

서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례 일부개정조례안

# 검 토 보 고

## 1. 경 과

가. 발 의 자 : 박기열 의원 (찬성자 23명)

나. 의안번호 : 제 2794 호

다. 발의일자 : 2021. 10. 14.

라. 회부일자 : 2021. 10. 20.

## 2. 제안이유

- 사회 인프라시설 확충으로 인한 건설 시장의 축소와 수익성 저하로 위축되어가는 산업 환경에서 서울시 지역건설산업을 활성화하고 지원하여 서울시 지역경제 발전에 이바지 하고자 함.

## 3. 주요골자

- 가. 지역건설산업 활성화를 위해 구성·운영하였던 자문 또는 협의 기구를 위원회로 대체함.(안 제4조의2)
- 나. 지역건설산업에 참여하는 건설산업자가 하도급하는 공사의 경우 지역건설산업자의 하도급 비율을 100분의 60 이상으로 함.(안 제5조제3항)
- 다. 시장이 지역건설노동자의 안전·보건 및 재해예방을 위해 노력하도록 함.(안 제9조의2)

라. 시장이 지역건설산업 활성화를 위해 해마다 1번 이상의 실태조사  
를 하도록 함.(안 제9조의3)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「건설산업기본법」

나. 예산조치 : 원안(비용추계 미첨부사유서) 참조

다. 기 타 : 해당사항 없음

## 5. 검토의견

### ■ 개 요

- 본 개정안은 현행 지역건설산업 활성화 계획 수립을 위해 구성·운영하던 자문 또는 협의 기구를 위원회로 대체하고(안 제4조의2), 지역건설산업에 대한 최저 지역건설산업자 하도급 비율을 설정하는(안 제5조제3항) 한편,
- 지역건설노동자의 안전·보건과 재해 예방을 위한 이행사항(안 제9조의2)과 지역건설산업 활성화를 위한 실태조사에 관한 사항(안 제9조의3)을 규정하려는 것임.

[표] 개정안 주요 내용

개정(안) 내용	주요 내용
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제4조제3항 및 제4항 삭제</li> <li>• 안 제4조의2 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일시적 자문 또는 협의기구 → 비상설 지역건설산업활성화위원회</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안 제5조제3항 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역건설산업자의 하도급 비율 100분의 60 이상</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안 제9조의2 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역건설노동자 안전·보건 및 재해예방을 위한 이행사항                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 홍보·교육 및 무재해운동 추진</li> <li>- 산업재해 발생 시 재해발생원인 등의 기록·보존</li> <li>- 중대재해 사업장에 대한 특별관리 및 교육 강화</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안 제9조의3 신설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실태조사                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연 1회</li> <li>- 실태조사 전 7일전까지 실태조사계획을 조사대상 건설산업자에게 통보</li> <li>- 실태조사결과 누리집(홈페이지) 등에 공개</li> <li>- 필요 시 건설산업 관련 협회에 협조 요청</li> </ul> </li> </ul>

### ■ 지역건설산업활성화위원회 신설에 대한 의견(안 제4조의2 관련)

- 현행 조례 제4조에 따르면 격년 단위의 지역건설산업 활성화계획 수립(이하 “활성화계획”)을 위해 일시적으로 자문 또는 협의 기구를 구성해 운영하고 있는데,

- 개정안은 현행 일시적인 자문 또는 협의 기구 대신에 비상설의 서울특별시 지역건설산업활성화위원회(이하 “위원회”)로 대체하고자 현행 조례 제4조제3항과 제4항을 삭제하고 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 안 제4조의2에 신설하고 있음.

