

당진시
산업재해 감축을 위한
연구용역 보고서

2020. 10

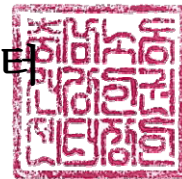
제 출 문

당진시장 귀하

- 본 보고서를 ‘당진시 산업재해 감축을 위한 연구용역’ 사업의 최종 보고서로 제출합니다.
- 산업재해 예방을 위한 정책 수립에 반영하여 당진시를 노동자가 안전한 도시로 만드는 데에 도움이 되기를 바랍니다.



충남노동건강인권센터 새움터
센터장 노상철



당진시 산업재해 감축을 위한 연구용역 보고서

2020. 10

연 구 기 관 : 충남노동건강인권센터 새움터

책임 연구원 : 노 상 철 (단국대학교 직업환경의학 교수,
충남노동건강인권센터 새움터 센터장)

공동 연구원 : 최 진 일 (충남노동건강인권센터 새움터 대표)
조 영 희 (충남노동건강인권센터 새움터 사무국장)
류 현 철 (직업환경의학 전문의,
한국노동안전보건연구소장)

신 지 현 (단국대병원 직업환경의학 전공의)

안 용 덕 (단국대병원 직업환경의학 전공의)

김 영 욱 (단국대병원 직업환경의학 전공의)

목 차

<제목 차례>

요 약 문	1
제 1장 연구개요	3
제 1절 연구배경	3
1. 연구배경	3
제 2절 연구목적	6
1. 연구목적	6
제 3절 연구범위	7
1. 연구범위	7
제 2장 일반 산업재해 현황분석	9
제 1절 기초 현황	9
1. 연도별 산재발생 현황	9
2. 연도별 재해율 및 변화추이	10
제 2절 업무상 사고재해 분석	11
1. 업종별 사고재해 현황	11
2. 규모별 사고재해 현황	16
3. 고용형태별 사고재해 현황	19
4. 소결-업무상 사고재해 분석	22
제 3절 업무상 질병재해 분석	23
1. 업종별 질병재해 현황	23
2. 규모별 질병재해 현황	25
3. 고용형태별 질병재해 현황	27
4. 질병종류별 질병재해 현황	27

5. 소결-업무상 질병재해 분석	29
제 4절 추가 분석	29
1. 철강산업 산업재해 현황 분석	29
2. 5인 미만 서비스업 산업재해 현황 분석	33
3. 경비, 청소, 조리 노동자 산업재해 현황 분석	34
제 5절 드러나지 않는 산재	34
1. 산재심사 과정의 문제	35
2. 산재신청 기피의 원인	36
제 3장 중대재해 현황 분석	39
제 1절 중대재해 발생 현황	39
1. 당진시 산재사망만인률	39
2. 업종, 규모, 고용형태별 중대재해 발생현황	40
3. 발생형태별 중대재해 발생현황	41
4. 기타 중대재해 관련 검토사항	42
제 4장 산재예방 인프라 분석	44
제 1절 산재예방 인력	44
1. 고용노동부	44
2. 안전보건공단	45
3. 소결	46
제 2절 산업보건기관	47
1. 직업환경의학과 개설 의료기관	47
2. 근로자건강센터	49
3. 기타 산업보건관련 인프라	50
4. 소결	50
제 3절 산재예방 제도	51
1. 근로감독	51

2. 위험성평가 및 인정제도	54
3. 명예산업안전감독관	55
4. 기타 산재예방 제도·정책	56
5. 참고 : 안전보건공단 충남본부 인터뷰 요약	57
제 5장 당진시 산재예방 시스템 평가	59
제 1절 사업주로서의 당진시의 안전보건관리	59
1. 산안법상 안전보건관리체계 구성 대상 업무 현황	59
2. 안전보건관리체계 현황	63
제 2절 산재예방 관련 조례 현황	65
1. 화학물질 안전관리 조례	65
2. 감정노동자 보호 조례	66
제 3절 산재예방 인력 및 정책 현황	66
1. 담당 부서 및 인력 배치 현황	66
2. 산재예방 관련 정책 현황	67
3. 노동정책 지원조직과 민간의 활동	68
제 6장 타 지자체 산재예방 정책 검토	76
제 1절 타 지자체의 산재예방 정책	76
1. 개요	76
2. 타 지자체의 관련 조례	78
제 2절 타 지자체의 산재예방 기구 및 조직 현황	90
1. 지자체 산재예방 담당 기구 및 조직	90
제 3절 지자체 기반 산재예방 및 지역 안전관련 사업 검토	97
1. 노동안전 및 건강증진 센터의 운영	97
2. 지자체의 자체적 사업장 안전점검 사업	105
3. 거버넌스를 통한 지역 안전보건사업 사례	110

제 7장 고찰 및 제언	114
제 1절 산업재해 예방사업을 위한 체계 구축	115
1. 산업재해 예방을 위한 조례의 제정	115
2. 센터 등 실행기구의 설립과 운영	116
3. 전담부서의 설치	116
제 2절 모범적인 사업주로서의 당진시의 의무	117
1. 안전보건관리 담당자의 선임과 역할 수행	117
2. 산업안전보건위원회 및 명예산업안전감독관	117
제 3절 산업재해 취약부문에 대한 대책	118
1. 당진시의 산업재해 취약부문	118
2. 투자와 지원	119
3. 자체 점검사업	121
제 4절 당진시의 산재예방 정책의 장기적 전망	122
참고문헌	124
부록	126
충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례	127
충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례 비용추계서	136

<표 차례>

<표 1> 당진시 산재신청 및 승인현황	9
<표 2> 당진시 임금노동자 현황	9
<표 3> 당진시 재해율	10
<표 4> 당진시 사고 및 질병 재해율	11
<표 5> 당진시 업종별 사고재해 현황	12
<표 6> 임금노동자들의 주요 산업별 현황	13
<표 7> 업종별 사고재해율	14
<표 8> 당진시 서비스업종의 세부 재해자수	15
<표 9> 당진시 사업장 규모별 사고재해 현황	16
<표 10> 당진시 1,000인 이상 사업장 사고재해 원하청 비율	17
<표 11> H제철 원하청노동자 비율과 사고재해 원하청 비율	17
<표 12> 당진시 1,000인 이상 사업장 사고재해 하청 고용형태 비율	18
<표 13> 당진시 5인 미만 사업장 사고재해 업종별 비율	19
<표 14> 당진시 고용형태별 사고재해 비율	19
<표 15> 2018년 하반기 임금노동자 규모 및 비정규직 비율	20
<표 16> 당진시 일용직노동자 사고재해 업종 비율	20
<표 17> 당진시 사내하청노동자 사고재해 업종별 비율	21
<표 18> 당진시 외주하청노동자 사고재해 업종 비율	21
<표 19> 당진시 질병재해의 업종별 비율	23
<표 20> 업종별 질병재해율	24
<표 21> 당진시 제조업 세부업종별 질병재해 비율	25
<표 22> 당진시 사업장 규모별 질병재해 비율	25
<표 23> 당진시 1,000인 이상 사업장 질병재해 원하청 비율	27
<표 24> 당진시 고용형태별 질병재해 비율	27
<표 25> 당진시 질병종류별 질병재해 비율	28

<표 26> 당진시 철강산업 사업장 재해 비율	29
<표 27> 당진시 철강산업 사업장 규모별 사고재해 비율	30
<표 28> 당진시 철강산업 사업장 규모별 질병재해 비율	30
<표 29> 당진시 철강산업 사업장 질병종류별 질병재해 비율	31
<표 30> 당진시 철강산업 사업장 고용형태별 사고재해 비율	32
<표 31> 당진시 철강산업 사업장 고용형태별 질병재해 비율	32
<표 32> 당진시 5인 미만 서비스업 산업재해 현황	33
<표 33> 당진시 경비, 청소, 조리 노동자 산업재해 현황	34
<표 34> 질병으로 신청되어 불승인된 사고 사례들	35
<표 35> 당진시-전국 산재사망만인률 비교	39
<표 36> 당진시-충남 산재사망만인률 비교	39
<표 37> 업종별 중대재해 발생현황	40
<표 38> 발생형태별 중대재해 발생현황	41
<표 39> 누락으로 추정되는 중대재해 현황	42
<표 40> 고용노동부 천안지청 산재예방 관련 인력현황	44
<표 41> 안전보건공단 충남지역본부 인력현황	46
<표 42> 당진지역 수시 및 특별근로감독 현황	51
<표 43> 당진지역 근로감독 결과 행정처리 현황	53
<표 44> 당진지역 근로감독 결과 사법처리 현황	54
<표 45> 당진지역 위험성평가 인정제도 및 컨설팅 현황	54
<표 46> 충남지역 사업장 위험성평가 실시 현황	55
<표 47> 당진지역 명예산업안전감독관 위촉 현황	56
<표 48> 당진시청 부서 및 인원 현황	59
<표 49> 당진시 위탁사업장 및 인원 현황	61
<표 50> 당진시 공공영역 산업재해 현황	63
<표 51> 당진시 및 위탁사업장 안전보건관리체계 의무사항	64
<표 52> 광역지자체별 노동안전보건 관련 조례 요약	77

<표 53> 지자체별 노동안전보건 조례 비교	79
<표 54> 지자체별 노동자 건강증진 조례 비교	83
<표 55> 광역지자체별 감정노동자 보호 활동 내역 및 총평	86
<표 56> 지자체 화학물질 안전관리 및 지역사회 알권리 조례 현황	88
<표 57> 노동안전, 지역주민안전관련 지방행정 내 기구, 위원회 외부기구 참여	92
<표 58> 서울시 산업안전팀 4대 계획	93
<표 59> 경기도의료원 내 노동자건강증진센터 설치운영 소요 인력 및 예산	105
<표 60> 김해 노동자 작업복 세탁소 소요 예산	111

<그림 차례>

[그림 1] 당진시 재해율	10
[그림 2] 당진시 업종별 사고재해 현황	12
[그림 3] 전국 규모별 사고재해 발생비율	16
[그림 4] 당진시 규모별 사고재해 발생비율	16
[그림 5] 당진시 질병재해의 업종별 비율	23
[그림 6] 전국 규모별 질병재해 발생비율	26
[그림 7] 당진시 규모별 질병재해 발생비율	26
[그림 8] 전국 발생형태별 중대재해 현황	41
[그림 9] 당진시 발생형태별 중대재해 현황	41
[그림 10] 당진종합병원 직업환경의학과	48
[그림 11] 충남근로자건강센터	49
[그림 12] 당진시비정규직지원센터 노동안전보건 교육	69
[그림 13] 당진시비정규직지원센터 노동법률강좌	70
[그림 14] 폭염대비 건강권 교육	71
[그림 15] 폭염 모니터링사업	71
[그림 16] 당진시 공공부문 감정노동자 실태조사	72
[그림 17] 충남 환경노동자 실태조사 보고 및 토론회	73
[그림 18] 중대재해 대응매뉴얼 순회토론	75
[그림 19] 지자체의 노동안전보건정책 실행기구의 완결적 모델	91
[그림 20] 서울시 감정노동종사자 권리보호센터 조직도	98
[그림 21] 서울시 감정노동자 권리보호센터 사업 내용	99
[그림 22] 서울시 감정노동자 권리보호센터 감정노동 심리치유 프로그램	100
[그림 23] 서울시 감정노동자 권리보호센터 감정노동 교육 프로그램	101
[그림 24] 서울시 감정노동자 권리보호센터 감정노동 권리보장 교육프로그램	102
[그림 25] 경기도형 노동자 건강관리 모델 개요	103

[그림 26] 경기도의료원 내 노동자건강증진센터 구축방안	104
[그림 27] 서울시 안전어사대 구성인력계획	106
[그림 28] 서울시 안전어사대 점검사항 및 처벌근거	106
[그림 29] 2020년도 경기도 노동안전지킴이 채용인원 및 자격조건	108
[그림 30] 충청남도 산업안전지킴이 2020년 하반기 점검일정	109
[그림 31] 2020 서산시 화학물질 안전학교	113
[그림 32] 고찰과 제언의 요약	114

요 약 문

연구사업명	당진시 산업재해 감축을 위한 연구		
주관연구기관	충남 노동건강인권센터 새움터	책임 연구원	노상철
연구기간	2020. 4. 8 - 2020. 10. 26		
<p>○ 연구배경</p> <p>전국적으로 하루에 7-8명이 산업재해로 사망하는 현실에 대한 비판과 대책에 대한 요구가 높아지고 있는 가운데, 현재의 행정체계 상 산업재해 예방과 관련된 권한과 책임이 중앙정부에 집중되어 있음에도 불구하고 지자체가 일정한 역할을 해야 한다는 논의가 활발하다. 타 지역에 비해 상대적으로 높은 산재발생률을 보이고 있는 당진시 역시 산재예방에 있어서 지자체로서의 역할을 고민하고 있으며, 구체적인 정책을 입안하기 위한 기초연구의 필요성이 제기되었다.</p> <p>○ 연구목적</p> <p>당진시의 산업재해의 유형과 특징, 산재예방을 위한 인프라의 수준, 현재 당진시의 산재예방 시스템 등을 체계적으로 분석하고 이를 통해 당진시가 산업재해 예방에 있어서 집중해야 할 구체적인 과제들, 활용 가능한 정책제안, 정책 시행을 위한 시스템 구축 등의 과제를 제안한다.</p> <p>○ 연구범위</p> <p>당진시내의 최근 5년간 (2015년부터 2019년까지) 산업재해 발생 데이터를 산재신청 내역을 기준으로 수집하여 분석하였고 사망사고 등의 중대재해는 별도로 수집하여 분석하였다. 산재예방과 관련된 고용노동부, 근로복지공단, 안전보건공단 및 의료기관, 측정기관 등의 인프라를 파악하였으며, 안전보건공단 실무자들을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 당진시 자체의 공공행정서비스 관련 산업재해예방을 위한 안전보건관리체계를 검토하였다. 중앙정부 및 타 지자체의 산재예방 관련 정책들을 수집, 검토하였으며, 당진시의 조례나 기업지원정책, 노동자지원정책 중 산재예방과 관련된 분야를 수집하여 검토하였다.</p> <p>○ 연구결과</p> <p>당진시는 제조업 중심도시의 특성을 강하게 보였으며, 철강산업 중심의 제조업 내에서도 비정규직노동자들의 재해율이 매우 높은 것으로 파악된다. 또한 산업재해의 양상을 보면 제철, 발전 등의 장치산업이 갖는 특수성을 감안하여 관련 전문인력을 확보하는 등의 방안이 산재예방 대책에 반영되어야 할 것이다. 당진시에 있어서는 철강산업 비정규직노동자들에 대한 대책과 함께 전국적으로 나타나는 경향인 50인 미만 소규모</p>			

사업장의 산업재해를 예방하는 것이 가장 시급한 과제로 보인다. 한편, 당진시는 공공 부문 노동자들의 안전보건관리에 대한 사업주로서의 책임을 이행하는 데 있어 매우 미비한 상태인 것으로 파악되어 이 부분에 대한 보완이 시급하다. 당진시가 산재예방을 위한 의지를 가지고 정책을 시행해 나가는데 있어 필요한 조례, 조직, 정책에 대해 검토하였으나 아직은 미비한 상황이었지만, 기초지자체 단위에서 이러한 시도들이 이루어지는 것은 의미있는 과정이며 타 지자체의 사례들을 적극 검토하여 당진시만의 정책 기반 조성에 활용해야 한다.

○ 고찰 및 제언

첫째, 당진시는 산업재해 감소에 대한 의지가 확고한 만큼, 향후 지속적으로 관련 정책을 추진할 수 있는 기반을 조성하는 작업이 먼저 시작되어야 한다. 여기에는 산재예방 정책을 논의하고 의결할 수 있는 지역사회의 거버넌스를 구성하는 과제, 그리고 센터나 사업단, 혹은 전담부서 등 정책을 수행하는 실행기구를 설치하고 운영하는 과제, 그리고 이러한 과제들을 추진하는 근거가 되는 조례의 제정이 포함된다.

둘째, 당진시는 공공부문 노동에 대한 사업주로서의 안전보건관리의무를 강화하여 스스로가 모범적인 사업주로서 지역의 사업주들에게 산재예방에 대한 동참을 이끌어낼 수 있어야 한다. 이를 위해 현행법이 규정하고 있는 안전보건관리체계의 구성, 안전조치와 보건조치의 점검, 노동자 참여의 보장 등을 법적 기준보다 상회하는 모범사례들을 만들어내고 확산시켜야 한다. 위탁사업장 전체를 포괄하는 통합 산업안전보건위원회의 구성이나, 근로자건강센터와의 업무협약을 통한 공공부문노동자들 전체의 직업보건관리 강화 등의 시책은 현재의 수준에서도 빠르게 추진 가능한 정책들이다.

셋째, 산업재해 통계조사에서 드러난 취약부문에 대한 직접적인 정책구상이 시작되어야 한다. 철강산업 비정규직노동자들의 산재예방을 위한 작업환경개선 지원정책, 노동자들의 산재예방활동 참여확대를 위한 정책, 50인 미만 사업장에 대한 안전보건관리 지원을 위한 정책 등이 본격적으로 논의되어야 한다. 다만, 당진시가 현재로서 확보하고 있는 산재예방 관련 인프라가 많지 않은 현실을 감안하면 이 과정에는 명예산업안전감독관, 안전점검패트roller, 유해위험방지계획서, 클린사업장 지원, 건강디딤돌 사업, 근로자건강센터 등 기존의 제도와 기관을 효과적으로 활용하는 방안이 적극 고민되어야 한다.

넷째, 산업재해 감축은 단기간에 성과를 내기 어려우며, 지속적인 투자와 실천이 필요한 과제이므로 당진시는 명확한 정책의 방향성을 가지고 산업재해 예방을 위한 인프라를 확충해 나가야 한다. 노동자들의 참여를 확대하여 현장성 높고 자율적인 안전보건관리시스템이 구축되도록 하며, 개별 정책에 있어서는 실제 현장에 대한 접근성 높은 연구를 통해 내실있는 정책들이 개발되도록 해야 한다. 마지막으로 당장의 산재발생 수치를 낮추는 것을 넘어 예방과 치유를 포괄하는 인프라를 확충하여 당진시 노동자들의 삶의 질을 종합적으로 향상시키는 전망을 가져야 한다.

제 1장 연구개요

제 1절 연구배경

1. 연구배경

그 쇳물 쓰지 마라.

광염(狂焰)에 청년이 사그라졌다.
그 쇳물은 쓰지 마라.

자동차를 만들지도 말 것이며
철근도 만들지 말 것이며
가로등도 만들지 말 것이며
못을 만들지도 말 것이며
바늘도 만들지 마라.

모두 한이고 눈물인데 어떻게 쓰나?
그 쇳물 쓰지 말고

맘씨 좋은 조각가 불러
살았을 적 얼굴 찰흙으로 빚고
쇳물 부어 빗물에 식거든
정성으로 다듬어
정문 앞에 세워 주게.

가끔 엄마 찾아와
내새끼 얼굴 한번 만져 보자. 하계.

- 제페토

2010년 당진시의 한 철강업체에서 일어난 사고로 희생당한 청년노동자를 추모하는 시로 많은 이들에게 산업재해의 문제를 환기시켰으며 최근에는 노래로 만들어져 중대재해에 대한 대책을 촉구하는 각계각층에 의해 광범위하게 불려지기도 했다.

우리나라의 높은 산재율과 특히 심각한 산재사망율의 문제는 이미 오래전부터 사회문제로 제기되어왔다. 이에 대해 고용노동부를 중심으로 한 중앙정부 차원에서도 매년 다양한 대책들이 나오고 있으며 노동계와 시민사회 역시 후진국 수준의 노동안전보건 실태에 대한 비판과 대안에 대한 요구가 지속되고 있다. 최근 고용노동부의 관할업무인 산업재해 예방을 별도로 분리하여 산업안전청 등으로 독립시켜야 한다는 논의가 이루어지고 있고, 산업재해에 대한 주요한 대안의 하나로 제기되어 온 ‘중대재해기업처벌법’이 수차례 발의되었지만 국회에서 논의되지 못하다가 최근에 다시 각계각층의 요구에 힘입어 다양한 형태로 논의되고 있는데 이러한 움직임 역시 산업재해 예방에 대한 사회적 요구가 얼마나 강한지 보여주는 사례이다.

현재 산업안전보건청 설립에 대해서는, 지난 2월 10일 산업안전보건 관련 4개 학회 공동 심포지움에서 확인할 수 있었던 것처럼, 학계, 노·사 단체뿐만 아니라 약간은 유보적이지만 정부(고용노동부) 또한 청설립에 대해 원칙적으로 찬성하고 있다. 따라서 정부에서 청 설립에 대한 의지를 가지고 있다면, 산업안전보건에 관한 중요쟁점 중 어떤 사항보다도 그리고 어느 때보다 청 설립이 순조롭게 현실화될 수 있을 것으로 생각한다. 정진우, 산업안전보건청의 설립 필요성과 추진방안에 관한 연구, 2017

전반적인 산재발생률은 줄어들고 있는 추세에 있지만 감소율이 매우 낮으며, 고질적인 문제로 지적되고 있는 산재사망율과 후진국형 산재의 높은 비율은 수많은 산재예방 정책과 대책들을 무색하게 만들고 있다. 기본적으로 사업장의 안전보건관리를 관리감독하는 고용노동부의 근로감독관의 숫자가 부족하고 소규모사업장에 대한 안전보건관리는 여전히 이렇다할 대안을 찾지 못하고 있는 실정이다. 산업안전보건공단을 통한 지원책들이 시행되고 있지만 이 역시 매우 부족한 실정이다. 또한 갈수록 심각해지는 고용구조의 왜곡에 따라 사내하청, 외주하청, 파견, 일용직 노동자들의 비율이 늘어나고 있고 특수고용, 플랫폼노동자들 역시 급격히 증가하고 있다. 이러한 노동자들은 산업안전보건법의 적용에서 전부 혹은 일부 제외되어 있는 것은 물론이고 특히 특수고용과 플랫폼노동자들은 기본적으로 사업장단위의 안전보건관리를 중심으로 구성되어 있는 산업안전보건 시스템에 거의 보호받지 못하고 있는 것이 현실이다.

중앙정부 차원의 대응이 불가피한 한계들을 드러내고 있는 상황에서 지방자치단체의 역할이 주목받고 있고 지역사회의 요구 역시 높아지고 있다. 물론, 산업안전보건법과 지방자치법에 따르면 산업안전보건 정책이나 사업 시행의 주체는 고용노동부장관으로 명시되어 있으며, 전국의 사업장에 대해서 일관된 기준을 적용해야 하고, 산업재해 예방에 필요

한 재원을 산업재해보상보험 및 예방기금에서 부담하도록 하고 있는 점 등을 고려하면 산업재해 예방은 지방자치단체가 관련된 조례를 제정할 수 없는 국가사무에 해당한다. 이처럼 산업재해 예방이 철저하게 국가사무의 영역으로 운영되어 왔기 때문에 지자체들은 이를 위한 조직이나 예산을 운영한 경험이 전무하다시피하며 최근에 와서야 산업재해 예방과 관련한 조례를 제정하고 인력을 배치하는 등의 시도가 이루어지고 있다. 이것이 가능한 이유는 비록 산업재해 예방이 국가사무에 속하는 것이라 하더라도 국가가 이를 위해 행하는 형벌권이나 감독기능을 대신하는 것이 아닌 사업장에 대한 교육과 홍보, 관내 사업장에서 산업안전보건법이 정하는 기준 이상의 안전보건 수준이 보장되도록 지원 하는 것은 가능하기 때문이다.

당진시 역시 비정규직지원센터 운영 등의 노동정책에 있어 산재예방을 위한 교육과 실태 조사 사업의 비중을 높이는 노력과 함께 상대적으로 높은 산업재해 발생률에 대한 정책적 대안을 만들기 위한 기초적인 논의를 진행하고 있다. 이를 위해서는 당진시에서 발생하고 있는 산업재해의 유형과 특성, 활용할 수 있는 인적, 물적 자원 등을 정확히 확인하고 검토할 필요가 있다. 이를 통해 산업재해 예방 정책의 장·단기적 과제와 집중해야 할 분야를 선정해야 효과적으로 정책을 추진할 수 있을 것이다.

또한, 당진시는 지자체로서 산업안전보건법상의 사업주로서의 의무를 지니고 있다. 공공 행정서비스의 영역에서 당진시가 사업주의 지위로 포괄하고 있는 노동자들은 다양한 분야에서 노동하고 있다. 시청의 공무원들은 물론이고 환경미화, 도로관리 등의 직접고용 노동자들, 수많은 위탁사업장에서 보건, 복지, 위생 관련 공공서비스를 제공하고 있는 노동자들의 안전보건에 대한 책임은 일차적으로 사업주인 당진시에 있다. 사업주로서의 지자체의 역할을 점검하는 것은 그에 해당하는 노동자 숫자의 문제만은 아니다. 지자체가 관내의 사업장들을 대상으로 산업재해 예방을 위한 정책들을 펼치는 데 있어서 스스로 모범적인 사업주로서 안전보건관리 수준을 향상시키는 것은 당진시가 사업을 추진할 역량을 키우고 지역사회에서의 공감대를 형성하는데 중요한 역할을 할 것이다.

이상의 검토와 분석들은 당진시의 산업재해 예방정책을 수립하기 위한 기초적인 조사이므로 실질적인 정책마련을 위해서는 더 많은 연구와 지역차원의 논의가 필요하다. 하지만, 시군단위의 지자체에서 산업재해 예방이라는 목적의식을 가지고 이러한 연구를 시도 하는 것은 전례를 찾아보기 힘든 일로 향후 타 지자체들에게 시사하는 바가 클 것이라 생각된다.

제 2절 연구목적

1. 연구목적

- 당진시의 산업적 특성에 기반해 당진시 일반산업재해 및 중대재해의 경향성과 특수성을 파악한다.
- 당진시의 산업재해 예방을 위한 인프라 현황과 향후 당진시의 정책 시행에 있어 활용 가능성을 파악한다.
- 당진시 자체적인 안전보건관리체계를 점검하여 공공영역에서부터 안전보건관리 수준이 향상될 수 있는 기반을 조성한다.
- 지자체 차원의 산업재해 예방정책들을 참고하여 향후 당진시의 산업재해 예방정책 방향을 제안하고 향후 정책 논의에 활용한다.

제 3절 연구범위

1. 연구범위

가. 일반 산업재해 현황

근로복지공단으로부터 당진시의 2015년부터 2019년까지 5년간의 산재신청 현황을 제공받아 분석했다. 추가적으로 사업장의 업종과 규모를 파악하기 위해 당진시청으로부터 사업장 현황을 제공받았으며, 이를 통해 파악되지 않는 사업장들은 통계청 자료를 참조하거나 인터넷검색 등을 통해 수작업으로 업종과 규모를 파악했다. 모든 산재신청 건들에 대해 재해자들의 고용형태를 직영, 사내하청, 외주하청, 파견, 일용직 등으로 분류하였고, 원하청 사업장간의 업종이 상이한 경우도 파악하여 분석하였다.

나. 중대재해 현황

당진시의 2015년부터 2019년까지 5년간의 중대재해 발생현황을 분석했다. 일반 산업재해 분석에서 축적된 데이터를 기반으로 중대재해 사업장의 규모와 업종, 재해자의 고용형태 등을 전수 조사하였다.

다. 산업재해 예방 인프라

고용노동부 천안지청, 근로복지공단 서산지사, 산업안전보건공단 충남본부 등으로부터 산재예방 및 산재보상 관련 인력 현황을 수집했고 당진시에서 접근 가능한 직업환경의학과 개설 의료기관, 건강검진기관, 작업환경측정기관, 근로자건강센터 등의 현황을 파악했다. 각 기관에서 시행중인 정책에 대한 평가를 위해 고용노동부의 근로감독결과, 산업안전보건공단의 위험성평가 인정제도, 명예산업안전감독관 현황 등을 파악했으며, 산업안전보건공단의 실무자들과 면접조사를 진행하였다.

라. 당진시 안전보건관리체계

당진시의 안전보건관리체계를 평가하기 위해 산업안전보건법상 의무인 안전보건관리책임자, 안전관리자, 보건관리자 등의 선임 여부와 산업안전보건위원회의 설치 운영 등의 현황을 파악하였다. 당진시가 위탁운영하고 있는 기관들에 대해서도 안전보건관리체계 현황을 파악하였다.

라. 당진시 및 여타 지자체 산재예방정책

당진시가 시행중인 조례들 중 산업재해 예방과 관련된 조례들의 추진현황 및 거버넌스

구성에 대한 현황을 파악하였다. 현재 시행중이거나 향후 시행 예정인 사업장 또는 노동자 지원제도들을 파악하여 산업재해 예방을 위해 연계, 활용할 수 있는 가능성을 검토하였다. 여타 지자체들이 시행중인 조례 및 산재예방 정책의 현황을 파악하여 당진시의 적용가능성을 검토하였다.

제 2장 일반 산업재해현황 분석

제 1절 기초 현황

1. 연도별 산재발생 현황

[표 1] 당진시 산재신청 및 승인현황 (단위: 명, %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
산재신청 건수	517	545	489	566	664
산재승인 건수	453	482	454	528	624
승인률	87.62%	88.44%	92.84%	93.29%	93.98%

수치상으로 당진시의 산재신청건수는 2015년 517건에서 2019년 664건으로 늘어났고 승인건수 역시 453건에서 624건으로 늘어났다. 승인률이 5% 정도 상승한 것을 감안하더라도 절대적인 산재발생은 늘어났다. 그러나 절대적인 산재발생 숫자만으로 산재발생의 증감을 평가하는 것은 무리가 있으며 전체 임금노동자수의 증감과 함께 비교하여 분석하는 것이 타당하다.

[표 2] 당진시 임금노동자 현황 (단위: 천명)

종사상지위별	2015	2016	2017	2018	2019
계	100.2	102.75	102.3	104.75	106.25
임금노동자 소계	64.9	65.5	63.5	65.95	70
상용노동자	50.15	52.85	50	53.2	54.3
임시,일용노동자	14.75	12.6	13.5	12.75	15.65
비임금노동자	365.3	37.2	38.8	38.8	36.3

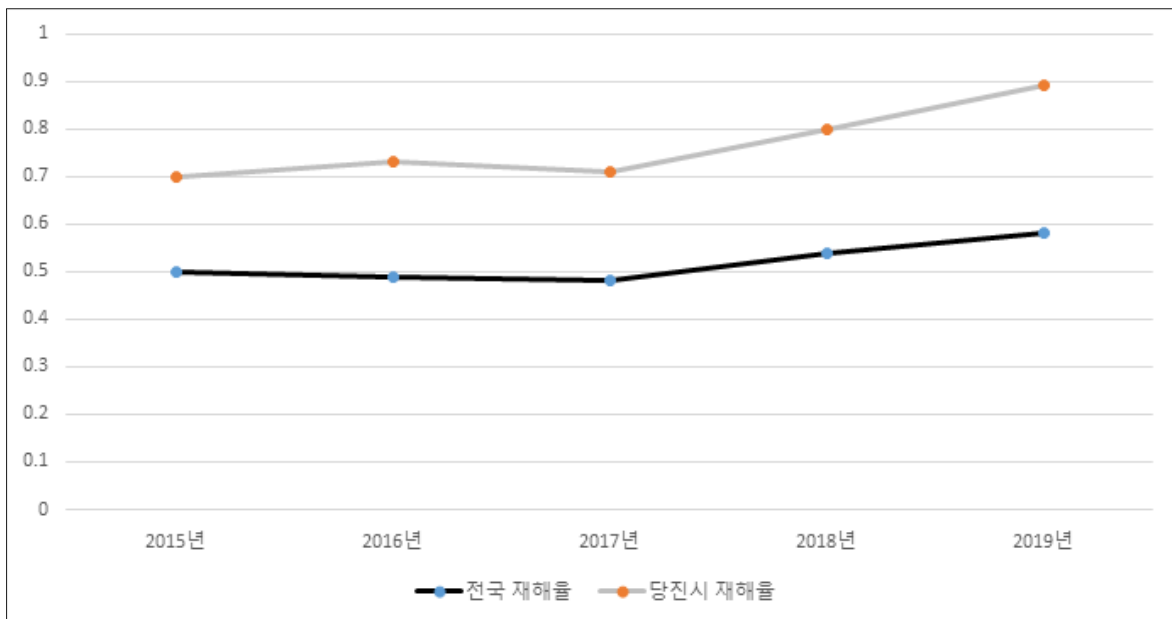
당진시의 임금노동자는 2017년을 제외하면 전반적으로 증가추세에 있으며 특히 2019년 큰 폭으로 증가했다.

2. 연도별 재해율 및 변화추이

[표 3] 당진시 재해율 (단위: %)

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
전국 재해율	0.50	0.49	0.48	0.54	0.58
당진시 재해율	0.70	0.73	0.71	0.80	0.89

[그림 1] 당진시 재해율 (단위: %)



당진시의 재해율 (재해자수/임금노동자수 * 100)은 지난 5년간 전국평균보다 상당히 높았다. 변화추이 역시 전국 재해율은 소폭 감소 후 소폭 상승한 반면 당진시의 재해율은 비교적 지속적으로 상승하여 2015년과 2019년을 비교하면 0.19%포인트 상승했다.

한편 2018년과 2019년 전국재해율의 소폭 상승은 출퇴근재해의 인정범위 확대, 건설업에의 전면 적용, 1인 미만사업장 산재적용 등 산재보험 적용범위의 확대와 더불어 사업주 날인의 폐지 등 산재신청 절차의 간소화, 6대 근골격계 질환 추정 원칙 적용 등 입증책임의 완화가 일정한 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다. 당진시 2018~2019년 재해율의 상승 역시 이러한 효과가 더 강하게 나타난 것으로 보인다.

[표 4] 당진시 사고 및 질병 재해율 (단위: %)

구분	2015년		2016년		2017년		2018년		2019년	
	사고	질병	사고	질병	사고	질병	사고	질병	사고	질병
전국 재해율	0.46	0.04	0.45	0.04	0.43	0.05	0.48	0.06	0.50	0.08
당진시 재해율	0.66	0.04	0.69	0.04	0.67	0.04	0.73	0.07	0.77	0.12

당진시의 높은 재해율이 업무상사고와 업무상질병 중 어떤 요인에 의한 것인지 파악하기 위해 각각의 재해율을 분리하여 비교하였다. 2019년을 제외하면 질병재해는 전국재해율과 거의 차이를 보이지 않을 정도로 비슷한 수준을 유지하였지만 사고로 인한 산재가 매년 전국재해율에 비해 큰 폭으로 높게 나타났다. 결국 당진시의 높은 산재율의 원인은 질병보다는 사고의 다발로 인한 것으로 해석할 수 있다.

제 2절 업무상 사고재해 분석

1. 업종별 사고재해 현황

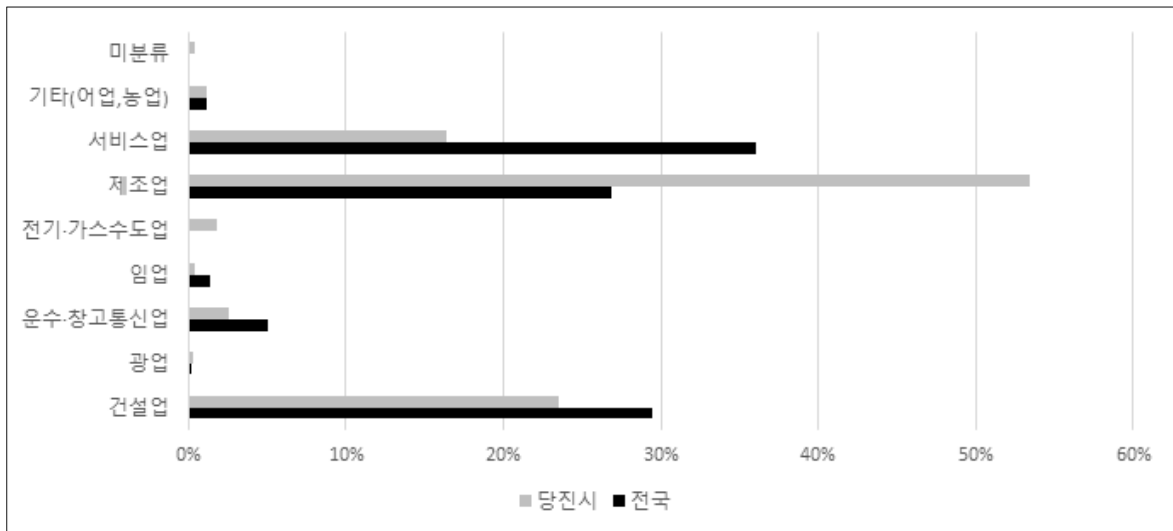
업종별 사고발생현황을 파악하기에 앞서 재해자의 업종을 어떻게 분류하고 판단할 것인지 결정하는 과정이 중요하다. 업종의 구분은 전국적인 업종별 재해현황과 비교하기 위해 노동부 통계를 기준으로 분류하였다. 재해자가 직영노동자인 경우 해당사업장의 업종을 그대로 적용하였지만 사내하청, 외주하청, 파견, 일용직의 경우 원청사업장의 업종과는 다른 업종에 해당하는 작업 도중 발생한 사고들이 상당수 존재했다. 제조업사업장에서 건설작업을 하다가 발생한 사고가 대표적인 경우이며 연구진은 전수조사를 통해 각각의 산재신청 건에 대해 도급사업장의 업종과 수급사업장의 업종을 구분하여 정리하였다.

본 연구에서 각 산재신청 건에 대한 업종구분은 도급사업장(원청)의 업종을 기준으로 하였다. 그 이유는 첫째, 고용노동부도 2018년부터 ‘원·하청 산업재해 통합관리제도’를 통해 원하청의 산재발생 통계를 통합하여 원청의 산재발생 통계에 적용하고 있다. 이는 산업재해 예방정책의 방향이 원청의 책임성을 강화하는 방향으로 진행되고 있음을 의미하며 연구의 목적이 산업재해의 예방에 있다면 예방에 대한 책임이 있는 원청을 기준으로 분류하는 것이 적절하다고 판단하였다. 둘째, 당진시의 산업구조의 특성과 그에 따른 산재발생의 특성을 가능한 정확히 판단하기 위해서는 하청(수급사업장)노동자가 직접적으로 어떤 작업 중 사고가 발생했는지 분석하는 것보다는 전체 고용구조 속에서 원청사업장과의 관계를 파악하는 것이 필요하다고 판단했다.

[표 5] 당진시 업종별 사고재해 현황 (2015-2019)

구분	전국		당진시	
	재해자수(명)	비율(%)	재해자수(명)	비율(%)
건설업	126,490	29.4	548	23.5
광업	850	0.2	7	0.3
운수창고통신업	21,649	5	60	2.6
임업	6,089	1.4	10	0.4
전기가스수도업	449	0.1	41	1.8
제조업	115,397	26.8	1,244	53.4
서비스업	154,906	36	383	16.4
기타(어업,농업)	4,704	1.1	28	1.2
미분류			9	0.4
합계	430,534	100	2,330	100

[그림 2] 당진시 업종별 사고재해 현황 (2015-2019)



전국과 당진시의 5년간의 업종별 산재사고발생현황을 비교해 보았다. 전국 통계를 보면 서비스업이 36%를 차지하고 있지만 여기에는 다양한 업종이 포함되어 있기 때문에 단일 업종으로서는 건설업이 29.4%로 가장 많은 비율을 차지하고 있고 제조업이 26.8%로 그 뒤를 차지하고 있다. 건설업에서 가장 많은 산재사고가 발생한다는 통념과 일치하는 결과이다. 하지만 당진시의 통계를 보면 오히려 제조업이 53.4%로 압도적인 다수를 차지하고 있고, 건설업이 23.5%를 기록했다. 서비스업의 비중 역시 16.4%로 전국 통계에 비

해 크게 낮은 비중을 차지하고 있다.

