

(사)한국비교노동법학회 / 안전보건공단 산업안전보건연구원 하계공동 학술대회

- 전환기 산업안전보건체제에 대한 법적 대응 과제 -

일 시 : 2021년 9월 3일(금) 14:00~17:20

장 소 : 화상 회의(Zoom)

주 최 : (사)한국비교노동법학회, 안전보건공단 산업안전보건연구원

**(사)한국비교노동법학회 / 안전보건공단 산업안전보건연구원 하계공동학술대회**  
**- 전환기 산업안전보건 체제에 대한 법적 대응 과제 -**

(사)한국비교노동법학회는 안전보건공단 산업안전보건연구원과 공동으로 “전환기 산업안전보건 체제에 대한 법적 대응 과제” 라는 주제로 아래와 같이 하계공동학술대회를 개최하고자 합니다. 회원 여러분들의 적극적인 관심과 참여를 부탁드립니다.

- 아 래 -

1. 일 시 : 2021년 9월 3일(금) 14:00~17:20
2. 장 소 : 화상 회의(Zoom)을 통한 비대면으로 진행
3. 주 최 : (사)한국비교노동법학회, 안전보건공단 산업안전보건연구원

## 1 개회식

■ 개회식 (14:00~14:10)

\*진행사회 : 오 상호 교수 (창원대학교)

- 개회사 : 이 상희 (한국비교노동법학회 회장)
- 축 사 : 김 은아 (산업안전보건연구원 원장)

## 2 학술대회

■ 제1세션 (14:10~15:30)

\*사회 : 권 혁 교수(부산대학교)

○ 제1주제: 산업안전보건법의 패러다임 전환에 관한 소고

- 발표자 : 김 영문 교수 (전북대학교)
- 토론자 : 김 희성 교수 (강원대학교)

○ 제2주제: 고용노동환경 변화와 안전보건 사각지대 전망과 대책

-기본법과 정책의 한계점 중심으로-

- 발표자 : 김 명준 박사 (안전보건공단 산업안전보건연구원)
- 토론자 : 한 인상 박사 (국회입법조사처)

■ 제2세션 (15:30~16:50)

\*사회 : 이 달휴 교수(경북대학교)

○ 제3주제 : 중대재해기업처벌법상 경영자 책임의 범위

- 발표자 : 조 흠학 박사 (인제대학교)
- 토론자 : 오 상호 교수 (창원대학교)

○ 제4주제 : 일본의 외국인노동자에 대한 노동안전위생법에 관한 법 정책

- 발표자 : 이 나경 박사 (부산외국어대학교)
- 토론자 : 송 안미 박사 (안전보건공단 산업안전보건연구원)

**3**

### 연구윤리교육 및 폐회

■ 연구윤리교육 (16:50~17:20)

\*진행사회 : 한 광수 연구교수(강원대학교)

※ 프로그램 일정은 사정에 따라 변경될 수 있음.

## 축 사

김 은아 원장 (산업안전보건연구원)

반갑습니다. 연구원장 김은아입니다. 사계절 중 가장 생활하기 좋은 계절인 가을의 초입에 한국비교노동법학회 학술대회 개최를 진심으로 축하드립니다.

코로나 상황으로 인하여 온라인으로 인사드리게 되어 아쉽습니다. 하지만 하루빨리 일상의 생활로 복귀하기 위해서 거리두기는 모두가 감수해야 할 몫이기에 많은 고민 끝에 온라인 학회 개최를 준비하신 회장님과 회원님들의 노고에 감사드립니다.

2019년 산업안전보건법 전부개정에 이어, 올 1월에 중대재해처벌법 제정과 시행령의 입법예고 기간이 8월 23일자로 종료되었습니다. 노동계 및 경영계 모두에서 불안의 목소리가 나오고 있는 시점에 우리나라 최고의 노동법 전문가들께서 모여 산업안전보건에 관한 학술대회를 개최하는 것은 아주 시기적절한 것 같습니다.

저희 연구원도 금년에 정말 바쁘고 다양한 과제를 진행한 해로 기억될 것 같습니다. 올해 연구원에서는 코로나19와 디지털 기술의 발전에 따른 다양하고 새로운 고용환경과 노동형태 출현에 대응하기 위한 가장 적절한 6가지 주제(① 포스터코로나 시대, 사망사고 예방 타깃 및 연구방향, ② 고용노동환경 변화와 안전보건 사각지대 전망과 대책, ③ 디지털 기반의 작업장소와 안전한 재택근무, ④ 포스터코로나 안전보건 환경변화 진단 및 전망, ⑤ 산업안전보건 사각지대 종사자의 직업건강적 접근, ⑥ 배달로 본 플랫폼 노동)를 선정하여 해당 분야 전문가들을 모시고 포럼을 개최하였습니다.

학회장님께서도 포럼에 참여하시어 고견을 주시고, 저희 연구원 OSHRI:VIEW 창간호에 좋은 메시지도 적어 주셨습니다. 이 자리를 빌어 다시 한번 회장님과 회원님들의 관심과 협조에 감사드립니다. 저희도 비교노동법학회와 지속적으로 협력하여 학문적 발전과 성과를 위해 노력하겠습니다.

미국의 미래학자 엘빈 토플러의 “변화란 미래가 우리의 삶에 침입하는 과정이다 (Change is the process by which the future invades our lives)” 라는 명언은 지금

의 상황을 가장 적절하게 예언한 것 같습니다. 법·정책들이 변화를 모두 예측하여 선제적 대응은 어렵더라도 시간의 격차를 최소화하여 안전과 보건에 있어 소외되는 노동자가 없도록 하는 것이 학회와 연구원의 가장 중요한 역할 중 하나라고 생각합니다.

금일 학술대회에서의 발표와 토론 자료들은 향후 노동법령 제도개선을 추진할 때 최적의 기초자료가 될 것이라 확신합니다.

다음에는 반드시 대면으로 인사드리기를 희망하며, 학회의 무궁한 발전과 참석하신 모든 분들의 가정에 건강과 행운을 기원합니다. 감사합니다.

## 목 차

산업안전보건법의 패러다임 전환에 관한 소고

김 영문 교수(전북대 법전문)

고용노동환경 변화와 안전보건 사각지대 전망과 대책- 기존 법·정책의 한계점 중심으로 -

김 명준 박사(산업안전보건연구원 정책제도연구부장)

중대재해처벌법에서의 경영책임자의 범위와 의무에 관한 소고

조 흠학 박사(인제대학교)

일본의 외국인노동자에 대한 노동안전위생법에 관한 법 정책

이 나경 박사(부산외국어대학교)

# 산업안전보건법의 패러다임 전환에 관한 소고

김 영문 교수(전북대 법전원)

## I. 들어가며

패러다임은 어느 한 시대의 사회나 사람들이 갖고 있는 견해 또는 사고를 뒷받침하고 있고, 근본적으로 규정하고 있는 틀로서 인식의 체계 또는 사물의 이론적 테두리나 체계를 의미한다.<sup>1)</sup> 패러다임이라는 용어는 토마스 쿤의 <과학혁명의 구조>라는 책에서 처음 등장한 말이다. 이에 따르면 “과학 활동에서 새로운 개념과 이론은 객관적 관찰을 통해서 형성되기 보다는 연구자 집단이 받아들이는 과정에서 형성” 되는 것이라고 본다.<sup>2)</sup> 그리하여 쿤의 패러다임론에 따르면 “과학의 역사는 연구자들의 객관적 관찰에 의한 진리의 축적에 따른 점진적 진보가 아니라, 혁명적 단절적 파열에 의한 새로운 패러다임의 등장을 통해서 과학이 발전한다” 는 이론이다. 패러다임 전환(paradigm shift)은 지금까지 “가장 지배적인 패러다임 하나가 존재하다가 그 패러다임으로는 설명할 수 없는 것들이 많아지고 그래서 기본 가정들이 도전을 받게 되면 기존의 정상과학에 위기가 찾아온다. 이런 과정 속에서 다른 여러 패러다임들과 경쟁을 하게 되고, 그러다가 어느 패러다임이 새롭게 득세하고 수용되면서 과학혁명이 발생한다.” 이러한 패러다임의 전환에 의해서 과학은 발전하게 된다.

그렇다면 인간들의 인체에 위해를 가져오는 안전사고나 보건사고가 끊임없이 발생한다면 안전보건에 관한 현재의 패러다임을 전환하는 것은 어떨까? 이미 이른바 가슴기 사고, 세월호 사고, 구이역 열차 사고, 김용균씨 사망 사고, 이천 물류창고 화재사고, 광주 건물붕괴 사고, 이선호씨 사망 사고 등등 근로자와 일반인들의 인명 사망 사고가 끊임없이 발생하고 있다. 무엇보다 2019년 1월 15일 “산업재해를 획기적으로 줄이고 안전하고 건강하게 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여” 제정법이라고 할 정도로 전면개정된 산업안전보건법(이하 ‘산안법’ 이라 한다)에도 불구하고 2019년과 2020년에 발생한 산업재해보상보험법(이하 ‘산재법’ 이라 한다)상의 산재사고는 종전과 크게 다르지 않다. 무엇인가 중요한 변화가 필요하다. 제도

1) 표준국어대사전

2) Kuhn, T S, The Structure of Scientific Revolutions, 3rd. edition , Chicago: University of Chicago Press, 1996, p. 10.

를 개선한다고 하여도 그 제도의 수급자들이 변화하지 않는다면, 현장에서의 변화가 없다면 특단의 대책이 필요하다. 그 일환의 하나로 산안법의 패러다임을 전환하는 것도 생각해 볼 수 있다.

이 글은 산안법의 패러다임 전환의 완결을 목적으로 하는 것은 아니다. 다만 산안법 패러다임 전환으로서 고려해 볼 필요가 있는 것들을 시론적으로 살펴보고자 한다.

## II. 산재사고의 현주소

아래 표는 2015년부터 2020년까지 총 근로자수, 요양재해자수, 사망사고를 비교한 것이다.

2019년 1월 이후에 산안법이 전면개정 되었음에도 산재사고는 별 다른 변동이 없고, 사망사고는 오히려 증가하였다. 무엇보다 건설업과 제조업에서 사망사고가 여전히 빈발하고 있다. 어쩌면 산재사망사고가 줄지 않은 것은 법제도가 아니라, 다른 요인에 있는 것이 아닌가 할 정도로 의심이 가는 부분이 있다.

요양재해자와 산재사망자 비교표

(건수, 0/000)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020
총 근로자수	17,968,931	18,431,716	18,560,142	19,073,438	18,725,160	18,974,513
요양 재해자 <sup>3)</sup>	90,129	90,656	89,848	102,305	109,242	108,379
산재 사망자	1,810	1,777	1,957	2,142	2,020	2,062
사망 만인율	1.0	0.96	1.05	1.12	1.07	1.08

<고용노동부, 2019·2020년 산업재해현황분석>

\* 사망자 수는 재해 당시의 사망자 수에 요양 중 사망자 수를 포함한 것임.

\*\* 사망자 수에는 사업장의 교통사고, 체육행사, 폭력행위, 사고발생일로부터 1년 경과 사망자, 통상 출퇴근 사망자는 제외(다만, 운수업, 음식·숙박업의 사업장의 교통사고 사망자는 포함)

\*\*\* 사망만인율=사망근로자수/근로자수 X 10,000

3) 요양재해자는 업무상 사고 재해자 수+ 업무상 질병 재해자 수.



그러나 이러한 현황과 실태에도 불구하고 안전보건사고가 산업현장에만 발생하는 것이 아니라, 일상생활에서도 빈발하고 있기 때문에 이제는 산안법의 패러다임을 과감하게 전환하여 국민의 안전보건을 위한 대책을 마련해야 할 시기에 이르렀다고 생각한다.

### Ⅲ. 산안법의 패러다임

#### 1. 산안법의 변화

전면개정 산안법 제1조는 동법의 목적을 “산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함”에 있다는 것을 천명하고 있다. 이로써 산안법은 산재예방과 쾌적한 작업환경을 조성하여 노무를 제공하는 자의 안전보건의 유지·증진을 목적으로 하는 것이 명백하다. 그러나 이 전면개정 산안법이 종전 산안법과 확연히 다른 것은 ‘근로자’에서 ‘노무를 제공하는 사람’으로 산안법의 보호대상이 바뀌었다. 노무제공자는 통상적으로 근로자를 지칭하는 것이지만, 근로자 이외의 자들도 노무제공자의 범주에 들어오는 경우도 많다. 특히 이른바 근로자임을 밝혀주는 기준으로서 ‘인적 종속성’이 없으면서도 경제적으로 종속되어 사회적 보호가 필요한 자들도 노무제공자의 범주에 포함될 수 있다. 다만, 산안법은 노무를 제공하는 사람이 구체적으로 누구인지 규정하지 않았지만, 산안법 개별규정에서 이미 근로자 이외의 자들을 보호대상으로 정하고 있다. 그리하여 전면개정된 산안법은 원하청관계에서 하청기업의 근로자에 대해 제3자인 원청기업이 하청기업에게 그의 근로자를 위하여 산안법상 조치를 취하도록 하였고(산안법 제66조), 특수형태근로종사자(산안법 제77조), 프랜차이즈 가맹점의 노무제공자(산안법 제79조), 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등의 노무를 제공하는 자(산안법 제78조)들을 산안법의 보호대상자로 받아들이고 있다. 따라서 노무제공자에 대한 정의를 하지 않고, 개별규정에서 근로자가 아닌 자(이른바 비근로자)들을 위하여 비록 산발적이기는 하지만, 산안법의 인적 적용범위를 확대한 것으로 보인다. 이것은 비근로자 산안법 보호를 일반화하여 모든 비근로자에게로 확대하는 것은 아직 시기상조로 보고, 우선 개별적인 인적 집단을 보호대상으로 받아들인 것으로 보인다. 그리고 중장기적으로는 다른 비근로자들도 산안법의 보호대

상으로 받아들여 중국에는 일반 노무제공자들을 산안법에 정의하면서 일반적인 산안법상의 보호조치를 취하려는 것이 입법자의 입법정책이 아닌가 생각된다. 그러나 전면개정 산안법은 종래 근로자에서 일부 근로자 아닌 자에게로 동법의 인적 적용범위를 확장하기는 하였으나, 일반 시민으로 그 적용영역을 확대하지 않았다. 또한 산안법은 제1조 목적규정에서 보는 바와 같이 ‘산업안전보건 기준, 산업재해예방, 작업환경, 근로자의 안전보건 유지·증진’을 목적으로 하며, 산안법이 ‘산업’ 안전보건법인 것처럼 ‘산업’의 틀을 그대로 유지하고 있다. 그러므로 산안법은 산업의 틀을 벗어나지 못하고 있다.<sup>4)</sup> (산업이라는 패러다임을 일반인으로 전환해야 하는 지의 문제)

## 2. 중대재해처벌법 제정과 의의

2021년 1월 26일 제정되고 2022년 1월 27일부터 시행되는 ‘중대재해 처벌 등에 관한 법률’ (이하 ‘중대재해처벌법’이라 한다)은 사업 또는 사업장에서의 재해에 대해서뿐만 아니라, ‘공중이용시설 및 대중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건조치 의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함으로 목적으로 한다’. 주지하는 바와 같이 세월호나 가습기살균제, 이천물류창고 화재와 같이 대량의 인명을 희생하는 사고가 발생하면서 책임으로부터 벗어나곤 하였던 경영책임자와 법인에게도 책임을 묻기 위한 것이 주목적이다. 그런데 이와 같은 동법의 주목적보다는 필자의 관심을 끄는 것은 이 법률의 인적·장소적 적용범위와 관련한 것이다. 즉, 이 법률은 중대재해를 중대산업재해와 중대시민재해로 나누고, “중대산업재해”란 「산업안전보건법」 제2조제1호에 따른 산업재해 중 i) 사망자가 1명 이상 발생, ii) 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생, iii) 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생하는 결과를 야기한 재해를 말한다. 그러므로 중대재해처벌법이 규율하고자 하는 대상은 일차적으로 산업재해 중 사망사고와 이에 준하는 중한 사고와 질병이다. 그런 면에서 중대재해처벌법은 산안법의 보호대상 중 사망사고와 이에 준하는 중한 사고와 질병에 대해 사업주 이외의 자로서 경영책임자와 법인을 책임과 처벌대상으로 포함한 것이기 때문에 산안법상 사망사고와 이에 준하는 중한 사고와 질병에 대한 책임

4) 산재법도 ‘산업’이라는 기본 틀과 노무제공자(종사자)와 사업주와의 2자관계를 기본 틀로 하고 있다. 이에 관해서는 김영문, 앞의 글, 271면 참조.

자 확대를 한 것으로서 일부는 산안법의 속성과 내용을 담고 있다. 그러나 중대재해처벌법은 중대시민재해도 규율한다. 이 중대시민재해는 “특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 사망자가 1인 이상 발생한 재해이거나 이에 준하는 사고와 질병을 말한다.” 따라서 중대시민재해는 사망사고와 이에 준하는 사고와 질병의 피해자가 근로자 등의 종사자가 아닌 자에게 발생한 재해를 말한다. 중대재해처벌법상의 중대산업재해가 1인 이상의 사망근로자나 이에 준하는 사고와 질병이 발생하는 경우 사업주와 경영책임자를 처벌하는 경우이고, 중대시민재해는 1인 이상의 사망이나 이에 준하는 사고와 질병이 시민에게 발생하는 경우 사업주와 경영책임자를 처벌하는 것이다. 그런 점에서 중대재해처벌법은 처벌대상 범주가 동일하다는 점에서는 - 경영책임자를 처벌대상으로 확대한 것을 제외하면-, 산안법과 동일하고, 처벌을 야기하는 사망이나 이에 준하는 사고와 질병의 피해자가 종사자뿐만 아니라, 시민도 포함한다는 점에서는 산안법과 다르다. 그리고 중대재해처벌법은 사망사고나 이에 준하는 사고와 질병이 발생하면 종사자<sup>5)</sup>와 피해시민을 보호하는 법이라기 보다는 이러한 사망사고와 준하는 사고와 질병을 야기한 자들을 처벌하는 법이기 때문에 일종의 처벌법으로서 처벌에 중점을 둔다는 점에서 산안법과 유사하다. 그런 면에서 중대재해처벌법은 사업주와 경영책임자를 형벌로써 위하하여 그 사고가 종사자에게 발생하였는지, 시민에게 발생하였는지를 구별하지 않고 사망사고와 이에 준하는 사고와 질병을 방지하자는 목적의 측면에서 만들어진, 산안법과 특수형법의 혼합적인 성격을 가진 법률이라고 볼 여지가 있다.

다만, 중대산업재해가 사업장내·외에서 업무수행 중 발생하는 것이지만, 중대시민재해는 주로 일반 시민이 공중이용시설<sup>6)</sup>, 공중교통수단 등 불특정다수인이 이용하는 도시철도차량, 철도차량 중 동력차·객차, 노선 여객자동차운송 사업에 사용되는 승합자동차, 여객선, 항공운송 사업에 사용되는 항공기, 제조물의 이용과 관련하여 발생한 재해를 말한다. 그러므로 압축하여 중대시민재해는 시민들이 공중이용시설, 공중교통수단, 제조물을 이용하다가 사망사고나 이에 준하는 사고와 질병이 발생한 경우이다. 따라서 사업 또는 사업에 종사하는 자가 업무와 관련하여 중대시민

5) 중대재해처벌법 제2조 제7호에 따라 종사자는 「근로기준법」상의 근로자, 도급·용역·위탁 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 자, 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우에는 각 단계의 수급인 및 수급인 등을 말하는 것으로서 아마도 전면개정된 산안법 제1조가 노무를 제공하는 자가 누구를 가르키는 지를 말하고 있지 않는데, 중대재해처벌법은 노무제공자를 이와 같이 범주화하고 있다는 점에서 입법기술상의 차이가 있다.

6) 중대재해처벌법 제2조 제4호에 따라 공중이용시설은 「실내공기질 관리법」 제3조제1항의 시설, 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조제1호의 시설물, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제1항제1호에 따른 영업장 중 해당 영업에 사용하는 바닥면적(「건축법」 제84조에 따라 산정한 면적을 말한다)의 합계가 1천제곱미터 이상인 것, 위에 준하는 시설로서 재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소를 말한다.

재해에 해당하는 사망사고나 이에 준하는 사고와 질병이 발생하면 중대산업재해가 되고, 이 종사자들도 일반 시민으로서 그리고 일반 시민들이 사망사고와 이에 준하는 사고와 질병에 이환되는 경우는 중대시민재해가 된다.

그런데 중대재해처벌법이 본고의 ‘산안법의 패러다임 전환’ 과 관련하여 주는 의미는 다음과 같다. 먼저 사고와 질병에 걸려 고통을 받는 것은 사업주와 노무제공관계를 맺고 있는 종사자의 경우나 그러한 종사관계가 없는 일반 시민들이나 마찬가지로의 점이다. 종사자들이 안전과 보건상의 위험에 노출되는 것이나 일반시민들이 안전과 보건상의 위험에 노출되는 것은 다르지 않다는 것이다. 따라서 그 보호의 필요성과 당위성은 동일하다고 보아야 할 것이다. 종사자가 노무를 제공받는 자와 어떠한 법률관계를 유지하는가, 일반시민이 공중이용시설이나 공중교통수단 등을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하는 자와 어떠한 법률관계를 맺고 있는가 하는 것은 책임부담자를 결정하고, 위험제공자로 하여금 위험이 발생하지 않도록 담보책임을 부담하게 할 목적에서 그렇다. 산안법의 경우도 재해사고 위험이나 질병위험에 노출되어 재해를 입게 될 자를 종사자 또는 노무제공자로 설정하고, 이들이 위험에 노출되어 사고나 질병이 발생하지 않도록 안전보건상의 방 어조치를 해야 하고, 만일 사고나 질병이 발생하면 안전보건상의 조치를 취하지 않은 것에 대한 책임을 묻기 위한 ‘법적 조작(操作)’<sup>7)</sup> 내지 법적 메카니즘으로 이해해야 할 것이다. 중대재해처벌법은 바로 종사자나 일반 시민이나 중대재해의 위험에 노출될 수 있으므로, 이에 대해 실질적으로 책임을 질 당사자를 찾아 그에게 중대재해유발에 대한 처벌을 함으로써 다시는 그러한 일이 일어나지 않도록 ‘처벌을 통한 예방’ 을 목표로 하는 것이다. 여기서는 종사자의 안전재해 예방을 위해서 경영책임자 등의 처벌을 기획하는 것이 아니라, 종사자 이외의 일반 시민들의 안전재해 예방을 위한 처벌을 규정한다는 점에서 산안법의 모델로서 ‘산업’ 이라는 중심 패러다임을 사용하지 않는다. 위험 앞에 그 위험이 어떤 법률관계로부터 오는 것인지, 누가 위험을 예방하고 위험이 현실화되면 책임을 부담해야 하는 것인지는 재해와 사고 및 질병의 예방에 있어서 그 다음 문제에 해당한다. 종사자이든 일반 시민이든 유해인자에 노출되는 것을 막는 것이 중요하지 그가 누구와 어떤 법률관계를 맺고 있는 것인가는 다음의 문제이다. 그런 점에서 “산안법에서의 ‘산업’ 은 특정업무 분야에서 특정의 법률관계를 맺고서 타인에게 노무를 제공하는 자들을 안전보건상의 위험으로부터 보호하고자 한다는 의미에서, 노무제공자와 노무수령자 사이의 산업안전보건 위험부담 분배의 범주적 틀(Rahmen)”<sup>8)</sup> 이다.<sup>8)</sup> 그렇기 때문에

7) 이에 관해서는 이미 김영문, 앞의 글, 268면 참조.

8) 이에 관해서는 김영문, 앞의 글, 268면 재인용.

중대재해처벌법은 산안법이 범주적 틀로 붙들고 있는 ‘산업’ 라는 틀을 유지하는 것이 법적으로 타당한가 하는 문제를 던져주고 있다.

중대재해처벌법이 던져주는 두 번째 문제는 예방과 처벌의 문제이다. 산안법이든 중대재해처벌법이든 사람에게서 중요한 것은 사고와 질병이 발생하지 않는 것이다. 사망사고 후 또는 이에 준하는 사고와 질병이 발생하고 이를 방어하지 못하거나 피재자들의 사망, 부상, 질병들을 막지 못하는 자들을 아무리 처벌을 중하게 하더라도 죽거나 다친 자들은 옛날로 돌아가지 못한다. 그런 점에서 산안법이나 중대재해처벌법이나 안전보건 관련법에서는 예방이 최우선으로 고려되어야 한다. 그리고 실효적인 예방방법이 관철되어야 한다. 산안법이나 중대재해처벌법도 ‘사업주와 경영책임자 등’의 처벌을 규정하여 ‘중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호’ 한다고 선언하고는 있지만, 처벌이 얼마나 예방을 가져올까? 간접적이기는 하지만, 2019년 초 산안법 전면개정이 있었고, 일부 개정법률에 의하여 처벌을 강화하기는 하였지만, 사망사고는 2019년에 비하여 오히려 늘었다는 실증조사가 있다.<sup>9)</sup> 처벌이 범죄예방의 효과가 있는가 하는 오래된 형법의 논의들이 있었지만, 처벌로 인하여 사고가 줄어들어 처벌이 예방으로 이끄는 효과가 있었는지는 아직은 불분명하다. 그러나 예방이 중요하다고 하여도 이를 실효성있게 할 수 있는 수단은 없는 것인가? 중대재해처벌법에 의해서 이른바 재벌과 같은 경영책임자의 처벌이 강화되고 실질적으로 사고와 질병이 감소되어 예방의 효과가 발생하였는지는 두고 보아야 할 것이지만, 처벌 이외에 예방을 달성하는 방법은 없는 것인가? 여기에 IT와 ICT의 과학기술을 접목하는 것은 어떤가(처벌에 앞서 예방정책을 우선하고 그 실효성을 담보하는 방법을 더욱 실질화해야 하는지의 문제로서 산업재해 예방의 과학기술화)하는 문제도 제기된다.

이상과 같이 현행법상으로는 산안법이 ‘산업’ 이라는 패러다임으로부터 다른 패러다임으로 전환되어야 하는 것인가 하는 문제가 제기되고, ‘산업’ 이라는 패러다임을 포기할 때 종사자들과 일반인들 어떻게 안전보건법상의 제도로 포섭할 것인가, 종사자들을 위해서는 안전보건 상의 책임을 부담할 자들을 설정하고 있는데, 그렇지 못한 자 들은 누가 안전보건상의 책임을 부담해야 할 것인가 하는 등의 문제가 발생할 것이다. 특히 마지막의 문제에 대해서는 앞서도 간략하게 살펴본 바와 같이 중대재해처벌법이 중대시민재해를 상정하면서도 동법상의 안전보건 의무를 위반하여 처벌을 받을 자들을 우선 상정한다는 것, 그리하여 원료나 제조물 제조업자, 공중이용시설, 공중교통수단 등을 운영하는 자 이외에 안전보건 의무를 부과하고 위반하면 책임을 물을 수 없는 자들의 사망사고 등 중대재해에 대해서는 어떻게 대응

9) 2020년 산업재해발생 현황분석 참조.

을 해야 하는지 여전히 규명되어야 할 문제라고 본다.(안전보건의무의 부담자와 책임주체의 설정과 이들이 없는 일반시민들의 안전보건 상의 보호의 문제)

이상과 같은 문제점들을 고려하면 산안법 패러다임 전환은 i) 산업이라는 패러다임을 일반인으로 전환해야 하는 지(산업의 틀), ii) 안전보건의무의 부담자와 책임주체의 설정(‘사업주 틀’)과 이들이 없는 일반시민들의 안전보건 상의 보호 문제영역과 iii) ii) 처벌에 앞서 예방정책을 우선하고 그 실효성을 담보하는 방법을 더욱 구체화해야 하는지로 압축될 수 있을 것이다.

### III. 산안법 패러다임 전환 1: ‘산업’ 에서 ‘사람’ 으로

#### 1. 일반인 안전재해예방에 대한 근거로서 헌법 제12조의 신체의 자유

헌법 제12조는 “모든 국민은 신체의 자유를 가진다” 고 규정한다. 잘 알려진 바와 같이 이 규정은 국가가 함부로 입법 등에 의해 국민들의 신체를 구속하지 말라는 의미에서 제12조 신체자유 기본권은 대국가적 자유권적 기본권이다. 그러나 국가는 신체자유 기본권이 제3자로부터 침해되는 경우 입법 등을 통하여 이를 적극적으로 보호할 의무가 있다. 기본권은 대국가적 공권을 넘어서 객관적 가치질서로서의 의미를 갖기 때문에 국가는 신체자유 기본권이 제3자에 의해서 침해될 때는 기본권보호의무가 발생한다.<sup>10)</sup> 제3자가 기본권을 침해하는데도 국가가 입법, 행정, 사법으로 이 침해행위를 규제하지 않는다면 국가는 ‘과소보호금지원칙’ 을 위반하게 된다.<sup>11)</sup> 그런데 신체의 자유는 ‘신체의 안전, 인간이 가지고 있는 육신과 정신의 안전’, 즉 ‘생물학적·신체적 의미의 건강과 정신적·영혼적 의미의 건강의 자유를 말하는 것으로서 신체의 완전성·신체의 일부분·신체의 건강성’ 의 자유를 말한다.<sup>12)</sup> 물론 신체자유 기본권은 대국가적인 것으로서 국가는 법률없이 이러한 신체의 자유를 침해해서는 안 되는 기본권이다. 그러나 국가의 기본권보호의무로부터 국가는 신체의 자유가 제3자에 의해서 침해되는 경우 이를 적극적으로 보호해야 할 의무를 부담한다. 국가의 이 기본권 보호의무는 구체적으로 입법자의 입법으로 나타난다. 이러한 의미에서 산안법은 ‘근로자의 신체자유 기본권으로부터

10) 국가의 기본권보호의무론에 대해서는 헌재 1997.1.16., 헌마110·136(병합); 헌재 2008.12.26., 2008헌마 419, 423, 436(병합); 헌재 2019.6.28., 2017헌마1309 전원재판부.

11) 김영문, 앞의 글, 280면 참조.

12) 김영문, 앞의 글, 281면 참조.

터 나오는 신체의 완전성을 보호하는 입법자의 결단' 으로 보아야 할 것이다.

그러나 신체자유와 기본권은 모든 국민이 향유한다. 따라서 일반인들도 제3자로부터 신체자유가 침해될 위험이 있는 경우 국가는 근로자로서의 신분이 없어도 일반인들의 신체자유와 완전성이 침해되지 않도록 입법을 하여야 한다. 물론 이러한 기본권보호 의무는 생각한 것보다는 실효적이지는 못하다. 국가가 최소한의 입법을 하기만 하면 기본권보호의무를 다 한 것으로 보기 때문이다. 현재 일반인들의 안전과 건강을 지키는 법률들, 예컨대 의료법, 도로교통법, 소방법, 건설기술 진흥법, 도시가스사업법, 석면안전관리법, 석면피해자구제법, 응급의료에 관한 법, 집단에너지사업법, 화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률 등 헤아릴 수도 없는 법률들이 일반인들의 안전과 건강에 대한 보호를 한다. 그럼에도 일반인들의 신체자유와 기본권에 기초한 신체안전성과 신체완전성을 위하여 안전조건을 정한 원칙규범은 여전히 필요하며, 산안법의 안전조건 기준들은 이를 위하여 충분한 기능을 할 것으로 보인다.

## 2. 일반인들을 위한 산안법

그럼에도 산안법이 '산업'의 틀을 벗고 일반인들에게도 적용되어야 한다는 것은 여러 가지 이유가 있다. 일반인들의 안전조건에 관한 개별법률들은 총체적이지 못하고 산발적으로 규정되어 있다. 이에 비하여 산안법의 규정들은 매우 촘촘하면서 총체적으로 규정되어 있다. 특히 '산업안전보건기준에 관한 규칙'<sup>13)</sup>은 전문가들이 과학기술적·인간공학적 지식을 활용하여 비교적 정확하고 거의 빠짐없이 위험요소와 유해인자들을 진단하여 그 기준들을 규범화하고 있다. 특히 이 규칙은 산안법 제1조에 규정된 바와 같이 '산업안전·보건에 관한 기준을 확립'하기 위한 기준을 정한 것으로서 그 동안의 과학기술과 인간공학 발전에 따라 개발되어 온 안전표준에 관한 내용을 담고 있는 것으로서 670개 이상의 조문을 갖고 있다. 사업주가 취하여야 할 포괄적 안전관리의무에 기초하여 형법상 관리자의 의무와 민법상의 선량한 관리자로서 보호와 배려를 해야 할 의무<sup>14)</sup>를 구체화하고 있다. 그러나 이것으로 그치는 것이 아니라, 이 '산업안전보건기준에 관한 규칙'에 의거하여 산업안전보건공단은 산업안전보건기술 지침(KOSHA - Guide)<sup>15)</sup>을 작성하고 있다. 이 지

13) 규범계위상 이 '산업안전보건기준에 관한 규칙'은 시행규칙과 동령의 규칙이다.

14) 아마도 민형사상 사업주의 일반인에 대한 책임이 문제가 되는 경우 이 규칙과 지침에서 정한 의무를 다하였는지도 민형사상 책임을 정하는데 있어서 기준이 될 수도 있을 것이다.

15) 이 KOSHA-GUIDE는 각 안전보건의 영역별로 구성된 한국산업안전보건공단 산하 산업안전보건기술위원회의

침은 산안법령에서 정한 최소한의 기준은 아니다. 오히려 이 기준보다 훨씬 ‘높은 수준의 안전보건 향상을 위하여 참고할 광범위한 기술적 사항’을 정하고 있으며, ‘사업장의 자율적 안전보건 수준향상을 지원하기 위한 기술적 지침이다’.<sup>16)</sup> 이 지침은 산업안전보건기술위원회가 정하는 것으로서 현재 1,318개 정도의 지침으로 구성되어 있다. 이 지침은 분야별로 보면 시료 채취 및 분석지침, 조선험만지침, 건설안전지침, 안전설계지침, 전기계장 일반지침, 화재보호지침, 안전보건일반지침, 건강진단 및 관리지침, 화학공업지침, 기계일반지침, 점검정비유지관리지침, 공정안전지침, 산업독성지침, 작업환경지침, 리스크관리지침 등 15개 지침으로 구성되어 있다. 이 지침들 중에는 자연인, 자연농 등을 포함하여 일반인에게도 활용할 수 있을 정도의 지침도 있다. 예를 들어 안전설계지침, 전기계장지침, 안전보건일반지침, 건강진단및관리지침, 기계일반지침, 공정안전지침, 작업환경관리지침 등은 당장이라도 자연인, 자연농, 일반인에게도 전용될 수 있는 규정들이다. 일반인들에게도 발생할 수 있는 위험요소와 유해인자를 기준으로 본다면 안전기준으로서 기계·기구 그 밖의 설비에 의한 위험예방규정, 폭발·화재 및 위험물 누출에 의한 위험방지규정, 전기로 인한 위험방지, 중량물 취급 시의 위험방지 규정과 보건기준으로서 관리대상 유해물질에 의한 건강장해의 예방, 소음 및 진동에 의한 건강장해의 예방, 온도·습도에 의한 건강장해의 예방, 곤충 및 동물매개 감염노출 위험작업 시 조치기준, 근골격계 위험방지를 위한 건강장해 예방, 중량물 관련 예방, 그 밖의 유해인자에 의한 건강장해의 예방에 관한 규정 등은 일반인에게도 적용할 수 있는 규정들이라고 본다.<sup>17)</sup> 물론 이 규정들은 주로 작업과정에서, 업무수행 중에 발생할 수 있는 위험요소와 유해인자들에 기초하여 기준들을 정한 것이기 때문에 일반인들의 일상생활에 적용되기에는 제한적이며, 또한 이 기준들은 사업주가 지켜야 할 안전보건조치로서 안전보건 기준을 제시한 것이어서 안전보건의무를 부담하고 이를 이행해야 하는 사업주를 전제하지 않는 일반인들에게 적용하기에는 일정한 제한이 있을 수 있다. 그럼에도 중대시민재해에서도 보는 바와 같이 원료나 제조물 제조업자, 공중이용시설, 공중교통수단 등을 운영하는 자와 일반 시민들 사이에는 근로자와 사업주와 같은 관계가 전제되어 있지 않다. 제조업자와는 물건의 이용관계에서 오는 매매관계로부터 매도인과 매수인, 공중이용시설과 공중교통수단 운영자 등과의 관계에서는 시설의 사용계약이나 운송계약 등의 관계가 설정되어 있지만<sup>18)</sup>, 민법상의 영

---

심의를 거쳐 결정된다.

16) 김영문, 같은 글, 288면 참조.

17) 산안법과 산업안전보건기준에 관한 규칙, KOSHA-GUIDE의 지침 등을 자연농업인들의 농작업에 전용할 수 있는가, 전용한다면 구체적으로 농작업을 위해서는 어떤 규정들로 만들어져야 하는지에 대해서는 이미 김영문, 앞의 글, 285면 이하 참조.



