

노동정책연구
2021. 제21권 제4호 pp.125~154
한국노동연구원
<http://doi.org/10.22914/jlp.2021.21.4.005>

연구 논문

수도권 광역자치단체 산업재해 예방 조례 비교 및 정책 제언

장안석*
전지인**
김은복***

산업안전보건법 일부개정(지자체 책무, 2021. 11. 19. 시행)을 통해 법에 따른 지자체의 산업재해 예방과 관련한 조례 제정, 계획 수립, 교육, 홍보, 사업장 지도 등이 가능하게 되었다. 광역자치단체 17곳 중 2021년 8월 기준 13곳에서 조례를 제정·시행하고 있으며, 지자체의 산업재해 예방과 관련한 역할과 책임이 강조되고 있다. 지자체의 산업재해 예방과 관련한 흐름을 파악하고 시도의 정책 입안 시 검토자료로 활용하기 위해 서울, 경기, 인천의 조례를 비교하였다. 3개 지자체의 조례 적용범위는 인천이 가장 넓었으며 서울은 공공영역, 경기는 민간영역을 주요 대상으로 하고 있다. 공통으로 기본체계(계획 수립, 심의자문위원회, 관계기관 협력체계, 사업장 점검·지도, 지원센터 설립 등)는 갖고 있으나 기존에 시행된 노동행정에 따라 사업 내용에는 차이를 보였다. 조례에 기반한 전담부서, 인력, 예산배정, 지원센터 건립 등으로 지자체의 활발한 산업재해 예방 역할이 기대된다.

핵심용어 : 산업재해, 신재 예방, 안전보건, 조례, 지방자치단체

논문접수일: 2021년 7월 23일, 심사의뢰일: 2021년 7월 28일, 심사완료일: 2021년 10월 11일

* 인천대학교 노동과학연구소(ansjang@inu.ac.kr)

** 인천대학교 노동과학연구소(winmine99@naver.com)

*** 민주노총 인천본부 남동노동법률상담소(pangza@hanmail.net)

I. 서론

산업안전보건법(이하 ‘법’) 2차 전부개정(2020. 1. 16. 시행)을 통하여, 법의 보호대상 확대, 특정 업무 도급 시 인가에서 금지로 변경, 반복되는 사망재해 시 가중처벌 등 많은 변화가 있었다(고용노동부, 2019a).

2차 전부개정에도 지방자치단체(이하 ‘지자체’)의 책무와 역할에 대한 내용은 포함되지 않았으나, 경기도가 2018년 3월 노동자 안전보건 관련 조례(이하 ‘조례’는 산재예방 및 노동안전보건과 관련한 조례를 말함)를 제정하면서 서울, 경남 등 조례를 제정하는 지자체가 확대되었으며, 고용노동부가 「지방자치단체를 위한 산업재해 예방 업무 매뉴얼(2019. 1)」을 발간하는 등 최근 3년 동안 산업재해(이하 ‘산재’) 예방을 위한 지자체의 역할과 책임이 강조되었다(고용노동부, 2019b).

기획재정부는 2019년 3월 매년 안전기본계획 수립과 함께 안전관리에 관한 인력 확보 및 배치, 안전관리규정 작성, 2인 1조 근무 등 안전조치 의무, 중대재해 발생 시 임원의 책임 등을 규정한 「공공기관 안전관리에 관한 지침」을 제정하였다(기획재정부, 2019).

고용노동부는 2020년 1월 「공공기관 안전활동 수준 평가에 관한 고시」를 제정하여 안전보건체제, 활동 계획과 활동 수준, 활동의 성과 등을 평가하여 공공기관이 자율적인 안전보건관리체제를 확립하도록 고시에 명시하고 있다(고용노동부, 2020b). 중대재해처벌법이 2021년 1월 통과되어 2022년부터 노동자 50인 이상 사업장에, 2024년부터 노동자 5인 이상 사업장에 단계적으로 적용된다.

몇몇 지자체의 조례 제정, 공공기관에 대한 산재 예방정책의 흐름, 중대재해 처벌법 도입과 함께 법 일부개정(지자체 책무, 2021. 5. 18. 개정, 2021. 11. 19. 시행)이 있었다. 이번 개정을 통해, 산재 예방을 위한 지자체의 자체 계획 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성 등 필요한 조치를 할 수 있으며, 산재 예방과 관련한 조례를 제정할 수 있는 위임 규정이 마련되었다.

개정 이유는 산업안전보건의 중요성에도 불구하고 현재 지자체 차원에서 산재 예방을 위한 활동 수행의 근거가 없어 각 지역별 특성에 맞는 산재 예방대책 수립 및 업무수행이 어렵기 때문이라고 밝혔다(국회, 2021). 이에 따라 법의 위임에 의한 지자체의 산재 예방 활동이 가능하게 되었고 중앙정부의 행정적·재정적 지원을 받을 수 있게 되었다.

한국의 지방자치 역사는 30년에 불과하며, 지방자치법 제11조(국가사무의 처리제한)에 따라 국가사무로 규정되어 있는 근로기준에 대해 지자체가 능동적이고 적극적인 역할을 해온 역사는 10년, 산재 예방과 관련한 지자체의 활동은 불과 3년에 지나지 않는다. 이에 노동행정의 지방자치 흐름을 개괄하고 조례를 비교함으로써 지자체의 산재 예방정책 등을 검토하고 지자체의 산재 예방정책의 방향에 대해 제언하고자 하였다.

조례 비교는 수도권을 대상으로 하였다. 수도권의 인구는 전체 인구의 50%에 해당(통계청, 2019)하며, 2019년 기준 사고 및 질병 포함 산재사망자 2,020명 중 752명(37.2%), 업무상 사고사망자 855명 중 334명(39.1%)이 수도권에서 발생했다(고용노동부, 2020a). 또한 2011년부터 노동행정 업무를 적극적으로 수행한 서울, 서비스업과 제조업 및 건설업 등이 모두 발달한 경기도와 인천의 특성을 고려하였다. 특히 경기도는 가장 먼저 조례를 제정하여 타 시도가 검토 대상으로 삼은바, 본 연구에서도 주요 검토 대상으로 선정하였다.

II. 지방자치단체의 노동행정

1. 지방자치와 노동행정

제헌헌법 제정 후 지방자치법(1949. 8. 15) 제정을 통해서 직선제 지방의회와 지방자치 집행기관(지자체장)을 두었으나 지자체장은 대통령 임명제였다. 1960년 지자체장 주민 직선제로 변경되었으나 「군사혁명위원회 포고」 제4호 공포(1961. 5. 16)로 지방의회가 해산되고 지자체장 대통령 임명제로 다시 전환되었다.

1988년 4월 지방자치법의 전부개정을 통해서 1991년 지방의회 주민 직선 선출 및 1995년 지자체장 주민 직선 선출로 바뀌기 전까지 한국은 중앙집권 국가였으며, 한국의 지방자치 역사는 30년에 불과하다.

1991년 지방의회 직선 선출과 지방이양 대상 사무를 조사·발굴하여 효율적 지방이양 작업을 추진하기 위해 ‘지방이양합동심의위원회’를 설치(김유찬, 2016)한 것이 지방분권의 시작이며, 1999년 ‘주민의 복지증진과 지역의 발전에 이바지할 수 있는 권한’을 지자체에 이양하고 ‘사무를 합리적으로 배분하여 지자체의 자율성을 높이고 국민 생활의 편익을 도모’할 목적으로 「중앙행정 권한의 지방 이양 촉진 등에 관한 법률」 제정을 통해서 법률에 근거한 지방분권이 이뤄졌다.

1988년 4월 지방자치법의 전부개정을 통해서 행정업무의 지방분권화가 시작되었지만, 노동행정과 관련된 영역은 ‘전국적으로 기준의 통일 조정을 요하는 사무’에 해당하여 국가사무로 규정되며 지자체가 처리할 수 없는 업무에 해당한다.

하지만 지자체의 사무에는 ‘지자체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성, 주민복지에 관한 사항, 사회복지시설의 설치·운영 및 관리, 생활근공자의 보호 및 지원, 지방공기업의 설치 및 운영, 각종 학교의 설치 운영 지도 등’과 같이 복지서비스를 중심으로 노동행정에 관련될 수 있는 내용이 포함되어 있다(한국노동연구원, 1993).

그런데도 복지나 노동과 관련한 지자체의 독자적인 사업은 거의 존재하지 않았다. 1999년 5월 제정된 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」에 따라 지자체는 노사정 협력, 노사분규 예방 및 해소방안, 노사안정 및 산업평화 정착 등 노사관계에 대한 부분과 노사문제와 관련된 실업 및 고용대책 등에 대해 협의하는 지역노사정협의회를 설치 및 운영할 수 있었고, 2010년 5월 제정된 「노사관계 발전 지원에 관한 법률」에 따라 지역 노사민정협의회를 설치·운영하였으나, 이는 노사협력과 경제발전에 목적을 둔 취지이므로 지자체의 노동행정으로 보기는 어렵다.