[표] 주요 개정사항

현 행	개 정 안
<p>제4조 (활성화계획 수립 및 평가) ①·② (생략)</p> <p>③ 시장은 제2항의 활성화계획 수립을 위해 일시적으로 자문 또는 협의 기구를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 자문 또는 협의 위원은 10명 이내로 구성하되, 서울특별시의회 도시안전건설위원회 소속 시의원 2명과 건설산업 관련 협회에서 추천하는 자 2명 이상을 포함하여야 한다.</p> <p>⑤·⑥ (생략)</p> <p style="text-align: right;">&lt;신 설&gt;</p>	<p>제4조 (활성화계획 수립 및 평가) ①·② (현행과 같음)</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>⑤·⑥ (현행과 같음)</p> <p>제4조의2(지역건설산업활성화위원회) ① 제4조의 활성화계획 수립과 다음 각 호의 사항을 자문하기 위하여 서울특별시 지역건설산업활성화위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역건설산업 활성화에 관한 사항</li> <li>2. 지역건설산업자의 애로사항 수렴 및 해소에 관한 사항</li> <li>3. 지역건설산업 관련 제도개선 및 법령 개정 건의에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항</li> </ol> <p>② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내로 구성한다.</p> <p>③ 위원회의 위원장은 행정2부시장이 되고, 부위원장은 시의 안전총괄실장이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되 제2호 및 제3호에 해당하는 사람은 각각 2명 이상으로 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건설 업무와 관련된 4급 이상의 기술직렬 시 공무원</li> </ol>

2. 서울특별시의회 도시안전건설위원회 소속 시의원

3. 건설산업 관련 협회에서 추천하는 자

4. 그 밖에 건설산업에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 위원회는 안건이 발생하면 구성하고, 심의·의결 후 해산한다.

⑤ 위원회의 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

⑥ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두되, 이 조례의 소관 부서 과장으로 한다.

⑧ 이 조례에 규정된 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 따로 정한다.

- 먼저, 현행 조례에 따른 활성화계획 수립 자문단은 시의회 도시안전건설위원회 소속 시의원 2명과 건설산업 관련 협회 추천자 2명 이상을 포함하여 10명 이내로 구성하며,
- 별도의 연구용역<sup>1)</sup>을 통해 수립하는 활성화 계획 및 건설정책에 대한 적정성 및 타당성 검토 또는 이해 당사자의 의견 제시 등의 역할을 수행하고 있음.

#### <자문단 주요 자문사항>

- ◇ 건설노동자 양성 및 일자리 혁신대책 수립에 대한 적정성
- ◇ 건설시장 동향분석 및 건설노동자 지원정책 수립에 대한 적정성

1) '21년 지역건설산업 활성화계획 수립 연구용역 개요

○ 용역명: 서울형 건설혁신 정책 도입을 위한 지역건설산업 활성화계획 연구용역(예산: 8천만원)

○ 계약업체: 서울기술연구원+서울대학교 산학협력단 공동수급

○ 과업기간: '21. 4. ~ '21. 10.

- ◇ 건설노동자 취업지원센터 설치 구축에 대한 적정성
- ◇ 건설기능인 상용화 향상 방안 마련에 대한 적정성
- ◇ 활성화계획의 기본방향의 적정성(건설산업 실태분석 및 개선안)
- ◇ 지역 건설산업 활성화 계획의 추진 방식 및 추진내용 자문 등

- 개정안에 따른 비상설 위원회 역시 ▲지역건설산업 활성화, ▲ 지역건설산업자의 애로사항 수렴 및 해소, ▲지역건설산업 관련 제도개선 및 법령 개정 건의 등에 관한 사항으로 현행 활성화계획 수립에 포함된 사항이기 때문에 역할적인 측면에서 현행 자문 또는 협의 기구와 대동소이하다 할 것이며,
- 다만, 합의제 기구로의 위상변화가 발생한다는 측면에서 살펴보면, 안 제4조의2제1항에서 위원회 설치 목적을 제1항 각 호의 사항을 자문하는 것으로 규정하고 있기 때문에 굳이 합의기구로 대체할 필요성이 있는지는 면밀히 살펴볼 필요가 있다고 사료됨.
- 또한, 본 개정안이 설치하려는 위원회 역시 현행 자문 또는 협의 기구와 마찬가지로 상설이 아닌 ‘비상설’ 기구인 점에서 그 차별성이 크지 않다 여겨지며, 그렇다고 상설 기구로 설치하기에는 위원회의 기능과 역할이 빈약한 측면이 있다 하겠음.
- 따라서 개정안에 따른 위원회의 구성·운영의 목적 및 역할의 성격을 감안하면 비상설 위원회로 대체하기보다는 현행과 같이 일시적인 자문 또는 협의 기구로 운영하는 것이 보다 현실적이라 여겨짐([표] 참조).

