

연구보고 2011-09

# 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제연구

# RESEARCH INSTITUTE

윤 석 진



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

연구보고 2011-09

# 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제연구

윤 석 진



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

# 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제연구

The study on improvement of legislation  
for health care and safety of workers

연구자 : 윤석진(부연구위원)  
Yoon, Seok-Jin

2011. 10. 31.

## 요 약 문

### I. 배경 및 목적

- 우리나라의 산업재해 현황을 보면, 기업규모별로는 50인 미만의 소규모사업장, 근로유형별로는 여성·고령자·외국인·비정규직 근로자가 많은 비중을 차지하고 있음.
- 이는 인구구조와 산업구조의 변화에 따라 여성·고령자·외국인·비정규직 근로자가 증가하는 추세에 기인하고 있음.
- 이러한 경향은 국내외에서 공히 겪고 있는 현상인바, ILO를 비롯한 주요 외국은 이들 근로자에 대한 특별한 보호를 위해 많은 입법정책들을 만들고 있음.
- 하지만 우리의 경우, 이들 근로자들은 정책적·입법적 측면에서 충분히 고려되지 못하여 소위 “산재취약계층”으로 분류되고 있음.
- 또한 국내 산재취약계층은 대부분 산재발생비율이 높은 중소기업에 취업하고 있다는 점에서 그 위험구조는 복합적 성격을 가짐.
- 산재취약근로자의 건강보호와 안전관리를 위한 법제로는 「산업안전보건법」과 관련 규칙들이 있지만, 산재취약계층은 이들 법령에 의해 충분히 보호되고 있지 않음.
- 현행법은 인구구조와 산업구조의 변화에 적실성 있는 대응을 못하고 있는 결과에 기인함.

- 여성·고령자·외국인 근로자의 경우, 모성보호, 신체·정신기능, 언어·문화 등의 주관적 특수성을 가지고 있지만, 현행법령은 이들을 고려하고 있지 못함
- 비정규직 근로자는 현행법령이 「근로기준법」상 근로자를 적용 대상으로 하는 까닭에 고려대상이 되고 있지 못함.
- 산재취약계층은 지속적으로 증가할 전망이어서 현재의 입법상태로는 이들의 건강과 안전관리가 요원한바, 이들의 보호를 위한 입법개선이 요구됨

## II. 주요 내용

- 헌법 제36조제3항은 국민보건에 대한 국가의 보호의무를 규정하고 있는바, 국가는 국민보건을 위해 필요한 적극적 시책을 하여야 할 의무가 있음.
- 국민보건권은 헌법 제32조제2항의 근로와 상관관계를 갖는 권리로써 노동과정에서 노동력의 손실을 발생하지 않도록 국가가 적극적 공권력작용(특히, 입법작용)을 수행하여야 하는 근거가 됨.
- 국가에 의한 국민의 보건권에 대한 보호의무는 기본권의 객관적 가치질서성에 그 근거를 두고 있는바, 근로자를 고용하고 있는 사용자에게도 법적 구속력을 가짐.
- 기본권의 대사인적 효력 및 국가의 기본권보호의무론에 입각할 때 사용자의 근로자에 대한 안전배려의무론의 확대가 선행되어야 함.

- 전통적 안전배려의무론은 근로계약을 사법관계로 보는 것에 한하여 의미를 가질 수 있지만 산업안전보건법에서는 공법적 특수성을 반영하여 확대된 해석을 필요로 함.
  - 산업안전보건법에서 같이 사법질서와 노동관계법 질서가 중첩되고 아울러 공법적 성격을 가지는 분야에서는 국가의 기본권 보호의무가 적용되며, 사용자도 근로자의 안전과 보건을 보장해야 하는 의무를 지게 됨.
  - 그리고 헌법이 사회적 약자에 대한 특별한 배려를 용인하고 있음을 고려해 볼 때, 국가와 사용자는 산재취약계층에 대한 특별한 보호 또는 배려를 하여야 할 의무가 있음.
- ILO를 비롯한 주요외국의 산업안전보건법령을 보면, 산재취약계층에 대한 특별한 보호를 명문화하고 있음.
- ILO는 여성근로자, 고령근로자, 비정규직 근로자, 외국인 근로자에 대한 배려원칙과 기준을 선언하고 있음.
    - 여성근로자 : 「고용에 있어서의 남녀 균등 기회 및 대우에 관한 결의」
    - 고령근로자 : 「산업안전보건 및 작업환경에 관한 협약」
    - 비정규직 근로자 : 「산업보건 서비스 협약」
    - 외국인 근로자 : 「균등대우(재해보상) 협약」
  - 미국은 산업안전보건법의 적용대상을 모든 사업장으로 하여 산재취약계층에 대한 일반적 보호를 원칙으로 함과 동시에 개별 규정을 통하여 산재취약계층을 보호하고 있음.

- 미국내 모든 사업장에서 예외없이 산업안전보건법의 적용을 받도록 하고, 아울러 법률 규정의 준부에 상관없이 사업주는 스스로 안전보건대책의 수립과 그 이행의 사회적 책임을 지도록 하고 있음.
- 미국 산업안전보건청은 연방노동부 전략목표에 따라 안전의 사각지대에 있는 근로자를 중점관리대상으로 선정하고 이들에 대한 접근성 제고 및 교육훈련, 법규준수 지원하는 프로그램을 운용함.
- 독일은 법령에 산재취약계층에 대한 특별한 보호를 선언함과 동시에 개별법령에서 산재취약계층의 참여권을 보장함으로써 이들을 보호함.
  - 「직업안전 및 보건보호를 위한 기술적 조치」는 작업안전 및 보호에 관한 국내법을 작업중 안전 및 보건보호를 위해 기술적 조치와 사회적 조치로 구분하여 연소자, 부녀자, 장애인 및 가내 피고용인들에 대한 특별한 보호를 규정함.
  - 외국인 근로자에 대해서는 「일반적 균등처우법」, 「사업장조직법」, 「연방공공부문종업원평의회법」 등을 통해 내국인 근로자와 동일한 안전과 보건시책의 적용을 받도록 함.
  - 비정규직 근로자는 「산업안전보건법」에서 그 적용대상을 근로자에 국한시키지 않고 “취업자”라 규정하여 사업장에 종사하는 모든 형태의 근로자를 보호대상으로 함. 아울러 「단시간근로촉진법」에 따라 비정규직 근로자는 차별받지 않도록 하고 있음.
- 일본은 법령 보다는 정책적 견지에서 산재취약근로자에 대한 특별한 보호를 시행하고 있음.

- 후생노동성의 제11차 노동재해 방지 5개년 계획에 따르면 미숙련근로자, 하청근로자, 파견근로자에 대한 특별한 배려, 고령근로자의 신체적 특성에 따른 특별한 배려를 입안하고 있음.
- 여성노동기준규칙에서는 여성근로자의 모성보호를 위한 특별한 보호기준을 규정하고 있음.
- 외국인 근로자는 「근로기준법」 및 「산재보험법」에 따라 특별한 보호를 받고 있고, 특히 외국인 근로자의 고용·노동조건에 관한 지침에 따라 사용자에게 특별한 의무를 부과하고 있음.

□ 근로자의 건강보호와 안전관리를 위한 국내법제로는 「산업안전보건법」과 관련 지침 및 규칙들이 있으나, 이들 법제에서는 산재취약계층에 대한 특별한 보호조항을 두고 있지 않음.

- 현행법은 산재취약계층 중 하도급 근로자와 외국인 근로자에 대한 배려규정을 두고 있으나, 하도급 근로자가 비정규직을 대표할 수 없고, 외국인 근로자에 관한 배려규정은 단순 선언규정에 불과하여 그 실효성이 의문임.
- 현행법은 「근로기준법」상 근로자를 적용대상으로 하고 있어 그 적용범위가 협소한바, 비정규직 근로자가 보호의 범주 밖에 놓이게 됨.
- 현행법은 서비스관련 업과 소규모 사업장의 적용제외 조항을 규정하고 있어, 실제 산업재해가 많이 발생하는 사업장이 오히려 법의 보호범주 밖에 놓이게 되는 등 근로자의 건강보호 및 안전관리의 취약지대가 형성되어 있음.



- 산재취약계층인 여성근로자, 고령근로자의 특수성을 반영한 별도의 보호 또는 배려조항은 두고 있지 않음.
- 결국 현행법은 중소기업장에 근무하는 산재취약계층의 보호는 고려되지 못하고 있어 가장 먼저 개선되어야 할 부분임.
- 산재취약계층의 증가비율과 산재발생비율을 고려한다면, 더 이상 이들에 대한 특별한 보호를 미룰 수 없고 이에 대한 입법적 개선이 필요함.
- 우선, 현행법이 산재취약계층을 고려하고 있지 못한 불완전 입법상태를 극복하여야 하며, 이를 위한 입법자의 입법개선이 요구됨.
  - 입법개선시에도 여성근로자, 고령근로자, 외국인근로자, 비정규직근로자의 특수성이 충분히 반영되어야 함
  - 비정규직 근로자의 문제는 현행법상의 적용대상을 확대하여 보호가 가능하도록 하는 것이 바람직함
  - 산재발생이 많은 50인 미만의 사업장의 경우에도 일률적으로 일부조항의 적용을 제외할 것이 아니라, 산재취약계층을 고용하고 있는 경우와 고용된 산재취약계층의 특성에 따라 적용제외에서 다시 배제되는 조항을 명시하는 것이 바람직 함
  - 현행법에서 산재취약계층에 대한 특별한 배려의무 규정을 신설함으로써 입법자와 사업주에 강한 법적 의무를 부과할 필요 있음.
- 독일의 예에서와 같이 산재취약계층의 참여권확보를 통해서도 이들의 특수성을 고려한 보호가 가능함

- 현행법은 안전·보건에 관한 노사협의체를 구성할 수 있는 조항을 두고 있는바, 노사협의체의 구성에 산재취약계층을 반드시 포함시키도록 함
- 2010년 산업안전보건 사무의 일부가 지방자치단체로 이양되도록 하는 지방분권촉진위원회의 결정이 있었는바, 지방자치단체로의 이양 이후에도 산재취약계층의 보호를 위한 입법개선이 선행되어야 함.
  - 원칙적으로 산재취약계층의 특수성은 지역별 차별정책이 요구되기보다는 전국 공통의 기준 적용이 필요한 사안인바, 지방차원에서 대응을 위한 입법적 조치가 수반되어야 함
  - 전국 공통의 기준 적용이 불가피한 분야인 만큼, 지방자치단체 간의 기준의 상이성에서 오는 형평성 문제를 해결하여야 함.
  - 지방자치단체 차원에서 재정을 확충할 수 있는 방안을 강구하여야 함.
  - \* 지방이양대상 사무중에는 현재 지방자치단체에서 이용할 수 없는 산업재해보험기금을 재원으로 운용되는 사무가 포함되어 있는바, 이의 법적 관계를 해결하여야 함
  - \* 재정자립도에 따른 지방자치단체 간의 격차를 해소하기 위해 별도의 관련 법에 별도의 국고지원 근거를 둘 필요 있음.

### Ⅲ. 기대효과

- 변화하는 인구구조 및 산업구조에 선제적으로 대응하는 산업안전보건법령체계를 구축하는데 기여할 수 있음.

- 국내에서 지속적인 증가추세에 있는 산재취약계층에 대한 보호에 기여할 수 있음.
- 사회적 약자의 사업장에서의 건강보호와 안전관리를 위한 국제적 법제 동향을 반영하여 선진입법의 기초를 마련함.

▶ 주제어 : 산재취약계층, 안전배려의무, 산업안전보건법, 근로자참여권, 산업안전보건사무의 지방이양

---

---

# Abstract

---

---

## I . Background and Purpose of Research

- When the status of industrial accidents in Korea, Corporate By-scale of less than 50small businesses, women and elderly people By-type of employment and foreign temporary workers and occupy a large proportion
- Accident and health protection of vulnerable workers legislation for safety management an “Occupational Safety and Health Act” and relevant rules, but sporadic vulnerable groups area protected by these laws not.
- Continues to rise vulnerable groups scattered then the current legislative status of their health and safety management is an agents, these legislative improvements required for the protection

## II . Current Legal System and Its Problems

- Continues to rise vulnerable groups scattered then the current legislative status of their health and safety management is an agents, these legislative improvements required for the protection

- Human metabolic effects of fundamental rights and the country's fundamental right to protection deontology safety for workers in the user-friendly should be preceded by the expansion of deontology.

### **III. Lessons from Other Countries**

- ILO and other major foreign look of the Occupational Safety and Health Act, interspersed with special protection for vulnerable groups that are stipulated.
  - ILO working women, older workers, temporary workers, foreign workers, the principles and standards for the care that you are declaring.
  - The U. S. Occupational Safety & Health Act applying to all work places to target vulnerable groups interspersed with a general principle of protection, while scattered through the individual provisions that protect the vulnerable.
  - Germany interspersed with the law, declare the special protection for vulnerable groups, while scattered in separate legislation by ensuring that vulnerable parents to participate in the cleansing them.
  - Japan in terms of the policy rather than law interspersed with special protection for vulnerable workers that are performed.

- ILO and other major foreign look of the Occupational Safety and Health Act, interspersed with special protection for vulnerable groups that are stipulated.

#### **IV. Legal Improvements**

- Protect worker health and safety legislation for the management of a country, “Occupational Safety and Health Act” and there levant guidelines and rules, but these laws scattered in terms of special protection for vulnerable groups do not leave.
- Increasing proportion of vulnerable groups and sporadic incidence rate, given no special protection for them not to postpone legislative improvements required for this.
  - First of all, scattered two existing laws did not take into account the vulnerable state of imperfect legislation must be overcome, it is required for the legislators to improve the legislation.
  - Scattered as shown in the example of Germany's most vulnerable get parents to participate through the consideration of these peculiarities is possible to protect
  - 2010 Occupational Safety and Health Secretary as part of the transfer of local governments to ensure that the decision of the Commission was to promote decentralization, local governments, even after the

transfer of a scattered legislation for the protection of vulnerable groups should be preceded by improvement

► Key Words : Vulnerable groupsscattered, Obligation to secure care, Occupational Safety and Health Act, Workers parents to participate, Occupational Safety and Health Office of the Regional Transfer

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	11
제 1 장 서 론 .....	19
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	19
1. 연구의 필요성 .....	19
2. 연구의 목적 .....	24
제 2 절 연구범위 및 방법 .....	25
1. 연구대상 법령 .....	25
2. 연구범위 .....	27
3. 연구방법 .....	31
제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관 .....	33
제 1 절 산재취약계층의 개념과 실태 .....	33
1. 산재취약계층의 개념 .....	33
2. 산재취약계층의 실태 .....	35
제 2 절 근로자의 안전 및 건강보호를 위한 법적 기초 .....	56
1. 헌법상 근로자의 보전에 관한 권리 .....	56
2. 근로관계에서 사용자의 안전배려의무론 .....	68
3. 산업안전보건에 관한 ILO의 기본원칙 .....	72



제 3 절 산업안전보건 관련 법령의 입법체계 및 내용 .....	84
1. 개 관 .....	84
2. 입법연혁 .....	84
3. 입법체계와 주요내용 .....	92
4. 산재취약계층에 대한 보호입법 .....	108
제 3 장 주요 외국의 산재취약계층 보호법제 .....	111
제 1 절 미 국 .....	111
1. 개 관 .....	111
2. 산업안전보건관련 주요 입법체계 및 내용 .....	112
3. 산재취약계층에 대한 보호 .....	121
제 2 절 독 일 .....	123
1. 개 관 .....	123
2. 개별법령의 체계와 주요내용 .....	125
3. 산재취약계층의 보호입법 .....	132
제 3 절 일 본 .....	135
1. 개 관 .....	135
2. 노동기준법 .....	135
3. 노동안전위생법 .....	136
4. 작업환경 측정법 .....	140
5. 진폐법 .....	141
6. 노동재해방지단체법 .....	141
7. 산재취약계층에 대한 보호 .....	142

제 4 장	현행 산재취약계층 보호법제의 문제점과 개선방안	145
제 1 절	의무분위의 규범구조의 실효성	145
1.	이원적 의무이행체제	145
2.	의무규정의 적실성	146
제 2 절	적용대상의 한계	147
1.	인적 적용대상의 한계	147
2.	사항적 적용대상의 한계	149
3.	소 결	161
제 3 절	개선방안	167
1.	개 관	167
2.	불완전 입법상태의 극복	168
3.	입법정책적 고려사항	171
4.	입법적 개선방안	177
5.	산재취약계층의 참여권확보를 통한 보호방안	184
제 4 절	산업안전보건 사무의 지방이양과 산재취약계층의 보호	194
1.	개 요	194
2.	산업안전보건업무의 지방이양의 문제점	197
3.	소결 - 입법정책적 제언	206
제 5 장	결 론	209
	참 고 문 헌	213

# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

현대 산업사회에서는 노동이 곧 삶의 터전으로 인식되고 있다는데 국내·외적으로 인식을 같이 하고 있다. 이에 따라 삶의 터전으로서 노동에 대한 실질적으로 보장은 헌법상 중핵적 기본권인 인간으로서의 존엄성 보장을 위한 수단이 되었다. 이에 따라 논리필연적으로 인간존엄의 조건은 노동 그 자체와 그 조건이 되고 있으며, 바로 이러한 점이 자본주의가 태동하던 초기 및 노동문제를 사회문제로 인식하게 되었던 19세기 중반이후의 산업사회와 차별화된다.

근로자 건강보호 및 안전의 문제는 바로 이러한 노동종속적 기반을 전제로 하고 있으며, 기술문명의 발달로 촉진된 산업화, 그리고 이와 병행하여 진행되는 공업화와 도시화 및 이에 수반되는 제반 사회문제를 배경으로 거론되고 있다. 그리하여 근로자의 건강보호 및 안전분야는 국가별로 다소간의 차이는 있지만 일반적으로 산업안전보건분야의 입법 및 관련 정책의 핵심을 이루는 사안으로 통칭되고 있다.

산업재해와 근로자 건강문제의 사회·경제적 손실문제는 개별 사업장부터, 국가, 국제사회에 이르기까지 오랫동안 관심의 대상이 되었다. 직업과 관련된 위험요소와 위험에 대한 예방, 통제, 감소 및 제거를 위한 대책과 전략이 기술과 경제변화에 발맞추어 개발·적용되었다. 그럼에도 불구하고 안전사고와 직업병은 여전히 빈번히 발생하고 있고, 인간의 고통이라는 관점에서의 비용과 경제적 부담은 아직도 상당한 수준이다.<sup>1)</sup>

---

1) 최근 ILO의 보고서에 따르면 전세계적으로 매년 사망 재해가 2백 만 건이나 발생

우리나라의 경우 산업재해율<sup>2)</sup>을 보면 우선 2010년도에는 무려 12년간 지속해오던 0.7%의 산업재해율이 0.69%로 0.01% 감소한 것으로 나타났다. 이에 대하여 경기회복국면에서 근로자수가 전년대비 313천명이 증가하는 등 노동투입이 증가하는 상황에서 달성한 것으로 1998년 경기후퇴기에 달성한 0.68%와 비교할 때 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 하지만 업종 및 사업장규모별 재해통계를 보면 우선 업종별로는 제조업(35%), 서비스업(34%), 건설업(23%)의 순으로 재해율이 높은 것으로 나타나 있고, 사업장 규모면에서도 전체 재해자의 80.9%가 50인 미만의 사업장에서 발생한 재해인 것으로 나타나고 있다. 특히 재해사망자의 경우 제조업에서 가장 많이 발생하고 있으며, 특히 50인 미만의 사업장에서 가장 많은 분포를 보이고 있는 것으로 나타났다.

---

하고 있으며(ILO, 2003b), 이중 가장 높은 비율은 직업관련 암, 뇌심혈관 관련 질병과 특정 전염병이다. 사망이든 비사망이든 매년 안전사고는 2억7천 만 건이 발생한다. 직업관련 질병으로 1억 6천 만 명의 근로자가 고통을 당하고 있고 그리고 이중 2/3는 4일 이상의 근로 제공을 못하고 있다. 직업관련성 암, 뇌심혈관 관련 질병, 특정 전염병 그 다음으로 안전사고가 직업 관련 사망의 4번째 주요 원인이다. ILO와 WHO의 최근 자료에 따르면 직업관련 안전사고와 직업병 발생률이 선진국에서는 서서히 감소하고 있으나 개발도상국이나 개발국가에서는 비슷하거나 증가하고 있다고 한다. 부상과 사망의 경제적 비용은 기업, 국가, 전세계 차원에서 보면 엄청나다. 산재보상, 손실 작업시간, 생산차질, 훈련과 재훈련, 의료비용 등을 고려하면 이들 손실의 정도는 대략 매년 세계 GNP의 4%로 추정되며 실제로는 그 이상일 것이다. OECD 국가 그룹에서 산재보상으로 사용된 비용은 1997년 1천2백2십억 달러(US\$), 사고와 건강상의 문제로 인한 작업손실 일수는 5억일에 이르는 것으로 추정되었다. 화학공장의 중대 산업사고와 같이 만약 사고로 인한 자산(asset) 손실이 포함되면 보험손실로 인해 매년 50억 달러(US\$) 정도가 되고 이러한 손실은 증가 추세에 있다. 게다가 이들 통계 수치는 주로 중대하거나 심각한 사고에 기초를 두고 있어, 보험이 적용되지 않는 손실, 원유나 다른 독성 화학물질의 유출과 같이 일정 시간 경과되어 나타나는 사후 손실 또는 환경의 충격과 만성적인 산업오염에 의한 손실 등은 포함되지 않고 있다. 2001년 EU에서는 직업관련 부상과 건강문제로 인한 연간 비용이 1천8백5십억 유로에서 2천7백억 유로 사이, 그리고 EU GNP의 2.6%에서 3.8% 사이로 추정하였다.(황종철, 「산업안전의 기본원칙」, ILO 발간 Fundamental Principles of Occupational Health and Safety 번역자료집, 고용노동부, 2010, 2면 참조)

2) 고용노동부, 2010년 산업재해 발생현황, 2011.1 참조

업무상질병의 경우에도 질병자는 제조업에서 가장 많이 발생하고 있으며(41%), 질병 사망자는 광업에서 가장 많이 발생하고 있으며, 전체 질병 사망자 중 진폐 사망자가 절반(49.5%)을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 질병자의 경우 1,000인 이상의 사업장을 제외한 대부분의 사업장에서 전년대비 감소한 것으로 분석되었으나, 사망자는 50인 미만 사업장과 50인 이상 100인 미만의 사업의 경우 오히려 전년대비 증가한 것으로 나타나고 있다.

이상의 통계치는 현행 근로자의 건강보호 및 안전 법제의 보호범위에 대한 사각지대의 존재를 생각해 보지 않을 수 없게 한다. 즉 재해율의 분포도를 보면 제조업이 여전히 가장 많은 재해율을 보이고 있는 것은 전 근대적이라 할 수 있다. 물론 산업재해라는 것이 업종의 특수성·위험성에 기인하는 바가 크다는 점은 감안하고서라도 특정산업분야의 산업재해의 지속성은 현행 제도 및 관련 법령의 정합성을 의심케 한다. 그리고 최근 신성장동력산업으로 등장하고 있는 서비스업종에서의 재해율이다. 이러한 신산업의 급격한 등장은 관련법제의 충분성을 검토해야할 시점임을 시사한다.

마지막으로 사업장 규모별 재해발생율을 볼 때, 50인 미만 사업장이 가장 많은 분포를 차지하고 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 근로자 건강보호 및 안전 법제의 최일선에 있는 법제는 「산업안전보건법」이다. 이법에서는 50인 미만의 사업장에 대하여 산업안전보건의 적용제외 또는 관련 규제를 대폭완화하고 있다. 따라서 위의 통계치가 이러한 현행법의 결과라고 볼 수 있다.

이와 더불어 산업안전보건의 경우 업종, 기업규모, 근로유형에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 통계수치에 따르면 전 세계적으로 직업에 의한 사망발생률이 가장 높은 업종은 농업, 임업, 광업, 그리고 건설업으로 나타나고 있으며 기업규모별로도 근로자 50인 미만의 소규모사

업장이 근로자 200인 이상의 규모가 큰 기업보다 안전관리 수준이 부실하여 사망 및 부상발생 비율이 약 2배가량 높은 것으로 보고되고 있다.<sup>3)</sup> 마지막으로 근로유형, 즉 비정규직 근로자, 가내 근로자, 이주 근로자 등 특수형태의 근로자에게서 많은 산업안전보건의 문제가 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다.

오늘날 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 국가의무를 이행하기 위해 주목하여야 할 점은 산업안전보건분야의 내·외적 여건의 변화인데 그 내용은 다음과 같다. 우선 전통적인 안전보건문제는 특정한 산업이나 공정 또는 사업장에서, 특정한 요인에 의하여 특정한 대상에게, 특정한 문제를 야기하는 특성을 보여 왔다. 이에 따라 대부분의 안전보건 문제는 그 원인을 기술적으로 명확하게 특정할 수 있다고 보아 특정한 기술적 원인을 사전에 제거하거나 관리함으로써 안전보건의 목적을 달성할 수 있다는 논리를 기반으로 관련 정책이 발전하여 왔다.

그래서 안전보건정책은 기계, 기구, 설비, 물질, 환경 등에 대하여 직접규제방식을 취하고 문제의 해결방안도 사안별 문제중심으로 되었다. 그러나 최근에 와서는 안전보건문제는 더 이상 특정 작업장이나 특정 공정상의 문제가 아니라 모든 경제활동에서 나타나는 문제이며 건강에 악영향을 미치는 요인도 매우 다양하기 때문에 어느 특정한 요인만 지칭하는 한정된 문제라고 할 수 없게 되었다. 그리하여 더 이상 개별 사안이나 물질 중심적 명령통제적 접근방법으로는 적절한 해결책을 찾을 수 없게 되었다.

다음으로 전통적인 안전보건의 관리대상은 기계, 기구, 전기, 가스, 에너지, 작업환경 중 유해요인 등이었다. 이들은 기술적·과학적으로 관리할 수 있는 대상으로 간주되어 안전관리는 자연히 전문가에 의해 주도되어 왔으며 사용자와 근로자는 관리의 대상이라는 입장에 머물러

---

3) 황종철, 전계서, 3-5면 참조.

왔다. 그러나 최근에는 이러한 입장에 도전이 제기되고 있는바, 사용자 및 근로자가 기존의 과정에 자체적으로 참여하여 작업특성과 근로자 개개인의 특성에 적합한 다양한 방법을 강구하고 있는 추세이다.<sup>4)</sup> 이에 따라 산업안전보건분야에서 사용자와 근로자 특히, 근로자가 이 분야의 객체적 지위에서 주체적 지위로 변모하고 있다는 점이 최근의 동향이라 할 수 있다.

마지막으로 정보화 사회, 고령화, 세계화 등으로 인해 다른 분야에서와 마찬가지로 산업안전보건규제를 둘러싼 여건도 급격히 변화하고 있다는 점을 간과할 수 없다. 이러한 현상은 전 세계가 공통으로 겪고 있는 것이며, 이에 따라 미국, EU 등에서도 전통적인 개입방식을 수정하고 있다. 이러한 국제적 추세를 보면 첫째, 산업안전보건분야에서 서비스업 비중의 증대를 들 수 있다. 이는 세계화·정보화의 영향으로 국가 내 산업비중이 제조업보다는 서비스업의 비중이 증대되는 산업구조변화에 기인하는 현상이다. 따라서 재해에 취약한 제조업보다는 신종 직업성 질환·직무상 스트레스 등 근로자 건강관련 문제가 부각될 것으로 보고 있다. 둘째, 저출산·고령화 추세로 말미암아 산업계 전반에 걸쳐 재해에 취약한 고령자, 여성, 외국인 근로자의 지속적인 유입을 예견할 수 있다. 이에 따라 다양한 근로자 특성에 맞는 재해예방사업을 전개해야할 필요성이 증대될 것이다.<sup>5)</sup>

4) 그 대표적인 예가 근골격계 질환문제이다. 근골격계질환은 과학적·객관적으로 측정이 불가능한 근로자의 자각증상과 통증이 중요한 판단기준이 된다. 근골격계 부담작업의 평가나 근로자의 자각증상에 대한 조사는 노사가 자체적으로 할 수 있는 일이 되었다(조택, “산업안전보건규제의 접근방법에 관한 연구”, 한국행정논집 제18집 제4호, 한국정부학회, 2006, 4면)

5) 산업안전보건분야의 신경향에 관한 자세한 사항은 노동부 산업보건환경팀, 산업안전보건 정책방향, 2006; 정부혁신지방분권위원회, 산업안전보건행정 기능 강화방안, 2006; OSHA, 2003-2008 strategic Management Plan, Washington DC : Occupational Safety & Health Administration(<http://www.osha.gov/StratPlanPublic/strategicmanagementplan-final.html>에서 인용) 참조.

## 2. 연구의 목적

우리나라는 1953년에 제정된 「근로기준법」에서 최초로 산업재해 예방을 위한 안전보건기준을 규정하였다. 이후 산업발달에 따라 새로운 기계기구와 신규 화학물질에 의한 재해가 증가하였고, 이 밖에도 산업재해 예방기술의 개발·보급 및 지원, 전문단체 육성 등의 내용을 법령에 반영할 필요가 있었다. 이에 기존 「근로기준법」에 규정되었던 산업재해예방 관련 조항을 대거 이관하여 1981년 12월 「산업안전보건법」이 제정되었고 1982년 7월 동법이 시행되었다. 그간 「산업안전보건법」은 1990년 사업장 안전보건관리체제에 있어서 제반문제점을 해소하고 자율재해예방활동이 촉진될 수 있도록 하기 위하여 전부개정을 단행한 이래로 27차례에 걸친 부분개정이 있었다.

그 중 1999년과 2000년에 단행된 제9차 및 제10차 개정은 규제완화 차원에서 「산업안전보건법」상의 일부 규제를 폐지하거나 완화하는 입법조치를 단행하였다. 또한 가장 최근인 2010년 11월에는 진폐근로자에 대한 급여내용을 합리적으로 변경하기 위해 「산업재해보상법」을 개정하면서 「산업보건안전법」의 관련 조항을 부분개정하면서 「산업재해보상법」, 「산업안전보건법」, 「진폐의 예방과 근로자의 보호 등에 관한 법률」과의 체계를 중심으로 재편하였다. 따라서 현행법은 산업안전보건

---

6) 「산업재해보상보험법」의 개정이유는 업무상 질병인 진폐에 걸린 근로자 중 일부는 합병증 등의 치료를 이유로 장기간 요양을 하면서 그 기간 동안에 휴업급여와 상병보상연금도 함께 지급받게 되고 사후에는 진폐로 인한 사망으로 쉽게 인정되어 유족급여도 받게 됨으로써, 요양을 받지 않으면서 장해급여만을 받고 있는 다른 진폐근로자에 비하여 보상수준이 지나치게 커지는 문제가 있어서, 진폐근로자에게 휴업급여와 상병보상연금을 지급하지 않고 요양 여부와 관계없이 기초연금을 포함한 진폐보상연금을 지급하는 것으로 변경하여 진폐근로자 간 보상의 형평성을 높이고 진폐근로자의 생활안정에 기여하며, 진폐요양 의료기관을 등급화하여 관리하도록 하는 등 요양관리 합리화의 기반을 마련하는 한편, 산재보험 보험급여, 진료비 및 약제비를 부당하게 지급받은 자를 신고한 사람에 대한 포상금 지급 근거를 정하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이었다. 이에 따라 「산업안전보건법」에서는 제10조제2항 단서, 제62조를 개정하였다.



분야에서 4차례에 걸친 법령 및 산업계 전반에 큰 영향을 미치는 내용의 변화가 있었다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 개정연혁에도 불구하고 산업안전보건분야에서 이른바 산재취약계층에 대한 보호는 여전히 미답상태이다. 특히, 저출산·고령화 현상 등의 인구구조변화는 산업현장에서의 여성, 고령자의 대거 진출을 예상할 수 있다. 또한 다문화사회의 경향, 글로벌화로 인해 외국인근로자의 진입은 이미 여러 분야에서 감지되고 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 현행 법령체계에 명시적으로 포섭되지 않고 있을 뿐만 아니라, 이들에 대한 특별한 배려조항도 보이지 않는다. 그리고 우리나라의 경우 전통적으로 근로조건뿐만 아니라 산업안전 및 보건분야에서 취약계층으로 분류되고 있음에도 여전히 입법적 배려가 취약한 대상이 바로 비정규직 근로자이다. 그간 비정규직 근로자에 대한 여러 분야에서의 입법적 배려는 있어왔지만, 유독 산업안전보건법제 영역에서는 여전히 사각지대에 방치되어 있다. 마지막으로 산업재해 통계에서도 나타나고 있듯이 산업재해가 대규모 사업장보다는 중소기업에서 많이 나타나고 있음을 주목할 필요가 있다.

결국, 여성·고령자·외국인근로자, 중소기업장은 법제적 측면에서 산업안전보건분야의 성과에도 불구하고 보호의 사각지대에 놓여 있는 이른바 “산재취약계층”에 머물고 있다. 따라서 본 연구에서는 이들에 대한 보호와 권리의 보장을 위해 현행법의 입법상태를 분석하고, 그 문제점과 대안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

## 제 2 절 연구범위 및 방법

### 1. 연구대상 법령

본 연구의 주요 연구대상은 근로자 건강보호 및 안전에 관련된 법제이다. 이와 관련하여 우리나라는 현재 「산업안전보건법」이 중추적

역할을 담당하고 있다. 이 법의 구조 및 체계를 보면 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임소재를 명확히하고, 사업주 의무와 이에 대한 행정관청의 관리·감독 및 위반에 대한 처벌에 의하여 근로자의 안전과 보건을 확보하는 법적 구조를 가지고 있다. 그 내용은 제1장 총칙을 비롯하여 제2장 안전·보건관리체계, 제3장 안전보건관리규정, 제4장 유해·위험 예방조치, 제5장 근로자의 보건관리, 제6장 감독과 명령, 제6장의2 산업안전지도사 및 산업위생지도사, 제7장 산업재해예방기금, 제8장 보칙 제9장 벌칙 및 부칙으로 이루어져 있다. 따라서 오늘날 산업안전보건분야의 새로운 경향성을 기준으로 한 연구는 현행 「산업안전보건법」 제2장부터 제6장의 2에 이르는 등 현행 법 전반에 걸친 검토를 요한다.

또한 본 연구는 현행 「산업안전보건법」의 전반에 아우르는 사항을 비교법적 고찰을 통하여 검토하게 될 것이다. 아울러 현행 「산업안전보건법」은 본 법률 이외에도 1개 시행령, 3개의 시행규칙으로 이루어져 있으며, 하위규정으로 60여개의 고시, 17개의 예규, 3개 훈령 및 각종 기술상의 지침 및 작업환경 표준 등으로 구성되어 있다.<sup>7)</sup> 이들 관련 하위법령은 모두 「산업안전보건법」 및 시행령을 구체화하고 있어 직접적으로 사용자와 근로자에게 효력을 미치는 강제규범적 성격을 지닌다. 따라서 하위법령의 경우 필요한 분야에 한정하여 연구대상으로 한다.

근로자 건강보호 및 안전의 문제는 비단 「산업안전보건법」 뿐만 아니라 「진폐의 예방과 진폐근로자 보호등에 관한 법률」에서도 담당하고 있다. 이들은 광의의 의미에서 근로자 건강보호 및 안전에 관한 법

---

7) 「산업안전보건법」에 부속된 시행규칙은 산업안전보건법과 시행령을 집행하기 위한 일반사항을 규정하고 있고, 그 밖의 시행규칙들은 사업주가 행할 보건상의 조치에 관한 기술적 사항을 규정하고 있다. 또한 고시·예규·훈령에 산재해 있는 사항은 일반사항분야, 검사·인증분야, 기계·전기분야, 화학분야, 건설분야, 보건·위생분야 및 교육 분야 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

제에 속한다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이들 법제에 대한 중점적인 검토와 연구를 도모한다.

## 2. 연구범위

현행 헌법 제10조에서 인간의 존엄성과 가치의 보장을 기본권보장의 이념이자 근본규범으로 인식하고 있다. 헌법 제34조는 인간다운 생활을 할 권리를 보장하면서 특히 제6항에서 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이때의 재해예방과 위험으로부터의 보호는 천재지변과 전쟁 등에 의한 위험 외에도 일상생활에서 발생하는 사고와 위험으로부터의 예방과 보호를 포함하게 되며 사업장에서의 안전을 포함하는 개념으로 해석되어야 한다. 그리고 제32조 제3항은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 규정하고 있고 입법자는 근로조건 법정주의에 따라 근로계약에 관련된 법률을 제정하였다.

이를 헌법 제10조 및 제34조제6항과의 관련 속에서 해석해 볼 때, 신체의 안전확보와 건강한 노동환경의 제공이 근로계약의 주된 급부인 노동력 제공과 불가분의 관계이고 정상적인 근로계약관계를 유지하기 위한 필수적 요소라고 할 수 있다. 따라서 국가가 최적의 수준으로 사업장의 안전조건을 규율하는 것은 근로계약의 합리적인 형성과 유지를 도모하여 근로계약이 유지·활성화되도록 하는 법적 장치로 이해할 수 있다. 또한 근로조건의 수준은 근로계약의 내용과 성질에 비추어 신체적 기능의 유지에 그치는 것이 아니라 근로자가 건강하고 지속적으로 자신의 노동력을 제공할 수 있는 상태를 의미하게 된다. 따라서 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제는 이러한 헌법정신에 부합하도록 입법화되어야 할 것인바, 우선 근로자의 건강과 안전에 대한 국가의 보호의무에 관한 헌법적 기초연구가 선행되어야 할 것이다.

「산업안전보건법」은 현행법에 지정·열거된 위험에 대하여 취해야 할 조치와 관리기준을 정하고 있다. 이러한 방식은 위험관리를 획일적으로 강요하게 되어 다양한 사업장의 현실과 괴리를 보이는 경우가 점차 많아지고 있다는 점, 그리고 위험의 종류와 정도에 따른 합리적인 규제의 입법적 미비 등의 문제점이 지적되어 왔다. 이에 따라 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」 시행 이후 「산업안전보건법」상의 많은 규제가 완화되었다.<sup>8)</sup> 이러한 규제완화 조치는 현행 규제입법의 불합리성에 기인하는 바가 크다. 하지만, 여기에서 간과하지 말아야 할 것이 산업안전보건규제는 기업의 경제활동을 지원하거나 경제발전을 도모하기 위한 정부의 개입이 아니라, 그러한 과정에서 발생하는 산업재해와 직업병을 예방하기 위한 근로자의 존엄성 및 최소한의 생존권적 기본권을 보장하기 위한 것에 목적을 두고 있다는 점이다. 이러한 측면에서 현행법의 완화된 규제시스템은 「헌법」과의 관계속에서 합헌성 및 체계정당성을 재검토해 볼 필요가 있다.

근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제는 사용자와 근로자의 산업안전보건을 둘러싼 구체화 입법의 개별경향성에도 주목하여야 한다. 특히 현대사회에서의 산업안전보건과 관련된 책임법적 근거로서의 개별 법제가 국가, 사용자, 근로자간의 적정한 배분과 조화를 모색하여야 할 필요가 있는 것이다. 본래 근대법에 있어서 책임법적 사고는 개인의 자기결정의 자유를 보장하는 데에만 그 주안점이 있었다.

그러나 현대법에 있어서 책임법은 사회공동체의 객관적 여건과 개인의 자유를 구체적으로 확보하려는 경향을 보이고 있다. 이를 기능론적인 관점에서 보면 현대사회에서의 책임법은 사회적 위험에 대한 참

---

8) 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」이후 지금까지 산업안전보건과 관련된 규제완화 조치 중 대표적인 것이 첫째, 의무고용완화 조치에 따른 안전관리자와 보건관리자의 겸직이나 의무고용 완화조치이고 둘째, 검사 등의 완화로 일부 검사의 완화조치와 중복검사 및 중복규제의 완화이며, 셋째, 각종 안전보건교육의 면제조치이다.

가적 책임과 사회적 역할질서형성에 대한 주체적 책임이라는 통합적 개념으로 이해할 수 있다.<sup>9)</sup>

이는 노동관계법에도 적용되어 노동질서의 역할담당자로서 사용자와 근로자의 사회적 위험참가책임은 노동공동체의 객관적 여건과 역할담당자의 개인의 자유가 구체적으로 조화될 수 있는 정도와 범위에서 결정되어야 한다.<sup>10)</sup> 따라서 이 연구에서는 근로자의 건강보호와 안전을 위한 사용자의 책임법적 근거와 논의가 이루어질 것이다. 다만, 전통적인 근로자 “안전”문제에 국한된 사용자책임론에 국한되지 않고 여기에 사회보장이라는 측면을 고려한 통합적 책임법이론에 대한 연구가 이루어질 것이다.

개별 입법은 현대 산업사회에 부합하는 근로자 유형을 적절히 적용 범위에 포섭하여야 한다. 왜냐하면 현대 사회는 필연적으로 다양한 형태의 수범자가 양산되고 있고, 이들 행태를 고려하지 않은 획일적 기준의 적용은 수범자의 수규적응도 및 법적 안전성에 위해를 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 근로자의 건강보호 및 안전 관련 법제에서 고려되어야 할 것이 산업안전 및 보건에 직접적으로 노출되어 있는 개별근로자의 특수성이다. 오늘날 근로자 계급도 기술발전과 숙련의 정도에 따라 여러 갈래로 분화되어 있다. 이를테면 숙련정도에 따라 산업노동자는 적어도 첫째, 고도의 숙련노동집단(엔지니어와 사무직 종사자), 둘째, 반숙련 노동자집단(특수분야의 산업경험과 여러 분야의 작업을 많이 알고 있는 근로자), 셋째, 미숙련노동자집단(산업초년생과 반실업자, 이주노동자, 재취업자 등) 등이 여기에 해당한다.<sup>11)</sup>

9) 책임이념은 실정법에서 두 가지 차원으로 전개된다. 하나는 노동보호입법 또는 근로자보호입법인데, 이는 사용자의 자의를 방지하기 위한 체계적인 법기술로 구체화된다. 또 하나는 국가가 사회적 국가로서 근로관계의 성립, 내용 및 종료에 간섭한다는 점이다. 이에 따라 최저근로조건 제시, 해고제한뿐만 아니라 노동재해에 대하여 근로자를 사전 및 사후적으로 보호하는 입법적 조치가 국가의 책임으로 등장한다.

10) 강희원, 「노동법 기초이론」, 동림사, 2004, 88-89면.

11) 강희원, 전계서, 2004, 50면.

이러한 문제는 저출산·고령화문제의 여파로 나타나는 산업계의 재해 취약자(고령자, 여성, 외국인 등)의 대거진입을 고려한 입법을 필요로 한다. 따라서 「산업안전보건법」이 이러한 여건에 성숙되어 있는 지에 대한 검토가 요청되는바, 이 연구에서는 현대 근로자의 특수성과 근로 현상을 기초로 「산업안전보건법」의 문제점과 입법대안을 모색해 본다.

현행 「산업안전보건법」은 제3조에서 기본적으로 모든 사업 또는 사업장에 현행법의 규정을 적용한다고 명시적으로는 모든 사업장의 사용자와 근로자에게 적용하고 있다. 하지만 개별 조항에서는 단서조항을 통해 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 하위법령에서 적용예외 조항을 두고 있어 많은 수의 근로자가 현행법의 보호범위 밖에 있는 실정이다. 따라서 이러한 현행 입법태도가 상술한 통계치에서 제시하고 있는 재해 및 질병의 발생률에 원인이 되는 지의 여부를 검토할 필요가 있다.

최근 일부자료에 따르면 비정규직의 경우 「산업안전보건법」에 따른 일반건강검진·작업환경측정대상에서의 제외, 산업안전보건위원회의 참여제한 등 산업안전보건의 사각지대에 놓여져 있는 것으로 보고되고 있다.<sup>12)</sup> 이러한 문제는 현대 노동의 일반화된 유형으로 평가되어 지는 고용의 다양성에 대한 입법적 대응의 미비로 발생하는 문제라고 할 수 있다. 보통 고용 기간 2년 미만의 근로자가 산재를 당할 가능성은 평균보다 높은 것으로 보고되고 있다.<sup>13)</sup>

즉, 새로운 고용형태는 산업안전보건 분야의 위험의 정도와 상관관계에 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 기업의 인수·합병 등 관리주체간의 이전을 통해서 그 관리주체가 변경될 수 있기 때문에 이에 대한 현황을 「산업안전보건법」에 잘 반영할 수 있어야 산업안전보건 피해에

---

12) [http://www.labortoday.co.kr/news/pop\\_print.html](http://www.labortoday.co.kr/news/pop_print.html) 참조

13) 김수근 외, 「산업안전보건법체계 선진화방안에 관한 연구」, 산업안전보건연구원, 2008, 28면 이하

대한 책임주체의 판단이 용이해 질 것이다. 하지만 이러한 변화는 고용관계에서 피고용자와 자영업자의 구별을 어렵게 하고 근로자의 건강을 침해할 수 있는 새로운 위험원인으로 확인되고 있어 문제는 더욱 복잡해지고 있다. 따라서 이러한 문제에 대한 현행법의 검토가 요청되며 위험관리책임자와 보호대상자의 명확한 획정을 필요로 한다. 이와 관련하여 복잡한 원하청관계, 재택근무, 특수형태의 고용 등에서와 같이 위험관리책임이 모호한 경우가 점차로 증가하고 있어 이에 대한 입법적 대응도 병행되어 모색되어야 할 것이다.

마지막으로 본 연구는 「산업안전보건법」의 주요 권한의 지방이양을 결정한 지방분권추진위원회의 추진계획에 대한 평가가 이루어질 것이다. 산업안전보건분야는 전국 공통의 기준적용 필요성으로 말미암아 지금까지는 중앙부처에 관련 권한이 귀속되어 있었다. 하지만 2010년 지방분권추진위원회는 이러한 권한을 대거 지방으로 이양시키고자 이양대상이 포함시키는 결정을 하였다. 따라서 산업안전보건에 관한 권한을 지방자치단체에서 수행할 경우 예상되는 문제점과 그 대안 등에 관해서 법제적 연구가 필요한 시점이다. 특히 근로자 안전 및 건강보호의 사각지대를 최소화하고자 하는 본 연구의 목적을 고려하여 이 연구에서는 산업안전보건사무 지방이양의 적절성, 그리고 산업안전보건사무의 권한이양에 따른 법제개선방안을 모색하고자 한다.

### 3. 연구방법

본 연구는 국내 산업안전보건관련 법률에 대한 선행연구자료와 헌법재판소를 비롯한 국내외 판례분석, 주요 선진국가의 산업안전보건관련 법령 및 문헌조사를 통하여 입법대안을 제시하는 연구방법을 택하였다.

산업재해의 위험성에 가장 많이 노출되고 있는 여성근로자, 고령근로자, 외국인근로자, 비정규직근로자 등의 현안과제는 비단 우리나라

만의 특수한 상황은 아니다. 이는 우리와 비슷하게 인구구조, 산업구조, 고용구조가 재편되고 있는 여러 국가에서 공통적으로 나타나는 문제이다.

이와 같은 국가적 차원의 구조변화는 산업안전보건분야에서 새로운 패러다임을 요구한다. 그래서 우리에게 앞서 이에 대처하고 있는 외국의 최근동향이 중요한 참고자료가 될 것이다. 이를 위해 본 연구에서 고찰대상으로 삼고자 하는 외국의 관련 법제도는 ILO 협약상의 관련 기준을 비롯하여 미국, 독일, 일본의 산업안전보건관련 법령이다.

특히 주요국가의 검토 대상법령은 미국의 경우 산업안전보건법(OHS Act), 미연방 규정 제29장(29 CFR, Code of Federal Regulation) 등을, 독일은 사회법전(SGB), 산업안전보건법(ArbSchG), 사업장 안전보건관계자법(ASiG), 기계기구안전법(GPSG), 화학물질법(ChemG) 등을, 일본은 노동기준법, 노동안전위생법, 작업환경 측정법, 노동재해방지단체법 등에 대한 분석으로 한정하였다. 물론 이들 국가들은 법령 이외에도 지침, 훈령, 예규 등 다양한 입법방식을 통해 근로자의 안전과 건강보호를 위한 세부적 기준을 수립·운영하고 있다. 하지만, 이들 규정들은 산업안전 및 보건분야의 기술기준 등을 주된 내용으로 하고 있기 때문에 위 법령에 비하여 그 전부를 검토할 필요성이 적다하겠다. 따라서 본 연구에서는 산업안전보건영역에서 취약계층을 특별히 보호하기 위한 입법례를 중심으로 검토한다.



## 제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

### 제 1 절 산재취약계층의 개념과 실태

#### 1. 산재취약계층의 개념

우리나라에서 산재취약계층이란 용어는 일반화되어 있는 개념이 아니다. 법적 측면에서도 명확히 규명된바 없고, 더구나 “취약계층”이란 개념에 대해서 정형화된 사회적 합의도 부재한 상태여서 그 개념을 파악하기가 어려운 과제이다.<sup>14)</sup> 다만 우리나라의 경우 산재취약계층은 산업안전보건제도영역에서 행정적 관리가 취약한 근로자 등을 대상으로 지칭되는 등 범주론적 개념에 의거하여 사용되고 있다.<sup>15)</sup>

2010년에 발간된 고용노동백서<sup>16)</sup>에 따르면, 비정규직 근로자, 외국인 근로자, 고령근로자를 산재취약계층으로 정의하고 있다. 2001년 이전에 발행된 노동백서들은 산업재해 부분에 있어 그 중심이 ‘사업장’단위였는데 행정적인 관리의 미비 등으로 인한 산재 다발 사업장을 취약사업장 또는 취약업종으로 명칭하고 각각의 행정적인 개선 대책 등을 제시하였던 반면에, 2001년에 발행된 ‘2000년 노동백서’에는 외국인근로자에 대한 안전관리 대책이 하나의 절(節)로 등장함으로써 사업장 단위가 아닌 집단(계층)이 산업안전보건 정책의 대상으로 등장하게

14) 산재취약계층에 대한 선행연구로는 조명우, 산재취약계층의 규모 및 특성에 관한 연구, 산업안전보건연구원, 2006; 이경용, 산재취약계층에 대한 실태분석, 산업안전보건연구원, 2006이 대표적이다. 하지만 이들 연구에서도 산재취약계층에 대한 법적·제도적 정의를 내리는 데에는 그 어려움을 호소하고 있으며, 이 연구들에서는 국내 산재현황을 통하여 산재취약계층을 계량적으로 분석하고 있을 뿐이다.

15) 노동부, 노동백서 2000년판, 2004년판, 2006년판; 고용노동부, 고용노동백서, 2010년 판 참조

16) 고용노동부, 전게서, 271면 이하

된다. 그 후 2002년에 발행된 ‘2001 노동백서’에서 외국인근로자와 비정규직근로자가 산업재해 취약노동자라는 하나의 묶음으로 백서 안에 자리 잡게 되면서, 산재취약계층이라는 용어는 영세소규모사업장, 위험기계·기구 취급 사업장과 더불어 산업재해 취약 부문을 구성하게 되었으며, 현재는 소규모사업장근로자, 외국인근로자, 비정규근로자, 고령근로자 등을 포괄하는 폭넓은 개념으로 사용되고 있으며, 산업안전공단에서 매해 실시하는 산업안전보건동향조사에서는 야간, 외국인, 고령, 장애노동자 등을 취약집단으로 설정하고 있다.<sup>17)</sup>

이들은 모두 산업현장에서 많은 산업재해 분포를 나타내고 있는 집단이며, 그럼에도 불구하고 현행 법적·제도적 보호의 취약지대로 여겨지는 계층이라는 점에서 공통점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 산재취약계층을 ‘작업 및 근로환경의 특성상 산업재해가 빈번하게 발생하거나 고용형태의 특성 또는 사회적 지위의 취약성으로 인해 산업안전보건과 관련한 법적·제도적 보호에서 취약한 집단’으로 정의 내린다.<sup>18)</sup>

이러한 개념을 전제로 할 경우 산재취약계층은 산재발생정도에 따른 측면에서 바라본 작업 및 근로환경의 특성상 빈번한 산업재해 위험에 노출되는 집단(산재다발 집단), 법·제도적 측면에서 사업장 규모, 고용형태 등의 이유로 산업안전과 관련된 각종 법·제도에서 부분적으로만 보호되고 있는 집단(법·제도 관리 취약집단), 근로자의 건강 및 노동관계의 취약성 측면에서 근로자가 처한 사회경제적인 위치 또는 근로자 개인의 건강 등이 위험에 민감하여 보다 적극적인 보호를 필요로 하는 사회적 취약집단(사회적 취약집단) 등으로 분류할 수 있다.<sup>19)</sup>

---

17) 2000년판 이후 발간된 노동부의 노동백서 및 2010년에 발간된 고용노동부의 고용노동백서 참조

18) 이와 같은 개념은 이경용, 전게서, 11면에서 내리고 있는 정의이며, 이러한 개념이 본 연구과제의 연구목적에 부합하는 바, 선행연구에서 제시한 범주론적 개념론에 기반하여 잠정적인 개념정의를 한다.

