

서울특별시 보행안전도우미 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 제 출 자 : 이광호 의원 외 9명

나. 의안번호 : 제1925호

다. 제출일자 : 2020. 10. 15.

라. 회부일자 : 2020. 10. 26.

2. 제안사유

- 시민의 안전한 보행권 확보를 위해 보도 공사장에서 배치하는 보행안전도우미의 운영범위를 명확화 하여 보도 공사장의 보행권 침해를 방지하고 보행안전 환경조성을 통해 시민안전을 확보에 이바지하고자 함

3. 주요내용

가. 보행안전도우미 적용범위를 규정함(안 제3조)

- 나. 안전한 보행환경 확보를 위한 시장의 책무를 규정함(안 제4조)
- 다. 보행안전도우미의 배치가 필요한 보도공사 사항과 배치 주체에 관하여 규정함(안 제5조)
- 라. 보도 공사장에 배치하는 보행안전도우미의 자격 및 이수해야하는 교육을 규정함(안 제6조)
- 마. 보행안전도우미의 임무 및 복장 등에 관하여 규정함(안 제7,8조)(안 제5조4항)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「도로법」, 「산업안전보건법」, 「교통약자의 이동편의 증진법」

나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 미첨부사유서 참조)

다. 입법예고

- 기 간 : 2020. 10. 29. ~ 11. 5.
- 제출의견 : 없음

라. 관련부서 의견조회 결과

- 서울시장(도시교통실 보행정책과) : 수정가결¹⁾
 - 보행도우미 교육과정의 운영에 필요한 비용 지원의 경우 관련법령에 지원 근거규정이 없어 지원 불가하며,

1) 보행정책과-15038(2020.11.18.)호 “의원발의 조례안 검토의견서 송부”

- 복장 및 장비를 갖추는데 필요한 비원 지원은 건설공사 사업자가 공사비에 반영된 산업안전보건법(고용노동부)에 따른 산업안전보건 관리비와 건설기술 진흥법(국토교통부)에 따른 안전관리비, 사업자 자체적으로 안전 및 보건을 유지하고 있음

5. 검토의견(수석전문위원 장훈)

가. 개요

- 동 제정조례안은 보도공사 시 시민의 안전한 보행환경을 확보하기 위해 보행안전도우미를 배치하는 공사의 범위와 보행안전도우미의 임무 및 교육에 관한 사항을 조례에 명시하고 효율적인 교육과정 운영을 위해 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련하고자 하는 것임

나. 검토 의견

■ 조례 제정 목적, 정의, 적용범위, 책무 규정 신설(안 제1조~제4조 관련)

- 안 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(적용범위), 제4조(시장의 책무)는 조례 제정 목적과 ‘보행안전도우미’ 및 ‘임시보행로’ 등에 대한 정의, 동 조례의 적용범위와 예외 공사장²⁾을 명시하고, 시장의 책무를 보도 공사 중에도 보행자의 안전을 담보하기 위해 필요한 시책의 수립·시행과 함께 보행안전도우미를 육성·운영하는데 필요한 지원을 하도록 하는 사항을 규정하고 있음

2) 1년이상 계속되는 보도공사로서 공사현장 및 차도와 명확히 분리되는 고정된 임시보행로 설치를 설치한 경우와 전체 보도공사 현장에 시민의 접근이 통제된 보도공사 현장

- 보행안전도우미는 '13년 뉴딜일자리 참여자(보도보수원)의 발전 방안과 보도블럭 10계명³⁾의 성공적인 추진을 위해 서울시가 수립한 계획⁴⁾에 따라 운영중이며 이로 인해 시민들의 안전한 보행권 확보에도 기여하고 있음
- 따라서, 보행안전도우미에 대한 정의와 적용범위 및 예외사항을 조례에 명시하고 공사장 인근 보행자의 안전을 확보하기 위한 시책마련과 보행안전도우미 육성을 위해 시장의 책무 등을 규정하는 동 제정조례안의 취지는 인정된다 할 것임

■ 보행안전도우미의 배치 규정 신설(안 제5조 관련)

