

# 「산업안전보건법」 법령 정비 방안 연구

OSHRI

산업재해예방  
안전보건공단  
산업안전보건연구원





# 제 출 문

산업안전보건연구원장 귀하

본 보고서를 “「산업안전보건법」 법령 정비 방안 연구”의  
최종 보고서로 제출합니다.

2023년 10월

## 연구진

연구기관 : **충남대학교 산학협력단**

연구책임자 : 김기선 (교수, 충남대학교 법학전문대학원)

연구보조원 : 김선혜 (연구원, 충남대학교)



# 요약문

- 연구기간 2023년 04월 ~ 2023년 10월
- 핵심단어 산업안전보건법, 위험성평가, 근로자 의무, 작업중지, 도급, 도급인의 책임
- 연구과제명 산업안전보건법 법령 정비 방안 연구

## 1. 연구배경

- 위험성평가에 기반한 산안법령 정비에 부합할 수 있도록, 현행 산업안전보건법령 기존 산안법령상 각종 제도를 개편하여 체계적 정합성의 확보

## 2. 주요 연구내용

### 1) 근로자 역할 및 의무 명확화

- 산업안전보건에 대한 근로자의 역할을 명확히 하는 차원에서 근로자의 협력의무와 준수의무를 규정하는 방안을 검토
- 산업안전보건법에서 정하는 기준을 준수할 근로자의 의무로 보호구의 정확한 착용, 기계·기구 및 설비의 사용기준에 따른 사용, 방호장치의 임의 분리·변경 행위의 금지, 산업재해 발생 위험 상황에 대한 보고의무 등을 규정하는 방안 검토

## 2) 위험성평가 의무화

- 자기규율 예방체계의 핵심수단이라 할 수 있는 위험성평가가 실질적으로 정착될 수 있도록 위험성평가 정의규정 정비, 위험성평가에 대한 근로자 참여 명확화, 위험성평가 미실시 또는 부적정 실시에 대한 시정명령 근거 규정, 위험성평가 미실시 또는 부적정 실시에 대한 과태료 규정 신설 등 검토

## 3) 작업중지 근거규정 및 해제절차 합리화

- 시정조치 기간 중 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 판단되는 경우 한시적 작업중지 명령이 가능하도록 규정 개정 검토
- 작업중지 명령 이후 사업주가 소재 불명되거나 당해 작업이 포함된 공사나 사업 자체를 포기한 경우, 현장 실사를 통해 향후 해제 필요성이 인정된다고 판단되면 고용노동부장관이 직권으로 해제 결정을 내릴 수 있도록 산업안전보건법에 근거 규정 신설 검토

## 4) 사업장 개념 및 업종별 구분 관련 개편

- 사업장 개념을 경영지배력이 미치는 범위 내에서 산업안전보건법상 의무 이행이 실효성을 가질 수 있는 범위를 단위로 하여 재구축하는 방안을 검토
- 공공부문 등에 대해서도 산안법의 안전보건체제를 적용하되, 공공질서 유지 등을 위해 개별 법률로 따로 정할 필요가 있는 경우 해당 법률에 따르도록 일부 적용 제외로 개선하는 방안을 검토

## 5) 산업안전보건법상 근로자대표 개편

- 산업안전보건법과 근로기준법은 입법목적이 다르고, 이에 따라 장소 개념을 토대로 산업재해 위험의 예방을 위한 제반 의무를 규정한 산업

안전보건법의 입법취지를 반영하여 해당 장소나 업무의 위험성을 단위로 하여 근로자대표제도를 다원화하는 방안을 검토

## 6) 안전보건 감독 설비 설치

- 안전보건 감시 기기 설치에 현행 법령상의 근거 및 향후 법적 근거의 제도화 관련하여 그 근거를 검토

## 7) 도급, 도급인의 책임, 발주자 개념

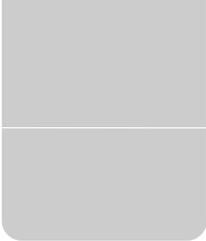
- 도급 개념 관련하여 수급사업주의 자체적 안전보건 확보가 가능한 부분은 도급에서 제외하는 방안을 검토하는 동시에 유해·위험도가 높은 작업에 집중 책임을 부여하는 방안 검토
- 도급인의 책임을 합리적으로 조정하는 한편, 중층적 도급의 경우 중간 수급인의 도급인으로서의 책임을 명확화 하는 방안 검토
- 발주자의 개념을 규범적 판단이 가능한 기준으로 보완하는 방안을 검토

## 3. 연구 활용방안

- 산업안전보건법 개정 시 기초자료로 활용

## 4. 연락처

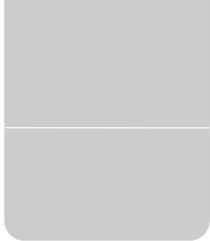
- 연구책임자 : 충남대학교 법학전문대학원 교수 김기선
- 연구상대역 : 산업안전보건연구원 안전보건정책연구실 연구위원 나민오
  - ☎ 052) 7030 822
  - E-mail mino05@kosha.or.kr



# 목 차

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 목적 및 필요성 .....	3
2. 연구의 방법 및 구성과 내용 .....	4
<b>II. 근로자 역할 및 의무 명확화</b> .....	<b>5</b>
1. 관련 현행 규정 .....	7
2. 논의의 배경 .....	9
3. 외국의 입법례 .....	10
4. 논의의 방향 .....	22
5. 논의의 결과 .....	23

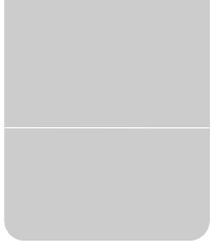
<b>Ⅲ. 위험성평가 의무화</b> .....	<b>25</b>
1. 논의의 배경 .....	27
2. 논의의 방향 .....	28
3. 논의의 결과 .....	30
<b>Ⅳ. 작업중지 근거규정 및 해제절차 합리화</b> .....	<b>35</b>
1. 현행 산업안전보건법상 작업중지 제도 .....	37
2. 논의의 배경 .....	39
3. 외국의 입법례 .....	42
4. 논의의 방향 .....	46
5. 논의의 결과 .....	47



# 목 차

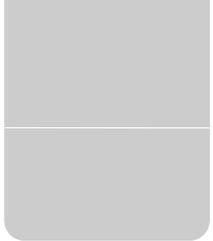
<b>V. 사업장 개념 및 업종별 구분 관련 개편</b> .....	<b>51</b>
1. 논의의 배경 .....	53
2. 논의의 방향 .....	55
3. 논의의 결과 .....	56
<b>VI. 산업안전보건법상 근로자대표</b> .....	<b>59</b>
1. 현행 규정 .....	61
2. 논의의 배경 .....	61
3. 논의의 방향 .....	62
4. 논의의 결과 .....	62

<b>VII. 안전보건 감독 설비 설치</b> .....	<b>65</b>
1. 논의의 배경 .....	67
2. 논의의 쟁점 .....	68
3. 논의의 결과 .....	69
<b>VIII. 도급, 도급인의 책임, 발주자 개념</b> .....	<b>73</b>
1. 논의의 배경 .....	75
2. 논의의 결과 .....	82
<b>참고문헌</b> .....	<b>86</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>87</b>



# 표 목차

〈표 II-1〉 HSWA 제33조 위반에 따른 처벌(HSE 홈페이지) .....	12
〈표 V-1〉 산업안전보건법 사업장 단위 판단 예시 .....	54



# 그림목차

[그림 Ⅷ-1] 건설공사 도급시 산업안전보건법상 도급과 건설공사발주자 구분 ..... 80



# I. 서론





# I. 서론

## 1. 연구의 목적 및 필요성

우리나라의 근로자 만 명당 산재 사고사망자는 감소 추세를 보이고 있으나, 2022년 사고사망자 수는 874명, 사고사망만인율은 0.43‰로 여전히 OECD 국가 중 하위권에 있다. 2019년 산업안전보건법이 전부 개정되었고 이에 더하여 중대재해처벌법까지 2022년에 시행되었음에도 불구하고 산재 사고로 인한 사망자는 여전히 다수 발생하고 있다. 정부는 지난해 중대재해 감축 로드맵을 발표하면서 2026년까지 OECD 국가 평균 수준의 사고사망 만인율인 0.29‰라는 목표를 설정하였고, 이를 위한 핵심 기제로 노·사가 함께 위험성 평가를 바탕으로 유해·위험요인을 발굴·제거하여 각 사업장 특성에 맞는 안전보건조치를 이행하는 “위험성평가 기반의 자기규율 예방체계”를 제시한 바 있다. 여러 산업안전 선진국은 정부 규제와 처벌에서 자율적 안전보건 확보를 위한 정책으로 전환하여 획기적으로 중대재해를 감축하고 있다.

자기규율 예방체계는 산업안전보건 정책의 패러다임을 완전히 전환하는 것으로 이를 뒷받침하기 위해서는 1,200여 개 이상의 방대한 안전보건 기준규칙과 위반 시 처벌을 강조하였던 기존 법령 체계를 위험성평가를 통한 개별적 안전보건조치가 사업장 특색에 맞게 실효적으로 작동될 수 있도록 정비가 필요하다. 이와 더불어 위험성평가에 기반한 산안법령 정비에 부합할 수 있도록, 기존 산안법령상 각종 제도를 개편하여 체계적 정합성의 확보를 병행할 필요가 있다.

## 2. 연구의 방법 및 구성과 내용

본 연구는 산업안전보건법과 안전보건정책에 식견이 있는 전문가로 구성된 연구포럼을 개최하여 각 주제를 논의하고 포럼에서 논의된 내용을 정리하는 방식으로 진행되었다.

본 연구에서 논의된 주제는 다음과 같다.

- ◆ 근로자 역할 및 의무 명확화
- ◆ 위험성평가 의무화
- ◆ 작업중지 근거규정 및 해제절차 합리화
- ◆ 사업장 개념 및 업종별 구분 관련 개편
- ◆ 산업안전보건법상 근로자대표
- ◆ 안전보건 감독 설비 설치
- ◆ 도급, 도급인의 책임, 발주자 개념

본 연구보고서는 각 주제에 대해 해당 제도의 현행 규율 내용을 포함한 논의의 배경, 논의의 방향, 그리고 포럼에서 논의된 내용의 순으로 정리하였다.

## Ⅱ. 근로자 역할 및 의무 명확화





## II. 근로자 역할 및 의무 명확화

### 1. 관련 현행 규정

현행 산업안전보건법에는 근로자에 대해 다양한 형태의 법령 준수 의무 및 안전보건조치 협력의무를 규정하고 있다. 그리고 산업안전보건법에서는 산업안전보건위원회 심의·의결 사항 성실 이행, 안전보건규칙 준수, 공정안전보고서 준수 등은 3백만 원 ~ 1천 5백만 원의 과태료 부과 대상으로 하고 있다. 반면, 안전보건관리규정 준수, 작업 중지 보고에 대하여는 벌칙이 규정되어 있지 않다. 산업안전보건법상 근로자 의무와 관련된 규정을 살펴보면 다음과 같다.

산업안전보건법 제6조에서는 “근로자는 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 기준을 지켜야 하며, 사업주 또는 「근로기준법」 제101조에 따른 근로감독관, 공단 등 관계인이 실시하는 산업재해 예방에 관한 조치에 따라야 한다.”고 규정하고 있다. 다만, 해당 규정에 위반하는 경우에 대한 벌칙은 규정되어 있지 않다.

산업안전보건법 제24조 제4항에서는 “사업주와 근로자는 제2항에 따라 산업안전보건위원회가 심의·의결한 사항을 성실하게 이행하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 위반하는 경우에는 5백만 원 이하 과태료가 부과될 수 있다(동법 제175조 제5항 제1호).

산업안전보건법 제27조에서는 “사업주와 근로자는 안전보건관리규정을 지켜야 한다.”고 규정하고 있다. 해당 규정에 위반하는 경우에 대한 벌칙은 규정되어 있지 않다.

산업안전보건법 제40조에서는 “근로자는 제38조 및 제39조에 따라 사업주가 한 조치로서 고용노동부령으로 정하는 조치 사항을 지켜야 한다.”고 규정

하고 있다. 이 규정에 위반하는 경우에는 3백만 원 이하 과태료가 부과될 수 있다(동법 제175조 제6항 제3호).

산업안전보건법 제46조 제1항에서는 “사업주와 근로자는 제45조 제1항에 따라 심사를 받은 공정안전보고서(이 조 제3항에 따라 보완한 공정안전보고서를 포함한다)의 내용을 지켜야 한다.”고 규정하고 있다. 이 규정에 위반하는 경우에는 1천만 원 이하 과태료가 부과될 수 있다(동법 제175조 제4항 제3호).

산업안전보건법 제50조 제3항에서는 “사업주와 근로자는 제2항 전단에 따라 심사를 받은 안전보건개선계획서(같은 항 후단에 따라 보완한 안전보건개선계획서를 포함한다)를 준수하여야 한다.”고 규정하고 있고, 이에 위반하는 경우에는 5백만 원 이하 과태료가 부과된다(동법 제175조 제5항 제1호).

산업안전보건법 제52조 제2항에서는 “제1항에 따라 작업을 중지하고 대피한 근로자는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장(이하 “관리감독자등”이라 한다)에게 보고하여야 한다.”고 규정하고 있다. 다만, 해당 규정 위반에 대한 처벌 규정은 없다.

산업안전보건법 제75조 제6항에서는 “노사협의체를 구성·운영하는 건설공사도급인·근로자 및 관계수급인·근로자는 제3항에 따라 노사협의체가 심의·의결한 사항을 성실하게 이행하여야 한다.”고 규정하고, 위반하는 경우 5백만 원 이하 과태료를 규정하고 있다(동법 제175조 제5항 제1호).

산업안전보건법 제123조 제2항에서는 “근로자는 석면이 포함된 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하는 자가 제1항의 작업기준에 따라 근로자에게 한 조치로서 고용노동부령으로 정하는 조치 사항을 준수하여야 한다.”고 규정하는 한편, 위반에 대해 3백만 원 이하 과태료의 과태료를 규정하고 있다(동법 제175조 제6항 제3호)

산업안전보건법 제133조에서는 “근로자는 제129조부터 제131조까지의 규정에 따라 사업주가 실시하는 건강진단을 받아야 한다.”고 규정하고 있으며, 위반하는 경우에 대해 3백만 원 이하 과태료를 규정하고 있다(동법 제175조

제6항 제3호).

산업안전보건법 제141조 제2항에서는 “사업주 및 근로자는 고용노동부장관이 역학조사를 실시하는 경우 적극 협조하여야 하며, 정당한 사유 없이 역학조사를 거부·방해하거나 기피해서는 아니 된다.”고 규정하는 한편, 위반에 대해 1천 5백만 원 이하 과태료를 규정하고 있다(동법 제175조 제3항 제3호).

한편, 그 밖에 안전보건규칙에서는 보호구 착용(제32조, 제450조 제5항), 흡연 금지(제458조) 등 근로자 자신의 안전보건을 위한 협력의무를 구체화한 규정을 두고 있다.

## 2. 논의의 배경

위에서 본 바와 같이, 산업안전보건법은 근로자의 법령 준수 의무 등을 선언한 일반 규정을 두고 있다. 그러나 주체적 역할의 측면에서, 현행 산업안전보건법은 근로자가 사업주와 함께 사업장 내 안전보건 확보를 위한 ‘주체’로서의 역할에 관한 규정은 미비한 편이다. 현행 산업안전보건법상 근로자는 안전보건조치의 수동적 순응 주체이거나 산업안전보건은 사업주의 의무로 치부되는 경향이 있다. 또한 현행 산업안전보건법에 따르면 안전보건교육 이수 등 사업장 내 안전보건을 위한 법령 또는 수칙 준수와 이에 대한 성실한 이행 의무가 명확하지 않다. 현행 산업안전보건법에 의하면 사업장 내 동료 근로자 안전보건 확보를 위한 안전장치의 완전성 유지 등 안전행동 관련 의무가 규정되어 있지 않다. 또한 근로자에게 산재 발생 가능성이 있는 위험 상황에 대한 관리감독자 및 사업주 등 안전보건 조치 권한이 있는 자에 대한 보고할 의무를 부여할 필요성이 있다는 의견이 제기된다.

### 3. 외국의 입법례

#### 1) EU

직장에서의 근로자의 안전·보건 개선을 위한 조치의 도입에 관한 1989년 6월 12일의 『유럽이사회』지침(89/391/EEC)에서는 근로자의 의무를 종합적으로 제시하고 있다. 이 지침 제13조<sup>1)</sup>에서는 근로자에게 자신의 안전과 건강을 보호할 의무 외에도, 자신의 행위로 인해 영향을 받는 다른 근로자의 안전과 건강을 보호 할 의무를 부과하고 있다. 다만, 본 지침에서는 근로자의 의무는 독자적 의무가 아닌 사용자에게 의해 실시되는 훈련과 지도에 따라 이행되는 것으로, 사용자의 지시와 의무이행을 전제로 하는 것임을 명확히 하고 있다.

