

소통하는 의정
공감받는 의회

충청북도 산업재해 예방 및
노동안전보건 지원 조례안

검 토 보 고 서



충청북도의회
산업경제위원회

충청북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안

검 토 보 고 서

1. 제 출 자 : 충청북도지사

2. 제출일자 및 회부일자

- 제출일자 : 2021년 5월 24일
- 회부일자 : 2021년 5월 25일

3. 제안이유

- 노동현장의 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원에 필요한 사항을 정하여 노동자의 생명·안전·건강·보건 증진 및 향상에 기여

4. 주요내용

- 조례의 적용대상 및 지원대상과 산업재해 예방 및 노동자의 안전과 보건을 위해 노력해야 하는 도지사의 책무를 규정함(안 제3조 ~제5조)
- 노동자의 안전과 보건의 증진·향상을 위하여 노동안전보건 기본계획을 4년마다 수립·시행하도록 규정함(안 제7조)
- 노동자 안전과 보건에 관한 사항을 조사하고 개선하기 위한 노동안전 조사관을 두도록 함(안 제8조)
- 산업안전보건법을 준수하고, 산업재해예방 및 노동안전보건 증진·향상을 위해 노력하여야 하는 사업주의 협조사항을 규정함(안 제9조)
- 사고예방 및 사고조사 위원회의 구성 및 운영 사항과 노동안전보건자문 위원회의 구성 및 운영사항을 규정함(안 제10조, 안 제12조~제20조)

5. 검토의견 (수석전문위원 박노학)

가. 제출배경

가) 조례안의 개요

- 본 조례안은, 새롭게 대두되는 산업과 다양한 고용형태에 따른 노동안전 보전에 대응하고, 충청북도 노동안전보건기준을 확보하여 산업재해 예방 대책을 강화함으로써 일하는 주민과 노동자의 생명·안전·건강·보건을 증진·향상하는데 기여하고자
- 「지방자치법」 제15조, 「충청북도 주민의 조례제정 및 개폐청구 연서 주민의수에 관한 조례」 제2조에 따라 총 13,500여명의 주민 서명에 의해 제정 청구되었음
 - 청 구 일 : 2020. 7. 22.(수) → (공표) '20. 7. 29. / (서명기간) '20. 7. 29 ~ '21. 1. 28.
 - 청 구 자 : 김선혁(민주노총, 비정규직 없는 충북만들기 운동본부) 등 10명
 - 청구인수 : 15,000명 (총족수 : 13,422명 / 유효서명인수 13,551명)

나) 조례안 청구 배경

- 고용노동부 2019년 산업재해현황분석에 따르면 2019년 기준 충청북도의 노동자수는 609,684명이고, 업무상 사고재해자수는 3,918명이며, 사망자 수도 92명에 이르는 등 노동자인 다수 도민들이 위험한 작업환경에 노출 되어 일하고 있음
- 특히, 충북지역은 영세사업체가 많은 지역으로 요양 재해율은 강원, 울산, 경남에 이어 4위, 업무상 사고 재해율은 강원에 이어 2위, 사망만인율은 강원, 충남, 경북에 이어 4위를 기록하고 있어 노동자 안전이 '위험'한 지역임
- 이에, 조례 제정을 통해 도내 산업현장에 대한 산업재해 예방대책을 강화 하고 정부의 노동안전보건 행정의 사각지대에 놓여 산업재해 발생률이 높은 영세 사업장 밀집지역이나 위험 업종에 대해서 우선적인 교육, 예방, 보건, 감시 활동을 벌여 산업재해 발생률을 낮추고 도민의 생명을 보호하고자 하는 것임

나. 주요 내용을 살펴보면

가) 제정목적(안 제1조)

- 조례의 제정목적은 산업재해를 예방하고 노동안전보건 지원에 필요한 사항을 정해, 일하는 주민과 노동자의 생명·안전·건강·보건을 증진·향상시키는 것이라고 밝히고 있는바, 「지방자치법」 제9조1)에 의한 지방자치사무로 볼 수 있겠으나, **사업장의 안전·보건에 관한 감독기능 등 규제사무는 전국적으로 통일된 기준에 따라 일관성 있게 작동하여야** 하므로 조례안에서 규정하는 개별 조항에 대해서는 지방자치단체의 사무로 볼 수 있는지 면밀히 검토해야 할 필요가 있다고 사료됨
- 이와 관련해, 도에서는 조례안 검토과정에서 고용노동부에 전국적으로 통일이 필요한 국가사무를 조례로 규정 가능한지에 대한 종합적 검토를 요청한바, 지방자치단체의 산업재해 예방 관련 해당 내용의 개정안이 시행될 예정('21.5.18. 공포, '21.11.19. 시행)이므로 **산업안전보건법 일부 개정안을 참고하여 제정가능** 하나, 조례안 제2조, 제7조, 제10조에 대해서는 산업안전보건법과 부합하도록 명확히 할 필요가 있다는 의견(붙임 1)을 제시 받음

