

## 화학물질관리법상 수급인에 관한 도급인의 관리·감독과 책임에 관한 연구

The Study on the Management, Supervision, and Liability  
of a Contractor for Work with a Subcontractor under the  
Chemicals Control Act

신 동 윤\*  
Sin, Dong-Yun

### 목 차

- I. 서 론
- II. 산업안전보건법상 안전·보건조치
- III. 유해화학물질에 관한 산업안전보건법상 도급인의 책임
- IV. 화학물질관리법상 수급인에 관한 도급인의  
관리·감독과 책임
- IV. 결론

### 국문초록

도급계약은 '일의 완성'을 목적으로 하기 때문에 원칙적으로 근로관계가 발생하지 않으며 그 과정에서 도급인이 별도의 책임을 부담하지 아니한다. 그럼에도 불구하고 화학물질관리법은 수급인에 관한 도급인의 관리·감독과 책임을 부과하고 있다. 즉, 2013년 5월 7일 개정된 화학물질관리법 제31조 제2항은

논문접수일 : 2014.11.14

심사완료일 : 2014.12.09

게재확정일 : 2014.12.11

\* 인디애나 주립대학 법학박사

수급인이 동법 위반행위에 따른 효과는 도급인에게 미치도록 규정하고 있고 제31조 제4항은 수급인에 관한 관리·감독의무를 도급인에게 부여하고 있다.

한편, 화학물질관리법상 도급인의 관리·감독과 책임은 산업안전보건법 제29조의 도급사업의 안전·보건조치보다 그 책임이 더 강화되고 확장되었다. 사실상, 산업안전보건법상 도급인의 안전·보건조치는 '대통령령이 정하는 사업'이어야 하고, 사업주의 근로자와 수급인의 근로자사이 '같은 장소'라는 요건과 '사업의 일부 또는 전문분야에 대한 공사의 전부 도급'이어야 한다. 현행법상 근로기준법 등은 근로계약을 근거로 사용자의 안전배려의무를 규정하고 있지 않기 때문에 산업안전보건법상 사업주의 안전·보건조치의무 규정은 그 근거를 찾기 어렵다. 다만, 사업주의 안전·보건조치의무는 법률관계를 근거로 특별한 사회적 접촉관계의 일종으로 발생하는 부수의무로써 신의칙에 따라 이행해야 한다는 견해가 있다. 그러나 도급계약이 '일의 완성'을 목적으로 이루어진다는 사실과 근로관계가 불분명한 가운데 사업주의 안전·보건조치의무가 수급인의 근로자에게 발생하는 것이 논리상 올바른지 의문이다.

상술한 바와 같이, 위 법률규정은 산업안전보건법상 도급인의 안전·보건조치와 관련하여 그 법적성격을 도출할 수 있다. 결론적으로, 「화학물질관리법」 제31조 제2항과 제4항에서 규정된 도급인의 수급인에 관한 관리·감독과 책임은 근로관계와 상관없이 부과되는 것으로 '도급인의 협력의무'로부터 발생하는 것으로 파악할 수 있다. 또한 도급인의 수급인에 관한 책임이 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무 위반을 근거로 파악된다면, 제31조 2항과 4항의 우선순위를 바꿀 필요가 있다.

주제어 : 유해화학물질, 도급인, 수급인, 수급인의 근로자, 도급인의 책임범위

## 1. 서론

2013년 6월 4일 개정되고 2015년 1월 1일 시행 될 「화학물질관리법」은 제31조 제2항 '유해화학물질 취급을 도급받은 수급인이 도급받은 업무와 관련하여

이 법을 위반한 경우 위반에 따른 효과는 도급인에게 미친다'고 규정하고 있다. 즉, 이 규정은 유해화학물질 취급의 관리 강화의 목적으로 도급인의 책임 범위를 명시적으로 확장한 것으로 보인다.<sup>1)</sup>

한편, 도급계약 경우, 업무상 지시·감독의 형태 등이 도급인과 하도급근로자 사이에 존재하지 않는다면, 근로관계의 성립이 인정되지 않는다고 법원은 판단해 왔다.<sup>2)</sup> 이로 인해, 도급인과 하도급근로자의 근로관계가 인정되지 않는 경우, 하도급 근로자는 열악한 근로조건이나 환경 등을 영세한 수급인에게 요구하지 못하거나 고용이 불안정하고 노동조합이 조직되어 있지 않음을 이유로 보호받지 못하고 있다.<sup>3)</sup> 이러한 폐단을 법제화한 것이 산업안전보건법 제 29조이며, 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 같은 장소에서 행하여지는 사업의 근로자와 수급인의 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때 안전·보건조치의무가 있음을 명시하고 있다.

