

연구보고서

「산업안전보건법」상 산재예방 책임주체 확대와 역할 분담 방안

나민오·양승엽·윤조덕·정진우

산업재해예방

안전보건공단

산업안전보건연구원



요약문

- 연구기간 2023년 2월 ~ 2023년 11월
- 핵심단어 산업안전보건법, 중대재해, 산재예방, 자기규율, 자율안전관리, 역할분담, 책임주체, 안전보건조치, 근로자의 의무
- 연구과제명 「산업안전보건법」상 산재예방 책임주체 확대와 역할 분담 방안

1. 연구배경

우리나라가 중대재해감축 로드맵의 목표를 달성하고 산재예방 선진국으로 도약하기 위해서는 사업장의 자율적인 안전보건관리체계가 정착되어야 한다. 또한 실효성 있는 산재예방관리가 가능하려면 위험을 통제할 수 있는 주체에게 위험에 노출되는 자를 보호할 수 있도록 권한과 의무가 부여되어야 하고, 작업 중 발생하는 위험을 파악하고 예방하기 위한 구성원의 역할 분담과 참여가 필요하다.

본 연구는 「산업안전보건법」의 산재예방 주체와 책임구조의 적정성을 살피고, 판례 분석 및 실태 조사를 통해 산업안전보건법령상의 산재예방 의무가 현장에서 어떻게 작동되고 있는지 확인하여 사업장의 안전보건관리체계가 효과적으로 작동할 수 있도록 법·정책적 개선방안을 제시하고자 수행되었다.

2. 주요 연구내용

1) 산업안전보건법령의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석

본 장에서는 ① 「산업안전보건법」의 변천과정을 통해 법의 기능과 책임주체

의 변화과정을 살피고 산업재해로부터 노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호하기 위한 「산업안전보건법」의 역할과 규율방식의 개선 필요성을 제시하였다. ② 현행 「산업안전보건법」의 책임주체와 의무를 정리하고 판례와 행정해석을 통해 「산업안전보건법」상 의무의 실질적 이행 주체, 이행 방식, 처벌구조를 분석하였다. ③ 「산업안전보건법」의 책임구조와 규율방식을 검토하여 계약관계를 중심으로 한 책임주체 설정의 한계, 책임주체와 의무의 포괄적 규정으로 인한 책임의 모호성, 대리인에 의한 의무 이행과 처벌의 위하력 부족, 사업주 중심의 산재예방활동의 한계, 사내하도급 도급인의 관리·감독의 한계 등의 문제점을 파악하였다. ④ 사업장의 산재예방의무의 이행 실태에 관한 사업장 관계자 인터뷰를 실시하여 산업안전보건법령상의 의무가 사업장에서 어떻게 이행되고 있는지를 확인하고 효과적인 산재예방을 위한 구성원의 역할 분담 방안과 법·제도의 개선방안을 수렴하였다. 인터뷰에서는 안전보건관리부서의 역할 오인 및 권한 부족, 안전보건관리책임자와 관리감독자의 역할 갈등, 관리감독자의 역할 인식과 전문성 부족, 사내 안전질서 형성 과정에서의 근로자 참여 부재, 도급인의 안전보건관리 범위와 수급인 근로자에 대한 직접적 조치 제약이 문제점으로 파악되었다.

2) 주요 국가의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석

본 장에서는 주요 선진국의 안전보건관계법령상의 산재예방 책임주체와 의무를 살피고, 효과적인 산재예방을 위한 책임구조와 규율방식에 대한 시사점을 찾고자 수행되었다. 본 장은 외부 전문가를 통해 연구가 수행되었다.

EU, 영국, 호주, 독일, 일본의 「산업안전보건법」의 책임주체와 의무의 내용을 살피고, 산재예방을 위한 구성원의 역할분담(근로자 의무와 권한, 위험성평가 가이드 등)에 관한 법령 및 제도를 분석하였다. 또한 하나의 사업장 내에서 다수의 사업주체가 함께 작업하는 경우의 역할분담(건설공사 규정 및 OSHMS 사내도급 가이드 등)에 관한 법령 및 제도를 조사하였다. 국가별로 차이는 있으나 주요 시사점은 다음과 같다. ① 실제로 위험을 제거하거나 통

제할 수 있는 사람에게 권한에 부합하는 의무를 부여한다. ② 노무제공자의 안전에 영향을 미치는 다양한 주체에게 산재예방을 위한 역할과 의무를 부여한다. 여기에는 직접적으로 노무를 제공받지 않지만 노무제공과정에서 위험을 예방할 수 있는 자(발주, 설계, 제조, 수입, 대여 등)가 모두 포함된다. 또한 산업재해 발생에 영향을 미칠 수 있는 임원, 근로자, 기타 자영업자 등에게도 역할과 의무가 부여된다. ③ 각 책임주체들의 의무 내용과 역할은 법령, 규정, 지침, 가이드 등을 통해 최대한 명확하게 제시한다. ④ 각 책임주체들은 노무제공 과정에서 자신들의 작업으로 인해 영향을 받는 노무제공자의 재해 발생의 위험을 고려할 의무와 책임주체 상호 간의 협력의무(호주 PCBU들의 협력의무, 독일 사업주체들의 협력의무 등)를 부담한다. ⑤ 각 책임주체의 책임영역을 명확히 하되 상호 간 협력의무 외에는 서로를 간섭하여 규제하는 의무를 두고 있지 않았다.

3) 산재예방의무 이행주체 확대와 역할분담 방안 제시

본 장에서는 효과적인 산재예방을 위해 「산업안전보건법」의 책임주체와 책임구조를 개선할 것과 사업장 내에서 구성원의 역할과 의무를 부여하고 참여를 촉진할 것을 제안하였다. 나아가 도급과 발주의 개념과 책임범위를 명확히 하고 책임에 부합하는 안전보건질서유지를 위한 도급인의 권한을 강화할 것과 수급인의 역량을 강화하고 도급인과 수급인의 활동을 촉진하는 방향으로 법제도를 적용하고 해석할 것을 제안하였다.

첫째, 「산업안전보건법」의 산재예방 책임구조를 개선할 것을 제안하였다. 「산업안전보건법」의 책임주체는 계약관계라는 외형이 아닌 실질적 노무제공 관계에서 위험을 지배·관리하는 사업주에게 위험에 노출되는 자를 보호하게 하되, 노무제공자와 사용지휘관계 형성 유무에 따라 책임의 범위와 의무의 수준을 정할 것을 제안하였다.

둘째, 「산업안전보건법」의 책임유형을 체계화하고 책임주체를 구체화할 것을 제안하였다. 플랫폼 등을 통해 증가하고 있는 노무제공을 중개하는 자와

자신의 사업과 관계없이 장소 등을 제공하는 자를 새로운 책임주체에 반영하여, 책임주체를 ① 노무를 제공받는 자의 의무, ② 노무제공을 중개하는 자의 의무, ③ 장소, 시설 등을 제공하는 자의 의무, ④ 유해·위험물을 생산, 사용, 제공하는 자의 의무, ⑤ 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미치는 자의 의무로 유형화 할 것을 제시하였다. 또한 서로에게 위험을 발생시킬 수 있는 책임주체 간의 위험의 평가, 예방조치, 정보제공 등 협력에 관한 의무를 규정할 것을 제안하였다.

셋째, 산재예방활동을 강화하기 위한 구성원의 역할분담과 권한부여 방안을 제시하였다. 사업장 내부 구성원의 역할은 법령으로 정하기보다 사업장의 실태에 맞게 내규를 통해 부여하여 자율성을 보장하는 것이 실효적이라고 보았다. 대신 권한의 위임과 의무 이행의 관리·감독에 대한 경영책임자의 책임을 「산업안전보건법」으로 일원화 할 것을 제안하였다. 사업주는 안전보건관리규정 등 내규를 통해 구성원의 역할과 의무를 구체적으로 제시하여 구성원이 산재예방 역할과 의무를 명확히 인식하도록 해야 한다. 특히 근로자의 작업을 지휘하는 관리감독자가 법령상 부담하는 역할을 인식하고 업무를 수행할 수 있도록 안전관리 역량을 강화시켜야 한다. 또한 안전보건관리부서의 산재예방점검 및 조치 권한을 강화하여 현장에서 발생하는 유해위험요인에 적극적으로 대응할 수 있도록 하고, 안전보건활동에 대한 평가와 피드백을 반영하여 구성원이 사내 안전보건질서 준수하도록 유도할 것을 제안하였다.

넷째, 사업장 구성원의 참여와 협력의무 강화할 것을 제안하였다. 산재예방의 책임주체로서 근로자의 역할을 강화하고 권리와 의무를 부여할 것을 제시하였다. 「산업안전보건법」 제6조의 근로자 의무를 구체화하여 ① 자신의 작업수행으로 인해 영향을 받는 다른 사람의 안전과 건강에 주의할 의무(주의의무), ② 사업주가 제공한 안전한 작업에 관한 교육과 지시에 따라 작업할 의무(준수의무), ③ 산업재해의 급박한 위험을 발견한 즉시 신고할 의무(신고의무), ④ 사업장의 위험을 파악하고 적절한 조치를 선택하는데 협력할 의무(협력의무)를 반영하고, 근로자의 일반권리로서 안전보건 개선을 위한 참여권, 제안권, 개선요청권, 정보(교육)요구권을 반영할 것을 제안하였다. 또한 근로

자 참여 제도가 형식화되지 않도록 현장의 위험개선, 작업절차 의견 반영 등 피드백 의무와 인센티브를 제공할 것을 제안하였다.

한편 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자에게도 사내 안전보건질서유지를 위한 협력 의무를 반영할 것을 제시하였다. 자영업자에게 ① 자신의 작업 수행으로 인한 위험에 노출되는 노무제공자에 대한 안전보건조치 의무, ② 사업주의 사내 질서 유지를 위한 지시에 따를 의무, ③ 유해위험 작업 등에 대한 정보를 제공할 의무, ④ 사업주가 요청하는 안전보건조치에 협력할 의무를 부과할 것을 제안하였다.

다섯째, 사내하도급에서 책임주체 간 역할 분담 방안을 제시하였다. i) 도급인이 산재예방책임을 부담하는 근거와 범위를 명확히 하여, ‘장소의 지배·관리 권한’이 아닌 ‘도급인의 사업 운영에 의한 위험’으로부터 노무를 제공하는 자를 보호해야 하며, 도급인의 사업과 무관한 장소의 지배·관리 권한에 의한 책임은 새로운 책임유형인 장소, 시설 등을 제공하는 자의 의무로 분류할 것을 제시하였다. 도급인이 부담하는 책임의 범위를 구체화하여 ① 도급인의 사업과 밀접하게 연결되어 수급인의 안전보건에 영향을 주는 경우, ② 도급사업의 특수성으로 인해 도급인의 도움이 없이는 수급인 혼자 안전보건을 확보할 수 없는 경우, ③ 도급인의 사업운영을 위해 도급인이 지배·관리하는 장소와 시설물을 수급인이 이용하는 경우, ④ 도급인과 수급인의 작업공정 간 충돌 등의 사고 예방을 위해 도급인의 총괄적 관리가 필요한 경우, ⑤ 수급인이 독립적으로 작업을 수행할 역량이 없는 경우에 대하여 도급인에게 안전보건을 총괄·관리할 책임을 인정할 것을 제안하였다.

또한 발주자(건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위) 판단에 있어서도 수급인의 작업이 도급인의 사업에 본질적이고 필수적인 부분이 아니어서 도급인이 수급인의 작업에 관여할 사정이 없고, 도급인의 작업으로 인해 수급인에게 위험이 발생하지 않으며, 해당 작업이 수급인에 의해 독립적으로 수행될 수 있고, 수급인이 작업 시 발생하는 위험을 독자적으로 관리할 수 있다면 발주자로 해석할 것을 제안하였다.

ii) 사내 안전질서 유지를 위한 도급인의 직접적 관리 권한을 강화할 것을 제안하였다. 「산업안전보건법」상 의무의 이행은 불법파견의 징표로 보지 않는다는 법령이나 판례의 해석 기준을 명확히 하고 도급인의 직접적 지시와 조치에 대한 법적근거를 마련할 필요가 있다. iii) 관계수급인에게 사업주로서 근로자를 보호하기 위한 법적 의무가 있음을 명확히 하고 도급인에게 협력하도록 역할과 의무를 명확히 할 것을 제안하였다. iv) 전문작업에 대한 도급인 의무를 제한할 것을 제안하였다. 수급인의 전문성이 높고, 안전보건관리 역량이 충분한 경우 도급인은 수급인의 의무이행을 지원하고 관리하는 역할을 부담하는 것으로 의무 범위를 조정할 필요가 있으며, 다만 수급인이 충분한 안전보건관리 역량이 없는 경우에는 기존과 같이 도급인이 직접적인 안전보건관리를 하도록 해석할 것을 제안하였다. v) 도급인(발주자)과 수급인의 공동 산재예방활동을 촉진하는 방향으로 법을 해석할 것을 제안하였다. 공동 산재예방활동을 촉진하기 위해서는 도급인(발주자)의 책임의 범위를 명확히 하고 여기 해당하지 않는 사내 질서유지를 위한 도급인(발주자)의 안전보건활동에 대해서는 사고발생시 면책사유로 작동해야 하며 발주자 지위를 부정하거나 불법파견의 요소로 해석되지 않도록 법 해석에 주의를 기울일 필요가 있었다.

3. 연구 활용방안

- 산업안전보건법령 개정, 법령 및 지침의 해석, 정책 자료 및 가이드 작성 시 기초자료로 활용

4. 연락처

- 연구책임자 : 산업안전보건연구원 안전보건정책연구실 연구위원 나민오
 - ☎ 052) 703. 0822
 - E-mail mino05@kosha.or.kr

목 차

I. 서 론	1
1. 연구배경	2
2. 연구목표	3
3. 연구방법	3
II. 산업안전보건법령의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석	5
1. 「산업안전보건법」의 변천과정과 역할 변화	6
2. 「산업안전보건법」의 책임주체와 의무 내용	20
3. 「산업안전보건법」의 책임주체와 규율방식	80
4. 사업장의 산재예방 의무 이행 실태	93
III. 주요국가의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석	121
1. 비교법적 연구의 필요성	122
2. EU의 산재예방 전략과 주체(양승엽 著)	124
3. 영국의 산재예방 책임 체계(정진우 著)	140

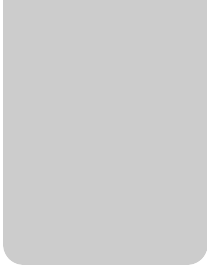
목 차

4. 호주의 산재예방 책임 체계(양승엽 著)	183
5. 독일의 산재예방 책임 체계(윤조덕 著)	222
6. 일본의 산재예방 책임 체계(정진우 著)	297
7. 결론	336
IV. 산재예방 책임주체 개선 및 역할분담 방안	341
1. 노무를 제공받는 자의 보호를 위한 책임구조 개선	342
2. 책임주체 규정의 체계적 정비	350
3. 구성원의 역할분담과 권한 부여	354
4. 구성원의 참여와 협력의무 강화	362
5. 사내하도급에서 역할 분담 방안	367
6. 전문가 인터뷰	379
V. 결 론	395

참고문헌	406
Abstract	412
부록	416
1. 사업장 관계자 인터뷰 질문지	416
2. 독일 건설현장안전보건규정 RAB 30	418
3. 독일 건설현장안전보건규정 RAB 32	421
4. 독일 위험성평가 및 문서작성 지침(2008)	423
5. 전문가 인터뷰 질문지	432

표 목차

〈표 Ⅲ-1〉 EU의 산업안전보건 지침 목록(33개)	126
〈표 Ⅲ-2〉 호주 8개 (준)주의 산업안전보건제도 근거법	184
〈표 Ⅲ-3〉 산업안전보건모델법안의 구성	187
〈표 Ⅲ-4〉 피해 발생 가능성에 관한 질문과 설명 및 예시	214
〈표 Ⅲ-5〉 「산업안전보건법」 시행상의 공동결정권 예시	252
〈표 Ⅲ-6〉 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 시행상의 공동결정권 예시 ..	254
〈표 Ⅲ-7〉 디지털 작업도구의 확장 관련 질문 항목	257
〈표 Ⅲ-8〉 디지털화와 노동 부담에 대한 질문 항목	258
〈표 Ⅲ-9〉 제1차 독일공동산업안전보건전략의 11개 프로그램(2008~2012) ..	263
〈표 Ⅲ-10〉 주(州)정부 산업안전보건관리 업무 그룹 분류	277
〈표 Ⅲ-11〉 주(州)정부 산업안전보건관청들 남녀별 직급별 정규직인력	279
〈표 Ⅲ-12〉 사업장규모별 사업장수, 취업자수 현황(2020~2021)	281
〈표 Ⅲ-13〉 사업장 규모별 주정부 사업장 감독현황(2019~2021)	282
〈표 Ⅲ-14〉 주정부 사업장 감독 분야별 지적건수(2018~2020)	282
〈표 Ⅲ-15〉 주정부 사업장감독 후 조치(2018~2020)	283
〈표 Ⅲ-16〉 산재보험운영기관별 예방부서 인력 현황(2021년 6월 30일)	286
〈표 Ⅲ-17〉 산재보험운영기관의 감독 및 자문기관의 감독활동	287
〈표 Ⅲ-18〉 산재보험운영기관별 사업장감독 후 조치(2021년)	289



그림목차

[그림 II-] 공사단계의 발주자 안전보건관리업무	76
[그림 III-] CDM(2015)에서의 건설사업 참여자별 역할과 책임	173
[그림 III-] 위험성 관리의 4단계 과정	207
[그림 IV-] 노무제공자의 보편적 보호를 위한 책임구조 개선 방안	350

I. 서론



I. 서론

1. 연구배경

개정 「산업안전보건법」과 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 「중대재해 처벌법」)의 시행 이후 산업재해예방에 대한 사업주 책임이 한층 강화되었다. 사업을 영위하여 위험을 창출하고 이익을 향유하는 사업주에게 자신이 지배, 관리하는 장소, 시설 등에서 발생하는 유해·위험요인으로부터 노무를 제공하는 자를 보호할 책임을 부과하는 것은 당연하다. 다만 산업재해를 발생시키는 원인은 다양하기 때문에 구성원의 참여와 협력 없이 사업주 단독으로 위험을 파악하고 개선하는데 한계가 있다. 따라서 사업장 내 안전보건관리체계가 원활하게 작동되고 자기규율이 정착될 수 있도록 구성원에게 산재예방의 역할을 부여할 필요가 있다.

또한 「산업안전보건법」의 개정 취지를 고려하여 다양한 형태의 노무제공자를 보편적으로 보호할 수 있도록 책임구조를 개선하고 산업재해를 유발하는 유해·위험을 실질적으로 관리, 통제할 수 있는 다양한 주체에게 산재예방을 위한 역할과 의무를 부과할 필요가 있다. 특히 사업주가 실질적 지배력을 갖지 못하는 영역에서 발생하는 유해·위험에 대해서도 해당 위험을 직접적으로 통제·관리할 수 있는 자에게 권한에 부합한 의무를 부과하고 규율할 필요가 있다.

본 연구에서는 현행 「산업안전보건법」의 산재예방 책임주체와 책임구조의 적정성을 살피고, 판례분석 및 실태조사를 통해 법령상의 산재예방 의무가 현장에서 어떻게 작동되고 있는지 확인하여 사업장의 안전보건관리체계가 효과적으로 작동할 수 있도록 법·정책적 개선방안을 제시해 보고자 한다.

2. 연구목표

본 연구는 현행 「산업안전보건법」의 산재예방 주체와 책임구조의 적정성을 살피고, 효과적인 산재예방을 위해 사업주(도급인 등)가 사업장 내의 안전보건질서를 통제하고 관리할 수 있도록 작업에 참여하는 구성원의 산업안전보건법령상 책임분배 및 협력의무 부여 방안을 검토하고, 사업주(도급인 등)의 지배력이 미치지 않는 영역의 위험을 통제·관리할 주체와 의무를 산업안전보건법령 내에 체계적으로 반영하는 방안을 살펴보겠다.

연구결과를 종합하여 ‘중대재해 감축 로드맵’ 추진 과제인 사업장 자율안전관리체계 구축, 원·하청간 안전관리 역할 명확화, 근로자의 안전수칙 준수 의무 확립 및 안전보건 참여 확대를 위한 법령 개선방안을 제시하고자 한다.

3. 연구방법

1) 법령 및 판례 분석

현행 산업안전보건법령상 산재예방 주체와 의무의 내용을 정리하고, 판례의 처벌구조를 분석한다. 현행 법령과 판례의 실무적용상 나타나는 쟁점을 정리한다.

2) 비교법 연구

둘째, 주요 국가(EU, 영국, 호주, 독일, 일본)의 산업안전보건법령상 산재예방 책임주체와 의무의 규율 및 작동방식을 살피고 산재예방 역할분담에 관한 시사점 도출한다.

3) 사업장 관계자 인터뷰

사업장 안전보건관계자의 인터뷰를 통해 사업장 내 안전보건체계와 산재예방 주체별 권한과 역할 배분 실태를 살피고 사업장의 자율적인 안전보건활동 정착을 위한 책임주체와 역할분담에 관한 시사점을 제시한다.

4) 전문가 FGI

현행 「산업안전보건법」의 책임주체와 의무의 정비방안을 제시하고, 효과적인 산재예방을 위한 다양한 주체의 참여와 역할분담 방안에 대한 전문가의견을 수렴하여 개선방안을 제시한다.

Ⅱ. 산업안전보건법령의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석



Ⅱ. 산업안전보건법령의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석

1. 「산업안전보건법」의 변천과정과 역할 변화

1) 고용관계에 기초한 사용자 중심의 의무 부과(법 제정 이전)

(1) 「근로기준법」의 안전과 보건에 관한 규정

「산업안전보건법」 제정 이전의 산업재해 예방에 관한 규율은 1953년에 제정된 「근로기준법」(1953. 5. 10. 제정, 법률 제286호)을 통해 이뤄져 왔다. 당시만 해도 산업재해라는 것은 근로자가 사용자의 지휘·감독에 따라 근로를 제공하는 과정에서 발생하는 것이기 때문에 근로자를 고용한 사용자가 산업재해를 예방할 의무를 부담해야 한다는 인식이 지배적이었다. 이러한 인식 아래 최초의 산업재해 예방에 관한 사항을 「근로기준법」에서 규율하게 된 것으로 보인다.

「근로기준법」에서의 안전과 보건에 관한 규정은 근로계약 내 사용자가 준수해야 하는 최소한의 기준을 준수할 의무를 중심으로 규율되어 왔다.¹⁾ 「근로기준법」은 제6장에 ① 위험방지(제64조), ② 안전조치(제65조), ③ 특히 위험한 작업(제66조), ④ 유해물(제67조), ⑤ 위험작업의 취업제한(제68조), ⑥ 안전보건교육(제69조), ⑦ 병자의 취업금지(제70조), ⑧ 건강진단(제71조), ⑨ 안전관리자와 보건관리자(제72조), ⑩ 감독상의 행정조치(제73조)와 같이 산

1) 「헌법」 제32조 제3항에 기초한 「근로기준법」은 근로의 특성으로 인해 발생할 수 있는 불평등한 근로조건의 형성을 수정하여 인간의 존엄을 보장하기 위한 최소한의 근로조건의 기준을 국가가 법으로 정하여 강제하고 있다.

업재해를 예방하기 위해 사용자가 지켜야 할 안전보건에 관한 10개의 조문을 두어 산업현장의 안전보건을 규율해 왔다.²⁾

(2) 고용관계 밖의 책임주체 규율의 한계

1970년대 이후 우리나라는 급격한 산업발전을 겪으면서 위험한 기계·기구의 사용증가와 새로운 공법의 활용으로 인한 산업재해가 빈발하고 사고의 규모가 대형화되었다. 또한 유해물질의 대량 사용 및 작업환경의 다양화에 따른 직업병의 발생이 증가하는 등 산업재해로 인한 재해자와 질병자가 큰 폭으로 늘었으며 이로 인한 사회적·경제적 손실도 급격히 증가하였다.³⁾ 특히 사업주가 인식하지 못하는 유해·위험요인으로 인해 통제가 어려운 사고가 늘어났다. 이처럼 사업주의 관리영역 밖에서 발생하는 다양한 유해·위험요인을 효과적으로 관리하기 위한 법제도의 정비가 필요해졌고, 근본적으로 위험을 만들어내는 자에 대한 직접적 규제를 통해 위험한 기계, 기구, 설비나 유해한 물질의 안전을 확보할 필요가 있었다.

「근로기준법」에서도 위험한 작업이 필요한 기계, 기구의 안전조치나 특히 위험한 작업에 대하여 별도의 인가 및 성능검사 등의 제도를 두어왔다. 법 제 65조(안전조치)에 “위험한 작업을 필요로 하는 기계와 기구는 필요한 규격 또는 안전장치를 구비하지 아니하면 양도, 대여 또는 설치하지 못한다”하여 위험 기계·기구에 대한 방호조치 등이 이루어지도록 유도해 왔고, 제66조(특히

2) 1960년대는 우리나라의 산업재해예방을 위한 제도가 구축된 시기로 1953년 「근로기준법」을 토대로 1961년에는 「근로보건관리규칙」(각령 제132호, 1961. 9. 11.)을 1962년에는 「근로안전관리규칙」(각령 제737호, 1962. 5. 7.)을 제정하였으며, 1963년에는 「광산보안법」과 「산업재해보상보험법」(이하 「산재보험법」)을 제정하여 초기 산업현장의 안전보건에 관한 제도를 형성하였다.

3) 1970년에 37,752명에 불과했던 재해자수가 1980년에 113,375명으로 3배 가까이 증가하였으며 사망자수는 639명에서 1,273명으로 2배나 증가하였다. 직업병의 경우 780명에서 4,828명으로 6.2배 증가하였으며 산업재해로 인한 경제손실액은 92억에서 3,125억으로 33배나 증가하였다(조흥학, 『법제사적 의미에서 산업안전보건법의 역할과 지위에 관한 연구』(산업안전보건연구원 연구보고서), 산업안전보건연구원, 2010, 51쪽).

위험한 작업)에 “특히 위험한 작업을 필요로 하는 기계와 기구는 미리 사회부의 인가를 받지 아니하면 제조, 변경 또는 설치하지 못”하게 하거나 “사회부에서 행하는 성능검사에 합격한 것이 아니면 사용하지 못한다”하여 제조, 변경, 설치시의 인가 및 정기 성능검사 제도를 규정하였다. 한편 유해물질에 대해서도 제67조(유해물)는 “건강상의 유해물은 제조, 판매, 수입 또는 판매의 목적으로 소지하지 못한다”는 규정을 두어 유해물질의 사용을 금지하였다.

그러나 고용관계에 기초하여 사용자와 근로자의 근로조건을 규율하는 「근로기준법」에서 계약 당사자가 아닌 위험 기계·기구의 양도, 대여, 설치자와 유해물의 제조, 수입, 판매자에게 안전보건에 관한 직접적인 의무를 부과하는 것이 적정하지 않으며, 나아가 산업현장의 발달에 대응할 수 있는 적극적인 산업재해 예방정책을 입안하거나, 고용관계 밖에 있는 유해·위험물의 제조·유통단계에서의 제조, 공급, 수입자의 안전성 확보 의무를 부과하거나 설계와 발주자의 책임을 규율할 법적 근거가 부족하다는 지적이 있었다.⁴⁾ 이에 위험을 실질적이고 직접적으로 통제할 수 있는 다양한 주체들에게 산업재해 예방을 위한 행정적 의무를 적극적으로 부과할 수 있는 별도의 법령을 제정할 필요가 대두되었다.

2) 행정규제 목적의 산재예방 주체의 확대(1981년 제정법)

(1) 사업주의 능동적 의무 강화

「산업안전보건법」은 산업안전보건에 관한 기준을 확립하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하여 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 1981년에 제정되었다. 「근로기준법」이 지니는 한계를 극복하여 직접적 고용관계 밖에 있는 유해·위험물의 제조와 유통을 관리·감독하고, 구

4) 대한민국 국회, “제11대 국회 제108회 제20차 보건사회위원회 회의록(1981. 12. 9.)”, 11쪽(정진우, 『산업안전보건법상 근로자의 법적지위』, 한국학술정보, 2012, 42쪽 재인용).

체적인 재해예방 기준의 설정 등을 통해 산업현장에서 발생하는 안전보건 문제에 보다 적극적으로 대응하기 위한 행정규제적 목적을 지니고 있었다.

제정 「산업안전보건법」은 총 48개의 조문을 두어 산업재해 예방을 위한 주체를 설정하여 역할과 의무를 부여하는 한편 산재예방 정책과 사업을 추진하기 위한 행정체계를 규정하였다. 우선 의무의 이행주체를 사용자에서 사업주로 변경하여 사업경영담당자 등에게 「산업안전보건법」상 의무의 이행을 위임하더라도 의무 위반의 최종적인 책임은 사업주에게 귀속됨을 명확히 하였다. 또한 사업주의 일반의무로 ① 산업재해예방을 위한 적정기준의 준수 의무 외에도 ② 쾌적한 작업환경의 조성을 통한 근로자의 안전과 보건을 유지·증진할 의무, ③ 국가의 산재예방정책에 협력할 의무를 부과하여⁵⁾ 법령상의 최소한의 의무를 준수하는데 그치는 것이 아닌 최적의 작업환경을 조성하기 위한 능동적이고 적극적인 의무를 부과하고 있다.

한편 해당 사업장에서 사업주를 대신하여 「산업안전보건법」상의 의무를 이행하는 자로 안전보건관리책임자와 안전보건총괄책임자를 선임하도록 하고 의무 이행을 위한 권한을 부여하여 사업주 의무의 실질적 이행을 담보하였다. 법은 사업주에게 사업장의 자율적인 안전보건관리체제를 갖추도록 하고 위험성과 규모에 따라 안전보건관리책임자와 안전관리자 및 보건관리자 등의 전문 인력을 선임하여 유해·위험예방조치를 실시하게 하였다,⁶⁾ 또한 건설업 기타 대통령령이 정하는 사업의 일부를 도급하는 사업주에게 그의 근로자와 수급인의 근로자가 동일한 장소에서 작업을 하는 경우 업무를 총괄 관리하는 안전보건총괄책임자를 두어 작업 중 발생할 수 있는 위험에 대한 예방 조치를 이행하도록 하고⁷⁾ 도급사업주에게 ① 안전·보건에 관한 사업주간의 협의체

5) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제4조 제1항.

6) 「근로기준법」에서는 안전관리자, 보건관리자의 선임에 관한 규정은 두고 있으나 안전보건관리책임자의 선임규정을 두고 있지 않다. 이는 「근로기준법」의 사용자의 개념에 사업주 또는 사업경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 포함하고 있기 때문에 「산업안전보건법」과 같이 별도의 개념을 두지 않았던 것으로 보인다.

7) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제15조.

구성 및 운영, ② 작업장의 순회점검 등 안전·보건관리, ③ 수급인이 행하는 근로자의 안전·보건교육에 대한 지도와 지원, ④ 기타 노동부장관이 산재예방을 위하여 필요하다고 지정하는 사항에 대한 의무를 부과하였다.⁸⁾

(2) 다양한 주체에 대한 역할 부여

「산업안전보건법」은 사업주 이외에도 안전보건기준을 준수해야 하는 주체를 두었는데 ① 기계·기구 기타 설비를 설계, 제조 또는 수입하는 자, ② 원재료 등을 제조, 수입하는 자, ③ 건설물을 설계, 건설하려는 자에게 그 설계, 제조 등을 함에 있어서 그 물건의 사용에 의한 산업재해 발생의 방지 노력의무를 부여하였다.⁹⁾ 나아가 ④ 건설공사 등의 사업을 타인에게 도급하려는 자에게 그 시공방법, 공기 등에 관하여 안전하고 위생적인 작업수행을 저해할 우려가 있는 조건을 붙이지 못하도록 하였다.¹⁰⁾ 이와 같이 「산업안전보건법」은 종래에 「근로기준법」에서 규제해 온 위험 기계·기구의 양도, 대여, 설치자에 대한 의무에서 한 단계 나아가 기계, 기구, 그 밖의 설비를 설계, 제조, 수입하는 자에 대해서도 보다 근원적인 안전을 확보하도록 책임 주체를 확대하였으며 나아가 원재료를 제조, 수입하는 자와 건설물의 설계, 건설하려는 자, 그리고 사업을 타인에게 도급하려는 자에 대해서도 법령상의 의무를 규정하였다.

한편 근로자에 대해서도 산업재해예방을 위해 필요한 사항을 준수하는 수동적 의무주체에서 사업주 기타 관계인이 실시하는 산재예방에 관한 조치에 협력할 의무를 부여하여 산재예방활동에 참여하는 능동적 주체로 변화를 유도하였다.¹¹⁾ 또한 산업재해의 체계적이고 효과적인 예방을 위한 정부의 책무를 규정하였는데 노동부에 산업안전보건정책심의위원회를 구성하여 산업재해

8) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제22조.

9) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제4조 제2항.

10) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제4조 제3항.

11) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제5조 제1항.

예방에 관한 주요 정책을 심의 조정하도록 하고,¹²⁾ 산업재해 예방을 위해 예방시설의 종류와 설치, 운영 및 정부의 지원과 육성 방안을 마련토록 하여 산재예방에 관한 기술 진흥, 연구 개발을 통해 성과를 보급할 수 있도록 근거를 마련하였다.

제정 「산업안전보건법」은 사업 운영의 주체인 사업주에게 산업재해예방의 의무가 있음을 명확히 하고 국가가 설정한 기준을 준수하는 수동적 의무 이행에 그치는 것이 아닌 적극적이고 능동적인 산재예방의 주체로서의 역할을 부여하였으며, 사업주 외에도 산업재해 발생에 영향을 미치는 다양한 주체에 대하여 산재예방에 대한 의무를 규정하여 행정목적 달성을 위한 규제적 성격을 강화하였다는 점에서 의미가 있다.

3) 노동보호를 위한 의무의 구체화(1990년 제1차 전부개정법)

(1) 유해 화학물질 및 위험 기계·기구·설비에 대한 관리 강화

제정 「산업안전보건법」은 산업재해 예방이라는 목적 달성을 위해 다양한 주체에게 의무를 부과하였으나, 그 의무의 실질적 이행을 담보하기에는 구체적인 실행방안이 미흡하였다. 특히 새로운 화학물질 등의 유해성을 파악하기 위한 사업주의 의무는 존재하였으나 실질적인 파악을 위한 절차와 전문성이 부족하여 유해물질에 의한 건강상의 이슈가 지속적으로 발생하였다. 새로운 화학물질 사용의 증가, 화학물질 정보 미제공, 형식적인 안전보건교육, 정부의 직업병 감시시스템 부재는 다수의 업무상 질병이환자를 발생시키는 결과를 가져왔다.¹³⁾

12) 「산업안전보건법」(1981.12.31.제정, 법률 제3532호) 제6조.

13) 1987년 원진레이온 이황화탄소 중독사건과 1988년 수은중독 사건은 화학물질로 인한 산업재해의 위험성과 정부의 적극적인 관리 필요성을 확인시켜주었다.

「산업안전보건법」 제1차 전부개정은 직업병의 이슈에서 촉발되었다. 개정법은 화학물질의 관리를 강화하기 위해 기존의 유해물질을 금지물질과 허가물질로 구분하고 금지물질의 원칙적 사용금지와 허가물질의 제조·사용설비 또는 작업방법의 기준을 구체화하였다.¹⁴⁾ 특히 신규화학물질의 관리를 위해 물질을 제조 또는 수입하는 사업주에게 미리 유해성 조사를 실시토록 하고 신규화학물질의 명칭과 유해성조사결과보고서를 노동부장관에게 제출하도록 하였다. 정부는 신규화학물질의 명칭을 공표하고 관계부처에 통보하며, 근로자의 건강장해방지를 위해 필요하다 인정하는 경우 사업주에게 시설·설비의 설치 또는 정비, 보호구의 비치를 명할 수 있도록 법령을 정비하였다.¹⁵⁾ 그리고 사업주에게도 형식적으로 부과되어 온 화학물질 등의 유해성에 대한 자체 조사 및 조치의무를 개선하여, 해당 화학물질 등을 제조·사용·저장·운반 또는 양도하는 행위를 할 때 미리 유해성을 조사하고 법령이 정하는 바에 따라 사용중지, 시설·설비 설치 또는 정비, 보호구 비치 등의 적절한 조치를 이행하도록 사업주 의무를 구체화 하였다.¹⁶⁾ 위와 같은 화학물질의 유해성 관리강화 외에도 직업병 이환 근로자에 대한 사후관리 등을 포함한 정부차원의 「직업병 예방 종합대책」을 수립하였다.

한편 유해·위험방지를 위한 조치도 강화되었는데, 법령에 정한 방호조치를 하지 아니한 유해·위험기계·기구를 양도, 대여, 설치하거나 양도, 대여를 위해 진열하지 못하게 하고 대여자에 대해서도 유해·위험방지 조치의무를 직접적으로 부과하였다.¹⁷⁾ 또한 방호장치에 대해서는 성능검사를, 보호구에 대해서는 검정을 받도록 하여 안전성을 확인하도록 하였다. 이 밖에도 유해·

14) 구 「산업안전보건법」(1990.1.13. 전부개정, 법률 제4220호) 제37조(제조등의 금지), 제38조(제조등의 허가).

15) 「산업안전보건법」(1990.1.13. 전부개정, 법률 제4220호) 제40조(화학물질의 유해성조사).

16) 「산업안전보건법」(1990.1.13. 전부개정, 법률 제4220호) 제41조(사업주의 자체조사 및 조치).

17) 「산업안전보건법」(1990.1.13. 전부개정, 법률 제4220호) 제33조(유해·위험기계·기구 등의 방호조치 등).

위험한 기계·기구·설비의 안전성에 관한 제작기준과 안전기준을 정하고 설계, 완성, 성능검사를 통해 안전성을 확인할 수 있는 제도를 마련하였다.¹⁸⁾

제정법이 산업재해에 영향을 미치는 다양한 주체에게 의무를 부과하는데 중심을 두었다면 개정법은 화학물질의 유해성 조사, 위험한 시설·설비의 방호장치와 성능검사, 보호구의 검정제도 등을 통해 사업주가 아니지만 근로자의 산업재해발생에 영향을 미칠 수 있는 자들에 대한 행정적 규제를 촘촘하게 정비했다는 점에서 의미가 있다.

(2) 근로자에 대한 노동보호적 기능 강화

근로자의 안전과 보건에 관한 근로조건의 기준을 총괄하는 노동보호적 성격이 강화되었다. 제정 「산업안전보건법」은 「근로기준법」 제6장의 근로자의 안전과 보건에 관한 조항에 기초하여 제정된 부속 법률임에도 행정적 목적에 의한 법률로 「근로기준법」과 병존해 왔다.¹⁹⁾ 그러나 「산업안전보건법」의 전부 개정과 동시에 「근로기준법」을 개정하여 근로자의 안전과 보건에 관하여는 「산업안전보건법」이 정하는 바에 따르도록 일원화하고²⁰⁾ 타 행정기관이 사업장내 안전보건에 관한 사항을 규제하고자 할 경우에는 미리 노동부장관과 협의하도록 하여 「산업안전보건법」이 근로자의 안전·보건에 관한 사항을 총괄하고 규율하는 법임을 명확히 하였다.

개정법은 국가가 정한 기준을 준수하도록 하는 규제적 기능에 그치는 것이 아니라 산업재해로부터 근로자를 보호하려는 규범적 목적을 달성하기 위해 보다 실질적 활동을 실행하기 위한 기능을 강화하였다. 예컨대 제정법이 안전보건관리책임자 등의 안전보건관리체계를 갖추도록 했다면, 개정법에서는 작

18) 「산업안전보건법」(1990.1.13. 전부개정, 법률 제4220호) 제34조(유해 또는 위험한 기계·기구 및 설비등의 검사).

19) 「산업안전보건법」은 원칙적으로 「근로기준법」의 부속 법률로서 일체로서 다루어져야 할 필요가 있다(정진우, 「산업안전보건법」, ㈜중앙경제, 2016, 33쪽).

20) 「근로기준법」제76조(안전과 보건) “근로자의 안전과 보건에 관하여는 「산업안전보건법」에서 정하는 바에 따른다.”

업 중에 이뤄지는 안전과 보건조치의 이행을 실질적으로 확인하고 감독하는 관리감독자의 역할을 부여하여 사업주(안전보건관리책임자)-관리감독자-작업자로 하여금 법에 정한 안전보건조치가 이행되도록 운영체계를 강화하였다. 또한 선언적으로 규정된 쾌적한 작업환경 조성 의무를 근로조건 개선을 통하여 적절한 작업환경을 조성할 의무로 구체화하고²¹⁾ 자율적 산재예방활동을 촉진하기 위해 사업장 내 산업안전보건위원회를 노사동수로 구성하거나, 안전보건관리규정의 작성 또는 변경 시 산업안전보건위원회 또는 근로자대표의 의견을 듣도록 하는 등 근로자 보호라는 목적을 효과적으로 달성하기 위한 제도의 실행방안을 구체화하였다.

사내하도급에서 수급인의 근로자를 보호하기 위한 도급인 의무도 강화되었다. 도급사업주의 안전보건총괄책임자 선임의무 대상 업종을 확대하여 제정당시는 다수의 협력업체와 작업을 수행하는 특성을 가진 건설업, 조선업, 토사석채취업, 제1차 금속산업의 4개 업종에 대해 안전보건총괄책임자를 선임하도록 하였으나, 1993년부터 100인 이상 제조업에 대해서도 안전보건총괄책임자를 선임하도록 하였고²²⁾ 2009년에는 인쇄물 출판업, 오디오물 출판업, 금속 및 비금속 원료 재생업이 추가되었으며²³⁾, 2014년에는 상시근로자 100인 이상(선박 및 보트건조업, 1차금속제조업, 토사석광업은 50명 이상, 건설업은 총 공사금액 20억 이상)인 모든 사업에 안전보건총괄책임자를 두도록 하였다.

또한 「산업안전보건법」의 적용을 받는 도급 사업의 범위를 지속적으로 확대하였다. 1997년 시행된 「산업안전보건법」은 제29조 제2항에 “사업주는 그의 수급인이 사용하는 근로자가 노동부령이 정하는 산업재해 발생위험이 있는 장소에서 작업을 할 때에는 노동부령이 정하는 산업재해예방을 위한 조치

21) 제정 「산업안전보건법」은 쾌적한 작업환경을 조성할 의무를 부과했으나 쾌적한 기준이 주관적이고 구체적 이행 방안을 담고 있지 않아 형식적 규정에 불과하다는 지적이 있었다.

22) 「산업안전보건법 시행령」(1993.11.20. 일부개정, 법률 제14010호) 제23조.

23) 「산업안전보건법 시행령」(2009.7.30. 일부개정, 법률 제21653호) 제23조.

를 취하여야 한다”고 규정하여²⁴⁾ 동일한 장소에서 행하여지는 사업이 아니더라도 위험장소에 대해서 도급인의 조치의무를 부과하였다. 이후 2012년 시행된 「산업안전보건법」은 사업의 일부를 분리하여 도급을 주는 사업 외에도 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우로서 각 전문분야에 대한 공사를 전부 도급을 주는 경우에도 원도급업체 사업주가 산업재해예방에 필요한 조치를 하도록 개정하였다.²⁵⁾ 이는 건설공사에서 일부 공정을 전부 도급주는 경우 도급인의 의무가 적용되지 않던 것을 보완하기 위함이다.

또한 도급사업주의 안전보건관리자 선임 기준에 있어서도 동일사업장에서 수차의 도급에 의해 이루어지는 사업의 경우 각 수급인이 행하는 공사금액 및 각 수급인의 상시근로자를 각각 도급인의 공사금액 및 상시근로자로 보아 안전보건관리자를 선임할 의무를 부과하였다.²⁶⁾

「산업안전보건법」은 근로자를 보호하기 위해 근로계약 내에 있는 사업주, 그리고 다양한 위험을 창출하고 관리해야 하는 책임주체에 대하여 안전보건에 관한 기준을 확립하고 책임소재를 명확히 하는 역할을 수행해 왔다. 제정 「산업안전보건법」이 효과적인 산재예방을 위해 위험을 관리할 수 있는 다양한 주체에게 의무를 부여했다면, 제1차 개정 이후 「산업안전보건법」은 실질적인 효과를 볼 수 있도록 각 산재예방 주체들의 의무를 구체화하고, 법이 정한 기준을 준수할 의무 외에도 각 주체들이 협력하여 능동적인 재해예방활동을 할 수 있는 근간을 만들어 왔다. 특히 제정 「산업안전보건법」은 「근로기준법」의 분법으로 제정되었음에도 모법과 병존하여 행정규제적 목적을 위한 법률에 그쳤으나, 전부 개정시 「근로기준법」의 기능을 이양 받아 안전보건에 관한 근로조건의 기준을 정하는 법률로서 노동보호적 기능을 강화해왔다.

24) 「산업안전보건법」(1996.12.31., 일부개정, 법률 제5248호) 제29조 제2항.

25) 「산업안전보건법」(2011.7.25., 일부개정, 법률 제10968호) 제29조 제1항 제2호.

26) 「산업안전보건법 시행령」(1993.11.20. 일부개정, 법률 제14010호) 제12조 제3항, 제16조 제3항.

4) 고용형태 변화에 대응하는 위험창출자의 책임강화 (2019년 제2차 전부개정법)

(1) 고용형태 변화에 따른 다양한 형태의 노무제공자 보호

「산업안전보건법」은 변화하는 산업현장의 위험에 신속하게 대응하여 다양한 위험을 창출하는 자에 대한 행정적 규제와 근로자의 생명과 건강을 보호하기 위한 노동보호적 기능을 수행해 왔다. 그러나 지속적인 법 개정 노력에도 불구하고 새로운 산업의 등장과 고용형태의 변화에 근로자를 보호해 온 「산업안전보건법」은 기능적 한계를 보이게 되었다.

기업은 근로계약 보다 도급과 위탁 등의 계약을 통해 간접적으로 노무를 제공받는 것을 선호하였고, 핵심업무를 제외한 업무를 외주 인력을 통해 수행하였다. 특히 사고의 위험이 높고 근로자가 기피하는 어렵고 힘든 일을 우선적으로 외주화 하였는데 입찰과정에서 저가 경쟁과 다단계 하도급을 통해 위험을 관리할 충분한 인력과 예산조차 반영되지 못한 채 하청 근로자에게 위험한 작업이 맡겨졌고 그 결과 산업재해 발생 위험이 높아지게 되었다. 특히 사내하도급과 같이 도급인의 사업장에서 작업이 이루어지는 경우 장소와 시설, 설비에 대한 안전보건을 확보할 권한을 가진 자와 안전보건조치를 이행해야 하는 자의 불일치는 현장의 산재예방을 어렵게 만들었다. 그 결과 위험한 업무를 수행하는 노무제공자가 적절한 예방조치 없이 산업재해에 노출되는 악순환이 반복되었다. 또한 「산업안전보건법」은 보호대상을 근로자로 한정하여 근로자의 신분이 아닌 1인 수급인, 프리랜서 등에 대해서는 법이 적용되지 못하였다. 이들의 외관은 자영업자이지만 특정사업에 상시적으로 자신의 노동력을 제공하여 경제적인 종속관계를 형성하고 생계를 유지하기 때문에 근로자와 유사하게 산업재해로부터 노동력 보호의 필요성이 높았다.

고용관계를 중심으로 설정된 「산업안전보건법」의 책임구조로는 다양한 고용형태의 노무제공자를 보호하는데 한계가 있었으며, 산업재해 위험부담의 격차가 심화되고 하청근로자의 산업재해가 증가하자 산재예방의 권한을 가진 자의 책임을 강화해야 한다는 사회적 분위기가 형성되었다. 2018년 12월 27일에 「산업안전보건법 전부개정법률(안)」은 국회를 본회의를 통과하여 2019년 1월 15일 법률 제16272호로 시행되었다.

제2차 전부개정법은 보호대상을 ‘노무를 제공하는 자’까지 확대하여 산업재해로부터 보호가 필요한 다양한 고용형태의 종사자를 보호하고자 하였다. 다만 노무를 제공하는 자의 정의를 두지 못하고, 개별 조항을 통해 보호대상을 확대하고 있다. 여기에는 대통령령으로 정한 직종의 특수형태근로종사자, 이동통신단말장치로 물건을 수거·배달하는 배달종사자(이하 배달종사자), 가맹점주와 그의 근로자가 반영되었다. 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공 받거나, 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달을 중개하거나, 가맹점의 설비나 기계, 원자재 또는 상품 등을 공급하는 자는 노무를 제공하는 자들의 산업재해 예방을 위한 의무를 부담하게 되었다.

(2) 도급사업주의 책임 강화

한편 개정법은 사업을 운영하여 위험을 창출한 자에게 그 위험을 예방할 책임을 강화하였다. 특히 타인에게 일을 맡기는 도급인의 의무를 강화하였는데 기존의 사업의 전부 또는 일부 도급의 해석상 발생하는 논란을 해소하기 위해 도급의 정의를 “명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약”으로 정의하여 자신의 사업을 타인에게 맡기는 모든 계약에 대해 도급관련 규정을 적용하게 되었다.

그리고 유해한 작업을 타인에게 도급하는 것을 원칙적으로 금지하고(법 제 58조) 예외적인 경우에 한하여 고용노동부장관의 승인을 받도록 하였다(법 제59조).²⁷⁾ 승인된 도급작업은 재하도급을 금지하였으며, 산업재해 예방을

위한 능력을 갖춘 적격수급인을 선정하도록 하였다. 또한 도급금지 및 승인을 위반하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과하여 위험의 회피와 인건비 절감 목적으로 적정한 보호조치 없이 수급인의 근로자에게 위험을 전가하는 행태를 근절하고 건강권을 보호하고자 하였다.

한편 도급인이 운영하는 사업장에 대한 책임도 강화되었는데, 장소적 범위로 ‘도급인의 사업장’에 ‘도급인이 지정·제공한 장소로서 도급인이 지배·관리하는 21개 위험장소’를 반영하여 도급인의 안전보건조치의무를 부여하였다.²⁷⁾ 도급인의 사업장에서 도급인의 근로자와 수급인의 근로자가 작업을 하는 경우 도급인은 수급인의 근로자를 보호하기 위해 안전보건조치를 취할 의무가 있다. 이는 수급인이 수급인의 근로자에게 취하는 안전보건조치의무와 별개로 성립한다. 따라서 도급인은 자신의 사업장에서 작업을 하는 수급인이 안전보건조치의무를 적절히 이행하고 있는지를 확인하고, 만약 이행하지 않았다면 이를 시정할 것을 요구하거나(법 제66조), 나아가 직접 안전보건조치의무를 이행해야 한다(법 제63조). 또한 산업재해예방 조치로 도급인은 작업의 시작 전에 수급인에게 안전 및 보건에 관한 정보를 문서로 제공하고, 수급인이 정보에 따른 안전보건조치를 이행했는지 확인할 의무가 신설되었다(법 제65조). 만약 도급인이 안전보건정보를 제공하지 않으면 수급인은 해당 작업의 이행을 거절할 수 있으며, 이 경우 수급인은 계약이행 지체의 책임을 지지 않음을 법에 명시하였다.

27) 종래의 인가대상이었던 도급금지 작업의 도급을 원칙적으로 금지하고, 일시·간헐적 작업이나 수급인의 기술 활용의 목적에 한하여 예외적 허용규정을 두었다. 또한 황산, 불산, 질산, 염산(중량비율 1% 이상 혼합물 포함)을 취급하는 설비에 대한 개조, 분해, 해체, 철거하는 작업 또는 설비의 내부에서 이뤄지는 작업은 도급의 승인을 받도록 하였다.

28) 「산업안전보건법」 제10조(산업재해 발생건수 등의 공표) 제2항은 도급인의 사업장에 ‘도급인이 제공하거나 지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 대통령령으로 정하는 장소’를 포함하였다.

5) 소결

「산업안전보건법」은 사회변화에 대응하여 산업재해로부터 보호가 필요한 보호대상과 책임주체를 지속적으로 확대해 왔다. 초기 산업사회에서 산업재해예방의 책임은 근로를 제공받는 사용자가 근로의 제공과정에서 발생할 수 있는 사고의 위험으로부터 근로자를 보호할 의무를 부담하는 것으로 보았다. 그러나 산업재해는 사업주의 고의나 과실에 의한 사고 이외에도 산업현장에서 사용되는 설비, 기계·기구, 물질이 지니는 위험성으로 인한 사고발생 위험도 존재하며 산업이 고도화 될수록 새롭게 발생하는 다양한 위험이 증가하는 것을 경험하게 되었다. 이와 같이 새롭게 등장하는 위험을 관리할 필요가 있었고 근로계약관계 밖에 있는 주체에 대한 의무를 「근로기준법」에서 규정하는 것은 한계가 있기 때문에 행정규제적 목적을 달성하기 위해 「산업안전보건법」을 제정하게 되었다.

최초의 「산업안전보건법」은 행정규제를 위한 목적으로 제정되었지만 이후 「근로기준법」의 기능을 흡수하여 근로자의 안전보건에 관한 근로조건을 보호하는 노동보호적 성격을 강화해왔다. 나아가 사내하도급에서 도급인에게 수급인 근로자를 보호하기 위한 의무를 부과하는 등 해당 근로자와 직접적 계약관계에 있지 않더라도 위험을 실질적으로 관리하는 자의 책임을 확대해 왔다. 그러나 산업구조의 변화로 다양한 형태의 취업자가 증가하게 되자 근로자만을 보호대상으로 하는 기존의 「산업안전보건법」의 체계로는 새로운 형태의 노무제공자를 보호하기 어려웠다. 기능적 한계를 경험한 「산업안전보건법」은 변화된 고용구조를 반영하여 보호대상을 근로자에서 ‘노무를 제공하는 자’로 확대하였다. 과거의 「산업안전보건법」이 근로자를 보호하기 위한 법이었다면 앞으로는 산업재해로부터 보호가 필요한 다양한 형태의 노무제공자를 보호하기 위한 법률로 변화하게 된 것이다.

이제 「산업안전보건법」은 근로자를 보호대상으로 해온 「근로기준법」의 분법으로서의 지위를 넘어서 산업재해로부터 다양한 노무제공자를 보호하는 새

로운 보호영역을 구축하게 되었다. 그렇다면 책임구조에 있어서도 계약관계에서 벗어나 위험을 창출한 자에게 그 위험에 노출되는 자를 보호할 의무를 지도록 하는 자기책임의 원칙을 강화할 필요가 있다. 새로운 법의 기능과 역할 변화를 고려할 때 앞으로의 「산업안전보건법」은 다양한 형태의 노무제공자를 보호하기 위해 사업주 뿐 아니라 위험을 발생시키는 다양한 주체들에게 산재예방의 책임과 역할을 부여하고 상호 협력하여 산업재해를 예방하도록 규율해 나가게 될 것이다. 이를 위해서 각각의 책임주체에게 권한에 부합하는 의무가 부여되고, 위험을 통제할 수 있는 실질적 권한이 보장되어야 한다.

2. 「산업안전보건법」의 책임주체와 의무 내용

1) 개괄

「산업안전보건법」은 근로자의 산업재해를 예방하기 위해 사업경영의 주체인 사업주 등에게 산업재해예방을 위한 법령상의 일반 의무를 부과하고 있다(법 제5조). 사업주의 의무 주체에는 사업경영의 주체로서 사업주 외에도 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자(법 제77조), 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 사람(법 제78조)이 포함된다. 이들은 산업안전보건법령이 정한 산재예방을 위한 기준을 준수하고, 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건을 개선하며, 안전보건에 관한 정보를 근로자에게 제공할 의무를 갖는다.

한편 근로자나 노무를 제공하는 자와 직접적인 계약 관계를 갖지 않는 자들에게도 「산업안전보건법」상의 의무를 부과하고 있다. 여기에는 기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자, 원재료 등을 제조·수입하는 자, 건설물을 발주·설계·건설하는 자가 포함되며 이들은 발주·설계·제조·수입 또는 건설을 할 때 산업안전보건법령에서 정한 기준을 지켜야 하고,

발주 등에 사용되는 물건으로 인하여 발생하는 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 해야 한다.

정리하면 「산업안전보건법」상 책임을 부담하는 자에는 근로자를 고용한 사업주, 계약 상대방인 노무를 제공하는 자에 대한 보호 의무를 부담하는 자, 그리고 근로자나 노무를 제공하는 자와 직접적인 계약 관계를 형성하지 않지만 이들에게 유해·위험을 발생시킬 수 있는 자를 포함하고 있다. 이처럼 「산업안전보건법」의 책임주체는 근로계약에 한정되지 않는다는 점에서 다른 노동보호법들의 책임주체와는 차이가 있으며, 산업재해를 발생시킬 수 있는 다양한 주체에게 예방 의무를 부과하는 특징이 있다.

현행 「산업안전보건법」 제5조의 사업주 등의 의무는 처벌규정을 두지 않은 선언적 규정이다. 따라서 일반 의무들은 다시 개별 조항을 통해서 각각의 책임주체들이 지켜야 하는 구체적인 의무의 내용과 처벌이 정해진다. 각 주체별 의무를 살펴보면 ① 사업주는 사업장 내 안전보건체제와 규정을 갖추고(법 제2장), 안전보건교육을 실시하고(법 제3장), 근로자 보호를 위한 안전 및 보건에 관한 조치 등 유해·위험을 방지할 의무(법 제4장)와 처벌에 관한 개별 조항을 두고 있다. ② 도급사업주에 대해서는 유해 작업의 도급을 제한하거나, 도급 시 안전보건조치의무 등을 부과하고 있다(법 제5장). 개별 법령에서 정한 사업주의 구체적 의무들은 자연인인 개인 사업주에 의해 직접 이행되거나 사업주를 대신하여 행위 하는 자에 의해 이행된다.

한편 근로자는 아니지만 산업재해로부터 보호가 필요한 노무제공자를 보호하고자 ③ 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받거나, 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달을 중개하거나, 가맹점의 설비나 기계, 원자재 또는 상품 등을 공급하는 사업주에게도 개별 조항을 통해 노무를 제공하는 자의 산업재해예방을 위한 의무를 부과하고 있다(법 제5장 제4절). 그리고 직접적으로 타인의 노무를 제공받지 않지만 산업재해의 위험을 높일 수 있는 지위에 있는 자로서 ④ 유해·위험 기계 등을 설계·제조·수입·대여하는 자와(법 제6장)²⁹⁾ 유해·위험 물질을 제조·수입·양도·제공하는 자(법 제7장) 그리고

건설물을 발주·설계·건설하는 자(법 제5장 제3절)에게도 산업재해예방을 위한 의무를 부과하고 있다.³⁰⁾

이 밖에도 직접 안전보건조치를 이행하는 ⑤ 근로자에게도 「산업안전보건법」령의 기준을 준수하고 사업주등이 실시하는 산재예방에 관한 조치를 따를 일반 의무(법 제6조)를 부과하고, 개별 조항을 통해 의무이행을 위한 구체적 내용과 별칙을 규정하고 있다. 이하에서는 각각의 책임주체별 의무와 이행 방식을 살펴보겠다.

2) 사업주 의무

(1) 의무의 이행주체로서 사업주 개념

「산업안전보건법」상 사업주는 근로자를 사용하여 사업을 하는 자를 말한다(법 제2조 제4호). 「산업안전보건법」은 사업주에게 산업재해 예방에 관한 총괄적 의무를 부과하고 있으며 산업재해 발생에 따른 최종적 책임을 귀속시킨다. 이때의 사업주는 사업을 통한 경영이익을 귀속하는 영업 주체로서 법인 또는 개인 사업주를 의미한다. 「산업안전보건법」이 「근로기준법」과 달리 사용자가 아닌 사업주에게 의무를 부과한 것은 사업경영의 이익을 향유하는 자에게 최종적 책임이 있음을 명확히 하기 위함이다.³¹⁾ 그러나 실제로 사업주 법적 의무를 이행하는 주체는 법인 또는 개인 사업주가 아닐 수 있다. 예컨대 행위능력이 없는 법인 사업주는 대리인을 통해 의무를 이행해야 하며, 개인 사업주의 경우에도 경영상 필요에 따라 대리인을 통해 사업주 의무를 이행하게 할 수 있다. 사업장의 조직과 규모가 커질수록 실무적으로도 사업주를 대

29) 「산업안전보건법」 제81조는 「산업안전보건법」 제5조의 설계·제조·수입자의 의무와 별개로 유해·위험한 기계·기구의 대여자에 대해서도 의무를 규정하고 있다.

30) 건설업에 대하여 「산업안전보건법」 제67조는 발주자의 산업재해예방조치의무, 제68조는 안전보건조정자의 의무를 규정하고 있다.

31) 노동법실무연구회, 근로기준법주해 III, 박영사, 2020., 459쪽.

신하여 의무를 이행하는 행위자를 두는 경우가 많기 때문이다.

그렇다면 「산업안전보건법」상의 사업주 의무를 이행할 지위에 있는 자가 누구이며, 행위자에게 어떤 권한을 부여해야 하는지 살펴볼 필요가 있다. 우선 「산업안전보건법」의 사업주 의무를 이행할 지위에 있는 자는 자연인으로서 개인 사업주가 있다. 그리고 사업주를 대신하여 의무를 이행하는 행위자는 법인의 대표자, 법인 또는 개인 사업주의 대리인(현장소장, 공장장 등) 또는 사용인(관리감독자 등)과 기타 종업원이 있다(법 제173조). 이 중 법인의 대표이사는 행위자의 한 유형일 뿐 대표라는 지위에 있다는 사정만으로 「산업안전보건법」상의 사업주의 의무를 이행하는 자로 해석되는 것은 아니다.³²⁾ 따라서 사업주 의무의 이행 주체가 누구인지는 외관상의 지위가 아니라 구체적이고 개별적인 권한과 역할을 살펴보아야 한다. 한편 사업주가 직접 고용하지 않았더라도 직·간접적으로 사업주의 통제·감독아래 사업에 종사하고 있는 자도 행위자로 해석될 수 있다.³³⁾³⁴⁾

사업주 의무의 이행주체가 되려면 사업주의 업무에 관하여 적어도 일정한 범위 내에서는 자신의 독자적인 판단이나 권한에 의하여 그 업무를 수행할 수 있는 자이어야 한다. 자신의 독자적인 권한이 없이 상급자의 지시에 따라 단순히 노무를 제공하는데 그치는 경우 사업주를 대신하는 행위자로 보기 어려울 것이다.³⁵⁾ 그렇다면 사업주를 대신하여 의무를 이행하는 행위자로 지목될 수 있는 자는 주로 산업안전보건법령상의 권한과 의무를 가진 주체로서 안전

32) 대법원 2013. 10. 17. 선고 2013도7851 판결.

33) 사업주의 직접 또는 간접적인 통제·감독을 받는 자는 구체적 사정에 따라 개별적으로 판단되어야 할 것이다(이주원, “산업안전보건법상 양벌규정에 의한 사업주와 행위자의 처벌”, 고려법학 제51권, 고려대학교 법학연구원, 2008, 306쪽).

34) 사업주의 안전조치의무 위반죄는 “사업주가 소속 근로자를 보호하기 위하여 안전조치를 취하여야 할 의무를 전제로 하는 것이므로, 사업주와 근로자 사이에 실질적인 고용관계가 있어야 하나, 이러한 고용관계는 사망에 이른 근로자와의 사이에 있으면 되고 직접 가해행위를 한 사람에 대해서까지 있을 것을 필요로 하는 것은 아니”라 하여, 사업주가 고용하지 않은 화물자동차 운전기사에 의해 발생한 근로자 사망사고에 대하여 사업주의 책임을 인정하였다(대법원 2009.5.14. 선고 2008도101 판결).

35) 대법원 2007.12.28. 선고 2007도8401 판결.

보건관리책임자(법 제15조), 관리감독자(법 제16조), 안전관리자(법 제17조), 보건관리자(법 제18조), 안전보건관리담당자(법 제19조)가 해당될 수 있다.

(2) 이행주체와 행위자의 판단기준

산업안전보건법령상의 사업주 의무는 자연인인 개인 사업주 또는 법령에 따라 선임된 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건담당자에 의해 실행된다. 만약 선임·지정된 자가 고의로 「산업안전보건법」에 정해진 의무를 위반하는 경우 양벌규정에 따라 행위자로서 사업주와 함께 처벌 대상이 된다. 그리고 선임·지정된 자가 과실로 업무상 부여된 의무를 위반했다면 산업안전보건법 위반죄가 성립하지 않더라도 「형법」에 따라 업무상과실치사상죄에 의한 처벌이 가능하다. 이하에서는 선임·지정된 자들에게 부과된 사업주 의무의 내용을 살펴보겠다.

가) 대표이사

상법 제170조에 따른 주식회사 중 대통령령으로 정하는 회사의 대표이사는³⁶⁾ 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 회사의 안전 및 보건에 관한 계획을 수립하여 이사회에 보고하고 승인을 받아야 한다(법 제14조). 안전 및 보건에 관한 계획에는 안전 및 보건에 관한 비용, 시설, 인력 등의 사항을 포함해야 하며 대표이사는 계획을 성실하게 이행해야 한다. 안전 및 보건에 관한 계획에는 ① 전년도 안전·보건활동 실적, ② 안전·보건 경영방침 및 안전·보건활동 계획, ③ 안전·보건관리 체계·인원 및 역할, ④ 안전 및 보건에 관한 시설 및 비용을 포함한 안전 및 보건에 관한 내용을 포함하여야 한다(법 시행령 제13조).

36) 상법 제170조에 따른 주식회사 중 상시근로자 500명 이상을 사용하는 회사와 건설산업기본법 제23조에 따른 전년도 시공능력평가액 순위 상위 1,000대 건설회사의 대표이사를 말한다.

나) 안전보건관리책임자(법 제15조)

안전보건관리책임자는 사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 자로 다음의 업무를 수행해야 한다. ① 사업장의 산업재해예방계획의 수립에 관한 사항, ② 안전보건관리규정의 작성 및 변경에 관한 사항, ③ 안전보건교육에 관한 사항, ④ 작업환경측정 등 작업환경의 점검 및 개선에 관한 사항, ⑤ 근로자의 건강진단 등 건강관리에 관한 사항, ⑥ 산업재해의 원인조사 및 재발방지대책 수립에 관한 사항, ⑦ 산업재해예관한 통계의 기록 및 유지에 관한 사항, ⑧ 안전장치 및 보호구 구입시 적격품 여부 확인에 관한 사항, 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사항으로 ⑨ 위험성평가의 실시에 관한 사항과 ⑩ 「안전보건규칙」에 정하는 근로자의 위험 또는 건강장해의 방지에 관한 사항을 관리해야 한다.

다) 관리감독자(법 제16조)

관리감독자란 사업장의 생산과 관련되는 업무와 그 소속 직원을 직접 지휘·감독하는 직위에 있는 자로 다음의 업무를 수행해야 한다. ① 사업장 내에서 관리감독자가 지휘·감독하는 작업과 관련된 기계·기구 또는 설비의 안전보건점검 및 이상 유무의 확인, ② 관리감독자에게 소속된 근로자의 작업복·보호구 및 방호장치의 점검과 그 착용·사용에 관한 교육·지도, ③ 해당 작업에서 발생한 산업재해에 관한 보고 및 이에 대한 응급조치, ④ 해당 작업의 작업장 정리·정돈 및 통로 확보에 대한 확인·감독, ⑤ 사업장의 안전관리자(위탁시 안전관리전문기관의 담당자), 보건관리자(위탁시 보건관리전문기관의 담당자), 안전보건관리담당자(위탁시 안전·보건관리전문기관의 담당자), 산업보건의를 해당하는 사람의 지도·조언에 대한 협조, ⑥ 위험성평가 시 유해·위험요인의 파악에 대한 참여 및 개선조치의 시행에 대한 참여, ⑦ 그 밖에 고용노동부령으로 정하는 사항이다.

라) 안전관리자(법 제17조)

안전관리자란 「산업안전보건법」 제15조 제1항 각호의 사항 중 안전에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 안전보건관리책임자를 보좌하고 관리감독자에게 지도·조언하는 업무를 수행하는 자로 다음의 업무를 수행해야 한다. ① 산업안전보건위원회 또는 노사협의체에서 심의·의결한 업무와 해당 사업장의 안전보건관리규정 및 취업규칙에서 정한 업무, ② 위험성평가에 관한 보좌 및 지도·조언, ③ 안전인증대상기계등과 자율안전확인대상기계등의 구입시 적격품의 선정에 관한 보좌 및 지도·조언, ④ 사업장 안전교육계획의 수립 및 안전교육 실시에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑤ 사업장 순회점검, 지도 및 조치 건의, ⑥ 산업재해발생의 원인 조사·분석 및 재발방지를 위한 기술적 보좌 및 지도·조언, ⑦ 산업재해에 관한 통계의 유지·관리·분석을 위한 보좌 및 지도·조언, ⑧ 법 또는 법에 따른 명령으로 정한 안전에 관한 사항의 이행에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑨ 업무 수행 내용의 기록·유지, ⑩ 그 밖에 고용노동부 장관이 정하는 사항이다.

단, 건설업을 제외한 상시근로자 300명 미만을 사용하는 사업장은 안전관리전문기관에 업무를 위탁할 수 있다.

마) 보건관리자(법 제18조)

보건관리자는 「산업안전보건법」 제15조 제1항 각호의 사항 중 보건에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 안전보건관리책임자를 보좌하고 관리감독자에게 지도·조언하는 업무를 수행하는 자로 다음의 업무를 수행해야 한다. ① 산업안전보건위원회 또는 노사협의체에서 심의·의결한 업무와 해당 사업장의 안전보건관리규정 및 취업규칙에서 정한 업무, ② 안전인증대상기계등과 자율안전확인대상기계등 중 보건과 관련된 보호구 구입시 적격품 선정에 관한 보좌 및 지도·조언, ③ 위험성평가에 관한 보좌 및 지도·조언, ④ 물질안전보건자료의 게시 또는 비치에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑤ 보건관리자가 의료법에 의한 의사인 경우 산업보건의 직무, ⑥ 사업장 보건교육계획의

수립 및 보건교육 실시에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑦ 보건관리자가 의료법에 의한 의사 또는 간호사인 경우 사업장의 근로자를 보호하기 위한 의료조치(법 시행령 제22조 제1항 제7호 가~마목), ⑧ 작업장 내에서 사용되는 전체 환기장치 및 국소 배기장치 등에 관한 설비의 점검과 작업방법의 공학적 개선에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑨ 사업장 순회점검, 지도 및 조치 건의, ⑩ 산업재해 발생의 원인 조사·분석 및 재발 방지를 위한 기술적 보좌 및 지도·조언, ⑪ 산업재해에 관한 통계의 유지·관리·분석을 위한 보좌 및 지도·조언, ⑫ 법 또는 법에 따른 명령으로 정한 보건에 관한 사항의 이행에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑬ 업무 수행 내용의 기록·유지, ⑭ 그 밖에 고용노동부장관이 정하는 사항이다.

단, 건설업을 제외한 사업으로서 상시근로자 300인 미만을 사용하는 사업장은 지역별 보건관리전문기관에 업무를 위탁할 수 있다. 또한 업종별 보건관리전문기관에 업무를 위탁할 수 있는 업종은 광업이며, 유해인자는 납, 수은, 크롬, 석면, 법 제118조에 따른 제조사용허가물질을 취급하는 사업장과 근골격계질환 유발작업(단순반복, 영상표시단말기취급, 중량물 취급)을 하는 사업장이다.

바) 안전보건관리담당자(법 제19조)

안전보건관리담당자는 사업장에서 안전 및 보건에 관하여 사업주를 보좌하고 관리감독자에게 지도·조언하는 업무를 수행하는 자로 다음의 업무를 수행해야 한다. ① 안전보건교육 실시에 관한 보좌 및 지도·조언, ② 위험성평가에 관한 보좌 및 지도·조언, ③ 작업환경측정 및 개선에 관한 보좌 및 지도·조언, ④ 법 제129조부터 제131조까지의 규정에 따른 각종 건강진단에 관한 보좌 및 지도·조언, ⑤ 산업재해 발생의 원인조사, 산업재해 통계의 기록 및 유지를 위한 보좌 및 지도·조언, ⑥ 산업 안전·보건과 관련된 안전장치 및 보호구 구입시 적격품 선정에 관한 보좌 및 지도·조언을 하여야 한다.

안전보건관리담당자는 안전관리자 또는 보건관리자가 없는 20명 이상 50명 미만의 대통령령으로 정하는 사업³⁷⁾에서 선임해야 하며, 안전보건관리담당자의 업무를 안전관리전문기관 또는 보건관리전문기관에 위탁할 수 있다.

사) 산업보건의

산업보건의는 사업장에서 근로자의 건강관리나 그 밖에 보건관리자의 업무를 지도하는 자로 다음의 업무를 수행해야 한다. ① 건강진단 결과의 검토 및 그 결과에 따른 작업배치, 작업전환 또는 근로시간의 단축 등 근로자의 건강보호조치, ② 근로자의 건강장해의 원인조사와 재발방지를 위한 의학적 조치, ③ 그 밖에 근로자의 건강유지 및 증진을 위하여 필요한 의학적 조치에 관하여 고용노동부장관이 정하는 사항이다.

산업보건의는 보건관리자를 두어야 하는 사업장으로 상시근로자 수가 50명 이상인 사업장에 선임한다. 직접 고용하거나 외부에서 위촉할 수 있으며, 보건관리전문기관에 위탁할 수 있다.

아) 행위자 판단기준

행위자로 판단되려면 사업주의 업무에 관하여 적어도 일정한 범위 내에서는 자신의 독자적인 판단이나 권한에 의하여 그 업무를 수행할 수 있어야 하며, 법 위반으로 인해 위험이 발생하거나 발생할 수 있었음을 인식하는 고의가 있어야 한다. 판례는 행위자를 판단하는 요건으로 i) 법 위반의 고의가 있고, ii) 위험을 예방할 의무가 있으며, iii) 구체적이고 직접적인 주의의무가 있을 것을 요구한다.

각각의 요건을 살펴보면 i) 사업주의 범죄성립을 위해서 행위자가 법 위반의 고의를 가지고 있을 것을 요구하고 있다. “사업주가 자신이 운영하는 사업

37) 안전보건관리담당자를 선임해야 하는 대상은 제조업, 임업, 하수, 폐수 및 분뇨처리업, 폐기물 수집, 운반, 처리 및 원료 재생업, 환경정화 및 복원업에 해당하는 사업이다 (「산업안전보건법」 시행령 제24조).

장에서 법 제23조 제1항에 규정된 안전상의 위험성이 있는 작업을 규칙이 정하고 있는 바에 따른 안전조치를 취하지 않은 채 이행하도록 지시하거나, 그 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 이를 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하는 것이지, 단지 사업주의 사업장에서 위와 같은 위험성이 있는 작업이 필요한 안전조치가 취해지지 않은 채 이루어졌다는 사실만으로 성립하는 것은 아니라고”한다.³⁸⁾ 단 행위자가 개별적·구체적으로 작업을 지시하지 않았더라도, 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 작업이 이루어지고 있고 향후 그러한 작업이 계속될 것이라는 사정을 미필적으로 인식하고서도 이를 방치한 경우에도 고의를 인정하고 있다.³⁹⁾

ii) 행위자는 사고와 인과관계가 있는 위험을 예방할 의무가 있어야 한다. 대법원은 피해자가 안전수칙을 위반하여 사출성형기의 전원을 차단하지 않은 채 수리를 실시한 후 정상 작동여부를 점검하는 과정에서 동료가 과실로 사출성형기를 작동시켜 피해자가 금형에 압착되어 사망한 사건에서 피해자인 작업자와 동료 근로자의 잘못이 경합되어 사고가 발생한 것으로 보아, 대표이사를 “이 사건 사출기의 수리작업으로 인해 발생하는 위험을 예방하기 위하여 필요한 조치를 하지 아니한 행위자에 해당하지 않는다”고 보았다.⁴⁰⁾

iii) 행위자는 구체적이고 직접적인 주의의무를 부담해야 한다. 크레인을 이용하여 중량물이 강판다발(500kg)을 운반하던 중 균형을 잃은 강판다발에 근로자가 머리를 부딪쳐 사망한 사건에서 안전보건관리책임자와 안전관리자를 행위자로 입건하였으나, 법원에서는 안전관리자는 안전보건관리책임자가 총괄·관리하는 업무 중 안전에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 관리책임자를 보좌하고 관리감독자에게 조언·지도하는 업무를 수행하는 자로, 해당 공장에서 안전보건관리조치의무를 행할 구체적이고 직접적인 권한과 의무

38) 대법원 2010.9.9. 선고 2008도7834 판결.

39) 대법원 2010.11.25. 선고 2009도11906 판결.

40) 대법원 2011.10.13. 선고 2011도10743 판결.

를 가진 자는 안전보건관리책임자이며 안전관리자를 「산업안전보건법」 위반의 행위자로 인정하기에는 부족하다고 판시하였다.⁴¹⁾

실무적으로 「산업안전보건법」 위반의 행위자로 안전보건관리책임자와 관리감독자를 주로 입건하고 있는데 안전보건관리책임자는 위험성 평가의 실시와 「안전보건규칙」에서 정하는 근로자의 위험 또는 건강장해의 방지에 관한 사항을 이행할 주체이고,⁴²⁾ 관리감독자는 사업장의 생산과 관련되는 업무와 그 소속 직원을 직접 지휘·감독하는 지위에 있어 예방의무와 구체적 권한이 있음에도 의무를 이행하지 않는 경우 고의의 입증이 수월하기 때문이다.⁴³⁾ 그러나 대표이사도 사고가 발생한 공장에 대한 생산현황을 보고받고, 운영상황을 점검하고, 직원 채용에 관여해 왔으며 사고 발생 전 해당 공장에서 동종의 산재사고가 발생한 사실을 보고받아 사고의 위험성 및 안전조치의 필요성을 충분히 인식하였다면 권한과 의무가 있음에도 필요한 조치를 취하지 않은 고의가 인정될 수 있음에 유의해야 한다.⁴⁴⁾

(3) 사업주 의무의 내용

「산업안전보건법」 제5조는 사업주의 일반의무로 ① 산업재해 예방을 위한 기준의 준수 의무, ② 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건의 개선 의무, ③ 해당 사업장의 안전 및 보건에 관한 정보의 제공 의무를 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 그리고 「산업안전보건법 시행령」 제8조는 사업주에게 정부의 산업재해예방을 위한 시책, 산업안전 및 보건 경영체제 확립을 위한 지원, 산업안전 및 보건 의식을 북돋우기 위한 시책, 산업재해예방에 관한 조사 및 통계의 유지관리,

41) 안전관리자는 업무상과실치사상죄만 인정되었다(청주지방법원 2019.9.26. 선고 2019노108 판결).

42) 「산업안전보건법 시행령」 제9조.

43) 「산업안전보건법」 제16조 제1항.

44) 회사 대표이사와 공장장이 「산업안전보건법」 위반의 공동정범으로 구속된 사례(대구지방법원 2013.8.30. 선고 2013노1399 판결).

45) 「산업안전보건법」 제5조 제1항.

건강증진사업 등의 추진에 관한 시책에 협조할 의무를 부과하고 있다. 이러한 일반의무와 협력의무에 대해서는 별도의 처벌규정을 두고 있지 않다.

법은 개별 조문을 통해 사업주 의무의 내용과 처벌을 구체화하고 있는데 대표적인 몇 가지를 살펴보면, i) 일반적인 관리상의 의무로 사업주는 안전보건규정을 작성하고(법 제25조), 사업장의 업종과 규모에 따라 안전보건관리책임자(법 제15조) 등 법으로 정한 안전보건인력을 선임하고 업무를 수행할 수 있도록 권한을 부여해야 한다.⁴⁶⁾ 산업안전보건위원회를 구성·운영하고, 심의·의결한 사항을 성실하게 이행해야 한다(법 제24조).⁴⁷⁾ 또한 근로자가 알 수 있도록 법령의 요지를 게시하고(법 제34조)⁴⁸⁾ 안전보건표지를 부착해야 한다(법 제37조).⁴⁹⁾ 사업주는 사업장에서 발생하는 산업재해를 기록하고 보고할 의무가 있으며(법 제15조)⁵⁰⁾ 산업재해를 은폐해선 안되고 재해발생원인 등을 기록하여 보존하되 3일 이상의 휴업이 발생한 재해에 대해서는 고용노동부령에 따라 재해개요 등이 담긴 재해조사표를 관할 지방고용노동관서에 보고해야 한다(법 제57조)⁵¹⁾ 만약 중대재해가 발생할 급박한 위험이 있거나(법 제51조),⁵²⁾ 중대재해가 발생한 경우 작업을 중지하고 근로자를 대피시키는 등 안전보건조치를 해야 하며⁵³⁾ 지체없이 관할 지방고용노동관서에 재해 발생 사실을 보고하여야 한다(법 제54조).⁵⁴⁾

46) 안전보건관리규정 미작성, 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건관리담당자 미선임 또는 미지정 시 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제1호에 따라 500만원 이하의 과태료 부과.

47) 산업안전보건위원회 구성·운영 또는 심의·의결 사항의 이행하지 않는 경우 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제1호에 따라 500만원 이하의 과태료 부과.

48) 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제3호에 따라 500만원 이하의 과태료 부과.

49) 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제1호에 따라 500만원 이하의 과태료 부과.

50) 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제1호에 따라 500만원 이하의 과태료 부과.

51) 산업재해 발생사실을 은폐하거나 은폐를 교사한 자는 「산업안전보건법」 제170조 제3항에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 부과, 산업재해를 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 자는 「산업안전보건법」 제175조 제3항 제2호에 따라 1천5백만원 이하의 과태료 부과.

52) 「산업안전보건법」 제168조 제1호에 따라 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 부과.

53) 「산업안전보건법」 제168조 제1호에 따라 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금 부과.

ii) 산업재해를 발생시키는 유해위험요인에 대한 직접적인 조치의무도 규정하고 있다. 사업주는 산업재해를 발생시키는 위험원, 위험작업, 위험장소에 대하여 고용노동부령으로 정하는 안전조치를 해야 하며(법 제38조) 건강장해를 일으키는 유해물질, 유해요인, 작업형태, 작업환경에 대하여 고용노동부령으로 정한 보건조치를 할 의무를 부과하고 있다(법 제39조). 만약 사업주가 법령이 정한 안전·보건에 관한 조치 의무를 고의로 위반하여 근로자에게 위험을 발생시킨 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하며(법 제168조), 법 위반으로 근로자를 사망하게 하는 경우에는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다(법 제167조). 구체적인 안전·보건에 관한 조치의 내용은 고용노동부령인 「안전보건규칙」에서 정하고 있다.

iii) 산업재해 발생의 위험도가 높은 작업, 설비에 대해서는 별도의 조치의무를 부과하고 있다. 건설물·기계·기구·설비를 설치·이전·변경하거나 일정규모 이상의 건설공사를 착공하려는 경우 유해위험방지계획서의 작성·제출 의무(법 제42조)⁵⁴⁾와 그 이행을 확인하도록 하고 있다(법 제43조)⁵⁵⁾ 위험물질의 누출, 화재 및 폭발의 위험이 있는 설비에 대해서 공정안전보고서의 작성·제출 의무(법 제44조)와 심사(법 제45조) 및 이행(법 제46조)에 관한 의무를 부여하고 있다.⁵⁷⁾

iv) 근로자 건강보호를 위한 조치의무도 있는데, 작업환경측정 결과에 따른 보호조치(법 제125조)⁵⁸⁾, 일반 및 특수건강진단 실시(법 제129조, 제130조)

54) 「산업안전보건법」 제175조제2항제2호에 따라 3천만원 이하의 과태료 부과.

55) 「산업안전보건법」 제175조 제4항 제3호에 따라 1천만원 이하의 과태료 부과.

56) 「산업안전보건법」 제175조 제6항 제5호에 따라 300만원 이하의 과태료 부과.

57) 공정안전보고서 제출 및 이행의무를 위반한 자는 「산업안전보건법」 제175조 제4항 제3호에 따라 1천만원 미만의 과태료 부과, 심사시 변경명령을 위반한 자는 「산업안전보건법」 제169조 제2호에 따라 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 부과.

58) 작업환경측정을 하지 않은 자는 「산업안전보건법」 제175조 제4항 제6호에 따라 1천만원 이하의 과태료 부과.

및 결과에 따른 조치 의무(법 제132조)⁵⁹⁾ 질병자의 근로금지 및 제한(법 제138조)⁶⁰⁾, 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치(법 제41조)⁶¹⁾ 등을 두고 있다.

(4) 처벌구조

자연인인 사업주가 행위자로서 법을 위반한 경우 직접 처벌할 수 있으나 사업주가 법 위반의 행위자가 아닌 경우, 즉 대리인인 행위자의 법 위반 책임을 사업주에게 어떻게 귀속시킬 것인지 문제된다. 대리인의 법 위반 행위에 대한 사용자인 사업주의 고의나 인식가능성을 입증하는 것은 매우 어렵다. 그렇다고 「산업안전보건법」 위반의 최종적 책임을 사업주에게 귀속시키지 않는다면 법령상의 의무를 대리인에게 위임한 사업주는 처벌을 면하고 대리인만 처벌되는 문제가 발생하게 된다.

이러한 문제를 해소하기 위해 「산업안전보건법」은 양벌규정(법 제173조)을 두어 법 위반의 행위자를 벌하는 동시에 행위자에 대한 선임·감독상의 책임을 물어 법인 또는 개인사업주에 대하여도 벌금형을 부과함으로써 사업주에게 최종적 책임을 귀속시키고 있다.⁶²⁾ 판례는 사업주에게 안전보건조치의무 위반죄(법 제168조)를 묻기 위해서는 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 산업안전보건법령에 규정된 안전상의 위험성이 있는 작업과 관련하여 「산업

59) 건강검진을 실시하지 않은 자는 「산업안전보건법」 제175조 제4항 제7호에 따라 1천만원 이하의 과태료 부과. 건강진단 결과에 따라 작업장소 변경 등의 조치를 취하지 않은 자는 「산업안전보건법」 제171조 제4호에 따라 1천만원 이하의 과태료 부과.

60) 「산업안전보건법」 제171조 제1호에 따라 1천만원 이하의 벌금 부과.

61) 필요한 조치의무 위반 시 「산업안전보건법」 제175조 제4항 제3호에 따라 1천만원 이하의 과태료 부과, 조치를 요구한 근로자를 해고하거나 불리한 처우를 한 경우 「산업안전보건법」 제170조 제1호에 따라 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 부과.

62) “법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조 제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을 그 개인에 대해서는 해당 조문의 벌금형을 과한다”

안전보건기준에 관한 규칙」이 정하고 있는 안전조치를 취하지 않은 채 작업을 지시하거나, 그와 같은 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하며⁶³⁾ 사업주 또는 사업주를 대신하여 의무를 이행하는 행위자가 위와 같이 고의로 의무를 위반하여 사업주와 실질적 고용관계에 있는 근로자에게 위험을 발생시켰다면 그 위반행위 역시 사업주에 의하여 이루어진 것으로 보아 사업주에게도 「산업안전보건법」 위반의 책임을 인정하고 있다.⁶⁴⁾ 다만 사업주의 책임은 자신이 선임한 대리인 등의 위법행위에 대한 선임·감독상의 주의의무를 위반하였다는 과실책임이다.⁶⁵⁾⁶⁶⁾ 따라서 대리인 등이 업무에 관하여 범죄행위를 저지른 사실이 인정된다고 하여 바로 사업주를 처벌할 수 있는 것이 아니고 형벌의 자기책임원칙에 따라 사업주가 대리인 등의 법 위반행위와 관련하여 선임·감독상의 주의의무를 게을리 하였다는 사실을 입증하여야 한다.⁶⁷⁾ 만약 사업주가 대리인 등에 대한 관리·감독의무를 다하여 선임·감독상의 잘못이 없는 경우에는 행위자가 처벌되더라도 사업주는 면책될 수 있다.⁶⁸⁾

한편 「산업안전보건법」상의 의무를 위반하여 사람을 다치거나 사망하게 하는 경우에 행위자에 대하여 산업안전보건법 위반죄뿐 아니라 업무상과실치사상죄로 함께 기소하고 있다. 만약 행위자의 법 위반에 대한 고의를 입증하지

63) 대법원 2009.5.28. 선고 2008도7030 판결.

64) 대법원 2009.5.14. 선고 2008도101 판결.; 대법원 2016.12.15. 선고 2016도13945 판결.

65) 헌법재판소 2009.7.30. 선고 2008헌가14 전원재판부 결정.

66) “양벌규정에 의한 사업주의 처벌은 금지위반행위자인 종업원의 처벌에 종속되는 것이 아니라 독립하여 자신의 종업원에 대한 선임·감독상의 과실로 인하여 처벌되는 것이므로 종업원의 범죄성립이나 처벌이 사업주 처벌의 전제조건이 될 필요는 없다(대법원 2006.2.24. 선고 2005도7673 판결).

67) 대법원 2010.9.9. 선고 2008도7834 판결.; 대법원 2011.6.24. 선고 2008도12177 판결.

68) 엘리베이터 설치를 위해 부품을 옥탑기계실로 옮기던 중 개구부로 떨어져 사망한 사건에서 현장관리책임자는 업무상과실치사상죄, 법인 사업주에게는 무죄를 선고하였다(서울서부지방법원 2012.5.8. 선고 2011노880 판결).

못해 산업안전보건법 위반죄가 성립하지 않더라도 업무상 수반되는 관리감독상의 주의의무 위반이 인정되는 경우 업무상 과실치사상죄가 성립할 수 있다.⁶⁹⁾ 그리고 안전관리자, 보건관리자, 안전보건담당자, 신호수, 화재 및 감시자 등 업무와 관련한 주의의무가 있는 자에 대해서도 주의의무를 위반하여 작업자의 사망과 부상이라는 결과를 발생시킨 경우 업무상과실치사죄의 성립을 인정하고 있다. 대법원은 과실범에 있어서 행위자의 과실과 결과발생 사이에 인과관계가 있어야 하는 것은 물론이나 행위자의 과실이 결과 발생의 유일한 원인일 필요는 없고, 행위자의 과실과 결과 사이에 상당인과관계가 있는 경우라면 과실범이 성립한다고 보고 있으며, 고의범이나 과실범을 불문하고 의사의 연락이 있으면 공동정범의 성립도 인정하고 있다.⁷⁰⁾

3) 도급사업주의 의무

「산업안전보건법」은 도급인에게 적용되는 의무를 별도의 장(제5장에 도급시 산업재해 예방에 관한 조항)으로 두고 있는데, 제1절은 도급계약에 관한 사항으로 유해한 작업의 도급을 원칙적으로 금지하고(법 제58조) 예외적인 승인사유(법 제59조)를 두되, 승인작업에 대한 하도급을 금지(법 제60조)하고 산재예방 능력을 갖춘 적격수급인을 선정하도록 의무를 부여하고 있다(법 제61조).

제2절은 도급인의 직접적 의무에 관한 사항으로, 사내하도급에서 도급인은 안전보건총괄관리자를 지정하고(법 제62조), 도급인의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전보건조치의무(법 제63조)를 이행하고, 도급에 따른 산업재해예방을 위한 조치의무(법 제64조)를 이행해야 한다. 한편 모든 도급인은 도급 시 작업에 필요한 안전보건에 관한 정보를 제공

69) 대법원 2010.11.11. 선고 2009도13252 판결.

70) 소속 회사의 안전관리자들은 선박 블록 운반작업이 안전하게 수행되도록 한다는 공동의 목표와 의사의 연락이 존재하고 각 사고는 관련 피고인(안전관리자)들의 과실이 결합하여 발생한 것으로 사고발생에 관한 피고인들의 예견 가능성도 있다고 보았다(대법원 2016.12.29. 선고 2016도16409 판결).

해야 하며(법 제65조), 산업안전보건법령을 위반하는 관계수급인 등에 대하여 시정조치(법 제66조)를 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 한편 건설공사 도급 인에게는 위험한 기계·기구 또는 설비 등에 대한 안전조치의무를 부과 하고 있다(법 제76조).

이하에서는 법 제62조 이하에서 규정하고 있는 도급인의 직접적 의무를 중심으로 「산업안전보건법」의 도급과 도급인의 개념, 도급인의 책임과 의무의 내용, 처벌구조를 살펴 어떻게 의무를 이행하도록 규율하는지 살펴보겠다.

(1) 도급과 도급인의 개념

「산업안전보건법」의 “도급”이란 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖에 업무를 타인에게 맡기는 계약을 말하고(법 제2조제6호), “도급인”이란 위의 도급을 하는 사업주를 의미한다(법 제2조제7호). 단 “건설공사의 발주자”는 도급인으로 보지 않으며, 법의 일부적용 대상인 ‘사무직에 종사하는 근로자만 사용하는 사업’에도 도급인의 안전보건조치 의무가 적용되지 않는다.

「산업안전보건법」의 도급은 민법의 전형계약인 도급과는 구별되는 개념이다. 민법의 도급은 수급인의 독립적 작업이 보장되고 일의 완성이나 수급인 근로자에 대해 도급인이 직접적인 영향력을 미치지 않는다. 그러나 「산업안전보건법」상의 도급은 명칭에 관계없이 도급인의 업무를 타인에게 맡기는 계약으로 도급인의 사업수행을 위해 수급인 근로자의 노동력을 이용한다는 점과 도급사업의 목적달성을 위해 도급인과 수급인의 작업이 함께 이루어지며 상호 협력이 필요하다는 점, 그 결과 수급인의 업무에 대한 독립성과 재량권에 제약이 따르며 수급인 근로자에 대해서도 도급인의 영향력이 미친다는 특징이 있다.⁷¹⁾ 대법원은 도급인 책임의 전제조건으로 “구 「산업안전보건법」 제

71) 권혁·김봉수·오상호·박수경·이재현, 「산업안전보건법 개정으로 강화된 도급인 책임의 산업현장 정착방안 연구」, 산업안전보건연구원, 2022. 20~22쪽.

29조 1항에서 정하는 ‘사업주’는 사업의 전체적인 진행과정을 총괄하고 조율할 능력이나 의무가 있는 사업주에게 그가 관리하는 작업장에서 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 할 의무를 규정한 조항”으로 도급인에게 사업에 관하여 전체적인 진행과정을 총괄하고 조율할 능력이나 의무가 인정되어야 한다고 보았다.⁷²⁾

구 「산업안전보건법」(2019.1.15. 전부개정 이전의 것)에서 도급은 ① 사업의 일부 또는 전문분야 공사 전부를 도급하면서, ② 도급인 근로자와 수급인 근로자가 같은 장소에서 작업을 수행하거나, ③ 작업장소가 추락 등 22개의 위험발생 장소인 경우에 한하여 수급인 근로자에 대한 도급인의 안전보건조치 의무를 인정해 왔다. 구법은 도급인 책임은 같은 장소에서 행하여지는 사업 중 일부를 분리하여 도급으로 행하는 사업으로 장소적 관련성이 있거나⁷³⁾ 기계, 설비 등의 정비공사 등과 같이 도급 사업주의 사업목적 달성에 있어 본질적이고 불가분의 관계에 있는 사업을 분리하여 도급하는 경우에 책임을 인정하는 반면, 사업목적 달성에 직접적 관련성이 없거나 부수적·보조적인 사업(청소, 경비 등) 또는 장소적으로 분리되는 사업(신축시설공사 등)에 대해서는 도급인의 책임을 인정하지 않았다.⁷⁴⁾ 또한 도급인과 수급인의 근로자가 같은 장소에서 작업을 수행함에 있어 해당 작업을 수급인의 근로자들만 담당했다거나 도급인의 근로자와 수급인의 근로자가 동시에 함께 일했는지는 중요하지 않으며, 수급인의 작업장소가 사회통념상 도급인이 운영하는 사업장 내에 있고, 도급사업자가 직접 사업장을 전반적·총괄적으로 관리하면서 언제든지 수급인과 같이 작업할 수 있는 상황이면 도급인의 의무가 인정된다고 보았다.⁷⁵⁾

72) 대법원 2016.3.24. 선고 2015도8621 판결.

73) 대법원 2010.6.24. 선고 2010도2615 판결.

74) 권혁·김봉수·오상호·박수경·이재현, 「산업안전보건법 개정으로 강화된 도급인 책임의 산업현장 정착방안 연구」, 산업안전보건연구원, 2022. 17쪽.

75) 수원지방법원 2017.9.15. 선고 2017노1418 판결.

그러나 개정 「산업안전보건법」은 도급의 개념을 ‘업무를 타인에게 맡기는 것’으로 정의하여 ① 도급, 위임, 임대차 등 계약의 명칭에 관계없이 폭넓게 인정하고 ② 그 업무가 도급인의 사업의 일부인지 전부인지 또는 본질적인 부분인지 부수적인 부분인지를 구분하지 않으며⁷⁶⁾ ③ 도급인의 안전보건조치의무의 이행 범위를 도급인 소유의 사업장뿐 아니라 대통령령에서 정하는 21개 위험장소까지 확대하여 도급인이 수급인에게 해당 장소를 지정·제공하여 지배·관리하는 경우에는 도급인의 사업장으로 보아 안전보건조치의무를 부과하고 있다.⁷⁷⁾

(2) 건설공사도급인과 건설공사발주자의 구분

가) 건설공사발주자와 건설공사도급인의 개념

「산업안전보건법」상 “건설공사의 발주자”는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 말한다. 「산업안전보건법」은 건설공사의 계획·설계·시공 등 공사전반에 걸쳐 발생할 수 있는 위험요인을 발주자, 설계자, 시공자, 감리자 등이 유기적으로 협력하여 관리하도록 규정하고 있다. 건설공사 발주자는 공사를 타인에게 맡기는 자로 직접 시공하지 않지만 공사를 계획하고, 설계자와 설계도서를 작성하고, 시공자를 선정하여 공사계약을 체결하고, 공사 진행여부를 감독하며 완공된 건축물을 인수하는 지위에 있다. 따라서 「산업안전보건법」은 총 공사금액 50억 이상의 건설공사 발주자에게 계획단계, 설계단계, 시공단계 별로 안전보건대장을 작성할 의무를 부과하고 있다(법 제67조).

한편 “건설공사의 도급인”은 발주자로부터 해당 건설공사를 최초로 도급받은 수급인 또는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자로 정의하고

76) 경비, 청소 등 용역서비스는 사업목적 달성을 위한 부수적, 보조적 업무라 하더라도 해당 사업장 내에서 지속적으로 수행하는 도급인의 책임 범위의 작업으로 보아야 한다(고용노동부, 도급사업 안전보건관리 운영 매뉴얼, 2021. 133쪽).

77) 고용노동부, ‘산업안전보건법 전부개정법률 주요내용 설명자료(2019.1.)’, 45쪽.

있다(법 제69조). 도급받은 건설공사를 다시 도급하는 자는 발주자가 아닌 도급인으로 보며(법 제2조 제10호). “건설공사 발주자”라 하더라도 사업장에 대하여 실질적인 지배·관리 권한을 행사하여 시공을 주도하며 총괄·관리하고 있다면 도급인으로 보아야 한다.

실무에서는 건설공사를 직접 시공하지 않지만 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자에 대한 판단에 어려움을 겪고 있는데, 주된 사업에 불가분에 있는 공사(선박 구조물 절단공사)를 발주한 자에 대해서 해당 공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있는 도급인으로 본 반면, 주된 사업과 관계없는 공사(공장 지붕 및 벽체 수선공사)에 대해서는 도급인이 아닌 발주자로 본 판결이 있어 각각의 판례의 판단요인을 정리해 보겠다. 또한 주된 사업의 일부지만 수급인에 의해 독립적으로 시공이 이루어지는 공사(항만 갑문보수공사)에 대하여 1심에서는 발주자를 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있는 도급인으로 본 반면, 2심에서는 시공에 대한 전문성이 없는 발주자를 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있는 도급인으로 볼 수 없다고 판결한 사례가 있어 각 판례의 판단기준을 살펴보겠다.

나) 건설공사발주자와 건설공사도급인의 판단사례⁷⁸⁾

i) 선박 구조물 절단공사 사건(인정)⁷⁹⁾

조선업체(A)의 공동대리인(B)⁸⁰⁾는 협력업체(C)의 대표이사(D)와 ‘수리선 기본계약’을 체결하고 조선소 내 정박 중인 해상 DCM A프레임의 상부를 절단하는 작업을 도급하였다. 총 중량 200톤에 달하는 프레임의 상부를 고정 없이 절단하면 절단된 프레임이 미끄러지거나 떨어질 수 있음에도 D는 중량물 작업계획, 고정 브라켓 설치, 추락 등의 위험을 예방할 수 있는 안전 조치

78) i) 사건은 구법이 적용된 사례, ii), iii)은 개정 법이 적용된 사례이다.

79) 대법원 2022.10.27. 선고 2020도15325 판결.

80) B는 A회사가 법정관리에 들어가기 전 대표이사였던 자이다.

없이 절단작업을 실시하였고, 절단된 프레임이 추락하면서 프레임을 지지하고 있던 크레인에 충격이 가해져 크레인 보조기사가 요추 골절 등 12주의 치료가 필요한 상해를 입게 되었다.

대법원은 발주자가 시공을 주도하며 총괄·관리하는 지를 판단하기 위해 다음의 사실을 확인하였다. ① 피고인 B가 시공을 주도하여 총괄·관리하는 지위에 있는지에 대하여, 대표자 B와 조선소장 및 근로자, 협력업체 대표이사 D와 전주 감독관 등이 참석한 회의에서 이 사건 작업의 위험요소를 분석하고 작업 대상물의 형상, 구조, 중량, 현장조건 등에 대한 설명이 이루어졌으며, 피고인 B가 작업에 사용할 장비에 대한 안전성을 참석자에게 질문하는 등 위 회의에 실질적으로 관여하였는바 이 사건 작업에 대하여 구체적 지휘·감독을 한 것으로 보았다. ② D는 B와 체결한 ‘수리선 기본계약’에 따라 작업함에 있어서 매 작업시마다 도급이 제시한 작업사양을 준수하고, 도급인이 수시로 발행하는 작업지시서에 따라 작업을 수행했으며, 작업 완료 즉시 도급인의 확인 및 검사를 받아야 하고, 도급인의 작업장소에서 작업을 수행할 경우 재해방지를 위한 도급인의 안전규정 및 지시를 준수해야 하며, 작업에 투입된 근로자들은 모두 D가 고용한 것으로 보이는 점 등에 비추어 해당 작업을 노무도급으로 판단하였다. ③ 도급인의 의무를 이행해야 하는 행위자의 판단에 있어서, 피고인 B의 회사는 안전보건관리책임자를 선임하지 않아도 되는 사업장이었으나 발주가 아닌 도급을 하는 경우 사업을 총괄·관리하는 자를 안전보건총괄책임자로 지정할 의무가 있다. 사건에서 피고인 B는 해당 조선소의 영업과 생산에 대한 총괄관리자인 생산팀장을 안전보건총괄책임자로 지정하였다고 주장했으나 재판부는 공동대리인인 B가 수리조선업 전체를 총괄 경영하는 등 A회사의 사업을 실질적으로 경영하여 도급인의 의무를 이행해야 할 행위자로서 지위에 있다고 보았다.⁸¹⁾ ④ 도급인의 「산업안전보건법」상 의무

81) 항소심에서는 해당 조선소의 생산과 영업을 담당하는 생산1팀장을 안전보건총괄책임자로 지정하였다고 주장하여 피고인 B에 대하여 무죄를 선고 받았으나, 대법원에서는 생산팀장은 계약수주, 선박수리, 협력업체 선정 등의 영업, 생산에 관한 총괄관리를 담당할 뿐, 피고인 B가 수리조선업 전체를 총괄 경영하는 등 조선소 사업을 실질적으

위반여부에 대하여, 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 각 전문분야의 전부를 도급하는 사업주는 그가 사용하는 근로자와 같은 장소에서 작업을 하는 수급인이 사용하는 근로자가 산업재해 발생위험이 있는 장소에서 작업을 하는 경우 산업재해 예방을 위한 조치를 하여야 하며, 특히 중량물 취급 작업을 하는 경우 근로자의 위험을 방지하기 위해 안전대책이 포함된 작업계획서를 작성하여 그 계획에 따라 작업해야 함에도 피고인 A는 프레임 상단에 올라가 절단 작업을 하는 수급인 C회사 소속 근로자를 보호하기 위해 중량물 취급으로 인한 위험을 예방할 수 있는 작업계획서를 작성하지 않았다. 따라서 도급인의 안전보건조치의무를 위반한 A와 B를 산업안전보건법 위반죄로 처벌하였다.

ii) 갑문 정기보수공사 사건(1심 인정, 2심 불인정)⁸²⁾

피고인 A공사(항만시설의 유지관리 및 운영을 목적으로 설립된 회사)는 자신이 유지관리하고 있는 갑문의 정기보수를 위하여 강구조물 공사업체인 C회사에 갑문의 정기보수공사를 의뢰하였다.⁸³⁾ 피고인 D는 갑문 정기보수공사 현장의 현장소장으로 소속 근로자의 안전보건에 관한 사항을 총괄·관리하는 안전보건관리책임자이며, 피고인 B는 A공사의 대표로 소속 근로자와 관계수급인 근로자의 안전보건에 관한 사항을 총괄·관리하는 안전보건관리총괄책임자이다. 피고인 D는 C회사 소속 근로자(피해자)로 하여금 갑문 상부에서 윈치를 사용하여 갑문 하부 바닥으로 H빔 등의 작업도구를 내리는 작업을 진행시켰다. 그러던 중 피해자 인근에 있던 윈치프레임이 전도되면서 갑문 아래

로 경영하고, 안전보건시설투자 자금의 집행을 결정하고 있으며 근로자의 안전보건관리업무 또한 B의 직속부서(QHSE팀)에서 담당하는 점을 종합하여 B를 안전보건총괄책임자의 지위를 갖는 행위자로 보았다.

82) 인천지방법원 2023.6.7. 선고 2022고다1878 판결(1심), 인천지방법원 2023.9.22. 선고 2023노2261 판결(2심).

83) 실제 사건에서 갑문 정기보수공사는 2개의 회사가 공동으로 도급을 받았으나 본 보고서에서는 편의상 C사만 기술하였다.

로 추락하자 원치프레임의 컨트롤러 및 H빔에 연결된 가이드 줄을 잡고 있던 피해자도 함께 18M 아래로 떨어져 사망하였다.

재판부는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자는 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하였는지를 보는 것이 아니라, 규범적으로 평가하여 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있는 자인지를 판별해야 한다고 하면서도 1심과 2심에서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있는 자의 판단을 달리했다.

우선 1심 재판부는 시공에 관한 안전보건사항을 총괄·관리를 해온 A공사를 도급인의 지위에 있다고 보았다. 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자의 지위에 있는지를 규범적으로 판단하지 않으면 총괄·관리할 지위에 있는데도 책임을 방기한 도급인은 「산업안전보건법」의 의무를 면하게 되는 반면, 총괄·관리할 지위에 있거나 그러한 지위에 있지 않은데도 수급인 근로자들의 안전을 위해 최선을 다한 도급인은 산업재해예방조치를 취하였음에도 처벌위험을 감수해야 한다는 결론에 도달하여 불합리하다고 보았다. 따라서 공사현장의 안전보건관리책임자인 D와 안전보건총괄책임자인 B가 법을 위반하여 안전대 걸이 등의 안전설비를 설치하지 않았고, 중량물 취급 작업시 근로자의 위험을 방지하기 위한 안전대책을 포함한 작업계획서를 작성하지 않았으며, 중량물 하역작업에 대한 안전교육 및 세부적 작업지시 없이 피해자가 작업을 진행토록 하여 사망에 이르게 한 과실이 있다고 보았다.

반면 2심 재판부는 A공사를 발주자로 보았다. 「산업안전보건법」 등 관계 법령은 도급인의 안전 및 보건 조치의무와 별개로 건설공사발주자의 책임과 의무를 규정하고 있고, 발주자가 산업재해 예방 등을 위한 책임과 의무를 다하였다는 사정을 두고 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리한 근거로 삼는다면 건설공사를 발주한 자가 공사의 안전관리에 덜 관여 할수록 도급인의 지위에서 멀어질 수 있다는 메시지를 주게 되며 이러한 결론은 도급인과 발주자에게 적극적인 산재예방 역할을 부여한 「산업안전보건법」 등의 관계법령의

목적과 취지에 부합하지 않는다고 보았다. A공사는 발주자로서 안전보건관리를 해온 것이며 공사를 시공할 법률상의 자격이나 인력과 전문성을 갖추고 있지 않아 자격과 능력을 갖춘 건설업자에게 도급하지 않고서는 공사를 할 수 없다고 보았다.

두 판결은 해당 공사에 대한 발주자의 안전보건관리행위가 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자로서의 행위인지, 발주자로서 산업재해예방을 위한 책무를 다한 것인지에 대한 해석 차이로 인해 결론을 달리 내린 것으로 보인다. 따라서 시공을 총괄·관리해야 하는 발주자의 지위에 대한 해석 기준이 명확히 정립될 필요가 있다.

iii) 공장 지붕 및 벽체 보수 공사사건(불인정)⁸⁴⁾

A회사(도금 및 선박부품 제조업)는 공장 지붕 및 벽체 일부의 보수 공사(이하 보수공사)를 건설업체인 C회사에 도급하였고, D는 C소속의 공사현장 책임자이다. C소속의 근로자가 지붕보수작업을 위해 재료를 옮기는 과정에서 슬레이트가 파손되어 추락하여 뇌출혈로 사망하였다.

재판부는 현장책임자인 D에게 슬레이트 등 강도가 약한 재료의 지붕보수작업을 진행함에 있어 근로자의 발이 빠지는 등 위험할 우려가 있는 경우 발판을 설치하거나 추락방호망을 치는 등의 위험을 방지하기 위한 안전보건조치의무와 업무상 주의의무가 있음에도 조치를 취하지 않은 채 지붕보수작업을 진행하게 한 업무상 과실을 인정하였다. 그러나 위 공사를 도급한 A회사와 대표이사 B에 대해서는 해당 보수공사가 도급인 회사의 사업수행에 필수적인 고유의 생산설비에 해당한다고 볼 증거가 없으므로 도급인이 영위하는 사업으로 보기 어려운 점, 수급인이 「산업안전보건법」의 안전조치의무를 이행함에 있어 도급인은 수급인이 지붕에 출입하면서 안전발판 등 설비를 반입하고 안전대 부착설비를 설치하는 것을 허용하였으며, 수급인의 요청에 따라 추

84) 울산지방법원 2021.11.11. 선고 2021고단1782 판결(1심), 울산지방법원 2022.9.1. 선고 2021노1261 판결(2심, 항소기각 확정).

락방지망 설치를 위해 자재를 치워주는 등의 협조를 하면 충분할 것으로 보이며, 공장건물 지붕에 도급인만이 파악할 수 있는 특수한 위험요소가 있거나 시공을 주도적으로 총괄·관리하지 않고서는 수급인이 「산업안전보건법」이 정하는 안전·보건조치를 실질적으로 이행하는 것이 현저히 곤란한 경우로 볼만한 증거도 없다고 하여 도급인의 안전보건조치의무 위반의 혐의를 인정하지 않았다.

다) 건설공사도급인과 건설공사발주자의 판단기준 검토

건설공사 도급인으로서 산업안전보건법 위반죄가 성립하려면 ① 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 하는 자가 ② 안전조치가 이루어지지 않은 상태로 작업이 이루어지고 작업이 계속 될 것임을 인식하였음에도 ③ 적절한 조치를 취하지 않아 결과가 발생하면 성립한다.

발주자와 도급인을 구분하려면 ① 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 하는 자에 해당하는 지를 판단해야 한다. 판례에 따르면 「산업안전보건법」이 의미하는 발주자는 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 의미하는 것이 아니라, ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’를 의미한다. 이와 같이 해석하지 않을 경우, 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있음에도 불구하고 그와 같은 책임을 방기하고 실제로 총괄·관리하지 않은 도급인은 「산업안전보건법」이 정한 의무를 면하고, 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않음에도 불구하고 수급인의 근로자들의 안전을 위해 의무가 없었던 안전조치까지 취하는 등 시공을 총괄·관리하였으나 그 안전조치가 「산업안전보건법」이 정한 기준에 미치지 못한 도급인은 「산업안전보건법」에 의해 처벌되는 불합리한 결과가 발생하여 규범의 목적을 달성하는데 부합하지 않기 때문이다.⁸⁵⁾ 따라서 시공을 총괄·관리할 지위를 판단하기 위해 ㉠ 해당 작업이 도급인의 주된 사업 또는 불가분적인 관계에 있는 작업인지 여부, ㉡ 도급인이 해당 작업의

85) 울산지방법원 2021.11.11. 선고 2021고단1782 판결.

위험요인과 작업방식을 총괄·관리를 해왔거나 해야 할 의무가 있는지 여부, ㉔ 수급인이 독립적으로 작업을 수행할 능력이 있는지 여부, ㉕ 도급인의 협조가 없이는 작업이 불가능한 특별한 사정이 있는지 여부를 종합적으로 판단하고 있다. 그리고 ㉖ 법 위반의 고의가 있는지를 판단하기 위해, 만약 도급인이 위와 같이 시공을 총괄·관리할 지위에 있고, 작업의 위험을 인지하거나 인지할 수 있었음에도 ㉗ 적절한 조치를 해태하여 사고를 발생시킨 경우에는 발주자가 아닌 도급인으로서 「산업안전보건법」 위반의 책임을 묻고 있다.

각각의 사건에 대한 판단기준을 살펴보면 i)의 사건에서 도급인이 건설공사의 시공을 총괄·관리할 지위가 있는지에 대하여 ㉙ 선박구조물의 절단 작업을 도급인의 주된 사업의 불가분적인 작업으로 보았다(㉚). 도급인과 수급인 사이에 체결된 수리선 기본 계약서에 따르면, 수급인은 도급인이 제시하는 작업사양을 준수하고, 매 작업 시 발행하는 작업지시서에 의거 작업을 수행하고 완료한 즉시 도급인의 확인 및 검사를 받아야 하는 점(㉛, ㉜), 도급인 회사의 작업 장소에서 작업을 수행할 경우 도급인 회사의 안전규정 및 지시를 준수하도록 하여 도급인에게 수급인의 작업에 대한 총괄·관리할 지위와 의무가 있다고 보았다(㉝). ㉞ 도급인은 사전 회의 등을 통해 해당 작업의 위험을 사전에 인지할 수 있었음에도 ㉟ 충분한 안전대책을 강구하지 않은 채 철거작업을 진행하도록 하여 사고를 발생시켰으므로 「산업안전보건법」상 도급인의 의무를 위반한 것으로 보았다.

ii)의 사건은 1, 2심이 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는 자의 지위에 대한 판단에서 차이를 보였다. 1심 재판부는 해당 사고는 ㊱ 도급인의 사업수행에 필수적인 항만시설의 정기보수 업무에 관한 것이며(㊲), 도급인이 관리하는 사업장에서 해당 사고가 발생하였고, 수급인은 위험작업 시 도급인의 작업허가를 받아왔으며, 안전관련 회의 등에 참여하여 도급인에게 공사에 필요한 사항에 대한 조언을 얻거나 시정을 요구받기도 했으며, 도급인의 직원은 위험성 평가시 중량물 취급 작업계획 미수립에 의한 사고를 예측하였고, 안전점검 일지 등에 추락방지 난간대 설치 등의 점검항목을 반영했으며, 보수

공사 감독일지를 작성하고 공정률을 점검하고 설계도를 변경하는 등 안전보건활동을 총괄적으로 실시·관리해왔다(㉞). 또한 도급인 사업장에는 해당 작업으로 인한 재해를 예방할 수 있는 조직이 있고, 인력, 자산규모, 시설규모 등에서 시공업체보다 월등히 우월한 지위에 있다고 보았다(㉟). ② B는 해당 사업장의 안전보건총괄관리자로서 자신의 사업장에서 수행되는 작업에 대해 총괄·관리할 지위에 있으며, 갑문의 보수공사는 매년 정기적으로 실시되는 것으로 사장으로 취임하여 정기보수공사에 대한 업무보고를 받아왔고 갑문공사 위험성 점검 등에 대한 결과 보고를 받고 근로자 보호조치에 관한 이행지도계획을 수립하는 등 사고발생 작업에 대한 위험성을 충분히 인식할 수 있다고 보았다. ③ B는 안전조치가 이루어지지 않은 상태로 작업이 이루어지고 작업이 계속 될 것임을 인식하였음에도 이를 방치하여 근로자의 사망이라는 결과를 발생시켰으므로 「산업안전보건법」상 도급인의 의무를 위반한 것으로 보았다.

반면 2심 재판부는 법률의 규정은 규범의 목적에 맞게 객관적이고 명확하게 해석해야 한다면서 「산업안전보건법」 등의 관계법령은 도급인의 안전보건 조치의무와 별개로 건설공사 발주자의 의무를 규정하고 있으며, 항만공사가 공사에 관한 사업을 기획하고, 설계와 감리를 수행하였으며 현장에서 공정률을 점검하고 감독한 행위는 건설공사 발주자의 영역의 업무로 보아야 하며 직접 시공을 할 수 있다거나 시공에 참여한 것으로 보긴 어렵다고 보았다. 특히 발주자가 의무를 이행하였다는 사정을 시공을 주도하여 총괄·관리한 근거로 보아서는 안된다고 보았다(㉞). 구체적으로 ① 「산업안전보건법」이 건설공사 발주자를 도급인의 범주에서 제외한 것은 건설공사 시공에는 법률상의 자격을 가지고 인력과 전문성을 갖추어야 하기 때문이며, 시공의 자격을 갖추지 못하면 공사를 직접 수행할 수 없고 능력과 자격을 갖춘 자에게 공사를 도급해야 한다고 보았다. 항만공사는 갑문관리를 위한 직제와 인력을 갖추어 업무를 수행하며 소규모의 관리 작업을 직접 수행하기도 했으나 정기적으로 갑문 보수공사를 발주해 왔다. 시공업체는 항만공사보다 규모는 작지만 강구조물공

사업을 등록하고 해당 공사를 시공할 인력과 전문성을 갖춘 반면 항만공사는 이러한 전문성을 갖추지 못하였다고 판단하였다(㉔). ② 법 위반의 고의도 부정하였는데 근로자에게 안전대와 안전벨트가 제공되었고 갑문 상부에는 맨홀 구간을 제외하면 안전난간이 설치되어 있었으며, 통상적으로 중량물을 인양하는 경우 크레인을 사용하였으나 이날 윈치를 이용해 인양한 H빔에 대해서는 시공업체에서 작업계획서를 작성하지 않고 보고도 하지 않아 항만공사에서 위와 같은 방식으로 중량물 하역작업을 실시할 것을 알았거나 알 수 있었다고 보기 어렵다고 하여 고의를 부정하였다.

iii)의 판례는 해당 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 하는 지위에 있는 자는 「산업안전보건법」의 개정 취지를 고려하여 해석해야 한다고 보았다. 개정법은 도급인에게 적극적인 조치의무를 부과하고 안전조치 및 보건조치 의무를 부담하는 도급인의 범위를 최대한 넓혔다.⁸⁶⁾ 그렇다면 도급인에서 제외되는 건설공사발주자는 공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 능력과 의무가 없는 발주자로 그 범위를 최대한 좁히려는 취지로 이해해야 한다고 보았다. 그리고 도급인과 발주자의 구분을 위해 다음과 같은 기준을 고려할 것을 제시하였다.