향력 범위 내지 세력범위 내에 진입한 자에 대한 채무자의 안전배려의무 정도의 안전조건상의 의무가 있을 뿐이다. 그럼에도 사업주와 경영책임자 등과 시민은 산안법 상의 근로자와 사업주 관계는 없으면서도 전자들이 중대재해처벌법으로 들어와 있다. 중대재해처벌법은 ‘중대재해 예방과 시민의 생명과 신체를 보호’ 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 중대재해처벌법을 산안법이 아니라고 보는 것과 상관없이 사고와 질병의 예방을 위해서는 근로자와 사업주의 관계, 그리고 ‘산업’이라는 지주가 반드시 필요하지 않다. 산업에 종사하는 자, 그리고 이 자들과 근로관계를 맺는 사업주 관계가 있어야만 산안법을 적용한다는 것은 헌법 제12조 신체자유 기본권에 후발하는 문제이다. 국가의 신체자유 기본권보호의무는 추상적, 개방적, 동적으로 존재하고, 이 기본권을 구체적으로 형성하는 것은 입법자의 입법정책이기 때문에 산업의 틀을 유지하고 안전조건부담을 부담하는 주체가 있어야 산안법상의 의무구조를 형성하여 종사자를 안전조건재해로부터 보호한다는 것은 단순 입법자의 입법정책일 뿐, 헌법 제12조 아래에서 생각해 보아야 할 문제이다.

물론 산안법의 ‘산업’ 패러다임을 ‘사람’으로 바꾸는 것은 매우 어려운 작업이다. 무엇보다 이 패러다임 전환은 산안법상의 의무를 부담해야 할 주체들이 없다는 것까지 고려해야 하는데, 어떻게 의무부담 주체없이 안전조건 상의 위해로부터 일반 국민을 보호할 수 있는가? 산안법 상의 안전조건부담에 대해 전혀 무지한, 그런 의무가 있는지도 모르는 자에게 산안법상의 책임을 물을 수 있는가? 이 자들에게 구체적으로 어떤 책임을 물을 수 있는 입법을 해야 할 것인가, 그리고 어떤 기관에서 일반 국민을 상대로 한 안전조건정책을 수립하고 산안법상 부과된 임무를 수행할 것인가 등등의 해결해야 할 어려운 문제들이 있다. 그럼에도 중대재해처벌법이 시민들의 안전조건을 예방하고 시민의 생명과 신체를 보호하기 위하여 ‘산업’의 틀, 산안법의 패러다임을 깨고서<sup>19)</sup> 국민의 신체자유 기본권을 수호하고자 중대재해처벌법의 입법을 한 것처럼 앞선 선례들을 경험하고 시행착오를 겪으면서 ‘일반 국민의 (산업)안전법’으로 점진적으로 나아갈 수 있다고 본다. 제조업자, 공중이용시설과 공중교통수단의 운영자 등 이외에 일반적인 시설이나 도로, 교통수단은 물론 일상생활로부터 나오는 위험요소와 유해인자로부터 일반 국민의 안전조건상의 재해를 예방하고 국민의 생명과 신체를 보호하기 위한 것이라면 산안법상의

18) 그런 점에서는 중대재해처벌법이 중대산업재해를 넘어 중대시민재해로 상당히 넓은 범위에서 처벌대상을 확대하고는 있지만, 중대재해를 입은 시민은 원료나 제조물 제조업자, 공중이용시설, 공중교통수단 운영자 등과 어떤 형태로든 계약관계의 구성이 가능하기 때문에 일반인으로서 ‘시민’이라고 명명하는 것이 타당한지는 의문이다. 시설물의 설계자와 재해를 입은 시민과의 관계에서는 제3자보호효의 계약이론 등이 주장될 수도 있고, 민법 일반 불법행위 책임도 주장될 수도 있을 것이다.

19) 현재 산업안전보건공단의 명칭에서 산업을 지우고 안전보건공단으로 약칭하여 명명하는 것이 상징적으로는 산업의 패러다임에서 일반 국민으로의 패러다임을 전환한 것으로 보이기도 한다.

보호조치와 보호의무, 보호의무를 부담하는 자의 설정 등과 ‘산업안전보건 기준에 관한 규칙’ 과 KOSHA-GUIDE는 - 안전보건의무 주체가 불분명하고 또는 일반 시민을 위해와 위험물질에 노출되게 하는 자들이 산안법상의 수많은 안전보건상의 조치와 의무 등을 알지 못한다고 하여도 - 입법을 기다려, 이들 의무규범체계들은 일반 시민들의 안전과 보건을 위하여 중요한 기능을 할 것이며, 경우에 따라서는 이 의무규범체계들은 의무위반자들의 민형사상 책임을 부과하는 기준의 역할도 할 것이다.

#### IV. 산안법 패러다임 전환 2: 안전보건의무 부담자와 책임주체의 설정으로서 ‘사업주 틀’

산안법령들을 일람하면 간단히 말하여 근로자를 포함하는 종사자 또는 노무제공자들을 안전보건상의 위험과 사고·질병으로부터 보호하기 위해서 사업주를 의무부담자로 설정하고, 후속적으로 사업 또는 사업장에서 사업주가 안전관리를 담당하는 자들을 임명하여 산안법상의 의무를 수행하도록 하는 구조이다. 중대재해처벌법도 사업주와 경영책임담당자들이 처벌의 대상이다. 이와 같이 산안법상 산업안전보건 보호의무 주체(이하 ‘산안법 의무주체’라 한다)가 굳건히 존재해야 산안법은 작동한다. 그렇다면 중대시민재해와 중대산업재해를 제외하고 일반 국민이나 시민들처럼 산안법 의무주체가 없는 경우는 어떻게 되는가? 자영인, 자영농, 특수형태근로종사자, 중소기업주와 그의 가족, 그리고 중대시민재해자 이외의 일반 시민들의 경우는 어떻게 되는가? 이들을 위하여 기존 산안법의 사업주 틀의 패러다임은 변화되어야 하는가?

##### 1. 산안법의 ‘사업주 틀’ 과 ‘사업주 틀’ 을 없앤 경우

###### 1) 산안법의 ‘사업주 틀’

전면개정된 산안법은 근로자 이외에 일부 근로자 아닌 자들에게도 산안법의 보호장치를 확대하고 있다. 그럼에도 이들 비근로자들을 위하여 산안법상의 산업안전보건의무를 부담하는 사업주 틀은 유지된다. 그리하여 산안법 제62조에 의한 수급인 근로자에 대한 도급인, 동법 제77조에 의한 특수형태근로종사자(이하 ‘특고’라 한다)로부터 노무를 제공받는 자<sup>20)</sup>, 동법 제78조의 ‘이동통신 단말장치로 물건을 수

거·배달하는 자의 중개를 통하여 이륜자동차로 물건을 수거·배달 등을 하는 자’와의 사이에서 배달 앱 개발자<sup>21)</sup>, 동법 제79조의 ‘가맹본부로부터 가맹사업자가 가맹점의 설비나 기계, 원자재 또는 상품 등을 공급하는 경우에 가맹사업주와 그 소속 근로자의 산재예방을 위하여 자신과 직접적으로 근로관계를 맺고 있지 않은 자들로부터 노무를 제공받는 자들’은 자신의 근로자들이 아닌 자들에 대해서 사업주로서 산안법상의 산업안전보건 의무를 부담한다. 그런데 근로자들의 산업재해에 대한 예방과 보상이라는 점에서 동전의 앞뒤와 같은 산업재해에 대해 산재법은 사업주가 이미 산업안전보건 의무를 부담하면서 동시에 산재보험에 보험료를 납입하여 근로자의 업무상 재해에 대해 보상이 이루어지도록 하는 이 ‘사업주의 틀’은 유지하지 않는다. 임의가입이기는 하지만, 중소기업주, 이들의 가족종사자<sup>22)</sup>, 1인 자영업인, 예술인들이 그렇다. 산업안전보건 의무를 부담하는 사업주가 없이 이들이 산재보험에 가입하는 방식은 임의가입 형태이다. 따라서 굳이 산업안전보건 의무를 부담하는 사업주가 없어도 이 자들은 근로복지공단의 승인을 얻어 보험료만 지급하면 산재보상을 받을 수 있기 때문에 ‘사업주 틀’을 유지하지 않아도 된다. 또한 비근로자로 사회보험을 확대하는 경우로서는 1인 자영업인들의 고용보험 가입 허용이 대표적이다. 그러나 산업안전보건 분야에서는 보험료와 같은 금전적 문제가 중요한 것이 아니라, 산안법상의 산업안전보건 조치를 구체적으로 취해야 할 주체가 사업주 이외에는 상정할 수 없기 때문에 근로자는 물론 비근로자에게도 산안법의 적용을 확대하면서도 ‘사업주 틀’을 유지하고 있는 것이다. 그러면 산안법에서는 ‘사업주 틀’이 절대적으로 유지되어야 하는 것인가? 이를 먼저 ILO의 경우를 살펴보기로 한다.

## 2. 산안법 ‘사업주 틀’에 대한 국제비교

### 1) ILO의 권고안 제192호

국제노동기구는 근로자들의 산업안전보건과 관련하여 여러 협약을 공포한 적이 있다. 무엇보다, 1981년에 전체 산업에 종사하는 근로자들을 위하여 직업안전보건에

20) 물론 대법원은 노동조합법상 근로자로 인정하지만, 여전히 개별적 근로관계상 근로기준법상의 근로자성은 부정한다. 대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736; 대법원 2008. 5. 15. 2008두1566 참조.

21) 산안법은 이동통신 단말기를 통하여 노동력을 중개·매개하는 자에게 산업안전보건상의 의무를 부과하는데, 여기서도 배달 앱 기사에 대한 배달 앱 개발자의 ‘사업주 틀’은 유지된다. 이에 관해서는 김영문, 앞의 글, 278면 참조.

22) 중소기업주의 가족종사자는 중소기업주의 배우자(사실혼관계자 포함), 4촌 이내의 친족으로 말한다.

관한 협약 제155(Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155)와 권고안 164호를 결정하였다. 물론 이 협약과 권고안은 전 산업에 종사하는 근로자들을 위하여 사용자가 지켜야 할 산업안전보건 상의 의무에 대해 회원국이 입법을 하도록 촉구한 것이어서 ‘사업주 틀’은 그대로 유지된다. 업종별로 보면 위생(상업과 사무실)에 관한 협약 제120호(1964), 선박건조작업 시 안전보건에 관한 협약 제152호(1979), 건설업 안전보건에 관한 협약 제167호(1988), 광산업에서의 안전보건에 관한 협약 제176호(1995), 농업분야 안전보건에 관한 협약 제184호(2001)등이 있다. 그리고 특수위험물질에 대한 협약으로서 방사능으로부터의 보호에 관한 협약 제115호(1960), 직업성 암에 관한 협약 제139호(1974), 작업환경(대기오염, 소음, 진동)에 관한 협약 제148호(1977), 석면에 관한 협약 제162호(1986), 화학물질에 관한 협약 제170호(1990) 등도 ‘사업주 틀’을 그대로 유지하여 근로자에 대한 사업주의 안전보건의무를 규정하도록 한다.

그러나 이 중 특히 주목을 끄는 것은 농업분야 안전보건에 관한 협약 제184호(2001)에 따른 권고안 192호이다. 왜냐하면 ‘사업주 틀’을 깨는 규정들을 담고 있기 때문이다. 협약 제184호는 주로 회원국들이 농업근로자들의 안전재해예방 조치를 취하도록 규정하고 있지만, 권고안 제12조 제2항은 “자영농업인 대표단체의 입장을 고려하여 회원국들은 협약에서 정한 보호를, 경우에 따라 점진적으로 자영농업인들에게 확장하기 위한 계획을 세워야 한다”고 규정하여 회원국들이 특별히 사업주가 없는 자영농업인들의 안전보건의무를 위한 입법조치를 취할 것을 결정하였다. 이에 근거하여 다음과 같은 후속적 조치를 규정하고 있다.<sup>23)</sup>

제12조 제2항: “이러한 목적을 위하여 내국의 입법자들은 농업분야 산업안전보건과 관련하여 자영농업인의 권리와 의무를 규정하여야 한다”.

제12조 제3항: “내국관계의 상황을 고려하여 필요한 경우 협약 제4조에서 말하는 내국의 산업안전보건 정책의 확정·수행·정기검토에 있어서 자영농업인 대표단체의 견해를 고려하여야 한다”.

제13조 제1항: “자국의 입법·실무와 일치하여 관할기관은 안전과 건강영역에서 협약에 의해서 정해진 보호가 자영농업인들에게 귀속되도록 하는 조치를 취하여야 한다”.

(필요한 조치): “자영농업인을 위하여 산업의 적절한 서비스의 적절한 확장을 위한 규정들, 산재사고와 질병의 사고기록 및 보고 시에 자영농업인을 포함하는 절차의 점진적 개발, 지침, 교육프로그램, 교육자료는 경우에 따라 다음의 내용으로 확장되어야 한다. 자영농업인을 위한 상담과 훈련의 개발로서 근골격계 질환의 위험, 화학물질과 생물학적 인자의 선택과 사용, 안전한 작업절차의 형성, 개인적 보호장구, 기계, 도구, 장비의

23) 이에 대해 자세한 규정은 농촌진흥청 국립농업과학원, 주요국 농업인안전재해예방에 관한 규범체계, 2019, 36면 참조.

선택·사용·정비를 포함하여 작업상의 위험과 관련한 개인과 공동작업자의 안전과 건강, 위험작업에 미성년자 투입금지 등이다.”

이상의 규정에서 보는 바와 같이 자영농업인들은 그들에게 산업안전보호조치를 해주어야 할 사용자가 존재하지 않는다. 그런 점에서 산안법의 사용자 틀이 없으므로 안전보건상의 보호로부터 방치되어야 할 것이다. 그러나 ILO는 ‘사용자 틀’이 없어도 자영농업인들을 안전보건 재해의 위험으로부터 보호할 수 있는 법제도를 만들 수 있다는 것을 보여주고 있다. 자영농과 농업노동자는 사용자 틀이 있고 없고의 차이는 있지만, 위험요소와 유해인자는 동일하기 때문에 안전사고와 질병의 예방필요성은 동일하며, 농업근로자나 자영농업인에게 안전보건에 대한 교육과 훈련이 필요하다는 것은 동일한데, 고용형태나 사업주 존부 유무로 안전보건 보호에 차별을 두는 것은 평등권을 침해하는 것으로 인식하고 있는 것으로 보인다. 특히 권고안은 안전보건정책을 실행함에 있어서는 자영농업인 대표단체의 견해를 고려해야 한다고 하여 ‘사업주 틀’이 없는 대신, 자영농업인들의 산업안전보건과 관련하여 자영농업인 단체들이 개입할 수 있도록 하여 이들로 하여금 자영농업인들의 집단적 이익을 대변하도록 함으로써 ‘사업주 틀’을 대신할 수 있는 길을 열어놓은 것으로 보인다. 만일 우리나라에서도 이른바 ‘농업회의소’와 같은 농업인 단체의 조직을 놓고 논의하고 있는 상황이라면 이 단체가 자영농업인들의 안전보건과 관련한 중심단체 내지 전달기관으로서의 역할을 할 것이다.<sup>24)</sup>

## 2) 영국 산업안전보건법 1974 제3조 제2항

안전보건과 관련하여 영국은 평등권의 관점에서 자영인과 근로자를 동등하게 취급한다. 그리하여 영국 산업안전보건법 1974는 자영인에 관한 규정을 두고 있는데, 안전보건 보호에 있어서는 근로자나 자영인이나 다를 것이 없으므로 자영인이 영국 산안법에 자리잡게 되었다.

산업안전보건법 1974 제3조 제2항(근로자 이외의 타인에 대한 사업주와 자영인의 일반적 의무): 모든 자영인들은 합리적으로 실행가능한 한, 그 자신과 그로 인하여 영향을 받을 수 있는 (그의 근로자가 아닌) 자들이 건강과 안전 위험에 노출되지 않도록 보장하는 방법으로 사업장을 운영해야 한다.

24) 독일의 경우는 역사적으로 자영농업인들의 직업조합이 오래전부터 결성되어 지금까지 이어져 내려오는 바, 현재의 농업인사회보험조합은 자발적으로 자영농들의 보험료로부터 건강보험, 연금과 산재보험은 물론 안전보건정책과 안전보건업무까지 수행하고 있다. 독일 사회보험조합은 안전보건과 관련한 자치입법(VSG: Vorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz - 농업인 안전보호규정)까지 만들어 연방노동사회성의 인가를 받아 시행하고 있다.

물론 이 규정에 의해 자영인이 근로자 아닌 자를 채용하여 노무에 종사하게 한 경우는 이 자영인은 산업안전보건법 1974의 적용을 받아 근로자 아닌 자에게 안전보건 의무를 다 해야 한다. 그런 점에서는 사업주 틀이 유지되고 자영인은 사업주가 된다. 어느 면에서는 이 규정의 취지는 근로자가 아닌 자, 즉 우리나라 산안법에서 말하는 노무를 제공하는 자를 노무에 종사하게 하는 자영인도 사업주와 마찬가지로 산안법상의 책임을 부담해야 한다는 점에서 사업주 틀이 유지되는 것이다. 그러나 정작 문제는 자영인 자신이다. 말하자면 자영인은 자신에게 어떻게 산업안전보건법 1974를 적용시켜 안전보건 의무를 부과한다는 것인가? 그러나 법문은 명확하게 자영인 자신은 자신이 안전보건상의 위험에 노출되지 않는 방식으로 사업장을 운영하도록 규정하고 있다.<sup>25)</sup> 이와 관련하여 산업안전보건법 1974의 시행령 2015는 자영인에게 부과되는 산업안전보건 의무에 대해 시행령을 통해 규제완화하고 있다. 즉 산업안전보건법 1974 제3조 제2항의 시행령 2는 1. 자영인은 다음과 같은 경우에는 산업안전보건법 1974 제3조 제2항에 따라 여전히 의무를 부담한다: 제3조 제2항에 규정된 사업장으로서 새 시행령 이행지침에 목록으로 정한 고위험작업의 하나 이상을 수행하는 경우를 포함한다. 고위험작업에 속하는 것으로 농업(임업 포함)·석면·건설·가스·유전자 변형 유기물·철도. 2. 산업안전보건법 제3조 제2항의 자영인의 의무는 다음과 같은 경우 부과되지 않는다: 1) 작업이 위 이행지침의 작업에 포함되지 않는 경우, 2) 작업수행에 대해 자신의 판단에 따라 작업수행이 타인의 건강과 안전에 위험을 가져오지 않는다는 것을 입증할 수 있는 경우. 물론 영국은 중요한 산업에 대해서는 자영인 스스로가 산안법상의 사업주가 되어 자신을 위한 산안법상 안전보건상의 재해를 예방해야 할 의무를 부담하는 것으로 볼 수 있지만, 달리 보면 이와 같은 규제완화 규정에도 불구하고 자영인은 사업주가 없음에도 산업안전보건법상의 안전보건 의무를 부담하여 ‘사업주 틀’을 유지하지 않는다는 평가도 가능하다고 본다. 결과적으로 자영인은 사업주 틀을 유지하지 않아 사업주가 없지만, 스스로가 산안법상의 의무를 부담하는 사업주가 되어 본인은 물론 근로자가 아닌 자로서 자신의 가족구성원과 보조인력을 위하여 안전보건 의무를 부담하는 것이다.

25) 자영인도 스스로 산업안전보건 예방규정을 준수하도록 규정하는 경우 어려운 문제는 그러한 예방규정을 준수하도록 어떻게 강제할 수 있을 것인가, 예방규정을 준수하지 않는 경우 어떠한 제재를 할 것인가 하는 문제가 있다. 그러나 예방의무를 스스로 준수하는 자영인에게 국가나 지방자치단체 또는 자영인 직업조합에서 시행하는 교육과 상담 및 훈련에 참가할 권리나 위험물질의 준부에 대한 감정을 요구할 권리 및 위험발생의 여지가 있는 경우 인체공학적 조사를 요구할 권리도 생각할 수 있으며, 인센티브의 지급은 물론 산재예방의무를 다하지 않는 경우 다른 사업주와 연계하여 처벌을 규정하는 경우 심리적 위하에 의하여 사고와 질병을 예방하는 효과도 있을 것이다.

### 3) 아일랜드 산업안전보건복지법 2005 제7조

먼저 아일랜드 산업안전보건복지법 2005 제7조는 이 법에서 규정한 산업안전보건 규정들이 자영인에게 적용될 것을 예정하여 자영인 정의규정을 두고 있다: “이 법에서 자영인은 타인을 고용하였는가와 관계없이 근로계약을 맺지 않고 이윤이나 이익을 획득하기 위해서 일하는 자이다”. 동법상의 중요한 강행규정들은 사업주에게 적용되는 경우 자영인들에게도 적용된다. 즉, 자영인이 산안법상 사업주나 그의 근로자인 것처럼 산안법은 자영인에게도 적용된다. 이것이 의미하는 바는 자영인들은 한편에서 산안법상의 산업안전보건의무를 준수해야 하는 사업주로서, 다른 한편으로는 산업안전보건법 상의 보호를 받아야 하는 근로자로서의 위치를 갖게 된다. 그러나 자영인이 사업주가 된다는 것은 산안법상의 ‘사업주 틀’이 유지되는 것을 의미한다. 그러나 자영인이 근로자가 된다는 것은 사업주가 없는 근로자라는 것을 말한다. 그러나 자영인이 사업주가 되었던 근로자가 되었던 1인 자영인은 사업주가 되는가에 관계없이 산안법상의 산업안전보건의무를 자기 자신에게 적용해야 한다는 점에서 자영인이 사업주가 되었는가, 따라서 사업주 틀이 유지되는가 하는 점은 문제가 되지 않고, 그 동안 사업주의 틀을 유지하고자 하는 산안법에 대한 입법자의 기획과는 달리 사업주가 없는 자영인이 산안법의 적용영역으로 들어와 산업안전보건 보호의 대상이 되었다는 것이 중요하다.<sup>26)</sup> 이렇게 보면 헌법 제12조의 신체 완전성의 자유라는 기본권적 가치질서의 실현에 있어서는 기존의 ‘사업주 틀’ 안으로 끌어들여 산업안전보건 상의 보호를 하는 것 보다는 ‘사업주 틀’을 버리고 안전보건보호의 외연을 확대하는 것이 더 기본권 합치적인 것이라고 보아야 할 것이다. 아일랜드 산업안전보건법 제7조 제2항은 이러한 의도가 있는 것으로 보아야 할 것이다.

### 4) 캐나다 노사관계법 제2부와 각 주의 산업안전보건법

연방국가인 캐나다는 근로자들에게 산업안전보건 보호를 해야 할 사업주의 의무 등에 대하여 연방노사관계법(Canada Labour Code)<sup>27)</sup> 제2부에 규정하고 이에 근거하여 별도의 시행령(Regulation)으로 업무관련 위험요소와 유해인자와 사용자와 근로

26) 아일랜드에서는 사업주나 자영인 모두 안전보고서(Safety Statement)를 작성해야 한다. 안전보고서는 문서로 작성된 안전가이드라인의 행동프로그램으로서 안전과 보건이 사업장에서 어떻게 관리되는지에 대해 작성하는데, 피고용인이 3인 미만의 사업장에 대해서는 안전보고서 작성이 면제된다.

27) 캐나다 연방노사관계법 제1부는 집단적 노사관계법, 제2부는 산업안전보건법, 제3부는 근로기준으로서 표준 근로시간, 임금, 휴가 등을 규정하고 있다.

자의 의무 등을 상세하게 정하고 있다. 그러나 연방과 주의 관할권 분리 원칙에 따라 주별로 개별적으로 산안법을 규정하고 있다. 연방노사관계법 제2부는 자영인에 대해 특별한 규정을 두고 있지 않다. 동법 제122조 제1항의 정의규정에 따라 사용자는 통상적으로 1인 이상의 근로자를 고용하고 사용자의 조직을 포함하는 자와 사용자의 도움으로 행동하는 자를 의미하는 것으로 정의하고 있다. 그러나 온타리오주 산업안전보건법<sup>28)</sup> 제4조는 자영인에 대한 정의 대신, 자영인이 온타리오주 산업안전보건법 상 이행해야 할 산업안전보건 의무를 상세하게 규정하고 있다. 규정방식은 일반 사업주가 이행해야 할 산업안전보건상의 조치들<sup>29)</sup>에 대해서 동법 제4조가 정한 규정을 자영인에게 적용하는 방식이다. 그러므로 온타리오주 산업안전보건법상으로는 자영인은 자신이 고용하는 근로자 아닌 자, 즉 비근로자 또는 노무제공자에게 자영인의 산업안전보건의무를 부과하고 있는 것이어서 산안법상 캐나다가 ‘사업주 틀’을 벗어났다고는 할 수 없다.<sup>30)</sup> 그러나 연금법은 자영인이 보험료를 지급하는 경우 연금적용을 받을 수 있으며<sup>31)</sup>, 산재법상으로는 산재법령의 적용을 위하여 자영인은 스스로를 자영인으로 보고하도록 규정<sup>32)</sup>하고 있다는 점에서 산안법과는 다른 법영역에서는 이미 ‘사업주 틀’은 벗어나 있다고 볼 수 있다.

## 5) 뉴질랜드

뉴질랜드는 근로자들의 산업재해에 대한 보상에서 이미 ‘사업주 틀’과 ‘산업’의 틀을 깨고, 산업을 전제로 한 산재보험 제도로부터 국민 누구에게나 사고가 발생하면 보험보호를 하는 사고·질병체계를 발전시켜 왔다.<sup>33)</sup> 이른바 사고와 질병에 대해 단일의 보험체계로 가장 광범위하게 보험보호의 인적 적용범위를 확대함으로써 이른바 ‘국민사고보험’ 체계를 구축한 나라가 뉴질랜드이다.

재해보장이 이렇게 광범위하게 제도적으로 전개된다면, 산재보험과 산업안전보건의 ‘예방과 보상’이라는 사고·질병 해결의 ‘쌍끌이’ 체계라면 산재보험의 변화

28) Occupational Health and Safety Act. R.S.O. 1990.c.O.1.

29) 예를 들면 연방노사관계법 제2부 제124조 사용자의 일반적 의무와 제125조에 따른 사용자의 특수임무로서 건물과 구조물, 가드와 가아드레일, 바리케이드와 펜스 등과 같이 위험요소에 대한 사용자의 의무를 규정하고 있다.

30) 캐나다 Saskatchewan주의 고용법은 자영인을 직업에 참여한 개인들이지만, 사용자에게 봉사하는 자는 아닌 자로 정의하고, 동법상의 자영인은 자신의 사업장 내 노무제공자와 같은 타인이 산안법상의 위험에 노출되지 않도록 행동의무와 정보제공 의무 등을 규정하고 있다.

31) Pooled Registered Pension Plans Act. 2015, S. O. 2015, c. 9.

32) Workplace Safety and Insurance Act.1997, S. O. 1997, c. 16, Sched. A.

33) 이에 관해서는 김영문, 앞의 글, 275면 이하 참조.



는 산업안전보건에도 영향을 미치는 것이 당연할 것이다. 그러나 산재법이 반드시 재해를 입은 자의 상대방인 사업주가 없어도 보험보호를 근로자 이외의 자, 더 나아가 일반인으로 확대할 수 있는 것은 산재보험이 보험이기 때문이다. 즉 누가 누구와 법률관계를 맺고 있는 것과 관계없이 보험료의 지급으로 보험관계가 성립하면 보험보호를 받는다는 보험원리가 지배하는 영역이기 때문이다. 그러나 산안법의 경우는 국가가 되었던 사업주가 되었던 아니면 사업주 이외의 자로 확대가 되었던 산업안전의무를 이행하여 사고와 질병이 발생하지 않도록 조치를 취해야 할 주체가 필요하다. 따라서 자영업도 그가 고용한 근로자가 없더라도 그에게 용역 등의 방법으로 노무를 제공하는 자에게 산안법상 산업안전보건 의무를 이행해야 하는 것이다. 우리나라 산안법 제62조는 이를 규정한 것이다. 다만 1인 자영업이나 1인 자영업과 같이 근로자를 고용하지 않고, 가족구성원이나 품앗이와 같이 보조인력으로부터 노무제공을 받거나 어떠한 노무제공도 받지 않고 근로하는 자에게 어떠한 산안법상의 보호조치를 할 것인가의 문제는 여전히 남는다. 그러면 뉴질랜드는 어떠한 방법을 취하였는가?

2015년도 뉴질랜드 산업안전보건법(Health and Safety at Work Act 2015: 이하 ‘HSWA’ 라 한다)은 다양한 내용으로 ‘산업’ 과 ‘사업주 틀’ 에 변화를 주었다. 먼저 산업안전보건 조치를 취해야 할 HSWA 상의 주체는 사업주가 아니다. 산업안전보건의무를 수행해야 하는 자로서 4개의 그룹으로 나누어 먼저 비즈니스 또는 비영리업을 수행하는 자(Persons Conducting a Business or Undertaking: 이하 ‘PCBU’ ),<sup>34)</sup> 노동자<sup>35)</sup>, 관리자, 작업장 제3자가 의무이행자이다. PCBU는 굳이 우리말로써는 비즈니스 또는 비영리업을 수행하는 자로 표현할 수 있는데,<sup>36)</sup> 이 자는 개인(1인 자영업자)이나 조직이 될 수도 있지만, 대개는 회사와 같은 조직이다. 비즈니스가 이윤을 얻기 위한 영리활동이라면, 비영리업은 비영리단체나 지역기반 조직의 비상업적 활동을 한다. PCBU의 대표적인 경우는 예를 들면 유한책임회사 형태의 비즈니스, 1인 자영업자 또는 자영업인, 유한책임회사와 파트너십을 갖고 있는 자, 파트너십이 무한책임인 경우 파트너십의 일방 파트너, 대학과 같이 법률에 의해서 만들어진 조직 등을 말하고, 자원봉사자 조직, 타인을 고용하거나 홈 주변에서 타인으로 하여금 노무를 제공하게 하는 홈점유자, 비즈니스와 비영리업에서 관리자 또는 노동자 정도까지의 의무 관리자, HSWA와 타법률 규정 목적상 시행령에 의해서

34) HSWA 제 17조.

35) 여기서의 노동자는 협의의 근로자를 말하는 것이 아니라, 노무제공자를 포함하는 노동자를 의미한다. 그리하여 HSWA상의 산업안전보건의무의 부담자로서 노동자는 협의의 근로자, 수급인과 하수급인, 수급인과 하수급인의 근로자 등을 포함한다.

36) HSWA 제19조.

PCBU가 되어서는 안 되는 것으로 규정된 자들은 산안법의 의무를 부담하는 PCBU가 되지 못한다.<sup>37)</sup> 관리자는 특별한 지위를 점하거나 비즈니스 또는 비영리업의 관리에 대해서 중요한 영향력을 행사할 수 있는 지위를 점하는 자들인데, 조직은 1인의 관리자보다 더 많은 것을 갖게 된다.<sup>38)</sup> 이 관리자들은 회사의 임원, 유한책임회사의 파트너쉽과 다른 형태의 파트너관계를 갖는 파트너, 유한책임회사와 파트너쉽 관계에서의 파트너당사자, 협의체나 비협의체에서의 임원과 비교할 수 있는 지위를 갖는 자, 비즈니스 또는 비영리업의 관리에 대해서 중요한 영향력을 행사하는 위치를 점하고 있는 자(최고책임자)를 말한다. 우리나라가 사업주를 최고책임자로 위치시키고, 안전보건관리자와 책임자 등을 임명하는 것과는 달리 일반 업무를 수행하는 자들 속에서 관리자들을 설정한다. 이들은 공동의 의무를 수행하는 것이 아니라, 각자가 산업안전보건 의무를 갖고 있으며, 각 관리자들은 성실의무를 부담한다. 이들은 노동자들의 안전보건에 대해 영향력을 행사할 수 있는 정책과 투자결정을 하기 때문이다. 이에 반하여 안전보건에 대하여 상급의 지도자들에게 자문과 권고를 하는 자들은 이러한 사실만으로는 관리자에 속하지 못한다. 예를 들어 안전보건 매니저, 팀장, 라인매니저, 감독자·사업장안전관리인과 자문관 등은 산업안전의무를 부담하며 필요한 조치를 취하는 관리자에 속하지 못한다.<sup>39)</sup>

뉴질랜드 산안법상의 산업안전보건 의무의 주체로서 노동자(worker)는 PCBU를 위하여 어느 경우든 노무를 제공하는 자로서 좁은 의미의 근로자(employee), 수급인 또는 하수급인, 수급인과 하수급인의 근로자, 비즈니스 또는 비영리업에서 노무제공하기로 동의한 채용회사의 근로자, 가사노동을 하는 자를 포함한 옥외근로자, 도제와 훈련생, 현장실습생, 그리고 자발적 노동자 등 노동자를 거의 총칭하는 자에 해당한다.<sup>40)</sup> 특별한 경우로서 자발적 노동자, 말하자면 자원노동자들도 뉴질랜드 산안법상의 산업안전보건 의무 주체이다. 산안법상 PCBU를 위한 자원노동자들(근로자가 참여, 협의, 이익대변의 경우는 제외)은 노무제공을 할 수 있도록 동의를 하거나 노무를 제공하고 있다는 것을 알고 있는 PCBU를 위해서 노무를 제공하게 되고, 지속적으로 정기적으로 PCBU를 위해서 노무를 제공하며, 그 작업이 비즈니스와 비영리업의 필수적인 부분인 경우<sup>41)</sup>는 자원노동자로서 이렇게 노무를 제공하는 자는 산안

37) 여기서 산업안전보건법상의 산업안전보건 의무를 부담하는 PCBU가 되는지와 관련하여 예를 든다면 주방설비 유한회사에서 A는 대표감독, 이 유한회사는 7~8명의 풀타임 임원과 C가 이 유한회사의 프로젝트를 위하여 전기작업을 수행하기 위하여 자영전기공으로 계약을 체결한 경우, 이 유한회사는 당연히 PCBU, 이 유한회사의 근로자들은 PCBU가 아니고, A는 이 회사의 관리자로서 PCBU가 아니고, C는 전기회사를 운영하는 PCBU이다. C는 이 회사의 프로젝트에 따라 전기작업을 완성하기 위하여 이 회사에 참여하였기 때문에 C는 이 회사의 근로자이다.

38) HSWA Section 18.

39) PCBU의 일반적인 의무와 특수의무에 관해서는 HSWA section 30 이하 참조.

40) HSWA Section 19.

법상의 산업안전보건법상의 의무의 주체가 되는 노동자가 된다. 이 노동자들은 노무를 제공하는 동안 자신의 안전과 보건을 위하여 상당한 배려를 해야 하며, 자신의 행동이나 부작위가 다른 사람의 생명과 안전에 부정적인 영향을 미치지 않도록 상당한 배려를 해야 한다.<sup>42)</sup> 또한 노동자는 할 수 있는 한, PCBU에게 산업안전보건법에서 허용한 것 중 PCBU가 내린 합리적인 지시사항을 준수해야 하고, 노동자에게 통지된, 사업장에서의 안전보건에 관한 PCBU의 정책과 절차를 준수해야 한다. 노동자가 자신에게 주어진 이러한 산업안전보건상의 의무를 다하지 못한 경우는 산안법 제4부 이하에 규정된 다양한 제재를 받으며, 노동자의 의무불이행이 동료근로자나 제3자에게 행하여지는 경우는 제4부 이하에 규정된 절차에 따라 제재가 주어질 것이지만, 경우에 따라서는 민·형사 상의 절차도 진행될 수 있다. 이 경우 산안법에 규정된 산업안전보건 의무규정들이 이를 불이행한 노동자의 고의와 과실 판단의 기준으로 작용할 수도 있다. 이러한 제재조치는 우리나라 산안법 제6조가 근로자의 산안법상의 산재예방 규정의 준수를 규정하면서도 근로자가 불이행한 경우 이에 대한 제재규정이 없는 경우와 확연히 차이가 난다.<sup>43)</sup>

마지막으로 뉴질랜드 산안법상의 산업안전보건 의무의 주체는 사업장의 제3자이다. 예를 들면 사업장 방문자로서 사업장이 샀인 경우 쇼핑을 위한 방문자, 사업장의 여행객, 미팅을 위해서 PCBU나 그의 노동자를 방문하는 자, PCBU가 사업장에서 무엇인가를 하도록 보수를 지급하는 경우로서 콘서트 참여자, 어드벤처활동을 제공하는 회사의 고객이나 소비자 등이 여기에 속한다. 이 범주의 사업장 제3자는 자신의 안전과 보건을 위하여 상당한 배려를 해야 하며,<sup>44)</sup> 그들이 행하는 또는 무엇을 행하지 않음으로써 무엇인가에 의해서 타인이 피해를 받지 않도록 상당한 배려를 해야 하며, PCBU가 산업안전보건법령을 준수할 수 있을 정도로 준 합리적인 안전보건 지시를 가능한 한 준수하여야 한다. 이 사업장 제3자는 그들이 행하는 무엇인가가 타인에게 해를 가져오지 않도록 상당한 배려를 할 필요가 있으며 타인에게 위해를 가져오거나 상당한 배려를 하지 않은 경우 법적인 책임을 져야 할 수도 있다.