여기서 의문점은 「화학물질관리법」 제31조 4항을 근거로, 도급인의 관리·감독 의무가 어떤 근거로 발생한 것인지 명확하지 않으며, 근로관계의 존부와 상관없이 도급계약 자체에서 발생한 것인지 의문이 발생한다. 이러한 의문점은 산업안전보건법 제29조가 규정한 요건과 결부되거나 비교 될 수 있다. 왜냐하면, 도급인의 안전·보건조치는 근로관계와 상관없이 요건이 성립되는 경우, 수급인의 근로자에게 의무를 부담하고 있기 때문이다.

따라서 본 논문은 우선 화학물질관리법상 수급인의 위반행위에 관한 도급인의 책임이 산업안전보건법상 유해화학물질에 관한 도급인의 안전·보건조치와 어떠한 관계를 가지고 있는지 파악하고자 한다. 그 다음으로 화학물질관리법 제31조 제4항의 도급인의 수급인에 관한 관리·감독과 제2항의 도급인의 수급인에 관한 책임과의 연계성을 검토하여 이로 인해 발생하는 도급인의 책임 범위를 어떻게 설정하고 있는지 알아보하고자 한다.

1) 화학물질안전원, "화학물질관리법 하위법령 제정 및 최신동향", 2014: 박진호, "화학물질관리법 전부개정안에 따른 경남의 대응방안", 경남정책 Brief, 경남발전연구원, 2013. 7. 3-5면.  
 2) 대판 2012.1.12, 2010다50601; 대판 2014.5.29 선고 2014도3542.  
 3) M이코노미, "산재 예방하려면 구조적인 부조리 개선이 우선," 2014. 6. 12.

## II. 산업안전보건법상 안전·보건조치

### 1. 서설

산업안전보건법은 1981년에 제정되어 산업안전·보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 근로자의 안전과 보건을 유지·증진함을 목적으로 하고 있다.<sup>4)</sup> 사업주 등의 의무에 관한 관리·감독은 고용노동부로 산업안전보건법 제4조는 정부의 책무로써 성실히 이행할 것을 명시하고 있다.<sup>5)</sup> 최근 국내에서 발생한 화학물질 누출사고는 근로자의 안전과 보건에 경각심을 심어주었고, 위해화학물질에 관한 지속적인 관리감독 및 처벌강화를 위해 법 개정으로까지 이르게 되었다.<sup>6)</sup>

예를 들어, 2013년 6월 4일 개정된 화학물질관리법은 도급업체의 과징금 규모와 수급인의 위반행위에 관하여 도급인이 책임지도록 명문화한 것이다.<sup>7)</sup> 이는 산업안전보건법 제29조의 도급사업의 안전·보건조치보다 그 책임이 더 강화되고 확장되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 산업안전보건법상 도급인의 안전·보건조치는 '대통령령이 정하는 사업'이어야 하고, 사업주의 근로자와 수급인의 근로자 간 '같은 장소'라는 요건과 '사업의 일부 또는 전문분야에 대한 공사의 전부 도급'이어야 한다. 하지만, 「화학물질관리법」 제31조 제4항과 제2항은 도급인의 관리·감독의무를 포함하여 수급인의 위반행위에 관한 도급인의 책임까지 규정하고 있다.

4) 산업안전보건법 제1조.