이후 2010년 6.2선거에서 ‘무상급식과 무상보육’이 핵심 이슈가 되면서 주민들의 요구가 복지 확충으로 확대되고 2010년 지방선거 이후 복지, 노동, 일자리

분야에 대한 지자체의 실험들이 있었다(노광표, 2018). 2011년 보궐선거에서 당선된 박원순 시장이 ‘서울시민권리선언’을 발표하면서 2012년 희망서울 시정운영계획의 일자리 경제 분야 4대 시책 중 하나로 ‘노동존중의 사회문화 정착’을 두고 비정규직의 정규직화와 노동조건 개선, 실질적 노사민정 협력 강화, 취약노동자의 권익 보호, 노동시간 준수와 일자리 나누기를 제시하여 노동정책 기본계획의 골격을 이루었다(노광표, 2018). 이후 2014년 3월 「서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」를 제정하고 노동행정을 전담하는 조직과 권익센터 등을 설립하면서 노동상담, 법률지원, 실태조사 등 노동행정이 구체화되었다.

서울시를 시작으로 각 지자체에서 노동기본권 또는 노동인권 조례를 제정하고 전담조직 또는 인력을 두어 노동 기본계획과 지원센터 건립, 예산배정 등을 수행하면서 현재에 이르고 있다. 노동행정의 구체적인 대상과 내용은 기본계획 수립, 연구조사 사업, 조례 제정, 비정규직 정규직화 및 처우 개선, 생활임금제, 노동이사제, 건설업종 등 업종별 또는 이동노동자 등 직종별 보호, 노동에 있어서 성평등, 감정노동 보호 등으로 구성 및 확대되었으며(민주노총, 2019; 김철, 2018; 김종진, 2020), 최근에 와서 노동안전 분야가 지방자치 노동행정의 한 분야로 구체화되었다.

산재 예방 및 보호의 내용은 노동권익, 노동인권이란 영역 아래 포함되어 있었으나, 지자체가 노동안전과 관련하여 구체적인 조례 제정, 조직, 인력, 지원센터 등을 구성한 것은 불과 3년밖에 되지 않았다.

2. 산업재해 예방에서의 지방자치

법적으로 노동안전 행정은 근로기준에 해당하여 국가사무에 해당하나, 2010년 3월 「중앙행정 권한의 지방이양(안)」(2010. 3. 11)을 이명박 대통령이 결재함으로써 8개 부처청의 27개 기능 65개 단위 사무에 대한 중앙행정 권한의 지방이양 방안이 확정되었고, 이 안에 산업안전보건 관련 업무가 7개 기능, 25개 단위 사무로 포함되어 있었다(박두용 외, 2010).

25개 사무에 대한 지방이양 추진계획은 이행과정에서 영향이나 효과가 거의

없는 3개만 이행되어 사실상 무산되었는데, 그 원인으로는 국가사무와 지방사무를 나누는 기준의 중요요인(광역성, 통일성, 전문성 등)에 부합하지 않는 점, 국민의 생명과 안전 및 건강과 직결된 행정업무에 대해 국가사무를 지방사무로 이양하는 것이 기본적인 원칙에 위배되어 노동계와 경영계 모두의 반대가 있었던 점, 절차상으로도 추진계획 수립과정에서 이해당사자 및 전문가가 참여할 기회가 거의 없었기 때문에 충분한 논의와 검토가 이루어지지 못한 점 등이(박두용, 2013) 지목되고 있다.

최근 경기도를 중심으로 산업안전보건 행정에 대한 지방이양, 위임, 공유와 관련한 논란이 있으며, 2010년 당시와 유사하게 지방이양에 대해 노사와 학계 모두 반대하고 있다. 다만 중대재해처벌법 제정 이후 산업안전보건 행정의 권한 이양이 중앙과 지방 간의 역할분담과는 서로 다른 차원이라는 인식이 있으며, 본 연구에서도 노동안전보건 행정의 지방이양 또는 위임을 다루는 것이 아니라 중앙-지방정부 간 공유 혹은 지방정부의 역할에 대해서 다루고자 한다.

경기도도 2021년 4월 「경기도 노동정책 시행계획」을 발표하면서 ‘지방정부 근로감독권한 공유’를 추진하겠다고 밝혔으며(경기도, 2021a), 산재 예방 관련 중앙정부와 지방정부의 역할과 책임, 기능에 대한 활발한 토론을 환영한다.

Ⅲ. 지자체 안전보건 조례

1. 조례 현황

전국의 광역지자체 17곳 중 조례가 있는 곳은 13곳(2021. 8. 기준)이며, 조례명은 부산, 광주, 인천, 제주를 제외하고 경기도의 조례명과 같다. 부산은 ‘노동자 건강증진’, 인천은 노동안전보건 ‘지원’이 아니라 ‘증진’이라는 보다 적극적인 명칭을 사용하였다.

〈표 1〉 광역지방자치단체 안전보건 조례 제정 현황

순번	지자체	조례명	제정일	개정차수
1	경기	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2018. 3. 20.	2
2	경남	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2019. 11. 7.	0
3	서울	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2020. 1. 9.	2
4	전남	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2020. 5. 21.	0
5	부산	산업재해 예방 및 노동자 건강증진	2020. 5. 27.	0
6	광주	산업안전보건 지원	2020. 9. 28.	0
7	충남	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2020. 10. 5.	0
8	울산	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2020. 12. 29.	0
9	전북	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2021. 2. 19.	0
10	인천	산업재해 예방 및 노동안전보건 증진	2021. 4. 9.	0
11	강원	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2021. 7. 2.	0
12	충북	산업재해 예방 및 노동안전보건 지원	2021. 8. 6.	0
13	제주	산업재해 예방 및 근로자의 안전보건 지원	2021. 8. 9.	0

2. 수도권 지자체 조례 비교

가. 목 적

각 지자체의 조례 제정 목적은 유사하나, 조례의 목적을 실현시켜 보호하려는 대상을 인천과 서울은 ‘노동자’로, 경기도는 ‘경기도민’으로 명시한 차이가 있다. 서울, 경기, 인천의 특성상 주거지와 근무지가 다른 노동자가 많으며, 서울과 인천은 관할 지역 내 노동현장을 대상으로 하는 반면 경기도는 경기도민, 즉 주민으로 명시한 점이 다르다.

〈표 2〉 조례 목적 비교

인천	서울	경기
산업안전보건법 등 관계 법령에 따라 인천시에서 발생하는 산업재해를 예방하고 노동자의 안전과 보건을 유지·증진시키는 데에 필요한 사항을 정함으로써 지속가능한 경제생태계 구축에 이바지함	산업현장과 노동환경의 변화에 맞춰 산업재해를 예방하고 노동안전보건을 강화하는 데 필요한 사항을 정함으로써 노동자의 안전과 보건을 증진함	경기도에서 발생하는 각종 산업재해의 예방 및 감소와 노동안전보건 지원에 필요한 사항을 정함으로써 경기도민의 생명·안전·건강을 보호하고 노동복지를 향상시키는 것

나. 근로자 및 사업주 정의

산업안전보건법상의 근로자 정의는 근로기준법의 정의를 따르고 있으나, 그 밖의 고용형태 중 대통령령으로 정하는 직종(보험설계사, 우체국보험 모집인, 건설기계 운전, 학습지교사, 골프장 캐디, 택배원, 킥서비스, 대출모집인, 신용카드회원 모집인, 대리운전기사)이면서 주로 하나의 사업에 노무를 상시 제공하면서 급부를 받는 노동자, 노무 제공 시 타인을 사용하지 않는 특수고용직 노동자, 이륜자동차를 이용한 배달노동자(2020. 5. 26. 개정), 직업교육훈련생(2020. 3. 31. 개정)에 대해서도 산업안전보건법을 적용한다.

서울은 노동자를 ‘산업안전보건법 적용대상자’로 명시하였고, 경기도는 ‘『근로기준법』에 해당하는 자를 비롯해 유사형태 종사자와 불완전 고용환경에 있는 자’로 명시하여 근로기준법상 근로자 외에 다양한 고용형태를 포괄하였으며, 인천은 ‘노동을 제공하는 자’로 명시하면서 산업안전보건법과 근로기준법상 근로자 외에 기술연수생, 직업교육훈련생을 구체적으로 명시하였다.

기술연수생에 대해서는 2007. 8. 30. 헌법재판소가 외국인산업연수생이 국내 체류의 본래의 목적인 산업연수가 아니라 실질적으로 근로를 제공한 경우에도 근로기준법의 일부만 적용토록 한 노동부 예규의 일부 조항이 평등권에 위배된다는 위헌 결정을 함에 따라, 실질적으로 근로를 제공한 경우에 근로기준법상의 근로자로 보고 있으나 근로제공의 실질적인 부분에 따라 달리 적용될 수 있다.