이는 기본적으로 당진시의 산업구조가 제조업을 중심으로 구성되어있기 때문이다. 당진시비정규직지원센터에서 발표한 ‘2018년 하반기 당진시 임금노동자 및 비정규직 현황’에 따르면 당진시 임금노동자 중 제조업 종사자 비율이 39.6%로 압도적으로 높게 나타난다. 이는 전국 임금노동자 중 제조업 종사자 비율인 20.3%에 비해 2배 가까이 높은 수치로 당진시가 제조업 중심도시의 성격을 강하게 갖고 있음을 드러내고 있다. 반면, 보건 및 사회복지서비스업, 도소매업, 숙박음식점업, 교육서비스업 등의 서비스업 종사자의 숫자는 전국적 비율과 비교했을 때 절반정도로 낮은 비율을 보이는 것 역시 당진시의 일자리가 제조업과 건설업에 과도하게 집중되어 있음을 보여준다.

[표 6] 임금노동자들의 주요 산업별 현황 (2018 하반기)

산업명	전국		당진시	
	인원수(명)	비율(%)	인원수(명)	비율(%)
농림어업	122,007	0.6	805	1.3
광업	11,118	0.1	247	0.4
제조업	3,937,814	20.3	24,646	39.6
전기가스증기공기조절공급업	72,761	0.4	988	1.6
수도하수폐기물처리원료재생	104,479	0.5	690	1.1
건설업	1,602,280	8.3	5,833	9.4
도소매업	2,134,921	11	3,813	6.1
운수및창고업	771,092	4.0	1,625	2.6
숙박및음식점업	1,231,695	6.4	2,192	3.5
정보통신업	735,722	3.8	346	0.6
금융보험업	765,564	4.0	2,021	3.2
부동산업	354,028	1.8	132	0.2
전문과학 기술 서비스업	978,440	5.1	532	0.9
시설관리사업지원임대서비스	1,044,705	5.4	4,641	7.5
공공행정,국방,사회보장행정	1,006,218	5.2	3,434	5.5
교육서비스업	1,545,127	8.0	2,903	4.7
보건 및 사회복지서비스업	1,969,128	10.2	5,794	9.3
예술,스포츠,여가 서비스업	290,251	1.5	358	0.6
협회,단체,수리및기타서비스업	642,688	3.3	1,135	1.8
가구내고용 및 자가소비	41,828	0.2	63	0.1
국제 및 외국기관	10,148	0.1		
합계	19,372,013	100	62,197	100

단순히 산재사고에서 제조업의 비율이 높다고 해서 제조업에서의 산업재해 예방에 문제가 있다는 결론은 선부를 수 있다. 따라서, 당진시의 각 업종별 재해율을 분석하여 전국의 업종별 재해율과 비교해 보았다. 5년간의 당진시 임금노동자통계를 모두 수집하는 것에 어려움이 있고, 업종별 구성비율의 변화는 5년 사이에 크지 않을 것으로 판단하여 가급적 최근 발표된 통계를 바탕으로 2018년을 기준으로 삼았다. 통계자료간 세부적인 업종구분의 차이가 있어 농림어업을 하나의 분류로, 서비스업을 통합하여 하나의 분류로 정리하였다.

[표 7] 업종별 사고재해율 (2018년 기준)

구분	전국			당진시		
	노동자수	재해자수(명)	재해율(%)	노동자수	재해자수(명)	재해율(%)
건설업	2,943,742	26,486	0.9	5,833	81	1.39
광업	11,697	195	1.67	247	1	0.40
운수창고 통신업	873,232	4,777	0.55	1,971	14	0.71
농림어업	178,707	1,680	0.94	805	6	0.75
전기가스 수도업	76,967	96	0.13	988	11	1.11
제조업	4,152,058	22,958	0.55	24,646	279	1.13
서비스업	10,058,930	34,339	0.34	26,955	87	0.32

재해율은 그 업종이 전체 산업에서 차지하는 비율과는 관계없이 해당 업종 안에서 발생한 산재사고의 비율만을 보여준다. 분석결과 당진시에서 많은 비중을 차지하는 제조업과 건설업에서 재해율이 전국 대비 상당히 높게 나타나고 있다. 2018년 전국 건설업의 업무상사고 재해율은 0.9%인데 비해 당진시는 1.39%이며, 제조업의 경우 전국 재해율이 0.55%인데 비해 당진시의 재해율은 1.13%으로 2배가 넘는 결과가 나왔다.

한편, 당진시 건설업 노동자의 비율은 9.4%로 전국 건설업 노동자 비율인 8.3%에 비해 다소 높게 나타나고 있음에도 본 연구에서는 [표 5]에 나타난 것처럼 건설업이 산재사고에서 차지하는 비율은 전국 수치(29.4%)에 비해 상대적으로 낮은 수치(23.5%)를 보이고 있다. 이러한 결과는 도급사업장의 업종을 기준으로 업종을 분류했기 때문이다. 당진시 산업의 주축을 이루고 있는 제철소나 발전소 등의 장치산업 사업장에서는 일상적으로 하청건설업체들의 작업이 이루어지고 일반적인 제조업 사업장에서도 건설노동자들이 작업을 하는 공사는 일상적으로 수행되고 있다. 문제는 이러한 건설작업들이 일반적인 아파트, 주택, 도로 등의 건설작업과는 상당히 다른 양상으로 수행된다는 점이다. 제조업 사업장 내에서 수행되는 건설작업은 원청 혹은 발주자의 지위에 있는 제조업 사업장의 지휘와 통제 속에서 이루어지며 작업의 구체적인 형태 역시 일반적인 건축물을 건설하는

것이 아니라 원청사업장의 가동을 위한 설비를 제작하거나 보수, 교체하는 작업 등이 주를 이루고 있다. 이러한 건설작업은 철저하게 제조업 사업장에 종속되어 있는 작업이라는 특징에 주목해야 한다. 전국적으로는 0.1% 밖에 차지하지 않는 전기가스수도업의 비율이 당진에서는 1.8%로 급증하는 것 역시 관내의 화력발전소에서 발생한 하청노동자들의 재해를 전기가스수도업에 포함했기 때문이다.

당진시 서비스업의 세부적인 사고재해자 수는 다음 표와 같다. 다만, 서비스업 영역에서도 일부 재해의 경우 원청사업장에서 발생한 사고들은 원청의 재해에 포함하였다. 이에 대해서는 뒤에서 자세히 언급하도록 한다. 가장 많은 비중을 차지하는 기타의 각종사업은 대부분이 소규모의 식당들이 차지하고 있다.

[표 8] 당진시 서비스업종의 세부 재해자수 (2015-2019)

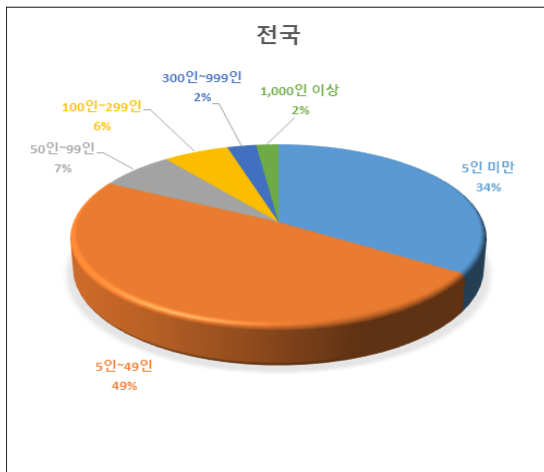
업종	재해자수(명)	비율(%)
건물 등의 종합관리사업	40	10.44
교육서비스업	34	8.88
국가 및 지방자치단체의 사업	37	9.66
금융 및 보험업	4	1.04
기타의 각종사업	125	32.64
도소매 및 소비자용품 수리업	66	17.23
보건 및 사회복지사업	44	11.49
부동산업 및 임대업	6	1.57
사업서비스업	2	0.52
오락문화 및 운동관련사업	9	2.35
위생 및 유사서비스업	8	2.09
전문기술서비스업	8	2.09
합계	383	100

2. 규모별 사고재해 현황

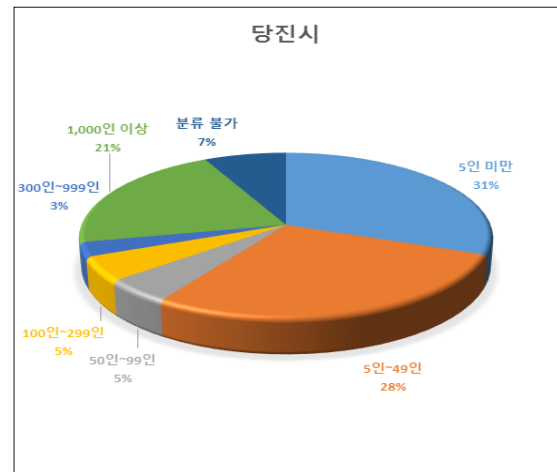
[표 9] 당진시 사업장 규모별 사고재해 현황 (2015-2019)

구분	전국		당진시	
	재해자수(명)	비율(%)	재해자수(명)	비율(%)
5인 미만	146,974	34.1	716	30.7
5인~49인	209,266	48.6	664	28.5
50인~99인	29,136	6.8	111	4.8
100인~299인	25,432	5.9	112	4.8
300인~999인	11,151	2.6	66	2.8
1,000인 이상	8,575	2.0	490	21.0
분류 불가			171	7.3
합계	430,534	100	2,330	100

[그림 3] 전국 규모별 사고재해 발생비율 (2015-2019)



[그림 4] 당진시 규모별 사고재해 발생비율 (2015-2019)



5인 미만 사업장의 사고비율이 전국 34.1%, 당진시 30.7%로 큰 차이가 없는 반면 5인~49인 사업장의 비율은 전국 48.6%, 당진시 28.5%로 크게 차이가 난다. 50인~999인 까지의 구간에서는 다시 전국 수치와 비슷한 비율을 보이지만 1000인 이상 비율에서는 전국 2%, 당진시 21%로 급격한 차이를 드러낸다. 일반적으로 소규모사업장일수록 산업 재해가 많이 발생하는 것으로 알려져 있고 전국적인 수치 역시 그러한 경향을 확실히 보여주는데 당진시의 통계는 통념과는 상당히 다른 결과를 보여준다. 이처럼 큰 차이가 발생하는 원인은 규모별 사고현황을 파악하는데 있어서도 원청 기준을 적용하였기 때문이다.

당진시 산업의 중심을 이루고 있는 제철소와 발전소는 그 규모가 큰 만큼 수많은 하청업체들이 사내하청, 외주하청의 형태로 다양한 업무를 담당하고 있다. 이러한 하청노동자들의 작업과정에서 발생하는 사고들은 원청의 지휘와 관리감독 하에서 수행되는 것이며, 안전보건관리의 책임 역시 상당부분 원청에게 있다. 그리고 이러한 사고를 예방하기 위한 조치들을 취할 수 있는 권한과 역량 역시 대부분 원청이 가지고 있는 것이 현실이다. 그러므로 사고재해를 분석하는데 있어서 이러한 사고들을 원청의 사고로 명확히 분류하는 것은 중요한 문제이다. 이를 토대로 당진시 규모별 사고재해 발생비율을 해석하자면 상당히 많은 수의 50인 미만 하청업체가 1000인 이상의 대규모 사업장에서 사내하청 및 외주하청의 형태로 작업을 하고 있고, 그러한 작업 중 발생하는 사고가 전체 사고의 20% 가까이를 차지한다고 할 수 있다.

이러한 현상은 당진시만의 특수성이라고 할 수도 있지만 타 지역에서도 유사한 상황은 얼마든지 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 그 동안의 산업재해 통계조사가 하청업체에서의 산업재해를 명확하게 원청을 기준으로 분류하지 않아왔기 때문에 이러한 문제들이 명확하게 드러나지 않았을 뿐, 대규모 장치산업이 운영되는 지역에서는 당진시와 비슷한 양상을 보일 것이다.

[표 10] 당진시 1,000인 이상 사업장 사고재해 원하청 비율 (2015-2019)

원하청 구분	재해자수(명)	비율(%)
원청 노동자	104	21.2
하청 노동자	386	78.8
합계	490	100

지난 5년간 1,000인 이상 사업장에서 발생한 사고재해는 490건이었다. 이중 21.2%인 104건이 직영노동자의 재해였고 나머지 78.8%(386건)가 다양한 형태의 하청노동자들의 사고였다. 하청노동자의 비율이 압도적으로 높은 결과는 대규모사업장에서 위험성이 높은 작업에 하청노동자들이 더 많이 노출되어 있음을 보여준다.

[표 11] H제철 원하청노동자 비율과 사고재해 원하청 비율 (2015-2019)

원하청 구분	노동자수(명)	비율(%)	재해자수(명)	비율(%)
원청 노동자	6,371	35.33	91	20.27
하청 노동자	11,662	64.67	358	79.73
합계	18,033	100	449	100

*노동자수는 2018년 기준

이러한 분석은 대규모 사업장의 원하청 노동자의 비율을 감안하여 이루어져야 하는데,

본 연구에서는 해당 사업장들 전체의 원하청 노동자의 숫자를 파악하는 것은 불가능했다. 다만 1,000인 이상 사업장 사고재해 490건 중 449건이 발생한 H제철의 2018년 원하청 인원구성을 보면 대략적인 원하청 노동자비율을 파악할 수 있다. 노동부 통계에 따르면 해당사업장의 2018년 원청 노동자는 6,371명이며 하청노동자는 11,662명이다. H제철의 사고재해 449건 중 원청 노동자의 사고는 91건에 불과했고 나머지 358건은 사내하청이나 외주하청 노동자의 사고재해였다. 원하청 노동자의 비율과 사고재해의 발생비율을 비교해보면 상대적으로 구성비율 대비 하청노동자들이 월등히 높은 사고재해에 노출되어 있다는 것을 알 수 있다. 이는 단순히 하청노동자의 숫자가 많기 때문에 발생하는 문제가 아니라 하청노동자들의 작업의 위험도가 원청 노동자들에 비해 월등히 높거나, 하청노동자들의 작업에 대한 안전관리가 원청 노동자들의 작업에 비해 상당히 부실하다는 것을 보여준다.

[표 12] 당진시 1,000인 이상 사업장 사고재해 노동자 고용형태 비율 (2015-2019)

고용형태	재해자수(명)	비율(%)
사내하청	311	80.6
외주하청	70	18.1
위탁	2	0.5
파견	3	0.8
합계	386	100

1,000인 이상 사업장의 하청노동자 사고재해를 고용형태별로 분류해보면 사내하청이 압도적인 다수를 차지했다. 세부적으로 살펴보면 사내하청 업체들은 대부분 원청 생산공정 일부를 도급받아 제조업의 형태를 띄는 경우가 대부분이었고, 외주하청업체들은 공장이나 설비의 신설, 교체, 수리 등을 담당하는 건설, 건설플랜트 업종의 형태가 대부분이었다.

그밖에 당진시 역시 전국적 평균과 마찬가지로 5인 미만 사업장의 사고발생비율이 높은 것은 공통적으로 나타나는 현상이다. 고용노동부의 관리감독이 미치지 못하고 자체적인 안전보건관리 역량이 전무한 것은 물론, 뚜렷한 지원방안도 마련되어 있지 않은 이들 사업장의 산재예방을 위한 대책을 마련하는 것은 당진시만이 아닌 국가적 차원의 과제이다.

[표 13] 당진시 5인 미만 사업장 사고재해 업종 비율 (2015-2019)

업종	재해자수(명)	비율(%)
건설업	489	68.30
서비스업	149	20.81
제조업	38	5.31
농림어업	22	3.07
기타	18	2.51
합계	716	100

3. 고용형태별 사고재해 현황

[표 14] 당진시 고용형태별 사고재해 비율 (2015-2019)

구분	재해자수(명)	비율(%)
직영	1,247	53.5
사내하청	424	18.2
외주하청	87	3.7
위탁	15	0.6
파견	53	2.3
일용직	495	21.2
미분류	9	0.4
합계	2,330	100

당진시의 사고재해를 고용형태별로 분류해보면 절반정도인 53.5%가 직영노동자이고 나머지는 다양한 형태의 비정규직 노동자임을 알 수 있다. 비정규직 노동자들 중에서는 일용직이 21.2%로 가장 많았고 사내하청 노동자들이 18.2%로 일용직 다음으로 많은 비율을 차지했다.

이러한 결과를 분석하기에 앞서 당진시의 고용형태별 임금노동자의 비율을 확인할 필요가 있다. 앞선 분석과 마찬가지로 당진시 임금노동자의 고용형태별 현황은 당진시비정규직지원센터에서 발표한 ‘2018년 하반기 당진시 임금노동자 및 비정규직 현황’을 활용하였다.

[표 15] 2018년 하반기 임금노동자 규모 및 비정규직 비율

구분	당진시		전국	
	인원수(명)	비율(%)	인원수(명)	비율(%)
상용직	49,492	79.6	14,444,623	74.6
임시직	8,948	14.4	3,647,929	18.8
일용직	3,757	6.0	1,279,461	6.6
정규직	41,475	66.7	12,592,882	65.0
비정규직	20,722	33.3	6,779,131	35.0
합계	62,197	100	19,372,013	100

당진시비정규직지원센터의 자료에서도 언급하고 있지만, 비정규직노동자들의 고용형태는 매우 다양하고 복잡해서 정확하게 분류하는 것은 불가능하며 본 연구의 산재사고 발생통계에 직접적으로 참조하기에는 무리가 있다. 다만, 당진시의 전체적인 비정규직노동자의 비율은 전국 비율보다 약간 낮은 33.3%로 파악되었다. 반면 사고재해자들의 비율을 보면 직영노동자들과 파악이 불가능했던 9건을 제외하면 나머지 비정규직 노동자들이 전체의 46%를 차지하고 있다. 당진시의 비정규직 비율에 비해 사고재해의 발생이 높게 나타나고 있다. 이는 비정규직 노동자들이 일반적으로 더 위험한 환경에서 일하고 있고, 안전 관리가 부실한 상황에서 노동하고 있음을 의미한다.

한편, 직접적으로 비교 가능한 일용직 노동자들의 경우를 살펴보면, 전체의 6%만을 차지하는 일용직노동자들이 사고재해에 있어서는 전체의 21.2%를 차지하고 있다. 일용직 노동자들이 숫자에 비해서 극도로 높은 사고재해에 노출되어 있음을 의미하며, 이러한 일용직노동자들의 절대다수는 건설일용직노동자들이다. 전체 일용직 노동자의 사고재해 495건 중 487건(98.4%)이 건설일용직노동자들의 사고이다. (농림어업 5건, 기타 3건)

[표 16] 당진시 일용직노동자 사고재해 업종 비율 (2015-2019)

업종	재해자수(명)	비율(%)
건설업	487	98.4
기타	8	1.6
합계	495	100

다음으로 많은 비율을 차지하는 사내하청노동자들을 살펴보면 전체 424건의 사고재해 중 원청이 제조업사업장인 경우가 413건으로 가장 많았다. 413건의 사고재해 중 404건은 하청노동자 역시 제조업 하청사업장 소속이었으며 9건은 제조업체 안에서 지원업무를 담당하는 서비스업 하청사업장 소속 노동자들에게 발생했다. 세부적으로는 조리업무 6건, 운수업무 2건, 교육(보육) 1건이었다. 제조업 이외에는 전기수도가스업종의 원청사업장

에서 사내하청노동자 사고재해가 9건이 발생했는데 8건이 건설작업이었고 1건이 원청과 동일한 전기수도가스 관련 작업이었다. 서비스업종 원청사업장에서도 2건이 발생했는데 2건 모두 조리작업이었다. 전반적으로 사내하청 노동자들의 사고재해는 제조업사업장의 사내하청업체에서 대부분 발생하는 것으로 해석할 수 있으며, 숫자는 많지 않으나 전기수도가스업종에서는 원청사업장에 상주하며 건설작업을 하는 하청업체에서 발생하는 사고들이 파악되었다.

[표 17] 당진시 사내하청노동자 사고재해 업종 비율 (2015-2019)

원청사업장 업종	하청사업장 업종	재해자수(명)	비율(%)	비고
제조업	제조업	404	95.28	
	서비스	9	2.12	조리 6, 운수 2, 교육 1
전기수도가스	건설	8	1.89	
	전기수도가스	1	0.24	
서비스	서비스	2	0.47	조리 2
합계		424	100	

외주하청 노동자들의 사고재해의 특징은 대부분 건설작업에서 발생했다는 것이었다. 전체 87건 중에서 제조업 원청에서 발생한 사고가 64건이었고 이중 61건이 건설작업이었다. 기타 3건은 청소작업 등의 작업이었으며, 전기수도가스업 원청에서 발생한 15건은 모두 건설작업 중 발생한 사고였다. 서비스업종의 원청 사업장에서도 외주하청노동자의 사고재해가 발생했는데 이 역시 매장이나 학교 등의 시설공사를 위한 건설작업이 3건이었고 2건은 청소작업 중 발생했다.

[표 18] 당진시 외주하청노동자 사고재해 업종 비율 (2015-2019)

원청사업장 업종	하청사업장 업종	재해자수(명)	비율(%)	비고
제조업	건설	61	70.11	
	서비스	3	3.45	청소 2, 기타 1
전기수도가스	건설	15	17.24	
서비스	건설	3	3.45	
	서비스	2	2.30	청소 2
합계		87	100	

대부분 건설작업에서 발생하는 외주하청노동자들의 사고는 비록 전체 사고에서 차지하는 비율은 3.7%로 낮은 편임에도 불구하고 일반적으로 사망사고 등의 중대재해가 발생할 위험이 높다는 측면에서 주목할 필요가 있다. 특히 당진시와 같이 제철소, 발전소 등의 대규모 장치산업이 중심을 이루는 구조에서 외주하청 노동자들의 건설작업은 일반적인

건설작업과 달리 화재, 폭발, 질식 등의 위험성이 높은 공장안에서 이루어지며 작업의 방식에 있어서도 고도의 안전보건관리가 요구되는 작업이다. 그럼에도 불구하고 외주하청 업체의 작업이라는 이유로 원청의 작업에 비해서 안전보건관리가 소홀히 이루어지는 경우도 많고 복잡한 하청구조에 의해서 제대로 된 관리와 소통이 이루어지지 않아 심각한 재해가 발생하는 경우가 많다.

그밖에 파견노동자들의 사고재해는 총 53건으로 그중 36건이 사업장이나 아파트에 파견된 경비노동자들의 사고였다. 그 외 청소나 조리 업무, 제조업이나 농업 등에 파견되어 작업중 발생한 사고들이 있었다.

소수지만 위탁사업장에서 발생한 사고도 15건이 있었으며 이 사고들은 당진시가 청소(5건), 복지(10건) 업무 등을 위탁한 기관에서 발생한 사고들이었다. 결과적으로는 사업주로서의 당진시에 귀속되는 이러한 사업장에서의 사고나 질병 현황에 대해서는 별도로 분석한다.

4. 소결-업무상 사고재해 분석

당진시는 산업구조의 특성상 사고재해의 현황에 있어서도 일반적인 지역과는 다른 독특한 분포를 보이고 있다. 건설업에서의 재해율이 가장 높은 것은 일반적인 현상이지만 제조업과의 차이가 크지 않고 전체 산업에서 차지하는 비중과 사고재해에서 차지하는 비중을 감안하더라도 제조업 중심도시의 특성을 강하게 보여주고 있다. 그러나, 당진시의 제조업 재해율이 전국 제조업 재해율의 2배가 넘는다는 것은 단순히 제조업 노동자들이 많기 때문에 제조업에서 산재가 많이 발생한다는 것이 아니라 당진시 제조업 사업장들에서의 안전관리가 현저히 부실하다는 것을 증명하고 있다.

특히 대규모사업장에서의 사고가 전체 사고의 21%를 차지하고 있는 점은 주목할만하다. 기존의 통계가 재해 당사자의 사업장만을 기준으로 사업장 규모를 분류했을 때는 드러나지 않았지만 실제 재해자의 고용관계를 파악하고 사고현장을 기준으로 산재데이터를 분석한 결과 대규모사업장에서의 안전관리 문제가 드러났다.

고용구조에 따른 분석에서는 당진시 역시 일반적으로 산재에 취약한 일용직 건설노동자들이 가장 많은 사고를 당하고 있으나, 주목할 지점은 사내하청 노동자들의 사고가 건설 일용직 노동자들의 사고에 버금갈 정도로 많이 발생한다는 점, 그리고 이러한 사내하청 노동자들의 대다수가 제조업 사내하청에 집중되어 있다는 점이다.

제 3절 업무상 질병재해 분석

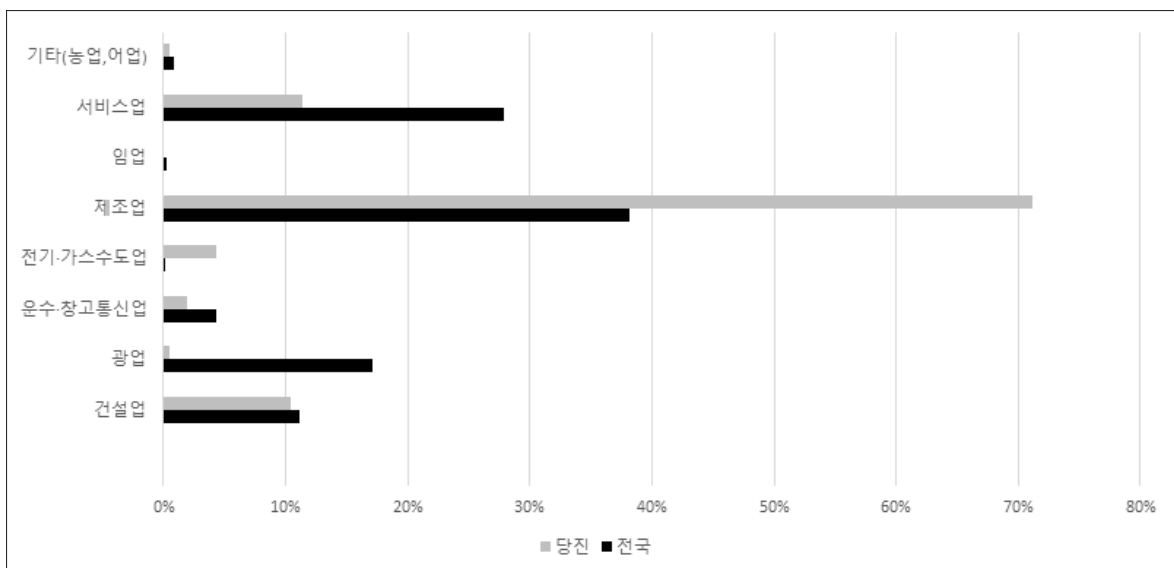
앞서 살펴본 바와 같이 사고재해와는 달리 질병재해의 재해율에 있어 당진시는 전국수치와 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 당진시의 전체적인 업무상질병이 특별히 많이 발생하지는 않는다는 것을 의미한다. 이 절에서는 당진시의 산업구조의 특성이 반영되어 나타나는 특징들을 업종별, 규모별, 질병의 종류별로 살펴보았다.

1. 업종별 질병재해 현황

[표 19] 당진시 질병재해의 업종별 비율 (2015-2019)

구분	전국		당진시	
	재해자수(명)	비율(%)	재해자수(명)	비율(%)
건설업	5,758	11.1	22	10.4
광업	8,818	17.1	1	0.5
운수창고통신업	2,237	4.3	4	1.9
전기가스수도업	58	0.1	9	4.3
제조업	19,728	38.2	150	71.1
임업	164	0.3	0	0.0
서비스업	14,431	27.9	24	11.4
기타(농업,어업)	452	0.9	1	0.5
총 계	51,646	100	211	100

[그림 5] 당진시 질병재해의 업종별 비율 (2015-2019, 단위 : %)



5년간의 질병재해 통계를 살펴보면 제조업 중심도시라는 당진시의 특성이 더욱 극단적으로 드러난다. 전체 211건의 질병재해 중 150건(71.1%)이 제조업에서 발생했다. 건설업의 비중은 전국 수치와 비슷한 반면 서비스업의 비중이 전국 수치(27.9%)보다 매우 낮게(11.4%) 나타났다. 사고재해 통계에서는 건설업(23.5%)이 서비스업(16.4%)에 비해 월등히 높은 비율을 보였던 것에 비해 질병재해에서는 건설업(10.4%)과 서비스업(11.4%)이 비슷한 비율을 차지하고 오히려 서비스업의 질병재해가 조금 더 높게 나타났다. 이는 업종의 특성상 건설업에서의 사고비율이 높다는 점과 건설업 노동자들 사이에서 질병으로 인한 산재신청이 활성화되어 있지 않은 현실 등이 영향을 미쳤을 것으로 보인다.

질병재해를 분석함에 있어서도 업종의 구분은 원청사업장의 업종을 기준으로 하였다. 물론 전국통계는 업종을 본 연구와 같이 구분하고 있지 않기 때문에 수치의 차이를 해석하는데 주의가 필요하다. 당진시에서 극단적으로 높게 나타나는 질병재해의 제조업 집중현상은 기본적으로 제조업 중심성이 높은 당진시의 산업구조와 더불어 제조업사업장 안에서 발생한 하청노동자의 질병재해에 대해서도 제조업종으로 구분한 것도 일부 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 건설업의 비율(10.4%)이 전국(11.1%) 수치보다 오히려 낮아진 것에도 이러한 분석방법의 영향이 있을 것으로 보인다.

사고재해와 마찬가지로 질병재해도 단순히 업종별 비율만 파악하는 것은 해석에 한계가 있으므로 업종별 재해율을 분석했다. 마찬가지로 당진시의 임금노동자 현황과 질병재해 발생현황은 2018년을 기준으로 했다.

[표 20] 업종별 질병재해율 (2018년 기준)

구분	전국			당진시		
	노동자수(명)	재해자수(명)	재해율(%)	노동자수(명)	재해자수(명)	재해율(%)
건설업	2,943,742	1,115	0.04	5,833	0	0
광업	11,697	1,565	13.38	247	0	0
운수창고 통신업	873,232	437	0.05	1,971	2	0.10
농림어업	178,707	68	0.04	805	0	0
전기가스 수도업	76,967	8	0.01	988	2	0.20
제조업	4,152,058	4,164	0.10	24,646	37	0.15
서비스업	10,058,930	2,904	0.03	26,955	6	0.02

당진시라는 표본의 규모가 매우 작으며, 질병재해자의 숫자도 2018년만을 기준으로 했을 때 많지 않기 때문에 재해율을 분석하는데 있어 의미가 있는 업종은 건설업, 제조업, 서비스업 등이다.

건설업의 경우 특이하게도 질병재해자의 숫자가 0으로 나타나고 있는데, 그 원인은 첫째, 본 연구에서는 제조업 사업장의 하청노동자들의 재해를 제조업에서의 재해로 분류했기 때문이다. 이러한 제조업 하청노동자들의 질병재해 중 실제 건설노동자들이 입은 재해를 건설업으로 분류하면 2018년 기준 5건(0.09%)으로 전국재해율에 비해 높게 나타나고 있지만 표본의 숫자를 감안하면 통계적으로 의미있는 재해율은 아니라고 할 수 있다. 둘째, 건설노동자들 사이에서 아직도 질병재해를 산재처리할 수 있는 분위기와 기반이 부족하기 때문인 것으로 추정된다.

제조업에서의 2018년 질병재해율은 전국재해율에 비해 50% 높게 나타났다. 제조업에서의 세부적인 비율을 보면 금속제련업이 24건, 기계기구 및 금속가공업이 8건, 자동차관련 제조업이 3건, 전기전자관련 제조업이 2건 등이었다. 금속제련업과 기계기구 및 금속가공업이 사실상 당진시의 제조업의 중심인 철강산업이라는 점을 감안하더라도 매우 높은 비율이다. 2015년부터 2019년까지 5년간의 통계를 비교해도 결과는 비슷하다.

[표 21] 당진시 제조업 세부업종별 질병재해 비율 (2015-2019)

업종	재해자수(명)	비율(%)
금속제련업	103	68.67
기계기구 및 금속가공업	25	16.67
자동차 관련 제조업	10	6.67
전기전자 관련 제조업	6	4
고무 플라스틱 제조업	2	1.33
기타 제조업	4	2.67
합계	150	100

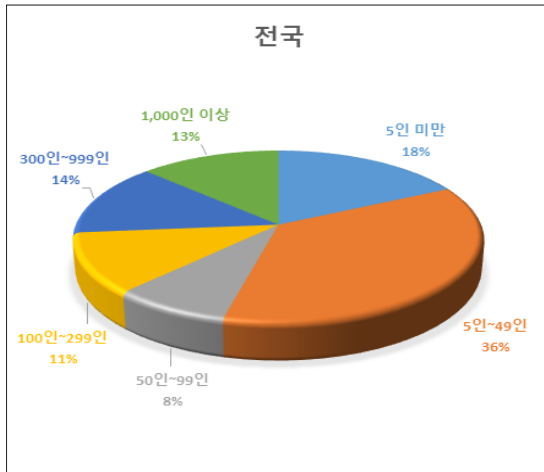
2. 규모별 질병재해 현황

[표 22] 당진시 규모별 질병재해 비율 (2015-2019)

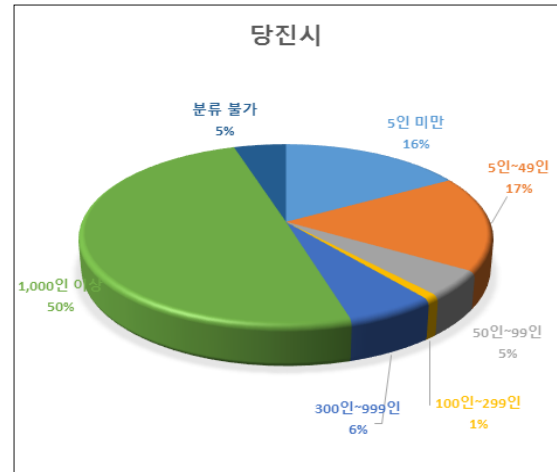
구분	전국		당진시	
	재해자수(명)	비율(%)	재해자수(명)	비율(%)
5인 미만	9,093	17.6	35	16.6
5인~49인	18,736	36.3	36	17.1
50인~99인	4,285	8.3	10	4.7
100인~299인	5,896	11.4	2	0.9
300인~999인	7,051	13.7	13	6.2
1,000인 이상	6,585	12.8	105	49.8

분류 불가			10	4.7
총 계	51,646	100	211	100

[그림 6] 전국 규모별 질병재해 발생비율 (2015-2019)



[그림 7] 당진시 규모별 질병재해 발생비율(2015-2019)



5인 미만 사업장의 질병재해 발생비율은 전국 17.6%, 당진시 16.6%로 비슷한 양상을 보이고 있다. 다만, 5인 미만 사업장의 경우 보건관리가 거의 이루어지지 않고 있는 현실과 업무상질병에 대한 낮은 인식과 산재신청에 대한 접근성 등을 감안했을 때, 이 비율은 실제로 업무상질병이 발생하는 비율보다는 다소 낮게 나타나고 있을 것으로 추정된다. 한편 5인~49인 구간에서는 전국 수치인 36.3%에 비해 절반 수준인 17.1%를 보이고 있으며 대체로 1,000인 미만 사업장의 질병재해 비율은 전국 비율에 비해서 낮은 수치를 보이고 있다. 반면, 1,000인 이상 규모 사업장의 질병재해 발생비율은 49.8%로 매우 높게 나타나고 있다. 2절의 업무상 사고재해 분석 결과와 마찬가지로 질병재해 역시 본 연구에서는 원청사업장을 기준으로 규모를 분류했기 때문에 이러한 결과가 나온 것이다.

당진시 질병재해의 대부분(71.1%)이 제조업에서 발생한다는 점을 감안하면 1,000인 이상의 대규모 사업장에서 가장 많은 업무상질병이 발생한다는 상식을 벗어난 결과는 질병재해의 상당수가 제철소, 발전소 등 대규모 장치산업 내 하청노동자들에게서 발생하고 있음을 의미한다. 1,000인 이상 사업장의 질병재해 중 원하청의 비율을 확인하면 이는 더욱 뚜렷이 드러난다.

[표 23] 당진시 1,000인 이상 사업장 질병재해 원하청 비율 (2015-2019)

원하청 구분	재해자수(명)	비율(%)
원청 노동자	28	26.7
하청 노동자	77	73.3
합계	105	100

지난 5년간 1,000인 이상 사업장에서 발생한 업무상질병은 105건이었다. 이중 28건(26.7%)만이 직영노동자의 질병재해였고 나머지 77건(73.3%)은 사내하청 또는 외주하청 노동자들의 질병재해였다.

2. 고용형태별 질병재해 현황

지난 5년간 발생한 질병재해의 52.1%(110건)은 직영노동자에게서 발생했고 나머지는 사내하청, 외주하청, 위탁, 파견, 일용직 등의 고용형태 노동자에게 발생했다. 직영노동자의 비율은 사고재해의 비율(53.5%)과 거의 비슷한 수치를 보였으나 사고재해의 경우 일용직 노동자의 비율이 21.2%를 차지한 반면 질병재해의 경우는 일용직 노동자의 비율이 9.5% 밖에 차지하지 않았다. 반면, 사내하청 노동자의 비율은 사고재해의 경우 18.2%를 차지한 데에 비해 질병재해에서는 34.1%의 높은 수치를 보였다. 이는 실제로 사내하청 노동자들의 업무상질병이 많다고 해석하기보다는 일용직노동자들의 대부분을 차지하는 건설노동자들이 아직은 업무상질병에 대한 인식이 부족하고 산재처리에 대한 접근성도 떨어지기 때문인 것으로 추정된다.

[표 24] 당진시 고용형태별 질병재해 비율 (2015-2019)

구분	재해자수(명)	비율(%)
직영	110	52.1
사내하청	72	34.1
외주하청	7	3.3
위탁	1	0.5
파견	1	0.5
일용직	20	9.5
합계	211	100

3. 질병종류별 질병재해 현황

지난 5년간 발생한 질병재해 중 170건(80.6%)이 근골격계 질환인 만큼 압도적인 다수를 차지했다. 부위별로 보면 허리가 60건으로 가장 많았고, 어깨, 무릎, 손, 팔 등이 그

뒤를 이었다. 근골격계 질환이 가장 높은 비중을 차지하는 것이나, 질병부위별 비중도 일반적인 경향에서 크게 벗어나지 않는 결과를 보여주었다.

근골격계 질환 다음으로 높은 비중을 차지한 것은 뇌심혈관질환(20건)이다. 비록 높은 비중은 아니지만 뇌심혈관계질환의 경우 대부분 중증의 질환으로 일부 경우 사망에 이르거나 심각한 장애를 남기기 때문에 각별한 관심이 필요하다. 다만 본 연구에서는 각각의 산재신청 건에 대한 개별적인 정보를 파악할 수는 없었기 때문에 뇌심혈관질환의 원인과 관련해서는 특별한 경향성이 있는지 파악할 수 없었다.

