

국내 하도급의 근로자 보호방안에 관한 연구

김 병 석*

*충주대학교 안전공학과

Subcontractors Protection Scheme for Harmful Works in Korea

Byung suk Kim*

*Department of safety Engineering, Chungju National University

ABSTRACT

It compared subcontractor with contractor that are wages, the labor hour and labor condition of the work environment back are inferior relative. The subcontractor which basically the contract workers evade the dangerous process or the difficult work, the dirty work back what is called 3D the case which does to keep a business is many. so With life it will be threatened consequent health directly. The possibility where the subcontractor will be exposed to danger work came to be high.

Consequently it prevents the subcontract which danger work is insensitive from this research and immediacy of the subcontract workers who is weak hygiene circumstance complement the plan it will be able to secure the immediacy safety&health subcontract workers, substantially to prepare in the hazard subcontract proprietor.

Thus, this paper aims at presenting countermeasures to substantially secure safety and health of subcontractors by preventing ill-advised subcontracting of harmful and hazardous operations and imposing partial occupational safety and health responsibility to employers to enhance safety and health environment of subcontractors.

Keywords : Subcontractor, Safety&Health, 3D

1. 서 론

모기업이 생산량 변동에 탄력적으로 대처하고 조절하기 위한 수단으로 하도급 근로자를 활용한다는 점에서 모기업의 근로자보다 하도급 근로자의 노동의 유연성은 더욱 심화되고 있다. 하도급업체는 모기업이나 비하청 중소기업에 비해 저숙련, 저학력 근로자 등 질적으로 열세에 있는 근로자가 주를 이루고 있어 상대적으로 저임금의 노동력을 동원할 수 있고 생산비용을 낮추는 좋은 수단이기도 하다.

따라서 상대적으로 기술 숙련도가 낮아도 수행할 수 있는 단순 반복적인 작업이나 노동집약적 공정, 또는 위험도가 높거나 기피대상이 되는 작업에 대해 집중적으로 하도급화를 진행하고 있어 이러한 작업배치

전환을 통해 직영근로자를 회유하여 작업장내 노동통제력 회복을 위한 좋은 수단으로 활용되고 있다.

이처럼 모기업과 하도급 사이에 노동력 구성이 달라지고 동일 사업장에서 유사한 작업과정에 종사함에도 불구하고 소속에 따라 임금이 다르게 지불되며 노동환경에도 차이가 있으므로 하도급업체와 모기업간의 전반적인 구조적 이질성이 존재하고 있다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 볼 때, 하도급업체에 대한 안전보건은 모기업과는 다른 시각에서 접근할 필요가 있다.

일반적으로 하도급 근로자의 경우 도급 근로자에 비해 상대적으로 임금, 근로시간, 작업환경 등의 근로조건이 열악하며 근본적으로 도급 근로자들이 기피하는 유해, 위험공정이나 힘든 작업, 지저분한 작업 등 이른바 3D업무를 맡아하는 경우가 많다.

† 교신저자: 김병석, 서울 송파구 잠실2동 우성아파트 3동 1103호

Tel: 043-841-5335, E-mail: bskim48@cju.ac.kr

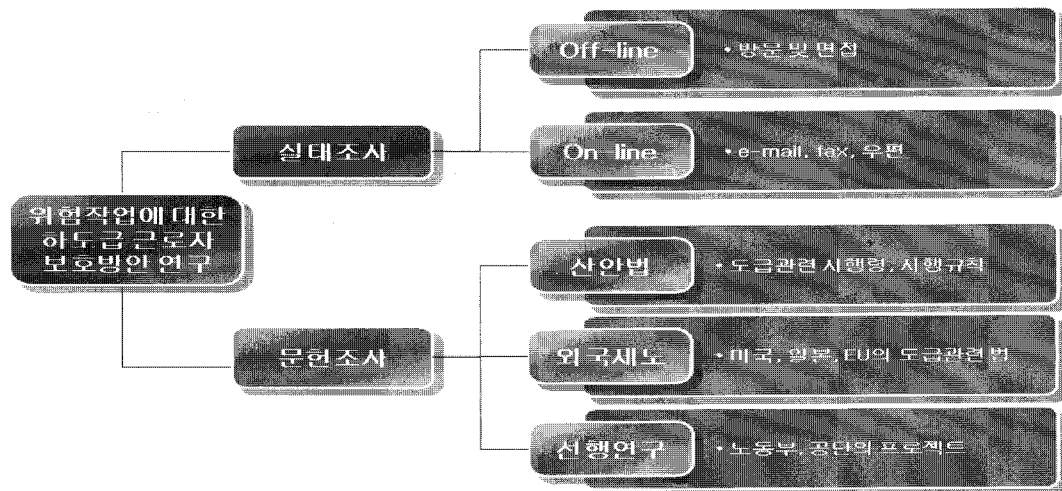
2008년 10월 접수; 2008년 11월 수정본 접수; 2008년 11월 게재확정