19) 이경용, 전게서, 12면

이에 따라 본 연구에서는 이러한 개념이 근거하여 산재취약계층을 고령근로자, 여성근로자, 비정규직 근로자, 외국인근로자로 한정한다. 아울러 사업규모별로 보았을 때 산업재해가 가장 많이 발생하고 있는 중소기업장의 경우에도 산재취약사업장으로 분류하고 연구범위에 포함시키도록 한다.

## 2. 산재취약계층의 실태

### (1) 고령근로자

#### ① 특 성

고령근로자란 신체적·정신적 혹은 심리적 기능이 낮거나 저하된 사람을 통칭하는 개념이다. 고령을 구분하는 일반적 기준은 없다. 하지만 국내 사회보장법제의 입법내용을 통해 개략적이거나, 그 기준을 설정할 수 있다. 국민연금법을 비롯하여 노인복지법에서 규정하고 있는 노인은 65세 이상의 국민을 말한다. 사회학적 측면에서 고령인구를 측정하는 기준역시도 65세 이상으로 하고 있다.

아울러 ILO는 55세 이상을 고령자로 보고 있다. 국내 입법에서도 국민연금법상 조기노령연금의 수급연령이 55세부터인 점, 조기퇴직연령제도를 운용하고 있는 군인, 경찰 등의 공무원직제에서도 55세를 정년의 기점으로 보고 있다는 점에서 55세 이후를 고령자로 볼 수 있는 여지를 남겨 두었다.

하지만, 실제에 있어 연령기준 또는 신체적·정신적·심리적 기능의 여하만을 기준으로 고령자를 판단할 수 없다. 왜냐하면 전자의 경우, 개인적 차이에 따라 후자의 기준이 적용되지 않을 수 있다. 또한 후자의 경우에도 최근 국내에서 불거지고 있는 은퇴한 베이비부머세대(중고령자)<sup>20)</sup>의 사회보장문제처럼 후자를 경험함에도 불구하고 전자의 기

20) 국내에서 문제되고 있는 베이비부머세대는 현재 45세에서 55세까지의 연령대에

준을 충족하지 못하기 때문이다. 따라서 고령자의 개념은 전자와 후자가 결합된 복합적 개념이며, 특히 산업안전보건분야의 경우 연령기준과 더불어 운동 및 인지능력, 작업수행능력, 생체 및 질환빈도 등을 기준으로 판단하여야 할 것이다.

일반적으로 법적 개념이란 일률적일 수 없다. 즉 해당 법의 목적과 내용을 기준으로 동일한 용어이지만, 그 기준과 내용은 달라질 수 있다는 것이다.<sup>21)</sup> 특히 고용노동부에서 발간하고 있는 산업재해분석 자료집은 연령별 산업재해비율을 분석하면서 연령최저기준으로는 18세를 최고기준은 60세 이상으로 분류하고 있다. 이러한 분류는 적어도 산업안전보건분야에서 고령자는 60세를 기준으로 구분하며, 이 연령대의 근로자는 신체적·정신적 혹은 심리적 기능이 낮거나 저하되어 그 밖의 근로자에 비하여 작업수행능력 등이 감퇴된 자로 의제하는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 본 연구에서 고령자는 60세 이상의 자로 의제한다.<sup>22)</sup>

② 고령근로자의 재해현황 및 분석

<표 1> 2010년도 고령근로자의 전체 재해현황

구 분	총 계	18세 미만	18세~24세	25세~29세	30세~34세	35세~39세	40세~44세	45세~49세	50세~54세	55세~59세	60세 이상
총 계	98,645 (100.00%)	182 (0.18%)	3,773 (3.82%)	6,552 (6.64%)	8,618 (8.74%)	9,933 (10.07%)	12,583 (12.76%)	14,406 (14.60%)	15,976 (16.20%)	12,349 (12.52%)	14,273 (14.47%)

<표 1>의 재해현황을 보면, 청장년층이라 할 수 있는 18세에서 39세까지 산업재해 인구수는 29,058명으로 전체 재해자 수의 약 29.45%를

속하는 자로서 현직에서 은퇴한 자들을 지칭한다.

21) Vgl. Depenhauer. Otto, Der Wortlaut als Grenze, Decker & C.F.Müller, 1988, S.4; Zippelius. Reinhold, Juristische Methodenlehre Auf. 6, C.H.Beck, 1994, SS. 5

22) 이러한 의제에도 불구하고 앞서 제시한 은퇴한 베이비부머세대를 산업안전보건분야에서 어떻게 보호할 것인가 하는 문제는 여전히 남는다. 다만, 본 연구에서는 베이비부머세대에 대한 연구를 제외하고 있어 여기에서는 논외로 한다.

차지하고 있는 반면, 중장년층인 40세부터 60세 이상까지는 69,578명으로 전체의 약 70.53%를 차지하고 있다. 더욱이 60세 이상의 고령근로자에게서 나타나는 산업재해율은 14,273명으로 전체의 14.47%를 차지하여 50세에서 54세의 근로자와 더불어 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그리고 산업별로 보면 광업, 운수 및 기타 서비스업, 임업, 농업 등에서 가장 많은 분포를 보이고 있다.

60세 이상의 노인인구의 산업재해율을 다시 사망재해율과 업무상 질병 발생율로 분류하여 분석하면 다음과 같다.

<표 2> 2010년 연령별 사망재해율

구 분	총계	18세 미만	18세 ~ 24세	25세 ~ 29세	30세 ~ 34세	35세 ~ 39세	40세 ~ 44세	45세 ~ 49세	50세 ~ 54세	55세 ~ 59세	60세 이상
총 계	2,200 (100.00%)	2 (0.09%)	38 (1.73%)	60 (2.73)	117 (5.32)	153 (6.95)	272 (12.36)	348 (15.82)	349 (15.86)	313 (14.23)	548 (24.91)

<표 3> 2010년 연령별 업무상 질병발생율

구 분	총계	18세 미만	18세~ 24세	25세~ 29세	30세~ 34세	35세~ 39세	40세~ 44세	45세~ 49세	50세~ 54세	55세~ 59세	60세 이상
총 계	6,986 (100.00%)	0 (0.00%)	92 (1.32%)	433 (6.20%)	850 (12.17%)	962 (13.77%)	993 (14.21%)	967 (13.84%)	965 (13.81%)	742 (10.62%)	982 (14.06%)

<표 2>와 <표 3>에서 나타난바와 같이 60세 이상의 고령근로자는 산업재해로 인한 사망뿐만 아니라 업무상 질병의 발생율도 가장 높은 것을 알 수 있다.

이러한 현상은 고령근로자의 경우 특히 광업, 임업, 농업, 서비스산업 분야에서 안전취약계층임을 나타내고 있으며, 그 위험원으로는 사망과

업무상질병이 가장 큰 것으로 나타났다. 따라서 산업안전보건분야에서 고령근로자의 경우 사망 및 질병과 관련하여 위험노출빈도가 가장 크다는 것을 의미한다.

## (2) 여성근로자

### ① 특 성

저출산의 급속한 진전은 생산 가능인구 감소에 따른 노동력 부족을 야기하고 있으므로 여성인력을 적극적으로 활용하는 것이 국가경쟁력 강화에 기초가 될 수 있다. 이를 위해서는 여성 근로자가 건강하게 일할 수 있는 환경을 조성하고, 일과 가정을 양립할 수 있는 산업안전보건정책을 필요로 한다.

여성은 신체적·생리적으로 남성과 다른 기능을 갖고 있다. 대부분의 작업공정과 기계의 구조는 남성을 기준으로 하고 있어서 여성 근로자에게 부적합한 경우가 많다. 여성의 특성을 고려하여 여성의 모성 기능을 보호하면서도 건강하게 일하도록 하기 위해서는 여성에게 맞는 작업환경에 대한 검토가 필요하다. 우리나라에서 발생하는 산업재해를 현황을 살펴보면, 산업재해자 중 성별 점유율을 연도별로 살펴보면, 2000년에는 남성의 점유율이 86.9%였고 여성의 점유율이 13.1%였으나, 2009년에는 남성의 점유율이 80.1%로 감소하고 여성의 점유율이 19.9%로 증가하여 산업재해자 중 여성의 점유율이 매년 증가하는 경향을 보이고 있다. 업무상 질병자 발생현황을 성별로 살펴보면, 2005년에는 남성의 점유율이 86.1% 이었고, 여성의 점유율이 13.9% 이었으나, 2009년에는 남성의 점유율이 77.6%로 감소하고, 여성의 점유율이 22.4%로 증가하여 업무상질병자 중 여성의 점유율이 매년 증가하는 경향을 보이고 있다.<sup>23)</sup>

23) 정혜선, “여성근로자의 취업현황과 생애주기별 건강문제 및 개선방안”, 『안전보건 연구동향』 제5권 제6호, 산업안전보건연구원, 2011, 14면.

더구나 여성근로자는 생애주기별(미혼기, 출산양육기, 중년기, 노년기)로 그 특성을 달리하는 바, 산업현장에서의 안전과 보건정책에 있어서도 여성의 특수성에 기인한 배려가 무엇보다도 필요하다.

## ② 여성근로자의 재해현황 및 분석

<표 4> 2010년 성별 재해현황

구분	총계	광업	제조업	건설업	전기가스 수도업	운수창고 통신업	기타
총계	98,645 (100.00%)	1,084 (1.10%)	34,069 (34.54%)	22,504 (22.81%)	85 (0.09%)	4,365 (4.42%)	36,538 (37.04%)
남	79,198 (80.29%)	1,072	29,638	21,802	77	4,067	22,542
여	19,447 (19.71%)	12	4,431	702	8	298	13,996

<표 5> 2010년 성별 사망재해율

구분	총계	광업	제조업	건설업	전기가스 수도업	운수창고 통신업	기타
총계	2,200 (100.00%)	386 (17.55%)	618 (28.09%)	611 (27.77%)	7 (0.32%)	122 (5.55%)	456 (20.73%)
남	2,119 (96.32%)	380	590	603	7	120	419
여	81 (3.68%)	6	28	8	0	2	37

<표 6> 2010년 성별 업무상 질병발생율

구 분	총 계	남 자	여 자
총 계	6,986 (100.00%)	5,563 (79.63%)	1,423 (20.37%)
광업소계	477 (6.83%)	473	4
석탄광업	424 (6.07%)	420	4
금속 및 비금속광업	22 (0.31%)	22	
채석업	17 (0.24%)	17	0
석회석광업	1 (0.01%)	1	0
제염업	0 (0.00%)	0	0
기타광업	13 (0.19%)	13	0
제조업소계	2,976 (42.60%)	2,697	279
식품제조업	168 (2.40%)	115	53
담배제조업	1 (0.01%)	1	0



## 제 1 절 산재취약계층의 개념과 실태

구 분	총 계	남 자	여 자
섬유 또는 섬유제품 제조업(갑)	47 (0.67%)	30	17
섬유 또는 섬유제품 제조업(을)	71 (1.02%)	54	17
제재 및 베니어판 제조업	16 (0.23%)	15	1
목제품제조업	58 (0.83%)	50	8
펄프·지류제조업 및 제본 또는 인쇄 물가공업	44 (0.63%)	37	7
신문·화폐발행, 출 판업 및 경인쇄업	21 (0.30%)	17	4
인쇄업	27 (0.39%)	21	6
화학제품제조업	163 (2.33%)	144	19
의약품 및 화장품 향료제조업	13 (0.19%)	8	5
코크스 및 석탄가스 제조업	5 (0.07%)	5	0
연탄 및 응집고체 연료생산업	3 (0.04%)	3	0

제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

구 분	총 계	남 자	여 자
고무제품제조업	114 (1.63%)	105	9
도자기제품제조업	9 (0.13%)	6	3
유리제조업	23 (0.33%)	23	0
요업 또는 토석제품 제조업	31 (0.44%)	30	1
시멘트제조업	2 (0.03%)	2	0
비 금속 광 물 제 품 및 금속제품제조업 또는 금속가공업	332 (4.75%)	315	17
금속제련업	9 (0.13%)	9	0
금속재료품제조업	54 (0.77%)	53	1
도금업	38 (0.54%)	38	0
기계기구제조업	366 (5.24%)	351	15
전기기계기구제조업	75 (1.07%)	63	12

제 1 절 산재취약계층의 개념과 실태

구 분	총 계	남 자	여 자
전자제품제조업	94 (1.35%)	73	21
선박건조 및 수리업	357 (5.11%)	347	10
수송용기계기구제조업(갑)	394 (5.64%)	390	4
자동차 및 모터사이클수리업	86 (1.23%)	86	0
수송용기계기구제조업(을)	213 (3.05%)	187	26
계량기·광학기계·기타정밀기구제조업	25 (0.36%)	21	4
수제품제조업	19 (0.27%)	11	8
기타제조업	98 (1.40%)	87	11
전기가스 및 상수도업 소계	5 (0.07%)	5	0
전기가스 및 상수도업	5 (0.07%)	5	0
건설업소계	564 (8.07%)	544	20

제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

구 분	총 계	남 자	여 자
건설업	564 (8.07%)	544	20
운수창고 및 통신 업소계	283 (4.05%)	268	15
철도, 궤도 및 삭도 운수업	21 (0.30%)	20	1
자동차여객운수업	65 (0.93%)	64	1
화물자동차운수업	33 (0.47%)	33	0
수상운수업, 항만하 역 및 화물취급사업	94 (1.35%)	91	3
항공운수업	6 (0.09%)	4	2
운수관련서비스업	23 (0.33%)	20	3
창고업	24 (0.34%)	22	2
통신업	17 (0.24%)	14	3
임업소계	68 (0.97%)	40	28

제 1 절 산재취약계층의 개념과 실태

구 분	총 계	남 자	여 자
임 업	68 (0.97%)	40	28
어업소계	6 (0.09%)	5	1
어 업	0 (0.00%)	0	0
양식어업 및 어업 관련 서비스업	6 (0.09%)	5	1
농업소계	27 (0.39%)	15	12
농 업	27 (0.39%)	15	12
금융 및 보험업소계	45 (0.64%)	35	10
금융보험업	45 (0.64%)	35	10
기타의 사업 소계	2,535 (36.29%)	1,481	1,054
농·수산물위탁판 매업	11 (0.16%)	11	0
건물 등의 종합관리 사업	194 (2.78%)	131	63

제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

구 분	총 계	남 자	여 자
위생 및 유사서비스업	225 (3.22%)	174	51
골프장 및 경마장 운영업	21 (0.30%)	20	1
기타의 각종사업	1,516 (21.70%)	1,048	468
전문기술서비스업	29 (0.42%)	23	6
보건 및 사회복지사업	394 (5.64%)	52	342
교육서비스업	140 (2.00%)	17	123

2010년 기준 업종별·성별 산업재해현황을 보면 전체적으로는 남성이 여성의 재해자보다 많았으나, 유독 “보건 및 사회복지사업”과 “교육서비스업”의 경우에는 여성이 남성보다 훨씬 많은 산업재해를 당한 것으로 나타나고 있다.

- 보건 및 사회복지사업은 총 2,652명의 산업재해자가 발생하였는데 남성 494명, 여성 2,158명으로 여성이 남성에 비하여 약 4.5배가량 많은 산업재해를 당한 것으로 나타남.
- 교육서비스업은 총 1,899명의 재해자가 발생하였으며 이중 남성은 320명, 여성은 1,579명으로 여성이 남성에 비하여 약 5배 가량 많은 재해자수를 기록함.

이상의 통계를 보면 여성은 주로 서비스산업에 종사하는 비율이 높다는 것을 보여주고 있으며, 재해유형도 서비스산업에서 주로 발생하는 전도 및 업무상질병이 차지하는 비율이 높은 것임을 알 수 있다.

또한 앞서 살펴본바와 같이 현행 「산업안전보건법」은 제조업 및 건설업을 중심으로 체계화되어 있어 서비스업은 많은 경우 적용이 배제되고 있다. 그리고 여성의 취업 현황 특성을 살펴보면, 고용구조가 대체로 불안정한 것을 알 수 있다. 많은 수의 여성이 근로자수가 적은 소규모사업장에 취업해 있고, 산업별로도 서비스업에 근무하는 경우가 많으며, 고용형태도 정규직보다 비정규직으로 취업한 비율이 더 높다.<sup>24)</sup> 소규모 사업장 및 서비스업은 산업안전보건 체계의 적용대상에서 제외되어 있으며, 비정규직의 경우도 회사차원에서 제공하는 체계적인 안전보건 서비스를 받기가 어려운 상황이어서 산업보건관리의 사각지대에 존재하는 여성이 많다고 볼 수 있다.<sup>25)</sup> 이와 같은 여성 근로자의 취업 특성을 고려하여 여성 근로자의 건강관리방안을 모색할 필요가 있다.

### (3) 외국인근로자<sup>26)</sup>

#### ① 특 성

2005년부터 2009년까지 5년간 국내에 체류하고 있는 외국인 근로자의 변화 추이를 살펴보면 2005년도를 기준년도로 매년 증가추세를 보였으며, 2009년도에는 2005년도 비해 국내 체류자가 약 1.5배 증가하였다.

24) 성별 고용형태를 보면 정규직에서는 남성(62.8%)이 여성(37.2%)보다 많지만 비정규직에서는 여성(53.4%)이 남성(46.6%)보다 많다. 특히 한시적 근로와 시간제근로에서 여성의 비중이 높고 비 전형근로에서는 남성의 비중이 높다(성재민, KLI 비정규직 노동통계, 한국노동연구원, 2011, 15면).

25) 정혜선, 전계논문, 15면.

26) 산업안전보건정책과 관련하여 외국인근로자에 대한 통계는 고용노동부에서 발간한 2010년 산업재해율에 별도로 분류되지 않아. 2010년 고용노동백서와 이관형, 외국인 근로자의 안전보건 실태와 보호방안연구, 산업안전보건연구원, 2010 등 2차 자료를 바탕으로 연구함.

<표 7> 외국인 근로자의 증가추이와 총 재해자수

	2005	2006	2007	2008	2009
총 근로자수	747,467	910,149	1,066,273	1,158,866	1,168,477
총 재해자수	2,517	3,406	3,967	5,221	5,231

이러한 외국인 근로자의 증가추세에도 불구하고 국인 근로자가 주로 취업·고용되어 있는 사업장은 규모가 영세하고 작업환경이 매우 취약한 소규모사업장으로서 다른 사업장에 비해 유해하고 위험에 더 노출된 사업장인 것으로 나타났다. 또한 언어소통의 부재 그리고 문화적 차이, 안전보건교육의 미비로 국내 내국인 근로자보다 산재발생 위험에 더 노출되어 있음을 알 수 있었다.<sup>27)</sup>

우리나라를 비롯한 대부분 국가의 중앙 정부에서 외국인 근로자를 관리 및 보호하기 위해 이들이 안고 있는 고충처리, 취업알선, 임금체불, 노동인권 등을 상담해 주고 있다. 하지만 본인의 건강과 생명이 직결되는 산업재해 및 산재보상, 안전한 작업방법, 산업안전보건법 숙지 등과 관련해서 지원해 주는 기관은 안전보건에 대한 전문성이 부족한 비영리단체인 외국인 근로자 지원센터에 의지하고 있는 실정이다.<sup>28)</sup>

## ② 현황 및 분석

### 가. 현 황

최근 고용노동부와 법무부의 분석자료에 나타난 외국인 근로자의 연도별 산업재해 추이를 보면, 외국인 근로자는 증가추이와 비례하여 산업재해율도 매년 꾸준히 증가하고 있다.

27) 2010년 법무부 출입국 외국인정책본부 통계연보(<http://www.immigration.go.kr>)

28) 외국인 근로자에 대한 지원실태에 관해서는 이관형, 전계서 153면 이하 참조



&lt;표 8&gt; 외국인 근로자의 재해유형별 원인

		2005	2006	2007	2008	2009
재해자수	사고재해	2,465	3,302	3,829	5,102	5,107
	질병재해	52	104	138	119	124
사망자수	사고사망	62	76	67	99	90
	질병사망	12	18	20	18	11

&lt;표 9&gt; 사업장 규모별 외국인 근로자의 산업재해현황

	5인 미만	5인~50인	50인~300인	300인~ 1,000인	1,000인 이상
2005	745	1,395	344	31	2
2006	1,133	1,839	377	47	10
2007	1,337	2,163	389	48	30
2008	1,845	2,696	574	87	23
2009	2,049	2,614	479	74	15

#### 나. 분석

<표 8>은 2005년부터 2009년 까지 외국인 근로자의 산업재해 추이를 나타내고 있는데, 사고 및 질병에 따른 재해는 매년 꾸준히 증가하고 있는 반면, 사고 및 질병으로 인한 사망자 수는 연도별 증감이 있으나 전체적으로는 2008년 이후 감소추세에 있다.

<표 9>에서는 사업장 규모별로 보면 50인 미만의 사업장이 50인 이상의 사업장보다 외국인 근로자에게 산업재해에 취약한 것으로 나타

나고 있으며, 이를 반영하듯 50인 이상의 사업장은 2008년도를 기점으로 산업재해를 당한 외국인 근로자수가 감소하고 있는 반면, 50인 미만의 사업장은 외국인 근로자의 산업재해자 수가 지속적으로 증가하고 있다.

이러한 추이를 종합하면 국내 체류 외국인 근로자의 수가 지속적으로 증가하고 있으며, 이들 대부분은 50인 미만의 중소기업에 종사하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 50인 미만의 사업장의 경우 현행 「산업안전보건법」이 많은 경우 적용을 제외하고 있는바, 국내 근로자와 마찬가지로 50인 미만의 사업장에서의 산업재해자 수가 많은 것으로 판단된다.

- 최근 5년간 외국인 근로자의 산업재해 발생규모를 보면, 매년 전체 외국인 재해자에서 약 80%가 30인 미만 소규모 영세사업장에서 산재가 발생되고, 사망자 발생에서도 전체 63%가 30인 미만 사업장에서 특히, 5인 미만 사업장에서는 전체의 32%를 차지하고 있음.
- 이러한 원인은 외국인 근로자들은 주로 내국인 근로자가 기피하는 3D 업종 및 영세소규모 사업장에서 육체노동 중심의 작업을 수행하고 있고, 또한 국가간 문화적 차이와 원활한 언어소통 부족으로 고위험작업에 대한 긴급한 대응능력의 부재가 그 이유인 것으로 판단됨.

#### (4) 비정규직 근로자

##### ① 특 성

오늘날 기업의 효율성관리 측면에서 일반화되고 있는 고용유연화 현상은 상대적으로 비정규직의 양산으로 이어지고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라는 임금 및 근로기준, 사회보장 등 노동현장에서의 정규직과 비정규직간의 차별적 취급문제가 지속적으로 제기되어 왔다.

이러한 문제는 산업안전보건분야에서도 예외는 아니다. 물론 현행 「산업안전보건법」은 고용형태에 따른 관리의 차별성을 규정하고 있지 아니한바, 외형상 정규직 근로자와 비정규직 근로자가 동일한 법적 보호를 받는 것으로 되어 있다. 하지만, 일반적으로 비정규직 근로자들은 정규직 근로자에 비하여 위험한 작업환경에 더 많이 노출되고 있는데, 이는 상대적 숙련도가 낮고, 노동강도에 차이가 있을 수 있고, 산업안전 및 보건에 관한 지휘감독의 문제 등으로 말미암아 재해율이 높은 것으로 알려져 있다.<sup>29)</sup>

② 재해 현황 및 분석

<표 10> 고용형태별 추이

(단위: 천명, %)

	임금 근로자	정규직	비정규직			
			전 체	한시적 근로	비전형 근로	시간제
2002. 8	14,030	10,190 (72.6)	3,839 (27.4)	2,063 (14.7)	1,742 (12.4)	807 (5.8)
2003. 8	14,149	9,542 (67.4)	4,606 (32.6)	3,013 (21.3)	1,678 (11.9)	929 (6.6)
2004. 8	14,584	9,190 (63.0)	5,394 (37.0)	3,597 (24.7)	1,948 (13.4)	1,072 (7.4)
2005. 8	14,968	9,486 (63.4)	5,482 (36.6)	3,614 (24.2)	1,907 (12.7)	1,044 (7.0)

29) 권순식, 특수형태근로종사자의 산재발생실태 및 전략적 예방대책, 안전보건 연구 동향 제8호, 산업안전보건연구원, 2008, 18면이하

제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

	임금 근로자	정규직	비정규직			
			전 체	한시적 근로	비전형 근로	시간제
2006. 8	15,351	9,894 (64.5)	5,457 (35.6)	3,626 (23.6)	1,933 (12.6)	1,135 (7.4)
2007. 8	15,882	10,180 (64.1)	5,703 (35.9)	3,546 (22.3)	2,208 (13.9)	1,201 (7.6)
2008. 8	16,103	10,658 (66.2)	5,445 (33.8)	3,288 (20.4)	2,137 (13.3)	1,229 (7.6)
2009. 8	16,479	10,725 (65.1)	5,754 (34.9)	3,507 (21.3)	2,283 (13.9)	1,426 (8.7)
2010. 8	17,048	11,362 (66.7)	5,685 (33.4)	3,281 (19.2)	2,289 (13.4)	1,620 (9.5)

주: 1) 괄호는 임금근로자 중 비중임

2) 한시적 근로이면서 비전형 근로에 해당하는 사람들은 한시적 근로자에도 들어가고 비전형 근로자에도 들어가므로, 비정규직 전체 수는 한시적 근로+비전형 근로+시간제 근로의 합이 아님. 비정규직 전체 수는 이와 같은 중복을 제거한 것임.

<표 10>은 국내 비정규직의 증감추이를 나타내고 있다. 이에 따르면 비정규직 규모는 2002년 8월부터 2004년 8월까지 급증해 37.0%를 기록한 후로는 다소간의 등락이 있지만 대체로 하락을 지속하여 2010년 8월 33.4%까지 감소하고 있다. 특히, 한시적 근로는 2004년 8월 24.7%에서 2010년 8월 19.2%로 감소했으나, 비전형 근로의 경우 2004년 8월과 2010년 8월 모두 13.4%로 동일하고, 시간제 근로는 동 기간 7.4%에서 9.5%로 증가하였다.

&lt;표 11&gt; 비정규직의 사업장별 특성

(단위 : %)

	비정규 직	한시적 근로	기간제	반복 경신	경신 불가	비전형 근로	파견	용역	특수 형태	가정내 근로	일일	시간제	정규직	임금 근로자
농어업	2.1	1.6	1.6	0.5	2.5	2.8	0.0	0.0	0.1	0.5	7.3	1.8	0.4	1.0
광업	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
제조업	9.2	12.0	9.9	21.6	16.6	4.5	4.3	0.4	0.9	70.8	5.4	5.8	26.1	20.4
전기 등	0.1	0.2	0.2	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.5
하수 등	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.4	0.4
건설업	12.7	5.8	4.8	6.8	10.1	22.9	3.0	0.5	0.0	2.2	59.1	5.2	5.9	8.1
도소매	11.0	7.9	5.8	9.8	17.5	10.5	12.8	0.9	29.1	4.4	4.5	16.1	12.3	11.8
운수	2.0	2.2	2.1	3.0	2.3	1.5	1.3	0.4	2.9	0.0	1.6	1.4	5.1	4.1
숙박음식	7.6	5.5	2.8	3.3	21.1	3.2	4.1	0.8	0.6	0.0	6.6	15.7	6.2	6.7
출판 등	2.2	3.3	3.4	5.7	1.3	0.9	5.8	0.2	0.5	6.6	0.2	0.8	4.2	3.5
금융보험	5.6	2.7	2.6	7.0	0.8	10.1	0.2	0.1	39.6	0.0	0.2	0.7	4.1	4.6
부동산임대	2.4	2.6	2.7	2.9	1.8	2.4	2.6	3.3	5.0	1.1	0.1	1.4	1.7	1.9
전문과학	2.2	3.4	3.1	8.6	1.6	0.5	1.2	0.1	0.3	2.7	0.6	0.7	5.4	4.3
사업서비스	14.2	17.0	20.2	7.5	6.4	30.2	49.3	91.8	1.7	3.7	5.0	4.2	1.9	6.0
공공행정	5.7	9.6	12.0	2.2	1.7	0.5	3.5	0.1	0.1	0.0	0.2	9.4	5.6	5.7
교육	9.5	10.8	12.5	8.4	3.8	4.0	4.2	0.1	13.6	2.7	0.2	15.5	7.7	8.3
보건사회복지	7.1	9.8	11.3	8.7	2.8	1.0	4.6	0.6	0.0	2.5	0.9	10.9	6.3	6.6
예술여가	1.7	1.9	1.9	0.8	2.6	0.5	0.5	0.1	1.2	0.0	0.4	2.6	1.2	1.3
협회, 개인 서비스	3.0	2.7	2.5	2.7	3.9	2.7	2.0	0.6	4.6	0.6	3.1	3.9	4.3	3.9
가구내 등	1.6	0.6	0.2	0.0	3.1	1.8	0.0	0.0	0.0	2.3	4.5	3.9	0.4	0.8
국제	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<표 11>에서는 비정규직은 사업서비스업(14.2%)에 가장 많이 분포하고 있으며 건설업과 도소매업에도 많은 반면, 정규직은 제조업(26.1%)에 가

장 많이 분포한 것으로 나타나고 있는데 세부적으로는 다음과 같다.<sup>30)</sup>

- 비정규직은 특정 산업에 특정 고용형태가 집중되는 분포를 보임.
- 기간제는 사업서비스업(20.2%)에 가장 많이 분포하고 있으며, 공공 행정, 교육, 보건사회, 사회복지서비스업 등에도 많이 있음.
- 비전형 근로는 사업서비스와 건설업, 금융보험업 등에 많이 있음.
- 세부적으로 보면 용역은 특성상 사업서비스업에 대부분(91.8%)이 몰려 있으며, 파견도 사업서비스업(49.3%)에 절반 가까이 있고, 도 소매업(12.8%)의 비중도 높은 수준으로 나타남.
- 특수형태근로는 금융보험업(39.6%), 도소매업(29.1%), 교육서비스업 (13.6%)이 대부분을 차지하고 있음.
- 가정 내 근로는 제조업(70.8%)에, 일일근로는 건설업(59.1%)에 몰려 있음.
- 시간제 근로의 경우 도소매업, 숙박 및 음식점업, 교육서비스업, 보건 및 사회복지업에 몰려 있음.

#### (5) 중소기업 사업장

사업장 규모별로 살펴보면 대기업 재해자수는 매년 감소추세이지만 소규모 사업장 재해자수는 매년 증가하고 있어 대기업과 중소기업 간의 재해율 격차가 더욱 심화되고 있는 추세에 있다. 특히 중소기업 중 50인 미만인 영세소규모 사업장은 전체사업장(1,561천개소)의 약98% (1,523천개소)를 차지하고 있으며 전체 재해(97,821건)의 79.5%(77,762건)를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>31)</sup>

---

30) 권순식, 전계서, 17-18면 이하.

31) 이상의 통계자료는 강성규, 산업재해 정책원인 분석 및 대책연구, 산업안전보건 연구원, 2010, 37면 이하 참조.

&lt;표 12&gt; 2010년 사업장규모별 재해현황

구분	구분	총계	추락	전도	충돌	낙하 비래	붕괴 도괴	협착	절단 베임 찢림	감전	폭발	파열
총계	계	2,200 (100.00%)	453 (20.59%)	97 (4.41%)	75 (3.41%)	87 (3.95%)	64 (2.91%)	136 (6.18%)	6 (0.27%)	36 (1.64%)	36 (1.64%)	1 (0.05%)
	5인 미만	474	122	27	18	22	24	21	4	13	12	0
	5~9인	231	48	23	8	14	7	23	0	6	5	0
	10~29인	399	94	16	16	16	8	29	1	4	5	1
	30~49인	195	41	5	7	9	9	12	0	2	3	0
	50~99인	249	52	10	8	8	4	22	1	4	4	0
	100~299인	297	53	9	9	11	6	8	0	3	3	0
	300~499인	107	18	3	4	4	3	10	0	0	2	0
	500~999인	107	8	2	3	0	2	2	0	0	0	0
	1,000인 이상	141	17	2	2	3	1	9	0	4	2	0

<표 12>는 2010년도 사업장규모별 재해현황을 나타내고 있는데, 이에 따르면 50인 미만의 중소기업의 사업장이 전체 사업장에서 차지하는 재해율도 높지만, 특히 중소기업의 경우에도 5인 미만의 사업장은 재해율이 급격히 높아지는 현상을 발견할 수 있다. 이러한 결과는 일반적으로 사업장의 규모가 작을수록 산재위험에 취약한 고위험군임을 방증한다. 이러한 산재취약계층인 중소기업 사업장의 경우와 같이 재해율이 높은 사업장은 우리나라 전체 재해율을 향상시키는 역기능을 한다. 따라서 중소기업 사업장을 대상으로 하는 산재예방정책이 적극적으로 마련되어야 할 필요성이 있다.

## 제 2 절 근로자의 안전 및 건강보호를 위한 법적 기초

### 1. 헌법상 근로자의 보건에 관한 권리

#### (1) 건강 및 보건권

##### ① 건강 및 보건권의 기본권성

국민보건에 관한 헌법적 배려는 우리 헌법질서의 핵심적 가치라고 볼 수 있는 인간의 존엄과 가치를 건강생활영역에서도 존중하기 위한 구체적인 표현이라고 볼 수 있다.<sup>32)</sup> 그뿐 아니라 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활을 누리는 것은 개인적인 행복추구의 한 내용이 될 수도 있기 때문에 ‘보건에 관한 권리’는 헌법이 보장하고 있는 환경권 및 행복추구권과도 불가분의 이념적 상호관계에 있다. 또 국민 한 사람 한 사람의 건강이 국가의 공권력 작용에 의해서 침해되지 않는 것은 우리 헌법이 보장하고 있는 인신에 관한 실체적 권리와도 밀접한 관계가 있다. 따라서 보건에 관한 헌법규정은 건강하고 위생적인 생활 환경을 조성함으로써 모든 국민이 가정과 사회에서 ‘질병의 노예’가 되지 않고 개성을 신장시키며 행복을 추구할 수 있도록 적극적인 보건정책을 펴나갈 국가의 의무를 수반하는 국민의 권리라고 보아야 한다.<sup>33)</sup>

##### ② 건강 및 보건권의 법적 성격

건강 및 보건권의 법적 성격에 대해서는 다양한 견해가 개진되고 있다. 첫째 보건권을 생존권으로 보는 견해<sup>34)</sup>, 둘째, 보건권은 자유권적

32) 종래 개인의 건강을 지키고, 건강에 대한 침해가 있을 경우에 이를 회복시키는 것은 당사자의 사적 과제로 인식되었다. 그러나 사회국가원리의 도입 내지 사회적 기본권의 보편화현상은 보건에 대한 보호가 국가의 법적 과제로 인식하게 되는 계기가 되었다.

33) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2008, 435-436면

34) 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2005, 면; 장영수, 헌법학, 홍문사, 2009, 859면. 특히 장영수 교수는 보건권의 법적 성격을 자유권적 기본권과 사회적 기본권이 혼합



성격과 사회권적 성격을 가지지만 주된 성격은 사회적 기본권으로 보는 견해<sup>35)</sup>, 셋째, 국가의 의무를 수반하는 국민의 권리로 보는 견해<sup>36)</sup>가 바로 그것이다.

헌법 제36조 제3항은 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.”라고 하여, 국민이 자신의 건강을 유지하는 데 필요한 국가적 급부와 배려를 요구할 수 있는 권리인 이른바 ‘보건에 관한 권리’를 규정하고 있다. 이에 따라 국가는 국민의 건강을 소극적으로 침해하여서는 아니 될 의무를 부담하는 것에서 한 걸음 더 나아가 적극적으로 국민의 보건을 위한 정책을 수립하고 시행하여야 할 의무를 부담한다.<sup>37)</sup> 따라서 국가는 국민건강 및 보건의 양적, 질적 향상을 위한 정책을 적극적으로 수립·시행하여야 한다.<sup>38)</sup>

하지만 헌법해석상 제36조 제3항의 보건권에 대한 국가의 보호의무가 직접적으로 입법자에 대한 특정법률의 제정 의무를 부여하였다고는 볼 수 없다. 왜냐하면 국가의 재정부담 능력, 국민감정 및 여러 가지 사회적, 경제적 사정 등을 참작하여 보건권의 기본적이고 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 입법자가 결정할 수 있는 사항으로서 입법형성의 자유에 속하는 것이기 때문이다.<sup>39)</sup>

---

된 형태로 인식하는 것은 보건권의 내용을 이루는 건강에 대한 침해금지가 본래 신체를 훼손당하지 아니할 권리의 내용을 이루는 것이기 때문에 양자의 관계가 문제됨을 지적하고 있다.

35) 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 801면; 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 695면; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2008, 721면; 홍성방, 『헌법학』, 현암사, 2005, 602면; 이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2005, 790면. 다만, 이준일 교수는 보건에 관한 권리가 국가의 건강 침해행위의 중지를요구하는 자유권적 측면이 있다는 점을 부정할 수는 없지만 이것은 신체의 훼손을 당하지 아니할 권리에서 우선적으로 보장된다고 보며, 보건에 관한 권리는 건강보호를 위한 사실적 기초를 보장해주도록 요구하는 사회적 기본권으로서 이해되어야 하는 것으로 본다. 같은 견해로 한수용, 전게서, 1015면 참조.

36) 허영, 전게서, 436면

37) 헌재결 1995. 4. 20. 91헌바11; 헌재결 1998. 7. 16. 96헌마246; 헌재결 2010.4.29. 2008헌마622

38) 헌재결 2004.1.29. 2001헌바30

39) 헌재결 2009.2.26 2007헌마1285

그럼에도 불구하고 보건권에 대한 국가의 보호의무가 전적으로 입법형성의 자유영역에 포함되는 것은 아니다. 즉 보건권의 기본권으로서의 성격과 이에 대한 국가의 보호의무와의 관계를 고려해 본다면 국가가 국민의 모든 건강에 대하여 책임을 질 수는 없겠지만 생활에 필요한 최소한의 건강을 유지할 수 있도록 국가에 대하여 배려해 줄 것을 요구하는 권리는 인정된다.<sup>40)</sup>

### ③ 국민보건에 대한 국가의 보호의무

헌법 제36조제3항은 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다”고 하여 국민보건에 대한 국가의 보호의무를 규정하고 있다. 이 조항은 모든 국가기관을 구속하는 헌법적 지침으로서, 국민의 건강을 유지하고 증진시키기 위하여 노력해야 할 의무를 부과하고 있다. 개인의 건강이란 행복의 전제조건이자 다른 자유를 행사하기 위한 사실적 기초이므로, 국가의 이러한 의무는 자유를 실제로 행사할 수 있는 실질적 조건을 형성하고자 하는 사회국가적 의무에 속하는 것이다.<sup>41)</sup>

보건에 관한 권리는 국민이 자신의 건강생활에 대해서 국가의 보호를 받을 수 있는 것을 그 내용으로 한다.<sup>42)</sup> 구체적으로는 국가권력에 의한 건강생활의 침해금지과 보건생활의 침해에 대한 국가의 적극적인 보호의무를 그 내용으로 한다.<sup>43)</sup> 따라서 국가는 스스로의 공권력 작용에 의해서 국민의 건강생활을 침해하지 말아야 함은 물론이고, 필요한 경우에는 형벌권을 발동해서라도 국민의 건강생활을 침해는 행위를 막아 주어야 한다.<sup>44)</sup>

국가의 이와 같은 적극적 보호의무는 기본권의 객관적 가치질서로서의 성격에서 나오는 것이다. 이에 따라 국가는 단순한 소극적인 침해

40) 정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2006, 621면.

41) 한수용, 전계서, 1014-1015면

42) 헌재결 1993.11.25. 92헌마87

43) 헌재결 1998.7.16. 96헌마246

44) 헌재결 1996.10.31. 94헌가7

금지만으로 만족해서는 아니되고 국민보건을 위해서 필요한 적극적인 시책을 펴 나가야 할 의무를 진다.<sup>45)</sup>

다만, 보건에 관한 권리의 주체는 자신의 생활영역으로부터 타인의 건강을 해치는 원인이 발생하지 않도록 국가의 국민보건을 위한 여러 가지 시책에 협조하고 국가의 조치를 감수할 의무를 진다. 그러나 보건에 관한 권리의 주체에게 과해지는 여러 가지 의무는 국민보건의 관점에서 합리적이라 판단될 수 있는 필요최소한에 그쳐야 한다(수인 의무에 대한 과잉금지의 원칙).<sup>46)</sup>

(2) 헌법상 근로의 권리와 보건권과의 상관성

오늘날 근로관계는 개인의 생존을 위한 가장 중요한 경제적 기반인 동시에 인격발현의 계기이다. 또한 근로의 권리는 현대 복지국가의 과제로 정착되어 있는 사회보장정책과 기능상 상관관계를 갖는다.<sup>47)</sup>

그리하여 근로의 권리는 인간다운 생활을 할 권리와 불가분의 이념적 상호관계에 있다. “인간다운 생활의 영위”는 누구든지 일할 기회를 가지고 합리적인 작업환경 속에서 보다 좋은 작업환경을 추구하고 자립적이고 자조적으로 살아갈 수 있을 때 비로소 가능한 것이기 때문이다. 따라서 근로의 권리는 “인간다운 생활영위권”을 그 이념적인 바탕으로 해서 그것을 실현하는 수단적인 의미를 갖는다.<sup>48)</sup>

이를 위하여 현행 「헌법」 제32조 제2항은 “근로조건의 기준은 인간의 존엄성을 보장하도록 법률로 정한다”고 하여 근로조건의 법정주의를 규정하고 있다. 여기에서 근로조건이라 함은 임금과 그 지불방법,

45) 이는 독일연방헌법재판소의 이론바 ‘낙태판결(Abtreibung Urteil)’에서 논증하고 있는 이론인바, 자세한 내용은 BVerfGE 39, 1 참조. 이 밖에도 독일연방헌법재판소의 BverfGE 86, 390; BVerfGE 88, 203 결정도 이와 동일한 견해를 견지하고 있다.

46) 허영, 전게서, 438면.

47) Franz Ruland, Recht auf Arbeit-Recht auf Arbeitslosenunterstützung, inÖ Festschrift für Wolfgang Martens, 1987, S. 679ff

48) 허영, 전게서, 494면

취업시간, 휴식시간, 안전시설과 위생시설, 재해보상 등 근로계약에 의하여 근로자가 근로를 제공하고 임금을 수령하는데 관한 조건들을 말한다. 이때 근로조건에 관한 기준을 법률로써 정한다는 것은 근로조건에 관하여 법률이 최저한의 제한을 설정한다는 의미이다.<sup>49)</sup>

현행 헌법 제32조 제2항의 근로조건의 기준 중에는 일할 환경에 대한 권리를 예정하고 있다. 일할 환경에 대한 권리는 합리적인 작업환경의 보장을 요구할 수 있는 생활권적 성질의 구체적인 권리이다.<sup>50)</sup> 구체적으로는 첫째, 합리적인 근로조건보장을 요구할 수 있는 권리, 둘째, 일한 대가에 알맞은 적정한 임금의 보장 내지 최저임금제시행을 요구할 수 있는 권리를 그 내용으로 한다.<sup>51)</sup> 이들 중 근로조건보장에 대한 요구권에 기하여 노동환경에 대한 권리를 도출할 수 있다.

노동환경에 대한 권리는 객관적인 근로조건의 정비를 요청하는 것으로서, 노동과정에서 노동력의 손실이 발생하지 않도록 각종 안전시설을 할 것을 사용자에게 요구할 수 있는 근거가 된다. 현행 근로기준법은 이와 관련된 각종 시설의무를 사용자에게 부과하고 있다.<sup>52)</sup> 재해 발생 후 사후 보상을 할 뿐만 아니라 특히 노동력의 손실을 사전에 예방할 수 있는 각종 시설의무를 사용자에게 지우고 실현할 수 있도록 적극적인 입법적 배려가 되어야 할 것이다.<sup>53)</sup> 그러나 근로시설에 관한 권리는 그 내용과 실현방법이 다양하기 때문에 이 규정을 근거로 특정한 내용에 대한 구체적인 청구권이 생긴다고 볼 수는 없을 것이다.

---

49) 헌재결 2003.7.24. 2002헌바51

50) 헌재결 2007.8.30. 2004헌마670

51) 허영, 전거서, 498-499면 참조

52) 전광석, “노동의 권리의 실현구조: 헌법의 변천과 이론의 형성 및 전개”, 『한국에서의 기본권이론의 형성과 발전』, 허영박사 화갑기념논문집, 박영사, 1997, 451-452면 참조.

53) 시설의무를 해태하는 데 따르는 제재가 시설비용에 비해서 가볍다면 근로환경을 정비할 입법적 위임이 충실하다고 할 수는 없다. 이 점에 대해서는 박세일, “산업재해문제에 대한 법경제학적 접근”, 『노동법의 제문제』, 김치선박사화갑기념논문집, 1983, 429면 참조

이상의 합리적 근로조건에 관한 헌법적 기준은 계약자유 원칙에 따라 근로계약을 체결하는데 있어서 헌법적 한계를 의미한다. 물론 근로자의 건강보호와 안전 등을 목적으로 근로계약을 제한하는 것은 근로의 권리라는 사회적 기본권이 아니더라도 근로자의 건강권 및 보건권, 더 나아가서는 직업의 자유에서 도출되는 보호권에 의하여 제한될 수 있다. 하지만 근로계약은 근로의 권리라는 사회적 기본권에 따라 더 많은 제한을 받게 된다. 따라서 근로조건에 대한 법정주의는 그러한 보호권과 사회적 기본권에 의한 근로계약의 제한 가능성을 헌법적으로 명시한 규정으로 이해될 수 있다.<sup>54)</sup>

### (3) 근로자의 안전과 국가의 보호의무

#### ① 국가의 안전배려의무에 대한 일반이론

현대사회에서 공공의 안전과 질서의 보장은 근대국가시대에서부터 현재까지 지속적으로 국가의 과제로 확립되었다. 헌법상 일반적 의미로의 “안전”은 새롭게 등장한 개념이다. 비록 헌법에 명문의 규정을 직접적으로 두고 있는 경우도 있지만, 명문의 규정여부에도 불구하고 “안전”에 대한 보장이 국가의 정당성의 근거가 되며, 국가의 목적으로 영향을 끼치게 되었다.<sup>55)</sup> 이러한 경우 헌법상 “안전”은 특정 보호법익을 다른 시민과의 관계에서 침해받지 않는 상태, 즉 법익의 불가침 상태를 의미하게 된다. 이러한 안전의 개념을 방어권에 유추 적용하면 어떤 기본권주체가 다른 사람의 침해로부터의 자유를 의미한다. 따라서 안전이라는 국가적 과제는 헌법의 명문으로 규정되어 있든지 아닌

54) 이준일, 전제서, 761면

55) 헌법상 안전에 대한 새로운 이해는 기본권을 근거로 하는 가교 하에서 독일 연방 헌법재판소 판결에서 발전된 국가의 기본권 보호의무, 안전에 관한 인권 또는 기본권의 의미에서 일반화되었다(J. Isensee, *Das Grundrecht auf Sicherheit*, 1983, S. 27f.; G. Robbers, *Sicherheit als Menschenrecht: Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion*, (Baden-Baden, 1987, S 127ff).

지 여부와 관계없이 헌법의 실질적 중대한 구성부분이 된다.<sup>56)</sup>

“안전에 관한 기본권”의 개념은 국가가 개인의 자유를 보호하는 동시에 국민의 안전을 확보하는데 새로운 방향을 제시하였다. 더 나아가 “안전에 관한 기본권” 개념은 법학영역에서 큰 성과를 이루었다. 특히 헌법상 “안전에 관한 기본권”의 근거로서 “국가의 기본권 보호의무”의 범위의 추론은 지금까지 핵심적인 의미로 광범위하게 발전하게 되었다.<sup>57)</sup>

즉 자유주의 법치국가에서 전승된 법치국가의 안전보장의 업적은 안전보장자로서 국가에 대한 강한 기대뿐만 아니라 향후 헌법상 안전임무의 근거도, 결국 개별적인 법률분야에도 자유주의 법치국가의 체계형성과 전승된 안전보장 권리의 근본적인 변화 과정과 다양한 형태로 드러나게 되었다. 이와 관련하여 다음의 두 가지를 주목할 필요가 있다.

첫째, 오늘날 국가는 안전과제에 대한 보장의 요구가 더욱 증가하고 있다는 점이다. 이에 따라 위험방지(Gefahrenabwehr)의 고전적 개념은 위험에 대한 사전배려(vorsorge im Gefahrenvorfeld)라는 새로운 형태를 통하여 보완하게 되었다. 둘째, 이러한 방식에서 증가하는 국가에 의한 사전준비의 강화를 촉진하게 되었는데, 이는 국가의 지급능력에 대한 경계를 새롭게 규정하게 되는 계기가 되었다. 즉, 국가일방의 작용보다는 협력을 통한 위험극복의 인지형성을 시작하게 되었고, 국가의 임무해결에 대한 사적영역으로까지 관여하게 되었다. 그리하여 현대사회에서 국가로 부터의 자유와 사적영역에서 안전을 확보할 수 있는지에 대한 문제가 국가의 안전과제의 관건으로 등장하게 되었다.

결국 기본권보호의무의 헌법적 근거는 기본권 규범이며 또한 주관적 방어권과 더불어 존재하는 기본권의 객관적 가치질서의 차원이다.

---

56) J. Isensee, a.a.O., S. 33f.; ders., Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in : ders., / Kirchhof(Hrsg.), HdbStR Bd. V, 1992, §111, S. 186f.; 그리고 독일 연방헌법재판소(BVerfGE 49, 24(56f.))도 국가적 과제로서 안전을 인정하고 있다.

57) J. Isensee, a.a.O., S. 3f.; G. Robbers, Sicherheit als Menschenrecht, S. 153f.; 이에 관한 국내문헌으로는 김종천, “과학기술의 안전성확보에 관한 공법적 연구”, 중앙대학교 박사학위 논문, 2008, 102면 이하 참조

즉 기본권은 헌법적 근본결단으로서 법의 모든 분야에서 효력을 가지며 입법, 행정, 사법에 지침적 역할을 수행하는 객관적 가치질서이다.

따라서 기본권 보호 의무는 헌법국가에서 국가의 안전과제의 부분 토대를 설명하였고, 이미 것처럼 안전보장과 관련하여 개별적인 권리로 방사효를 갖는 것으로 보아야 할 것이다. 따라서 국가과제로서 안전배려는 현대사회에서 기술발전에 따라 야기되는 리스크 또는 위험으로부터 국민의 안전을 확보하기 위한 헌법상 국가의 기본권보호의무의 근거로 수용될 수 있다. 그리고 기술발전에 따른 현대사회에서 국민의 안전에 대한 문제는 모든 법 분야, 즉 헌법을 정점으로 위험과 관련된 안전관련 법 분야로 방사하게 되는 것이다.

헌법적 관점에서 안전의 문제는 인간의 생명·신체·건강이라고 하는 대체 불가능한 가치와 관련되는 문제이다. 또한 이는 모든 법적 가치의 기본적 전제이며, 모든 국가작용의 전제요건으로 인식하게 된다. 따라서 인간의 존엄과 가치로서의 기본권으로 이해를 한다면, 기본권은 국가를 비롯한 어떠한 주체로부터 주관적 방어권뿐만 아니라 국가행정의 지도 원리를 포괄하는 객관적 가치질서를 형성하게 되는 것이다.

즉, 여기서 과학기술발전에 따른 현대사회에서 안전문제는 국민의 생명과 신체 등의 기본권으로서 헌법과 헌법 원리로부터 국가의 보호의무가 도출된다.<sup>58)</sup> 따라서 과학기술발전에 따른 현대사회에서 국민의

58) 이와 관련된 우리나라의 견해는 다양하게 전개되고 있다. 첫째, 현행헌법규정으로부터 국가의 보호의무의 근거를 찾기 보다는 기본권의 객관적 가치질서로서의 측면으로부터 국가의 보호의무 근거를 찾는 견해가 있다(정태호, “기본권보호의무” 「인권과 정의」 제252호, 대한변호사협회지, 1997.8, 92-99면; 동인, “기본권보호의무”, 「현대공법학의 재조명」 김남진 교수 정년기념논문집, 고려대학교 법학연구소, 1997, 390면). 둘째, 입헌주의 헌법과 민주공화국의 선언규정으로부터 기본권 보장 의무를 도출하고 헌법 제10조제2문과 헌법전문은 단지 확인하는 규정이라고 하는 견해가 있다(송기춘, “국가의 기본권보장의무에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문, 1998, 108면; 성낙인, 전게서, 297-301면). 셋째, 우리 헌법 제10조제2문(국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다)의 규정을 통하여 통치권력의 기본권 기속성 속에 국가의 보호의무를 당연한 것으로 보고 있다고 하면서 헌법 제10조제2문으로 근거를 드는 견해도 있다(이승우, “기본권보호의무와

생명과 신체 등의 기본권으로 안전의 문제는 헌법과 헌법 원리를 통한 국가의 보호의무로서 개별 법률을 통하여 국민의 안전에 대한 국가의 보호의무가 실현하게 된다.