소음성난청 역시 10건으로 3번째로 많은 비중을 차지했다. 이 역시 원인을 단정할 수는 없지만 일반적으로 장치산업에서 소음성난청의 발생이 많은 것을 감안하면 제철소 및 발전소 등의 장치산업의 비중이 높은 당진시의 산업구조에 기인한 것으로 추정할 수 있다. 화상의 경우 일반적으로는 사고재해에 포함되지만 근로복지공단의 통계에 질병재해로 분류가 되어 있었고 질병재해로 분류된 정확한 이유를 파악할 수는 없었다.

[표 25] 당진시 질병종류별 질병재해 비율 (2015-2019)

구분	재해자수(명)	비율(%)
다리	7	3.3
목	5	2.4
무릎	19	9.0
발	8	3.8
손	15	7.1
어깨	43	20.4
정신	1	0.5
팔	12	5.7
허리	60	28.4
근골격계 질환 소계	170	80.6
뇌심혈관	20	9.5
난청	10	4.7
호흡기	7	3.3
고온	1	0.5
눈	1	0.5
화상	1	0.5
미분류	1	0.5
합계	211	100

4. 소결 - 업무상 질병재해 분석

업무상 사고와는 달리 당진시의 업무상 질병은 재해율도 전국평균과 큰 차이가 없기에 특별히 당진시의 노동자들이 업무상질병에 많이 노출되어 있다고 보이지는 않는다. 다만 업종별, 규모별 비중을 분석한 결과에 따르면 사고재해와 마찬가지로 제조업의 사내하청 노동자들의 비율과 재해율이 높다는 특징을 보이고 있다. 특히 다른 지역과는 다르게 1,000인 이상의 대규모 사업장에서의 질병재해 발생비율이 절반(49.8%)을 차지하며 그 중 상당수(73.3%)가 하청노동자라는 점은 분명한 취약지점을 보여준다고 할 수 있다.

제 4절 추가 분석

5년간의 사고재해와 질병재해의 현황을 분석한 결과 특정한 분야에 대한 추가적인 분석의 필요성이 드러났다. 당진시의 산업구조의 특성과 산업재해 발생의 양상에 기반하여 몇 가지 특정 분야에 대한 추가적인 분석을 진행하였다.

1. 철강산업 산업재해 현황 분석

당진시가 제조업 중심도시의 특성을 강하게 드러내고 있다고 한다면 그 중심에는 철강산업이 있다. 대규모 제철소는 그 자체로 큰 규모와 많은 노동자들을 수용하고 있지만 제철소와 직간접적으로 관련되어 있는 사업장들까지 포함하면 이들 사업장은 당진시에서 상당한 비중을 차지한다. 직접적으로 금속을 제련하는 사업장과 이들 사업장 내부에서 사내하청의 형태로 일부 작업을 도급받아 운영하는 사업장, 그리고 제철소에 원료공급, 설비건설, 시설정비 등의 역할을 하는 사업장, 제철소에서 생산되는 금속을 원료로 2차 가공을 하는 업체 등 철강산업이라는 카테고리 안에 있는 사업장은 다양하고 그 비율도 매우 높다.

[표 26] 당진시 철강산업 사업장 재해 비율 (2015-2019)

구분	당진시 재해자수(명)	철강산업	
		재해자수(명)	비율(%)
사고	2,330	932	40.0
질병	211	128	60.7
합계	2,541	1,060	41.7

본 연구에서는 제조업 중 세부업종 분류상 ‘금속제련업’과 ‘금속가공업’을 철강산업으로 묶어 분석했다. 이 두 가지 업종을 합한 것만으로 당진시 전체 사고재해의 40%를 차지하며 질병재해의 60.7%를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다.

[표 27] 당진시 철강산업 사업장 규모별 사고재해 비율 (2015-2019)

구분	당진시 재해자수(명)	철강산업	
		재해자수(명)	비율(%)
5인 미만	716	24	3.4
5인~49인	664	268	40.4
50인~99인	111	64	57.7
100인~299인	112	34	30.4
300인~999인	66	45	68.2
1,000인 이상	490	449	91.6
분류 불가	171	48	28.1
합계	2,330	932	40.0

전체 사고재해의 40.9%를 차지하는 철강산업 사업장들 중에서 절반 가까이 (18.1%)가 1,000인 이상 사업장에서 발생했다. 당진시에서 1,000인 이상의 철강사업장은 H제철뿐이다. 문제는 고용형태별 분석 [표11] 에서 보여지듯 이러한 사고재해의 79.73%가 하청노동자들의 사고라는 점이다. 상당한 규모를 갖추고 있는 단일사업장에서 전체 사고재해의 18.1%가 발생하고 있다는 점과 그 대부분이 하청노동자들의 사고라는 점에서 특별한 대책이 필요할 것이다.

[표 28] 당진시 철강산업 사업장 규모별 질병재해 비율 (2015-2019)

구분	당진시 재해자수(명)	철강산업	
		재해자수(명)	비율(%)
5인 미만	35	1	2.9
5인~49인	36	15	41.7
50인~99인	10	4	40.0
100인~299인	2	0	0
300인~999인	13	8	61.5
1,000인 이상	105	99	94.3
분류 불가	10	1	10.0
합계	211	128	60.7

[표 29] 당진시 철강산업 사업장 질병종류별 질병재해 비율 (2015-2019)

구분	당진시 재해자수(명)	철강산업	
		재해자수(명)	비율(%)
허리	60	43	71.7
어깨	43	23	53.5
무릎	19	13	68.4
팔	12	8	66.7
손	15	8	53.3
목	5	5	100
다리	7	4	57.1
발	8	1	12.5
근골격계 질환 합계	169	155	91.7
뇌심혈관	20	11	55.0
난청	10	5	50.0
호흡기	7	4	57.1
눈	1	1	100
정신	1	1	100
화상	1	1	100
합계	211	128	60.7

질병재해만을 보면 1,000인 이상 사업장의 집중현상이 더욱 두드러진다. 전체 질병재해의 60.7%가 철강산업에서 발생했으며 46.9%는 1,000인 이상 사업장에서 발생했다. 이는 기본적으로 해당사업장에서 질병재해가 많이 발생한 것으로 해석할 수 있지만 한 가지 고려해야 할 점은 해당사업장에는 정규직, 비정규직 노동조합이 활동을 하고 있고, 노동자들은 노동조합을 통해서 업무상질병에 대한 상담이나 산재신청을 비교적 쉽게 접할 수 있다는 점이다. 일반적으로 사고재해에 비해 질병재해는 산재라는 인식이 아직 부족하며, 업무연관성 입증의 책임에 대한 부담으로 산재신청에까지 이르는 비율이 상당히 낮다. 이러한 현실에서 사고재해에 비해 질병재해의 비율이 해당사업장에서 더욱 높게 나타난 것은 질병재해가 다발하는 문제라는 해석과 함께 최소한의 사후대책으로서 질병재해에 대한 산재보상이 타 사업장보다는 활발히 이루어지고 있다는 해석을 함께 하는 것이 필요하다.

철강산업에서의 질병종류별 비율을 보면 당진시 전체의 질병종류별 비율과 큰 차이를 보이지는 않는다. 철강산업에서도 근골격계 질환이 대부분을 차지하고 있었고 비율은 허리, 어깨, 무릎 순으로 높게 나타났다.

[표 30] 당진시 철강산업 사업장 고용형태별 사고재해 비율 (2015-2019)

구분	당진시 재해자수(명)	철강산업	
		재해자수(명)	비율(%)
직영	1,247	497	39.9
사내하청	425	369	86.8
외주하청	86	59	68.6
위탁	15	0	0
파견	53	6	11.3
일용직	495	1	0.2
미분류	9	0	0
합계	2,330	932	40

철강사업장 전체를 대상으로 고용형태별 사고재해 현황을 살펴보았다. 1,000인 이상 사업장에서 하청노동자에게 집중되었던 사고재해의 비율이 상대적으로 낮아져 원청과 하청의 비율이 비슷한 수준을 보인다. 이는 철강산업 안에서도 대규모 사업장을 제외한 중소기업사업장에서는 원하청 노동자들간의 안전관리에 있어서 큰 차이가 없다는 것을 보여준다. 즉, 원청노동자들이 상대적으로 안전한 작업을 담당하고 안전관리체계 역시 하청노동자들의 작업에 비해 잘 갖춰지는 현상은 중소기업사업장에서는 현저히 줄어들고 있다는 것을 보여준다.

철강산업 내 질병재해를 고용형태별로 분류해보면 사고재해와는 다르게 사내하청 노동자들의 비율이 유난히 높은 것을 확인할 수 있다. 이를 통해 철강산업 내 사내하청 노동자들이 상대적으로 높은 노동강도에 노출되어 있다는 것을 짐작할 수 있다.

[표 31] 당진시 철강산업 사업장 고용형태별 질병재해 비율 (2015-2019)

구분	당진시 재해자수(명)	철강산업	
		재해자수(명)	비율(%)
직영	110	55	50.0
사내하청	72	68	94.4
외주하청	7	5	71.4
파견	1	0	0
일용직	20	0	0
합계	211	128	60.7

2. 5인 미만 서비스업 산업재해 현황 분석

당진시는 제조업 중심성이 확실한 도시이며 서비스업의 규모가 상대적으로 작기 때문에 서비스업 노동자들의 산업재해에 대해서는 관심이 소홀할 수 있으나 [표 7]의 업종별 재해율을 보면 비록 그 숫자는 많지 않다고 하더라도 당진시의 서비스업 재해율(0.32%)은 전국적인 서비스업의 재해율(0.34%)과 비슷한 수치를 보이고 있다. 이에 서비스업종에서 산업재해에 취약한 지점을 파악하기 위해 세부적인 업종과 규모를 기준으로 분석했다.

[표 32] 당진시 5인 미만 서비스업 산업재해 현황 (2015-2019)

구분	당진시	서비스업	5인 미만 서비스업	
	재해자수(명)	재해자수(명)	재해자수(명)	비율(%)
사고	2,330	383	149	38.90
질병	211	24	9	37.50
합계	2,541	507	158	31.16

*5인 미만 서비스업 비율은 당진시 서비스업 재해자수에서 차지하는 비율을 계산함.

지난 5년간 당진시 서비스업에서 발생한 사고재해는 모두 383건이었으며 이중 149건이 5인 미만의 사업장에서 발생했다. 한편 당진시 서비스업에서의 질병재해는 24건이었으며 이중 9건이 5인 미만의 사업장에서 발생했다.

5인 미만 서비스업 사업장의 사고재해 149건 중 52건이 소규모의 식당이나 프랜차이즈 요식업소에서 발생한 사고였다. 한 가지 주목할 점은 해당되는 사업장들 중 일부 사업장에서는 2~3차례 반복적으로 산재신청이 이루어지는 현상을 보였는데, 질병재해가 아닌 이상 동일인에 의한 재요양신청으로 볼 수는 없다. 표면적으로는 해당 사업장에서 반복적으로 업무상 사고가 발생한 것이라고 해석할 수 있지만, 요식업 사업장 노동자들의 현실을 감안하면 실제로는 한번 산재보상의 경험이 있는 노동자들에 의해서 동료노동자들의 업무상 사고도 산재신청으로 이어진 사례가 많았다고 해석하는 것이 더 타당해 보인다. 현실적으로 소규모 식당이나 프랜차이즈 요식업에 종사하는 노동자들은 4대 보험에 가입되어 있지 않은 경우도 많고, 본인이 산재보험의 의무가입대상이라고 인지하지 못하고 있는 경우도 많다. 또한 미가입 상태라도 의무가입 대상이라면 보상이 가능하다는 것을 모르고 있거나, 사업주와의 관계 등으로 인해 업무상 사고가 발생해도 본인이 감수하거나 사업주와의 사적인 공상합의 등으로 마무리되는 경우가 대부분이다. 이러한 현실을 감안했을 때, 일부 사업장에서 반복적으로 산재신청이 이루어지는 현상은 해당 사업장이 특별히 문제가 있다고 보는 것보다는 전반적으로 드러나지 않는 5인 미만 서비스업 사업장의 산업재해가 해당 사업장들에서는 노동자들의 경험을 통해 산재신청으로까지 이어진 것으로 해석할 수 있다. 요식업 다음으로 많은 비중을 차지한 것은 도소매업 및 수리업으로 34건의 사고재해가 발생했다. 세부적으로는 자동차정비소, 주유소 등이 다수를 차지했다.

3. 경비, 청소, 조리 노동자 산업재해 현황 분석

[표 33] 당진시 경비, 청소, 조리 노동자 산업재해 현황 (2015-2019)

구분	당진시		경비, 청소, 조리노동자	
	재해자수(명)	비율(%)	재해자수(명)	비율(%)
사고	2,330	91.7	66	2.8
질병	211	8.3	2	0.9
합계	2,541	100	68	2.7

*경비,청소,조리노동자 비율은 당진시 재해자수에서 차지하는 비율을 계산함.

경비, 청소, 조리 노동자의 산업재해를 별도로 구분하여 분석했다. 이들 직종의 특성은 대부분의 사업장에서 주변적, 혹은 보조적인 업무로 인식되어 있고, 실제 고용형태도 위탁이나 파견의 형태를 띠고 있다. 때문에 일반적인 작업에 비해 안전보건관리에 소홀할 수 밖에 없는 조건에 있을 것으로 판단되었다. 당진시 전체에서 해당 업종에 종사하는 노동자의 숫자를 파악할 수 없기 때문에 재해율을 파악할 수는 없었다. 하지만 매우 좁은 범위의 직종만을 대상으로 분류했음에도 68건이 발생한 것은 적은 숫자는 아니라고 할 수 있다.

이러한 직종 노동자들의 문제는 대부분 고용형태와 직결된 것으로 해석할 수 있다. 해당 노동자들 중 8명만이 직영노동자로 분류되었는데, 그 8명은 모두 아파트 입주자 대표회에 고용된 경우였다. 42건의 재해가 파견노동자들에게 발생했는데 이중 5건을 제외한 37건이 경비노동자들의 재해였다. 이 노동자들은 경비 및 건물관리를 전문으로 하는 파견업체에 소속되어 있었다. 이러한 형태의 고용방식은 사업주 입장에서는 효율적일 수 있으나 경비노동자의 안전보건관리에 있어서는 원청과 파견회사 모두 신경쓰지 않는 사각지대를 만들어 내기 쉽다.

제 5절 드러나지 않는 산재

5년간의 사고재해와 질병재해의 현황을 분석했지만 여전히 간과할 수 없는 부분은 산재 신청 승인내역만으로 당진시의 산업재해 현황을 평가하기에는 드러나지 않는 산재의 문제들이 많이 있다는 점이다. 첫째, 승인률이 90%에 이르는 하지만 불승인내역들 중에는 사소한 오류로 인해 불승인된 것으로 추정되는 신청사건이 다수 존재했다. 둘째, 아직도 많은 사업주들이 산재신청에 대한 거부감을 가지고 있고 산재를 은폐하는 사례가 빈번히 발생한다. 이러한 상황을 데이터화하여 분석할 수는 없지만 전반적인 실태를 살펴보는 것은 산재현황을 좀 더 정확히 이해하기 위해 필수적이다.

1. 산재심사 과정의 문제

산재보상신청은 사고, 질병, 출퇴근으로 분류되어 심사과정을 거친다. 각각 정해진 절차에 따라서 상병의 여부와 업무연관성을 확인하게 되는데 사고 및 출퇴근 재해와 질병재해는 처리 절차가 상당히 다르다. 문제는 사고와 질병의 경계가 모호한 경우가 많고, 이를 신청인이 결정하도록 되어있기 때문에 재해자와 근로복지공단의 판단이 다를 경우, 또는 재해자나 주치의가 제도에 대한 이해부족으로 사고와 질병에 대한 구분을 실수하는 경우 그 이유만으로 제대로 된 심사도 받지 못하고 불승인 판정을 받는 일들이 발생한다. 본 연구에서 확보한 불승인 사례 240건 중에서도 이러한 경우로 추정되는 신청 건수를 어렵지 않게 찾을 수 있었다.

[표 34] 질병으로 신청되어 불승인된 사고 사례들

상병명	세부상병명
기타 및 상세불명 손목 및 손 부분의 으깬손상	좌측 손목 및 수부의 압계손상
상세불명 아래 부위의 외상성 절단	좌측 경-비골 간부 압계손상 및 절단(부분)
종골의 골절, 폐쇄성	좌측 종골 분쇄골절
2개이상의 발가락의 외상성 절단	우측3,4족지 외상성 절단
외측복사의 골절의 골절, 폐쇄성	우측 족관절 외과골절
기타 아래팔 부분의 열린 상처	좌측 전완부 심부열상
발목 및 발의 기타 부분의 으깬손상	우측 발의 압계손상
발목 및 발을 제외한 엉덩이 및 다리의 2도 화상, 대퇴부	양측다리의 2도 화상
머리의 기타 부분의 열린상처	얼굴의 깊은 열상
세 개의 늑골을 침범한 다발골절, 폐쇄성	우측 제9-10-11늑골 골절
손목 및 손의 기타 및 상세불명 부분의 으깬 손상	우측 수부 압좌상
왼쪽 가운데손가락의 외상성 경지골 절단(완전)(부분)	좌측 제3수지 불완전 절단상

위 사례들은 진단명으로 보건데 명백히 사고로 인해 발생한 부상들이다. 그럼에도 불구하고 위 사례들은 질병으로 구분되어 산재보상이 신청되었고, 불승인 판정을 받았다. 물론, 사고로 신청되었다고 해도 검증과정을 거치기는 하지만 위와 같은 사례들은 검증의 기회조차 없이 질병이 아니라는 이유로 불승인되었을 가능성이 매우 높다. 이런 경우는 산재신청 접수과정에서 상병명과 사고/질병 구분이 적절한가에 대한 간단한 점검만으로 불필요한 심사와 불승인 판정을 피할 수 있는 사례들임에도 행정력을 낭비하는 것은 물론, 재해자에게는 재신청을 해야하는 번거로움과 결과적으로 보상이 늦어지는 불이익을 낳고 있다고 할 수 있다.

2. 산재신청 기피의 원인

김병훈(2019)에 의한 업무상질병 요양업무에 대한 만족도 조사결과에 따르면 산재노동

자들이 진단을 받고도 요양 신청을 하지 못한 이유 중, 회사와 주변의 만류에 대해 매우 그렇다 32.5%, 그렇다 18.5%, 그렇지 않다 35%, 전혀 그렇지 않다 14%로 응답해 응답자의 절반 이상이 회사 등 주변의 만류로 인해 산재신청에 어려움을 겪는 것으로 파악되었다.

사업주들이 산재신청을 기피하는 원인은 다양하다. 직접적으로는 산재보험요율이 상승한다는 금전적인 부담이 있는데, 정확히 말하면 산재발생으로 인한 패널티에 대한 부담과 함께 무재해 타이틀을 유지함으로써 인해 받을 수 있는 혜택을 받지 못하는 것에 대한 우려가 더해진 것이다. 간접적으로는 산재발생시 이어지는 사고조사와 그로 인한 형사처벌 및 행정명령 등에 대한 우려 등으로 인해 산재를 은폐하려는 시도가 계속되고 있다.

사업주들의 이러한 경향은 이미 여러 가지 방식으로 알려져 있으므로 본 연구에서 다시 언급하지는 않는다. 본 연구에서는 역으로 사업주들이 아닌 노동자들의 입장에서 산재신청을 기피하게 되는 구조적, 제도적 문제점들을 검토한다.

가. 영세사업자와의 공생관계

산재통계 분석에서 드러나듯이 5인 미만의 영세사업장의 사고중 68.3%는 건설업에서 발생하고 있다. 이런 소규모 영세건설업사업주는 건설업의 다단계 하도급 구조에서 가장 낮은 위치에 있기 때문에 발주자 및 원청의 지시와 의도는 매우 강한 영향력을 지닌다. 건설공사의 경우 하청노동자의 산재라도 공사단위로 통합 관리되기 때문에 발주자나 원청건설사의 입장에서는 하청에서 발생하는 사고가 공식화되는 것을 매우 경계하며, 이러한 분위기는 자연스럽게 하청업체 스스로 산재를 은폐하는 압력으로 작용하고 있다. 한편으로는 산재를 예방하는 차원에서 공사입찰 과정에서 산재다발업체에 불이익을 주는 방식은 역으로 영세업체들이 공사에 참여하기 위해 산재를 은폐하는 원인이 되기도 한다.

대부분의 건설일용직 노동자들은 건설업계의 이러한 관행을 익히 알고 있고 한편으로는 영세사업장 사업주의 입장을 쉽게 이해한다. 공사에 투입되어 일자리를 유지하는 것은 영세사업주와 일용직노동자들에게 공통의 최우선과제이기 때문에 산재처리가 일자리를 위협한다면 산재은폐는 불가피한 선택이 된다.

나. 심사기간의 고용불안과 생계문제

근로복지공단 산재보상국(2019)의 '산재요양 처리기간 단축 등 업무상 질병 개선방안'에 따르면 2018년의 업무상질병 평균처리기간은 166.8일이었다. 세부적으로는 근골격계 질환이 108.7일, 뇌심혈관질환이 103일, 직업성 암이 341.6일, 정신질환이 179.8일, 기타

질병이 270.7일이었다.

김병훈(2019)의 조사에서도 응답자들의 요양신청 후 결정통보기간은 평균 3.7개월이었고 세부적으로는 30일 미만 22%, 60~90일 미만 5%, 90~120일 미만 18.9%, 120~150일 미만 20.6%, 150일 이상은 28.3%로 3개월 이상이 전체의 67%를 차지하고 있었다.

산재노동자는 요양기간 중, 그리고 복귀 후 30일간 어떠한 이유로도 해고할 수 없도록 법으로 보호하고 있다. 그러나 현실에서는 많은 산재노동자들이 고용에 대한 불안과 생계문제 때문에 산재신청을 꺼리고 있다. 우선, 법적으로 보호를 받는 것은 산재로 인정을 받은 이후에만 가능하기 때문이다. 사고나 질병이 발생하고 산재신청까지 소요되는 시간, 산재신청 이후 조사와 심사를 거쳐 승인을 받기까지의 기간동안 재해자는 휴가, 병가, 휴직 등을 사용해 개인적으로 이 문제를 해결해야 한다. 단체협약이나 취업규칙에 이를 보장하는 규정이 없거나 이러한 기대를 할 수 없는 일용직노동자들에게는 여전히 산재의 발생은 그 즉시 고용과 생계의 위기로 다가온다. 또한, 법적으로 보장되어 있다 하더라도 산재신청을 꺼리는 사업주의 의사에 반하여 산재신청을 하는 노동자는 다양한 불이익을 감수해야 하기 때문에 법적인 고용보장만으로는 이러한 문제를 해결할 수 없는 것이 현실이다.

다. 경제적 불이익-통상근로계수

산재노동자들은 산재인정 이후에도 휴업급여의 부족으로 인한 어려움을 호소하고 있다. 일반적으로 산재요양으로 인해 취업이 불가능한 경우 휴업수당으로 평균임금의 70%를 지급받지만 경우에 따라서는 70%의 휴업급여만으로 생계에 문제가 발생하는 노동자들이 많고, 일용직 노동자들의 경우는 평균임금을 계산하기 어려운 경우 통상근로계수를 적용하는데 이 경우 실제 수령액은 일당의 50% 수준으로 생계를 감당하기 어려운 경우가 많다.

김병훈(2019)의 조사에 따르면 산재요양 과정에서 휴업급여 등 생계의 어려움을 호소하는 응답자들의 비율은 매우 그렇다 50.3%, 그렇다 24.5%, 그렇지 않다 18.1%, 전혀 그렇지 않다 7.1%로 70% 이상의 응답자들이 요양기간 중 생계의 어려움을 호소하고 있다.

특히, 건설일용직노동자들의 경우 일정기간(3개월) 같은 현장에서 일하지 않은 경우 일반적인 평균임금을 적용하기 어렵다는 이유로 통상근로계수를 적용하여 일당의 73%만을 평균임금으로 책정하는데 이렇게 통상근로계수가 적용된 평균임금의 70%에 해당하는 휴업급여를 지급받는 경우 평소 재해자들이 받던 임금의 50% 수준밖에 되지 않는 불이익

을 받게 된다. 이러한 조건들 때문에 건설노동자들은 사업주가 일정 수준의 보상을 약속하고 공상처리를 제안할 경우 생계문제를 고려하여 산재신청을 하지 않을 가능성이 높다.

제 3장 중대재해현황 분석

제 1절 중대재해 발생현황

1. 당진시 산재사망만인율

[표 35] 당진시-전국 산재사망만인율 비교 (2015-2019)

년도	전국 산재사고사망만인율 (‰)	당진시 임금노동자수(명)	당진시 사고사망자수(명)	당진시 산재사고사망만인율(‰)
2015	0.53	64,900	5	0.77
2016	0.53	65,500	11	1.68
2017	0.52	63,500	9	1.42
2018	0.51	65,950	10	1.52
2019	0.46	70,000	10	1.43

당진시의 산재사망만인율을 살펴보았다. 2015년 5건을 제외하면 2016년 이후 10건 전후의 사망사고가 지속적으로 발생하고 있다. 당진시 임금노동자수는 통계청의 연도별 상하반기 임금노동자수의 평균을 적용하였다. 이를 토대로 당진시의 산재사망만인율을 산출하면 전국 산재사망만인율의 3배에 이르는 상황임을 확인할 수 있다.

[표 36] 당진시-충남 산재사망만인율 비교 (2015-2019)

구분	충남지역		당진시	
	중대재해 사망자수(명)	중대재해율 (사망만인율 ‰)	중대재해 사망자수(명)	중대재해율 (사망만인율 ‰)
2015년	55	0.74	5	0.77
2016년	62	0.82	11	1.68
2017년	43	0.54	10	1.57
2018년	59	0.73	10	1.52
2019년	56	0.66	10	1.43
합계	275	0.70	46	1.39

범위를 좁혀 충남지역 전체의 산재사망현황과 비교하여도 2015년을 제외하면 당진시의 산재사망만인율은 2배 가량 높은 수치를 지속적으로 나타내고 있다.

2. 업종, 규모, 고용형태별 중대재해 발생현황

[표 37] 업종별 중대재해 발생현황 (2015-2019)

구분	전국		당진시	
	중대재해 사망자수(명)	중대재해율 (사망만인율‰)	중대재해 사망자수(명)	중대재해율 (사망만인율 ‰)
광업	59	0.01	1	0.03
제조업	1,115	0.12	24	0.73
건설업	2,358	0.25	16	0.49
전기가스수도업	7	0.0008	3	0.09
기타의 사업	692	0.07	2	0.06
합계	4,714	0.51	46	1.39

중대재해 사망사고에서도 당진시는 제조업이 압도적으로 높은 비율을 차지했다. 전체 46건의 사망사고 중 24건이 제조업 사업장에서 일어난 사고였다. 이를 업종별 사망만인률로 계산하면 전국 제조업의 사망만인률이 0.12‰인데 반해 당진시의 제조업 사망만인률은 0.73‰으로 6배 정도 높은 수치이다. 즉, 당진시에서 일하는 제조업 노동자들이 작업 중 사망할 확률이 다른 도시보다 6배나 높은 것으로 매우 심각하게 받아들여야 할 결과이다.

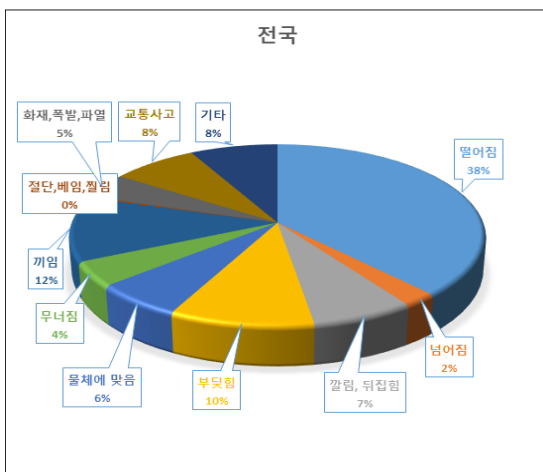
전기가스수도업에서의 중대재해도 3건으로 전국에서 발생한 7건 중 3건이 당진에서 발생한 것으로 발전소에 대한 안전관리가 부실함을 보여주고 있다. 건설업에서의 중대재해율도 전국평균 0.25‰에 비해 0.49‰로 매우 높게 나타나고 있는데 당진시의 건설업 비중이 타 지역과 비교했을 때 크게 높지도 않다는 점을 감안하면 건설업에서의 중대재해 역시 매우 높은 수치라고 할 수 있다.

3. 발생형태별 중대재해 발생현황

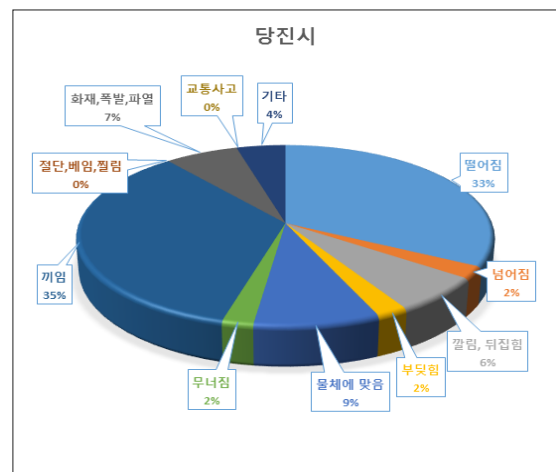
[표 38] 발생형태별 중대재해 발생현황 (2015-2019)

구분	전국		당진시	
	중대재해 사망자수(명)	중대재해율 (사망만인율 ‰)	중대재해 사망자수(명)	중대재해율 (사망만인율 ‰)
떨어짐	1,794	0.19	15	0.45
넘어짐	111	0.01	1	0.03
깔림, 뒤집힘	334	0.04	3	0.09
부딪힘	472	0.05	1	0.03
물체에 맞음	294	0.03	4	0.12
무너짐	208	0.02	1	0.03
끼임	544	0.06	16	0.49
절단,베임,찢림	12	0.00	0	0.00
화재,폭발,파열	214	0.02	3	0.09
교통사고	363	0.04	0	0.00
기타	368	0.04	2	0.06
합계	4,714	0.51	46	1.39

[그림 8] 전국 발생형태별 중대재해 현황 (2015-2019)



[그림 9] 당진시 발생형태별 중대재해 현황 (2015-2019)



중대재해 사망사고의 발생형태를 보면 전국적으로는 떨어짐에 의한 사고가 압도적으로 높은 수치를 차지한다. 잘 알려진 바와 같이 이러한 결과는 건설업에서의 추락사고가 가

장 많이 발생하기 때문이다. 그런데 당진시의 사망사고 발생형태를 보면 15건의 추락사고와 함께 16건의 끼임 사고가 전체 46건의 사망사고 중 절반 이상을 차지하고 있음을 알 수 있다. 추락사고가 큰 비중을 차지하는 것은 전국적으로 공통적인 현상이지만, 끼임 사고의 전국 사망만인률이 0.06‰인데 비해 당진시에서의 끼임으로 인한 사망만인률은 0.49‰로 매우 높은 수치를 보이고 있는 것이다. 모든 사망사고의 구체적인 정황을 확인하는 것은 불가능했으나, 이러한 수치는 당진시의 제조업이 장치산업에 기반하고 있다는 것에서 원인을 찾을 수 있다. 끼임사고의 원인은 다양하지만 특히 장치산업에서는 설비의 운전, 정비 등 전과정에서 끼임으로 인한 사망사고의 발생위험이 높다. 장치산업에서 사용되는 설비와 장비들은 다른 여타의 산업과는 비교하기 힘들 정도로 큰 크기와 무게를 가지고 있고, 이러한 설비를 다루는 작업이 일상적으로 이루어진다. 특히 이러한 설비와 장비를 수리하거나 정비하는 과정에서 안전관리수칙이 강력하게 준수되지 않으면 끼임사고가 발생하기 쉽고 그 크기와 무게에 의해 중대재해로 이어질 가능성도 매우 높은 것이 장치산업의 특성이라고 할 수 있다. 더욱 상세한 분석을 위해서는 해당 사고들에 대한 조사보고서 등을 살펴 볼 필요가 있지만 관계기관들이 해당 자료를 제공하지 않아 이러한 분석에 이르지 못한 것은 아쉬움으로 남는다.

4. 기타 중대재해 관련 검토사항

[표 39] 누락으로 추정되는 중대재해 현황 (2015-2019)

구분	재해일자	사업장	세부상병명
사망사고1	2016-03-14	0000스틸(주)	사인미상
사망사고2	2016-04-27	진0000	심정지
사망사고3	2016-06-29	(주)별표000	심정지

5년간의 산재신청 건을 전수 조사하는 과정에서 중대재해 통계에는 포함되어 있지 않지만 정황상 산재사고로 인한 사망으로 추정되는 신청 건들이 발견되었다. 산재사고로 사망에 이르렀고, 이를 이유로 보상까지 이루어졌음에도 중대재해 통계에 잡히지 않는 사망사고가 있었다는 것은 현재 확보된 중대재해 통계가 실제 산재로 사망하는 노동자들을 전부 포함하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

이러한 누락에는 다양한 원인이 있을 수 있지만, 사고가 발생한 후 오랜 시간이 지나 사망한 경우 중대재해로 집계되지 않았을 가능성이 가장 높다. 2019년 변경된 고용노동부 지침에 따르면 사고발생 후 72시간 안에 사망한 경우만 중대재해로 분류하기 때문에 앞으로는 이러한 누락이 더 늘어날 것으로 보인다.

또한, 현행법 상 중대재해는 사망사고만을 의미하는 것은 아니다. 1명 이상의 사망자가

발생하거나, 3개월 이상의 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생하거나, 동시에 10명 이상의 부상자나 질환자가 발생한 재해 역시 중대재해라고 규정되어 있다. 하지만 사망사고 이외에 부상이나 질병이 중대재해로 규정되는 경우는 현실적으로 많지 않으며 당진시의 중대재해 통계 역시 사망사고 이외 부상자는 단 1명이었다. 통계에는 드러나지 않지만 법적으로 사망사고만큼 중대한 재해로 분류되는 사고들이 존재할 가능성도 염두에 두어야 한다.

제 4장 산재예방 인프라 분석

제 1절 산재예방 인력

1. 고용노동부

산재예방은 기본적으로 국가사무에 속하는 영역이고 담당부서는 고용노동부이다. 이에 산재예방 인프라를 살펴보면 있어서 가장 먼저 고용노동부의 산재예방 근로감독관 현황을 파악하고, 당진시를 담당하는 고용노동부 천안지청의 인력현황을 파악했다.

고용노동부(2020)의 자료를 참조하면 산업안전감독관은 2017년 402명에서 2019년 681명으로 279명이 증원되었다. 하지만, 산업안전감독이 시행되는 사업장은 2016년 26,920개소, 2017년 21,286개소, 2018년 23,879개소, 2019년 21,779개소로 큰 변화가 없으며, 전체 사업장(약 200만 개소)의 1% 수준에 머무르고 있다.

한국노동연구원(2018)에 따르면 국제비교를 보더라도 ILO의 자료를 검토해보면 노동자 1만명당 감독관의 숫자에서 우리나라는 0.6명을 기록하여 프랑스 0.8명, 독일 1.5명, 핀란드 1.5명, 스페인 1.0명 보다 낮고 일본 0.6명, 스웨덴 0.6명과 비슷한 수준이었다.

[표 40] 고용노동부 천안지청 산재예방 관련 인력현황 (2020)

구분		직급	비고
1팀	건설안전·페트롤팀	공업6급	팀장
		공업7급	
		시설7급	
2팀	안전정책팀	행정6급	팀장
		행정6급	
		행정8급	
3팀	안전·화학팀	행정6급	팀장
		행정7급	
		공업7급	
4팀	보건팀	시설6급	팀장
		공업7급	
		시설7급	

당진시를 관할하고 있는 고용노동부 지청은 대전지방노동청 산하 천안지청이며 천안지청에서 산재예방 관련 업무를 담당하고 있는 인력현황은 위 표와 같이 4개 팀에 3명씩 12

명이다. 하지만 지역별 담당자들이 배정되어 있는 조직구조는 아니기 때문에 당진시를 담당하는 인력이 얼마나 되는지 파악하는 것은 불가능했다.

고용노동부 천안지청은 부서별로 관할구역이 다르게 설정되어 있는데, 산재예방지도과의 경우 천안, 아산, 예산, 당진을 관할로 두고 있다. 1팀은 건설업 산재예방 업무에 집중되어 있고 4팀은 보건팀으로 질병재해의 예방과 관련된 업무를 수행한다고 볼 수 있다. 당진의 주된 문제인 제조업 중심의 업무상 사고와 관련해서는 주로 2,3팀의 인력들이 감독 역할을 수행한다고 볼 수 있다.

고용노동부 근로감독관의 인원이 전체적으로 부족하다는 것은 이미 많이 지적되어 온 부분이다. 당진시만을 담당하는 인원은 정해져 있지 않기 때문에 수치상으로 비교하는 것은 불가능하지만 이처럼 소수의 인원이 천안, 아산, 예산, 당진을 모두 관할하고 있다는 사실 만으로도 산재예방 역할이 충분히 이루어지지 않고 있음을 예상할 수 있다.

다만, 2019년 고용노동부 서산출장소가 개소하였고 고용노동부에서는 서산출장소의 규모를 확대하여 당진시 역시 서산출장소의 관할로 이관한다는 계획을 가지고 있는 것으로 알려졌다. 이러한 개편이 이루어질 경우 근로감독관의 확충이 얼마나 이루어지는지 주목해야 할 것이다.

2. 안전보건공단

고용노동부(2020)에 따르면 안전보건공단이 직간접적으로 기술지원을 수행하는 사업장은 연 36만개소로 전체 사업장(약 200만 개소)의 18% 수준이다. 안전보건공단의 인력은 2017년~2019년 사이 241명이 증원되었지만 지방노동관서(48개)와 협력을 위해 필요한 지역지사의 숫자는 27개로 같은 기간 동안 늘어나지 않았다. 당진시를 관할하고 있는 충남본부 역시 아직 고용노동부 지방노동관서와 연계되는 지역지사망을 갖추지 못하고 있다.

[표 41] 안전보건공단 충남지역본부 인력현황 (2020)

	안전	보건	건설	경영
1급	2	-	-	-
2급	1	-	1	1
3급	6	3	1	1
4급	8	1	3	1
5급	7	4	2	6
6급	1	1	1	-
계	25	9	8	9
총계	51			

안전보건공단은 고용노동부가 권한을 행사하는 근로감독, 형사처벌, 행정지도 등을 제외한 전반적인 산재예방 업무를 담당하고 있다. 산재예방과 관련된 사업장 지원, 컨설팅, 각종 산재예방 관련 제도의 운영 등 폭넓은 업무범위를 가지고 있다. 다만, 안전보건공단 충남본부 역시 인원을 지역별로 배치하고 있지는 않아서 당진시를 담당하는 인원을 별도로 파악할 수는 없는 구조였다. 안전보건공단 충남지역본부는 고용노동부 천안지청과 보령지청의 관할구역인 천안시, 아산시, 당진시, 예산군, 보령시, 서산시, 홍성군, 서천군, 부여군, 청양군, 태안군 전체를 관할구역으로 두고 있다. 이렇게 넓은 관할구역을 감안하면 51명이라는 인원이 충분하다고 볼 수는 없다.

