



제438회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률 일부개정법률안 지방공기업법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈경영의 기본원칙에 안전경영에 관한 사항 추가등〉

- 이상식의원 대표발의(의안번호 제2217284호)
- 이상식의원 대표발의(의안번호 제2217287호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 장지원

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	5
1. 경영의 기본원칙에 안전 경영에 관한 사항 추가	5
2. 중대 재해 발생책임 협의 지방공공기관의 장에 대한 조치	7
3. 행정안전부의 안전보건에 관한 운영지침 통보	14

1. 지방자치단체 출자·출연에 관한 법률 일부개정법률안

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이상식의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2026. 3. 6.
3. 회부연월일 : 2026. 3. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 맨홀 내 질식사고 등 지방공공기관에서 발생한 중대재해로 인하여 지방공기업을 비롯한 지방출자·출연기관의 안전경영 원칙을 확립하고 기관장의 책임성 강화를 요구하는 목소리가 커지고 있음.

현행법은 지방출자·출연기관에 대하여 기관의 경제성과 공공복리의 증대, 민간경제 및 공정하고 자유로운 경제질서의 위축 방지 등을 규정하고 있으나 안전경영에 대한 원칙은 규정하고 있지 않으며, 현재 행정안전부에서 운영중인 「지방공공기관 안전보건관리 가이드라인」의 법적 근거규정 역시 명확하지 않은 상황임.

또한 기관장의 경영성과 및 비위행위 등에 대한 통제 장치는 마련되어 있으나, 안전경영에 관한 기관장의 책임성을 확보하기 위한 장치가 미흡함.

이에 지방출자·출연기관의 안전경영 원칙을 규정하여 안전경영 문

화를 확립하고, 현재 운영중인 「지방공공기관 안전보건관리 가이드라인」의 법적 근거를 명확히 하며, 출자·출연기관의 장이 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」을 위반하여 중대재해에 이르게 한 혐의가 있는 경우로서 수사기관등의 수사 또는 감사의 대상이 되어 정상적인 업무수행을 기대하기 어렵거나 기관의 운영에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 경우에는 행정안전부장관이 해당 출자·출연기관의 장의 직무정지 또는 해임을 요구할 수 있도록 하고, 지방자치단체의 장은 해당 출자·출연기관의 장의 직무를 정지하거나 해임할 수 있도록 함으로써 안전경영에 대한 책임을 강화하고자 함(안 제3조제3항 및 제15조의4 신설 등).

2. 지방공기업법 일부개정법률안

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이상식의원 등 10인
2. 제안연월일 : 2026. 3. 6.
3. 회부연월일 : 2026. 3. 9.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 맨홀 내 질식사고 등 지방공기업에서 발생한 중대재해로 인하여 지방공기업의 안전경영 원칙을 확립하고 공사의 사장의 책임성 강화를 요구하는 목소리가 커지고 있음.

현행법은 지방공기업에 대하여 기업의 경제성과 공공복리의 증대, 민간경제 및 공정하고 자유로운 경제질서의 위축 방지 등을 규정하고 있으나 안전경영에 대한 원칙은 규정하고 있지 않으며, 현재 행정안전부에서 운영중인 「지방공공기관 안전보건관리 가이드라인」의 법적 근거규정 역시 명확하지 않은 상황임.

또한 공사의 사장의 경영성과 및 비위행위 등에 대한 통제 장치는 마련되어 있으나, 안전경영에 관한 공사의 사장의 책임성을 확보하기 위한 장치는 미흡함.

이에 지방공기업의 안전경영 원칙을 규정하여 안전경영을 확립하고,

현재 운영중인 「지방공공기관 안전보건관리 가이드라인」의 법적 근거를 명확히 하며, 공사의 사장이 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」을 위반하여 중대재해에 이르게 한 혐의가 있는 경우로서 수사기관등의 수사 또는 감사의 대상이 되어 정상적인 업무수행을 기대하기 어렵거나 공사의 운영에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 경우에는 행정안전부장관이 해당 공사 사장의 직무정지 또는 해임을 요구할 수 있도록 하고, 지방자치단체의 장은 해당 공사 사장의 직무를 정지하거나 해임할 수 있도록 함으로써 안전경영에 대한 책임을 강화하고자 함(안 제3조제3항, 제4조제2항 및 제63조의9 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 경영의 기본원칙에 안전 경영에 관한 사항 추가

개정안은 지방 공공기관 경영의 기본원칙에 주민과 종사자의 생명과 안전을 우선적으로 고려해야 한다는 안전경영의 원칙을 법제화하려는 것임(「지방자치단체 출자·출연에 관한 법률 일부개정법률안」 제3조제3항 신설, 「지방공기업 일부개정법률안」 제3조제3항 신설).

