인 홍보 캠페인을 벌여서 보다 설득력 있고 효과적인 법 시행을 도모하고 있음.

복되는 사고 위험(prevalent risk)을 염두에 둘 것, ② 민원 다발, 높은 사고율, 노사협력 부재 등 문제 기업을 집중 감독할 것 ③ 기업의 조직 역량을 감안하여, 가장 좋은 결과를 얻을 수 있는 분야를 우선 시행할 것, ④ 감독기관의 외부 감독과 병행하여 기업 내의 내부 감시(internal control)나 체계적 자율규제(systematic self-regulation)를 촉진할 것 등이 거론되고 있다. 또 하나 중요한 것으로 불필요한 회의, 전화 응대, 보고문건 작성 등의 반복적인 행정 처리에 소요되는 시간을 줄이고 최대한 현장감독의 비중을 높이는 것이라고 볼 수 있다.

(2) 보고활동

근로감독 협약[72]은 근로감독관은 그 감독 활동에 대해 최소한 연 1회 이상 상급기관에 보고하고, 상급기관은 이를 연례보고서 형태로 발간할 것과, 발간 이후 적당한 기간 내에, 어떤 경우라도 3개월을 넘지 않는 시점에 ILO에 그 사본을 송부토록 하고 있다. 협약이 연차감독보고서에 담겨 할 내용으로 정하고 있는 것은 ① 감독기관의 업무와 관련 법규 ② 근로감독기관의 직원 현황 ③ 감독대상업체 및 고용인원에 관한 통계 ④ 임검 통계 ⑤ 위반사항 적발 및 처벌 관련 통계 ⑥ 산업재해 통계 ⑦ 직업병 통계 등이다.[73] ILO 전문가위원회가 비준국가에게 협약 이행

72) 제81호 협약 제19조~제21조, 제26조 및 제27조, 제129호 협약 제25조~제27조.

과 관련하여 지적하는 사항 중 상당수가 이와 관련된 것으로, 이를 위해 사무국에서는 헌장 제22조상의 국가현황 보고를 접수하는 시점부터 보고서의 송달 여부를 우선 점검하고, 보고서 개재 내용을 확인하여 위원회에 정보를 제공하고 있다.

근로감독 활동에 대한 상급기관에의 보고는 각국에서 나름대로의 규정과 절차에 따라 실시되고 있다. 다만, 전문가위원회에 대한 정부 보고에서 각국이 제공하는 정보에 의하면, 연례보고서의 발간과 관련하여 근로감독기관의 인적·물적 재원 부족 또는 연방국가의 경우 지방정부 감독기관에 대한 보고 통제의 어려움 등으로 보고서 발간에 어려움이 있음을 밝히는 경우가 있다. 보고서의 형식에 대해서는 협약상 별도의 책자로 보고서를 발간하여 ILO에 송부할 것을 권장하고 있고, 근로감독 기능이 별도의 독립 기관화되어 있는 국가에서는 그 내용을 따르고 있으나, 노동부 등 중앙 담당부서의 백서나 관보 등에 포함하는 형태로 발간하는 국가도 상당 수에 이르고 있다. 이 경우에는 근로감독 협약을 비준한 국가는 보고서에서 이 사실을 적시하고 관련 책자를 ILO에 제출해야 하는 것은 물론이다.

이와 같은 의무를 협약 비준국에게 지우는 이유는 국내적으로는 효과적인 감독이 이루어지는가 여부를 평가할 수 있도록 관련 이해관계자에게 감독과 관련된 통계 등 유용한 정보를 제공하라는 것이며, 국제적 수준에서는 이를 근거로 효과적으로 협약을 이행하는지 여부를 가늠하기 위한 것이다.

(3) 효과적 사업장 감독을 판단하는 기준

협약 비준국가에서 효과적인 사업장 감독이 이행되고 있는지를 가늠

---

73) 근로감독관의 활동보고 서식과 연례보고서 발간 형태와 관련하여 ILO는 1972년과 1985년 책자 부록에 그 서식 예를 제시하고 있다. ILO의 사업장 근로감독에 관한 교육자료(Conducting Labour Inspection Visits: A practical guide, Bangkok : 1998)에 의하면, 정부의 근로감독 연차보고서에는 협약에서 정한 사항 이외에도 근로감독의 목적과 세부목표, 관련 법규정, 당해 연도의 활동상의 특징과 평가, 문제점과 향후 전망 등을 포함할 것을 제시하고 있다.

하는 기준이 국제기준에 명시되고 있지는 않으나, 결국은 근로감독기관의 조직, 감독관의 신분과 채용·훈련 등 인적자원관리 정도, 사업장 감독의 효과성 등 협약의 주요한 규정 전반에 걸치는 사항을 종합해서 살펴볼 문제라고 볼 수 있다. 다만, 이 가운데 근로감독 연례보고서의 항목을 통해 가장 기초적으로 효과적인 감독 이행 정도를 판단할 수 있는 것으로서 '근로감독관의 수와 감독 대상업체의 규모와 그 고용인원에 비추어본 사업장 감독의 실태'를 들 수 있다. 예를 들면, 노동법 분야별 담당 근로감독관이 적용사업장의 어느 정도를 매년 감독하는가를 통계수준으로 가늠해 보는 것으로 근로감독기관의 생산성 지표라고도 할 수 있다. 이와 관련한 각국의 현황도 천차만별이다. 예를 들어 홍콩은 2000년 현재 대상업체의 84.1%를 감독하여 높은 수준을 보이고 있고, 사이프러스(2000년)는 17.6%, 일본(1998년)은 4.1% 내외의 수준에서 사업장 감독이 이루어지는 것으로 보고되고 있다. 다만, 이러한 통계치는 매우 단순한 정보로서 감독의 질적인 측면까지 포함하는 것은 아니므로, 이를 통해 근로감독의 효과성 전반에 대한 평가를 할 수는 없다는 사실이 감안되어야 한다.

〔그림 III-11〕 유럽국가의 낮은 사업장 감독 수준

- 1985년 유럽의 주요 국가에 대한 ILO 자문단의 방문조사 결과에 의하면, 대부분의 국가에서 감독 대상업체에 대한 방문감독의 빈도가 미미한 것으로 나타났는데, 예를 들면 이탈리아는 매년 감독 대상업체의 5%, 프랑스는 20%, 독일의 경우는 19%에 대해서만 사업장 감독을 실시
- 이러한 낮은 수준에서 방문이 이루어지는 주된 이유로 이탈리아와 독일은 감독관에게 주어지는 많은 행정적인 업무를, 프랑스는 경제활동 관련 조사 등의 부가적인 임무 때문인 것으로 조사
- EU 발간보고서도 최근 사회경제환경의 변화로 모든 사업장에 대한 방문감독은 비용면에서도 가능하지 않다고 하면서, 사업장 표본감독, 우선순위에 의한 예방감독 및 사업장 자율감독 등이 그 대안이라고 제시

자료 : ILO(1985b) 제6장; European Foundation for Improvement of Living and Working Condition (1999), 40쪽.

Ⅳ. 주요국의 근로감독 : 그 유형과 추세

"국가의 감독 행위는 더 이상 통제적인 방식으로는 한계에 부딪치고 있다. 대신 국가는 역시 동태적인 변화를 추동하고 창조하는 역할을 담당해야 한다. 근로감독기관은 따라서 세계적인 변화 조류에 대응하기 위한 새로운 전략적 대안을 찾아야 한다. 그것이 바로 예방적 감독전략이며 사회적 대화의 촉진이다." - 전 IALI 회장 Gerd Albracht

1. 근로감독의 발전과 국가별 일반 유형

노동조건에 대해 국가가 최초로 개입하게 된 것은 영국의 1802년법에서 섬유공장의 보건 문제와 청소년의 고용 및 교육 문제를 규정한 데서 비롯된 것이다. 다만, 초기에 이 법에 의한 감독은 지역사회와 밀접한 관련을 가지고 있는 유지 등의 방문(honorory visitor)에 의존함으로써 실질적인 법 집행이 이루어지지 않다가, 실질적인 감독은 1833년 공장법(Factory Act)에서 4명의 감독관을 지명한 이후 이루어지게 되었다. 이후 산업혁명이 일어나면서 유럽의 각국에서 이와 유사한 형태로 근로감독제도를 도입하기 시작하였다.[74] 초기의 근로감독은 주로 아동고용을 규제하면서 일반근로자의 근로시간을 제한하는 것이었으며, 제1차 세계대전 전후 시점까지 감독의 대상이 아동노동, 근로시간, 임금, 산업안전보건 등의 문제로 확대되고, 산업별로도 제조업에서 상업과 농업부문으로 그 적용이 확장되었다. 이 과정에서 광산·철도 등 특정 산업별 전담감독기관이 설치되기도 하였다. 근로감독관제도는 1970년대를 전후에서 각국에서 새로운 개별 입법이 시도되고, 그 과정에서 산업안전에 특화된 감독제도가 탄생되면서 큰 변화를 하게 되는데, 이 시점부터는 각 국가별로 그 특성에 따라 서로 다른 형태로 발전되어 왔다고

74) 독일 1878년, 덴마크 1873년, 프랑스 1874년, 벨기에 1886년, 네덜란드 1889년.

볼 수 있다. 따라서 짧게는 30년, 길게는 100년에 걸쳐서 국가별로 발전되어 온 근로감독제를 일률적으로 유형화하여 설명한다는 것은 매우 어려운 과제임에는 틀림이 없을 것이다. 이러한 어려움은 ILO가 국제기준을 마련하는 과정에서도 엿볼 수 있는데, 예를 들면, 임금보호에 관한 제95호 협약 채택 과정에서 '임금보호를 위한 감독제도의 유지'라는 표현이 최종적으로 국가가 결정할 사항이라는 점에서 삭제된 사례가 있으며, 제158호 고용종료 협약의 경우도 부당해고 구제를 위한 구체적 기구 형태에 관한 사항은 해당 국가에 일임하도록 한 예가 있다.[75]

그럼에도 불구하고 근로감독제도를 유형화하는 시도는 계속되어 왔는데, 가장 통상적인 것은 앞에서도 언급한 바와 같이 감독 대상에 따라 일반근로감독과 산업안전감독[76]으로 나누는 것이다. 이에 따라 각 국가별 제도적 유형을 나누어 본다면 우선 영국, 네덜란드, 덴마크 등 북부 유럽의 국가들은 산업안전보건에만 특화하여 근로감독을 행하는 경향이 있으며, 포르투갈, 스페인, 프랑스 등 남부 유럽의 국가들은 임금 등 근로조건에 대한 감독까지 포괄하는 경향에 있다. 특히, 스페인의 경우는 사회보장기여금 지급 등 사회보장 업무에까지 그 업무 범위가 넓혀져 있는 것으로 알려져 있다.

한편, Richthofen은 각 국가의 근로감독의 제도적 유형을 다음과 같이 네 가지로 구분하여 설명하고 있다(2002: 37-43).

① 일반행정가 유형(generalist pattern)

벨기에, 불가리아, 프랑스, 그리스, 스페인, 일본, 프랑스계 아프리카 및 라틴아메리카 등의 국가가 이에 해당되는데, 본연의 근로감독, 노사관계, 고용 등 사회보장기여금 관련 업무 등 노동사회법 전반에 대해 감독하며, 주로 중앙행정기관이 직접 수행하고, 지방기관을 직할기구로 편성하고 있다. 프랑스계 국가는 준사법적(quasi-judicial) 기능을 부여(social magistrate)하고 있다.

---

75) 제95호 임금보호 협약에 관한 것은 1948년 제31차 총회 Report VI(c)(2) 87쪽, 제158호 고용종료 협약의 경우는 1981년 제67차 총회 Report VIII(1) 28쪽 참조

76) 이를 공장감독(Factory Inspection)이라고 하기도 하는데, 주로 영국계 국가에서 공장법(Factory Act)의 집행을 담당했던 점에서 유래한 것으로 보인다.

〈표 Ⅳ-1〉 유럽 주요국의 근로감독관의 기능별 업무 개관 : 제조업 기준

	산업안전·보건	환경	여성 / 아동	임금	휴일	노사관계	직업훈련
벨기에	안전(IS)/보건(IM) 감독관	지방행정기관(LA)	일반(사회) 감독관 (AR)	AR	AR	AR	×
덴마크	근로감독관(AT)	?	AT	×	AT	×	AT*
독 일	근로감독관(GA) 산재보험협회(BG)	GA	GA	×	GA	×	BG
그리스	근로감독관(EE)	?	EE	EE	EE	EE	EE
프랑스	근로감독관(IT) 산재보험기관 (CRAM)	광산감독 (IM)	IT	IT	IT	IT	IT CRAM
아일랜드	산업안전감독관	×	Ⅱ / 일반 감독(GI)	GI	GI	×	산업안전 공단 (NISO)
이탈리아	지방보건소(USL) 근로감독관(IL)*	USL	근로감독 (IL)	IL	IL	IL	IL
룩셈부르크	광산감독(ITM) 산재보험협회 (AACA)	ITM	ITM	ITM	ITM	ITM	AACA
네덜란드	근로감독관(AI)	선박감독 (VI) / LA	AI	AI	AI	×	AI*
영 국	공장감독관(FI)	공해감독 (IAPI)	FI	임금감독 (WI)	×	×	FI*

주 : 낮은 수준의 개입, × : 다른 기관이 수행, ? : 개입 여부 미확인.
자료 : Campbell(1986), *Labour Inspection in the European Community*, p. 21.

② 영국-스칸디나비아 국가(Anglo-Scandinavian) 유형

산업안전·복지 및 임금을 제외한 근로조건 일부 분야의 법 준수 확보(compliance)와 시행을 주목적으로 하는 유형으로서 북구의 국가나 영국 등지는 산업안전 분야 또는 여성·아동의 근로조건 등 특별한 분야에 한정하고 있다. 대부분이 양자 또는 삼자기구로서 독립 또는 자문위원회 등의 형태로 구성되며 1975년 영국에서 확립된 이후 아일랜드, 뉴질랜드[77] 등으로 확산된 바 있다. 스웨덴은 삼자국가기관(tripartite National

77) 다만, 뉴질랜드는 최저임금, 휴일·휴가 등에 관한 사항은 노동부(Department

Board)으로 설치되어, 장관은 예산에 관한 권한을 통해 제한적으로 관여한다. 네덜란드는 위원회 등의 형태는 아니나 산업안전 분야에만 그 책임을 국한한다는 점에서 동 유형에 포함될 수 있다. 독일은 양자위원회로서 산업안전 분야만 전담하면서 총체적인 집행(제재)권한을 소유하되, 근로조건에 관한 사항은 근로감독관의 업무 범위에서 명시적으로 배제하는 특징을 갖고 있다.

③ 연방 유형(federal pattern)

위에 살펴본 유형과 약간 중복되거나 상충이 있으나, 근로감독기관이 산업안전뿐 아니라 일반근로조건도 관장하되, 지방정부와의 역할 분담이나 업무 이양의 형태를 통해 업무를 수행하는 경우라고 한다. 호주, 브라질, 캐나다, 독일, 인도, 스위스, 미국 등을 예로 든다.

④ 전문가 또는 관련 감독기관(specialist and associated inspectorates)이 담당하는 경우

광업 등 특정한 산업에는 별도의 감독기관이 법 집행을 하는 경우가 있는데, 소방·철도 등이 특별 기관에 의해 감독이 이루어지는 경우가 대표적인 예라고 할 수 있으며, 때로 핵 관련 업무도 이런 형태가 많다. 특히, 오스트리아는 운송산업만을 위한 특별 감독기구를 설치하고 있기도 하다. 한편 철도, 체신, 통신, 경찰, 군대 등 공공 부문의 경우는 일반 근로감독의 적용을 배제하고 내부 감독기능(internal inspection department)이 대신하는 경우가 있다.

다만, 주지의 사실이지만 다른 나라의 사례를 살펴봄에 있어서 그러한 제도와 관행이 정착된 역사적·사회적 맥락에 대한 고찰이 필요하다는 시각에서 국가별로 상이한 근로감독제도가 정착된 배경을 노사관계에 대한 국가 개입의 전통과 관련 입법 경향을 중심으로 살펴보는 것도 유용한 방식 중의 하나라고 보여진다. Supiot는 유럽에서 노사관계에 대한 국가의 개입 유형을 크게 대륙형, 영국형, 스칸디나비아형 등 세

---

of Labour) 직할의 감독기관이 진정 접수, 조사 및 조정 등의 업무를 한다는 점에서 일반행정가 유형에 포함시켜야 한다고 본다. 단, 노사관계에 관한 사항은 노사관계지원기관(Employment Relations Service)이나 조정관(mediator)이 일차적으로 해결을 지원하고, 나아가 고용법원(Employment Court)에서 취급하고 있다. 이상은 뉴질랜드 노동부 홈페이지(www.ers.govt.nz)를 참조.

가지로 나누어 아래와 같이 설명하고 있다(2001: 136-173).

㉮ 대륙형(continental model)

이 같은 유형의 국가는 사회적 약자의 보호, 즉 근로계약이나 단체협약과 관련한 불평등의 완화를 위해 노사관계에 개입해 온 경우라고 한다. 예를 들어 프랑스는 20세기에 들어오면서 국가의 역할을 강화하는 이론과 관행이 정립되어 왔는데, 특히 노사관계의 경우에는 단체교섭의 전통이 상대적으로 미약하여 근로계약과 단체교섭에 있어 예기되는 노사간 불평등한 관계를 완화하기 위해 국가가 '사회적 측면의 공공질서(social public order)'를 확립하는 법을 통해 광범위하게 개입하는 경향이 있다. 스페인의 경우도 이와 유사하여 헌법에 노사관계에 있어서 사용자에 대한 근로자의 경제사회적 불평등성의 시정을 위한 조치를 국가가 마련할 것을 규정하고 이에 따른 노동법을 제정하여 운용한다. 이들 국가에 비해 상대적으로 시민사회가 자생적으로 잘 조직되어 있던 벨기에와 네덜란드는 국가가 외부 세력(external force)으로 개입하기보다는 노사단체 등 이해관계자와의 사회적 대화를 통해 관여하여 온 점에서 특징을 갖는다. 독일의 경우는 제2차 세계대전 이후 시장에 기반한 사회경제(market-based social economy)를 이론화하면서 라인모델(Rhineland model)을 정립하여 왔는데, 노사관계에 있어서는 해고, 유급병가, 작업조직 등에 대한 규율을 시도하면서 간접적으로 임금을 보호하고, 기타 근로조건에 관해서는 광범위하게 입법적 보호를 취해 왔기 때문에, 노동조합은 보다 자유롭게 임금 증대와 근로시간 감축에 그 역량을 집중할 수 있었다.

㉯ 영국형

영국의 노사관계는 Otto Kahn Freud가 개념화한 소위 자유방임주의 또는 임의주의(abstentionism 또는 voluntarism)라는 전통에 따라 노사관계를 보통법의 영역 밖에 두고 법적 구속력이 없는 단체협약을 통해 자율적인 규율을 할 수 있도록 보장하고 있다. 물론, 대처 정부 이후 지난 40여 년 동안 이러한 국가 불개입주의가 더 이상 진전되지는 않고 있으나, 그럼에도 불구하고 이러한 경향은 지속되고 있다는 것이 일반적 평가이다.

㉰ 스칸디나비아형(Scandinavian model)

북부 유럽국가가 상기한 두 유형과 다른 점은 대륙형의 국가가 단체협상 등 노동시장에 대한 제도적 틀을 확립하는 데 노력하고, 영국에서는 개별적인 노동관계는 그 당사자들에게 일임하는 경향이 있는 반면, 스칸디나비아형은 실업보험 등 노동시장정책에 대해서는 적극적인 정책적 개입을 하면서도, 사업장의 노사관계에 대해서는 당사자에게 일임하고 있다는 점이다.

이러한 국가의 역할과 입법체계를 염두에 두고 각국의 근로감독제도를 살펴보면 상당한 정도로 일관된 흐름을 발견할 수 있다. 우선 일반행정가형 감독제도는 대부분 대륙법의 전통을 가지고 있는 국가에서 시행되고 있음을 알 수 있다. 대표적인 국가인 프랑스[78]와 스페인, 그리고 이들 나라의 영향을 받은 아프리카와 라틴아메리카가 그것이다. 벨기에의 경우는 앞서 살펴본 바와 같이 사회적 대화의 전통에 따라 광산감독관에 일정 조건에 따라 노동조합 대표가 선임되는 제도가 운용된 사례가 있음도 흥미로운 일이다. 다만, 예외적으로 대륙형 국가임에도 단체협상의 전통이 강한 독일에서는 임금 등 개별적인 관계는 감독 대상에서 제외함으로써 영국이나 북구 국가의 감독제도와 유사한 방향으로 제도가 정립된 점이 다른 점이다. 구동구권 국가들의 경우는 과거 노동조합이 담당하던 일반근로감독이 경제체계의 전환 과정에서 국가의 감독제도에 편입되었던 점은 이미 언급된 바와 같으며, 일본과 우리나라는 국가 주도의 산업화 과정에서 노사관계 체계를 정립하면서 일반감독제도를 취하게 된 경우라는 점에서 대륙형의 국가들과 구분된다고 볼 것이다. 두 번째로 영국 및 스칸디나비아형 국가에서 나타나는 산업안전에 특화된 형태의 감독제도는 고용계약에 관한 자유방임주의적인 영국식 접근방식과 노동시장정책 이외의 사항은 자율적 교섭을 보장하는 스웨덴과 노르웨이식 전통의 결과라고 보여진다.[79] 이들 국가의 경우 개

78) 프랑스는 1982년 법령(Decree)을 통해 산업안전 분야를 전담하는 '산업안전감독기관(IHS: Health and Safety Inspectorate)'을 창설하였으나, 본 기구는 실질적인 집행권이 없다는 점에서 ILO 협약 제81조에서 말하는 감독기구로 보기 어렵다.

79) 이러한 점에서 볼 때 우리가 흔히 듣게 되는 "이제 선진국에서는 법정 근로조건

별 근로조건 등 일반 근로조건에 관한 사항은 계약자치에 기반하여 노동법원이나 준법률적 기관에 의해 다루어지고 있는데, 영국의 경우는 개별적인 분쟁처리는 산업재판소(Industrial Tribunal) 및 고용재판소(Employment Tribunal)에서 근로계약 위반 여부를 판정하고, 이에 사전적인 알선기관으로 알선중재위원회(ACAS)를 통해 사전적인 분쟁 해결의 도움을 받을 수 있다. 그러나 영국에서도 사회적으로 보호받아야 할 계층, 예를 들면 여성이나 청소년 등에 대한 임금 등 근로조건에 대한 차별 문제는 사적 자치의 영역에 두지 않고 개별 입법을 통해 국가가 감독권을 행사하고 있는데, 대개 그 감독기관은 위에서 설명한 전문 감독기관에 의해 이루어지는 경우를 많이 발견할 수 있다. 예를 들면 차별 문제는 인종평등위원회(Commission for Racial Equality) 또는 기회평등위원회(Equal Opportunity Commission)에서 담당하는 경우가 그 예이다. 이 같은 사례는 호주와 뉴질랜드의 인권위원회(Human Right Commission), 노르웨이의 고용평등조정관(equal status commissioner) 제도 등에서도 발견된다 (ILO, 1986: 79-81).

그러나 각국별로 서로 다른 노사관계제도는 항상 수렴되는 경향을 가지기도 하고, 그 출발이 유사한 제도의 경우도 국가별로 특수한 경제사회조건 등에 따라 서로 다른 처방을 내리게 되면서 분산되기도 한다는 점에서 이러한 개념 도식에 따른 설명은 일정한 한계를 가지고 있음은 물론이다. 이하에서는 이러한 점에 유의하면서, 최근 근로감독이 처한 환경하에서 대두되고 있는 새로운 과제를 중심으로 주요 국가의 근로감독제도 현황과 관련 정책의 추진사례를 살펴보기로 한다.

을 위반하는 경우가 드물기 때문에 감독제도가 산업안전 위주로 이루어지고 있다"는 설명이 정확한 것인가에 대해 의문이 있다. 물론, 최근 산업기술의 발달 등으로 사고 발생의 위협이 증가되어 보다 선진화된 감독 대상이 증대됨에 따라 특히 1970년대 이후에 산업안전 전문 감독기관을 설치(미국 OSHA 1970년, 영국 1974년, 노르웨이 1977년, 스웨덴 1978년, 네덜란드 1981년, 독일 1997년 등)한 것은 앞서 언급한 바와 같지만, 단순히 일반 감독에 대한 국가 개입 정도를 축소한 대체물이 아니라는 점에서, 노사관계에 대한 국가의 개입 정도와 입법에 관한 전통을 함께 고려하는 것이 보다 합리적인 시각이라고 본다.

2. 최근 근로감독의 환경 변화와 새로운 추세

앞서 살펴본 바와 같이 최근 근로감독이 대면하고 있는 행정환경은 감독 대상의 변화에 따라 다소 이중적인 측면을 가지는 특징을 나타내고 있는데, 과거의 근로조건 보호를 위한 처벌적 기능 수행보다는 수요자 측면에서 예방적이고 안내·조장적인 기능이 강조되는 반면, 세계화에 따라 비공식 부문이 팽창하고 비정형적 노동 형태가 발전되면서 법령의 손길이 미치지 않는 범주의 근로자에 대한 근로조건 보호의 필요성이 강조되고 있는 것이다. 이는 기업별·개인별로 상이한 작업시간과 작업 형태 및 임금 등이 확산되면서, 천차만별의 근로조건을 감시·감독하기가 어려워지는 상황에 부가된 또 하나의 어려움이라고 할 수 있다. 또한 신기술 개발에 따른 새로운 위험 요소의 등장과 가상 기업 등 전에 없던 조직 변화와 작업기술의 발달 등 기업 내부의 환경 변화도 근로감독이 어떻게 빨리 이러한 변화 추세를 지득하고, 이에 정형화된 법령의 적용을 탄력적으로 조화시켜 나갈 것인가에 대한 물음을 제기하고 있다. 이에 대한 대응으로 각국이 관련 법령을 시대 상황에 맞도록 개정하거나 법의 적용 범위를 확장하는 등의 노력을 기울이고 있으나, 이로 인해 필연적으로 관장할 법령의 수적인 증대가 초래되고, 이는 다시 작은 정부를 통한 행정능률 향상이라는 또 다른 과제와 양립 추진됨으로써 근로감독관의 업무상 어려움을 가중시키고 있다.