이상과 같이 뉴질랜드 산업안전보건법은 사업주와 관련하여 우리나라가 사업주 및 근로자 이외의 노무제공자에게 산안법상의 의무를 부담하도록 제한적으로 확

41) 따라서 펀드모집에 참여, 교육기관의 스포츠클럽이나 레크레이션클럽을 위하여 스포츠나 레크레이션 보조활동을 하는 경우, 자원노동자 가택에서 타인을 위한 돌봄을 제공하는 경우, 교육기관 외부활동의 지원 등을 하는 경우는 자원노동자가 될 수 없다. HSWA Section 19.

42) HSWA Section 45.

43) HSWArk 적용되는 경우 범죄와 벌금은 범죄자가 어느 종류의 의무를 부담하는가에 따라 달라진다. 다만 노동자가 자신에게 부과된 산안법상의 산업안전보건법상의 의무를 불이행하게 된 경우 어떠한 제재조치를 내릴 것인지에 대해서는 추후에 연구해보기로 한다.

44) 아마도 사업장 내 제3자가 안전보건상의 의무를 불이행하여 손해가 발생한 경우는 일종의 책무위반으로서 손해배상액의 경감이 있을 수 있다.

장<sup>45)</sup>한 것과 비교하여 볼 때 산안법상의 산업안전보건 의무를 부담하여 조치를 취하여야 할 사업주가 상당히 복잡하게 전개되어 있다. 우리나라 산안법이 사업주 이외의 자로 산안법상의 산업안전보건 의무주체를 확장한 것은 의무주체와 요보호자 사이에 도급, 특고의 노무제공계약, 배달 앱 이용계약, 프랜차이즈 계약 등 무엇인가의 법률관계가 전제되어 사업주로 처리하는 것이지만, 뉴질랜드는 그러한 법률관계가 전제되어 있지 않은 경우에도 산안법의 인적 적용범위와 산업안전보건의무 주체를 확장한다는 점에서 확연히 차이가 난다.

또한 우리나라가 사업주가 산안법상의 산업안전보건의무를 수행하는 자를 안전보건관리자나 책임자 등으로 임명하는 것과는 달리, 뉴질랜드는 회사의 정책이나 투자결정 등에 지배력을 갖고 있는 자들, 말하자면 산업안전보건에 전문적인 능력을 가진 자들이 아니라, 회사에 지배력을 가진 자들을 산안법상 산업안전의무의 주체로 임명하는 것이 다르다. 그러나 무엇보다 우리나라의 산업안전보건 담당자나 주체들이 사업주의 사업장 범위 내에서 - 사업주의 휘하에 있는 자들이 주로 임명되는 것과는 달리 - 뉴질랜드에서는 사업주와 다른 범주에 속하는 자들이 산안법상의 산업안전보건의무의 주체가 됨으로써 이 분에서도 ‘사업주 틀’은 그 범위를 상당히 이탈하고 있다고 보여 진다.

#### 6) 독일 산안법상의 ‘사업주 틀’

독일 산안법의 기본법령은 노동보호법(Arbeitsschutzgesetz)이다.<sup>46)</sup> 동법 제2조는 이 법의 노동보호조치가 작업의 인권적 형성 조치를 포함하여 작업 시 사고와 작업을 이유로 한 건강위험 예방조치임을 천명한다. 그러면서 동법의 인적 적용 범위로서 동법에서 말하는 취업자(Beschäftigte)는 근로자, 직업교육취업자, 노동법원법 제5조 제1항의 의미에서 유사근로자, 공무원, 법관, 군인, 장애인을 위한 작업장에 취업자 등이다. 공무원과 법관, 군인 등이 독일 산안법의 인적 적용범위에 들어왔다는 것은 상당히 이질적인 것이지만, 안전보건상의 재해는 직업을 불문하고, 어느 법률관계인지를 묻지 않고 누구에게나 발생할 수 있는 것이므로 공직자들이지만, 일반

45) 이미 주지하는 바와 같이 수급인 근로자에 대한 도급인의 의무와 책임, 특고에 대한 노무이용자의 의무와 책임, 배달 앱 기사에 대한 배달 앱 개발자의 책임, 프랜차이즈 가맹점 노무제공자에 대한 가맹본부의 의무와 책임으로 우리나라는 사업주 이외의 자로 의무주체를 확장하는 것에 대해 제한적이다.

46) 물론 노동보호법의 정식명칭은 ‘작업시 취업자의 안전과 건강보호 개선을 위한 노동보호조치 시행에 관한 법’(Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit)이다. 그러나 위험종류별로 화학물질령 등의 수많은 법이 있고, 작업장의 안전에 관한 법(Arbeitssicherheitsgesetz)으로 보건을 제외한 사업장안전법이 있으며, 작업장 안전조치에 관한 시행령(Arbeitsstättenverordnung) 등의 법령들이 산발적으로 존재한다. 독일 산업안전보건법 개요로는 무엇보다 윤조덕, 독일 산업안전보건 개요, 2018, 2면 이하 참조.

근로자들과 마찬가지로 하나의 산업안전보건법의 인적 적용범위로 들어오게 된다. 독일 산안법은 사법상 산업안전보건을 위하여 개개 근로자의 안전보건권(민법 제 618조)과 단체협약을 통한 안전보건권과 경영조직법상의 종업원평의회를 통한 안전보건권이 있는 한편, 공법상으로는 위에서 말한 산업안전법과 같은 국가법적 산업안전보건 규율체계와 산재보험법상의 산업안전보건 규정체계가 있다. 이 중 독일 산안법을 잘 특징지우는 것 중의 하나는 산재보험법상의 산업안전보건 규정체계가이다. 이 산업안전보건 규정체계는 종전 산재보험법을 사회법전으로 수용한 것으로 사회법전 제7권 제15조 제1항은 “산재보험기관은 독일 산재보험총연맹의 동의 하에 각 단체가 자율적으로 산업재해와 직업병, 작업으로 인한 건강위험 또는 효과적인 응급조치에 대해 아래에서 정한 영역들에서 산재예방규정들 - 이 규정들이 예방을 위하여 적절하고 필요하며 이와 관련한 국가 산업안전보건 규정들이 없는 경우에 -을 제정·공포할 수 있다”고 규정한다. 이에 의거하여 산재보험을 관장하는 직업조합은 자율적인 권리로서 산재예방 규정을 만들어 연방노동사회성의 인가를 받아 적용한다. 여기서 ‘사업주들’과 관련하여 중요한 점은 직업조합은 오래 전부터 동종의 직업을 가진 자들이 단체를 만들어 지금까지 존재하는 것으로서 산재보험이나 연금보험 또는 건강보험 가입자격과 사회보험 혜택을 받는데 있어서 가입신청자가 근로자인지, 사용자인지를 묻지 않는다는 것이다. 중요한 것은 사회보험이나 산안법의 적용을 받아야 할 자들이 해당 직업조합의 회원인가이다. 그러므로 직업조합의 회원이 동일한 직업에 종사하기만 하면 근로자인지, 사용자인지를 묻지 않고 동 직업조합이 정한 산업안전보건규칙의 적용을 받아야 한다는 것이다. 가장 전형적인 경우가 자영농업인의 경우이다. 독일 사회법전 제7권 제15조 1a항은 “농업부분 직업조합에 대해서는 위 제1항 규정은 농업부분 직업조합이 제정한 산재예방규정에 따라 적용한다.” 그리하여 오래전부터 농업에 종사한 자들로 구성된 농업인 직업조합으로서 농민사회보험조합은 자영농들이 다른 근로자들을 고용하던, 가족구성원이든, 보조인력을 사용하던, 1인 자영농이든 관계없이 모두 사업주(Unternehmer)로 관념하여, 이 자는 자기 자신을 포함하여 자신의 사업장에서 농작업을 수행하는 자들에 대해서 농민사회보험조합이 제정한 사고예방규정<sup>47)</sup>의 적용을 받도록 하고 있다. 말하자면 독일은 농업인 스스로가 단체를 만들고 스스로가 예방을 위한 입법을 하고, 회원인 농업인에게 예방의무를 부과하는 구조를 취한다. 이렇게 하여 독일은 원래 자영농으로서 지위를 갖는 직업조합 회원을 그가 고용한 근로자, 가족구성원, 보조인력에 대한 사업주로서 산업안전보건 보호조치를 해야 할 사

47) 이 사고예방규정은 VSG(Allgemeine Vorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz)로서 규율대상으로서 안전기술 및 직업환경의학적 관리, 응급조치, 전기설비 및 장치, 안전보건표지판, 작업장 구조물 및 시설, 저장시설, 사다리와 발판사다리, 발효실, 포도원 시설, 온실, 비료 저장구덩이 관로 및 우물, 기술작업용 장비, 축산, 위험물질 등의 규정을 담고 있다.

업주로 구성하기 때문에 앞에서 언급한 다른 나라와는 달리 ‘사업주 틀’을 자영농으로 확대한 경우라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 자영농을 사업주로 구성하는데는 독일의 오랜 전통이 자리잡은 것으로서 독일 자영농은 대개의 경우 우리나라의 기업농이나 대농에 해당하여 타인을 이용하지 않으면 농작업이 어려워 타인을 고용하지 않으면 안 되게 되어 전통적인 의미의 ‘사업주 틀’을 확장하지 않을 수 없는데, 영세자영농을 기본구도로 하는 우리나라에 적용하기는 어렵다는 점과, 따라서 1인이 자영농으로서 일하는 경우, 마찬가지로 1인 자영인이 업무를 수행하는 경우 어떻게 할 것인가가 여전히 문제가 된다고 본다.

## 7) 소결

앞에서 본 바와 같이 독일처럼 사업주가 아닌 자영인에게 사업주의 지위를 부여하는 법기술을 활용하는 국가도 있다. 따라서 사업주가 없는 경우에는 독일과 같이 사업주의 틀을 유지하거나 확대하여 당사자들에게 산안법상의 산업안전보건 보호를 하는 것도 가능할 것이다. 그러나 ‘사업주 틀’을 유지하는 것은 산안법상의 산업안전보건 의무를 부담할 주체를 확실하게 세워야 하기 때문이다. 그러나 사업주를 세워야만 산업안전보건 보호가 충분히 이루어져 사고와 질병이 줄어드는가? 각국의 사례들은 사업주를 세우지 않는 경우에도, 그리도 사업주 틀을 고수하지 않더라도 산업안전보건 사고를 예방할 수도 있다는 것을 보여주고 있다. 사업주 틀을 유지한 경우에 뚜렷하게 재해가 감소한다는 증거는 없다. 사고·질병과 인과관계가 있는 어떤 종류의 법률관계가 성립하거나 형성되어 있어야 재해빈도나 재해율이 낮아지는 것은 아니다. 중요한 것은 누가 되었건, 사고와 질병이 발생하지 않도록 미리 예방을 하여야 한다는 것이다. 뉴질랜드는 2015년도 산안법 개정 이후 사고발생이 두드러지게 줄어들고 있다는 보고도 있다. 앞서 말한 바와 같이 이 때에 뉴질랜드가 취한 방법은 사업주를 중심으로 한 산업안전보호의무의 시행은 아니다. 사업주 틀의 유지와 사고발생 저감은 큰 상관관계는 없다. 더구나 우리나라가 산안법 전면개정에도 불구하고 사업주 틀을 유지·고수한 채 극히 제한적인 경우에 일부 배달 앱 기사나 특고 또는 수급인 근로자 등의 노무제공자에게 산안법상의 산업안전보호가 가도록 허용하고는 있지만, 이것도 여전히 사업주 틀이 유지된 채 사업주를 확장한 것에 지나지 않는다. 사업주 틀이 유지되지 않는 경우에는 산안법상의 산업안전보건 의무, 그것도 헌법상 신체 완전성의 자유라는 객관적 가치질서를 침해당하고 평등하지 않은 상황이 지속되어야 할 것인가? 산안법 패러다임 전환이 필요한 부분이다.

## V. 산안법 패러다임 전환 3: 예방우선과 실효성있는 예방정책

예방이 우선이라고 법률로 정하고, 공단을 만들어 예방을 하여도, 처벌을 강화하여도, 근로감독관들이 감독을 하여도 사망사고와 질병으로 인한 사망사고가 줄어들지 않은 2019년 산안법 전면개정은 실효성있는 예방법인가?

산업안전보건에서 중요한 것은 노무제공자들이 죽지 않고, 다치지 않는 것이다. 업무상 사망재해를 입은 유족에게 보상을 하고, 안전보건 규정을 준수하지 않은 사업주를 처벌하는 것은 소 잃고 외양간 고치는 격이다. 2021년 4월 22일 평택항 부두에서 300키로에 달하는 컨테이너 뒷부분 날개에 깔려 사망한 고 이선호씨의 경우도 사망 후에 사업주를 처벌한다고 하여도 사망한 자는 말이 없고 돌아오지 않는다. 그런 의미에서 산업안전보건 영역에서 중요한 것은 산업안전보건재해가 일어나지 않는 것이다. 물론 산안법 전면개정으로 사업주의 안전보건상의 의무가 강화되었고, 이를 지키지 않으면 처벌이 강화되었어도 예방을 다하였다고 할 수 없다. 특히 산안법 전면개정만으로 예방이 실제 가시적으로 일어났는지는 증명하기가 용이하지 않다. 만일 예방조치에 소요되는 비용이 사고발생 후 보상비용보다 덜 든다면, 사용자는 예방을 선택할 것이지만, 예방의 경제적 효과가 얼마나 되는지 알 수가 없다.<sup>48)</sup> 사고나 질병발생 건수가 줄어든 원인이 반드시 예방으로 인한 것인지 증명할 수가 없다. 물론 예방의 보상대비 효과분석을 통해 예방활동으로 안전재해가 감소한다는 명백한 증거는 없다. 그러나 예방에 대한 비용지출이나 투자 분석의 결과인 예방수익률과 예방대차대조표(생산물 재고 계산이 아니라, 예방의 성공에 대한 경제적 분석으로서)의 분석결과, 산업안전보건에 대해 기업이 추가로 투자한다면 회사비용은 동일하게 유지되거나 장기적으로 감소할 것으로 예측된다는 연구결과도 있다.<sup>49)</sup> 독일 산재보험총연맹(DGUV)의 연구는 다음과 같은 테제를 제시한다. 즉,

1. “회사 내 산업안전보건 예방활동의 예방수익률(예방이익/예방비용의 비율)”은 1.6배이다.
2. 예방의 가장 큰 영향은 위험감소, 근로자 위험인식 증가, 위반사례 감소와 작업장 사고 감소, 회사 이미지 개선, 사업장 문화 개선, 다운타임 감소 및 생산 중단 감소이다.
3. 산업안전보건의 3가지 가장 중요한 비용편익은 <비용>: 조직비용, 안전기술과 회사의 의료지원으로의 안내, 투자비용, <편익>: 근로자 동기부여와 만족도 증

48) 일부 연구에서는 예방에 1유로를 투입하면 1.23유로의 경제적 효과가 발생한다고 하지만, 실증적이고 과학적인 분석이 아니라, 설문조사의 결과라고 한다.

49) 산업안전보건에 대한 투자의 비용편익 계산 조사결과로서 독일산재보험총협회: DGUV, 2013년 보고, “Berechnung des internationalen ‘Return on Prevention’ für Unternehmen” 참조.

가에 의한 부가가치, 회사 이미지 개선에 창출된 부가가치, 사업경영 중단을 예방하는 데서 오는 비용절감이다.

4. 산업안전보건에 대한 비용은 회사를 위해 지출하는 투자이며, 산업안전보건 비용과 회사의 수익성은 상호 배타적 관계가 아니다.
5. 예방에 투자 시 예방 비용과 예방 편익 관계는 2.2배이다.

이와 같이 예방이 생산과의 관계에서도 무시될 수 없다는 것은 분명하다. 그리하여 예방은 산업안전보건정책과 규정체계의 마련에서 중심적 역할을 한다는 것은 분명하고, 전면개정된 산안법도 이러한 의도에서 마련된 것으로 볼 수 있을 것이다. 그러나 예방문제에 있어서는 생산성이 우선인가, 노동보호가 우선인가, 예방이 우선인가, 사업주의 이익이 우선인가의 문제가 아니다. 가습기, 세월호, 구이역, 이천물류창고 화재 등 사건의 피해자, 김용균 씨, 이선호씨를 죽지 않게 하는 것이 더 중요한 문제이다. 헌법 제12조의 신체의 완전성에 대한 보호는 모든 국민을 위하여 국가에 내려진 헌법적 명령이기 때문이다.

## 1. 산안법의 예방에 대한 태도

산안법 제1조는 산안법의 목적이 “산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다”고 하여 산안법의 일차 목적이 산업재해 예방에 있음을 천명하고 있다. 그리고 사업주와 안전관리담당자와 책임자에게 부과하는 의무들은 예방을 목적으로 하고 있다. 그리고 의무불이행에 대한 징벌이나 처벌도 처벌 자체에 있는 것이 아니라, 안전보건 의무를 지키지 않으면 처벌을 받게 될 것이라는 심리적 위하를 함으로써 산업안전보건 규정을 준수하여 사고가 발생하지 않도록 하여 예방을 하기 위한 것이라고 보아야 할 것이다. 그러나 이러한 두리몽실하고 추상적인 예방실천 선언보다는 독일 사회법전 제7권 제14조<sup>50)</sup>처럼 예방이 우선이라는 규정을 둘 필요도 있어 보인다.

현행 산안법은 예방에 관하여 비교적 완비된 규정을 두고 있다. 산안법과 시행령과 시행규칙 및 고용노동부의 고시와 지침, 그리고 산업안전보건 기준에 관한 규칙과 이에 의거하여 만들어진 KOSHA-GUIDE 1300개 이상의 규율체계는 상당한 수준

50) 독일 사회법전 제14조는 표제를 예방으로 명시하고, 제1항 제1문에 예방과 첫 응급조치가 최우선되어야 함을 천명하고 있다: “산재보험기관은 모든 적절한 수단으로 사고와 직업병 및 작업으로 인한 건강위험 예방과 효과적인 첫 응급조치에 대해 배려해야 한다”.



으로 발전된 과학기술을 반영한 것으로 보인다. 또한 이와 같은 산안법 규정체계를 현장에서 실천·정착·개선을 위하여 고용노동부 근로감독관, 산업안전보건공단, 사업장 안전관리담당자 등 여러 관계당사자들이 지금까지 고군분투하는 것도 사실이다. 그럼에도 서두에서 본 바와 같이 산안법 전면개정에도 불구하고 2019년도 사고와 질병으로 인한 사망사고와 2020년도의 그것과는 변동이 없는 것일까?

## 2. 산안법 예방규정의 실효성 강화와 예방조치의 과학기술화

### 1) 산안법 예방규정의 실효성 강화

물론 산안법 규정체계가 여전히 미비한 것은 사실이지만,<sup>51)</sup> 법률이 완벽하게 갖추어졌어도, 그 규범이 현장에 직접 전달되어 실효성있게 적용되지 않으면 산안법은 폐이퍼에 지나지 않을 것이다. 현행 산안법은 제도적으로 사업주, 사업주단체, 근로자단체, 안전보건 전문기관, 유경험자, 공단, 연구기관 등을 연결시켜 이들이 안전보건활동을 할 수 있는 근거는 만들어져 있다. 그러나 이들이 실제 예방활동을 하지 않으면 어떻게 되는가?

중전 타워크레인에서 사고가 빈발하자 근로감독관들이 각 사업장에서 멘투맨식으로 감독을 하자 사고가 줄어든다는 것을 들은 적이 있다. 그러나 근로감독관들의 안전보건감독으로 타워크레인 업무가 중단되고, 이들이 안전보건감독을 종료하자 다시 사고가 발생하였다는 언론보도도 있다. 이러한 경험으로부터 보면 예방조치들을 어떻게 상설화할 것인가, 상설화가 작업을 수행하는 근로자와 사용자에게 직접 전달되어 위험방지 조치를 할 수 있을 것인가, 그 상설화가 생산에 영향을 미칠 것인가 등을 고려하지 않으면 안 될 것이다. 그런데 현재 사업주 위주로 구성된 산업안전보건 의무의 준수는 크게 기대되지 않는다. 왜냐하면 사업장에 안전관리책임자들이 구성되었다고 하여도, 사업주의 지배관리 하에 있는 이들이 독자적으로 안전보건업무를 수행하는 것은 기대하기 어렵기 때문이다. 근로자단체들이 조직되어 있어도 노동조합이 조직되어 있지 않는 한 사용자가 수용하지 않으면 근로자단체도 그 활동이 수월하지 않다. 노동조합이 조직되어 있어도 노동조합의 독자적인 안전보건활동에는 한계가 있다. 물론 산안법상 명예산업안전감독관도 예방활동에 참여할 수 있도록 규정되어 있다.(산안법 제23조) 산업안전보건위원회도 노사동수로 구성하여 활동하도록 규정되어 있다.(산안법 제24조) 그러나 두 기구 모두 현장에 밀

51) 무엇보다 개정된 산안법에 대한 비판으로 정진우, “산업안전보건법 전부개정안에 대한 비판적 고찰”, 「노동법논총」 제42집(한국비교노동법학회), 2018, 279면 이하 참조.

착하여 산안법에 규정된 감독업무를 할 수 있는지 의문이다.<sup>52)</sup> 무엇보다 사망사고가 빈발하는 중소건설업과 제조업의 열악한 환경이 이들의 활동을 활성화하지 못하며, 개별 사업장에서 안전사고 위험발생 시 즉각적으로 조치를 취할 수 있는 길이 열려있지 못하기 때문이다. 산업보건의를 둔 경우에도(산안법 제22조) 산업의의 판단에 따라 위험발생 우려가 있는 근로자의 작업투입을 금지시킬 수 있는 권한도 마련되어 있지 않다. 이와 같이 산안법은 외관상으로는 사업주 이외에 다양한 기구나 전문가들이 안전보건 예방업무에 참여할 길을 열어 놓았음에도 현실은 이러한 예방조직 활동이 기대에 미치지 못한다. 그러면 어떻게 할 것인가?

우선 먼저 중요한 것은 예방활동에 노사가 참여하여 합동으로 현장에서 문제점을 지적하고 지적한 문제점이 개선되거나 중단될 수 있도록 권한이 주어져야 한다. 노사참여의 근거는 단체협약이나 법률규정으로 할 수 있지만, 근로자의 작업중지권이나 개선명령권은 노사가 공동으로 결정한 경우에 사용자는 더 진지하게 받아들일 것이다.<sup>53)</sup> 이와 같이 산업안전위원회, 명예산업안전감독관, 안전보건전문가, 근로자대표, 노사대표, 사업주 및 안전관리담당자의 참여가 보장된다 하더라도 그 참여자가 상시적으로 사업주의 안전보건 의무 이행과 근로자의 위험요소와 유해인자의 노출에 대해 직접적으로 교정·보완·작업중지할 권한없이 사업주에게 자문하고 조언하도록 하는 한 사고와 질병으로 인한 사망사고는 줄어들지 않을 것이다. 말하자면 산업안전재해예방 기구의 상시적 활동<sup>54)</sup>과 직접적 권한부여가 산재예방의 중요한 관건이 될 것이다. 그러나 이와 같은 산업안전재해 예방의 상시성과 권한부여를 위해서는 객관적이고 중립적인 제3자의 참여가 바람직하다. 그러한 방안으로 먼저 시민단체의 참여가 보장되어야 하고, 이들 단체가 상시적으로 활동하며 직접적으로 권한을 행사할 수 있도록 하여야 한다. 이러한 시민단체의 참여자격은 법률이나 사업주의 동의, 단체협약과 같은 법적 근거로 충분할 것이지만, 작업을 중지하거나 작업방법을 개선하도록 하는 직접적인 권한을 시민단체에게 부여하는 것은 이들의 산업안전에 대한 전문성과, 직접적인 권한행사로 인한 작업중단의 생산비 부담이 문제가 되는 것은 사실이지만, 시민단체에 퇴직한 산업안전보건 전문가의 참여나 현재의 산업안전보건공학자의 참여 등도 고려할 수 있을 것이다. 물론 시민단체에 직접적인 참여가 어려운 경우는 산업안전보건전문가들이 자원근로자로 참여하는 것도

52) 현행법상 산업안전보건위원회의 권한범위 및 이행규정 등의 한계로 산업안전보건 예방에 한계가 있다.

53) 산업안전보건법상 근로자의 참여방안에 관해서는 이미 윤조덕·김영문·한충현, 산업안전보건과 근로자참여, 한국노동연구원, 2007, 138면 이하. 이 보고서는 단체협약, 산업안전보건위원회, 노사협의회, 근로자대표, 장애인근로자대표를 산업안전보건에 근로자참여 방안으로 제시한 바 있다. 현행 산안법은 상당부분 이 제안을 받아들인 것으로 보인다.

54) 앞의 사례에서 보는 바와 같이 타워크레인 기사들의 안전사고에 대비하여 근로감독관의 투입이 좋은 예가 될 듯하다.

가능할 것이다. 이와 같은 시민단체의 참여에도 산업안전재해예방의 상시성과 직접적인 권한부여가 인정되어야 할 것이지만, 노사민 합동기구의 상시적 감독과 권한행사<sup>55)</sup>가 바람직할 것이다. 물론 이와 같은 제3자의 안전보건활동의 상시적 참여와 직접적 권한부여가 생산이나 서비스의 중단을 가져와 사업주에게 상당한 부담을 줄 수 있다. 그러나 앞서서도 강조한 바와 같이 예방과 생산은 선택의 문제가 아니라, 공존의 문제이며, 무엇보다 신체 완전성 자유의 기본권에 대한 국가의 기본권 보호 의무로 이해해야 할 것이다. 물론 산업안전재해 예방에 대한 시민단체와 자원근로자의 참여에 대한 경제적 부담은 어떻게 할 것인가 하는 문제가 있지만, 시민단체 구성원의 고도의 윤리와 책임성, 고령의 퇴직한 산업안전 전문가의 참여에 근로자와 같은 급여를 기대할 수는 없고, 여비와 조사와 검수 및 감독활동 수당과 적은 규모의 예우액(honoar)으로 충분하며, 그 금액은 사업주보다는 국가나 지방자치단체가 부담하여야 할 것이다. 그러나 제3자가 산업안전재해 예방에 참여한다고 할 때 지방자치단체의 참여는 이미 입법화되었지만,(산안법 제4조의 3, 2021.11.19.부터 시행) 지역단위산업안전보건위원회의 구성도 필요하다.<sup>56)</sup> 지역에서는 언론의 역할이 상당히 강한 것으로 평가된다. 이 기구가 지역소재 사업장의 상시적 안전보건진단이나 위험성평가를 한 경우 그 결과가 지역언론에 보도가 되는 경우 상당한 영향력을 행사할 수 있다.

## 2) 산안법 예방조치의 과학기술화

지금까지 언급한 것보다 생산과 서비스 현장에서 가장 시급한 것은 산업안전보건 의무의 디지털화라고 본다. 사고와 질병 발생 위험이 크고 빈발하는 사업장과 공정에 AI 기술과 로봇을 투입하는 연구도 필요할 것이다. 그리하여 산안법 예방조치의 상시적 실현에서 가장 중요한 것은 산업안전재해 예방의 과학기술화에 있다고 본다. 물론 4차산업혁명으로 인하여 생산과 서비스가 디지털화됨에 따라 산업안전재해 예방도 그에 따라 디지털화되어야 할 것이다.<sup>57)</sup> 그러나 산업안전재해는 대기업과 원하청 근로자들에게도 일어나지만, 건설업과 제조업 중소기업의 사업장에서 빈발하며, 재래식 생산시설과 교통수단 등에서 더 빈발하는 것이 현실이다. 따라서 이

55) 물론 근로감독관의 산업안전재해 감독은 별개의 문제이다.

56) 지역안전위원회의 모범적 사례는 스웨덴이다. 이들은 노동조합이 임명하는 컨설턴트로서, 훌훌히 엮어서 사회적 당사자들이 나설 때 효과적이다. 스웨덴에서는 2003년도에 노동조합의 지역안전대표들은 65,000개의 중소기업을 방문한 하였다.비용은 노동조합이 50%, 정부가 50% 부담을 한다. 이에 관해서는 참조.

57) 이러한 방향을 언급한 것으로서 이승협, 생산의 디지털화에 따른 산업안전보건법제의 새로운 패러다임 모색 - 독일 산업 4.0에서의 기술혁신을 중심으로-, 과학기술법연구 제25집(한남대학교 과학기술법연구원), 2019, 119면 이하.

영역에서의 산업안전보건 조치들을 디지털화할 수 있는가가 문제이다.

현행 산안법은 과학기술을 이용한 산업안전보건 조치의 디지털화에 둔감하다. 예를 들면 산안법 상 산업안전재해 예방의 측정, 조사, 평가 등이 아날로그 방식으로 예정되어 있으며, 전체 산업안전보건에 관한 사업주 등의 의무행위가 아날로그 방식으로 예정되어 있다. 사업주 등에게 부과된 산업안전보건의무와 조치들을 어떻게 디지털화하여 산업재해 예방에 기여할 것인지를 입법적 형상은 보이지 않는다. 산업안전재해 예방에 디지털화의 인상을 주는 것은 산안법 제8조 제5항에 따라 고용노동부장관의 중앙행정기관의 장 등에게 전산망의 이용요청과 동법 제9조의 ‘산업재해 예방 통합정보시스템 구축 운영 등’에 관한 규정일 뿐인데, 일견하여 정보의 통합시스템일 뿐이다. 중요한 것은 실제 산업현장에서 위험요소와 유해인자는 무엇이고, 이것이 현실화될 것이기 때문에 당장의 위험에 대처할 경고시스템이나 업무를 중단하고 어떠한 조치를 취해야 하는지를 알려주어야 한다는 것이다. 대기업의 경우는 통합전산시스템 내지 제조실행시스템(Manufacturing Execution System: MES)을 갖추어 작업환경의 실시간 모니터링, 제어, 물류 및 작업내역 추적관리, 상태파악, 불량관리 등에 초점을 맞춘 현장시스템을 통하여 산업재해 발생을 어느 정도 통제할 수 있다. 그러나 안전재해 사고가 빈발하는 중소 건설업과 주로 대기업의 부품을 제조하는 중소제조업 사업장에서 노무를 제공하는 자의 안전보건에 대한 디지털은 요원하고 어려운 문제이다. 1천8백만 명 이상의 근로자들이 활동하고, 전 산업에 걸쳐 매우 다양한 업종들에 종사하는 근로자들의 위험요소와 유해인자에 대해서 어떻게 디지털화를 할 것인가? 그러나 한꺼번에 모든 문제가 해결되지는 않는다. 점진적으로 시작할 수 있다. 예를 들면 산업안전재해 중에서는 근골격계 질환이 많다. 그러면 근골격계 질환이 자주 발생하는 업종에서 인간공학의 도움으로 발생요인을 표준화하고, 근로자들이 어느 자세를 취하게 되면 질환이 발생하게 될 것이라는 것을 중앙통제시스템으로 데이터가 전송이 되고 중앙통제시스템에서는 즉시 스마트폰을 통하여 해당 당사자나 이 자의 상급자에게 위험을 송신하여 산업재해발생에 대해 경고를 하는 시스템을 갖출 수 있을 것이다. 이렇게 단계적으로 실험하여 근골격계로부터 시작하여 건설업에서 사망사고의 으뜸을 차지하는 끼임, 전락 등의 사고로 확산하여 위험의 디지털화를 시도할 수 있다. 적절한 사례인지는 모르겠으나, 독거노인들을 위하여 사회보장 플랫폼이 이미 시도되고 있다.<sup>58)</sup> 독거노인들이 거주하는 침실이나 거실에 셋업박스를 설치하고 센서를 설치하면 일차적으로 독거노인이 수도, 전기, 가스 사용량이 변화가 없으면 거의 그 독거노인에게는 이상이 발생한 것이다. 그리고 센서로 그 노인의 움직임이 데이터로 중앙통제센터에 전송

58) 이에 관해서는 장봉석·김영문·김윤덕, “사회보장플랫폼과 비대면 돌봄서비스에 관한 고찰”, 한국융합학회논문지 제11권 제12호(한국융합학회), 2020, 334면 이하 참조.

이 되고, 행동패턴분석기법과 빅데이터 분석으로 그 독거노인의 신체에 이상이 판단될 수 있다. 이렇게 되면 독거노인의 보호자, 돌봄 케어를 신청한 이웃, 지구대, 그리고 야간에 대기 중인 노인돌봄자원봉사자들이 현장을 방문하여 이상이 있는지를 확인하고 구조를 요청할 수 있는 방법도 개발하여 시행되고 있다.<sup>59)</sup> 물론 이와 같은 사회보장 플랫폼을 활용한 돌봄시스템의 구축은 아직 시작단계이다. 그러나 IT와 ICT 강국인 우리나라에서 산업안전보건 플랫폼의 구축이 불가능한 것일까? 예를 들어 농업인들이 농작업을 하면 안전재해에 노출될 수 있는 바, 이 농업인이 사용하는 스마트폰을 활용하여 안전재해 예방을 위한 사전경고나 사고발생시의 돌봄도 가능할 것이라고 본다. 그렇다면 사고가 빈발하는 중소건설업이나 제조업에서 작업하는 근로자의 스마트폰을 통하여 안전재해 위험을 미리 예측하고 경고를 하는 것은 불가능한 것인가? 이렇게 시작하면서 전 산업에 걸쳐 가능한 부분부터 산업안전보건의 디지털화를 도모하고 전 산업으로 확대하는 것은 현재의 일이라고 본다. 그런 점에서 산업안전보건의 과학기술화와 이에 기반한 산업안전보건 예방의 디지털화라는 산안법의 패러다임의 전환이 필요하다고 본다.

## VI. 결론을 대신하여

산안법의 패러다임 전환을 위하여 이상에서 언급한 바를 간단히 요약하면 다음과 같다. 패러다임의 전환은 현행 산안법의 ‘산업’, ‘사업주 틀’, ‘아날로그 방식’을 ‘산업에서 사람으로’, ‘사업주 틀’을 버리고, ‘산업안전보건의 과학기술화로서 산업안전보건의 디지털화’가 우선적으로 필요하다고 본다. 그러나 이러한 패러다임 전환이 쉬운 것은 아니다. 먼저 ‘산업에서 사람으로’ 패러다임을 전환하는 경우, 근로자, 노무제공자로서 노동자, 비근로자로서 자영업인까지 산업안전상의 보호를 확대하는 국가를 보았다. 뉴질랜드가 전형적이다. 그러나 뉴질랜드는 480만명 정도로 인구 수가 적다. 그렇기 때문에 산재보험 대신에 ‘사고보상보험’으로 국민 전체를 사고와 질병에 대한 보험보호를 할 수 있다. 따라서 1인 자영인을 넘어서 일반인들도 사고보상보험으로 커버하는 것이 가능하다. 그러나 뉴질랜드도 산업안전보건과 관련하여 그 보호의 범주가 1인 자영인에게까지 확대가 되었지만, 아직 일반인으로까지 확대된 것은 아니다. 우리나라의 경우도 일반인으로까지 산업안전보호를 확대하는 것은 재정적으로나, 예방업무의 주체 설정상의 어려움 때

59) 구체적으로는 J사에서 200가구를 대상으로 이미 시행되고 있으며, 가까운 시일 내에 K시에서도 시행할 예정이다. 기술적으로 민간기업이 주도적으로 참여하기 때문에 돌봄을 위한 사회보장 플랫폼에 대한 상세한 것은 여기서 더 이상 언급하지 않기로 한다.

문에 불가능하다고 할지도 모른다. 그러나 중대재해처벌법이 보여주는 바와 같이 안전재해의 예방은 피해자의 입장에서는 그것이 산업 내에서 일어났는지, 그렇지 않은 것인지 중요하지 않다. 산업에 속하든, 그렇지 않든 누구에게나 신체 완전성의 자유가 침해되어서는 안 된다는 것이 헌법 제12조 신체자유 의 기본권이다. 비록 일반인을 안전보건재해 예방으로부터 보호하기 위하여 산업안전보건법을 안전보건법으로 변화시킨다고 하더라도 이미 일반인들에게는 안전보건상의 위험으로부터 이들을 보호하는 입법들이 존재한다. 따라서 기존의 보호입법과 (산업)안전보건법이 어느 관계에 있는가, 기존 보호입법에 부족한 부분에 (산업)안전보건법의 어떤 조항을 보완하고, (산업)안전보건법의 어느 규정이 일반인들의 보호입법에 유추적용될 것인가를 논의하는 것이 이제부터 해야 할 일이라고 생각한다.