직장에서의 근로자의 안전·보건 개선을 위한 조치의 도입에 관한 1989년 6월 12일의 『유럽이사회』지침(89/391/EEC)(산업안전보건지침) 제13조

- 
- 1) 직장에서의 근로자의 안전·보건 개선을 위한 조치의 도입에 관한 1989년 6월 12일의 『유럽이사회』지침(89/391/EEC)(산업안전보건지침) 제13조
1. 근로자는 사용자의 교육 및 지시에 맞게 가능한 한 근로제공에 있어 본인 및 본인의 행동 또는 부작위로 인해 영향을 받는 자의 안전과 보건에 주의를 기울여야 한다.
  2. 이를 위해 근로자는 사용자의 교육 및 지시에 맞게 특히 다음 사항을 지켜야 한다.
    - (a) 기계, 장비, 도구, 위험한 원료, 운송수단 및 기타 장비를 규정에 맞게 사용
    - (b) 제공된 개인보호장비를 규정에 맞게 사용하고 사용 후 지정된 장소에 반환
    - (c) 안전장치, 특히, 기계, 장비, 도구, 시설 및 건물에 장착된 안전장치의 가동을 중단하거나 임의로 변경하거나 분리하지 않고, 이들 안전장치를 규정에 맞게 사용
    - (d) 안전과 보건에 대한 심각하고 즉각적인 위험이라 판단되는 업무 상황 및 보호 체계의 결함에 대하여 사용자 그리고/또는 근로자의 안전과 보건에 특별한 책임이 있는 근로자에게 즉시 보고
    - (e) 직장에서의 근로자의 안전과 보건을 관할하는 행정관청이 부과한 사항의 이행 및 준수를 위해 필요한 경우, 국내 관습에 따라 사용자 그리고/또는 근로자의 안전과 보건에 특별한 책임이 있는 근로자와 협력
    - (f) 사용자가 작업 환경 및 작업조건의 안전을 보장하고 근로자의 업무영역 내에 안전과 보건에 대한 위험이 야기되지 않도록 하기 위해 필요한 경우, 국내 관습에 따라 사용자 그리고/또는 근로자의 안전과 보건에 특별한 책임이 있는 근로자와 협력.

1. 근로자는 사용자의 교육 및 지시에 맞게 가능한 한 근로제공에 있어 본인 및 본인의 행동 또는 부작위로 인해 영향을 받는 자의 안전과 보건에 주의를 기울여야 한다.
2. 이를 위해 근로자는 사용자의 교육 및 지시에 맞게 특히 다음 사항을 지켜야 한다.
  - (a) 기계, 장비, 도구, 위험한 원료, 운송수단 및 기타 장비를 규정에 맞게 사용
  - (b) 제공된 개인보호장비를 규정에 맞게 사용하고 사용 후 지정된 장소에 반환
  - (c) 안전장치, 특히, 기계, 장비, 도구, 시설 및 건물에 장착된 안전장치의 가동을 중단하거나 임의로 변경하거나 분리하지 않고, 이들 안전장치를 규정에 맞게 사용
  - (d) 안전과 보건에 대한 심각하고 즉각적인 위험이라 판단되는 업무 상황 및 보호 체계의 결함에 대하여 사용자 그리고/또는 근로자의 안전과 보건에 특별한 책임이 있는 근로자에게 즉시 보고
  - (e) 직장에서의 근로자의 안전과 보건을 관할하는 행정관청이 부과한 사항의 이행 및 준수를 위해 필요한 경우, 국내 관습에 따라 사용자 그리고/또는 근로자의 안전과 보건에 특별한 책임이 있는 근로자와 협력
  - (f) 사용자가 작업 환경 및 작업조건의 안전을 보장하고 근로자의 업무영역 내에 안전과 보건에 대한 위험이 야기되지 않도록 하기 위해 필요한 경우, 국내 관습에 따라 사용자 그리고/또는 근로자의 안전과 보건에 특별한 책임이 있는 근로자와 협력.

## 2) 영국

영국 산업안전보건법(HSW Act 1974) 제7조에서는 근로자의 일반의무로 작업중 행하는 작위 또는 부작위에 의해 영향을 받는 다른 사람의 건강과 안전에 대한 주의의무를 부과하고 있다. 이에 따라, 근로자는 사용자나 그 밖에 의무주체들이 관련 법령에 따라 부과된 의무(또는 요구사항)을 준수하거나 이행하는데 필요한 한도에서 협력할 의무를 부담한다. 영국 산업안전보건법 제33조에서는 근로자의 일반의무 위반 시 범죄로서 처벌하도록 규정하고 있으며, 약식재판에서는 무제한의 벌금 및 6개월 이하 징역을 과할 수 있고, 정식 재판에서는 무제한 벌금 및 2년 이하의 징역을 과할 수 있다.

영국 산업안전보건법(Health and Safety at Work etc. Act 1974) 제7조(작업중 근로자의 일반적 의무)

작업중인 모든 근로자의 의무는 다음과 같다.

1. 작업 중 자신의 작위 또는 부작위에 의해 영향을 받을 수 있는 다른사람의 건강과 안전을 위해 합리적인 주의의무를 부담한다.
2. 관련 법령에 따라 사용자 또는 그 밖의 사람에게 부과된 의무 또는 요구사항에 관하여 (그들이) 해당 의무 또는 요구사항을 수행하거나 준수하는데 필요한 한도에서 협력할 의무가 있다.

영국 산업안전보건법(Health and Safety at Work etc. Act 1974) 제33조 (범죄)

① 다음의 자는 범죄로 처벌한다.

1. 제2조 내지 제7조 규정에 따른 의무를 다하지 아니한 자.

근로자 일반의무 위반에 대한 처벌은 2009.1.16. 이전에는 벌금만 부과해 오다가, 이후 2015.3.12.까지 벌금과 징역의 병과가 가능해졌고, 현재는 약식에서도 무제한 벌금이 부과할 수 있도록 강화되는 추세인 것으로 알려지고 있다.

**〈표 II-1〉 HSWA 제33조 위반에 따른 처벌(HSE 홈페이지)**

위반기간	약식재판	정식재판	비고
2009.1.16. 이전	5천유로 이하 벌금	무제한 벌금	벌금만 부과
2009.1.17. ~2015.3.12.	5천유로 이하 벌금 6개월 이하의 징역	무제한 벌금 2년 이하의 징역	징역 병과 가능
2015.3.13. ~현재	무제한 벌금 6개월 이하의 징역	무제한 벌금 2년 이하의 징역	약식재판도 무제한 벌금 가능

HSE 자료(2005)<sup>2)</sup>에 따르면 근로자의 의무위반으로 기소되어 처벌되는 사례는 전체 기소의 2% 미만으로 나타나고 있다.

HSW Act(1974)의 세부 의무는 하위규칙(six pack' regulations)에 의해 구체화 되며, 각각의 하위규칙에는 근로자의 의무에 관한 조항이 존재한다. 6개의 하위규칙은 사업장 안전보건관리(Management of Health and Safety at Work), 작업장비의 제공 및 사용(Provision and Use of Work Equipment), 작업장(보건, 안전, 복지)[Workplace(Health, Safety and Welfare)], 작업 시 개인보호구(Personal Protective Equipment at Work), 수작업 취급 작업(Manual Handling Operations) 및 보건안전(디스플레이 스크린 장비)[Health and Safety(Display Screen Equipment)]를 말한다.

「사업장 안전보건관리규칙 1999」 제14조(근로자의 의무)에 따르면, 근로자는 사용자로부터 받은 교육(훈련)과 관계법령에 따라 사용자가 제공한 지침에 따라 작업을 수행할 의무가 있으며, 만약 해당 교육과 지침이 합리적으로 자신과 동료 근로자의 건강과 안전에 심각한 위험을 초래하거나 기존의 사용자의 보호조치에 결함이 있음을 최초로 발견하는 경우 사용자 또는 사용자가 선임한 담당 직원에게 알릴 의무가 부과된다. 동 규칙 제21조(책임조항)는 근로자 또는 사업주가 임명한 보조자의 작위 또는 부작위에 인한 규정 위반은 사업주의 형사처벌에서 항변사유로 사용해선 안되며,<sup>3)</sup> 사용자가 합리적으로 실행가능한 모든 조치를 이행했을 때 면책 받을 수 있다.

영국 사업장 안전보건관리규칙 (Management of Health and Safety at Work Regulations 1999) 제14조(근로자의 의무)

2) Health and Safety Offences and Penalties 2004/2005.

3) §21. Nothing in the relevant statutory provisions shall operate so as to afford an employer a defence in any criminal proceedings for a contravention of those provisions by reason of any act or default of—

(a) an employee of his, or (b) a person appointed by him under regulation 7.

(1) 모든 근로자는 사용자로부터 받은 장비 사용 교육과 관계 법령에 따라 해당 사용자에게 부과된 요구사항 및 금지사항에 따라 해당 사용자가 근로자에게 제공한 사용에 관한 지침에 따라 사용자가 제공한 기계, 장비, 위험물질, 운송장비, 생산수단 또는 안전장치를 사용해야 합니다.

(2) 모든 근로자는 자신의 사용자 또는 동료 근로자의 건강과 안전에 대한 특정 책임이 있는 사용자의 다른 직원에게 다음과 같이 알려야 한다.

(a) 근로자의 교육과 지침이 건강과 안전에 심각하고 즉각적인 위험을 나타내는 것으로 합리적으로 간주된다고 처음으로 언급된 모든 작업상황

(b) 근로자의 교육과 지침이 건강과 안전을 위한 사용자의 보호조치에 결함을 나타내는 것으로 합리적으로 간주된다고 처음으로 언급된 모든 문제

그 상황이나 문제가 처음으로 언급한 근로자의 건강과 안전에 영향을 미치거나 근무 중의 자신의 활동과 관련하여 발생하고 이전에 사용자나 해당 사용자의 다른 근로자에게 보고되지 않은 경우에 한한다.

결론적으로, 영국은 근로자의 의무로 자신의 행위로 인해 영향을 받을 수 있는 타인에 대한 합리적 주의의무를 부과하고 있으며, 법령상 의무 주체인 사용자 등이 의무를 준수할 수 있도록 보조자로서의 의무를 규정하고 있다고 할 수 있다. 즉, 근로자로 하여금 사용자 등이 제공한 훈련 및 지침상의 기준을 준수하고, 위험 상황을 신고(보고)하고, 사용자 등의 법령상 의무주체와 협력할 의무를 부과하고 있다. 또한 사업주는 실행 가능한 모든 조치를 이행했음을 입증해야 면책이 가능하며, 근로자의 규칙 위반은 사업주의 항변사유가 될 수 없다.

### 3) 독일

독일 산업안전보건법은 취업자 의무에 대해 규정하고 있다. 독일 산업안전보건법 제15조 제1항에서는 안전보건 관련 일반적 의무를, 독일 산업안전보건법 제15조 제2항에서는 규정에 따른 사용 의무를, 독일 산업안전보건법 제

16조 제1항에서는 직접적이고 중대한 위험시 즉시 보고를, 독일 산업안전보건법 제16조 제2항 제1문에서는 사업내 안전보건전문가와 협력한 사용자에 대한 협력을, 독일 산업안전보건법 제16조 제2항 제2문에서는 (안전보건관련 인력에 대한 위험 보고를 규정하고 있다.

#### 독일 산업안전보건법(ArbSchG) 제15조 취업자의 의무

- (1) 취업자는, 가능한 한 사용자의 산업안전보건교육 및 지시에 맞게 근로제공시 안전과 건강에 유의할 의무를 진다. 제1문에 따라, 취업자는 근로제공시 본인의 행동 또는 부작위와 관련이 있는 자의 안전 및 건강에도 유의하여야 한다.
- 2) 취업자는 제1항에 정해진 범위 내에서 특히 기계, 장비, 도구, 원료, 운송수단 및 기타 작업도구 및 보호설비, 본인에게 지급된 개인보호장구를 규정에 맞게 사용하여야 한다.

#### 독일 산업안전보건법(ArbSchG) 제16조 특별 협력의무

- (1) 취업자는, 사용자 또는 해당 상관에게 본인 자신이 확인한 안전과 건강에 대한 직접적이고 중대한 위험 및 안전보호체계에 대한 결함을 지체 없이 신고하여야 한다.
- (2) 취업자는, 근로제공시 취업자의 안전과 건강보호를 보장하고 행정관청의 명령에 따라 의무를 이행함에 있어 산업보건의 및 산업안전전문인력과 공동으로 협력하여야 한다. 제1항에 따른 의무와는 별개로, 취업자는 본인 자신이 확인한 안전과 건강에 대한 직접적이고 중대한 위험 및 안전보호체계에 대한 결함을 산업안전전문인력, 산업보건의 또는 「사회법전 제7편」제22조에 따른 산업안전보호담당자에게도 통지하여야 한다.

독일 산업안전보건법 제15조 제1항 제1문은 산업안전보건 관련 근로자의 일반적 의무에 관한 규정으로, 유럽연합 산업안전보건지침 제13조 제1항을 반영한 내용이다. 이 규정은 1996년 독일 산업안전보건법에 본인의 안전보건을 위해 유의할 일반적인 책임으로 도입되었다. 이 규정은 기존에 노동법상의 일반적인 기본원칙에 따라 안전보건 준수에 관한 근로자의 부수적 의무로 인

정되던 사항을 구체화하고 확대하는 의미를 가진 규정이다. 파견근로자에 대하여는 독일 근로자파견법 제11조 제6항에 따라 이와 같은 의무가 인정된다. 독일 산업안전보건법 제15조 제1항 제1문에 위반하는 경우에는 노동법상의 징계 등 제재가 가능하고, 독일 산업안전보건법 제22조에 따라 관할 행정관청은 그 이행을 명할 수 있다.

독일 산업안전보건법(ArbSchG) 제22조 관할 행정관청의 권한

(3) 개별 사안에 있어 관할 행정관청은 다음 각 호를 명할 수 있다.

1. 사용자, 책임자 또는 취업자가, 이 법률 및 이 법률에 근거해 제정된 법규명령에 의해 발생하는 의무의 이행을 위해 취해야 할 조치,
2. 사용자와 책임자가 취업자의 생명 및 건강에 대한 특별한 위험을 회피하기 위해 취해야 할 조치.

독일 산업안전보건법(ArbSchG) 제25조 과태료규정

(1) 고의 또는 과실로 다음 각 호의 행위를 한 자는 질서위반에 해당한다.

1. 특정한 행위에 대하여 과태료를 규정하고 있는, 제18조 제1항 또는 제19조에 따른 법규명령에 위반한 자,
2. a) 제22조 제3항에 따른 행정관청의 명령에 위반한 사용자 또는 책임자, 또는  
b) 제22조 제3항 제1문 제1호에 따른 행정관청의 명령에 위반한 취업자.

(2) 제1항 제1호와 제2호 b)의 경우에는 최대 5,000 유로, 제1항 제2호 a)의 경우에는 최대 25,000 유로의 과태료가 부과될 수 있다.

독일 산업안전보건법(ArbSchG) 제26조 형벌규정

다음 각 호의 행위를 한 자는, 최대 1년의 자유형 또는 벌금형으로 벌한다.

1. 제25조 제1항 제2호 a)에 열거된 행위를 의식적으로 반복한 자, 또는
2. 고의로 제25조 제1항 제1호 또는 제2호 b)에 열거된 행위를 함으로써 근로자의 생명 또는 건강을 위태롭게 한 자.

독일 산업안전보건법 제15조 제1항 제2문은 독일 산업안전보건법 제15조 제1항 제1문과 마찬가지로 유럽연합 산업안전보건지침 제13조 제1항을 반영한 것이다. 독일 산업안전보건법 제15조 제1항 제2문은 다른 사용자에게 고용된 자를 포함한 협력작업을 하는 다른 취업자, 파견근로자를 포함한 간접고용 인력을 대상으로 하는 의무이다. 독일 산업안전보건법 제15조 제1항 제2문에 사외하청, 고객, 사업장 방문자가 포함되는지 여부는 논란이 있다. 독일 산업안전보건법 제15조 제1항의 취업자 의무는 독일 산업안전보건법 제15조 제2항 및 제16조 제1항 및 제2항에 정해진 의무를 이행하는 것을 의미한다.

규정에 따른 사용 의무를 규정한 독일 산업안전보건법 제15조 제2항은 유럽연합 안전보건지침 제13조 제2항 2 (a), (b), (c)의 내용을 규정한 것이다. 해당 해당 규정은 안전보건에 적합한 행동을 할 취업자의 의무를 일반적인 의무를 규정한 기본규범으로서의 의미를 가진 규정이다.

독일 산업안전보건법 제16조 제1항은 유럽연합 산업안전보건지침 제13조 제2항 (d), 독일 산업안전보건법 제16조 제2항은 유럽연합 산업안전보건지침 제13조 제2항 (e), (f)를 반영한 규정이다. 해당 규정은 취업자의 의무를 정한 규정이면서 취업자가 불이익 없이 사용자 또는 안전보건을 담당하는 자에게 관련 정보를 확인할 수 있도록 함으로써 취업자의 지위를 강화하는 효과를 가진 규정으로 이해되고 있다. 독일 산업안전보건법 제16조 제1항은 반드시 이행해야 하는 의무로서의 성격을 가진 반면, 독일 산업안전보건법 제16조 제2항은 그렇지 않은 것으로 이해되고 있다.