가히 위기라고 할 만한 이러한 환경 변화에 맞추어 세계 각국은 나름대로의 노력을 기울이고 있다. 이하에서는 각 국가별 대응 추세에 비추어 몇 가지 사례를 보다 자세히 살펴보고자 하는데, 우선 최근 감독행정의 주요 관심사 중의 하나인 예방·조장적 감독의 측면에서 중소기업에 대한 효율적 감독을 추진하는 사례로서 아일랜드의 기업간 협력제도와 노르웨이의 기업 자체통제제도를, 근로감독 조직의 관리혁신 등을 통해 감독 기능을 강화하는 사례로 영국의 경우를, 그리고 취약근로계층 내지는 불안정고용 계층에 대한 보호 또는 관리 기능의 강화 및 이를 위한 관련 기관과의 협력사례로서 핀란드와 네덜란드의 사례를 정리해 보고자 한다. 마지막으로 대외적인 활동인 국제협력 사례로서 국제근로감

독협회(IALI)의 활동 등을 소개한다.

3. 중소기업에 대한 대안적 감독: 기업간 협력증진을 통한 안전예방

가. 소규모 기업 감독의 실태

기업의 자율적인 법령 이행을 권장하는 기업 내 산업안전위원회의 운용 등과 같은 유연한 감독 형태는 일정 규모 이상의 기업을 대상으로 할 수밖에 없는데, 이는 이러한 제도를 운영함에 있어 필요한 법률에 대한 이해와 준법의식, 그리고 관련 규정에 따라 많은 서식과 절차를 관리할 전문인력이 수반되어야 하기 때문이다. 따라서, 이러한 인적·물적 재원이 취약한 중소기업에게는 적용상의 문제가 있으며, 더욱이 전통적인 감독방식이 대부분의 근로감독기관에 배속된 감독관 수와 예산상의 제약 때문에 특히 중소기업에 대해서는 효과적으로 시행되지 못하는 것이 일반적인 실태이다.

ILO에 의하면 전 세계적으로 소규모 사업장에 종사하는 근로자는 10억 명 정도인 것으로 추산되고 있으며, 50인 미만 규모의 사업장에 근무하는 근로자는 1,000명 이상의 규모에 종사하는 기업에서 보다 30배 내지 50배 이상의 높은 재해 위험에 노출된다고 한다. 특히 개발도상국에서는 근로자들은 부정기적이고 장시간 동안 업무에 종사하며 저임금, 열악한 작업조건, 안전보건 교육의 빈곤, 건강진단의 부족으로 인하여 높은 사고의 위험에 노출되고 있음에도 일정 규모 이하의 중소규모 사업장에 대해서는 정부의 점검 대상에서 제외되는 경우가 많다.[80]

이 같은 문제는 선진국의 경우에도 그리 예외는 아니다. <표 Ⅳ-2>는 감독 대상인 근로자 수가 중소기업에 훨씬 많이 소속됨에도 불구하고, 감독관 인력규모 및 법령상 감독사항에 있어 이 같은 문제점이 있음을 잘 보여주고 있다.

---

80) Igor Fedotov(1999), 소규모사업장에서의 안전보건 향상, APEC회의 발표자료.

〈표 Ⅳ-2〉 EU의 산업안전감독관 규모 및 산업안전위원회·관리자 설치의무사업장

(1998년 기준)

	산업안전감독관의 규모			법령상 설치의무 기업규모	
	감독관 1인당 근로자 수(명)	감독관 1인당 기업 수(개)	중소기업 고용비율**	산업안전보건 위원회	산업안전보건 관리자
오스트리아	9,831	911	69 %	100인 이상	10인 이상
벨기에	18,857	3,029	64 %	50	-
덴마크	8,438	469	69 %	20	5
핀란드	5,443	600	59 %	20	10
프랑스	13,796	1,435	67 %	50	10
독일	3,632	357	60 %	20	20
그리스	24,288	3,875	78 %	50	50
아일랜드	22,071	1,214	49 %	20	20
이탈리아	5,550	985	80 %	-	15
룩셈부르그	11,045	682	71 %	150	15
네덜란드	18,732	1,402	61 %	35	10
포르투갈	14,170	2,300	80 %	위험산업	10
스페인	18,973	3,606	79 %	50	6
스웨덴	10,000	1,100	63 %	50	5
영국	3,406	463	55 %	노동조합의 지명여부에 의존	

주 : ** 중소기업은 250인 미만 기업.

자료 : EU 국가별 보고서, ENWHP(2001), p.31 및 p.38 표를 재구성.

나. 기업간 협력증진을 통한 산업안전보건 예방사업 사례

중소기업의 경우에 나타나는 법령상 의무와 현실과의 괴리를 해결하기 위한 노력의 일환으로 최근 유럽 국가를 중심으로 이루어지고 있는 시도는 기업간 협력체계를 구축하는 것이다. 유럽에서 산업안전보건사업은 전통적으로 기업 단위에 기초한(built-in unit) 추진 형태이었으나, 최근에는 중소기업의 경우, 안전보건상의 문제는 산업안전보건 분야에 대한 지식 부족과 사업 추진의 동기부여 결여에서 기인한다는 데 착안하는 소위, 기업연합모델(employer model)이 설득력을 얻고 있는 것이다. 이러한 추진체계의 장점은 기업들에게 매우 비용효과적이라는 것으

로 독일과 오스트리아에서는 관련 시범사업을 실시 중에 있다. 독일의 경우는 KomNet(Competence Network Occupational Safety North Rhine-Westphalia)이라는 시범사업을 EC의 지원으로 발족하였는데, 이 전문가 네트워크는 정부의 산업안전당국, 산재보험기관・노동조합 대표 등으로 구성되고, 지역 내에 조정기구(competence centre)를 설치하여 총괄 조정된다고 한다.[81] 이러한 협력의 범위는 지역사회나 관련전문단체로까지 확장되기도 하는데, 스웨덴은 7천 명의 의사, 간호원, 심리학자, 인체공학전문가 등이 합동으로 조직된 700여 개의 예방기관이 공공기관의 힘이 못미치는 지역에 대한 서비스를 제공하고 있으며, 핀란드는 유사한 사업에 지역사회 수준에서 10인 미만 사업장의 80%(전체 기업의 65%, 전체 근로자의 40%)가 참여하고 있다. 네덜란드는 1995년에 'Arbodienst'라는 기업간 연합체를 구성하여 1998년 현재 전체 기업의 92%가 가입계약을 맺어 산업안전보건 관련 서비스를 공유하고 있다. 한편 스페인은 주요 노동단체와 중소기업 연합체가 약정(ABS: Acord Basic en Salut i Seguretat en el Treball)을 맺어 조성한 공동 기금을 활용하여 작업장안전 증진사업을 벌이고 있다.[82]

한편, ILO는 소규모 사업장을 위한 산업안전보건 개선프로그램(WISE : Work Improvement in Small Enterprises)을 개발하여 주로 개도국 등에 대하여 기술협력 활동을 벌이고 있다. ILO가 제안하는 기업의 자발적 활동 내용은: ① 산업안전보건의 중요성에 대한 인식제고, ② 사업장의 위험 파악・평가 및 제어능력 함양, ③ 응급처리, 작업환경 및 작업조건의 개선을 통한 근로자 건강보호 확보, ④ 산업안전보건 개선을 위한 간단하면서도 저비용・고효율을 올릴 수 있는 기법 도입, ⑤ 산업안전보건의 개선과 기업의 생산성 향상 및 제품 품질개선과의 연관성을 강조, ⑥ 유연한 조직 구성, 훈련프로그램, 시행 교육, 강사 훈련 등 산업안전보건 개선을 수행하기 위한 여러 효율적인 조치 강구, ⑦ 지역 내의 소규모 사업장간의 정보교류 및 관련 자원의 공유를 통하여 참여 사업장을 확대, ⑧ 지자체, 정부의 모든 공공 또는 개인 산업보건기관 및

81) 독일의 KomNet에 관한 사항은 IALI(1998b), 12~13쪽에서 인용.
82) 기업간 협력에 관한 북구의 사례는 ENWHP(2001) 33~49쪽에서 인용.

의료단체의 협의를 활성화 등이다. 특히, 이 프로그램은 단기적으로 '저비용으로 단위기업 노사의 산업안전보건 개선능력을 함양'하고, 중기적으로는 'NGO 및 비공식 기관, 지역보건센터, 개인 산업보건단체와의 협력체계를 구축하며', 장기적으로 '지역, 국가 차원에서의 사회, 경제단체는 물론 기술단체, 전문단체 등 주변 단체와의 협력체계를 구축하여 참여를 확산'시킨다는 단계적 접근방법을 취하고 있다. 이러한 단계적 접근을 취한 배경은 이 프로그램의 시행 대상이 기업간 원활한 네트워킹을 가능하게 하는 인프라가 부족한 저개발국가나 개도국이라는 점에서, 위에서 소개한 유럽국가의 사업 방향과 같이 관련 단체·지역간 협력체계에 기반하는 형태로 사업을 당장 추진하기가 어렵다는 현실적 인식에 따라 이를 중장기적인 과제로 설정한 것으로 볼 수 있다.

다. 노르웨이 사례 : 기업 자체통제제도

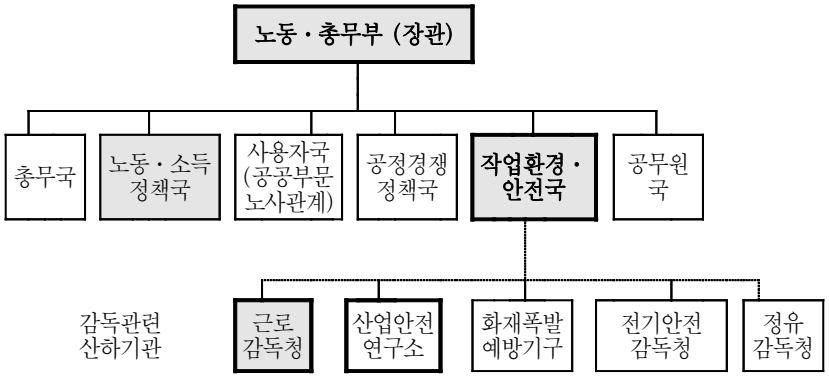
(1) 노르웨이 근로감독기관 개요[83]

가) 근로감독의 업무 관할과 관련 행정조직 현황

노르웨이는 근로감독 기능이 산업안전 분야를 중심으로 수행되는 형태로서, 노동·총무부(Ministry of Labour and Public Administration) 산하에 근로감독청(Labour Inspection Authority, Arbeidstilsynet)이라는 기구가 전담하고 있다. 관장 법률로는 작업환경법, 흡연지역법 등 산업안전과 환경 관련 사항을 다루고 있으나, 임금보장법(Working Environment Act), 휴일휴가법(Annual Holidays Act), 해고기간중임금지급의무에관한법률(Wage Obligations during Lay-offs Act) 등을 담당한다는 점에서 일반근로조건에 관한 사항도 그 업무 범위에 포함되어 있으나, 사업장 방문감독 등 감독 업무의 대부분은 산업안전 분야에 집중되어 있다. 근로감독청의 조직은 본부, 11개 지역사무소와 29개 지방사무소에 520여 명의 직원(이 중 150여 명이 본부 근무)으로 구성되어 있다.

83) 노르웨이 근로감독청 웹사이트(www.arbeidstilsynet.no); 노동총무부 사이트(odin.dep.no).

〔그림 Ⅳ-1〕 노르웨이의 노동행정 및 근로감독 조직



자료 : 노르웨이 근로감독청 및 노동・총무부 웹사이트를 참조, 재구성.

노동・총무부의 조직은 6개 국(총무국, 노동・소득정책국, 사용자국, 공정경쟁정책국, 공무원국, 작업환경안전국)에 직원 250여 명으로 구성되어, 고용 및 임금정책은 물론 공무원 등 공공 부문 조직・인사관리 업무와 공정경쟁조성 업무까지 관장하고 있는 특이한 형태를 가지고 있다. 노동시장정책은 노동・소득정책국에서 관장하며, 임금 및 산업안전 등에 대한 근로감독은 작업환경안전국 소관이다. 사용자국은 공무원 등 공공 부문 직원과의 단체협상 및 관련 업무를 수행하고 있으며, 공무원국은 행정조직 정보화, 인사・조직・예산관리 업무 등을 관장한다.

나) 근로감독청의 주요 시책

근로감독청은 정책 목표를 건강한 작업환경 조성과 안전하고 안정된 근로조건 확보 등으로 밝히고 있다. 최근의 근로감독은 주로 기업 자체적으로 위험 평가와 여러 관리기법을 통하여 법 준수 노력을 확보토록 하는 자율적인 통제방식을 시행하면서, 이러한 활동이 어려운 열악한 환경에 있는 기업에 집중하고 있다. 그 밖에 관련정책의 안내・자문 업무와 연구사업 등을 추진하고 있다. 노르웨이 근로감독정책은 직업병 발생률을 20%로 감소 또는 중대・사망재해 50%로 감소 등 장기적인 정책 목표를 제시하고, 노사 모두의 안전보건에 관한 공감대 형성이라

는 심리적인 측면을 강조하면서 자율적인 노력을 촉진하는 기조를 보이고 있는데, 이러한 점에서 감독 업무의 중핵은 기업자체통제제도라고 할 수 있다.

(2) 기업의 자체통제제도(internal control system)[84]

가) 사업 추진배경 및 제도 연혁

노르웨이는 기업의 체계적인 위험 평가에 기반해서 조직적인 산업재해 예방을 추진한다는 측면에서 노르딕국가 중에서는 최초로 기업의 자체통제제도를 도입한 국가이다. 1977년 작업환경법 제정으로 제도적 기반이 마련된 이후 1992년에 관련 규정(Regulation on Internal Control of the Working Environment)이 마련되었으며, 1997년에 현재의 규정으로 개정되어 보다 체계화되었다. 이 규정의 시행 이유는 "사용자의 책임을 강조하고, 근로자와의 민주적인 대화 과정을 조성하기 위한 것"이나, 그 이면에는 앞서 상술한 최근 근로감독의 환경 변화, 즉 기술 변화에 따른 법령 증대와 이에 따른 감독의 실질적 어려움에 따라 그 일차적인 책임을 사업주의 자율 노력으로 돌려서 생산성 향상 등 기업 목표에 따라 일관된 산업안전관리체계를 도모하기 위한 것이라고 할 수 있다. 또한 정유시설 등에 대한 수시 사업장 감독이 물리적으로 어렵다는 것도 그 이유의 하나로 볼 수 있다(Lécuyer, 2002: 208-9; Vogel, 1998: 114-115).

나) 자체통제의 추진방식

기업 내부적인 자율통제는 우선 기업 자체적으로 법령상 요구하는 서류작성을 통해 위험 요소 등을 평가하는 활동에서 시작되는데, 서류에는 ① 기업의 산업안전 정책목표, ② 관련 사업주의 책임, ③ 위험 평가의 기준 설정, ④ 기업 내부의 추진절차 및 ⑤ 환류체계 등이 포함된다.

84) 노르웨이의 제도 등을 모범으로 하여 우리나라는 1998년부터 자율안전보건관리 촉진제도를 운영하고 있다. 다만, 노르웨이의 제도는 기업의 자율적 안전관리를 지향하되, 제도 운영을 해태할 경우 법적 제재를 가한다는 점에서 이를 구분하여 '자체통제'라는 용어를 사용하기로 한다.

이러한 서류가 근로감독청에 제출되면 감독기관은 위험기계설비 등의 직접 감독보다는 기업의 자체적인 점검과 평가 결과를 심사하여 몇 개의 부류로, 즉 ㉠ 추가적인 직접조사가 필요없는 기업, ㉡ 사업주의 추진의지는 강하나 추진에 필요한 인적·물적 재원이 부족하여 지원이 필요한 기업(주로 중소기업), ㉢ 추진 의지도 역량도 부족한 기업, ㉣ 충분한 추진 역량을 가지고 있으나 아직 시행을 하지 않은 기업 등으로 분류하여 특성에 맞는 조치를 취하게 된다. 예를 들면 마지막 부류의 경우에는 기업에 직접 방문조사를 통해 불이행 사실을 확인하고, 제도시행 비용의 두 배에 가까운 벌금을 부과한다. 그러나 두 번째 부류인 중소기업의 경우는 번잡한 문서작성 업무와 시설비 및 전문인력이 부족하기 때문에 기업 공동으로 기술자를 채용하고, 정보를 공유하는 활동을 벌이거나 노동조합 등 사회적 이해관계 집단의 능동적인 참여를 통하기도 한다고 한다(Lécuyer, 2002: 210-211).

다) 사업에 대한 평가

자율통제사업에 대한 평가는 크게 두 가지로 상반된 것으로 보인다. 우선, 긍정적인 평가 결과로서 1993~96년간 참여기업이 8%에서 45%로 증가되는 등 큰 호응을 보이고 있으며 산재 발생으로 인한 근로손실일수가 1981~87년 기간 중에는 80일이던 것이 제도 시행기인 1991년 이후에 20일로 격감했다고 한다. 반면, 비판적인 측면은 주로 중소기업이 실시하기 어려운 제도라는 것으로, 산업안전보건에 관한 법률이 60여 개, 규정이 1,000여 개인 점에서 이에 관해 중소기업이 서류로 작성하고 그 추진체계를 마련할 여건이 안 된다는 것이다. 실제로 시행 이후 1999년까지 50인 이상 중견 및 대기업의 84%가 사업에 참여한 반면, 10인 미만의 사업장 참여율은 32%에 불과하다고 한다(ENWHP, 2001: 70).[85] 다만, 1997년 개정 규정은 이러한 문제점을 인식하여 중소기업에

85) 노르웨이의 산업구조는 중소기업에 의존하는 경향이 큰데, 전체 기업 중 97%가 50인 미만의 소기업으로 전체 고용인구의 60%를 차지하고 있으며, 이 중 10인 미만의 극소(micro)기업이 80%라는 점을 감안할 때, 기업규모별 참여비율이 얼마나 의미 있는 것인지에 의문이 있다.

대해서는 그 규모에 따라 자율시행 사항을 조정한 바 있다. 동 사업이 대기업에 효과적이라는 평가 결과는 오히려 당연한 것으로 보인다. 다만, 향후 급변할 감독 환경을 예정할 경우 감독행정이 취할 방향의 하나라는 점에서 의미가 있다고 볼 것이다. 한편, 노르웨이의 영향을 받아 스웨덴은 1992년 작업환경법을 개정하여 자체통제제도를 시행하고 있다.[86]

라. 아일랜드 사례 : '좋은 이웃 사업(Good Neighbour Scheme)'

(1) 아일랜드의 근로감독행정 개요

가) 근로감독의 업무 관할과 관련 행정조직 현황

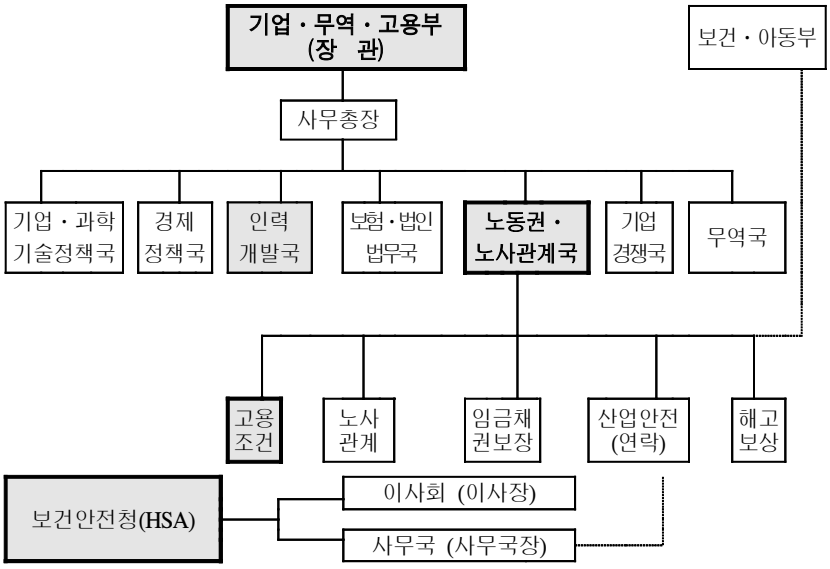
아일랜드의 근로감독행정은 앞서 살펴본 바와 같이 일반근로감독과 산업안전감독으로 감독 기능이 분리되어 있는 형태이다. 즉 고용조건에 관한 감독은 기업・무역・고용부(Department of Enterprise, Trade & Employment)[87]의 관할로 노동권・노사관계국(Employment Rights & Industrial Relations Division)에서 일반근로조건, 정리해고・기업파산시 보상제도 등에 관한 업무를 관장하면서 특히, 일반근로조건에 관한 감독은 고용권리과에서 주로 담당하고 있다.

산업안전에 관한 사항은 보건안전청(HSA: Health & Safety Agency)에서 전담하되, 고용부 본부에는 정책적인 사항이나 연계업무 처리를 위한 부서(liaison section)가 설치되어 있다. 다만, 작업장안전 문제가 공중보건과 직결되어 있다는 점에서 보건・아동부(Department of Health & Children)의 보건증진과(HPU: Health Promotion Unit) 등과 업무상

86) 재미있는 것은 스웨덴의 한 연구 결과는 이 제도의 시행 효과를 'side-car effect'라고 표현하고 있는데, Vogel은 이 사업이 산업안전 관련사항이 ISO 9000 등과 같이 경영전략에 일체화되는 것을 상정하고 그 효과를 도모하고 있으나, 의무불이행시 과벌이 되는 점에서 여전히 국가정책적 사안으로서 개인의 경영활동과 조화되기는 성격상 어렵다고 한다. 이상은 Vogel, 1999, 66쪽에서 인용.

87) 아일랜드의 노동관련 정부 조직은 당초 노동부(Department of Labour)에서 1993년 기업고용부(Department of Enterprise and Employment)로 개편되었다가, 1997년 무역관련 업무를 추가하여 현재의 형태를 갖추고 있다.

〔그림 Ⅳ-2〕 아일랜드의 노동행정 및 근로감독조직



자료 : 2001 기업무역고용부 백서, 2001 HSA 백서를 참조, 재구성.

관련이 많은 편이다.

보건안전청은 1989년 작업장 안전보건복지법(Safety, Health & Welfare Act)에 따라 설치되었으며, 노동조합, 사용자 및 정부 추천의 노사정 대표 11인(위원장 1, 정부 4, 노·사 각 3인)으로 구성되는 이사회에서 주요 정책을 결정하고 산하에 분과별 자문위원회를 두고 있다. 보건안전청의 집행 조직은 사무국(Executive)으로 사무국장, 사무차장과 감독총괄과장(Chief Inspector) 및 전문분야별 4개 과로 구성되어 있으며, 산하에 7개 지방사무소가 설치되어 있다. 감독관은 전문기술·과학분야의 자격을 갖춘 자 중에서 관련 산업 유경험자를 우선 선발하여 3급에 임용하고, 이후 2급, 1급 감독관 및 그 이상 직위로 승진된다.

나) 감독업무 수행 결과 및 주요 추진시책[88]

일반근로감독은 2001년의 경우 6,474건의 사업장 감독을 실시하여 체

88) 2001년 기업무역고용부 및 보건안전청 백서, 해당 부서 웹사이트(각각 www.entemp.ie 및 www.hsa.ie) 그리고 ILO 제81호 아일랜드 정부 답변서를 참조.

불임금, 초과근로 및 휴일수당 등에 관한 위법 사실에 대해 31건을 기소하여 26건에 대해 벌금형 등이 확정되었다. 감독관 업무의 증가로 우선순위에 입각하여 업무를 처리하는 경향이 있는데, 일반근로조건에 관한 민원은 앞서 소개한 영국과 같이 고용법원 등의 절차를 통해 상당 부분이 처리되기 때문에 감독기관의 개입은 취약근로계층에 초점을 두고 있으며, 특히 ILO의 아동노동 근절프로그램과 연계하에 아동노동 감독에 집중(6,474건 감독 중 708건이 야간감독)한 바 있다. 최근에는 이민근로자의 증가에 따른 감독 수요와 2000년에 도입된 최저임금법(National Minimum Wage Act)에 따른 감독 수요가 증가하고 있다. 특이한 사항은 최저임금위원회에서 산업·기업별로 천차만별인 임금 등에 대한 일반감독과는 달리 최저임금은 전국에 걸쳐 일관된 기준이 적용된다는 점을 들어 별도의 최저임금 전담감독기구의 창설을 논의한 것인데, 결론적으로 기존 인력의 경험과 지식을 효율적으로 활용하는 것이 중요하다는 인식하에 최저임금 전담감독관 7명을 신규로 지명하는 선에서 조직개편을 마무리한 바 있다.

산업안전감독은 2001년에 14,929건의 사업장 감독을 실시하였는데, 이 중 68%가 직권에 의한 것(나머지 32%는 민원 등에 의한 감독)으로 이 중 1,970건의 위반사례에 대해 시정 조치(85건 기소)를 취한 바 있다. 산업별로는 건설업(43%)과 운송하역·통신업(18%)에 대한 것이 비중있게 다루어지고 있다. 주요 정책 목표로 고객 위주의 행정, 예방감독 기반조성, 모범사례 전파, 산업안전관리, 중소기업·자영업 안전증진, 안전보건청의 IT 및 관리 혁신 등을 내세우고, 중대·사망사고, 위험산업과 농업 분야의 감독 등에 감독 역량을 집중하고 있다. 안전보건에 대한 인식 증진과 환경조성을 위한 모범사례 발굴사업으로 최근에는 몇 가지의 신규 사업을 시작하였는데, 예를 들면 여성 등 취약근로계층을 위한 작업장보건(Health at Work)사업, 안전의식 고취를 위한 행복한 직장생활(Happy Heart at Work)사업 및 중소기업 지원프로그램인 '좋은 이웃 사업' 등이다.

