

일본 노동안전위생법상의 도급규제에 관한 연구

정진우*

서울과학기술대학교 안전공학과

A Study on the Regulation of Contracts under Occupational Safety and Health Act of Japan

Jin-Woo Jung*

Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science and Technology

ABSTRACT

Objectives: The purpose is to obtain theoretical implications for the contract regulation under the Occupational Safety and Health Act in Korea through a specific analysis of how the contract regulation is performed in the Japanese Occupational Safety and Health Act.

Methods: The structure of the obligatory entity under the Japanese Labor Safety and Health Act and the obligatory entity related to the contract will be examined as a whole, and then the obligation to take safety and health measures related to the contract under the Japanese Labor Safety and Health Act will be considered in detail.

Results: Japan's Occupational Safety and Health Act seems to clearly define obligations and responsibilities to various actors according to their status and role in accordance with the legislative idea of imposing the most appropriate obligations on the most appropriate person. By imposing obligations that correspond to their respective positions and roles on contractors(clients, orders) and subcontractors, side effects and dysfunctions do not seem to be occurring due to overlapping and unclear roles and responsibilities in occupational accident prevention.

Conclusions: Japan's Occupational Safety and Health Act imposes appropriate obligations depending on the nature of the task (whether it is a contract, service, or consignment). No one in Japan's Occupational Safety and Health Act assumes an approach and obligation to directly implement safety and health measures to be implemented by contractors.

Key words: Contract regulation, contract work, Occupational Safety and Health Act, role and responsibility, subcontractor

I. 서 론


현행 우리나라 산업안전보건법은 도급인(발주, 주문도 도급의 일종으로서 도급인에는 발주자, 주문자도 포함될 수 있다)의 수급인 노동자에 대한 안전보건조치

범위와 내용을 둘러싸고 큰 혼란이 발생하고 있다. 심지어는 도급인의 의무와 수급인의 의무는 동일하거나 중첩적인 의무를 진다는 해석이 당연하듯이 받아들여지고 있다.

그러나 우리나라 산업안전보건법 제정 시 그 체계와

*Corresponding author: Jin-Woo Jung, Tel: 010-6880-9337, E-mail: jjw35@hanmail.net
Department of Safety Engineering, Seoul National University of Science and Technology, 232, Gongneung-ro, Nowon-gu, Seoul 01811

Received: February 4, 2026 Revised: May 19, 2026, Accepted: June 23, 2026

 Jin-Woo Jung <https://orcid.org/8910-6703-1234-1233>

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

내용에 있어 지대한 영향을 준 일본 노동안전위생법에서는 도급인과 수급인 간 역할과 책임의 불명확성을 둘러싼 혼란은 발생하지 않고 있다. 일본의 노동안전위생법은 도급인의 역할과 책임은 수급인의 그것과 다르다는 전제에서 출발하고 있고, 두 주체의 역할과 책임을 명확하게 구분하여 규정하고 있기 때문이다. 따라서 일본에서는 도급인과 수급인의 의무가 동일하거나 중첩된다는 접근이나 해석은 발견되지 않는다.

우리나라 산업안전보건법상 도급인의 안전보건조치 의무 규정은 수급인 노동자의 사망이 사회적으로 큰 이슈가 된 대형사고가 발생할 때마다 도급인의 지위와 역할에 대한 차분하고 심도 있는 검토와 논의 없이 성난 여론에 편승하여 도급인에 대해 불합리한 의무를 부과하고 처벌을 강화하는 방향으로 개정되어 왔다. 그 결과, 현재의 우리나라 산업안전보건법상 도급인의 의무 규정은 일본 노동안전위생법에서의 그것과 상당히 다른 양상을 보이고 있다.

일본 노동안전위생법상의 도급인에 대한 의무는 우리나라와 달리 노동안전위생법의 위임을 받은 노동안전위생규칙 제4편 특별규제에서 수급인에 대한 의무와 구별하여 규정하고 있는 등 현행 우리나라 산업안전보건법상의 도급인에 대한 의무와 규정체계·내용이 상당히 다르다.

따라서 우리나라 산업안전보건법상의 도급규제가 체계와 내용 면에서 적절한지를 판단하는 데 있어 일본 노동안전위생법상의 도급규제를 구체적으로 고찰하는 것은 상당히 의미 있는 작업이라고 생각된다.

II. 연구 대상 및 방법

1. 연구 대상

우리나라에서는 도급작업의 성격을 불문하고 도급인이 수급인의 노동자에 대해 동일하거나 중첩적인 의무를 부담하는 것을 당연하게 생각하고 있다. 그렇다 보니 도급작업에 성격에 부합하는 효과적인 안전보건규제가 이루어지지 않고 투박하고 실효적이지 못한 도급규제로 산업현장에서 많은 혼란이 발생하고 있다.