따라서 인천의 경우 기술연수생에 대한 적용 부분만 서울과 다르다. 경기도는 ‘불완전 고용에 있는 자’에 대한 해석을 어떻게 하느냐에 따라 그 대상이 넓어질 수 있다. 경기도와 인천은 산업안전보건법의 적용대상자에 비해서 조례 적용대상자를 비교적 넓게 포괄하려고 하며 그 대상이 기술연수생이거나 불완전 고용환경 등으로 표현되어, 산재에 취약한 계층을 포괄하려는 노력으로 볼 수 있다.

각 조례에서 사업주에 대한 정의는 ‘계약의 형식을 불문하고(인천)’, ‘용역 및 위탁을 불문하고 어떠한 형태로든(경기)’, ‘고용형태를 불문하고(서울)’ 등 문구의 차이는 있으나 동일하다고 할 수 있으며, ‘노동자로부터 노동을 제공받아’ 또는 ‘노동자를 사용하여’, ‘노무를 제공받아’ 사업을 하는 자로 명시되어 사업주의 정의는 유사하다.

다. 적용범위

적용범위에서 가장 큰 차이는, 인천과 서울은 본청과 그 소속기관, 시가 설립한 공사·공단 및 출자·출연기관을 포함하는 반면에 경기도는 지자체와 산하 공공기관이 포함되어 있지 않다. 다만, 서울은 공사 등의 ‘자회사’도 포함하는 반면 인천은 자회사는 명시하지 않고 ‘공공기관이 관리하는 사업장’으로 규정하였고, 민간영역에 ‘공공부문의 위험 외주 사업장’을 명시하여 자회사 포함 여부에 관한 해석상 다툼의 소지가 있다.

〈표 3〉 조례 적용대상

		내용
공공	인천	- 시 및 그 소속 행정기관 - 시의 공사·공단 및 출자·출연기관과 그 자회사
	서울	* 인천은 자회사를 명시하지 않았으나 민간에 공공부문의 위험 외주 사업장이 명시됨.
	경기	해당 없음
민간	인천	- 상시 노동인원 50인 미만의 사업장 - 토목 및 건설현장
	경기	- 화물트럭기사 등 유사형태 및 불완전 고용환경에 있는 노동자 - 상·하수 관리, 청소 등 공공부문의 위험 외주 사업장 - 외국인 노동자
	서울	해당 없음
그 외	인천	- (인천, 서울)시장이 노동안전보건 지원이 필요하다고 인정하는 노동자나 현장
	서울	- (서울) ‘주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항은 제외’
	경기	- (경기) 필요성을 인정하는 판단 주체 명시 안함.

서울의 조례는 민간대상을 구체적으로 나열하지 않고 ‘시장이 필요하다고 인정하는 노동환경 취약 분야’로 명시하고 있으며, 인천과 경기도는 전국적으로 산재 발생의 70%에 해당하는 ‘상시 노동인원 50인 미만 사업장’을 포함하며, ‘토목 및 건설현장’, ‘공공부문의 위험 외주 사업장’, ‘이주 노동자’ 등 안전보건에 있어서 취약계층을 그 적용범위로 하고 있다. 집행의지에 따라 달라지겠으나 규정된 문구만으로 보면 인천의 적용범위가 가장 넓다.

라. 지자체의 책무

산재 예방 및 노동안전보건 증진을 위한 시장(도지사)의 책무가 명시되어 있으며, 책무로서 정책 또는 대책 추진, 협력체계 구축, 사업 추진 등은 유사하나 ‘하여야 한다’ 또는 ‘노력하여야 한다’ 등 의무규정이나 임의규정의 차이가 있다.

하지만 전체 조례에서 정책과 대책 추진은 사업이나 기본(시행)계획에 명시되어 있고, 협력체계 구축 등은 별도 조례로 명시되어 있으며, 교육과 사업 역시 ‘할 수 있다’는 권한을 표현하고 실제 조례내용에 사업을 집행하는 것으로 표현되어 있어 집행의지가 부여된 것으로 판단된다.

〈표 4〉 자치단체장의 책무

	인천	서울	경기
정책 또는 대책 추진	하여야 한다.	하여야 한다.	노력하여야 한다.
협력체계 구축	노력하여야 한다.	할 수 있다.	노력하여야 한다.
교육, 사업 등 추진	할 수 있다.	할 수 있다.	노력하여야 한다.

마. 사업주의 협조

협조에 관한 사업주의 의무는 ‘노력하여야 한다’로 임의조항이며, 협조의 내용은 안전보건관리 책임자 지정, 유해환경 작업 전 사전교육, 개인 안전관리 장비 지급 및 보험 가입 등이다. 명칭(인천: 명예산업안전감독관, 서울: 노동안전조사관/명예산업안전감독관, 경기: 노동안전지킴이)의 차이는 있지만 시(도)가 지정한 점검자의 출입과 협력·협조는 동일하다.

사업주 협조에 관한 사항 중 경기 조례와 비교하여 인천은 ‘유해한 작업의 도급금지 협조’ 조항이, 서울은 노동자 대표 및 명예산업안전감독관과 관련한 협조와 산업안전보건위원회 구성 및 활동 보장, 하도급 및 특수고용 노동자의 참여 보장 등에 대해 협조 조항이 추가되어 있다.

법 시행령 별표 1에 따라, 공공행정(현업 부서 제외)은 법 제2장 제1절(안전보건관리체계 - 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자 등 선임 및 명예산업안전감독관 위촉, 산업안전보건위원회 운영 등), 제2절(안전보건관리규정), 제3장(안전보건교육)이 적용제외에 해당하나, 조례를 통해서 서울과 인천의 경

〈표 5〉 사업주의 협조

	인천	서울	경기
공통	<ul style="list-style-type: none"> - 안전보건관리책임자 지정 - 유해환경 작업 전 노동자 사전교육(인천/경기의 경우: ‘현장 투입 전, 주간, 월간 교육 실시’ 명시) - 개인 안전관리 장비 지급 및 사고발생대비 보험 가입 - 그 밖에 시가 추진하는 산재 예방 및 노동안전보건 증진 사업에 대한 협력 		
유사	<ul style="list-style-type: none"> - 인천시 명예산업안전감독관 출입 허용 등 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동안전조사관의 출입 허용 등 협력 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동안전지킴이 출입 허용 협력
차이	<ul style="list-style-type: none"> - 유해한 작업의 도급 금지를 위한 협조 	<ul style="list-style-type: none"> - 노동자 대표 및 명예산업안전감독관 위촉 지원, 출입허용, 활동시간 보장 협력 - 산업안전보건위원회 구성·운영 및 심의의결 사항 이행 및 활동시간 보장 - 하도급 노동자 및 특수고용 노동자 산재 예방 노동자 참여 보장 	

우 공공기관이 안전보건체계를 갖추고 모범 사용자로서 역할을 할 수 있도록 하였다.

또한 안전보건관리책임자의 경우 업종에 따라 50인 이상 제조업 또는 농어업 등 300명 이상이나 둘 다에 해당하지 않는 사업은 100명 이상, 공사금액 20억 원 이상의 건설업 등이 적용대상이나, 인천과 경기의 경우 50인 미만 사업장(업종 미구분)과 건설 및 토목공사에 대해 안전보건관리책임자 선임에 대한 협조와 그에 따른 지원정책을 통해서, 산재가 다발하는 취약한 현장임에도 불구하고 법적으로 안전보건관리책임자를 두지 않아도 되는 사업장에 대해 안전보건체계 구축을 유도하는 내용으로 볼 수 있다.

바. 기본 및 시행계획 수립

인천과 서울은 ‘기본계획’과 그에 따른 ‘시행계획’을 구분하였으며, 경기도는 매년 실행계획 수립 및 실행만을 두고 있다. 기본계획의 경우 인천은 5년 주기, 서울은 3년 주기이며 시행(실행)계획은 매년 주기로 모두 동일하다.

각 계획에 포함하는 내용은 각 지자체에 따라 차이가 있다. 경기도는 실패조

사, 지역 및 업종별 대책, 교육 및 홍보, 노동안전보건 증진을 위한 지원사업, 예산 등 조례상으로 필요한 사항만을 담았으며, 경기와 비교하여 서울은 ‘노동자 참여 방안’, ‘도급금지 관련 규정 마련’, ‘서울형 가이드라인 및 매뉴얼 제시’, ‘이행실태 점검’, ‘명예산업안전감독관 및 민관협의체 구성’ 등을 명시하였다.