다음으로 요청되는 패러다임 전환은 ‘사업주 틀’ 을 없애는 것이다. 물론 독일과 같이 자영업인을 사업주로 하여 농작업안전재해 예방업무의 주체로 삼는 국가도 있다. 말하자면 ‘사업주 틀’ 을 버리는 것이 아니라, 사업주 틀을 확대하는 국가도 있다. 그러나 앞에서 언급한 바와 같이 사업주 틀이 반드시 유지되어야 할 필연성이 없다는 것이 각국의 입법이 보여준다. 1인 자영업인은 사업주 틀이 없어도 스스로가 산업안전재해 예방의무를 준수해야 한다. 따라서 중요한 것은 먼저 사업주 틀을 유지하고, 이 자에게 산안법상의 산업안전보건 의무를 부과하고 그리고 보호가 필요한 인적 적용범위를 찾는 것이 아니라, 산안법 상의 산재예방 조치를 통해 보호를 받아야 할 자가 누구인지를 먼저 선정하고, 누가 산안법상의 의무를 부담할 것인지를 정하는 것이 올바른 순서라고 본다. 그런 의미에서 사업주 틀의 유지가 산안법의 필수적인 요구조건은 아니라고 본다. 무엇보다 우리나라의 산업안전보건 담당자나 주체들이 사업주의 사업장 범위 내에서 사업주의 휘하에 있는 자들이 주로 임명되는 것과는 달리, 뉴질랜드에서는 사업주와 다른 범주에 속하는 자들이 산안법상의 산업안전보건의무의 주체가 됨으로써 이 분에서도 ‘사업주 틀’ 은 그 범위를 상당히 이탈하고 있다고 본다.

마지막으로 요청되는 패러다임 전환은 산업안전보건에서 예방의 실질화와 예방의 과학기술화로서 예방의 디지털화이다. 예방의 실질화는 현장에서 예방활동을 하는 자들을 기존체계로부터 확산하여 노사합동과 시민단체 및 자원근로자로 확대하고 이들이 실제 현장에서 예방활동의 선봉적 역할을 수행하도록 상시성과 직접적인 권한을 부여하자는 것이다. 실행 불가능한 것은 아니라고 본다. 재정적 어려움도 없을 것으로 본다. 그러나 예방의 과학기술화로의 패러다임 전환은 엄밀히 말하면 법제도적인 것은 아니고, 산업안전보건 정책 수단이라고 하여야 할 것이다. 그러나 이러한 정책적 수단은 언제 어떠한 방법으로 시도하고 어떤 경험을 어떠한 과학기술

로 보충할 것인가 하는 과학기술상의 문제이기도 하다. 이미 사회보장 플랫폼이 실용화가 시작되는 단계에서는 스마트폰을 활용한 예방 기법<sup>60)</sup>도 발전할 것이라 전망된다. 사회보장 플랫폼이 시작되었다면 산업안전 플랫폼도 이제 산업안전재해의 예방에 적극 활용될 수 있을 것이라고 생각한다.

---

60) 유럽에서 사용되는 스마트폰 앱 수준의 'in NAPO'이 있지만, sheet를 이용하지 않고, 스마트폰을 개방해 놓으면 빅데이터 기반으로 사고·질병발생의 위험을 알려주는 앱 개발도 가능하리라고 본다.

# 고용노동환경 변화와 안전보건 사각지대 전망과 대책

## - 기존 법·정책의 한계점 중심으로 -

김명준(산업안전보건연구원 정책제도연구부장)

### I. 서론

#### 1. 현 상황

디지털 기술의 발달과 함께 고용노동환경은 큰 변화가 시작되었고, 그 변화의 속도는 디지털 기술의 발달에 비례하여 지속적으로 변화하고 있다. 디지털 플랫폼에 기반한 호출 노동과 사용자(이용자)의 편의와 필요에 따른 온 디맨드 노동 등의 ‘특수형태’ 또는 ‘새로운’이라는 접두어가 붙는 고용형태가 전 세계적으로 급속하게 확산되고 있는 추세이다.

이런 변화의 속도라면 가까운 미래에는 자영업자와 사업 또는 업무 자체를 위임 또는 위탁하는 사람만 존재하고 전통적인 노동형태의 노동자는 축소될 것이다. 지금까지 각종 노동관련 법령의 규정에 의해 두텁게 보호받아 왔던 전통적인 고용 또는 노동형태는 점차 사라지고, ‘새로운’ 또는 ‘특수’의 접두어가 붙는 형태가 보편화되는 시대로 접근해 갈 것으로 보인다.

이러한 변화에도 불구하고 현재 노동자들을 보호하는 규정들은 제조업 기반의 전통적인 고용 및 근로 형태를 기반으로 제도화되어 있어, 기존의 법·정책들이 급변하는 고용노동환경 변화에 적용하는데 있어서 한계점에 도달했고, 새로운 고용형태 등의 변화에 적절하게 대응할 수 있는 제도개선이 추진되어야 할 상황에 직면해 있다.

#### 2. 문제제기

지금 우리는 코로나19로 인해 고용노동환경이 급변하고 있다고 한다. 하지만, 코로나19 훨씬 이전부터 고용환경의 변화와 동시에 노동형태의 변화도 시작되었다는 점은 인정해야 할 것이다. 이러한 변화 추세에 발을 맞추지 못한 노동관련 법령들의 미비로 인해 법의 보호 밖의 사각지대 노동자가 급증하는 상황에 직면하고 있을



뿐이다. 우리가 지금 심각하게 받아들이고 있는 문제들의 대부분은 코로나19 이전부터 알면서도 모른척하거나 방치했던 문제들이었고, 코로나19로 인해 이제는 더 이상 외면할 수 없는 한계점에 도달했다고 보여 진다.

코로나19 이전부터 안전보건 사각지대에 있던 노동자들의 상황은 전염병을 매개로 더욱 악화되었고 사회 공동체의 주목을 받게 되었다. 최근 문제가 되었던 콜센터 노동자들의 집단 감염은 하청노동자들의 열악한 노동환경을 전 국민들에게 환기시켰지만, 하청 노동자들의 열악한 근무환경과 끊임없는 사망사고는 오래전부터 제기된 심각한 문제이다. 또한 디지털 기술의 발달과 코로나19로 인해 가속화되는 고용환경 변화는 전통적인 사업주와 근로자간의 인적 종속적 관계를 희박하게 한다. 새로운 노동자 계층은 ‘근로자성’ 이 인정되지 않음에 따라 스스로 작업환경의 위협에 대응해야 한다.

본 발제문에서는 사업주의 안전·보건조치 의무에서 제외될 수 있는 안전보건 사각지대 노동자 전망과 대응 방안에 대해 고민해 보고자 한다.

## II. 본론

### 1. 근로자성 판단 기준

#### (1) 근로기준법

근로기준법(이하 ‘근기법’)은 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업 또는 사업장에서 근로를 제공하는 자’ 라고 규정하고 있다. 근기법 적용대상이 되는 근로자 판단의 핵심적 기준이 되는 ‘종속적 개념’은 역사적으로 보면 과거 노동자 보호의 필요성이라는 관점에서 ‘경제적 종속성’ 중심의 개념에서 ‘인적 종속성’ 중심의 개념으로 발전되어 왔으나, 이제 ‘인적 종속성’ 개념이 오히려 보호가 필요한 노동자의 범위를 축소시키고 있다.

그 결과 근기법 등의 보호를 받아야 하는 노동자를 제외시키게 되어 법의 보호를 받지 못하는 사각지대 노동자들을 증가시키는 부작용을 초래하고 있다. 노동관련 법령 중에서 근기법 상 근로자 개념이 가장 협의로 규정하고 있으며, 사업주에게 근로자의 안전·보건조치 의무를 부과하고 있는 산업안전보건법(이하 ‘산안법’)도 근기법 상의 근로자 규정을 따르고 있어, 산안법 상 안전보건 사각지대의 노동자들은 계속적으로 증가할 것으로 전문가들은 예측하고 있다.

## (2) 노동조합 및 노동관계 조정법

노동조합 및 노동관계 조정법(이하 ‘노조법’)에서 근로자는 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자’로 규정하고 있다. 여기서 임금은 근기법 상 임금을 말하고, 그 밖에 이에 준하는 수입은 캐디피처럼 타인에게 종속적 근로는 아니지만 이와 비슷한 노무를 공급하는 등의 대가로 얻는 수입을 말한다. 근기법 상 근로자는 임금으로 생활하는 자만 포함되고, 임금에 준하는 수입으로 생활하는 자는 근기법 상의 근로자는 아니지만 노조법 상 근로자에는 포함될 수 있다.

임금 등의 수입으로 생활하는 자란 현실적으로 임금 등의 수입을 받고 있는 자 뿐만 아니라 임금 등의 수입을 받으려는 자도 포함된다. 따라서 현실적으로 취업하고 있는 자 뿐만 아니라, 일시적으로 실업 상태에 있는 자나 구직중인 자도 노조법 상 근로자에는 포함될 수 있다는 의미이다.

## (3) 판례의 동향

개별적 노동관계를 다루는 근기법과 집단적 노동관계를 다루는 노조법은 근로자의 정의를 다르게 규정하고 있다. 종래의 대법원 판례는 학자들의 지배적인 학설과는 달리 노조법 상의 근로자를 타인과의 사용종속적인 관계 하에서 노무에 종사하고 대가로 임금 등을 받아 생활하는 자로 해석함으로써, 사실상 근기법 상 근로자와 동일한 것으로 판단해 왔었다. 하지만, 최근의 골프장캐디 사건<sup>61)</sup>에서 노조법 상 근로자란 타인과의 사용종속관계 하에서 노무에 종사하고 대가로 임금 등을 받아 생활하는 자를 말한다. 타인과 사용종속관계가 있는 한 당해 노무공급계약의 형태가 고용, 도급, 위임, 무명계약 등 어느 형태이든 상관없으며, 사용종속관계는 사용자와 노무제공자 사이에 지휘·감독관계의 여부, 보수의 노무대가성 여부, 노무의 성질과 내용 등 노무의 실질관계에 의하여 결정된다고 할 것이고, 그 사용종속관계가 인정되는 한 노조법 상 근로자로 보아도 무방하다는 것이다.

노조법 상의 근로자의 경우 직접적으로 근로계약의 존재가 요구되는 것은 아니므로 그 근로자성 판단 기준의 징표를 임금의 종속성 판단 요소보다는 사용자의 지휘·감독의 정도 및 근로자가 독립하여 자신의 위험과 계산으로 사업을 영위할 수 있는지 등의 주로 ‘업무의 종속성 및 독립사업자성’을 판단의 평가요소로 삼고 있다는 점이고, 노조법 상의 근로자 개념은 확대되는 것이 판례의 경향으로 보인다.

61) 대법원 2014. 2. 13. 선고 2011다78804 판결.

#### (4) 소결

사용자에게 국가가 최소한의 근로기준을 강제하는 근기법은 사용자와 근로자 사이의 엄격한 ‘인적 종속성’을 요구하는 반면, 사용자와 근로자가 교섭을 통해 최적의 근로조건을 형성하도록 하는 노조법은 국가가 교섭 당사자를 결정함에 있어 일정한 ‘경제적 종속성’을 형성하고 있다면 넓은 범주의 노동자를 노조법상 근로자로 인정하는 것으로 보인다. 이처럼 각 법은 그 목적과 보호대상을 고려하여 근로자 개념을 달리 두고 있다.

과거의 산안법은 근기법의 분법으로 보호대상인 근로자를 모범인 근기법과 동일하게 설정해 왔으나, 지난 2019년 제2차 전부개정을 통해 보호대상을 ‘노무를 제공하는 자’로 확대하였다. 그러나 안타깝게도 노무를 제공하는 자에는 특수형태근로종사자, 배달종사자로 제한적 확장을 하고 있으며, 아직 기본적인 정의규정조차 두지 못한 상태이다.

산안법의 목적인 ‘노무를 제공하는 자’의 안전·보건조치가 제대로 이루어지기 위해서는 사업주가 보호해야 할 근로자성이 인정되는 산안법상 근로자의 범위를 넓히는 것이 필요하다. 고용노동환경의 빠른 변화에 적시 대응하기 위해서는 근로자성 판단기준을 노조법의 근로자 범위처럼 확대할 것을 제안한다.

산안법의 근로자 개념의 확대는 법 적용대상을 하나씩 확대해 나가는 현재의 방식보다 안전보건 사각지대 노동자 범위를 최소화할 수 있다. 이는 우리 헌법이 근로자라는 개념을 통해 특별한 보호를 하려는 취지와도 부합할 것으로 본다.

근로자 개념의 확대는 근로자성 인정 여부에 따라 사업장에서의 안전·보건조치의무주체를 특정하기 어려운 문제를 해소하고, 산안법 위반 등에 대한 형벌의 부과대상인 피고인을 확정함에 논란을 줄일 수 있을 것이다.

## 2. 상시근로자, 초단시간노동자·5인 미만 사업장 및 간접고용노동자

### (1) 상시근로자

최근 언론에 보도된 기사에 따르면, 국민 평형이라 불리는 전용면적 84㎡아파트의 거래량 비중이 절반 미만으로 급감하여 ‘전용 84㎡ = 국민 평형’이라는 공식이 깨지고 있다는 기사는 노동자 안전보건 영역에도 시사점이 있다고 본다. 지금까지 ‘상수(常數) 생각했던 개념이 변수(變數)가 될 수도 있다는 사실이다. 산안법이

나 근기법 등 노동관계법령 대부분은 상시근로자수가 사업주의 안전보건 확보 등의 의무를 부과하는데 있어 가장 보편적인 기준으로 규정되어 있다. 근기법의 적용을 받은 전통적인 제조업 기반의 사업장에서도 상시근로자가 50인 이상일 경우에 산안법은 안전관리자나 보건관리자 선임의무가 있도록 규정하고 있다.

이러한 규정이 근기법상 근로자성이 인정되는 고용환경에서도 제도적인 보호를 받지 못하는 안전보건 사각지대의 노동자를 양성하는데 어느 정도 역할을 했다고 볼 수 있을 것이다. 특히, 디지털 기술의 발달과 함께 디지털 기반의 플랫폼 노동 등 고용환경 변화로 1인 사업주 및 5인 미만 사업장은 증가할 것이고, 기존 5인 이상 사업장의 사업주도 각종 별칙 규정에서 벗어나기 위한 방법의 하나로 상시근로자수 축소나 분리(일명 근로자수 쪼개기)하는 꼼수도 마다하지 않을 수도 있다. 이러한 방법이 사업주의 안전·보건조치 등의 의무를 피하는 가장 쉬운 방법으로 인식될 수 있기 때문이다. 다시 말해, 현실적으로 사업주를 강력하게 처벌하는 법이 제정되거나 별칙이 강화된다면 사업주는 법의 맹점을 이용할 가능성은 더욱 높아질 것이고, 그 결과 위험으로부터 보호받지 못하는 안전보건 사각지대의 노동자도 비례하여 증가할 것이다. 고용환경 변화에 따른 새롭게 창출되는 산업현장에서는 상시근로자수가 50인 이상이면 대기업으로 분류될 수도 있을 정도로 직접 고용 상시근로자수를 가능한 축소할 것이며, 그 결과 제도적으로 보호받지 못하는 안전보건 사각지대 노동자 범위는 계속해서 확대될 수밖에 없을 것이다.

## (2) 초단시간노동자·5인 미만 사업장

근기법은 4주를 평균하여 ‘주당 15시간 미만 노무를 제공하는 자를 초단시간노동자’로 규정하고 있다. 디지털 기술의 발달로 인한 고용환경의 변화와 코로나19는 초단시간노동자 증가의 속도를 높이고 있는 실정이다. 사업주는 인건비 축소 측면과 근기법에서 규정하고 있는 각종 의무 사항인 퇴직금 지급, 연차유급휴가 및 유급주휴일 등을 보장하지 않아도 처벌받지 않도록 규정되어 있어, 사업주들은 가능하다면 이러한 고용형태의 노동자와 계약 체결을 선호하게 될 것이다. 산안법 규정에도 초단시간노동자에 대해서는 예외 규정을 두고 있고, 휴식시간 부여 대상에서도 제외될 수 있기 때문이다. 특히, 5인 미만이나 초단시간노동자 등은 국가적 차원의 고용대책에 있어서도 사각지대에 있고, 노동법상 해고를 당해도 지방노동위원회 등에 구제신청을 할 수 없도록 규정하고 있다. 코로나19와 같은 예상하지 못한 감염병 상황으로 경영이 악화될 경우 가장 해고하기 쉬운 노동자 그룹으로 분류될 수 있기 때문에 해당 노동자들의 해고 불안감 등 스트레스 가중으로 안전과 건강에

더욱 취약해 질 처지에 있다.

### (3) 간접고용 노동자

민주노총공공운수노조에 따르면, 코로나19로 폭발한 인천공항 기저질환 ‘다단계 하청’ 인천국제공항의 ‘세계 1등’ 명예 이면에는 ‘다단계 하청’, ‘간접고용 비정규직’이라는 어둠이 존재하고 있다고 한다. 인천국제공항공사 간접고용 비정규직 1만 명은 공공부문 비정규직 문제의 상징되었고, 항공사-지상조업사-용역업체 하청구조는 저임금, 장시간 열악한 일자리를 양산해 왔다고 한다. 또한 갑작스럽게 전 세계를 강타한 코로나19는 약자인 간접고용 노동자의 일자리를 파괴했다고 한다. 그 결과 인천공항 기저질환 ‘다단계 하청 간접고용’ 문제가 폭발했다고 지적하고 있다. 실제로 노조에 따르면 코로나19가 본격화된 2020년 2월부터 항공사 기내식 하청업체 간접고용 노동자 2,000명 이상이 희망퇴직과 권고사직으로 일자리를 잃었고, 계약갱신으로 업체가 변경되는 등 공항에서 일하는 간접고용 노동자들은 해고의 대란으로부터 자유롭지 못할 것이라고 한다.

간접고용 노동자에서 사망사고가 반복되고 있지만, 왜 근절되지 않고 산업현장의 안전실태는 크게 변화되지 않은 원인을 파악해 볼 필요가 있다. 2016년 5월 28일 구의역 지하철 스크린 협착(1명 사망), 2017년 5월 1일 삼성중공업 크레인 충돌(6명 사망, 25명 중경상), 같은 해 8월 20일 진해 소재 STX조선 폭발(4명 사망), 2018년 12월 태안화력발전소 협착(1명 사망), 2020년 9월 태안화력 스크루 협착(1명 사망), 2021년 4월 22일 평택항 컨테이너 협착(1명 사망) 등 반복되는 죽음 뒤에는 제도적·구조적 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 지난 2021년 4월 22일 평택항에서 사망한 청년 노동자 또한 그러한 구조적 문제의 희생자일 것이다. 계속해서 발생하는 사망사고 속에서 시민사회는 ‘위험의 외주화’에 대해 경고해왔으며, 불법적인 하도급에 대해서도 감시와 실효성 있는 조치를 해 줄 것을 요구해왔다. 대통령도 직접 ‘위험의 외주화 근절’과 ‘임기동안 산재사망사고를 절반으로 줄이겠다고 선언’도 했다. 하지만 국가와 제도는 이를 외면했고, 또다시 누군가의 생명을 잃게 만들었다. 많은 경우 이렇게 세상을 떠나는 건 제대로 자신을 보호해줄 수 있는 조직조차 갖기 어려운 노동자들, 안전보건 사각지대에 놓인 하청업체 소속의 비정규직인 아르바이트 등 간접고용 노동자들이다. 당초부터 이런 비극적인 상황은 예고되어 있었다고 볼 수 있을 것이다. 해당 노동자들은 안전교육을 받은 적도 없고, 무리한 업무 지시와 현장에서 안전한 작업을 수행하는데 있어 가장 중요한 역할을 담당하는 안전담당자도 상주하지 않았으며 산업현장에서 가장 기본적인 안전장구인

안전모조차 없었다고 한다. 관련 업체에서는 일단 무조건 사건을 덮고 싶었던 것일까, 심지어 119 신고하는 절차가 사내 보고보다 우선순위에서 밀려버렸다는 사실을 언론을 통해 다 알고 있을 것이다. 여전히 수많은 사업주들은 유리한 협상 지위를 이용하여 유가족들을 압박음시키는데 급급하고, 정부는 위험한 불법 하도급 현장을 방조하고, 입법부는 노동자를 보호하는데 소극적이었다. 더 이상 생명이 단순히 비용으로 치환되어 ‘영업 이익’이라는 구실 하에 무시되어서는 절대로 안된다. 철저한 진상규명 및 책임자 처벌이 우선 이루어져야 하며, 산안법 및 중대재해기업처벌법의 사각지대 철폐와 안전기준 강화, 무엇보다도 실효성 있는 예방활동과 점검을 실시하고 위반 시에는 더 이상 ‘영업 이익’을 생각할 수 없도록 실효성 있는 처벌을 통한 구조적 변화를 도모해야만 할 것이다.

### 3. 산안법 제2조(정의) 및 제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치)

#### (1) 도급인과 건설공사발주자의 구분

“도급인”이란 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 도급하는 사업주를 말한다. **다만, 건설공사발주자는 제외한다.** 개정법에 따르면, 건설공사발주자는 관계수급인 근로자에 대한 안전 및 보건조치 의무를 직접적으로 부담하지 않는다. 건설공사발주자는 건설공사의 계획단계에서 기본안전보건대장을 작성하여야 하고, 설계 및 시공단계에서 그 기본안전보건관리대장에 따라 각각 설계안전보건관리대장 및 공사안전보건관리대장을 작성하게 한 뒤 이를 확인하는 등의 산업재해 예방조치 의무를 부담하도록 되어 있다(법 제67조). 또한 건설공사발주자는 2개 이상의 건설공사가 같은 장소에서 진행되는 경우 안전보건조정자 배치(법 제68조), 공사기간 단축 및 정당한 사유가 없는 공법 변경의 금지(법 제69조), 산업재해 예방을 위한 도급인의 요청 시 공기 연장(법 제70조), 산업재해 발생 우려가 있는 경우 설계 변경(법 제71조), 도급계약 체결 시 도급금액에 산업안전보건관리비 계상(법 제72조) 등의 의무를 부담하도록 규정하고 있다.

이러한 건설공사발주자의 의무 가운데 위반 시 그 자체로 형사책임이 따르는 사항은 ‘**공사기간 단축 및 공법 변경 금지**’ 뿐이다. 가장 강력한 권한을 가진 건설공사발주자는 설계도서 등에 따라 산정된 공사를 단축하거나 공사비를 줄이기 위하여 위험성 있는 공법 또는 정당한 이유 없이 변경된 공법을 사용하는 경우 1천만원 이하의 벌금에 처하게 되고, 그 밖에 열거된 사항은 위반 시 과태료만 부과되도

록 규정하고 있다.

산안법 전부 개정으로 새롭게 도입된 산안법 제2조 제6호 상 ‘도급’의 개념에 대하여 산업현장에서는 여전히 많은 혼란이 있으며, 사업장이나 재해예방전문지도 기관 등에서 고용노동부나 안전보건공단에 가장 빈번하게 질의하는 내용(도급과 발주자의 구분)이고, 주관 정부부처인 고용노동부에서도 가장 시급하게 해결해야 할 과제로 판단하고 있다. 산안법 상 도급인에 대한 책임과 의무를 무겁게 부과하고 있지만 도급 그 자체의 개념 범위와 적용 대상이 모호하여 현장에서는 혼란이 발생하고, 그 결과로서 사고가 발생할 경우 그 책임 부과에도 한계가 있으므로 도급과 발주자의 구별을 명확하게 하고, 규정의 해석과 적용에 있어서도 ‘명확성’을 도모해야만 제도의 미비로 인한 안전보건 사각지대에 있는 노동자를 보호하는데 기여할 수 있을 것이다.

## (2) 도급인의 안전조치 및 보건조치

도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건조치를 하여야 한다. 다만, 보호구의 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외한다.

고용노동부는 2020년에 도급인과 건설공사발주자 구분(산안법 제2조) 및 도급인의 구체적 안전보건조치 내용 등을 담은 ‘도급 시 산업재해예방 운영지침’을 발표하여 시행하고 있지만 일선 산업현장에서는 여전히 해석과 적용의 모호성이 남아 있는 상황이다. 이러한 모호성을 시급히 해소해야만 안전·보건조치 등의 책임자(소송에서 피고적격자)에게 강력한 처벌이 가능할 수 있기 때문이다.

## (3) 2021년 4월 22일 평택항 사망사고 고찰

2008년도 대법원 판례에 따르면, 도급계약의 경우 원칙적으로 도급인에게는 수급인의 업무와 관련하여 사고방지에 필요한 안전조치를 취할 의무가 없으나, 법령에 의하여 도급인에게 수급인의 업무에 관하여 구체적인 관리·감독의무 등이 부여되어 있거나 도급인이 공사의 시공이나 개별 작업에 관하여 구체적으로 지시·감독하였다는 특별한 사정이 있는 경우에는 도급인에게도 수급인의 업무와 관련하여 사고방지에 필요한 안전조치를 취할 의무가 있다.

평택항 사망사고의 경우 산안법 제63조 단서조항에 따라, 비록 도급인에게 도급

인의 지배관리 하에 있는 사업장 전체에 대한 안전·보건조치의 의무가 있다고 하더라도 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치인 안전모 등의 보호구 착용지시를 할 수 없도록 규정하고 있어, 하청업체 소속인 이선호씨가 사망사고 발생 당시 안전장구인 안전모 등을 착용하지 않았다 하더라도 원청은 안전모를 착용하지 않은 것에 대한 직접 조치 책임으로부터는 자유로울 수 있다는 점이고, 원청 으로서는 법의 맹점을 이용하여 사고 책임을 회피하기 위한 가능한 모든 수단을 강구할 것이다. 결과적으로 보면, 산안법이 여러 가지 문제점과 이해관계자들의 입장을 감안하여 단서 조항을 두었다면, 간접고용형태인 도급 등에 따른 하청업체 노동자들의 많은 희생이 계속되고 있는 상황에서도 가장 포괄적인 지배력이 있는 원청이나 발주자는 사고의 법적 책임을 어느 정도 피해갈 수 있는 길을 제도적으로 보장해 준 것이라고 볼 수도 있을 것이다. 다만, 원청은 산안법 제66조에 따라 수급인 사업주에게 소속 근로자에게 안전모 등을 착용토록 지시할 의무를 부담할 뿐이다.

#### 4. 중대재해처벌법령 처벌 등에 관한 법령

##### (1) 5인 미만 사업장 제외와 50인 미만 3년 유예 규정

고용노동부와 안전보건공단에서 산업재해 예방 주요 타깃을 중소기업 영세사업장에 집중하는 이유는 이러한 사업장에서 산업재해 발생 빈도뿐만 아니라 사고가 발생할 경우 중상해를 당하는 사고의 강도율도 높기 때문에 산재예방 역량을 집중하는 것이다. 대기업 현장의 경우에는 다수의 하청업체가 하나의 사업장에서 원·하청 노동자들이 혼재하여 작업하고 있을 뿐만 아니라 심지어는 공정에 따라 공동으로 작업하는 경우도 허다하다. 하지만, 동일한 시·공간에서 작업을 하고 있지만 사업주는 다르다는 점이다. 동일한 장소에서 똑같은 일을 하고 있지만 노동자가 중대사고 등 산재사고를 당하게 되면 어떤 사업주는 형사책임을 면할 수 없고, 다른 노동자의 경우에는 사업주가 형사책임으로부터 좀 더 자유로울 수 있다면 이것이 입법이 추구하고자 하는 취지에 부합하는지 고민해 볼 필요가 있을 것이다.

물론 이러한 경우에는 산안법 개정으로 도급인의 책임이 강화되었기 때문에 도급인에게 처벌은 가능하도록 규정하고 있고, 중대재해처벌법에서도 수급인 근로자의 근로자성 판단 여부를 묻지 않고 원청의 사업주나 경영책임자에게 책임을 부과할 수 있는 제도는 마련되어 있다. 그동안 산업현장의 관행을 살펴보면, 막강한 권한과 예산을 집행할 수 있는 사업주나 경영책임자는 중대재해처벌법에서 ‘법인 또는 기



관이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 제외’ 될 수 있도록 규정하고 있기 때문에 이런 법령의 규정을 최대한 활용할 것이고, 그 결과 위험에 노출되고 안전보건의 사각지대에 처해지는 사람은 결국 영세업체 소속 노동자들이 될 확률은 높을 것이다. 따라서 결과적으로 중대재해처벌법에서도 50인 미만 특히 5인 미만 소규모 사업장의 노동자들은 제도적으로 여전히 보호를 받지 못하는 안전보건 사각지대 노동자로 남게 될 것이고, 당장 개선될 여지도 보이지 않는다.

## (2) 산업재해 사망사고 사업주 책임은?

산업현장의 중대재해가 발생했을 경우 사업주 처벌을 강화하는 중대재해처벌법이 2022년 1월 27일부터 상시근로자수 등에 따라 단계적으로 시행된다. 사실 5개월도 남지 않았는데, 올 상반기에만 하루 두 명꼴로 노동자들이 목숨을 잃었고, 사업주 처벌은 절반도 되지 않는 것으로 확인되었다. 경기도 과천의 한 아파트 공사 현장에서 올해 1월 크레인에서 자재가 떨어져 노동자 한 명이 목숨을 잃었고, 한 달 뒤엔 400 미터 떨어진 공사장에서 H-Beam이 노동자들을 덮쳐 한 명이 숨지고 한 명이 크게 다쳤다. 두 사고의 원청업체는 같은데, 원청과 하청업체의 현장소장들만 재판에 넘어 갔다. 정부 주관부처 관계자는 ‘건설현장의 안전을 책임지고 있는 사람이 현장소장이기 때문에 현장소장을 기소하는 것이라’ 고 한다. 지금까지 산안법으로는 이렇게 처리되어 왔기 때문에 당연하게 주장하는 것이다.

또한, 2021년 상반기에 발생한 사망 사고 전수분석 결과를 보면, 341개 사업장에서 342명이 사망하였고, 이 수치는 하루에 두 명이 일하다가 목숨을 잃은 것이다. 이러한 통계는 지난해 같은 해 같은 기간 470명보다는 27% 감소하였는데, 이러한 감소가 중대재해처벌법 시행을 앞둔 감소 추세로 판단해야 할지는 명확하지 않다. 상반기에 발생한 사망사고에 대한 사업주의 처벌 여부를 살펴보면 재판에 넘겨진 96곳 중 44곳에서 사업주는 기소되지 않았고, 현장소장이나 공장장이 사법처리 대상이 된 사업장은 38곳이었다. 지금까지 처벌된 사례를 기준으로 보면 현장소장 등 현장 안전관리 담당자들에게 꼬리 자르기 식의 처벌이 있어 왔기 때문에 결국은 경영을 총괄하고 사업을 대표하는 사람들이 안전관리가 잘 작동할 수 있도록 노력하는지에 대한 적절한 대책이 없었던 것도 사실이다. 따라서 중대재해처벌법이 입법 취지에 맞게 총괄책임자 등이 긴장할 수 있도록 할려면 법의 허점이 최소화되어야 하고 소송에서 피고가 될 수 있는 해당 사고에 대한 책임자와 위반행위가 명확해야만 가능할 것이다.

그런데 내년 1월 중대재해처벌법 시행을 앞두고 있지만 기업들이 안전보건에 관한 투자를 대폭 확대하거나 안전보건 조직을 새롭게 편성하고 인력을 대거 투입하려는 움직임은 없어 보인다. 오히려 분주한 곳은 대형로펌이다. 유명한 법무법인 모두 중대재해 대응팀을 확대·개편하고, 안전보건 관련 퇴직 관료들을 대거 영입하는 등 공격적으로 몸집을 키우고 있다. 중대재해처벌법의 핵심 내용은 기업이 재해를 막는데 필요한 인력과 예산 등 안전보건관리체계를 구축하고 제대로 이행하라는 것이 취지인데 막상 분주한 곳은 다른 곳이라니 입법취지는 희석되고 있는 상황이 현실에서는 일어나고 있다는 점이다.<sup>62)</sup>

### (3) 중대재해처벌로 약 66%는 처벌 곤란<sup>63)</sup>

중대재해처벌법의 입법취지는 노동자의 안전을 최우선으로 하기 위해 책임이 있는 사업주에게 강력한 책임을 물어 산업현장의 안전보건관리체계를 구축하여 산업 재해를 효율적으로 예방하는 것이다. 실제 산업현장에서 올해 발생한 사망사고에 이 법의 적용 가능 여부를 살펴보면, 경기도 김포 소재 공사 현장에서 2021년 5월 외벽 작업을 하던 하청업체 노동자가 떨어짐 사고로 사망했다. 동 사고를 내년에 시행될 중대재해처벌법 적용을 가정해 보면, 이곳 사업주는 동 법으로 처벌받지 않는다. 왜냐하면 이 사업장의 공사 금액은 33억 원으로 공사 금액이 50억 원이 넘는 곳이어야 내년에 법 적용이 가능하기 때문이다. 앞에서 살펴본 상반기 사망사고가 발생한 341개 사업장 가운데 법 적용 대상은 얼마나 될지 추정해 보면 사망사고가 난 곳 중 182개사 건설업종이었다. 182개사 중 내년에 법 적용 기준이 되는 50억 원 이상인 현장은 63곳으로 거의 1/3수준이다.

제조업이나 다른 업종도 살펴보면, 내년에 법 적용이 되는 사업장은 상시근로자 수 50인 이상이다. 올 상반기 사망사고가 발생했던 159개사 가운데 50인 이상 규모의 사업장 수는 건설업과 동일하게 1/3인 것으로 분석되었다.

중대재해처벌법 시행을 앞두고 경영계는 처벌이 너무 과하다고 주장하고 노동계는 50인 미만 3년 유예 및 5인 미만 제외 규정 등을 두고 입법취지를 무색하게 하는 여전히 많이 부족한 법이라고 한다. 앞에서 본 실제 올 상반기에 발생한 사망사고 자료를 기초로 동 법의 적용을 가정해 본 결과에 따르면 처벌이 유예되는 곳이 40%, 5인 미만 사업장으로 법 적용 자체가 제외되는 곳이 1/4이다. 결과적으로 사업장 3곳 중 2곳은 처벌을 피할 수 있다는 것을 의미한다.

62) 매일노동뉴스(2021. 8. 24.).

63) KBS 보도자료 (2021. 7. 27.).

아울러, 디지털 기술의 발전과 코로나19로 인한 고용 및 근로형태가 급변하는 노동시장에서 5인 미만 등 소규모 사업장은 날로 증가추세에 있고, 사업주나 경영책임자의 관리감독이 미치지 않는 재택근로 등으로 산안법이나 중대재해처벌법 등으로 보호받기 힘든 상황은 늘어가고 있다. 산업현장의 안전과 보건확보를 위한 제도 개선들이 취해지고 있지만 기존의 제도로도 보호받지 못한 안전보건 사각지대에 놓여 있는 노동자들은 여전히 노동관련 법령으로부터 소외되는 처지에 있고, 이러한 사각지대 노동자들은 적절한 제도개선이 추진되지 않으면 시간이 지날수록 증가하고 있다는 점에 주목해야 한다.

#### (4) 중대재해처벌법의 한계와 영국의 기업살인법 집행 10년의 고찰

산재사고는 기업이나 사업주의 안전관리체계 미비 등의 ‘기업범죄’의 성격이 강함에도, 지금까지 산안법 사건은 ‘과실치사상 범죄군’으로 분류되어, 사망사고와 관련이 있는 기업이나 사업주에게 충분한 책임을 묻지 못하는 한계가 있었다.

이러한 한계점에 대응하기 위해 중대재해처벌법을 제정하여 사업주 및 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보 의무를 규정하면서, 해당 의무 위반으로 인명 사고가 나는 등 중대재해가 발생하였을 경우, 해당 사업주나 경영책임자를 강력하게 처벌할 수 있는 근거는 우여곡절 끝에 마련되었다.

하지만 ‘중대재해처벌법’의 처벌 대부분은 자유형이나 벌금에 국한되어 있을 뿐만 아니라, 향후 법 적용과정에서도 사업장 등에서 발생한 사망사고와 사업주나 경영책임자의 형사책임간의 인과관계의 결여 등으로 사업주와 경영책임자에 대한 형사처벌의 실효성을 확보하지 못하는 한계에 직면할 가능성도 배제할 수 없을 것으로 이에 대한 대안을 마련하는 연구도 병행하여 추진되어야 할 것으로 보인다.