[표] 개정안에 대한 수정의견(안 제4조의2)

현 행	개 정 안	수 정 안
<p>제4조 (활성화계획 수립 및 평가) ①·② (생략)</p> <p>③ 시장은 제2항의 활성화계획 수립을 위해 일시적으로 자문 또는 협의 기구를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 자문 또는 협의의 위원은 10명 이내로 구성하되, 서울특별시의회 도시안전건설위원회 소속 시의원 2명과 건설산업 관련 협회에서 추천하는 자 2명 이상을 포함하여야 한다.</p> <p>⑤·⑥ (생략)</p> <p style="text-align: right;">&lt;신 설&gt;</p>	<p>제4조 (활성화계획 수립 및 평가) ①·② (현행과 같음)</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>⑤·⑥ (현행과 같음)</p> <p>제4조의2(지역건설산업활성화위원회) ① 제4조의 활성화계획 수립과 다음 각 호의 사항을 자문하기 위하여 서울특별시 지역건설산업활성화위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역건설산업 활성화에 관한 사항</li> <li>2. 지역건설산업자의 애로사항 수렴 및 해소에 관한 사항</li> <li>3. 지역건설산업 관련 제도개선 및 법령 개정 건의에 관한 사항</li> <li>4. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항</li> </ol> <p>② 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함하여 10명 이내로 구성한다.</p> <p>③ 위원회의 위원장은 행정2부시장이 되고, 부위원장은 시의 안전총괄실장이 되며, 위원은 다음 각 호의 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉하되 제2호 및 제3호에 해당하는 사람은 각각 2명 이상으로 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 건설 업무와 관련된 4급 이상의 기술직렬 시 공무원</li> <li>2. 서울특별시의회 도시안전건</li> </ol>	<p>제4조 (활성화계획 수립 및 평가) ①·② (개정안과 같음)</p> <p>③ 시장은 제2항의 활성화계획 수립을 위해 일시적으로 자문 또는 협의 기구를 구성·운영하여야 한다.</p> <p>④ 제3항에 따른 자문 또는 협의의 위원은 10명 이내로 구성하되, 서울특별시의회 도시안전건설위원회 소속 시의원 2명과 건설산업 관련 협회에서 추천하는 자 2명 이상을 포함하여야 한다.</p> <p>⑤·⑥ (개정안과 같음)</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p>

<p>설위원회 소속 시의원</p> <p>3. <u>건설산업 관련 협회에서 추천하는 자</u></p> <p>4. <u>그 밖에 건설산업에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람</u></p> <p>④ <u>위원회는 안건이 발생하면 구성하고, 심의·의결 후 해산한다.</u></p> <p>⑤ <u>위원회의 위원장은 위원회를 대표하고, 위원회의 업무를 총괄하며, 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.</u></p> <p>⑥ <u>위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 회의를 시작하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</u></p> <p>⑦ <u>위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두되, 이 조례의 소관 부서 과장으로 한다.</u></p> <p>⑧ <u>이 조례에 규정된 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 따로 정한다.</u></p>
---

■ **최저 지역건설산업자 하도급 비율 설정에 대한 의견**(안 제5조제3항 관련)

- 안 제5조제3항은 지역건설산업에 참여하는 건설산업자가 하도급하는 공사의 경우 지역건설산업자의 하도급 참여비율을 100분의 60 이상으로 할 수 있도록 규정하고 있음.

[표] 주요 개정사항

현 행	개 정 안
제5조 (공동수급 등 지역업체 참여 활성화) ① · ② (생략)  <div style="text-align: right;">&lt;신설&gt;</div>	제5조 (공동수급 등 지역업체 참여 활성화) ① · ② (현행과 같음)  ③ 지역건설산업에 참여하는 건설산업자가 하도급하는 공사의 경우 지역건설산업자의 하도급비율을 100분의 60 이상으로 할 수 있다.



- 개정안의 해당 조항은 임의규정으로 공사의 특성에 따라 발주자가 탄력적으로 대응할 수 있을 것으로 여겨지고, 지역건설산업자의 하도급 참여비율 하한 설정은 지역건설산업을 보호하고 활성화할 수 있는 최소한의 장치가 될 것으로 보아 동 조례의 취지에 부합하다 사료됨.
- 더욱이, 서울을 제외한 타 광역지방자치단체에서는 이미 60~70%까지 최저 지역업체 하도급 비율을 설정하고 있는 실정을 감안하면 바람직한 조치라 여겨짐([표] 참조).