#### 4) 일본

일본 노동안전위생법 제4조에서는 근로자의 일반의무로 산업재해예방에 필요한 사항의 준수, 사업주 및 기타 관계자가 실시하는 산업재해예방에 관한 조치에 협력의무를 규정하고 있다. 그리고 일본 노동안전위생법 제26조에서는 근로자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위한 사업주의 조치(제20조~제

25조, 제25조의2 제1항)를 따르고 준수할 의무를 규정하고 있다. 일본 노동 안전위생법 제27조에서는 근로자가 준수해야 할 사항은 후생노동성령에 규정 토록 위임하고 있다.

#### 일본 노동안전위생법 제4조

근로자는 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 사항을 준수하는 외에 사업주 기타의 관계자가 실시하는 산업재해방지에 관한 조치에 협력하도록 노력하여야 한다.

#### 일본 노동안전위생법 제20조(사업주가 강구하여야 할 조치 등)

사업주는 다음의 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

1. 기계, 기구 기타의 설비(이하 「기계 등」이라고 한다)에 의한 위험
2. 폭발성 물질, 발화성 물질, 인화성 물질 등에 의한 위험
3. 전기, 열 기타의 에너지에 의한 위험

#### 일본 노동안전위생법 제21조

- ① 사업주는 굴삭(掘削), 채석, 하역, 벌목 등의 업무에 있어서의 작업방법으로부터 발생하는 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.
- ② 사업주는 근로자가 추락할 우려가 있는 장소, 토사 등이 붕괴할 우려가 있는 장소 등에 관한 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

#### 일본 노동안전위생법 제22조

사업주는 다음의 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

1. 원재료, 가스, 증기, 분진, 산소결핍공기, 병원체 등에 의한 건강장해
2. 방사선, 고온, 저온, 초음파, 소음, 진동, 이상기압 등에 의한 건강장해
3. 계기(計器)감시, 정밀공작 등의 작업에 의한 건강장해
4. 배기(排氣), 배액(排液) 또는 잔재물(殘在物)에 의한 건강장해

## 일본 노동안전위생법 제23조

사업주는 근로자를 취업시키는 건축물 기타의 작업장에 관하여 통로, 바닥면, 계단 등의 보전 그리고 환기, 채광, 조명, 보온, 방습, 휴양(休養), 피난 및 청결에 필요한 조치 기타 근로자의 건강, 풍기 및 생명의 유지를 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

## 일본 노동안전위생법 제24조

사업주는 근로자의 작업행동으로부터 발생하는 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

## 일본 노동안전위생법 제25조

사업주는 산업재해발생의 급박한 위험이 있는 때에는 즉시 작업을 중지하고, 근로자를 작업장으로부터 대피시키는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

## 일본 노동안전위생법 제25조의2

① 건설업 기타 정령에서 정하는 업종에 속하는 사업으로서 정령에서 정하는 사업을 행하는 사업주는 폭발, 화재 등이 발생한 것에 수반하여 근로자의 구호에 관한 조치가 취하여지는 경우에 있어서의 산업재해발생을 방지하기 위하여 다음의 조치를 강구하여야 한다.

1. 근로자의 구호에 관하여 필요한 기계 등의 비치 및 관리를 행하는 것.
2. 근로자의 구호에 관하여 필요한 사항에 관한 훈련을 행하는 것.
3. 전 2호에 정하는 것 외에 폭발, 화재 등에 대비하여 근로자의 구호에 관하여 필요한 사항을 행하는 것.

## 일본 노동안전위생법 제26조

근로자는 사업주가 제20조 내지 제25조 및 전조 제1항의 규정에 의하여 강구하는 조치에 따르며 필요한 사항을 준수하여야 한다.

일본 노동안전위생법 제27조

① 제20조 내지 제25조 및 제25조의2 제1항의 규정에 의하여 사업주가 강구하여야 할 조치 및 전조의 규정에 의하여 근로자가 준수하여야 할 사항은 후생노동성령으로 정한다.

제61조(취업제한)

① 사업주는 크레인의 운전 기타의 업무로서 정령에서 정하는 것에 관하여는 도도부현 노동국장의 당해 업무에 관한 면허를 받은 자 또는 도도부현 노동국장 혹은 도도부현 노동국장이 지정하는 자가 행하는 당해 업무에 관한 기능강습을 수료한 자 기타 후생 노동성령에서 정하는 자격을 가진 자가 아니면 당해 업무에 취업시켜서는 아니 된다.

② 전항의 규정에 의하여 당해 업무에 취업할 수 있는 자 이외의 자는 당해 업무를 행 하여서는 아니 된다.

근로자가 노동안전위생법상의 의무를 위반하는 경우 해당 위반 조항에 따른 벌칙 규정을 두고 있다. 제120조에 제26조, 제61조 제2항(취업제한) 위반 시 50만엔 이하의 벌금 부과된다.<sup>4)</sup>

일본 노동안전위생법 제120조(벌칙) 다음 각 호의 하나에 해당하는 자는 50만엔 이하의 벌금에 처한다.

1. 제26조, 제61조 제2항의 규정에 위반한 자.

4) 일본 노동안전위생법 제12장에서 위반행위의 불법성의 정도에 따라 총 6가지의 형벌 규정을 정하고 있다. 구체적으로는 ① 7년 이하의 징역(동법 제115조의2 제1항 제2문), ② 5년 이하의 징역(동법 제115조의2 제1항, 제2항, 제3항), ③ 3년 이하의 징역 또는 3백만엔 이하의 벌금(동법 제116조), ④ 3년 이하의 징역 또는 2백 5십만엔 이하의 벌금(동법 제115조의4), ⑤ 1년 이하의 징역 또는 1백만엔 이하의 벌금(동법 제117조 및 제118조), ⑥ 6개월 이하의 징역 또는 5십만엔 이하의 벌금(동법 제119조), ⑦ 5십만엔 이하의 벌금(동법 제120조 및 제121조)이 존재하며, 근로자에 대한 벌금은 가장 낮은 5십만엔 이하로 책정되어 있다.

일본은 근로자의 의무 위반에 대한 처벌 규정을 두고 있지만 실제 집행되는 경우는 드문 것으로 알려지고 있다.<sup>5)</sup> “노동기준법 등에 기한 감독업무실시현황”(2016, 노동기준감독연보 제69회)에 따르면 정기감독 등에 적발된 법 위반 53,466건 중 검찰에 송치된 경우는 497건이며, 이 중 제26조(근로자의 의무) 위반은 1건에 불과하다. 일본의 노동감독실무에서는 당해 위반 사안이 중대하거나 악질적인 경우를 제외하고는 통상 시정권고나 지도를 하고, 재감독 등을 통하여 그 위반 사실이 시정되었음이 확인되면 사법처리 절차로 이행하지 않기 때문으로 추측되고 있다.

사법적 영역의 책임도 발생할 수 있는데, 근로자는 사용자에 대한 계약상 성실의무 위반에 따른 채무불이행에 기한 손해배상책임, 불법행위에 기한 손해배상책임, 제3자에 손해를 끼친 경우 사용자책임에 따른 사용자의 구상권 행사도 인정될 수 있다. 과거 일본에서는 사용자가 징계처분 또는 해고를 대신하여 근로자에게 금전배상을 요구하는 사례가 증가하였고 이는 근로자에게 가혹한 결과를 초래하기 때문에 판례는 근로관계의 특수성을 고려하여 신의칙에 근거한 책임 제한 법리를 발전시켜 왔다.<sup>6)</sup>

## 5) 미국

미국은 OSH Act 제5조(b)에 “모든 근로자는 자신의 행위와 행동에 적용되는 산업안전 및 보건 기준과 이 법에 따라 발하는 모든 규칙, 규정과 명령을 준수하여야 한다”고 근로자의 의무를 규정하고 있다. 미국의 경우 공법상의 의무 규정은 있지만 벌칙 규정을 두고 있지 않다. 감독에 있어서도 OSHRC(안전보건심사위원회)는 근로자에 대한 위반통고서는 발부하지 않는다는 입장에 있다. 근로자의 의무에 대한 실질적 제재는 기업 내부(단체협약 등)에서 규율한다.

5) 전형배외(2019), 외국의 산업안전보건법 위반사례 분석, 산업안전보건연구원, 2019 참조.

6) 정진우(2012), 산업안전보건법상 근로자의 법적지위, 리걸플러스, p.328 이하.

법원은 사용자의 면책 사유의 판단에 있어서, ①사업장 내 안전보건규정을 마련하여 근로자에게 충분히 전달하고 있는지, ②근로자의 위반을 파악하기 위한 조치를 취하고 있는지 그리고 위반 사항이 발견된 경우 실질적인 제재를 하고 있는지, ③사용자가 예측 가능한 위반인지를 기준으로 제시한다. 만약, 사용자가 안전보건규정을 준수하지 않는 근로자를 방치하는 경우 면책 불가 하기 때문에 사용자는 사내안전보건규정을 위반한 근로자에게 제재(징계, 정직, 해고)를 가하고 있다.

## 4. 논의의 방향

### 1) 근로자의 협력의무

근로자의 법령준수 및 사업주·근로감독관 등의 산재예방 조치에 대한 이행을 내용으로 하는 협력의무와 이를 통한 안전보건 확보의 주체임을 선언할 필요성이 있는지를 검토한다.

### 2) 근로자의 준수 의무

근로자의 행동 의무와 관련하여 안전한 작업을 위한 보호구 착용, 기계 등 생산 수단의 사용 기준에 따른 작업, 안전장치 임의 분리 등 무효화 방지 등의 의무를 규정할 필요가 있는지를 검토한다. 그리고 산재발생의 급박한 위험 상황시 근로자의 보고 의무 명시 여부를 검토한다. 또한 근로자의 개별 의무 규정과 관련하여, 산업안전보건법 제27조상의 안전보건관리규정 준수 의무를 신설되는 근로자 의무규정에 통합하고 현행 규정은 삭제할 필요가 있는지를 검토한다.

## 5. 논의의 결과

### 1) 근로자의 협력의무

산업재해의 방지 및 예방책임은 일차적으로 사업주에게 있다. 그러나 산업재해 예방은 그 성질상 근로자의 협력에 기대지 않으면 안 되는 측면이 있다. 많은 산업재해는 근로자의 부주의한 행동에도 기인한다고 보고되고 있기 때문에 산업안전보건 확보를 위한 책임을 전적으로 사업주에게만 부과하는 것은 산업재해 예방과 감소에 크게 도움이 되지 않는다. 따라서 사용자의 의무뿐만 아니라 근로자의 의무를 명확히 제시할 필요가 있다.

산업안전보건법상 근로자의 의무는 두 개의 유형으로 구분하여 볼 수 있다. 첫째는 사업주 및 기타 관계자가 실시하는 각종 산재예방조치에 협력하여야 할 협력의무이고, 둘째는 산재 예방을 위하여 산업안전보건법령에서 정하고 있는 기준을 준수하여야 할 준수 의무이다. 이에 따라 산업안전보건법상 근로자 의무에 대한 규정을 마련하는 경우에는 근로자의 협력의무와 근로자의 준수 의무를 명확히 나누어 규정하는 것이 타당하다고 판단된다.

### 2) 근로자의 준수 의무

근로자의 준수 의무 및 그 내용과 관련해서는 1989년 6월 채택된 EU의 직장에서의 근로자의 안전과 보건의 개선을 촉진하는 조치의 도입에 관한 기본 지침의 내용을 반영할 필요가 있다.

이에 따르면 근로자의 준수 의무로는 ①사업주로부터 지급된 보호구의 정확한 착용, ②작업에 사용하는 기계·기구와 그 밖의 설비의 사용기준에 적합한 사용, ③작업에 사용하는 기계·기구와 그 밖의 설비에 장착된 방호장치 등의 임의 분리·변경과 같은 행위의 금지, ④방호장치의 작동불능 등 산업재해

가 발생할 위험이 있는 상황 또는 사업장 내에서 발생한 산업재해의 개요 및 원인의 내용을 인지하는 경우 사업주 또는 제15조에 따른 사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 사람이나 제16조에 따른 사업장의 생산과 관련되는 업무와 그 소속 직원을 직접 지휘·감독하는 직위에 있는 사람 등 사업장의 안전 및 보건에 관한 업무를 수행하는 사람에 대한 즉시 보고가 규정될 필요가 있다.

산업안전보건관리규정은 사업장 내 안전보건을 위한 기초질서에 해당한다는 점에서 현행 산업안전보건법 제27조의 안전보건관리규정의 준수가 근로자의 의무의 한 형태로 규정될 필요가 있고 현행 산업안전보건법 제27조은 삭제할 필요가 있다.

### Ⅲ. 위험성평가 의무화





### Ⅲ. 위험성평가 의무화

#### 1. 논의의 배경

산업안전보건법에는 위험성평가 규정이 있다. 산업안전보건법 제36조에서는 제1항에서 “사업주는 건설물, 기계·기구·설비, 원재료, 가스, 증기, 분진, 근로자의 작업행동 또는 그 밖의 업무로 인한 유해·위험 요인을 찾아내어 부상 및 질병으로 이어질 수 있는 위험성의 크기가 허용 가능한 범위인지를 평가하여야 하고, 그 결과에 따라 이 법과 이 법에 따른 명령에 따른 조치를 하여야 하며, 근로자에 대한 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 경우에는 추가적인 조치를 하여야 한다.”고 규정하고, 제2항에서는 “사업주는 제1항에 따른 평가 시 고용노동부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 해당 작업장의 근로자를 참여시켜야 한다.”고 규정하는 한편, 제3항에서는 “사업주는 제1항에 따른 평가의 결과와 조치사항을 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 기록하여 보존하여야 한다.”고 규정하고, 위험성평가의 방법, 절차 및 시기, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부장관이 정하여 고시하도록 규정하고 있다(산업안전보건법 제36조 제4항).

위험성평가는 2013년부터 산업안전보건법에 도입되었다. 그러나 현재까지 위험성평가가 현장에서 제대로 작동하지 않는 한계를 노출하고 있다. 특히, 중소기업은 위험성평가 제도가 복잡하고 어렵다는 불만으로 형식적 운영하거나 미실시하는 경우가 적지 않다. 이에 따라 “중대재해 감축 로드맵”에서는 위험성평가 제도를 자기규율 예방체계의 핵심 수단으로 자리매김하는 동시에 위험성 평가제도의 합리적 개편을 추진할 계획을 밝힌 바 있다.

## 2. 논의의 방향

### 1) 위험성평가 정의규정 정비

산업안전보건법 제36조 제1항은 사업주의 위험성 평가 및 조치 의무, 제2항은 평가시 근로자 참여 의무화, 제3항은 평가 결과 및 조치 사항 기록 보존, 제4항은 평가의 방법·절차 및 시기 등에 대한 하위법령(고용노동부장관 고시) 위임을 규정하고 있다. 이에 따라 사업장 위험성평가에 관한 지침(고용노동부장관 고시, 이하 ‘위험성평가 지침’으로 약칭)은 위험성 평가의 개념 정의, 평가 방법, 절차, 시기 등에 대한 기준을 제시하고 있으며, 동 지침 제3조 제1호는 “위험성평가”를 “유해·위험 요인을 파악하고 해당 유해·위험요인에 의한 부상 또는 질병의 발생 가능성(빈도)과 중대성(강도)을 추정·결정하고 감소대책을 수립하여 실행하는 일련의 과정”으로 개념 정의하고 있다.

### 2) 근로자 참여

현행 산업안전보건법 제36조 제2항에서는 “제1항에 따른 평가”로 규정하여 그 의미가 모호하다는 의견이 제기되었다. 이에 “제1항에 따른 평가”의 의미를 명확히 하는 차원에서 “제1항에 따른 평가”를 “제1항에 따른 위험성평가”로 개정하여, 근로자 참여의 측면에서 사업주가 제1항에 따른 위험성평가를 실시할 때 고용노동부 장관이 정하여 고시하는 바에 따라 해당 작업장의 근로자를 참여시키도록 규정할 필요가 있는지를 검토한다.

### 3) 시정명령 등

위험성평가의 실효성을 제고하기 위한 방안으로 위험성평가 미이행 시 이

행을 명령하고, 부적정하게 이행한 경우 시정을 명할 수 있는 근거 규정을 신설할 필요가 있는지를 검토한다. 이와 관련하여서는 위험성평가 미 실시 시 실시하도록 명하는 규정을 신설하고, 위험성평가 부적정 실시에 대한 시정명령 규정의 신설을 검토한다.

