산업안전보건법 개관

고용노동부 중부지방고용노동청 성남지청장 / **정 진 우**

산업안전보건법의 제정 배경

산업안전보건에 관한 사항은 1953. 5. 10 제정된 「근로기준법」(이하, 「근기법」이라 한다) 제6장에서 10개 조문으로 처음 법제화되었고, 이를 근거로 대통령령인 「근로보건관리규칙(1961.9.11 제정)」 및 「근로안전관리 규칙(1962.5.7 제정)」이 제정되었다.

그러나 급격한 경제발전으로 인해 새로운 기계·설비가 개발·사용되고 유해화학물질의 사용량이 증가함에 따라 산업재해의 다발·대형화 및 새로운 직업병 발생 등의 문제가 야기되었다. 이러한 환경변화에 대응하여 종합적·체계적으로 재해를 예방하기 위해서는 산업안전보건에 관한 개별 법률의 제정이 필요하다는 인식이 확산되고, 재해예방기술의 개발·보급 및 지원, 전문단체의 육성 등 재해예방활동을 적극적·효과적으로 추진하기 위해서도 독립법률의 제정이 시급하다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 1981년 12월 31일에 「산업안전보건법」(이하, 「산안법」이라 한다.)이 「근기법」 제6장이 분리되는 형태로 의원입법(민정당 김집 의원 외 35인 발의)으로 제정되었다.

「산안법」 제정 이유는, 그 당시 「근기법」이 직접적인 고용관계만을 규정하고 있어 제조·유통 단계에서의 안전성 확보가 불가능하고 하청·항만 하역 등 특수고용관계 하에서 재해예방책임 한계가 불명확하며, 당시 「근기법」에는 산업안전보건에 관한 사항이 10개 조항에 불과하여 「근기법」 체제로는 산업재해를 근원적으로 예방하는데 한계가 있다는 점이 제시되었다. 그리고 「근기법」은

제반 근로조건의 최저기준의 설정 및 확보에 있는 것이므로 산업재해의 급속한 증가에 적응이 곤란하고 적극적이며 종합적인 산재예방대책을 추진하는데 불충분하다고 생각된 점 또한 「산안법」의 제정 필요성으로 언급되었다.[1] 제정 당시에는 근로자의 안전과 보건에 관하여 「근기법」 제6장에 여러 규정을 두면서, 이와 별도로 「산안법」을 제정하여 함께 시행하였다. 그리하여 안전과 보건에 관하여는 「근기법」과 「산안법」의 이중적 규율체제가 존재하였으나, 1990년 「근기법」과 「산안법」의 개정에 의하여 근기법에 '제6장 안전과 보건'이 남겨지고, 동법 제76조에서 "근로자의 안전과 보건에 관하여는 「산안법」에서 정하는 바에 따른다."라고 규정함으로써 「산안법」의 단일체제가 확립되었다. 이와 같은 법 개정에 의하여 「산안법」은 「근기법」으로부터 독립한 법으로서 근기법의 '부속법 또는 자매법'이라고 할 수 있게 되었다.

산업안전보건법의 특징

1. 근로기준법과의 유기적 연계

「산안법」은 근로조건의 기준을 정함으로써 근로자의 기본적 생활을 보장, 향상시키는 것 등을 목적(「근기법」 제1조)으로 최저기준을 정하고 있는(「근기법」 제3조) 「근기법」과 동일하게 사용자에 대하여 행정기관의 지도감독, 형벌을 토대로 최저기준을 준수하기 위한 감독(단속)법이다. 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건의 유지·증진을 목적(「산안법」 제1조)으로 사업주에 대하여 산업재해 예방을 위한 기준을 지키며, 해당 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공하고, 근로조건을 개선하여 적절한 작업환경을 조성함으로써 건강장해를 예방함과 동시에 근로자의 생명을 지키고 안전과 보건을 유지·증진시키는 의무를 부과하고 있다(「산안법」 제5조). 이 안전과 보건의 유지·증진의 내용은 당연히 기본적인 생활을 보장·향상시키는 것이어야 하고 근로자와 사용자가 동등한 지위에서 결정되어야 한다(「근기법」 제1조, 제4조).