① 도급인의 사업의 일부를 구성하고 도급인의 사업과 같은 장소에서 이루어짐에도 불구하고 이를 도급하여 수행하는 사업주의 경우(㉕, 도급인의 주요 생산기계에 대한 유지·보수 공사 등 그 건설공사 자체가 도급인의 사업의 본질적이고 필수적인 일부에 해당하는 경우)와 ② 도급하는 건설공사에 관하여 도급인이 지배하는 특수한 위험요소가 있어, 도급인이 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 않고서는 수급인이 「산업안전보건법」에서 정한 안전·보건조치를 실질적으로 이행하는 것이 현저히 곤란하고 도급인의 총괄·관리가 필수적인 경우(㉖, 도급한 건설공사의 목적물이 도급인만이 그 위험을 파악하고 적절하게 대처할 수 있는 특수한 위험 설비나 자재가 위치한 공간

86) 재판부는 개정법의 도급인 의무는 적극적 조치를 이행하기 위해 인적·물적 역량이 필요한 경우에는 그런 역량을 갖추 의무까지 부과한 것으로 보아야 한다고 판시하였다.

내에 있고, 도급인이 주도적으로 시공을 총괄·관리하면서 적극적 조치를 취하지 않고서는 수급인이 독자적으로 그러한 위험을 제거하는 조치를 취하는 것이 불가능한 경우), ③ 도급인과 수급인의 각 전문성, 규모, 도급계약의 내용 등에 비추어 볼 때, 도급인에게서는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 능력이 있는 반면에 수급인에게서는 「산업안전보건법」이 정한 안전·보건조치를 스스로 이행할 능력이 없음이 도급인의 입장에서 명백한 경우(㉔, 스스로 충분히 건설공사 시공을 주도하여 총괄·관리할 수 있는 능력이 있는 규모의 사업체가 안전조치를 취하는 것이 불가능함이 명백할 정도의 낮은 금액으로 전문성과 안전조치 능력을 갖추지 못했음이 명백한 영세한 사업체와 도급계약을 체결한 경우)에는 도급인에게 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있다고 해석하였다.⁸⁷⁾

라) 건설공사 발주자의 의무

발주자는 건설공사의 계획단계에서 기본안전보건대장을 작성해야 한다. 여기에는 공사규모, 공사예산, 공사기간 등이 포함된 사업개요와 공사현장의 제반정보 그리고 공사 시 유해위험요인과 감소대책 수립을 위한 설계조건이 반영되어야 한다. 그리고 건설공사의 설계단계에서 설계안전보건대장을 작성해야 한다. 여기에는 안전한 작업을 위한 적정 공사기간 및 공사금액 산출서, 공사 중 발생할 수 있는 주요 유해위험요인 및 감소 대책에 대한 위험성 평가 내용, 유해위험방지계획서의 작성계획, 안전보건조정자의 배치계획, 산업안전보건관리비의 산출내역서, 산업재해 예방지도의 실시계획이 포함되어야 한다. 그리고 시공단계에서 공사안전보건대장을 작성해야 한다. 여기에는 설계안전보건대장의 위험성 평가 내용이 반영된 안전보건조치 이행계획, 유해위험방지계획서의 심사 및 확인결과에 대한 조치, 산업안전보건관리비 사용계획 및 사용내역, 산업재해 예방지도를 위한 계약 여부와 지도 및 조치 내용이 포함되어야 한다. 발주자는 각 대장에 기재된 내용의 적정성 등을 대통령령으로

87) 울산지방법원 2021.11.11. 선고 2021고단1782 판결.

정하는 전문가에게 확인받아야 한다. 발주자는 설계자와 최초 수급인이 안전을 고려하여 업무를 수행할 수 있도록 적정한 비용과 기간을 계상하여 설정해야 한다.

(3) 도급인 의무의 이행주체와 행위자 판단

가) 의무이행 주체

도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우 그 사업장의 안전보건관리책임자를 도급인의 근로자와 관계 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄하여 관리하는 안전보건총괄책임자로 지정하여야 한다(법 제62조 제1항). 만약 안전보건총괄책임자를 지정해야 하는 사업장에서 안전보건관리책임자가 선임되어 있지 않은 경우에는 그 사업장에서 사업을 총괄하여 관리하는 사람을 안전보건총괄책임자로 지정하여야 한다.⁸⁸⁾⁸⁹⁾

「산업안전보건법 시행령」 제52조는 안전보건총괄책임자를 지정해야 하는 사업의 종류와 상시근로자수를 정하고 있는데, 관계수급인에게 고용된 근로자를 포함한 상시근로자 100명 이상인 사업(선박 및 보트 건조업, 1차 금속제조업, 토사석광업의 경우 50인 이상)과 관계수급인의 공사금액을 포함한 총 공사금액이 20억 이상인 건설업에 대해서 지정 의무를 두고 있다. 단 사무직만을 사용하는 사업은 법의 일부적용을 통해 안전보건총괄책임자를 지정하지 않아도 무방하다.⁹⁰⁾ 안전보건총괄책임자를 지정할 의무가 있음에도 이행

88) 도급인의 상시근로자수가 안전보건관리책임자의 선임기준에는 미치지 못하지만 수급인의 상시근로자와 합산하여 안전보건총괄책임자의 지정 기준을 초과하는 경우 사업을 총괄하여 관리할 수 있는 사람을 지정해야 한다.

89) 조선소에 근무하는 근로자는 50여명에 불과하여 관리책임자를 두지 않아도 되는 사업에 해당함으로써 조선소에서 사업을 총괄하여 관리하는 자를 안전보건총괄책임자로 지정해야 한다(대법원 2022.10.27. 선고 2020도15325 판결).

90) 「산업안전보건법 시행령」 제2조 제1항 [별표1]에 따라 법 제62조의 안전보건총괄책임자 지정 의무 조항을 적용하지 않는다.

하지 않으면 500만원 이하의 과태료가 부과된다.

주의할 점은 안전보건총괄책임자를 지정할 의무가 없더라도 도급사업주의 의무가 면제되는 것은 아니다. 즉 도급사업주는 관계수급인 근로자를 보호하기 위해 안전보건조치의무 등의 「산업안전보건법」상 도급인 의무를 이행해야 한다. 안전보건총괄책임자의 지정 의무는 법에서 정하는 규모 이상의 도급인과 관계수급인의 근로자가 사업장에서 함께 작업하는 경우 산업재해를 예방하는 업무를 총괄하는 담당자를 지정하라는 취지의 제도이다. 따라서 안전보건총괄책임자가 지정된 경우에는 도급인과 관계수급인 근로자들의 산업재해 예방을 위한 총괄적 관리의무를 안전보건총괄책임자가 부담하지만, 지정되지 않은 경우에는 도급사업주 또는 도급사업주를 대신하여 업무를 대리하는 자가 법에서 정하는 도급인 의무의 이행주체가 되어야 한다.

한편 관계수급인도 「산업안전보건법」상 사업주로서 자신의 근로자에 대한 안전 및 보건조치를 이행해야 한다. 도급사업 안전보건관리 운영매뉴얼에 따르면 관계수급인은 사업주로서 「산업안전보건법」 제38조와 제39조에 따른 안전보건조치의무를 이행해야 한다.⁹¹⁾ 또한 도급인의 사업장에서 관계수급인 또는 그의 근로자가 도급받은 작업과 관련하여 법령을 위반하는 경우 도급인은 이를 시정하기 위해 관계수급인에게 필요한 조치를 할 수 있으며, 「산업안전보건법」 제65조 제1항 각호에서 정하는 폭발·질식 등의 위험이 있는 작업을 사내 또는 사외 도급하는 경우에도 작업과 관련하여 수급인 또는 그의 근로자가 법령을 위반하는 경우 이를 시정하도록 수급인에게 필요한 조치를 요구할 수 있다(법 제66조). 만약 관계수급인이 정당한 이유 없이 도급인의 조치에 따르지 않으면 5백만원 이하의 과태료가 부과된다.

나) 행위자의 판단

도급인 의무 이행의 행위자를 판단하는 기준은 앞서 사업주 의무에서 살펴본 바와 동일하다. 판례는 행위자에게 고의가 있고, 예방할 의무가 있으며, 구

91) 고용노동부, 도급사업 안전보건관리 운영 매뉴얼, 2021.12.

체적이고 직접적인 주의의무가 있을 것을 요구한다. 일반적으로 안전보건총괄책임자가 지정된 경우 도급인 의무를 이행할 지위에 있는 것으로 볼 수 있다. 다만 기업이나 사업장의 규모가 큰 경우에는 행위자를 특정 하는 것이 매우 중요한데, 「산업안전보건법」상 의무를 가지는 안전보건총괄책임자라 하더라도 회사의 규모, 조직체계, 사무분장 등을 고려하여 사고가 발생한 작업에 대해 구체적·직접적 주의의무가 인정되지 않는 사례가 발생하기 때문이다. 만약 행위자를 잘못 특정하게 되어 행위자의 「산업안전보건법」 위반이 성립하지 않게 되면 양벌규정에 의해 도급인(법인)의 책임도 인정되지 않으므로 주의가 필요하다.⁹²⁾

(4) 도급인 의무의 내용

가) 안전보건조치의무의 내용

도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다. 다만, 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적 조치를 제외한다(법 제63조).

A회사가 공장의 열교환기 철판 용접 작업을 B사에 도급하고 B사 소속 근로자가 2020년 10월경 용접을 위한 발판 설치를 위해 중량물인 고소작업대 작업 발판을 천장크레인으로 인양하여 들어 올린 후 발판 양끝의 고정핀을 체결하지 않은 채 사다리를 이용하여 작업발판에 오르다가 크레인에 고정된 슬링벨트가 풀리면서 작업발판이 낙하하며 연결된 사다리가 기울어지면서 근로자가 추락 사망한 사건에서, 해당 작업의 중량물에 대한 작업계획서의 수립과 안전 및 보건조치의무가 사업주인 B의 의무로 보아야 한다는 도급인 A의 주장에 대하여 재판부는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」으로 구체화되는 사업

92) 반도체공장 불산누출 사고에서 원청의 안전보건총괄책임자인 공장장을 「산업안전보건법」 위반의 행위자로 인정하지 않은 사례(대법원 2018.10.25. 선고 2016도11847 판결)

주의 안전조치 의무는 도급인과 근로자를 고용한 수급 사업주가 법 제38조 및 제63조에 따라 중첩적으로 부담하는 의무'로 봄이 타당하며, '도급인이 작업계획서 작성 및 작업지휘자 지정 등 사업주의 안전조치 의무를 모두 직접 이행하지는 않더라도 최소한 수급사업주에 의하여 그러한 안전조치가 이루어지고 있는지 여부를 확인하고 필요한 경우 이를 요청하거나 직접 이행하는 방법으로 법령이 정한 안전조치 이행을 확보해야 할 의무가 도급인에게 부과된다'고 설시하였다.⁹³⁾

이때 도급인이 부담하는 안전보건조치의무는 관계수급인이 사업주로서 관계수급인의 근로자에게 부담하는 안전보건조치의무의 내용과 동일하며, 「산업안전보건법」 제38조, 제39조와 「안전보건규칙」에서 정한 의무를 말한다.⁹⁴⁾ 단, 법 제63조의 단서에 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외하였다. 이는 불법 파견 등의 분쟁이 발생할 소지를 줄이기 위한 것으로 도급인이 안전보건조치의무를 모두 이행했음에도 수급인 근로자의 직접적인 작업행동에 의해 사고가 난 경우에는 책임을 면한다는 의미로 해석해야 하며 도급인이 수급인 근로자에 대한 직접적 지시를 금지하는 것은 아니다.

나) 안전보건조치의무의 이행 범위

도급인이 안전보건조치의무를 부담하는 '도급인의 사업장'은 도급인이 소유하여 도급인의 사업이 이루어지는 공간에 국한되는 것이 아니라, 도급인의 사업장 밖이라도 도급인이 제공하거나 지정한 장소로서 도급인이 지배·관리하는 대통령령으로 정하는 21개 위험장소까지 포함한다.(법 제10조 제2항). 「산업안전보건법 시행령」을 통해 21개의 위험장소는 구체적으로 열거하고 있으나, '제공하거나 지정한 경우', '지배·관리하는 장소'에 대한 의미와 판단기

93) 울산지방법원 2021.12.16. 선고 2021고단2429 판결.

94) 정진우, "산업안전보건법상의 행정명령과 도급규제의 문제점에 대한 고찰", 노동법포럼 제28호, 노동법이론실무학회, 2019. 186쪽; 심재진, "도급사업주 사업장에서의 수급사업주의 안전보건조치의무", 월간노동리뷰 제184호, 한국노동연구원, 2020, 87쪽.

준은 고용노동부의 가이드와 축적된 판례에 의해 정립이 필요하다. 관련하여 도급인의 안전보건조치의무가 인정되는 ‘도급인의 사업장’, 그리고 ‘지배·관리하는 장소’에 대한 판단기준들을 살펴보겠다.

i) 도급인 공장 내에서 수급인이 독립적으로 사용하는 장소에서 발생한 사고(부정)⁹⁵⁾

A중공업은 H빔의 도장 및 상차 작업을 B회사에 도급하였고, B회사는 A중공업 00공장 내에서 독립된 공간을 임차하여 작업장으로 사용하던 중 2016년 11월경 H빔을 트레일러에 상차하는 작업 중 지게차에서 떨어진 H빔에 트레일러 차량의 운전자가 맞아 다친 사건에서 A중공업 공장장의 도급인의 안전보건조치의무 위반이 문제가 되었다. 판례는 ‘사고가 발생한 장소는 A중공업 00공장 내에서 B회사가 임차하여 독자적으로 사용하는 작업장으로 A중공업과 B회사가 같은 장소에서 작업하는 경우에 해당하지 않으므로 A중공업과 소속 현장소장은 도급인의 안전보건조치의무를 부담하지 않는다’고 보았다.⁹⁶⁾

ii) 도급인 소유 공장 및 건물을 임차한 수급인 사업장에서 발생한 사고(부정)⁹⁷⁾

A사의 자회사인 수급인 B사 소속 근로자가 2020년 3월경 컨베이어 벨트에서 추락하여 사망하는 중대재해가 발생하였다. 고용노동부의 ‘도급시 산업재해예방 운영지침’에서는 도급인이 수급인에게 작업장소나 시설 등을 무상 임대하고 이를 관리하는 경우나 도급인이 작업장소나 설비를 임대계약의 형식으로 지정·제공하더라도 계약의 실질이 해당 장소의 유해·위험을 인지하고 이를 관리·개선하는 등 통제할 수 있다면 지배·관리 요건을 충족한 것으로 보아 도급인의 책임 장소로 해석하고 있다.⁹⁸⁾ 사고조사 결과 고용노동부

95) 대전지방법원 2019.11.28. 선고 2018노2583 판결.

96) 대전지방법원 서산지원 2018.8.23. 선고 2017고정246 판결.

97) 대구지방법원 김천지원 2022.8.16. 선고 2022과30 판결.

는 A사와 B사는 도급관계에 있고 B사 사업장은 A사 소유 공장부지 및 건물 일부를 임차하여 사용하고 있으므로 B사의 사업장은 실질적으로 도급인의 통제가 가능한 도급인의 사업장에 해당한다고 하여 A사에 중대재해 발생 사업장에 대한 과태료 부과 처분을 하였다.

그러나 법원은 자회사가 부지 및 건물에 관하여 상당한 임차료를 지급하고 사용하는 점, 공장 부지는 같지만 별도의 출입구와 벽체 등 사업장의 경계가 명확하고 상호 왕래가 자유롭지 않은 점, 생산 설비 일체를 수급인이 직접 소유하고 관리하는 점, 시설 관리 및 사업 운영이 독립적으로 이루어지는 점, 사망사고로 자회사 임직원만 처벌 받고 모회사 공장장은 처벌받지 않은 점 등을 종합할 때 수급인의 사업장은 도급인의 사업장에 해당하지 않는다고 판단하였다.

위 사건 중 i)은 「산업안전보건법」 개정 이전에 발생한 사건에 대한 것이고 ii)는 「산업안전보건법」 개정 이후에 발생한 사건이다. 두 사건 모두 도급인 소유의 공장(부지)을 수급인이 임차하여 사업장으로 사용하는 사례이다. 그러나 법원은 도급인과 수급인의 작업장소가 분리되고 수급인이 독립적으로 사업을 영위하는 경우에는 도급인 소유의 공장(부지)이나 건물이라 하더라도 도급인의 사업장 또는 도급인이 지배·관리하는 사업장으로 보지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다.

iii) 수급인이 반입한 기계를 도급인 사업장에서 사용 중 발생한 사고(부정)⁹⁹⁾

A회사는 2020년 6월경 백화점 식당가 하수관 고압세척 작업을 B회사에 도급하였는데 B회사 소속 근로자가 휘발유를 원료로 하는 엔진고압세척기(고압살수기)를 사용하여 하수관 세척작업 중 공조실의 환기가 제대로 이루어지지 않은 채 4시간 가량 작업을 한 후 휴식을 취하던 중 쓰러져 일산화탄소 중

98) 고용노동부, “개정 산업안전보건법 시행(‘20.1.16.)에 따른 도급시 산업재해예방 운영 지침”, 2020.3. 23~24쪽.

99) 울산지방법원 2022.10.13. 선고 2022노48 판결.

독으로 사망한 사건에서 도급인인 A회사와 백화점장에 대한 안전보건조치의 무 위반이 문제가 되었다. 판례는 ‘이 사건 공조실은 평소에는 밀폐공간에 해당하지 않고, 일산화탄소를 배출하는 기계 등 특정 설비를 반입하여 가동하는 경우에만 일시적으로 밀폐공간에 해당할 여지가 있는 점, 사고에 사용된 고압살수기는 피고인 B회사에서 반입하였고 A가 관리하는 기계가 아닌 점, 실내에서 고압살수기를 이용하여 진행하는 하수관 고압세척 작업이 해당 백화점에서 상시적으로 이루어지는 작업으로 볼 수 없고 백화점 점장이 별도로 실내에서 일산화탄소를 배출하는 기계를 사용한다는 것을 보고받거나 인지하였다는 증거가 없는 점을 종합하여 도급인인 A회사가 자신의 사업장에서 밀폐공간에 대한 안전보건조치가 필요한 작업이 이루어진다는 점을 인식하기 어렵다고 보았다. 도급인의 사업장 내에서 사용되는 작업도구라 하더라도 수급인의 소유하여 지배·관리하는 작업도구이고, 도급인이 해당 작업도구의 사용을 인지하기 어렵다면 도급인의 책임은 부정되었다.

iv) 도급인이 지정한 장소로서 도급인 현장과 근접한 장소에서 발생한 사고 (인정)¹⁰⁰⁾

A건설사는 아파트신축공사에서 철근콘크리트 공사를 B회사에 도급하였는데 B회사의 근로자가 2015년 8월 공사현장 밖 도로에서 지게차를 이용하여 철근하역 작업을 수행하던 중 무게중심을 잃은 철근 다발에 맞아 다친 사건에서 A건설사의 도급인으로서 안전보건조치의무 위반이 문제가 되었다. 판례는 ‘해당 철근하역 작업은 원래 공사현장 내에서 이루어져야 하나 철근의 반입시점이 늦어지고 야간에 작업을 수행하면 소음에 대한 민원이 우려되자 이례적으로 공사현장 앞 도로에 하역작업이 이뤄진 것’으로, 사고 장소는 공사현장과 인접한 도로이고, 철근하역 작업은 B사가 수급 받은 작업의 일환이자 A건설사의 공사를 위한 작업이고, A건설사가 사고장소에 철근하역 작업을 하도록 요구하여 작업이 시행된 점을 고려할 때 사고발생 작업이 공사현장 밖에서

100) 대구지방법원 2018.6.1. 선고 2017노5244 판결.

이루어졌다는 이유로 도급인에게 산업재해예방조치 의무가 발생하지 않는다는 A의 주장을 배척하였다.

한편 도급인의 책임이 인정되기 위해서 도급인의 사업장이라는 장소적 동일성 요건만 충족하면 되는 것인지 또는 함께 작업을 수행하거나, 같은 시간에 작업을 수행해야 하는 시간적 동일성도 있어야 하는지에 대하여, 판례는 ‘사업주가 자신의 사업의 일부만을 도급하여 수급인의 근로자와 사업주의 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 가능성이 있으면 위 요건은 구비하였다고 볼 것이지 반드시 사업주의 근로자와 수급인의 근로자가 동시에 같은 장소에서 작업을 하는 경우에만 요건을 구비한 것으로 볼 것은 아니다’고 하여, ‘같은 장소에서 행하여지는 사업은 도급인 사업주와 그의 수급인 사업주가 같은 장소에서 작업을 하는 사업을 의미하고, 장소적 동일성 외에 시간적 동일성까지 필요하다고 볼 수 없다’고 하였다.¹⁰¹⁾

다) 안전보건조치의무의 이행 수준

「산업안전보건법」의 안전보건조치의무의 위반은 산업안전보건법령에 정한 기준을 위반하고 고의가 있어야 성립한다. 따라서 도급인이 법령상의 기준을 준수하기 위해 작업 계획을 세우고, 안전수칙 등을 마련하여 시행하였다면 법령상의 의무를 준수한 것으로 보아왔으며, 위의 계획과 안전수칙을 위반하는 상황이 발생하더라도 도급인이 이를 알았거나 알 수 있었다는 것을 증명하지 않으면 도급인의 법 위반 책임을 묻기 어려웠다. 예를 들어 거제의 조선소에서 골리앗크레인과 지브크레인이 크레인 중첩지역에서 충돌한 사고에 대하여 원심과 항소심은 ‘이 사건 사고는 본질적으로 기존 규정이나 지침을 제대로 이행하지 않은 데서 비롯된 것일 뿐, 안전대책 및 규정의 불비도 실질적 원인 중 하나였다고 볼 근거가 부족’하며, ‘해당 조선소의 근로자 수는 중공업 소속 근로자만 만명에 달하고 사업장의 연면적은 100만평이 넘으며, 골리앗 크레인의 운영에 관련된 부서만 해도 7단계의 계층구조와 각 단계별 책임자를 두

101) 대법원 2016.3.24. 선고 2015도8621 판결.

고 있어 조선소장이나 하청사업장의 대표이사가 사고당시 현장 반원들의 실제 작업현황을 인식하고 있다고 볼 증거가 없으므로 공장장이나 법인 사업주가 「산업안전보건법」상 요구되는 안전조치 및 산업재해예방조치를 취하지 않았다고 볼 증거가 부족하고 고의도 인정할 수 없다'고 보았다.¹⁰²⁾

그러나 2021년 9월에 대법원은 도급인의 안전보건조치의무의 이행 여부를 판단하는 새로운 기준으로 '규범 목적에 부합하도록 객관적으로 판단할 것'을 제시하였다. 대법원은 도급인의 의무이행 여부는 “「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 개별조항에서 정한 의무의 내용과 해당 산업현장의 특성을 토대로 「산업안전보건법」의 입법 목적, 관련 규정이 사업주에게 안전보건조치를 부과한 구체적 취지, 사업장의 규모와 해당 사업장에서 이루어지는 작업의 성격 및 이에 내재되어 있거나 합리적으로 예상되는 안전보건상의 위험의 내용, 산업재해의 발생 빈도, 안전보건조치에 필요한 기술 수준 등을 구체적으로 살펴 규범 목적에 부합하도록 객관적으로 판단”해야 하며, “해당 「안전보건규칙」과 관련한 일정한 조치가 있었다고 하더라도 해당 산업현장의 구체적 실태에 비추어 예상 가능한 산업재해를 예방할 수 있을 정도의 실질적 안전조치에 이르지 못할 경우에는 「안전보건규칙」을 준수하였다고 볼 수 없다”고 보았다. 특히 “해당 산업현장에 동종의 산업재해가 이미 발생하였던 경우에는 사업주가 충분한 보완대책을 강구함으로써 산업재해의 재발 방지를 위해 「안전보건규칙」에서 정하는 각종 예방조치를 성실히 이행하였는지 엄격하게 판단”해야 한다고 하였다.¹⁰³⁾ 즉 도급인의 안전보건조치는 「안전보건규칙」의 개별조항에서 정한 문언적 의무의 이행에 그치는 것이 아니라 법의 목적과 해당 조치

102) 조선소장은 「산업안전보건법」상 안전보건관리책임자 및 안전보건총괄책임자의 지위에 있었으나 이들의 업무는 안전관리자와 보건관리자를 지휘·감독하면서 사고예방 계획을 수립하고 규정을 작성하여 근로자들을 교육하는 등의 전체적인 제도, 시설, 환경 구축업무를 수행하는 것이므로 그 직책을 근거로 모든 개별현장에서 규정에 부합하는 방식으로 작업이 이루어지는지 직접 확인할 주의의무를 도출할 수 없다고 하여 구체적인 관리·감독의무를 인정하지 않았다(창원지방법원 통영지원 2019.5.7. 선고 2017고단940, 2018고단368(병합) 판결).

103) 대법원 2021.9.30. 선고 2020도3996 판결.

를 부과한 취지 등을 고려하여 규범 목적에 부합하도록 의무를 이행해야 한다고 보았다.

대법원은 해당 사건에 대하여 선박건조사업장은 많은 근로자가 동시에 투입되고, 철골 구조물을 이동하여 선체에 조립하는 과정에서 대형 크레인과 다수의 장비가 사용됨을 도급인이 인식하고 있고, 크레인간의 충돌을 포함하여 과거 여러 차례 산업재해가 발생한 전력이 있었으며, 「안전보건규칙」에 크레인 등 양중기에 의한 충돌 등 위험이 있는 작업 장소에서는 그 위험을 방지하기 위한 조치의무를 부과하였음에도 작업계획서에 크레인의 충돌사고를 방지할 수 있는 구체적 조치를 포함시키지 않았고, 나아가 크레인의 전도, 낙하 위험을 예방할 수 있는 안전대책을 포함하지 않았으며, 사고 발생 당시 작업지휘자가 현장을 이탈하였고, 충돌을 예방하기 위한 신호방법도 정하지 않았으며, 중량물의 취급 작업 시 작업 반경에 출입금지구역을 설정하지 않았으므로 도급인이 산업재해 발생의 위험을 인지하였음에도 규범 목적에 부합하는 안전보건조치의무를 이행하지 않은 것으로 보았다.

라) 도급에 따른 기타 의무

「산업안전보건법」은 도급인의 안전보건조치의무 외에도 수급인에 대한 도급인의 정보제공의무, 시정조치의무, 산재예방조치의무를 두고 있다. 법 제65조는 도급인이 폭발, 독성, 질식 등 위험한 작업을 도급하는 경우 작업 시작 전에 수급인에게 해당 작업의 안전보건에 관한 정보를 문서로 제공하도록 하고 있다. 도급인의 정보제공 의무는 도급인의 사업장이 아닌 곳에서 이루어지는 사외도급의 작업에도 적용된다. 법 제66조는 도급인에게 수급인과 수급인의 근로자가 산업안전보건법령을 위반하는 경우 그 위반행위의 시정을 요구하여 총괄적 관리자의 역할을 요구하고 있다.

한편 사내하도급에서는 도급인과 수급인의 산재예방을 위한 협력이 매우 중요하다. 이에 「산업안전보건법」은 도급인과 수급인의 협력기구를 두고 활동할 수 있도록 유도하고 있다. 우선 법 제64조는 도급인의 산재예방조치의무

를 이행할 수 있도록 도급인과 관계수급인으로 구성되는 안전 및 보건에 관한 협의체(이하 안전보건협의체)를 구성하고 매월 회의를 개최하여 산재예방활동을 실시하도록 규정하고 있다. 안전보건협의체에서는 사업장 내 위험발생시 대피방법, 구성원 상호간의 연락방법, 작업의 시작시간과 작업공정의 조정에 관한 사항 등을 협의하도록 하고(법 제64조 제1항 제1호), 도급인에게 수급인과 함께 작업장을 순회 점검하여 발견된 위험을 개선하게 하고(동조 제2호), 사업장의 경보체계 운영과 대피방법을 훈련하며(동조 제5호), 수급인의 안전보건교육을 위한 장소와 자료를 제공하고(동조 제3호), 수급인 근로자가 위생시설 이용할 수 있게 협조하고(동조 제6호), 도급인과 도급인의 근로자, 수급인과 수급인의 근로자가 함께 안전보건점검을 실시하게 하는 등(법 제64조 제2항) 도급인과 수급인이 협력하여 산업재해예방을 위한 활동을 실시하도록 하고 있다.

건설업의 경우에는 총 공사금액 120억 이상(토목공사 150억 이상)인 건설현장에 대하여 도급인과 수급인의 노사 대표와 안전보건전문가로 노사협의체를 구성하여 안전보건협의체를 대체할 수 있도록 하고 있다.¹⁰⁴⁾ 건설현장의 경우 공정의 진행에 따라 수급인의 변동이 잦고, 수급인의 근로자(반장 등)가 작업의 전문성이 높기 때문에 안전보건협의체와 달리 원·하청의 노사가 함께 참여하고 안전보건관리자가 조언하는 형태로 노사협의체를 구성하도록 하고 있다. 건설 노사협의체는 2개월에 한번씩 산업재해예방 및 산업재해발생시 대피 방법, 작업의 시작 시간과 작업장 간의 연락방법 그 밖의 산업재해예방과 관련된 사항을 논의하며, 도급업체의 노사와 관계수급업체의 노사가 참여하는 합동 안전점검을 실시해야 한다. 이와 별개로 건설공사 도급인은 2일마다 작업장 순회점검을 실시해야 하며 관계수급인은 도급인의 순회점검을 거부, 방해, 기피해서는 안 되고 도급인의 시정요구가 있으면 이에 따라야 한다(법 시행규칙 제80조 제1항).

104) 건설업 노사협의체는 도급인과 안전 및 보건관리자, 공사금액 20억 이상의 관계수급인, 도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자대표, 명예산업안전보건감독관, 공사금액 20억 이상의 도급 또는 하도급 근로자 대표가 포함된다.

공공기관의 경우에는 사업장 단위로 안전보건에 관한 중요사항을 협의할 수 있는 안전근로협의체를 두고 있다. 안전근로협의체는 산업안전보건위원회(이하 산보위) 설치 대상 사업장 중 공공기관의 안전관리에 관한 지침(제5조)에 따른 안전관리 중점기관으로 지정된 공공기관에서 구성·운영한다. 공공기관 안전근로협의체는 하청업체의 위험을 효과적으로 개선할 수 있도록 도급업체의 산보위에 수급업체의 노사 대표가 참여하는 확대 산보위의 형태로 운영되며 분기별 1회 이상 정기 회의를 개최하고 사업장의 안전보건에 관한 개선사항, 애로사항, 차별시정 등의 의견을 수렴한다. 도급인은 사업장의 전체 산재예방계획, 도급인과 수급인 근로자의 안전보건교육, 수급인의 작업환경 점검 및 개선에 대한 사항을 논의해야 하며 수급업체의 노사대표가 안전근로협의체에 참여하거나 활동한 것을 사유로 불이익한 처우를 하지 못하도록 금지하고 있다.

(5) 처벌구조

도급인과 관계수급인이 부담하는 안전보건조치의무는 동일하지만 위반 시 처벌 수준에 차이가 있다. 관계수급인이 안전보건조치의무를 위반하면 사업주의 의무 위반으로 보아 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하는 반면 도급인이 안전보건조치의무를 위반하면 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제169조 제1호). 도급인의 안전보건조치의무 위반죄의 처벌은 사업주인 관계수급인의 안전보건조치의무 위반의 처벌보다 낮은 수준이다. 그러나 수급인의 근로자가 사망하게 되면 도급인도 사업주와 동일하게 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다(법 제167조).

도급인이 수급인 근로자의 사망으로 인해 처벌을 받으려면 「산업안전보건법」상 안전조치의무 위반의 고의와 수급인 근로자의 사망이라는 결과발생 사이에 인과관계가 인정되어야 한다. 「산업안전보건법」 위반의 고의에 대하여 사업주가 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 작업이 이루어지고

있고 향후 그러한 작업이 계속될 것이라는 사정을 미필적으로 인식하고서도 이를 그대로 방치하고, 이로 인하여 사업장에서 안전조치가 취해지지 않은 채로 작업이 이루어졌다면 사업주가 그러한 작업을 개별적·구체적으로 지시하지 않았더라도 안전조치의무위반죄는 성립한다.¹⁰⁵⁾ 안전조치의무위반의 벌칙규정의 적용대상은 사업주이지만 양벌규정을 통해 법인의 대표자 또는 법인이나 개인의 대리인·사용인(관리감독자 포함)·기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대해서도 각 본조의 벌칙규정을 적용하도록 양벌규정을 두고 있다.¹⁰⁶⁾ 그리고 위와 같은 법리는 동일한 장소에서 행하여지는 사업의 일부를 도급에 의하여 행하는 사업의 사업주에 있어서 그의 수급인이 사용하는 근로자가 산업재해 발생위험이 있는 장소에서 작업을 하는 경우에도 마찬가지로 적용된다.¹⁰⁷⁾

그러나 실무상으로 도급인은 재해를 입은 근로자와 직접적인 고용관계가 없거나 해당 근로자를 직접 지휘·감독하지 않았다고 주장하여 안전보건조치의무 위반의 고의를 부정하는 경우가 많았다. 예컨대 ① 행위자인 안전보건총괄책임자(현장소장)가 평소 산업안전보건법령상의 안전보건조치를 취하고 안전작업에 관한 절차를 만들어 근로자를 교육해 온 경우, 현장소장이 수급인 근로자가 안전설비를 해체하거나 안전수칙을 위반한 작업을 할 것이라 인식할 수 있는 가능성이 없다고 보아 무죄를 선고하거나,¹⁰⁸⁾ ② 도급회사의 대표이사가 현장소장 등을 안전보건총괄책임자로 선임하여 안전보건에 관한 사항을 위임하고 있고, 현장에 상주하지 않아 사고가 발생한 작업에 관한 직접적인 보고나 결재를 한 적이 없고, 사고에 관한 작업실태와 재해예방조치는 개별 작업현장에서의 작업특성이 고려된 세부적이고 기술적인 사항이며, 사고 이후에야 대표이사에게 보고가 이루어진 점 등에 의해 대표이사가 안전조치

105) 대법원 2010.11.25. 선고 2009도11906 판결.

106) 대법원 2007.7.26. 선고 2006도379 판결.

107) 대법원 2011.9.29. 선고 2009도12515 판결.

108) 인천지방법원 2011.11.18. 선고 2011노3356 판결.

를 하지 않은 채 피해자들로 하여금 작업을 하도록 지시하였거나, 안전조치를 하지 않은 상태에서 작업이 이루어지는 것을 방치했다고 보기 어렵다는 이유로 무죄를 선고하는 경향이 있었다.¹⁰⁹⁾

최근 대법원에서는 규범목적에 고려하는 새로운 판단기준을 제시하였는데, ‘산업안전보건법’의 입법목적, 사업주에게 안전보건조치를 부과한 구체적 취지, 사업장의 규모와 해당 사업장에서 이루어지는 작업의 성격 및 이에 내재되어 있거나 합리적으로 예상되는 안전보건상 위험의 내용, 산업재해의 발생 빈도, 안전보건조치에 필요한 기술 수준 등을 구체적으로 살펴 규범목적에 부합하도록 객관적으로 판단’하되 ① 해당 「안전보건규칙」과 관련한 일정한 조치가 있었다고 하더라도 구체적 실태에 비추어 예상 가능한 재해를 예방할 수 있는 실질적 조치에 이르지 못할 경우에는 「안전보건규칙」을 준수했다고 볼 수 없고, ② 동종의 산업재해가 발생하였던 경우에는 사업주가 충분한 보완대책을 강구하여 재발방지를 위한 예방조치를 성실히 이행하였는지 엄격하게 판단해야 한다¹¹⁰⁾고 하여 인과관계나 고의가 쉽게 부정되지 못하도록 하였다.

이후 판례들에서는 대법원의 기준에 따라 “법의 규범 목적에 부합하는 판단”을 내리려는 경향을 보이고 있다.¹¹¹⁾ 여기에는 재해를 예방할 수 있는 실질적인 조치를 했는지, 동종의 재해가 발생하여 예견이 가능했는지, 의무를 이행해야 할 지위에 있는지 여부¹¹²⁾ 등을 구체적 실태에 비추어 객관적으로 판단하고 있다. 예를 들어 법령 문언상의 의무를 충족했더라도 실질적인 예방

109) 대법원 2016.12.29. 선고 2016도16409 판결.

110) 대법원 2021.9.30. 선고 2020도3996 판결(거제조선소 크레인 충돌사건).

111) 대법원 2022.10.27. 선고 2020도15325 판결; 대법원 2022.7.14. 선고 2020도 9188 판결; 서울중앙지방법원 2022.7.15. 선고 2021고단7288 판결; 대전지방법원 2023.2.9. 선고 2022노462 판결 등 다수의 판례가 나오고 있다.

112) ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자’는 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 의미하는 것이 아니라, ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’를 의미한다(울산지방법원 2021.11.11. 선고 2021고단1782 판결).

에 이르지 못하면 법령이 규정하고 있는 목적을 달성하지 못하여 사고의 발생이라는 결과를 가져온 것으로 해석하고 있으며, 만약 기존에 발생한 동종의 재해가 있다면 이러한 재해발생을 예견할 수 있었고 재발방지를 위한 조치를 해야 할 의무가 있다고 판단하고 있다.

4) 기타 고용형태로 노무를 제공받는 사업주

「산업안전보건법」은 다양한 고용형태를 통해 노무를 제공하는 자를 산업재해로부터 보호하기 위해 새로운 책임주체를 반영하고 산업재해예방 의무를 부과하였다. 여기에는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자와 배달 종사자에게 물건의 수거 및 배달을 중개하는 플랫폼 운영사, 가맹점의 설비·기계 등을 공급하는 프랜차이즈 가맹본부가 새롭게 책임주체로 포함되었다.

(1) 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자

「산업안전보건법」 제77조는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자에게 산업재해를 예방할 의무를 부여하고 있다. 특수형태근로종사자는 ① 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하면서 ② 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 않는 자 중에 ③ 대통령령으로 정하는 14개 직종에 종사하는 자이다. 여기에는 보험설계사, 건설기계 운전사, 학습지 등 방문강사, 골프장 캐디, 택배원, 퀵서비스 기사, 대출모집인, 신용카드 모집인, 대리운전기사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품 설치 및 수리원, 화물차주(운송물 4종), 소프트웨어 기술자가 포함된다.

노무를 제공받는 자는 「안전보건규칙」 제672조에 규정된 각 직종에 해당하는 안전보건조치 의무를 이행할 의무를 부담하며, 교육의무가 있는 9개 직종¹¹³⁾의 종사자에 대해서는 최초 노무제공시 교육과 특별안전보건교육의 실

113) 건설기계 운전사(27종), 골프장 캐디, 택배원, 퀵서비스 기사, 대리운전기사, 방문판매원, 방문점검원, 가전제품 설치 및 수리원, 화물차주인 특수형태근로종사자에 대해서는 안전보건교육을 실시할 의무를 부담한다.

시 의무를 부담한다(법 제77조 제2항).

그러나 「산업안전보건법」의 보호를 받는 특수형태근로종사자의 직종이 제한적이고, 다수 사업주에게 노무를 제공하는 경우 전속성을 충족하기 어려운 문제점이 있다. 또한 제3자에게 노무를 제공하는 형태의 계약에서는 작업수행 시 발생하는 위험에 대하여 노무를 제공받는 자가 실질적인 안전조치를 이행하기 어렵다는 점에서 현재의 방식이 새로운 고용형태의 노무종사자를 보호하는데 효과적인지 재고할 필요가 있다. 이미 「중대재해처벌법」에서는 수급인에 대한 보호의무를 반영하고 있으며 「산업안전보건법」이 다양한 고용형태의 노무제공자를 보호하기 위해서는 보호대상을 하나씩 늘려가는 방식보다 위험을 창출하여 사업을 경영하는 자에게 해당 사업의 위험에 노출되는 노무제공자에 대한 보편적 안전보건조치의무를 부과하는 방식이 더 효과적일 것으로 보이기 때문이다.

(2) 물건의 수거 및 배달을 중개하는 자

개정 「산업안전보건법」은 배달업무를 중개하는 플랫폼 운영자에게 배달 종사자의 산업재해 예방을 위한 면허와 보호구 보유여부 확인, 사고를 유발할 수 있는 배달시간 제한 금지, 안전운행을 위한 안내 송출 등의 의무를 부여하였다. 플랫폼 운영자의 경우 직접적인 노무지휘를 하지 않기 때문에 노무를 제공받는 자와 같이 종사자에 대한 안전보건조치나 안전보건교육 등의 직접적인 의무를 부담하지 않으며 배달종사자의 자격과 보호구 등의 확인과 안전운행에 대한 안내 등 플랫폼 운영상에 있어 발생하는 위험에 대한 안전보건조치의무를 부담하고 있다.

기술의 발달과 산업의 변화로 향후 배달 이외의 다양한 형태의 플랫폼 노동이 증가할 것으로 예상된다. 따라서 플랫폼을 통해 노무를 중개, 알선하는 자의 의무유형을 만들어서 플랫폼 프로그램으로 인해 가증될 수 있는 산업재

해의 위험을 방지하고 플랫폼 종사자의 노동력 보호를 위한 최소한의 안전보건기준을 준수하도록 유도할 필요가 있다.

(3) 프랜차이즈 가맹본부

「가맹사업거래의 공정화에 관한 법률」(이하 「가맹법」) 제2조 제2호에 따른 가맹본부 중 가맹점수가 200개소 이상인 외식업, 편의점업에 대하여 가맹본부의 산업재해 예방조치의무를 부여하고 있다. 가맹본부는 상품을 제작하고 품질을 유지하기 위해 가맹점의 설비·기계를 공급하고 작업방식을 결정하는 지위에 있다. 이에 법은 가맹본부에게 가맹점에 대한 「안전 및 보건에 관한 프로그램」을 마련하여 시행하고, 가맹점에 설치하거나 공급하는 설비·기계 및 원자재 또는 상품 등에 대해서는 가맹점 사업자에게 안전보건에 관한 정보를 제공하도록 하였다.

「안전 및 보건에 관한 프로그램」에는 1. 가맹본부의 안전보건경영방침 및 안전보건활동 계획, 2. 프로그램 운영 조직과 구성, 역할 및 가맹점사업자에 대한 교육지원체계, 3. 가맹점 위험요소 등을 포함한 안전보건매뉴얼, 4. 재해발생시 가맹본부와 가맹점주의 조치사항에 대해 연 1회 이상 가맹점주에게 교육해야 한다. 또한 안전보건정보의 제공은 가맹계약서의 관계서류에 포함하고, 설비·기계의 공급 시, 「가맹법」에 따른 교육 시, 방문 지도 시, 정보통신망을 이용하여 수시로 정보를 제공하도록 하였다.

5) 특별한 유해·위험을 관리하는 사업주

「산업안전보건법」은 근로계약의 상대방인 사업주 이외에도 산업재해의 위험을 발생시키는 자에게 산업재해예방 의무를 부담시키고 있다. 이는 산업재해의 특수성에 기인한 것으로 사고와 질병을 발생시킬 위험은 사업장의 관리적 요인 외에도 생산을 위한 물질과 도구 자체에서 발생할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 따라서 위험을 제거하기 위해서는 위험을 창출하고 통제할 수

있는 자에게 의무를 부여할 필요가 있다.

의무주체의 변화를 살펴보면 1981년 제정법은 ① 기계·기구 기타 설비를 설계, 제조 또는 수입하는 자, ② 원재료 등을 제조, 수입하는 자, ③ 건설물을 설계, 건설하는 자에게 그 물건의 사용에 의한 산업재해 발생을 방지할 의무를 부여하였고, ④ 건설공사 등의 사업을 타인에게 도급하는 자에게도 안전하고 위생적인 작업수행을 저해하는 조건을 붙이지 않도록 하였다. 1990년 전부개정시 ④의 의무는 제5조(사업주 등의 의무)에서 빠져나와 제29조(도급사업에 있어서의 안전·보건 조치)에 반영되었다. 이후 의무주체는 변화가 없다가 2019년 전부개정시 ③에 발주자가 새로이 반영되어, 건설물을 발주·설계·건설하는 자는 “발주·설계·제조·수입 또는 건설을 할 때 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 기준을 지켜야 하고, 발주·설계·제조·수입 또는 건설에 사용되는 물건으로 인하여 발생하는 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.”로 변경되었다.

의무의 내용변화를 살펴보면 제정법은 법에 따른 명령으로 정하는 기준의 준수와 제조·설계·수입·건설된 물건을 사용함으로써 발생하는 산업재해를 “방지할 노력의무”가 부여되었으나, 2013년 개정을 통해 산업재해 방지를 위한 노력의무가 “방지에 필요한 조치의무”로 법령에 의한 조치의 이행으로 구체화되었다. 또한 2019년에는 제조·설계·수입·건설한 “물건을 사용함”으로서 발생하는 산업재해 대신, 발주·설계·제조·수입 또는 건설에 “사용되는 물건으로 인한” 산업재해를 방지하기 위한 조치로 변경되어 종래보다 책임의 범위를 명확히 하였다.¹¹⁴⁾

114) 위험을 창출하는 자가 부담하는 의무의 내용이 구체화되고 범위가 명확화 된 이유에는 법령의 의무가 명확성 원칙에 반한다는 위헌소송의 결과가 일부 반영된 것으로 볼 수 있다.

(1) 유해·위험기계를 제조, 수입하는 자

가) 안전인증대상 기계를 제조·수입, 설치·이전, 주요 구조 변경하려는 자
 「산업안전보건법」은 유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 방호장치·보호구 중 근로자의 안전·보건에 위해를 미칠 수 있다고 인정되는 기계 등에 대하여 의무적으로 안전인증을 받게 하거나(법 제84조 제1항), 유해성 또는 위험성의 정도가 상대적으로 낮은 기계 등에 대해서는 자율적으로 안전인증을 받을 수 있도록 하여(법 제84조 제3항) 기계 등의 안전성을 확보하고 있다.

법 제84조 제1항의 의무주체는 안전인증대상기계 등을 제조하거나 수입하는 자로 사업주 여부를 불문한다. 또한 안전인증대상기계 등을 설치·이전하는 경우나 주요 구조를 변경하는 자도 법 위반의 주체가 될 수 있다.

i) 유해·위험기계 중 근로자의 안전 및 보건에 위해를 미칠 수 있다고 인정되는 안전인증대상 기계 등을 제조하거나 수입하는 자는 해당 기계 등이 안전인증 기준에 맞는지를 확인하기 위해 고용노동부장관이 실시하는 안전인증을 받아야 한다. ① 안전인증대상기계는 기계·설비 9종(법 시행령 제74조 제1항 제1호), 방호장치 9종(법 시행령 제74조 제1항 제2호), 보호구 12종(법 시행령 제74조 제1항 제3호)이 있다. ② 설치·이전시 안전인증의 대상이 되는 기계는 크레인, 리프트 곤돌라 3종이며, ③ 주요 구조 변경 시 인증대상은 프레스 등 9종(법 시행규칙 제107조 제2호)이다. 위에 해당하는 자는 고용노동부 장관으로부터 안전인증업무를 위탁받은 기관에게 안전인증을 받아야 한다.

ii) 만약 의무적으로 안전인증을 받아야 하는 기계 등에 대하여 인증을 받지 않거나, 해당 기계 등이 인증기준을 충족하지 못하게 되거나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받아 그 안전인증이 취소되거나, 인증표시의 사용금지 명령을 받은 경우, 해당 기계 등을 제조·수입·양도·대여·사용하거나, 양도·대여 등의 목적으로 진열하여선 안된다.

i), ii)의 의무를 위반하면 각각 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 두가지 의무를 동시에 위반하는 경우 실체적 경합범으로 보아 각각에 대하여 처벌할 수 있다.¹¹⁵⁾

나) 자율안전인증대상 기계를 제조·수입·양도·대여하려는 자

유해·위험한 자율안전확인대상 기계 등을 제조하거나 수입하는 자는 안전에 관한 성능이 고시의 안전기준에 맞는지 확인하여 신고해야 한다(법 제89조). 다만 ① 연구·개발의 목적으로 제조하거나, 수출의 목적으로 제조하는 경우, ② 안전인증을 받은 경우, ③ 고용노동부령에 정한 바에 따라 타 법령에 따라 안전성에 관한 검사나 인증을 받은 경우에는 신고를 면제할 수 있다.

만약 자율안전확인대상 기계 등을 제조·수입하려는 자가 자율안전확인신고를 하지 않거나(법 제89조 제1항), 신고된 자율안전확인대상 기계 등이 아님에도 자율안전확인표시나 이와 유사한 표시를 하거나 자율안전확인에 관한 광고를 하거나(법 제90조 제2항), 신고된 자율안전확인대상 기계 등을 제조·수입·양도·대여하는 자가 자율안전확인표시를 임의로 변경·제거하거나(법 제90조 제3항), 고용노동부장관으로부터 자율안전확인표시 내지 유사표시의 제거명령을 받고도 이를 위반한 경우(법 제90조 제4항)에는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

만약 신고하지 아니하거나, 거짓이나 기타 부정한 방법으로 신고하거나, 고용노동부장관이 정하여 고시하는 기준에 맞지 않는 기계를 제조·수입·양도·대여·사용하거나, 양도·대여의 목적으로 진열한 경우, 고용노동부 장관의 수거, 파기 명령에 응하지 않는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

안전인증대상기계와 자율안전확인대상기계 등의 안전성능 저하 등으로 근로자에게 피해를 주거나 줄 우려가 큰 경우, 유해위험기계등을 제조하는 사업

115) 수원지방법원 2012. 6. 20. 선고 2012고정1169 판결.

장에서 제품 제조과정을 조사할 수 있으며, 제조·수입·양도·대여하거나 양도·대여의 목적으로 진열된 기계 등을 수거하여 성능시험을 할 수 있도록 규정하고 있다(법 제101조). 만약 조사, 수거, 성능시험을 방해하거나 거부하는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 징역에 처한다.

(2) 유해·위험기계를 양도, 대여, 설치 또는 사용하는 자

가) 유해하거나 위험한 기계·기구 등의 방호조치

누구든지 유해하거나 위험한 기계·기구 등을 방호조치 없이 양도, 대여, 설치 또는 사용에 제공하거나 양도·대여의 목적으로 진열하는 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제170조).

방호조치를 해야 하는 유해하거나 위험한 기계·기구 등은 「산업안전보건법」시행령 제70조, 시행령 [별표 20]에서 규정하는 예초기, 원심기, 공기압축기, 금속절단기, 지게차, 포장기계(진공포장기, 래핑기)이며, 각각의 방호장치는 산업안전보건법 시행규칙 제98조에 따른다.

동 조항은 유해위험 기계기구에 대하여 방호조치를 하여야 할 법령상 의무가 있는 자 뿐 아니라, 누구라도 방호조치를 취하지 아니한 상태란 점을 인식하고도 이를 사업장에 양도·대여·설치·사용하거나 양도·대여를 위해 진열하는 경우 처벌 가능하다.¹¹⁶⁾

나) 기계·기구·설비 및 건축물 등의 대여 시 유해위험방지 조치

누구든지 사무실 및 공장용 건축물, 이동식 크레인 등 대통령령으로 정하는 기계·기구·설비 및 건축물을 타인에게 대여하는 경우, 해당 기계 등을 미리 점검하고 이상을 발견한 경우 즉시 보수하거나 정비하는 등 유해·위험을 방지하기 위한 조치를 취하여야 한다(법 제81조, 법 시행규칙 제100조). 또한

116) 대법원 2006.1.12. 선고 2004도8875 판결.

위 기계 등을 대여 받는 경우 해당 기계 등을 조작하는 사람이 관계 법령에서 정하는 자격이나 기능을 가진 사람인지 확인하는 등 유해·위험을 방지하기 위한 조치를 취하여야 한다(법 시행규칙 제101조).

사무실 및 공장용 건축물, 이동식 크레인, 타워크레인, 불도저, 고소작업대 등 대통령령으로 정하는 23종의 기계·기구·설비와 2종의 건축물이 여기 해당한다(법 시행령 제71조, [별표 21]). 대여자 및 대여를 받는 자는 다음과 같은 조치를 취해야 한다. ① 대상 기계 등을 미리 점검하고 이상 발견 시 즉시 보수하거나 정비하여야 한다. ② 해당 기계를 대여 받은 자에게, 해당 기계 등의 능력과 방호조치의 내용, 특성 및 사용 시 주의사항, 수리·보수 및 점검 내역과 주요 부품의 제조일, 정밀진단 및 수리 후 안전점검 내역, 주요 안전부품의 교환이력 및 제조일이 기재된 서면을 발급해야 한다. ③ 사용을 위한 설치·해체 작업이 필요한 기계 등을 대여하는 경우, 해당 기계 등의 설치·해체 작업을 다른 설치·해체 업자에게 위탁하는 경우에는 해당 업자가 설치·해체에 필요한 법령상 자격을 갖추고 있는지와 설치·해체에 필요한 장비를 갖추고 있는지 확인하고, 설치·해체업자에게 ②의 사항을 적은 서면을 발급하고 해당 내용을 주지시키고, 설치·해체 작업 시 업자가 「안전보건규칙」에 따른 기준을 준수하고 있는지 확인해야 한다. ④ 해당 기계 등을 대여 받은 자에게도 해당 업자가 설치·해체에 필요한 법령상 자격을 갖추고 있는지, 설치·해체 작업 시 업자가 「안전보건규칙」에 따른 기준을 준수하고 있는지 확인한 결과를 알려야 한다(법 시행규칙 제100조).

한편 대여 받은 자는 그의 근로자가 아닌 사람에게 기계 등을 조작하도록 하는 경우, 기계 등을 조작하는 사람이 관계 법령에서 정하는 자격이나 기능을 가진 사람인지 확인하고, 작업 내용, 지휘 계통, 연락·신호 등의 방법, 운행경로 및 제한속도 등 해당 기계 등의 운행에 관한 사항, 그 밖에 해당 기계 등의 조작에 따른 산업재해 방지를 위한 필요사항을 주지 시켜야 하며, 대여 받은 기계 등을 반환하는 경우 해당 기계 등의 수리·보수 및 점검 내역과 부품 교체 사항 등이 있는 경우 해당 사항에 대한 정보를 제공하여야 한다(법

시행규칙 제101조).

이상의 유해위험방지조치를 취하지 않고 기계 등을 대여하거나 대여받는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제169조)

다) 중대산업사고 위험이 있는 유해·위험설비의 사용자

위험물질의 누출, 화재, 폭발 등으로 인근 지역의 주민이 피해를 입을 수 있는 일정한 유해·위험설비를 보유한 사업주는 중대산업사고 예방을 위하여 공정안전보고서를 작성하여 고용노동부장관에게 제출하여 심사를 받아야 하고, 공정안전보고서의 내용이 중대산업사고 예방에 적합하다는 통보를 받기 전까지 해당 설비를 가동하여선 안된다(법 제44조 제1항). 이를 위반하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제169조).

이 법에서 정한 유해·위험설비는 ① 원유 정제 처리업, 기타 석유정제물 재처리업 등 7종의 사업을 영위하는 사업장에서 보유한 설비, ② 그 외의 사업을 하는 사업장 중 인화성가스, 인화성액체 등 51종의 유해위험물질 중 하나 이상을 일정량 이상 제조·취급·저장하는 설비 및 그 설비의 운영과 관련된 모든 공정설비를 말한다(법 시행령 제43조 제1항, [별표 13]). 다만 위 사업 또는 공정과 관련된 설비라고 할지라도, 원자력 설비, 군 시설, 사업장 내에서 사용하기 위한 난방용 연료의 저장설비 및 사용설비, 도·소매 시설, 차량 등의 운송설비, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법에 따른 액화석유가스의 충전·저장시설, 도시가스사업법에 따른 가스공급시설 등은 공정안전보고서의 제출 대상인 설비로 보지 않는다(법 시행령 제43조 제2항).

노동부장관은 공정안전보고서의 심사결과 근로자의 안전·보건의 유지·증진에 필요하다고 인정하는 경우 공정안전보고서의 변경을 명할 수 있고(법 제45조 제1항), 이를 위반하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

(3) 유해·위험 물질을 제조, 수입하는 자

「산업안전보건법」은 신규화학물질을 제조하거나 수입하려는 자는 물질의 유해성·위험성을 조사하여 고용노동부장관에게 제출해야 하고(제108조), 화학물질이나 혼합물 등 물질안전보건자료대상물질을 제조·수입하려는 자는 제품명, 화학물질의 명칭과 함유량, 건강 및 환경에 대한 유해성과 물리적 위험성 등이 포함된 물질안전보건자료를 고용노동부장관에게 제출해야 한다(제110조). 유해·위험물질에 해당하는 경우 아래의 제조금지, 제조허가 규정에 따라야 한다(제117조, 제118조).

가) 금지물질의 제조·수입·양도·제공·사용하는 자

누구든지 근로자의 건강에 특히 해롭다고 인정되는 물질과 고용노동부 장관이 정하는 유해인자 또는 유해화학물질 중 근로자에게 중대한 건강장해를 일으킬 우려가 있는 물질을 제조·수입·양도·제공 또는 사용하여선 안된다(법 제117조). 단 시험·연구·검사를 위한 경우로 보건조치의무 준수 등의 요건을 갖춰 장관의 승인을 받는 경우, 또는 화학물질관리법에 따른 금지물질 판매 허가를 받은 자가 사용승인을 받은 자에게 제조 등 금지물질을 양도 또는 제공하는 경우에는 해당 물질을 제조·수입·양도·제공 또는 사용할 수 있다(법 제117조 제2항). 이를 위반하여 제조 등 금지물질을 제조·수입·양도·제공 또는 사용한 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제168조 제1호).

나) 허가대상물질을 제조·사용하는 자

한편 근로자에게 노출될 경우 즉시 이상 증상이 발생하지 않더라도 장기간 노출되어 몸에 축적되는 경우 암 등 치명적 질병을 유발하는 것으로 인식되는 물질에 대하여는 고용노동부 장관의 허가를 받은 경우에만 제조 및 사용이 가능하다(법 제118조). 허가대상물질을 제조하거나 사용하기 위해서는 「안전보건규칙」에서 정하는 보건조치에 적합한 설비 및 작업방법에 따른 기준을 준

수해야 한다. 위 기준을 위반한 사실이 확인된 경우 기준준수를 명하거나, 해당 물질의 제조·사용한 사업장의 영업정지 또는 제조·사용의 허가취소 등의 조치를 할 수 있다.

허가대상물질을 제조하거나 사용하려면 다음과 같이 ① 설비기준 및 작업 개시 전 환경을 조성해야 한다. 해당 물질을 제조하거나 사용하는 장소를 다른 작업장소와 격리시키고 원재료의 공급·이송 또는 운반은 해당 작업에 종사하는 근로자의 신체에 그 물질이 직접 닿지 않는 방법으로 하되, 반응조는 가스 또는 증기가 새지 않도록 개스킷 등으로 접합부를 밀폐시키고, 가동 중인 선별기 또는 진공여과기의 내부를 점검할 필요가 있는 경우엔 밀폐된 상태에서 내부를 점검할 수 있는 구조로 하고, 분말 상태의 허가대상물질을 직접 사용하는 경우 그 물질을 습기가 있는 상태로 사용하거나 격리실에서 원격조작 하거나 분진이 흩날리지 않는 방법을 사용하여야 하며, 허가대상 물질의 가스·증기 또는 분진의 발산원을 밀폐하는 설비나 포위식 후드 또는 부스식 후드의 국소배기장치를 설치하여야 한다. 만약 설비로부터 오염물이 배출되는 경우에는 중화·침전·여과 또는 그 밖의 적절한 방식으로 처리하여야 하고, 국소배기장치를 처음 사용하거나, 분해하여 개조하거나 수리한 후 처음 사용하는 경우에는 국소배기장치의 성능을 유지하기 위한 필요사항을 점검하여야 한다.

② 작업수칙의 주지와 작업 중 사업주의 의무를 이행해야 한다. 사업주는 근로자가 허가대상물질을 제조·사용하는 경우 밸브·콰·냉각장치·가열장치·교반장치·압축장치·계측장치·제어장치·안전밸브 등의 안전장치의 조정, 콰 등의 접합부가 새는지 점검, 시료의 채취 및 작업에 사용된 기구의 처리, 이상 상황에서의 응급조치, 보호구의 사용·점검·보관 및 청소 등에 관한 작업수칙을 정하고 작업하는 근로자에게 알려야 한다. 만약 작업장에서 물질이 새는 경우 즉시 물질이 흩날리지 않는 방법으로 제거하는 등 필요한 조치를 해야 하고, 제조 또는 사용하는 허가대상물질의 명칭, 제조량 또는 사용량, 작업 내용, 새는 경우의 조치 등에 관한 사항을 기록하고 서류를 보존해야 한다.

③ 물질에 대한 정보제공 및 보호구를 지급해야 한다. 사업주는 허가대상물질의 명칭, 인체에 미치는 영향, 취급상 주의사항, 보호구, 응급처치 및 긴급방재요령을 게시하고, 근로자에게 해당 물질의 물리·화학적 특성, 발암성 등 인체에 미치는 영향, 취급상 주의사항 등에 고나하여 근로자에게 알려야 한다. 작업자에게 방독 마스크 등의 보호구를 지급하고 상시 점검하여 이상이 있는 보호구를 교체하는 등의 관리를 해야 하며, 방독마스크 등의 보관함을 비치해야 한다.

사업주가 위 기준을 위반하여 허가대상물질을 제조·사용하는 경우 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다(법 제169조 제1호), 고용노동부장관은 기준준수를 명령하거나 해당 물질을 제조·사용한 사업장의 영업정지 또는 허가 취소 등의 조치를 취할 수 있다(제 118조 제4항, 제5항). 또한 거짓 또는 그 밖의 부정한 방법으로 허가대상물질의 제조·사용을 허가받은 경우 허가의 취소 또는 6개월 이내의 영업정지 명령을 내리고 이를 위반하여 계속 물질을 제조·사용하는 경우 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

(4) 일정 규모 이상의 건설공사를 발주하는 자

「산업안전보건법」은 공사금액 50억 이상의 건설공사에 있어서 공사기간과 공사금액에 대한 실질적 결정권을 행사하는 공사 발주자에게 계획, 설계, 시공 등의 과정에서 산업재해 예방 조치를 부과한다.

건설공사 발주자를 “건설공사를 도급하는 자로서 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자”로 정의하고, 공사금액 50억 이상의 건설공사를 발주하는 자는 ① 산업재해예방을 위해 건설공사의 계획, 설계 및 시공단계에서 산업재해 예방조치를 해야 하고(제67조), ② 2개 이상 건설공사를 발주한 경우 작업 혼재에 따른 산업재해 발생을 예방하기 위해 안전보건조정자를 두도록 하며(제68조), ③ 발주자는 불가항력의 사유 또는 발주자 책임으

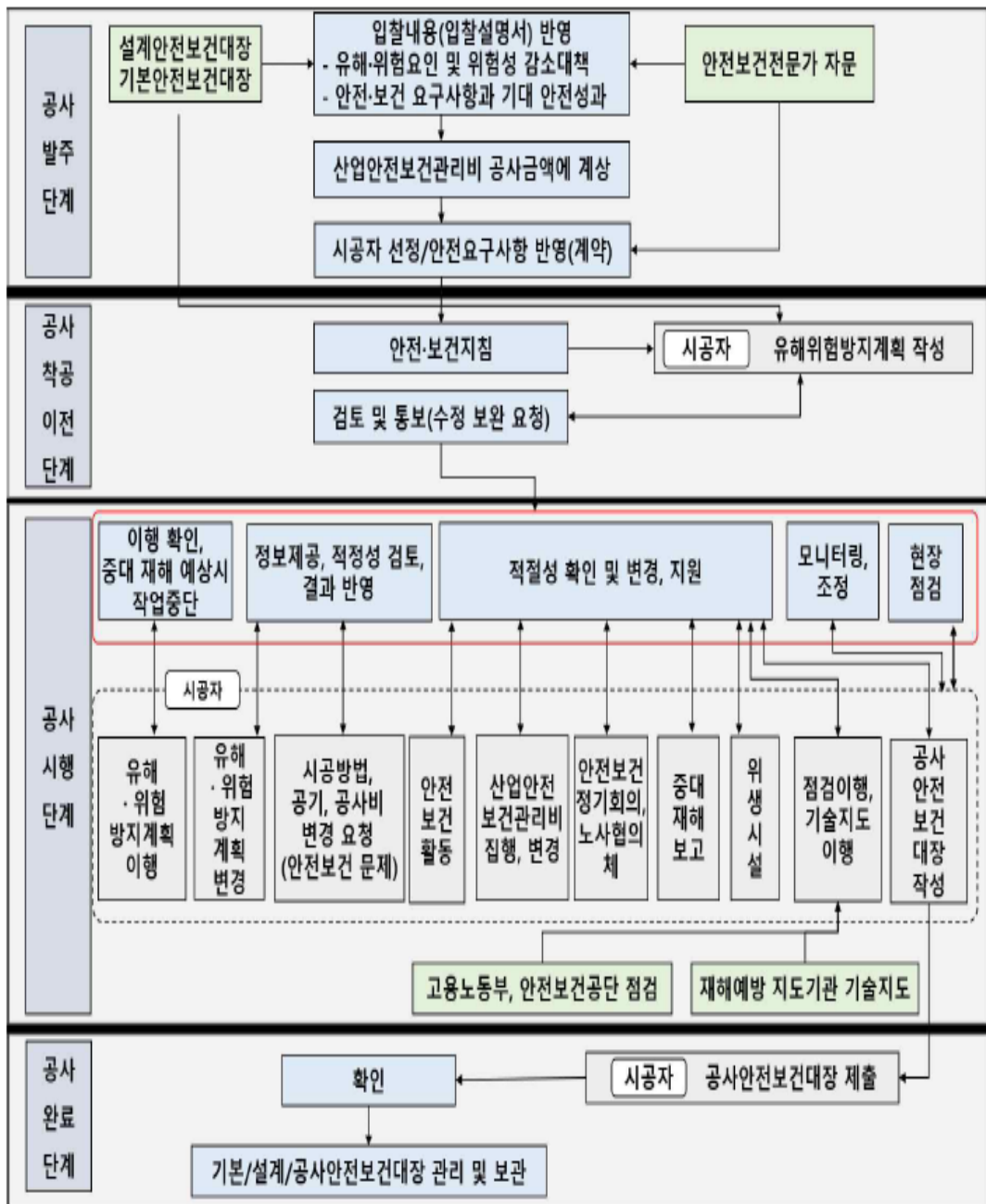
로 공사가 지연되거나 중단 된 경우 공사기간을 연장해야 하고(제70조), ④ 가설구조물의 붕괴 등의 위험이 있는 경우 설계변경을 해야 한다(제71조)고 발주자의 의무를 규정하고 있다.

① 발주자는 건설공사의 계획단계에서 중점적으로 관리해야 할 유해·위험 요인과 감소방안을 포함한 기본안전보건대장을 작성하고, 설계단계에서 기본 안전보건대장을 설계자에게 제공하고, 설계자로 하여금 유해·위험요인의 감소방안을 포함한 설계안전보건대장을 작성하게 하고 이를 확인해야 한다. 시공단계에서 발주자로부터 건설공사를 최초로 도급받은 수급인에게 설계안전 보건대장을 전달하고 이를 반영하여 안전한 작업을 위한 공사안전보건대장을 작성하게 하고 이를 확인해야 한다. 각 단계의 대장은 산업안전보건법 시행규 칙 제86조에서 정하는 각 호의 사항이 포함되도록 작성해야 한다.

그리고 발주자는 설계자 및 공사를 최초로 도급받은 수급인이 건설현장의 안전을 우선적으로 고려하여 설계·시공 업무를 수행할 수 있도록 적정 비용 과 기간을 계상·설정하여야 한다.

고용노동부의 매뉴얼은 건설공사의 사업계획, 설계, 공사 단계에 참여하는 각 주체별 책임과 역할을 구체화하고 각 주체가 역할을 이행하도록 발주자에게 역할을 부여하고 있다.¹¹⁷⁾ 발주자는 안전보건전문가와 협력하여 건설공사를 총괄적으로 컨트롤 하되 설계자에게 주요 유해·위험을 감소시킬 수 있는 설계조건을 설계도서에 반영하도록 하고, 적격 능력을 갖춘 시공자를 선정하여 공사단계마다 역할을 이행하고 있는지 관리하고 모니터링 하도록 발주자의 업무를 구체적으로 제시하고 있다.

117) 고용노동부, 도급사업 안전보건관리 운영 매뉴얼, 2021, 64쪽.



[그림 II-1] 공사단계의 발주자 안전보건관리업무

② 2개 이상의 건설공사를 도급한 발주자는 공사가 같은 장소에서 행해지는 경우 작업 혼재로 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위해 공사현장에 안전보건조정자를 두어야 한다(법 제68조). 발주자는 공사의 착공일 전까지 조정자를 지정 또는 선임하여 관계수급인에게 그 사실을 알려야 한다. 안전보건조정자는 혼재된 작업을 파악하고 그로 인한 산업재해 발생의 위험성을 조사하여, 산업재해예방을 위한 작업시기와 작업내용을 조정하고 안전보건조치를 실시해야 한다. 또한 관계수급인의 안전보건관리책임자가 작업 내용에 관한 정보를 공유하고 있는지 확인하여야 한다.

③ 발주자와 도급인은 수급인이 무리하게 공사를 진행하지 않도록 살피고 관리할 의무가 있다. 특히 설계도서 등에 산정된 공사기간을 단축하거나 공사비를 줄이기 위해 위험한 작업 등을 사용하거나 공법을 변경해서는 안된다(법 제69조). 그리고 불가항력적 사유 내지는 발주자의 귀책사유로 건설공사까지 지연되어 공사기간의 연장이 필요한 경우 기간을 연장해주어야 한다(법 제70조). 한편 발주자는 관계수급인이 전문가의 검토를 받아 도급인에게 산업재해 발생의 위험으로 설계변경을 요청하는 경우 기술적으로 불가능한 명백한 경우를 제외하고 이를 반영해야 한다.

건설공사발주자는 건설현장의 시공업무를 수행하거나 관리할 지위에 있지 않고, 관계수급인의 근로자로부터 노무를 제공받는 지위에 있지 않다. 또한 현장 내 안전보건조치를 이행 할 권한을 갖지 못한다는 점에서 도급인의 의무를 이행할 지위에 있지 않다. 그럼에도 건설공사 발주자에 대한 사업주 등의 책임을 부여하는 것은 건설공사라는 고도의 위험을 만들어 내고 그 이익을 향유하는 지위에 있으며 공사의 위험을 결정하는 설계, 시공방법, 공사금액, 공사기간 등 주요 요인에 대한 결정권을 행사하여 공사를 시공하는 제3자의 위험발생에 영향력을 행사하기 때문이다.

6) 근로자

(1) 근로자의 개념과 판단기준

「산업안전보건법」의 근로자란 「근로기준법」의 근로자를 의미하여(「산업안전보건법」 제2조 제3호) 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 의미한다(「근로기준법」 제2조 제1항 제1호). 「산업안전보건법」의 근로자는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에서 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지에 따라 판단하여야 한다.

판례는 사업주와 근로자 사이에 실질적 고용관계가 성립하는지 판단하고 있다. 예컨대 건설현장에서 수급인의 근로자(피해자)가 원수급인이 제공하는 안전장구를 받고 원수급인의 지시에 따라 노무를 제공하다가 재해를 당하여 사망한 사건에서 피해자가 원수급인의 직원이 아니라 하더라도 실질적으로 위 작업현장에서 원수급인과 그의 대리인의 지시를 받아 업무를 수행한 이상 원수급인과 실질적 고용관계가 있는 근로자로 보아야 한다고 보았다.¹¹⁸⁾

(2) 근로자 의무의 내용과 처벌

「산업안전보건법」 제6조는 ‘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 근로자 의무를 규정하고 있다. 근로자의 일반의무는 선언적 규정으로 처벌 규정을 두고 있지 않으나 개별 조항에 근로자 구체적인 의무와 위반 시 제재를 규정하고 있어 살펴볼 필요가 있다.

118) 대법원 2002.8.27. 선고 2002도27 판결.

개별 법조항의 근로자 의무와 처벌에 대한 내용을 살펴보면, 근로자는 사업장의 안전보건관리규정을 준수하고(처벌규정 없음), 산업안전보건위원회와 노사협의체에서 심의·의결한 사항을 성실하게 이행해야 한다(5백만원 이하의 과태료)¹¹⁹⁾ 또한 근로자는 「산업안전보건법」 제38조 및 제39조에 따라 사업주가 한 조치로서 고용노동부령으로 정하는 조치 사항을 지켜야 하며(3백만원 이하 과태료)¹²⁰⁾ 심사(보완)된 공정안전보고서의 내용을 지켜야 하고(1천만원 이하 과태료)¹²¹⁾ 심사된 안전보건개선계획서를 준수해야 한다(5백만원 이하의 과태료)¹²²⁾ 만약 근로자가 급박한 산업재해 위험으로 인해 작업을 중지하고 대피한 경우에는 지체 없이 그 사실을 관리감독자 또는 그 밖에 부서의 장에게 보고해야 한다(처벌 규정 없음).¹²³⁾ 근로자는 석면이 포함된 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하는 자가 법령의 작업기준에 따라 근로자에게 한 조치로서 고용노동부령으로 정하는 조치 사항을 준수해야 하고(3백만원 이하 과태료)¹²⁴⁾ 「산업안전보건법」 제129조부터 제131조까지의 규정에 따라 사업주가 실시하는 건강진단을 받아야 하며(3백만원 이하 과태료)¹²⁵⁾ 고용노동부장관이 역학조사를 실시하는 경우 적극 협조하여야 하며, 정당한 사유 없이 역학조사를 거부·방해하거나 기피해서는 아니 된다(1천5백만원 이하 과태료)¹²⁶⁾

(3) 근로자 의무의 문제점과 개선 필요성

현행 「산업안전보건법」은 근로자를 산업재해를 예방하는 능동적 주체보다

119) 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제1호.

120) 「산업안전보건법」 제175조 제6항 제3호.

121) 「산업안전보건법」 제45조 제1항.

122) 「산업안전보건법」 제175조 제5항 제1호.

123) 「산업안전보건법」 제52조 제2항.

124) 「산업안전보건법」 제175조 제6항 제3호.

125) 「산업안전보건법」 제175조 제6항 제3호.

126) 「산업안전보건법」 제175조 제3항 제3호.

보호받아야 할 객체로 보아 법령과 관계인의 조치를 따를 준수 의무만 규정하고 있다. 그 결과 근로자는 자신의 작업수행으로 인해 동료들 위험에 빠지지 않도록 주의할 의무나 위험을 신고할 의무를 인식하지 못하고, 작업 중 위험을 발견하더라도 사업주의 지시나 조치 없이 스스로 위험을 제거하거나 예방할 의무와 권한이 없으며, 위험이 충분히 제거되지 않더라도 사업주에게 적절한 조치를 취해 줄 것을 요구하기 어렵다. 그러나 사업주가 모든 위험을 예측하여 제거하는 것은 불가능하며 위험을 방치하면 작업자 모두에게 영향을 미칠 수 있기 때문에 사업주가 위험의 발생을 인지하고 적절한 조치를 취할 수 있도록 근로자의 협력이 필요하다. 특히 근로자는 현장의 위험을 가장 먼저 인지할 수 있으며 작업을 수행하는 과정에서 자신과 타인의 산업재해의 위험을 예방할 수 있는 주체이기 때문에 근로자에게 산업재해예방을 위한 능동적인 의무와 권한을 부여하여 역할을 촉진할 필요가 있다.¹²⁷⁾

3. 「산업안전보건법」의 책임주체와 규율방식

1) 계약관계를 중심으로 한 책임주체의 설정

(1) 근로계약 중심의 보호대상 설정의 한계

새로운 고용형태가 증가함에 따라 계약상대방에게 노무제공자의 보호의무를 부여하는 전통적인 책임구조로는 산업재해의 위험으로부터 보호하기 어려운 취업군이 늘어나고 있다. 노동력을 사용하려는 자와 제공하려는 자를 연결하는 플랫폼 사업이 성장하고 있으며, 다자간의 혼합계약과 같이 책임주체가 모호한 계약도 늘어나고 있다. 이처럼 계약상대방이 아닌 제3자의 사업장에

127) 나민오, 산업재해예방을 위한 근로자 의무와 역할의 개선방안, 안전문화연구(25), 2023, 251쪽.

서 노무를 제공하거나, 사업주의 상시적인 지휘·감독을 받지 않는 노무제공자에 대해서도 해당 사업장에서 노무를 제공하는 과정에서 발생하는 산업재해의 위험으로부터 보호할 필요가 있다.

그러나 「산업안전보건법」의 책임주체와 보호대상은 여전히 고용관계를 중심으로 설정되어 있어 새로운 형태의 노무제공자를 보호하는데 한계를 보인다. 「산업안전보건법」 제2조 제4호는 사업주를 ‘근로자를 사용하여 사업을 하는 자’로 정의하고 있으며, 사업주 안전보건조치의무(법 제38조, 제39조)와 도급사업주의 안전보건조치의무(법 제63조)의 보호대상은 여전히 「근로기준법」상의 근로자로 한정하고 있다. 판례는 “「산업안전보건법」 제23조(현행법 제38조)가 규정하고 있는 안전상의 조치의무는 근로자를 사용하여 사업을 행하는 사업주가 부담하여야 하는 재해방지의무로서 사업주와 근로자 사이에 실질적인 고용관계가 성립하는 경우에 적용되는 것”이라고 실시하고,¹²⁸⁾ “「산업안전보건법」에서 도급사업주에게 법 제29조에 따른 의무를 지도록 하는 목적은 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진하기 위한 것이라는 점에 비추어, 사업주가 「산업안전보건법」상 의무를 부담하는 상대방은 사업주 자신이 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자라 할 것이므로 그의 수급인에 대해서는 안전보건조치의무를 부담하지 않는다”고 한다.¹²⁹⁾ 비록 판례가 고용형태에 관계없이 실질적 사용관계에 있는 자를 근로자로 해석하여¹³⁰⁾ 「산업안전보건법」의 적용대상인 근로자의 범위를 넓히고 있으나 그 역시 노무지휘관계를 전제하는 것이다.

따라서 「산업안전보건법」상 사업주가 부담하는 안전보건조치의무는 여전히 실질적 고용관계에 있는 근로자를 보호하기 위한 것에 머물고 있으며, 사업주의 안전보건조치의무 위반으로 작업자가 사망하더라도 그가 근로자가 아니라

128) 대법원 2004.6.25. 선고 2004도1264 판결.

129) 대법원 2001.11.27. 선고 2001다57532 판결.

130) 대법원 2019.6.13. 선고 2018도20566 판결.

면 사업주를 「산업안전보건법」 위반으로 처벌할 수 없다. 다만 사업주에게 사고발생에 대한 「산업안전보건법」 위반 등의 과실이 인정되는 경우에 한하여 업무상 과실치사죄를 물을 수 있을 뿐이다.

(2) 전속적 계약 중심의 보호대상 확대의 문제점

한편 개정법은 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 산업재해로부터 보호할 필요가 있는 노무제공자를 새로운 보호대상에 반영하였다. 여기에는 특수형태근로종사자가 포함된다. 법은 노무제공의 실질이 아니라 경제적 전속관계에 있는 계약상대방을 노무를 제공받는 자로 해석하여 안전보건조치의무를 부과하고 있다. 그러나 경제적 전속성이 강하다고 하여 산업재해로부터 보호 필요성이 높은 것은 아니며, 오히려 다수 사업주에게 노무를 제공하는 고용형태로 인해 전속성 요건을 충족하지 못하면 보호대상에서 배제되는 등 경제적 전속성 중심의 보호대상 설정방식은 다양한 고용형태의 노무제공자를 보호하기에 적절한 방식으로 보기 어렵다.

한편 경제적 전속성을 갖는 특수형태근로종사자라 하더라도 화물차주 등과 같이 제3자에게 노동력을 제공하는 유형의 경우 노무를 제공받는 자가 작업이 이뤄지는 사업장에 상주하지 않거나 사업장의 위험을 통제할 실질적 권한이 없는 경우 노무를 제공받는 자로서 「산업안전보건법」상의 안전보건조치의무를 이행할 것을 기대하기 어렵다. 이처럼 계약에 기초하여 「산업안전보건법」의 의무주체를 설정하는 것은 현실과 부합하지 않을 수 있다. 따라서 노무제공의 실질을 따져 실제로 노무를 제공받아 노동력을 사용하는 자에게 노무를 제공하는 자에 대한 보호의무를 부과하는 방향으로 개선하는 것이 필요하다.

(3) 실질적 노무제공관계에 있는 사업주의 책임

제3자에게 노무를 제공하는 특수형태근로종사자의 산업재해에 대하여 실질상 노무를 제공받는 사업주(제3자)의 안전보건책임을 인정한 판결이 있어서

소개해보겠다.

2020년 4월 A건설회사의 현장소장 B는 차량계 건설기계인 굴삭기를 사용하여 현장에서 강관파이프의 하역작업을 지시하였으며, 굴삭기 운전기사인 D는 강관파이프에 벨트를 연결하여 하역작업을 돕던 중 추락하여 골절 등 약 12주간의 치료가 필요한 상해를 입게 되었다. 해당 사건에 대하여 A사는 「산업안전보건법」의 안전조치의무는 사업주와 실질적인 고용관계에 있는 근로자에게만 적용되는 것으로 피해자 D는 A에 소속된 근로자가 아니며, 차량계 건설기계를 사용하는 장소에 출입을 제한하는 것은 근로자를 대상으로 한 위험예방조치로 실질적 고용관계에 있지 않은 피해자에게는 「산업안전보건법」이 정한 안전조치의무를 위반했다거나 그 위반으로 인해 상해가 발생했다는 인과관계가 존재하지 않는다고 주장하였다.

그러나 재판부는 「산업안전보건법」 제38조 제1항의 안전조치의무는 행위객체를 실질적 고용관계가 있는 근로자로 한정되는 것이 아니며, 처벌조항인 제168조 제1호는 근로자의 상해나 사망이라는 결과발생을 요하지 않는 추상적 위험범의 형식으로 규정되어 있고, 「산업안전보건법」의 목적을 달성하기 위해서는 사업주의 사업장에 편입되어 업무를 수행하는 자라면 사업주와 근로계약을 체결한 근로자가 아니더라도 「산업안전보건법」의 보호객체로 포섭하는 것이 입법취지에 부합하고, 개정 시행된 「산업안전보건법」은 근로자와 유사하게 노무를 제공하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있음에도 「근로기준법」이 적용되지 않는 특수형태근로종사자를 보호객체로 삼고 있으며 화물차로 철강재를 운송하는 특수형태근로종사자는 여기 해당한다고 보았다. 피해자는 현장소장 B의 작업지시에 따라 이루어지던 작업에 불가피하게 투입되었고 트레일러 화물차 기사가 현장 작업에 투입된 것은 해당 사업장의 위험과 관련된 업무로 보이는 점, 현장소장은 화물차 기사가 작업을 수행하는 것을 확인했음에도 이를 방치하였으며 산업안전보건법령에서 정하는 유도자를 배치하지 않은 점을 고려할 때, 피고인 B는 「산업안전보건법」상 안전조치의무를 위반하여 업무상 과실로 피해자에게 상해를 입혔고 A는 「산업안전보건

법」위반행위를 방지하기 위한 주의와 감독을 다하지 아니하여 추락사고를 발생시켰다고 보았다.¹³¹⁾

위 하급심 판례가 ① 특수형태근로종사자도 근로자와 유사한 자로 보아 사업주에게 「산업안전보건법」 제38조 제1항의 안전보건조치의무가 성립한다고 본 것인지 또는 ② 근로자가 출입할 수 있는 작업현장에 대한 사업주의 안전조치의무 위반과 사업주의 업무상 주의의무 위반으로 인한 사고발생에 대하여 업무상과실치사상죄를 적용한 것인지, 내지는 ③ 사업주의 작업지시에 따라 해당 사업장의 위험에 노출되는 경우로서 실질적인 고용관계를 인정하는 것으로 보는 것인지 구분할 필요가 있다.¹³²⁾ ②, ③의 경우는 기존의 판례들에서 사업주의 책임을 묻는 근거로 제시되어 왔으나, ①의 경우라면 기존의 판례의 입장을 변경하는 것이기 때문이다.¹³³⁾ 또한 해석론으로 접근하더라도 ①의 경우 법의 명시적 의무 부과 없이 사업주 의무의 적용범위를 노무를 제공하는 자까지 확장했다는 비판을 받을 수 있고, ②의 경우 근로자의 작업이 전제되어야 사업주의 안전조치의무가 발생하여 특수형태근로종사자가 반사적인 이익을 얻을 수 있고, ③의 경우 근로자에 준할 정도의 실질적 고용관계가 없으면 특수형태근로종사자를 보호하지 못하여 법의 보호객체를 확장한 입법 취지를 무색하게 만들 수 있다. 따라서 특수형태근로종사자에게도 「산업안전

131) 대구지방법원 안동지원 2022.6.21. 선고 2021고정79 판결.

132) 하급심의 판결문에 따르면 특수형태근로종사자에게도 「산업안전보건법」 제38조 제1항의 안전조치의무가 적용되어야 한다는 것으로 보인다. 그러나 기존의 대법원의 입장에 따르면 사업주의 안전조치의무는 근로자를 사용하는 사업주가 부담하는 의무로 특수형태근로종사자에 대한 직접적인 보호근거로는 사용될 수 없을 것이다. 근로자가 해당 작업에 투입되거나 위험에 노출 될 수 있는 경우에 비로소 사업주의 안전조치 위반이 성립(추상적 위험범)하며, 이러한 사업주의 법 위반행위로 인해 특수형태근로종사자가 다치거나 죽은 경우에 업무상과실치사상죄로 처벌할 수 있을 뿐이다.

133) 「산업안전보건법」상 사업주의 안전조치의무는 근로자를 사용하여 사업을 행하는 사업주가 부담하여야 하는 재해방지의무로서 사업주와 근로자 사이에 실질적 고용관계가 성립할 것을 전제하고 있으며, 일반인 또는 수급인에 대해서는 업무상과실치사상죄로 처벌하면 족하고 사업주의 사업장 내 위험영역에서 근로하는 자 모두에게 미치는 것이 아니다(대법원 2004.6.25. 선고 2004도1264 판결; 대법원 2006.4.28. 선고 2005도3700 판결; 대법원 2001.11.27. 선고 2001다57532 판결).

보건법」 제38조 제1항에 따른 안전조치의무가 적용되게 하려면 편입된 사업장의 사업주에게 명시적인 안전조치의무를 부과하여 보호근거를 보완할 필요가 있다.

(4) 노무제공의 실질에 따른 책임구조 개선 필요성

보호대상에 대한 책임주체의 설정은 계약관계가 아닌 노무제공의 실질에 따라 결정되어야 한다. 노무제공자가 사업주와 직접적으로 계약을 맺거나 사용·지휘를 받고 있지 않더라도, 해당 사업의 운영을 위한 노무를 제공하고 그 과정에서 사업주가 지배·관리하는 위험에 노출된다면 사업주에게 노무제공자의 산재해를 예방할 의무를 부과해야 한다. 그렇지 않고서는 노무제공 과정에서 발생하는 위험을 적절하게 예방할 것을 기대하기 어렵기 때문이다.

한편 고용형태 등의 계약관계는 노무를 제공받는 사업주에게 어떠한 의무를 어디까지 부담시킬 것인가를 결정하는데 고려되어야 할 것이다. 예컨대 사업주가 장소와 시설, 설비만 제공하는 경우에는 제공한 시설, 설비 등에서 발생하는 위험을 관리할 의무에 그치지만, 사업운영을 위해 노무제공자에게 구체적으로 작업의 수행을 지시·감독한다면 작업과정에서 발생하는 위험을 예방하기 위한 보다 직접적인 의무를 부담해야 하기 때문이다.

따라서 현재의 계약관계를 중심으로 한 책임구조를 실질적 노무제공관계를 형성하는 자들 간의 책임구조로 전환할 필요가 있다. 사업을 통해 위험을 만들어 낸 자가 해당 위험에 노출되는 다양한 형태의 노무제공자에 대한 최소한의 작업환경에 대한 안전보건의 기준을 보장하되, 작업환경의 근로조건에 대한 지배·관리범위, 작업자에 대한 노무지휘 권한 등을 고려하여 사업주의 산재예방의무의 수준과 적용범위에 차이를 두는 방향으로 개선하는 것이 위험을 예방하는데 더 적절한 책임구조가 될 것이다.¹³⁴⁾

134) 사업주가 자신의 사업장에서 발생하는 위험에 대한 예방 의무를 지되, 사업주가 지배, 관리하지 않거나 통제할 수 없는 범위의 의무에 대해서는 범위를 제한하거나 책임을 면하여 주는 형태로 운영되어야 할 것이다.

2) 책임주체와 의무의 포괄적 규정

(1) 포괄적 규정으로 인한 책임의 모호성

현행 「산업안전보건법」은 다양한 책임주체의 유형을 포괄적으로 규정하고 있다. 예를 들어 「산업안전보건법」 제5조의 사업주 등의 책임을 살펴보면 제1항에서 근로계약의 사업주와 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자, 물건의 수거·배달을 중개하는 자는 모두 사업주로서의 일반의무를 부담한다. 그러나 사업주와 노무를 제공받는 자는 노무를 제공하는 근로자 또는 특수형태근로종사자에 대한 노무지휘·권한에 따라 부담하는 책임의 내용과 범위가 달라질 수 있다.

특히 물건의 수거·배달을 중개하는 자(이하 배달을 중개하는 자)를 노무를 제공받는 자로서 사업주 유형에 분류하고 있는데, 배달을 중개하는 자는 배달종사자에 대한 노무의 지휘나 수령에 기한 안전보건조치의무를 부담하는 것이 아니라 자신이 제공하는 프로그램을 이용하는 자에게 산업재해의 위험이 발생하지 않도록 안전조치의무를 부담할 뿐이다. 만약 배달을 중개하는 자가 배달종사자로부터 직접적인 노무를 제공 받는다면 중개자가 아니라 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자로 해석해야 하며 노무제공의 과정에서 보다 직접적인 안전보건조치의무를 부담하게 될 것이다. 이처럼 각각의 책임주체가 부담하는 책임의 내용과 범위가 다름에도 현행법은 제5조 제1항에 동일한 유형의 책임주체로 분류하고 있다.

(2) 유해위험에 따른 책임의 구체화 및 협력 필요성

특별한 유해·위험을 관리하는 사업주 유형에서, 유해한 물질이나 위험한 기계·기구·설비의 제조·수입·설치자가 생산·수입·설치한 물건이나 물질 그 자체의 위험을 사전에 방지하기 위해 법령에 정한 기준을 준수할 의무

를 부담한다면, 사용자는 사용 및 보관 과정에서 준수해야 하는 의무를 부담하고, 대여자와 양도자는 제공 당시에 발생 가능한 위험을 예방하기 위한 의무를 부담한다. 그렇다면 각각의 책임주체가 지니는 위험에 대한 지식과 부담하는 의무의 내용과 범위가 다르며 이를 기준으로 의무가 부여되어야 한다. 예를 들어 화학물질의 누출, 화재, 폭발의 위험이 있는 공장의 설계자와 사용자는 각자의 영역에 대한 지식과 위험을 평가하는 기준이 다르다. 설비의 사용자가 설비의 운영 중 발생하는 위험은 인식할 수 있으나, 설비의 설계상의 결함에 의한 문제는 인식하거나 해소하기 어렵다는 것이다. 따라서 각각의 책임주체가 자신의 영역에서 발생하는 위험을 예방할 수 있도록 전문성에 따라 책임을 구체화 할 필요가 있다.¹³⁵⁾

그리고 유해물질, 위험기계기구, 설비 등을 설계·제조하는 과정에서 사용자에게 발생할 수 있는 위험을 평가하고 선제적인 예방조치가 가능하도록 협력할 의무를 부여할 필요가 있다. 특히 발주자와 설계자와 같이 자신의 행위로 인해 제3자에게 산업재해의 위험을 높일 수 있는 지위에 있는 자에게는 자신의 사업을 운영하는 과정에서 타인에게 위험을 발생시키지 않도록 주의 및 협력의무를 부과해야 한다.

(3) 책임주체 유형의 세분화 및 구체적 의무 부여 필요성

책임주체를 책임의 근거와 권한에 근거해 유형화 하는 것은 법이 책임주체에게 부과할 의무의 목적과 대상, 내용을 명확히 할 수 있다는 점에서 필요하다. 따라서 기존의 책임유형을 ① 노무를 제공받는 자, ② 유해·위험물을 생산(제조, 수입, 설치)하는 자, ③ 유해·위험물을 사용하는 자, ④ 유해·위험물을 제공(양도·대여)하는 자, ⑤ 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미

135) 예컨대 화학공장에서 공장운영에 관한 위험성평가와 방폭에 관한 공정설비의 설계에 관한 위험성평가, 설비의 가동에 관한 위험성평가는 각각의 위험의 내용과 전문성에 따라 의무의 이행 주체가 달리져야 할 것이다. 사업주에게 사업장의 위험을 총괄하여 관리할 의무를 부여하되, 각각의 실행에 있어서는 작업의 내용과 전문성을 고려하여 실행 주체를 구체화 하는 것이 필요하다.

치는 자에 대하여, 각 책임의 유형별로 위험을 관리할 수 있는 주체에게 적절하게 의무가 배분되고 있는지를 확인하고, 사각지대가 발생하지 않도록 책임주체와 의무의 내용을 촘촘하게 설정할 수 있도록 하며, 수급자로 하여금 본인인 이 창출한 위험의 유형과 의무를 인식할 수 있도록 의무주체를 유형화 할 필요가 있다.

나아가 상업적 목적으로 사용되는 동산과 부동산에 대해서 작업장소, 시설, 설비, 도구, 원재료를 제공하는 자의 의무를 신설하여 시설물 등을 제공하는 사람에게 위험을 예방할 의무를 부여하여 수급인 또는 임차인이 지배·관리하지 못하는 영역에서 발생하는 유해위험을 관리할 의무를 부여할 필요가 있다.

한편 플랫폼 노동의 발달 등으로 인해 노동력을 중개, 알선하는 형태의 사업이 증가하고 있다. 플랫폼을 통해 일감을 얻는 1인 자영업자는 자신의 노동력을 제공하여 생계를 유지한다는 점에서 산업재해로부터 보호필요성이 높다. 따라서 노동력을 중개하는 자들에 대해서도 산업재해의 위험을 높이지 않도록 계약의 조건을 정하고, 업무를 수행하기 위해 필요한 자격과 보호구를 확인하고, 작업수행 시 발생 가능한 유해위험요인을 고지하는 등의 노무를 중개하는 자로서의 의무를 책임주체의 유형에 새롭게 반영할 필요가 있다.

3) 양별규정의 위하력 부족과 대리인 중심의 처벌 구조

「산업안전보건법」의 의무를 부담하는 법률상 책임주체는 법인(또는 개인) 사업주이다. 그러나 양별규정에 따라 행위자가 주된 처벌을 받고 있으며 사업주는 관리감독상의 과실 책임을 진다. 법 위반의 행위자는 개별 사고의 내용과 업무규정 및 실제 업무관행 등을 고려하여 사고의 발생과 인과관계가 있는 위험을 예방하기 위하여 필요한 안전조치를 할 의무가 있는 자를 말하며¹³⁶⁾ 고의의 존재, 직접적·구체적 주의의무 부담 여부 등을 고려하여 특정되어야

136) 대법원 2011.10.13. 선고 2011도10743 판결

한다. 주로 해당 사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 안전보건관리책임자(공장장 또는 현장소장 등), 법 위반 행위를 감독하는 관리감독자(부서장), 그리고 법 위반 행위를 실행한 자(직원 등)가 행위자로서 처벌을 받고 있다.

사업장의 안전경영을 정착시키기 위해서는 사업주와 경영담당자의 책임이 중요하나 우리 「형법」은 법인의 범죄능력을 인정하지 않고 있으며 경영책임자의 「산업안전보건법」 위반의 책임을 묻기 위해서는 법 위반에 대한 인식가능성이 존재하고 고의가 인정될 수 있어야 한다. 그러나 기업의 규모가 클수록 다수의 사업장을 보유하고 있으며 개별 사업장마다 안전보건관리책임자를 선임하여 업무를 수행하게 하고 있다.¹³⁷⁾ 직접적인 안전보건업무를 수행하지 않는 경영담당자가 고의를 가지고 「산업안전보건법」 위반 행위를 한다거나 그러한 행위가 있었다는 사실을 인식하기는 어려울 것이다.¹³⁸⁾¹³⁹⁾ 결과적으로 사업주를 대신하여 사업장의 안전보건업무를 총괄하는 안전보건관리책임자의 「산업안전보건법」 위반에 대한 직무상 책임은 쉽게 추정이 되는 반면 상대적으로 경영담당자의 책임을 묻기 어려운 현상이 발생하고 있다.¹⁴⁰⁾

이처럼 사업주가 선임한 실무자들은 법 위반의 행위자로서 징역형을 받는 반면 안전보건에 관한 최종적 결정권을 행사할 수 있는 대표이사는 고의가 부정되고 법인 또는 개인사업주는 상대적으로 가벼운 벌금형에 그치게 되어 법 준수에 대한 위하력이 부족하다는 지적이 있어 왔다. 실무자들이 안전보건업무를 수행할 수 있도록 적절한 권한을 부여하고 관리해야 함에도 대표이사 등

137) 안전보건관리책임자 선임기준은 「산안법 시행령」 [별표2]에 따라 50~300인 이상의 사업장에 선임하도록 하고 주로 100인 이상(건설업 20억 이상) 사업장에 적용된다.

138) 서울서부지방법원 2012.58. 선고 2011노880 판결.

139) 사업주를 「산업안전보건법」상 안전보건조치의무 위반으로 처벌하기 위해서는 사업주나 행위자의 고의가 입증되어야 한다. 그러나 사업장의 규모가 크거나 여러 지역에 걸쳐있어 특정 사업장에서 발생한 조치의무 위반을 대표자가 인지하기 어려운 경우 또는 대기업에서 수급인 소속 근로자가 사망하는 경우 도급업체의 대표이사에게 고의를 인정할 수 있는지가 문제된다.

140) 나민오, 『산업안전보건법의 보호대상과 책임주체에 관한 연구』, 고려대학교 일반대학원 박사학위논문, 2021, 264-266쪽.

의 경영책임자가 대리인에게 안전보건에 관한 전권을 위임하고 관여하지 않을수록 「산업안전보건법」 위반의 책임에서 자유로울 수 있다는 결과를 가져왔다.

이러한 문제점을 개선하고자 경영책임자에게 직접적인 안전보건확보의무를 부과하고 안전보건관계법령상의 의무 불이행으로 인하여 중대산업재해를 발생시키는 경우 1년 이상의 실형을 선고하도록 하는 「중대재해처벌법」이 제정되었다. 「중대재해처벌법」은 경영책임자에게 안전보건관리책임자, 관리감독자 및 안전보건총괄책임자가 각 사업장에서 업무를 충실하게 수행할 수 있도록 업무수행에 필요한 권한과 예산을 주고, 해당 업무를 충실히 수행하는지 평가기준을 만들어 반기마다 평가하도록 하고 있다.¹⁴¹⁾ 그리고 「산업안전보건법」에 따라 안전관리자, 보건관리자, 안전보건관리담당자, 산업보건의를 배치하고 고용노동부장관이 고시하는 기준에 따라 안전보건에 관한 업무수행 시간을 보장하도록 하고 있다.¹⁴²⁾

그러나 「중대재해처벌법」상 경영책임자등의 의무는 안전보건인력을 선임할 「산업안전보건법」상의 의무가 있는 경우에만 적용된다. 예를 들어 상시근로자 수 50인 미만의 사업장과 같이 「산업안전보건법」상 안전보건관리책임자 등의 선임의무가 없는 경우에는 「중대재해처벌법」상의 경영책임자등의 관리의무는 발생하지 않는다. 한편 「산업안전보건법」 제2장의 안전보건관리체제는 업종과 상시근로자수에 따라 법의 일부만 적용하기 때문에 안전보건관리책임자의 선임의무가 없는 사업장에서 누가 의무를 이행해야 하는 자인지, 그리고 누가 의무이행을 관리·감독해야 하는 자인지 모호하다. 이는 산업안전보건에 관한 책임의 소재를 명확히 한다는 「산업안전보건법」의 목적에 부합하지 않으며 개선이 필요한 부분이다. 안전보건관리책임자등을 선임할 법적 의무가 없는 규모의 사업장이라 하더라도 점장 등 경영담당자가 사업주를 대신하여 안전보건업무를 수행하고 있다면 경영책임자는 이들에게 적절한 권한을 부여하고

141) 「중대재해처벌법 시행령」 제4조 제5호.

142) 「중대재해처벌법 시행령」 제4조 제6호.

업무수행을 확인하고 감독해야 한다.

따라서 「산업안전보건법」에 경영책임자등의 의무를 반영하여 사업장의 안전보건에 관한 최종적 결정권을 행사하는 자가 안전보건에 관한 업무를 수행하는 자를 지정하고, 업무수행을 위한 충분한 권한을 부여하고, 업무 수행을 확인·감독하도록 의무를 규정할 필요가 있다. 또한 만약 경영책임자가 경영담당자에게 적절한 권한을 부여하지 않고 역할 수행의 관리·감독 의무를 이행하지 않는다면 이는 정상적인 위임으로 볼 수 없고 경영책임자에게 법 위반의 책임이 귀속되어야 할 것이다.

4) 사업주 중심의 산재예방활동 추진의 한계

살펴본 바와 같이 「산업안전보건법」의 의무주체는 사업주이며 그간의 산업재해예방을 위한 법과 정책은 사업주의 책임을 강화하여 관심과 투자를 유도하기 위한 내용이 주를 이뤄왔다. 사업장의 안전보건을 확보하기 위해서 사업주의 관심과 투자는 필수적이다. 다만 사업주의 관심과 의지만으로 사업장의 산업재해 발생 위험이 적절하게 관리될 수 있는 것은 아니다. 사업주가 현장에서 발생하는 위험요소를 선제적이고 효과적으로 관리하려면 사업장 내의 구성원에 의해 유해위험요인에 대한 발굴과 관리가 이루어져야 한다.

최근 산업재해에 대한 사업주 책임이 강화되면서 사고예방을 위한 사업장의 자기규율 활동이 중요해지고 있다. 구성원의 의무와 역할분담에 대한 고민이 필요한 시점이다. 현장의 유해위험요인을 파악하고 개선하기 위해서는 현장에서 작업을 수행하는 근로자의 의무와 역할이 중요하다. 또한 안전보건활동에 대한 구성원의 참여나 활동의 보장, 촉진을 위한 근거도 보완되어야 할 것이다.

연구에서는 주요국가의 사례를 통해 사업주가 사업장 내 안전보건질서를 규율하기 위해 어떻게 구성원과의 역할을 분담하고 있는지, 책임주체를 구체화하고 있는지 살펴 시사점을 찾아보고자 한다. 또한 다수 사업주가 동일한

장소에서 작업을 하는 경우에는 도급사업주의 총괄적 관리책임에 부합하는 질서유지권한을 보장하고, 관계 수급인의 의무를 명확히 하고, 수급인 간의 협력의무를 부여하여 공동의 안전보건관리체계를 형성할 필요가 있다.

5) 사내하도급에서 도급인의 관리감독의 한계

개정 「산업안전보건법」은 사내하도급의 도급사업주의 산재예방 책임을 강화하였다. 법은 도급의 개념을 명칭에 관계없이 물건의 제조, 건설, 수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약으로 규정하여 도급인의 사업장에서 수급인의 근로자가 일하는 경우 도급인 사업의 주된 부분이 아닌 청소, 경비 업무 등에 대해서도 도급인이 수급인의 근로자가 산업재해를 당하지 않도록 안전보건조치를 할 의무를 부과하고 있다. 관련하여 수급인이 독립적으로 작업을 수행하여 도급인이 장소 등을 제공한 것에 불과한 경우 또는 도급인이 총괄 관리하기 어려운 수급인의 전문분야에 대해서도 도급인이 안전보건조치 등의 관리감독을 해야 하는 것인지에 대하여 논란이 있다.

한편 도급인의 관계수급인의 근로자에 대한 안전보건조치의무가 직접적인 조치의무인지 또는 관계수급인이 준수하도록 관리할 의무인지에 대한 쟁점도 있다. 법은 도급인에게 안전보건조치를 이행할 의무를 규정하면서도, 관계수급인에게 「산업안전보건법」상 사업주로서 소속 근로자에 대한 산업재해예방을 위하여 산업안전보건법령상 의무사항을 이행해야 함을 명시하고 있으며,¹⁴³⁾ 「산업안전보건법」 제66조를 통해 수급인에 대하여 관계수급인과 그의 근로자가 산업안전보건법령을 위반하는 행위를 하는 경우 시정을 요구할 수 있도록 하고 있다. 종합하면 사내하도급에서 도급인의 의무는 자신의 사업장 내에서 발생하는 위험에 대한 총괄적인 관리의무이고 수급인 근로자에 대해 수급인을 대신하여 사업주로서 의무를 부담시키려는 것으로 해석되어선 안 될 것이다. 그럼에도 현장에서는 「산업안전보건법」 제63조의 도급인의 안전

143) 고용노동부, 도급사업 안전보건관리 운영 매뉴얼, 2021.12. 143쪽.

보건조치의무를 근거로 사업주로서의 안전보건조치의무를 면탈하려는 수급인도 발생하고 있어 사내하도급에서의 도급인과 관계수급인의 역할을 보다 명확하게 제시할 필요가 있다.

4. 사업장의 산재예방 의무 이행 실태

1) 조사 목적

본 조사는 「산업안전보건법」 전부개정 및 「중대재해처벌법」 시행 이후 변화한 사업장의 안전보건체계와 안전보건활동의 운영실태를 살피고, 사업주가 사업장 내에서 발생하는 유해위험요인을 효과적으로 관리하기 위해 사업장 내 구성원에게 어떻게 권한을 배분하고 각각의 의무와 책임을 부여해야 하는지를 살피고, 함께 작업을 수행하는 다른 사업주와의 협력방안에 대한 시사점을 도출하고자 실시하였다.

2) 조사 대상 및 내용

조사대상은 사업장 구성원의 역할분담과 안전보건활동을 파악할 수 있도록 가급적 별도의 안전보건조직을 갖춘 사업장으로 선정하였으며, 인터뷰 대상은 해당 사업장의 안전보건체계 및 활동에 대한 이해도가 높은 사람으로 안전보건관련업무에 종사하는 관리자급 이상을 대상으로 인터뷰를 실시하였다.

인터뷰 대상자는 총 5명으로 금속제품제조업체 생산공장(A), 화학제품제조업체 생산공장(B), 항만시설임대사업체 본사(C), 방송·공연서비스업체 본사(D), 화장품 도매업체 본사(E)에서 종사하는 안전보건담당자를 대상으로 실시하였다. 인터뷰 방식은 일대일 대면 또는 화상 인터뷰로 실시하였다.

인터뷰 문항은 크게 1. 사업장 현황과 응답자 정보, 2. 안전보건관리체계,

3. 안전보건활동 및 평가, 4. 협력업체의 관리, 5. 「산업안전보건법」 개정 및 「중대재해처벌법」 시행 이후의 변화와 과제에 대하여 자유토론 형태로 실시하였다(부록1 참조).

인터뷰 결과를 정리하여 1. 사업장 현황, 2. 안전보건체계, 3. 주요 위험요인, 4. 작업시 안전절차, 5. 안전보건활동과 평가, 6. 협력업체 관리¹⁴⁴⁾, 7. 현장의 변화와 과제로 정리하였다.

3) 사업장 안전보건 운영 실태

(1) 금속제품제조업체 00공장 냉연파트(A)

(현황) 금속제조업 00공장 냉연파트(A)는 자동차 및 가전제품용 냉연 강판을 생산하는 사업장으로, 상시 근로자수는 정직원 580명, 협력업체 880명(2개소)로 일평균 약 1,460명의 인력이 작업을 수행하고 있다. 이외에도 정비보수공사 등 외주업체에 의한 단기·간헐적 작업이 일평균 25건 내외로 실시되고 있으며 약 200명 정도의 작업자가 출력하고 있다. 인터뷰에 참여한 담당자는 41년간 제철소에서 근무했으며 최근 7년간 안전보건관련 업무를 수행하고 있다.

(안전보건체계) 본사와 전국에 4개 지역 공장으로 구성되어 있으며, 본사 대표이사 직속 안전보건총괄지원실을 두고 실장(전무급) 아래 진단팀, 안전문화팀, 정책팀을 두어 전사적인 안전보건계획을 수립하여 각 공장에 시달하고, 안전보건 인력과 예산을 결정하는 역할을 하고 있다. 공장단위에서 필요한 인력과 예산에 대해서는 주로 본사 임원과 공장장들이 참여하는 경영층 회의에서 공장장을 통해 요청을 하고 있는데, 공장장들이 생산을 총괄하는 지위에 있기 때문에 적극적으로 안전보건에 관한 인력과 예산의 요구를 하지 않는 경

144) 수급인의 유형을 구분하여 사업장에 상주하는 협력업체와 일시적 작업을 수행하는 외주업체로 구분하여 인터뷰를 진행하였다.

향이 존재한다.

00공장은 냉연공장(A)과 도금공장(B) 2개동으로 구성되며, 안전보건관리책임자인 공장장 직속으로 안전보건환경팀이 설치되어 있다. 안전보건환경팀에는 팀장, 안전담당직원 3명, 보건담당직원 2명, 환경담당직원 2명이 근무하고 있으며, 이외에도 현장 기술직 출신의 안전보건담당직원 4명과 퇴직자로 구성된 책임위원 3명까지 총 15명이 두 개의 공장을 관리한다. 이 외에도 각 생산 공장별로 각 1명씩 2명의 공장별 안전담당자가 선임되어 있어 안전보건환경팀과 협력하여 안전보건활동을 수행하고 있으며, 외주 업체로 안전감시 지킴이 11명을 두어 안전순찰을 돌도록 하고 있다. 생산부서는 팀장-섹션장(라인별)-기장-계장-주임의 순으로 직책을 구분하고 있으며, 관리부서는 실장-팀장-책임매니저-매니저로 직책을 구분하고 있다.

(주요 위험요인) A공장에서 발생하는 주요 재해는 상시적으로 이루어지는 정형적 작업보다 외주업체가 들어와서 실시하는 공사나 정비 등의 비정형 작업에서 많이 발생한다. 상시적인 작업에서의 위험 요인인 고열 노출, 밀폐공간 작업, 중량물 취급작업 등에 대해서는 충분한 대비를 하고 있어 사고 위험이 낮은 것으로 답변했으나, 비정기적으로 실시되는 점검 및 보수작업 시 설비 사이에 끼이거나, 중량물에 부딪히거나, 낙하물에 맞는 등의 재해가 발생한 것으로 나타났다. 이에 외주업체 등에 의해 실시되는 비정형작업에 대한 안전보건관리에 더 신경쓰고 있는 것으로 나타났다.

(작업 시 안전절차) 작업절차를 살펴보면 각 생산부서에서는 작업 시작 전에 작업주관부서와 설비운용부서, 외주사가 참여하여 안전작업허가서를 작성하는데, 위험성 평가 및 대책, 작업 전 설비의 전원차단 및 시건조치(ILS)를 준비하고 작업전 TBM을 실시한 후 작업허가서를 안전보건환경팀에 제출하게 하고 있다. 안전보건환경팀은 업체가 작업을 시작하기 전에 작업허가서를 검토하여 작업 전 설비의 전원차단 및 시건조치 등의 주요 작업에 대한 안전조치가 제대로 이루어졌는지 확인한다.

(안전보건활동과 평가) 사업장 내 안전보건활동을 활성화하기 위해 안전신문고 제도를 운영하고 있는데 공장 내 모든 작업자(협력업체 포함)는 위험을 발견하면 제보하도록 하고, 위험이 제보되면 해당 팀에 위험발생 사실을 통지하고 시정 기한을 지정한다. 해당 부서에서는 내부 검토를 통해 기한 내 조치를 이행하거나, 직접 조치할 수 없는 경우 이행 방안(공사 의뢰 등)을 제시해야 한다. 기한 내 개선이 되지 않으면 기장급 이상의 관리자에게 평가시 불이익을 주고 있다. 한편 ILS와 같이 주요 안전수칙을 위반하는 근로자에 대해서는 안전사랑카드(옐로카드)를 부과하여 1회 발급시 소속 팀장이 안전교육을 실시하고, 2회 발급시 시말서를 제출하고, 3회 발급시 징계를 요구하고 있다. 징계수위는 감봉과 견책 등으로 실질적인 불이익을 주는 것으로 나타났다. 안전수칙을 준수하고 교육 참여도를 높이기 위해 계장과 작업조원을 팀으로 하는 소분류 안전활동집단을 구성하여 교육 참여도, 안전사랑카드 부과 실적 등을 토대로 안전준수를 열심히 한 집단에 대한 포상(상금)을 지급하는 것으로 나타났다.

이외에도 현장의 안전감시 기능을 강화하기 위해 CCTV를 설치하고 안전보건환경팀의 작업감독, 안전보건담당과 책임위원의 현장 지도, 안전감시지킴이를 통해 위험 작업을 상시적으로 모니터링 하고 있다. 위험 발생시 작업을 멈출 수 있도록 전 직원을 대상으로 작업중지권을 부여하고 있으나, 생산부서에서 스스로 작업중지권을 행사한 경우는 없으며, 주로 안전부서 담당자가 위험을 발견한 경우 작업을 중지시키고 안전교육을 실시한 후 다시 작업을 수행하도록 하고 있다. 근로자의 참여를 강화하고 싶지만 위험을 잘 인지하지 못하기 때문에 안전업무를 담당하는 직원들이 중심이 되어 활동을 이끌어 나가는 실정이다.

(협력업체 관리) 사외 도급은 없고 사내 도급만 이뤄지고 있다. 사내 도급 작업에 대해서는 협력업체 또는 외주업체가 제출한 작업계획서와 작업 시작 전 TBM 실시결과를 제출하면 검토하여 작업허가를 내준다. 일시적 작업을 하는 외주업체에 대해서는 직접 작업현장을 감독하고 시정요구를 하고 있다.

그러나 상시적으로 작업을 수행하는 협력업체에 대해서는 불법파견에 관한 소송에 영향을 미칠 수 있어서 직접적인 지시를 하지 않는다. 협력업체의 작업에 대해서도 계획서를 검토하여 허가하고 작업에 대한 모니터링도 실시하고 있으나 즉시 시정요구는 하지 않고 일단위로 취합된 위반사실을 정리하여 협력업체의 현장대리인에게 전달하고 있다. 도급인의 안전보건조치의무가 강화되었기 때문에 위험을 발견하면 즉시 개선하도록 해야 하지만 불법파견의 징표가 될까봐 그렇게 하지 못하는 실정이다. 대신 위험성이 높은 작업이 있는 경우에는 현장대리인과 원청감독자가 작업현장에 함께 상주하면서 실시간으로 감독을 하고 있다. 안전보건에 관한 도급인의 지시는 불법파견의 징표에 해당하지 않도록 명확한 법적 근거가 필요하다.

(현장의 변화와 과제) 법 개정 이후 경영층의 안전에 대한 관심이 증가하고 안전보건예산이 늘어난 점이 고무적이다. 다만 안전보건관리책임자인 공장장이 생산 성과로 평가를 받기 때문에 상대적으로 안전에 소홀해 질 수 밖에 없는 구조적 한계가 있다. 한편 경영진의 관심이 높아진 반면 생산부서의 감독자나 근로자들은 변화를 크게 인식하고 있지 않다. 관리자급 직원의 성과지표에 안전에 관한 사항이 반영되고 중요한 안전수칙을 위반한 경우 근로자가 징계 등의 불이익을 받을 수 있다는 정도의 인식이 있다. 자율적인 안전보건활동이 정착되려면 현장의 근로자가 안전보건활동에 적극적으로 참여해서 위험을 발견하고 개선해 나가야 하는데 아직 그 정도의 수준이 안되기 때문에 안전보건을 담당하는 인력이 변화를 주도해 나가고 있다. 앞으로 현장의 관리감독자와 근로자가 스스로 위험을 발견하고 개선할 수 있도록 하려면 TBM과 교육제도가 개선되어야 한다. TBM은 작업 전에 작업의 내용과 발생할 수 있는 위험을 예측하고 인식할 수 있도록 운영해야 하는데 현실에서는 서류를 갖추기 위해 형식적으로 실시되는 경향이 있다. 안전보건교육 역시 현장에서 수행하는 업무와 관련성이 낮기 때문에 열심히 듣지 않는다. 관리감독자와 근로자가 교육과 위험예지훈련을 통해 스스로 위험을 찾아내서 개선할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

한편 현장의 안전보건활동을 확산하기 위해서는 노동조합의 협조가 필요한데 필수 안전수칙을 위반한 근로자에게 제재를 가하거나 지적 확인 제도를 시행하려는 과정에서 근로조건의 저하나 징계 등의 불이익에 대한 노동조합의 우려가 있고 제도 시행을 위한 공감대를 형성하기 어려운 상태다. 또한 산업안전보건위원회 등에 노동조합의 대표가 참여하게 되어 있어 다양한 근로자 계층의 의견을 수렴하기 어렵다. 근로자가 의견을 제시할 수 있는 다양한 제도가 운영될 필요가 있다.

끝으로 현장 근로자들의 건강에 대한 관심이 증가하고 있기 때문에 보건관리를 위한 기준과 정보 등이 많이 제공되면 좋겠다. 안전에 관한 법과 제도는 개선되는 것이 보이는데 보건분야는 더딘 것 같다. 사업주에게 근골, 스트레스 등 건강상 장애를 관리할 의무를 부여했으면 어떻게 관리해야 하는지에 대한 기준과 가이드도 보급해주면 좋겠다.