특히, 중대재해처벌법 제정되기까지 노동단체 등에서 지속적으로 도입을 주장해 온 영국의 과실치사법의 집행성과에 대한 고찰을 통한 시사점을 도출하여 우리나라에서의 시행착오를 최소화하는데 참고할 필요가 있을 것이다. 영국에서도 산업현장 등에서의 중대사고를 예방하기 위한 방안의 하나로 강력한 처벌을 전제로 2007년 제정되어 2008년부터 시행되어 온 기업과실치사 및 기업살인법에 대해 노샘브리아 대학의 노퍼 교수는 「10년의 평가」에서 동 법은 절반의 성공으로 평가했다. 그 이유는 벌금액이 높아지기는 했지만, 당초 기대했던 기소 건수에 미치지 못할 뿐만 아니라 중소기업에 집중되는 한계를 보였다는 점과 범죄에 대한 완전한 새로운 개념 정립을 위해서는 기소 권한을 가지고 있는 검찰 구성원의 훈련과 의지가 중요하다고 주문하였다.

또한, 영국의 기업과실치사법의 집행현황 분석자료에 따르면, 10년간 유죄 판결 건수는 25건이었다. 당초 제정 당시에는 10년간 100건에서 130건 정도 기소될 것이라 예측하였다. 동 법의 제정 당시 주요 타깃은 대기업이었지만 대기업은 25건 중 단지 1건에 불과했고, 최고 벌금액은 120만 파운드(약 19억 원)이다. 처벌받은 기업 중 57%가 폐업하거나 영업을 중단하였으며, 사망재해의 5% 미만이 기업과실치사법으로 입건되었고, 현재는 형벌의 위하력(범죄 억제력)과 실효성이 제정 당시에 비해 약해졌다는 사실은 중대재해처벌법 시행을 앞두고 있는 우리나라에도 시사점을 주고 있다고 본다.

## 5. 제도개선 방향

### (1) 근로자성 인정범위 확대 방안 강구

대법원의 근로자성 판단사례에서 보듯이 과거에는 근기법이나 노조법 상 근로자성이 인정되는 범위를 동일하게 판단하여 왔으나, 최근 대법원은 기존 판례를 변경하여 노조법의 근로자성을 더 넓게 인정하고, 고용노동환경의 변화에 보다 적극적으로 대응할 수 있도록 근로자성 인정 범위를 확대하는 제도개선을 추진한다면 안전·보건조치 의무자(노무를 제공받는 자)가 명확해 질뿐만 아니라 안전사고가 발생할 경우 피고가 될 수 있는 사업주 등의 사고에 대한 책임자가 동시에 명확하게 확정될 수 있기 때문이다.

특히, 중대재해처벌법 시행을 앞두고 경영계에서는 책임자가 누구인지 다시말해 피고적격자가 누구인지 모호하다는 주장을 하고 있다. 모호하다는 것은 책임으로부터 제외될 수 있다는 것을 의미하기도 한다. 그래서 기업은 안전보건 관리 조직을 확장하거나 개선하기 보다는 법률 전문가를 고용하거나 위탁하는 등의 조치를 선행하고 있을 지도 모른다. 근로자성이 확정된다는 것은 책임자를 명확하게 하는 것을 의미하기 때문에 노무를 제공하는 자에 대한 책임자를 명확하게 하는 가장 확실한 방법은 **근로자성 인정범위를 확대해** 나가는 것이다. 예를 들면, ‘**이것이 대한 잘못된 결과는 모두 나의 책임이라는 것**’ 과 ‘**이 것이 잘못되면 엄청난 책임(벌칙)이 따르지만 책임으로부터 피해갈 수도 있는 가능성이 있다**’ 면 전자와 후자 중 어떤 것이 사업주 등 해당 책임자를 더 긴장하게 만들어 안전·보건조치 등에 적극적일 수 있도록 할 것인가를 판단해 보면 해답은 쉽게 찾을 수 있을 것이다.

## (2) 사후처벌 보다는 국가적 차원의 안전보건 거버넌스 구축

산안법 전부 개정을 통해 안전·보건조치 위반에 대한 처벌 수준은 상향되었지만, 대법원 양형기준에는 반영되지 않고 있었다. 그동안 산안법의 처벌 수준이 약하다는 지적에 부응이라도 하듯 사업주나 경영책임자에게 기존의 산안법보다 무거운 책임을 지울 수 있는 중대재해기업처벌법은 졸속으로 제정되었고, 2021년 1월 12일 대법원 양형위원회가 안전·보건조치의무위반치사 범죄(산안법 제167조)에 대해서는 최대 10년 6개월까지 가능하도록 산안법 위반에 대한 양형 기준도 상향하였다. 산업현장의 안전보건 사각지대의 노동자들은 사업주나 경영책임자 등에 대해 강력한 처벌만 하면 안전·보건조치가 확보되어 해당 노동자들을 보호할 수 있을 것 같다는 논리에 사로잡힌 것 같다.

물론 사업주 등 책임자에 대한 강력한 처벌이 산업재해 예방에 전혀 도움이 되지 않는다는 의미는 아니다. 예를 들어 최근 10년간(2008년~2017년) 정식의 공소장에 의하여 공소가 제기된 산안법 위반사건에 대한 제1심 법원의 판결 통계를 보면, 징역형의 실형을 선고받은 피고인의 수는 평균적으로 매년 5명 이하에 불과했다. 이는 사업주로 하여금 ‘산안법 위반행위는 저지를 만한 것이 된다’는 인상을 남겨 결과적으로 형법의 규범력을 약화시키는 문제를 낳게 되고 앞에서 언급했던 ‘영업이익’ 과도 관련될 수 있다는 것이다. 근기법 상 근로자성이 인정될 수 있는 사업주에 대한 처벌도 쉽지 않은데 고용노동환경 변화에 따른 ‘새로운’ 또는 ‘특수’라는 수식어가 붙는 고용형태에 대해서는 국가 차원의 적극적인 예방활동이 우선되어야 할 것으로 본다.

따라서, 고용노동환경의 변화로 급증하는 안전보건 사각지대 노동자를 해소하기 위해서는 중앙정부, 지방자치단체, 업종별 직능단체 및 재해예방전문기관들의 인적·물적 자원을 최대한 가용할 수 있는 국가적 차원의 안전보건 거버넌스를 구축하여 입체적 산업안전보건 정책이 집행 가능하도록 제도개선이 추진되어야 한다.

중대재해처벌법은 중대산업재해와 중대시민재해로 구분되어 있는데 후자인 중대시민재해는 정부부처인 고용노동부 단독으로 해결하거나 사고 발생 시 사후처리와 재발방지 대책 수립 등에 있어 인적·물적 한계가 있음은 분명하다. 국토교통부, 행정안전부 및 지방자치단체 등과의 협업은 절대적으로 필요할 것이기 때문이다.

## (3) 기존 안전보건 법·정책의 기준 실효성 검토

사업장 안전관리자 및 보건관리자 선임기준인 상시근로자수와 공사 금액 등이 고

용환경변화에 따라 노동형태도 급변하는 현실에서도 여전히 적절한 법·정책의 기준이 될 수 있는지 전면적인 검토가 필요한 시점이라고 본다. 오히려, 이러한 과거의 전형적인 고용형태에는 적합했던 법·정책의 기준이나 규정들이 현실을 반영하지 못해 안전보건 사각지대 취약계층을 확대하는 부작용은 발생할 개연성은 없는지 등에 대한 면밀한 검토를 통해 고용형태 변화 등에 적용 가능하고, 실효성 있는 기준을 재설정하는 제도개선 연구도 병행되어야 할 것이다. 산안법, 근기법, 노조법 및 중대재해처벌법 등에 대한 입체적 검토를 통해 법령 상호간에 모순이 발생하지 않고 디지털 기술과 코로나19 등에 따른 고용환경 변화 추세 분석을 통해 적절하게 대응할 수 있는 제도개선이 일시적으로 시행되는 것이 아니라 제도개선 사항 발굴 등을 지속적으로 추진할 수 있는 상설기구를 설치하여 운영하는 것도 하나의 방안은 될 것이다.

#### (4) 고용노동환경 변화와 코로나19에 취약한 여성 노동자 보호 강구

산업안전보건연구원에서 운영하는 안전보건국제학술지(SH@W)에 투고된 논문에 따르면, 재택근무가 근로자 건강에 복명이 될 수 있다고 한다. 재택근무가 일상화되면 노동형태 변화에 따른 취약계층이 나타나기 마련일 것인데, 여성이 남성보다 더 취약한 것으로 나타났다. 2020년 OECD 발표에 의하면, 여성이 남성보다 무급 노동에 하루 2시간 이상 더 소비하고 있다고 한다. 따라서 현재의 규정 등으로 새로운 취약계층에 대한 보호방안이 충분하지 못하다면 대책을 강구하는 제도개선이 시급하게 추진되어야 할 것이다. 아울러, 여성노동자의 산업현장 진출 현황과 위험업종 종사자 등에 대한 실태를 파악하여 남성위주의 산업현장에서 여성노동자들이 겪고 있는 애로사항을 해소할 수 있는 성인지적 관점의 산업안전보건정책도 병행하여 추진되어야 것으로 본다.

지난해 산업안전보건연구원에서 수행한 성인지적 산업안전보건정책 연구보고서에 따르면, 아직도 산업현장에서 여성노동자가 사업장의 산업안전보건위원회 등에 진출하는 기회는 여전히 낮은 것으로 나타났다. 여성노동자들의 사회진출 비중이 높아짐에 따라 여성노동자들이 건설업이나 제조업 등 위험업종에 있어서도 남성 노동자들에 비해서는 여러 가지 원인으로 안전보건 사각지대에 놓이게 되고, 코로나 상황에 따라 재택근로 등의 빈도가 높아질수록 여성노동자들이 보다 취약한 노동환경에 노출될 개연성이 높으므로 이에 대한 대책 마련도 시급한 과제이다.

## (5) 중대재해처벌법 규정 명확화 및 적용 범위 확대 방안 강구해야

2021년 1월 26일에 중대재해처벌법이 제정되었고, 7월 17일에는 입법 예고된 중대재해처벌법 시행령에 대해서는 노동계 및 경영계 모두의 비판 대상이 되고 있다. 노동계는 하청이나 특수고용직에도 적용, 2인 1조 작업 등 인력배치 구체화, 관리체계 마련 외에 예산집행 의무도 부과해야 한다고 주장하고 있다. 경영계는 경영책임자가 누구인지 알 수 없고, ‘충실하게 수행’, ‘적정한 예산’ 등 규정이 모호하여 감독기관의 자의적 법 집행을 우려하고 있다. 양측에서 주장하고 있는 내용은 형벌을 집행하고 산업현장에서 실질적인 안전과 보건을 확보하기 위해서는 반드시 선행되어야 할 적절한 지적이라고 판단된다. 중대재해처벌법이 산안법에 비해 강력한 처벌을 바탕으로 하고 있기 때문에 여러 전문가들이 지적하는 것처럼 처벌대상 및 위반사항이 명확해야만 처벌이 가능할 것이다. 강한 처벌에는 보다 확실하고 명확한 구성요건을 요구하는 것은 당연한 사실이기 때문이다. 산업현장의 안전·보건 조치는 위험 작업인 경우 반드시 2인 1조 규정이 현장에서 작동할 수 있도록 명시해야하고 의무위반자와 처벌 대상자가 누구인지를 명확하게 하는 것이 형벌을 집행하는데 있어 가장 기본적인 사항이다. 소송의 3대 요소가 원고, 피고, 소송물이라면 사망사고 등이 발생할 경우 원고와 소송물은 확정되지만 피고가 확정되지 않는다면 소송의 의미와 결과에 대한 실효성은 많이 퇴색될 것이다. 따라서 형벌의 규정은 사회적인 여론에 휩싸여 줄속으로 처리될 것이 아니라 다양한 분야의 법률전문가들의 의견을 수렴하여 빈틈없는 촘촘한 법체계를 마련해야만 법의 수규자들은 불만 없이 받아들일 것이고 법의 집행에 있어서도 실효성은 더 높아질 수 있기 때문이다.

앞에서 살펴본 것처럼, 산안법, 근기법, 중대재해처벌법은 5인 미만 사업장에 대해서는 전부 제외 또는 일부 적용 등으로 노동관계 법령으로 가장 보호를 많이 받아야 할 취약한 노동자들이 법의 보호를 받지 못하는 사각지대에 놓여 있다는 사실은 누구도 부인하지 못할 것이다. 기술의 발전과 인공지능 기술의 발달로 인해 노동자 수는 감소하고 소규모 사업장 및 1인 사업주가 증가하는 등으로 고용형태를 떠나 산안법의 보호 대상인 노무를 제공하는 자의 폭 넓은 보호를 위해서는 노동관계 법령의 가장 기본이 되는 근기법을 비롯한 산안법 등에서도 5인 미만 사업자에 대한 적용 제외 규정은 축소해 나가야 할 것이고, 여성노동자 보호에 필요한 대안 마련도 병행되어야 할 것이다.

이러한 고용노동환경의 변화 추세에 대응하기 위한 일환으로 고용노동부장관이 5인 미만 사업장에 대해서도 근기법을 적용하는 방안을 검토할 시점이라고 발표했

다. 현재 상시근로자 5인 미만인 영세 사업장은 근기법이 적용되지 않는데다 대체 휴일을 모든 공휴일로 확대한 공휴일법도 적용받지 않는다는 것이다.<sup>64)</sup> 근기법을 5인 미만 사업장에 적용하는데 있어 많은 어려움이 예상되지만 이제는 방치할 때가 아니라 적극적으로 적용 등을 검토해야 한다고 발표한 점은 안전보건 사각지대 노동자들을 해소하는데 있어서 긍정적이라고 출발점이라고 판단된다.

### Ⅲ. 결론

최근 산안법 전부 개정으로 안전·보건조치의무 위반에 따른 벌칙규정 강화와 대법원 양형 기준 상향 조정, 중대재해처벌법 제정 등 사업주 등 책임자에게 형벌을 부과할 수 있는 규정은 이제 충분하다고 본다. 하지만, 디지털 기술 발달에 따른 플랫폼 노동 등 고용노동환경 변화와 코로나19로 인한 고용 및 노동형태가 다양·다층화되고, 노무를 제공하는 사람은 있지만 해당 노무를 제공받는 사업주는 확정할 수 없고, 심지어 사업주가 없는 1인 사업장이 늘어나고 있는 현실에서 안전·보건 조치위반죄로 책임을 물을 수 있는 피고 적격성을 가진 사람을 확정하는 것이 날이 갈수록 어렵게 되고 있는 상황이다. 고용노동환경 변화에 부응하고 증가 추세에 있는 안전보건 사각지대 노동자 보호의 관점에서는 처벌보다는 산업재해 예방 활동에 초점을 맞춘 제도개선이 있어야 한다.

산업안전보건연구원에서 2020년에 발간한 ‘국가적 산업안전보건정책 거버넌스 구축 방안 연구’에 따르면, 지방자치법에 산업안전보건정책은 국가사무로 규정되어 있지만 17개 광역지방자치단체는 자체적으로 관할 사업장에 대하여 발주자의 지위 또는 관할 지역의 공사에 대한 ‘허가권’ 등을 매개로 산업안전보건 예방활동을 수행하고 있고, 이에 대한 근거규정 마련을 위해 일부 지자체는 조례 제정과 인력 및 예산도 편성한 것으로 파악되었다.

따라서, 산안법 등의 위반에 대한 처벌의 실효성을 담보하기 위해서도 ‘근로자성’ 인정범위 확대 제도개선 추진과 병행하여 산업안전보건정책 집행에 지방자치단체 등이 보유하고 있는 모든 인적·물적 자원이 안전보건 사각지대 노동자들의 안전보건 확보 사업에 투입될 수 있도록 국가적 차원의 산업안전보건 거버넌스 구축은 시급한 과제라고 본다.

이러한 국가적 차원의 산업안전보건 거버넌스 구축을 통한 시스템적 접근이 ‘근로자성’이 가장 명확하게 인정되는 산안법 및 근기법 상의 노동자뿐만 아니라 고

64) 서울신문 보도자료(2021. 7. 1.).



용노동환경 변화로 인해 지속적으로 증가하고 있는 ‘근로자성’ 이 희박한 안전보건 사각지대 노동자의 안전과 보건을 담보할 수 있는 가장 현실적인 대안이 될 것이다.

## 참고 자료

- 김명준, 국가적 산업안전보건정책 거버넌스 구축방안 연구, 산업안전보건연구원, 2020.
- , 새로운 노동형태 발현과 기존 법·정책의 한계점 발제문,  
산업안전보건연구원, 2021.
- , 중대재해기업처벌법 등장 배경과 시사점, 산업안전보건연구원 이슈리포트, 2020.
- , 현장에서 필요한 성인지적 산안정책, 고용노동부 제1차 양성평등위원회 자료, 2021
- 박귀천, 새로운 노동형태 발현과 기존 법·정책의 한계점 토론문,  
산업안전보건연구원, 2021.
- 박은정, 특수형태근로종사자와 노동법적 보호, 월간 노동리뷰, 2018. 2.
- 볼프강 도이블러·토마스 클레베, 클라우드 워크 : 새로운 노동형태,  
한국노동연구원, 2016. 8.
- 이근우, 중대재해처벌법 제정의 형사정책적 교훈 발제문 형사정책학회  
춘계학술대회, 2021.
- 이진국, 산업안전보건법 상 위반사건의 제재에 대한 인식조사,  
산업안전보건연구원, 2019.
- 정홍준, 코로나19, 사회적 보호 사각지대의 규모와 대안적 정책방향, 고용·노동브리프  
제97호, 2020.

# 중대재해처벌법에서의 경영책임자의 범위와 의무에 관한 소고

조흥학 \*, \*\*

## I. 문제의 제기

최근 중대재해처벌법이 제정되면서 사업주, 법인 또는 기관 등이 운영하는 사업장 등에서 발생한 중대산업재해와 공중이용시설 또는 공중교통수단을 운영하거나 위험한 원료 및 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명사고가 발생한 중대시민재해에 대하여 책임을 물어 재해예방을 방지하도록 하고 있다. 특히 중대재해가 발생한 경우에는 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 중심으로 책임을 부과하도록 하였다. 이러한 측면에서 중대재해처벌법은 사전에 재해를 방지한다는 넓은 틀 내에서 사업장 및 일반시민까지 포함한 예방책임의 주체자에게 보다 명확하고 강력한 책임을 부과한다는 점에서 중대재해처벌의 책임에 관한 범위와 내용이 중요한 의미로 나타나게 되었다.

기존의 사업장 안전에 관한 법률인 산업안전보건법을 보면 안전보건에 관한 책임주체를 중심으로 안전보건에 관한 예방책임을 부여하여 왔다. 구체적으로 다시 설명하면 산업안전보건법은 사업장의 예방의무를 전제로 한 것이며, 사업장의 안전과 보건의 예방의무의 책임은 사업주에 있는 것이고, 사업주에 관한 의무사항을 규정해 놓은 것으로 산업안전보건법의 사업주 의무규정을 통하여 예방책을 부여하고 있는 것이다.

이번 중대재해처벌법에서는 경영책임자의 책임과 의무를 부여하여 사업의 직접적인 경영의 책임을 갖는 자가 책임을 부담하도록 되어있는데 기존의 산업안전보건법의 사업주책임의 범위와 유사하여 중대재해처벌법이 시행하게 되는 경우 산업안전보건법의 사업주와 해석상 혼란이 나타날 수 있어 중대재해처벌법을 중심으로 중대재해처벌법의 경영책임자의 범위와 의무내용을 정리할 필요가 있어 이를 중심으로 정리해보기로 한다.

\* 법학박사/ 인제대 보건안전공학과

\*\* 이 발표문은 연구수행중인 논문이므로 인용을 삼가해주시기 바랍니다.

## II. 경영책임자의 입법적 근거

### 1. 중대재해처벌법의 경영책임자 근거

중대재해처벌법에서 규정하고 있는 내용을 구체적으로 살펴보면 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 확보의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 경우 해당 사업주, 경영책임자, 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 (중대재해처벌법 제1조)하고 있으며, 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 생명, 신체의 안전·보건상의 유해 또는 위험을 방지할 의무가 있고, 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우 제3자의 종사자에 대한 안전 및 보건 확보의무를 부담하도록 하였다(동 법 제4조 및 제5조).

경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대산업재해가 발생한 경우 경영책임자 등을 처벌하고, 경영책임자 등이 제6조의 위반행위를 하는 경우 법인 또는 기관에 대해서도 벌금형을 부과하도록 하였고(동 법 제6조 및 제7조), 경영책임자 등은 원료나 제조물로 인한 공중 위험의 발생 또는 공중이용시설 및 공중교통수단에서의 위험의 발생으로부터 그 이용자 등의 안전 및 보건 확보의무와(동법 제9조) 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대시민재해가 발생한 경우 사업주와 경영책임자 등을 처벌하고 법인 또는 기관에 대해서도 벌금형을 부과하도록 하였다. (동법 제10조 및 제11조).

### 2. 중대재해처벌법의 사업주의미

중대재해처벌법 제2조 제8호에는 “사업주”란 자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자를 말한다.라고 되어있으며, 제9호에 “경영책임자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다 라고 하여, 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람과 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장을 경영책임자로 보고 있다.

다시 설명하면 경영책임자는 사업을 대표총괄하는 권한, 책임이 있는 자를 말하는 것이고, 안전보건에 관한 업무 담당자와 대표총괄의 권한과 책임이 있는 자에 준하여야 한다고 볼 수 있는 것이다. 그러나 안전보건 관련 업무에 대해서는 총괄적 권한과 책임을 가질 필요가 있는지의 해석에서는 ‘또는’의 문제가 나타난다.

사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이 경영책임자인지 아니면 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람이 경영책임자인지 해석상 논란이 발생한다.

책임주체의 의미가 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람도 되고, 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람이 모두 해당되어야 하는 것인지의 문제이다.

사실상 넓은 포괄적 광의의 해석에서는 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람도 되고, 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람이 모두 해당되는 것이 타당하다고 보는 견해가 있고, 일부에서는 협의의 해석으로 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이나 아니면 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람들 중에서 경영책임자를 판단하는 것이라고 해석하는 견해가 있다고 본다.

여기에서 책임주체에 대하여 의무 의미가 선택적인지 병존적인지 논란 예상되고 선택적이면 중대재해처벌법을 관리하는 임원을 선임하여 업무수행이 이루어지고 책임을 부담한다는 의견이 있기도 하다. 그러나 법의 취지나 내용은 CEO의 인식과 안전보건에 관한 문제점을 해결하기 위한 방안으로 책임있는 자에게 안전보건업무를 부담하도록 규정한 내용이다. 그러므로 총괄 권한이 있는 책임을 가지고 있는 자와 동시에 안전보건업무를 담당하는 자가 중대재해가 발생 할 경우, 병합적으로 책임을 부담하도록 하는 광의의 포괄적 해석이 타당할 것이라고 본다.

따라서 대표이사 여부 불문하고 안전보건의 예방책임을 부담하고 있는 경영상의 책임을 가지고 있는 자가 중대재해처벌법의 책임자으로 부담하는 것이 타당하며, 그런 의미에서 산안법 제14조의 안전보건계획에 대한 이사회 보고의무와의 조화를 이룰 수 있는 업무의 범위가 구체적으로 규정되어 있어야 한다고 본다.

그래서 중대재해처벌법 제4조의 “사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무”에 관한 개념에 해당하는 범위와 내용이 필요하다고 보며, 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치, 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치, 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치와 안전·보건관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치등이 해당되는지 충분히 검토하여야 한다.

### 3. 산업안전보건법의 사업주의 의미

사업주의 일반적인 의무를 살펴보면, 이 법에 의한 산업재해예방을 위한 기준 준수 의무, 노동자에게 안전·보건에 관한 정보 제공의무, 노동자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강장해 예방의무, 근로조건의 개선을 통하여 적절한 작업 환경을 조성함으로써 노동자의 생명 보전과 안전보건을 유지·증진할 의무, 국가가 시행하는 산업재해예방정책 준수의무 등으로 나누어져 있고, 추가로 설계·제조·수입·건설하는 자의 의무는 이 법과 이 법에 의한 명령에서 정하는 기준을 준수하고 산업재해발생 방지를 위해 노력하도록 되어 있다.

일반적으로 법에 의한 책임은 어떠한 일과 관련하여 결과에 따라 법률적 불이익이나 물리적 제재 부담을 갖는 것으로 어떤 일에 관련되어 그 결과에 대하여 지는 의무나 부담. 또는 그 결과로 받는 제재(制裁)를 말한다. 법률적 의의로서는 넓은 의미에서 보통 법률적 불이익 또는 물리적 제재를 받는 것을 뜻하고, 좁은 의미로는 위법행위를 한자에 대한 법률적 제재를 말한다. 법률적으로 민법상의 책임과 형법상의 책임으로 나뉘어진다. 민법상으로는 사인기관의 책임, 채무불이행책임, 불법행위 책임 등이 있으며 여기에서의 책임은 손해배상의무를 가리킨다. 그러나 때로는 채무의 뜻으로 책임이란 말을 쓰기도 한다.

의무는 권리의 반대개념으로서 법률상의 인격에 부과되는 사회적, 물리적, 정신적인 부담 또는 구속이라고 본다. 여기서는 적극적으로 무엇을 하지 않으면 안 된다는 작위의무와 소극적으로 무엇을 해서는 안 된다는 부작위의무로 크게 구별된다. 이를 도덕상의 의무와 구별하기 위하여 법적 의무 또는 법률상의 의무라고 한다. 법적 의무는 그 위반에 대하여 형벌이나 강제가 가해진다. 내용적으로는 작위의무와 부작위의무로, 법규범의 종류에 따라 공법상의 의무와 사법상 의무로 나뉘어진다.

그러므로 산업안전보건법 책임은 크게 사인기관의 책임, 채무불이행책임, 불법행위 책임 등이 있다. 여기에서의 책임은 손해배상의무를 가리키는 민법상 책임과 불법행위에 대하여 형벌을 받아야 할 법률적인 책임으로 형법상 책임로 구분되는데 형법상 책임은 범죄의 구성 요건에 해당하는 위법 및 유책 행위에만 인정되며, 법적 기준에 의하여 판단되어야 하는 것이고, 법원에서 법적 절차에 따라 결정된다.

사업주 책임은 산업안전보건법의 위반에 관한 형사책임 문제와 사업주의 민사책임이 있음을 인정하는 안전조치 미흡, 안전보건교육 미 실시, 불법행위발생 등으로 나누어 볼 수 있으며, 책임성의 문제에 있어서는 당사자 대상보다는 당사자의 범죄행위능력의 책임을 말하는 것이다. 범죄는 구성요건에 해당되는 위법행위가 있고, 그 행위가 범죄구성요건에 해당되고 또한 위법성이 있다고 하더라도 그 행위자에게 책

임이 있어야 한다.

여기에서 책임이란 그 행위자에 의한 반가치성의 판단과 그것에 대한 법적 비난을 의미한다.<sup>1)</sup> 그러므로 형법상 책임비난이 성립되려면, 첫째 책임능력이 있어야 하고, 둘째 고의나 과실이 있어야 한다.

그러나 노동형법은 그 보호범의 특수성과 범의주체의 특수성 등으로 인하여 형사책임원칙에 대한 수정적 예외를 규정하고 있다. 규범적 명령 및 금지에 대한 사실상의 위반행위자인 근로계약을 체결한 노동자의 책임을 사업주에게 묻고 그 사업주에게 노동형법상의 책임비난을 과하는 규정 즉 사업주의 책임(사용자의 무과실책임)의 원칙이 있다.

또 규범적 명령 및 금지에 대한 사실상의 위반행위자인 사업주인 당사자와 그 사업주체까지도 노동형법상의 책임비난을 부과하며, 사업주가 위반방지를 위한 적절한 조치를 강구한 경우에 한해서는 그 해당 사업주는 책임을 면하게 된다.

따라서 책임의 문제를 보면 산업안전보건법위반에 관한 지금까지 처벌규정은 사업주의 객관적 주의의무가 존재한다고 보고 객관적 주의의무위반에 대한 과실범의 과실치상죄로 처벌이 이루어졌다<sup>2)</sup>.

그러므로 산업안전보건 위반에 관한 부분은 직접 현장에서 일하는 작업장에서 위반사실에 관한 처벌내용을 다루므로 사업주 책임 부분이 가장 크다고 볼 수 있다.

이러한 사업주의 책임을 부담하는 자는 사업장의 예방관리를 책임지는 사업주의 업무를 수행하는 자인 안전관리책임자등이 사업주로서의 직접적인 책임을 부과받았다고 할 수 있다. 그러므로 산업안전보건법에서 사업장의 경영책임을 직접적으로 부담하는 대표이사의 근거조항 없어 대표이사의 책임을 산업안전보건법으로 부과한 판례는 거의 없으면 단지 업무상과실로 책임을 부과하여 왔다고 볼 수 있다<sup>3)</sup>.

### III. 양벌규정 책임으로의 경영책임자

#### 1. 양벌규정의 일반이론

양벌규정에 관한 기존의 산업안전보건법의 내용 보면 법인의 대표자 또는 법인이

1) 임웅, 형법총론, 법문사 2014, 64면 ; 이재상, 형법총론, 박영사, 2018, 39면.

2) 임광주, 과실은 주의의무위반?, 저스티스 통권 제80호, 2004. 8, 59면.

3) 최근 개정된(2020년 개정) 산업안전보건법에서는 **이사회보고 승인 규정이 있는데**, 신설된 조항으로 사업주의 책임의식강화를 위하여 사업주 안전보건계획을 작성하도록 하여, 이것을 이사회에 보고하도록 한 것이 대표이사의 직접적인 책임규정을 부과하여 규정이다.

나 개인의 대리인·사용인(관리감독자를 포함한다), 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제66조의2, 제67조, 제67조의2 또는 제68조부터 제70조의 위반행위를 한 때에는 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대하여도 동조의 벌금형을 부과하고 있는데<sup>4)</sup>, 이것은 행위자 외에도 사업주가 관리 감독하여야 한다는 중요성을 강조하는 경우라 볼 수 있다. 그러므로 사업주에게도 같은 책임이 존재하고 있다는 것<sup>5)</sup>을 강조하는 규정이라 할 수 있으며, 이 규정의 취지는 각각 위반행위를 한 사업자인 법인이나 개인이 직접 하지 않은 경우에도 사업주의 책임을 물어 처벌하려는데 있다. 산업안전보건법에 있어 주요한 책임과 의무가 부과되는 주체는 사업주이기 때문에 산업안전보건법 위반의 책임은 사업주에게 일차적인 책임이 있다는 것을 강조하는 것이다<sup>6)</sup>. 즉 의무조항의 주체가 사업주로 한정되어 있더라도 사업주의 사용인이나 종업원이 해당 조항의 위반행위를 하였을 경우 양벌규정의 특성상 사업주와 그 행위자가 같이 처벌을 받는 것이다.<sup>7)</sup>

여기서 사업주라 함은 근로자를 사용하여 사업을 행하는 자를 말한다. 즉 사업경영이익의 ‘실직적’ 귀속주체인 영업주체로서, 사업주가 법인인 경우에는 그 법인 자체, 개인인 경우에는 그 개인 자체를 말한다. 개인사업주의 경우, 양벌규정이 적용되는 사업주는 실질적인 사업자이다. 산업안전보건법상 양벌규정에서의 행위자는 법인 사업주와 관련하여서는 “법인의 대표자, 대리인, 사용인(관리감독자를 포함) 기타 종업원” 이고, 개인사업주와 관련하여서는 “개인의 대리인, 사용인(관리감독자를 포함) 기타 종업원” 이 해당된다.

이러한 의미에서 우리나라 형법에서는 대륙법계, 특히 독일형법의 영향을 받아 현재까지 기업,<sup>8)</sup> 즉 법인의 범죄능력을 부정하고, 오직 자연인의 행위능력, 책임능력

4) (구)산업안전보건법 제71조 (양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제66조의2, 제67조, 제67조의2 또는 제68조부터 제70조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.[전문개정 2009.2.6]

5) 손동권, 이종기능적 양벌규정 -산업안전보건법의 적용사례를 중심으로-, 민주사회를 위한 변론 제5호, 1995, 131면. 1995.5.26 대판95도230.

6) 「산업안전보건법이 근로자의 안전과 보건을 유지·증진하기 위한 안전·보건 조치의무를 다름 아닌 사업주에게 부과하고 있고, 산업안전보건의 1차적인 책임을 부담하고 있는 사업주가 그러한 의무를 위반하였을 때 우선 사업주를 처벌하도록 하는 형식으로 그 벌칙규정을 두고 있다는 점에 유념할 필요가 있다」. 이주원, 산업안전보건법상 양벌규정에 의한 사업주와 행위자의 처벌, 고려법학 제51호, 2008, 288쪽.

7) 김수근 외, 산업안전보건법 체계 선진화 방안을 위한 연구, 한국산업안전공단 산업안전보건연구원, 2008, 197면.

8) 기업(Unternehmen)이라 함은 경제적 이익추구를 목적으로 하는 여러 형태의 법인(juristische Personen) 혹은 인적 단체(Personenvereinigungen)를 포괄하는 상위개념으로 사용된다. 따라서 이하에서는 대부분의 기업이 법인이므로 문맥에 따라, 또는 각국의 입법례에서 사용하는 용어에 따라 기업과 법인을 혼용하여 사용하고자 한다.



및 수행능력만을 인정하고 있다. 다만 이러한 법인의 범죄능력 인정여부와 무관하게 392개에 달하는 다수의 부수형법(예컨대 행정형법, 경제형법 및 조세형법 등)에서 “법인의 대표자, 법인이나 개인의 대리인·사용인 기타 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제○조의 위반행위를 한 때에는 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에 대해서도 각 해당조의 벌금형을 과한다.”는 양벌규정의 입법형식에 의해 벌금이라는 형벌의 수행능력만을 인정하고 있다.

그러나 이처럼 형법에서 법인의 범죄능력을 부정하면서 부수형법에서 양벌규정에 의해 법인에 대해 벌금이라는 형벌을 부과하는 방식은 법인의 범죄능력은 부정하고 수행능력만을 인정하는 것으로 이론적 모순을 나타내는 것이다.<sup>9)</sup> 더욱이 양벌규정은 그 낙후성에 대한 언급은 별개의 논의로 하더라도,<sup>10)</sup> 법인형벌로 단지 벌금만을 규정하고 있는데, 법인의 구조에 적합한 형벌의 마련 없이 벌금만으로 법인에 의한 또는 법인을 통한 법인범죄에 대해 효과를 달성할 수 있느냐를 가지고 의문을 제시하는 견해도 있다.

## 2. 현행 양벌규정의 문제제기

현행 산업안전보건에 관한 양벌규정의 이론은 처음 제정시나 현재 전면개정(2020년 시행), 혹은 중대재해처벌법에서도 특별히 논의되지 않고 기존의 법률을 답습하고 있다. 따라서 양벌규정의 이론정리를 하는 방법은 현실에 맞게 현실적인 방법으로 현행의 양벌규정을 정비하는 것이라 볼 수 있다. 법무부에서 2007년 11월 29일 헌법재판소가 고의·과실 유무에 상관없이 양벌규정을 적용하는 것은 책임주의 원칙에 어긋난다는 이유로 ‘보건범죄 단속에 관한 특별조치법’상 양벌규정에 대하여 위헌 결정을 내린 것을 계기로, ① 종업원의 범죄행위를 방지하기 위해 관리·감독의무를 다한 경우에는 법인·개인 영업주의 형사책임을 면제하고, ② 관리·감독상의 과실이 있을 뿐인 영업주에게 징역형까지 부과하는 양벌규정을 개선하여 징역형을 폐지하며, ③ 양벌규정의 적용범위를 ‘업무에 관한’ 위반 행위로 한정하

9) 이와 달리 법인에게는 범죄능력이 없고 양벌규정에 의하여 법인의 수행능력이 긍정되는 것은 행정목적의 달성을 위한 정책적 고려로 불가피한 것이고, 이 때 법인의 책임은 무과실책임으로 책임주의에 대한 예외가 된다는 견해가 유력하다(이재상, 형법총론, 2005, 96-97면; 배중대, 형법총론, 2001, 213, 217면). 그러나 범죄능력을 부정하며 행정목적 달성을 위해 수행능력만을 인정한다는 것은 논리적 설명이라 볼 수 없으며, 더욱이 법인처벌과 관련해서도 책임주의 원칙은 유지되어야 한다는 점에서 타당하다고 볼 수 없다. 특히 2007년 11월 20일 헌법재판소가 보건범죄 단속에 관한 특별조치법상 과실 유무에 상관없이 양벌규정을 적용하여 처벌하는 것은 ‘책임없는 자에게 형벌을 부과할 수 없다’는 책임주의 원칙에 어긋남(현재 2007.11.29. 2005헌가10)을 분명히 밝히고 있다는 점에서 더욱 그러하다고 본다.

10) 이에 대한 상세한 분석으로는 박기석, “양벌규정의 문제점과 법인범죄의 새로운 구성”, 형사정책 제10호, 1998, 101면 이하 참조.