5) 산업안전보건법령 체계상, 근로감독은 고용노동부와 기술지원은 안전보건공단으로 산업안전보건 관련 민간기관과 연계를 이루고 있다. 산업안전보건 관련 민간기관은 안전·보건관리대행기관, 재해예방전문지도기관, 지정검사기관, 특수건강진단기관, 작업환경측정기관, 산업안전·위생지도사 등이다 (오상호·유성재, "산업현장의 위해·위험물질관리에 관한 법제연구-독일과 한국의 산업안전보건법제 비교·분석-", 법제분석지원 연구 12-25-②, 한국법제연구원, 2012. 9. 21, 24면.)

6) 연합뉴스, "또 불산누출..유해화학물질법 정비하자", 2013. 5. 3.

7) 뉴스핌, "원청업체 부담 줄인 유해화학물질관리법, 법사위 통과", 2013. 5. 6.

사실상, 근로기준법 등은 근로계약을 근거로 사용자의 안전배려의무를 규정하고 있지 않기 때문에<sup>8)</sup> 산업안전보건법상 사업주의 안전·보건조치의무 규정은 그 근거를 찾기 쉽지 않다. 다만, 사업주의 안전·보건조치의무는 법률관계를 근거로 특별한 사회적 접촉관계의 일종으로 발생하는 부수의무로써 신의칙에 따라 이행해야 한다는 견해가 있다.<sup>9)</sup> 그러나 도급계약이 ‘일의 완성’을 목적으로 이루어진다는 사실과 근로관계가 불분명한 가운데 사업주의 안전·보건조치의무가 수급인의 근로자에게 발생하는 것이 논리상 올바른지 의문이 발생한다. 다만, 산업안전보건법상 사업주의 안전·보건조치의무는 사업주와 수급인의 근로자사이의 근로관계가 불분명한 경우, 화학물질관리법처럼 ‘수급인의 관리·감독’을 근거로 함이 타당하다고 사료된다.<sup>10)</sup>

## 2. 적용 범위

산업안전보건법은 동법 제3조에서 그 적용범위를 규정하고 있는 바, ‘모든 사업 또는 사업장’을 그 대상으로 하고 있다. 다만, “유해·위험의 정도, 사업의

- 
- 8) 근로기준법은 제6장 제76조에서 “근로자의 안전과 보건은 산업안전보건법에 정하는 바에 따른다”라고만 규정하고 있다. 다만, 산업안전보건법이 넓은 의미에서의 근로기준법의 일부라고 보는 견해가 있으며 이 견해는 근로기준법 제17조 및 동법 시행령 제8조에 따라 근로조건의 안전과 보건에 관한 사항이 사실과 다를 경우 근로자는 근로기준법 제19조에 따라 손해배상 청구가 가능할 것으로 판단한다(정진우, “산업안전보건법상 알 권리에 관한 비교법적 연구”, 노동법학 제46호, 한국노동법학회, 2013. 6, 196-97면).
- 9) 노상현, “산업안전보건법상 사내하도급에 관한 사업주 책임”, 한국노동법학회, 노동법논집 제25집, 2012, 187-88면(상기 논문에서 사용자의 안전배려의무와 산업안전보건법상 안전조치의무를 동일범주로 보고 있다); 그러나 산업안전보건법의 안전조치의무는 일반적인 안전배려의무를 구체화한 것으로 산업안전보건법이 규정하는 안전보건 기준의 이상의 내용을 포함하는 견해가 있다(정진우, 앞의 논문(註 8), 198면)
- 10) 산업안전보건법상 사업주의 안전보건조치는 도급계약상 예외규정으로, 도급계약은 일의 완성을 목적으로 근로관계가 발생하지 않는 것이 원칙이다. 그러나 특별한 사회적 접촉관계는 법률관계를 근거로 사업주의 안전조치의무가 발생한다고 주장하는 바, 이는 도급계약을 근거로 특별한 사회적 접촉관계가 형성되고 안전조치의무가 발생한다고 말할 수 있다. 도급계약의 취지에 맞지 않는다고 사료된다. 산업안전보건법상 도급인의 수급인 근로자의 안전조치의무는 도급계약상 근로관계의 존부를 확인하기 어려워 책임의 소재를 명확히 하고자 함이다. 따라서 근로관계의 여부와 상관없이 법령에 의하여 사업주의 안전조치의무가 발생하는 것으로 그 근거를 ‘관리·감독’에서 찾는 것이 타당하다.