인천은 기본계획과 시행계획에 포함해야 할 사항을 각각 명시하여 조례 체계의 완성도를 높였으며, 기본계획의 내용으로는 기본방향 수립과 함께 ‘위험성 평가 등’과 관련한 사항, ‘건강진단 등’과 관련한 사항과 ‘고위험 직종 및 업종에 대한 보호’ 등을 명시하여 경기와 서울의 조례가 차이를 보인다. 매년 수립하는 시행계획에서 ‘전년도 사업실적 및 평가’, ‘공공기관 도급금지 방안’, ‘직종별, 업종별, 고용형태별 대책’ 등을 포함하여 5년 주기의 기본계획에 기반한 매년 시행계획을 수립하도록 되어 있다. 또한 인천의 경우 전년도 기본 및 시행계획을 점검하여 다음 계획에 반영토록 하고 계획 수립 시에 전문가의 의견을 수렴 및 반영할 수 있도록 하고 있다.

〈표 6〉 기본(시행)계획 주기 및 포함 사항

	인천	서울	경기
주기	5년	3년	매년
포함 사항	<ol style="list-style-type: none"> 1. 산재 예방과 노동안전보건 증진을 위한 정책의 기본방향과 분야별 추진 과제 2. 사업장 위험성 평가 등 노동자의 건강하고 안전한 노동환경 개선에 관한 사항 3. 노동자 건강진단 등 건강 장애 예방과 대책 4. 산재 예방 및 노동안전보건 증진에 대한 인식 조성 및 시책 홍보에 관한 사항 5. 산재 발생 고위험 직종 및 업종 보호에 관한 사항 6. 산재 예방 및 노동안전보건 증진을 위한 협력 체계 구축에 관한 사항 7. 기본계획 실행을 위한 재원확보에 관한 사항 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 적용대상의 산업안전보건법 준수 및 노동자 참여 확대방안 2. 노동환경 취약분야 산재 예방을 위한 정기적 실태조사와 지원사업 3. 서울형 분야별 노동안전보건대책 마련 4. 서울형 사업장 위험·유해도급금지 등 관련 규정 마련 5. 서울형 노동안전보건 가이드라인, 매뉴얼 제시 6. 사업장 이행실태 현장점검 및 교육, 컨설팅, 시정조치 7. 산재 예방활동을 위한 명예산업안전감독관 및 민·관 협의체 구성 및 운영 8. 노동안전보건 교육 및 시책에 대한 홍보 9. 노동자의 안전보건 증진을 위한 지원사업 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 고용노동부 등을 통한 도산재 발생현황 및 지역·업종별 실태 자료 수집 및 분석 2. 산재 예방 및 감소를 위한 지역·업종별 대책 3. 사업주 및 노동자에 대한 노동안전보건 교육 및 홍보 4. 노동자들의 노동안전보건 증진을 위한 지원사업 5. 산재 예방 및 노동안전보건 사업에 필요한 예산

〈표 7〉 인천/서울 시행계획

	인천	서울
시행 계획	<p>③ 시장은 기본계획에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하여 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 전년도 산재 예방 및 노동안전보건 증진 사업실적 및 평가 2. 산재 발생의 지역별·업종별·고용형태별 현황 등 실태자료 수집 및 분석 3. 산재 예방을 위한 지역별·업종별·고용형태별 대책 4. 제11조에 따른 산재 예방 및 노동안전보건 증진 사업 계획 5. 공공기관의 유해한 작업 도급금지 방안 6. 시행계획의 시행에 필요한 재원조달 방안 7. 그 밖에 산재 예방 및 노동안전보건 증진을 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사항 	<p>③ 시장은 기본계획에 따라 산재예방 사업예산 및 노동취약계층에 대한 사업계획을 포함한 시행계획을 매년 수립·시행한다.</p>

사. 안전보건사업

1) 안전보건 우수기업 인증사업

3개 시도 모두 우수기업에 대한 인증제도와 지원할 수 있다는 조항이 공통적으로 있으며, 인천과 서울은 인증기준과 절차에 대한 세부사항을 따로 정하도록 하고 있다. 경기도는 지원 내용에 대해서 ‘포상, 경영지원자금 지원, 지방세의 감면 등’ 지원 내용을 조례에 명시했다.

2) 협력체계 또는 협의체 구축

인천의 경우, 시장의 책무에서 민관 협력체계 구축에 노력하여야 한다고 임의조항으로 명시되었지만, 별도 ‘협력체계 구축’ 조항(10조)을 두어 중앙행정기관과 공공기관, 사업주단체 및 노동자단체를 포함하는 협력체계 구축에 관한 의무조항을 두고 있다. 경기도도 협력체계를 구축하며 협의체 운영과 관련하여 예산을 지원할 수 있도록 하였다. 또한 경기도는 ‘사업장의 인허가 등 행정처분’과 관련하여 노동안전보건과 직접 연관된 민원을 제기하는 경우 ‘협의체를 구성·운영할 수 있다’는 조항을 넣어 사안 발생 시 적극적으로 해결하겠다는

의지를 표명하고 있다. 서울의 경우, 시장의 책무를 행정기관, 공공기관, 노동단체 등과 ‘협력체계를 구축할 수 있다’로 정하고 이와 별도로 사업의 효율적 추진을 위한 ‘민·관 협의체’를 구성·운영할 수 있도록 임의규정을 두었다.

3) 노동안전보건에 관한 심의·자문기구

인천시는 ‘산재 예방 및 노동안전보건 정책의 주요 사항을 심의·자문’하기 위하여 자문위원회를 두도록 되어 있으며, 서울시는 ‘시 노동안전보건 정책의 주요 사항을 심의·자문’하기 위하여 자문위원회를 두는 것으로 명시되어 있다. 인천은 「인천광역시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」 제16조의 근로자권익보호 전담기관에 포함하여 운영할 수 있도록 열어 두고 있다.

명칭은 자문위원회이지만 심의 기능을 갖고 있으며, 심의·자문 대상으로서 ‘기본계획에 대한 수립 및 평가, 노동안전보건 기반 조성확대’, ‘그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항’의 내용은 같다. 인천은 ‘협력체계 구축사항, 안전보건 증진 사업’에 대한 내용을 포함하고 있으며, 서울은 ‘법 제도의 개선에 관한 사항’을 명시하고 있다.

경기도는 별도로 노동안전보건 자문위원회를 두지 않고 노사민정협의회에서 심의할 수 있도록 명시하고 있으며, 심의 내용은 ‘실행계획 수립, 지원사업 추진, 노동안전보건센터의 설립과 운영’을 명시하고 있다.

별도 자문위 규정을 두고 있는 인천과 서울은 15명 이내로 구성하고 있으며, 위원장과 부위원장은 위원 중 호선하도록 하고 있다. 당연직 위원을 인천은 노동안전 관련 업무를 하는 국장급 공무원으로, 서울은 ‘노동민생정책관’으로 명시하고 있다. 위촉직 위원은 ‘관련 분야 전문지식이 있거나 연구 경험자, 시 의원, 관련 분야 근무 경험자’로 동일하며, 인천은 ‘관련 기관, 단체에서 추천하는 사람과 그 밖에 시장이 필요하다고 인정한 사람’을 두고 있다. 서울만 소위원회를 둘 수 있는 조항을 별도로 명시하고 있다.

4) 안전보건 점검

수도권 지자체 모두 적용범위 내 사업장 또는 노동현장에서 각종 위해요소를 발굴, 조사, 개선, 지도, 건의하도록 정하고 있으며, 서울은 명예산업안전감독관

외에 노동안전조사관을 별도로 두고 있다.

인천과 서울은 명예산업안전감독관을 ‘지정하여 운영한다’로 의무규정으로 명시되어 있다. 위촉 대상자는 ‘노동자, 노동조합, 산재 예방 전문단체에 소속된 자’로 인천과 서울이 동일하며, ‘추천을 받아 위촉’하도록 하였으나 ‘추천자’가 누구인지는 명시되어 있지 않다. 자격, 임기, 임무 등 그 밖에 필요한 사항은 별도로 정한다는 위임 규정과 활동시간 보장, 불이익 처우 금지, 활동 보장과 관련한 위임 규정을 두고 있다. 명예산업안전감독관 협의회를 구성 및 운영토록 하고 독립성 보장과 관계기관과 협력체계를 구축한다는 조항을 두었다.

서울의 노동안전조사관의 경우, 시장이 조사관의 자격, 임기 등을 정하며 조사관은 현장의 안전보건조치가 법령이나 조례에서 정하는 대로 이행되는지 사업장을 지도·점검한다. 서울시 조례에서 적용대상의 사업주는 노동안전조사관의 지도·점검에 적극 협조하여야 하며, 명예산업안전감독관은 안전조사관 및 관계기관과 협력체계를 구축하여야 한다.

