

**하청근로자 산재예방을 위한
효율적 안전관리방안
: 비교법적 관점에서**

목 차

- I. 서론
- II. 분석방법
- III. 분석대상
 - 1. 우리나라
 - 2. 영 국
 - 3. 독 일
 - 4. 일 본
- IV. 비교법적 시사점

1. 서론

- **도급작업은 실제 작업을 하는 업체에게 작업이 이루어지는 기계·시설 등의 소유·관리권한이 없는 경우가 많고, 정상작업(normal) 외에 비정상(abnormal) 작업의 형태로도 많이 수행되며, 자기(직접) 작업보다 이론적으로나 경험적으로 위험하다고 할 수 있음**
- **따라서 도급사업이 효과적으로 관리되지 않으면 자기(직접) 작업보다 사고·재해로 연결될 가능성이 아무래도 높다고 할 수 있음**
- **도급작업에 대해서는 우리나라 산업안전보건법에도 도급인에게 다양한 안전보건조치 의무가 규정되어 있지만, 정작 필요한 규제는 누락되어 있다는 의견도 제기되고 있고, 게다가 실제 도급현장에서는 현행 규정조차 제대로 준수되지 않고 있다는 것이 지배적인 의견임**

1. 서론 (계속)

- 그런데 도급 관련 법규정의 개선방안과 관련해서는, 현행 규정의 타당성에 대해 구체적인 분석도 하지 않고 곧바로 도급인의 의무만을 강화하여야 한다는 주장이 일변도로 주장되고 있어, 자칫 규제의 강화가 규제의 실효성 제고로 이어지지 못하고, ‘규제를 위한 규제’ 가 될 가능성도 적지 않음
- 도급 관련 규제의 실효성을 거두기 위해서는, 도급 시의 안전보건문제가 현행 법령 자체의 문제에 기인하는 것인지, 아니면 집행상의 문제인지를 규명하는 것이 선행적으로 이루어질 필요가 있음

II. 분석방법

- 본 발표에서는 도급사업 시의 안전보건조치에 대해 영국, 독일, 일본 등 선진국의 법제를 살펴보고, 이를 우리나라 법제와 비교분석함으로써 우리나라 산업안전보건법상의 도급사업 시의 안전보건조치와 관련된 문제점 및 개선 방안을 도출하고자 함

III. 분석대상

- 선진국의 도급사업 시의 안전보건조치에 대한 규정과 비교하여, 우리나라의 산업안전보건법에 규정되어 있지 않거나 규정이 미흡한 사항, 그리고 다른 방식(내용)으로 규정되어 있는 사항을 중심으로 살펴보고자 함
- 분석대상은 대별하여, ① 협력·조정 및 정보제공의무, ② 도급인과 수급인의 공동의무 부과 여부, ③ 업종 간 차별적 의무화 여부, ④ 수급인의 독자적 안전보건관리체제 존재 여부로 압축하고자 함

1. 우리나라

제18조 안전보건총괄책임자

- 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 사업의 일부(전문분야에 대한 공사 전부 도급 포함)를 도급 주는 경우
 - 제29조의 도급사업 시의 안전보건조치
 - 위험성평가 실시에 관한 사항
 - 수급인의 산업안전보건관리비 집행 감독 및 그 사용에 관한 수급인 간의 협의 · 조정
 - 안전인증 및 자율안전신고 대상 기계 · 기구 등의 사용 여부 확인