☑ 산업안전보건법 일부개정 법률안의 주요 내용('21.5.18. 공포, '21.11.19. 시행)

지방자치단체에 관한 지역의 산업재해 예방을 위한 대책을 수립·시행하도록 책무를 부여하고, 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있도록 근거를 마련함

☑ 산업안전보건법 제4조의2 및 제4조의3을 각각 신설

제4조의2(지방자치단체의 책무) 지방자치단체는 제4조제1항에 따른 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다.

제4조의3(지방자치단체의 산업재해 예방 활동 등) ① 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업 환경 조성을 지원하기 위한 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있다.

② 정부는 제1항에 따른 지방자치단체의 산업재해 예방 활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 산업재해 예방 활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다

1) 「지방자치법」 제9조제2항제2호 : 2. 주민의 복지증진에 관한 사무

나) 용어의 정의(안 제2조)

- 안 제2조는 조례안에서 사용되는 용어의 뜻을 명확히 하고자 ‘산업재해’, ‘노동안전보건’, ‘노동자’, ‘사업주’, ‘충청북도형 명예산업안전감독관’에 대해 각각 정의하고 있음
- 조례안은 ‘산업재해’에 대해 ‘노무를 제공하는 자가 업무에 관계되는 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것’이라고 규정해 「산업안전보건법」 제2조제1호2)의 정의를 참고 하였으나, 이는 「산업안전보건법」 제2조제1호에 비해 좁게 규정되어 있음
- ‘노동안전보건’은 현재 법적인 정의는 없으나 「근로기준법」과 「산업안전보건법」의 관련 내용을 살펴보면, 산업재해의 예방과 노동자의 안전하고 쾌적한 작업조건과 환경정리, 노동자의 안전과 건강 확보를 의미하는 것임
- 조례안은 ‘노동안전보건’에 이러한 내용을 담아 전단의 문구를 정의하고 있으나, 후단에서는 사회심리학적 위험요인과 관련된 괴롭힘, 스트레스, 디지털 건강 등을 포함하고 있음
- 법 문언의 명확성, 명료성이 강조되는 정의 규정의 특성을 고려해 노동안전보건의 영역을 어디까지 포함시켜 정의할지는 사회적 공감대가 전제되어야 함
- 조례안의 ‘노동자’의 정의는 「근로기준법」상의 ‘근로자’ 요건(임금을 목적으로 한 근로의 제공)과 유사하나, ‘고용형태를 불문’한다는 문구는 최근 변화된 노동시장에 맞춰 조례의 보호대상을 넓히기 위함으로 보임
- 고용노동부는 조례안 검토의견에서 노동자 정의가 「산업안전보건법」과 다른 의미로 해석 될 수 있음을 지적함
 - * 「산업안전보건법」 제2조제3호에서는 근로자를 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람으로 정의하고 있음

2) 「산업안전보건법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “산업재해”란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.

- '충청북도형 명예산업안전감독관'은 사업장 등에서 '노동안전보건에 위해가 되는 요소의 발굴·조사·개선·지도·건의 등을 수행하는 자'로 규정하고 있으며, 이는 고용노동부장관이 위촉하는 「산업안전보건법」 제23조3)에 따른 명예산업안전감독관을 참고한 것으로 보임

다) 적용대상과 지원대상(안 제3조, 안 제4조)

