

산업안전보건연구원-한국지방자치학회 공동 학술세미나

〈면지 교체〉



행사 개요 및 일정

- 일 시 : 2022. 7. 7.(목) 10:00~17:30
- 장 소 : 킨텍스 제2전시장 회의실(303호)
- 세부일정

[세션 1] 산업안전보건 정책 집행을 위한 협력방안

시 간	추진내용
10:00~10:10 (10')	개회사(한국지방자치학회장, 산업안전보건연구원장)
10:10~10:20 (10')	축사(안전보건공단 이사장)
10:20~12:00 (100')	■ (발제 1) 국가적 산업안전보건 정책 집행을 위한 거버넌스 구축 방안 (연구원 김명준 정책제도연구부장) ■ (발제 2) 지방자치단체 안전보건관리체계 구축 및 역량지원 강화 (공단 서비스재해예방팀 이홍석 차장) ■ (토론 및 정리) 대구대 이승철 교수, 우석대 공하성 교수
12:00~13:30 (90')	휴식

[세션 2] 지방분권과 산재 거버넌스 구축 및 운영

13:30~15:10 (100')	■ (발제 1) 지방분권과 중대재해처벌법의 적용 (조성 충남연구원 책임연구원, 고승희 충남연구원 연구위원) ■ (발제 2) 산재거버넌스 구축과 운영 (한국교통대 유병태 교수) ■ (토론 및 정리) 동의대 황희영 교수, 한국복지대 김지원 교수
15:10~15:50 (40')	휴식

[세션 3] 지방분권적 국가운영과 안전정책의 방향

15:50~17:30 (100')	■ (발제 1) 지방분권형 소방방재 행정의 방향 (한경대 박종혁 교수) ■ (발제 2) 지방분권형 국가운영과 안전정책의 방향 (대한민국시장군수구청장협의회 이상범 선임연구위원) ■ (토론 및 정리) 호남대 전광섭 교수, 금강대 김찬우 교수
--------------------	---

※ 발제자 및 토론자는 상황에 따라 변경될 수 있음

목 차

| 세션 1 | 산업안전보건 정책 집행을 위한 협력방안

1. 국가적 산업안전보건 정책 집행을 위한 거버넌스 구축 방안 1
산업안전보건연구원 김 명 준 정책제도연구부장
2. 지방자치단체 안전보건관리체계 구축 및 역량지원 강화 21
안전보건공단 서비스재해예방팀 이 흥 석 차장

| 세션 2 | 지방분권과 산재 거버넌스 구축 및 운영

1. 지방분권과 중대재해처벌법의 적용 41
충남연구원 조 성 책임연구원 / 충남연구원 고 승 희 연구위원
2. 산재거버넌스 구축과 운영 51
한국교통대학교 유 병 태 교수

| 세션 3 | 지방분권적 국가운영과 안전정책의 방향

1. 지방분권형 소방방재 행정의 방향 61
한경대학교 박 종 혁 교수
2. 지방분권형 국가운영과 안전정책의 방향 75
대한민국시장군수구청장협의회 이 상 범 선임연구위원

세션 1

산업안전보건 정책 집행을 위한 협력방안



1. 국가적 산업안전보건 정책 집행을 위한 거버넌스 구축 방안

산업안전보건연구원 김 명 준 정책제도연구부장



국가적 산업안전보건 정책 집행을 위한 거버넌스 구축방안 연구

2022. 7. 7.(목)

김 명 준 정책제도연구부장/법학박사

발표내용은 2020년도 산업안전보건연구원 자체 보고서를 요약 정리한 것임



1



한겨레

2020년 09월 17일 목요일 012면 중합

앞서가는 지역 노동정책

‘산안법 틈새’ 메울 조례 만들고

지방의회에서 노동 현장 사망사고 등 산업재해를 예방하기 위해 산업안전보건조례를 잇따라 제정하고 있다. 하지만 중대재해를 사전에 방지하려면 ‘중대재해기업처벌법’이 통과돼야 한다는 목소리가 높다.

광주시의회는 최근 본회의를 열어 ‘광주 산업안전보건 지원 조례안’을 통과시켰다고 16일 밝혔다. 이 조례엔 △안전보건 조사관을 위촉해 안전보건지킴이단을 운영하고 △산업안전보건센터를 설치할 수 있는 내용 등이 포함됐다. 이 조례를 발의한 장연주 시의원(정의당)은 “자치단체가 산업재해를 예방하기 위해 소규모 사업장부터 노동 안전교육 등을 지원할 조치가 필요하다고 판단했다”고 밝혔다.

장 의원이 조례 제정에 나선 것은 산업안전보건법(산안법)의 허점 때문이다. 지난 5월22일 광주 하남국가산업단지 안

지방의회 ‘산업안전 조례’ 움직임

50인 미만 사업장 등 지원책 담아
광주·경남·서울...6곳 잇단 제정
“지자체만으로 산재 예방 역부족
중대재해기업처벌법 조속 통과를”

조선우드 공장(10인 미만)에서 노동자 김재순씨가 혼자 일하다가 파쇄기에 끼여 사망했다. 산안법엔 50인 이상 사업장만 안전관리자를 의무적으로 두도록 돼 있다. 50인 미만 소규모 사업장은 산안법의 사각지대다. 산업안전보건공단이 집계한 올해 1~6월 산업재해 발생현황을 보면, 사고로 숨진 노동자 470명 가운데 5~49인 사업장의 사망자가 206명(43.8%)으로 나타났다.

산업안전보건조례를 제정한 지방정부는 경남도·서울시·경기도·부산시·전남도·광주시 등 6곳이지만 조례로 중대재해를 예방하기엔 역부족이다. 강은미 정의당 원내대표가 지난 6월 ‘중대재해기업처벌법’을 발의한 것도 이 때문이다. 이 법안은 산재가 발생했을 때 유해·위험 방지 의무를 위반한 사업주와 경영책임자 등에 게 강력한 형사책임을 묻는 법이다. 지난 10년간 국내에서 산재 사고로 사업주가 징역 및 금고형을 받은 비율은 0.56%에 불과한 실정이다.

강은미 정의당 원내대표실 측은 “2018년 12월 비정규직 김용균 노동자 사망 이후 산업안전보건법을 개정했지만 사망사고가 끊이지 않고 있다. 민주당이 산안법을 개정하는 수준에서 중대재해 문제를 넘어가려고 해서는 안 된다”고 했다.

정태하 기자 daeha@hani.co.kr



2

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

- 최근 10년간(2009 ~ 2018) 산업재해 사망만인율(근로자 10,000명당 사망자수)은 2009년에 1.38‰(1,916명) 이었다가 2016년(0.96‰, 1777명)까지 점차 감소추세를 유지하였으나, 2017년에 1.05‰(1,957명)로 증가하였고, 2018년에는 1.12‰(2,142명)로 2017년 보다 증가
- 우리나라의 산업재해 사망률은 OECD 37개 회원국 중 3위에 달할 정도로 높게 나타나고 있고, 미얀마, 코스타리카 등 저개발국가 보다도 압도적으로 높아 '산재왕국(産災王國)'이라는 비판과 조롱을 받고 있는 실정

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

- 산업안전보건정책의 실효적 집행의 관점에서 보면 어떤 방식으로든 사업장을 직접 관할 하는 지방자치단체의 역할과 정부 부처인 고용노동부와의 협력이 불가피 함
- 산업안전보건정책의 실효성을 확보하기 위해서는 산업안전보건정책을 소관하는 정부 부처인 고용노동부와 지방자치단체간의 협력이 필수적이라는 전제에서, 지금까지 우리나라 에서 수립·집행되어 온 산업안전보건정책의 발전과정에 대한 이해와 선진 외국의 예를 검토하여 우리나라에 적용 가능한 산업안전보건 거버넌스 구축 방안 마련

제1장 서론

제2절 주요 연구내용과 범위

- 산업안전보건 정책 수립·집행에 직접 관련이 있는 지방자치단체가 광역지방자치단체라는 점에 주목하여 17개 광역지방자치단체의 산업안전보건 관련 정책 프로그램 조사
- 광역지방자치단체가 추진하는 산업안전보건 관련 법령(조례), 이에 기초한 사업 및 중장기 계획 등 조사
- 풀 뿌리 민주주의가 비교적 활발하게 전개되고 있는 미국, 영국, 독일, 일본의 산업재해 예방 관련 거버넌스 구조 파악 → 국내 적용 가능한 시사점 도출

5

제1장 서론

제3절 연구의 방법

양적 연구(전수 조사)

- 17개 광역 지방자치단체 홈페이지
- 17개 광역 지방자치단체 의회 홈페이지
- 법령데이터베이스(자치법규정보시스템)

질적 연구(심층 분석)

- 심층면접
- 자문회의
- 전화인터뷰
- 실무자 개별 정보수집

데이터분석 전문가 (교차 검증)

- Python 프로그래밍 언어를 사용한 Web-Scraping 기술
- 대한민국 정보공개포털 사이트 전수 조사
- 산업안전보건 관련 17개 지방자치단체 문서 정보목록 30,397건 데이터 추출 및 분석

6

제1장 서론

제3절 연구의 방법



- 17개 광역지방자치 단체, 미국, 영국, 독일 및 일본 비교법적 검토를 통한 개선 사항 도출
- 산업안전보건 분야 고용노동부 컨트론타워 방안 및 제도개선 사항 제시

제2장 우리나라 산업안전보건 거버넌스 현황

- 거버넌스는 주로 국가 거버넌스와 지방 거버넌스에 관한 논의에 중점을 두고 있음
- 산업안전보건 거버넌스의 관점에서 보면, 우리나라에서 산업안전보건 정책의 수립과 집행에 대하여 누가 책임을 지고, 이 과정에서 지방자치단체가 어떤 역할을 담당하는지와 관련이 있음
- 산업안전보건 거버넌스의 기초가 되는 산업안전보건법의 제정 및 개정과정을 살펴보고, 산업안전보건법 상 안전보건 거버넌스를 검토한 다음 산업안전보건정책의 주무 부처인 고용노동부의 조직 및 역할 개관



제2장 우리나라 산업안전보건 거버넌스 현황

제3절 지방자치 단체의 안전보건 거버넌스

1. 산업안전보건법의 수범자로서의 지방자치단체

- 산안법은 산업재해의 예방을 내용으로 하는 일반법임과 동시에 사업장에서의 안전보건의 확보와 관련한 기본법으로써, 일반 기업체, 국가, 지방자치단체 및 공기업도 산안법의 수범자로 규정하고 있음
- 지차체 시설관리, 청소 등 공무원 기간제 직원의 보호 필요성 증가



제3장 외국의 산업안전보건정책의 수립·집행에서 국가와 지방자치단체간의 관계

1. 영국 : 산업안전보건법은 산업안전보건 제도의 집행에 있어 정부 부처, 지자체, 사업주 및 근로자가 협력할 것을 의무로 규정(제11조)
2. 독일 : 산업안전보건법은 연방, 주 및 재해예방보험기관에게 효과적인 산업안전보건을 위해 공동으로 산업안전보건정책을 발전시켜나 갈 것을 의무로 규정(제20조의a)
3. 미국 : 산업안전보건법과 시행령에서 각 주정부는 연방 산업안전보건법에 저촉되지 않는 범위에서 주정부의 실정에 맞는 산업안전보건법령을 제정하여 시행하고 있음
4. 일본 : 일본의 산업재해 예방 및 단속의 권한은 중앙정부만 행사

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

1. 안전보건정책의 집행에서 광역지방자치단체의 관여 방식(3가지)

가. 협의의 관여 방식

- 광역지방자치단체가 산안법상 사업주로서 부담하는 의무 이행
- 산안법은 특별한 예외가 인정되지 않는 한 모든 사업주에게 산안법에서 규정하고 있는 안전보건관리체제 등 다양한 의무를 부과하고 있으며, 지방자치단체도 포함됨

나. 광의의 관여 방식

- 광역지방자치단체가 발주한 사업에 대하여 발주자의 지위에서 점검·감독하는 방식

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

- 광역지방자치단체가 입찰 등을 통하여 발주한 사업(민간에 발주한 건설공사)에 대하여 발주자로서 사업수행 적정성과 위험성 및 산안법 준수 여부 등 점검 및 감독
- 광역지방자치단체는 국가사무에 속하는 근로감독권이 없으므로 지방자치단체의 권한인 인가권이나 허가권을 매개로 개입하고 있음

다. 최광의 관여 방식

- 당해 사업장이 지방자치단체의 사업장이 아니고 지방자치단체가 발주한 사업도 아니지만 당해 지방자치단체의 관할 지역 내에 있는 사업장에 대하여 일반적으로 안전보건에 관한 감독을 실질적으로 행하는 방식



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

라. 검토

- 모든 광역지방자치단체는 협의의 관여방식을 취하고 있으며, 협의의 관여는 지자체가 산안법 상 사업주로서 자신이 고용한 근로자의 산업재해를 예방하기 위한 관여 방식으로 법률상 당연히 인정되는 권리임
- 광의와 최광의 관여는 국가사무에 속하는 근로감독권이 없음에도 인가권이나 허가권을 매개로 당해 사업장에 방문하여 산안법 위반 여부를 감독하는 역할 수행
- 특히, 최광의 관여 방식은 지자체가 당해 사업장과 어떠한 관련성이 없음에도 불구하고 감독하는 것에 대한 법적 근거가 있는지 의문이 제기됨

13



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

2. 산업재해 예방 활동을 둘러싼 국가와 지방자치단체 근로감독권 분점에 관한 논의

가. 국가와 지방자치단체간의 관점의 대립

- 지자체 관할 지역에서 산업재해를 예방해야 한다는 당위성에서 보면 광의나 최광의 관여 방식이 전혀 필요 없는 것으로 평가할 수 없음
- 지자체의 관점에서 보면, 자신의 관할 지역에서 산업재해를 실효적으로 예방하는 것이 곧 주민의 안전을 책임지는 것이고, 주민과 사업장과의 밀착성이 높은 지자체가 주민의 산업재해를 보다 실효성 있게 예방할 수 있다고 이해할 수 있음
- 이러한 관점의 대립은 2020년 4월 29일 38명의 사망자와 10명의 부상자가 발생한 경기도 이천시 소재 한 물류센터 신축현장 유증기 폭발화재사고로 촉발되었음

14



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

나. 2020년 이천 물류센터 신축공사 현장 화재사고를 계기로 본 논란점

- 38명의 사망자와 10명의 부상자 발생
- 국토교통부장관이 건설분야의 안전보건을 확보하기 위해 건설안전보건법 제정 선언
- 경기도지사는 안전보건을 실효적으로 확보하기 위해서는 고용노동부가 독점하고 있는 근로감독권을 지방자치단체에게 부여 주장
- 이러한 주장은 그간 고용노동부가 중앙정부로서 컨트롤 타워 역할이 미흡했다는 것을 우회적으로 비판하는 것으로 받아들일 수 있음

15

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

다. 국가와 지방자치단체간의 관점 대립의 실질적 배경

- 안전보건정책의 근거 법령은 산안법이고, 이 법의 관리주체는 노동부이기 때문에 안전보건 정책의 수립과 집행은 국가사무로 인식되어 왔음
- 최근, 산업재해로 인한 사망사고가 감소하지 않자 지방자치단체가 자신의 관할 지역내에 있는 사업장에서의 산업재해를 감소시키기 위한 활동에 직접 관여
(해당 지자체는 관할 지역에 사고가 빈번할 경우 안전하지 않는 도시로 낙인이 되고, 사고 발생 시 관할 공무원들이 유족들의 애로사항 해소 등의 활동을 지원하고 있음)

16



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

- 지방자치단체가 관할 지역 내 사업장에 직접 방문 등 실질적인 감독활동 추진 배경
 - ① 우리 사회의 안전보건 인식 확산에 부응하는 적극적 활동의 필요성 증대
 - ② 세월호 참사사건 등 일련의 사건에서 주민의 안전에 대한 사무가 지방자치단체 사무와 직접적인 이해관계를 가진다는 점
 - ③ 우리 사회에 발생하는 산업재해가 양적으로 너무 많고 질적으로 가중되어, 중앙정부 만으로는 산업재해 예방업무를 처리하는데 한계가 있음
 - ④ 산업재해에 대한 관할은 국가기관인 지방노동청이지만, 노동청의 관할 지역이 지자체의 관할 지역과 상이하여 지자체의 입장에서는 노동청의 산재예방 활동에만 의존할 수 없는 현실임



17



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

3. 산업안전보건정책이 국가사무인가, 자치사무인가 (지방자치법 제15조)

가. 지방자치법상 지방자치사무

- ① 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무
- ② 주민의 복리증진에 관한 사무
- ③ 농·림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
- ④ 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설·치관리에 관한 사무
- ⑤ 교·육체·육문·화예술의 진흥에 관한 사무
- ⑥ 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무



18

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

나. 지방자치법상 국가사무

- ① 외교, 국방, 사업, 국세 등 국가의 존립에 관한 사무
- ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무
- ③ 농산·물임산·물축산·물수산물 및 양곡의 수급 조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
- ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속도·로일반 국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

- ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
- ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
- ⑦ 고도의 기술을 요하는 검·사시·험연구, 항공관리, 기상행정, 원자력 개발 등 지방자치 단체의 기술과 재정 능력으로 감당하기 어려운 사무 등



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

나. 국가사무로서의 산업안전보건에 관한 사무

- 지방자치법 제15조 제5호는 '근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무'를 국가사무로 규정하고 있어, 지방자치단체는 이러한 사무를 처리할 수 없고 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 지방자치단체에서 처리할 수 있음
- 근로기준법 제76조 '근로자의 안전과 보건에 관하여는 『산업안전보건법』에 정하는 바에 따른다.'고 규정하여 근로기준법과 산업안전보건법이 성질상 완전히 상이한 법체계로 되지 있지 않음

21



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제2절 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행에 대한 평가

다. 산업재해 예방을 위한 국가와 지방자치단체간 협력의 필요성

- 산안법과 그 하위 규정에서 규율하고 있는 산업재해의 예방에 관한 사항은 국가사무이므로, 지방자치단체는 원칙적으로 산안법에서 규율하는 내용을 독자적으로 처리할 수 없음
- 산업재해 예방 영역에서 지방자치단체의 개입이 전혀 요구되지 않거나 불필요하다는 결론으로 연결되어서는 안된다. "안전은 중복될수록 좋다" 는 일반적인 관점의 접근이 필요함

22



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

1. 서설

- 산업안전보건에 관한 우리나라의 법체계에서 출발하면, 국가는 산업재해에 대한 사전적 예방과 사후적 처리 모두에 대한 입법관할 뿐만 아니라 집행관할도 인정됨
- 국가 독점적인 산업안전보건정책은 지금까지 산업재해를 예방하는데 실제로 만족할 만한 성과를 달성하지 못했음(서두에서 언급했던 것처럼, OECD 37개 회원국 중 3위에 달할 정도로 높음)
- 산업재해를 실효적으로 예방하기 위해서는 노동부의 독자적인 활동만으로는 부족하고 이에 더 나아가 지방자치단체의 보충적 협력이 필요함

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

- 산안법이 지방자치단체를 명시한 것은 고용노동부장관이 산업재해 예방을 위하여 지방자치단체의 장에게 사업자등록에 관한 정보, 근로자의 피보험자격의 취득 및 상실 등에 관한 정보, 그 밖에 산업재해 예방사업을 수행하기 위하여 필요한 정보 또는 자료로서 대통령령으로 정하는 정보 또는 자료의 제공 및 관계 전산망의 이용을 요청할 수 있고, 이 경우 지방자치단체의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다는 규정(산업안전보건법 제8조 제5항)



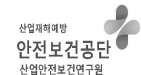
제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