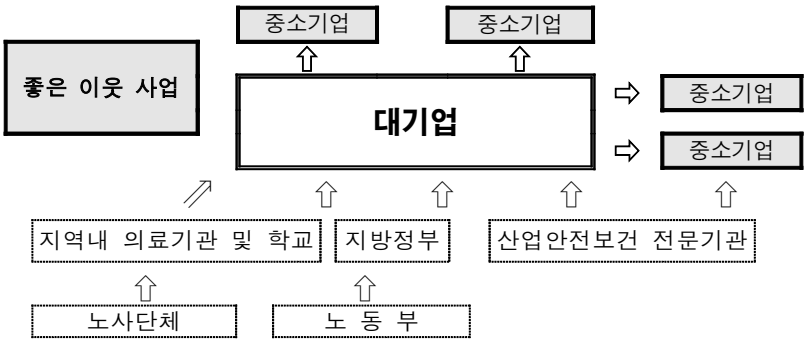
(2) '좋은 이웃 사업(Good Neighbour Scheme)'

'좋은 이웃 사업'은 중소기업의 근로조건 보호, 특히 산업안전 분야의 감독상 어려움에 대한 인식에서 출발하여 '안전한 작업장 촉진'이라는 목적하에 산업안전감독 분야에 경험이 많은 대기업으로 하여금 인근 또는 관련 중소기업의 후견인(mentor) 역할을 맡도록 함으로써 중소기업의 산업안전보건 활동을 개선시킬 목적으로 1995년에 아일랜드에서 도입된 사업이다. 이 사업은 순수한 자발적인 운영을 원칙으로 하고 있어서 그 운영 내용은 기업마다 다를 수 있으나, 대개 대기업이 지원하는 내용은 산업안전보건 관련 사항에 대한 자문서비스 및 직업훈련 기회 제공 등이 주종을 이루고 있다.[89]

가) 사업의 성격과 참여기관 및 지원대상 기업

이 사업은 위에서 살펴본 다른 유럽 국가의 예와 같이 기업간 협력에 기반하고 있는 점에서 그 성격이 같다고 볼 수 있다. 다만, 그 추진체계의 중심에 대기업이 있다는 점이 특징이라고 볼 수 있는데, 다시 말하면, 산업안전보건 분야에 전문적 인력과 경험이 축적된 대기업을 중심으로 지방정부, 지역 내 병원·보건소 및 학교의 참여하에 지역 내 중소기

〔그림 Ⅳ-3〕 좋은 이웃 사업의 시행체계



89) 아일랜드 관련 내용은 아일랜드 보건안전청 웹사이트(www.has.ie/safety_initiatives/neighbours.htm)를 참조하였으며, 영국 관련 내용은 보건안전이사회(HSE) 웹사이트(www.hse.gov.uk/events/goodn1.htm)를 참조하였다.

업과 대기업의 하청업체 등을 대상으로 지역안전보건체계를 육성하는 것이다. 또한 고용부(Department of Labour, Trade and Employment), 전국 단위 노사단체(ICTU 및 IBEC), 산업안전보건 관련 기관 등이 이를 후원하게 된다.

나) 참여 절차

본 사업 참여는 순수한 기업의 자발적 의사에 의한 것으로 참여를 희망하는 대기업은 소정 서식에 간략한 사업(안)을 적시하여 보건안전청(HSA)에 제출하면 전문감독관의 심사를 거쳐 매년 참여대상 기업을 결정하게 된다. 다만, 참여 이후에 사업장 감독 등과 관련하여 법령 위반 사실이 있거나, 사업 종료 이후 사업보고서를 제출하지 않는 등 사업참여에 따른 의무를 이행하지 않는 경우에는 중도에 사업 참여가 배제되며 이후 1년간은 신청자격이 박탈된다.

다) 지원 내용

우선, 사업에 참여하는 중소기업은 산업안전보건과 관련된 정보·자문서비스와 훈련 과정 등을 대기업을 통해 제공받게 되는데, 구체적인 지원사업을 예시하면 산업안전보건 세미나·훈련, 안전검사, 재난훈련, 관련 기업정보지의 제공, 기타 근로자를 위한 홍보·이벤트 행사 등으로 구성된다. 대기업에 대한 지원은 정부로부터 사업참여 인증서를 수여하는 것이나, 간접적인 효과로서 지역 내 기업이미지 제고 및 관련 기업과의 유대 강화 등을 도모할 수 있다.

라) 사업에 대한 평가

사업의 총체적인 성과에 대한 평가 결과가 제시되지는 않고 있으나, 1995년 도입 이래, 참여한 기업이 1998년에는 50여 개에서 2001년에는 111개로 꾸준히 증가하는 등 상당한 성과를 올리고 있는데, 이에 따라 영국에서도 1997년부터 이를 도입하여 시행하게 되었으며, EC차원에서 실시되는 작업장보건촉진사업(WHP: Workplace Health Promotion)의 시행기관(ENWHP)도 이를 중소기업의 실정에 맞는 사업으로 회원국

정부에 도입을 권장하게 되었다.

4. 조직관리의 혁신을 통한 근로감독 기능의 강화

근로감독 기능의 효율적 수행을 위해서는 적정한 근로감독관의 규모와 인적·물적 지원 및 사업장 감독 등 고유 기능의 확행 등이 관건이 되고 있음은 이미 지적한 바와 같다. 다만, 사실상 어느 나라도 현실적으로 이 같은 원칙을 준수하지 못하는 것이 최근의 상황이다. 여기에 근로감독 조직의 내부 관리 혁신 등을 통해 본연의 감독 업무에 역량을 집중토록 하는 대안적 조치를 취할 필요가 있다. 이 같은 차원에서 유럽의 일부 국가에서는 몇 가지 시도가 이루어지고 있다.

우선, 종전보다는 세부적이고 엄격한 법령에 따른 감독은 줄이고 법령 준수를 유도할 수 있는 대안적인 기제를 모색하면서 기술 변화 등 환경에 유연하게 적용될 수 있는 근로조건의 보호·향상을 도모하는 사례가 있다. 즉 새로운 형태의 규제방식(new regulatory approaches)으로서 EU는 사용자가 기업 내에서 양질의 관리방식과 위험 평가를 통해 노동자를 보호할 수 있는 데 초점을 두는 새로운 입법을 시도할 것을 회원국에 권고하고 있는데, 네덜란드의 경우는 1998 근로조건법(Working Conditions Act)이 지나치게 세부적이라는 점에 착안, 최근 사용자가 보다 책임 있게 근로조건 보호를 시행할 수 있는 제도로 개정하였는데, 근로감독기관에서 법령 취지에 맞는 수용가능한 기준을 비강행적인 수준에서 제시하고, 사용자는 '근로자들에게 동등한 수준의 보호가 보장'된다는 전제하에 기업 실정에 맞는 다른 규칙들을 제정·시행한다고 한다(Richthofen, 2002: 70-72).

또한 근로감독기관의 조직관리를 강화하여 감독 활동의 성과 분석과 평가를 통해 조직 목표와 이에 따른 정책수단을 우선순위별로 조율하고, 개별 감독관의 인사관리에 접목시키거나, 업무 흐름에 따라 전산화를 통한 보고체계를 마련하는 등 새로운 관리기법을 도입하는 것도 같은 맥락에서 추진되는 것으로 볼 수 있다. 이러한 접근방식은 바로 근로감독행정에 전사적 품질관리(TQM)이나 품질보증(QA) 등 민간기업의

경영혁신전략의 개념을 도입하고, 적절한 조직발전정책(organizational development policies)을 펴는 것이다. 다만 근로감독 기능의 공공성과 전문성에 기반한 법 집행 등의 기본 원리를 감안하여, 1980년대 이후 공공 부문 혁신 과정에서 개발된 공공 부문 조직혁신기법 등을 감안하고 있으며, 무엇보다 명확한 정책 목표를 설정하고, 이에 따른 구체적인 계획에 의거, 지속적이고 일관된 집행을 실시하며 이에 대한 평가와 환류 과정을 거치는 것을 주안점으로 삼고 있다. 또한 근로감독관의 채용, 훈련 및 보수 등의 문제에도 이러한 관리방식, 즉 인적자원관리(human resource management)전략을 적용하는 것이다. 특히, 신기술 변화와 법령 증대 등에 대응하여 근로감독관의 전문성 제고를 위해 기초훈련과 보수훈련을 내실 있게 실시하는 것이 매우 중시되고 있다. 이러한 경향은 아일랜드, 뉴질랜드, 영국, 노르웨이, 독일 등에서 특히 강조되고 있는데, 이 중 영국 사례에 대해 자세히 살펴보면 다음과 같다.

가. 영국 사례 : 근로감독행정의 과학적 관리

(1) 영국의 근로감독행정 개관

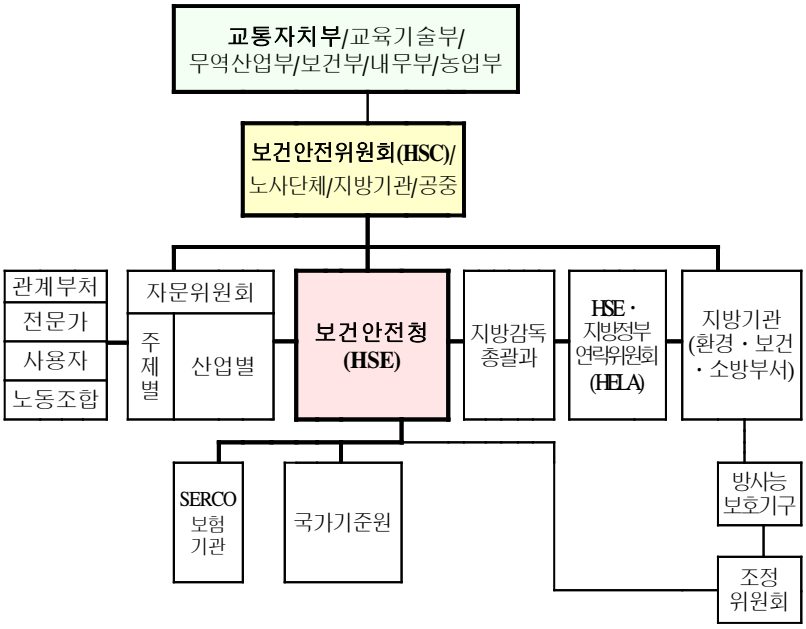
1960~70년대 산업재해가 급속히 증가하고 대형 폭발사고 등 중대재해도 빈발함에 따라 각 부처에 산재되어 있는 안전보건 관계법령의 유사 감독 기능을 통합한 강력한 행정력하의 산업안전보건정책 및 집행이 필요하다는 로벤스위원회 보고서[90]에 따라 1974년 작업장보건안전법(Health and Safety at Work etc Act)을 제정하고, 영국 보건안전에 관한 최고 정책자문 및 의결기구로 보건안전위원회(HSC)와 그 실질적인 집행기구로서 보건안전청(HSE)을 설치하였다.[91]

---

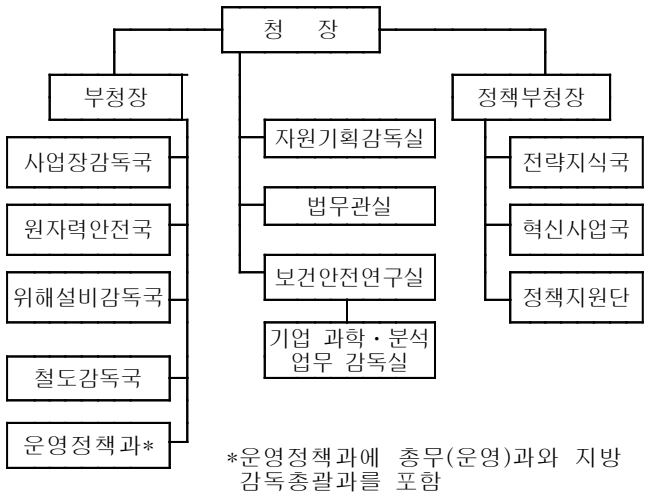
90) Safety and Health at Work, Report of the Committee 1970-2, Chairman Lord Robens, HMSO Cmnd 5034.

91) HSC와 HSE의 구성과 조직에 관해서는 [그림 Ⅲ-6]을 참조. 물론 본장 제1절에서 설명한 바와 같이, 영국은 산업안전에 특화된 행정구조를 가지되, 일반근로감독은 사법적 분쟁처리기관이나, 청소년·여성에 특화된 형태로 분화되어 있다.

〔그림 Ⅳ-4〕 영국의 근로감독행정조직



- 보건안전청(HSE) 조직도 -



자료 : HSE 웹사이트(www.hse.gov.uk/aboutus).

보건안전청의 주요 업무로는 새로운 보건안전법과 규제 조언 및 작업장 근로감독, 열악한 작업환경 및 사고에 대한 조사, 노동법제 및 근로기준 적용, 규제와 권고물 발행, 직업안전보건 정보제공 및 연구 등을 보건안전청의 주요 업무로는 새로운 보건안전법과 규제 조언 및 작업장 근로감독, 열악한 작업환경 및 사고에 대한 조사, 노동법제 및 근로기준 적용, 규제와 권고물 발행, 직업안전보건 정보제공 및 연구 등을 수행하고 있다. 또한 각각의 위원회를 통해 법률과 정책, 정보제공과 집행에 있어서의 장·중·단기간에 걸친 계획을 수립하여 정부의 정책입안에 조언하고 있다. 감독 분야는 보건안전청에서는 작업장, 건축물, 광산, 농장, 공공 장소, 화학플랜트, 핵시설물, 학교, 병원 등을 담당하고 있으며, 지자체가 소매업, 창고, 사무실, 호텔, 소비자 서비스 등 9개 부문에 대한 감독을 수행하고 있다. 지방 감독관은 해당 분야에 대한 감독 연례보고서를 이사회에 제출하도록 법제화하여 중앙과 지방당국 간에 유기적인 연계체계가 구축되어 있다(HSE 2002; 정인수 1999: 51-53).

〈표 Ⅳ-3〉 감독기관의 역할과 업무 조정

집행기관	주요 업무	감독 대상
보건안전청(HSE)	- 사업장 안전보건 지도·감독 - 근로시간 관련 감독	- 일반사업장, 건설·광산·화학·유전·핵발전·농업·채석업·대규모 놀이시설·운송업 등
지방자치단체(LAs, Local Authorities)	- 작업장보건안전법 집행 - 일반근로감독	- 사무실, 도소매업, 음식업, 숙박업, 스포츠 및 레저시설 등
지방감독 총괄과 (Local Authority Unit)	- 보건안전위원회(HSC), 보건안전청(HSE), 지방자치단체(LAs) 간의 작업장보건안전법(HSWA) 집행에 따른 정보 및 의사교환 창구 역할 - 지방자치단체에 대한 자문, 정책개발지원 및 소속 직원 교육·훈련	
보건안전청(HSE)·지방자치단체(LAs) 연락위원회(HELA)	- 보건안전청(HSE)과 지방자치단체(LAs) 간의 작업장보건안전법(HSWA) 집행의 긴밀한 관계 유지, 자문 및 지원 제공 - 지방자치단체(LAs) 소속 감독관의 전문성 증진	

자료 : 노동부, 『의사근로감독관 제도조사를 위한 유럽 4개국 공무출장보고서』(2002. 11)를 참조, 재구성.

보건안전청의 직원은 2002년 4월 현재 4,050명으로 이 중 근로감독관은 1,625명이며, 지방자치단체에 3,650명(2000년기준)의 직원이 산업안전 관련업무를 담당하고 있다. 2001~02년 1년간 65,000건의 사업장방문을 실시하여 이 중 11,162건의 시정명령과 1,930건을 사법처리한 바 있다.

(2) 효율적 감독처리를 위한 내부조직 혁신

가) 목표 관리와 성과측정

1995년 영국 중앙정부는 정부부처의 상급 조직에 대한 조직점검 작업을 하면서 보건안전청에 대해서는 보다 상위 관리계층을 슬림화(leaner structure)할 것과 청장 이하 계선조직이 일사불란하게 운영될 것을 주문한 바 있다. 이와 관련 교통자치부(DETR)와 보건안전위원회는 산업안전에 관한 중장기계획(RHS: Revitalising Health and Safety)을 2000년에 발표하면서, 이와 관련한 구체적인 조치들을 포함하게 되었다. 동 계획은 그 목적으로서 ㉠ 산업안전 관련 사안에 대한 추진동력의 마련, ㉡ 산업재해와 직업병 발생의 감소, ㉢ 향후 25년간 변화될 노동에 대비하는 산업안전관련 규정의 마련, ㉣ 산업안전정책과 다른 정부정책과의 긴밀한 연계에서 오는 정책 효과의 거양 등을 내걸고 있다. 그 전략 목표(strategy statement)로서는 2010년까지 중대산업사고와 사망재해율을 10%, 직업병 발생률을 20%, 직업병으로 인한 작업손실일수를 30% 감소시킬 것을 설정하고, 중간 단계로 2004년까지 목표치의 50%를 달성할 것을 표방하고 있다. 이에 따라 10년간 추진될 10개 핵심과제가 선정되고 44개 행동요강(action points)이 마련되었으며, 중기적으로 2001~2004년까지의 전략계획(strategic plan)을 수립하였다.[92] 이러한 목표의 달성을 위해서 지속적인 평가를 통한 관리가 중요하다는 차원에서 감사원(National Audit Offcie) 등의 외부기관 평가와 내부 평가가 병행되고 있는데, 매년 200여 쪽에 달하는 근로감독 보고서는 상기 목표에 따른

92) 이상과 이하의 RHS에 관련된 사항은 HSC, Strategic Plan 2001/2004, summary와 교통자치부(DETR) 발간, Revitalising Health and Safety, Strategy Statement, June 2000에서 참조

성과들과 내부조직 관리 효율성을 가늠하는 집행상의 목표와 시행 과정의 성과를 제시하고 있으며, 또한 직원 훈련 및 소수민족・장애인 등 채용비율, 직원훈련 등 인적자원관리를 위한 목표 및 성과들을 계량화하여 일목요연하게 제시하고 있다.

〈표 Ⅳ-4〉 HSC/HSE의 업무성과측정과 평가의 예시(2001~2002년 기준)

목 표	평 가 지 표	평가 결과		
		목표	성과	달성도(%)
<목표 1> 법령 현대화 및 단순화	- 새 법령・지침 제정 - 적기 제정 여부	62 89	27 89	42.2 100
<목표 2> 법 집행 실효성 확보	- 사업장감독 등 관계자 접촉 - 사건조사 - 진정 중 조사비율 (%)	200,000 41,000 83	195,695 37,855 87.2	97.8 92.0 105.0
<목표 3> 정책홍보 및 자문	- 자료 발간 - 자문건수 - 상담전화 응답비율(15초내, %) - 민원응답비율(10일내, %)	9,639 85 100	11,206 494,413 81 100	116 - 95.3 100
<목표 4> 위험평가 촉진	- 조사연구사업 - 원가대비 연구완료율(%)	300 85	375 83	125 97.6
<목표 5> 조직내부 경영성과	- 총 운영비 중 효율성 증대를 통한 비용 절감 (Efficiency gains, %)	3	4.1	

자료 : HSE(2002), HSC Annual Report and HSE Accounts 2001/02, 139-41.

〈표 Ⅳ-5〉 HSE의 균형성과지표(BSC) 예시

㉠ 임무수행	㉢ 지속적 향상
① 목표업무의 수행 ② 확률론적 안전성 평가 Ⅰ(PSA 1: Probalisitic Safety Analysis) 시행 ③ 확률론적 안전성 평가 Ⅱ(PSA 2) 시행	⑧ 지도력 ⑨ 변화추구 ⑩ 과학기술의 적용 ⑪ 경영전략의 채용
㉡ 자원관리	㉣ 외부평가
④ 예산 범위 내의 업무수행 ⑤ 적재・적소・적기의 인사 ⑥ 직원 동기부여 및 사기 진작 ⑦ 조직내 산업안전	⑫ HSE 관련 인지도(profile) 제고 ⑬ HSE 명성 제고 ⑭ 이해관계자(Stakeholder) 참여

자료 : HSE Board paper(HES/03/017), Development of the BSC for HSE.

특히, 주목할 것은 보건안전청이 2003년 4월부터 새로운 성과평가제도인 균형성과지표(BSC: Balanced Score Card)[93]를 상위계층의 직원들에 대해 우선 적용하기로 한 것이다. 즉 그 조직 목표인 '국민의 산업안전보건의 증진'을 확실히 수행하기 위해 전략적인 우선순위로 ㉠ 우선분야에 대한 조치시행 ㉡ 중대위험 부문에 관한 효과적 법령 시행 ㉢ 법 준수 확보 ㉣ 법령과 정부가 위임한 임무 완수 ㉤ 경영관리 등을 설정하고, BSC의 재무・고객・내부비즈니스・학습과 성장이라는 4대 구성요소에 따라 ㉠ 핵심경영 ㉡ 자원 ㉢ 지속적 향상 ㉣ 외부 관계라는 내부관리 관점하에 총 14개의 하위지표를 마련하고 있다.[94]

나) 관련 법령의 현대화와 단순화

1980~90년대는 유럽연합 지침에 의해 수많은 주요한 입법 활동이 각국에서 일어나게 되었는데, 영국도 예외없이 입법체계가 상당 부분 정비되는 시기였다. 다만, 환경 변화에 따라 상당수의 법령이 현실적합성이 떨어짐으로써 행정상 요식주의(red tape)와 비능률을 초래할 우려가 있다는 인식에 따라 보건안전위원회와 보건안전청은 이미 1994년부터 기존 법령에 대한 재검토 작업을 진행하여 1997년까지 100여 개의 법령과 750건의 지침(guidance)에 대한 검토를 마친 바 있다. 그 결과, 대부

93) 균형성과지표(BSC)는 하버드 비즈니스스쿨의 캐플란(Robert S. Kaplan) 교수와 KPMG의 연구지부인 놀런 노턴(Nolan Norton)연구소의 최고경영자인 데이비드 노턴(David Norton)이 '미래 조직에서의 성과측정(Measuring Performance in the Organization of the Future)'이라는 공동 연구 프로젝트 결과로서 소개된 것으로서, 전통적인 재무측정지표들은 과거에 일어났던 사건들을 나타내는 것으로, 회사들이 고객과 공급자・종업원・프로세스 및 혁신에 대한 투자를 통하여 미래가치를 창조하는 정보화 시대에는 적절하지 않다는 것이다. 성과지표상의 목표와 측정지표는 네 가지 시각(재무적 시각・고객의 시각・내부 비즈니스 프로세스 시각・학습과 성장의 시각)에서 조직의 성과를 조망해 볼 뿐 아니라, 전략을 영업활동상의 용어들로 전환할 수 있는 틀을 제공한다. 최근 BSC는 주로 선진국의 공공기관에서 그 성과측정 도구로서 도입되는 예가 많이 발견되고 있다. 이상은 어수봉 외 (1998), 『인적자원회계(HRA)제도의 도입방안에 관한 연구』, 72~74쪽에서 인용.

94) HSE Board paper(HES/03/017), Development of the BSC for HSE. 물론, 이러한 조직혁신전략이 성공적으로 시행될지 여부는 시간을 두고 지켜볼 일이나, 감독업무의 쇄신과 효율증진 차원의 노력으로서 평가될 수 있다고 본다.

분의 산업안전 관련 법령이 실효성 있게 시행되고 있음을 확인하면서, 다만 이 중 개선이 필요하거나 불필요한 법률의 정비작업은 지속되어야 한다고 결론을 맺은 바 있다.[95]

또한 앞서 언급한 중장기계획(RHS)상 관련 법령의 정비 목적에 따라 향후 변화될 노동환경에 적합하고, 국제기준과 유럽연합의 지침에 부합하는 법률을 마련하기 위해 하위 목표로 '법령체계의 현대화와 단순화'를 설정하고, 우선 2001~2004년간에는 매년 70개 안팎의 법령과 지침을 도입하고, 이 중 90%를 적기에 끝낸다는 구체적인 목표를 설정하였다. 이에 따라 2001~2002년 기간 중에 목표로 하는 64개 법령과 지침 중 27건(42.2%)을 마련한 바 있다. 이러한 작업을 거쳐 장기적으로는 산업안전 전반을 어우르는 기본법(Safety Bill)을 제정할 예정이다.[96]

한편, 외부평가기관의 법령에 대한 점검 작업도 이루어지고 있는데, 감사원(NAO)의 경우 규제완화 차원에서 새로이 제정되는 법령이 민간기업에 미치는 효과를 평가하는 작업(RIA: Regulatory Impact Assessment)을 하고 있다. 예를 들면 1995년 EU 지침에 따라 유전자변형 유기물(genetically modified organism)의 사용에 관한 법령 개정안을 심의하면서 개정 목적이 사용자 보고에 필요한 시간 등 보고 과정을 단순화하는 것이므로 보건안전청으로 하여금 이 조치로 인한 사용자와 근로자에 대한 비용편익 분석 결과를 개정안 심의 자료에 포함토록 한 바 있다 (NAO, 2001:27).

다) 업무 흐름에 따른 매뉴얼 보급과 전산화

영국의 보건안전청은 근로감독 본연의 기능 수행에 집중할 수 있도록 하는 몇 가지 조치를 취하고 있는데, 예를 들면 감독관의 사고보고서를

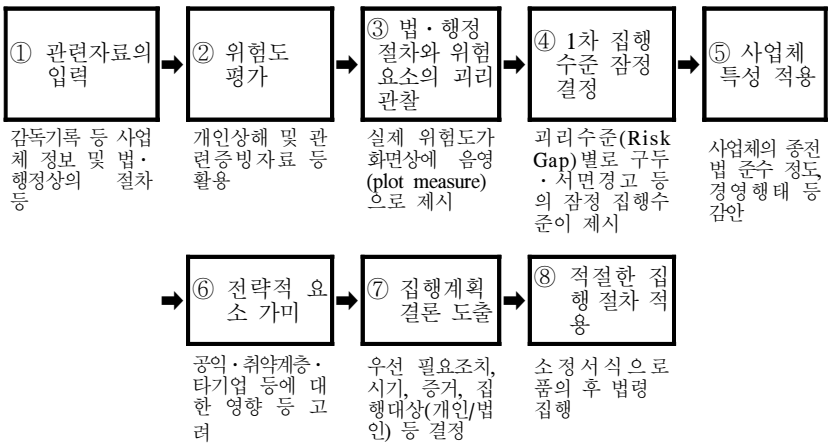
95) www.hse.gov.uk/pubn/hsc13.htm 및 DETR(2000), Revitalising Health and Safety, 17쪽.

