

서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안

# 검 토 보 고

## 1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제1080호
- 나. 제 안 자 : 권수정의원 외 17명
- 다. 제안일자 : 2019년 10월 16일
- 라. 회부일자 : 2019년 10월 22일

## 2. 제안이유

- 새롭게 대두되는 산업과 다양한 고용형태에 따른 노동안전보건에 대응하고, 서울특별시 산업현장에 대한 서울특별시 노동안전보건기준을 확보하여 산업재해 예방대책을 강화함으로써 일하는 시민과 노동자의 생명·안전·건강·보건을 증진·향상하는데 기여하고자 함.

## 3. 주요내용

- 가. 산업재해 예방 및 노동안전보건에 대하여 서울시가 직접 지원하는 대상을 정함(안 제4조).
- 나. 산업재해 예방하고 노동안전보건을 위한 시장의 책무를 정함(안 제5조).
- 다. 노동안전보건 기본계획의 수립과 노동안전조사관 제도 및 서울형 명예

산업안전감독관에 관한 사항을 규정함(안 제6조부터 제11조까지).

라. 서울시 노동안전보건자문위원회 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함(안 제12조부터 제20조까지).

#### 4. 검토의견 (수석전문위원 강상원)

##### 가. 제정안의 개요

- 제정안은 산업재해를 예방하고 노동자의 안전과 건강을 보호하기 위해 노동안전보건계획의 수립, 노동안전보건자문위원회의 설치·운영 등 서울형 노동안전보건 정책과 제도의 기반을 마련하고자 발의되었음.

##### 나. 조례 제정의 필요성

- 서울지역 전체 임금노동자 중 특수고용노동자를 포함한 비정규직 취약노동자의 규모는 36.1%(2019)에 달하고 있는 가운데 OECD 최고의 장시간 노동에 시달리면서 한 해 2천여명(2017년 1,957명)의 노동자가 산업재해로 사망하는 등 노동의 질과 안전성이 매우 취약한 상태임.
- 최근에는 2016년 구의역 사고, 2018년 태안화력발전소 사고, 지난 7월 목동 빗물배수시설 사고까지 위험의 외주화에 따른 산업재해가 지속적으로 발생하고 있으며, 전면 개정된 「산업안전보건법」이 2020년 1월 시행을 앞두고 있어 서울시 차원의 정책적 대응이 필요한 상황임.

- 서울시는 체계적인 산업안전 업무 수행을 위해 2019년 지방자치단체 최초로 ‘산업안전팀’을 신설하고, “산업노동안전보건 기본계획”을 발표하는 등 서울형 산업안전대책 마련을 위해 노력해 왔음.
- 그러나 아직 산업안전정책과 사업에 대한 법·제도적 근거가 부족하므로 서울시의 노동정책과 환경을 고려한 산업재해 예방과 노동안전보건에 대한 조례를 제정할 필요가 있음.
  - 경기도는 2018년 3월에 「경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례」를 제정하였음.

#### 다. 용어의 정의 (안 제2조)

- 안 제2조는 조례안에서 사용되는 용어의 뜻을 명확히 하고자 ‘산업재해’, ‘노동안전보건’, ‘노동자’, ‘사업주’, ‘서울형 명예산업안전감독관’에 대해 각각 정의하고 있음.

#### 조례안 관련 규정

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “산업재해”란 노무를 제공하는 자가 업무에 관계되는 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.
2. “노동안전보건”이란 산업재해의 발생으로부터 노동자의 생명·안전·건강과 사업주의 잠재적 재산상 손실이 보호되는 상태를 말한다. 또한, 노동안전보건은 기술발전, 기후변화, 산업구조, 다양한 고용형태와 관련된 괴롭힘, 스트레스, 디지털 건강 등 변화하는 산업재해 영역의 사회심리학적 위험요인을 포함한다.
3. “노동자”란 고용형태를 불문하고, 사업주에게 고용, 용역 또는 기타 계약 등의 형태로 노무를 제공하고 그 대가를 받는 자를 말한다.
4. “사업주”란 계약의 형식을 불문하고 노동자에게 노무를 제공받아 사업을 하는 자를 말한다.

5. “서울형 명예산업안전감독관”이란 사업장 또는 노동현장에서 노동안전보전에 위해  
가 되는 각종 요소의 발굴·조사·개선·지도·건의 등을 수행하는 자를 말한다.