여 업무와 무관한 종업원의 행위에 대하여는 영업주가 책임지지 않도록 관련 법률 총 392개를 모두 개정할 전제로 양벌규정 개선안을 마련하였다.<sup>11)</sup>

그러나 이러한 양벌규정의 개선을 통한 법인처벌의 합리화는 책임주의 원칙에는 일정부분 부합할지 모르지만 법인의 범죄능력을 부인하고 수형능력만을 인정하는 이론상의 모순을 전혀 해결할 수 없을 뿐만 아니라 벌금이라는 단일한 형벌만을 규정하여 법인의 구조에 적합한 합리적 형벌을 과할 수 없다는 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

현재 우리나라의 경제가 어렵고 경제를 살리기 위해 정부가 다양한 ‘비즈니스 플랜들리 정책’ (기업친화적 정책)을 펼치고 있는 시점에서 법인처벌을 강화에 대한 반론이 나올 수 있다. 그러나 벌금으로 되어 있는 양벌규정만으로 기업범죄를 제재하기 곤란하다는 것은 이미 산업안전보건법의 위반사례에서 나타나고 있다. 그러므로 형법의 목적 내지 기능이 범익침해행위를 범죄로 규정하고, 그에 상응하는 형벌을 부과함으로써 평화롭고 안정적인 사업장의 유지를 위하여 범죄로 파악하여 그에 상응하고 적합한 형벌을 부과 할 필요가 있다. 일자반적으로 법인(기업)의 형사책임에 대한 구성요건표지를 명확히 설정하는 한편, 그에 대한 형벌체계도 법인(기업)의 구조에 적합하고 응보, 일반예방 및 특별예방이라는 형벌의 목적도 달성할 수 있도록 마련하여 법인(기업)범죄에 효율적으로 대처하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

특히 산업안전보건법상 처벌 대상이 되는 법인과 개인사업주의 관계를 구분하여 보면 법인은 정신적 육체적 실체가 없으므로 형법상 범죄의 행위능력을 인정할 수 없다. 그러나 동법에서는 의무위반에 벌칙조항을 두어 자연인을 의무주체로 하고 그 의무위반에 관하여 법인도 처벌하는 양벌 규정을 두고 있다. 그러므로 산업안전보건법에서는 법인과 자연인 모두 의무주체로 보고 있으며, 개인사업주인 경우에 실제행위자의 선임감독책임을 물어 처벌하게 된다. 이 경우에 개인사업주는 고의와 자기행위에 관하여서 자기책임을 근거로 처벌 될 수 있고, 법인은 양벌규정에 의해서만 처벌 될 수 있다.<sup>13)</sup>

따라서 개인사업주와 법인사업주의 문제에 있어서 적용문제는 개인사업주는 행위

11) 법무부, 2008년 7월 24일자 보도자료, 1면(<http://www.moj.go.kr/> 2009.4.6. 검색).

12) 탁희성 박사는 “우리의 입법현실에 있어서 가장 바람직한 방법은 개별 행정특별법에 양벌규정을 두는 방식이라 생각한다. 다만 지금과 같은 입법방식으로 법인처벌의 근거를 두되 그 내용은 분명하게 개정되어야 한다.”고 하여 이 방식을 지지한다(탁희성, “기업범죄에 있어서 양벌규정의 정당성 확보를 위한 고소”, 지송 이재상교수 정년기념논문집, 박영사, 2008년 75면).

13) 「노동부 행정해석의 질의회신에 관한 해석을 살펴보면 법인대표자가 산업안전보건법을 위반하는 경우에는, 안전보건관리책임자로 임명된 공장장이 실제로 공장업무를 수행하였다도 공장장의 업무수행에 관하여 책임을 묻는 것이 아니며 “사업주라 함은 사업을 행하는 자로서 근로자를 사용하는 자” 라고 규정하여 법문상 사업주가 아니면 산업안전보건법위반행위의 주체가 될 수 없는 것으로 규정하고 있기 때문에 단순한 감독자의 의미가 아니라 사업주의 의미라 할 것이다.」

능력이 있고, 자기행위에 대하여 벌칙조항이 적용되는 것이고 법인은 양벌 규정으로 적용하는 것이다. 문제가 되는 것은 법조문의 “행위자를 벌하는 외에...” 라는 규정이 해석상 어려움을 나타낼 수 있으나 사업주의 책임을 부과하는데는 큰 문제가 없다고 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

그러므로 양벌규정은 행위자의 위반행위가 인정되면 특별한 사정이 없는 한 법인의 책임도 인정되어진다. 그러나 소규모 사업장이나 중소기업의 경우에는 기업의 대표자가 직접 행위자가 되어 사법적 책임을 지지만 대기업의 경우 주로 관리책임자인 공장장이나 현장소장 등이 처벌을 받고 기업의 대표자는 제외되는 형평성의 문제가 제기된다. 이것은 경영전반에 걸친 포괄적인 의사결정만을 하는 기업의 대표자에게 특정 의무불이행이라는 결과에 대한 인과관계를 인정할 수 없기 때문이다.<sup>15)</sup> 이러한 기업 대표자의 처벌여부를 판단할 때의 기준을 살펴보면, 기업의 규모, 대표자의 업무와 기업의 개별현장에서 행하여지는 작업의 관계, 현장소장 등 사고현장을 관리하는 별도의 안전관리책임자가 있는지 여부, 대표자와 현장소장 사이의 업무관계 등이다.<sup>16)</sup>

그리고 현행 산업안전보건법의 벌금 최고형이 10억 원인 점으로 비추어보아 벌금의 액수가 실제 위반행위자와 비슷한 수준에 머물게 되면 징벌의 효과가 크지 않게 된다. 그런 의미에서 중대재해처벌법의 양벌규정은 사망 50억원이하 상해 10원이하의 벌금형은 법인의 예방 조치의무를 명확하게 하는데 중요한 역할을 할 것으로 보인다. 특히 대기업의 경우 수십조원의 매출이 발생하는 기업일 경우 중대재해처벌법 벌금 50억원 상해시의 10억원은 큰 의미가 없을 수 있지만<sup>17)</sup> 따라서 사업주인 법인 책임을 물음으로써 처벌의 실효성을 확보하는 방안을 추가적으로 검토가 필요하다는 견해도 있다.

#### IV. 최근 사업주 책임에 관한 판례

최근 제정된 중대재해처벌법의 입법 목적이 달성될 수 있도록 한다면 앞서 적용되고 있는 기존의 산업안전보건법의 법률에 따른 판례들을 살펴보고 중대재해처벌시

14) 「내용을 살펴보면 “이 규정의 취지는 각 조문의 위반행위를 사업자인 법인이나 개인이 직접 하지 않은 경우에는 그 행위자와 쌍방을 처벌하려는데 있으므로...” 라고 나타나고 있다.」(산업안전공단, 한일 산업안전위반 판례집, 1995, 586면 ; 손동권, 이종기능적 양벌규정, 위 논문, 132면).

15) 전형배, 산업안전보건법의 양벌규정 개정에 관한 연구, 안암법학 제27권, 2008, 372쪽.

16) 전형배, 위의 논문, 376쪽.

17) 김수근 외, 앞의 논문, 199쪽.

에도 가능한지 검토하여 볼 필요가 있다. 그러나 기존의 중대재해 판례, 즉, 사망사고를 중심으로 한 판례를 보면 경영책임자에게 직접적인 책임을 물은 결과는 없는 것으로 나타나고 있지만 유사한 판례를 중심으로 검토하기로 한다<sup>18)</sup>.

## 1. 판례에서 사업주를 인정하는 범위

산업안전보건위반 사건 중 피고인들 보면 대부분 자연인인 경우 개인 사업주인 경우를 말하는 것이고, 1개의 사망사고 일 때 사건 당 피고인 수는 1명으로 개인사업주의 처벌과 법인인 경우만 나타나고 있다. 특히 최근 산업안전보건위반 관련 자료인 (김성룡, 이진국, 김도우, 조흠학, 김기영 산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구, 2018, 고용노동부)를 보면, 법인 경우 사업장의 안전관리책임자와 법인으로 처벌되고 법인의 대표이사인 개인에 처벌하는 경우는 나타나지 않았다.

특히 처벌대상이 원청사업주, 하수급사업주, 원청사업주의 현장소장, 하수급사업주의 현장소장, 안전보건관리책임자, 책임감리단장, 감리원등의 책임이 있는 자에게 처벌이 이루어졌지만 실지로 경영책임자로 법인의 대표이사에게 직접적인 처벌은 이루어지지 않았다.

자연인에게 처벌되는 유형을 살펴보면, 근로자에 해당하는 자(운전기사, 근로자, 사원, 안전담당자, 팀장, 관리감독자, 하수급인 근로자, 반장, 일용직)등이고, 사업주 성격을 가지고 있는 자는 현장에서 사용자 성격을 가지고 근로자를 지시할 수 있는 자(하수급책임자, 현장대리인, 공사책임자, 현장책임자, 관리책임자, 총괄담당자, 관리소장, 원청본부장 원청지점장, 지배인, 사업소장)등에 해당되는 것으로 나타나고 있다. 특히 이외에도 개인에게 책임을 물은 경우는 (하수급자, 건설업자, 수급인 공사수급주, 하수급책임자, 개인대표)등인데 개인 사업주일 경우는 개인에게 책임을 물어 처벌 하였지만, 개인사업주로서 처벌이 되는 경우이고 법인의 사업주성격을 가지고 있는 자의 처벌은 엄밀히 이야기 하면 현장에서 안전보건에 관한 지휘감독만 가능한 자로 한정되어 처벌되었다. 그러므로 중대재해처벌법처벌 경영책임자로 현장의 인사, 예산, 조직을 총괄하여 관리하는 경영책임자로서의 권한이 있는 자는 처벌된 사례가 없는 것이다<sup>19)</sup>.

18) 2013년부터 2017년 까지 사망사고 1인 이상인 판례를 분석하여 보면 경영책임자의 처벌은 없다고 볼수 있다. 특히 산업안전보건법 개정 이후 2020년 이후 판례를 많지 않아 기존의 사망사고판례 5년간(2013년~2017년)의 판례를 보면 총 5년간의 「산업안전보건법」 위반 사건에 대한 판결 총1,714건에서 2013년 321건, 2014년 322건, 2015년 335건, 2016년 360건, 2017년 376건으로 구성되어 있는데 이중 경영책임자로 판결되어 처벌된 것은 없는 것으로 나타나고 있다.

19) 김성룡, 이진국, 김도우, 조흠학, 김기영, 산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구, 2018, 고용노동부, 160

그러므로 안전보건조치 위반으로 사고발생의 원인을 제공한 책임에 대한 내용으로 안전보건관리가 직접적인 업무인 안전보건관리책임자를 제외하면, 주로 원도급인사업주, 하수급인사업주, 원도급인 사업주 현장소장, 하수급인사업주 현장소장으로 책임을 부과한 것으로 나타나고 있다. 그러므로 경영책임의 범위는 대부분 사업주외에 안전관리 책임자 및 도급인, 수급인이 각각의 사업주와 현장 소장이 우선적으로 적용되고 있음을 알 수 있다.

이외에도 운전기사, 근로자, 사원, 안전담당자, 하수급책임자, 대표, 팀장, 공장장, 사업주, 임원, 관리감독자, 현장대리인, 공사책임자, 현장책임자로 다양하게 나타나고 있다.

특히 운전기사, 근로자, 사원등의 직접적의 업무관련 위반행위자를 제외하면 대부분이 사업장의 관리자로서의 책임을 가지고 있는 자이다.

사업장의 안전보호조치를 미이행한 사업장의 사업주, 소유주 및 사업장의 대표와 임원 등이 처벌을 받고, 관리소장, 공장장, 현장 및 관리책임자, 기술자, 관리감독을 못한 안전관련 공무원 등도 산업안전보호법상 안전 및 보호조치등의 관리적인 책임이 있는 자도 위반행위로 인해 처벌받은 것으로 나타났다<sup>20)</sup>. 그러므로 중재해처벌법의 경영책임자의 범위는 기존 사망사고의 판결에 따라 안전담당자, 하수급책임자, 대표, 팀장, 공장장, 사업주, 임원, 관리감독자, 현장대리인, 공사책임자, 현장책임자등이 될 수도 있지만, 개인 사업주인 경우는 사업자가 되지만 법인 경우에는 인사경영의 직접적인 책임을 지는 경영책임자임명된 자로 책임을 부과하는 것이 필요하다고 본다.

## 2. 산안법 적용의 주요 판례

### 1) 산업안전보건위반의 결과 민사상 책임을 인정한 판례

산재사고에 대한 도급인의 손해배상책임범위를 인정하여 사업주의 손해를 인정한 판례(전주지방법원2007.11.23.선고 2005가단7278 손해배상(산) 판결)로서 사업주의 손해배상책임이 있음을 인정한 판례로 도급인이 수급인에 대하여 특정한 행위를 지휘하거나 특정한 사업을 도급시키는 경우와 같은 이른바 노무도급의 경우에 있어서는 도급인이라고 하더라도 민법제756조가 규정하고 있는 사용자책임의 요건으로서의 사용자관계가 인정된다(대법원 1998.6.26 선고 97다58170 판결 참조)고 보아 사업주의

면

20) 김성룡, 이진국, 김도우, 조흥학, 김기영, 산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구, 2018, 고용노동부, 166면

책임을 일부 인정 된 사례이다<sup>21)</sup>.

이번 판례에서 중요한 점은 피고회사가 선박의 도장 및 청소작업을 수급인에게 주었을 뿐 그에게 고용된 하도급업자(일명, 하청업자)까지 책임 질 수 없다고 하지만 사건당시 작업이 피고회사의 지휘감독하에 이루어진 것이므로 노무도급이라 보는 것이 타당하다는 결론으로 도급인이라 하더라도 사용자의 책임이 있어 피고회사는 손해를 배상 할 책임이 있다는 것이다.

그러므로 사업주의 책임을 폭넓게 인정하였다는 것이 이 판례의 특징이며 민사책임에서도 사업주의 책임을 일부 인정해가고 있다는 것이다.

## 2) 양벌규정으로 처벌한 판례

양벌규정으로 인한 처벌에 대하여 산업안전보건법 위반 판례(춘천지방법원/강릉지원 2016.09.30 선고 2016고단1020 판결)로 사업주 책임을 묻고 사업주가 산업안전보건법 위반으로 벌금형을 판례를 살펴보기로 하겠다.

(춘천지방법원/강릉지원 2016.09.30 선고 2016고단1020 판결) 판결의 사실관계를 살펴보면,

도급사업주는 같은 장소에서 행하여지는 사업으로서 사업의 일부를 분리하여 도급을 주는 사업에 해당하는 사업 중 소속 근로자와 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위하여 작업장의 순회 점검 등 안전·보건관리 등의 조치를 취하여야 하고, 수급인이 사용하는 근로자가 추락 또는 낙하 위험이 있는 장소 등 산업재해 발생 위험이 있는 장소에서 작업을 할 때에는 안전·보건시설의 설치 등 산업재해를 예방하기 위한 조치를 취하여야 할 업무상 주의의무가 있었다.

따라서 이 규정의 업무상 주의의무 조치 미흡의 책임을 물어 위반행위를 하여 사망케 한 원인으로 사업자인 법인이나 개인이 직접 하지 아니하는 경우에도 그 피고인 OO종합건설 주식회사를 산업안전보건법 제71조에 근거하여 양벌규정에 의하여 벌금형을 부과하였다. 이 판결의 의의는 당해 사업장에서 사업의 실시를 실질적으

21) 이희성, 안전보건연구동향, 산업안전보건연구원, 2008, 56면 「2003년 선박수리 및 도장작업회사(B)와 계약을 맺은 C의 일용직 도장공인 원고 A씨는 채용되어 C씨의 도급자인 선박수리 및 도장작업회사(B)에서 400t급 (D)선박의 외부도장작업을 하던 중 안전부주의로 선박 밖 4~5m 지상으로 추락하여 요추 압박골절 좌측 경골후과 골절등의 상해를 입었다. 이에 대하여 원고 A씨는 도급회사인 B조선회사를 상대로 손해배상을 요구하며 소송을 제기하였다. 재판부는 원고가 하던 선박도장업무가 2인1조로 작업을 실시하는 등 안전조치가 필요하고 추락방지를 위한 안전장비를 갖추어야 함에도 불구하고 피고인 선박수리회사가 당시 지휘 감독을 하면서도 아무런 대비도 하지 않은 과실책임을 있다고 하여 손해배상책임을 인정하였다. 다만 피고 회사에게는 사고당시 원고도 피고회사에게 지급받은 안전보호구를 착용하지 않은 점과 추락방지 차원의 안전 교육 및 안전작업지시가 있었음에도 따르지 않은 점을 들어 피고회사의 과실책임을 50%로 제한하는 판결을 내렸다.」

로 총괄·관리하는 권한과 책임을 가지는 자를 말하는 것으로 도급사업주가 실질적인 총괄관리자로 보고 벌금형을 부과한 것임을 알 수 있다.

### 3) 사업주의 사고예방조치의무 위반에 관례

사업주가 대표이사로서 안전보건관리책임자로 지정되어 있어 소속 근로자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전·보건상의 조치를 행하여야 할 지위에 있는 자가 예방 조치를 하지않아 발생 한 사고로 징역8개월 집행유예 2년의 형을 부과받은 사건이다. (대전지방법원 2017.06.13 선고 2017고단1 판결)

피고인 A는 피고인 OOO놀러지 주식회사의 대표이사이자 OO OO군 \*\*\* 소재 OOO놀러지 xx공장의 안전보건관리책임자로서 소속 근로자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전·보건상의 조치를 행하여야 할 지위에 있는 자, 피고인 B은 위 금산공장에서 화학물질관리법상 유해화학물질이자 사고대비물질인 플루오르화수소(화학식 : HF) 혼합물 ‘55% 불산액’ (이하 ‘불산액’ 이라 한다)의 이송, 반출 업무 등을 담당하는 생산팀 소속 주임, 피고인 C은 피고인 B의 업무를 지시하는 생산팀장, 피고인 D은 금산공장 내 불산액 취급 시설 유지, 보수 업무를 담당하는 시설지원팀 업무를 지시하는 F&BD(시설총괄) 부문 담당자이자 공장장, 피고인 E은 위 생산팀 업무를 지시하는 M&BD(제조총괄) 부문 담당자이자 부사장, 피고인A는 OOO놀러지 주식회사는 2007. 4. 1. 설립되어 본사를 OO시 처OO \*\*\*에, 생산공장을 OO OO군 \*\*\*에 두고 상시근로자 58명을 고용하여 IT 재료(LCD, OLED, LED, Solar cell, 2차전지) 및 계측기기(QMS) 생산에 이용되는 불산액 등을 제조하거나, 불산액을 중국에서 수입하여 탱크로리를 이용, 재판매하는 등 유기화학물 제조업을 영위하는 법인 사업주이다. 산업안전보건법에서 사업주는 소속 근로자를 기계·기구, 그 밖의 설비에 의한 위험 및 폭발성, 발화성 및 인화성 물질 등에 의한 위험으로부터 예방하기 위하여 안전조치를 취하여야 하도록 규정하고 있다.

이 판결을 보면 피고인 A는 2016. 6. 4.경 위 1항 기재 금산공장에서 다음과 같이 안전조치의무를 위반하였으며, B,C,D,E 각가 모든 안전보건조치 위반이고 위반행위를 들어 법인에게 양벌규정을 적용하여 벌금형을 부과하였지만<sup>22)</sup> A의 처벌은 법인의 대표이사로 하여 경영책임자로서 처벌한 것이 아니고 안전보건관리책임자로 처벌 되어진 것이다.

22) 대전지방법원 2017.06.13 선고 2017고단1 판결 : 피고인A을 징역 10월(집행유예2년), 피고인B을 벌금 500만원, 피고인C, D들을 각 징역 6월(집행유예 2년), 피고인E을 벌금 700만 원, 피고인OOO놀러지 주식회사를 벌금 1,500만 원에 처하였다.

#### 4) 도급사업주로 안전조치의무위반 판례

산업안전보건법에서의 사고예방조치 미흡에 관한 판례를 살펴보면(창원지방법원 2017.12.22 선고 2016고단3086 판결), 종합건설회사의 안전조치 미흡으로 도급사업주의 현장소장이자 안전보건총괄책임자인 피고인 신OO, 하수급인 사업주의 현장소장이자 안전보건관리책임자인 피고인 김OO을 각각 사고예방의 안전조치 미흡으로 징역8개월 및 1년의 형을 부과하였다. 산업안전보건법에 따른 조치의무 등 업무상 주의의무 위반으로 보고 판결하였다.

당시 도급사업주의 현장소장이자 안전보건총괄책임자인 피고인 000, 하수급인 사업주의 현장소장이자 안전보건관리책임자인 피고인 000에게는, ① 중량물인 첩골 취급 작업을 함에 있어서 전도, 붕괴 위험을 예방할 수 있는 안전대책 등이 포함된 작업계획서를 작성하고 근로자에게 이를 알려 그에 따라 작업을 하도록 하여야 하고, ② 건축물 내지 이와 유사한 시설물인 본건 첩골 구조물에 관하여 붕괴, 전도하는 등의 위험을 예방하기 위하여 건설공사 시방서[xx문화센터 신축공사 시방서에는 첩골세우기 중 예상되는 외력에 대해 충분한 구조적인 검토를 하여 가대 및 가설 브레이싱(Bracing)을 설치하고, 가조립 상태에서 기둥 2절 이상을 세우지 않는다고 적시됨] 등 설계도서에 따라 시공하여야 하며, ③ 기초 콘크리트 바닥 공사가 끝난 후 공연장(무대, 객석) 전체에 첩골을 전체적으로 시공하고, 첩골 기둥의 거더를 박스형으로 안정적으로 설치하고, 거더와 빔을 균등하게 설치하여 첩골 구조물에 편하중이 발생하지 않도록 하는 등 건축물 붕괴로 인한 사고를 예방해야 할 **산업안전보건법**에 따른 의무 및 업무상 주의의무가 있었다. 그리고 감리원인 피고인 손OO, 박OO은 복합문화센터 첩골공사의 시공 계획, 시공 상황을 세밀하게 검토하여 시방서 및 관계 규정 부합 여부 및 안전성을 점검하고, 공사시공자가 시방서 등 설계도서대로 공사를 하지 아니한 책임을 부과하였다. 그리고 피고인이 이를 건축주에게 알린 후 공사시공자에게 시정하도록 요청하는 등 건축물 붕괴로 인한 사고를 예방해야 할 도급인의 업무상 주의의무가 있다고 현장소장의 책임을 인정한 판례이다.

#### 5) 수감명령 제도를 인정한 판례

2013년 4월 25일 울산지방법원에서 선고된 2013고단192판결, 2013고단 211, 2013고단345 병합사건은 자연인 피고인 총 6명과 법인 피고인 2개 회사의 총 7가지의 범죄로 구성하여 선고된 판결이다. 업무상과실선박매물, 업무상과실치사, 업무상과실치상, 해양환경관리법위반, 산업안전보건법위반, 증거은닉교사, 증거은닉죄를 다루었



는데, 산업안전보건법 위반은 물론 업무상과실치사상죄나 해양환경관리법위반 등을 포함하여 이들 병합사건에서 가장 중한 형을 받은 피고인은 하수급사업주체의 현장 소장 겸 안전관리책임자인 피고인 김OO으로<sup>23)</sup> 징역 2년의 실형을 선고 받았다.<sup>24)</sup> 산업안전보건법 위반 혐의를 받은 건설업을 하는 주식회사, 즉 법인에 대해서 법원은 벌금 1천만 원과 가납명령을 선고함으로써, 근로자 12명이 사망하고 8명이 상해를 입은 사건임에도 현장 소장 1인이 (항소심에서) 징역 1년 6월의 실형을 받는 것으로 마무리된 사건이라고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

이상과 같이 확정된 사실관계를 기초로 사실심 법원은 피고인 김OO에 대해 형법 제189조 제2항와 제187조의 업무상과실 선박매몰의 죄, 각 형법 제268조의 업무상과실 치사상의 죄, (구)산업안전보건법 제66조의2와 구 제23조 제3항의 위험방지조치 미이행 치사의 죄, 같은 법 67조 제1호와 제26조 제1항의 작업중지조치 미이행의 죄 및 해양환경관리법 제128조 제1항과 제22조 제1항의 과실 유해물질 배출죄를 처벌하는 규정을 적용하였다.

특히 피고인 김OO에 대해서는 형법 제40조와 제50조를 적용하여 업무상과실 선박매몰, 각 업무상 과실치사상죄, (구)산업안전보건법 위반죄와 형 및 범죄정이 가장 무거운 피해자 홍OO에 대한 위험방지조치 미이행 치사로 인한 (구)산업안전보건법 위반죄에 정한 형으로 처벌하기로 하고, 징역형을 선택하였다. 나아가 해양환경보건법 등 실제적 경합범에 해당하는 범죄사실과 관련한 경합범 가중도 적용한 것으로 판결하고 있다<sup>26)</sup>. 이외에도 수강명령의 선고에 관한 내용을 병과하여 부과한 의미는 대규모 공사가 가지는 특성으로 사전적 위험예측이나 예방이 항상 용이하지 않은 경우가 있어, 해당 공사를 통해 이익을 얻는 사람들에게 충분한 인식을 부여하고, 차후 발생 할 수 있는 가능성을 사전 교육을 통하여 예방조치를 하도록 하기 위함으로 수강명령을 부과한 것으로 보고 있다<sup>27)</sup>.

23) 울산지방법원의 판결문에서는 하수급 기업의 현장소장이나 안전관리책임자에게는 산업안전보건법 규정이 적용되지 않은 것으로 표기되어있으나, 판결원문에서는 산업안전보건법 제66조의2의 위반사실을 다루고 있다.

24) 항소심에서는 파기 환송하여 1년 6월의 징역을 선고하였다.

25) 피고인 김OO을 포함하여 아래에 등장하는 모든 피고인들에 대한 법원의 선고형은 다음과 같다. “피고인 김OO을 징역 2년에, 피고인 박OO을 징역 1년 4월에, 피고인 이OO, 김Ox를 각 징역 10월에, 피고인 김xx을 벌금 7,000,000원에, 피고인 OO건설 주식회사를 벌금 10,000,000원에, 피고인 조OO을 징역 1년 4월에, 피고인 Ox건설 주식회사를 벌금 5,000,000원에 각 처한다. 다만, 피고인 박OO, 이OO, 김Ox, 조OO에 대하여 이 판결 확정일로부터 각 2년간 위 각 형의 집행을 유예한다. 피고인 김xx이 위 벌금을 납입하지 아니하는 경우 50,000원을 1일로 환산한 기간 위 피고인을 노역장에 유치한다. 피고인 김xx, OO건설 주식회사, Ox건설 주식회사에 대하여 위 각 벌금에 상당한 금액의 가납을 명한다.”

26) 김성룡, 이진국, 김도우, 조흠학, 김기영, 산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구, 2018, 고용노동부, 99면

27) 김성룡, 이진국, 김도우, 조흠학, 김기영, 산업안전보건법 위반사건 판결 분석 연구, 2018, 고용노동부, 102면

## V. 중대재해처벌법에서의 경영책임자의 의무

중대재해처벌법에 근거한 경영책임자의 업무와 내용을 살펴보면 안전보건 예방 주체 및 계획수립을 하는 자로서 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람” 으로 해당 업무를 수행하는 것으로 되어 있다. 또한 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제 4 조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장도 경영책임자로서의 책임을 부담하는 자라고 볼 수 있다.

### 1. 예산과 인사권행사자로서의 경영책임자

#### 1) 인사권행사의 범위

중대재해처벌법에서의 사업주 또는 경영책임자들은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위하여 그 사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 안전보건에 관한 조치를 하도록 규정하고 있다.

그 내용을 살펴보면 경영책임자의 업무중 가장 중요한 부분이 사업장의 안전에 관한 인사권을 행사하고 관리하는 업무를 수행해야 한다고 볼 수 있다.

그러므로 이러한 인사권의 행사대상이 무엇인지 구체적으로 정리하여 보면 기존의 산업안전보건법을 중심으로 안전보건인사 업무를 행사하는 자라고 할 수 있다.

산업안전보건법을 중심으로 살펴보면, 사업장의 안전관리책임자를 지정하거나 안전관리자 또는 보건관리자를 지정할 수 있는 자이어야 한다. 또한 사업장내에서 사내하도급이 시행되고 있는 경우에는 안전보건예방을 통합하여 책임을 부과하여 관리하여야 할 안전보건총괄책임자를 지정하고 할 수 있어야 한다. 그리고 도급 사업에 관한 수급인 사업주와의 안전보건협의체를 운영하고 재해예방을위하여 작업장 순회점검, 근로자 안전보건교육 지원 등 도급시의 안전보건조치를 수행하여야 한다.

이외에도 사업장에 중금속취급 유해작업, 제조·사용허가 대상물질 취급 작업 등을 도급 시 안전보건기준을 준수하도록 지시하고 관리감독을 해야 하는 것이다.

이외에도 사업장내에서 안전관리자 및 보건관리자를 지정과 동시에, 안전보건경영시스템의 실행 및 운영활동과 안전보건목표를 달성하기 위한 역할을 수행하여야 한다. 또한 안전보건관리책임자를 선임하고, 관리감독자를 지정하여 안전보건 관련 역할

을 수행토록 하여야 한다.

## 2) 예산에 관한 범위

경영책임자는 사업장에서 안전보건예방을 위한 적절한 안전관리 예산의 배분 및 사용 점검이 필요하며, 이러한 예산에 대하여 적절하게 사용하고 있는지에 대한 계획과 보고를 산업안전보건법의 제14조의 대표이사의 안전보건개선계획마련 규정이 있어 이를 준용하면 된다고 본다.

이외에도 안전관리비계상에 관한 부분, 도급시에 적격수급인 선정에 관한 권한<sup>28)</sup>과 행사, 도급비용의 예산권 행사등의 권한과 수급업체의 안전보건활동 확인(산안법 제66조), 기본안전보건대장 작성, 설계안전보건대장 작성, 공사안전보건대장 작성, 준수(산안법 제67조), 안전보건조정자 지정(산안법 제68조), 공사기간 단축 및 공법변경 금지(산안법 제69조)등을 지시하고 행할 수 있는 자이어야 한다.

## 3) 안전보건관리체계 구축

안전보건관리체계구축을 하는데 있어 경영책임자의 운영에 관한 범위를 보면, 제조업이나 건설업, 서비스업등의 업무가 다르다고 현장에서 이야기하고 있다.

하지만 제조업이나 건설업, 서비스업은 공통적으로 경영책임자가 사업장내에서 안전보건 경영방침을 제정하여 사업주의 의지를 명확하게 인지할 수 있도록 하는 것은 공통적인 사항이라 할 수 있다. 이것은 경영책임자의 안전보건 예방의지를 근로자에게 전달하는 가장 중요한 수단이고 차후 기업경영에 반영하는 것이므로 반드시 필요한 것이다. 또한 기업에 적절한 산재예방 조직체계를 구축하여야 하며, 휴먼에러를 통한 재해 방지를 위하여 안전문화형성에 기여 하여야 한다. 특히안전문화는 기업의 직무스트레스를 줄이고 조직의 감정노동을 예방하는 축으로 기준과 방침을 마련하여야 하는 것이다. 이외에 해당 사업장의 도급업체 관리 체계를 조직하여야 한다. 특히 제조업의 사내하도급의 관리와 건설업의 도급관리가 다르고 서비스업의 도급관리가 달라 해당 업종에 따른 도급관리체계를 구축하여야 한다고 본다.

경영책임자의 공통적인 사업장의 재해를 예방하는 방안이 인력과 예산이 중요한 부분이지만 안전보건의 체계를 구축하여 실행하는 것이 현장에서 실질적인 예방의 기초가 되는 것이다. 이러한 체제구축의 구체적인 내용은 산업안전보건법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

---

28) 도급금지 작업현황 및 도급여부 확인, 도급계약시 금지/승인 대상 작업확인 절차 여부, 재하도급 방지 기준 수립 및 이행 여부, 적격 수급업체 선정 여부

안전보건관리책임자 선임 (법 제15조), 관리감독자 지정 (법 제16조), 안전관리자 선임 (법 제17조), 보건관리자 선임 (법 제18조), 산업보건의 선임 [특조법에 의하여 선임하지 않을 수 있음] (법 제22조), 안전보건총괄책임자 선임 (법 제62조), 산업안전보건위원회 설치·운영 (법 제24조)등에 관한 규정이 있으며, 이외에도 안전보건계획을 수립하고 이사회 승인 받아(법 제14조) 산업안전보건위원회에 보고하도록 하고 있으며, 안전보건체계구축에 관한 교육 실시 규정이 있다.

안전보건교육에 관한 규정을 보면 안전보건관리책임자를 지정하고 2년마다 6시간 안전보건 교육(제15조), 관리감독자를 지정하고 매년 16시간 안전보건교육(제16조), 안전관리자를 선임하고 2년 마다 24시간 안전보건교육(제7조), 보건관리자를 선임하고 2년 마다 24시간 안전보건교육(제18조). 그리고 근로자에게 채용, 배치, 정기, 수시 안전교육하고, 정기(매년), 수시 위험성평가를 실시하여 산업안전보건위원회에 보고 근거를 두고 마련해야 하는 업무라고 할 수 있다.

분기별 년4회 산업안전보건위원회를 개최(법 제24조), 안전보건관리규정을 개정(법 제25조)하고 산업안전보건위원회에 보고하여심의 의결을 받고, 로자에게 채용, 배치, 정기, 수시 안전교육을 실시하고, 수시로 위험성평가를 실시하여 산업안전보건위원회에 보고하는 업무를 수행해야 한다고 본다.

#### 4) 도급업체에 관한 체계 구축 업무

경영책임자는 협력업체의 안전보건 활동 지원을 수행해야 하며, 그 내용을 보면, 협력업체에 대하여 적절한 안전보건관리와 안전보건총괄책임자를 지정하고 안전보건 협의체의 운영, 작업장 순회점검, 근로자 안전보건교육 지원 등 도급시의 안전보건조치를 수행하여야 하며, 중금속취급 유해작업, 제조·사용허가 대상물질 취급 작업 등을 도급 시 안전·보건기준을 준수하고 있어야 한다. 또한 안전·보건관계자 역할과 활동을 통하여 안전보건경영시스템의 실행 및 운영활동과 안전보건목표를 달성하기 위한 역할을 수행하여야 하며, 사업장내에 안전보건경영방침등을 두어 사업장에 비치하여야 한다.

그리고 산업재해조사 활동을 통하여 사업장(협력업체 포함)에서 재해발생 시 원인조사를 실시하고, 재발방지대책을 적극적으로 실행하여야 하며, 재해통계분석은 정기적으로 실시하고 익년도 안전보건 활동목표에 반영하여야 한다.

이외에 협력업체의 지원 업무를 통하여 협력업체의 안전보건 활동 지원을 위하여 협력업체에 대하여 다음과 같은 적절한 안전보건관리를 하고 있어야 한다.

계약서에 도급업체 안전수준 유지가 포함되도록 하고, 사내 수급업체는 안전보건

관리담당자(또는 안전관리자/보건관리자)를 선임(법제19조)하도록 지시하고, 수급업체에게 건설업 안전교육을 받은 일용직을 채용(법제31조)하도록 하여야 한다.

또한 수급업체는 매년 위험성평가를 실시하는 지를 감독하고, 수급업체는 위험작업에 대한 안전작업허가를 실시하는지를 확인하며, 안전보건진단/개선계획, 물질안전보건자료, 작업환경측정결과, 위험성평가결과, 밀폐공간정보를 도급사업주와 공유(법제65조)하도록 하여야 한다. 이외에도 유해한 작업은 도급금지(법제58조), 안전보건총괄책임자 지정(법제62조), 안전보건협의체 구성, 운영(법제64조), 작업장 순회점검(법제64조), 안전보건교육 장소, 자료 제공(법제64조) 및 교육실시 확인, 비상경보체계 운영, 대피방법 훈련(법제64조), 휴게실, 세탁, 세면실 지원, 수급업체의 안전보건활동 확인(법제66조), 기본안전보건대장 작성, 준수(법제67조)와 설계안전보건대장 작성, 준수(법제67조), 공사안전보건대장 작성, 준수(법제67조)등이 있다.

그리고 건설공사도급에서는 안전보건조정자 지정(법제68조), 공사기간 단축 및 공법변경 금지(법제69조), 건설공사기간의 연장(법제70조)금지, 안전보건관리비 적정계상 및 집행(법제72조), 안전보건협의체 구성 및 운영(법제75조), 타워크레인 설치, 해체, 조립시 감독(법제76조)등에 관한 규정들이 있다.