2. 안전보건정책 수립단계에서의 협력

- 산안법 제4조는 산업 안전 및 보건 정책의 수립 및 집행, 산업재해 예방 지원 및 지도, 「근로기준법」 제76조의2에 따른 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 마련, 지도 및 지원, 사업주의 자율적인 산업 안전 및 보건 경영체제 확립을 위한 지원, 산업 안전 및 보건에 관한 의식을 북돋우기 위한 홍보·교육 등 안전문화 확산 추진, 산업 안전 및 보건에 관한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영, 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리, 산업 안전 및 보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독, 그 밖에 노무를 제공자의 안전 및 건강의 보호·증진 등을 정부의 책무로 규정하고 있음

25



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

2. 안전보건정책 수립단계에서의 협력

- 정부의 이러한 책무의 이행을 위하여 고용노동부장관으로 하여금 산업재해 예방에 관한 기본계획을 수립하도록 규정(산업안전보건법 제7조 제1항)
- 문제는 산안법 제7조에서 고용노동부장관으로 하여금 산업재해 예방에 관한 기본계획을 수립하도록 규정하면서도, 계획 수립 과정에 관계기관이나 지방자치단체의 의견 수렴하도록 하는 규정을 두지 않아 다차원적 의사소통에 기반한 정합적 산업안전보건정책 수립에 장애를 초래할 소지가 있음

26



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

- 반면에, 철도안전법 제5조(철도안전 종합계획)에는 국토교통부장관은 철도안전 종합계획을 수립하거나 변경하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장 또는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다. 자료 제출 요구를 받은 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

- 산업안전보건 분야에서 국가와 지방자치단체의 협력은 산업재해 예방에 관한 기본계획 수립 단계부터 의사소통 필요
- 산안법 제7조를 개정하여 고용노동부장관이 산업재해에 관한 기본계획을 수립할 때 지방자치단체의 장과 협의할 수 있는 근거규정 신설

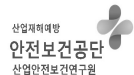


제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

3. 안전보건정책 집행단계에서의 협력

- 현행 산안법 체계를 보면, 산업재해의 예방과 사후 대응에서 가장 중요한 역할을 담당하는 기관은 (지방)고용노동청과 지청임
- 그러나, 한정된 인력만으로는 안전에 관한 위험이 곳곳에 상존하는 사업장을 모두 담당하는 것은 현실적으로 한계가 있음
- 산안법이 규율하는 사항들이 국가사무로, 근로감독관만 사법경찰권을 가지고 사업장을 출입하면서 산업재해 예방과 사후 대응에 관한 업무를 처리하는 기본원칙은 인정하되,



29



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

산업재해 예방과 대응 업무를 수행함에 있어 주민의 안전에 대하여 직접적인 이해관계를 가지고 있는 지방자치단체의 정당한 제안 등을 청취할 필요성은 있음

- (지방)고용노동청에 지역사회의 다양한 의견을 반영할 수 있는 협의회를 설치·운영
- 현재 (지방)고용노동청과 지청에는 지역사회의 의견을 반영하기 위하여 협의회가 운영되고 있으나, 협의회 구성원들이 대부분 고용노동청의 단속의 대상인 민간기업의 대표들일 뿐 산업재해 예방에 있어 큰 이해관계를 가지는 지방자치단체의 안전담당자들이 구성원으로 되어 있지 않아 실질적인 산업재해 예방에는 한계가 있음(실태조사 필요)



30

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

4. 고용노동부 컨트롤 타워 기능 강화

- 광역지방자치단체는 안전을 확보하기 위한 조직을 갖추고 있지만, 운영방식은 지방자치단체마다 상이하고, 안전을 담당하는 공무원도 일정한 경험이나 자격이 있는 전문가도 있지만 순환보직의 일환으로 단순 행정업무만을 담당하는 공무원도 있음
- 지자체 차원에서 안전에 관한 독자적인 조직을 갖추고자 하는 이유는 관할 지역에 있는 주민들을 보호하기 위한 것으로, 목표를 실효적으로 달성하기 위해서는 지방자치단체 담당 공무원이 안전에 관한 전문성을 갖추어야 할 뿐만 아니라 고용노동부의 산업안전보건 법령과 관련 지침들을 현행화 필요

31

제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

- 고용노동부는 전국적으로 다양한 조직을 갖추고 있는 지방자치단체 안전보건 담당 공무원에 대하여 산업재해를 예방하기 위한 일반적 지침이나 개별적·구체적 지침 등을 공유함으로써 산업재해 예방의 차원에서는 국가와 지방자치단체의 협업이 필요함

5. 정부와 지방자치단체 간의 감독권한 분점에 관한 검토

- 규범적 관점에서 보면, 지방자치법 제15조 제5호(국가사무의 처리제한)에 따라, '근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정 필요 (입법자의 결단 무시)

32



제5장 광역지방자치단체의 산업안전보건정책 집행 실태에 대한 비교분석 및 평가

제3절 산업안전보건의 실효성 확보를 위한 중앙정부와 광역지방자치단체간의 협력 방안

- 실무적 관점에서 보면, 지방자치단체에 안전보건과 관련된 감독권을 부여하는 경우에는 전국적으로 통일적인 업무집행을 확보할 수 없고, 사업주 등 산업안전보건 수범자의 인권 침해 위성성도 배제할 수 없음

33



제6장 결론

- 사업장에서의 안전보건확보와 산업재해의 실효적 예방의 목표는 중앙정부와 지방자치단체가 실질적인 협력을 통하여 달성 가능
- 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력을 강화하기 위해서는, 산업안전보건법 제7조를 개정하여 고용노동부장관이 산재 예방에 관한 기본계획을 수립할 때 지방자치단체의 장과 협의할 수 있는 근거 규정 마련
- 집행 단계는 지자체의 다양한 의견 반영할 수 있는 지방고용노동청에 협의회 설치·운영
- 고용노동부는 지방자치단체에 대하여 산업재해 예방을 위한 법령, 지침 및 프로그램 등 공유로 한정된 인·적·물적 자원의 효율적 운영을 통해 산재감소 성과 극대화

34



제6장 결론

- 지방자치법에서 전국적으로 통일성 기하고 근로기준 등을 국가사무로 규정하고 있지만 2021년 5월 18일 산안법 개정을 통해 지방자치단체의 책무(법 제4조의2)와 지방자치단체의 산업재해 예방 활동 등(법 제4조의3)을 신설한 것은 지방자치단체를 산업재해 예방의 주체로서의 역할을 수행할 수 있는 근거가 마련되었다고 판단됨
- 산안법 제4조의2(지방자치단체의 책무) 지방자치단체는 제4조제1항 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방을 위한 대책을 수립·시행하여야 한다.

제6장 결론

- 산안법 제4조의3(지방자치단체의 산업재해 예방활동 등)
 - ① 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 있다.
 - ② 정부는 제1항에 따른 지방자치단체의 산업재해 예방 활동에 필요한 행정·적재정적 지원을 할 수 있다.
 - ③ 제1항에 따른 산업재해 예방활동에 필요한 사항은 지방자치단체가 조례로 정할 수 있다.

세션 1

산업안전보건 정책 집행을 위한 협력방안



2. 지방자치단체 안전보건관리체계 구축 및 역량지원 강화

안전보건공단 서비스재해예방팀 이 홍 석 차장

안전은 권리입니다

『지방자치단체 안전관리 강화』를 위한 효율적 협업방안 모색



2022. 7. 7.(목)

안전보건공단 산업안전본부 이흥석

산업재예방
안전보건공단

안전은 권리입니다



목 차

- I 공단의지자체 산재예방 활동 지원 사업 소개
- II 지자체 자체산재예방활동 사례 소개
- III 고용부-지자체-민간의 산재예방거버넌스 구축
효율적 협력방안 모색

산업재예방
안전보건공단

안전은 권리입니다







I

공단지자체 산재예방 활동 지원 사업 소개

산업재예방
안전보건공단

I-1) 패트롤 현장점검

안전은 권리입니다

패트롤 대상(제조업)

- 2대 중업종
(기계기구·금속·비금속광물제품
제조업, 화학 및 고무제품제조업)
- 고위험사업장 POOL
(사고예측모델에 의해 선정)

패트롤 대상(건설업)

- (1억 미만) 지킴이 순찰, 밀착지원
불량사업장
- (1~20억 미만) 불량사업주 (현장
안전수준평가, 사고 사망자 발생,
중상해 5건 이상, 사고사망 다발
지자체, 공공기관 발주현장)

제조업(50인 미만),
건설업(50억원 미만)
사고사망자수 15% 감소



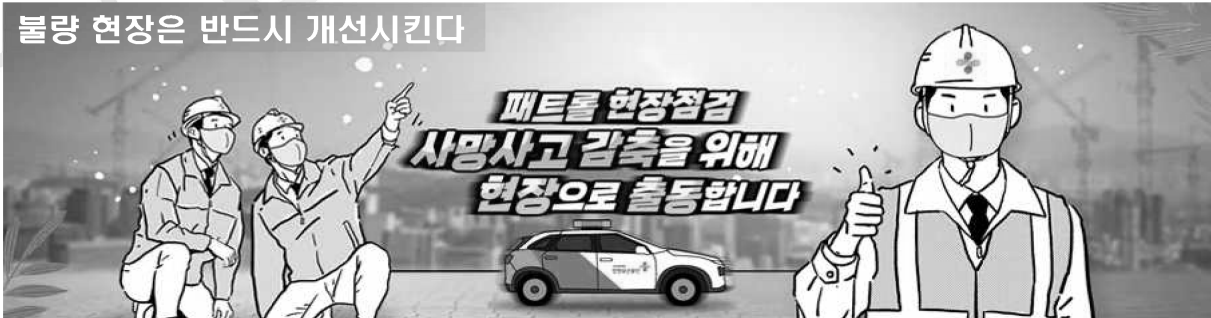
'21년(건설-50,000회,
제조-20,000회)
'22년 70,000회(통합)



I-1) 패트롤(불량 현장 반드시 개선)

안전은 권리입니다

불량 현장은 반드시 개선시킨다



제조업(50인 미만),
건설업(50억원 미만)
사고사망자수 15% 감소

'21년(건설-50,000회,
제조-20,000회)
'22년 70,000회(통합)

지자체
안전점검, 기술지도
(지킴이 순찰, 민간위탁) 중
불량 사업장



민간
신문고 등



예방순찰
위험지역(Red-
Zone) 패트롤카
이용 순찰

산업재예방
안전보건공단

I-2) 지방자치단체 안전관리 강화

안전은 권리입니다

지역안전보건협의체
광역지자체, 지방관서,
공단(광역본부, 지사)



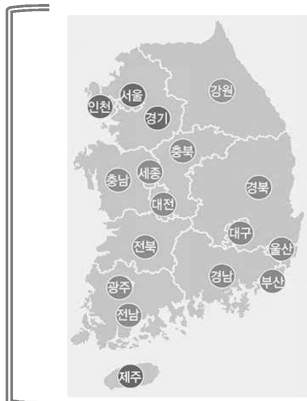
합동점검·캠페인
광역·기초지자체,
지방관서,
공단(광역본부, 지사)



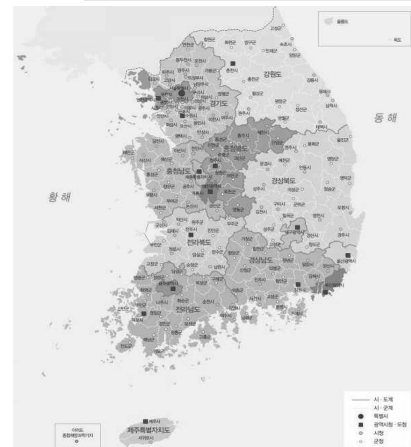
안전순찰
지자체, 지방관서,
공단(광역본부,
지사)

지자체
발주공사·수행사업
사고사망자수 20% 감소

'21년(발주공사·수행사업)
- 계획 : 55,896회
- 이행 : 49,656회(88.84%)



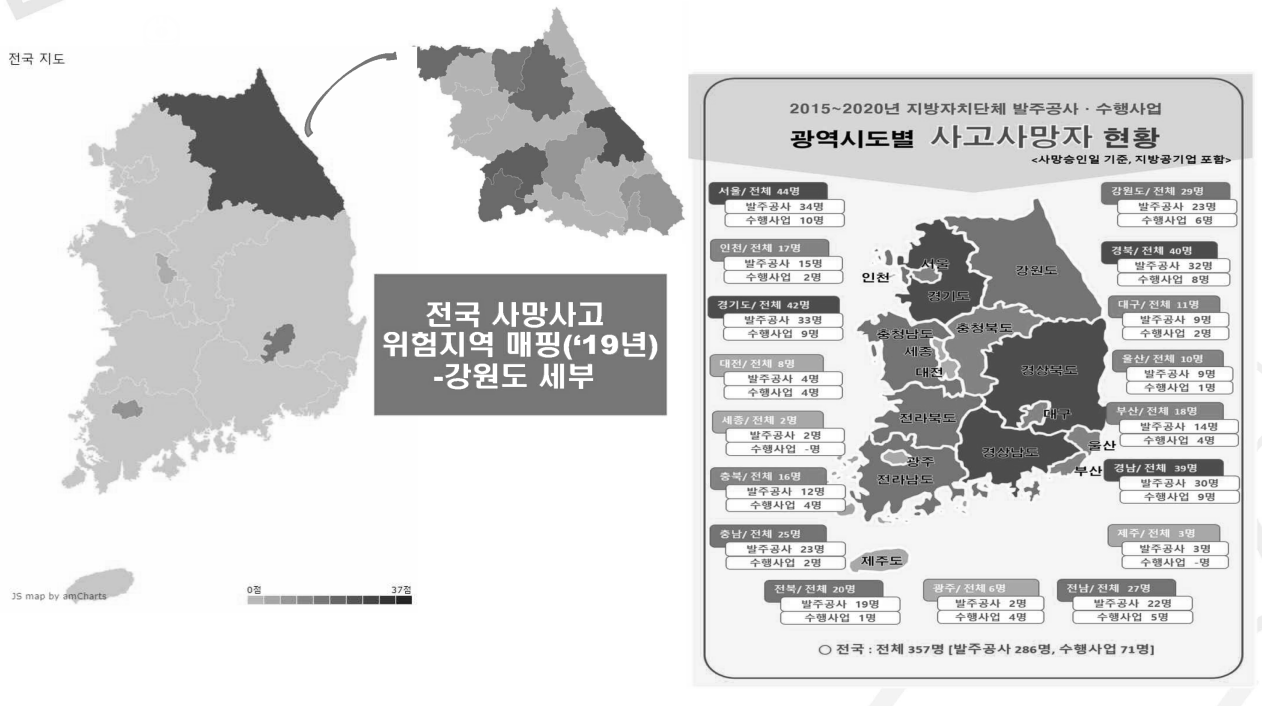
고용부(16개
지방관서) +
공단(16개
일선기관)



I-2) 지자체(발주공사·수행사업 사망사고 현황)

지자체 지자체별 사망사고 위험지역 매핑('15~'20)

전국 지도



I-2) 지자체(발주공사·수행사업 사망사고 현황)

최근 6년간 지자체 발주·수행 공사 산재사망자(사고사망)

□ 2016 ~ 2021 지방자치단체 발주·수행 공사 산재 사망자(사고사망)

○ 발주공사: ('16년) 44명 → ('17년) 54명 → ('18년) 52명 → ('19년) 36명
 → ('20년) 46명 → ('21년) 57명

발생형태	소계	떨어짐*	부딪힘	깔림 뒤집힘	무너짐	물체에 맞음	빠짐 익사	기타
사망자수(명)	289	78	57	36	35	23	17	43

* 떨어짐(26.9%) 및 부딪힘(19.7%)으로 인한 사망자가 전체의 46.6%점유

○ 수행사업: ('16년) 16명 → ('17년) 17명 → ('18년) 10명 → ('19년) 7명 → ('20년) 12명 → ('21년) 2명

발생형태	소계	부딪힘*	떨어짐	끼임	넘어짐	기타
사망자수(명)	64	21	16	7	4	16

* 부딪힘(32.8%) 및 떨어짐(25%)으로 인한 사망자가 전체의 57.8%점유

I -2) 지자체 (지역안전보건협의체 역할 모델)

최근 6년간 지자체 발주·수행 공사 산재사망자(사고사망)

분석,
각 주체 역할,
지원 등 협력

- ❖ 발주공사 및 수행사업 전체 사망자
 - 서울(47명)→경기도(45명)→경북(37명) 순
- ❖ 발주공사 사망자
 - 경기도(38명)→서울(37명)→경북(32명) 순
- ❖ 수행사업 사망자
 - 서울(10명)→경남(9명)→강원(8명) 순

지역안전보건협의체
광역지자체, 지방관서,
공단(광역본부, 지사)
+ 민간

합동점검·캠페인
광역·기초지자체,
지방관서,
공단(광역본부, 지사)

안전순찰
지자체, 지방관서,
공단(광역본부,
지사)
산업재해예방
안전보건공단

I -3) 패트롤카 운영

목적

지역(지방자치단체)의
사고사망감축 목표 달성 및
현장 작동성 제고에 기여

+ 가시성

기대효과

사망사고
예방 집중

· 사망사고 고위험사
업장 및 대형사고
조기 대응

연 중
상시 순찰

· 경찰순찰차
개념 기능

안전문화·안전
분위기 확산

· 안전캠페인 등
산업재해 인식
개선 효과

I -4) 건설업 안전보건 지킴이

안전은 권리입니다

목적

안전관리가 취약한 중소규모
건설현장 반복 순찰로 사고사망재해
감축에 기여

- 지킴이 현장 사고사망만인율
수준관리
- 50억 미만 전체 건설현장 대비
사고사망만인율 70% 이하 수준

방법

- 추락·화재 근절 순찰
 - 위험상황신고 지원 순찰, 자체 산재
예방조직 지자체 요청 건설현장
- 고위험 건설현장 모니터링
- 지붕공사(공장, 축사, 건축공사 등)
집중 순찰
- 달비계작업(도장, 청소) 집중순찰

'21년(108,400회)
'22년 100,000회(순찰 등)



확산



노동안전지킴이
(지자체)

산업재예방
안전보건공단

I -5) 건설안전지표 산정

안전은 권리입니다

목적

건설공사 발주기관, 지방자치단체,
건설업체의 재해현황 및
산재예방노력도 등을 파악통보로
사전재해예방 활동 강화

방법

- 공공기관 발주 재해율·사망만인율
- 지자체 발주공사 사고사망자
감소를 통보
 - 광역기초 지자체(245단체)
 - 지자체 정부합동평가에 반영
- 건설업체 산업재해예방활동 실적
평가 → 고용부, 대한건설협회,
조달청 등 통보
- 종합·전문 건설업체 사고사망
만인율 산정 조달청 등에 통보 등

산업재예방
안전보건공단

I -6) 초소규모 건설현장 추락사고 예방지원

목적

공사금액 1억원 미만 건설현장
대상지원으로 추락 등 사고사망 재해
예방에 기여

- 지원대상군에서 추락
사고사망자 전년대비 12% 감소

방법

- 공사금액 1억원 미만
건설현장(산재미가입 현장 포함)
 - 지붕 개보수, 외부도장 등
 - 공장,창고 관련 공사 등
- 지자체 등 공공발주기관 및 소규모
건설업 본사 지원 가능

초소규모 건설현장
주요 사망사고 346건('18~'20)

- 지붕추락 92건(26.6%)
- 사다리 27건(7.8%)
- 고소작업대 19건(5.5%)
- 단부/개구부 19건(5.5%)

'21년(100,000회)
'22년 140,000회(순찰 등)



★지자체 안전관리 강화(17개 광역 안전보건협의회)

목적

지자체에서 추진하는 자체 발주공사
및 수행사업에 대한 안전관리 강화

방법

- 17개 광역 지자체 -고용부 지방관서
및 공단으로 협의체 구성·운영
(필요시 유관기관 참여)