- 조례안은 ‘산업재해’에 대해 ‘노무를 제공하는 자가 업무에 관계되는 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것’이라고 규정해 「산업안전보건법」 제2조 제1호의 정의<sup>1)</sup>를 참고하였음.
- ‘노동안전보건’은 현재 법적인 정의는 없으나 「근로기준법」과 「산업안전보건법」의 관련 내용을 살펴보면, 산업재해의 예방과 노동자의 안전하고 쾌적한 작업조건과 환경정리, 노동자의 안전과 건강 확보를 의미할 것임.
- 조례안은 ‘노동안전보건’에 이러한 내용을 담아 전단의 문구에 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.
  - 경기도 조례의 경우 ‘노동안전보건’을 전단의 내용만으로 규정하고 있음.

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

1. "산업재해"란 근로자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.

서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안	경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>2. “노동안전보건”이란 산업재해의 발생으로부터 노동자의 생명·안전·건강과 사업주의 잠재적 재산상 손실이 보호되는 상태를 말한다. 또한, 노동안전보건은 기술발전, 기후변화, 산업구조, 다양한 고용형태와 관련된 괴롭힘, 스트레스, 디지털 건강 등 변화하는 산업재해 영역의 사회심리학적 위험요인을 포함한다.</p>	<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>4. “노동안전보건”이란 산업재해의 발생으로부터 노동자의 생명·안전·건강과 사업주의 잠재적 재산상 손실이 보호되는 상태를 말한다.</p>

- 조례안의 ‘노동자’ 정의는 「근로기준법」 상의 ‘근로자’ 요건(임금을 목적으로 한 근로의 제공)과 유사하나, ‘고용형태를 불문’한다는 문구는 최근 들어 전통적 노동관계에서 벗어나 자유로운 플랫폼 노동시장이 등장하면서 ‘사용종속성’과 ‘근로자성’을 확장해 판단하고 있는 판례에 맞춰 확대한 것임.
  - 다만, 고용노동부는 노동자의 범위를 기존 「근로기준법」 상의 근로자에서 특수형태근로종사자 등을 포함해 확대한 ‘서울특별시 노동자 권리 보호 및 증진을 위한 조례 일부개정조례안’(2019년 8월 7일 발의, 송아량 의원 대표발의)에 대해 현행법에 위배된다며 재의를 요구한 바 있음.
- ‘사업주’의 정의는 우리 판례에서도 계약의 형식과 상관없이 사회적·경제적으로 우월한 근로관계를 행사할 수 있는지 여부를 주요한 판단 기준으로 하고 있으므로 현행 법체계에 부합함.

- ‘서울형 명예산업안전감독관’은 사업장 등에서 “노동안전보전에 위해가 되는 요소의 발굴·조사·개선·지도·건의 등을 수행하는 자”로 규정하고 있으며, 이는 고용노동부장관이 위촉하는 「산업안전보건법」 상 명예산업안전감독관 (제61조의2)을 참고한 것으로 보임.
- 법 제61조의2는 고용노동부장관이 산업재해 예방활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 근로자, 근로자단체, 사업주단체 및 산업재해 예방 관련 전문단체에 소속된 자 중에서 명예산업안전감독관을 위촉할 수 있도록 규정하고 있음.

## 라. 적용대상과 지원대상 (안 제3조·제4조)

- 안 제3조는 조례안의 적용대상을 규정하고 안 제4조는 서울시가 직접 산업재해 예방과 노동안전보건 지원을 하는 대상을 명시하고 있음.

### 조례안 관련 규정

**제3조(적용대상)** 이 조례의 적용대상은 다음 각 호 중 서울특별시(이하 "시"이라 한다)와 고용 및 계약을 맺고 노무를 제공하는 노동자 및 그의 사업주다.

1. 시 및 시 산하 투자·출연 기관 소속 노동자
2. 시 및 시 산하 기관, 자회사로부터 그 사무를 위탁받거나 공사, 용역 등을 제공하는 기관 및 업체에 소속된 노동자
3. 시 및 시 산하 기관으로부터 보조금을 지급받거나 및 인허가를 받아 운영하는 업체에 소속된 노동자, 해당 사업을 다시 위탁받아 운영하는 업체 소속된 노동자(다중 위탁)

**제4조(지원대상)** 서울시가 직접 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원을 하는 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 상시 근로 인원 50인 미만의 사업장
2. 봉제, 제화, 귀금속 세공 등 도심 제조업 사업장
3. 이 미용업, 의류업(패션디자인 분야 등), 요식업·숙박업 등 소규모 서비스 업종 및 소규모 IT 업계 종사자