다만, 안전보건공단은 자체인력으로 소화하기 어려운 사업장 점검을 민간위탁을 통해 일정부분 소화하고 있었다. 안전, 보건, 건설, 서비스, 전문(화학 등) 분야로 구분되어 분야별로 1~4개의 위탁업체가 운영되고 있었다. 충남본부만의 현황은 파악하지 못했으나, 고용노동부(2020) 자료에 따르면 2019년 안전보건공단이 자체적으로 점검한 사업장은 160,479개소이며 민간위탁업체가 점검한 사업장은 201,000개소였다.

한편, 안전보건공단 실무담당자들은 인터뷰 과정에서 고용노동부 감독관들과는 달리 사업장 출입과 점검에 대한 강제적인 권한이 보장되어 있지 않기 때문에 감독현장에서 업무수행에 차질을 빚는 경우가 많으며 민간위탁업체들의 경우 이러한 문제는 더욱 심각하게 발생한다고 밝혔다.

3. 소결

공공행정 영역에서 산재예방을 담당하는 고용노동부와 안전보건공단의 인력현황을 살펴 보았다. 산재예방과 관련해서는 산업안전보건청의 설립 주장이 힘을 얻고 있을 정도로 인력과 전문성의 부족이 문제로 지적되어 왔다. 다만, 지자체의 수준에서 이러한 공공기관의 인력문제에 대한 대안을 제시하기는 어려운 것이 현실이다. 설사 일부 지자체의 의

지와 요청으로 해당 지자체에 추가적인 인원이 투입된다고 하더라도 전체적인 인력 부족의 문제를 해결하는 올바른 방향은 아닐 것이다.

지자체로서는 이러한 공공기관의 인력부족을 감안하여 이를 효과적으로 보완할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 고용노동부의 가장 강력한 영향력은 국가사무의 집행자로서 사업장에 대한 강제력을 행사할 수 있다는 점이다. 이러한 장점을 지자체는 어떻게 활용할 것인지 고민해야 하며, 안전보건공단이 가지고 있는 전문성과 다양한 산재예방 제도들을 지자체의 정책과 효과적으로 결합시키는 방안에도 대해서도 고민이 이루어져야 할 것이다.

한편, 고용노동부는 2020년 5월 발표한 ‘제 5차 산재예방 5개년 계획(안)’을 통해 그간 지방자치단체나 공공기관의 안전관리에 대한 역량과 관심은 부족했다고 지적하고 산재예방을 위한 기관간, 사업간의 유기적 협력과 연계가 필요하다고 강조했다. 그러나, 고용노동부의 계획에는 유기적 협력 안에서 지자체의 역할에 대한 고민은 보이지 않는다. 단지 공공기관의 사망사고와 지자체 발주공사 및 수행사업에서의 사망사고가 다수 발생하고 있다고 지적하며 이에 대한 관리를 강조하고 있을 뿐, 지자체를 산재예방 사업의 한 주체로 인식하지 않고 있음을 확인할 수 있다. 지금으로서는 당진시를 비롯해 산재예방의 의지를 가지고 있는 지자체들이 선도적으로 다양한 정책들을 시도하고 모범적인 사례들을 만들어내는 것이 문제의식을 확산시키고 중앙정부 차원에서도 지자체의 산재예방 행정을 의제화하는 밑거름이 될 것이다.

제 2절 산업보건기관

1. 직업환경의학과 개설 의료기관

당진시에서는 유일하게 당진종합병원에서 직업환경의학과를 개설하여 전문의 1명이 근무 중이다. 노동자들에게 직업환경의학 서비스가 제공되는 것은 산재예방에 있어서 매우 중요한 부분이다. 흔히 산재예방을 사고재해와 질병재해를 구분하듯이 안전영역과 보건영역으로 구분하고 직업환경의학은 보건의 영역에만 한정된 것으로 사고하는 경향이 지배적이지만 현실에서 안전과 보건의 영역이 중첩되는 상황을 쉽게 발견할 수 있다. 대표적인 경우가 밀폐공간을 비롯한 질식사고나 급성 중독 등의 사례이다.

[그림 10] 당진종합병원 직업환경의학과 (출처 : 당진종합병원 홈페이지)

The screenshot shows the website for the Occupational Health and Safety Department at DMC Dangjin General Hospital. The header includes the hospital logo and navigation links. The main content area features a grid of department buttons, with '직업환경의학과' (Occupational Health and Safety) selected. Below this, there is a profile for Dr. Lee Hyun-seok, detailing his specialties (occupational health checkups, work suitability, and work-related evaluations), academic activities (member of the Korean Society of Occupational Health and Safety), and qualifications (M.D. from Yeungnam University, M.P.H. from Hanyang University, and M.P.H. from Hanyang University, currently Director of the Occupational Health and Safety Department at DMC Dangjin General Hospital). Contact information and a 'Main Phone Number 041-357-0100' are also visible.

당진종합병원은 공공의료기관이 아닌 관계로 현재로서 당진종합병원의 직업환경의학과는 직업성질환에 노출된 노동자들이 사후적으로 질환의 원인을 파악하고 개선방향을 찾는 데 도움을 주는 역할에 그치고 있지만 당진시와의 협약을 통해 사전에 직업성질환을 예방하는 것까지 역할을 확대할 수도 있을 것이다.

2. 근로자건강센터

[그림 11] 충남근로자건강센터 (출처 : 충남근로자건강센터 홈페이지)



근로자건강센터는 고용노동부와 안전보건공단의 지원으로 운영되는 노동자 건강관리 지원기관으로, 자체적인 보건관리가 어려운 50인 미만 사업장을 주요 지원 대상으로 운영되고 있다. [그림 11]과 같은 개인별 프로그램은 물론 사업장과의 협약을 통해 직업환경 컨설팅, 안전보건교육, 안전보건점검 등의 집단적인 프로그램도 운영하고 있다. 직업환경 의학 전문의를 비롯해서 산업위생기사, 운동처방사, 상담심리사, 간호사 등 관련 전문인력들로 구성되었으며 모든 서비스는 무료이다. 사업주의 입장에서는 사업장의 비용을 들이지 않고 많은 안전보건 서비스를 받을 수 있다는 장점도 있으며, 법적으로 의무화되어 있는 안전보건교육 역시 근로자건강센터가 수행하거나 근로자건강센터의 프로그램을 활용하는 것으로 안전보건교육을 대체할 수 있도록 명시되어 있기 때문에 많은 이점이 있다.

충남지역에는 2020년 6월부터 충남근로자건강센터가 개소하여 운영을 시작했다. 관할구역상으로는 당진시도 포함되지만 천안시에 위치한 근로자건강센터의 활동범위가 아직은 크게 확대되지 못하고 있는 실정이다. 다만, 당진시와 관내 사업장들에게 많은 서비스를 제공해 줄수 있는 기관이기에 당진시가 적극적으로 업무협약을 추진한다면 많은 성과를 낼 수 있을 것으로 기대된다.

3. 기타 산업보건관련 인프라

그밖에 당진시 관내 사업장들이 접근 가능한 안전보건관련 기관들의 현황을 파악했다. 특수건강검진을 수행하는 기관은 충남지역 내 14개(논산1, 당진1, 아산2, 예산1, 천안8, 홍성1)가 운영 중이며 야간작업 관련특수검진기관은 2개(서산1, 청양1)가 운영 중이다. 전체적인 분포현황을 보면 16개의 기관 중 10개가 천안·아산권에 집중되어 있어 상대적으로 충남 서부권(당진, 서산, 태안 등)과 충남 남부권(보령, 서천 등)이 열악한 상황임을 확인할 수 있다. 그밖에 충남지역의 작업환경측정기관은 11개가 운영 중이었다.

4. 소결

산업보건관련 기관들을 살펴보면 충남도 전체적으로 직업환경의학과 개설병원, 근로자건강센터, 기타 산업보건관련기관들이 천안·아산권에 집중되어 있고, 당진시를 포함한 나머지 지역은 상대적으로 소외되어 있다. 다만, 당진시는 당진종합병원에 직업환경의학과가 개설되어 있고, 지리적으로 천안·아산권과 멀지 않기 때문에 노동자들이 해당서비스를 이용하는 데에 있어서 타 시군보다는 접근성이 높다고 할 수 있다.

당진시 관내 사업장들의 작업환경측정 실시 현황을 파악할 수 있는 자료는 입수할 수 없었으나 전국적인 실시현황을 참고할 수 있다. 류향우, 김은아(2017)의 연구에 따르면 국내 5인 이상 사업장의 작업환경측정 실시율은 50%로 5인 미만 사업장은 5% 미만, 5인~49인 사업장은 20%, 50인 이상 사업장은 85%로 추정된다. 결과적으로 50인 미만의 취약사업장에 대한 보건관리가 부실할 수밖에 없는 구조적 문제가 있다.

현재 당진시의 산업보건 인프라와 관련하여 중점적으로 고민해야 할 지점은 양적인 확대보다는 공공성과 공정성의 강화에 있다. 일정규모 이상의 사업장들은 법으로 정해진 건강검진, 특수검진, 작업환경측정을 수행하고 있으며 당진시 인근의 인프라가 이것을 소화하지 못한다 하더라도 충남권, 경기권의 기관들이 기본적인 역할은 수행하고 있다. 각 기관들은 검진과 측정이 수익과 직결되는 문제이기 때문에 사업장과의 거리는 문제가 되지 않는다. 첫 번째 과제는 개별사업장들이 법적인 기준을 충족하는 것을 넘어서 산업보건 서비스들이 50인 미만의 소규모사업장 노동자들, 일용직이나 특수고용직 노동자들에게도 적용되도록 지원하는 '공공성 강화'다. 둘째, 사업주들이 검진이나 측정비용을 지불하는 주체라는 조건 속에서도 산업보건기관들이 특수건강검진과 작업환경측정에 있어 엄격한 기준을 적용할 수 있도록 하는 '공정성 강화'이다. 김정민, 강충원, 김현주 외(2017)의 연구에 따르면 직업환경의학 전문의를 대상으로 한 설문조사에서 55.4%는 부당유인행위를 목격하였고, 48%는 직업윤리를 지키는데 어려움을 느꼈으며, 42%는 실적에 대한 압박을 받았고, 검진관정에 대한 부당한 개입을 경험한 비율도 33.1%나 되었다.

근로자건강센터는 충남을 비롯해 전국 21개소에 설치되어 있고 50인 미만 사업장의 보

건관리를 주목적으로 운영하고 있으며 정부의 산재예방 사업에서 소규모사업장 보건관리 정책의 핵심이라고 할 수 있다. 하지만 아직도 근로자건강센터들은 그 규모와 운영에 있어 많은 과제를 남겨두고 있다. 김대식(2019)에 따르면 전국의 근로자건강센터들이 관리하고 있는 소규모사업장은 각 지역별 소규모사업장의 1% 수준이며, 법적인 활동근거가 제한적이어서 업무 수행시 사업주의 협조에 기대는 측면이 강하다. 양선희 외(2016)의 연구에서 실시된 근로자건강센터 실무자들에 대한 설문조사에서도 근로자건강센터 이용의 방해요인으로 첫째로 업무시간 중 시간할애의 어려움, 둘째로 사업주의 동기부족이라는 응답이 많았다. 노동자들의 시간할애 역시 사업주의 협조에 의해 가능하다는 것을 생각하면 현재로서 근로자건강센터가 제 역할을 하기 위해서는 사업주들의 협력을 이끌어내는 방안을 마련하는 것이 우선적인 과제일 것이다.

제 3절 산재예방 제도

1. 근로감독

[표 42] 당진지역 수시 및 특별근로감독 현황 (2015-2019)

감독구분	감독연도	대상사업장 (개소)	감독시행 (건)
수시 감독	2015	30	23
	2016	0	0
	2017	0	0
	2018	0	0
	2019	0	0
	합계	30	23
특별 감독	2015	2	2
	2016	0	0
	2017	0	0
	2018	0	0
	2019	1	1
	합계	3	3

근로감독관 직무규정(산업안전보건)에 따른 근로감독은 정기감독, 기획감독(수시감독), 특별감독으로 구분되며 그 대상 사업장은 다음과 같다.

- 정기감독

1. 산안법 시행규칙 제3조에 따른 중대재해 또는 산안법 제44조제1항에 따른 중대 산업사고가 발생한 사업장
2. 요양 결정일을 기준으로 하여 최근 1년간 사고성 휴업재해가 2명 이상 발생한 사업장(건설공사현장은 제외한다)으로서 재해율이 전년도 동종업종 규모별 평균 재해율을 초과하는 사업장
3. 최초 요양 결정일을 기준으로 하여 최근 1년간 직업병에 걸린 자가 있는 사업장
4. 최근 1년간 산업재해 발생 사실을 은폐하여 산안법 제57조제1항 위반으로 처벌을 받은 사업장
5. 공정안전보고서 이행상태 평가등급이 낮은 사업장
6. 그밖에 장관이 산업재해 발생 위험이 높다고 판단하여 감독이 필요하다고 업무추진지침 등으로 정하는 사업장

○ 기획감독(수시감독)

1. 산업재해가 다수 발생하는 유해·위험요인이 있거나 산업재해가 다수 발생하는 유해·위험작업을 하고 있는 사업장
2. 특정 취약 시기에 산업재해 발생 우려가 높은 사업장
3. 산업재해 발생 취약 업종에 해당하는 사업장
4. 작업환경 또는 안전보건관리상태가 불량하여 산업재해 발생 우려가 높은 사업장
5. 업무추진지침 등이 확정된 이후 대형사고 발생 등으로 사회적 물의를 일으키거나 그밖에 산업재해예방을 위하여 장관이 감독이 필요하다고 판단하여 지방관서장에게 지시하거나 지방관서장이 필요하다고 판단한 사업장

○ 특별감독

안전보건관리가 매우 불량하거나, 대형사고 발생 또는 중대재해 다발 등으로 사회적 물의를 일으켰거나 일으킬 우려가 있어 국장 또는 지방청장이 필요하다고 판단한 사업장

정기감독은 정해진 계획대로 실시되고 있기 때문에 산재발생 취약 업종이나 중대재해 등 사회적 물의를 일으킨 사업장을 대상으로 실시하는 기획감독(수시감독)과 특별감독의 현황만을 제공받았다. 고용노동부 천안지청으로부터 제공받은 당진지역 사업장의 수시 및 특별 근로감독 현황은 위와 같다. 2015년 30개 사업장에 대한 23건의 수시감독이 시행된 이후 2019년까지 감독이 진행된 바가 없다. 특별근로감독의 경우도 2015년 2건, 2019년 1건 이외에는 진행된 것을 확인할 수 없다. 다만 특별근로감독의 경우 천안지청만의 관할로 진행되지 않고 대전지방청의 관할로 진행하는 경우도 많기 때문에 통계에서 누락될 수 있음은 감안해야 한다. 하지만 수시감독이 2016년 이후 전혀 진행되지 않은 것은 이해하기 힘든 부분이다.

고용노동부 자료에 따른 전국적인 현황을 보면 수시감독은 2014년 627개소, 2015년 2,218개소, 2016년 5,121개소, 2017년 7,366개소로 큰 폭으로 증가하고 있다. 이러한 폭증은 사회적 파장이 큰 산업재해가 다발했고, 특정 분야에 대한 집중적인 감독이 그만큼 많이 기획되었다는 것을 의미한다. 한 예로 2017년의 기획감독이 큰 폭으로 증가한 것은 건설업 및 타워크레인 사고 예방을 위한 기획감독이 증가한 영향이다. (한국노동연구원, 2018)

기획감독의 증가는 감독관 인력이 부족한 상황에서 감독관 업무의 폭증을 가져온다는 비판도 가능하지만, 이를 논외로 하더라도 당진시 사업장들에 대한 수시감독이 2016년 이후 전무하다는 것은 미리 정해진 정기감독 이외에 능동적이고 적극적인 산재예방 감독이 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 본 연구에서는 이러한 상황이 발생한 원인까지 파악할 수는 없었지만 향후 당진시 관내 사업장들에 대한 근로감독 현황은 면밀한 점검이 필요하다.

[표 43] 당진지역 근로감독 결과 행정처리 현황 (2015-2019)

구분	소계		시정		안전보건개선계획수립		과태료		
	개소	건	개소	건	개소	건	개소	건	부과결정액
수시	15	34	9	17	0	0	10	17	15,708,000
	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	0	0	0	0	0	0	0	0	-
	0	0	0	0	0	0	0	0	-
계	15	34	9	17	0	0	10	17	15,708,000
특별	1	1	0	0	0	0	1	1	2,400,000
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	96	1	52	1	1	1	43	85,208,000
계	2	97	1	52	1	1	2	44	87,608,000

[표 44] 당진지역 근로감독 결과 사법처리 현황 (2015-2019)

구분	불구속기소	
	개소	건
수시	3	3
	0	0
	0	0
	0	0
	0	0
계	3	3
특별	2	4
	0	0
	0	0
	0	0
	1	1
계	3	5

근로감독의 시행 결과 사업장에 내려지는 처분들은 어떠했는지 살펴보았다. 수시감독의 결과 불구속 기소까지 간 경우는 3건에 불과했고 나머지는 과태료와 시정명령 처분을 받았다. 특별근로감독의 경우 3개소에서 5건의 불구속 기소가 이루어졌고 1건의 안전보건 개선계획 수립명령이 이루어졌다.

2. 위험성평가 및 인정제도

[표 45] 당진지역 위험성평가 인정제도 및 컨설팅 현황 (2015-2019)

구분		계	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
인정 현황	계	431	140	99	132	37	23
	인정	121	29	20	38	17	17
	불인정	310	111	79	94	20	6
컨설팅 현황		142	10	44	51	30	7

위험성평가는 노동자들의 참여를 중심으로 사업장의 모든 유해위험요인을 파악하고 위험성을 평가하여 위험성이 높은 요인부터 감소대책을 수립하는 방식으로 노사가 자율적으로 수행하는 안전보건관리 제도이다. 법적으로 1년에 한번 시행하도록 정해져있기 때문에 대부분의 사업장들이 시행하고 있지만 실질적으로 노동자들의 참여 속에서 내실있게 이루어지기 보다는 사업주나 관리자들에 의해서 형식적으로 진행하는 경우가 많다. 고용노동부와 안전보건공단은 이러한 위험성평가 제도를 활성화하고 내실있게 운영하기 위해

인정제도를 운영하고 이 인정을 받은 사업장에는 산재보험료 할인, 안전보건점검 유예 등의 다양한 혜택을 주고 있다. 또한 안전보건공단은 위험성평가 인정을 시도하는 사업장에 컨설팅을 통해 인정을 받는 데에 도움을 주고 있다.

고용노동부 보도자료(2017.2.24.)에 따르면 2013년부터 도입된 위험성평가제도는 산업 재해 예방에 확실한 효과가 있는 것으로 나타났다. 2013년 위험성평가 우수사업장의 재해율이 0.75%(2012년)에서 0.54%(2014년)로, 2014년 우수사업장은 0.75%(2013년)에서 0.46%(2015년)로, 2015년 우수사업장은 0.72%(2014년)에서 0.59%(2016년)로 감소하여 우수사업장 인정을 받은 사업장의 재해율이 평균 28.1% 감소한 것으로 나타났다.

안전보건공단 실무자들과의 인터뷰에서 실무담당자들은 위험성평가의 내실화, 활성화가 산재예방에 효과가 있다고 체감하고 있다고 증언하였다. 그러나 [표 45]의 실적을 보면 2017년 이후 컨설팅 및 인정 실적이 급격히 줄어든 것을 확인할 수 있다. 실무자들은 이러한 급격한 감소에 특별한 이유가 있는 것은 아니며, 안전보건공단 차원에서 다른 사업에 집중했기 때문에 나타난 결과일 것으로 추측했다.

[표 46] 충남지역 사업장 위험성평가 실시 현황

조사사업장수	최초평가		정기평가		
	실시	미실시	매년 실시함	실시한 적 있음	실시한 적 없음
6,015	3,411 (56.7%)	2,604 (43.3%)	2,390 (39.7%)	924 (15.4%)	2,701 (44.9%)

당진시 사업장들이 위험성평가를 얼마나 실시하고 있는지 확인할 자료는 없었다. 다만, 안전보건공단이 실시한 2019년 전국작업환경실태조사에 따르면 충남지역의 6,015개 사업장에 대한 조사에서 사업을 시작할 때 최초평가를 실시한 사업장이 3,411개, 미실시한 사업장이 2,604개로 나타났으며 1년에 한 번씩 실시하는 정기평가를 매년 실시하는 사업장은 2,390개, 실시한 적이 있는 사업장은 924개, 실시한 적이 없는 사업장은 2,701개로 나타났다. 당진시가 충청남도의 평균에서 크게 벗어나지 않는다면 약 45% 정도의 사업장이 위험성평가를 한 차례도 실시하지 않았다고 추정할 수 있는데 이는 전국평균 (59.7%)에 비해 낮은 수치이지만 울산광역시(22.2%)나 세종특별자치시(31.1%)에 비하면 높은 수치이며 더 활성화할 수 있는 가능성이 남아있다는 의미이기도 하다.

3. 명예산업안전감독관

명예산업안전감독관은 노동자들이 직접 사업장의 안전보건관리에 참여할 수 있도록 제도화된 것으로 고용노동부의 위촉을 통해 일정한 권한을 가지고 사업장과 지역에서 활동할 수 있도록 산업안전보건법에 명시되어 있다. 산재사고 조사에 입회하거나 고용노동부의

근로감독에 참여할 수 있는 권리를 비롯해 사업장에서 안전보건과 관련하여 발생하는 모든 상황에 참여할 수 있으며 사업주는 이를 방해해서는 안된다.

이처럼 노동자들에게 안전보건활동과 관련하여 일정한 권한과 의무를 설정하는 것은 산업안전보건 정책의 핵심적인 축을 담당하고 있다. 각 현장의 모든 유해위험요인, 작업의 특수성 등을 근로감독관이나 외부전문가들보다 정확히 이해하고 있는 것이 현장의 노동자들이기 때문이다. 따라서 사업장 안전보건관리를 질적으로 평가함에 있어 노동자들이 어느 정도의 권한을 가지고 참여할 수 있는지는 중요한 척도이다.

[표 47] 당진지역 명예산업안전감독관 위촉현황

위촉 사업장 수	인원	사업장 당 위촉인원
7개소	7명	1명

하지만 당진시에는 명예산업안전감독관이 7개 사업장에 7명 밖에 위촉되어 있지 않은 것으로 확인되었다. 충남지역은 타 지역에 비해 명예산업안전감독관 위촉이 활발한 지역이며, 소위 사내명예산업안전감독관으로 불리는 사업장 단위 명예산업안전감독관은 물론 노동조합 상급단체나 지역단위 노동조합의 추천으로 위촉되어 개별사업장을 넘어 지역단위로 활동하는 소위 ‘지역 명예산업안전감독관’의 숫자도 2018년 이후 증가하고 있는 추세임에도 당진시는 이러한 발전이 더디게 진행되고 있다고 평가할 수 있다.

한국노동연구원(2018)에 따르면 2016년말 기준으로 집계된 명예산업안전감독관의 수는 3,202명으로 그중 3,090명이 사내감독관이고 사내감독관의 91.7%가 비건설부문에 집중되어있다. 사내감독관의 경우 노동조합의 지원이 없이는 활동하기 어려운 조건임을 감안하면 상대적으로 노동조합 조직률이 낮은 중소규모 사업장에서는 명예산업안전감독관이 위촉되지도 않고 있고, 위촉된다 하더라도 독립적인 활동이 어려울 것이다. 또한 산재율이 높은 건설부문에 명예산업안전감독관 제도가 활성화되지 않고 있는 것 역시 극복해야 할 과제이다.

4. 기타 산재예방 제도, 정책

가. 유해위험방지계획서

산안법 42조에 의거하여 전기 계약용량 300킬로와트 이상을 사용하는 대부분의 제조업, 일정 규모 이상의 건설공사 사업주는 공장이나 설비를 신규로 설치, 이전, 증설 등의 착공과정에서 산업재해 예방을 위한 유해위험방지계획서를 작성하고 이를 고용노동부에 제출, 심사를 받거나 자체심사 후 심사결과를 제출해야 한다. 그러나 사업주들의 입장에서

는 법령에 대해 인지하지 못하고 있는 경우도 많으며, 자신의 사업이 유해위험방지계획서 작성대상인지, 자체심사 대상인지 구분하는 것도 어려운 경우가 많다. 안전보건공단은 이와 관련한 사업주의 문의가 있을 경우 상담과 지원업무를 하고 있으나 모든 대상 사업에 대해 제도를 안내하지는 못하고 있는 실정이다.

한편, 지자체는 사업장의 신설이나 증설, 건설공사 등에 대한 인허가 업무를 담당하고 있기 때문에 해당 사업주들에게 유해위험방지계획서 작성의무를 고지하고 필요한 경우 안전보건공단의 지원을 받을 수 있도록 안내할 수 있는 최적화된 창구를 가지고 있다. 지자체의 관련업무에 대한 매뉴얼을 정비하면 안전보건공단과의 협력을 통해 유해위험방지계획서 제도의 효과를 높일 수 있을 것이다.

나. 4대 위험작업 집중관리

2017년 60여건의 산재사망사고가 지자체의 수행사업과 발주공사에서 발생했다. 이에 정부와 안전보건공단은 ‘지자체 4대 위험작업’을 지정하고 집중관리 사업을 시작했다. 4대 위험작업은 산림녹지 정비작업, 생활폐기물 수집운반작업, 노후하수관로 개보수공사, 지자체 발주 건설공사로 벌목, 전지작업 중의 낙하물에 의한 사고, 폐기물 수집운반차량에 의한 사고, 하수관로에서의 질식사고, 건설공사 중 추락사고 등을 집중적으로 관리하고 있다. 이를 통해 중앙정부-안전보건공단-지자체 간 ‘지자체 4대 위험작업 집중관리 네트워크’가 형성되었고 환경미화원 안전사고 예방을 위한 작업안전지침 등이 만들어졌다. 충남도 역시 2019년 7월 25일 충남도와 일선 시군, 고용노동부, 안전보건공단 등이 참여하여 산재사망사고 예방을 위한 업무협약을 체결했고, 업무협약의 중심은 지자체 4대 위험작업 집중관리에 대한 내용이었다.

5. 참고 : 안전보건공단 충남본부 인터뷰 요약문

Q. 위험성평가 및 인정제도 현황 해설을 부탁드립니다.

A. 위험성평가는 의무이나 보고하는 시스템이 아니다. 공단의 위험성 평가 인정제도는 100인 미만 제조업체 대상. 인정시 보험률 20% 경감, 보조금 지급 시 우선선정, 1000만원 추가보조혜택이 있다. 인정을 받으려면 요구사항에 충족해야(심사기준) 한다. 자율적으로 체계를 갖추어서 잘 가져갈 수 있다고 인정하는 것으로 효과가 있다. 인정받은 사업장은 산재가 줄었다. 인정을 하기 전 사업장에서 원할시 무료 컨설팅 진행하며, 절반정도의 공정에 대한 위험성평가를 진행해 준다. 인정제도에 대한 안내와 절차를 설명한다. 인정제도는 연중사업, 컨설팅은 신청하면 무조건 진행한다.

Q. 근골격계 유해요인 조사의 관리는 어떻게 하고 있는지?

A. 사업장에서는 근골격계 유해요인 조사 결과를 정해진 양식에 맞게 작성하여 노동부에 보고해야 한다.

Q. 충남지역 일반 및 특수건강검진기관은 얼마나 분포하고 있는지?

A. 검진기관에 대한 평가와 관리는 노동부에서 한다. 안전공단은 신뢰성 평가 등을 포함한 모니터링 정도를 하고 있다. 검진기관은 결과를 사업장과 노동부에 보고하게 되어 있다. 검진기관에서 전산으로 등록하면 공단도 그것을 볼 수 있다. 특수건강검진기관은 14개 (논산1 / 당진1 / 아산2 / 예산1 / 천안8 / 홍성1) 야간작업 특수건강검진기관은 2개 (서산1 / 청양1)이다.

Q. 작업환경측정에 대한 관리는 어떻게 이루어지고 있는지?

A. 노동부에서 측정기관에 대한 평가와 관리를 한다. 안전공단은 신뢰성 평가 등을 포함한 모니터링 정도를 하고 있다. 측정기관은 작업환경 측정결과를 사업장과 노동부에 보고하게 되어 있다. 측정기관에서 전산으로 등록하면 공단도 그것을 볼 수 있다. 측정기관은 10개 남짓(11개 정도) 쓸림 현상 방지를 위해 측정기사 1인당 배정인원이 있다.

Q. 적시기술지원 제도는 폐지되었는지? 이유는?

A. 2010년에 만들어져서 2019년에 폐지되었다. 산재사고 사망자 감소 사업에 집중하고 있다. 산재사망자 감소가 공단의 성과지표이기도 하다. 때문에 지난해에는 사망사고가 가장 많은 소규모 건설현장(150억 미만)에 패트롤 사업을 진행했다. 주로 추락방지조치 중심으로 진행한다.

Q. 공단의 일상적인 안전보건관리업무는 어떻게 운영되고 있는가?

A. 현장 점검하는 사업이 많다. 하루에 한번 정도는 현장을 나간다. 사업목적에 따라 대상 사업장을 다르게 방문한다. 지자체와 관련이 있는 사업으로는 제조업과 건설업에서 유해위험방지계획서 작성과 심사가 있는데 공단 자체적으로는 모든 사업장에 안내를 할 수 없어서 지자체의 도움을 받고 있다. 그밖에 지자체 4대 위험작업 집중 관리사업은 지자체에서 수행하는 사업과 발주공사로 하수관로 사업, 임업 산림작업, 환경미화, 건설공사에 대한 집중관리를 하고 있다.

Q. 안전보건대행기관의 역할은 어느 정도인가?

A. 고위험 사업장은 공단에서 특별기획점검(Patrol)으로 직접 관리하고 그렇지 않은 사업장은 민간 부문으로 위탁 관리하고 있다. 노동부에서 민간 위탁업체를 지정한다. 산업안전 분야, 화학, 건설, 서비스업, 보건 분야에서 각 1~4곳의 위탁업체가 있다.

제 5장 당진시 산재예방 시스템 평가

제 1절 사업주로서의 당진시의 안전보건관리

1. 산업안전보건법상 안전보건관리체계 구성 대상 업무 현황

당진시는 산업안전보건법상의 사업주로서 산재예방을 위해 안전조치 의무를 이행하고 이를 점검, 관리 감독해야 한다. 산업안전보건법은 안전보건관리체계 구성의 의무를 정하는 데에 있어 공공행정 업무는 예외로 두고 있지만, 산업안전보건법 시행령 [별표1] 단서조항에서 ‘공공행정 중 청소, 시설관리, 조리 등 현업업무에 종사하는 사람으로서 고용노동부장관이 정하여 고시’에 따라 안전보건관리체계를 구성하도록 정하고 있다. 그렇기 때문에 당진시는 소속 공무원과 노동자들의 안전보건관리를 위해 산안법이 정하는 안전보건관리체계를 갖추어야 한다. 당진시로부터 제공받은 당진시청의 부서별 인원을 검토해보면 산안법상 현업종사자들이 포함되어 있을 것으로 예상되는 부서들이 다수 존재한다.

[표 48] 당진시청 부서 및 인원 현황 (2020)

연번	부서명	근무인원 (공무원)
1	기획예산담당관	16
2	지속가능발전담당관	11
3	감사법무담당관	17
4	홍보소통담당관	13
5	문화관광과	22
6	평생학습과	20
7	사회복지과	22
8	체육진흥과	12
9	여성가족과	20
10	경로장애인과	17
11	경제과	25
12	환경정책과	19
13	기후에너지과	17
14	항만수산과	19
15	자원순환과	19
16	산림녹지과	16
17	건설과	16
18	도시재생과	16
19	도로과	18

20	건축과	21
21	허가과	25
22	교통과	21
23	토지관리과	21
24	수도과	27
25	자치행정과	30
26	안전총괄과	19
27	공동체새마을과	18
28	회계과	21
29	세무과	27
30	민원정보과	22
31	보건소	120
32	보건행정과	50
33	건강증진과	48
34	보건위생과	22
35	농업기술센터	104
36	농업정책과	38
37	농촌진흥과	15
38	기술보급과	17
39	미래농업과	13
40	축산지원과	21
41	시립도서관	14
42	시설관리사업소	19
43	서부두관리사업소	2
44	통합체전준비단	5
45	의회사무국	20
46	합덕읍	22
47	송악읍	25
48	고대면	16
49	석문면	17
50	대호지면	14
51	정미면	15
52	면천면	15
53	순성면	16
54	우강면	17

55	신평면	20
56	송산면	19
57	당진1동	18
58	당진2동	20
59	당진3동	17

*현업종사자들이 포함되어 있을 것으로 예상되는 부서에 음영 처리함

또한 당진시의 사업주로서의 의무는 당진시청 내 공무원 노동자들에 대한 것에 그치는 것이 아니라 각종 위탁사업에 대해서도 도급인으로서의 의무를 지고 있다. 당진시는 공공행정, 복지, 교육, 노동 등 다방면에 걸친 위탁사업을 운영하고 있는데, 이러한 사업장들에서 안전보건관리가 제대로 이루어지고 있는지 점검하고 관리감독 할 의무가 있는 것이다.

[표 49] 당진시 위탁사업장 및 인원 현황 (2020)

연번	위탁사업장명	노동자인원
1	당진시에너지센터	3
2	당진시 노사민정협의회 사무국	1
3	당진시 비정규직 지원센터	2
4	당진시 외국인근로자 지원센터	2
5	새마을운동당진시지회	2
6	당진시어린이급식관리지원센터	10
7	당진시 민원상담 콜센터	8
8	당진시 지속가능발전협의회	2
9	당진시남부노인복지관	16
10	당진시노인복지관	16
11	당진시니어클럽	8
12	대한노인회 당진시지회	10
13	두드림장애인주간보호센터	4
14	당진시수어통역센터	5
15	당진시장애인가족지원센터	2
16	지적장애인거주시설 두리마을	20
17	당진시장애인복지관	28
18	당진시장애인생활이동지원센터	6
19	민들레일터	7
20	해나루보호작업장	7

21	장애인편의시설센터	1
22	당진시중증장애인자립생활지원센터	4
23	지역응급의료센터(당진종합병원)	9
24	당진시청 어린이집	19
25	당진시 어린이 교통공원	1
26	당진시 교통약자이동지원센터	13
27	당진북부사회복지관	10
28	당진남부사회복지관	11
29	송산종합사회복지관	15
30	충남당진지역자활센터	8
31	당진시자원봉사센터	8
32	지역사회보장협의체	1
33	당진시 보훈단체 협의회 간사	3
34	거산지역아동센터	2
35	당진시건강가정지원센터	23
36	당진시다문화가족지원센터	15
37	당진가족성통합상담센터	6
38	당진지역아동센터	2
39	사랑지역아동센터	1
40	석문지역아동센터	3
41	송산지역아동센터	2
42	송악지역아동센터	2
43	신평지역아동센터	2
44	애스더그룹홈	3
45	당진시 여성단체협의회	1
46	예꿈지역아동센터	3
47	참소중한집	3
48	합덕지역아동센터	2
49	햇빛찬열린교실지역아동센터	3
50	(재)당진문화재단	20
51	당진문화원	6
52	가곡환경	68
53	당진항만관광공사	10

*현업종사자들이 포함되어 있을 것으로 예상되는 위탁사업장에 음영 처리함

이러한 사업영역에서 산업재해의 위험을 무시하기 쉽지만, 본 연구에서 살펴본 바에 따르면 당진시와 직간접적으로 연결된 사업장에서 발생한 산업재해의 숫자는 적다고만 할 수 없다.

[표 50] 당진시 공공영역 산업재해 현황 (2015-2019)

구분	당진시	국가 및 지방자치단체	
	재해자수(명)	재해자수(명)	비율(%)
사고	2,330	37	1.6%
질병	211	2	0.9%
합계	2,541	39	

*국가 및 지방자치단체 비율은 당진시 재해자수에서 차지하는 비율을 계산함

2. 안전보건관리체계 현황

산업안전보건법에 따라 사업주가 지켜야 할 안전보건관리체계와 관련한 조항은 제15조 안전보건관리책임자, 제16조 관리감독자, 제17조 안전관리자, 제18조 보건관리자, 제19조 안전보건관리담당자의 선임 또는 안전관리전문기관 및 산업보건과의 위탁, 제23조 명예산업안전감독관의 위촉, 제24조 산업안전보건위원회의 구성, 제25조 안전보건관리규정의 작성, 제29조 근로자에 대한 안전보건교육, 제32조 안전보건관리책임자 등에 대한 직무교육 등이다.

앞서 살펴본 바와 같이 당진시는 상당수의 현업종사자를 고용하고 있으므로 위 조항들을 이행할 의무가 있다. 다만 각 조항은 사업의 종류와 노동자의 수에 따라 다르게 적용되므로 최소한의 법적 기준을 충족하기 위해 당진시와 위탁사업장들이 갖추어야 할 안전보건관리체계를 검토해 보았다. 다만, 본 연구진의 검토는 법적인 효력이 있는 것은 아니며 고용노동부의 질의회신 등을 참조한 것으로 당진시 및 위탁사업장의 현업노동자수에 대한 판단에 따라 달라질 수 있다.

[표 51] 당진시 및 위탁사업장 안전보건관리체계 의무사항

조항	당진시 적용기준	당진시 의무사항	위탁사업장 의무사항
안전보건관리책임자의 선임	현업노동자 100인 이상	선임	규모별
관리감독자의 선임	현업 업무부서별	현업부서별 선임	현업부서별 선임
안전관리자의 선임	현업노동자 50인 이상 1천인 미만 : 1명 현업노동자 300인 미만은 전문기관에 위탁가능	1명 선임 (위탁가능 여부는 검토 필요)	규모별
보건관리자의 선임	현업노동자 50인 이상 5천인 미만 : 1명 이상 현업노동자 300인 미만은 전문기관에 위탁가능	1명 이상 선임 (위탁가능 여부는 검토 필요)	규모별
안전보건관리담당자의 선임	현업노동자 20인 이상 50인 미만 안전관리자 및 보건관리자 선임시 해당없음	해당없음	규모별로 선임의무
명예산업안전감독관	노동조합 추천 등으로 위촉 가능	의무사항은 아님	의무사항은 아님
산업안전보건위원회	현업노동자 100인 이상	구성	규모별
안전보건관리규정의 작성	현업노동자 100인 이상	작성	규모별
안전보건교육	사무직 : 매분기 3시간 이상 사무직 외 : 매분기 6시간 이상 관리감독자 : 연간 16시간 이상 채용시 : 8시간 이상 작업내용 변경시 : 2시간 이상 특별안전교육(해당작업) : 2~8시간 이상	교육 실시	교육 실시
안전보건관리책임자 등에 대한 직무교육	타 법령에 의거한 교육 이수시 면제	교육 실시	교육 실시

당진시의 시청 각 부서와 위탁사업장의 안전보건관리체계를 점검한 결과 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자 등의 지정이 전혀 이루어지지 않고 있었다. 위탁사업장들 역시 안전보건관리자의 선임이 전혀 파악되지 않았다.

산업안전보건위원회는 당진시비정규직노동조합을 통해 확인한 바 산업안전보건위원회가 구성은 되어 있지만 당진시청 측 실무담당자가 공석이 되면서 실제로 회의는 한 번도 이루어지지 않았던 것으로 파악되었다.