<지방자치단체 출자.출연기관에 관한 법률 일부개정법률안>

현 행	개 정 안
제3조(경영의 기본원칙) ① · ② (생 략) <u><신 설></u>	제3조(경영의 기본원칙) ① · ② (현행과 같음) <u>③ 출자·출연 기관은 경영활동에서 주민과 종사자의 생명과 안전을 우선적으로 고려하여야 한다.</u>
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

<지방공기업법 일부개정법률안>

현 행	개 정 안
제3조(경영의 기본원칙) ① · ② (생 략) <u><신 설></u>	제3조(경영의 기본원칙) ① · ② (현행과 같음) ③ 지방공기업은 <u>경영활동에서 주민과 종사자의 생명과 안전을 우선적으로 고려하여야 한다.</u>
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

개정안은 안전 경영의 원칙을 모든 지방자치단체 출자·출연기관 및 지방공기업에 적용하고자 하는 것으로, 「헌법」 제10조의 인간의 존엄성 및 제12조1)의 신체의 자유권 조항, 생명·신체에 관한 헌법재판소 결정 및 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 2)등의 취지에 비추어 타당한 입법조치로 보임.

1) 「헌법」

제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

제12조 ①모든 국민은 신체의 자유를 가진다. (후문 생략)

□ 헌법재판소 결정(2013헌마384, 2015.09.24.)

－ 생명·신체의 안전에 관한 권리는 인간의 존엄과 가치의 근간을 이루는 기본권으로서, 헌법은 “모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받는다.”고 규정하여(제36조 제3항) 질병으로부터 생명·신체의 보호 등 보전에 관하여 특별히 국가의 보호의무를 강조하고 있고, (이하 중략)

2) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 대중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다.

2. 중대 재해 발생책임 협의 지방공공기관의 장에 대한 조치

개정안은 중대 재해 발생책임이 있는 지방공공기관의 장에 대해 행정안전부장관이 해당 지방자치단체장에게 직무정지 요구권 및 직무해임 요구권을 행사할 수 있도록 하려는 것임(안 제15조의4 신설).

<지방자치단체 출자.출연기관에 관한 법률 일부개정법률안>

현 행	개 정 안
제2조(적용 대상 등) ① · ② (생략)	제2조(적용 대상 등) ① · ② (현행과 같음)
③ 지방자치단체의 지분이 100분의 50 미만인 출자기관에 대해서는 제9조, 제10조의3, 제11조, 제12조, 제14조, 제15조, <u>제15조의2</u> , <u>제15조의3</u> , 제16조, 제17조, 제17조의2, 제17조의3, 제18조제3항 · 제4항, 제19조 및 제22조제1항을 적용하지 아니한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 예외로 한다.	③ ----- ----- ----- ----- <u>제15조의2</u> <u>부터 제15조의4까지</u> ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
④ 제3항 본문에도 불구하고 지방자치단체의 지분이 100분의 25 이상인 출자기관에 대해서는 제9조, 제12조, <u>제15조의2</u> 및 <u>제15조의3</u> 을 적용한다.	④ ----- ----- ----- ----- <u>제15조의2부터 제15</u> <u>조의4까지</u> 를-----.
⑤ (생략)	⑤ (현행과 같음)

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	제15조의4(중대재해 발생 책임) ① <u>출자·출연 기관의 장이 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」을 위반하여 같은 법 제2조제1호3)에 따른 중대재해를 발생하게 한 혐의가 있는 경우로서 수사기관등의 수사 또는 감사의 대상이 되어 정상적인 업무수행을 기대하기 현저히 어려운 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 장에게 해당 출자·출연 기관의 장의 직무를 정지시킬 것을 요구할 수 있고, 지방자치단체의 장은 해당 출자·출연 기관의 장의 직무를 정지시킬 수 있다.</u> ② 제1항에 따른 수사기관등의 수사 또는 감사 결과 중대한 위반으로 해당 출자·출연기관의 운영에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 장에게 해당 출자·출연 기관의 장을 해임할 것을 요구할 수 있고, 지방자치단체의 장은 해당 출자·출연 기관의 장을 해임할 수 있다.