제29조 도급사업 시의 안전보건조치

- 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 사업의 일부[전문분야에 대한 공사 전부 도급 포함]를 도급 주는 경우[정상작업, 비정상작업 불문]
 - 협의체 구성·운영, 순회점검, 안전보건교육 지도·지원, 작업환경측정 등 [§ 29②]
 - 산재발생 위험장소[22개 장소]에서의 고용노동부령으로 정하는 안전보건조치 이행 [§ 29③]: 수급인과 동일한 안전보건조치 의무 부과
 - 합동 안전보건점검 [§ 29④]
 - 화학물질 또는 제제의 제조·사용·운반 또는 저장설비의 개조·분해작업 또는 설비 내부작업 개시 전 안전보건정보제공 및 (하)수급인의 이행확인조치 [§ 29⑤]
 - 수급인의 법령 준수 확인 및 시정조치 [§ 29⑥]
- 발주자에 대해 설계도서 등에 따라 산정된 공사기간 단축, 공사비 줄이기 위해 위험한 공법을 사용하거나 정당한 사유 없이 공법을 변경하지 않도록 하는 의무 부과 [§ 29⑧]

2. 영구

가. 협력 · 조정 및 정보제공의무

- 복수의 사용자(multi-employer)가 사업장을 공유할 경우에는(임시적이든 영구적이든), 각 사용자는 다음 사항을 준수하여야 함(Management Regulation § 11)
 - ① 다른 사용자로 하여금 법적 의무를 준수할 수 있도록 하기 위해 필요한 범위에서 관계된 다른 사용자와 협력할 것
 - ② 자신의 안전보건조치를 다른 사용자가 법규를 준수하기 위해 취하고 있는 안전보건 조치와 조정하기 위해 모든 합리적인 조치를 취할 것
 - ③ 사용자의 사업수행과정에서 발생하는, 관계된 다른 사용자의 근로자에 대한 안전보건 위험성을 그(관계된 다른 사용자)에게 알리기 위해 모든 합리적 조치를 취할 것
- 이 규정은 자영업자와 사업장을 공유하고 있는 사용자, 다른 자영업자와 사업장을 공유하고 있는 자영업자에게도 적용됨(Management Regulation § 11)

나. 도급인과 수급인의 공동의무 부과 여부

- 수급인이 취하여야 할 안전보건조치를 도급인에게 직접 실시하도록 하는, 소위 공동의무는 부과하고 있지 않음
- 도급인에게는 안전보건을 계획, 관리, 모니터링 및 조정하는 등 수급인이 안전보건 조치를 확실하게 수행하도록 하는 의무가 주로 부과되어 있음(CDM Regulation § 13). 즉 수급인의 의무와는 다른 별개의 역할과 책임이 부과되어 있음

다. 업종(작업종류) 간 차별적 의무화 여부

- 일반작업보다 CDM Regulation를 통해 업종에 관계없이 건설작업(공사)에 특별히 강한 규제가 이루어지고 있음
- 건설작업(공사)에 대해서는 사용자(수급인, 하수급인)뿐만 아니라 발주자, 설계자에 게도 강한 의무가 부과되어 있음(CDM Regulation)
 - 특히, 발주자에게는 안전보건 확보에 소요되는 충분한 시간과 자원을 제공하는 의무 그리고 설계자 및 원청으로 하여금 관련법규를 확실히 준수하도록 하는 등 설계자 및 원청을 관리하는 의무 부과

라. 수급인의 독자적 안전보건관리체제 존재 여부

- 수급인에게도 독자적인 안전보건관리체제를 구축·운영하도록 하고 있음. 도급인은 수급인이 안전보건관리체제를 확실하게 구축·운영하도록 확인 및 지도·감독하는 의무가 부과되어 있음
 - ⇒ 기본적으로 수급인의 독자성을 전제한 후 수급인 스스로의 의무에 추가하는 형태로 도급인으로서의 의무를 부과하고 있음. 도급인이 수급인의 역할과 의무를 대신하여 수행하도록 하고 있지 않음
- 도급인에게는 수급인의 선정단계부터 독자적인 안전보건관리능력을 갖춘 업체가 선정되도록 하는 의무를 부과하고 있음(CDM Regulation § 8)
 - ⇒ 도급작업에 대해 life cycle에 따른 규제의 일환으로 선정단계부터 규제를 하고 있음