[표] 광역지방자치단체 최저 지역업체 하도급 비율

시·도	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
비율(%)	×	70	70	70	70	70	60	60	60	70	70	60	60	70	60	70	60

## ■ 지역건설노동자 안전·보건 및 재해예방 신설에 대한 의견

(안 제9조의2 관련)

- 안 제9조의2는 지역건설노동자의 안전·보건과 재해 예방을 위한 시장의 이행 노력 의무에 관하여 규정하고 있음.

[표] 주요 개정사항

현 행	개 정 안
<신 설>	<p>제9조의2(지역건설노동자 안전·보건 및 재해예방) 시장은 지역건설노동자의 안전·보건과 재해를 예방하기 위하여 다음 각 호의 사항을 이행하도록 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 안전·보건 의식을 북돋우기 위한 홍보·교육 및 무재해운동 추진</li> <li>2. 산업재해 발생 시 재해발생원인 등의 기록·보존</li> <li>3. 중대재해 사업장에 대한 특별관리 및 교육 강화</li> </ol>

- 건설노동자의 안전·보건 및 재해 예방과 관련하여 고용노동부 산업별 산업재해 현황을 보면, 2020년 전체 재해자수 10만 8,379명 중 24.7%인 2만 6,799명이 건설업계에서 발생하였으며,
- 근로자수 100명당 발생하는 재해자수의 비율을 의미하는 재해율은 건설업계가 1.17%로 전체 산업 재해율 0.57%를 크게 상회하는 수준임.

[표] 산업별 산업재해 현황(2020년)

(단위: 명, %)

구분	계	광업	제조업	전기가스.상수도업	건설업	운수창고.통신업	기타산업
근로자수	18,974,513	10,664	4,012,541	79,034	2,284,916	936,449	11,650,909
재해자수	108,379	2,753	28,840	105	26,799	7,251	42,631
사망자수	2,062	424	469	9	567	150	443
사고성 사망자수 <sup>2)</sup>	882	8	201	2	458	67	146
업무상질병자수 <sup>3)</sup>	15,996	2,612	5,713	18	2,182	747	4,724
재해율	0.57	25.82	0.72	0.13	1.17	0.77	0.37
사망만인율	1.09	397.60	1.17	1.14	2.48	1.60	0.38
사고성 사망만인율 <sup>4)</sup>	0.46	7.50	0.50	0.25	2.00	0.72	0.13

<출처: 고용노동부, 산업재해 현황분석>

- 2022년 1월 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(’21.1.26. 제정·공포) 시행을 앞둔 상황에서 서울시 관내 지역건설노동자의 안전·보건과 재해 예방을 위해 필요한 홍보·교육 및 무재해

2) 근로복지공단에서 유족급여 지급이 결정된 업무상사고 사망자수와 지방노동관서에 산업재해조사표가 제출된 업무상사고 사망자수(산재 미보고 적발 업무상사고 사망자수 포함)를 말함

3) 근로복지공단에 산재보상지급이 결정된 업무상질병자수와 지방고용노동관서에 산업재해조사표가 제출된 업무상질병자수(산재 미보고 적발자수 포함)를 말함

4) 연간 근로자수 10,000명당 발생하는 업무상사고 사망자수의 비율을 말함

운동 추진, 재해발생원인 등의 기록·보존, 중대재해 사업장에 대한 특별관리 및 교육 강화 등을 이행토록 규정한 것은 시의 적절한 조치라 사료됨.

- 다만, 개정안에서 안전·보건 및 재해예방을 위한 이행사항 적용대상범위를 ‘지역건설노동자’로 한정하고 있는데, 그 범위를 보다 포괄적 의미의 ‘지역건설산업종사자’로 확대할 필요가 있어 보임([표] 참조).

[표] 개정안에 대한 수정의견(안 제9조의2)

현 행	개 정 안	수 정 안
<신 설>	제9조의2(지역건설노동자 안전·보건 및 재해예방) 시장은 지역건설노동자의 안전·보건과 재해를 예방하기 위하여 다음 각 호의 사항을 이행하도록 노력하여야 한다. 1. 안전·보건 의식을 북돋우기 위한 홍보·교육 및 무재해운동 추진 2. 산업재해 발생 시 재해발생원인 등의 기록·보존 3. 중대재해 사업장에 대한 특별관리 및 교육 강화	제9조의2(지역건설산업종사자 - -----) ----- 지역건설산업종사자의 ----- -----. 1. ----- ----- 2. ----- ----- 3. ----- -----

■ 실태조사에 관한 의견(안 제9조의3 관련)

- 안 제9조의3은 지역건설산업 활성화를 위한 실태조사와 관련한 조사주기, 조사범위, 실태조사 계획의 통보 및 결과 공개, 실태조사를 위한 협조 등에 대해 규정하고 있음.