5) 노동안전보건센터 설치 및 운영

인천과 경기도는 노동안전보건센터를 설치 및 운영할 수 있다는 별도 조항을 두었으며, 산재 발생 고위험 지역 및 업종에 우선 설치, 위탁 운영, 예산 범위 내에서 경비를 지원할 수 있다는 조항 모두 동일하다. 다만, 경기도는 별도의 센터인 반면에 인천은 「인천시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례」 제16조의 근로자권익보호 전담기관에 포함하여 운영할 수 있다고 명시하여 별도 센터 또는 통합형 센터로 운영할 수 있게 하였다.

6) 노동안전보건 지원 및 증진 사업

인천과 경기도는 별도로 지원 및 증진 사업 조항을 두고 있으며, 각 호의 사업을 ‘추진하여야 한다.’로 의무규정을 두었다. 공통된 내용은 ‘정책연구, 건설공사 산재 예방, 사업장 자체 점검 지원, 사업주 및 노동자 교육 및 홍보, 상담 및 위반행위의 신고 등 법률적 지원, 산재노동자 재활 및 재취업 지원, 유해화학물질 정보 또는 관련 규정이나 법령 등 정보 제공 등’이다. 한편 인천은 ‘사업장의 산업안전보건법 준수 및 노동자 참여 확대방안 마련’을 지자체의 안전보

건 사업으로 둔 점에서 경기와 차이가 있고 서울은 법령 준수와 노동자 참여 확대에 관한 내용을 기본계획 수립 조항에 규정하였다.

7) 실태조사 및 유해한 작업의 도급금지, 강조주간 운영

인천은 산재 발생현황 및 노동안전보건 환경 등에 대한 실태조사를 하여야 한다고 별도의 의무규정을 두었으며, 유해한 작업의 도급금지와 관련해서도 ‘사업주는 유해위험 작업을 도급하지 않도록 노력하여야 한다’와 도급한 경우에 ‘충분한 예방조치를 하도록 노력하여야 한다’는 임의조항을 별도로 두었다. 경기 조례에선 안전보건 강조주간을 운영하는 조례를 별도로 두고 있다.

3. 수도권 지자체 조례 비교 결과

가. 적용범위

조례 적용범위는 인천이 가장 넓고, 보호대상으로서 노동자 개념은 경기 조례가 포괄적 방식으로 규정했으나 이에 대한 지방정부의 집행의지가 유동적일 수 있음을 고려하면, 제한열거된 보호대상 범주는 인천이 더 넓다.

〈표 8〉 조례 적용범위 종합

		인천	서울	경기
적용 범위	노동자	산업안전보건법 대상자+기술연수생	산업안전보건법 대상자	근로기준법 적용+유사 형태 또는 불안정 노 동자
	사업장	공공(자회사 제외)+ 민간(공공기관의 외주 사업장 포함)	공공기관 및 그 자회사 +민간 중 시장이 필요 성을 인정하는 취약한 현장	민간

나. 기본 운영체계

산재 예방을 위한 운영체계는 민관협력체계 구축, 사업장 지도 및 점검, 심의·자문위원회 구성 및 운영, 기본계획 수립 및 실행, 지원센터 설립이 기본

〈표 9〉 조례의 기본체계 비교

	인천	서울	경기
민관협력	구축	구축	구축
지원 센터	설치 및 운영 (권익센터와 통합운영 가능)	없음	설치 및 운영
심의·자문위	구성 및 운영	구성 및 운영 (소위원회 설치 가능)	노사민정협의회에서 심의
점검반	명예산업안전감독관 운영	명예산업안전감독관 운영(별도 노동안전조사관 운영)	노동안전지킴이 운영
계획수립	5년 기본/ 매년 시행계획	3년 기본/ 매년 시행계획	매년 실행계획

체계이다. 다만 각 지자체의 상황에 따라 자문위를 별도 설치하거나 노사민정 협의회에 자문기능을 추가하는 차이가 있고, 지원센터 또한 별도 운영하거나 근로자 권익보호 기관과 통합 운영하는 등의 차이가 있다.

다. 사 업

수도권 지자체 모두 기본적인 안전보건 점검, 실태조사, 정책 및 대책 연구, 우수기업 인증 및 지원, 교육 및 홍보의 사업을 명시하고 있다. 경기의 경우, 상담 및 법률지원과 산재노동자 재취업 지원, 법 위반 신고, 유해위험 환경에 대한 정보공개, 안전보건 강조기간 지정 및 운영 등이 서울에 비해 추가로 명시되어 있으며, 인천은 경기도에 비해서 노동자 참여 방안, 위험성 평가, 도급 관련한 사업 등이 추가로 있었다. 다만 조례의 각 사업은 각 지자체의 노동 기본 조례, 화학물질 조례 등 다른 조례에서 중복되어 있거나 이미 다른 조례에서 시행하여 제외된 내용이 있을 것으로 보인다.

수도권 지자체는 조례를 통해서, 실태조사에 기반한 산재 예방 정책연구가 가능하도록 하였으며 지자체 자체 사업 및 발주 공사 등에서 모범 사용자로서의 역할, 상담법률지원 및 산재 노동자 지원 등을 통해 노동자에 대한 지원 역할, 안전보건과 관련한 우수기업 인증과 교육 및 홍보 등을 통해서 기업의 자발적인 안전보건 준수와 참여 유도, 사망재해 다발 업종에 대한 점검 및 지도 등을 통한 예방활동을 수행하게 되었다.

〈표10〉 조례사업 비교

		인천	서울	경기
사업	사업장 점검	있음	있음	있음
	정책연구	있음	있음	있음
	실태조사	있음	있음	있음
	우수기업인증	있음	있음	있음
	교육홍보	있음	있음	있음
	상담법률지원	있음	없음	있음
	위반 신고	있음	없음	있음
	산재노동자지원	재활, 재취업	없음	치료, 재활, 재취업
	유해정보공개	있음	없음	있음
	노동자참여	방안 마련	방안 마련	없음
	도급 관련	있음	있음	없음
	위험성 평가	있음	없음	없음
	강조 기간 운영	없음	없음	있음

경기는 2020년 4월 10개 시군에서 10명을 시작으로 2021년 현재 31개 시군 전역으로 확대하고 104명의 노동안전지킴이를 운영하고 있다. 소규모 건설현장을 중심으로 개인보호구 착용 및 법 위반 사항과 추락 및 낙하사고 등의 예방 조치, 안전관리자 등 인력배치 걱정 여부 등을 점검하고 있으며, 물류창고 등 특정 위험 업종에 대한 점검으로 확대 운영하고 있다. 2020년 기준 1,998개 현장 점검, 2021년 6월 기준 6,203개 사업장을 대상으로 7,489회 점검(건설업 7,123회)한 것으로 밝혔다. 지킴이를 대상으로 한 업무 매뉴얼을 제작해 체계를 갖추고 있다(경기도, 2021b).

또한 50인 미만 중소기업 노동자를 대상으로 사례 중심 교육 및 유해위험요인 컨설팅을 진행하고 있으며, 2021년 기준 25개사를 노동안전보건 우수 중소기업으로 인증할 예정이며 노동환경개선자금을 지원하고 있다. 산재보험 가입 지원정책으로 플랫폼 배달노동자 2,000여 명에게 산재보험료 90%를 지원하는 사업을 추진하고 있으며, 감정노동자를 대상으로 한 심리치유 지원사업, 택배노동자 전담 지원센터 설치 등을 실시하고 있다. 도청 및 산하기관 37개 사업장에 근무하는 청소, 건물관리 등 공무직 노동자를 대상으로 한 안전보건교육과 순회 점검 등을 실시했다(경기도, 2021b).

서울은 2018년 7월부터 안전어사대(당시 기준 20명)를 통해 건설현장의 안전보호구 착용 등 추락사고 예방활동을 하고 있으며 2021년 7월까지 약 7천여 곳의 공사장을 점검했다(서울시, 2021). 또한 2021년 기준 30인 미만 사업장을 대상으로 우수기업(30개), 개선기업(15개)으로 구분하여 인증사업을 추진할 예정이며, 교육 또는 안전보호장구 구입이나 개선비용으로 사용할 수 있는 자금을 지원한다. 서울지방고용노동청-안전보건공단과 「건설재해 예방 업무협약」을 맺어 건설현장 합동점검 및 안전문화에 대한 캠페인, 교육 등을 지원하는 사업을 준비하고 있다(서울시, 2021).

IV. 지자체 산재 예방활동에 관한 제언

서울, 경기 등 일부 지자체의 산재 예방정책 및 사업이 시행된 지 불과 3년이 채 안 되는 초기 단계에 있으며, 법 일부개정을 통해 모든 지자체의 산재 예방활동이 가능하게 되어 지자체의 산재 예방정책과 사업에 대해 활발한 논의와 토론이 필요한 시기이기도 하다. 이에 지자체의 산재 예방과 관련한 정책 및 사업에 대해 경영계, 노동계, 학계 등 다양한 영역에서 실행 가능한 여러 정책들을 제안하는 것이 필요하다고 판단되며, 법과 조례에 기반하여 지자체의 사업과 역할에 대해 제언을 하였다.