고용부 주관청	공단 일선기관	지자체	고용부 주관청	공단 일선기관	지자체
서울청	서울광역본부	서울시	울산지청	울산지역본부	울산시
충부청	인천광역본부	인천시	청주지청	충북지역본부	충청북도
부산청	부산광역본부	부산시	천안지청	충남지역본부	충청남도
대구청	대구광역본부	대구시	전주지청	전북지역본부	전라북도
광주청	광주광역본부	광주시	목포지청	전남지역본부	전라남도
대전청	대전세종광역본부	대전시	구미지청	경북지역본부	경상북도
대전청	대전세종광역본부	세종시	창원지청	경남지역본부	경상남도
경기지청	경기지역본부	경기도	제주센터	제주지역본부	제주도
강원지청	강원지역본부	강원도			

산업재해예방
안전보건공단

★ 지자체 안전관리 강화(전산시스템-정기회의)

안전은 권리입니다

지자체 안전관리 강화(전산시스템-정기회의)

1. 정기회의 실적 입력

2. 회의일자: 2022-01-01 ~ 2022-06-20

3. 지자체 소관사업 정기회의 실적

No.	사업연도	지자체명	회의일자	광역지자체	고용노동부	안전보건공단	기초지자체명	회의내용
1	2022	충청남도	2022-06-09	충청남도	전안지청, 보령지청, 서산경찰서	충남지역본부	충남도 15개 시군	○ 충남지역 안전보건협의체 구성 및 세부 사항에 맞추어 안전보건관리체계 구축 및 세부 사항 지자체 자율 산재예방 현장조사 시군 지자체 자율 산재예방 현장조사 지자체와 함께하는 산재예방 문화홍보 등
2	2022	충청남도 > 보령시	2022-06-09	충청남도	전안지청	충남지역본부	보령시청	지자체 안전보건협의체 정기회의
3	2022	충청남도 > 논산시	2022-06-09	충청남도	대안지청고용노동부 전안지청 지청장	충남지역본부 본부장	논산시	고용노동부-안전보건공단-지자체 간 협의-위험사주 평가에 대한 역할분담 및 협의
4	2022	충청남도 > 당진시	2022-06-09	충청남도	전안지청	충남지부	당진시	충남지역 안전보건협의체 개요 건설공사발주자 산업안전보건법 제도안내 지자체 합동평가 지표 안내 공공기관 산업재해 현황 및 사고사례 충청남도 산업재해 예방 실행계획 ○ 지역안전보건협의체 운영 및 정보활동 등 ○ 지자체 직무 및 재난관리지표 공유 ○ 지역안전보건협의체 주요 운영사례 공유 ○ 산재예방 협약서(안) 협의 등

기초지자체명: 충청남도 15개 시군

회의내용:

- 충남지역 안전보건협의체 구성 및 세부 운영 계획 공유
- 지자체 발주공사 현장 패트롤 점검 감독 및 연계방안 논의
- 시군 지자체 자율 산재예방 전담조직 구축 유도 및 활동 지원
- 지자체와 함께하는 산재예방 문화홍보활동 전개 협조
- 건설공사 발주자 산업법 제도 및 공공기관 합동평가 지표 안내

논산시: -고용노동부-안전보건공단-지자체 간 협의체를 통한 산재예방활동을 강화하여 산재 사망사고 줄이고 위험사주 평가에 대한 적절성과 건의사항 논의

당진시: 충청남도 안전보건협의체 개요
건설공사발주자 산업안전보건법 제도안내
지자체 합동평가 지표 안내
공공기관 산업재해 현황 및 사고사례
충청남도 산업재해 예방 실행계획
○ 지역안전보건협의체 운영 및 정부합동평가 지표 현황
○ 지자체 직무 및 재난관리지표 공유
○ 지역안전보건협의체 주요 운영사례 공유
○ 산재예방 협약서(안) 협의 등

연방 안전보건공단

★ 지자체 안전관리 강화(지자체 안전관리 평가지표)

안전은 권리입니다

구분	1. 지방자치단체 수명 - 발주공사 사고사망 수 감소 실적					2. 수명/발주공사 안전관리계획 이행률			3. 지자체-노동부 및 안전보건공단 소관사업 실적			4. 연방평가 사업장 중 패트롤점검 연계율	
	연도 사고사망 수 (21)	18년 사고사망 수 (22)	19년 사고사망 수 (23)	20년 사고사망 수 (24)	21년 사고사망 수 (25)	안전관리계획 수행률 (%)	안전관리계획 이행률 (%)	안전관리계획 이행률 (%)	지역 안전보건협의체 정체율 (%)	지역 안전보건협의체 정체율 (%)	지역 안전보건협의체 정체율 (%)	안전관리계획 (건)	패트롤점검 연계 (건)
충청남도	30	49	30	41	55896	49656	88.84	38	85	15	55905	764	
충청북도	4	4	4	8	1455	1,335	92.13	3	5	3	1455	2	
충청남도	0	2	3	4	3318	2,239	67.48	3	8		3318	7	
충청북도	0	0	1	3	1057	995	94.13	2	4		1057	16	
충청남도	0	1	2	1	343	317	92.42	2	2		343	0	
충청북도	0	0	0	0	356	295	82.87	2	2		356	15	
충청남도	0	0	0	1	1448	1,384	95.58	2	1	1	1448	7	
충청북도	1	1	0	1	447	411	91.95	2	9	1	447	2	
충청남도	0	1	0	0	290	285	98.28	2	1	1	290	3	
충청북도	9	5	2	4	26677	24,087	90.33	3	2	2	26686	21	
충청남도	2	5	3	1	785	5	0.64	2	2		785	374	
충청북도	2	3	0	2	2818	2,566	91.06	2	3	1	2818	34	
충청남도	1	4	3	2	1719	1,644	95.64	2	17	1	1719	3	
충청북도	2	4	0	2	3284	3,147	95.83	2	13	1	3284	15	
충청남도	4	5	2	5	2973	2,973	97.98	2	3		2973	153	
충청북도	4	3	6	2	3378	4,728	87.91	2	2	1	3378	0	
충청남도	1	11	4	3	2846	2,581	90.69	3	5	2	2846	97	
충청북도	0	0	0	0	702	694	98.86	2	6	1	702	15	

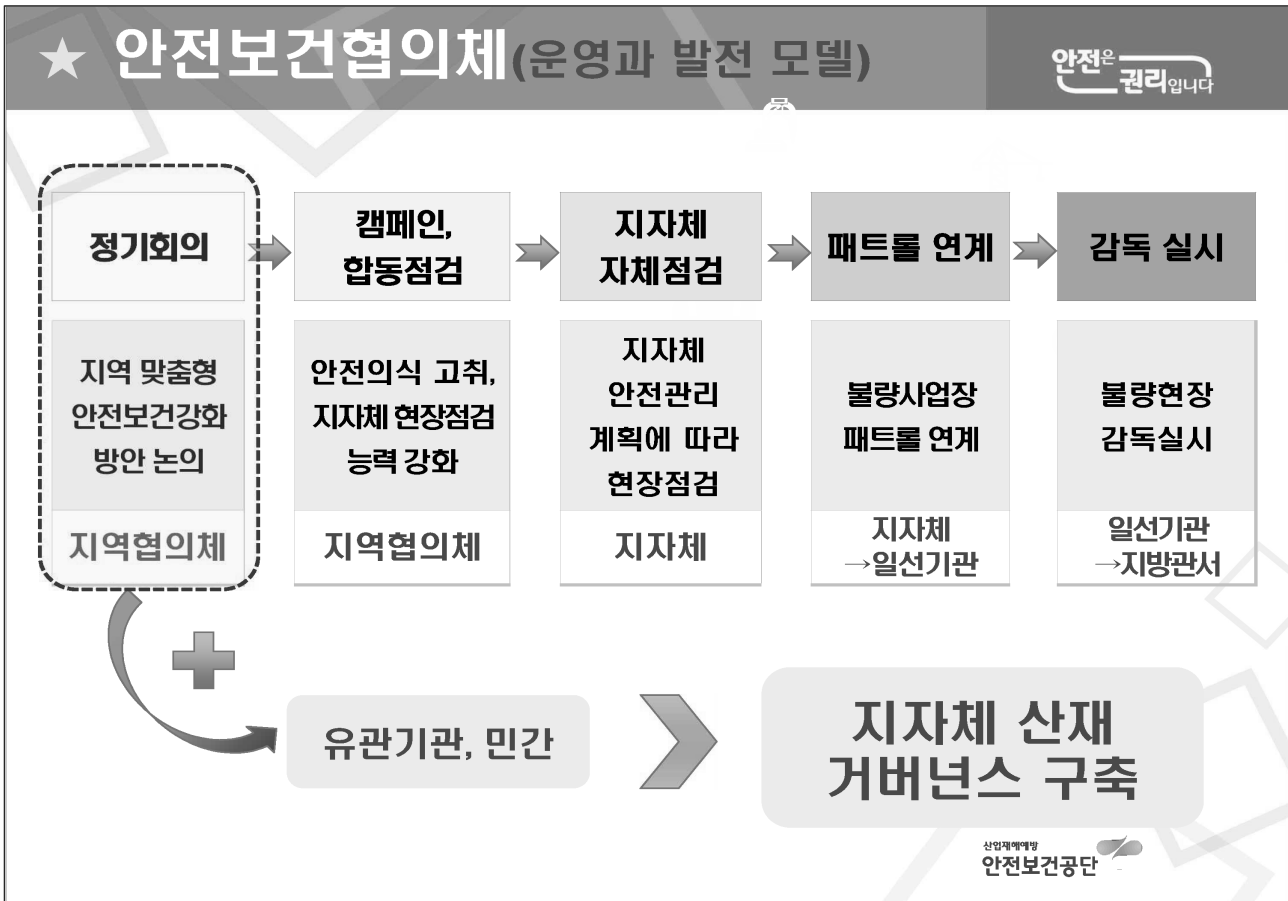
‘22년 지자체
안전관리 평가지표
(광역·기초단체 :
243단체)

사망사고 감축 목표 달성을

수행사업발주공사 안전관리계획 이행을

지자체-고용부·안전보건공단 협업 실적을

패트롤 점검 연계율



★





II

지자체 자체산재예방활동 사례 소개

산업재예방
안전보건공단


★ 경기도(노동안전지킴이, 감정노동자)

안전은 권리입니다

추진중

경기도	사업내용	예산액
노동안전지킴이 운영	❖ 산업현장 현장점검 · 개선지도를 통한 산업재해 예방활동	[연간]4,716백만원
찾아가는 산업재해 예방교육	❖ 도내 중소기업의 열악한 노동환경을 고려해 산업안전보건에 관한 인식 개선 및 안전수칙 이행 독려를 위한 산재 예방 교육 추진	[연간] 145백만원
감정노동자 등 심리치유 지원	❖ 도내 감정노동 분야 종사자에 대한 권리보장 교육 및 심리치유 상담 지원	[연간] 310백만원
노동안전보건 우수기업 인증	❖ 산업재해 예방 및 노동안전보건 관련 규정 준수에 적극적인 우수 기업체를 선정 · 인증 및 지원금을 제공하여 산재예방 효과 제고	[연간] 175백만원

★ 사업, 예산액은 '22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.

산업재해예방
안전보건공단

★ 수원시(중대법 예방)

안전은 권리입니다

추진중

	사업내용	예산액
노동 안전지킴이	❖ 노동안전지킴이 운영을 통해 도내 건설현장 산업안전 감시 및 계도	[연간] 190,400천원
중대산업재해 예방 우수기업 노동환경 개선지원사업	❖ 중대재해법을 준수하며 노동자의 안전과 건강을 적극적으로 보호하는 노동환경 구축에 노력하는 민간기업을 선정해 작업환경 개선비 지원	[연간] 25,000천원

필요사업

[사업명]	사업내용	예산액 [계획 또는 추정]
산재예방 컨설팅	❖ 수원시 사업장들의 산업재해 예방을 위한 사업장 지도 및 컨설팅	[연간] 50,000천원

★ 사업, 예산액은 '22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.

안전보건공단

★ 대구시 (맞춤형 산업재해 예방시책, 민간교육, 산업재해예방 조례)

추진중

사업명	사업내용	예산액
소규모 사업장 안전보건관리지원	❖ 대구시청 소속 소규모 사업장(상시근로자 50인 미만) 대상 안전·보건관리자 업무 전문기관 대행 지원	(‘22) 34,000천원
중대산업재해예방 표준매뉴얼 보급	❖ 중대산업재해 예방을 위한 표준매뉴얼 제작·보급	(‘22) 11,000천원
유관기관 상설협의체 구성	❖ 민간분야 중대재해 예방 위한 유관기관 상설협의체를 구성하여 중대재해 예방대책 수립, 재해발생 시 대응상황 공유·협조 및 피해자 지원제도 공유·홍보 강화로 피해 최소화 지원 *(대구시, 지방검찰청, 지방노동관서, 안전공단, 유관기관 등)	

필요사업

사업명	사업내용	예산액(추정)
안전보건지킴이 운영	❖ ‘22 하반기 대구시 산업재해예방 조례 제정으로 안전보건지킴이 구성하여 관내 사업장 지도·점검	[연간] 30,000천원

★ 사업, 예산액은 ‘22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.

★ 서울시 (안전어사대, 자금지원, 표준 산업안전수칙)

추진중

★ 사업, 예산액은 ‘22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.

구분	사업명	사업내용	예산액
서울시 (시설안전과)	안전어사대 운영	❖ 계절적·사회적 재해예방을 위한 공공·민간 건설 공사장 상시 안전점검 체계 구축 - 운영인원 : 시간선택제 임기제 20명	[연간] 7억원 (‘21~25) 35억원
서울시 (노동정책 담당관)	노동안전보건 우수기업 인증	❖ 노동자의 안전과 건강을 적극적으로 보호하고 관련 정책마련에 노력하는 민간기업을 선정해 작업환경개선자금 등 지원	[연간] 5억원 (‘21~25) 25억원
	서울형 표준산업안전수칙	❖ 서울시 산업구조에 적합한 ‘서울형 표준 산업안전보건 수칙’을 개발·보급하여 민간사업장 산재예방	(‘22) 1.5억원

필요사업

구분	사업명	사업내용	예산액(추정)
서울시 (노동정책 담당관)	민간 사업장 산업재해 예방교육 및 컨설팅 실시	❖ 민간사업장 대상 산업재해 예방 교육, 컨설팅, 캠페인 및 홍보 실시 - 市 노동자 종합지원센터(4개소)에 산업안전팀 설치하여 산재예방활동 추진	[연간] 12억원
서울시 (시설안전과)	안전어사대 확대 운영	❖ 중대재해처벌법 시행으로 건설 중대재해 예방을 위한 지자체의 안전 및 보건확보 의무 강화 - 확대 운영 : 20명 → 40명	[연간] 14억원

★ 제주특별자치도		안전은 권리입니다
추진중		★ 사업, 예산액은 '22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.
사업명	사업내용	
근로자 안전보건 교육 운영	① 제주특별자치도청: 90백만원 ❖ 근로자 안전보건교육 강화를 위한 집합교육 · 온라인 교육 등 운영 지원 - 제주도청 근로자 안전보건교육 전용 사이트 구축 및 교육 콘텐츠 제공 * 코로나19 상황 고려하여 특별 집합교육 등 운영 예정	
	② 제주시: 2백만원 ❖ 전부서 근로자 및 공직자 대상으로 산업안전보건 및 중대재해처벌법관련 교육 추진	
	③ 서귀포시: 10백만원 ❖ 전문가(대한산업안전협회 소속 강사)와 함께하는 현장 중심의 맞춤형 안전 보건교육 진행	
산업보건의 활동 운영	❖ 찾아가는 산업보건의 활동 운영을 통해 사업장 방문 및 근로자 상담 · 의학적 조치 실시 - 산업보건의: 장순우 제주 근로자건강관리센터장 * 도 7,200천원, 제주시 6,000천원, 서귀포시 6,000천원	

★ 제주특별자치도		안전은 권리입니다
추진중		★ 사업, 예산액은 '22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.
사업명	사업내용	
도 사업장 위험성평가 실효성 강화	① 제주특별자치도청: 12백만원 * 소방교부세 ❖ 유해 · 위험요인 확인 및 개선을 위한 고위험 사업장 선정 및 위험성평가 지원(7개소) * ['22] 상수도부 정수장 2, 하수도부 하수처리장 5	
	② 제주시: 16백만원 ❖ 위험성평가 컨설팅 추진 - 현업부서 유해 · 위험요인 평가 및 감소대책 수립	
	③ 서귀포시: 17백만원 ❖ 재선충 방제 벌목분야 및 가축분뇨 공공처리장 등 사업장 유해 · 위험요인 점검을 통해 위험성 제거 및 감소 대책 수립	
안전보건지킴 이 운영요원	❖ 일반사업장 산업안전 지도(안전보건지킴이 운영) - 산업재해 예방을 위해 산업현장을 직접 찾아가 안전취약사항 점검 · 지도 및 시설개선 유도 등 산업재해 안전망 구축 - 6명(도 2, 행정시 4), 주 5일 · 1일 8시간 · 8개월	

★ 제주특별자치도

안전은 권리입니다

추진중

★ 사업, 예산액은 '22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.

사업명	사업내용
근골격계 부담작업 유해요인 조사	❖ 근골격계 부담작업 유해요인조사 - 근골격계 부담작업 조사로 근로자 근골격계 질환 예방 * 도청의 경우 '21년도 전수조사 완료, 이후 각 부서에서 실시 ** 제주시 10백만원, 서귀포시 10백만원
도 발주공사 사업장 산업재해 예방 특별점검	❖ 도 발주공사 사망사고 예방을 위한 안전보건 강화 점검(20개소) - 공사금액 1억 이상 120억 미만 발주공사 현장 방문 안전 지도
소규모 사업장 위험성평가 컨설팅 지원	❖ 안전보건 관리에 취약한 일반(소규모)사업장 대상 위험성 평가 - 도내 소규모 사업장 안전 경영을 위한 위험요인 파악 및 개선조치를 통한 작업환경 개선 도모 - 신청자격은 50인 미만(제조업, 운수·창고·통신업) 중소기업 또는 건설업 (총 공사금액 120억 원 미만)
안전보건 우수기업 인센티브 지원	❖ 산업안전보건 규정 준수 기업 인증 및 인센티브 지원 - 안전보건관련 규정 준수 및 안전한 작업환경 개선에 적극적으로 노력한 기업에 대하여 우수기업 인센티브 지원 - 산업재해 예방교육, 안전장비 구입 등의 용도로 지원금 사용

★ 제주특별자치도

안전은 권리입니다

필요사업

★ 사업, 예산액은 '22년 상반기에 파악된 자료로 변동이 있을 수 있음.