본 연구에서는 도급작업에 관한 올바른 접근방법을 모색하기 위해 우리나라 산업안전보건에 지대한 영향을 준 일본 노동안전위생법상의 도급규제 내용에 대해 구체적으로 고찰하고자 한다. 피상적으로 생각할 경우, 도급작업에 대한 우리나라 산업안전보건법제는 일본 노동

안전위생법과 유사한 내용으로 규정되어 있는 것처럼 보이지만, 실제에 있어서는 체계와 내용 모두에 있어 상당히 많은 차이가 있다는 것을 발견할 수 있다.

선진적인 산업안전보건법제 중 하나로 평가받고 있는 일본 노동안전위생법에서 도급규제를 어떻게 하고 있는지에 대한 구체적 분석을 통해 우리나라 산업안전보건법상의 도급규제에 대해 이론적 시사점을 얻을 필요가 있다.

2. 연구 방법

본 연구는 우리나라 도급작업에 관한 산업안전보건법제가 실효성에 있어 많은 문제가 있고, 이를 개선할 필요가 있다는 문제의식하에 일본 노동안전위생법상의 도급규제의 내용에 대하여 비교법적 관점에서 일본 정부에서 발간한 노동안전위생법 해석판람, 널리 알려져 있는 노동안전위생법 해설서 등을 기초로 개정 연혁 및 취지를 포함하여 문헌 고찰을 한다. 그리고 법정책학의 관점에서 우리나라 산업안전보건법제상의 도급규제와 관련된 문제점을 도출하고 이에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

본 논문이 전제로 삼을 기본적 관점은 각 의무주체의 지위와 역할에 합당한 의무와 책임을 부과한다는 산업안전의 원리와, 책임이 있는 경우에 한해서 책임의 정도를 초과하지 않는 범위 내에서 형벌이 부과되어야 한다는 책임주의 원칙, 그리고 형법에서는 연대책임, 대위책임, 전가책임이 인정될 수 없다는 개인책임의 원칙이다.

먼저 일본 노동안전위생법상의 의무주체 구조와 도급 관련 의무주체를 전체적으로 살펴보고, 그다음으로 일본 노동안전위생법상 도급 관련 안전보건조치 의무를 구체적으로 고찰하기로 한다.

III. 결과 및 고찰

1. 일본 노동안전위생법상의 의무주체 구조

일본 산업안전보건법령은 노동안전위생법과 그 하위법령으로서 노동안전위생법 시행령(정령), 그리고 후생노동성령에 해당하는 것으로서 안전보건 전반을 규정하고 있는 노동안전위생규칙과 특정 유해·위험요인을 규정하고 있는 12개의 규칙으로 구성되어 있다. 이러한 법제하에서 산업안전보건조치에 대한 의무주체 구조를 살펴보면 다음과 같다.

1) 사업자

노동안전위생법의 주된 의무주체는 사업자이고 그 보호대상은 당해 사업자에게 사용되는 노동자이다. 이 사업자는 노동안전위생법 제2조 제3호에서 “사업을 행하는 자로 노동자를 사용하는 자를 말한다”로 정의되어 있다. 즉 사업자란 법인이거나 법인 그 자체를 가리키고, 개인기업이면 사업경영주를 가리킨다. 이것은 노동기준법의 ‘사용자’와는 달리 사업경영의 이익의 귀속주체 그 자체를 의무주체로 파악하고 그 안전보건상의 책임을 명확히 한 것이다(Inoue, 2020).

노동안전위생법은 “사업자가 강구해야 할 조치 등”이라고 하는 공통제목하에 제20조부터 제25조까지에서 사용하는 노동자의 산업재해를 방지하기 위해 필요한 조치를 강구해야 하는 것을 사업자에게 의무 지우고 있다. 이 구체적인 조치내용은 “제20조부터 제25조까지에서...의 규정에 의해 사업자가 강구해야 할 조치...는 후생노동성령으로 정한다”고 하는 제27조 제1항의 위임에 근거하여 노동안전위생규칙, 크레인 등 안전규칙, 특정화학물질 등 장해예방규칙, 연중독 예방규칙 등 여러 후생노동성령이 정해져 있다.

이 후생노동성령에는 ‘사업자’를 의무주체로 할 수 있는 한 산업재해의 방지를 위하여 필요한 다양한 조치를 규정할 수 있는 것으로 해석되고 있고, 그 의미에서 이 노동안전위생법 제20조부터 제25조까지의 규정은 노동안전위생법의 중핵적인 규정이라고 할 수 있다(Hatakenaka, 2019a).