1. 모범 사용자로서의 지자체

모범 사용자로서의 역할은 지자체가 직접 수행하는 사업의 사업주, 발주하는 건설공사의 모범 발주처, 그리고 조례의 적용대상 사업장을 안전보건 활동 모델로 만들고 지원하는 역할 등 세 가지로 구분할 수 있다.

일반사업장 사업주와 마찬가지로 지자체장은 지자체가 시행하는 사업의 사업주에 해당하며, 사업주로서의 책임을 진다. 일반적인 사업주 의무로서, 산재 발생 보고 의무, 유해위험요인에 대한 안전보건표지, 정기적인 안전보건교육, 유해·위험 기계기구 방호 조치 및 안전검사, 물질안전보건자료 작성·비치·

교육, 작업환경측정 및 관리, 건강진단 실시, 위험성평가 시행, 개인보호구 지급 등을 들 수 있다(고용노동부, 2019b).

지자체에서 수행하는 미화사업, 생활폐기물 수집·운반·처리사업, 지역공동체일자리(행정안전부)·노인일자리(보건복지부)·공공근로(기초자치단체) 등 공공일자리사업, 산림관리사업 등에선 2017년 기준 18명의 산재사망자가 발생했으며(고용노동부, 2019b) 직종 및 업무별로 많은 유해위험요소가 있다. 또한 광역지자체별로 다양한 지방공기업과 출자·출연기관 및 그 자회사가 있으므로, 각 기관의 직종 및 업무 특성에 따라 유해위험요인에 대한 위험성평가를 중심으로 유해위험요소를 파악하고 안전보건관리체계 구축 및 노동자 참여 방안(산업안전보건위원회 포함)을 마련하여 모범 사용자로서의 역할을 수행할 수 있다.

인천과 서울의 경우, 법 제2장(안전보건체계)과 제3장(안전보건교육)이 적용 제외인 공공행정영역에 대한 안전보건관리체계 및 노동자 참여형 안전보건 활동이 조례를 통해 가능하게 되어, 공공영역에서 모델을 구축하고 실행하는 모범 사용자로서 역할을 할 수 있다. 특히, 서울의 경우 공공영역에 명예산업안전감독관 위촉 및 노동자 대표의 활동 보장과 산업안전보건위원회 운영 등 법적으로 제외될 수 있는 안전보건체계 및 노동자 참여를 조례에 구체적으로 명시하여 공공영역을 중심으로 한 모범 사용자로서 역할이 기대된다.

건설업종의 사망재해가 다수를 차지하면서, 조례에 의거한 사업장 점검 사업을 실제 수행하고 있는 서울과 경기의 경우 건설업종에 대한 지원과 점검을 실시하고 있다. 민간 건설업종을 지원 및 점검하는 사업과 함께 모범 발주처로서의 모델을 지자체가 수립 및 시행하여 안전문화(Safety Culture & Climate)를 형성하는 것이 필요하다.

2017년 기준 지자체에서 발주한 공사에서 52명의 산재사망자가 있었다(노동부, 2019b). 지자체가 각 공공기관이 발주하는 공사에 대해서 정기적으로 파악하고, 각 발주기관이 각 공사에 대해서 안전조치와 관련한 협의체로 운영, 점검, 지원하는 것이 적절한지 검토를 고려할 수 있다. 법적으로는 시행령 제59조(건설재해예방 지도 대상 건설공사도급인) 조항에 따라 1억 원 이상~120억 원 미만(토목공사는 150억 원 미만)인 건설공사의 경우 건설재해예방 전문지도기관

의 기술지도 여부 확인, 추락재해 안전점검 등이 해당된다.

사업주로서 법을 준수할 뿐만 아니라, 그 이상의 안전보건 활동 모델을 구축하는 것이 적극적이고 능동적인 역할로서 요구된다. 민간영역을 강조하고 있는 인천과 경기도는 추락 및 협착 등 재래형 산재 예방, 근골격계질환 및 뇌심혈관계 질환 등 작업관련성 질환 예방, 50인 미만의 소규모 사업장의 산재 예방을 위해서 능동적인 작업자의 참여를 통한 안전보건 활동(산업안전보건연구원, 2007; 김현주 외, 2004, 김수근 외, 2008)을 구축하여 모범 사용자 모델을 만들고 확대되도록 할 수 있다.

2. 산업단지 중심의 50인 미만 사업장 관리·감독

2019년 기준 전국 산재 발생의 77%가 50인 미만 사업장에서 발생하였다. 법제19조를 통해서 20인 이상 50인 미만 제조업, 임업 등 5개 업종에 안전보건관리담당자를 선임토록 하고 있지만 대행기관이 대행할 수 있으며(법제처, 2021), 전국 산재의 32%가 5인 미만 사업장에서 발생함에도 법 시행령 별표 1을 통해서 제2장(안전보건관리체계), 제3장(안전보건교육) 등의 조항이 적용제외되어 안전보건관리체계가 구축되지 않고 있다(법제처, 2021).

자율안전관리의 시작일 수 있는 위험성평가의 경우도 제조업을 중심으로 한 120,414개 사업장 작업환경실태조사에서 1,000인 사업장은 92.6% 실시함에 비해 50인 미만 사업장은 38%, 5인 미만 사업장은 18%만 실시한 것으로 나타나(안전보건공단, 2019) 사업장 내 유해위험요인에 대한 인지가 매우 낮을 수 있다.

인천과 경기도의 경우 조례 적용대상으로 50인 미만 사업장을 명시하고 있고, 민간영역에 대한 사업장 점검, 위험성평가 지원 등 조례를 통한 다양한 활동이 가능하므로 단계적으로 업종과 고용규모, 재해 발생률 등을 고려하여 50인 미만 혹은 20인 미만 등의 사업장에 대한 지원과 점검이 요구된다.

2019년 기준 전국 산재의 27%가 제조업에서 발생하였다. 산업단지의 특성상 사업장이 밀집되어 있고, 국가산업단지의 경우 업종별로 구획되어 있거나 산업단지별 업종 특성이 있으므로 산업단지에 대한 지자체의 안전보건지원 활동을 고려할 수 있다.

「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제30조에 따라 국가 산단의 경우 관리주체는 한국산업단지공단(산업통상자원부장관)이며, 일반산업단지는 지자체 및 기초단체가 관리 및 감독기관으로 운영하고 있다. 지자체 및 기초단체가 관리기관으로 있는 산업단지의 경우, 안전보건과 관련한 기금 조성 및 지원사업이나 안전보건 우수기업 인증 및 지원사업 등 다양한 사업의 대상으로 밀집성이 높고 사업주 협의회, 작업자 대표 협의회 등을 구성하는 등 참여형 사업 등도 가능한 구조이다. 산업단지라는 비교적 제한된 공간과 업종, 직종, 고용규모 등이 비교적 동질적인 조건하에서 노사참여형 안전보건 모델을 구축하여 안전문화 지대를 형성하는 장기적인 계획을 수립할 수 있다.

또한 기금을 조성하여 공동 안전보건관리자를 선임하거나 업종별로 유사한 유해위험요인에 대한 작업환경개선을 추진하는 방안과 사업장별 안전보건담당자 교육 및 선임지원 등을 고려할 수 있다.

조례에 기반한 구체적인 사업으로는, 안전보건공단이 운영하는 위험성 평가 제도 또는 안전보건경영시스템(KOSHA-MS) 제도 등을 인증받은 50인 미만 사업장을 대상으로 세제지원 등을 할 수 있으며, 이는 안전보건우수기업의 선정 기준에 포함되어 운영할 수도 있다.

조례의 협력체계를 통하여, 노동부와 안전보건공단을 통해서 산재 미보고 및 은폐, 중대재해 사고 시 전파 및 공유, 직업병 감시 모니터링 결과 공유 등의 협력체계를 구축하고 근로자건강센터의 주치의 사업이나 건강진단 사후관리 사업 결과 등을 공유하며, 산업단지관리공단의 업종 구획과 유해위험 관리 및 입지 관리, 인허가 업무 시 안전보건과 관련한 사항을 검토 및 공유하는 협력체계 등을 구축할 수 있다.

3. 거버넌스 구축 및 모니터링

수도권 지자체 모두 조례에 고용노동부 등 관계기관을 중심으로 한 협력체계와 노동계와 경영계 및 전문가 등이 참여하는 심의자문위원회를 운영토록 하였다. 지자체를 중심으로 관계기관의 협력체계를 구축하여, 산재 예방과 관련한 현황 공유 및 정책 마련과 공동의 실행체계를 갖출 것으로 기대된다.

