

# 사내하도급과 산업안전\*

박찬임\*\*

우리는 일 년에도 몇 번씩 산업재해로 인한 사망기사를 신문에서 접하게 된다. 그 사고 중 다수는 다음과 같은 유사한 특징을 갖는 것을 볼 수 있다고 한다(박두용 외, 2013). 첫째, 인명의 사상이 발생한 중대재해였지만, 사고 형태로 보면 자체는 충분히 예방할 수 있는 전형적인 후진적인 산재사고인 점이다. 둘째, 사고가 주로 발생한 사업장은 대기업의 사내하도급 형식의 사업장이고, 그 피해자 또한 하청근로자라는 점이다. 셋째, 그럼에도 불구하고 원청의 책임을 묻기에는 현행 법 체계상으로는 구조적인 한계가 있다는 점이다.

이러한 상황 속에서 최근 발생하는 중대재해 원인이 어떤 기술적인 요인이 아니라 원청에서 위험한 일을 사내하도급으로 넘기고 안전에 대해서 상대적으로 소홀하게 되는 것, 즉 사내하도급 자체가 문제라는 시각이 나타났다. 또한 현재의 법제도로는 사내하도급 업체로의 유해·위험 작업의 집중과 그로 인한 산재발생을 막기 어렵다는 분석 또한 같이 나타났다. 이러한 시각은 이전의 산재원인에 대한 분석과는 상당히 다르다. 이전에 우리 사회에서 산업재해 원인에 대한 분석은 ‘추락’, ‘협착’ 등과 같은 직접적이고 기술적인 재해원인에 국한되었거나, 소규모사업장에서의 재해가 높아 영세성에서 기인한다는 정도로만 분석되는 경향이 있었다. 그러나 사내하도급 자체가 산재의 원인이라는 시각은 사내하도급 업체에 집중되는 산재발생에 대해서 기술적인 측면보다는 대기업의 횡포, 즉 ‘위험의 전가’로 해석하기 시작한 것이다.

이러한 상황이 더욱 문제가 되는 이유는 현재 사내하도급이 지속적으로 가파르게 증가하고 있기 때문이다. 사내하도급은 과거 초기에는 주로 조선소 등에서 널리 활용되었지만 그 후 철강·자동차·전자 등 제조업의 직접생산부문으로 확대되었고, 현재는 간접생산부문이라고 할 수 있는 청소관련업·식당·물류 등 용역서비스 및 대형할인마트, 사무

\* 이 글은 박찬임 외(2015), 『사내하도급과 산업안전 - 제조업을 중심으로』(발간 예정) 원고의 일부를 정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(chamim@kli.re.kr).

직종, IT 산업의 사무 및 전문직종 등 전 업종에 걸쳐서 광범위하게 분포하고 있다. 은수미는 노동부의 2010년도 내부자료를 분석하여 제조업 내 원청 대비 사내하청 근로자 비율은 조선 122%, 철강 71%, 화학 25%, 기계 18%, 자동차 17%, 전기전자 14%임을 밝히고 있다. 최근 조선업에서 사내하청 비율이 급증하고 있는데, 이 경향은 다른 산업에서도 유사하게 나타나고 있는 것으로 관측된다.

사내하도급 업체가 산업안전에 관해서 구조적으로 취약하다는 점은 이미 알려진 사실이다. 박종식은 이를 아래의 몇 가지 점으로 설명하고 있다. 첫째, 사내하도급 구조 자체가 산재원인으로 작동할 수 있다. 하도급업체는 설비투자 능력이 부재한데 게다가 수시로 공기단축 압력을 받기 때문에 안전한 작업환경을 조성하기 어렵다. 또한 사내하도급 근로자들은 열악한 근무환경과 잦은 이직으로 근속이 짧기 때문에 작업장에 대한 적응도가 상대적으로 낮을 수 있다. 이 두 요인은 곧 재해위험의 증가로 나타날 수 있다. 둘째, 사내하도급 업체 직원에 대한 관리의 공백과 위험의 전가 가능성으로 인해서 재해율이 높아진다. 사내하도급 업체 및 근로자들은 원청의 안전보건 교육과 산업안전보건위원회 활동에서는 배제된 채, 작업장 내에서 원청 근로자들이 꺼리는 위험하고 기피하는 업무를 담당하고 있다. 또한 하도급 내에서 물량팀 등 중층화가 일어나면서, 원·하도급 및 하도급 업체 간 소통의 어려움은 커진다. 이러한 요인들은 곧 재해의 위험을 높인다. 셋째, 사내하도급 업체 근로자가 산재를 당했을 경우 중대재해와 같은 예외적인 경우가 아니라면 산재신청을 하기가 쉽지 않은데, 그 이유는 산재처리가 사내하도급 업체는 물론 사내하도급 근로자에게도 일종의 낙인 효과를 낳기 때문이다. 더욱이 사내하도급 근로자가 직업병을 인정받기는 어렵다. 넷째, 사내하도급업체는 전체 공정의 일부분을 맡고 있기 때문에, 전체 업무과정을 조망하면서 그 속에서 재해를 예방하기 위해서 일의 흐름이나 순서를 조정하는 역할을 하기 어려울 뿐만 아니라, 하도급업체 소속 근로자들은 원도급업체 소속 근로자에 비해서 자신이 하는 일의 위험성에 대해서 정확한 정보를 알기 어려운 경우가 많다.