## VI. 결 론

2017년 ‘재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안’이 나오면서 1. 대형재해 사건은 특정한 개인의 위법행위 결과가 아니라, 기업 내 위험관리시스템 부재, 2. ‘한국형 중대재해’를 예방하기 위하여 기업 등이 조직적·제도적으로 철저한 안전관리를 이루고, 3. 재해사고가 발생하더라도 안전관리 주체인 경영자에게 형사책임을 묻기 어려운 사회적 인식의 전환과 4. 법인의 경우, 산업안전보건법 처벌 규정이 있지만 처벌이 피해보다 낮고, 5. 현행 형사법체계는 기업의 안전관리 시스템을 관할하고 지배하는 경영자가 산업재해에 관한 인식 전환이 필요하고 안전조직문화가 확립되지 못한 결과로 인한 복합적 원인하도록 하는 법률 근거가 필요하였다.

이러한 근거로 기업 처벌강화와 산업재해 예방효과는 불확실을 재검토하여 2008년의 영국의 기업과실치사법을 기준을 모델로 한국형 중대재해처벌법을 제정하였다.<sup>29)</sup>

29) 영국의 기업과실치사법은 2008년 시행하여 근로자 십만 명 당 산업재해 사망자 수가 기업과실치사법 시행 직후인 2009년 0.5명으로 시행 직전인 2006년 0.7명보다 감소하였다. 2009년 0.5명으로 시행 직전인 2006년 0.7명보다 감소하였다. 2011년부터는 다시 증가하였다. 호주,캐나다도 2003년 형법 개정을 통해 산업재해

중대재해처벌법으로서의 경영책임자의 개념은 상당히 중요한 의미를 지니고 있다. 특히 산업안전보건법에 있어서 산업안전보건 예방의 의무주체로 사업주라는 의미가 들어가 있음에도 사업장에 사망사고가 발생할 경우에는 명확한 사업주의 처벌은 이루어지지 않았다. 지금까지 사업주의 처벌은 사업주를 위하여 업무를 행사하는 자, 즉 안전관리책임자로 선임된 자가 사업주로서의 책임을 부담하였고, 처벌되는 경우는 형법상 업무사 과실로 이루어져 왔으나 직접적인 재해의 책임을 부담하는 경영상의 주체가 처벌되는 경우는 없었다고 볼 수 있다. 앞서 판례에서 설명하였듯이 경영상의 책임주체 즉, 대표이사의 책임을 묻는 법률이나 조문은 구체적으로 명시되지 않아 처벌이 되지 않았다는 것이다.

그러한 입장에서 이번 중대재해처벌법의 경영책임자의 책임은 사업장이나 시민재해를 중심으로 발생하는 중대재해의 직접적인 재해발생에 대한 책임을 묻는 것으로 매우 중요한 의미를 나타내고 있다. 재해 예방의 실효성은 실질적인 경영상의 권한을 가지고 예방조치 따른 인사권과 기업재정의 예산을 가지고 있는 자의 산업안전보건의 예방의식이 있어야 재해를 예방 할 수 있다는 것이다. 다시 말하면 재해에 대한 인식 전환이 이루어져야 사업장의 사고예방이 된다는 단순한 논리에서 나온 법률이지만 경영상의 책임을 행사하는 자는 예방 주체자로서 중요한 역할을 담당하고 있는 것은 사실이다.

그런데 논란이 되는 것은 산업안전보건법 사업주의 의미와 경영책임자와 혼란이 발생하여 사업장에서 예방책임의 주체가 누구인지 어렵다는 의견이 대두 되고 있다.

이 경우에 명확한 해석이 필요한데 산업안전보건법의 사업주는 법인일 경우에는 법인이 사업주가 되는 것이고, 개인 사업주, 즉 소규모회사 같은 개인 사업자가 있으면 개인 사업자가 사업주가 되는 것이다. 다시 말하면 산업안전보건법에서는 처벌규정이 사업주로 되어있어 개인사업자는 사망사고가 발생하면 처벌이 이루어지지만, 법인 경우는 법인에게 처벌이 이루어진다. 따라서 산업안전보건법에서 법인의 처벌은 양벌규정으로만 처벌이 가능하고 법인의 직접적인 권리와 권한 행사가 이루어지는 대표이사등은 처벌이 이루어지지 않는다. 법인의 대표자가 처벌이 되는 경우에는 최근 판례에서 안전관리책임자로 선임되어 있어 안전관리책임자로서 안전보건의 책임을 다하지 못한 책임을 부과하고 있는 정도이다<sup>30)</sup>. 이런 의미에서 중대재

---

에 대한 기업 처벌을 강화하여 기업 처벌강화 이전부터 지속적으로 산업재해 사망자 수가 감소하였지만 처벌 강화로 인한 효과인지는 불명확하다고 볼 수 있다.

30) 대전지방법원 2017.06.13 선고 2017고단1 판결 : 대표이사이면서 안전관리책임자로 선임되어 있어 안전관리 책임자로 처벌이 이루어진 경우이다 화학물질을 다루는 경우에는 자격자가 안전관리책임자가 되어야 하므로 사대표이사가 자격자로서 안전관리책임자가 되어 처벌되어진 사례이다.

해처벌법의 경영책임자 처벌은 넓은 의미에서 사업장의 인식을 전환시키는데 한 축이 될 것이라 본다.

앞으로 안전보건에 관한 법률들에서도 사업주라는 의미보다는 경영책임자라는 명확한 조문으로 재정비하는 것이 혼란을 막는 방법이라고 볼 수 있다.

그런 의미에서 산업안전보건법의 사업주개념도 재정비 할 필요가 있어 의견을 제시한다.

산업안전보건법의 사업주의 일반적인 의무를 살펴보면, 이 법에 의한 산업재해예방을 위한 기준 준수 의무, 노동자에게 안전보건에 관한 정보 제공 의무, 노동자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강장해 예방 의무, 근로조건의 개선을 통하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 노동자의 생명 보전과 안전보건을 유지 증진할 의무, 국가가 시행하는 산업재해예방정책 준수 의무 등으로 나누어져 있고, 추가로 설계·제조·수입·건설하는 자의 의무는 이 법과 이 법에 의한 명령에서 정하는 기준을 준수하고 산업재해발생 방지를 위해 노력하도록 되어 있다.

사업주 책임은 산업안전보건법의 위반에 관한 형사책임 문제와 사업주의 민사책임이 있음을 인정하는 안전조치 미흡, 안전보건교육 미 실시, 불법행위발생 등으로 나누어 볼 수 있는데 산업안전보건법에 나타난 사업주의무를 정리해 보면 실질적인 사업주로서 의무이행의 당사자가 누구인지가 명확하지 않아 논란이 발생하고 있다. 예를 들면, 산업안전보건법에서는 안전조치미흡도 사업주이고, 교육도 사업주이지만 안전관리자가 안전교육도 실시 할 수 있어 교육의 미 실시의 책임은 사업주의 책임을 부여하고 있다. 그러므로 해당 대상업무는 안전관리책임자, 안전관리자, 보건관리자, 총괄책임자등으로 규정되어 있지만 실질적인 안전보건업무와 경영책임자의 업무를 구분하여야 책임을 부과 할 수 있다고 본다. 그러므로 산업안전보건법에서도 경영책임자의 규정을 둘 필요가 있으며, 경영책임자의 업무, 경영책임자의 책임 범위도 정비하여야 한다고 보고 실질적인 기업의 책임을 부과하기 위해서는 경영책임자라는 용어로 재정비해야 할 것으로 보인다.

# 일본의 외국인노동자에 대한 노동안전위생법에 관한 법 정책

이 나경 박사(부산외국어대학교)

I. 들어가며
II. 일본의 외국인노동자에 관한 제도의 변천
III. 외국인노동자를 고용할 때 지켜야 할 법령
IV. 외국인노동자에 대한 안전위생교육
V. 외국인노동자가 직면하고 있는 문제
VI. 외국인노동자가 직면하고 있는 과제
VII. 나가며

## I. 들어가며

일본은 오랫동안 외국인의 단순 노동력을 받아들이지 않는다는 방침을 취해 왔지만, 고령화와 저출산, 그리고, 아시아 각국의 생산력 향상에 따라, 외국인노동자의 단순 노동력을 이용하지 않으면, 그 생산력이나 국제경쟁력을 유지할 수 없는 상황이였다. 그래서, 표면적으로는 단순 노동력의 수용이 아니라, 재류 자격의 확대(일본 계인의 수용, 기능실습제도 등)라는 것을 통하여, 실질적으로는 외국인의 단순 노동력을 받아 들여왔다. 그 결과, 외국인노동자는 해마다 증가하였다. 예를 들어, 2008년 외국인노동자 수 48만명에서, 2020년 12월 출입국재류관리청이 발표한 외국인노동자 수는 약 172만명에 이르고 있다.<sup>31)</sup> 또한, 전체 취업자에서 차지하는 비율<sup>32)</sup>도 0.8%에서 2.2%로 상승하였다.<sup>33)</sup>

이렇게 외국인노동자가 일본 노동 시장에서 차지하는 비율이 점차 커지고 있다. 그러나, 외국인노동자는 일부 전문적·기술적 분야의 노동자를 제외하고, 일본인 노동자가 싫어하는 위험하고 저임금 직장에서 취업하고 있는 경우가 많아서, 외국인 노동자가 취업하고 있는 직장에서는 다양한 문제가 발생하고 있다.

31) 厚生労働省 「外国人雇用状況」(2021年1月29日).

32) 비율은 외국인근로자 수 ÷ 취업자 수.

33) 総務省 「労働力調査」(2019年); 厚生労働省 「外国人雇用状況」(2019年).



따라서, 본 발표에서는 노동시장에서 일어나고 있는 변화 중, 인력 부족으로 인하여 증가를 보이고 있는 외국인노동자에 대한 노동안전위생법을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 일본의 외국인노동자에 관한 제도의 변천

일본의 외국인노동자 수용에 관한 경위를 보면,<sup>34)</sup> 1980년대 후반부터 1990년대 전반에 걸쳐, 일본 경제사회의 국제화의 진전에 수반하여, 외국인노동자가 증가하였다. 그 배경으로서 버블경제 하에서의 기업의 인력 부족의 심화, 엔고, 그리고, 인근 아시아와의 경제적 격차 확대에 따른 국가를 초월한 노동 이동 등을 들 수 있다. 한편, 단순노동 분야에서의 대량 불법 취업 외국인의 문제가 표면화되면서, 해당 분야에 대한 외국인노동자의 수용이 논의된 바 있다.

이러한 가운데, 1990년부터 개정 출입국관리법이 시행되어, 전문적인 기술과 기능을 갖춘 외국인노동자의 재류 자격이 정비되었다. 이로써 ‘법률·회계사무’, ‘의료’, ‘연구’, ‘교육’, ‘인문지식·국제업무’, ‘기업 내 전근’ 등 6개 취업에 관한 새로운 재류 자격이 창설되었다. 아울러, 1982년 이후 자리매김한 기술연수생은, 동법 개정에 의해 ‘연수’의 재류 자격으로 자리잡았다. 동 자격은, 1993년에, 연수에 의해 일정 수준 이상의 기술 등을 습득한 외국인이 연수 종료 후에 연수를 받은 기관과 새로운 계약을 체결함으로써, 한층 더 기술 습득이 가능한 ‘기능실습제도’가 되었다.

또한, 최근에는 특히 ‘고도외국인재’의 수용 확대를 추진해 오고 있다. 예를 들어, 고도외국인재의 영주허가 신청에 필요한 재류 기간을 단축하는 ‘고도외국인재 그린카드(高度外国人材グリーンカード<sup>35)</sup>)’ 창설, ‘고도인재 포인트제(高度人材ポイント制<sup>36)</sup>)’ 재검토, 그리고, 일본에서의 취업 희망자(유학생 등)와 채용 의욕이 높은 기업 측의 매칭 지원 등이 이루어지고 있다.

2018년 6월에는, 일정한 전문성·기능을 가지고 있어, 별도의 훈련 없이 바로 투입될 수 있는 외국인노동자를 폭넓게 받아들이는 구조로서, 정말로 필요한 분야에만 한하여, 이민 정책과는 다른 외국인노동자의 수용을 확대하기 위해서 “경제재정은

34) 法務省「出入国管理基本計画(第2次)」(2000); 法務省入国管理局「出入国管理(白書)」(2003); 法務省入国管理局「出入国管理法令研究会」(2000).

35) <https://lawoffice-yokoyama.com/highskill/japangreencard/>

36) [https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact\\_3\\_index.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/newimmiact_3_index.html)

영과 개혁의 기본방침 2018<sup>37)</sup>”에 따라 새로운 재류 자격이 창설되었다. 동 기본방침에 따라, 2018년 11월에는, 새로운 재류 자격으로 ‘특정 기능’을 창설하는 것을 내용으로 하는 출입국관리법 개정 법안을 국회에 제출했다. 국회 심의 후, 동 법안은, 2018년 12월 8일에 성립되었다<sup>38)</sup>. 동법은 2019년 4월부터 시행되어, 정부령 및 운영요령 정비, 특정 기능에 관한 양국 간 결정의 서명·합의, 지방에서의 설명회 등의 홍보 활동 등이 이루어지고 있다.

## 1. 기능실습생

기능실습생도 외국인노동자에 포함된다. 따라서 법무성·후생노동성 “기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생의 보호에 관한 기본방침<sup>39)</sup>”에서 규정하고 있는 시책에 유의하면서, 실효성 있는 기술이나 기능 등의 습득을 도모할 수 있도록 임하는 것이 요구된다.

기능실습생은, 처음으로 일본에 오는 경우가 많아서, 일본의 법령이나 노동규칙에 관한 지식을 없는 경우가 대부분이다. 그래서, 이것을 이용한 악질 기업이, 열악한 노동환경 하에서 기능실습생을 반강제적으로 일을 시키는 사안도 전해지고 있다. 예를 들어, 기능실습생에 대해서 최저임금 이하의 급여 밖에 지불하지 않고, 잔업수당도 지불하지 않았던 사례<sup>40)</sup> 등, 일부의 악질적인 기업의 실태가 보고된 적이 있다.

현재는 “외국인 기능실습의 적정한 실시 및 기능실습생 보호에 관한 법률<sup>41)</sup>”의 시행에 따라, 법령 위반 시의 통보 창구나, 노동기준법 위반 시의 교육 등의 체제 정비가 요구되고 있다. 그러나, 실제로는 기능실습생에게 통보를 주저하게 하는 기업이 존재하는 것도 사실이다. 기능실습생을 고용하는 사용자는, 법령에 비추어 적절한 고용환경을 제공해야 한다는 점에 유의해야 할 것이다.

## 2. 고도인재 포인트제 도입

---

37) 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2018-少子高齢化の克服による持続的な成長経路の実現」(2018年6月15日).

38) 아울러 외국인노동자의 수용·공생을 위한 종합대책은, 2018년 12월 25일에 결정되었다.

39) 「技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する基本方針」(2017年4月7日, 法務省·厚生労働省告示 第1号)

40) 朝日新聞デジタル「技能実習生に給料未払い・過重労働 複数社の処分検討」(2019年11月15日).

41) 「外国人の技能実習の適正な実施及び技能実習生の保護に関する法律」(2016年11月28日, 法律第29号).

최근에는 고도인재의 획득이 일본뿐만 아니라 세계 각국에 있어서 큰 과제가 되고 있다.

일본에서는, 2008년 6월, “경제재정개혁의 기본방침 2008<sup>42)</sup>” 에서 고도인재 수용 확대 방침을 제시하였다. 그리고, 2008년 7월, 산관학노(産官学労)로 구성된 고도인재 수용 추진회의(高度人材受入推進会議)에서는, 외국 고도인재 수용 추진을 위한 기본전략(外国高度人材受入推進のための基本戦略)을 정리하였다. 그중에서 ‘포인트제 도입’에 의한 ‘고도인재 우대 제도의 창설’ 등이 포함되어 있었다. 이것을 이어받아, 2012년 5월부터 ‘고도인재 포인트제’의 운용이 개시되게 되었다.<sup>43)</sup>

2013년 12월에는, 인정요건 및 우대조치의 재검토가 이루어져<sup>44)</sup>, 2015년 4월에는, 새롭게 재류 자격 ‘고도전문직’이 도입되었다.<sup>45)</sup> 나아가 2017년 4월에는, 인정요건 및 우대조치를 다시 재검토하여, ‘고도인재 그린카드<sup>46)</sup>’의 창설 등이 이루어졌다.

### 3. 기술·기능을 가진 외국인노동자의 재류 자격

‘고도인재 포인트제’와 병행하면서, 기술·기능을 가진 외국인의 수용 체제를 정비하였다. 2006년에는, 출입국관리법의 특례 조치가 전국적으로 전개됨에 따라, 외국인 연구자 및 외국인 정보처리 기술자의 수용 촉진을 위해, 재류 자격 ‘특정 활동’이 규정되었다. 그 재류 기간의 상한에 대해서는, 3년에서 5년으로 연장되었다.

그리고, 2015년에는, 일본 국내 기업에서 사업을 경영·관리하는 외국인을 폭넓게 영입하기 위해, 기존의 ‘투자·경영’의 재류 자격을 ‘경영·관리’로 변경하고, 외국 자본과의 연계 요건이 불필요해졌다.

42) 内閣府「経済財政改革の基本方針 2008について」(2008年6月27日).

43) 당시의 재류 자격은 ‘특정 활동’이다.

44) 연수입 기준의 완화(고도학술연구활동의 최저 연수입 기준의 철폐 등), 자격에 의한 가산 등의 평가 항목의 추가(연구 실적이 1개의 경우 15점→20점 등), 가사사용인이나 부모의 대동에 필요한 연수입 요건의 인하(각각 15,00만엔→1,000만엔, 1000만엔→800만엔 등) 등.

45) ‘고도전문직 1호’는, 종전 특정 활동의 재류 자격에 따라 운영해 온 ‘고도인재 포인트제’의 요건을 인계 받아, 학력, 직업 경력, 연수입의 항목별로 정한 포인트의 합계가 70점 이상일 것, ‘고도전문직 2호’는, 포인트 합계가 70점 이상일 것 외에 고도전문직 1호의 재류 자격을 가지고 일본에 3년 이상 재류하는 것 및 선량한 것이다. 고도전문직 2호에 대해서는, 고도외국인재로서의 활동을 계속 6개월간 이상 하지 않고 재류하는 것이 재류 자격 취소 사유로 되어 있는 것 외에, 소속기관(근무처 등)을 법무대신에게 신고할 의무가 있는 등, ‘영주자’에게는 없는 제약이 부과되고 있는 한편, 일정한 조건 하에서의 부모나 가사사용인 대동 등 ‘영주자’에게는 인정되지 않는 출입국관리상의 우대조치가 있다.

46) 고도인재 포인트로서 70점 이상의 고도 외국 인재로서 인정된 사람에 대해서, 영주허가에 필요한 재류 기간을 5년에서 3년으로 단축. 고급 외국 인재 중에서도 특히 고도인재로 인정되는 자(80점 이상의 포인트로 인정된 자)에 대해서는 영주허가에 필요한 재류 기간을 5년에서 대폭 단축하여 1년으로 한다.

또한, 전문적·기술적 분야에서의 외국인재의 수용 요구에 유연하게 대응한다는 관점에서, 종래의 ‘기술’ ‘인문지식·국제업무’의 구분을 개정하여, 포괄적인 재류 자격 ‘기술·인문지식·국제업무’로 일원화하였다.

#### 4. 외국인 유학생의 재류 자격

외국인 유학생에 관한 재류 자격에 대해서 재검토가 이루어졌다. 1983년 ‘유학생 수용 10만명 계획’<sup>47)</sup>의 책정 이후, 외국인 유학생 수용을 추진하였다. 그러나, 불법 취업자 또는 불법 잔류자 등의 문제가 발생함에 따라, 1990년 개정 출입국관리법 시행에 따라, 기존의 유학 외에 취학 재류 자격이 정비되었다.<sup>48)</sup> 이후 다시 취학을 유학의 한 단계로 삼는다는 관점에서 유학으로 일원화하였다.<sup>49)</sup> 이때 외국인 유학생의 자격 외 활동에 대해서는, 원칙적으로 주 28시간 이내의 포괄적인 허가로 기준이 완화되었다.<sup>50)</sup>

또한, 외국인 유학생이 졸업 후에 일본 국내 취업을 쉽게 하도록 대처를 강구하고 있다. 예를 들어, 2008년 7월의 “유학생 30만명 계획<sup>51)</sup>”에서, 산학관(産学官)의 제휴에 의한 취직 지원이나 수용, 재류 기간의 재검토 등, 유학생을 사회 전체적으로 받아들이는 것을 추진하였다. 이에 따라, 재류 상황에 문제없이 취업 활동을 계속할 수 있도록 대학 등의 추천이 있는 경우에는, 유학생이 졸업 후의 취업 활동 기간을 최장 180일에서 1년으로 연장하는 것 등의 조치가 2009년 4월부터 시행되었다.<sup>52)</sup> 그리고, 2019년 5월 30일에는, 일본의 대학 졸업 유학생이 일본어 능력을 살린 업무에 종사하는 경우는, 재류 자격 ‘특정 활동’에 의한 입국·재류를 인정하게 되었다.

47) 1983년 6월, ‘21세기에 유학생 정책 간담회’를 설치하여, 당시 프랑스 수준(약 10만명)의 유학생을 받아들이기 위해 유학생 정책을 종합적으로 추진하도록 내각총리대신 및 문부대신에게 제언하였다.

48) 総務省「外国人の受入れ対策に関する行政評価・監視」(2013).

49) 法務省入国管理局「留学生受け入れに関する施策の実施状況について」(2009年10月).

50) 이전에는 허가가 필요하였다. 또한, 자격 외 활동에 대해서는, 1990년에는 사전에 허가를 받아 자격 외 활동(1일 4시간 이내)이 인정되었으며, 1998년에는 허가 관련 취급 변경(4시간/일까지→28시간/주까지)이 이루어졌다(総務省(2013),

51) 文部科学省「『留学生30万人計画』骨子の策定について」(2008年7月29日),

52) 아울러 유학생이 일본 기업으로의 취직을 목적으로 재류 자격 변경 허가 신청을 하는 경우, 제출 서류 간소화 및 심사 기간 단축도 이루어졌다.

## 5. 새로운 재류 자격 ‘특정 기능’

2019년 4월, 개정 출입국관리법이 시행되면서, 재류 자격제도 ‘특정 기능’ 이 창설되었다. 이것은 부족한 인재를 확보해야 할 산업 분야에 속하는 상당 정도의 지식 또는 경험을 필요로 하는 업무에 종사하는 외국인 전용의 재류 자격(특정기능 1호)과, 동 분야에 속하는 숙련된 기능을 필요로 하는 사무에 종사하는 외국인 전용의 재류 자격(특정기능 2호)으로 이루어진다.<sup>53)</sup>

2019년 6월에는, “외국인노동자의 수용·공생을 위한 종합적 대응책의 충실화에 대하여” 를 정리하였다.<sup>54)</sup> 거기에는 ① 외국인노동자의 원활하고 적정한 수용 촉진으로서, 취업을 희망하는 외국인 인재와 지역 기업과의 매칭 지원 ② 공생 사회 실현을 위해 수용하는 환경 정비로서, 지방공공단체 등에 대한 지원을 실시하는 ‘외국인 공생 센터(外国人共生センター<sup>55)</sup>)’ 의 설치, ③ 유학생 등의 국내 취업 등의 촉진으로서, 유학생의 다양성에 따른 채용 프로세스 및 채용 후의 대우의 다양화를 추진하기 위한 모범 사례 구축과 수평적 전개 등이 포함되었다. 이 방향에 따라, 2019년 연말에 ‘외국 인재의 수용·공생을 위한 종합적 대응책(外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策)’ 을 개정하였다.

## Ⅲ. 외국인노동자를 고용할 때 지켜야 할 법령

후생노동성이 공표한 “외국인노동자의 고용관리 개선 등에 관하여 사용자가 적절히 대처하기 위한 지침<sup>56)</sup>(이하 ‘지침’ 이라 함)” 이 있다. 이 지침에는, 아래와 같이 외국인노동자를 고용할 때에 사용자가 강구하여야 할 법령이나 규칙들을 열거하고 있다.

### 1. 노동안전위생 관련

53) 대상이 되는 산업은 ①개호, ②빌딩클리닝, ③소형재산업, ④산업기계제조업, ⑤전기·전자정보 관련 산업, ⑥건설, ⑦조선·선박 공업, ⑧자동차정비, ⑨항공, ⑩숙박, ⑪농업, ⑫어업, ⑬음식료품제조업, ⑭외식업 등 14개 업종이다. 14개 분야 중, ⑥건설, ⑦조선·선박 공업만 특정기능 2호의 수용이 가능하다.

54) 「外国人材の受入れ・共生のための総合的対応策の充実について」(2019년6월18일)

55) 외국인의 고용촉진에 대하여, 출입국재류관리청, 법테라스, 인권옹호기관, 헬로워크, 사증상담창구, JETRO 등의 관계부문을 집약하여, 지원책을 일괄적으로 실시할 수 있도록 하였다.

56) 「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」(2007년8월3일, 厚生労働省告示 第2716号, 2017년 11월 1일 최종개정).

우선, 노동계약법 제5조에서, “사용자는, 노동계약에 따라, 노동자가 그 생명, 신체 등의 안전을 확보하면서 노동할 수 있도록 필요한 배려를 하여야 한다” 고 규정하고 있다.<sup>57)</sup> 또한, “직장에서 노동자의 안전과 건강을 확보하는 것과 동시에 쾌적한 직장환경의 형성” 을 목적으로 노동안전위생법이 제정되어 있다.<sup>58)</sup>

즉, 사용자는, 노동재해를 방지하기 위하여 노동안전위생법에 정해진 최저기준을 지킬 뿐만 아니라, 쾌적한 직장환경을 조성하고, 노동조건을 개선하여, 노동자의 안전과 건강을 지켜야 한다. 마찬가지로, 노동자도 노동재해를 방지하기 위하여 필요한 사항을 지키고, 사용자 등이 실시하는 노동재해 방지의 조치에 협력하도록 노력하여야 한다.

특히, 외국인노동자의 고용관리 개선 등에 관하여 사용자가 강구하여야 할 필요한 조치는 아래와 같다.

### 1) 안전위생교육의 실시(지침 제4-3-1)

사용자는 외국인노동자에게 안전위생교육을 실시하는 경우에는, 특히, 업무상 사용하는 기계설비, 안전장치 또는 보호구의 사용방법 등을 정확하게 이해되도록 해야 한다. 예를 들어, 통역이나 매뉴얼 등을 사용하여 외국인노동자가 그 내용을 이해할 수 있는 방법으로 실시하는 것이 중요하다.

### 2) 노동재해 방지를 위하여 일본어 교육 실시 및 노동재해 방지에 관한 표식, 게시 등 (지침 제4-3-2 및 제4-3-3)

사용자는, 외국인노동자가 노동재해 방지를 위한 지시를 이해할 수 있도록, 필요한 일본어 및 기본적인 그림·도표 등으로 습득할 수 있도록 노력하는 것과 동시에, 사업장 내에서 노동재해 방지에 관한 표식이나 게시에 있어서는, 일러스트 등을 이용하여 외국인노동자가 이해할 수 있도록 하여야 한다.

### 3) 건강진단 실시 및 건강지도·건강상담 실시(지침 제4-3-4 및 제4-3-5)

57) 労働契約法 第5条(労働者の安全への配慮)：使用者は、労働契約に伴い、労働者がその生命、身体等の安全を確保しつつ労働することができるよう、必要な配慮をするものとする。

58) 労働安全衛生法 第一条(目的)：この法律は、労働基準法と相まって、労働災害の防止のための危害防止基準の確立、責任体制の明確化及び自主的活動の促進の措置を講ずる等その防止に関する総合的計画的な対策を推進することにより職場における労働者の安全と健康を確保するとともに、快適な職場環境の形成を促進することを目的とする。

노동안전위생법 등의 규정에 따라, 일본인 노동자와 같이, 외국인노동자에 대해서도 건강진단을 실시하여야 한다. 그 실시에 있어서는, 사용자는, 건강진단의 목적이나 내용을 외국인노동자가 이해할 수 있는 방법으로 설명하도록 노력하지 않으면 안 된다.

또한, 산업의나 위생관리자 등을 활용하여 외국인노동자에 대해서 건강지도나 건강상담을 실시하도록 노력하는 것도 요구되고 있다

#### 4) 노동안전위생법 등 관계 법령의 주지(지침 제4-3-6)

게다가 노동안전위생법 등 관계 법령의 규정에 따라, 외국인노동자에게 그 내용을 주지하도록 요구하고 있다. 주지에 있어서는 매뉴얼 등을 이용하여 외국인노동자가 충분히 이해할 수 있도록 배려할 필요가 있다. 현재, 사진을 찍어서 간단한 설명만 덧붙이면 만들 수 있는 매뉴얼 작성용 앱 등도 널리 활용되고 있다.

## 2. 보험 관련

#### 1) 제도의 주지 및 필요한 수속의 이행(지침 제4-4-1)

사용자는, 고용 시, 외국인노동자에게, 고용보험·산재보험·건강보험·후생연금보험 등 노동·사회보험과 관련되는 법령이나 급부에 관한 청구 수속에 대하여 이해할 수 있도록 설명하고, 필요한 보험 관계 수속을 실시하지 않으면 안 된다

#### 2) 보험급부 청구 등에 대한 지원(지침 제4-4-2)

외국인노동자가 이직하는 경우에는, 외국인노동자 본인의 고용보험 피보험자 이직표의 교부 등, 필요한 수속을 실시하여야 하며, 실업 등 급부수급에 필요한 공공 직업안정소 창구를 안내하는 등, 필요한 서포트에 노력하여야 한다.

또한, 외국인노동자에게 노동재해가 발생했을 경우에는, 산재보험 급부 청구에 필요한 지원을 하는 것도 마찬가지이다.

게다가, 후생연금보험의 가입 기간이 6개월 이상인 외국인노동자가 귀국하는 경우에는, 가입 기간에 따른 탈퇴일시금에 관한 안내 및 연금사무소 등의 창구 등에 대한 정보를 전하는 것이 요구되고 있다. 모국으로 귀국한다는 것이 전제되는 외국

인노동자의 탈퇴일시금은, 일본에서 일한 기간에 따라 금액은 다르지만, 1개월분 이상의 급여에 상당하는 금액이 환급되는 경우도 드물지 않다.

### 3. 적절한 인사관리, 교육훈련, 복리후생 등

#### 1) 생활지도 등(지침 제4-5-2)

사용자는, 외국인노동자가 일본 사회에 자연스럽게 적응할 수 있도록 하기 위해, 외국인노동자에게 일본어 교육 및 일본의 생활 습관, 문화, 풍습, 고용 관행 등에 대하여 이해를 깊게 하기 위한 지도를 실시하는 것과 동시에, 생활상 또는 직업상의 상담에 응하도록 하는 것도 요구되고 있다.

예를 들어, 일본어 교육은 주민센터에서 열리고 있는 외국인을 위한 일본어 교실 등의 공공 서비스를 활용하는 것도 하나의 방법이다. 그리고, 고용 기업의 부담을 최소한으로 억제하기 위해서는 제일외국인을 서포트하는 자원봉사 단체 등과 제휴하는 방법도 생각할 수 있다.

#### 2) 교육훈련 실시 등(지침 제4-5-3)

외국인노동자가 재류 자격의 범위 내에서, 그의 능력을 유효하게 발휘하면서 취업할 수 있도록, 사용자는, 외국인노동자에게 적절한 교육훈련을 실시하거나, 그 외의 필요한 조치를 실시하도록 노력하여야 한다.

예를 들어, 불만이나 상담 체제의 정비, 모국어로의 연수 실시 등 일하기 쉬운 직장환경의 정비 등이 이것에 해당한다. 이때 외국인노동자로부터 상담을 받았을 경우에는, 일본인 이상의 케어를 실시하는 마음가짐이 필요하다. 생활에서부터 취업에 이르기까지 다양한 점에 대하여 외국인노동자가 솔직하게 상담할 수 있는 관계 구축을 평소에도 의식해 두는 것이 외국인 고용을 성공시키기 위한 열쇠가 될 것이다.

#### 3) 복리후생 시설(지침 제4-5-4)

복리후생에 대해서는, 외국인노동자를 위하여 숙박시설을 확보하도록 노력하고, 급식, 의료, 교양, 문화, 체육, 레크리에이션 등의 시설 이용에 대하여, 일본인 노동



자와 마찬가지로 외국인노동자에게도 충분한 기회가 보장되도록 노력해야 한다.

외국인노동자와 일본인 노동자를 차별하는 것은 물론 피하지 않으면 안 된다. 그러나, 외국인이기 때문에 더욱 배려할 필요는 있다. 예를 들어, 재류 절차나 그에 따른 직무 내용, 식생활이나 종교상의 이유로 인한 일하는 방식의 차이 등이 이에 해당한다. 일본인 노동자 쪽에서 보면, ‘외국인을 특별히 취급하고 있다’ 라고 생각할 수도 있을 것이다. 하지만, 양자에 대해 충분한 설명을 실시하고, 일하는 방식의 균형을 잘 잡으면서, 전 노동자가 납득하도록 유의해야 한다.

#### 4) 귀국 및 재류 자격 변경 등의 지원(지침 제4-5-5)

외국인 고용에 관해서 불가결한 것이 재류 절차이다. 사용자는, 그 고용하는 외국인노동자의 재류 기간이 만료되는 경우, 해당 외국인노동자의 고용 관계를 종료하고, 귀국을 위한 제반 절차에 관한 상담이나 기타 필요한 지원을 위해 노력해야 한다(지침 제4-5-5-가). 또한, 외국인노동자의 재류 자격을 변경하거나, 재류 기간을 갱신할 때에도, 그 절차를 수행할 수 있도록 근무시간의 배려나 그 외 필요한 지원을 하는 것이 요구된다(지침 제4-5-5-나).

그런데, 재류 절차를 수행하기 위해서 입국관리국에 가서 신청을 해야 되는데, 이때 근무시간으로 취급으로 할 것인지, 아니면, 유급 휴가로 취급할 것인지는, 사전에 명확히 해 둘 필요가 있다. 이러한 재류 절차에 대한 기업의 대응은 다양하다. 중요한 것은, 처음에 명확한 방침을 결정해 두고, 이후에는 그 방침에 따르도록 하는 것이 좋을 것이다. 함부로 규칙 변경을 하면, 외국인노동자의 이해를 얻지 못하고, 뜻밖의 문제로 발전할 수 있으므로 주의해야 할 것이다.

#### 5) 해고 예방 및 재취업 지원(지침 제4-6)

사용자는, 사업 규모의 축소를 실시하는 경우라도, 외국인노동자에 대해서 안이한 해고 등을 실시하는 것은 인정되지 않는다. 부득이하게 해고를 실시하는 경우 재취업을 희망하는 외국인노동자에 대해서는, 관련 기업에의 알선, 교육훈련 실시, 구인정보의 제공 등, 해당 외국인노동자의 재류 자격에 따른 재취업을 할 수 있도록 필요한 지원을 하도록 노력하여야 한다.

출입국관리법 제22조의4에 따르면, 외국인노동자의 경우에는, ‘재류자격취소제도’ 라는 것이 있다. 이 제도는 현재 부여된 재류 자격에 해당하는 활동을 3개월 이상 하지 않으면 재류 자격이 취소되는 것이다. 따라서, ‘기술·인문지식·국제업무

’ 등의 재류 자격인 경우에는, 퇴직 후 3개월 이내에 재취업하지 못하면 귀국을 할 가능성이 발생한다. 외국인노동자에게 있어서 퇴직은, 일본인 이상으로 매우 심각한 문제가 될 수 있기 때문에, 부득이하게 해고 등을 실시할 때는, 마지막까지 재취업을 지원하는 것이 문제 회피를 위해서도 중요하다.

#### 5. 외국인노동자의 고용상황의 신고(지침 제5-2 및 제5-3)

새로운 외국인노동자를 고용했을 경우나, 고용하고 있는 외국인노동자가 이직할 경우에는, 사용자, 해당 외국인노동자의 재류 카드의 내용<sup>59)</sup>을 확인하여야 한다. 또한, 재류 카드 내용의 확인은, 고용 시에는 원칙적으로 고용한 날이 속하는 달의 다음 달 10일까지, 이직 시에는 원칙적으로 이직한 날의 다음 날부터 기산하여 10일 이내에 고용처 기업을 관할하는 공공직업안정소에 신고하여야 한다.

### IV. 외국인노동자에 대한 안전위생교육<sup>60)</sup>

“출입국관리법 및 법무성 설치법의 일부를 개정하는 법률<sup>61)</sup>” 은, 2018년 12월 14일에 공포되어, 일부 규정을 제외하고, 2019년 4월 1일부터 시행되었다. 동법에 따라, “특정 기능의 재류 자격과 관련된 제도의 운용에 관한 기본방침<sup>62)</sup>” 에 의해, 재류 자격 ‘특정 기능’ 이 창설되어, 인재를 확보하기 어려운 상황에서 외국인노동자에 의해 부족한 인재를 확보할 수 있게 되었다.