96) 2002년에 RHS에 관한 평가체계가 마련되었기 때문에, 이러한 작업에 대한 평가를 내리기는 어려운 시점이다. 다만, HSC는 매년 200여 페이지에 달하는 활동보고서를 발간하여 공개하고 있는데, 이를 통해 구체적인 목표와 활동성과를 제시하고 있다. 이는 HSE(2002), HSC Annual Report and HSE Accounts 2001~2002, 139쪽. 구체적인 법령 재검토 및 입안목록은 동 보고서 142-150 참조

90자 이내로 할 것을 요구하고, 이를 컴퓨터의 검색에 연계함으로써 업무상 효율을 기하고 있는 것이다. 또 하나는 사업장감독국(FOD) 주관하에 지방기관 소속 감독관이 사법처리 등 법령 집행에 있어 효율성, 공정성 및 일관성을 가지고 의사결정을 하도록 하기 위래 법집행관리모형(EMM: Enforcement Management Model)을 보급하는 것이다. 이 작업은 이미 모형 개발을 위한 연구사업을 진행하였으며, 시범 운영을 거쳐 2003년 중에 보급하는 것을 목표로 제도 시행을 준비하고 있다(HSE 2002a: 72-73).

이 모형은 감독관이 법 적용과 집행이 필요한 사안을 접했을 때, 컴퓨터를 통해 사업체, 관련 법령, 위해 요소 등에 대한 사전 정보검색을 통해 해당 사안의 위험도를 평가하고, 사업체의 특성 등을 감안한 법 위반 수준을 제시해 줌으로써 이를 기반으로 경고, 사법처리 등 적절한 집행 수준에 대한 의사결정을 지원하는 것이다. 개별 감독관은 이를 기반으로 자신의 전문성과 경험에 따른 법 집행결정을 집행평가기록표(enforcement assessment record)라는 소정 서식으로 상급자에게 품의하여 실질적인 법 집행을 시행하게 된다.[97]

〔그림 Ⅳ-5〕 EMM의 진행 과정



자료 : HSE(2002), Enforcement Management Model의 내용을 재구성.

97) HSE(2002), Enforcement Management Model, Operational Version 3.0.

라) 근로감독관에 대한 엄격한 채용 관리와 직무훈련 실시

이와 같은 혁신 과정에서 반드시 수반되어야 할 것은 전문성을 갖춘 직원을 확보하고, 변화된 업무방식과 급변하는 행정환경에 따른 전문지식을 지속적으로 교육함으로써 양질의 업무 수행을 도모하는 것이다. 보건안전청은 이미 영국 정부가 기업체 등의 인적자원관리 수준을 제고를 위해 1995년부터 도입·운영 중에 있는 인적자원개발인증제 IIP (Investors in People)에 따라 인증을 획득하였을 정도로 직원 관리에 중점을 두고 있다.[98] 또한, 최근에는 소속 직원의 관리를 위해 3개년 관리계획(Management Plan 2001-04)을 시행하고 있는데, 이 계획은 근무시간과 업무량 감소를 통한 직원 보호, 성과에 대한 적절한 보상, 연령·장애 유무·인종 등을 감안한 신속한 채용, 적재적소 배치 및 직원에 대한 충분한 교육훈련 실시 등을 포함하고 있다. 특히, 직원 채용의 경우 매년 300~350명 채용 목표에 따라 2001년의 경우 451명의 신임 감독관을 초과 선발하고, 직원 내부공모제도를 통해서는 300직위를 충원하였는데, 신속한 충원을 확보하기 위해 '90% 이상을 9주 이내 채용을 완료'한다는 목표를 설정하고, 채용의 96%를 이에 따라 완료하였음을 밝히고 있다. 한편, 자질 있는 직원 관리를 위해서 직근관리자와 감독관 사이에 경력개발계획(PDP: Personal Development Plan)을 협의·확정토록 하고, 본부의 감독관 등 3,000명의 직원을 대상으로 하는 450개 교육훈련 과정을 운용하고 있다. 훈련 내용은 산업안전 관련 정보, 관리기술, 개인개발 및 IT분야 등을 포함하고 있으며, 대학 교육과 연계

98) 영국은 경제 전반의 생산성 저하와 임금 하락 등이 인적자원 투자가 미흡한 데서 비롯되었다고 보고 1993년 인적자원개발인증제(IIP)를 실시하여 기업 등의 보다 체계적인 인적자원개발을 촉진하고 있다. IIP란 사람을 통해서 조직의 성과를 향상시키기 위하여 모범적인 실천 수준을 설정한 국가적 기준(4개 원칙과 23개 하부 지표로 구성)으로서 이 기준에 따라 기업을 IIPUK라는 기관이 자문·평가하고 최종적으로 인증을 수여하는 것이다. IIP 기준을 채택한 기업은 수익향상, 비용절감, 지식·기술 및 자격의 향상, 품질 향상, 동기유발, 고객만족, 기업의 평판 향상 등과 같은 성과가 나타났다고 한다. 우리나라의 경우도 2005년부터 「한국형 인적자원개발 인증제」를 전면적으로 시행할 계획으로 알려져 있다(노동부 보도자료 2002. 7. 5.). IIP에 대한 자세한 내용은 관련 웹사이트(www.iipuk.co.uk)를 참조.

하여 산업안전 전문석사학위 수여프로그램도 개설하고 있다. 2001년에 총 직원의 70%가 훈련 과정에 참여하여, 이 중 90% 이상의 참가자들이 참여 과정에 대하여 긍정적인 평가를 내린 바가 있다(HSC, 2002a: 110; 114- 124).[99]

5. 사회보호 수준의 제고를 위한 근로감독 관련 법제의 정비

이미 앞에서 살펴본 바와 같이 근로조건 및 사회보호 분야 등에 대한 감독권은 국가별로 다양하게 주어지고 있다. 프랑스, 스페인과 그 계통의 국가들은 고유의 근로조건·산업안전 감독은 물론 사회보장과 노사관계 전반에 걸친 업무까지 관장해 왔으며, 동유럽이나 북구 등의 국가에서는 최근 불법이민 근로자에 대한 처리를 위해 기능 일부를 감독기관이 행사하는 사례도 흔히 발견된다. 이러한 경향이 나타나는 것은 각국의 전통적인 행정 및 사회구조와의 관련이 크다고 할 수 있으나, 실업과 노동시장 유연화 등으로 대변되는 최근의 노동시장 구조의 변화에 따른 제도적 산물인 측면도 무시할 수 없다. 즉 실업의 만연으로 종전의 시혜적 복지에서 근로연계복지(welfare-to-work)를 중시하면서 고용, 근로조건 및 사회보장과의 연계가 많아지고 있으며, 노동시장 유연화로 종전의 고용관계와는 성격과 내용이 다른 근로형태가 나타남에 따른 정책적인 대응이라는 측면도 상당 부분 존재하고 있는 것이다. 또한 선진국에서는 일자리를 찾는 저개발국가의 인력공급과 높은 사회보장기여금을 회피하려는 사용자의 노동 수요가 복합적으로 작용하면서 불법노동이 증가하고 있는 반면, 개발도상국에서는 농촌 부문 등 비공식 부문의 경제활동이 증가하고 있다. 이에 따라 고용창출 내지는 고용유지를 염두에 두면서 동시에 사회보장 등 보호조치 및 근로감독을 강화할 필

99) 감독관 훈련이 비교적 잘 시행되고 있는 국가들로서 프랑스, 폴란드, 북구 등이 거론되고 있다. 폴란드는 앞에서 살펴본 바 있으며(그림 Ⅲ-5 참조), 프랑스의 경우는 고용연대부 산하에 국립감독관연수원(INTEFP)을 전국적으로 9개 지역에 설치하여 감독관 전문훈련 및 관련 연구조사사업을 실시하고 있다. 이에 관한 자세한 내용은 본 연수원 웹사이트인 http://www. institut-formation.travail.gouv.fr/indexn.htm 참고.

요성이 제기되고 있는데, 이러한 문제는 앞서 살펴본 바와 같이 노동행정과 근로감독기관의 대응을 어렵게 하고 있으며, 따라서 전통적인 감독 대상이 아닌 사회적인 관계에까지 감독기관이 관여하게 되거나, 감독기관과 사회보장 및 고용관련 기관과의 협력을 원활히 하기 위한 활동이 몇몇 국가에서 나타나는 상황과 그 맥을 잇고 있다고 볼 수 있다. 이하에서는 비정형적 노동형태에 대한 사회보호 수준을 입법적으로 정비하고 있는 핀란드 사례와 불법노동의 관리사례로서 네덜란드 근로감독기관의 외국인근로자 관리실태를 보다 자세히 살펴보고자 한다.[100]

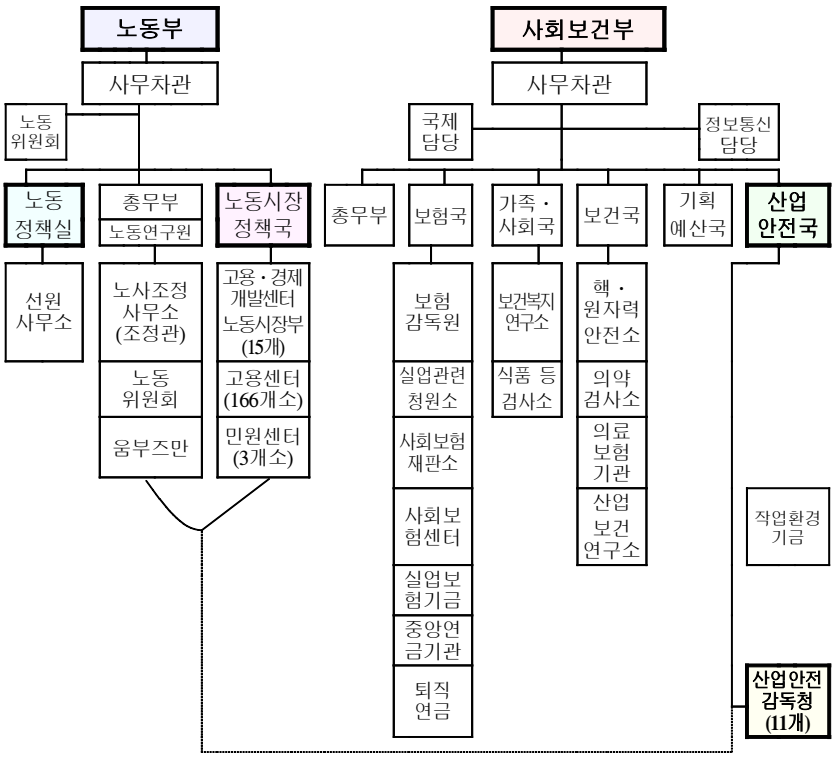
가. 핀란드 사례 : 신고용계약법 시행

(1) 핀란드의 노동행정 및 근로감독 조직 개관

핀란드 중앙행정조직상 노동 문제 및 근로감독을 관장하는 부처는 노동부(Ministry of Labour)와 사회보건부(Department of Social Affairs and Health)이다. 노동부는 근로시간, 고용계약, 휴일·휴가 등 개별근로조건에 관한 사항, 집단적인 노사관계 및 노동시장, 이주노동자 등의 고용 문제를 관장하고 있다. 사회보건부는 보건·사회보장 및 산업안전 관련 업무를 관장하면서, 산하에 11개 지역별로 산업안전보건지방감독청(District Administration for Occupational Safety and Health)을 설치하여, 산업안전 관련 법령의 집행은 물론 노동부 관할인 고용계약 및 근로조건에 관한 법령의 집행과 관련 감독 업무를 담당케 하고 있다. 이 기관에는 450명의 감독관(이 중 350명이 여성감독관)이 24만 개의 사업

100) 비정형적(atypical)이라 함은 종전의 고용관계, 즉 기간의 정함이 없는 전일제 근무형태(full-time open-ended wage employment)에서 일탈한 고용형태로 기간제, 가내노동, 유기계약노동, 계절노동, 수습계약에 의한 노동, 자영 등을 포함한다. 이와 유사한 개념으로서 일시적(contingent work), 비정규(non-standard), 불안정(precarious) 또는 비등록(undeclared) 노동 등이 혼용되고 있다(Andries De Grip 외, 1997에서 재인용). 핀란드의 경우는 기간에 따른 계약형태 등을 주로 관심에 두고 있다는 점에서 비정형적이라는 용어가 보다 적합한 것으로 보이며, 네덜란드의 경우는 비등록(undeclared), 불법(illegal) 또는 은밀한 형태의(clandestine) 고용이라는 용어가 더 적합할 것으로 보인다.

〔그림 Ⅳ-6〕 핀란드의 노동행정 · 근로감독 조직



자료 : 핀란드 노동부 및 사회보건부 2002 백서의 조직도를 참조 · 재구성.

장을 관할 · 감독하고 있으며, 매년 3만 회의 사업장 방문을 실시한다.[101]

(2) 신고용계약법의 시행

가) 시행 배경

핀란드 노동시장의 실업률은 1993년 16.3%를 나타낸 이래 지속적으로 감소되어 2001년에 9.1%를 보이고 있으나, 여전히 9~10%대의 높은

101) 이상은 핀란드 정부 웹사이트(www.vn.fi)를 참조. 핀란드 정부 조직은 장관(Minister) 이외에 사무총장(Secretary General)이라는 직위가 있는데, 편의상 사무차관으로 표현한다.

실업률을 보이고 있다. 이에 따라 노동정책도 실업 해결을 위한 적극적인 고용정책의 시행에 상당한 비중을 두고 있다. 다만, 최근 수년간 노동시장에 나타난 특징적인 현상은 고용형태의 유연성이 증가되면서 근로조건의 불안정성이 증가해 왔다는 점이다. 이러한 변화는 특히, 산업별로 서비스・보건・호텔・식음료・운송산업 등에서 많이 발견되고, 고용형태로는 유기계약(fixed-term contract)이 증가하여, 임금근로자 중에서 여성은 21%, 남성은 15%를 차지하게 되었다.[102] 이에 따라 현행 법령이 다양한 고용형태에도 적용이 가능한지 여부와 새로운 고용형태에 있는 근로자 보호 기능을 충분히 하고 있는지에 대한 의문이 제기되었다. 핀란드는 노사정 삼자의 협의에 기반하여 2001년 6월 '신고용계약법(New Employement Contracts Act, 55/2001)'을 마련하여 시행하게 되었다.

나) 신고용계약법의 주요 내용과 특징

고용계약법은 핀란드 노동법의 기본법으로서 고용계약, 휴일, 근로시간, 해고 등 근로조건 전반은 물론 집단적인 노사관계 분야까지 포괄하는 성격을 지닌다. 다만, 신법의 특징은 구법에 비해 상대적으로 고용관계의 범위를 폭 넓게 상정하고, 근로자파견제도 등에 대한 규정을 신설하였다는 점이며, 다양한 고용형태에도 불구하고 차별 없이 동등한 대우[103]를 받도록 하는 데에 주안점을 두고 있다. 특히, 비정형적 고용에 상대적으로 많이 종사하는 여성의 지위를 강화하고, 유기계약과 시간제 근로에 종사하는 자의 지위를 전일제 정규근로자에 근접하는 수준으로 강화하였다. 다만, 이러한 규정은 강행성을 가지되 노사간 단체협약으로 다른 내용을 정할 때는 그에 따르도록 하는 예외를 인정하고 있다.[104]

---

102) Laaksonen(1999), Palvelualan palkansaajien kokemukset määräaikaisten työntekijöiden johtamisesta ja työpolittinen tutkimus, 30쪽, Liesti(2002), 10쪽에서 재인용.

103) 제2장 사용자의 의무 중 제2조(차별과 동등대우)는 "사용자는 근로자의 연령, 건강, 국적, 인종, 성별, 언어, 종교, 이념, 가족관계, 노조활동, 정치적 활동 또는 이에 상응하는 조건을 이유로 부당한 차별을 행할 수 없다. 성 차별에 관한 사항은 양성평등법(609/1986)에서 정하는 바에 의한다"고 규정하고 있다.

104) 제13장 제6조는 동 법 규정의 강행성을 규정하면서, 제7조에서 전국 단위의 노

신법의 내용 중 몇 가지 고용계약의 형식과 관련하여 특기할 것은 우선, 원래 핀란드의 노동법은 특별한 형식을 상정하고 있지는 않았으나, 신법은[105] 고용계약을 구두, 서면 또는 전자문서 형태로 할 수 있음을 규정하고 있으며, 정당한 사유 없는 유기계약이나 그 계약의 갱신은 무기계약이 됨을 규정함으로써 정형화된 고용 형태에 대한 선호를 나타내고 있는 것이다. 또한, 계약체결 또는 계약 내용의 변경 이후 최초의 임금지급 시기(통상 1개월) 이내에 근로자에게 계약 형태에 관한 정보를 제공할 의무를 사용자에게 지움으로써 근로자 신분의 빠른 안정을 도모하고 있다.[106] 둘째, 정규 또는 전일제 근로자의 결원 등이 있어 새로운 채용이 필요한 경우에 사용자에게 사업장에서 이미 유기계약 또는 시간제로 근무 중인 근로자에게 채용 사실을 미리 통지할 의무를 부여하고 있다.[107] 셋째로는 파견근로자의 경우에 산업별 협약이나 파견업체와의 단체협약 등 적용이 가능한 협약이 존재하지 않는 경우에는 사용기업체의 단체협약을 적용받도록 하고 있다.[108]

핀란드의 신법은 아직도 높은 실업 수준을 감안하여 다양한 고용 형태에 대한 입법적인 수용을 꾀하는 동시에 해당 근로자의 사회적인 보

사단체간에 단체협약을 통해 법규정과 다른 내용을 정할 수 있음을 규정하고 있다.

105) 제1장 일반규정 중 제3조(고용계약의 형식과 기간)는 “고용계약은 구두, 서면 또는 전자문서 형식으로 맺어질 수 있으며, 정당한 사유가 있어 특별한 기간을 한정하지 않는 한 제한없이 유효(valid indefinately)하다. 사용자 주도로 정당한 사유없이 맺어진 기간 고정의 계약이나, 정당한 사유 없이 갱신된 기간 고정의 계약은 제한없이 유효하다”고 규정하고 있다.

106) 제2장 사용자의 의무 중 제4조(주요 고용조건에 관한 정보제공)는 “사용자는 서면으로 작성된 고용계약이 없는 경우에라도, 늦어도 최초의 임금지급 시기 이전에 서면에 의하여 그 고용기간이 제한이 없는지 또는 1월 이상의 기간으로 되어 있는지에 관하여 주요 근로조건에 관한 내용과 함께 서면으로 정보를 제공하여야 한다. ...(중략)... 또한, 사용자는 근로조건의 변경이 있는 경우 변화가 있은 직후 임금지급 시기가 지나기 전에 그 변경 내용을 서면으로 근로자에게 가능한 한 빨리 제시하여야 한다-고 규정.

107) 제2장 제5조 및 제6조.

108) 신법 제2장 제7조 및 제9조. 다만, 핀란드의 노조조직률은 2002년 현재 80% 수준에 이르고 있으며, 사용종속관계하에 있던 근로자가 추후에 자영업자로 변경된 이후에도 조합원의 지위를 인정하는 등 제도와 관행상의 차이가 있다는 점이 참고되어야 할 것이다. 노조(Leisti, 앞의 책 35쪽).

호를 보장하고자 하는 노력으로서 평가받을 수 있다. 다만, 신법의 넓은 고용관계에 대한 규정에도 불구하고 자영업자 등 그 경계가 모호한 경우에는 적용이 어려워, 고용 형태의 다양화로 제기되는 문제를 일거에 해결하지는 못했다고 지적이 제기되고 있어(ILO, 2003a: 55), 새로이 도입된 규정들이 실제로 어떤 효과를 거둘지는 시간을 가지고 지켜보아야 할 것이다.[109]

나. 네덜란드 사례 : 외국인고용법 시행

(1) 네덜란드의 노동 및 근로감독행정 개관

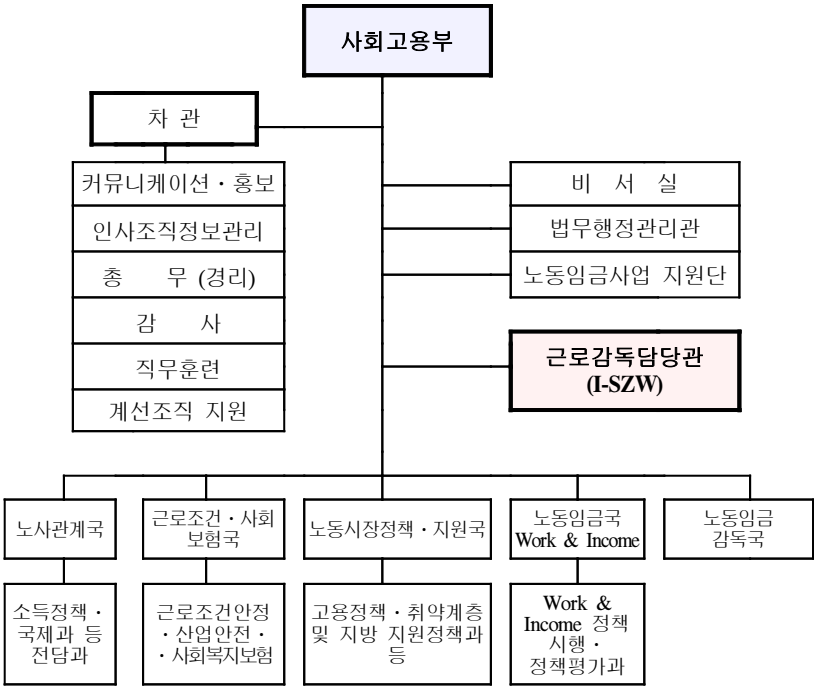
네덜란드의 노동·고용에 관한 전담부처는 사회고용부(SZW: Ministry of Social Affairs and Employment)로서 작업환경, 근로조건, 노사관계, 임금, 사회보험 등을 관장하고 있다. 특이한 점은 공공 부문 관련 문제는 통상 내무부(Ministry of Domestic Affairs) 관장 사항임에도 노사관계에 관한 사항은 그 성격을 감안하여 사회고용부의 노동임금국(Work & Income)과 해당 감독부서(W & I Inspectorate)에서 담당토록 하고 있는 점이다.[110] 또한 1994년부터 부처내 조직을 종전의 기능적 국(局)제에서 기업의 이사회(Managing Board) 조직 형태를 가미하여 고위직급 공무원을 전략적인 목표에 따라 업무를 분장하도록 하는 장관 보좌기구로서 설치하고 있는 점이 특징적이다.

이에 따라 근로감독부서도 종전에 근로감독(Arbeidsinspectie : Labour

109) 실제 핀란드 노동부는 변화하는 근로형태에 대한 새로운 요구를 신법이 얼마나 수용하고 있으며, 그 실제 효과는 어느 정도인지, 그리고 새롭게 규정될 사항은 무엇인지를 포함하는 연구조사를 시작할 예정이라고 한다.

110) 노동임금국은 1990년대 네덜란드의 사회보장제도 개혁과정의 일환으로 보다 적극적인 노동시장정책을 위해 사회보장기관과 고용안정기관은 지역수준에서 통합·조정하여 양질의 서비스와 노동력 관리를 목적으로 설치된 것으로서 2000년 현재 전국에 200여개의 Work & Income Center가 설치되었다. 하지만 일부에서는 관료적인 처리관행이 지속되고, 관련기관간의 협력이 실제로 이루어지지 않는 등 당초의 설치효과를 내지 못하고 있다고 지적하기도 한다(Terpstra, 2002: 39-48).

〔그림 Ⅳ-7〕 네덜란드의 노동행정 · 근로감독 조직



자료 : 네덜란드 사회고용부 웹사이트 http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id =7&subrubriek_id=702.

Inspectorate), 부두노동감독, 선박감독 등 기능별로 분산되어 있던 형태에서 임금담당과, 고용관계감독과 등과 함께 통합하여 장관 직속의 보좌기관으로 근로감독담당관(I-SZW)을 설치하였다. 2000년 말 현재 산하에 6개 지방사무소를 두고 있으며, 근로감독관은 총 827명이며, 노동법(1919), 근로조건법(1980), 근로시간법(1996) 등 노동법령 전반의 집행을 감독하고 있다.[111]

111) 이상의 내용은 사회고용부(SZW), National Action Plan for Employment 2002; EC(1995), Employment Observatory, Basic Information Report: Netherlands; Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions 인터넷 홈페이지(www.eurofound.eu.int/emire/NETHERLANDS/LABOURINSPECTORATE-NL.html) 등을 참조하였다.

(2) 외국인고용법의 시행

가) 시행 배경

최근 세계화로 인해 대두되는 노동시장 정책과제 중 선진국들이 고민하고 있는 것 중의 하나가 외국인고용, 특히 불법고용에 관한 것은 주지의 사실로서, 유럽연합의 경우 40만~50만 명의 불법고용이 진입되고 있는 것으로 추산되고 있다(ILO, 2001: 4). 네덜란드의 외국인 고용비율은 3% 내외 수준으로 6% 내외의 독일과 프랑스나 8~9% 내외의 오스트리아와 벨기에에 비하면 비중이 그리 높지 않은 편이다.[112] 그럼에도 불구하고 네덜란드는 1930년대 이후 일관되게 시행되어 오던 외국인 관련법을 1995년에 보다 통제적인 시각에서 대체하는 외국인고용법(Aliens Employment Act)을 개정하여 시행하고 있다. 입법의 목적은 국내 노동자의 취업기회를 보장하면서 합법적인 외국인노동자의 고용기회와 근로조건을 보장하는 것인데, 네덜란드 정부는 그 목적으로서 ㉠ 유럽경제공동체(EEA) 이외 지역으로부터의 노동력 유입의 제한 ㉡ 노동시장 내 원활한 인력배치 도모 ㉢ 불법고용에 대처 ㉣ 기정착한 외국인에 대한 고용기회의 보장임을 제시하고 있다(OECD, 2000: 167).