이러한 결과는 산업안전보건법 위반의 여지가 있기 때문에 지자체로서는 당혹스러운 결과일 수 있으나 이 문제는 당진시만의 문제는 아니다. 대부분의 지자체들이 지금까지 사업주로서의 안전보건관리의 의무를 인식조차 하지 못하고 있었으며 최근에 와서야 일부 지자체가 선도적으로 안전보건관리에 역량을 투입하고 있고, 한편으로는 공공영역에서 조직된 노동조합들이 조합원들의 안전보건과 관련된 요구들을 지자체를 상대로 높이는 과정에서 이러한 문제의식들이 확대되기 시작했다.

당진시 역시 빠르게 안전보건관리와 관련된 현황을 파악하고 효과적인 체계를 갖출 수 있도록 조치를 취하는 것이 필요하다. 다만, 산안법이 정하고 있는 것은 법적인 최저치에 불과한 것임을 감안하여 산안법을 상회하여 가급적 많은 노동자들이 안전보건관리체계 안에 포함되도록 방향을 수립하는 것이 중요하다. 특히, 산업안전보건위원회의 구성과 관련하여 각 지자체별로 갈등 상황이 많이 발생하고 있다. 법적인 기준으로는 산업안전보건위원회 구성이 의무가 아닌 50인 미만의 위탁사업장 노동자들이 실제로 산업재해가 다 발하는 청소나 시설관리 업무들을 맡고 있기 때문에 산업안전보건위원회 구성을 두고 위탁업체와 갈등이 벌어지는 경우가 많다. 법적으로 강제하고 있는 것은 아니지만 이러한 사업장들을 도급인의 권한과 의무를 지닌 지자체가 하나의 산업안전보건위원회로 통합하여 운영하는 것은 매우 모범적인 사례가 될 것이며, 법적으로도 산안법 위반의 소지가 없다는 해석을 받고 있다.

마찬가지로 위험성평가와 근골격계 유해요인 조사도 이뤄지지 않고 있는 것으로 확인되었다. 위험성평가는 산업안전보건법에 모든 사업장에서 1년에 1회 실시하도록 의무화하고 있다. 노동자를 참여시켜 노동현장의 모든 위험요인들을 파악하고 각각의 위험성을 평가하여 감소대책을 수립하도록 하는 과정이다. 현장을 가장 잘 알고 이해하는 노동자들을 적극적으로 평가에 참여시킴으로써 산업재해를 일으킬 수 있는 위험요소를 제거하고 개선할 수 있는 효과적인 평가 방식이다.

근골격계 유해요인 조사는 근골격계 부담작업을 하는 노동자들을 대상으로 3년 마다 정기적으로 실시해야 할 의무가 있다. 당진시가 관리하는 직영, 위탁 사업장에서 근무하는 모든 근골격계 부담작업 노동자들을 대상으로 작업량, 작업방식, 작업환경, 사고위험 등의 주요 유해요인 등을 찾아내고 이를 개선하여 근골격계 질환을 감축시킬 수 있는 방안을 마련하는 것이 중요하다.

제 2절 산재예방 관련 조례 현황

지자체가 자체적인 정책을 수립하고 시행하는데 있어서는 기본적으로 조례의 제정을 통한 정책의 수립과 그에 따른 거버넌스의 구성, 예산의 배정과 집행이 필요하다. 그렇기 때문에 당진시의 산업재해 예방 시스템을 평가하는데 있어서도 관련 조례들의 제정 현황과 운영 현황을 파악하는 것이 필요하다. 검토 결과 당진시는 산업재해 예방과 관련하여 ‘화학물질 안전관리에 관한 조례’와 ‘감정노동자 보호 조례’가 제정되어 있었다.

1. 화학물질 안전관리에 관한 조례

화학물질 안전관리에 관한 조례는 중앙정부의 환경부 차원에서도 각 지자체가 제정하도록 적극적으로 지원하고 있고 시민사회에서의 요구도 크기 때문에 많은 광역, 시군단위 지자체에서 제정하여 운영하고 있는 실정이다. 당진시 역시 2020년 5월 15일 ‘당진시 화

학물질 안전관리에 관한 조례'가 제정 및 시행되었다. 당진시 화학물질 안전관리에 관한 조례에서는 화학물질 안전관리계획을 5년 마다 수립 시행, 안전관리위원회 설치, 민간전문가 참여, 배출량, 통계 조사결과 홈페이지 고지, 화학사고시 주민고지, 안전관리교육 재정 지원 등을 포함하고 있다. 현재까지의 진행상황을 확인한 결과 조례에서 정하고 있는 '화학물질 안전관리계획'을 수립하기 위한 용역이 추진 중이며, 5천만 원의 예산이 배정되어 2021년 12월 완료를 목표로 하고 있다.

2. 감정노동자 보호 조례

감정노동자 보호 조례 역시 2020년 6월 26일 제정 및 시행되었다. 당진시 감정노동자 보호 조례에서 사용자는 당진시장, 당진시 산하 공기업 및 출자·출연기관, 시의 사무위탁기관, 시의 지원을 받는 각종 시설의 장이다. 지자체의 역할은 감정노동자의 노동환경 개선계획을 3년마다 수립·시행하여야 하고 이를 위한 실태조사를 실시해야 한다. 또한 감정노동자 권리보호를 위해 안내문을 부착하고, 고충처리 전담부서를 설치 운영해야 하고 권리보장위원회도 설치해야 한다. 현재까지의 진행 상황을 확인한 결과 조례에서 정하고 있는 당진시 감정노동자 권리보장위원회를 설치하였고 2023년까지의 감정노동자 노동환경 개선 계획을 수립하였다.

제 3절 산재예방 인력 및 정책현황

1. 담당부서 및 인력 배치 현황

가. 지자체 사업에 대한 산재예방 담당부서 및 인력

'지방자치단체를 위한 산업재해 예방 업무매뉴얼'(고용노동부 2019. 1)에는 지자체 추진 사업에서의 산업재해 감축을 위해 다음과 같은 과제들을 구체적으로 명시하고 있고 사업주(지방자치단체장)로서 이행해야 할 산업안전보건법상 안전조치 의무를 구체적으로 담고 있다. 아울러, 총괄과제 및 각 과제별 책임(담당)자를 지정하여 운영하도록 하고 있다.

1. 건축물 착공 신고시 기술지도 계약 여부 확인
2. 발주한 공사에 대한 추락사고 예방관리
3. 생활폐기물 수집·운반 작업 안전관리
4. 산림·녹지정비 작업관리
5. 노후 하수관로 개·보수공사 관리

6. 양돈농가 질식사고 예방 관리
7. 여름철 폭염대비 온열질환 예방 관리
8. 근골격계 부담 작업에 대한 유해요인 조사

고용노동부 매뉴얼에 따른 총괄과제 및 세부과제의 책임(담당)자를 지정하고 운영하는 것은 그 자체로 일정한 효과를 거둘 수는 있으나 전체적인 안전보건관리체계가 구성되어 있지 않은 상황에서 기존의 인력들이 세부과제별 담당자로 지정되면 안전관리업무 경험과 전문성의 부족으로 개별 담당자들은 업무에 어려움을 겪을 것이며 개별담당자에게 과도한 책임을 부여할 우려가 있다. 또한 각 세부과제들이 파편적으로 진행되어 안전보건관리 역량의 축적과 발전의 가능성이 낮을 수밖에 없다.

반면 산업안전보건법에 따른 안전보건관리체계는 안전보건관리책임자의 지휘아래 각 부서별, 사업별 관리감독자들이 안전보건관리 실무를 수행하고 전문성을 갖춘 안전관리자와 보건관리자가 관리감독자의 업무를 지원하는 종합적인 구조를 제시하고 있다. 따라서 고용노동부 매뉴얼상의 총괄책임은 안전보건관리책임자가 담당하고 각 과제별 책임자는 사업별로 지정된 관리감독자들이 담당하는 방식으로 체계를 구성하면 보다 효과적이고 체계적인 안전보건관리가 이루어질 수 있을 것이다.

나. 일반적 산업재해 예방 담당부서 및 인력

당진시에는 아직 산업재해 예방을 위한 전담인력이나 부서가 구성되어 있지는 않았다. 다만, 관련 업무는 경제과에서 담당하고 있었다. 현재까지 지자체가 독자적인 노동안전보건 전담부서를 운영하는 사례는 서울시의 노동정책담당관 산업안전팀, 경기도의 노동국 노동권익과 정도이다. 대부분의 지자체는 경제 관련부서, 재난안전 관련부서, 노동정책 관련부서 등에서 상황에 따라 해당 업무를 수행하고 있는 수준이다. 최근 충남도는 산업안전지킴이를 양성하여 운영하고 있지만 이는 자체적인 인력을 운영하는 것은 아니며 민간역량과 노동부의 지원을 통해 관급공사에 대한 안전점검을 수행하는 정도에 머무르고 있다. 현재의 시점에서 전담부서와 인력을 배치하는 직제개편은 어렵겠지만 향후 당진시에서 산재예방을 위한 정책들이 만들어지고 시행되는 과정에서는 전담부서와 담당 인력이 명확하게 배정되어야 할 것이다.

2. 산재예방 관련 정책 현황

정책현황 역시 아직까지 명확하게 산재예방을 목표로 추진되고 있는 정책은 없는 실정이었다. 다만 다양한 기업지원 시책들 중 ‘산업재해 근로자를 위한 심리치유 지원’ 등의 정책은 간접적으로 산업재해 예방과 관련된 정책이라고 할 수 있다. 한편, 현재까지는 산업재해 예방과 관련된 정책이 거의 전무한 상황이지만 본 연구를 비롯하여 산업재해 예방 정책을 수립하기 위한 의미있는 노력은 계속되고 있다. 당진시는 본 연구를 기반으로 산

업재해 예방정책 수립을 위한 논의를 지속할 계획에 있으며, 당진시 의회 역시 노동정책 연구활동의 중요한 부분으로 산업재해 예방과 관련된 정책논의를 진행하고 있는 것으로 파악되었다.

부가적으로 노동자 작업복세탁소에 대한 계획 등이 논의되고 있다. 노동자작업복세탁소는 한편으로는 노동자들을 위한 복지사업의 일환이지만, 보건관리에 있어서 상당한 역할을 수행할 수 있다. 노동자들은 작업현장에서 수많은 화학물질에 노출되고 가정에서 세탁할 경우 교차오염이 발생할 가능성이 높다. 이러한 위험을 미연에 방지하고 흡서기 및 온열작업 노동자들의 작업환경을 개선하는 데에도 일정한 효과가 있을 것이다.

3. 노동정책 지원조직과 민간의 활동

당진시가 아직 체계적인 노동안전보건 관리체계와 정책을 시행하고 있지는 않지만 당진시가 위탁운영하고 있는 당진시비정규직지원센터 등의 지원조직은 충남노동권익센터, 충남노동건강인권센터, 충남노동인권센터 노동자심리치유사업단 등 다양한 지원조직 및 민간 비영리단체들과 노동안전보건 관련 사업들을 활발히 수행하고 있다.

현재로서는 이러한 활동이 당진시 노동안전보건활동의 대부분을 차지하고 있다고 할만큼 많은 역할을 하고 있는데, 지원조직 및 민간의 자원들은 향후 당진시가 노동안전보건 정책의 추진구조를 형성하는데 있어서도 핵심적인 동력으로 활용될 것이다.

가. 노동안전보건 관련 교육사업

당진시비정규직지원센터는 다양한 교육사업을 수행했는데, 2019년에는 4회에 걸쳐 노동자들을 대상으로 노동안전보건 관련 교육을 체계적으로 시행했고, 2020년에는 노동법강좌에서 개정산안법과 중대재해기업처벌법 관련 강의를 진행하기도 했다. 당진시의 경우 노동계에서도 노동안전보건활동이 활성화되고 있는 시점에서 기초적인 교육을 적극적으로 기획하는 것은 적절한 방식이었다고 평가할 수 있다. 이러한 교육을 통해서 노동안전보건활동의 중요성을 인식한 노동자들은 이후 여러 기관이나 단체가 진행한 명예산업안전감독관 교육, 주제별 심화교육 등으로 연계되었다.

[그림 12] 당진시비정규직지원센터 노동안전보건 교육 (2019.8)

<p>노동안전보건 감수성 키우기 교육</p> <p>‘안전한 일터, 건강한 노동자’ 산업안전에 관심있는 노동자 및 시민 누구나 참여하세요!</p> <p>주최 당진시비정규직지원센터 주관 충남노동건강인권센터 새울터 / 민주노동당진시위원회 문의 041-356-2200</p>	<p>1 노동자건강권과 산업안전보건법</p> <p>8.13(화) 오후 6시30분 당진시청 2층 중회의실</p> <p>8.20(화) 산재보상의 권리와 실무 8.27(화) 노동자의 정신건강 9.3(화) 중대재해 대응과 작업중지권</p>
<p>노동안전보건 감수성 키우기 교육</p> <p>‘안전한 일터, 건강한 노동자’ 산업안전에 관심있는 노동자 및 시민 누구나 참여하세요!</p> <p>주최 당진시비정규직지원센터 주관 충남노동건강인권센터 새울터 / 민주노동당진시위원회 문의 041-356-2200</p>	<p>2 산재보상의 권리와 실무</p> <p>8.20(화) 오후 6시30분 당진시청 2층 중회의실</p> <p>8.27(화) 노동자의 정신건강 9.3(화) 중대재해 대응과 작업중지권</p>
<p>노동안전보건 감수성 키우기 교육</p> <p>‘안전한 일터, 건강한 노동자’ 산업안전에 관심있는 노동자 및 시민 누구나 참여하세요!</p> <p>주최 당진시비정규직지원센터 주관 충남노동건강인권센터 새울터 / 민주노동당진시위원회 문의 041-356-2200</p>	<p>3 노동자의 정신건강</p> <p>8.27(화) 오후 6시30분 당진시청 2층 중회의실</p> <p>9.3(화) 중대재해 대응과 작업중지권</p>
<p>노동안전보건 감수성 키우기 교육</p> <p>‘안전한 일터, 건강한 노동자’ 산업안전에 관심있는 노동자 및 시민 누구나 참여하세요!</p> <p>주최 당진시비정규직지원센터 주관 충남노동건강인권센터 새울터 / 민주노동당진시위원회 문의 041-356-2200</p>	<p>4 중대재해 대응과 작업중지권</p> <p>8.27(화) 오후 6시30분 당진시청 2층 중회의실</p>

[그림 13] 당진시비정규직지원센터 노동법률강좌 (2020)

무료노동 법률강좌



알아야 지킨다! 불안한 나의 직장생활을 지켜주는 노동법은 없을까요?

- ▶ 신청기간 : 5월 29일 금요일까지
- ▶ 대 상 : 노동자 및 시민 누구나
- ▶ 선 착 순 : 30명
- ▶ 일 자 : 6월 4일~6월 25일 매주 (목)
- ▶ 시 간 : 오후 18:30~20:30
- ▶ 장 소 : 당진시비정규직지원센터 교육실

1강	6월 4일 (목)	코로나19 관련 알아야 할 노동법 (충남노동권익센터 공인노무사 하태현)
2강	6월 11일 (목)	직장내 괴롭힘 방지법 사례 및 대처방법 (충남노동인권센터 두리공감 활동가 장경희)
3강	6월 18일 (목)	개정산안법과 중대재해기업처벌법 제정운동 (충남노동건강인권센터 대표 최진일)
4강	6월 25일 (목)	나의 월급은??? 제대로 받고 있는지 모두 알아보기 (금속법률원 공인노무사 신정인)

주최 | 당진시비정규직지원센터 문의 | 041-356-2200

나. 실태조사 및 모니터링 사업

당진시의 감정노동자 조례가 제정된 실질적인 계기는 당진시비정규직지원센터가 기획하고 충남노동인권센터 노동자심리치유사업단이 수행한 당진시 ‘공공부문 감정노동자 실태조사’였다. 실태조사 결과 당진시 공공부문 감정노동자들의 심리적 위험이 드러났고 토론회를 통해 조례 제정을 비롯한 대안들이 적극적으로 제시되었다.

2020년 하절기에는 당진시비정규직지원센터를 비롯한 충남지역의 비정규직지원센터들, 충남노동인권센터, 충남근로자건강센터, 충남노동건강인권센터 등이 공동으로 폭염모니터링 사업을 수행하기도 했다. 폭염시기 노동자들의 온열질환 예방을 위해 교육과 온도계 보급, 현장 온습도 모니터링, 건설현장 홍보 등을 수행했다.

[그림 14] 폭염대비 건강권 교육



긴급강좌!

**폭염시기
노동자건강권 지키기**

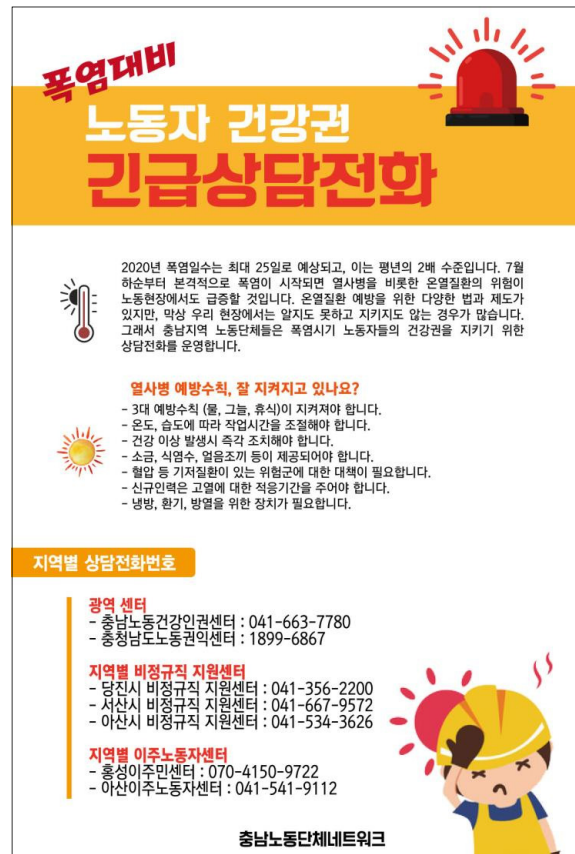
일시 : 2020. 8. 11. 오후6시 30분
장소 : 당진시비정규직지원센터 교육장
문의 : 041-356-2200

**폭염시기 알아야할 산업안전보건법
열사병 예방수칙과 가이드라인
온열질환의 종류별 증상과 응급처치
사고와 위험상황 대응하기**

참가자 중 고열작업이나 옥외작업 등 온열질환 위험에 노출된
노동자에게는 위험상황을 경고해주는 온습도계를 대여해드립니다.

당진시비정규직지원센터

[그림 15] 폭염 모니터링 사업 (2020)



**폭염대비
노동자 건강권
긴급상담전화**

2020년 폭염일수는 최대 25일로 예상되고, 이는 평년의 2배 수준입니다. 7월 하순부터 본격적으로 폭염이 시작되면 열사병을 비롯한 온열질환의 위험이 노동현장에서도 급증할 것입니다. 온열질환 예방을 위한 다양한 법과 제도가 있지만, 막상 우리 현장에서는 알지도 못하고 지키지도 않는 경우가 많습니다. 그래서 충남지역 노동단체들은 폭염시기 노동자들의 건강권을 지키기 위한 상담전화를 운영합니다.

열사병 예방수칙, 잘 지켜지고 있나요?

- 3대 예방수칙 (물, 그늘, 휴식)이 지켜져야 합니다.
- 온도, 습도에 따라 작업시간을 조절해야 합니다.
- 건강 이상 발생시 즉시 조치해야 합니다.
- 소금, 식염수, 얼음조끼 등이 제공되어야 합니다.
- 혈압 등 기저질환이 있는 위험군에 대한 대책이 필요합니다.
- 신규인력은 고열에 대한 적응기간을 주어야 합니다.
- 냉방, 환기, 방열을 위한 장치가 필요합니다.

지역별 상담전화번호

광역 센터

- 충남노동건강인권센터 : 041-663-7780
- 충청남도노동인권센터 : 1899-6867


지역별 비정규직 지원센터

- 당진시 비정규직 지원센터 : 041-356-2200
- 서산시 비정규직 지원센터 : 041-667-9572
- 아산시 비정규직 지원센터 : 041-534-3626

지역별 이주노동자센터

- 홍성이주민센터 : 070-4150-9722
- 아산이주노동자센터 : 041-541-9112

충남노동단체네트워크



2020년

당진시 공공부문 노동자의 감정노동과 인권실태조사 토론회


감정노동 및 인권실태 보고서가 발간이 되었습니다.
경자년 새해 첫 토론회에 많이 참석해 주시기 바랍니다.

발표자 : 충남노동인권센터 두리공감(장경희활동가)

일 시 : 2020년 1월 15일(수)
시 간 : 오후 5시 30분
장 소 : 당진시청 중회의실 2층

토론자

- * 공무원노조 당진시지부 지부장 안상진
- * 당진시청 비정규직지부 사무장 임선미
- * 당진시의회 시의원 조상연
- * 당진시청 노동상담소 소장 양승현
- * 대학노조 신성대 지부장 박인기



다. 환경미화노동자 작업환경 개선

2019년 충남노동권익센터의 의뢰로 충남노동건강인권센터에 의해 수행된 ‘충남지역 환경노동자 실태조사’는 환경미화노동자들의 노동환경과 관련된 위험요인들을 다수 파악하였고, 이후 각 지자체와 시의회에 이러한 위험요인들의 개선방안을 논의하고 실행에 옮기고 있다. 이 과정에서 당진시와 당진시의회가 가장 먼저 응답하여 선별장에 대한 현장점검이 이루어졌고 안전통로 확보 등의 개선조치가 진행 중이다.

[그림 17] 충남 환경노동자 실태조사 보고 및 토론회

2020 다른 내일을 여는 포럼

**충청남도 환경 노동자
노동조건 및 건강실태 보고와
개선방안 토론회**

생중계 영상 다시보기

일시 | 2020년 4월 28일(화요일) 14:00~16:30
장소 | 충청남도노동권익센터 대회의실

라. 기타

노동정책 지원조직과 민간단체들의 네트워킹을 통해 진행되는 사업들은 각기 다른 방식으로 기획되고 예산의 출처도 다양하여 그 규모를 특정하기 어려운 실정이나 당진시비정규직지원센터가 2020년 노동안전보건 관련한 사업을 사용했거나 사용 예정인 예산은 대략 1천만 원으로 파악되었다. 지출하는 사업비의 규모에 비해서 상당히 많은 사업을 수행하고 있는데 이는 충남도의 지원조직들과 민간조직들간의 네트워킹이 원활히 이루어지고 있기 때문에 가능한 일이라 평가할 수 있다.

아직 남아있는 당진시비정규직지원센터의 2020년 노동안전보건 관련 사업은 하반기 환경미화 및 도로관리 노동자들을 위한 안전보호구 개선사업이 진행 중이며, 11월 16일에는 한국노동안전보건연구소, 충남노동건강인권센터, 충남근로자건강센터와 공동으로 주최하는 중대재해대응매뉴얼 순회토론토 예정되어 있다.

[그림 18] 중대재해 대응매뉴얼 순회토론

제 6장 지자체 산재예방 정책 검토

제 1절 타 지자체의 산재예방 정책

1. 개요

기존의 연구들을 바탕으로 타 지자체들의 산재예방 정책들을 검토하였다. 자치법규시스템을 통해 각 지자체의 산재예방 및 노동안전보건 관련 조례들을 수집하였고, 지자체의 노동안전보건 관련 행정 현황에 대해서는 2019년에 발표되고 2020년 수정 보완된 류현철의 '전국 지자체 노동안전보건 관련 조례와 정책 현황' 연구에서 수집된 자료들을 활용하였다.

산업재해 예방 및 노동안전보건 관련 조례를 제정하고 있는 광역지자체는 서울, 부산, 경기, 충남, 전남, 경남이며 나머지 지자체는 별도의 조례는 존재하지 않고 노동자 권리 및 복지증진에 관한 조례의 일부 내용으로 안전보건과 관련한 선언적 내용만이 기술되어 있다.

감정노동과 관련하여서는 세종, 경북, 충북을 제외한 모든 광역지자체가 조례를 제정한 상황이었으며, 2020년 10월 기준 전국 37개 기초지자체 단위에서 조례가 제정된 상태이다. 충남지역의 기초지자체 단위에서는 천안시, 아산시, 당진시가 감정노동 관련 조례를 제정한 상태였고 서산시를 비롯한 다른 지자체들도 관련 논의가 진행중이다.

업종직종별로 별도의 노동조건 개선 조례가 있는 경우도 있었는데, 주로 감정노동, 건설, 장기요양요원, 사회복지사, 진폐 노동자, 소방종사자 등을 중심으로 업종이나 직종별 조례가 제정되어 있었으나 주된 내용은 복지나 근로조건과 관련한 사항으로 해당 직종에 특화된 산업재해 예방이나 노동안전보건과 관련한 사항을 부수적이거나 특별한 내용을 담고 있지 않은 경우가 대부분이다.

경기도, 경남, 울산 북구는 '노동자 건강증진 조례' 또는 '취약노동자 건강증진 조례'를 두어 노동자들의 건강증진을 목적으로 한 지원단, 건강증진센터, 위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.

화학물질 관련한 지역 안전에 대한 조례는 중앙정부(환경부) 차원에서 지자체별 조례의 제정과 운영을 지원하는 사업을 추진한 영향으로 대구, 세종, 제주를 제외한 광역지자체에서 모두 제정한 상태이다. 광역단위의 조례가 없는 경우에도 기초 지자체 단위에서 화학물질 조례가 제정된 경우도 있었다.

[표 52] 광역지자체별 노동안전보건 관련 조례 요약 (2020년 10월 기준)

	안전보건	건강증진	감정노동	업종직종별 조례	화학물질
서울	○	×	○	감정노동, 건설, 소방공무원, 장기요양요원, 프리랜스, 택시	○
부산		○	○	감정노동, 건설, 나잠어업, 사회복지사, 소방공무원, 택시	○
대구	×	×	○	감정노동, 건설, 사회복지사, 사회서비스원	×
인천	×	×	○	건설, 보호자없는병원, 사회복지사, 소방공무원, 예술인	○
광주	×	×	○	감정노동, 건설, 고령자경비원, 소방공무원	○
대전	×	×	○	감정노동, 건설, 사회복지사, 예술인, 장기요양요원	○
울산**	×	×	○	건설, 사회복지사, 소방공무원, 예술인, 장기요양요원	○
세종	×	×	×	건설, 사회복지사	×
경기	○	○	○	감정노동, 건설, 이동노동자, 사회복지사, 소방공무원, 장기요양요원, 청소년상담사	○
강원*	×	×	○	감정노동, 건설, 사회복지사, 진폐근로자	○
충북	×	×	×	사회복지사, 진폐근로자	○
충남	○	×	○	건설, 노인돌봄, 사회복지사, 소방공무원, 장기요양요원, 진폐근로자, 청소년지도사	○
전북	×	×	○	감정노동, 건설, 사회복지사, 소방공무원, 예술인, 장기요양요원	○
전남	○	×	○	감정노동, 건설, 사회복지사, 소방공무원, 예술인, 장기요양요원, 중소기업근로자	○
경북	×	×	×	건설, 사회복지사, 소방종사자, 진폐근로자, 중소기업근로자	○
경남	○	○	○	감정노동, 건설, 돌봄노동, 사회복지사, 사회서비스원, 장기요양요원	○
제주	×	×	○	사회복지사, 문화예술인, 장기요양요원	×

* 강원은 노동자권리 관련조례가 광역단위에는 없으나 춘천시에는 제정되어 있음

** 울산은 광역단위에는 건강증진 조례가 없으나 북구에 취약노동자 건강증진 조례가 제정됨

지자체의 산재예방 전담조직의 사례는 아직 서울시의 산업안전팀과 경기도의 노동권익과

뿐이다. 여타의 지자체들은 경제, 노동, 재난안전 등 기존의 부서에서 산재예방과 관련된 정책들을 일부 시행하고 있는 정도로 독자적인 역할과 정책기능은 낮은 수준에 머물러 있다. 한편, 지자체에 소속된 조직은 아니지만 충청남도는 2019년부터 산업안전지킴이를 양성하여 운영 중이다. 전담조직의 존재유무와는 별개로 각 지자체는 감정노동자권리보호 위원회, 노동권익위원회, 화학물질안전관리위원회, 근로자건강센터운영위원회 등을 운영하거나 참여하는 역할들을 일정하게 수행하고 있었다.

지자체의 주도로 시행되는 산재예방 정책들의 사례로는 서울시의 감정노동자 보호사업, 화성시의 근로자보건센터, 시흥시의 외국인근로자 건강관리체계 구축사업, 경기도형 노동자 건강관리 모델, 경기도의 노동안전지킴이, 충남도의 산업안전지킴이 등이 있었고 지역에서의 거버넌스 구축을 통한 안전보건사업으로는 울산북구의 안심산단 만들기, 김해의 노동자 작업복 세탁소, 각 지역별 화학사고 대비체계 구축사업 등을 검토하였다.

2. 타 지자체의 관련 조례

가. 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례

경기도에서 2019년 10월 1일 가장 먼저 ‘경기도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’를 시행하였으며 경상남도에서는 2019년 10월 18일 ‘경상남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’가 도의회를 통과하였다. 서울시는 2020년 1월 9일 ‘서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’를 제정하였고, 전남은 2020년 5월 21일 ‘전라남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’를, 부산은 2020년 5월 27일 ‘부산광역시 산업재해 예방 및 노동자 건강증진을 위한 조례’를 제정하였다. 최근인 2020년 10월 5일에는 충청남도 의회가 ‘충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’를 제정하였다.

아직은 광역단위 지자체들만을 중심으로 제정되고 있지만 노동안전보건과 관련한 별도의 조례 제정이 확산되고 있는 상황이다. 그만큼 산업재해에 대한 지역사회의 관심과 문제의식이 확산되고 있고, 지자체를 향한 시민사회의 요구 역시 높아져 있음을 확인할 수 있다. 다만 각 조례에 따라 적용대상, 지자체장과 사업주의 의무 등 크고 작은 차이점들이 있는 만큼, 각 지자체의 조례를 비교분석하여 향후 관련 조례의 제정을 위한 논의에 참고할 수 있도록 하였다.

[표 53] 지자체별 노동안전보건 조례 비교

포괄대상	경기	경남	서울
	50인 미만/토목건설/특수고용/공공부문위험작업/이주노동자/기타	50인미만/특수고용/중대재해사업장/공공부문위험작업/기타	적용대상 : 시/산하기관/위탁기관 지원대상: 50인미만/도심제조업/소규모서비스 및 IT/플랫폼노동/토목건설/시설관리/이주노동자/실습노동자/기타
지자체장의 책무	전남	부산	충남
	50인 미만/토목건설/특수고용/공공부문위험작업/이주노동자/기타	모든 사업장	300인미만/토목건설/특수고용/공공부문위험작업/이주노동자/기타
사주역할	경기	경남	서울
	-산재예방 대책/정책 추진 -공공기관 및 노동단체 협력 체계 구축 -사업주 및 노동자 교육 -노동안전지킴이 운영 -사업장의 자체점검 지원 -유해화학물질 정보 및 노동 안전보건 정보 공개 -산재 관련 법률지원, 상담 -산재노동자 치료에 협력	-사업주 및 근로자 교육 -50인미만 사업장 작업환경 개선 자금지원 -산재피해자 지원을 위한 협력 -모범사례 발굴 및 확산 -산재예방 홍보 -관련 학술조사 및 연구	-기본계획/실행계획/예산 마련 및 이행 -노동안전보건협력체계 구축 -노동자 및 사업주에 대한 교육, 사업, 안전장비 및 우대 지원
지원책	전남	부산	충남
	-산재예방을 위한 대책 마련 -정책연구 -사업주 및 노동자 교육 -유해화학물질 정보 및 노동 안전보건 정보 공개 -산재 관련 법률지원, 상담 -산재노동자 치료에 협력	-산재예방, 건강증진시책 -안전문화, 확산 -유해위험작업 도급하지 않는 노동환경 조성노력 -모범적인 사용자의 책임과 역할	-산재예방, 건강증진정책 -노동안전보건협력체계 구축 -사업주 및 노동자 교육
지자체장의 책무	경기	경남	서울
	-안전관리책임자 지정 -유해작업전 노동자 교육 -안전장비 지급, 보험가입력 -노동안전지킴이 출입협력 -기타 협력		-안전보건관리책임자 지정 -유해작업전 노동자 교육 -안전장비 지급, 보험가입력 -노동안전조사관 출입협력 -노동자대표 및 명산감의 위촉지원, 출입허용, 활동시간 보장 등 협력 -산보위 구성 운영 및 의결 사항 이행 및 활동시간 보장 -하청/특고 노동자 참여보장
지자체장의 책무	전남	부산	충남
		-월1회 안전보건점검/작업환경개선 -사전교육/정기교육 실시 -안전장비지급/산재보험가입 -노동안전보건지킴이단의 출입 협조 -유해작업 도급금지 협조	-현장안전관리책임자 지정 -명산감 위촉지원, 출입허용, 활동시간 등 협력 -산업안전지킴이의 출입 협력 -안전장비지급/보험가입
지자체장의 책무	경기	경남	서울
	-노동안전우수기업 포상 -경영지원자금 지원 -지방세 감면	-산재예방우수기업 포상 -중소기업육성자금 이차보전 우대지원	

	전남	부산	충남
		-고용우수기업 인증 시 산재 예방 및 건강증진 실적 반영	-노동안전보건우수기업 포상 -중소기업육성자금 이차보전 우대지원
실행계획	경기	경남	서울
	1. 산업재해 실태 수집 및 분석 2. 지역/업종별 대책 3. 사업중/노동자 교육 홍보 4. 건강증진 지원사업 5. 예산 6. 기타	1. 기본방향 2. 산업재해 실태 수집 및 분석 3. 재원 확보 방안 4. 협력체계 구축 5. 기타	1. 적용대상의 산업법준수 및 노동자참여 확대방안 2. 서울형 노동안전보건 기본계획 3. 정기적 실태조사와 지원사업 4. 서울형 분야별 대책(작업 중지권 등) 5. 서울형 사업장 위험유해도급금지 규정 마련 6. 서울형 가이드라인, 매뉴얼 제시 7. 사업장 현장점검/교육/컨설팅/시정조치 8. 명산감 및 민관협의체 구성 9. 노동안전보건교육 및 홍보 10. 안전보건증진 및 향상을 위한 사업 11. 기타 -예산 및 경영평가에 반영 계획
	전남	부산	충남
1. 자료수집 및 분석 2. 지역/업종별 대책 3. 노동안전보건교육 및 홍보 4. 예산 5. 기타	1. 산업재해 실태 수집 및 분석 2. 지역/업종별 대책 3. 산재예방/건강증진 사업 4. 시 및 공공기관의 유해작업 도급금지 방안 5. 재원조달방안 6. 기타	1. 정책목표 및 방안 2. 산업재해 발생현황 3. 지역업종별 실태조사 분석 4. 지역업종별 대책 5. 노동안전보건교육 및 홍보 6. 노동안전보건 증진 지원 7. 재원조달 방안 8. 기타	
심의구조	경기	경남	서울
	경기도노사민정협의회(기존)	경남도 산업재해예방위원회(가능)	서울시 노동안전보건자문위원회(의무)
기타	전남	부산	충남
	전남도노사민정협의회(기존)	부산시 노동자건강증진위원회(의무)	충남도 산업재해예방위원회(가능)
기타	경기	경남	서울
	-노동안전보건센터(가능) -노동안전보건지킴이(별도규정은 없음)		-노동안전조사관 -사고조사위원회 -서울형 명예산업안전감독관
기타	전남	부산	충남
	-산업재해안전보건센터(가능)	-노동안전보건지킴이단(가능) -노동안전보건센터(가능)	-산업안전지킴이단 운영(가능) -노동안전보건센터(가능)

조례가 포괄하는 대상에 있어서는 현재의 산업안전보건법 상에서 안전보건관리체제나 다양한 제도적 규제에서 벗어나 있는 50인 미만의 사업장에 대해서 6개의 조례와 조례안에서 모두 포함하고 있다. 부산은 별도의 명시 없이 관내 모든 사업장을 대상으로 하고 있고, 충남은 300인 미만의 사업장을 대상으로 하고 있다. 기타 주요한 포괄대상에 있어서는 특수형태 근로자, 공공부문 위험작업 노동자, 이주노동자, 토목 및 건설 노동자 등 산재의 위험이 높은 사업장들을 대상으로 정하고 있다. 서울의 조례(안)의 경우에는 조례의 적용대상과 지원대상을 구분하고, 적용대상으로 '서울특별시와 고용 및 계약을 맺고 노무를 제공하는 노동자 및 그의 사업주'를 명시하고 지원 대상으로 50인 미만의 사업장과 도심 지역의 제조업, 이·미용/의류/IT 업계 종사자와 플랫폼 노동자들을 기술하고 있다. 서울시의 조례안의 경우는 조례의 적용대상과 지원대상을 구분하여, 지자체가 지역의 노동안전보건 수준을 향상시키기 위해 수행해야 할 역할과 사업주로서 수행해야 할 역할을 각각 규정하고 있다. 이는 지자체가 사업주로서의 책임을 가짐과 동시에 원청 및 발주자로서의 역할과 영향력을 통해 산하 관련 기관의 안전보건활동에 적절한 개입이 필요한 상황을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

경기도, 서울시, 부산과 충남도의 경우에는 사업주에 대해 현장의 안전관리책임자 지정과 유해환경 작업전 사전 교육, 노동안전지킴이(경기)나 노동안전조사관(서울), 노동안전보건지킴이단(부산), 산업안전지킴이(충남), 명예산업안전감독관(서울, 충남)의 사업장 출입 허용에 협력할 것을 사업주의 협조의 형태로 명문화했으나 경남과 전남의 경우에는 별도로 사업주의 역할이나 협조에 대한 항목은 없었다. 부산의 조례는 특별히 시를 비롯한 관내 사업장들의 유해위험작업 도급금지에 관한 의무와 협력을 명시하고 있다. 서울시 조례안에서는 사업주의 협조 부분에 노동자 대표, 명예산업안전감독관을 포함하여 하청 및 특수고용 노동자의 참여 보장에 대해서도 협력할 것을 포함하고 있고 충남도 조례 역시 명예산업안전감독관의 출입 및 활동보장에 대한 협력을 포함하여 노동자의 참여에 대해서 사업주의 협력을 강조하고 있다. 경기와 경남, 부산, 충남에서는 노동안전보건 혹은 산재재해 예방 우수기업에 대한 인증과 지원을 조례에 포함하고 있다. 6개 지역 모두 노동안전보건이나 산재예방과 관련한 기본계획과 실행계획을 수립하도록 하고 있다. 심의구조에 있어서는 산재예방 및 노동안전보건 사업에 대해서 경기와 전남의 경우에는 노사민정협의회를 통해서, 경남과 충남은 '산재재해예방위원회', 서울은 '노동안전보건자문위원회', 부산은 '노동자건강증진위원회'의 별도의 위원회를 둘 수 있도록 하고 있다. 각 지자체는 사업의 추진을 위해 경기도와 부산, 충남은 '노동안전보건센터'를, 전남은 '산재재해안전보건센터'를 설치 운영할 수 있는 근거를 두었고, 경기도는 별도 조항은 없으나 '노동안전보건지킴이' 운영에 대한 언급이 있고 실제 운영 중이며, 부산은 '노동안전보건지킴이단', 충남은 '산업안전지킴이단' 운영에 대한 근거가 마련되어 있다. 서울의 경우 시장이 '노동안전보건조사관'을 두고 중대 재해시 노동자와 민간이 참여하는 '사고조사위원회'를 구성하도록 하고 있으며 '서울형 명예산업안전감독관'제도를 운영하도록 하고 있다.