- 안 제5조는 보도공사로 인해 설치되는 임시보행로의 길이에 따라

3) 서울시 보도블럭 10계명

1. <보도공사 실명제> 도입으로 공사관계자의 책임감 고취 및 공지 부여
2. <원스트라이크 아웃제> 도입, 부실공사시 최대 2년간 입찰 제한
3. 공사현장에 '임시 보행로' 설치 철저 및 '보행 안전도우미' 배치 의무화
4. <보도공사 Closing 11> 시행, 동절기 보도공사 관행 없애고 부실시공 방지
5. 보도블럭 파손시 시민혈세 낭비 없도록 파손자가 보수비용 부담
6. 하나에서 열까지 시민이 제보하고 살피는 654명 규모 <거리모니터링단> 운영
7. 파손, 침하된 보도블럭은 스마트폰으로 찍어서 신고하면 바로 개선
8. 보도 위 불법 주정차, 적치물, 오토바이 주행 철저히 단속해 시민 보행권 보장
9. 납품물량 3% 남겨두는 <보도블럭 은행> 운영으로 파손 블럭 신속 교체
10. '서울시-자치구-유관기관 협의체' 구성해 체계적인 보도관리

4) 보도환경개선과-5458(2014.4.17.) “공사장 주변 시민의 안전한 보행권 확보를 위한 「보행안전도우미 교육과정」 설치·운영 및 인증제 시행계획”

- 시, “한국건설안전도우미협동조합”과 교육과정 설치 및 운영 협약 체결
- 서울시 전문시방서 개정(안) “제1장 총칙 1-5 안전·보건관리” 교육과정 이수한 자를 보행안전도우미로 배치

보행안전도우미 배치 인원수를 달리하되 어린이·노인·장애인 보호구역과 3미터 미만 보도 폭 구간이거나 임시보행로를 차도에 설치하는 등 사고의 위험이 높은 곳은 추가로 배치토록 규정하는 것으로

이는 이동에 불편을 느끼는 교통약자에 대한 배려와 보행안전사고 예방을 강화한다는 점에서 그 필요성이 인정된다 할 것임

- 특히, 임시보행로의 길이가 10m미만인 경우에도 교차로 주변 등에서의 공사로 인해 안전한 보행환경이 저해될 경우 1명 이상의 보행안전도우미를 배치하도록 함으로써 보행자의 안전을 확보할 수 있을 것으로 판단됨

■ 보행안전도우미의 자격 및 교육, 근무형태 등 관련(안 제6조~제8조 관련)

- 안 제6조(보행안전도우미의 자격 및 교육), 제7조(보행안전도우미의 임무), 제8조(보행안전도우미의 복장 및 장비)는 보행안전도우미로 활동하기 위해 이수해야 하는 교육과정의 내용과 보행자의 보행권 확보와 안전을 확보하기 위해 수행할 임무와 근무복장 등에 대한 근거를 명시하는 것임
- 동 제정조례안은 보도 공사장에서 보행안전도우미로 배치되어 보행을 돕고 보행안전을 확보하기 위해 조치해야 하는 사항을 이론 및 실습교육 과정으로 편성 운영토록 하고,

실제 현장에서 임무 수행 시 시인성을 확보할 수 있는 복장과 교육이수증 및 신분증을 착용하도록 하는 등 보행안전도우미를 내실있게 운영하도록 할 수 있는 근거를 마련하는 것으로 이를 통해 보행안전도우미 운영의 실효성을 확보할 수 있다는 점에서 그 필요성이 인정된다 할 것임

■ 재정지원 관련(안 제9조 관련)

- 안 제9조는 보행안전도우미 교육과정 운영이나 안 제8조에 따른 보행안전도우미 복장 및 장비를 갖추는 데에 필요한 비용에 대해 예산의 범위 내에서 재정지원 할 수 있는 근거를 마련하는 것임
- '14년 한국건설안전도우미협동조합은 서울시와 협약⁵⁾을 통해 보행안전도우미 교육과정을 운영하고 있고, 매년 3~400여명의 인원을 교육중이나 '14년 5월 첫 교육비 5만원이 현재까지 동결되어 운영되고 있음
- 당시 서울시가 수립한 계획⁶⁾에 따르면 '교육수요에 대한 불확실성과 낮은 채산성 등으로 전문교육기관이 교육과정을 미개설함에 따라