4. 스마트폰 앱 등 온라인 플랫폼을 기반으로 노무를 제공하는 자(각종 배달종사자, 대리운전, 화물트럭기사 등)
5. 토목 및 건설 현장
6. 상·하수 관리, 청소, 경비 등 시설관리 노동자
7. 외국인 이주 노동자
8. 특성화고 실습 및 실습 노동자
9. 그밖에 산업재해 위험이 높아 노동안전보건 지원이 필요하다고 인정되는 노동자나 노동 현장으로 매년 서울시가 정하는 노동자

- 안 제3조는 조례의 적용대상을 서울시와 산하 투자·출연기관, 서울시와 산하기관으로부터 사무를 위탁받거나 공사·용역 등을 제공하는 기관 및 업체, 서울시와 산하기관으로부터 보조금을 받거나 인·허가를 받아 운영하는 업체 등에 소속된 노동자와 사업주로 규정하고 있음.
- 하지만, 서울시, 산하기관과 달리 민간위탁 사무의 수탁기관, 공사 및 용역 업체, 보조금 사업자, 인·허가 업종 사업자, 다중위탁업체 등은 민간법인이나 단체로, 법률의 명확한 근거없이 권리 제한과 의무 부과가 불가능하므로 적용대상의 조정이 필요함.
  - 이 중 행정업무의 수탁기관은 협약 체결시 안 제7조의 서울시 노동 안전보건계획에 포함된 서울형 노동안전보건 가이드라인의 준수 등을 의무사항으로 규정한다면 적용대상으로의 확장이 가능함.
- 또한, 안 제4조는 서울시가 직접 산업재해 예방과 노동안전보건 지원을 하는 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.

## 마. 책무와 협조 (안 제5조·제9조)

- 안 제5조는 시장에게 노동안전보건기본계획의 수립, 실행계획 및 예산 마련, 노동안전보건협력체계 구축, 노동자와 사업주에게 필요한 지원의 추진을 책무로 규정하고 있음.
- 이는 조례안에 규정된 사항들에 대한 시장의 이행을 강조하는 선언적인 의미로 이해될 수 있음.
- 안 제9조는 조례안의 적용을 받는 사업주에게 「산업안전보건법」을 준수하도록 안전보건관리책임자의 지정, 유해한 환경 작업권, 사전 교육, 개인 안전장비 지급 및 보험 가입 등의 산업재해 예방과 노동안전보건을 위한 조치를 위해 노력하도록 규정하고 있음.

### 조례안 관련 규정

제9조(사업주의 협조) 제3조 본문의 적용대상 사업의 사업주는 산업안전보건법을 준수하며, 산업재해 예방 및 노동안전보건 증진·향상을 위해 다음 각 호의 조치를 취하도록 노력하여야 한다.

1. 안전보건관리책임자의 지정
2. 유해환경 작업 전 노동자 사전교육
3. 개인 안전관리 장비 지급 및 사고발생대비 보험 가입
4. 노동안전조사관의 사업장 출입 허용 등 협력
5. 노동자 대표 및 명예산업안전감독관 위촉 지원, 출입허용, 활동시간 보장등 협력
6. 산업안전보건위원회 구성 운영 및 심의의결 사항 이행 및 활동시간 보장
7. 하청 노동자 및 특수고용 노동자 산재예방 노동자 참여 보장
8. 그 밖에 시장이 추진하는 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 사업의 협력



- 「산업안전보건법」은 모든 사업자를 대상으로 있어 의무사항이나, 조례안 제9조 각 호의 일부 사항은 법령에 없는 의무 부과에 해당될 여지가 있어 의무사항이 아닌 노력하여야 한다는 권고사항으로 규정하고 있음.
  - 산업재해 예방과 노동안전보건 향상을 위한 세부내용들은 차후 노동안전 보건기본계획, 가이드라인, 매뉴얼 등에서 구체화될 것으로 예상됨.

#### 바. 노동안전보건정책의 수립 및 이행 (안 제7조)

- 안 제7조는 노동자의 안전과 보건의 증진·향상을 위해 3년마다 노동안전 보건 기본계획(이하 ‘기본계획’)을 수립·실행하고, 이를 기초로 ‘서울 산업재해 예방 실행계획’을 매년 수립·시행하도록 규정하고 있음.
  - ‘서울 산업재해 예방 실행계획’에는 제4조 지원대상에 대한 세부 사업 계획을 포함토록 하고 있음.