상황은 이러하지만, 사내하도급업체에서 산재가 발생할 경우 원도급업체의 책임범위는 매우 제한적인 것이 사실이다. 사내하도급 업체에 집중되어 있는 유해위험요인에 대하여 관리책임을 배분하거나 관리 및 책임소재를 명확히 하도록 하는 정책적 방안을 강구해야 할 필요성이 크다.

사내하도급 근로자의 중대재해 발생을 줄이기 위해서는 다음과 같은 내용들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 산업안전보건법의 적용대상을 사업주와 근로계약을 체결한 자 이외의 자로 확대하는 것이 필요하다. 즉 현재의 적용대상인 원청과 고용관계를 맺고 있는 근로자뿐만 아니라, 고용관계에 있지 않지만 자신의 사업장에 관여한 사람으로 확대하여 보호대상을

넓힐 필요가 있다. 이는 제조업뿐만 아니라 같은 공간을 중심으로 여러 업체의 하도급 근로자가 근로하고 있는 대형마트 등의 여러 고용형태의 근로자를 보호하기에도 적합할 것이다. 즉 사회보험과 같은 기본적인 보장과 안전에 대한 것은 ‘근로자’라는 제한을 두기보다는 좀 더 넓은 범위에서 보호하는 것이 필요하다는 것이다. 이 경우 대대적 입법이 필요 없이 기존 법제의 해석과 운영을 통해 규율할 수 있는 장점이 있다.

만일 이러한 포괄적인 입법형태가 어려울 경우, 현행 도급인의 의무 규정을 강화하는 법개정을 고려하여야 한다. 도급인의 보호를 위한 산업안전보건법의 조항 중 제29조<sup>1)</sup>에서 정한 보호대상과 보호범위를 현실성 있게 확대하고, 이에 대한 적절한 행정집행과 해석론 전개가 필요하다.

둘째, 원청 사업주에 대한 책임을 강화하여야 한다. 한국은 과거에는 산업안전관련 책임이 사업주에게 있었다. 그러나 현재는 안전사고가 발생하면, 먼저 해당 사업장의 안전 담당 관리자를 형사처벌하고, 이를 관리·감독하는 자로서 법인 사업주의 책임을 평가하여 형사책임 여부를 판단한다. 그 결과 어떤 대형사고가 발생한다 할지라도 사업주가 처벌을 받는 경우는 최근 거의 없다. 그러나 전형배에 따르면, 사업 운영에 따른 위험을 창출하고 이를 통하여 수익을 얻는 주체는 법인 사업주라는 점, 그리고 실질적으로 위험을 관리하는 방식과 수준을 결정할 수 있는 권한을 갖는 자도 법인 사업주라는 점을 고려하면, 형사정책적으로 안전사고에 대한 책임은 1차적으로 법인 사업주에게 귀속하는 것이 타당하다고 한다. 노동안전에 관한 의무와 규정의 위반으로 인하여 근로자의 사망 또는 상해가 발생하였다는 사실은 단순히 한두 사람의 우발적 실수나 의무 위반이 아니라, 사업의 조직과 구조 자체에 어떤 흠결이 존재하고 있다는 것을 의미한다. 그러므로 그 사업을 조직하고 지배하고 있는 자는 그것에 대한 책임을 져야 하는 것이다. 그러므로 법인의 형사책임을 적극적으로 인정하고 법인에게 벌금 외에 다양한 형벌을 부과하는 제도를 도입할 필요가 있다. 자연인이 타인의 신체나 생명을 침해한 경우에는 징역이라는 자유형이 부과되는 것처럼, 법인이 타인의 신체나 생명을 침해한 경우에도 벌금 외에 자유형을 부과할 필요가 있다.