#### 4) 위험성평가 벌칙규정

현행 산업안전보건법에 의하면 사업주가 제36조에 따른 위험성평가를 제대로 실시하지 않았을 때 과태료의 불이익 등이 규정되어 있다. 산업안전보건법 제15조 제1항 제9호, 동법 시행규칙 제9조는 사업주가 사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 사람에게 위험성평가의 실시에 관한 업무를 총괄하여 관리하도록 규정하고, 이를 위반할 경우 500만원 이하의 과태료를 규정하고 있다(동법 제175조 제5항 제1호). 산업안전보건법 제16조 제1항, 동법 시행령 제15조 제1항 제6호는 사업주가 위험성평가에 관한 업무와 관련하여 관리감독자로 하여금 유해·위험요인의 파악 및 개선조치 시행에 참여하도록 규정하고, 이를 위반할 경우 500만원 이하의 과태료를 규정하고 있다(동법 제175조 제5항 제1호). 그러나 이와 같은 규정들은 사업주로 하여금 안전보건관리책임자나 관리감독자로 하여금 위험성 평가를 총괄하여 관리하거나 이에 참여하도록 하고 있을 뿐이므로 아예 위험성평가를 하지 않거나 위험성평가에 참여하지 않은 경우가 아니라 형식적으로는 위험성평가와 참여가 이루어 졌으나 평가나 참여의 방법 등이 부적절한 경우 이를 시정하거나 제재할 수 있는 수단으로는 미흡하다.

이에 위험성평가 미 실시 및 부적정 실시 시정명령 위반에 따른 벌칙을 신설하여, 위험성평가의 현장 확산을 촉진할 필요가 있는지를 검토한다. 현행 산업안전보건법은 위험성평가 의무를 부여하고는 있지만 이에 대한 처벌규정이 없어, 사업주의 법령 준수 유인이 없고 제도 확산도 미미하다는 비판이 있어 왔다.

### 3. 논의의 결과

#### 1) 위험성평가 정의규정 정비

현행 산업안전보건법은 “위험성의 크기가 허용 가능한 범위인지를 평가”하여야 한다고 규정하고 있다. “위험성의 크기”라는 표현으로 인해 위험성평가는 계량적으로 산출하는 것이라 이해되는 측면이 있어, 위험성평가 정의 중 “위험성의 크기”를 “위험성의 수준”으로 개정하는 것을 검토한다. 또한 이와 의 연장선상에서 사업주는 위험성평가 시 위험성이 “허용 가능한 수준인지”를 평가하도록 한다.

한편, 이에 대하여는 다음과 같은 의견 있다. 유해·위험요인별로 재해 발생 가능성(빈도)과 중대성(강도)의 크기를 각각 추정하여 위험성의 크기를 산출한 다음 그것이 허용 가능한 범위인지 판단하는 전통적인 계량적 평가방식 외에 다양한 비계량적 평가방식 도입을 염두에 두고 현행법과 같이 “위험성의 크기”라는 표현을 “위험성의 수준”을 평가하는 것으로 개정할 필요는 없다는 의견이 있다. 이는 현행법과 같이 “위험성의 크기”라는 표현을 사용하더라도 구체적인 위험성 평가 방법 등은 평가 지침에서 새롭게 개념 정의할 수 있다는 것을 근거로 한다.

위험성크기에 대한 평가(위험성 추정)는 필요하며, 위험성 수준이 아니라 위험성 크기로 접근하는 것이 위험요인을 검토하는 과정에서 반드시 필요하다는 견해가 있다. ‘위험성 크기’는 그 중대성과 발생 가능성으로 위험성을 추정한 후, 위험성 결정에서는 등급화(허용불가능 및 허용가능 범주, 허용불가능 범주에서는 매우 위험~위험으로 재등급화)하고 있어, 위험성추정은 크기로 대한 평가, 위험성결정에서는 수준(등급)평가를 실시하고 있다는 것이다. 위험성 크기를 계산하는 과정에서 해당 유해위험요인이 갖는 잠재적인 위험의 정도를 가늠할 수 있고, 추정단계(위험성 크기 평가)에서, 해당 유해위험요

인에 대한 검토(타 사업장 사고사례, 과거 사고 사례 등)가 이뤄졌고, 해당 사업장에서의 발생빈도 확인하는 과정이라는 것이다.

## 2) 근로자 참여

현재 근로자 참여의 단계를 “제1항에 따른 평가시”로만 규정하여 위험성평가 절차 중 일부인지, 위험성 평가 전체인지 불분명하므로 “제1항의 위험성평가를 실시할 때”로 명확하게 개정할 필요가 있다.

한편, 이와 관련하여 다음과 같은 의견이 있다. 위험성 평가 시 근로자 참여의 경우, 현행 고시에서 유해위험요인 파악, 개선대책 수립, 이행점검에 참여토록 하고 있으나 참여 여부를 판단할 수 있는 기준이 마련되어 있지 않다. 근골격계질환유해요인조사의 경우 작업자 면담, 설문조사 등이 명시되어 있는 것과 차이가 있다. 위험성평가에 근로자 참여가 필요한 경우와 참여 방식 등을 법률(또는 대통령령)에 구체적으로 규정할 필요가 있다.

또한 작업자가 참여한다 하더라도, 해당 사업장의 유해위험요인에 대한 지식, 개선 원칙 등에 대한 교육이 없는 경우, 참여는 형식적 참여에 그칠 가능성 높아 사전교육(유해위험요인 정보제공 및 고지 의무)이 필요하다는 의견이 있다.

이 밖에 기존 근로자대표 요청 시 통지 의무가 부여된 산업안전보건위원회가 의결한 사항, 안전보건진단 결과에 관한 사항, 안전보건개선계획의 수립·시행에 관한 사항, 물질안전보건자료에 관한 사항, 작업환경측정에 관한 사항 등처럼 위험성평가도 근로자대표에게 통지의무를 부여할 필요가 있다는 의견이 있다.

## 3) 시정명령 등

위험성평가의 목적은 사업 내 자율적 안전보건을 수립 및 실시하는데 있으

므로 위험성평가가 정착될 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 위해 고용노동부장관은 사업주가 위험성평가를 실시하지 않은 경우 또는 위험성평가의 결과와 조치사항을 확인한 결과 명백한 유해·위험요인이 누락되는 등 고용노동부령으로 정하는 부적정 실시에 해당하는 경우에 이에 대한 시정을 명할 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

한편, 부적정 실시에 해당하여 위험성평가를 실시할 수 있도록 시정명령할 수 있는 경우를 산업안전보건법 시행규칙에 구체적으로 규정할 필요가 있다. 이에 해당하는 경우로는 ① 산업안전보건법 등 관련 법령에서 정한 사항을 위반하여 명백하게 유해·위험성이 있음에도 불구하고 유해·위험요인 파악 단계에서 누락된 경우, ② 산업안전보건법 등 관련 법령에서 정한 사항을 위반하여 위험성이 현저히 높아 사고 가능성이 명백함에도 불구하고 위험성이 허용 가능한 수준으로 낮게 결정되어 있는 등 위험성의 결정이 잘못된 경우, ③ 산업안전보건법 등 관련 법령에서 정한 사항을 위반하여 유해·위험요인의 위험성이 허용 불가능한 수준으로 높은데도 불구하고 위험성 감소대책의 수립이 이루어지지 않았거나, 적절한 수준의 감소대책이 수립되지 않은 경우, ④ 유해·위험요인에 대한 위험성 감소대책을 수립하였으나, 특별한 이유 없이 이행하지 않은 경우, ⑤ 중대재해나 중대산업사고가 발생하였음에도 불구하고 해당 재해를 발생시킨 유해·위험요인에 대한 위험성평가를 실시하지 않은 경우, ⑥ 위험성평가의 전체 과정 중 어느 한 과정이라도 위험성평가 대상 작업을 수행하는 근로자의 참여가 확인되지 않는 경우, ⑦ 위험성평가의 전반적인 결과 및 주요 유해·위험요인의 위험성과 그 감소대책, 감소대책의 이행 결과 등에 대해 해당 작업을 수행하는 근로자에게 공유하지 않은 경우를 상정해 볼 수 있다.

#### 4) 위험성평가 벌칙규정

산업안전보건법 제36조 제5항에 따른 (시정)명령을 위반하여 위험성평가를

실시하지 않거나, 부적정하게 실시한 경우 과태료를 부과하도록 한다. 과태료 부과와 관련된 규정은 사업 규모와 건설공사 금액을 고려하여 상시근로자 300인 이상을 사용하는 사업장(공사금액 800억원 이상 건설공사)에 즉시 적용하는 것으로 하고, 이후 상시근로자 50인 이상 300인 미만을 사용하는 사업장(공사금액 50억원 이상 800억원 미만 건설공사)에 적용하고, 그 다음으로 상시근로자 5인 이상 50인 미만을 사용하는 사업장(공사금액 50억원 미만 건설공사)에 적용되도록 하는 등 단계적으로 실시한다.

위험성평가에 대한 벌칙은 시정명령에도 불구하고 위험성평가를 실시하지 않은 경우와 부적정 실시에 해당하는 경우를 구분하여 달리 규정할 필요가 있다.

한편, 안전보건경영시스템의 작동성을 확보하는 주요 수단으로서 위험성평가 활동에 대한 경영자의 검토 의무를 부여하고, 산업안전보건법 제14조(이사회 보고 및 승인 등)에 위험성평가 결과 및 조치를 추가하는 것이 필요하다는 견해가 있다.



## IV. 작업중지 근거규정 및 해제절차 합리화





## IV. 작업중지 근거규정 및 해제절차 합리화

### 1. 현행 산업안전보건법상 작업중지 제도

#### 1) 작업중지의 의의

작업중지는 사업장에 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 사업장의 안전이 확보될 때까지 사업주 및 근로자가 작업을 멈추거나, 정부에서 작업을 멈추게 하는 것을 말한다. 작업중지는 이를 통해 산업재해를 예방하고 안전한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진하는 것을 목적으로 한다. 작업중지는 행정행위 중 명령적 행위로 하명에 해당하고, 중대재해 발생 시 고용노동부장관이 하는 작업중지는 즉시강제로 수인 하명에 해당한다.

작업중지는 부작위하명으로 사업주에게 작업을 금지하는 의무를 부과하는 것이므로 법적 근거가 필요하게 된다. 산업안전보건법에서는 작업중지를 위반하는 경우 벌칙 규정을 두고 있다.

#### 2) 현행 산업안전보건법상 작업중지의 유형

##### (1) 사업주의 작업중지

사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 작업을 중지시키고 근로자를 대피시키는 등 등 안전 및 보건에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다(산업안전보건법 제51조). 또한 사업주는 중대재해가 발생하였을 때에 해당 작업을 중지시키고 근로자를 대피시키도록 하는 중대재해 발생 시 사업주의 조치로서 작업중지를 하여야 한다(산업안전보건법 제54조)

## (2) 근로자의 작업중지

근로자는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 작업을 중지하고 대피할 수 있다(산업안전보건법 제52조 제1항). 근로자는 지체 없이 관련 사실을 관리감독자 등에게 보고하고, 관리감독자 등은 안전 및 보건에 필요한 조치를 취하여야 한다(산업안전보건법 제52조 제2항 및 제3항).

## (3) 고용노동부장관의 작업중지

산업안전보건법에서는 유해위험방지계획서 작성 등에 대해 규정하고 있다. 유해위험방지계획서는 건설공사의 안전성을 확보하기 위해 사업주 스스로 유해위험방지계획서를 작성하고, 공단에 제출토록 하여 그 계획서를 심사하고, 공사 중 계획서 이행여부를 주기적으로 확인하고 이를 통해 근로자의 안전·보건을 확보하기 위한 제도이다. 고용노동부장관은 사업주가 유해위험방지계획서대로 유해·위험방지를 위한 조치를 하지 아니하는 경우에는 시설의 개선, 사용·작업중지 등 필요한 조치를 명할 수 있다(산업안전보건법 제43조).

한편, 고용노동부장관은 건축물·설비소유주 등이 일반·기관석면조사를 하지 않고 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하면 석면조사 이행명령과 함께 이행 결과 보고 시까지 작업중지를 명할 수 있다(산업안전보건법 제119조).

그리고 고용노동부장관은 사업주가 시정조치 명령을 이행하지 아니하여 유해·위험 상태가 해소 또는 개선되지 않거나 근로자에 대한 유해·위험이 현저히 높아질 우려가 있는 경우에는 관련된 작업의 전부 또는 일부의 중지를 명할 수 있다(산업안전보건법 제53조).

고용노동부장관은 중대재해가 발생하였을 때 해당 작업 및 동일한 작업으로 사업장에 산업재해가 다시 발생할 급박한 위험이 있다고 판단되는 때는 해당 작업과 동일한 작업의 중지를 명할 수 있음(산업안전보건법 제55조 제1항).

또한 고용노동부장관은 토사·구축물의 붕괴, 화재·폭발, 위험한 물질의 누출 등으로 중대재해가 발생하여 주변으로 산업재해가 확산될 수 있다고 판단되는 경우 해당 사업장의 작업을 중지를 명할 수 있다(산업안전보건법 제55조 제2항)

## 2. 논의의 배경

### 1) 사전예방 목적의 작업중지

고용노동부장관은 산업안전보건법 제53조에 따라 사업주가 기계·설비 등에 대해 안전·보건에 관한 필요한 조치를 하지 않는 경우 시정조치를 할 수 있다. 산업안전근로감독관 집무규정 제16조 제4항에 따라 감독관은 산안법에서 별도로 정한 경우를 제외하고는 재해발생과 직접적인 관련성이 높은 안전·보건상의 조치는 10일 이내, 그 밖의 사항은 20일 이내에서 적정한 시정 기간을 부여한다. 고용노동부장관은 사업주가 시정명령을 미이행하는 경우에 한하여 작업중지를 명할 수 있다.

한편, 고용노동부장관은 산업안전보건법 제55조에 따라 중대재해 발생 시 해당 사업장에 산업재해가 다시 발생할 급박한 위험이 있다고 판단되는 경우 작업중지를 명할 수 있다. 중대재해(①사망자 1명 이상 ②3개월 이상 요양이 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 ③부상자 또는 직업성 질병자가 동시에 10명 이상 발생)가 발생하지 않은 경우에는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 하더라도 작업중지는 명할 수 없다. 영국, 독일 등 다른 나라의 경우 급박한 위험이 있는 경우 중대재해가 발생 여부와 관계없이 정부에서 작업중지를 명할 수 있도록 하는 것과 차이가 있다.

또한 고용노동부장관은 사업주가 산업안전보건법에 규정되어 있는 의무사항을 이행하지 않는 경우, 구체적으로 산업안전보건법 제43조에 따라 사업주가 유해위험방지계획서대로 유해·위험방지 조치를 하지 않는 경우, 산업안전

보건법 제119조에 따라 건축물·설비소유주 등이 석면조사를 하지 않고 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하는 경우에 작업중지를 명할 수 있다.

산업안전보건법 개정(‘20.1.16. 시행) 시 제53조를 적극 해석하여 시정조치 명령 및 명령 미이행 시 작업중지 명령을 통해 재해 발생 시 사후적 처벌 규정이 아닌 재해예방을 위한 사전조치로서의 작업중지 제도의 취지를 달성할 수 있다고 판단하였으나, 법 개정으로 시정조치 명령 범위가 축소되어 작업중지를 명령할 수 있는 범위도 축소되었다. 현행 산업안전보건법에 따르면, 사업장의 기계·기구 등에 대하여 안전 및 보건에 관하여 고용노동부령(산업안전보건법 시행규칙 제63조)으로 정하는 필요한 조치를 하지 아니하여 근로자에게 현저한 유해·위험이 초래될 우려가 있다고 판단되는 경우(산업안전보건법 제53조 제1항)로서 시정조치 명령 미이행 시에만 작업중지가 가능해짐(산업안전보건법 제53조 제3항)에 따라 시정조치 기간(10일 또는 20일 이내) 중 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 하더라도 작업중지를 명할 수 없게 되었다. 구 산업안전보건법에서는 명령이 지켜지지 아니할 때뿐만 아니라 위험 상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단 될 때에도 작업중지가 가능하였다(구 산업안전보건법 51조 제7항). 이에 따라 산업안전보건법 제53조에 따른 시정조치 대상이 아니라도 또는 시정조치 이행 기간 중이라 하더라도 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있다고 판단하는 경우 작업중지를 할 수 있도록 할 필요가 있는지를 검토할 필요가 있다.

## 2) 작업중지 해제절차의 합리화

### (1) 고용노동부장관의 직권 해제

산업안전보건법 제55조7)는 작업중지 해제와 관련하여 사업주의 신청을 요

---

7) 제55조(중대재해 발생 시 고용노동부장관의 작업중지 조치)

③ 고용노동부장관은 사업주가 제1항 또는 제2항에 따른 작업중지의 해제를 요청한 경우에는 작업중지 해제에 관한 전문가 등으로 구성된 심의위원회의 심의를 거쳐 고용노동

건으로 규정하고 있다. 작업중지 해제는 사업장의 유해·위험요인 개선조치 완료 후에 할 수 있다는 측면에서는 사업주의 신청을 전제로 하는 것이 일반적이라 할 수 있다. 다만, 소규모 사업장의 경우, 아래에서 보는 바와 같이 해당 유해·위험요인 개선조치에 대한 방법뿐만 아니라 행정적인 절차 부분을 인지하지 못할 가능성이 존재한다.