현행	개정안
부칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	
제2조(중대재해 발생 책임에 관한 적용례) 제15조의4의 개정규정은 이 법 시행 이후 출자·출연기관의 장이 수사기관등의 수사 또는 감사의 대상이 된 경우부터 적용한다.	

<지방공기업법 일부개정법률안>

현행	개정안
제63조의7(비위 행위자에 대한 조치) ① (생략) ② 지방자치단체의 장은 공사의 임원이 금품비위, 성범죄, 채용비위 등 대통령령으로 정하는 비위 행위(이하 “비위 행위”라 한다)를 한 사실이 있거나 혐의가 있는 경우로서 제1항에 따른 윤리경영을 저해한 것으로 판단되는 경우 해당 공사의 임원에 대하여 검찰, 경찰 등 수사기관과 감사원 등 감사기관(이하 이 조에서 “수사기관등”이라 한다)에 수사 또는 감사를 의뢰하여야 한다. 이 경우	제63조의7(비위 행위자에 대한 조치) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----이 조 및 제63조의9에서----- -----.

3) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “중대재해”란 “중대산업재해”와 “중대시민재해”를 말한다.

현 행	개 정 안
지방자치단체의 장은 해당 임원의 직무를 정지시키거나 그 공사의 사장에게 직무를 정지시킬 것을 요구할 수 있다. ③ ~ ⑥ (생략) <u><신 설></u>	----- ----- ----- -----. ③ ~ ⑥ (현행과 같음) <u>제63조의9(중대재해 발생 책임) ①</u> <u>공사의 사장이 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」을 위반하여 같은 법 제2조제1호에 따른 중대재해를 발생하게 한 혐의가 있는 경우로서 수사기관등의 수사 또는 감사의 대상이 되어 정상적인 업무수행을 기대하기 현저히 어려운 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 장에게 해당 공사의 사장의 직무를 정지시킬 것을 요구할 수 있고, 지방자치단체의 장은 해당 공사의 사장의 직무를 정지시킬 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따른 수사기관등의 수사 또는 감사 결과 중대한 위반으로 공사의 운영에 현저한 지장을 초래한다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우 행정안전부장관은 지방자치단체의 장에게 해당 공사의 사장을 해임할 것을 요구할 수 있고, 지</u>

현 행	개 정 안
	<u>방자치단체의 장은 해당 공사의</u> <u>사장을 해임할 수 있다.</u>
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	
제2조(중대재해 발생 책임에 관한 적용례) 제63조의9의 개정규정은 이 법 시행 이후 공사의 사장이 수사기관등의 수사 또는 감사의 대상이 된 경우에도 적용한다.	

지방 공공기관의 장은 중대재해 발생의 책임이 있는 경우 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제6조4)에 따라서 형사책임을 지게 됨. 그러나, 법률 위반으로 형사책임을 확정되기까지는 상당한 기간이 소요되는 것이 보통이므로, 중대재해 발생 책임에 대한 혐의가 발생한 때로부터 형사재판이 확정되기까지 지방 공공기관의 경영이 불안정해질 우려가 있음.

이에 개정안은 지방 공공기관의 장이 중대재해 발생 책임으로 수사

4) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “경영책임자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람

나. 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장

제6조(중대산업재해 사업주와 경영책임자등의 처벌) ① 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호가목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.

②, ③ (생략)

등의 대상이 된 경우 행정안전부장관이 지방자치단체장에게 지방 공공기관장의 직무정지 요구권을 행사하고, 수사 등의 결과 중대한 위반이 있다고 판단되는 경우 행정안전부장관이 지방자치단체장에게 지방 공공기관장의 직무해임 요구권을 행사할 수 있도록 하여 지방 공공기관의 경영을 조속히 안정시키는 한편, 지방 공공기관의 경영불안정으로 인한 피해가 지역주민에게 전가되는 것을 차단하려는 취지로 이해됨.