(2) 화학제품제조업체 00공장 △△단지(B)

(현황) 화학제품제조업 00공장 △△단지(B)는 에틸렌, IPA, SAP 등 석유화학 제품을 생산하는 사업장이다. 회사는 본사와 전국 10개 지역에 10개의 지역 공장(00공장 포함)을 두고 있으며, 00지역공장은 4개의 단지와 14개의 단위 공장으로 구성되어 있다. 인터뷰 대상인 △△단지(B)에는 6개의 단위공장이 소속되어 있다. △△단지(B)의 상시근로자수는 정직원 1001명, 협력업체 240명(23개소, 포장출하 업무)로 일 평균 약 1241명의 인력이 작업을 수행하고 있다. 이 외에도 정비보수공사 등을 수행하는 외주업체에 의한 일일 작업이 단위공장별 일평균 10~30건 내외로 실시되고 있으며 약 125명(32개사) 가량의 외주업체 소속 작업자가 출력하고 있다. 인터뷰에 참여한 담당자는 현재의 회사에서 10년간 근무하고 있으며 총 17년간 안전관련업무를 수행한 경험이 있다.

(안전보건체계) 본사는 CSEO(안전보건경영책임자, 전무급)와 직속 법인 환경안전담당을 선임하고 그 아래 프로젝트 M추진팀(안전예산 및 지역공장과 소통 담당), 환경안전기획팀, 환경안전진단팀 등을 두어 전사적인 안전보건 기본계획과 예산을 편성하여 시달하고 있다. 안전보건에 관한 인력과 예산에 대해서는 CSEO가 최종적인 결정 권한을 행사한다. 본사에서 전사적인 안전보건 기본계획과 예산의 가이드를 수립하여 시달하면 각 단위공장에서 세부 실행계획을 수립하여 안전보건관리책임자(생산총괄)를 거쳐 본사로 제출하고 있다.

한편 일부 지역에는 지역공장의 규모와 위험도를 고려하여 단위공장을 총괄 관리하는 생산총괄(안전보건관리책임자)을 선임하고 있다. 00공장에도 생산총괄담당이 선임되어 있는데 직속부서로 환경안전솔루션팀, 지원P를 두고 있으며, 이외에도 00공장 내 14개 단위공장의 공장장과 소통하기 위해 공장 운영위원회(POC: Plant Operation Committee)를 운영하고 있다. 단위공장에는 생산부서(1~8개), 기술부서 그리고 공장장 직속의 환경안전혁신파트를 두고 있다. 안전보건 실행조직으로 공장장, 각 팀장 및 파트장, 전문과장(교대조), 실장을 관리감독자로 폭넓게 지정하고 있으며 환경안전혁신파트는 환경안전팀과 협력하여 안전보건활동을 추진토록 하고 있다. 특히 생산부서의 안전보건활동을 강화하기 위해 2014년부터 세이프티 엔지니어 제도를 운영하여 사업과 안전을 접목시키도록 코디네이터의 역할을 맡기고 있으며 환경안전팀과 사업부서 사이의 안전보건 소통과 활동을 강화하고 있다.

(주요 위험요인) 산업재해 발생 위험요인으로 화학설비 배관 등의 유지보수 작업시 고소작업에 의한 추락, 기계정비시 전원차단 및 잠금장치(로또) 미이행, 보호구 미착용, 화재 및 폭발, 밀폐공간 질식 등에 의한 재해발생 위험이 있다. 현장 관계자는 상시적, 정형적 작업보다 신규채용자(또는 전환배치자)나 외주업체가 들어와서 실시하는 일시적, 비정형 작업에서 재해발생 위험이 높다고 인식하고 있다. 이에 본사에서는 추락, 협착, 폭발, 밀폐공간 등의 재해를 발생시킬 수 있는 위험요인을 관리하기 위해 절대준수 7대 안전수칙을

정하고 위반자에 대한 강력한 패널티를 부과하고 있다. 7대 안전수칙 위반에 대해서는 근로자 뿐 아니라 협력업체 및 외주업체와 소속된 근로자까지 포함하여 준수를 강제하고 있다.

(작업 시 안전절차) 단위공장에서는 하루 평균 10~30개의 보수 및 증설 공사 등의 현장 작업이 이뤄지는데 적절한 작업물량을 통제하기 위해 작업 일정을 사전에 수립하도록 하고 있다. 최소 작업 실시 1주 전에 작업에 대한 계획을 수립해야 한다. 사전에 계획된 작업은 작업허가 절차를 거쳐 모니터링하고 있으며 당일 작업 등 비계획 작업은 원칙적으로 승인하지 않음으로서 단기간에 예측 불가 하거나 과도한 작업이 물리지 않도록 조절하고 있다.

작업 시 안전절차를 살펴보면 각 사업부서에서는 작업 전일까지 근로자 또는 협력업체 및 외주업체의 담당자가 위험성 평가에 기초한 작업계획서를 작성하여 해당 부서의 관리감독자에게 검토를 받는다. 관리감독자는 작업계획서의 적정성을 검토하여 작업 허가서를 발부한다. 작업 수행 당일에는 작업 전 5분 멈춤(TBM) 활동을 통해 근로자들에게 위험예지훈련을 실시하고, 해당 부서의 담당자는 작업 전 현장을 점검하고 작업수행을 감독해야 하며, 안전수칙 위반 및 위험 발견 시 작업을 중지시키고 즉시 개선 후 작업을 실시해야 한다. 만약 절대 준수 7대 수칙을 위반한 작업이 이뤄지거나 작업자 등이 위험에 대한 개선 요청을 거부한 경우 해당 부서에서 환경안전팀으로 위반 행위에 대한 패널티를 부과할 것을 요청할 수 있다. 해당 부서의 감독 외에도 환경안전팀과 안전관찰자(용역)의 현장 점검 및 피드백도 이루어지는데 위험을 발견하면 즉시 개선을 요구하고, 7대 안전수칙의 위반 시 환경안전팀에서 패널티를 부과한다.

(안전보건활동과 평가) B사는 생산성과 중심의 임원 성과평가에 안전에 대한 평가를 반영하고 관리감독자의 성과 KPI에 안전 항목을 반영하고 있다. 조직적 차원에서는 무재해 달성에 대한 포상과 종합사고지수 관리를 통해 등급별로 포상을 실시하고 개인적 차원에서는 공장, 직조 단위로 성과자에 대하여 포상하고 있다. 이 밖에도 사업부서 내 안전보건활동을 강화하기 위한 세

이프티 엔지니어 제도를 도입했으며 제도 정착을 위해 진급 시 가산점을 부여하고 있다. 세이프티 엔지니어 활동의 경험은 추후 관리감독자로서의 역량과 리더십을 발휘하는데 도움이 될 것으로 보인다. 또한 사업장 관계자는 작업자들의 아차사고 등 위험 신고는 자주 접수되고 있으며, 현장에서 근로자의 작업중지 요청도 이뤄진다고 들었으나 직접 경험하지는 못하였으며 아직 활용 수준까지 이르지 못하는 것으로 평가하였다.

한편 안전수칙 위반에 대한 패널티도 부과하고 있는데 위반 행위에 대한 제재는 환경안전팀의 권한으로 부여 되어 있다. 본사 CSEO는 공문을 통해 절대 준수해야 할 7대 안전수칙을 위반한 작업자(내외부 포함)에 대하여 불이익을 줄 것을 구성원에게 공지하였다. 환경안전팀은 근로자가 절대 수칙을 위반하는 경우 내부 시스템에 위반사항과 패널티를 등록하고, 위반 차수별로 담당부서장과 면담을 실시하게 하거나, 경위서를 작성하게 하고, 인센티브 지급을 제한하거나 진급에 불이익을 줄 수 있다. 외부 직원에 대해서도 절대 수칙 위반시 당일 사업장 퇴출 및 3일간 출입금지를 부과할 수 있고, 지속적 위반에 대해서는 출입금지 기간을 늘려 영구 출입금지까지 패널티를 부과할 수 있다. 이와 병행해서 외주 업체에 대해서도 위반 행위 발생시 언세이프티 마일리지 부과하여 위반이 잦은 업체에 대해서는 1개월 이상 입찰 정지 등의 계약상 불이익을 부여하여 수급인이 소속 근로자의 안전수칙 위반이 발생하지 않도록 유도하고 있다.

사업장 관계자는 절대준수 7대 안전수칙 위반에 대한 제재 근거는 아직까지 CSEO가 시행한 공문에 기초하고 있고 안전보건규정 등의 내규에 반영된 것은 아니지만 향후에는 규정에 반영될 것으로 기대하고 있었다. 다만, 언세이프티 마일리지 부여 등의 제도를 안전보건규정에 반영하려면 산업안전보건위원회의 심의의결을 거쳐야 하고 노동조합 또는 근로자 대표가 조합원의 의견을 수렴해야 하는데 단위공장별 의견을 모두 반영하는 것이 어려운 구조라 대표성이 약화될 수 있으므로 차후 규정 제·개정시 단위공장 근로자들의 의견을 충분히 수렴할 수 있는 절차 등이 보완될 필요가 있다고 하였다.

(**협력업체 관리**) 단위공장별로 제품의 포장, 출하를 담당하는 상시적인 협력업체가 1~3개소, 단지별로 상주하는 배관 등 유지보수업체가 17개소가 있으며, 이 외에도 개별 공사 등으로 외주 업체가 작업을 수행하고 있다. 수급업체의 작업에 관한 검토, 허가, 관리는 작업을 도급한 부서에서 담당하고 있다.

B사에서는 2018년부터 리더의 안전의지와 개선사항을 하달하는 TOP-DOWN 방식의 전사적 안전보건활동을 추진해 왔으며, 절대준수 7대 안전수칙에 대해서는 협력업체에 대해서도 직접적 관리를 하고 있다. 다만 수급인 근로자에 대한 직접적 작업행동의 개선 요구를 하는 것이 아니라 관리자(현장 소장 등)에게 요구하고 있고 계약상의 제재수단을 주로 활용하고 있다. 위험을 발생시킨 작업자에 대한 사업장 퇴거요청, 언세이프티 마일리지를 통한 입찰 불이익 부과가 그 것이다. 수급인 근로자에 대한 직접적이고 구체적인 작업행동의 요구는 자칫 불법파견으로 보일 소지가 있기 때문에 계약상의 제재수단을 발발시킨 것으로 보인다.

(**현장의 변화와 과제**) B사는 「중대재해처벌법」 시행 전부터 이미 몇 차례의 중대재해와 중대산업사고를 겪으며 경영자의 안전에 대한 의식이 크게 변화하였다. 경영자의 전사적인 안전활동 추진 의지로 인해 안전보건 예산도 증가했고 지속적인 설비, 시스템 개선을 위한 투자가 이루어지고 있으며 구성원의 행동과 의식의 변화를 위한 투자도 늘어나고 있다. 또한 리더의 의지가 투영되며 관리감독자급의 의식도 변화하고 있으나 상대적으로 근로자의 안전의식의 변화가 더디다고 생각한다. 현장 근로자에게 안전에 대한 메시지를 지속적으로 반복적으로 전파하고 법에서 요구하는 이상의 역할을 지속적으로 부여하며 작업자의 안전수칙 준수율에 대한 모니터링과 평가를 통해 상벌이 제공되어야 행동에 변화가 나타날 것으로 보인다. 현장의 작업자들에게도 안전보건의 책임 주체로서 경각심을 줄 수 있도록 법 제도가 바뀔 필요가 있으며, 보다 근본적으로는 안전에 대한 의식수준을 높여서 준수할 수 있도록 유도해 나가야 한다.

(3) 00항만공사(C)

(현황) C사는 항만시설을 건설 및 관리·운영하여 민간 사업자에게 임대하는 공공기관이다. 업종은 부동산 임대업이며 약 120여명이 근무하고 있다. 협력업체는 4개사(식당 운영, 전산 유지보수, 홈페이지 및 항만전산 관리)의 약 10여명의 직원이 상주하여 근무하고 있다. 이 외에도 외주업체에 의해 항만 시설물의 상시적인 유지보수가 이뤄지고 있으며, 시설물의 신축 또는 개보수 공사를 발주하여 외주업체에서 독립적으로 시공하고 있다.

C사는 본항 이외에 4개의 항만에서 시설을 임대하고 있다. 주로 조선, 자동차, 화학물질, 컨테이너, 유류, 목재 등을 취급하고 있으며 국내 최대의 액체화물 취급 항만이라는 특징이 있다. 전체 항만에 약 50여개의 사업자가 「항만운송사업법」에 따라 항만하역사업을 관리청에 등록되어 있으며, 이중 민간 시설업체를 제외하면 약 20여개의 사업자가 항만공사가 임대하는 항만시설을 임차하고 있다. 항만공사의 임대시설을 이용하는 사업자는 화물터미널을 운영하는 항만운송사업자가 약 20개소, 이 밖에도 배를 고정하거나 선영품을 공급하는 항만운송관련사업자(부대서비스)가 100개소 이상 차지한다. 전체 임차 사업체의 64%가 50인 미만의 소규모 사업장이다. 인터뷰에 참여한 담당자는 11년간 동 사업장에서 근무했으며 최근 4년간 안전보건관련 업무를 수행하고 있다.

(안전보건체계) C사는 본항과 4개의 부속항으로 구성되어 있으며, 본사 사장(안전보건관리책임자) 직속으로 안전환경실을 두고 있다. 매년 안전환경실에서 각 부서의 의견을 수렴하여 안전에 관한 조직, 인력, 예산이 포함된 안전관리계획을 수립하고 이사회(항만위원회)에서 계획을 의결한다. 안전보건활동의 실행조직으로 2개 본부(경영, 운영) 아래 11개의 실 또는 부를 두고 각 부서별로 관리감독자를 지정하고 있다. 각 부서의 관리감독자는 자기 부서에서 시행하는 작업에 대한 위험성평가를 실시하고, 협력 또는 외주업체를 통해 작업을 수행하는 경우 적격수급업체 여부를 평가하고, 수급인의 작업계획서

를 검토하여 작업을 허가하고 있다. 부서의 관리감독자는 안전보건관리를 본인의 업무로 인식하고 있으나 안전보건에 대한 전문성이 부족하다고 느끼고 있다. 이에 안전환경실에서는 부서의 담당자들이 수급업체를 잘 관리할 수 있도록 작업계획서의 검토를 지원하고 각 부서의 직원들로 구성된 재난안전 TFT를 운영하여 안전보건에 관한 역량을 높이기 위해 노력하고 있다.

(주요 위험요인) C사에서는 항만하역작업, 건설공사, 시설물유지보수의 3개 작업에 대해 위험요인을 관리하고 있다. 이 중 항만운영실, 항만건설실에서 실시하는 시설물의 신축 및 보수공사 또는 상시적 유지보수 작업에서 사고 발생의 위험이 높다. 외주업체는 항만의 접안시설이나 도로, 전기시설 등을 보수하는 작업을 주로 수행하여 떨어짐, 넘어짐, 부딪힘, 끼임 등의 재해 발생 위험이 있다. 또한 C사에서 발주한 시설물의 건설공사에 대해서도 발주자로서의 공사 단계별 안전보건대장의 작성 및 제공, 공기연장 등에 대한 발주자의무를 이행하고 있다. 한편 항만공사가 직접 수행하는 작업의 위험보다 항만 시설 내에서 이루어지는 항만운송사업자의 항만하역작업, 예컨대 컨테이너나 드럼통의 선적 및 하역에서 발생하는 사고, 화물의 고박 및 고정에서 발생하는 사고, 크레인과 지게차 등의 장비 사용에서 발생하는 사고, 항만 내 교통 사고 등의 위험이 더 높기 때문에 자체 및 도급 작업에 대한 안전보건관리 외에도 시설의 임차 사업자에 대한 안전관리에도 신경을 쓰고 있다.

(작업 시 안전절차) 각 부서의 관리감독자는 자체 작업 뿐 아니라 협력업체 또는 외주업체의 작업에 대해서도 작업계획서를 검토하고 작업을 허가한다. 관리감독자는 작업계획서의 검토 과정에서 전문성이 부족하거나 예상치 못한 문제가 발생하면 안전환경실에 도움을 요청하고 있다. 안전환경실은 주요 위험작업으로 굴착, 밀폐, 고소작업 등 7~8개의 작업에 대해서는 직접 작업계획서를 검토하여 작업을 허가하고 현장 작업을 감독한다.

(안전보건활동과 평가)

C사는 안전보건활동 참여 제도로 근로자와 전문가가 참여하는 안전경영위

원회를 두고 있으며, 산업안전보건위원회의 참석 대상을 확대하여 원하청의 노사가 참여하는 공공기관 안전근로협의체(확대 산업안전보건위원회)를 운영하고 있다. 또한 발주공사를 제외한 협력업체나 외주업체의 작업에 대해서는 도급인에 준하여 안전보건협의체를 구성하고 순회점검 등을 실시하고 있다. 한편 임직원의 안전보건활동 참여와 안전보건 역량을 강화하기 위하여 안전 달력을 통해 주기별 안전점검활동을 공유하고 있으며, 각 부서의 담당자로 구성된 재난안전 TFT 및 워크숍을 통해 직원들의 안전보건관리역량을 높이기 위해 노력하고 있다.

안전보건활동의 평가로는 「중대재해처벌법」에서 규정하는 안전보건관리책임자 등의 충실한 업무수행에 관한 평가 등을 반기 1회 실시하고 있으며 미흡한 부분이 발견되는 경우 개선을 위한 교육을 실시하고 있다. 평가에 따른 불이익으로 취업규칙에는 임원에 대한 문책규정(최대 해임)은 있으나 근로자에 대한 인사상의 불이익에 관한 조항은 없다. 또한 현장 작업자가 안전수칙을 위반하는 경우 작업이나 공사를 중지할 수 있는 규정이 있지만 실제로 활용된 적은 없는 것으로 나타났다. 외주 업체의 경우 공사금액이 큰 업체는 입찰과정에서 국가계약법상 별점을 부과할 수 있지만 금액이 작은 업체의 경우 실질적인 패널티를 부과할 방법이 없어 관리가 어려운 상황이다.

한편 임차사업자의 안전관리역량을 높이기 위해 항만운송사업자의 안전보건경영체계 구축을 지원하고, 안전보건시설개선, 체계구축 등에 소요되는 비용의 절반을 지원하는 사업을 추진하고 있다. 이와 병행하여 재해발생현황과 같은 사후적 평가지표를 대체하여 안전에 관한 인력, 예산, 점검과 개선, 교육 등의 사전적 예방지표가 반영된 하역안전지수 진단도구를 개발하였다. 진단도구를 통해 사고위험이 높은 사업장을 중심으로 미흡한 요인의 개선을 유도하고 산재예방활동의 효과성을 높이기 위한 지원 방안을 모색할 예정이다.

(협력업체 관리) 외주업체에 의한 사고위험을 낮추기 위해 소규모 공사나 시설물의 유지보수를 위한 공사는 연초에 공모를 통해 안전관리 역량을 갖춘 적격 수급업체 4개사를 선정하여 계약을 체결하여 상시적으로 발생하는 유지

보수 작업을 맡기고 있다. 연중 산발적으로 이루어지는 상시적인 유지보수 업무나 수시로 발생하는 소규모 건설공사에 대한 안전감독을 강화하기 위해 건설사업관리단(용역기관) 인력 내에 안전감독인력(안전감리)을 1명 반영하여 외주 업체의 작업을 감독하게 하고 있다. 한편 200억 이상의 발주공사에 대해서는 건설진흥법상의 현장 감독권한을 가진 건설엔지니어링사업자(용역기관)를 선정하여 건설공사의 안전을 감독하도록 하고 C사는 발주자로서 공사 단계별 안전보건대장의 작성 및 관리, 공사기간의 조정 등에 협력할 의무를 부담하고 있다.

(현장의 변화와 과제) 「중대재해처벌법」 시행 이후 안전보건체계를 구축하고 인력과 예산을 확보하여 안전관리에 노력하고 있다. 최근 갑문 등의 항만 주요시설에 대한 보수공사의 총괄적 관리주체에 대한 법원의 1심과 2심의 판결이 달라 현장에서 안전관리대상과 범위에 대한 혼란이 있었으나, 현재는 200억 이상의 발주공사에 대해서는 시공사인 건설업체가 안전보건관리를 하고 건설엔지니어링사업자(용역기관)가 작업에 대해 감독을 하는 것으로 보고 있다. 다만 연간계약에 의해 상시적 유지보수가 이루어지는 작업이나 소규모 건설공사에 대해서는 발주자가 아닌 도급인에 준해서 관리하고 있다.

항만의 시설의 유지보수 작업에서 발생하는 위험도 있지만 사업장을 임차하고 있는 사업자들에 의한 사고가 많이 발생한다. 다행히도 항만안전특별법 제정 이후 항만운송사업자에게 자체안전관리계획을 수립하여 제출할 의무가 부과되었고 해양수산청 소속 항만안전점검관과 항만공사 소속 점검요원이 제출된 계획의 이행여부를 점검하고 있다. 정부의 재해예방지원사업에 참여하는 등 항만운송사업자의 인식이 변화되고 안전보건체계를 구축하고 시설을 개선하려는 의지가 보인다. 그러나 현장의 안전이 확보되려면 사업주의 의지 뿐 아니라 작업자의 안전의식도 높아져야 한다. 항만하역업에 종사하는 근로자는 대부분 항운노조의 조합원이다. 사업주가 근로자와 근로계약을 맺고 직접 사용지휘를 하는 일반적 고용관계와 달리 항만사업에서는 사업주가 항운노조에게 인력을 요청하면 항운노조가 일용직 근로자를 공급해주는 구조이

다. 따라서 사업주의 노무지휘권한이 강하지 않은 특징이 있다. 근로자가 안전수칙을 위반했다는 이유로 사업주가 근로계약을 해지하고 노무수령을 거부할 수는 있지만, 항운노조에 대체자를 요구하거나 안전수칙을 위반한 근로자에 대해 패널티를 부과하기 어렵다. 따라서 인력공급권한을 가진 항운노조가 소속 조합원의 안전을 위해 인식을 개선하고 안전수칙 위반에 대한 불이익 등을 내부 규약을 통해 자체적으로 규율할 필요가 있다. 나아가 사용자 단체인 물류협회와 항운 노조가 항만 노동자의 안전보건 근로조건을 향상시키기 위한 논의를 활발하게 할 필요가 있다.

(4) 방송·공연·콘텐츠 제작·유통업체 본사(D)

(현황) D사는 방송, 공연 등의 콘텐츠를 제작 및 송출하는 사업장으로, 30여개의 자회사와 10여개의 채널을 운영 중이다. 상시 근로자수는 1,900여명이며, 상시 협력업체 4개소(조명, 세트, 소품, 시설미화)와 수시 외주업체 100여 개소에서 출력하는 인력이 현장에서 함께 작업을 수행하고 있다. 또한 지주사로서 「중대재해처벌법」의 적용을 받는 규모의 자회사(8개소)에 대하여 우선적으로 안전보건체계를 구축하여 활동할 수 있도록 지원하고 있다. 자회사는 주로 드라마제작, 음반 매니지먼트, OTT 사업, 기획공연업, 광고업을 수행하고 있다. 인터뷰에 참여한 담당자는 안전보건관련업무에 22년간 종사하였으며, 동 사업장에서 9년간 안전보건업무를 수행하고 있다.

(안전보건체계) D사는 본사와 3개의 지역 스튜디오로 구성되어 있다. 대표이사 직속 안전경영담당(부장급, 안전보건관리책임자)를 선임하고 소속에 안전관리팀을 포함한 3개 팀을 두고 있다. 안전에 관한 조직과 인력은 안전관리담당이 인사실장에게 요청하고, 예산은 재무팀장에게 요청하도록 되어 있으며 최종적인 결정은 대표이사가 한다.

전사적인 안전보건활동 계획수립 및 이행점검은 안전관리팀에서 담당하고 있으며 안전관리자와 보건관리자 등 6명이 근무하고 있다. 이 외에도 안전보

건활동을 실행할 수 있는 조직으로 제작국과 기술국 등 사업부서에 56명의 관리감독자(부서장급)를 선임하고 있다. 제작국은 7~8개의 팀으로 구성되는데 팀당 10명 내외의 PD가 2~3개의 콘텐츠를 제작하고 있다. 기술국은 약 10여개의 팀으로 구성되는데 영상, 음향, 무대제작, 미술 등의 업무를 수행하고 있다. 각 사업국의 팀장급을 관리감독자로 선임하여 현장에서 안전보건활동을 관리하고 있다. 이 외에도 기술국 내에 안전담당자를 선임하여 협력업체나 외주업체들과 수시로 이루어지는 작업에 대한 추가적 관리감독을 강화하고 있다. 그리고 무대의 해체작업과 같이 위험도가 높은 작업에 대해서는 외부업체로 구성된 안전감시단을 2명 정도 추가로 배치하여 현장을 감독하고 있다.

(주요 위험요인) D사는 방송, 콘텐츠의 제작을 위하여 본사와 3개 지역에 스튜디오를 운영하고 있으며, 이 밖에도 공연 등을 위해 외부의 장소를 임차하여 작업을 수행하고 있다. 현장에서는 무대, 미술, 조명, 음향 등의 설·해체 과정에서 발생하는 고소 작업, 중량물 취급 등 고위험 작업이 이뤄지고 있으며 떨어짐, 무너짐, 넘어짐, 끼임, 부딪힘 등의 사고발생 위험이 높다. 다수의 업체가 동시에 작업에 투입되어 작업 공정의 간섭이 발생할 수 있고, 정해진 시간 내에 설치와 해체가 이루어 져야 하므로 최소한의 안전시설물만 설치하려는 경향이 있다. 또한 해외 로케이션 촬영이나 야외 공연 시 돌발 변수에 대한 위험관리가 어려운 특징이 있다.

(작업 시 안전절차) 제작팀은 신규 콘텐츠를 시작하기 전 안전관리팀에 위험성평가를 위한 실무자 회의를 요청하고 안전관리팀은 제작팀 PD와 함께 작업별 구조화된 양식을 활용하여 신규 콘텐츠 제작에 관한 위험성을 평가한다. 평가에 참여한 PD는 스태프 회의(협력업체 포함)를 통해 실무자 회의에서 작성한 위험성평가 결과를 공유한다. 회의에 참석한 스태프들은 각 직역별로 소속 작업자에게 위험성 평가의 주요 내용을 전파한다. 전파 방식은 대면과 비대면 방식(카톡 단체방)이 모두 사용되는데 스태프들의 전달 방식이 자유롭고 편차가 커서 정보의 인식 수준에 차이가 발생할 수 있다. 작업 전 대면 교육

또는 TBM을 실시하는 것이 효과적이나 소속 업체와 고용형태가 다양하여 강제하기 어려운 상황이다.

한편 무대제작, 미술, 음향 등 작업에 대한 관리책임은 기술국의 소관업무이고 작업계획서의 검토와 작업의 허가 및 현장 감독은 기술국 소속 담당부서의 관리감독자(미술 감독 등)가 수행해야 한다. 그러나 촬영현장은 제작총괄 감독의 지휘 아래 작업이 이뤄지기 때문에 촬영 일정, 장소, 방법 등의 결정에 따라 안전보건확보에 영향을 받으며, 관리감독자는 안전보건에 대한 전문성이 부족하여 현장 관리가 소홀해질 위험이 있다. 이러한 점을 고려하여 기술국 내에 별도의 안전관리담당자 1명을 두어 위험 작업에 대한 작업계획을 검토하고 작업 수행을 지도·감독하도록 하고 있다.

본사 안전관리팀에서는 신규 콘텐츠에 대한 위험성평가를 돕는 외에도 각 부서의 적격수급인 선정을 위한 서류를 검토하고 있으며, 매월 본사와 지역 스튜디오, 외부 임차 제작 장소를 방문하여 콘텐츠와 시설물에 대한 정기 위험성평가와 점검을 수행하고 있다. 주요 자회사에 대해서도 연 2회 체계구축 활동을 추진하고 있으며 외주업체에 대해서는 콘텐츠별 현장 점검시 함께 점검하고 연 2회 교육을 실시하고 있다. 그러나 자회사, 협력업체가 수시로 발생하는 작업에 대한 정보를 공유하지 않는 경우 위험을 관리하기 어려운 문제점이 있다.

(안전보건활동과 평가) D사는 안전관리팀을 중심으로 위험성평가, 현장 안전점검 등의 안전보건활동을 전개하고 있으며, 매월 실시하는 현장 안전점검과 연계하여 지적된 위험을 개선한 실적을 안전경영담당(본부)의 KPI 지표에 반영하고 있다. 그러나 다른 사업본부의 관리자 또는 부서 평가에 안전에 관한 KPI를 반영하고 있지 않다. 안전수칙 위반 시 안전보건관리규정에 따라 근로자를 징계를 할 수 있도록 되어 있으나 아직 실제로 징계를 요구한 사례는 없는 것으로 나타났다. 또한 협력업체나 외주업체가 안전수칙을 위반하는 경우 협력업체 대표를 소환하여 위반사실을 통보하고 시정을 요구하고 있으나 해당 업체의 거래제한(2~3개월), 재계약 등의 평가는 담당부서의 권한에

속하므로 안전관리팀에서 실질적 패널티를 주기 어려운 한계가 있다. 한편 근로자의 작업중지권에 대하여 홍보하고 있으나, 정해진 스케줄을 소화하는 공연과 방송의 특징상 실질적으로 작업중지권의 활용은 기대하기 어렵다.

제작국과 기술국 소속 관리감독자들은 협력업체나 외주업체와 함께 작업을 수행하는 과정에서 해당 작업을 감독해야 하는 주체이지만, 스스로 안전관리에 대한 전문성이 부족하고 안전수칙 불이행에 대한 평가나 피드백을 받은 적이 없기 때문에 자신의 업무가 아닌 안전관리팀에서 주도적으로 수행해야 하는 업무로 인식하고 있다. 이에 안전관리팀에서는 인센티브 방식의 피드백을 준비하고 있다. 현장 점검시 파악한 안전준수 현황을 지표로 관리하여 우수관리감독자, 콘텐츠 팀, 외주제작사, 협력업체에 대한 포상을 실시하려고 준비하고 있다.

안전보건소통을 위하여 본사에 산업안전보건위원회를 구성·운영하고 있으며, 기술국에서 상주 협력업체와의 안전보건협의체를 운영하고 있다. 이 밖에도 현장 안전점검시 구성원의 의견 수렴을 하고 있으며 상시적인 의견수렴을 위해 스튜디오에 의견 수거함을 설치하고 있다.

(현장의 변화와 과제) 경영책임자와 안전관계자는 「중대재해처벌법」 등의 변화를 인식하고 있지만 현장의 관리감독자는 법의 변화를 인지하지 못하고 있다. 사고가 나면 부서장이 책임을 진다는 사실을 모르고 안전관리가 본인의 업무라고 생각하지 않는다. 결과적으로 현장의 위험이 관리되지 않는다. 안전관리팀을 중심으로 회사의 안전보건체계를 구축하고 안전보건활동을 강화하고 있으나 전체 작업의 위험을 관리하는데 한계가 존재한다. 따라서 각 부서의 관리감독자가 안전관리를 자신의 의무를 인식하고 주도적으로 관리하게 해야 한다. 현장에서 위험을 평가하고 안전을 확보할 수 있도록 기술국 등 사업수행 부서에 안전보건담당인력을 보강하거나 육성하여 전문성을 갖추도록 하고 안전관리팀과 협력하여 라인-스텝 조직의 상시적인 안전보건활동이 이루어 질 수 있도록 조직을 강화해야 한다.

한편 안전수칙 위반자에 대한 회사 내부의 실효적인 제재방안을 마련해야 한다. 예컨대 안전관리팀의 권한을 강화하여 안전수칙을 위반한 경우 작업중지, 노무수령 거절, 징계(협력업체 거래제한 및 재계약 금지)를 요구할 수 있는 권한을 부여하여 현장에서 위험이 즉시 개선될 수 있도록 해야 한다. 또한 부서장과 임원진이 안전관리가 본인의 업무로 인식할 수 있도록 개인 및 부서의 평가지표에 안전보건에 관한 항목이 반영되어야 한다.

끝으로 사업주와 경영책임자에 대한 위하력 있는 처벌이 필요하다. 만약 집행유예나 낮은 벌금형에 그치는 경우 안전에 대한 투자는 다시 시들해 질 것이다. 의무를 회피하는 행위는 엄정하게 처벌하되 안전보건에 관심을 가지고 활동한 사업주에 대해서는 처벌을 면하거나 감경하는 방식으로 적극적으로 안전보건에 투자할 수 있도록 시장의 분위기를 조성해 주어야 한다.

(5) 화장품 및 화장품품 도매업 본사(E)

(현황) E사는 화장품 등의 생필품을 판매하는 사업장으로 전국에 약 1,300개의 점포를 운영하고 있으며 대부분이 상시근로자수 5인 미만 사업장이다. 점포의 80%는 직영으로 20%는 가맹사업자를 통해 운영하고 있다. 상시근로자 수는 만여명이고 정규직 외에도 시간제로 고용된 근로자가 근무하고 있다. 인터뷰에 참여한 담당자는 이직 전 3년간 동 사업장에서 안전보건업무를 수행하였다.¹⁴⁵⁾

(안전보건체계) E사는 본사 내 영업본부(상무급, 안전보건관리책임자)에서 안전관리업무를 담당하고 있으며 영업부장, 지역담당자로 구성된다. 지역담당자는 담당 지역내 점포의 관리감독자 역할을 수행한다. 안전관리자와 보건관리자는 전체 근로자수를 기준으로 선임하고 있다. 5인 미만의 점포 비중이 높고 중대재해 발생의 위험이 낮은 편이다. 점장에게 관리감독자로 선임하는 경

145) 사업장 현황은 2023년 기준이나 안전보건체계나 활동은 담당자가 근무한 2021년 기준으로 작성되었다.

우 업무의 전문성이 낮아 점포별 관리에 편차가 생길 수 있는 반면 행정적 인력과 비용의 소모가 늘기 때문에 본사 중심의 안전관리조직을 운영하고 있다.

본사 안전업무 담당자는 소방, 안전, 보건관련 이슈를 직접 관리하고 직영 점포는 지역 매니저가 영업관리와 병행하여 주기적으로 방문하여 안전보건에 관한 사항을 확인한다. 가맹점의 경우 제공한 설비 등에 대하여 가맹본부의 「산업안전보건법」상 의무를 이행하되 별도의 사업장이므로 가맹점주가 사업주로서 「산업안전보건법」상의 의무를 이행하고 있다.

(주요 위험요인) 매장 내 상품의 진열과 보관을 위한 계단식 작업대 사용 시 떨어짐, 중량물 취급 또는 반복적 작업에 의한 요통 및 근골질환, 매장 내 넘어짐 등의 재해발생 위험이 있다.

(작업 시 안전절차) 고위험 작업이 없기 때문에 작업 수행 전 별도의 안전절차를 두고 있지 않으나 상품박스 등 중량물 이동시 대차 사용, 창고 물품 적재 및 반출시 계단형 작업대 사용 등을 수시로 교육하고 지도하고 있다.

(안전보건활동과 평가) 전 점포에 대하여 위험성평가를 실시하였고, 지역담당자의 주기적 방문 점검 외에도 본사 안전담당자가 시설 공사 등의 위험한 작업이 있는 경우 해당 점포를 방문하여 현장 감독을 실시한다. 점장이나 근로자가 안전보건에 관한 업무가 부여되지 않기 때문에 상대적으로 관심이 낮다.

(현장의 변화와 과제) 「중대재해처벌법」 시행 이후 안전보건관리체계를 어떻게 운영할 것인지에 대한 고민이 많다. 점포별로 현장 작업자를 관리하는 관리감독자를 선임하고 위험성 평가 등의 관리의무를 부여하기에는 효과에 비해 비용과 행정의 부담이 크기 때문이다. 또한 점장들의 부담과 반발도 거셀 것이다. 「산업안전보건법」의 안전보건제도는 제조업이나 건설업에 적합한 형태로 제시되어 있어 5인 미만 사업장에 라인조직을 두어 법령상 업무를 수행하도록 하는 것은 현실에 부합하지 않는 것 같다. 현재와 같이 본사 중심의 관리체제를 두고 안전보건 방침에 따라 현장이 움직일 수 있도록 회사 내부의

통제 제도(인센티브와 패널티)를 두는 것이 현실적인 대안으로 보인다. 다만 상시적으로 위험을 파악할 수 없는 한계가 있기 때문에 근로자 참여를 활성화 시켜서 본사에서 파악하기 어려운 위험요인을 인지할 수 있도록 소통을 강화할 필요가 있다.

4) 시사점

(1) 안전보건관리부서의 역할 오인 및 권한 부족

「중대재해처벌법」 시행 이후 경영책임자등의 안전보건확보의무 위반에 대한 직접적 처벌이 강화되면서 인터뷰 대상 사업장의 안전보건에 관한 인력과 예산은 증가한 것으로 조사되었다. 대부분의 사업장에서 안전보건관리부서의 인력과 예산이 확충되었고 대표이사 직속 부서로 위상이 강화되었다.

다만 안전보건관리부서의 역할에 대한 이해부족으로 인해 현장에서 수행해야 하는 안전보건에 관한 업무(위험성 평가, 적격 수급인 선정 등)를 안전보건관리부서에서 대신하게 하는 경우도 존재하였다. 이러한 사업장에서는 작업부서의 관리감독자가 자신이 해당 작업의 위험을 관리해야 한다는 인식이 낮았고, 어떠한 관리를 해야 하는지 인지하지 못하고 있으며, 작업자의 안전수칙 위반이 발생하더라도 목표한 업무량을 달성하기 위해 이를 묵인하는 경향이 나타났다. 또한 안전보건관리부서에서 현장에서 발생하는 작업자의 안전수칙 위반이나 위험에 대한 제거를 요구하고, 불응 시 작업중지, 노무수령 거부, 징계요구 등의 불이익을 줄 수 있는 권한과 절차가 마련되어 있는 사업장은 많지 않았다. 사업장 중에서는 취업규칙이나 안전보건관리규정 등에 회사가 정한 주요 안전작업수칙을 위반하는 근로자에 대한 징계 등의 불이익을 규정하는 곳도 있었지만 실무적으로 적용한 사례가 없거나, 패널티를 부과하는 부서가 안전보건관리부서가 아닌 작업부서의 관리감독자로 되어 있는 등 실제 제도가 활용되기 어려운 구조로 되어 있었다. 이와 같이 안전보건관리부서에 작업부서의 안전보건활동을 대신 수행하게 하거나 실질적 감독의 권한

을 부여하지 않는 경우 작업부서의 안전관리역량은 향상되지 않고 전사적인 리스크 관리가 이루어지기 어려워진다.

비교하여 안전보건관리부서의 역할과 권한이 잘 부여되어 있는 사업장을 살펴보면 안전보건관리부서와 작업부서의 역할을 명확히 구분하고 있다. 작업에 관한 위험성평가, 작업계획서 검토 및 허가, 작업의 감독을 해당 작업부서에서 실시하도록 하고 있다. 대신 작업부서에서 요청이 있거나 전사적으로 관리하는 위험작업에 대해서는 안전보건관리부서에서 위험성을 평가를 지원하거나 직접 작업계획서를 검토하여 작업을 감독하고 있다. 또한 안전수칙 위반에 대한 점검 및 조치 권한을 안전보건관리부서에 부여하고 있다. 전사적으로 지정된 주요 위험작업에 대한 안전수칙을 위반한 경우 안전보건관리부서에서 해당 작업자 또는 작업부서에 즉시 시정을 요구하거나 작업을 중지시키고 필요한 조치 후 작업을 재개하게 할 수 있다. 또한 위반자에 대해서도 해당 부서장에게 후속 조치를 요구할 수 있는데 위반자에게는 위반 횟수에 따라 부서장 면담, 위반자 안전교육, 시정서 작성, 징계 등의 순서로 개인에 대한 불이익을 적용하고 있었고, 부서 및 관리자 평가를 통해 조직에 대한 불이익을 적용하고 있었다. 협력·외주업체에 대해서도 위반자에 대해 안전교육 후 작업명령을 내리거나, 노무수령을 거절(원스트라이크 아웃제)하고, 취업 제한기간을 부과(3일)할 수 있으며, 업체에 대해서도 계약 참여제한기간(3개월) 등을 부과할 수 있다. 이처럼 안전보건관리부서의 역할과 권한이 잘 부여되어 있는 사업장에서는 각 부서의 관리감독자가 작업자에 대한 안전보건관리가 본인의 업무라고 인식하고 있으며, 업무절차가 확립되어 있고, 활동에 대한 평가가 이루어지고 있으며, 위험을 방지하거나 안전수칙을 위반하는 경우 즉각적이고 효과적인 개선을 하는 것을 확인할 수 있다.

따라서 사업장의 산재예방활동이 제대로 정착되게 하려면 안전보건관리부서에서 전사적인 안전보건계획을 수립하고, 각 부서에서 안전보건활동이 이루어질 수 있도록 조직의 체계와 업무를 분장하고, 현장의 역량을 강화시키고, 작업을 점검·감독하여 위험을 개선할 수 있도록 적절한 역할과 권한을 부여할 필요성이 있다.

(2) 안전보건관리책임자와 관리감독자의 역할 갈등

「산업안전보건법」상 의무를 이행해야 하는 담당자가 안전보건의무를 충실히 이행하면 개인 또는 조직의 성과 달성을 저해하게 되는 경우 역할의 충돌로 인한 갈등이 발생할 수 있다. 예컨대 안전보건관리책임자가 생산총괄이나 영업총괄 지위에 있는 경우 해당 공장의 생산실적이나 영업부문의 매출액(이윤)이 본인과 조직의 성과 평가에 반영되기 때문에 안전의 중요도가 생산이나 영업 목표의 달성보다 후순위로 밀려날 수 있다. 안전보건책임자는 사업주를 대신하여 사업장에 필요한 예산과 인력을 요구하고 집행해야 함에도 경비가 증가하여 이윤이 감소하면 본인과 소속 기관의 성과 평가에서 불이익이 발생할 수 있기 때문에 안전관리에 필요한 투자를 적극적으로 요구하거나 예산을 집행하지 않으려 할 수 있다. 관리감독자도 생산목표 달성에 유리한 경우 생산 속도를 높이기 위해 근로자의 작업절차 위반을 묵인하거나 설비를 정비·보수하는 시기를 늦추려 할 수 있다.

현장의 안전보건을 확보할 지위에 있는 자가 역할에 충돌을 겪는 경우 안전보건활동에 소극적이 될 수 있다. 이러한 문제점을 인지한 B사에서는 안전보전에 소요되는 인력과 예산에 관한 사항을 각 공장의 생산(매출) 평가와 분리하여 본사에서 각 공장의 요청을 취합하여 별도로 책정하도록 하였다. 안전보건예산을 요구하고 집행하는 것이 생산총괄담당의 평가에 불이익이 되지 않도록 조치하여 안전보건관리책임자로서 주어진 역할을 수행하는데 갈등이 생기지 않도록 제도를 개선하였다.

그러나 여전히 많은 사업장에서 위와 같은 성과평가 구조로 인해 역할 갈등을 겪고 있는 것으로 보이며 산재예방활동이 후순위로 밀려나고 있다. 따라서 안전보전에 소요되는 예산을 별도로 책정하거나 공장의 정비·보수작업으로 생산목표에 차질이 생기는 경우 목표 물량을 줄이거나 안전보건개선 점수를 부여하여 성과평가에 불이익이 생기지 않도록 제도를 보완하는 것이 필요하다.

(3) 관리감독자의 역할 인식과 전문성 부족

중대재해에 대한 처벌이 강화되면서 사업주(경영책임자등)와 안전보건관리 업무 담당자들은 산재예방에 대한 관심과 인식이 높아졌으나, 상대적으로 관리감독자와 근로자의 경우 산재예방을 위한 자신의 역할에 대한 인식 변화가 크지 않은 것으로 나타났다.

관리감독자의 역할인식은 업종에 따른 인식의 차이가 있었다. 제조업의 경우 생산부서의 부서장인 관리감독자는 「산업안전보건법」상 의무를 위반하여 소속 근로자 또는 하청 근로자에게 산재해가 발생하는 경우 법적 책임을 질 수 있다는 사실을 인식하고 있었으며, 주요 안전수칙을 위반하여 작업하는 경우 징계 등의 불이익이 생길 수 있다는 사실을 알고 있었다. 반면 서비스업에 종사하는 관리감독자의 경우 산재발생시 자신에게 불이익이 생길 수도 있다는 사실을 인식은 하고 있으나 어떤 불이익이 생기는지 잘 알지 못하였고, 일부는 안전관리는 자신의 업무가 아닌 안전보건관리팀에서 수행해야 하는 업무로 인식하는 경우도 있었다. 구체적인 인터뷰를 통해 관리감독자의 역할 인식에 영향을 미치는 몇 가지 요인들을 확인할 수 있었는데 우선 관리자의 성과평가 지표 내에 안전보건에 관한 사항이 반영되어 있거나, 법령 및 취업규칙 등에 규정된 관리감독자의 역할과 의무에 대한 교육이나 안내를 받은 경우 자신의 역할을 잘 인식하고 있었다. 그리고 사업장 내에서 안전수칙을 위반한 직원에 대한 평가상 불이익이나 징계 등이 이뤄졌거나 중대재해 등의 산재사고가 발생하여 관계자가 처벌되거나 인사상 불이익을 받은 경험이 있는 사업장일수록 관리감독자들의 산재예방에 대한 역할 인식이 높게 나타났다. 따라서 관리감독자의 역할에 대한 인식을 높이기 위해 관리감독자의 역할과 의무에 대한 교육을 실시하고, 성과 평가 내에 안전보건지표를 반영하고, 사업장 내에서 안전수칙을 위반하는 경우 개선을 위한 제재수단을 마련하여 실행에 참여하게 하는 것이 역할을 인식하게 하는데 효과적인 방식으로 보인다.

한편 사업(생산)부서의 관리감독자들이 느끼는 안전보건관리의 어려움에는 안전보건업무에 대한 지식부족, 외주업체에 의한 비정형작업(공사 등)에 대한 전문성 부족 등이 있었다.¹⁴⁶⁾ 관리감독자의 안전보건전문성 강화가 필요하다는 점에서는 안전보건관리부서에서도 동일하게 인식하고 있었으며 외부 교육 기관에서 실시하는 관리감독자 교육을 이수하는 것으로는 현장에서 발생하는 위험을 평가하고 관리하는데 한계가 있다고 보았다. 따라서 사업장 특성에 적합한 관리감독자 교육을 구성하여 운영하거나, 각 부서 담당자가 참여하는 상시적 TFT를 운영하여 자주 수행하는 작업들에 대한 안전관리노하우를 전수하는 활동들을 추진하고 있었다. 또한 각 사업부서 내에 안전보건업무를 담당하는 직원을 채용하거나 기존 직원을 안전보건담당자로 육성하여 안전보건관리부서와 협업하게 하는 등의 방식으로 생산부서 내에서 전문성을 갖추고 안전보건활동을 독립적으로 수행할 수 있도록 유도하고 있었다. 한편 확연히 전문성이 다른 분야에 대해서는 위험성 평가나 작업계획서 검토 시 외부 전문가의 도움을 받을 수 있는 제도를 운영할 필요성이 있는 것으로 나타났다.

(4) 사내 안전질서 형성 과정에서의 근로자 참여 부재

산업재해 발생에 대한 사업주의 법적 책임이 강화되면서 현장 근로자에 대한 사업주의 관리감독이 강화되는 것은 자연스러운 흐름일 것이다. 인터뷰에 응한 일부 사업장에서는 사내 안전질서 유지를 위해 취업규칙 또는 안전보건규정에 안전수칙을 위반하거나 고의로 사고를 발생시킨 근로자에 대한 제재 절차와 징계에 관한 규정을 마련하여 시행하고 있었다. 징계 등 사내 제재에 관한 규정을 반영하는 과정에서 노동조합의 의견을 반영한 사업장도 있고 사용자가 주도하여 규정을 만든 사업장도 있었는데 주로 사용자가 주도하여 제도를 만들고 있었다. 그 이유는 안전보건규정에 징계 등의 불이익을 반영하는 과정에서 노동조합의 동의를 얻기 어렵기 때문이라 응답했는데 노동조합에서

146) 이외에도 관리감독업무 수행에 따른 업무 가중과 근로자의 지시 불이행 등의 어려움이 제기되었다.

도 중대재해를 예방하려는 취지나 중요성은 공감하지만 자칫 비현실적인 안전수칙으로 인해 조합원의 근로조건이 저하되거나 징계가 남발되어 불이익으로 이어질 수 있다는 우려가 있기 때문이다.

그러나 제도를 설계하는 과정에서 노동조합과 근로자가 참여하는 것은 중요한 의미가 있다. 사용자가 제도를 만드는 목적은 작업자들이 주요 위험을 인식하고 안전수칙을 준수하도록 하여 산업재해를 예방하기 위함이다. 그리고 제도가 효과를 거두려면 근로자가 준수할 수 있는 안전수칙이 제시되어야 하고, 그 안전수칙이 적절하게 위험을 예방할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 현장의 작업을 잘 이해하고 있는 작업자들이 주요 위험과 안전수칙을 정하는데 참여해야 한다. 작업자들은 재해를 발생시키는 원인을 정확히 진단하고 근본적이고 효과적으로 위험을 예방할 수 있는 방안들을 제시할 수 있기 때문이다. 또한 제재 규정을 정함에 있어서 제재 방식과 수준의 적정성, 구성원의 수용성이 고려되어야 한다.

노사가 주요 위험작업과 안전수칙 위반 유형을 함께 정하고, 제재 절차와 방식의 적정성을 검토하고, 예방 활성화를 위한 인센티브 등에 대해 충분히 논의하는 것은 사내 안전질서유지를 위한 제도의 효과성을 높이고 현장의 실태에 부합하는 제도를 만드는데 도움이 된다. 나아가 논의 과정을 통해 사업장 내 구성원의 생명과 건강을 지키기 위해 해당 규정이 필요하다는 공감대를 형성할 수 있고 제도의 수용성을 높여 사업장 내에서 통용되는 질서 내지 문화로 정착되는데 기여할 수 있다.

따라서 안전보건규정 등에 안전보건위반에 따른 불이익 등을 규정하는 경우 근로자나 노동조합의 의견을 반영하는 절차를 보장할 필요가 있다.¹⁴⁷⁾ 논

147) 징계권을 사용자의 고유한 인사권으로 보는 입장에서는 취업규칙에 안전보건에 관한 사내질서 위반의 징계사유를 규정할 수도 있겠으나 주요 위험작업에 관한 안전수칙 위반 시 임직원에 대한 제재는 사업장의 구성원이 준수하게 될 내용으로 제재의 수준, 절차 등에 있어서 노사 동수로 구성된 산업안전보건위원회에서 안전보건규정의 내용을 충분히 논의하는 것이 현장의 실태를 반영하여 제도를 설계하는데 도움이 될 것이다.

의 과정에서 위험의 근본적인 예방에 대한 의견을 수렴할 수 있고, 사내 안전 질서유지를 위한 제재의 절차나 수준을 적정성을 확보할 수 있으며, 현장의 실태를 반영하여 구성원의 수용성을 높이고 제도의 현장 작동성을 높일 수 있기 때문이다.

(5) 도급인의 안전보건관리범위와 수급인 근로자에 대한 직접적 조치 제약

「산업안전보건법」과 「중대재해처벌법」의 도급인 책임이 강화된 이후로 도급인의 사업장 내에서 이루어지는 수급인 소속 근로자의 작업에 대해서 도급인이 직접 안전관리를 해야 한다는 인식이 높아졌다. 도급인의 관리범위는 ① 도급인이 제공한 장소, 시설, 설비, 도구의 위험으로 인해 수급인 근로자에게 산업재해가 발생하지 않도록 도급인이 제공한 시설물 등에 대한 안전보건조치를 할 의무가 있으며, ② 도급인 사업장 내 안전질서 유지를 위해 수급인이 수행하는 작업에 대한 위험성 평가와 작업계획을 검토하여 사업장 내 안전을 총괄적으로 관리할 지위에 있다고 생각하고 있었다. 그러나 ③ 수급인 근로자의 작업행동에 대한 직접적인 안전보건지시는 하지 않는데 도급인이 수급인의 근로자에게 직접적인 지시를 하는 것은 불법파견의 소지가 있기 때문이라고 한다. 도급인은 점검 등에서 발견된 위반사항을 수급인의 현장관리인에게 전달하여 수급인이 조치하도록 하고 있다.

그러나 효과적인 산업재해예방을 위해서 도급인은 수급인 근로자에 대해서도 직접적인 안전보건조치의 요구가 가능해야 한다고 판단하고 있었다. 작업자의 위험 행동을 발견하는 경우 즉시 개선하는 것이 효과적으로 사고를 예방할 수 있고, 수급인 근로자의 위험한 작업으로 인해 다른 근로자들이 피해를 입을 수 있으며, 도급인 사업장 내에서 통일적인 안전질서를 유지하기 위해서 수급인 근로자에 대해서도 도급인의 관계자가 안전보건조치를 이행할 것을 지시할 수 있어야 한다는 것이다. 특히 수급업체가 영세하여 안전을 관리할 능력이 없는 경우, 즉 수급인이 사업주로서 안전보건조치의무를 이행하지 못

하는 경우에는 도급업체에서 직접 수급업체의 작업을 지휘·감독할 필요가 있다고 보았다. 따라서 도급인의 안전보건조치의무 이행을 위한 지시에 대해서는 불법파견의 징표로 해석되지 않도록 명확한 근거를 만들어 달라는 요구가 있었다.

한편 도급인의 지배관리가 미치지 않는 수급인의 독자적인 영역에 대하여 도급인의 총괄적 관리 내지는 직접적 조치가 필요한 지에 대한 문제제기가 있었다. 도급인의 사업장에서 작업이 이루어지더라도 적격수급인을 선정하여 수급인이 전문성을 가지고 독립적으로 작업을 수행할 수 있는 경우, 도급인이 어디까지 안전보건을 관리해야 하는지에 대한 고민이 있었다. 수급인의 작업이 도급인의 주된 사업과 연계되어 있고 수급인의 작업수행에 영향을 미칠 수 있는 경우 도급인이 총괄적으로 작업을 관리할 수 있지만, 도급인이 수급인의 작업에 영향을 미치지 않고, 해당 작업에 대한 전문성이 없으며, 단지 사업장의 시설, 장소를 제공한 경우라면 제공한 시설물 등에 대한 안전보건조치 이외의 영역, 도급인이 수급인의 작업계획을 검토하거나 나아가 수급인 근로자에 대한 작업행동을 관리하기에는 전문성이나 관련성이 부족하다고 보았다.

Ⅲ. 주요국가의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석



Ⅲ. 주요국가의 산재예방 책임주체와 의무내용 분석¹⁾

1. 비교법적 연구의 필요성

우리 「산업안전보건법」상 책임 주체 간의 역할 분담과 협업은 아직 법제로 명확히 구분되지 않아 현실적으로 혼선을 빚고 있다. 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성하기 위한 「산업안전보건법」의 목적을 달성하기 위해서는 책임 주체 간의 역할과 의무가 보다 명확해질 필요가 있다. 다른 주요 선진국들은 「산업안전보건법」상 책임 주체 간의 역할을 어떻게 분담하는지 알아볼 필요가 있다.

본 연구파트는 위탁용역을 통해 수행되었으며 비교법 연구로서 해당 국가의 교과서·주석서·연구논문 등 문헌을 연구하고 각 국가의 산업안전 관계기관의 자료를 통해 법령, 가이드라인과 사례를 탐색하였다. 주요 비교 국가로는 영국, 호주, 독일, 일본 그리고 국제기구로 EU를 선정하였다.

연구 목표는 첫째, 영국, 호주, 독일, 일본의 「산업안전보건법」상 산재 예방 규율방식, 책임 주체와 적용 범위, 의무 내용 등을 분석한다. 이는 사업주와 도급인 간의 관계 등 일반적 분석이다. 우리 「산업안전보건법」에는 사업주의 직접 관리 영역 외의 임차 사업장의 관리자와 위험한 기계·기구·유해 물질의 생산·수입·대여자, 건설공사 발주자, 가맹본부 등 다양한 책임 주체 간 유형에 따른 의무의 내용과 규율방식이 있는데 조사 대상 국가들의 경우는 어떠한지를 살펴본다.

1) Ⅲ장의 내용은 외부 연구진에 의해 수행되었으며, EU와 호주는 양승엽 연구위원(한국노동연구원), 독일은 윤조덕 원장(한국사회정책연구원), 영국과 일본은 정진우 교수(서울과학기술대학교)에 의해 작성되었다.

둘째, 각국의 산재 예방책임 주체 간의 역할 분담 관련 규정과 가이드라인을 분석한다. 거기서 총괄 감독의 내용, 위험성평가, 주체 간 협력의무 등의 내용을 분석하고 관련 사례가 있다면 조사한다. 구체적으로 하나의 사업장 내 여러 사업주의 근로자 또는 독립근로자가 함께 일하는 경우 산재 예방을 위한 권한과 의무가 어떻게 분담되는지 제도와 사례를 살펴보고, 사업주 외 임차 작업장의 관리자, 위험한 기계·기구·유해 물질의 생산·수입·대여자 등 간의 산재 예방책임 의무 부과되는지 제도와 사례를 알아본다. 그리고 사업의 운영방식에 실질적으로 영향을 미치는 발주처, 모기업, 가맹본부, 플랫폼 운영자에게 산재 예방책임 의무가 부과되는지 제도와 사례를 조사하고, 근로자가 가지는 의무를 조사하고 관련 의무를 국가가 지원하거나 위반 시 처벌하는 제도와 사례를 살펴본다. 추가로 각국의 근로자들이 가지는 주의의무, 준수의무, 보고의무, 참여의무 등과 그것의 작동 방식에 대한 내용을 포함한다.

셋째, 이상의 내용을 종합하여 시사점을 도출, 효과적인 산재 예방을 위한 책임 주체 간의 의무를 규정하는 위험관리방안을 제시한다.

영국·호주와 독일·일본의 양 체제의 장단점을 분석하고 우리에게 적합한 시사점을 도출한다. 이를 통해 궁극적으로 각국의 제도의 시사점에서 사업주(도급인) 이외 실질적으로 위험을 통제하는 주체에게 권한에 부합하는 임무를 부여하는 내용을 도출하고자 한다.

2. EU의 산재예방 전략과 주체²⁾

1) 개관³⁾

(1) EU 산업안전보건 입법의 연혁

산업안전보건에 관한 EU 최초의 지침(directive)은⁴⁾ 일반적인 시장(market)과의 조화를 이루는 내용을 중심으로 하여 채택되었다. 이것은 1980년대 중반까지 사업장 내 산업안전보건 분야 조약에서 입법을 명시적으로 하는 역량이 부족했기 때문이다. 이전에는 산업안전보건의 유럽경제공동체(EEC)의 ‘시장 조화와 경제정책’의 부속서 정도로 간주되었다. 예를 들어, “작업장 내 안전 표지판에 관한 국내법의 조화에 관한 지침”과⁵⁾ “염화비닐 단량체에 대한 직업적 노출 한계의 조화에 관한 지침”은⁶⁾ 이러한 기반 위에 채택되었다.

그러다가 1987년 단일 유럽 의정서(Single European Act 1987)는 ‘근로자의 건강과 안전에 관한, 특히 근로환경의 개선’을 목표로 하는 사회 정책에 관한 새로운 규정을 조약에 도입했다는 점에서 큰 진전을 이루었다. 이 규정을 조약에 넣음으로써 안전한 근로환경의 중요성이 명백해졌다. 또한, 새로운

2) EU의 내용은 양승업 연구위원(한국노동연구원)이 작성하였다.

3) EU 산업안전보건청(European agency for safety and health at work) 홈페이지, <https://osha.europa.eu/en/safety-and-health-legislation/european-directives>

4) EU 입법의 한 종류로 ‘지침(directive)’은 “달성하려는 목적에 따라 적용대상이 되는 회원국을 구속하지만, 그 형식과 수단의 선택은 회원국의 기관에 유보되어 있는 것”으로 회원국은 국내의 입법 절차를 거쳐 규범을 형성한다. 입법 절차 없이 회원국 내 직접적인 효력을 갖는 명령(regulation)과 구분된다. 이재훈, “EU의 입법절차와 현황”, 「현안분석 이슈페이퍼」 2017-02-02, 한국법제연구원, 2017, p.21.

5) 원어는 “Directive 77/576/EEC on the harmonisation of national laws on safety signs in the workplace”이다.

6) 원어는 “Directive 78/610/EEC on the harmonisation of occupational exposure limits to vinyl chloride monomers were adopted on this basis”이다.

사회장(章)은 유럽 차원의 사용자와 근로자대표 간 사회적 대화가 이루어지도록 EU 집행위원회(European Commission)에 권한을 부여하였다.

1997년의 암스테르담 조약에 사회적 합의가 포함됨에 따라 EU 차원의 사회적 정책 입법 분야의 역량은 더욱 강화되었다. 리스본 조약은 사회 정책 분야의 조문들을 다시 번호 매기면서 유럽공동체(EC) 설립조약(TEC, Treaty Establishing the European Community) 제136(ff)조의 내용을 그대로 유지했다(현재는 EU 기능 조약 151(ff)조가 됨).

(2) EU 산업안전보건 지침의 분류

EU의 기본조약 중 하나인 ‘EU 기능 조약(Treaty on the Functioning of the European Union)’ 제153조는 EU 회원국에 산업안전보건 분야의 지침을 채택하도록 규정하고 있다. 일명 ‘산업안전보건 기본지침(The OSH Framework Directive’, 이하 ‘기본지침’이라 함)⁷⁾이라 불리는 지침은 그 자체가 적용 범위가 넓으며, 산업안전보건의 특정 분야에 초점을 맞춘 기타 지침들이 EU의 산업안전보건법제의 주춧돌이라고 할 수 있다.

EU 회원국은 지침을 각 국내법으로 입안할 때 근로자들을 보호하기 위해 지침보다 더 강한 내용을 입법하여도 된다. 그러므로 산업안전보건 분야 법률의 내용은 국가마다 다를 수 있다.

EU 산업안전보건청은 산업안전보건에 관한 EU 지침을 기본지침을 기초로 ‘사업장·장비·표지판·개인보호구’ 등 6개 영역으로 분류하고 있다. 영역별로 규정된 EU의 산업안전보건 지침을 열거하면 다음 표와 같다.

7) 원어는 “일터에서의 근로자의 안전과 보건의 향상을 촉진하기 위한 수단의 도입을 위한 지침(Directive on the introduction of measures to encourage improvement in the safety and health of workers at work, Directive 89/391/EEC)”이다.

〈표 III-1〉 EU의 산업안전보건 지침 목록(33개)

기본지침 (Framework directive)	
작업장 · 장비 · 표지판 · 개인보호구 (5개)	작업 장비의 사용에 관한 지침 (Directive 2009/104/EC – use of work equipment)
	폭발성 대기로 인한 위험 지침 (Directive 99/92/EC – risks from explosive atmospheres)
	안전 그리고/또는 건강 표지판 지침 (Directive 92/58/EEC – safety and/or health signs)
	개인보호구의 사용에 관한 지침 (Directive 89/656/EEC – use of personal protective equipment)
	작업장 요구사항에 관한 지침 (Directive 89/654/EEC – workplace requirements)
화학물질에 대한 노출과 화학 안전 (9개)	직업적 노출 제한값 표시에 관한 지침 (5번째 목록) (Directive 2019/1831 – indicative occupational exposure limit values)
	직업적 노출 제한값 표시에 관한 지침 (4번째 목록) (Directive 2017/164/EU – indicative occupational exposure limit values)
	직업적 노출 제한값 표시에 관한 지침 (3번째 목록) (Directive 2009/161/EU – indicative occupational exposure limit values)
	작업장에서 석면 노출에 관한 지침 (Directive 2009/148/EC – exposure to asbestos at work)
	직업적 노출 제한값 표시에 관한 지침 (2번째 목록) (Directive 2006/15/EC – indicative occupational exposure limit values)
	작업장 내 발암물질, 돌연변이 유발 물질 또는 생식독성 물질에 관한 지침 (Directive 2004/37/EC – carcinogens, mutagens or reprotoxic substances at work)
	직업적 노출 제한값 표시에 관한 지침 (1번째 목록) (Directive 2000/39/EC – indicative occupational exposure limit values)
	작업장 내 화학물질 위험에 관한 지침 (Directive 98/24/EC – risks related to chemical agents at work)
	제한값 표시에 관한 지침 (Directive 91/322/EEC – indicative limit values)

기본지침 (Framework directive)	
물리적 위험에 대한 노출 (5개)	전리 방사선 보호에 관한 지침 (Directive 2013/59/Euratom – protection against ionising radiation)
	전자기장에 관한 지침 (Directive 2013/35/EU – electromagnetic fields)
	인공 광학 방사선에 관한 지침 (Directive 2006/25/EC – artificial optical radiation)
	소음에 관한 지침 (Directive 2003/10/EC – noise)
	진동에 관한 지침 (Directive 2002/44/EC – vibration)
생물학적 인자에 대한 노출 (1개)	작업장 내 생물학적 인자에 관한 지침 (Directive 2000/54/EC – biological agents at work)
업무량 · 인체공학적 · 사회심리적 위험에 관한 규정 (2개)	디스플레이 화면 장비에 관한 지침 (Directive 90/270/EEC – display screen equipment)
	하중 수동 처리에 관한 지침 (Directive 90/269/EEC – manual handling of loads)
특정 분야 및 근로자 관련 규정 (10개)	어업 협약에 관한 지침 (Directive 2017/159/EU – Work in Fishing Convention)
	병원 및 보건 분야의 자상(刺傷) 예방에 관한 지침 (Directive 2010/32/EU – prevention from sharp injuries in the hospital and healthcare sector)
	연소자에 관한 지침 (Directive 94/33/EC – young workers)
	어선 작업에 관한 지침 (Directive 93/103/EC – work on board fishing vessels)
	광물 추출 산업에 관한 지침 (Directive 92/104/EEC – mineral-extracting industries)

기본지침 (Framework directive)	
	광물 추출 산업 - 시추에 관한 지침 (Directive 92/91/EEC - mineral-extracting industries - drilling)
	임신 중 근로자에 관한 지침 (Directive 92/85/EEC - pregnant workers)
	임시 또는 이동식 건설 현장 (Directive 92/57/EEC - temporary or mobile construction sites)
	선박 내 의료 치료에 관한 지침 (Directive 92/29/EEC - medical treatment on board vessels)
	기간제 또는 임시직 근로관계에 관한 지침 (Directive 91/383/EEC - fixed-duration or temporary employment relationship)

즉, 기본지침에다가 사업장의 안전과 보건에 관한 특별한 영역에 초점을 맞춘 일련의 개별적인 지침이 채택된 것이다. 그렇지만 기본지침은 개별 지침이 다루는 모든 영역에 계속 적용된다. 개별 지침의 내용이 좀 더 엄격하고 구체적인 경우, 이 특별규정들이 먼저 적용된다. 기본지침의 원칙들은 개별 지침의 다음 영역에서 조정된다.

- 특정 작업(예 : 하중 수동 처리)
- 작업장 내 특별 위험(예 : 위험물질 또는 물리적 인자에 대한 노출)
- 특정 작업장과 영역(예 : 임시 작업장, 채굴 산업, 어선)
- 특정 근로자군(群)(예 : 임신 중인 여성, 연소자, 기간제 근로자)
- 특정 업무 관련 측면(예 : 근로시간 조정)

개별 지침은 이러한 위험을 측정하는 방법을 정의하고, 경우에 따라, 이러한 물질과 인자의 제한값을 설정한다.

EU 집행위원회는 “모두를 위한 더 안전하고 건강한 일 - EU 산업안전보건 법제와 정책의 현대화”에서 3대 산업안전보건 조치를 발표하였는데, 그것은 EU의 산업안전보건 지침의 사후평가(REFIT 평가)를 기반으로 한 것이다.

그리고 EU 기능 조약 제114조에 근거한 몇몇 EU 지침들은 산업안전보건 측면과 관계되어 있는데, 이것을 근거로 일련의 기술적 지침, 일명 ‘새로운 접근’이 채택되었다. 이 지침에 따라 EU 표준화 위원회(CEN, European Committee for Standardization), EU 전기공학 표준화 위원회(CENELEC, European Committee for Electrotechnical Standardization), 그리고 EU 통신 표준 기구(ETSI, European Telecommunications Standards Institute)가 정기적으로 EU 표준을 설정 및 갱신하고 있다.

(3) EU 산업안전보건 법제의 열개

유럽연합은 EU 기능 조약 제153조에서 확립된 법률적 기반 위에 지침의 형식으로 법제를 제정한다. EU 입법부는 안전과 보건 관리의 기본원칙 체계를 구축하였는데, 그것은 각 회원국의 국내법으로 전환된다. 이러한 원칙들은 유럽연합의 모든 회원국에 적용된다. 2017년 근로자의 안전과 보건은 사회권의 중심으로 집행위원회 권고(recommendation)에서 중요한 핵심 원칙 중 하나로 인정받았다.

가장 중요한 법제는 ‘기본지침(1989/391/EEC)’으로, 그것은 사용자의 책임과 근로자의 권리 및 의무, 위험성평가를 통한 기업 과정(process)의 지속적인 개선, 사업장 내 안전보건 근로자대표 등과 같은 안전과 보건을 관리하는 일반적 원칙을 설정한다. 기본지침 제16(1)조의 범위 내 모든 후속 지침은 공통된 이들 원칙을 준수한다.

EU 법제의 첫 번째 영역 중 하나로, 기본지침과 추가적인 23개의 산업안전보건 지침은 실제로 실행되었다고 평가받는다. 핵심적인 하나의 결론으로, 평가보고서는 “기본지침과 공통된 절차(process), 그리고 작동 과정(mechanism)

에 기재된 목표 지향적인 접근법은 상호 관련이 있으며, 그것은 효율적으로 작동하며 산업안전보건 관리를 실현하는 데 명확한 전체 구조를 제공한다”라고 확인한다. 또한, 평가보고서는 EU 산업안전보건 법제의 더 나은 발전을 위한 권고를 제공하는데, 그것들은 특히 새롭고 부상하는 위험과 지시 규정과 목표 지향적인 규정 사이의 일치성에 관한 것이다.

2) EU 산업안전보건 기본지침의 주요 내용

(1) 개요 및 사용자와 근로자의 의무⁸⁾

“일터에서의 근로자의 안전과 보건의 향상을 촉진하기 위한 수단의 도입을 위한 지침(기본지침, directive 89/391/EEC)”의 목적은 지침의 표제 그대로 일터에서의 근로자의 안전과 보건의 향상을 촉진하기 위한 수단의 도입을 위한 것이다. 기본지침은 원칙적으로 공공 및 민간 영역 전부 적용된다. 다만, 군대와 경찰 및 몇몇 공공 보호 서비스 분야 등 특정 공공 영역은 적용되지 않는다.

기본지침은 업무상 재해와 업무상 질병을 예방하기 위하여 근로자 보호에 관한 일반원칙을 규정한 기본적인 산업안전보건 법제 중 매우 중요한 지위를 차지하고 있다. 기본지침은 위험의 예방, 안전과 보건의 보호, 위험의 평가, 위험 및 사고 요소의 제거, 근로자와 근로자대표에 대한 정보 고지, 협의, 균형 잡힌 참여 및 훈련에 관한 내용은 포함하고 있다.

기본지침을 기반으로 일련의 개별적인 지침이 채택되었다. 일반원칙으로서 기본지침은 개별 지침이 담당하는 영역에 전적으로 적용되지만, 개별 지침이 더 엄격하거나 구체적인 규정을 하고 있다면, 개별 지침의 특별규정이 우선 적용된다.

8) EU 산업안전보건청 홈페이지,
<https://osha.europa.eu/en/legislation/directives/the-osh-framework-directive/1>

기본지침은 사용자와 근로자의 기본적인 의무 내용으로 구성된다. 다만, 근로자의 의무는 사용자의 책임 원칙에 영향을 미치는 것은 아니다.

사용자는 일과 관련한 모든 측면에서 근로자의 안전과 보건을 보장할 의무를 부담하며, 이 목적을 달성하기 위한 재정적인 비용을 근로자에게 전과하여서는 안 된다. 마찬가지로 사용자가 권한을 외부 조직 또는 사람에게 이양하더라도, 사용자는 산업안전보건 영역에서의 책임을 면제받지 못한다.

기본지침에서 나열된 예방의 일반원칙은 다음과 같다.

- 위험의 회피
- 위험의 평가
- 근본적인 위험 제거
- 개인에 맞게 노동의 조정
- 기술적인 발전에 대한 적응
- 위험 요소를 덜 위험한 또는 위험을 제거한 요소로 대체
- 일관성 있는 전반적인 예방 정책의 개발
- 집단적인 보호조치를 개인적인 보호조치보다 우선
- 근로자에게 내리는 적절한 지시

기본지침에 규정된 사용자의 주요 의무는 다음과 같다.

- 근로자의 안전과 보건에 관한 위험을 평가하는데, 그중에서도, 작업 도구의 선택과 화학 약품 및 준비물의 사용, 그리고 작업장의 설비 선택을 중점으로 한다.
- 근로자에게 업무를 맡길 때 근로자의 건강과 안전에 관한 능력을 고려한다.
- 신기술 도입 시 근로자와 협의하며, 업무상 위험을 예방하고 근로자를 보호하는 역할을 담당하는 근로자(들)를 지명한다.

- 심각하고 급박한 위험이 닥칠 시 응급조치, 소방, 근로자 대피 등 필요한 조치를 한다.
- 고용한 근로자가 업무상 재해를 당할 경우 책임 당국에 보고하기 위해 산 업재해 목록을 작성하고 유지한다.
- 근로자들에게 정보를 제공하고 협의하며, 작업장에서의 안전과 보건에 관한 모든 쟁점에 관해 근로자들이 토론에 참여할 수 있도록 허용한다.
- 개별 근로자들이 안전과 건강에 대한 적절한 교육을 받도록 보장한다.

기본지침에 규정된 근로자의 주요 의무는 다음과 같다.

- 기계, 장비, 도구, 위험물질, 운반수단 및 기타 생산수단 및 개인 안전 도구를 올바르게 사용한다.
- 중대하고 급박한 위험이 닥치는 상황과 예방 절차에서 나타난 결점을 사용자에게 바로 알린다.
- 사용자가 건강과 안전을 보장하기 위해 부과된 모든 요구사항을 이행하고 근로환경 및 근로조건을 안정시키며 위험을 초래하지 않도록 보장하기 위해 사용자와 협력하여야 한다.

(2) 그 외 주요 내용⁹⁾

기본지침은 서문을 포함하여 모두 20개의 조항으로 되어 있다. 앞서 설명한 적용 범위, 그리고 사용자의 의무(제5조에서 제12조)와 근로자의 의무(제13조) 외 총칙(제1조에서 제4조), 보칙(제14조에서 제19조(제17a조 포함)), 그리고 부록으로 구성된다.

총칙에는 사용자, 근로자, 근로자대표와 예방의 정의가 규정되어 있다. 먼저 제3조(a)는 근로자를 사용자에게 의해 고용된 사람으로서, 훈련생과 실습생

9) 기본지침은 1989년 제정된 이래 개정되어 가장 최근 개정은 2008년 12월 11일에 이루어졌다. 원문은 EU 법제 정보 홈페이지, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/391>

(도제)을 포함하지만, 가사근로자는 제외한다고 규정한다.

제3조(b)는 사용자를 근로자와 고용관계를 맺고 있는 자연인 또는 법인으로 사업 또는 사업장에 대해 책임지고 있는 자라고 규정한다.

제3조(c)는 근로자의 안전과 건강을 특별히 책임지는 근로자대표란 일터에서 근로자의 안전과 건강 보호에 관한 문제가 발생할 때 근로자를 대표하기 위해 국내법 또는 관행으로 선출, 선택, 또는 지명된 사람을 의미한다고 규정한다.

제3조(d)는 예방을 작업상의 위험을 예방하거나 줄이기 위해 사업의 모든 작업 단계에서 행하거나 계획되는 모든 단계 또는 조치라고 규정한다.

3) EU 산업안전보건 기본계획 2021-2027

(1) 개관¹⁰⁾

EU 집행위원회는 2021. 6. 28. ‘EU 산업안전보건 기본계획 2021-2027’을 채택하였다. 이번 기본계획의 배경은 빠르게 변화하고 있는 경제 상황, 인구 구조, 그리고 일의 형태 변화에 맞게 근로자의 건강과 안전을 증진하는 데 필요한 우선순위와 행동을 설정하는 데 있다.

전략적 우선순위에 관해 기본계획은 3자 측면의 접근 방식을 취하는데, 즉 EU 기구, 회원국, 그리고 사회적 파트너 및 이해관계 당사자의 측면에서 다음 3가지 우선순위에 집중한다.

첫째, 녹색 생태, 디지털 전환, 인구 구조의 변화라는 문맥 속에서 변화를 예측하고 관리한다.

10) EU 산업안전보건청 홈페이지,

<https://osha.europa.eu/en/safety-and-health-legislation/eu-strategic-framework-health-and-safety-work-2021-2027#>

둘째, 업무상 사고와 업무상 질병의 예방을 향상하고, 업무상 사망을 줄이는 ‘비전 제로(vision zero)’ 계획에 관한 노력을 증진한다.

셋째, 현재와 미래의 건강 위기에 대응하기 위한 준비를 강화한다.

이를 위해 기본계획은 EU 산업안전보건청이 담당할 주요 임무를 강조한다. 기본계획의 성공은 EU, 국가, 그리고 부문별 및 기업 단위가 효과적으로 집행하고, 사회적 대화를 하며, 재원을 조달하고, 인식을 제고하며, 자료를 수집하는 데 달려 있다. 광범위한 파트너 간 관계망을 통해 EU 산업안전보건청은 역할 수행과 협력, 그리고 교류를 촉진하는데, 기본계획을 야심 차게 실현하는데 좋은 위치에 있다.

EU 산업안전보건청의 예측 연구(foresight studies)와 개관 계획(overview projects)은 위험을 예측하고 우선순위를 식별하며, 디지털 변환, 녹색 생태, 그리고 스트레스 및 심리적 위험과 같은 영역에서 산업안전보건 관행과 정책의 발전을 알리는 것에 목적을 두고 있다. 또한 EU 산업안전보건청은 팬데믹 동안 근로자들의 안전을 보장하기 위해 생산된 광범위한 양의 지침을 활용하여 일터에서 예방을 실행하는 데 도움이 되도록 사용하기 쉬운 자료를 제공한다. 팬데믹에서의 일터는 최전선이든 재택이든 불문한다. 그리고 ‘발암물질과 건강한 일터에 대한 로드맵’ 캠페인에 대한 집중은 EU 산업안전보건청이 EU 산업안전보건의 핵심 정책을 유럽 차원을 넘어서 예방 문화로서 증진하려 한다는 것을 잘 보여주고 있다.

(2) 주요 내용¹¹⁾

‘EU 산업안전보건 기본계획 2021-2027’은 5단락으로 구성되어 있다. 먼저 ① EU의 산업안전보건의 현황을 자료로 제시하고, ② 산업안전보건의 향상된 비전으로 세 가지 목표를 제시하며, ③ 기본계획의 전략적 실행 내용을 제

11) 원문은 EU 법제 정보 홈페이지,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0323&qid=1626089672913#PP1Contents>

안하며, ④ 전 세계적인 산업안전보건 기준을 증진하고, 마지막으로 ⑤ 결론을 제시한다.

이 중 ②-④에 관한 내용을 간추리면 다음과 같다.

두 번째 목차에서 산업안전보건의 향상된 비전으로 세 가지 목표가 제시된 배경으로 기본계획은 경제와 인구 구조, 그리고 일의 형태 변화를 꼽고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 EU에서의 산업안전보건 정책이 변화가 필요한 것이다. 따라서 기본계획은 변화하는 미래에 대비하여 아래와 같은 세 가지 목표를 제시한다.

첫째, 녹색 생태, 디지털 전환, 그리고 인구 구조 변화가 가져오는 업무 환경의 새로운 변화를 예측하고 관리한다.

둘째, 작업장에서의 사고와 질병 예방을 증진한다.

셋째, 잠재적인 미래의 건강 위기에 대한 준비를 강화한다.

이러한 목표를 달성하기 위해 EU, 국가, 그리고 부문별 및 기업 차원의 조치가 필요하다.

구체적으로 첫 번째 목표에 대한 설명을 요약하면 다음과 같다. 많은 업무와 일의 형태, 그리고 작업장의 성격이 변화하고 있다. 10년 전에는 존재하지 않던 일자리가 녹색 환경 및 디지털 전환과 더불어 생겨나고 있으며, 인구 구조의 변화에 따라 근로자의 연령이 높아지면서 고령 근로자의 노동시장 참여 조건에 관한 논의가 시작되었다.

기술의 발전은 여러 가지 과제도 제시하는데, ① 근로시간과 장소의 불규칙성이 증가하고, ② 새로운 도구 및 기계와 관련된 위험이 증가하는 것과 동시에 기후 변화는 주변 온도의 상승, 대기 오염, 기상 이변 등을 통해 근로자의 안전과 건강에 영향을 미치고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해 EU의 산업안전보건 규칙은 더욱 현대화하고 단순화되어야 한다고 기본계획은 지적한다.

그리고 심리사회적 위험에 대한 초점도 강조하는데, 팬데믹 이전에도 이미 정신 건강 문제는 EU 내 약 8,400만 명의 사람에게 영향을 미치고 있었고, EU 전체 근로자의 절반은 직장에서의 스트레스가 흔한 일이라고 여겼다. 근무일 손실의 절반은 스트레스로 인한 것으로 추정한다. 팬데믹의 영향으로 전일제 근로자의 약 40%가 원격으로 근무하는데, 이로 인해 업무의 사생활 사이의 전통적인 경계가 모호해지고, 지속적인 상호 연결의 단절, 사회적 상호작용 부족, ICT 사용의 증가 그리고 심리사회적 그리고 인체공학적 위험의 증가가 관찰된다. 이러한 심리사회적 평안(wellbeing)에 대한 위협을 해결하기 위해서는 근로환경을 변화시킬 다양한 단계의 절차(process)가 필요하다. EU 집행위원회는 여러 계획(예 : Magnet4Europe, EMPOWER)에 자금을 지원하고 있는데, 이들의 목표는 직장 내 정신 건강을 증진하고 정신 질환을 예방하는 것이다.

두 번째 목표인 작업장에서의 사고와 질병 예방 증진을 살펴보면, 업무 관련 사망을 줄이려는 ‘비전 제로(vision zero)’ 계획에 따라 기본계획은 ① 업무상 사고 및 사망에 대해 철저한 조사를 실행한 것, ② 업무상 사고 및 사망의 원인을 파악하고 해결할 것, ③ 업무상 사고, 부상, 질병에 관한 위험에 대한 인식을 제고할 것, ④ 기존 규칙 및 지침의 시행을 강화할 것을 제안한다.

구체적으로 발암물질 및 유해 물질에 관한 지침을 제시하는데, 발암물질은 매년 직장에서 약 100,000명의 사망을 일으키는 것으로 추정되는데, 이를 줄이기 위해 EU 차원에서 ‘유럽 암 퇴치 계획(Europe’s beating-cancer plan)’을 수립하고 있다. 그 외 유해 물질에 대해서는 과학적 평가, ACSH 등의 제3자 협의, 그리고 이해관계 당사자의 참여가 유해 물질을 처리하는 데, 비록 시간과 자원이 들어가지만, 효과적인 것으로 드러났다고 한다. 기본계획은 유해 물질을 다루는 방법론으로 산업안전보건의 제한값(limit value)을 계속 최신화(update)할 것을 제안한다.

세 번째 목표인 잠재적인 미래의 건강 위기에 대한 준비를 강화는 코로나 19 팬데믹이라는 상황과 맞닿아 있다. 코로나19 위기 상황은 산업안전보건이

근로자 및 경영계와 정부가 생명을 보호하고 위험을 관리하며, 산업의 연속성과 지속가능성을 유지하는 데 매우 중요한 역할을 한다는 것을 보여줬다. 코로나19 팬데믹이 안겨준 이러한 교훈은 잠재적인 미래의 건강 위기에 대비를 강화하는 것에 필수적이다.

코로나19 팬데믹은 건강이 위협받는 상황에서 근로자의 건강 위기를 해결하기 위해서는 사용자가 위험평가 및 예방조치에 관한 전반적인 의무를 다해야 한다는 중요성을 일깨웠다. 코로나19 팬데믹이 발생한 이후 EU 산업안전보건청은 회원국 및 사회적 파트너와 협의하여 일련의 지침과 도구를 개발하여, 이것으로 사용자들-특히, 중소기업-이 산업안전보건에서 요구되는 바를 잘 알 수 있도록 하였다.

세 번째 목차로 ‘기본계획의 전략적 실행 내용 제안’은 크게 ① 강화된 증거 기반, ② 강력한 사회적 대화, ③ 유동적인 자원 조달, ④ 강화된 집행, ⑤ 인식 제고를 강조한다.

먼저 증거 기반에 관해 알아보면, EU와 국가 차원의 연구 및 자료 수집은 업무상 사고와 질병을 예방하는 전제조건이다. 과학적인 조언과 최신의 기술 발달은 산업안전보건 법제와 정책에 그대로 반영된다. 이러한 것들로 EU 집행위원회는 증거에 입각한 정책 수립을 계속할 수 있다.

사회적 대화는 특정 활동이나 부문의 상황에 맞는 해결책을 찾는 기반이 된다. EU의 부문별 사회적 대화는 EU 산업안전보건 법제를 효과적으로 집행하는 데 크게 기여하고 있다. EU 집행위원회는 사회적 파트너들이 기본계획을 실행하는 데 있어 부문별 차원에서의 활동에 참여하도록 한다.

유동적인 자원 조달에 관해 기본계획은 EU의 기금, 특히 ‘복구 및 회복 용자 및 결합 정책 기금(Recovery and Resilience Facility and the Cohesion policy funds)’이 산업안전보건 활동에 있어 유동적인 투자금으로 활용될 수 있다고 한다. 새로운 EU의 장기 예산의 50% 이상과 ‘차세대 EU(NextGenerationEU)’는 특히 연구, 혁신, 녹색 생태와 디지털 전환, 복

구 및 회복력에 투자할 것이다.

강화된 집행에 관해 기본계획은 그것의 성패는 국가 및 지역 차원의 집행에 달려 있다고 한다. 기본계획을 달성하기 위해 회원국은 현재의 산업안전보건 전략을 최신화하여야 하고, 지역 수준의 근로자 보호 접근을 최신 경향을 반영하여야 하며, 현장 조사를 강화하여 일부 회원국의 근로감독 횟수 저하를 해결할 것을 주문한다.

인식 제고는 역량 강화와 더불어 제시되는데, 업무상 사망과 관련하여 ‘비전 제로(vision zero)’ 계획을 달성하기 위해서는 두 가지 전제조건을 충족하여야 한다. 첫째는 업무상 사고와 부상, 그리고 질병에 관한 위험 인식을 제고하는 것이며, 둘째는 훈련과 교육을 통해 산업안전을 책임지는 사용자의 역량을 강화하는 것이다. 특히 EU 산업안전보건청은 디지털 전환을 통해 산업안전보건에 관한 지식을 심화하고 이러한 위험의 인식을 높이는데 기여할 것으로 기대한다.

네 번째 목차로 전 세계적인 산업안전보건 기준의 증진을 보면, 세계화된 국제 사회에서 건강과 안전에 대한 위협은 국경에서 멈추지 않는다고 한다. 전 세계 국가들은 모범 사례와 각각의 경험에서 얻은 교훈을 교환하여야 한다. 전 세계적으로 산업안전보건의 기준을 높이기 위해서는 EU의 파트너 국가들, 지역·국제기구 및 기타 국제 포럼들의 참여를 강화하는 것이 결정적이다.

이 목차에서 기본계획은 그 외 필수적인 사항으로 산업안전보건 기준은 적절한 방법으로 노동 및 사회적 기준과 결합하여 고려되어야 하고, 향후 EU의 무역협정에서 양질의 일자리(decent work) 문제가 확대 제기되어야 한다고 제시한다.

다섯 번째 목차로 마지막 결론은 기본계획의 목적은 EU 기구, 회원국, 사회적 파트너 및 기타 이해관계 당사자들이 근로자의 건강과 안전 보장을 공통된 우선순위로 두는 데 있다고 한다. 이것은 근로감독관, 사용자, 근로자, 기타 산업안전보건 종사자 등 산업안전보건과 관련된 모든 당사자에게 적용된

다고 한다. EU 집행위원회는 회원국 및 사회적 파트너들과 함께 일터에서의 새로운 변화에 대응하고, ‘비전 제로(vision zero)’ 계획에 따라 업무상 사고와 질병의 예방을 개선하고, 미래의 건강위험에 대한 사전 보호를 증진할 것이다. 이를 위해 EU 집행위원회는 회원국들이 새로운 조치가 현장에 적용될 수 있도록 사회적 파트너들과 협력하여 기본계획에 대응하는 국가별 산업안전보건 전략을 수립할 것을 촉구한다.

4) EU 산재예방 전략이 주는 시사점

EU의 산업안전보건 기본지침은 제정된 지 35년이나 되었지만 여전히 제반 산업안전보건 규범에 기본 개념과 사용자와 근로자의 의무에 관한 역할을 정립하고 있다. 사용자는 근로자의 안전과 보건에 관한 위험을 평가하여 그의 건강과 안전에 관한 능력에 맞는 업무를 맡겨야 한다. 신기술 도입 시 근로자와 협의하며, 안전보건에 관한 근로자대표를 지명해야 한다. 심각하고 급박한 위험이 닥칠 경우 필요한 조치를 하여야 하고 안전보건에 관한 정보를 근로자에게 제공하고 적절히 교육하여야 한다. 사용자의 역할이 총칙적으로는 구체적인 반면, 근로자의 의무 역할은 협력 의무를 중심으로 단순하다. 근로자는 생산수단과 개인 안전 도구를 올바르게 사용해야 하며, 심각하고 급박한 위험이 닥칠 때 사용자에게 알리며, 기타 안전보건에 관하여 사용자와 협력해야 할 의무가 있다.

EU의 산업안전보건 기본지침이 고전으로서 뿌리와 같은 역할을 한다면 EU 산업안전보건 기본계획 2021-2027은 현재 산업안전보건 정책의 동향을 알아볼 수 있는 내용이 된다. 기본계획 2021-2027의 배경은 급변하고 있는 자연 및 사회환경이다. 기후 변화에 따른 녹색 생태로의 변화, 숨 가쁘게 변화하는 디지털 전환, 그리고 고령화라는 인구 구조의 변화 속에서 산업안전보건 정책이 갖추어야 할 바를 제시하려 노력하였다. 그리고 코로나19 팬데믹이 준 교훈에 따라 잠재적인 미래의 건강 위기에 대응하려는 전략이 수립되었다. 이러

한 급변하는 자연 및 사회환경에 대한 대응 전략과 언제 터질 줄 모르는 전 세계적인 팬데믹에 대응하는 전략 수립은 우리 또한 배울 필요가 있다.

그러나 EU의 산업안전보건 기본지침과 기본계획 2021-2027, 그리고 세부적인 지침에서 사용자 내 또는 사용자와 근로자 간의 역할 분담에 관한 구체적인 내용은 찾아볼 수 없었다. 사업주 외 안전보건관리책임자라든지, 수급인의 의무 등에 관한 내용을 찾아볼 수 없어 상호 비교가 불가능하였다. 그러면 EU의 산업안전보건 지침과 기본계획 2021-2027에서 여러 행위 주체 간의 역할 분담 정립에 관한 내용이 왜 없는지를 추론하여 보면, 첫째, 지침(directive)의 특징 상 총론적인 내용만을 규정하고 세부적인 내용은 각 회원국의 법제에 맡기기 때문에 역할 분담에 관한 내용이 자세히 나오지 않은 것일 수 있다. 둘째, EU 또한 고용구조가 다변화되어 가고 있지만, 여전히 산업안전보건에 관한 책임은 직접적인 고용관계를 체결하고 있는 사업주 중심으로 귀속되고 있기 때문인 것 같다. 즉, 우리와 같이 다단계 하청 구조 속에서 도급인에게 일반적인 관리 감독의 의무를 맡기는 것이 아니라 직접적인 사업주인 수급인의 전문성과 감독 지휘를 믿고 그것에 상응하는 책임을 부여하는 구조이기 때문인 듯하다.

3. 영국의 산재예방 책임 체계¹²⁾

1) 「산업안전보건법」의 특징

(1) 합리적으로 실행 가능한 범위

「산업안전보건법」(「HSWAct」)의 제2조, 제3조, 제4조, 제6조의 일반적 의무 조항에는 ‘합리적으로 실행 가능한 범위에서’(so far as is reasonably practicable)라는 문언이 사용되고 있다. 이 문언은 영국의 「산업안전보건법」제를 이해하

12) 영국의 내용은 정진우 교수(서울과학기술대학교)가 작성하였다.

는 데 있어서 간과할 수 없는 표현으로서, 「HSWAct」의 의무규정 뿐만 아니라 규칙 등에도 반복적으로 출현하고 있다. 이 표현은 지도적 판례(leading case)에 의하면 ‘물리적으로 가능한’이라는 문언보다 협의의 의미를 가진다고 해석되고 있다.

구체적으로, 이 조건은 당해 의무가 부과되어 있는 자가 그 의무를 달성하기 위하여 필요로 하는 시간, 수고, 비용 및 물리적 곤란성과 특정한 활동 또는 환경에서의 위험성의 크기(중대성) 간에 비교 형량이 이루어지는 것을 인정하는 것이다. 즉, 위험성의 정도에 비하여 위험성을 제거하는 데 막대한 경비, 수고 등이 소요되는 경우에는 사업주는 이에 대처하여야 할 의무를 면제받게 되는 것을 의미한다. 위험성이 크면 위험성의 감소를 위하여 상당한 경비나 수고 등을 들여 해결방안을 강구하는 것이 합리적이지만, 위험성이 적을 경우에는 사용자에게 많은 비용, 수고 등을 강요하는 것은 합리적이지 않게 된다. 그러나 ‘합리적으로 실행 가능한 범위’의 대책은 사업장의 규모나 재정 상태와는 관계없이 요구된다. 사업주 각자에게 위험성 관리수단을 제공할 능력 또는 특정 과제에 드는 비용을 부담할 능력이 있는지 여부는 비용에 대한 사정(査定)을 할 때 반영되어야 할 합리적 요소라고는 말할 수 없다.

이 조건과 관련하여 본법 제40조는 이것에 위반하여 형사소추된 경우 사업주가 법의 요구를 충족시키는 것이 합리적으로 실행 가능하지 않았다는 것, 거꾸로 말하면 합리적으로 실행 가능한 모든 대책을 취하였다거나 또는 보다 좋은 합리적인 수단이 없었다는 것을 입증해야 한다고 규정하고 있다. 민사소송에서도 어떠한 것을 하는 것이 실행 가능하지 않았다는 것에 대한 입증부담은 당해 의무가 부과된 자에게 있다. 관계자는 법규의 기준을 충족하기 위하여 확률과의 비교형량을 근거로 합리적으로 실행 가능한 모든 대책을 실시하고 있었다는 것을 제시할 수 있으면 자신을 옹호하는 것이 가능하게 된다. 이때, 비교형량은 문제가 된 사고가 발생하기 이전의 일정한 시점을 기준으로 하여 이루어진다.

참고로, ‘실행 가능한 범위에서’(so far as is practicable)란 보다 엄격한 기준을 내포한다. 이 수식어는 일반적으로 사업주가 위험성에 대처하여야 하는 시점에서의 (최신의) 지식과 식견에 따른, 기술적으로 가능한 모든 수단을 포함하는 것으로 이해되고 있다. 따라서 위험성을 제거하기 위해 요구되는 비용, 시간, 노력 등의 곤란성은 고려되지 않는다.

(2) 규제의 유연성

영국 「HSWAct」의 또 다른 특징이라고 말할 수 있는 것은 로벤스 보고서에 입각하여 법률이나 규칙을 제정하는 데 있어서 법률·규칙에서의 규정은 가능한 한 목표나 일반원칙(goals and general principles)으로 한정하고 구체적이고 기술적인 규정은 실행준칙이나 HSE가 발행하는 지침(guidance)에 위임하는 구조를 취하고 있다는 점이다. 이와 같은 구조의 확립에 의하여 기술혁신이나 유해위험요인의 변화에 신속하고 유연하게 대응하는 것이 가능하게 되고 동시에 사업주 등이 주체성을 가지고 자율적으로 안전보건에 대응하는 것이 도모되고 있다고 말할 수 있다.

그리고 영국에서 「안전보건규칙」에 의하여 안전보건사항을 새롭게 규제하는 데 있어서는 다음과 같은 순서에 의하여 규제를 검토, 설정하는 것으로 되어 있다. 즉 일차적으로는 일반적 의무(general duties)와 포괄적 규정의 성격을 가지고 있는 「직장 안전보건관리규칙」(Management of Health and Safety at Work Regulations)의 활용을 검토하고, 이것이 어렵다고 판단되면 그다음으로 법규로서 효력이 없는 지침(guidance note)이나 인증실행준칙(ACOP)을 제정하는 방향으로 검토하며, 또 이것으로 충분치 않다고 판단되는 경우에는 규제방식 중에서도 목표설정형(goal-setting) 규제를 우선적으로 설정하는 것을 고려하게 된다. 그리고 목표설정형 규제로도 소기의 목적을 달성하기 어려울 경우에 비로소 구체적이고 특정적인 방법을 규정하는 지시형(prescriptive) 규제의 설정을 최종적으로 검토하는 구조를 취하고 있다.

「HSWAct」는 이와 같은 규제선택의 순서구조(hierarchy of options)에 의하여 규제자에 의한 개입의 필요를 최소한으로 유지하려고 하고 있다.

(3) 실행준칙

의회는 실용적인 지침을 제공할 목적으로 최근 많은 기관에 실행 준칙을 제정할 권한을 부여하였다. 실행준칙은 실무의 구체적인 실시기준을 규정한 것으로서 법률적 효력은 가지고 있지만, 특정한 상황에서는 법원이나 심판소에 의해 고려될 수 있다. 실행준칙은 「HSWAct」상으로는 행정부뿐만 아니라 극단적으로 말하면 누구라도 작성하는 것이 가능한 자율적 기준으로 되어 있다. 그러나 실제로는 관련 장관의 승인하에 HSE에 의하여 제정된 인증실행준칙(ACOP)이 대부분이다.

인증실행준칙(ACOP)은 「HSWAct」 제2조 내지 제7조의 일반적 의무, 「안전보건규칙」, 기존의 산업안전보건법규의 조항에 대해 실제적인 지침을 제공하기 위하여, i) HSE가 스스로 제정하거나 또는 ii) HSE 외의 다른 개인 또는 기관(업종별 단체 등 실적이나 권위가 있는 기관)에 의하여 제정되거나 제정 제안이 이루어진 실행준칙[예컨대 영국 규격(British Standards)]을 HSE가 승인하는 형태로 공포된다(제16조). HSE 승인을 행하는 경우에는 사전에 HSE가 적절하다고 생각되는 정부부처 또는 다른 기관(예를 들면, 방사선에 관해서는 국가방사선보호위원회)과 협의를 한 후 소관부처로부터 동의를 얻지 않으면 안 된다. 그리고 HSE는 인증실행준칙(ACOP)의 승인 철회가 필요하다고 판단할 경우(예컨대 시간의 경과에 의하여 보다 높은 기준이 적당하게 된 경우 등), 소관부처의 동의와 관련 정부기관 등과의 협의를 거쳐 인증실행준칙(ACOP)의 승인을 철회할 수 있다(제16조 제5항).

인증실행준칙(ACOP)은 어떻게 하면 법규에서 요구되는 사항을 충족할지를 구체적으로 규정한 실시기준으로서 「안전보건규칙」과는 달리 법규로서의 효력은 갖지 않고 그것을 준수하지 않는 것 자체로는 형사·민사상 책임을 지지

않는다. 그러나 형사절차에 있어서 형사책임이 물어지고 있는 자가 인증실행준칙(ACOP)의 규정을 준수하지 않았다는 것이 명백히 인정된 경우, 인증실행준칙(ACOP)과 같은 정도의 유효한 다른 방법으로 법규를 준수하고 있는 것을 증명하지 못하는 한 당해 인증실행준칙(ACOP)의 미준수는 바로 법규 위반이 있었던 것으로 간주된다(제17조). 한편, 「HSWAct」는 민사절차에서의 실행준칙의 지위에 대한 기준을 규정하고 있지 않지만, 실행준칙 규정의 미준수는 과실(negligence)의 명백한 위반을 구성할 수 있다.

본법에 의한 규제에 있어서의 실행준칙의 중요성은 매우 크다고 말할 수 있다. 로벤스 보고서에 의하면 새로운 법에서는 일반적으로 규칙보다도 실행준칙을 활용하여야 할 것이라고 주장되고 있다. 그 이유는 실행준칙에 의하는 방법이 보다 유연하고 적극적인 규제를 행하는 것이 가능하기 때문이다. 규칙의 경우, 수치를 사용한 상세한 기준이나 취하여야 할 구체적인 조치 또는 행동을 규정하게 되면 그것의 개정에는 시간이 소요되기 때문에 얼마 안 있어 시대에 뒤떨어진 것이 되고 만다. 게다가 최저기준을 초과하는 적극적인 규제를 행하는 것이 어렵다. 그러나 실행준칙은 상세한 기준이나 구체적인 조치를 규정하여도 개정이 용이하므로 기술이나 과학의 발전에 신속하게 대응하는 것이 가능하다. 또한 법으로서의 효력을 갖지 않으므로 최저기준에 얽매이지 않고 보다 적극적이고 선진적인 수준의 규제를 행하는 것이 가능하다. 그 때문에 로벤스 보고서는 산업안전보건을 도모하는 데 있어서 ‘기본이 되는 법률’, ‘간결하게 대강의 윤곽을 정하는 규칙’, ‘상세한 내용을 정하는 실행준칙’이라고 하는 3종류의 규범을 상정하였다.

현재 인증실행준칙(ACOP)은 약 50개 공포되어 있는데, 대표적인 것으로서는 납의 관리, 응급조치, 안전대표 및 안전위원회, 안전대표의 유급교육시간 보장, 건강에 유해한 물질의 규제, 발암성 물질의 규제, 생물학적 인자의 규제, 위험성평가 등에 관한 것이 있다.

2) 「산업안전보건법」상 의무 주체별 구조

(1) 사업주 및 자영업자

가) 근로자 대상 : 사업주

「산업안전보건법」(「HSWAct」)는 사업주의 일반적 의무로, 먼저 “합리적으로 실행 가능한 범위에서 모든 근로자의 직장에서의 건강, 안전 및 복리후생을 확보할 것”라고 규정하고 있다(제2조 제1항). 이 사업주의 의무에는 안전한 기계·설비 및 작업조직, 안전한 물품·물질의 사용·취급·보관·운송, 안전을 위한 정보제공·지시·훈련·점검, 안전한 작업장 및 출입수단, 안전하고 위생적인 작업환경의 제공 및 관리, 작업 중의 복리후생에 관한 것이 포함된다(제2조 제2항). 이 의무는 그 범위가 매우 넓고, 보통법상의 안전주의의무 위반으로서 손해배상의 대상이 될 만한 사항은 모두 「산업안전보건법」상 감독관에 의한 조사 및 형사소추의 대상이 될 수 있다. 그리고 5인 이상의 근로자를 고용하는 사업주에 대하여, 근로자의 직장에서의 안전보건에 관한 일반적 방침 및 그것의 이행을 위한 조직과 계획을 기술한 것을 사업장규정(written statement)으로 작성하고, 필요 시 이를 개정하는 한편, 당해 규정 및 이것의 개정 규정을 모든 근로자에게 알릴 것을 의무화하고 있다(제2조 제3항).

합리적으로 실행 가능한 범위에서 근로자의 작업 중의 보건, 안전, 복지를 확보하는 것은 모든 사업주의 일반적 의무이다(제2조(1)). 이 의무는 「HSWAct」 하에서의 최상의 의무이며, 「HSWAct」 제2조에 의해 부과된 다른 모든 후속 의무들은 제2조(1)에 대한 상세한 규정이다. 「HSWAct」의 사업주 일반의무는 위험한 작업을 금지하는 것이 아니라, 위험을 평가하고 합리적으로 실행 가능한 방식으로 위험의 제거와 관리를 통해 위험한 작업이라도 작업이 안전한 방법으로 이루어질 수 있도록 보장하는 것을 목표로 한다. 즉, 「HSWAct」는 어떠한 작업이 수행되는지가 아니라 작업을 수행하는 방법에 관심을 가지고 있다.

또한 제2조 내지 제6조에 따른 사업주의 의무는 집단적으로뿐만 아니라 각 근로자에게 개별적으로 부담하는 것이다. 따라서 특별한 필요를 가지고 있는 근로자들이 고용되어 있는 경우에는 이를 고려한 주의가 기울여져야 한다. 예컨대 장애를 가지고 있는 사람들, 청소년 근로자들, 비숙련 근로자들, 임신 여성들 등을 고용하는 경우 이들의 개별적 특성을 고려한 보호가 이루어져야 한다.

「HSWAct」 제2조(1)에 따른 일반적 의무는 해당 의무를 상세하게 설명하는 5가지의 사업주 의무(특별의무)에 의해 구체화되어 있다(제2조(2)). 형사적 제재 대상인 일반의무들은 보통법(=판례법, common law)에서 사업주가 그의 근로자에게 지고 있는 의무로서 민사소송에서 자주 제기되는 안전주의의무와 매우 유사하다. 이 상세한 의무들은 EU directive들을 준수하기 위해 1992년에 처음으로 통과된 6개의 묶음 규칙('six pack' regulations), 예컨대 사업장 안전보건관리(Management of Health and Safety at Work), 작업장비의 제공 및 사용(Provision and Use of Work Equipment), 사업장(보건, 안전, 복지)[Workplace(Health, Safety and Welfare)], 사업장 개인보호구(Personal Protective Equipment at Work), 수작업 취급작업(Manual Handling Operations) 및 보건안전(디스플레이 스크린 장비)[Health and Safety(Display Screen Equipment)]에 의해 훨씬 상세하게 설명된다.

앞서 살펴본 사업주의 일반의무(제2조(1))와 각각의 규칙이 제시하는 특정 의무의 이행을 위한 기준은 조화롭게 해석되어야 한다. 이를 위해 「HSWAct」 제2조(2)에는 사업주의 의무이행에 있어서 '합리적으로 실행 가능한'이라는 조건이 붙게 되었다. 과거 1961년 「공장법」 절대적 규정(absolute provisions) 하에서는 사업주가 재해 발생 전에 그 결함을 발견할 수가 없었다고 주장하는 것은 처벌을 면책할 변명이 되지 못했지만, 「HSWAct」 제2조(2)(a)에 따라 ① '합리적으로 실행 가능한 한도에서 안전하고 건강위험이 없는 기계·설비와 작업시스템을 제공하고 유지할' 의무를 이행하였다면 사업주의 의무를 다한 것으로 인정하게 되었다.

또한 ② 합리적으로 실행 가능한 한에서는 물품과 물질의 사용, 취급, 저장 및 운반과 관련한 안전과 건강위험의 제거를 확보하는 것(제2조(2)(b))과 ③ 합리적으로 실행 가능한 한에서는 모든 근로자의 작업 중의 건강과 안전을 확보하기 위하여 필요한 정보, 지시, 훈련 및 감독을 제공하도록 하고 있다(제2조(2)(c)). 사업주는 자신의 근로자의 건강과 안전을 확보하기 위하여 정보와 지시를 제공할 의무를 지니며, 필요한 경우에는 자신의 근로자의 건강과 안전을 확보하기 위하여 수급인의 근로자에게도 해당 정보와 지시를 제공할 의무를 포함한다. 그리고 사업장의 안전보건 감독시스템은 안전조치가 이행되고 안전장비가 사용되며 안전시스템이 준수될 수 있도록 권한을 보유하고 있는, 적절한 훈련을 받고 능력을 갖춘 감독자를 통해 제공되어야 한다. 또한 청소년 및 비숙련 근로자 등과 같이 개인의 차이에 대한 고려가 이루어져야 한다.¹³⁾

이 밖에도 ④ 합리적으로 실행 가능한 한에서 사업주의 관리 하에 있는 모든 작업장소의 안전하고 건강위험이 없는 상태로의 유지 그리고 안전하고 건강위험이 없는 출입수단의 제공과 유지를 확보하는 것(제2조(2)(d)), ⑤ 합리적으로 실행 가능한 한에서는 안전하고 건강위험이 없으며 작업 중인 근로자의 복지시설·제도의 면에서 적절한 작업환경의 제공과 유지(제2조(2)(e))할 의무가 있다.

한편, 근로자 또는 근로자 대표와의 협력에 관한 조항을 두고 있는데, 사업주는 동법 제2조 제4항과 1977년 「안전대표 및 안전위원회 규칙」(Safety Representatives and Safety Committees Regulations 1977)에 따라 당해 사업장의 취업자 중에서 임명된 안전대표를 승인하고 그에게 편의를 제공하며 훈련을 위한 시간을 인정하여야 한다. 그리고 사업주는 사업장의 안전보건 확보를 위한 조치를 촉진·개발하고 이러한 조치의 효과성을 확인하는 데

13) Rachel Moore LLB, The Law of Health & Safety at Work 2014/15, Twenty-third ed., Croner, 2014, p. 106 이하 참조.

있어 그와 안전대표가 효과적으로 협력할 수 있게 하는 규정(계획)을 작성·유지하기 위하여 안전대표와 협의할 의무를 부여하고 있다(제2조 제6항).

나) 근로자가 아닌 자 대상: 사업주 및 자영업자

「HSWAct」는 근로계약관계에 있지 않은 자라 하더라도 사업을 운영하는 자에게 사업에 의해 안전보건에 영향을 받는 자들에 대한 보호의무를 규정하고 있다. 로벤스(Robens) 위원회는 근로자가 자영업자의 작업 중 부주의한 행동에 의하여 특별히 위험에 노출될 수 있기 때문에 자영업자를 보호법(「HSWAct」)의 적용범위에 포함할 필요가 있다고 지적하였으며, 「HSWAct」는 사업주 외에 자영업자도 보호의 대상이자 의무의 주체로 포함하고 있다.

본법 제3조는 모든 사업주는 합리적으로 실행 가능한 범위에서 자신의 사업에 의하여 영향을 받을 수 있는, 자신이 고용하고 있지 않은 자가 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록 사업을 행하지 않으면 안 된다(제3조 제1항). 그리고 자영업자도 합리적으로 실행 가능한 범위에서 자신의 사업 수행에 의하여 영향을 받는 자신과 다른 사람(그의 근로자가 아닌 자)이 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록 당해 사업을 수행하지 않으면 안 된다(제3조 제2항). 그리고 사업주와 자영업자는 당해 사업의 영향을 받을 가능성이 있는 자에게 그 사업 수행방법의 안전보건 측면에 관한 정보를 제공하지 않으면 안 된다(제3조 제3항)고 규정하고 있다.

다시 말해서, 「HSWAct」 제3조는 공중(公衆) 또는 기타 비(非)근로자들이 사업장의 유해·위험요인 등에 의해 위험한 상태에 빠지지 않도록 이들을 보호하기 위해 규정되었다. 모든 사업주는 합리적으로 실행 가능한 범위에서 자신의 사업에 의하여 영향을 받을 수 있는, 자신이 고용하고 있지 않은 비근로자가 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록 사업을 행하여야 한다(제3조(1)). 또한 자영업자도 합리적으로 실행 가능한 한에서 자신의 사업 수행에 의하여 영향을 받는 자신과 다른 사람이 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록 당해 사업을 수행하여야 한다(제3조(2)). 본법 제3조에 의한 보호대상

에는 사업주의 부지(premises)에 들어오는 방문객, 그 곳에 일하기 위해 오는 하도급업자, 대학캠퍼스에 있는 학생 등 해당 사업이 수행되는 방법에 의해 영향을 받을 수 있는 사람들이 모두 포함된다. 제3조(1)에 의해 부과되는 의무는 사업주가 고용하고 있지 않은 사람들에게 정보와 설명을 제공할 의무를 포함할 만큼 상당히 광범위하며, 이들이 계약관계 등으로 민사소송의 권리를 갖는지 여부는 「HSWAct」의 사업주 책임과는 관계가 없다.

이에 따라 영국에서는 사업주와 자영업자에게 사업을 운영하는 행위로 인해 영향을 미칠 수 있는 자에 대한 폭넓은 보호의무를 부여하고 있으며. 여기에는 작업을 위해 공장 안에 들어오는 하청업체(subcontractor) 종사자와 공장의 폭발에 의하여 피해를 입을 수 있는 인근 주민, 공장을 방문하는 자, 대학 캠퍼스의 학생 등도 「HSWAct」에 의한 보호의 대상이 된다.

「HSWAct」 제3조(1)에 따른 형사책임의 성립에 있어서 문제가 되는 작업이 사업주의 사업수행의 일부분이었다는 것을 제시하는 것으로 충분하며 사업주가 그의 사업(undertaking)의 일부분으로서 문제가 되는 작업을 관리(control)하고 있었는지까지 입증할 의무는 없다. ‘사업(undertaking)’이라는 용어는 ‘enterprise’ 또는 ‘business’와 유사한 개념으로 쓰이며, 만약 사업(business)을 운영하는 데 필요한 기계류, 설비, 빌딩의 청소, 유지보수 또는 수리는 사업주의 근로자에 의해 수행되든 자영(independent) 수급인에 의해 수행되든, 넓은 의미에서 사업(undertaking)을 운영하기 위한 부분으로 볼 수 있다. 그러나 사실 어떠한 활동(activity)이 사업주의 사업 수행의 일부분인 것으로 볼 수 있는 지는 각 사례에 따른 사실문제이고, 자영 수급인이 사업주가 보유한 기계의 수리를 위해 사업주가 운영하는 사업장에 들어올 경우, 그 작업은 사업주의 사업운영을 위한 작업으로 보아 본법 제3조를 적용할 수 있을 것이다. 반면에 자영 수급인이 수리를 위하여 기계류를 반출하여 수급인의 사업장에서 수리를 할 경우에는, 사업주는 그 작업이 수행되는 방법에 대해 영향력을 미치고 있다고 보기 어려울 것이다.

만약 사업주가 자신의 사업의 일부분을 형성하는 작업을 수행하기 위하여 자영 수급인을 사용할 경우, 사업주는 합리적으로 실행가능하고 위험을 회피하기 위하여 필요한 모든 상태를 제공하여야 한다. 사업주가 자영 수급인에 대해 행사하는 관리감독(control)의 유무와 관리감독의 형태는 중요하지 않으며, 사업주는 관리감독을 행사할 위치에 있지 않았다고 주장할 수 없다. 따라서 작업이 사업(business)을 위한 것이거나 사업(undertaking)에 부수적인 것이라는 의미에서, 일단 사업(undertaking)의 기준이 충족되면, 사업주의 유일한 항변은 합리적으로 실행가능 한 조치를 취하였다는 점이다. 법위반 행위가 근로자에 의해 행해졌거나 조언자(advisor)가 지명되었다는 사실은 사업주의 법규의 위반에 대한 변명이 되지 않는다. Management Regulations 제21조는 관련법규의 어느 조항도 근로자 또는 안전보건을 지원하기 위해 지명된 자의 행위(작위)나 태만(부작위)을 이유로 사업주에게 법규 위반에 대한 형사절차에서의 항변을 제공하도록 작용하지 않는다고 규정하고 있다.

만약 사업주가 자영 수급인의 작업을 수행하는 방법에 대해 일체의 관리감독을 하지 않기로 하였다면, 해당 작업에서 필요한 예방조치는 수급인에게 전적으로 의존하게 될 것이다. 사업주로서는 수급인의 안전보건조치에 의존하는 것 외에 직접적으로 안전보건조치를 실시하는 것은 합리적으로 실행 가능한 조치에 해당하지 않는다. 다만 사업주가 작업에서 발생하는 특별한 유해위험요인을 알고 있거나, 해당 작업이 수급인 간 또는 수급인과 사업주의 근로자 사이의 작업에 영향을 미쳐 조정이 필요한 것이라는 사정이 존재한다면 사업주는 합리적으로 실행가능 한 조치를 취하여야 한다. 이러한 경우 도급인은 수급인의 안전보건조치가 취해져야 한다는 것을 계약상의 조건으로 요구하고, 계약상 예정된 안전보건조치가 이행되도록 감독하는 조치를 취해야 할 것이다.

한편, ‘risk’ 용어는 실제적인 위험(danger)이 아니라 ‘일어날 수 있는 위험(danger)’의 개념을 뜻한다. 이것은 「HSWAct」의 예방적 목적을 증진시키기 위한 법원의 목적론적 해석과 일치한다. 비근로자가 노출되어서는 안 되는 ‘the risks’는 위험(danger) 또는 부상의 가능성을 포함하는 개념으로 실제의

재해 또는 건강하지 못한(ill health) 사례에 한정되지 않는다. 예컨대, 박물관에서 정기적인 청소·소독시스템이 작동되지 않아 Legionella균을 원인으로 공중(公衆)이 건강위험에 노출되자 박물관 측이 형사처벌된 사례가 있다.

(2) 시설 지배·관리자

「HSWAct」는 주로 사업을 운영하면서 발생시키는 위험에 대한 통제와 관리에 대한 책임을 부여하지만, 이 밖에도 부동산이나 건물을 지배·관리하는 개인이나 법인(회사, 지방자치단체 등)에 대해서도 일정한 의무가 부과되어 있다. 이러한 부동산이나 건물은 사람들에 의하여 다양한 목적으로(예를 들면, 일을 수행하기 위하여, 상품이나 서비스를 제공하기 위하여, 계산을 하기 위하여) 방문된다. 이러한 시설의 지배·관리자에게는 자신의 시설(부동산·건물)에 승낙을 얻고 들어오는 사람들의 안전에 대해 일정 정도의 책임을 져야 하는 관리의무가 발생한다.

「HSWAct」 제4조는 부동산이나 건물을 지배·관리하는 개인이나 법인(회사, 지방자치단체 등)에 대해서 i) 그들의 근로자가 아닌 자, ii) 작업장 또는 설비·물질의 사용 장소로서 활용되는 비 거주용 시설을 이용하는 자에 대한 보호 의무를 부과하고 있다. 제4조에 따라 본조가 적용되는 시설, 당해 시설에의 출입수단 또는 당해 시설 내의 설비·물질을 일정 정도 지배·관리하는 자는, 합리적으로 실현 가능한 범위에서 i) 시설, ii) 시설을 이용하는 자에 의해 이용되는 모든 출입수단, iii) 시설 내에 있거나 시설에서의 사용을 위해 제공된 위해 제공된 설비·물질이 안전하고 건강상 유해가 없도록 합리적인 조치를 취하여야 한다.