- 안 제3조는 조례안의 적용대상을 규정하고, 안 제4조는 충청북도가 직접 산업재해 예방과 노동안전보건 지원을 하는 대상을 명시하고 있음
- 안 제3조는 조례의 적용대상을 충청북도와 산하 출자·출연기관, 충청북도와 산하기관으로부터 사무를 위탁받거나 공사·용역 등을 제공하는 기관 및 업체, 충청북도와 산하기관으로부터 보조금을 받거나 인·허가를 받아 운영하는 업체 등에 소속된 노동자와 사업주로 규정하고 있음
- 안 제4조는 충청북도가 직접 산업재해 예방과 노동안전보건을 지원하는 대상들을 제1호부터 제8호까지 열거하고 있으며, 이는 일반 노동자 중에서도 열악한 처우와 고용 환경 속에서 산업재해의 발생이 높아 보호의 필요성이 높은 노동자를 특별히 규정한 것이라고 이해됨

라) 도지사의 책무(안 제5조)

- 안 제5조는 도지사에게 노동안전보건 기본계획의 수립, 실행계획 및 예산 마련, 노동안전보건협력체계 구축, 노동자와 사업주에게 필요한 지원의 추진을 책무로 규정하고 있음
- 다만, 중대재해 다발사업장에 대해 고용노동부의 영업정지와 허가 취소 요청을 도지사가 그대로 따르도록 한 안 제5조제4항은 정당한 사유가

3) 「산업안전보건법」 제23조(명예산업안전감독관) ① 고용노동부장관은 산업재해 예방활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 근로자, 근로자단체, 사업주단체 및 산업재해 예방 관련 전문단체에 소속된 사람 중에서 명예산업안전감독관을 위촉할 수 있다.
 ② 사업주는 제1항에 따른 명예산업안전감독관(이하 "명예산업안전감독관"이라 한다)에 대하여 직무 수행과 관련한 사유로 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

없는 경우에 한정해 이행을 규정하고 있는 「산업안전보건법」 제159조4)의 규정보다 도지사의 재량권을 제한하므로 법령의 규정에 따라 수정되어야 함

마) 노동안전보건계획의 수립(안 제7조)

- 안 제7조는 노동자의 안전과 보건의 증진·향상을 위해 4년마다 노동 안전보건 기본계획(이하 '기본계획')을 수립·실행하고, 이를 기초로 '충청북도 산재예방 실행계획'을 매년 수립·시행하도록 규정하고 있음
- 조례안은 「산업안전보건법」에서 고용노동부장관이 수립하도록 한 '산업 재해 예방 기본계획'과는 별도로 충청북도 기본계획과 이와 연동된 실행 계획을 수립하도록 함으로써 충청북도의 노동환경과 정책을 반영한 충청북도형 계획을 수립·시행하도록 하였음

바) 노동안전조사관 및 충청북도형 명예산업안전감독관(안 제8조, 제11조)

- 안 제8조는 도지사에게 노동현장에서 법과 조례에서 정하고 있는 노동 안전보건조치의 이행 여부에 대한 점검과 지도를 위해 노동안전조사관을 두도록 규정하고 있음
- 안 제11조는 노동자의 산업재해 예방을 목적으로 노동자, 노동조합, 전문가 중에서 '명예산업안전감독관'을 위촉하고, 세부적인 운영 규정을 마련하도록 하고 있음
- 현재 법에서도 일정규모의 사업장에 대해 명예산업안전감독관을 두고 있으므로 조례안의 충청북도형 명예산업안전감독관은 역할과 기능이 중복되지 않도록 차별화 방안을 강구하여야 함

4) 「산업안전보건법」 제159조(영업정지의 요청 등) ① 고용노동부장관은 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산업재해를 발생시킨 경우에는 관계 행정기관의 장에게 관계 법령에 따라 해당 사업의 영업정지나 그 밖의 제재를 할 것을 요청하거나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장에게 그 기관이 시행하는 사업의 발주 시 필요한 제한을 해당 사업자에게 할 것을 요청할 수 있다.

② 제1항에 따라 요청을 받은 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장은 **정당한 사유가 없으면 이에 따라야 하며**, 그 조치 결과를 고용노동부장관에게 통보하여야 한다.