2) 사업자 외의 의무주체

노동안전위생법에서는 사용종속관계에 착목하여 사업자에 대해 자기의 사업을 위하여 사용하는 노동자의 안전보건을 확보하여야 할 의무를 지게 하는 것을 기본으로 하여 사업자를 그 중심적 의무주체로 설정하고 있지만, 더 나아가 노동안전위생법에서는 이 사업자 이외의 의무주체로서 도급규제, 기계·설비 등 및 위험·유해물에 관련된 제조·유통규제, 대여규제 등 다양한 규제가 설정되어 있다(LARI, 2021).

즉, 노동안전위생법에서는 산업노동의장에서 생기는 여러 종류의 산업재해를 적확하게 방지하기 위하여 사업자 이외의 자에 해당하는 자로서 i) 기계, 기구, 기타 설비 또는 건설물을 설계하는 자, ii) 기계, 기구, 기타 설비를 제조하고 수입하는 자, iii) 원재료를 제조하고 수입하는 자, iv) 건설물을 건설하는 자, v) 건설공

사의 주문자 등 일을 타인에게 도급 주는 자를 다면적으로 의무주체로 파악하고 있다(노동안전위생법 제3조 제2항 및 제3항 참조).

이하에서는 사업자 외의 여러 의무주체 중 도급규제와 관련된 의무주체를 중심으로 살펴보기로 한다.

2. 도급 관련 의무주체

현재 모든 업종에 걸쳐 구내 하청의 사용이 일반화되고 있다. 이들 구내 하청기업은 모기업의 사업활동의 일부에 편입되거나 모기업 내의 설비의 보수·수리, 원재료 또는 제품의 포장·운반, 청소 등 비교적 유해·위험성이 높은 작업을 분담하는 경우가 많지만, 개개의 하청업체 입장에서는 당해 장소에서의 작업의 흐름의 전체상을 알기 어려운 점, 나아가 그 작업장소가 초기업의 구내에서 일반적으로 설비·시설에 대한 관리권원을 가지고 있지 않기 때문에 필요한 안전보건상의 조치를 자유롭게 취할 수 없는 등의 제약이 있고, 모기업, 하청업체 등 복수의 기업의 노동자가 하나의 장소에서 혼재하여 일함으로써 발생하는 산업재해도 있고, 그 자주적인 노력만으로는 충분한 산업재해 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 산업재해 방지 조치를 강구하려고 하면 용이하게 강구할 수 있는 입장에 있는 자)에게도 요구되는 조치를 강구하게 할 필요가 있다.

노동안전위생법에서는 개별 사용종속관계에 근거한 개개의 사업자의 의무는 남겨둔 채로 이상과 같은 실태에 대해 노동자의 안전보건 확보라고 하는 관점에서 가급적 적확하게 대처하기 위하여 제3장(안전위생관리체제)과 제4장(노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위한 조치)에서 도급관계에 착목한 특별규정(제29조(원방사업자가 강구해야 할 조치 등)에서부터 제31조의3(위법한 지시의 금지)까지 및 노동안전위생규칙 제4편 특별규제 제1장 특정 원방사업자 등에 관한 특별규제)을 두고 있다. 이 경우의 기본적인 의무주체는 우리나라의 원청사업주에 해당하는 ‘원방사업자’[하나의 장소에서 이루어지는 사업 중 일의 일부를 도급 주는 계약이 둘 이상이어서 그 자가 둘 이상 된 경우에는 당해 도급계약 중 가장 선차의 도급계약의 주문자(노동안전위생법 제15조 제1항)]이다.

3. 일본 노동안전위생법상 도급 관련 안전보건조치 의무

1) 법령 위반 방지·시정조치

원방사업자(도급인)는 관계수급인, 즉 동일한 현장의 일을 도급받은 자 및 그 노동자가 그 도급받은 일에 관하여 이 법률 및 이것에 근거한 명령(노동안전위생법령)에 위반하지 않도록 필요한 지도를 하고, 나아가 위반하고 있다고 인정된 때에는 시정을 위하여 필요한 지시를 해야 한다고 규정하고 있다(노동안전위생법 제29조 제1항 및 제2항).