가장 최근 제정되었고 당진시와 직접 관련된 충남도의 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안에서 별도로 확인할 부분은 노동안전보건센터와 관련된 부분이다. 타 지역의 조례들이 담고 있는 각종 센터의 설치 및 운영은 광역단위 1개의 센터로 해석되는 반면 충남도의 조례는 지역이나 업종별로 단위센터를 설치 및 운영할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 당진시를 비롯한 충남도내 지자체들이 지역의 특성이나 업종의 특성에 따른 단위센터를 추진할 수 있는 근거조항이 될 수 있다.

제14조(노동안전보건센터의 설치 및 운영) ① 도지사는 제9조 각 호의 사업을 원활히 추진하기 위하여 충청남도 노동안전보건센터(이하 “센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 도지사는 산업재해 발생 위험성이 높은 영세 사업장 밀집지역 또는 업종을 대상으로 단위 센터를 우선적으로 설치·운영할 수 있다.

③ 도지사는 제1항 및 제2항에 따른 센터의 설치·운영과 관련하여 사업의 전부 또는 일부를 「충청남도 사무위탁 조례」에 따라 다른 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있으며, 사업에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

나. 노동자 건강증진 조례

광역지자체 단위에서 노동자 건강증진 조례가 제정된 곳은 경기도(경기도 노동자 건강증진 조례), 경상남도(경상남도 취약노동자 건강증진 조례)이며, 부산은 산업재해 예방과 통합하여 ‘산업재해 예방 및 노동자 건강증진을 위한 조례’를 제정하고 있다. 소규모 사업장 노동자나 특수고용직, 이주노동자들을 대상으로 한 산재예방이나 건강증진 사업은 현재 고용노동부 산하 안전보건공단에서 위탁 운영하는 전국 21개의 근로자건강센터가 일부 수행하고 있으나 지자체의 개입과 역할은 미미했다. 3개 지자체는 노동자 건강증진 조례를 통해 지자체가 소규모사업장 노동자들의 건강증진을 위해 건강증진센터 등의 기관을 운영하는 등의 역할을 할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 부산의 조례는 2020년 5월 27일, 경상남도의 조례는 2020년 10월 20일 통과되어 아직 본격적인 정책시행은 이루어지지 않고 있기에 실제 정책사례는 경기도의 사례를 중심으로 검토하였다.

[표 54] 지자체별 노동자 건강증진 조례 비교

	경기	경남	부산
포괄 대상	소규모(50인 미만)사업장노동자/비정규직/특수고용직/영세자영업장/소상공인/이주노동자/실직자 등	소규모(50인 미만)사업장노동자/비정규직/특수고용직/영세자영업장/소상공인/이주노동자/실직자 등	모든 사업장
지원책	-노동자 건강증진 우수사업장 포상 -건강증진 목적사업 우선지원	-노동자 건강증진 우수사업장 포상 -건강증진 목적사업 우선지원	-고용우수기업 인증 시 산재 예방 및 건강증진 실적 반영
기본 계획	1.건강진단 및 사후관리 2.사례관리 3.위해도평가 및 환경개선 4.협력체계구축 5.타 공공기관 연계사업 6.기타	1.건강진단 및 사후관리 2.사례관리 3.위해도평가 및 환경개선 4.협력체계구축 5.타 공공기관 연계사업 6.기타	1.위험성평가 등 2.건강진단 등 3.건강증진 인식조성 4.고위험직종 보호
심의 구조	노동자 건강증진 위원회	취약노동자 건강증진 위원회	노동자 건강증진 위원회
기타	-건강증진센터 -건강관리지원단	-건강증진센터 -의료통역서비스 지원(이주노동자)	-노동안전보건센터

경기도의 경우는 이 조례를 바탕으로 하여 산하 경기도 의료원 등의 자원을 소규모 사업장이나 관리 사각지대 노동자들의 직업건강 및 보건관리에 동원할 수 있는 근거를 마련하였다는 점이 중요하다. 경기도에서는 이를 기반으로 하여 ‘화성시 근로자보건센터’를 통해 소규모 영세사업장 근로자, 이주노동자, 실직자 그리고 그들의 가족이 경험하는 건강문제를 체계적으로 파악하여 주기적인 개입과 피드백을 시행하는 근로자 건강문제 사례관리의 모델을 시도해본 바 있으며, 경기도 의료원내 노동자건강증진센터를 설치하여 경기도형 노동자 건강관리 모델을 구축하는 것을 시도하고 있다. (류현철, 2019)

경기도의 건강증진 조례에서 주목할 지점은 해당 조례가 ‘경기도형 노동자 건강관리 모델’이라는 전체적인 구상 속에서 기획된 것이라는 점이다. 경기도공공보건의료지원단은 2018년 ‘근로자의 건강관리를 위한 경기도형 모델 개발’ 연구를 통해 경기도 노동자 건강증진 조례의 초안을 마련했다. 해당 연구는 경기도의 특징으로 1. 도내 6개 지역에 경기도의료원 산하병원이 소재하고 있음 2. ‘경기도화성근로자보건센터’와 ‘시흥스마트허브 외국인근로자 건강관리체계 구축’ 등의 사업경험이 있음 등을 지적하며 공공의료, 공중보건, 사회복지시스템의 직업보건적 연계모형의 가능성을 제시하였다. 구체적 실행방안으로 경기도의료원 수원병원에 ‘근로자건강센터’를 설치하여 사례관리사업과 근로자건강진단사업, 사업장 위험성평가를 수행하며 이를 일반산업단지, 국가산업단지, 농촌지역, 자영업 등으로 변형하고 확대하는 계획을 제출하였다.

이러한 구체적인 전망 속에서 기획된 경기도의 건강증진 조례는 여타의 조례들과는 다르

계 거버넌스 구성을 위한 ‘노동자 건강증진 위원회’와 사업시행을 위한 ‘건강증진센터’의 근거를 마련한 것 이외에도 사업의 실행조직으로서 ‘건강관리지원단’의 설치와 운영을 명시하고 있는 특징이 있다.

제6조(건강관리지원단) ① 도지사는 다음 각 호의 업무를 지원하기 위하여 경기도 노동자 건강관리지원단(이하“지원단”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

1. 노동자등 건강증진사업에 대한 업무개발 및 기술지원
2. 노동자등 건강증진사업에 대한 평가 및 홍보
3. 노동자등 건강증진사업과 관련 기관·단체 간의 연계체계 구축 지원
4. 노동자등 건강증진사업의 성별 현황 파악 및 통계 관리
5. 제9조에 따른 노동자 건강증진 우수 사업장 인증
6. 그 밖에 노동자등 건강증진 사업과 관련하여 도지사가 필요하다고 인정하는 업무

② 지원단은 단장 1명을 포함하여 10명 이내의 단원으로 구성하며, 단원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 임명하거나 위촉한다. 이 경우 구성원의 성별 균형 참여를 도모하도록 하여야 한다.

1. 경기도에서 노동자 건강증진 업무를 담당하는 5급 이상 공무원
2. 직업환경의학과 전문의
3. 「산업안전보건법시행령」 제18조에 따른 보건관리자
4. 그 밖에 노동자 건강증진사업 등에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람

③ 단장은 단원 중에서 도지사가 지명한다.

④ 단원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 공무원인 단원의 임기는 그 직에 재직하는 기간으로 한다.

⑤ 도지사는 예산의 범위에서 지원단 운영에 필요한 경비를 지원할 수 있다.

다. 감정노동자 보호 관련 조례 현황 및 이행수준

2016년 1월 서울특별시에서 ‘감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례’를 제정한 이후 광주, 경기, 대전, 전북, 부산 등의 광역지자체와 서울 구로, 안양, 전주, 김포, 수원, 의정부, 창원, 성남 등의 기초지자체에서 감정노동자 보호와 관련한 조례가 제정되었다. 이후 2018년 10월 18일 산업안전보건법의 개정의 영향으로 감정노동자 보호 조례는 급속도로 확산되어 2020년 10월 기준 14개 광역지자체와 37개 기초지자체에서 제정되어 있다.

조례의 적용대상은 대부분 관할 지역 및 산하기관의 감정노동자와 사용자, 감정노동자의 서비스를 이용하는 고객을 대상 등 주로 공공부문을 적용대상으로 하고 있으나 사용자의 적용범위에 있어서 차이를 보이고 있다. 서울, 광주, 전북, 전남의 경우에는 사용자와 더불어 '도와 공사, 용역 기타 유사한 계약을 체결하고 업무를 수행하는 법인 및 개인'을 '계약 사용자'로 정의하고 조례의 적용대상에 포함시키고 있다. 전주시 조례의 경우는 사업주의 정의에서 공공부문을 포함하여 '전주시 소재 일터의 사업주'로 확대하고 감정노동자의 정의에 있어서도 '전주시 소재 일터에서 감정노동을 수행하는 근로기준법 2조에 따른 근로자'로 명시하고 있어서 비록 선언적일지라도 민간부문 감정노동자를 포함하고 있다는 점은 유의미해 보인다. (충남노동인권센터 노동자심리치유사업단, 2020)

조례가 명시하고 있는 지자체의 역할에 대해서도 각 지자체별로 다양한 차이를 보이고 있었다. 서울시와 광주시 등은 지자체장이 3년마다 감정노동자를 위한 노동환경개선계획을 수립하고, 매년 실태조사를 실시하고, 노동인권교육 혹은 권리보장교육을 실시하도록 하며, 감정노동자 보호에 관한 가이드라인과 모범매뉴얼을 제작하여 배포하는 등의 방안을 구체적으로 규정한 점에 있어서 조례의 내용에 있어서 비교적 충실하다고 평가할 수 있었다. 기타 지자체의 경우 대부분 감정노동자 보호계획이나 노동환경의 개선을 위한 계획을 수립하는 것을 지자체장의 의무로 규정하는 것은 기본적인 내용으로 담고 있지만 그 밖의 구체적인 정책의 시행에 대해서는 의무로 규정하는 것이 아니라 '할 수 있다'는 가능성을 제시하는 수준에 그치는 경우가 많았다. 특히 강원도 조례의 경우는 지자체장의 역할 모두를 의무사항이 아닌 가능성의 수준으로 명시하여 실제 정책의 추진력에 대한 의문을 가질 수 밖에 없었다.

거버넌스로서의 위원회와 실행기구로서의 센터에 대해서는 서울, 부산, 광주, 대전, 경기, 경남 등 다수의 조례가 감정노동자 지원이나 보호를 위한 위원회를 구성할 수 있고, 사업을 수행하는 주체로서 관련 센터를 설립할 수 있는 근거를 명시하고 있었다. 반면 강원과 전남은 지원센터만을, 전북은 위원회만을 설치할 수 있도록 하고 있었다.

서울, 인천, 광주, 대전의 조례는 감정노동자의 고객에 대한 의무를 '폭언, 폭행, 괴롭힘, 업무방해 행위 금지', '무리한 요구, 모욕적 언행, 성적 굴욕감/불쾌감 유발행위 인권침해 행위 금지' 등으로 명시해 놓았다. 비록 지자체의 조례가 고객 개인을 상대로 처벌규정을 담을 수는 없지만 시민사회 구성원 모두의 각성과 동참을 호소한다는 측면에서는 지자체 조례의 의미에 충실한 부분으로 평가할 수 있다.

기타 특이사항으로는 서울과 광주의 경우 사용자로 하여금 실제 감정노동자 보호조치가 발동된 내역과 상습 위반자 명단을 위원회에 보고하여 위원회가 법적 조치를 요구할 수 있도록 하였고, 서울, 광주, 대전은 모두 감정노동자 실태조사 결과를 기관평가에 반영할 수 있도록 하는 등의 조금 더 구체적인 감정노동자 보호방안을 고민하고 제도화했다는 점에서

높이 평가할 수 있다. 한편, 부산, 대전, 울산 등에서는 감정노동자 보호를 위한 센터의 역할을 기존에 설치되어 있는 노동권익센터 등에 통합하여 운영할 수 있도록 하였다.

[표 55] 광역지자체별 감정노동자 보호 활동 내역 및 총평(류현철, 2020)

제/개정일자		조례 이행 내역 및 보호 활동	총평
서울	2016.01	서울시 감정노동종사자 권리보호위원회(2016.07부터 2019.09까지 11회 개최)	양호
	2019.03	서울시 감정노동종사자 권리보호 종합계획 수립(2016.11)	
	2019.05	서울시 감정노동보호 가이드라인 배포 시행(2018.05)	
		서울시 감정노동권리보호센터 개소(2018.10)	
부산	2018.05		미흡
	2019.08		
대구	2019.07		미흡
인천	2020.10		
광주	2016.07	광주시 감정노동자의 권리보호와 근무환경 개선을 위한 감정노동자 보호 종합계획 수립, 감정노동자 보호 가이드라인 배포(2018.06)	보통
	2019.07	광주시 감정노동자 보호위원회 개최(2018.06)	
		공공부문 감정노동자 보호를 위한 힐링 교육(2019.09)	
대전	2017.10	대전시 공공부문 감정노동자 노동환경 실태조사-대전시 노동권익센터(2019.09) 노동권익센터에서 실태조사, 심리상담, 감정노동네트워크 시행	미흡
	2018.12		
	2019.04		
울산	2020.08		
세종	×		
경기	2016.06	경기도 감정노동자 보호 및 건전한 근로문화 조성계획 수립(2017.01)	보통
	2019.10	경기도 감정노동자관리보장 위원회(2017.12)	
		여성 감정노동자 지원 프로그램(2018.05~) 감정노동자 권리보호 및 치유 전문인력 양성 워크숍(2019.10)	
강원	2019.05		미흡
충북	×	2019년 9월 관련 조례안이 입법예고 되었으나 12월 본회의에서 미처리	미흡
충남	2020.10	성평등한 충남도 감정노동 가이드라인 수립을 위한 정책과제-충청남도여성정책개발원(2017.12)	미흡
전북	2017.11		미흡
전남	2019.08		미흡
경북	×		미흡
경남	2019.09	감정노동자 실태조사 및 상담센터 운영방안 연구용역 시행(2019.07) 감정노동자보호센터(2020.6)	보통
제주	2020.01	제주지역 감정노동자 근로실태 및 노동인권증진 방안연구-제주 비정규직근로자지원센터(2018.12) 감정노동자 쉼터(2019.9) 감정노동자 치유프로그램(2020.7)	보통

라. 화학물질 안전관리 및 지역사회 알 권리 조례제정 현황

각 지자체별로 화학물질 안전과 지역사회 알권리와 관련된 조례는 2020년 10월 기준으로 광역 12개, 기초 35개 총 47개 지자체 (군/구 조례 7개 포함)에서 제정되어 있다. 상당수의 지자체들이 대동소이한 화학물질 안전관리 조례들을 제정하고 있는데 이는 중앙정부 차원에서 이를 적극적으로 추진한 영향이 크다고 할 수 있다.

- 광역 : 경기, 충북, 인천, 전북, 부산, 광주, 전남, 울산, 경남, 충남, 강원, 대전
- 기초 : 군산, 양산, 광주광산구, 수원, 전남해남군, 여수, 평택, 영주, 청주, 나주, 포항, 울산남구, 성남, 파주, 구미, 의정부, 동두천, 익산, 창원, 경기도연천군, 김포, 서산, 아산, 충남태안군, 천안, 김해, 안산, 인천서구, 안양, 양주, 울산동구, 화성, 하남, 전주, 군포

조례의 내용으로 비교하여 보면 대부분의 조례가 정책의 자문과 심의를 위한 위원회를 구성하도록 하고 있고 지자체장이 화학물질 안전관리계획 혹은 화학사고 대비계획을 수립하도록 하고 있다. 다만, 위원회의 구성에 있어서 민간의 참여를 어디까지 보장하는가의 문제에 있어서 지자체마다 다양한 차이를 드러냈다. 일부 지자체는 행정이 참여 전문가를 추천하도록 하고 있는가 하면, 다수의 지자체는 민간의 추천전문가를 위원회에 참여할 수 있도록 열어놓고 있으며, 일부 지자체의 경우는 제한을 완화하여 전문자격 소지자가 아니라 하더라도 시민단체나 주민단체 소속으로 관련 경력이 있는 자를 추천할 수 있도록 참여를 확대한 경우도 있었다.

수원시의 경우 화학물질정보센터를 통해 정보를 체계적으로 관리하고 시민들의 정보 접근권을 확대한 점에서 의미 있으며, 화성시의 경우 화학물질감시단을 운영할 수 있도록 하여 일반시민들이 화학물질 감시활동에 참여할 수 있는 장치를 마련했다는 점에서 의미가 있는 조례이다. 서산시의 경우도 지역환경협의회를 통해 화학물질 모니터링을 할 수 있는 조항이 포함되어 있으나 구체적인 역할과 권한에 대해서는 명시하고 있지 않았다. (개정에 대한 논의가 진행 중이다.)

화학물질 안전관리조례를 제정한 지자체들은 대부분 화학물질안전관리위원회의 구성과 함께 연구용역 발주를 통해 화학물질안전관리계획을 수립하고 있으며, 이 안전관리계획은 위원회의 심의와 의결을 거치도록 되어있다. 다만, 각 지역별로 이러한 안전관리계획이 얼마나 실효성 있게 수립되고 있는지, 위원회가 충분히 작동하고 있는지는 지속적인 평가가 필요한 상황이다. 환경부에서는 이러한 지자체의 활동을 지원하기 위해 ‘화학사고 지역대비체계 구축 지원사업’을 시행하여 1년에 2~3개 지자체를 선정하여 조례 및 안전관리계획, 사고대비체계 및 위원회 운영 등의 전반적인 상황을 점검하고 지역의 행정, 사업주, 민간의 주체들이 협의할 수 있도록 지원하고 있다.

[표 56] 지자체 화학물질 안전관리 및 지역사회 알권리 조례 현황(자료 제공 : 일과건강)

	화학물질 조례	제정 시기	위원회 기능	민간전문가 참여	배출량,통계 조사결과고지	화학사고 주민고지	비고
서울	×						
부산	○	2015.11					*안전관리교육
대구	×						
인천	○	2015.5	자문/심의	민간 추천	시민 공개		* (2017년 개정) *위해관리계획서 지원
	서구	2018.10	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	*위해관리계획서 검토
	동구	2019.11	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	*위해관리계획서 검토
광주	○	2016.2	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		*120톤 사업장 조사
	광산구	2016.7	자문심의	민간 추천			
대전	○	2019.6			홈페이지고지		
	서구	2019.12			주민고지	있음	
울산	○	2017.7	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		* (2018년 개정)
	남구	2017.7	자문심의	민간·주민 추천	주민 고지	있음	* (2018년 개정) *위해관리계획서 검토
	동구	2018.12	자문심의	민간·주민 추천	주민고지	있음	* (2019년 개정) *위해관리계획서 검토
세종	×						
경기	○	2013.3	자문심의	민간 추천	주민 고지		* (2017/2019년 개정)
	수원시	2016.3	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		* (2018년 개정) *화학사고위원회 *화학물질정보센터
	평택시	2016.9	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	* (2019년 개정) *120톤 사업장 조사 *위해관리계획서 고지
	성남시	2017.7	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
	파주시	2017.9	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
	의정부시	2017.11	자문심의	민간·주민· 추천	주민 고지	있음	* (2018년 개정) *위해관리계획서 검토
	동두천시	2017.11	자문심의	노동·민간 추천	주민 고지	있음	
	연천군	2018.1	자문심의	민간·주민 추천	주민 고지	있음	*위해관리계획서 검토
	김포시	2018.2	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
	안산시	2018.4	자문심의		주민고지	있음	*120톤 사업장 조사 *위해관리계획서 검토
	안양시	2018.12	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	
	화성시	2018.12	자문심의	민간·주민 추천	주민고지	있음	*(2020.8 개정) *위해관리계획서 검토 *화학물질감시단 운영
	하남시	2019.4	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	*위해관리계획서 검토

	화학물질 조례	제정 시기	위원회 기능	민간전문가 참여	배출량,통계 조사결과고지	화학사고 주민고지	비고
	군포시	2019.7	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	
	시흥시	2019.9	자문심의		홈페이지고지	있음	
	용인시	2019.11	자문심의	노동·민간 추천	주민고지	있음	*화학물질 모니터단 구성 *위해관리계획서 검토
	의왕시	2019.11	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	
	남양주시	2020.7	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	*(2020.7 개정)
	포천시	2020.11	자문심의	민간 추천	주민고지	있음	*시민 모니터링단 운영
강원	○	2019.5	자문심의	민간 추천	주민고지		
	동해시	2019.12	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 검토
충북	○	2014.12	자문	도지사 추천			
	청주시	2017.4.	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지 *위해관리계획서 검토
충남	○	2018.4	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		*(2018년 개정) *위해관리계획서 지원
	서산시	2018.3	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*120톤 사업장 조사 *위해관리계획서 검토
	아산시	2018.3	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*(2018년 개정) *120톤 사업장 조사 *위해관리계획서 고지 *장외영향평가서 요구
	태안군	2018.3			홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지 *환경위원회로 대체
	천안시	2018.3	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
	당진시	2020.5	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
	보령시	2020.8	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
전북	○	2015.10	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		*(2019년 개정)
	군산시	2015.11	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		*(2017년 개정)
	익산시	2017.12	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지 *장외영향평가서 요구
	전주시	2019.6	자문심의	노동·시민 추천	주민고지	있음	
전남	○	2016.5	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		*(2019년 개정) *120톤 사업장 조사
	나주시	2017.6.	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지
	여수시	2016.9	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*120톤 사업장 조사 *위해관리계획서 고지 *장외영향평가서 요구
	해남군	2017.12	자문심의	민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 고지 *위해관리계획서 검토

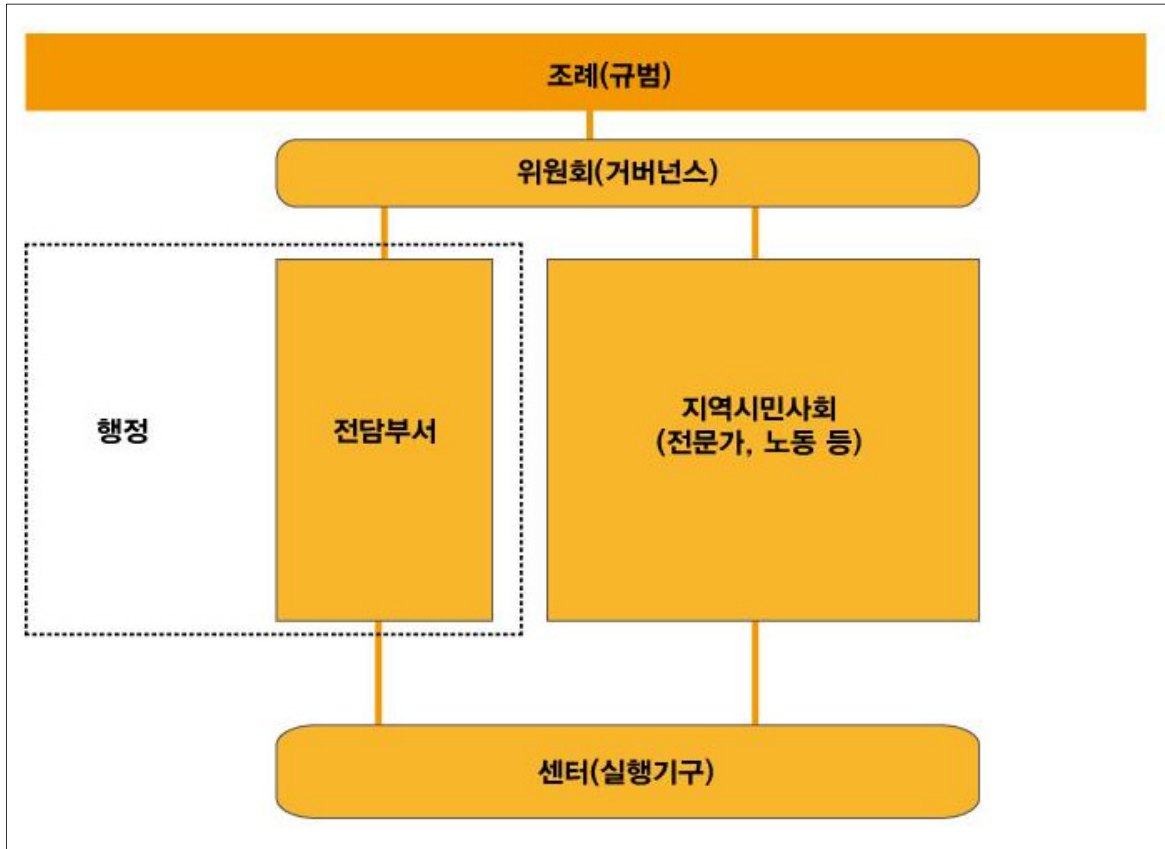
	화학물질 조례	제정 시기	위원회 기능	민간전문가 참여	배출량,통계 조사결과고지	화학사고 주민고지	비고
경북	○	2020.4	자문심의	민간 추천	주민고지		
	영주시	2016.10	자문심의	민단 추천	홈페이지고지		
	포항시	2017.6	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지		*위해관리계획서 고지
	구미시	2017.9	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		
경남	○	2017.12	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		* (2018년 개정)
	양산시	2015.12	자문심의	민간 추천	홈페이지고지		* (2018년 개정)
	창원시	2018.1.5	자문심의	노동·민간 추천	홈페이지고지	있음	*위해관리계획서 검토
	김해시	2018.3	자문심의	민간·주민 추천	홈페이지고지	있음	* (2019년 개정) *위해관리계획서 고지 *위해관리계획서 검토
제주	×						

제 2절 타 지자체의 산재예방 기구 및 조직 현황

1. 지자체 산재예방 담당 기구 및 조직

다른 정책들과 마찬가지로 산재예방을 위한 지자체의 정책을 실현하기 위해서는 그에 적절한 담당 기구와 조직이 구성되어야 한다. 여기에는 지자체의 행정조직 내에서 산재예방 업무를 담당할 전담부서, 정책의 목적과 방향 및 실행방안을 규정하는 규범으로서의 조례, 정책의 운영을 위한 거버넌스로서의 위원회 그리고 구체적 정책의 실행조직으로서의 센터 등을 갖추어야 비로소 지자체의 완결적인 노동안전보건시스템이라고 평가할 수 있을 것이다.

[그림 19] 지자체의 노동안전보건정책 실행기구의 완결적 모델



현재까지 그림과 같은 자기완결적인 노동안전보건관리 시스템을 갖춘 지자체는 존재하지 않는다. 서울과 경기도는 안전보건 관련 조례를 제정하고 각각 노동정책담당관 산업안전팀(서울), 노동국 노동권익과(경기)를 전담부서로 설치하고 있다는 면에서 가장 진전된 사례라 할 수 있다. 조례가 제정되어 있는 지자체들 중에서 전담부서는 아니지만 일자리경제국 노동정책과(경남) 민생노동정책관 인권노동정책담당관(부산) 등에서 산재예방 업무를 비교적 일관성 있게 담당하고 있다.

반면 여타의 지자체들은 명확한 전담조직이 없이 재난안전, 노사협력, 환경정책, 보건복지 등의 부서에서 개별적으로 관련 업무들을 수행하고 있기 때문에 산재예방을 위한 체계적이고 장기적인 전망과 방향성을 가지고 정책을 집행하고 있다고 평가하기에는 부족한 실정이었다.

[표 57] 노동자안전, 지역주민 안전관련 지방행정내 기구, 위원회, 외부 기구 운영참여 (2019년 8월 기준) (류현철, 2020)

	자료 회신	노동자 안전, 지역주민 안전관련 지방행정내 기구·조직	전담 여부	조례에 따른 노동안전, 지역안전 관련 위원회 현황	노동안전관련 기구 지자체 운영 참여 실태
서울	○	노동민생정책관-노동정책 담당관-산업안전팀	○	감정노동종사자 권리보호 위원회 감정노동권리보호센터 산업노동안전 외부전문가 자문회의 (조례에 근거한 것은 아님)	해당없음
부산	○	민생노동정책관-인권노동 정책담당관	△	노동권익 위원회(2019년 5월 구성) 노동권익위원회에서 노동안전보건문 제를 다루고 있음	해당없음
대구	×	시민안전실	×		
인천	○	관련 해당사항없음	×	관련 해당사항없음	설치기구 없음
광주	×	시민안전실	×		
대전	○	시민안전실-재난안전정책 관	×	안전관리 위원회(재난 및 안전관리에 관한 사항 심의 조정)	해당없음
울산	○	환경보건과(석면피해구제) 원자력산업안전과	×	환경분쟁조정위원회, 빛공해방지위원 회, 화학물질 안전관리 위원회 (2018.12. 설치)	화학방재센터 : 운영인력 파견 및 차량지원
세종	○	운영지원과, 시민안전실 (안전정책과/재난관리과), 보건복지국(여성가족과), 경제산업국(일자리정책 과), 환경녹지국(환경정책 과)	×	지역연대운영위(여성가족과), 안전도 시위/안전관리위(안전정책과),재난안 전관리 협력위/저수지·댐 안전관리위 /지하안전위(재난관리과)	해당사항 없음
경기	○	노동국(노동권익과), 안전 관리실(안전기획과/사회재 난과/자연재난과/복부재안 안전과/안전특별점검단), 환경국(환경안전관리과)	○	감정노동자권리보장위(노동권익과), 안전관리위/안전문화운동추진협의회 (안전기획과), 안전관리민관협력위 (사회재난과), 저수지·댐 안전관리위 (복부재난안전과), 화학물질관리위 (환경안전관리과)	해당없음
강원	○	강원도 평생교육진흥원 (교육법무과 교육지원팀), 노사민정협의회 사무국 (경제진흥과 노사협력팀) 강원도 인권센터	×	평생교육협의회(교육법무과), 노사민 정협의회/생활임금위(경제진흥과), 사회보장위(복지정책과), 양성평등위 (여성청소년가족과),인권위(총무행정 관실)	해당사항 없음
충북	○	재난안전실 안전정책과	×	안전관리위(안전정책과)	해당없음
충남	○	안전정책과, 사회재난과	×	안전관리위(안전정책과), 안전관리민 관협력위(사회재난과)	해당없음
전북	×	도민안전실, 일자리경제 국-기업지원과	×		
전남	×	도민안전실,	×		
경북	○	일자리경제산업실 중소기업 처기업노동과 노사협력팀	×	해당없음	해당없음
경남	○	일자리경제국 노동정책과	△	안전관리위(안전정책과), 안전관리민 관협력위(재난대응과)	
제주	×		×		

가. 서울시

2019년 1월 지방정부 최초로 노동안전보건과 관련한 전담업무를 담당하는 산업안전팀이 신설되었다. 행정1부 시장 산하의 노동민생정책관에 노동정책담당관을 두고 있으며 여기에 산업안전팀을 두고 있다. 산업안전팀 구성은 팀장 1인, 주무관 2인, 노동안전조사관 1인이며, 아래와 같은 업무를 수행하는 것으로 되어 있다. 이후 서울시는 2020년 1월 9일 ‘서울특별시 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’를 제정함으로써 비교적 체계적인 산업재해 예방 조직을 구성하게 되었다.

- 산업안전 가이드라인 마련 및 종합계획 수립
- 노동안전 실태조사, 산업안전보건법 및 노동안전가이드라인 이행여부 점검
- 노동안전보건위원회 설치 및 운영 등

[표 58] 서울시 산업안전팀 4대 계획

4대 계획	실천 세부 사항
〈서울형 산업안전 마스터플랜〉 수립으로 노동안전 확보	<ul style="list-style-type: none"> ● 구체적인 산업재해 예방 목표 설정 및 이행 계획 수립(19년 하반기) - 2022년까지 서울의 산업재해 사망사고만인율 절반 감축 추진(0.1%→0.05%) - 산업안전 매뉴얼 등 관리시스템을 구축하고 실행력 담보를 위한 현장점검 병행 - 산업안전 컨설팅 지원체계 구축 및 교육 확대로 안전중시문화 확산 ● 산업재해 유형별 원인, 안전 취약영역 등 분석, 노동안전 실태조사 ● 대표 위험지구 5대 분야(청소·경비·건설·정비·운전)에 대한 분야별 안전 가이드라인 마련 - 건설 등 고위험 분야 집중관리를 위해 위험요인 분석 후 개선과제 도출
현장의 유해요인 조사 및 개선을 위한 ‘노동안전조사관’ 운영	<ul style="list-style-type: none"> ● 노동법, 직업건강, 산업안전 등 관련 전문지식을 갖춘 임기제 공무원 채용 ● 시 분청, 투자출연기관에 대한 산업안전보건법과 안전가이드라인 등 준수 점검
현장중심의 노동안전 책임제 운영으로 밀착형 보호	<ul style="list-style-type: none"> ● 노동법, 직업건강, 산업안전 등 관련 전문지식을 갖춘 임기제 공무원 채용 ● 시 분청, 투자출연기관에 대한 산업안전보건법과 안전가이드라인 등 준수 점검
노동안전대책의 내실 있는 운영을 위한 위원회 설치 및 조례 제정	<ul style="list-style-type: none"> ● 산업안전보건에 관한 사항을 심의·의결하는 「노동안전보건위원회」 설치 ● (가칭) 서울시 산업재해 예방 및 노동안전기준 확보 지원 조례 등 제정

○ 노동안전조사관

조례에 따르면 노동안전조사관은 노동법, 직업건강, 산업안전 등 관련 전문지식을 갖춘 임기제 공무원으로 채용되며 노동현장의 노동안전보건조치가 관련 법령이나 조례에서 정하는 바에 따라 이행되고 있는지 지도·점검하는 역할을 하며 조례의 적용대상인 서울시 및 소속 행정기관, 시의 공사·공단 및 출자·출연기관과 그 자회사의 장은 노동안전조사관의 지도·점검에 적극 협조하여야 한다.

○ 서울형 명예산업안전감독관

서울시는 산업안전보건법상의 명예산업안전감독관 제도를 차용하여 서울시가 직접 운영하는 명예산업안전감독관 제도를 도입하였다. 서울형 명예산업안전감독관은 노동자, 노동조합, 산재예방 전문단체에 소속된 자 중에서 추천받아 시장이 위촉하며, 시장은 서울형 명예산업안전감독관의 활동시간을 보장하고 불이익 처우를 금지하는 등 활동보장을 위한 세부규정을 마련하도록 하고 있다. 또한 시장은 서울형 명예산업안전감독관 협의회를 구성하고, 독립적인 활동을 보장하며, 사업장 점검과 예방활동이 사업장 개선으로 이어지도록 노동안전조사관 및 관계기관과 협력체계를 구축하도록 규정하고 있다. 다만, 조례가 제정된 이후 서울형 명예산업안전감독관의 위촉상황 및 활동상황은 파악되지 않았다.

○ 서울시 노동안전보건자문위원회

자문위원회는 기본계획 및 시행계획의 수립 및 평가, 노동안전보건에 영향을 미치는 법·제도의 개선에 관한 사항, 노동안전보건의 기반조성과 확대를 위한 사항 등 서울시의 노동안전보건 정책의 주요사항을 심의·자문하는 역할을 하며, 1.서울시의회 의원, 2.관련 전문지식이 있거나 연구경험이 있는 자, 3.정부기관, 시민사회단체, 노동단체, 국제기구에서의 근무경험이 있는 자 등의 자격요건을 갖춘 15명 이내의 위원(2년 임기, 1회 연임가능)으로 구성된다. 노동정책담당관은 자문위원회의 간사를 맡는다.

나. 경기도

2019년 5월 행정2부지사 산하에 노동국이 신설되었으며 노동국내 3개과(노동정책과, 노동권익과, 외국인정책과)중 노동안전보건업무는 주로 노동권익과내에 내에 노동권익보호팀(팀장 1인, 주무관 3인)과 산업재해예방팀(팀장 1인, 주무관 2인) 등 2개의 팀과 노동권익센터(센터장 1인, 주무관 7인)에서 수행하고 있다. 노동국내 노동정책과에서도 ‘노동자 쉼터 설치 지원 및 공공부문 휴게공간 관리’ 등 일부 업무를 수행하고 있는 것으로 파악된다. 노동권익과의 업무는 다음과 같다.

- 노동권익보호 기본계획 수립에 관한 사항
- 노동회의소 설립 및 운영에 관한 사항
- 노동권익 거버넌스 구축에 관한 사항
- 산업재해 예방 종합계획 수립에 관한 사항
- 산업안전 위원회 운영에 관한 사항
- 산업재해 보상 지원 강화 및 예방·교육·홍보에 관한 사항
- 취약 근로계층 지원시책 개발 및 추진에 관한 사항
- 감정노동자 지원 및 프로그램 운영에 관한 사항

- 노동권의 증진사업에 관한 사항
- 근로권익보호를 위한 제도 개발 및 운영에 관한 사항
- 노동상담 및 구제 지원에 관한 사항
- 노동상담소 운영 지원 및 관리에 관한 사항
- 체불임금신고센터 운영에 관한 사항
- 마을노무사제도 운영에 관한 사항
- 노동권의 교육에 관한 사항
- 공공 및 민간 부분 노동권 교육에 관한 사항
- 경기도 노동권익센터 설치·운영에 관한 사항

산업재해예방팀은 ‘산업안전보건법’과 ‘경기도 산업재해 예방 및 노동안전 지원 조례’ 등 제정된 조례에 근거하여 산재 예방 교육, 감정노동자 등 심리치유 지원, 노동안전 지킴이, 노동안전보건 우수기업인증 등의 사업계획을 수립하고 있다.

한편 경기도는 ‘산업재해 예방 및 노동안전 지원 조례’와는 별도로 ‘경기도 노동자 건강증진 조례’를 제정하여 직업보건관리를 위한 시스템도 구축하고 있는데, 노동안전 지원 조례는 정책의 심의를 별도의 위원회가 아닌 기존의 노사민정협의회에 맡기고 있고 노동안전보건센터를 설치·운영할 수 있도록 하고 있는 반면, 건강증진 조례는 사업실행을 위한 건강증진센터와 건강관리지원단, 정책심의를 위한 건강증진위원회를 각각 규정하고 있어 정책실행체계의 완성도에 있어서는 건강증진 조례가 더 진전되어 있다고 할 수 있다.

○ 노동안전보건센터

경기도의 센터에 대한 구상 역시 충청남도과 마찬가지로 광역단위의 1개 센터라기보다는 지역이나 업종에 따른 다수의 단위센터를 염두에 두고 조례가 제정된 것으로 보인다. 운영에 있어서는 일반적인 센터들과 마찬가지로 사무위탁 조례에 따라 위탁할 수 있도록 규정하여 전문적인 기관이나 단체에 위탁하여 운영될 것으로 예상 가능하다.

○ 건강증진센터

노동자 건강증진사업을 위해 건강증진 조례에 별도로 규정된 건강증진센터는 이미 경기도의료원을 활용하여 지역별 건강증진센터를 운영하고 이를 확대한다는 정책방향에 따라 조례에 포함된 것으로 현실성과 추진력이 타 센터에 비해 높을 것으로 예상된다. 경기도의 노동자 건강증진 관리모델은 깊이 있는 연구와 시범적인 사업운영, 체계적인 조례의 제정 등의 측면에서 정책시행의 충실한 모델이라 평가할 수 있다.