사업명	사업내용	예산액(추정)
사업장 보호구 구입 지원	❖ 5인 미만 영세 사업장 대상 필수보호구(안전모, 안전화, 안전벨트 등) 구입 비용 지원 - 100개 사업장 대상 시범사업(500천원)	(연 간) 50백만원 ('23~28) 2.5억원
도·행정시 사업장 안전보건 향상 지원	❖ 도·행정시 사업장 중 예산 부족으로 안전보건 관련 보호구 구입 등의 시책이 어려운 부서 선정 지원 - 근로자 피복 및 안전화, 고비용 보호구 등 예산 지원 필요성 및 부서의 안전보건 관심도·의지 등을 고려해 선정	(연 간) 50백만원 ('23~28) 2.5억원



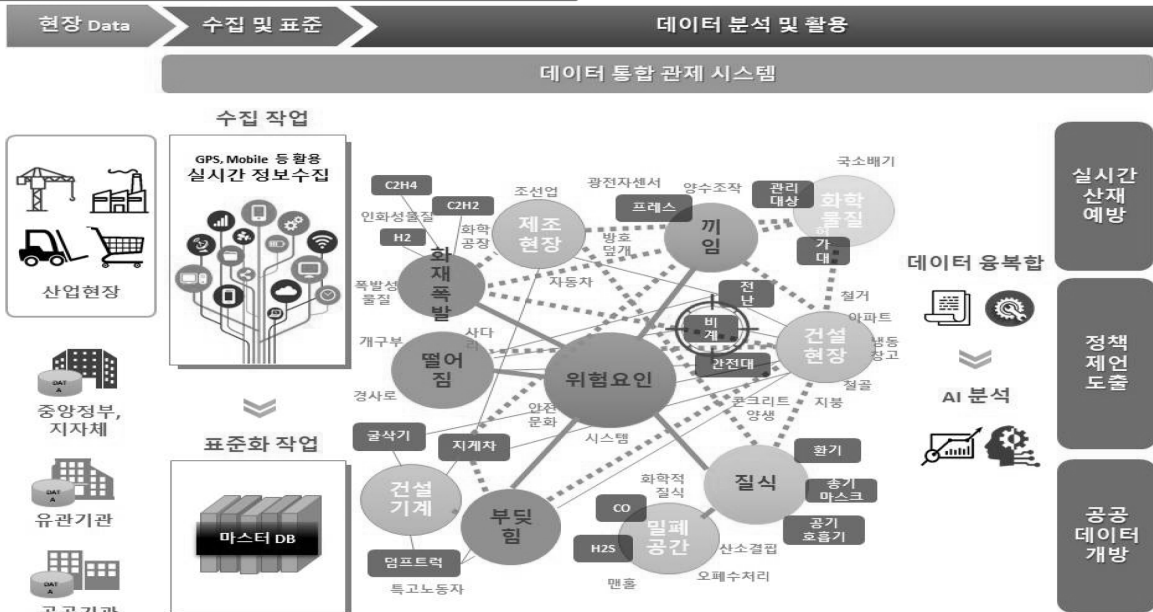
Ⅲ

고용부-지자체-민간의 산재예방 거버넌스 구축 효율적 협력방안 모색

산업재예방
안전보건공단

★ 산재예방 서비스 발전 방향(예시)

산업안전보건 정보 활용성 강화(예시)

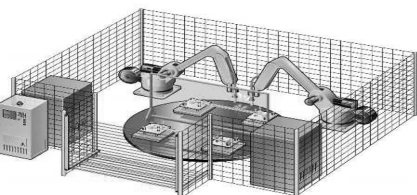


산업재예방
안전보건공단

★
지자체-고용부공단-민간
산재예방지원
협업필수
안전은 권리입니다

★
지자체-고용부공단-민간
산업안전보건
협업은 필수
★





외부 데이터 입력

- 사고 자료 정보 수집 및 입력
- 기상 정보 실시간 기상 정보 연동
- 배달시간 산출 가이드 기반 산출 알고리즘 등

이륜차, 택배, 대리(택시)기사 플랫폼 재해예방 시스템

사고 다발구역 분석 및 생성

조건(위치, 날씨 등)별 스코어 고충영향 제각

정보공유 플랫폼 (Open API)

지역별 실시간 자동 제정

안전배달 소요시간 산출

운전자 제재정보, 발령사항 등

데이터 개방 (Open API)

배달 플랫폼사

재해 분석

문리업 소회로 운송사

대리(택시) 플랫폼사

사고사망만인율

연도	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
만인율	0.53	0.52	0.51	0.46	0.46	0.43

사고사망자수

연도	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
자수	969	964	971	855	882	828

★
시 · 도
안전보건협의회
필요성
안전은 권리입니다

★ 산업안전보건법 [본조 신설 2021.5.18.]

- 지방자치단체의 책무(지역의 산업재해 예방대책 수립 · 시행)
- 지방자치단체의 산업재해 예방 활동 등(산업재해 예방을 위한 자체 계획 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성 지원 등)

구성

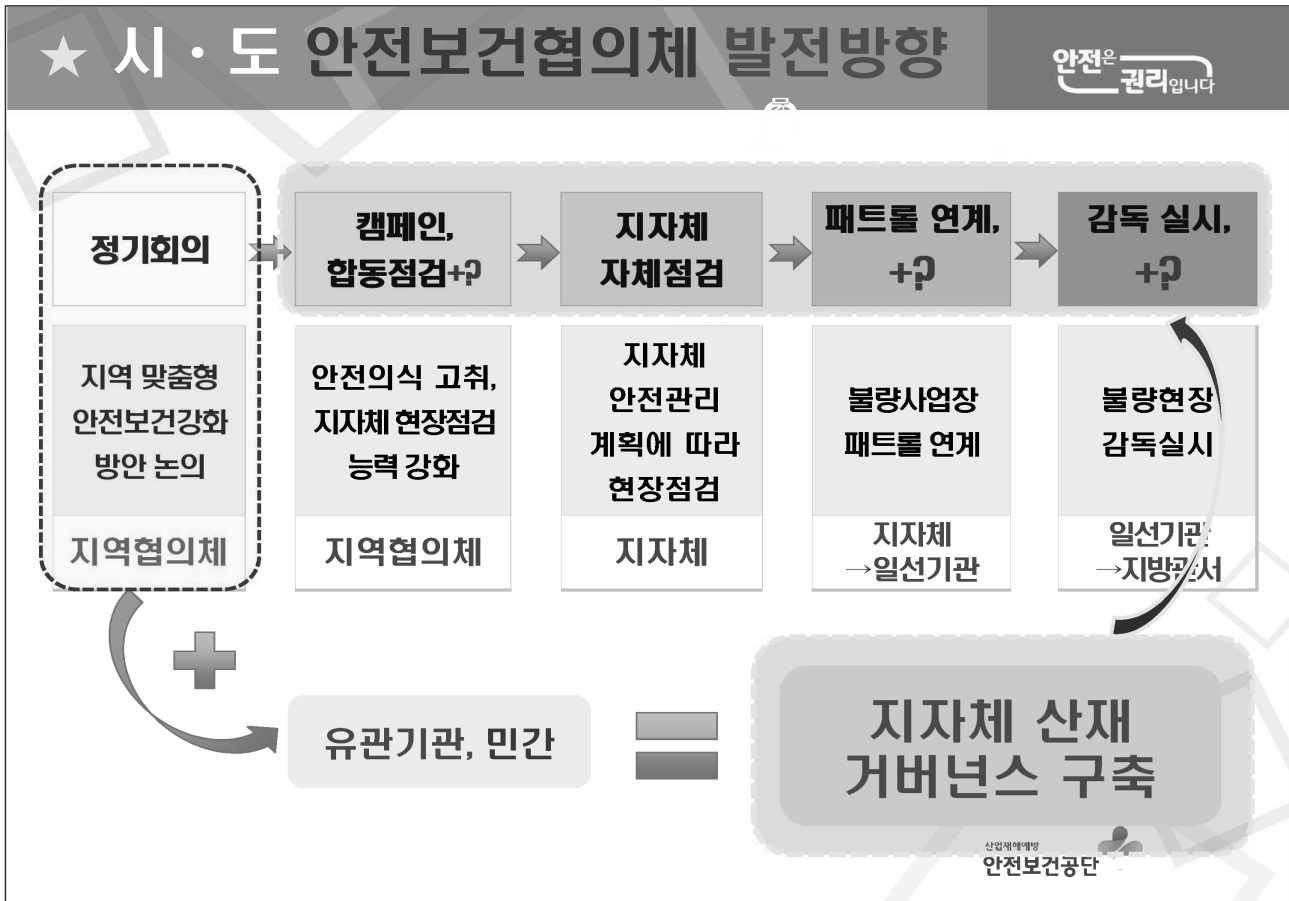
지방고용노동청장(공단), 광역 지자체 부단체장(공동위원장), 노사 대표, 산업안전보건 관련 기관 · 단체의 대표, 전문가 등 20명 이내

기능 · 운영

지역 산재예방계획 수립평가, 지역 중대재해 발생현황 점검, 중대재해 예방을 위한 지역 내 유관기관 협업방안 등 논의

지자체 산재 거버넌스 구축

산업재해예방
안전보건공단



세션 2

지방분권과 산재 거버넌스 구축 및 운영



1. 지방분권과 중대재해처벌법의 적용

충남연구원 조 성 책임연구원 / 충남연구원 고 승 희 연구위원

중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향

2022. 07. 07.

조 성 · 고승희 (충남연구원)

목차 contents

1. 문제제기
2. 중대시민재해 관리의 주요 의무사항
3. 적용에서 나타는 문제점
4. 대응방향

1 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 문제제기

➤ 재난으로 인한 다수 사망자 발생의 사회적 파급에 따른 시민안전과 사업장 종사자 안전강화에 대한 관심 증대

- 태안화력발전소 압사사고(2018.2), 이천 물류창고 건설현장 사망사고(2020.5), 현대중공업 아르곤가스 질식사망사고(2020.5) 등 산재사망, 가슴기살균제 및 세월호 사고 등 재난 발생

➤ 금년 1월 중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 중대재해처벌법) 시행에 따라 지방정부의 대응과 책임범위에 대한 현장의 기대와 우려가 공존하며, 처벌 대상이 되는 지자체 및 공공기관의 혼란과 관심 증대

- 산업안전보건법의 규정에 근거한 중대재해 개념을 적용하여 비교적 명확한 중대산업재해에 덧붙여 중대시민재해를 포함하고 있어 현장의 혼란과 불안이 높은 실정

*중대시민재해: 사업 또는 사업장, 공공이용시설 및 공공 교통수단 운영과 원료 제조물 취급에 있어 안전·보건 조치의무 위반으로 인한 인명사고 발생

1 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 문제제기

➤ 중대재해 처벌에 대해 산업안전보건체계와 연관된 기업 경영자의 책임성강화 요구와는 달리 지방자치단체장에 대한 책임범위 한계에 대한 논의는 비교적 적었던 것이 실제

- 법의 시행에 따라 산재예방 활동에 대한 책임이 지자체에도 부여되어 지역 내 안전보건관리책임자 지정, 관리지침 보완 등 안전관리 체계 강화 노력이 필수적으로 요구됨

➤ 사업주 또는 경영책임자 등의 처벌 외 법인 또는 기관에 대한 벌금형 부과가 가능함을 명시

- 사망자 발생의 경우 50억원 이하, 동일사고로 6개월 이상 치료를 요하는 부상자 2명 이상 발생 또는 직업성 질병자가 1년 내 3명 이상 발생한 경우 10억원 이하 벌금부과 등 그 처벌이 매우 중함

➤ 중대산업재해 및 중대시민재해에 대한 단체장의 관심제고와 예방조치 강화라는 긍정적 효과가 기대 가능

1 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 문제제기

- 다만 위방행위 방지를 위해 해당 업무에 대한 상당한 주의와 감독을 해태하지 않음이 증명되는 경우, 면책할 수 있어 법의 실효성에 대한 논란여지가 상존
 - 재난 자체를 통제한다는 것이 불가능한 현실에서 엄벌주의가 주는 효과를 무시할 수 없으나, 처벌의 회피만을 위한 법기술적 전략으로 방향을 집중하는 부작용 우려
 - 법령의 불명확한 규정과 해석범위에 대한 소극적 행정에 대한 우려
 - 실제 지자체에서 관련 법안의 통과 이후 시행까지의 기간 동안 이에 대한 대응을 고려하지 못하고 있었으며
 - 중대산업재해와는 달리 그 소관 부처가 상이한 중대시민재해의 경우, 각 부처별 대응에 대한 총괄 조정기능을 수행하는 행안부의 역할이 모호하며 이에 따라 각 지자체의 대응도 원활하지 못한 문제가 제기됨

2 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 중대시민재해관리의 주요 의무사항

중대시민재해 분야 지자체 이행의무 범위와 법적 처벌

- 중대시민재해의 경우, 공중이용시설, 공중이용교통수단, 특정·원료제조물을 대상으로 하며, 사업주·경영책임자 등의 안전·보건 확보의무를 위반한 경우 처벌(법인, 기관에 대한 양벌 규정), 손배책임이 따름
 - 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 사망자 1명 이상, 동일사고로 2개월 이상 치료를 요하는 부상 10명 이상, 동일 원인으로 3개월 이상 치료를 요하는 질병자 10명 이상의 피해가 발생한 때

〈안전·보건 확보의무〉

- 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계·설치·관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 안전 및 보건을 위한 조치를 하여야 함
- 한편, 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우(사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우로 한정)에도 사업주 또는 경영책임자 등은 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 위의 안전 및 보건을 위한 조치를 하여야 함

2 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 중대시민재해관리의 주요 의무사항

- ▶ 시민안전 보호를 위한 제도의 근본취지와 목적을 고려할 때 현재의 제도 범위 내에서 지자체가 안전·보건 확보 의무 이행을 위해 실시할 수 있는 관리상의 조치

▶ 공중이용시설 및 대중교통수단에 대한 안전·보건 확보조치

- 1) 재해 예방에 필요한 안전보건관리체계 구축·이행 조치
(인력, 예산, 점검 등 안전보건관리체계 구축·이행 등 점검·반기 1회 이상)
 - 안전계획 수립·이행(연 1회 이상)
 - 중대시민재해 예방을 위한 인력 확보와 예산 편성 집행
 - 안전·보건 관계 법령에 따른 안전관리 업무 수행
 - 국토부 장관이 정하여 고시하는 관련사항 이행
 - 중대시민재해 예방을 위한 업무처리 절차 마련
 - 제3자에게 운영·관리업무의 도급, 용역, 위탁 하는 경우, 중대시민재해 예방을 위한 기준과 절차를 마련하고 이행사항을 점검(연1회 이상)
- 2) 안전보건 관계법령에 따른 의무 이행에 필요한 관리상의 조치
 - 관계법령 이행사항 점검(연1회 이상)
 - 관리자·종사자의 의무교육 이수 점검(연 1회 이상)
- 3) 재발방지대책 수립 및 이행조치
- 4) 중앙행정기관·지자체의 법령에 따른 개선, 시정사항 등의 이행조치

▶ 원료·제조물에 대한 안전·보건 확보조치

- 1) 재해 예방에 필요한 안전보건관리체계 구축·이행 조치
(인력, 예산, 점검 등 안전보건관리체계 구축·이행 등 점검·반기 1회 이상)
 - 중대시민재해 예방을 위한 인력 확보와 예산 편성 집행
 - 안전·보건 관계 법령에 따른 안전관리 업무 수행
 - 위해·위험요인의 점검과 위험징후 발생 시 대응
 - 원료·제조물로 인한 중대시민재해 예방조치(점검, 신고 및 조회, 개선조치 등)
 - 환경부 장관이 정하여 고시하는 관련사항 이행
 - 안전·보건 확보를 위한 업무처리 절차 마련(소상공인 제외)
- 2) 안전보건 관계법령에 따른 의무 이행에 필요한 관리상의 조치
 - 관계법령 이행사항 점검(반기 1회 이상)
 - 의무교육 실시 점검(반기 1회 이상)
- 3) 재발방지대책 수립 및 이행조치
- 4) 중앙행정기관·지자체의 법령에 따른 개선, 시정사항 등의 이행조치

2 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 중대시민재해관리의 주요 의무사항

중대시민재해 예방을 위한 정부의 이행사항

1) 정부의 이행사항

- 중대재해의 종합적인 예방대책의 수립·시행과 발생원인 분석
- 사업주, 법인 및 기관의 안전보건관리체계 구축을 위한 지원
- 사업주, 법인 및 기관의 중대재해 예방을 위한 기술 지원 및 지도
- 교육 및 홍보의 시행

2) 정부의 지원

- 유해·위험시설 개선, 보호장비 구매, 종사자 건강진단 및 관리 등 중대재해 예방사업에 소요되는 비용을 예산 범위에서 지원 가능

3) 중대재해 예방조치 이행 등 중대재해 예방사업 지원 현황 반기별 국회 보고

3 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 문제점

1) 제도 전반

- 법 제정의 의의와 기대효과에 대한 관심이 높으나 법률의 제정(2021. 1. 26)에서 시행(2022. 1. 27)까지의 기간이 지나치게 짧아 현실적으로 안전·보건 관리체계를 구축하는데 어려움 발생
- 법률과 시행령 제정 이후에도 불명확 부분이 많아 부처별 가이드라인을 배포하고 있으나, 이는 법적 효력이 있는 것은 아니어서 지자체가 수용함에 있어 불명확한 사항이 많음 따라서 타 지자체 및 기관을 참고하거나 소극적인 대응으로 일관하는 경향을 보임
- 안전계획 수립 이행은 관계 법령을 통해 매년 수립되는 계획들과의 중복성 발생
 - 행정력의 낭비와 계획을 위한 계획에 그칠 가능성 상존
 - 관련 법령의 계획규정이 있다면 일부나 전부에 대한 의제처리를 통해 부족부분만을 보완 하는 수준에서 작성 가능
 - 업무처리 절차에 대해서도 지자체가 현장조치 행동매뉴얼을 작성 운영 하고 있어 보완 수준으로 의제처리 가능

3 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향 문제점

2) 적용에 따른 문제점

- 일반적으로 대규모 시설의 경우는 각종 법령상 안전·보건 관리체계가 구비되는데 비해 소규모 시설일수록 사고 빈도가 높고, 개소 수도 많아 안전관리 영역에서는 더욱 면밀한 관리가 요구됨에도 불구하고 일정규모 이상의 공중이용시설에 한정하여 적용되는 문제 발생
- 공중이용시설에서 소상공인 사업장, 비영리시설, 교육시설을 제외하고 있는데 이에 대한 논리적 타당성 부족
 - 소상공 사업장에서의 재해 가능성이 더 높아 지원중심의 제도 보강이 재해 예방에 더욱 효과적일 수 있음
- 지자체의 주요관리대상인 상하수도, 옹벽, 절토사면, 하천, 항만, 댐 등은 공중이용시설로 분류하는 것이 적절한 것인지에 대한 문제제기
- 공중교통수단에 고속버스와 시외버스 외 시내버스나 마을버스는 제외하고 있는 문제
 - 사망부상률의 측면에서는 시내버스가 낮지만 사망자 수 측면에서는 시내버스 관련 사고건수가 현저히 많기 때문에 이에 대한 고려가 필요함
- 제조물은 제조물책임법의 정의를 차용하고 있으나 원료에 대한 정의는 없는 실정
 - 범위의 확장가능성이 높아 처벌 여지도 해석의 문제로 남겨지는 문제 발생

3 문제점 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향

3) 처벌의 회피 가능성

➤ ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행 에 필요한 관리상의 조치’ 부분이 불명확하여 무엇을 얼마나 해야하는지에 대한 판단기준이 모호

- 처벌을 피하기 위해 작위를 하지 않는 것은 산업계나 건설현장에서도 빈번히 일어나는 일로서 법이 처벌만 있고 유연함이 떨어지게 되는 문제 발생
- ‘관리상의 조치’가 궁극적으로 계획 수립·이행조치, 인력 확보, 예산 편성, 조직체계, 업무처리절차 마련, 교육·훈련, 조사 및 정보체계 구축 등 관리·감독 및 지원시스템을 확보하는 것 일 수 밖에 없음

4 대응방향 중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향

➤ 제도개선을 위한 노력

- 안전관리계획이나 업무처리 절차 및 인력, 예산 확보에 대한 판단기준 등은 전국 공통으로 적용될 수 있는 영역이므로 체계와 내용에 대한 표준안 마련이 시급
- 계획, 인력, 예산, 교육·훈련 등 관리상 조치해야 할 항목들을 법령에서 구체적으로 적시해야 하며, 그러한 관리조치의 적절성, 충분성 등을 판단하고 얼마만큼 조치를 해야 위반하지 않았다고 할 수 있는 구체적인 기준이 제시되어야 함

➤ 소규모 사업장 안전관리 등 행정안전부의 역할 필요

- 지원주체, 자원마련의 주체가 없다는 점에서 문제가 지적될 수 있는데, 정부조직법상 시민재해와 관련된 중앙 및 지자체의 지침은 행안부 역할이 중요
- 중대시민재해의 관리 취지와 그 목적을 고려할 때 현재의 처벌 가능성 및 회피가능성 논의보다는 재해 예방을 위한 적절한 행동을 했는가 판단의 기준이 되어야 함
- 재난관리 책임기관의 의무와 권한을 실질적으로 행사하고 있는지를 점검하는 차원에서도 포괄적인 접근이 필요

중대재해처벌법 적용에 따른 지방정부 대응방향

참고문헌

- 중대재해 처벌 등에 관한 법률(법률 제17907호, 2021. 1. 26., 제정)
- 고용노동부. 2021. 중대재해처벌법 해설
- 서울특별시. 2021. 중대산업재해 예방업무 매뉴얼
- 고용노동부. 2022. 중앙행정기관 중대재해 예방 매뉴얼
- 소방청. 2021. 중대재해처벌법 해설
- 환경부. 2021. 중대재해처벌법 해설
- 국토교통부. 2021. 중대재해처벌법 해설

세션 2

지방분권과 산재 거버넌스 구축 및 운영



2. 산재거버넌스 구축과 운영

한국교통대학교 유 병 태 교수

산재 거버넌스 구축과 운영

2022. 7. 7.