따라서 생명과 건강에 직접적으로 위협을 받을 수 있는 유해, 위험작업에 하도급 근로자들이 노출될 가능성이 높아졌다. 아울러 도급의 이유가 대기업의 경영상 목적으로 이루어지는 경우, 수급업체의 재정적, 기술적 능력부족으로 인하여 동 소속 근로자의 안전보건문제는 더욱 악화될 수밖에 없는 실정이다. 특히, 그 동안의 산업안전보건법 및 산재보상법 등 관련 법제도는 근로자의 대다수가 정규직일 것이라고 가정하고 만들어진 것으로서 다양한 형태로 나타나는 비정규직 근로자의 특성을 제대로 고려하거나 포괄하지 못하는 경우가 발생하고 있다.

이에 대해서 산업안전보건법의 제28조 “유해 작업 도급금지”와 제29조 “도급사업에 있어서의 안전보건조치”에 규정되어 제도가 시행되고 있지만, 도급작업의 유형이 산업의 전문화, 분업화 등으로 다양화되어 가고

있고, 도급의 사유도 산업의 전문화, 분업화 등에 따른 생산성 측면 이외에 경영측면에서 원가절감 등을 이유로 이루어지고 있다. 특히 정부의 규제완화정책에 의하여 정부의 지도, 감독기능이 약화되었고 회사의 안전보건관리조직의 기능도 축소 또는 상실되었다. 그래서 도급업체 소속의 비정규직 근로자들이 산업사고에 대한 위협에 보다 더 심각하게 노출되어 있음에도 불구하고 오히려 산업안전보건과 관련된 제도의 보호를 충분히 받고 있지 못한 실정이다.

따라서 이 연구에서는 유해·위험 작업의 무분별한 하도급을 방지하고 취약한 하도급업체 근로자의 안전·보건 여건 보완을 위해 도급 사업주에게 하도급업체 근로자에 대한 안전보건관리 의무의 일정 부분을 부과하는 등 하도급업체 근로자의 안전보건을 실질적으로 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이다.



[Fig. 1-1] Research method and contents

2. 연구방법 및 범위

유해·위험 작업의 무분별한 하도급을 방지하고 취약한 하도급업체 근로자의 안전·보건 여건 보완을 위해 도급 사업주에게 하도급업체 근로자에 대한 안전보건관리 의무의 일정 부분을 부과하는 등 하도급업체 근로자의 안전보건을 실질적으로 확보할 수 있는 방안을 마련하고자하며 구체적인 연구의 방법 및 내용은 아래와 같다.

유해 위험 작업의 무분별한 하도급을 방지하고 취약한 하도급업체 근로자의 안전 보건 여건보완을 위해 프레스 작업 등 유해·위험작업에 대한 하도급 실태 조사와 안전·보건 실태를 조사 하고, 하도급 근로자 보호와 관련한 외국제도 조사·분석을 통해 유해·위험작업 하도급 근로자 보호 방안을 마련하는 것을 연구하였다.

2.1 설문조사

- ▶ 설문지를 이용한 운영실태 조사로 시범적용 사업장에서 업종, 규모, 지역별로 선정하며, 약 2,000개 사업장 이상을 대상으로 하였다.
- ▶ 설문지는 선행연구를 참조하여 설문을 설계하고 예비설문 실시 후 확정함
- ▶ 설문방법은 우편, e-mail, Fax 등을 활용하였다.

2.2 사업장 관련자 및 전문가 의견 수렴

안전보건 관계자 및 참여 전문가들을 대상으로 기존의 유해 위험작업 하도급 사업장의 안전보건관리 상의 문제점과 현실적인 개선방안에 대한 의견 및 보완이 필

요하다고 생각되는 부분을 검토하여 조사함으로써 그 결과를 하도급 근로자 보호 방안에 반영하였다. 특히 이 연구에서는 의견조사 시, 선행연구에서 조사된 하도급관련 제도적 문제점과 기존 설문지에 미리 반영하여 사업장 및 참여 전문가들이 답변할 때 갖게 되는 부담을 줄임으로써 효과적인 의견수렴이 될 수 있도록 하였다.