나) 외국인고용법상의 주요 내용과 특징[113]

외국인고용법은 우선적인 내국인 고용 노력에 중점을 두고 있는데, 그것이 바로 외국인 고용허가를 위해서는 공공직업안정기관에 5주 전에 신청을 하도록 하여 내국인 구직자(priority labour)와의 채용 연계를 시

112) OECD 국가의 전체 노동력 중 외국인 고용비율의 변화를 보다 구체적으로 살펴보면 아래 표와 같다(출처 : OECD, 1999, Trends in international migration, SOPEMI).

OECD 주요국		오스트리아	벨기에	프랑스	독일	일본	룩셈부르크	네덜란드	스위스	영국	호주	캐나다	미국
외국인고용비율(%)	1990	7.4	-	6.2	7.1	0.2	45.2	3.1	18.9	3.3	-	18.5	9.4
	1998	9.9	7.9	6.1	6.6	0.16	55.1	2.9	17.5	3.6	24.8	17.5	8.5

113) 이하의 내용은 OECD(2000) 자료에 게재된 네덜란드 사회고용부와 법무부가 공동으로 작성한 'Combating the illegal employment of foreign workers'라는 문건을 중심으로 작성하였다.

도하고, 고용안정기관으로 하여금 채용 조건이 통상적인 시장임금에 비해 과도히 낮거나, 법상 근로조건을 준수하고 있는지 여부를 심사하도록 하고 있는 것이다.[114] 즉 5주간의 국내 구직자의 충원 기간이 끝나고도 채용이 어려운 경우에 비로소 사업주는 중앙공공직업안정기관과 사용자의 연계기관인 지역인력담당사무소(Regional Manpower Service Bureau)에 고용허가를 신청할 수 있는데, 이 경우 동 사무소장은 사업주의 채용조건과 외국인 구직자의 개인명세 등을 확인한 뒤에 중앙직업안정기관의 고용허가팀(Employment Permit Team)에 허가를 권고함으로써 고용허가서를 발급하는 절차를 취하게 된다. 고용허가를 내주는 경우에도 일정 기간과 조건을 붙임으로써 그 통제적인 성격을 유지하고 있는데, 이러한 성격은 시행 직후인 1996년에 총 허가 신청에 대한 기각률이 6.5%에서 1998년에 13.5%로 증가한 것으로도 잘 알 수 있다.

한편, 고용허가 신청이 기각된 경우에는 불복 절차로서 사업주는 법원에 이의를 제기할 수 있는데, 이 때 법원은 경영상황이 급박하다고 판단되는 경우에 최종 판정시까지 임시고용허가를 부여할 수 있다.

이러한 국내 구직자에 대한 보호조치와 더불어 외국인고용법이 중점을 두고 있는 것은 불법고용의 확산에 대한 대응이다. 불법외국인취업자에 대한 출입국관리법상의 제재조치와는 별개로 외국인고용법은 사용자에 대한 제재를 규정하고 있는데, 이는 동 법의 허가 절차가 사용자

〈표 Ⅳ-6〉 고용허가서 발급 및 기각 현황

(단위 : 건, %)

	총 신청	총 발급	기 각		
			총 건수 (비율)	정식심사	약식심사
1996	9,816	9,173	643 (6.5%)	545	98
1998	17,555	15,180	2,375 (13.5%)	2,265	111

114) 이 같은 심사 과정은 신청 내용에 따라 약간 차이가 있는데 견습생, 음악인 등 4주 미만의 채용 기간에 대한 허가사항이나 동일 사용주에 의한 취업기간 연장 등의 경우에는 간단한 사항만을 점검하여 허가를 내주고 있는데, 통상 전자의 경우가 서류심사의 60%, 후자가 15% 정도로서 순수히 완전한 심사를 요하는 고용허가건수는 25% 정도라고 한다.

가 신청하고, 그 사용자에 대해 고용허가서를 발급한다는 점과 맥을 같이하는 것이다. 제재는 불법고용의 원인이 사회보장료 및 세금 면제 등 비용상의 목적에 있다는 점에서 벌금형에 의존하고 있으며, 특히 이러한 비용우위를 잠식하기 위해 추후라도 시장임금과의 차액(back wage)을 해당 외국인 취업자에게 지급하도록 명령할 근거를 정하고 있다. 또한 외국인노동력 공급의 유입을 원천적으로 제어하기 위하여 공공직업안정기관과 인력난을 겪고 있는 산업의 관련 사용자와 노동조합 등과 자발적인 협약을 체결토록 하여 장기적으로 근로조건이나 직업훈련을 강화하여 국내 인력의 공급을 유인토록 하고 있는 것도 특징이다. 이 때는 이 협약에 따라 단기적으로 해당 사용자에 대해 임시고용허가를 내주게 된다.

외국인고용법은 이와 동시에 정상적인 절차를 통한 외국인노동자에 대해서는 근로조건과 고용상의 보호를 규정하고 있는데, 즉 영주권을 취득했거나, 취업을 목적으로 3년 이상의 체류허가를 가지고 실제 3년 이상 거주한 사실이 확인된 외국인에 대해서는 더 이상 동 법에 의한 규제를 받지 않도록 하여 내국인과 동일한 취업기회를 보장하고 있다.

다) 외국인고용관리와 근로감독기관의 역할

외국인고용법은 우선적인 내국인 구직자에 대한 취업을 도모하고, 관련 절차를 진행한다는 점에서 중추적인 시행 기관을 공공직업안정기관으로 하고 있다. 물론 중앙행정기관 중 주무부처는 사회고용부로서 주로 정책적인 사항을 관장한다.[115] 그러나 외국인 고용에 대한 관리에 있어서 근로감독기관의 기능에 상당한 비중을 두고 있다.[116] 근로감독

115) 공공직업안정기관은 1991년 이전까지는 사회고용부 직할 소속기관이었으나, 1991년 노사정 삼자 형식의 독립된 행정기관으로 변경되었다. 중앙조직과 18개 지역사무소와 220개 지방사무소, 그리고 65개 직업훈련기관으로 구성되어 있다. 이외에 사회보장급여 업무와의 연계를 위해 지역 수준에서 Work & Income Center를 별도로 설치하고 있음은 전술한 바와 같다.

116) OECD 국가에서 불법적인 고용 형태에 대한 행정적인 대응 형태를 보면 노르웨이, 영국, 터키, 호주 등과 같이 경찰과 법무부(특히, 출입국관련 부서)가 전담하는 경우와 경찰 및 이민관련 기관과 고용・노동 관련 부처가 공동으로 대처하는 경우로 나누어 볼 수 있는데, 후자의 경우로 네덜란드, 핀란드, 스페인,

기관은 외국인노동자의 근로조건 등 노동법 준수 여부에 대한 감독은 본연의 업무로서 담당하면서, 동시에 공식적으로 불법고용 문제에 대한 담당 조직으로서 역할을 하고 있다. 따라서 근로감독관은 사업장에 외국인 고용과 관련된 조사 등을 위해 감독을 권한을 가지고 있으며, 이를 위한 서류 요구 및 체취, 차량 검문, 관련 증빙서의 확인 등 일반근로감독과 유사한 권한을 행사할 수 있다. 이러한 활동은 물론 경찰 등 이민부서와 협조하에 이루어지는 것이 보통이나, 법상으로는 근로감독관 자체 판단으로 또는 관련 기관의 요청에 따라 외국인고용 감독 활동을 착수할 수 있다. 근로감독관이 불법적인 외국인 고용을 인지한 경우에는 지방감독사무소장은 보고서를 작성하여 검찰에 제출하게 되며 이에 따라 외국인고용법 위반 혐의가 인정되는 경우 불법노동자 1인당 900유로[117] 정도의 벌금이 사업체에 부과될 수 있다.

검·경찰이나 이민부서 이외에도 근로감독기관은 여타 관련 기관과의 공조활동을 중시하고 있는데, 대표적인 것이 세무기관 및 사회보장기관과의 협조 활동으로 불법고용에 대한 비용상의 유인을 제어하기 위해 공조조사 활동을 벌이는 경우이다. 또한 최근에는 네덜란드 근로감독기관은 외국인고용 감독 활동을 효과적으로 수행하기 위하여 산업별 위험도 분석을 실시하고 이에 따라 정기적인 사업장 감독계획을 입안하여 이를 실행에 옮기고 있다. 그러나, 일반감독과 마찬가지로 외국인고용 감독 분야에 있어서 많은 국가들은 직원 수의 절대적 부족을 호소하고 있는 경우가 대부분인데, 특히 네덜란드에서 문제로 지적되는 사항은 방문조사를 할 수 없는 개인 숙소 등에 들어가 조사하는 과정에서 과잉 조사라는 비판이 제기되기도 한다는 것이다.

포르투갈, 프랑스, 독일, 미국 등을 예로 들 수 있다. 그러나 최근에는 이러한 업무 분장을 떠나서 관련 기관과의 유기적인 연계와 협조를 통해서 업무를 추진하는 것이 일반적이라고 볼 수 있다. 이상은 OECD, 2000, 제5장 참조.

117) 벌금 규모는 2000 네덜란드길더(NLG)로서, 1999년 네덜란드가 유로화를 사용함에 따라 이를 환산하면 900유로(1 NLG ≒ 0.45 EURO, 2003년 9월 현재) 정도 된다고 보면 된다.

6. 근로감독 분야 국제협력의 현황

급변하는 행정 환경에 맞추어 보다 효율적인 근로감독 방향을 모색하기 위한 하나의 방편으로 여러 나라들이 서로 정보를 교환하고 대안을 탐구하는 형태로 근로감독 분야의 국제 또는 국가간의 협력사업에 신경을 쓰고 있다.

우선, 지역 수준에서 협력을 강화하는 사례로서 EU는 고위급 근로감독위원회(SLIC: Senior Labour Inspectors Committee)를 매년 2회 이상 개최하고 있으며, 개별국가 양자간의 협력사업을 긴밀히 하여 모범사례 발굴을 통한 정책개발 노력도 계속되고 있다. 지역 차원의 공동기금을 조성하여 관련 교육 및 연구사업을 진행하기도 하는데 EC의 경우 생활·작업조건향상재단(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)이나 유럽작업안전보건기구(EU-OSHA: European Agency for Safety and Health at Work) 활동 등을 그 예로 들 수 있다.

〔그림 Ⅳ-8〕 국제근로감독협회(IALI) 개요와 최근 활동

- 동 협회는 각국의 근로감독기관에 대한 직업적인 지원서비스 제공을 목적으로 1972년에 설립된 단체로서, 그 설립 목적은 ㉠ 근로감독 종사자의 직업적 전문성 증진, ㉡ 근로감독·산업안전, 고용관계 등에 관한 경험의 교환, ㉢ 총회, 세미나, 출판 등을 통한 정보 제공, ㉣ 이를 위한 지역적 네트워크 조성 및 회원간의 협력증진에 있다.
- 회원 구성은 현재 70여 개국의 근로감독관 90여 명으로 조직(회장: 영국 보건안전청 Adrian Ellis 국장)되어 있으며, 회원 자격은 전세계 각국의 근로감독관이면 누구라도 가능하되, 이를 위해서는 회원 연회비(인원수 등에 따라 550~2200 스위스프랑)를 납부해야 한다.
- 동 협회의 활동으로는 매년 연차총회를 개최하고 있으며, 정보공유를 위해 연 1~2회씩 회의를 개최하고 있는데, 2001년에는 ILO와 공동으로 독일에서 '근로감독과 산업안전관리체계'를 주제로, 2002년에는 네덜란드에서 '아동노동 철폐', 2003년에는 불가리아에서 '근로감독의 기능적 통합, 효과와 훈련'을 주제로 심포지움을 개최한 바 있다. 2002~2005년간 활동계획에 따르면 향후 '근로감독의 효과성', '근로감독관에 대한 훈련', 고용구조의 변화' 등을 주제로 한 회의가 예정되어 있다.

자료 : IALI 웹사이트(www.iali-aiit.org).

국제 수준에서는 ILO와의 기술협력사업과 세계보건기구(WHO), 국제연합환경개발계획(UNEP) 등과의 공동위원회 활동이나 프로그램에 참여하는 방식으로 그 협력 활동을 전개하고 있다. 한편, 비정부간 조직(NGO)의 협력도 이루어지고 있는데, 그 대표적인 것이 국제근로감독협회(IALI: International Association of Labour Inspection)나 국제사회보장협회(ISSA: International Social Security Association), 아태지역 산업안전보건기구(APOSHO: Asia and pacific Occupational Safety and Health Organization) 등의 활동이다.[118]

118) 우리나라는 ISSA에 한국건강보험공단(이사장)이 이사로 활동하고 있으며, APOSHO에는 한국산업안전공단이 회원으로 활동하면서 1998년에 서울에서 제14차 총회를 개최한 바 있다.

Ⅴ. 정책적 시사점

"일국의 노동법이 아무리 선진화되어 있어도 근로감독제도가 없다면 그 법은 한낱 사문(dead letter)에 불과할 뿐이다." - 제71차 ILO 총회 (1995) 사무총장 보고서

지금까지 노동행정과 근로감독에 관한 국제노동기준의 내용과 회원국가의 적용실태를 살펴보았다. 즉 노동행정의 급변한 환경 변화 속에서 근로감독의 주기능은 많은 제도적인 변천을 거듭하면서도 그 골간을 유지하고 있으며, 행정효율 추구를 위한 공공행정의 기능 감축과 근로감독관 정원 부족 등의 어려움 속에서도, 한편에서는 오히려 최근 대두되는 사회 문제의 해결을 위해 보다 철저한 기능 수행을 요구받고 있는 상황임을 확인할 수 있었다. 또한 각 국가별로 다양한 발전을 계속해 온 근로감독제도가 최근의 현안에 부응하여 어떻게 정책적인 대응을 하고 있는지를 몇몇 국가의 정책사례를 통해 살펴보았다.

우리나라의 근로감독제도는 1953년 근로기준법(법률 제286호)이 시행되면서 각 시·도를 통해 근로감독 사무촉탁제도를 실시한 것이 시초이다. 그러나 이 사무촉탁제도는 잠정적인 것으로서 본격적인 근로감독관제의 시행은 1961년 근로기준법 개정과 국무원령(제205호)으로 근로감독관규정이 공포되면서 근로감독관을 정식직원으로 채용, 특별사법경찰관의 지위를 부여하고, 체계적인 직무교육을 실시하면서부터라고 볼 수 있다.[119] 이후 산업안전업무가 분리(1967년)되고, 노사관계업무가 부가되었으며(1981년), 각종 추가적인 노동입법과 그 시행과정에서 업무영역이 확장되어 왔다. 이러한 점에서 제4장에서 살펴본 외국의 근로감독관제도 유형에 비추어 볼 때, 우리의 제도는 일반근로감독과 산업안

119) 이상은 문명린(1999) 32쪽에서 인용. 보다 자세한 근로감독관제의 연혁에 대해서는 정인수 외(1999) 제1장과 제2장을 참고.

전분야로 분리된 형태를 취하면서 일반근로감독의 경우는 임금, 근로조건은 물론 노사관계 관련 상황보고업무 등을 포괄하는 형태로 프랑스 등의 일반행정가유형과 영국-북구국가유형의 절충적인 형태라고 볼 것이다. 최근의 근로감독은 급변하는 노동시장 및 행정환경의 변화에 따라 제도적인 기본 틀을 변경하는 방식보다는 사업장 감독의 우선순위를 조정하거나, 기업별 또는 행정대상별로 취약부문에 감독행정을 집중하는 등의 대응방식을 취하고 있다고 할 수 있다.

어떤 제도나 정책사항에 대한 분석연구는 그 운영 및 시행실태에 관한 실증적 분석에 기초하여 적실성 있는 대안 제시가 이루어지지 않는 경우 공허한 것으로 보여질 수 있다. 다만, 앞서 서론에서 언급한 바와 같이 본 글은 주로 관련 국제노동기준의 내용과 이에 따른 국가별 적용실태를 주로 문헌고찰에 의존하여 살펴보고자 하는 것으로서, 우리나라 노동행정, 특히 근로감독관제의 현황과 실태를 조망하고 구체적인 문제점과 그 대안을 모색하기보다는 본격적인 실태조사를 위해 사전에 필요한 기초자료의 축적에 주안점을 둔 것이다. 이는 제도를 창설하거나 초기에 운용하고 있는 국가의 경우를 제외하고, 한 국가의 기존 제도에 대한 개선방향을 모색하는데 있어서 국제노동기준과 선진국가의 사례도 중요하지만, 무엇보다도 그 현 실태에 관한 경험적인 분석에 기반하여 특수한 경제·사회·문화적 환경과 이해관계자의 의견 등을 종합하여 이에 적합한 내용을 도출해내는 것이 더욱 중요하다고 보기 때문이다. 물론 앞에서 설명한 국제기준의 내용과 제시된 몇몇 국가의 사례는 세계적인 근로감독분야의 일반적인 조류에서 예외일 수 없는 우리나라의 상황을 염두에 두면서 선정된 것임을 밝히고자 한다.

이하에서는 우리의 근로감독관제도 운용실태를 결하고 있는 본 글의 이러한 한계점과 추가연구조사의 필요성을 함께 인식하면서, 앞서 살펴본 국제기준과 국가별 사례가 우리나라 현실에 정책적으로 시사하는 몇 가지 사항에 대해서 간략히 정리해 보는 것으로 이 글을 맺고자 한다.

1. 효과적인 근로감독을 위한 기반 정비

제81호 협약은 근로감독 기능을 법 집행, 노사단체에 대한 정보제공과 자문, 기존 법령의 흠결사항에 관한 제언으로 제시하고 있는데 이 중 가장 필수적이면서 전통적인 것은 노동보호 입법의 적용과 집행에 관한 것이다. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 최근 복잡다단한 사회 현상을 입법화하는 과정에서 관장하는 법령의 숫자와 기술적·전문적인 내용이 더욱 많아지고, 감독 대상 사업장의 증가와 신개념의 고용 및 작업 형태가 나타남으로써 그 필수적 기능 행사에 상당한 어려움이 가중되는 것이 현실이다. 우리나라의 경우도 최근 근로기준법, 산업안전보건법 및 산재보험법 등의 적용이 전 사업장으로 확대되고, 임금채권보장제도 및 고용허가제 실시 등으로 새로운 업무 부담이 늘어난 바 있으며, 특히 비정규직 대책 차원에서 근로감독 기능의 강화를 위한 감독관 증원이 대책으로 제시되고 있다. 이러한 점에서 필수적인 감독 기능이 차질 없이 수행되기 위해서는 감독관 정원과 배치가 지속적으로 증대되어야 하는 것은 매우 중요한 문제이다.

그러나 앞서 살펴본 각국의 예에도 나타나듯이, 행정 기능 축소와 예산 제약 등으로 실질적으로 일거에 감독관의 충원이 개선되기에는 어려움이 따른다는 점에서 보다 효율적인 업무 추진을 담보할 수 있는 대안적인 조치에 대한 고려가 필요하다고 본다. 우선 감독관 직무훈련의 강화가 요구된다. 특히 감독관 채용 절차가 종전 감독 직렬의 별도 충원 형식에서 일반직 공무원을 임명·배치하는 것으로 변경된 바 있는데, 이에 따라 보다 체계적이고 사전적인 직무교육이 수반되어 왔는지 여부에 대한 점검이 필요할 것이다. 또한 이미 체계를 갖추기 시작한 근로감독 업무의 전산화를 더욱 발전시켜 노동법, 판례, 질의해석 등의 법령정보, 노사관계, 근로조건 및 감독·조치 경과 등의 사업장 정보 등을 데이터베이스화하고, 이를 간단한 전산 조작으로 조회할 수 있도록 하여, 이를 보고체계와 연계할 경우 상당한 업무 부담의 경감이 가능할 수 있다. 각종 법령에 따른 서식과 지침 중에 중복되거나 사실상 시행이 정지된 사항이 없는지에 대한 종합적인 점검 노력도 감독 역량을 제고하는

데 보탬이 될 수 있다. 이 같은 점에서 위에서 소개한 영국 보건안전청의 과학적인 업무 평가와 조직관리 기법의 도입은 다소 독립적인 성격을 갖는 기관이라는 특수성을 감안하더라도 시사하는 바가 크다고 보여진다.

2. 사업장 감독의 정상화

최근 사업장 감독에서 근로감독 부문은 비정규직 근로자가 다수 고용된 사업장 등 주로 취약계층에 대한 보호에 초점을 두어 특별감독의 형태에 집중되고 있고, 산업안전감독도 예방감독과 기업 자율적인 안전조치를 지원하면서, 건설업 등 안전사고 취약 부문에 대한 수시감독에 치중하고 있어 최근 외국의 감독 경향과 유사한 방식을 따르고 있다. 정기감독의 경우는 1995년부터 기업의 근로조건 자율개선 및 규제완화 차원에서 실시를 유보하고 있음을 밝히고 있다(노동부, 2002: 250). 그러나 이는 제81호 협약 제16조에서 정하는 '수시 그리고 철저한 감독'의 원칙과 반드시 합치되는 것은 아니라는 점에서 정기감독, 특별감독, 노무관리지도 등 유사한 형식의 사업장 감독을 체계적으로 재구분할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 노르웨이의 자체통제제도가 단순히 기업의 자율조치에 의존하는 것이 아니라 엄격한 책임과 제재를 수반하고 있는 점과 뉴질랜드에서 민원 제기에 의존하는 법 집행 관행에 대한 비판이 제기되었던 점을 유념할 필요가 있다. 또한 근로감독관 집무규정 제15조에서 사업장 감독시 해당 사업장에 사전통보를 의무화하고 있는데, 이는 기업의 경영권 존중, 지나친 감독권 개입의 부작용에 대한 우려 등 한국의 특수한 사정에서 비롯되었을 것이나, 근로감독 협약 제12조의 불시감독의 원칙이 상정하고 있는 야간노동 실태나 주간에 가동되는 기계의 안전성 점검 등이 여전히 필요하다는 점에서 '사전통보 없는' 감독의 필요성 여부에 대한 고려가 필요할 것이다.

3. 통합적인 접근을 위한 보고체계 마련

많은 국가의 제도와 같이 우리나라의 경우도 일반근로감독과 산업안

전감독 업무가 분리되어 기능적인 전문화를 꾀하고 있다. 비교적 짧은 시행 기간에도 불구하고 업무 성격에 따라 차별화된 감독을 시행한다는 점에서 우호적인 평가가 많은 것으로 보인다. 다만, 최근 세계적으로 주목을 받고 있는 근로감독의 통합적인 접근(integrated approach) 경향을 감안하고, 사업장 감독의 경우는 적절한 업무 조정이 이루어짐에도 중복감독 등의 문제가 있을 수 있다는 점에서 이들간의 기능적 연계를 고려할 필요가 있다. 그 일환으로 업무계획이나 예산 배정 등의 경우에 이미 이루어지고 있는 통상적인 조정 활동 이외에 연례 감독활동보고서의 발간을 통해 통합적인 시각에서 업무 실적을 평가하고 새로운 계획에 이를 반영하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 이는 협약 제20조 및 제21조가 이해관계자에 대한 유용한 정보제공 차원에서 연례 감독활동 보고서의 발간을 요구하고 있는 점에서도 적절한 것이라고 보여진다.

4. 본연의 감독 이외의 부가업무에 대한 재고

필수적인 기능인 법 집행 이외에도 근로감독기관에 다양한 부가적인 업무가 부가되는 것이 일반적이다. 특히, 우리의 경우는 집단적 노사관계 관련 업무를 근로감독관 업무에서 분리해야 한다는 견해가 제기되기도 하는데, 앞서 살펴본 바와 같이 협약상 노사관계 관련 업무가 근로감독기관의 필수기능은 아니나, 프랑스 등 많은 국가에서 그 전문성을 인정하여 관련 임무를 부여하고 있다는 점에서 일률적으로 노사관계 관련 업무가 근로감독관의 주임무와 일치하지 않으므로 분리해야 한다고 하기는 어려운 것이다. 또한 사회보장 업무와 불법고용관리 등의 분야로 근로감독 기능이 확장되는 추세를 감안할 필요가 있다. 즉 다양한 부가업무에 대한 종합적인 평가를 통해 근로감독의 고유업무 수행에 지장을 초래하는 업무를 선별하여 재조정하는 것이 바람직할 것이다.

5. 중앙일원화 원칙에 관한 확고한 입장 견지

때때로 행정 기능의 조정 과정에서 중앙정부의 정책결정 기능 이외에

실질적인 법 집행 기능을 지방자치단체에 이전할 것인가의 여부가 문제되기도 하는데, 앞에서 설명한 바와 같이 근로감독 협약 제1조 및 제4조 제1항에서는 일관된 법 집행을 위해 중앙일원화원칙을 명시하고 있다. 감독 기능의 지방 이전을 추진한 뒤 협약 위반을 이유로 다시 중앙에 환원한 그리스 등의 사례와 중앙과 지방간 법 처리방식의 괴리, 사전훈련 없는 비전문가의 감독 업무 투입 등 지방 이관시 야기될 수 있는 문제점을 감안하여, 감독기관의 중앙정부 직할에 대한 확고한 입장이 견지되어야 할 것이다.