한국교통대학교 유병태
flyduck@ut.ac.kr

목 차

1. 서론

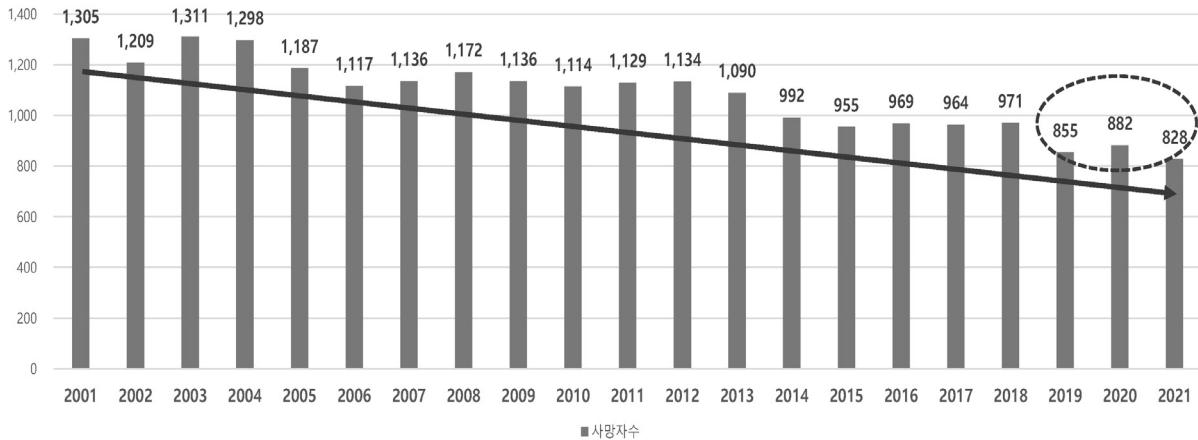
2. 거버넌스 체계 기반 구축

3. 산업재해 예방을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운영

참고 문헌

1. 서론

○ 최근 20년간 산업재해로 인한 사망자수 현황

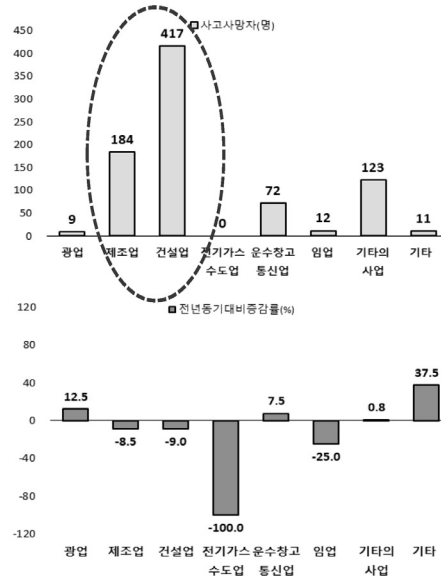
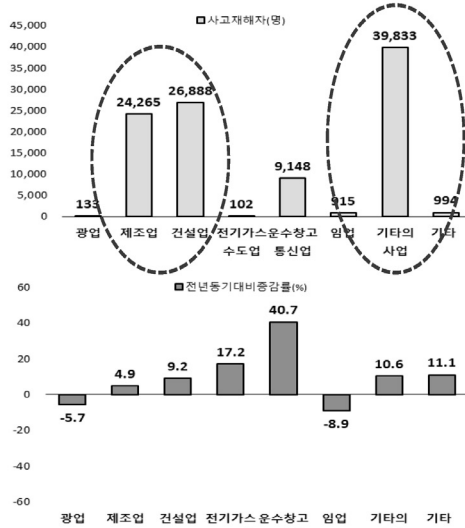


- 최근 20년간의 산업재해사망자 현황을 살펴보면, 점진적으로 감소하고 있음을 알 수 있음
- 그럼에도 불구하고 800명 이상의 사망수는 결코 적지 않음

3

1. 서론

○ 업종별 산업재해 현황



- 사고재해자는 기타의 사업(38.9%), 건설업(26.3%), 제조업(23.7%)에서 많이 발생
- 사고사망자는 건설업(50.4%), 제조업(22.2%)에서 가장 많이 발생

4

1. 서론

○ 기초지자체별 사고사망현황

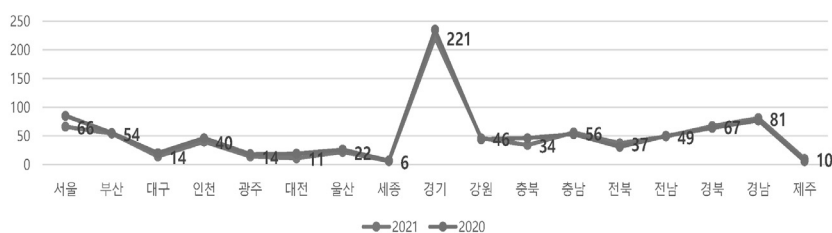
(명, %, pp)

광역	기초	2021. 1~12월		전년 동기		증감	
		사고 사망자수	사고사망 만인율	사고 사망자수	사고사망 만인율	사고 사망자수	사고사망 만인율
총계	총계	828	0.43	882	0.46	-54	-0.03
서울	서울 소계	66	0.15	85	0.19	-19	-0.04
부산	부산 소계	54	0.49	55	0.50	-1	-0.01
대구	대구 소계	14	0.20	20	0.30	-6	-0.10
인천	인천 소계	40	0.41	46	0.48	-6	-0.07
광주	광주 소계	14	0.30	18	0.40	-4	-0.10
대전	대전 소계	11	0.20	19	0.37	-8	-0.17
울산	울산 소계	22	0.47	26	0.56	-4	-0.09
세종	세종 소계	6	0.53	7	0.65	-1	-0.12
경기	경기 소계	221	0.46	235	0.51	-14	-0.05
강원	강원 소계	46	0.90	44	0.86	2	0.04
충북	충북 소계	34	0.52	46	0.73	-12	-0.21
충남	충남 소계	56	0.62	53	0.62	3	0.00
전북	전북 소계	37	0.64	31	0.54	6	0.10
전남	전남 소계	49	0.72	50	0.75	-1	-0.03
경북	경북 소계	67	0.68	64	0.67	3	0.01
경남	경남 소계	81	0.70	77	0.67	4	0.03
제주	제주 소계	10	0.44	6	0.26	4	0.18

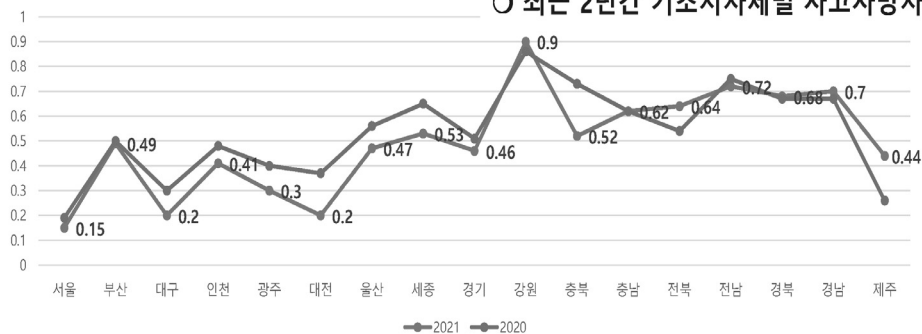
5

1. 서론

○ 최근 2년간 기초지자체별 사고사망자수 현황



○ 최근 2년간 기초지자체별 사고사망자수 만인율* 현황



* 사망자수의 1만배를 전체 근로자 수로 나눈 값. 전 산업에 종사하는 근로자 중 산업재해로 사망한 근로자가 어느정도 되는지 파악할 때 사용하는 지표

6

2. 거버넌스 체계 기반 구축

홈 > 안전보건 뉴스 > 안전

17개 광역자치단체, 산재예방 활동위해 '지자체 산재예방 협의회' 개최

▲ 지대형 안전보건 전문기자 | ⓒ 입력 2021.11.01 17:31 | ⓒ 수정 2021.11.01 17:38 |
 👤 댓글 0 | 🗨️ 조회수 381



-10월 28일 고용노동부, 행정안전부, 17개 광역자치단체 산재예방 협의회 실시
-11월부터 지자체별 관할지역 산재예방대책 수립
-이원화 되어있는 안전관련 법, 일원화 고민

[세이프티퍼스트닷뉴스] 고용노동부는 10월 28일 서울시.경기도 등 17개 광역자치단체 및 행정안전부 등과 「지자체 산재예방 협의회」를 개최했다.

국내에서 이전까지 산업안전이란 고용노동부만의 역할이었고, 지자체가 산재예방을 위해 역할을 할 수 있는 어떠한 법률적 근거도 없었다. 하지만 올해 5월 개정된 산업안전보건법으로 인해 지방자치단체도 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립 및 시행을 해야 하고, 산업재해 예방을 위해 자체 계획 수립, 교육, 홍보 및 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있는 법률적 근거가 확보 되었다.

인기 콘텐츠 TOP5

- 1 건강한 다이어트, 확실한 성공을 위한 '체중 조절'
- 2 디지털트윈 이야기 22년 - IT 기술과 인간의 '인자'
- 3 디지털트윈 이야기 21년 - 사람은 경험과 학습을
- 4 안전의식 혁명 36부- 제임스 리즌의 GEMS 모델
- 5 거(巨) 전(全)리더십 시(時)

Source : www.safety1st.news

7

2. 거버넌스 체계 기반 구축

○ 지방자치단체의 책무 (산업안전보건법)

제4조의 2(지방자치단체의 책무) 지방자치단체는 제4조제1항에 따른 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립, 시행하여야 한다. **[본조신설 2021. 5. 18.]**

제4조의 3(지방자치단체의 산업재해 예방활동 등) ① 지방자치단체의 장은 관할 지역 내에서의 산업재해 예방을 위하여 자체 계획의 수립, 교육, 홍보 및 안전한 작업환경 조성을 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 **조례**로 정할 수 있다.

[본조신설 2021. 5. 18.]

<개정 이유>

산업안전보건의 중요성에도 불구하고 현재 지방자치단체 차원에서 산업재해 예방을 위한 활동 수행의 근거가 없어 각 지역별 특성에 맞는 산업재해 예방 대책 수립 및 업무 수행이 어려운 문제점이 지적되고 있음. 이에 지방자치단체가 관할 지역의 산업재해 예방을 위한 대책을 수립·시행하도록 하고, 관련 교육, 홍보 및 사업장 지도 등 필요한 조치를 할 수 있는 근거를 마련함.

8

2. 거버넌스 체계 기반 구축

○ 산업재해 예방 및 노동안전보건 관련 조례 제정 현황

구분	지방자치단체	제정일	구분	지방자치단체	제정일
1	부산광역시	'20.05	13	제주특별자치도	'21.08
2	대전광역시	'21.10	14	인천광역시	'21.12
3	광주광역시	'20.09	15	서울특별시	'21.09
4	울산광역시	'20.12	16	성남시	'22.04
5	경기도	'20.01	17	논산시	'22.05
6	충청남도	'20.10	18	충주시	'22.05
7	충청북도	'21.08	19	창원시	'21.11
8	강원도	'21.07	20	함안군	'22.01
9	전라북도	'21.02	21	인천광역시 계양구	'22.03
10	전라남도	'20.05	22	서울특별시 금천구	'22.04
11	경상북도	'21.12	23	서울특별시 도봉구	'22.02
12	경상남도	'19.11	24	서울특별시 성동구	'21.12

구분	교육청	제정일
1	대구광역시교육청	'20.12
2	광주광역시교육청	'20.09
3	충청북도교육청	'21.04
4	제주특별자치도교육청	'21.09
5	세종특별자치시교육청	'22.04
6	경기도교육청	'19.10

Source : 법제처 법령정보센터
(’22.06.15. 현재)

2. 거버넌스 체계 기반 구축

- 인천시, 광주시, 충청남도, 충청북도 등에서는 산재예방을 위한 조례를 이미 제정했고,
지역별로 안전 전담조직을 신설하거나 자체 안전점검반 제도를 운영하는 등 산재예방 활동을 추진 중

사업명 (지자체)	사업 주요 내용
행복기업 산업안전 환경개선사업(경북)	-산업안전보건법상 정밀진단 및 기술지원, 정밀 안전진단에 따른 시설개선 및 예방시설 설치 지원
기업 안전신호등제(제주)	-안전보건공단 산재예방 전산시스템(K2B)과 도 자체 인트라넷을 연동시켜 실시간 안전 모니터링 → 안전점검 이행 여부 등을 신호등(양호 보통 불량) 색으로 분류해 안전 조치
안전어사대 및 노동안전보건 우수기업 선정(서울)	-공사장 안전점검 확대를 위한 안전어사대 점검반 편성, 서울시 관내 건설공사장 점검 -서울형 노동안전보건 우수기업 선정하여 작업환경 개선 자금 지원(업체당 1천만원 내외)
노동안전지킴이단(부산)	-지역의 산업안전 감시체계 기능 강화를 위하여 도민이 참여하는 산업안전지킴이 제도 운영

2. 거버넌스 체계 기반 구축

○ 산업재해 예방 및 노동안전보건 관련 조례 제정 현황

'22년 행안부 합동평가 지표 및 지자체 산재예방 매뉴얼 주요 내용

- 지자체 합동평가지표*의 '지자체 발주공사 안전관리 강화' 항목은 지자체 발주공사 현장점검 비율, 패트룰 점검연계 실적 등을 지표로 포함**하여 평가하기로 결정

* 행정안전부가 관계부처와 합동으로 시·도의 국가사무, 국가주요시책 등의 추진성과에 대해 평가하는 제도

** ('20년) 지자체 발주공사 사망사고 감소 실적 평가

→ ('21-'22년) ①사망사고 감소 실적, ②발주공사 현장점검 이행률, ③노동부와의 협업 실적,

④패트룰 점검 연계율 평가

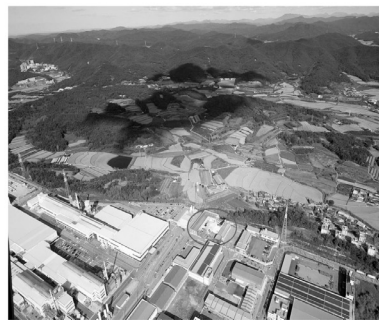
11

3. 산업재해 예방을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운영

(1) 2012.9. 구미 불산누출사고 발생

○ 5명 사망, 18명 부상

○ 검진 12,243명, 농작물 212ha, 가축 3,943두



(2) 제도적 변화

- 화학물질 안전관리 체계 : 지방정부 -> 중앙정부(환경부)
- 유해화학물질관리법 -> 화학물질관리법으로 개정 ('2015.1.1. 시행)
- 지방자치단체 : 화학물질 안전관리에 관한 조례 (화학물질 알권리와 안전관리) 조례 제정
- 화학물질관리법 일부개정 -> 지방자치단체 역할 신설 (사업장 비상대응계획 수립 분야)
- 화학사고 지역대비체계 구축의 성과

처음 조례를 제정하는 시점에 비해 관심과 정책 추진력은 다소 경감되었다고 판단됨

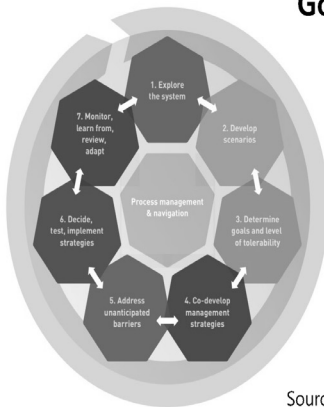
Why ?

12

3. 산업재해 예방을 위한 거버넌스 체계 구축 및 운영

- 거버넌스 하에서 정부의 역할은 통치보다는 사회 구성원간의 협력 및 협조를 유도하는 조정기관으로 발전
- 기존의 정부주도의 거버넌스에서 이해관계자들간(관-민관조직-시민단체-시민)의 유기적 협력네트워크 체계로서 발전할 필요가 있음

Governance of systemic risks



1. Explore the system
2. Develop scenarios considering possible ongoing and future transitions
3. Determine goals and the level of tolerability for risk and uncertainty
4. Co-develop management strategies dealing with each scenario
5. Address unanticipated barriers and sudden critical shifts
6. Decide, test and implement strategies
7. Monitor, learn from, review and adapt

Source : International Risk Governance Center (IRGC)

13

참고 문헌

1. 고용노동부 보도자료, 고용노동부, 17개 광역지자체와 함께 산재예방 협업의 길을 찾는다, 2021.10.29
2. 법제처 국가법령정보센터
3. 서선영, 차재권, 거버넌스적 시각에서 바라본 지방정부의 코로나19 대응 : 부산광역시 사례를 중심으로, 지역과 정치 4(1), 2021.6
4. 박해육, 주재복, 윤영근, 중앙행정기관 및 지방자치단체 안전관리정책 수행 실태조사, 한국지방행정연구원, 2014
5. IRGC Guidelines for the governance of systemic risks, EPFL IRGC, 2018
6. 김순은, 우리나라 로컬 거버넌스에 관한 논의의 실재와 함의 - 도시 거버넌스와 지방분권을 강조하며 -, 지방정부연구, 8(4), 2004 겨울
7. 안전보건공단. 통계자료
8. 공공데이터 (data.go.kr)

14

세션 3

지방분권적 국가운영과 안전정책의 방향



1. 지방분권형 소방방재 행정의 방향

한경대학교 박 종 혁 교수

< 발표자료 >

지방분권형 소방방재 행정의 방향

- 산업안전 역할 강화 -

2022. 07

KALGS 한국지방자치학회
Korean Association for
Local Government Studies

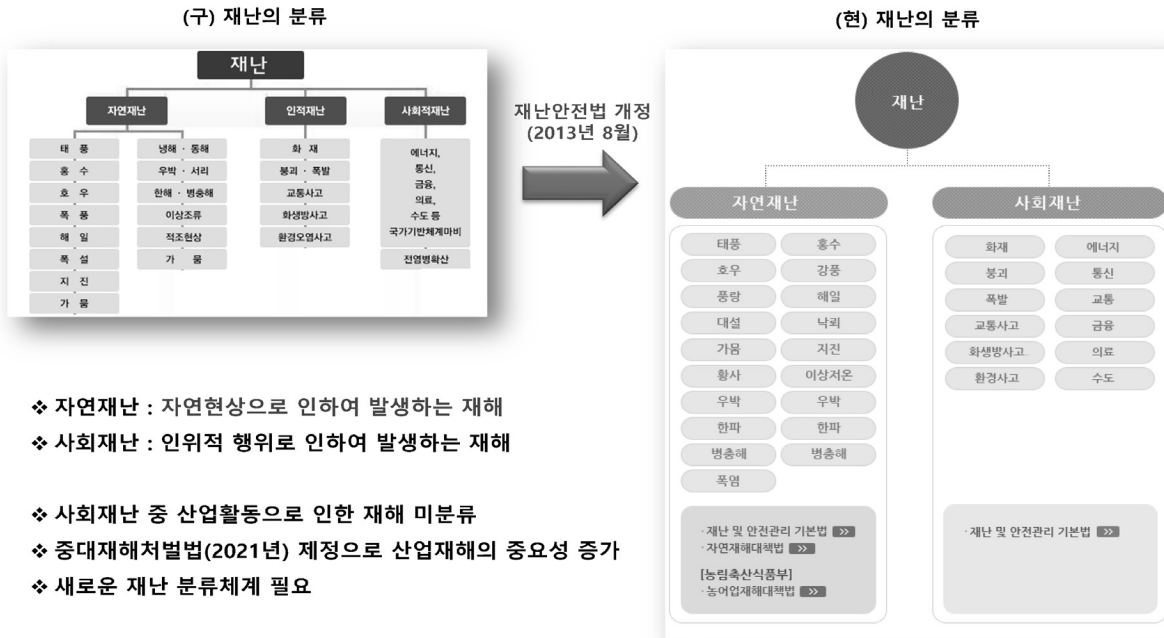
박 종 혁(국립한경대학교)

목 차

I. 문제제기	3
II. 소방행정과 지방소방	9
III. 지자체 재난안전 조직·인력 현실	16
IV. 지방자치단체 산업안전 딜레마	17
V. 지방자치단체 산업안전 역할 강화 제언	20

I. 문제제기

☞ 재난의 분류와 산업재해



(3 / 20)

I. 문제제기

☞ 산업안전과 지방자치단체

❖ 산업안전보건법 상 정부의 책무(제4조)

- ① 산업 안전 및 보건 정책의 수립 및 집행
- ② 산업재해 예방 지원 및 지도
- ③ 직장 내 괴롭힘 예방을 위한 조치기준 마련, 지도 및 지원
- ④ 사업주의 자율적인 산업 안전 및 보건 경영체제 확립을 위한 지원
- ⑤ 산업 안전 및 보건에 관한 의식을 북돋우기 위한 홍보 · 교육 등 안전문화 확산 추진
- ⑥ 산업 안전 및 보건에 관한 기술의 연구 · 개발 및 시설의 설치 · 운영
- ⑦ 산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지 · 관리
- ⑧ 산업 안전 및 보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도 · 감독
- ⑨ 그 밖에 노무를 제공하는 사람의 안전 및 건강의 보호 · 증진

❖ 산업안전보건법 상 지방자치단체의 책무(제4조의2) - [본조신설 2021. 5. 18.]