근로자의 안전과 보건은 「산안법」에서 주로 규율하고 있지만 「근기법」상의 근로시간과 휴식 등의 규정도 근로자의 안전보건과 밀접한 관련이 있다. 따라서 근로자의 안전보건권의 실현을 위해서는 「산안법」의 기준과 「근기법」의 기준의 공조체제가 필요하다.

그러나 「산안법」에는 「근기법」과 달리 최저기준뿐만 아니라 최저기준을 초과한 '작업환경의 쾌적'을 추구하는 기준 또는 적극적으로 근로자의 건강을 증진하고자 하는 기준 등 사용자의 폭넓고 유연한 행동을 촉구하는 규정이 포함되어 있다. 이를 위해 「산안법」은 기술상의 지침 또는 작업환경의 표준을 정하여 지도·권고하거나(제27조 제1항) 노력의무(제5조 제2항)를 두고 있는 등 다양한 이행방법을

규정하고 있다. 또한 중소기업 등의 사용자에 대한 보조·지원 등을 규정하고 있는 점도 「근기법」에서는 볼 수 없는 「산안법」의 특징이라고 할 수 있다.

2. 전문기술성

산업현장에서 사용되는 각종 기계·설비 및 유해물질 등에 의한 유해위험요소를 제거하기 위해서는 전문기술성이 필수적이다. 따라서 산업안전보건법령에도 전문기술적 사항들이 많이 포함되어 있으며, 특히 고용노동부령인 「산업안전보건기준에 관한 규칙」에서 전문기술적 내용들을 많이 규율되어 있다. 따라서 산업안전보건에는 다양한 공학(기계, 전기, 화학, 건축토목공학 등), 이학(화학, 생물학 등), 의학, 행동과학 등 다양한 학문적 지식이 배경지식으로 필요하다.

3. 복잡·방대성

사업장 안전보건에 관한 법령은 산업현장의 다종다양한 유해위험요인에 대한 전문적·기술적인 조치를 사전적이고 구체적으로 규정하여야 하기 때문에 복잡하고 방대한 점을 주요한 특징으로 한다. 이 점은 외국의 산업안전보건법령에서도 공통적으로 발견되는 현상이다. 그 결과 우리나라 산업안전보건법령 역시 「산안법」 그 자체와 이에 부속된 시행령·시행규칙, 산업안전보건기준에 관한 규칙[2], 유해·위험작업의 취업제한에 관한 규칙, 고시 등을 모두 포함하면 해당되는 조항이 수천 조에 달할 정도로 그 양이 매우 많다는 특징을 가지고 있다.

4. 의무주체의 다양성

「산안법」 상의 의무주체는 다음과 같이 크게 3가지로 분류된다. ① 근로자를 사용하여 사업을 행하는 사업주, ② 사업주에 사용되는 근로자, ③ 사업주 및 근로자 외에 근로자의 안전과 보건의 확보 및 쾌적한 직장환경의 조성에 관계있는 자가 그것이다.

이 중 「산안법」의 의무를 부담하는 중심적 존재는 근로자를 사용하여 사업을 행하는 '사업주'이다. 즉 「산안법」에서는 사용종속관계에 주목하여 '사업주'에게 자기의 사업을 위하여 사용하는 근로자에 대한 안전보건 확보의무를 부과하는 것을 목적으로 '사업주'를 그 중심적인 의무주체로 하고 있다. 따라서 「산안법」의 대부분의 조문은 "사업주는…… 하여야 한다."는 형식을 취하고 있다.

「산안법」에서 「근기법」과 달리 사업주라는 용어를 사용하는 이유는 사업경영의 이익의 귀속주체를 「산안법」의 의무주체로 함으로써 산업안전보건상의 책임소재를 명확히 하기 위해서이다. 이 사업주라 함은 법인기업이면 법인 자체로서 법인의 대표자를 의미하지 않으며, 개인기업의 경우에는 경영자 개인을 가리킨다. 「근기법」에서의 '사용자'는 "사업주 또는 사업 경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에