이에 따라 산업안전보건법 제55조에 따른 사업주의 해제 신청이 없는 경우에는 고용노동부장관이 직권으로 해제를 진행하여 작업중지가 불필요하게 장기화 되는 것을 방지할 수 있는 방안을 검토할 필요성이 제기된다. 현재는 작업중지 지침으로 사업주가 30일 이내 해제신청을 하지 않는 경우 근로감독관의 행동 요령을 규정하고 있다. 작업중지 명령 후 30일 이내에 작업중지 명령 해제요청이 없고 그 밖에 다른 방법으로도 유해·위험 요인의 개선 여부를 확인할 수 없는 상황인 경우, 근로감독관은 전화, 이메일, 현지 방문 등 적절한 방법을 통하여 그 개선 여부를 확인하고 사업주에게 해제신청을 하도록 안내한다. 이와 관련하여 현재 지침으로 규정한 내용을 산안법령에 규정하여 근로감독관이 보다 명확하게 업무처리를 할 수 있도록 할 필요성이 있는지를 검토한다.

## (2) 작업중지해제 심의위원회 개최 기간

작업중지해제 심의위원회 개최 기간은 해제 신청서 접수 다음 날부터 4일 이내(토요일과 공휴일을 기간 산정에 포함)로 규정되어 있다. 이와 관련하여 이를 합리적으로 조정할 필요성이 있다는 의견이 제기된다. 산안법 시행규칙<sup>8)</sup>은 민원처리에 관한 법률<sup>9)</sup>과 달리 해제 신청서 접수 다음 날부터 기산하

부령으로 정하는 바에 따라 제1항 또는 제2항에 따른 작업중지를 해제하여야 한다.

④ 제3항에 따른 작업중지 해제의 요청 절차 및 방법, 심의위원회의 구성·운영, 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

8) 산업안전보건법 시행규칙 제69조(작업중지의 해제) ③ 지방고용노동관서의 장은 제1항에 따라 작업중지명령 해제를 요청받은 경우에는 근로감독관으로 하여금 안전·보건을 위하여 필요한 조치를 확인하도록 하고, 천재지변 등 불가피한 경우를 제외하고는 해제

고, 토요일과 공휴일을 포함하고 있다.

현재 심의기간에 토요일과 공휴일을 포함하여 기간을 산정하기 때문에 해제 신청서가 어느 요일에 접수되는지에 따라 감독관의 사업장 현장 확인 시간 확보 및 외부위원 섭외 가능성 차이가 발생하고 있다. 예컨대 사업주가 목요일 신청 시 근로감독관이 토요일과 공휴일 현장 확인을 하는 것이 불가하고, 외부위원 섭외 어려움 등으로 해제심의위원회 개최에 집중하여 정작 중요한 사업장의 유해·위험요인 개선사항을 확인하는 시간이 부족할 수 있다.

일	월	화	수	목	금	토
	① 1번 사건 신청 접수	2	3	4	5 ★해제심의 위원회	6
7	8	9	10	⑪ 2번 사건 신청 접수	12	13
14	15 ★해제심의 위원회	16	17	18	19	20

### 3. 외국의 입법례

#### 1) ILO

ILO 협약 제81호 제13조에서는 제1항에서 “근로감독관은 설비·배치 또는 작업방법에서 발견된 결함이 근로자의 건강 또는 안전을 위협한다고 인정할

요청일 다음 날부터 4일 이내(토요일과 공휴일을 포함하되, 토요일과 공휴일이 연속하는 경우에는 3일까지만 포함한다)에 법 제55조제3항에 따른 작업중지해제 심의위원회(이하 “심의위원회”라 한다)를 개최하여 심의한 후 해당조치가 완료되었다고 판단될 경우에는 즉시 작업중지명령을 해제해야 한다.

9) 민원 처리에 관한 법률 제19조(처리기간의 계산) 제1항은 ‘처리기간을 5일 이하로 정한 경우에는 민원의 접수시각부터 “시간” 단위로 계산하되, 공휴일과 토요일은 산입(算入)하지 아니한다.’고 규정하고 있다.

만한 합당한 이유가 있을 때 이를 시정하기 위한 조치를 취할 권한을 가진다.”고 규정하고, 제2항에서는 “근로감독관은 위 조치(시정조치)를 취하기 위하여 ①근로자의 건강 또는 안전에 관한 법규정을 준수하도록 하기 위하여 필요한 경우 일정한 기간 안에 시설 또는 설비를 변경하도록 하는 조치, ②근로자의 건강 또는 안전에 급박한 위험이 있을 경우 즉각적 행정 조치를 요구하는 명령을 하거나 하게 하는 권한을 가진다. 다만, 법이 정한 사법기관 또는 행정 기관에 이 명령에 대한 이의를 제기할 권리가 주어진다.”고 규정하고 있다.

ILO C81 Labour Inspection Convention, 1947, 공업 및 상업부문 근로감독에 관한 협약(ILO 협약 제81호) 제13조

(제1항) 근로감독관은 설비·배치 또는 작업방법에서 발견된 결함이 근로자의 건강 또는 안전을 위협한다고 인정할 만한 합당한 이유가 있을 때 이를 시정하기 위한 조치를 취할 권한을 가진다.

(제2항) 근로감독관은 위 조치(시정조치)를 취하기 위하여 다음 사항을 요구하는 명령을 하거나 하게 하는 권한을 가진다. 다만, 법이 정한 사법기관 또는 행정 기관에 이 명령에 대한 이의를 제기할 권리가 주어진다.

(가) 근로자의 건강 또는 안전에 관한 법규정을 준수하도록 하기 위하여 필요한 경우 일정한 기간 안에 시설 또는 설비를 변경하도록 하는 조치

(나) 근로자의 건강 또는 안전에 급박한 위험이 있을 경우 즉각적 행정 조치.

## 2) 영국

영국 산업안전보건법(Health and Safety at Work, etc. Act)에서는 제22조 제1항에서 금지통지권을 규정하는 한편, 제25조에서는 (즉각적인 위험 원인을 처리할 권한에 대해 규정하고 있다.

영국 산업안전보건법(Health and Safety at Work, etc. Act) 제22조(금지통지권)

① 조사관이 어떠한 행위가 심각한 신체적 상해를 야기할 위험이 있거나 해당되는 경우, 앞으로 위험이 발생할 것으로 생각하는 경우, 조사관은 당사자에게 금지통지를 행할 수 있다.

영국 산업안전보건법(Health and Safety at Work, etc. Act)제25조(즉각적인 위험 원인을 처리할 권한)

① 조사관이 그 장비 또는 물질을 발견한 상황에서 해당 장비 또는 물질이 심각한 신체적 상해를 야기하는 즉각적인 위험의 원인이 된다고 믿을만한 합리적인 근거가 있는 경우에 해당 장비 또는 물질을 압류하고 무해하게 만들도록 할 수 있다.

### 3) 독일

독일 산업안전보건법 제22조에서는 관할 행정관청의 권한 중 하나로 작업 중지에 대해 규정하고 있다.

독일의 산업안전보건법(Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz - ArbSchG)) 제22조(관할 행정관청의 권한)

③ 개별 사안에 있어 관할 행정관청은 다음 각 호를 명할 수 있다.

2. 사용자와 책임자가 생명 및 건강에 대한 특별한 위험을 회피하기 위해 취해야 할 조치. 지체될 수 없는 위험이 있는 경우, 행정관청은 명령이행에 대하여 적정 기간을 설정해야 한다. 제1문에 따른 명령이 기간 내에 이행되지 않거나 또는 즉시이행이 명해진 명령을 바로 이행하지 않는 경우에, 관할 행정관청은 명령과 관련된 해당 작업도구의 사용 또는 가동을 중단할 수 있다.

#### 4) 미국

미국의 산업안전보건법(29 USC Ch. 15: Occupational Safety and Health, From Title 29—LABOR 제662조(Injunction proceedings) 제1항)에서는 “연방지방법원은, 장관의 신청에 따라, 사망 또는 중대한 신체상 피해를 초래할 것이라 합리적으로 예상되는 위험이 존재하는 고용장소의 조건이나 사례를 즉시 또는 그러한 위험을 급박성을 이 법에서 달리 정하는 집행 절차를 통해 제거할 수 있기 전에 제지할 관할권을 가진다. 이 조에 따라 발하는 명령은 급박한 위험의 예방·시정·제거에 필요한 조치를 요구할 수 있고, 그러한 급박한 위험이 존재하는 장소나 조건에 개인을 고용하거나 두는 것을 금지할 수 있다.”고 규정하고 있다.

미국의 산업안전보건법(29 USC Ch. 15: Occupational Safety and Health, From Title 29—LABOR 제662조(Injunction proceedings) 제662조(금지명령 절차)

① 연방지방법원은, 장관의 신청에 따라, 사망 또는 중대한 신체상 피해를 초래할 것이라 합리적으로 예상되는 위험이 존재하는 고용장소의 조건이나 사례를 즉시 또는 그러한 위험을 급박성을 이 법에서 달리 정하는 집행 절차를 통해 제거할 수 있기 전에 제지할 관할권을 가진다. 이 조에 따라 발하는 명령은 급박한 위험의 예방·시정·제거에 필요한 조치를 요구할 수 있고, 그러한 급박한 위험이 존재하는 장소나 조건에 개인을 고용하거나 두는 것을 금지할 수 있다.

#### 5) 일본

일본 노동안전위생법 제99조에서는 산업재해 방지에 급박한 위험이 있거나 긴급한 필요가 있을 때에는 도도부현 노동국장 또는 노동기준감독서장이 작업중지를 명할 수 있도록 하고 있다.

일본의 노동안전위생법(労働安全衛生法) 제99조(작업중지 명령)

도도부현 노동국장 또는 노동기준감독서장은 제98조제1항(사용정지명령) 이외의 경우, 산업재해 방지에 급박한 위험이 있거나 긴급한 필요가 있을 때에는 필요한 한도 내에서 사업장에 대하여 작업의 전부 또는 일부를 정지하고 건설물 등의 전부 또는 일부 사용의 일시정지, 기타 당해 산업재해를 방지하기 위한 필요한 응급조치를 강구할 것을 명할 수 있다.

## 4. 논의의 방향

### 1) 사전예방 목적의 작업중지

작업중지의 취지·목적, 외국의 입법례 등을 볼 때 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 사전 예방적 작업중지를 할 수 있도록 하는 방안을 검토한다. 다만, 즉시강제 성격을 가지는 고용노동부장관의 작업중지의 성격을 고려하여 작업중지 대상이 되는 작업과 기간은 필요 최소한으로 설정하는 방안을 검토한다. 이를 위해서는 작업중지를 하기 위한 구체적인 요건을 정하고, 작업중지 기간을 산업안전보건법에 규정을 논의할 필요가 있다.

이에 따라 대상과 관련하여, 작업중지의 범위를 넓히기보다는 적정한 대상 작업을 설정하여 작업중지를 명령하는 방안을 논의할 필요가 있다. 예를 들어 독일의 경우 사업주가 즉시이행이 명해진 명령을 바로 이행하지 않는 경우, 관할 행정관청은 명령과 관련된 해당 작업 도구의 사용 또는 가동을 중단하도록 하고 있다.

또한 현재의 고용노동부장관의 작업중지와는 다른 기간을 설정하여 한시적으로 작업중지를 명할 필요성이 있는지를 검토한다. 즉, 정해진 일정 기간이 초과하면 작업중지의 효력은 실효되도록 하되, 한시적 기간을 어느 정도로 설정할지에 대한 논의가 필요하다.

## 2) 작업중지 해제절차의 합리화

### (1) 고용노동부장관의 직권 해제

사업주의 해제신청에 따른 작업중지해제 심의위원회를 통한 결정 외에 사업주가 장기간 해제신청을 하지 않는 경우, 고용노동부장관이 직권으로 해제 결정을 할 수 있도록 산업안전보건법에 관련 규정을 마련하는 것이 필요한지를 검토한다. 즉, 작업중지 후 일정기간이 도과하면 작업중지해제 심의위원회 개최 없이 고용노동부장관이 직권으로 해제하도록 할 필요가 있는지를 검토한다.

### (2) 작업중지해제 심의위원회 개최 기간

해제심의위원회 개최 기간 산정 시 이를 해제신청서 접수 다음 날이 아닌 접수일부터 기간 산정하면서 개최 기간을 어느 정도로 할 것인지를 논의할 필요가 있다. 현행과 마찬가지로 작업중지해제 심의위원회 개최 기간을 4일로 유지할 것인지, 아니면 기간을 축소 또는 연장할 것인지를 검토한다. 또한 해제심의위원회 개최 기간 산정 시 토요일과 공휴일을 어떻게 처리할 것인지를 논의할 필요가 있다.

## 5. 논의의 결과

### 1) 사전예방 목적의 작업중지

구 산업안전보건법 제51조(감독상의 조치) 개정시 종래 자의적 해석에 의한 작업중지 명령이 남발되고 있다는 비판에 따라 작업중지의 근거가 되었던 “산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때”를 삭제하면서, 산업안전보건법 제53조 시정조치 명령과 명령위반시 작업중지 명령을 통해 작업중지 제도의

취지 달성이 가능할 것으로 예상하였다. 그러나 시정조치 명령 미이행 시에만 작업중지가 가능해지면서 시정조치 기간중 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있더라도 작업중지를 명할 수 없게 되는 불합리한 결과가 초래되었다.

작업중지는 재해발생의 급박한 위험이 있는 경우에 그 발생을 저지하기 위한 목적으로 내려지는 것이고, 작업중지 명령이 적시에 내려지지 못하는 경우에 중대재해의 발생 위험이 유지되거나 증가할 가능성이 높다. 현행 산업안전보건법상 고용노동부 직권으로 행사되는 작업중지와 관련해서는 재해발생의 사전예방 측면에서 미흡한 점이 있다고 판단된다. 특히, 시정명령 미이행 작업중지와 관련하여 시정조치 부여기간 내에는 작업중지가 이뤄질 수 없어 해당 기간 내에 재해발생의 가능성이 현존함에도 조치를 할 수 없는 문제가 존재하고, 이에 대한 개선이 필요한 상황이다.

이와 관련하여 구 산업안전보건법 규정을 다시 도입하는 경우 작업중지 명령 남발의 우려가 있으므로 기본적으로는 현행 규정을 유지하되, 산업재해가 발생할 급박한 위험이 인정되는 경우 예외적으로 일정 기간이 도과하면 효력이 실효되는 한시적 작업중지 명령제도를 신설하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 이 견해에 따르면, 시정조치 기간 중에 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우 예컨대 10일 이내의 기간을 정하여 한시적 작업중지 명령을 할 수 있도록 하고, 그 기간이 지나면 자동으로 작업중지명령 효력이 실효되도록 할 필요가 있다고 한다.

## 2) 작업중지 해제절차의 합리화

### (1) 직권 해제

현재에도 작업중지 지침상 사업주가 작업중지 명령 후 30일 이내에 작업중지 명령 해제신청이 없고, 그 밖의 다른 방법으로도 유해·위험 요인의 개선 여부를 확인할 수 없는 상황인 경우 근로감독관이 전화, 이메일, 현지방문 등

적절한 방법을 통하여 그 개선여부를 확인하고 사업주에게 해제신청을 하도록 안내하고 있다. 사업주에게 해제 신청을 여러 차례 안내하였음에도 연락 및 소재불명되거나 작업중지 대상 작업이 포함된 공사 자체를 포기한 경우 실무상 직권해제 조치하고 있는 실정이다.

작업중지 명령 이후 사업주가 소재 불명되거나 당해 작업이 포함된 공사나 사업 자체를 포기한 경우, 현장 실사를 통해 향후 해제 필요성이 인정된다고 판단되면 고용노동부장관이 직권으로 해제 결정을 내릴 수 있도록 산업안전보건법에 근거 규정의 신설을 검토해 볼 수 있다. 현행 작업중지 지침과 같이 작업중지 명령 후 30일 이내에 작업중지 명령 해제신청이 없는 경우 근로감독관이 전화, 이메일, 현지 방문 등을 통하여 그 개선여부를 확인하고 사업주에게 해제신청을 하도록 안내하는 제도는 유지하고, 그럼에도 불구하고 180일(혹은 90일)이 경과할 때까지 해제 신청이 없고 현장실사를 통해 해제 필요성이 인정되는 경우 고용노동부장관이 작업중지 해제심의위원회 심의를 거쳐 직권 해제하도록 규정할 필요가 있다.

## (2) 작업중지해제 심의위원회 개최기간

작업중지에 따른 막대한 손실을 감안할 때, 사업주가 작업중지 해제사유를 충족시킨 후 해제신청서를 접수하면 최대한 신속하게 심의하여 해제될 수 있도록 조치할 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 해제심의위원회 개최기간을 현재보다 늘이는 것은 바람직하지 않으며 현행 시행규칙 규정과 같이, 해제요청일 다음날로부터 4일 이내(혹은 해제요청일로부터 5일 이내)를 유지할 필요가 있다. 한편, 작업중지는 재해발생 사전예방 목적으로 행해지는 사업주의 영업권에 대한 일시적 제한 조치로서의 성격을 가지고 있다는 점에서 작업중지 해제를 신청하는 사업주의 측면을 고려하는 것이 필요하고, 작업중지가 사업운영에 대한 제한이라는 점을 고려할 때 그 기간 산정에 있어서는 사업주의 사업가동일을 기준으로 하는 방안을 검토해 볼 수 있다는 견해도 있었다.