조선업, 철강업, 화학공업 등에 있어서는, 이른바 사내 하청업체의 사용이 일반적이고, 이들 하청기업의 재해율은 모기업에 비하여 상당히 높은 상황이다. 이들 사내 하청업체는 모기업 내의 설비 수리, 제품의 운반, 포장 등 비교적 위험성·유해성이 높은 작업을 분담하는 경우가 많고, 나아가 그 작업장소가 모기업의 구내인 것으로부터 그 자율적 노력만으로는 충분한 재해방지의 효과를 거둘 수 없는 면이 있기 때문에 그 사업의 수행 전반에 대하여 권한과 책임을 가지고 있는 도급인에게 관계수급인 및 노동자에 대한 본법의 준수에 관한 지도 및 지시의 업무를 부담하게 함과 동시에 관계수급인 또는 노동자는 도급인이 하는 시정을 위하여 필요한 지시에 따라야 한다고 한 것이다(MoHLW, 2002).

본 조항은 업종의 한정은 없고 건설업, 조선업이라는 특정 사업(노동안전위생법 제15조 제1항, 정령 제7조 제1항)뿐만 아니라 철강업, 화학공업, 자동차제조업, 전기기구제조업, 전기업, 식료품제조업, 운송업 등 모든 업종에 대해 적용된다.

본 조항이 도급인에게 포괄적인 의무를 부과하는 점을 고려하여, 본 조항 위반에 대해서는 벌칙이 규정되어 있지 않다. 즉, 본조는 훈시적 규정에 해당한다. 따라서 이 조항의 위반으로 원방사업자가 법적으로 문제가 되는 일은 발생하지 않는다. 우리나라 산업안전보건법 제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치) 등이 도급인에 대해 다분히 포괄적인 의무를 부과하면서도 강한 처벌을 규정하고 있는 점을 고려할 때, 노동안전위생법의 본 조항은 시사하는 바가 많다고 할 수 있다.

2) 도급관계에서의 안전보건관리조직

노동안전위생법에서는 특정 사업(건설업 및 조선업)에 대해 그 업무가 이루어지는 '하나의 장소'에서 도급계약에 관한 안전보건관리조직을 설치해야 한다는 점을 규정하고 있다.

(1) 도급관계 관련 안전보건관리조직의 기본형

도급관계에 관련된 안전보건관리조직은 특정 사업 일반에 대해 적용되는 '기본형'과 특정 사업 중 도급관계로 업무가 이루어지는 사업의 전형인 건설업에만 적용되는 '건설업 한정형'으로 구분할 수 있다. 먼저 '기본형'에 대해 살펴본다.

(a) 총괄안전위생책임자

특정 원방사업자는 그 노동자 및 그 수급인(관계수급인)의 노동자가 하나의 장소에서 작업을 할 때는 그 노동자 및 관계수급인의 노동자 수의 합계가 상시 일정수 이상인 경우에는 이들 노동자의 작업이 동일 장소에서 이루어지는 것에 의해 생기는 산업재해를 방지하기 위해 총괄안전위생책임자를 선임하고 그 자에게 i) 협의조직의 설치 및 운영, ii) 작업 간의 연락 및 조정, iii) 작업장소의 순시, iv) 관계수급인이 행하는 노동자의 안전보건교육에 대한 지도 및 원조, v) 일의 공정, 기계, 설비 등의 배치에 관한 계획 등의 작성 및 기계, 설비 등을 사용하는 작업에 관한 지도(건설업에 한한다), vi) 크레인 등의 운전에 대한 신호의 통일, 사고현장 등의 표시의 통일, 유기용제 등의 용기의 집적장소의 통일, 경보의 통일, 피난 등의 훈련 실시방법의 통일, 주지를 위한 자료 제공 등의 사항을 총괄관리하게 하여야 한다(노동안전위생법 제15조 제1항).

(b) 안전위생책임자

노동안전위생법 제15조 제1항에 의한 총괄안전위생책임자를 선임해야 할 시업자 외의 수급인은 안전위생책임자를 선임하고 그 뜻을 총괄안전위생책임자를 선임하고 있는 사업자에게 통보하는 한편, 안전위생책임자에게 총괄안전위생책임자와의 연락, 총괄안전위생책임자로부터 연락을 받은 사항의 관계자에의 연락 등 일정한 사항을 행하도록 하여야 한다(노동안전위생법 제16조, 노동안전위생규칙 제19조). 이를 통해 다음에서 설명하는 협의조직 설치·운영과 함께 당해 장소에서의 도급계약관계에 관련된 안전보건관리조직이 유기적으로 일체가 되어 기능하는 것이 기대된다.

(c) 협의조직

특정 원방사업자 등은 그 노동자 및 관계수급인의 노동자의 작업이 동일한 장소에서 이루어지는 것에 의해 생기는 산업재해를 방지하기 위해 특정 원방사업자 등

및 모든 관계수급인이 참가하는 협의조직을 설치하고, 그 회의를 정기적으로 개최하여야 한다(노동안전위생법 제30조 제1항 제1호, 노동안전위생규칙 제635조 제1항). 관계수급인은 이 협의조직에 참가하여야 한다(노동안전위생법 제32조 제1항, 노동안전위생규칙 제635조 제1항).