지방자치단체는 정부의 정책에 적극 협조하고, 관할 지역의 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립 · 시행하여야 한다.

❖ 산업안전보건법 상 지방자치단체의 산업재해 예방활동 등(제4조의3) - [본조신설 2021. 5. 18.]

- ① 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 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.

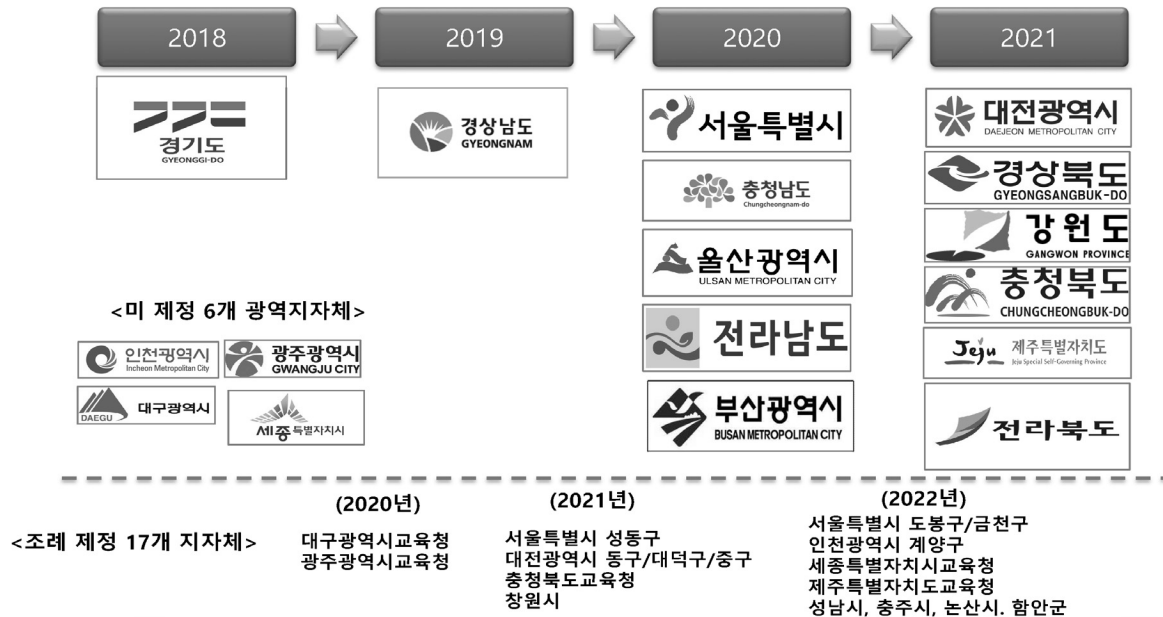
(4 / 20)

I. 문제제기

☞ 산업안전과 지방자치단체

출처 : 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>)
검색일 : 2022.06.20

❖ 산업안전 관련 조례 제정 현황 - 『산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례』 - 13개 광역지자체



(5 / 20)

I. 문제제기

☞ 지방자치와 노동행정

주> 지방자치 행정 중 산업안전 관련 사무는 노동관련 행정에 포함

❖ 지방자치법 제정 및 전부개정

- 1948년 8월 지방자치법 제정
- 1960년 5월 지방의회 해산(지방자치 정지)
- 1988년 4월 지방자치법 전부개정
- 1991년 3월, 6월 지방선거 - 지방의원 직선제 실시
- 1995년 6월 제1회 전국동시지방선거 - 단체장 직선제 실시
- 2021년 1월 지방자치법 전부개정

❖ 지방자치법 상 노동행정

- 1948년 지방자치법 제정 : 지방자치사무로서 노동행정 부재
- 1988년 지방자치법 전부개정 : 지자체가 처리할 수 없는 사무로 규정
(사유: 전국적 기준의 통일 조정을 요하는 사무)
- 일부견해) 노동행정이 지자체가 필요로 하는 각종 조사 및 통계의 작성, 주민복지에 관한 사항 등에 포함됨

(6 / 20)

I. 문제제기

☞ 노사관련 법률 상 지자체의 역할

- ❖ 1999년 5월 노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률 제정
 - 지자체 역할 : 노사정 협력, 노사분규 예방 및 해소방안, 노사안정 및 산업평화 정착 등
 - 지역노사정협의회 설치 및 운영 : 노사문제와 관련된 실업 및 고용대책 등에 대해 협의
- ❖ 2010년 5월 노사관계 발전 지원에 관한 법률 제정
 - 노사민정협의회 설치 및 운영 : 노사협력과 경제발전에 목적을 둔 지자체의 노동행정
- ❖ 2014년 3월 서울특별시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례 제정
 - 전국 지자체 최초 노동행정 전담조직 신설
- 이후 각 지자체에서 노동기본권 또는 노동인권 조례를 제정
- 조례 주요 내용 : 전담조직설치, 전담인력배치, 노동기본계획 수립, 노동지원센터 건립 등

(7 / 20)

I. 문제제기

☞ 지방자치단체 노동행정

- ❖ 법적으로 노동안전 행정은 근로기준에 해당 => 국가사무
- ❖ 2010년 3월 「중앙행정 권한의 지방이양(안)」 발표 : 중앙행정 권한의 지방이양
 - 8개 부처청의 27개 기능 65개 단위 사무
 - 산업안전보건 관련 업무가 7개 기능, 25개단위 사무 포함 - 3개 사무만 실행*
- ❖ 지방이양 부진사유
 - 국가사무와 지방사무를 나누는 기준의 중요 요인(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,
 - 추진계획 수립과정에서 이해당사자 및 전문가가 참여할 기회가 거의 없었음
- ❖ 최근 동향(중대재해처벌법 제정 이후)
 - 경기도를 중심으로 산업안전보건 행정에 대한 지방이양, 위임, 공유와 관련한 논란 발생
 - 2010년 당시와 유사하게 지방이양에 대해 노사와 학계 모두 반대
 - 다만, 권한 이양 보다 역할분담으로 인식
 - 즉, 노동안전보건 행정은 중앙정부 - 지방정부 간 공유 또는 역할 필요

참고논문

1. 박두용(2013), 「이명박 정부에서의 산업안전보건 국가사무의 지방이양 추진에 관한 경과 및 문제점 고찰」, 『한국안전학회』 28 (1) : 144~150
2. 장안석 외(2021), 수도권 광역자치단체 산업재해 예방조례 비교 및 정책 제언, 노동정책연구, 『한국노동연구원』 제21권 제4호 pp.125~154

(8 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

소방관련 최근 이슈

이슈 관련 배경	보 도 자 료		2020년 4월 1일(수) 조간 (3. 31. 12:00 이후)부터 보도하여 주시기 바랍니다.
관계부처 합동	행 정 안 전 부	자치분권제도과	과 장 한창환(044-205-3301) 사무관 윤보라(044-205-3313)
	소 방 청 대 변 인 실		과 장 조선희(044-205-7010) 소방경 최주영(044-205-7016)

2020년 4월 1일 전국 소방공무원 국가직 전환
-지방직 소방공무원 5만2,516명 국가직 소방공무원으로 인사발령-

- 행정안전부(장관 진영)와 소방청(청장 정문호)은 4월 1일 지방직 소방공무원 5만2,516명(2020년 현원기준)이 국가직으로 전환된다고 밝혔다.
- 1973년 2월 8일 지방소방공무원법이 제정되어 국가직과 지방직으로 이원화된 지 47년, 2011년 소방관 국가직 전환을 골자로 한 법안이 처음 발의된 후로는 8년여만이다.
- 이에 따라 시·도 재정여건에 따라 인력, 시설, 장비 등 지역별 소방에 대한 투자의 격차가 발생하는 것을 방지하고 균등한 소방 서비스를 제공하는 시스템이 마련될 것으로 기대된다.
- 그동안 많은 인명피해를 동반한 대형 재난의 발생으로 국가재난 관리체계에 대한 개선과 국민의 안전보장에 대한 사회적 요구가 증대되었다.
- 아울러, 소방공무원은 고위험과 스트레스 등 열악한 근무환경에 처해있었으며 유사 직종 대비 사기가 낮아 국민의 눈높이에 맞는 처우개선에 대한 필요성이 증가했다.

소방공무원 국가직 전환 1년 성과

- ❖ **효과 1. 신고 접수 시 빠른 출동 가능**
 - 기존에는 시·도 소방본부에서 대응하는 체계였기에, 지방 경계가 모호한 곳은 초기 출동이 어려운 경우 존재
 - 이제는 소방청의 지휘에 따라 빠른 출동이 가능!
- ❖ **효과 2. 지역별 균등한 소방 안전 서비스 제공!**
 - 도시에는 구급대원 3명이 5분 만에 도착하지만, 시골에는 구급대원 1~2명만 오고 20분 넘게 걸리는 상황 존재
 - 이제는 소방 장비를 중앙정부에서 직접 투자하여 지역 격차 감소!
- ❖ **효과 3. 소방관 처우 개선!**
 - 소방관은 직업 특성상 스트레스, 열악한 근무환경 등으로 여러 어려움을 겪습니다.
 - 이제는 소방 복합 치유센터를 통해 소방관들의 근무 환경 및 처우가 개선될 것

[출처] 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr), 2021.05.10

(9 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

소방관련 최근 이슈

서울경제

사회 > 사회일반

"일어나지 말아야 할 비극...국가직됐지만, 소방관 처우 그대로"

입력 2022-01-08 14:18:38 수정 2022.01.08 14:18:38 세종=양종근 기자

법률저널

The Law Journal

HOME > 공무원 > 소방직

신분만 국가직 소방공무원, 여전히 지방정부가 예산, 인사 등 수행

윤 이상연 기자 | 2021.10.06 14:10 | 댓글 0



데일리안

[나는 멸화군(滅火軍)이다 ③] 국가직 전환 2년, 우리는 여전히 고단하다

이한나 기자

입력 2022.03.19 06:29 수정 2022.03.18 13:47

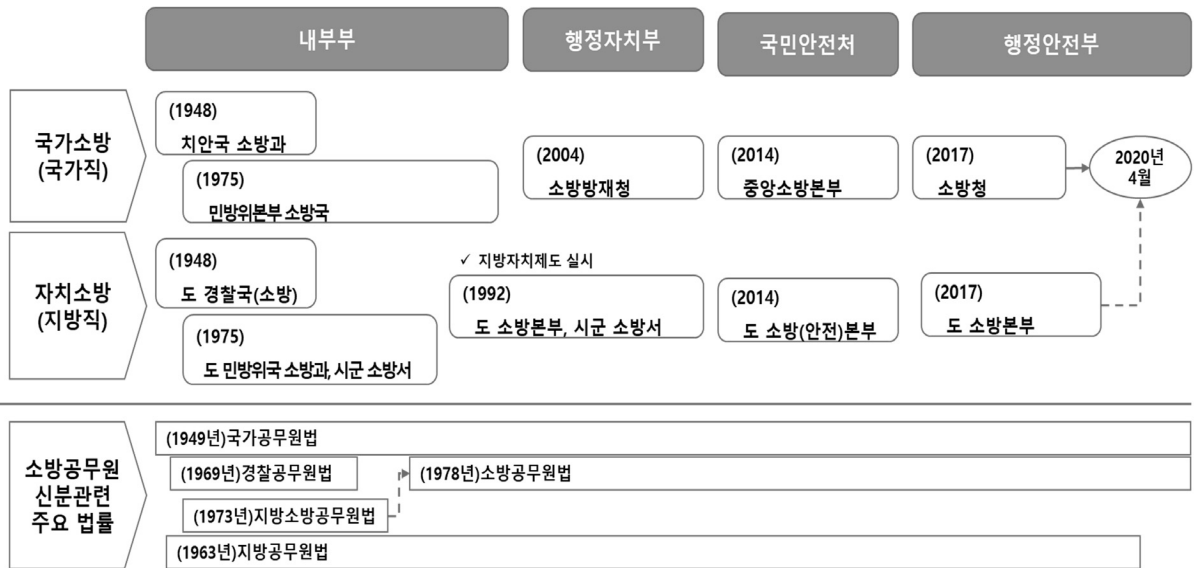
YTN

소방관 국가직 전환 2년..."무늬만 국가직"

(10 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

소방공무원 신분변화

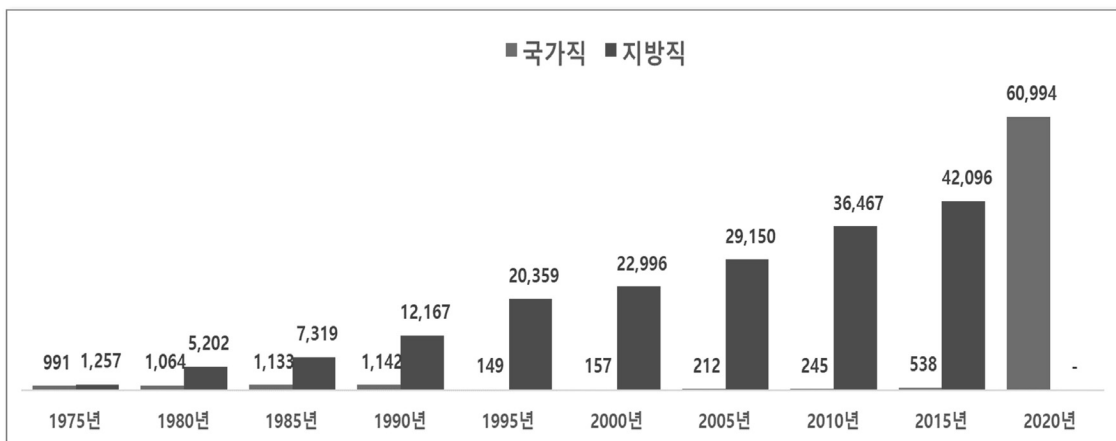


(11 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

소방공무원 인원수

- ❖ 1991년 지방자치제 실시로 인하여 소방공무원의 '국가직' 급감과 '지방직' 급증
- ❖ 2020년 4월 1일 소방공무원의 국가직화에 따라 '지방직' 폐지



(12 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

☞ 소방공무원 국가화직에 따른 문제제기

- ① 소방공무원 신분과 소방사무 귀속의 불일치
 - 소방사무 = 국가소방사무 + 지방소방사무
 - 대부분의 소방사무가 지방소방사무로 규정 (지방자치법, 119구조구급법, 소방기본법 등)
 - 시도 소속 소방공무원은 '국가직 소방공무원'으로서 '지방소방사무' 수행하게 됨
- ② 시도 소방본부 소방공무원의 소속, 신분, 지휘·감독의 불합리
 - 소속 : 시도 본청 부서(소방본부) 및 직속기관(소방서, 소방학교)
 - 신분 : 국가공무원
 - 지휘·감독 : 시·도지사 <- 소방청 역할(보조기관)
- ③ 소방재정 투입의 당위성 및 명분 부족
 - 국가직 소방공무원 인건비에 대한 지방비 지출 당위성 부족
 - 지방소방사무에 대한 국가재정 투입 명분 부족
- ④ 국가적 소방수요 대응의 적시성 미흡
 - 소방공무원의 국가직화에 따른 당연 업무인 국가적 재난대응에 지체 및 사각 지대 발생

(13 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

☞ 소방분야 인력·사무·재정 관계

(단, 공동/위임/위탁 사무제외)

인력·사무·재정 관계표

【 인력 vs 사무 】			【 인력 vs 재정 】			【 재정 vs 사무 】		
인력	사무		인력	재정		재정	사무	
	국가사무	지방사무		국가재정	지방재정		국가사무	지방사무
국가직	1-②	1-①	국가직	2-②	2-①	국가재정	3-②	3-①
지방직	1-③	1-④	지방직	2-③	2-④	지방재정	3-③	3-④

- ❖ 합리적 관계 : ②사분면(국가직 - 국가사무, 국가직 - 국가재정, 국가재정 - 국가사무)
 ④사분면(지방직 - 지방사무, 지방직 - 지방재정, 지방재정 - 지방사무)

- ❖ 불합리한 관계 : ①사분면(국가직 - 지방사무, 국가직 - 지방재정, 국가재정 - 지방사무)
 ③사분면(지방직 - 국가사무, 지방직 - 국가재정, 지방재정 - 국가사무)

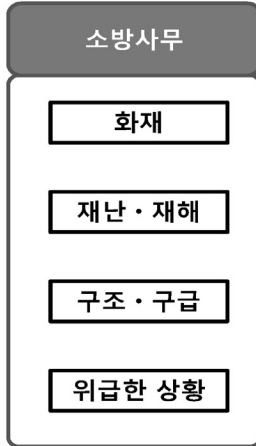
- ❖ 소방청의 인력·사무·재정 관계
- 1-②(국가직 - 국가사무)
 - 2-②(국가직 - 국가재정)
 - 3-②(국가재정 - 국가사무)

- ❖ 시도 소방본부의 인력·사무·재정 관계
- 1-①(국가직 - 지방사무)
 - 2-①(국가직 - 지방재정), 2-②(국가직 - 국가재정)
 - 3-④(지방재정 - 지방사무), 3-②(국가재정 - 국가사무)

(14 / 20)