## ② 현행 헌법상 국가의 안전배려의무

현행 헌법은 전문을 비롯하여 개별 기본권 조항에서 “안전”이란 용례를 사용하는 것뿐만 아니라 국가의 국민에 대한 안전배려의무를 선언하고 있다. 우선 헌법 전문에서는 “...우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...”라고 규정하여 안전, 자유, 행복을 헌법상 원리로 선언하고 있다. 헌법 전문에서 안전을 먼저 언급한 것은 자유와 행복을 누리기 위해서는 안전이 전제가 되어야 함을 의미하기 때문이다. 그리고 “자손의 안전과 자유와 행복”이라는 문구는 1948년 제헌헌법이래로 계속해서 내려온 우리헌법이 국가에게 실현하도록 요구하는 기본적인 원칙이다.

또한 제10조에 의하면 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”라고 규정하고 있다.

---

공권이론”, 「고시연구」, 고시연구사, 1993. 9; 동인, “국가의 기본권보호의무”, 「현대 공법과 개인의 권익보호」 양승두 교수 화갑기념논문집(I), 1994, 1154-1182면). 넷째, 기본권의 객관적 가치질서로서의 성격, 개인의 안전보장이라는 국가목적, 헌법 전문, 헌법 제10조제2문, 헌법 제30조 모두를 국가의 기본권보호의무의 헌법적 근거로 한다는 견해도 있다(김선택, 「헌법사례연습(제2판)」, 박영사, 2002, 286면) 마지막으로 국가의 기본권보호의무는 헌법 제10조제2문을 들며서, 기본적 인권은 인간의 존엄을 포함하는 광범위한 개념이라고 할 수 있고, 이를 확인하고 보장할 의무가 있다는 것은 인간의 기본적 인권을 침해해서는 안 될 뿐만 아니라 적극적으로 국민의 기본권을 실현하기 위하여 국가가 적극적으로 실현하여야 하는 것으로 보는 견해도 있다. 이 견해에 따르면 국가는 다른 사람의 침해로부터 막아야 할 의무가 있다는 것을 밝히고 있는 것으로 보고 있다. 그 밖에 헌법전문, 헌법 제21조제4항, 헌법 제30조 등도 기본권 보호의무의 근거가 되는 것으로 본다(방승주, “국가의 기본권보호의무와 그 이행여부에 대한 헌법재판소의 통제(상, 하)”, 「고시연구」, 고시연구사, 2004.8/9, 176-177면).



제10조 전단에서 인간으로서의 존엄과 가치부분으로부터 인간의 생명과 신체에 대한 안전을 도출할 수 있다. 그리고 제10조 후문에서 기본적인 인권은 인간의 존엄을 포함하는 광범위한 개념이라고 보아야 할 것이다. 즉 이를 확인하고 보장할 의무가 있다는 것은 국가가 기본적인 인권을 침해해서는 안되며, 적극적으로 국가가 국민의 기본권을 실현하기 위하여 노력하여야 하고 또한 타인으로부터 발생하는 침해도 막아야 할 의무가 있게 되는 것이다.

다음으로 제34조제6항에 의하면 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정도 위험, 예방이라는 문구가 사용되고 있는 것으로 보아 현대 사회에서 나타나는 새로운 유형의 재해를 인식하고 국가는 새로운 유형의 위험으로부터 국민의 안전을 보호 하여야 하는 의무를 진다는 의미를 가진다.

마지막으로 제36조제3항은 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다”라고 규정하고 있다. 이 규정으로부터 국민은 모든 영역에서 발생가능한 위험을 방지하도록 국가에게 요구할 수 있으며, 아울러 국가의 의무를 도출할 수 있다.

### ③ 국가의 안전배려를 위한 보호기준

국가의 기본권보호의무의 구체적인 종류와 범위를 결정하는 것은 원칙적으로 입법자의 과제이다. 이 때 입법자의 제1차적인 의무는 위험을 평가하고, 위험여부 형량하고, 보호를 위한 안전조치를 결정하는 것이다.<sup>59)</sup> 즉 입법자는 보호를 위한 안전조치를 위하여 다양한 수단을 사용할 수 있기 때문에 입법자에게는 광범위한 형성의 자유를 부여하게

---

59) C.-W. Canaris, Grundrechte und Privatrecht, (AcP 184, 1984), S. 201(228).; J. Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in : ders.,/P. Kirchhof(Hrsg.), HStR Bd. V, 1992, §111, S. 231.

된다. 다만, 입법자는 보호의무의 이행을 위해 과소보호금지(Untermaßverbot)<sup>60)</sup>의 원칙을 존중하고, 과잉금지의 원칙(Übermaßverbot)을 존중

---

60) G. F. Schuppert(Schuppert, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungsinterpretation, 1980, S. 15)는 과소보호금지의 명칭을 결성하게 되었고, 그와 함께 보호의무의 행위규범과 통제규범의 면을 형성하게 되었을 뿐만 아니라 헌법상 통제의 저지 명령을 구체적으로 쉽게 설명했다. 그 후에 과소(보호)금지의 원칙은 과잉금지의 원칙에 비교된 것으로 Canaris에 의하여 주장되어 Götz, Isensee 등으로 독일연방헌법재판소 결정(BverfGE 88, 203, 254; BverfGE 98, 265, 355, BverfGE 109, 190, 247ff.)에 수용되었다. 그러나 과소(보호)금지의 원칙은 사법학자 Canaris는 불공정하고 불평등한 계약관계를 기본권 적용을 통하여 해결하는 방법으로 국가의 (기본권)보호의무를 제시하고 적어도 기본권에 합치하는 최소한의 사법제정의무를 입법자가 이행해야 공법과 사법의 이원적인 법체계가 유지된다고 했다. 따라서 국가의 (기본권)보호의무의 판단기준으로 “과소(보호)금지의 원칙”을 제시하였다. 즉 과소(보호)금지의 원칙은 보호명령기능의 효력으로, 과잉금지의 원칙은 침해금지기능의 효력으로 구분한다(C.-W. Canaris, Grundrechte und Privatrecht, (AcP 184, 1984), S. 201(228).; ders., Grundrechte und Privatrecht, Berlin, 1999, S. 43ff.). 그리고 최근에 Karlsruhe Oliver Klein 재판관은 과잉금지의 원칙은 통제대상에 대해 구체적인 조치[처치, 정책]를, 대조적으로 과소보호금지는 구체적인 목적(목표, Ziel)만, 즉 불확정적인 다수에 대한 행위를 이끌었다. 과잉금지의 원칙은 다소 (~로부터)보호하는 것에 관하여, 그에 반해 과소(보호)금지는 미래[장래, 후세]와 관련을 맺는다고 한다. 또한 과잉금지의 원칙과 과소보호금지로부터 통제척도[통제기준]의 차이점은 먼저 그 이유로 전해지게 되었다. 왜냐하면 과잉금지의 원칙과 과소보호금지의 원칙은 전형적인 분야에서 다양한 시점에서 적용된다는 것을 발견하게 되었다. 보호요구의 사례에서는 입법자의 평가(활동)여지를 완전히 고려하여 법원의 사전통제 재판을 하게 되었고, 사례의 상황에 따라 합법적으로 입법침해에 대한 법원의 재심사를 하게 되었다. 여기서 법원은 사후통제적인 관점을 발견하고, 이미 동일한 점이 경과했을 경우에 불명확성이 먼저 일어나게 된다. 그런 이유로 豫測은 보호의무 이행에 관하여 재심사되고, 입법자의 평가특권은 돌이켜 보면 감소되어지고, 침해행위는 완전히 재심사된다. 예측여지와 평가여지 사이에 표면적인 구분 결속은 사례해결에 관해서도 그 분야에서도 영향을 미치게 되었다.(K. O. Klein, Das Untermaßverbot- Über die Justiziabilität grund rechtlicher Schutzpflichtenerfüllung, JuS, 2006.11, S. 961ff.); Andreas von arnauld는 보호의무로 보호되고 있는 과소보호금지는, 그러한(국가 또는 제3자)침해의 기대가능성과 적절성의 물음에 대하여 豫斷[선결]을 위하여 사용되었고, 특히 (과소보호금지는) 구체적인 인간의 권리보호에 관한 문제뿐만 아니라, 자유에 대한 전제조건으로서 공공의 안전의 보호에 관한 문제이다.{Vgl. ders., Rechtssicherheit, Tübingen, 2006, S. 93.; BVerfG, Urteil vom 28. 5. 1993, 2 BvF u.a.(Schwangerschaftabbruch II), BVerfG 88, S. 203, 254ff.; M. Möstl, a.a.O., S. 99ff.; G. Krings, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche-Die subjektivrechtliche Rekonstruktion der grundrechtlicher Schutzpflichten und ihre Auswirkung auf die verfassungsrechtliche Fundierung des Verbrauchervertragsrechts, Berlin, 2003, S. 297ff.}

하여야 하는 국가의 보호의무 한계를 가진다.<sup>61)</sup>

종국적으로 국가의 (기본권)보호의무는 입법자가 피해자의 기본권을 보호하기 위한 최저한도의 수준을 만족시키는 法律을 규정하였는가 여부이다. 따라서 과소보호금지(Untermaß verbot)는 국가의 보호의무의 한계를 결정하는 기준이 된다. 그러나 과소보호금지의 원칙은 과잉금지의 원칙의 내용인 적합성, 필요성, 법익의 균형성에 대한 이론이 없다.

이 경우 독일의 일부견해에서 제시하고 있는 과소보호금지의 심사구조는 우리에게 시사하는 바가 크다. 이 견해에 따르면 과소보호금지의 원칙의 준수여부를 판단하기 위하여 다음과 같은 기준을 제시하고 있다. 첫째, 만일 지금까지 보호목적에 기여할 수 있는 적합한 보호조치가 전혀 이루어지지 아니한 경우(보호조치가 전혀 없는가? 있는가?), 둘째, 수단(경우에 따라서는 구체적으로 요구되고 있는 수단)이 이미 존재하는 경우에 이러한 기존의 수단보다 제3자의 권리나 공익을 더 강하게 침해하지 않으면서도 보다 더 좋은 보호효과가 있는 수단이 있는 경우(덜 침해적이면서도 더 효과적인 수단이 있는 경우(보호조치가 있지만 덜 침해적이면서도 보다 더 효과적인 수단이 있는가? : 효율성의 원칙), 셋째, 현행법에 따라 부담하게 되는 기본권적 법익에 대한 위험의 감수가 대립되는 사익 및 공익과 형량해 볼 때 기대가능하지 아니할 경우(다른 공익이나 사익과 비교형량하여 볼 때 위험감수가 기대가능한가? 법익균형성이 있는가?)가 바로 그것이다.<sup>62)</sup>

61) 이종영/김종천, “식품영양표시제도-식품소비자보호와 식품사업자의 영업의 자유간의 법익형량에 관한 원칙” 『중앙법학』 제8집제1호, 중앙법학회, 2006, 198-206면; 김명재, “배아연구의 법적규제의 헌법적 문제” 『공법연구』 제34집제3호(2006/2, 한국공법학회), 214-220면.

62) M. Möstl, a.a.O., S. 99f(112.); ders, Probleme der verfassungsprozessualen Geltendmachung gesetzgeberischer Schutzpflichten, (DÖV, 1998), S. 1029ff.(1039f.); L. Michael, Die Argumentationsstrukturen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit- Zur Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze, in: (JuS 2001), S. 148 (151f.); J. Dietlein, Das Untermaßverbot, Bestandsaufnahme und Entwicklung schancen einer neuen Rechtsfigur, in: ZG 1995, S. 131(141).; ders., Die Lehre von den grund rechtlichen

## 2. 근로관계에서 사용자의 안전배려의무론

### (1) 전통적 이론체계

사용자의 피용자에 대한 보호의무를 안전배려의무라고 한다면, 국내에서의 논의는 사용자는 노무자가 노무를 제공하는 과정에서 생명·신체·건강 등의 인격권에 피해를 입지 않도록 인적·물적 조치를 강구하여야 할 의무로 보는데 학설은 일치한다. 다만, 안전배려의무에 관하여 대부분 부수적 주의의무나 보호의무론에서 그 일례를 언급하고 있고, 그 용어도 안전의무, 부조의무, 배려의무, 보호의무 등으로 지칭되어 이들 관계에 대한 논의가 지속되어 왔다.

고용계약과 관련하여 다수설은 고용계약상의 부수의무로서 근로자에게는 성실의무가 부과되고 사용자에게는 보호의무가 부과된다고 해석한다.<sup>63)</sup> 따라서 사용자의 보호의무는 고용계약의 내용으로서, 일정한 요건과 범위에서 당연히 생기는 의무이고, 사용자의 보호의무를 인정하여야 하는 이상, 독일민법 제618조가 규정하는 바와 같은 이론을

---

Schutzpflichten, (Berlin, 1992), S. 87f. 우리나라 헌법재판소에서는 교통사고처리특례법 제4조에 대한 헌법소원심판 사건을 심사해 보면, (a) 보호조치가 전혀 없는가? 전혀 없다고 할 수 없다. (b) 보호조치가 있지만 덜 침해적이면서도 보다 더 효과적인 수단이 있는가? 중과실 또는 중상해라고 하는 일반규정의 삽입은 자가운전이 보편화된 오늘날 교통사고 운전자가 과실로 인하여 발생시킨 사고에 대하여 형사 처벌될 수 있는 가능성을 특례법 이전의 상태로 되돌리는 결과가 될 수 있기 때문에, 교통과실범에 대하여 가급적 형사처벌을 면하고 민사배상의 문제로 되돌리면서 사고의 신속한 처리를 통하여 국민생활의 안정을 도모하려는 특례법의 입법목적 자체가 헌법상 정당화 될 수 있는 한 그것이 가해자에 대하여 덜 침해적이면서 또한 교통사고의 방지에 더 효과적인 수단이라고 단정할 수 없다. (c) 위험감수가 다른 공익이나 사익과 비교형량하여 볼 때 기대가능한가? 법익균형성이 있는가? 중과실 또는 중상해라고 하는 일반규정을 삽입하는 경우에도 교통사고의 위험을 완전히 해소할 수 없다. 즉 이를 잔여리스크라고 한다. 따라서 중과실 또는 중상해의 일반규정을 포기하고서 공소권면제의 예외사유를 규정하는 방법이 가해자와 피해자의 법익보호에 심히 균형을 잃은 해결방법이라고 보기 힘들다. 즉 과소보호금지의 원칙에 위반되지 아니한다; 김종천, 전계논문, 120면 이하 참조

63) 곽윤직, 채권각론, 박영사, 1996, 429면

각 구체적인 경우에 신의칙에 비추어 인정하려고 한다.<sup>64)</sup>

이에 대해서 보호의무와 안전배려의무를 구별하는 견해도 있는데, 이에 따르면 불완전이행에 있어서 문제되는 보호의무는 채무자가 본래의 급부의무를 실현하는 과정에서 상대방의 생명·신체·재산에의 침해를 회피하여야 할 의무인데 반하여, 사용자가 부담하는 안전배려의무는 채권자(사용자)가 채무자의 생명·신체의 안전을 적극적으로 배려해야 할 의무라는 점을 들어 양자가 성질을 달리한다고 한다.<sup>65)</sup>

이와 같은 전통적 이론체계는 민법영역에서는 그대로 유효하다. 하지만 산업안전보건법에서 규정하고 있는 사용자의 안전배려의무는 전형적인 공법상의 의무로서 산업안전보건법상의 기준은 근로관계당사자의 의사에 상관없이 실현되어야 하며 이에 대한준수와 이행은 감독기관을 통하여 확보된다. 따라서 전통적 이론체계를 산업안전보건법에 그대로 적용하는 것은 무리가 따르며, 여기에는 공법의 특수성을 반영한 이론체계로의 접근이 필요하다.

## (2) 확대된 사용자의 안전배려의무론

노동법학계에서는 안전배려의무가 사용자의 경영체 또는 사업장 내로 근로자가 현실적으로 편입됨으로써 발생하는 반사적 법률효과라고 보고 있다. 이러한 견해에 따르면 당연히 산업안전보건법은 노동보호라는 노동법체계에 편입되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 산업안전보건법은 사법적 성질보다는 근로자의 보호를 위하여 국가가 사용자에게 의무를 부과하는 공법적 성격이 훨씬 강한 법률이며, 그 근거는 헌법으로부터 도출된다. 즉, 노동과정에서 안전권이나 건강권은 헌법에서 보장하고 있는 근로의 권리와 의무를 지는 국민이 당연히 누려야 하는 주관적 공권성을 가지고 있다.<sup>66)</sup>

64) 박윤직, 전거서, 430면

65) 김형배, 채권총론, 박영사, 1993, 254면

66) 정완순, 전거서, 58면

그리고 이러한 논리는 기본권의 방사효와 대사인적 효력에 의해 설명될 수 있다. 즉 근로의 권리와 의무를 지는 국민의 근로조건을 보호하기 위해 관련 기본권이 방사효를 가지고 산업안전보건법에 투영되었고, 또한 기본권의 대사인적 효력에 의해 사용자는 근로자의 기본권에 대한 잠재적 침해자로서 당연히 근로자의 안전과 보건을 보장해야 하는 의무를 지게 되는 것이다.

아울러 최근 독일을 필두로 전개되고 있는 국가의 기본권보호의무론에 입각한 설명도 가능하다. 기본권은 단순히 국가로부터의 침해를 방어하는 대국가적 방어권의 의미를 넘어서 사인에 의한 사인의 기본권적 법익에 대한 침해나 위협까지 국가가 적극적으로 보호하여야 한다는 것을 핵심적 이론으로 하고 있다. 이것은 노동관계법 질서를 비롯하여 사법질서에 있어서도 마찬가지이다. 즉 산업안전보건영역과 같은 사법질서와 노동관계법 질서가 중첩되는 분야에서도 국가의 기본권보호의무는 의미를 가지며, 특히 기본권 효력문제는 점차 모든 법질서 영역에서 기본보호의무의 적용문제로 전환되어야 할 것이다.<sup>67)</sup>

이들을 종합하여 본다면, 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제의 기본권 적합성은 우선 입법자에 의하여 확보되어야 한다. 그리고 사인간의 법률관계에서도 이러한 기능은 유지되어야 하는데, 근로관계영역에서 안전과 보건권의 확보와 그 이행은 우선 사용자에게 의하여 확보되어야 할 것이다.

### (3) 산업안전보건법상의 안전배려의무

사용자의 안전배려의무가 산업안전보건법 영역에서 헌법적 차원의 의미를 가진다면, 적어도 안전배려의무는 단지 근로관계에서만 발생하는 것은 아니다. 그리고 이러한 점은 현행 산업안전보건법의 여러 규

67) 방승주, “사법질서에 있어서 국가의 기본권보호의무”, 「공법학연구」 제7권 제5호, 한국비교공법학회, 2005, 78면.

정에서도 확인할 수 있다. 예를 들어 사업주의 의무를 규정한 산업안전보건법 제5조제2항은 “기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자, 원재료 등을 제조·수입하는 자, 건설물을 설계·건설하는 자는 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 기준을 지켜야 하고, 그 물건을 사용함으로써 인하여 발생하는 산업재해를 방지하도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다.

이 조항에서 사업주의 안전배려의무는 당해 사업주와 근로과계를 체결한 근로자에 대한 것이 아니라 당해 사업주와 근로관계가 없는 제3자에 대한 것이다. 이러한 모습은 산업안전보건법 제28조(유해작업도급금지), 제29조(도급사업에 있어서의 안전·보건조치), 제33조(유해·위험기계·기구 등의 방호조치), 제34조(유해 또는 위험한 기계·기구 및 설비의 검사) 규정 등에서도 나타난다. 결국 이들 조항에서 규정하고 있는 안전배려의무는 근로조건에서 안전 및 보건에 대한 기본적인 권리의 보호를 실현하기 위한 공법적 기준에 속한다.<sup>68)</sup>

이렇듯 산업안전보건법의 효력이 전형적 근로관계를 형성하고 있는 사업주의 안전배려의무에서 발생하는 것만은 아니다. 즉 근로조건의 위험을 초래하여 제3의 근로자에게 산업재해를 유발할 가능성이 있거나 산업재해를 예방 또는 산업재해로부터 보호의 필요성이 큰 사업장의 사업주도 산업안전보건법의 주요한 규율대상이 된다.<sup>69)</sup>

특히 헌법이 사회적 약자에 대한 특별한 배려를 용인하고 있는 것을 고려한다면, 산재취약계층에 대한 특별한 배려는 사용자가 부담하여야 할 헌법적 의무이면서, 해당 근로자의 권리이기도 하다. 이러한 해석에 입각할 때, 산업안전보건법의 보호대상은 모든 유형의 근로자가 될 것이며, 이 중 산재취약계층은 안전과 관련된 국가입법 및 사용자에게 의한 특별한 배려를 필요로 하는 자가 될 것이다.

68) 정완순, 전거서, 60면

69) 정완순, 전거서, 60면

비록 이러한 이론 전개는 현행법을 해석론에 입각하여 산재취약계층의 보호를 강화한다는 한계를 가지고 있다. 하지만 이러한 해석론은 적어도 산업안전보건법이 모든 사업장의 근로자에게 적용되어야 하며, 특히 산재취약계층의 안전배려의무를 사업주가 부담하는 것으로 보아야 한다는 것에 이론적 근거를 제공해 준다.

### 3. 산업안전보건에 관한 ILO의 기본원칙

#### (1) 산업안전보건문제의 대응을 위한 주요 수단<sup>70)</sup>

산업안전보건(Occupational Safety and Health) 증진을 위해 ILO에서 사용하는 수단은 국제노동기준 (international labour standards), 실행지침 (codes of practice), 기술적 자문의 제공, 정보의 제공 등이 있다. 이러한 수단을 통해 근로조건을 개선함으로써 회원국들의 안전사고와 직업병을 예방할 수 있는 역량의 제고를 목표로 삼고 있다.

1919년 설립 이래 ILO의 주요 기능 중의 하나는 국제노동기준을 개발하는 것이다. 이 기준들은 노동과 사회문제까지 다루며 ‘협약(Convention)’과 ‘권고(Recommendation)’의 형태를 취한다. 협약은 모든 회원국들이 인증을 받을 수 있는 다자간 국제협약에 비유되며, 일단 비준이 승인되면 특별한 구속력이 발생한다. 협약을 비준한 정부는 협약에서 정한 취지의 사항을 입법 또는 다른 적절한 방법을 통해 적용시켜야 된다. 또한 정부는 비준한 협약의 적용에 대해 정기적으로 보고하여야 한다. 협약의 준수 여부에 대해서는 ILO 감독기구에 의한 조사와 토론을 통해 이루어진다. 정부가 협약을 이행하지 않는다는 주장을 다른 비준회원국이나 사용자단체 및 근로자단체가 할 수 있다.

이와는 달리 ‘권고(Recommendation)’는 국가 정책과 관행에 대해 구속력 없는 지침의 제공을 목적으로 한다. 권고는 협약에서 정한 조항

---

70) 황종철, 전제서, 7-9면 참조



에 대해 세부적으로 기술하거나 협약에서 다루지 않는 주제도 다룬다. 비록 실질적인 구속력이 수반되지 않는다 하더라도 회원국들은 분명히 중요한 절차상의 의무를 갖게 된다. 법안의 입법기관 제출, 그 결과의 보고 그리고 ILO 운영기구의 요구에 따라 권고상의 조항들이 효력을 갖게끔 취한 조치들에 대해 보고할 의무가 있다.

일반적으로 총회(ILC)에서 채택되는 협약과 권고는 사회분야와 노동분야의 최소 기준을 규정하는 국제노동기준(international labour code)으로 간주된다.

ILO기준은 ILO수단인 관련조항을 구체화시킨다는 측면에서 회원국의 법령과 규제에 상당한 영향을 주고 있다. 새로운 입법이나 개정 초안은 비준한 협약을 준수하거나 다른 협약의 기준을 인정하기 위해서 종종 ILO 기준을 참고로 한다. 실제로 회원국들은 법령안이 국제기준에 부합하는지에 관해 공식적 또는 비공식적으로 ILO의 자문을 구한다.

노동기준 뿐만 아니라 ILO는 ‘실행지침(code of practice)’을 만든다. 이들 지침은 노동기준을 실행하거나 특정한 이슈에 대응하는 안내서로 사용될 수 있도록 가끔 고도의 기술적·과학적으로 자세히 기술한 실용적인 권고를 포함한다. ILO의 실행지침은 다른 노동기준처럼 노사정 삼자주의 하에서 ILO의 부서 보다는 이사회(the Governing Body)에서 지명된 전문가들의 미팅을 통해 만들어진다. 일단 전문가 미팅이 지침을 작성하면 공표의 승인은 이사회가 담당한다. 실행지침은 법적 구속력이 없다. 전통적으로 회원국 차원에서 정책을 실행하는데 있어 틀(framework)을 제공하는 모델규정의 형태로 초안이 마련된다. 그러나 이들 지침의 용도와 기능은 서서히 진화되는 것처럼 보이나 최근의 경향은 기업에게 기술적(technical)이고, 바로 활용할 수 있는 권고를 직접 표명하는 방식에 초점을 더욱 맞추고 있다. 그래서 요즘 이들 지침은 공공기관, 공공서비스 분야뿐만 아니라 민간과 공공분야의 사업주, 근로자 그리고 기업에서도 활용할 가치가 있다.

산업안전보건에 관한 ILO 협약과 권고에는 권한 있는 정부기관, 사업주 및 근로자에 대한 의무와 책임을 부여할 뿐만 아니라 근로자들의 권리를 규정하는 원칙 (principles)이 내재되어 있다. 안전보건 기준은 범위와 목적에 따라 6개의 분야에 폭 넓게 해당된다.

#### <산업안전보건기준의 범위와 목적>

산업안전보건에 관한 협약과 권고는 다음과 같은 여러 목적을 위해 기여한다.

- 안전보건에 관한 증진(promotion), 행동(action) 그리고 관리(management)를 위한 정책(policy) 지도에 대한 근본적인 원칙
- 일반적인 보호대책들, 예를 들면, 기계 방호조치, 미성년 근로자의 건강검진, 근로자에게 전가되는 하중의 제한
- 경제활동의 특정분야에서의 보호, 예를 들면 광업, 건물관리업, 상업 그리고 항만작업
- 특정직업(예를 들면, 의사와 선원) 보호 그리고 특별히 건강 보호가 필요가 있는 근로자(예를 들면 여성, 미성년자)
- 특정한 위험에 대한 보호(전리방사선, 벤젠, 석면) 직업암 예방: 작업환경과 관련된 공기오염, 소음 그리고 진동에 대한 통제 중대화 학사고(major industrial accidents) 예방을 포함하는 화학물질 사용에 있어 안전을 확보하는 대책들
- 근로감독 또는 산업재해 보상과 연관되는 유기적인 대책과 절차

2002년 현행 노동기준에 대해 개정의 필요가 있는지에 대한 정기검토에서 OSH와 관련된 35개의 기준이 현행화(update)의 필요성이, 10개는 개정(revision)을 필요로 하였고, 2개는 더 이상 현행화 필요가 없으나 특정 측면에서는 여전히 관련성이 있는 것으로 고려되었다.

2002년 3월 이후 4개의 규정(one Protocol, one Convention, two Recommendations)이 채택되었다. 산업안전보건에 관한 ILO 정책은 3개의 국제노동협약과 이에 부속된 권고에 잘 담겨져 있다.

① 2006년 제정된 안전보건증진체계에 관한 협약(the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, No. 187)

2006년 제정된 안전보건증진체계에 관한 협약과 이에 수반되는 권고(No. 197)는 안전보건의 지속적인 활동을 추진하고, 예방적 안전보건문화를 구축하는 토대를 제공한다. 이에 따르면 정부가 사업주 및 근로자 대표 단체와 협의하여 국가정책의 정교화 및 현행화에 노력하고, 국가시스템을 개발 또는 업그레이드하며, 안전보건 프로그램을 실행함으로써 안전하고 쾌적한 작업환경을 조성토록하며, 이를 유지하기 위한 적극적인 행동을 취하도록 요구한다. 이러한 과정 속에서 협약과 관련된 ILO 규정들에 설정된 원칙들을 반드시 고려하여야 하며, 안전보건관련 ILO 협약 비준 조치를 고려한 메카니즘도 포함시켜야 한다.

② 1981년 제정된 ILO의 산업안전보건협약(No. 155)

1981년 제정된 ILO의 산업안전보건협약과 이에 수반되는 권고(No. 164)는 정부에서 취할 조치들과 기업에서 안전보건 증진 및 작업환경을 개선하기 위한 사항을 기술하고 있을 뿐만 아니라 국가차원의 안전보건정책 채택을 규정하고 있다. 이 협약은 2002년 만들어진 부속문서에 의해 보충되며, 이는 OSH 관련 산업재해(사건과 질병)에 대한 기록과 공지에 대한 설정, 정기적 검토, 절차 그리고 또한 매년 관련 통계의 공표를 요구하고 있다.

③ 1985년 제정된 ILO의 산업보건서비스 협약(No. 161)

1985년 제정된 ILO의 산업보건서비스 협약(No. 161)과 권고(No. 171)는 보건감시시스템(health surveillance system)의 이행을 보장하고 기업의

산업안전보건 방침(policy)의 실행에 기여하는 기업 내 산업보건서비스의 토대를 규정하고 있다.

## (2) 산업안전보건(OSH)의 기본 원칙<sup>71)</sup>

### ① 핵심원칙

산업안전보건 분야에는 여러 가지 기본 원칙들이 기초를 이루고 있다. 이들 원칙들과 국제노동기준의 규정들은 “일은 안전하고 쾌적한 환경에서 이루어져야 한다”라는 핵심 목표를 달성하도록 설계되어 있다. 산업안전보건은 광의의 영역으로서 다양한 산업과 활동에 적용되는 기술, 경제, 법 뿐만 아니라 생리학, 독물학(toxicology)을 포함하는 의학, 인간공학, 물리학, 화학들과 관련된 이슈들을 일정 부분 다루고 있다. 이러한 관련성과 흥미의 다양성에도 불구하고 다음과 같은 기본적인 원칙을 정립할 수 있다.

가. 모든 근로자는 권리를 갖는다. 사업주와 정부뿐만 아니라 근로자는 이러한 권리가 보호받고 있음을 보장하고, 질 좋은 근로조건과 작업환경을 만들고 유지할 수 있도록 노력하여야 한다. 더 세부적으로는

- 일은 안전하고 쾌적한 작업환경에서 이루어져야 하고
- 일의 조건은 근로자의 복지와 인간 존엄성이 양립하여야 하며
- 일은 개인의 성취감, 만족감, 사회에 기여할 수 있는 현실적인 가능성을 제공하여야 한다(ILO, 1984).

나. 산업안전보건정책은 수립되어야 한다. 이 정책은 국가와 기업차원 모두에서 실행되어야 한다. 또한 이 정책에 대해서는 모든 이해 당사자간의 효과적인 의견교환이 이루어져야 한다.

---

71) 황종철, 전계서, 10-14면 참조

- 다. 산업안전보건을 위한 국가시스템도 수립되어야 한다. 이러한 시스템은 예방적인 안전보건문화를 조성하고 유지하는데 필요한 모든 작동기제와 요소들을 포함하여야 한다. 국가시스템은 유지되고, 발전적으로 개선되고 정기 적으로 검토되어야 한다.
- 라. 안전보건에 관한 국가프로그램도 마련되어야 한다. 수립된 프로그램은 실행되고, 관찰되고, 평가되고 그리고 정기적으로 검토되어야 한다.
- 마. 사회적 파트너(사업주 및 근로자)와 기타 이해관계자의 의견을 들어야 한다. 이것은 모든 정책, 시스템 그리고 프로그램의 계획, 실행, 평가 과정에서 이루어져야 한다.
- 바. 산업안전보건 프로그램과 정책은 예방과 보호를 목적으로 하여야 한다. 이런 노력은 다른 것보다 우선 기업차원에서 초기 예방에 초점을 맞추어야 한다. 즉, 작업장과 작업환경은 처음부터 안전하고 쾌적하게 계획되고 설계되도록 하여야 한다.
- 사. 산업안전보건분야의 지속적인 개선은 촉진되어야 한다. 이는 산업재해 예방을 위한 국가 법령과 기술기준이 사회·기술·과학의 발전과 직업세계의 다른 변화에 맞추어 정기적으로 개정되어야 한다는 것이다. 이는 안전보건에 관한 국가정책, 국가시스템 그리고 국가 프로그램의 개발과 실행을 통해 이루어지는 것이 가장 좋다.
- 아. 정보는 효과적인 프로그램과 정책의 개발·G실행을 위해 중요하다. 위험과 유해한 물질, 작업장 감독, 현장의 정책 수용성에 대한 모니터링, 모범사례 그리고 다른 관련된 활동 등에 대한 정확한 정보의 수집과 보급은 효과적인 정책을 수립하고 집행하는데 있어 중요하다.

- 자. 건강증진(health promotion)은 산업보건의 실질에 있어 중요한 요소다. 이런 노력은 근로자의 체력, 정신적·사회적 행복(well-being)을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.
- 차. 모든 근로자를 적용대상으로 하는 산업보건서비스가 마련되어야 한다. 이상적으로 모든 경제활동 영역의 모든 근로자가 그러한 서비스에 접근할 수 있어야 하며, 그 목적은 근로자의 건강 보호와 증진 그리고 작업조건을 개선하는데 있어야 한다.
- 카. 산재보상, 재활 그리고 치료서비스는 산업재해로 고통 받는 근로자가 이용할 수 있도록 만들어져야 한다. 산업재해로 인해 근로자가 받게 되는 영향을 최소화할 수 있는 조치가 마련되어야 한다.
- 타. 교육과 훈련은 안전하고 쾌적한 작업환경의 중요한 요소이다. 근로자와 사업주는 안전한 작업절차의 수립과 이행에 대한 중요성을 인식하여야 한다. 훈련강사는 해당업종의 산업안전보건 관심사를 충분히 다룰 수 있도록 관련분야에서 훈련을 받아야 한다.
- 파. 근로자, 사업주 그리고 관계기관은 특정한 책임, 의무 및 책무를 갖는다. 예를 들면 근로자는 수립된 안전절차를 준수하여야 하고, 사업주는 안전한 작업장을 제공하고 응급치료를 받을 수 있도록 보장하여야 한다. 그리고 책임 있는 정부기관은 산업안전보건 정책에 대한 입안, 의견청취, 정기검토 및 현행화(update)를 하여야 한다.
- 하. 정책은 집행되어야 한다. 법 집행을 위한 감독시스템은 안전보건상의 조치들과 다른 노동 법령의 준수를 보장토록 하는 역할을 수행하여야 한다.

이들 기본 원칙들이 산업안전보건 프로그램과 정책을 구성하고 있지만, 위에 기술한 것들이 결코 다는 아니다. 좀 더 특정한 분야는 그에 상응하는 특수한 원칙이 있다. 더욱이 개인의 사생활(privacy) 권리와 같은 윤리적인 고려는 정책을 개발할 때 감안이 되어야 한다.

## ② 권리와 의무(Rights and duties)

안전보건을 최대한 촉진하는 일에 대한 정부, 사업주 그리고 근로자의 책임은 국내 여건과 관행을 고려하여 상호간에 보충적이고 역할을 강화하는 것으로 보여야 한다.

### 가. 근로자의 권리(Workers' rights)

직업에 있어 생명과 건강의 보호는 기본적인 근로자 권리라는 인식이 확산되고 있다 다시 말하면 질 좋은 일자리(decent work)는 안전한 일자리를 의미한다. 게다가 근로자들은 자신의 작위 또는 부작위로 인해 영향을 받을 수 있는 다른 사람들의 안전뿐만 아니라 자기 자신의 안전을 돌 볼 의무가 있다. 이는 충분한 정보에 대한 권리 그리고 안전이나 건강에 급박한 위험이 있는 경우 작업을 중단할 권리를 의미한다.

근로자 자신의 안전과 건강을 돌보기 위해서 근로자 들은 직업상의 위험과 위험물을 이해할 필요가 있다. 따라서 근로자들은 위험에 대해 충분히 주지되어야 하며, 자신들의 작업을 안전하게 수행할 수 있도록 충분한 훈련을 받아야 한다. 기업 내 OSH의 발전을 위해서는 근로자와 근로자 대표는 사업주와 협력하여야 하는데, 예를 들면 산재예방 프로그램을 수립 하거나 실행하는 과정에 참여하는 것이다.

### 나. 사업주 의무(employers' responsibilities)

직무상의 위험은 사업장에서 발생하기 때문에 작업환경이 안전하고 쾌적하다는 것을 보장하는 것은 사업주의 책임이다. 이는 사업주가 직무상의 위험을 예방하고 근로자를 보호해야 한다는 것을 의미한다. 그

그러나 사업주의 책임은 한발 더 나아가 직무상의 위험에 대한 지식을 필요로 하게 되고 경영시스템이 작업장의 안전조건을 촉진하고 있음을 보장하여야 한다.

훈련은 사업주에 의해 실행되어지는 가장 중요한 일중의 하나이다. 근로자들은 그들의 작업을 어떻게 해야 하는지 알고 있어야 할 뿐만 아니라 작업 중에 자신들과 동료들의 생명과 건강을 어떻게 보호해야 하는지 알 필요가 있다. 사업장의 관리자와 감독자는 근로자들이 수행하게 되는 작업에 대해 이들이 충분히 훈련되었다는 것을 보장할 책임이 있다.

이러한 훈련은 작업 측면의 안전보건상의 정보와 위험을 예방하거나 최소화할 수 있는 방법에 대한 정보를 포함하여야 한다. 사업주 단체가 위험의 예방·통제·보호에 관한 훈련 및 정보 프로그램을 폭 넓게 주도하여야 한다. 필요한 경우 사업주는 사고 대응, 응급치료 시설제공 등 긴급 상황을 처리할 수 있는 위치에 있어야 한다. 재활뿐만 아니라 산재보상의 원활한 처리와 신속한 직장 복귀를 촉진하도록 준비되어야 한다. 요약하면 예방프로그램의 목적은 근로자의 건강과 작업역량을 보호하고 증진 시킬 수 있는 안전하고 쾌적한 환경을 제공하는 것이다.

#### 다. 정부의 책무(governments' duties)

정부는 산업재해예방 정책을 계획하고 정책이 실행되고 있음을 보장할 책임을 진다. 정책은 법령에 반영되고, 법령은 집행되어야 한다. 그러나 법령은 작업장의 위험을 모두 다룰 수 없기 때문에 그래서 사회적 파트너간의 단체 합의의 방법으로 안전과 보건의 이슈를 다룰 수 있도록 하는 것이 아마도 타당할 것이다. 사업주와 근로자들이 각자의 조직을 통해 함께 계획을 수립한다면 정책은 지지를 받고 실행될 가능성이 높다. 이것은 법령, 지침, 단체협약의 형태와는 관계없이 추진될 수 있다.



책임 있는 정부기관은 규정과 지침을 제정하고 정기적으로 검토하여야 하며, 위험을 인지하고, 위험을 해결할 방법을 찾는 연구를 주도하며, 사업주와 근로자에게 정보와 조언을 제공하며, 그리고 잠재 위험이 높은 분야의 대형사고 예방을 위한 특별 대책을 시행하여야 한다.

산업안전보건 정책은 산업보건서비스(occupational health service)의 수립, 시행과 적극적인 확대를 위한 사항을 포함하여야 한다. 관계기관은 사업장과 국가 차원에서 사고와 질병의 예방, 근로자의 건강 보호 및 증진을 위한 프로그램과 근로자 건강감시시스템(workers' health surveillance system)이 연계되도록 이의 실행에 대해 감시(supervise)하고 권고하여야 한다. 감시 (surveillance) 체계에 따라 제공되는 정보는 산업안전보건 기준이 어느 곳에서 잘 집행되고 있고, 근로자 보호가 어디에서 더 필요한 지를 보여 줄 것이다.

### ③ ILO/WHO 공동위원회에서 제시한 산업보건의 주요 목적

ILO/WHO 공동위원회에서 제시한 산업보건의 주요 목적은 다음의 세 가지다.

가. 근로자 건강과 근로역량의 유지 및 촉진

나. 근로자들이 안전하고 건강하게 작업을 수행할 수 있도록 작업(work)과 작업 조건(working condition)의 개선

다. 작업장의 안전보건을 지지하는 방향으로의 작업조직과 예방적 안전보건 문화의 발전. 이러한 발전은 긍정적인 노사분위기(social climate)를 증진시키고 안정적인 생산(smooth operation)을 강화시키며, 또한 기업 생산성도 강화시킬 수 있다. 여기서 “문화(culture)”라는 용어는 관련 업무를 수행함으로써 채택되는 가치 시스템(value system)이 반영되는 환경을 의미한다. 이러한 문화는 실제적으로 관리 시스템, 인사방침, 참여원칙, 훈련방침 그리고 품질관리에 반영된다.

### (3) 산재취약계층에 대한 보호

#### ① 여성근로자

1985년 6월에 ILO에 채택된 「고용에 있어서의 남녀의 균등 기회 및 대우에 관한 결의」를 통하여 특히 노동 조건 및 여성 노동 안전 위생에 관한 보호를 하고 있다. 이 당시 ILO에서의 결의된 목적을 살펴보면 「남성과 여성은, 과학적, 기술적 지식의 발달을 근거로 하고, 고용과 직업에 부수 하는 리스크로부터 보호되는 것이 당연하다. 여성에게 적용되는 모든 보호법제에 대해서, 최신의 과학적 지식과 기술적 변화의 견지로부터, 또 국내 상황에 따른 개정 또는 폐기를 위해서, 재검토 조치를 강구해야 하는 것이며, 그 목적은 생활의 질 향상과 고용에 있어서의 남녀 사이의 균등을 촉진하는 것에 있다. 또한 유해성이 증명된 직종의 남성과 여성에 대한 특별한 보호는, 특히 여성이라고 하는 사회적 역할의 관점으로부터, 확대 조치를 강의(강구)해야 하는 것이며, 또 이러한 조치는 과학적 기술적 지식의 향상을 근거로 하고, 정기적으로 재검토해, 시대에 맞추어 개정해야 한다.」라고 규정하고 있다. 이 규정에 따라 여성 노동자의 건강, 안전, 행복으로부터 보호를 국제협약에 따르기 위하여 세계 각국에서는 보호법을 제정해 왔다. 법률의 내용에는, 심야작업, 지하 작업 등, 여성의 특성에 따라 유해로 간주해지는 작업의 금지 등이 있다.<sup>72)</sup>

#### ② 고령근로자

제155호 협약인 「산업안전보건 및 작업환경에 관한 협약(1981년)」에서는 물질적인 작업요소와 작업을 수행하거나 감독하는 자의 관계, 그리고 기계 및 설비, 작업시간, 작업조직 및 작업공정을 근로자의 신체

---

72) 벤저민, ILO/핀란드 노동 위생 연구소 발행 「Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety」 1999년 제2호(제6권 「Women at Work」)

적·정신적 능력에 맞게 조절하는 일 등을 산업안전보건 및 작업환경 정책영역에서 고려하도록 하고 있다(제4조). 이 조항에서는 고령근로자를 직접적으로 언급하지는 않지만, 고령근로자와 더불어 여성근로자의 경우가 특히 신체적·정신적 능력에 따른 배려가 필요한 대상이기 때문에 위의 여성근로자 보호사항과 더불어 고령근로자에 대한 산업안전 및 보건분야에서의 특별한 고려를 선언하는 규정으로 해석할 수 있다.

### ③ 비정규직 근로자

「산업보건 서비스 협약(1985년)」 제5조에 따르면 사용자는 고용하고 있는 근로자의 보건과 안전에 대해서 개별사용자들이 부담하는 책임에 대한 편견없이, 그리고 근로자가 산업안전보건 문제에 참여할 필요성을 정당하게 고려하여, 산업안전보건기구는 기업의 업무상 위험에 대해서 적정·타당한 다음과 같은 기능을 수행하여야 한다.

또한 제175호 협약인 단시간근로협약(1994년) 제4조에서는 “모든 근로자들에게 허용된 보호를 단시간근로자에게는 향유하지 못하도록 하는 장애를 확인하고 제거하는 조치가 취해져야 한다”고 규정하면서 그 대상으로 산업안전 및 보건, 고용과 직장에서의 차별을 규정하고 있다. 이러한 협약의 내용은 비전형근로자 또는 비정규직 근로자를 산업안전 및 보건분야에서 전형근로자 또는 정규직 근로자와 동등하게 처우할 것을 선언하고 있는 것이다.

### ④ 외국인 근로자

ILO 제19호 협약인 「균등대우(재해보상) 협약」에서는 “회원국은 그 영토 내에서 발생한 산업재해로 인하여 개인적 상해를 입은 이 협약을 비준한 다른 회원국의 국민 또는 해당 근로자의 피부양자에게 자국민에게 허용하는 것과 동일한 근로자보상 관련 처우를 허용할 것을 약속한다”고 규정하고 있다(제1조제1호). 이와 동시에 이 균등대우는 어떠한

거주지 관련 조건도 없이 외국인근로자 또는 그 피부양자에게 보장되어야 한다(제1조제2호). 이에 따라 외국인 근로자도 자국민인 근로자와 산업재해에 따른 보상 등에서도 균등대우를 할 것을 선언하고 있다.

### 제 3 절 산업안전보건 관련 법령의 입법체계 및 내용

#### 1. 개 관

「산업안전보건법」은 본 법률 이외에도 1개 시행령, 4개의 시행규칙으로 이루어져 있다. 특히 「산업안전보건법」에 부속된 시행규칙에는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」, 「유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙」, 「기술상의 지침 및 작업환경의 표준(고시)·예규·훈령」으로 구성되어 있다. 이들 규칙은 산업안전보건법과 시행령을 집행하기 위한 일반사항뿐만 아니라, 사업주가 행할 보건상의 조치에 관한 기술적 사항들을 규정하고 있다.

그 밖에도 고시·예규·훈령에 산재해 있는 사항은 일반사항분야, 검사·인증분야, 기계·전기분야, 화학분야, 건설분야, 보건·위생분야 및 교육 분야 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

#### 2. 입법연혁<sup>73)</sup>

##### (1) 태동기

태동기는 정부수립 이후 독립법인 「산업안전보건법」이 제정되기 이전의 시기로서, 「근로기준법」 제6장 안전과 보건에 기초한 산업안전보건 행정이 이루어진 시기이다. 「근로기준법」 시대에는 산업안전보건의 태동기로서 다음과 같다.

73) 노동부, 노동행정사, 2006, 118-120면 참조

## ① 미 군정기(1945년~1960년)

우리나라는 해방 후 1945년 근로자 보호입법인 「최고노동시간법」, 「미성년자 노동보호법」을 제정하였다. 1953년에는 근로자의 기본적 생활을 보장·향상시키고자 「근로기준법」을 제정하였는데 이에 따라 동법 부칙 제114조에 의하여 위 법률들은 폐지되었다. 1953년 「근로기준법」은 제1공화국 「헌법」 제17조<sup>74)</sup>에 근거를 두고 제정되었는바, 우리나라의 산업안전보건에 관한 최초의 법적 근거가 되는 법이었다. 1953년 「근로기준법」에서는 산업재해의 발생을 예방하고자 사업장의 기계·기구·설비 및 작업환경 등에 관하여 일정한 기준을 설정하고 안전관리자와 보건관리자를 두도록 하는 등 동법 제6장 제64조~제73조에 ‘안전과 보건’에 관한 10조항<sup>75)</sup>을 규정하고 이를 사업주에게 강제하였다.

1953년 「근로기준법」은 안전관리자 및 보건관리자를 선임하도록 제도화함으로써 우리나라에서 최초로 사업장 내에 산업재해 예방을 위해 안전보건 조직체계를 갖추도록 했다는 데에 의의가 있다. 이후 1954년에는 안전관리자 및 보건관리자의 배치에 관한 예규를 작성하였고 1957년에는 안전보건에 관한 각종 서식을 예규로 정하였으며, 안전 및 보건관리자가 사업장에서 해야 할 의무사항의 이행 여부를 보고하도록 하는 사업장 보건관리 상황보고서와 사업장안전관리 상황보고서제도도 도입되었다.

## ② 근로기준법 적용기(1961년~1980년)

1960년대에는 산업안전 보건관리제도에 있어 원년의 시기라고 할 수 있다. 이 시기에는 「근로보건관리규칙」(1961년)과 「근로안전관리규

74) 제1공화국 헌법 제17조는 “근로조건의 기준은 법률로서 정하고 여자와 연소자의 근로는 특별보호를 받는다”는 규정을 두고 있었다.

75) 「근로기준법」에서 규정하고 있던 안전보건에 관한 10개 조항으로는 위험방지(제67조), 안전장치(제65조), 특히 위험한 작업(제69조), 유해물(제67조), 위험작업의취업제한(제68조), 안전보건교육(제69조), 병자의 취업금지(제70조), 건강진단(제71조), 안전관리자와 보건관리자(제72조), 감독상의 행정조치(제73조) 등 이었다.

칙」(1962년)을 제정되어 산업안전 보건관리기준과 제도가 본 궤도에 오른 시기이다. 또한 「광산보안법」(1963년)과 「산업재해보상보험법」이 제정되고 안전보건관리체제 중 제일 먼저 산업안전보건위원회제도가 도입된 시기이다.

1961년 「근로보건관리규칙」은 우리나라에서 법에 의한 산업보건사업이 본 궤도에 오르게 되는 원동력이 되었는데, 동 규칙에서는 보건관리요원의 자격, 보건관리자와 보건관리요원에 대한 훈련, 정기건강진단의 실시 및 건강진단 결과보고에 관한 사항 등이 규정되어 있었다.

1962년 「근로안전관리규칙」은 안전관리자의 자격 및 선임, 위험기계·기구 성능검사, 취업제한 및 금지, 기계·설비 등에 대한 안전기준 등을 규정함에 따라 안전관리업무를 구체적으로 명문화하는 틀이 마련되었다.

1963년 3월에 제정된 「광산보안법」은 광산종업원에 대한 위해방지와 광해를 방지함으로써 지하자원의 합리적 개발을 목적으로 제정되었는데, 이 법의 시행으로 광산근로자의 안전에 관한 조치는 적용이 제외되고 보건에 관한 사항만을 적용하고 있다. 이후 1963년 11월에는 근로자의 업무상 재해를 신속·공정하게 보상하고 이에 필요한 보험시설을 설치·운영할 목적으로 「산업재해보상보험법」이 제정되었고, 1965년에는 「산업안전보건위원회 규정」이 제정되어 사업장 내의 안전 및 보건에 관한 사항을 심의, 조정하기 위한 기구로 산업안전보건위원회가 설치를 법제화 하였다.

## (2) 기반 구축기(1981년~1989년)

기반 구축기는 태동기의 발전을 토대로 행정조직이 강화되어 1981년 「산업안전보건법」이 「근로기준법」에서 분리되어 독립된 법체계를 갖추게 된 시기이다. 산업안전보건분야의 최대성과는 1980년대 초의 독립된 법령의 제정이라 하지 않을 수 없다. 1981년 「산업안전보건법」은

당시 산업의 양적·질적 변화에 따라 「근로기준법」의 내용만으로 산업재해를 예방하는데 한계에 이르러 제정되었다. 「산업안전보건법」이 제정되기 이전에는 주로 「산업재해보상보험법」에 의거하여 산업재해를 입은 근로자의 사후보상 문제에 치중한 정책이 이루어졌으나 「산업안전보건법」이 제정된 이후로는 본격적으로 산업재해예방정책이 수립·추진되기 시작하였다.

1981년 「산업안전보건법」은 전문48조로 구성되었다. 주요내용은 산업안전 보건정책 심의위원회 구성(제6조), 안전보건관리체제의 확립(제12조), 산업안전 보건위원회구성(제16조), 안전상의 조치(제17조), 보건상의 조치(제18조), 보호구의 검정(제26조), 근로자의 보건관리(제31조 및 제32조), 안전보건 개선계획수립(제36조) 등 이다. 아울러 1982년 8월 9일에는 「산업안전보건법」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 전문 제26조로 구성된 동법시행령이 제정·공포되었는데, 이로 인해 종전의 「근로안전관리규정」 및 「근로보건관리규정」은 폐지되었다. 또한 1982년 10월29일에는 동법 시행규칙이 제정·공포되었고 동 법 제17조 및 제18조에서 규정한사업주의 안전상 및 보건상 조치사항을 산업안전에 관한 규정과 산업보건에 관한 규정과 같이 구체적으로 규정함으로써 전문484조의 방대한 조문으로 구성되었다. 1984년에는 진폐의 예방과 분진작업에 종사하는 근로자에 대한 건강관리를 강화하고 진폐에 걸린 근로자 및 그 유족에 대한 위로금의 지급에 관한사항을 정함으로써 근로자의 건강보호와 복지증진에 목적을 두고 「진폐의 예방과 진폐근로자 보호 등에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법은 전문 51조로 구성되고 있고 진폐예방 등에 관한 계획, 건강진단(채용시, 정기, 임시 및 이직시), 진폐심의위원회, 건강관리수첩의 발급, 진폐심사의, 진폐기금의 설치 및 진폐위로금의 지급 등을 규정하고 있다.