[표] 주요 개정사항

현 행	개 정 안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>제9조의3(실태조사) ① 시장은 지역건설산업 활성화를 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 실태조사를 해마다 1번 이상 실시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지역건설산업자의 도급 및 하도급 참여에 관한 사항</li> <li>2. 지역생산 자재 및 장비 사용에 관한 사항</li> <li>3. 그 밖에 지역건설산업의 건전한 발전을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>② 시장은 실태조사를 하기 7일 전까지 일시와 사유, 내용 등을 포함한 실태조사 계획을 조사 대상 건설사업자에게 알려야 한다.</p> <p>③ 시장은 실태조사를 한 뒤 그 결과를 시 누리집(홈페이지) 등에 공개할 수 있다.</p> <p>④ 시장은 실태조사를 하기 위하여 필요한 경우 건설산업 관련 협회에 협조를 요청할 수 있다.</p>

- 동 신설조항은 지역건설산업자의 도급 및 하도급 참여, 지역생산 자재 및 장비 사용 등 지역건설산업 활성화 촉진을 위해 필요한 다양한 사항들에 대해 연 1회 이상 주기적인 실태조사를 통해 진단하고 개선 또는 향상방안을 마련하려는 취지로 이해되며,
- 제2항부터 제4항까지는 실태조사 실시 7일 전 조사계획을 대상 건설사업자에게 알리고, 실태조사 결과를 누리집 등에 공개할 수 있도록 하고 있으며, 실태조사를 위해 건설산업 관련 협회 협조를 요청할 수 있도록 하는 등 실태조사를 위해 필요한 제반사항을 구체적으로 명시하고 있음.
- 정확한 실태조사는 보다 현실적이고 효과적인 활성화계획 수립에 양질의 기초자료를 제공할 수 있다는 측면에서 그 의미가 크다 할 것인바 바람직한 조치라 여겨짐.

- 다만, 실태조사를 현행 제9조(고용개선 지원)의 가지조문인 제9조의3으로 신설하고 있는데 제9조는 고용개선 지원과 관련된 조문이기 때문에 실태조사의 본 취지에 맞게 ‘활성화계획 수립 및 평가’를 규정하고 있는 현행 제4조의 가지조문으로 변경하는 것이 바람직하다 여겨지며,
- 이와 더불어 ‘해마다 1번’을 ‘연 1회’로 제3항의 ‘건설사업자’를 ‘지역건설사업자’로 용어정비가 필요해 보임([표] 참조).

[표] 개정안에 대한 수정의견(안 제9조의3)

현 행	개 정 안	수 정 안
<신 설>	<p><b>제9조의3(실태조사)</b> ① 시장은 지역건설산업 활성화를 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 실태조사를 <b>해마다 1번</b> 이상 실시하여야 한다.</p> <p>1. 지역건설사업자의 도급 및 하도급 참여에 관한 사항</p> <p>2. 지역생산 자재 및 장비 사용에 관한 사항</p> <p>3. 그 밖에 지역건설산업의 건전한 발전을 위하여 필요한 사항</p> <p>② 시장은 실태조사를 하기 7일 전까지 일시와 사유, 내용 등을 포함한 실태조사 계획을 조사 대상 <b>건설사업자</b>에게 알려야 한다.</p> <p>③ 시장은 실태조사를 한 뒤 그 결과를 시 누리집(홈페이지) 등에 공개할 수 있다.</p> <p>④ 시장은 실태조사를 하기 위하여 필요한 경우 건설산업 관련 협회에 협조를 요청할 수 있다.</p>	<p><b>제4조의2(실태조사)</b> ① ----- ----- ----- 연 1회 ----- ----- 1. ----- ----- 2. ----- ----- 3. ----- ----- ----- ② ----- ----- ----- 지역건설사업자----- ----- ③ ----- ----- ----- ④ ----- ----- -----</p>