종류·규모 및 사업의 소재지 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있으며, 이 법과 이 법에 따른 명령은 국가·지방자치단체 및 공공기관의 운영에 관한 법률 제5조에 따른 공기업에 적용한다”고 규정하고 있다. 특히, 도급사업의 경우, 산업안전보건법 제29조는 대통령령(시행령 제23조)이 정하는 사업으로 수급인과 하수급인에게 고용된 근로자를 포함한 상시 근로자가 100명 이상인 사업 및 수급인과 하수급인의 공사금액을 포함한 해당 공사의 총 공사금액이 20억원 이상인 건설업과 50명이상인 선박 및 보트 건조업, 1차 금속 제조업 및 토사석 광업의 경우를 말한다.

### 3. 근로자의 권리와 의무

산업안전보건법상 근로자의 권리는 근로자 또는 근로자대표가 직접적으로 사용자에게 정보제공을 요구하거나 사용자가 근로자에게 정보를 제공하는 방식이 존재한다는 견해가 있다.<sup>11)</sup> 이것을 통칭하여 '알권리'라고 한다. 산업안전보건법 제2조는 근로자와 근로자대표에 관해 정의 규정을 두고 있으며 동법 제5조는 사업주 등의 의무와 동법 제6조는 근로자의 의무를 규정하고 있다. 동법 제5조는 사용자가 근로자에게 정보를 제공하는 방식을 취하고 있으며 근로자 또는 근로자대표가 직접 사용자에게 요청하는 규정은 산업안전보건법 제11조 제2항(법령요지의 게시 등)과 제43조 제6항(건강진단) 등이 있다.

### 4. 사업주의 의무

산업안전보건법 제2조 제3호는 “사업주란 근로자를 사용하여 사업을 하는 자를 말한다”고 규정하고 있다. 사업주의 일반적 의무는 산업안전보건법 제5조에서 규정하고 있으며 그 내용은 다음과 같다. 사업주는 ①산업재해 예방을 위하여 산업안전보건법과 동법에 따른 명령에 따라 그 기준을 지켜야 하며

11) 정진우, 앞의 논문(註 8), 202-03면.

②근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업 환경을 조성하고 근로조건을 개선할 것과 ③해당 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공해야 한다. 또한 ④기계·기구와 그 밖의 설비를 설계·제조 또는 수입하는 자, 원재료 등을 제조·수입하는 자, 그리고 건설물을 설계·건설하는 자는 산업안전보건법과 동법에 따른 명령으로 정하는 기준을 지켜야 하며, 그 물건을 사용함으로써 인하여 발생하는 산업재해를 방지하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

## 5. 유해화학물질에 관한 산업안전보건에 관한 기준

산업안전보건법은 유해위험물질에 관한 산업안전보건에 관한 기준을 규칙으로 정하고 있다.<sup>12)</sup> 이 기준은 산업안전보건법 제4장의 유해·위험예방조치의 구체적인 내용으로 볼 수 있으며, 동법의 목적에 따라 근로자의 안전과 보건을 위해 사업주가 준수해야 하는 사항이다. 산업안전보건기준은 크게 세부분인 총칙, 안전기준, 보건기준으로 나뉘고 있으며 총 670개 조문을 구성하고 있다.

산업안전보건에 관한 기준은 총칙에서 근로자의 안전과 보건을 위해 작업장 내 사업주가 이행해야 하는 사항을 규정하고 있으며, 제2편 안전기준은 기계, 설비, 건설작업 등의 안전에 관한 사항을 규정, 특히 제2장은 폭발화재 및 위험물누출에 의한 위험방지 등을 규정하고 있다. 마지막 제3편은 보건기준으로 관리대상 유해물질에서 부터 그 밖의 유해인자에 이르기까지 건강장해를 예방할 수 있도록 사업주가 조치해야 할 사항을 규정하고 있다. 결론적으로, 사업주와 근로자 및 그 외 판매업자, 수입업자 등이 산업안전보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업 환경을 조성하기 위함이다. 특히, 산업안전보건법 제4장 유해위험 예방조치의 내용을 구체적으로 설명하여 사업주가 이행해야 하는 사항이라 할 수 있다.<sup>13)</sup>

12) 산업안전보건기준에 관한 규칙 제1조는 “이 규칙은 「산업안전보건법」 제5조, 제12조, 제14조, 제23조부터 제25조까지, 제29조, 제33조, 제34조, 제35조, 제36조, 제37조, 제38조, 제38조의2 및 제38조의3 등에서 위임한 산업안전보건기준에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

13) 오상호·유성재, 앞의 논문(註 5), 25면.