5) 「보행안전도우미 교육과정 설치」를 위한 협약서, 2014.4.21. 서울특별시·한국건설안전도우미협동조합

6) 보도환경개선과-5458(2014.4.17.) “공사장 주변 시민의 안전한 보행권 확보를 위한 「보행안전도우미 교육과정」 설치·운영 및 인증제 시행계획”

- 교육과정 개설 당시 대한산업안전협회와 한국건설안전협회와 협의하였으나 교육수요에 대한 불확실성과 낮은 채산성 등으로 교육과정 미개설함에 따라 전문교육기관이 아닌 한국건설안전도우미협동조합과 협약('14.4.21일)을 통해 교육과정 개설·운영중임

현재의 조합과 협약을 통해 교육과정을 운영'하고 있는 상황으로
 교육과정의 운영현실을 고려할 때 교육비 인상 필요성이 인정되나
 교육 대상자의 경제적 부담 증가 등으로 교육비 인상이 어렵고 타
 전문기관의 교육과정 개설이 없어 교육의 질의 저하될 우려가 있는
 실정임

※ 서울시 보행안전도우미 교육이수 현황

(단위 : 명)

구 분	총 계	2014	2015	2016	2017	2018	2019
교육인원	2,743	317	334	566	464	429	633

주) 한국건설안전도우미 협동조합 내부자료

- 따라서, 동 조례제정안은 보행안전도우미 교육과정을 개설·운영함에 있어 필요한 재정을 지원할 수 있는 근거를 마련하는 것으로 열악한 교육운영 실태를 고려할 때 재정지원을 통해 전문적이고 실효성 있는 교육운영이 가능하다는 점에서 필요성이 인정됨
- 한편, 「지방재정법」 제32조의2 제2항7)에서 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 없는 경우에는 운영비로 지원할 수 없다고 명시하고 있으나, 동 조례안의 “보행안전도우미 교육과정의 운영에 필요한 비용”은 「서울시 지방보조금 운영·관리지침」 8)에서 규

7) 지방재정법 제32조의2(지방보조금 예산의 편성 등) ① 생략

② 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부(제17조제1항에 따른 지출을 포함한다. 이하 같다)할 수 없다. - 이하 생략 -

정하고 있는 “특정사업의 추진에 따라 그 사업기간 동안 직접 소요되는 인건비, 재료비 등”에 해당하여 예산의 범위 내에서 지원이 가능하다 할 것임

- 다만, 안 제9조 중 보행안전도우미의 복장 및 장비를 갖추는 데에 필요한 비용은 안 제5조제1항9)에 따라 보행안전도우미 배치 의무가 보도공사 시공자에 있으므로 원인제공자가 부담하는 것이 타당하다는 점에서 재정지원의 범위를 적정하게 규정할 필요가 있다할 것임

8) 「서울시 지방보조금 운영·관리지침」 지방보조금의 ‘운영비’ 관련 규정의 해석기준. page190

II ‘운영비’ 등의 해석

- 지방재정법 제32조의2 제2항의 ‘운영비’는 그 단체 또는 법인의 기본적인 업무 수행에 필요한 인건비, 여비, 시설운영비, 재료 및 장비 구입비 등이 이에 해당됨
- 다만, 특정사업의 추진에 따라 그 사업기간 동안 직접 소요되는 인건비, 재료비 등은 ‘운영비’에 포함되지 않음

9) 동 제정조례안 제5조(보행안전도우미의 배치) ① 보도 공사로 임시보행로의 확보가 필요한 경우 보도 공사의 시공자는 임시보행로의 길이가 10미터 이상 30미터 미만인 경우 1명 이상, 30미터 이상인 경우 2명 이상의 보행안전도우미를 배치하여야 한다. 다만, 임시보행로의 길이가 10미터 미만인 경우에도 교차로 주변이거나 굴착을 동반하는 보도 공사 등으로 안전한 보행환경 확보가 어려운 경우 1명 이상의 보행안전도우미를 배치하여야 한다.

- 이하 생략 -