(2) 건설업 한정형

(a) 원방안전위생관리자

원방안전위생관리자는 총괄안전위생책임자를 지휘를 받아 총괄안전위생책임자가 총괄관리하는 사항 중 기술적 사항을 관리하는 기술적 전문가(원방안전위생관리자가 안전업무와 위생업무 모두를 관리한다)로서 일반적인 안전보건관리조직에서의 총괄안전위생관리자와 안전관리자·위생관리자의 관계에 비견할 수 있다.

원방안전위생관리자 선임은 총괄안전위생책임자를 선임한 사업자로서 건설업, 기타 정령에서 정하는 업종에 속하는 사업을 행하는 자로 되어 있지만(노동안전위생법 제15조의2 제1항), 다른 업종을 지정하는 정령이 정해져 있지 않으므로 건설업에 한정되어 있다.

(b) 점사(店社) 안전위생관리자

건설업에 속하는 사업의 원방사업자(분할발주의 경우는 법 제30조 제2항 또는 제3항의 규정에 의해 지명된 자)는 일정한 건설공사에서 총괄안전위생책임자 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 점사 안전위생관리자를 선임하고, 그 자에게 당해 사업장에서 체결하고 있는 당해 도급계약에 관련된 일을 행하는 장소에서 노동안전위생법 제30조 제1항 각 호의 사항을 담당하는 자에 대한 지도, 관계현장의 순시, 기타 필요한 사항을 행하도록 하여야 한다(노동안전위생법 제15조의3, 노동안전위생규칙 제18조의6~8).

3) 도급관계에서의 안전보건조치 유형

도급혼재관계에서는 당해 관계에서의 사업주의 입장에 따라 다음과 같은 여러 가지 안전보건조치 유형이 규정되어 있다.

먼저, 원방사업자는 사업주로서 자사의 노동자에 대해 안전보건조치 의무를 지는 것과는 별도로 관계수급

인과 그 노동자가 노동안전위생법령에 위반하지 않도록 지도하고 이들에게 위반이 인정되는 때에는 시정조치를 취하는 것이 의무 지워져 있다(노동안전위생법 제29조). 원방사업자란 전술한 바와 같이 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.

두 번째, 원방사업자 중 특정 사업(건설업 및 조선업)을 행하는 자인 특정 원방사업자에 대해서는 원방사업자에게 대해 부과되는 규제 이외에 특별규제가 부과되어 있는데, 특별한 안전보건관리체제의 설치·운영이 의무 지워져 있는 동시에 도급혼재관계에 동반하는 산업재해 방지를 위하여 총괄안전위생책임자의 항에서 서술한 일정한 조치의무를 진다(노동안전위생법 제30조 제1항). 그리고 분할발주의 경우에는 발주자 또는 원수급인이 이 조치의무를 이행해야 할 자(총괄안전위생관리 의무자)를 지명하는 것으로 되어 있다(노동안전위생법 제30조 제2항·제3항, 노동안전위생규칙 제643조, 643조의2).

셋째, 특정 사업에서는 그 일의 일부를 도급하는 경우, 건설물·설비·원재료를 수급인에게 사용하게 하는 경우가 많다. 그런데 수급인에게 건설물 등의 관리권이 없기 때문에 충분한 산업재해 방지조치를 강구하기 어려운 면이 있다. 따라서 건설물 등의 종류에 따라서는 주문자 자신이 필요한 산업재해 방지조치를 취하는 것이 의무 지워져 있다(노동안전위생법 제31조, 노동안전위생규칙 644조 내지 662조).

넷째, 도급혼재관계에서는 특정 원방사업자나 주문자의 조치에 대응하여 관계수급인도 그 조치의 실시·준수에 필요한 조치를 강구해야 한다(노동안전위생법 제32조).

4) 건설업 도급인에 의한 작업장소 안전확보조치

건설업의 원방사업자(도급인)에 대해서는, “토사 등이 붕괴할 우려가 있는 장소, 기계 등이 전도할 우려가 있는 장소 그밖에 후생노동성령이 정하는 장소에서 관계수급인의 노동자가 당해 사업의 작업을 할 경우에 당해

관계수급인이 강구해야 할 당해 장소에 관한 위험을 방지하기 위한 조치가 적정하게 강구되도록 기술상의 지도, 기타 필요한 조치를 강구해야 한다."고 규정하고 있다(노동안전위생법 제29조의2).