특히 이 시기는 근로기준국의 1개 과로 있던 산업안전보건 행정조직을 국으로 승격시키고 사업장에 대한 안전보건기술지도를 위한 전문기관으로 한국산업안전공단을 설립한 시기이다. 1981년 근로기준국 4개 과 중 하나로 산업안전과가 신설되었다가, 1989년 산업안전국으로 독립되어 기존의 산업안전과 외에 안전기획과 및 산업보건과가 신설됨으로써 산업재해 예방을 위한 체계화된 조직을 갖추게 되었다. 이 기간 동안 산업안전보건에 관한 사항을 전문적으로 규정하기 위하여 독립법인 「산업안전보건법」이 제정됨으로써 정부의 산업재해 예방 정책을 본격적으로 추진할 수 있는 토대가 마련되었다.

### (3) 도약기(1990년~1999년)

도약기는 노동부의 산업안전국의 하부조직이 안정되고 산업안전보건법의 전면개정과 함께 산재예방특별사업과 산업안전선진화 3개년 계획수립, 직업병예방종합대책수립, 무재해 1천만 명 서명운동을 시행하는 등 산하기관과 함께 중장기적차원에서 산업안전보건행정을 전개한 시기이다 또한 그동안 강화되어 왔던 산업안전보건규정의 일부가 기업활동 규제완화 차원에서 부분적으로 완화된 시기이기도 하다.

「산업안전보건법」은 근로자의 안전과 보건을 확보하고 쾌적한 작업환경의 조성을 촉진하기 위한 기본적인 법률이다. 동법은 모든 안전보건 관계법률의 모법적인 성격을 가지고 있음을 감안하여 제정 후 8년이 경과하는 동안 시행령과 시행규칙을 부분적으로 개정하면서 그때마다 문제점에 대처하여 왔으나 근원적이고 적극적인 예방대책을 강구하기에는 미흡했다. 더욱이 산업구조의 변화와 함께 사업장내 생산라인에서의 안전보건관리의 책임소재를 명확히 함으로써 실질적인 안전보건관리활동을 확보하도록 하기 위하여 관리감독자중심의 안전보건관리체제의 개선과 새로운 화학물질의 증가에 따른 직업성 질병의



예방대책 등 제도적장치의 필요성이 요청되기에 이르렀다. 이에 따라 1990년 「산업안전보건법」을 전부 개정하게 되었다.

1990년에 전부 개정된 「산업안전보건법」은 전문 제72조와 부칙 제7조로 구성되었다. 개정된 산업안전보건법은 ① 사업장내 안전보건 관리체제 개선, ② 근로자대표의 안전보건 참여확대, ③ 안전보건관리규정 작성 의무화, ④ 위험기계 등의 안전성 확보제도 도입, ⑤ 근로자의 건강관리 강화, ⑥ 유해·위험작업에 대한 관리 강화, ⑦ 정부의 재해 예방투자 확대, ⑧ 안전보건정책의 협의조정, ⑨ 벌칙강화, ⑩ 근로자의 보건상 특히 해로운 물질의 제조 및 사용허가, ⑪ 신규화학물질에 대한 사전유해성 조사 등의 내용을 담고 있다. 이후 「산업안전보건법」 1995년, 1996년, 1997년에 걸쳐 개정되었는데, 특히 1997년에는 「기업활동규제 완화에 관한 특별조치법」을 개정하면서 안전관리자 및 보건관리자의 선임의무가 완화되었고, 겸직과 외부 위탁이 전면 허용되었다. 이로 인해 「산업안전보건법」의 규정에도 불구하고 사업장의 전반적인 안전보건관리체제가 불안정하게 되었다. 또한 안전·보건 관리자 및 관리책임자 등에 대한 직무교육이 폐지되고, 프레스 및 리프트에 대한 정기검사가 폐지되어 산업안전보건과 관련된 각종 규정과 조치들이 완화되었다.

1990년 「산업안전보건법」의 전부개정에 따라 시행령 및 시행규칙도 개정을 단행하였는데, 특징은 사업주가 강구하여야 할 조치와 근로자의 준수사항 및 각종 기술상의 지침 등을 명확히 하기 위하여 총칙을 「산업안전보건법시행규칙」으로 하고 안전기준 및 보건기준을 분리하여 각각의 분야별로 독립·제정하여 「산업안전기준에 관한 규칙」, 「산업보건기준에 관한 규칙」으로 신설하고 「유해위험작업취업제한에 관한규칙」을 별도로 제정했다는 데에 있다. 「산업안전기준에 관한 규칙」과 「산업보건기준에 관한 규칙」은 종전의 「산업안전보건법 시행규칙」 중 제2편 안전기준과 제3편 보건기준을 분리하여 별도의 규칙으로 제

정한 것이며, 「유해위험작업취업제한에 관한 규칙」은 「산업안전보건법」 제47조 자격 등에 의한 취업제한의 규정에 의하여 유해 또는 위험한 작업에 대한 취업제한에 관한 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 별도의 규칙으로 제정한 것이다.

#### (4) 발전기(2000년~2006년)

산업안전보건관련 분야의 지식체계 기반이 조성되고, 중장기적인 산업안전보건정책이 본격적으로 이행된 시기로, 행정조직이 오늘의 형태로 안정되기도 한 시기이다. 「산업안전보건법」의 일부적용 으로 산업보건의 사각지대에 있던 5인 미만 사업장의 근로자보호를 위하여 2000년 8월 5일 「산업안전보건법 시행령」 개정을 통하여 사업주에게 안전보건상의 조치, 작업환경측정 및 건강진단실시 등 기본적인 안전보건조치사항의 준수여부를 부여함으로써 5인 미만 사업장 소속 근로자의 보호를 위한 제도적 장치를 갖추게 되었다.

특히 2000년 이후 근골격계질환이 급격하게 증가하면서 노사갈등의 핵심사항으로 부각되는 등 사회적 문제로 대두됨에 따라 「산업보건기준에 관한 규칙」을 개정하여 단순 반복작업 또는 중량물취급 등 근골격계부담작업으로 인한 건강장해 예방의무를 신설, 사업주에게 필요한 조치를 취하도록 하였다. 또한 근로자 평균연령이 높아지고 산업구조 및 고용형태가 다양해지면서 신체적 피로, 정신적 스트레스로 인한 뇌심혈관계질환이 지속적으로 증가함에 따라 2003년 교대작업자 등 직무스트레스가 높은 작업에 종사하는 근로자의 건강장해예방을 위해 사업주는 직무스트레스요인평가 등 필요한 조치를 취하도록 하였다. 아울러 사무실 오염으로 인한 건강장해 예방조치를 신설하였고, 중앙관리방식의 공기정화설비 등을 갖춘 사무실을 적용대상으로 사무실공기관리기준과 분진이나 미생물 또는 해충발생 우려가 있는 장소 등에 대한 청결 유지·관리의무 등을 규정하였다.

특히 이 시기에는 산업안전국 산하에 안전정책과, 산업안전과 및 산업보건환경과를 두고 제1차 산업재해예방 5개년 계획(2000년~2004년)과 제2차 산업재해예방 5개년 계획(2005년~2009년)이 수립·시행되었다.

### (5) 최근의 입법동향

#### ① 「산업안전보건기준에 관한 규칙」의 신설

2011년 7월 6일에는 고용노동부령으로 제정·시행 중이던 「산업안전기준에 관한 규칙」과 「산업보건기준에 관한 규칙」을 전부개정하여 이들 규칙을 통합한 「산업안전보건기준에 관한 규칙」을 시행중에 있다.<sup>76)</sup>

기존의 법령체계에서는 사고성 재해 및 직업병의 예방에 관하여 각각 안전기준과 보건기준으로 분리하여 규정함에 따라 사업장에서 내용을 파악하기 어려웠다. 그리고 개별 법령내에 유사한 내용이 중복 규정되는 등의 문제가 있었다. 이에 따라 위 문제들을 개선하기 위하여 산업보건에 관한 기준을 별도로 규정한 「산업보건기준에 관한 규칙」을 이 규칙에 통합하여 산업 안전보건 문제를 포괄하도록 개편하게 되었다. 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 이삿짐 운반용 리프트에 대한 안전검사 시행에 따른 안전조치 의무를 신설하는 등 사업장에서의 작업 환경의 변화에 따라 필요한 안전기준을 신설하였으며, 전체 조문 체계를 정비하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 데 그 목적이 있다.

#### ② 주요내용

##### 가. 제명의 변경 및 「산업보건기준에 관한 규칙」의 통합

사고성 재해의 예방과 직업병 예방에 관하여 각각 안전기준과 보건기준으로 분리하여 규정함에 따라 사업장에서 규칙의 내용을 파악하기

76) 2011. 07. 06 고용노동부령 제30호 법제명 변경 및 전면개정(“산업안전기준에 관한 규칙”에서 변경)

어렵고 유사한 내용이 중복 규정되는 문제를 개선하기 위하여 산업보건에 관한 기준을 별도로 규정한 「산업보건기준에 관한 규칙」을 이 규칙에 통합하면서, 규칙의 제명을 「산업안전보건기준에 관한 규칙」으로 변경하였다.

나. 산업 현장에서의 변화된 작업 여건 반영(안 제134조, 제157조부터 제159조 및 제241조 신설 등)

이삿짐 운반용 리프트에 대한 안전검사 시행에 따른 안전조치 의무, 위험장소에서 용접작업 시 준수하여야 할 안전기준을 신설하는 등 사업장에서의 작업 환경이 변화함에 따라 필요한 안전기준을 신설하였다.

다. 전체 조문 체계의 정비

산업안전 및 보건에 관한 규정 중 작업장에 공통적으로 적용하는 사항을 제1편에 규정하고, 산업안전 및 산업보건에 관한 사항을 각각 제2편 및 제3편에 규정하며, 상위법령 또는 다른 규칙에서 정하고 있어 중복되는 사항은 삭제하여 전체 조문체계를 정비하였다.

### 3. 입법체계와 주요내용

#### (1) 입법체계

산업안전보건법령은 1개의 법률과 1개의 시행령 및 2개의 시행규칙으로 이루어져 있으며, 하위규정으로서 60여개의 고시, 17개의 예규, 3개의 훈령 및 각종 기술상의 지침 및 작업환경 표준 등으로 구성되어 있다. 일반적으로 다른 행정법령의 시행규칙은 1개로 구성되어 있으나 「산업안전보건법」 시행규칙이 3개로 구성된 것은 그 내용이 1개의 규칙에 담기에는 지나치게 복잡하고 기술적인 사항으로 이루어져 있기 때문이다.

「산업안전보건법」은 산업재해예방을 위한 각종 제도를 설정하고 그 시행근거를 확보하며 정부의 산업재해예방정책 및 사업수행의 근거를 설정한 것으로써 80여개 조문과 부칙으로 구성되어 있고, 「산업안전보건법」 시행령은 법에서 위임된 사항 즉 제도의 대상·범위·절차 등을 설정하고 「산업안전보건법」 시행규칙은 크게 법률에 부속된 시행규칙과 「산업안전보건기준에 관한 규칙」<sup>77)</sup>, 「유해·위험작업 취업제한 규칙」 등 3개의 규칙으로 구분되는 바, 이들은 모두 법률과 시행령에서 위임된 사항을 규정하고 있다.

「산업안전보건법」에 부속된 시행규칙은 「산업안전보건법」과 시행령을 집행하기 위한 일반사항을 규정하고 있고, 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 사업주가 행할 안전상의 조치와 보건상의 조치에 관한 에 관한 기술적 사항을 규정하고 있다.

또한 「유해·위험작업 취업제한에 관한 규칙」은 유해 또는 위험한 작업에 필요한 자격·면허·경험에 관한 사항을 규정하며, 산업안전보건에 관한 고시·예규·훈령은 일반사항분야, 검사·인증분야, 기계·전기분야, 화학분야, 건설분야, 보건·위생분야 및 교육 분야별로 70여개로 구성되어 있다.

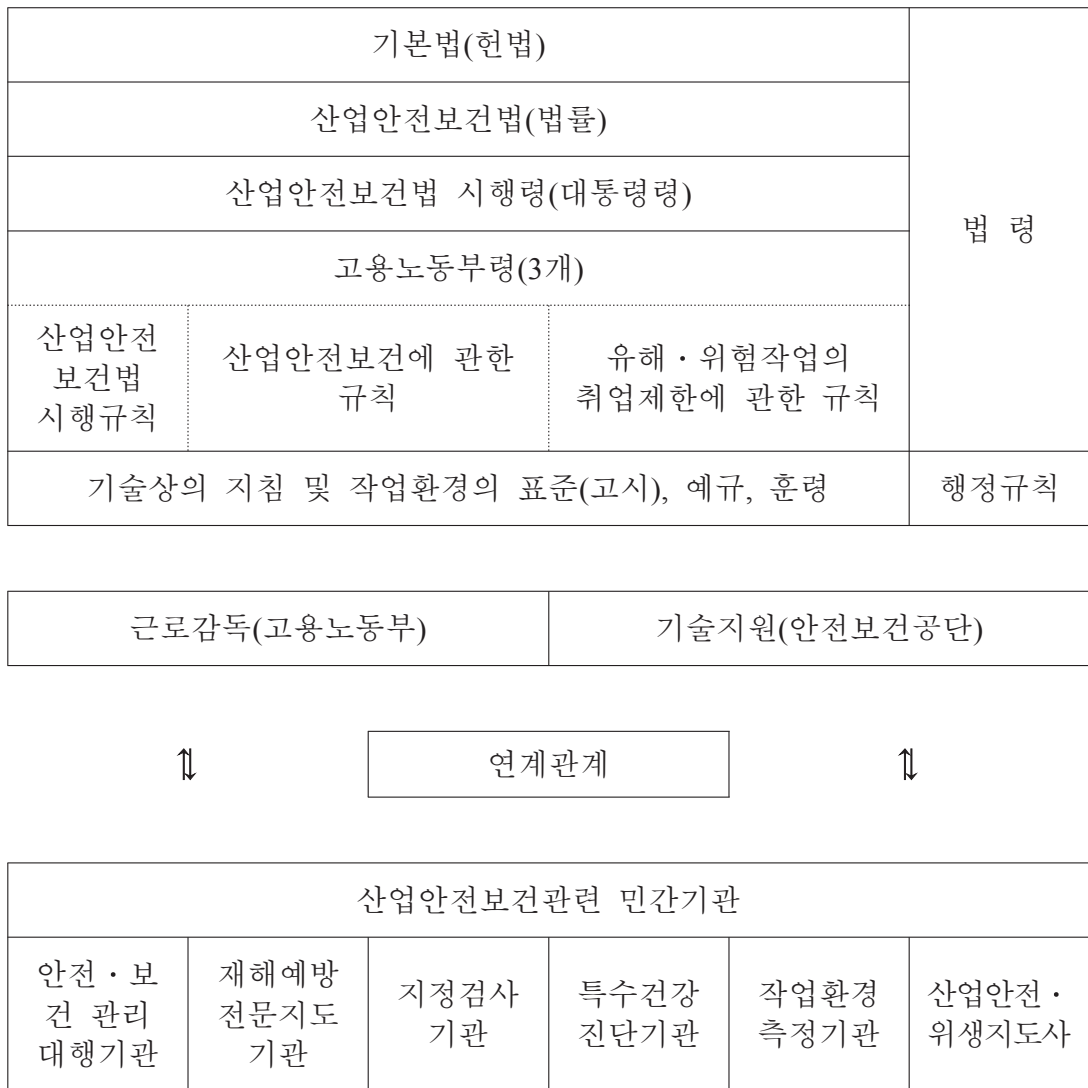
고시는 각종 검사·검정 등에 필요한 일반적이고 객관적인 사항을 널리 알리어 활용할 수 있는 수치적·표준적 내용을 가지고 있다. 예규는 정부와 실시기관 및 의무대상자간에 일상적·반복적으로 이루어지는 업무절차 등을 모델화하여 조문형식으로 규정화한 내용을 가지고 있다. 그리고 훈령은 상급기관, 즉 노동부장관이 하급기관 즉 지방노동관서의 장에게 어떤 업무 수행을 위한 훈시·지침 등을 시달할 때 조문의 형식으로 알리는 내용을 가지고 있다. 아울러 훈령에는 선박건조

77) 2011년 7월 6일 이전에는 「산업안전보건기준에 관한 규칙」이 「산업안전기준에 관한 규칙」과 「산업보건기준에 관한 규칙」으로 분리운영되고 있었으나, 2011년 7월 6일 이들 규칙이 전부 개정되어 현재는 통합운영되고 있다.

제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

및 수리업의 안전작업 기술기준 등 안전작업을 위한 기술적인 지침을 규범형식으로 작성한 기술상의 지침과 VDT(영상표시단말기)취급 근로자 작업관리지침 등 작업장내의 유해(불량한) 환경요소 제거를 위한 모델을 규정한 작업환경표준이 마련되어 있다. 본래 이는 고시의 범주에 포함되는 것으로 볼 수 있으나 법률적 위임근거에 따라 마련된 규정이 아니므로 강제적 효력은 없고 지도·권고적 성격을 띠고 있다.

<그림 1> 현행 산업안전보건법령의 체계



(2) 「산업안전보건법」의 주요 내용

① 산업안전보건법의 목적

「산업안전보건법」은 제1조 목적규정에서 명시한 바와 같이 직장에서 근로자의 안전과 건강을 확보하는 것을 주된 목적으로 한다. 「산업안전보건법」은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임소재를 명확히 하고, ‘사업주 의무’와 이에 대한 행정관청의 관리·감독 및 위반에 대한 처벌에 의하여 근로자의 안전과 보건을 확보하는 법적 구조를 취하고 있다. 그 내용은 제1장 총칙, 제2장 안전·보건 관리체제, 제3장 안전보건관리규정, 제4장 유해·위험예방조치, 제5장 근로자의 보건관리, 제6장 감독과 명령, 제6장의2 산업안전지도사 및 산업위생지도사, 제7장 산업재해예방기금<삭제, 2001.12.31>, 제8장 보칙, 제9장 벌칙 그리고 부칙으로 이루어졌다. 그리고 「산업안전보건법」은 원칙적으로 근로자를 사용하는 모든 사업장에 적용된다. 다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업(시행령 별표 1)에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다.

<표 13> 법의 일부적용 대상 사업 및 일부적용 규정의 구분표

대상 사업	적용 규정
1. 임대업(부동산 제외), 출판업(서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 제외), 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업(뉴스 제공업 제외), 전문서비스업, 건축 기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업, 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(사진 처리업 제외), 광업 지원 서비스업(원유 및 천연가스 채굴 관련 서비스업 제	법 제1장, 제23조부터 제28조까지, 제33조, 제34조, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제39조, 제39조의2,

제 2 장 산재취약 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 법제개관

대상 사업	적용 규정
외), 환경 정화 및 복원업, 건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업, 사업지원 서비스업에 해당하는 사업(제3호·제6호 또는 제7호에 해당하는 사업은 제외한다)	제40조, 제41조, 제5장, 제6장, 제6장의2 및 제8장, 제9장
2. 농업, 어업, 봉제의복 제조업, 가발 및 유사 제품 제조업에 해당하는 사업(제6호 또는 제7호에 해당하는 사업은 제외한다)	법 제1장, 제14조, 제23조부터 제28조까지, 제31조(관리감독자의 지위에 있는 사람에 대한 교육만 해당한다), 제33조, 제34조, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제39조, 제39조의2, 제40조, 제41조, 제5장, 제6장, 제6장의2 및 제8장, 제9장
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업(제6호 또는 제7호에 해당하는 사업은 제외한다) 가. 「광산보안법」 적용 사업(광업 중 광물의 채광·채굴·선광 또는 제련 등의 공정으로 한정하며, 제조공정은 제외한다) 나. 「원자력법」 적용 사업(발전업 중 원자력 발전설비를 이용하여 전기를 생산하는 사업장으로 한정한다) 다. 「항공법」 적용 사업(항공기, 우주선 및 부품제조업과 여행알선, 창고 및	법 제1장, 제16조, 제17조, 제24조, 제25조, 제26조(보건에 관한 사항만 해당한다), 제27조, 제31조(보건에 관한 사항만 해당한다), 제32조부터 제34조까지, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제40조, 제4



대상 사업	적용 규정
<p>운송관련 서비스업종 중 항공 관련 사업은 제외한다)</p> <p>라. 「선박안전법」 적용 사업(선박 및 보트 건조업은 제외한다)</p> <p>4. 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 부동산업, 연구개발업, 하수, 폐수 및 분뇨 처리업(폐수처리업 제외), 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(지정 폐기물 수집운반업, 지정 폐기물 처리업, 금속 및 비금속 원료 재생업 제외) 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(자동차 종합수리업, 자동차 전문 수리업, 세탁업 제외), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업, 녹음시설 운영업, 방송업, 뉴스 제공업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업(제7호에 해당하는 사업은 제외한다)</p> <p>가. 최고사용압력이 공급센티미터당 7킬로그램 미만인 증기보일러를 사용하는 사업</p> <p>나. 연간 1백만킬로와트시 미만의 전기를 사용하는 사업</p> <p>다. 전기사용설비의 정격용량의 합계 또는 계약용량이 300킬로와트 미만인 사업</p> <p>라. 연간 석유 250톤 미만의 에너지를 사용하는 사업</p> <p>마. 월평균 4천세제곱미터 미만의 도시가스를 사용하는 사업</p> <p>바. 저장능력 250킬로그램 미만의 고압가스 또는 액화석유가스를 사용하는 사업</p> <p>5. 금융 및 보험업, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육 서비스업, 보건업 및 사회</p>	<p>1조, 제5장, 제6장, 제6장의2, 제8장 및 제9장</p> <p>법 제1장, 제23조부터 제28조까지, 제33조, 제34조, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제39조, 제39조의2, 제40조, 제41조, 제5장, 제6장, 제6장의2, 제8장 및 제9장</p>

대상 사업	적용 규정
복지 서비스업(병원 제외), 국제 및 외국 기관(제7호에 해당하는 사업은 제외한다) 6. 사무직 근로자만을 사용하는 사업(사업장이 분리된 경우로서 사무직 근로자만을 사용하는 사업장을 포함하며, 제7호에 해당하는 사업은 제외한다)	
7. 상시 근로자 5명 미만을 사용하는 사업	법 제1장, 제23조부터 제27조까지, 제30조, 제33조, 제34조, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제39조, 제39조의2, 제40조, 제41조, 제5장, 제51조, 제52조, 제8장 및 제9장

② 산업안전보건법의 주체 및 의무

「산업안전보건법」의 의무주체는 ‘사업주’이다. 사업주라 함은 「근로기준법」상의 의무주체인 ‘사용자’<sup>78)</sup>와 달리 사업경영이익의 귀속주체를 의미한다. 법인기업은 경우 그 법인이, 개인기업인 경우에는 사업경영주가 이에 해당한다. 그렇지만 「산업안전보건법」은 사업주 이외에 많은 자에게 의무를 부과하고 있다. 위험한 기계나 유해물의 제조자·수입자, 특정사업의 발주자, 건축물의 대여자, 수급인, 근로자 등이다.

78) 사용자란 사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다(「근로기준법」 제2조제1항제2호).

「산업안전보건법」의 규정 대부분은 사업주와 근로자 사이에 성립하는 근로계약관계를 전제로 하고 있지만, 몇몇 규정은 물건 또는 행위에 관련되는 자 모두를 규제대상으로 한다. 즉 직접적인 고용관계가 없더라도 산업안전보건에 영향을 미치는 모든 자를 의무주체로 한다. 또한 하도급이나 리스 등 책임소재가 모호한 관계에서도 명확히 하고 있다(제29조 등). 의무주체가 ‘사용자’가 아닌 ‘사업주’로 규정한 것은 사업경영과 그 사용하는 근로자의 안전보건확보에서 책임소재를 명확히 하는 취지이고, 이는 「근로기준법」과의 차이점이다.

「산업안전보건법」의 의무규정은 제1장에서 선언되어 있는 일반적 의무와 개별 법조문에서 규정된 구체적인 의무로 나눌 수 있다. 전자의 일반적 의무는 ① 사업주는 산업재해의 예방을 위해 법령의 기준을 준수하고, 근로조건을 개선하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강장해를 예방함과 동시에 근로자의 생명을 지키고 안전 및 보건을 유지·증진시켜야 하며, 국가의 산업재해 예방시책에 따라야 한다(제5조제1항). 또한 ② 기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자, 원재료 등을 제조·수입하는 자, 건설물을 설계·건설하는 자는 각자의 입장에서 산업재해를 방지하도록 노력하여야 한다(제5조제2항). 그리고 ③ 근로자는 산업재해의 예방을 위해 법령을 준수하여야 하며, 사업주 등이 실시하는 산업재해 방지에 관한 조치에 따라야 한다(제6조).

이러한 규정은 선언적 규정임과 사업주의 개념과 사업주의 범위를 규정한 것이기도 하다. 그러므로 이 규정에서는 사업주인지 아닌지의 판단근거가 될 수 있는 근거 규정이며 이 내용에 해당하지 않는다고 책임을 지는 벌칙규정은 정해져 있지 않다. 그리고 후자의 구체적 의무 속에는 의무를 이행하지 않아 법률적 위반으로 인한 그 책임을 부과 받을 수 있는 벌칙이 있는 의무규정과 벌칙이 없는 의무규정, 그리고 노력규정(예컨대 제12조 단서규정으로 외국인 근로자를 채용한 사업

장에 외국어로 된 안전보건표지 설치와 작업안전수칙의 부착)이 있다.

「산업안전보건법」에서 규정하는 의무는 많은 부분이 대통령령(또는 노동부령)에 위임되어, 대통령령에서 상세하게 규정하여 방대한 조문으로 되어 있다.<sup>79)</sup> 새로운 직업병이나 질병의 발생과 예방의학의 발전으로 의무규정을 부가하거나 개정할 필요가 있는 경우에는 시행령(또는 시행규칙)의 개정 등으로 처리하는 경우가 일반적이다.

### ③ 사업장 산업재해 발생건수 등의 공포 (법 제9조의2)

노동부장관은 산업재해를 예방하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 사업장의 산업재해건수, 재해율 또는 그 순위를 공개할 수 있다.

- 연간 산업재해율이 규모별 같은 업종의 평균재해율 이상인 사업장 중 상위 10퍼센트 이내에 해당되는 사업장
- 산업재해로 연간 사망자가 2명 이상 발생한 사업장으로서 사망만인율(연간 상시 근로자 1만명당 발생하는 사망자 수로 환산한 것)이 규모별 같은 업종의 평균 사망만인율 이상인 사업장
- 산업재해의 발생에 관한 보고를 최근 3년 이내 2회 이상 하지 않은 사업장
- 중대산업사고(법 제49조의2 제1항)가 발생한 사업장

### ④ 산업재해 발생보고 및 기록보존 (법 제10조)

사업주는 사망자가 발생하거나 4일이상의 요양이 필요한 부상을 입거나 질병에 걸린 사람이 발생한 경우 발생한 날부터 1개월 이내에 산업재해조사표를 작성하여 관할 지방노동관서장에게 제출해야 하며,

---

79) 산업안전보건법 72개 조항, 산업안전보건법시행령 48개 조항, 산업안전보건법시행규칙 145개 조항, 산업안전기준에 관한 규칙 523개 조항, 산업보건기준에 관한 규칙 279개 조항, 유해위험작업의 취업제한에 관한 규칙 13개 조항 등 1,000개가 넘는 방대한 양이다.

「산업재해보상보험법」 제41조에 따른 요양급여, 같은 법 제62조에 따른 유족급여를 산업재해가 발생한 날로부터 1개월 이내에 근로복지공단에 제출한 경우에는 생략가능하다.

또한 사업주는 중대재해가 발생한 때에는 지체 없이 “㉠ 발생개요 및 피해상황, ㉡ 조치 및 전망, ㉢ 그 밖의 중요한 사항”을 관할 지방노동관서장에게 보고하여야 한다. 다만, 천재지변 등 부득이한 사유가 발생한 경우에는 그 사유가 소멸된 후 지체 없이 이를 보고해야 한다. 사업주는 산업재해조사표에 근로자 대표의 확인을 받아야 하며, 그 기재 내용에 대하여 근로자 대표의 이견이 있는 경우에는 그 내용을 첨부하여야 한다. 다만, 건설업의 경우에는 근로자 대표의 확인을 생략할 수 있다.

그리고 사업주는 산업재해가 발생한 경우 ㉣ 사업장 개요 및 근로자 인적사항, ㉤ 재해발생의 일시 및 장소, ㉥ 재해발생의 원인 및 과정, ㉦ 재해 재발방지계획에 관련된 서류를 3년간 보존해야 하는 의무가 있다.

#### ⑤ 안전·보건표지의 부착·설치 (법 제12조)

사업주는 사업장의 유해·위험한 시설·장소에 대한 경고, 비상시 조치의 안내, 기타 안전의식의 고취를 위하여 안전·보건표지를 근로자가 쉽게 식별할 수 있는 장소·시설·물체에 설치·부착하여야 한다. 또한 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제2조에 따라 외국인 근로자를 채용한 사업주는 외국어로 된 안전·보건표지와 작업안전수칙을 부착하도록 노력하여야 한다.

#### ⑥ 사업장 내 안전보건 전문가의 선임

##### 가. 안전보건관리자, 안전관리자, 보건관리자

사업주는 사업장에 안전보건관리자를 두어야 하며(법 제13조), 관리감독자(제14조), 안전관리자(제15조), 보건관리자(제16조)를 두어야 한다.

안전보건관리자는 사업장 내의 산업안전에 관련된 업무를 총괄하며 안전관리자와 보건관리자를 지휘·감독한다. 관리감독자는 경영조직에서 생산과 관련된 업무와 그 소속 직원을 직접 지휘·감독하는 부서의 장 또는 그 직위를 담당하는 자가 수행하며, 직무와 관련된 안전·보건점검 등의 업무를 수행한다. 안전관리자는 안전에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 관리책임자를 보좌하고 관리감독자에게 지도·조언을 임무를 수행한다. 보건관리자는 보건에 관한 기술적인 사항에 관하여 사업주 또는 관리책임자를 보좌하고 관리감독자에게 지도·조언을 하도록 하기 위하여 사업장에 보건관리자를 두어야 한다. 특히 안전관리자와 보건관리자의 지도·조언에 대해서는 사업주 또는 안전보건관리자는 반드시 그에 상응하는 조치를 취하여야 한다.

#### 나. 산업보건의

사업주는 의사를 보건관리자로 둔 경우를 제외하고 근로자의 건강관리나 그 밖의 보건관리자의 업무를 지도하기 위하여 사업장에 산업보건의를 두어야 한다(제17조).

#### ⑦ 유해·위험예방조치(제22조 및 제23조)

사업주는 ㉠ 기계·기구, 그 밖의 설비에 의한 위험, ㉡ 폭발성, 발화성 및 인화성 물질 등에 의한 위험, ㉢ 전기, 열, 그 밖의 에너지에 의한 위험예방 조치 및 굴착, 채석, 하역, 벌목, 운송, 조작, 운반, 해체, 중량물 취급, 그 밖의 작업을 할 때 불량한 작업방법 중에 발생가능한 위험예방 조치를 할 의무가 있다. 아울러 사업주는 작업 중 근로자가 추락할 위험이 있는 장소, 토사·구축물 등이 붕괴할 우려가 있는 장소, 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소, 그 밖에 작업시 천재지변으로 인한 위험이 발생할 우려가 있는 장소에는 그 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

그리고 같은 장소에서 행하여지는 사업의 일부를 도급을 주어 하는 사업<sup>80)</sup>의 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 한다. 여기에는 ㉠ 안전·보건에 관한 협의체의 구성 및 운영, ㉡ 작업장의 순회점검 등 안전·보건관리, ㉢ 수급인이 근로자에게 하는 안전·보건교육에 대한 지도와 지원, ㉣ 그 밖에 산업재해 예방을 위한 조치가 포함된다.

이 때 사업주는 그의 수급인이 사용하는 근로자가 산업재해 발생위험이 있는 장소<sup>81)</sup>에서 작업을 할 때에는 고용노동부령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 조치를 하여야 한다. 그리고 사업주는 그가 사용하는 근로자, 그의 수급인 및 그의 수급인이 사용하는 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장에 대한 안전·보건점검을 하여야 한다.

이상에서의 도급관계에 있는 사업주는 그의 수급인 또는 수급인의 근로자가 해당 작업과 관련하여 「산업안전보건법」상의 명령을 위반한

80) 여기에서의 사업이란 건설업과 1차 금속 제조업, 선박 및 보트 건조업, 토사석 광업, 제조업(1차 금속 제조업, 선박 및 보트 건조업은 제외), 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업, 음악 및 기타 오디오물 출판업, 금속 및 비금속 원료 재생업을 말한다(「산업안전보건법」시행령 제26조제2항).

81) 산업재해발생 위험이 있는 장소라 함은 토사·구축물·인공구조물 등이 붕괴될 우려가 있는 장소, 기계·기구 등이 넘어지거나 무너질 우려가 있는 장소, 안전난간의 설치가 필요한 장소, 비계 또는 거푸집을 설치하거나 해체하는 장소, 건설용 리프트를 운행하는 장소, 지반을 굴착하거나 발파작업을 하는 장소, 엘리베이터홀 등 근로자가 추락할 위험이 있는 장소, 도급금지 작업을 하는 장소, 화재·폭발 우려가 있는 작업을 하는 장소(선박 내부에서의 용접·용단작업장소, 안전규칙 제292조에 따른 특수화학설비에서의 용접·용단작업 장소, 안전규칙 제254조제4호에 따른 인화성 물질을 취급·저장하는 설비 및 용기에서의 용접·용단작업 장소), 보건규칙 제229조제1호에 따른 밀폐공간으로 되어 있는 장소에서 작업을 하는 장소, 석면이 붙어 있는 물질을 파쇄 또는 해체하는 작업을 하는 장소, 안전규칙 별표 1에 따른 위험물질을 제조하거나 취급하는 장소, 보건규칙 제22조제7호에 따른 유기화합물취급 특별 장소, 공중 전선에 가까운 장소로서 시설물의 설치·해체·점검 및 수리 등의 작업을 할 때 감전의 위험이 있는 장소, 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소, 프레스 또는 전단기(剪斷機)를 사용하여 작업을 하는 장소를 의미한다(「산업안전보건법」시행규칙 제30조제5항).

경우에 산업재해를 예방하기 위하여 필요하다고 인정하면 그 위반행위의 시정을 요구할 수 있으며 수급인과 수급인의 근로자는 정당한 사유가 없이 불응해서는 안된다.

⑧ 보건조치(제24조)

사업주는 사업을 할 때 ㉠ 원재료·가스·증기·분진·흠(fume)·미스트(mist)·산소결핍·병원체 등에 의한 건강장해, ㉡ 방사선·유해광선·고온·저온·초음파·소음·진동·이상기압 등에 의한 건강장해, ㉢ 사업장에서 배출되는 기체·액체 또는 찌꺼기 등에 의한 건강장해, ㉣ 계측감시(計測監視), 컴퓨터 단말기 조작, 정밀공작 등의 작업에 의한 건강장해, ㉤ 단순 반복작업 또는 인체에 과도한 부담을 주는 작업에 의한 건강장해, ㉥ 환기·채광·조명·보온·방습·청결 등의 적정기준을 유지하지 아니하여 발생하는 건강장해의 예방을 위한 조치를 하여야 한다.

⑨ 작업중지 등의 의무(제26조)

사업주는 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 중대재해가 발생하였을 때에는 즉시 작업을 중지시키고 근로자를 작업장소로부터 대피시키는 등의 안전·보건상의 조치를 취해야 한다. 근로자 역시도 산업재해가 발생할 급박한 위험으로 인하여 작업을 중지하고 대피하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 바로 위 상급자에게 보고하여야 하여야 하며 상급자는 이에 대한 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사업주는 작업의 중지 및 대피를 이유로 당해 근로자를 해고하거나 그 밖의 불리한 처우를 하는 것은 금지된다.

⑩ 석면 등 유해성 물질에 대한 안전관리

일정 규모 이상의 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하려는 자는 석면해체·제거의 작업기준을 준수하여 해당 건축물이나 설비에 대한



석면함유 유무를 조사하여야 한다(제38조의2 및 제38조의3). 석면조사 결과 법령에서 정한 함유량을 초과하는 건축물이나 설비에 대해서는 고용노동부장관에게 등록한 석면해체·제거업자에 의해 석면을 해체·제거하여야 한다(제38조의4). 이 경우 석면해체·제거업자는 작업의 완료 후 해당 작업장의 공기 중 석면농도를 법령에서 정한 기준 이하가 되도록 유지하여야 한다(제38조의5).

⑪ 유해인자의 관리

고용노동부장관은 근로자의 건강장해를 유발하는 화학물질 및 물리적 인자 등을 법령이 정하는 바에 따라 분류·관리하여야 한다(제39조). 사업주 역시도 발암성 물질 등 근로자에게 중대한 건강장애를 유발할 우려가 있는 유해인자에 대해서 작업장 내의 그 노출농도를 법령에서 정한 허용기준 이하로 유지해야할 의무가 있다(제39조의2).

⑫ 신규화학물질의 유해성·위험성 조사

신규화학물질을 제조하거나 수입하려는 사업주 및 그 수입대상자는 화학물질에 의한 근로자의 건강장해를 예방하기 위하여 법령이 정하는 바에 따라 그 신규화학물질의 유해성·위험성을 조사하고 그 조사보고서를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 또한 사업주는 유해성·위험성 조사에 따라 해당 신규화학물질에 의한 근로자의 건강장해를 방지하기 위하여 즉시 필요한 조치를 하여야 한다(제40조).

⑬ 근로자의 보건관리

사업주는 유해인자로부터 근로자의 건강을 보호하고 쾌적한 작업환경을 조성하기 위하여 인체에 해로운 작업을 하는 작업장에 대하여 작업환경측정을 하여야 한다. 그리고 사업주는 작업환경측정 결과를 기록·보존하여야 함과 동시에 고용노동부장관에게 보고하여야 한다.

이 경우 근로자대표가 요구하면 작업환경측정 시 근로자대표를 입회시켜야 한다. 사업주는 작업환경측정의 결과를 해당 작업장의 근로자에게 알려야 하며(설명회 등) 해당 시설 및 설비의 설치 또는 개선 등의 적절한 조치를 하여야 한다(제43조).

사업주는 근로자의 건강보호 및 유지를 위해 근로자에 대한 건강검진을 하여야 한다. 그리고 사업주는 감염병, 정신병 또는 근로로 인하여 병세가 크게 악화될 우려가 있는 질병에 걸린 자에게는 의사의 진단에 따라 근로를 금지하거나 제한하여야 한다(제45조). 그 밖에도 사업주는 유해하거나 위험한 작업에 종사하는 근로자에게는 1일 6시간, 1주 34시간을 초과하여 근로하게 하여서는 아니 된다(제46조).

### (3) 산업안전보건에 관한 규칙

#### ① 산업안전보건기준에 관한 규칙

2011년 7월 6일부터 시행된 이 규칙은 이 규칙은 「산업안전보건법」 제5조, 제12조, 제14조, 제23조부터 제25조까지, 제29조, 제33조, 제34조, 제35조, 제36조, 제37조, 제38조 및 제38조의3 등에서 위임한 산업안전보건기준에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 이에 따라 ① 사업주의 의무, ② 안전표지의 부착, ③ 안전상의 조치, ④ 보건상의 조치, ⑤ 근로자의 준수사항, ⑥ 도급사업에 있어서의 안전·보건조치, ⑦ 유해·위험한 기계·기구등의 방호조치 등, ⑧ 안전인증, ⑨ 자율안전확인신고, ⑩ 안전검사, ⑪ 제조금지, ⑫ 제조허가, ⑬ 석면해체·제거작업의 기준에 관한 세부적인 기술기준 등에 대하여 규정하고 있다.

현행 규칙은 통칙(제1편), 안전기준(제2편), 보건기준(제3편)으로 구성되어 있는데, 우선 통칙규정에서는 첫째, 작업장에 대한 안전보건기준으로 근로자의 전도방지, 작업장청결, 오염된 바닥의 세척 및 오물

처리, 채광·조명·조도에 관한 사항, 작업발판·작업장의 창문·출입구·비상구·안전난간의 구조 및 설치·낙하물에 대한 위험방지·위험물 보관 등, 작업장 내의 통로 등 시설안전분야에 대한 세부기준, 둘째 작업장내에서 근로자가 착용하는 보호구에 관한 세부기준, 셋째 관리감독자의 유해·위험방지 업무, 기상이변시의 작업중지, 관리감독자의 직무 및 사용의 제한, 신호 등 작업현장에서 안전을 위한 기준, 넷째 추락 또는 붕괴방지에 대비한 안전기준, 다섯째, 비계의 재료 및 구조, 조립·해체 및 점검, 비계의 유형별 안전기준(강관비계 및 강관틀비계, 달비계 및 달대비계, 말비계 및 이동식비계, 시스템 비계, 통나무비계), 여섯째, 인체에 해로운 분진 등을 배출하기 위한 환기장치 설치 기준, 일곱째, 휴게시설 등의 설치기준, 여덟째, 잔재물 등의 조치기준에 관한 사항을 규정하고 있다.

다음으로 안전기준에 대해서는 첫째 기계·기구 및 그 밖의 설비에 의한 위험, 둘째 폭발·화재 및 위험물누출에 의한 위험, 셋째 전기로 인한 위험, 넷째, 건설작업 등에 의한 위험, 다섯째 중량물 취급 시의 위험, 여섯째, 하역작업 등에 의한 위험, 일곱째 벌목작업에 의한 위험, 여덟째, 귀도 관련 작업 등에 의한 위험의 예방과 방지를 위한 기술기준을 규정하고 있다.

마지막으로 보건기준에 대해서는 관리대상 유해물질, 허가대상 유해물질 및 석면, 금지유해물질, 소음 및 진동, 이상기압, 온도·습도, 방사선, 병원체, 분진, 밀폐된 공간에서의 작업, 사무실, 근골격계부담 작업, 기타 유해인자로 인해 발생할 수 있는 건강장해의 예방에 관한 사항을 규율하고 있다.

## ② 유해·위험작업 취업제한 규칙

이 규칙은 「산업안전보건법」 제47조에 따라 유해하거나 위험한 작업에 대한 취업 제한에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하

고 있다. 이에 따라 동 규칙에서는 첫째, 자격·면허 등이 필요한 작업의 범위를 정함으로써 특정 작업영역에 대한 취업제한에 관한 사항을 규정하고 있다. 둘째, 자격·면허의 취득을 위한 교육기관에 관한 사항과 교육의 내용 및 기간, 방법 등에 대해서 규정하고 있다. 그 밖에도 자격·면허 취득을 위한 교육과정(계획, 등록, 지정, 수수료 등)에 관한 절차법적 규율을 하고 있다.

#### 4. 산재취약계층에 대한 보호입법

현행 「산업안전보건법」은 산재취약계층 중 비정형 근로자에 해당하는 하도급근로자에 대한 보호규정만을 두고 있는 등, 산재취약계층에 대한 특별한 보호에 대하여 소극적 입법형태를 가지고 있다.

그 내용을 보면, 현행법 제29조에서 도급사업 시의 하도급 근로자에 대한 안전·보건조치에 대하여 규정하고 있는 것이 대표적이다. 이 조항에서는 하도급 근로자를 고용하고 있는 사업장의 사업주에 대하여 정형근로자와 동일하게 ① 안전·보건에 관한 협의체의 구성 및 운영, ② 작업장의 순회점검 등 안전·보건관리, ③ 수급인이 근로자에게 하는 안전·보건교육에 대한 지도와 지원, ④ 그 밖에 산업재해 예방을 위하여 고용노동부령으로 정하는 사항의 조치를 취하도록 하고 있다(제1항). 또한 사업주는 그의 수급인이 사용하는 근로자가 산업재해 발생위험이 있는 장소에서 작업을 할 때에는 산업재해 예방을 위한 조치를 하여야 하도록 하고 있다(제2항). 아울러 건설공사 등의 사업을 타인에게 도급하는 자는 그 시공방법·공기(工期) 등에 대하여 안전하고 위생적인 작업 수행을 해칠 우려가 있는 조건을 붙이지 못하도록 하고 있다(제6항).

이와 더불어 현행법은 노사의 자발적 참여를 통한 하도급 근로자의 건강보호 및 안전을 위한 제반 규정을 다음과 같이 두고 있다. 첫째,

사업주는 그가 사용하는 근로자, 그의 수급인 및 그의 수급인이 사용하는 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장에 대한 안전·보건점검을 하도록 하고 있다(제3항). 둘째, 상술한 안전·보건에 관한 협의체의 구성에 있어서도 도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자대표를 반드시 포함시키도록 하고 있다(시행령 제26조의4 제1항). 셋째, 노사협의체의 근로자위원과 사용자위원은 합의를 통해 노사협의체에 공사금액이 20억원 미만인 도급 또는 하도급 사업의 사업주 및 근로자대표를 위원으로 위촉할 수 있도록 하여 협의가 전제되어야 하는 한계는 있지만, 소규모 사업장의 하도급근로자의 참여권을 보장하고 있다(시행령 제26조의4 제3항).

이상에서와 같이 현행법령은 산재취약계층인 비정형 근로자에 대한 특별한 배려와 이들의 참여권을 보장하는 명문의 규정을 두고 있어 긍정적이라고 평가할 수 있다. 아울러 공사금액 20억원 미만의 소규모 사업장의 경우에도 노사협의체에 하도급근로자가 참여할 수 있는 길을 열어두고 있어, 사업규모별로 산재가 가장 많이 발생하고 있는 소규모 사업장에 대한 특별한 배려 역시 이루어지고 있다.

하지만, 현행법의 가장 큰 문제는 하도급 근로자 이외의 산재취약계층은 전혀 고려하고 있지 못하다는 점이다. 이는 적어도 국가의 근로자에 대한 안전 및 보건권에 대한 보호의무를 충실히 이행하지 못하고 있는 상태이다. 또한 상술한 확대된 사용자의 안전배려의무론의 입장에서조차 충실하지 아니한 입법상태임을 부인할 수 없다. 즉 현행법은 산재취약계층의 증가추세에도 불구하고 이들에 대한 보호입법이 불비인 상태이며, 이의 개선이 필요한 시점이라고 판단된다.

## 제 3 장 주요 외국의 산재취약계층 보호법제

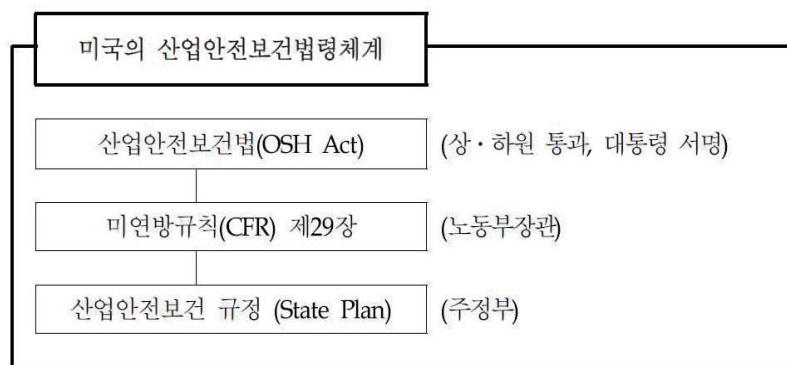
## 제 1 절 미 국

## 1. 개 관

미국은 2차 대전 이후 냉전체제가 고착화되고 보수주의가 강화되면서 흑인의 인권개선과 같은 민권정책이 후퇴하고 노동보호정책도 약화되었다. 하지만 1960년대에 들어서 다양한 경제 및 민권정책이 다시 시행되면서 연방차원의 산업안전보건 관련법이 새로이 제정되기 시작하였다. 하지만 주간의 교역 확대에 따라 안전보건 규정의 통일화의 요구가 계속되었고 지속적으로 증가하는 산업재해의 영향으로 말미암아 1970년 연방정부 차원에서 「산업안전보건법」(Occupational Health and Safety Act; OHS Act)이 제정·공포되었다.<sup>82)</sup>

미국은 산업안전보건법(OSH Act)과 미연방규칙 제29장(29 CFR)은 산업안전보건 부문에 핵심을 이루는 법령들이다.

<그림 2> 미국 산업안전보건법 체계



82) 이경숙 외, “미국산업안전보건의 역사와 관련 규제에 대한 고찰”, 한국지역사회생활과학회 춘계학술대회 자료집, 한국지역사회생활과학회, 2005, 178면.

## 2. 산업안전보건관련 주요 입법체계 및 내용

### (1) 산업안전보건법(OHS Act, 1970)

#### ① 구성 및 체계

미국의 근로자의 건강보호와 안전을 위한 법제로는 1970년에 제정된 「산업안전보건법」이 대표하고 있다. 미국의 「산업안전보건법」은 기준(Regulation), 연구(Research), 교육(Education)이라는 수단을 기반으로 산업재해와 직업병 예방을 도모하고 있다. 이를 위하여 「산업안전보건법」에 규정된 전문 34개 조항은 주로 안전, 보건기준 제정, 안전보건기준 집행수단, 연구 및 통계 활동, 주(State)의 안전보건활동, 사업주, 근로자 및 안전보건 관계자 등에 대한 교육 등을 주된 내용으로 하고 있다.

가. 총칙에 해당하는 내용으로는 의회의 조사결과 및 목적(제2조), 용어 정의(제3조), 법의 적용(제4조), 사업주 및 근로자의 의무(제5조)를 정하고 있다.

나. 안전보건기준 관련 조항에는 산업안전보건기준(제6조), 자문위원회(제7조) 등을 두고 있다.

다. 안전보건기준 집행수단 관련 조항에는 점검·재해조사 및 기록유지(제8조), 위반(제9조), 이의신청의 심의(제10조), 법원의 심의(제11조), 산업안전보건 심의위원회(제12조), 긴박한 위험에의 대응절차(제13조), 민사소송에서의 대리인(제14조), 업무상 비밀 유지(제15조), 법 적용의 예외(제16조), 벌칙(제17조)등을 두고 있다.

라. 주(State)의 안전보건활동 강화내용 속에는 주의 관할권 및 안전보건계획(제18조), 주에 대한 보조금(제23조), 감사(제25조)등이 있다.

마. 연구 및 통계와 관련해서는 연구활동(제20조), 국립산업안전보건 연구원(National Institute for Occupational Safety and Health; NIOSH) (제22조), 통계(제24조)등이 있다.

바. 사업주, 근로자, 안전보건 관계자 등의 교육에 관한 근로자의 교육·훈련(제21조)등도 포함 되어있다.

사. 기타내용으로는 연방정부의 산업안전보건 계획과 책임(제19조), 연차보고서(제26조), 주(State) 산업재해보상보험법 관련 연방위원회(제27조), 소규모 기업에 대한 경제적 지원(제28조), 산업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration; OSHA) 관련 사항(제29조), 기타 직위(제30조), 비상 위치표시(제31조), 조항의 분리적용(제32조), 예산승인(제33조), 시행일(제34조)관한 내용으로 구성 되어있다.

## ② 적용범위

법의 적용범위를 보면 「산업안전보건법」은 원칙적으로 미국 전체 56개 지역(50개주, 콜롬비아 자치구, 푸에토리코, 버진군도, 미국령 사모아, 괌 및 태평양군도 신탁지역)내에 있는 모든 사업장에 적용되나 자영업자(self-employed person), 가족농업(family employed farm), 타법의 적용을 받고 있는 사업장<sup>83)</sup>, 주정부 및 지방자치기관<sup>84)</sup>은 제외되도록 하고 있으며, 법 제18조의 규정에 의해 각 주는 연방기준과 동일수준 이상의 자체적인 산업안전보건규정(State Plan)을 제정·시행토록 하고 있으며, 이 경우 반드시 주정부 및 지방자치기관 공무원들을 동 규정의 적용범위에 포함시켜야 적용하도록 하는 것으로 범위를 규정하고 있다.<sup>85)</sup>

83) 연방광산안전보건법, 원자력법, 석탄광업안전보건법, 비금속안전법, 고기류 포장, 철도, 항공, 수로운송 등의 적용을 받는 사업장을 의미한다.