3. 목 일

가. 협력 · 조정 · 정보제공 및 지시확인 의무

- 같은 사업장에서 여러 사용자의 취업자가 업무를 수행하는 경우, 사용자들 간의 협력 · 조정 및 상호 정보제공의무와 사업 내에 다른 사용자의 취업자가 업무를 수행하는 경우 해당 취업자가 적절한 지시를 받도록 하는 의무를 부과하고 있음 [산업안전보건법 § 8]
- 상호간의 위험을 예방하기 위해 필요한 경우, 업무를 조정할 자가 선임되어야 함. 업무를 조정할 자에게는 특별한 위험요인을 피하기 위한 지시를 내릴 수 있는 권한이 부여되어야 함 [산재예방규칙1(예방원칙) § 6①]
- 사업주는 자신의 사업장에서 작업을 수행하는 자들이 동 사업장에서 특정작업을 수행하는 중에 발생할 수 있는 위험성에 관해 적절한 지시를 받도록 하여야 한다 [산재예방규칙1(예방원칙) § 6②]

가. 협력 · 조정 및 정보제공의무(계속)

- 어느 사용자에게 고용된 자의 업무수행에 의해 다른 사용자에게 고용된 자에게 위험물질에 대한 위험이 미칠 수 있는 경우, 이에 관련된 모든 사용자는 위험성 평가를 실시함에 있어 협력 및 보호조치 조정을 하여야 함[위험물질령 § 15②]
- 복수 사용자의 취업자들이 작업하는 건설현장에서는 하나 또는 그 이상의 적합한 안전보건 조정인(Koordinator)을 임명해야 함[건설현장령 § 3①]

나. 도급인과 수급인의 공동의무 부과 여부

- 수급인이 취하여야 할 안전보건조치를 도급인에게 직접 실시하도록 하는, 소위 공동의무는 부과하고 있지 않음
- 도급인에게는 주로 수급인과 협력·조정 및 수급인에 대한 지시·확인 의무와 전문지식과 경험을 가지고 있는 수급인을 선정할 의무를 부과하고 있음[산업안전보건법, 산재예방규칙, 위험물질령]. 즉 수급인의 의무와는 다른 별개의 역할과 책임이 부과되어 있음

다. 업종 간 차별적 의무화 여부

- 일반작업보다 건설현장령(Baustellenverordnung)을 통해 업종에 관계없이 건설작업(공사)에 특별히 강한 규제가 이루어지고 있음
- 발주자에게 건축물의 계획단계와 시공단계의 안전보건조치 조정 및 협력 조직화 등 의무 부과(건설현장령 § 2 ~ 4)
- 건설현장에서 스스로 작업하는 사용자도 취업자의 안전과 건강보호의 보장을 위하여 작업 시 적용되는 산업안전보건 규정을 준수하여야 하고, 안전보건 조정인의 지시사항 및 안전과 건강보호계획을 고려하여야 함(건설현장령 § 6)

라. 수급인의 독자적 안전보건관리체제 존재 여부

- 수급인에게는 독자적인 안전보건관리체제를 구축·운영하도록 하고 있음

⇒ 수급인의 역할과 의무를 대신하여 수행하도록 하고 있지 않음

- 도급인은 수급인이 산업안전보건법의 규정을 확실하게 준수도록 확인·조정하는 의무와 위험성평가를 실시 시 수급인과 협력·조정의 의무를 부과하는 등 기본적으로 수급인의 독자성을 전제한 후 도급인으로서의 의무를 별도로 부과하고 있음

4. 일본

가. 협력 · 조정 및 정보제공의무

- 도급인에게 작업 간의 연락 · 조정의무를 주된 의무로 부과하는 한편(노동안전위생법 § 30①, § 30의2①), 유해위험성 정보의 제공의무를 부과하고 있음(노동안전위생법 § 31의2)