작업중지 기간 내에 중간에 토요일과 공휴일이 있는 경우 이를 개최기간에 포함시킬 경우 해제심의위원회의 부실한 운영에 대한 우려가 제기될 수 있다. 이러한 점에서 원칙적으로 토요일과 공휴일은 개최기간에서 제외하되, 예외적으로 토요일과 공휴일이 3일 이상 연속되는 경우에는 3일까지만 개최기간에서 제외하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 심의위원회 개최기간 산정 시 토요일과 공휴일을 제외하는 경우 어느 요일에 신청을 했는지 여부와 관계없이 산업안전보건감독관이 사업장 현장 확인할 수 있는 시간 및 외부위원 섭외기간을 동일하게 확보할 수 있다.

## V. 사업장 개념 및 업종별 구분 관련 개편





## V. 사업장 개념 및 업종별 구분 관련 개편

### 1. 논의의 배경

#### 1) 현행 산업안전보건법상 사업장 개념

현행 산업안전보건법은 안전보건관리체제 등의 규정에서 법 적용 단위를 사업장으로 규정하고 있다. 사업장이 문제되는 규정으로는 ① 업종 및 상시근로자수 기준(동법 시행령 별표1, 별표2 등), ② 안전보건관리책임자(동법 제15조)·관리감독자(동법 제16조)·안전관리자(동법 제17조) 등 선임, ③ 산업안전보건위원회 구성·운영(동법 제24조), ④ 안전보건관리규정(동법 제25조) 작성·준수 등이 있다.

그러나 현행 산업안전보건법은 사업장 개념에 대한 별도의 정의를 두지 않는다. 이에 따라 사업장 단위는 행정해석을 통해 판단되고 있다. 행정해석에 따르면, 사업장 개념은 주로 장소적 개념에 따라 판단하되, 업무처리능력에 있어서 독립성 여부를 기준으로 판단한다. 이에 따라 산업안전보건법상 사업장은 주로 장소적 분리를 기준으로 판단되고, 물리적 거리로 분산된 경우 별개의 사업장으로 해석된다. 또한 인사·회계·조직운영·업무처리능력 등을 감안할 때 하나의 사업장이라고 말할 정도의 독립성이 없는 경우에는 직근 상위조직과 하나의 사업장으로 간주된다.

현행 산업안전보건법상 사업장 개념의 판단과 관련해서는, 사업장 독립성에 대한 판단이 모호하여 보다 명확한 기준으로 변경하는 행정해석 변경이 필요하다는 견해가 제기되고 있다. 또한 산업안전보건법을 적절하게 운영할 수 있는 사업장 단위에 대한 논의가 필요하다는 의견이 있다.

사업장의 개념은 주로 장소적 관념에 따라 결정해야 할 것이고, 동일한 장소에 있으면 원칙적으로 하나의 사업장으로 보며, 장소적으로 분산되어 있는 경우에는 원칙적으로 별개의 사업장으로 봄. 다만, 동일한 장소에 있더라도 현저하게 근로의 양태가 다른 부분이 있고 그러한 부분이 주된 부문과 비교하여 노무관리 등이 명확하게 구분되고, 주된 부문과 분리하여 취급함으로써 산업안전보건법이 보다 적절하게 운용될 수 있는 경우에는 그러한 부문을 독립된 사업장으로 보아야 하며, 장소적으로 분산되어 있더라도 출장소, 사업소, 지점 등이 업무처리 능력 등을 감안할 때 하나의 사업장이라고 말할 정도의 독립성이 없으면 직근 상위조직(기구)과 일괄하여 하나의 사업장으로 판단 (산재예방정책과-7065, '12.7.30)

- 독립성 여부(경영상 일체성 여부)의 구체적 판단기준(산재예방정책과-3063, '21.6.25)
- 인사·노무관리·회계 등의 독립적 운영 여부
  - 각 사업장별로 사업경영담당자가 정해져 있고, 해당 사업장의 경영상 책임(근로조건의 결정권, 안전·보건에 관한 사항의 결정권)이 사업경영담당자에게 전속되어 있는지 여부
  - 조직운영, 업무처리능력이 각 사업장에서 독자적으로 결정되는지 여부
  - 서로 다른 단체협약 또는 취업규칙을 적용받는지 여부
  - 한국표준산업분류(통계청 고시)상 산업(업종)이 다른지 여부

〈표 V-1〉 산업안전보건법 사업장 단위 판단 예시

구분	사업장 단위	안전보건관리 책임자	비고
건설현장	본사 vs 건설현장 ☞ 건설현장	현장소장	안전·보건조치 의무 이행, 산업안전보건 위원회 운영
공장	본사 vs 공장 ☞ 공장	공장장	
공립학교	교육청 vs 학교 ☞ 교육청	교육감	
보건소	지자체 vs 보건소 ☞ 보건소	보건소장	

## 2) 업종·규모에 따른 법 적용 배제 및 현업업무종사자

현행 산업안전보건법은 적용 범위와 관련하여 모든 사업에 적용하는 것을 원칙으로 하되, 유해·위험의 정도, 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수(건설 공사 금액)를 고려하여 법률 전부 또는 일부를 적용 제외하고 있다. 산업안전보건법 시행령 제2조(별표 1)에서는 업종 및 규모에 따른 적용 법률 범위

등을 구별하여 규정하고 있다.

현행 제도에 대하여는 다음과 같은 문제가 지적된다. 첫째, 업종별 구별하여 일부 규정(예: 안전보건교육 등)의 적용을 배제하고 있으나 구별 기준(이유)이 명확하지 않다는 형평성의 문제가 제기된다. 둘째, 실무상으로 산업안전보건법 시행령 별표1~9 등에서 열거하고 있는 업종이 대분류부터 세분류까지 혼합되어 있어 분류의 일관성이 부족하고, 시행령 별표의 적용 대상이 중복된다는 문제점이 지적된다. 셋째, 공공행정(국방, 사회보장 행정 포함) 및 교육서비스업의 경우 안전보건교육 등 일부 규정의 적용이 배제가 아니라 안전보건관리체제 적용이 전부 배제되고 있다는 문제점이 지적된다.

## 2. 논의의 방향

### 1) 사업장 개념

사업장의 독립성 판단기준 중 특히 인사·노무관리·회계 등 경영상 일체성 여부에 대한 해석상의 논란이 있으므로 이를 보완할 필요가 있는지가 문제된다. 한편, 대표권(표현된 대표권도 포함)을 가지거나 이를 위임받아 행사하는 등 대외적인 권한이 있는 외관이 형성되어 있다면, 독립된 사업장에 해당하는 것으로 행정해석을 보완할 필요가 있는지 논의할 필요가 있다. 사업장 판단기준의 세분화를 통해 광범위하고 포괄적인 사업장 개념을 지양하고, 작업 특성 등을 반영한 차별화된 안전보건관리체제 구성하는 것이 산업안전보건법의 법률 취지에 맞는지 검토할 필요가 있다.

### 2) 업종·규모에 따른 법 적용 배제 및 현업업무종사자사업장 개념

현행 규정에 따르면 공공행정 등 안전보건관리체제의 적용이 제외되는 업종 내에 일반근로자(공무직 근로자 등)도 안전보건관리체제의 적용이 제외되

고 있어 형평성의 문제가 제기된다. 예컨대, 의료법에 의해 동일한 보건 활동을 하는 간호사가 학교 등 교육서비스업에 속한 경우 병원 또는 일반 기업과 달리 안전보건관리체제가 적용되지 않는다. 한편, 공공행정의 경우 다른 업종에 비해 낮은 재해율을 고려할 때 중대재해처벌법상 체계 구축에 더하여 안전보건관리체제 구축 의무를 부가할 필요성이 있는지를 검토할 필요가 있다.

### 3. 논의의 결과

#### 1) 사업장 개념

사업장 개념과 관련하여, 사업적 경영지배력이 미치는 범위 전부가 산업안전보건법상 사업장에 해당하는 것은 아니고, 그 경영지배력이 미치는 범위 내에서 산업안전보건법상 의무이행이 실효성을 가질 수 있는 범위를 단위로 하여 사업장 개념이 재구축될 필요가 있다는 견해가 있다.

대체로 원칙적으로 장소가 분리된 경우라면 별도의 사업장으로 판단하되, 다만, 인사·노무·회계 관리 여부 등 독립성 판단 요건을 구체화하여 해당 사업장을 대외적으로 대표할 수 있는 권한이 있는 자의 존재 여부를 판단기준으로 할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 사업장의 개념을 획일적으로 구분하기 어려운 문제점을 고려하여 인사·회계·조직운영, 업무처리 능력을 고려하여 사업장을 판단하는 것은 합리성이 있다는 것이다. 한편, 인사, 노무관리, 회계 등의 독립성을 엄격히 해석하는 경우 사업장으로 분리되기 어렵게 되고, 이에 따라 하나의 사업장으로 보는 경우 각 사업장의 업종과 규모에 부합하는 법 적용에 어려움이 발생할 수 있다는 의견이 있었다. 반면, 인사, 노무관리, 회계 등의 독립성을 완화하여 해석하는 경우, 근로자 쪼개기, 권한 없는 위임 등 법의 적용이 제외되는 사업장 증가할 수 있다고 한다.

기업 단위의 경영 현실을 고려 시, 사업장별 인사·회계 등의 완벽한 독립성을 상정하기 어려우므로 대표권(표현된 대표권도 포함)을 가지거나 이를 위임

받아 행사하는 등 대외적인 권한이 있는 외관이 형성되어 있다면, 상법상 지배인과 같이 영업에 관한 행위의 포괄적 대리권을 갖추지 못한 경우라고 하더라도 독립된 사업장에 해당한다고 행정해석을 보완할 필요가 있다는 견해가 있다. 다만, 안전보건관리체계의 구축에 아무런 권한 부여가 없는 경우에 표현대표권을 인정하여 독립된 사업장으로 볼 수 있는지는 세부적인 검토가 필요하다고 한다.

## 2) 업종·규모에 따른 법 적용 배제 및 현업업무종사자사업장 개념

공공부문에 대한 산업안전보건 기준 적용과 관련한 국제기준(ILO 제155호 협약, EU 지침 등)은 업무가 가지는 특수성과 불가피하게 배치되는 공공부문의 일정한 특수 업무(예:군대, 경찰 및 재난에 있어서 일정한 특수한 업무)에 대하여는 적용하지 않는 등 예외가 가능하지만, 안전보건관리체제와 관련해서는 민간과 공공의 모든 업무영역에 대해 동일하게 적용하고 있다.

대체로 업무의 내용이나 규모에 상관없이 이를 민간과 공공부문으로 구별하는 것은 법이론적 근거나 당위성을 찾아보기 어렵다는 의견이 많았다. 또한 고용노동부가 공공부문 등의 현업종사자를 고시로 정하는 과정에서 다양한 형태의 노무제공자를 열거하는데 한계가 있고, 배제되는 업무 종사자에 대한 차별 소지가 있다. 이미 현업종사자가 있는 기관은 산안법상 의무를 이행하고 있으며, 중대재해처벌법 시행 이후 안전보건조직 등에 관한 체계를 구축하고 있으며 각 기관별로 별도의 체계를 구축하는 것은 체계성이나 비용의 측면에서 적절하지 않다. 공공부문 등에 대해서도 산안법의 안전보건체제를 적용하되, 공공질서 유지 등을 위해 개별 법률로 따로 정할 필요가 있는 경우(군인, 경찰, 소방 등) 해당 법률에 따르도록 일부 적용 제외로 개선할 필요가 있다. 공공부문이 다른 업종에 비해 낮은 재해율을 나타내긴 하지만, 이것이 안전보건관리체계 구축의무에서 제외되어야 하는 이유가 될 수는 없으며, 최대한 업종·규모에 따른 적용 배제는 줄여나가는 방향으로 나아가야 한다는 것이다.

사업장 판단기준의 세분화를 통해 광범위하고 포괄적인 사업장 개념을 지양하고, 작업 특성 등을 반영한 차별화된 안전보건관리체제 구성하도록 하여 산업안전보건법의 법률 취지를 실질적으로 구현할 필요가 있다.

## VI. 산업안전보건법상 근로자대표





## VI. 산업안전보건법상 근로자대표

### 1. 현행 규정

산업안전보건법 제2조 제5호에서는 산업안전보건법상의 근로자대표에 대해 정의하고 있다. 이에 따르면, 근로자대표란 “근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합을, 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자”를 말한다.

### 2. 논의의 배경

입법 예고된 근로기준법 개정안에 따르면, 과반수 노조가 있는 경우 ‘과반수 노조’에게 근로자대표 지위를 부여하고, 과반수 노조가 없는 경우 ‘노사협의회 근로자위원’에게 지위가 부여된다. 과반수 노조 및 노사협의회 근로자위원이 없는 경우에는 근로자 과반수가 참여하는 직접·비밀·무기명 투표로 ‘근로자대표가 선출된다. 또한 입법예고된 근로기준법 개정안에 따르면, “근로자대표가 2명 이상인 경우에 그 의사결정은 근로자대표 과반수의 찬성으로 한다. 다만, 근로자대표들이 의사결정 방식을 다르게 정한 경우에는 그에 따른다”고 하여 복수의 근로자대표를 인정하고 있다. 또한 입법예고된 근로기준법 개정안에서는 근로형태, 직무 특성 등에 따라 근로시간 등을 달리 정할 필요가 있는 특정 직종의 근로자 등 부분 근로자에만 적용되는 사항에 대해 근로자대표가 정당한 이유 없이 해당 근로자의 의사에 반해서는 안된다는 원칙을 규정하고 있다.

산업안전보건법은 제2조 제5호에서 “근로자대표”란 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우에는 그 노동조합을, 근로자의 과반수로 조직된 노

동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다고 하여 근로자대표에 관한 규정을 두고 있다. 그러나 산업안전보건법상의 근로자대표가 근로기준법상 근로자대표와 동일한 지가 문제된다. 우선, 입법 예고된 근로기준법 개정안에서는 복수의 근로자대표를 상정하고 있는 반면, 산업안전보건법상 산업안전보건위원회의 당연 근로자위원인 근로자대표는 1인을 상정하고 있어 산업안전보건법은 복수의 근로자대표를 전제로 하고 있지 않아 정합성이 문제될 수 있다. 또한 근로기준법은 별도 ‘사업장’ 단위를 고려하고 있지 않지만, 산업안전보건법은 기본적으로 ‘사업장’을 적용 단위로 하고 있어 공장 등 작업 현장별 근로자대표가 필요한 경우에 근로기준법과 산업안전보건법 간의 정합성에 대한 우려가 있을 수 있다.

### 3. 논의의 방향

이와 관련하여 산업안전보건법의 경우 입법 예고된 근로기준법 개정안과는 별도의 근로자대표 개념으로 도입 및 운영할 필요가 있는지가 문제된다. 즉, 산업안전보건법상의 근로자대표는 안전보건관리규정 작성·변경 동의 등 사업장 단위에서의 대표자로 개념을 재정의할 것인지 등이 문제된다.

### 4. 논의의 결과

대체로 산업안전보건법과 근로기준법은 입법목적이 다르므로 근로자대표 규정도 독자적으로 정립할 필요가 있다는 견해가 제시되었다. 근로기준법상 근로자대표제도는 근로조건 결정이라는 관점에서 하나의 사업장을 단위로 하여 근로자 전체의 대표를 정하고 있으나, 산업안전보건법은 장소의 개념을 토대로 산업재해 위험의 예방을 위한 제반 의무를 규정한 것이어서, 그 구체적 장소와 업무 내용에 밀착된 법 체계이어서 산업안전보건법상 근로자대표 제

도를 이해함에 있어서도 해당 장소나 업무의 위험성을 단위로 하여 근로자대표제도를 다원화하는 것이 바람직하다는 것이다.

산업안전보건법상의 근로자대표는 해당 사업장에서 발생하는 안전보건에 대한 사항에 대한 참여, 의견 개진, 정보제공요청, 의결 등의 권한을 갖는 자이기 때문에, 근로기준법과 별개로 산업안전보건법은 사업장 단위에서 근로자 과반수로 조직된 노조 또는 과반수를 대표하는 자를 선출하여 권한을 부여할 필요가 있다고 한다. 다만, 이 경우 산업안전보건법상 근로자대표를 사업장 단위로 선출하게 되면, 기업의 과반수 노조와 사업장의 과반수 노조가 달라지는 경우가 발생할 수 있다는 점이 고려될 필요가 있다고 한다. 안전보건규정은 단체협약이나 취업규칙보다 낮은 효력 계위를 갖기 때문에(산업안전보건법 제25조 제2항), 기업의 과반수 노조에서 단체협약을 통해 안전보건에 관한 기준을 만드는 경우, 사업장 단위 노조의 의결권, 동의권 등이 무력화될 소지가 있어 이를 명확히 할 필요가 있다고 한다.

한편, 근로기준법 개정안에서 근로자 과반수가 참여하는 직접·비밀·무기명 투표로 ‘근로자대표 선출’한다는 절차 규정을 도입하는 것은, 민주적 정당성이라는 점에서 행정해석에서도 고려할 만한 내용이라는 견해가 있었다. 근로자대표의 선출 방법 등 다소 기술적이면서 민주적인 내용을 법률이나 행정해석에 담아 그 대표성에 대한 시비에서 벗어나는 것이 필요하다고 한다.