84) 주정부 및 지방자치기관은 법의 정의에 따라 사업주의 범위에 들어가지 않으므로 공무원들은 적용대상에서 제외된다.

85) State Plan : 산업안전보건청(OSHA)은 산업안전보건법 제18조에 따라 미국 내에서



### ③ 주요내용

#### 가. 사업주의 책임

미국의 「산업안전보건법」은 여타의 국가에서와 같이 근로자의 안전과 보건을 담보하기 위하여 여러 가지의 책임조항을 두고 있다. 현행 법상 사업주의 책임에는 다음과 같은 것들이 있다.

먼저 일반적 책임(General Duties)으로는 첫째, 동법에 의한 기준·규칙·규정에 대한 준수의무가 있다. 둘째, 사망위험 또는 근로자에 대한 위험원으로부터 안전한 작업장소를 제공해야 한다. 셋째, 산업안전보건청의 기준을 보유하여야 하며 근로자의 요청 시 당해 근로자에게 해당기준 등 제공하여야 하며, 아울러 산업안전보건청에 관한 정보 또한 근로자에게 제공하여야 한다. 넷째, 동법 등에 규정된 각종의 적용기준을 지킬 수 있도록 작업환경을 측정하고 위험에 대한 최소화 또는 제거의 의무를 부담한다. 다섯째, 개인보호구를 포함하여 장비 및 공구에 대한 근로자들의 안전사용 교육과 이들 장비 및 공구를 유지하고 관리해야 하는 의무 및 책임을 부과하고 있다.

다음으로 사업장내에서 부과되는 사업주의 책임으로는 첫째, 잠재위험을 경고하기 위한 색깔, 포스터, 표지 등을 부착하거나 근로자가 최신 안전보건준수사항을 지킬 수 있도록 절차, 전파방법 등을 강구하여야 할 의무가 있다. 둘째, 근로자의 건강보호를 위하여 산업안전보건청의 기준을 준수하도록 하는 책임을 부과하고 있는데 그 내용으로는 근로자에 대한 건강진단 기회부여, 사망재해·3인 이상의 병원치료를 요하는 재해가 발생할 경우 8시간 이내에 산업안전보건청에 보고할 의무가 있다. 셋째, 산업안전보건청이 요구하고 있는 사업장 내의 산업재해·직업병에 대한 기록 보존의무가 있다.

---

산업안전보건법의 적용을 받는 주가 자체적인 산업안전보건규정을 제정·시행토록 권고하고 있으며, 현재 26개 주가 자체적인 산업안전보건규정을 제정하여 시행하고 있다.

마지막으로 사업주가 사업장내에서 이행해야 할 의무로 첫째, 산업안전보건청의 log200 양식(산업재해, 직업병에 관한 안내)의 마지막 장을 2월 한달 동안 게시<sup>86)</sup>와 이를 근로자·근로자대표·전직근로자들에게 적절한 시간과 방법에 따라 알려줄 의무가 있다. 둘째, 산업안전보건청의 2203포스터(근로자의 권리와 책임)를 가시성이 유용한 장소에 게시할 의무가 있다. 셋째, 산업안전보건청의 감독(Compliance Inspection)이 있을 경우, 사업주와 함께 동행 할 근로자대표의 이름을 해당 감독관에게 통보하여야 한다. 넷째, 「산업안전보건법」에 따른 근로자의 권리행사시 이를 이유로 한 차별 또는 부당한 대우의 금지의무가 있다.

#### 나. 사업주의 권리

「산업안전보건법」에는 사업주가 안전한 사업장의 구축을 위해 부담하는 의무뿐만 아니라 사업주의 권리도 규정하고 있는데 여기에는 다음의 권리들이 포함된다. 먼저 주된 권리로는 첫째, 관할 소속 산업안전보건청 지방사무소에 문서·통신·방문을 통해 사업장의 안전에 관한 조언과 사업장 밖 자문(Off-site Consultation)을 받을 권리가 있다. 둘째, 직무안전 및 보건을 위한 관련 단체에 참여할 권리가 있다. 셋째, 산업안전보건청의 감독시 해당 감독관에 대한 신분증 요구권, 감독이유에 대한 질문권이 있다. 그리고 감독 시작회의 및 강평회의에 참여권과 토의권이 있다. 넷째, 행정관청에 의해 명령 또는 벌금처분을 받는 경우에는 명령 또는 처분일부터 15일 내에 산업안전보건청 지방사무소장을 상대로 이의신청을 할 수 있는 권리가 있다.

다음으로 부수적 권리로는 첫째, 산업안전보건청이 정하는 기간내에 사업장 안전 및 보건의 개선을 위해 소요되는 재료 및 장비, 인원이 확보되지 못하여 위법상황이 발생하는 경우 임시 대안(Temporary Variance)의 승인요구권이 보장된다. 둘째, 근로자에 대한 보호가 산업안전

86) 다만, 이 규정은 11인 이상의 근로자 고용사업장에만 적용한다.

보건청이 정하는 기준을 초과하고 이의 유효함을 사업주가 증명하는 경우에는 영구적 대안(Permanent Variance)의 승인요구권이 보장된다. 셋째, 사업주가 산업안전보건청 기준 자문위원회에 참여하여 안전기준을 마련할 수 있는 권리를 보장하고 있다.

그 밖에도 사업주는 청문회에의 의견제출권 및 전문가단체의 일원으로 안전보건 기준제정에 적극적으로 의사를 반영할 수 있도록 하고 있다. 그리고 산업안전보건청 감독관에 의해 관철된 사업의 비밀을 보장받을 수 있도록 하고 있으며, 사업주로 하여금 사업장내 안전보건에 방 조치의 충실한 이행을 유도하기 위해 국립산업안전보건연구원에 사업장 사용물질의 독성유무를 질의할 수 있는 권리를 보장하고 있다.

#### 다. 근로자의 의무

미국 「산업안전보건법」 모든 근로자들은 반드시 법의 모든 기준, 규정 등을 따르도록 하고 있다.<sup>87)</sup> 우선 현행법상 근로자의 의무를 살펴보면 다음과 같다.

- 산업안전보건청의 포스터를 작업장에서 읽을 것
- 산업안전보건청의 기준을 준수할 것
- 사업주가 제정한 안전보건 규정을 준수하고 보호 장비를 착용 및 사용할 것
- 관리자에게 위험조건을 보고할 것
- 산업재해, 직업병이 발생한 경우 즉시 사업주에게 보호를 요청하고 치료를 받을 것,
- 산업안전보건청의 감독 시 감독관에게 협조할 것

---

87) 미국의 「산업안전보건법」은 우리나라와 같이 근로자의 의무위반에 대한 벌칙조항을 두고 있지는 않다는 특징을 가지고 있다. 사건으로는 현행 미국의 「산업안전보건법」은 근로자들에 대한 의무이행확보수단이 미비하여 그 실효성에 의문이 있다.

## 라. 근로자의 권리

미국 「산업안전보건법」에서는 적당한 방법에 의해 근로자 권리를 행사할 것 등의 규정의 준수에 관한 권리가 규정되어 있다. 이러한 권리내용을 보면 우선 직무안전보건에 관해 사업주·노조·기타 정부단체에 진정할 수 있는 권리를 보장함으로써 근로자의 사업장에서 안전보건예방을 위한 적극적 참여가 이루어질 수 있도록 하고 있다.

그리고 안전보건 불만처리에 관하여 사업주에게 서류보존을 요구할 수 있는 권리와 안전보건에 관련하여 안전보건위원회, 노조활동에 참여할 수 있는 권리, 산업안전보건청의 감독 시 시작회의, 강평, 청문회에의 참여권과 산업안전보건청에 관련된 활동에 참여할 수 있는 권리 등이 보장되고 있다.<sup>88)</sup>

또한 산업안전보건청이 제공하는 사업장 안전규칙에 관한 열람권과 재해와 관련되거나 독성물질에 노출될 경우 지켜야 할 규칙, 주의사항, 안전보건 위험성에 관한 자료를 사업주에게 요청할 수 있는 권리가 있다. 그리고 근로자가 해당 작업장에 위험한 작업조건 혹은 기준의 위반이라고 믿을 경우 산업안전보건청의 감독권 행사를 진정할 수 있는 권리가 있다.<sup>89)</sup>

그 밖에도 정보 참여에 관하여 국립산업안전보건연구원에 해당 작업장에서 사용하는 농도에서 독성효과에 관한 정보를 서면으로 요구

88) 근로자는 안전보건권리행사로 인해 불리한 대우를 받았을 경우 30일 이내에 가장 가까운 산업안전보건청 지방사무소에 진정을 할 수 있다. 만일 근로자가 불리한 대우를 받았다고 판명되면 산업안전보건청은 사업주에게 근로자에 대한 보상을 요구할 수 있다.

89) 근로자가 요구 시에는 익명으로 진정이 가능하고, 진정에 대한 산업안전보건청의 답변을 얻을 수 있고, 해당 근로자의 요청시 감독권의 미집행, 행정권 발동 등 답변을 비공식적으로 받을 수 있다. 그 밖에도 산업안전보건청의 감독 시 동행할 수 있으며, 감독관의 질문에 답변할 수 있고, 위험물질 측정기록과 법에 의해 측정이 의무화된 기록을 열람할 수 있다. 또한 권한을 가진 근로자대표로 하여금 산업안전보건청의 log200 양식을 적당한 방법과 시일내에 재검토시킬 수 있고, 감독 후 감독관과 함께 강평 등에 참여할 수 있다.

할 수 있고 행정명령을 받은 후 15일 안에 산업안전보건청 지방사무소에 사업주에게 발급된 개선 명령기간에 대한 이의신청을 할 수 있다. 또한 사업주가 산업안전보건청에 임시 및 영구적 대안을 신청할 경우 답변을 받을 권리가 있으며, 산업안전보건청의 기준을 개정 또는 취소 제청할 경우 의견서 제출권과 청문회 요구권이 보장되고 있다.

미국은 상술한 「산업안전보건법」에서 근로자의 안전보건에 관한 권리를 보장하고 있을 뿐만 아니라 타법에서도 안전보건에 관한 권리를 보장하고 있다. 「전국노동관계법」(National Labor Relation Act; NLRA, 1935)<sup>90)</sup>상 위험근로에 대한 근로자의 거부권이 바로 그것이다.

## (2) 미 연방규칙 제29장(29 CFR)

미 연방규정 제29장은 「산업안전보건법」을 집행하기 위한 노동부의 시행규칙이다. 미국의 「산업안전보건법」과 미연방규정 제29장은 상호 독립적이며 직접적인 종속성이나 연관성이 없다. 단, 미 연방규정 제29장에서는 산업안전보건 기준을 제시해 놓고 있으며, 기준(Standard)이란 일반적으로 안전하고 위생적인 작업조건이나 작업장을 제공하기 위해 필요한 방법, 작업절차, 공정 등을 요구하는 규정이라고 볼 수 있다.<sup>91)</sup>

### ① 체제 및 구성

미연방규칙 제29장은 노동부 규정으로 모두 6개의 parts가 있으며, 일반사업장 전체에 적용되는 수평적 기준(Horizontal standards)과 특수업종에 적용되는 수직적 기준(Vertical standards)이 있다. 수평적 기준

90) 이 법률의 제안자인 당시의 상원의원 R.F.Wagner의 이름을 따서 Wagner Act라고도 한다. 이 법은 1933년에 제정된 단결권·단체교섭권·최저임금제 등을 규정한 전국 산업부흥법이 독점자본의 반대로 연방최고법원에 의하여 위헌(違憲)이라는 판결을 받아 실효된 뒤에 제정된 것이다. 근로자의 단결권 및 단체교섭권을 보호하기 위하여 부당노동행위제도와 교섭단위제도(交渉單位制度)를 설정하였다. 이 법률로 말미암아 미국의 노동운동은 획기적인 발전을 보았다.

91) 조흥학 외, 「법제사적 의미에서 산업안전보건법의 역할과 지위에 관한 연구」, 산업안전보건연구원, 2010. 123면 참조

(Horizontal standards)은 29 CFR Part 1910 : 모든 일반 업종에 적용하며, 수직적 기준(Vertical standards)과 특수업종에 적용되는 수직적 기준으로는 29 CFR Part 1915 : 조선업(Shipyards), 29 CFR Part 1917 : 하역부두(Marine terminals), 29 CFR Part 1918 : 항만작업(Long shoring), 29 CFR Part 1926 : 건설업(Construction), 29 CFR Part 1928 : 농업(Agriculture)이 있다.

## ② 주요내용

미연방규칙 제29장은 주의 기준에 따른 사업주의 의무에 관한 내용과 주정부의 관한 내용으로 구분되어 있다. 특히 일반 규정이외에 수직적 규정이 특수업종 적용규정을 제외하고 주의 행정 명령 법규사항으로 정하고 있다. 그 외에 특징적인 것은 개인정보보호에 관한 부분(PART 70a)과 개인정보이행규정(PART 2400)등을 두고 있다.

### <그림 3> 미연방규칙 제29장의 내용

- PART 70: Production or Disclosure of Information or Materials(정보의 생산과 공개)
- PART 70a: Protection of Individual Privacy in Records(개인정보의 보호)
- Part 1900: Reserved(보류)
- Part 1901: Procedures for State Agreements(주협약 절차)
- Part 1902: State Plans for the Development and Enforcement of State Standards(주기준의 개발 및 집행 계획)
- Part 1903: Inspections, Citations and Proposed Penalties(검사, 소환 및 처벌)
- Part 1904: Recording and Reporting Occupational Injuries and Illness (산업재해 및 직업병의 기록·보고)
- Part 1905: Rules of Practice(집행규칙)
- Part 1906: Administration Witness and Documentation in Private Litigation (민사소송의 행정증언 및 입증자료 제시)

- Part 1908: Consultation Agreements(자문 협정)
- Part 1910: Occupational Safety and Health Standards(노동안전 및 보건 기준)
- Part 1911: Rules of Procedure for Promulgating, Modifying or Revoking OSHA Standards(OSM기준의 제·개정 및 폐기 절차)
- Part 1912: Advisory Committees on Standards(기준 자문위원회)
- Part 1912a: National Advisory Committees on OSHA(OSHA 국립자문위원회)
- Part 1913: Rules Concerning OSHA Access to Employee Medical Records(근로자의료카드 열람에 관한 규정)
- Part 1915: Occupational Safety and Health Standards for Shipyard Employment(조선 관련 노동안전 및 보건기준)
- Part 1917: Maine Terminal(하역부두)
- Part 1918: Safety and Health Regulations for Longshoring(항만 안전 및 보건규정)
- Part 1919: Gear Certification
- Part 1920: Procedure for Variation under Longshoremen's Act (항만노동자법의 대안(예외)인정절차)
- Part 1921: Rules of Practice in Enforcement under Section 41 of Longshoremen's Act(항만노동자법 section 41 집행)
- Part 1922: Investigation Hearings under Section 41 of Longshoremen's Act (항만노동자법 section 41 조사청문회)
- Part 1924: Safety Standards Applicable to Workshops and Rehabilitation Facilities(작업장 및 재활시설 안전기준)
- Part 1925: Safety and Health Standards for Federal Service Contracts (연방서비스계약의 안전 및 보건기준)
- Part 1926: Safety and Health Regulations for Construction(건설 안전 및 보건 규정)
- Part 1927: Reserved (보류)
- Part 1928: Occupational Safety and Health Standards for Agriculture(농업 노동안전 및 보건 기준)
- Part 1949: Office Training and Education(직업훈련, 교육 사무소)

- Part 1950: Development and Planning Grants for Occupational Safety and Health(산업안전보건 보조금)
- Part 1951: Grants for Implementing Approved State Plans(승인된 주 계획의 수행을 위한 보조금)
- Part 1952: Approved State Plans for Enforcement of State Standards(기준 집행을 위한 승인 주계획)
- Part 1953: Changes to State Plans for Development and Enforcement(주계획의 변경)
- Part 1954: Procedures for the Evaluation and Monitoring of Approved State Plans(승인 주계획의 평가절차)
- Part 1955: Procedures for Withdrawal of Approval of State Plans(주계획 승인의 취소절차)
- Part 1956: Plans for State and Local Government Employees without Approved Plans(주·지방정부 직원 대상 계획)
- Part 1960: Basic Program Elements for Federal Employees without Approved Plans(연방정부 직원 대상 기본 프로그램 구성)
- Part 1975: Coverage of Employees under Williams-Steiger OSHA 1970
- Part 1977: Discrimination against Employees under OSHA Act of 1970
- Part 1978: Rules for Implementing Section 405 of the STAA of 1982
- Part 1990: Identification, Classification, and Regulation of Carcinogens(발암물질의 발견, 분류 및 제어)
- Part 2200: OSHA Review Commission(OSHA 검토위원회)
- Part 2400: Regulations Implementing the Privacy Act(개인정보보호법 이행 규정)

### 3. 산재취약계층에 대한 보호

미국의 산업안전보건관련 법령은 미국의 본토 50개 주, 콜롬비아자치구(Washington DC), 푸에르토리코, 버진아일랜드, 미국령 사모아, 태평양 군도, 위이크 섬 등 미국 연방정부의 관할 하에 있는 모든 지역



에 적용된다. 그리고 주차원에서 연방산업안전보건청(OSHA)이 직접 관여하고 연방산업안전보건청(OSHA)이 승인한 주정부의 프로그램을 통하여 주정부가 직접 한다. 다만, ① 자영업자, ② 농장주의 가족들로 구성된 농장, ③ 이미 다른 연방법의 적용을 받는 사업장(석탄광업안전보건법, 연방금속, 비금속안전법, 원자력법, 연방정부공무원 관계법), ④ 농업부, 교통부 및 연안경비대 등에서 관장하는 법의 적용을 받는 자는 이 법의 적용대상에서 제외된다.

이에 따라 미국은 모든 사업장의 사업주에 대하여 미연방규칙을 이행할 것을 요구하고 있다.<sup>92)</sup> 또한 특별한 법률 규정이 아니라하더라도 사업주가 안전보건대책을 세워 스스로 안전의식과 사업장 안전을 위하여 업종에 관계없이 지키도록 노력하는 사회적 책임을 부과하고 있다. 여기에서 중요하게 생각할 점은 우리나라와는 달리 미국의 경우에는 업종의 적용제외라는 법의규정이 없어 산재사고가 발생하였을 경우에는 사업주의 위반인 경우와 근로자의무위반인 경우를 적용하여 사업주의무 위반에 해당하면 처벌대상이 된다는 점이다.<sup>93)</sup>

이로써 미국은 어떠한 사업장이던 간에 산업안전보건법령의 적용을 받고, 이 법의 적용을 받는 사업장 근로자들은 모두 동일한 보호를 받도록 하고 있다는 점에서, 산재취약계층에 대한 보호가 이루어지고 있다.

이에 더하여 미국은 산재취약계층에 대한 특별한 보호조치에 대해서도 별도의 규율체계를 갖추고 있는데, 미국의 산업안전보건청(OSHA)에서는 연방노동부(Department of Labor)에서 표방하는 3대전략 목표, 즉 예비 근로인력(A Prepared Workforce), 숙련 근로인력(A Secure Workforce), 안전 작업장(Quality Workplaces)이라는 목표를 달성하기 위하여 6개년 전략계획을 수립하였다. 이 계획에 따라 작업장 사망재해율을 15%이상 감축하고 부상재해 및 질병발생률을 20%이상 감축한다는 목표를 설정

92) 미국 BLS 보도자료(<http://www.bls.gov>)

93) 조흠학, 산업안전보건법의 확대적용에 관한 연구, 한국노총 중앙연구원, 2006, 82면.

하고 다양한 정책프로그램개발과 실효성있는 집행을 강조한 바 있다.<sup>94)</sup>

이에 따르면, 첫째, 안전 작업장 조성을 위한 직업안전보건정책프로그램의 주요내용을 보면, 산업안전보건기준 및 가이드라인 개발, 고용 근로현장조사, 중소기업에 대한 무료컨설팅서비스 제공 등을 내용으로 하고 있다. 둘째, 투자비용 대비 성과 향상 도모를 위한 중점계획에서는 강력하고 공정하며 효과적인 집행권 행사, 파트너쉽 및 자발적 이행프로그램 확대, 안전의 사각지대 근로자에 대한 접근성 제고 및 교육훈련 및 법규준수 지원확충을 내용으로 하고 있다.

특히 안전의 사각지대에 있는 근로자의 보호를 위해서 중점관리 대상 근로자를 선정하고 취약근로자의 접근성 제고를 통해 교육훈련 프로그램 참여자 수를 증대시킨다는 계획을 가지고 있다.

## 제 2 절 독 일

### 1. 개 관

독일은 1968년 공장법(Gewerbeordnung; GewO)의 제정과 함께 최초로 산업안전보건관련 입법이 시행되었다. 이후 독일은 바이마르 공화국에 와서 체계적인 산업보건관련 법체계를 정비하였고, 2차 대전 이후에는 노동3권 중심의 노동법체계가 구축되면서 관련법<sup>95)</sup>에서 산업안전보건정책을 운용하였다. 이후 개별 법령에서 규정하고 있던 산업안전보건관련 규정들은 1973년 산업안전보건법(Arbeitssicherheitsgesetz;

94) 한국산업안전학회, 산업안전보건 중장기 발전방안, 한국산업안전학회, 2005, 176-182면 참조

95) 제2차 세계대전 이전에 제정·운용되었던 제국보험령(1911년), 노동조합법(1920년), 직업병법(1925년), 건강유해물질법(1939년) 등을 비롯하여 제2차 세계대전 이후에는 노동조합법(1962년), 산재보상보험에 관한 개정법(1963년), 기계기구안전법(1968년), 1971년 위험작업물질법(1971) 등 개별법 영역에서 근로자의 안전과 보건에 관한 규율을 하고 있었다.

ASiG)으로 통합되었고, 이후 EU 지침<sup>96)</sup>에 따라 1996년 새로운 형태의 산업안전보건법(Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit; ArbSchG)으로 탄생하였다.

현재 독일은 산업안전보건에 관하여 개별법에서 규율하고 있는 관계로 상당히 복잡한 산업안전보건법 체계를 가지고 있다. 산업안전보건 행정 및 집행체계도 연방정부와 주정부가 이원적인 권한을 가지고 있으며, 지방정부인 주정부의 자치기능은 주마다 독립적이기 때문에 주정부의 조직과 규모도 다양하다.<sup>97)</sup>

그럼에도 불구하고 현재 독일의 산업안전보건법제는 기본법에 해당하는 사회법전(Sozialgesetzbuch)과 더불어 개별법 영역에서는 산업안전보건법(ArbSchG), 사업장 안전보건관계자법(Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit; ASiG)을 근간으로 근로자의 안전과 보건에 관한 규율을 하고 있다. 그 밖에도 독일에는 기계기구제품안전법(Geräte- und Produktsicherheitsgesetz; GPSG), 화학물질법(Chemikaliengesetz; ChemG) 등에서 산업안전 및 보건관련 주요제도를 운용 중에 있다.

또한 이상의 대표법률에도 불구하고 실제 사업장에 적용되는 각종의 산업안전 및 보건에 관한 기준 등은 다수의 시행령(Verordnung)에서 규정하고 있다. 산업안전보건에 관한 시행령에는 작업장소령(ArbStättV), 유해물질령(GefStoffV), 중량물취급령(LasthandhabV), 작업도구령(AMBW), 개인보호구령((PSA-BV)이 있다. 그 밖에도 시행규칙(Vorschrift)인 재해

96) 산업안전보건 기본지침(89/391/EWG, 1989)

97) 현행 독일의 산업안전보건제도는 독일의 역사적 발달과정의 산물이다. 특히, 독일은 역사적으로 대부분 지방자치의 연방국가를 형성해 왔다는 점에서 근대화가 시작된 중세기말에 강력한 민간조직인 상공업자와 수공업자들의 동업조합인 길드(guild)가 발달되어 왔다는 점으로 인하여 오늘날 매우 독특한 산업안전보건제도를 갖게 되었다. 복잡화된 현행 독일의 산업안전보건제도의 역사적 배경에 관한 자세한 내용은 조흠학 외, 전거서, 171-192면 참조

예방규칙(Unfallverhütungsvorschriften, UVV)에서도 작업의 성격 및 기계의 종류에 따라 126가지로 작성된 재해예방을 위한 기준과 규칙들을 정하고 있다.

## 2. 개별법령의 체계와 주요내용

### (1) 사회법전(SGB)

독일은 사회보험제도의 법률적 체계성을 높이기 위하여 1883년 연금보험법의 제정 이후 개별법률에서 개별적으로 운영되던 사회보험법을 사회법전(Sozialgesetzbuch)으로 통합하여 운용하고 있다. 특히 제국보험령의 산재보험에 관한 사항은 1996년 독일 사회법전 제7권(SGB VII)으로 이관하여 현재에 이르고 있다.

주요 내용을 보면, 재해보험의 원칙을 정하고 있으며 재해보험조합 설립을 명문화하였으며, 재해보험조합에서는 산재보상뿐만 아니라 재해예방사업을 병행하도록 하였고, 단순히 사후보상에 그치지 않고 보다 적극적으로 재해를 예방하고자 재해예방규칙(BGV)을 정할 수 있도록 하여, 사업장의 재해예방규칙 준수여부 감독과 기술지도의 의무와 권한을 부여하고 있다.

### (2) 산업안전보건법(ArbSchG)

#### ① 개 관

독일에서 산업안전보건법은 사업장 안전보건관리를 위한 중추적인 역할을 담당하고 있다. 하지만 유럽의 다른 나라들이 1900년대 초반부터 관련 법제를 제정했던 것에 반해 독일은 1996년에 이르러서야 제정되었다. 이후 독일은 산업안전보건에 관한 유럽연합의 지침을 국내법에 수용하는 과정에서 산업안전보건법과 다수의 시행령이 제정되었다.

현행법은 주로 사업장 자체 안전보건관리 활동을 법으로 규정하고 있고, 이 법을 통하여 종합적이고 체계적인 안전관리시스템을 갖출 기반이 조성되었다.

현행법의 체계와 구성을 보면 사업장 근로자의 안전보건향상을 위한 산업안전보건조치를 주된 내용으로 구성되어 있다. 제1장은 적용범위로서 모든 근로자를 적용대상으로 하되, 가사일과 광산법과, 선박법에 의해 규율되는 광산과 선상작업은 예외규정을 두고 있다. 제2장은 사업주의 의무, 제3장 근로자의 의무 및 권리를 규정하고 있으며 제3장에서는 중소기업을 위한 사항을 반영하고 사업장 자율시행 여지를 두고 있다. 제4장에서는 연방정부가 시행령이나 관련기준을 제정할 수 있는 권한이 있다는 내용과 법규사항의 대상에 관하여 규정하고 있으며, 제5장에서는 정부와 재해보험조합(BG)과의 업무분장을 규정하고 있다.

## ② 주요내용

### 가. 사업자의 의무

독일 산업안전보건법 제3조에서는 사업자에게 취업자의 산업안전보건에 영향을 미치는 조건을 배려하면서 필요한 산업안전보건조치를 취하도록 의무를 부과하고 있다. 또한 사업자는 각 산업안전보건조치별로 효과평가 및 심사를 하고 그 결과에 따른 적절한 대응조치와 안전보건의 개선조치까지도 병행하도록 하고 있다. 그 밖에도 부수적 의무로서 협력업체 근로자에 대한 안전은 협력업체 사업주와 공동으로 책임지게 하고 있고, 특수 위험이 있는 작업장 및 작업조건에 대해서는 그에 상응하는 안전보건 조치를 취하도록 하고 있다. 그리고 사고 발생 시 응급조치 및 소화설비, 대피 방법 등을 근로자들에게 고지하도록 하고 있으며, 근로자의 요청이 있을 경우 건강진단을 실시하도록 하고 있다.

다음으로 독일 산업안전보건법 제5조와 제6조에서는 사용자에게 위험성평가의무를 부과하고 있다.<sup>98)</sup> 이에 따라 사용자는 해당 사업의 특정 업무수행에 수반되는 잠재적 위험성을 조사하고 그 위험을 예방하기 위하여 요구되는 필요대책을 자율적으로 결정하고 관리하도록 하고 있다.

#### 나. 근로자의 의무

독일 산업안전보건법은 제15조 이하에서 근로자의 의무에 관한 사항을 규정하고 있다.<sup>99)</sup> 첫째, 모든 근로자들은 작업 중에 발생할 수 있는 안전보건상의 위험 및 그 대책에 대하여 숙지하여야 하며, 재해 예방에 대한 교육을 받아야 한다. 둘째, 작업자는 기계와 기기·공구 및 개인보호장비 등을 규정과 사용법에 맞게 사용하여야 한다. 셋째 근로자는 작업장 내의 안전보건상의 위험 및 안전체계의 이상을 발견하는 즉시 사업주와 부서장에게 보고하여야 한다. 넷째, 근로자는 자신의 경험을 사업장 내의 안전보건에 적극 활용하고 개선사항을 사업주에게 제안할 수 있다. 다섯째, 근로자는 작업장의 중대한 직접적인 위험을 제거할 권리가 있으며, 권리행사로 인해 불이익처우를 당하지 않는다. 여섯째, 당해 작업장의 안전보건상의 결함을 사업주가 해결하

98) 독일에서는 위험성 평가를 둘러싸고 EU의 지침을 독일 국내법에 수용하는 과정에서 많은 논란이 있었다. 이와 관련하여 독일에서는 위험성평가의무가 근로자의 안전과 건강보호라는 장기적·지속적 과제를 체계적으로 수행하기 위해 불가결한 제도로 인식하는 견해가 있는가 하면, 일각에서는 주로 이 제도를 관료주의적 장애물로 인식하는 비판적 견해도 개진되었다. 이에 따라 독일 의회에서는 이러한 견해들을 수용하여 중립적 입법모델을 만들었는데 위험성 평가제도를 도입하되 사용자에게 자율성을 부여하는 방식으로 구축하였다. 이에 대한 자세한 사항은 NJW 1996, S.2755 참조

99) 독일 산업안전보건법상 근로자의 의무에 관한 사항은 사업장 근로자 안전보건에 관한 EU 지침서에 의거하고 있다. 이 지침서에 따르면 근로자 또는 근로자 대표의 참여권을 명시하고 있고, 근로자의 안전과 건강보호에 있어서 특별한 역할을 담당하는 근로자 또는 근로자대표의 참여, 대책의 제안권, 이들의 업무상 행위로 인한 불이익금지, 시간보장 및 필요 시설 및 설비의 제공 등이 규정되어 있다. 다만, 이 지침은 최소한의 요구조건을 전제하고 있다(Council Directive of 12 June 1989 on the introduction of measure to encourage improvements in safety and health of workers at work, 89/391/EEC Art. 11 참조).

지 않을 경우, 이를 관할행정청에 신고할 수 있으며, 이로 인한 어떠한 불이익 처우도 받지 않는다.

다. 산업안전의 기본원칙(제4조)

첫째, 근로영역에서 생명 및 건강에 대한 위협에 대한 최대한의 제거 및 기존 위협을 최소화하여야 한다. 둘째, 근로작업에서 발생하는 위협의 최소화를 위해 위험원을 제거하여야 한다. 셋째, 각종의 보호 조치를 강구함에 있어 현대의 과학 및 의료기술을 고려해야 하고 그 기술들은 근로자의 보호를 위해 적절한 것이어야 한다. 넷째, 근로자들에게는 특정 개인에게 적용되는 조치에 우선하여 적용한다. 다섯째, 근로자들 중에서도 특별히 위험한 작업을 하고 있는 근로자들에 대해 특별한 조치가 이루어져야 한다. 여섯째, 취업자들에 대한 지시가 있어야 한다. 일곱째, 생물학적으로 반드시 필요한 경우에 남성 또는 여성에게만 적용되는 규칙들은 허용된다.

라. 감독체제

독일 산업안전보건법은 제5장에서 산재보험조합과의 공동전략을 규정하고 있다. 이에 따라 제20조a에서는 독일의 산업안전보건 감독체제가 국가에 의한 감독과 산재보험조합과의 이원적 체계하에 이루어지도록 규정하고 있다.<sup>100)</sup>

국가에 의한 감독은 연방차원과 주차원으로 나누어 볼 수 있는데, 연방차원에서는 연방노동사회청(Bundesministerium für Arbeit und Soziales)을 중심으로 이루어진다. 이 연방기구는 노동행정분야(고용과 실업, 노동권 및 노동법, 산업안전)를 소관하고 있는데, 이에 따라 주정부에 행정을 위임하고 있다. 다음으로 주정부 차원에서 이루어지는 감독은 주

---

100) 독일에서의 이원적 감독체제에 관한 역사적 배경에 관해서는 Vgl. Simons, Rolf, Staatliche Gewerbeaufsicht und gewerbliche Berufsgenossenschaften, HAAG + HERCHEN Verlag, 1984, S. 1ff.

마다 설치되어 있는 지방노동감독사무소를 중심으로 이루어지는데 근로감독은 지방노동감독사무소와 산재보험조합과 연계하여 이중적 감독 체계를 유지하고 있다. 이에 따라 지방노동감독사무소와 산재보험조합은 사업장 내 안전보건관련 사항에 대한 사법권한을 가지며, 아울러 사업장에 대한 기술적 안전보건 감독, 기계설비에 대한 검사, 기술감독 등을 수행하고 있다. 그 밖에도 사업장의 시찰과 검열, 재해 등의 원인 조사, 각종 민원조사, 법률상 규정된 표시 등의 심사, 인가와 예외사항의 결정 등의 사항도 이들 감독기관이 가지고 있는 주된 업무이다.

다음으로 산재보험조합은 업무상 재해와 질병을 예방하기 위해 산재예방규칙(Unfallverhütungsvorschriften)을 제정하고 소속 사업장에 대하여 이의 준수여부를 감독 및 감사권한을 갖는다. 이를 위해 기술감독원을 설치하고 여기에 기술감독관을 파견하여 조사업무를 수행한다. 그리고 산재보험조합은 재해예방규정을 지키지 아니한 사업장에 대해서 시정명령을 내릴 수 있으며, 그 위반의 정도에 따라 생산중단조치권도 가지고 있다.<sup>101)</sup>

### (3) 사업장 안전보건관계자법(ASiG)

이 법은 1974년 12월에 시행한 법으로 산업보건의 및 안전관리자의 선임, 임무, 산업안전보건위원회 설치운영 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 그리고 산업보건의와 안전관리자의 자격요건, 세부적인 선임방법에 관한 사항은 재해예방규정 BGV A2(산업보건의 및 산업안전전문가에 관한 규정)에 명시하고 있다. 그 밖에도 안전관리업무 관계자에게 위임사항, 공장관리 감독의 의무, 안전보건위원회 설치, 안전관리활동의 지원 등을 규정하고 있다.

101) 이에 관하여 자세한 사항은 박종희, 산업안전보건집행의 효율성 강화를 위한 개선 방안 연구, 산업안전보건연구원, 2006, 118면 이하; 주창업, 주요 선진국의 산재예방 조직 및 운영에 대한 비교연구, 한국산업안전공단, 2007, 130면 이하 참조



#### (4) 기계기구안전법(GPSG)

이 법은 1974년에 시행되어 기계기구 및 설비의 생산·수입·유통·사용시의 안전유지의무를 부여 하여, 사업장에서 사용되는 기계기구 및 설비뿐만 아니라 가정용품, 스포츠용품, 장난감에 이르기까지 거의 모든 공산품의 안전성이 확보되도록 하고자 제품인증제도(GS마크제도)를 도입하였다.

이미 사용 중인 기계기구에 대하여 설계·제작단계와 동일한 안전성의 유지 및 의무 명시, 위험에 대한 명시까지 규정하고 기계기구 및 설비의 위험에 대해서 근원적으로 설계·제작·설치·사용단계에서 안전을 확보하여야 한다는 철학에 따라 제정되었다.

#### (5) 화학물질법(ChemG)

이 법은 유럽연합에서 2003년 10월 제정한 화학물질 등록평가허가제도(REACH, Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals)의 규정을 반영한 법률이다. 이 법에서는 화학물질을 폭발성, 산화성, 고발화성, 고인화성, 인화성, 고독성, 독성, 유해성, 부식성, 자극성, 민감성, 발암성, 돌연변이성, 기형아 유발성, 기타 만성적 유해성, 환경유해성으로 구분 하고, 신규 화학물질 제조자·수입자가 독일 내에 이를 유통시키기 위해서는 연방산업안전보건연구원(BAUA)에 필요한 서류와 함께 등록하도록 하고 있다.

#### (6) 작업장소령(ArbstättV)

1975년 제정이후 1996년 EG지침에 부합되도록 전면 개정하였는데, 작업장소에 대한 안전기준 및 관리에 관한 내용으로 모든 사업장에 적용하고, 여행업 및 시장교역, 공공교통의 도로, 철도, 차량 및 항공

기 분야, 연방광업법에 의거한 기업체, 원양어선 및 내륙선박업은 예외규정 하였다. 사업장의 개념을 직업교육 장소를 포함하여 건물 속에 있는 작업공간, 기업체옥외에 있는 작업장등으로 정하고, 다만, 들판, 숲, 그밖에 농업 및 임업관련 기업체에 속하는 면적 및 기업체 건축면적 외부에 위치하는 경우는 제외하였다(건설공사 현장, 상점의 옥외판매대, 내륙의 수상교통수단 및 수상시설). 사업장에 속한 것으로 간주하는 경우도 규정하고 있는데, 이른바 작업장의 구성(통로, 창고, 기계실 및 인접공간, 휴게실, 준비실, 여성휴게실 및 체육관시설, 탈의실, 세탁실 및 화장실(세면실), 응급실)에 관한 사항을 규정하고 있다. 그 밖에도 작업장 온도에 관한 사항, 조명 및 조도에 관한 사항도 규정하고 있다.<sup>102)</sup>

#### (7) 유해물질령(GefStoffV)

이 규정에서는 사업장이나 작업공정에서의 화학물질관리를 규정하고, 사업장내에서 생산하거나 일반 국민에게 판매할 때 발생할 수 있는 화학물질의 유해한 영향으로부터 근로자와 공공대중을 보호하기 위하여 위험물질과 제조와 판매, 라벨링, 취급 및 포장에 대한 사항을 규정하고 있다. 또한 작업장 유해물질자문위원회 설립을 규정할 때는 이해관계자, 제조자, 판매자, 중간상인, 산재보험조합(BG), 연방대표자, 주대표자, 의학전문가 및 과학 전문가로 구성하며, 발암성이나 중대한 위험물질에 노출될 가능성이 있는 근로자에 대한 건강검진, 그리고 해당 화학물질에 노출 가능성이 있는 장소에 대한 작업환경측정사항을 규정하고 있다.

102) 이 령은 2004년에 개정을 통해 탈관료화 입법으로 거듭나게 되었다. 이에 따라 구 령에서 규정하고 있던 규제적 성격의 내용들이 대거 삭제되었는데, 대표적으로 입식업무에 대한 의자마련에 관한 규정, 실무상 최저요건을 정하는 기준숫자 등을 철폐하였다. 아울러 종업원 또는 그 대표자의 참여권을 확대하여 산업안전보건 기준에 관한 사항을 사용자의 일방적 재량에 맡기지 않고 상호 협력을 통해 규율하도록 하였다. 이에 대한 자세한 내용은 박중희, 전게서, 178-183면 참조

아울러 이 규정에서는 위험물질령 채택으로 화학물질관련 여러 시행령의 단일화를 도모하고 있는데 1982년의 작업재료령, 고 독성물질과 살충제의 취급에 관한 연방정부와 각 주정부의 23개의 시행령과 질산암모늄에 관한 8개의 시행령, 가정에서 이루어지는 작업에 관한 4개의 시행령을 대체하였다. 이로써 위험물질과 그 제조로 인하여 발생하는 위험으로부터 근로자와 일반 대중을 보호하는 새로운 전환기가 도래하였으며, 입법권을 주정부에서 연방정부로 이관시켰으며 관할기관이 감소되는 성과가 있었다.<sup>103)</sup>

### 3. 산재취약계층의 보호입법

독일에서의 산재취약계층의 보호는 주로 “직업안전 및 보건보호를 위한 기술적 조치”에서 선언적으로 규정하고 있다. 이 조치규정은 독일기본법 제1조 제2항에 직접적 근거를 두고 작업장에서 기술적 조치가 취해진 경우 근로자들의 안전과 보건보호를 위한 근거를 규정하고 있다. 따라서 이 조치규정은 작업장에서 안전과 보건보호를 위해 취해진 기술적 조치의 가장 중요한 기본 의의를 규정하는 것으로 보아야 한다. 특히 이 규정 제6조에서는 직업안전 및 보호에 관한 국내법을 ① 작업중의 안전 및 보건보호를 위한 기술적 조치, ② 작업중의 안전 및 보건보호를 위한 사회적 조치로 구분하면서 특히, 사회적 조치는 작업시간에 대한 제한과 연소자, 아이를 둔 부녀자, 장애인 및 가내 피고용인들에 대한 특별한 보호를 포함하고 있다. 그리고 이는 ① 위험한 설비에 대한 안전, ② 장비안전, ③ 작업장, ④ 작업장에 위험한 영향을 미치는 요소에 대한 보호, ④ 회사내의 직업안전조직, ⑤ 수행될 작업의 인도적 구조에 관한 기술적 조치에 포함시키고 있다.

아울러 이러한 규정은 독일연방공화국의 직업안전 및 보건에 관한 법규들은 「직업안전 및 보건에 관한 법률」에 규정되어 있으며 동법을

---

103) 조흠학, 전게서, 204면

제정하는 것은 공동 입법권을 갖고 있는 연방정부의 책임이다(기본법 제74조 제12호). 이들 규정들을 준수하도록 하는 이행 및 통제는 연방의 각 주의 의무이다. 직업안전 및 보건에 관한 국내법은 연방정부의 입법권한에 근거하여 채택된 법률들이 가장 기본적이다. 동 법률들은 다수의 경우에서 특별히 중요한 측면을 규제하는 조례(ordinances)를 제정할 수 있음을 규정하고 있다. 이를 통하여 동 법률들에 규정된 보호목적이 실제로 달성된다. 따라서 동 규정과 관련조례는 독일 전역에 걸친 직업안전 및 보건에 관한 법규의 통일적 적용을 보증한다.

독일에서의 외국인 근로자의 안전과 보건을 위한 법제는 산업안전 보건과 직접적으로 관련된 법령영역이 아니라 다양한 법을 통해 규율하고 있다. 특히 독일은 내외국인 균등대우원칙을 법제도로 구체화시키고 있다. 이에 따라 일반법으로서 「일반적 균등처우법」(Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz)이 제정·운용중이고, 아울러 「사업장조직법」(Betriebsverfassungsgesetz) 제75조와 「연방공공부문종업원평의회법」(Personalvertretungsgesetz) 제67조에 따라 국적을 이유로 한 차별을 금지하고 있다. 이로써 산업안전 및 보건분야의 법률에서도 외국인 근로자를 보호대상에서 배제할 수 없게 된다.

다음으로 비정규직 근로자에 대한 독일의 보호형태는 좀 더 복잡한 양상을 보이고 있다. 본래 EU 회원국의 비정규근로에 대한 정책은 두 가지 방향이다. 한편으로는 상당한 정도의 노동권 보호규제가 존재하여 정규직 근로와의 차별을 금지하면서, 다른 한편으로 비정규 근로를 확대하는 방향이라 할 수 있다. 이것은 앞서의 규제가 노동시장의 유연성을 확보하기 위한 비정규 근로의 보호를 위한 것임을 말한다. 독일의 경우 비정규직노동자의 산업안전보건과 관련한 논의나 정책에 대한 이해에서 언급되어야 할 대원칙은 2001년 1월부터 유효한 「단시간근로촉진법」(Teilzeit- und Befristungsgesetz: TzBfG)에서 정하고 있는 단시간근로 및 유기준로에 대한 차별금지의 원칙이다. “단시간근로를 촉진하며, 유기준로계약의 신뢰성을 위한 조건들을 정하며, 단시간노

동자나 유기근로계약체결자의 차별화를 막기위해” 제정된 위법은 단시간근로나 유기근로행위가 근로시간의 짧음과 계약기간이 단기라는 차이 외에는 전일제 근로행위와 아무런 차별도 받아서는 안된다는 원칙을 철저히 규정하고 있다. 이러한 원칙의 제정은 “동일노동동일임금” 원칙과 철저히 부합하는 것이며, 또한 이러한 원칙의 확고한 법적 규정으로써만 단시간근로와 유기근로가 사회적으로 차별화되지 않고 활성화될 수 있기 때문이다. 따라서 단시간근로와 유기근로에 대해서는 정규직근로와 다른 차별적 조항을 정할 필요가 없고, 법에서는 이러한 단시간근로나 유기근로와 비교가능한 정규근로가 어떤 것인지에 대해서만 정하고 있다. 이러한 조건은 산업안전보건관련규정에서도 동일하다. 이러한 산업안전보건규정의 “비차별적적용” 원칙은 모든 형태의 근로에 동일하게 적용되어 비정규직의 건강보호에 기여하고 있다.<sup>104)</sup>

아울러 산업안전보건법령의 적용범위도 근로자가 아닌 “취업자(Beschäftigte)”로 규정하고 있어 그 보호범위를 넓히고 있고, 이로써 비정규직 근로자도 산업안전보건법령에 따른 적용을 받는 데 아무런 장애가 없게 되었다. 또한 국가·주정부에 의한 산업안전보건에 관한 관리감독 외에 산재보험조합에 의한 관리감독 및 산재예방규칙의 제정을 통한 보호가 가능하며, 각 사업장에서는 사업장위원회가 산업안전보건에 관한 공동결정권을 행사할 수 있고 그 밖에 산업안전보건사항과 관련된 활동에 참여와 협력의 기회가 열려있어 비정규직 근로자의 참여권을 보장하고 있다<sup>105)</sup>는 점도 산업안전보건분야에서의 비정규직 근로자보호를 위한 입법적 배려라고 할 수 있다.

이러한 모습은 파견근로자의 경우에도 유사하게 나타나고 있다. 파견노동자의 산업안전보건문제와 관련해서는 파견사와 사용업체 각각의

104) 정진주, 비정규직 여성근로자 건강증진방안 연구, 한국여성개발원, 2005, 223면

105) 한인상, 유럽연합과 독일의 외국인근로자보호, 노동법논총 제19집, 한국비교노동법학회, 2010, 52면; 임준, 국가안전관리 전략 수립을 위한 직업안전 연구, 산업안전보건연구원, 2007, 56면

작업장협의회가 공조하여 정보의 교류나 활동이 가능하도록 하는 것이다. 파견근로자는 사용업체의 작업장 협의회에 자신의 근로조건 등에 대해서 조언을 받을 수 있도록 되어 있어 산업안전문제와 관련해서는 보장을 받도록 되어있다. 또한 파견근로자가 사용업체에 1년 이상 근무하는 경우에는 사용업체의 근로조건규정에 따르도록 하고 있어, 파견근로가 장기화하는 경우에는 거의 차별적인 대우를 받지 않는다.<sup>106)</sup>

## 제3절 일본

### 1. 개 관

일본의 산업안전보건법제로 우리나라의 「산업안전보건법」에 해당하는 일본의 법령은 「노동안전위생법」이다. 일본의 노동안전위생법령의 특징은 5년마다 주기적인 산업안전보건정책의 수립을 의무화하고 있는 것이다. 일본의 후생노동성 노동기준국 안전위생부에 관할하는 주요 산업안전보건관련법령에는 노동기준법(1947년 법률 제49호), 노동안전위생법(1972년 법률 제57호), 작업환경 측정법(1975년 법률 제28호), 진폐법(1960년 법률 제30호), 노동재해방지단체법(1964년 법률 제118호) 등이 있다. 하지만, 관련 법령을 비롯하여 정령, 성령, 고시, 지침을 합하면 무려 196가지에 이르고 있다.

일본의 노동안전위생법령의 특징은 5년마다 주기적인 산업보건정책의 수립을 의무화하고 있다는 점인데, 이 제도는 상대적으로 더 체계적이고 계획적인 정책의 입안 및 집행을 가능하게 한다.

### 2. 노동기준법

1947년 제정된 「노동기준법」은 ‘임금, 작업시간, 휴식, 기타 근로조건에 관한 기준은 법률로 이를 제정한다’라고 하는 헌법 규정에 기초

106) 정진주, 전계서, 224면.

하여 근로자 보호를 목적으로 근로조건을 최저기준을 정한 것이며, 근로조건을 노사간의 자유에 맡겨 놓으면 근로자가 불리한 조건에 빠지기 쉽기 때문에 근로자가 인간다운 생활을 할 수 있도록 근로조건을 최저기준을 정하고 그 기준에 따라 근로조건을 저하시키지 않을 뿐만 아니라 그 향상을 도모하도록 노력할 것을 요청하고 있으며 근로자 보호를 목적으로 제정된 법률이다.

「노동기준법」은 총 13장으로 구성되어 있다. 「노동기준법」의 특징은 노동조건에 대하여 광범위한 규정을 두고 있는데 제33조 근무시간, 제34조 휴식, 제35조 휴일, 제39조 연차유급휴가, 제42조 및 제43조 위험유해 방지, 제48조 유해물 제조금지, 제50조 안전위생교육, 제51조 병자의 취업금지, 제52조 건강진단, 제53조 위생관리자, 제54조 위생상 유해한 사업의 건설물, 설비·기숙사 등의 설치의 사전신고, 제55조 위생기준위반에 대한 행정명령, 제60조 연소자의 근로시간 및 휴일, 제61조 여성의 근로시간 및 휴일, 제62조 심야업, 제63조 위험유해업무의 취업금지, 제64조 갱내 근로금지, 제65조 산전산후, 제67조 생리휴가, 제70조 직업훈련에 관한 특례, 제75조 요양보상, 제77조 장애보상, 제89조 취업규칙, 제95조 기숙사생활의 질서, 제96조 기숙사설비 및 안전위생 등 노동기준법 전체에 걸쳐서 밀접한 관계를 갖고 있는 것을 알 수 있다.

### 3. 노동안전위생법

#### (1) 개 관

현행노동안전위생법은 「직장에서 노동자의 안전과 건강을 확보함과 동시에 쾌적한 작업환경의 형성을 촉진하는 것」(제1조)를 목적으로 제정된 것이다. 이에 따라 이 법에서는 사업자를 주된 규제 대상으로 삼고 있으며 규제내용은 대부분 사업 내에 있어 안전위생관리체제의 확

립과 개별적인 위험유해대상에 대한 안전위생조치의 실시에 해당하는 사항들이다.

일본의 현행 노동안전위생법은 제1장 총칙(제1조~제5조), 제2장 노동재해방지계획(제6조~제9조), 제3장 안전위생관리체제(제10조~제19조의3), 제4장 노동자의 위험 또는 건강 장해를 방지하기위한 조치(제20조~제36조), 제5장 기계등 및 위험물에 관한 규제(제37조~제58조), 제6장 노동자의 취업에 있어서의 조치(제59조~제63조), 제7장 건강의유지·증진을 위한 조치(제64조~제71조), 제7장의2 쾌적한 직장 환경의 형성을 위한 조치(제71조의 2~제71조의 4), 제8장 면허 등(제72조~제77조), 제9장 안전위생개선계획 등(제78조~제87조)177), 제10장 감독 등(제88조~제100조), 제11장 잡칙(제101조~제115조), 제12장 벌칙(제115조의2~제123조) 및 부칙으로 이루어져 있다.

이 많은 규정 가운데서도 특히 중요하여 성령(省令)까지 포함하면 그 양도 방대해서 때로는 사업장 내에 있어 위험유해대상으로 취급하는 개별적 조치기준이다. 이것에는 대상별로 일괄 규정하는 방식과 위험유해형태별로 따로따로 규정하는 방법이 있는데, 현행의 노동안전위생법규는 원칙적으로 후자의 방법을 채택하고 있다.

그리고 노동안전위생법은 안전위생관리체제 외에도 중요한 규정들이 있지만, 구체적인 안전위생조치의 구조와 조치의무자에 중점을 두고 있다.

## (2) 주요 내용

### ① 사업자의 의무

일본의 노동안전위생법에서는 사용자에게 다음과 같은 법정 의무를 부과하고 있다. 첫째, 자는 단지 이 법률에서 규정하는 노동재해의 방지를 위한 최저기준을 지키는 것뿐만 아니라, 쾌적한 직장환경의 실현



과 노동조건의 개선을 통해서 직장에서의 노동자의 안전과 건강을 확보하도록 해야 한다. 또한 사업자는, 국가가 실시하는 노동재해방지에 관한 시책에 협력해야 한다. 그리고 기계, 기구, 그 외 설비를 설계, 제조, 혹은 수입하는 자, 원자재를 제조하거나 혹은 수입하는 자 또는 건설물을 건설하거나 혹은 설계하는 자는 이들의 설계, 제조, 수입 또는 건설함에 있어서 이들의 사용으로 인해 발생할 수 있는 노동재해의 발생방지에 도움이 되도록 노력해야 한다. 아울러 건설공사의 주문자 등 일을 타인에게 맡긴 자는 시공방법, 공기(工期) 등에 대해서 안전하고 위생적인 작업수행을 해할 우려가 있는 조건을 부가하지 않도록 배려해야 한다(제3조).