3. 국내의 하도급 근로자 보호방안

산업안전보건법상의 모기업 사업주 의무를 보면 첫째, 모기업 사업주에게 안전보건 총괄책임자를 지정하

여 동일한 사업장내에서 근로자가 혼재하여 작업할 때 발생할 수 있는 산업재해 예방업무를 총괄(산안법 제18조)하였고 둘째, 도급작업 등 유해·위험한 작업에 대한 하도급시 노동부장관의 인가가 필요(산안법 제28조)하다. 셋째, 동일 장소에서 도급인의 근로자와 하도급업체 근로자가 혼재하여 작업을 하는 경우에는 사업주 간 협의체 구성·운영, 작업장의 순회점검, 수급인이 행하는 안전보건교육의 지도와 지원, 수급인 근로자에 대한 재해예방을 위해 15개 장소에 대한 예방조치 등(산안법 제 29조)이었다. 아래의 [Table. 2-1]은 도급사업주의 안전조치 의무를 나타낸다.

[Table. 2-1] Safety measures duty of contracting business owner

도급 사업주의 조치	세부조치 내용(시행규칙)
1. 안전보건에 관한 사업주 간 협의체 구성 및 운영 (산안법 시행규칙 29조)	① 도급인 및 그의 수급인인 사업주 전원으로 구성 ② 작업의 시작시간, 작업장간의 연락방법 및 재해발생 위험시의 대피방법 등을 협의 ③ 협의체는 매월 1회 이상 정기 회의 개최, 그 결과를 기록·보존
2. 작업장의 순회점검 등 안전·보건관리 (산안법 시행규칙 30조)	① 도급인 사업주는 작업장을 2일에 1회이상 순회점검 ② 합동안전보건점검(매2월 또는 3월에 1회)
3. 수급인의 안전·보건교육 지도와 지원 (산안법 시행규칙 30조)	① 수급인 사업주가 행하는 근로자의 안전보건교육에 필요한 장소 및 자료의 제공 등 필요한 조치
4. 기타 산업재해 예방을 위하여 노동부령이 정하는 사항	① 다음의 경우에 대비한 경보의 통일적 운영과 수급인인 사업주 및 근로 자에 대한 경보운영사항의 주지 · 발파작업을 하는 경우 · 화재나 토석붕괴 사고가 발생하는 경우 ② 작업환경측정
5. 건설공사 등의 도급시 의무	※ 안전하고 위생적인 직업수행 저해 우려가 있는 조건 금지 1. 설계도서 등에 의하여 산정된 공사기간의 단축 2. 공사비 절감을 위하여 위험성이 있는 공법을 사용하거나 정당한 사유없이 공법을 변경하는 경우 3. 노동부장관이 정하여 고시하는 건설공사표준안전시방서에 현저히 위배되는 사항

현재 산업안전보건법에서는 하도급 업체가 모기업 사업장 내부에 위치하고 있는지 여부에 따라 접근 방법을 달리 해오고 있다. 사외 하도급 업체의 경우 1차적인 근로자 보호 의무를 사용 사업주인 하도급 사업주에게 두고 있지만, 사업주의 영세·취약성으로 인해 정부에서는 지원 사업을 병행 추진해 왔다. 사내 하도급 업체의 경우 사외 하도급 업체와 동일하게 1차 보호 의무를 하도급 사업주에게 두고 있으며, 동시에 실질적인 지휘·통제를 하는 모기업 사업주에게도 책임을 부여해 왔다. 그간 산업안전보건법령 개정시 도급사업주의 안전보건조치에 대한 책임을 강화해 왔다. 특히,

도급사업주가 직접 재해예방조치를 하여야 하는 관리 장소 확대 및 도급사업의 합동안전보건 점검 실시자 및 점검주기를 업종 특성을 감안하여 정하는 등 꾸준히 산업안전보건법을 개정하여 왔다.