이 조문에서 말하는 '기술상의 지도'는 조문상의 취지상 관계수급인이 단독으로 조치를 강구하는 것이 곤란한 것에 대한 위험방지조치를 의미한다고 해석되고 있다(BoLRD, 2020). 따라서 작업을 담당하는 관계수급인이 단독으로 정하거나 조치를 취할 수 있는 작업절차·방법에 관한 지도와 같은 것을 의미하지는 않는다. 그리고 '기타 필요한 조치'에는 위험을 방지하기 위해 필요한 자재 등의 제공, 원방사업자가 스스로 또는 관계수급인과 공동으로 위험을 방지하기 위한 조치를 강구하는 것이 포함된다(MoHLW, 2002).

도급인이 기술상의 지도, 기타 필요한 조치를 강구해야 하는 것은 토사 등의 붕괴에 의하여 노동자에게 위험을 미칠 우려가 있는 장소 등 5개 장소에서 관계수급인의 노동자가 작업을 하는 경우로 한정되어 있다(노동안전위생규칙 634조의2).

노동안전위생법 제29조의2는 우리나라 산업안전보건법 제63조의 모태가 되는 규정이다. 본 조문은 건설업의 도급인이 강구해야 할 당해 장소에 관한 위험 방지조치가 적정하게 강구되도록 기술상의 지도 등 필요한 조치를 강구해야 하는 점을 규정한 것으로서, 본조의 의무 위반에 대해서도 벌칙은 규정되어 있지 않다. 즉, 본조 역시 훈시적 규정에 해당한다. 따라서 이 조항의 위반으로 도급인이 법적으로 문제가 되는 일은 발생하고 있지 않다. 본조 위반을 형벌 대상으로 삼지 않은 이유는 본조가 원방사업자에게 "기술상의 지도, 기타 필요한 조치를 강구해야 한다."라는 불명확하고 포괄적인 의무를 내용으로 하고 있어 그 위반에 대해 형벌을 부과하는 규정을 두는 것이 헌법 원칙인 명확성의 원칙, 과잉금지 원칙에 위반될 소지가 매우 큰 점을 감안한 것이라고 판단된다.

요컨대, 노동안전위생법 제29조의2는 우리나라 산업안전보건법 제63조의 모태가 되는 조문이지만, 그 내용과 강제성 여부에 있어 양국의 법조문은 크게 다르다. 노동안전위생법은 제29조의2가 추상적이고 포괄적인 조치내용으로 규정된 점을 고려하여 위반에 대해 아무런 벌칙을 수반하고 있지 않지만, 우리나라 산업안전보건법은 1996년 12월 31일 이 노동안전위생법 제29조의2를 구(舊) 산업안전보건법 제29조 제2항에 도입(신

설)하면서 도급인에게 수급인의 근로자에 대해 수급인의 의무와 구별되지 않는 직접적인 조치의무를 부과하고 위반 시 형사처벌 규정까지 두었다.

5) 건설업·조선업 도급인이 강구해야 할 조치

특정 원방사업자(즉 건설업, 조선업의 도급인)에 대해서는 하나의(동일한) 장소에 '특정 원방사업자의 노동자와 관계수급인의 노동자가 혼재하여 작업을 행하는' 경우가 많고, 이 경우에 같은 장소에서 작업하는 여러 사업자 상호 간에 작업에 관한 연락조정이 불충분한 것 등을 원인으로 하여 발생하는 산업재해를 방지하기 위하여, 그의 지위와 역할에 걸맞은 의무로서 협의조직의 설치 및 운영(노동안전위생법 제30조 제1항 제1호), 작업 간의 연락·조정(노동안전위생법 제30조 제1항 제2호), 작업장소 순찰(노동안전위생법 제30조 제1항 제3호), 관계수급인이 행하는 안전보건교육에 대한 지도·원조(노동안전위생법 제30조 제1항 제4호), 작업의 공정에 관한 계획 및 작업장소에서의 기계·설비 등의 배치에 관한 계획 작성 및 당해 기계·설비 등의 사용작업에 관한 지도(노동안전위생법 제30조 제1항 제5호) 등의 조치를 강구해야 한다는 의무를 규정하고 있다.

건설업, 조선업의 도급인 노동자와 관계수급인 노동자가 같은 장소에서 혼재하여 작업을 하는 특수한 경우에도 도급인에게는 그의 지위와 역할에 걸맞은 의무로서 협의, 지도, 연락·조정, 순회점검, 지원, 전체적인 작업공정표, 기계·설비 등 배치계획 작성, 지도와 같은 의무만을 부과하고 있다. 다시 말하면, 도급인의 노동자와 수급인의 노동자가 같은 장소에서 혼재하여 작업을 하는 특수한 경우에도 도급인에게 수급인과 동일하거나 중첩적인 의무를 부과하고 있지 않다.