#### 조례안 관련 규정

- 제7조(노동안전보건계획 수립) ① 시장은 노동자의 안전과 보건의 증진·향상을 위하여 3년마다 노동안전보건 기본계획(이하 “기본계획”)을 수립하여 실행하여야 한다.
- ② 노동안전보건 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 적용대상의 산업안전보건법 준수 및 노동자 참여 확대방안
  2. 서울형 노동안전보건 기본계획 수립 및 시행
  3. 노동환경 취약분야 산업재해 예방을 위한 정기적 실태조사와 지원사업
  4. 서울형 분야별 노동안전보건대책 마련(작업중지권 등)
  5. 서울형 사업장 위험·유해 도급금지 등 관련 규정 마련
  6. 서울형 노동안전보건 가이드라인, 매뉴얼 제시
  7. 사업장 이행실태 현장점검 및 교육, 컨설팅, 시정조치
  8. 산업재해 예방 활동을 위한 명예산업안전감독과 및 민·관 협의체 구성 및 운영

9. 노동안전보건 교육 및 시책에 대한 홍보

10. 노동자의 안전보건 증진 및 향상을 위한 지원 사업

11. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

③ 시장은 노동안전보건 기본계획을 기초로 ‘서울 산업재해 예방 실행계획’을 매년 수립, 시행하여야 한다. 실행계획에는 산업재해 예방 사업에 필요한 예산 및 제4조 지원대상에 대한 세부 사업계획을 포함하여야 한다.

④ 시장은 서울시 노동안전지표를 반영하여 경영평가 등 기관과 부서에 대한 평가에 반영하여야 한다.

- 조례안은 「산업안전보건법」에서 고용노동부장관이 수립하도록 한 “산업 재해 예방 기본계획”과는 별도로 서울시 기본계획과 이와 연동된 실행계획을 수립하도록 함으로써 서울시의 노동환경과 정책을 반영한 서울형 계획을 수립·시행하도록 하였음.

- 다만 기본계획의 내용 중 ‘서울형 노동안전보건 기본계획’(제2호)은 중복 규정되어 불필요하므로 삭제가 요구됨.

- 또한, 안 제7조 제4항은 서울시 노동안전지표를 기관과 부서의 평가에 반영하도록 규정하고 있으며 이는 서울시의 노동안전보건 정책을 확산하려는 취지로 이해됨.

- 다만, 서울시 노동안전지표의 개발이 선행되어야 하므로, 지표의 개발과 반영의 결과를 ‘서울 산업재해 예방 실행계획’에 연계할 수 있도록 조문의 수정이 필요함.

## 사. 노동안전조사관·사고조사위원회·서울형 명예산업안전관

(안 제8조·제11조~제12조)

- 안 제8조는 시장에게 노동현장에서 법과 조례에서 정하고 있는 노동안전보건 조치의 이행 여부에 대한 점검과 지도를 위해 노동안전조사관을 두도록 규정하고 있음.
- 또한, 안 11조는 중대한 산업재해가 발생해 시민의 요구가 있거나 시장이 필요하다고 판단하는 경우 노동자와 민간인이 참여하는 ‘사고조사위원회’를 구성·운영하고 재발방지대책을 수립하도록 규정하고 있음.
  - 사고조사위원회의 활동 보장과 실효성 제고를 위해 조사보고서의 공개, 권고한 이행을 위한 대책 마련, 민간인 위원에 대한 수당 지급 등을 포함하고 있음.
- 이 경우 중대한 산업재해의 범위를 어디까지라고 정할지, 어느 수준까지 시민의 요구가 있어야 사고조사위원회를 가동할지에 대한 명확한 규정이 없으며, 「산업안전보건법」에서 지방자치단체나 단체장에게 산업안전보건과 관련해 위임한 내용이 전혀 없는 상황에서 서울시 사업장이 아닌 민간 산업재해 현장을 조사할 수 있는 법률적 권한이 없어 법적·현실적으로 조사 활동의 제약이 있음.
- 안 제12조는 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 서울형 산업명예안전자문관은 역할과 기능이 중복되지 않도록 차별화 방안을 강구하여야 함.
- 법에서 500인 이상(제조업, 운수·창고·통신업, 광업은 100인 이상) 사업장 또는 100억 이상 건설 현장에 고용노동부장관이 임명하는 명예산업안전감독관을 운영하도록 하고 규정하고 있음.