한편, 산업안전보건법 개정 등 제도적인 방안 외에 재해예방 사업을 통한 노력을 추진하여 왔다. 특히, 모기업에서 협력업체 근로자 보호를 적극적으로 추진토록 하기 위해 2004. 11월부터 『모기업-협력업체 재해예방 파트너십』 사업을 시행하고 있다. 사업의 목적은 상대적으로 경영여건이 취약한 협력업체에 대하여 모기업 주관 하에 협력업체 안전보건지원을 제도화하여 협력업

체에 대한 적극적인 산재예방효과를 추구하기 위함이다.

그리고 사업의 내용은 『안전보건관리체제 구축지원 사업』은 협약사업장인 모기업에서 협력업체를 체계적으로 지원하기 위한 안전보건관리체제를 자율적으로 구축·운영할 수 있도록 모기업, 협력업체 및 공단의 역할을 정하고 협약체결후 자발적으로 이행토록 지원하는 제도로서 모기업의 역할은 협력업체 안전보건관리체제의 구축·실행지원 및 효과를 분석한다.

또한, 협력업체의 역할은 모기업 지원 활동에의 동참 및 성실한 이행이며, 산업안전공단은 본 사업 가이드 제공 및 기술·교육·정보 등 컨설팅 등을 한다. 주관은 『안전보건관리체제 구축지원 사업』은 공단이 주관하며, 노동부에서는 행정지원, 우수사업장에 대한 포상 및 특전을 부여하였으며 협력업체에 대한 안전보건관리 지원 주체는 해당 모기업이다.

4. 하도급 근로자 안전보건 실태조사

4.1 원청(도급)업체 설문조사

(1) 하도급(하청)업체에 대한 안전보건관리규정 및 지침의 작성과 비치여부는 어떻게 하느냐에 대한 응답은 대부분 서로 통합하여 작성을 하고 있다가 74%로 가장 많이 나타났고, 하도급(하청)업체에서 별도로 작성한다가 16%로 나타났으며, 작성하지 않았다는 8%, 그밖에 잘 모름은 2%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-1] Drawing up and providing safety and health provisions and guidelines

작성하지 않았다.	8%
잘 모름	1%
하도급(하청)업체에서 별도로 작성	16%
서로 통합하여 작성	74%

(2) 하도급(하청)업체에 대한 유해물질 및 위험설비의 관리는 어디서 하는가에 대한 응답으로 도급(원청)업체에서 관리하는 것이 45%로 나타났고, 하도급(하청)업체에서 관리 43%로 나타났으며, 기타 12%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-2] Harmful substances and hazardous equipments management

하도급(하청)업체에서 관리	43%
도급(원청)업체에서 관리	45%
기타	12%

(3) 도급(원청)업체에서 제공하는 유해위험 기계기구에 대한 정기 및 자체검사는 어디서 하고 있는가에 대한 응답으로 도급(원청)업체에서 직접하는 경우가 84%로 가장 많았으며, 합동으로 하는 경우와 각자가 알아서 하는 경우, 하도급(하청)에서 직접 하는 경우에 대해 각각 10%, 4%, 2%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-3] Regular and independent testing of harmful and hazardous machines and equipments

도급(원청)업체	84%
합동	10%
각자가 검사	4%
하도급(하청)업체	2%

(4) 도급(원청)업체에서 바라본 하도급(하청)업체의 안전보건상 가장 큰 문제점에 대한 응답은 안전보건관리체제의 미비가 41%로 가장 높게 나타났으며, 기타가 20%로 나타났고, 안전보건관련비용 적게 책정되었다고 답한 경우가 15%로 나타났고, 안전보건교육 미실시가 12%, 안전보건조치의 미비 9%, 보호구 미지급이 3%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-4] The most intense problem in terms of safety and health of subcontracting businesses

안전보건관리 체제미비	41%
안전보건관련 비용 저책정	15%
기타	20%
안전보건교육 미실시	12%
안전보건조치 미비	9%
보호구 미지급	3%

(5) 하도급(하청)업체의 실태를 감안할 때, 법적의무사항으로 부여할 필요가 있는 항목에 대한 응답으로 안전보건교육이 35%로 나타났고, 안전관리자선임이 23%로 나타났으며, 시설물안전조치가 22%로 나타났고 그리고 건강진단 8%, 보호구지급 및 사고조사가 6%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-5] Items necessary to be included in legal responsibilities