심의자문위원회는 지자체가 협력체계를 통해 입안 및 실행하는 산재 예방정

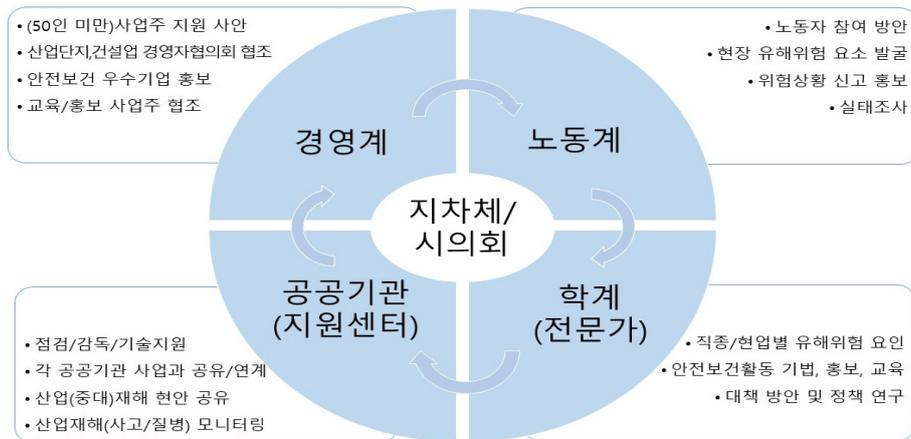
책과 그 결과에 대해서 노동계, 경영계, 학계가 참여하여 심의하고 발전시키는 지역사회의 산재 예방 거버넌스를 만들었다는 점에서 매우 중요하다.

협력체계 및 심의자문위원회에 참여하는 기관으로 고용노동부, 안전보건공단, 근로자건강센터, 시·도의료원과 보건소, 지역 노동자권익센터 및 안전보건센터 등이 있다. 제조업의 경우 산업단지를 중심으로 한국산업단지공단과 각 기초단체를 포함한 산단관리기관을 협력기관으로 고려할 수 있으며, 경영자협의회와 작업자대표 협의회를 구성 및 운영하여 협의대상자로 두어 노사 참여형 정책을 고려할 수 있다.

건설업의 경우 산업안전보건법상의 기초안전교육기관, 재해예방전문기관(건설안전지도사) 등을 중심으로 협의체를 구성하여 실태 파악 및 필요한 지원 사항 등을 파악할 수 있다. 한국노총과 민주노총의 조합원 구성에 차이가 있음을 고려하여 두 노동단체, 대한상공회의소, 경영자총연합회 등을 노사를 대표하는 협력기관으로 두고, 학계의 경우 대한직업환경의학회, 한국산업보건학회, 한국안전학회, 대한인간공학회 등의 추천이나 노동단체 및 경영자단체의 추천을 받아 구성하여 지자체 산재 발생현황과 특성에 따른 정책을 마련할 수 있다.

인천의 조례는 심의자문위원회를 통해서 지자체가 운영하는 각종 사업에 대한 모니터링과 그 결과를 차기연도 계획에 반영하는 것을 명시하고 있으며, 정기적인 모니터링을 통해 사업의 지속성과 발전성을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

(그림 1) 거버넌스 구축 방안



4. 재해유형별 정책

수도권 지자체 모두 산재 예방활동을 위한 기본 및 실행계획을 수립하도록 하고 있으며, 해당 계획 수립을 위한 실태조사와 정책연구, 예방활동의 방안 마련 등을 조례에 명시하고 있다. 각 지자체별로 산재 발생현황 및 특성의 차이가 있을 수 있으며, 산재가 다발하는 유형(추락, 뇌심혈관계질환 등)이나 다발하는 업종(추락-건설업, 뇌심혈관계질환-제조업, 경비, 택시 등)을 대상으로 하거나 산재 중에서도 사망재해를 중심으로 접근하는 등 정책방향을 검토할 수 있는 실태조사가 우선적으로 요구된다. 재해유형과 특성에 대한 실태조사 방향과 안전보건 활동에 대한 제언을 하였다.

가. 사망재해

2019년 기준 산재사망자 2,020명 중 뇌심혈관계질환(503명, 24.9%), 진폐증(402명, 19.9%), 떨어짐(347명, 17.2%), 끼임(106명, 5.3%), 부딪힘(84명, 4.2%)이 약 70%에 달한다. 탄광 중심의 진폐증을 제외하고 과로성 재해인 뇌심혈관계질환과 건설업 중심의 떨어짐 재해가 많은 비중을 차지하고 있다.

건설업의 떨어짐 재해는 근본적으로는 난간대 및 추락방지망 설치, 파손 부위 점검 등이나 재해가 발생한 시점의 직접적인 조치로 몸에 착용하는 안전대 지급 및 착용 지도(교육/홍보), 안전대 지급과 관련한 지원과 함께 불시점검 등의 사업이 요구된다. 건설업종 종사 시에 의무적으로 기초건설안전교육을 이수하도록 하고 있으며, 해당 교육을 진행하는 기관 등과 협력하여 추락재해 예방과 관련한 집중 사업 등을 고려할 수 있다.

제조업의 과로성 재해의 경우 주당 60시간을 초과하는 사업장 및 주당 52시간을 초과하는 사업장에 대한 실태 파악이 우선적으로 필요하며, 주당 52시간을 초과하지 않더라도 교대근무 사업장 등의 실태를 파악하는 것도 요구된다. 주당 근무시간을 낮출 수 있는 장기적인 지원책이 필요하다.

또한 제조업 외 과로성 재해의 경우, 아파트 경비원, 택시 및 운전기사 등 주당 업무시간이 긴 ‘직종’을 중심으로 재해를 예방하는 사업 등을 추진하는 방안도 고려할 수 있다.

나. 사고성 재해

사고성 재해의 경우 기존의 실태로 접근하기보다는 주요 재해를 예방하는 활동을 홍보/교육/지원하는 방식을 취하는 것이 필요하다. 50인 미만 사업장을 중심으로 위험성 평가제도 홍보 및 지원, 작업 전 위험 예지 및 점검활동(Toolbox Meeting, TBM 또는 Toolbox Talks, TBT) 홍보 및 교육 등 작업 전 유해위험요인에 대해서 인식 → 위험성 점검 → 안전조치 및 안전작업방법을 확인하는 절차 등을 홍보 및 교육/지원하는 활동을 고려할 수 있다.

또한 고용노동지청이나 안전보건공단과의 협력체계 구축을 통해 중대재해 발생 사업장, 산재 은폐 사업장 또는 위험성평가 미이행 사업장에 대한 정보를 신속하게 취득하고 해당 기업에 대한 지방정부의 세제 혜택, 계약 체결, 기타 각종 지원·우대 또는 그 배제를 결정하는 데에 이러한 사업장 정보를 활용하는 시정 집행을 고려할 수 있다.

다. 업무상 질병 및 산재보험 가입

주로 근골격계질환으로, 50인 미만 사업장을 중심으로 위험성 평가제도를 홍보 및 지원하는 사업에서 근골격계질환의 유해요인(부적절한 작업 자세, 반복적인 작업, 무리한 힘, 진동 및 접촉 스트레스, 부족한 휴식 비율 등)을 함께 홍보 및 교육/지원하는 것이 가능하다. 업무상질병의 경우 산재신청에 대한 무지 또는 어려움을 많이 겪으므로, 이에 대한 상담 및 법률지원 등이 요구된다.

식당, 도소매업, 유흥주점, 숙박업의 경우 산재보험에 가입되지 않은 사업장이 있다. 노동자뿐만 아니라 중소기업사업주도 산재보험 가입 홍보 및 보험료 지원사업 등을 통해서 산재 발생 시에 산재보험으로 휴업급여 등을 받을 수 있도록 하는 사업도 필요하다. 택배, 배달 노동자 등 산재에 취약하지만 산재보험 가입이 어려운 직종에 대한 보험 가입 및 보험료 지원 등도 고려할 수 있다.

5. 전담조직 및 예산배정

서울시는 노동정책담당관(2인)과 함께 노동권익팀 등 6개 팀을 운영 중이다. 그중 노동안전팀(6명)은 노동안전보건 기본계획 수립, 지자체 수행/발주 공사

안전관리, 실태조사, 노동환경 개선, 감정노동자 보호, 노동안전보건 우수기업 인증 등의 업무를 전담하고 있으며, 중대재해처벌법 도입 이후 중대재해처벌법과 관련한 업무도 맡고 있다.

경기도는 노동국 내에 노동정책과 등 3개 과를 운영 중인데, 그중 노동권익과(28명)에서 산재예방팀(7명)이 안전보건업무를 맡고 있다. 서울시와 경기도는 본청 내 전담부서뿐만 아니라, 노동권익센터 등 지원센터를 운영하고 있다. 권익센터 등을 통해서 일상적인 상담과 법률지원, 교육 등이 실시되고 있다.