### Ⅲ. 유해화학물질에 관한 산업안전보건법상 도급인의 책임

#### 1. 유해화학물질에 관한 일반적 책임

산업안전보건법상 의무주체는 사업주와 근로자 그 외 판매업자, 제조업자 등을 나타낸다.<sup>14)</sup> 그러나 산업안전보건법상 책임소재를 명확히 한다는 취지로 미뤄보다면, 의무주체의 중심은 사업주라고 말할 수 있다.<sup>15)</sup> 상술한 바와 같이, 사업주의 일반적 의무는 산업안전보건법 제5조에서 규정하고 있다.

특히, 화학물질에 관하여, 산업안전보건법 제29조 제5항은 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업을 도급하는 자는 필요한 조치를 취해야하며 동법 제29조 제6항은 도급하는 자는 수급인 또는 수급인의 근로자의 위반행위에 대해 시정하도록 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 바탕으로, 화학물질관리법과의 상호관련성을 파악해 볼 때, '필요한 조치'는 동법 제31조 제4항의 도급인의 '관리·감독'으로 해석할 수 있으며, 도급하는 자는 '수급인 또는 수급인의 근로자의 위반행위에 대해 시정'조치는 동법 제31조 2항의 도급인이 수급인의 위법행위에 대한 책임은 '수급인의 근로자'도 포함되는 것으로 해석해야 할 것이다.

#### 2. 도급인의 책임: 수급인의 근로자가 도급인의 근로자로서 인정여부

유해화학물질에 관하여 도급인이 수급인의 근로자에게 책임이 있는지 여부는 우선적으로 둘 사이에 근로관계의 존부로부터 출발한다. 근로관계가 인정된다면,<sup>16)</sup> 도급인은 안전배려의무 뿐만 아니라 수급인의 근로자에게 사용자로

14) 산업안전보건법 제33조 제1항, 제37조 제1항, 제41조 제1항 또는 제4항에서 규정하는 유해하거나 위험한 작업을 필요로 하거나 동력으로 작동하는 기계기구 등을 양도 대여하는 자, 황린성냥 등 특히 해롭다고 인정되는 물질을 제조 등 하는 자, 화학물질 또는 화학물질을 함유한 제제를 양도 등 하는 자 등은 일반적으로 판매업자이거나 제조업자라 말할 수 있다. 왜냐하면 화학물질 관리법은 제조, 판매 보관·저장, 운반, 사용하는 자를 대상으로 하고 있다.

15) 오상호·유성재, 앞의 논문(註 5), 27면.



서 주된 책임과 의무가 있다. 반면, 도급인과 수급인의 근로자 사이에 근로관계의 존부를 확인할 수 없는 경우, 유해화학물질에 관한 도급인의 책임은 산업안전보건법 및 화학물질관리법에 의해 규율될 것이다.

도급인의 안전·보건조치는 산업안전보건법 제29조에 규정되어 있는 바, 대통령령으로 정하는 사업의 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 같은 장소에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다. 이에 따른 다음의 각호는 제1항 사업일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업이거나 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우 각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업이어야 한다고 규정하고 있다.

위 규정에서 살펴보면, 도급인의 안전·보건조치의무는 ‘대통령령이 정하는 사업’이어야 하고, 사업주의 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자 간 ‘같은 장소’라는 요건과 ‘사업의 일부 또는 전문분야에 대한 공사의 전부 도급’이어야 한다.