6) 제조업 도급인이 강구해야 할 조치

제조업에서는 구내(構內) 하청의 질의 변화와 양의 증대에 의해 원방사업자 및 관계수급인의 노동자의 혼재 작업에 의한 위험이 광범위하게 존재하게 되었다.

이 때문에 2005년의 노동안전위생법 개정에 의해 제30조의2로 "제조업, 기타 정령으로 정하는 업종에 속하는 사업(특정 사업을 제외한다)의 원방사업자는 그 노동자 및 관계수급인의 노동자의 작업이 동일한 장소에서 행해지는 것에 의해 생기는 노동재해를 방지하기 위해 다음 사항에 관한 조치를 강구해야 한다."(제1항)라는 규정이 마련되었다(분할발주의 경우는 법 제30조의2

제2항~제4항 참조).

이 조항에 따라 원방사업자가 강구해야 할 조치는 다음과 같다.

- ① 작업 간의 연락 및 조정(노동안전위생규칙 제643조의2)
- ② 크레인 등의 운전에 대한 신호의 통일(노동안전위생규칙 제643조의3)
- ③ 사고현장의 표식의 통일(노동안전위생규칙 제643조의4)
- ④ 유기용제 등의 용기의 집적장소의 통일(노동안전위생규칙 제643조의5)
- ⑤ 경보의 통일 등(노동안전위생규칙 제643조의6)
- ⑥ 원방사업자의 지명(노동안전위생규칙 제643조의7)

본조의 대상이 되는 업종은 업종을 지정하는 정령이 별도로 정해져 있지 않기 때문에 제조업뿐이다.

7) 주문자가 강구해야 할 조치

특정 사업의 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 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 일정한 조치를 강구해야 한다(노동안전위생법 제31조, 제36조, 노동안전위생규칙 제644조~제662조). 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 이에 대해 산업재해 방지상 필요한 조치를 충분히 강구하기 어려운 입장에 있다. 따라서 건설물 등에 대해 산업재해 방지를 위해 필요한 조치는 이들 건설물 등에 대해 실질적 관리권원을 가지는 주문자에게도 강구하게 하는 것이 실질적이고 효과적이기 때문에 본 규정이 마련된 것이다.

한편, 화학물질, 화학물질을 함유하는 제제, 기타 물질을 제조하거나 취급하는 설비로서 정령에서 정하는 것의 개조, 기타 후생노동성령이 정하는 작업에 관련된 업무의 주문자는 당해 물질에 대해 당해 업무에 관련된 수급인 노동자의 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 강구해야 한다(노동안전위생법 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 산업재해가 발생하고 있는 점을 감안하여 마련된 것이다. 이 규정의 의무주체는 당해 도급계약에서의 주문자이다. 구체적으로는 먼저 당해 업무의 발주자(주문자 중 그 업무를 다른 자로부터 도급받지 않고 주문하는 자)가 소정의 조치를 해야 하지만(노동안전위생규칙 제662조의4 제1항), 만약 당해 업무가 중층도급구조에 의해, 예컨대 제3차 수급인에 의해 행해지는 경우에는, 그 외의 주문자, 즉 제1차 수급인 및 제2차 수급인 모두가 연쇄적으로 본조의 의무주체가 된다(노동안전위생규칙 제662조의4 제2항).

IV. 결 론

일본 노동안전위생법은 가장 적합한 자에게 가장 적합한 의무를 부과한다는 입법사상에 따라 여러 주체에 그 지위와 역할에 맞게 의무와 책임을 명확히 규정하고 있다(Hatakenaka, 2019b). 도급인(발주자, 주문자), 수급인에 대해 각자의 지위와 역할에 부합하는 의무를 부과함으로써 산업재해 예방에서의 역할과 책임의 중복과 불명확으로 인한 부작용과 역기능이 발생하는 일은 발생하지 않고 있다. 도급인과 수급인은 엄연히 별도의 의무주체인 만큼, 도급인에 대해 의무를 부과하더라도 그 의무는 수급인의 의무와는 확실하게 구별되는 성질의 의무라고 보고 있는 것이다.

일본 노동안전위생법은 기본적으로 수급인의 안전보건조치 의무를 중심에 놓고, 도급인에 대해서는 안전보건조치 의무를 부과하더라도 도급인의 지위와 역할에 걸맞은 의무만을 부과하고 있다. 도급인에게 수급인과 동일하거나 중첩적인 의무를 직접 이행하라는 접근과 규정은 어디에서도 발견되지 않는다(Choi,SY/Jung JW/Cho KH/Na MO, 2021a). 이는 안전보건조치 의무와 책임 이전의 산업재해 예방에서의 지위와 역할에서부터 도급인은 수급인과 엄연히 구분된다는 것을 전제하고 있기 때문이다(Choi,SY/Jung JW/Cho KH/Na MO, 2021b).