## VII. 안전보건 감독 설비 설치





## VII. 안전보건 감독 설비 설치

### 1. 논의의 배경

AI(인공지능), IoT(사물인터넷), CCTV, 드론, 로봇 등 4차 산업혁명 기술을 산업안전보건분야에 적용하여 근로자의 불안정한 행동이나 기계 기구 및 설비의 불안정한 상태를 감지하여 사망 등 중대재해를 예방하기 위한 스마트 안전보건 기술 및 장비 보급이 공공기관이나 대기업 중심으로 산업현장에 널리 확산 보급되고 있다. 국토교통부에서는 ‘스마트 건설안전 기술’이란 명칭으로 건설산업진흥법 등을 개정하여 건설현장 중대재해 예방을 목적으로 2018년도부터 관련 스마트 건설안전 기술 개발 및 스마트 건설 안전장비를 확산 보급 중에 있다. 고용노동부에서도 ‘스마트안전보건기술’이란 명칭으로 제조업, 건설업, 서비스업 사업장을 중심으로 사망 등 중대재해예방을 위해 올해부터 관련 스마트 안전보건 기술 개발 및 스마트 안전보건 장비를 확산 보급 중이다. 2023년도 50인 미만 사업장에 스마트 안전보건장비 15종정도를 250억원 보조금 지원하고 있다.

안전보건 감시 기기는 사람의 현장 점검이나 감시로는 확인하기 어려운 작업환경 실시간 감시가 가능하고 24시간 감시도 가능하며, 인공지능 CCTV의 경우에는 빅데이터(Big Data)를 딥러닝이나 머신러닝 등을 통해 학습시켜 인공지능(AI)에 정보를 입력하고 이를 현장의 위험 상황에 대응할 수 있도록 경보를 알려주거나 화재 등에 대해 비상대응 조치까지 할 수 있게 하는 등 효율성과 효율성이 증대하고 있다. 인공지능 CCTV, 스마트 안전모, 스마트 안전대, 스마트 글래스(Glasses), 실시간 위치추적 기술 활용(근로자 위험 지역 접근 방지 CCTV), 화재감시 CCTV, 바디 캠(Body Cam) 등은 안전보건 감시 기기 사용된 예이다.

## 2. 논의의 쟁점

### 1) 안전보건 감시 기기 관련 법령상 근거

안전보건 감시 기기가 사업장 내 주요 시설물을 촬영하고 근로자의 근로현장이 그 대상에 포함되며, 근로자의 안면, 복장 등 특징이 구별되고 출·퇴근 등 근태 등이 기록되는 경우 보호대상인 개인정보에 포함된다. 사업장의 경우 통상 비공개된 장소에 해당하므로 개인정보 보호법 제15조<sup>10)</sup>가 적용되어, 정보주체인 근로자의 동의를 통해 영상정보를 처리하는 것이 원칙이다.

한편, 근로자참여법상 노사협의회 협의 사항으로 '사업장 내 근로자 감시 설비의 설치'를 규정하고 있어 이를 개인정보 보호법 제15조 제1항 제2호의 '법률에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당하는지 여부가 문제된다.

### 2) 사업장 내 안전보건 감시 기기 설치 제도화 여부

실제 사업장 내 CCTV 등 시설, 설비의 적정한 작동 등 공정관련 유지의 측면 이외에 이동이 가능한 기계와 근로자의 충돌 방지를 위한 실시간 동선 감시 및 사전 충돌 경고 등 기술적 발전을 수용할 필요성이 존재한다. 특히, 이를 통해 동선, 작업 시간 등 조정 또는 설비 재배치 등 산업재해를 사전에 방지할 수 있는 안전관리 시스템으로 활용될 수 있다. 이에 따라 사업장 내 안전보건 감시 기기 설치 제도화 여부가 문제된다.

10) 개인정보보호법 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우
2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우.

### 3. 논의의 결과

#### 1) 안전보건 감시 기기 관련 법령상 근거

안전보건 감시 기기 관련 법령상 근거와 관련하여 첫 번째로는 노사협의회 협의로 설치 가능하다는 견해가 있다. 영상정보처리와 관련하여 개인정보 보호법은 법률에 ‘특별한’ 규정이 있는 경우 정보주체의 동의에 대한 예외를 부여하고 있고, 근로자참여법은 명확하게 ‘사업장 내 근로자 감시설비의 설치’를 노사의 협의사항으로 규정하고 있어, 설치 범위 및 사생활 방지조치 등 협의된 범위 내에서 영상정보처리 기기의 설치·운영이 가능하다는 것이다.

두 번째로는 개인정보 보호법상 개별 동의가 필요하다는 견해이다. 개인정보 보호법은 개인의 자유와 권리를 보호하고, 개인의 존엄과 가치를 구현함을 목적으로 하는 법률로서 특별한 규정의 예외는 엄격히 해석 필요하다는 것을 근거로 한다. 이에 따르면, 근로자참여법상 노사협의회 협의 사항은 근로자의 작업, 휴게방식 등 근로환경의 변동을 일으키는 사측의 일방적 결정이 근로자의 이익에 반할 위험을 방지하기 위해 사전 협의 절차를 규정한 것일 뿐이므로 이를 개인정보 보호법상 동의의 예외로 보기 어렵다고 한다.

#### 2) 사업장 내 안전보건 감시 기기 설치 제도화 여부

사업장 내 안전보건 감시 기기 설치 제도화의 필요성과 관련해서는 긍정설과 부정설이 제시된다.

사업장 내 안전보건 감시 기기 설치 제도화의 필요성을 부정하는 견해는 ① 근로자의 개인정보자기결정권이나 인격권, 사생활의 비밀과 자유를 침해할 여지가 크다는 점, ② 개인정보자기결정권은 일반적 인격권 및 사생활의 비밀과 자유에서 도출된 헌법상 기본권으로 일단 그에 대한 침해가 발생하면 사후

적으로 이를 전보하거나 원상회복을 하는 것이 쉽지 않다는 점, ③근로자의 안전조치 이행 여부 감시를 통한 (중대)산업재해 예방이라는 목적 이외 활용 가능성 배제하기 어렵다는 점, ④개인정보자기결정권을 골자로 하는 개인정보 보호법은 제3조에서 목적의 명확화, 필요 최소한의 수집, 목적 외 활용 금지, 정보주체의 권리보장 등의 개인정보 보호 원칙을 규정하고 있는바, 사업장 내 근로자의 안전을 이유로 작업 내용에 대한 전면적 촬영 및 24시간 촬영은 ‘필요 최소한의 수집’에 반할 수 있다는 점, ⑤개인정보 보호법 제15조 제1항 제1호의 요건인 정보주체의 ‘동의’와 관련하여 개인정보 보호법 내 정보처리에 관한 일종의 ‘만능열쇠’로 활용되어 개인정보의 제3자 이전, 목적 외 사용 및 사상과 신념 등 민감한 개인정보처리까지 가능하게 된다는 점 등을 주요 논거로 든다. 이는 사업장 내 감시체계는 자율적 협의사항으로 추가적 제도화는 불필요하다는 주장으로 이어진다.

반면, 필요성 긍정설은 ①개인정보’ 보호보다 ‘생명’ 보호가 최우선되어야 한다는 점, ②사업장 내 위해·위험 설비, 기계류 등의 적정한 작동, 근로자의 안전조치 이행 여부, 안전작업 수행 여부, 관리감독 등의 체계적인 감시를 통한 (중대)산업재해 예방 기여, ③CCTV 등을 이용한 시설관리는 범죄 및 화재 예방 등을 위해 필요성이 충분히 인정된다는 점, ④사고 발생 후 (중대)산업재해 원인 규명, 책임 소재 규명, 증거자료, 향후 대책마련에 활용할 수 있다는 점 등을 주요 논거로 한다.

이에 따르면, 개인정보보호법의 개인정보 수집 및 이용 제한 규정 해소 및 근로자참여법상 노사협의회 협의조건 해소 등을 위해 산업안전보건법에 CCTV 등 안전보건 감시 기기 설치 등에 관한 관련 근거 규정을 마련하여 사망 등 중대재해 예방을 위한 스마트안전보건 기술 및 장비의 보급, 확산이 활성화 될 수 있도록 관련 법 규정의 신설이 필요하다고 한다. 개인정보보호법의 개인정보 수집 동의에 대한 엄격한 예외의 입법 취지에 비추어, 개별 근로자의 동의가 필요하고, 실제 산업현장에서 광범위하게 사용되는 안전보건 감시 기기 등 산재예방을 위한 필요성을 고려하여 개별 근로자의 동의가 아닌

산안법상 설치 근거에 관한 규정을 신설할 필요가 있다는 것이다.

이러한 견해에 의하더라도, 이 경우 사업장 내 공정의 적정성, 시설물 및 공정과 근로자에 대한 실시간 안전보건확보를 위한 제한적 목적을 명시할 필요가 있다고 한다. 개인정보 보호법 제3조 제1항에 따르면 “개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항에 따르면 “개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적에 필요한 범위에서 적합하게 개인정보를 처리하여야 하며, 그 목적 외의 용도로 활용하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있으므로, 근로자의 개인정보에 대한 필요 최소한의 수집과 목적 외 활용 금지 원칙을 준수해야 할 것이라고 한다.



## VIII. 도급, 도급인의 책임, 발주자 개념





## VIII. 도급, 도급인의 책임, 발주자 개념

### 1. 논의의 배경

#### 1) 도급의 개념

구 산업안전보건법은 도급인의 안전보건조치 의무와 건설공사발주자의 안전보건조치 의무를 규정하고 있었다(구 산업안전보건법 제18조의2(안전보건조정자 선임의무), 제30조(산업안전보건관리비 계상의무)). 그러나 도급인과 건설공사발주자에 대한 명확한 정의 규정이 없어 해석상 혼란이 존재하였다.

산업안전보건법 전부개정으로 관계수급인 근로자 보호를 위해 도급인의 책임을 강화하고, 건설공사발주자에게 산재예방 조치의무를 추가되었다. 이에 따라 각 주체별 명확한 산재예방 책임 부여를 위해 도급인과 건설공사발주자에 대한 정의 규정을 신설할 필요가 있었다. 산업안전보건법은 도급을 ‘일의 완성 또는 결과’에 대하여 ‘보수를 지급’할 것을 요건으로 하는 민법상 도급계약 뿐만 아니라, 그 명칭이나 형식에 관계없이 자신의 업무를 타인에게 맡기는 계약을 의미한다고 정의하였다.

이와 같이 현행 산업안전보건법상 도급은 계약 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리, 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약을 의미한다. 이에 따라 산업안전보건법상 도급에는 타인에게 맡기는 업무에는 사업 목적 달성에 본질적·필수적 업무뿐만 아니라 사업 영위에 수반되는 모든 업무가 포함된다. 다만, 타인에 대한 사업장 내 공간 임대 계약, 타인이 통상적으로 제공·판매하는 물품·서비스의 구매 계약 등 타인에게 업무를 맡긴 것으로 보기는 어려운 계약은 도급에 포함되지 않는다.

이와 같이 현행 산업안전보건법상 도급은 법령상 명확한 범위의 제한이 없으며, 법 해석을 통해 구매, 임차계약 등 일부 계약이 제외되고 있다. 구매 계약의 경우에도 일부 부대체물의 제작물 공급 계약과 같은 본인의 특별한 수요 충족을 위한 계약인 경우 산업안전보건법상 도급으로 인정된다. 기계장치, 전기·전산설비 등 생산설비에 대한 정기적·일상적인 정비·유지·보수, 경비·조경·청소 등 용역서비스, 통근버스·구내식당 등 복리후생시설 운영 등 사업 목적과의 직접 관련성 유무와 관계 없이 모든 계약이 도급에 포함된다. 도급에 해당하는 경우 도급인은 산업안전보건법 제64조, 제65조 등에 따른 안전보건 협의체 구성, 작업장 순회점검, 합동점검, 위생시설 협조 등 도급인으로서의 의무와 산업안전보건법 제63조에 따른 안전보건조치 의무를 부담한다.

## 2) 도급인의 책임

현행 산업안전보건법에 따르면 도급인은 관계수급인의 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우, 자신·수급인·관계수급인의 근로자에 대해 산재 예방을 위한 안전 및 보건조치 등을 해야 한다. 물론 자신이 사업주가 아니거나, 사업주가 아닌 자에게 자신의 업무를 맡기는 때에는 산업안전보건법상 도급인의 책임을 지지 않는다. 한편, 현행 산업안전보건법에 의하면, 건설공사를 도급하는 자로서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자(건설공사발주자)는 ‘도급인’에서 제외한다.

도급인은 도급인의 사업장에서 작업하는 자신과 관계수급인 근로자의 산재 예방을 위한 안전·보건조치 등의 의무를 부담한다. 도급인의 사업장에는 자신의 사업장과 도급인이 ①제공 또는 지정하고, ②지배·관리하는 ③대통령령으로 정한 장소<sup>11)</sup>가 포함된다. 이 경우 지배·관리 여부는 장소에 대한 통제, 작

11) 산업안전보건법 시행령 제11조

1. 토사·건축물·인공구조물 등이 붕괴될 우려가 있는 장소

업 과정에서 나타날 수 있는 위험에 대한 예측·대비 능력 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.

도급인의 책임과 관련하여 사내 도급으로 인정되는 경우 ‘지배·관리’ 및 21개 위험장소에 대한 제한 없이 도급인이 전적으로 책임을 부담하게 된다. 이와 관련하여 장소적으로 분리되어 있는 공간일지라도 사업장의 장소적 확장 해석에 따라 ‘사업장 내’로 해석될 여지가 있고, 이를 둘러싼 다양한 해석 및 견해의 다름이 있다.

- 
2. 기계·기구 등이 넘어지거나 무너질 우려가 있는 장소
  3. 안전난간의 설치가 필요한 장소
  4. 비계 또는 거푸집을 설치하거나 해체하는 장소
  5. 건설용 리프트를 운행하는 장소
  6. 지반을 굴착하거나 발파작업을 하는 장소
  7. 엘리베이터홀 등 근로자가 추락할 위험이 있는 장소
  8. 석면이 붙어 있는 물질을 파쇄 또는 해체하는 작업을 하는 장소
  9. 공중 전선에 가까운 장소로서 시설물의 설치·해체·점검 및 수리 등의 작업을 할 때 감전의 위험이 있는 장소
  10. 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소
  11. 프레스 또는 전단기(剪斷機)를 사용하여 작업을 하는 장소
  12. 차량계 하역운반기계 또는 차량계 건설기계를 사용하여 작업하는 장소
  13. 전기 기계·기구를 사용하여 감전의 위험이 있는 작업을 하는 장소
  14. 철도차량(도시철도차량 포함)에 의한 충돌·협착 위험이 있는 작업을 하는 장소
  15. 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 장소
- 산업안전보건법 시행규칙 제6조, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 장소
1. 화재·폭발 우려가 있는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 작업을 하는 장소
    - 가. 선박 내부에서의 용접·용단작업
    - 나. 인화성 물질을 취급·저장하는 설비 및 용기에서의 용접·용단작업
  - 다. 안전보건규칙 제273조에 따른 특수화학설비에서의 용접·용단작업
  - 라. 가연물(可燃物)이 있는 곳에서의 용접·용단 및 금속의 가열 등 화기를 사용하는 작업이나 연삭숫돌에 의한 건식연마작업 등 불꽃이 될 우려가 있는 작업
  2. 양중기에 의한 충돌 또는 협착의 위험이 있는 작업을 하는 장소
  3. 안전보건규칙 제420조제7호에 따른 유기화합물취급 특별 장소
  4. 안전보건규칙 제574조 각 호에 따른 방사선 업무를 하는 장소
  5. 안전보건규칙 제618조제1호에 따른 밀폐공간
  6. 안전보건규칙 별표 1에 따른 위험물질을 제조하거나 취급하는 장소
  7. 화학설비 및 그 부속설비에 대한 정비·보수 작업이 이루어지는 장소

또한 현행 산업안전보건법은 도급인의 사업장 밖이라도 도급인이 지정·제공한 경우로서 지배·관리하는 21개 위험장소(대통령령)에서는 도급인의 안전보건조치 의무를 인정한다. 이와 관련하여, 도급인이 지정·제공한 경우로서 사외도급에 대한 ‘지배·관리’라는 요소로 책임을 확장하면서, 수급인 사업주와 동일한 안전보건조치를 부담하게 되므로 이에 상응하는 엄격한 요건이 필요함에도 불구하고, ‘지배·관리’라는 책임 요건의 불명확성으로 인해 어떤 요소가 ‘지배·관리’를 인정할 수 있도록 하는 근거가 되는지 해석상 이견이 존재한다.

한편, 중층적 도급관계에 있어서 최상단 도급인만이 유일한 도급인으로서 관계수급인 근로자에 대한 안전보건조치 의무를 부담하는지 여부가 문제된다.