그러나, 외국인노동자는 일반적으로 일본어나 일본의 노동 관행에 익숙하지 않아서, 향후 재류외국인의 증가가 예상되고 있는 가운데, 외국인노동자를 사용하는 사업장에서는, 외국인노동자의 안전위생확보를 위하여 적절하고 유효한 안전위생교육을 실시할 것이 요구되고 있다.

이러한 상황을 토대로 하여, “안전위생교육 및 연수 추진에 대하여<sup>63)</sup>” 의 일부를

59) 재류카드 확인 내용은, 성명, 재류자격, 재류기간, 생년월일, 성별, 국적·지역, 고용보험 피보험자 자격취득신고서 또는 고용보험 피보험자 자격상실신고서에 기재해야 할 사항 등이다.

60) 厚生労働省労働基準局長「外国人労働者に対する安全衛生教育の推進等について」(2019年3月28日).

61) 法務省出入国在留管理庁「出入国管理及び難民認定法及び法務省設置法の一部を改正する法律」(2018年 法律 第102号).

62) 法務省出入国在留管理庁「特定技能の在留資格に係る制度の運用に関する基本方針について」(2018年12月25日 閣議決定).

63) 厚生労働省「安全衛生教育及び研修の推進について」(1991年1月21日 基発 第39号).

아래 1과 같이 개정하여, 외국인노동자에 대한 필요한 안전위생교육 및 연수 추진을 도모하도록 하였다. 또한, 사용자단체 등에 대해 이 취지를 주지하고, 안전위생단체 등에 대해 필요한 안전위생교육 및 연수 추진을 도모하고자 하였다.

또한, 위험하거나 유해한 업무에 대하여, 외국인노동자에 대한 안전위생교육에서 사용자가 특히 유의해야 할 사항을 아래 2와 같이 정리하였다. 또한, 외국인노동자를 사용하는 사용자가 적절히 실시하도록 주지 및 지도에 관한 사항을 아래 3에 정리하였다.

## 1. 외국인노동자의 안전위생교육 및 연수 추진 등

외국인노동자는, 일반적으로 일본어나 일본의 노동 관행에 익숙하지 않기 때문에, 외국인노동자에 대해 안전위생 교육을 실시할 때는, 해당 외국인노동자의 모국어 등을 이용하거나, 시청각 교재를 이용하는 등, 해당 외국인노동자가 그 내용을 확실히 이해할 수 있는 방법에 의해 실시해야 한다. 특히, 외국인노동자가 사용하는 기계, 원재료 등의 위험성 등의 위험성 또는 유해성 및 이러한 취급방법 등이 확실히 이해되도록 유의해야 한다. 아울러 사업장 내에서의 노동재해 방지에 관한 표지, 게시 및 표시 등에 대해서는, 도해 등을 이용하여 모국어로 주의 환기어를 표시하는 등, 외국인노동자가 그 내용을 이해할 수 있도록 하는 동시에, 해당 내용이 확실히 이해되도록 유의해야 한다. 구체적인 대응은 다음과 같다.

### 1) 리스크평가 실시

외국인노동자가 종사하는 업무와 관련한 기계설비, 원재료, 작업환경, 작업방법 등에 기인하는 위험성 또는 유해성 등의 조사(리스크 평가)를 실시할 때는, 일반적으로 외국인노동자가 일본어로 표시된 작업표준 등을 이해하기 어려운 것을 감안하여 리스크를 파악해야 한다.

해당 리스크 평가 결과에 따라, 위험을 낮추기 위한 기계설비 등을 재검토하는 조치를 강구한 후, 외국인노동자에게 안전위생교육을 실시하여야 한다.

### 2) 안전위생교육 준비

모국어로 번역된 교재, 시청각 교재 등, 리스크 평가 결과에 따라 정리한 안전위생교육 내용에 적합한 교재를 입수, 정비해야 한다.

교재로서는, 후생노동성 홈페이지에 게재된 자료 외에, 공익재단법인 국제연수협력기구, 외국인기능실습기구, 일반재단법인 국제건설기능진흥기구 등의 자원을 활용할 수 있을 것이다.

### **3) 안전위생교육 실시 및 후속 조치**

외국인노동자의 일본어의 이해 정도를 파악하고, 시청각 교재 등을 활용하여, 신호, 표식, 게시 및 표시 등에 대해서 교육한다. 또한, 안전위생교육 실시책임자의 관리 하에서, 해당 외국인노동자와 같은 언어를 구사할 수 있는 일본어가 능숙한 노동자(해당 외국인노동자와 같은 나라, 지역 출신의 상사나 선배 노동자 등)에 의한 통역이나, 교육 보조자 등에게 의뢰하여 실시하는 것이 바람직하다. 또한, 안전위생교육의 이해도를 확인하면서, 지속적으로 교육을 반복하는 것이 바람직하다.

### **4) 노동재해 방지를 위한 일본어 교육 등의 실시**

외국인노동자가 노동재해 방지를 위한 지시, 주의 환기 등을 이해할 수 있도록 하기 위하여, 필요한 일본어 및 기본적인 신호 등을 습득시키도록 노력해야 한다.

### **5) 노동안전위생법 등 관계 법령의 주지**

노동안전위생법 등 관계 법령이 정하는 바에 따라 해당 법령의 내용을 주지해야 한다. 그때 외국인노동자가 그 내용을 이해할 수 있는 자료를 사용하는 등, 외국인노동자의 이해를 촉진하기 위해 필요한 배려를 하도록 노력해야 한다. 특히, 노동안전위생법 등에서 정하는 건강진단, 면접지도 및 심리적인 부담의 정도를 파악하기 위한 검사의 실시에 대해서는, 이러한 목적·필요성 등에 대해서도 해당 외국인노동자가 이해할 수 있는 방법으로 설명하도록 노력한다.

### **6) 파견노동이 인정되는 업종에서의 유의사항**

파견노동자에 대한 안전위생교육을 필요충분한 내용 및 시간을 갖고 실시하기 위해, 파견원 사업장과 파견처 사업장이 충분히 연락·조정하는 것이 바람직하다. 파견 노동이 행해지는 경우, 파견노동자인 외국인노동자에 대한 고용 시 교육은 파견원 사용자의 책임이다. 파견처 사용자와의 협의에 의해, 고용 시의 안전위생교육 실

시를 파견처 사용자에게 위탁하는 경우, 파견원 사용자는 파견처 사용자로부터 보고를 받아서 안전위생교육 실시상황을 확인하여야 한다. 또한, 해당 교육을 실시할 때는 파견처의 안전위생 사정에도 유의해야 한다.<sup>64)</sup>

## 2. 외국인노동자의 위험 또는 유해한 업무와 관련된 안전위생교육

사용자는 외국인노동자를 위험 또는 유해한 업무에 종사시킬 경우에는, “안전위생교육 등 추진 요강(安全衛生教育等推進要綱)”에 기초하여, 해당 위험 또는 유해한 업무에 따른 노동재해 발생의 우려와 그 방지대책 등에 대하여 정확하게 이해시켜야 한다. 그리고, 아래의 사항에 대해서도 충분히 이해시킬 필요가 있다.

- ① 전도 재해를 방지하기 위해, 정리정돈 등을 통한 안전한 작업 바닥 유지, 위험 장소의 표시, 난간이나 미끄럼 방지의 사용방법 및 적설 시에 미끄러지지 않는 신발이나 안전한 보행방법
- ② 높은 곳에서 작업에 종사하게 할 경우, 작업절차 및 그 의미, 추락제지용 기구의 적절한 사용방법 및 승강설비의 적절한 사용방법
- ③ 기계설비, 차량계 건설기계 등에 의한 끼임·말림, 격돌, 끊김 등의 우려가 있는 작업에 종사하게 할 경우에는, 작업절차 및 그 의미, 안전장치의 적절한 사용방법 및 출입금지 등에 관한 게시
- ④ 화학물질 취급작업에 종사하게 하는 경우에는, 해당 화학물질의 위험성 또는 유해성 및 취급방법, 호흡용 보호구나 화학방호장갑 등의 보호구의 적절한 사용방법, 국소배기장치 등의 환기장치 적절한 사용방법
- ⑤ 석면을 포함한 건축물 등의 해체 등의 작업에 종사하게 하는 경우에는, 석면의 유해성 및 해당 함유품의 취급방법 및 호흡용 보호구 등의 적절한 사용방법
- ⑥ 도쿄전력 후쿠시마 제1원자력 발전소나 사고로 인한 폐기물 등 처분 사업장에서 이루어지는 방사선 업무 및 제염 특별지역 등에서 이루어지는 제염 등의

64) 특정 기능 외국인노동자는 원칙적으로 직접 고용되지만, 농업분야 및 어업분야에서는 노동자 파견이 인정된다는 점 등에 유의할 필요가 있다.

업무에 종사하게 하는 경우에는, 전리방사선의 생체에 미치는 영향, 피폭선량의 관리방법, 설비나 보호구 사용을 포함한 기기 취급방법, 건강관리의 필요성 등

- ⑦ 하계기간의 야외작업 등 여름철 환경에서의 작업에 종사하게 하는 경우에는, 열사병의 증상, 세세한 소금·수분 보급 등 예방방법이나 응급조치 등 긴급시의 대처 등.

그리고, 후생노동성은, 특정 산업 분야의 주요 안전위생상의 유의점을 내용으로 하는 시청각 교재를 작성·공표하고 있으므로 필요에 따라 활용할 수 있다.

### 3. 외국인노동자의 건강관리 수첩 제도의 주지 등

사용자는, 특정 화학물질이나 석면 등을 취급하는 업무에 종사하는 외국인노동자에 대해서는, 고용 시에 해당 업무와 관련하여 발생할 우려가 있는 질병의 원인 및 건강진단의 목적이나 내용에 대하여 모국어 등을 사용하는 등, 해당 외국인노동자가 이해할 수 있는 방법으로 설명하여야 한다.

또한, 암 등의 지연성 건강 장애가 발생할 우려가 있는 화학물질, 석면 및 분진의 취급작업에 대해서는, 해당 업무에 종사하고 있던 외국인노동자의 이직 후에도 건강관리가 중요하므로, 사용자는 노동안전위생법 제67조<sup>65)</sup>에 근거한 건강관리 수첩 제도에 대하여 이직 전에 설명한 후, 요건에 해당하는 해당 외국인노동자에 대하여 이직 후, 신속하게 관할 도도부현 노동국에 신청하도록 하고 있다. 또한, 이때 신청에 필요한 서류에 대하여, 사용자 스스로가 준비하여 해당 외국인노동자에 대하여 이직 전에 수교하는 등 원활한 절차가 이루어질 수 있도록 지원하기 위하여 노력하여야 한다.

또한, 더불어, 특정 화학물질 등에 의한 질병은 잠복 기간이 장기화되는 경우가 있다는 점을 감안하여, 귀국 후에도, 노동자재해보상보험법에 의거한 산재보험 급부를 청구할 수 있다는 점에 대하여 외국인노동자에게 고지하여야 한다.

65) 労働安全衛生法 第67条(健康管理手帳):都道府県労働局長は、がんその他の重度の健康障害を生ずるおそれのある業務で、政令で定めるものに従事していた者のうち、厚生労働省令で定める要件に該当する者に対し、離職の際に又は離職の後に、当該業務に係る健康管理手帳を交付するものとする。ただし、現に当該業務に係る健康管理手帳を所持している者については、この限りでない。

## V. 외국인노동자가 직면하고 있는 문제

외국인노동자가 직면한 노동문제는 크게 ① 고용형태 관한 문제 ② 노동기준에 관한 문제, ③ 재류제도에 관한 문제, ④ 노동안전위생에 관한 문제, ⑤ 기타 인권 문제 등 5가지로 분류할 수 있다.

### 1. 고용형태에 관한 문제

2004년에 제조업에 대해 노동자 파견이 해제된 이후, 간접고용이 확대되어, 고용이 불안정해졌지만, 외국인노동자에 대해서는 그것이 한층 더 현저하다. 또한, 외국인노동자는 직접고용되어 있는 경우에도 유기고용인 경우가 많다.

특히, 일본계인(과 그 가족) 노동자는, 제조업에 대해 노동자 파견이 해금되기 이전부터, 공장주로부터 공장 내 업무를 도급받은 업무 하도급의 명목으로 공장에 노동자를 파견하는 이른바 위장 하도급이 성행하고 있었다. 제조업에 대하여 노동자 파견이 해금된 후, 위장도급 상황을 해소하고 적법한 노동자 파견으로 전환한 공장도 있었다. 하지만, 그 후에도 공장 내 업무를 업무 하도급 회사에 계속 위탁하는 공장도 많았다. 그래서, 여전히 공장주가 업무 하도급 회사의 노동자에게 직접 지휘 명령하는 위장 하도급 상태가 계속되고 있거나, 공장 내 업무가 재하청되고 있는 경우도 적지 않았다.

노동자 파견이든, 업무 하도급이든, 일본계인 노동자의 사용자는, 공장설비나 기계 등의 생산 기반을 가지고 있거나 자금력이 있는 공장주가 아니라, 실질적으로는 외국인노동자의 노동력을 제공함으로써 보수를 받고 있는 것에 지나지 않는 파견회사나 업무 하도급 회사이다. 경기가 악화되어, 공장이 생산조정에 들어가면, 파견회사나 업무 하도급 회사는 일자리를 잃고, 일본계인 노동자를 해고하거나, 고용 기간 만료 시에 고용해지를 하게 된다. 공장주는, 자사의 공장 내에서 일본계인 노동자를 지휘명령하여 취업시키고, 그 노무제공에 의해 이익을 올린 것이라 하더라도 법적으로는 원칙적으로 그들에 대해 고용책임을 지지 않는다. 2018년 말에 대기업 전기 제조업체인 미에현(三重県)에 있는 공장에서 다수의 일본계인 노동자가 고용해지를 당하고 있다는 보도<sup>66)</sup>가 있었는데 그것이 전형적인 예이다. 즉, 외국인노동자는, 간접고용이나 유기고용 때문에 고용이 매우 불안정한 상태에 놓여 있는 경우가 많다.

66) 「短期契約繰り返し…日系人雇い止め「やり方巧妙に」朝日新聞(2018年12月19日).

## 2. 노동기준에 관한 문제

단순노동에 종사하는 외국인노동자는, 자금력과 경쟁력이 없는 영세기업에 고용되는 경우가 많고, 그 직장에서는 장시간 노동이나 잔업 수당의 미지불과 같은 노동기준법 위반이 성행하고 있다. 그래서, 중국요리점이나 인도요리점 등에서는, 외국인 주방장이 단순한 임금 체불을 당하고 있는 경우가 많다. 또한, 사회보험에 가입시켜 주지 않거나(노동자 자신이 가입을 싫어하는 경우도 있음), 유급 휴가를 부여하지 않는 경우도 적지 않다.

특히, 기능실습생은, 잔업 수당이 일률적으로 300엔이나 500엔으로 설정되어 있거나, 최저임금 위반, 강제적금(급여의 일부를 적립시켜 사용자가 관리), 그리고, 취지가 불명확한 급여로부터의 원천징수와 같은 일본인 노동자로서는 통상 생각할 수 없는 위법행위가 성행하고 있다.

## 3. 재류제도에 관한 문제

외국인은, 일본인의 배우자 등이나, 영주자, 정주자와 같은 신분에 근거한 재류 자격을 가진 경우(일본계인이나 그 가족 등은 이에 해당한다)를 제외하고, 원칙적으로 재류 자격에 따라 인정된 범위에서 활동밖에 할 수 없다. 외국인에 대해 이러한 재류제도가 채택되고 있는 이상, 자연스럽게 외국인의 취업에는 재류 자격에 의한 제한이 있다. 예를 들어, ‘기술·인문지식·국제업무’의 재류 자격을 가지고 있는 외국인노동자가 공장 기계의 단순한 오퍼레이팅 업무에 종사하는 것은 허용되지 않는다. 또한, 프레스 기능실습생이 수산가공 업무(기능실습)에 종사하는 것도 허용되지 않는다.

따라서, 취업처에서의 업무 내용이 재류 자격에 맞지 않으면, 그 원인은 어떠한 재류 기간의 갱신은 인정되지 않으며, 경우에 따라서는, 재류 기간 도중이라도 입국관리법 위반(자격외 활동)으로서 적발되어, 재류 자격이 취소되기도 한다. 물론 재류 자격이 상실되면 일본에 체재할 수 없다. 이 경우 외국인노동자가 일본 방문을 위한 비용을 마련하기 위해 진 고액의 빚만이 남게 된다. 외국인노동자가 취업처에서 해고당한 경우도 마찬가지이다.

그러나, 외국인노동자의 자격 외 활동은, 반드시 노동자 자신에게 책임이 있다고 할 수 없으며, 오히려 사용자에게 책임이 있는 경우가 많다. 일본의 재류제도에 대하여 충분한 지식이 없는 외국인노동자가, 재류 자격에 맞는 일과 그렇지 않은



일을 구별할 수 없는 것은 무리가 없으며, 설령 재류 자격에 맞지 않는 일이라고 하더라도, 사용자로부터 지시받으면 이를 거절하기는 어렵기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 자격 외 활동이 적발되면, 외국인노동자는 일과 재류 자격이 상실되어 귀국해야 할 것이며, 남은 빚에 시달리게 될 것이다. 이에 반해 사용자는 고용책임에서 해방된다. 그러나, 이러한 경우에 외국인노동자가 사용자의 책임을 추궁하는 것은 법률적으로 쉽지 않다.

또한, 외국인노동자는, 취업처에서 부당하게 해고당했을 경우에도, 재류 기한이 다가오면, 해고의 효력을 다투는 것보다도 새로운 취업처를 찾아 재류 기간의 갱신을 받는 것을 우선하지 않을 수 없다.

이와 같이 외국인노동자의 고용은, 재류 자격과의 관계에서 매우 불안정하다고 할 수 있다.

#### 4. 노동안전위생에 관한 문제

##### 1) 소통의 문제

단순노동에 종사하는 외국인노동자는, 일본인이 꺼리는 이른바 3D 직장에서 위험한 작업을 하게 되는 경우가 많고, 또한, 사용자가 자금력이 없기 때문에 오래된 위험한 기계를 사용하는 경우가 많다. 예를 들어, 산재 사고에 대한 손해배상 청구 소송에서 “필리핀인 기능실습생이 페달식 프레스기를 사용하여 작업 중에 손가락을 절단된 사건이 있었는데, 필리핀에서 일본계 금속가공회사에 근무하고 있을 때에는 그런 구식의 위험한 프레스기를 사용한 적이 없었다” 고 한다.

또한, 외국인노동자는, 일본어를 충분히 이해할 수 없는 경우가 많음에도 불구하고, 직장에 통역인이 있는 경우는 드물다. 그래서, 일본인 상사와 외국인노동자와의 커뮤니케이션은, 서투른 일본어와, 손짓몸짓, 그리고, 다소 일본어를 할 수 있는 외국인노동자의 중개에 의존할 수밖에 없다. 이 때문에 작업 지시가 잘못 전달되거나, 안전 지도가 철저하지 못하여 필연적으로 산재 사고가 발생하기 쉽다. 산재 사고가 발생하고 난 후에 모국어로 안전을 촉구하는 게시가 행해지는 일도 적지 않다.

일본계인 노동자가 취업하는 공장에서는, 공장 내 업무가 하도급, 재하도급에 위탁되는 경우가 적지 않으며, 그러한 경우에는 노동자의 안전에 관한 책임 소재가 애매하게 되어 버린다는 문제도 있다.

외국인노동자에게도 산재보험의 적용이 된다. 그러나, 불법 취업의 경우나 공장

내 업무의 하도급인 경우 등을 중심으로 사용자가 산재사고의 발각을 두려워하여, 치료비나 휴업 중의 급료를 지불하는 대신 산재신청에 협력하지 않는 사용자가 종종 있기도 하다.

## 2) 의료서비스의 접근과 언어

최근, 일본 사회는 외국인노동자를 본격적으로 필요로 하는 시대가 되면서, 외국인노동자들의 안전과 건강은 더욱 중요해지고 있다. 그러나, 대체로 외국인노동자는 언어 능력, 경제 상황, 환경의 차이 등에서 의료서비스 접근성이 낮다.<sup>67)</sup>

예를 들어, 외국인노동자가 질병에 걸렸을 때, 약간의 일본어를 할 수 있다고 하더라도, 어려운 의료에 관한 설명을 이해할 수 있을까 하는 문제가 발생한다.

첫째, 모국어의 통역이 있는 병원은 적고, 통역을 스스로 찾아가지 않으면 안 된다는 것이다.

둘째, 모국과 진찰하는 구조가 달라서 잘 모르는 것이 있을 수 있다. 예를 들어 일본에서는 누구나 자유롭게 전문가를 선택하여 진찰받을 수 있는 자유 접근이 실현되고 있지만, 그러한 나라는 드물다.

셋째, 모국에는 건강보험제도가 없고, 언어도 통하지 않기 때문에, 일본의 의료구조를 이해하지 못하는 경우도 있다. 그중에는 건강보험에 가입할 수 있음에도 불구하고, 잘 알지 못해서 보험료를 지불하지 않고 무보험으로 있는 사람도 있다. 병원에서도 언어적 문제와 진료비 미수 문제가 외국인 환자 수용 시의 불안 요소라고 한다. 또한, 개발도상국 출신의 외국인은 보험이 없어서 의료비를 지불하지 못하는 것은 아닌가 하는 편견이나, 진료에 시간이 너무 걸려, 다른 환자를 진찰할 시간이 없어서 버리지 않을까 하는 불안감 때문에, 외국인노동자 진료에 소극적으로 대응하는 병원도 적지 않을 것이다. 또한, 정확한 문진을 할 수 있으면 그것만으로 진단이 되는 경우가 많은데, 언어가 통하지 않기 때문에 고액의 검사를 하지 않을 수 없게 되는 일도 있다. 결과적으로, 외국인노동자는 질병에 걸려도 진찰하지 않고 참거나, 자가진단으로 시중에서 판매하는 약을 사서 견디거나 하는 등으로 인하여 오히려 의료행동이 늦어져서 중증이 되어 버리는 일이 적지 않다고 한다.

그렇다면, 왜 통역이 있는 병원이 거의 없거나, 또는, 영어나 중국어에 치우쳐 있는가에 대하여 생각을 해 보면, 우선, 병원에서 CT나 MRI 등을 구입하면 검사를 할 때 건강보험에서 설정한 액수의 수입을 올릴 수 있는 반면, 현재의 의료보험 제도 안에서는 통역의 비용은 인정되지 않고 있다. 따라서, 환자가 자비로 지불하거나,

67) 遠藤弘「国際医療交流の現状と医療通訳」保健の科学56(2014)5頁。

병원이 부담을 하거나, 무료통역을 받거나 중 하나일 것이다.

따라서, 외국인노동자는 통역 비용이 자비로 추가해야 되기 때문에, 통역은 불필요하다고 하는 사람이 많다. 경제적으로 넉넉한 외국인이 아니면, 통역 비용을 환자에게 부담시키는 것은 현실적으로 어렵다.

그러나, 진료에 있어서 의료통역은 비싼 기기보다 오히려 유용한 경우가 많을 것이고, 그 가치도 공적으로 인정받게 되면 좋을 것이다.

### 3) <사례> 생활환경의 변화와 노동자의 건강

#### (1) A씨, 20대 남성, 손톱 주위염

- 동남아시아 출신, 열대 지역에 살고 있었기 때문에 일본에 오기 전에는 샌들 생활이 중심
- 일본어 학교에 유학 중
- 수업을 마친 후에는 음식점에서 아르바이트
- 2개월 전부터 발가락이 아파서 견딜 수 없음

A씨는 일본에 오고 나서, 낮에는 일본어 학교, 저녁부터 음식점에서 아르바이트 생활을 계속하고 있다. 음식점에서는 방수주방용 신발을 신고 서서 일을 한다. 모국에서는 샌들 위주의 생활이었고, 장시간 구두를 신고 생활하는 것은 처음이다. 발가락 케어에 익숙하지 않아서 감염을 일으키고 있었다.

일본인을 대상으로 한 학교급식 조리원이나 음식점의 주방노동자에 관한 연구에 따르면, 요통이나 손가락을 비롯한 상지 등 근골격계의 장애가 많이 보고되고 있다. 하지만, 발가락 감염에 대한 보고는 없다. 그러나, 동남아시아에서 일본에 온 지 오래되지 않은 주방노동자에게는, A씨와 같은 예가 많이 나타나고 있다고 한다.

#### (2) B씨, 30대 여성, 현기증·두통·요통

- 동남아시아 출신, 일본 방문 시에 중개회사에 100만엔 정도의 빚을 졌다.
- 모국에서는 건어물이나 야채 소매점의 심부름을 하고 있었다.
- 아침 5시에 집을 나와, 6시부터 8시까지 청소일, 10시부터 15시까지 음식점 근무, 17시부터 20시까지 선술집 근무, 밤 11시 귀가. 주휴 1일.
- 매일 모국의 가족과 장시간 SNS와 채팅. 일본어를 배울 기회도 시간도 없음

B씨의 경우는 분명히 과중 노동과 장시간의 스마트폰 이용이 원인이라고 생각된다. 그러나, 각각의 직장에서는 근무시간이 긴 것은 아니다. 또 하나의 문제는, 일본어를 학습할 기회가 없다는 점과, 그에 따른 사회로부터의 고립과 고독감도 노동 안전위생상 중요한 문제라고 할 수 있다.

외국인노동자의 건강과제와 관련된 요인은, 언어문제, 주위와의 관계, 힘든 노동 조건, 생활의 변화가 중요하다고 생각된다. 또한, 가족과 장기간 떨어져 생활할 수 밖에 없는 취업자격도 건강상의 위험요인이 될 수 있다.

### (3) 소결

일본의 노동자는 2017년도의 업무상 질병 중 76%가 부상에 기인하고 있으며, 그 중 85%가 요통이라고 보고되고 있다.<sup>68)</sup> 그러나 외국인노동자에게는 요통으로 인한 산재 비율은 낮다. 이 경향은 산재보험은 국적이나 재류 자격의 유무에 관계 없이 적용되는 구조이지만, A씨나 B씨와 같은 경우처럼, 통역이 있어야만 생활환경이나, 노동 상황의 청취를 할 수 있는 외국인노동자에게는 그대로 적용되지 않기 때문은 아닐까라는 생각이 든다.<sup>69)</sup>

## 4) 외국인노동자가 편하게 진료를 받을 수 있는 환경조성

의료통역에는 세 가지 방법이 있다. 첫째, 병원에서 전속 직원으로서 일하는 통역, 둘째, 파견형 통역으로 NGO나 국제교류협회 등이 코디네이터로서 의료 기관에 등록 통역을 파견하는 방법, 셋째, 전화나 태블릿 단말기를 이용한 원격 통역이다.

그리고, 일본 의료 기관들은 마지막 정산을 할 때까지 비용을 모르는 경우가 많기 때문에 외국인노동자가 진찰할 때 불안을 느끼는 경우가 많다. 그래서, 외국인노동자가 검사나 치료와 관련되는 의사결정을 할 때에 비용을 제시하는 구조가 필요할 것이다.

## 5. 인권에 관한 문제

68) 厚生労働省「安全衛生関係統計・災害事例について」  
<[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou\\_roudou/roudoukijun/anken/toukei.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/koyou_roudou/roudoukijun/anken/toukei.html)>

69) 鈴木江理子「労働災害統計を読む - 変化する労働環境と予防対策の課題」労働の科学72号(2017年)41頁; 毛利一平「外国人労働者と共に働き生きる」労働の科学67号(2012年)8頁

단순노동에 종사하는 외국인노동자가, 모국에서 일본으로부터의 구인에 응모하여, 일본 기업에 채용되어 일본을 방문하는 경우, 거기에는 모국의 알선업자와 일본의 알선업자(파견회사, 업무 도급회사나 기능실습 제도의 감리단체 등)가 개입되기 때문에, 국경을 초월한 노동자 파견의 양상을 띠게 된다.

그러나, 모국의 알선업자에게는 일본의 노동법에 의한 노동자 보호는 직접 미치지 않기 때문에, 여러 가지 문제가 발생하게 된다. 외국인노동자들 중에는, 알선업자(브로커)로부터 ‘일본에 가면 돈을 벌 수 있다’ 는 말을 듣고, 모국에서의 급료 몇 년치에 해당하는 고액의 빚을 내 고액의 알선료나 보증금(일본에서 문제를 일으킨 경우에는 몰수한다고 미리 외국인노동자로부터 징수하는 금전), 모국에서의 연수 비용 등을 지불하고 일본에 오는 사람도 있다.

그러나, 막상 외국인노동자가 일본에서 취업을 개시하면, 이미 기술한 바와 같은 노동기준이나 노동안전위생에 관한 문제에 직면하여, 모국에서의 빚을 갚는 것조차 쉽지 않은 상황에 놓인다. 덧붙여, 여권이나 재류 카드를 빼앗기거나, 외부와의 연락이 제한되거나, 직장뿐 아니라 기숙사에서 감시 카메라로 행동이 감시되거나, 사용자로부터 심한 성희롱이나 괴롭힘을 당하거나 하는 것처럼, 직장 안팎에서 악질적인 인권침해에 노출되는 경우도 있다.

그래도, 외국인노동자는, 일본어를 충분히 이해하지 못하고, 그밖에 의지하는 사람도 없기 때문에, 취업과 생활의 모든 면에서, 사용자나 알선업자와 통역인에게 의존하지 않을 수 없다. 또한, 사용자와 문제가 발생하여 귀국 당하게 되면, 보증금을 돌려받지 못하고, 빚도 갚을 수 없게 될 우려가 있다. 이 때문에 어지간히 몰아붙이지 않는 한 인권침해에 잠자코 견딜 수 밖에 없다.

특히, 기능실습제도에서는 이러한 문제가 두드러지게 나타나 국제적으로는 인신 매매라는 비난을 받는 이유가 되고 있다.

## Ⅵ. 외국인노동자가 직면하고 있는 과제

### 1. 제도상의 문제점

외국인노동자가 직면하고 있는 문제에는, 외국인노동자의 고용·취업 환경이, 일본인 노동자와 비교를 하면 상당히 열악한 것임은 의심의 여지가 없다.

그럼에도 불구하고, 외국인노동자의 보호를 위한 입법은, 고용대책법의 극히 일부 조항과, 2017년에 시행된 기능실습법뿐이다. 그러나, 그 실효성에도 의문이 있다.

그리고, 고용대책법에 근거하여 “외국인노동자의 고용관리 개선 등에 관한 사용자가 적절히 대처하기 위한 지침<sup>70)</sup>”에도 정해져 있기는 하지만, 가이드라인일 뿐 강제력은 없다. 이는 외국인노동자를 어디까지나 법무성과 입국관리국에 의한 재류 관리의 대상으로만 취급하며, 외국인노동자 보호의 관점이 결여되어 있기 때문이다.

또한, 외국인노동자가 직면하고 있는 여러 문제의 대부분은 본래 노동계약법, 노동기준법, 최저임금법, 노동안전위생법·규칙, 직업안정법, 노동자파견법 등의 노동관계 법규의 규제를 받는다. 그러나, 그러한 노동관계 법규에 위반하는 행위에 대하여 행정 기관의 감독이 미치지 못하고 있는 것이 현실이다.

## 2. 법령의 재검토

우선, 기능실습제도에 대해서는, 국제협력의 명분을 취하면서, 실제로는 외국인의 단순 노동력을 싼 임금으로 사용하기 위해서 이용되고 있는 것이 현실이다. 기능실습제도를 둘러싼 여러 문제는, 이러한 제도의 모순에 유래하는 것이며, 제도를 폐지하는 것에 의해서만 해소될 수 있을 것이다.

개정 출입국관리법에 의해 도입된 ‘특정 기능’의 재류 자격에 대해서는, 일손이 부족한 특정 분야에 대해서만 일단 인정하였다는 점에서는 평가할 수 있다. 하지만, 외국인노동자의 수용을 기본적으로 민간에 위탁하는 제도 설계로 되어 있어서, 기능실습제도와 큰 차이는 없어 보인다. 따라서, 국가가 국내 경제상태를 감안하여 어느 정도 수급조정을 하면서 계획적으로 외국인노동자를 받아들이는 것이 좋을 것이다. 또한, 외국인노동자에게 발생하는 다양한 노동문제를 회피하려면, 모국에서의 구인, 일본에서의 취업·전직, 귀국 등 모든 것에 대하여, 국가가 일정한 관여와 감시를 할 필요가 있다고 생각한다. 그런 점에서, 한국이 채택하고 있는 고용허가제와 같은 제도도 고려할 필요가 있으며, 외국인노동자 전문 헬로워킹을 설치하는 것도 검토하면 좋을 듯하다.

또한, 언어의 장벽에서 발생하는 노동안전위생에 관한 문제나, 재류제도에서 발생하는 고용의 불안정성의 문제, 국외의 알선업자(브로커)가 일으키는 문제 등 외국인노동자 특유의 문제에 대해서는, 강제력이 없는 가이드라인에 머무르지 말고, 외국인노동자를 보호하기 위한 기본입법을 검토할 필요가 있다.

또한, 위법행위가 행해지고, 그로 인해 외국인노동자가 손해를 입었을 경우에 최소한의 보상이 이루어지도록, 외국인노동자를 고용하는 기업에 자금을 출연시켜 기

70) 「外国人労働者の雇用管理の改善等に関して事業主が適切に対処するための指針」(2007年8月3日, 厚生労働省告示 第2716号)

금을 마련하는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.

### 3. 감독 체제의 재검토

또한, 법령은 정하기만 하면 되는 것은 아니다. 아무리 적절한 법령이 정해져 있어도, 그 운용이 허술하면 법령의 목적은 실현될 수 없다. 실제, 노동기준법이나 노동안전위생법·규칙 등의 노동관계법규가 정비되고 있음에도 불구하고, 외국인 노동의 현장에서는, 그러한 법령에 위반하는 행위가 성행하고 있다. 즉, 외국인노동자의 사용자에게 노동관계법규를 준수하도록 하기 위해서 감독 체제를 강화할 필요가 있다.

그러기 위해서는 도도부현의 노동국이나 노동기준감독서에 필요한 인원을 배치하고, 직업안정에 관한 문제, 노동기준에 관한 문제, 노동안전위생에 관한 문제 등 각각에 대해 감독을 강화할 필요가 있다. 외국인노동자에 대해서는 사업소가 고용상황 신고의무를 지고 있으므로, 외국인노동자를 고용하는 사업소를 중점적으로 감독하는 것도 가능할 것이다.

그런데도, 행정 기관 감독의 눈을 피해 위법행위가 행해지는 것은 피할 수 없다. 한편, 외국인노동자는, 언어의 장벽 때문에 위법행위가 행해진다 하더라도 직장 밖의 누군가에게 상담하는 것은 쉽지 않다. 그래서 후생노동성이나 도도부현의 노동국, 노동기준감독서에 외국인노동자를 위한 상담창구를 설치하고, 통역인을 배치하든지, 전화 등의 수단을 이용하여 다양한 언어의 통역에 대응할 수 있는 체제를 정비할 필요가 있다. 또한, 이 같은 상담창구의 존재를 외국인노동자가 입국할 때나 외국인노동자를 고용하는 사업소를 순회할 때, 리플릿이나 카드를 배부하는 등 외국인노동자에게 주지시킬 공리도 필요하다.

## VII. 나가며

일본 사회는 설령 일본인의 노동력을 효과적으로 활용할 수 있었다고 하더라도, 급속히 진행되는 저출산 고령화 때문에 외국인노동자에게 의존하지 않으면 사회를 유지해 나갈 수 없는 상태이다. 즉, 외국인노동자의 중요성이 사회적으로 높아지고 있다.

이러한 외국인노동자에게도 당연히 노동관계법규가 적용되기 때문에, 일본인과

동등한 대우를 하지 않으면 안 된다. 열악한 노동환경에서의 강제적인 고용은 인권 침해로 이어지고, 고용 기업은 물론, 외국인노동자의 존속 여부에도 영향을 미치게 될 것이다. 또한, 일본 사회의 국제적 지위의 저하를 초래하는 중대한 사태로 연결 될지도 모른다. 사용자에게는, 외국인노동자에 대해, 일본인 노동자와 동등하고 공정한 정신으로 접하는 것이 요구되고 있다.

그리고, 현재 일본인이라도 경험이 미숙한 노동자는 피해를 입는 산재가 많이 발생하고 있는데, 향후 한층 더 외국인노동자가 증가해 갈 것으로 생각되므로, 안전위생에 대한 주지가 한층 더 요구된다.

마지막으로, 이제 ‘외국인이니까 싸게 쓰자’ ‘외국인이니까 (불법한 일을 하더라도) 모를 것이다’ 와 같은 생각은 통하지 않는다는 것이다.