일본 노동안전위생법은 체계와 내용에 있어서 산업안전보건조치 의무주체의 의무와 책임은 어디까지나 각자의 지위와 역할에 상응하게 정해져야 한다는 원칙에 충

실하게 따르고 있으며, 각 의무주체의 지위·역할과 의무·책임 설정 시 도급인·수급인의 규모, 자원 등과 같은 요인은 고려되지 않고 있다.

한편, 일본의 노동안전위생법은 각 주체의 역할과 책임이 명확하지 않은 의무, 예컨대 도급인의 수급인 노동자에 대한 일반적이고 포괄적인 지도의무에 대해서는 처벌이 수반되지 않는 의무로 규정함으로써 헌법 원칙에 해당하는 죄형법정주의의 파생원칙인 명확성의 원칙과 책임주의 원칙에 위배되지 않으면서 산업재해 예방의 실효성을 담보하고 있다.

일본 노동안전위생법은 맡는 업무의 성격에 따라(도급이든 용역이든 위탁이든) 그에 합당한 의무를 부과하고 있다. 그것도 위험을 통제할 수 있는 범위 내에서의 의무만을 부과하고 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.

참고로, 일본 노동안전위생법뿐만 아니라 그 외 선진국의 산업안전보건법, 그리고 가이드라인 성격의 기준으로 의무를 폭넓게 규정하고 있는 ISO 45001(ISO, 2018), ILO-OSH 2001(ILO, 2009) 등의 국제기준 어디에서도 도급인이 수급인과 동일하거나 중첩적인 의무를 부담한다는 관점과 규정은 찾아볼 수 없다.

요컨대, 일본 노동안전위생법 어디에서도 수급인이 이행해야 할 안전보건조치를 도급인에게 직접 이행하도록 하는 접근방식과 의무는 상정하고 있지 않다. 이는 도급인에게 수급인과 동일한 안전보건조치의무를 부과하여 도급인으로 하여금 직접 안전보건조치를 이행하도록 하는 것은 논리적으로 타당하지 않고, 의무이행의 기대가능성이 없어 산업재해 예방의 효과를 기대할 수 없으며, 명확성 원칙, 과잉금지 원칙 등 헌법 원칙에 위반될 소지도 크다는 점을 고려했기 때문일 것으로 생각된다.

감사의 글

본 연구는 서울과학기술대학교 교내 일반과제 연구비 지원으로 수행되었습니다.

Reference

- Inoue H. Occupational Safety and Health Act, 10th ed. Central Economy Corp.; 2020. p. 19
- Hatakenaka N. Story of Occupational Safety and Health Act Story, JISHA; 2019a. p. 173-174
- Labor Administration Research Institute(LARI)(ed.) in Japan. Occupational Safety and Health Act 2nd ed, Labor Administration Corp.; 2021. p. 307
- Ministry of Health, Labor and Welfare(MoHLW)(ed.) in Japan. Occupational Safety and Health Act Easy to Understand, Labor Administration Corp.; 2002. p. 184-185
- Bureau of Labor Research and Development (BoLRD)(ed.). Explanation of Occupational Safety and Health Act, 5th ed., Labor Research and Development Corp. 2020, p. 481
- Ministry of Health, Labor and Welfare(MoHLW)(ed.). Occupational Safety and Health Act Easy to Understand, Labor Administration Corp.; 2002. p. 186
- Hatakenaka N. Story of Occupational Safety and Health Act Story. JISHA; 2019b. p. 65
- CHoi SY, Jung JW, Cho kH, Na MO. A Study on the Legal Status and Protection Measures of Subcontractors in In-house Subcontracting. Occupational Safety and Health Research Institute(OSHRI); 2021a. p. 157
- CHoi SY, Jung JW, Cho kH, Na MO. A Study on the Legal Status and Protection Measures of Subcontractors in In-house Subcontracting. Occupational Safety and Health Research Institute(OSHRI); 2021b. p. 160-161
- International Labour Organization (ILO). ILO-OSH 2001 Guidelines on occupational safety and health management systems, 2nd ed., Geneva: 2009. 3.10.4
- International Organization for Standardization (ISO). ISO 45001, Occupational health and safety management systems — Requirements with guidance for use. Geneva: 2018. 8.1.4

<저자정보>

정진우(교수)