다시 말해서, 「HSWAct」 제4조는 사람들(그들 자신의 근로자가 아닌)에 의해 작업장소 또는 그들의 사용을 위해 그곳에 제공되는 기계·설비나 물질을 사용할 수 있는 장소로 사용되는, 비가사(非家事) 건물(premlises), 그 출입수단 또는 그곳에 있는 기계·설비, 물질을 관리하는 사람들에게 의무를 부과

고 있다. 이 의무는, 조치를 취할 위치에 있는 자가 그 건물, 출입수단 및 그 안에 있거나 그곳에서의 사용을 위해 제공되는 기계·설비 또는 물질이 안전하고 건강위험이 없도록 합리적으로 실행가능한 범위에서 보장하는 것이 합리적인 그러한 조치를 취하는 것을 내용으로 한다. 거주건물은 명백히 가사(家事) 건물이지만, 그 건물의 공통부분, 예컨대 전적으로 가사목적에만 사용되지 않는 부분(현관, 승강기, 계단, 층계참 등)은 가사용이 아니다(non domestic). 건물의 공통부분은 건물소유자가 고용하고 있지 않은 사람들에게 작업장소로 또는 기계·설비(예 : 승강기)를 사용하는 장소로 이용될 수 있다. 요컨대, 건물이 사적 거주지로서 거주자의 배타적인 점유 하에 있지 않으면 그 건물은 가사용이 아닌 것으로 간주되며 본법의 적용을 받게 된다.

「HSWAct」 제4조는 「점유자 책임법 1957」(Occupiers' Liability Act 1957)에 포함된 민사책임의 형사적 상대방(counterpart)에 대해 적용되며 일하고 있는 사람들에게로 한정되지 않는다. 근로자가 자신의 사용자에게 의해 관리되지 않는 건물을 사용하고 있는 경우, 예컨대 창문 청소를 위해 작업원이 방문한 경우에도 적용된다. 그리고 동전으로 작동되는 세탁소와 같이 그곳에 아무도 고용되어 있지 않더라도 사용에 제공된 기계·설비 또는 물질을 사용하고 있는 고객에 대하여 적용된다. 또한 대학은 이 조항에 따라 부속건물(도서관 등)의 안전을 보장할 의무를 가지고 있고, 학교도 실험실 등을 사용하는 학생에 대하여 의무가 있다. Mouallem v Carlisle City Council 사건에서 어린이용 놀이센터를 운영한 피고가 개선통지를 준수하지 않아 유죄판결을 받았다. 해당 건물은 가사용 건물이 아니고, 어린이들은 그곳에서 기계·설비(장비)를 사용하고 있었으며, 피고는 그 건물을 관리하고 있었다. 피고의 항소는 기각되어 확정되었다.

또한 계약 또는 임차권을 기초로 다른 사람에 의해 작업장소로 또는 기계·설비나 물질을 사용하는 장소로 사용되는 건물을 유지(maintain)하거나 수리할 의무, 출입수단을 유지(maintain)할 의무 또는 그러한 기계·설비나 물질의 사용에 기인하는 건강위험의 제거와 안전을 확보할 의무를 가지고 있는 사

람은, 제4조(3)에 따라 위의 의무가 부과되어 있는 사람이다. 예를 들면, 기계·설비의 유지보수에 대하여 책임 있는 유지보수 수급인(maintenance contractor) 또는 유해위험물질의 관리를 다루어야 하는 전문 관리자(advisor)는 그의 근로자가 아닌 사람들에게 대해 이 조항에 의해 부과된 의무를 진다.

어떠한 자가 다른 사람의 사용을 위한 건물을 이용하도록 하는 경우, 그 건물의 안전을 확보하기 위하여 취해진 조치의 합리성은 관리자의 그 건물의 예상되는 사용에 대한 지식과 실제 사용에 대한 지식의 견지에서 결정되어야 한다. Austin Rover Group Ltd v Inspector of factories 사건에서 하수급인 회사의 근로자가 Austin Rover의 건물에서 작업하다가 사망하였다. 그러나 Austin Rover에 대한 기소는 기각되었는데 합리적으로 발생 가능한 상황에 대한 판단에 있어서 어떤 사람이 합리적으로 예상되는 방식의 행동을 하였을 때 건물(부지)이 합리적으로 예상가능한 부상의 원인을 제공한 것이 아니라고 한다면 본법 제4조의 위반이 성립하지 않는다고 판단하였다. 즉, 알려지지 않은 예기치 않은 사고의 발생을 방지하기 위하여 그 이상의 조치를 취하는 것은 합리적이지 않다고 보았다.

(3) 유해배출물 관련시설 관리자

「HSWAct」는 공공의 안전보건도 시야에 넣고 있다. 본법 제5조는 유해물질의 배출에 관련한 시설을 관리하는 자는 당해 시설로부터 유독하거나 불쾌한 물질이 대기 중으로 배출되는 것을 방지하기 위하여 ‘실행 가능한 최상의 방법’을 이용할 의무가 있다(제5조). Robens 위원회는 현대의 산업활동, 특히 화학 산업의 특징인 대규모 재해로부터 근로자와 함께 공중도 보호할 필요가 있다고 생각하여 이러한 의무를 제안하였다. 다만 여기에서 사용되고 있는 ‘실행 가능한 최상의 방법’이라는 기준은 지역 공동체에 해로운 영향을 전혀 또는 거의 초래하지 않을 정도의 수준으로서 추가적인 개선의 여지가 없는 수준을 의미하며, 다른 규정에서 제시하는 ‘합리적으로 실행 가능한 범위에서’라는 기준보다 고도의 기준이라고 해석되고 있다.

(4) 제조자, 수입자 및 공급자

사업장에서 작업 중에 사용하는 물품 또는 물질을 설계, 제조, 수입 또는 공급하려고 하는 자에 대해서는 다음과 같은 의무가 부과되어 있다(제6조 제1항 및 제4항). ① 물품이 적절하게 사용되는 경우, 합리적으로 실행 가능한 범위에서 당해 물품이 안전하고 건강장해의 위험이 없도록 설계·제조되도록 할 것, ② ①의 의무를 이행하기 위하여 필요한 검사 또는 시험을 실시하거나 그 실시를 계획할 것, ③ 설계, 검사·시험이 이루어진 물품의 사용법에 관하여 그리고 그 사용단계에서 안전하고 건강장해의 위험이 없도록 하기 위해 필요한 조건에 관하여 각각 충분한 정보를 제공할 의무가 부과되어 있다.

또한 작업 중 사용되는 물품 또는 물질을 설계 또는 제조하려고 하는 자는 그 설계 또는 제조에 의하여 발생하는 안전보건상의 유해위험을 발견하고 나아가 합리적으로 실현 가능한 범위에서 그것을 배제하거나 최소한으로 억제하기 위하여 필요한 연구를 실시하거나 그 실시를 계획할 의무도 부과되어 있다(제6조 제2항 및 제 5항). 그리고 작업에 사용되는 물품을 작업자들에 의해 당해 물품이 사용되는 시설 내에 조립 또는 설치하려고 하는 자는 합리적으로 실현 가능한 범위에서 그것이 적절하게 사용되면 그 조립 또는 설치 방법이 건강장해를 초래하거나 안전성의 문제를 초래하지 않도록 조치할 의무가 있다(제6조 제3항).

(5) 근로자

산업재해의 효과적 예방을 위해서는 위험을 발생시키는 자의 보호의무와 함께 위험예방을 위한 조치를 이행할 의무도 중요하다. 근로자는 자신의 안전 보건 및 자신의 행위에 의하여 영향을 받을 가능성이 있는 자의 안전보건에 합리적인 주의를 기울일 의무가 있다. 이러한 측면을 고려하여「HSWAct」는 자신의 사업주 및 기타의 자에게 부과된 의무가 이행되도록 하기 위하여 필요한 한도에서 그들에게 협력할 의무를 근로자에게 부여하고 있다(제7조). 예를

들어 사업주에게 근로자에 대하여 보호구를 제공하도록 의무가 부과되어 있는 경우, 현장의 관리감독자는 해당 보호구가 근로자에게 제공되도록 조치할 의무가 있으며, 근로자는 사업주의 안전보건조치에 따라 보호구를 착용할 의무가 발생한다.

(6) 모든 자

법의 이행에 있어서 누구라도 제정법의 규정에 의하여 안전보건 및 복리후생을 위하여 제공된 것을 고의 또는 인식 있는 과실로 방해한다든지 악용해서는 안 된다(제8조). 그리고 사업주는 제정법상의 의무의 이행으로서 행하거나 제공하는 것에 대하여 근로자에게 비용을 부담하게 해서는 안 된다(제9조)고 규정하고 있다.

(7) 건설업

「건설(설계 및 관리)규칙[Construction(Design and Management) Regulations 2015]」¹⁴⁾(이하 「CDM Regulations 2015」로 약칭)은 건설프로젝트를 수행하는 경우의 보건, 안전, 복지의 관리를 다루고 있다. 모든 규모와 유형의 건설 프로젝트가 계획되는 방법에 적용된다. 이 규칙의 적용대상인 건설공사(construction work)는 건축공사, 토목공사 또는 엔지니어링 건설(engineering construction)공사를 수행하는 것을 의미하고, 다음 작업을 포함한다(규칙 제2조).

14) HSE, Managing health and safety in construction, - Construction (Design and Management) Regulations 2015, HSE Books, 2015, p. 6 이하 참조.

- 건설, 변경, 변경, 장착, 시운전, 수리, 수선, 유지, 개장(改裝), 기타 보수
- 현장 청소를 포함하여 계획된 구조물의 준비, 검사, 조사(단, 현장 survey는 포함되지 않음), 굴착(단, 건설 전 고고학적 조사는 제외됨) 및 현장 · 구조물의 끝맺음에 있어 사용 또는 점유를 위한 현장 · 구조물의 청소 또는 준비
- 구조물을 형성하는 사전에 제조된 구성요소의 현장 조립 또는 해체 직전에 구조물을 형성한 사전에 제조된 구성요소의 현장 해체
- 구조물의 파괴 · 해체 또는 해체 직전에 구조물을 형성한 사전에 제조된 구성요소의 현장 해체에 기인하는 구조물, 생산품, 폐기물의 제거
- 구조물 내에 또는 구조물에 정상적으로 고정된, 기계·전기·가스·압축공기·유압·통신·컴퓨터 설비 또는 유사 설비의 설치, 시운전, 보수, 수리, 제거

「CDM Regulations 2015」은 「CDM Regulations 2007」을 대체하면서 2015년 4월 6일에 시행되었다. 주요한 목적은 안전보건을 프로젝트 관리에 통합하고, 함께 일하는 관계된 모든 사람이 다음과 같이 하도록 촉진하는 것이다.

- 프로젝트의 계획과 관리를 맨 처음부터 개선한다.
- 유해위험요인이 설계 또는 계획단계에서 제거되거나 감소될 수 있도록 그리고 잔류위험성이 적절하게 관리될 수 있도록 초기에 유해위험요인을 확인한다.
- 불필요한 관료주의를 피하라.

건설업종은 전통적으로 중대재해 발생률이 높고 대다수의 건설재해는 불량한 관리 때문에 발생하며, 그 외의 건설재해는 설계자가 설계 및 계획 과정 동안에 안전보건 측면을 충분하게 고려하지 않았기 때문에 발생하는 것으로 평가된다. 건설업은 다수의 수급인이 한 현장에서 작업하는 특성을 가지고 있다. 또한 건설업종이 아니더라도 화학업체 등은 설비를 건조하기 위하여, 작업장을 전환하거나 확장하기 위하여 또는 건물을 해체하기 위하여 때때로 수급인들을 사용한다. 다수의 사업주가 하나의 현장에서 작업을 수행하는 경우,

주된 수급인에게 모든 단계에서 안전보건을 계획하고 관리-모니터링-조정 할 의무를 부여하고, 각 수급인에게 다른 수급인과의 활동을 조정하고 주된 수급인의 관리에 따를 의무를 부여하고 있다. 또한 도급인이 수급인을 지명하거나 수급인이 작업 수행자를 지명하는 경우 적절한 기술, 지식, 훈련 및 경험을 가진 자를 지명하고 이를 입증할 수 있어야 한다. 또한 의무 주체자들은 안전을 확보하기 위해 상호 협력할 수 있도록 정기적인 대화를 하여야 하며, 작업자들과 협의와 교감을 얻기 위해 정보를 제공하고, 의견을 수렴하여 의사결정 전에 의견을 고려해야 한다.

이 규칙은 설계 개념(design concept)부터 시작하여 건설프로젝트의 처음부터 끝까지 계획 및 관리에 주의를 집중하는 것을 의도하고 있다. 목적은 안전보건의 사후약방문이나 추가된 엑스트라가 아니라, 프로젝트 전개의 필수적이지만 정상적인 부분으로 다루어지도록 하기 위함이다. 이를 위해 각 주체에게 고유한 책임을 부여하고 안전보건활동을 제시하고 있다. 건설공사에서의 의무주체별 의무의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.¹⁵⁾

가) 발주자의 의무

- 프로젝트를 HSE에 신고하고 발주자가 자신의 의무를 인지하고 있다는 것을 확인
- 주설계자와 주시공자(원수급인)를 지명
- 책임 보유자들이 자신들의 책임을 다하도록 보장
- 시공 전 단계의 정보를 제공
- 공사현장에서 공사기간 동안 최소한의 안전보건기준이 유지되도록 보장
- 주시공자가 공사단계별 안전보건계획을 수립하도록 보장
- 주설계자가 안전보건대장을 작성하도록 확인

15) 이하는 주로 HSE, Managing Health and Safety in Construction - Construction (Design and Management) Regulations 2015, HSE Books, 2015; Richard Matthews and James Ageros, Health and Safety Enforcement - Law and Practice, Fourth ed., Oxford University Press, 2016, p. 369 이하 참조.

■ 공사관리(제4조)

- (1) 발주자는 공사 관리를 위해 적합한 조치를 취해야 하며, 여기에는 충분한 시간 및 다른 자원의 할당 또한 포함된다.
- (2) 조치가 적합하려면 다음의 사항을 보장하여야 한다.
 - (a) 건설작업이 합리적으로 실행 가능한 범위에서 공사의 영향을 받는 자의 안전보건에 위험을 가하는 일 없이 수행될 수 있다.
 - (b) 건설작업을 수행하는 모든 자에 대하여 본 규칙 별표 2에 명시된 시설이 제공된다.
- (3) 발주자는 공사 진행 내내 이들 조치가 유지되고 검토되도록 해야 한다.
- (4) 발주자는 공사 진행을 위해 임명된 모든 설계자 및 시공자(수급인) 또는 임명 대상으로 고려되는 모든 설계자 및 시공자에게 가능한 한 빨리 건설 전 정보를 제공해야 한다.
- (5) 발주자는 다음의 사항을 보장해야 한다.
 - (a) 건설단계 개시 이전에, 만일 시공자가 하나뿐일 경우 해당 시공자 또는 주시공자에 의해 건설 단계 계획이 작성된다.
 - (b) 주설계자가 다음의 조건을 충족하는 공사용 안전보건문서(file)를 작성한다.
 - (i) 본 규칙 12(5)조를 준수한다.
 - (ii) 새로운 관련 정보를 반영하기에 적절한 주기로 개정된다.
 - (iii) 관련 법적 요건에 부합하기 위해 필요한 누구든지 점검 목적으로 입수할 수 있다.
- (6) 발주자는 다음의 사항을 보장하기 위해 합당한 조치를 취해야 한다.
 - (a) 주설계자는 본 규칙 11조 및 12조에 명시된 주설계자로서의 다른 의무들을 준수한다.

- (b) 주시공자는 본 규칙 12조에서 14조까지에 명시된 주시공자로서의 다른 의무들을 준수한다.
- (7) 만일 발주자가 구조물에 대한 발주자의 지분을 청산할 경우, 발주자는 발주자의 구조물에 대한 지분을 획득한 자에게 안전보건문서(file)를 제공함으로써 그리고 그 획득한 자가 안전보건문서(file)의 본질과 목적을 알게 함으로써 본 조 (5)(b)(iii)항에 명시된 의무를 준수한다.
- (8) 한 건의 공사와 관련하여 발주자가 둘 이상일 경우,
 - (a) 하나 또는 둘 이상의 발주자는 본 규칙의 목적상 유일한 발주자(들)로서 취급되는 것으로 서면 합의할 수 있다.
 - (b) 본 항 (c)호에 명시된 의무를 제외하고는, 본 조 (a)항에 따라 합의된 발주자(들)만이 본 규칙에 의거하여 발주자에게 부과된 의무를 지게 된다.
 - (c) 다음에 명시된 의무는 모든 발주자가 준수해야 할 의무이다.
 - (i) 본 규칙 8(4)조 및
 - (ii) 본 규칙 8(6)조 및 본 조 (4)항. 단, 해당 의무가 발주자가 소유하고 있는 정보와 관련되어 있을 정도 내에서만 그러하다.

■ 주설계자 및 주시공자(원수급인)의 지명(제5조)

- (1) 시공자가 둘 이상일 경우 또는 언제든 둘 이상의 시공자가 한 건의 공사를 진행할 것으로 합당한 예상이 가능할 경우, 발주자는 서면으로 다음에 명시된 자를 지명해야 한다.
 - (a) 주설계자로서 건설 전 단계 전반을 통제하는 설계자
 - (b) 주시공자로서의 시공자
- (2) 주설계자와 주시공자의 지명은 가능한 한 빨리 이루어져야 하며, 어떤 경우든, 건설단계 개시 이전에 이루어져야 한다.

- (3) 만일 발주자가 주설계자를 지명하지 못할 경우, 발주자는 본 규칙 11조 및 12조에 명시된 주설계자로서의 의무를 완수해야 한다.
- (4) 만일 발주자가 주시공자를 지명하지 못할 경우, 발주자는 본 규칙 12조에서 14조까지에 명시된 주시공자의 의무를 완수해야 한다.

■ 신고(제6조)

- (1) 건설현장에서의 건설작업 일정이 다음과 같을 것으로 예상되는 경우 공사는 신고 대상이 된다.
 - (a) 근무일이 30일을 초과하고 공사 시점과는 관계없이 동시에 일하는 근로자의 수가 20을 넘을 경우 또는
 - (b) 총 인일이 500을 초과할 경우.
- (2) 신고 대상이 되는 공사의 경우, 발주자는 건설단계 개시 이전에 가능한 한 빨리 안전보건청(HSE) 지역사무소에 신고를 해야 한다.
- (3) 신고는 다음과 같아야 한다.
 - (a) 본 규칙 별표 1에 명시된 세부사항이 담겨 있어야 한다.
 - (b) 건설현장 사무실에서 건설작업에 종사한 모든 근로자가 읽을 수 있을 정도로 알기 쉬운 방식으로 명확하게 표시되어야 한다.
 - (c) 필요하다면 주기적으로 갱신되어야 한다.
- (4) 공사에 안전보건(철도 및 기타유도수송시스템에 대한 집행권자)규칙(2006) (Health and Safety (Enforcing Authority for Railways and Other Guided Transport Systems) Regulations 2006)(a)¹⁶⁾ 3조의 효력에 의거하여 철도규제청(Office of Rail Regulation)이 집행권자 역할을 하는 종류의 건설작업이 포함될 경우, 발주자는 안전보건청 대신에 철도규제청에 신고를 해야 한다.

16) (a) S.I. 2006/557. 안전보건(철도 및 기타유도수송시스템에 대한 집행권자)규칙 3조는 S.I. 2007/1573 및 2014/469에 의해 개정되었다.

- (5) 공사가 다음의 위치에 해당되는 장소나 다음에 위치한 장소에서 진행되는 건설작업을 포함할 경우에는
- (a) 에너지법(2013)(Energy Act 2013)(b)¹⁷⁾ 68절에 명시된 의미에 속하는 영국(Great Britain) 내 원자력 부지
 - (b) 안전보건(집행권자)규칙(1998)(Health and Safety (Enforcing Authority) Regulations 1998)(c)¹⁸⁾ 2(1)조에 명시된 의미에 속하는 인가받은 군사 부지 또는
 - (c) (위 규칙의 2A조에 명시된 의미에 속하는) 새로운 원자력 건설부지.
- 발주자는 안전보건청 대신에 원자력규제청(Office for Nuclear Regulation)에 신고해야 한다.

나) 설계자 및 시공자(수급인)의 의무(제8조)

- (1) 공사 진행을 위해 임명된 설계자(주설계자 포함) 또는 시공자(주시공자 포함)는, 공사에 영향을 받는 모든 사람의 안전보건을 보장하는 방식으로, 자신이 임명되어 수행할 역할을 완수하는 데 필요한 기술, 지식, 경험을, 만일 설계자 또는 시공자가 조직일 경우에는, 조직적 역량까지를 각각 보유해야 한다.
- (2) 설계자나 시공자는 본 조 (1)항에 언급된 조건을 완수하기 전까지는 공사 진행을 위한 임명을 수락해서는 안 된다.
- (3) 공사 진행을 위해 설계자나 시공자를 임명할 책임이 있는 자는 설계자나 시공자가 본 조 (1)항에 명시된 조건을 완수할 수 있을지 스스로 납득할 수 있도록 합당한 조치를 취해야 한다.

17) (b) 2013 c.32.

18) (c) S.I. 1998/494. “인가받은 군사부지”의 정의 및 새 규칙 2A조는 S.I. 2014/469에 의해 안전보건(집행권자)규칙 2(1)조에 삽입되었다.

- (4) 본 규칙에 따른 의무를 지거나 기능을 수행하는 자는 동일한 현장이나 인접한 현장에서 공사를 진행하거나 공사와 관련이 있는 자와, 의무를 지거나 기능을 수행하는 모든 자가 해당 의무나 기능을 완수하는 것을 가능하게 하는 데 필요한 정도까지, 협력해야 한다.
- (5) 다른 이의 통제 하에서 공사를 진행 중인 자는 자신의 보건이나 안전 또는 다른 이의 보건이나 안전을 위태롭게 할 가능성이 있는 공사와 관련하여 그들이 알고 있는 사항을 자신을 통제하고 있는 자에게 보고해야 한다.
- (6) 본 규칙에 의거하여 정보나 지침을 제공해야 하는 자는 해당 정보나 지침이 알기 쉬운 것이 되도록 해야 하며 가능한 한 빨리 제공되도록 해야 한다.
- (7) 본 조 (3), (4), (6)항에 명시된 의무는, 가내공사 발주자를 대상으로 하는 한, 본 규칙 7(1)조에 명시된 자에 의해 수행되어야 한다.

다) 설계자의 의무(제9조)

- (1) 설계자는, 발주자가 본 규칙에 의거하여 발주자 자신이 준수해야 하는 의무를 인지하고 있다는 것을 확신하지 못할 경우에는, 공사와 관련된 작업을 개시해서는 안 된다.
- (2) 설계자는 설계를 작성하거나 수정할 때, 다음의 경우에 해당하는 자의 보건이나 안전에 가해지는 예측 가능한 위험을 합리적으로 실행 가능한 범위에서 제거하기 위하여 일반예방원칙 및 건설 전 정보를 고려해야 한다.
 - (a) 건설작업을 수행하거나 건설작업에 영향을 받는 자
 - (b) 구조물을 유지관리하거나 청소하는 자 또는
 - (c) 작업장으로 설계된 구조물을 이용하는 자

- (3) 만일 이러한 위험을 제거하는 것이 불가능할 경우, 설계자는 합리적으로 실행 가능한 범위에서 다음의 행동을 해야 한다.
- (a) 뒤이은 설계 과정을 통해 위험을 감소시키고, 그것이 불가능할 경우에는 위험을 통제하는 조치를 취한다.
 - (b) 주설계자에게 위험에 관한 정보를 제공한다.
 - (c) 안전보건문서(file)에 적절한 정보가 담길 수 있도록 한다.
- (4) 설계자는 발주자와 다른 설계자 및 시공자가 본 규칙에 따른 그들의 의무를 준수하는 데 적절한 도움을 줄 수 있도록, 설계도와 함께 구조물의 설계, 건설 또는 유지관리에 관한 충분한 정보를 제공하기 위한 모든 합당한 조치를 취해야 한다.

라) 안전보건 관련 건설 전 단계에서의 주설계자의 의무(제11조)

- 시공 전 단계에서의 계획, 관리, 모니터링
- 합리적으로 실행 가능한 한 설계 과정에서 위험요인이 제거되거나 제어될 수 있도록 보장
- 설계자가 설계자의 의무를 준수하는지 확인하고 발주자의 공사 이전 단계의 정보제공의무를 이행을 지원
- 주시공자에게 정보를 전달
- 설계자들이 의무를 준수하도록 보장
- 안전보건대장 준비
- 주시공자와 협력하고 주시공자의 공사단계의 계획, 관리, 모니터링과 관련된 정보를 공유하고 안전보건문제를 조정

- (1) 주설계자는 건설 전 단계를 계획하고, 관리하며, 모니터링해야 하며, 합리적으로 실행 가능한 범위에서 공사가 보건 또는 안전에 위험을 가하는 일 없이 수행되도록 하기 위해 건설 전 단계 동안 안전보건 관련 문제를 조정해야 한다.

(2) 본 조 (1)항에 명시된 의무를 완수하기 위해, 특히 다음의 경우

- (a) 여러 가지 작업 관련 항목이나 동시에 또는 연이어 이루어지게 될 작업 단계를 계획하기 위해 설계, 기술 및 조직 관련 사항이 결정 중에 있는 경우
- (b) 이러한 작업 또는 작업 단계를 완수하기 위해 필요한 기간을 추산하는 경우

주설계자는 일반예방원칙, 그리고 관련 있을 경우에는 건설단계계획 및 안전보건문서(file)의 내용을 고려해야 한다.

(3) 본 조 (1)항에 명시된 의무를 이행할 때, 주설계자는 다음의 경우에 해당하는 자의 보건이나 안전에 대한 예측 가능한 위험을 합리적으로 실행 가능한 범위에서 식별하여 제거 또는 통제해야 한다.

- (a) 건설작업을 수행하거나 건설작업에 영향을 받는 자
- (b) 구조물을 유지관리하거나 청소하는 자 또는
- (c) 작업장으로 설계된 구조물을 이용하는 자

(4) 본 조 (1)항에 명시된 의무를 이행할 때, 주설계자는 모든 설계자가 본 규칙 9조에 명시된 의무를 준수하도록 해야 한다.

(5) 본 조 (1)항에 명시된 안전보건문제를 조정하는 의무를 이행할 때, 주설계자는 공사 전 단계와 관련하여 작업을 수행하는 모든 이가 발주자와 주설계자 및 서로간에 협력할 수 있도록 해야 한다.

(6) 주설계자는 반드시 다음의 조치를 취해야 한다.

- (a) 본 규칙 4(4)에 의거하여 요구되는 건설 전 정보의 제공에 있어 발주자를 도와야 한다.
- (b) 주설계자가 통제할 수 있는 범위 내에서, 공사 진행을 위해 지명된 모든 설계자 및 시공자 또는 지명 대상으로 고려되는 모든 설계자 및 시공자에게 즉시 그리고 편리한 형태로 건설 전 정보를 제공해야 한다.

- (7) 주설계자는 주설계자의 임명기간 동안 주시공자와 협력해야 하며 건설 단계의 계획, 관리, 감시와 관련된 정보 및 건설기간 동안의 안전보건 문제 조정과 관련된 정보를 주시공자와 공유해야 한다.

마) 주설계자 및 주시공자의 의무: 건설단계계획 및 안전보건문서(file) (제12조)

- (1) 건설 전 단계 동안 그리고 건설현장 구축 이전에, 주시공자는 건설단계 계획을 수립하거나 건설단계계획이 수립되도록 조치를 취해야 한다.
- (2) 건설단계계획은 안전보건조치 및 필요시엔 건설현장에서 진행되는 산업활동을 고려한 현장규칙을 준비해야 한다. 그리고 해당되는 경우엔, 본 규칙 별표 3에 제시된 범주 하나 이상에 해당하는 작업과 관련된 구체적인 조치를 포함해야 한다.
- (3) 주설계자는 다음의 정보를 포함하여 주설계자가 지니고 있는 건설단계 계획과 관련된 모든 정보를 주시공자에게 제공하는 방식으로 주시공자가 건설단계계획을 작성하는 것을 도와야 한다.
 - (a) 발주자로부터 획득한 건설 전 정보
 - (b) 본 규칙 9(3)(b)조에 의거하여 설계자들로부터 획득한 정보
- (4) 공사 진행 내내 주시공자는 건설단계계획이 이따금 적절하게 검토, 갱신 및 개정되도록 함으로써, 건설작업이 합리적으로 실행 가능한 범위에서 보건 또는 안전에 대한 위험 없이 수행되게끔 하는 데 있어 건설단계계획이 지속적으로 충분한 역할을 하게끔 해야 한다.
- (5) 건설 전 단계 동안, 주설계자는 공사의 성격에 적합한 안전보건문서(file)를 준비해야 하며, 당해 문서에는 향후 진행될 공사기간 동안 모든 자의 안전보건을 확보하기 위해 필요할 수 있는 큰 공사관련 정보가 담겨 있어야 한다.

- (6) 주설계자는 안전보건문서(file)가 작업관련 사항 및 발생한 모든 변경사항을 고려할 수 있게끔 이따금 적절하게 검토, 갱신 및 개정되도록 해야 한다.
- (7) 공사가 진행되는 동안, 주시공자는 주시공자가 소유하고 있는 정보로서 안전보건문서(file)와 관련이 있는 정보가 안전보건문서(file)에 포함되도록 주설계자에게 이를 제공해야 한다.
- (8) 만일 주설계자의 임명이 공사종료 이전에 끝날 경우, 주설계자는 주시공자에게 안전보건문서(file)를 전달해야 한다.
- (9) 본 조 (8)항에 따라 안전보건문서(file)가 주시공자에게 전달되었을 경우, 주시공자는 안전보건문서(file)가 작업 관련 사항 및 발생한 모든 변경사항을 고려할 수 있게끔 이따금 적절하게 검토, 갱신 및 개정되도록 해야 한다.
- (10) 공사종료 시에 주설계자는 주설계자가 부재할 경우엔 주시공자가 안전보건문서(file)를 발주자에게 전달하여야 한다.

바) 건설단계에서의 안전보건과 관련된 주시공자의 의무(제13조)

- 공사현장이 준비되기 전 또는 공사 이전에 공사 단계 계획을 작성하거나 작성을 위한 조치
- 공사 중 수시로 공사 단계 계획을 검토하고 적절하게 개정하여 위험성 없이 공사가 지속적으로 진행되도록 보장
- 안전보건문서와 관련하여 알고 있는 정보를 주설계자에게 제공
- 시공자들이 서로 협력하여 작업할 수 있도록 조치
- 시공자들이 안전보건에 대한 법적 요건을 이행하도록 조정

- (1) 주시공자는 건설단계를 계획하고, 관리하며, 감시해야 하며, 합리적으로 실행 가능한 범위에서 건설작업이 보건 또는 안전에 대한 위험 없이 수행되도록 하기 위해 건설단계 동안 안전보건 관련 문제를 조정해야 한다.

- (2) 본 조 (1)항에 명시된 의무를 이행할 때, 특히 다음과 같은 때에는
- (a) 동시에 또는 연이어 이루어지게 될 작업의 여러 항목 또는 작업 단계를 계획하기 위해, 설계, 기술·조직적 측면이 정해질 때 그리고
 - (b) 작업 또는 작업 단계를 완수하기 위해 필요한 기간을 추산하는 때
- 주시공자는 일반예방원칙을 고려해야 한다.
- (3) 주시공자는 반드시 다음의 조치를 취해야 한다.
- (a) (동일한 건설현장에서 계속 도급계약을 맺은 시공자를 포함하여) 시공자들 간의 협력을 조직한다.
 - (b) 안전보건에 대한 해당 법적 요건의 시공자들에 의한 이행을 조정한다.
 - (c) 고용주들 및 근로자들의 보호를 위해 필요하다면, 자영업자들이 다음의 조치를 취하게 한다.
 - (i) 특히 Part 4의 조항을 준수하는 데 있어, 일반보호원칙을 일관성 있게 적용한다.
 - (ii) 필요시엔, 건설단계계획을 따른다.
- (4) 주시공자는 다음의 사항을 보장해야 한다.
- (a) 적합한 현장 안전교육이 이루어진다.
 - (b) 인가받지 않은 자가 건설현장에 접근하지 못하게 막기 위해 필요한 조치를 취한다.
 - (c) 본 규칙 별표 2의 요건을 충족하는 시설이 건설단계 내내 제공된다.
- (5) 주시공자는 주설계자의 임명기간 동안 주설계자와 협력해야 하며 건설 전 단계의 계획, 관리, 모니터링과 관련된 정보 및 건설 전 기간 동안의 안전보건문제 조정과 관련된 정보를 주설계자와 공유해야 한다.

사) 주시공자의 근로자 협의 및 참여 의무(제14조)

주시공자는 반드시 다음의 조치를 취해야 한다.

- (a) 건설작업에 종사하는 주시공자 및 근로자들이 근로자의 보건과 안전 및 복지를 확보하기 위한 조치의 유효성을 발생시키고, 증진하며, 점검하는데 있어 효과적으로 협력할 수 있도록 조치하고 이 조치를 유지한다.
- (b) 근로자들의 보건, 안전 또는 복지에 영향을 미칠 수 있는 공사와 관련된 문제에 대해, 근로자로나 근로자들의 대표가 고용주와 유사한 방식으로 협의를 갖지 않은 한, 근로자로나 근로자들의 대표와 적절한 시기에 협의한다.
- (c) 이들 근로자들 또는 근로자들의 대표가 다음에 해당되는 정보를 제외하고, 현장 근로자들의 보건, 안전 또는 복지와 관련되어 있으며, 주시공자가 갖고 있거나 또는 본 규칙에 따라 주시공자에게 제공되어야 하는 모든 정보의 사본을 확인하거나 입수할 수 있게 해야 한다.
 - (i) 공개로 인해 국가안보에 해가 되는 정보
 - (ii) 주시공자가 법률로 인해 금지된 사항을 위반하지 않고서는 공개할 수 없는 정보
 - (iii) 명확히 개인에 한정된 정보로, 해당 개인이 공개에 동의하지 않는 한 공개할 수 없는 정보
 - (iv) 공개 결과 작업 과정에서 보건, 안전, 복지에 미치는 영향 이외의 다른 이유로 인해 주시공자의 일에 상당한 피해를 입히는 정보 또는 해당 정보가 다른 자에 의해 주시공자에게 제공되었을 시 바로 그 다른 자의 일에 상당한 피해를 입히는 정보
 - (v) 주시공자가 법적 절차를 밟거나, 진행하거나, 밟을 목적으로 획득한 정보

아) 시공자의 의무(제15조)

- (1) 본 규칙에 의거하여 발주자가 준수해야 하는 의무를 발주자가 인지하고 있다는 것을 확신하지 못할 경우, 시공자는 공사와 관련된 건설작업을

수행해서는 안 된다.

- (2) 시공자는 합리적으로 실행 가능한 범위에서 건설작업이 안전조건에 대한 위험 없이 수행되도록 하기 위해 시공자의 통제 하에서 시공자 또는 근로자에 의해 수행되는 건설작업을 계획하고, 관리하며, 감시해야 한다.
- (3) 한 건의 공사를 진행하는 시공자의 수가 둘 이상일 경우, 시공자는 반드시 다음의 사항을 준수해야 한다.
 - (a) 주설계자나 주시공자가 내린 지시
 - (b) 해당 공사에 대한 시공자의 작업과 관련이 있는 건설단계계획 부분
- (4) 해당 공사를 진행하는 시공자가 단 하나이면, 시공자는 다음과 같은 때에는 일반예방원칙을 고려해야 한다.
 - (a) 동시에 또는 연이어 이루어지게 될 작업의 여러 항목 또는 작업단계를 계획하기 위해 설계, 기술·조직적 측면이 정해질 때
 - (b) 작업 또는 작업단계를 완수하기 위해 필요한 기간을 추산하는 때
- (5) 해당 공사를 진행하는 시공자가 단 하나일 경우, 시공자는 건설현장 구축 이전에 가능한 한 빨리 건설단계계획을 수립하거나 건설단계계획이 수립되도록 조치를 취해야 한다.
- (6) 건설단계계획은 본 규칙 12(2)조에 명시된 요건을 충족해야 한다.
- (7) 시공자는 건설현장에서 작업하는 모든 사람들의 안전조건을 확보하기 위해, 그들에게 할당된 임무를 이행하는 데 필요한 기술, 지식, 교육, 경험을 갖추고 있거나 갖추고 있는 과정에 있지 않은 사람을 건설현장에서 작업을 하도록 고용하거나 임명해서는 안 된다.
- (8) 시공자는 자신의 통제 하에 있는 각 근로자에게 적절한 감독과 지침 및 정보를 제공하여 합리적으로 실행 가능한 범위에서 건설작업이 안전조건에 대한 위험 없이 수행되도록 해야 한다.

(9) 정보는 다음의 사항을 포함해야 한다.

- (a) 주시공자에 의해 미리 제공되지 않은 적합한 현장안전교육
- (b) 안전보건에 심각하고 급박한 위험이 닥쳤을 경우 따라야 할 절차
- (c) 다음에 해당되는, 안전보건에 대한 위험에 대한 정보
 - (i) 본 관리규칙 3조에 의거하여 위험평가를 통해 식별된 위험
 - (ii) 다른 시공자의 업무수행으로부터 기인하는 위험 또는 근로자를 관리하는 시공자라면 당연히 알고 있어야 할 위험
- (d) 근로자들이 관련 법 조항을 준수하게 하기 위해 필요한 기타 정보.

(10) 시공자는 인가받지 않은 자가 건설현장에 접근하지 못하도록 막기 위해 필요한 조치가 취해지지 않았을 경우 건설현장에서 작업을 시작하지 말아야 한다.

(11) 시공자는, 합리적으로 실행 가능한 범위에서, 본 규칙 별표 2의 요건이 시공자나 시공자의 관리 하에 있는 근로자에게 영향을 미치는 한 이들 요건이 준수되도록 해야 한다.

■ 의무주체별 의무내용을 요약하면 다음과 같다.

① 발주자

프로젝트를 관리하기 위한 적합한 제도(arrangements)를 마련하라.

이것은 다음과 같은 사항을 확실히 하는 것을 포함한다.

- 다른 의무주체가 지명된다.
- 충분한 시간과 자원이 배분된다.

다음 사항이 확실히 이행되도록 하라.

- 다른 의무주체에게 관련정보를 준비하여 제공한다.
- 주설계자와 주시공자가 그들의 의무를 수행한다.
- 복지시설을 제공한다.

② 설계자

설계를 준비하거나 변경할 때, 다음에서 발생할 수 있는 예상 가능한 위험을 제거, 감소 또는 통제하라.

- 건설
- 건설물의 유지 및 사용

프로젝트팀의 다른 구성원이 그들의 의무를 이행하는 것을 지원하기 위하여 그들에게 정보를 제공토록 하라.

③ 주설계자

프로젝트의 건설 전 단계에서 안전조건을 계획, 관리, 모니터링, 조정하라. 이것은 다음 사항을 포함한다.

- 예상 가능한 위험을 확인, 제거, 통제하는 것
- 설계자들이 그들의 수행하도록 하는 것

다른 의무주체에게 관련정보를 준비하여 제공하라.

프로젝트의 건설단계에서 주시공자가 안전조건을 계획, 관리, 모니터 및 조정하는 것을 지원하기 위하여 그들에게 관련정보를 제공하라. 이것은 다음 사항을 포함한다.

④ 주시공자

프로젝트의 건설단계에서 안전조건을 계획, 관리, 모니터 및 조정하라. 이것은 다음 사항을 포함한다.

- 발주자 및 주된 설계자와 연락하는 것
- 건설단계 계획을 준비하는 것
- 시공자와의 협력을 조직하고 그들의 작업을 조정하는 것

다음 사항을 확실히 보장하라

- 적합한 현장연수(site induction)를 제공한다.
- 허가되지 않은 접근을 방지하기 위한 합리적인 조치를 취한다.
- 작업자들의 안전보건을 확보하는 데 그들과 협의하고 그들을 관여시킨다.
- 복지시설을 제공한다.

⑤ 시공자

건설작업이 안전보건 위험 없이 수행될 수 있도록 수급인의 통제 하에 있는 건설작업을 계획, 관리 및 모니터하라.

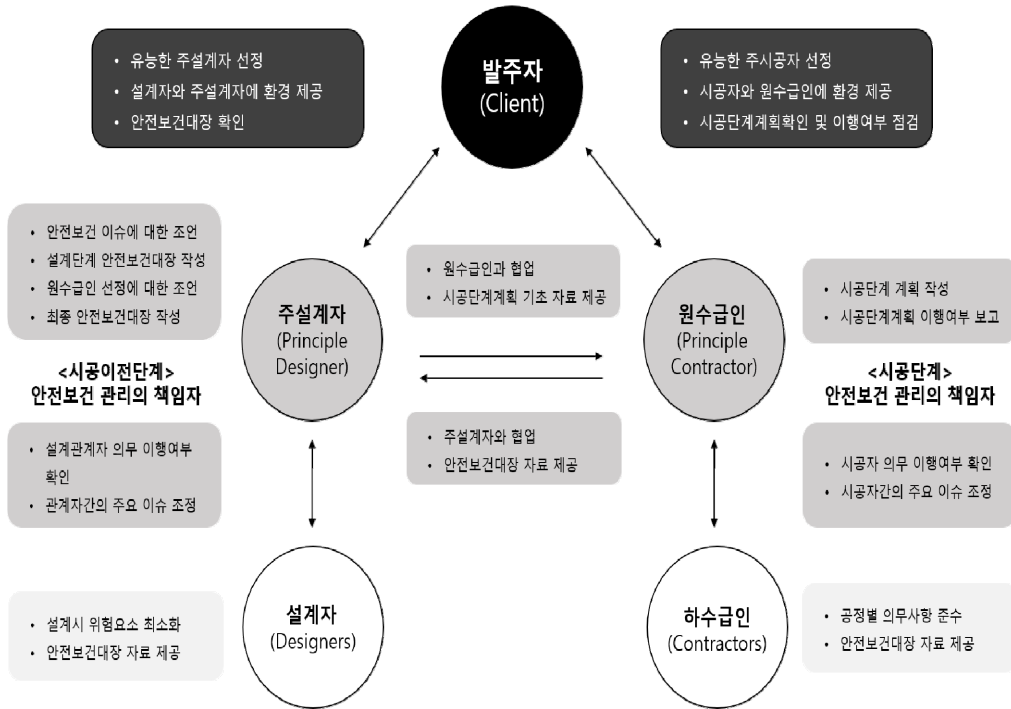
1명 이상의 시공자가 관여하고 있는 프로젝트에 대해서는, 그들의 활동을 프로젝트팀에 있는 다른 자의 활동과 조정하라. 특히, 주설계자 또는 주시공자에 의해 그들에게 제시된 방향을 준수하라.

단일의 시공자의 프로젝트에 대해서는, 건설단계의 계획을 준비하라.

⑥ 작업자

작업자들은 다음 사항을 이행하여야 한다.

- 그들의 안전, 보건, 복지에 영향을 미치는 문제에 대하여 협의를 한다.
- 그들 자신과 그들의 행동에 의해 영향을 받을 수 있는 다른 자의 안전보건에 주의한다.
- 그들이 보기에 그들 자신 또는 다른 자의 안전보건을 위험하게 할 것 같은 모든 것을 보고한다.
- 그들의 사업주, 동료근로자, 시공자 및 다른 의무주체와 협력한다.



[그림 III-1] CDM(2015)에서의 건설사업 참여자별 역할과 책임

3) 「법인과실치사법」의 의무 주체

(1) 위법행위

법인과실치사죄는 법인, 중앙정부, 경찰서, 조합 및 사업주로서의 노동조합·사용자단체 등의 조직체가 자신의 활동의 관리(managing) 및 조직(organising) 방법이 관련 주의의무(relevant duty of care)의 중대한 위반에 해당하고 사람의 사망을 유발한 경우에 적용된다[제1조(1), (2)].

그리고 법인과실치사죄는 조직체의 상급관리직(senior management), 즉 경영진에 의한 관리(운영) 및 조직(편성) 방법이 관련 주의의무의 중대한 위반의 실질적 요인일 때에 성립한다[제1조(3)]. 조직체의 위반행위가 일정한 상

황에서 당해 조직체에게 합리적으로 기대될 수 있는 수준에 훨씬 못 미치는 경우에 중대한 위반이 된다[제1조(4)(b)]. 조직체의 관리·조직이 부적절하였다면 사망의 결과가 어느 누구(특정 개인)의 부주의로 인한 것인지는 묻지 않는다. 경영진(상급관리직) 개개인의 주의의무 위반 여부가 아니라 조직체로서의 관리·조직방법에 초점을 맞춘다. 이 경우 경영진이란 조직체 활동의 전체 또는 상당부분의 관리·조직에 대한 의사결정 또는 실제적인 관리·조직에 있어서 중요한 역할을 하는 자들을 말한다[제1조(4)(c)].

(2) 관련 주의의무

의무주체별로 의무범위가 다음과 같이 한정되어 있다. 예컨대 사업주라고 하여 또는 시설 소유자라고 하여 모든 주의의무를 부담하는 발상은 보이지 않는다.

조직체의 관련 주의의무란, 조직체와 관련하여 i) 노무를 제공받는 자로서 근로자 또는 기타 조직체를 위해 작업을 하거나 용역을 수행하는 자에 대하여 부담하는 의무, ii) 부동산(premise)의 점유자로서 부동산의 이용에 의해 영향을 받는 자에 대하여 부담하는 의무, iii) 조직체에 의한 물품 및 서비스의 제공, 건축·유지활동¹⁹⁾, 조직체에 의한 기타의 상업적 활동 또는 설비, 탈것의 사용·유지와 관련하여 부담하는 의무, iv) 교도소, 경찰서, 법원, 이민 관리당국, 병원 등이 신병을 억류(유치, 구류)한 자에 대하여 부담하는 의무를 말한다(제2조).

19) i) 건물 또는 구조물, ii) 부동산의 일부를 형성하고 있거나 형성할 예정인 그 밖의 것, iii) 설비, 탈것, 기타의 건조, 설치, 변경, 확장, 개량, 수리, 보수, 장식, 청소, 해체 또는 철거에 해당하는 활동(작업)을 말한다[제2조(7)].

4) 위험성평가의 의무 주체

(1) 사용단계에서의 의무주체

위험성평가는 일반적으로 작업환경에 존재하거나 상업적 활동 또는 작업활동에서 발생하는 유해위험요인을 파악하는 것(Identifying)과 기존의 예방조치와 그것들의 효과를 고려하여 관련된 위험성의 정도를 평가(Evaluating)하는 것을 포함한다. 그리고 위험성평가는 안전보건관리의 중요한 요소이고, 그것의 주된 목적은 「산업안전보건법」(「HSWAct」) 및 관련규칙(Regulation)에 따른 법적 의무를 준수하기 위해 요구되는 조치를 밝혀내기(Identifying) 위한 것이다.

구체적으로는, 위험성평가는 ① 유해위험요인 파악(Identify the hazards), ② 누가 어떻게 영향을 받는지 결정(Decide who might be harmed and how), ③ 위험성 결정 및 예방조치 결정(Evaluate the risks and decide on precautions)으로 설명되거나,²⁰⁾ ① 기계류의 한계의 결정(Determine limits of machinery), ② 유해위험요인의 파악(Identify the hazards), ③ 위험성의 추정(Estimate the risks), ④ 위험성의 결정(Evaluate the risks)으로 설명되고 있다(The Supply of Machinery (Safety) Regulations) Annex I Essential health and safety requirements relating to the design and construction of machinery). 그리고 유해위험요인을 제거하거나 유해위험요인과 관련된 위험성을 감소시키는 것은 위험성 감소(Risk reduction)로 설명하고 있다.

한편, 영국에서는 위험성평가 결과에 따른 위험성 감소조치를 기존의 법적 산업안전보건조치와 별도의 내용으로 규정하고 있지는 않고, 기존의 산업안전보건법령에서 명시적으로 규정하고 있는 요구사항과 금지사항(산업안전보건조치)이 위험성 감소조치의 내용을 이루고 있다. 위험성평가는 이 법적 산업안전보건조치를 효과적이고 정확하게 준수하기 위한 수단이라는 성격을 가

20) RoSPA, The Five Step Guide to Risk Assessment, 2018, p. 2.

지고 있다[「작업장 보건안전관리규칙(Management of Health and Safety at Work Regulations)」: 「MHSWR」 제3조].

「작업장 보건안전관리규칙(Management of Health and Safety at Work Regulations)」: 「MHSWR」 제3조는 ‘일반’ 위험성평가를 규정하고 있는데, 영국에서는 「MHSWR」 제3조 외에 사업주(자영업자)에게 위험성평가를 요구하는 다음과 같은 많은 규칙(명령)이 있다.²¹⁾

위험성평가의 성격과 수행되어야 할 의무내용은 규칙에 따라 다르다. 의무주체는 사업주로 한정되어 있는 규칙도 있지만, 일반 위험성평가를 규정하고 있는 「MHSWR」와 같이 사업주 외에 자영업자도 의무주체에 포함되어 있는 규칙도 있다.

위험성평가의 대상은 작업이 수행되는 동안 노출되는, 근로자 또는 자영업자 스스로의 안전보건 리스크 뿐만 아니라, 사업 수행에 기인하거나 사업 수행과 관련하여 발생하는, 고용되어 있지 않은 사람의 안전보건 리스크이다. 위험성평가 실시의 의무주체는 모든 사업주와 자영업자이다(「MHSWR」 제3조).

이들 규칙(명령)에서는 특정 유해위험요인 및 위험성에 대한 ‘특정’ 위험성평가를 규정하고 있는바, 이들 규칙(명령)에서 정하고 있는, 위험성평가의 목적에 해당하는 위험성 감소조치의 내용은 「MHSWR」 제3조와 동일하게 법적 규정의 준수인 것도 있지만 그렇지 않은 것도 있다.²²⁾

21) Management of Health and Safety at Work Regulations 제16조, Management of Health and Safety at Work Regulations 제19조, Control of Lead at Work Regulations, Control of Asbestos at Work Regulations, Control of Substances Hazardous to Health Regulations, Manual Handling Operations Regulations, Personal Protective Equipment at Work Regulations, Health and Safety (Display Screen Equipment) Regulations, Genetically Modified Organisms (Contained Use) Regulations, Ionising Radiations Regulations, Dangerous Substances and Explosive Atmospheres Regulations, Control of Vibrations at Work Regulations, Regulatory Reform (Fire Safety) Order, Control of Noise at Work Regulations, Control of Artificial Optical Regulations.

(2) 설계 · 제조단계의 위험성평가

「기계류(안전) 양도 · 제공규칙(Supply of Machinery (Safety) Regulations)」 제7조(Supply of machinery : general obligations and prohibition)와 부록(Annex) I(기계류 설계 및 시공에 관련되는 필수안전보건요건)에서 설계 · 제조 단계의 위험성평가를 필수적 안전보건요건으로 규정하고 있다. 규칙은 위반 시 처벌이 수반되는 강제적 성격을 띠고 있다.

(3) 위험성평가 실시 위반에 대한 집행

사업주가 안전보건에 관한 규칙(Regulation)을 위반하는 경우 「HSWAct」 제33조에 의해 형사처벌의 대상이 된다. 따라서 이 규칙에 따른 위험성평가를 적절하고 규정에 따라 실시하지 않는 사업주는 형사처벌될 수 있다. 실제로 적합하고 충분한 위험성평가의 미실시는 가장 흔하게 기소되는 안전보건 범죄의 하나이다.²³⁾

사업주가 「HSWAct」 및 관련규칙상의 위험성평가 규정을 위반하는 경우, 감독관은 형사처벌 절차를 밟는 것에 추가하여 개선명령(Improvement notice)을 병과할 수도 있다.²⁴⁾ 그리고 법원은 「HSWAct」 제42조(1)에 따라 형벌에 대신하거나 추가하여 시정명령을 내릴 수 있다.

일반적 위험성평가를 규정하고 있는 「MHSWR」 제3조 위반 그리고 특정 유해위험요인에 대한 예방관리를 규정하고 있는 개별 규칙상의 위험성평가 규정 위반으로 실제 처벌된 사례가 다수 발견된다. 특히, 위험성평가를 적절하고 충분하게 실시해야 한다는 의무를 부과하고 있는 「MHSWR」 제3조의 「적합하고 충분한 위험성평가에 대한 요건」 위반으로 처벌되는 사례가 압도적으로 많다.²⁵⁾

22) 의무주체가 사업주와 자영업자인 규칙도 있고, 사업주로 한정되어 있는 규칙도 있으며, 책임 있는 자로 되어 있는 것[Regulatory Reform (fire Safety) Order]도 있다.

23) Richard Matthews and James Ageros, Health and Safety Enforcement, 4th ed. Oxford University Press, 2016, p. 351.

24) HSE, Enforcement Statement Policy, 2015.

(4) 소결

영국은 모두 사용단계의 위험성평가와 별개로 설계·제조단계의 위험성평가를 법제화하고 있다. 위험성평가는 권장적 성격이 아니라 위반 시 형사처벌이 수반되는 강제적 사항이다.

사용단계의 위험성평가는 「MHSWR」 외에 13개의 규칙에 다양하게 규정되어 있다. 사용단계의 위험성평가의 의무주체는 사업주가 기본으로 설정되어 있고, 일반 위험성평가를 규정하고 있는 「MHSWR」를 포함하여 일부 규칙에서는 자영업자도 의무주체로 설정하고 있다.

사용단계의 위험성평가의 보호 대상은 근로자 또는 자영업자와 사업활동과 관계있는 비고용관계의 자이고, 설계·제조단계의 위험성평가의 위험성평가는 불특정 다수이다.

영국에서는 기계·설비를 시장에 출하하기 전 단계(설계·제조 단계)에서 위험성평가를 실시하여 그 결과를 사용자(User)에게 인도하고, 사용자에게 해당하는 사업주는 제조자 또는 수입자로부터 받은 위험성평가 결과를 토대로 사용 단계의 위험성평가를 실시하도록 규정하고 있다. 국제안전규격인 ISO 12100(2010)에서도 기계·설비의 설계·제조자와 기계·설비의 사용자 양자에 대하여 각각의 입장에서 위험성평가 실시를 제시하고 있다.

25) HSE, Health and safety offences and penalties in local authority enforced sectors 2007/2008, 2008.

5) 사업장 안전보건관리시스템(Occupational Safety & Health Management System: OSHMS)상의 의무 주체 : 수급인(하청업체) 관리²⁶⁾

수급인을 사용하는 모든 자는 수급인과 그들의 활동에 의해 영향을 받는 그 밖의 모든 자에 대해 안전보건책임을 가진다. 수급인들 자신 또한 법적인 안전보건책임을 가진다. 안전보건을 확보하는 데 있어 모든 사람이 수급인들이 수행할 필요가 있는 역할을 반드시 이해하도록 하라.

수급인의 사용 자체가 나쁜 안전보건 수준을 초래하는 것은 아니지만, 미흡한 관리는 부상, 질병, 부가적인 비용 및 지연을 초래할 수 있다. 수급인과 밀접하게 일하는 것은 도급인 자신의 근로자와 수급인들의 위험을 감소시킬 것이다.

수급인은 특별한 위험에 있을 수 있다는 것을 명심하라; 그들은 도급인의 사업장에 경험이 없고, 따라서 도급인 조직의 절차, 규칙, 위험원 및 위험에 생소할 수 있다. 정기적으로 작업을 하는 수급인이라도 이 점이 상기될 필요가 있다. 필요한 관리수준은 물론 작업의 복잡성에 비례할 것이다.

중요한 재해요인을 가지고 있는 현장에서는, 현장에 잠재적으로 매우 많은 수의 수급인이 있다고 가정하고 관리의 주기와 범위를 고려해라.

수급인을 효과적으로 관리하기 위한 핵심조치
Leaders • 수급인이 수행하기를 기대하는 작업에 대하여 확실히 이해하고, 요구되는 자격요건에 대하여 생각하라. • 일이 계획대로 되지 않을 경우 뜻하지 않은 사고에 대해 주의 깊게 생각하라. • 수급인의 선정 시 도급인이 안전보건에 대해 부여하는 중요성을 설명하라.

26) 이 부분은 주로 HSE, Managing for health and safety, 3rd ed., 2013을 참고하였다.

- 비용을 줄이기 위해 손쉬운 방법이 취해지지 않도록 하고, 작업과 안전의 충돌(대립)이 없도록 하라.
- 일에 충분한 시간과 자원을 배정해라 - 작업을 계획, 준비 및 실행할 때.
- 중대한 안전보건문제가 있는 경우에는 작업을 중지하는 관리상의 결정을 지지하라.

Managers

- 수급인의 안전보건 실적을 감시(관리)하라.
 - 작업이 개시되기 전에 당해 작업이 어떻게 관리되고 감독될 것인지에 대해 숙고하라.
 - 수급인의 안전보건계획을 받아라.
 - 조정 및 커뮤니케이션을 확실히 하기 위하여 개시 전 회의를 개최해라 - 부정확한 생각(판단)을 하지 않게 한다.
 - 수급인의 활동을 모든 점검과 체크에 포함시킨다.
 - 정기적인 진행회의를 개최하고 안전보건문제가 발생할 때 이를 제출(상정)하라.
- 수급인과 작업에 대한 위험성평가를 공동으로 실시하라
 - 도급인 사업장의 일부 위험은 수급인에게는 명백하지 않을 수 있음을 유념하라.
 - 사업장 내부에 있는 특정 위험, 예컨대 석면의 존재에 대해 수급인에게 말하라.
 - 작업계획서 또는 안전작업시스템을 공유하라.
 - 위험에 대해 근로자와 수급인에게 말하고, 수급인이 도급인의 사업장에 들어올 추가의 위험에 대해 도급인에게 알리도록 하라.
- 올바른 절차를 준비해라.
 - 문서화되어 있는 안전시스템이 실제로 수행되도록 하라.
 - 모든 사람이 작업을 수행할 능력을 갖추도록 하고 수급인들이 오리엔테이션 교육을 받도록 하라.
 - 기계·설비에 대한 격리절차(isolation procedure)가 명확히 되도록 하라.
- 사고가 발생하는 경우
 - 중대한 안전보건문제가 있는 경우에는 작업을 중지하라.

- 모든 사고의 근본원인을 조사하고 대처해라. 그리고 관련된 모든 자에게 조사 결과를 피드백하라.
- 모든 사람이 위험을 이해하고 있는지를 체크하라
 - 수급인들이 위험과 그것을 관리할 조치를 완전히 이해하기 전에는 작업이 개시되지 않도록 하라.
 - 도급인이 제공하고 있는 정보, 설명 및 교육을 수급인이 이해하도록 하라.

근로자 협의 및 관여

- 모든 근로자들은 문제를 보고할 커뮤니케이션의 명확한 라인을 가지고 있어야 한다.
- 근로자들과 수급인들이 그들에게 무엇이 기대되고 있는지 전달하고 조정해라. 그리고 모든 자가 그들의 개인적 역할을 이해하도록 하라.

역량

- 툴박스 회의, 교육 또는 코칭을 통해 교육문제를 역점을 두어 다루어라.
- 수급인의 능력이 어떻게 입증될 것인지를 숙고하라.
 - 수급인이 이전의 안전보건실적을 증명할 수 있는가? 예컨대, 증명서, 사전자격조사표
 - 수급인이 안전보건교육을 입증할 수 있는가?
 - 필요 시 인·허가의 증거가 입수될 수 있는가? 예컨대, 가스안전등록
- 도급인의 조직 내에서 수급인의 경험 부족이 추가의 위험을 초래할 것인가? 그렇다면, 이것은 어떻게 다루어질 것인가?

자율적 기준에 해당하는 OSHMS에서도 도급인(원청업체) 또는 발주자에게 수급인(하수급인 포함)의 안전보건조치의무와 동일한 의무를 부과하거나 대신하도록 하는 발상은 발견되지 않는다. 다시 말해서, 도급인에게 수급인 근로자의 안전보건을 보장하는 요구사항을 규정하고 있지만, 이것은 어디까지나 도급인의 지위와 역할에 부합하는 요구사항으로서 수급인에게 요구되는 사항과 중복되는 성격의 내용은 아니라는 점에 주목할 필요가 있다.

6) 소결 : 시사점

영국의 경우 신분과 관계없이, 즉 자영업자, 하청근로자 등 피고용인의 신분이 아닌 자에 대해서도 보호의무를 부과하되 합리적으로 실행 가능한 의무를 부과하고 있고 피고용인에 대한 보호조치와 동일한 의무를 부과하고 있지는 않다. 즉, 영국에서는 작업장을 지배 또는 관리하는 자에게도 그들이 지배 또는 관리하는 사항에 한정하여 의무를 부과하고 있다. 즉, 작업장을 지배 또는 관리하고 있다고 하여 이들에게 수급인과 동일한 의무를 부과하거나 모든 안전보건조치의무를 일률적으로 부과하는 규제는 하고 있지 않다.

그리고 영국의 경우 수급인을 보호대상으로 설정하면서도 도급을 주는 자를 중심으로 대부분의 안전보건조치의무를 부과하고 있지는 않다. 가장 적합한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다는 사상에 따라 의무자를 의무대상에 따라 적절하게 설정하여 분배하고 있다. 사업주, 자영업자, 작업장을 지배 또는 관리하는 자, 설비를 설계하는 자, 설비를 설치, 건립 또는 위탁하는 자에게 그가 관여하는 사항에 조응하여 합리적으로 실행 가능한 범위의 안전보건조치의무를 이행하도록 하고 있다,

요컨대 영국에서는 피고용인이 아닌 자에 대해서도 보호대상으로 삼되, 안전보건조치를 해야 하는 의무자의 설정에 있어서는 도급을 주는 업무의 성격을 고려하지 않은 채 그 자에게 획일적으로 의무를 부과하거나, 도급을 주는 자에게 모든 의무를 부과하거나 수급인과 동일한 의무를 부과하는 접근은 하고 있지 않다.

다른 자에게 맡기는 업무의 성격에 따라 그에 합당한 의무를 부과하고 있다고 할 수 있다. 시설을 지배 또는 관리하는 사람은 지배 또는 관리하는 문제에 대해서만, 시설을 설치 또는 건립하는 사람은 설치 또는 건립과 관련되는 문제에 대해서만, 시설을 위탁하는 사람은 위탁과 관련되는 문제에 대해서만 책임을 지는 구조로 되어 있다.

작업장이나 설비를 사용자의 안전보건을 확보하기 위해서는 사업주에게 의무를 부과하는 것뿐만 아니라 피고용인에게도 일정한 의무를 부과하는 것이 필요하다. 피고용인의 신분이 아닌 자에게도 권리를 부여하는 것과 함께, 그들 자신과 그들의 영향을 받을 수 있는 자(동료 등)의 보호를 위해 필요하다면 그들의 역할에 걸맞은 일정한 의무를 부과하는 것이 필요하다. 이 점을 고려하여 영국은 피고용인이 아닌 자들에게도 그들 자신과 타인의 보호를 위해 일정한 안전보건 의무를 부과하고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 영국의 경우 피고용인이 아닌 자들 또한 재해예방을 위한 피보호자이면서 의무주체인 이중적 지위를 설정하고 있다고 할 수 있다.

요컨대, 산재예방에서 작업위험을 직접 관리하는 고용관계에 있는 자를 기본적인 의무주체(처벌 대상)로 설정하고, 도급관계에 있는 자, 시설 등을 지배·관리하는 자를 추가적인 의무주체(처벌 대상)로 설정하는 것은 의무주체 및 처벌 대상을 폭넓게 설정하고 있는 영국 「산업안전보건법」, 「법인과실치사법」의 기본적인 규율방식이다.

4. 호주의 산재예방 책임 체계²⁷⁾

1) 산업안전보건모델법안상 책임주체의 구조

(1) 호주 산업안전보건법제의 특징과 내용

호주의 「산업안전보건법」상 책임 주체의 구조를 알아보기 전 이해를 돕기 위한 전제로서 호주 산안체계의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 호주는 연방제 국가로서 각주마다 독립된 「산업안전보건법」을 갖는 지방분권형 구조이다. 주마다 「산업안전보건법」과 산업안전보건위원회를 구성하여 연방정부와 함께 다층적인 감시 체계를 구성하고 있는데, 이를 ‘로벤스(Robens)식 모델’이라

27) 호주의 내용은 양승엽 연구위원(한국노동연구원)이 작성하였다.

한다.²⁸⁾ 그러나 주마다 「산업안전보건법」의 내용이 크게 다르기보다는 연방 정부의 산업안전보건청(SWA, Safe Work Australia)이 제시한 ‘산업안전보건모델법안’(Model Work Health and Safety Bill)을 기본으로 하여 주법을 제·개정하고 있으며, 연방 산업안전보건청이 산업안전보건에 관한 행정적 기준을 마련하면 각주의 산업안전보건위원회가 그 실행을 담당하는 체계이다.

호주는 6개의 주와 2개의 특별행정자치주(준주)으로 구성되는데 각주의 「산업안전보건법」은 아래 표와 같다.

〈표 III-2〉 호주 8개 (준)주의 산업안전보건제도 근거법

주	법률명
오스트레일리아 수도 준주 (ACT)	Work Health and Safety Act 2011
뉴사우스웨일즈주 (NSW)	Work Health and Safety Act 2011
노던 준주 (NT)	Work Health and Safety (National Uniform Legislation) Act 2011
퀸즐랜드주 (QLD)	Work Health and Safety Act 2011
사우스오스트레일리아주 (SA)	Work Health and Safety Act 2012
태즈메이니아주 (TAS)	Work Health and Safety Act 2012
빅토리아주 (VIC)	Occupational Health and Safety Act 2004
웨스턴오스트레일리아주 (WA)	Workplace Safety Act 1984

위 표에서 알 수 있듯이 빅토리아주와 웨스턴오스트레일리아주를 제외한 6개 (준)주는 일부 법상의 차이는 있지만 연방 산업안전보건청이 제시하는 산업안전보건모델법안을 기본 내용으로 하여 같은 또는 비슷한 개념과 규정, 그리고 제재방식을 규정하고 있다. 연방-주 사이의 이러한 체계는 2008년 연방 정부와 주정부 사이 체결된 ‘산업안전보건 규제와 운용 개혁에 관한 정부간 협약’(IGA, Intergovernmental Agreement for Regulatory and Operational

28) 로벤스식 모델에 대한 자세한 설명은 윤준현 외, 「중대재해처벌법상 안전 및 보건확보 의무의 구체화 방안 연구」, 산업안전보건공단 연구용역보고서, 2021, p. 105 참조.

Reform in Occupational Health and Safety)을 바탕으로 한 것이다.²⁹⁾ 이 협약 이후 2011~2012년 간 6개 (준)주는 산업안전보건모델법안을 바탕으로 각각의 「산업안전보건법」을 제정하였고, 2개 주는 구법을 그대로 유지하고 있다.

산업안전보건모델법안의 목적은 다음과 같다.³⁰⁾

첫째, 노무제공자(worker)의 안전과 보건을 보장하고 둘째, 사업장에서의 안전성 결과(safety outcome)를 향상하며, 셋째, 사업의 준수 비용을 줄이고, 넷째, 규제기관의 효율성을 증진하는 것이다.

이를 위해 산업안전보건모델법안이 가지는 주요 내용은 다음과 같다.³¹⁾

① ‘사업 또는 사업체를 운영하는 사람’(PCBU, Persons Conducting a Business or Undertaking)에게, 합리적으로 실행할 수 있는 범위 내에서, 노무제공자와 작업수행 시 영향을 받는 사람들의 안전과 보건을 보장할 주의의무를 부여한다.

② 작업수행 과정과 작업에 사용되는 제품들의 안전성에 영향을 미치는 사람들에게 주의의무를 수여한다.

③ 규정 준수를 위해 임원에게 상당한 주의의무(due diligence)를 요구한다.

④ 사람의 심각한 질병, 부상, 사망과 ‘사업 또는 사업체’에서 업무 수행 중에 발생하는 위험한 사고 등과 같이 보고의무가 있는 사건에 대해 해당 요건을 규정한다.

29) 호주 산업안전보건청(SWA), *Model Work Health and Safety Laws Fact Sheet*, p. 2, <https://www.safeworkaustralia.gov.au/system/files/documents/1702/modelworkhealthandsafetylawsfactsheet.pdf>

30) 호주 산업안전보건청(SWA), *Explanatory Memorandum - Model Work Health and Safety Bill*, p.1, <https://www.safeworkaustralia.gov.au/doc/model-work-health-and-safety-act-explanatory-memorandum>

31) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 설명서(Memorandum), p. 1.

⑤ 면허·허가·등록(예: 위험한 작업에 종사하는 사람 또는 그러한 기구 또는 물질을 사용하는 사람에게 적용됨)과 같은 일반적 승인제도의 요건 체계를 구비한다.

⑥ 산업안전보건 사항에 관한 협의, 참여, 그리고 대표에 관한 내용을 규정한다.

⑦ 산업안전보건 쟁점에 관한 해결 방안을 규정한다.

⑧ 모델법에 따른 권한과 기능, 또는 권리를 실행 또는 행사하거나 실행·행사하려고 한 사람에게 차별이 발생하는 것을 막기 위한 보호 규정을 마련한다.

⑨ 허가가 승인된 사람이 다음을 실행할 수 있도록 하는 출입 체계를 갖춘다.

첫째, 조합원이거나 조합원이 될 자격이 있고 조합의 이익을 위해 대표할 수 있는 자격을 갖춘 노무제공자에게 영향을 미치는 「산업안전보건법」의 위반이 의심되어 조사가 필요한 경우

둘째, 산업안전보건 사항에 대해 위의 노무제공자와 상담 및 조언을 해 주는 경우

⑩ 산안 감독관의 규정 준수 역할을 포함하여 집행 및 규정 준수에 관한 규정을 둔다.

⑪ 관할 간 협력을 증진하기 위한 체계를 포함하여 규제를 신설하는 권한과 기타 행정 절차에 관한 규정을 마련한다.

이러한 주요 내용을 담기 위해 산업안전보건모델법안은 다음과 같은 총 14개 장, 276개 조문으로 구성되어 있으며 가장 최신 개정일은 2022년 4월 14일이다.

〈표 III-3〉 산업안전보건모델법안의 구성

장(part)	표제
1	총칙
2	안전보건 의무
3	사고 보고
4	허가
5	협약·대표·참여
6	차별·강압·호도 행위
7	산업안전보건 출입권자에 의한 사업장 출입
8	규제 기관(자)
9	이행 준수의 보장
10	강제 집행 수단
11	강제 집행 가능한 사업장
12	재심
13	법정 절차
14	일반규정

(2) 산업안전보건모델법상 책임 주체의 종류

호주 산업안전보건모델법안에서 의무를 책임지는 주체의 종류는 크게 경영 책임자로서의 ① 사업 또는 사업체를 운영하는 사람(PCBU)과 ② 임원(office r), 그리고 ③ 노무제공자(worker)와 ④ 사업주가 아닌 사람(other persons)의 의무로 구분될 수 있다.

가) 사업 또는 사업체를 운용하는 사람(PCBU)

산업안전보건모델법안 제5조는 PCBU를 다음과 같이 정의한다.³²⁾ 즉, PCBU는 사업(business) 또는 사업체(undertaking)를 운영(conduct)하는

32) 산업안전보건모델법의 원문은, 호주 산업안전보건청(SWA), *Model Work Health and Safety Bill 2022*, https://www.safeworkaustralia.gov.au/sites/default/files/2022-06/model_whs_bill_-_14_april_2022.pdf

사람으로서 운영을 홀로 하든 여럿이 하든 불문하며 영리 여부 또한 상관없고 사업에는 조합(partnership) 또는 비법인단체를 포함한다. 사업 또는 사업체를 법인이 아닌 조합이 운영할 경우 동법에서 PCBU는 조합의 구성원 각각을 의미한다.

그러나 만일 오로지 노무제공자 또는 임원(officer)의 지위만 갖는다면 사업 또는 사업체를 운영하는 것으로 보지 않으며, 지방 관청의 선출직 또한 해당 권한 내에서는 사업 또는 사업체를 운영하는 것으로 보지 않는다. 그리고 산업안전보건모델법안은 규칙(regulation)으로 특정한 상황에서는 해당 사람을 PCBU로 보지 않는다는 특칙을 규정할 수 있다. 또한, 자원봉사 단체 역시 이 법에서 사업 또는 사업체를 운영하는 것으로 보지 않는다. 단, 자원봉사 단체는 누구를 고용하고 있지 않은 상태여야 한다.

법조문을 풀이한 설명서(explanatory memorandum)는 PCBU는 자연인과 법인을 모두 포함하며, PCBU가 형사처벌을 받을 때도 동일하다고 한다. 그리고 PCBU는 직접 근로자를 고용한 사업주뿐만 아니라 도급사업주(head contractor), 원청 사업주(principal contractor), 가맹본부(franchisor), 그리고 정부를 포괄한다.³³⁾ 세대주(householder)의 경우 원칙적으로 이 법의 적용을 받지만, ① 세대주가 개인 자격에서 가사근로자를 고용한 경우, ② 세대주가 개인으로 주택의 유지와 수리 영역에서 사람을 고용한 경우, 그리고 ③ 세대주가 개인으로 저녁 만찬이나 창고 세일 등 1회성 행사를 조직한 경우에는 PCBU에 해당하지 않는다.³⁴⁾

산업안전보건모델법안이 규정(regulation)으로³⁵⁾ 산업안전보건모델법안상 PCBU에서 제외할 수 있게 한 취지는 다음과 같다. PCBU는 비교적 최근 산업안전보건제도에 도입된 개념으로 이것이 의도치 않게 사용되는 것을 방지

33) 호주 산업안전보건청(SWA), 앞의 설명서(Memorandum), p. 6.

34) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 설명서(Memorandum), p. 7.

35) 산업안전보건모델법 규칙의 내용은 호주 산업안전보건청(SWA), *Model Work Health and Safety Regulations 2023*, <https://www.safeworkaustralia.gov.au/doc/model-whs-regulations>

하기 위한 보완책이 필요하고 산업안전보건모델법안의 적용 범위가 부적절하게 산업안전보건 사안을 넘어 확장되는 것을 막기 위함이다. 예를 들어 모델법안 내 공급자(supplier) 의무에서 규정된 대리인(agent)은 면책되고 대신 본인(principal)이 책임질 것을 규정한다.³⁶⁾

PCBU가 ‘사업주’ 이외의 자로서 어떤 영역을 포함하는지는 산업안전보건모델법안 제20조부터 제26조까지가 잘 보여주고 있다. 모델법안 제20조는 ‘작업장을 관리 또는 통제하는 자’를, 제21조는 ‘작업장의 기구, 비품 또는 설비를 관리 또는 통제하는 자’를 제22조는 ‘설비, 물질, 및 구조물의 설계를 담당하는 자’를, 제23조는 ‘설비, 물질, 또는 구조물의 제조를 담당하는 자’를, 제24조는 ‘설비, 물질, 또는 구조물의 수입을 담당하는 자’를, 제25조는 ‘설비, 물질 또는 구조물의 공급을 담당하는 자’를, 제26조는 ‘설비 또는 구조물의 설치, 건설 및 주문을 담당하는 자’를 규정하고 있다.

나) 임원(officer)

임원에 관한 정의는 산업안전보건모델법안 제4조 정의 규정에 나와 있다.³⁷⁾ 임원은 크게 3가지로 구분되는데, 그 구체적인 범위를 법령에 준용하고 있다. 첫째는 연방 회사법 2001(Corporations Act 2001) 제9조(section)에 따른 임원으로 단, 동업 회사(partnership)에서의 파트너는 제외한다. 둘째는 연방정부의 관리로 제247조(section)의 범위 내 사람을 의미한다. 셋째는 공공기관의 임원으로 제252조(section)의 범위 내 사람을 포함한다. 그리고 이 3가지 외에도 그러한 권한을 가지고 행동하는 지방 당국의 선출된 구성원도 임원이라고 규정한다.

36) 호주 산업안전보건청(SWA), 앞의 설명서(Memorandum), p. 7.

37) Johnstone. Richard, Michael Tooma, Work Health and Safety Regulation in Australia, the Federation Press, 2015, p.124

다) 노무제공자(worker)

산업안전보건모델법안 제7조 제1항은 근로자를 “사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)를 위하여 어떤 자격으로든 업무를 수행하는 자”로 규정하며, 그 예시로 직접 고용된 근로자(employee)를 포함하여 다음의 사람들을 들고 있다.

- (a) 근로자(employee)
- (b) 수급인 또는 하수급인
- (c) 수급인 또는 하수급인의 근로자
- (d) 타인의 사업 또는 사업체에서 업무를 하도록 파견된 인력회사의 피고용인
- (e) 사외 근로자(outworker)
- (f) 견습생 또는 훈련생
- (g) 일과 학습을 병행하는 학생
- (h) 자원봉사자
- (i) 기타 규정에 따라 분류되는 사람

그 외 이 법의 목적에 따라 경찰은 노무제공자에 포함된다. 다만 경찰관이 근무 시간 중이거나 합법적으로 업무를 수행 중이지 않을 때에는 그러하지 아니하다(법안 제7조 제2항).

그리고 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU) 역시 사업 또는 사업체 내에서 업무를 수행하는 개인 자격에서는 근로자에 해당한다(법안 제7조 제3항).

라) 사업주가 아닌 사람(other persons)

사업주가 아닌 사람이란 사업장을 방문하는 고객, 노무제공자의 가족, 기타 사람을 의미한다.

2) 책임주체별 의무와 역할 분담

(1) PCBU의 책임과 역할

PCBU의 책임과 역할은 산업안전보건모델법안 제19조부터 제26조까지 구체적으로 규정되어 있다. 먼저 제19조가 총론적인 성격을 가지고 그 후 제20조에서 제26조까지가 각론적으로 구체적인 PCBU의 의무 내용을 기술하고 있다.³⁸⁾

모델법안 제19조는 PCBU의 ‘주된 관리의무(primary duty of care)’를 규정하고 있다. 호주 산업안전보건청(SWA)의 ‘산업안전보건 위험 관리지침’을³⁹⁾ 보면 산업안전보건 규칙(regulation)은 유해 화학물질, 공기 중 오염 물질 및 설비의 위험은 물론 작업장과 관련된 기타 위험을 관리하기 위해 PCBU가 수행해야 할 구체적인 관리의무를 규정하고 있다고 한다.

그리고 관리지침은 제19조의 주된 관리의무의 내용에는 PCBU가 노무제공자와 사업장의 건강과 안전에 관한 사항을 협의할 의무가 있으며, 기타 모델법안상의 의무 주체들과도 협의, 협업 및 조정을 할 의무가 있다고 해석한다.

관리지침은 예를 들어 PCBU가 주된 관리의무를 가지는 경우로 다음 4가지를 들고 있다.⁴⁰⁾

- PCBU가 업무를 수행하기 위하여 노무제공자와 계약을 체결한 경우
- PCBU가 업무 수행 시 노무제공자에게 지시하거나 영향력을 미치는 경우

38) 이하 산업안전보건모델법안 제19조부터 제26조까지 조문의 내용은 윤준현 외, 「중대 재해처벌법상 안전 및 보건확보 의무의 구체화 방안 연구」 115면에서 123면의 번역 내용을 참고하되 이해를 높이기 위해 다르게 번역하였다.

39) 호주 산업안전보건청(SWA), How to manage work health and safety risk, 2018, p.5. <https://www.safeworkaustralia.gov.au/doc/model-code-practice-how-manage-work-health-and-safety-risks>

40) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, p.5.

- PCBU의 사업 또는 사업체에서 업무를 수행 도중 사업주를 제외한 다른 사람들이 위험에 처하는 경우
- PCBU가 작업장이나 작업장의 비품, 부속품 또는 설비를 관리하는 경우

제19조 주된 관리의무

- (1) 사업 또는 사업체를 운영하는 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 다음 각호에 해당하는 사람의 건강과 안전을 보장하여야 한다.
 - (a) 그가 고용하였거나 고용이 이루어지도록 한 노무제공자
 - (b) 그가 영향을 미치거나 지시하는 업무를 수행하는 노무제공자
 단, 노무제공자는 사업 또는 사업체에서 노무를 제공하고 있어야 한다.
- (2) 사업 또는 사업체를 운영하는 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 그가 수행하는 사업 또는 사업체의 과정에서 다른 사람들의⁴¹⁾ 건강과 안전이 위험에 처해 지지 않도록 보장하여야 한다.
- (3) 사업 또는 사업체를 운영하는 자는, 제1항과 제2항의 한계 내에서, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 다음 각호를 보장하여야 한다.
 - (a) 건강과 안전에 위험을 초래하지 않을 근로환경의 제공과 유지
 - (b) 안전한 설비와 구조물의 제공 및 유지
 - (c) 안전한 업무 시스템의 제공 및 유지
 - (d) 설비, 구조물과 물질의 안전한 사용·취급 및 보관
 - (e) 사업 또는 사업장에서 업무를 수행하는 노무제공자의 업무 중 직장복지를 위해 적절한 설비를 제공할 것. 여기에는 그 시설에 접근할 수 있는 권한을 포함함
 - (f) 사업 또는 사업체 운영의 과정에서 수행되는 업무로 인하여 발생하는 건강 및 안전상 위험으로부터 모든 사람을 보호하는 데 필요한 정보, 교육, 안내 또는 감독의 제공
 - (g) 사업 또는 사업체의 운영 중 발생하는 노무제공자의 질병과 부상을 예방하기 위한 목적으로 노무제공자의 건강과 작업장의 조건들을 모니터링
- (4) 만일
 - (a) 노무제공자가 사업 또는 사업체를 운영하는 자가 소유하거나 관리하거나 감독하는 숙소를 사용하고

- (b) 다른 숙소는 합리적으로 사용이 불가능하기 때문에 노무제공자의 계약 목적상 숙소의 점유가 필요한 경우, 사업 또는 사업체를 운영하는 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 해당 숙소를 사용하는 노무제공자가 건강 및 안전상 위험에 노출되지 않도록 이를 관리하여야 한다.
- (5) 자영업자(self-employed person)는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 일하는 동안 자신의 건강과 안전을 보장하여야 한다.

주석(note) : 본 조문(section)의 목적상 자영업자 역시 사업 또는 사업체를 운영하는 자이다.

모델법안 제20조부터 제26조까지는 PCBU의 추가적 의무 규정으로 제19조의 일반적인 관리의무 외에 구체적으로 PCBU의 구체적인 역할에 따른 의무 내용을 규정하고 있다.

제20조는 PCBU가 작업장을 직접 관리 또는 통제하는 경우, 그의 의무를 규정하고 있는데, 여기서 “사업 및 사업장에 관한 포괄적인 관리 의무를 부담하는” 것으로 “이는 비단 PCBU가 직접 고용한 근로자에게만 한정되는 것은 아니며, 사업장에 출입하는 모든 자에 대한 일반적 보호 의무를” 규정한 것이다.⁴²⁾ 즉, 보호 대상의 범위의 확대라고 할 수 있다.

제20조 사업 또는 사업체를 운영하는 자로서 작업장을 관리 또는 통제하는 자의 의무

- (1) 본 조문에서, ‘사업장을 관리 또는 통제하는 자’는 작업장의 관리 또는 통제가 전체 또는 부분적으로 포함되는 범위에서 그와 같은 사업 또는 사업체를 운영하는 자를 의미한다. 단, 다음과 같은 자는 제외한다.
- (a) 어떤 장소가 사업 또는 사업체의 운영을 목적으로 또는 그 과정으로 사용되는 경우를 제외하고, 해당 장소를 점유하고 있는 자, 또는
- (b) 규정된 자

41) ‘다른 사람들(ohter persons)’은 앞서 설명한 바와 같이 PCBU, 임원, 노무제공자 외의 사람을 의미한다.

42) 윤준현 외, 앞의 보고서, p.117.

(2) 작업장을 관리 또는 통제하는 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 작업장과 작업장에 출입하는 수단, 그리고 작업장에서 발생하는 모든 사항이 누구든지 그 건강 및 안전에 위험을 초래하지 않도록 보장하여야 한다.

제21조는 만일 “PCBU라 하더라도 실질적인 장소적 지배가 인정되지 않는 경우에는 운영 및 관리의 책임을 부담하지 않는다”고 규정한다. 즉, “단순히 해당 장소를 사용하는 경우에는 PCBU를 그 책임 주체에 포함하고 있지 않”는 것이다.⁴³⁾

제21조 사업 또는 사업체를 운영하는 자로서 작업장의 기구, 비품 또는 설비를 관리 또는 통제하는 자

- (1) 본 조문에서 작업장에서 기구, 비품 또는 설비를 관리 또는 통제하는 자는 사업 또는 사업체의 운영에서 기구, 비품 또는 설비의 관리 또는 통제가 전체적 또는 부분적으로 포함되는 범위 내 그와 같은 사업 또는 사업체를 운영하는 자를 의미한다. 단, 다음 각호의 경우는 해당되지 아니한다.
 - (a) 어떠한 장소가 사업 또는 사업체의 운영을 목적으로 또는 그 과정으로 사용되는 경우를 제외하고, 해당 장소를 점유하는 자. 또는
 - (b) 규정된 자
- (2) 작업장에서 기구, 비품 또는 설비를 관리 또는 통제하는 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 그 기구, 비품 또는 설비가 누구든지 그 건강 및 안전에 위험을 초래하지 않도록 보장하여야 한다.

제22조부터 제26조까지는 ‘설비, 물질, 구조물의’의 ① 설계를 담당하는 자, ② 제조를 담당하는 자, ③ 수입을 담당하는 자, ④ 공급을 담당하는 자, ⑤ 설치·건설 및 주문을 담당하는 자로 구분하여 그 책임을 규정하고 있다.

즉, 설비, 물질 또는 구조물의 설계자, 제조자, 수입자와 공급자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 그들이 설계, 제조, 수입, 공급한 설비, 물질, 구조물이 건강과 안전에 위해를 끼치지 않도록 보장하여야 한다. 이 의무는 그것

43) 윤준현 외, 위의 보고서, p.117.

을 시험 또는 분석하는 것뿐만 아니라 설비, 물질, 또는 구조물에 관한 특정 정보를 제공하는 것도 포함한다.⁴⁴⁾

산업안전보건 규칙(regulation)은 이러한 의무를 충족하는 데 도움이 되는 협의와 정보 공유에 대해 많은 요구사항을 포함하고 있다. 예를 들면 다음과 같다.

- 제조자와 설비 설계자의 협의
- 수입자와 설비 설계자 및 제조자의 협의
- 건설공사를 의뢰한 주문자와 구조물의 설계자의 협의

제22조 설비, 물질 및 구조물의 설계를 담당하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 의무

- (1) 본 조문은 다음 각호와 같은 설계를 담당하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자(설계자, designer)에게 적용된다.
- (a) 작업장으로서 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 설비의 설계
 - (b) 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 물질의 설계
 - (c) 작업장으로서 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 구조물의 설계
- (2) 설계자는, 합리적으로 실현가능한 범위에서, 설비, 물질 또는 구조물이 다음 각호에 해당하는 자의 건강과 안전에 위험이 초래되지 않도록 설계할 것을 보장하여야 한다.
- (a) 작업장에서 설계 목적에 따라 해당 설비, 물질, 구조물을 사용하는 자
 - (b) 작업장에서 해당 물질을 취급하는 자
 - (c) 작업장에서 해당 설비 또는 물질을 보관하는 자
 - (d) 작업장에서 구조물을 건설하는 자
 - (e) 작업장에서 다음 각목과 관련하여 합리적으로 예측 가능한 업무를 수행하는 자
 - (i) 그 설계 목적에 따라 해당 설비를 제조, 조립, 사용하는 자, 또는 해당 설비를 적절히 취급, 보관, 처분을 하는 자

44) 호주 산업안전보건청(SWA), 앞의 관리지침, p.6.

- (ii) 그 설계 목적에 따라 해당 물질을 제조 또는 사용하는 자, 또는 해당 물질을 적절히 취급, 보관, 처분을 하는 자
- (iii) 그 설계 목적에 따라 해당 구조물을 제조, 조립, 사용하는 자, 또는 해당 구조물을 적절히 해체 또는 처분하는 자
- (예시) 시설의 점검, 운영, 청소, 유지 또는 수선
- (f) 작업장이나 그 주변에 있는 자로서, 작업장에서 해당 설비, 물질 또는 구조물에 노출되는 자 또는 (a), (b), (c), (d), (e)호에 따라 사용하거나 활동하여 건강 또는 안전에 영향을 받을 수 있는 자
- (3) 설계자는 제2항이 부과하는 의무를 이행하는 데 있어 필요한 계산, 분석, 시험 또는 검사를 수행하거나, 그 수행을 주선할 수 있다.
- (4) 설계자는 효력 발생의 목적을 달성하기 위해 설계의 제공이 이루어지는 각 대상자에 대하여 다음 각호에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
 - (a) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 설계된 목적
 - (b) 제(3)항에 따른 계산, 분석, 시험 또는 검사의 결과, 결과에는 시험을 통해 확인된 물질의 위험성과 관련된 결과를 포함함
 - (c) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 그 설계 목적에 따라 사용되는 때 또는 제(2)항 (a)호에서 (e)호까지에서 규정된 활동을 수행하는 때에 건강 및 안전에 관한 위험을 초래하지 않도록 하기 위하여 필요한 조건들
- (5) 설계자는 요청이 있는 경우, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 제(2)항 제(a)호에서 (e)호까지의 활동을 수행하거나 수행할 예정인 자에게 제(4)항에서 규정한 사안에 관한 최신의 관련 정보를 제공하여야 한다.

제23조 설비, 물질 및 구조물의 제조를 담당하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 의무

- (1) 본 조문은 다음 각호와 같은 제조 사업체 또는 사업을 운영하는 자(제조자, manufacturer)에 대하여 적용된다.
 - (a) 작업장으로 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 설비의 제조
 - (b) 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 물질의 제조
 - (c) 작업장으로서 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 구조물의 제조

- (2) 제조자는, 합리적으로 실현가능한 범위에서, 설비, 물질 또는 구조물이 다음 각호에 해당하는 자의 건강과 안전에 위험이 초래되지 않도록 제조할 것을 보장하여야 한다.
- (a) 작업장에서 설계 및 제조 목적에 따라 해당 설비, 물질, 구조물을 사용하는 자
 - (b) 작업장에서 해당 물질을 취급하는 자
 - (c) 작업장에서 해당 설비 또는 물질을 보관하는 자
 - (d) 작업장에서 구조물을 건설하는 자
 - (e) 작업장에서 다음 각목과 관련하여 합리적으로 예측 가능한 업무를 수행하는 자
 - (i) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 설비를 조립 또는 사용하는 자, 또는 해당 물질을 적절히 보관, 폐기, 분해 또는 처분하는 자
 - (ii) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 물질을 사용하는 자, 또는 해당 물질을 적절히 취급, 보관, 처분을 하는 자
 - (iii) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 구조물을 조립 또는 사용하는 자, 또는 해당 구조물을 적절히 해체 또는 처분하는 자
 - (예시) 시설의 점검, 운영, 청소, 유지 또는 수선
 - (f) 작업장이나 그 주변에 있는 자로서, 작업장에서 해당 설비, 물질 또는 구조물에 노출되는 자 또는 (a), (b), (c), (d), (e)호에 따라 사용하거나 활동하여 건강 또는 안전에 영향을 받을 수 있는 자
- (3) 제조자는 제2항이 부과하는 의무를 이행하는 데 있어 필요한 계산, 분석, 시험 또는 검사를 수행하거나, 그 수행을 주선할 수 있다.
- (4) 제조자는 그가 해당 설비, 물질 또는 구조물을 제공하는 각 대상자에 대하여 다음 각호에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
- (a) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 설계 또는 제조된 목적
 - (b) 제(3)항에 따른 계산, 분석, 시험 또는 검사의 결과, 결과에는 시험을 통해 확인된 물질의 위험성과 관련된 결과를 포함함
 - (c) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 그 설계 또는 제조 목적에 따라 사용되는 때 또는 제(2)항 (a)호에서 (e)호까지에서 규정된 활동을 수행하는 때에 건강 및 안전에 관한 위험을 초래하지 않도록 하기 위하여 필요한 조건들
- (5) 제조자는 요청이 있는 경우, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 제(2)항 제(a)호에서 (e)호까지의 활동을 수행하거나 수행할 예정인 자에게 제(4)항에서 규정한 사안에 관한 최신의 관련 정보를 제공하여야 한다.

제24조 설비, 물질 및 구조물의 수입을 담당하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 의무

- (1) 본 조문은 다음 각호와 같은 수입 사업체 또는 사업을 운영하는 자(수입자, importer)에 대하여 적용된다.
 - (a) 작업장으로 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 설비의 수입
 - (b) 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 물질의 수입
 - (c) 작업장으로서 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 구조물의 수입
- (2) 수입자는, 합리적으로 실현가능한 범위에서, 설비, 물질 또는 구조물이 다음 각호에 해당하는 자의 건강과 안전에 위험이 초래되지 않도록 할 것을 보장하여야 한다.
 - (a) 작업장에서 설계 및 제조 목적에 따라 해당 설비, 물질, 구조물을 사용하는 자
 - (b) 작업장에서 해당 물질을 취급하는 자
 - (c) 작업장에서 해당 설비 또는 물질을 보관하는 자
 - (d) 작업장에서 구조물을 건설하는 자
 - (e) 작업장에서 다음 각목과 관련하여 합리적으로 예측 가능한 업무를 수행하는 자
 - (i) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 설비를 조립 또는 사용하는 자, 또는 해당 설비를 적절히 보관, 폐기, 분해 또는 처분하는 자
 - (ii) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 물질을 사용하는 자, 또는 해당 물질을 적절히 취급, 보관, 처분을 하는 자
 - (iii) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 구조물을 조립 또는 사용하는 자, 또는 해당 구조물을 적절히 해체 또는 처분하는 자
 - (예시) 시설의 점검, 운영, 청소, 유지 또는 수선
 - (f) 작업장이나 그 주변에 있는 자로서, 작업장에서 해당 설비, 물질 또는 구조물에 노출되는 자 또는 (a), (b), (c), (d), (e)호에 따라 사용하거나 활동하여 건강 또는 안전에 영향을 받을 수 있는 자
- (3) 수입자는
 - (a) 제(2)항에 규정된 의무를 이행하는데 필요한 계산, 분석, 시험 또는 검사를 수행하거나 수행을 주선하여야 하며,
 - (b) 그와 같은 계산, 분석, 시험 또는 검사가 수행되었음을 보장하여야 한다.

- (4) 수입자는 그가 해당 설비, 물질 또는 구조물을 제공하는 각 대상자에 대하여 다음 각호에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
- (a) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 설계 또는 제조된 목적
 - (b) 제(3)항에 따른 계산, 분석, 시험 또는 검사의 결과, 결과에는 시험을 통해 확인된 물질의 위험성과 관련된 결과를 포함함
 - (c) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 그 설계 또는 제조 목적에 따라 사용되는 때 또는 제(2)항 (a)호에서 (e)호까지에서 규정된 활동을 수행하는 때에 건강 및 안전에 관한 위험을 초래하지 않도록 하기 위하여 필요한 조건들
- (5) 수입자는 요청이 있는 경우, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 제(2)항 제(a)호에서 (e)호까지의 활동을 수행하거나 수행할 예정인 자에게 제(4)항에서 규정한 사안에 관한 최신의 관련 정보를 제공하여야 한다.

제25조 설비, 물질 및 구조물의 공급을 담당하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 의무

- (1) 본 조문은 다음 각호와 같은 공급 사업체 또는 사업을 운영하는 자(공급자, supplier)에 대하여 적용된다.
- (a) 작업장으로 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 설비의 공급
 - (b) 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 물질의 공급
 - (c) 작업장으로서 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 예정인 구조물의 공급
- (2) 공급자는, 합리적으로 실현가능한 범위에서, 설비, 물질 또는 구조물이 다음 각호에 해당하는 자의 건강과 안전에 위험이 초래되지 않도록 할 것을 보장하여야 한다.
- (a) 작업장에서 설계 및 제조 목적에 따라 해당 설비, 물질, 구조물을 사용하는 자
 - (b) 작업장에서 해당 물질을 취급하는 자
 - (c) 작업장에서 해당 설비 또는 물질을 보관하는 자
 - (d) 작업장에서 구조물을 건설하는 자
 - (e) 작업장에서 다음 각목과 관련하여 합리적으로 예측 가능한 업무를 수행하는 자
 - (i) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 설비를 조립 또는 사용하는 자, 또는 해당 설비를 적절히 보관, 폐기, 분해 또는 처분하는 자

- (ii) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 물질을 사용하는 자, 또는 해당 물질을 적절히 취급, 보관, 처분을 하는 자
- (iii) 그 설계 또는 제조 목적에 따라 해당 구조물을 조립 또는 사용하는 자, 또는 해당 구조물을 적절히 해체 또는 처분하는 자
- (예시) 시설의 점검, 운영, 청소, 유지 또는 수선
- (f) 작업장이나 그 주변에 있는 자로서, 작업장에서 해당 설비, 물질 또는 구조물에 노출되는 자 또는 (a), (b), (c), (d), (e)호에 따라 사용하거나 활동하여 건강 또는 안전에 영향을 받을 수 있는 자
- (3) 공급자는
 - (a) 제(2)항에 규정된 의무를 이행하는데 필요한 계산, 분석, 시험 또는 검사를 수행하거나 수행을 주선하여야 하며,
 - (b) 그와 같은 계산, 분석, 시험 또는 검사가 수행되었음을 보장하여야 한다.
- (4) 공급자는 그가 해당 설비, 물질 또는 구조물을 공급하는 각 대상자에 대하여 다음 각호에 관한 적절한 정보를 제공하여야 한다.
 - (a) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 설계 또는 제조된 목적
 - (b) 제(3)항에 따른 계산, 분석, 시험 또는 검사의 결과, 결과에는 시험을 통해 확인된 물질의 위험성과 관련된 결과를 포함함
 - (c) 해당 설비, 물질 또는 구조물이 그 설계 또는 제조 목적에 따라 사용되는 때 또는 제(2)항 (a)호에서 (e)호까지에서 규정된 활동을 수행하는 때에 건강 및 안전에 관한 위험을 초래하지 않도록 하기 위하여 필요한 조건들
- (5) 공급자는 요청이 있는 경우, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 제(2)항 제(a)호에서 (e)호까지의 활동을 수행하거나 수행할 예정인 자에게 제(4)항에서 규정한 사안에 관한 최신의 관련 정보를 제공하여야 한다.

제26조 설비 또는 구조물의 설치, 조립 및 주문을 담당하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 의무

- (1) 본 조문은 작업장으로 또는 작업장에서 사용되거나, 합리적으로 예상하기에 사용될 설비 또는 구조물을 설치, 건설, 주문하는 사업 또는 사업체를 운영하는 자에 대하여 적용된다.

- (2) 위의 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 설비 또는 구조물의 설치, 건설 또는 주문 방식에서 설비 또는 구조물이 다음 각호에 해당하는 자의 건강 및 안전에 위험을 초래하지 않도록 보장하여야 한다.
- (a) 작업장에서 해당 설비 또는 구조물을 설치 또는 건설하는 자
 - (b) 작업장에서 설치, 건설 및 주문된 목적에 따라 해당 설비와 구조물을 사용하는 자
 - (c) 작업장에서 해당 설비를 적절히 사용, 폐기 또는 분해하거나 구조물을 해체하거나 처분하는 데 있어 합리적으로 예측 가능한 업무를 수행하는 자
 - (d) 작업장이나 그 주변에 있는 자로서, (a), (b), (c)호에 따른 사용 또는 활동에 따라 건강 또는 안전에 영향을 받는 자

(2) 임원의 책임과 역할 분담

임원은 PCBU에 포함되지 않지만, PCBU가 지켜야 하는 안전 의무 영역 내에서 임원은 PCBU가 그 의무를 준수하도록 보장할 ‘실사(due diligence)’ 의무를 부담한다.⁴⁵⁾ 산업안전보건모델법안 제27조 제1항은 “사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)가 이 법에 따라 의무를 부담할 경우, 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 임원은 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)가 자신의 의무를 준수할 수 있도록 실사 의무를 하여야 한다”고 규정한다.

동조문 제5항에서 임원의 실사 의무를 추상적으로나 열거하고 있는데, 그것은 다음과 같은 합리적인 단계를 취하는 것이라 한다.

- (a) 사업장에서의 보건과 안전에 관한 최신의 지식을 획득하고 유지하는 것
- (b) 사업 또는 사업체를 운영하는 자의 사업 또는 사업체의 작동 방식과 사업장의 일반적인 위험 인자를 이해하는 것
- (c) 사업 또는 사업체를 운영하는 자가 그것을 운영하면서 발생하는 사업장에서의 안전과 보건에 관한 위험을 제거하거나 최소화하도록 적절한 자원과 절차를 이용하도록 보장하는 것

45) Johnstone. Richard, Michael Tooma, op.cit, p. 124.

(d) 사업 또는 사업체를 운영하는 자가 사고와 위험에 관한 정보를 접수하고 고려하고 적절한 방식으로 그것에 대해 대응하는 적절한 절차를 밟도록 보장하는 것

(e) 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)가 이 법에 따라 그가 부담하는 의무에 부합하는 절차를 밟고 실행할 수 있도록 보장하는 것

(e)와 관련하여 이 법에 따른 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)의 의무란 다음을 포함한다.

첫째, 신고의무 대상인 사고의 보고

둘째, 노무제공자와의 협의

셋째, 이 법에 따른 고지 준수

넷째, 노무제공자에게 산업안전보건에 관한 교육과 훈련 시행을 보장

다섯째, 산업안전보건에 관한 근로자대표가 훈련에 관한 자격을 취득하도록 보장

(f) (c)에서 (e)까지 규정된 자원의 활용과 절차를 준수하는지 확인하는 것

(3) 노무제공자의 책임과 역할 분담

노무제공자는 작업 도중 다음의 의무를 준수하여야 한다(법안 제28조).

첫째, 자신의 안전과 보건을 위해 합리적인 주의를 하여야 한다.

둘째, 자신의 행위 또는 부작위가 타인의 안전과 보건에 위해를 가하지 않도록 합리적인 주의를 하여야 한다.

셋째, 노무제공자의 합리적인 능력치까지 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)가 이 법을 준수하기 위하여 내리는 합리적인 지시는 따라야 한다.

넷째, 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)가 노무제공자에게 사전에 고지된 사업장에서의 안전과 보건에 관한 조치를 하고 절차를 밟으면 그것을 준수하여야 한다.

(4) 사업주가 아닌 사람의 책임과 역할 분담

사업장 내 사업주가 아닌 사람은 이 법에 따라 다른 의무를 부담하는지와는 관계없이 다음의 의무를 준수하여야 한다(법안 제29조).

첫째, 자신의 안전과 보건을 위해 합리적인 주의를 하여야 한다.

둘째, 자신의 행위 또는 부작위가 타인의 안전과 보건에 위해를 가하지 않도록 합리적인 주의를 하여야 한다.

셋째, 자신의 합리적인 능력치까지 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)가 이 법을 준수하기 위하여 내리는 합리적인 지시는 따라야 한다.

3) PCBU와 다른 의무 주체의 협업 의무⁴⁶⁾

(1) 노무제공자와의 협의

PCBU는 합리적으로 실행가능한 범위에서 사업 또는 사업체를 위하여 일하고 건강과 안전에 관해 직접적으로 영향을 받거나 받을 가능성이 있는 노무제공자와 협의(consult)하여야 한다.

이러한 협의 의무는 노무제공자의 의견과 참여가 건강과 안전 문제에 관한 의사결정을 개선하고, 업무상 부상과 질병을 감소시키는데 도움이 된다는 인식에 기반한 것이다.

노무제공자는 협의에 참여할 자격이 있으며, 그들의 작업 집단이 선출한 안전보건 근로자대표를 통하여 협의에 관여할 수 있다.

46) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, pp.8~9.

노무제공자와 그들의 안전보건 근로자대표의 협의는 후술할 위험성 관리의 단계별 과정에서 필요한데, 노무제공자의 경험, 지식, 그리고 아이디어를 활용하면 모든 위험을 식별하고 효과적인 통제 수단을 선택할 가능성이 높아진다.

PCBU는 사고가 발생하기 전에 위험을 관리할 수 있도록 그들의 노무제공자들이 어떤 위험이든 건강과 안전에 관한 문제가 발생하면 즉시 보고하도록 권장하여야 한다.

만일 사업체에 안전보건위원회가 있다면, PCBU는 위험성 관리의 과정에 위원회를 참여시켜야 한다.

제47조 노무제공자와 협의할 의무

(1) 사업 또는 사업체를 운영하는 자는, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 본 절(division)과 규칙(regulation)의 규정에 따라, 사업 또는 사업체를 위하여 일하고 업무상 건강과 안전에 관여한 사안에 직접적으로 영향을 받거나 받을 수 있는 노무제공자와 협의하여야 한다.

최대 징벌

개인의 경우 - \$20,000

법인의 경우 - \$100,000

(2) 만일 사업 또는 사업체를 운영하는 자와 노무제공자가 협의 과정을 동의하였다면, 협의는 그 절차에 따라 진행된다.

제48조 협의의 성격

(1) 본 절(division)에서 협의는 다음을 준수하여야 한다.

(a) 해당 사안에 관한 관련 정보를 노무제공자와 공유할 것

(b) 노무제공자에게 다음의 합리적인 기회를 제공할 것

(i) 해당 사안과 관련하여 그들의 견해를 표현하고 산업안전보건에 관한 문제를 제기할 수 있게 할 것

(ii) 해당 사안과 관련된 의사 결정 과정에 기여할 수 있게 할 것

(c) 사업 또는 사업체를 운영하는 자는 노무제공자의 견해를 감안할 것

- (d) 협의 대상인 노무제공자에게 협의 결과를 적시에 통보할 것
- (2) 만일 보건안전 근로자대표가 노무제공자를 대표할 경우, 그 협의는 해당 근로자대표가 참여해야 함

(2) 다른 의무 주체들과의 협의, 협업 및 조정 활동

산업안전보건모델법안은 PCBU에게, 합리적으로 실행가능한 범위에서, 동일한 사항에 관해서 사업장에서의 안전보건 의무를 부담하는 다른 자들과 협의, 협업 및 조정 활동을 할 것을 요구한다.

동일한 활동에 참여하거나 동일한 작업장을 공유하는 복수의 사업 또는 사업체는 동일하게 건강 및 안전 문제에 대한 책임을 지는 경우가 많은데, 이는 동일한 활동을 함께 하거나 동일한 작업장을 공유하기 때문이다.

이러한 상황에서 각 의무 주체들은 누가 무엇을 하고 있는지 알아보기 위해 정보를 교환하여야 하고, 협력적으로 조정된 방식으로 협업하여 합리적으로 실행가능한 범위에서 위험을 제거하나 최소화하여야 한다.

예를 들어, 파견회사의 파견직원을 작업장 인력의 일원으로 받아들였다면, PCBU는 인력을 공급한 파견회사와 함께 이들 근로자를 관리할 의무를 공유하게 된다. 이러한 상황에서 업무와 관련된 위해와 위험, 그리고 어떤 예방 조치를 취할 것인지 파견회사와 함께 토의하여야 한다.

다른 이가 안전보건 문제를 관리한다고 가정하지 말고, 누가 무엇을 하고 있는지 파악하고 다른 의무 주체들과 협력적으로 조정된 방식으로 협업하여 합리적으로 예측가능한 범위에서 위험을 제거하거나 최소화하여야 한다.

계약을 체결할 때, PCBU는 안전에 관한 요구사항과 정책을 전달하여야 하고 수행된 업무를 검토하고, 발생할 수 있는 안전 문제와 처리 방식을 토의해야 한다. 그리고 PCBU의 책임을 다른 자에게 전가할 수 없다는 것을 명심해야 한다.

제46조 다른 책임 주체와 협의할 의무

이 법에 따라 둘 이상의 자가 동일한 사안에 관하여 의무를 부담할 경우, 각 의무 주체는 합리적으로 실행가능한 범위에서 동일한 사안과 관련하여 의무가 있는 다른 모든 사람과 협의, 협력 및 조정을 하여야 한다.

최대 징벌

개인의 경우 - \$20,000

법인의 경우 - \$100,000

4) 위험성평가의 의무 주체

(1) 위험성 관리(risk management)의 의무 주체⁴⁷⁾

앞서 살펴본 바와 같이 호주 산업안전보건모델법안은 법안의 의무 주체로 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU), 임원, 노무제공자, 그리고 사업주가 아닌 사람으로 규정하였다. 그러나 위험성 관리의 의무 주체는 ① 일반적인 PCBU와 ② PCBU의 세부적인 형태로 설비·물질 또는 구조물의 설계자, 제조자, 수입자, 공급자, 설치자, 그리고 ③ 임원이다.

(2) 위험성 관리의 단계별 과정 개요⁴⁸⁾

위험성 관리(risk management)는 4단계 과정으로 구성되어 있다.

첫 번째 단계는 위험(hazard)을 인식하는 것으로 무엇이 위험을 가져올지 찾아내는 것이다.

두 번째 단계는 필요한 경우 위험성평가(risk assessemnt)를 실시한다. 이것은 위험으로 인해 발생하는 피해의 성격, 피해의 심각성, 그리고 발생 가능

47) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, p.5.

48) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, p.7.

성을 파악하는 것이다. 위험성평가는 알려진 통제(known control)를 통해 알려진 위험(known risk)을 처리할 경우 필요하지 않다.

세 번째 단계는 위험을 통제(control risk)하는 것이다. 해당 상황에서 합리적으로 실행가능한 범위에서 가장 효과적 통제 조치를 실행하고 시간이 지나고 그 효과가 유지되는 것을 보장해야 한다.

네 번째 단계는 위험과 통제 조치를 검토(review hazards and control)하는 것이다. 그것이 계획대로 잘 작동하였는지를 확인한다.



[그림 III-2] 위험성 관리의 4단계 과정⁴⁹⁾

여기서 PCBU의 주된 의무 중 그 한계로 ‘합리적으로 실행가능한 범위(reasonably practicable)’의 의미에 대해서 알아보면 다음과 같다.

49) 호주 산업안전보건청(SWA) 관리지침, How to manage work health and safety risks - code of practice, 2018, p.8.

피해로부터 사람들을 보호하기 위해 ‘합리적으로 실행가능한 범위’를 규정하는 것은 다음과 같은 모든 관련 문제를 고려하고 평가하는 것이다.

- 해당 위해(hazard) 또는 위험(risk)이 발생할 가능성
- 위해 또는 위험으로부터 발생할 수 있는 피해의 정도
- 위해 또는 위험에 대한 지식, 위험을 제거하거나 최소화하는 방법
- 위험을 제거하거나 최소화하는 방식의 가능성 및 적합성
- 위험의 정도와 위험을 제거하거나 최소화할 수 있는 방식을 평가한 후, 위험을 제거하거나 최소화할 수 있는 가능한 방식과 관련된 비용 평가, 여기에는 비용이 위험에 비해 비례하지 않는지 여부를 포함함

(3) 1단계 : 위험의 인식⁵⁰⁾

작업장에서 위험을 인식하는 것은 사람들에게 잠재적으로 위해를 끼칠 수 있는 사물과 상황을 찾아내는 것을 포함한다. 위험은 일반적으로 다음과 같은 작업의 양상과 상호작용에서 발생한다.

- 물리적 작업 환경
- 사용된 기구, 재료 및 물질
- 작업의 성격과 그것의 수행 방법
- 작업 설계 및 관리

위험을 찾는 방법은 다시 ① 작업장의 검사, ② 작업하기 좋은 설계와 안전한 설계, ③ 노무제공자들과의 협의, ④ 공급망 및 네트워크와의 협의, 그리고 ⑤ 사용가능한 정보의 검토로 분류될 수 있다.

먼저 작업장의 검사에 대해 ‘산업안전보건 위험 관리지침’은 PCBU는 정기적으로 작업장을 순찰함으로써 일이 어떻게 돌아가는 지를 관찰하면 무엇이

50) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, pp.11~13.

잘못될 수 있는지 예측하는 데 도움이 될 수 있다고 한다. 즉, 사람들이 실제 일하는 방식, 어떻게 설비와 장비가 사용되는지, 어떤 화학제품이 주변에 있고 어떤 용도로 사용되는지, 어떤 안전한 또는 안전하지 못한 작업 관행이 있는지, 그리고 일반적인 관리 상태는 어떤지를 살펴보아야 한다.

위험이 항상 분명히 드러나는 것은 아니어서, 몇몇 위험은 장기간에 걸쳐 건강에 영향을 미치거나, 스트레스(예 : 괴롭힘) 또는 피로(예 : 교대근무)를 유발한다. 또한, 신·중고·임대 물품(예 : 임대 용접 세트의 마모된 단열재)을 작업장에 도입한다면 그것이 작업장에 가져올 위험도 생각해 보아야 한다.

두 번째로 작업하기 좋은 설계와 안전한 설계에 대해서 관리지침은 위험을 제거하고 최소화할 수 있는 가장 좋은 기회는 설계 단계라고 한다. 효율적인 ‘작업하기 좋은 설계’는 업무의 과제, 업무 체계, 물리적 작업환경, 그리고 작업장 내 노무제공자와 다른 이들을 고려한다. 건물, 구조물, 기구 및 차량의 ‘안전한 설계’는 제품이 만들어지는 모든 공정의 위험을 감안한다.

세 번째로 노무제공자들과의 협의는 노무제공자들에게 그들이 작업하면서 맞닥뜨리는 건강과 안전의 문제는 무엇인지, 그리고 순간의 사고와 보고되지 않은 사고는 무엇인지 문의하는 것부터 시작된다. 또한, 노무제공자들에게 설문 조사를 실행하여 직장 내 괴롭힘, 잠재적인 위험을 알려주는 근육통이나 통증 등과 같은 사안의 정보를 얻을 수 있다.

네 번째로 공급망(supply chain) 및 네트워크와의 협의는 공급자 또는 회사의 서비스를 주문한 자와 대화하여 각자의 욕구(needs)를 이해하고 위험을 인식하는 것이다. 예를 들어 매우 촉박한 시간 내에 서비스를 제공해야 한다는 잦은 압박과 노무제공자의 휴식 기회를 감소시키는 장거리 서비스 제공은 위험과 관련된다. 기타 위험 요소로는 제품의 포장을 근로자의 근골격 부상과 위험한 화학물질에 노출되는 위험을 높이는 방식으로 하는 것이 있다. 따라서 공급망 내의 자들이 협력하여 행동할 때, 홀로 행동하는 것보다 건강과 안전에 더 큰 영향력을 행사할 수 있다.

다섯 번째로 사용가능한 정보의 검토에 대해 알아보면, 특정 산업 또는 작업 유형과 관련된 위험에 대한 정보와 조언은 규제기관, 산업별 협회, 노동조합, 기술 전문가 및 안전 컨설턴트로부터 얻을 수 있다. 제조자와 공급자는 특정 물질(예 : 안전보건자료)과 설비 또는 공정(사용 설명서)을 설명하는 위험과 안전을 위한 예방조치들을 정보로 제공할 수 있다. 위험을 식별하기 위하여 건강을 관찰하여 기록하는 것, 작업장에서의 사고, 순간적인 사고, 노무제 공자들의 불만, 병가, 그리고 모든 검사와 조사 결과를 분석하는 것은 필요하다. 만일 누군가가 특정 작업을 수행하면서 피해를 입었다면, 다른 사람에게도 해를 끼칠 수 있는 위험이 존재한다. 이러한 사고를 부상이 질병을 일으킨 위험을 찾아내기 위해 조사되어야 한다.

(4) 2단계 : 위험성평가⁵¹⁾

위험성평가에는 누군가가 위험에 노출되면 어떤 일이 일어날 수 있는지 그리고 그러한 일이 나타날 가능성을 검토하는 것이 포함된다. 위험성평가는 P CBU가 다음의 사항을 결정하는 데 도움을 준다.

- 위험이 얼마나 심각한지
- 기존의 통제 수단이 효과적인지 여부
- 위험을 관리하기 위하여 취해야 할 행동
- 취해야 하는 행동이 얼마나 긴급한지

많은 위험 요인과 관련된 위험은 잘 알려져 있어 잘 확립되고 받아들여진 통제 수단을 갖추고 있다. 이러한 상황에서 위험성을 공식적으로 평가하는 두 번째 단계는 필요하지 않게 된다. 위험을 인식한 후에는 위험과 이를 효과적으로 제어하는 방법을 알고 있어 이를 간단히 조치를 실현할 수 있다.

51) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, pp.14~17.

위험성평가는 위험의 유형, 정보, 자료, 그리고 사용가능한 자원에 따라 다양한 세부적인 단계로 수행될 수 있다. 노무제공자들과의 토론이라는 간단한 방법 외에 특정 위험을 위해 개발된 위험을 분석하는 도구와 기술이 포함될 수 있고 안전 전문가들의 조언을 받기도 한다. 몇몇 복잡한 상황에서는 위험성평가를 할 때 전문가의 조언이 유용할 수도 있다.

관리지침은 위험성평가에 관한 내용을 ① 언제 위험성평가를 수행하여야 하는가? ② 위험성평가를 하는 방법으로 나누어 설명하고 있다.

먼저 언제 위험성평가를 수행하여야 시기에 대해서는 다음의 상황에서 이루어져야 한다고 한다.

- 어떻게 위험이 부상이나 질병을 발생시키는지에 대한 모호함이 있을 때
 - 업무 활동이 많고 다양한 위험을 포함하고 있고, 위험이 어떻게 상호작용하여 새롭거나 더 큰 위험을 초래할 수 있는지에 대한 이해가 부족할 때
 - 작업장에서 통제 수단의 효율성에 영향을 미치는 상황이 발생할 때
- 어떤 상황에서는 위험성평가는 다음을 수행하는 데 도움이 된다.
- 어떤 노무제공자가 위험에 노출되어 있는지 식별함
 - 위험을 일으키는 원인과 과정이 무엇인지 확인함
 - 어떤 종류의 통제 수단이 조치되어야 하는지를 식별함
 - 현재 존재하는 통제 수단의 효율성을 검토함

밀폐된 공간의 출입, 잠수 작업, 전기 공사 등과 같이 고위험도의 특정 작업을 할 때는 산업안전보건 규칙(regulation)에 따라 위험성평가가 의무적으로 실시되어야 한다.

다만 법률에 따라 위험이 특정한 방식으로 통제될 때 위험성평가는 요구되지 않는다. 이러한 요구 조건은 다음을 준수해야 한다. 세부적인 위험성평가는 다음의 경우 필요하지 않다.