나. 도급인과 수급인의 공동의무 부과 여부

- 수급인이 취하여야 할 안전보건조치를 도급인에게 직접 실시하도록 하는, 소위 공동의무는 부과하고 있지 않음
- 도급인에게서는 총괄관리 외에, 수급인과의 연락·조정 및 수급인에 대한 법령 위반 확인 및 지시·지도의무를 주로 부과하고 있음(노동안전위생법 § 29①·②, § 30①). 즉 수급인의 의무와는 다른 별개의 역할과 책임이 부과되어 있음

다. 업종 간 차별적 의무화 여부

- 중층하도급 관계가 가장 강한 업종인 건설·조선업과 다른 업종 간 도급관련 규제를 차별화하고 있음. 이 두 개 업종, 특히 건설업에는 강한 규제가 이루어지고 있음

라. 수급인의 독자적 안전보건관리체제 존재 여부

- 원청업체뿐만 아니라 하청업체에도 독자적인 안전보건책임자, 안전·보건관리자를 선임할 부과. 원청업체가 하청업체를 대신하여 선임할 수 있도록 하는 규정은 두고 있지 않음

IV. 비교법적 시사점

1. 도급인의 위상과 역할에 맞는 의무를 부과

- 수급인으로 하여금 법규 준수 등 수급인의 의무와 역할을 확실히 할 수 있도록 수급인의 안전보건상황을 확인 및 지도·감독하는 의무 강화 필요
 - 수시로(필요 시마다) 협력·조정 및 정보제공을 하도록 하는 의무를 강화할 필요
 - 발주자에게 안전보건 확보에 소요되는 충분한 자원과 시간을 제공하고 원청의 법적 의무 준수 보장 등 원청을 관리하는 의무 부과 필요
- ※ 도급인에게 수급인과 동일한 의무를 부과하는 것은 현실적이지 않고(위험 소지가 큼) 실효성 확보도 기대하기 어려움

IV. 비교법적 시사점(계속)

2. 수급인 선정 시 안전보건에 대한 심사 의무화

- 도급인에게 수급인에 대한 선정기준을 마련하여 안전보건에 대한 전문성과 경험 등을 갖춘 수급인을 선정하도록 하는 의무 필요

3. 사업주 요건 삭제(건설)

- 자영업자에 해당하는 수급인, 즉 근로자가 없는 수급인에 대해서도 법을 적용할 필요

IV. 비교법적 시사점(계속)

4. 수급인의 독자적인 안전보건관리체제 제도화

- 선진외국의 경우 도급인의 역할과 별개로 하청에 대해서도 독자적인 안전보건관리 체제를 갖추도록 하고 있음
- 우리나라의 경우에도, 수급인에 대해 스스로의 안전보건관리체제를 갖추도록 법제 화할 필요
 - 수급인의 능력이 미흡한 상태에서는 도급인의 수급인에 대한 안전보건조치의 실효성을 확보하는 것이 곤란
 - 도급인으로 하여금 수급인이 선임하여야 할 안전관리자를 대신하여 선임할 수 있도록 하고, 수급인의 근로자에 대해 직접 지도감독을 하도록 강제하는 방식으로는 하청의 자율적 안전관리능력의 향상을 기대하기 어려움

IV. 비교법적 시사점(계속)

5. 업종(작업) 간 도급규제의 차별화

- 규제의 정도는 규제 대상의 위험정도를 고려하는 것이 합리적이고 실효성이 있음
 - 건설업, 조선업 등 중층하도급 관계가 강한 업종(작업)에 대해 다른 업종(작업보다)보다 강한 규제를 할 필요

IV. 비교법적 시사점(계속)

6. 도급 관련 규제의 실효성 제고

- 사업주의 안전보건총괄책임자에 대한 직무수행여건 조성 및 지휘감독 의무(산업안전보건법 § 18)를 충실히 수행토록 하위규정의 제도적 정비(책임 명확화)
- 안전보건총괄책임자의 형식적 선임 여부가 아니라 해당 업무의 실질적 수행에 초점을 맞추어 지도·감독