### 3) 발주자 개념

도급인을 자신의 업무를 타인에게 맡기는 사업주로 정의하는 한편, 건설공사 도급인 이외에 건설공사발주자 정의를 신설하고 도급인의 범위에서 제외하되, 별도 책임을 부여하여 안전 및 보건을 강화토록 하였다. 전부 개정된 산업안전보건법에서는 건설공사발주자를 건설공사를 도급하는 자로서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자(도급받은 건설공사를 다시 도급하는 자는 제외)로 정의하면서, 건설공사를 도급하는 자 중에서 “건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자”는 자신의 주도하에 건설공사를 시공하는 자로서 자체 사업으로 건설공사를 총괄·관리하며 시공하는 자(자기공사자)를 의미하고, 산업안전보건법상 건설공사발주자는 도급인 책임을 지지 않고, 건설공사발주자로부터 건설공사를 도급받은 사업주가 산안법상 도급인에 해당되며 그에 따른 책임을 부담하도록 하였다. 한편, 건설공사발주자는 건설현장의 산업재해 예방을 위하여 건설공사도급인과 다른 책임을 부담하도

록 규정하였다. 산업안전보건법 규정에 따르면, 건설공사는 건설산업기본법 제2조 제4호의 건설공사 등을 모두 포함한다.<sup>12)</sup>

도급인과 건설공사발주자의 구별은 도급인으로 인정될 경우 산업안전보건법상 도급인의 책임이 부여되고 사업주와 같이 안전보건조치 책임을 지는지와 관련되어 있다. 그리고 건설공사발주자의 판단은 '시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니'하는지 여부에 따라 결정되고 이는 해석론에 맡겨져 있다. 이와 관련하여 법원 및 고용노동부 행정해석을 통해 해석론이 쌓이고 있으나, 시공을 주도하여 총괄·관리하는지 여부에 대한 해석상이 논란이 지속되고 있다.

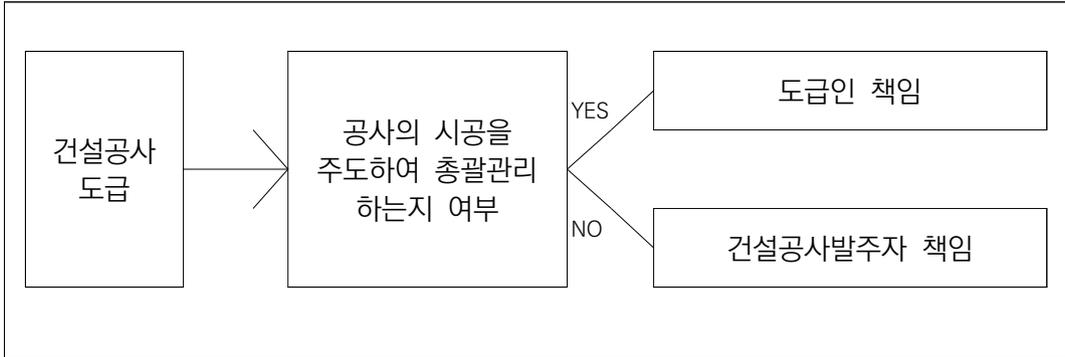
이와 관련하여 행정해석은 공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는지 여부는 ①당해 건설공사가 사업의 유지 또는 운영에 필수적인 업무인지, ②상시적으로 발생하거나 이를 관리하는 부서 등 조직을 갖췄는지, ③예측 가능한 업무인지 등 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 판단한다.<sup>13)</sup> 이에 따라 건설사업관리, 감리 등은 건설산업기본법, 건설기술진흥법, 건축사법 등에서 의무를 부여한 사항으로 이를 총괄·관리로 보지 않는다.

12) 산업안전보건법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. "도급"이란 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약을 말한다.
7. "도급인"이란 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 도급하는 사업주를 말한다. 다만, 건설공사발주자는 제외한다.
10. "건설공사발주자"란 건설공사를 도급하는 자로서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 말한다. 다만, 도급받은 건설공사를 다시 도급하는 자는 제외한다.
11. "건설공사"란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공사를 말한다.
  - 가. 「건설산업기본법」 제2조 제4호에 따른 건설공사
  - 나. 「전기공사사업법」 제2조 제1호에 따른 전기공사
  - 다. 「정보통신공사사업법」 제2조 제2호에 따른 정보통신공사
  - 라. 「소방시설공사사업법」에 따른 소방시설공사
  - 마. 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재수리공사.

13) 2021. 3. 19. 산업안전과-1295 등.

[그림 VIII-1] 건설공사 도급시 산업안전보건법상 도급과 건설공사발주자 구분



행정해석에 따르면, 기계 등의 정비·수리·유지관리의 경우, 제조업 등에서 기계·설비의 정비, 수리 및 유지관리 등을 도급하는 경우 도급인 책임을 지게 된다. 다만, 도급하는 업무가 건설공사인 경우 공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는지 여부를 판단하여 도급인 책임 또는 건설공사발주자 책임을 지게 된다. 또한 일괄 도급 계약의 경우 제조업체에서 기계·설비에 대한 설치·해체와 정비·수리를 합하여 하나의 단가계약방식으로 도급하는 경우, 단위작업별 성격에 따라 건설공사발주자인지 도급인인지를 판단한다.

한편, 울산지방법원 2021. 11. 11. 선고 2021고단1782 판결은, ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자’는 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니한 자를 의미하는 것이 아니고 ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’를 의미하는 것으로 보았다. 도급하는 건설공사가 도급인의 사업의 일부를 구성하고 도급인의 사업과 같은 장소에서 이루어짐에도 불구하고 이를 외주화하여 도급에 의하여 행하는 경우, 도급하는 건설공사에 관하여 도급인의 지배하에 있는 특수한 위험요소가 있어, 도급인이 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 않고서는 수급인이 산업법이 정한 안전·보건조치를 실질적으로 이행하는 것이 현저히 곤란하고 도급인의 총괄·관리가 필수적인 경우, 도급인과 수급인의 각 전문성, 규모,

도급계약의 내용 등에 비추어 도급인에게는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 능력이 있는 반면에 수급인에게는 안전·보건조치를 스스로 이행할 능력이 없음이 도급인의 입장에서 명백한 경우에는 시공을 주도하여 총괄·관리하는 경우로서 건설공사발주자가 아닌 도급인으로서의 책임이 인정된다고 한다.

한편, 인천지방법원 2023. 6. 7. 선고 2022고단1878 판결은 ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는지’는 실제 시공을 주도하여 총괄·관리하였는지가 아닌 규범적으로 평가하여 해당하는 지위에 있는지에 따라 판단해야 한다고 보았다. 이에 따라 시설(갑문)을 유지·보수하는 업무가 인천항만공사의 핵심적·본질적 사업이며, 재해가 인천항만공사자 직접 관리하는 사업장에서 발생하였다는 점, 인천항만공사는 재해가 발생한 갑문 이외에도 기타 갑문에 대해 정기적인 보수 공사를 실시하며, 해당 보수 공사로 인한 재해 예방 등을 위한 안전 조직이 구성되어 있다는 점, 인천항만공사의 안전 조직 및 예산이 수급업체에 비해 월등한 우위에 있다는 점 등을 고려하여 인천항만공사가 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 지위에 있는 ‘도급인’에 해당하고, 인천항만공사의 대표자는 산안법상 안전보건총괄책임자로서의 의무를 부담한다고 판단하였다.

이와 같이 건설공사발주자와 관련하여 법원 및 고용노동부 행정해석을 통해 해석론이 쌓이고 있으나, 시공을 주도하여 총괄·관리하는지 여부에 대한 해석상이 논란이 지속되고 있다.

## 2. 논의의 결과

### 1) 도급의 개념

현행 산업안전보건법상의 도급은 ‘명칭에 관계없이’ 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에 맡기는 계약 모두를 포괄하는 형태로 정의되어 있어, 종전 산업안전보건법상의 장소·사업목적 등 요건에 비해 불명확한 측면이 존재한다.

이에 따라 도급의 개념을 보다 명확히 할 필요가 있다는 요청이 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 점에서 구매 또는 사무업무, 수급사업주의 자체적 안전보건 확보가 가능한 구내식당, 청소, 경비, 조경 및 통근버스 등 서비스 용역은 도급에서 제외하는 것을 검토할 필요가 있다. 또한 현행 산업안전보건법에 따르면 도급인의 사업장 전반에 책임이 부여되어, 오히려 유해·위험도가 높은 작업에 산업안전보건 관심이 저하되고 있어 장소적인 관점에서 제한된 집중 책임을 부여할 것인지를 검토할 필요가 있다.

### 2) 도급인의 책임

현행 산업안전보건법은 도급인에게 수급인과 동일한 안전보건조치 책임을 부여하고 수급인 근로자 사망 시 동일한 벌칙을 부과하고 있다. 이에 따라, 원·하청의 효과적인 구분에 따른 역할을 고려하지 않고 하청의 역할을 모두 원청이 수행하도록 하고 있으며, 하청 업체의 시설·장비에 대해서도 안전보건 조치를 대신 수행하여야 하는 불합리한 점이 존재한다. 도급작업 시 안전보건 조치에 대해 원청과 하청에 동일한 의무를 부여하는 경우는 외국의 입법례에서 쉽사리 찾아보기 어려운 측면이 있다.

중층적 도급에 있어, 중간수급인의 책임을 긍정하는 견해는 개정 산업안전

보건법의 문언 해석상 도급 관계의 수급인은 중층적 관계에서 직하 수급인에 대해 도급인으로서의 책임을 부담하는 것이 가능하다고 한다. 반면, 이를 부정하는 견해는 중간 관계수급인에게 도급인 책임 부담 시, 책임 전가를 통해 도급인 책임을 강화한 개정법률의 입법 취지가 몰각될 우려가 있다고 한다. 이에 따라, 중간수급인의 경우에도 도급인으로서의 책임을 명확히 규정하여, 모든 안전보건조치 의무 등을 최상단 도급인에게 전가하는 문제를 방지할 필요가 있게 된다.

현행 산업안전보건법은 종전 산업안전보건법상의 한정적 도급 개념 및 도급인의 책임에 대한 반성적 고려에서 전부개정을 통해 도급인의 책임 범위를 확대하였다.

**〈전부개정 산업안전보건법상 도급인 책임 범위 확대〉**

- 개정이유: 도급인의 수급인 근로자에 대한 안전·보건조치 책임은 도급인이 수급인 또는 수급인 근로자의 작업 장소 등 위험에 대하여 지배·관리권이 있다면 도급의 유형, 위험장소 여부 등에 관계없이 수급인 근로자의 안전·보건조치에 대해 책임지도록 함이 타당

▲ 산업재해 예방조치 의무를 부담하는 도급인의 범위를 '같은 장소에서 행하여지는 사업으로서', '사업의 일부 도급 또는 전문 분야 공사 전부 도급'으로 한정

▲ '도급인의 안전·보건조치 책임'은 추락, 토사 붕괴 등 22개 위험발생 장소에서 작업하는 경우에만 부담

⇒

▲ 도급인의 수급인 또는 수급인 근로자에 대한 안전·보건조치 책임 범위는 도급인의 사업장, 도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 대통령령으로 정하는 장소

▲ 도급인이 작업 장소 등 위험에 대하여 지배·관리권이 있다면 도급의 유형, 위험장소, 사업의 목적 여부 등에 관계 없이 수급인 근로자의 안전·보건조치에 책임

우리 산업구조 특성과 ‘위험의 외주화’를 막기 위하여 장소·사업목적 등 요건을 삭제하고 도급인 책임을 강화하여 산재예방 목적을 달성하고자 한 입법 취지는 존중될 필요가 있다. 현행 전부개정 법률의 입법취지를 충분히 고려하면서도 관계수급인까지 안전보건을 확보하기 위한 역량을 발휘할 수 있도록 실효적 측면에서 원·하청간 역할을 배분하는 방법을 고민할 필요가 있다.

현행 산업안전보건법은 사외 도급의 경우 ‘지배·관리’하고 유해·위험도가 높은 21개 위험장소에 대해서도 도급인에게 수급인과 동일한 안전보건조치 의무를 부여하고 있다. 그러나 ‘지배·관리’라는 법령상 불명확한 요소로 인해 사외 도급에 대해 안전보건조치가 오히려 방임되는 현상이 발생하고 있다. 특히 도급인의 사업장은 장소적 개념임에도 불구하고 행정해석을 통해 시설·설비 등으로 지배·관리의 징표를 확대하는 등 불합리가 발생하고 있다. 지배·관리의 명확한 기준을 제시하여 도급인으로서 책임 여부를 사전에 확실히 인지하고 안전보건조치를 이행하도록 유도할 필요가 있다.

한편, 도급인의 지배·관리 개념은 다양한 유해·위험 요인을 통제할 수 있는 권한을 의미하는 것이며, 이를 문리적 ‘장소’로 국한하여 해석할 수는 없다. 즉, 안전보건조치 의무를 도급인에게 확대 적용하는 전부개정의 취지는 위험을 통제할 수 있는 도급인에게 그 책임을 부담시키는 것이므로 이를 충분히 반영하는 해석이 필요하다고 할 것이다. 또한 업무의 전체적인 진행 과정에 대한 총괄 가능성이나 능력 등을 고려할 필요가 없고 작업 중 안전보건조치를 취할 수 있는 권한이 있는지가 ‘지배·관리’의 개념 요소로 볼 수 있다. 도급인의 사외 도급 관련 책임 범위가 확장되었으나 관련하여 판결 및 행정해석은 누적되지 못한 상태이므로, 개정 취지를 고려하되 법문언과 실제 현장에서의 안전보건 확보를 위한 효과적 방법을 균형 있게 반영할 수 있는 범위를 고민할 필요가 있다.

### 3) 발주자 개념

건설공사발주자의 판단기준인 ‘시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자’와 관련하여, 행정해석은 건설공사자가 사업 유지·운영에 필수적인지 여부, 상시적 관리 부서(시공 관련) 등 조직 여부, 예측가능한 업무 등의 판단 요소를 제시하고 있다.<sup>14)</sup>

한편, 발주계약을 맺은 경우라도, 건설공사를 시공해 총괄·관리하는 경우 도급인으로 책임을 부담하게 되므로, 장소적 지배·관리가 가능하다면 도급인으로서의 책임을 부여할 필요가 있다. 특히, 전기공사업법 등 법령상 공사자의 지위에 대한 인정 여부 등과 관계없이 공정의 총괄 등 위험의 통제 가능성을 바탕으로 도급인을 넓게 인정할 필요가 있다.

시공을 주도하여 총괄·관리하는지 여부는 규범적 요소이므로 예로써 ‘위험의 통제 가능성’ 등 규범적인 판단이 가능한 최소의 기준을 행정해석 또는 법령 개정으로 보완할 필요가 있다.

14) 2021. 3. 19. 산업안전과-1295 등.

## 참고문헌

전형배 외(2019), 「외국의 산업안전보건법 위반사례 분석」, 산업안전보건연구원.

정진우(2012), 「산업안전보건법상 근로자의 법적지위(리걸플러스)」, 한국학술정보.



## Abstract

# A Study on the Revision of the Occupational Safety and Health Act

**Objectives** : This study discusses ways to improve the current occupational safety and health-related system so that occupational safety and health can be implemented based on risk assessment.

**Method** : This study was based on discussing topics in expert forums.

**Results** : In this study, clarification of worker roles and duties, mandatory risk assessment, rationalization of work stoppage regulations and release procedures, the scope of application in the Occupational Safety and Health Act, worker representation in the Occupational Safety and Health Act. System review, etc. were discussed.

**Key words** : Occupational Safety and Health, Occupational Safety and Health Act, worker, risk assessment, worker representation

## 연구진

연구기관 : **충남대학교 산학협력단**

연구책임자 : 김기선 (교수, 충남대학교)

연구보조원 : 김선희 (연구원, 충남대학교)

연구상대역 : 나민오 (연구위원, 산업안전보건연구원  
안전보건정책연구실)

## 연구기간

2023. 04. 13. ~ 2023. 10. 31.

본 연구는 산업안전보건연구원의 2023년도 위탁연구 용역사업에 의한 것임

본 연구보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 견해이며,  
우리 연구원의 공식견해와 다를 수도 있음을 알려드립니다.

**산업안전보건연구원장**

**「산업안전보건법」 법령 정비 방안 연구  
(2023-산업안전보건연구원-555)**

**발행일** : 2023년 10월 31일

**발행인** : 산업안전보건연구원 원장 김은아

**연구책임자** : 충남대학교 교수 김기선

**발행처** : 안전보건공단 산업안전보건연구원

**주소** : (44429) 울산광역시 중구 종가로 400

**전화** : 052-703-0822

**팩스** : 052-703-0332

**Homepage** : <http://oshri.kosha.or.kr>

**I S B N** : 9791192782799(93360)

**공공안심글꼴** : 무료글꼴, 한국출판인회의, Kopub바탕체/돋움체

# 「산업안전보건법」 법령 정비 방안 연구

**표지**

인스퍼에코 222g(인쇄용지)

**내지**

네오스타 미색 80g(인쇄용지)  
 저탄소제품 708kg CO<sub>2</sub> eq./ton

환경보호를 위해  
 저탄소용지(친환경용지)를  
 사용하였습니다.