- 관리지침 또는 다른 가이드라인이 상황에 맞는 위험을 통제하는 방법을 명시할 때
- 특정 산업에서 작업장 환경에 사용되는 통제 방법이 효율적이고 잘 알려진 때

이러한 상황에서는 통제 수단을 간단히 구현할 수 있다.

위험성평가는 위험, 업무, 사물, 노무제공자, 또는 환경이 동일하고 또 다른 위험에 노출되지 않는 환경에서 사용되는 것이 적합하다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 작업장에 다른 변화가 생길 경우 새로운 위험성평가가 시행되어야 한다.

두 번째로 위험성평가를 하는 방법에 대해서 알아보면 다음과 같다. 위험은 다양한 유형과 심각한 피해를 일으킬 수 있는데, 그것은 가벼운 불편함부터 심각한 부상이나 사망에 이를 수도 있다. 예를 들어 무거운 액화석유가스(LP G) 실린더는 수동으로 다루어지면 근육 경련을 일으킬 수 있다. 반면, 실린더가 손상되어 가스 누출이 일어나 점화된다면, 화재는 심각한 화상을 발생시킬 수 있다. 만일 누출이 저장실 또는 비슷한 밀폐된 공간에서 일어났다면 폭발이 일어나 건물을 부수고 근처 인명을 살상할 수 있다. 각 결과에는 여러 유형의 피해가 다양한 정도로 포함되며, 그것의 발생 가능성도 다르게 나타난다. 피해의 심각성과 가능성이 증가하면 위험 또한 증가한다.

위험이 어떻게 피해를 일으키는지를 알아보면, 대부분 사고는 일련의 연결된 사건과 각 과정에서 그것들의 연결이 실패할 경우 발생한다. 만일 하나 또는 둘 이상의 사건들이 중단되고 변화된다면 위험을 제거되거나 줄어들 수 있다. 일련의 사건을 해결하는 한 가지 방법은 일이 잘못되기 시작한 점을 결정한 다음 이런 일이 발생하면 다음에 어떤 일이 일어날 수 있을까를 고려하는 것이다. 이로써 곧 피해를 입힐 수 있는 사건의 목록을 제공할 수 있다.

각 위험 인자가 어떻게 피해를 끼치는지를 생각할 때, 다음을 고려하여야 한다.

- 기존의 통제 수단의 효율성과 모든 유형의 피해를 통제할 수 있는지
- 문서화된 매뉴얼과 절차에 의존하기보다는 작업이 실제 어떻게 수행되는지
- 드물거나 비정상적인 상황뿐만 아니라 상황이 정상적으로 발생할 때 방식 유지와 청소뿐만 아니라 장비 고장, 안전보건 통제 수단의 실패 등으로 피해가 얼마나 발생할지를 고려해 보아야 한다.

피해가 얼마나 심각한지를 알아보아야 하는 것으로 각 위험으로 발생할 수 있는 피해의 심각성을 추정하려면, 다음과 같은 질문을 고려해야 한다.

- 어떤 유형의 피해가 발생할 수 있는가(예 : 근육 경련, 피로로 인한 부상, 정신적 상처, 화상, 열상)? 피해는 얼마나 심각한가? 위험이 사망, 중상, 질병 또는 응급처치가 필요한 가벼운 상처만 일으키는가?
- 발생한 피해의 심각성에 영향을 미칠 수 있는 요인은 무엇인가? 예를 들어, 사람이 떨어질 수 있는 거리 또는 특정 물질의 농도는 발생 가능한 피해의 정도를 결정할 수 있다. 문제가 발생하면(예 : 낙상) 피해가 즉시 발생할 수도 있고, 증상이 나타날 때까지 시간이 걸리는 것도(예 : 물질에 장시간 노출되거나 과도한 업무 지시로 인한 질병) 있다.
- 피해가 얼마나 심각한지 평가하기 위한 특별한 도구나 과정이 필요한가? 이것에는 실험을 위해 표본을 실험실로 보내거나 소음 노출 수준을 측정하는 준비도 포함될 수 있다.
- 얼마나 많은 사람이 위험에 노출되어 있으며 작업장 안팎으로 얼마나 많은 사람이 피해를 입을 수 있는가? 예를 들어, 바쁜 건설 현장에서 이동식 크레인이 붕괴되면 정말 많은 사람이 사망하거나 다칠 가능성이 있다.
- 하나의 실패가 다른 실패로 이어지는가? 예를 들어 전기 공급이 중단되면 전기에 의존하고 있는 통제 수단이 효과가 없게 되는가?
- 작은 사건이 더 심각한 결과를 초래하는 큰 사건으로 발전할 수 있는가? 예를 들어, 작은 화재는 다량의 가연성 물질이 있으면 빠르게 통제 불가능한 상태로 변화한다.

피해가 발생할 가능성을 알아보는 것으로, 어떤 이가 피해 입을 가능성은 다음과 같은 요소를 고려하여 추정할 수 있다.

- 업무가 얼마나 자주 수행되는가? 이것이 피해를 다소 얼마나 일으키는가?
- 사람들은 얼마나 자주 위험원 근처에 가는가? 사람들은 그것에 얼마나 가까이 있는가?
- 작업장이나 다른 곳에서 전에도 이런 사고가 일어난 적이 있는가? 있다면 얼마나 자주인가?

이것들은 다음과 같은 등급으로 가능성을 평가할 수 있다.

- 확실히 발생함 : 대부분 상황에서 일어날 것으로 예상됨
- 매우 높음 : 대부분 상황에서 발생할 가능성이 높음
- 가능함 : 종종 발생할 수 있음
- 없음 : 언젠가는 발생할 수 있음
- 드뭄 : 예외적인 상황에서 일어날 수 있음

다음은 피해 발생의 가능성을 추정하는 데 도움이 되는 질문이다.

〈표 III-4〉 피해 발생 가능성에 관한 질문과 설명 및 예시

질문	설명 및 예시
사람은 얼마나 자주 위험에 노출되는가?	위험은 항상 존재할 수도 있고 가끔 존재할 수 있다. 종종 자주 위험이 존재한다면 피해를 가져올 가능성이 더 높다. (예시) - 밀폐된 기어박스 안에 있는 기어 물림은 유지 중에 기어 박스가 열려 있어야 압박을 받을 수 있으므로 위험 가능성은 매우 높지 않다. - 무거운 상자를 계속 들어 올리면 작업을 마칠 때마다 피해를 입을 수 있다.

질문	설명 및 예시
사람은 얼마나 오랫동안 위험에 노출되는가?	누군가가 위험에 노출된 시간이 길수록 피해가 발생할 가능성도 높아진다 (예시) - 소음이 심한 환경에 더 오래 노출될수록, 청력 손실로 고통받을 가능성이 커진다.
얼마나 효과적으로 현재의 통제가 위험을 줄이는가?	대부분의 경우 평가된 위험은 이미 몇몇 통제 수단을 갖고 있을 가능성이 높다. 현재의 수단이 얼마나 적합하고 효율적인지에 따라 위험으로부터 나오는 피해의 가능성이 달라진다. (예시) 바닥에 표지판과 페인트선을 사용하여 움직이는 지게차와 보행자를 분리하여 창고에서의 교통 통제 관리가 가능하게 되었다. 이러한 통제는 물리적 장벽을 포함하여 향상시킬 필요도 있다.
조직에서 어떤 변화가 가능성을 증가시키는가?	많은 조직에서 상품과 서비스에 대한 수요는 1년 동안 다양하게 나타난다. 수요 변화는 계절적일 수도 있고, 환경 조건에 따를 수도 있고, 다양한 사건으로 발생하는 시장 변동의 영향에 달라진다. 증가된 수요를 충족하기 위해 사람, 설비, 장비 및 작업 시스템에 비정상적인 부하가 걸릴 수도 있다. 이는 실패할 가능성이 더 높아지게 한다. (예시) 도심의 크고 작은 식당은 크리스마스 이전 기간에 매우 바빠서 주방 인력과 서빙 인력이 더 필요하게 된다. 음식의 양이 늘어나고 더 많은 수의 고객에서 서비스를 제공할수록 사람은 실수하기 마련이고 피해의 가능성은 높아진다.
작업환경으로 인해 위험이 피해를 발생시킬 가능성이 더 커지는가?	다음과 같은 경우 부상이나 질병의 위험 가능성이 더 커진다. - 환경의 요건들이 변화할 경우. 예를 들어 좁은 공간에서 고온 상태의 작업 수행은 노무제공자가 더 빨리 피곤해지기 때문에 실수할 가능성이 커지게 된다. 젖은 환경은 복도와 기타 물건들을 더 미끄럽게 만든다.

질문	설명 및 예시
	- 사람들이 더 빨리 일해야 하는 경우. 작업이 수행되는 속도(예 : 반복 횟수)는 사람의 신체에 과도한 스트레스를 주고 실수가 발생할 가능성을 커지게 한다. - 조명이 충분히 밝지 않거나 환기가 되지 않는 경우
사람들의 행동 방식이 위험 가능성을 더 커지게 하는가?	사람들이 실수하거나, 물건을 오용하거나, 주의가 산만해지거나, 특정 상황에서 당황할 가능성을 고려해야 한다. 피로 또는 스트레스로 인해 피해가 발생할 가능성이 더 커지게 된다.
작업장에서의 개인 차이는 피해가 발생할 가능성을 더 높이는가?	노무제공자들은 모두가 똑같지 않으며 개인차를 고려해야 한다. 예를 들면, - 사람들은 업무 스트레스에 각각 다른 방식으로 대응하는데, 이는 일부 노무제공자들은 피해를 보기 쉽다는 것이다. - 장애인, 만일 작업장이나 과정이 그들의 욕구(needs)에 맞춰 설계되지 않는다면, 피해를 볼 가능성이 더 커지게 된다. - 신규 또는 청년 노무제공자는 경험 부족으로 인해 피해를 볼 가능성이 더 커지게 된다. - 작업장에서 통상의 업무를 하지 않는 사람은 그곳에서 평소 일하는 근로자보다 지식이 부족하여 피해를 볼 가능성이 더 커지게 된다. 이러한 사람들은 계약 상대방, 방문객, 또는 일반 대중이 포함된다.

(5) 3단계 : 위험성 통제⁵²⁾

위험 관리에서 가장 중요한 단계는 합리적으로 실행가능한 범위에서 위험을 제거하는 것이다. 만일 합리적으로 실행가능한 범위가 아니라면 위험을 가능한 한 합리적으로 실행가능하도록 최소화하는 것이다.

52) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, pp.18~23.

PCBU는 위험을 통제하는 방법을 결정할 때 이 결정으로 영향을 받을 노무 제공자 및 그들의 대표와 협의해야 한다. 그들의 경험은 PCBU가 적절한 통제 방식을 선택하는 데 도움이 될 것이고, 그들의 참여는 그들이 작업을 수행하는 데 필요한 변화를 받아들이도록 할 것이다.

위험을 통제하는 방법은 여러 가지가 있을 수 있는데, 몇몇 통제 방법은 다른 것보다 더 효과적이다.

여러 통제 선택지를 고려해야 하고, 그러한 환경에서 위험을 제거하거나 위험을 최소화하는 가장 효율적인 통제 방식을 선택해야 한다. 이것은 단일한 통제 수단일 수도 있고 여러 수단의 조합일 수도 있지만 합리적으로 실행가능한 범위에서 가장 높은 수준의 보호를 제공하는 것이어야 한다.

일부 문제는 쉽게 해결할 수 있고 바로 제거되어야 하는 반면, 어떤 문제들은 보다 노력을 기울여 해결책을 짜야 하는 경우도 있다. 더 많은 노력을 기울여야 하는 경우 가장 높은 수준의 위험을 첫 번째로 두고 집중하여 행동 영역에 우선순위를 매겨야 한다.

위험을 통제하는 조치들은 계층을 나누어 분류할 수 있는데, 가장 높은 수준의 보호와 신뢰에서부터 가장 낮은 수준으로 나눈다. 이러한 단계 나눴은 '통제 조치의 계층 구조(hierarchy of control measures)'로 알려져 있다. 통제 조치의 계층 구조는 모든 위험과 관련하여 적용될 수 있다. 산업안전보건 규칙(regulation)은 의무 주체들에게 특정 위험을 관리할 때 이 계층 구조를 활용하도록 의무화한다.

계층 구조는 4단계로 나누어지는데, 가장 높은 단계는 ① 제거(elimination), ② 대체, 격리 및 공학(engineering) 통제, ③ 관리적(administrative) 통제, ④ 개인 보호 장비이다.

가장 효과적인 통제는 위험을 항상 제거하는 것이다. 만일 이것이 합리적으로 실행가능하지 않다면, 통제의 계층에서 다른 대안 수단을 선택하여 위험을 최소화하여야 한다.

계층 구조에서 낮은 수단을 선택하는 것은 효과가 상대적으로 미약하다. 왜냐하면 위험을 변화시키거나 위험에 노출되는 것을 최소화하는 통제는 오직 위험을 줄이는 것뿐이기 때문이다. 위해(hazard)를 제거하지 않고서는 위험(risk)을 제거할 수 없다.

관리적 통제와 개인 보호 장비는 위험을 최소화하는 데 효과적이지 않다. 왜냐하면 이 방식들은 근본적으로 위험을 통제하지 못하고 사람의 행동이나 감독에 의존해야 하기 때문이다. 이러한 통제 방식은 이러한 경우에만 오직 사용되어야 한다.

- 더 높은 수준의 통제 조치를 보완하기 위한 경우(지원(back-up)으로)
- 위험을 보다 효과적으로 통제하기 위한 방식이 나오기 전 단기적으로 임시 조치로 사용하는 경우
- 다른 사용가능한 실행 통제 수단이 없을 경우 (최후의 수단으로)

(6) 4단계 : 통제의 검토⁵³⁾

PCBU는 작업장에서 실시하는 통제 조치가 계획대로 작동하고 있는지를 확인하기 위해 정기적으로 검토하여야 한다. 문제가 발생할 때까지 기다려서는 안 된다.

산업안전보건 규칙(regulation)은 특정 위험에 대해서는 위험 관리 과정(process)을 실행하도록 하는데, 이 과정에는 해당 위험에 대한 통제 조치를 검토할 것과 필요하다면, 그것을 변경해야 하는 상황이 포함된다. 검토는 다음과 같은 상황에서 이루어져야 한다.

- 통제 수단이 위험을 통제하는 데 효과적이지 않은 경우
- 작업장에서 통제 수단이 효과적으로 통제할 수 없는 새롭거나 다른 건강 및 안전상 위험을 초래할 가능성이 있는 경우로 변화할 때

53) 호주 산업안전보건청(SWA), 위의 관리지침, p.24.

- 만일 새로운 위험이 확인된 경우
- 협의 결과 검토가 필요하다고 한 경우
- 안전보건 근로자대표가 검토를 요구한 경우

어떤 경우이든 PCBU는 지속적인 의무로 위의 상황을 포함하여 통제 수단을 정기적으로 검토하여야 한다. 산업안전보건 상의 위험 관리는 시간이 지날수록 주의가 필요한 지속적인 과정이지만 작업장에서의 활동에 영향을 미치는 변화가 일어날 경우 특별한 관심이 필요하다.

제2단계인 위험을 식별하는 초기 단계와 같은 수단을 사용하여 통제를 점검할 수 있다. 그러기 위해 노무제공자와 그들의 안전보건 근로자대표와 협의하여 다음의 질문들을 검토하여야 한다.

- 통제 수단이 설계와 작동 모두 효과적으로 작동하고 있는가?
- 통제 수단이 새로운 문제를 일으키지 않는가?
- 모든 위험이 인식되었는가?
- 새로운 작업 방식, 새로운 기구 또는 화학물질이 작업을 더 안전하게 만드는가?
- 안전 절차가 준수되고 있는가?
- 노무제공자에게 제공되는 업무상 안전교육과 훈련은 성공적인가?
- 노무제공자가 위험과 가능한 통제 수단을 인식하는 데 적극적으로 참여하고 있는가? 공개적으로 건강 및 안전 문제를 제기하고 문제를 즉시 보고하고 있는가?
- 시간이 지나면서 건강과 안전사고의 빈도와 심각성이 감소하고 있는가?
- 새로운 법률 또는 정보가 이용 가능해지면, 현재의 통제 수단은 더 이상 가장 효과적이지 않다는 것을 의미하는가?

만일 문제가 발견된다면 위험성 관리 단계 중 3단계 위험성 통제로 돌아가 정보를 검토하고 위험성 통제에 관한 결정을 추가 결정을 내려야 한다. 검토의 우선순위는 위험의 정도에 기반한다. 높은 수준의 위험에 대한 통제 수단이 가장 빈번하게 검토되어야 한다.

만일 작업에 쓰이는 제품을 설계, 제조 또는 공급할 경우, 제품이 건강과 안전상의 위험을 최소화하는 데 효과적인지 검토하기 위해 품질 보증 과정(process)이 사용될 수 있다. 어떤 개선책이 제품을 더 안전하게 하는지 결정하기 위해 제품의 사용자로부터 피드백을 받아야 한다.

5) 소결 : 시사점

우리 법제가 「산업안전보건법」상의 책임 주체를 사업주 외 도급인과 발주자·설계자·제조사·수입자 또는 건설자로 나누어 각각 의무를 부담하게 하는 것과 달리 호주는 ‘사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)’라는 하나의 개념을 설정하고 PCBU에 사업주, 도급인, 가맹본부, 설계자·제조사·수입자·건설자를 모두 포함하고 있다.

이는 사업 또는 사업장 내에서 실질적으로 장소적·인적 지배를 하고 있는 자에게 「산업안전보건법」상의 의무를 부담하게 하고, 여러 종류의 주체를 PCBU라는 하나의 개념으로 묶어 법제를 간단히 그리고 이해가 쉽게 하게 한다. 실제 모델법안 제20조와 제21조는 실질적인 장소 지배가 인정되지 않는다면 PCBU로 인정하지 않는다.

PCBU에 임원(officer)는 들어가지 않는데, 임원 역시 PCBU를 도와 업무상 재해를 막을 의무가 있다. 이중 실사(due diligence) 의무를 모델법안이 규정하고 있으며 이를 위반할 경우 PCBU처럼 형사처벌을 한다. PCBU에 임원을 제외한 이유를 교과서적인 문헌과 설명서(explanatory memorandum)에서 찾지 못했지만, 이로써 임원에게 PCBU의 책임을 전과하는 것을 막는 효과는 거둘 수 있게 된다.

「산업안전보건법」상의 책임 주체가 여럿일 경우 -복수의 PCBU인 경우를 포함하여- 호주는 상호 협조 의무를 규정하고 있다. 호주는 모델법안 제47조와 제48조에서 PCBU가 노무제공자와 협의(consult)할 것을 의무로 규정하고 있는데 그 협의에는 정보 제공을 전제로 의사 표현을 할 수 있도록 하고 있다. PCBU 간에도 모델법안 제46조는 협의, 협력 및 조정할 것을 규정하고 있다. 산업안전보건 규칙(regulation)에서는 구체적으로 제조자-설계자-수입자-주문자 간의 협의를 규정한다. 이런 협력의무의 강화는 우리 「산업안전보건법」 체계에 시사하는 점이 많다고 생각된다.

위험성 관리의 2번째 단계로서 위험성평가의 경우 의무 주체(예 : PCBU)에 대한 노무제공자 및 근로자대표의 참여가 돋보였다. 우리 「산업안전보건법」 제36조 제2항 역시 고용노동부장관의 고시에 따라 해당 작업장의 근로자를 참여시킬 것을 규정하고 있지만, 고시로 일정한 상황(예 : 해당 사업장의 유해·위험요인의 위험성이 허용 가능한 수준인지 여부를 결정하는 경우)으로 한정하고 있어 폭넓은 참여를 제한하고 있으며, 근로자위원이 참여하고 있는 산업안전보건위원회의 심의·의결 사항에도 위험성평가는 제외되어 실질적으로 근로자대표의 참가가 어려운 구조이다. 그러나 위험성평가에서 위험의 존재와 이유, 그리고 발생가능성을 가장 잘 이해하고 측정할 수 있는 것은 현장의 노무제공자들이다. 따라서 이들과 이들 대표자의 위험성평가 참여를 입법으로 고려해볼 필요가 있다.

5. 독일의 산재예방 책임 체계⁵⁴⁾

1) 「산업안전보건법」상 사업주, 책임자, 취업자의 의무

(1) 목적, 적용범위 및 용어규정

「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz)⁵⁵⁾⁵⁶⁾ 제1조에 따른 주된 의무주체는 사업주(Arbeitgeber)이고, 산업안전 보호조치를 통해 취업자(Beschäftigten)의 안전 및 건강보호를 확보하고 개선하는 데에 그 목적이 있으며, 모든 업무에 대하여 적용된다.

「산업안전보건법」 제2조(정의규정) 제1항에서 “이 법에서 말하는 산업안전 보건을 위한 보호조치라 함은 근로제공 시 재해를 예방하기 위한 조치 및 인간다운 형태의 노동(menschengerechten Gestaltung der Arbeit)을 위한 조치를 포함한 노동에 의해 유발되는 건강상 위해요소를 예방하기 위한 조치를 말한다.”고 규정하고 있다.

54) 독일의 내용은 윤조덕 원장(한국사회정책연구원)이 작성하였다.

55) Gesetz über die Durchführung von Massnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit - Arbeitsschutzgesetz) vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Mai 2023 (BGBl. 2023 I Nr.140) geändert worden ist.

56) 1996년 8월 7일 제정된 독일 「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz)은 1989년 6월 12일 제정된 유럽공동체 지침 EG-Richtlinie 89/391/EWG (Council Directive of 12. June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work, 작업장에서 노동자의 안전과 건강 개선을 촉진하는 조치의 실행에 관한 유럽공동체 이사회 지침) 및 1991년 6월 25일 제정된 유럽공동체 지침 EG-Richtlinie 91/383/EWG (한시적 노동관계 또는 파견노동관계에 있는 노동자의 안전과 건강보호 개선조치의 보충에 관한 지침)을 반영하여 제정되었다.

제2항에 따른 취업자는 다음과 같다. ① 노동자, ② 직업교육을 받고 있는 자, ③ 가내근로에 종사하는 자 및 그와 동등한 자를 제외한 「노동법원법」 제 5조 제2항의 노동자와 유사한 자, ④ 공무원, ⑤ 법관, ⑥ 군인, ⑦ 장애인을 위한 공장에 취업 중인 자.

제3항에 따른 사업주라 함은 제2항에 해당하는 자를 취업시키고 있는 자연인과 법인 및 법인격 있는 인적 회사를 말한다.

「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz)

제1조(목적과 적용범위)

- (1) 이 법률은 산업안전보건 보호조치를 통해 근로제공시 취업자의 안전 및 건강보호를 확보하고 개선하는 데 그 목적이 있다. ² 이 법률은 모든 업무에 대하여 적용되며, 국제연합의 「1982년 12월 10일의 해상법에 관한 협정」이 정한 범위 내에서 배타적 경제구역에 대해서도 적용된다.
- (2) 이 법률은 가정 내에서의 가사업무종사자에 대해서는 적용되지 않는다. 이 법률에 상응하는 법규규정이 존재하는 한, 선박 및 「광업법」의 적용을 받는 사업 내의 취업자에 대하여는 이 법률이 적용되지 않는다.
- (3) 기타의 법률규정에 의해 취업자의 근로제공 시 안전 및 건강보호를 보장할 사업주의 의무는 영향을 받지 아니한다. ² 제1문은 취업자의 권리와 의무에 대하여 준용된다. ³ 제3자에게 사업주로서의 산업안전보건에 관한 보호조치 의무를 부과하는 법률은 영향을 받지 아니한다.
- (4) 공법상의 종교단체에 있어서는, 교회법에 따른 대표자회의가 종업원평의회 또는 직원평의회를 대신한다.

제2조(정의규정)

- (1) 이 법에서 말하는 산업안전보건을 위한 보호조치라 함은 근로제공 시 재해를 예방하기 위한 조치 및 인간다운 형태의 노동(menschengerechten Gestaltung der Arbeit)을 위한 조치를 포함한 노동에 의해 유발되는 건강상 위해요소를 예방하기 위한 조치를 말한다.
- (2) 이 법에서 말하는 취업자라 함은 다음 각 호에 해당하는 자를 말한다;

1. 노동자,
 2. 직업교육을 받고 있는 자,
 3. 가내근로에 종사하는 자 및 그와 동등한 자를 제외한 「노동법원법」 제5조 제2항의 노동자와 유사한 자,
 4. 공무원,
 5. 법관,
 6. 군인,
 7. 장애인을 위한 공장에 취업 중인 자.
- (3) 이 법에서 말하는 사업주라 함은 제2항에 해당하는 자를 취업시키고 있는 자연인과 법인 및 법인격 있는 인적 회사를 말한다.
- (4) 이 법에서 말하는 기타의 법률규정이란 함은 다른 법률, 법규명령 및 산재예방규정(Unfallverhütungsvorschriften)에 정해진 산업안전보건을 위한 조치에 관한 규정을 말한다.
- (5) 공공업무분야에서 서비스기관은 이 법률상의 사업으로 본다. 개별 행정관청, 연방과 연방주(州)의 행정관청 내 사업, 지방자치단체, 공법상의 단체, 기관 및 재단, 연방과 연방주의 법원 및 병력시설이 관청에 해당한다.

(2) 사업주의 의무

「산업안전보건법」 제2절(제3조~제14조)에 사업주의 의무(Pflichten des Arbeitgebers)에 대해 규정하고 있다: 제3조(사업주의 기본의무), 제4조(일반 원칙), 제5조 (노동조건의 평가), 제6조(문서작성), 제7조(업무 지시/위임), 제8조(사업주 간의 협력), 제9 (특수한 위험요소), 제10조(응급처치 및 기타의 긴급조치), 제11조(건강검진), 제12조(산업안전보건교육), 제13조(책임자), 제14조(공공업무에 종사하는 취업자에 대한 정보제공 및 의견청취).

가) 사업주의 기본의무(제3조)

「산업안전보건법」 및 「산업안전보건법」 제18조, 제19조에 따른 「산업안전보건시행령(Arbeitschutzverordnungen)」 및 「산업안전보건법」 제2조 제4

항에 따른 기타의 법규명령(Rechtsvorschriften)에 근거하여 산업안전보건 조치를 취할 공법적 의무는 제3조 제1항 제1문에 따라 주로 사업주와 직접적으로 관련된다.⁵⁷⁾

「산업안전보건법」 제3조 제1항은 사업주가 취업자의 안전과 건강에 대해 조치를 취해야 하는 포괄적인 예방적-물질법적 의무를 규제한다.⁵⁸⁾

「산업안전보건법」

제3조(사업주의 기본의무)

- (1) '사업주는 근로제공 시 취업자의 안전 및 건강에 영향을 미치는 제반 사정을 고려하여 이에 필요한 산업안전보건조치를 취할 의무를 진다. ²사업주는 이들 조치의 효과를 검토하고 필요한 경우 변화된 환경에 맞춰 이를 조정해야 한다. ³그에 있어서 사업주는 취업자의 안전 및 건강보호의 개선에 노력하여야 한다.
- (2) 제1항에 따른 산업안전보건 조치의 계획 및 실행을 위해 사업주는 업무의 형태 및 취업자의수를 고려하여 다음에 해당하는 조치를 취해야 한다.
 1. 이에 적합한 조직을 마련 및 이에 필요한 수단의 준비,
 2. 필요한 경우 조치가 모든 업무 또는 사업 내 지휘체계와 결합되어 준수될 수 있고 또한 취업자가 자신의 협력의무를 이행할 수 있도록 하는 대비책의 마련.
- (3) 사업주는 이 법에 따른 조치에 소요되는 비용을 취업자에게 부담하게 해서는 아니 된다.

나) 산업안전보건조치에 적용되는 일반원칙(제4조)

안전과 건강보호를 위한 「산업안전보건법」의 총체적 원칙에 기초한 제3조의 사업주의 기본의무는, 제2조 제1항의 의미 내에서 산업안전보건조치에 적용되는 제4조의 일반원칙에 의해 명시된다. 이 제4조의 일반원칙은 산업안전

57) Ralf Pieper(2022), Arbeitsschutzrecht Kommentar für die Praxis, 7., erweiterte und überarbeitete Auflage, Bundverlag, ISBN 978-3-7663-6864-5, p. 172, ArbSchtG § 3 Rd. 1.

58) Kohte/Faber/Feldhoff(2018), Gesamtes Arbeitsschutzrecht Handkommentar, 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018, ISBN 978-3-8487-3840-3, p. 115 (Rn 7).

보건조치의 계획, 형성(설계, 설치), 조직에 대한 일반적 요구사항을 포함하며 EU-산업안전보건-총괄지침(EG-Richtlinie 89/391/EWG)⁵⁹⁾ 제6조 제2항 a, b, c, e, f, g, h, i호를 구현한다. 이 일반원칙은 법적 수준에서 사업장 산업안전보건의 구현을 위한 구속력 있는 방향을 제공한다. 이는 ‘노동생활의 인간화(Humanisierung des Arbeitslebens)’ 및 ‘노동과 기술(Arbeit und Technik)’과 같은 연구프로그램 및 연구응용프로그램의 일환과 같은, 수십 년간의 노동과학적 연구를 기반으로 한다.⁶⁰⁾

「산업안전보건법」 제4조는 제2조 제1항의 의미 내에서 사업장 안전보건조치를 조사, 결정 및 실행할 때 준수해야 하는 산업안전보건의 일반원칙을 표준화하고 있다. 이 규정은 안전보건조치에 대한 기본 설계원칙과 사업장 안전보건정책의 의미에서 이러한 조치를 협의하고 조정하는 계획을 총 8개의 요소/숫자로 요약한다. 제4조에서는 안전과학과 노동과학의 기본원칙과 결과/지식을 법적으로 불러온다. 특히, 제4조는 기술, 조직, 인력 및 관리자 또는 작업시스템과 관련하여 예방적 설계 의무를 야기하며, 이를 통해 구체적으로 예측가능한 건강손상을 ‘사전에’ 가능한 한 제거되어야 한다. 이러한 규범적 사양을 통해 최신의 과학적으로 입증된 가장 유용한 기술들이 채택된다. 예를 들면, DIN ISO 6385:2004 (작업시스템 형성(설계, 설치)에 대한 인간공학의 원칙)가 있다.⁶¹⁾

「산업안전보건법」

제4조(일반원칙)

사업주는 산업안전보건조치를 취함에 있어서 다음과 같은 일반원칙에 근거하여야 한다.

1. 생명과 신체적 및 정신적 건강에 대한 위험성을 최대한 피하고 나머지 위험성은 최소한으로 유지하는 방식으로 노동형태가 조직되어야 한다.

59) Council Directive of June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work (89/391/EEC).

60) Ralf Pieper(2022), S. 194 (Rd 1).

61) Kohte/Faber/Feldhoff(2018), p. 164-615 (Rd 1).

2. 위험은 그 근원을 제거하여야 한다.
3. 산업안전보건조치를 취함에 있어서는 최신의 과학적으로 입증된 가장 유용한 기술, 노동의학, 위생 및 기타 노동과학적 지식이 고려되어야 한다.
4. 산업안전보건조치는 기술, 노동조직, 기타 노동조건, 사회적 관계, 작업장에 대한 환경의 영향을 적절히 연관시킬 목적으로 계획되어야 한다.
5. 인적 보호조치는 다른 조치보다 후위에 있다.
6. 특별한 보호가 필요한 취업집단에 대하여는 특수한 위험이 고려되어야 한다.
7. 취업자에게는 적절한 지시가 부여되어야 한다.
8. 직·간접적으로 성별에 따른 효과를 미치는 규정은 생물학적 사유에 의해 불가피하게 요구되는 경우에 한하여 허용된다.

다) 노동조건의 평가(제5조)

「산업안전보건법」 제5조 제1항에 따른 노동조건의 평가는 노동에서(근로제 공에 있어서) 부담(Belastung) 및 부하(Beanspruchung)의 사업장 특징을 기록하는 역할을 한다.

이 특징으로 인한 취업자의 생명 및 신체적, 정신적 건강에 대한 위험성은 노동조건을 평가하기 위한 도구인 위험성평가의 일부로 조사되고 평가된다.

제5조에 따른 평가는 사업주가 「산업안전보건법」에 따른 의무 및 제2조 제4항의 범위 내에서 기타의 법령을 이행하기 위해 산업안전보건조치를 체계적으로 계획하고 구현하기 위한 기초이다.

따라서 제5조에 따라 평가할 사업주의 의무는 제4조에 따른 원칙을 준수하면서 제2조 제1항에서 의미하는 산업안전보건조치의 실행, 이와 같은 조치의 효과성 조사 및 조정과 제3조 제1항에 따른 지속적 개선을 위한 체계적이고 지속가능한 이행을 위한 기본 전제조건이다.⁶²⁾

62) Ralf Pieper(2022), p. 241 (Rd 1).

「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz)

제5조(노동조건의 평가)

- (1) 사업주는 근로제공에 수반하는 취업자에 대한 위험성을 평가함으로써 어떠한 산업안전보건조치가 필요한지를 조사해야 한다.
- (2) 사업주는 위험성평가를 각 업무형태별로 행하여야 한다. 동일한 형태의 노동조건에 있어서는 하나의 작업장 또는 하나의 업무에 대한 평가로 족하다.
- (3) 위험성은 특히 다음 각 요소에 의해 발생할 수 있다.
 1. 사업장 및 작업장의 형태 및 그 시설,
 2. 물리적, 화학적, 생물학적 작용,
 3. 작업도구, 특히 작업재료/원료, 기계, 장비와 시설, 주변 환경의 형태, 그 선택 및 사용,
 4. 작업절차, 제조과정, 작업과정 및 근로시간의 형태와 그와 연관된 상호작용,
 5. 취업자의 불충분한 자격 및 안전보건교육,
 6. 근로제공 시 심리적 부담.

(3) 사업주 이외의 책임자(제13조)

「산업안전보건법」 제13조는 산업안전보건에 대한 행정적 책임의 확대를 규제한다. 출발점은 사업주의 책임이며, 이는 이미 제3조(사업주의 기본의무)에서 비롯된다. 또한 제2조는 누가 사업주 자격이 있는지 정의한다. 제13조에서 사업주 이외에 다른 사람들도 책임을 져야 한다. 이 책임은 부분적으로 그들의 직위에서 발생하지만(제13조 제1항 제1호~제4호) 부분적으로는 별도의 특정 서면 직무위임/이전에서 발생한다(제13조 제1항 제5호). 이러한 의무위임에 대한 요구사항은 제2항에 자세히 설명되어 있다.⁶³⁾

이 추가적 관리책임은 산업안전보건을 보다 효과적으로 만드는 역할을 한다. 이를 통해 감독관청은, 복잡한 사회적 책임을 명확히 설명하는 것 없이, 현장에서 당사자에게 직접 명령을 내릴 수 있다. 이와 관련하여, 특히 여러 사업주가 함께 작업할 때 신속하게 명령할 수 있는 「산업안전보건법」에 따른

63) Kohte/Faber/Feldhoff(2018), p. 164-615 (Rd 1).

단순한 관리업무를 연결할 수도 있다. 이와 같은 가속기능이 동시에 보장되어 신속한 명령이 가능하다. 「산업안전보건법」 제22조 제3항 제1문 제2호에 따른 명령의 경우 특히 중요하다. 이 기능에서 관련 규정은 대체로 새롭다. 그러나 1993년 이후 「유해물질관리시행령(Gefahrstoffverordnung)」 제19조 제3항 제2문⁶⁴⁾은 긴박한 위험의 경우 감독관에 대해 공식적인 명령 가능성을 구체적인 모델로 포함한다.⁶⁵⁾

「산업안전보건법」

제13조(책임자)

- (1) 사업주 이외에 다음 각 호에 해당하는 자는 이 절(제2절 사업주의 의무)에 의해 발생하는 의무이행에 대하여 책임을 진다.
1. 법률상의 대리인,
 2. 법인을 대표할 권한이 있는 기관,
 3. 인적상사회사(Personenhandels-gesellschaft)의 대표권한이 있는 업무집행자,
 4. 위임받은 업무와 권한 내에서 기업 또는 사업의 경영을 담당하는 자,
 5. 제2항 또는 이 법률에 의해 제정된 법규명령 또는 산재예방규정(Unfallverhütungsvorschriften)에 의해 그 업무와 권한을 위임 받는 자,
- (2) 사업주는 신뢰할 만하고 전문지식을 갖추고 있는 자에게 이 법률에 의해 본인이 부담하는 업무를 자기 책임으로 수행할 것을 서면으로 위임할 수 있다.

(4) 취업자의 의무

「산업안전보건법」 제3절(제15조~제17조)에 취업자의 의무 및 권리(Pflichten und Rechte der Beschäftigten)에 대해 규정하고 있다: 제15조(취업자의 의무), 제16조(특별 협력의무), 제17조(취업자의 권리).

64) 유해물질관리시행령 제19조(공식적인 예외, 명령 및 권한) 제3항 제1문 제2호: 긴박한 위험의 경우 지시를 내릴 권한이 있는 사업장 내 사람에 대하여 명령이 내려질/발해질 수도 있다.

65) Kohte/Faber/Feldhoff(2018), pp. 164-615 (Rd 2).

「산업안전보건법」 제15조~제17조에는 사업장 산업안전보건에 대한 취업자의 기본의무와 권리가 포함되어 있다. 「산업안전보건법」 제2조 제2항의 의미 내에서 취업자는 규정의 수취인이다. 「산업안전보건법」 제15조~제17조는 취업자의 적극적인 역할에 대한 EU의 산업안전보건총괄지침(EG-Richtlinie 89/391/EWG)에 포함된 기본원칙을 반영한다. 그들은 자신을 “돌보고”(제15조) 사업주의 산업안전보건 의무 이행을 적극적으로 지원함으로써(제16조) 자신의 안전과 건강에 책임 있는 기여를 하여야 한다. 이러한 취업자의 의무는 안전과 건강보호에 관한 제안권과 고충처리권으로(제17조) 보완된다.⁶⁶⁾

개인 돌봄에 대한 기본의무: 「산업안전보건법」 제15조는 취업자의 일반적인 의무에 대한 특정 법적 기본조건이 포함되어 있다. 제15조 제1항 제1문에 따르면 취업자는 자신의 안전과 건강을 위해 “최선을 다해” 예방조치를 취할 의무가 있다. 사업주는 「산업안전보건법」 제3조 제2항에 따라 필요한 사실적, 기술적 및 조직적 수단을 제공해야 한다. 또한 사업주는, 취업자가 제7조의 의미 내에서 자신을 돌봄에 대해 “능력을 갖추도록”, 하여야 한다. 불가능하거나 불합리한 것은 취업자에게 요구할 수 없다.⁶⁷⁾

「산업안전보건법」

제15조(취업자의 의무)

- (1) 취업자는 가능한 한 사업주의 안전보건교육 및 지시에 맞게 근로제공 시 안전과 건강에 유의할 의무를 진다. ² 제1문에 따라 취업자는 근로제공 시 본인의 행동 또는 부작위와 관련이 있는 자의 안전 및 건강에도 유의하여야 한다.
- (2) 취업자는 제1항에 따라 정해진 범위 내에서, 특히 기계, 기구/장비, 도구, 원료, 운송 수단 및 기타 작업도구 및 방호장치/설비, 본인에게 지급된 개인보호구를 규정에 맞게 사용하여야 한다.

66) Kohte/Faber/Feldhoff(2018), p. 350 (Rd 1).

67) Kohte/Faber/Feldhoff(2018), p. 351 (Rd 8).

제16조(특별 협력의무)

- (1) 취업자는 사업주 또는 해당 상사에게 본인이 확인한 안전과 건강에 대한 직접적이고 중대한 위험 및 안전보호체계에 대한 결함을 지체 없이 신고하여야 한다.
- (2) 취업자는 근로 제공 시 취업자의 안전과 건강보호를 보장하고 행정관청의 명령에 따라 의무를 이행함에 있어 사업장 의사 및 산업안전전문인력과 공동으로 협력하여야 한다. 제1항에 따른 의무와는 별개로, 취업자는 본인 자신이 확인한 안전과 건강에 대한 직접적이고 중대한 위험 및 안전보호체계에 대한 결함을 산업안전전문인력, 사업장 의사 또는 「사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험) 제22조에 따른 안전담당자(Sicherheitsbeauftragte)에게도 통지하여야 한다.

제17조(취업자의 권리)

- (1) 취업자는 사업주에게 근로제공 시 안전 및 건강보호와 관련된 모든 문제에 관해 제안을 할 수 있다. ² 연방공무원에 대하여는 「연방공무원법(Bundesbeamtengesetz)」 제125조가 적용된다. ³ 이에 상응하는 연방주법은 영향을 받지 않는다.
- (2) 취업자가 구체적인 근거에 기초하여 사업주가 취한 조치 및 마련한 수단이 근로 제공 시 안전과 건강보호를 보장하는 데 미흡하다고 판단하여 사업주에게 이에 대한 보완 조치를 요구하였으나 사업주가 이를 수용하지 않는 경우에, 취업자는 관할 관청에 고충처리를 신고할 수 있다. 이로 인해 취업자에게 어떠한 불이익이 발생하여서는 아니 된다. 제1항 제2문과 제3문에 열거된 규정, 「군고충처리시행령(Wehrbeschwerdenordnung)」상의 규정, 독일 연방 하원의 「군 고충처리 감독관에 관한 법률(Gesetz über den Wehrbeauftragten)」상의 규정은 영향을 받지 않는다.

제7조(업무 위임)

사업주는 취업자에게 업무를 위임함에 있어서 각 업무 형태별로 취업자가 업무수행 시 안전 및 건강보호를 위해 준수되어야 할 규정 및 조치를 이행할 능력이 있는지를 고려하여야 한다.

2) 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」상 의무주체별 구조

(1) 원칙

「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」(「ASiG」)⁶⁸⁾ 제1조에 다음과 같은 원칙이 명시되어 있다.

- 사업주가 사업장의사(Betriebsärzte) 및 산업안전전문인력(Fachkräfte für Arbeitssicherheit)을 임명(제1항 제1문),
- 사업장의사 및 산업안전전문인력은 산업안전보건 및 재해예방에 있어서 사업주를 지원(제1항 제2문)
- 이를 통해 다음의 목적을 달성(제1조 제3문)
 - 산업안전보건 및 재해예방에 도움이 되는 법률규정을 사업의 특수한 상황에 맞게 적용
 - 노동의학적, 안전공학적 지식이 산업안전보건과 재해예방의 개선을 위해 실현
 - 산업안전보건 및 재해예방에 도움이 되는 조치가 가능한 큰 효과를 발휘

제1조 원칙

(1) 사업주는 이 법률의 정함에 따라 사업장의사와 산업안전전문인력을 임명하여야 한다. 사업장의사와 산업안전전문인력은 산업안전보건 및 재해예방에 있어서 사업주를 지원한다. 이를 통해 다음의 목적을 달성하여야 한다.

1. 산업안전보건 및 재해예방에 도움이 되는 법률규정을 사업의 특수한 상황에 맞게 적용하고,

68) Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit vom 12. Dezember 1973 (BGBl. I S. 1885), zuletzt geändert durch Artikel 3 Absatz 5 Gesetz zur Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens 2006 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 20.4.2013 (BGBl. IS. 868), Arbeitssicherheitsgesetz (「ASiG」). (사업장의사 및 안전기사와 기타 산업안전 전문인력에 관한 법).

2. 노동의학적, 안전공학적 지식이 산업안전보건과 재해예방의 개선을 위해 실현될 수 있도록 하며,
3. 산업안전보건 및 재해예방에 도움이 되는 조치가 가능한 큰 효과를 발휘할 수 있도록 한다.

(2) 사업주의 의무

「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 제2조 제2항과 제3항 그리고 제5조 제2항과 제3항에 사업장의사와 산업안전전문인력의 업무와 이에 상응하여 사업주의 의무에 대한 총괄조건을 정하고 있다. 사업주의 의무에는 사업주가 임명한 전문인력 또는 서비스기관을 감독, 지원 및 통지하는 것이 포함된다.⁶⁹⁾

사업주의 감독의무는 사업장의사 및 산업안전전문인력 그리고 사업장 밖의 서비스기관을 통해 제3조 및 제6조의 업무를 달성하는 것과 관련되며 적극적인 행동의무와 관련된다. 시행수단으로서 사업주는 지시를 내릴 권리 또는 이행에 대한 계약상의 권리가 있다. 한편으로 이러한 감독의무는 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」의 맥락에서 사업주의 기본책임을 강조한다.⁷⁰⁾

제2조(사업장의사의 임명)

- (1) 다음 각호와 관련하여 필요한 경우에, 사업주는 사업장의사를 서면으로 임명하고 그에게 제3조에서 규정한 업무를 위탁하여야 한다.
 1. 사업의 종류 및 이와 결부된 노동자에 대한 산업재해 및 건강위험,
 2. 취업하고 있는 노동자수 및 노동자의 구성,
 3. 사업장조직, 특히 산업안전보건 및 재해예방 책임자들의 수 및 유형.

69) Ralf Pieper(2022), p. 1439 (Rd 50).

70) Ralf Pieper(2022), p. 1439 (Rd 52).

- (2) 사업주는 그가 임명한 사업장의사가 그 임무를 수행할 수 있도록 노력하여야 한다. 사업주는 사업장의사가 그의 임무 수행에 있어 지원하여야 한다; 특히 사업주는 사업장의사가 그의 업무를 수행하는데 필요한 경우 보조인력, 장소, 시설, 장비 및 도구들을 제공해 줄 의무가 있다. 사업주는 사업장의사에게 기간제 노동자 또는 파견노동자의 사용에 대해 통지하여야 한다.
- (3) 사업주는 사업장 사정을 고려하여 사업장의사가 업무수행에 필요한 교육을 받을 수 있게 하여야 한다. 사업장의사가 노동자로서 임명되었다면, 사업주는 사업장의사에게 교육훈련기간 동안 근로를 면제하고 이에 대해 임금을 지급해야 한다. 교육훈련비용은 사업주가 부담한다. ‘사업주가 노동자로서 임명되지 않았다면, 사업주는 교육기간 중에는 사업장의사에게 위임된 업무를 면제하여야 한다.

제3조(사업장의사의 임무)

- (1) 사업장의사는 산업안전보건과 재해예방에 관한 모든 사항에 있어 사업주를 지원(보좌)하여야 한다. 사업장의사는 특히 다음 각호를 행하여야 한다
1. 사업장의사는 사업주 및 안전보건과 재해예방에 책임이 있는 자들을 자문하여야 한다. 특별히 다음 사항에 있어
 - a) 운전설비, 복리후생설비, 위생설비의 계획, 실행 및 유지,
 - b) 기술적 작업도구의 조달, 작업절차 및 원자재의 도입,
 - c) 개인보호구의 선정 및 확인,
 - d) 노동생리학적, 노동심리학적, 기타 인간공학적, 노동위생학적 사항, 특히 작업리듬, 근로시간, 휴게시간, 작업장 설계, 작업공정 및 작업환경에 관한 사항,
 - e) 사업장 ‘응급처치’ 조직,
 - f) 작업과정으로 장애인의 업무배치전환, 복귀 및 재복귀,
 - g) 근로조건 평가.
 2. 근로자 건강진단, 노동의학적 평가 및 자문, 건강진단 결과의 파악 및 분석,
 3. 산업안전 및 재해예방 시행의 관찰 및 이와 관련하여
 - a) 사업장을 정기적으로 순회하여 안전보건상의 결함을 파악하고 이를 사업주 및 산업안전보건과 재해예방에 책임 있는 자에게 통보, 이와 같은 결함사항 해소대책 제안 및 이의 시행을 지원,
 - b) 개인보호구 사용에 유의하도록 하며,

- c) 직업성 질병의 원인조사, 조사결과 파악, 평가, 사업주에게 직업성 질병의 예방 대책 제안,
4. 사업 내에 모든 취업자에게 산업안전보건 및 재해예방상의 준수사항을 실천토록 하고, 작업 중에 노출되는 사고위험 및 건강위험을 주지시키며, 이러한 위험을 예방하기 위한 장치 및 조치에 대한 교육을 실시하고 “응급처치”에서 구조요원 및 의료보조원의 배치계획 및 교육에 협력하여야 한다.
- (2) 사업장의사는 노동자가 요구하는 경우 노동의학적 건강검진 결과를 통보하여야 한다; 제8조 제1항 제3문은 영향을 받지 아니한다.
- (3) 계산을 위해 노동자의 질병보고서를 확인하는 것은 사업장의사의 임무 중 하나가 아니다.

제4조(사업장의사의 자격요건)

사업주는, 직업이 의사로서 직업을 수행 할 자격이 있고, 그에게 위임된 업무를 수행함에 있어 필요한 노동의학적 전문지식을 갖춘 자만을 사업장의사로 임명함이 허락된다.

산업안전전문인력의 임명, 임무 등

제5조(산업안전전문인력의 임명)

- (1) 다음 각호와 관련하여 필요한 경우에, 사업주는 산업안전전문인력(산업안전기사, 산업안전기술자, 산업안전마이스터)을 문서로 임명하고 필요한 경우 그에게 제6조에서 규정한 업무를 다음의 사항을 고려하여 위탁한다.
1. 업종 및 근로자와 관련한 사고위험 및 건강위험
 2. 취업하고 있는 근로자 수 및 근로자집단의 전체
 3. 사업장조직, 특히 안전보건 및 재해예방과 관련된 책임자들의 수 및 유형
 4. 사업주 및 「산업안전보건법」 제13조 제1항 제1호, 제2호 또는 제3호에 의한 안전보건사항 책임자의 지식 및 교육.
- (2) 사업주는 그가 선임한 안전관리자가 그들의 업무를 수행할 수 있도록 노력하여야 한다. 사업주는 본인에 의해 임명된 산업안전전문인력의 임무수행에 있어서 지원하여야 한다; 산업안전전문인력의 임무수행을 위해 필요한 경우, 사업주는 특히 산업안전전문인력이 보조인력, 장소, 시설, 기계 및 수단을 사용할 수 있도록 해줄 의무를 진다. 사업주는 산업안전전문인력에게 기간제 노동자 및 파견노동자의 사용에 대해 통지하여야 한다.

(3) 사업주는 경영상의 이해를 참작하여 산업안전전문인력에게 그 임무 수행에 필요한 교육훈련이 가능하도록 해야 한다. 산업안전전문인력이 사업장 노동자로서 채용된 경우에, 사업주는 교육기간 동안 근로를 면제하고 이에 대해 임금을 지급하여야 한다. 교육훈련비용은 사업주가 부담한다. 산업안전전문인력이 사업장 노동자로서 채용되지 않은 경우에, 사업주는 교육기간 동안 산업안전전문인력을 그 업무수행으로부터 면제하여야 한다.

제6조(산업안전전문인력의 임무)

산업안전전문인력은 산업안전보건 및 재해예방에 있어서 인간다운 노동의 형성(설계·설치)를 포함함 산업안전보건에 관한 모든 문제에 사업주를 지원할 의무가 있다. 산업안전전문인력은 특히 다음 각 호를 행하여야 한다.

1. 사용자 및 기타 산업안전보건 및 재해예방에 대한 책임이 있는 자들의 자문, 특히
 - a) 생산설비, 편의시설, 위생설비 등의 설계, 설치 및 유지,
 - b) 기술장비, 작업절차 및 원자재의 구매,
 - c) 개인보호구의 선정 및 사용,
 - d) 작업장, 작업공정, 작업환경 의 설계·형성 및 기타 인간공학적 사항
 - e) 근로조건 평가.
2. 생산설비 및 기계류 특히 이들의 가동 전 및 작업공정 및 이들의 도입전에 안전공학적으로 검사하여야 한다,
3. 안전보건 및 재해예방 시행의 관찰 및 이와 관련하여
 - a) 사업장을 정기적으로 순회하여 안전보건상의 결함을 파악하고 이를 사용자 및 안전보건과 재해예방에 책임 있는 자에게 통보, 이와 같은 결함사항 해소대책 제안 및 이의 시행을 지원,
 - b) 개인보호구 사용실태 파악,
 - c) 업무상사고의 원인조사, 조사결과 파악, 평가, 사용자에게 업무상재해 예방대책 제안.
4. 사업장의 모든 취업자에게 안전보건 및 재해예방상의 준수사항을 실천하도록 하고, 작업 중에 노출되는 사고위험 및 건강위험을 주지시키며, 이러한 위험을 예방하기 위한 장치 및 조치에 대한 교육을 실시하고 사업장 내 안전담당자(Sicherheitsbeauftragte)의 교육에 참여한다.

3) 「건설현장 노동자 안전과 건강보호 시행령」상 발주자, 사업주, 안전조정자, 기타인 등의 의무

(1) 발주자의 의무

「건설현장 안전과 건강보호 시행령」(이하 「건설현장시행령」이라함)은 여러 기업의 취업자가 동시에 또는 연속하여 종사하는 건설현장에 적용된다. 건설현장(Baustelle)의 개념정의는 구조시스템이 설치되고, 변경되고 또는 철거되는 모든 건설프로젝트를 포함한다 (「건설현장시행령」 제1조 제3항. 또한 RAB 10 “정의규정” 참조). 「건설현장시행령」의 수취인은 다른 노동법과는 달리 주로 건설프로젝트의 사주자/유발자로서 조정조치를 취할 의무가 있는 발주자(Bauherr)이다 (「건설현장시행령」 제4조). 이는 주로 조직적 원인에 기인하는 건설 부문의 평균 이상의 노동재해 및 직업병을 줄이는 데 중요한 기여를 하기 위한 것이다(「건설현장시행령」 제1조 제1항).

발주자는 건설조치의 실제 실행과 건축물의 이후 사용과 관련하여 계획에서 가능한 한 조속히 안전과 건강보호 측면이 고려되도록 해야 한다. 「건설현장시행령」의 의미에서의 조정(Koordination)은 무엇보다도 건설에 관련된 모든 참여자들의 정보 및 조정의 개선을 포함한다. 특히, 관련된 모든 참여자들이 초건설공정적인 위험성 및 이를 방지하기 위한 조치에 대한 충분하고 최신의 정보를 갖고 있으며 해당 책임이 정해져 있는지 확인해야 한다.

「건설현장시행령」은 발주자를 독일 「산업안전보건법」에 새로운 규범 대상으로 소개했다.⁷¹⁾ 발주자는 건설프로젝트의 개시자로서 전반적인 책임을 진다. 이러한 전반적인 책임의 일환으로 발주자 또는 그로부터 위임받은 제3자는 계획단계 및 건설프로세스 조정에서 「건설현장시행령」에서 명시된 건설현

71) Kollmer, G.,(2021), Baustellenverordnung Einführung, in “Kollmr/Klindt/ Schucht(2021), Arbeitsschutzgesetz Kommentar, 4. Auflage, C.H.BECK, ISBN 978-3-406-75383-1”, S. 838~839.

장별 산업안전보건조치를 이행해야 한다.

「건설현장시행령」을 통해 독일 「산업안전보건법」에 다음과 같은 새로운 요소가 도입되었다:

- 큰 건설프로젝트의 관할 관청에 사전 통지(일정 규모 이상: 예를 들면, 20인 초과 및 30일 이상 건설 프로젝트 또는 500인·일 건설프로젝트),
- 특정 건설프로젝트의 계획 및 실행 중 안전 및 건강보호를 위한 조정자 선임(안전보건 조정자)
- 큰 건설현장에 대한 안전과 건강보호계획 개발(안전과건강보호-계획)
- 구조시스템에 대한 가능한 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검 및 유지보수 조치)을 위해 고려해야 하는 안전지침이 포함된 문서 작성.

「건설현장시행령」은 「산업안전보건법」 제19조(유럽공동체의 법률사항과 국 간 협정)에 의거하여 제정되었다. 이는 「건설현장시행령」이 「산업안전보건법」의 조항과 밀접하게 관련되어 적용되어야 함을 분명히 한다.

「건설현장시행령」의 집행은 주(州)관청의 책임이다. 안전과 건강의 개선을 위한 전제조건을 마련하려는 「건설현장시행령」의 의도도 법정 산재보험운영 기관의 예방 임무의 중요한 관심사이다. “건설프로젝트의 계획 및 실행에서 안전과 건강보호를 보장하기 위해 산업안전보건을 담당하는 주(州)관청과 산재보험운영기관의 협력”에 대한 지침과 함께 건설프로젝트에 대한 조언, 감독 및 정보에서 조정된 접근을 위한 전제조건을 만들었다. 이 지침은 2013년 국가안전보건회의(NAK)⁷²⁾에서 발표한 “건설프로젝트 계획 및 실행지침”⁷³⁾으로 대체되었다.

72) 국가안전보건회의(NAK, Nationale Arbeitsschutzkonferenz)는 「산업안전보건법」 제 20b조에 의해 설립된 기구이며 제20a조 제1항 제1문에 따른 독일공동산업안전보건정책(GDA, Gemeinsame Arbeitsschutzstrategie)의 발전, 조정 및 지속적 발전 업무를 담당한다. 사무실은 연방산업안전보건청(BAuA) 내에 두고 있다.

73) NAK(2013), Leitlinie Planung und Ausführung von Bauvorhaben.

(2) 사업주의무(Arbeitgeberpflichten)⁷⁴⁾

「건설현장시행령」은 특히 다음 사항과 관련하여 건설작업을 수행할 때 사업주가 필요한 산업안전보건조치를 취하도록 의무화하고 있다.

- 작업도구의 정기점검및유지보수조치,
- 특히 유해물질의 적재 및 폐기,
- 실행시간/기간의 조정,
- 취업자/직원이 없는 기업주(Unternehmer)와 협력,
- 건설현장 작업과 기타 경영적 업무 간의 상호작용,
- 그의 취업자 정보.

「건설현장시행령」 제5조 제3항은 취업자의 안전과 건강을 보장해야 하는 사업주의 일반적인 의무가 발주자(Bauherr)가 책임져야 하는 조정조치에 영향을 받지 않는다는 점을 분명히 한다. 또한 다른 「산업안전보건법」에서 벗어나, 「건설현장시행령」 제6조에 따라 건설현장에서 취업자가 없이 일하는 사업주와 직접 일하는 사업주도 해당 산업안전보건규정을 준수하고 조정자의 지시를 준수해야 한다.

(3) 건설현장 안전조정자 임무⁷⁵⁾

발주자 또는 그에 의해 위임된 제3자(「건설현장시행령」 제4조)는 조정 조치의 이행과 함께 한 명 이상의 적합한 조정자(Koordinator)를 위임할 의무가 있다(「건설현장시행령」 제3조 제1항, 또한 참조 RAB 30 “적합한 조정자”). 그러나 위임으로 인해 기본 책임이 면제되지 않으므로(「건설현장시행령」 제3조

74) BMAS(Ministerium für Arbeit und Soziales)(2017), Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht, 11. Auflage, ISBN 978-3-8214-7290-4, p. 869.

75) Pieper, R.,(2022), Arbeitsschutzrecht Kommentar für die Praxis, 7. Auflage, Bund Verlag, ISBN 978-3-7663-6864-5, p. 606-608. Rn. 7.

제1a항) 어떠한 경우에도 위임한 업무의 이행을 관리·감독하고 확인해야 한다.⁷⁶⁾

조정의 조치에는 다음과 같은 세부 사항이 포함된다.

- 건설프로젝트의 실행을 계획할 때 및 실행 기간을 산정할 때 「산업안전보건법」 제4조의 일반원칙의 고려 (「건설현장시행령」 제2조 제1항. 또한 참조 RAB 33 “「건설현장시행령」 적용 시 「산업안전보건법」 제4조의 일반원칙”),
- 「건설현장시행령」 ‘부록 I’에 따른 사전고지 작성 및 건설대책이 일정 규모를 초과하는 경우 건설현장을 설치하기 전에 해당 산업안전보건관청에 적시에 통보(「건설현장안전과건강보호시행령」 제21조 제2항),
- 「건설현장시행령」 ‘부록 II’에 따라 사전고지를 보내거나 특히 위험한 작업을 수행하는 경우 안전과건강보호계획 작성 (「건설현장시행령」 제2조 제3항. 또한 참조 RAB 31 “안전과건강보호계획”),
- 중대한 변경이 있을 시 안전과건강보호계획의 조정 (「건설현장시행령」 제3조 제3항 제3호),
- 구조시스템에 대한 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수조치)에서 안전과 건강보호의 고려에 필요한 정보가 포함된 문서 작성 (「건설현장시행령」 제3조 제2항. 또한 참조 RAB 32 “이후 작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수조치)를 위한 문서,
- 사업주 협력의 조직 (「건설현장시행령」 제3조 제3항 제4호),
- 「건설현장시행령」 제5조 및 제6조에 따른 사업주의무 이행의 감독 (「건설현장시행령」 제3조 제3항 제2호),
- 사업주에 의한 작업절차의 올바른 적용에 대한 감독의 조정 (「건설현장시행령」 제3조 제3항 제5호).

76) BMAS(Ministerium für Arbeit und Soziales)(2017), Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht, 11. Auflage, ISBN 978-3-8214-7290-4, p. 869.

(4) 건설현장에 종사하는 기타인(건설현장에서 취업자 없이 종사하는 사업주, 스스로 일하는 사업주)의 의무

「건설현장시행령」 제6조에서 건설현장에 종사하는 기타인의 의무를 명시하고 있다. 건설현장에서 취업자 없이 종사하는 사업주 및 스스로 일하는 사업주는 취업자의 안전과 건강보호를 보장하기 위하여 작업장에서 적용되는 산업안전보건규정들을 준수하고 안전조정자의 지시 및 안전과 건강보호계획을 고려하여야 한다.

「건설현장시행령」전문의 내용은 다음과 같다.

「건설현장 안전과 건강보호 시행령」(Baustellenverordnung)

제1조(목적; 개념)

- (1) 이 시행령은 건설현장 취업자들의 안전과 건강보호의 실질적 개선에 기여한다.
- (2) 이 시행령은 연방광산법(Bundesberggesetz) 제2조에서 말하는 업무와 시설에는 적용되지 않는다.
- (3) 이 시행령에서 말하는 건설현장은 건설프로젝트가 시행되어지는 장소이다. 건설계획은 하나 또는 복수의 구조시스템(bauliche Anlagen)을 설치하고, 변경하거나 해체하는 계획이다.

제2조(건설계획의 시행계획)

- (1) 건설계획의 시행계획(Planung der Ausführung eines Bauvorhabens)에서 특히 동시에 또는 이어서 연속하여 이루어지는 작업의 분할, 이러한 작업을 위한 시행시간의 계속 시에 「산업안전보건법」 제4조(일반적 원칙)에 따른 일반적 원칙이 고려되어야 한다.
- (2) 모든 건설현장에는,
 - 1. 예상 작업기간이 30일을 초과하고 20인을 초과하는 취업자가 동시에 종사하거나, 또는
 - 2. 예상건대 500인·일을 초과하는 작업 범위,
 이러한 경우에는 해당 관청에 늦어도 건설현장 설치 2주 전까지 최소한 '부록 I'의 보고 내용을 포함한 사전공지를 제출하여야 한다. 사전공지는 건설현장의 잘 보이는 곳에 게시하여야 하며 중대한 변경이 있는 경우 조정하여야 한다.

- (3) 여러 사업주의 취업자들이 종사하는 건설현장에 사전공지를 제출하거나, 또는 여러 사업주의 취업자들이 종사하는 건설현장에서 '부록 II'에 따른 특히 위험한 작업이 시행되는 경우에, 건설현장 설치 이전에 안전과건강보호계획이 입안되도록 하여야 한다. 이 계획은 해당 건설현장에 적용되는 산업안전보건규정들을 인지할 수 있게 하고 '부록 II'에 따른 특히 위험한 작업에 대한 특별조치를 포함하여야 한다. 필요한 경우에 계획의 입안 시 건설현장 구역 내 경영상의 활동들이 고려되어야 한다.

제3조(조정)

- (1) 여러 사업주의 취업자들이 종사하는 건설현장에서는 하나 또는 그 이상의 적합한 조정자(Koordinatoren)를 임명해야 한다. 발주자(Bauherr) 또는 제4조에 따라 그에 의해서 위임을 받은 제3자는 조정자의 임무를 스스로 행할 수 있다.
- (1a) 발주자 또는 그에 의해서 위임을 받은 제3자는 적합한 조정자를 위임했다는 것을 이유로 자기 책임으로부터 벗어날 수 없다.
- (2) 건설프로젝트 시행의 계획 중 조정자는 다음 사항을 실시해야 한다.
1. 제2조 제1항에 규정된 조치의 조정,
 2. 안전과건강보호계획을 세우거나 또는 세우게 하는 것,
 3. 필요하고, 가능한 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수조치)에서 건설 설비에 대해서 고려할 안전과 건강보호에 관한 자료를 담은 서류의 작성,
- (3) 건설프로젝트 시행 중 조정자는 다음 사항을 실시해야 한다.
1. 「산업안전보건법」 제4조(일반적 원칙)에 따른 일반적 원칙 적용의 조정,
 2. 취업자가 없는 사업주와 기업주가 이 시행령에 따른 의무를 이행하는 데 대한 감독,
 3. 건설프로젝트의 시행에 있어서 중대한 변경이 있을 시 안전과건강보호계획을 조정하거나 또는 조정하게 하는 것,
 4. 사업주들의 협력을 조직하고,
 5. 작업절차의 합당한 적용에 대한 사업주들의 감독을 조정.

제4조(위임)

제2조와 제3조 제1항 제1문에 따른 조치들을 발주자는 취해야 한다, 즉 그는 자기 책임 하에 취할 이와 같은 조치들을 제3자에게 위임한다.

제5조(사업주의 의무)

- (1) 사업주는 작업의 시행에서 필요한 산업안전보건 조치를 특별히 다음 사항을 고려하

여 취해야 한다

1. 작업도구의 정기점검및유지보수개선조치(Instandhaltung),
2. 작업재료와 폐기물, 특히 유해물질의 적재 및 폐기에 대한 안전대책,
3. 건설현장의 주변 여건을 고려하여 작업에 대한 시행시간의 조정,
4. 취업자가 없는 사업주와 기업주 간의 협력,
5. 건설현장에서의 작업과 부지 근처에서 처음 거론된 작업이 수행되는 타 경영상의 활동 간의 상호작용,

또한 조정자의 지시, 안전과건강보호계획을 고려하여야 한다.

- (2) 사업주는 취업자들에게 이해할 수 있는 형태와 언어로 강구하는 보호조치를 알려야 한다.
- (3) 산업안전보건 의무 이행에 대한 사업주의 책임은 제2조 및 제3조에 따른 조치에 의해서 저촉되지 아니 한다.

제6조(기타 인의 의무)

취업자의 안전과 건강보호를 보장하기 위하여 건설현장에서 취업자 없이 종사하는 사업주들도 작업장에서 적용되는 산업안전보건규정들을 준수하여야 한다. 그들은 조정자의 지시 및 안전과건강보호계획을 고려하여야 한다. 제1문과 제2문은 건설현장에서 스스로 일하는 사업주에게도 적용된다.

제7조(질서위반과 형벌규정)

- (1) 「산업안전보건법」 제25조(과태료규정) 제1항 제1호에서 말하는 질서위반은, 고의로 또는 과실로 다음 사항을 행하는 자를 말한다.
 1. 제4조와 관련하여 제2조 제2항 제1문에 반하여 해당 관청에 사전고지를 하지 않거나, 올바르게 하지 않거나, 완전하게 하지 않거나, 적시에 하지 아니한 자,
 2. 제4조와 관련하여 제2조 제3항 제1문에 반하여 건설현장 설치 이전에 안전과건강보호계획을 입안하지 아니한 자.
- (2) 제1항에 표시한 고의적 행위를 통해 취업자의 생명 또는 건강을 손상한 자는, 「산업안전보건법」 제26조(형벌규정) 제2호에 따라 처벌한다.

제8조(발효)

- (1) 이 시행령은 공고한 다음 달의 첫 날부터 발효된다.
- (2) 1998년 7월 1일 이전 이미 시행이 시작된 건설계획에 대해서는 기존의 법령이 합당하게 유지된다.

부록 I(사전고지에 포함되어야 하는 의무 사항)

1. 건설현장의 장소,
2. 발주자의 이름과 주소,
3. 건설계획의 종류,
4. 발주자를 대신한 책임 있는 제3자의 이름과 주소,
5. 조정자의 이름과 주소,
6. 작업의 예상된 시작과 예상기간,
7. 건설현장에서 예상되는 취업자의 최대 수,
8. 건설현장에서 작업하게 될 취업자가 없는 사업주(Arbeitgeber)와 기업주(Unternehmer)의 예상 수,
9. 이미 선정된 사업주와 취업자가 없는 기업주에 대한 언급/진술.

부록 II(위험작업)

제2조 제3항에서 의미하는 특히 위험한 작업은 다음의 경우를 말한다.

1. 취업자들이 함몰의 위험, 5m 이상 깊이의 건설 구덩이 또는 굴에 매몰 또는 7m 이상 높이에서의 추락의 위험에 처해지는 작업,
2. 취업자들이 다음의 상황에 노출되는 작업
 - a) 생물학적작업물질시행령(Biostoffverordnung)에서 말하는 위험그룹 3 또는 4의 생물학적작업물질,
 - b) 유해물질관리시행령(Gefahrstoffverordnung)에서 말하는 재료 또는 조제물로서
 - aa) 매우 독성 카테고리 1 또는 2,
 - bb) 발암성, 유전자변이형성 또는 생식독성 각각 카테고리 1A 또는 1B,
 - cc) 발화성 액체 카테고리 1 또는 2,
 - dd) 폭발성 또는
 - ee) 폭발성 재료를 포함한 제품.
3. 방사선보호법(Strahlenschutzgesetz) 및 이에 근거하여 제정된 법규명령에서 말하는 관리범위 또는 감독범위의 확정에 필요한 작업,
4. 고압선에서 5m 미만의 좁은 간격을 갖고 하는 작업,
5. 직접적인 익사위험이 존재하는 곳에서의 작업,
6. 분수 건설, 지하 토건작업 및 터널 작업,
7. 잠수기구 착용 작업,

8. 압축공기에서 작업,
9. 폭발물 또는 폭발선이 투입되는 작업,
10. 무게 10톤 이상의 입체고형물의 건축 또는 철거.

(5) 건설현장 안전조정자의 자격

「건설현장안전보건규정(‘RAB 30’)」에서 적합한 조정자의 자격에 대해 규정하고 있다.

조정자는 건설현장의 안전 및 건강보호에서 이미 적극적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 그는 예측과 건설공정작업 전반에 걸쳐 작업공정을 체계적으로 생각하고 임박한 위험을 인식하고 필요한 조정조치를 취할 수 있는 능력이 있어야 한다. 이러한 지식과 능력 외에도 조정자는 자신의 업무를 수행할 수 있는 충분한 사회적 능력을 갖추고 있어야 한다. 그는 특히 팀에서 일하고 협력프로세스를 이끌고 적절하게 의사소통할 수 있는 능력이 있어야 한다. 그의 기능과 위치는 계획 및 실행과 관련된 다른 당사자로부터 필요한 승인을 경험하고 시간 측면에서 자신의 작업에 충분하고 효과적으로 전념할 수 있는 방식으로 설계되어야 한다.

조정자는 특히 건설 전문지식, 산업안전보건 전문지식, 특별한 전문지식 그리고 직업적 경험을 보유하고 있어야 한다(부록2 참조).

(6) 안전조정자가 갖추어야 할 산업안전보건 전문지식

안전조정자가 갖추어야 할 산업안전보건 ‘특별 조정자 지식’은 ‘RAB 30’의 부록 C에 규정되어 있다, 그 내용은 다음과 같다.

「건설현장안전보건규정」 RAB 30 (Geeigneter Koordinator, 적합한 조정자)

부록 C ('RAB 30'에 대한) 특별 조정자 지식

다음의 내용으로 훈련 및 추가교육을 마친 사람은 'RAB 30' 4.3절에서 요구하는 특별 조정자 지식을 가지고 있다고 가정할 수 있다.

전체 양성훈련 및 심화교육 조치에는 특별 조정자 지식에 대한 지식이 거의 없는 또는 전혀 없는 사람들을 위한 최소한 32개의 교육단위가 포함되어야 한다.

필수 내용 개요

1. 「산업안전보건법」 및 산업안전보건체계/시스템

- 「건설현장안전과건강보호시행령」의 의미와 목적 및 산업안전보건체계 내에서 그의 위치/지위
- 「건설현장시행령」의 적용범위
- 「건설현장시행령」의 내용적 요구사항
- 발주자(Bauherr) 또는 그에 위해 위임된 제3자의 업무 및 의무
- 조정자의 업무 및 의무
- 사전통지의 목적 및 내용

2. 실행계획 동안 조정

2.1 조정자의 업무

2.2 안전과건강보호계획

- 안전과건강보호계획의 목적 및 내용
- 다양한 건설 업무에 대한 안전과건강보호계획 수립
- 안전과건강보호계획, 공사일정계획, 건설현장설비계획, 건설현장규정, 공사현장 공급 계획 및 처분계획

2.3 구조시스템에 대한 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수개선조치)을 위한 문서

- 문서의 목적 및 내용
- 다양한 구조시스템에 대한 추후 작업을 위한 문서 준비

3. 건설계획/프로젝트 시행 동안 조정

3.1 조정자의 업무

3.2 조정자 업무를 위한 도구들 및 그의 사용

- 건설현장에서 사업주와 그의 취업자에게 알리기 위한 조정자의 활동을 위한 정보시스템
- 안전브리핑 및 현장점검 조직

- 실행계획 중에 작성된 계획 및 문서 처리
- 실행 중 프로토콜, 계획 및 개념의 내용을 구현하기 위해 활동

3.3 갈등상황 다루기

4. 법적 근거

- 발주자(Bauherr) 및 건설 관련자와 관련된 조정자의 법적 지위
- 조정자의 권한
- 조정자와 공사에 관련된 모든 사람의 민법 관계 (계약의 종류, 계약 내용)
- 발주자(Bauherr)가 체결하는 계약에서 「건설현장시행령」 고려
- VOB의 관련 기본지식
- 불충분한 계약 규정의 영향 및 입찰 결함으로 인해 계약 규정이 제한됨 (민법 제305조 이하)
- 조정자의 책임
- 시행 기업의 안전공학적 및 노동의학적 돌봄

(7) 안전과 건강보호계획을 수립하여야 하는 건설현장 규모

‘안전과 건강보호계획’을 세워야 하는 건설현장 조건은 ‘RAB 31’에 규정되어 있다. 예를 들면, 여러 사업주의 동시에 또는 연속하여 이어지는 작업에 종사하는 ‘근무일 31일 및 취업자 21인 미만 또는 501인 · 일 미만의 특히 위험한 작업’ 및 ‘근무일 30일 및 취업자 20인 초과 또는 500인 · 일 초과 및 이 조건에서 특히 위험한 작업’이다.

「건설현장안전보건규정」 RAB 31 (안전과건강보호계획)

적용범위

‘RAB 31’은 「건설현장안전과건강보호시행령」(이하 ‘건설현장시행령’이라 함) 제2조 제3항에 따라 안전과건강보호계획을 세우는 것이 필요한 모든 건설계획/프로젝트에 적용된다. 건설현장 여건에 따라 「건설현장시행령」에서 요구하는 모든 활동은 다음 <표>를 참고하여 결정할 수 있다. 안전과건강보호계획 필요성에 대한 기본 요구사항은 음영으로 표시된다.

〈표〉 「건설현장시행령」에 따른 활동

건설현장 조건		계획시 산업안전 보건법 제4조에 따른 일반원칙고려	사전 통고	조정자	안전과 건강 보호 계획	추후 작업을 위한 문서
취업자	작업의 범위 및 유형					
사업주 1인	근무일 31일 및 취업자 21인 미만 또는 501인·일 미만	O	X	X	X	X
사업주 1인	근무일 31일 및 취업자 21인 미만 또는 501인·일 미만 및 특히 위험한 작업	O	X	X	X	X
사업주 1인	근무일 30일 및 취업자 20인 이상 또는 500인·일 이상	O	O	X	X	X
사업주 1인	근무일 30일 및 취업자 20인 이상 또는 500인·일 이상 및 특히 위험한 작업	O	O	X	X	X
여러 사업주의 동시에 또는 이어지는 작업에 종사하는	근무일 31일 및 취업자 21인 미만 또는 501인·일 미만	O	X	O	X	O
여러 사업주의 동시에 또는 이어지는 작업에 종사하는	근무일 31일 및 취업자 21인 미만 또는 501인·일 미만, 단, 특히 위험한 작업	O	X	O	O	O
여러 사업주의 동시에 또는 이어지는 작업에 종사하는	근무일 30일 및 취업자 20인 이상 또는 500인·일 이상	O	O	O	O	O
여러 사업주의 동시에 또는 이어지는 작업에 종사하는	근무일 30일 및 취업자 20인 이상 또는 500인·일 이상 및 특히 위험한 작업	O	O	O	O	O

참고 : 하청업체를 사용한다는 것은 여러 사업주가 있음을 의미한다.

앞의 〈표〉에 언급된 ‘특히 위험한 작업’은 「건설현장시행령」의 ‘부록 II’에 나열되어 있다.

부록 II (위험작업) (「건설현장시행령」)

제2조 제3항에서 의미하는 특히 위험한 작업은 다음의 경우를 말한다.

1. 취업자들이 함몰의 위험, 5m 이상 깊이의 건설 구덩이 또는 굴에 매몰 또는 7m 이상 높이에서의 추락의 위험에 처해지는 작업,
2. 취업자들이 다음의 상황에 노출되는 작업
 - a) 생물학적작업물질시행령(Biostoffverordnung)에서 말하는 위험그룹 3 또는 4의 생물학적 작업물질,
 - b) 유해물질관리시행령(Gefahrstoffverordnung)에서 말하는 재료 또는 조제물로서
 - aa) 매우 독성 카테고리 1 또는 2,
 - bb) 발암성, 유전자변이형성 또는 생식독성 각각 카테고리 1A 또는 1B,
 - cc) 발화성 액체 카테고리 1 또는 2,
 - dd) 폭발성 또는
 - ee) 폭발성 재료를 포함한 제품.
3. 방사선보호법(Strahlenschutzgesetz) 및 이에 근거하여 제정된 법규명령에서 말하는 관리범위 또는 감독범위의 확정에 필요한 작업,
4. 고압선에서 5m 미만의 좁은 간격을 갖고 하는 작업,
5. 직접적인 익사위험이 존재하는 곳에서의 작업,
6. 분수 건설, 지하 토건작업 및 터널 작업,
7. 잠수기구 착용 작업,
8. 공기압 작업,
9. 폭발물 또는 폭발선이 투입되는 작업,
10. 무게 10톤 이상의 입체고형물의 건축 또는 철거.

‘RAB 10’에는 특히 위험한 작업에 대한 일부 특정 영역이 포함되어 있다.

(8) 추후작업(정기점검 및 유지보수 개선조치)에 대한 문서의 요구사항

추후작업(정기점검 및 유지보수 개선조치)에 대한 문서의 요구사항은 ‘RAB 32’에 규정되어 있다.

문서에 포함되어야 하는 필수정보는 ① 구조시스템의 일부 (Teil der baulichen Anlage), ② 작업의 종류/형태, ③ 위험, ④ 안전과 건강보호에 대한 정보이다 (자세한 내용은 본 보고서 부록3 참조).

4) 「사업장공동결정법(BetrVG)」상 사업주 등의 의무

(1) 공동결정권(Mitbestimmungsrecht)

「사업장공동결정법(BetrVG)」⁷⁷⁾ 제87조 제1항 제7호에는 민간기업의 종업원평의회는 법령 또는 단체협약 규정에 별도의 정함이 없다면, 법령 또는 산재보험법에 의한 산재예방 규정의 범위 내에서 산업재해와 직업병의 예방에 관한 공동결정권을 갖는다고 명시하고 있다.⁷⁸⁾⁷⁹⁾

입법자는 이 규정을 제정함으로써 산업안전보건에 더 큰 중요성을 부여하기를 원했다. 2015년에 독일에서는 보고되지 않은 사례가 많았음에도 불구하고 이미 1,207,764건의 산업재해, 직업병 및 통근재해가 보고되었다는 점을 고려하면 이러한 의도는 지속적으로 강조될 수 있다. 여기에 정신질환이 급증하고 있다. 이 규정의 목적은 법적 산업안전보건을 더욱 효과적으로 만들고,

77) Betriebsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.09.2001 (BGBl. IS. 2518), zuletzt geändert durch Artikel 6d Gesetz vom 16.09.2022 (BGBl. I S. 1454) geändert worden ist.

78) 사업장 공동결정법 제87조 제1항 제7호의 공동결정 규정은 종업원평의회에게 안전보건분야에 많은 형성가능성(Gestaltungsmöglichkeiten)을 열어놓았다. 이 규정은 법률, 시행령 또는 산재예방규정(UVVen) 속의 관련 안전보건 규정들이 어느 정도 일반적으로 암묵적으로 의무지워진 개괄 규정 형태로 나타난다. 종업원평의회는 공동결정(또한 주도권 형태)은 안전보건법령들이 사업주에게 관심 사항을 규정할 활동의 여지를 제공한다(Schoof, 2005, p.200).

79) 독일 정부의 2001년도 보고서(BT-Drucks, 15/279, S.120,133)상의 산업재해, 통근재해 및 직업병 발생 수 1,706,319명을 고려한다면, 단지 사업장 공동결정법 제87조 제1항 제7호의 규정을 통하여 공동결정권이 법적으로 명시된 규정 또는 산재보험조합의 산재예방 규정(UVVen)의 범위 내에서 사업장에 적용되는 모든 대책들(건강보호에 직·간접적 영향을 미치는 대책 포함)이 구속력을 미친다(BAG, NZA98, 441; 02, 9951)(Klebe/Ratayczak/Heilman/Spoo, 2003, p.393).

사업장에서의 구체화를 통해 집행상의 결함을 제거하며, 기본법(Grundgesetz) 제2조 제2항⁸⁰⁾에 따른 기본권을 실행하는 것이다.⁸¹⁾

「사업장 공동결정법」(Betriebsverfassungsgesetz : BetrVG)

제87조(종업원평의회와의 합의)

- (1) 법률 또는 단체협약상의 규정이 없는 한, 다음 각 호의 사항은 종업원평의회와의 합의에 의하여 결정하여야 한다.
 1. 사업 내의 질서 유지 및 사업 내의 노동자의 행동에 관한 문제;
 2. 휴게시간을 포함한 1일 근로시간의 개시와 종료, 각 주(週)에 대한 근로시간의 배분;
 3. 사업 내 통상적인 근로시간의 일시적 단축 또는 연장;
 4. 임금지불의 시기, 장소, 방법;
 5. 연차유급휴가에 대한 일반적 원칙 및 휴가계획의 수립, 사업주와 해당 노동자 간에 합의가 이루어지지 않은 경우에 개별 노동자의 휴가시기에 대한 결정;
 6. 노동자의 행동 또는 근로제공을 감독하기 위한 기술적 시설의 도입 및 사용;
 7. 산업재해 및 직업병의 예방, 법률상의 규정 또는 산재예방규정 내의 건강보호에 관한 규정;
 8. 사업, 기업 또는 콘체른으로 적용 범위가 제한되는 복리후생시설 또는 제도의 형태, 내용 및 관리;
 9. 근로관계의 존속을 고려하여 노동자에게 임대되는 주택의 할당, 해지 및 일반적인 이용 조건의 결정;
 10. 사업 내 임금형태에 관한 문제, 특히 임금산정 원칙의 수립, 새로운 임금산정 방법의 도입 및 적용, 이에 대한 변경;
 11. 성과급 및 이와 유사한 실적에 따른 임금에 대한 정함;
 12. 사내 제안제도에 관한 원칙;
 13. 팀작업의 실시에 관한 원칙.
- (2) 제1항에 따른 사항에 대해 합의가 이루어지지 않은 경우에는 중재위원회가 판단한다. 중재위원회의 결정은 사업주와 종업원평의회 간의 합의를 대체한다.

80) 기본법 제2조 제2항: 모든 자는 생명과 신체의 완전성에 대한 권리를 가진다. 인격의 자유는 불가침이다. 인격의 자유는 법률에 의해서만 제한될 수 있다.

81) Däubler/Kittner/Klebe/Wedde(Hrsg.)(2018), Betriebsverfassungsgesetz Kommentar für die Praxis, 16., überarbeitete und Aktualisierte Auflage, Bund Verlag, ISBN978-3-7663-6635-1, p. 1880.

또한 공공부문의 직원평의회(Personalrat)는 법령 또는 단체협약에 별도의 규정이 없다면, 사업장협정(Dienstvereinbarung)의 체결을 통하여 산업재해 및 건강상의 예방대책을 공동결정한다(「연방직원대표법(BpersVG)」⁸²⁾ 제80조(조직적 사항에서 공동결정) 제1항 제16호).

이와 같은 규정들은 사업주의 안전보건대책과 관련하여 종업원평의회 및 직원평의회의 참여를 위한 핵심 규정이다.

“이 공동결정의 목적은 취업자의 산업안전보건에 대한 관심을 강화하고 산업안전보건 효율화를 위한 종업원평의회의 경험을 유용하게 하고자 하는 것이다”(Pieper/Vorath, 2005: 178~179).

(2) 「산업안전보건법」 시행상의 공동결정권

종업원평의회의 공동결정권은 「산업안전보건법」의 사업장에서의 실행을 위한 구체화와 관련하여 중요한 의미를 지닌다.

다음에 제시하는 예는 「산업안전보건법」의 시행에 있어서 공동결정권에 대한 개요는 업종, 사업장 규모, 위험성 등급 등 개별 사업장 특성에 의거하여 시행되어야 할 기본원칙들을 나타낸 것이다.⁸³⁾

〈표 III-5〉 「산업안전보건법」 시행상의 공동결정권 예시

「산업안전보건법」 시행상의 공동결정권(예)	
1. 사업주의 기본의무	• 안전보건대책 강구, 강구된 대책의 효과성 검사, 강구된 대책의 변화하는 여건에의 적응 및 대책과 함께 사업장 안전보건 개선을 위한 노력 의무 • 근거 규정/판례 : - 「산업안전보건법」 제3조제1항(§3 Abs. 1 ArbSchG) : - 함부르크 지방노동법원 1997. 10. 27(LAG Hamburg 27. 10. 1997 - 4 TaBV 6/97. S. 13)

82) Bundespersonalvertretungsgesetz vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1614).

83) Pieper/Vorath(2005), Handbuch Arbeitsschutz, p. 183~185.

「산업안전보건법」 시행상의 공동결정권(예)	
	- 독일연방노동법원 2002. 1. 15. 및 2004. 6. 8.(사업장예의 충분한 구체화와 연관하여) • 형성대책 예 : - 산업안전보건조직의 설치 및 발전, 예를 들면 기업의 경영계획 및 조직계획의 범위 내에서(안전보건 경영계획) - 안전보건대책의 효과성 검사 도구의 구체화(안전보건관리) - 안전보건 관점 하에서 작업공정의 형성, 예를 들면 여러 기계·설비 동시 작동의 안전확보를 통하여, 위험하지 않은 작업 속도 형성, 작업 공정의 명료화 및 생산과정에 존재하는 모든 재료와 화학물질의 통로의 조화, 충분한 정보 흐름과 신호의 발신
2. 안전보건 대책의 원칙	• 근거 규정/판례 : - 「산업안전보건법」 제4조(§4 ArbSchG) • 형성대책 예 : - 예방대책 우선순위 준수를 위한 절차 - 현재의 기술수준과 기타의 확인된 노동과학적 지식을 고려하여 인간공학적 대책의 시행(여기에 사업주의 재량권 범위가 존재하는 한에 있어서)
3. 사업주의 노동조건의 평가 및 문서화	• 근거 규정/판례 : - 「산업안전보건법」 제5조 및 제6조(§§5, 6 ArbSchG) - 독일연방노동법원 2003. 6. 8(BAG 8. 6. 2003 - 1 ABR 13/03) • 형성대책 예 : - 노동조건평가(위험성평가) 방법의 선정 또는 개발 및 도입 - 노동조건평가(위험성평가) 문서의 선정, 형성 및 응용
4. 취업자 교육	• 근거 규정/판례 : - 「산업안전보건법」 제12조(§12 ArbSchG) - 함부르크지방법노동법원 1997. 10. 27(LAG Hamburg 27. 10. 1997 - 4 TAbv 6/97. S 13) - 독일연방노동법원 2004. 6. 8(BAG 8. 6. 2004 - 1 ABR 13/03) • 형성대책 예 : 안전과 건강보호에 관한 지도의 종류, 내용 및 범위
5. 사업주의 안전 보건 의무의 수탁자에게의 위촉	• 근거 규정/판례 : - 「산업안전보건법」 제13조제2항(§13 Abs. 2 ArbSchG) - 함부르크지방법노동법원 1997. 10. 27(LAG Hamburg 27. 10. 1997 - 4 TAbv 6/97. S 13)

(3) 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 시행상의 공동결정권

「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」과 관련하여 사업장 안전보건 조직의 범위 내에서 공동결정권은 다음과 같다. 예를 들면, 소규모 사업장 안전 관리 모델 선택으로서 ‘안전관리자의 투여시간 모델’(Modell der Regeleinsatzzeiten)로 할 것인지 또는 이른바 ‘사업주모델(Unternehmermodell)’로 할 것인지에 대한 사항은 사업장 공동결정법 제87조 제1항 제7조에 의거한 공동결정권에 해당한다.⁸⁴⁾

〈표 III-6〉 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 시행상의 공동결정권 예시

「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 시행상의 공동결정권(예)	
1. 소규모사업장 안전관리모델	• 소규모 사업장 안전관리 모델을 ‘안전관리자의 투여시간 모델’(Modell der Regeleinsatzzeiten)로 할 것인지 또는 이른바 ‘사업주모델(Unternehmermodell)’로 할 것인지에 대한 사항은 사업장 공동결정법 제87조 제1항 제7조에 의거한 공동결정권에 해당한다.
2. 안전관리대행 기관선정 가능성	• 법 제19조에 의한 사업장의 안전관리 대행기관 선정 가능성은 사업장 공동결정법 제87조 제1항 제7조에 의거한 공동결정권에 해당된다.
3. 선임 또는 해임	• 사업장 산업안전전문인력 또는 사업장의사의 선임 및 해임에 있어서, 이들이 사업장에서 종사하게 된다면, 종업원평의회와의 별도의 공동결정권이 성립된다: 대책은 종업원평의회가 승인을 필요로 한다.
4. 사업장 내 관계자들 간의 협력	• 법 제10조에 의한 사업장의사, 산업안전전문인력 및 기타의 위촉자 간의 협력을 수행하기 위한 규정은 종업원평의회와의 공동결정권에 속하며 우선권을 갖는다.
5. 안전담당자 임명 및 업무의 구체화	• 사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험) 제22조에 의한 안전담당자(Sicherheitsbeauftragte)의 임명과 업무의 구체화에서 종업원평의회는 사업장 공동결정법 제87조 제1항 제7호에 의한 공동결정권을 갖는다.

84) Pieper/Vorath(2005), Handbuch Arbeitsschutz, p. 189~190.

5) 노동조합의 역할

사업장 취업자 안전과 건강보호 관련하여 노동조합의 역할을 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 한편으로는 관련 법령의 제정, 개정과정에 입법부 및 관련 부처에 노동조합이 의견표명을 하는 것이고, 다른 한편으로는 사업장에서 안전한 노동 강화를 위한 역할이다(Yoon, 2006).

(1) 독일노총(DGB)의 주정부 사업장감독에 대한 의견

독일노총(DGB)은 2022년 1월 26일 연방노동사회부(BMAS)에서 2022년 1월 초에 발간한 보고서 “2020년 노동에서 안전과 건강에 대한 보고서”⁸⁵⁾ 중 정부의 사업장감독 관련하여 산업안전보건-감독과 관련하여 눈에 띄는 격차를 발견했다고 다음과 같이 의견을 표명했다.⁸⁶⁾

보고서에 따르면 독일연방전역에 1,490명의 주(州)정부 공무원 사업장감독관이 산업안전보건 업무를 위탁받고 있다. 이는 감독공무원 1인당 25,362명의 취업자를 담당하게 되는 셈이다. 예를 들면, 바이에른주(Land Bayern)에서는 1인의 감독공무원이 40,000명의 취업자를 담당하고 있다. 그러나 ILO에서는 제81호 협약(공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약 1947년)에서 감독인력 1인당 최대 10,000명의 취업자 할당량을 권고하기도 했다. 보고서에서도 과거 감독활동을 고려할 때 “산업안전보건 수준이 결코 만족스럽지 않다”고 말하고 있다. 감독서비스를 강화하고 적극적인 사업장 방문을 위해 노력해야 한다. 독일노총의 경우 산업안전보건 감독 부문의 파산 선언이 이보다 더 명백할 수는 없다. 독일 연방 전역에 산업안전보건 감독은 2년 전(2018년) 167,000건에서 최근(2020년) 128,000건으로 대폭 감소했다. 급격

85) BMAS(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2020, ISBN 978-3-88261-742-9.

86) DGB(2022), Arbeitsschutz: Deutschland ohne Aufsicht, 26.01.2022(자료: <http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/sozialpolitik/++co++d43b4264-7ec-bcb8-001a4a160123>)

한 감소 원인 중 하나로 독일노총이 집에 있는 책상에서(재택근무자) 산업안전보건점검을 실시하라는 지침을 제시했기 때문이다. 독일노총에 따르면, 감독관청의 효과적인 통제는 사업장 현장에서만 가능하며, 감독관청의 자문 및 감독업무를 현장에서만 완전히 수행할 수 있다. 모든 취업자가 집에서 감염 및 치명적인 산업재해 위험으로부터 보호받는 것은 아니다. 효과적인 통제에 대한 필요성이 높다.“

(2) 사업장 디지털전환에 따른 산업안전보건의 변화

독일노총에서는 2007년 최초로 ‘독일노총-인덱스 좋은 노동(DGB-Index Gute Arbeit)’로 취업자전화설문조사를 시작했다. 이후로 매년 임의로 취업자를 선택하여 설문조사를 수행하고 있으며, 2012년에는 개선된 설문지로 약 70,000명 이상이 전화 인터뷰에 응했다. 2022년에는 42개의 표준화된 질문에 대한 분석보고서를 간행했다.⁸⁷⁾

이들 질문 중 사업장 디지털전환에 따른 취업자 노동측면의 변화에 관한 별도의 보고서가 발간되었다.

가) 디지털 작업도구의 확대

이 보고서에서 취업자가 사용하는 디지털 작업도구에 대한 설문들에 대한 응답의 2016년도와 2022년도 분포를 보면 다음과 같다.⁸⁸⁾

조사된 7가지 형태의 기술 및 애플리케이션 중에서 디지털 커뮤니케이션이 가장 널리 퍼져 있다(79%). 뿐만 아니라 소프트웨어로 제어되는 작업공정, 전자기기의 지원을 받는 작업 및 인터넷기반 프로젝트 작업이 취업자의 50% 이

87) Institut DGB-Index Gute Arbeit(2022), Jahresbericht 2022 Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2022.

88) Institut DGB-Index Gute Arbeit(2022), Report 2022 Digitale Transformation -Veränderungen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten Ergebnisse des DGB-Index Gute Arbeit 2022, p. 5.

상이 사용하고 있다. 2016년과 2022년의 데이터를 제한된 범위에서만 비교할 수 있더라도, 조사된 모든 디지털 도구의 사용이 증가한 징후가 있다. 2022년 설문조사에서는 화상회의 이용에 대해 처음으로 질문했는데, 전체 응답자의 56%가 화상회의를 이용했다. 또한 새로운 것은 인공지능을 활용하는 문제이다: 1/5이 자가 학습시스템을 활용하여 작업하고 있다.

〈표 III-7〉 디지털 작업도구의 확장 관련 질문 항목

디지털 작업도구의 확장 관련 질문 항목	2016	2022
1. 전자 커뮤니케이션(예, E-Mail, 스마트폰, 사회적 연결망)	68%	79%
2. 소프트웨어로 제어되는 작업공정(예, 로봇계획, 생산계획 및 일정계획)	50%	60%
3. 전자기기의 지원을 받는 작업(예, 스캐너, 데이터안경, 진단기기)	53%	59%
4. 비데오컨퍼런스	-	56%
5. 인터넷을 통한 다양한 사람들과 공동 프로젝트 작업	33%	54%
6. 컴퓨터로 제어되는 기계 또는 로봇을 사용하여 작업	23%	27%
7. 인공지능을 활용한 작업, 즉, 독립적으로 학습하는 컴퓨터프로그램 사용	-	21%

나) 디지털화와 노동부담/업무량

노동세계의 기술혁신은 항상 인간적인 노동조건을 형성하는 것을 목표로 해야한다. 높은 노동부담이 여전히 널리 퍼져 있다는 점을 고려할 때, 업무의 디지털화는 과도한 심리적, 육체적 요구를 줄이는 목표와 연관되어 있다. 그러나 스트레스가 감소하는 경우는 거의 없다.

‘디지털화와 노동부담’에 대한 설문들에 대한 응답의 2016년도와 2022년도 분포를 보면 다음과 같다.⁸⁹⁾

89) Institut DGB-Index Gute Arbeit(2022), Report 2022 Digitale Transformation -Veränderungen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten Ergebnisse des DGB-Index Gute Arbeit 2022, pp. 6-7.

설문조사에 참여한 사람 중 9%만이 디지털화로 인해 업무부담이 감소했다고 응답했다. 40%는 더 많은 스트레스를 받고 있으며, 약 절반은 변화가 없다. 2016년에 비해 스트레스 수준이 높은 비율은 소폭 감소했지만, 여전히 근본적인 문제가 남아 있음을 지적한다: 새로운 기술이 사용될 때 건강한 노동조건에 대한 관한 취업자의 관심은 종종 무시된다.

디지털화의 맥락에서 노동조건이 강화되는 데에는 다양한 이유가 있을 수 있다. 가능한 원인은 작업실행속도에 대한 외부 제어 수준이 높기 때문이다. 네트워크로 연결된 장치, 전자 일정계획자 또는 경로계획자 또는 기타 알고리즘 시스템이 속도를 정할 때 스스로 결정한 작업형성은 종종 중도에서 제외된다.

〈표 III-8〉 디지털화와 노동 부담에 대한 질문 항목

디지털화와 노동부담에 대한 질문 항목		2016	2022
1. 전반적으로 디지털화로 인해 업무부담이	훨씬 더 많아졌다	46%	40%
	거의 동일하게 유지되었다	45%	51%
	감소했다	9%	9%
2. 디지털화로 인해 해야 할 일의 양이	늘어났다	54%	48%
	거의 동일하게 유지되었다	39%	46%
	감소했다	7%	6%
3. 디지털화로 인해 업무에서 동시에 처리해야 하는 프로세스의 수가	증가했다	56%	46%
	거의 동일하게 유지되었다	39%	51%
	감소했다	5%	3%

6) 위험성평가 지침 및 감독

(1) 2008년 제정 “위험성평가 및 문서작성 지침”

독일연방노동사회부는 1997년 「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz) 제5조에 의한 위험성평가와 관련하여 법적산재보험조합연합(DGUV)⁹⁰⁾과 위

험성평가 취급안내를 위한 공동의 기본원칙들(Gemeinsame Grundsätze zur Erstellung von Handlungshilfen im Hinblick auf Gefährdungsbeurteilung)을 개발하고 공포하였다⁹¹⁾.

이 기본원칙들은 연방노동사회부와 산재보험운영기관들 간의 “독일공동산업안전보건전략(GDA: Gemeinsamen Deutsche Arbeitsschutzstrategie)”의 범주 내에서 다시 발전되었다. 이 원칙들은 사업주에 대하여 위험성평가 취급안내에서 품질기준으로 기여한다.

“독일공동산업안전보건전략”의 범위(「산업안전보건법」 제20a조) 내에서 이 해당사자그룹들(연방노동사회부/주(州)산업안전보건및안전공학위원회(LAS I)⁹²⁾/법적산재보험연합(DGUV))을 통하여 2008년 6월 11일에 “위험성평가 및 문서작성 지침(Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation)”⁹³⁾이 제시 되었다. 이 지침은, “위험성평가” 주제에 대해 사업장의 자문 및 감독을 담당하고 있는 산업안전보건 관할관청인 주(州)정부 관청들과 산재보험운영기관을 위한 방법적 안내를 위한, 사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험) 제20조(제3자와의 협력) 제1항 및 「산업안전보건법」 제20a조 제2항 제1호에 의하여 합의된 원칙이다.

이 지침은 「산업안전보건법」 제20b조에 의한 국가산업안전보건회의(NAK: Nationale Arbeitsschutzkonferenz)에 의하여 2011년 12월 11일 개정되었다(이 지침의 내용(전문번역)은 보고서 부록3 참조).⁹⁴⁾

90) DGUV: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung e.V.

91) Ralf Pieper(2012), Arbeitsschutzrecht, pp. 144-145.

92) LASI: Länderausschuss für Arbeitsschutz und Sicherheitstechnik.

93) BMAS·LASI·DGUV(2008), Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, (Stand: 11. Juni 2008)

94) NAK(2011), Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, pp.12-13

「산업안전보건법」

제20a조(독일공동산업안전보건전략)

- (1) ¹ 이 법의 이 장(제5장 : 독일공동산업안전보건전략, GDA)의 규정에 의거하여 독일연방정부, 주(州)정부 및 산재보험운영기관들은 효과적인 산업안전보건을 위하여 GDA를 개발하고 그 시행과 후속적 발전을 도모하여야 한다. ² 독일연방정부, 주(州)정부 및 산재보험운영기관들은 노동재해, 직업병 및 노동에 기인한 건강위험의 예방 및 인간적인 작업설계를 위하여 주어진 법적 과제를 수행하며, GDA의 목표 달성하기 위하여 기여하여야 한다.
- (2) GDA에는 다음의 사항을 포함한다.
 1. 공동산업안전보건 목표의 개발
 2. 행동 프로그램 중 우선적 활동분야 및 중점사항의 확인 및 일관된(통일된) 원칙에 의거한 프로그램 사업의 시행
 3. 적합한 지표에 의거한 산업안전보건목표, 활동분야 및 행동 프로그램의 평가
 4. 사업장 자문 및 감독에 있어서의 산업안전보건 담당 주(州)정부 관청 및 산재보험운영기관 간의 조율방식의 확정
 5. 읽기 쉽고, 일목요연하게, 여러 기관의 협력 하에 이루어진 법령 및 규정의 제정.

제20b조(국가산업안전보건회의, NAK)

- (1) ¹ 제20a조 제1항 제1문에 의한 GDA의 개발, 조정 및 후속적 개발의 업무는 국가산업안전보건회의(Nationale Arbeitsschutzkonferenz : NAK)에 의하여 이루어진다. ² NAK는 연방정부, 주(州)정부, 산재보험운영기관을 대표하는 각 3명의 위원으로 구성되며, 각 3명의 대리위원(Stellvertreter)을 정한다. ³ 이외에 사업주연합단체와 노동자연합단체는 제20a조 제2항 제1호, 제2호, 제3호 및 제5호의 사항을 다루기 위하여 각 3인까지의 대표자를 NAK에 보낸다; 이들은 회의에 자문역할로 참여한다. ⁴ NAK는 운영규정을 제정하며 여기에는 특별히 작업과정과 의사결정절차를 규정한다. ⁵ 운영규정은 만장일치로 채택한다.
- (2) 노동에 있어서 안전과 보건을 취급하는 모든 기관들은 NAK에 안전보건 목표, 업무분야 및 작업프로그램을 제안할 수 있다.
- (3) ¹ NAK는 년 1회 개최되는 산업안전보건포럼(Arbeitsschutzforum)을 통하여 지원된다. ² 산업안전보건포럼에 사업주연합단체, 노동자연합단체, 직업연맹 및 경제단체, 건강보험 및 연금보험관리운영기관, 노동에 있어서 안전과 보건을 취급하는 시설, 직업능력의 촉진에 기여하는 기관 등의 실무대표자가 참여한다. ³ 산업안전보건

포럼의 과업은 전문적 보고서가 GDA의 개발과 보완에 조기에 실제적으로 참여하는 것을 확보하고 NAK에 자문하는 것이다.

(4) 제2항에 따른 제안에 도달하는 절차와 제3항에 따른 산업안전보건포럼의 시행에 대한 자세한 내용은 NAK 운영규정에 규정된다.

(5) 'NAK의 업무와 산업안전보건포럼은 연방산업안전보건청(BAuA)이 관리한다. ² 운영 절차 및 세부사항은 NAK 운영규정에 명시된다.

(2) 2011년 개정 “위험성평가 및 문서작성 지침”

2011년 12월 11일 개정된 “위험성평가 및 문서작성지침(Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation)”은 「산업안전보건법」 제20b조에 의한 국가산업안전보건회의(Nationale Arbeitsschutzkonferenz, NAK)에 의하여 개정되었다.

‘2008년 위험성 평가 및 문서작성 지침’과 ‘2011년 위험성 평가 및 문서작성 지침’간의 차이는 2011년 지침에서는 서언에서 「산업안전보건법」 제20a조에 따른 독일공동산업안전보건전략(GDA)에 의거한 위험성평가지침의 중요성이 강조되었고, 여기에 상응하여 사업장과 시설을 지원하기 위하여, 주(州) 정부와 산재보험운영기관의 감독인력은 위험성평가와 그의 문서작성의 내용과 평가에 대한 공동의 이해를 갖는 것이 절대적이며, 이렇게 함으로써만 사업장들에게 신뢰할 수 있는 공언 및 위험성평가 도입의 제안을 할 수 있고 그리고 결과적으로 취업자를 위한 보다 많은 건강과 보다 높은 생산성 및 보다 낮은 제품불량에 기여하게 되는 것이라는 점을 새로이 강조하였다. 또한 사업장 위험성평가가 실행되지 않은 경우 주(州)정부관할관청 또는 관할 산재보험조합의 감독자가 사업주에게 위험성평가 동기부여를 위한 지도, 자문을 행하고 이후 위험성평가를 실행할 것을 요구하였음에도 불구하고 일정 기간 내에 이행하지 않은 경우, 경우에 따라 명령을 발할 수 있음을 강조하였다.⁹⁵⁾

95) NAK(2011), Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, p.7.

(3) 독일공동산업안전보건전략(GDA) - 위험성평가 관련 사항을 중심으로 -

연방정부(노동사회부)와 주정부 그리고 산재보험운영기관들은 산재보험법 제20a조에 따라 2008년부터 공동으로 매 5년마다 독일공동산업안전보건전략을 수립, 수행하고 있다.

가) 제1차 독일공동산업안전보건전략(GDA) (2008~2012)⁹⁶⁾

① 제1차 독일공동산업안전보건전략(2008~2012)의 목표

연방정부, 주정부 그리고 산재보험관리운영기관 3자는 노동에 있어서 안전과 보건을 개선하기 위하여 최초로 3자 모두에게 적용되는 목표와 수행분야를 합의하였다⁹⁷⁾.

제1차 독일공동산업안전보건전략(2008~2012)의 목표

첫 번째 목표 : 산업재해 빈도와 강도의 감소.

두 번째 목표 : 근골격계 부담 및 질환의 감소.

세 번째 목표 : 피부질환의 빈도와 강도의 감소.

이와 같은 산업안전보건 목표들과 수행분야들로부터 11개의 작업프로그램이 있다(표 III-9 참조).⁹⁸⁾

96) 윤조덕(2017), 독일의 산업안전보건전략, 『국제노동 國制勞動』, 통권 232호, 2017 가을호, pp. 21-39에서 발췌 인용함.

97) <http://www.gda-portal.de/de/Ziele/Arbeitsschutzziele2008-12.html>

98) Arbeitsschutzprogramme 2008-2012
(<http://www.gda-portal.de/de/Arbeitsprogramme/Arbeitsprogramme.html>)

〈표 III-9〉 제1차 독일공동산업안전보건전략의 11개 프로그램(2008~2012)

산업안전보건 목표	산업재해 빈도 및 강도 감소	근골격계 부하 및 질환 감소	피부질환의 빈도 및 강도 감소
공동 수행 분야	• 건설작업 및 조립작업 • 파견근로 및 사업장 신규 취업자 • 운수업(사업장내 및 공공 부문)	• 보건의료업 • 일방적으로 잘못된 부담을 갖는 그리고 작업자의 동작이 용이하지 않은 업무	• 습기하 작업 • 피부손상물질 접촉
작업프로그램 카테고리 I (연방정부, 주정부, 산재보험 모두의 통일된 기준에 의한 구속력 있는, 전국에 걸친 이행)	1. 건설작업 및 조립작업에서 안전과 건강보호 2. 시간제근로에서 안전과 건강보호 3. 안전한 운행과 운반(사업장내 및 공공부문)	4. 간호/개호에 있어서 안전과 건강보호 5. 사무실에서의 건강과 성공적 작업	6. 습기하에서의 작업 및 피부손상물질을 사용하는 업무에서 건강보호
작업프로그램 카테고리 II (통일된 기준에 의한 이행; 연방정부, 주정부, 산재보험 선택적 참여)	7. 학교 내에서 안전과 건강보호 주제에 대한 관심 제고	8. 식료품산업에서 일방적인 부하업무 및 신체동작이 원활하지 않은 생산작업 작업장에서 안전과 건강보호 9. 정밀기계 조립업무 분야에서 일방적인 부하업무 및 신체동작이 원활하지 않은 생산작업 작업장에서 안전과 건강보호 10. 음식숙박업에서 일방적인 부하업무 및 신체동작이 원활하지 않은 생산작업 작업장에서 안전과 건강보호 11. 단거리 공공교통업(철도 및 전철) 분야 승객운송에서 일방적인 부담업무 및 신체동작이 원활하지 않은 생산작업 작업장에서 안전과 건강보호	

이들 프로그램들의 ‘카테고리 I’과 ‘카테고리 II’로 구분된다. ‘카테고리 I’은 연방정부, 주정부 및 산재보험 모두의 통일된 기준에 의한 구속력 있는 전국에 걸친 이행을 전제로 하며, ‘카테고리 II’는 통일된 기준에 의한 이행을 전제로 하나 연방정부, 주정부, 산재보험에서 선택적으로 참여를 할 수 있다.

② 제1차 독일공동산업안전보건정책(2008~2012) 평가⁹⁹⁾

독일에서 산업부문 산재보험조합들 내에 신고의무가 있는 산업재해¹⁰⁰⁾천인율은 지난 20년 사이에 약 1/2로 감소되었으며 장기간에 걸쳐 감소하고 있는 추세이다.

제1차 공동산업안전보건정책기간(2008~2012) 동안의 신고의무가 있는 산업재해 천인율은 25.88로 이전 5년간(2003~2007)의 산업재해천이율과 비해 7.4% 감소되었다. 신규 산재연금 수급자 수(절대 수)가 두 기간 사이에 14.9% 감소하였다. 사망재해자 수(절대 수)는 두 기간 사이에 25.9% 감소하였다.

건설업 분야에서 두 기간 사이에 산업재해천인율은 7.5% 감소하였다. 이는 산업부문 산재보험조합들 평균과 거의 같은 수치이다. 눈에 띄는 것은 2010년 이래 건설업 내에서 산업재해율이 긍정적으로 변화하고 있는 것이다. 산업재해천인율은 2010년에서 2012년 사이에 약 12% 감소하였다.

단시간근로 분야에서는 2007~2011년 기간의 산업재해자 수의 추이 분석을 위하여 사무업산재보험조합(VBG)에서 산재보험료 산정의 기초가 되는 파견근로의 위험성등급(Gefahrtarifestelle)을 이용하였다. 위험성등급 내에서 파견근로의 상대적 재해율이 19.5% 감소하였다. 이와 같은 감소는 파견근로에서 안전과 건강보호 프로그램의 영향에 병렬시킬 수는 없다. 왜냐하면 이

99) NAK(2014), Abschlussbericht zur Dachevaluation der Gemeinsamen Deutschen Arbeitsschutzstrategien - Kurzfassung -

100) 신고의무 노동재해(meldepflichtige Arbeitsunfall): 사업장에서 사고로 인하여 3일을 초과한 노동불능재해는 신고의무 노동재해이다.

프로그램은 빨라야 2010년에야 그 영향이 나타날 수 있기 때문이다. 프로그램이 중점적으로 추진되었던 2010년과 2012년 사이에 상대적 재해율이 17% 감소되었으며 이는 유의할 만하다.

운수 분야에서는 크레인 및 중량물 고정 시 재해율이 24.8% 감소하였고, 평지운반도구에서의 재해율이 13% 감소하였다.

운수 분야 프로그램에서는 사업장 조사의 결과 조사 사업장 중 51%만이 특별한 문제가 없었다. 물론 감독인력은 조사 사업장의 산업안전보건조직을 일반적으로 긍정적으로 평가하였다. 사업장의 73%는 산업안전보건조직이 적합한 것으로, 21%는 부분적으로 적합한 것으로 그리고 6%는 부적합한 것으로 평가되었다. 감독인력의 판단에 의하면 조사 사업장의 72%는 위험성평가가 적합하고, 18%는 평가를 행하였으나 적합하지 않았으며, 10%는 평가 자체를 하지 않았다. 사업장이 작을수록 위험성평가에서의 결함은 커진다. 안전보건 점검이 없는 사업장은 안전보건 전문가에 의한 점검이 있는 사업장에 비해 위험성평가가 없는 비율이 5배나 더 높다.

나) 제2차 독일공동산업안전보건전략(GDA)¹⁰¹⁾ (2013~2018)

연방정부, 주정부 그리고 산재보험운영기관 3자는 2011년 8월 30일 국가 산업안전보건회의(NAK)의 결의에 의하여 산재예방행동으로 다음과 같은 세 가지의 독일공동산업안전보건 목표의 현장 실행방향을 요점적으로 제시하였다.¹⁰²⁾

제2차 독일공동산업안전보건전략(2013~2018)의 목표

첫 번째 목표 : 사업장 안전보건조직의 개선

두 번째 목표 : 근로계약 분야에서 노동에 기인한 건강위험성 및 질환 감소

세 번째 목표 : 노동에 기인한 심리적/정신적 부담으로부터의 보호 및 건강 강화

101) 윤조덕(2017), 독일의 산업안전보건전략, 『국제노동 國制勞動』, 통권 232호, 2017 가을호, pp. 39-42에서 발췌 인용함.)

102) <http://www.gda-portal.de/de/Ziele/Arbeitsschutzziele2013-18.html>

이들 목표의 실행을 위하여 독일공동산업안전보건전략 관련 기관들(연방정부, 주정부 그리고 산재보험운영기관 3자)은 세 가지의 작업프로그램을 공개하였다.

- 각각의 산업안전보건 목표마다 하나의 프로그램
- 작업프로그램은 연방정부, 주정부 그리고 산재보험관리운영기관에 의하여 공동으로 그리고
- 통일된 원칙에 따라 실행된다.

사업장 내에서의 예방조치 및 사회에서의 활동은 상호간에 합의한다. 프로그램은 2018년까지 진행된다.

① GDA-작업프로그램 ‘조직’

□ 배 경

건강한 동료, 이를 통하여 높은 생산성과 낮은 불량률 - 장점이 보다 확실해지고 건강에 적합하게 마련된 작업장이라는 것이 증명될 수 있다 -. 사업장이 그 노동자들을 위해 작업장에서 안전과 보건을 보장하고 계속적으로 개선하기 위해서는 양질의 그리고 기능이 좋은 산업안전보건조직을 필요로 한다. 이 조직이 사업장의 의사결정 과정에 통합되어 있을수록 그 영향력은 커진다.¹⁰³⁾

□ 산업안전보건의 목표

GDA-작업프로그램 ‘조직’(Organisation)은 사업장의 산업안전보건조직을 관찰하고 개선하는 것을 지원한다. 여기에는 두 가지 분야에 초점을 둔다.

- ① 산업안전보건의 중요 도구로서 위험성평가의 실행 및 문서화
- ② 안전과 건강보호 문제의 사업장 내 의사결정과정에서의 개선된 통합

103) <http://www.gda-portal.de/de/Arbeitsprogramme2013-2018/Organisation.html>

□ 본질적인 목표

본질적인 목표는 다음과 같은 사항이다.¹⁰⁴⁾

- 효과적인 산업안전보건조직을 갖추고, 질적으로 수준 높고 꾸준히 개선 되는 위험성평가를 실시하는 사업장의 증가
- 산업안전보건조직의 수단 및 위험성평가 수단에 대한 인지도의 향상
- 확인된 실무해법 및 적절한 Online-Tools의 수집 그리고 이들을 사업장, 특히 중소기업에 전달하는 것을 지원
- 하나의 GDA-수행자-산업안전보건관리시스템을 갖춘 사업장의 증가
- 정보제공, 관심제고 및 직업자격의 부여를 통한 기업 내 및 초기업적 산업안전보건 활동가들의 지원
- 장래의 행동중점의 업종 관련성을 찾기 위한 현황 조사 및 분석

□ 활 동

실행에 있어서는 정보제공 및 자문·감독조치들을 혼합하여 투입한다. 수많은 활동들이 기업과 사업장 의사결정 관계자들을 지원한다.

- GDA-ORGCheck는 중소기업으로 하여금 그 산업안전조직을 점검·개선하도록 한다. 이로써 GDA-ORGCheck는 잘 작동하는 작업조직을 위해 잘 조직된 산업안전의 포텐셜을 활용함을 물론, 기업의 경쟁력을 지원하는데 기여한다. 이 ORGCheck 프로그램¹⁰⁵⁾은
 - 특히 소기업 및 중소기업에 대한 산업안전보건 조직의 질을 점검·개선하기 위한 온라인-자동평가도구이며
 - 기업에게 스스로 산업안전보건의 현황 점검을 실행할 것을 제안한다
 - 타 참여기업들과의 비교를 가능하게 하며

104) Niessen, Sabine(2013).

105) www.gda-orgcheck.de

- 사고 또는 고장에 기인한 비용의 절감을 돕고
- 위험성평가의 체계적 수행을 지원하고
- 또한 중견기업에 의해 그 공급자/납품자, 파트너 회사 및 하도급자의 평가를 위해 투입될 수 있으며
- 상세한 실무도움, Info-Modul 및 설명 비디오가 준비되어있다.
- 사업장 산업안전보건조직 및 위험성평가 조사를 위한 주정부 및 산재보험운영기관의 협력을 통한 사업장감독.