대하여 사업주를 위하여 행위하는 자를 말한다."라고 되어 있기 때문에 법인 그 자체는 물론 사장, 부장, 과장 모두가 포함될 수 있다. 그러나 이렇게 되면 본래의 책임자이어야 할 사업주의 책임이 불명확하게 되는 경우도 있을 것이다. 의무주체가 기업 내부에서의 그 이행의 실질적인 '의무의 위임'과 '권한의 부여' 상황 여하에 따라 상대적으로 흔들리게 되고, 경우에 따라서는 기업관리조직의 말단에 위치하는 계장도 사용자에 해당하는 경우도 있을 수 있다. 이에 반해 「산안법」에서는 주된 의무주체를 사업주로 함으로써 사업경영과 근로자의 안전보건 확보가 일체적으로 전개되어야 한다는 것을 법률상 명확히 하였다.

한편 산업안전보건상의 목적을 완전하게 달성하기 위해서는 위험한 기계, 유해한 물질이 유통되는 것을 근원적으로 억제하는 것이 가장 효과적이다. 이를 위해서는 이와 같은 기계, 물질이 제조되거나 판매되는 것 등을 금지할 필요가 있다. 「산안법」 제5조 제2항에 의하면, "기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자, 원재료를 제조·수입하는 자, 건설물을 설계·건설하는 자는 설계·제조·수입 또는 건설을 할 때 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 기준을 지켜야 하고, 그 물건을 사용함으로 인하여 발생하는 산업재해를 방지하도록 노력하여야 한다." 사업주에게 부과하고 있는 의무를 보다 실효성 있게 하고 산업노동현장에서 발생하는 여러 가지 종류의 산업재해를 확실하고 효과적으로 방지하기 위하여, 「산안법」에서는 가장 적당한 자에게 가장 적절한 조치를 강구하도록 사업주 이외의 자를 광범한 범위에 걸쳐 다면적으로 의무주체로 설정하고 있는 것이다. 사업주뿐만 아니라 산업재해의 예방에 관계가 있는 자를 폭넓게 규제하고 있는 점 역시 「산안법」이 「근기법」 등 다른 노동관계법과 다른 점이라 할 수 있다.[3] 현재 사업주 이외의 자로서 산재예방의 의무주체로 설정되어 있는 자를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

동일한 장소에서 행하여지는 사업의 일부를 타인에게 도급하는 자(제29조 제1항 내지 제3항), 건설공사 등의 사업을 타인에게 도급하는 자(제29조 제6항), 건설업, 선박건조·수리업 등의 사업을 타인에게 도급하는 자와 이를 자체사업으로 하는 자(제30조), 유해하거나 위험한 작업을 필요로 하거나 동력으로 작동하는 기계·기구 등을 양도·대여하는 자(제33조 제1항), 기계·기구·설비 및 건축물 등을 타인에게 대여하거나 대여 받는 자(제33조 제2항), 안전인증대상 기계·기구 등을 제조·수입하는 자(제34조 제1항), 자율안전확인대상 기계·기구 등을 제조·수입하는 자(제35조 제1항·제2항), 황린성냥 등 특히 해롭다고 인정되는 물질을 제조 등 하는 자(제37조 제1항), 디클로로벤지딘 등 허가기준에 해당하는 물질을 제조하는 자(제38조 제1항), 일정 규모 이상의 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하는 자(제38조의2 제1항), 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제(製劑)[4]를 양도 등 하는 자(제41조 제1항·제4항), 화학물질을 함유한 제제를 용기 또는 포장하여 양도 등 하는 자(제41조 제2항), 건강진단 등을 하는

과정에서 업무상 비밀을 알게 된 자(제63조) 등이 그것이다. 그리고 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」에 의해서도 파견근로자와 고용관계에 있지 않은 사용사업주에게 「산안법」 상의 의무가 부과되어 있다(제35조).

그러나 직장에서 근로자의 안전과 건강을 확보하기 위해서는 사업주와 산업재해의 예방에 관계가 있는 자만의 노력으로는 완전하지 않다. 예를 들면, 고소작업 때에 추락을 방지하기 위하여 사업주가 근로자에 대해 안전대를 착용하도록 지시하더라도 근로가 그것에 협력하여 안전대를 착용하지 않으면 추락재해를 완전히 방지하는 것은 불가능하다. 따라서 「산안법」 은 직장에서의 근로자의 안전과 건강을 확보하기 위하여 근로자에 대해서도 규제조항을 두고 있다. 근로자에게 의무를 부과하는 점 역시 「근기법」 등 다른 노동관계법에서는 찾아볼 수 없는 「산안법」 만의 고유한 특징이라고 할 수 있다.