6. 국제적인 논의 동향에 적극 대처

가장 전통적인 노동행정 기능으로 인식되고 있는 근로감독 업무의 특성상 상대적으로 국제협력 활동에 대한 관심은 미약한 형편이다. 그러나 근로감독제도의 각국 사례를 통해 알 수 있는 것은 근로감독행정이 최근 직면하고 있는 문제점들의 상당 부분이 전 세계적으로 공유될 수 있는 것이라는 점이다. 여기에 많은 국가들이 지역·국제적 차원에서 공통된 문제에 대한 해결책을 모색하고, 우의를 증진하기 위해 근로감독 분야의 국제협력사업을 추진하는 이유가 있으며, 우리도 보다 이에 적극적으로 참여해야 할 필요성이 있는 것이다.

참고문헌

노동부(2002),『2001 노동백서』.

_____(2000),『ILO 주요 협약집』.

_____(2002.11),「의사근로감독관 제도조사를 위한 유럽 4개국 공무출장보고서」.

문명린(1999),『나의 삶 나의 길: 여산(如山) 문명린 회고록』.

어수봉 외(1998),『인적자원회계(HRA)제도의 도입방안에 관한 연구』, 한국노동연구원.

이혁구·박시종 역(2002),『세계화와 복지국가의 위기 : 지구적 사회정책을 향하여』, 성균관대학교 출판부.

정인수 외(1992),『근로감독행정제도의 개선방안연구』, 한국노동연구원.

정인수 외(1999),『주요국의 노동행정조직』, 한국노동연구원.

Andries De Grip et al(1997), "Atypical employment in the European Union", *International Labour Review*, Spring 1997, ILO : Geneva.

Benadon, Marc(1998), "Industrial Relations and Employment as Reflected in the Country Profiles", in *New Prevention Strategies for Labour Inspection*, ILO : Geneva.

Campbell, Stewart(1986), *Labour Inspection in the European Community*, Health and Safety Executive(HSE) : London.

Commission of the European Communities, "Adapting to Change in Work and Society: A new Community Strategy on Health and Safety at Work, Communication from the Commission: 2002-2006, COM (2002) 118.

Department of the Environment, Transport and the Regions(2000), *Revitalising Health and Safety, Strategy Statement*, June 2000,

London.

Department of Enterprise, Trade and Employment(2001), *2001 Department of Enterprise, Trade and Employment*, Dublin.

ENWHP(European Network for Workplace Health Promotion)(2001), *Report on the Current Status of Workplace Health Promotion in SMEs*.

European Agency for Safety and Health at Work(1999), *Economic Impact of Occupational Safety and Health in the Member States of the European Union*, Bilboa.

_____(2000), *Systems and Programmes: Occupational Safety and Health in Marketing and Procurement*, ISBN 92-95007-01-8.

European Commission(1995), "Employment Observatory", Basic Information Report: Netherlands.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Condition(1999), "Economic Instrument for Sustainable Development: Improvement the external and Working Environment", part 1.

_____(2002), "Quality of Work and Employment in Europe Issues and Challenges", Foundation paper No.1.

_____ 기관 홈페이지 www.eiro.eurofound.ie.

Grumiau, Samuel, "The Trials and Tribulations of the Labour Inspectors", Trade Union World, 1 Feb., 1999, ICFTU 웹사이트(www.icftu.org /display document.asp?Index=990209015&Language=EN).

Health and Safety Commission(2001), *Strategic Plan 2001/2004*, Summary, London.

Health and Safety Commission(2002a), "Health and Safety System in Britain", http://www.hse.gov.uk/ pubns/ohsingb.pdf.

_____(2002b), *HSC Annual Report and HSE Accounts 2001/02*, London : The Stationary Office.

Health and Safety Executive(1990), *Handbook of Labour Inspection in the European Community*, HMSO : Southampton.

_____(2002), "Enforcement Management Model", Operational Version 3.0

_____ HSE Board paper(HES/03/017), Development of the BSC for HSE.

Heron, Robert et al.(1998a), *Labour Inspection Policy and Planning*, ILO : Bangkok.

_____(1998b), *Conducting Labour Inspection Visits: A Practical Guide*, ILO : Bangkok.

ILO(1947), "Record of Proceedings, International Labour Conference", 30th Session, Geneva

_____(1966), *General Survey on Labour Inspection*, ILO: Geneva

_____(1973), *Labour Inspection: Purposes and Practice*, ILO: Geneva.

_____(1975), "France, Unification of Three Labour Inspection Services", *Social and Labour Bulletin*, 3/75, ILO : Geneva.

_____(1979), *Report of the Tripartite Mission on Labour Inspection in Norway*, ILO Labour Administration Branch.

_____(1981), *Report of the Tripartite Mission on the Effectiveness of Labour Inspection in France*, ILO Labour Administration Branch.

_____(1985a), *Labour Inspection, General Survey by the Committee of Experts on Application of Conventions and Recommendations*, ILO: Geneva.

ILO(1985b), *Comparative Analysis of the Reports of Tripartite Missions Assessing the Effectiveness of Labour Inspection Systems in Seven countries of Western Europe: Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Italy, Norway, United Kingdom, Tripartite Symposium of Specialist in Labour Inspection*, 21-25 October 1985, Geneva.

_____(1986), "Equal Remuneration, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference", 72nd session, Report III 4B, ILO : Geneva.

_____ARPLA(아태지역노동행정센터), "New Developments in Labour Inspection", *Labour Administration Bulletin*, 1/88.

_____(1992), *Report of the Tripartite Mission to Evaluate the System of Labour Inspection in Hungary*.

_____(1996), "The Role of Labour Inspection in Transition Economies, Labour Administration Branch Document", No. 48, ILO : Geneva.

_____(1997), "Labour Administration, General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference", 85th session, Report III (1B), ILO: Geneva.

_____(1998), "Handbook of Procedures Relating to International Labour Conventions and Recommendations", ILO : Geneva.

_____(1999), "Labour Inspection and Child Labour", Report for discussion.

_____(2000), "Approaches to Labour Inspection in Forestry: Problems and solutions", Working paper No.155, ILO : Geneva.

_____(2001), "World Employment Report: Life at Work in the Information Economy", An aide-memoire to the CD-ROM version, ILO : Finland.

ILO(2002a), *Combating Child Labour: A Handbook for Labour Inspectors*, ILO : Geneva.

_____(2002b), "International Labour Standards: A global approach, 75th anniversary of Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations", ILO : Geneva.

_____(2003a), "The Scope of the Employment Relationship, International Labour Conference", 91st session, Report V, ILO : Geneva.

_____(2003b), "Protection of Wages, International Labour Conference", 91st session, Report III (1B), ILO : Geneva.

ILO/IALI(2001), "Labour Inspection and Occupational Safety and Health Management Systems", Summary report of Joint ILO/IALI International Symposium, Düsseldorf, May 2001.

IALI(1997), "Modern Management Systems in Labour Inspection", Report on International Symposium 7-9 October 1997, Lyon.

_____(1998a), “Labour Inspection: Roles and Practical Solutions Beyond 2000”, Report on International Workshop, 2-3 November 1998, Nicosia.

_____(1998b), “The SME Approach”, Report on International Symposium, 28-30 May 1998, Bergen.

Janice R. Bellace, “The ILO Declaration of Fundamental Principes and Rights at Work”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Autumn 2001.

Lécuyer, Normand eds.(2002), *New Forms of Labour Administration: Actors in Development*, ILO : Geneva.

Leisti, Mari(2002), “Finland : The Scope of the Employment Relationship”, National Report to the International Labour Office.

National Audit Offcie(2001), *Better Regulation: Making Good use of Regulatory Impact Assessments*, London: The Stationery Office.

OECD(2000), *Combating the Illegal Employment of Foreign Workers*, OECD : Paris.

Richthofen, W. von(2001), Labour Inspection and Child Labour, ILO-IPEC / ARLAC Regional high-level tripartite meeting of experts on the role of labour inspection in combatting child labour, Harare, Zimbabwe, 17-21 September 2001.

_____(2002), *Labour Inspection: A Guide to the Profession*, ILO : Geneva.

Pêtre, René(1968), “Workers’ Labour Inspection Delegates in Belgium with Particular Reference to Mining”, *International Labour Review*, Vol.97, No 5.

Supiot, Alain et al.(2001), “Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe”, A. Report Prepared for the European Commission, New York : Oxford.

SZW(네덜란드 사회고용부), *National Action Plan for Employment 2002*, Hague.

Terpstra, Jan, “Cooperation Between Social Security and Employment

Services: Evaluation of a Reform Strategy in the Netherlands", *International Social Security Review*, Vol.55, 3/2002.

Viano, Pierre, 'Role de l'inspection du travail dans le reglement des conflits collectifs', Droit Social Paris, No.4, April, 94-98.

Vogel, Laurent(1998), *Prevention at the Workplace: The impact of Community Directives on preventive systems in Sweden, Finland, Norway, Austria and Switzerland*, European Trade Union Technical Bureau for Health and Safety : Belgium.

Wynne, Rechard & Grundemann, Robert(1999), *New Approach to Improve the Health of a Changing Workforce*, European Foundation for Improvement of Living and Working Condition : Ireland.

부록

근로감독 · 노동행정 관련 국제노동기준[120]

제81호 협약

공업 및 상업 부문에서 근로감독에 관한 협약(1947년)

* 효력발생 : 1950년 4월 7일 (129개국 비준)

국제노동기구 총회는, 국제노동기구 사무국 이사회가 1947년 6월 19일 제네바에서 소집한 제30차 회의에서, 회기 의사 일정의 네 번째 의제인 공업 및 상업 부문에서 근로감독의 조직에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여, 1947년 근로감독 협약이라고 부를 다음의 협약을 1947년 7월 11일 채택한다.

제1절 공업 부문 근로감독

[제1조] 이 협약의 적용을 받는 국제노동기구의 회원국은 공업 부문 사업장에서 근로감독제도를 갖추어야 한다.

[제2조] 1. 공업 부문 사업장의 근로감독제도는 근로감독관이 근로조건과 작업중인 근로자 보호에 관한 법 규정을 집행하는 모든 사업장에 적용되어야 한다.

2. 광업 및 운송업체의 전부 또는 일부는 국내 법규에 따라 이 협약의 적용을 면제받을 수 있다.

[제3조] 1. 근로감독제도는 다음의 기능을 수행하여야 한다.

120) 이 협약 내용은 ILO의 협약집과 노동부가 발간한 『ILO 주요협약집』(2000)의 내용을 기본으로 하여 작성하였다.

㈎ 근로시간, 임금, 안전, 건강 및 복지, 아동 및 연소자의 고용, 그 밖의 관련 사항에 관한 규정 등 근로조건 및 작업중인 근로자 보호에 관한 법규정을 근로감독관의 권한 범위 안에서 집행하도록 확보할 것.

㈏ 사용자 및 근로자에게 법규정을 준수하는 가장 효과적인 방법에 관하여 기술적 정보와 조언을 제공할 것.

㈐ 현행 법규정에 구체적으로 규정되지 아니한 흠결 또는 폐해에 관하여 권한 있는 기관에 주의를 환기시킬 것.

2. 근로감독관에게 부여된 추가적 임무는 근로감독관이 주된 임무를 효과적으로 수행하는 데 지장을 주어서는 아니 되며, 사용자 및 근로자와의 관계에서 근로감독관에게 필요한 권위 및 공정성을 어떠한 경우에도 해하여서는 아니 된다.

[제4조] 1 근로감독관은 회원국의 행정관행에 반하지 아니하는 한 중앙기관의 감독 및 관리하에 두어야 한다.

2. 연방국가의 경우, '중앙기관'이라 함은 연방정부기관 또는 연방구성단위의 중앙기관을 말한다.

[제5조] 권한 있는 기관은 다음 사항을 촉진하기 위하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

㈎ 근로감독기관과 이와 유사한 활동에 관여하는 그 밖의 정부기관 및 공사기관 간의 효과적 협력

㈏ 근로감독기관의 감독관과 사용자 및 근로자 간의 협력 또는 이들 단체간의 협력

[제6조] 근로감독관은 신분 및 근무조건의 안정이 보장되어야 하고, 정부의 교체 및 외부의 부당한 영향으로부터 독립적인 공무원으로 구성되어야 한다.

[제7조] 1. 근로감독관은 국내 법규에 규정된 공무원의 채용조건에 따라 특히 임무수행에 필요한 자격을 고려하여 채용되어야 한다.

2. 위 자격을 확인하는 방법은 권한 있는 기관이 결정하여야 한다.

3. 근로감독관은 임무수행을 위하여 적절한 훈련을 받아야 한다.

[제8조] 남・녀 모두 감독관으로 임명될 수 있으며, 필요한 경우 남・녀

감독관에게 특별한 임무가 부여될 수 있다.

[제9조] 회원국은 작업중인 근로자의 건강과 안전의 보호에 관한 법규정이 집행되도록 하고, 작업공정·재료 및 방법이 근로자의 건강 및 안전에 미치는 영향을 조사하기 위하여, 국내 여건상 가장 적절하다고 인정되는 방법으로 의학·공학·전기학 및 화학 분야의 전문가를 포함한 자격 있는 기술자 및 전문가가 감독 업무에 관여하도록 하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

[제10조] 근로감독관의 수는 감독직 임무를 효과적으로 수행하는 데 충분한 인원이어야 하며, 다음 사항을 적절히 고려하여 결정하여야 한다.

㈎ 감독관이 수행할 임무의 중요성, 특히

⑴ 감독 대상 사업장의 수, 성격, 규모 및 위치

⑵ 이들 사업장에 고용된 근로자의 수 및 종류

⑶ 시행될 법규정의 수 및 복잡성

㈏ 감독관이 사용할 수 있는 물적 수단

㈐ 효과적 감독을 위하여 임검(臨檢)이 요구되는 실제 상황

[제11조] 1. 권한 있는 기관은 근로감독관에게 다음을 제공하기 위하여 필요한 조치를 취한다.

㈎ 모든 관계자가 이용할 수 있으며 적정 시설이 갖춰진 지역사무소

㈏ 적절한 공공교통수단이 없는 경우 감독관의 임무 수행에 필요한 교통수단

2. 권한 있는 기관은 근로감독관에게 임무 수행에 필요한 모든 교통경비 및 부대경비를 지급하기 위하여 필요한 조치를 취하여야 한다.

[제12조] 1. 적절한 증명서를 소지하고 있는 근로감독관에게 다음과 같은 권한이 부여되어야 한다.

㈎ 감독 대상인 사업장에 주야 어느 시간이든 예고 없이 자유롭게 출입할 수 있는 권한

㈏ 감독 대상으로 인정할 만한 합당한 이유가 있는 건물에 주간에 출입할 수 있는 권한

㈐ 법규정의 엄격한 준수 여부를 확인하기 위하여 필요한 조사・검사 또는 신문을 할 수 있는 권한, 특히

⑴ 법규정의 적용에 관련된 사항에 대하여 단독으로 또는 증인의 입회하에 사용자 또는 사업체 직원을 신문할 권한

⑵ 근로조건에 관한 국내 법규에 따라 비치하여야 할 장부, 대장 및 그 밖의 서류가 법규정에 적합한지를 확인하고 이들 문서를 복사하거나 발췌하기 위하여 문서의 제출을 요구할 권한

⑶ 법규정에 따라 고지사항을 게시하도록 할 권한

⑷ 사용자 또는 그 대리인에 대한 통고를 조건으로 사용 또는 취급되는 원료의 견본 및 재료를 분석하기 위하여 수거할 권한

2. 근로감독관이 임검(臨檢)을 하는 경우 임무 수행을 방해할 염려가 있다고 인정하지 아니하는 한 임검(臨檢)계획을 사용자 또는 그 대리인에게 통고하여야 한다.

[제13조] 1. 근로감독관은 설비, 배치 또는 작업방법에서 발견된 결함이 근로자의 건강 또는 안전을 위협한다고 인정할 만한 합당한 이유가 있을 때 이를 시정하기 위한 조치를 취할 권한을 가져야 한다.

2. 감독관은 위 조치를 취하기 위하여 다음 사항을 요구하는 명령을 하거나 하게 할 권한을 가져야 한다. 다만, 법이 정한 사법기관 또는 행정기관에 이 명령에 대한 이의를 제기할 권리가 주어진다.

㈎ 근로자의 건강 또는 안전에 관한 법규정을 준수하도록 하기 위하여 필요한 경우 일정한 기간 안에 시설 또는 설비를 변경하도록 하는 조치

㈏ 근로자의 건강 또는 안전에 급박한 위험이 있을 경우 즉각적 행정조치

3. 제2항에 정한 절차가 회원국의 행정 또는 사법 관행과 일치하지 아니하는 경우 감독관은 권한 있는 기관에 대하여 명령 또는 즉각적 행정조치의 시행을 요청할 권리가 있다.

[제14조] 국내 법규에 따라 산업재해 및 직업병 사례는 근로감독기관에 통고되어야 한다.

[제15조] 국내 법규로 정한 예외를 제외하고는, 근로감독관은

㈎ 감독을 받는 기업체에 대하여 직접 또는 간접적 이해관계를 가지지 못한다.

㈏ 감독관직을 사퇴한 후에도 업무처리 중 알게 된 제조상·상업상 비밀 또는 작업 공정을 누설하여서는 아니 되며, 위반하는 경우 이에 상당한 처벌 또는 징계처분을 받는다.

㈐ 법규정의 흠결 또는 위반에 관하여 감독관에게 제기되는 진정의 출처를 극비로 취급하여야 하며, 이러한 진정에 따라 임검(臨檢)을 하였음을 사용자 또는 그 대리인에게 알려서는 아니 된다.

[제16조] 사업장에 대한 감독은 관계 법규정의 효과적 시행을 위하여 필요한 경우 수시로 철저하게 실시하여야 한다.

[제17조] 1. 근로감독관이 집행하는 법규정을 위반하거나 이의 준수를 태만히 한 자는 사전 경고 없이 즉각적 사법 절차의 대상이 된다. 다만, 시정조치 또는 예방조치를 이행하기 위한 예고가 필요한 경우 국내 법규로 예외를 정할 수 있다.

2. 근로감독관은 사법 절차를 개시하거나 권고하는 대신 재량에 따라 경고 및 조언을 할 수 있다.

[제18조] 근로감독관이 집행하는 법규정 위반 및 그 업무 수행의 방해에 대하여는 국내 법규로 이에 상당하는 벌칙을 정하고 이를 효과적으로 집행하여야 한다.

[제19조] 1. 근로감독관 또는 지방감독기관은 감독활동 결과에 관한 정기보고서를 중앙감독기관에 제출하여야 한다.

2. 이 보고서는 중앙기관이 정하는 서식에 따라 작성하며 이 기관이 정하는 사항을 취급한다. 또한 이 보고서는 최소한 중앙기관이 정하는 횟수만큼, 적어도 연 1회 이상 제출하여야 한다.

[제20조] 1. 중앙감독기관은 통제를 받는 감독기관의 업무에 관한 연차 종합보고서를 발간하여야 한다.

2. 이 연차 보고서는 해당 연도 종료 후 적당한 기간 안에 그리고 어떤 경우에도 12개월 안에 발간하여야 한다.

3. 이 연차보고서의 사본은 발간 후 적당한 기간 안에 그리고 어떤 경우에도 3개월 안에 국제노동기구 사무총장에게 송부하여야 한다.

[제21조] 중앙감독기관이 발간하는 연차보고서에는 다음 소관사항 및 그 밖의 관련사항을 수록하여야 한다.

㈎ 감독기관의 업무와 관련된 법규

㈏ 근로감독기관의 직원

㈐ 감독 대상 사업장 및 근로자 수에 관한 통계

㈑ 임검(臨檢)통계

㈒ 위반 및 취하여진 처별에 관한 통계

㈓ 산업재해 통계

㈔ 직업병 통계

제2절 상업 부문 근로감독

[제22조] 이 협약 제2절의 적용을 받는 국제노동기구의 회원국은 상업 부문 사업장에서 근로감독제도를 두어야 한다.

[제23조] 상업 부문 사업장의 근로감독제도는 근로감독관이 근로조건과 작업중인 근로자 보호에 관한 법규정을 집행하는 사업장에 적용되어야 한다

[제24조] 상업 부문 사업장의 근로감독제도에 대하여 적용 가능한 한 협약의 제3조 내지 제21조의 규정을 준용하여야 한다.

제3절 기타 규정

[제25조] 1 국제노동기구의 회원국은 협약 비준시 선언을 통하여 제2절을 제외하고 협약을 수락할 수 있다.

2. 이러한 선언을 한 회원국은 추후 선언으로 언제든지 그 선언을 취소할 수 있다.

3. 제1항에 따라 한 선언을 적용받는 회원국은 매년 이 협약의 적용에 관한 연차보고서에 협약 제2절의 규정에 관한 자국의 법률 및 관행의 현행과 협약의 규정이 시행되어 왔거나 또는 시행될 범위를 명시하여야 한다.

[제26조] 기업체의 전부 또는 일부 및 사업장이 이 협약을 적용받는 대상인지 여부가 의문시될 경우, 권한 있는 기관이 이 문제를 해결하여야 한다.

[제27조] 이 협약에서 '법규정'이라 함은 법규 외에 법적 효력이 부여되고 또한 근로감독관에 의하여 집행되는 중재판정 및 단체협약을 포함하여야 한다.

[제28조] 국제노동기구 헌장 제22조에 따라 제출하는 연차보고서에는 이 협약 규정을 실시하기 위한 모든 법규에 관한 상세한 자료가 포함되어야 한다.

[제29조] 1. 인구의 과소 또는 지역별 발전단계상 이 협약 규정의 집행이 불가능하다고 인정할 만큼 광대한 영토를 가진 회원국의 경우, 권한 있는 기관은 이러한 지역에 대해 전반적으로 또는 적절하다고 판단되는 특정기업 또는 직업에 대하여 예외적으로 협약 규정을 면제할 수 있다.

2. 회원국은 국제노동기구 헌장 제22조에 따라 제출하는 이 협약의 적용에 관한 최초의 연차보고서에 이 조의 규정을 원용하고자 하는 지역을 지정하고 그 이유를 명시하여야 한다. 어떠한 회원국도 최초의 연차보고일 후에는 이러한 지역을 제외하고는 이 조의 규정을 원용하지 못한다.

3. 이 조의 규정을 원용하는 회원국은 추후 연차보고서에 이 조의 규정을 원용할 권리를 포기하는 지역을 명시하여야 한다.

[제30조]~[제31조] 비본토지역 적용에 관한 선언

제4절 최종규정

[제32조] 이하 표준최종규정(비준등록, 효력발생, 폐기, 회원국에 대한 비준의 통보, 국제연합에 대한 통보, 개정의 심의, 개정협약의 효력, 정본)

의정서

제81호 근로감독협약에 관한 의정서(1995년)

* 효력발생 : 1998년 6월 9일 (10개국 비준)

국제노동기구 총회는, 제네바에서 1995년 6월 6일 개최된 제82차 국제노동사무국의 이사회에서 1947년 근로감독 협약의 규정이 공업 및 상업 부문에만 적용됨을 주목하고, 1969년 농업 부문 근로감독 협약의 규정은 상업 및 비상업 부문의 농업 사업장에 적용된다는 점을 주목하며, 1981년 산업안전보건 협약의 규정은 공공 부문을 포함하는 전 경제활동 분야에 적용됨을 주목하면서, 비상업 부문에 종사하는 근로자는 모든 위험에 노출되므로 이 부문이 1947년 근로감독 협약에 규정된 효과적이고 공정한 근로감독제도에 관하여 같거나 평등하게 적용될 것을 보장할 필요가 있다는 점에 대하여, 당 이사회의 제6안건인 비상업 부문의 활동들에 관한 일정한 제안의 채택을 결정하고, 이 제안은 1947년 근로감독 협약에 대한 의정서의 형태를 취할 것을 결정하여, 1995년 6월 22일 '1947년 근로감독 협약에 대한 의정서'로 명명됨직한 아래의 의정서를 채택한다.

제1절 범위, 정의 및 적용

[제1조] 1. 이 의정서를 비준하는 각 회원국은 1947년 근로감독 협약(이하에서는 '협약'이라 함) 규정의 적용을 비상업 부문의 제활동에까지 확장한다.

2. 비상업부문의 제활동이라 함은 협약의 목적 상 산업 혹은 상업이라고 보이지 않는 모든 분야의 사업장을 말한다.

3. 이 의정서는 협약의 범위에 이미 들어있지 않은 모든 사업장에 적

용된다.

[제2조] 1. 이 의정서를 비준하는 회원국은 비준서에 첨부된 선언을 행함으로써 다음의 범주에 대한 협약 적용이 그 실질적인 성격상 특별한 문제를 일으키는 경우에는 그 적용을 전부 혹은 일부 배제할 수 있다.

㈎ 필수적인 전국(연방)의 정부 행정

㈏ 군대(군인 혹은 민간요원 불문)

㈐ 경찰 및 관련 공공안전기관

㈑ 교정기관(교도소 직원 혹은 직무수행의 죄수 불문)

2. 회원국은 상기 항에서 열어 둔 가능성을 활용하기 이전에, 가장 대표적인 노사단체, 이들 단체가 없을 경우에는 대표적인 관련 노사단체와 협의해야 한다.

3. 제1항에서 말하는 선언을 한 회원국은 이 의정서 비준 직후 제출하는 국제노동기구 헌장 제22조에 의거한 협약 적용에 관한 보고서에서 이러한 적용 배제의 사유와 가능한 한 범위 내에서 이로 인해 배제된 사업장 범주에 대한 대안적인 감독조치에 대한 정보를 제공해야 한다. 회원국은 그 후속보고서에는 이 의정서 규정을 배제된 부류에 확장하기 위한 목적으로 취해진 조치에 대해 설명해야 한다.

4. 제1항에 의한 선언을 행한 회원국은 언제든지 본 조 규정에 따라 후속적인 선언을 통해 당초의 선언을 보정하거나 취소할 수 있다.

[제3조] 1. 이 의정서 규정은 국내의 법률과 규칙 혹은 국내 관행에 적합한 다른 수단에 의해 시행되어야 한다.

2. 이 의정서의 효력을 발생시키기 위한 조치들은 가장 대표적인 노사단체 혹은 이러한 단체가 없는 경우 대표적인 관련 노사단체와 협의하에 입안되어야 한다.