II. 소방행정과 지방소방

☞ 소방사무의 법률 상 책무



- ❖ 국가와 지방자치단체의 소방관련 책무
 - 국가와 지방자치단체는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 함(소방기본법 제2조의2)
 - 119구조·구급과 관련된 새로운 기술의 연구·개발 및 구조·구급서비스의 질을 향상시키기 위한 시책을 강구하고 추진하여야 함(119구조·구급에 관한 법률 제3조제1항)
 - ❖ 지방자치단체의 사무 범위(지방자치법 제13조 제2항)
 - 6. 지역민방위 및 지방소방*
 - 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대 포함)의 편성과 운영 및 지도·감독
 - 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급
- * 2011년 지방자치법 개정 : '소방' → '지방소방'

(15 / 20)

III. 지자체 재난안전 조직·인력 현실

- ❖ 2013년 정부는 「재난 및 안전관리 기본법」 및 안전관련 법령을 전면 개정하고 국가차원의 통합적 재난안전관리체계를 구축·운영 중
 - 2013년 광역자치단체에 재난안전 전담부서가 신설되었고, 이후 기초자치단체로 확산되고 있음
 - 2018년 말 현재 지방자치단체 직접재난안전업무 종사자 수 3,423명, 방재안전직 공무원 수 475명
- ❖ 그러나 예산 및 인력 부족 문제로 인해 어려움에 직면
 - 현재의 기초자치단체 예산과 인력으로 국가재난안전관리체계에서 요구되는 역할에 대한 기대를 충족시키는 데 한계가 있음
 - 시·도 재난안전 전담조직은 평균 3.5개 과, 근무인원은 평균 71명인 반면, 시·군·구 재난안전 전담조직은 전체 자치단체의 67%만 구성되어 있음(대체로 1~2개 팀으로 구성) / 2018년 행안부 조사
- ❖ 재난안전 전문직렬인 방재안전직의 경우, 소수직렬의 한계와 업무스트레스 등으로 인해 32%의 결원율과 높은 조기 퇴직률(지방공무원 퇴직율의 약 14배)을 보이고 있음
- ❖ 국가재난안전관리체계의 실효성 확보를 위해 기초자치단체 재난안전 전담조직의 조직설계의 타당성, 인사운용의 합리성, 일하는 방식의 효율성 등을 분석하는 것이 필요함

출처 : 한국지방행정연구원, 지방자치 정책브리프, 제74호(2019.09)

(16 / 20)

IV. 지방자치단체 산업안전 딜레마



- ❖ 관할 지역의 산업재해예방 대책 수립 및 시행
 - 산업안전보건법 개정(지자체의 책무)
- ❖ 규정 위반 사업장에 대한 영업정지, 과징금 등 행정처분 기관
- ❖ 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치

- ❖ 직접 수행·발주 사업의 안전책임자
 - 최근 5년간 지자체 발주공사 산재사망자 : 232명(고용노동부)
- ❖ 지자체의 민간 위탁 사업 집행도 산업안전보건법 상 도급에 해당
 - 산업안전보건법 제58조~제66조

(17 / 20)

IV. 지방자치단체 산업안전 딜레마



- ❖ 도급사업에 따른 원청사업자로서의 산업안전 의무
- ❖ 산재발생 예상 주요 사업
 - 생활폐기물 수집 및 운반 사업
 - 산림 및 녹지정비 사업
 - 노후 상하수도 관로 개보수 사업
 - 공공청사 및 공공시설 공사 사업

- ❖ 산업안전 예방 조례에 따른 대책 및 대응
- ❖ 사업장별·업종별 산재예방 지도 및 점검
- ❖ 지역 주민에 대한 산업안전 교육 및 홍보

(18 / 20)

V. 지방자치단체 산업안전 역할 강화 방안

❖ 지방자치법 제13조(지방자치단체의 사무범위) 개정 필요

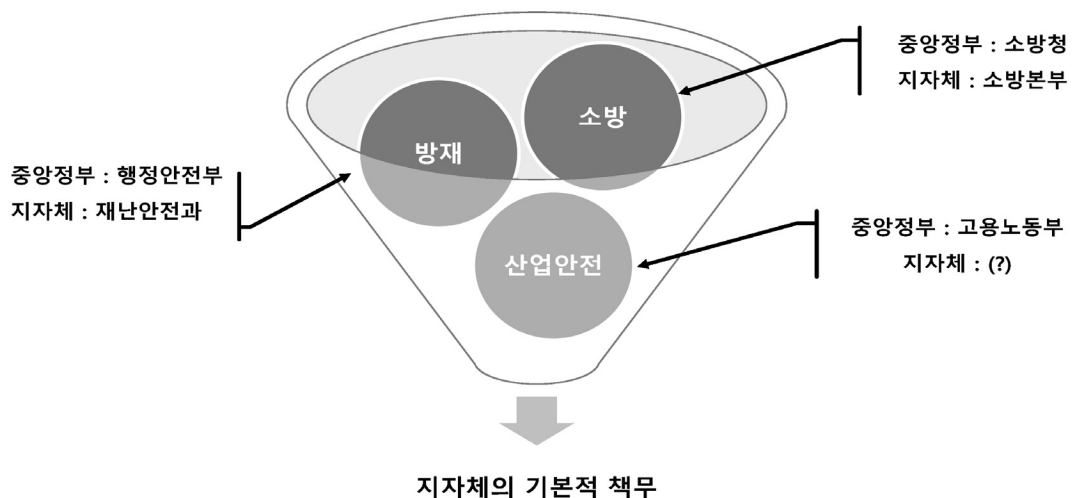
1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
2. 주민의 복지증진
 - 마. 공공보건의료기관의 설립·운영
 - 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
 - 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥
 - 차. 지역산업의 육성·지원
4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리
 - 너. 재해대책의 수립 및 집행
 - 더. 지역경제의 육성 및 지원
5. 교육·체육·문화·예술의 진흥
6. 지역민방위 및 지방소방
 - 가. 지역 및 직장 민방위조직의 편성과 운영 및 지도·감독
 - 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급
7. 국제교류 및 협력

산업안전대책의 수립 및 집행

(19 / 20)

V. 지방자치단체 산업안전 역할 강화 방안

❖ 주민의 생명과 재산 보호를 지자체의 기본적 역할로 인식



(20 / 20)

감사합니다

(Q & A)

(21 / 20)

세션 3

지방분권적 국가운영과 안전정책의 방향



2. 지방분권형 국가운영과 안전정책의 방향

대한민국시장군수구청장협의회 이 상 범 선임연구위원

지방분권형 국가운영과 재난안전 정책 방향

2022.7

이 상 범

(대한민국시장·군수·구청장협의회)

목 차

CONTENTS

- I. 서론 : 연구배경과 목적
- II. 대전환기 정부간 역할재정립 : 지방분권형 국가운영 체계
- III. 중앙의 재난관리 변화와 지방정부 재난안전관리 체계
- IV. 바람직한 재난안전 정책 방향

목 차

CONTENTS

I. 서론 : 연구배경과 목적

II. 대전환기 정부간 역할재정립 : 지방분권형 국가운영 체계

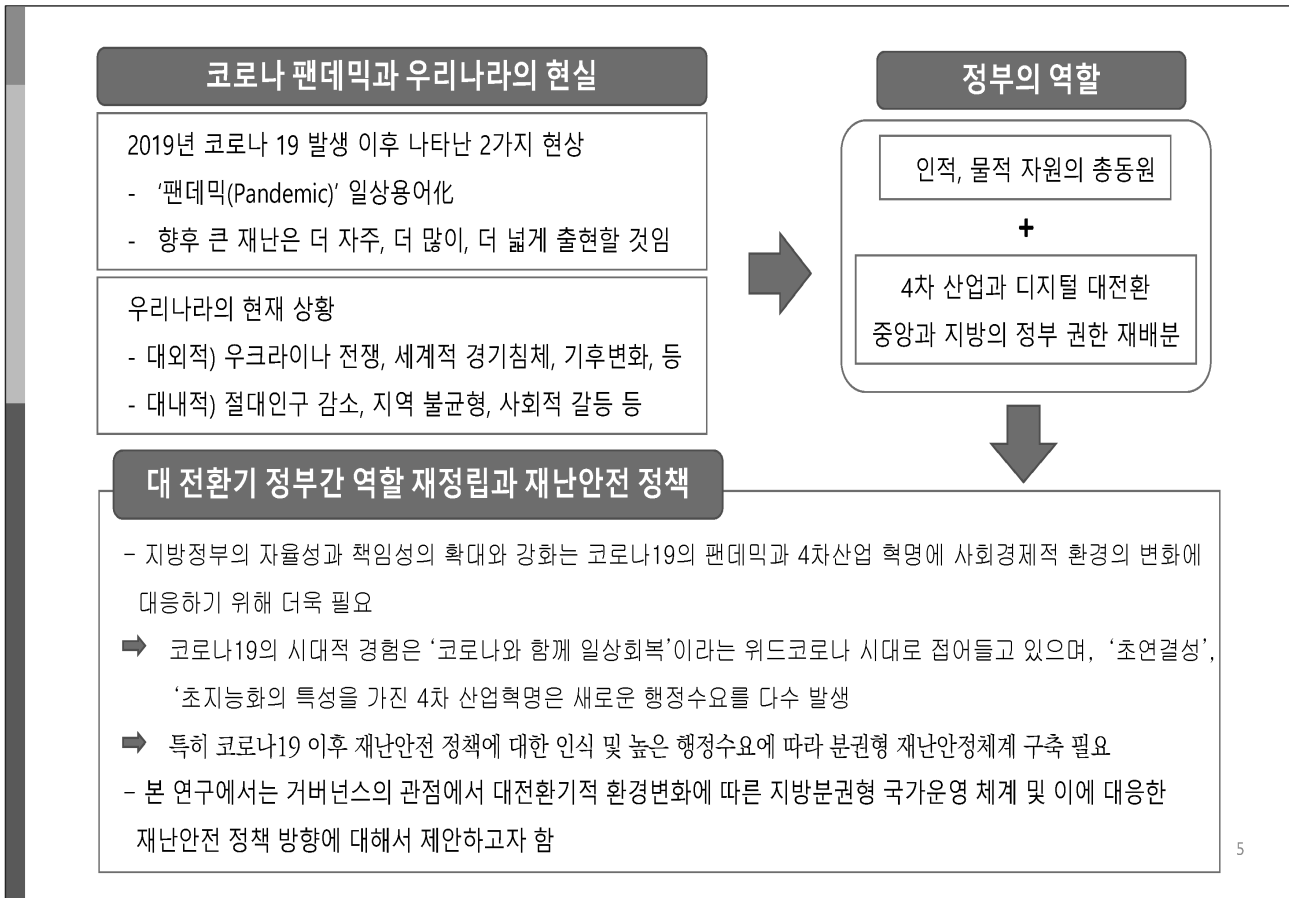
III. 중앙의 재난관리 변화와 지방정부 재난안전관리 체계

IV. 바람직한 재난안전 정책 방향

I 서론 : 연구배경과 목적

[Five Global Shifts]





목 차

CONTENTS

I. 서론 : 연구배경과 목적

II. 대전환기 정부간 역할재정립 : 지방분권형 국가운영 체계

III. 중앙의 재난관리 변화와 지방정부 재난안전관리 체계

IV. 바람직한 재난안전 정책 방향

Ⅱ 대전환기 정부간 역할재정립 : 지방분권형 국가운영

01. 전국을 획일적으로 통제

상위법률, 부령, 행정규칙 및 지침 등 일반행정명령 등 제한으로 지역의 다양성과 특수성을 반영한 정책집행이 어려움

중앙집권적
권한의 한계

03. 정부간 불합리한 기능배분

전체 사무 중 국가사무의 비중 과다
(2019년 총 60,964개 중 국가사무 42,730개, 위임사무 966개, 공동사무 6,801개)

02. 중앙정부의 특별지방정기관의 과다

지방정부와의 업무중복으로 인한 행정의 비효율성, 주민불편 가중

04. 중앙정부의 일방적·하향적 정책추진

중앙정부의 국고보조사업별 기준이 상이, 분산적 추진으로 인한 종합적 대응이 어려움

7

1. 대내외 환경변화에 대응한 정책적 타이밍

정책의 시차(Policy Lag)를 줄이고, 정책타이밍(Policy Timing)을 놓치지 않고, 중앙-지방정부간 상호신뢰를 바탕으로 상생협력적 관계 구축

3. 거버넌스적 중앙·광역·기초정부 역할

- 경직화되었던 중앙집권시스템을 주민과 지역의 특성을 살린 **지방분권형 시스템**으로 전환
- **중앙정부의 역할** : 분산된 거버넌스의 현상을 주도하여 관리해 나가는 조종자로서의 역할
- **로컬거버넌스와 광역-기초의 역할** : 지방분권 개혁의 주체로서 광역은 전략적 서비스 공급과 구매 및 기획, 규제, 촉진(장려), 보호(옹호) 등의 역할을 수행하고, 기초는 공동사업의 주체 및 광역의 파트너로 사업정책에 참여

2. 행정조직의 애자일(agile)과 헬릭스(helix) 체계구축

- 위기상황에 유연하고 신속하게 혁신적으로 수행하는 애자일(agile) 조직
- 국민들의 다양한 요구에 신속하게 대응하기 위하여 다수의 전문역량이 뛰어난 리더들로 구성된 소규모 조직을 필요에 따라 만들고 해체해 나가는 헬릭스(helix)조직체계 도입

8

4. 대전환기 지방분권형 국가운영 체계 구축

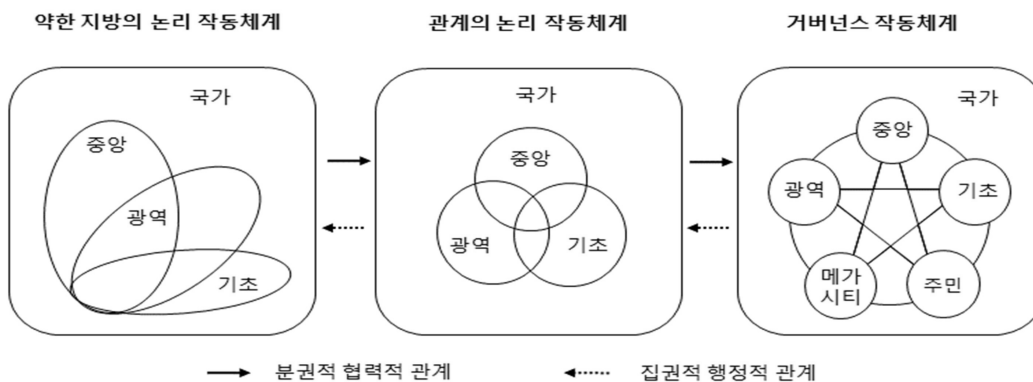
1) 중앙-지방의 역할 관계 : 메타 거버넌스 모형

- 정부간 관계를 공정성에 기초한 관계의 논리로서 '상생의 철학'이 작용하는 중첩적 관계 및 네트워크 중심의 거버넌스 관계로 전환하여 실질적인 처방성을 제공
- 중앙정부의 역할은 네트워크를 조정하기 위한 제도, 규칙, 구조와 같은 조건을 형성하며 조정자적 역할을 하는 메타 거버너(governor)의 역할

2) 광역-기초의 역할 관계 : 수평적 공동주도 모형

- 광역정부가 지역발전을 위한 계획과 진흥역할 담당, 기초정부는 이를 현장에서 집행과 평가를 담당하는 역할 분담
- 중앙정부와 지방간 다른 유형의 거버넌스 간의 다면적, 다수준적 거버넌스를 구축하여 관계성, 유연한 방식, 확장성의 역량 강화 필요

➡ 정부간 역할 분담 및 재정립을 위해 가칭 '사무배분특별법' 제정을 적극 고려



9

목 차

CONTENTS

I. 서론 : 연구배경과 목적

II. 대전환기 정부간 역할재정립 : 지방분권형 국가운영 체계

III. 중앙의 재난관리 변화와 지방정부 재난안전관리 체계

IV. 바람직한 재난안전 정책 방향

III 중앙의 재난관리 변화와 지방정부 재난안전관리 체계

1. 중앙의 재난안전관리 조직변화

1세대: 건설행정

➤ 1945년 ~ 1969년 (도입기)

- 1) 치안 관점의 소방 행정
- 2) 건축 및 토목 관점의 방재행정

➤ 1970년 ~ 1990년 (도약기)

- 1) 국가 - 지방 이원적 소방체제
- 2) 방재행정 기능의 강화

2세대: 지방행정

➤ 1991년 ~ 2003년 (발전기)

- 1) 소방기능의 강화와 소방제도의 개선
- 2) 재난관리 행정의 발전
 - 방재조직의 독립
 - 국가 재난관리 계획 수립

3세대: 전문행정

➤ 2004년 ~ 참여정부 시기: 통합기

- 1) 소방방재청 신설

➤ 2009년 ~ 이명박정부 시기

- 1) 행정안전부 신설
- 2) 재난관리와 비상대비 주체 간 통합
- 3) 외교 안보 위기관리 주체 변화

➤ 2013년 ~ 박근혜정부 시기

- 1) 국가차원의 재난안전관리에 대한 관심 증가
- 2) 국가안전보장회의 부활
- 3) 국민안전처 신설

➤ 2017년 ~ 현재

- 1) 행정안전부 재난안전관리본부로 축소
 - 국가재난대응 역량 강화와 안전에 대한 국가와 지방정부간 유기적 연계 목적
 - 총괄조정부처 위상에 맞는 법률적 권한과 조직, 재정 불균형 문제

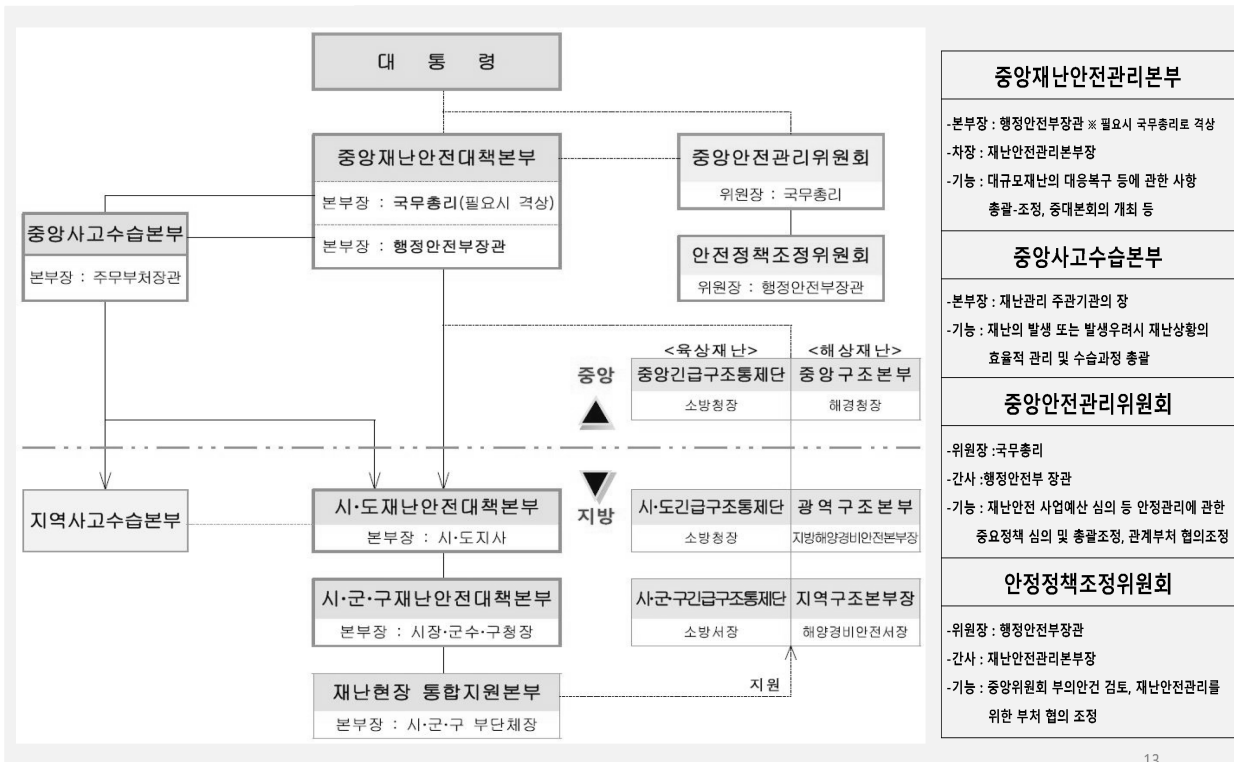
11

2. 국가 재난안전관리 기본계획

- 방재계획(1977~2004) : 풍수해, 가뭄 등 자연재난 중심 계획
- 국가재난관리계획(2996~2004) : 화재, 폭발, 붕괴 등 인적 재난 중심 계획
- 제1차 국가안전관리 기본계획(2005~2009) : 재난관리 대책 중심
(자연재난, 인적재난, 국가핵심기반)
- 제2차 국가안전관리 기본계획(2010~2014) : 재난 및 안전관리 정책방향 중심
(재난관리, 국가핵심기반, 안전관리, 전염병 대책)
- 제3차 국가안전관리 기본계획(2015~2019) : 신속한 재난대응과 안전문화 및 안전교육 강조
- 제4차 국가안전관리 기본계획(2020~2024) : 각 주체별 책임성과 공동체의 회복탄력성 강조