5. 강행성

산업현장에서 산업재해를 예방하기 위해서는 임의적 규정을 두어 계몽하는 것만으로는 그 실효성을 담보하기 어렵다. 따라서 산업안전보건법령은 당사자의 의사에 관계없이 의무적으로 적용되는 강행성을 강하게 가지고 있다. 이 강행성은 다른 노동관계법에서도 공통적으로 보이는 특징이지만, 노동관계법 중에서도 「산안법」 이 강행성의 성격을 보이는 측면이 가장 많이 보이고 있다.

산업안전보건법의 체계

산업안전보건법령은 1개 법률, 1개 시행령, 3개 시행규칙으로 구성되어 있다. 「산업안전보건」은 산업재해예방을 위한 기본적인 제도, 사업주·근로자 및 정부의 의무 등을 규율하고 있다. 「산업안전보건법 시행령」은 법령의 적용범위·종류 등 법에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항에 대해 규정하고 있다. 「산업안전보건법 시행규칙」은 중대재해의 유형(시행규칙 제2조 제1항) 등 법 및 시행령이 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하고 있다. 이 외에 법령에서 위임한 산업안전보건기준 등 전문기술적 내용에 관한 사항을 규율하기 위해 고용노동부령으로 「산업안전보건기준에 관한 규칙」, 「유해위험작업의 취업 제한에 관한 규칙」이 제정되어 있다.

이상과 같은 산업안전보건법령 외에 본 법령의 원활한 시행을 위해 고시 및 각종 기술상의 지침, 작업환경의 표준 등이 다종다양하게 마련되어 있다.

산업안전보건법의 목적

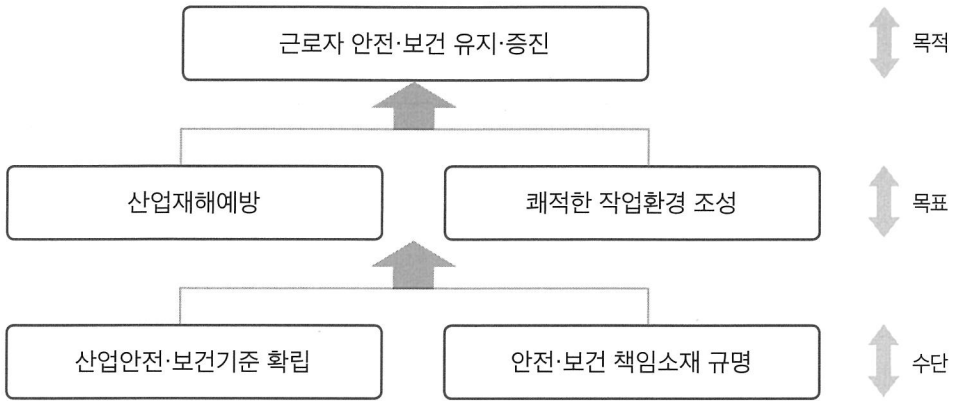
「산안법」은 산업안전보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다(법 제1조).

사업장에서 일하는 데 있어서는, 근로자에게 위험, 건강장해를 초래하는 요소가 존재한다. 예를 들면, 작업시설·설비, 기계·기구 등의 생산설비, 원재료 등에 불비(不備), 결함이 있고, 유해위험한 것인 경우에는 근로자가 작업을 할 때 산업재해(직업성 질병 포함)를 입고 이환될 가능성이 있다. 마찬가지로, 근로자가 작업을 하는 데 있어 안전하지 않은 작업방법·행동을 한 경우에 그것이 원인이 되어 산업재해가 발생하는 경우도 있다. 나아가, 복수의 근로자가 각각 별개 작업을 하고 있는 경우에, 근로자의 작업 간 연락조정이 적절하게 이루어지지 않아 산업재해가 발생하는 경우도 있다.