제2절 특별 조치

[제4조] 1. 회원국은 협약 제12조에 의한 근로감독관의 권한을 규정함에 있어서 필수적인 전국(연방) 정부의 행정, 군대, 경찰 및 관련 공공안전기관, 교정기관에 대해서 다음의 사항과 관련된 특별한 조치사항을 만들 수 있다:

㈎ 사업장 출입 이전에 적절한 안전상의 조치를 완수한 감독관

㈏ 지명에 의한 감독관

㈐ 기밀서류의 생산을 요구할 권한

㈑ 경내에서 기밀서류를 가지고 나올 권한

㈒ 재료나 원료의 견본에 대한 채취 및 분석

2. 회원국은 또한 군대 및 경찰과 기타 공공안전기관의 사업장에 대한 감독에 대해 근로감독관의 권한에 대한 다음과 같은 제한사항을 허용하는 특별한 조치를 취할 수 있다.

㈎ 이동이나 훈련기간 중의 감독 제한

㈏ 국경 혹은 특수임무 조직 단위의 감독에 대한 제한 또는 금지

㈐ 공표된 비상 기간 중의 감독에 대한 제한 또는 금지

㈑ 군사 목적의 폭발물 및 무기의 운송에 관한 감독의 제한

3. 회원국은 또한 교정기관인 사업장의 감독에 대해 공표된 비상기간 중 이를 제한하기 위하여 특별한 조치를 취할 수 있다.

4. 회원국은 위의 제1항, 제2항 및 제3항에 의한 특별조치를 활용하기 이전에 가장 대표적인 노사단체, 이러한 단체가 없는 경우에는 대표적인 관련 노사단체와 협의하여야 한다.

[제5조] 회원국은 화재 진압, 구조 혹은 다른 비상 활동 중에 있는 소방대 혹은 구조대가 속한 사업장의 감독에 대해서 특별한 조치를 취할 수 있다. 이러한 경우에 근로감독기관은 정기적으로 그리고 특정한 중요한 사건 이후에 그러한 활동을 점검해야 한다.

[제6조] 근로감독기관은 잠재적인 위험에 대한 훈련 기간 중에 위험을 최소화하기 위한 효과적인 대책을 마련하는 것에 관하여 자문을 제공하고 그러한 대책의 시행을 점검하는 일에 참여할 수 있어야 한다.

제129호

농업 부문 근로감독에 관한 협약(1969년)

* 효력발생 : 1972년 1월 19일 (41개국 비준)

국제노동기구 총회는, 국제노동기구 사무국 이사회가 1969년 6월 4일 제네바에서 소집한 제53차 회의에서 공업 및 상업에 적용되는 1947년 근로감독 협약과 제한된 종류의 농업 부문 사업장에 적용되는 1958년 농원 협약과 같은 근로감독에 관한 현행 국제노동기구 협약의 제규정을 유의하고, 농업 전반에서의 근로감독에 대하여 규정하는 국제적인 기준의 설정이 바람직하다는 점을 고려하고, 회기 의사 일정의 네번째 의제인 농업의 근로감독에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여, 1969년 근로감독(농업) 협약이라고 부를 다음의 협약을 1969년 6월 25일 채택한다.

[제1조] 1. 이 협약에서 '농업 부문 사업장'이라 함은 경작, 축산(가축의 증식 및 사육을 포함), 임업, 원예, 보유지의 운영자에 의한 농산품의 1차 가공 또는 다른 형태의 농업 활동에 종사하는 사업장 또는 그 일부를 말한다.

2. 필요한 경우 권한 있는 기관은 관계 있는 가장 대표적인 사용자단체와 근로자단체가 존재하는 경우는 이들 단체와 협의하여 전국적인 근로감독제도에서 어떠한 농업 부문 사업장도 제외되지 않는 방향으로 농업을 공업 및 상업과 구별하는 기준을 결정하여야 한다.

3. 사업장 또는 그 일부가 이 협약의 적용을 받는가의 여부에 의문이 있는 경우에는 권한 있는 기관이 이를 결정하여야 한다.

[제2조] 이 협약에서 '법규'라 함은 법령 이외에 법적인 효력을 갖고 근로감독관이 강제 집행할 수 있는 중재재정 및 단체협약을 포함한다.

[제3조] 이 협약이 적용되는 국제노동기구의 회원국은 농업에서의 근로감독제도를 유지하여야 한다.

[제4조] 농업에서의 근로감독제도는 근로자나 견습공을 고용하는(보수의 방식 및 계약의 종류, 형식 또는 기간 여하를 불문) 농업 부문 사업장에 적용된다.

[제5조] 1. 이 협약을 비준하는 회원국은 비준시 행하는 선언으로 농업 부문 사업장에 고용되어 있는 다음 1 또는 2 이상의 종류에 속하는 자들에 대해서도 농업에 있어서의 근로감독제도를 적용할 것을 약속할 수 있다.

㈎ 제3자의 조력을 받지 아니하는 소작농, 분익농 기타 유사한 종류의 농업 종사자

㈏ 협동조합원과 같은 집단적 경제기업의 참가자

㈐ 사업장 운영자의 가족 구성원으로 국내 법령에서 정하는 자

2. 이 협약을 비준하는 회원국은 제1항에서 열거한 1 또는 2 이상의 종류의 자 중에서 종전의 선언에 포함되어 있지 않았던 자들에게 농업에서의 근로감독제도를 적용할 것을 약속하는 취지의 선언을 국제노동기구 사무총장에게 통지할 수 있다.

3. 이 협약을 비준하는 회원국은 국제노동기구 헌장 제22조의 규정에 따라 제출하는 보고에서 제1항에 열거한 종류의 자로 선언에 포함되어 있지 않았던 자들에게 이 협약이 어느 정도 실시되고 있으며 실시하려고 하는가를 명시하도록 한다.

[제6조] 1. 농업에서의 근로감독제는 다음 각호의 기능을 수행하여야 한다.

㈎ 근로시간, 임금, 주휴 및 휴일, 안전, 보건 및 복지, 여성·아동·청소년의 고용과 같이 작업중인 근로자의 보호 및 근로조건과 관련된 법규를 근로감독관이 강제 집행할 수 있는 경우, 이러한 법규의 시행 및 기타 연관된 조치를 확보할 것

㈏ 법규를 준수하는 가장 효과적인 방법에 관하여 사용자 및 근로자에게 전문적인 정보와 조언을 제공할 것

㈐ 현행 법규에 명시적인 규정이 없는 결함이나 폐해에 대하여 권한 있는 기관이 주의를 환기시키고 법령의 개선을 위한 제안을 권한 있는 기관에 제출할 것

2. 국내 법령은 근로자 및 그 가족의 생활상태에 관한 법규의 적용에

관하여 농업 근로감독관에게 조언 또는 감독의 기능을 부여할 수 있다.

3. 농업 근로감독관에게 위임되는 기타의 임무는 근로감독관 본래의 직무의 효과적인 수행을 방해하여서는 아니 되며, 사용자나 근로자와의 관계에서 필요한 권위와 공정성을 저해하는 것이어서도 아니 된다.

[제7조] 1. 농업에서의 근로감독은 회원국의 행정상의 관행에 반하지 아니하는 한 중앙기관의 감독 및 관리를 받아야 한다.

2. 연방국가에 있어서 '중앙기관'이라 함은 연방의 수준 또는 연방의 구성 단위 수준의 중앙기관을 말한다.

3. 농업에서의 근로감독은 다음 각호의 방법으로 수행할 수 있다.

㈎ 경제활동의 모든 부문에 대해서 책임을 지는 단일한 근로감독부서

㈏ 농업 부문에서 직무를 집행하는 감독관을 적절하게 훈련시킴으로써 내부적으로 직무상의 전문화를 기한 단일한 근로감독부서

㈐ 농업 부문에서 직무를 수행하는 직원으로 구성되고 기술적인 자격을 갖는 부서를 창설함으로써 내부적으로 제도상의 전문화를 기한 근로감독부서

㈑ 공업, 운수업, 상업 등 농업 이외의 분야에서의 근로감독에 대해서도 동일한 권한을 갖는 중앙기관에 의하여 감독받는 전문적인 농업감독기관

[제8조] 1. 농업 근로감독 직원은 신분 및 근로조건이 보장되며 정권 교체나 외부로부터의 부당한 영향과 무관한 공무원으로 구성되어야 한다.

2. 국내 법령 또는 관행에 반하지 아니하는 한 회원국은 농업에서의 근로감독제도에 공적 감독 직원의 업무를 보조하는 활동을 하는 직업단체의 임원 또는 대표를 포함시킬 수 있다. 이러한 자들은 신분이 보장되며 외부로부터의 부당한 영향과 무관하여야 한다.

[제9조] 1. 농업 근로감독관의 채용시 국내 법령에서 정한 공무원 채용에 관한 조건에 따라 그 임무 수행에 필요한 자격 이외의 요소를 고

려하여서는 아니 된다.

2. 제1항의 자격을 인정하는 방법은 권한 있는 기관이 결정하여야 한다.

3. 농업 근로감독관에 대해서는 그 업무 수행을 위해 적절한 훈련을 실시하여야 하며, 고용 기간 중에 적절한 추가훈련을 위한 조치를 실시하여야 한다.

[제10조] 남녀 모두 농업 근로감독관에 임명될 수 있는 자격을 갖는다. 필요한 경우에는 남자 감독관 및 여자 감독관에 대해서 각각 특수한 업무를 부여할 수 있다.

[제11조] 회원국은 기술적 지식을 필요로 하는 문제의 해결에 도움을 줄 수 있는 정당한 자격을 가진 기술자 및 전문가가 국내 사정하에서 가장 적당하다고 인정하는 방법으로 농업 근로감독 업무에 협력하도록 하는 데 필요한 조치를 실시하여야 한다.

[제12조] 1. 권한 있는 기관은 농업 근로감독기관과 이에 유사한 활동에 종사하는 정부기관 및 공공기관 또는 승인을 받은 기관간의 유효한 협력을 촉진시키기 위해 적당한 조치를 실시하여야 한다.

2. 권한 있는 기관은 필요한 경우에는 적절한 정부기관 혹은 공공기관에 지역적 또는 지방적 차원에서 일정한 감독 직무를 보조적으로 위탁하거나 그 감독 직무의 수행에 당해 정부기관 혹은 기타 기관이 관여하게 할 수 있다. 다만, 이 협약의 원칙의 적용에 방해요인이 되지 아니하여야 한다.

[제13조] 권한 있는 기관은 농업 근로감독기관의 직원과 사용자 및 근로자, 또는 사용자단체 및 근로자단체가 존재하는 경우에는 이들 단체와의 협력을 촉진시키기 위해 적당한 조치를 실시하여야 한다.

[제14조] 농업 근로감독관의 수는 감독기관의 업무가 효율적으로 수행될 수 있도록 충분하여야 하며, 다음 각호의 사항을 고려하여 결정될 수 있도록 조치를 실시하여야 한다.

㈎ 감독관이 수행하여야 할 업무의 중요성. 특히,

⑴ 감독을 받는 농업적 사업장의 수・성질・규모 및 위치

⑵ 이들 사업장의 종업원 수와 종류

(3) 시행되어야 할 법규의 수와 복잡성

(나) 감독관이 사용할 수 있는 물질적인 수단

(다) 감독이 효율적으로 수행되기 위하여 임검(臨檢)을 필요로 하는 실제 사정

[제15조] 1. 권한 있는 기관은 농업 근로감독관에게 다음 각호의 사항을 제공하기 위하여 필요한 조치를 실시하여야 한다.

(가) 농업부문 사업장의 입지조건과 통신수단을 고려하여 선정된 장소에 있어야 하며, 업무수행에 필요한 적당한 시설을 갖추고 있어야 하며, 가능한 한 관계자들이 쉽게 이용할 수 있는 지방사무소

(나) 적절한 공공 교통수단이 존재하지 아니하는 경우에는 농업 근로감독관의 업무수행에 필요한 교통편의

2. 권한 있는 기관은 농업 근로감독관에 대하여 그 업무수행에 필요한 여비 및 경비를 지출하는 데 필요한 조치를 실시하여야 한다.

[제16조] 1. 정당한 증명서를 소지하고 있는 농업 근로감독관은 다음의 권한을 갖는다.

(가) 감독을 받는 사업장에 항상 자유롭게 예고없이 출입할 수 있는 권한

(나) 감독을 받아야 한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 장소에 항상 출입할 수 있는 권한

(다) 법규가 엄격히 준수되고 있는지 여부를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하는 조사·검사 또는 심문을 행할 수 있는 권한. 특히,

(1) 법규의 적용에 관계된 어떠한 사항에 대하여도 단독으로 또는 증인의 입회하에 사용자, 사업장의 직원, 기타 사업장 내에 있는 자를 면담할 수 있는 권한

(2) 생활조건 및 근로조건에 관한 국내 법령에 따라 사업장 내에 비치하여야 할 장부, 대장 기타 서류의 적법성 여부를 확인하고, 이러한 서류들을 복사·발췌하기 위해 국내 법령에서 정하는 방법에 따라 이러한 서류의 제출을 요구하는 권한

(3) 사용・취급하는 제품 원료 및 재료를 분석하기 위하여 이를 수거할 수 있는 권한. 다만, 이 목적을 위하여 제품 원료 및 재료를 수거할 경우에는 이를 사용자 또는 그의 대표자에게 통고하여야 한다.

2. 근로감독관은 기업경영자의 동의를 얻은 경우 또는 권한 있는 기관은 특별허가를 얻은 경우 이외에는 이 조 제1항 (가)호 또는 (나)호의 규정에 따라 기업경영장의 주거에 출입할 수 없다.

3. 감독관이 임검(臨檢)하는 경우에는 이를 사용자 또는 사용자의 대표 및 근로자 또는 근로자대표에게 통고한다. 다만 이러한 통고에 의해 감독관의 임무 수행이 방해받을 우려가 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

[제17조] 농업 근로감독기관은 권한 있는 기관이 결정하는 요건에 따라 건강 또는 안전을 해할 우려가 있는 새로운 설비, 원료 또는 재료 및 생산물의 새로운 취급이나 가공방법에 대한 예방적 규제에 참여하여야 한다.

[제18조] 1. 농업 근로감독관은 농업 부문 사업장에서의 설비・배치 또는 작업방법의 결함(유해한 원료나 재료의 사용을 포함한다)으로 건강 또는 안전을 해한다고 인정하기에 족한 상당한 이유가 있는 것에 대해서 시정조치를 취할 권한을 갖는다.

2. 근로감독관은 제1항의 조치를 위하여 다음과 같은 내용의 명령을 내리거나 내리도록 할 수 있는 권한을 갖는다. 다만, 법령에서 정하는 사법기관 또는 행정기관에 소추할 수 있는 권리는 유보된다.

(가) 건강 및 안전에 관한 법규의 준수에 필요한 장치, 설비, 건물, 도구, 비품 또는 기계의 변경을 일정한 기일 내에 실시하도록 하는 것

(나) 건강 및 안전에 대하여 급박한 위험이 존재할 경우에는 작업의 정지를 포함한 즉각적인 조치를 취하도록 하는 것

3. 제2항의 절차가 회원국의 행정상 또는 사법상의 관행과 일치하지 아니하는 경우에 감독관은 권한 있는 기관에 대하여 명령을 내리거나 즉각적인 조치의 개시를 신청할 권한을 갖는다.

4. 감독관이 임검(臨檢) 도중에 인정한 결함 및 제2항의 규정에 따라 내리거나 내리도록 하는 명령 또는 제3항의 규정에 따라 신청한 명령은 사용자 및 근로자의 대표자에게 지체 없이 통지하여야 한다.

[제19조] 1. 농업 부문에서 발생하는 산업재해 및 직업병은 국내 법령에서 이를 정하는 경우 그 정한 방법에 따라 농업 근로감독기관에 통고하여야 한다.

2. 감독관은 중대한 산업재해 및 직업병, 특히 다수의 근로자에게 영향을 미치거나 치명적인 결과를 초래하는 산업재해 및 직업병의 원인에 대한 현장조사에 가능한 한 참여하여야 한다.

[제20조] 농업 근로감독관은 국내 법령에서 규정한 예외를 제외하고는,

㈎ 자신의 감독하에 있는 사업장에 대하여 직접적인 또는 간접적인 이해관계를 가질 수 없다.

㈏ 직무상 지득한 제조상·상업상의 비밀 또는 작업공정에 대하여 퇴직 후에도 이를 누설하여서는 아니 되며, 이를 위반하였을 때에는 상당한 형벌 또는 징계처분을 받는다.

㈐ 설비 등의 결함, 작업공정상의 위험 또는 법규의 위반에 관하여 감독관에게 주의를 환기시킨 고충신청의 출처에 대하여 극비로 취급하여야 하며, 그러한 고충을 수리한 결과로 임검(臨檢)을 행했다는 사실을 사용자 또는 그의 대표자에게 알려서는 아니 된다.

[제21조] 농업 부문 사업장에 대하여 관계법규의 효과적인 적용의 확보에 필요한 범위 내에서 빈번하고도 완전한 감독을 실시하도록 한다.

[제22조] 1. 농업 근로감독관에 의한 실시가 확보되어 있는 법규를 위반하거나 그의 준수를 해태하는 자는 사전 경고 없이 바로 사법상 또는 행정상의 절차에 회부한다. 다만, 시정조치나 예방조치가 필요하다는 취지의 예고를 필요로 하는 경우에 국내 법령으로 예외를 둘 수 있다.

2. 근로감독관은 그 재량으로 제1항의 절차를 개시하거나 권고하는 대신에 경고나 조언을 할 수 있다.

[제23조] 농업 근로감독관이 스스로 제22조 제1항의 절차를 개시할 권

한을 갖고 있지 아니하는 경우에는 이러한 절차를 개시할 권한을 갖는 기관에 대해서 법규 위반에 관한 보고를 직접 위탁할 권한이 있다.

[제24조] 농업 근로감독관에 의한 실시가 확보되어 있는 법규 위반 및 근로감독관의 업무방해에 대해서는 상당한 형벌을 국내 법령에 규정하고 이를 효과적으로 실시하여야 한다.

[제25조] 1. 근로감독관 또는 지방의 감독사무소는 농업에서의 감독활동 결과에 관한 정기보고는 중앙감독기관에 제출되어야 한다.

2. 제1항의 정기보고는 중앙감독기관이 수시로 결정하는 양식에 따라 적성하고 수시로 정하는 사항을 취급하여야 한다. 이러한 정기보고는 적어도 중앙감독기관이 정하는 횟수만큼(적어도 연 1회 이상) 제출되어야 한다.

[제26조] 1. 중앙감독기관은 농업 근로감독기관의 업무에 관한 연차보고서를 별도의 보고 또는 일반 연차보고의 일부로 공표하여야 한다.

2. 제1항의 연차보고는 당해 연도의 종료 후 적당한 기간 내에 적어도 12월 이내에 공표하여야 한다.

3. 연차보고 사본은 공표 후 3월 이내에 국제노동기구 사무총장에게 제출되어야 한다.

[제27조] 다음 각호의 사항이 중앙감독기관의 관리하에 있는 한, 중앙감독기관이 공표하는 연차보고에 포함되어야 한다.

㈎ 농업 근로감독업무에 관계 있는 법령

㈏ 농업 근로감독기관의 직원

㈐ 감독을 받아야 할 농업 부문 사업장에 대한 통계 및 이러한 기업의 종업원의 수

㈑ 임검(臨檢)에 관한 통계

㈒ 위반 및 처벌에 관한 통계

㈓ 산업재해(원인 포함)에 관한 통계

㈔ 직업병(원인 포함)에 관한 통계

[제28조] 이하 표준최종규정(비준등록, 효력발생, 폐기, 회원국에 대한 비준의 통보, 국제연합에 대한 통보, 개정의 심의, 개정협약의 효력, 정본)

제81호 권고

공업 및 상업 부문 근로감독에 관한 권고(1947년)

국제노동기구 총회는, 국제노동사무국 이사회의 소집으로 제네바에서 1947년 6월 19일에 제30차 회의를 개최하였고, 그 회의의 의제 제4항에 들어 있는 공업과 상업에서의 근로감독에 관한 제안의 채택을 결정하면서, 이 제안은 1923년 근로감독 권고와 1947년 근로감독 협약을 보충하는 권고의 형식을 취할 것을 결정하였기에, '1947년 근로감독 권고'라고 부를 다음의 권고안을 채택한다. 1923년 근로감독 권고와 1947년 근로감독 협약은 근로감독 체계의 조직화를 규정하고 있으며, 그에 대해 약간의 규정을 보충하는 것이 바람직하므로, 총회는 각 회원국이 다음의 규정들을 국내 사정이 허락하는 한 신속히 적용하고, 그것을 발효하기 위하여 취한 조치들에 관하여 국제노동기구 이사회의 요청에 따라 사무국에 보고할 것을 권고한다.

Ⅰ. 근로감독기구의 예방적 임무

[1] 공업적 또는 상업적 기업을 개설하거나 이러한 기업을 양도받거나, 또는 이러한 기업에서 권한 있는 당국이 근로감독관에 의해 실시되어야 할 법규의 적용에 대해서 실질적으로 관계가 있다고 인정하는 일정 종류의 활동에 종사하는 자는 미리 직접 또는 기타의 지정된 기관을 통하여 해당 감독기관에 통지할 의무가 있다.

[2] 회원국은 새로운 기업, 시설, 작업공정 등에 관한 계획이 산업위생과 안전에 관한 법령에 적합한가, 또는 근로자의 건강과 안전을 위협할 소지가 있는가의 여부를 판단하기 위하여 이러한 계획이 적당한 근로감독기관에 제출될 수 있도록 조치를 취하여야 한다.

[3] 국내 법령에 따라 위험하고 유해하다고 인정되는 새로운 기업, 시설, 작업공정에 관한 계획을 실시할 경우에는 근로자의 건강과 안전을

보장하기 위하여 감독기관이 명령하는 개선을 실행할 것을 조건으로 하여야 한다. 단, 법률에 의해 정해진 상소권이 있는 경우에 한한다.

Ⅱ. 건강과 안전에 관한 노사간의 협력

[4] (1) 근로자의 건강과 안전에 영향을 주는 환경을 개선하기 위하여 사용자와 근로자 사이의 협력을 위한 조치는 장려되어야 한다.

(2) 이러한 조치는 각 기업 내에 안전위원회나 그와 유사한 형태를 취할 수 있으며 사용자와 근로자대표를 포함하여야 한다.

[5] 근로자와 경영자의 대표자, 특히 작업안전위원회나 그와 유사한 기관이 있을 경우 그 구성원은 조사, 특히 산업재해와 직업병에 대한 조사연구를 실시할 경우에는 권한 있는 당국에 의해 정해진 방식과 한도 내에서 근로감독기관의 직원과 직접 협력할 권한을 부여받아야 한다.

[6] 근로감독기관의 직원과 사용자와 근로자 단체 사이의 협력은 근로감독기관의 대표자가 노동법의 실시와 근로자의 건강과 안전에 관한 문제에 대하여 사용자와 근로자단체의 대표자와 협의할 수 있는 회의나 합동위원회, 또는 그와 유사한 단체를 조직하는 것에 의하여 촉진되어야 한다.

[7] 사용자와 근로자가 노동입법과 산업위생 및 안전에 관한 문제에 대하여 다음과 같은 방식으로 조언과 교육을 받을 수 있도록 적절한 조치를 취하여야 한다.

㈎ 노동법의 규정을 설명하고 그 적용방법과 산업재해와 직업병을 예방할 수 있는 조치를 제안하는 강의, 라디오 대담, 포스터, 팜플렛, 영화

㈏ 건강과 안전 전시회

㈐ 기술학교에서의 산업위생과 안전에 대한 교육

Ⅲ. 노동쟁의

[8] 근로감독관의 역할은 노동쟁의에 관한 절차에 있어서 조정 중재

자로서 역할을 포함하여서는 아니 된다.

Ⅳ. 감독에 관한 연차보고

[9] 근로감독기관의 사업에 관하여 간행되는 연보는 가급적 다음 사항에 대한 상세한 정보를 담고 있어야 한다.

㈎ 감독제도의 활동에 대하여 이전의 보고에서 다루지 않은 사항과 관련된 법령 목록

㈏ 특히 다음 사항을 포함하는 근로감독기관의 직원에 관한 사항

① 감독관의 총수

② 감독관의 전문 분야별 인원수

③ 여성 감독관의 수

④ 감독기관의 지리적 분포에 관한 특별한 사항들

㈐ 다음 사항을 포함하여 감독의 대상이 되는 사업장과 그 곳에 고용된 인원수의 통계

① 감독 대상 사업장의 수

② 이들 사업장의 연간 평균 고용 인원수

③ 다음의 세부 항목으로 분류되는 근로자의 수: 남성; 여성; 청소년; 아동

㈑ 다음 사항을 포함하는 방문감독의 통계

① 방문한 사업장의 수

② 방문 시간이 주간인가 또는 야간인가에 따라 분류한 사업장 감독 횟수

③ 방문한 사업장의 근로자 수

④ 연간 2회 이상 방문한 사업장 수

㈒ 다음 사항을 포함하는 위반과 처벌에 관한 통계

① 권한 있는 당국에 보고된 위반 건수

② 법률상의 조항별로 위반사례를 분류한 세부사항

③ 처벌건수

④ 특히, 많은 사건에서 권한 있는 당국에 의해 부과된 처벌의 성격

에 관한 특별한 사항들(벌금, 징역 등)

㈐ 보고된 산업재해건수와 그러한 재해를 다음과 같이 분류한 세부사항을 포함하는 산업재해 통계

① 산업별·직업별

② 원인별

③ 사망 등 치명적 또는 치명적이지 않은가에 따른

㈑ 다음 사항을 포함하는 직업병 통계

① 보고된 직업병 건수

② 이러한 사례를 산업별·직업별로 분류한 세부항목

③ 질병의 원인이 되었던 유해물질이나 작업공정, 질병의 성질 등과 같은 원인과 성격이 다른 세부항목

제133호 권고

농업 부문 근로감독에 관한 권고(1969년)

국제노동기구 총회는, 국제노동사무국 이사회의 소집으로 제네바에서 1969년 6월 4일에 제53차 회의를 개최하였고, 그 회의의 의제 제4항에 들어 있는 농업부문의 근로감독에 관한 제안의 채택을 결정하면서, 이 제안은 1969년 농업부문 근로감독 협약을 보충하는 권고안의 형식을 취할 것을 결정하였기에, '1969년 농업 부문 근로감독 권고'라고 부를 다음의 권고안을 1969년 6월 15일에 채택한다.