12

3. 국가 재난안전관리 체계



4. 지방정부 재난안전관리 체계 현황

➤ 법제도 현황

- 지방정부는 재난의 발생현장에 가장 근접한 행정조직으로서, 지역주민에 대한 보호의무가 있으며 지역 재난관리 행정의 직접적인 주체로 「지방자치법」과 「재난 및 안전관리기본법」 등 여러 현행 법령들이 재난분야에서 지방정부의 책임성에 대해 명시

지방정부 재난안전관리 조직의 구성

- 지방정부는 재난관리 책임기관으로서 역할을 수행하며, 각 시·도, 시·군·구별로 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 긴급구조통제단 등을 구성
- 상시조직으로 재난안전관리 업무를 담당하는 부서를 조직하여 운영
- 이외에도 비상시 조직으로 각각의 지방정부들은 지역 안전관리위원회를 통해 관련 계획을 심의·조정하며, 지역 재난안전대책본부를 설치하여 재난상황에 대처함
- 또한, 재난정보 및 상황관리·초동조치와 지휘 등을 위해서는 지역 재난안전상황실을 설치하고, 예보 및 경보 등의 재난방송을 위해 지역 재난방송협의회를 운영

지방정부의 재난안전관리 역할과 기능

- 「재난 및 안전관리기본법」은 지방정부가 재난안전관리를 위한 계획의 수립 및 시행, 문화 촉진, 심의, 지원 조치 등을 수행할 수 있도록 명시함
- 이에 따라 지방정부의 역할은 안전관리계획의 수립, 안전문화의 진흥, 예산의 검토 및 심의, 여러 지원 및 보상에 대한 내용을 포함
- 「재난 및 안전관리기본법」은 재난안전관리 책임기관으로서 예방·대비·대응·복구의 모든 과정에 따라 지방정부 또는 지방정부의 장이 수행해야 하는 역할 및 조치에 대해 명시

4. 지방정부 재난안전관리 현황

▶ 조직 및 인력현황: 광역 지방정부

- ▶ 도시형 지방정부의 경우 평균 130.5명의 인력이 있는 것으로 나타났으나, 농촌형 지방정부의 경우 평균 86.5명
- ▶ '과' 구성은 도시형과 농촌형이 모두 유사: 총괄과 1개와 재난담당부서 1~2개
지방정부에 따라 하천과, 원자력과 등 특수업무 담당과가 있음
- ▶ 도시형과 농촌형 지방정부구성의 차이점이라면, 도시형 지방정부의 경우 민생사법경찰업무를 수행하는 과들이 나타났으나, 농촌형 지방정부에서는 대부분 총괄과나 사회재난과 업무에 포함되는 형태

방재안전직렬

- 도시형 및 농촌형 지방정부의 전반적인 인력 현황의 경우 도시형이 농촌형에 비해 인력이 더 많은 것으로 나타났으나, 방재안전직 인력 수는 오히려 적음
- 도시형 광역 지방정부의 방재안전직렬 현황을 살펴보면, 평균 6.5명으로 나타났으나, 농촌형 광역지방정부의 경우 평균 7명
- 도시형 광역 지방정부 중 특출나게 방재안전직렬을 많이 고용하고 있는 서울시를 제외하게 되면 도시형 지방정부의 평균 방재안전직 수는 평균 3.43명으로 줄어들게 되어 도시형과 농촌형의 격차는 더욱 벌어지게 됨
- 서울특별시의 경우 타 지방정부들에 비해 방재안전직 인력 규모도 크며, 5급과 6급 등 상대적으로 높은 직위의 방재안전직 규모도 큼
- 서울시를 제외한 지자체들의 5급, 6급 공무원들의 총 합은 5급 2명, 6급 3명인데 비해 서울특별시에만, 5급 4명, 6급 8명이 근무하고 있어 방재안전직 규모가 커지면, 상 위직급의 방재안전직 수가 늘어날 수도 있음을 시사

재난안전총괄부서의 업무

- 도시형: 총괄업무, 재난관리업무, 민방위업무, 특별사법경찰업무, 지역별 특수업무
- 농촌형: 총괄업무, 재난관련업무, 민방위업무, 특별사법경찰업무, 하천안전업무

15

4. 지방정부 재난안전관리 현황

▶ 조직 및 인력현황: 기초 지방정부

- ▶ 대도시형의 경우 평균 37.07명의 재난안전인력을 보유하고 있는 반면, 중소도시형은 23.87명, 도농형은 24.17명, 농어촌형은 27.57명, 제한도시형은 25.38명
- ▶ 재난안전부서의 인력 규모가 최소 13명에서 최대 90명으로 편차가 매우 큰 편이며, 지방정부에 따라 교통이나 건설 등의 업무를 재난안전부서에 포함시키는 경우도 있기 때문에 인력규모만으로 기초 지방정부 유형에 따른 재난안전 관리부서의 특성 구분 어려움

방재안전직렬

- 평균적으로 대도시형 지방정부에서 많은 방재안전직을 고용
- 대도시형의 경우 평균 6.47명의 방재안전직을 고용하고 있었으며, 중소도시형의 경우 3.42명, 도농형 2.83명, 농어촌형 1.95명, 제한도시형 1.58명이 근무
- 재난안전부서 소속 공무원 수의 경우 대도시형을 제외하고는 비슷한 수치이나 방재안전직렬 공무원 수의 경우 인구규모가 상대적으로 큰 대도시형의 방재안전직 공무원 수가 다른 유형 지방정부의 방재안전직 공무원 수의 2배 이상 차이를 보임
- 중소도시형, 도농형과 같은 시 형태의 지방정부 농어촌형과 같은 군 형태의 지방정부 방재안전직 수를 비교해보면, 상대적으로 인구 규모가 큰 시 형태의 지방정부에 더 많이 배치
- 지방정부의 인구규모가 커짐에 따라 방재안전직 규모가 클 수 있으며, 제한도시형의 방재안전직 수가 가장 적게 나타난 점으로 미루어 볼 때, 상위 지방정부와의 관계에 따라 기초 지방정부의 방재안전직 규모가 달라질 수도 있을 것
- 급수별 방재안전직 인력을 살펴보면, 기초 지방정부의 방재안전직 공무원의 경우 5급 공무원은 0명이며, 6급 공무원은 2명으로 나타나 대부분 하위 직급인 7, 8, 9급에 편중 되는 양상

재난안전총괄부서의 업무

- 기초 지방정부 재난안전총괄부서의 업무 내용은 각 지방정부 별로 큰 차이없음
- 공통적으로 나타나는 업무는 총괄업무, 재난관리업무, 민방위업무, 통합관계 업무이며, 지역에 따라 원자력 시설(발전소, 연구소 등)이 있거나, 하천이 있는 기초지방정부의 경우 원자력방재 업무, 하천방재 업무도 담당
- 이 외에도 일부 지방정부에서는 건설교통 관련 업무도 추가

16

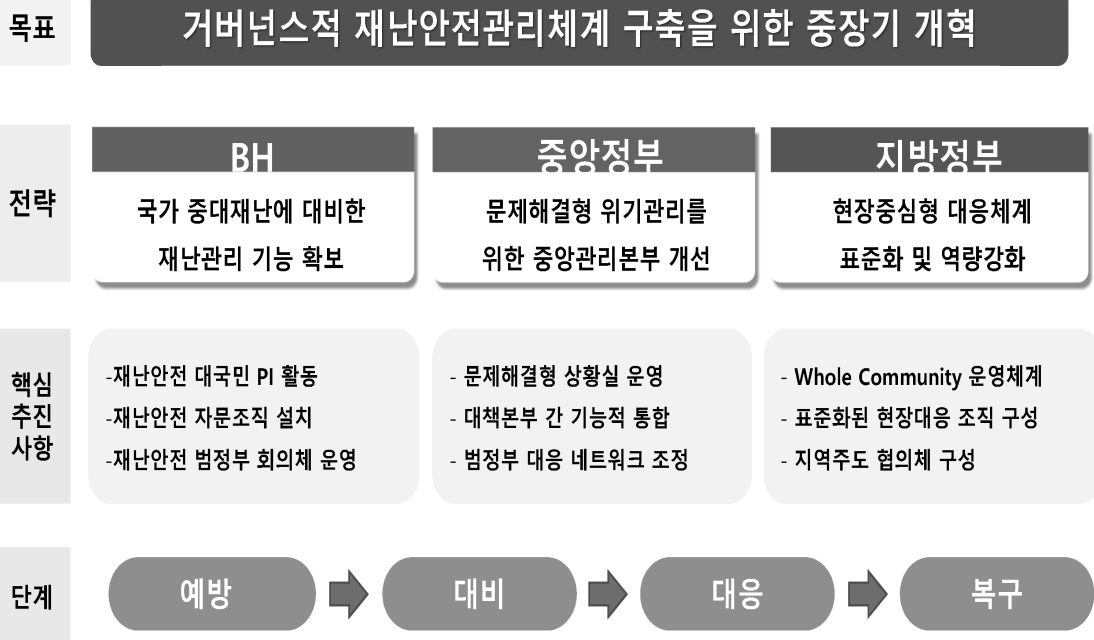
목 차

CONTENTS

- I. 서론 : 연구배경과 목적
- II. 대전환기 정부간 역할재정립 : 지방분권형 국가운영 체계
- III. 중앙의 재난관리 변화와 지방정부 재난안전관리 체계
- IV. 바람직한 재난안전 정책 방향**

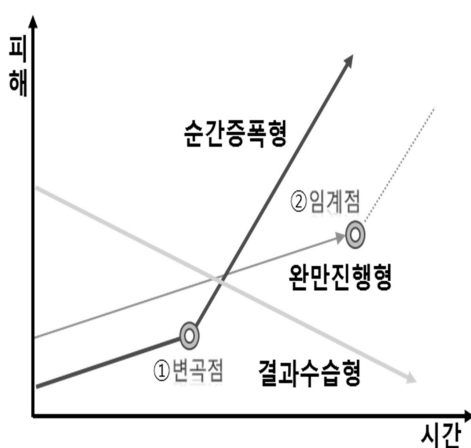
IV 바람직한 재난안전 정책 방향

1. 메타거버넌스 재난안전 관리체계 구축



2. 재난안전 대응기준 : 문제해결형 상황관리

- 위기규모의 확대에 따른 신속한 대응력 확장체계를 가져오기 위해서는
재난대응을 위한 모든 이해관계자의 계층별 위기대응역량(boundary-spanning mechanism)의 확보가 필요



① 변곡점

- 발생 초기 재난상황 변화를 판단하고 대응방안 모색

② 임계점

- 일정 시간 안에 수습하지 못할 경우, 피해 급증 (산불확산, 감염병 등)

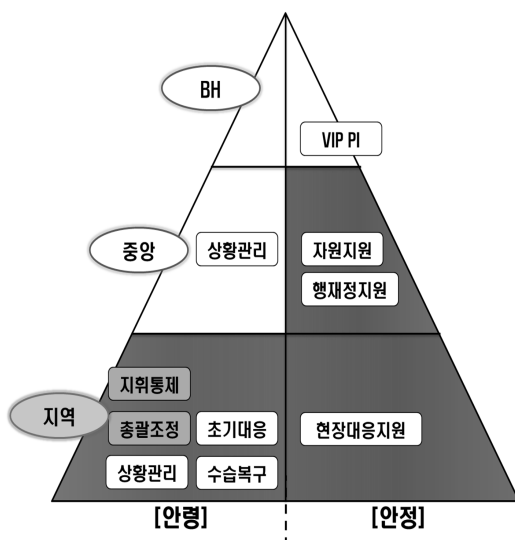
재난상황의 인식(sense-making) / 분별력(decision-making)을 위한
문제해결형 상황관리 필요

19

3. 현장중심의 초기대응과 수습

현장중심형 대응

기초지방정부 주도의 초기대응과 수습복구



BH

- 파급력이 크며, 사회적 영향력이 있는 사고시
사회 안정을 위한 PI 역할 수행

ex) 대국민 브리핑, 재난현장 방문, 노고격려

중앙

- 지방정부의 역량부족의 상황에 피해의 조기
수습을 위한 지원

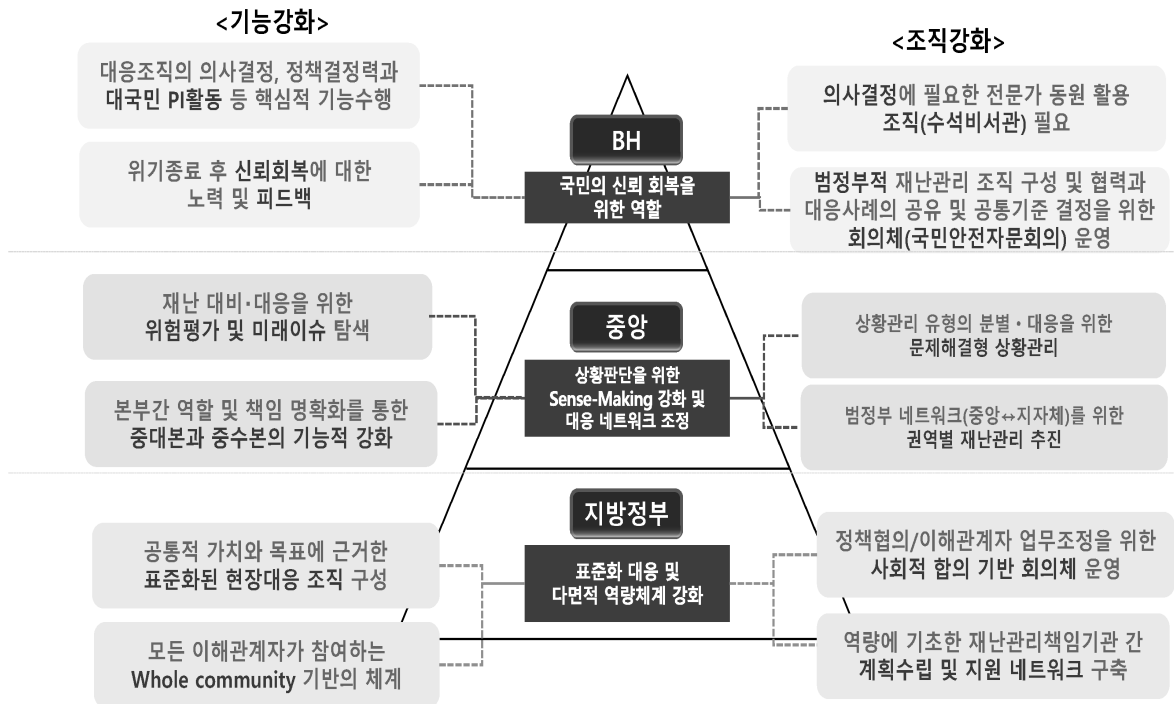
ex) 수습 및 응급복구, 재정지원

지방

- 주도적 역할 수행
- 지역대책본부 설치·운영, 주도적 초기대응 및
수습복구

20

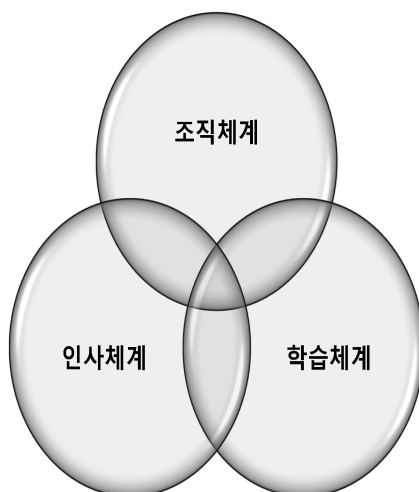
4. 재난안전 대응 기능 및 조직 강화



21

5. 인센티브 중심의 유연한 지방정부조직 구성

▶ 방재조직인력 관리체계 개선



조직

- 에자일 및 헬릭스 형태의 재난관리부서 구성 : 상시와 긴급상황 시를 구분한 인력배치·충원
- 재난안전 전문직/전문직위제 공무원 확대

인사

- 방재안전직렬의 상위직급 신설 등을 통한 승진 적체 해소
- 적극적인 면책제도 활성화를 통한 재난대응 책임 강화

학습

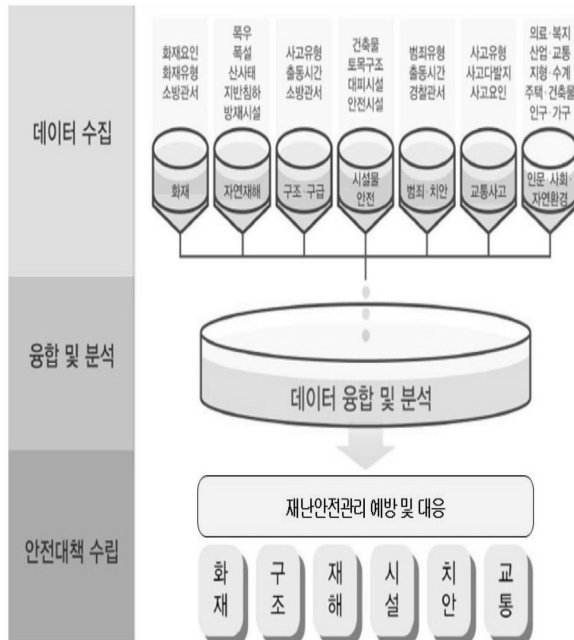
- 직무와 성과관리 연계 : 재난관리프로그램의 수행실적 평가 및 성과관리 반영
- 경력개발 지원 : 학위과정 지원, 수범사례, 코칭 등 다양한 지원

22

6. 스마트 재난안전관리시스템 구축

▶ 재난안전관리시스템 개념도

스마트 정보 기술의 유기적 연계 및 의사결정시스템구축



스마트 재난안전관리시스템

지능형 ICBM 기반의 스마트 기술

사물인터넷(IoT) : 다양한 정보디바이스 활용
클라우드(Cloud) : 실시간 분산데이터 저장
빅데이터(Big data) : 입체적 전국적 대응정보
모바일(Mobile) : 재난정보 실시간 제공

+

- 재난데이터 관리의 표준화
- 통합적 관리시스템 구축 및 공유
- 범정부적 재난정보통신망 구축
- 재난위험시설 지정 및 상시모니터링
- 재난대응시 상황진압 정보 및 센서와 영상 데이터 구축

▶ 데이터 중심 분석기반 의사결정시스템

23

감사합니다

24