안전관리자 선임	23%
안전보건교육	35%
시설물안전조치	29%
보호구 지급	6%
건강진단	8%
사고조사	6%

4.2 하도급 업체 설문조사

설문조사에 응답한 사업장에서 작업 시 사용하는 유해물질 및 위험설비 관리는 어떻게 하는가에 대한 응답으로 자체적으로 관리하는 경우가 50%로 나타났고, 도급(원청)업체에서 관리하는 경우가 40%로 나타났으며, 기타 10%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-6] Harmful substances and hazardous equipments management

도급(원청)업체에서 관리	40%
자체적 관리	50%
기타	10%

설문조사에 응답한 사업장 중 도급(원청)업체로부터 안전보건관리규정을 받는지 여부에 대한 응답으로 받지 못한다고 답한 경우가 38%로 나타났으며, 일부만 받다가 36%의 순으로 나타났고, 전체공정에 대해서 받는 경우가 23%로 나타났고 그리고 기타가 3%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-7] Reception of safety and health management provisions from contractor

일부만 받음	36%
받지 못함	38%
전체공정에 대해서 받음	23%
기타	3%

설문조사에 응답한 사업장중 산업안전보건법에서 하도급(하청)업체에 대한 근로자 보호를 위해서 규정을 알고 있는지 여부에 대한 응답으로 알고 있다고 응답은 44%이고, 잘 안다는 16%로 나타났으며, 이 밖에 형식적으로 안다가 31%로 나타났고, 모른다고 응답한 경우가 9%의 순으로 나타났다. 이는 비교적 규정에 대해 이해를 하고 있는 것으로 나타났다.

[Table. 4-8] Knowledge on the provisions of subcontractor protectio

알고 있다	44%
형식적으로 안다	31%
잘 안다	16%
모름	9%

산업안전보건법에서 유해·위험 화학물질 및 공정 시설설비 등에 대해서 노동부의 허가제도에 어느 정도 알고 있는지에 대한 응답으로 어느정도 안다가 37%로 나

타났고, 보통이 36%로 나타났으며, 대체로 모름 20%, 잘안다 7%의 순으로 나타났다.

[Table. 4-9] Knowledge on approval system of the Ministry of Labor

보통	36%
어느정도 안다	37%
대체로 모름	20%
잘 안다	7%

현재 산업안전보건법에서 유해위험 화학물질 제조공정에 대해서 허가를 받도록 되어 있는데 하도급(하청)업체 근로자 안전성 확보차원에서 유해위험 기계기구 등의 위험 작업에 대한 도급(원청)업체의 도움이 얼마나 필요한가의 생각을 묻는 질문에 대한 응답은 어느정도 필요함(47%), 필요함(25%), 매우 필요함(28%)으로 나타났으며 응답자 모두 도급(원청)업체의 도움이 필요한 것으로 나타났다.

[Table. 4-10] Need for help from contractors in hazardous operations

어느정도 필요함	47%
매우 필요함	28%
필요함	25%

4.3. 설문 조사 결과

1) 원청(도급)업체

(1) 원청업체와 하도급 업체에 대한 안전보건관리 규정 및 지침의 작성과 비치여부는 주로 통합하여 작성·관리하는 것으로 분석되었으며 그러나 약 16%정도 하청업체가 작성하는 것도 간과해서는 안 될 것으로 사료된다.

(2) 유해물질 및 위험설비의 관리는 원청이 45% 하도급 43%로 하도급업체와 원청이 관리 역할 담당을 정확히 판단하여 관리하여야 될 것으로 판단된다.

(3) 도급업체에서 제공하는 유해위험 기계·기구에 대한 정기 자체검사는 도급 주체로 하청의 협조로 합동 관리 하는 것이 좋을 것으로 사료된다.

(4) 하도급 업체의 안전보건상 큰 문제점으로 안전보건관리체제 미비, 안전관리 비용책정 미흡 등이 설문으로 조사된 것으로 판단되어 도급업체의 지원과 정부 지원이 절대적으로 필요하다고 판단된다.

(5) 하도급 업체의 법적 안전관리 지원차원에서 정부가 안전보건교육, 안전관리사임, 시설물 안전조치 등 원청업체와 하청업체의 역할분담을 하여 연구 지원하여야 될 것으로 사료된다.

2) 하청업체 설문조사 결과분석

(1) 사업장 유해물질 및 위험설비관리는 하청업체 자체와 도급업체가 각각 관리 하는 것으로 설문되었으나 하청업체 자체적으로 관리 할 수 없는 시스템과 원청 지원 시스템은 병행 할 수 있도록 연구되어야 할 것으로 판단된다.