[1] 국내 조건이 허락하는 한 농업 부문의 근로감독기관의 기능은 지위에 관계없이 농업 생산자가 자신의 점유지와 그곳에서 일하는 종사자들의 생활 및 작업조건을 개선하기 위하여 권한 있는 전문기관과 협조할 수 있도록 확대하여야 한다.

[2] 1969년 농업 부문 근로감독 협약의 제3조 제6항의 규정에 따라서 농업 부문의 근로감독기관은 다음의 사항에 관한 법규의 시행에 관여할 수 있다.

㈎ 근로자의 훈련

㈏ 농업 부문에서의 사회서비스

㈐ 협동조합

㈑ 의무교육에의 출석

[3] (1) 통상적으로 농업 부문 근로감독관의 직무는 노동쟁의에 관한 절차에서 조정자나 중재자로서 역할하는 것을 포함하지 않는다.

(2) 농업 부문에서 이러한 목적을 위한 특별기구가 존재하지 않을 경우, 잠정적인 조치로 농업부문의 근로감독관이 조정자로서의 역할을 요구받을 수 있다.

(3) 본항 (2)의 규정을 적용받는 경우 권한 있는 기관은 근로감독관이 이러한 기능으로부터 점차적으로 면제될 수 있도록 하기 위하여 법률에 모순되지 않고 근로 부문의 자원과 양립될 수 있는 조치를 취하여야 하

며, 그에 따라 근로감독관이 기업의 실질적인 감독에 보다 전념할 수 있도록 해주어야 한다.

[4] 근로감독관은 농업 부문의 생활 및 근로조건에 정통해야 하고, 농업 근로의 기술적·사회적 측면에 대하여 지식을 가지고 있어야 한다.

[5] 농업 부문 근로감독기관의 상급자는 전문적이거나 학문적인 자격을 소지하고 있거나, 노동행정에 관하여 충분한 실제 경험을 가지고 있어야 한다.

[6] 농업 부문의 근로감독기관의 기타직 후보자(감독관보 또는 하급직원)는 국내의 교육 수준이 허락한다면, 중등교육과정—가능하면 전문기술훈련에 의해 보충되는—을 수료하거나, 노동 문제에 관하여 적절한 행정적이고 실제적인 경험을 가지고 있어야 한다.

[7] 교육이 충분히 발전하기 못한 나라의 경우, 농업 부문 근로감독관으로 임명될 자는 최소한 농업에 관하여 실제 경험을 가지고 있거나 이 부문에 관심을 가지고 있으며 능력을 가지고 있는 자이어야 한다. 이러한 자는 가급적 빨리 그 업무에 관한 적절한 훈련을 받아야 한다.

[8] 중앙근로감독기관은 근로감독관에게 그들이 전국적으로 일관된 방식으로 임무를 수행하도록 지침을 주어야 한다.

[9] 농업 부문 근로감독관의 야간 활동은 주간에 효과적으로 감독할 수 없는 사항에 한정되어야 한다.

[10] 사용자와 근로자 대표를 포함하는 위생 및 안전위원회를 농업에서 활용하는 것은 농업 부문 근로감독기관과 사용자 그리고 근로자(대표적인 단체가 존재하는 경우에는 그들 대표단체) 사이의 협력을 확보하는 수단의 하나이어야 한다.

[11] 1969년 농업 부문 근로감독 협약의 제17조에 규정된 바와 같이 건강과 안전을 위협할 요소가 있는 새로운 설비, 새로운 원료와 재료, 생산물에 대한 새로운 처리와 취급방법 등에 대해 예방적 규제를 하는 데 있어서 농업 부문 근로감독기관은 다음 사항에 관하여 근로감독기관과 사전 협의를 해야 한다.

㈎ 그러한 설비, 원료나 재료, 그리고 사용방법 등의 채택

㈏ 위험한 기계, 건강하지 못하고 위험한 작업공정이 사용될 모든

설비계획

[12] 사용자는 적절한 경우 기업내의 종사자를 면담할 수 있는 장소의 제공 등을 포함하여 필요한 편의를 농업 부문 근로감독관에게 제공하여야 한다.

[13] 중앙감독기관이 발행하는 연차보고서는 1969년 농업 부문 협약의 제27조에 게재된 사항 이외에도 자신의 권한에 속하는 한 다음 사항을 취급할 수 있다.

㈎ 농업에서의 노동쟁의에 관한 통계

㈏ 법규의 적용에 관한 문제의 실명과 그러한 문제를 해결하는 과정에서 나타난 진전사항

㈐ 농업에서의 생활 및 작업조건을 개선하기 위한 제안

[14] (1) 회원국은 모든 적절한 방법을 통하여 관련 당사자들에게 다음 사항을 알리기 위한 교육홍보사업을 전개하고 증진시켜야 한다. 즉, 적용 법규와 그 법규를 엄격히 적용해야 할 필요성, 농업기업에 종사하는 사람들의 생명과 건강에 대한 위험과 이를 피할 수 있는 가장 적절한 수단 등

(2) 이러한 사업은 국내 상황을 감안하여 다음 사항을 포함할 수 있다.

㈎ 농촌개량요원 또는 농촌지도요원의 활용

㈏ 포스터, 소책자, 정기간행물, 신문 등의 배포

㈐ 영화 상영과 라디오, 텔레비전 방송의 이용

㈑ 위생과 안전에 관한 전시 및 실제 시현을 위한 계획

㈒ 농촌학교와 농업학교의 수업 계획에 위생과 안전, 기타 적절한 과목을 포함시키는 일

㈓ 새로운 작업방법이나 새로운 원료와 재료를 사용해서 그 영향을 받는 농업 종사자들을 위한 회의의 개최

㈔ 농업 부문 근로감독관의 근로자 교육 계획에의 참여

㈕ 강연, 토론, 세미나, 경연대회 등을 위한 계획

제150호 협약

노동행정(역할 · 기능 · 조직)에 관한 협약(1978년)

* 효력발생 : 1980년 10월 11일(57개국 비준)

국제노동기구 총회는, 국제노동기구 사무국 이사회가 1978년 6월 7일 제네바에서 소집한 제67차 회의에서, 특정한 노동행정 활동의 실시를 필요로 하는 현존 국제노동기구 협약 및 권고의 규정, 특히 1947년 근로감독 협약, 1969년 근로감독(농업) 협약 및 1948년 직업안정조직 협약의 규정을 상기하면서, 전반적인 노동행정 체계에 관한 지침을 확립하는 기준을 채택하는 것이 바람직하다는 것을 고려하고, 1964년 고용정책 협약 및 1970년 인적자원개발 협약의 규정을 상기하고, 또 적절한 보수를 수반하는 완전고용의 창출이라는 목표를 상기하여 노동행정의 계획이 이 목표의 추구를 가능하게 하고 또 이전의 모든 협약의 목적을 실시하는 것이 필요함을 긍정하고, 노사단체의 자치를 충분히 존중할 필요성을 인식하고 이와 관련하여 결사, 단결, 단체교섭의 권리를 보장하고 또한 이들의 권리를 제한하거나 또는 이들의 권리의 합법적인 행사를 방해하는 공적 기관에 의한 간섭을 금지하고 있는 현존 국제노동기구 협약 및 권고, 특히 1948년 결사의 자유 및 단결권 보호 협약과 함께 1949년 단결권 및 단체교섭권 협약의 규정을 상기하여 경제적 · 사회적 · 문화적 발전이라는 목적 달성에 있어서 노사단체가 중요한 역할을 수행하고 있음을 고려하여, 이 회기 의사 일정 네번째 의제인 노동행정(역할 · 기능 · 조직)에 관한 제안을 채택하기로 결정하고, 이 제안이 국제협약의 형식을 취할 것을 결의하여, 1978년 노동행정 협약이라고 부를 다음의 협약을 1978년 6월 26일 채택한다.

[제1조] 이 협약에서

㈎ '노동행정'이라 함은 국내 노동정책 분야에 있어서의 행정활동을 말한다.

㈏ '노동행정제도'라 함은 노동행정에 있어서 책임을 부담하거나 노동행정에 종사하는 모든 행정기관(행정기관 또는 준국가기관, 지역적·지방적 기관 기타 지방분권화된 형식의 행정을 포함한 공공기관을 불문함) 및 이러한 기관의 활동을 조정하고 사용자, 근로자 및 그 단체의 참여를 확보하기 위한 제도적 조직을 말한다.

[제2조] 이 협약을 비준하는 회원국은 국내 법령 또는 국내 관행에 따라 노동행정의 일정한 활동을 비정부단체 특히 노사단체 또는 적절한 경우 노사대표에게 위임 또는 위탁할 수 있다.

[제3조] 이 협약을 비준하는 회원국은 당해 국가의 노동정책 분야에서의 특정한 활동을 국내 법령 또는 국내 관행에 따르는 노사단체 사이의 직접적인 교섭에 의해서 규제되도록 할 수 있다.

[제4조] 이 협약을 비준하는 회원국은 그 영역 내에서 기능 및 책임이 적절하게 조정된 노동행정제도의 조직 및 이의 효과적 운용을 국내 사정에 적합한 방향으로 확보하여야 한다.

[제5조] 1. 이 협약을 비준하는 회원국은 노동행정제도 내에서 공공기관과 가장 대표적인 노사단체 또는 적절한 경우 노사대표 사이에서의 협의·협력·교섭을 확보하기 위해서 국내 사정에 적합한 조치를 취하여야 한다.

2. 국내 법령 및 국내 관행과 양립하는 한 경제활동 분야에서 뿐만 아니라 전국적·지방적 차원에서 제1항의 조치가 행해져야 한다.

[제6조] 1. 노동행정제도 내에서 권한 있는 기관(competent authorities)은 적절한 국내 노동정책의 수립, 실시, 조정, 감독 및 재검토에 대해서 책임을 부담하거나 이러한 것들에 기여하여야 하며, 또한 그 기관은 행정의 범위 내에서 국내 노동정책을 구체화하는 법령의 입안 및 실시를 위한 수단이 되어야 한다.

2. 제1항의 권한 있는 기관은 특히 관련 국제노동기준을 고려하면서 다음 각호의 사항을 실시하여야 한다.

㈎ 국내 법령 및 국내 관행에 따라 국내 고용정책의 수립, 실시, 조정, 감독 및 재검토에 참가할 것

㈏ 근로조건, 고용조건, 근로자의 생활 상태에 관한 국내 법령 및

국내 관행을 고려한 후 취업자, 실업자 및 불완전취업자의 상태를 연구하고 그 검토를 계속할 것. 이들의 조건과 상태에 대한 결함 및 폐해에 주의를 환기하고 그것에 대한 극복방법에 관한 제안을 행할 것

㈐ 전국적·지역적·지방적 차원뿐만 아니라 각종 경제활동 부문의 차원에서 공공기관과 노사단체 사이의 효과적 협의 및 협력을 촉진하기 위해 국내 법령 또는 국내 관행에 따라 적절하다고 인정하는 경우 노사 그리고 그 단체에 대해서 그 서비스를 이용할 수 있도록 할 것

㈑ 노사 그리고 그 단체가 그 요청에 따라 기술적 조언을 이용할 수 있도록 할 것

[제7조] 이 협약을 비준하는 회원국은 대다수 근로자의 필요를 충족하기 위하여 국내 사정상 필요한 경우, 다음과 같은 법률상 근로자가 아닌 적절한 종류의 근로자의 근로조건 및 생활 상태에 관한 활동에 대해서 다른 권한 있는 기관과 협력하여 실시되는 것이 아직 확보되지 아니하는 한, 당해 활동을 포함하기 위해 필요한 경우 노동행정제도 기능의 점진적 확대를 촉진하여야 한다.

㈎ 제3자의 조력을 받지 아니하는 차지농(借地農), 소작농 기타 유사한 종류의 농업 종사자

㈏ 국내 관행상 비근대적 부문이라고 이해되는 부문에 취업하는 자영업자로서 제3자의 조력을 받지 아니하는 자

㈐ 협동조합 및 근로자에 의해서 경영되는 기업의 구성원

㈑ 공동체의 관행 또는 전통에 의해 확립된 제도하에서 근로하는 자

[제8조] 노동행정제도에 관하여 권한 있는 기관은 국내 법령 및 국내 관행과 양립하는 한, 국제노동 문제에 관한 국가 정책의 결정에 기여하여야 하고, 당해 문제에 관해서 국가 대표의 일원으로 참가하여야 하며, 당해 문제에 관해서 전국적 차원에서 취해지는 조치 수립에 기여하여야 한다.

[제9조] 국내 법령 또는 국내 관행에 위해 결정된 방법에 따라 노동행정기관의 기능 및 책임의 적절한 조정을 확보하기 위해 노동부 또는

다른 유사한 기관은 특정한 노동행정 활동에 대해서 책임을 부담하는 준국가기관 및 특정한 노동행정 활동이 위임되어 있는 지역적·지방적 기관이 국내 법령에 따라 활동하고 있는지의 여부 및 이들은 기관이 정해진 목적을 준수하는지의 여부를 확인하는 수단을 갖추어야 한다.

[제10조] 1. 노동행정기관의 직원은 부여된 활동에 대해서 적절한 자격을 가지고, 당해 활동을 위해 필요한 훈련의 기회를 가지며, 또한 부당한 외부의 영향을 받지 아니하는 자로 구성되어야 한다.

2. 제1항의 직원은 그 임무의 효과적인 수행을 위해서 필요한 직위, 물적 수단 및 재원을 갖추어야 한다.

[제11조] 이하 표준최종규정(비준등록, 효력발생, 회원국에 대한 비준의 통보, 폐기, 개정의 심의, 정본)

제158호 권고

노동행정(역할・기능・조직)에 관한 권고(1978년)

국제노동기구 총회는, 국제노동사무국 이사회의 소집으로 제네바에서 1978년 6월 7일 제64차 회의를 개최하였고, 1947년 근로감독 협약, 1969년 농업 부문 근로감독 협약, 1948년 직업안정조직 협약을 위시하여 특별 노동행정 활동의 시행을 촉구하는 국제노동 협약 및 권고들을 상기하고, 노동행정의 전반적 체계에 관한 지침을 제정하는 문서들을 채택하는 것이 바람직하다고 판단하고, 1964년 고용정책 협약 및 1975년 인적자원개발 협약의 내용들을 상기하고, 또는 적절한 보수의 완전고용창출이라는 목표를 상기하는 한편, 이러한 목표를 지향해 실시하고 또한 상기 협약들의 목적을 실현하기 위한 노동행정의 계획이 필요하다는 것을 확신하고, 사용자 및 근로자 조직의 자율성을 완전히 존중해야 할 필요성을 인식하고 이와 관련하여 결사・조직・단체교섭의 제반 권리를 보장하고 이들 권리들을 제한하거나 합법적 권리행사를 침해할 수 있는 정부 당국의 어떠한 간섭도 금지하고 있는 기존의 국제노동 협약 및 권고들, 특히 1948년 결사의 자유 및 단결권보호 협약과 1949년 단결권 및 단체교섭권 협약의 내용을 상기하고 사용자 및 근로자 단체가 경제적・사회적・문화적 진보라는 목표를 실현하는 데 있어 기본적 역할을 갖고 있다는 사실을 고려하여, 그 회의의 의제 제4항에 있는 노동행정의 역할, 기능, 조직에 관한 제안의 채택을 결정하면서, 이 제안은 1978년 노동행정 협약을 보완하는 권고안의 형식을 취하기로 결정하였기에, '1978년 노동행정 권고'라고 부를 다음의 권고안을 1978년 6월 26일에 채택한다.

Ⅰ. 총 칙

[1] 용어 해설

㈎ '노동행정'이란 국가 노동정책을 수행하는 정부행정활동을 말한다.

㈏ '노동행정체계'란 행정부든, 혹은 전국·지역·지방 규모의 공공기관이든, 혹은 어떤 형태의 지방분권화된 행정체계든 노동행정의 책임을 지고 노동행정에 종사하는 모든 공공행정기구 그리고 이들 기구의 활동을 조정하거나 사용자와 근로자 및 그들 조직이 참여하거나 이들에게 자문을 하기 위해 만들어진 모든 제도적 장치들을 말한다.

[2] 회원국은 자국의 법률이나 규칙 혹은 관행에 따라 노동행정 활동의 일정 부분을 정부로부터 독립적인 조직, 특히 사용자와 근로자의 단체에게, 경우에 따라서는 사용자와 근로자의 대표에게 위임 혹은 위탁할 수 있다.

[3] 회원국은 자국 노동정책 분야에서 특수한 활동들을 그 나라의 법률, 규칙, 관행에 따라 사용자와 근로자 단체 간의 직접 교섭에 맡김으로써 해결되는 것으로 간주할 수 있다.

[4] 모든 회원국은 자국 사정에 적합한 기능과 책임을 갖춘 노동행정체계가 자국 영토 내에서 조직되고 효과적으로 운영되도록 보장하여야 한다.

Ⅱ. 국가 노동행정 체계의 기능

〈근로기준〉

[5] (1) 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 사용자와 근로자 단체의 자문하에 그 나라의 법률·규칙·관행에 의해 결정되는 조건과 방식에 따라 관련 법규를 포함해서 근로기준의 준비, 개발, 채택, 적용 및 점검을 하는 데 있어 적극적으로 참여해야 한다.

(2) 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 단체교섭에 의해 고용조건

들에 관한 규정을 향상시킨다는 목적하에 그 나라의 법률・규칙・관습에 적합한 방식으로 사용자와 근로자 단체에게 봉사하여야 한다.

[6] 노동행정 체계는 근로감독관제도를 포함하여야 한다.

〈노사관계〉

[7] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 사용자 및 근로자의 자유로운 단결권 행사를 보장하는 데 필요한 조치들을 결정하고 적용하는 데 참여해야 한다.

[8] (1) 근로조건과 근로생활을 발전적으로 향상시킬 수 있고 단결권과 단체교섭권을 존중하는 노사관계를 장려 수립하고 추구하는 데 목적을 둔 노동행정 계획이 수립되어 있어야 한다.

(2) 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 자문을 구하는 사업과 사용자 및 근로자 단체에게 이들 단체와의 협의하에 수립된 계획에 따라 자문을 제공하고 혹은 강화함으로써 노사관계를 향상시키는 일에 협조하여야 한다.

[9] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 자율적 교섭제도가 충분히 개발되고 활용될 수 있도록 이를 촉진하여야 한다.

[10] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 집단적인 분규가 발생했을 때 관련 사용자 및 근로자 단체의 동의하에 그 나라 실정에 적합한 알선 및 조정이라는 편의를 제공할 수 있어야 한다.

〈고 용〉

[11] (1) 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 국가 고용정책의 준비, 집행, 조정, 점검 및 감독에 참여하거나, 이를 담당해야 한다.

(2) 각국의 법률・규칙・관행에 따라 결정되는 노동행정 체계 내의 중앙기구는 고용정책의 특정 부분과 관련이 있는 기관들과 기구들의 활동을 총괄・조정하는 적절한 제도적 조치를 취하는 일을 담당하거나, 이들 조치에 긴밀히 연결되어 있어야 한다.

[12] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 직업알선, 고용촉진 및 창출 계획과 직업지도 및 직업훈련 계획 그리고 실업급여 제도를 총괄・

조정하거나 그 총괄·조정 작업에 참여해야 하며, 종합고용정책을 시행함에 있어 이 같은 사업, 계획 및 제도들의 총괄·조정 작업에 참여해야 한다.

[13] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 고용정책에 관한 사용자 및 근로자 단체 혹은 경우에 따라서는 사용자 및 근로자 대표와의 협의를 보장하고, 고용정책을 실시하는 데 있어 이들과의 협의를 증진하는 수단과 절차를 확립하거나 촉진할 책임이 있다.

[14] (1) 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 인력계획을 관장하여야 하며, 이것이 불가능할 때에는 제도상의 대표로서 뿐만 아니라 전문적인 정보와 자문을 제공함으로써 인력계획을 기능하도록 하는 일에 참여해야 한다.

(2) 본 항의 권한 있는 기관은 인력계획과 경제계획을 조정하고 통합하는 데 참여해야 한다.

(3) 본 항의 권한 있는 기관은 사용자 및 근로자 단체가 장단기 고용정책과 관련하여 공공기관 및 기구와 적절한 방식으로 공조를 할 수 있도록 이를 촉진해야 한다.

[15] 노동행정 체계는 무료 공공직업알선 활동을 효율적으로 시행해야 한다.

[16] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 국내 법률이나 규칙 및 관행이 허용하는 한 불완전고용 및 실업에 대처하고, 고용의 지역적 분배를 조절거나 고용계획을 포함하여 특정계층 근로자의 고용촉진 및 지원 등을 위한 공공기금의 운용을 담당해야 한다.

[17] 노동행정 체계 내의 권한 있는 기관은 국내 법률이나 규칙 및 관행에 의해 결정되는 조건과 방식에 따라 직업지도와 직업훈련을 포함하는 인적자원개발을 위한 포괄적이고 시행 가능한 정책과 계획을 개발하는 데 참여하여야 한다.

〈노동 문제에 대한 연구조사〉

[18] 노동행정 체계는 그 사회적 목적을 달성하기 위해 연구사업을 그 중요한 기능 중의 하나로서 수행해야 하며, 타인의 연구활동을 촉진

해야 한다.

Ⅲ. 국가 노동행정 체계의 조직

〈총괄 조정〉

[19] 각국의 법률·규칙이나 관행에 의해 결정된 노동부 혹은 이에 상응하는 관련 기관은 사회경제정책과 관련된 정보를 수집하고 여론을 고려하여, 결정사항을 준비하고 결정하며, 그 시행을 위한 조치를 마련하는 행정 및 협의체들 가운데 노동행정 체계에 대한 적절한 대표권을 보장하는 조치를 취하거나, 이를 발의해야 한다.

[20] (1) 본 권고 제5항 내지 제18항에 명시된 사항을 관장하는 지방 노동행정기관은 그 활동에 대한 정기적인 정보 내지는 보고를 노동부 혹은 제19항에서 정의한 관련 기관에 제출해야 할 뿐만 아니라 사용자 및 근로자 단체에게도 이를 제공해야 한다.

(2) 전 항의 정보 혹은 보고서는 노동행정 체계의 주요 관심 분야에 대한 현황과 예상되는 향후 발전 전망에 대한 평가가 가능하도록 전문성을 가져야 하며, 적절한 통계를 포함하고 부닥친 문제점과 가능한 한 경우 성취된 결과를 지적해야 한다.

(3) 노동행정 체계는 그 활동으로부터 도출될 수 있는 노동 문제에 관한 일반의 관심 대상에 대한 정보를 평가·출판·배포해야 한다.

(4) 각 회원국은 노동 관련 정보를 국제적인 비교가능성을 증진한다는 목적하에 그러한 정보의 출판시에 알맞은 모형을 마련하는 것을 촉진하기 위해 노력해야 한다.

[21] 국가의 노동행정 체계의 구조는 가장 대표적인 사용자 및 근로자 단체와의 협의하에 지속적으로 재검토가 되어야 한다.

〈물적 자원 및 직원〉

[21] (1) 노동행정 체계가 그 효율성을 증진하기 위해서 필요한 재원과 적정한 규모의 자격 있는 직원을 지원받을 수 있도록 적절한 조치가 취해져야 한다.

(2) 이와 관련하여 다음 각호가 충분히 고려되어야 한다.

㈎ 수행하는 임무의 중요성

㈏ 직원이 활용할 수 있는 물적 자원

㈐ 다양한 기능이 효과적으로 수행되도록 하는 실질적인 조건

[22] (1) 노동행정 체계에 속한 직원은 자신의 업무에 적합한 수준의 기초훈련과 재훈련을 받아야 하며, 이러한 훈련은 그들이 경력을 쌓아가는 동안 활용할 수 있도록 항구적인 조치가 마련되어야 한다.

(2) 특정업무에 종사하는 직원은 그 업무에 필요한 특정한 자격을 가지고 있어야 하며, 그러한 자격은 적절한 기관에 의해 결정된 방식으로 확인된 것이어야 한다.

[24] 제23항에 명시된 훈련에 관한 각국의 계획과 시설은 각국의, 특히 지역 수준에서 공통적인 기초 및 재훈련에 대한 계획과 그 시설에 관한 경험과 정보를 교환하는 형태로 보완되어야 한다.

〈내부 조직〉

[25] (1) 노동행정 체계는 통상적으로 각국의 법률 내지 규칙에 의거 노동행정의 각 주요 사업계획들을 관장하는 특별 조직을 구성해야 한다.

(2) 예를 들면 그 특별 조직은 근로조건과 고용조건에 관한 기준의 입안, 근로감독, 노사관계, 고용 및 인력계획과 인적자원개발, 국제노동 문제 등을 취급하며, 경우에 따라서는 사회보장, 최저임금법, 특수 범주에 속한 근로자에 관한 문제 등을 취급할 수 있다.

〈현장 조직〉

[26] (1) 노동행정 체계의 현장 조직를 효과적으로 조직하고 운영하기 위하여 적절한 조치가 취해져야 한다.

(2) 특히, 다음 각호의 조치가 취해져야 한다.

㈎ 현장 조직은 대표적인 노사단체와 협의하에 다양한 분야의 요구사항에 대응할 수 있도록 배치되어야 한다.

㈏ 현장 조직에는 적격의 직원이 배치되고, 그들이 임무를 효과적

으로 수행할 수 있도록 하는 장비와 교통수단이 제공되어야 한다.

㈐ 현장 조직은 법률과 규칙이 각 지역마다 상이하게 해석될 수 있는 가능성이 있으므로 충분하고 명확한 지침을 가지도록 해야 한다.