○ 건강관리지원단

노동자 건강증진사업을 지원하기 위하여 행정인력과 외부인력으로 구성된 건강관리지원단을 설치·운영할수 있도록 하고 있다. 지원단은 건강증진사업에 대한 업무개발 및 기술지원, 평가 및 홍보, 통계관리, 우수사업장 인증 등의 업무를 담당하며, 1. 경기도에서 노동자 건강증진 업무를 담당하는 5급 이상 공무원, 2. 직업환경의학 전문의, 3. 산업안전보건법시행령 제18조에 따른 보건관리자, 4. 그밖에 노동자 건강증진사업 등에 관한 전문지식과 경험을 가진 사람 등으로 10명 이내로 구성된다.

○ 건강증진위원회

위원회는 건강증진사업과 관련된 기본계획의 수립, 협력체계의 구축, 평가 및 점검 등의 기능을 담당하며 건강증진업무 관련 실·국장이 위원장을 맡는다. 위원은 1. 경기도의회 의원, 2. 노동자 건강증진 업무 관련 실·국장, 3. 노동자 건강증진 업무 관련 보건 및 건강증진 분야 전문가, 4. 인권 및 노동 분야 관련 비영리기구 관계자, 5. 그밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사람 등으로 10명 이내로 구성된다.

경기도의 사례에서 한 가지 주목할 지점은 산업재해 예방 정책을 구상하는데 있어서 ‘노동자의 건강증진’으로 표현되는 직업건강관리의 영역을 놓치지 않고 있다는 것이다. 노동안전보건 영역에서는 불가피하게 ‘안전’의 영역과 ‘보건’의 영역이 구분되어 통상적으로 사용되지만 이러한 구분을 경직된 시각으로 해석하면 ‘보건’의 영역이 소외되고 축소되어 ‘산업재해=안전사고’라는 협소한 방식의 이해가 지배하게 된다. 이러한 오해는 산재예방 정책을 당장의 안전사고를 방지하는 것에만 집중하게 만드는 한편, 직업보건 영역의 인력과 재원들이 산업안전 영역에서는 활용되지 못하는 불필요한 제약을 만들기도 한다.

다. 충남

최근 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례를 제정한 충남은 별도의 전담조직을 갖추고 있지는 않다. 기존에는 재난안전실 산하의 안전정책과와 사회재난과, 경제실의 일자리노동정책과에서 관련 업무를 파편적으로 수행하고 있었지만 조례의 제정과 함께 관련업무의 담당자를 ‘노동부서의 팀장’으로 명시하였기 때문에 산업재해 예방업무는 일자리노동정책과가 전담하게 될 것으로 보인다.

○ 노동안전보건센터

노동안전보건센터와 관련한 충남도의 조례는 경기도의 조례와 동일하다. 광역단위가 아닌 업종별, 지역별 단위센터의 설치를 염두에 두고 제정되었으므로 당진시의 경우 지역

단위 센터의 유치를 추진할 근거로 활용이 가능하다.

○ 산업재해 예방위원회

산업재해 예방 실행계획의 수립과 시행, 노동안전보건센터의 설립과 운영 등을 심의하는 산업재해 예방위원회는 1. 충청남도의회 추천을 받은 도의회 의원, 2. 산업안전보건 분야의 기관·단체에서 추천하는 사람, 3. 산업안전보건, 인권, 노동, 여성, 직업의학, 노동법 등의 분야에 소속되어 전문적인 지식이 있거나 연구·활동 경험이 있는 사람, 4. 도 노동정책협의 회 의장이 추천하는 사람 등 10명 이내로 구성된다.

제 3절 지자체 기반 산재예방 및 지역 안전관련 사업 검토

1. 노동안전 및 건강증진 센터의 운영

전국에 6개의 광역지자체가 노동안전보건 및 건강증진 조례를 제정하였고, 이를 근거로 노동안전보건센터 및 건강증진센터 등을 설립하여 운영할 수 있지만, 대부분 2019년~2020년에 조례가 제정된 상황에서 아직 완성된 센터의 운영을 검토해 볼만한 대상은 존재하지 않았다. 일부 지자체의 경우는 기존에 설립된 노동권익센터 등에 관련 업무를 부여하는 방식으로 진행되고 있기 때문에 이 역시 자기완결적인 노동안전보건 관련 센터의 운영을 살펴보기에는 적절하지 않았다.

따라서 본 연구에서는 노동안전관련 센터의 모델로는 비록 감정노동자 보호에 한정되기는 하지만 자기완결적 구조를 갖추고 있고 사업의 경험도 축적되어 있는 서울시의 '감정노동 종사자 권리보호센터'의 운영과 사업을 검토하고, 노동자 건강증진 사업과 관련하여서는 가장 진전된 사업을 추진하고 있는 경기도의 노동자 건강관리 모델을 검토하였다.

가. 서울시 감정노동종사자 권리보호센터

서울시의 감정노동자 보호사업은 2016년 제정된 '감정노동 종사자의 권리보호 등에 관한 조례'에 기반하여 2017년 서울노동권익센터 내 감정노동보호팀의 사업으로 시작되어 2018년 10월 16일 별도의 '감정노동종사자 권리보호센터'의 설치와 함께 확대되었다. 감정노동종사자 권리보호센터는 상담과 교육을 통한 직접 서비스와 동시에 감정노동자 실태 파악 및 사업장이나 기관 단위의 감정노동보호제도에 대한 심층 컨설팅 등 기반 연구 사업을 병행하고 있다.

- 근무인원 : 총13명 (소장1, 팀장4, 팀원8)

- 강사풀 : 23명 (권리교육 17, 사업주 및 관리자교육 6)
- 2019년 예산 : 1,388,217,000원

[그림 20] 서울시 감정노동종사자 권리보호센터 조직도 (출처 : 홈페이지)



- 주요사업
 - 공공부문 감정노동 보호 체계의 선도적·모범적 제도화 추진
 - 감정노동 보호 체계의 민간 확산과 취약노동계층 감정노동자 보호
 - 지속적인 사회적 인식 변화를 통한 감정노동자 존중 문화 확산

- 감정노동자정책포럼
- 감정노동 인식개선 캠페인
- 감정노동네트워크 활동
- 감정노동 실태조사

[그림 21] 서울시 감정노동종사자 권리보호센터 사업 내용



[그림 22] 서울시 감정노동종사자 권리보호센터 감정노동 심리치유 프로그램


서울특별시


서울시 감정노동 종사자
Seoul Emotional
Labor Center
권리보호센터

감정노동 심리치유 프로그램 신청 안내

※ 프로그램비 무료

지원 대상

- 서울시 산하기관, 서울시 MOU기업 협력사, 민간위탁기관 등
- 서울 소재 주요 감정노동 직군 사업장
- ※ 사업장 내 자체 프로그램 진행이 가능하다고 판단되는 경우 지원 대상에서 제외

지원 자격

- 위 대상 기관 및 사업장 내 감정노동 업무 관련 노동자
- 최소 5~10인으로 구성된 집단(10인 초과는 별도 문의)

주요 내용

- 20가지 다양한 프로그램으로 구성(영상, 몸치유, 음악·미술 심리치료, 표현예술 등)

운영 절차

자세한 프로그램 내용은 센터 홈페이지에서 확인해 주시기 바랍니다.
※ 프로그램은 회기 당 2시간 소요(총 4회기 진행)

1단계

홈페이지 통해
프로그램 신청

www.emotion.or.kr
주요사업 - 치유프로그램

2단계

프로그램 확정 및
강사 매칭

프로그램 확정
이메일 발송

사업 담당자

3단계

프로그램 진행
(총 8시간)

집단형
(강사 출강)

4단계

만족도
설문지 작성

작성 후 강사에게
현장 제출

프로그램 신청 담당자

문의

- 서울시 감정노동 종사자 권리보호센터 (교육기획위원 박민정)
- E-mail: minjungedu@emotion.or.kr
- Tel: 070-4610-0669



[그림 23] 서울시 감정노동종사자 권리보호센터 감정노동 교육 프로그램





감정노동 사업주/관리자 교육 신청 안내 FREE

지원 대상

- 서울시 내 감정노동 사업장 등
- 서울시, 서울시 산하기관 및 민간위탁기관, 서울시 MOU 사업장 및 협력사 등

주요 내용

- 사업주, 관리자가 알아두면 좋은 감정노동 개념 및 주요 직군·사례
- 감정노동 정책 및 법률(산업안전보건법에 따른 감정노동 관련 사업주 의무사항) 등

운영 절차

※ 교육 신청 담당자 취합 서류: ① 만족도 설문지(교육생 전원), ② 결과보고서(신청 담당자)

1단계	2단계	3단계	4단계
홈페이지 통해 교육 신청	교육 확정 및 강사 매칭	교육진행 (1시간)	만족도 설문지 및 결과보고서 작성
www.emotion.or.kr 주요사업-사업주/관리자 교육	교육 확정 이메일 발송	인원: 최소 5인 이상 강연형(+질의응답)	작성 후 센터로 이메일 제출
	사업 담당자	※ 교육 대상 ※ 감정노동 사업장의 사업주, 대표자, 관리자, 보건관리자 등	교육 신청 담당자

문의

- 서울시 감정노동 종사자 권리보호센터 (교육기획위원 오지은)
- E-mail: jeoh@emotion.or.kr

“사장님.. 너무 힘들어요”



[그림 24] 서울시 감정노동종사자 권리보호센터 감정노동 권리보장교육 프로그램


서울특별시


서울시 감정노동종사자
Seoul Emotional
Labor Center 권리보호센터

감정노동 권리보장교육 신청 안내

※ 교육비 무료

지원 대상

- 서울시, 서울시 산하기관 및 민간위탁기관, 서울시 MOU 사업장 및 협력사
- 주요 감정노동 직군 사업장 등

교육 방법

- 교육 시간: 1시간 30분~2시간
- 교육 인원: 소규모(10-30명) / 대규모(30-100명) 집단
- 교육 대상: 감정노동자, 감정노동 유관 업무 관리자, 담당자 등
- 교육 형태: 토론·참여형 또는 강연형(강사 출강 방식)

교육 내용

- 감정노동 개념과 직군, 주요 사례, 피해예방과 치유 방안, 감정노동보호방안(매뉴얼, 법/제도), 서울시 감정노동 보호 가이드라인 소개 등

신청 방법

- 신청 방법: 서울시 감정노동 종사자 권리보호센터 홈페이지 (www.emotion.or.kr)
홈페이지 > 주요사업 > 신청하기 > 권리보장 교육
- 교육 확정: 접수 후, 신청 담당자에게 이메일 및 유선 연락
- 교육 결과 보고: 별도 안내 *교육 수강생은, 교육 종료 후 개별 익명 평가설문조사 필수 참여

문의

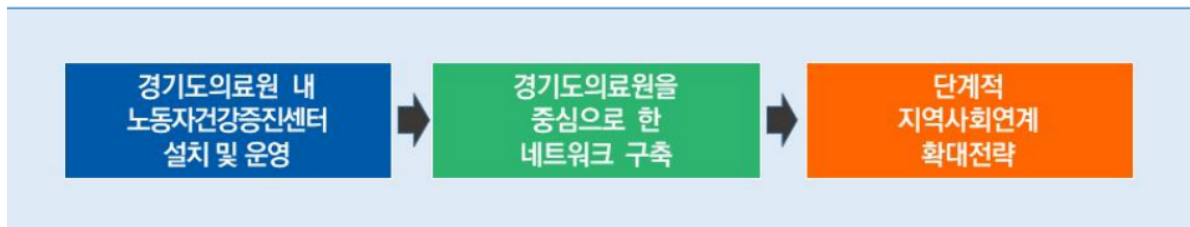
- 담당자: 서울시 감정노동 종사자 권리보호센터 오지은 교육기획위원
- 이메일: jeoh@emotion.or.kr
- 전화: 070-4610-4055 *문의는 가급적 이메일로 연락주시기 바랍니다.



나. 경기도형 노동자 건강관리 모델 - 경기도의료원내 노동자건강증진센터 설치

경기도공공보건의료지원단에서 수행한 ‘근로자의 건강관리를 위한 경기도형 모델개발’ 연구의 결과로 제안된 모델이다. 경기도 공공의료와 공중보건·사회복지시스템의 ‘직업보건적 연계모형(경기도형 모델)’의 시범적용으로 제시된 안으로, ‘경기도 노동자 건강증진 조례’에 근거하여 지자체가 지역의료원을 기반으로 공공의료 시스템을 통한 소규모 사업장 노동자들의 직업보건 관리 모형으로 참고할 수 있을 것으로 보인다. (류현철, 2019)

[그림 25] 경기도형 노동자 건강관리 모델 개요



① 사업대상

- 경기도 도내 50인 미만 소규모 사업장 노동자, 자영업자, 이주노동자, 실직자 등
- 경기도내 50인 미만 사업장의 종사자 규모는 약 3,290천명

② 주요기능

- 지역사회 취약계층 건강감시체계 운영
- 특수건강진단기관 및 작업환경 컨설팅 기관으로서의 역할
- 지역사회 취약계층 대상 사례관리사업 수행
- 공공기관 비정규직 노동자의 건강관리 허브의료기관으로서의 기능

③ 필요 인력 및 예산

- 노동자건강증진센터 설치에 필요한 최소 인력은 17인
- 소요예산은 18억으로 추정(시설·장비구입비 포함)
- 익년부터는 10~15억 원이 필요할 것으로 예상되며, 사업운영을 위한 지원단은 별도 예산으로 운영이 필요한 것으로 제안되었다.

[그림 26] 경기도의료원 내 노동자건강증진센터 구축방안



참조: 경기도공공보건복지지원단(2018), 근로자의 건강관리를 위한 경기도형 모델 개발

당진시의 경우 관내에 공공의료기관을 보유하고 있지 않기 때문에 경기도의료원 수원병원의 모델을 그대로 도입하는 것은 불가능한 실정이다. 다만 경기도의료원 모델의 장점이라고 할 수 있는 건강진단, 작업환경 개선, 사례관리가 통합적으로 이루어지는 구조를 만들고, 이것이 지자체가 가지고 있는 다른 보건·의료·복지 사업들과 원활히 연계될 수 있도록 했다는 점은 참고할 가치가 있다.

현재로서는 50인 미만 사업장을 대상으로 안전보건공단 산하 지역별 근로자건강센터가 위 모델에서 제시하는 역할 중 일부(직업환경개선 컨설팅, 사례관리)를 담당하고 있으며, 당진시는 충남근로자건강센터를 적극적으로 활용하고 차후 지리적으로 가까운 충남 서부

권에 근로자건강센터가 추가로 유치하는 것을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

[표 59] 경기도의료원 내 노동자건강증진센터 설치운영 소요 인력 및 예산

주요 기능	내용	인력	소요예산
노동자 건강진단 서비스	<ul style="list-style-type: none"> 취약한 사업장 대상의 근로자일반건강 진단, 근로자특수건강진단 업무 수행 ※ 산업안전보건법상 특수건강진단기관으로서 지정받아 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 총 8인 - 직업환경의학전문의(1) - 간호사(3), 임상병리사(1), 방사선사(1) - 행정인력(1) - 산업위생기사(1) 	<ul style="list-style-type: none"> 총 11억~12억원 - 인건비 4~5억원 - 장비구입비 6억원 - 사업비 1억원
사례관리사업	<ul style="list-style-type: none"> 취약한 근로자 개인사례관리 사업장사례관리 	<ul style="list-style-type: none"> 총 8인 - 직업환경의학전문의(1)/검직 - 간호사(5), 사회복지사(1), 심리상담사(1) 	<ul style="list-style-type: none"> 총 4억 2천만원 - 인건비 3억2천만원 - 사업비 1억원
사업장위해도 평가	<ul style="list-style-type: none"> 사업장의 작업환경개선을 위한 활동 수행 	<ul style="list-style-type: none"> 총 3인 - 직업환경의학전문의(1)/검직 - 산업위생기사(2) 	<ul style="list-style-type: none"> 총 1억 5천만원 - 인건비 1억원 - 사업비 5천만원

참조: 경기도공공보건복지연구원(2018), 근로자의 건강관리를 위한 경기도형 모델 개발

2. 지자체의 자체적 사업장 안전점검 사업

앞서 서술한 바와 같이 현재 고용노동부의 근로감독관의 숫자는 매우 부족하며 실질적으로 모든 현장에 대한 근로감독이 실시되는 것은 불가능한 상황이다. 이는 안전보건공단의 인력 역시 마찬가지여서 안전점검이나 패트롤의 실시 역시 턱없이 부족하다. 이러한 상황에서 각 지자체는 안전점검과 지도감독의 역할을 보충하는 정책들을 고민해왔고, 그 결과 다양한 형식의 자체적인 안전점검 기구를 구성하여 운영하고 있다.

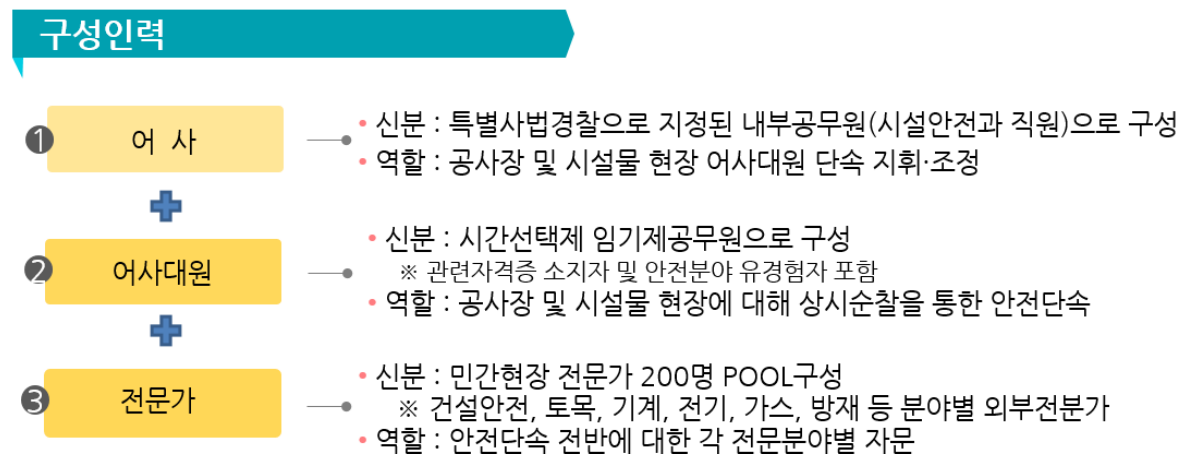
지자체마다 편차는 있으나 이러한 자체 안전점검 조직은 공통적으로 활동의 근거가 강제력이 없는 조례 등에 기반해 있기 때문에 강제력을 가지지 못한다는 한계를 가지고 있다. 즉, 현장점검에 대한 민간사업주의 거부에 대해 강력한 대응을 하지 못하거나 사업기획의 단계에서 점검대상을 공공기관의 사업이나 발주공사 등으로만 한정하는 식으로 진행되는 경우가 많았다.

본 연구에서는 각각 다른 방식의 구성과 운영으로 시행되고 있는 서울의 안전어사대 사업과 경기도의 노동안전지킴이, 충남도의 산업안전지킴이단을 비교하여 살펴보았다.

가. 서울시 안전어사대

조례의 제정에 앞서 서울시는 2018년 7월 안전어사대를 발족하여 건설현장의 안전점검을 실시한 사례가 있다. 서울시 안전어사대의 특이사항은 형사소송법 제197조(특별사법경찰관리)를 활용하여 어사대에게 시정명령, 공사중지, 과태료 부과 등 일정한 사법권을 부여했다는 점이다.

[그림 27] 서울시 안전어사대 구성인력계획 (출처:서울시설공단)



[그림 28] 서울시 안전어사대 점검사항 및 처벌근거 (출처:서울시설공단)

안전관련 준수사항 및 처벌규정		준수사항	처벌규정
과태료	근로자	산업안전보건법 제25조 - 근로자 준수사항(추락, 붕괴등)	산업안전보건법 제72조 - 과태료 부과(5/10/15만원)
	시공사	x	x
	사업주	x	x
벌금	사업주	재난안전법 제31조 1항 - 추락, 붕괴등 위험요인 제거명령 이행	재난 및 안전관리 기본법 제78조의3 - 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
		산업안전보건법 제23조 3항 - 추락, 붕괴등 방지를 위한 안전조치	산업안전보건법 제66조의2 - 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금 (사망사고 발생 시)
		산업안전보건법 제23조 3항 - 추락, 붕괴등 방지를 위한 안전조치	산업안전보건법 제67조 - 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
벌점	시공사	건설기술진흥법 제53조 - 건설기술 진흥법 시행령 별표8 벌점관리기준 (※ 국토교통부장관, 발주청, 인. 허가기관에서 부과)	
폐쇄	사업주	재난 및 안전관리 기본법 31조 3항 : 사용제한 산업안전보건법 제51조의2 : 영업 정지(사망사고 발생 시)	

지자체 차원에서 사업주들에 대한 강제력과 사법권을 확보하는 방안을 마련했다는 점에서는 주목할만한 시도이지만, 점검과 단속의 대상이 건설현장에 집중되어 사업주들의 반

말이 있었고, 실제 내용에 있어서도 노동자 개개인의 안전보호구 착용 등 지엽적인 부분에만 머물렀다는 지적도 일부 있는 등 전반적인 정책의 운영과 효과에 대해서는 추가적인 평가가 필요하다.

나. 경기도 노동안전지킴이

경기도의 ‘산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례’에는 노동안전지킴이에 관한 규정이 별도로 존재하지는 않는다. 다만 도지사의 의무로 ‘안전의식을 높이기 위한 민간 노동안전지킴이 운영’을 명시하였고 제6조(사업주의 협조) 항목에 ‘노동안전지킴이의 산업 현장 출입 허용 등 협력’을 명시하여 노동안전지킴이의 활동근거를 마련해 두었다.

경기도는 권역별 2명씩 총 10명의 노동안전지킴이를 공개채용하고 있는데 노동안전지킴이들은 권역별 기관에 기간제노동자로 채용되는 것이어서 채용되는 인원들의 고용안정 문제는 물론 전문성과 현장경험의 축적에 있어 한계가 있을 것으로 판단된다. 또한, 조례에서 사업주의 의무로 노동안전지킴이의 현장출입에 협조할 것을 명시해 놓았지만 처벌을 비롯한 강제성이 없기 때문에 현장에서 사업주 및 현장관리자가 노동안전지킴이의 출입 및 현장점검을 거부할 경우 대응할 방법이 없는 한계도 드러났다.

[그림 29] 2020년 경기도 노동안전지킴이 채용인원 및 자격조건

채용기관		근무예정지역 및 채용인원			
경기도 5개권역		채용기관	근무예정지	관할구역	운영인원
		고양시비정규직노동자지원센터	고양	고양, 파주	2인(지킴이2)
		경기북부노동인권센터	양주	양주, 남양주	2인(지킴이2)
		부천시비정규직근로자지원센터	부천	부천, 김포	2인(지킴이2)
		시흥시노동자지원센터	시흥	안산, 시흥	2인(지킴이2)
		수원시비정규직노동자복지센터	수원	수원, 화성	2인(지킴이2)
지원 자격					
자격 요건	공 통 사 항	▶ 채용예정일 즉시 근무 가능한 자			
	세 부 사 항	▶ 해당 분야 실무경력 6개월 이상인 자 또는 해당 자격 소지자 * 아래 해당분야 실무경력 및 자격 중 어느 하나 이상에 해당하는 경우에 한함			
해당분야 실무경력 및 자격	<ol style="list-style-type: none"> 고용노동부 지정 재해예방전문지도기관, 건설안전진단기관 등에서 6개월 이상 건설안전분야 경력이 있는 자 산업안전분야 업무를 6개월 이상 수행한 경력이 있는 자 건설안전기술사, 산업안전지도사, 건설안전기사, 건설안전산업기사, 산업안전기사, 산업안전산업기사 자격 중 1개 이상을 소지한 자 				

다. 충청남도 산업안전지킴이

충남도는 2019년 10월부터 산업안전지킴이 제도를 시행하여 운영하고 있었는데 2020년 10월 조례가 제정되면서 기능과 자격을 명시하여 운영의 근거를 더욱 명확히 한 사례이다. 경기도의 노동안전지킴이가 경기도의 산하기관이 기간제로 고용하는 10명의 인원이 상시적으로 활동하는 형태인 반면 충청남도의 산업안전지킴이는 관련 전문인력들을 위촉하여 반기별로 일정기간(약 5일) 현장점검을 시행하고 그에 대한 수당을 지급하는 방식으로 진행된다.

○ 조례가 정하는 산업안전지킴이의 기능

1. 산업안전보건 관련 감시활동 및 법규 위반의 신고
2. 도 및 공공기관의 발주/수행사업 활동 지도점검
3. 제도개선 및 정책건의
4. 기타 증진사업을 위해 필요한 사항

○ 조례가 정하는 산업안전지킴이의 자격

1. 공인노무사, 산업안전기사 등 산업안전보건 관련 자격증 소지자
2. 기업체 및 노동조합에서 산업안전 담당자로 3년 이상 활동한 사람
3. 산업안전보건 관련 단체 및 기관에서 3년 이상 활동한 사람
4. 고용노동부장관이 위촉한 명예산업안전감독관

충남도 산업안전지킴이는 점검대상에 있어서도 경기도의 노동안전지킴이와 달리 민간사업장은 대상에서 제외되어 있고 충남도를 비롯한 공공기관이 발주한 건설공사만을 대상으로 운영되고 있는 한계가 있다. 3~4명이 1개조로 운영되는 구조로 고용노동부와 안전보건공단과의 협조를 얻어 근로감독관이나 안전보건공단직원이 1인씩 배정되어 있는 점 또한 특징적이라 할 수 있다.

[그림 30] 충남도 산업안전지킴이 2020년 하반기 점검일정

■ 지자체 발주공사 지도점검 일정 및 조편성 내역								■ 지자체 발주공사 지도점검 조편성 내역									
일자	조	조 원						점검대상	일자	조	조 원						점검대상
		노·동부+공단	도+시군	지킴이	노·동부+공단	도+시군	지킴이				노·동부+공단	도+시군	지킴이	노·동부+공단	도+시군	지킴이	
11/23	1조	010-780-4800	010-430-4800	7780-7780, 8617-8617	충남도청	충남도청	태안	11/26	청양1	청양3	3	합계	25개조	13개 시군	76		
	2조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	서산		청양2	청양3	3						
	3조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	당진		논산1	논산3	3						
	4조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	예산		논산2	논산2, 금산1	3						
	5조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	예산2		금산1	금산3	3						
11/24	1조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	예산3	11/27	아산1	아산3	3	합계	25개조	13개 시군	76		
	2조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	홍성		아산2	아산3	3						
	3조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	보령		아산3	아산3	3						
	4조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	서천		천안1	천안3	3						
	5조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	서천2		천안2	천안3	3						
11/25	1조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	서천3	합계	25개조	13개 시군	76						
	2조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	서천4					천안3	천안3	3			
	3조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	부여1					천안3	천안3	3			
	4조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	부여2					천안3	천안3	3			
	5조	010-430-4800	010-430-4800	8437-7886, 8437-8437	충남도청	충남도청	부여3					천안3	천안3	3			

3. 거버넌스를 통한 지역 안전보건사업 사례

가. 경남 김해 노동자 작업복 세탁소

지자체(경남도, 김해시)를 중심으로 지역 노동자들의 작업복 공동세탁소를 경남경영자총협회, 김해시상공회의소, 민주노총·한국노총경남본부와 민관협약을 통해 김해지역 자활센터의 사업으로 기획하여 2019년 10월 개소하였다. 이러한 사례는 해당 지역에서 시도해 볼 수 있는 지자체와 협업사업의 모델로서 의미가 있다. 사업모델의 제안과 비용의 부담까지 지역 노동조합의 역할이 있었으며, 지역내 중소기업 사업장 노동자들의 일상에 천착하여 노동자와 그 가족들의 건강 문제에 실제적 진전을 도모하는 구체적 사업으로 의미가 크다. (류현철, 2019)

① 기본방향

- 산업단지 내 시범사업으로 1개소 설치·운영 후 성과를 검토하여 확대 추진
- 사업초기는 지역자활센터에 위탁·운영 → 향후 사회적 기업 육성 추진
- 사회취약계층 대상 일자리 창출 및 사회적 가치 구현·확산에 중점

② 설치개요

- 사업기간 : '19. 3.~12.(경상남도, 김해시 공동 추진) * 성과검토 후 확대 추진
- 사업대상 : 김해시 산업단지 4개소 내 중소기업 대상
 - - 골든루트일반산단, 테크노밸리일반산단, 덕암일반산단, 내삼농공단지
 - - 사업대상 산업단지 내 공장등록된 종사자 299인 이하 사업장
 - - 향후 수요 및 처리물량 감안하여 주위 산단 확대 검토
- 설치장소 : 골든루트산단 한국산업단지공단 김해지사 1층
- 사업내용 : 산단 내 중소기업 근로자 작업복 수거·세탁 제공
 - - 사업장별 주1~2회 수거 및 배송차량 운영
- 세탁요금 : 1벌당 500원
- 운영주체 : 김해지역자활센터

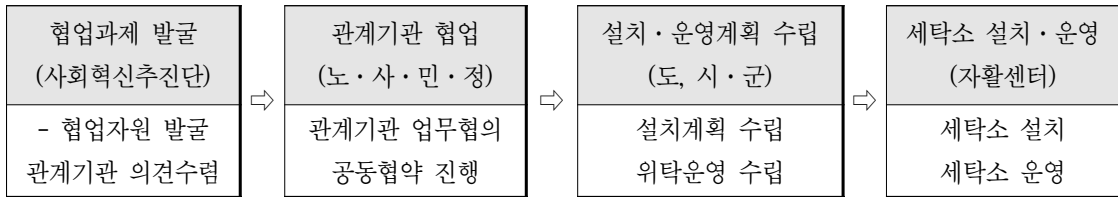
③ 소요예산

[표 60] 김해 노동자 작업복 세탁소 소요 예산

항 목 별		소요예산	기관·단체 재원부담	비 고
총 계		420,109		
설 치 비	소 계	186,000		
	차량구입비	26,000	민주노총 경남지부	최초설치 부담분
	장비구입비	110,000	경남도(50%) 및 김해시(50%)	
	비 품	10,000	계 : 160,000천원	
	시 설 비	40,000	도 : 80,000천원	
		시 : 80,000천원		
운 영 비	소 계	234,109		
	보 증 금	22,100	김해시(100%)	최초부담
	임차료 등 관리운영비	25,600		매년 부담분
	인 건 비	128,909	자활근로사업(재정일자리 창출)추진	
	공공요금 등	57,500	세탁료 수익 충당(1벌당 500원)	

④ 협업체계

- 노동자 작업복 공동세탁소 시범설치사업 민관협약 체결('19.4.30.)
경상남도, 김해시, 경남경영자총협회, 김해시상공회의소, 민주노총·한국노총경남본부
- 협업절차



- 협업내용
 (노) 원·하청 작업복 세탁 차별 해소 노력 및 세탁소 설치 물품 기부
 (사) 작업복 세탁소 이용 참여 및 세탁소 설치 물품 기부
 (민) 세탁소 위탁 운영 및 취약계층 기술습득 지원 등
 (정) 세탁소 설치·운영계획 수립 및 사업비 지원 등

⑤ 기대효과

- 중소기업장 노동자의 복지 향상 및 가정 내 교차오염 피해 최소화

- 취약계층 대상 민관협업 시범사업 추진으로 사회적 가치 구현 및 일자리창출
- 중소기업장 복리후생 향상

나. 화학사고 예방·대비·대응을 위한 지역대비체계 구축 사업

2016년부터 환경부의 주도로 확산된 지자체별 화학물질 안전관리 조례의 제정과 화학사고 대응을 위한 지역대비체계 구축사업에 대한 평가는 ‘화학사고 지역대비체계 구축사업 보고서(환경부, 2019)’에 충실히 정리되어 있으므로 본 연구에서는 당진시와 인접한 서산시의 사례만을 평가한다.

서산시는 국내 3대 석유화학단지 중 하나인 대산석유화학단지를 보유하고 있기 때문에 화학사고에 대한 경각심이 매우 높은 지역이다. 가깝게는 2020년 롯데케미칼의 NCC폭발 사고, 2019년의 한화토탈 SM 유출사고 등이 공단의 노동자들만이 아니라 지역의 주민들까지 큰 피해를 입은 사고였다. 이러한 사고를 비롯해 일상적으로 전국평균의 2배가 검출되는 벤젠농도를 비롯해 발암물질에 대한 위험도 매우 높은 지역으로 손꼽힌다. 이러한 배경들로 인해서 2019년 서산시의 화학물질안전관리 조례가 제정되는 과정에는 관련 시민사회단체들의 협의체인 ‘서산시민사회환경협의회’의 역할이 결정적이었다.

주목할 것은 당시 협의회에는 서산태안환경운동연합, 충남노동건강인권센터 등의 시민사회단체는 물론이고 산업폐기물매립장에 반대하며 활동하고 있던 지역주민들도 참여했으며, 화학물질 안전문제에 대해서는 방어적 입장에서 자유롭지 않은 화학사업장 노동조합들, 민주노총의 지역본부까지 참여했다는 점이다. 조례가 제정된 이후 당시 협의회 회의체계는 사실상 사라졌지만 공동의 사업을 추진했던 관계들은 계속 유지되어 후속사업에서 자연스럽게 네트워킹을 유지하고 있다.

현재 조례와 관련해서는 제정 당시 실무적인 한계로 인해 반영하지 못했던 주민과 노동자들의 감시활동에 대한 부분을 추가하는 개정에 대한 논의가 이루어지고 있으며 2019년에는 시민사회가 자체적으로 진행한 ‘화학물질감시학교’ 교육을 2020년에는 서산시가 공식적으로 지원하는 등 사업의 위상이 높아진 측면도 있다. 당시 협의회에서 활동했던 단체활동가 및 노동조합 활동가들은 지속적으로 강사로 활동하고 있다. 또한 2020년에는 환경부의 지역대비체계구축 지원대상으로 선정되어 현재까지 2회차 회의를 진행했고, 안전관리계획의 초안이 완성되어 안전관리위원회의 심의를 기다리고 있는 상황이다.

[그림 31] 2020 서산시 화학물질 안전학교

시민이 만들어 가는 화학물질로부터 안전한 사회

2020년 서산시 화학물질 안전학교

**참여자
모집**

우리지역 화학물질 안전관리와 화학사고로의 예방 및 대응 교육으로 안전한 서산시를 만들기 위한 「2020년 서산시 화학물질 안전학교」 수강생을 모집합니다.

- 모집대상: 생활화학안전, 환경교육에 관심 있는 시민 30명
- 교육비: 무료
- 교육장소: 대산커뮤니티센터 1층 2강의실 (서산시 대산읍 수구물로 21)
- 접수 및 문의: 서산태안환경운동연합 st@kfem.or.kr
선착순 접수 ☎ 010-3227-4642
- 혜택: 수료증 발급(80% 이상 수강자), 추후 전문교육 진행 시 교육비 지원

● 교육일정 안내 ●

회차	일시	주요내용	강사
1회	11월 9일(월) (14:00~16:00)	팩트체크_생활화학제품 안전사용 솔루션	정미란 부장 (환경운동연합)
2회	11월 10일(화) (14:00~16:00)	화학물질관리법과 환경감시 사례	이현용 연구사 (서산화학산업협동조합센터)
3회	11월 11일(수) (14:00~16:00)	화학사고의 이해 및 지역대비 구축체계	윤은상 (수원시화학사고관리위원)
4회	11월 16일(월) (14:00~16:00)	함께 만드는 우리지역 화학물질 안전관리	최진일 대표 (충남환경안전센터 서동파)
5회	11월 17일(화) (14:00~16:00)	석유화학공장, 화학물질 취급사업장 알아보기	이윤수 노인위원장 (화학산업연평서동총합)
6회	11월 18일(수) (14:00~16:00)	타 지역 환경감시사례_충북오창지역	오수경 대표 (오창환경지킴이)
7회	11월 23일(월) (14:00~16:00)	화학물질 취급사업장 견학 및 현장답사	대산화학공장
8회	11월 24일(화) (14:00~16:00)	특강 및 수료식	김신범 부소장 (노동환경연구소)

서산시
 서산태안환경운동연합

제 7장 고찰 및 제언

연구진의 고민과 제언을 다음과 같이 분류하여 제시한다. 조례와 실행기구, 전담부서 등으로 완결적인 사업체계를 구축하는 과제, 당진시 스스로가 모범적인 사업주로서 산업재해 예방을 위한 체계를 강화하는 과제, 본 연구의 결과 드러난 취약부문에 대한 구체적인 대책을 수립하는 과제, 마지막으로 장기적인 전망 속에서 노동안전보건 정책을 어떻게 발전시켜 나가야 할 것인가에 대한 고민을 담았다.

[그림 32] 고찰과 제언의 요약



제 1절 산업재해 예방사업을 위한 체계 구축

1. 산업재해 예방을 위한 조례의 제정

① 노동안전보건 조례 및 노동자 건강증진 조례

당진시가 체계적으로 산업재해 예방을 위한 사업을 실행하기 위해서는 이를 추진하기 위한 체계가 구축되어야 하며, 조례는 사업체계 구축의 근거이자 당진시의 산업재해 예방 정책의 근거이자 규범체계로 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 다만, 아직 기초지자체 단위에서 산업재해 예방을 위한 조례, 또는 노동자 건강증진을 위한 조례를 제정한 사례가 없는 것은 기초지자체들로서는 산업재해 예방과 관련된 정책을 독자적으로 시행하기에는 예산과 인력, 관련 인프라가 부족한 것이 현실임을 보여준다. 당진시 역시 이러한 현실을 감안할 수밖에 없으며 조례의 제정은 당진시가 가지고 있는 예산과 노동안전보건 관련 인프라에 대한 검토와 장기적 전망 속에서 깊이 있는 논의를 지금부터 시작해야 할 것이다.

② 특정 업종 및 노동자 대상 지원 조례

다만, 본 연구에서 살펴본 바와 같이 당진시는 철강산업 사내하청 노동자들과 50인 미만 영세사업장 노동자들의 산업재해 문제가 가장 심각한 만큼 해당 업종 노동자들만을 지원 대상으로 하는 조례를 제정하는 것은 빠른 시간 안에 추진이 가능할 것이다. 이미 특정 업종을 대상으로 하는 지원 조례는 당진시를 비롯한 기초 지자체 단위에서도 다양하게 제정되고 시행되고 있다.

③ 조례의 핵심 : 거버넌스의 구성

모든 정책이 마찬가지이지만 산재예방 정책 역시 지역에서 실효성을 갖고 지속적으로 추진되기 위해서는 지역차원의 거버넌스 구성이 반드시 완성되어야 한다. 이를 통해 산업재해 예방 정책이 함께 논의되고 결정되고 집행될 때에만 의미있는 결과가 나타날 것이다. 당진시는 다양한 주체들을 포함하는 산재예방위원회 형태의 거버넌스를 구성해야 한다. 여기에는 관리감독 권한을 가진 고용노동부와 안전보건공단을 비롯해 근로자건강센터 등의 관련 기관, 노동조합, 관련 민간단체 등의 참여가 필요하다. 특히, 당진시 산업재해 예방정책의 집중대상인 철강산업 내 소규모사업장 사업주들의 참여를 이끌어 내는 것 역시 당진시의 큰 역할 중 하나일 것이다.