#### 아. 민·관 협의체 구축 (안 제10조)

- 안 제10조는 산업재해 예방과 안전보건 시책 및 사업의 효율적인 추진을 위해 공공과 민간 관련 기관 및 시설이 참여하는 민관협의체를 구성·운영할 수 있도록 규정하고 있음.

#### 조례안 관련 규정

제10조(민·관 협의체 구축) ① 시장은 산업재해 예방과 노동안전보건 시책 및 사업의 효율적인 추진을 위하여 공공과 민간 관련 기관 또는 시설 등이 참여하는 민관협의체를 구성·운영할 수 있다.

② 시장은 사업장의 인허가 등 행정처분과 관련해 지역 주민이 유해물질 배출, 소음, 비산먼지, 오폐수, 공사장 주변 교통사고, 부실 시공 등과 관련하여 노동안전보건과 직접 관련된 민원을 제기하는 경우 그 예방과 피해 대책을 위한 협의체를 구성·운영토록 할 수 있다.

③ 시장은 중대재해 다발 사업장으로 산업안전보건법령에 따라 노동부의 영업정지 및 허가 취소 요청을 받는 경우는 해당 사업장의 영업정지 및 영업허가를 취소하여야 한다.

④ 협의체의 구성 및 운영에 관한 구체적인 사항은 규칙으로 정한다.

- 같은 조 제2항에서는 사업장의 인·허가 등 행정처분과 관련해 지역주민이 유해물질 배출, 소음, 비산먼지 등과 관련된 민원을 제기하는 경우 협의체를 구성할 수 있도록 하고 있음.

- 본 조례안의 지원 및 보호대상이 노동자인 상황에서 지역주민이 사업장의 인·허가 관련 민원을 제기할 때 협의체를 구성·운영하는 것은 노동자의 노동 안전보건보다 다른 목적으로 이용될 소지가 많아 심도있는 검토가 필요함.
- 이와 함께 중대 재해 다발사업장에 대해 고용노동부의 영업정지와 허가 취소 요청을 시장이 그대로 따르도록 한 제10조 제3항은 정당한 사유가 없는 경우에 한정해 이행을 규정하고 있는 「산업안전보건법」의 규정<sup>2)</sup>보다 시장의 재량권을 제한하므로 법령의 규정에 따라 수정되어야 함.

#### 자. 서울시 노동안전보건자문위원회(안 제13조~제21조)

- 조례안은 노동안전보건 기본계획, 연도별 시행계획, 법규·정책·제도 개선 등 노동안전보건정책의 심의·자문을 위해 서울시 노동안전보건자문위원회(이하 ‘위원회’)의 설치·운영을 규정하고 있음.
- 위원회는 위원장, 부위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하고 서울시의원과 서울시 노동민생정책관이 당연직 위원이 되며, 그 외 전문지식과 연구경험이 있는 자, 정부기관·시민사회단체·노동단체·국제기구의 근무경력자 중에서 위촉하게 됨.

---

2) 「산업안전보건법」 제51조의2(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 가할 것을 요청하거나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장에게 그 기관이 시행하는 사업의 발주 시 필요한 제한을 해당 사업자에게 가할 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.

- 안 제20조에서는 필요시 소위원회를 둘 수 있도록 규정하여 효율적인 안전의 자문과 심의를 도모하고 있음.
- 그 외 위원의 임기(안 제15조), 제척·기피·회피(안 제16조), 결격사유(안 제17조), 위원장 등의 직무(안 제18조), 회의(안 제19조), 수당(안 제21조) 등을 규정하고 있으며 이는 위원회 운영에 대한 일반적인 규정을 준용한 것임.

#### 차. 종합의견

- 조례안은 「산업안전보건법」의 전부개정 내용이 내년부터 본격 시행되는 상황에서 서울시의 노동정책과 환경을 고려한 서울형 산업안전보건 정책의 수립을 촉구하고 관련 사업에 대한 지원 근거를 마련한다는 점에서 입법적 의미가 있음.
- 이에 따라 서울형 명예산업안전감독관 등 고용노동부와 차별되는 정책과 사업을 명시하고 있으나, 구체성이 부족해 추후 시행규칙의 제정과 사업을 통한 보완이 요구됨.
- 또한, 「산업안전보건법」에서는 지방자치단체나 지방자치단체장에게 사업장에 대한 관리·감독 권한을 허용하고 있지 않아 조례의 제정 범위가 제한되고 있으므로 이를 고려해 조례안의 적용대상, 지도·감독 등에 관한 사항들이 법령과 상충되지 않도록 조정이 필요함.