둘째, 사업자는 정부명령에서 규정하는 규모의 사업장마다 후생노동성령에서 정하는 바에 따라, 총괄안전위생관리자(제10조), 안전관리자(제11조), 위생관리자(제12조), 안전위생추진자(제12조의2), 산업의(제13조)를 선임해야 한다.

셋째, 사업자는 ① 기계, 기구, 그 외 설비(이하 “기계 등”이라고 한다)에 의한 위험. ② 폭발성 물질, 발화성 물질, 인화성 물질 등에 의한 위험. ③ 전기, 열, 그 외의 에너지에 의한 위험을 방지하기 위해 필요한 조치 및 건강장해를 방지하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다(제20조 및 제22조).

넷째, 사업자는 노동자를 취업시켜서 건설물, 그 외 작업장에 대해서 통로, 바닥면, 계단 등의 보전(保全)과 환기, 채광, 조명, 보온, 방습, 휴양, 피난 및 청결에 필요한 조치, 그 외 노동자의 건강, 풍기(風紀) 및 생명의 유지를 위해 필요한 조치를 취해야 한다(제23조).

다섯째, 사업자는 노동자의 작업행동으로부터 발생하는 노동재해를 방지하기 위해 필요한 조치를 취해야 하며 노동재해발생의 급박한 위험이 있는 때에는 즉시 작업을 중지하고, 노동자를 작업장으로부터 퇴피(退避)시키는 등 필요한 조치를 취해야 한다(제24조 및 제25조).

여섯째, 건설업, 그 외 정부명령에서 정하는 업종에 속하는 사업의 일로, 정부명령에서 정하는 일을 수행하는 사업자는 폭발, 화재 등의 발생으로 인해 노동자구호에 관한 조치가 취해지는 경우에 노동재해의 발생을 방지하기 위해 다음의 조치를 취해야 한다(제25조의2).

일곱째, 사업자는 굴삭, 채석, 하역, 벌목 등의 업무에서 작업방법으로부터 발생하는 위험을 방지하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다.

여덟째, 사업자는 후생노동성령에서 정하는 바에 따라, 건설물, 설비, 원자재, 가스, 증기, 분진 등에 의한 또는 작업행동, 그 외 업무에 기인하는 위험성 또는 유해성 등을 조사하고, 그 결과에 근거해서 이 법률 또는 이것에 근거한 명령의 규정에 따른 조치를 취하는 외에, 노동자의 위험 또는 건강장해를 방지하기 위해 필요한 조치를 취하도록 노력해야 한다(제28조의2).

아홉째, 사업자는 노동자를 고용한 때에는 당해 노동자에 대해서, 후생노동성령에서 정하는 바에 따라, 종사하는 업무에 관한 안전 또는 위생을 위한 교육을 실시해야 한다(제59조부터 제60조의2).

## ② 근로자의 의무

근로자는 위 사업자의 의무(제20조부터 제25조까지)로 되어 있는 조치를 취할 경우 이에 맞추어서 필요한 사항을 준수해야 할 의무가 있다.

## ③ 안전위생과 조치기준의 유형

우선, 안전과 위생의 정의인데, 이에 관해서는 학설도 판례도 없다. 학문적인 문제이지만, 안전관리자와 위생관리자의 수비(守備)범위나, 위생관리자 시험의 출제범위 모두 실무적으로는 중요한 문제이다. 노동성은 이에 관해서 부상질병의 발생에 개연성이 있는 경우에 이를 경감제거(輕減除去)하는 것이 「안전」이고, 질병발생의 필연성이 있는 경우에 이를 경감제거(輕減除去)하는 것이 「위생」이라고 한다.

일반적으로 환경이란 일상적인 기업활동 상태라고 할 수 있고, 이것은 예를 들어 통상 일상생활부터 분진이 발생하는 경우 등이 있다.

1972년 제정된 노동안전위생법은 근로자의 인간존중이라는 기본적인 이념에 기초하여 직장에서 근로자가 안전과 건강을 확보하는 것, 쾌적한 작업환경 형성을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있는 것으로, 노동안전위생의 기본법이라할 수 있는 법률이다. 노동안전위생법은 근로기준법중의 “안전 및 위생”부분과 노동재해방지단체법 등에 관한 법률 중에 “노동재해방지”에 관한 부분을 정리, 확충하는 형태로 만들어진 것이다.

또한 노동안전위생법시행령(소47 정령 제318호)에서는 노동안전위생법의 규정에 의거하여, 용어의 정의, 법의적용 범위 등을 정한 총리령·작업환경 측정기준(소51 노동부 고시 제46호; 1976년) 노동안전위생법 제65조제1항의 규정에 근거하는 작업환경측정을 하는 경우에 지키지 않으면 안 되는 기준으로서 동 조 제2항의 규정에 따라서 노동부 장관이 정한 것이 주된 내용을 이루고 있다. 끝으로 노동안전위생규칙(소47 노동성령 제32호)은 통칙, 안전기준, 위생기준 및 특별 규제의 4편으로 이루어져있다. 제1편 통칙은 노동 안전위생법의 시행 규칙적인 성격을 가지고 있고, 안전 위생관리체제, 근로자 교육, 면허 등에 대해서 정하고 있다. 제3편 위생 기준은 유해한 작업 환경, 보호구, 공기용적 및 환기 등 위생 기준 일반에 대해서 정하고 있다.

#### 4. 작업환경 측정법

1975년 제정된 「작업환경측정법」은 「노동안전위생법」에 있어서 직장에서 근로자의 안전과 건강을 확보하는 것을 목적으로 하여 사업장의 작업환경측정 의무 등이 정해져 있으며 이를 수용하는 형태로 작업환경측정법은 작업환경 측정사의 자격과 작업환경측정기관 등에 대해 필요사항을 정하고 있다.

그리고 「작업환경측정법」 시행령(소50정령 제244호)에서는 작업환경 측정법의 규정에 따라, 작업환경측정사에 의한 측정을 하지 않으면 안 되는 작업장(지정작업장), 작업환경측정사 시험의 수수료 등에 대해 규정하고 있다. 이와 더불어 「작업환경측정법」 시행규칙(소50 노동성령 제20호)은 작업환경측정법 시행을 위한 세부 사항으로서, 작업환경 측정사의 자격, 시험, 강습, 등록 및 작업환경측정기관에 대해서 정하고 있다.

## 5. 진폐법

1960년 제정된 「진폐법」은 진폐법의 정의, 진폐건강진단, 진폐관리 구분, 건강관리를 위한 조치, 진폐심의회, 정부의 지원 등에 대하여 규정하고 있다. 현행법의 주된 내용은 광물분진 근로자(약 40만명)의 건강관리를 실시하고, 분진억제를 위한 공학적 대책수립을 위해 공학관계 교수 등 23명의 분진대책지도위원을 임명하는 것으로 되어 있다. 이로써 노동자재해보상법을 일부 개정하여 장기 요양 및 휴업에 대한 보상급부를 지급하게 되었다. 또한 규폐진단의 대상으로 한 [규폐진단 text]를 발행하여 진단기술의 통일을 기하게 되었다. 아울러 「진폐법」 시행규칙(소35 노동성령 제6호)에서는 「진폐법」의 규정에 의거하여, 진폐법이 적용된 분진작업의 종류, 진폐 건강진단의 항목 등에 대해서 정의하고 있다.

## 6. 노동재해방지단체법

일본은 2차 대전 후 급속한 산업화로 인하여 증가된 산업재해를 감소하기 위해 1964년 「노동재해방지단체법」을 제정하여 전국적으로 5개 업종별 단체를 조직하고 그 핵심 단체로서 중앙산업재해방지협의회를 설립하였다.

이 법은 노동재해 방지를 목적으로 하는 사업주 단체에 관한 법률이다. 단체로서는 중앙노동재해방지협회와 지정업종마다 설립되는 노동재해방지협회가 있다. 현재 후자의 지정업종으로는 건설업, 육상화물운송업, 항만화물운송업, 임업, 광업, 등이 있다.<sup>107)</sup>

이상의 후생노동성 소관의 노동위생에 관련된 주요 법령 외에 각종 고시, 지침(가이드라인), 규격 등을 규정하여 노동위생행정을 집행하는 근간을 이루고 있다.

## 7. 산재취약계층에 대한 보호

일본의 후생노동성이 발표한 제11차 노동재해 방지 5개년 계획(2008~2012)<sup>108)</sup>에 따르면 우선 취업형태의 다양화에 대한 대응하기 위해 첫째, 채용 시의 안전보건교육을 철저히 실시함과 동시에, 근무경력이 짧은 근로자 등 미숙련 근로자에게, 실제 기계를 사용하여 재해를 모의적으로 체험하게 하여 작업에서의 위험에 대한 감수성을 향상시키는 위험 감수성 향상 교육을 추진하도록 하고 있다. 둘째, 하청근로자가 혼재하는 작업에서의 산업재해의 발생을 방지하기 위해, 작업간의 연락조정을 비롯한 법령 및 「제조업에서의 발주자에 의한 종합적인 안전보건관리를 위한 지침(2006년8월 1일 기발 제0801010호)」에 근거하는 조치를 철저히 하도록 하고 있다. 셋째, 파견근로자에 대해서는 관계 법령에 근거한 파견사·파견처의 조치의무의 이행을 철저히 한다. 이러한 조치는 비전형 근로자의 하나인 특수고용직 근로자에 대한 보호를 강화하려는 목적을 가지고 있는 것으로 보인다.

107) 현재 일본에는 ① 건설업 노동재해방지협회(1964년 노동재해방지단체법에 의해 설립된 민간재해예방단체), ② 육상화물운송사업 노동재해방지협회, ③ 임업목재제조업 노동재해방지협회, ④ 항만화물운송사업 노동재해방지협회, ⑤ 광업 노동재해방지협회가 있다(조흠학 외, 전거서, 238면 참조).

108) 일본 후생노동성에서는 최근 산업구조의 변화에 따른 산업재해 유형의 변화 및 기존 재래형 재해의 지속적인 발생 등 사업장의 재해발생 유형을 분석하여 2008년 3월 7일 제11차 노동재해 방지 5개년 계획을 발표하였다.

또한 제11차 노동재해 방지 5개년 계획에는 고령근로자를 위한 추진계획을 별도로 마련하고 있는데, 여기에는 첫째, 사업장에서의 대책의 추진사례 수집, 신체적 특성에 대한 조사연구 및 결과의 제공을 노사와 연대하면서 추진하도록 하고 있다. 또한 지역보건에서 실시되는 서비스 및 고령자의 의료의 확보에 관한 법률에 근거하여 의료보험자가 실시하는 조치와 연대를 도모하면서 사업장의 건강증진의 보급·정착을 도모하도록 하고 있다. 둘째, 고령근로자의 신체적 특성을 배려한 작업환경의 개선과 쾌적한 직장의 형성을 촉진, 사례수집 및 공개를 추진하도록 하고 있다. 셋째, 고령 근로자의 신체적 특성에 대한 조사 연구의 추진하여 그 결과를 널리 제공함으로써 사업장에서 고령근로자를 배려한 안전보건대책의 실시를 촉진함과 동시에 이러한 성과에 근거하여 효과적인 고령 근로자의 안전보건대책에 대한 검토를 실시하도록 하고 있다.

그 밖에도 일본은 법제영역에서도 이미 산재취약계층에 대한 보호가 이루어지고 있다. 산업안전보건분야의 법제영역에서 산재취약계층에 대한 특별한 보호를 위한 입법으로는 노동안전위생법을 들 수 있다. 이 법 제62조에서는 “사업자는 중고연령자, 그 외 노동재해의 방지 상, 취업에 있어서 특히 배려를 필요로 하는 자에 대해서는 이들의 심신의 조건에 맞추어서 적절한 배려를 하도록 노력해야 한다”고 규정하여 이른바 중고연령자 등에 대한 배려의무를 사업자에게 부여하고 있다.

또한 여성노동기준규칙에서는 임신부의 중량물 취급제한에 관한 사항을 규정(제2조의1)하고 있는데, 이에 따르면 임신중의 여성은 단속적업인 경우 만 16세 미만인 경우 12kg, 16세-18세 미만인 경우 25kg, 만 18세 이상인 경우 30kg, 계속작업인 경우 만 16세 미만인 경우 8kg, 16세-18세 미만인 경우 15kg, 만 18세 이상인 경우 20kg을 초과하는 작업을 시킬 수 없도록 하고 있다. 이로써 부분적이거나 여성근로자의 모성보호를 위한 법제가 운용중이다.

외국인 근로자에 대한 보호입법은 위 중고령자의 경우와는 달리 근로자가 일본내에서 근로를 제공하고 있는 한 근로기준법 및 산재보험법 등 여러 법체계 내에서 보호되고 있다. 특히 근로기준법 등 관계법령에 의해 규정되고 있는 후생노동성의 ‘외국인 근로자의 고용·노동조건에 관한 지침에 따르면 사용자는 다음과 같은 의무를 부담하도록 하고 있다<sup>109)</sup>. 첫째 노동법 기본원칙 적용에 있어 외국인차별을 금지한다. 이 원칙은 직업안정법, 근로자과건법, 고용보험법, 노동기준법, 노동안전위생법, 재해보상보험법, 건강보험법, 후생연금법 등 노동관계 법령 등에 적용된다. 따라서 일본에서는 국적 등을 이유로 하는 차별 금지와 출신국의 근로조건 등이 일본의 기준에 비해 낮은 것을 이유로 하는 차별이 금지된다. 특히 산업안전보건의 확보를 위하여 외국인 근로자에게 산업재해가 많이 발생하는 상황에서 사용자는 외국인 근로자에 대한 안전·보건교육을 실시함에 있어 외국인 근로자가 그 내용을 이해할 수 있는 방법으로 실시하여야 하며, 특히 외국인 근로자에 사용하는 기계설비, 안전장치 또는 보호구의 사용방법 등을 확실히 이해하도록 하고, 또한 사업장 내 안전표식, 위험물 배치 등에 대하여 그림과 일러스트 등의 방법으로 외국인 근로자가 그 내용을 이해할 수 있는 방법으로 한다. 아울러 사용자는 노동안전위생법이 정하는 바에 따라 외국인 근로자에 대하여 건강진단을 실시하여야 하며, 건강진단의 목적과 내용을 외국인 근로자가 이해할 수 있는 방법으로 설명하고, 또한 건강진단결과에 따라 사후조치를 실시하는 경우 건강진단결과 및 사후조치의 내용을 외국인 근로자가 이해할 수 있는 방법으로 설명하도록 되어 있다. 이 밖에도 사용자는 보건관리자를 통하여 외국인 근로자의 건강지도, 건강상담을 실시하도록 노력하여야 한다.<sup>110)</sup>

109) 外国人労働者の雇用・労働条件に関する指針(<http://www2.mhlw.go.jp/topics/seido/anteikyoku/gairou/980908gai16.htm>) 다만 이 지침은 은 출입국관리 및 난민인정법상 기능 실습생에 적용되는 한계가 있다.

110) 이관형, 전계서, 126면 참조

## 제 4 장 현행 산재취약계층 보호법제의 문제점과 개선방안

### 제 1 절 의무본위의 규범구조의 실효성

#### 1. 이원적 의무이행체제

산업안전보건관련 법령은 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 사업주의 의무와 이에 대한 행정관청의 관리·감독 및 그 위반에 대한 처벌에 의하여 근로자의 안전과 보건을 확보하는 법적구조를 취하고 있다. 이에 따라 산업안전보건법 대부분의 규정은 사업주와 근로자 사이에 성립하는 근로계약관계를 전제로 하고 있지만, 직접적인 고용관계가 없더라도 산업안전보건에 영향을 미치는 모든 자를 의무주체로 한다. 또한 하도급이나 리스 등 책임소재가 모호한 관계에서도 명확히 하고 있다. 이러한 경향은 현행법이 의무주체로 사용자가 아닌 사업주로 규정하고 있는 것에서 명확히 나타난다. 즉 사업경영과 그 사용하는 근로자의 안전보건확보에서 책임소재를 명확히 하는 취지이고, 이러한 점에서 근로기준법과 분명한 차이를 보이고 있다.<sup>111)</sup>

산업안전보건법의 의무규정은 제1장에서 선언되어 있는 일반적 의무와 개별법조문에서 규정된 구체적인 의무로 나눌 수 있다. 전자의 일반적 의무는 ① 사업주는 산업재해의 예방을 위해 법령의 기준을 준수하고, 근로조건을 개선하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강장해를 예방함

111) 조흥학, 전계서, 64면.



과 동시에 근로자의 생명을 지키고 안전 및 보건을 유지·증진시켜야 하며, 국가의 산업재해 예방시책에 따라야 한다(제5조제1항). 또한 ② 기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자, 원재료 등을 제조·수입하는 자, 건설물을 설계·건설하는 자는 각자의 입장에서 산업재해를 방지하도록 노력하여야 한다(제5조제2항). 그리고 ③ 근로자는 산업재해의 예방을 위해 법령을 준수하여야 하며, 사업주 등이 실시하는 산업재해 방지에 관한 조치에 따라야 한다(제6조). 산업안전보건법에서 규정하는 의무는 많은 부분이 대통령령(또는 노동부령)에 위임되어, 대통령령에서 상세하게 규정하여 방대한 조문으로 되어 있다. 새로운 직업병이나 질병의 발생과 예방의학의 발전으로 의무규정을 부가하거나 개정할 필요가 있는 경우에는 시행령(또는 시행규칙)의 개정 등으로 처리하는 경우가 일반적이다.<sup>112)</sup>

## 2. 의무규정의 적실성

현행법은 주로 의무이행을 확보하기 위한 입법방식으로 강제적 규정과 선언적 규정을 동시에 규율하고 있다. 그리고 그 의무의 주체로써 사업주의 개념과 사업주의 범위를 규정한 것이기도 하다. 적어도 이 규정에서는 사업주인지 아닌지의 판단근거가 될 수 있는 근거 규정이며 이 내용에 해당하지 않는다고 책임을 지는 벌칙규정은 정해져 있지 않다. 이러한 의무규정을 세분해 보면 구체적 의무 속에는 의무를 이행하지 않아 법률적 위반으로 인한 그 책임을 부과 받을 수 있는 벌칙이 있는 의무규정과 벌칙이 없는 의무규정, 그리고 노력규정이 있다.

2010년 산업재해통계를 보면, 위와 같은 여러 의무규정과 이에 수반되는 하위법령상의 수많은 기술규정에도 불구하고, 재해율은 낮아지고

---

112) 조흥학, 전게서, 65면

있지 않다. 더구나 공식·비공식적으로 보고되고 있는 산재취약계층의 산재비율도 여전히 증가추세에 있다. 물론 산재취약계층은 현행법 어디에도 배려조항을 두고 있지 않다. 다만, 제12조에서 사업주에게 안전·보건표지를 설치하거나 부착하는 경우 외국인근로자를 위해 외국어로 된 안전·보건표지와 작업안전수칙을 부착하도록 노력할 것을 규정하고 있을 뿐이다. 이렇듯 현행법은 본 연구에서 산재취약계층으로 분류하고 있는 대상 중, 외국인 근로자에 한정하여 배려규정을 두고 있다. 또한 이 규정조차도 단순선언규정 또는 노력규정에 지나지 않아 그 실효성에 의문이 갈 수 밖에 없다. 그리고 이러한 문제는 다음에서 논하는 바와 같이 현재 근로자의 안전과 보건의 보루라 할 수 있는 산업안전보건법의 적용대상에서 제외되고 있다는 점에서 그 문제가 더욱 크다고 할 수 있다.

## 제 2 절 적용대상의 한계

### 1. 인적 적용대상의 한계

전통적으로 근로기준법을 비롯한 기존의 노동관련 법령의 주된 규율대상은 정규직 근로자였다. 산업안전보건법도 예외는 아니어서 주요 보호대상자는 전형적 근로형태의 정규직 근로자였다. 그런데 최근에는 정형적 근로형태가 아닌 근로자, 즉 비정형 근로자 또는 비정규직 근로자의 수가 급속히 증가함에 따라 새로운 보호계층으로 대두되었다. 비전형 근로자 또는 비정규직 근로자라 함은 근로계약(임시, 일용 등), 고용관계가 없거나 다른 사용자의 지휘명령을 받으며 행해지는 근로(파견, 사내하청), 근로자가 스스로 선택하거나 정하는 근로(학습지, 가내근로 등), 통상적인 근로시간 미만으로 행해지는 근로(단시간, 파트타임 등) 등 다양하다.<sup>113)</sup>

113) 정완순, 전계서, 93면

비정규직 근로자는 우선 불안정한 고용관계로 대표된다. 이에 따라 적어도 우리나라에서는 전형근로자에 비하여 상대적으로 불리한 위치에 놓여 있고, 기존의 노동관련 법령에 따른 보호가 불충분한 것이 현실이다. 산업안전보건법제에서도 이러한 모습은 나타나고 있다.

하지만, 산업안전보건법제에서는 노동관련 법령과는 다른 특수성이 나타남을 유의할 필요가 있다. 즉, 근로자의 안전과 건강이라는 문제는 단지 근로계약상 노동자의 권익을 확보하는 것을 기본으로 하는 노동법원리와는 다른 기본구조를 가지고 있다. 왜냐하면, 근로자의 안전과 건강 분야는 국민의 생명, 신체의 안전, 건강이라는 측면에서 접근되어야 하기 때문이다. 이는 노동을 하면서 최소한의 안전상 그리고 보건상 필요한 보호를 받을 수 있어야 하는 헌법적 권리이다. 따라서 이러한 권리는 노동관계와 상관없이 국민에게 보장되는 권리인바, 산업안전보건관련 법제에서는 이러한 헌법적 원리를 충분히 반영하여야 할 것이다.

현행 산업안전보건법은 원칙적으로 근로기준법상의 근로자를 적용 대상으로 한다(제2조제2호). 근로기준법상 근로자란 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”를 말한다. 따라서 현행법상 정규직 근로자이던 비정규직 근로자이던 간에 사업주와 근로계약을 체결한 근로자는 모두 적용대상이 된다. 하지만 현행 근로기준법은 전형근로자를 중심으로 체계화되어 있는 입법이라는 점, 그리고 산업안전보건법의 재정당시 오늘날과 같은 비정규직 근로자의 증가를 예정치 못했다는 점에서 산업현장에서는 실질적으로 산업안전보건법의 보호범주 밖에 놓여 있게 된다.

이를 방증하듯 고용노동부는 최근 노동시장의 유연화 등으로 임시·일용근로자 등 비정규직 근로자가 증가추세에 있다는 점, 비정규직 근로자는 이직이 잦아 수시로 새로운 작업환경에 노출되고 있어 재해발생 위험이 높은 실정임을 스스로 밝힌 바 있다. 그리고 비정규직 근로자의 특성을 감안하여 재해예방을 위해 비정규직 근로자에 대한 직업병 위험요인과 안전작업방법에 대한 교육을 강화하고, 사업주의 안전보건조치

이행여부에 대한 점검을 실시하였다. 그 결과 2009년도에는 336,550명의 비정규직 근로자에 대하여 안전·보건교육을 실시하였으며, 비정규직 근로자 다수 고용 사업장을 대상으로 안전보건 실태를 파악하고 문제점을 발굴·개선하기 위하여 주물·선박·강관·고무·금속·자동차·시멘트·목제품·유리제조업·석유화학·조선업 등 754개소에 대한안전보건점검을 실시하여 법 위반 사업장에 대해 행정조치를 하였다.<sup>114)</sup>

이러한 통계는 현행 산업안전보건법상의 근로자개념에 사실상 비정규직 근로자가 예정되어 있지 않다는 간접적 결과로 볼 수 밖에 없을 것이다. 만일 산업안전보건법상 근로자의 개념에 비정규직 근로자가 포함된다고 하더라도 비정규직 근로자의 산업재해가 지속적으로 증가 추세에 있다는 점은 현행법이 이들의 특수성을 제대로 반영하지 못한 결과라고 잠정적으로 판단할 수 있을 것이다. 결국 어떠한 경우이던간에 비정규직 근로자는 현행법상 안전과 보건의 사각지대에 놓여져 있다는 점에 공통점이 있어 이의 개선이 필요하다.<sup>115)</sup>

## 2. 사항적 적용대상의 한계

### (1) 근로자의 안전 및 건강보호 취약지대의 발생

산업안전보건법 제3조는 이 법을 모든 사업 또는 사업장에 적용하되, 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모·소재지 등을 고려하여 대

114) 고용노동부, 2010년 고용노동백서, 고용노동부, 2010, 271면

115) 산업안전보건법 제3조제1항에서는 이 법은 대통령령으로 정하는 사업에 한하여 적용하지 않을 수 있음을 규정하고 있고, 이를 구체화하고 있는 시행령 별표 1에는 일부조항 적용제외 대상 사업장을 유형화하고 있다. 이 별표 1을 보면 서비스업종, 사무직 직원만 두고 있는 사업장 그리고 상시 근로자가 5인 이하의 사업장에는 이 법의 일부조항을 적용하지 않도록 하고 있다. 비정규직 근로자의 기업규모별 분포를 보면 주로 중소기업의 사업장에 많이 편중되어 있고, 사업유형별로도 서비스업종에 주로 분포되어 있음을 감안할 때, 비정규직 근로자의 산업재해율이 높은 것도 이러한 입법의 귀결이라고 할 수 있다. 즉 현행 산업안전보건법상 비정규직 근로자는 안전과 건강의 사각지대에 놓인 대상이 되었다.

통령령이 정하는 사업으로 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 따라 다음의 사업장에는 일부 조항의 적용을 배제하고 있다.

- 임대업(부동산 제외), 출판업(서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 제외), 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업(뉴스 제공업 제외), 전문서비스업, 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업, 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(사진처리업 제외), 광업 지원 서비스업(원유 및 천연가스 채굴 관련 서비스업 제외), 환경 정화 및 복원업, 건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업, 사업지원 서비스업에 해당하는 사업(제3호·제6호 또는 제7호에 해당하는 사업은 제외한다)
- 농업, 어업, 봉제의복 제조업, 가발 및 유사 제품 제조업에 해당하는 사업(제6호 또는 제7호에 해당하는 사업은 제외한다)
- 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업
  - 「광산보안법」 적용 사업(광업 중 광물 의 채광·채굴·선광 또는 제련 등의 공정으로 한정하며, 제조공정은 제외한다)
  - 「원자력법」 적용 사업(발전업 중 원자 력 발전설비를 이용하여 전기를 생산하는 사업장으로 한정한다)
  - 「항공법」 적용 사업(항공기, 우주선 및 부품제조업과 여행알선, 창고 및 운송관련 서비스업종 중 항공 관련 사업은 제외한다)
  - 「선박안전법」 적용 사업(선박 및 보트 건조업은 제외한다)
- 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 부동산업, 연구개발업, 하수, 폐수 및 분뇨처리업(폐수처리업 제외), 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(지정 폐기물 수집운반업, 지정 폐기물처리업, 금속

및 비금속 원료 재생업 제외) 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(자동차 종합 수리업, 자동차 전문 수리업, 세탁업 제외), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 영화, 비디오물, 방송 프로그램 제작 및 배급업, 녹음시설 운영업, 방송업, 뉴스 제공업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업(제7호에 해당하는 사업은 제외한다)

- 최고사용압력이 공급센티미터당 7킬로그램 미만인 증기보일러를 사용하는 사업
- 연간 1백만킬로와트시 미만의 전기를 사용하는 사업
- 전기사용설비의 정격용량의 합계 또는 계약용량이 300킬로와트 미만인 사업
- 연간 석유 250톤 미만의 에너지를 사용하는 사업
- 월평균 4천세제곱미터 미만의 도시가스를 사용하는 사업
- 저장능력 250킬로그램 미만의 고압가스 또는 액화석유가스를 사용하는 사업
- 금융 및 보험업, 공공행정, 국방 및 사회보 장 행정, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업(병원 제외), 국제 및 외국기관
- 사무직 근로자만을 사용하는 사업(사업장이 분리된 경우로서 사무직 근로자만을 사용하는 사업장을 포함하며, 제7호에 해당하는 사업은 제외한다)
- 상시 근로자 5명 미만을 사용하는 사업

중소사업장에서 산업재해율이 높은 것은 세계적인 경향이다. 특히 근로자 50인 미만의 소규모 사업장이 근로자 200인 이상의 대규모 기

업보다 안전관리수준이 부실하여 사망 및 부상발생 비율이 약 2배가량 높은 것으로 보고되고 있는데 우리나라의 경우도 예외는 아니다.

2009년도 사업장 규모별 산업재해현황을 보면 다음과 같다.

	총 계	5인미만	5~9인	10~29인
사업장수	1,560,949	1,095,751	222,939	170,152
근로자수	13,884,927	1,919,024	1,439,956	2,720,329
재해자수	97,821	33,663	14,647	21,936
재해율(%)	0.70	1.75	1.02	0.81
분 포	(100.00%)	(34.41%)	(14.97%)	(22.42%)

30~49인	50~99인	100~299인	300~499인	500~999인	1000인이상
33,765	21,563	13,111	1,949	1,152	567
1,269,793	1,475,474	2,118,527	736,018	784,354	1,421,452
7,613	6,745	6,778	1,551	1,549	3,339
0.60	0.46	0.32	0.21	0.20	0.23
(7.78%)	(6.90%)	(6.93%)	(1.59%)	(1.58%)	(3.41%)

위 현황표를 보면 50인 미만의 사업장에서는 총 77,859명이 산업재해를 입어 전체 재해자수(97,821명) 대비 약 79%가 50인 미만의 사업장에서 산업재해에 노출된 것으로 나타남. 특히, 5인 미만 사업장의 경우 33,663명이 산업재해를 입어 50인 미만의 사업장 전체 재해자수 약 40%를 차지하고 있다. 이는 국내 사업장에서 발생하는 산업재해는 주로 50인 미만의 사업장에서 주로 발생하고 있으며, 특히 5인 미만의 사업장은 더욱 산업재해에 취약한 것임을 보여주고 있다.

## (2) 산업안전보건 관련 기업규제 완화조치의 적정성문제

현행 「산업안전보건법」은 상시근로자수를 기준으로 한 사업장 규모별로 적용규정을 달리하는 입법정책을 제도화하고 있는바, 특히 50인 미만의 사업장의 경우에는 산업안전 및 보건에 관한 주요 규정 배제되고 있다. 대표적으로 안전관리자(제14조), 보건관리자(제16조), 산업보건의(제17조), 안전보건총괄책임자(제18조) 등 산업안전 및 보건관련 법정 고용인제도에 대하여 사업장규모별 차등적용하고 있다.

- “안전관리자”는 상시근로자 500명 이상(건설업은 공사금액 800억 이상 또는 상시근로자 600명 이상)의 경우 2명을, 50명 이상 500명 미만(건설업은 공사금액 120억원 이상 800억 미만 또는 상시근로자 300명 이상 600명 미만)의 경우에는 1명을 선임하도록 함. 다만, 운수업 및 통신업 등은 상시근로자 1,000명 이상일 경우 2명, 50명 이상 1,000명 미만인 경우에는 1명을 선임토록 함.
- “보건관리자”는 일반제조업은 상시근로자가 1,000명 이상인 경우, 그리고 광업·가공업·제조업 등은 상시근로자 2,000명 이상(신발 및 신발부분품 제조업, 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업은 500명 이상 2,000명 미만)인 경우 2명을, 일반제조업의 경우 50명 이상 1,000명 미만의 경우와 화학물질 및 의료물질 관련 제조업 등의 기타 제조업은 상시근로자 50명 이상 500명 미만인 경우에는 1명을 선임토록 함. 다만, 육상운송 및 파이프라인 운송업(도시철도 운송업 제외), 여행사 및 기타 여행보조 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(골프장 운영업 제외), 영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업, 녹음시설 운영업, 뉴스 제공업, 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(세탁업 제외), 건설업을 제외한 사업의 경우에는 상시근로자 5,000인 이상인 경우



에는 2명을, 상시근로자 50명 이상 5,000명 미만인 경우에는 1명을 두도록 함.

- “안전보건관리책임자”는 상시근로자 100명 이상을 사용하는 사업장에 적용되고 100명 미만 사업장의 경우에는 총공사금액이 20억 원 이상이거나 시행령 별표 3 제1호부터 제20호까지의 규정된 사업으로서 상시근로자 50명 이상 100명 미만을 사용하는 사업장에 한하여 적용됨.
- “안전보건총괄책임자”는 1차 금속 제조업, 선박 및 보트 건조업, 토사석 광업, 제조업서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업, 음악 및 기타 오디오물 출판업, 금속 및 비금속 원료 재생업 중 수급인과 하수급에게 고용된 근로자를 포함하여 상시 근로자 각각 50명 이상인 사업장에 적용되며, 건설업의 경우 사업과 수급인과 하수급인의 공사금액을 포함한 해당 공사의 총 공사금액이 20억 원 이상인 경우에 선임함.

아울러 산업안전보건위원회의 설치(제19조), 안전보건에 관한 노사협의체의 구성(제29조의2), 안전보건관리규정의 작성의무(제20조), 도급사업 시의 안전보건조치 의무적용대상(제29조), 위해·위험방지계획서 제출대상 사업장(제48조) 등에 대해서도 역시 사업장규모별로 차등적용하고 있다.

- “산업안전보건위원회”는 상시 근로자 100명 이상(건설업의 경우 공사금액이 120억 원 이상)을 사용하는 사업장, 100명 미만의 사업장은 산업재해발생빈도가 높은 유해위험업종으로써 토사석 광업, 목재 및 나무제품 제조업(가구 제외), 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품, 세제·화장품 및 광택제 제조업, 화학섬유 제조업 제외), 비금속광물제품 제조업, 1차 금속 제조업, 금속가공제

품 제조업(기계 및 가구 제외), 자동차 및 트레일러 제조업, 기타 기계 및 장비 제조업(사무용기기 및 장비 제조업 제외), 가정용 기기 제조업, 그 외 기타 전기장비 제조업, 기타 운송장비 제조업(전투용차량 제조업 제외)의 경우에만 설치하도록 함.

- “안전보건에 관한 노사협의체”는 공사금액 120억원 이상인 건설업(「건설산업기본법」시행령 별표 1에 따른 토목공사업은 150억원)에만 구성하도록 함.
- “안전보건관리규정의 작성 및 비치의무”는 상시근로자 100명 이상을 사용하는 사업장에만 적용됨.
- “도급사업 시 안전보건조치 의무적용”은 건설업과 상시 근로자 50인 이상의 사업장 중 안전보건총괄책임자 지정대상 사업인 1차 금속 제조업, 선박 및 보트 건조업, 토사석 광업, 제조업(1차 금속 제조업, 선박 및 보트 건조업 제외), 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업, 음악 및 기타 오디오물 출판업, 금속 및 비금속 원료 재생업에 국한함.
- “위해·위험방지계획서 제출대상 사업장”은 금속가공제품(기계 및 가구 제외) 제조업, 비금속 광물제품 제조업 중 전기사용설비의 정격용량의 합이 300킬로와트 이상인 사업에만 적용됨.
- “안전·보건진단 대상 사업장”은 중대재해 발생사업장(사업주가 안전, 보건조치의무를 이행하지 아니하여 발생한 중대재해만 해당함), 안전보건개선계획 수립, 시행명령을 받은 사업장, 추락, 폭발, 붕괴 등 재해발생 위험이 현저히 높은 사업장으로서 지방고용노동관서의 장이 안전/보건진단이 필요하다고 인정한 사업장에만 적용됨.

이러한 현행법은 「기업규제완화에 관한 특별조치법」이 제정·시행되면서 나타난 산업안전보건 관련 규제완화에 기인한 입법정책의 산물이다. 하지만, 산업안전보건에 관한 사항을 상시근로자수를 기준으로 일률적으로 완화한 것은 산업안전보건분야의 기술성, 전문성, 다변성을 간과한 조치로 사료되며, 그 결과 2009년도 산업재해현황을 보면 50인 미만의 사업장에서 재해자 수가 가장 많은 원인으로 판단된다.

더구나 외국인 근로자 및 재취업고령자, 여성의 상당수가 중소기업의 사업장에 배치되고 있는 현실을 고려해 본다면, 사업장 규모별, 재해원인별, 근로자의 구성비를 고려한 산업안전보건관련 입법정책의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

### (3) 서비스산업에서의 산업재해 문제

서비스산업은 최근 일자리 창출, 내수기반 확충 및 경상수지 개선을 위한 핵심부문으로 자리잡고 있으며 향후 경제의 서비스화 진전에 따라 성장과 고용에서 서비스업의 비중이 더욱 증가할 전망하고 있지만 현행 「산업안전보건법」은 서비스업에 대한 배려가 많지 않은 실정이다.

우리나라에서 서비스 산업의 증가추세는 제조업 등에 비하여 상대적으로 높은 소득탄력성과 낮은 가격탄력성, 고령화 및 여성경제활동참가 증대 등 사회구조 변화로 인한 서비스수요의 증대가 원인이 되고 있다. 그리고 복지수용에 부응하기 위한 정부부문의 확장도 주된 원인이 되고 있다. 이에 따라 서비스산업은 우리 경제의 대부분의 일자리를 창출할 뿐만 아니라, 취업자수도 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.<sup>116)</sup>

이러한 서비스산업의 확대 경향은 산업재해에도 그대로 반영되고 있는데, 1999년부터 2008년 까지 제조업 등의 재해율이 점차 감소추세에

---

116) 2009년 서비스산업 취업자 수는 1,611만 명으로 전체 취업자의 68.5%를 차지하여 2004년부터 2009년 까지 평균 2% 증가하였다.

있으나 서비스산업만큼은 2009년부터 제조업 재해자수를 추월하고 있다.<sup>117)</sup> 이는 서비스산업의 중분류를 시작한 2005년부터 2008년까지의 사업장 수와 근로자수에 있어 서비스업의 비약적 증가와 이에 따른 사업장에서의 산업재해 노출빈도가 높아졌기 때문이다.<sup>118)</sup> 특히 서비스산업의 경우 근로자수가 적은 소규모 사업장이 늘어나고 있고 이에 따라 소규모 서비스산업의 사업장에서 재해의 노출빈도가 그 만큼 높아졌다는 것을 알 수 있다.<sup>119)</sup>

이와 더불어 서비스산업에서도 저출산·고령화의 문제가 나타나고 있는데, 주된 근로활동 연령층인 18세~49세 연령대의 비중이 감소하고 50세 이상의 고령근로자의 비중이 증가함에 따라 재해발생율도 50세 이상의 근로자에게 집중되고 있다.<sup>120)</sup>

우리나라에서의 서비스산업의 확대는 관련 산업의 고용률 증가와 함께 서비스산업에서의 산업재해의 증가로 이어지는 추세여서 이에 대한 대책이 필요하다. 하지만 현행 「산업안전보건법」은 제조업이나 건설업을 주요 대상으로 법체계를 구성하고 있어 서비스산업에 대해서는 부분적으로만 적용하고 있는 실정이다.

앞서 본바와 같이 산업안전보건법 제3조제1항에 따라 유해·위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 특정 사업

117) 1999년 전체 재해자수에 대한 기타산업(서비스업포함) 재해자수의 점유율은 약 21.2%에서 2008년도에는 약 34.8%로 1.64배 상승하였고, 연차적으로 계속해서 증가세를 거듭하다 2009년에는 39.07%를 차지하여 처음으로 제조업의 재해자수를 추월하였다.

118) 서비스산업재해자 중에서 가장 많은 부분은 도소매 및 소비자 용품수리업, 음식 및 숙박업, 고층 건물 등 종합관리업 등을 포함한 기타의 각종 사업이며, 다음은 건물 등의 종합관리사업, 위생 및 유사서비스업, 보건 및 사회복지사업, 교육서비스업, 컴퓨터 운용 및 법무회계 관한 서비스업, 건설기계관리사업, 골프장 및 경마장 운영업, 농·수산물위탁판매업 순으로 분포를 보이고 있다.

119) 최근 통계에 따르면 사업장 규모면에서 전체 재해자의 80.9%가 50인 미만의 사업장에서 발생한 재해인 것으로 나타나고 있다.

120) 전체 재해자의 28.5%를 차지하고 있는 50세 이상의 근로자에게서 가장 높게 나타나고 있고 동시에 2005년도 대비 37%나 증가하였다.

에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있도록 하고 있다. 그리고 산업안전보건법 시행령 별표 1에서 규정하고 있는 일부 적용 대상 사업에는 대부분 서비스업종이 차지하고 있다.

- 「산업안전보건법」시행령 별표 1에서 특별한 제한없이 현행법의 일부 적용대상으로 규정하고 있는 서비스업은 다음과 같음
  - 임대업(부동산 제외), 출판업(서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 제외), 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업, 정보서비스업(뉴스 제공업 제외), 전문서비스업, 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업, 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업(사진 처리업 제외), 광업 지원 서비스업(원유 및 천연가스 채굴 관련 서비스업 제외), 환경 정화 및 복원업, 건물·산업설비 청소 및 방제 서비스업, 사업지원 서비스업에 해당하는 사업(제3호·제6호 또는 제7호에 해당하는 사업은 제외한다), 금융 및 보험업, 공공행정, 국방 및 사회보장 행정, 교육 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업(병원 제외), 국제 및 외국기관(제7호에 해당하는 사업은 제외한다)
- 다음으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 부동산업, 연구개발업, 하수, 폐수 및 분뇨처리업(폐수처리업 제외), 폐기물 수집운반, 처리 및 원료재생업(지정 폐기물 수집운반업, 지정 폐기물 처리업, 금속 및 비금속 원료 재생업 제외) 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업(자동차 종합 수리업, 자동차 전문 수리업, 세탁업 제외), 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업, 녹음시설 운영업, 방송업, 뉴스 제공업으로서 다음 각 목에 해당하는 사업(제7호에 해당하는 사업은 제외한다)의 경우에는 제한적으로 현행법의 일부 조항만 적용하고 있음.

- ① 최고사용압력이 제공센티미터당 7킬로그램 미만인 증기보일러를 사용하는 사업, ② 연간 1백만킬로와트시 미만의 전기를 사용하는 사업, ③ 전기사용설비의 정격용량의 합계 또는 계약용량이 300킬로와트 미만인 사업, ④ 연간 석유 250톤 미만의 에너지를 사용하는 사업, ⑤ 월평균 4천세제곱미터 미만의 도시가스를 사용하는 사업, ⑥ 저장능력 250킬로그램 미만의 고압가스 또는 액화석유가스를 사용하는 사업
- 아울러 사무직 근로자만 있는 사업장 또는 상시근로자 수가 5인 미만인 사업장의 경우에도 직종이 서비스업이라면 당연히 적용됨.

이러한 입법상태에 따라 서비스업은 현행법상 제2장 안전·보건 관리체계에 관한 사항, 제3장 안전보건관리 규정에 관한 사항 중 일부규정, 제4장 유해·위험예방조치 등의 규정내용만 적용을 받는다.

적용대상 조항	적용제외 조항
<b>제 1 장 (총칙)</b> 제23조 안전조치 제24조 보건조치 제25조 근로자의 준수사항 제26조 작업중지 제27조 기술상 지침 및 작업환경 표준 제28조 유해작업 도급금지 제33조 유해하거나 위험한 기계 기구 등의 방호조치 제34조 안전인증 제34조의2 안전인증표시 제34조의3 안전인증 취소 제34조의4 의무안전인증대상 기계, 기구 등 제조·수입·사용 금지	<b>제 2 장 (안전, 보건 관리체제)</b> 제20조 안전보건관리규정의 작성 등 제21조 안전보건관리규정의 작성·변경 절차 제22조 안전보건관리규정의 준수 등 제29조 도급사업 시의 안전·보건 조치 제29조의2 안전·보건에 관한 협의체의 구성·운영에 관한 특례 제30조 산업안전보건관리비의 계상 등 제31조 안전·보건교육 제32조 관리책임자 등에 대한 교육 제38조의5 석면농도기준의 준수

제 4 장 현행 산재취약계층 보호법제의 문제점과 개선방안

적용대상 조항	적용제외 조항
<p>제35조 자율안전확인신고                      제35조의2 자율안전확인표시                      제35조의3 자율안전확인표시의 금지                      제35조의4 자율안전확인대상기계, 기구 등의 제조·수입·사용금지                      제36조 안전검사                      제36조의2 자율검사프로그램에 따른 안전검사                      제36조의3 방호장치 제조사업 등의 지원                      제37조 제조등의 금지                      제38조 제조등의 허가                      제38조의2 석면조사                      제38조의3 석면해체·제거작업기준 준수                      제38조의4 석면해체·제거업자를 통한 석면의 해체·제거                      제38조의5 석면농도기준의 준수                      제39조 유해인자관리                      제39조의2 유해인자허용기준 준수                      제40조 신규화학물질의 유해성/위험성 조사                      제41조 물질안전보건자료의 작성/비치</p> <p><b>제 5 장 (근로자의 보건관리)</b>  <b>제 6 장 (감독과 명령)</b>                      제 6 장의2 (산업안전지도사 및 산업위생지도사)</p> <p><b>제 8 장 (보칙)</b>  <b>제 9 장 (벌칙)</b></p>	

결국 서비스산업분야에서의 재해율 증가는 현행법상 산업안전보건 의 업종별 사각지대가 있기 때문이며, 이는 현행법상 많은 규정이 서비스산업분야에서 적용되지 않기 때문인바, 이에 대한 입법적 보완이 필요하다.

### 3. 소 결

#### (1) 산재추이와 산재취약계층의 법적 상관성

제2장에서 살펴본 바와 같이, 사업장 규모별 산업재해현황에서는 50인 미만의 사업장이 50인 이상의 사업장보다 재해율이 높다. 또한 최근 신성장동력산업으로 각광을 받고 있는 서비스산업에서도 점차 재해가 증가추세에 있다. 또한 인적 구성별 산업재해는 산재취약계층이라 불리는 고령 근로자, 외국인 근로자, 비정규직 근로자가 산업별로 차지하고 있는 비율이 높아지는 것과 비례하여 재해율도 높아지고 있다. 예게 산업재해에 취약한 것으로 나타나고 있다. 특히 50인 이상의 사업장은 2008년도를 기점으로 산업재해를 당한 산재취약계층인 근로자 수가 감소하고 있지만, 50인 미만의 사업장은 지속적으로 증가하고 있다. 이러한 상황을 종합적으로 판단해 보면 다음과 같은 문제를 제기할 수 있다.

첫째, 50인 미만의 사업장의 재해율 증가와 50인 미만의 사업장에서 발생하는 산재취약계층의 비율이 비례하여 증가하고 있다는 것은 국내 산재취약계층이 주로 50인 미만의 사업장에 종사하고 있다는 것을 의미한다.<sup>121)</sup> 하지만, 50인 미만의 사업장의 경우 현행 「산업안전보건

121) 최근 5년간 외국인 근로자의 산업재해 발생규모를 보면, 매년 전체 외국인 재해자에서 약 80%가 30인 미만 소규모 영세사업장에서 산재가 발생되고, 사망자 발생에서도 전체 63%가 30인 미만 사업장에서 특히, 5인 미만 사업장에서는 전체의 32%를 차지하고 있다. 이러한 원인은 외국인 근로자들은 주로 내국인 근로자가 기피하는 3D 업종 및 영세소규모 사업장에서 육체노동 중심의 작업을 수행하고 있고, 또한 국가간 문화적 차이와 원활한 언어소통 부족으로 고위험작업에 대한 긴급



법」이 많은 경우 산업안전보건법성의 규제를 적용받지 않고, 특히 5인 미만의 사업장의 경우 적용배제 스펙트럼이 더욱 광범위하다.

둘째, 현행법 제12조(안전·보건표지의 부착 등)는 후단에서 사업주에게 안전·보건표지를 설치하거나 부착하는 경우 외국인근로자를 위해 외국어로 된 안전·보건표지와 작업안전수칙을 부착하도록 노력하도록 규정하고 있다. 하지만 이외의 외국인 근로자를 대상으로 하는 규정은 없다. 또한 현행법 제12조가 “~노력하여야 한다”라는 입법방식을 취하고 있기 때문에 단순 노력규정에 불과할 뿐, 사업주에게 다른 의무와 같은 강한 의무규정이 아니어서 그 실효성에 의문이 든다.

셋째, 이상의 결과를 기초로 입법상태를 분석한다면, 현행법은 산재취약계층 중 외국인 근로자에 대한 배려규정만 있고 이 규정조차도 단순한 선언적 규정에 머물고 있을 뿐이다. 이러한 입법상태는 중소기업 종사하는 산재취약계층의 보호에 한계를 노정하게 하는 원인이라고 할 수 있다.

## (2) 법적·제도적 위험의 중첩성

### ① 서비스업 종사자의 이중위험

국내 고용현황을 보면, 산재취약계층 중 여성근로자와 고령근로자는 서비스산업분야에 종사하는 경우가 증가하고 있다. 그런데 최근의 산업재해율을 보면, 서비스업종에서 꾸준히 증가추세에 있다. 그렇다면, 적어도 서비스업에 종사하고 있는 여성근로자와 고령근로자의 산재가 증가추이에 있는 것은 어쩌면 논리적으로 당연한 귀결이라고 할 수 있다.

하지만 보다 더 중요한 것은 여성근로자 및 고령근로자와 서비스업간의 단순 논리적·연산적 문제제기 그치지 않는다는 점이다. 왜냐하면 산업안전보건법 제3조제1항 및 시행령 별표1에 따르면 이 법의 규

---

한 대응능력의 부재가 그 이유인 것으로 판단된다.

제대상에서 제외되는 사업의 상당수가 앞에서 본 바와 같이 서비스업에 치중되어 있다는 점이다. 결국 서비스업종에서 지속적으로 재해가 증가함에도 불구하고 현행법의 적용대상에서 제외되어 서비스업에 종사하는 근로자의 안전과 보건에 사각지대에 방치될 수 있다.

그렇다면 서비스업에 종사하는 여성근로자 또는 고령근로자는 현행법상의 규제의 효과가 미치지 아니한 영역에 있어 상시적인 위험에 노출되어 있다. 이에 더하여 현행 산업안전보건법이 산재취약계층인 여성근로자와 고령근로자에 대해 침묵하고 있기 때문에 여성과 고령자의 생애적 특수성은 그 어디에서도 고려되고 있지 못한 실정이다. 따라서 서비스업에 종사하는 여성근로자와 고령근로자는 이중위험에 조출되어 있고, 그럼에도 불구하고 현행법상 특별한 보호와 배려의 가능성이 없기 때문에 심각한 근로자 안전 및 보건의 사각지대에 처한 실정이어서 이의 입법적 보완이 시급하다.

## ② 중소기업에서의 이중적 위험

우리나라의 산재취약계층은 서비스업뿐만 아니라 중소기업장에 종사하는 경우가 많다. 그리고 여성과 고령근로자, 외국인 근로자, 비정규직 근로자 모두 고르게 분포하고 있다. 앞서 제시한 바와 같이 현행법은 이들 산재취약계층의 보호가 미진한 상태이다. 그리고 이러한 문제의 가장 큰 원인이 현행법상 산재취약계층의 특수성을 고려하거나 혹은 배려하는 조항이 전무하다는 데 있다. 비록 외국인 근로자의 경우 앞서 본 바와 같이 일부 배려조항을 두고 있지만, 이 역시 선언적 노력규정에 불과하여 실효성담보에 의문이 가지 않을 수 없다. 이러한 입법상태는 결국 산재취약계층이 산업재해에 있어 여전히 그렇지 아니한 계층에 비하여 높은 비율을 차지하고 있다는 점에서 더욱 문제이다.

현행법은 입법자가 근로자의 안전과 건강을 위한 보호 의무를 충실히 이행하고 있지 못하고 있다. 또한 산재취약계층으로 분류할 수 있

는 고령근로자, 여성 등 사회적 약자에 대한 특별한 배려의무가 제대로 이행되지 못한 결과이기도 하다. 특히 중소기업장에서 종사비율이 높은 여성과 고령근로자 등은 중소기업장에 대한 산업안전보건법의 적용제외, 그리고 이들에 대한 입법적 배려 전무라는 이중의 위험에 노출되어 있다.

### (3) 산재취약계층 보호입법 강화

이상에서 본 바와 같이, 현행법은 적어도 산재취약계층에게는 더 이상 보호입법으로 기능하는데 한계가 있다. 이러한 입법상태는 현행 산업안전보건법을 저출산·고령화시대에 부응하는 법제, 다문화사회의 도래에 따른 입법적 대응, 서비스업과 같은 신성장동력산업의 육성에 조력, 만성적 경제침체 및 글로벌화로 인해 증가하고 있는 비정규직 근로자의 보호 등을 위한 입법체계로 전환될 필요성을 제기하는 계기가 되고 있다. 그리고 이러한 변화는 현재 산재취약계층으로 분류되고 있는 고령근로자, 여성근로자, 비정규직 근로자, 외국인 근로자 등에 대한 입법적 배려와 적극적인 입법적·제도적 보호를 통해 그 기반을 다져야 할 것이다. 이러한 점에서 현행 산업안전보건법은 산재취약계층의 보호를 중심으로 재편되어야 할 필요가 있다.