□ 협력파트너

- INQA(이니셔티브 새로운 노동의 질)¹⁰⁶⁾
- 독일 사업주연합들(GDA)
- 독일노동조합연맹 교육훈련소 연합(DGB-Bildungswerk Bund)
- 금속산업노조(IG-Metall)
- 독일 사업장감독공무원연맹(VDGAB e.V.)(주정부 사업장감독공무원 연맹)
- 능력·노동·건강연구소(ILAG)
- 브레멘시 노동자회의소
- 브레멘대학 노동과정제연구소(IAW)
- 독일 자유직업인 안전기사 및 초기업적 서비스 연맹(BFSI e.V.)
- 노동과 인간공학 연구회

106) 독일의 INQA는 세 단계를 걸쳐 발전하였다. 1973년 ILO에서 ‘노동의 인간화’를 선언한 후, 독일연방정부에서는 1974년 노동의 인간화(Humanisierung der Arbeit) 프로그램을 수립하고 이에 관한 여러 분야의 연구 프로젝트를 연방정부 차원에서 지원하고 (예를 들면, 교대제작업 모델 연구 등), 그 결과를 노동현장에 접목하는 노력을 하였다. 그 후 1980년대 후반 프로그램의 명칭을 ‘노동과 기술(Arbeit und Technik)’로 변경하여 시행하였으며, 2000년대 초반부터는 현재의 ‘이니셔티브 새로운 노동의 질 (INQA; Initiative Neue Qualität der Arbeit)’로 변경하여 노동자 건강 개선 프로그램을 시행하고 있다.

- 응용노동과학연구소(ifaa e.V.)
- 유한회사 산업의학 서비스 기술검사협회(AMD TÜV)
- 노동에 있어 안전과 건강 독일연구회(BASI)
- 독일경제의 합리화·혁신센터, RKW 대행기관

□ 수행실적¹⁰⁷⁾

2014년 2월부터 2016년 말까지 22,000개 이상의 사업장에 대해 산업안전보건 조직 및 위험성평가 점검 및 자문을 하였다.

온라인 평가도구 ORGAcheck 는 227,000개의 인쇄본이 유통 중이며, Pdf-버전이 720,000번 인터넷에서 다운로드 되었고, Online-판이 80,000명 이상의 방문자로부터 425,000회 이상 부름을 받았다. 1,300명 이상이 벤치마크에 참여하였고 35,000명 이상의 방문자에 대해 실무적인 도움을 주었다.

다) 제3차 독일공동산업안전보건전략(GDA) (2019-2023)¹⁰⁸⁾

① 제3차 GDA 기간의 목표와 조치

제3차 GDA 기간의 전략적 목표는 다음과 같다.

“노동을 안전하고 건강하게 설계한다(Arbeit sicher und gesund gestalten): 위험성평가를 통한 예방. 서로 함께 및 체계적으로

- 근골격계 부담에서 좋은 노동을 형성(설계·설치)
- 심리적 부담에서 좋은 노동을 형성
- 발암성 유해물질의 안전한 취급을 위하여.”

107) GDA(2017), S. 5.

108) http://www.gda-portal.de/De/GDA/Arbeitsprogramme_node.html

제3차 독일공동산업안전보건전략(2019~2023)의 목표

첫 번째 목표 : 근골격계 부담에서 좋은 노동을 설계

두 번째 목표 : 심리적 부담에서 좋은 노동을 설계

세 번째 목표 : 발암성 유해물질의 안전한 취급을 위하여

GDA 제3기 작업프로그램에서 이러한 목표를 위해 노력하고 이에 상응하는 조치를 연속적으로 실행한다.

② 목표그룹

이 프로그램은 사업주와 관리자, 사업장 내 정보·기술·지식보급자(Multiplikator)¹⁰⁹⁾, 사업장 산업안전전문인력, 사업장의사, 노·사 이해관계 대표자, 산업안전보건전문가뿐만 아니라 취업자, 피보험자 및 안전담당자(Sicherheitsbeauftragte)를 대상으로 한다. 특히 제3차-GDA 기간에는 소기업·중소기업이 중점이 되고 제공되는 프로그램의 혜택을 받아야 한다.

주(州)산업안전보건관청과 산재보험운영기관(산업부문 산재보험조합, 공공부문 산재보험조합 및 농업부문사회보험)의 감독인력이 언급되어야 하며, 마찬가지로 GDA관리운영기관 책임자, 노동과학 및 기타 전문 분야의 연구원 및 전문협회, 동업조합(Innung), 수공업회의소(Handwerkskammer), 상공회의소(Handelskammer), 특히 산업안전 전문가조직 및 산업의학 전문가조직도 언급되어야 한다.

제3차-GDA의 3대 전략적 목표를 달성하기 위해 작업그룹 ‘사업장감독(Betriebsbesichtigung)’ 및 작업프로그램 ‘근골격계부담(Muskel-Skelett-Belastung(MSB))’, 작업프로그램 ‘심리(Psyche)’, 작업프로그램 ‘발암성 유해 물질의 안전한 취급’에 대해 세부계획을 만들고 각 목표에 특별히 맞춘 도구가 개발되었다.

109) de.wikipedia.org/wiki/Multiplikator

③ 작업그룹 “사업장감독”¹¹⁰⁾

감독조치의 핵심요소는 사업장 산업안전보건을 현장에서 점검하고 조언하는 것이다. 이에 대한 주(州)정부와 산재보험운영기관 간의 조정은 「산업안전보건법」 및 사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험)의 요구사항에 따라 더욱 최적화되어야 한다. 또한 제2차-GDA 기간에서는 특히 중소기업이 회사 내 업무/활동에 대해 적절한 위험성평가를 준비하지 않은 경우가 종종 있는 것으로 나타났다.

작업그룹 “사업장감독”의 목적 :

주정부 및 산재보험운영기관들은 체계적인 사업장 방문을 통해 조정된 감독 조치를 촉진하고 체계화한다는 목표를 추구한다. 이러한 조정된 감독조치는 사업장의 안전보건조직을 개선하고 사업장의 적절한 위험성평가 구현을 촉진하기 위한 것이다.

작업그룹 “사업장감독”의 조치 :

제3차-GDA 기간 동안 산재보험운영기관들의 감독인력들은 시스템(사업장 안전보건관리체계) 평가를 위해 총 200,000회의 사업장 방문을 수행한다. 이들 방문 중 150,000회는 위험성평가 기준에 따라 선정된 취업자 1명~249명 규모의 사업장에서 수행된다. 무작위로 선정된 취업자 20명~90명 규모의 사업장을 대상으로 50,000회 방문을 진행한다.

시스템평가를 포함한 GDA 두 가지 지침 “위험성평가 및 문서화”와 “사업장 산업안전보건조직”의 필수 설명이 포함된 기본데이터시트를 사용하여 수행됨으로 구조화된 절차와 결과의 문서화가 가능하다. 광범위한 지침/안내서와 자격조치를 통해 유사한 평가가 가능하다. 주요 결과는 상호 정보제공을 위해 주(州)사업장감독기관과 산재보험운영기관 간에 직접 교환되므로 업무

110) gda-portal.der/DE/GDA/3-GDA/AG-Betriebsbesichtigung/AG-Betriebsbesichtigung/node.html#start(검색일 : 2023. 10. 8. 15 : 55)

중복과 사업장의 부담을 피할 수 있다. 결함이 발견되면 적절한 관리조치를 통해 제거된다.

(4) 사업장 자문 및 감독

독일에서 노동자 안전보건 관련하여 사업장 자문 및 감독은 「공장법(Gewerbeordnung」: 「GeWO」)¹¹¹⁾ 제139b조에 따른 주(州)정부 공무원에 의한 자문 및 감독과 사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험) 제17조, 제18조 및 제19조에 따른 산재보험운영기관 감독인력에 의한 자문 및 감독으로 이원화되어있다.

가) 주(州)정부의 산업안전보건 자문 및 감독

① 사업장감독의 법적 근거

「공장법」 제139b조 제1항 제1문에 따라 주(州)정부에 의해 임명되는 공무원에게 사업장감독이 위임된다.

「공장법」(Gewerbeordnung)

제139b조(사업장감독관청, Gewerbeaufsichtsbehörde)

(1) ¹ 제120e조 또는 제139h조에 근거하여 공포하는 법규명령의 조항들의 시행에 관 감독은 독점적으로 또는 정규의 경찰관청과 나란히 주(州)정부에 의해 임명되는 공무원에게 위임된다. ² 이러한 감독을 수행할 때 지역 경찰관청의 모든 공적인 권한, 특히 언제든지 시설을 점검하고 조사할 수 있는 권한을 갖는다. ³ 지역 경찰관청은 불법행위를 추적하고 환경보호를 위해 법적으로 규제되는 업무를 수행하기 위해 지역 경찰관청에게 공식적으로 알려진 경찰관청의 점검 및 검사 대상 시설의 업무 및 운영 관계성을 담당 기관에 공개할 수 있다. ⁴ 업무 및 운영 관계성이 환경정보법(Umweltinformationsgesetz)에 관한 정보인 한, 공개 권한은 환경정보법에 근거한다.

111) Gewerbeordnung. Ausfertigungsdatum: 21.06.1986.

Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist.

- (2) 이들 공무원과 일반 경찰관청 간의 관할권 순서는 개별 주(州)의 헌법 기능에 따른다.
- (3) ¹ 연금 된 공무원은 공식 활동에 대한 연례보고서를 제출해야 한다. ² 이 연례보고서 또는 보고서의 요약본은 연방상원(Bundesrat)과 연방의회(Bundestag)에 제출되어야 한다.
- (4) 사업주는, 제120e조 또는 제139h조에 따라 공포된 법규명령의 규정에 따라 수행되는 공식 점검 및 조사, 야간을 포함하여 작업 중 언제든지 허용하여야 한다.
- (5) 사업주는, 연방상원(Bundesrat) 또는 주정부의 동의 하에 연방노동사회부가 법규명령으로 규정한 준수해야 할 기한과 형식을 명시한, 그의 노동자의 상황에 대한 통계 보고서를 사업장감독관 또는 경찰관청에 제공해야 한다.
- (6) ¹ 관할 관청의 대리인은 사업장시행령(Arbeitsstättenverordnung)¹¹²⁾에 따른 사업주의 의무와 관련된 숙소에 출입하고 점검할 권한이 있다. ² 그러나 이는 숙박시설 소유자의 의사에 반하여 공공의 안전 또는 질서에 대한 긴급한 위험을 방지하기 위한 경우에만 허용된다. ³ 주거의 불가침성에 대한 기본권(기본법(Grundgesetz) 제13조)은 이와 관련하여 제한된다.
- (7) 개별 사례에서 산업안전보건을 담당하는 주(州)관청에 대한 다음과 같은 구체적인 지침이 있다
 1. 체류법(Aufenthaltsgesetz) 제4조 제3항에 따른 필수 거주 허가, 거주 또는 소지자에게 노동 자격을 부여하는 허용, 또는 사회법전 제3권(SGB III, 노동촉진) 제284조 제1항에 따른 허가 없이 외국인의 고용 또는 활동/업무,
 2. 연방노동공단(Bundesagentur für Arbeit), 법정 의료보험, 장기요양보험, 산재보험 또는 연금보험 운영기관 또는 사회복지운영기관에 대해 사회법전 제1권(SGB I, 총칙) 제60조(사실의 신고) 제1문 제2호에 따라 협력할 의무를 위반하거나 또는 망명신청자급여법(Azylbewerberleistungsgesetz) 제8a조에 따라 보고할 의무를 위반하는 경우,
 3. 불법노동근절법(Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit)을 위반하는 경우,
 4. 파견근로자법(Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)를 위반하는 경우,
 5. 사회보험료 납부 의무에 대한 사회법전 제4권(SGB IV, 사회보험 공동규정) 및 제7권(SGB VII, 산재보험)의 규정을 위반하는 경우,

6. 체류법(Aufenthaltsgesetz)을 위반하는 경우,
7. 조세법(Steuergesetz)을 위반하는 경우,
산업안전보건을 담당하는 주(州)관청은 체류법 제71조에 따라 제1호부터 제7호까지의 위반행위를 기소하고 처벌할 책임이 있는 담당 관청, 사회복지운영기관 및 관청에 알린다.

(8) 제7항의 경우에서 산업안전보건 관할 주(州)관청은 특히 다음의 관청과 협력한다 :

1. 노동사무소,
2. 사회보험료 징수기관으로서 의료보험운영기관,
3. 산재보험운영기관,
4. 불법노동근절법에 따라 법률 위반을 기소하고 처벌할 책임이 있는 관청,
5. 체류법 제71조에서 거론한 관청,
6. 재정관청,
7. 관세청,
8. 연금보험운영기관,
9. 사회복지운영기관.

「공장법」은 1869년에 도입된 이래로 약 300번 개정되었으며(2016년 기준), 독일연방공화국이 수립된 이후로 그 수가 증가하고 있다.¹¹³⁾ 때때로 여러 변경사항을 하나의 텍스트로 통합하기 위해 「공장법」의 해당 버전을 여러 번 새로이 공표했다. 지금까지 5번 발생했으며, 그중 하나는 1958년 연방법률관보¹¹⁴⁾에 게재되었다.

112) Verordnung über Arbeitsstätten (Arbeitsstättenverordnung) vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), zuletzt geändert durch Artikel 4 Arbeitsschutzkontrollgesetz vom 22.12.2020 (BGBl. I S. 3334).

113) Landmann/Rohmer(2021), Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften Band I Gewerbeordnung·Kommentar, 86. Ergänzungslieferung, C.H.Beck Verlag, ISBN 978-3-406-773396, GewO-Änderungen, S. 1. Rd. 1.

114) die im BGBl. III, Gliederungsnummer 7100-1, veröffentlichte bereinigte Fassung nach Massstabe des § 3 Absatz 1 Satz 2 des Gesetzes über die Sammlung des Bundesrechts vom 10.7.1958 (BGBl. I S. 437) und des § 3 des Gesetzes über den Abschluss der Sammlung des Bundesrechts vom 28.12.1968 (BGBl. I S. 1451).

1891년 「공장법」 개정 - 산업안전보건분야의 개혁 -

소위 「산업안전보건법」이라고 하는 1891년 6월 1일의 「공장법」 개정에 관한 법률(RGBL. S. 261)¹¹⁵⁾ 은 주로 다음과 같은 개혁을 가져왔다¹¹⁶⁾.

- ① 일요일과 공휴일 노동 제한(제41a조, 제55a조, 제105a조부터 제105i조까지),
- ② 모든 노동자를 위한 건강 및 도덕의 위험에 대한 더 큰 보호(제120a조부터 120e조까지),
- ③ 회사 관계자, 감독 및 기술자의 민법적 관계 규정(제134a조부터 134h조까지),
- ④ 대기업에서 의무 근무규칙(제134a조부터 제134h조까지, 1920년 2월 4일 AOG 제69조 제2항 및 사업장종업원평의회법(Betriebsrätegesetz) 제104조 이하에 의해 폐지),
- ⑤ 공장에서 청소년노동자의 추가 취업제한(제135조 및 제136조, 1938년 4월 30일 청소년보호법(Jugendschutzgesetz) 제30조 제2항에 의해 폐지),
- ⑥ 공장에서 여성노동자의 최대노동일 및 야간노동금지 및 산모보호(제137조, 1934년 7월 26일 개정 근로시간령(Arbeitszeitverordnung)에 관한 시행령 제3호에 의해 폐지),
- ⑦ 특별 사업장감독관의 권한 확대(제139b조)¹¹⁷⁾,
- ⑧ 공장 노동자로 간주되는 사람들의 그룹의 확장(제154조 및 제154a조).

제139b조는 「산업안전보건법」이 「공장법」에서 분리된 이후 역사적인 유물에 불과하다. 이 규정의 현재 버전은 기본적으로 1891년 6월 1일의 수정사항을 기반으로 한다. 이 규정은 1996년 8월 7일 제정된 「산업안전보건

115) Gesetz betr. die Abänderung der Gewerbeordnung vom 1. 6. 1891 (RDBL. S. 261).

116) Landmann/Rohmer(2021), GewO-Änderungen, S. 4-5 Rd. 23. in Gewerbeordnung Band I.

117) Erweiterung der Zuständigkeit der besonderern Aufsichtsbeamten (§ 139b).

법」(Arbeitsschutzgesetz) 및 2002년 8월 24일의 법률¹¹⁸⁾에 의해 산업안전보건 규정의 폐지와 함께 즉각적인 적용 영역을 완전히 상실했으며 개별 법적 참조를 통해서만 적용된다. 따라서 이 규정은 한 번 시행한 이전의 산업안전보건규정을 여전히 참조하기 때문에 아주 구식이며 동시에 상당한 수정이 필요하다.¹¹⁹⁾

「공장법」 제139b조 제1항과 제2항은 이러한 역사적인 문맥에서 산업안전보건 영역에서 사업장감독관청의 시설, 임무와 권한 및 사업장감독관이 공무상 알게 된 업무관계 및 사업장관계를 승인할 의무를 규정한다.

제3항은 사업장감독기관의 구속력 있는 연례보고서를 규정한다.

제4항과 제6항은 콘트롤 목적으로 사업장감독관의 사업장 및 숙소에 출입하고 시찰하는 사업장감독관의 권한을 보장한다.

제5항은 연방노동사회부에서 공포한 법규명령에 근거하여 사업주가 관할 사업장감독관청에 그의 노동자에 관한 통계보고를 하여야 한다고 규정한다. 이에 상응하는 규정을 입법자는 「산업안전보건법」 제23조 제1항에 옮겨놓았다.

제7항 및 제8항은 여러 형태의 불법 취업으로 인한 사회·경제정치적으로 해로운 영향 방지를 위해 사업장감독기관이 관할관청들과 협력할 의무를 규정한다.

② 사업장감독관(Gewerbeaufsichtsbeamte) 업무, 인력 및 감독현황

주(州)정부 산업안전보건관청의 감독 및 자문업무에 대해 LASI(주(州)산업안전보건및안전공학위원회)에서 발간한 간행물 'LV 1'에 정리되어 있다.

118) Durch Artikel 1 des Dritten Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften vom 24.8.2002 (BGBl. I S. 3412).

119) Landmann/Rohmer(2021), § 139b Rd. 1, 2, 46, 47.

주(州)정부 산업안전보건관리 업무는 주정부마다 아주 다르게 규정되어 있다. 이들 업무는 세 그룹으로 나눌 수 있다¹²⁰⁾(〈표 III-10〉 참조).

A그룹 : 작업시 취업자의 안전 및 건강보호를 보장하는 즉각적인 목표를 가진 업무,

B그룹 : 작업시 일부는 산업안전보건과 관련이 있으며 이와 관련하여 안전 및 건강보호에도 기여,

C그룹 : 산업안전보건과 관련이 없는 업무.

〈표 III-10〉 주(州)정부 산업안전보건관리 업무 그룹 분류

업무그룹	법령 분야	비고
A	• 「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz) 및 관련 시행령 - 사업장시행령(Arbeitsstättenverordnung) - 건설현장 안전과 건강보호 시행령(Baustellenverordnung) - 작업도구의 안전한 사용에 관한 시행령 (Betriebssicherheitsverordnung) - 생물학적 작업물질 시행령(Biostoffverordnung) - 압축공기시행령(Druckluftverordnung) - 유해물질관리시행령(Gefahrstoffverordnung) - 소음·진동-산업안전보건시행령 - 인공광학방사능에 대한 산업안전보건시행령 - 중량물수작업취급시행령(Lasthandhabungsverordnung) - 개인보호구사용시행령(PSA-Benutzungsverordnung) - 전자기장에 대한 산업안전보건시행령 - 노동의학적 건강검진 시행령	산업안전 보건업무
A	• 사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법 (Arbeitssicherheitsgesetz) - 노동시간법(Arbeitszeitgesetz) 및 관련 시행령	

120) LASI(2020), LV 1(Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutz-behörden der Länder - Grundsätze und Standards -), S. 19.

업무그룹	법령 분야	비고
	- 모성보호법(Mutterschutzgesetz) - 청소년산업안전보건법(Jugendarbeitsschutzgesetz) - 어린이산업안전보건시행령(Kinderarbeitsschutzverordnung) - 화물차량및시기전차운전인력법(Fahrpersonalgesetz) 및 관련 시행령 - 직업병시행령(Berufskrankheiten-Verordnung)	
B	• 연방교육수당법(Bundeserziehungsgeldgesetz), 간호시간법(Pflegezeitgesetz), 가내노동법(Heimarbeitsgesetz), • 폭발물질법 및 관련시행령(Sprengstoffgesetz und zugehörige Verordnungen) • 제조물안전법(Produktsicherheitsgesetz) 및 관련 시행령, 예를 들면, - 기계안전시행령(Maschinenverordnung) - 폭발안전시행령(Explosionsschutzverordnung) • 원자·방사선보호법(Atom- und Strahlenschutzgesetz) 및 관련 시행령, 예를 들면, - 방사선보호시행령(Strahlenschutzverordnung) • 위험물운송법(Gefahrgutbeförderungsgesetz) • 화학물질관리법(Chemikaliengesetz) (CLP, REACH) 및 관련 시행령, 예를 들면, - 유해물질관리시행령 제2장(Abschnitt 2 Gefahrstoffverordnung) - 화학물질금지시행령(Chemikalienverbotsverordnung) • 의료제품법(Medizinproduktgesetz) 및 관련 시행령 • 상점폐점시간 및 개점시간법(Ladenschluss- bzw. Ladenöffnungsgesetz) • 유전공학법(Gentechnikgesetz) 및 관련 시행령 • 연방오염물질보호법(Bundes-Immissionsschutzgesetz) 및 관련 시행령	
C	• 예를 들면, - 사람에게 비이온화 방사선 사용 시 보호에 관한 법(Gesetz zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung bei der Anwendung am Menschen) 및 관련 시행령 - 에너지소비 관련 제조물의 환경에 적합한 형성에 관한 법(Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchs- relevanter Produkte) - 에너지소비표시법(Energieverbrauchskennzeichnungsgesetz)	

자료 : LASI(2020), LV 1(Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutz- behörden der Länder - Grundsätze und Standards -), S. 20.

국제노동기구(ILO)협약 제81호 제21조¹²¹⁾는 산업안전보건업무를 수행하기 위한 감독공무원의 수를 제시할 의무를 발생시킨다. 이러한 배경에서 감독인력은 (훈련된 공무원), 예를 들면 주(州)산업안전보건관청들의 연례보고서 또는 작업시 안전과 건강에 관한 연방정부 보고서와 같은 인력배치의 통계 개요에, 산업안전보건업무만을 전담하는 업무 ‘그룹 A’와 산업안전보건관청들의 전체 감독인력으로서 세 그룹(A+B+C)의 합계를 각각 포함된다.¹²²⁾

사업장감독 관련 업무에 종사하는 인력은 2021년 총 4,485명이며, 이중 세 업무그룹(A+B+C)을 수행하는 감독공무원은 3,347명, 안전보건업무(업무그룹 A)만을 수행하는 감독공무원은 1,468명, 견습 중인 감독공무원 278명, 사업장감독의사(Gewerbearzt) 50명이다(〈표 III-11〉 참조).

〈표 III-11〉 주(州)정부 산업안전보건관청들 남녀별 직급별 정규직인력¹⁾

(단위: 명, 기준: 2021.6.30.)

성별	총 취업자수				감독공무원 ²⁾			
	직급				직급			
	상급 ⁵⁾	중상급 ⁶⁾	중급 ⁷⁾	계	상급	중상급	중급	계
남성	576	1,510	473	2,560	432	1,356	340	2,132
여성	472	905	548	1,926	329	737	152	1,218
계	1,048	2,416	1,022	4,485	764	2,093	492	3,349

121) ILO협약 제81호(공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약)

[제21조] 중앙감독기관이 발간하는 연차보고서에는 다음 소관사항 및 그 밖의 관련사항을 수록하여야 한다.

1. 감독기관의 업무와 관련된 법규, 2. 근로감독기관의 직원, 3. 감독대상 사업장 및 근로자 수에 관한 통계, 4. 점검통계, 5. 위반 및 취하여진 처벌에 관한 통계, 6. 산업재해 통계, 7. 직업병 통계. (자료: 고용노동부(2000), 『ILO 주요 협약집』, 89쪽.)

122) LASI(2020), LV 1(Überwachungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsschutzbehörden der Länder - Grundsätze und Standards -), S. 21.

성별	안전보건업무 수행 감독공무원 ^{(3),(4)}				견습 중인 감독공무원 ⁽²⁾				사업장 감독 의사
	직급				직급				직급
	상급 ⁽⁵⁾	중상급 ⁽⁶⁾	중급 ⁽⁷⁾	계	상급	중상급	중급	계	상급
남성	119	547	164	961	25	127	7	157	23
여성	116	288	62	507	33	85	2	119	26
계	235	835	227	1,468	58	211	9	278	50

주: 1) 정규직인력은 풀타임취업자 및 파트타임취업자가 실제로 일을 한 노동시간에 상응하여 풀타임일자리로 취업자로 전환하여 산정한 인력이다.

2) 사무직 또는 공무원의 고용상태에 관계없이 감독관은 주권에 따라 행동할 수 있는 권한(및 명령을 내릴 수 있는 권한)이 부여되고 해당 작업을 수행할 책임이 있으며 전체적으로 산업안전보건관청에 위임된 업무(업무그룹 A, B 및 C)에 할당된 직원이다.

3) 사무직 또는 공무원의 고용상태에 관계없이 산업안전보건업무를 수행하는 감독관은 주권에 따라 행동할 수 있는 권한(및 명령을 내릴 수 있는 권한)이 부여되고 산업안전보건업무(업무그룹 A)를 수행하는데 사용되는 직원이다.

4) 산업안전보건업무(업무그룹 A)는 「산업안전보건법」 등의 시행으로 인한 국가 산업안전보건관청들의 모든 업무이다.

5) 상급(höherer Dienst): 우리나라 공무원 직급 5급 이상에 해당

6) 중상급(gehobener Dienst): 우리나라 공무원 직급 6~7급에 해당

7) 중급(mittlerer Dienst): 우리나라 공무원 직급 8~9급에 해당

자료: BMAS·BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, pp. 308-309.

사업장수 및 취업자수:

독일의 사회보험 의무가입 고용관계 1명 이상 사업장 수는 2021년 6월 말 현재 총 2,180,620개소, 사회보험 의무가입 취업자 수는 33,802,173명이다, 이 중 50인 미만 사업장은 94.9%(2,058,292개소), 여기에 종사하는 취업자는 38.8%(12,917,752명)이다(〈표 III-12〉 참조).

〈표 III-12〉 사업장규모별 사업장수, 취업자수 현황(2020~2021)

(단위: 개소, 명, 기준: 년도별 .6.30.)

사업장 규모	사업장수 (개소)		취업자수 ²⁾ (명)	
	2020년	2021년	2020년	2021년
전 체	2,167,795	2,180,620	33,322,952	33,802,173
1~5인	1,396,676	1,402,608	3,032,578	3,047,041
6~9인	270,803	271,717	1,960,658	1,968,256
10~19인	232,537	234,935	3,130,078	3,165,261
20~49인	158,276	160,356	4,794,438	4,853,659
50~99인	58,204	58,901	4,031,710	4,080,046
100~199인	29,149	29,566	4,017,396	4,068,897
200~499인	15,945	16,180	4,829,073	4,887,423
500인 이상	6,205	6,357	7,527,021	7,731,589

주: 1) 사회보험 의무가입 취업자

자료: BMAS, BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit – Berichtsjahr 2021, pp. 250~251.

사업장감독 현황:

주(州)정부 사업장감독관이 2021년에 감독한 사업장수는 54,784개소, 감독 건수는 127,737건이다(〈표 III-13〉 참조). 전체 감독건수 중, ‘건설현장 및 감독이 필요한 옥외 설비’ 감독 건수가 43.04%(54,984건)으로 가장 많으며, 다음은 1~19인 사업장 34.32%(43,845건), 20~499인 사업장(20.05%), 500인 이상 사업장(2.58%)의 순이다.

〈표 III-13〉 사업장 규모별 주정부 사업장 감독현황(2019~2021)

(단위 : 개소, 건)

	1~19인	20~499인	500인 이상	기타 ¹⁾	합계
감독사업장수					
2021	35,154	18,266	1,364		54,784
2020	34,937	15,647	1,378		51,962
2019	39,881	20,237	1,746		61,864
순찰/감독 건수					
2021	43,845	25,616	3,292	54,984	127,737
2020	43,877	23,057	3,553	57,196	127,683
2019	51,487	30,472	4,476	64,661	151,096

주 : 1) 건설현장, 감독이 필요한 옥외 설비

자료 : BMAS, BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, p. 307.

감독분야별 사업장감독 지적건수:

감독분야별 감독관의 지적건수는 2021년 총 289,173건이며, 이 중 재해예방 및 건강보호가 87.7%로 가장 많으며, 다음은 사회적 안전보건(청소년, 임신·수유여성, 장애인)(7.5%), 소비자보호(4.1%), 노동의학(0.8%)의 순이다 (〈표 III-14〉 참조).

〈표 III-14〉 주정부 사업장 감독 분야별 지적건수(2018~2020)¹²³⁾

(단위 : 건수, %)

연도	관계 분야 총 지적건수	관계 분야				
		재해예방 및 건강보호	소비자 보호	사회적 안전보건 (청소년, 임신· 수유여성, 장애인)	노동의학	해운업에서 안전보건
2021	289,173 (100.0)	253,556 (87.7)	11,744 (4.1)	21,567 (7.5)	2,296 (0.8)	10 (0.003)
2020	287,471 (100.0)	249,828 (86.9)	12,903 (4.5)	22,829 (7.9)	1,907 (0.7)	5 (0.001)
2019	354,660 (100.0)	286,023 (80.6)	26,415 (7.4)	39,407 (11.1)	2,810 (0.8)	5 (0.001)

123) BMAS(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, p. 310.

사업장감독 후 지적사항에 대한 조치:

감독 후 지적사항에 대한 조치는 2021년 총 11,300건이며, 이 중 시정명령이 70.7%(7,985건)로 가장 많으며, 다음은 과태료부과 22.7%(2,563건), 경고 5.2%(583건), 형사고발 1.5%(169건)의 순이다(〈표 III-15〉 참조).

〈표 III-15〉 주정부 사업장감독 후 조치(2018~2020)¹²⁴⁾

(단위 : 건, %)

연도	합계	시정명령	경고	과태료부과	형사고발
2021	11,300 (100.0)	7,985 (70.7)	583 (5.2)	2,563 (22.7)	169 (1.5)
2020	12,121 (100.0)	9,219 (75.5)	640 (5.3)	2,045 (16.9)	217 (1.8)
2019	13,793 (100.0)	10,903 (79.0)	602 (4.5)	2,062 (14.9)	226 (1.6)

(5) 산재보험운영기관의 산업안전보건 자문 및 감독

가) 산재보험운영기관 사업장감독의 법적 근거

사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험) 제17조, 제18조 및 제19조에 따라 산재보험운영기관의 감독인력이 산업안전보건 관련 사업장 자문 및 감독을 한다.

사회법전 제5권(SGB VII, 산재보험)

제17조(점검 및 자문)

- (1) 산재보험운영기관은 노동재해, 직업병, 업무에 기인한 건강위험을 예방하기 위한 조치와 사업장내 효율적인 응급처치를 위한 감독하고 사업주와 피보험자에게 자문을 제공해야 한다.
- (2) '사업장에 타 산재보험운영기관이 관할하는 피보험자가 근무하는 한, 타 산재보험운영기관도 노동재해, 직업병, 업무에 기인한 건강위험과 효율적인 응급처치를 위한

124) BMAS, BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, p. 311.

조치의 시행을 감독할 수 있다. ² 양 산재보험운영기관은 객관적 근거가 대립정이지 않으면 감독과 자문을 조정하고 해당 산재보험운영기관에 그 이행을 알려주어야 한다.

- (3) 사업주의 의무태만으로 산재보험운영기관에 사업장감독을 위한 금전비용이 발생한 경우, 이사회는 사업주에게 그 비용을 부과할 수 있다.

제18조(감독인력)

- (1) 산재보험운영기관은 효율적인 감독과 자문을 위해 제1조에 따라 필요한 수의 감독인력을 고용할 의무를 부담한다.
- (2) ¹ 시험을 통해 업무 수행을 위한 능력을 입증한 사람만이 감독인력으로 고용될 수 있다. ² 시험규정은 감독관청의 허가를 필요로 한다.

제19조(감독인력의 권한)

- (1) ¹ 감독인력은 다음 각 호의 개별적인 경우에 어떤 조치를 사업주 또는 피보험자가 취해야 하는지를 지시할 수 있다.
1. 제15조에 따른 산재예방규정(Unfallverhütungsvorschriften)에 근거하여 그들의 의무이행을 위하여,
 2. 특별히 재해우험과 건강위험을 방지하기 위하여.
- ² 감독인력은 긴박한 위험의 경우 생명과 건강을 위협하는 업무에 기인한 위험을 방지하기 위하여 즉시 실행할 수 있는 명령을 내릴 권한이 있다. ³ 제1문과 제2문에 따른 명령을 사업주와 국내에서 활동하지만 산재보험운영기관에 소속되지 않은 외국계 기업의 취업자에게 내릴 수 있다.
- (2) ¹ 노동재해, 직업병, 업무에 기인한 건강위험을 예방하기 위한 조치와 효율적인 응급처치를 위한 대책을 감독하기 위하여 감독인력은 특별히 다음 각 호의 권한을 갖는다.
1. 작업시간 및 업무시간에 사업장 소재지와 부지를 방문, 순찰 및 조사할 권한,
 2. 사업주에게 감독업무에 필요한 정보를 요구할 권리,
 3. 감독업무 수행을 위하여 필요한 경우에 사업주의 업무서류와 경영서류를 열람할 권한,
 4. 작업도구와 개인보호장비 및 이들의 규정에 따른 사용여부를 조사할 권리,
 5. 작업절차와 작업공정을 조사하고 특히 위험물질과 조제의 존재와 그 농도측정 또는 감독인력과 사업주가 필요한 확인을 할 수 없는 경우에 사업주의 비용으로 조사하게 할 권한,

6. 수령증 발급과 함께 감독의 선택에 따른 시료를 요구 또는 채취할 권한; 사업주가 명시적으로 포기하지 않는한, 시료들의 일부는 공식적으로 밀폐 또는 봉인하여 보관할 권한.
7. 어떠한 사업장의 원인으로 사고, 질병 또는 손상사례를 반송하는지와 그 여부를 조사할 권한,
8. 사업주 또는 사업주가 위임한 사람의 동행을 요구할 권한.

² 사업주는 위의 제1호와 제3호에서 제7호에 따른 조치들을 감수하여야 한다. ³ 긴박한 위험을 예방하기 위하여 제1문에 따른 조치도 가택 내에서, 주간 및 야간 어느 시간이나 취할 수 있다. ⁴ 이 경우에 주거불가침권(기본법 제13조)이 제한된다. ⁵ 사업주가 사업을 행하는 부지의 소유자와 점유자는 부지에 방문하는 것을 허용해야 한다.

(3) ¹ 사업주는 감독인력의 업무수행을 위하여 필요한 경우에 감독인력을 지원해야 한다.

² 사업주는 본인 또는 「민사소송법」(Zivilprozessordnung) 제383조 제1항 제2호부터 제3호까지에 명시된 그의 가족이 범죄행위 또는 불법행위로 소추당할 위험에 처하게 할 수 있는 감독이력의 질문에 대하여 거부할 수 있는 권한이 있다.

나) 사업장감독관(Gewerbeaufsichtsbeamte) 업무, 인력 및 감독현황

2021년 산업부문, 농업부문 및 공공부문 산재보험운영기관 전체 예방부서 인력은 5,591명이며, 이중 산업부문 산재보험조합이 79.5%(4,447명)로 가장 많으며, 다음은 공공부문 12.2%(684명), 농업부문 8.2%(460명)의 순이다 (〈표 III-16〉 참조).

같은 연도에 산업안전보건 감독업무 인력은 총 2,186명이며, 이중 산업부문 산재보험 조합이 75.7%(1,655명)으로 가장 많으며, 다음은 공공부문 16.1%(353명), 농업부문 8.1%(178명)의 순이다.

같은 연도에 행정사무인력(예방전문인력 제외)은 총 1,508명이며, 이중 산업부문 산재보험 조합이 80.6%(1,216명)으로 가장 많으며, 다음은 공공부문 12.9%(194명), 농업부문 6.5%(98명)의 순이다.

〈표 III-16〉 산재보험운영기관별 예방부서 인력 현황(2021년 6월 30일)¹²⁵⁾

(단위 : 명)

산재보험조합(BG : Berufsgenossenschaft)	취업자 합계	산업안전 보건업무 감독인력	측정기사, 기술자, 실험실 요원	감독보조자, 사업장 검사요원
I. 산업부문 산재보험조합 소계	4,447	1,655	150	278
1. 원료 및 화학업 산재보험조합	498	141	20	0
2. 목재 및 금속업 산재보험조합	985	408	51	131
3. 에너지·섬유·전자·미디어제품 산재보험조합	495	173	20	39
4. 건설업 산재보험조합	741	383	14	34
5. 식료품 및 숙박업 산재보험조합	363	87	35	14
6. 도소매 및 물류업 산재보험조합	348	147	0	40
7. 교통업 산재보험조합	225	102	4	0
8. 사무업 산재보험조합	417	136	5	0
10. 건강서비스 및 복지업 산재보험조합	375	78	1	20
II. 농업부문 산재보험조합	460	178	0	122
III. 공공부문 산재보험운영기관	684	353	5	13
산재보험운영기관 합계(I+II+III)	5,591	2,186	155	413

산재보험조합(BG : Berufsgenossenschaft : BG)	교육원 상근교수	기타 예방전문 인력	준비/교육 중인 예방인력	행정사무 인력(예방 전문인력제외)
I. 산업부문 산재보험조합 소계	113	757	278	1,216
1. 원료 및 화학업 산재보험조합	15	90	12	220
2. 목재 및 금속업 산재보험조합	26	74	31	264
3. 에너지·섬유·전자·미디어제품 산재보험조합	21	141	24	77
4. 건설업 산재보험조합	10	121	80	99
5. 식료품 및 숙박업 산재보험조합	11	78	40	98

125) BMAS, BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, p. 312.

산재보험조합(BG : Berufsgenossenschaft : BG)	교육원 상근교수	기타 예방전문 인력	준비/교육 중인 예방인력	행정사무 인력(예방 전문인력제외)
6. 도소매 및 물류업 산재보험조합	0	54	16	91
7. 교통업 산재보험조합	0	51	19	49
8. 사무업 산재보험조합	30	10	27	209
10. 보건업 및 복지업 산재보험조합	0	138	29	109
II. 농업부문 산재보험조합	0	13	49	98
III. 공공부문 산재보험운영기관	0	61	58	194
산재보험운영기관 합계(I+II+III)	113	831	385	1,508

2021년도 산재보험운영기관의 사업장감독인력 순찰 사업장은 219,413개소이며 순찰횟수는 총 440,051회 그리고 사고조사는 33,208건이다(〈표 III-17〉참조), 자문건수는 총 751,301건이며, 이중 노동안전에 대한 자문은 526,824건 그리고 건강보호에 대한 자문은 224,477건이다.

〈표 III-17〉 산재보험운영기관의 감독 및 자문기관의 감독활동¹²⁶⁾

(단위 : 횟수, 개소, 건)

감독 활동	산업부문, 농업부문과 공공부문 합계		
	2021	2020	2019
I. 사업장규모별 감독인력의 사업장 순찰 횟수	440,051	377,950	514,159
1. 종속 취업자 0명 사업장	25,473	19,268	21,117
2. 종속 취업자 1~9명 사업장	126,618	119,268	181,978
3. 종속 취업자 10~49명 사업장	114,007	93,094	125,065
4. 종속 취업자 50~249명 사업장	59,849	43,362	65,579
5. 종속 취업자 250~499명 사업장	13,702	12,511	17,893
6. 종속 취업자 500명 이상 사업장	31,224	27,005	40,193
7. 사업장규모 불확실	25,130	23,244	21,459

126) BMAS, BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, p. 314.

감독 활동	산업부문, 농업부문과 공공부문 합계		
	2021	2020	2019
Ⅱ. 순찰받은 사업장 수	219,413	198,601	269,792
1. 종속 취업자 0명 사업장	15,577	14,497	15,783
2. 종속 취업자 1~9명 사업장	83,825	80,182	119,052
3. 종속 취업자 10~49명 사업장	45,029	42,157	57,009
4. 종속 취업자 50~249명 사업장	19,636	17,089	26,045
5. 종속 취업자 250~499명 사업장	5,048	4,840	5,870
6. 종속 취업자 500명 이상 사업장	5,155	4,887	5,721
7. 사업장규모 불확실	2,388	2,943	596
Ⅲ. 사고조사 수 (사회법전 제7권 제103조 제2항에 따른 사고조사 참여 포함)	33,208	31,633	33,820
Ⅳ. 직업병조사의 범위내에서 예방서비스 기여	73,701	75,677	71,860
Ⅴ. 사업주/피보험자의 주도하에 자문	751,301	738,234	679,706
1. 노동안전에 대해	526,824	511,937	463,830
2. 건강보호에 대해	224,477	226,297	215,876

2021년 산재보험운영기관별 사업장감독 후 조치는 보험가입자(사업주) 과태료부과(사회법전 제7권 제209조 제1항 제1호 및 제3호에 따라)는 1,565명이며, 이중 산업부문 산재보험조합 83.3%(1,303명), 농업부문 16.7%(262명)이다(〈표 Ⅲ-18〉 참조).

같은 연도에 피보험자 과태료부과(사회법전 제7권 제209조 제1항 제1호 및 제3호에 따라)는 884명이며, 이는 모두 산업부문 산재보험조합에서 발생했다.

같은 연도에 사회법전 제7권 제19조 제1항 제1문에 따른 시정명령은 총 12,298건이며, 이중 농업부문 산재보험조합이 76.8%(9,451건)으로 가장 많으며, 다음은 산업부문 16.7%(2,051건), 공공부분 6.5%(796건)의 순이다.

같은 연도에 사회법전 제7권 제19조 제1항 제2문에 따른 시정명령은 총 6,902건이며, 이중 산업부문 산재보험조합이 91.0%(6,742건)로 가장 많으며, 다음은 농업부문 6.3%(131건), 공공부문 0.4%(29건)의 순이다.

이의제기는 총 1,151,946건이며, 이중 산업부문 산재보험조합이 91.0%로 가장 많으며, 다음은 농업부문 6.3%, 공공부문 2.7%의 순이다.

〈표 III-18〉 산재보험운영기관별 사업장감독 후 조치(2021년)¹²⁷⁾

(단위 : 명, 건, %)

감독 후 조치	합계 (%)	산업부문 산재보험 조합	농업 산재보험 조합	공공부문 산재보험 운영기관
1. 보험가입자(사업주) 과태료 부과 (사회법전 제7권 제209조 제1항 제1호 및 제3호에 따라)	1,565 (100.0)	1,303 (83.3)	262 (16.7)	0 (0.0)
2. 피보험자 과태료 부과 (사회법전 제7권 제209조 제1항 제1호 및 제3호에 따라)	884 (100.0)	884 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)
3. 시정명령 (사회법전 제7권 제19조 제1항 제1문에 따라)	12,298 (100.0)	2,051 (16.7)	9,451 (76.8)	796 (6.5)
4. 시정명령 (사회법전 제7권 제19조 제1항 제2문에 따라)	6,902 (100.0)	6,742 (97.7)	131 (1.9)	29 (0.4)
5. 이의제기	1,151,946 (100.0)	1,048,707 (91.0)	72,597 (6.3)	30,642 (2.7)

127) BMAS, BAuA(2022), Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, p. 317.

7) 소결 : 요약 및 시사점

(1) 「산업안전보건법」

독일 「산업안전보건법」(Arbeitsschutzgesetz)에서는 의무주체로서 사업주, 사업주 이외의 책임자 그리고 취업자의 의무를 규정하고 있다.

제1조에서 주된 의무주체는 사업주이고, 산업안전 보호조치를 통해 취업자의 안전 및 건강보호를 확보하고 개선하는 데에 그 목적이 있으며, 모든 업무에 적용됨을 명시하고 있다. 사업주의 의무에 대해 제2절(제3조~제14조)에 구체적으로 규정하고 있다.

사업주 이외의 책임자로 「산업안전보건법」 제13조는 산업안전보건에 대한 행정적 책임의 확대를 규제한다. 출발점은 사업주의 책임이며, 이는 이미 제3조(사업주의 기본의무)에서 비롯된다. 또한 제2조는 누가 사업주 자격이 있는지 정의한다. 제13조에서 사업주 이외에 다른 사람들도 져야하는 책임은 부분적으로 그들의 직위에서 발생하지만(제13조 제1항 제1호~제4호) 부분적으로는 별도의 특정 서면 직무위임에서 발생한다(제13조 제1항 제5호). 이 추가적 관리책임은 산업안전보건을 보다 효과적으로 만드는 역할을 한다. 이를 통해 감독관청은, 복잡한 사회적 책임을 명확히 설명하는 것 없이, 현장에서 당사자에게 직접 명령을 내릴 수 있다.

취업자의 의무 및 권리에 대해 「산업안전보건법」 제3절(제15조~제17조)에서 규정하고 있다. 여기에는 사업장 산업안전보건에 대한 취업자의 기본 의무와 권리가 포함되어 있으며, 취업자의 적극적인 역할에 대한 EU-산업안전보건-총괄지침(EG-Richtlinie 89/391/EWG)에 포함된 기본원칙을 반영한다. 그들은 자신을 “돌보고”(제15조) 사업주의 산업안전보건 의무 이행을 적극적으로 지원함으로써(제16조) 자신의 안전과 건강에 책임 있는 기여를 하여야 한다. 이러한 취업자의 의무는 안전과 건강보호에 관한 제안권과 고충처리권으로(제17조) 보완된다.

(2) 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」

「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 제1문에서 사업주가 사업장의사 및 산업안전전문인력을 임명, 제2문에 사업장의사 및 산업안전전문인력은 산업안전보건 및 재해예방에 있어서 사업주를 지원하고 제3문에 이를 통해 산업안전보건 및 재해예방에 도움이 되는 법률규정을 사업의 특수한 상황에 맞게 적용, 노동의학적·안전공학적 지식이 산업안전보건과 재해예방의 개선을 위해 실현, 산업안전보건 및 재해예방에 도움이 되는 조치가 가능한 큰 효과를 발휘하는 목적을 달성을 규정하고 있다.

「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」 제2조 제2항과 제3항 그리고 제5조 제2항과 제3항에 사업장의사와 산업안전전문인력의 업무와 이에 상응하여 사업주의 의무에 대한 총괄조건을 정하고 있다. 사업주의 의무에는 사업주가 임명한 전문인력 또는 서비스기관을 감독, 지원 및 통지하는 것이 포함된다.

사업주의 감독의무는 사업장의사 및 산업안전전문인력 그리고 사업장 밖의 서비스기관을 통해 제3조 및 제6조의 업무를 달성하는 것과 관련되며 적극적인 행동의무와 관련된다. 시행수단으로서 사업주는 지시를 내릴 권리 또는 이행에 대한 계약상의 권리가 있다. 한편으로 이러한 감독의무는 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」의 맥락에서 사업주의 기본책임을 강조한다.

(3) 「건설현장 노동자 안전과 건강보호 시행령」상 발주자, 사업주, 안전조정자, 기타인 등의 의무

「건설현장시행령」은 발주자를 독일 「산업안전보건법」에 새로운 규범 대상으로 소개했다.¹²⁸⁾ 발주자는 건설프로젝트의 개시자로서 전반적인 책임을 진다. 이러한 전반적인 책임의 일환으로 발주자(Bauherr) 또는 그로부터 위임

128) Kollmer, G.,(2021), Baustellenverordnung Einführung, in “Kollmr/Klindt/ Schuch(2021), Arbeitsschutzgesetz Kommentar, 4. Auflage, C.H.BECK, ISBN 978-3-406-75383-1”, S.838~839.

받은 제3자는 계획단계 및 건설프로세스 조정에서 「건설현장시행령」에서 명시된 건설현장별 산업안전보건조치를 이행해야 한다.

발주자 또는 그에 의해 위임된 제3자는 조정 조치의 이행과 함께 한 명 이상의 적합한 조정자(Koordinator)를 위임할 의무가 있다. 그러나 위임으로 인해 기본 책임이 면제되지 않으므로 어떠한 경우에도 위임한 업무의 이행을 관리·감독하고 확인해야 한다.

「건설현장시행령」 제5조 제3항은 취업자의 안전과 건강을 보장해야 하는 사업주의 일반적인 의무가 발주자가 책임져야 하는 조정조치에 영향을 받지 않는다는 점을 분명히 한다. 또한 다른 「산업안전보건법」에서 벗어나, 「건설현장시행령」 제6조에 따라 건설현장에서 취업자가 없이 일하는 사업주와 직접 일하는 사업주도 해당 산업안전보건규정을 준수하고 안전조정자의 지시 및 안전과건강보호계획을 고려하여야 한다.

(4) 「사업장공동결정법 (BetrVG)」상 사업주 등의 의무

「사업장공동결정법」 제87조 제1항 제7호에 민간기업의 종업원평의회(Betriebsrat)는 법령 또는 단체협약 규정에 별도의 정함이 없다면, 법령 또는 사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험)에 의한 산재예방규정의 범위 내에서 산업재해와 직업병의 예방에 관한 공동결정권을 갖는다고 명시하고 있다. 또한 「공공부문의 연방직원대표법(BpersVG)」 제80조 제1항 제16호에 공공부문의 직원평의회(Persnalarat)는 법령 또는 단체협약 규정에 별도의 정함이 없다면, 사업장협약 체결을 통해 산업재해 및 건강상의 예방대책을 공동으로 결정한다고 규정하고 있다.

(5) 노동조합의 역할

사업장 취업자 안전과 건강보호 관련하여 노동조합의 역할은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 한편으로는 관련 법령의 제정, 개정과정에 입법부 및 관

런 부처에 노동조합이 의견표명을 하는 것이고, 다른 한편으로는 사업장에서 안전한 노동 강화를 위한 역할이다. 예를 들면, 독일노총은 2022년 정부차원의 사업장감독을 재택근무지 현장에서도 수행할 것을 요구하고 있다. 또한 독일노총은 연구소를 통해 사업장 작업의 디지털화가 취업자에게 미치는 영향에 대한 설문조사를 매년 실행하고 분석결과보고서를 간행하여 보급하고 있다.

(6) 위험성평가 지침 및 독일공동산업안전보건전략(GDA)을 통한 시행

독일연방노동사회부는 1997년 「산업안전보건법」 제5조에 의한 위험성평가와 관련하여 법적산재보험조합연합(DGUV)과 위험성평가 취급안내를 위한 공동의 기본원칙들을 개발하고 공포하였다. 이 기본원칙들은 연방노동사회부와 산재보험운영기관들 간의 “독일공동산업안전보건전략(GDA)”의 범주 내에서 다시 발전되었다.

“독일공동산업안전보건전략”의 범위(「산업안전보건법」 제20a조) 내에서 이 해당사자그룹들(연방노동사회부/주(州)산업안전보건및안전공학위원회(LASI)/법적산재보험연합을 통하여 2008년 6월 11일에 “위험성평가 및 문서작성 지침”이 제시 되었다. 이 지침은 「산업안전보건법」 제20b조에 의한 국가산업안전보건회의(NAK)에 의하여 2011년 12월 11일 개정되었다.

사업장에서 사업주에 의해 위험성평가를 효율적으로 수행하도록 제2차 독일공동산업안전보건전략(2013-2018) 기간에 3대 목표 중 첫 번째 목표인 “사업장 안전보건조직의 개선” 프로그램에서 본질적인 목표로서 “효과적인 산업안전보건조직(사업장 안전보건관리체계)을 갖추고, 질적으로 수준 높고 꾸준히 개선되는 위험성평가를 실시하는 사업장의 증가 및 산업안전보건조직의 수단 및 위험성평가 수단에 대한 인지도의 향상”을 위해 2014년 2월부터 2016년 말까지 22,000개 이상의 사업장에 대해 산업안전보건 조직 및 위험성평가 점검 및 자문을 했다.

제3차 독일공동산업안전보건전략(2013-2018) 기간에는 전략적 목표로서 다음과 같은 슬로건을 제시하고 있다.

“노동을 안전하고 건강하게 설계한다: 위험성평가를 통한 예방. 서로 함께 및 체계적으로 - 근골격계 부담에서 좋은 노동을 형성(설계·설치), - 심리적 부담에서 좋은 노동을 형성, - 발암성 유해물질의 안전한 취급을 위하여.”

제3차-GDA 기간 동안 산재보험운영기관들의 감독인력이 시스템(사업장 안전보건관리체계) 평가를 위해 총 200,000회의 사업장 방문을 수행한다. 이들 방문 중 150,000회는 위험성평가 기준에 따라 선정된 취업자 1명~249명 규모의 사업장에서 수행된다. 무작위로 선정된 취업자 20명~90명 규모의 사업장을 대상으로 50,000회 방문을 진행한다.

독일에서 노동자 안전보건 관련하여 사업장 자문 및 감독은 「공장법」(Gewerbeordnung: GeWO) 제139b조에 따른 주(州)정부 공무원에 의한 자문 및 감독과 사회법전 제7권(SGB VII, 산재보험) 제17조, 제18조 및 제19조에 따른 산재보험운영기관 감독인력에 의한 자문 및 감독으로 이원화 되어있다.

사업장감독 관련 업무에 종사하는 인력은 2021년 총 4,485명이며, 이 중 세 업무그룹(A+B+C)을 수행하는 감독공무원은 3,347명, 안전보건업무(업무그룹 A)만을 수행하는 감독공무원은 1,468명, 견습중인 감독공무원 278명, 사업장감독의사(Gewerbearzt) 50명이다.

주(州)정부 사업장감독관이 2021년에 감독한 사업장수는 54,784개소, 감독건수는 127,737건이다. 전체 감독건수 중, ‘건설현장 및 감독이 필요한 옥외 설비’ 감독 건수가 43.04%(54,984건)으로 가장 많으며, 다음은 1~19인 사업장 34.32%(43,845건), 20~499인 사업장(20.05%), 500인 이상 사업장(2.58%)의 순이다.

감독분야별 감독관의 지적건수는 2021년 총 289,173건이며, 이 중 재해예방 및 건강보호가 87.7%로 가장 많으며, 다음은 사회적 안전보건(청소년, 임신·수유여성, 장애인)(7.5%), 소비자보호(4.1%), 노동의학(0.8%)의 순이다.

2021년 산업부문, 농업부문 및 공공부문 산재보험운영기관 전체 예방부서 인력은 5,591명이며, 이중 산업부문 산재보험조합이 79.5%(4,447명)로 가장 많으며, 다음은 공공부문 12.2%(684명), 농업부문 8.2%(460명)의 순이다.

산업안전보건 감독업무인력은 총 2,186명이며, 이중 산업부문 산재보험 조합이 75.7%(1,655명)으로 가장 많으며, 다음은 공공부문 16.1%(353명), 농업부문 8.1%(178명)의 순이다.

행정사무인력(예방전문인력 제외)은 총 1,508명이며, 이중 산업부문 산재보험 조합이 80.6%(1,216명)으로 가장 많으며, 다음은 공공부문 12.9%(194명), 농업부문 6.5%(98명)의 순이다.

2021년도 산재보험운영기관 사업장감독인력이 219,413개소의 사업장을 방문했으며 방문횟수는 총 440,051회, 사고조사는 33,208건, 자문건수(총 751,301건) 중 노동안전에 대한 자문은 526,824건 그리고 건강보호에 대한 자문은 224,477건이다.

(7) 시사점

이상을 종합하면, 「산업안전보건법」, 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한법」과 「건설현장 안전과 건강보호시행령」 등에서 사업장 취업자의 안전과 건강보호 개선을 위해 사업주, 사업주 이외의 자 및 피보험자의 의무, 건설현장 노동자 안전과 건강보호를 위해 발주자, 안전조정자, 사업주 등의 의무를 각각의 법령에 규정하고 있다. 그리고 「사업장 공동결정법」에서 사업장종업원 평의회가 산업재해와 직업병 예방에 관한 공동결정권을 명시하고 있다.

독일노총은 2022년 정부차원의 사업장감독을 재택근무지 현장에서도 수행할 것을 요구하고 있다. 또한 독일노총은 연구소를 통해 사업장 작업의 디지털화가 취업자에게 미치는 영향에 대한 설문조사를 매년 실행하고 분석결과 보고서를 간행하여 보급하고 있다.

실행수단으로는 한편으로는 위험성평가를 가장 중요한 수단 중의 하나로 채택하고, 사업장에서 사업주에 의해 위험성평가를 효율적으로 수행하도록, 제2차 독일공동산업안전보건전략(GDA 2013~2018) 기간뿐만 아니라 제3차 독일공동산업안전보건전략(2013~2018) 기간 동안에는 보다 적극적으로 추진하고 있다.

예를 들면, 제2차 독일공동산업안전보건전략(GDA 2013~2018)에 3대 목표 중 첫 번째 목표인 “사업장 안전보건조직의 개선” 프로그램에서 본질적인 목표로서 “효과적인 산업안전보건조직(사업장 안전보건관리체계)을 갖추고, 질적으로 수준 높고 꾸준히 개선되는 위험성평가를 실시하는 사업장의 증가 및 산업안전보건조직의 수단 및 위험성평가 수단에 대한 인지도의 향상”을 위해 2014년 2월부터 2016년 말까지 22,000개 이상의 사업장에 대해 산업안전보건 조직 및 위험성평가 점검 및 자문을 했다.

그리고 제3차 독일공동산업안전보건전략(GDA 2013~2018) 기간에는 전략적 목표로서 다음과 같은 슬로건을 제시하고 있다.

“노동을 안전하고 건강하게 설계한다: 위험성평가를 통한 예방. 서로 함께 및 체계적으로 - 근골격계 부담에서 좋은 노동을 형성(설계·설치), - 심리적 부담에서 좋은 노동을 형성, - 발암성 유해물질의 안전한 취급을 위하여.”

제3차-GDA 기간 동안 산재보험운영기관들의 감독인력이 시스템 평가를 위해 총 200,000회의 사업장 방문을 수행한다. 이들 방문 중 150,000회는 위험성평가 기준에 따라 선정된 취업자 1~249명 규모의 사업장에서 수행된다. 무작위로 선정된 취업자 20~90명 규모의 사업장을 대상으로 50,000회 방문을 진행한다.

실행수단으로 다른 한편으로는 위험성평가의 효율적 수행을 위해 주(州)산업안전보건 관할관청의 사업장감독뿐만 아니라 산재보험운영기관의 감독인력을 통한 위험성평가에 관한 자문 및 감독을 체계화하고 있다.

예를 들면, “제3차-GDA 기간 동안 산재보험운영기관들의 감독인력은 시스템(사업장 안전보건관리체계) 평가를 위해 총 200,000회의 사업장 방문을 수행하며. 이들 방문 중 150,000회는 위험성평가 기준에 따라 선정된 취업자 1~249명 규모의 사업장에서 수행한다. 무작위로 선정된 취업자 20~90명 규모의 사업장을 대상으로 50,000회 방문을 진행한다.”는 계획에 따라 진행되고 있다.

이와 같은 독일의 제도 및 실행 사례를 우리나라 사업장 노동자 안전과 건강보호 개선을 위해 벤치마킹할 것을 제안한다.

6. 일본의 산재예방 책임 체계¹²⁹⁾

1) 「노동안전위생법」상 의무 주체별 구조

(1) 사업자

「노동안전위생법」의 주된 의무주체는 사업자이고 그 보호대상은 당해 사업자에게 사용되는 노동자이다.

「노동안전위생법」은 “사업주가 강구해야 할 조치 등”이라고 하는 공통제목 하에 제20조부터 제25조까지서 다음과 같은 규정을 두고 그 사용하는 노동자의 노동재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구해야 하는 것을 사업자에게 의무 지우고 있다. 이 구체적 조치내용은 “제20조부터 제25조까지에서…의 규정에 의해 사업자가 강구해야 할 조치…는 후생노동성령으로 정한다”고 하는 제27조 제1항의 위임에 근거하여 노동안전위생규칙을 포함한 15개의 후생노동성령이 정해져 있다.

129) 일본의 내용은 정진우 교수(서울과학기술대학교)가 작성하였다.

이 후생노동성령에는 ‘사업자’를 의무주체로 할 수 있는 한 노동재해의 방지를 위하여 필요한 조치는 모두 규정할 수 있는 것으로 해석되고 있고, 그 의미에서 이 「노동안전위생법」 제20조부터 제25조까지의 규정은 「노동안전위생법」의 중핵적인 규정이라고 할 수 있다.

「노동안전위생법」에서 사업자를 의무주체로 하고 있는 부분은 크게 구분하면, 대략 다음 4가지 분야로 구분할 수 있다.

- ① 안전위생관리체제
- ② 위해방지조치(위해방지기준 중 사업자를 의무주체로 하는 부분)
- ③ 건강관리
- ④ 쾌적한 직장환경의 형성

가) 「노동안전위생법」의 주된 의무주체(사업자)

이 사업자는 「노동안전위생법」 제2조 제3호에서 “사업을 행하는 자로 노동자를 사용하는 자를 말한다”고 정의되어 있다. 즉 사업자란 법인기업이면 당해 법인 그 자체를 가리키고, 개인 기업이면 사업경영주를 가리킨다. 이것은 노동기준법의 ‘사용자’와는 달리 사업경영의 이익의 귀속주체 그 자체를 의무주체로 파악하고, 그 안전위생상의 책임을 명확히 한 것이다.

나) Joint Venture

사업자와 관해서는 그 특례로 법 제5조의 규정이 마련되어 있다. 이것은 건설공사에서의 이른바 Joint Venture(공동기업체라고도 한다)에 대한 「노동안전위생법」의 사업자에 관한 규정의 적용관계를 명확히 한 것이다. Joint Venture는 민법상의 조합의 일종으로 생각되지만, 지휘명령계통이 복잡하고 노동재해방지상의 조치의무자가 불명확하다는 문제점이 있으므로, 그 구성사업자는 출자의 비율, 기타 공사시공에 있어서의 책임의 정도를 고려하여 호선에 의해 그중 1인을 대표자로 결정하고 공사개시일 14일 전까지 도도부현

노동국장에 제출하여야 한다고 규정되어 있다(법 제5조 제1항, 법 시행규칙 제1조).

(2) 사업자 이외의 의무주체

「노동안전위생법」에서는 사용종속관계에 착목하여 사업자에 대해 자기의 사업을 위하여 사용하는 노동자의 안전위생을 확보하여야 할 의무를 지게 하는 것을 기본으로 하여 사업자를 그 중심적 의무주체로 설정하고 있지만, 더 나아가 「노동안전위생법」에서는 이 사업자 이외의 의무주체로서 별도로 다음과 같이 기계·설비 등 및 위험·유해물에 관련된 제조·유통규제, 도급규제, 대여규제 등의 규제가 설정되어 있다.¹³⁰⁾

가) 기계 등 설계자, 제조자, 수입자의 사용단계에서의 기계 등에 의한 노동 재해 발생 방지의 포괄적 책무

i) 기계 등의 설계자, 제조자, 수입자의 책무

기계 등에 대해서는 수천~수만의 사용자인 설치사업자의 손에 넘어가 이용되는 단계가 되고 나서는 이들 개별 사업자가 그 구조에 안전상 필요한 손을 가하는 것은 사실상 곤란하고 그 이행도 완벽을 기하기 어렵다. 1개~몇 개사의 제조·판매기업에 그 제조·판매의 단계에서 필요한 조치를 강구하게 하여 가능한 한 안전하게 된 것만을 유통과정에 올라가도록 하는 쪽이 노동재해 방지라고 하는 점에서는 훨씬 효과적이다.

이를 위해 노동재해 방지에 관한 사업자 등의 책무를 명확히 한 「노동안전위생법」 제3조 제2항에서 “기계, 기구, 기타의 설비를 설계하거나 제조 또는 수입하는 자는, 원재료를 제조하거나 수입하는 자 또는 건설물을 건설하거나 설계하는 자는 이들 물체의 설계, 제조, 수입 또는 건설을 할 때 이들 물체가

130) 이하의 내용은 주로 勞務行政研究所, 『労働安全衛生法(改訂2版)』, 勞務行政, 2021 참조.

사용되는 것에 의한 노동재해의 발생 방지에 기여하도록 노력하지 않으면 안 된다.”라는 규정이 마련되어 있다.

이 규정은 기계 등에 대해서만 규정하고 있는 것은 아니지만, 기계 등에 대해 살펴보면, 이 규정에 따라 기계 등 일반에 대해 그것을 설계하는 자는 그 사용단계에서의 노동재해 발생 방지에 기여하도록 설계해야 할 책무를 지고 있고, 동일하게 기계 등의 제조자도 모두 기계 등에 대해 그 사용단계에서의 노동재해의 발생 방지에 기여하도록 이것을 제조해야 할 책무를 지고 있는 것이다.

만약 기계 등의 설계자, 제조자에 있어 이 책무가 진지하게 받아들여지고, 기계 등의 사용자 측에서도 안전성을 경시하여 효율성, 낮은 가격만을 추구하는 일 없이 이 규정이 적절하게 이행된다면, 기계 등의 설계·제조단계에서 대책을 강구하는 것이 가능한 구조상의 문제를 원인으로 하는 노동재해는 근절될(적어도 격렬시키는 가능할) 것이다.

ii) 기계류의 포괄적인 안전기준에 관한 지침

「노동안전위생법」 제3조 제2항의 기계 등 설계자, 제조자, 수입자의 책무 규정의 취지를 토대로 ‘기계의 포괄적인 안전기준에 관한 지침(2001.6.1 제정, 2007.7.31 전문개정)이 책정되어 있다. 또한 본 지침 규정사항 중 기계의 양도 등을 할 때 ‘잔류위험성’의 통지를 의무지우는 부분을 골라낸 것으로서 안전위생규칙 제24조의13(기계에 관한 위험성 등의 통지)라는 규정이 마련되어 있고, 그 의무주체는 ‘기계 양도자 등’으로 되어 있다.

기계의 포괄적인 안전기준에 관한 지침은 기계의 설계, 제조 또는 개조를 행하는 자 및 기계를 수입하는 자(제조자 등)이 기계의 설계, 제조 등을 행하는 경우, 그리고 사업주가 기계를 노동자에게 사용하게 하는 경우에 있어서 기계의 위험성을 감소시키고 기계의 안전화를 도모하기 위하여 모든 기계에 적용할 수 있는 포괄적인 안전방책 등에 관한 기준을 정한 것이다.

이 지침의 토대가 된 것은 국제적인 안전규격의 공통지침인 ISO/IEC Guide 51이다. ISO/IEC Guide 51에서 정해진 위험성 감소조치는 3단계 방법(3 step method)이라고 불린다. ① 본질적 안전설계, ② 가드 및 안전보호장치의 설치, ③ 사용상의 정보 제공의 각 조치를 순차적으로 강구하는 대책이다.

EU에서는 ISO/IEC Guide 51에 따른 기계 지침(Machinery Directive)이 제정되어 1995년 이후에는 필수안전요구사항에 적합한 기계가 아니면 역내에서의 유통이 금지된다고 하는 법적 구속력 있는 유통규제가 도입되었다. 필수안전요구사항에는 3단계 방법(3 step method)에 의한 감소조치 외에 합리적으로 예견 가능한 오사용을 고려한 안전설계 및 사용상의 설명서의 작성, 사용만이 아니라 운송, 조립, 폐기 등의 전 과정을 고려한 안전설계, 기계의 사용 중의 피로·스트레스를 최소화하는 인간공학적으로 배려한 설계 등이 포함되어 있다.

EU 기계 지침에서는 ① 제조자(수입자)는 기계가 필수안전요구사항에 적합하다는 것을 확인하여야 하고, 적합 확인한 때에는 그 기술문서를 보존한 후에 CE마크를 부착할 것, ② 필수안전요구사항의 적합 확인에 대해서는 위험성이 높은 일정한 기계는 제3자 인증을 받아야 하고, 그 외 기계는 자기적합 확인으로 무방하다는 것, ③ 상세한 참조규격인 EN규격에 적합하면 필수안전요구사항에 적합한 것으로 추정되어 위험성평가 절차를 실시할 필요가 없는 것 등이 규정되어 있다.

[기계류의 포괄적인 안전기준에 관한 지침이 지향하는 것]

지금까지의 일본의 기계안전과 노동안전의 실정은 제조사는 법규에 정해진 것 이외는 안전보다는 비용과 기능을 중시하여 기계를 제작하고 출하하여 왔다. 실제의 현장안전은 작업자의 주위에 맡겨졌고, 사업자는 교육훈련, 점검 등 안전활동을 통하여 작업자와 작업현장의 안전관리를 하여 왔다. 노동재해가 발생한 경우에는 노제보험으로 재해를 입은 작업자에 대응한다. 사고의 교훈은 안전관리의 철저에는 향하지만, 제조자에 안전한 기계를 설계·제작하도록 요구하는 방향으로 향하지 않았다. 안전의

실현은 기계의 안전화보다는 인간의 주의로 안전을 확보하는 방향에 중점이 두어져 있었다.

그러나 현재의 국제안전규격에서는 중점을 두는 방향은 완전히 반대이다. 먼저설계 단계부터 제조자(수입자)가 안전한 기계를 설계·제조를 해야 하고, 휴먼에러가 발생하지 않도록 인간공학의 점을 배려하여 기술적으로 안전을 확보해야 한다고 규정하고 있다. 인간의 주위에 의한 확보는 최후의 것이다. 이것이 현재의 기계안전에서의 글로벌 스탠다드의 접근방법(사고방식)이다. ‘기계류의 포괄적인 안전기준에 관한 지침’은 이러한 사고방식에 따라 제정된 것이다.

나) 기계 등 및 위험·유해물에 관련된 제조·유통규제

「노동안전위생법」에서는 일정한 기계 등에 대해서는 그것들의 제조·판매를 하는 자에 대해 당해 기계 등에 대해 (사용자인 개개의 사업자의 손에 넘어가 사용되기에 이른 단계에서의) 노동재해를 방지하기 위해 필요한 조치를 강구해야 하는 것을 별칙을 수반하여 의무 지우고 있다.

제조·유통규제가 부과되는 기계 등은 「노동안전위생법」에서는 다음과 같이 3가지로 구분되어 있다.

- ① 특히 위험한 작업을 필요로 하는 기계 등(특정기계 등, 법 제37조~제41조)
- ② 특정기계 외의 기계 등으로서 위험 또는 유해한 작업을 필요로 하는 것, 위험한 장소에서 사용하는 것 또는 위험·건강장해를 방지하기 위해 사용하는 것(법 제42조, 제44조~제44조의4)
- ③ 동력에 의해 구동되는 기계 등으로서 작동부분상의 돌기물이나 동력전달부분에 소요의 방호조치가 되어 있지 않은 것(법 제43조)

i) 소정의 규격, 안전장치를 구비하지 않는 기계·설비 등의 제조·유통규제

① 특정기계 등에 대한 규제: 제조의 허가 등

보일러, 기타 특히 위험한 작업을 필요로 하는 기계 등 중 「노동안전위생

법」 별표 1에 열거하는 것으로서 정령으로 정하는 것(특정기계 등)을 제조하려고 하는 자는 미리 도도부현 노동국장의 허가를 받아야 하고, 국장은 특정기계 등의 구조 또는 제조·검사의 설비, 방법 등이 후생노동대신이 정하는 기준(제조허가기준)에 적합한 경우에는 제조허가를 행한다(법 제37조).

② 특정기계 등 외의 일정한 기계 등: 양도 등의 제한 등

「노동안전위생법」 제42조에서는 특정기계 등 외의 기계 등에서

- 연삭숫돌, 감마선조사장치 등 위험 또는 유해한 작업을 필요로 하는 것
- 방폭구조 전기기계기구와 같이 위험한 장소에서 사용하는 것
- 보호모, 방진마스크와 같이 위험 또는 건강장해를 방지하기 위해 사용하는 것

에 대해서는 후생노동성대신이 정하는 규격 또는 안전장치를 갖춘 것이 아니면 양도하거나 대여하거나 설치해서는 안 된다. 이들 기계 등으로서는 50 종류의 것이 정해져 있다.

③ 검정(개별검정·형식검정)

「노동안전위생법」 제42조의 대상이 되는 기계 등 중 일정한 것을 제조하거나 수입하는 자는 당해 기계 등에 대해 소정의 규격 또는 안전장치를 구비하고 있는지 여부를 확인하기 위해 검정을 받아야 한다. 이 검정에는 개별검정과 형식검정 2종류가 있고, 각각의 등록개별검정기관 또는 등록형식검정기관이 행한다(법 제44조, 제44조의2).

ii) 위험물 및 유해물에 관련된 제조·유통규제

① 제조 등의 금지

「노동안전위생법」에서는 제조 또는 취급과정에서 노동자에게 중증의 건강장해를 발생시키는 물질로써 정령으로 정하는 것에 대해서는 시험연구의 경

우이고 정령으로 정하는 요건(영 제16조 제2항)에 해당하는 경우를 제외하고 그 제조, 수입, 양도, 제공, 사용을 금지하고 있다(법 제55조).

제조 등의 금지의 대상이 되고 있는 물질은 8개 물질이 정령에 정해져 있다(영 제16조 제1항).

② 제조의 허가

노동자에게 중증의 건강장해를 초래할 우려가 있는 물질로서 정령에서 정하는 것을 제조하려고 하는 자는 미리 후생노동대신의 허가를 받아야 한다(법 제56조, 법시행령 제17조). 정령에서 정하고 있는 제조허가대상물질은 7종류이다.

③ 위험·유해성 등의 표시 등

「노동안전위생법」 제57조에서는 사용단계에서의 화학물질에 의한 폭발화재, 건강장해를 보다 적확하고 효과적으로 방지하기 위하여 그 내용을 가장 숙지할 수 있는 위치에 있는 양도·제공자에 대해 일정 사항을 용기 또는 포장에 표시해야 한다는 것을 의무 지우고 있다.

구체적으로는 폭발성 물질, 발화성 물질, 인화성 물질, 기타 노동자에게 위험을 초래할 우려가 있는 물질 또는 노동자에게 건강장해를 초래할 우려가 있는 물질로서 정령에서 정하는 물질(666개 물질) 또는 법 제56조의 제조허가대상물질(7개 물질)을 용기에 넣거나 포장하여 양도 또는 제공하려고 하는 자에 대해 그 용기 또는 포장에 명칭, 인체에 미치는 작용, 저장 또는 취급상의 주의 등을 표시하고, 당해 물질을 취급하는 노동자에게 주의를 환기하기 위한 해골, 불꽃 등 일정한 표장(그림 표시)를 표시해야 한다는 것을 의무 지우고 있다(법 제57조 제1항, 법 시행령 제18조, 법 시행규칙 제30조~제34조, 후생노동성 고시 제619호). 그리고 이들 방법 이외의 방법에 의해 양도하거나 제공하는 자는 이들 사항을 기재한 문서를 상대방에게 교부해야 한다(법 제57조 제2항).

④ 위험·유해성 등의 정보의 통지

노동자에게 위험을 초래할 우려가 있는 물질 또는 노동자에게 건강장해를 초래할 우려가 있는 물질로서 정령에서 정하는 물질(666개 물질) 또는 법 제 56조의 제조허가대상물질(7개 물질) 또는 이것을 함유하는 제제(製劑) 등으로서 일정한 것을 양도하거나 제공하는 자 그 상대방에게 문서교부 등에 의해 명칭, 성분 및 그 함유량 등 위험·유해성 등의 정보를 통지해야 하고, 그 통지된 위험·유해성 등의 정보에 변경을 행할 필요가 생긴 경우에도 문서교부 등에 의해 신속하게 상대방에게 통지하도록 노력해야 한다(법 제57조의2, 영 제18조의2, 법 시행규칙 제34조의2~제34조의2의6).

[제조·유통규제가 사업자 규제가 되는 법적 구조]

법 제37조(제조자의 허가) 및 법 제42조(양도 등의 제한 등)는 법조문을 보면 알 수 있듯이, 보일러, 크레인 또는 지게차, 방진마스크 등 일정한 기계 등에 관하여 제조단계 외에는 적절하게 재해방지조치를 강구할 수 없는 사항 또는 제조단계에서 보다 적절하게 위해방지조치를 강구할 수 있는 사항에 대해 다수의 사용자에게 들어가기 전의 단계(제조·유통단계)에서 필요한 규격 또는 안전장치를 갖춰 두어야 한다는 점을 당해 기계 등의 제조자·양도자에 대해 의무 지우는 것이다.

그러나 사용단계에서도 소정의 규격 또는 안전장치를 갖춘 것이 아니면 사용해서는 안 된다고 하는 법적 구조가 없으면 법 제37조 및 제42조와 같은 제조·유통규제를 행하는 의미는 크게 감쇄된다고 말하지 않을 수 없다.

따라서 법 제20조 제1호 제27조 제1항을 매개로 하여 법 제37조 및 제42조를 근거로 하는 구조규격 등이 사용자인 의무자에 대해서도 준수해야 할 위해방지기준이 되고, 그 의무가 되기도 하는 구조가 마련되어 있는 것이다.

다) 도급규제

현재 모든 업종에 걸쳐 구내하청의 사용이 일반화되고 있다. 이들 구내하청 기업은 모기업의 사업활동의 일부에 편입되거나 모기업 내의 설비의 보수·

수리, 원재료 또는 제품의 포장·운반, 청소 등 비교적 유해위험성이 높은 작업을 분담하는 경우가 많지만, 개개의 하청기업 입장에서는 당해 장소에서의 작업의 흐름의 전체상을 알기 어려운 점, 나아가 그 작업장소가 초기업의 구내에서 일반적으로 설비·시설에 대한 관리권원을 가지고 있지 않기 때문에 필요한 안전위생상의 조치를 자유롭게 취할 수 없는 등의 제약이 있고, 모기업, 하청기업 등 복수의 기업의 노동자가 하나의 장소에서 혼재하여 일함으로써 발생하는 노동재해도 있고, 그 자주적인 노력만으로는 충분한 노동재해 방지의 실효를 거두기 어려운 면이 있다.

이와 같은 실태에 따라 정확하고 바람직한 대응을 위해서는 당해 장소에서의 사업수행 전반에 대해 권한과 책임을 가지는 자(당해 장소에서 필요한 위해방지조치를 강구하려고 하면 용이하게 강구할 수 있는 입장에 있는 자)에게도 요구되는 조치를 강구하게 하는 것이 필요하다.

「노동안전위생법」에서는 개별 사용종속관계에 근거한 개개의 사업자의 의무는 남겨둔 채로 이상과 같은 실태에 대해 노동자의 안전위생의 확보라고 하는 관점에서 가급적 적확하게 대처하기 위하여 제3장(안전위생관리체제)과 제4장(노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위한 조치)에서 도급관계에 착목한 특별규정을 두고 있다. 이 경우의 기본적인 의무주체는 ‘원방사업자’이다.

i) 도급규제의 의무주체

도급혼재관계에서는 당해 관계에서의 사업주의 입장에 따라 다음과 같은 여러 가지 조치유형이 규정되어 있다.

먼저 원방사업주는 사업주로서 자사의 근로자에 대해 유해방지의무를 지는 것과는 별도로 관계수급인과 그 근로자가 법률 및 부속규정에 위반하지 않도록 지도하고 이들에게 위반이 인정되는 때에는 시정조치를 취하는 것이 의무지워져 있다.

두 번째, 특정원방사업주는 특별한 안전보건관리체제의 설치·운영이 의무 지워져 있는 동시에 도급혼재관계에 동반하는 위해방지를 위하여 총괄 안전 위생책임자의 항에서 서술한 일정한 조치의무를 진다(법 제30조 제1항). 그리고 분할발주의 경우에는 이미 서술한 바와 같이 발주자 등이 이 조치의무자를 지명하는 것으로 되어 있다(법 제30조 제2항·제3항, 법 시행규칙 제643조, 643조의2).

셋째, 특정사업에서는 그 일의 일부를 도급하는 경우, 건설물·설비·원재료를 수급사업주에게 사용하게 하는 경우가 많다. 그런데 수급사업주에게 건설물 등의 관리권이 없기 때문에 충분한 위해방지조치를 강구하기 어려운 면이 있다. 따라서 건설물 등의 종류에 따라서는 주문자 자신이 필요한 위해방지조치를 취하는 것이 의무 지워져 있다(법 제31조, 법 시행규칙 644조 내지 662조).

넷째, 도급혼재관계에서는, 특정원방사업주나 주문자의 조치에 대응하여 이들 이외의 관계수급인도 그 조치의 실시·준수에 필요한 조치를 강구하여야 한다(법 제32조).

① 원방사업자

원방사업자란 「노동안전위생법」 제15조 제1항에서 “사업자로서 하나의 장소에서 행하는 사업의 업무 일부를 수급인에게 도급 주는 것(당해 사업의 업무 일부를 도급 주는 계약이 2개 이상이기 때문에, 그 자가 둘 이상이 될 때는 당해 도급계약 중 가장 선차(先次)의 도급계약에서의 주문자로 한다.”라고 정의되어 있다.

이와 같은 정의에 해당하는 한, 건설업, 조선업에 한정되지 않고 항만운송업이든 철강업이든 화학공업이든 업종 여하를 불문하고 ‘원방사업자’가 된다.

② 특정 원방사업자

원방사업자 중 특정사업(건설업 및 조선업에 속하는 사업, 법 제15조 제1항,

영 제7조 제1항)을 행하는 자를 「노동안전위생법」에서는 특히 ‘원방사업자’(법 제15조 제1항)이라고 한다. 원방사업자에게 대해 부과되는 규제(법 제29조가 기본) 이외에 특별 규제가 규정되어 있다.

ii) 도급관계에 관련된 안전위생관리조직

「노동안전위생법」에서는 특정사업(건설업 및 조선업)에 대해 그 업무가 이루어지는 ‘하나의 장소’에서 도급계약에 관한 안전위생관리조직을 설치해야 한다는 점을 규정하고 있다.

① 도급관계에 관련된 안전위생관리조직의 기본형

도급관계에 관련된 안전위생관리조직은 특정사업 일반에 대해 작용되는 ‘기본형’과 특정사업 중 도급관계로 업무가 이루어지는 사업의 전형인 건설업에만 적용되는 ‘건설업한정형’으로 구분할 수 있다. 먼저 ‘기본형’에 대해 살펴본다.

㉠ 총괄안전위생책임자

특정원방사업자는 그 노동자 및 그 수급인(관계수급인)의 노동자가 하나의 장소에서 작업을 할 때는 그 노동자 및 관계수급인의 노동자 수의 합계가 상시 일정 수 이상인 경우에는 이들 노동자의 작업이 동일 장소에서 이루어지는 것에 의해 생기는 노동재해를 방지하기 위해 총괄안전위생책임자를 선임하고 그 자에게 일정한 사항을 총괄관리하게 하여야 한다(법 제15조 제1항).

㉡ 안전위생책임자

법 제15조 제1항에 의한 총괄안전위생책임자를 선임해야 할 사업자 외의 수급인은 안전위생책임자를 선임하고 그 뜻을 총괄안전위생책임자를 선임하고 있는 사업자에게 통보하는 한편, 안전위생책임자에게 총괄안전위생책임자

와의 연락, 총괄안전위생책임자로부터 연락을 받은 사항의 관계자에의 연락 등 일정한 사항을 행하도록 하여야 한다(법 제16조, 법 시행규칙 제19조).

이를 통해 「노동안전위생법」 제30조 제1항 제1호의 협의조직의 설치·운영과 맞물려 당해 장소에서의 도급계약관계에 관련된 안전위생관리조직이 유기적으로 일체가 되어 기능하는 것이 기대되고 있다.

㉞ 협의조직

특정원방사업자 등은 그 노동자 및 관계수급인의 노동자의 작업이 동일한 장소에서 이루어지는 것에 의해 생기는 노동재해를 방지하기 위해 특정원방사업자 등 및 모든 관계수급인이 참가하는 협의조직을 설치하고, 그 회의를 정기적으로 개최하여야 한다(법 제30조 제1항 제1호, 법 시행규칙 제635조 제1항). 관계수급인은 이 협의조직에 참가하여야 한다(법 제32조 제1항, 법 시행규칙 제635조 제1항).

② 건설업 한정형

㉠ 원방안전위생관리자

원방안전위생관리자는 총괄안전위생책임자를 보좌하고 총괄안전위생책임자가 총괄관리하는 사항 중 기술적 사항을 관리하는 것을 직무로 하는 의미에서는 일반적인 안전보건관리조직에서의 총괄안전위생관리자와 안전관리자·위생관리자와의 관계에 비견할 수 있다.

원방안전위생관리자의 선임은 총괄안전위생책임자를 선임한 사업자로서 건설업, 기타 정령에서 정하는 업종에 속하는 사업을 행하는 자로 되어 있지만(법 제15조의2 제1항), 다른 업종을 지정하는 정령이 정해져 있지 않으므로 건설업에 한정되어 있다.

⑥ 점사 안전위생관리자

건설업에 속하는 사업의 원방사업자(분할발주의 경우는 법 제30조 제2항 또는 제3항의 규정에 의해 지명된 자)는 일정한 건설공사에서 총괄안전위생 책임자 및 원방안전위생관리자의 선임이 의무 지워져 있지 않은 소규모 현장에서 이루어지는 업무에 관련되는 도급계약을 체결하고 있는 사업장(점사)마다 일정한 자격(학력+실무경험)을 가지고 있는 자 중에서 점사안전위생관리자를 선임하고 그 자에게 관계현장에서 법 제30조 제1항 각 호의 사항을 담당하는 자에 대한 지도, 관계현장의 순시, 기타 필요한 사항을 행하도록 하여야 한다(법 제15조의3, 법 시행규칙 제18조의6~8).

iii) 도급관계에 착목한 위해방지조치

① 원방사업장의 지도·지시업무

「노동안전위생법」 제29조에서는 “원방사업자는 관계수급인의 노동자가 당해 업무에 관하여 이 법률(「노동안전위생법」) 또는 그것에 근거한 명령의 규정에 위반하지 않도록 필요한 지도를 행하지 않으면 안 된다.”(제1항), “원방사업자는 관계수급인 또는 관계수급인의 노동자가 당해 업무에 관하여 이 법률 또는 이것에 근거한 명령의 규정에 위반하고 있다고 인정할 때는 시정을 위해 필요한 조치를 하여야 한다.”(제2항)고 규정하고 있다.

그리고 관계수급인 또는 그 노동자는 원방사업자로부터 시정을 위한 지시를 받았을 때는 그것에 따라야 한다(제3항).

이 규정은 업종의 한정은 없고 건설업, 조선업이라는 특정사업뿐만 아니라 철강업, 화학공업, 자동차제조업, 전기기구제조업, 전기업, 식료품제조업, 운송업 등 모든 업종에 대해 적용된다.

다만, 이 제29조에는 벌칙이 수반되어 있지는 않다.

[법 제29조에 관한 민사재판례]

벌칙이 수반되어 있지 않은 의무규정을 위반하더라도 원방사업자는 형사벌이 부과되는 일이 없는 것은 당연하지만, 민사상의 책임은 어떨까. 이것에 관해서는 1979년 1월 6일에 고베지방법원에서 내려진 재판례(尼崎港運事件 判例時報 941号 84頁)가 있다.

직접 사용자가 아닌 Y사와 함께 원방사업자인 X에게 원방사업자로서 관계 안전위생 관계의 위반에 대해 관계수급인의 노동자에 대해 필요한 지도·지시를 행해야 하는데(「노동안전위생법」 제29조), 이것을 하지 않은 것이 인정되어 X에게도 안전보호의 무의 불완전이행이 있었다고 봐야 하므로, X는 그 채무불이행에 의해 생긴 손해를 배상해야 한다.

② 특정원방사업자 등이 강구해야 할 조치

특정사업(건설업, 조선업)을 행하는 원방사업자인 특정원방사업자(분할발주의 경우에는 「노동안전위생법」 제30조 제2항 또는 제3항의 규정에 의해 지명을 받은 자. 이하 ‘특정원방사업자 등’이라 한다)는 그 노동자 및 관계수급인의 노동자가 하나의 장소에서 업무를 함으로써 행하는 것에 의해 생기는 노동재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다(법 제30조 제1항, 제4항).

이 특정원방사업자 등의 의무와 개별 사업자가 각각 사용하는 노동자에 대해 「노동안전위생법」상 지고 있는 의무(사업자 의무)가 맞물려 ‘하나의 장소’에서의 노동재해의 방지가 효과적으로 도모되는 것이 기대된다.

③ 제조업 원방사업자 등이 강구해야 할 조치

제조업에서는 구내하청의 질의 변화와 양의 증대에 의해 원방사업자 및 관계수급인의 노동자의 혼재작업에 의한 위험이 광범위하게 존재하게 되었다.

이 때문에 2005년의 법 개정예에 의해 「노동안전위생법」 제30조의2 제1항에 “제조업, 기타 정령으로 정하는 업종에 속하는 사업(특정사업을 제외한다)의 원방사업자는 그 노동자 및 관계수급인의 노동자의 작업이 동일한 장소에서 행해지는 것에 의해 생기는 노동재해를 방지하기 위해 작업 간 연락 및 조정을 하는 것에 관한 조치, 기타 필요한 조치를 강구하여야 한다.”라는 규정이 마련되었다(분할발주의 경우는 법 제30조의2 제2항~제4항 참조).

본조의 대상이 되는 업종은 업종 지정의 정령이 정해져 있지 않기 때문에 제조업뿐이다.

iv) 주문자가 강구해야 할 조치

특정사업의 업무를 스스로 행하는 주문자는 비계, 형틀지보공, 교류아크용접기 등의 건설물 등을 당해 업무를 행하는 장소에서 관계수급인의 노동자에게 사용하게 할 때는 당해 건설물 등에 대해 당해 노동자의 노동재해를 방지하기 위하여 필요한 일정한 조치를 강구해야 한다(법 제31조, 제36조, 법 시행규칙 제644조~제662조).

즉, 산업노동의 현장에서는 해당 사업의 업무의 일부를 다른 자에게 도급을 준 주문자가 건설물 등(예를 들면 건설공사 현장에서 원방사업자가 설치한 비계설비 등)을 그 수급인의 노동자에게 사용하게 하는 경우가 자주 발견된다. 이와 같은 경우 당해 수급인은 그 건설물 등에 대해 충분한 관리권원을 갖고 있지 않기 때문에 이것들에 대해 노동재해 방지상 필요한 조치를 충분히 강구하기 어려운 입장에 있다. 따라서 이들 건설물 등에 대해 노동재해 방지를 위해 필요한 조치는 이들 건설물 등에 대해 실질적 관리권원을 가지는 주문자에게 강구하게 하는 것이 실질적이고 효과적이기 때문에 법 제31조의 규정이 마련된 것이다.

v) 발주자 등에 의한 유해·위험정보의 제공

화학물질, 화학물질을 함유하는 제제, 기타 물질을 제조하거나 취급하는 설

비로서 정령에서 정하는 것의 개조, 기타 후생노동성령이 정하는 작업에 관련된 업무의 주문자는 당해 물질에 대해 당해 업무에 관련된 수급인의 노동자의 노동재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다(법 제31조의2).

이 규정은 화학물질을 제조하거나 취급하는 설비의 개조, 수리, 청소 등의 업무의 외주가 널리 행해지고 있는 현실에서 발주자 등이 스스로 파악하고 있는 설비의 상황 등의 정보를 수급인에게 충분히 알리지 않은 채 발주하는 것에 의한 일산화탄소중독, 폭발, 화재 등의 노동재해가 발생하고 있는 점을 감안하여 2005년 법 개정에 의해 마련된 것이다.

이 규정의 의무주체는 당해 도급계약에서의 주문자이다. 구체적으로는 먼저 당해 업무의 발주자(주문자 중 그 업무를 다른 자로부터 도급 받지 않고 주문하는 자)가 소정의 조치를 해야 하지만(법 시행규칙 제662조의4 제1항), 만약 당해 업무가 중층하도급구조에 의해, 예컨대 제3차 하청업자에 의해 행해지는 경우에는, 그 외의 주문자, 즉 제1차 하청업체 및 제2차 하청업체들 모두가 연쇄적으로 본조의 의무주체가 된다(법 시행규칙 제662조의4 제2항).

vi) 건설업 한정형

「노동안전위생법」에서 규정하는 도급계약에 착목한 규제 중에는 전술한 것 외에 건설업에 대해서만(또는 대부분의 건설에서만) 적용되는 제29조의2, 제30조의3, 제31조 및 제31조의4의 규정이 있다. 그리고 이들 규정에는 제25조의2에 관한 제30조의3(대규모 수도공사 등에서의 구호체제의 정비)을 제외하고 모두 별칙은 규정되어 있지 않다.

라) 장소 또는 물체의 관리권원에 착목한 규제

i) 기계 등 대여자 등이 강구해야 할 조치

가동일수가 적은 대형기계 등을 구입하는 것은 경제적으로 채산성이 맞지 않는 등의 사정 때문에 건설기계를 비롯한 여러 종류의 기계·설비의 대여업

이 폭넓게 존재하고 있다.

건설기계 등에 대해 이들 리스업자가 대여하는 양태에는 크게 구분하여 기계 등만을 대여하는 경우와 운전자가 딸린 형태로 대여하는 경우가 있다.

기계 등을 빌린 경우, 당해 기계 등으로부터 발생하는 노동재해를 발생하는 책임은 당연 제1차적으로는 그 기계 등을 빌려 작업을 진행하는 측에 있지만, 대여를 받은 자는 당해 기계 등에 대해 완전한 관리권원을 갖고 있지 않기 때문에, 보수, 개조 등을 노동재해를 방지하기 위한 조치를 충분하게는 강구하기 어려운 입장에 있는 것이 일반적이다.

이와 같은 현상에 착목하여 「노동안전위생법」에서는 양중 하중이 0.5톤 이상의 이동식 크레인, 일정한 차량계건설기계 등 정령으로 정하는 기계 등을 업으로서 타인에게 대여하는 자에 대하여 미리 당해 기계 등을 충분히 점검·정비하는 등 당해 기계 등에 의한 노동재해를 방지하기 위해 필요한 일정한 조치를 가우해야 하는 것을 의무지우고 있다(법 제33조 제1항, 제36조, 법 시행령 제10조, 법 시행규칙 제666조).

그리고 기계 등의 대여를 받은 자는 당해 기계 등을 조작하는 자가 스스로 사용하는 노동자가 아닌 경우에는 기계 등을 조작하는 자가 필요한 자격을 가지는 것을 확인할 것, 기계 등을 조작하는 자에 대해 작업의 내용, 지휘의 계통, 연락, 신호 등의 방법 등 당해 기계 등의 조작에 의한 노동재해를 방지하기 위하여 필요한 사항을 통지하는 것 등의 조치를 강구하지 않으면 안 되는 것으로 규정되어 있다(법 제33조 제2항, 제36조, 법 시행규칙 제667조)

기계 등을 조작하는 자에 대해서도 통지를 받은 사항을 준수해야 할 의무가 부과되어 있다(법 제33조 제3항, 제36조, 법 시행규칙 제668조).

ii) 건축물 대여자가 강구해야 할 조치

사업소 또는 공장의 이용에 제공되는 건축물을 다른 사업자에게 대여하는 자는 당해 건축물에 의해 대여를 받은 사업자의 노동자가 노동재해를 받는 일

이 없도록 그 방지를 위해 필요한 강구하지 않으면 안 된다(법 제34조, 제36조, 영 제11조).

즉, 하나의 건축물을 여러 사업자에게 대여하는, 이른바 잡거(雜居)빌딩, 공장아파트에 대해서는, 그와 같은 건물의 일부를 빌린 자는 사업자로서 당연히 소정의 노동재해 방지의무를 지게 되지만, 당해 건축물에 대해 완전한 관리권을 가지고 있지 않기 때문에, 그 내용에 따라서는 그 실효를 기할 수 없는 경우가 있다.

따라서 본조는 사업소 또는 공장의 이용에 제공되는 건축물의 관리에 대해 권원을 가지는 자(건축물 대여자)에게 피난용 출입구의 표시, 경보설비의 설치 및 유효한 유지, 소정의 수의 화장실의 설치 등 일정한 조치를 강구해야 할 것을 의무지우고, 당해 건축물에 의한 노동재해를 방지하도록 하고 있다(법 시행규칙 제670조~제678조 및 석면장해예방규칙 제10조 제4항).

단, 하나의 사업자에게 당해 건축물의 전부를 빌려주는 경우에는, 그 대여를 받은 자가 당해 건축물의 전부를 유효하게 관리하는 것이 가능하므로, 그와 같은 경우에는 건축물의 대여자에게는 본조의 의무는 부과되지 않는다(법 제34조 단서).

iii) 중량 표시

11개의 화물로서 중량이 1톤 이상의 것을 발송하려고 하는 자는 보기 쉽고 용이하게 소멸되지 않는 방법으로 당해 화물에 그 중량을 표시하지 않으면 안 된다. 단, 포장되어 있는 화물로서 그 중량이 일견하여 명확한 것을 발송하려고 하는 경우에는 그렇지 아니하다(법 제35조).

본조는 중량이 있는 화물을 취급하는 자가 그 중량에 대한 잘못된 인식을 갖고 취급하는 것에 의해 생기는 노동재해를 방지하기 위하여 당해 화물의 발송자에게 중량의 표시를 의무지우는 것이고, 따라서 이 단서 규정의 취지는 포장되어 있지 않은 화물로서 그 중량이 일견하여 추정할 수 있는 것, 예컨대

석재, 철골 등에 대해서는 그 중량이 1톤을 초과하는 것이더라도 표시할 필요는 없다는 것이다.

본조의 “발송하려고 하는 자”란, 최초로 당해 화물을 발송의 루트에 올리는 자로 사업장 구내에서 화물의 이동은 ‘발송’에 포함되지 않는다.

이 규정은 1928년에 채택된 ILO 제29호 협약인 ‘중량표시(선박에 의해 운송되는 화물)에 관한 협약’(일본은 1931년에 비준) 실시를 위한 국내법으로서의 성격을 가지고 있다.

iv) 가스공작물 등 설치자의 의무

가스공작물, 전기공작물, 열공급시설 또는 석유파이프라인을 설치하고 있는 자는 당해 공작물이 소재하는 장소 또는 그 부근에서 공사, 기타 작업을 행하는 사업자로부터 당해 공작물에 의한 노동재해를 방지하기 위해 취해야 할 조치에 대한 교시를 요구받은 경우에는 이것을 교시하지 않으면 안 된다(법 제102조, 영 제25조).

이 규정은 1970년 4월 8일에 발생한 오사카 지하철공사 가스폭발사고에서 교훈을 얻어 입법된 것이다. 가스공작물과 같이 당해 공작물과의 접촉 또는 파괴가 바로 중대한 노동재해에 연결될 수 있는 것의 설치자에게 필요한 사항의 교시의무를 부과한 것이다.

이런 종류의 공작물에 의한 공중재해는 먼저 노동재해라는 형태로 발현하는 것이 일반적이다. 그 의미에서 본조는 직접적으로는 노동재해의 방지를 의도한 것이지만, 이들 공작물이 존재하는(또는 존재할 가능성이 있는) 부근에서 작업을 행하는 사업자가 당해 공작물에 의한 노동재해를 방지하기 위하여 취해야 할 조치에 대한 교시를 요구하고, 필요한 조치를 강구할 만큼의 신중함을 가지고, 그리고 이들 공작물의 설치자가 본조를 확실히 준수하면 다수의 공중을 말려들게 한 오사카 가스폭발사고와 같은 재해도 당연히 미연에 방지할 수 있게 된다.

마) 노동자 파견에 관한 적용특례

「노동안전위생법」에 관해서는 적어도 현장노동에 관한 사항에 대해서는 그 노동현장에 직접 관여하고 있지 않고, 직접적으로 지휘명령을 하고 있지 않은 파견사업주에만 책임을 지는 것에는 무리가 있고, 의무주체에 관하여 무언가의 방법을 강구하지 않는 한 파견되어 당해 현장에서 일하고 있는 파견노동자의 안전과 건강의 확보에 대해 만전을 기하기 어렵다. 이 때문에 노동자파견법 제3장 제4절(노동기준법 등의 적용에 관한 특례 등)에서 「노동안전위생법」의 적용에 관한 특례 등을 정하는 규정(제45조)이 마련되어 필요한 조치가 이루어져 있다.

[설계, 제조, 수입, 건설, 주문자 등의 책무]

「노동안전위생법」에서는 산업노동의장에서 생기는 여러 종류의 노동재해를 적확하게 방지하기 위하여 사업자 이외의 자를 광범위에 걸쳐 다면적으로 의무주체로 파악하고 있다.

예를 들면 「노동안전위생법」 제3조 제2항 및 제3항이다.

제3조 제2항에서

- 기계, 기구, 기타 설비 또는 건설물을 설계하는 자
- 기계, 기구, 기타 설비를 제조하고 수입하는 자
- 원재료를 제조하고 수입하는 자
- 건설물을 건설하는 자

에 대해 이들 물체가 사용되는 것에 의한(즉, 사용단계에서의) 노동재해 발생의 방지에 기여하도록 노력해야 한다는 것을 의무 지우고

제3조 제3항에서

- 건설공사의 주문자 등 일을 타인에게 도급 주는 자

에 대해 시공방법, 공기 등에 대해 안전하고 위생적인 수행을 해칠 우려가 있는 조건을 붙이지 않도록 배려해야 한다는 것을 의무지우고 있다. 이 규정의 취지는 도급에 의해 작업이 수행되는 경우의 당해 작업의 안전위생확보의 기본적인 사항을 배려의무라는 형태로 명확히 하고 있는 것이라고 말할 수 있다.

그리고 석면장해예방규칙 제9조(건축물의 해체공사 등의 조건)에서 건설물의 해체공

사 등의 주문자에 대해 석면 등의 사용 유무의 조사, 당해 작업 등의 방법, 비용 또는 공기 등에 대해 법령의 규정의 준수를 방해할 우려가 있는 조건을 붙이지 않도록 배려해야 할 의무를 지우고 있는 것은 이 「노동안전위생법」 제3조 제3항의 취지의 구체화된 모습이라고 말할 수 있다.

바) 근로자 의무

「노동안전위생법」 제26조에는 “노동자는 사업자가 제20조부터 제25조까지 및 제25조의2 제1항의 규정에 근거하여 강구해야 할 조치에 따라 필요한 사항을 준수하지 않으면 안 된다.”는 규정이 두어져 있다.

노동재해의 방지는 물론 기본적으로 자기의 사업을 위해 노동자를 사용하는 사업자의 책임이지만, 그 철저를 기하기 위해서는 아무래도 관계노동자의 행위를 기다리지 않으면 안 되는 경우가 있다. 예를 들면, 안전위생규칙 제104조에는 다음과 같은 규정이 두어져 있다.

[제104조] ① 사업자는 기계의 운전을 개시하는 경우에 노동자에게 위험을 초래할 우려가 있는 때에는 일정한 신호를 정하고 신호를 하는 자를 지명하여 관계노동자에 대해 신호를 하지 않으면 안 된다.

② 노동자는 앞의 항의 신호에 따르지 않으면 안 된다.

이 경우 노동자가 제1항의 규정에 근거하여 신호에 따르지 않는다고 하면, 당해 노동자 자신뿐만 아니라 다른 노동자를 위험에 빠뜨리게 될 수 있다. 이러한 것으로부터 알 수 있듯이 노동자도 사업주와 함께 노동재해 방지에 대한 중요한 당사자이다.

「노동안전위생법」 제26조에 근거하여 노동자가 준수하여야 하는 사항은 같은 법 제27조 제1항의 위임에 의해 「안전보건규칙」 제29조(안전장치 등의 유효유지의무), 앞에서 본 안전위생규칙 제104조 제2항을 비롯하여 각 규칙에서 다수의 사항이 구체적으로 정해져 있고, 이들 위반에는 50만엔 이하의 벌금도 규정되어 있다(법 제120조 제1항).

이 노동자의 의무는 「노동안전위생법」 제26조의 규정방식이 “사업주가…강구하는 조치에 따라”라고 규정되어 있는 것에서 알 수 있듯이 사업자가 강구하는 조치를 전제로 하여 의무가 발생하는 ‘대응의무’이고, 사업자가 조치의무를 이행하지 않는 경우에는 노동자의 의무는 발생하지 않는다. 이에 반해 「노동안전위생법」 제61조 제2항(일정한 유자격자 이외의 취업제한업무에의 취업금지)는 사업자의 조치와는 관계없이 독자적으로 의무가 성립하는 ‘독립의무’이다.

노동자는 「노동안전위생법」 제26조의 벌칙 수반 의무와는 별개로 같은 법 제4조에서 규정하고 있는 “노동자는 노동재해를 방지하기 위해 필요한 사항을 준수하는 외에, 사업자, 기타 관계자가 실시하는 노동재해의 방지에 관한 조치에 협력하도록 노력하지 않으면 안 된다.

(3) 의무주체의 다양화

의무주체의 문제는 특정 사안에 관하여 최적의 의무주체란 누구인가라는 것과 그에게 지워야 할 의무내용으로는 무엇이 요구되는가라는 두 가지 측면이 검토되어야 한다. 그러한 의미에서 이 문제는 확실히 법의 구조의 문제이고, 새롭게 대응이 요구되고 있는 노동재해 방지대책이 법률적으로 보아 기존의 의무주체와 그 의무내용을 전제로 할 수 있는 것이면 그 위임명령의 내용의 충실(규칙의 제정·개정 등)으로 대응하면 무방하지만(빈번하게 이루어지고 있는 노동안전위생규칙 등의 규칙 개정은 많은 경우 그 예이다), 만약 그렇지 않고 기존의 의무주체의 법률상의 의무내용을 확충하거나 또는 새로운 의무주체가 필요하다고 하면, 법률의 제정·개정이 필요한 관계에 있다.

(4) 소결 : 시사점

일본의 노동안전위생법령은 안전보건관계자에 대해 가장 적합한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다는 입법사상에 따라 역할과 책임을 명확히 규정하

고 있다. 여러 의무주체의 공동의무로 할 필요가 있는 사항에 대해서는 공동 의무라는 점을 명확히 규정하고 있고, 발주자, 도급인(원청), 수급인(하청)에 대해서는 각자의 지위와 역할에 부합하는 의무를 부과함으로써 산재예방에서의 역할과 책임의 중복과 불명확으로 인한 부작용과 역기능이 발생하는 일은 발생하지 않고 있다.

각 주체의 역할과 책임이 명확하지 않은 의무(예: 도급인의 수급인 근로자에 대한 일반적이고 포괄적인 지도의무)에 대해서는 처벌이 수반되지 않는 의무로 규정함으로써 죄형법정주의에 따른 명확성의 원칙과 책임주의 원칙에서 벗어나지 않고 산재예방의 실효성을 담보하고 있다.

「노동안전위생법」 전체적으로 의무주체의 의무와 책임은 어디까지나 각자의 역할과 기능에 따라 정해진다는 원칙에 충실하게 규정되어 있으며, 역할과 기능의 설정 시 조직의 규모 등과 같은 요인이 고려되고 있지는 않다.

2) 위험성평가의 의무 주체

(1) 사용단계에서의 의무 주체

일본 「노동안전위생법」 제28조의2(사업주가 실시해야 할 조사 등)에서는 ‘위험성 또는 유해성 등의 조사’를 ‘위험성평가’라고 표현하고, 그 결과에 근거하여 노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구하는 것은 ‘위험성 감소조치의 실시’라는 표현을 사용하여 양자를 구분하고 있다. 이 점에 대해서는 후생노동성의 ‘위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 해설통달’ 1(3)에서 명시적으로 설명하고 있다. 그리고 사업주에게 총괄 안전위생관리자로 하여금 ‘위험성평가’ 외에 ‘위험성 감소조치’를 총괄 관리하도록 하는 의무를 부과하고 있다(법 제10조 및 안전위생규칙 제3조의2).

위험성평가는 유해위험요인 파악(Hazard identification), 위험성의 추정, 우선도의 설정 및 위험성 감소조치내용의 검토 순으로 실시하는 것으로 되어

있고(위험성 또는 유해성 등의 조사 등에 관한 지침 3. 실시 내용), ‘위험성 감소조치’는 제외되어 있다.

위험성 감소조치는 노력의무의 형태로 법령의 규정에 근거한 조치 외에, 노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위하여 필요한 조치까지를 포함하고 있다(「노동안전위생법」 제28조의2 제1항 또는 제57조의3 제1항·제2항). 즉, 위험성 감소조치에는 법령에 명시적으로 규정된 조치뿐만 아니라 법령에 명시적으로 규정되지 않은 추가적 조치도 포함되어 있다.

(2) 설계·제조단계의 위험성평가의 의무 주체

「노동안전위생법」 제3조 제2항, 노동안전위생규칙 제24조의13, 기계의 포괄적인 안전기준에 관한 지침¹³¹⁾ 및 동 지침에 대한 해설¹³²⁾에 따라 설계·제조 단계의 위험성평가를 실시하도록 하고 있다. 위반 시 벌칙이 수반되지 않는 권고적 성격의 지침이다.

(3) 위험성평가 실시 위반에 대한 집행

사업주가 「노동안전위생법」 제10조 제1항의 규정에 위반하여 ① 총괄안전위생관리자를 선임하지 않은 경우 또는 ② 총괄안전위생관리자를 선임하였다고 하더라도 그 자에게 안전관리자 또는 위생관리자를 지휘하게 하지 않거나, 동항 각호에 열거되어 있는 업무 중 하나인 위험성평가 및 위험성 감소조치를 총괄 관리하게 하지 않은 경우에는, 「노동안전위생법」 제120조 제1호에 의해 50만엔 이하의 벌금에 처해진다. 회사가 총괄안전위생관리자(공장장 등)를 형식적으로 선임하고 관할 노동기준감독서장에 보고하는 것만으로는 충분하지 않고, 선임 후에도 충분히 안전위생업무를 총괄 관리하도록 감독하여야 한다.

131) 厚生労働省, 機械の包括的な安全基準に関する指針(基発 第0731001号), 2007.7.31.

132) 厚生労働省, 「機械の包括的な安全基準に関する指針」の解説等について(基安安発 第0731004号), 2007.7.31.

안전위원회, 위생위원회의 조사심의사항의 하나로 위험성평가 및 위험성 감소조치에 관한 사항이 포함되어 있는데, 동 위원회를 설치하지 않은 경우에는 처벌 대상이 된다(「노동안전위생법」 제120조 제1호). 한편, 「노동안전위생법」 제100조 제1항에 따라 사업주를 대상으로 위험성평가에 관한 사항을 보고하도록 명하는 제도를 활용하고 있다.

(4) 소결 : 시사점

일본은 모두 사용단계의 위험성평가와 별개로 설계·제조단계의 위험성평가를 법제화하고 있다. 즉, 위험성평가의 의무주체는 사용 단계는 사업주로, 설계·제조단계는 설계·제조사이다. 사용 단계의 위험성평가 실시 대상은 근로자로 한정되어 있고 설계·제조단계의 위험성평가 실시 대상은 불특정 다수이다.

일본에서는 기계·설비를 시장에 출하하기 전 단계(설계·제조 단계)에서 위험성평가를 실시하여 그 결과를 사용자(User)에게 인도하고, 사용자에게 해당하는 사업주는 제조자 또는 수입자로부터 받은 위험성평가 결과를 토대로 사용 단계의 위험성평가를 실시하도록 규정하고 있다. 다만, 강제적 성격은 아니고 권고적인 성격으로 규정하고 있다. 국제안전규격인 ISO 12100(2010)에서도 기계·설비의 설계·제조사와 기계·설비의 사용자 양자에 대하여 각각의 입장에서 위험성평가 실시를 제시하고 있다.

3) 사업장 안전보건관리시스템(OSHMS)상의 의무 주체

(1) 개요

일본에서는 ISO 45001의 효과적인 운용을 도모하기 위해서는 종래의 일본 독자의 안전보건활동과 ISO 45001을 일체로 운용할 수 있는 구조를 제시하는 것이 필요하다고 생각되었다. 이 과제를 해결하기 위하여 후생노동성이

경제산업성과 협의한 결과, 일본 독자의 안전보건활동 등을 도입한 새로운 JIS(Japanese Industrial Standard)의 개발을 검토하게 되었다. 이 새로운 일본판 management 규격(45100)의 원안 작성에 있어서는 후생노동성, 경제산업성, 일본경제단체연합회, 일본노동조합총연합회, 인증기관, 심사연수기관의 협의회, 인정기관, 노동재해방지단체 등이 위원이 되어 다각적인 검토가 이루어졌다.

JIS Q 45001의 내용은 후생노동성의 OSHMS 지침과의 정합을 도모하는 것을 주안으로 하고, ISO 45001(이하 'JIS Q 45001'로 기술한다)에는 명시되어 있지 않은 사항을 구체적으로 규정하고 있다. JIS Q 45001은 일본의 안전보건활동을 베이스로 하여 작성되어 있는 점으로부터 JIS Q 45001 독자의 요구사항에는 이미 조직에서 실시되어 있는 사항이 많다.

JIS Q 45001은 ISO 45001에 후생노동성 OSHMS 지침을 추가한 것이다. ISO 45001의 국제통용성을 담보하면서 종래부터 노동재해 방지에 효과를 거두어 온 일본 독자의 안전보건활동을 JIS Q 45001로서 일체적으로 운용함으로써 노동재해의 감소, 안전위생 수준의 향상을 도모하는 것을 기대하고 있다.

용어의 정의는 ISO 45001과 동일하고 JIS Q 45001 독자적으로 정의된 용어는 없다.

(2) 규격의 목적과 내용¹³³⁾

가) 목적

ISO 45001 서문에는 OSHMS에 대해

“OSHMS의 목적은 안전보건 리스크와 기회를 관리하기 위한 틀(framework)을 제공하는 것이다. OSHMS의 목표와 의도하는 결과는 취업자의 업무에 관련되는 부상과 건강장해를 방지하는 것, 안전하고 건강한 작업장(사업장)을 제

133) JIS Q 45001 : 2018 労働安全衛生マネジメントシステムー 要求事項及び利用の手引, 2018 참조.

공하는 것이다.”(서문 0.2 OSHMS의 목적)이라고 설명하고 있다.

이것의 포인트는 다음과 같이 정리할 수 있다.

① OSHMS의 목적은 ‘안전보건 리스크와 기회를 관리하기 위한 틀(frame work)의 제공’, 바꿔 말하면 ‘안전보건관리의 틀 만드는 것’이다.

② OSHMS의 목적과 의도하는 결과는 ‘취업자의 업무에 관련되는 부상과 건강장해의 방지’ 및 ‘안전하고 건강한 작업장(사업장)의 제공’이고, 이것은 「산업안전보건법」 제1조(목적)가 의도하고 있는 것과 동일하다.

OSHMS는 산업안전보건 리스크를 감소시키고 안전보건관리와 경영을 일체화시켜, 안전보건관리의 노하우를 적절하게 승계하고, 그것의 효과적이고 지속적인 실시를 가능하게 하는 틀이다. 이것을 효과적으로 운영함으로써, 산업재해를 더욱 감소시키는 것을 포함한 산업안전보건 성과의 지속적인 개선이 이루어지고, 안전보건수준을 한층 향상시키는 것을 실현할 수 있다.

나) 내용

이 규격은 ISO의 관리시스템 기준(management system standards)에 대한 요구사항에 적합하다. 이들 요구사항은 복수의 ISO 관리시스템 규격을 이행하는 이용자의 편익을 위하여 작성된 상위구조, 동일한 핵심 문장, 공통 용어 및 핵심 정의를 포함하고 있다.

이 규격의 여러 요소는 다른 관리시스템의 여러 요소에 정합화하거나 이들과 통합하는 것이 가능하지만, 이 규격에는 품질, 사회적 책임, 환경, 보안, 재무관리 등의 다른 분야에 고유한 요구사항은 포함되지 않는다.

이 규격은 조직이 OSHMS를 이행하고 적합성을 평가하기 위하여 사용할 수 있는 요구사항을 포함하고 있다. 조직은 다음 어느 하나의 방법에 의해 이 규격에 대한 적합성을 증명할 수 있다.

- 자기결정하고 자기선언한다.

- 적합성에 대해 고객 등 조직의 이해관계자에 의한 확인을 추구한다.
- 자기선언에 대해 조직 외부의 당사자에 의한 확인을 추구한다.
- 외부조직에 의한 OSHMS의 인증/등록을 추구한다.

제4절부터 제10절까지는 이 규격에의 적합성을 평가하기 위하여 사용될 수 있는 요구사항을 포함하고 있다. 부속서 A는 이 요구사항에 대한 정보제공적 해설을 제시하고 있다. 제3절의 용어 및 정의는 개념의 순서에 따라 배열하였다. 이 규격에서는 다음과 같은 표현형식을 사용하고 있다.

- a) “~하여야 한다(shall)”는 요구사항을 가리키고, 이 요구사항이 실시되고 있지 않으면 부적합이 된다.
- b) “~하는 것이 바람직하다(should)”는 권장사항을 가리킨다. 권장사항은 부속서 A에서 사용되고 있고, ISO 45001의 4~10절에서는 사용되고 있지 않다.
- c) “~해도 좋다(may)”는 허용을 가리키고, 주로 참고(Note)에서 사용되고 있다.
- d) “~할 수 있다(can)”는 가능성 또는 실현능력을 가리킨다.

(3) 보호 대상

ISO 45001에서 보호 대상은 취업자(worker)로 되어 있다. ISO 45001 중에는 취업자(worker)라는 용어가 여러 곳에 나온다. ISO 45001 3.3의 worker의 정의는 이하와 같이 기술되어 있다.

3.3 취업자(worker)

조직(3.1)의 통제하에서 업무를 하거나 업무관련활동을 행하는 자

참고 1: 업무 또는 업무 관련 활동은 정규 또는 일시적으로, 단속적 또는 계절적으로, 임시 또는 파트타임으로, 유급 또는 무급으로 등과 같이 다양한 방식으로 이루어진다.

참고 2: 취업자에는 최고경영진(3.12), 관리직 및 비관리직이 포함된다.

참고 3: 조직의 통제하에서 이루어지는 업무 또는 업무관련활동은 조직에 의해 고용된 취업자에 수행될 수도 있고, 외부사업자의 취업자, 수급인, 개인, 파견근로자에 의해 수행될 수도 있으며, 그리고 조직의 상황에 따라 조직이 업무 또는 업무 관련 활동에 대한 관리를 분담하는 경우 그 관리를 받는 기타의 자에 의해 수행될 수도 있다.

참고 2에는 “취업자에는 최고경영진(top management, 3.12), 관리직, 비 관리직이 포함된다.”고 표현되어 있는데, 사실 조직에 속해 있는 모든 사람이 ‘worker’라고 정의하고 있다.

이렇게 정의한 배경은 조직에서 일하는 사람은 모두 산업안전보건의 우산 아래에 들어가야 하고, 최고경영진,¹³⁴⁾ 관리직도 업무상으로는 지시를 하는 존재이지만, 안전이라는 시스템 아래에서는 조직 다른 사람들과 완전히 동일한 존재가 되거나 되어야 한다는 사고방식이다.