2. 센터 등 실행기구의 설립과 운영

① 노동안전보건 센터의 설립

산업재해 예방 정책을 가장 효과적이고 체계적으로 집행하기 위해서는 별도의 센터를 설립하여 노동안전보건분야에 전문적인 역량이 있는 자원들이 사업을 수행하도록 하는 것이 최선일 것이다. 그러나 당진시가 독자적인 센터를 설치하는 문제는 조례의 제정과 마찬가지로 더 많은 검토와 논의가 필요하다.

한편, 충청남도는 조례를 제정하면서 노동안전보건센터를 산업재해 발생위험이 높은 영세사업장 밀집지역 또는 특정 업종을 대상으로 단위센터를 설치할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 적극적으로 활용하여 충남도의 노동안전보건센터를 당진시에 빠르게 유치하고 당진시 역시 센터의 운영에 일정부분 투자하고 당진시의 정책을 반영할 수 있도록 만드는 것이 현실적인 대안이 될 수 있을 것이다.

② 비정규직 지원센터 등의 활용

본 연구에서 살펴본 바와 같이 현재로서 당진시 및 산하기관 중 노동안전보건 사업과 관련하여 가장 많은 사업을 수행하고 있는 것은 당진시비정규직지원센터이다. 사업에 대한 의지가 강하고 충남지역의 노동안전보건 관련 기관 및 단체들과 네트워크도 잘 이루어지고 있는 만큼 비정규직지원센터가 노동안전보건 관련 사업을 더 활발히 펼칠 수 있도록 예산과 인력을 지원하는 방안을 마련할 필요가 있다.

③ 근로자건강센터

노동자 건강증진 및 직업보건의 영역에서는 근로자건강센터가 실행기구의 역할을 상당부분 수행할 수 있다. 다만 현재 당진시의 조건에서는 지역에 설치된 충남지역의 유일한 근로자건강센터가 천안에 위치하여 접근성이 떨어진다는 문제가 있다. 장기적으로는 당진시가 더 효과적으로 활용할 수 있는 충남 서부권에 근로자건강센터를 유치하는 계획을 추진할 필요가 있는데, 근로자건강센터의 신설 지역을 선정하는데 있어서 해당 지자체의 의지와 투자는 큰 영향을 미친다. 한편 현재로서도 충남근로자건강센터의 서비스를 적극적으로 활용하는 것은 당진시의 산재예방 정책에 많은 도움이 될 것이다.

3. 전담부서의 설치

모든 기관이 마찬가지이지만 지자체가 특별한 목적을 위한 정책을 수립하고 시행하기 위해서는 가장 먼저 그 정책을 담당할 인원과 예산이 배치되어야 한다. 본 연구에서 검토

한 바와 같이 아직까지 지자체 차원에서 산업재해 예방을 전담하는 부서를 운영하는 사례는 서울과 경기 외에는 찾아보기 힘들다.

광역지자체가 아닌 당진시의 현실에서 산업재해 예방을 위한 별도의 부서를 운영하는 것은 현재로서는 무리한 목표일 수도 있으나 중요한 것은 큰 규모는 아니더라도 산업재해 예방과 관련된 조례가 제정되고 이에 대한 정확한 책임부서 및 담당자가 매칭되는 것이다. 나아가 조례에 대한 운영위원회가 구성되고 정책을 위한 예산의 배정, 필요한 경우 사업의 집중적인 수행을 위한 센터의 설립 등을 체계적으로 만들어 나가는 과정에서 중심적인 역할을 할 전담인력이 필요하다. 이러한 작업에는 당진시의 자체적인 예산과 역량만으로 해결하기 힘든 과제들이 있을 것인데, 광역단체인 충청남도, 관련 기관들과 노동조합, 시민단체 등의 협력을 통해 완성도 높은 산재예방 정책 수행구조를 만들 수 있다. 최근 충청남도는 ‘충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건지원 조례’를 제정했다. 해당 조례에 따르면 노동안전보건 우수기업에 대한 지원책, 실태조사와 노동안전보건 점검 등의 지원, 산업안전지킴이단의 운영, 취약지역에 노동안전보건센터의 설치, 시군단위 지자체와의 협력체계 구성과 운영 등의 내용을 담고 있다.

제 2절 모범적인 사업주로서의 당진시의 의무

본 연구에서 검토한 바와 같이 당진시는 사업주로서의 산안법상의 의무가 상당부분 지켜지지 않고 있다. 관내에서 산업재해 예방을 위한 정책을 수립하고 시행하기 위해서는 당진시도 스스로 사업주로서의 의무를 다하는 모범적인 사례를 만드는 것이 필요하다.

1. 안전보건관리 담당자의 선임과 역할 수행

먼저 법적 기준에 따라 안전보건관리책임자 및 안전관리자, 보건관리자를 선임하고 현업 종사자들이 분포하는 업무에 대해 파악해야 한다. 그리고 이들에 대한 안전보건관리체계가 작동할 수 있도록 선임된 담당자들이 기본적인 안전교육부터 전반적인 안전관리업무를 수행할 수 있는 역량을 갖추도록 교육과 지원이 실시되어야 한다.

이러한 체계가 확립되면 그 체계 속에서 위험성평가, 근골격계 유해요인조사 등 다양한 안전보건관리제도가 효과적으로 작동할 수 있을 것이다. 물론 일반적인 사업장과 달리 공공행정, 공공서비스의 영역에서는 이러한 제도들이 본격적으로 실시된 적이 없기 때문에 일정한 조언과 자문이 필요한데, 본 연구를 수행한 충남노동건강인권센터를 비롯해 충남근로자건강센터 등이 자문과 조력의 역할을 충분히 수행할 수 있을 것이다.

2. 산업안전보건위원회 및 명예산업안전감독관

산업안전보건위원회와 명예산업안전감독관 등 노동자들의 참여를 보장하는 산안법 상의

조항들이 충실히 당진시 안에서 활용될 수 있도록 체계를 갖추어야 한다. 앞서 기술한 바와 같이 이 과정에서 당진시의 여러 위탁사업장 노동자들 역시 위탁사업이라는 구조적인 한계에 부딪혀 이러한 노동자 참여제도에서 배제되는 일이 없도록 당진시가 직접 위탁사업 전체를 아우르는 통합적인 산업안전보건위원회 구성과 운영에 앞장서는 것은 매우 모범적인 사례가 될 것이다.

제 3절 산업재해 취약부문에 대한 대책

1. 당진시의 산업재해 취약부문

① 철강산업 비정규직 노동자

5년간의 산업재해를 분석한 결과는 당진시에서 산재예방을 위해 가장 집중해야 할 영역은 철강산업의 비정규직 노동자들이라는 결론이었다. 따라서 향후 산재예방 정책을 마련하는 데에 있어서 가장 먼저 고려되어야 할 점은 해당 정책이 철강산업의 비정규직노동자들에게 효과적일 수 있는가에 대한 검토일 것이다.

철강산업 비정규직노동자들의 작업환경 개선을 지원하는 사업을 구상하기 위해서는 추가적인 실태에 대한 파악과 사업을 진행하는 과정에서 활용할 수 있는 전문적인 역량의 확보가 필요하다. 한정된 재원으로 효과적인 지원방안을 마련하기 위해서 철강산업 비정규직노동자들의 작업환경에 대한 좀 더 구체적인 실태조사를 통해 작업별로 다양한 위험요소와 그 위험요소들의 위험도를 파악해서 우선과제를 선정해야 한다. 물론 이 과정에서 비용과 예산에 대한 고려도 함께 이루어질 수 있을 것이다. 현장의 위험도를 파악하거나 개선방안을 마련하는데 있어서 가장 중요한 것은 현장에서 직접 일하는 노동자들의 의견을 최대한 수렴하는 것과 더불어 객관적으로 위험성을 파악하고 공학적인 대책까지도 제안할 수 있는 전문적 역량이 있는 기관이나 단체의 참여가 필요하다.

② 장치산업의 특수성

제철소, 발전소와 같은 소위 장치산업은 해당 현장에서 일하는 노동자들만이 아니라 폭발이나 화재, 화학물질 유출과 같은 중대산업 사고로 인해 일반 주민들까지 피해를 입을 수 있는 위험도가 높기 때문에 산업안전보건법에서도 특별히 관리하고 있다. 당진시의 제조업 중심에는 이러한 장치산업이 자리하고 있기 때문에 산업재해 예방대책을 수립하는데 있어서도 장치산업의 특성이 고려되어야 한다. 현재 추진 중인 화학물질 안전관리 계획의 수립도 이러한 고려의 일환이 될 수 있다.

하지만 화학물질 안전관리 계획은 화학물질 유출사고에만 초점이 맞추어져 있기 때문에 장치산업의 전반적인 산재위험에 대한 내용을 포괄할 수는 없다. 산업안전보건법에서는 이러한 장치산업의 안전관리를 위해 공정안전보고서제도(PSM)를 운영하고 있다. 이 제도는 공장의 설계부터 운영에 이르기까지 모든 요소들에 대한 안전관리계획을 수립하고 노동부의 심사를 거쳐 공장을 운영하도록 하는 시스템이며 여기에는 공장 전체의 전기적, 화학적, 물리적 위험요인들에 대한 검토가 총망라되어 있어야 하며 지속적인 안전관리를 위한 설비의 운전방법과 정비의 절차와 주기 등 모든 기술적인 규정들이 포함된다.

문제는 이것이 매우 전문적인 영역이기 때문에 공정안전보고서상의 미흡함이나 문제점들을 개선하는 데에는 많은 지식과 경험이 필요하다는 것이다. 그렇기 때문에 당진시가 철소나 발전소의 안전관리 문제에 개입하려 할 때 이러한 전문성의 문제는 현실적인 벽으로 다가올 가능성이 크다. 물론, 당진시가 직접적으로 사업장의 공정안전관리보고서를 심사하거나 허가할 권한을 가진 것은 아니지만 일정한 수준의 개입이나 지원을 하려고 시도할 때에도 관련 분야 전문가의 조력이 필요할 것이다. 따라서 산업재해 예방정책을 수립하는 데 있어서 PSM과 관련한 전문인력을 확보하는 것은 큰 도움이 될 것이다. 필요에 따라 외부 기관의 도움을 받는 것도 가능하겠지만 당진시가 자체적으로 해당 인력을 확보해야 당진시의 의지를 옹골케 반영한 사업수행이 가능할 것이다.

③ 50인 미만 사업장

당진시의 경우는 산업구조의 특성상 그 비율이 다른 지역에 비해 조금 낮게 나타나고 있지만 50인 미만 소규모 사업장이 산업재해의 취약지점이라는 것은 변함없는 사실이다. 50인 미만 소규모사업장의 안전보건관리는 안전보건활동 영역에서도 가장 오래된 숙제 중의 하나이다. 그만큼 뚜렷한 해결책을 찾기 힘든 문제이자 지자체가 감당하기 어려운 과제이기도 하다.

2. 투자와 지원

이러한 정책을 논의하는데 있어서 먼저 고려할 수 있는 부분은 철강산업 비정규직노동자 및 영세사업장 노동자들의 작업환경을 개선하는 비용에 관한 문제가 될 수 있다. 철강산업 비정규직의 상당수를 차지하는 사내하청노동자들은 큰 규모의 사업장으로부터 사업의 일부를 도급받아 운영하는 하청업체에 소속되어 있는데, 이러한 원하청 관계에서 발생하는 고질적인 문제는 작업환경 개선을 위한 비용을 누가 부담할 것인가의 문제가 된다. 원청사업장과 하청사업장이 이 문제에 대해 서로 책임을 전가하는 사이 작업현장에서는 사고와 질병이 계속 발생하고 있는 것이다. 많은 경우 작업장의 설비는 원청의 자산이며 그에 대한 개선의 권한이라 재정적인 여력 역시 원청사업장이 가지고 있는 경우가 많지만 원하청간의 갑을관계에 의해 하청노동자들이나 하청사업주의 입장에서는 작업환경의 개선에 대해 강력하게 요구하거나 문제제기하기 어려운 조건이 형성되어 있는 것이다.

당진시가 이러한 갈등상황에서 일정한 지원을 통해 위험도가 높은 작업환경의 개선에 앞장서고, 이를 기반으로 원청사업장의 투자를 이끌어내는 장기적인 목표를 설정하고 정책을 펼치는 것이 일정한 효과를 기대할 수 있을 것이다.

① 작업환경개선 지원사업

안전보건공단은 클린사업장 지원제도를 통해 50인 미만 사업장이 일정한 요건을 갖추면 안전을 위한 설비개선자금 등을 지원하고 있다. 50인 미만 사업장에는 이 제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 유도하고 자격요건인 위험성평가 인정에 대한 자문을 지원하는 사업을 구상할 수 있을 것이다. 50인 이상의 철강산업 사내하청 업체들에 대해서는 당진시 나름의 지원제도와 예산을 편성하여 작업환경 개선사업을 진행할 수 있을 것이다. 다만, 이 과정에서 중요한 것은 대부분 제조업은 설비에 대한 책임과 권한이 원청사업주에게 있으므로 당진시는 지원을 통해 원청의 투자를 이끌어내는 방안들을 추가적으로 고민한다면 더욱 효과적일 수 있을 것이다.

② 위험성평가 인정 지원사업

위험성평가제도는 클린사업장 사업과도 연동되어 있지만 위험성평가 인정을 받는 경우 사업장이 보험료 감면 등의 혜택을 받을 수 있다. 또한, 노동자들의 참여 속에서 제대로 실시되기만 한다면 산업재해 예방 효과가 분명히 나타날 수 있는 제도이다. 그럼에도 불구하고 위험성평가를 실시하는 사업장이나 안전보건공단에 위험성평가 인정을 위한 컨설팅을 요청하는 사업장의 수는 급격히 줄어들고 있는 실정이다. 당진시가 위험사업장들이 위험성평가를 실시하도록 유도하고 안전보건공단이나 관련 민간단체의 자문을 받을 수 있도록 활성화하는 사업을 구상할 필요가 있다.

③ 관계기관과의 협업체계 구성

현재로서 당진시가 자체적인 역량으로 수행할 수 있는 사업에는 인력과 재정, 전문성에서 많은 한계가 있을 것이 분명하다. 더구나 산업재해 예방은 그동안 중앙정부의 사업으로만 인식되어 지자체가 해당 사업에 대한 경험을 할 수 있는 기회조차 없었던 것이 현실이다. 이러한 상황에서 최대한의 성과를 이끌어내기 위해서는 꾸준히 산업재해 예방업무를 수행해온 다양한 관계기관들과의 협력관계를 밀접하게 만들어 가는 것이 중요하다.

본 연구과정에서 인터뷰를 진행한 안전보건공단의 실무자들도 지자체의 적극적인 협력이 있을 경우 공단의 산재예방 정책들을 더욱 활발하고 수월하게 진행할 수 있을 것이라는 의견을 피력했다. 안전보건공단은 산재예방 업무에 대한 전문성과 경험을 축적하고 있고 다양한 지원방안과 재정도 확보하고 있다. 반면 당진시는 기업지원업무를 통해 형성하고

있는 사업주들에 대한 높은 접근성을 가지고 있고, 신설사업장이나 일부 사업에 대해서는 인허가권이라는 강력한 제재수단도 가지고 있다. 당진시와 안전보건공단이 가진 이러한 장점들이 효과적으로 결합되면 지금까지와는 다르게 산재예방 정책들이 효과적으로 집행될 수 있다.

한편 당진시가 지금까지 수행한 다양한 노동정책을 통해 축적한 인프라 역시 충분히 활용되어야 한다. 충남지역의 노동계는 다른 지역과 비교해도 상당히 수준 높은 노동안전보건 역량을 보유하고 있다. 노동조합의 노동안전보건활동이 어느 지역보다 활발히 이루어지고 있고 이를 통해 매년 다수의 명예산업안전감독관들을 양성하고 있으며 교육, 안전보건점검, 위험성평가, 근골격계 유해요인조사 등을 수행할 수 있는 인적자원도 풍부하다.

고용노동부와 안전보건공단은 소규모사업장의 산업재해 예방을 위해 다양한 정책과 제도를 운영하고 있는데, 대표적인 것이 근로자건강센터의 운영이다. 50인 미만의 소규모 사업장의 보건관리를 지원하는 목적으로 각 지역마다 설립되고 있는 근로자건강센터들은 다양한 지원의 역량을 가지고 있지만 원래의 목적을 효과적으로 달성하는 데에는 어려움을 겪고 있는 경우가 많다. 사업장 단위의 지원프로그램을 가동하기 위해서는 우선 사업주들에 대한 홍보가 적극적으로 이루어져야 하고 소규모 사업장 사업주들 역시 적극적으로 근로자건강센터를 활용하려는 분위기가 형성되어야 하는데 근로자건강센터가 자체적으로 지역에서 이러한 분위기를 만드는 데까지는 너무나 많은 시간과 노력이 필요하다. 그래서 대부분의 센터들이 노동자 개개인에게 보건서비스를 제공하는 사업에 머무르게 되고, 그 결과 예방의 효과가 높아지기 보다는 사후적인 지원이 중심이 되는 문제를 겪고 있다. 이러한 어려움을 극복하는데 있어서 지자체의 적극적인 태도는 큰 도움이 될 것이다. 가깝게는 당진시 소속 노동자들과 위탁사업장들부터 적극적으로 근로자건강센터와 업무협약을 통해 사업장 단위의 안전보건관리를 실시하도록 유도할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 성과들을 바탕으로 관내의 소규모사업장들과 근로자건강센터를 연결하는 역할을 당진시가 담당하고 일정한 혜택이나 지원을 통해 사업주들의 참여를 독려하는 정책을 입안할 수도 있을 것이다.

3. 자체 점검사업

본 연구에서는 타 지자체의 사례들을 통해 지자체가 직접 산업현장을 방문하여 지도 감독하는 몇 가지 방식의 사업을 검토하였다. 각각의 정책들이 나름의 의미와 한계가 있었지만 당진시가 이러한 방식의 사업을 추진하는 것은 신중한 판단이 필요할 것으로 보인다. 먼저, 민간부문에 대한 지도감독의 강제성이 없다는 근본적인 한계를 넘어서지 못한다면 충남도가 운영하고 있는 산업안전지킴이 사업과 중복되는 공공부문 건설현장에 대

한 점검활동에서 크게 벗어나지 못할 것이기 때문이다. 또한, 당진시의 경우 건설업에서의 산재발생이 적지 않지만 가장 심각한 부문은 철강관련 제조업인 상황이며, 철강산업과 같은 장치산업의 안전점검을 위해서는 더 많은 전문지식과 경험이 있는 인력들이 투입되어야 한다. 이러한 점들을 감안하지 않은 채 당진시 독자적인 현장점검사업을 추진한다면 자칫 노동자들의 개인보호구 점검 수준의 기초적인 점검에 머물러 비용대비 효과를 거두지 못하게 될 우려가 크다.

제 4절 당진시의 산재예방 정책의 장기적 전망

조례, 센터, 전담부서 등 사업체계의 구축이 산재예방 정책의 첫걸음이라면 장기적으로는 당진시의 산재예방 인프라를 확대하는 전망을 가져야 한다. 당장의 과제들에 매몰되어 먼 미래의 일로 치부할 수도 있지만 당진시가 활용할 수 있는 인적, 물적 자원을 지속적으로 확대해 나가는 전망과 방향성을 설정하는 것은 지속적인 사업의 수행을 위해 반드시 필요한 논의이다. 산업재해를 줄이는 것은 하루아침에 달성하기 어려운 과제이며 꾸준하고 깊이 있는 고민과 논의가 이어져야 한다.

1. 노동자 참여의 확대

산업재해의 예방에 있어 노동자들의 참여가 무엇보다 효과적이고 절실한 요소라는 것은 선진국의 사례들에서 충분히 확인되었다. 이러한 경험들을 바탕으로 산업안전보건법도 다양한 산재예방 정책에 노동자의 참여를 명시하고 있지만 아직 우리나라의 현실에서는 법의 취지가 제대로 반영되지 못하고 있다. 노동자들의 참여는 한편으로는 여전히 안전보건에 대한 투자를 불필요한 지출로 인식하는 사업주들의 거부감이라는 벽에 가로막히고, 또 한편으로는 노동자 참여를 관리감독 권한에 대한 침해로 인식하는 관계기관들의 경직성이라는 벽에 가로막혀 있는 실정이다. 산재예방을 위해서 다양한 주체들과 협력하고 조율하는 역할을 당진시가 주도적으로 담당한다면 이러한 거부감과 경직성을 상당부분 극복할 수 있을 것이고, 그러한 과정을 거쳐 노동자들의 참여가 당진시의 산재예방 정책에 효과적인 인적 자원으로 활용될 수 있도록 해야 한다.

2. 현장에 대한 접근성, 구체성의 강화

본 연구결과에서도 드러나듯이 산업재해의 양상은 갈수록 복잡해지고 있다. 이러한 상황에서 표면적인 경향성만 주목해 정책을 추진하는 것은 성공가능성이 높지 않다. 일례로, 지금까지의 산재통계에는 잡히지도 않는 플랫폼 노동자들이 얼마나 다치고 병들고 있는지 관심을 기울이지 않는다면 이들의 산재는 수년 후나 통계에서 드러나 또 다른 해결

과제로 대두할 것이 분명하다. 당진시의 산재예방 역량의 강화는 조금 더 현장의 구체적인 현실에 가깝게 다가가는 방향으로 발전해야 한다. 이를 위해서는 본 연구에서 기본적으로 윤곽이 드러난 취약지점들에 대한 더욱 구체적인 조사와 연구가 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 지속적으로 각각의 업종, 고용형태, 작업의 방식 등 더욱 구체적인 현실에 대한 노동안전보건 관점에서의 접근이 이루어져야 한다. 이를 통해 당진시의 산재예방 정책을 더욱 실질적이고 효과적으로 발전시킬 수 있어야 한다.

3. 예방과 치유를 아우르는 종합적 인프라의 확대

본 연구의 목적은 당장의 높은 산재율에 대한 대책을 마련하기 위한 기초논의를 제공하는 것에 있지만, 장기적으로 당진시는 산업재해를 예방하는 것만이 아니라 산재가 발생한 이후의 치유와 복귀를 포함해 산재문제가 당진시 노동자들의 삶에 미치는 전 과정에서의 영향에 주목해야 한다. 지자체의 첫 번째 과제가 시민들의 삶의 질을 향상하는 데에 있다고 한다면 당진시 노동자들의 산재문제를 바라보는데 있어서도 산재발생을 줄이는 것 이상으로 산업재해가 노동자들의 삶의 질을 저해하는 것을 최대한 막아내는 시스템을 갖추는 데에도 관심을 두어야 한다. 경기도의 노동자건강증진센터의 사례에서 보여 주듯 산업재해의 문제는 사고를 줄이는 것에만 한정되지 않는다. 관내의 의료인프라가 노동자들의 건강증진을 위해 일정한 역할을 하도록 시스템을 갖추어 가고 산재를 당한 노동자가 원활히 치유받고 복귀할 수 있도록 지원하는 것, 장애가 남은 노동자가 남은 삶 동안 최대한 삶의 질을 침해받지 않도록 지원하는 것까지 지역사회의 역량을 확대하는 목적의식을 가져야 한다.

참고문헌

- 정진우, 산업안전보건청의 설립필요성과 추진방안에 관한 연구, 2017
- 당진시비정규직지원센터, 당진시 공공부문 노동자의 감정노동 및 인권 실태조사 분석 보고서, 2019
- 서산시비정규직지원센터, 서산시 공공부문 노동자 감정노동 실태와 타 지방자치단체 조례 분석 연구, 2020
- 민주노총 정책연구원, '노동존중 시대' 지방정부 노동정책 실태 비교, 2019
- 류현철, 전국 지자체 노동안전보건 관련 조례와 정책 현황, 2020
- 고용노동부, 지방자치단체를 위한 산업재해 예방 업무 매뉴얼, 2019
- 당진시비정규직지원센터, 2018년 하반기 당진시 임금노동자 및 비정규직 현황, 2019
- 김병훈, 업무상질병 요양업무 처리기간과 업무과정에 따른 문제에 관한 연구, 2019
- 조혜연, 지역별 근로복지공단 부당사례, 2019
- 고용노동부 산재보상정책과, 산재신청 및 절차 등 요양업무 제도개선 추진방안, 2019
- 근로복지공단 산재보상국, 산재요양 처리기간 단축 등 업무상질병 개선방안, 2019
- 권동희, 산재요양 절차, 기간, 공정성과 노동자 참여확대에 대한 법적 개선방안, 2019
- 안전보건공단, 2019년 전국 사업장 작업환경실태조사 보고서, 2019
- 한국노동연구원, 근로감독제도의 정책적 개선방향, 2018
- 근로복지공단, 업무상질병판정위원회 2019년도 심의현황 분석, 2020
- 김대식, 직업환경의학의 공공성 확대가 필요하다, 2019
- 고용노동부, 제5차 산재예방 5개년 계획, 2020
- 고용노동부, 산업안전보건법 전부개정법률 주요내용 설명자료, 2019
- 양선희 외, 근로자건강센터의 역할·기능 등 개선방안에 관한 연구, 2016

경기도공공보건의료지원단, 근로자의 건강관리를 위한 경기도형 모델 개발, 2018

류향우, 김은아, 작업환경측정 및 특수건강진단 대상 규모 추정에 대한 연구, 2017

김정민, 강추원, 김현주, 류은광, 방예원, 유상근, 윤종완, 정우철, 조성식, 특수건강진단 책임의사의 윤리적 이슈 경험 및 업무만족도 실태와 자가 평가 업무수행능력과의 관련성, 2017

김용진 외, 산업안전보건 실태조사로 본 산업재해 예방투자 및 산재로 인한 지출비용의 효과성 분석, 2019

이한별 외, 산업안전보건 실태조사로 본 사업장 특성에 따른 위험요인 노출 수준, 2020

안유정 외, 산업안전보건 실태조사로 본 사업장 안전보건활동이 사고율에 미치는 영향, 2019

조윤호, 중대재해 유형별 현황 분석 연구, 2019

환경부, 화학사고 지역대비체계 구축사업 보고서, 2019

그 외 각 지자체 및 기관별 홈페이지 및 보도자료 참조

부록

- 충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례
- 충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례 비용추계서

충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례

(제정) 2020-10-05 조례 제 4810호

제1조(목적) 이 조례는 충청남도에서 발생하는 각종 산업재해의 예방 및 감소와 노동안전보건 지원에 필요한 사항을 정함으로써 충청남도민의 생명·안전·건강을 보호하고 노동복지를 향상시키는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “산업재해”란 노동자가 업무에 관계되는 건설·물설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.
2. “노동자”란 「충청남도 노동자 권리 보호 및 증진에 관한 조례」 제2조 제1호에 따른 노동자를 말한다.
3. “노동안전보건”이란 산업재해가 노동자의 생명·안전·건강에 미치는 영향을 조사평가하고 그 위험성을 예방·관리하는 것을 말한다.
4. “산업안전지킴이”란 사업장 또는 노동현장에서 산업안전보건에 위해가 되는 각종 요소의 발굴·조사·개선·지도·건의 등을 수행하는 자를 말한다.

제3조(지원 대상) 이 조례에 의한 산업재해 예방 및 노동안전보

건 지원의 대상은 다음 각 호와 같다.

1. 상시 노동 인원 300인 미만의 사업장
2. 토목 및 건설 현장
3. 화물트럭기사 등 유사형태 노동자 및 불완전 고용환경에 있는 노동자
4. 도 산하의 공공부문 사업장 및 상하수 관리, 청소 등 공공부문의 외주사업장
5. 외국인 이주 노동자
6. 그밖에 산업재해 위험이 높아 노동안전보건 지원이 필요하다고 인정되는 노동자나 노동 현장

제4조(다른 조례와의 관계) 충청남도(이하 “도”라 한다) 내 산업재해 예방 및 감소와 노동안전보건에 관하여 다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바에 따른다.

제5조(충청남도지사의 책무) ① 충청남도지사(이하 “도지사”라 한다)는 산업재해를 예방하고 노동자의 안전과 보건을 위한 정책을 추진하여야 한다.

② 도지사는 산업재해를 예방하기 위해 고용노동부 등 행정기관, 공공기관 및 노동단체 등과 협력체계를 구축하도록 노력하여야 한다.

③ 도지사는 제1조의 목적을 달성하기 위해 사업주 및 노동

자들에게 필요한 교육 및 사업을 추진하도록 노력하여야 한다.

제6조(사업주의 협조) 이 조례에 따라 산업재해 예방 및 노동안전보건 사업의 지원을 받는 사업주는 산업재해 예방 및 노동안전보건을 위해 다음 각 호의 조치를 취하도록 노력하여야 한다.

1. 현장안전관리책임자 지정
2. 명예산업안전감독관의 위촉지원, 출입허용, 활동시간 등 협력
3. 산업안전지킴이의 산업현장 출입 허용 등 협력
4. 개인 안전관리 장비 지급 및 사고발생대비 보험 가입
5. 그밖에 도지사가 추진하는 산업재해예방 및 노동안전보건 지원 시책에 대한 협력

제7조(노동안전보건 우수기업 인증) 도지사는 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원사업에 적극 참여하고 협력한 기업을 충청남도 노동안전보건 우수기업으로 인증하고 다음 각 호의 인센티브를 제공할 수 있다.

1. 충청남도 노동안전보건 우수기업 포상
2. 충청남도 중소기업육성자금 이차보전 우대 지원
3. 그밖에 산업재해 예방 및 노동안전보건을 위해 필요하다고 인정되는 지원

제8조(산업재해 예방계획 수립) ① 도지사는 산업재해의 예방 및 감소를 위해 도내 산업재해 실태조사 및 정부의 산업재해 예방 기본계획과 고용개선 기본계획 등을 기초로 충청남도 산업재해 예방 실행계획(이하 “실행계획”이라 한다)을 매년 수립·시행할 수 있다.

② 실행계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 정책목표 및 방안
2. 산업재해 발생현황
3. 지역·업종별 실태조사 및 분석
4. 산업재해 예방을 위한 지역·업종별 대책
5. 사업주 및 노동자에 대한 노동안전보건 교육 및 홍보
6. 노동안전보건 증진을 위한 지원 사업
7. 소요예산 및 재원조달 방안
8. 그 밖에 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

③ 도지사는 실행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 경우 고용노동부 등 행정기관, 공공기관 및 노동단체 등에 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제9조(증진사업) 도지사는 노동복지 향상을 위해 산업재해 예방과 노동안전보건 증진에 관한 다음 각 호의 사업(이하 “증진사업”이라 한다)을 추진할 수 있다.

1. 실태조사 및 정책연구

2. 사업주 및 노동자 교육 및 홍보
3. 도 및 공공기관이 발주하는 건설공사의 작업환경 점검 및 관리지도
4. 도내 사업장 노동안전보건 자체점검 지원
5. 노동안전보건 인터넷 게시판 운영을 통한 유해화학물질 정보 및 노동안전보건 규정 등의 공개
6. 산업재해 관련 법률 및 보건 상담 등에 대한 지원
7. 산업재해 노동자의 치료와 재활 지원을 위한 유관기관과의 협력
8. 기타 도지사가 산업재해 예방 및 노동안전보건을 위해 필요하다고 인정하는 사항

제10조(산업안전지킴이단 운영) ① 도지사는 다음 각 호의 기능을 수행하는 충청남도 산업안전지킴이단을 구성하여 운영할 수 있다.

1. 산업안전보건 관련 감시활동 및 법규 위반의 신고
 2. 도 및 공공기관의 발주/수행사업 활동 지도점검
 3. 제도개선 및 정책 건의
 4. 기타 증진사업을 위해 필요한 사항
- ② 도지사는 다음 각 호의 사람을 산업안전지킴이단으로 위촉할 수 있다.

1. 공인노무사, 산업안전기사 등 산업안전보건 관련 자격증 소지자
 2. 기업체 및 노동조합에서 산업안전 담당자로 3년 이상 활동한 사람
 3. 산업안전보건 관련 단체 및 기관에서 3년 이상 활동한 사람
 4. 고용노동부장관이 위촉한 명예산업감독관
- ③ 도지사는 산업안전지킴이단의 활동에 따른 비용을 예산의 범위에서 실비 지급할 수 있다.

제11조(위원회의 설치) 도지사는 산업재해 예방 및 노동안전보건 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 충청남도 산업재해 예방위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

제12조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 10명 이내로 구성하며, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 위원회의 위원은 도의 노동업무 담당부서 과장과 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 도지사가 임명 또는 위촉한다.

1. 충청남도의회 의 추천을 받은 도의회 의원
2. 산업안전보건 분야의 기관·단체에서 추천하는 사람
3. 산업안전보건, 인권, 노동, 여성, 직업의학, 노동법 등의

분야에 소속되어 전문적 지식이 있거나 연구·활동경험이 있는 사람

4. 도 노동정책협의회 위원장이 추천하는 사람

③ 위원의 임기는 2년으로 하고 한 차례만 연임할 수 있으며, 당연직 위원의 임기는 그 직위의 재임기간으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 남은 기간으로 한다.

④ 도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 해당 위원을 해촉 할 수 있다.

1. 위원이 일신상의 사고 등의 사유로 직무를 수행하기 어려운 경우

2. 위원이 위원회의 회의에 50% 이상 불참하거나 품위를 현저히 손상하는 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단되는 경우

제13조(위원회의 업무 및 운영) ① 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 실행계획의 수립 및 시행

2. 산업재해 예방 및 노동안전보건을 위한 사업 추진

3. 노동안전보건센터의 설립과 운영

4. 그 밖에 산업재해 예방 및 노동안전 보건에 관한 사항

② 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 직무를 총괄한다.

③ 회의는 정기회의와 임시회의로 구분하며, 정기회의는 반기별로 개최하고, 임시회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1이상의 회의소집 요구가 있을 때에 위원장이 소집한다.

④ 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 단, 가부동수일 경우에는 위원장이 결정한다.

⑤ 위원회의 모든 회의는 공개하며, 회의록을 작성하여 누구나 열람할 수 있도록 비치하여야 한다.

⑥ 위원회에 출석한 공무원이 아닌 위원에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당과 여비를 지급할 수 있다.

⑦ 위원회에 간사를 두며, 간사는 노동업무를 담당하는 팀장이 된다.

제14조(노동안전보건센터의 설치 및 운영) ① 도지사는 제9조 각 호의 사업을 원활히 추진하기 위하여 충청남도 노동안전보건센터(이하 “센터”라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

② 도지사는 산업재해 발생 위험성이 높은 영세 사업장 밀집 지역 또는 업종을 대상으로 단위 센터를 우선적으로 설치·운영할 수 있다.

③ 도지사는 제1항 및 제2항에 따른 센터의 설치·운영과 관련하여 사업의 전부 또는 일부를 「충청남도 사무위탁 조

례」에 따라 다른 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있으며, 사업에 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.

제15조(협력체계 구성 등) ① 도지사는 산업재해 예방 및 노동 안전보건을 위한 사업과 센터의 효율적 운영 등을 위하여 도내 고용노동지청, 한국산업안전보건공단, 노동조합 및 노동단체, 사업주단체, 연구기관, 시·군 노동행정 담당자 등과 협력체계를 구성·운영할 수 있다.

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

③ 협의체의 구성 및 운영에 관한 구체적인 사항은 규칙으로 정한다.

제16조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙(제4810호 2020. 10. 05.)

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

비 용 추 계 서

1. 비용발생 요인 및 관련 조문

- 충청남도 산업재해 예방 및 노동안전보건 지원 조례안 제7조에서 노동안전보건 우수기업 인증에 따른 인센티브 제공하도록 규정하고 있어 포상, 경영안정자금 지원, 지방세 감면 등 비용 발생
 - 다만, 노동안전보건 우수기업 포상, 경영지원자금 지원, 지방세 감면은 대상, 규모 등에서 구체성이 결여되어 비용추계 제외
- ※ 경기도 2020년 25개업체 500만원씩 포상추진, 안전보협공단 우수기업 2,000만원까지 지원 중임
- 조례안 제9조의 실태조사, 정책연구, 교육 및 홍보, 명예산업안전감독관 운영, 법률 및 보건 상담 등에 따른 비용 발생
 - 다만, 산업재해 실태조사는 고용노동부에서 산업재해조사 실시로 비용추계 제외
- 조례안 제10조 및 제11조에서 산업재해 예방위원회의 설치 및 운영에 따른 수당 및 여비 지급 비용 발생
- 조례안 제12조 충청남도 노동안전보건센터의 설치 및 운영에 따른 비용 발생
- 조례안 제13조에서 노동안전보건과 직접 관련된 민원을 제기하는 경우 그 예방과 피해 대책을 위한 협의체를 구성·운영토록 규정함에 따라 비용 발생

- 조례안 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(지원 대상), 제4조, 제5조(책무), 제6조(사업주의 협조), 제14조(시행규칙)은 비용발생과 무관

2. 비용추계 결과

가. 대상

- 정책연구
- 교육 및 홍보
- 명예산업안전감독관 운영
- 법률 및 보건 상담
- 산업재해 예방위원회 설치 및 운영
- 노동안전보건센터의 설치 및 운영
- 협의체 구성 및 운영

나. 추계의 전제

- 비용추계기간(5년, 2021 ~ 2025년) 이후에도 비용 발생
- 조례안 제9조 정책연구, 교육 및 홍보, 법률 및 보건 상담 비용은 충청남도 노동권익센터의 유사사례를 준용
- 조례안 제9조 명예산업안전감독관은 4명으로 구성하고, 연 4일(상반기 2일, 하반기 2일) 활동하는 것으로 전제
- 조례안 제10조 산업재해 예방위원회는 총 10명의 위원 중 외부위원 80%인 8명으로 구성하여 연 4회 회의를 개최하되 외부위원에게는 참석수당과 여비를 지급
- 조례안 제12조 충청남도 노동안전보건센터의 설치 및 운영은 「충청남도 사무위탁 조례」에 따라 다른 법인 또는 단체 등에 위탁할 수 있으므로, 이와 유사한 성격

- 의 충청남도 노동권익센터를 참조하여 비용을 추계함
- 조례안 제13조의 협의체 구성 및 운영을 위해 필요한 경비 지원은 유사한 경기도 산업재해 예방 및 노동안전 보건 지원 조례의 협의체 구성 사례를 적용

다. 추계 결과

- 총 비용 ≍ 3,088,800천원(연평균 617,760천원)

(단위 : 천원)

구분		연도	2021	2022	2023	2024	2025	계
세입	-		-	-	-	-	-	-
	소계(a)		-	-	-	-	-	-
세출	정책연구		55,100	55,100	55,100	55,100	55,100	275,500
	교육 및 홍보		31,450	31,450	31,450	31,450	31,450	157,250
	명예산업안전감독관 운영		4,160	4,160	4,160	4,160	4,160	20,800
	법률 및 보건 상담		50,770	50,770	50,770	50,770	50,770	253,850
	산업재해 예방위원회 설치 및 운영		5,440	5,440	5,440	5,440	5,440	27,200
	노동안전보건센터의 설치 및 운영		462,680	462,680	462,680	462,680	462,680	2,313,400
	협의체 구성 및 운영		8,160	8,160	8,160	8,160	8,160	40,800
	소계(b)		617,760	617,760	617,760	617,760	617,760	3,088,800
□ 총 비용(b-a)			617,760	617,760	617,760	617,760	617,760	3,088,800

3. 기타 협의사항 등 : 해당없음