인천시는 노동정책담당관실(12명)을 노동행정, 노사협력, 노동권익 분야로 운영 중이며, 노동권익담당(3명)에서 1명이 산재 예방과 관련한 업무를 맡고 있다. 인천시는 현재 지원센터를 운영하고 있지 않으나, 설립을 준비하고 있다.

각 지자체의 경제활동인구, 산업구조, 산재 발생형태 등을 고려하여 산재 예방정책 및 사업을 집행하기 위한 전담조직과 인력을 확보하는 것이 우선적으로 요구된다.

V. 결 론

17개 광역시도 지자체 중에서 조례를 제정한 곳은 13곳으로, 인천·경기·서울의 조례를 비교한 결과 기본체계(계획 수립, 심의자문위원회, 유관기관 협력 체계, 사업장 점검·지도, 지원센터 설립 등)는 갖추고 있으나 기존의 노동행정과 노동권익과 관련한 조례 등에 따라 사업 내용에는 차이를 보였다.

인천의 경우 공공영역과 민간영역을 모두 포함하여 적용범위가 가장 넓었으며, 서울은 공공영역을 중심으로, 경기도는 민간영역을 중심 범위로 하고 있다. 법상 ‘공공행정(현업업무 제외)’에 해당하는 경우, 산업안전보건위원회, 안전보건관리책임자 선임, 명예산업안전감독관 위촉, 안전보건교육 등이 적용제외가 되나, 서울과 인천은 조례를 통해서 안전보건체계를 갖추도록 하였고 ‘모범 사용자’로서의 역할과 책임을 다할 수 있게 되었다.

인천과 경기도는 50인 미만 사업장 중 산재 발생위험이 높은 업종과 직종, 건설업 등을 대상으로 한 안전보건 지원사업 등이 가능하게 되었다. 중대재해처

벌법의 시행 단계가 50인 이상부터인 점을 고려하면, 안전보건조치를 법적으로 강제하는 데 고용규모 및 자본금에 따른 어려움 등이 고려되는바, 취약계층을 대상으로 한 구체적인 점검과 지원, 교육 및 홍보 등을 지자체가 수행하는 역할은 매우 중요하다.

조례를 통해 심의기구와 협력체계를 두어, 지역사회에서 산재 예방을 위해 노력하는 학계, 노동계, 경영계, 관계기관의 협력과 지역사회의 산재 예방 모델을 만드는 의미를 갖고 있다. 해당 심의기구와 협력체계가 형식적인 것이 아니라, 실질적인 기구와 협력이 되도록 집행하는 것이 필요하다.

산재로 매년 2천 명 정도가 사망하는 한국사회에서 최근의 산재 예방을 위한 지자체의 역할과 책임에 대한 강조는 매우 늦은 변화라고 할 수 있다. 하지만 지방자치가 실현된 지 30년이 지나지 않으며 노동행정에 대한 지자체의 독자적인 사업이 구축된 지 10년에 불과한 현실에서 산재 예방과 관련한 지자체의 책무와 역할이 강조되는 변화를 환영한다.

산재사망이 발생하지 않도록 큰 틀의 고민과 중앙정부의 역할도 중요하지만, 자세히 들여다보는 것이 필요하다. 전국에서 2천 명이 아니라, 경기(산재사망자 423명, 사망만인율 0.94), 강원(314명, 6.15), 서울(227명, 0.51), 경북(147명, 1.99), 충남(127명, 1.69), 경남(108명, 0.94), 부산(102명, 0.94), 인천(102명, 1.1), 충북(92명, 1.51), 광주(72명, 1.16), 대구(66명, 0.73), 전북(65명, 1.14), 울산(57명, 1.21), 전남(53명, 1.04), 대전(51명, 0.74), 제주(14명, 0.63)로 지역별로 살펴본다면 산재사망의 원인이 무엇이고 기업 혹은 노동자에게 어떤 지원이 필요한지 등 구체적인 정책이 마련될 수 있을 것이다. 업종별로, 산업단지별로, 직종별로 더 세심하게 살펴본다면 정제되어 있는 재해율을 낮출 수 있다.

지자체의 조례 제정은 산재가 발생하는 구체적인 장소와 현실을 지역사회가 관심을 갖고 산재가 발생하지 않도록 노력하는 첫 시작이라고 할 수 있다. 법을 중심으로 한 기준을 지키고 위반 시 처벌하는 중앙정부의 역할과 함께 지역사회에서 법을 준수하고 법 이상의 조치를 취할 수 있도록 지원하는 구체적인 역할을 고민하는 첫 시도이기도 하다. 앞으로, “우리 지자체는 산재로 인한 사망자가 발생하지 않습니다.”는 것이 시(도)정을 상징하는 기본이 되길 희망한다.

참고문헌

- 경기도(2021a). 「경기도 노동정책 시행계획」.
- _____ (2021b). 「산재 사망사고 절반 이하로, 5대 분야 산재 예방 종합대책 추진」. 보도자료.
- 고용노동부(2019a). 「산업안전보건법 전부개정법률 주요내용 설명자료」.
- _____ (2019b). 「지방자치단체를 위한 산재 예방 업무 매뉴얼」.
- _____ (2020a). 「2019년 산재 현황분석 책자」.
- _____ (2020b). 「공공기관 안전활동 수준평가에 관한 고시」.
- 국가법령정보센터 자치법규(www.law.go.kr/LSW/main.html).
- 국회(2021). 「산업안전보건법 일부개정법률안(노동래의원 대표발의, 의안번호 8298), 환경노동위원장 대안 발의(의안번호 9808)」.
- 기획재정부(2019). 「공공기관 안전관리에 관한 지침」.
- 김수근 외(2008). 『산업안전보건법 체계 선진화 방안을 위한 연구』. 한국산업 안전공단 · 산업안전보건연구원.
- 김유찬(2016). 「분권국가를 지향하는 재정구조 개편 방향」. 『지방세포럼』 26 : 24~38.
- 김종진(2020). 『지방정부 노동정책 제도화 현황과 과제』. 한국노동사회연구소.
- 김철(2018). 『지방정부도 노동정책이 필요하다』. 사회공공연구원.
- 김현주 외(2004). 『사업장의 노사참여적 산재 예방활동 촉진방안 연구』. 한국 산업안전공단 · 산업안전보건연구원.
- 노광표(2018). 『서울 노동정책 및 지역의 사회적 대화』. 한국노동사회연구소.
- 대통령직속 자치분권위원회(2018). 「자치분권 종합계획(안)」.
- 민주노총(2019). 『노동존중 시대 지방정부 노동정책 실태 비교』.
- 박두용(2013). 「이명박 정부에서의 산업안전보건 국가사무의 지방이양 추진에 관한 경과 및 문제점 고찰」. 『한국안전학회』 28 (1) : 144~150.
- 박두용 외(2010). 『산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화방안』 한국산

업안전공단·산업안전보건연구원, pp.49~50.

법제처(2021). 「산업안전보건법령」.

산업안전보건연구원(2007). 『근로자 참여와 산재발생 관련성 연구』.

서울시(2021). 「위험한 건설공사장 미리 찾아내 집중관리」. 보도자료.

안전보건공단(2019). 『2019년 작업환경실태조사 보고서』.

인천시 노동정책과(2020). 『인천광역시 노동정책 기본계획 수립 연구』.

통계청(2019). 「인구총조사 전수부문 전수기본표」.

한국노동연구원(1993). 『일본의 지방자치와 노동행정』.

Comparison of Ordinance for Occupational Accident Prevention of Local Government

Jang, Anseok · Jeon, Jiin · Kim, Eunpok

Some amendments to the Occupational Safety and Health Act (local government responsibility, enforcement of 2021. 11. 19) have made it possible to establish ordinances, plans, education, public relations, and guidance on workplaces under the law. As of June 2021 out of 17 metropolitan and provincial local governments, thirteen ordinances related to the prevention of occupational accidents are enacted and implemented, and roles and responsibilities related to the prevention of industrial accidents are emphasized.

The ordinances of Incheon, Seoul, and Gyeonggi were compared to identify the trends related to the prevention of occupational accidents in local governments and to use them as a review material for policy making in other cities and provinces. The scope of the ordinances of the three local governments was the largest in Incheon, with Seoul targeting the public sector and Gyeonggi targeting the private sector. In common, it has a basic system (planning, deliberation and advisory committee, cooperation system of related agencies, inspection and guidance of workplaces, establishment of support centers, etc.) and showed differences in project contents according to existing labor administration and ordinances.

It is expected that local governments will play an active role in preventing occupational accidents through dedicated departments, manpower, and budget allocation, establishment of a support center based on the ordinance.

Keywords : occupational accident, prevention of occupational accident, safety and health, ordinance, local government