이를 위해, 산업재해를 방지하고 근로자의 안전과 건강을 확보하기 위해서는 위험 및 건강장해 방지 등의 안전보건에 관한 기준을 확립하는 것은 물론, 안전보건관리체제 등의 책임체제를 명확히 하는 것이 중요하다.

한편, 「산안법」은 소극적으로 산업재해를 방지하는 것과 함께, 적극적으로 「쾌적한 작업환경의 조성」을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있다. 쾌적한 작업환경 조성은 다른 말로 말하면, 인간다운 노동, 괜찮은 노동(Decent work)이라 할 수 있다. 결국 「산안법」은 소극적으로 산업재해 방지에 머무는 것이 아니라, 근로자가 쾌적한 환경에서 일함으로써 근로자의 안전과 건강을 보다 증진할 수 있는 조건을 적극적으로 조성하는 것을 목적으로 한다고 말할 수 있다.

그리고 본 법에서 정하고 있는 안전보건에 관한 최저기준은 근로기준법에서의 근로조건의 최저기준의 일부를 이룬다.



산업안전보건법의 적용범위

「산안법」은 모든 사업 또는 사업장에 적용되는 것이 원칙이지만, 유해위험의 정도, 사업의 종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 법의 전부 또는 일부를 적용하지 않을 수 있다(법 제3조제1항, 시행령 제2조의2제1항 및 시행령 별표 1).

사업의 분류는 「통계법」에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따른다(시행령 제2조의2제2항). 사업 또는 사업장에 대하여 「산안법」을 적용할 때에는 시행령 별표 1의 법 일부 적용대상 사업 또는 사업장인지 여부를 확인할 필요가 있다.

한편, 「산안법」은 일반 사업장뿐만 아니라 국가·지방자치단체 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업에도 적용된다(법 제3조제2항). 따라서 공사·공단뿐만 아니라 중앙·지방공무원, 군인, 교사 등에 대해서도 「산안법」이 적용된다는 점에 유의할 필요가 있다.

[별표 1] <개정 2013.8.6>

법의 일부를 적용하지 아니하는 사업 및 규정(제2조의2제1항 관련)

대상 사업	적용 제외 규정
1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. 「광산보안법」 적용 사업(광업 중 광물의 채광·채굴·선광 또는 제련 등의 공정으로 한정하며, 제조공정은 제외한다) 나. 「원자력안전법」 적용 사업(발전업 중 원자력 발전설비를 이용하여 전기를 생산하는 사업장으로 한정한다) 다. 「항공법」 적용 사업(항공기, 우주선 및 부품 제조업과 창고 및 운송관련 서비스업, 여행사 및 기타 여행보조 서비스업 중 항공 관련 사업은 각각 제외한다) 라. 「선박안전법」 적용 사업(선박 및 보트 건조업은 제외한다)	법 제13조, 제14조, 제15조, 제15조의2, 제15조의3, 제16조의2, 제18조, 제19조, 제3장, 제23조, 제26조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제28조, 제29조제1항부터 제7항까지, 제29조제9항, 제29조의2, 제30조, 제31조(보건에 관한 사항은 제외한다), 제31조의2, 제34조의5, 제36조의4, 제39조, 제39조의2
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. 소프트웨어 개발 및 공급업 나. 컴퓨터 프로그래밍, 시스템 통합 및 관리업 다. 정보서비스업 라. 금융 및 보험업 마. 전문서비스업 바. 건축기술, 엔지니어링 및 기타 과학기술 서비스업 사. 기타 전문, 과학 및 기술 서비스업 (사진 처리업은 제외한다) 아. 사업지원 서비스업 자. 사회복지 서비스업	법 제31조(같은 조 제3항에 따른 특별교육은 제외한다)
3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 상시 근로자 50명 미만을 사용하는 사업장 가. 농업 나. 어업 다. 환경 정화 및 복원업 라. 도매 및 소매업 마. 숙박 및 음식점업 바. 영화, 비디오물, 방송프로그램 제작 및 배급업 사. 녹음시설운영업 아. 방송업 자. 부동산업(부동산 관리업은 제외한다) 및 임대업 차. 연구개발업 카. 보건업(병원은 제외한다) 타. 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업 파. 협회 및 단체 하. 기타 개인 서비스업(세탁업은 제외한다)	