이러한 worker의 정의는 ILS과 다소 다르지만 대체로 정합(整合)하고 있다. ILO 155호 협약에서도 ‘worker’라는 용어를 사용하면서 이를 ‘all employed persons’로 정의하고 고용관계에 있는 모든 자라고 정하고 있으며, ‘top management’도 고용되어 있으면 안전보건의 보호대상이 된다고 보고 있다.

우리나라 「산업안전보건법」상의 근로자는 「근로기준법」상의 근로자의 정의를 인용하고 있는데, 직업의 종류에 관계없이 임금을 목적으로 사업 또는 사업장에 근로를 제공하는 자를 가리키므로, top management의 개념을 넓게 볼 경우에는¹³⁵⁾ top management 중에서 일부는 근로자에 포함될 수 있어¹³⁶⁾ ISO 45001의 정의보다는 범위가 좁지만 확연히 다른 것은 아니다.

134) 최고경영진은 일반적으로 기업의 최상층부에서 경영계획의 의사결정 및 경영의 전반적 통할, 경영부문 간의 조정 등을 수행하는 사람, 기관이라고 정의되지만, 그 개념이 학문적으로 합의되어 있는 것은 아니고 엄밀성도 결여되어 있기 때문에 구체적인 정의 설정 및 기능 설명에 있어서는 논자에 따라 그 범위가 다를 수 있다.

135) 임원이라 하더라도 대표이사 등의 지시감독에 따라 회사의 업무집행 이외의 업무를 담당하거나 임원의 지위·명칭이 형식적·명목적인 것일 뿐 실질적으로는 대표이사 등의 지시감독 아래 일정한 근로를 제공하거나 하여 그 대가로 보수를 받는 경우에는 근로자에 해당한다(대법 20039.26, 2002다64681).

(4) 의무주체

가) 조직 및 최고경영진

ISO 45001에서 의무주체는 조항에 따라 조직(organization)으로 설정되어 있는 경우도 있고, 최고경영진(top management)으로 설정되어 있는 경우도 있다. 조직은 사업주(법인회사: 법인 그 자체, 개인회사: 개인경영주)와 동일하지는 않지만 유사한 개념이다.

3.1 조직(organization)

스스로의 목적, 목표(3.16)를 달성하기 위하여 책임, 권한 및 관계를 수반하는, 독자적인 기능을 가지는 개인 또는 사람들의 집합체

참고 1: 조직이라는 개념에는 법인 여부, 공적인지 사적인지를 불문하고, 자영업자, 회사, 법인, 사업소, 기업, 당국, 공동경영회사, 비영리단체, 협회 또는 이들의 일부 또는 조합이 포함된다. 단, 이것들에 한정되는 것은 아니다.

참고 2: 이것은 ISO/IEC Directives(전문업무용지침) 제1부의 통합 ISO 보충판의 부속서 SL에 제시된 ISO 관리시스템 규격을 위한 공통 용어와 핵심 정의 중의 하나이다.

ISO 45001의 ‘조직’의 이해방법에는 유연성이 있다. 예를 들면, 기업 내의 복수공장에서 통일적인 OSHMS를 운영하고 있는 경우에는 기업 전체를 조직으로 생각할 수 있다. 그리고 동일 기업 내의 각 공장이 업무내용에 걸맞은 OSHMS를 각각 운영하고 있는 경우에는 각 공장을 조직이라고 생각할 수 있다. 참고 1에 있는 “이들의 일부”란 이와 같은 경우를 가리킨다.

3.12 최고경영진(top management)

가장 높은 위치에서 조직(3.1)을 지휘하고 통제하는 개인 또는 사람의 집합

참고 1: 최고경영진에게 OSHMS(3.11)에 대한 최종적인 책임이 보유되는 조건

136) 실제로 임원의 지위를 부여받고 있지만, 근로자로서의 지위를 겸하고 있는 근로자 겸 임원도 적지 않게 발견된다.

으로, 최고경영진은 조직 내에서 권한을 위임하고 자원을 제공하는 권한을 가진다.

참고 2: 관리시스템(3.10)의 적용범위가 조직의 일부만인 경우, 최고경영진은 조직 내의 그 일부를 지휘하고 통제하는 사람을 말한다.

참고 3: 이것은 ISO/IEC Directives(전문업무용지침) 제1부의 통합 ISO 보충판의 부속서 SL에 제시된 ISO 관리시스템 규격을 위한 공통 용어와 핵심 정의 중의 하나이다. 참고 1은 OSHMS에 관하여 최고경영진의 책임을 명확히 하기 위하여 변경되었다.

최고경영진은 일반적으로는 사장, 부사장, 이사회, 조직을 지휘·통제하는 경영자 또는 경영자층을 가리킨다. 그러나 ISO 규격에서는 조직의 최고의 위치에 있는 자(또는 그 집합)를 최고경영진으로 정의하고 있기 때문에, OSHMS의 운영범위에 따라 최고경영진도 달라진다. 즉, 기업 전체적으로 운영하고 있는 OSHMS의 최고경영진은 본사 경영층이고, 공장 또는 사업소가 운영하고 있는 OSHMS는 공장장 또는 사업소장이 최고경영진이 된다.

나) 조달

i) 일반

8.1.4.1 일반

조직은 조달하는 물품 및 서비스가 OSHMS에 적합하다는 보장하기 위하여 조달을 관리하는 프로세스를 확립, 이행, 유지하여야 한다.

① 이 조문은 물품 및 서비스의 조달을 관리하는 프로세스를 확립하는 것을 요구하고, 조달에 의해 외부로부터 산업안전보건에 해가 되는 것이 들어오지 못하도록 관리하는 것을 의도하고 있다.

② 외부로부터 사업장(작업장)에 도입하기 전에, 예컨대 물품, 위험한 재료 또는 물질, 원재료, 장비 또는 서비스에 수반하는 위험원을 결정하고 평가하여 제거한다. 위험원을 결정할 때에는 6.1.2.1(위험원의 파악)을 참고하면 된다.

③ 조달에 의한 산업안전보건 리스크를 결정하고 평가하여 저감한다. 산업안전보건 리스크는 “업무에 관련되는 위험한 사건(hazardous event) 또는 노출(exposure)의 발생 가능성과 그 사건 또는 노출로 야기될 수 있는 부상과 건강장애의 중대성의 조합”인데, 6.1.2.2의 규정에 따라 산업안전보건 리스크를 평가하면 된다. 이 경우 6.1.2.2에서 결정한 “산업안전보건 리스크 평가방법”, “산업안전보건 리스크 평가기준”을 이용한다.

④ 조달 프로세스를 계획할 때에는 다음 사항을 명확히 한다.

- 조달 프로세스에의 투입
- 조달 프로세스로부터 산출
- 프로세스에 관한 기준의 설정
- 프로세스 관리의 실시
- 문서화된 정보의 유지 및 보유

[참고] 부속서 A.8.1.4.1의 요점

- (1) 조직의 조달 프로세스는 조직이 구입하는 소모품, 장비, 원재료 및 기타 물품 및 관련서비스가 조직의 OSHMS에 적합하도록 요구사항에 대처하는 것이 바람직하다. 조달 프로세스는 협의(5.4 참조) 및 커뮤니케이션(7.4 참조)의 필요성에도 대처하는 것이 바람직하다.
- (2) 조직은 다음 사항을 보장함으로써 설비, 시설 및 재료가 취업자에 의한 사용에 안전하다는 것을 검증하는 것이 바람직하다.
 - a) 장비가 사양서에 따라 반입되어 의도한 대로 기능하는 것을 보장하기 위한 시험이 이루어진다.
 - b) 설계대로 기능하는 것을 보장하기 위하여 장비의 시운전이 이루어진다.

- c) 재료가 사양서에 따라 반입된다.
- d) 사용법에 관한 요구사항, 예방조치 또는 기타의 보호조치가 전달되어 사용할 수 있도록 되어 있다.

[참고] OHSAS 18001:2007과의 비교

8.1.4.1(조달은 OHSAS 18001 4.4.6(운영관리) b)에 대응한다.

4.4.6 운영관리

(중략)

조직은 이 운영 및 활동을 위하여 다음 사항을 실시하고 유지하여야 한다.

b) 구입품, 장비 및 서비스에 관련된 관리방안

(후략)

ii) 수급인

8.1.4.2 수급인

조직은 다음 사항에 기인하는, 위험원 파악 및 산업안전보건 리스크 평가·관리를 위하여 조달 프로세스를 수급인과 조정하여야 한다.

- a) 조직에 영향을 미치는 수급인의 활동 및 업무
 - b) 수급인의 취업자에게 영향을 미치는 조직의 활동 및 업무
 - c) 사업장(작업장)의 기타 이해관계자에게 영향을 미치는 수급인의 활동 및 업무
- 조직은 수급인 및 그 취업자가 조직의 OSHMS 요구사항을 충족하는 것을 보장하여야 한다. 조직의 조달 프로세스에서는 수급인 선정에 관한 산업안전보건기준을 정하여 적용하여야 한다.

참고: 수급인의 선정에 관한 산업안전보건기준을 계약문서에 포함하여 두는 것은 도움이 될 수 있다.

① 본 조문은 수급인과 그 취업자가 조직의 OSHMS를 준수하도록 보장하고, OSHMS를 관리하기 위하여 조달 프로세스를 수급인과 조정하는 것을 의도하고 있다.

② 수급인의 정의는 “합의된 사양(specification) 또는 계약조건에 따라 조직에 서비스를 제공하는 외부의 조직”(3.7 참조)이다. 이 정의에 근거하여 조직에 어떤 서비스가 외부로부터 제공되고 있는지를 조사·확인하는 것이 요구된다.

③ 서비스라는 용어의 정의는 ISO 9001:2015의 3.7.7을 참고하면 된다.

3.7.7 서비스

조직과 고객 간에 반드시 실행되는, 적어도 한 개의 활동을 수반하는 조직의 산출

④ 3.7(수급인)의 참고 1은 “서비스는 특히 건설활동(공사)을 포함할 수 있다.”라고 되어 있는 것은 세계적으로 건설업계에는 ‘수급인’이 현저하기 때문일 것이다.

⑤ 수급인과는 8.1.4.1에서 확립(계획)한 프로세스에 대해 ‘산업안전보건 리스크의 평가 및 관리’를 초점으로 산업안전보건에 관하여 조정을 하여야 한다. 일을 발주하는 조직과 발주받는 업자 사이에는 안전에 대한 접근방식, 대책, 기준, 절차, 준수사항 등 많은 사항에서 차이가 있는 것을 전제로, 업무를 시작하기 전에 양자가 OSHMS의 이해와 주지철저사항 등을 확인하는 것이 바람직하다.

⑥ 수급인과의 조정에 관련되는 사항은 다음 사항을 포함하여야 한다.

- a) 조직에 영향을 미치는 수급인의 활동 및 업무
- b) 수급인의 취업자에게 영향을 미치는 조직의 활동 및 업무
- c) 사업장(작업장)의 기타 이해관계자에게 영향을 미치는 수급인의 활동 및 업무

[참고] 부속서 A.8.1.4.2의 요점

(1) 조정의 필요성은 수급인(즉, 외부공급자) 중 일부는 특수한 기술, 기능, 방법 및 수단을 보유하고 있다는 것을 인정하는 것이다.

(2) 수급인의 활동 및 업무의 예는, 유지보수, 건설, 운영, 보안, 청소 및 기타 다수의 기능이 있다. 수급인에는 컨설턴트, 사무, 경리 및 기타 기능의 스페셜리스트도 포함될 수 있다. 활동을 수급인에게 할당하는 것은 취업자의 산업안전보건에 대한 조직의 책임을 제거하는 것은 아니다.

(3) 조직은 관련된 당사자의 책임을 명확하게 정의하는 계약을 활용하여 그의 수급인의 활동에 대한 조정을 달성할 수 있다. 조직은 사업장(작업장)에서의 수급인의 산업안전보건 성과를 보장하기 위하여 다양한 수단을 사용할 수 있다(예컨대, 직접적인 계약요구사항 외에, 과거의 안전보건 성과, 안전교육 또는 안전보건역량을 고려한 발주(contract award)메커니즘, 사전자격기준).

(4) 조직이 수급인과 조정할 때에는, 조직 자체와 그 수급인 간의 위험원의 보고, 위험한 장소에의 취업자 접근의 통제 및 긴급 시에 따라야 할 절차를 고려하는 것이 바람직하다. 조직은 수급인이 그 활동을 조직 자신의 OSHMS 프로세스(예컨대, 출입통제, 밀폐공간 출입, 노출평가 및 공정안전관리에 사용되는 것)와 어떻게 조정할 것인지 그리고 사고보고에 대해 어떻게 조정할 것인지를 명기하는 것이 바람직하다.

(5) 조직은 작업을 진행하는 것을 허가하기 전에, 예컨대 다음 사항을 검증함으로써 직무를 수행하는 능력이 수급인에게 있는지를 검증하는 것이 바람직하다.

- a) 산업안전보건 성과의 성적이 만족스러운 것인지
- b) 취업자의 자격, 경험 및 역량에 관한 기준이 명시되어 있고, (예컨대, 교육훈련에 의해) 충족되고 있는지
- c) 자원, 장비 및 작업준비가 충분하고 작업이 진행될 준비가 되어 있는지

iii) 외부위탁

8.1.4.3 외부위탁

조직은 외부위탁된 기능 및 프로세스가 관리되는 것을 보장하여야 한다. 조직은 외부위탁 계획이 법적 및 기타 요구사항에 정합하고 있고, OSHMS가 의도하는 결과의 달성에 적절하다는 것을 보장하여야 한다. 이들 기능 및 프로세스에 적용하는 관리의 방식 및 정도는 OSHMS 안에 정해져야 한다.

참고: 외부제공자와의 조정은 조직이 외부위탁의 산업안전보건 성과에 미치는 영향에 대처하는 데 도움이 될 수 있다.

① 본 조문의 의도는 조직이 관여하는 공급망(supply chain)에서 산업안전 보건에 관한 문제가 발생하지 않도록 하는 것이 의도이다. 외부에 위탁한 일 (기능 및 프로세스)을 어떻게 관리할 것인지를 조직의 OSHMS 안에 정해 두어야 한다. 그 점을 외부위탁한 “기능 및 프로세스에 적용하는 관리의 방식 및 정도”를 정해야 한다고 표현하고 있다.

② 3.29에는 “외부위탁한다(outsource)”가 정의되어 있다.

“조직(3.1)의 기능 또는 프로세스(3.25)의 일부를 외부조직이 수행하도록 하다.

참고 1: 외부위탁한 기능 또는 프로세스는 관리시스템의 범위 내에 있지만, 외부조직은 관리시스템 적용범위 밖에 있다.”

③ “관리의 방식 및 정도(the type and degree of control)”이라는 용어는 ISO9100:2015에서 사용되고 있으므로 참고하면 된다.

④ ISO 45001에서의 외부위탁으로서는, 예컨대 외부강사에 의한 안전보건 교육, 건강진단기관의 건강진단의 위탁 등을 생각할 수 있다. 당연하지만, 그 프로세스에 관한 책임은 OSHMS를 운영하고 있는 조직에게 있다. 따라서 외부위탁한 업무를 OSHMS의 적용제외로 할 수는 없다.

8.4.2 관리의 방식 및 정도

조직은 외부로부터 제공되는 프로세스, 제품 및 서비스가 고객에 일관하여 적합한 제품 및 서비스를 제공하는 능력에 악영향을 미치지 않도록 보장하여야 한다.

조직은 다음 사항을 행하여야 한다.

- a) 외부로부터 제공되는 프로세스를 조직의 품질관리시스템의 관리하에 두는 것을 확실히 한다.
- b) 외부제공자에게 적용하기 위한 관리, 그리고 그 산출(output)에 적용하기 위한 관리 두 가지를 정한다.

(후략)

[참고] 부속서 A.8.1.4.3의 요점

- (1) 조직은 OSHMS의 의도하는 결과를 달성하기 위하여 외부위탁한 기능 및 프로세스를 관리할 필요가 있다. 외부위탁한 기능 및 프로세스에서, 이 규격의 요구사항에의 적합에 대한 책임은 조직이 보유한다.
- (2) 외부위탁한 기능 및 프로세스의 관리는 다음과 같은 요인을 토대로 정하는 것이 바람직하다.
 - ① 조직의 OSHMS 요구사항을 충족시키는 외부조직의 능력
 - ② 적절한 관리를 정하거나 관리의 타당성을 평가하기 위한 조직의 기술적 역량
 - ③ 외부위탁한 프로세스 또는 기능이 OSHMS가 의도하는 결과를 달성하는 조직의 능력에 대해 미치는 잠재적인 영향
 - ④ 외부위탁한 프로세스 또는 기능이 공유되는 정도
 - ⑤ 조달 프로세스를 적용하는 것을 통해 필요한 관리를 달성하는 조직의 능력
 - ⑥ 개선의 기회

(5) 소결

강제적이지 않은 자율기준에 해당하는 OSHMS상의 의무주체의 경우에도 각 주체의 지위와 위상에 부합하는 역할과 책임이 설정되어 있다. 즉, 의무주체의 역할과 책임에 관해서는 자율기준이라고 하여 강제적인 성격의 법령과 특별한 다른 관점을 취하고 있지 않다.

OSHMS에 따르면, 제조업체, 발주자(주문자), 소유자, 도급인, 수급인, 근로자 등 어느 한 의무주체에게 요구되는 의무가 다른 의무주체의 의무내용과 교차하거나 혼재되어 있지 않고 각 의무주체의 고유의 역할에 맞는 의무와 책임이 그 요구사항으로 규정되어 있는 것이다.

OSHMS에서도 도급인 등 어느 특정 의무주체에게 의무를 집중시키거나, 다른 의무주체의 의무를 사실상 대신하도록 하거나, 또는 조직의 영세성을 이유로 책임과 의무에서 제외하는 접근은 발견되지 않는다. 각 의무주체의 역할

과 참여의 내용이 다를 뿐 모든 의무주체에게 역할과 참여를 요구하고 있는 것이다. 근로자에게도 그의 위상에 맞는 역할이 규정되어 있다.

OSHMS의 이러한 접근은 역할과 책임 설정의 합리성 차원뿐만 아니라 산재예방의 실효성을 보장하기 위해서도 필수불가결한 요건이라는 접근방법을 취하고 있다.

4) 시사점

일본의 경우 가장 적당한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다는 입법사상에 따라 다양한 의무주체에 안전보건조치의무를 부과하고 있다. 노동자의 경우 안전보건의 보호 대상이지만 의무주체의 하나로 설정하고 다양한 안전보건조치의무를 부과하고 있다.

하청근로자 외에는 피고용인이 아닌 자를 보호대상으로 설정하고 있지 않다. 하청근로자에 대해서는 업종에 따라 다른 접근을 하고 있다. 즉, 건설업, 조선업과 같은 위험업종에 대해서는 다른 업종에 비해 도급인에게 상대적으로 폭넓은 의무를 부과하고 있다. 그러나 특정주체, 예컨대 부동산 소유자 또는 도급을 주는 자에게 모든 안전보건조치의무를 부과거나 수급인과 동일한 안전보건조치의무를 부과하는 접근은 하고 있지 않다. 즉, 의무주체의 지위와 위상에 걸맞은 내용의 합리적인 안전보건조치의무를 부과하고 있다.

OSHMS과 같은 강제성이 없는 임의기준(규격)에서는 의무주체가 상대적으로 넓게 설정되어 있지만, 이 임의기준에서도 의무주체별로 역할과 설정을 명확하게 설정하는 점에서 크게 다르지 않다. 특히 도급인, 건물소유자 등에 대해 모든 안전보건조치의무를 일률적으로 부과하는 발상은 어디에서도 발견되지 않는다.

7. 결론¹³⁷⁾

1) EU 및 국가별 산재예방 책임주체의 의무

EU의 산업안전보건 기본지침(Framework Directive)은 EU의 산업안전보건에 관한 세부 지침의 총론적 성격을 갖고 있다. 1989년 제정된 기본지침은 구체적으로 사용자 간 또는 사용자와 근로자 간의 역할과 의무 분담에 관해서는 규정하고 있지 않다. 다만, 각각의 의무를 규정하고 있어, 그 경계선상의 역할 분담을 추정할 수 있다.

우선 사용자는 위험성평가 외에 신기술 도입 시 근로자와 협의할 의무, 안전보건에 관한 근로자대표를 지명해야 할 의무, 심각하고 급박한 위험이 닥칠 경우 응급조치를 취할 의무, 안전보건에 관한 정보를 근로자에게 제공할 의무 등을 부담한다. 반면, 근로자는 스스로의 건강과 안전을 돌볼 의무와 중대하고 급박한 위험이 발생할 시 사용자에게 보고할 의무, 그리고 기타 사용자에게 대한 협력 의무를 규정하고 있다.

EU의 지침이 사용자 간 또는 사용자와 근로자 간의 역할과 의무 분담에 관해 자세하지 않은 이유는 EU의 기본지침이 총론적 성격으로 제정된 지 오래 되었다는 점, 그리고 유럽 역시 고용 형태의 다변화로 사용자성이 논란이 되고 있지만, 여전히 산업안전보건에 관한 책임은 직접 고용관계를 체결하고 있는 사업주 중심으로 귀속되고 있다는 점이 원인인 것 같다. 따라서 원-하청 간 도급인과 수급인의 책임 구조에 관해서는 해당 근로자의 직접적인 사업주인 수급인이 중심이라 할 수 있다.

영국은 사업주뿐만 아니라 자영업자와 하청근로자 등 피고용인의 신분이 아닌 자에게도 산재예방의 의무를 부여하되, ‘합리적으로 실행가능한’ 범위로

137) 결론의 내용은 양승업 연구위원(한국노동연구원)이 작성하였다.

한정한다. 즉, 영국은 작업장을 지배 또는 관리하는 자에게도 의무를 부과하지만, 실질적으로 그들이 지배 또는 관리하는 영역 내로 한정하는 것이다. 따라서 도급인에게 수급인과 동일한 의무를 부담하게 하거나 모든 안전보건조치의무를 일률적으로 적용하지 않고 있다. 이는 가장 적합한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다는 정신에 입각하여 의무자를 의무대상에 따라 적절하게 분배하기 때문이다.

근로자의 의무에 대해서 알아보면, 작업장에서 설비 등의 안전보건을 확보하기 위해서는 사업주뿐만 아니라 피고용인에게도 일정한 의무를 부과하는 것이 필요하다. 그리고 직접적인 피고용인의 신분이 아닌 자에게도 권리를 부여하는 것과 동시에 그들로 인해 영향을 받는 사람의 보호를 위해 일정한 의무를 부담하는 것도 중요하다. 이 점에서 영국은 피고용인이 아닌 사람들에게도 일정한 의무를 부담하게 하고 있다. 이들은 보호 의무의 객체이자 주체가 되는 이중성을 갖게 된다.

호주는 다른 비교 대상 국가와는 달리 ‘사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)’라는 독특하면서도 단일한 개념을 사용하여 기존 사업주의 외연을 확장하고 있다. PCBU에는 사업주, 도급인, 가맹본부, 설계자·제조사·수입자·건설자를 모두 포함하고 있다. 이는 사업 또는 사업장 내에서 실질적으로 장소적·인적 지배를 하는 자에게 「산업안전보건법」상의 의무를 부담하려는 의도로 보인다. 실제 호주의 각 주의 「산업안전보건법」의 표본이 되는 모델법안은 실질적인 장소적 지배가 없으면 PCBU가 아니라는 단서를 두고 있다.

우리 「산업안전보건법」상에는 사업주, 도·수급인, 그리고 근로자 간 상호협력 의무를 찾을 수 없으나, 호주는 PCBU 간, PCBU 내 제조자-설계자-수입자-주문자 간, PCBU와 노무제공자 간의 협력 의무를 규정하여 산재예방에 있어 각 책임주체 간의 소통을 강조하고 있다.

독일의 경우를 살펴보면, 「산업안전보건법」상 의무 주체는 사업주, 사업주 이외의 책임자, 그리고 취업자에게 부여된다. 주된 의무 주체는 역시 사업주

로서 동법 제3조에서 제14조까지 기본의무, 일반원칙, 사업주 간의 협력, 응급처치, 건강검진, 교육, 정보제공 및 의견청취의 의무를 규정하고 있다.

사업주 이외 책임자의 의무는 대표이사 등 그들의 직위와 사업주의 특별서면으로 위임받아 발생하는데, 이는 사업장 내 산업안전보건을 보다 효과적으로 만드는 것으로 평가된다. 즉, 감독관청은 복잡한 사회적 책임을 명확히 설명하지 않아도 현장에서 당사자에게 직접 명령을 내릴 수 있다.

취업자의 의무 및 권리에 대해서는 「산업안전보건법」은 자기와 동료의 안전보건을 지킬 의무와 개인 보호 장비 등을 규정에 맞게 착용할 의무 외 직접적인 중대한 위험 시 사업주와 상사에게 보고할 의무, 그리고 사업장의사 및 산업안전전문인력에게 협력할 의무 등을 규정하고 있다.

일본은 영국과 마찬가지로 가장 적합한 자에게 가장 적합한 의무를 부여한다는 입법 원칙에 따라 안전보건관계자에 대한 역할과 책임을 명확히 규정하고 있다. 특히 복수의 의무 주체에게 공동의 의무를 부과할 필요가 있을 때에는 공동 의무라는 점을 명시하고, 발주자, 도급인, 수급인에 대해서는 각자의 역할에 부합하는 의무를 부과하여 산재예방의 책임 분배에 있어서 불명확을 없앤다.

사업장 안전보건관리시스템(OSHMS)은 의무 규범이 아니라 자율기준에 해당하는데 시스템상에서 각 의무 주체는 그 지위와 위상에 맞는 역할과 책임을 부담하고 있다. OHSMS를 분석한 결과, 제조자, 발주자, 소유자, 도급인, 수급인, 그리고 근로자 간에는 각 책임주체가 갖는 의무의 내용이 교차하거나 혼재되어 있지 않고 각각 고유한 역할에 맞는 의무와 책임을 지고 있다는 것을 알 수 있다. 즉, 도급인 등 특정 책임주체에게 의무를 집중시키지는 않는다. 그리고 근로자에게도 그의 위상에 맞는 역할을 규정하고 있다.

2) EU 및 국가별 위험성평가에 있어 각 주체의 역할

EU의 산업안전보건 기본지침은 사용자로 하여금 근로자의 안전과 보건에 관한 위험을 평가하도록 규정한다(지침 제9조 제1항). 그 평가로부터 사용자는 근로자의 건강과 안전 능력에 적합한 업무를 찾아 맡겨야 한다.

호주는 위험성평가는 위험성 관리의 한 단계(2단계)로 구분되며, 위험성 관리의 의무 주체는 PCBU와 구체적인 PCBU로서 설계자·제조자·수입자·공급자·설치자 그리고 임원을 들고 있다.

호주의 위험성평가의 특징은 위험성평가의 의무 주체와 노무제공자 및 그들 대표 간의 협의 체제가 돋보인다는 점이다. 우리 「산업안전보건법」은 고용노동부장관의 고시로 위험성평가에 근로자의 참여를 규정하고 있지만, 그러한 상황이 열거되어 한정된 점과 근로자대표의 참여를 배제하고 있다는 점에서 한계가 있다. 위험성평가가 노무제공자에게 닥칠 사전의 위험을 평가한다는 점에서 근로자 및 근로자대표의 폭넓은 참여가 필요하다.

독일은 위험성평가를 사업주의 의무로 규정하고 그것을 각 업무형태별로 실행할 것을 규정하고 있다. 독일은 사업주의 위험성평가를 효율적으로 수행하도록 ‘제2차 독일 공동산업안전보건전략 2013-2018’에서 3대 목표를 설정하고 그 중 하나로 “질적으로 수준 높고 꾸준히 개선되는 위험성평가를 실시”하여 “위험성평가 수단에 대한 인지도 향상”을 꾀고 있다.

일본은 모든 사용 단계의 위험성평가를 실시하면서도 별도로 설계와 제조 단계에서 위험성평가를 실시하고 있다. 따라서 위험성평가의 의무주체는 사용 단계에서는 사업주가 되며, 설계·제조 단계에서는 설계자와 제조자가 된다. 또 다른 점은 사용 단계의 위험성평가 실시 대상은 근로자로 한정되지만, 설계·제조 단계의 위험성 평가 실시 대상은 불특정 다수를 전제한다.

3) 각 제도에서 얻은 우리 산업안전보건법제의 방향에 대한 제언

이상 EU와 영국, 호주, 일본, 독일의 산업안전보건법제에서 각 책임주체들의 의무 내용과 역할을 살펴보았다. 이들에게서 살펴본 각 책임주체들의 의무 내용과 역할은 매우 명확하였으며, 상호 간 협력 의무 외에는 서로를 간섭하여 규제하는 의무를 두고 있지 않다. 이는 각 책임주체 간 영역이 뚜렷함을 의미한다.

영국의 경우 실질적으로 사업장을 지배 또는 관리하는 책임주체에게 「산업안전보건법」상의 의무를 부과함으로써 그들 상호 간의 지위(예: 도급-수급인 관계)보다는 전문성을 갖고 실제 산재예방을 할 수 있는 현장의 책임주체의 역할을 중시한다. 호주 역시 사업 또는 사업체를 운영하는 자(PCBU)의 범위에서 실질적 장소 지배가 없다면 PCBU로 보지 않는다는 단서 조항이 있어 안전보건 의무를 지위 상의 우열로 분배하지 않는다. 독일의 경우도 사업장 감독을 하며 시정명령을 누구에게 내릴 것인지를 명확히 한다. 일본의 경우 공동의 의무를 부여해야 할 때는 공동 의무라는 것을 명시하여 특별한 경우를 전제하고, 그 일반적인 업무에서는 발주자, 도급인, 수급인 간 각자의 역할에 부합하는 의무를 분배하고 있다.

비교하여 우리 산업안전보건법 체계는 사업주 외, 사업주를 대리하는 안전보건관리책임자 등의 감독관리자가 있고, 수급인과 발주·설계·제조·수입자가 있는데, 각자의 역할이 명시되어 있지만 상호 간의 영역이 중첩될 경우 이에 대한 명확한 구분이 없거나, 사내 작업의 경우 도급인에게 수급인과의 동일한 산업안전 의무를 규정하고 있다. 도급-수급인 관계의 경우, 흔히 말하는 ‘위험의 외주화’로 업무의 이익을 취하는 자가 위험비용을 열악한 업체에 전과하는 것을 막기 위함이지만 전문성을 따지지 않고 도급인에게 수급인과 동일한 책임을 부여하는 것은 자칫 도급-수급인 간의 책임 공방으로 이어질 수 있다. 따라서 이러한 혼선과 책임 공방을 막기 위해서는 우리 산업안전보건법제에서 실질적인 감독 권한을 가진 자에게 보다 강한 책임을 묻는 것이 필요하다.

IV. 산재예방 책임주체 개선 및 역할분담 방안



IV. 산재예방 책임주체 개선 및 역할분담 방안

1. 노무를 제공받는 자의 보호를 위한 책임구조 개선

1) 노무제공자에 대한 보편적 보호 필요성

최초의 「산업안전보건법」은 근로자를 보호하기 위한 목적으로 제정되었으나 현재는 다양한 형태의 노무제공자를 보호하는 법률로 변화하였다. 그러나 현행 「산업안전보건법」은 노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호하는 방식이 아니라 특수형태근로종사자와 같이 산업재해로부터 보호가 필요한 특정 집단에 대해 제한적으로 법의 적용대상을 확장하는 방식을 취하고 있다. 그리고 이들과 직접적 계약관계를 형성하는 자에게 보호의무를 부과하고 있다.

위와 같이 개별 조항을 통해 보호대상을 확장하는 방식은 법의 적용대상과 책임주체를 명확하게 규정할 수 있는 장점이 있다. 그러나 보호대상이 제한적이며 별도의 입법 절차를 거쳐야 한다는 점에서 고용형태의 변화에 신속하고 탄력적으로 대응하기 어렵고 다양한 형태의 노무제공자를 보호하는데 한계가 있다. 또한 노무제공이 이루어지는 사업장의 사업주에게 자신이 지배·관리하는 장소, 설비, 시설물 등에 의해 발생하는 위험을 예방할 의무를 부여해야 함에도 계약 당사자를 중심으로 한 책임구조 하에서는 노무제공자와 직접적 계약관계가 없는 사업주에게 보호 의무를 부과하기 어렵다.¹⁾ 만약 제3자의 사업장에서 노무의 제공이 이루어지는 등 계약상대방인 노무를 제공받는 자가 해당 사업장의 유해위험요인에 대한 지배·관리 권한을 갖고 있지 않는 경우에는 안전조치의무를 이행할 것을 기대하기 어렵다. 따라서 산재예방의 책

1) 이러한 문제를 극복하기 위해 「산업안전보건법」은 직접적 계약관계를 형성하지 않는 사내하도급의 도급인에게 수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위해 안전보건조치의무를 부과한 사례가 있다(「산업안전보건법」 제63조).

임주체인 노무를 제공받는 자를 계약 상대방이 아닌 실제 노무를 제공받는 사업 또는 사업장의 사업주로 해석할 필요가 있다.

사업주의 입장에서든 사업장 내에서 노무를 제공하는 자가 근로자인지, 특수형태근로종사자인지, 자영업자(수급인 포함)인지를 구분하여 안전보건에 차등을 두어 관리하는 것이 더 어려울 것이다. 인터뷰에서도 「중대재해처벌법」 시행 이후 사업장에서는 수급인 등 다양한 형태의 종사자에 대한 안전관리와 사내 안전질서 유지를 위해 상호 협력을 강화하고 있었으며, 원청 사업주가 지배·관리하는 영역에서는 하청이 동일한 안전보건수칙을 준수하도록 유도하고 있는 것으로 나타났다.

그럼에도 「산업안전보건법」은 여전히 계약관계 중심의 책임구조에서 벗어나지 못하고 있으며, 판례도 사업주의 안전보건조치의무위반죄는 고용관계에 있는 근로자에게 적용되는 것으로 보는 종래의 판례의 태도를 유지하여 특수형태근로종사자등 일반인에 대하여는 업무상과실치사상죄로 처벌하고 있다.²⁾ 그러나 기존의 판례의 입장은 「산업안전보건법」의 목적이 근로자 보호에 한정되던 시기의 것으로 법의 목적과 적용대상의 변화에 따라 사업주의 안전보건조치의무 적용대상에 대한 해석도 변경될 필요가 있다.³⁾ 근로자 이외의 노무제공자에 대해서 산안범죄가 아닌 「형법」상의 업무상과실치사상죄를 적용하는 것은 ‘죽거나 다치는 결과가 발생한 경우’에 ‘행위자에 대해서만 처벌’이 가능하다는 점에서, 양벌규정을 통해 사업주에게 최종적 책임을 귀속시키고 사전적 예방을 촉구하는 「산업안전보건법」의 예방적 기능을 기대하기 어렵다.

2) “산업안전보건법상 사업주의 의무는 근로자를 사용하여 사업을 행하는 사업주가 부담하여야 하는 재해방지의무로서 사업주와 근로자 사이에 실질적인 고용관계가 성립하는 경우에 적용되는 것”으로 보고 있다(대법원 2004.6.25. 선고 2004도1264 판결; 대법원 2006.4.28. 선고 2005도3700판결; 대법원 2009.5.14. 선고 2008도1010 판결).

3) 나민오, “산업안전보건법의 보호대상인 근로자 개념의 해석에 관한 연구”, 노동법포럼 (제36권). 노동법이론실무학회, 2022, 133쪽.

「산업안전보건법」의 안전보건조치의무는 사업주가 지배·관리하는 유해위험요인에 노출되는 자의 생명과 건강을 보호하기 위해 최소한의 기준을 법으로 강제하기 위한 것이다. 그래서 사망 등의 결과가 발생하지 않더라도 사업주가 법령에서 정하는 안전보건기준을 준수하지 않아 근로자의 생명과 건강을 침해할 수 있는 위험을 발생시키면 추상적 위험범으로 처벌해 왔다.⁴⁾ 그런데 사업주가 안전보건조치를 이행하지 않아 발생하는 위험은 근로자에게만 국한되는 것이 아니고 해당 영역에서 작업하는 모든 노무제공자에게 발생할 수 있다. 따라서 사업주의 안전보건조치의무의 적용범위를 노무를 제공하는 자까지 확대할 필요가 있다.

비교하여 주요 국가들의 산재예방 책임구조를 살펴보면, 일본의 경우 「산업안전보건법」의 보호대상을 근로자로 한정하고 있다. 사업주에게 근로자 이외의 노무제공자를 보호하기 위한 의무를 부과하진 않지만 사업주가 노무제공자에 대한 사법상 안전배려의무를 위반하는 경우 손해배상 청구가 가능하며, 「형법」상 주의의무를 위반하는 경우 업무상과실치사상죄로 처벌하여 사업주로 하여금 산업재해예방에 노력을 기울이도록 유도하고 있다. 독일의 경우 근로자 외에도 유사근로자, 직업훈련생, 군인, 법관 등 산업재해로부터 보호가 필요한 대상을 취업자로 개념화하여 법의 적용대상을 설정하고 있다. 근로자 이외의 산업재해로부터 보호가 필요한 계층을 확대하여 보호한다는 점에서 우리나라와 유사한 측면이 있다. 그러나 독일의 취업자나 우리나라의 노무를 제공하는 자 모두 특정한 범주의 대상을 보호하는 방식을 취하고 있어 다양한 고용형태의 노무제공자가 빠르게 증가하는 현실에 탄력적으로 대응하는데 한계가 있다. 비교하여 영국과 호주는 보호대상이 자영업자인지 근로자인지를 불문하고 위험을 창출하는 자에게 그 위험에 노출되는 자를 보호할 의무를 부과하고 있다. 사업주는 자신이 지배·관리하는 시설, 설비 등에서 발생하는 위험에 대하여 합리적으로 실행 가능한 한 해당 위험을 제거하거나 허용 가능한 수준까지 위험성을 낮춰야 한다. 위험에 노출되는 사람을 보편적으로 보호

4) 「산업안전보건법」 제168조.

하는 방식은 계약관계에 기초하여 보호대상과 책임주체를 설정하는 기존의 방식보다 탄력적으로 고용형태 변화에 대응할 수 있는 장점이 있다.

각 국가마다 법체계와 「산업안전보건법」의 작동방식이 다르기 때문에 어떤 형태의 책임구조가 효과적이라는 것을 단정 지을 수 없다. 다만 기술 발달로 인해 산업과 노동구조가 빠르게 변화하고 있고 고용형태가 다양해지고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 정보통신기술의 발달로 플랫폼을 통해 소득을 얻고 생계를 유지하는 형태의 종사자도 증가하고 있으며 다수의 사업자에게 노무를 제공하는 비전속적 종사자도 증가하고 있다. 과거와 같이 근로자와 비근로자를 구분하여 근로자만 보호하는 이분법적 보호방식으로는 새로운 형태의 노무제공자를 보호할 수 없다. 마찬가지로 일부 노무제공자에 대해 법 적용을 확장하는 방식으로는 고용형태의 변화에 신속하게 대응하기 어렵고 다양한 고용형태의 노무제공자를 산업재해로부터 보호하려는 「산업안전보건법」의 전부개정 취지를 달성하기 어렵다. 따라서 다양한 노무제공자를 보편적으로 보호할 수 있도록 「산업안전보건법」의 책임구조를 개선할 필요가 있다.

국민의 생명과 신체의 안녕을 보호하는 것은 인간의 존엄을 보장하는 것으로 국가에게 부여된 「헌법」상의 의무이다. 또한 국가는 인간의 존엄을 보장하는 근로조건의 기준을 법으로 정하여야 한다. 이는 「근로기준법」상의 근로자에게만 적용되는 것이 아닌 생계를 유지하기 위해 자신의 노동력을 타인에게 제공하는 모든 노무제공자에게 보장되어야 한다. 그렇다면 「산업안전보건법」이 사업주에게 강제하고 있는 안전과 보건에 관한 기준은 사인 간의 계약으로 저하시킬 수 없는 최소한의 근로조건의 기준이자 위험에 노출되는 모든 노무제공자에게 보편적으로 적용되어야 할 것이다.⁵⁾

5) 「산업안전보건법」의 보호대상인 근로자의 개념은 생계를 위해 타인의 사업에 자신의 노동력을 제공하는 자로 계약상대방이 정한 작업환경의 근로조건에 종속되는 자를 의미하며, 노동보호법으로 「산업안전보건법」의 준수 주체인 사업주는 노무제공자의 작업환경의 근로조건을 결정할 수 있는 지위에 있는 자로 국가가 정하는 최소한의 기준을 준수할 의무를 부담하는 자로 보아야 한다(나민오, 산업안전보건법의 보호대상인 근로자 개념의 해석에 관한 연구, 노동법포럼(제36권). 노동법이론실무학회, 2022, 137~138쪽).

그리고 보편적인 산업재해예방을 위해서는 계약관계의 형성여부에 따라 보호대상을 구분하는 방식보다 노무제공의 실질에 기초하여 노동력을 제공받는 사업주에게 자신이 만들어낸 위험에 노출되는 자를 보호하도록 규율하는 방식이 효과적이다. 그렇다면 사업을 통해 위험을 만들어 낸 자가 해당 위험에 노출되는 다양한 형태의 노무제공자를 보호하기 위한 최소한의 안전보건기준을 준수하되 노무지휘권한 등에 따라 사업주 의무의 범위와 내용에 차이를 두는 방식이 더 적절할 것이다.

2) 사업주의 권한을 고려한 산재예방의무 부여

노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호하는 방식으로 책임구조를 변화시킨다면, 사업주는 근로자 외에도 사업장 내에서 작업하는 수급인과 수급인의 근로자, 개인 자영업자와 같이 다양한 노무제공자에 대한 산업재해예방 의무를 부담하게 될 것이다. 그렇다면 근로자와 같이 직접적인 사용지휘관계를 형성하지 않는 자들에 대해서 사업주가 부담해야 하는 산재예방책임의 범위와 내용은 근로자에 대한 책임과 어떻게 차이가 나는지 살펴볼 필요가 있다.

사업주에게 사업운영으로 인해 발생하는 위험에 노출되는 사람을 보편적으로 보호하도록 규율하는 영국의 사례를 살펴보면 「HSWAct」 제2조는 근로자를 대상으로 하는 사업주의 의무를 규정하고, 제3조에 근로자가 아닌 자에 대한 사업주와 자영업자의 의무를 구분하여 규정하고 있다. 「HSWAct」 제2조는 근로자에 대한 사업주의 일반적 의무로 “합리적으로 실행 가능한 범위에서 모든 근로자의 직장에서의 건강, 안전 및 복리후생을 확보할” 의무를 부여하고(제2조 제1항), 구체적으로 사업주는 근로자의 건강, 안전, 복리후생을 확보하기 위해 ① 안전한 기계·설비 및 작업 시스템의 제공과 유지, ② 물품과 물질의 사용, 취급, 저장 및 운반시 위험의 제거, ③ 안전을 위한 정보·지시·훈련·감독의 제공, ④ 사업주 관리 하에 있는 작업장소와 출입수단을 안전한 상태로 제공·유지, ⑤ 안전하고 위생적이며 작업 중인 근로자의 복리후생에 적절한 작업환경의 제공·유지를 해야 한다(법 제2조 제2항).

한편 「HSWAct」 제3조는 사업을 운영하는 자에게 근로자가 아닌 ‘사업에 의해 안전보건에 영향을 받는 자’들에 대한 보호의무를 규정한다. 여기에는 자영업자도 보호의 대상이자 의무의 주체로 포함된다. 모든 사업주는 “합리적으로 실행 가능한 범위에서 자신의 사업에 의하여 영향을 받을 수 있는, 근로자가 아닌 자의 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록” 사업을 행하여야 한다(법 제3조 제1항). 또한 자영업자도 합리적으로 실행 가능한 한에서 자신의 사업 수행에 의하여 영향을 받는, 자신과 다른 사람이 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록 당해 사업을 수행하여야 한다(법 제3조 제2항). 그리고 사업주와 자영업자는 당해 사업의 영향을 받을 가능성이 있는 자에게 그 사업 수행방법의 안전보건 측면에 관한 정보를 제공해야 한다(법 제3조 제3항). 규정에 따르면 사업주가 자신의 사업의 일부분을 형성하는 작업을 수급인에게 수행하게 하는 경우 사업주는 수급인에 대한 관리감독권의 유무와 관계없이 합리적으로 실행 가능한 조치를 취해야 한다. 다만 계약상 합의에 따라 사업주가 자영 수급인의 작업수행에 대하여 일체의 관리감독과 관여를 하지 않기로 한 경우 수급인의 작업수행에 필요한 예방조치는 수급인이 이행해야 한다. 그러나 이러한 경우에도 사업주가 해당 작업으로 인해 발생하는 특별한 유해위험요인을 알고 있거나, 해당 작업이 사업주와 수급인, 다른 수급인들 사이의 작업에 영향을 미쳐 조정이 필요한 경우에는 도급인은 수급인에게 계약에 기초하여 안전보건조치를 취하도록 요구하고 감독할 의무가 발생한다.

위와 같이 영국에서는 근로자와 사업에 의해 안전보건에 영향을 받는 자에 대한 사업주 책임을 달리 구성하고 있다. 노무지휘가 가능한 근로자에 대해서는 포괄적이고 직접적인 안전보건확보의무를 부여하는 반면, 사업으로 인해 영향을 받는 자에 대해서는 그 영향을 미치는 범위에서 안전보건상의 유해·위험에 노출되지 않도록 하고, 안전보건에 관한 정보를 제공할 의무를 부여하고 있다.

현재의 책임구조를 개선하여 노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호하도록 사업주에게 책임을 부여한다면 사업주의 권한에 따라 다음과 같이 사업주의 책임을 구분할 수 있을 것이다. ① 근로계약에 준하는 직접적인 사용지휘관계 아래 노무를 제공하는 자, ② 사업주와 직접적인 사용지휘관계가 형성되지 않지만 도급사업주의 사업운영에 영향을 받거나 총괄적인 안전보건관리 아래 노무를 제공하는 자⁶⁾ ③ 사업주의 지휘 또는 총괄적 관리를 받지 않고 독립적으로 작업을 수행하지만 사업주가 지배·관리하는 사업장의 시설, 설비 등에서 발생하는 위험에 노출되는 자에 대해서 각각 사업주가 부담해야 하는 의무의 내용과 수준이 달라져야 할 것이다.

3) 노무제공의 실질을 고려한 책임구조 개선 방안

「산업안전보건법」의 노무를 제공받는 자의 책임은 노무제공의 실질과 사업주의 권한을 고려하여 다음과 같이 구분할 수 있다. ① 사업주와 사용지휘관계를 형성하는 자에 대한 의무이다. 근로자, 파견근로자 등 사업주와 실질적인 사용관계를 형성하는 자가 여기 해당한다. 사업주가 직접 업무를 지휘, 감독하며 실질적 고용관계 아래 근로시간, 작업장소, 작업도구, 작업방식 등을 결정하기 때문에 현행 법령의 근로자에 대한 사업주의 의무와 동일한 수준에서 포괄적·직접적인 조치의무가 반영되어야 한다.

② 사업주와 직접적인 사용지휘관계를 형성하지 않지만 사업운영을 위해 노무를 제공하는 과정에서 사업주가 지배·관리하는 위험에 노출되는 자에 대한 의무이다. 여기에는 사업주의 사업운영을 위해 다양한 형태의 계약을 통해 노무를 제공하는 자, 예컨대 관계수급인이나 수급인의 근로자, 특수형태근로종사자, 개인 자영업자가 모두 포함된다. 이들은 작업을 수행하고 안전보건을 관리함에 있어 전문성과 독립성을 갖추고 있으나, 총괄적인 사업의 운영을

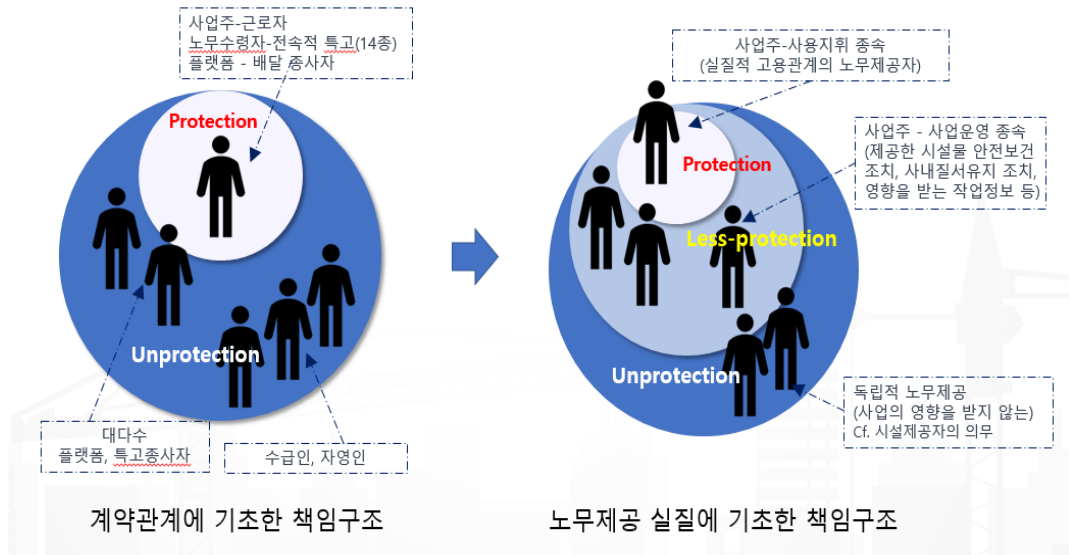
6) 「산업안전보건법」 제62조는 도급인의 사업장에서 관계수급인의 근로자가 작업을 하는 경우 안전보건총괄책임자를 선임하여 도급인의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위한 업무를 총괄하도록 하고 있다.

위한 사업주의 결정에 영향을 받는 자들로 사업주가 지배·관리하는 작업환경의 유해·위험에 노출되고, 사업주의 작업계획, 작업방식, 작업공정, 안전관리시스템 등으로 인해 안전보건을 확보하는데 영향을 받는다. 따라서 사업주는 이들에게 제공하는 작업장소, 시설, 도구 등에 대한 안전보건조치를 취하고, 노무제공자에게 영향을 미치는 작업방법 등에 대한 정보를 제공하고 협의해야 하며, 위험 발생 시 연락방법, 대피방법 등에 대한 정보를 제공해야 한다.

한편 수급인과 자영업자와 같이 사업장에서 노무를 제공하는 자에게도 산재예방 의무를 부여해야 한다. 사업주의 안전보건관리에 영향을 미칠 수 있는 사항, 위험작업에 대한 작업계획서, 위험성평가 결과서, 장비 반입 및 운영 계획 등에 대해서 사업주에게 통지하고 사업주의 지시에 따라 사업장 내에서 발생하는 위험을 통제해야 한다. 그리고 사업주의 근로자 또는 다른 노무제공자에게 위험이 발생하지 않도록 주의 의무를 부여해야 한다.

③ 사업주가 지배·관리하는 장소, 시설, 설비의 위험에 노출되지만, 사업에 의한 영향을 받지 않고 독립적으로 작업을 수행할 수 있는 노무제공자에 대한 의무이다. 사업주는 이들에게 제공한 장소, 시설, 설비에 대한 안전보건 조치의무만을 부담하는 것으로 보아야 한다. 그리고 해당 의무는 노무를 제공받는 자로서의 의무가 아닌 시설 등을 제공하는 자로서의 의무로 별도로 책임을 규정하는 것을 제안한다. 관련해서는 장소, 시설 등을 제공하는 자로서의 의무를 신설하는 내용에서 추가적으로 설명하겠다.

이상의 책임구조를 그림으로 정리하면 아래와 같다. ① 근로자와 같은 강한 보호를 받는 노무제공자 그룹, ② 사업주의 사업운영에 종속되어 영향을 받는 노무제공자 그룹, ③ 사업주와 독립적으로 노무를 제공하는 그룹으로 구분된다. 이중 ①과 ②그룹에 대해서는 권한과 관여 수준에 따라 사업주(노무를 제공받는 자)로서 의무를 부담하되, ③그룹에 대해서는 사업주로서의 의무가 아닌 시설 등의 제공자로서의 의무를 부담하게 할 것을 제안한다.



[그림 IV-1] 노무제공자의 보편적 보호를 위한 책임구조 개선 방안

2. 책임주체 규정의 체계적 정비

1) 책임유형과 의무의 구체화

산업재해의 발생 원인은 매우 다양하여 사업주 외에도 위험을 실질적으로 관리할 수 있는 주체에게 권한에 부합하는 예방 의무를 부과할 필요가 있다. 현행 「산업안전보건법」 제5조(사업주 등의 의무)는 사업의 운영을 위해 노동력을 제공받는 자로서의 일반의무(제5조 제1항)⁷⁾와 유해·위험을 방지해야 하는 자로서의 조치의무(제5조 제2항)⁸⁾의 두가지 유형으로 책임주체를 구분

7) 사업주, 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받는 자, 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 법령에 정하는 기준을 지키고, 쾌적한 작업환경의 조성 및 근로조건을 개선하고, 안전보건에 관한 정보를 제공하여야 한다.

8) 발주, 설계, 제조, 수입, 건설하는 자는 법령에 정하는 기준을 지키고, 위 업무에 사용되는 물건으로 인하여 산업재해가 발생하지 않도록 필요한 조치를 하여야 한다.

하고 있는데 포괄적으로 분류되어 있어 수급자가 어떤 의무를 부담하는지 인지하기 어렵다. 따라서 위험을 관리할 수 있는 다양한 책임주체를 반영하고 책임유형을 체계화하고 의무를 구체화하여 수급자로 하여금 본인이 부담하는 책임의 유형과 의무를 인식할 수 있도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

주요 국가들은 사업운영주체 외에도 위험을 발생시키고 통제할 수 있는 다양한 주체에 대하여 의무를 부여하고 있다. 영국 「HSWAct」는 사업주 외에도 ① 부동산이나 건물과 같은 시설물을 지배·관리하는 사람에게 해당 시설물을 이용하는 사람을 보호하기 위한 의무를 부과하고 있으며(법 제4조), ② 유해물질의 배출시설을 관리하는 자의 의무(법 제5조), ③ 작업중에 사용되는 물품 또는 물질을 설계, 제조, 수입 또는 공급하는 자의 의무(법 제6조 제1항, 제4항), ④ 근로자의 의무(법 제7조), ⑤ 모든 자의 의무(법 제8조), ⑥ 건설업 발주자, 설계자, 시공자의 의무(「CDM Regulations 2015」) 등을 두고 있다.

호주에서는 연방 산업안전보건청(SWA)가 제시한 모델법안⁹⁾의 책임주체는 크게 ① 사업 또는 사업체를 운영하는 사람(PCBU)과 ② 임원(officer), 그리고 ③ 노무제공자(worker)와 ④ 사업주가 아닌 사람(other persons)으로 구분한다. 특히 사업 또는 사업체를 운영하는 사람(PCBU)의 의무로 사업주 외에도 사업장을 관리 통제하는 자의 의무(법 제20조), 작업장의 기구, 비품 또는 설비를 관리 또는 통제하는 자의 의무(법 제21조), 설비, 물질, 및 구조물의 설계를 담당하는 자의 의무(법 제22조), 설비, 물질, 또는 구조물의 제조를 담당하는 자의 의무(법 제23조), 설비, 물질, 또는 구조물의 수입을 담당하는 자의 의무(법 제24조), 설비, 물질 또는 구조물의 공급을 담당하는 자의 의무(법 제25조), 설비 또는 구조물의 설치, 건설 및 주문을 담당하는 자의 의무(법 제26조)를 구체적으로 제시하고 있다.

일본 「노동안전위생법」은 사업주 외에도 ① 기계 등의 설계자, 제조자, 수입자의 의무, ② 기계 등 및 위험·유해물에 관련된 제조·유통하는 자의 의

9) Model Work Health and Safety Bill.

무, ③ 도급하는 자의 의무, ④ 기계 및 건축물의 대여자, 가스공작물의 설치자의 의무, ⑤ 근로자의 의무로 책임주체를 유형화하고 있다.

각 국가들은 산업재해의 발생에 영향을 미치는 다양한 주체들에게 위험을 예방하기 위한 의무를 부과하고 있다. 연구에서는 책임주체를 ① 노무를 제공받는 자, ② 노무 제공을 중개하는 자, ③ 장소, 시설 등을 제공하는 자, ④ 유해·위험물을 생산(제조, 수입, 설치)하는 자, ⑤ 유해·위험물을 사용하는 자, ⑥ 유해·위험물을 제공(양도·대여)하는 자, ⑦ 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미치는 자로 구체화 할 것을 제안한다. 이 중 ②와 ③은 새롭게 반영되는 책임주체이다. 그리고 책임 유형을 i) 노무를 제공받는 자의 의무, ii) 노무제공을 중개하는 자의 의무, iii) 장소, 시설 등을 제공하는 자의 의무, iv) 유해·위험물을 생산, 사용, 제공하는 자, v) 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미치는 자의 의무로 체계화 할 것을 제안한다. 각 유형의 책임주체는 다음과 같다.

i) 노무를 제공받는 자의 의무는 사업을 운영하기 위해 다른 사람의 노무를 제공받는 사업주의 의무이다. 앞서 살펴본 바와 같이 사업주 의무는 노무 제공자에 대한 사업주의 권한에 따라 근로자와 같이 직접적인 사용지휘관계에서 부담하는 의무와 사업장의 총괄적인 안전보건관리를 위한 의무로 구분할 수 있다.

ii) 노무제공을 중개하는 자의 의무는 노무제공자가 제3자에게 노무를 제공하도록 일감을 중개하는 자의 의무이다. 최근 플랫폼 노동시장이 확대되고 있으며 제3자에게 노무제공을 중개, 알선하는 형태의 사업이 증가하고 있다. 플랫폼을 통해 일감을 얻는 노무제공자는 타인을 사용하지 않고 자신의 노동력을 제공하여 생계를 유지한다는 점에서 근로자와 유사하고 산업재해로부터 노동력을 보호할 필요성이 높다. 또한 노무제공을 중개하는 자는 직접 노무를 수령하지 않지만 제3자에게 노무를 제공하도록 중개하는 과정에서 근로조건의 결정에 개입할 수 있는 특성을 갖는다. 따라서 노동력을 중개하는 자들에 대해서도 산업재해의 위험을 높이지 않도록 계약의 조건을 정하고, 업무를 수

행하기 위해 필요한 자격과 보호구를 확인하고, 작업수행 시 발생 가능한 유해위험요인을 고지하는 등의 노무를 증개하는 자로서의 의무를 책임주체의 유형에 새롭게 반영할 필요가 있다.

iii) 장소, 시설 등을 제공하는 자의 의무는 상업적 목적으로 사용되는 동산과 부동산을 제공하는 자의 의무이다. 작업장소, 시설, 설비, 도구, 원재료 등을 제공하는 사람에게 자신이 제공하는 대상물의 안전을 확보할 의무를 부과하고, 사용하는 사람과 협력하여 위험을 예방할 의무를 부여하며, 수급인 또는 임차인이 지배·관리하지 못하는 영역에서 발생하는 유해·위험을 관리할 의무를 부여해야 한다. 이 의무는 사업주 또는 도급인의 의무와 별개의 의무로 사업주 또는 도급인의 총괄적 관리행위로 인해 안전보건에 영향을 받지 않는 독립적인 수급인 또는 노무제공자에 대해서도 사업주 또는 도급인이 제공한 상업적 목적의 동산과 부동산에 대해서는 안전을 확보하도록 하는 효과가 있다. 단 제공자의 의무는 개별 계약을 통해서 임차인이 대상물을 유지·관리하도록 별도로 책임을 정할 수 있다. 그러나 제공자만이 지배·관리할 수 있는 위험에 대해서는 직접 위험을 관리하거나 임차인과 협력하여 관리할 의무가 인정된다.

iv) 유해·위험물을 생산, 사용, 제공하는 자에는 기존의 ④ 유해·위험물을 생산(제조, 수입, 설치)하는 자, ⑤ 유해·위험물을 사용하는 자, ⑥ 유해·위험물을 제공(양도·대여)하는 자의 의무를 포함한다.

v) ⑦ 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미치는 자의 의무를 포함한다.

2) 책임주체간의 협업구조 반영

우리나라의 책임구조는 각 책임주체의 의무를 명확히 규정하는데 그치며 서로에게 위험을 발생시킬 수 있는 책임주체 상호간의 위험의 평가, 예방조치, 정보제공 등 협력에 관한 의무를 규정하고 있지 않다. 비교하여 호주의 경우 사업을 운영하며 위험을 발생시킬 수 있는 책임주체들을 PCBU로 명칭

하고 산업재해 예방을 위한 PCBU간의 협력의무를 반영하고 있다.

산업재해의 위험을 효과적으로 예방하기 위해서는 다양한 주체들의 협력이 필요하다. 예를 들면 자영업자는 사업장 내 다른 작업자에게 영향을 미칠 수 있는 위험작업 등에 대해서 사전에 해당 사업장의 사업주에게 작업 계획과 위험성평가 결과를 공유하도록 협력의무를 부여할 필요가 있다. 그 밖에도 노무 제공을 중개하는 자에게 노무를 제공하는 자의 위험을 높이지 않도록 노무를 제공받는 자와 정보를 제공하고 주의 의무를 부여하는 것, 그리고 장소 등을 제공하는 자에게 임차인과 협력하여 위험을 예방하도록 하는 협업구조를 반영하는 것이 여기 해당한다.

이러한 의무는 유해·위험물의 생산, 제공하는 단계에서도 고려되어야 한다. 유해·위험물의 생산, 제공자에게 사용단계에서 발생할 수 있는 위험을 사전에 예방할 수 있도록 검토할 의무를 부여하고 사용자에게 대한 정보를 제공할 의무를 반영할 필요가 있다. 또한 영국의 「CDM 규칙(2015)」과 같이 건설 공사의 발주자와 설계자에게도 시공단계에서 발생할 수 있는 위험을 예방하기 위한 위험성 평가와 예방의무, 각 단계별로 안전에 영향을 미칠 수 있는 주체간의 협력에 관한 사항을 가이드 등을 통해 구체적으로 제시할 필요가 있다.

3. 구성원의 역할분담과 권한 부여

1) 경영책임자의 역할과 책임 강화

경영책임자는 사업장의 안전보건에 대한 최종적인 결정권을 행사하는 자로서 산업안전보건법령상 의무를 직접 이행하거나 또는 이행 여부를 관리·감독하고, 「중대재해처벌법」상의 경영상의 의무를 이행하는 자이다, 사업장 인터뷰 결과 경영책임자의 안전에 대한 관심과 의지의 표명은 구성원의 안전의식을 높이고 사내 안전보건활동을 촉진하고 안전에 대한 투자를 늘려 시설개

선 등에 영향을 주는 것으로 나타났다. 법령상의 의무 이행뿐 아니라 사업장 내 산재예방활동의 정착과 구성원의 역할 분담에 있어서 경영책임자의 역할은 매우 중요한 것으로 나타났다.

「산업안전보건법」상의 사업주 의무는 위험을 적절하게 예방할 수 있는 다양한 행위자에게 위임되어 수행된다. 사업주는 의무를 위임하는 경우 대리인인 행위자에게 업무를 수행할 수 있는 적절한 권한을 부여하고 대리인의 업무수행을 관리하고 감독해야 한다. 그러나 현행 「산업안전보건법」은 안전보건관리책임자(안전보건총괄책임자)와 관리감독자에 대한 의무를 규정하고 있으나 이들에게 권한을 부여하고 관리해야 하는 대표이사나 경영책임자에 대해서 의무를 부여하고 있지 않다. 대신하여 「중대재해처벌법」에서 경영책임자 등에게 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 경영책임자등은 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전보건총괄책임자가 업무를 충실히 수행할 수 있도록 업무수행에 필요한 권한과 예산을 주고, 업무를 충실히 수행하는지를 평가하는 기준을 마련하여 반기 1회 이상 평가·관리하도록 하고 있다.¹⁰⁾ 그러나 이러한 경영책임자의 의무는 산업안전보건법령상의 의무가 전제되어 발생하며 안전보건관리책임자등이 지정 또는 선임되어 있는 경우라야 적용될 수 있다.

살펴본 바와 같이 우리나라 「산업안전보건법」에는 경영책임자의 의무와 역할에 관한 규정이 없고, 「중대재해처벌법」의 경영책임자의 의무와 역할은 일부분에 국한되는 문제가 있다. 그러나 경영책임자는 산업안전보건법령상 의무 위반의 행위자가 될 수도 있고,¹¹⁾ 산업안전보건법령에 의해 선임되지 않

10) 「중대재해처벌등에 관한 법률 시행령」제4조 제5호.

11) 안전보건관리책임자가 실무적으로 업무를 처리해 왔더라도 대표이사가 「산업안전보건법」 위반의 정황을 인지하고 있었다면 공동정범으로서 책임이 인정될 수 있다. 사고발생 작업의 내용, 위험성, 작업방법, 안전보건조치의무의 준수여부를 알고 있었는지, 평소 사업장을 점검·시찰하거나, 위임전결에 따라 해당 업무를 확인하거나 결재하였는지, 유사한 작업사례를 확인하거나, 기존의 작업 방법을 알고 있었는지 등을 종합하여 고의 유무를 판단해야 한다. 만약 과거에 유사한 작업에서 이미 조치의무 위반이 발생했음에도 이를 방치해 왔다면 안전보건조치의무 위반에 고의 또는 미필적 고의를 인정할 수 있다.

은 현장대리인에 대해서도 관리감독적 지위를 가질 수 있다. 따라서 「중대재해처벌법」상의 경영책임자등의 의무는 경영책임자가 갖는 산재예방의무의 일부로 보아야 할 것이다.

비교하여 외국에서는 안전보건에 대한 최종적 권한을 행사하는 자를 책임주체로 규정하고 있다. 독일은 「산업안전보건법」 제13조(책임자)에 사업주 이외에 사업주의 의무를 이행에 대해 책임을 갖는 자를 명시하고 있다. 법률상의 대리인, 법인을 대표하는 기관, 대표권한을 지닌 업무집행자, 권한을 위임받은 경영담당자, 법규명령 또는 산재예방규정에 의해 업무와 권한을 위임받은 자가 책임의 귀속 주체이며 기관뿐 아니라 개인도 책임주체임을 명시하고 있다. 호주에서는 산업안전보건모델법안의 의무주체에 사업 또는 사업체를 운영하는 사람(PCBU)과 임원을 의무주체에 포함하고 있다.

경영책임자는 사업장에서 발생하는 다양한 위험요인을 총괄적으로 관리할 수 있는 자로서 다음 세 가지의 의무를 부담해야 한다. 첫째, 산업안전보건법령에서 정한 안전보건조치 의무를 이행하고 법령상의 의무를 준수하도록 관리·감독하는 「산업안전보건법」상의 의무를 부담해야 한다. 둘째, 산업안전보건법령상 선임된 자의 업무수행을 위해 필요한 권한, 예산을 제공하고 업무수행을 평가·관리할 「중대재해처벌법」상의 경영상 의무를 부담해야 한다. 셋째, 계약상 안전배려의무 이행을 위해 노무제공자를 보호하고 사내 안전보건 질서를 유지·증진할 의무를 부담해야 한다. 이러한 경영책임자 등의 세가지 의무는 각각의 법률로 규정되는 것보다 「산업안전보건법」 내에서 경영책임자의 의무로 규정되는 것이 법의 체계성을 높이고 수급자의 이해도를 높이는 데 도움이 될 것이다.

따라서 대표이사 등의 경영책임자에게 「산업안전보건법」상의 책임주체로서 의무를 부여하고 산업재해예방을 위한 역할과 책임을 강화할 필요가 있다. 그리고 경영책임자가 안전보건업무에 직접적으로 관여하지 않고 안전보건관리 책임자등을 통해 안전보건조치와 관리감독업무를 위임하는 경우에도 경영책임자가 대리인에게 의무 이행에 적합한 권한을 부여하고 업무의 수행을 감독

해야만 법 위반의 책임을 면할 수 있는 것으로 해석해야 할 것이다.

2) 구성원의 역할과 의무의 명확화

사업장 내 구성원이 각자의 의무와 역할을 인식하고 업무를 수행할 수 있도록 이행주체와 의무를 구체화하여 제시하고 업무수행을 위한 권한을 부여해야 한다. 이러한 구성원의 역할 분담은 법령에 의한 규제보다 정부가 업종별, 규모별 특성을 고려한 다양한 가이드를 제공하고, 사업장 내에서 안전보건규정, 위험성평가 지침, 작업계획서 등을 통해 사업장의 특성을 반영하여 구성원의 역할과 의무를 구체화하는 것이 바람직하다.

주요 국가에서도 다수의 사업주체가 역할을 분담해야 하는 건설공사나 사내하도급, 사업장 내 구성원의 참여가 필요한 위험성 평가 등에 있어서는 참여 주체와 역할분담에 대한 가이드를 제공하고 있다. 특히 다수의 사업주체가 하나의 사업장에서 작업을 하는 경우 전체 작업을 총괄·관리를 하는 자를 지정하고 사업에 참여하는 주체들 간의 협력 및 정보제공을 의무화하고 있다.

건설공사의 경우 작업에 영향을 미치는 다양한 주체들에 대해서도 의무를 부과한다. 발주, 설계, 시공, 감리에 참여하는 주체들에게 각자의 의무뿐 아니라, 다른 주체들과의 협업을 규칙 또는 가이드를 통해 구체적으로 제시한다는 특징이 있다. 특히 동일한 업무를 수행하는 복수의 주체가 있는 경우 주된 주체를 특정하여 해당 업무를 수행하는 다수 주체들을 총괄하여 조정하고 관리할 의무를 부여한다.

위험성평가의 경우 제조·설계단계에서부터 사용단계에서 발생할 수 있는 위험에 대해 평가하고 그 결과를 제공하게 한다. 특징적인 점은 산업재해발생에 영향을 미치는 모든 주체들에 대해 구체적이고 자세한 역할과 의무를 제시한다는 점이다. 제공된 가이드는 직접적인 처벌규정을 두지 않기 때문에 세부적이고 구체적인 내용을 제시할 수 있으며 사업장은 각자의 특성을 고려하여 가이드에 제시된 조치 또는 이에 준하는 조치를 이행하면 된다.

한편 사업장 구성원들에 대해서도 안전보건규정 등을 통해 구체적인 의무를 제시할 필요가 있다. 경영책임자는 사업장 내부의 안전보건체계와 질서유지의 의무를 가지며 안전보건규정을 제정하고, 안전보건관리책임자등 법령상의 역할을 부담하는 자를 선임 또는 지정하여 법령상 의무를 이행할 수 있도록 권한을 부여하고 관리할 의무가 있다. 일반 근로자에 대해서도 사업장 내의 안전보건규정, 위험성평가 지침 및 가이드, 작업계획서 작성 및 검토 가이드, 위험작업의 체크리스트 등을 활용하여 근로자가 수행해야 하는 업무의 내용, 수행 방법, 수행 시 주의사항을 구체적으로 제공할 필요가 있다. 특히 사고 위험이 높거나 작업공정의 충돌이 예상되는 작업에 대해서는 작업관리자를 지정하고, 작업 실시 전 작업계획서를 제출하여 승인받는 절차를 마련하고, 작업수행 시 영향을 받을 수 있는 부서 간 협의절차를 마련하는 등 위험을 평가하고 예방하기 위한 절차를 두어야 한다.

3) 관리감독자의 책임 인식 및 안전관리역량 강화

인터뷰 결과 사업장 내에 안전보건활동을 정착시키려면 관리감독자의 역할이 매우 중요한 것으로 나타났다. 관리감독자는 작업장과 작업도구 등의 이상유무를 점검하고, 해당 작업의 위험을 평가하여 관리하고, 작업 전 근로자에게 위험에 관한 정보를 전달하고, 보호구 착용 등의 작업 행동을 지도하는 주체이기 때문이다. 관리감독자의 지휘와 훈련에 따라 근로자가 위험에 대처하는 능력이 크게 달라질 수 있기 때문에 관리감독자의 안전에 대한 인식과 활동을 촉진시키고 역량을 강화할 필요가 높은 것으로 나타났다.

「중대재해처벌법」 시행 이후 사업주(경영책임자등)와 안전보건관리업무 담당자의 산업재해예방에 대한 관심과 인식은 높아졌으나 상대적으로 관리감독자 역할에 대한 인식 변화가 크지 않은 것으로 나타났다. 업종별로는 제조업종의 관리감독자는 「산업안전보건법」상 의무를 위반하여 소속 근로자 또는 협력업체 근로자에게 산업재해가 발생하는 경우 자신이 법적 책임을 질 수 있다는 사실을 인식하는 반면, 서비스업종의 경우 어떤 불이익이 생기는지 잘

알지 못하였고, 일부는 안전관리업무를 자신의 업무가 아닌 안전보건관리부서에서 수행해야 하는 업무로 인식하고 있었다.

한편 관리감독자가 역할을 인식하는데 미치는 영향을 살펴보면 관리자의 성과평가 지표 내에 안전보건에 관한 사항이 반영되어 있거나, 법령 및 취업규칙 등에 규정된 관리감독자의 역할과 의무에 대한 교육이나 안내를 받은 경우 자신의 역할을 잘 인식했으며, 안전수칙을 위반한 직원에 대한 징계나 중대재해 등으로 관계자가 처벌되거나 인사상 불이익을 받은 경험에 있는 사업장일수록 관리감독자들의 산재예방에 대한 역할 인식이 높게 나타났다. 그리고 관리감독자들이 느끼는 안전보건관리의 어려움에는 안전보건업무에 대한 지식 부족, 외주업체에 의한 비정형작업(공사 등)에 대한 전문성 부족 등이 있었다.

관리감독자의 역할에 대한 인식을 높이기 위해 관리감독자의 역할과 의무에 대한 교육을 실시하고, 전문성을 강화하고, 성과 평가 내에 안전보건지표를 반영하고, 사업장 내에서 안전수칙을 위반하는 경우 개선을 위한 제재수단을 마련하여 소속 근로자의 제재과정에 관리감독자가 참여하게 하는 것이 역할 인식에 도움이 되는 것으로 나타났다.

4) 안전보건관리부서의 산재예방지도 권한 강화

안전보건관리부서의 역할과 권한이 잘 부여되어 있는 사업장을 살펴보면 안전보건관리부서와 작업부서의 역할이 명확히 구분되어 있었다. 반면 안전보건관리부서의 역할과 권한이 제대로 부여되지 않는 경우 사업장의 안전보건활동이 제대로 이뤄지기 어려운 것으로 나타났다. 따라서 전사적인 안전보건관리체계 구축을 지원하고, 구성원의 의무 이행을 지원하며, 현장을 점검·지도하는 역할을 수행할 수 있도록 안전보건관리부서의 역할과 권한을 명확히 할 필요가 있다.

또한 안전보건관리부서에 사업장 내 위험의 제거와 안전수칙 위반에 대한

실효적인 권한을 부여하여 현장에서의 안전보건활동이 작동할 수 있도록 관리할 필요가 있다. 안전보건관리부서의 장에게 안전수칙의 제정, 점검, 평가 권한을 부여하여 안전수칙을 위반하여 위험을 발생시키거나, 위험이 존재함에도 적절한 조치를 취하지 않은 자에 대하여 노무수령 거부, 작업중지권, 교육실시, 징계요구 등 사내질서 유지를 위한 조치를 의뢰할 수 있는 강화된 권한을 부여해야 한다. 나아가 안전질서를 위반한 수급인에 대해서도 참여 제한 및 계약 해지 등의 불이익을 줄 수 있도록 계약조건을 반영할 필요가 있다.

안전보건관리부서의 역할과 권한 부여 근거는 「산업안전보건법」 제17조 안전관리자의 선임 목적에서 근거를 도출할 수 있다. 「산업안전보건법」상 안전관리자는 안전에 관한 기술적 사항에 관하여 사업주 또는 안전보건관리책임자의 「산업안전보건법」상 의무 이행을 보좌하는 지위에 있는 자이다. 안전보건관리부서 역시 사업주 또는 안전보건관리책임자를 보좌하여 사업장의 안전보건에 관한 사항을 관리하는 업무를 수행하고 있으며 부서원에는 안전관리자, 보건관리자 등이 포함되어 있다. 또한 「산업안전보건법 시행령」 제18조는 안전관리자의 업무로 해당 사업장의 안전보건관리규정 및 취업규칙에서 정한 업무(제1호), 위험성평가에 관한 보좌 및 지도·조언(제2호), 사업장 순회점검, 지도 및 조치 건의(제5호)를 규정하고 있다.

따라서 안전관리자가 관리감독자에게 주요 위험작업에 대한 위험성평가의 지도·조언을 하거나, 사업장의 순회점검시 발견되는 위험요인에 대한 지도와 조치를 건의하면 사업주는 이를 검토하여 반영해야 한다. 만약 안전관리자가 조언하거나 조치를 건의한 사항을 받아들이지 않아서 산업재해가 발생한다면 사업주는 사고발생의 위험을 인지했음에도 적절한 조치를 취하지 않은 책임에서 자유롭지 못할 것이다. 그렇다면 사업주는 자신을 보좌하여 사업장의 안전보건에 관한 사항을 관리하고 지도와 조치를 건의하는 안전보건관리부서의 장에게 권한 일부를 위임하여 안전보건관리규정 내에 안전보건관리부서의 권한과 업무에 관한 사항을 규정하고 위임된 사항의 위반에 대해서 사업주를 대신하여 즉시 조치를 취하거나 징계 등을 요구할 수 있도록 권한을 부여할 수

있을 것이다.

5) 안전보건활동에 대한 평가와 피드백 반영

전사적인 안전보건관리시스템을 정착시키고 구성원의 참여를 유도하기 위해서는 안전보건활동에 대한 평가와 피드백을 실시해야 한다. 사업장 구성원이 참여하여 주요 위험작업과 안전수칙 위반 유형을 정하고, 취업규칙이나 안전보건관리규정에 위반에 대한 제재 절차와 방식을 정하고, 예방 활성화를 위한 인센티브 등을 반영하여 사내 안전질서유지를 위한 안전보건활동에 대한 평가 제도를 마련해야 한다.

사업주는 공장장 및 현장소장 등의 안전보건관리책임자와 작업단위의 관리감독자가 각자가 맡은 안전보건 의무를 이행하고 있는지 주기적으로 점검하고 평가하여 개선해야 한다. 평가에는 산업안전보건법령상의 의무 준수 뿐 아니라 안전보건규정상의 의무 이행, 위험성평가 등 안전보건절차의 이행, 작업수칙상의 안전수칙 준수 등이 함께 평가 되어야 한다. 또한 안전보건규정, 위험성평가 등의 안전보건절차, 안전보건작업지침, 보호구 착용 등의 위반 사실이 없는지 상시적으로 관리감독 및 점검하는 프로세스를 마련해야 하며, 위반사실의 적발 시 내부 규정을 통한 제재를 부과하여 구성원이 사내 안전보건질서를 준수할 수 있도록 유도해야 한다.

특히 제도를 설계하는 과정에서 근로자와 근로자대표의 참여를 보장해야 한다. 작업자들은 재해를 발생시키는 원인을 잘 알고 있으며 근본적이고 효과적으로 위험을 예방할 수 있는 개선 방안들을 제시할 수 있기 때문이다. 또한 제재 규정을 정함에 있어서 제재 방식과 수준의 적정성, 구성원의 수용성이 고려되어야 한다. 이렇게 만들어진 평가 제도를 통해 안전보건활동을 평가하고 개선사항을 피드백 하여 활동을 지속적으로 추진해 나가야 한다.

4. 구성원의 참여와 협력의무 강화

1) 산재예방 책임주체로서 근로자 역할과 의무 강화¹²⁾

최근 사업장 내 안전보건 확보를 위한 ‘주체’로서의 근로자 역할을 강화할 필요성이 제기되고 있다. 사업장이 안전한 상태로 유지되려면 작업과정에서 수시로 발생하는 위험이 신속하게 파악되어야 하고 관리 되어야 한다. 근로자는 현장의 위험을 가장 먼저 인지할 수 있으며 현장에서 안전보건조치를 실시하거나 안전수칙을 준수하여 작업을 수행하는 등 산업재해를 예방하는데 중요한 지위에 있다. 그러나 「산업안전보건법」의 근로자 의무는 사업주 또는 근로감독관 등의 관계인이 실시하는 안전보건조치에 따를 의무만을 규정하고 있어 근로자를 산업재해를 예방하는 능동적 주체로 인식하기보다 보호받아야 할 수동적 객체로 보고 있다. 따라서 근로자 의무를 개선하여 산업재해예방을 위한 능동적인 의무와 권한을 부여하고 산재예방의 주체로서 역할을 촉진할 필요가 있다.

근로자가 산재예방활동에 보다 적극적으로 참여하도록 ① 「산업안전보건법」상 근로자의 의무를 구체화 하자는 의견도 제시되고 있고, ② 산업안전보건법령상의 의무와 안전수칙을 위반한 경우 직접적 불이익을 줄 수 있어야 한다는 의견도 제기되고 있으며, ③ 취업규칙에 안전수칙을 위반한 근로자의 징계를 규정하는 사례도 나타나고 있다. 근로자의 의무를 어떻게 규정하고 실행하게 할 것인지에 대한 사회적 논의가 필요한 시점이 된 것이다.

주요 국가들에서는 근로자를 산업재해 예방의 주체로서 인식하고 있으며 근로자의 지위에 부합하는 의무를 법으로 규정하고 있다. 국가별로 근로자의 의무를 제한적으로 부여하거나(영국, 일본), 적극적으로 부여하는(독일) 차이

12) 나민오, 산업재해 예방을 위한 근로자 의무와 역할의 개선방안 연구, 안전문화연구 제 25호, 안전문화포럼, 2023. 256-258쪽의 내용을 요약한 것이다.

는 있으나 근로자에게 다음과 같은 의무를 부여하고 있다.

첫째, 근로자는 자신의 작업 수행에 의해 영향을 받는 다른 사람의 안전과 건강에 주의할 의무를 부담하고(주의의무) 둘째, 근로자는 사용자 또는 기타 관계자 등이 산업안전보건법령의 준수와 산업재해예방을 위해 제공한 훈련과 지시에 따라 작업을 수행하며(준수의무), 셋째, 근로자는 산업재해를 발생시킬 수 있는 직접적이고 중대한 위험을 발견하면 사업주 등에게 지체 없이 신고해야 하며(신고의무). 넷째, 근로자는 사업주가 법령상의 의무를 준수할 수 있도록 협력할 의무를 부과하고 있다(협력의무).

우리나라의 경우 준수의무만 규정하여 근로자가 산재예방 주체로 인식되지 못하고 있으며, 의무의 범위도 법령상의 기준 전체와 사업주 등의 산재예방조치로 매우 포괄적으로 설정되어 있어 어떤 의무를 준수해야 하는지 파악하기 어렵다. 현행 의무규정에 따르면 근로자는 자신의 작업으로 영향을 받는 또는 자신이 인지한 위험으로 인해 영향을 받는 자의 사고를 예방할 주의의무가 없다. 급박하고 중대한 위험을 인지하더라도 굳이 신고하거나 개선을 요구하지 않아도 된다. 작업을 중지하게 되는 경우에만 법령에 따른 보고 의무를 준수하면 되기 때문이다. 또한 근로자는 위험성평가에 참여하도록 되어 있지만 작업 중 인식하는 위험을 관리감독자에게 알려야 할 협력의무는 없다. 따라서 근로자가 인식한 위험을 보고하지 않더라도 의무를 위반한 것으로 보기 어렵다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 근로자에게 산재예방의 주체로서 능동적 역할과 의무를 부여하고 적극적인 산재예방활동에 참여를 촉진할 필요가 있다. 근로자의 참여는 사업장의 자기 규율을 정착시키고 산업재해를 예방하는데 도움이 될 것이다.

산재예방의 주체로서 근로자의 의무와 역할을 개선하기 위해 첫째, 근로자의 의무를 구체화하여 ① 자신의 작업수행으로 인해 영향을 받는 다른 사람의 안전과 건강에 주의할 의무(주의의무), ② 사업주가 산업재해를 예방하고 법령상의 기준을 준수하기 위해 제공한 안전한 작업에 관한 교육과 지시에 따라 작업할 의무(준수의무), ③ 산업재해의 급박한 위험을 발견한 즉시 신고할 의

무(신고의무), ④ 사업장의 위험을 파악하고 적절한 조치를 선택하는데 협력할 의무(협력의무)를 반영할 것을 제안한다.

둘째, 근로자의 의무범위를 구체적으로 제시하여 포괄적인 의무가 부여되거나 사업주의 의무가 전가되는 것을 방지한다. 근로자가 준수해야 하는 의무의 범위는 ① 사업주가 산업재해를 예방하고 산업안전보건법령을 준수하기 위해 이행해야 하는 의무의 범주여야 하고, ② 사업주에 의해 지시되거나 훈련된 사항을 준수하는 범위로 근로자의 의무가 제한되어야 한다. 사업주의 의무가 포괄적으로 위임되거나 근로자가 산업안전보건법령상의 모든 기준을 준수하도록 규정해선 안 될 것이다.

셋째, 근로자의 의무위반에 대한 처벌규정을 두되 고의적이고 명백한 위반에 대해서 처벌하고, 근로자의 법 위반을 사업주의 법 위반에 대한 항변 사유로 사용되지 않도록 해야 한다. 사업주는 근로자가 법을 위반하는 행동을 하지 않도록 관리·감독할 의무가 있으며 해당 의무를 충실히 이행했음에도 근로자의 고의로 사고가 발생한 경우야 비로소 면책되는 것으로 해석해야 한다.

넷째, 근로자의 의무 위반으로 인한 징계, 손해배상 등의 사법상 책임은 근로계약의 특성을 고려하여 적절한 범위로 제한해야 한다. 사고로 인해 발생한 손실을 모두 근로자에게 배상하게 한다거나 과도한 징계를 부과하는 등 사업주가 이행해야 하는 의무와 결과 발생의 책임을 근로자에게 전가하는 형태가 되지 않도록 해야 한다.

2) 근로자 등의 참여에 관한 권리 보장

안전보건조치와 예방정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 작업을 수행하는 주체의 참여와 협력이 필수적이다. 우선 안전보건관리체계와 조직을 통해 작업 중 발생한 위험을 즉각적으로 파악하여 관리할 수 있도록 구성원들의 역할을 분담해야 한다. 근로자는 재해를 발생시키는 근본적 원인을 인식하고 효

과적으로 위험을 감소시킬 수 있는 방안을 제시할 수 있기 때문에 위험의 진단과 개선과정에 근로자 참여를 보장해야 한다. 또한 안전보건질서 유지를 위한 제도를 설계하는 과정에서 근로자의 의견을 반영해야 한다. 근로자의 참여는 새로운 제도의 시행과정에서 나타나는 근로자의 저항을 낮추고 해당 제도가 현장에 신속히 정착될 수 있도록 돕기 때문이다.

현행 「산업안전보건법」은 산업안전보건위원회, 안전보건규정, 위험성 평가에 근로자의 참여를 보장하고 있다. 이는 일부 제도에 대하여 근로자 참여를 사업주의 의무로 부과하는 형태이다. 근로자가 능동적으로 산재예방활동에 참여할 수 있도록 사업장 안전보건사항에 대한 의견 개선, 정보제공 및 교육 요구 등의 권리를 보장하고 참여를 유도할 필요가 있다. 따라서 일부 제도에 대한 참여권의 보장이 아닌 「산업안전보건법」 내에 근로자의 일반권리로서 안전보건 개선을 위한 참여권, 제안권, 개선요청권, 정보(교육)요구권을 반영할 것을 제안한다. 특히 작업 중 제거되지 않은 위험의 발견, 시설·설비 등의 결함을 발견하는 경우 언제든지 신고하고 개선을 요구할 수 있어야 하며, 작업 중 발생하는 유해위험에 대한 정보를 제공받고 안전보건조치를 요청할 수 있도록 해야 한다.

비교하여 호주의 위험성평가는 의무 주체와 노무제공자 및 그들 대표 간의 협의 체제가 각 과정의 목적에 부합하게 제시되고 있다. 위험의 인식 - 위험의 평가 - 위험의 통제 - 검토의 과정에서 근로자 등 이해관계자에게 구체적으로 역할을 부여하고 있다. ‘위험의 인식단계’에서는 노무제공자와 공급망 관계자를 참여시키고 전문가가 조언하도록 한다. ‘위험의 평가단계’는 사업주 고유의 책임영역으로 둔다. 위험성을 결정하고 개선 필요성을 판단하는 것은 사업주의 책임과 연계되기 때문이다. ‘위험의 통제단계’에서는 개선조치 및 대책에 영향을 받는 노무제공자와 협의를 통해 현장에 가장 적합하고 순응 가능한 방법으로 위험을 통제하게 한다. ‘검토단계’에서는 근로자대표 등이 참여하여 개선조치의 현장 적용과 효과성에 대해 논의할 수 있도록 하고 있다. 노무제공자는 위험의 인식(발굴)을 통해 자신의 작업환경이 안전하고 쾌적해지는 이익을

얻고 자신이 수행할 수 있는 가장 최적의 안전조치나 작업방식을 선택할 수 있다. 이처럼 호주에서는 근로자에게 역할이 꼭 필요한 영역에 대해 참여하게 하고, 참여를 통해 근로자에게 이익이 돌아가도록 제도를 운영하고 있다.

비교하여 우리나라의 경우 위험성 평가의 모든 과정에 근로자를 참여하게 하고 있어 자칫 업무 부담으로 인식될 우려가 있다. 또한 근로자 대표의 참여를 배제하고 있다는 점에서 개선조치의 효과성 평가에 한계가 있을 것으로 보인다. 근로자의 권리를 보장하고 행사할 수 있는 절차를 마련하더라도 권리를 행사하는 것이 근로자 자신에게 이익이 된다고 생각하지 않으면 제도가 형식화 될 수 있다. 따라서 근로자의 권리행사가 의무로 인식되지 않도록 참여를 통한 현장의 위험개선, 작업절차 의견 반영 등 피드백과 인센티브가 보장되어야 하며 근로자대표 등이 위험성평가의 개선 결과와 현장 적용성에 대해 근로자의 의견을 수렴하여 피드백을 할 수 있도록 참여를 보장할 필요가 있다.

3) 타인의 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자의 의무

사업주는 도급, 위탁, 용역 등 다양한 계약형태를 통해 사업 운영에 필요한 노무를 제공받고 있다. 여기에는 수급인, 특수형태근로종사자, 플랫폼 종사자, 개인 자영업자와 같이 타인의 사업장에서 작업을 수행하지만 사업주와 사용자취급관계를 형성하지 않는 자영업자가 포함된다. 사업주가 이들에 대해 어떤 방식으로 사업장 내 안전보건질서를 따르도록 규율할 것인지가 향후 과제가 될 것이다.

이들은 사업주로부터 보호를 받는 대상이면서, 동시에 자신의 사업운영으로 인해 영향을 받는 다른 노무제공자의 안전보건을 배려해야 하는 의무의 주체이다. 타인의 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자는 해당 사업장에서 발생하는 유해위험요인에 노출될 수 있어 보호가 필요하다. 동시에 자신의 작업으로 인해 사업주의 근로자 또는 다른 노무제공자의 생명과 건강에 영향을 미칠 수 있기 때문에 보호 의무를 부담해야 한다.

따라서 타인의 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자에게도 ① 자신의 작업수행으로 인한 위험에 노출되는 노무제공자에 대한 안전보건조치의무, ② 사업주의 사내 질서유지를 위한 지시에 따를 의무, ③ 유해위험작업 등에 대한 정보를 제공할 의무, ④ 사업주가 요청하는 안전보건조치에 협력할 의무를 부과할 것을 제안한다.

5. 사내하도급에서 역할 분담 방안

1) 도급과 발주의 개념과 해석 방향

(1) 논의의 배경

「산업안전보건법」이 사내하도급의 도급인에게 적극적 조치의무를 부과하는 이유는 우리나라의 인력운영방식의 특수성과 관계가 깊다. 우리나라는 근로자의 생계를 보호하고 고용안정을 보장하기 위해 정당한 사유 없는 해고를 엄격히 제한하고 있으며¹³⁾ 간접고용으로 인한 고용불안과 차별을 해소하기 위해 파견대상 업무를 법으로 제한하고 있다.¹⁴⁾ 그러자 기업은 근로자를 직접 고용하기보다 인력운영의 유연성을 추구하고 인건비를 절감하기 위해 도급계약과 위탁계약을 통해 사업에 필요한 인력을 활용하는 방식을 선호해 왔다. 그 결과 전 산업에 걸쳐 사내하도급이 확산되었다.

우리나라의 사내하도급은 다른 국가들과 달리 수급인의 전문성에 기초한 도급이 아니라 낮은 인건비로 인력을 활용하려는 측면에서 발달해 왔다.¹⁵⁾

13) 「근로기준법」 제23조(해고 등의 제한), 제24조(경영상 이유에 의한 해고의 제한).

14) 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」 제5조(근로자파견 대상 업무 등)

15) 외국에서는 해고를 엄격하게 제한하지 않으며 파견업종에 제한이 없는 등 도급을 통해 노동력을 사용하는 사례가 많지 않다. 업종의 특성상 다수 업체가 참여하여 작업을 수행하는 건설업, 조선업에서 노무도급이 발달되어 왔으며 법은 이러한 특성을 지닌 업종에 대해서 도급사업주의에게 총괄적 관리책임을 부여하고, 도급사업주와 수급사업주들 간의 상호 협력의무와 유해위험에 대한 정보를 공유할 의무를 부여하고 있다.

그 결과 수급업체는 스스로 안전보건을 확보할 역량을 갖추지 못한 채 도급업체의 직원들이 기피하는 힘들고 위험한 업무를 수행해 왔으며 하청 근로자의 산업재해발생 위험이 높아지는 결과가 발생하였다.

이러한 배경으로 인해 지난 「산업안전보건법」 개정시 유해한 작업의 도급을 원칙적으로 금지하고 사내하도급의 도급인 책임을 강화한 것이다. 현행 「산업안전보건법」은 사내하도급의 도급인에게 수급인 근로자를 보호하기 위한 안전보건조치의무 등 수급인 사업주에 준하는 의무를 부과하고 있다. 사업주의 안전보건조치는 본래 독립적인 수급인이라면 사업주로서 이행해야 하는 의무임에도 개정법에서는 도급인에게 함께 의무를 이행하도록 설계되어 있다. 그 이유는 파견계약에 준하는 노무도급의 특성과 밀접한 관련이 있으며 지금과 같이 도급인에게 수급인 근로자의 보호에 대한 공동 책임을 부과하지 않는다면 역량을 갖추지 못한 수급인의 근로자는 지속적으로 산업재해의 위험에 노출될 수 밖에 없기 때문이다.

그러나 이러한 입법 배경을 고려하더라도 도급인에게 사업주에 준하는 의무를 부과하는 것은 어느 나라에서도 찾아보기 힘든 사례이며 오랜 기간 확립되어온 사법질서와도 조화를 이루지 못한 채 다양한 쟁점을 만들어 내고 있다. 도급인에게 사업주로서 의무를 부담하게 하려면 수급사업주가 스스로 안전을 확보하지 못할 만큼 안전보건관리 역량이 부족하거나 독립적인 업체로서 실체가 없는 경우라야 할 것이다. 독립적으로 관리가 가능한 수급업체에 대해서는 도급인은 수급인에게 제공한 지배·관리하는 장소, 시설, 설비 등에서 발생하는 유해위험요인에 대한 안전보건조치의무, 그리고 도급인의 사업운영으로 인해 수급인에게 영향을 미치는 유해위험요인에 대한 안전보건조치의무 및 정보제공 및 협력의무를 부담하는 수준으로 의무가 조정되어야 한다.

그럼에도 불구하고 법 개정의 배경과 수급업체의 안전보건관리역량을 고려할 때 사내하도급에서의 도급인의 안전보건조치의무는 당분간 유지될 것으로 보인다. 대신 안전보건관리역량을 갖춘 수급인을 선호하는 시장의 변화가 일어날 것으로 전망한다. 사업장 인터뷰를 진행하며 도급업체들이 저가 입찰의

관행에서 벗어나 산재예방역량을 갖춘 수급업체를 선정하기 위한 노력을 기울이고 있다는 점과 원·하청 안전보건활동을 통해 수급인의 안전보건 역량을 향상시키기 위한 노력을 경주하고 있다는 점이 고무적이었다. 수급업체가 독립성과 스스로 안전보건을 관리할 역량을 갖춘다면 도급인의 의무도 완화된 수 있을 것으로 전망한다. 그리고 도급인과 발주자의 역할은 수급인의 안전보건역량을 강화시키는 방향으로 촉진되어야 할 것이다.

본 연구에서는 도급인과 발주자가 부담해야 하는 산재예방책임의 범위를 명확히 하고 수급업체의 역량을 강화시키기 위해 사내하도급에서 도급인과 수급인의 산재예방을 위한 역할 분담을 어떻게 해 나갈 것인지에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

(2) 도급인의 산재예방책임의 근거와 범위

도급인이 산재예방의 책임을 부담해야 하는 근거는 도급인이 수급인과 수급인 근로자의 안전보건에 다음과 같은 영향을 미치기 때문이다. 첫째, 도급인의 사업운영을 위한 인력공급이라는 노무도급의 특성상 도급인은 노무 제공과정에서 수급인의 작업에 영향을 미친다. 도급인은 수급인의 인력운영, 작업방식, 생산일정 등에 관여할 수 있으며 이러한 도급인의 관여는 산업재해 발생의 위험에 영향을 미칠 수 있기 때문에 도급인에게 위험을 총괄적으로 관리할 책임을 부과하는 것이다. 둘째, 수급인의 근로자가 작업을 하는 장소, 시설, 설비 등에 대해서 도급인의 직접적인 지배, 관리가 이루어진다는 점이다. 도급인의 사업장 내에서 작업이 이루어지는 사내하도급의 특성상 수급인의 근로자는 도급인이 제공하는 시설, 설비 등에서 발생하는 위험에 노출된다. 그러나 수급인이 도급인 소유의 시설 등에 직접적인 조치를 취하기 어렵기 때문에 도급인에게 지배, 관리하는 시설 등에 대한 안전보건조치를 취하도록 한 것이다. 셋째, 도급인의 사업장내 질서유지를 위함이다. 수급인과 수급인의 근로자에 의해 발생하는 위험을 통제하여 도급인 소속 근로자의 안전을 확보

하고 도급인의 재산을 보호할 수 있도록 총괄적 관리권한을 부여한 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 도급인이 부담하는 책임의 범위는 ① 도급인의 사업과 밀접하게 연결되어 수급인의 안전보건에 영향을 주는 경우, ② 도급사업의 특수성으로 인해 도급인의 도움이 없이는 수급인 혼자 안전보건을 확보할 수 없는 경우¹⁶⁾ ③ 도급인이 지배·관리하는 장소와 시설물을 수급인이 이용하는 경우, ④ 도급인과 수급인의 작업공정간 충돌 등의 사고예방을 위해 도급인의 총괄적 관리가 필요한 경우, 그리고 예외적으로 ⑤ 수급인이 독립적으로 작업을 수행할 역량이 안 되는 경우에 있어서 도급인에게 사업장 내 안전보건을 총괄, 관리할 책임을 인정할 수 있을 것이다.

(3) 발주자의 개념과 해석 기준

건설공사를 타인에게 맡기는 행위도 원칙적으로는 「산업안전보건법」상 도급의 개념에 포함이 된다. 그럼에도 「산업안전보건법」은 건설공사에 대해서는 발주자의 개념을 별도로 두어 ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’에게는 도급인의 책임을 면하여 주고 있으며, 총 공사금액 50억 이상의 발주자에게만 건설공사의 계획, 설계, 시공단계에서 산재예방을 위한 의무를 부여하고 있다.¹⁷⁾

도급인과 발주자를 구분하기 위해서는 「산업안전보건법」이 발주자에게 도급인으로서 적극적인 조치의무를 묻지 않는 이유가 무엇인지 먼저 살펴볼 필요가 있다. 건설공사의 경우 도급인의 사업운영에 필요한 인력을 제공하는 노동도급의 특성보다 수급인이 독립적으로 일을 완성하여 결과물을 제공하는

16) 화학공장 배관설비의 보수공사나 제조공장 컨베이어 벨트의 보수공사와 같이 설비 및 장치의 구동을 중지하고 작업이 수행되어야 하는 경우, 지하철 스크린 도어 보수와 같이 작업을 위해 전동차의 운행과 조율이 필요한 경우 등 도급인의 사업운영과 수급인의 작업이 밀접하게 영향을 받는 경우에는 도급인의 총괄적 관리가 필요하다.

17) 「산업안전보건법」 제67조(건설공사발주자의 산업재해 예방 조치).

작업도급의 특성이 강하다.¹⁸⁾ 건설공사는 전문분야의 공사자격을 갖춘 자가 법령에서 정한 절차와 기준에 따라 시공을 하게 되어 있어 전문성을 갖추지 못한 도급인이 수급인의 작업방법 등을 총괄·관리하기 어려운 특징이 있다. 또한 공사가 이루어지는 장소를 구분하여 도급인의 작업공간과 분리하고, 수급인이 작업도구와 장비를 반입하여 독립적으로 시공하기 때문에 작업 장소 등에 대한 도급인의 지배, 관리가 이루어지지 않는 특징이 있다. 위와 같이 수급인이 독립적이고 주도적으로 시공을 주도하는 경우 발주자에게 도급인으로서 적극적 조치의무를 이행할 의무를 부과하더라도 그 의무의 이행을 기대하기 어렵기 때문에 발주자의 개념을 둔 것으로 보인다.

판례에서 발주자는 ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’를 의미한다. 시공을 총괄·관리할 지위를 판단하기 위해 ㉠ 해당 작업이 도급인의 주된 사업 또는 불가분적인 관계에 있는 작업인지 여부, ㉡ 도급인이 해당 작업의 위험요인과 작업방식을 총괄·관리를 해왔거나 해야 할 의무가 있는지 여부, ㉢ 수급인이 독립적으로 작업을 수행할 능력이 있는지 여부, ㉣ 도급인의 협조가 없이는 작업이 불가능한 특별한 사정이 있는지 여부를 종합적으로 판단하여 해당 건설공사가 도급인의 사업과 분리하여 수급인이 독립적으로 시공을 주도할 수 있는 경우 발주자로 해석하고 있다.

사업장 관계자는 발주자는 수급업체의 작업에 영향을 미치거나 관여하지 않거나 관여할 필요가 없는 경우, 즉 수급업체에 의해 독립적으로 수행되는 공사에 대해서는 발주자의 지위에 있는 것으로 보고 있었다. 구체적으로 공사 장소가 독립적으로 구분되어 있어 수급업체의 작업에 관여하지 않거나, 타 법의 규정에 따라 해당 공사에 대해 안전을 관리하는 별도의 용역기관을 선정하여 관리하는 경우에는 발주자로서의 의무만 부담한다고 인식하고 있었다. 반

18) 판례는 일에 관한 도급인의 ‘지휘·감독’에 대한 권한에 중점을 두어 “특정한 행위를 지휘하거나 또는 특정한 사업을 도급시키는 경우”를 노무도급으로 보아 수급인이 재량을 가지고 독립적으로 일을 완성하는 작업도급과 구분되는 개념으로 이해하고 있다 (권혁·김봉수, 『도급인의 지시권의 한계 검토』(고용노동부 연구보고서), 고용노동부, 2019, 10쪽).

면 건설공사를 발주했다고 하더라도 주된 생산설비의 정비, 보수와 같이 발주자가 해당 설비를 가동, 정지해주어야 수급업체가 작업을 할 수 있다거나, 발주자의 작업으로 인해 수급인의 작업이 영향을 받는 등의 관계에 있다면 발주자는 수급인의 시공을 총괄, 관리할 지위에 있다고 보아야 하며 발주자가 아닌 도급인의 책임을 부담해야 한다고 인식하고 있었다. 또한 소규모 건설공사와 같이 수급업체에 의한 별도의 안전관리 인력이 배치되지 않는 작업에 대해서는 도급인으로서 수급인의 작업을 직접 관리하고 있었다.

발주자가 수급인과 협력하여 안전을 관리하는 것은 사업장 내 안전보건질서를 확보하고 효과적으로 위험을 관리하기 위함이다. 수급인의 작업이 발주자가 소유하고 있는 장소의 시설, 설비의 관리·운영에 영향을 주거나, 발주자가 운영하는 사업에 영향을 줄 수 있는 경우에는 시설유지를 위한 협력과 관여가 필요할 수 있다. 반대로 발주자 또한 수급인이 필요로 하는 사항에 대해서는 협력해 줄 의무가 있기 때문에 이러한 관여나 협력이 잦다고 하여 발주자를 도급인으로 해석하는 것은 무리가 있으며 안전하게 작업하기 위해서는 상호 협력을 활성화 하는 것이 더 중요할 것이다.

따라서 수급인의 작업이 도급인의 사업에 본질적이고 필수적인 부분이 아니라서 수급인의 작업에 도급인이 관여할 사정이 없고, 도급인의 작업으로 인해 수급인에게 위험이 발생하지 않으며, 해당 작업이 수급인에 의해 독립적으로 수행될 수 있으며(적격 수급인), 도급인에 의해 관리되어야 하는 위험이 아닌 수급인이 독자적으로 충분히 총괄·관리할 수 있는 위험이라면 발주자로 보아야 할 것이다. 그러나 도급인이 전문건설면허를 보유하지 않아 시공할 전문성이 없다고 보거나, 전체적인 진행과정을 총괄하고 조율할 능력이 없거나, 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하였거나, 조치의무를 이행하기 위한 인적·물적 역량이 부족하다고 하여 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위가 부정되는 것이 아님에 유의해야 한다.

2) 사내 안전질서유지를 위한 도급인의 직접적 관리권한 강화

현장에서 발견된 위험은 즉시 조치하는 것이 중요하다. 그러나 사업장 관계자들은 수급인의 근로자가 작업계획에 따르지 않거나 산업안전보건법령상의 조치를 위반하는 경우 즉시 조치를 취하지 않고 현장점검에서 취합된 위반 사실을 수급인의 현장관리자에게 안내하여 개선하도록 하고 있었다. 즉각적이고 직접적인 관리가 필요한 위험작업에는 수급인의 현장관리자와 함께 현장을 감독하여 수급인 근로자를 관리하였다. 그러나 도급인의 담당자가 수급인의 근로자에 대해 직접적인 개선을 요구하지는 않는 것으로 나타났는데 그 이유는 수급인 근로자에 대한 직접적인 조치가 불법파견의 징표로 보일 수 있기 때문이라고 한다.

이미 고용노동부는 행정해석을 통해 도급인의 안전보건조치를 이행하기 위한 지시는 불법파견의 징표로 보지 않는다고 해석을 내린 바 있다.¹⁹⁾ 그리고 「산업안전보건법」 제63조 단서조항도 도급인의 관계수급인 근로자의 작업행동에 대한 직접적인 조치를 금지하기 위함이 아니라 직접적인 조치를 하지 않더라도 도급인을 안전보건조치 위반으로 처벌하지 않는다는 취지로 규정되었다.²⁰⁾ 그러나 여전히 현장에서는 수급인 근로자에 대해 도급인이 직접적인 안전보건조치를 취하는 것에 부담을 갖는 것으로 나타났다. 그 이유는 도급인의 안전보건조치 이행을 위한 지시권 행사의 인정범위에 대한 법원의 판단기준이 아직 명확하지 않기 때문으로 보인다.

법원은 다음의 사례에서 도급인의 안전보건관리 행위는 「산업안전보건법」상의 의무를 이행하기 위한 것이므로 불법파견의 징표가 되지 않는다고 보았다. ① 중요 시험장비에 관한 예방 점검업무에 있어 도급인이 수급인의 근로

19) 2019년 12월에 발표한 「근로자 파견의 판단기준에 관한 지침」에 따르면 「산업안전보건법」 제63조에 따라 도급인의 안전조치 및 보건조치를 해야 하는 경우에는 근로자파견의 징표에 해당한다고 보기 어려움을 명확히 하고 있다.

20) 개정 전에는 도급인의 안전보건조치에 근로자의 작업행동에 대한 직접적인 조치를 제외한다는 단서조항이 없었으나 도급인의 직접적인 지시가 불법파견으로 오인될 수 있는 점을 고려하여 단서조항이 반영되었다.

자에게 점검표와 점검방법을 제공한 것은 계약상 정해진 업무의 이행을 위한 도급인의 정당한 지시권 행사로 보아 수급인 근로자에 대한 구체적이고 지배력 있는 지시가 아니라고 보았다.²¹⁾ ② 또한 공장설비의 정기점검, 정기수리, 정기교체 및 고장 발생 시 보수 교체 업무의 지시를 위해 도급인 소속 근로자가 수급인 소속 근로자에게 이메일과 메시지로 연락 사례에서는 작업수행을 위한 도급인의 정보제공 등은 계약 이행을 위해 수반되는 것으로 예방·점검 업무의 특성에서 비롯된 것이므로 근로자파견관계의 판단요소가 아니라고 하였다.²²⁾ ③ 도급인이 협력업체 소속 근로자에게 취부, 용접, 사상 작업에 필요한 전기 장비, 용접 장비, 용접봉을 제공한 것은 제품의 균일한 품질을 유지하고 용접장비의 적절한 교체, 관리 등 산업재해 예방을 위한 것으로 「산업안전보건법」상 도급인으로서 안전보건조치의무를 이행하는 것으로 본 판례도 있다.²³⁾

그러나 도급인이 수급인 근로자를 직접 지휘하거나 구체적 작업을 지시하는 경우에 대해서는 아직 명확한 판결이 없다. 오히려 현장관리인에게 도급인이 결정한 사항을 전달하거나 그러한 지휘명령이 도급인에 의해 통제되는 경우에는 수급인 근로자는 도급인의 직접 지휘감독을 받는 파견관계에 있다고 본 판례가 있다.²⁴⁾ 수급인의 현장관리자가 도급인 담당자의 지시에 따라 수

21) 피고는 원고들에게 시험장비별로 점검항목, 점검포인트, 점검 기준이 명시된 예방점검표를 제공하였고 원고들은 점검표에 따라 이상유무를 확인하고 조치내용을 기재하였다. 예방점검표에는 점검항목별 점검 포인트와 점검 기준이 기재되어 있으나 이는 기초적, 기본적인 점검 사항에 불과할 뿐만 아니라 예방점검이라는 추상적인 분야에서 피고측이 필요로 하는 부분이 보다 효율적으로 수행되도록 업무를 구체적으로 지정하거나 계약 이행에 필요한 정보를 제공하는 한편 업무 수행결과를 확인할 수 있도록 한 것으로 이를 업무수행 자체에 관한 구속력 있는 지시로 볼 수 없다고 보았다(서울고등법원 2019. 9. 27. 선고 2018나2062639 판결, 상고심 진행 중).

22) 피고 소속 근로자들의 작업의뢰는 협력업체가 보전업무를 수행하여야 할 대상에 대한 정보를 제공하는 것으로 도급인의 수급인에 대한 작업요청에 해당하고 피고의 협력업체 근로자 개인에 대한 상당한 지휘명령으로 평가할 수 없다고 보았다(수원지방법원 평택지원 2020.2.13. 선고 2017가합9246, 2018가합10243(병합) 판결. 이후 대법원 2021.4.8. 선고 2020다296079, 2020다296086(병합) 판결로 확정되었다).

23) 울산지방법원 2020.1.9. 선고 2017가합25501 판결. 이후 대법원 2021.5.27. 선고 2021다212726 판결로 확정되었다).

급인의 근로자를 관리하고 통제하고 있다면 파견근로관계가 인정될 수 있는 것이다. 또한 해당 사건에서는 원청에서 소속 근로자뿐 아니라 협력업체 근로자까지 수범자로 하는 사업장 기초 질서에 관한 감독 지침을 제정하여 시행하였거나, 사내 협력업체의 효율적인 안전보건관리 예방활동을 실시하기 위해 원청의 환경안전팀장이 협력업체에 대한 정기적인 안전점검을 실시하고 협력업체를 지휘, 감독할 권한이 있다는 내용의 협력업체 안전보건관리규정을 제정한 사례들이 근로자 파견관계 성립여부 판단을 위해 다투어진 사실관계에 포함되었다.²⁴⁾ 비록 위 판례에서는 도급인의 안전보건관리행위가 파견관계 성립에 영향을 미쳤는지에 대한 구체적인 설시를 하지 않았으나 그렇다고 종합적인 판단에 영향을 미치지 않았다고 볼 수도 없기 때문에 도급인의 입장에서는 수급인 근로자의 작업에 영향을 미치는 직접적인 안전보건조치에 대해서 여전히 조심스러울 수 밖에 없는 상황이다.

그러나 도급인은 사업장 내 안전보건을 총괄하여 관리하는 자로 사업장에서 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위한 안전보건 방침을 내리고 구성원에게 해당 방침의 이행을 요구할 수 있어야 한다. 또한 자신이 지배·관리하는 장소, 시설물 등의 사용자에게 대해 안전수칙을 준수하도록 요구할 수 있어야 하며, 긴급한 상황에 있어서는 즉각적으로 위험을 제거하고 배제해야 하는 지위에 있다. 따라서 「산업안전보건법」상 도급인에게 부여된 안전보건총괄책임자로서의 의무, 안전보건조치의무, 산재예방활동 의무, 수급인에 대한 시정조치 의무의 이행 지시가 불법파견의 징표로 해석되어서는 안 되며 직접적인 시정요구와 위험의 배제도 가능하게 할 필요가 있다.

「산업안전보건법」상 의무의 이행은 불법파견의 징표로 보지 않는다는 법령이나 판례의 해석기준이 명확하지 않은 상태에서 도급인의 안전보건질서유지는 더욱 힘들어지고 있다. 따라서 「산업안전보건법」 제63조(안전보건조치의

24) 대법원 2022.10.27. 선고 2017다15010, 2017다15027(병합), 2017다15034(병합) 판결.

25) 협력업체 근로자에게 적용되는 규정이나 업무표준을 제정한 것만으로 파견근로관계를 성립시키는 징표가 되는 것은 아니며 해당 규정 등이 협력업체 근로자에게 구체적으로 구속력 있게 작용하였는지를 살펴야 한다.

지시 및 준수 요구)와 제64조(사내질서유지를 위한 협력 요구), 제66조(수급인 근로자에 대한 시정조치 요구)의 이행을 위해 도급인의 직접적 지시와 조치 등에 대한 법적근거를 마련하여 불법파견의 논란에서 제외되도록 할 필요가 있다.

3) 수급인의 역할과 의무의 명확화

개정 「산업안전보건법」이 사내하도급에서 도급인의 안전보건조치의무를 강화한 것은 ① 도급인이 지배, 관리하는 장소나 시설에서 발생하는 위험에 노출되는 수급인의 근로자에 대한 보호를 강화하고 ② 안전보건조치를 이행할 능력을 갖춘 수급인에게 도급을 주도록 유도하기 위한 목적을 지니고 있다. 개정법이 의도한 대로 도급 업체들은 안전관리능력을 갖춘 수급 업체를 선정하기 위해 노력하고 있었다. 도급인이 수급인의 모든 작업을 직접 감독하기에는 한계가 있으며 해당 작업의 전문성이 부족할 수 있기 때문이다.

그러나 현행 「산업안전보건법」은 사내하도급에서 총괄적 책임자로서 도급인의 의무는 명확하게 규정하는 반면 수급인이 이행해야 하는 안전보건조치 의무와 도급인에 대한 협력 의무를 별도로 규정하고 있지 않다. 다만 산업안전보건법령을 위반한 수급인에게 도급인이 시정을 요구하면 조치에 따를 의무만 규정하고 있다(「산업안전보건법」 제66조). 수급인은 사업주로서 소속 근로자를 보호할 의무가 있음에도 도급인의 의무를 보조하는 형태로 비쳐지고 있으며 수급인 스스로 안전관리능력을 갖추려는 노력보다 도급인의 의무에 기대어 사업주로서 의무를 이행하지 않거나 소홀히 할 수 있다는 점이 문제로 지적되고 있다.

도급인이 위험을 적절히 통제하고 안전보건조치를 이행하려면 수급인의 협력이 중요하다. 수급인에게 자신의 근로자를 통제하고 도급인에게 협력하도록 역할과 의무가 부여되어야 한다. 수급인의 의무를 명확히 규정하여 사업주로서 일차적으로 소속 근로자에 대한 안전보건조치의무를 이행할 책임이 있

음을 명확히 할 필요가 있다. 또한 중층적 도급관계에서 관계수급인에게도 자신의 수급인에 대하여 작업에 수반되는 유해위험에 대한 정보를 제공하고 협력할 의무를 명확히 할 필요가 있다. 반대로 도급인에게도 관계수급인이 사업주로서 의무를 이행할 수 있도록 지원과 협조 의무를 부과할 필요가 있다.

4) 전문작업에 대한 도급인 의무 범위 제한

인터뷰 결과 수급업체에 전문적인 작업을 의뢰하는 경우 도급업체 담당자는 해당 작업에 대한 전문성이 부족하여 작업의 위험성 검토 등이 제대로 이뤄지지 못하는 것으로 나타났다. 또한 적격 수급인을 선정하여 수급인이 안전을 관리할 인력과 역량이 충분한 경우에도 도급인에게 수급인 근로자에 대한 직접적인 안전보건조치를 취하도록 하는 것은 과도한 의무로 인식하고 있었다. 전문작업에 대한 도급사업주의 산재예방의무의 범위에 대해서 수급인이 스스로 안전보건을 확보할 정도의 실체를 갖추지 못한 경우에는 도급인이 직접 수급인 근로자를 지휘하여 안전하게 작업할 수 있도록 하는 것이 필요하지만, 수급인의 전문성과 안전보건관리 역량이 충분하고 작업에서 발생하는 유해위험에 대한 관리능력이 더 뛰어나다면 도급인은 수급인의 의무이행을 지원하고 관리하는 역할을 부담하는 것으로 의무 범위를 조정할 필요가 있다.

전문작업에서 발생하는 유해위험에 대한 실질적 지배·관리권한이 수급인에게 있는 경우 도급인이 해당 위험에 대한 안전보건조치를 이행하기는 어려울 것이다. 영국의 경우 실질적으로 사업장을 지배 또는 관리하는 책임주체에게 의무를 부과함으로써 그들 상호 간의 지위(예: 도급-수급인 관계)보다는 실제 산재예방을 할 수 있는 현장의 책임주체의 역할을 증시하고 있다. 호주는 실질적 장소 지배가 없다면 사업을 운영하는 자로 보지 않는다는 단서 조항을 통해 사업장을 실질적으로 지배·관리할 것을 전제로 의무를 부과한다.

현행 산업안전보건법령의 도급인의 안전보건조치의무는 전문성을 갖는 수급인의 역할을 모호하게 한다. 전문작업과 같이 작업에서 발생하는 유해위험

의 지배·관리권한이 수급인에게 있는 경우에는 도급인의 의무범위를 제한할 필요가 있다.