셋째, 안전보건위원회의 실질화·정보제공 및 사내하도급업체에 대한 안전보건교육을

---

1) 모두 10개의 항으로 구성되어 있는 제29조는 먼저 제8항과 제9항은 도급인 사업주의 일반적인 의무를 규정하고 있고, 제5항은 유해·위험 작업 도급인의 의무를 규정하고 있으며 더불어 제6항이 추가적인 의무를 규정한다. 제1항, 제3항, 제4항은 일부 도급·전문분야의 도급인에 대하여 규정하고 있으며 아울러 제6조도 이에 대하여 규정하고 있다. 제2항은 일부 도급·전문분야의 도급인의 산업 재해예방조치 내용을 구체화하고 있고 그 중 일부에 대해서는 제10항이 구체화하고 있다. 끝으로 제7항은 수급인과 수급인의 근로자가 도급인의 조치를 이행하여야 할 의무를 규정한다(제29조에 관한 상세는 전형배(2014), 「도급과 근로자의 안전」, 『노동법논총』 제31집, 한국비교노동법학회, p.389 이하 참조. 이 글의 해당 부분도 위 논문의 내용을 일부 인용한 것이다).

강화하여야 한다. 현재 산업안전보건법 제29조의2를 보면 안전보건 노사협의체를 두어야 하는 기준을 공사금액 120억 원 이상인 건설업 또는 150억 원 이상의 토목공사업으로 한정하고 있다(시행령 제26조의2). 안전 문제는 공사금액이 큰 건설업에만 해당되는 것이 아님은 물론이다. 하청의 자본이 열악하여 안전시설을 설치하는 등의 조치를 취할 능력이 부족한 경우에 원청이 하도급 강제하여야 할 것이다. 사업의 종류 및 규모에 상관없이 모든 하청작업에서 원하청 노사가 함께 참여하는 확대안전보건위원회를 구성하도록 하고, 그에 소요되는 비용은 원청이 부담하도록 해야 할 것이다.

또한 안전보건을 위한 정보제공과 사전 안전계획의 설정이 필요하다. 산업안전보건법에는 원청사업주는 그가 사용하는 근로자, 그의 수급인 및 그의 수급인이 사용하는 근로자와 함께 정기적으로 또는 수시로 작업장에 대한 안전보건점검을 하여야 한다(산업법 제29조 제4항)라는 규정이 있다. 그러나 여기에서 하청근로자들이 작업에 투입될 때 사전에 의무적으로 안전보건점검을 해야 한다는 규정은 없다. 이에 박제성은 유해물질을 취급하는 사업장에서 작업의 일부를 하청하는 경우에는 작업이 개시되기 전에 공동조사를 실시하고 위험예방을 공조하도록 이를 규정하는 것이 필요하다고 주장한다.

넷째, 최근 작업중지권이라는 용어로 많이 소개되는 권한을 근로감독관에게 주는 것에 대해서 고려해 보아야 한다. 영국이나 프랑스와 같은 국가는 근로감독관이 근로자를 위험에서 격리시키기 위하여 여러 권한을 행사할 수 있는데 여기에는 작업중지권이 포함된다. 우리나라의 경우 노동부장관이 작업중지권을 명할 근거는 갖고 있지만,<sup>2)</sup> 이 권한이 현장에 있는 근로감독관에게 있지는 않다. 근로감독관에게 작업중지권을 행사할 수 있도록 하는 것에 대해서 고려해 보아야 할 것이다. 산업안전보건법이 제 역할을 하기 위해서는 2015년 1월 현재 391명에 불과한 산업안전보건 담당 근로감독관의 수를 대폭 늘리고 상당한 권한을 위임하는 것에 대해서 전향적으로 생각해 보아야 할 것이다. **KL**

2) 고용노동부장관은 산업재해가 발생할 급박한 위험이 있을 때 또는 안전조치명령이 지켜지지 아니하거나 위험 상태가 해제 또는 개선되지 아니하였다고 판단될 때에는 해당 기계, 설비와 관련된 작업의 전부 또는 일부를 중지할 것을 명할 수 있다(제51조 제7항).