다만, 중대재해 발생 책임에 대한 지방 공공기관 장의 해임과 관련하여서는 현행 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제9조제4항 및 제5항5), 「지방공기업법」 제58조제5항6)에서 지방 공공기관의 장이 직무상 의무를 성실히 수행하지 않거나 업무 수행 중 관계법령을 중대하고 명백하게 위반한 등의 경우에는 해임할 수 있도록 하고 있으므로, 현행 규정으로도 가능하다고 볼 수 있음.

5) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」

제9조(임원) ③ 출자·출연 기관의 임원은 법령과 정관 등으로 정하는 바에 따라 그 의무와 책임에 관한 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 직무상 의무를 성실히 수행할 것
2. 고의나 중대한 과실로 해당 기관에 손실이 생기지 아니하도록 할 것
3. 직무 여부와 관계없이 품위를 손상하는 행위를 하지 아니할 것

④ 주무기관의 장이나 지방자치단체의 장은 임원이 제3항에 따른 의무와 책임을 이행하지 아니하거나 이를 게을리한 경우 심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 임원을 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 요구할 수 있고, 그 출자·출연 기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.

6) 「지방공기업법」

제58조(임원의 임면 등) ⑤ 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 경우 사장을 임기 중에 해임할 수 있다.

1. 제78조의2제3항에 의한 경영 개선 명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우
2. 그 밖에 업무 수행 중 관계 법령을 중대하고 명백하게 위반한 경우

한편, 만약 개정안을 반영할 경우 「지방공기업법 일부개정법률안」의 중대재해 발생 책임 기관장에 대한 직무정지 요구권 및 해임 요구권을 규정한 안 제63조의9는 「지방공기업법」의 적용 대상인 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단 중 지방공사에만 적용될 것으로 보이는데⁷⁾, 지방직영기업 및 지방공단을 제외한 것이 입법취지에 부합하는지 확인할 필요가 있을 것으로 보임.

7) 현행법 제49조부터 제75조의6까지는 지방공사에 대한 사항을 규정하고 있으며, 제76조에서 지방공사에 대한 규정 중 지방공단에 준용되는 조문을 나열하고 있는데 개정안은 준용 조문에 제63조의9를 추가하지 않고 있음.

3. 행정안전부의 안전보건에 관한 운영지침 통보

개정안은 행정안전부장관에게 안전 경영 등 기관 운영의 기본원칙을 준수하기 위한 운영지침 및 기준 작성 권한을 부여하려는 것임.

<지방자치단체 출자·출연기관에 관한 법률 일부개정법률안>

현 행	개 정 안
제27조(운영지침의 통보) 행정안전부장관은 출자·출연 기관에 공통적으로 적용할 다음 각 호의 사항에 관한 운영지침을 정하고, 이를 각 지방자치단체의 장 또는 출자·출연 기관의 장에게 통보할 수 있다.	제27조(운영지침의 통보) ----- ----- ----- ----- ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
<신설>	4. 안전보건과 관련된 사항
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

<지방공기업법 일부개정법률안>

현 행	개 정 안
제4조(지방공기업에 관한 법령 등의 제정 및 시행) (생략)	제4조(지방공기업에 관한 법령 등의 제정 및 시행) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신설>	② 행정안전부장관은 제3조 ⁸⁾ 에 따른 기본원칙을 준수하기 위하여 지방공기업에 공통적으로 적

현 행	개 정 안
	<u>용할 사항에 관한 기준을 작성하여 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.</u>
부 칙	
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현재 행정안전부는 지방공공기관의 안전 및 보건과 관련하여 별도의 법적근거 없이 「산업안전보건법」, 「중대 재해 처벌 등에 관한 법률」 등 관계 법률사항을 종합한 「지방공공기관 안전보건관리 가이드라인」을 이미 운영중에 있음.

그럼에도 불구하고, 개정안과 같이 행정안전부에 지방공공기관의 생명과 안전에 대한 경영지침 통보의 법적 권한을 부여하는 것은 「지방공공기관 안전보건관리 가이드라인」의 실효성을 제고할 것으로 기대됨.

문 의 처
02)6788-5333

8) 「지방공기업법 일부개정법률안」

제3조(경영의 기본원칙) ③ 지방공기업은 경영활동에서 주민과 종사자의 생명과 안전을 우선적으로 고려하여야 한다.