물론 고용노동부는 그간 산재취약계층에 대한 배려정책을 시도해 왔다. 2010년 고용노동백서에 따르면 다음과 같은 시책이 2009년에 실시되었다.<sup>122)</sup>

#### ○ 비정규직 근로자 보호

최근 노동시장의 유연화 등으로 임시·일용근로자 등 비정규직 근로자가 증가추세에 있다. 비정규직 근로자는 이직이 잦아 수시로 새로운 작업환경에 노출되고 있어 재해발생 위험이 높은 실정이다. 이러한

122) 고용노동부, 2010년 고용노동백서, 고용노동부, 2010, 271-273면

비정규직 근로자의 특성을 감안하여 재해예방을 위해 비정규직 근로자에 대한 직업병 위험요인과 안전작업방법에 대한 교육을 강화하고, 사업주의 안전보건조치 이행여부에 대한 점검을 실시하였다.

2009년도에는 336,550명의 비정규직 근로자에 대하여 안전·보건교육을 실시하였으며, 비정규직 근로자 다수 고용 사업장을 대상으로 안전보건 실태를 파악하고 문제점을 발굴·개선하기 위하여 주물·선박·강관·고무·금속·자동차·시멘트·목제품·유리제조업·석유화학·조선업 등 754개소에 대한안전보건점검을 실시하여 법 위반 사업장에 대해 행정조치를 하였다.

#### ○ 외국인 근로자 안전보건관리 지원

외국인 근로자는 낯선 환경, 언어소통상의 문제 등으로 안전작업에 필요한 교육 등이 원활하지 못해 재해발생 위험이 높은 실정이다. 이에 따라 외국인 근로자에 대하여 안전보건교육을 실시하여 작업장내 유해위험요인과 안전작업방법을 인식하게 하고, 외국인 근로자를 고용한 사업주에 대하여는 사업장내 유해위험작업에 안전보건시설 등 조치를 취하도록 하였다.

우선, 효과적인 외국인근로자 안전교육을 위해 한국산업안전보건공단으로 하여금 자국어로 된 교육 및 기술 자료를 개발하여 보급하고, 사업장 단위로 안전보건교육이 제대로 이루어지도록 하였으며, 교회 등 종교단체, 외국인 노동자단체, 중소기업협동조합중앙회 등과 협조하여 안전보건 교육을 실시하였다.

또한, 외국인 근로자 고용 사업주의 안전보건인식을 제고하기 위하여 외국인근로자 중 재해자가 발생한 업체의 사업주 및 외국인 근로자 다수 고용 사업주를 대상으로 안전교육을 실시하였다. 이밖에 주로 3D 업종에 종사하는 외국인 근로자를 대상으로 안전수칙을 알기 쉽게 정리한 수첩(매뉴얼)과 위험작업 및 위험기계기구의 안전사고예방을

위한 비디오, 안전의식을 고취시키기 위한 포스터, 안전교육용 책자 등을 10개 언어로 제작하여 보급하였다.

아울러, 외국인 근로자 다수 고용사업장 1,175개소에 대하여 사업주의 안전보건조치 의무 이행여부에 대한 점검도 실시하여 7,515건에 대해 시정지시하는 등 법 위반 사항을 개선토록 한 바 있다.

#### ○ 고령 근로자 관리지원

근로자의 중·고령화, 과중한 업무 및 직무스트레스 증가 등으로 인하여 발생하는 뇌·심혈관계 질환을 예방하기 위하여 산업보건전문기관을 통해 고령근로자 4,146명에 대하여 뇌·심혈관계질환 발병위험도 평가, 간이검사 및 교육·상담 등 건강관리를 지원하였다. 또한, 근로자 건강진단결과에 따른 질병유소건자 사후관리, 작업환경관리 및 근골격계질환 예방에 관한 사항 등에 대하여 지원을 실시하였다. 아울러, 292,474명의 고령근로자에 대하여 작업별 유해위험요인과 안전작업 방법 등에 대한 교육을 실시하였으며, 고령근로자의 재해예방을 위한 안전보건 매뉴얼(2,000부)을 개발·보급 하였다.

이러한 산재취약계층에 대한 여러 조치에도 불구하고 여기에는 또 다른 한계점이 있다. 우선, 이들 조치가 모두 국가가 주도해서 시행하는 것일 뿐 사업주에게 어느 정도 강제할 수 있는가하는 의문이 든다. 그 이유는 이들 시책이 현행 산업안전기본법상 입법화되어 있지 아니한 사항이어서 언제든지 제도의 철회 또는 축소가 가능하기 때문이다. 적어도 이러한 사항이 제도적으로 정착되기 위해서는 산업안전보건법상 산재취약계층에 대한 배려의무를 사용자에게 부여하는 입법조치가 수반되어야 할 것이다. 다음으로 위 고용노동부의 조치가 과연 산재취약계층의 특수성을 제대로 반영하고 있는 것인가 하는 문제들이다. 위 이행실적의 대부분이 주로 국가에 의해서 주도되는 시혜적 조치로 일

관하고 있고, 그 실질적 내용은 산재취약계층의 특수성이 반영되지 못한 실정이다. 더구나 여성근로자에 대한 안전 및 보건영역에서의 배려 조치는 보이지 않는다. 따라서 위에서 제시한 바와 같이 산재취약계층에 대한 입법적 배려는 우선적으로 사용자의 의무로 규정하는 조치가 필요하겠지만, 이들 조치는 산재취약계층의 특수성을 반영한 것이어야 할 것이다.

## 제 3 절 개선방안

### 1. 개 관

입법체계와 내용은 시대상황에 적절히 순응할 수 있도록 규율되어야 법적 안정성과 합목적성을 갖는다. 지금 우리나라는 저출산·고령화현상에 따른 인구구조의 변화, 다문화사회 도래에 따른 국내체류 외국인 증가, 세계화에 따른 만성적 경제침체 및 이에 따른 고용형태의 다변화 현상을 동시에 맞이하고 있다. 이러한 문제는 국내에서 시행중인 대부분의 법령에 제정당시 예견하지 못하던 현상문제들이다. 이러한 형상은 그 결과로 고령근로자 및 여성근로자의 증대, 외국인 근로자의 국내유입확대, 비정규직 근로자의 확대로 이어진다. 이들에 대한 보호는 우선 노동 관련법제에서 이루어져야 할 것이다. 특히 산업현장에 투입된 이들에 대한 보호는 근로자의 안전과 보건을 목적으로 하는 산업안전보건법제 영역에서 다루어야 할 것이다.

하지만 현행 산업안전보건법제는 이들에 대한 보호법리가 충분하지 못한 편이다. 게다가 이를 반영하듯 국내 산업재해현황을 보면 이들의 재해율은 지속적으로 증가추세에 있다. 그리하여 이들에게 산재취약계층이라는 비법적 개념까지 사용하여 그룹화하고 있고, 이 그룹에 대한 보호가 당면한 과제로 떠오르고 있다.

지금까지 국내에서 정부주도로 이루어진 여러 시책들은 대부분 단편적 시혜조치의 성격을 벗어나기 어렵다. 이러한 조치들은 앞서 제시한 바와 같이 산재취약계층의 보호에 충실할 수 없음은 시간적·재정적 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위한 근본적 방법은 현행 산업안전보건법제에 산업취약계층에 대한 보호입법을 시도하는 것이다. 따라서 이하에서는 이전과 달라진 산업구조 및 고용구조에 부합하는 산업안전보건법제, 그리고 변화된 산업 및 고용구조 속에 안전과 보건의 사각지대에 있는 산재취약계층의 보호를 강화하기 위한 목적을 가지고 현행법의 개선방안을 제시하도록 한다.

## 2. 불완전 입법상태의 극복

### (1) 입법자의 입법개선 의무 이행

전통적으로 산업재해의 예방과 책임은 사용자의 안전배려의무에서 연원하는 사용자책임론에서 출발하고 있다. 하지만, 이러한 견해는 근로자의 건강보호와 안전에 관한 입법의 충분성이 확보되었다는 결과를 전제하였을 때에는 의미를 가질 수 있으나, 그렇지 못한 경우에는 근로자에 대한 사용자의 안전배려는 미흡할 수 밖에 없게 될 것이다. 이러한 관점에서 산재취약계층의 보호를 둘러싼 현행 산업안전보건법령의 내용은 극히 미진한 상태라고 밖에 볼 수 없고, 제2장에서 기술한 산재취약계층의 산업재해율을 보면 더더욱 그렇다.

이러한 입법상태는 입법의 내용·범위·절차 등의 결함을 상징하고 있는 부진정입법부작위의 상태라고도 할 수 있다. 물론 부진정입법부작위상태라 하여 곧 바로 위헌이라고 볼 수는 없다. 그렇지만 입법자는 규범현실과 규범효력간의 조화를 위한 끊임없는 노력, 즉 산재취약계층의 현실을 인지하고 헌법상 보장되어 있는 이들의 건강권과 보건권의 충실한 보장을 위해 입법개선을 하여야 할 의무까지 부인되는

것인 아니다. 근로자의 건강보호와 안전에 관한 배려문제는 전통적으로 근로관계를 매개로 하는 사적자치영역이라 할 수 있다. 그래서 입법자를 포함한 모든 국가영역은 원칙적으로 이러한 계약적 합의를 존중하여야 한다.<sup>123)</sup> 하지만 사적자치는 헌법적 가치를 존중해야 함은 당연하다. 따라서 헌법적 가치에 반하는 사적자치 또는 헌법적 가치의 실현에 불충분한 사적자치는 국가개입의 정당성을 제공한다. 즉 국가는 원칙적으로 사적자치영역을 존중하되 헌법적 질서, 특히 기본권적 가치실현과 충돌되는 지점에서 기본권보호의무가 시작된다. 이 경우 그 최전선에 있는 국가기관이 바로 입법자이다. 그리하여 사회적·경제적 불균형에 대처하는 법률규정들은 이 점에서 기본권의 객관적 근본결단과 사회국가원리를 실현하게 되는 것이다.<sup>124)</sup>

## (2) 산업안전보건 영역에서의 기본권보호의무

기본권보호의무가 기본권의 주관성에 근거를 둔 건 인가<sup>125)</sup> 아니면 객관성에 근거를 둔 것인가<sup>126)</sup>에 따라 산업안전보건분야에서의 적용여부가 결정될 수 있다. 전자는 기본권보호의무가 기본권의 방어적 성격에서 도출된다고 보기 때문에 근로영역에서 발생하는 산업재해에 대한 국가의 기본권보호법리는 직접적 관련성을 상실할 수 있다. 왜냐하면, 산업재해를 둘러싼 근로자의 건강보호와 안전에 관한 배려는 사업주의 의무영역에 속하는 것이기 때문이다.

그러나 후자의 경우에는 기본권의 객관적 가치질서로부터 기본권의 소극적 지위의 보장에 국한되지 않는 헌법적으로 의도된 국가의 포괄적 보호의무와 촉진의무가 나타난다고 본다. 그리고 제3자가 초래한 위험

123) BVerfGE 103, 89, 100; BVerfGE 81, 242, 254

124) BVerfGE 81, 242, 255; BVerfGE 89, 214, 232; BVerfGE 103, 89, 101

125) 기본권보호의무를 기본권의 방어적 성격에서 도출하는 견해로는 J. Schwabe, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 2. Aufl., Hamburg, 1997, S. 213; BVerfGE 53, 30, 58.

126) 대표적으로 K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III. München, 1988, S. 27, 906f.



에 대한 보호가 국가의 기본권보호의무의 본질을 이루는 것으로 파악한다. 산업안전보건법령에서의 사업주와 근로자 간의 법률관계를 고려해본다면, 후자의 견해는 사용자 또는 제3자의 근로자에 대한 건강 및 안전침해행위가 전제되어야 비로소 국가의 기본권보호의무가 발동될 수 있음을 알 수 있다. 이 경우 산업안전보건법령 영역에서 국가의 기본권보호의무를 적용할 여지는 상실된다.

즉 기본권보호의무가 제3자에 의한 기본권침해의 위험으로부터 헌법상 보호되는 기본권을 보호하여야 할 국가의 의무로 한정하게 된다면 제3자가 존재하지 않거나, 제3자가 침해할 수 없는 기본권에 대한 국가의 보호의무는 또 다른 개념으로 정의해야 한다. 하지만 객관성의 내용은 미리 확정되는 것이 아니라 판례와 학설을 통해 형성되는 것이기 때문에 기본권보호의무라는 것도 그 내용이 확장될 가능성은 언제나 담보되어 있다. 그러므로 이를 ‘기본권의 객관성에서 도출되는 국가의 의무 전체’라고 정의함으로써 보다 넓게 제3자와 관련 없는 기본권 침해의 위험에 대한 보호의무도 포함될 수 있는 것이다. 왜냐하면 그 범주를 어떻게 정하든 그 본질은 객관적 규범성에 있는 것이기 때문에 주관성을 포함하는 정도가 아니라면 논리적 문제는 없기 때문이다.<sup>127)</sup>

따라서 근로자의 건강권과 보건권의 보호를 위한 국가의 보호는 이론적·논리적 타당성을 가지며, 헌법적 가치를 가진다. 이때 국가의 보호의무는 여러 가지 입법개선으로 나타날 수 있는데, 이는 규범현실과 규범효력간의 조화를 이루는 입법대안을 제시하는 방법이 될 것이다. 특히 원칙적으로 산업안전보건분야가 사업주와 근로자간의 근로계약을 전제로 하고 있고, 사회국가원리가 사업장에서 실현되는 것임을 고려하여야 한다. 그렇다면, 그 입법대안은 적어도 사업주의 근로자에 대한 안전배려의무를 확대하는 방향과 사회적 약자인 산재취약계층에 대한 국가적 보호를 내용으로 하여야 할 것이다.

127) 표명환, “헌법의 객관성과 국가의 기본권보호의무”, 「공법학연구」 제11권 제4호, 한국비교공법학회, 2009 32-33면.

### 3. 입법정책적 고려사항

#### (1) 개 관

산업안전보건 법리에서 가장 먼저 고려되어야 할 것이 일하는 사람들의 안전이나 건강문제가 과연 고용관계에 있는 근로자에게만 해당되는 권리인가 하는 점이다. 생계를 목적으로 일하는 사람이 대부분인 현대국가에서 노동과정에서 부딪치는 사고위험과 건강위험은 고용관계의 틀에서만 발생하는 것은 아니다. 예컨대 위험기구에 대한 안정성은 정규고용관계에 있는 근로자들만의 문제는 아니라는 것이다.<sup>128)</sup>

소위 노동법상 근로자가 아닌 일하는 사람들은 노동과정에서 발생하는 사고와 노동조건 또는 환경에서 발생하는 건강상의 장애에 대하여 보호받을 수 없는 입법상태라면 이는 법적 안정성은 충족할 수 있어도 합목적성과 정의로부터 외면 받게 될 것이다.

현행 「산업안전보건법」은 산재취약계층 중 유일하게 하도급근로자에 대한 특별한 보호만을 규정하고 있다. 하도급 근로자는 비전형 근로자 중 특수고용관계 근로자에 해당하지만, 그 밖에도 비정규직 근로자에는 기간제 근로자, 단시간 근로자 등 그 유형이 다양하다. 그럼에도 불구하고 현행법은 하도급근로자를 제외한 나머지 비정규직 근로자에 대한 보호에 대해서는 언급이 없다. 물론 비정규직 근로자의 건강보호와 안전은 입법의 문제가 아니라 정책의 문제이기도 하다. 왜냐하면, 현행법상 근로자의 개념에는 정규직 근로자와 비정규직 근로자가 모두 포함될 수 있기 때문에 현행법령 자체로 비정규직 근로자가 배제되었다고 할 수는 없을 것이다.

이러한 개념범주론적 접근에도 불구하고 비정규직 근로자가 제2장에서 밝히고 있다시피 산업재해가 가장 많이 발생하고 있는 소규모

128) 정완순, 전계서, 55면

사업장에 주로 진입해 있다. 또한 비정규직 근로자의 구성비를 보면 여성, 노인, 외국인 등 기존에 산재취약계층으로 분류되는 계층이 주류를 이루고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

특히 여성, 노인, 외국인 등의 산재취약계층은 여타의 일반 근로자에 비하여 모성보호, 인지 및 노동능력 등의 특수성을 가지고 있다. 그리고 이러한 특수성은 산업재해의 발생과 밀접한 관련을 갖는다. 하지만 이들 산재취약계층에 대한 보호입법을 함에 있어 법령에 이들 특수성을 모두 고려한 입법대안을 마련하는 것은 입법기술적 한계가 있음을 고려하지 않을 수 없다.

따라서 산재취약계층에 대한 보호는 우선 법령상 이들에 대한 사업주의 특별한 배려의무를 명시하고, 이들에 대한 특수성을 고려한 구체적인 지침은 산업안전보건관련 규칙에서 세부적으로 규정하는 것이 바람직 할 것으로 보인다.

## (2) 산재취약계층의 특수성 배려

### ① 여성근로자

여성근로자의 건강을 보호해야 할 이유는 무엇보다도 여성은 임신과 출산 등의 과정에서 남성과는 다른 모성기능을 갖는다는 점에 있다. 이러한 이유로 ILO는 여성근로자에 대한 건강관리가 다음 세대를 위한 인적 자원확보에 영향을 미치기 때문에 여성의 사회적 기능에 비중을 두어야 한다고 강조하고 있다.<sup>129)</sup> 여성은 미혼기(20-40세 미만의 미혼여성), 출산양육기(20세-40세 미만의 기혼여성), 중년기(40세-55세

129) 즉 여성근로자의 건강은 직업의 연속성 보장, 여성근로자뿐만 아니라 2세의 건강보호, 여성근로자의 건강악화 방지로 인한 장기적 사회손실비용감소, 여성건강과 육아로 인한 결근율 등의 감소, 기업의 생산성 향상에 영향을 준다는 점에서 매우 중요하다. 이에 관한 자세한 사항은 정혜선, 전계논문, 14면 이하; 이복임, “사업장 근로자 모성보호실태”, 『안전보건 연구동향』 제5권 제8호, 산업안전보건연구원, 2011, 20면 이하; 정진주, “여성근로자의 직무스트레스와 감정노동”, 『안전보건 연구동향』 제5권 제8호, 산업안전보건연구원, 2011, 26면 이하 참조

미만의 기혼여성), 노년기(55세 이상)별로 정신적·신체적 변화가 크게 나타난다. 따라서 여성근로자의 생애주기별 특수성을 반영한 산업안전 정책의 입안이 필요할 것으로 보인다.

또한 여성근로자의 경우 남성근로자에 비하여 근골격계 관련 질환, 직무스트레스 등이 더 많이 발병되는 것으로 나타나고 있다.<sup>130)</sup> 이들은 이미 여성 특유의 질환으로 잘 알려져 있는 사항이다. 따라서 산업안전보건 영역에서도 여성의 생애주기별 특성과 더불어 여성근로자에게 빈번하게 나타나는 질환에 대한 고려가 있어야 할 것인바, 이에 대한 정책적 배려가 필요하다.<sup>131)</sup>

이와 더불어 여성근로자는 모성보호라는 관점에서 특히 화학물질을 취급함에 있어 특별한 고려가 필요하다. 즉 여성근로자의 생식독성에 영향을 미칠 수 있는 화학물질과 이에 대한 노출 및 관리에 있어서 여성의 특수성을 충분히 고려하여야 한다. 물론 우리의 경우 「유해화학물질관리법」과 「산업안전보건법」에서 화학물질에 대한 관리에 관한 규정을 두고 있지만, 여성근로자에 대한 특별관리제도는 두고 있지 않

130) 근골격계 관련성 질환이나 손상의 여성근로자비율은 52% 로 남성근로자의 45%에 비해 상대적으로 높다. 한국의 2006년 직업별 여성취업자 분포를 보면 서비스·판매직이 36.0%로 가장 많다. 다음으로 기능·기계·조작·조립·단순노무직이 20.1%로 많았고 이어 의회의원·고위임직원·전문가·기술공 및 준전문가(18.8%), 사무직(17.4%)으로 나타났다. 특히 여성근로자의 경우 전화상담원, 병원을 포함한 요양시설근로자, 서비스종사 근로자 및 자료입력과 관련된 서비스업무 종사자의 유병률이 높게 보고되고 있는 것과 그 맥락을 같이 한다. 또한 직무스트레스는 근로자 전반에서 증가하고 있는 문제이나 여성근로자에게서는 더욱 더 큰 문제로 인식되고 있다. 한 연구에서는 여성근로자의 60%가 스트레스를 직장에서 가장 큰 문제라고 인식하고 있으며 실제 스트레스질환수준은 여성이 남성의 2배인 것으로 보고하였다. 특히 여성에게 우세하게 나타나는 스트레스와 관련해서 증가하는 질환은 심혈관계질환과 근골격계질환, 우울증, 정신쇠약, (Burnout) 등이다. 이에 관한 자세한 사항은 송세욱, “여성근로자 보호를 위한 접근방법”, 「안전보건 연구동향」 5월호, 산업안전보건연구원, 2009, 39면; 김숙영, “여성근로자의 근골격계질환”, 「안전보건 연구동향」 제5권 제8호, 산업안전보건연구원, 2011, 32면 이하 참조

131) 일본 영국은 여성근로자 비율이 높은 백화점 등 유통·서비스종사근로자의 근골격계 부담을 최대한 줄이고 최소한의 휴식을 지원하기 위해 법규로써 의사비치들의무화하고 있으며, 미국은 소매업종사 근로자에 대해 발받침대 및 지지대, 피로 매트 사용 등을 적극 권고하고 있다(송세욱, 전제논문, 39면)

다. 물론 여성근로자를 대상으로 보건관리 지침을 만든다거나 한가지 관리방안과 정책을 제안하는 것은 한계가 있다. 즉 여성근로자를 단순히 남성근로자와 비교해서 정책이나 관리방안을 만드는 것 보다는 사회 환경적·직업적 요인을 고려하여 실제 작업현장에 맞는 구체적인 안전 지침을 만들어야 할 것이다. 따라서 화학물질을 다루는 여성근로자에게서 공통으로 우선적으로 보호해야할 화학물질은 여성근로자의 임신과 출산과 관련된 생식독성화학물질이라고 할 수 있으며, 이 부분에서 여성근로자가 특별한 보호를 받도록 특별한 관리방안을 모색하는 것이 바람직 할 것이다.<sup>132)</sup>

## ② 고령근로자

인구 고령화는 산업안전보건 분야에서의 피할 수 없는 현실이 되었다. 노동시장이 고령화되었을 때에 산업안전보건 분야에서의 문제는 고령근로자의 노동부담을 감소시킬 수 있는 작업관리와 인간공학적인 대책들이 필요하다. 특히 주목해야 할 것은 우리나라의 산업현장은 사고와 유해물질 및 인력 작업에 의한 전통적인 유해요인에 추가하여 기업의 조직개편 등에 따르는 스트레스 증가, 새로운 화학물질의 증가, 단순반복 작업의 증가와 고령근로자의 대부분이 단순반복 작업에 배치될 가능성이 높은 점에 있다.<sup>133)</sup> 그리고 연령 증가에 따른 신체적·정신적 특수성이라는 고령근로자만의 특수상황이 산업안전보건정책에서 특별히 고려되어야 한다.

일반적으로 사람의 연령은 점차 증가할수록 지각적, 신체적, 인지적, 생리적 기능이 저하되는 것으로 보고 있다. 특히 운동기능은 연령이 증가함에 있어 가장 큰 감소를 보이는 기능으로 지구력, 민첩성, 순발

132) 홍윤철, “여성근로자에 영향을 미치는 화학물질 관리방안 연구”, 「안전보건 연구 동향」 제13호, 산업안전보건연구원, 2008, 22-23면.

133) 정완순 외, 고령취업자의 안전보건실태 및 건강권 보호방안, 산업안전보건연구원, 2004, 42-43면.

력, 근력, 유연성, 균형감, 회복력 등이 그 예로 제시되고 있다. 시각기능의 감소는 시력, 청력에서 주로 발생된다. 미각 및 후각은 개인차가 많이 나지만 나이에 따른 기능저하는 적은 편이다. 시력은 나이의 증가에 따라 기능의 감소를 보이는데 이때 글자는 인식하는 가독성의 최소거리 또한 증가하며, 암순응 능력의 쇠퇴, 색채지각의 변화 등의 현상을 보인다. 청력의 경우에도 연령의 증가에 따라 가청거리가 줄어들게 된다. 인지기능의 경우는 개인 간 편차가 큰 영역인데, 고령자에서 시각적 능력을 처리하는 속도는 감소할 수 있으나, 지식, 주어진 상황에서 복잡한 정보를 처리하는 능력, 전체 상황을 판단하고 이해하는 인지 기능은 증가하는 것으로 나타나고 있다.<sup>134)</sup>

산업안전보건분야에서 고령근로자에 대한 배려는 이러한 고령자의 특수성을 고려하는 데에서 시작되어야 할 것이다. 가장 이상적인 것은 작업장 내의 배치단계에서 고령근로자의 고려가 있어야겠지만, 그렇지 않더라도 작업 전과정에서의 고령근로자에 대한 고려는 필수라 할 수 있다. 그리고 이러한 고려는 산업재해의 예방 또는 최소화시키는 방향으로 정립되어야 할 것이다.

따라서 고령근로자의 건강보호와 안전에 관한 입법은 법률차원에서 이들에 대한 배려조항을 두고, 세부적인 산업안전보건 지침과 기준은 산업안전보건관련 각종 규칙에서 구체화하는 것이 바람직할 것이다.

### ③ 비정규직 근로자

오늘날 고용구조를 보면 비정규직 근로자의 수가 상대적으로 많이 증가하고 있는 추세이다. 그만큼 과거에 비하여 비정규직 근로자가 산업재해에 노출되는 빈도가 높아지게 되었다. 그렇지만, 제2장에서 밝히고 있는 바와 같이, 비정규직 근로자의 산업재해는 정규직 근로자에 비하여 많은 비율을 차지하고 있고 이러한 현상은 중소기업장으로 갈

134) 정완순, 전계서, 65면 이하 참조.

수록 더욱 심해지고 있다. 따라서 현행 산업안전보건체계로는 비정규직 근로자에 대한 배려의 한계를 노정하고 있다고 결론을 내릴 수밖에 없게 되었다.

산업재해는 정규 또는 비정규 여부와 상관없이 모든 근로자에게 처해지는 위협이다. 그럼에도 불구하고 현행법은 비정규직의 특수성을 고려하지 못한 결과이기 보다는 현행법이 정규직 근로자를 중심으로 구축되어 있다는 입법구조적 모순의 결과라고 할 수 있다. 즉, 고용구조의 다변화에도 불구하고 현행 산업안전보건관련 법령은 이러한 변화에 적응하지 못한 결과라고 할 수 있다.

비정규직 근로자의 건강보호와 안전관리 강화는 현행법상 적용대상인 근로자의 범위를 확대함으로써 가능해질 것이다. 왜냐하면, 현행법령은 적용대상은 근로기준법상의 근로자로 한정하고 있어서 비정규직 근로자가 포함되지 못하는 한계를 가지고 있기 때문이다. 이러한 입법상태는 결국 사업주에게 비정규직의 보호를 법적 의무화하는 장애가 되고 있다. 따라서 비정규직 근로자의 건강보호와 안전관리는 현행법상 근로자의 개념범주를 확대하는 방향으로 대안이 제시되어야 할 것이다.

#### ④ 외국인 근로자

선행연구결과<sup>135)</sup>에 따르면, 현재 일하고 있는 사업장에서 작업의 위험성이나 안전한 작업방법에 대해 교육을 받았는지 알아 본 결과, ‘교육을 받은 적이 없다’고 응답한 경우(40.2%), 한국에 입국 후, 현재까지 일 했던 작업장에서 안전보건교육을 받은 횟수를 파악한 결과 ‘1회 교육을 받았다(55.4%)’, ‘2~3회’(26.7%), ‘4회 이상 받았다’(17.5%)로 취업 후, 사업장에서 안전보건교육이 잘 이루어지고 있지 않음을 알 수 있었다. 또한 신체적 안전과 건강보호를 위해 작업시 위험성이나 안전한 작업방법에 대한 교육을 받을 필요성에 대한 질문에서 전체의 71.4%로

135) 이관형, 전계서, 60면 이하 참조.

대부분 교육이 필요하다고 인식하고 있었지만, 정부 또는 예방기관에서 제공하고 있는 각종 안전한 작업과 건강과 관련된 자료나 정보를 제공받고 있는지 알아 본 결과 ‘받고 있지 못하다(전혀+별로)’(59.1%)로 조사된바 있다.

이보다 더 큰 문제는 정부가 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진할 목적으로 제정한 산업안전보건법에 대해 들어 본 적이 있는지에 대해 질문한 결과, ‘산안법에 대해 들어 본 적이 있다’(45.6%), ‘산안법에 대해 들어 본 적이 없다’(54.4%)고 응답하였고 작업환경측정제도, 안전보건관련 자료 인지 및 정보습득에 대한 인지여부에 대해서도 마찬가지로의 결과가 나왔다.

이러한 조사결과는 외국인근로자의 경우 현행법과 관련 산업안전보건제도에 관한 인지자체가 어렵거나 혹은 차단되어 나타나는 현상으로 외국인근로자의 산업재해율 증가와 무관하지 않음을 알 수 있다. 따라서 외국인 근로자의 건강보호 및 안전관리는 언어·문화 등의 영역에서 적응하기 어렵다는 측면을 충분히 고려하여 정책운용을 하여야 할 것이다. 그리고 이러한 외국인 근로자의 특성은 현행 산업안전보건법령에 반영되어, 이들에 대한 사업주의 특별한 배려로써 극복되어야 할 것으로 판단된다.

#### 4. 입법적 개선방안

##### (1) 규율대상의 확대

노동보호 또는 노동력 보호를 위한 노동법상의 제도는 근로시간 및 휴식제도와 여성 및 연소자의 보호를 목적으로 하는 사회적 보호와 근로자의 작업 중 안전과 건강보호 및 재해예방을 목적으로 하는 기술적 보호로 분류될 수 있다. 전자에 대해서는 근로관계의 사용자를



수규자로 하는 반면, 후자의 경우에는 사용자인 사업주뿐만 아니라 설계자, 제조자 또는 수입업자 등도 사업주와 함께 「산업안전보건법」의 수규자로 한다. 보호되는 인적 범위는 사회적 보호나 기술적 보호 모두 원칙적으로 「근로기준법」상 근로자를 대상으로 한다는 점에서 동일하다. 이에 따라 「산업안전보건법」은 「근로기준법」상의 근로자, 즉 좁은 의미의 근로관계에 있는 자만을 보호대상으로 규정하고 있다. 현행법이 한편으로는 수규자의 범위를 직접인 계약당사자인 사용자를 넘어 기계·기구 및 설비의 제조 및 수입업자에게로 확대하는 취지를 고려한다면 그 보호범위를 좁은 의미의 근로관계상의 근로자로 한정해야 할 필연성은 보이지 않는다. 오히려 사업장의 업무수행과 관련하여 사업주는 자신을 위하여 노무를 제공하는 모든 취업자의 안전과 건강보호를 책임져야 할 의무를 부담하며, 여기에 근로자와 비근로자를 구별할 근거는 없다. 반대로 사업에서 사업주를 위하여 노무를 제공하는 자는 근로자든 비근로자든 모두 법령과 사업주의 조치에 따라 안전하고 건강한 업무수행을 통한 재해예방의무를 부담한다고 보는 것이 법의 보호목적에도 부합하는 것이다.<sup>136)</sup>

이와 관련하여 독일의 「산업안전보건법」이 우리에게 많은 시사점을 준다. 독일의 「산업안전보건법」은 사업에 취업하는 모든 종업원(Beschäftigte)을 보호대상으로 한다. 여기서 취업하는 종업원이란 좁은 의미의 근로자와 직업훈련생을 포함하여 유사근로자(arbrietnehmerähnliche Personen), 경찰과 군인을 포함한 공무원 그리고 장애인 등 사회적 약자를 위하여 가동하는 작업장 등의 취업들도 모두 포함하는 광의의 취업자 개념으로 사용된다(제2조제2항) 이와 같은 광의의 취업자에게는 독일 「산업안전보건법」이 규정하는 근로자의 권리와 의무가 모두 귀속된다.

---

136) 박중희 외, 산업안전보건집행의 효율성 강화를 위한 개선방안 연구, 산업안전보건연구원, 2006, 88면.

현행 「산업안전보건법」도 좁은 의미의 근로자개념에서 벗어나 산재취약계층을 모두 포괄할 수 있는 인적 범위를 규율하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 이러한 인적 범위의 개선은 현행법제 내에 산재취약계층에 대한 특별한 보호규정을 마련하기 위해 전제되어야 하는 것인바, 입법기술적 측면에서도 바람직하다고 볼 수 있다. 이에 따라 현행법의 적용대상을 규정하고 있는 제2조제2호의 근로자의 개념은 “「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자”에서 한걸음 더 나아가 이를 포함하여 “사업주에게 고용되어 취업하는 모든 종업원”까지도 포괄하는 것으로 개선되는 것이 바람직하다.

## (2) 중소기업에서의 산재취약계층 보호

제2장의 통계에서 보다시피 중소기업 사업장은 국내 산업안전보건에 있어서 가장 취약한 부분으로 나타나고 있다. 이에 따라 중소기업의 사업장, 특히 가장 많은 산업재해율을 보이고 있는 50인 미만의 사업장에 대한 입법정책적 보완이 필요한 실정이다. 특히 50인 미만의 사업장은 산재취약계층의 많은 수가 취업하고 있는 곳이기도 하여 이러한 중소기업에서의 산재취약계층의 보호의 사각지대를 형성할 위험이 가장 큰 곳이라고 할 수 있다. 따라서 이들 사업장에서의 근로자에 대한 건강보호 및 안전배려는 더욱 필요하다.

국내 50인 미만의 사업장에서 산업재해가 가장 많이 발생하는 법적 원인으로는 현행 「산업안전보건법」에서 산업안전과 보건에 관한 주요 규정에 대한 적용을 배제하고 있는데서 그 원인을 찾을 수 있다.

물론 중소기업에 대한 규제부담을 완화하는 차원에서 현행입법체계가 일응 타당할 수는 있다. 하지만 기업차원의 부담과 근로자의 건강 및 안전을 형량해 본다면, 후자의 법률상 이익이 보다 높은 가치를 가진다는 것은 당연하다. 또한 산업안전보건의 특수성과 경향성을 배제한 일률적 규제는 오히려 50명 미만의 중소기업의 사업장에서의 산

업재해를 증가시키는 원인으로 생각할 수 있다.

따라서 현행법이 안전관리자 등 산업안전 및 보건관련 법정고용인제도를 일률적으로 기준인원에 따른 사업장 규모별로 적용시킬 것이 아니라, 현행법에서 배제되고 있는 50인 미만의 사업장의 경우에도 일정 기준에 따라 산업안전 및 보건관련 규제기준을 적용시킬 필요가 있다.

이를 위하여 다음과 같은 입법개선방안을 고려해 볼 수 있다.

첫째, 현행 규제체제를 유지하더라도 산업재해발생률이 높은 사업장에는 법정고용인제도를 예외적으로 적용·운용할 수 있는 입법적 기반을 마련해야 한다. 특히 현행법상 안전관리자와 보건관리자는 시행령 별표에 따라 사업별로 50명 이상의 사업장에만 두도록 하고 있다. 이를 산재취약계층을 고용하고 있는 사업장 또는 산재발생빈도가 높은 사업장에게 까지 확대 적용한다.

둘째, 현행법상 5인 미만의 사업장의 경우 법 제1장, 제23조부터 제27조까지, 제30조, 제33조, 제34조, 제34조의2부터 제34조의4까지, 제35조, 제35조의2부터 제35조의4까지, 제36조, 제36조의2, 제36조의3, 제37조, 제38조, 제38조의2부터 제38조의5까지, 제39조, 제39조의2, 제40조, 제41조, 제5장, 제51조, 제52조, 제8장 및 제9장의 적용을 배제하고 있다. 하지만, 이들 조항의 경우 산재취약계층이 종사하고 있는 사업장까지 일률적으로 그 적용을 배제시키고 있어 소규모 사업장에서의 산재취약계층보호는 요원한 상태에 놓여 있다고 할 수 있다. 따라서 적어도 현행 5인 미만의 사업장에 대한 적용배제 조항들 중에서 특히 산재취약계층을 고용하고 있는 사업장에 대해서는 적어도 안전조치(제23조), 보건조치(제24조), 기술상의 지침 및 작업환경 표준(제27조), 자율안전확인 신고(제35조), 자율안전확인의 표시(제35조의2), 자율안전확인표시의 사용금지(제35조의3), 자율안전확인대상 기계·기구 등의 제조·수입·사용등의 금지(제35조의4), 자율검사프로그램에 따른 안전검사(제36조의2), 제조 등의 허가(제38조), 유해인자의 허용기준의 준수(제39조

의2), 물질안전보건자료의 작성·비치(제41조), 질병자의 근로금지·제한(제5장 제45조), 근로시간의 연장제한(제5장 제46조), 감독기관에 대한 신고(제52조) 등의 규정은 적용되어야 할 것이다.

셋째, 중소기업의 사업장에서 가장 많은 산업재해가 발생하는 것은 산업안전 등에 관한 인식부족에서 오는 경우가 많으며 특히 산재취약계층인 고령 근로자, 외국인 근로자, 비정규직 근로자에게서 이러한 인식부족 현상이 많은 것으로 나타나고 있다. 현행법은 안전보건관리규정의 작성 및 비치의무를 상시근로자 100명 이상인 사업장에만 적용시키고 있다. 그리고 위해·위험방지계획서의 제출의무는 현행법상 금속가공제품 제조업, 비금속 광물제품 제조업 중 전기사용설비의 정격용량의 합이 300킬로와트 이상인 사업에만 적용시키고 있다. 안전보건관리규정의 작성 및 비치는 국내 산업재해현황을 고려해본다면 중소기업의 사업장에 더욱 필요한 사항이라고 할 수 있다(교육 및 예방효과). 따라서 중소기업의 사업주에게도 안전보건관리규정의 작성 및 비치의무를 부과하는 것이 바람직하다. 또한 위해·위험방지계획서의 제출의무와 관련하여 위해·위험방지는 반드시 전기사용설비와 관련되어 발생하는 것은 아닌바, 이를 전기사용설비의 용량에 따라 비치 여부를 결정하고 있는 입법방식의 타당성이 의심스럽다. 따라서 이의 확대여부도 신중히 검토할 필요가 있다. 혹은 현행 규제체계를 유지하더라도 적어도 고령근로자, 외국인 근로자, 비정규직 근로자를 고용하고 있는 사업장에서는 사업주에게 산업안전보건관리 규정의 작성 및 비치의무, 위해·위험방지계획서의 제출의무를 부과하여 이들에 대한 배려를 하는 것이 바람직하다.

### (3) 산재취약계층에 대한 배려의무 명시

우리의 경우 산업안전보건법에서 각종의 사용주의 의무를 규율하고 있지만, 그 실효성을 담보하기 위해서는 아직 덜 성숙된 느낌이다. 즉

사용자의 안전배려의무를 인정하는 데에는 이론(異論)이 없지만 노사 관계에 있어서 규범의식을 형성할 수 있을 정도로 사용자의 구체적인 의무임과 동시에 근로자의 권리로까지는 인식되지 못한 실정이다.<sup>137)</sup>

일본의 경우 노동안전위생법을 통하여 사용자의 안전의무를 구체화하고 있다. 공법상 규율을 통해서 사용자의 안전배려의무를 강제하는 입법방식이 산업안전에 대한 사용자의 관심과 의무를 제고시키고 사전적인 산업안전보건제도의 확충에 크게 기여하고 있다. 특히 2006년 노동안전위생법을 개정하면서 특히 제28조제2항에서 후생노동대신으로 하여금 사업자가 위험방지, 작업방법으로부터 발생하는 위험, 건강장해방지, 작업장에서의 생명유지를 위한 조치, 작업행동으로부터 발생하는 노동재해, 작업장에서의 긴급사태시 대피조치 등을 하기 위해 필요한 기준을 설정함에 있어서도 중고령자에 관해서 특히 배려도록 하고 있다. 이는 우리보다 먼저 고령화사회에 진입한 일본의 산재취약계층에 대한 고민과 입법적 배려를 여실히 보여주는 것이라 할 수 있다. 그 밖에도 2006년 노동안전위생법을 개정하면서 제66조의9에 “사업자는 전조 제1항의 규정에 따라서 면접지도를 실시하는 노동자 이외의 노동자로 건강에 대한 배려가 필요한 자에 대해서는 후생노동성령에서 정하는 바에 따라, 필요한 조치를 취하도록 노력해야 한다”라고 규정함으로써 중고령자를 포함한 여성, 외국인 등 여러 산재취약계층에 대해서도 건강배려의무를 이행할 수 있는 가능성을 열어두고 있다.

이러한 일본의 입법례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 일본은 우리의 산업안전보건법에 해당하는 노동안전위생법에서 명문으로 산재취약계층의 배려의무를 규정하고 있다. 특히 고령화문제가 화두가 된 이래로 중고령자에 대한 특별한 배려도 사업주의 의무로 하고 있다. 앞서 제시한 사용자의 안전배려의무의 확대론은 기존 법령의 해석을 통

137) 김유성, 사용자의 안전배려의무(上), 사법행정 제33권 제5호, 한국사법행정학회, 1992, 73면

해서 도출할 수밖에 없다는 한계를 노정하고 있지만, 일본의 입법례는 이를 명확히 하고 있는 것이다.

또한 앞서 제시한 사업주의 확대된 안전배려의무를 일본법령에 대입해 본다면 이때 사업주가 책임지는 산재취약계층에 대한 배려의무는 입법자에게 관련 기준 및 지침을 형성하도록 하며 아울러 산재취약계층에 대한 보호책임에 대하여 사업주를 강하게 구속하게 하는 법적 효과를 수반한다. 이러한 일본의 입법례는 우리나라의 산업안전보건법을 개선하는데 일정한 지침이 될 수 있을 것이다.

다만, 산재취약계층에 대한 특수성을 빠짐없이 고려한 배려의무조항의 신설은 입법기술상 불가능함은 앞서 밝힌바 있다. 오히려 이러한 기준은 산업안전보건관련 규칙에서 구체적으로 규율하는 것이 적절할 것이다. 하지만 최소한 법률차원에서 이들에 대한 배려의무를 선언하는 것은 입법자와 사업주에게 강한 입법적 구속을 부과한다는 점에서 긍정적이다. 이러한 전제하에 현행법을 검토하면 사업주의 의무를 규정하고 있는 제5조에 산재취약계층에 대한 배려를 선언하는 것이 가장 바람직할 것으로 판단되는바, 이의 개선안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개정안
<p><b>제 5 조 (사업주의 의무)</b> ① 사업주는 이 법과 이 법에 따른 명령에서 정하는 산업재해 예방을 위한 기준을 지키며, 해당 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공하고, 근로조건을 개선하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 신체적 피로와 정신적 스트레스 등으로 인한 건강장해를 예방함과 동시에 근로자의 생명을 지키고 안전 및 보건을 유지·증진시</p>	<p><b>제 5 조 (사업주의 의무)</b> ① (현행과 같음)</p>

현 행	개정안
<p>켜야 하며, 국가의 산업재해 예방 정책에 따라야 한다. 이 경우 사업주는 이를 준수하기 위하여 지속적으로 사업장 유해·위험요인에 대한 실태를 파악하고 이를 평가하여 관리·개선하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 설계·제조·수입 또는 건설을 할 때 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 기준을 지켜야 하고, 그 물건을 사용함으로써 인하여 발생하는 산업재해를 방지하도록 노력하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자</li> <li>2. 원재료 등을 제조·수입하는 자</li> <li>3. 건설물을 설계·건설하는 자</li> </ol> <p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>② (현행과 같음)</p> <p>1~3. (현행과 같음)</p> <p>③ <u>여성, 고령자, 외국인 근로자를 사용하고 있는 사업주는 고용노동부령이 정하는 바에 따라 이들의 특성을 고려한 배려를 하여야 한다.</u></p>

## 5. 산재취약계층의 참여권확보를 통한 보호방안

### (1) 개 관

앞서 제시한 산재취약계층에 대한 건강보호 및 안전확보 방안은 주로 현행 법제의 규제체계를 재정비하는 것을 전제로 논의하였다. 하지

만 이러한 대대적인 검토방법 이외에도 현행 규제체계를 유지하면서 산재취약계층의 건강보호 및 안전의 확대를 위한 자발적 참여를 유도하여 이러한 목적을 달성하게 하는 방법도 고려해 볼 수 있다. 근로자의 참여권 보장은 근로계약영역뿐만 아니라 근로자의 생활영역에 광범위 하게 참여하여 그들의 권익을 주장할 수 있는 주요한 수단이자 권리이다. 이는 노동조합을 통한 근로자의 집단적 권익보장차원에서 개별적 참여권 보장을 통한 권익보호로의 모색이라는 점에서 집단적 노사관계의 단점을 극복할 수 있는 제도로 평가된다.

산업안전보건분야에서 특히 입법적 고려대상이 되고 있지 아니한 산재취약계층은 사업주와의 대등한 참여권 보장을 통해서 사업장단위 별로 건강보호 및 안전의 확보를 위한 의견을 제시하고, 이로써 입법적 차원이 아닌 사업주의 경영차원에서의 안전배려를 도모할 수 있다는 점에서 바람직하다. 현행법은 제29조의2에서 “안전·보건에 관한 협의체 구성·운영에 관한 특례” 규정을 두어 사업장에서의 근로자의 참여권을 보장하고 있지만, 이 역시도 한정적이고 더구나 산재취약계층의 참여는 예정하고 있지 못한 상태이다. 이하에서는 주요 외국의 산업안전보건 관련 지침 또는 법률 중 산재취약계층의 참여권과 관련된 사항을 검토하고 우리나라의 「산업안전보건법」의 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

## (2) 주요 외국의 지침 및 입법례

### ① ILO 협약

기술적 산업안전보건에 관한 초기의 ILO 협약·권고는 주로 근로감독에 관한 것이었다. 그렇지만 1929년에 제정된 ILO 권고 제31호 산업재해의 예방에 관한 권고는 최초로 사업장산업재해 예방에 사업장 안전위원회에 근로자대표를 포함시키는 것을 제안하였다. 이 ILO 권



고는 무엇보다도 예방적 목표로서 근로자행동의 영향을 지향하였다. 이와 동일한 목표로 1947년 근로감독관에 관한 ILO 권고 제81호 근로감독에 관한 권고에서의 사업주와 근로자간의 협력에 관한 제안이다.

1947년 7월 11일에 채택된 ILO 협약 제81호 공업 및 상업부문에서 근로감독에 관한 협약에서 근로자참여는 수용되지 않았다. 이에 반하여 1974년 이래 ILO 컨퍼런스에서 기본적인 변화가 있었다. 즉 1974년 컨퍼런스에서 최초로 노동환경을 계속되는 이상으로 결의한 후 1976년 7월 21일 근로조건과 노동환경에 관한 결의 속에 다음과 같이 입장을 정리하였다.

“단결권을 포함한 인권의 자유로운 행사 및 사업주와 근로자간의 모든 차원에서 가능한 한 밀접한 협력은 근로조건과 노동환경의 개선을 위한 중요한 전제조건이며 산업 민주주의의 확장을 의미한다” 이에 따라 1981년 6월 22일 채택한 ILO 협약 제155호 산업안전보건 및 작업환경에 관한 협약에 근로자 참여가 폭넓게 반영되었다.

같은 날인 1981년 6월 22일 채택된 ILO 권고 제164호 산업안전보건 및 작업환경에 대한 권고 제12조에는 ILO 협약 제155호 제20조 규정에 따른 협력을 촉진하기 위한 근로자안전위원, 근로자안전보건위원회 혹은 노사공동안전보건위원회 선정 및 노·사 동등의 대표권에 대하여 명시하고 있다. 이후 1988년 6월 30일 채택한 ILO 협약 제167호 건설업의 안전 및 보건에 관한 협약 제6조에서는 건설현장에서의 안전 및 보건을 촉진하기 위하여 국내법령이 정한 방법에 따라 고용주 및 근로자 간의 협력을 위한 조치를 취할 것을 명시하였다.

그리고 1995년 6월 22일 채택한 ILO 협약 제176호 광산안전·보건에 관한 협약에 최초로 취업자와 개인적 및 집단적 권리가 산업안전보건에 밀접하게 연계되었으며 제13조 및 제14조 4에는 근로자 및 근로자대표의권리와 의무 그리고 제15조에는 사업주, 근로자 그리고 근로자대표 사이의 협력을 명시하였다.

② 독일의 근로자참여권<sup>138)</sup>

독일은 근로자의 안전과 건강보호를 위해 사용자와 근로자가 동등한 권한을 가지고 참여하는 여러 제도들을 마련하고 있다. 아울러 이러한 제도들에 참여하는 근로자는 이를 권리고서 인정받고 있다. 독일에서 이처럼 근로자의 참여제도를 마련하고 있는 이유는 근로자들에게 직접적으로 영향을 주는 근로조건 내지 작업조건의 확보를 위한 것이다. 독일에서 운용중인 근로자 참여제도로는 다음과 같은 것이 있다.

## 가. 단체협약을 통한 노동조합의 산업안전보건 참여

이는 「단체협약법」(Tarifvertragsgesetz; TVG)에서 규율하고 있다. 이처럼 독일은 산업안전보건분야에서 노동조합의 의도를 이행하기 위한 방법으로 단체협약을 통한 공동결정을 활용하고 있다. 특히 ‘작업장에서의 공동결정(Mitbestimmung an Arbeitsplatz)’은 노동조합의 확인 작업의 일환으로 이해되어야 한다. 공동결정의 목표로 일자리안정, 산업안전보건, 근로조건 개선 등이 설정되어 있다.

## 나. 종업원평의회(Betriebsrat)를 통한 근로자 참여

이는 1996년 「산업안전보건법」의 제정으로 기존의 산업안전보건 관련 근로자의 정보권, 참여권 및 공동결정권의 내용이 재평가하는 계기가 되었다.<sup>139)</sup> 「산업안전보건법」상 공동결정권은 사업주의 기본의무, 안전보건 관련 사업장조직의 준비, 안전보건대책, 노동조건 평가등을 주요 대상으로 행사한다.

그리고 「사업장공동결정법」(Betriebsverfassungsgesetz: BetrVG) 제80조 제1항제1호에는 사업장종업원 평의회에게 근로자를 위한 현행 법령 등

138) 윤조덕 외, 산업안전보건과 근로자 참여, 산업안전보건연구원, 2006, 10면 이하

139) Pieper, Ralf; Vorath, Bernd-Jügen, Handbuch Arbeitsschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz im Betrieb, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bund-Verlag., 2005

에 대한 감독권을 부여하고 있으며, 사업장 시찰권도 갖는다. 그리고 협력업체 근로자와 파견근로자에게 안전규정과 산재예방 규정에 대하여 지도할 수 있다.

또한 「사업장안전보건조직에 관한 법」(Arbeitssicherheitsgesetz: ASiG) 제 9조에 따라 사업장의사와 안전관리자는 종업원평의회에 산재예방 및 산업안전보건과 관련된 필요사항들을 보고하여야한다. 그 밖에도 「생물학적 물질령」(Biostoffverordnung) 제2조제4항 및 「위험물질령」(Gefahrstoffverordnung) 제4조제4항에 따라 취업자의 안전과 건강을 해칠 수 있는 사업장 운전 장애와 사고, 위험물질 취급업무에 있어 발암성, 유전자 변형성 또는 임신부에 위해성 물질의 취급시 종업원과 더불어 사용자로부터 통보받는다. 이러한 종업원 평의회의 활동은 사고위험·건강위험퇴치에 있어서 안전보건 당해관청 및 기관단체 및 지원을 위하여 의무적으로 참여함으로써 강화된다.