사) 사업주의 협조(안 제9조)

- 안 제9조는 조례안의 적용을 받는 사업주에게 「산업안전보건법」을 준수토록 안전보건관리책임자의 지정, 유해환경 작업 전 사전교육, 개인 안전관리장비 지급 및 보험 가입 등의 산업재해 예방과 노동안전 보건을 위한 조치를 위해 노력하도록 규정하고 있음
- 「산업안전보건법」은 제5조(사업주의 등의 의무)에서 사업주로 하여금 국가의 산업재해 예방정책을 따르도록 의무화하고 있으나, 조례안 제9조 각 호의 일부 사항은 법령에 없는 의무 부과에 해당될 여지가 있어 의무 사항이 아닌 노력하여야 한다는 권고사항으로 규정하고 있음

아) 사고예방 및 사고조사위원회 구성(안 제10조)

- 안 제10조는 중대한 산업재해가 발생해 도민의 요구가 있거나 도지사가 필요하다고 판단하는 경우에는 노동조합 및 노동계가 참여하는 '사고예방 및 사고조사위원회'를 구성·운영하고 재발방지대책을 수립하도록 규정하고 있음
- 이 경우 중대한 산업재해의 범위를 어디까지라고 정할지, 어느 수준까지 도민의 요구가 있어야 사고조사위원회를 가동할지에 대한 명확한 규정이 없으며, 현재로서는 「산업안전보건법」에서 지방자치단체나 단체장에게 산업안전보건과 관련해 위임한 내용이 전혀 없는 상황이며, 위에서 언급한 산업안전보건법 일부개정 법률안이 시행된다 하더라도 충청북도 사업장이 아닌 민간산업재해 현장을 조사할 수 있는 법률적 권한이 없어 법적·현실적으로 조사 활동의 제약이 있음

자) 충청북도 노동안전보건자문위원회(안 제12조~제20조)

- 조례안은 노동안전보건 기본계획, 연도별 시행계획, 법규·정책·제도 개선 등 노동안전보건정책의 심의·자문을 위해 충청북도 노동안전보건자문위원회(이하 '위원회')의 설치·운영을 규정하고 있으며, 이는 노동

안전보건 정책의 일관성과 효율성을 담보하고 실질적이고 효과적인 정책 운영을 위해 반영한 것으로 보임

- 위원회는 위원장, 부위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고 충청북도의원, 관련 전문지식이 있거나 연구경험이 있는 자, 노동조합이 추천하는 자 중에서 위촉하게 됨
- 안 제19조에서는 필요시 소위원회를 둘 수 있도록 규정하여 효율적인 안전의 자문과 심의를 도모하고 있음
- 그 외 위원의 임기(안 제14조), 제척·기피·회피(안 제15조), 결격사유(안 제16조), 위원장 등의 직무(안 제17조), 회의(안 제18조), 수당(안 제20조)등을 규정하고 있으며 이는 위원회 운영에 대한 일반적인 규정을 준용한 것임

"주 최대 52시간 시행, 우리는 과로사회에서 탈출합니다"



고용노동부

대전지방고용노동청청주시청

수신 충청북도지사(일자리정책과장)

(경유)

제목 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안 검토의견 제출

1. 관련: 주민발의 「충청북도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안」 검토의견 제출 요청(일자리정책과-3602, 2021.4.30.)
2. 위 호 관련하여, 지방자치단체의 산재재해 예방 관련 해당 내용의 개정안이 국회 본회의를 통과되어 시행할 예정('21.5.18. 공포 예정, '21.11.18 시행예정)이므로 붙임의 산업안전보건법 일부개정안을 참고하셔서 제정하면 될 것으로 사료됩니다.
3. 다만, 조례안 ① 제2조(정의)에서 노동자, 사업주 등 산업안전보건법과 다른 의미로 해석될 여지가 있는 부분, ② 제7조(노동안전보건개선계획 수립) 제2항5호 작업 중지권, 제10조(사고예방 및 사고조사 위원회 구성) 등 국가 사무와 혼선이 있을 수 있는 사항은 산업안전보건법과 부합할 수 있도록 명확히 할 필요가 있을 것으로 판단됩니다.

붙임 산업안전보건법일부개정안 1부. 끝.

대전지방고용노동청청주시청장



근로감독관 **김성진** 과장 전령 2021. 5. 14.
이홍주

합조자

시행 산재예방지도과-4712 (2021. 5. 14.) 접수 일자리정책과-3960 (2021. 5. 14.)

우 28798 충청북도 청주시 서원구 1순환로 1047 (분령동 1427 청주 / http://www.moel.go.kr/cheongju
 지방합동청사) 4층 산재예방지도과

전화번호 043-299-1310 팩스번호 043-299-1399 / jini5538@korea.kr / 대한민국 공개

"모든 사업주는 직장 내 장애인 인식개선 교육을 실시해야 합니다"