5) 도급인과 수급인의 협력 증진을 위한 법 해석 방향

「산업안전보건법」은 도급인에게 사업장에서 발생할 수 있는 다양한 위험을 수급인과 협력하여 예방할 것을 요구하고 있다. 사업장에서 발생하는 다양한 위험을 효과적으로 통제하고 관리하기 위해서는 도급인과 수급인의 협력은 필수적이다. 또한 원·하청 합동 산재예방활동은 수급인의 안전보건역량을 높이고 수급인 근로자를 보호하는 동시에 도급인의 사업장 내 안전질서를 유지하는 효과가 있다. 따라서 사업장 내 사업주체들이 참여하는 안전보건활동을 활성화시키기 위해 노력할 필요가 있다. 사업장 관계자는 도급인과 수급인이 협력하여 안전보건관리를 강화하는 활동은 산재예방에 도움이 되는 것임으로 사고발생시 면책사유로 작동해야 하며 만일 도급인의 총괄적 책임을 인정하는 근거로 사용된다면 안전보건활동이 위축될 수 있음을 지적하였다.

따라서 도급인(발주자)과 수급인의 공동 산재예방활동을 촉진하는 방향으로 법을 해석할 필요가 있다. 예컨대 발주자 개념의 해석에 있어서 수급인과의 적극적인 산재예방활동이 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해온 징표로 해석되어선 안 될 것이다. 또한 사업장 내에서 발생하는 위험을 예방하고 안전질서를 유지하기 위한 도급인의 행위가 불법파견으로 해석되지 않도록 수급인 근로자에 대한 직접적인 안전보건조치 또는 이행 요구에 대한 법적 근거를 마련해야 한다.²⁶⁾

26) ① 도급인이 공사에 관한 업무보고를 받거나 공정률을 확인하는 행위는 발주자로서 공사단계를 파악하는 것으로 시공을 주도했다는 증거로 보기 어렵고, ② 위험작업에 대한 작업허가를 내주거나, 위험성 평가, 순찰점검 등을 통해 수급인의 위험한 작업행동을 파악하고 수급인에게 도급인으로서 안전한 작업을 요구하거나 수급인의 근로자 보호조치의 이행을 지도하려는 계획을 세운 것은 자신의 사업장 내에서 발생할 수 있는 위험을 관리하기 위해 수급인에게 계약상 요구할 수 있는 도급인의 사내 안전질서유지를 위한 행위로 보인다. ③ 도급인이 공사의 설계자이자 발주자로서 공사의 진행에 관한 질문을 하거나 설계와 상이한 공사에 대한 시정요구를 해야 할 의무가 있음을

6. 전문가 인터뷰

1) 전문가 인터뷰 개요

- 참여자 : 3명
 - 노동계 전문가 1명, 경영계 전문가 1명, 중소기업체 전문가 1명
- 인터뷰 방식
 - 연구의 주요 시사점에 대한 설명 후 전문가 토론 형태의 의견 수렴
- 인터뷰 질문지 : 부록5 참조

2) 「산업안전보건법」의 책임구조와 책임유형의 개선방안

(1) 위험창출자의 노무제공자에 대한 보편적 보호로 전환

(배경) 「산업안전보건법」은 법의 보호대상을 근로자에서 산업재해로부터 보호가 필요한 다양한 형태의 노무제공자로 확대하였다. 그러나 보호대상인 노무를 제공하는 자에 대한 정의나 해석기준이 없이 개별 조항을 통해 보호대상을 확장하는 방식을 취하고 있어 고용형태의 변화에 탄력적으로 대응하기 어려우며 보호의 사각지대가 발생하고 있다. 또한 작업환경의 근로조건은 실제 노무를 제공받는 자가 지배, 관리하고 있는 반면 「산업안전보건법」은 계약관계를 중심으로 보호대상과 책임주체를 설정하고 있어 화물차주, 건설기계조종(운전)사와 같이 계약상대방이 아닌 제3자에게 노무를 제공하는 경우 적절한 보호를 받기 어렵다. 한편 사업주의 입장에서 자신의 사업장 안에서 발

고려하면 회의에서 도급인이 언급한 사항들이 법이 요구하는 발주자와 설계자의 의무 범위를 넘어서 시공을 주도하기 위한 것으로 보긴 어렵다(인천지방법원 2023.6.7. 선고 2022고다1878 판결).

생하는 위험을 적절히 통제하기 위해서 노무를 제공하는 자를 지도, 감독할 필요가 있으며 고용형태에 따라 관리를 달리하거나 통제 필요성이 낮아지지 않는다.

(제언) 고용형태와 관계없이 위험을 창출한 사업주에게 위험에 노출되는 자를 보편적으로 보호하도록 의무를 부과하는 것이 실질적인 안전보건조치를 이행하고 사업장의 질서를 유지하는데 효과적인 방식이 될 것이다. 따라서 ① 사업주에게 자신의 사업장에서 노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호할 의무를 부과하고 ② 사업주에게 사내 안전보건질서유지를 위한 공·사법상 권한을 강화하고, ③ 타인의 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자(수급인)에 대해서도 산업안전보건법령 준수의무와 도급인에 대한 협력의무를 부과하는 방안을 제시하였다.

(의견) 전문가들은 위험을 창출한 자에게 위험에 노출되는 노무제공자를 보호하는 방식으로 「산업안전보건법」의 책임구조를 전환하는 것이 법의 전부개정 취지에 부합하고 산업재해를 예방하는데 효과적이라고 보았다. 노동계 전문가는 위험을 만든 사람에게 예방의무를 부여하는 것이 책임주의에 합당하며 실제 노동력을 제공 받아 이익을 취한 사람에게 노무제공자의 보호의무를 부과할 필요가 있다고 하였다. 중소기업 전문가는 현장의 안전을 확보할 수 있는 사업주가 노무제공자를 보호하는게 합리적이며 특수형태근로종사자나 1인 자영업자에 대해서도 보호가 필요하다고 보았다.

한편 경영계 전문가는 이미 「중대재해처벌법」이 수급인 등 폭넓은 보호대상을 설정하고 있으며 「산업안전보건법」의 보호대상도 보편적으로 확대될 것으로 전망하면서도, 법이 실효성을 가지려면 사업주가 보호해야 하는 노무제공자의 범위와 의무가 보다 명확하게 규정될 필요가 있다고 지적하였다. 「산업안전보건법」의 보호의무 위반은 사업주 처벌로 연계되기 때문에 「산업안전보건법」의 보호대상은 사업주가 지배·관리하는 산업재해 위험에 노출되는 자로 한정되어야 하며, 직접적 인과관계가 인정되지 않는 범주까지 사업주의 의무가 확장 되어서는 안된다고 보았다. 따라서 현재와 같이 산업재해로부터 보

호필요성이 높은 직종부터 점진적으로 보호대상을 넓혀가는 방식이 현실적인 방안이라 답했다.

(2) 책임주체의 유형과 의무의 체계화

(배경) 「산업안전보건법」 제5조 제1항은 사업주, 노무를 제공받는 자, 노무를 중개하는 자의 의무유형을 제2항은 유해위험물을 제조, 수입, 양도, 발주, 건설하는 자의 의무로 구분하여 사업주의 일반 의무를 규정하고 있다. 그러나 책임 주체의 유형과 근거가 모호하고 포괄적으로 규정되어 있다. 「산업안전보건법」은 산업재해의 위험을 통제할 수 있는 다양한 주체에게 산재예방 의무를 확대해 왔으며 앞으로도 변화하는 생산방식, 고용구조를 반영하여 더욱 다양한 유형의 책임주체가 새롭게 규정될 것이다. 그렇다면 「산업안전보건법」 제5조의 책임주체를 구체화하고 책임 유형과 의무를 수급자가 잘 인식할 수 있도록 정비할 필요가 있다. 각각의 주체가 지닌 권한과 지배·관리의 범위가 다르므로 책임유형을 세분화하여 권한에 맞는 의무를 부과할 수 있도록 체계화 할 필요가 있다.

(제언) 각 책임주체의 권한에 따라 의무를 부여할 수 있도록 유형을 체계화하고 노무 제공을 중개·알선하는 자, 장소 등을 제공하는 자의 의무를 신설하여 권한에 부합하는 의무와 범위를 설정할 수 있도록 세분화할 것을 제안하였다. 책임주체의 유형은 총 5가지이며 다음과 같다.

- ① 노무를 제공받는 자의 의무 : 사업주, 도급인, 관계 수급인
- ② 노무 제공을 중개·알선하는 자 : 플랫폼, 운수회사 등
- ③ 작업장소, 설비, 시설을 관리·운영하는 자 : 소유 사업장의 임대인 등
- ④ 유해위험 기계·기구를 제조, 수입, 양도, 대여, 설치 또는 사용하는 자
유해물질을 제조, 수입하는 자
- ⑤ 건설공사를 설계, 발주하는 자

(의견) 전문가들은 책임주체에 관한 일반규정이 포괄적으로 규정되어 있어 제안과 같이 책임주체와 의무를 체계화, 구체화하여 의무를 명확히 하는 것은 수급자에게 도움이 될 것으로 보았다. 노동계 전문가는 「산업안전보건법」이 도급인의 책임을 강화하게 된 배경을 고려하면 도급인의 영향이 미치는 작업장소 등에 대하여 책임이 광범위하게 인정될 필요가 존재하며, 책임을 구체화 하는 것이 과도기에 있어서 사업주의 부담이 다소 증가하는 것으로 느껴질 수 있으나 산재예방의 효과를 생각하면 장기적으로 도움이 될 것이라고 보았다. 경영계 전문가는 「산업안전보건법」 제5조의 개선을 통해 책임주체별로 의무를 정리하고 명확히 해주는 것은 수급자의 이해를 도울 수 있다고 보았다. 특히 관계수급인의 의무에 대하여 명시할 필요가 있다고 하였다. 사내하도급에서 관계수급인은 사업주로서 의무를 부담해야 함에도 도급인에게 사업주 의무를 전가하는 상황이 발생하고 있어 관계수급인과 도급인의 의무를 가이드, 지침 등으로 구체적으로 제시해 줄 필요가 있다고 보았다. 또한 도급인이 지정, 제공한 장소라도 수급인이 실질적으로 지배, 관리하고 있다면 도급인에게 책임을 묻는 것은 과도한 의무를 부과하는 것으로 보인다면, 도급인이 지배, 관리하는 장소와 임대하여 수급인이 지배, 관리하는 장소를 구분하여 도급인의 의무를 제한해 줄 필요가 있다고 하였다. 중소기업 전문가는 작업 환경과 여건에 따라 도급인, 관계수급인의 역할과 책임을 나누는 것은 필요하나 위험을 실질적으로 예방하기 위해서는 협력이 더 중요할 것으로 보이며 각각의 역할과 협력에 관한 사항을 계약에 반영할 수 있도록 가이드가 필요하다고 보았다.

2) 사업자 구성원의 산재예방 역할분담 방안

(1) 경영책임자의 역할 배분 및 관리 권한 강화

(배경) 산업안전보건법령상의 의무를 사업주가 직접 · 관리하는 경우도 있으나(소규모 사업장) 주로 대리인(공장장 등), 사용인(관리감독자), 기타 종업원

에 의해서 이행되고 있다. 그러나 ① 법령상 행위자를 선임·지정했으나 실질적인 업무 수행 권한을 부여하지 않은 경우, ② 법령상 행위자를 선임·지정할 의무가 없으나 관행적으로 사업주 대신 실무자가 업무를 수행하는 경우와 같이 업무 수행의 주체가 모호하거나 권한 없이 의무만 부담하는 사례가 발생한다. 따라서 사업장의 실태에 맞게 안전보건활동이 실행될 수 있도록 사업주의 유연한 권한의 배분을 촉진하되 권한의 위임과 이행을 성실하게 한 사업주는 법 위반의 책임을 면하고, 행위자에게 권한을 부여하지 않거나 이행을 관리·감독하지 않은 사업주는 처벌하는 형태로 처벌구조의 변화가 필요하다.

(제언) ① 안전보건경영책임자의 역할 배분의 자율권 확대하여 법령에 정한 최소 기준을 상회하는 산재예방의무 이행주체에 대한 자율적 선임·지정권한을 부여하고, ② 안전보건경영책임자의 관리책임을 강화하여 소속 근로자에게 산업안전보건법령의 의무 이행을 위임하는 경우 업무수행에 필요한 권한을 부여하고 해당 업무의 수행에 관하여 반기 1회 평가할 의무를 부과토록 규정 신설하고, ③ 수사·감독 시 행위자의 직책이 아닌 권한 유무에 따라 법 위반 행위자 특정할 것을 제시하였다.

(의견) ① 산재예방의무 이행주체에 대한 자율적 선임·지정권한 부여에 대하여 노동계 전문가는 법령을 상회하는 기준으로 추가적인 안전보건담당인력을 선임·지정하는 것은 반대하지 않았다. 다만 관리감독자의 범위를 넓히는 경우 책임과 역할이 모호해 질 수 있는 점을 지적하였다. 현장의 작업행동을 감독할 수 있는 자를 관리감독자로 지정하는 것이 원칙이며 사무직만을 사용하는 사업처럼 위험도가 낮거나, 5인 미만의 소규모 사업장에 대해서는 관리감독자 지정 기준을 완화하거나 지정으로 인한 행정적 부담을 줄여주는 방식으로 운영의 묘를 발휘하는 것이 필요하다고 보았다. 경영계 전문가는 이미 사업장에서는 법적 선임기준보다 많은 안전보건관리인력을 업무에 투입하고 있으며 기업 자율로 선임권한을 부여하더라도 선임시 발생하는 행정적 의무에 대한 부담이 있기 때문에 법적 최소기준을 유지할 것이라 보았다. 한편 은행과 같이 사업의 규모는 크지만 산업재해의 위험도가 낮고 소규모 인력이 분

산되어 영업하는 사업장에 대해서는 현실적인 안전보건관리 인력의 운영 방안, 특히 관리감독자의 지정을 위한 가이드가 필요하다고 하였다. 중소기업 전문가는 현장마다 관리감독자가 상주하는 것이 원칙이지만 업종의 산업재해 위험도와 안전관리 가능성에 따라 규제를 완화하여 인력 운영의 자율성을 보장할 필요가 있다고 하였다. 소규모 점포는 점장이 근로자인 경우가 많으며 안전보건의 전문성 등을 고려하면 본사 차원에서 관리감독자를 지정하여 산재예방 역할을 수행토록 하고 점장은 보조적으로 모니터링 하는 방식으로 운영하는게 효과적이라고 하였다.

② 산업안전보건법령에 안전보건경영책임자의 관리책임을 강화해야 한다는 의견에 대하여, 노동계 전문가는 「산업안전보건법」상 부여하려는 경영책임자의 의무는 「중대재해처벌법」의 안전보건관리체계 구축 및 이행조치 수준으로 반영하되 「산업안전보건법」과 연계하여 경영책임자의 의무를 명확하게 규정하는 것이 좋을 것이라고 보았다. 반면 중소기업과 경영계 전문가는 「산업안전보건법」 내에 경영책임자의 의무를 부여하는 것은 「중대재해처벌법」과 동일한 의무주체에게 동일한 의무를 주는 것으로 이중적 규제가 될 수 있으며, 차라리 「중대재해처벌법」의 중대산업재해에 관한 내용을 「산업안전보건법」으로 통일하여 하나의 법률로 규제하는 것이 법의 체계성을 기하고 수급자의 이해를 돕는데 도움이 될 것이라 보았다.

③ 지위가 아닌 권한의 유무에 따라 법 위반의 행위자를 특정해야 한다는 의견에 대하여, 노동계 전문가는 「산업안전보건법」 위반의 행위자를 특정함에 있어서 지위가 아닌 권한의 유무를 판단하는 것에 동의하며 중요한 판단 기준으로 업무를 수행할 수 있는 시간이 부여되었는지를 확인해야 한다고 하였다. 경영계 전문가는 직무를 수행하도록 보직을 부여하는 것이며 업무를 수행할 수 있음에도 개인이 직무를 해태한 것이라면 행위자의 법 위반으로 보아야 한다고 했으며, 중소기업 전문가는 경영책임자가 역할을 주고 이행여부를 평가하여 피드백을 했다면 정상적인 역할을 부여한 것으로 해석해야 한다고 하였다.

(2) 관리감독자의 책임 인식 및 안전관리역량 강화

(배경) 관리감독자는 작업 공정의 위험성을 평가하고 근로자에게 안전보건에 관한 정보와 교육을 제공하고 작업을 지휘·감독하는 지위에 있다. 그러나 사업장 인터뷰 결과 본인의 역할을 인식하지 못하거나 안전보건의 전문성 부족을 이유로 관리감독자가 산업안전보건법령상의 의무를 이행하지 않는 경우가 발생하고 있다.

(제언) 산업안전보건법령상 관리감독자의 지위와 역할에 대한 교육 등을 통해 안전보건관리가 본인의 업무임을 인식할 수 있도록 하고, 성과평가지표 내에 안전보건활동에 관한 지표를 반영하여 상벌과 연계될 수 있도록 유도할 필요가 존재한다.

(3) 안전보건관리조직의 역할과 위상 강화

(배경) 안전보건관리부서의 인력과 예산은 증가하였으나 작업부서에서 수행해야 하는 안전보건활동을 안전보건관리부서에서 대신 수행하게 하거나 작업부서에서 발생하는 위험을 점검·감독하고 개선시킬 수 있는 권한이 안전보건관리부서에게 부여되지 않으면, 작업부서의 안전관리역량은 향상되지 않고 현장에서 발생하는 리스크를 관리하기 어려워진다. 따라서 안전보건관리조직의 위상과 권한을 강화하여 사업장 내 안전보건을 유지할 수 있도록 역할을 부여해야 한다.

(제언) ① 취업규칙 또는 안전보건관리규정 내에 안전보건관리부서의 권한과 업무에 관한 사항을 규정하고 위임된 사항의 위반에 대해서 사업주를 대신하여 즉시 조치를 취하거나 징계 등을 요구할 권한을 부여한다. ② 사업장 안전보건관리조직 운영방침에 대한 가이드를 제공하여 안전보건관리부서가 전사적인 안전보건계획을 수립하고, 각 부서에서 안전보건활동이 이루어질 수 있도록 조직의 체계와 업무를 분장하고, 현장의 역량을 강화시키고 작업을 점

검·감독하여 위험을 개선할 수 있도록 적절한 역할과 권한의 부여 방안을 제시한다.

(4) 안전보건활동에 대한 평가와 피드백 반영

(배경) 사업장 내 안전보건 주체들의 산재예방 역할 인식 및 안전보건활동의 정착을 위해서 개인 또는 조직에 대한 성과평가와 상벌제도의 도입이 필요한 것으로 나타났다.

(제언) 안전보건관리책임자와 관리감독자의 안전보건활동에 대한 성과평가지표를 반영하되 안전에 대한 투자가 생산의 감소로 나타나는 등 역할 갈등이 발생하지 않도록 성과지표를 구성할 필요가 있다. 또한 사업주의 사내 안전보건질서유지를 위한 평가와 징계 기준을 설정하는 과정에서 현장의 위험을 인지하고 있는 근로자와 노조 등 근로자대표의 참여를 보장할 필요가 있다.

(5) 종합 의견

(의견) (2)~(4)의 제언에 대하여 노동계 전문가는 안전보건관리부서의 역할과 위상을 강화하는 것은 취지에 공감한다고 응답하였다. 안전보건활동에 대한 평가도 좋지만 근본적으로 사업주의 안전의지와 경영방침이 더 중요하다고 보았다. 생산 또는 품질이 우선적인 가치로 포지셔닝 되면 안전경영이 후순위로 밀려난다고 지적하였다. 경영계 전문가는 안전보건관리부서의 권한과 역할은 법 보다 회사의 내규 또는 안전보건규정으로 부여되어야 한다고 보았다. 안전보건규정에서 평가와 상벌에 대한 내용을 반영할 수 있으나 정부가 가이드를 제시하여 지도하더라도 노사협의 절차를 거치는 과정에서 상벌제도 도입에 대한 합의가 어려울 것으로 보았다. 중소기업 전문가는 제언된 내용들을 법으로 강제하더라도 영세한 사업장에서는 준수하기 어려울 것으로 보이며, 이직률이 높은 중소기업의 상황에서 내규 등이 효력이 있을지 의문이라고 답했다.

3) 사내하도급 사업장에서 산재예방을 위한 역할분담 방안

(1) 도급의 개념 재정의

(배경) 「산업안전보건법」은 도급의 범위를 명칭에 관계없이 업무를 타인에게 맡기는 것으로 넓게 해석하고 있다. 도급인이 지배·관리하는 ‘장소’(도급인의 사업장 또는 지정·제공한 21개 위험장소)에서 작업하는 수급인의 ‘근로자’에 대한 도급인의 안전보건조치의무를 부과하여, 도급인의 사업 운영과 관련성이 떨어지는 부수적 작업이나 도급인에게 전문성이 없는 작업에 대해서도 사업주에 준하는 안전보건조치의무를 부과하고 있다. 그러나 「산업안전보건법」이 도급인의 책임을 강화한 이유는 자신이 부담해야 하는 ‘사업 운영상의 위험’을 적절한 조치 없이 타인에게 전가하지 못하도록 하는데 있으며, 도급인의 사업과 밀접한 관련 없는 독립적인 수급인의 업무까지 도급인이 지배·관리하는 것으로 보아 의무를 부과하는 것은 과도하다는 지적이 있다.

(제언) 도급인이 관리해야 하는 범위를 도급인이 지배·관리하는 ‘장소’가 아닌 지배·관리하는 ‘주된 사업’의 개념으로 개선할 것을 제안하였다. ① 도급의 정의를 “명칭에 관계없이... 그 밖의 ‘업무’를 타인에게 맡기는 계약”에서 “명칭에 관계없이... 그 밖의 ‘사업의 운영과 밀접한 업무’를 타인에게 맡기는 계약”으로 변경하여 주요 생산설비의 정비와 보수, 청소, 경비와 같이 사업의 운영과 밀접하고 수급인의 작업에 영향을 미칠 수 있는 작업에 대해서는 현재와 같이 도급인의 의무를 인정하되, ② 수급인이 독자적으로 운영이 가능한 구내식당, 매점 등에 대해서는 도급의 범위에서 제외하고 도급인에게 임대한 작업장소, 설비, 시설에 대한 관리·운영하는 자로서의 의무를 부담하도록 개선할 필요가 있다. 관리·운영자의 책임은 제공한 장소, 시설 등에서 발생하는 위험을 예방할 의무로 제한되며 수급인의 근로자나 수급인의 작업에 대한 총괄적 관리의무를 부담하지 않는다.

(의견) 도급의 개념을 지배·관리하는 ‘주된 사업’의 개념으로 개선하자는 의견에 대하여 노동계 전문가는 위험한 작업을 타인에게 맡기는 경우 작업을 의뢰한 사람이 발생하는 위험에 대해 책임을 부담할 필요가 있으며 장소에 국한되지 않고 폭넓게 책임을 부담할 필요가 있다고 하였다. 반면 경영계와 중소기업의 전문가는 「산업안전보건법」의 도급의 개념이 도급인의 사업관련성, 실질적인 지배관리 가능성에 대한 고려가 부족하고 도급인의 의무가 불명확하여 법을 준수하기 어려운 구조임을 지적하였다. 경영계 전문가는 도급인의 의무 범위는 도급인의 주된 사업과 불가분의 작업으로 제한되어야 하며, 고위험 작업에 대한 관리로 집중해야 실효적인 산재예방이 가능하다고 보았다. 중소기업 전문가는 도급의 개념이 재정의 될 필요가 있으며 연구진의 제언에 동의한다고 하였다.

(2) 발주자의 해석 기준 제시

(배경) 최근 「산업안전보건법」의 발주자 지위에 관한 법원의 판단이 나뉘면서 현장의 혼란이 가중되고 있다. 판례는 ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자’는 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 의미하는 것이 아니라, ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’를 의미한다고 하여 지위의 유무를 판단하고 있다.²⁷⁾ 인천 갑문보수공사사건 1심에서는 발주자가 공사에 대한 안전관련 회의를 실시하고, 협의체를 구성하고, 공사현황을 보고받고, 위험 작업에 대한 허가를 하는 등의 행위에 근거하여 시공을 주도하여 총괄·관리하는 지위에 있다고 해석하였다. 반면 2심은 발주자는 전문건설공사를 실시할 자격을 갖추지 못했고, 건설공사 시공에 대한 전문성이 부족하다는 점에서 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있다고 보지 않았다. 두 판례 모두 발주자의 지위에 대한 해석 기준을 명확히 제시하지 못하여 사업장의 안전보건관리의 혼선을 가져오고 있으며 건설공사 발주자와 도급인을 구분하는 해석기준을 제시할 필요가 있다.

27) 대법원 2022.10.27. 선고 2020도15325 판결.

(제언) 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 하는 지위에 있는 도급인은 ① 건설공사 자체가 도급인의 사업의 본질적이고 필수적인 일부로서(주요 생산기계에 대한 유지·보수 공사 등) 도급인이 수급인의 공사에 영향을 미치거나 관여해야 하는 경우, ② 도급인이 지배하는 특수한 위험요소가 있어 도급인이 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 않고서는 수급인이 「산업안전보건법」에서 정한 안전·보건조치를 실질적으로 이행하는 것이 현저히 곤란한 경우, ③ 도급인과 수급인의 전문성, 규모, 도급계약의 내용 등에 비추어 볼 때 도급인에게서는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 능력이 있는 반면에 수급인에게서는 「산업안전보건법」이 정한 안전·보건조치를 스스로 이행할 능력이 없음이 명백한 경우로 해석 기준을 제시한다.²⁸⁾

(의견) 전문가들은 발주자 지위의 해석에 대한 해석기준이 명확해질 필요가 있다는 점에 동의하였으나 세부적인 기준에 대해서는 이견이 있었다. 노동계 전문가는 시공 자격의 유무는 중요한 것이 아니며 발주자가 건설공사의 위험을 예방할 수 있는 지위에 있는지 판단해야 한다고 보았고, 경영계 전문가는 「산업안전보건법」상 발주자로서의 의무를 이행하면 공사의 시공이 가능한 경우 도급인이 아닌 발주자로 보아야 하고, 「산업안전보건법」상 발주자의 의무를 이행하거나 그 이행 여부를 확인하기 위한 행위에 대해서는 시공을 총괄·관리하는 행위로 해석해선 안된다고 하였다.

(3) 도급인의 사내 안전질서유지권한 강화

(배경) 사내하도급에서 사업주의 안전보건관리의 애로사항으로 ① 관리대상 작업의 방대함(부수적 사업 포함), ② 도급인의 전문성 부족(수급인의 전문성), ③ 수급인의 사업주 의무 회피, ④ 수급인 근로자에 대한 직접 조치의 제약(불법파견)이 파악되었다.

28) 울산지방법원 2021.11.11. 선고 2021고단1782 판결의 해석기준에 수급인의 작업수행과 안전보건확보에 도급인이 영향을 주거나 관여해야 하는 사유를 보완하였다.

(제언) 도급인과 수급인의 역할 분담을 논의하기 위해서는 우리나라 사내하도급의 특수성이 고려되어야 한다. 오랜 기간 기업은 근로자를 채용하는 대신 낮은 비용으로 고용유연성을 확보할 수 있는 노무도급을 선호해 왔으며 저가 입찰과 재하도급을 통해 안전보건관리 역량이 부족한 수급인들을 증가시켰다. 정상적인 도급계약에서 수급인은 독립적으로 안전보건관리를 수행해야 하지만 영세하고 역량이 부족한 수급인이 사업주로서 스스로 안전보건관리를 이행할 것을 기대하기 어려운 실정이다. 이러한 이유로 다른 국가들과 달리 도급인과 수급인의 협력관계 중심의 안전보건관리가 아닌 도급인에게 수급인 근로자의 산업재해예방을 위한 직접적인 의무를 부과하고 있는 것이다. 이러한 법의 개정 배경을 고려하면 ① 도급인에게 총괄적 관리책임을 부여하되, ② 적격 수급인을 선정하도록 유도하고, ③ 원하청 안전보건활동을 강화하여 수급인의 역량을 높여 나가는 것이 효과적인 방안일 것이다.

도급인의 총괄적 책임을 부여하는 대신 사내 안전질서유지를 위한 권한을 강화할 필요가 있다. ① 수급인 근로자에 대한 도급인의 직접적 안전보건조치와 시정 요구가 가능하도록 해석근거를 마련하고, ② 도급인의 정당한 지시에 불응 시 제재수단(작업중지권, 노무수령거절권, 퇴거요구권, 계약해지 등)을 마련하여 실효적 관리가 가능하도록 권한을 강화할 필요가 있다. 또한 수급인의 의무를 명확히 규정하여 ③ 수급인에게 사업주로서 자신의 근로자에 대한 일차적인 안전보건조치의무를 이행토록 하여 안전보건관리역량을 높이고 ④ 관계수급인, 자영업자 등 도급인의 사업장 내에서 작업하는 자들에게 도급인에 대한 협력의무를 부과할 필요가 있다.

(의견) 도급인의 안전질서유지를 위한 권한을 강화하자는 의견에 대해서 노동계 전문가는 수급인의 역량을 강화하기 위한 원하청 공동 안전보건활동이 활성화될 필요가 있다는 점에 동의하지만 수급인 뿐 아니라 수급인 근로자에 대한 직접적 통제권이 강화되면 불안정한 작업에 대한 지시 또는 불법파견에 준하는 업무상의 지시가 발생할 수 있다는 우려를 표했다. 반면 경영계 전문가는 사내하도급에서 도급인의 의무와 책임이 사업주에 준할 만큼 강하게 부

과된다면 예방을 위한 권한도 강화되어야 한다며 수급인 근로자에 대해서도 직접적 지시권을 행사할 수 있어야 한다고 하였다. 중소기업 전문가는 사업주에게 권한 없이 안전에 대한 책임을 물을 수 없다며 총괄적 책임을 묻기 위해서는 권한을 강화할 필요가 있다고 보았다. 다만 수급인이 전문적인 업무에 있어서는 도급인의 전문성이 부족하여 관리에 한계가 발생할 수 있기 때문에 책임의 제한이 필요하다고 보았다.

(4) 사내하도급의 안전보건활동 활성화를 위한 법 해석 방향

(배경) 「산업안전보건법」은 사내하도급에서 도급인과 수급인의 협력적 산재예방활동을 촉진하기 위해 다양한 의무를 부여하고 있다. 또한 수급인의 안전보건관리역량을 향상시키기 위해서 원하청 공동 산재예방활동을 촉진할 필요가 있다. 그럼에도 발주자나 도급인의 「산업안전보건법」상 산업재해예방 조치나 사내 안전질서유지 및 증진을 위한 활동이 불법파견에 해당하거나 총괄적 관리책임을 묻는 근거로 사용된다면 산재예방을 위한 수급인과의 협력과 활동이 위축될 수 있다.

(제언) 「산업안전보건법」의 적용과 해석 관한 판례와 행정해석은 도급인과 수급인의 협력을 촉진하는 방향으로 이뤄져야 한다. 도급인의 안전보건조치 및 산재예방활동이 불법파견의 징표로 해석되거나 원·하청의 안전보건활동을 위축시키는 근거로 사용되어선 안 될 것이다. 따라서 ① 사내 안전질서유지 및 증진을 위한 도급인의 지원과 활동이 불법파견이나 도급인의 책임을 묻는 근거로 사용되지 않도록 법 해석 근거를 마련하고, ② 적격 수급인을 선정·관리하고, 수급업체 등에 대한 산업안전보건법령상의 산재예방활동을 적극적으로 이행한 도급인에 대해서 산재예방의무 위반 책임의 제한(면책)이 필요하다.

(의견) 전문가들은 사내하도급에서 도급인과 수급인의 협력과 산재예방을 위한 공동 활동이 활성화 되어야 한다는 점에 동의하였다. 경영계 전문가는

사내하도급에서 「산업안전보건법」의 의무들이 도급인의 의무에 집중되어 있다는 점을 지적하고, 수급인에게도 명확한 의무가 부여되어야 하고 원청과 하청이 함께 협력할 수 있도록 법 체계와 법 해석이 변해야 한다고 보았다.

4) 산재예방 책임주체로서 근로자 역할 강화

(배경) 근로자는 작업현장의 위험을 인식하고 예방하는데 중요한 역할을 하는 주체이다. 그러나 현행 「산업안전보건법」의 근로자 의무(제6조)는 근로자를 법령의 기준을 준수하고 사업주 등의 관계인이 실시하는 예방조치에 따르도록 하는 수동적 보호대상으로 규정하여 산재예방 주체로서 근로자의 역할을 적절히 부여하지 못하고 있다. 향후 산재예방 주체들의 책임에 기반 한 자기규율이 정착되려면 「산업안전보건법」의 근로자 의무와 역할을 개선하여 사업장 안전보건 개선 및 산재예방 활동의 참여를 촉진할 필요가 있다.

(제언) 근로자에게 산재예방의 주체로서 보다 적극적인 의무를 부여해야 한다. 주요 선진국에서는 근로자의 의무를 구체적으로 기술하고 있는데 이를 참고하여 국내의 근로자 의무의 개선안을 다음과 같이 제시한다. ① 근로자는 작업 수행 시 자신과 타인의 안전에 주의를 기울이고(주의의무), ② 산재예방 조치 및 산업안전보건법령 준수를 위한 사업주 등의 지시나 훈련을 따르고(준수의무), ③ 위험을 발굴하고 개선에 참여하며(참여의무), ④ 급박한 위험을 발견하면 관리감독자 등 조치를 취할 수 있는 자에게 신고할 의무(신고의무)를 반영해야 한다. 다만 근로자의 의무는 사업주의 의무를 전가되는 형태로 규정되어서는 안 되며, 사업주가 산업재해를 예방하거나 산업안전보건법령을 준수하기 위하여 지시 또는 훈련한 사항에 한하여 의무가 부여되어야 한다. 또한 근로자의 법 위반을 이유로 사업주가 관리·감독 등 「산업안전보건법」상 의무를 면할 수 없으며(항변사유로 사용할 수 없음) 근로자 개인에 대한 과도한 징계 또는 손해배상이 청구되지 않도록 책임 제한에 대한 가이드를 제시할 필요가 있다.

(의견) 노동계 전문가는 근로자의 의무에 대해서 선언적 의무를 부과해야 하며, 직접적 처벌을 두는 경우 책임에 대한 부담감으로 근로자 참여가 위축될 수 있다는 점을 지적하였다. 또한 개정 시 산업안전보건법령상의 사업주 의무를 근로자에게 전가하거나 근로자의 법 위반을 사업주 처벌의 면책사유로 악용되지 않도록 해야 하며, 근로자의 책임의 한계를 설정하여 작업중지 등으로 인해 손해배상 청구를 당하지 않도록 보호해야 한다고 하였다. 경영계 전문가는 산재예방의 주체로서 근로자의 의무를 구체화 하는 것에 동의하나 이미 업무상과실치사상죄로 책임을 묻고 있기 때문에 법적인 패널티를 부과하는 것은 큰 효과가 없을 것으로 보았다. 오히려 노사가 합의하여 작업자의 의무를 사내 규정으로 반영하고 사업장의 문화로 정착시키는 것이 더 효과적이라고 보았다. 중소기업 전문가는 근로자의 안전수칙 미준수가 중소기업 사업장에서는 안전관리의 애로사항중 하나이며, 근로자에게 구체적인 법적 의무를 부여하는 것은 인식 개선에 도움이 될 것이라고 하였다. 또한 근로자의 법 위반 시 책임제한이 필요하며 사업주에게 근로자 잘못에 대한 면책을 두는 것이 합리적이라 하였다.

V. 결 론



V. 결 론

본 연구는 「산업안전보건법」의 기능과 역할의 변화에 따라 위험을 실질적으로 통제할 수 있는 자에게 노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호할 수 있도록 「산업안전보건법」의 책임구조와 책임주체의 개선방안을 검토하였다. 그리고 기업이 자기규율 중심의 예방활동을 추진해 나갈 수 있도록 산재예방을 위한 구성원의 역할 분담 방안을 제시하였다.

II장에서는 「산업안전보건법」의 변천과정을 통해 법의 역할과 기능의 변화를 살피고, 산업재해로부터 노무를 제공하는 자를 보편적으로 보호하기 위한 「산업안전보건법」의 책임구조 개선 필요성을 확인하였다. 또한 법령과 판례 등을 분석하여 「산업안전보건법」상 의무의 이행주체와 법 위반시 처벌구조로 인한 문제점을 파악하였다. 그 결과 계약관계를 중심으로 한 책임주체 설정의 한계, 책임주체와 의무의 포괄적 규정으로 인한 책임의 모호성, 대리인에 의한 의무 이행과 처벌의 위하력 부족, 사업주 중심의 산재예방활동의 한계, 사내하도급 도급인의 관리·감독의 한계 등이 문제로 파악되었다.

한편, 사업장의 산재예방의무의 이행 실태에 관한 사업장 관계자 인터뷰를 실시하여 산업안전보건법령상의 의무가 사업장에서 어떻게 이행되고 있는지를 확인하고 효과적인 산재예방을 위한 구성원의 역할분담 방안과 법제도의 개선방안을 수립하였다. 그 결과 안전보건관리부서의 역할 오인 및 권한 부족, 안전보건관리책임자와 관리감독자의 역할 갈등, 관리감독자의 역할 인식과 전문성 부족, 사내 안전질서 형성 과정에서의 근로자 참여 부재, 도급인의 안전보건관리범위와 수급인 근로자에 대한 직접적 조치 제약이 문제점으로 파악되었다.

III장에서는 EU, 영국, 호주, 독일, 일본의 「산업안전보건법」의 책임주체와 의무의 내용을 살피고, 산재예방을 위한 구성원의 역할분담에 관한 제도와 사례(근로자 의무와 권한, 위험성평가 가이드 등)를 분석하였다. 또한 하나의 사

업장 내에서 다수의 사업주체가 함께 작업하는 경우의 역할분담에 관한 사례(건설공사 규정 및 OSHMS 사내도급 가이드 등)를 분석하였다. 시사점은 다음과 같다. ① 실제로 위험을 제거하거나 통제할 수 있는 사람에게 권한에 부합하는 의무를 부여한다. ② 노무제공자의 안전에 영향을 미치는 다양한 주체에게 역할을 부여한다. 여기에는 직접적으로 노무를 제공받지 않지만 노무제공과정에서 위험을 예방할 수 있는 자(발주, 설계, 제조, 수입, 대여 등)가 모두 포함된다. 또한 사업을 운영하는 자가 아니라도 산업재해 발생에 영향을 미칠 수 있는 임원, 근로자 등에게도 의무와 역할을 부여된다. ③ 각 책임주체들의 의무 내용과 역할은 법령, 규정, 지침, 가이드 등을 통해 최대한 명확하게 제시한다. ④ 각 책임주체에게 노무제공 과정에서 재해발생의 위험을 고려할 의무와 책임주체 상호 간의 협력의무(호주 PCBU의 협력의무)를 부여한다. ⑤ 각 책임주체의 책임영역을 명확히 하되 상호 간 협력 의무 외에는 서로를 간섭하여 규제하는 의무를 두고 있지 않다.

IV장에서는 앞서 파악한 「산업안전보건법」의 책임주체와 책임구조의 문제점의 개선방안을 제시하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

1. 「산업안전보건법」의 책임구조와 책임주체의 개선 방안

첫째, 「산업안전보건법」의 산재예방 책임구조를 개선할 것을 제안하였다. 「산업안전보건법」은 산업재해로부터 보호 필요성이 높은 다양한 고용형태의 노무제공자를 보호하는 법률로 기능과 역할이 확대되었으나 노무를 제공하는 자에 대한 보편적 보호가 아닌 보호대상을 제한적으로 확장하는 형태를 취하고 있다. 이러한 방식으로는 다양한 고용형태에 탄력적으로 대응하기 어려워 법의 개정 목적을 달성하기 어렵다.

연구에서는 노무제공자에 대한 보편적 보호 필요성을 제시하고, 계약관계라는 외형이 아닌 실질적 노무제공관계에서 위험을 지배·관리하는 사업주에

게 위험에 노출되는 자를 보호하도록 책임구조를 개선할 것을 제안하였다. 산재예방의무를 부담하는 노무를 제공받는 자는 ① 노무제공자와 사용지휘관계에 있는 사업주, ② 노무제공자의 작업수행에 영향을 미치는 사업주, ③ 노무제공자의 작업수행에 영향을 미치지 않으나 자신이 지배·관리하는 시설 등을 제공한 자의 의무로 구분하고, ①, ②의 유형의 사업주에게 노무를 제공받는 자로서 권한에 부합하는 산재예방의무를 부여할 것을 제안하였다.

둘째, 「산업안전보건법」의 책임주체를 구체화하고 유형을 체계화 할 것을 제안하였다. 현행 「산업안전보건법」의 책임주체는 포괄적인 유형으로 분류되어 있어 수급자가 어떤 의무를 부담하는지 인지하기 어렵다. 또한 도급사업의 해석에 있어서 사업운영을 통한 영향력과 장소에 대한 영향력이 구분되지 못하고 도급인이 지배·관리하는 영역에 대한 해석에 혼란을 겪는 상황이다. 한편 최근 플랫폼 사업 등에서 노무제공을 중개, 알선하는 형태의 계약이 확산되고 있다. 직접 노무를 제공받지 않더라도 노무제공자의 안전보건에 영향을 미치는 노무제공을 중개하는 자에 대해서도 책임을 부과할 필요가 있다.

연구에서는 「산업안전보건법」의 책임주체를 구체화하여 ① 노무를 제공받는 자, ② 노무 제공을 중개하는 자, ③ 장소, 시설 등을 제공하는 자, ④ 유해·위험물을 생산(제조, 수입, 설치)하는 자, ⑤ 유해·위험물을 사용하는 자, ⑥ 유해·위험물을 제공(양도·대여)하는 자, ⑦ 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미치는 자로 구분할 것을 제안하였다. 이 중 ②와 ③은 새롭게 반영되는 책임주체이다. 그리고 i) 노무를 제공받는 자의 의무, ii) 노무제공을 중개하는 자의 의무, iii) 장소, 시설 등을 제공하는 자의 의무, iv) 유해·위험물을 생산, 사용, 제공하는 자, v) 발주와 설계 등 제3자의 위험에 영향을 미치는 자의 의무 유형으로 체계화 할 것을 제안하였다.

또한 서로에게 위험을 발생시킬 수 있는 책임주체간의 위험의 평가, 예방조치, 정보제공 등 협력에 관한 의무를 규정할 것을 제안하였다.

2. 사업장 구성원의 산재예방 역할분담과 권한 부여 방안

사업장의 산재예방활동을 강화하기 위한 구성원의 역할분담과 권한부여 방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 경영책임자의 역할과 책임을 강화하고 「산업안전보건법」에 반영할 것을 제안하였다. 경영책임자는 안전보건에 관한 최종적 결정권을 행사하는 자로 사업장의 안전보건체계를 구축하고, 구성원에게 산재예방을 위한 역할과 권한을 부여하고, 구성원의 안전의식을 높이고 활동을 촉진하여 안전보건 질서를 형성하는데 큰 영향을 미친다. 그러나 「산업안전보건법」에는 산재예방을 위한 경영책임자의 역할과 의무에 대한 규정이 없으며 「중대재해처벌법」 상에 경영상의 의무만 제한적으로 부과되어 있다. 따라서 경영책임자에게 ① 사업장 구성원이 산업안전보건법령에서 정한 안전보건조치 의무를 이행하고 법령상의 의무를 준수하도록 관리·감독할 의무, ② 산업안전보건법령상 선임된 자의 업무수행을 위해 필요한 권한, 예산을 제공하고 업무수행을 평가·관리할 경영상 의무, ③ 계약상 안전배려의무 이행을 위해 사내 안전보건질서를 유지·증진할 의무를 부여하되, 각각의 법률로 규정하기보다 법의 체계성을 높이고 수규자의 편의를 위해 「산업안전보건법」에서 규정할 것을 제안하였다.

둘째, 구성원의 역할과 의무를 구체적으로 제시할 것을 제안하였다. 구성원의 역할 분담은 법령에 의한 규제보다 정부가 업종별, 규모별 특성을 고려한 다양한 가이드를 제공하고, 사업장 내에서 안전보건규정, 위험성평가 지침, 작업계획서 등을 통해 사업장의 특성을 반영하여 구성원의 역할과 의무를 구체화할 것을 제안하였다.

셋째, 관리감독자의 역할 인식 및 안전관리역량을 강화할 것을 제안하였다. 관리감독자의 작업지휘와 훈련에 따라 근로자가 위험에 대처하는 능력이 크게 달라질 수 있기 때문에 관리감독자의 안전에 대한 인식과 활동을 촉진시키

고 역량을 강화할 필요가 있다. 관리감독자의 역할에 대한 인식을 높이기 위해 관리감독자의 역할과 의무에 대한 교육을 실시하고, 전문성을 강화하고, 성과 평가 내에 안전보건지표를 반영하고, 사업장 내에서 안전수칙을 위반하는 경우 개선을 위한 제재수단을 마련하여 실행에 참여시킬 것을 제안하였다.

넷째, 안전보건관리부서의 산재예방점검 및 조치 권한을 강화할 것을 제안하였다. 전사적인 안전보건관리체계를 구축하도록 조언하고, 구성원의 역할과 의무를 이행을 지원하며, 현장을 점검·지도하는 안전보건관리부서의 역할을 명확히 할 것을 제안하였다. 또한 안전보건관리부서의 장에게 안전수칙의 제정, 점검, 평가할 권한과 실질적 제재수단을 부여하여 안전수칙을 위반하여 위험을 발생시키거나, 위험이 존재함에도 적절한 조치를 취하지 않은 구성원과 수급인에게 실질적 불이익조치를 취할 수 있도록 권한을 부여할 것을 제안하였다.

다섯째, 안전보건활동에 대한 평가와 피드백을 반영할 것을 제안하였다. 사업장에 안전보건관리시스템을 정착시키고 구성원의 참여를 유도하려면 구성원들과 함께 주요 위험작업과 안전수칙 위반 유형을 함께 정하고, 취업규칙이나 안전보건관리규정에 위반에 대한 제재 절차와 방식을 정하고, 예방 활성화를 위한 인센티브 등에 대해 충분히 논의하여 사내 안전질서유지를 위한 활동에 대하여 평가제도를 마련할 필요가 있다. 또한 안전보건활동을 관리하고 점검하는 프로세스를 마련해야 하며, 위반사실의 적발 시 내부 규정을 통한 제재를 부과하여 구성원이 사내 안전보건질서를 준수하도록 유도해야 한다.

3. 사업장 구성원의 참여와 협력의무 강화

첫째, 산재예방의 책임주체로서 근로자의 역할을 강화할 것을 제안하였다. 근로자는 현장의 위험을 가장 먼저 인지할 수 있으며 현장에서 안전보건조치를 실시하거나 안전수칙을 준수하여 작업을 수행하는 등 산업재해를 예방하

는 주체이다. 그러나 현행법의 근로자 의무는 근로자를 산업재해를 예방하는 능동적 주체로 인식하기보다 보호받아야 할 수동적 객체로서의 의무만을 규정하고 있다. 산재예방의 주체로서 근로자의 의무와 역할을 개선하기 위해 첫째, 근로자 의무를 구체화하여 ① 자신의 작업수행으로 인해 영향을 받는 다른 사람의 안전과 건강에 주의할 의무(주의의무), ② 사업주가 제공한 안전한 작업에 관한 교육과 지시에 따라 작업할 의무(준수의무), ③ 산업재해의 급박한 위험을 발견한 즉시 신고할 의무(신고의무), ④ 사업장의 위험을 파악하고 적절한 조치를 선택하는데 협력할 의무(협력의무)를 반영할 것을 제안하였다.

둘째, 근로자 등의 참여에 관한 권리를 보장할 것을 제안하였다. 안전보건 조치와 예방정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 작업을 수행하는 주체의 참여와 협력이 필요하다. 근로자의 참여는 새로운 제도의 시행과정에서 나타나는 근로자의 저항을 낮추고 해당 제도가 현장에 신속히 정착될 수 있도록 돕기 때문이다. 연구에서는 근로자의 일반권리로서 안전보건 개선을 위한 참여권, 제안권, 개선요청권, 정보(교육)요구권을 반영할 것을 제안하였다. 한편 제도가 형식화되지 않도록 참여를 통한 현장의 위험개선, 작업절차 의견 반영 등 피드백과 인센티브가 보장되어야 하며, 근로자대표 등이 위험성평가의 개선 결과와 현장 적용성에 대해 근로자의 의견을 수렴하여 피드백을 할 수 있도록 참여를 보장할 필요가 있다.

셋째, 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자에게 협력 의무를 반영할 것을 제안하였다. 사업장에서 작업을 수행하지만 사업주와 사용지휘관계를 형성하지 않는 자영업자에 대해서 사업장 내 안전보건질서를 따르도록 규율할 필요가 있다. 따라서 자영업자에게 ① 자신의 작업수행으로 인한 위험에 노출되는 노무제공자에 대한 안전보건조치의무, ② 사업주의 사내 질서 유지를 위한 지시에 따를 의무, ③ 유해위험 작업 등에 대한 정보를 제공할 의무, ④ 사업주가 요청하는 안전보건조치에 협력할 의무를 부과할 것을 제안하였다.

4. 사내하도급에서 책임주체의 역할 분담 방안

우리나라에서 사내하도급은 수급인의 전문성을 활용하기 위한 목적보다 낮은 인건비로 인력을 활용하려는 측면에서 발달해왔다. 안전보건역량을 갖추지 못한 수급업체에게 위험한 작업을 도급하는 과정에서 하청근로자의 산업재해가 증가하였으며 하청근로자를 보호하기 위해 도급인 의무를 강화하게 되었다. 비교하여 다른 국가들은 하나의 사업장에서 다수의 사업주체가 함께 작업하는 경우 작업공정의 충돌을 방지하고 공통적으로 발생하는 위험상황에 대응하기 위한 사업주 간의 협력과 정보제공 의무를 두고 있다. 그러나 특정 사업주에게 다른 사업주의 근로자를 보호할 의무를 부여하거나 총괄적인 책임을 규정하는 사례는 찾아보기 어렵다. 「산업안전보건법」의 강화된 도급인 의무는 우리나라 사내하도급의 특성에 기인한 것으로 향후 수급업체가 독립성과 스스로 안전보건을 관리할 역량을 갖춘다면 도급인의 의무도 완화될 수 있을 것이다.

연구에서는 도급인(발주자)의 판단기준을 명확히 하고 도급인에게 사업장의 안전보건질서 유지를 위한 권한을 강화할 것을 제안하였다. i) 도급인의 책임근거와 판단기준을 제시하였다. 현행 「산업안전보건법」의 도급인 의무는 ‘장소의 지배·관리권한’에 기초한 포괄적인 의무가 부과되어 도급인의 의무의 범위와 한계에 대한 다양한 쟁점이 발생하고 있다. 그러나 도급인 책임의 전제는 ‘도급인의 사업 운영에 의한 위험’으로부터 노무를 제공하는 자를 보호하는 것이다. 노무제공 과정에서 도급인이 지배·관리하는 시설 등의 위험에 노출되거나, 도급인의 사업운영을 위한 관여로 인해 수급인 근로자의 산업재해 발생 위험이 높아지지 않도록 의무를 부과하려는 것이다.

도급인이 산재예방 책임을 부담해야하는 근거는 첫째, 도급인의 사업운영을 위한 노무제공의 특성상 노무제공과정에서 도급인이 수급인의 작업에 관여하게 되며 산업재해 발생에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 둘째, 수급인의

근로자가 작업을 하는 장소, 시설, 설비 등에 대해서 도급인의 직접적인 지배, 관리가 이루어지기 때문이다. 셋째, 도급인의 사업장내 질서유지를 위함이다.

연구에서는 도급인이 부담하는 책임의 범위를 구체화하여 ① 도급인의 사업과 밀접하게 연결되어 수급인의 안전보전에 영향을 주는 경우, ② 도급사업의 특수성으로 인해 도급인의 도움이 없이는 수급인 혼자 안전보전을 확보할 수 없는 경우, ③ 도급인의 사업운동을 위해 지배·관리하는 장소와 시설물을 수급인이 이용하는 경우, ④ 도급인과 수급인의 작업공정간 충돌 등의 사고예방을 위해 도급인의 총괄적 관리가 필요한 경우, ⑤ 수급인이 독립적으로 작업을 수행할 역량이 안 되는 경우에 대하여 도급인에게 안전보전을 총괄·관리할 책임을 인정할 것을 제안하였다. 위의 해석에 따르면 도급인의 사업과 관계없이 장소나 시설물을 임차하여 사용하는 경우 도급인은 새로운 책임유형인 장소, 시설 등을 제공하는 자로서의 의무만 부담하면 될 것이다. 그리고 수급인이 도급인의 사업에 영향을 받지 않고 독립적으로 업무를 수행하는 경우 도급인의 총괄·관리책임은 부정될 것이다. 다만 도급인이 스스로 안전보전을 관리할 능력을 갖추지 못한 수급인과 계약을 한 경우 도급사업주는 수급사업주에 준하여 안전보전을 총괄·관리할 책임을 부담해야 할 것이다.

한편 건설공사의 발주자 판단에 있어서 수급인의 작업이 도급인의 사업에 본질적이고 필수적인 부분이 아니어서 도급인이 수급인의 작업에 관여할 사정이 없고, 도급인의 작업으로 인해 수급인에게 위험이 발생하지 않으며, 해당 작업이 수급인에 의해 독립적으로 수행될 수 있으며, 수급인이 작업 시 발생하는 위험을 독자적으로 관리할 수 있다면 발주자로 해석할 것을 제안하였다. 또한 산재예방을 위해 발주자와 수급인의 협력을 촉진하도록 법해석이 이뤄져야 하며, 관여나 협력이 잦다는 이유만으로 도급인(발주자)으로 해석하지 않도록 유의할 필요가 있다.

ii) 사내 안전질서 유지를 위한 도급인의 직접적 관리 권한을 강화할 것을 제안하였다. 위험은 발견한 즉시 제거해야 하지만 위험이 존재하여도 불법과 권의 소지가 있기 때문에 도급업체 담당자가 수급업체 근로자에 대해 직접적

인 개선을 요구하지 않는 것으로 파악되었다. 따라서 「산업안전보건법」상 의무 이행은 불법파견의 징표로 보지 않는다는 법령이나 판례의 해석기준을 명확히 하고 도급인의 직접적 지시와 조치에 대한 법적근거를 마련할 필요가 있다.

iii) 수급인의 역할과 의무를 명확히 할 것을 제안하였다. 「산업안전보건법」은 총괄적 책임자로서 도급인의 의무는 명확하게 규정하는 반면 수급인이 사업주로서 이행해야 하는 안전보건조치의무와 도급인에 대한 협력 의무를 별도로 규정하고 있지 않다. 그 결과 수급인은 사업주로서 소속 근로자를 보호할 의무가 있음에도 도급인의 의무를 보조하는 형태로 비쳐지고 있으며 스스로 안전관리능력을 갖추려는 노력보다 도급인의 의무에 기대어 사업주로서 의무를 이행하지 않거나 소홀히 하는 문제가 발생하고 있다. 한편 도급인이 사업장 내에서 발생하는 위험을 적절히 통제하려면 수급인의 협력이 필수적이다. 따라서 수급인에게 자신의 근로자를 보호하기 위한 의무를 명확히 하고 도급인에게 협력하도록 역할과 의무를 명확히 할 것을 제안하였다.

iv) 전문작업에 대한 도급인 의무를 제한할 것을 제안하였다. 수급업체에 전문적인 작업을 의뢰하는 경우 도급업체 담당자는 해당 작업에 대한 전문성이 부족하여 위험성 검토 등을 제대로 수행하지 못하는 것으로 나타났다. 또한 적격 수급인을 선정하여 수급인이 안전을 관리할 인력과 역량이 충분한 경우에도 도급인에게 수급인 근로자에 대한 직접적인 안전보건조치를 취하도록 하는 것은 과도한 의무로 인식하고 있었다. 수급인이 스스로 안전보건을 확보할 정도의 실체를 갖추지 못한 경우에는 도급인이 직접 수급인 근로자를 지휘하여 안전하게 작업할 수 있도록 하는 것이 필요하지만 수급인의 전문성이 높고, 스스로 안전보건관리가 가능하다면 도급인은 수급인의 의무이행을 지원하고 관리하는 역할을 부담하는 것으로 의무 범위를 조정할 필요가 있었다.

v) 도급인(발주자)과 수급인의 공동 산재예방활동을 촉진하는 방향으로 법을 해석할 것을 제안하였다. 도급인과 수급인이 협력하여 안전보건관리를 강화하는 활동은 수급업체의 안전보건에 대한 인식과 역량을 높이고 산재예방

에 도움을 준다. 사업장 관계자는 공동 산재예방활동은 사고발생시 면책사유로 작동해야 하며 만일 도급인의 총괄적 책임을 인정하는 근거로 사용된다면 공동 활동이 위축될 수 있음을 지적하였다. 따라서 도급인(발주자)의 책임의 범위를 명확히 하고 여기 해당하지 않는 사내 질서유지를 위한 도급인(발주자)의 안전보건활동에 대해서는 발주자 지위를 부정하거나 불법파견의 요소로 해석되지 않도록 법 해석에 주의를 기울일 필요가 있다.

중대재해감축로드맵의 목표를 달성하고 사망재해를 획기적으로 감소시키기 위해서는 위험을 통제할 수 있는 자에게 위험에 노출되는 노무제공자를 보호하도록 책임구조를 개선할 필요가 있으며, 사업장 중심의 안전보건관리가 이루어져야 한다. 본 연구에서는 다양한 고용형태의 노무제공자를 효과적으로 보호할 수 있도록 「산업안전보건법」의 책임주체와 책임구조의 개선방향을 제시하였다. 또한 사업장의 자율적 안전보건관리를 촉진하기 위해 사업장 내 구성원의 역할 분담 방안을 검토해 보았다. 본 보고서가 향후 법·제도의 개선 위한 기초 자료로서 활용되길 희망한다.

참고문헌

- 고용노동부, “개정 산업안전보건법 시행(‘20.1.16.)에 따른 도급시 산업재해 예방 운영지침”, 2020.
- 고용노동부, “근로자파견 기준 판단지침”, 2019.
- 고용노동부, “도급사업 안전보건관리 운영 매뉴얼”, 2021.
- 고용노동부, “산업안전보건법 전부개정법률 주요내용 설명자료”, 2019.
- 권혁·김봉수·오상호·박수경·이재현, 「산업안전보건법 개정으로 강화된 도급인 책임의 산업현장 정착방안 연구」, 산업안전보건연구원, 2022.
- 나민오, 『산업안전보건법의 보호대상과 책임주체에 관한 연구』, 고려대학교 일반대학원 박사학위논문, 2021.
- 나민오, “산업안전보건법의 보호대상인 근로자 개념의 해석에 관한 연구”, 노동법 포럼 제36권. 노동법이론실무학회, 2022.
- 나민오, “산업재해예방을 위한 근로자 의무와 역할의 개선방안”, 안전문화연구 제25호, 2023.
- 노동법실무연구회, 『근로기준법주해 III』, 박영사, 2020.
- 심재진, “도급사업주 사업장에서의 수급사업주의 안전보건조치의무”, 월간노동리뷰 제184호, 한국노동연구원, 2020.
- 윤조덕(2017), 독일의 산업안전보건전략, 『국제노동 國制勞動』, 통권 232호, 2017.

- 윤준현 외, 「중대재해처벌법상 안전 및 보건확보 의무의 구체화 방안 연구」, 산업안전보건공단 연구용역보고서, 2021.
- 이재훈, “EU의 입법절차와 현황”, 「현안분석 이슈페이퍼」 2017-02-02, 한국법제연구원, 2017.
- 이주원, “산업안전보건법상 양벌규정에 의한 사업주와 행위자의 처벌”, 고려법학 제51권, 고려대학교 법학연구원, 2008.
- 전형배, “산업안전보건법상 상위관리자의 책임과 양벌규정의 개정”, 노동법학 제71호, 한국노동법학회, 2019.
- 정진우, 『산업안전보건법상 근로자의 법적지위』, 한국학술정보, 2012.
- 정진우, 『산업안전보건법』, (주)중앙경제, 2016.
- 정진우, “산업안전보건법상의 행정명령과 도급규제의 문제점에 대한 고찰”, 노동법포럼 제28호, 노동법이론실무학회, 2019.
- 조흥학, 『법제사적 의미에서 산업안전보건법의 역할과 지위에 관한 연구』(산업안전보건연구원 연구보고서), 산업안전보건연구원, 2010.
- 호주 산업안전보건청(SWA), Explanatory Memorandum - Model Work Health and Safety Bill, 2022.
- 호주 산업안전보건청(SWA), How to manage work health and safety risk, 2018.
- 호주 산업안전보건청(SWA), Model Work Health and Safety Laws Fact Sheet.
- BMAS(Ministerium für Arbeit und Soziales), Übersicht über das Arbeitsrecht/Arbeitsschutzrecht, 11. Auflage, ISBN 978-3-8214-7290-4. 2017.

BMAS·BAuA, Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit - Berichtsjahr 2021, ISBN 978-3-88261-747-4, 2022.

BMAS·LASI·DGUV, Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, (Stand: 11. Juni 2008), 2008.

Däubler/Kittner/Klebe/Wedde(Hrsg.), Betriebsverfassungsgesetz Kommentar für die Praxis, 16., überarbeitete und Aktualisierte Auflage, Bund-Verlag, ISBN 978-3-7663-6635-1, 2018.

GDA(2017), Die Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie - Aktivitäten und Ergebnisse im Jahr 2016.

HSE, Enforcement Statement Policy, 2015.

HSE, Health and safety offences and penalties in local authority enforced sectors 2007/2008, 2008.

HSE, Managing for health and safety, 3rd ed., 2013.

HSE, Managing Health and Safety in Construction - Construction (Design and Management) Regulations 2015, HSE Books, 2015.

Institut DGB-Index Gute Arbeit(2022), Jahrebericht 2022 Ergebnisse der Beschäftigtenbefragung zum DGB-Index Gute Arbeit 2022.

Institut DGB-Index Gute Arbeit(2022), Report 2022 Digitale Transformation -Veränderungen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten Ergebnisse des DGB-Index Gute Arbeit 2022.

Johnstone. Richard, Michael Tooma, Work Health and Safety Regulation in Australia, the Federation Press, 2015.

- Klebe, T., Ratayczak, J., Heimann, M., Spoo, S.,
Betriebsverfassungsgesetz – Basiskommentar mit Wahlordnung,
11. Auflage, ISBN 3-7663-3444-1, Bund-Verlag, 2003.
- Kohte/Faber/Feldhoff, Gesamtes Arbeitsschutzrecht Hand-komme-
tar, 2. Auflage, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, ISBN
978-3-8487-3840-3, 2018.
- Kollmer, G., Baustellenverordnung Einführung, in “Kollmer/Klindt/
Schucht(2021), Arbeitsschutzgesetz Kommentar, 4. Auflage, C.H.B
ECK, ISBN 978-3-406-75383-1”, 2021.
- Kollmer/Klindt/Schucht, Arbeitsschutzgesetz Kommentar, 4.
Auflage, C.H.BECK, ISBN 978-3-406-75383-1”, 2021.
- Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften Band
I Gewerbeordnung·Kommentar, 86. Ergänzungslieferung, C.H.Be
ck Verlag, ISBN 978-3-406-773396, GewO-Änderungen, 2021.
- LASI, LV 1(Überwachungs- und Beratungstätigkeit der
Arbeitsschutzbehörden der Länder – Grundsätze und Standards -,
2020.
- NAK, Leitlinie Gefährdungsbeurteilung und Dokumentation, 2011.
- NAK, Leitlinie Planung und Ausführung von Bauvorhaben, 2013.
- Niessen, Sabine, Das GDA-Arbeitsprogramm Organisation,
Arbeitsschutz mit Methode – zählt sich aus, 2013.
- Pieper, R., Arbeitsschutzrecht – Kommentar für die Praxis -, 5.
erweiterte und überarbeitete Auflage, Bundverlag, ISBN

978-3-7663-6096-0, 2012.

Pieper, R., Arbeitsschutzrecht - Kommentar für die Praxis -, 7. erweiterte und überarbeitete Auflage, Bundverlag, ISBN 978-3-7663-6864-5, 2022.

Pieper/Vorath(Hrsg.), Handbuch Arbeitsschutzrecht, 2. Auflage, ISBN 3-7663-3558-8, Bund-Verlag, 2005.

Rachel Moore LLB, The Law of Health & Safety at Work 2014/15, Twenty-third ed., Croner, 2014.

Richard Matthews and James Ageros, Health and Safety Enforcement - Law and Practice, Fourth ed., Oxford University Press, 2016.

RoSPA, The Five Step Guide to Risk Assessment, 2018.

Schoof, Christian, Betriebsratpraxis von A bis Z -Das Handwörterbuch für die betriebliche Interessenvertretung, 7. Auflage, ISBN 3-7663-3590-1, Bund-Verlag, 2005.

Yoon, Jo-Duk, Die Rolle der Gewerkschaften bei der politischen Gestaltung der Arbeitsschutzgesetzgebung und bei der Durchsetzung der Sicherheitsarbeit in den Unternehmen in der Republik Korea und Deutschland, Habilitationsschrift, vorgelegt dem Fachbereich Architektur, Bauingenieurwesen, Maschinenbau, Sicherheitstechnik an der Bergischen Universität Wuppertal, 2006.[한국과 독일의 산업안전보건 관계법령 제정·개정과정 및 사업장 시행과정에서의 노동조합의 역할, 독일 Wuppertal(부퍼탈)대학교 학부D(건축공학·토목공학·기계공학·안전공학부)의 교수자격취득 논문(Habilitation), 2006년 10월].

労務行政研究所, 『労働安全衛生法(改訂2版)』, 労務行政, 2021.

厚生労働省, 「機械の包括的な安全基準に関する指針」の解説等について(基安安發第0731004号), 2007.7.31.

厚生労働省, 機械の包括的な安全基準に関する指針(基発 第0731001号), 2007.7.31.

JIS Q 45001 : 2018 労働安全衛生マネジメントシステムー 要求事項及び利用の手引, 2018.

EU 법제 정보 홈페이지, <https://eur-lex.europa.eu>

EU 산업안전보건청(European agency for safety and health at work) 홈페이지, <https://osha.europa.eu>

호주 산업안전보건청(SWA), <https://www.safeworkaustralia.gov.au>

de-portal.de/DE/GDA/3-GDA/AG-Betriebsbesichtigung/AG-Betriebsbesichtigung_node.html#start

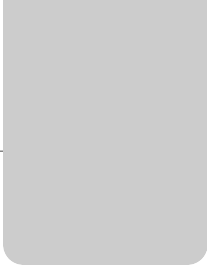
<http://www.gda-orgacheck.de>

<http://www.gda-portal.de/de/Arbeitsprogramme/Arbeitsprogramme.html>

http://www.gda-portal.de/De/GDA/Arbeitsprogramme_node.html

<http://www.gda-portal.de/de/Ziele/Arbeitsschutzziele2008-12.html>

<http://www.gda-portal.de/de/Ziele/Arbeitsschutzziele2013-18.html>



Abstract

Measures to expand responsibility for industrial accident prevention and share roles under the Occupational Safety and Health Act

Objectives

This study was conducted to suggest ways to improve the responsible parties and responsibility structure of the Occupational Safety and Health Act to effectively reduce serious accidents, and to explore ways to divide roles among workplace members to fulfill industrial accident prevention obligations.

Method

As a research method, the Occupational Safety and Health Act and related precedents were analyzed. The occupational safety and health laws, guidelines, and guides of the European Union, the United Kingdom, Australia, Germany, and Japan were compared. Safety managers at the workplace were interviewed. We collected opinions from experts representing companies and workers.

Results

The research report presented the following implications for the expansion of those carrying out industrial accident prevention obligations and the division of roles.

First, the obligation to protect the person providing the labor must be imposed on the person who actually receives the labor.

Second, the responsibility for occupational injury prevention should be systematically defined by type. The new responsible entities reflect those who mediate labor provision to others and those who provide facilities, locations, etc., to others should be additionally incorporated.

Thirdly, the roles and responsibilities of members for occupational injury prevention should be considered as follows: The roles and responsibilities of the management executives should be stipulated in the Occupational Safety and Health Act. The roles and responsibilities of other members should be determined through internal regulations within the workplace. Training should be conducted to ensure that supervisory personnel recognize their roles and acquire expertise. The authority of the Safety and Health Department should be strengthened to inspect and improve workplace hazards. Procedures should be established to assess and enhance compliance with safety and health regulations within the workplace.

Fourth, participation and cooperation of workplace members need to be strengthened. Roles for employees in occupational injury prevention should be assigned, and the rights and obligations of employees should be reflected in the legal framework. Employers should provide feedback

and incentives for the opinions presented by employees. Even for self-employed individuals providing labor in the workplace, obligations for maintaining workplace safety and health order should be imposed.

Fifth, the scope of the obligation for occupational injury prevention borne by the contractor in internal subcontracting should be limited to risks arising from the contractor's business operations. The management authority of the contractor regarding risks occurring within the subcontractor's work should be reinforced. Legal obligations for protecting employees should be clearly imposed on the subcontractor. For tasks within the subcontractor's area of expertise, the subcontractor should be responsible for safety management, and the liability of the contractor should be limited. The law should be interpreted to facilitate joint occupational injury prevention activities between the contractor and subcontractor.

Conclusion

In this study, we have proposed directions for improving the responsible entities and structures within the Occupational Safety and Health Act to effectively protect labor providers. Furthermore, we have examined ways to allocate roles among workplace members to promote self-regulation safety and health management within the workplace. It is our hope that this report will serve as a foundational resource for future improvements to the Occupational Safety and Health Act and the development of occupational injury prevention policies.

Key words

Occupational Safety and Health Act, serious accidents, industrial accident prevention, self-regulation, autonomous safety management, role division, responsible parties, safety and health measures, worker's obligations

부록1. 사업장 관계자 인터뷰 질문지

□ 사업장 관계자 인터뷰 사전 질의서

본 인터뷰는 산업재해 예방을 위한 연구용역(산업안전보건법상 산재예방 책임주체의 확대와 역할 분담을 위한 방안)을 수행하고자 실시합니다. 사업장의 개요, 안전보건관리체계, 안전보건활동, 협력업체 관리 및 평가, 법 제·개정 이후 사업장의 변화와 과제에 관한 현장 실무자의 의견을 수렴하기 위해 실시됩니다. 본 인터뷰에 참여한 사람의 개인정보, 소속 등은 익명으로 처리되며 연구목적 이외로 사용되지 않습니다.

연구책임자 나민오, 양승엽

1. 응답자 정보

- ① 소속회사 현황 : 주요사업, 상시 근로자수(또는 공사금액)
- ② 응답자의 업무
- ③ 안전보건업무 담당 경력 : 현 회사(전체)

2. 안전보건관리체계

- ① 회사 조직 및 안전보건체제(협력업체 포함)
- ② 안전보건 조직 및 예산의 결정권 : 요청자, 결정권자
- ③ 주요 위험요인별 관리주체(관리책임자, 관리감독자, 안전보건관리자, 안전보건담당자)별 권한 위임의 적정성
- ④ 산업안전보건법상 의무 이행의 주체와 처벌에 대한 인식 : 행위자와 법인의 처벌, 경영책임자 처벌의 적정성

3. 안전보건활동

- ① 주요 안전보건정책 및 활동의 실행주체(관리책임자, 관리감독자, 근로자 등) 및 방식(준수, 확인, 개선, 중지 등)
- ② 안전보건활동의 평가 및 환류, 안전수칙 위반 시 제재와 실효성

- ③ 교육훈련 방식 및 실효성
- ④ 정보제공 및 소통/피드백

4. 협력업체 관리 및 평가

- ① 사내 협력업체(상주) : 관리범위, 관리절차, 관리내용, 수급인 역할, 애로사항
- ② 사내 작업업체(단기, 간헐, 일일) : 근로자 유무, 관리범위, 관리절차, 관리내용, 수급인 역할, 애로사항
- ③ 사외 협력업체 : 평가 기준, 평가 주기, 의견 수렴 및 반영
- ④ 도급인 안전보건조치 범위의 적정성, 위험성평가 및 협의체 운영 등 의무 이행 실태, 실무적 애로사항, 향후 개선방향

5. 산업안전보건법 개정, 중대법 시행 후 변화와 과제

- ① 경영자 의식
- ② 조직, 예산, 절차, 평가
- ③ 현장의 변화 : 관리감독자 역할 및 협조, 작업자의 준수 및 참여
- ④ 안전보건활동 정착을 위한 과제(자유롭게)

감사합니다.

부록2. 독일 건설현장안전보건규정 RAB 30 (적합한 조정자)

건설현장안전보건규정 RAB 30 (Geeigneter Koordinator, 적합한 조정자)

4. 자격/능력

「건설현장안전과건강보호시행령」(이하 ‘건설현장시행령’ 이라함)의 의미 내에서 적합한 조정자는, 「건설현장시행령」 제3조 제2항 및 제3항에 언급한 업무를 전문적으로 완수할 수 있도록 하기 위해, 다음과 같은 사항에 대해 능력을 지닌다.

조정자는 건설현장의 안전 및 건강보호에서 이미 적극적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 그는 예측과 건설공정작업 전반에 걸쳐 작업공정/프로세스를 체계적으로 생각하고 임박한 위험을 인식하고 필요한 조정조치를 취할 수 있는 능력이 있어야 한다. 이러한 지식과 능력 외에도 조정자는 자신의 업무를 수행할 수 있는 충분한 사회적 능력을 갖추고 있어야 한다. 그는 특히 팀에서 일하고 협력프로세스를 이끌고 적절하게 의사소통할 수 있는 능력이 있어야 한다. 그의 기능과 위치는 계획 및 실행과 관련된 다른 당사자로부터 필요한 승인을 경험하고 시간 측면에서 자신의 작업에 충분하고 효과적으로 전념할 수 있는 방식으로 설계되어야 한다.

개별 사례에서 조정자에게 필요한 지식과 경험은 건설프로젝트의 유형과 범위, 이로부터 나타나는 위험 및 시행 또는 시행계획 단계에서 할당/투입 시간에 따라 다르다.

다음 기준은 발주자(Bauherr)가 적합한 조정자를 선택할 때 근거로 작용하며 속성별/목표별 총괄조건을 기반으로 한다. 개별 기준은 건설프로젝트의 유형과 범위에 따라 발주자가 개별적으로 가중치를 부여한다.

- 기존 재고로 구축하는 것과 같은 복잡성,
- 참가자 수,
- 계획된 건설 기간,
- 협소한 공사현장 여건, 기술난이도 등 공사의 복잡성,
- 건설 작업에 참여하는 기업의 수,
- 고려해야 할 추후작업으로 인한 요구사항.

‘부록 A’에는 오리엔테이션 역할을 하는 예가 포함되어 있다.

4.1 건설 전문지식

건설계획/프로젝트의 유형과 범위에 따라 안전과 건강보호에 영향을 미치는 한, 다음 영역에서 건설에 대한 기술적 지식이 필요할 수 있다 :

- 구조시스템의 기능적, 기술적 및 조직적 계획,
- 기술규정집,
- 구조시스템 및 보조 구조의 안정성,
- 건축 자재,
- 시공방법, 건설 장비,
- 건설공사, 건설현장시설계획, 건설공정계획,
- 기술 개발, 인테리어 디자인 및 기술 장비,
- 구조시스템의 유지, 보수 및 보존,
- 입찰, 낙찰, 건축계약법.

4.2 산업안전보건 전문지식

산업안전보건 전문지식에는 특히 다음에 관한 안전 및 건강보호 및 산업안전보건법에 대한 지식이 포함된다 :

- 「산업안전보건법」 제4조에 따른 일반원칙,
- 건설현장의 위험성 조사 및 평가 그리고 구조시스템 이후 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수개선조치),
- 건설현장의 산업안전보건 조직.

산업안전보건 전문지식은 직업훈련의 틀 내에서 향상교육 및 심화육을 통해 또는 전문적인 경험을 통해 획득할 수 있다. 중요한 산업안전보건 전문적인 지식은 ‘부록 B’의 내용에서 나타난다.

「건설현장시행령」 ‘부록 II’에 따라 건설작업 과정에서 특히 위험한 작업이 수행되는 경우 조정자는 이러한 위험을 피하는 방법에 대해서도 알고 있어야 한다. 건설계획/프로젝트의 유형과 범위에 따라 특수한 철거작업과 같이 취업자의 생명과 건강을 보호하기 위해 추가 지식이 필요할 수 있다.

4.3 특별한 조정자 지식

조정자로 일하려면 「건설현장시행령」에 대한 다음 사항에 대한 특별한 지식이 필요하다.

- 「건설현장시행령」의 의미와 목적 및 산업안전보건시스템 내에서 이들의 위치/지위,
- 「건설현장시행령」의 적용범위,
- 「건설현장시행령」의 내용적 요구사항,
- 조정자의 임무 및 의무, 발주자 및 건설에 관련된 다른 사람들과 관련된 그의 법적 지위,
- 사전공고의 목적 및 내용, 안전과건강보호계획의 목적 및 내용 그리고 구조시스템의 이후 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수개선조치)을 위한 문서의 목적 및 내용,
- 조정 도구.

특별한 조정자 지식은 '부록 C'의 내용에서 얻는다.

4.4 직업적 경험

건설프로젝트의 유형과 범위에 따라, 조정자는 조정업무에 따라 계획 및/또는 실행에서 각각 최소 2년의 전문적인 경험이 있어야 한다.

부록3. 독일 건설현장안전보건규정 RAB 32

(추후작업(정기점검및유지보수개선조치)에 대한 문서)

건설현장안전보건규정 RAB 32

(추후작업(정기점검및유지보수개선조치)에 대한 문서)

4. 요구사항

4.1 일반사항

이 문서는 구조시스템(bauliche Anlage)에 대한 가능한 추후작업(spätere Arbeiten, 정기점검및유지보수조치), 특히 정기적으로 수행되는 작업에 대해 고려해야 하는 필수 안전과 건강보호 정보의 서면 작성이며, 이는 구조시스템의 특성을 포함한다. 건설계획/프로젝트의 실행을 계획하는 동안 구조시스템에 대한 '이후 작업'에 필요한 안전공학적 시설의 계획 및 사양을 위한 문서의 개발은 도움이 될 수 있다.

문서의 목적은 구조시스템에서 '추후작업'을 수행하는 사람들에게 안전하고 건강에 적절한 방식으로 '추후작업'을 계획하고 수행하는 데 필요한 정보를 제공하는 것이다. 산업안전보건규정을 준수해야 하는 사업주)의 의무는 영향을 받지 않는다. 이 문서는 건설계획/프로젝트의 실행을 계획할 때 작성되어야 하며 해당 건설서비스/작업(Bauleistung)에 대한 입찰 전에 사용할 수 있어야 한다. 이는 구조시스템에 대한 '이후 작업'을 적시에 안전하고 건강에 적절한 방식으로 수행하기 위한 좋은 기반을 제공한다.

문서가 작성된 후 관련 계획이 변경되거나 실행 중에 문서 관련 결정이 내려진 경우 문서를 업데이트해야 한다.

문서는 일반적으로 완료 시, 늦어도 건설조치가 완료되면 발주자)에게 전달되어야 한다.

발주자는 문서의 사본을 잠재적인 운영자(Betreiber) 또는 구매자(Erwerber)에게 전달한다.

4.2 내용

문서의 구조, 범위 및 내용이 「건설현장시행령」 자체에 명시되지 않는다.

다음에서 문서의 내용은 “4.2.1 필수 정보” 및 “4.2.2 추가 정보”에 설명되어 있다.

4.2.1 필수 정보

문서는 다음의 정보를 포함해야 한다 :

구조시스템의 일부 (Teil der baulichen Anlage),

작업의 종류/형태,

위험,

안전과 건강보호에 대한 정보.

구조시스템의 일부는 지상건축물에서, 예를 들어 지붕, 정면, 승강기 또는 옥외 구역, 교량건축물에서, 예를 들어 상부구조, 하부구조, 장비 및 배관이 될 수 있다.

예측가능한, 특히 관련 위험과 함께 정기적으로 반복되는 작업은 문서에 나열되어야 한다. 위험은, 예를 들어 추락으로 발생할 수 있다. 유사한 위험과 동일한 보호조치가 있는 작업을 결합할 수 있다. 안전 및 건강보호에 대한 정보는 안전공학적 장비 이외에 경우에 따라 조직적 조치 및 건강보호조치도 포함해야 한다. 이러한 조치와 시설은 신뢰성이 있고 실행 가능해야 한다.

4.2.2 추가 정보

문서에는, 예를 들어 높은 수준의 계획안전(Planungssicherheit)¹⁾을 달성하고, 발주자에게 ‘추후작업’에 대한 추가 정보를 제공하고 그리고 ‘추후작업’을 위임받은 계약자가 이 작업을 더 쉽게 수행할 수 있도록 하기 위해, 추가 정보가 포함될 수 있다.

추가 정보는 예를 들어 다음과 같은 사항이다 :

안전공학적인 장비가 설명된 서비스 항목에서 위치에 대한 참조,

반복되는 작업의 빈도,

안전공학적 장비의 설명 및 위치를 확인할 수 있는 계획에 대한 참조,

메모 및 주석, 예를 들어 안전공학적 장비의 보관 위치, 출입구 및 접근가능성, 사용할 안전공학적 장비의 안정성 또는 검사 및 유지보수작업 중 구조시스템의 작동 안전,

적용 가능한 문서, 예를 들어 작동, 검사 및 유지보수 매뉴얼.

문서에는 경우에 따라 다른 이유로 존재할 수 있는 기존 건축물의 해당 부분에 대한 참조가 포함될 수도 있다.

4.3 형태

문서의 형식은 「건설현장시행령」에 명시되어 있지 않으며, 조정자/ 발주자)에게 맡겨진다. ‘별첨 A’는 문서에 대한 사례들을 포함하고 있다.

부록4. 독일 위험성평가 및 문서작성 지침(2008)

목차

1. 서언
2. 목표
3. 개념정의
 - 3.1 위험성(Gefährdung)
 - 3.2 위험성평가(Gefährdungsbeurteilung) 및 이로부터 결과되는 산업안전보건조치
 - 3.3 위험성평가의 문서작성
 - 3.4 특별한 사람그룹들
4. 감독자의 절차
 - 4.1 사업장 위험성평가가 실행되지 않은 경우
 - 4.2 사업장 위험성평가가 적절하지 않게 실행된 경우
 - 4.3 사업장 위험성평가가 적절하게 실행된 경우
5. 사업주의 동기유발
6. 법적 근거
7. 별첨(Anlage)

1. 서언

독일 연방, 주정부들 및 산재보험조합들에 의해 개발된 독일공동산업안전보건정책 (Gemeinsame Deutsche Arbeitsschutzstrategie : GDA)의 중요한 목적 중의 하나는 사업/사업장 자문 및 감독에 있어 산업안전보건 관할 주정부관청들과 산재보험운 영기관들을 위한 하나의 합의된 절차를 정하는 것이다. 이 “위험성평가 및 문서작성” 지침을 통하여 사업장 자문 및 감독에 있어 질서 있는 조치방법의 일반적 원칙이 합의 된다. 하나의 통일된 자문 및 감독의 토대는 제3절 “개념”에서 설명되는 위험성평가를 위한 공동의 기본이해이다. 이 공동의 기본이해는 위험성평가에 대한 주정부들과 산재 보험운영기관들의 취급지침/안내를 위한 토대이다.

2. 목표

이 지침은 사업/사업장 자문 및 감독에 있어 산업안전보건 관할 주정부관청들과 산재보험관리운영기관들을 위한 하나의 통일된 진행방법이다.

3. 개념

산업안전보건법 제5조 제1항에 의하여 사업주는 취업자를 위하여 근로제공과 더불어 연관되는 위험성 평가를 통하여 어떠한 산업안전보건조치들이 필요한 지를 조사하여야 한다(위험성평가). 이것은 취업자와 함께 또는 취업자대표와 함께 실행할 수 있는 가능성을 모색하여야 한다. 이 의무는 산업안전보건에 대한 수 많은 그 외의 법적 근거 내에서 그 안에 규정된 별도의 사항들과 연계되어 구체화 된다(참조 제6절 “법적 근거”).

3.1 위험성(Gefährdung)

위험성(Gefährdung)은 손상 또는 건강상해의 규모 또는 확률에 대한 특정한 요구조건 없이 하나의 손상 또는 건강상해의 가능성으로 표현한다. 위험성요소들은 별첨1에 예시적으로 제시된다.

3.2 위험성평가 및 이로부터 나타나는 산업안전보건 조치

3.2.1 다음의 프로세스단계들이 고려되어야 한다 :

1. 작업범위와 업무의 확정
2. 위험성 조사
3. 위험성 평가
4. 구체적인 산업안전보건조치의 확정(이 단계에서 산업안전보건법 제4조에 의한 예방조치들의 우선순위를 유의한다)
5. 조치의 실행
6. 조치의 영향 조사/검사
7. 위험성평가의 기록

3.2.2 위험성평가는 기업 내에서 모든 예측할 수 있는 작업공정들을 고려한다. 여기에는 또한 일상적이지 않은 상황, 예를 들면 정기 정비보수, 정비, 보수 같은 상황들이 속한다. 동일한 사업장, 동일한 작업공정 및 작업실들은 위험성평가가 단지 한 번만 조사되고 평가된다. 고정되지 않은 작업장에서 장소적 관계성으로부터 특수한 위험성이 존재한다면, 하나의 작업장 연관 위험성평가가 실행되어야 한다.

3.3 위험성평가의 문서작성

3.3.1 산업안전보건법에 의한 문서작성은 원칙적으로 하나의 서면 문서이다. 취업자 10인 이상 사업/사업장에 대하여 문서작성은 다음의 프로세스단계들의 결과를 포함하여야 한다- 위험성 평가- 구체적인 산업안전보건조치의 확정 그리고- 조치의 실행과 영향의 조사/검사. 다른 산업안전보건법령들 내에서 특수한 요구조건들이 유의되어야 한다. 예를 들면, 유해물질관리시행령(Gefahrstoffverordnung), 생물학적작업물질시행령(Biostoffverordnung) 내지 소음 및 진동 산업안전보건시행령(Lärm- und Vibrations-Arbeitsschutzverordnung) 내에서 취업자 1인부터 문서작성.

3.3.2 10인 이하 사업/사업장에 대하여 하나의 간단한 문서작성은 충분하다 (별첨 2).

3.3.3 고정되지 않은 작업장에 대하여 사업주에게 기본적인 문서작성 뿐만 아니라 현장에, 예를 들면 건설작업장, 장소적 조건이 고려된 보조적 위험성평가 문서작성이 비치되도록 권유되어야 한다.

3.3.4 위험한 폭발위험성 대기의 형성을 확실하게 방지할 수 없다면 사업주는 위험성평가 범위 내에서 취업자 수에 관계 없이 하나의 폭발방지문서작성을 하고 최근 본을 보존하여야 한다(사업장안전시행령, Betriebssicherheitsverordnung).

3.4 특별한 인적그룹들

특별한 인적그룹들은, 예를 들면 청소년, 임신모 또는 임산부, 독일에 대한 충분한 지식이 없는 취업자, 장애인, 파견근로자, 실습생, 직업초년생들이다.

4. 감독자의 절차

일반적으로 감독자가 매번 개별 사업장 감독에 있어 위험성평가 관련 문서를 요청하여야 한다. 여기에서 위험성평가가 사업장 상황에 적절하게 실행되었는지 그리고 문서작성이 되었는지를 검사한다. 다음의 세 가지 경우가 구별되어야 한다(별첨 3).

4.1 사업장 위험성평가가 실행되지 않은 경우

4.2 사업장 위험성평가가 적절하지 않게 실행된 경우

4.3 사업장 위험성평가가 적절하게 실행된 경우

감독자는 이와 같은 연관성 하에서 위험성평가에 대한 문서들을 제출토록하고 표본 추출적으로 작업실들을 검사한다.

4.1 사업장 위험성평가가 실행되지 않은 경우

사업주는 그의 의무와 도움을 받을 가능성(제5호 참조)에 대하여 자문을 받는다. 감독자는 위험성에 대하여 아무런 조치가 취해지지 않음을 인지하면, 사업주는 일반적으로 위험성평가를 적절한 기간 내에 실행할 것을 서면으로 요구받는다. 사후 확인이 이루어진다.

4.2 사업장 위험성평가가 적절하지 않게 실행된 경우

위험성평가가 적절하게 실행되지 않은 경우는 다음과 같다.

- 사업장 위험성상황이 확실히 적절하지 않게 평가되어짐,
- 작업실/업무의 중요한 위험성이 조사되지 않음,
- 중요한 작업실/업무가 평가되지 않음,
- 특별한 인적 그룹들이 고려되지 않음,
- 사업주의 조치가 불충분하거나 또는 부적절함,
- 취해진 조치들의 영향 콘트롤이 실행되지 않음,
- 평가가 업데이트 되지 않음,
- 사업주의 필요한 문서들이 동의되지 않음.

사업주는 일반적으로 위험성평가를 적절한 기간 내에 실행할 것을 서면으로 요구받는다. 경우에 따라 사후 확인이 이루어진다.

4.3 사업장 위험성평가가 적절하게 실행된 경우

위험성평가가 적절하게 실행된 경우는 다음과 같다.

- 사업장 위험성평가가 실질적으로 실행되었고 적절하게 평가되었음,
- 사업주의 조치들이 충분하고 그리고 적절함,
- 취해진 조치들의 영향 콘트롤이 실행되었음,
- 평가가 업데이트 되었음,
- 문서작성이 형식과 내용이 적절하게 제출되었음.

표본 추출적으로 진행된 검사에서 단지 작은 결함들이 정하여 진다면, 구두적 자문으로 충분하다.

5. 사업주의 동기유발

사업주가 위험성평가를 실행하려는 동기가 전혀 보이지 않는 것이 명백한 경우, 그에게 위험성평가 사용의 동기유발의 범위 내에서 설명된다.

사업주가 지식결여로 인하여 위험성평가를 실행하지 아니하는 상황이 명백한 경우, 그에게 위험성평가 실행에 대한 가능성들을 제시한다.

이들 가능성들은, 예를 들면

- 안전관리자 또는 산업보건의를사를 통한 현장 자문
- 홍보물/미디어의 사용(예를 들면, 주정부의 지침서, 산재보험관리운영기관의 사용 도움서),
- 사업장 밖의 서비스기관 또는 직업연맹들을 통한 자문.

6. 법적 근거

- 산업안전보건법(Arbeitsschutzgesetz)
- 사업장 안전보건조직에 관한 법(Arbeitssicherheitsgesetz)
- 사업장안전시행령(Betriebssicherheitsverordnung)
- 단말기작업시행령(Bildschirmarbeitsverordnung)
- 생물학적 작업물질시행령(Biostoffverordnung)
- 유해물질관리시행령(Gefahrstoffverordnung)
- 소음 및 진동 산업안전보건시행령 (Lärm- und Vibrations-Arbeits-schutzverordnung)
- 중량물 수작업취급시행령(Lastenhandhabungsverordnung)
- 청소년노동보호법(Jugendarbeitsschutzgesetz)
- 모성보호지침시행령 (Mutterschutzrichtlinienverordnung)
- 산재보험 산재예방규정 “예방의 기본원칙”(BGV A1, GUVV A1)
- 산재보험 산재예방규정 “사업장 의사 및 산업안전전문인력” (BGV A2, GUVV A2)
- 농업부문 산재보험조합의 VSGen
- 산업안전보건법에 대한 시행령들의 기술규정들 (technische Regeln zu den Verordnungen zum Arbeitsschutz)

7. 별첨

- 위험성요소들의 개요
- 위험성평가의 간편한 문서작성을 위한 상충부(연방노동사회부(BMAS)/주(州)산업안전보건및안전공학위원회(LASI)/법적산재보험보험연맹(DGUV))의 정상회담 결의
- 위험성평가를 위한 사업장감독의 절차다이어그램.

2008년 제정 “위험성평가 및 문서작성 지침”의 별첨 내용

별첨 1 : 위험성 요인들의 개요

1. 기계적 위험성

- 1.1 방호되지 않고 작동하는 기계부품
- 1.2 유해한/위험한 표면이 있는 부품
- 1.3 작동되는 운반도구, 작동되는 작업도구
- 1.4 콘트롤 되지 않고 작동되는 부품
- 1.5 평지에서의 전복, 미끄러짐, 걸려 넘어짐, 고꾸라짐/넘어짐
- 1.6 추락
- 1.7 (추가될 수 있음)

2. 전기적 위험성

- 2.1 전기적 감전
- 2.2 합선전호(Lichtbögen)
- 2.3 정전기적 충전
- 2.4 (추가될 수 있음)

3. 유해물질

- 3.1 유해물질 피부접촉(고체, 액체, 습기 하 작업)
- 3.2 유해물질 흡입(가스, 증기, 안개, 연기를 포함하여 분진)
- 3.3 유해물질 삼킴
- 3.4 물리적-화학적 위험성(예를 들면, 화재 및 폭발위험성, 콘트롤되지 않은 화학적 반응)

3.5 (추가될 수 있음)

4. 생물학적 작업물질

4.1 병원성 미생물을 통한 전염위험성 (예를 들면, 박테리아, 바이러스, 곰팡이) 4.2
미생물의 민감한 및 독성 영향

4.3 (추가될 수 있음)

5. 화재 및 폭발위험성

5.1 발화성 고체, 액체, 가스

5.2 폭발성 대기

5.3 폭발성 물질

5.4 (추가될 수 있음)

6. 열적 위험성

6.1 뜨거운 매개물/표면

6.2 찬 매개물/표면

6.3 (추가될 수 있음)

7. 특수한 물리적 영향을 통한 위험성

7.1 소음

7.2 자외선, 적외선

7.3 전신 진동

7.4 손-팔-진동

7.5 비이온화 방사선 (예를 들면, 적외선, 자외선, 레이저방사선)

7.6 이온화 방사선 (예를 들면, 원트겐방사선, 감마선, 입자방사선(알파선, 베타선및
중성자선)

7.7 전자기장

7.8 저압 또는 고압

7.9 (추가될 수 있음)

8. 작업환경조건을 통한 위험성

8.1 기후 (예를 들면, 더움, 추움, 불충분한 환기/통풍)

8.2 조명, 채광

- 8.3 질식 (예를 들면, 산소가 부족한 대기를 통하여), 익사
- 8.4 불충분한 대피로 및 교통로, 불충분한 안전표지 및 건강보호표지
- 8.5 작업장에서 불충분한 동작표면, 작업장의 나쁜 정리정돈, 불충분한 휴게실 및 위생실
- 8.6 (추가될 수 있음)
- 9. 육체적 부담/노동강도
 - 9.1 힘든 동적 작업 (예를 들면, 중량물의 수작업 취급)
 - 9.2 일방적 동적 작업, 신체동작 (예를 들면, 자주 반복되는 동작)
 - 9.3 붙들고 있는 작업 (강제적으로 붙들고 있는 작업), 붙드는 작업
 - 9.4 정적 및 동적 작업으로부터의 조합
 - 9.5 (추가될 수 있음)
- 10. 심리적 요소들
 - 10.1 불충분하게 형성된 작업과제(예를 들면, 압도적인 숙련업무, 자격초과 및 자격 미달)
 - 10.2 불충분하게 형성된 작업조직(예를 들면, 높은 시간압력 하에서의 작업, 교대 작업 및/또는 긴 작업시간, 잦은 야간작업, 깊은 생각이 없이 설계된 작업과정)
 - 10.3 불충분하게 형성된 사회적 조건(예를 들면, 사회적 접촉의 결여, 나쁜 지도관계, 마찰)
 - 10.4 불충분하게 형성된 작업실조건 및 작업환경조건(예를 들면, 소음, 기후, 비좁은 공간, 신호와 프로세스감지의 불충분한 인식, 불충분한 소프트웨어 형성).
 - 10.5 (추가될 수 있음)
- 11. 기타 위험성
 - 11.1 사람을 통하여 (예를 들면, 습격)
 - 11.2 동물을 통하여 (예를 들면, 동물에 물림)
 - 11.3 식물 및 식물성 제품을 통하여 (예를 들면, 민감한 및 독성 영향)
 - 11.3 (추가될 수 있음)

별첨 2 : 위험성평가의 간편한 문서작성을 위한 상충부(연방노동사회부(BMAS)/주(州) 산업안전보건및안전공학위원회(LASI)/법적산재보험조합연맹(DGUV))의 정상 회담의 결의, 2003년 5월 12일 및 13일

정상회담 참가자들은 위험성평가의 간편한 문서작성 요구조건들을 위한 다음의 공식 화에 동의한다 :

주(州)산업안전보건및안전공학위원회(LASI)/산재보험운영기관(UVT)/연방노동사회부(BMAS)는 유럽연합 지침 'Richtlinie 89/391/EWG' 제9조의 의미에서 취업자 10인 이하 소규모 사업장에서, 사업주가 다음과 같은 사항을 이행하는 경우, 위험성평가 문서작성 요구조건들을 달성한 것으로 하는 견해를 지지한다.

1. 「산업안전보건법」 제5조에 의한 위험성평가에 관한 사업주 의무를 달성하기 위하여, 그의 산재보험관리운영기관 또는 관할 주(州)산업안전보건관청에 있는 위험성평가를 위한 최소한 1인의 도움자를 활용하거나 또는
2. 「사업장의사 및 산업안전전문인력에 관한 법」(Arbeitssicherheitsgesetz; 「ASiG」) 및 이 법을 구체화하는 산재보험 산재예방규정(UVV)에 의한 사업주 의무달성 내에서
 - a. 규정에 의한 상담(Regelbetreuung)에 참여하고 사업주를 자문하는 산업안전전문인력, 사업장의사 또는 사업장 밖의 서비스기관이 그에게 위험성평가 문서를 넘겨주거나 또는
 - b. 사업주가 산재보험운영기관의 대안적상담모델(alternative Betreuungsmodell) (예를 들면, 사업주모델(Unternehmermodell)에 참여하고 그리고 이 사업주모델의 범위 내에서 위험성평가를 위한 준비된 도구들을 적용하였다면).

별첨 3. 위험성평가를 위한 사업장감독의 절차다이어그램

첫째, 위험성평가가 실행되지 않은 경우 : 결과 상담 및 사업주의 동기유발 및 행동을 위하여 자문 → 위험성평가를 적절한 기간 내에 실행 → 실행과 문서화를 일반적으로 문서로 요구 → 사후 확인.

둘째, 위험성평가가 적절하게 실행되지 않은 경우 : 평가결과 상담 및 결과와 관련하여 사업주에 대한 자문 → 위험성평가를 적절한 기간 내에 수정/개선 → 수정/개선을 원칙적으로 문서로 요구 → 경우에 따라 사후 확인.

셋째, 위험성평가가 적절하게 시행된 경우 : 평가결과 상담 및 작은 결함이 있는 경우 자문.

부록5. 전문가 인터뷰 질문지

본 인터뷰는 산업재해 예방을 위한 연구용역(산업안전보건법상 산재예방 책임주체의 확대와 역할 분담을 위한 방안)을 수행하고자 실시합니다. 본 인터뷰에 참여한 사람의 개인정보, 소속 등은 익명으로 처리되며 연구목적 이외로 사용되지 않습니다.

연구책임자 나민오, 양승엽

□ 연구 시사점 소개

1. 위험의 창출한 자의 예방 책임에 기초한 보편적 보호체제로 전환

1) 위험의 실질적 지배 관리 권한에 기초한 책임주체 설정

- 문제제기) 산업안전보건법의 보호대상은 근로자에서 다양한 형태의 노무 제공자로 확대되었음. 노무를 제공하는 자란 노동력을 제공하여 소득을 얻고 생계를 유지하는 자로 산업재해로 인해 노동력을 상실하면 생계를 유지하기 어려워지는 자를 의미함. 여기에는 특고, 플랫폼 종사자, 1인 자영업자 등 다양한 형태의 노무제공자가 포함될 수 있음.

① 산업안전보건법은 보호가 필요한 노무제공자를 개별 조항을 통해서 확장하는 방식을 취하여 산업재해로부터 보호가 필요한 자를 확장하기 어려움. ② 보호의무의 주체는 여전히 계약관계를 중심으로 설정(특수형태근로 종사자에게 경제적 전속성을 지닌 자)하고 있음. 화물차주, 건설기계종사자 등 계약상대방이 아닌 제3자에게 노동을 제공하는 형태도 있으며, 이들의 근로환경의 조건은 실제 노무를 제공받는 자가 지배관리하고 있음.

- 개선안) 같은 사업장 내에서 동일한 위험에 노출된다면 위험을 창출한 사업주에게 위험에 노출되는 자(근로자, 수급인, 수급인의 근로자, 특고, 기

타 자영업자 포함)를 보편적으로 보호하도록 의무를 부과하는 것이 합리적임(영국방식, 사업주의 안전질서 유지도 편리),

① 노무를 제공하는 자로 보호대상 확대(사업주, 도급인), ② 사업주의 안전보건질서유지권한을 강화(산업안전보건법상, 계약상), ③ 타인의 사업장에서 노무를 제공하는 자영업자(수급인)에 대해서도 산업안전보건법령 준수 의무, 도급인에 대한 협력의무를 부과

2) 책임주체의 유형의 세분화와 체계화

- 문제제기) 산업안전보건법 제5조는 1항에 사업주, 노무를 제공받는 자, 노무를 중개하는 자의 의무유형과 2항에 유해위험물을 제조, 수입, 양도, 발주, 건설하는 자의 의무로 구분하여 일반의무를 부여함. 책임의 유형과 근거가 모호하고 포괄적으로 묶여 있어 수급자가 어떠한 책임을 져야 하는지 명확하지 않음. 각각의 주체가 지닌 권한과 지배관리의 범위가 다르므로 유형을 세분화하여 권한에 맞는 의무를 부과할 수 있도록 체계화할 필요 존재.

- 개선안) 책임 유형별로 책임의 근거에 따라 의무를 부여할 수 있도록 체계화하고 노무 제공을 중개·알선하는 자, 장소 등을 제공하는 자의 의무를 신설하여 권한에 부합하는 의무와 범위를 설정할 수 있도록 유도.

- ① 노무를 제공받는 자 : 사업주, 도급인, 관계 수급인
- ② 노무 제공을 중개·알선하는 자 : 플랫폼, 운송회사 등
- ③ 작업장소, 설비, 시설을 관리·운영하는 자 : 장소만 제공하는 도급인(임대)
- ④ 유해위험 기계를 제조, 수입, 양도, 대여, 설치 또는 사용하는 자
- ⑤ 유해물질을 제조, 수입하는 자
- ⑥ 건설공사를 발주하는 자

2. 사업장 구성원의 산재예방 역할분담 방안

1) 총론

산업안전보건법령상의 의무는 사업주가 직접·관리하는 경우도 있으나(소 규모 사업장), 대부분 대리인(공장장 등), 사용인(관리감독자), 기타 종업원에 의해서 수행됨. 사업장의 실태에 맞게 안전보건활동이 실행될 수 있도록 사업주의 유연한 권한의 배분을 촉진하되 권한의 위임과 이행을 성실하게 한 사업주는 책임을 면하고, 행위자에게 권한을 부여하지 않거나 이행을 관리·감독하지 않은 사업주는 처벌하는 형태로 처벌구조 변화 필요.

2) 경영책임자의 역할 배분 및 관리 권한 강화

- 문제제기) ① 법령상 행위자를 선임·지정했으나 실질적인 업무수행 권한을 부여하지 않은 경우, ② 법령상 행위자를 선임·지정할 의무가 없어 선임·지정하지 않았으나 관행적으로 실무자가 이행하는 경우, 업무를 이행해야 하는 주체가 모호하고 실질적 권한이 부여되지 않는 경우 발생함.
- 개선안) ① 경영책임자의 역할 배분의 자율권 확대 : 최소 기준을 상회하는 산재예방의무 이행 주체의 자율적 선임 기준 확대 및 권한 부여, ② 경영책임자의 관리책임 강화 : 안전보건경영책임자가 산업안전보건법령상의 사업주 의무의 이행을 소속 근로자에게 위임하는 경우 업무수행에 필요한 권한을 부여하고 해당 업무의 수행에 관하여 반기 1회 평가할 의무를 부과토록 규정 신설, ③ 수사·감독 시 행위자의 지위가 아닌 권한 유무에 따른 법 위반 행위자 특정

3) 관리감독자의 책임 인식 및 안전관리역량 강화

- 문제제기) 관리감독자는 위험성을 평가하고, 안전보건에 관한 정보와 교

육을 제공하고, 근로자의 작업을 지휘·감독하는 지위에 있으나 본인의 역할을 인식하지 못하거나, 안전보건의 전문성이 부족하여 역할을 수행하지 않음

- 개선안) ① 관리감독자의 지위와 역할에 대한 교육 등을 통해 안전보건관리가 본인의 업무임을 인식할 수 있도록 하고, ② 성과평가지표 내에 안전보건활동에 관한 지표를 반영하여 상벌과 연계될 수 있도록 유도

4) 안전보건관리조직의 역할과 위상 강화

- 문제제기) 안전보건관리부서의 인력과 예산이 증가하였으나 안전보건관리부서에겐 작업부서의 안전보건활동을 대신 수행하게 하거나, 실질적 감독의 권한을 부여하지 않는 경우, 작업부서의 안전관리역량은 향상되지 않고 현장에서 발생하는 리스크 관리가 어려움
- 개선안) ① 안전보건관리규정 내에 안전보건관리부서의 권한과 업무에 관한 사항을 규정하고 위임된 사항의 위반에 대해서 사업주를 대신하여 즉시 조치를 취하거나 징계 등을 요구할 권한 위임, ② 사업장 안전보건관리조직 운영방침에 대한 가이드 제공 : 전사적인 안전보건계획을 수립하고, 각 부서에서 안전보건활동이 이루어질 수 있도록 조직의 체계와 업무를 분장하고, 현장의 역량을 강화시키고, 작업을 점검·감독하여 위험을 개선할 수 있도록 적절한 역할과 권한을 부여할 필요성

5) 안전보건활동에 대한 평가와 피드백 반영

- 문제제기) 각 주체들의 산재예방 역할 인식 및 활동 정착을 위해 성과평가와 상벌제도가 필요한 것으로 나타남.
- 개선안) 개인과 조직에 대한 안전보건성과지표와 상벌의 반영 필요. 단, 안전보건관리책임자와 관리감독자에게 역할 충돌이 발생하지 않도록 성

과지표를 보완, 평가와 징계 기준을 설정하는 과정에서 현장의 위험을 인지하고 있는 근로자와 노조의 참여가 필요

3. 사내하도급 사업장에서 산재예방을 위한 역할분담 방안

1) 도급의 개념 재정의

- 문제의식) 현행 법은 도급의 범위를 명칭에 관계없이 업무를 타인에게 맡기는 것으로 넓게 해석하고 있으며, 도급인이 지배·관리하는 ‘장소’(도급인의 사업장, 지정·제공한 위험장소)에서 작업하는 수급인의 ‘근로자’에 대한 도급인의 안전보건조치의무를 부여하여, 도급인의 사업 운영과 관련성이 떨어지는 부수적 작업이나 도급인에게 전문성이 없는 작업에 대해서도 사업주에 준하는 안전보건조치의무를 부과하고 있음

- 개선안) 산업안전보건법이 도급인의 책임을 강화한 이유는 자신이 부담해야 하는 ‘사업 운영상의 위험’을 적절한 조치 없이 타인에게 전가하지 못하도록 하는데 있음. 도급인의 사업과 밀접한 관련 없는 독립적인 업무까지 도급인이 지배·관리하는 것으로 보긴 어려울 것임.

따라서 도급인이 관리해야 하는 범위를 도급인이 지배·관리하는 ‘장소’가 아닌 지배·관리하는 ‘주된 사업’의 개념으로 개선해야 함. ① 도급의 정의를 “명칭에 관계없이 물건의그 밖의 ‘업무’를 타인에게 맡기는 계약”에서 “명칭에 관계없이 물건의그 밖의 ‘사업의 운영과 밀접한 업무’를 타인에게 맡기는 계약”으로 변경하여 주요 생산설비의 정비와 보수, 청소, 경비와 같이 사업의 운영과 밀접하고 수급인의 작업에 영향을 미칠 수 있는 작업에 대해서는 현재와 같이 도급인의 의무를 인정하되, ② 수급인이 독자적으로 운영이 가능한 구내식당, 매점 등에 대해서는 도급의 범위에서 제외하고 도급인에게 임대한 작업장소, 설비, 시설에 대한 관리·운영하는 자로서의 의무를 부담하도록 개선할 필요가 있음(제공한 장소, 설비,

시설에 대한 안전보건조치의무만 부담, 수급인의 근로자나 작업에 대한 총괄 관리 의무 x)

2) 발주자의 해석 기준 제시

- 문제의식) ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자’는 실제로 시공을 주도하여 총괄·관리하지 아니하는 자를 의미하는 것이 아니라, ‘건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 할 지위에 있지 않은 자’를 의미함(대법원 2022.10.27. 선고 2020도15325 판결),

최근 발주자의 지위에 대한 판례의 해석이 나뉘고 있는데 00항만공사 갑 문사건 1심에서는 발주자가 공사에 대한 안전관련 회의를 실시하고, 공사 현황을 보고받고, 위험 작업에 대한 허가를 하는 관여 행위에 대하여 시공을 주도하여 총괄·관리하는 도급인의 지위에 있다고 해석함. 반면 2심은 발주자는 전문건설공사를 실시할 자격을 갖추지 못했고, 건설시공에 대한 전문성이 부족하다는 점에서 항만공사가 시공을 주도하여 총괄·관리할 지위에 있다고 보지 않았음.

두 판례 모두 발주자의 지위에 대한 해석기준을 명확히 제시하지 못하여 사업장의 혼선을 가져오고 있으며, 건설공사 발주자와 도급인을 구분하는 해석기준이 보완될 필요 존재

- 개선안) 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리해야 하는 지위에 있는 자는 ① 건설공사 자체가 도급인의 사업의 본질적이고 필수적인 일부로서 (주요 생산기계에 대한 유지·보수 공사 등) 도급인이 공사에 영향을 미치거나 관여하는 경우, ② 도급인이 지배하는 특수한 위험요소가 있어 도급인이 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하지 않고서는 수급인이 산업안전보건법에서 정한 안전·보건조치를 실질적으로 이행하는 것이 현저히 곤란한 경우, ③ 도급인과 수급인의 전문성, 규모, 도급계약의 내용 등에 비추어 볼 때 도급인에게는 건설공사의 시공을 주도하여 총괄·관리할 능력이 있는 반면에 수급인에게는 산업안전보건법이 정한 안전·보건조치

를 스스로 이행할 능력이 없음이 명백한 경우로 해석안 제시 필요(울산지방법원 2021.11.11. 선고 2021고단1782 판결 참조)

3) 도급인의 사내 안전질서유지권한 강화

- 문제의식) 현장관계자 인터뷰에서 도급인 의무이행의 어려움으로 ① 관리대상 작업의 방대함(부수적 사업 포함), ② 도급인(관리감독자)의 전문성 부족(수급인의 전문성), ③ 수급인의 사업주 의무 회피, ④ 수급인 근로자에 대한 직접 조치의 제약(불법파견)이 파악되었음.
- 개선안) 우리나라의 사내하도급의 특성(영세 수급인의 역량 부족, 저가입찰, 재하도급 등)을 반영하여, ① 도급인에게 총괄적 관리책임을 부여하되, ② 적격 수급인을 선정하도록 유도하고, ③ 원하청 안전보건활동을 강화하여 수급인의 역량을 높여 나가는 것이 효과적인 방안임.

대신 도급인의 사내 안전질서유지를 위한 권한을 강화하여 ① 수급인 근로자에 대한 도급인의 직접적 안전보건조치와 시정 요구가 가능하도록 해석근거를 마련하고, ② 도급인의 정당한 지시에 불응 시 제재수단(작업중지권, 노무수령거절권, 퇴거요구권, 계약해지 등)을 마련하여 실효적 관리가 가능하도록 권한을 강화할 필요가 있음. 또한 수급인의 의무를 명확히 규정하여 ③ 수급인에게 사업주로서 근로자에 대한 안전보건조치의무를 이행토록 하고, ④ 관계수급인, 자영업자 등 도급인의 사업장 내에서 작업하는 자들에게 협력의무를 부과해야 함.

4) 사내하도급의 안전보건활동 활성화를 위한 법 해석 방향

- 문제의식) 도급인의 사내 안전질서유지 및 증진을 위한 활동이 불법파견이나 도급인에 대한 총괄적 책임을 묻는 근거로 사용되어 수급인과의 안전보건활동이 위축될 우려가 있음.

- 개선안) 도급인과 수급인의 협력을 촉진하는 방향으로 법이 해석되어야 하며 도급인의 안전보건조치 및 산재예방활동이 불법파견의 징표로 해석되거나, 공사를 총괄할 지위 등의 해석근거로 사용되면 안됨(활동 위축 우려). ① 사내 안전질서유지 및 증진을 위한 도급인의 지원과 활동이 불법파견이나 도급인의 책임을 묻는 근거로 사용되지 않도록 법 해석 근거를 마련하고, ② 적격 수급인을 선정·관리하고, 수급업체 등에 대한 산업안전보건법령상의 예방활동을 적극적으로 이행한 도급인에 대해서 산재예방의무 위반 책임의 제한적 해석(면책)이 필요함.

4. 산재예방 책임주체로서 근로자 역할 강화

- 문제의식) 근로자는 작업을 수행하며 발생하는 위험을 가장 먼저 파악하고 예방할 수 있는 산재예방 주체임. 그러나 현행 산업안전보건법의 근로자의무(제6조)는 법령의 기준을 준수하고 사업주 등의 관계인이 실시하는 예방조치에 따르도록 하는 수동적 대상으로 설정됨. 근로자의 일반의무 위반 대한 처벌규정은 없으나 세부 조항의 의무 위반시 과태료 부과(예 : 사업주가 조치한 안전보건조치를 준수할 의무, 300만원 이하 과태료).
- 개선안) 근로자는 현장의 위험을 가장 먼저 파악할 수 있는 지위에 있으며 안전수칙과 안전보건조치를 실행하는 주체임. 따라서 산재예방의 주체로서 보다 적극적인 의무를 부여할 필요가 있음. 독일 등 주요 선진국에서는 근로자의 의무를 구체적으로 기술하고 있는데 이를 참고하여 국내의 근로자 의무의 개선안을 다음과 같이 제시함.
 - ① 근로자는 자신뿐 아니라 타인의 안전을 위해 주의를 기울이고(주의의무), ② 산업안전보건법령 준수를 위한 사업주 등의 지시나 훈련을 따르고(준수의무), ③ 위험을 발굴하고 개선에 참여하며(참여의무), ④ 급박한 위험을 발견하면 관리감독자 등 조치를 취할 수 있는 자에게 신고할 의무(신고의무)를 반영코자 함.

단, 근로자의 의무는 산업안전보건법령을 준수할 사업주 의무가 전가되는 형태로 규정되어서는 안되며, 사업주가 법령을 준수하기 위하여 지시 또는 훈련한 사항을 근로자가 준수하는 형태로 규정되어야 함. 또한 근로자의 법 위반으로 인해 회사에 손해가 발생하는 경우 사업주의 책임을 면책하는 방식으로 작동되어야 하며 근로자 개인에 대한 과도한 징계 또는 손해배상이 청구되지 않도록 책임 제한에 대한 가이드를 제시할 필요가 있음.

□ 전문가 의견 수렴

○ 주요 질의

- 1) 위험의 창출한 자의 예방 책임에 기초한 보편적 보호체제로 전환
 - 사업주는 고용형태를 불문하고 자신의 사업장 내에서 노무를 제공하는 자(산업재해 위험에 노출되는 자)를 보호하도록 하는 방안에 대한 의견?
 - 산업안전보건법의 책임주체의 유형을 세분화하고, 노무제공을 중개·알선하는 자, 장소·시설 등을 운영관리하는 자(도급인-)>임대인)의 책임을 신설하는 것에 대한 의견?
- 2) 사업장 구성원의 산재예방 역할분담 방안
 - 경영책임자의 의무를 산업안전보건법에 신설하는 것에 대한 의견?
 - 법령의 기준을 상회하는 대리인 등 선임·지정 자율권 부여에 대한 의견?
: 사업장 단위 선임기준 적용의 문제점, 소규모 점포의 특성을 고려한 자율적 관리감독자 선임 지정(점장 -> 지역영업담당)

- 행위자의 지위가 아닌 권한 유무에 따른 법 위반 행위자 특징에 대한 의견?
- 안전보건관리조직의 역할과 위상을 강화하는 것에 대한 의견?
: 어떤 권한(내용), 법적 근거 or 사업장 내 안전보건규정(근거), 근로자
및 노조 참여절차 보장(절차)
- 기타 의견

3) 사내하도급 사업장에서 산재예방을 위한 역할분담 방안

- 도급 개념의 재정의, 발주 해석기준 제시에 대한 의견?
- 도급인의 총괄적 책임 유지, 수급인의 의무 명확화, 도급인의 통제권 강화에 대한 의견?
- 사내하도급 안전보건활동 활성화를 위한 법 해석 방향에 대한 의견?

4) 산재예방 책임주체로서 근로자 역할 강화

- 근로자 의무 구체화에 대한 의견?, 근로자 의무 위반시 패널티?

○ 요청사항

- 노사, 중소사업장의 시각에서 놓칠 수 있는 쟁점, 고려사항, 보완방안 제시
요망

연구진

연구기관 : 산업안전보건연구원

연구책임자 : 나민오 (연구위원, 안전보건정책연구실)

부분위탁

연구책임자 : 양승엽 (부연구위원, 한국노동연구원)

연구원 : 윤조덕 (원장, 한국사회정책연구원)

연구원 : 정진우 (교수, 서울과학기술대학교)

연구보조원 : 정해웅 (연구보조원, 한국노동연구원)

연구기간

2023. 2. 20. ~ 2023. 11. 30.

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

산업안전보건연구원장

「산업안전보건법」상 산재예방 책임주체 확대와 역할 분담 방안
(2023-산업안전보건연구원-727)

발 행 일 : 2023년 11월 30일

발 행 인 : 산업안전보건연구원 원장 김은아

연구책임자 : 산업안전보건연구원 연구위원 나민오

발 행 처 : 안전보건공단 산업안전보건연구원

주 소 : (44429) 울산광역시 중구 종가로 400

전 화 : 052-703-0822

팩 스 : 052-703-0332

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

I S B N : 979-11-93642252(93360)

공공안심글꼴 : 무료글꼴, 한국출판인회의, Kopub바탕체/돋움체