「사업장공동결정법」 제87조제1항제7호에 따라 민간기업의 종업원평의회는 법령 또는 단체협약규정에 별도로 규정하는 경우를 제외하고 법령 또는 산재보험법에 의한 산재예방규정의 범위 내에서 산업재해와 직업병의 예방에 관한 공동결정권을 갖는다. 또한 직원평의회(Personalrat)는 법령 또는 단체협약에서 별도로 규정하는 경우를 제외하고 사업장협정(Dienstvereinbarung)의 체결을 통하여 산업재해 및 건강상의 예방대책을 공동으로 결정하여야 한다 (§75 Abs. 3 Nr. 11 BPersVG). 이와 같은 규정들은 사업주의 안전보건대책과 관련하여 종업원평의회 및 직원평의회의 참여를 위한 핵심규정으로 평가되고 있다.<sup>140)</sup>

#### 다. 사업장협정을 통한 공동결정제도

사업장협정(Betriebsvereinbarung)은 사업주와 종업원평의회간에 체결한다(「사업장공동결정법」 제77조제1항제1문). 사업장협정은 강제적 사업장

---

140) Pieper, Ralf; Vorath, Bernd-Jügen, a.a.O., SS. 178~179

협정과 임의적 사업장협정으로 구분된다. 전자의 경우는 근로자의 안전보건과 관련한 사업장협정, 산업재해·직업병예방·건강보호에 관한 사업장협정이 여기에 해당한다. 후자의 경우는 대표적으로 ① 산업재해와 건강위험예방을 위한 부가적 대책, ② 사업장, 기업 또는 그룹 내에서만 영향을 미치는 복지시설의 설치, ③ 재산형성 촉진대책 ④ 사업장 내에서 외국인노동자의 배려 또는 인종차별대책이 여기에 해당한다.

사업장협정의 이행은 사업주의 의무이기 때문에 사업주가 사업장협정을 불이행하거나 혹은 불완전 이행하는 경우에는 두 가지 방법으로 실효성을 확보할 수 있다. 첫째, 종업원평의회에 의한 실효성 확보이다. 즉 종업원평의회는 개별근로자의 요구사항을 취합하여 사업주에게 제기할 수 있는 권한을 가지고 있다. 둘째, 사업장협정의 내용이 사업장에서 활용되고 사업장협정을 통한 명령이 실행될 수 있도록 노동법원에 소송을 제기할 수 있다.<sup>141)</sup>

#### 라. 사업장 안전보건위원회를 통한 협의권

「사업장안전보건조직에 관한 법」에 따라 다른 법령에 별도의 규정이 없는 한 종업원 수 20인을 초과하는 사업장에는 산업안전보건위원회(Arbeitsschutzausschuß)를 설치하여야 한다.<sup>142)</sup> 산업안전보건위원회는 사업주 또는 그가 위촉하는 자, 종업원평의회에서 선정한 평의회위원 2인, 공장 의사나 안전관리자 및 「산재보험법」(SGB VII) 제22조에 의해 선임된 안전위촉자(Sicherheitsbeauftragte)로 구성된다.

이 위원회는 사업장에서 산업안전보건과 재해예방에 관한 사항을 자문하기 위하여 설치된 법정 기구이다. 따라서 이 위원회에서는 산업안전과 보건에 관한 의결권을 가지지 않는다.

141) Klebe, Thomas; Ratayczak, Jürgen; Heilmann Micha; Spoo, Sibylle, Betriebsverfassungsgesetz - Basiskommentar mit Wahlordnung, 11. Auflage, Bund-verlag, Frankfurt am main. 2003, S. 334

142) 종업원수의 확정에 있어서 주당 20시간 이하의 파트타임 종업원은 0.5인으로, 30시간 이하 종업원은 0.75인으로 계산한다.

### (3) 현행 산업안전보건법상 근로자 참여

#### ① 연 혁

우리나라의 경우 산업안전보건에의 근로자참여는 「산업안전보건법」이 시행된 1982년 8월부터 제도화되었다. 법제정시에 근로자참여는 산업안전보건위원회에 근로자대표 및 근로자위원이 참여하여 산업안전보건사항의 심의에 참여할 수 있도록 하였다. 이후 1990년 산업안전보건법이 전문 개정되면서 환경측정시 근로자대표의 입회 및 사업장안전보건 개선계획의 수립시 산업안전보건위원회의 심의를 규정하였다. 1990년대 중반 사업장안전보건사항에 근로자참여권확대를 위한 노동계의 요구에 의하여 1995년 1월 및 1996년 12월 산업안전보건법개정시 노·사동수로 구성되는 산업안전보건위원회를 1,000인 이상 사업장에 노사협의회와 별도로 설치할 수 있도록 하였다. 또한 명예산업안전감독관제도의 도입 등의 규정이 개정 및 신설되었다.

#### ② 노사협의체에 의한 참여

현행법은 제29조의2에서 안전·보건에 관한 협의체의 구성·운영에 관한 특례를 규정하고 있다. 이에 따르면 공사금액이 120억원(「건설산업기본법 시행령」 별표 1에 따른 토목공사업은 150억원) 이상인 건설업이 노사협의체를 설치할 수 있다(시행령 제26조의3). 그리고 사업주가 노사협의체를 구성·운영하는 경우에는 제19조제1항에 따른 산업안전보건위원회 및 제29조제1항제1호에 따른 안전·보건에 관한 협의체를 각각 설치·운영하는 것으로 간주하고 있다.

노사협의체는 도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자대표, 근로자대표가 지명하는 명예감독관 1명(다만, 명예감독관이 위촉되어 있지 아니한 경우에는 근로자대표가 지명하는 해당 사업장 근

로자 1명), 공사금액이 20억원 이상인 도급 또는 하도급 사업의 근로자대표로 근로자 위원이 포함된다. 그리고 사용자위원회는 해당 사업의 대표자, 안전관리자 1명, 공사금액이 20억원 이상인 도급 또는 하도급 사업의 사업주가 포함된다(시행령 제26조의4). 그리고 노사협의체의 근로자위원회와 사용자위원회는 합의를 통해 노사협의체에 공사금액이 20억원 미만인 도급 또는 하도급 사업의 사업주 및 근로자대표를 위원으로 위촉할 수 있다.

노사협의체를 구성·운영하는 사업주는 안전보건관리규정의 작성 및 변경에 관한 사항, 근로자의 안전·보건교육에 관한 사항, 작업환경측정에 관한 사항, 근로자의 건강관리에 관한 사항, 산재원인조사 및 재발방지대책에 관한 사항을 심의·의결한다. 그 밖에도 그 사업장 근로자의 안전과 보건을 유지·증진시키기 위하여 필요한 사항을 정할 수 있다. 노사협의체에서 결정한 사항은 해당 사업장의 사업주와 근로자에게 구속력을 가지는데 사업주 및 근로자는 노사협의체가 심의·의결하거나 결정한 사항을 성실하게 이행하여야 한다.

### ③ 한 계

우리나라의 경우 노사협의체를 통한 근로자의 참여권을 보장하고 있다. 그러나 그 설치대상이 공사금액이 120억원(「건설산업기본법 시행령」 별표 1에 따른 토목공사업은 150억원) 이상인 건설업에 한정되어 있어 모든 사업장에서의 운용이 불가능하다. 또한 현행법이 산재취약계층들을 예정하고 있지 않아 협소하나마 이들 설치대상 사업장의 경우에도 산재취약계층의 보호 또는 배려를 위한 각종 사항에 대한 심의·의결 또는 결정을 기대하기 힘들다.

이에 더하여 현행법상 명문의 규정을 문리해석한다면 적어도 공사금액 120억원 이상 건설업의 경우 해당사업장에 산재취약계층이 있다면 일단 조사협의체에 참여할 수 있는 가능성은 있다. 하지만 공사금액

120억원 이하의 건설업 또는 그 외의 업종에는 아예 산재취약계층의 참여자체가 불가능 하다. 또한 현행법은 근로자의 참여자체가 권리로 서 보장되지 못하고 있는바, 근로자의 안전 및 건강보호를 위한 근로자 개별의견이 제대로 반영될 수 없고, 노사협의체 의결사항에 대한 실효성 확보수단이 전무한 상태이다.

이상에서 본바와 같이, 현행법상 노사협의체를 통한 근로자의 참여는 산재취약계층뿐만 아니라 일반 근로자의 경우에도 그 실효성에 의문이 가는 제도로 남아 있는 실정이다. 따라서 산재취약계층의 입법적 보호와 배려를 위해서는 독일의 예에서와 같이 노사협의체에 직접 참여하여 그들의 특수성을 반영한 각종의 지침, 안전 및 보건에 관한 사항을 마련할 수 있는 가능성을 확보해야 할 것이다. 아울러 이러한 참여는 현행 산업안전보건법상 권리로 인정될 수 있도록 입법적 개선이 필요하다.

다만, 현행법상 노사협의체의 구성에 관한 구체적 사항은 시행령 제 26조의4에 규정되어 있다. 따라서 산재취약계층의 산업안전보건 영역에서의 참여권 보장은 동조항의 개선을 기초로 하는 것이 바람직 할 것으로 판단되는바, 그 개선안을 제시하면 다음과 같다.

현 행	개정안
<p><b>시행령 제26조의4 (노사협의체의 구성)</b>                      ① 법 제29조의2제1항에 따른 안전·보건에 관한 노사협의체(이하 “노사협의체”라 한다)의 근로자위원은 다음 각 호의 사람으로 구성한다.</p> <p>1. 도급 또는 하도급 사업을 포함한 전체 사업의 근로자대표</p>	<p><b>시행령 제26조의4 (노사협의체의 구성)</b>                      ① (현행과 같음)</p> <p>1. (현행과 같음)</p>

현 행	개정안
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>2. <u>한시적 근로자, 시간제근로자를 고용하고 있는 경우 그 대표자</u></p>
<p>&lt;신 설&gt;</p>	<p>3. <u>파견·영역·가내·단기 근로자를 고용하고 있는 경우 그 대표자</u></p>
<p>&lt;신 설&gt;</p> <p>2. 근로자대표가 지명하는 명예감독관 1명. 다만, 명예감독관이 위촉되어 있지 아니한 경우에는 근로자대표가 지명하는 해당 사업장 근로자 1명</p> <p>3. 공사금액이 20억원 이상인 도급 또는 하도급 사업의 근로자 대표</p> <p>② 사용자위원은 다음 각 호의 사람으로 구성한다.</p> <p>1. 해당 사업의 대표자</p> <p>2. 안전관리자 1명</p> <p>3. 공사금액이 20억원 이상인 도급 또는 하도급 사업의 사업주</p> <p>③ 노사협의체의 근로자위원과 사용자위원은 합의를 통해 노사협의체에 공사금액이 20억원 미만인 도급 또는 하도급 사업의 사업주 및 근로자대표를 위원으로 위촉할 수 있다.</p>	<p>4. <u>여성·고령자·외국인근로자를 고용하고 있는 경우 그 대표자</u></p> <p>5. (현행과 같음)</p> <p>6. (현행과 같음)</p> <p>② (현행과 같음)</p> <p>1.~3. (현행과 같음)</p> <p>③ (현행과 같음)</p>



## 제 4 절 산업안전보건 사무의 지방이양과 산재취약계층의 보호

### 1. 개 요

#### (1) 개 관

지난 2010년 3월 11일, 「중앙행정권한의 지방이양 안」에 대통령이 결재를 함으로써 8개 부처청의 27개 기능 65개 단위사무에 대한 중앙행정권한의 지방이양 방안이 확정되었다. 이 안에는 산업안전보건 관련업무가 무려 7개 기능에 25개 단위사무가 포함되었다. 이번에 지방이양이 결정된 8개 부처(청)의 사무가 총 65개인데 이중에서 산업안전보건 업무가 25개로 무려 38%를 차지하고 있다.<sup>143)</sup>

<그림 4> 산업안전보건 분야 지방이양 확정사무 개관

연 번	기능명	단위사무	조	원처리권자	위임처리권자	위임조항
진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률						
1	작업환경측정대행 등 기능	작업환경측정대행(작업환경측정대행자를 지정하여 작업환경을 측정할 수 있음)	제7조	고용노동부장관	지방노동관서의 장(지방노동청장, 지처장)	위임사무
2		측정대행자의 지정취소	제7조의2			

143) <http://www.pcd.go.kr> 참조

제 4 절 산업안전보건 사무의 지방이양과 산재취약계층의 보호

연번	기능명	단위사무	조	원처리권자	위임처리권자	위임조항	
산업안전보건법							
3	안전인증등에 관한 기능	관리책임자 등에 대한 교육	제32조	고용노동부장관	한국산업안전공단 등	위탁사무	
4		안전인증	제34조			위탁사무	
5		안전인증표시 등	제34조의2		지방노동청장, 지청장	위임사무	
6		안전인증의 취소 (안전관리 지정포함일괄 이양)	제34조의3			위임사무	
7		자율안전확인 표시의 사용금지 등	제35조의3			위임사무	
8		자율검사프로그램에 따른 안전검사	제36조의2		한국산업안전공단 등	위탁사무	
9		방호장치 제조 사업 등의 지원	제36조의3			위탁사무	
10		유해물질 제조허가 기능	제조등의 금지		제37조	지방노동청장, 지청장	위임사무
11			제조 등의 허가		제38조		위임사무
12	유해인자의 관리 등 기능		제39조	-	-		

제 4 장 현행 산재취약계층 보호법제의 문제점과 개선방안

연 번	기능명	단위사무	조	원처리 권자	위임 처리권자	위임 조항
13		유해·위험방 지계획서의 제 출 등	제48조		지 방 노 동 청 장, 지청장, 한 국 산 업 안 전 보건공단	위임 및 위탁 사무
14	안전보건기능	역학조사	제43조 의2		한 국 산 업 안 전 보건공단	위탁 사무
15		건강관리수첩	제44조			위탁 사무
16		안전·보건진 단 등	제49조		지 방 노 동 청 장, 지청장	위임 사무
17		공정 안전 보고 서의 제출 등	제49조 의2		지 방 노 동 청 장, 지청장, 한 국 산 업 안 전 보건공단	위임 및 위탁 사무
18		안전보건개선 계획	제50조		지 방 노 동 청 장, 지청장	위임 사무
19	지 도 사 의 등록기능	지도사의 등록	제52조 의4		지 방 노 동 청 장, 지청장	위임 사무
20	사업주 등의 감독기능	영업정지의 요 청 등	제51조 의2			
21		감독기관에 대 한 신고	제52조 의4		지 방 노 동 청 장, 지청장	위임 사무
22		명 예 산 업 안 전 감독관	제61조 의2			위임 사무
23		산업 재 해 예 방 활동의 촉진	제62조		한 국 산 업 안 전 보건공단	위탁 사무

연 번	기능명	단위사무	조	원처리 권자	위임 처리권자	위임 조항
24		처분 및 처분 기준	제63조 의2		지방노동청 장, 지청장	위임 사무
25		과태료	제72조			위임 사무

## (2) 지방이양의 의미와 범위

지방이양이란 국가사무를 지방사무로 넘기는 것을 의미하며 이를 법적으로 본다면 해당 법규정의 처리권자를 국가(대통령 또는 각부장관)에서 시도(지방자치단체)로 변경하는 것을 말하는 것으로 위임 또는 위탁, 사무배분과는 별개의 개념이다. 산업안전보건분야의 지방이양으로 결정된 대상 중 2개의 사무는 진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률에 관련 된 사항이며, 23개는 산업안전보건법에 관련된 내용들이다.

## 2. 산업안전보건업무의 지방이양의 문제점

### (1) 이양의 기준

무릇 중앙정부와 지방자치단체의 권한배분은 광역기능의 필요성, 전국적 통일적 기준의 적용필요성, 고도의 전문성과 기술성, 지방자치단체의 운영능력 미비 등을 기준으로 한다. 이들 요건을 모두 갖추고 있는 경우에는 대부분 중앙정부의 사무로 두는 것이 적합한 사무로 본다.

일반적으로 산업안전보건 사무는 이러한 기준을 충족하는 영역이라고 보았다. 그래서 1990년도 중반 이후부터 지금까지 노동행정분야에

대한 지방분권에 대한 논의는 많았지만 산업안전보건 분야에 대한 논의는 제기된바 없다. 오히려 산업안전보건행정은 그 광역적 기능과 전국적 통일성 그리고 고도의 전문성과 기술을 요한다는 점에서 특별지방행정기관이 필요한 대표적 부분으로 평가되기도 하였다.<sup>144)</sup>

고도의 지방자치제도를 구현하고 있는 유럽이나 미국 등지에서도 산업안전보건사무는 대부분 연방정부에 속해 있으며, 주 정부 등으로 이양한 사례를 찾아보기 어렵다. 적어도 OECD 국가에서는 그러한 사례가 없다.<sup>145)</sup>

## (2) 지방이양 결정에 따른 문제제기

### ① 산업안전보건기준의 특수성

안전보건의 확보에서 일관되고 통일된 기준의 설정 및 적용은 가장 기본적이며 필수적인 사항이다. 이는 국가적으로 통일된 기준을 마련하는 것은 물론이거니와 국제적 통일성을 유지하여야 하는 이유이기도 하다. 국가내에서 지자체 마다 서로 다른 안전기준이 설정되거나 혹은 국가간에 서로 다른 안전기준이 설정된다면 기계, 기구 및 화학물질을 제조, 수입, 공급하는 자는 물론 사용자에게도 매우 큰 혼란을 초래할 것이며, 시장질서가 교란되는 결과를 초래할 것이다. 뿐만 아니라 안전인증 기준이 지방자치단체마다 다르게 설정될 경우 산업용 기계기구를 생산·수입·판매하는 자는 각 지방자치단체의 기준에 맞게 설계, 생산해야 하므로 혼란은 물론 생산비용이 상승하게 되고 이는 곧 기업의 경쟁력저하로 이어질 것이다.<sup>146)</sup>

---

144) 진재구, 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복기능 조정방안, (임주영 편저, 공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅲ))한국조세연구원, 1998, 40면

145) 박두용, 산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화 방안, 산업안전보건연구원, 2010, 147면

146) 박두용, 전게서, 148면

② 산업안전보건규제체계의 문제점

「산업안전보건법」은 개별적으로 독립된 분산적·파편적 단순기능이나 규제를 묶어 놓은 것이 아니라 전체적인 시스템이 작동하도록 설계된 규제시스템을 가지고 있다. 즉 하나의 규제는 다른 규제와 협력적·보완적·순차적·복합적으로 연계되어 있다. 따라서 산업안전보건규제는 개별적으로 떼어 놓게 되면 필연적으로 규제불능이 되거나 2중·3중 규제가 발생하는 등 폐해가 발생할 수 있다.<sup>147)</sup>

③ 권한과 책임의 일치

안전을 확보하기 위해서는 권한과 책임을 일치시켜야 한다. 안전보건관리의 권한과 책임이 이원화되거나 일치되지 않으면 위험관리가 제대로 될 수 없으며, 그 결과는 사고나 직업병으로 이어질 가능성이 매우 높다. 산업안전보건업무는 고용노동부와 지방자치단체로 이원화하는 경우, 소관 부처와 지방자치단체간의 이익선호현상이 발생할 가능성이 있고, 이는 불필요한 중복적 보호나 보호의 사각지대를 발생시킬 수 있는 위험도 있다.

(3) 이양권한별 내용과 한계<sup>148)</sup>

① 관리책임자 등에 대한 교육

현행법 제32조는 안전보건관리책임자, 안전관리자, 보건관리자, 시행령 제26조의7에 따른 재해예방 전문 지도기관에서 지도업무를 수행하는 자는 안전·보건에 관한 직무교육을 받도록 하고 있다. 이들 관리책임자 등에 대한 교육에 관한 사항 중 직무교육과 유해위험기구

147) 박두용, “산업안전보건기능의 지방이양 결정조치, 과연 문제는 없는가?(I), 「안전보건 연구동향」 제4권제5호, 산업안전보건연구원, 2010, 9면.

148) 이하의 내용은 다음의 문헌을 참고하여 재 구성하였다. 박두용, “산업안전보건기능의 지방이양 결정조치, 과연 문제는 없는가?(II), 「안전보건 연구동향」 제4권 제6호, 산업안전보건연구원, 2010. 6, 8면 이하

대한 검사원을 양성하는 교육의 실시, 교육시기 및 내용·직무교육의 면제에 관한 사항을 정하는 권한을 고용노동부장관에서 시·도지사에게 이관하도록 하고 있다.

산업안전 관리책임자에 대한 교육시기, 방법, 내용 등은 업종별·규모별, 유해인자 및 위험요인별 특성에 따라 달리정해야 할 문제이지, 지방자치단체별 특수성을 반영할 사항은 아니다. 더욱이 동종 업종이나 동일 규모의 사업장에 대하여 지방자치단체별로 다른 교육시기, 방법 내용을 규정한다면 만일 하나의 사업장에 여러 지방자치단체에 걸쳐 공장등의 작업장을 두고 있는 경우, 지방자치단체마다 상이한 교육을 실시해야 할 것이다. 또한 건설업의 경우 건설현장을 기준으로 할 것인지, 근로계약을 기준으로 한 본사 등의 사업장을 기준으로 할 것인지에 따라 상이한 기준이 적용되어 혼란스러운 상황에 발생할 수도 있다.

물론 이러한 문제점을 방지하기 위하여 이들 권한이 시·도지사에게 위임되더라도, 실제 교육등과 관련된 업무는 기존의 공법인(한국산업안전보건공단)에 위탁할 수 있는 방안을 고려해 볼 수 있다. 하지만 여기에는 교육재원과 관련하여 업무위탁을 어렵게 하는 장애요소가 있다. 즉 현재 공공의 산업안전보건사업비는 대부분 산재보상보험기금에서 충당하고 있다. 법적으로 지방자치단체에는 이 기금을 교부할 수 없을 뿐만 아니라 지방자치단체는 이 기금을 사용할 수도 없기 때문에 이러한 재정은 전적으로 지방자치단체의 부담으로 하여야 한다.

## ② 안전인증

현행법 제34조는 유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 방호장치·보호구 등에 대하여 안전기준을 정하고, 제조자나 설치자는 이 기준에 따라 안전인증을 받도록 하고 있다. 특히 안전인증을 위한 업무를 보면 안전인증대상과 기준을 정하는 업무(안전인증대상 설정, 면제대상 설정, 기계기구·설비별 안전인증기준 설정), 안전인증을 심사하고 인

증하는 업무(심사절차·방법을 정하는 일, 심사인력·기관을 확보하는 일, 인증을 실제 실시하는 일), 안전인증을 받은 대로 제조·설치하는지의 여부에 대한 사후확인업무가 여기에 해당한다.

중대재해나 산재가 다발하는 위험이 있는 산업용 위험기계기구는 반드시 안전인증을 받아야만 제조, 수입, 유통, 공급, 설치할 수 있다. 지금까지 산업용 위험기계기구 제조자는 고용노동부장관이 정한 인증기준과 절차에 따라 제품을 제조하고 인증을 받아왔지만, 이 업무가 지방으로 이양되면 본사인 사업장과 작업장이 전국에 걸쳐 분산배치되어 있는 사업주는 6개 광역지방자치단체는 물론 9개 도(道)의 안전인증기준을 충족해야 하며, 각각 15개 시·도로부터 안전인증을 받아야 한다.

안전인증기준은 각 시·도별로 자율에 맡겨 각각 다른 인증기준을 다르게 적용할 경우 산업재해로부터의 근로자보호는 지방자치단체별로 상이해 질 것이고, 이러한 결과는 「산업안전보건법」의 입법목적에도 부합할 수 없는 결과가 될 것이다. 물론 이러한 문제를 극복하기 위하여 전국적으로 동일한 안전인증기준을 적용하는 것으로 하는 방법도 고려할 수 있을 것이다. 그렇지만 이러한 정책은 관련 권한을 지방으로 이양한 의의를 상실하게 되어, 원초적으로 지방이양결정자체에 대한 의문을 제기할 수밖에 없게 된다.

### ③ 안전 인증의 표시 등

현행법 제34조의2와 제34조의3에서는 안전 인증과 관련하여 규정하고 있는데 이 조항의 내용 중 지방 이양이 결정된 사무는 안전인증의 표시 등, 안전 인증의 취소, 자율안전 확인 표시의 사용 금지 등, 자율검사 프로그램에 따른 안전검사가 있다.

안전인증 표시와 안전인증 취소사무는 통일된 국가기준이나 표준을 필요로 하는 분야이다. 왜냐하면 안전인증대상인 산업용 위험기계기구는 전국적 단위의 문제이지, 한 지역이나 지방의 문제가 아니기 때문



이다. 따라서 이들 사무에 대하여 지방자치단체별로 따로 표시기준을 만들고 당해 지방자치단체마다 별도의 관리필요성과 그 실익에 대하여 의문을 제기할 수 있다.

이와 더불어 자율안전 확인대상은 현행과 같이 대통령령으로 정하고 자율안전 확인대상 기계기구에 대한 확인결과는 고용노동부 장관에게 신고하도록 하여 지방이양대상 사무에서 제외하고 있다.

이에 대하여 다음과 같은 비판을 면하기 어렵다. 우선 사고위험이 높은 기계기구인 의무안전 인증대상은 지방 사무로 이양하도록 해놓고, 정작 그보다 덜 위험한 자율안전 확인은 그냥 국가 사무로 남겨둔 것에 대한 논리적 정당성이 결여되어 있다는 점이다. 지방 이양 결정은 자율안전 확인의 신고결과가 실제와 맞지 않을 경우, 자율안전 표시를 하지 못하도록 하는 권한을 시·도지사에게 이양한다는 것을 말한다. 앞서 본 바와 같이 자율안전 확인결과에서 신고는 고용노동부 장관에게 하도록 해놓고, 그 결과가 실제와 다른 경우 자율안전 표시를 하지 못하도록 하는 권한은 시·도지사에게 이양하게 만든 것이다.

따라서 현행 지방이양사무를 기준으로 관련 내용을 정리해보면 고용노동부장관은 자율 확인결과를 신고 받고, 그 결과가 실제와 다른지 확인한 뒤 다르면 지방자치단체 장에게 통보한다. 이후 지방자치단체 장은 다시 해당 업체에게 자율 확인 표시 등을 하지 못하는 처분을 하게 된다. 따라서 이러한 절차는 수범자인 사업주 또는 기업에게 오히려 절차의 복잡성으로 인한 부담을 지울 수 있다는 단점이 있는바, 이에 대한 추가보완이 필요할 것으로 판단된다.

#### ④ 방호장치 제조사업 등의 지원

현재까지 근로자의 유해·위험 방지를 위한 방호장치 또는 보호구를 제조하는 자와 작업환경 개선시설을 설계·시공하는 자에게는 제조물 품질 및 설계·시공 능력 향상을 위하여 정부가 필요한 지원을 해왔다.

방호장치 등은 안전분야에서는 산업의 기반이 되는 기초산업이며, 방호장치 등으로 인한 재해예방효과를 도모하려는 효과가 있다. 그리하여 산재 예방차원에서 특별히 지원을 필요로 하는 것이다. 따라서 국가차원에서 일정한 지원과 육성은 국가의 의무라고 할 수 있다.

현재 이러한 방호장치 제조사업에 대한 지원은 모두 산재예방기금으로부터 이루어지고 있다. 지원사업을 모두 지방으로 이양하게 될 경우 산재예방기금으로부터의 지원이 가능한지 의문이다. 게다가 현재 지방자치단체가 방호장치 제조사업에 대한 재정지원을 할 만큼 재정적 여력이 있는지 자체도 의문이며, 재정적 여력이 있는 경우에도 지방자치단체 별로 재정자립도에 큰 차이를 보이고 있는 국내 현실을 감안한다면, 중앙정부의 재정지원조치를 수반하지 아니한 사무이양은 근로자의 산업안전보건에 대한 보호에 차질을 일으킬 수 있다. 따라서 이에 대한 정책적 보완이 필요할 것으로 판단된다.

⑤ 유해화학물질의 제조 등의 금지 및 허가, 유해인자 관리

화학물질의 제조 및 허가 등은 국가적 차원에서 통일하여야 할 필요성이 가장 큰 분야라고 할 수 있다. 특히 유해화학물질관리는 지역적 특수성을 반영하여야 하는 사무가 아니라, 유해화학물질별 특수성을 고려해야 하는 사무라는 점에서 지방이양결정 자체에 대한 의구심이 드는 것도 사실이다.

아울러 우리나라의 화학물질 관리체계를 보면, 유해화학물질은 「유해화학물질관리법」, 「잔류성유기오염물질관리법」에 따라 환경부가 건강장해물질은 「산업안전보건법」에 따라 고용노동부가, 농약·비료·사료는 「농약관리법」, 「비료관리법」, 「사료관리법」에 따라 농림수산식품부가, 위험물, 화약류는 「위험물안전관리법」, 「총포·도검·화약류 등 단속법」에 따라 행정안전부가 관할하는 등 총 7개 중앙소관부처, 14개 법률에 따라 규제·관리되고 있다.<sup>149)</sup>

149) 유해화학물질의 관리에 관한 구체적 입법내용 및 체계에 관한 자세한 사항은

이들 규제입법들은 「유해화학물질관리법」을 기본으로 국내 화학물질 관리의 체계적으로 규제되고 있다. 그렇다면, 이러한 체계하에서 「산업안전보건법」상의 유해화학물질 규제만을 지방으로 이양시키는 경우 관련법령간의 관리체계가 상호 조화를 이루지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 그리고 이러한 점에서 「산업안전보건법」상의 유해화학물질의 지방이양결정이 과연 타당한지의 여부도 의구심이 든다.

여기에 더하여 만일 어떤 지방자치단체는 동일 사안에 대하여 금지하고 또 다른 지방자치단체는 이를 허가하는 경우도 생각해 볼 수 있다. 그렇다면 적어도 근로자의 건강과 안전보호를 위한 유해화학물질의 관리 또는 규제체계는 관련 입법간의 체계정당성을 유지하기 어렵게 되는 원인이 될 수 있다. 또한 수범자와의 관계에서 규제형평성과 순응성에 문제를 야기할 수 있는 등 전체적으로 유해화학물질 규제에 대한 의미를 상실시킬 수 있다. 따라서 유해화학물질에 대한 규제는 지방이양결정자체를 재검토하는 방안과 아니면 지방이양에 따른 관련 규제입법간의 종합적 정비가 전제되어야 만, 규제의 정합성을 유지할 수 있을 것으로 판단된다.

유해인자관리 등의 기능에 대한 지방이양의 경우에도 상술한 문제점이 그대로 반영될 수 있다. 유해인자의 관리에서 노출기준의 마련은 작업자가 일하면서 직업병에 걸리지 않도록 하기 위해 작업환경으로부터 노출되는 화학물질이나 소음과 같은 요인에 대한 일종의 안전기준을 정하는 것이다. 이는 산업안전보건의 기본기준이며, 직업병의 판정, 산재보상 여부의 판정 등 그 영향이 매우 중대하다.

특히, 전 세계적으로 화학물질의 관리 체계는 REACH 제도나 GHS 처럼 국가 차원에서부터 나아가 세계적으로 일관되도록 규율되고 있다.

---

박종원 외, 화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(안)에 대한 입법평가연구, 한국법제연구원, 2011, 26면 이하; 이지윤, “유해화학물질관리법상의 환경리스크 대응” 「환경리스크 대응법제의 현황과 문제점」, 워크숍 자료집(토론문), 한국법제연구원, 2009, 65면 이하 참조

유해물질의 분류체계 또한 이미 GHS처럼 국제기준에 맞도록 국내기준을 통일시켜 제정해왔고, 지금도 그러한 추세에 있다. 따라서 유해인자관리는 지방자치단체 차원에서 수행하기에 부적절한 사무라고 판단된다.

#### (4) 지방이양결정이 산재취약계층의 보호에 미치는 영향

근로자의 안전과 건강보호를 위한 산업안전보건분야는 극히 기술적이고 새로운 위험에 즉시 대응하여야 하는 전문분야이다. 위 이양대상 사무 중 산업안전보건법상 안전인증에 관한 사항, 유해물질제조 및 안전보건에 관한 사항은 이러한 특성을 대표하는 분야이다. 그리고 산재취약계층의 보호를 위해 현행법에서 고려되어야 하는 개별적 특수성을 가장 많이 고려해야하는 분야이기도 하다.

산재취약계층의 특수성은 지역마다 차이를 보이는 사항은 아니다. 따라서 광역적·전국적 통일성을 유지해야 한다. 그렇지 않으면, 예컨대 지방자치단체마다 산재취약계층에 대한 고려사항을 달리하는 경우, 어떤 지방자치단체에서는 산재취약계층의 보호에 충실한 입법이 탄생할 수도 있지만, 그렇지 못한 경우도 발생할 수 있다.

산재취약계층인 고령자·여성·비정규직·외국인 근로자 등은 도시권과 비도시권간에 분포에 있어 많은 차이를 보이고 있는 것도 우리나라의 현실이다. 따라서 이들에 대한 적실성 있는 보호를 지방자치단체 차원에서 시행하기 위해서는 지방자치단체는 산재취약계층의 보호라는 측면에서의 전문성과 산업안전보건에 있어서의 고도의 기술성을 모두 겸비하여야 할 것이다.

그러나 우리나라의 현실은 지방자치단체에게 이러한 전문성과 기술성이 겸비되어있는지 자체가 의문이다. 특히 중앙정부의 결정사항을 그대로 이행하는 수준에서 발전해온 우리나라 지방자치단체의 현실을 고려해보면, 이러한 고도의 기술성과 전문성을 자체 확보하기 까지 상

당한 시간이 소요될 것이다. 하지만, 지속적으로 증가하고 있는 산재 취약계층의 재해율과 현행 입법상태의 미비점을 고려한다면, 산업안전 보건사무의 지방이양은 자제되어야 할 것이라고 판단된다. 더욱이 산재취약계층의 산업안전보건 기준이 전국성·통일성을 필요로 하는 분야라는 점에서 더욱 그렇다.

### 3. 소결 - 입법정책적 제언

산업안전보건분야는 고도의 전문성과 기술성이 요구되며, 신규위험의 적용에 대한 탄력성과 신속성이 동시에 요구되는 분야이다. 아울러 산업안전보건분야는 국가적 차원의 재정적 지원을 필요로 하는 분야이어서 이양사무를 중심으로 지방자치단체 차원에서의 대응을 위한 입법적 조치가 필요할 것으로 판단된다.

특히 산업안전보건분야는 전국 공통의 기준적용이 필요한 분야인 만큼, 지방자치단체 간의 기준의 상이성에서 오는 형평성 논란을 방지하기 위한 입법적 조치가 마련되어야 할 것이다. 예컨대, 유해화학물질관리제도 등은 고도의 전문성을 필요로 하는바, 안전기준의 통일성 확보가 필수적으로 요구된다. 그래서 유해화학물질관리에 관한 표준지침 또는 표준조례 등의 제정을 통하여 산업안전보건 기준의 전국적 통일성과 관련 입법간의 체계정당성을 확보할 수 있는 방안이 고려되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

아울러 기존에 국가적 차원에서 이루어지던 방호장치 제조사업 및 산업안전보건교육 등에 대한 지원을 지방자치단체 차원에서 이루어질 수 있도록 관련 법령의 정비도 수반되어야 한다. 특히, 산업재해보험기금의 지방자치단체차원에서의 이용 또는 지방자치단체 차원에서 기금마련을 할 수 있도록 근거를 마련하거나 새로운 국고지원규정의 신설이 필요할 것이다. 또한 현행법상 고용노동부장관의 산업안전보건교육의 위탁권한에 대한 이양 또는 재배분을 필요로 한다.

그리고 산업용 기계·기구에 대한 안전인증 및 관련 허가제도로 인해 사업자에게 과도한 부담을 주는 중복규제의 가능성을 입법적으로 해소할 수 있는 규제체계의 개선이 선행되어야 한다. 앞서 본 바와 같이 사고위험이 높은 기계·기구의 의무안전인증은 지방사무로 이관하면서 위험성에서 훨씬 경한 자율안전 확인은 국가사무로 남겨져 있는 경우에는 사업자에게 불편부당한 절차적 부담을 가중시킬 수밖에 없다. 따라서 이러한 규제부담을 최소화할 수 있는 입법적 개선이 병행되어야 할 것이다.

## 제 5 장 결 론

국제적 현상이라 할 수 있는 인구구조와 고용구조의 변화는 경제·산업현장에서 수많은 변화를 요구한다. 또한 이러한 세계적 흐름 가운데 지속적으로 증가하고 있는 사회적 약자계층에 대한 보호 역시 필연적으로 현대사회복지국가가 부담하여야 한다. 이러한 일련의 경향성은 산업안전보건영역에서도 예외는 아니다.

모든 근로자의 건강과 안전에 관한 보호는 국가와 사업주가 공히 부담하여야 할 의무로써 국가는 근로자의 기본권보호를 위하여 사용자는 근로자에 대한 안전배려를 위하여 수행되고 있다. 즉, 근로자의 건강보호와 안전의 문제는 비록 사적 법률관계가 전제되고 있는 근로계약영역이지만 더 이상 사적관계로 볼 수 없는 특수성이 있다. 이러한 측면에서의 해당분야의 국가의 관여와 사업주의 구속은 큰 의미를 가진다.

그럼에도 불구하고 현재 산업현장에서 발생하는 각종의 산업재해와 질병은 좀처럼 줄어들지 않고 있다. 특히, 우리나라의 경우 사업장규모가 작을수록, 그리고 성별, 연령별, 인종, 고용형태 별로 각각 상이한 산업재해를 기록하고 있다. 즉, 여성 근로자, 고령 근로자, 외국인 근로자, 비정규직 근로자에게서 높은 산업재해율을 보이고 있다는 점이다. 그리고 이들 근로자의 취업형태를 보면, 많은 경우가 중소기업 사업장에 취업하고 있고 또한 비정규직 근로형태가 많은 것이 특징이다. 그렇다면 이들 근로자는 산재취약지구라 칭할 수 있는 중소기업 사업장에서의 근로, 비정규직 근로 등 여러 가지 상황이 복합적으로 작용하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 이들 근로자의 산재비율이 높아질 수밖에 없는 원인이 되고 있다. 이에 따라 여성·고령·외국인·비정규직 근로자는 우리나라의 대표적인 산재취약계층이 된 상태이다.

산재취약계층은 앞서 제기했던 산업현장의 국제화흐름과 무관하지 않다. 즉 산재취약계층으로 분류되는 근로자들은 향후에도 지속적으로 증가할 수밖에 없다는 것이다. 바로 이러한 점이 이들에 대한 보호의 필요성과 강화를 요구하는 이유이다.

현재 근로자의 건강보호와 안전관리를 내용으로 하는 현행 「산업안전보건법」과 관련 규칙 등은 대부분 이들에 대한 보호규정을 별도로 마련하고 있지 않다. 즉 현행법령은 사업주에 의해 고용되어 있는 근로자(「근로기준법」상의 근로자)를 그 적용대상으로 하기 때문에 별도의 규정을 따로 둘 필요성이 없었을 것이다. 물론 이러한 입법상태는 현행법령이 제정당시부터 인구구조 및 고용구조의 변화를 예상하지 못했기 때문에 발생하는 현안이라고 할 수 있다.

하지만, 산재취약계층에 대한 보호는 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제가 되었다. 그리고 이들의 보호는 단지 근로계약관계에서만 이루어지는 것이 아닌 공법적 법률관계를 내용으로 하는 「산업안전보건법」과 관련 규칙들에서 비롯되어야 한다. 왜냐하면 이러한 보호입법이야 말고 국가와 사업주를 강하게 구속할 수 있기 때문이다. 이러한 인식에 근거하여 본 연구에서는 다음과 같은 대안을 제시한다.

우선 산재취약계층에 대한 보호는 크게 정책적 고려사항과 입법적 고려사항으로 구분하여 이행되어야 할 것이다. 정책적 고려사항은 산재취약계층별로 가지고 있는 각기 상이한 특수성의 고려를 의미한다. 일반적으로 여성은 모성보호라는 측면에서, 고령자는 신체적·정신적 기능의 저하라는 측면에서 외국인은 언어·문화적 인지 등에서 각각 남성, 청년층, 내국인 근로자와 상이한 특수성을 갖는다. 이러한 특성을 고려하지 아니한 근로자의 건강보호와 안전관리는 적어도 산재취약계층의 보호에는 별다른 영향을 미치지 못할 것은 자명하다. 따라서 산재취약계층의 특수성이 반영된 새로운 산업안전보건법령 체계의 구축이 필요하다. 하지만 관련 법령에서 이들의 특수성을 모두 반영하는



기준을 설정하는 것은 입법기술적으로 불가능할 것으로 보인다. 다만, 법령차원에서 이들에 대한 국가와 사업주의 특별한 배려의무를 명시함으로써 산재취약계층에 대한 국가의 보호입법 및 사업주의 특별한 배려를 도모하게 하는 법적 의무를 부과할 수는 있을 것이다. 그리고 이러한 점을 보완하기 위해 「산업안전보건기준에 관한 규칙」, 「유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙」, 「기술상의 지침 및 작업환경의 표준(고시)·예규·훈령」 등에서 산재취약계층의 특수성을 반영한 세부 기준을 마련하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 이와 더불어 산재취약계층의 보호와 관련된 모니터링을 지속적으로 이행하여 이들에게 적실성 있는 보호정책을 마련하는 것이 필히 이루어져야 할 것이다.

다음으로 입법적 개선사항을 고려해 본다면, 우선 현행 「산업안전보건법」의 적용대상을 확대할 필요가 있다. 앞서 밝힌바와 같이 현행법은 「근로기준법」상의 근로자개념을 기초로 적용범위를 확대하고 있기 때문에 여기에 속하기 어려운 비정규직인 근로자로서 여성·고령자·외국인근로자가 관련 법령의 보호범위 밖에 놓일 수 있다. 따라서 현행법은 「근로기준법」의 개념범주보다 확대된 근로자를 포섭할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것이다. 이래야만 입법자와 사업주의 산재취약계층에 대한 적극적 보호의 기반을 입법적으로 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

다음으로 산재취약계층의 산업안전보건영역에의 참여권확대로 자발적인 보호방안을 강구할 수 있는 입법대안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이는 현행법 상 산업안전보건 협의를 위한 노사협의체 구성에 산재취약근로자를 의도적으로 포함시킴으로써 달성될 수 있으리라 생각된다. 따라서 현행법령 중 노사협의체의 구성에 관한 조항에 산재취약계층을 고용하고 있는 사업장의 경우 이들 대표자를 반드시 참여시키도록 강제하여 자발적 보호의 기반을 입법적으로 형성하도록 하는 것이 바람직 할 것이다.

끝으로 2010년 지방분권촉진위원회에서 결정한 산업안전보건사무의 일부 지방이양결정이 과연 산재취약계층의 보호에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 생각해보지 않을 수 없다. 우리나라에서 그간 지방분권의 일환으로 여러 차례에 걸쳐 중앙부처의 소관사무를 지방으로 이양한 사례가 있다. 그 동안 산업안전보건사무의 지방이양은 거론조차 되지 않다가 2010년에야 비로소 지방이양결정을 하게 되었다. 작은 정부 또는 지방자치체도의 실질화를 위한 목적으로 행하여진 지방이양작업은 나름의 의의를 부인할 수 없다. 하지만 그 본질은 지방사무에의 적절성, 지방자치단체의 특수성이 반영되어야 할 사안에 대한 이양일 것이다. 하지만 산업안전보건사무는 국내·외적 동향의 일원화와 전국적 통일성을 필요로 하는 사무라고 판단된다. 게다가 현행법령이 산재취약계층의 보호에 미흡한 현실을 감안한다면 이러한 이양결정은 산재취약계층의 보호의 맹점을 그대로 노정하게 되리라는 판단을 쉽게 할 수 있다. 따라서 2010년 지방분권촉진위원회의 결정을 존중하더라도 산재취약계층의 보호방안에 대하여 선제적 입법대응이 필요하며, 현행 법상 지방자치단체의 사무범위(업무위탁 및 기금사용의 문제)와의 조정이 입법적으로 해결되어야 할 것이다.

이상에서와 같이 산재취약계층에 대한 보호입법은 여러 가지 난맥에 처해 있는 것이 사실이다. 하지만 지속적인 증가추세에 있는 산재취약계층의 보호는 더 이상 방기할 수 없는 사안이 되었고 이에 대한 적극적 입법대응이 절실한 시점이 되었다. 그리고 이는 변모하는 경제영역에서의 정책과 저출산·고령화라는 인구구조의 변화가 종합적으로 고려되어 현실에 대응하는 또 하나의 방편으로 활용될 수 있다는 점에서 더욱 긍정적이라 할 수 있겠다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### (1) 단행본

- 강희원, 「노동법의 기초이론」, 동림사, 2004
- 고용노동부, 2010년 산업재해 발생현황, 2011
- 고용노동부, 2010년 고용노동백서, 고용노동부, 2010
- 곽윤직, 채권각론, 박영사, 1996
- 권영성, 「헌법학원론」, 법문사, 2008
- 계희열, 「헌법학(중)」, 박영사, 2008
- 김철수, 「헌법학개론」, 박영사, 2005
- 김형배, 채권총론, 박영사, 1993
- 노동부, 노동행정사, 2006
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2008
- 이준일, 「헌법학강의」, 홍문사, 2005
- 장영수, 헌법학, 홍문사, 2009정종섭, 「헌법학원론」, 박영사, 2006
- 지방분권촉진위원회, 지방분권백서, 2010
- 한수웅, 「헌법학」, 법문사, 2011
- 허 영, 「한국헌법론」, 박영사, 2008
- 홍성방, 「헌법학」, 현암사, 2005

## (2) 연구문헌

- 강성규, 산업재해 정체원인 분석 및 대책연구, 산업안전보건연구원, 2010
- 권순식, 특수형태근로종사자의 산재발생실태 및 전략적 예방대책, 안전보건 연구동향 제8호, 산업안전보건연구원, 2008,
- 김수근 외, 「산업안전보건법체계 선진화방안에 관한 연구」, 산업안전보건연구원, 2008,
- 김숙영, “여성근로자의 근골격계질환”, 「안전보건 연구동향」 제5권 제8호, 산업안전보건연구원, 2011
- 김유성, 사용자의 안전배려의무(上), 사법행정 제33권 제5호, 한국사법행정학회, 1992,
- 이관형, 외국인 근로자의 안전보건 실태와 보호방안연구, 산업안전보건연구원, 2010
- 이경숙 외, “미국산업안전보건의 역사와 관련 규제에 대한 고찰”, 한국지역사회생활과학회 춘계학술대회 자료집, 한국지역사회생활과학회, 2005
- 이경용, 산재취약계층에 대한 실태분석, 산업안전보건연구원, 2006
- 박두용, 산업안전보건 행정조직 및 집행체제의 선진화 방안, 산업안전보건연구원, 2010
- 박두용, “산업안전보건기능의 지방이양 결정조치, 과연 문제는 없는가? (I)”, 「안전보건 연구동향」제4권제5호, 산업안전보건연구원, 2010,
- 박두용, “산업안전보건기능의 지방이양 결정조치, 과연 문제는 없는가? (II)”, 「안전보건 연구동향」제4권 제6호, 산업안전보건연구원, 2010
- 방승주, “국가의 기본권보호의무와 그 이행여부에 대한 헌법재판소의 통제(상, 하)”, 「고시연구」, 고시연구사, 2004.8/9,

- 방승주, “사법질서에 있어서 국가의 기본권보호의무”, 『공법학연구』 제7권 제5호, 한국비교공법학회, 200
- 박세일, “산업재해문제에 대한 법경제학적 접근”, 『노동법의 제문제』 김치선박사화갑기념논문집, 1983,
- 박종희, 산업안전보건집행의 효율성 강화를 위한 개선방안 연구, 산업안전보건연구원, 2006
- 성재민, KLI 비정규직 노동통계, 한국노동연구원, 2011
- 송세욱, “여성근로자 보호를 위한 접근방법”, 『안전보건 연구동향』 5월호, 산업안전보건연구원, 2009,
- 이경숙 외, “미국산업안전보건의 역사와 관련 규제에 대한 고찰”, 한국지역사회생활과학회 춘계학술대회 자료집, 한국지역사회생활과학회, 2005
- 이복임, “사업장 근로자 모성보호실태”, 『안전보건 연구동향』 제5권 제8호, 산업안전보건연구원, 2011
- 이종영/김종천, “식품영양표시제도-식품소비자보호와 식품사업자의 영업의 자유간의 법익형량에 관한 원칙” 『중앙법학』 제8집제1호 (중앙법학회, 2006),
- 임 준, 국가안전관리 전략 수립을 위한 직업안전 연구, 산업안전보건연구원, 2007
- 전광석, “노동의 권리의 실현구조: 헌법의 변천과 이론의 형성 및 전개”, 『한국에서의 기본권이론의 형성과 발전』, 허영박사 화갑기념논문집, 박영사, 1997
- 정완순, 산업고용구조의 변화에 따른 산업안전보건법 체계 및 규율방법 연구, 산업안전보건연구원, 2005,

참 고 문 헌

- 정완순 외, 고령취업자의 안전보건실태 및 건강권 보호방안, 산업안전보건연구원, 2004
- 정태호, “기본권보호의무” 「인권과 정의」 제252호, 대한변호사협회지, 1997/8
- 정태호, “기본권보호의무”, 「현대공법학의 재조명」 김남진 교수 정년 기념논문집, 고려대학교 법학연구소, 1997
- 정진주, 비정규직 여성근로자 건강증진방안 연구, 한국여성개발원, 2005
- 정진주, “여성근로자의 직무스트레스와 감정노동”, 「안전보건 연구동향」 제5권 제8호, 산업안전보건연구원, 2011
- 정혜선, 여성근로자의 취업현황과 생애주기별 건강문제 및 개선방안, 안전보건 연구동향 8월호, 산업안전보건연구회
- 조 택, “산업안전보건규제의 접근방법에 관한 연구”, 한국행정논집 제18집 제4호, 한국정부학회, 2006
- 조흠학 외, 「법제사적 의미에서 산업안전보건법의 역할과 지위에 관한 연구」, 산업안전보건연구원, 2010.
- 조흠학, 산업안전보건법의 확대적용에 관한 연구, 한국노총 중앙연구원, 2006
- 주창업, 주요 선진국의 산재예방 조직 및 운영에 대한 비교연구, 한국산업안전공단, 2007
- 진재구, 특별지방행정기관과 지방자치단체간의 중복기능 조정방안, (임주영 편저, 공공부문 혁신을 위한 연구(Ⅲ))한국조세연구원, 1998
- 표명환, “헌법의 객관성과 국가의 기본권보호의무”, 「공법학연구」 제11권 제4호, 한국비교공법학회, 2009

- 한국산업안전학회, 산업안전보건 중장기 발전방안, 2005
- 한인상, 유럽연합과 독일의 외국인근로자보호, 노동법논총 제19집, 한국비교노동법학회, 2010
- 황종철, 「산업안전보건의 기본원칙」, ILO 발간 Fundamental Principles of Occupational Health and Safety 번역자료집, 2010.
- 홍윤철, “여성근로자에 영향을 미치는 화학물질 관리방안 연구”, 「안전보건 연구동향」 제13호, 산업안전보건연구원, 2008

## 2. 외국문헌

- C.-W. Canaris, Grundrechte und Privatrecht, AcP 184, 1984
- C.-W. Canaris,, Grundrechte und Privatrecht, Berlin, 1999
- Franz Ruland, Recht auf Arbeit-Recht auf Arbeitslosenunterstützung, inÖ Festschrift für Wolfgang Martens, 1987,
- G. Robbers, Sicherheit als Menschenrecht: Aspekte der Geschichte, Begründung und Wirkung einer Grundrechtsfunktion, Baden-Baden, 1987
- G. F. Schuppert(Schuppert, Funktionell-rechtliche Grenzen der Verfassungssinterpre tation, 1980
- J. Dietlein, Die Lehre von den grund rechtlichen Schutzpflichten, Berlin, 1992
- J. Dietlein, Das Untermaßverbot, Bestandsaufnahme und Entwicklung schancen einer neuen Rechtsfigur, in: ZG 1995
- J. Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, 1983,

참 고 문 헌

- J. Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und staatliche Schutzpflicht, in : ders., / Kirchhof(Hrsg.), HdbStR Bd. V, 1992,
- Klebe, Thomas; Ratayczak, Jürgen; Heilmann Micha; Spoo, Sibylle, Betriebsverfassungsgesetz - Basiskommentar mit Wahlordnung, 11. Auflage, Bund-verlag, Frankfurt am main. 2003
- K. O. Klein, Das Untermaßverbot- Über die Justiziabilität grund rechtlicher Schutzpflichtenerfüllung, (JuS, 2006/11)
- M. Möstl, Probleme der verfassungsprozessualen Geltend machung gesetzgeberischer Schutzpflichten, DÖV, 1998  
NJW 1996,
- L. Michael, Die Argumentationsstrukturen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit- Zur Dogmatik des Über- und Untermaßverbotes und der Gleichheitssätze, in: JuS 2001
- OHSA, 2003-2008 strategic Management Plan, Washington DC : Occupational Safety & Health Administration(<http://www.osha.gov/StratPlanPublic/strategicmanagementplan-final.html>)
- Pieper, Ralf; Vorath, Bernd-Jügen, Handbuch Arbeitsschutz, Sicherheit und Gesundheitsschutz im Betrieb, 2., überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bund-Verlag., 2005
- Simons, Rolf, Staatliche Gewerbeaufsicht und gewerbliche Berufsgenossenschaften, HAAG + HERCHEN Verlag, 1984,
- Walters, David, Working Safety in Small Enterprises in Europe, ETUC(European Trade Union Confederation), 2002