4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업 가. 공공행정, 국방 및 사회보장 행정 나. 교육 서비스업 다. 국제 및 외국기관	법 제2장, 제3장, 제29조제1항부터 제7항까지, 제29조제9항, 제31조, 제31조의2, 제32조, 제32조의2, 제32조의3
5. 사무직에 종사하는 근로자만을 사용하는 사업장 (사업장이 분리된 경우로서 사무직에 종사하는 근로자만을 사용하는 사업장을 포함한다)	
6. 상시 근로자 5명 미만을 사용하는 사업장	법 제2장, 제3장, 제31조(같은 조 제3항에 따른 특별교육은 제외한다), 제31조의2, 제32조, 제32조의2, 제32조의3, 제49조, 제50조, 제51조의2

비고: 제1호부터 제6호까지의 사업에 둘 이상 해당하는 사업의 경우에는 각각의 호에 따라 적용이 제외되는 규정은 모두 적용하지 아니한다.

정부의 책무

※ 법 제4조(정부의 책무)

① 정부는 제1조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 성실히 이행할 책무를 진다.

1.산업안전보건정책의 수립·집행·조정 및 통제

2.사업장에 대한 재해 예방 지원 및 지도

3.유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 방호장치(防護裝置)·보호구(保護具) 등의 안전성 평가 및 개선

4.유해하거나 위험한 기계·기구·설비 및 물질 등에 대한 안전·보건조치 기준 작성 및 지도·감독

5.사업의 자율적인 안전보건 경영체제 확립을 위한 지원

6.안전보건의식을 북돋우기 위한 홍보·교육 및 무재해운동 등 안전문화 추진

7.안전보건을 위한 기술의 연구·개발 및 시설의 설치·운영

8.산업재해에 관한 조사 및 통계의 유지·관리

9.안전보건 관련 단체 등에 대한 지원 및 지도·감독

10. 그 밖에 근로자의 안전 및 건강의 보호·증진

산업재해로 인한 피해는 인적·물적 손실에만 그치는 것이 아니라 많은 경제·사회적 문제를 야기하는 요인이 될 수 있다. 그리고 근로자의 안전과 건강을 확보하기 위해서는 정부의 정책적·재정적·기술적 조치 등을 통한 산업안전보건 기반이 조성되고 확충될 필요가 있다. 이에 따라 「산안법」은 제4조 제1항에서

정부에 대해서도 산업재해 예방과 관련된 기본적인 책무를 규정하고 있다. 또한 관련 조항에서 정부에 대하여 건강관리수첩 발급(제44조 제1항), 산재예방사업 보조·지원에 대한 관리·감독(제62조 제1항) 등의 각종 의무를 구체적으로 규정하고 있다.

고용노동부 장관은 「산안법」 제4조 제1항에 각 호에 따른 정부의 책무 중 제2호, 제5호부터 제8호까지 및 제10호의 사항에 관한 업무는 안전보건공단, 비영리법인 또는 관계전문기관에 위탁할 수 있다.

참고문헌 및 주석

1) 제11대 국회 제108회 제20차 보건사회위원회 회의록(1981년 12월 9일) 11쪽 참조.

2) '산업안전보건기준에 관한 규칙'은 종전 '산업안전기준에 관한 규칙'과 '산업보건기준에 관한 규칙'이 2011.7.6. 전부개정(통합)되어 제정된 규칙이다.

3) 「근기법」에서 사용자 외의 자에게 의무를 부과하고 있는 것은 제9조의 '중간착취의 배제' 단 하나의 조문으로서 중간착취에 관계하는 모든 자에게 부작위의무를 부과하고 있다["누구든지 법률에 따르지 아니하고는 영리로 다른 사람의 취업에 개입하거나 중간인으로서 이익을 취득하지 못한다."(밑줄은 필자)].

4) 제제(製劑)란 어떤 물질의 유용성을 이용할 수 있도록 물리적으로 가공된 물질을 말하고, 이용이 끝나 그 유용성을 상실한 것은 이것에 포함되지 않는다.