(2) 안전보건관리 규정을 도급업체로부터 받아 사업장에 적용하는것 보다 안전관리규정작성 방법을 실질적으로 교육 받아 자체규정을 작성 관리하는것이 바람직하다고 판단된다.

(3) 산업안전보건법상 하도급 업체에 대한 근로자 보호 규정을 아는지 여부의 설문조사는 비교적 잘 이해한다고 하였으나 원청업체의 실질적 지원체계가 미흡하다고 사료된다.

(4) 산업안전보건법상 유해·위험 물질 및 공정 시설 설비 등에 대한 노동부 허가제도 인지여부는 대체적으로 안다고 분석되었으나 이 문제는 사업장에 중요한 문제이므로 정확히 알 수 있도록 법적 교육이 필요하다고 판단된다.

(5) 산업안전보건법상 하청업체 근로자가 안전성 확보차원에서 유해위험 화학물질 제조 공정에 대해서 허가를 받도록 되어있는 것에 대한 도급 업체 도움이 필요한 것으로 판단된다.

5. 결론

우리나라의 하도급업체 근로자 보호차원에서 산업안전보건법령의 지속적인 강화로 제도적 보호장치가 비교적 잘 갖추어져 있다. 그러나 이러한 보호장치를 잘 갖추어 왔지만 사업주의 이행여부를 확인하는 지도, 감독의 노력이 부족하였으며, 모기업 사업장 밖에 있는 사외 하도급업체에 대해서는 사내 하도급업체보다 모기업의 책임이 상대적으로 작아서 취약하다.

그리고 협의체의 구성을 형식적으로만 운영하는 것과 하청의 안전보건관리를 위한 제도의 강화방안으로 하도급 인가를 받아야 하는 하도급업체 대상을 확대하여 모기업의 하도급 시 인가 대상 사업장을 현행 동일 사업장내 하도급에서 외부 하도급까지 확대하여 무분별한 하도급 제한하고 외부 하도급 시 안전보건진단 등을 통해 하도급 예정업체의 작업환경 수준을 감안하여 도급 인가여부를 지방노동관에서 결정하도록 하여야 할 것이며, 또한 해발생시 하도급업체 사업주가 작성해야 하는 '산업재해의 원인조사 및 재발방지 대책 수립에 관한 사항'(신안법 제13조에 의한 안전보건관리책임자의

직무)에 대해 이행여부를 모기업 사업주가 확인토록 하고, 개선에 필요한 사항을 지원토록 의무를 신설한다면 보다 나은 관리를 할 수 있을 것이라 판단한다.

4. 참고 문헌

- [1] 공정거래위원회, "하도급거래 공정화에 관한 법률 적용대상 확대 방안연구", 2004
- [2] 노동과 건강연구회, "금속산업 하청 노동자의 산업 안전보건실태 및 정책대안", 1998. 10.[3] 노동부, "도급사업에 있어서의 안전 보건관리 업무, 2005. 7
- [4] 노동부, "중대재해 보고자료", 2002~2006
- [5] 노동부, "불법 파견형태의 사내하도급 문제해결", 2007. 7
- [6] 노동부, "비정규직 근로자 안전보건실태 및 보호방안", 2003. 10.
- [7] 전국민주노동조합총연맹, "사내하청노동자 실태조사 보고서", 2002. 5.
- [8] 중소기업연구원, "하도급거래 공정성 제고를 위한 법적 개선방안", 2005.
- [9] 한국산업안전공단, "도급업체 안전보건관리 지침", 2001. 10.
- [10] 한국산업안전공단, "모기업 협력업체 안전보건관리 체제 구축지원 매뉴얼, 2004. 10.
- [11] The Management of Health and Safety at Work Regulations 1999, 1999
- [12] Pascal Paoli, "Health and Safety trends: European-wide survey results 2000", e-OSHE World: Seeing the future Conference, 22-23 June 2000.
- [13] Council Directive 91/383/EEC, 1991.

저 자 소 개

김 병 석



건국대학교 학사 연세대학교, 동국대학교 석사 명지대학교 산업공학과에서 박사를 취득하였으며 현 국립충주대학교 안전공학과 교수, 대한안전경영과학회 부회장, 한국안재보상보험학회 부회장, 대한 안전관리 연구회 회장.

주소: 서울 송파구 잠실2동 우성아파트 3동 1103호