대통령령이 정하는 사업’은 수급인과 하수급인에게 고용된 근로자를 포함한 상시 근로자가 100명 이상인 사업 및 수급인과 하수급인의 공사금액을 포함해 해당 공사의 총 공사금액이 20억원 이상인 건설업과 50명이상인 선박 및 보트 건조업, 1차 금속 제조업 및 토사석 광업의 경우를 말한다. 건설업과 제조업 등 8개 업종을 나열하여 업종을 제한한 구 법령과 차이를 보인다.<sup>17)</sup> 그러나

16) 근로관계의 여부는 계약내용과 출퇴근 등 복무관리, 업무의대체성, 구체적 업무지시등 “사용종속성”이 있는지 등을 종합적으로 판단하여 근로기준법상 근로자에 해당하는지를 파악하여야 하며 종속적인 관계가 있는지 여부는 ① 업무내용이 사용자에게 의해 정해지는지 여부 ② 취업규칙 등의 적용을 받으며 업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인지휘감독을 받는지 여부 ③ 사용자에게 의해 근무시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속되는지의 여부 ④ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무대체성이 있는지의 여부 ⑤ 비품원자재 작업도구 등의 소유관계 ⑥ 보수가 근로자체의 대가적 성격을 가지는지의 여부 ⑦ 근로소득세의 원천징수 여부 ⑧ 근로제공관계의 계속성과사용자에의 전속성 유무 정도 ⑨ 사회보장제도등 다른 법령에 의해 근로자지위를 인정해야하는지 여부 ⑩ 양당사자의 경제·사회적 조건 등 당사자사이의 관계전반에 나타나는 사정 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다고 판시하였다 (대판 1996. 4. 26. 95다20348; 대판 2006. 12. 7. 2004다29736).

17) 2013년 8월 6일 개정 전, 대통령령이 정하는 사업은 시행령 제23조에 따라 건설업을 포함한 1차 금속 제조업 2. 선박 및 보트 건조업 3. 토사석 광업 4. 제조업(제1호 및 제2호는

도급관계가 제조업과 건설업에 국한되지 않아야 하며 서비스업종으로 확산되는 가운데 적용범위가 좁다라는 비판은 면할 수 없을 것이다.<sup>18)</sup>

사업주의 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자 간 '같은 장소'는 장소적 특성으로 같은 사업장에서 도급이 확산되고 있으나 수급인이 독자적인 노력만으로 충분한 재해예방조치의 효과를 거둘 수 없다는 점을 고려한 부분으로 도급인이 수급인의 근로자에 대해서 안전·보건조치에 관한 책임이 있다. 그러나 「화학물질관리법」 제31조 제2항은 유해화학물질 취급에 관한 수급인의 위반행위가 있는 경우, 이에 따른 효과는 도급인에게 미치는 것으로 '장소적 동일성'을 요하지 않는다.

사업의 일부 또는 전문분야에 대한 공사의 전부 도급'에 관한 요건은 사업 일부를 도급을 주어 하는 경우 뿐 아니라 전문공정의 단계별로 도급 주는 경우도 종합적인 현장 안전관리가 요구됨을 인식하고 하도급을 주는 경우에도 원도급업체의 사업주가 자신이 사용하는 근로자 및 수급인이 사용하는 근로자에 대한 산업재해 예방을 할 필요가 있다.<sup>19)</sup> 그러나 이 역시 「화학물질관리법」 제31조 제1항은 동법 제27조에 따른 유해화학물질 영업을 하는 자가 '해당 유해화학물질의 취급을 도급하는 경우'라고 규정함으로써 '사업의 일부 또는 전문분야에 대한 공사의 전부 도급'을 요하지 않는다.<sup>20)</sup>

제외한다) 5. 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 6. 음악 및 기타 오디오물 출판업 7. 금속 및 비금속 원료 재생업을 구성했으나, 2014년 3월 12일자로 삭제되었다.

18) 노상헌, 앞의 논문 (註 9), 196면.

19) 2011년 7월 25일 산업안전보건법 제29조 제1항의 개정이유는 다음과 같다. 도급사업 시 원도급업체 사업주의 안전보건조치의무 개선(안 제29조제1항) ① 사업 일부를 도급을 주어 하는 경우뿐만 아니라 전문공정의 단계별로 도급을 주어 공사를 수행하고 있는 경우에도 종합적인 현장 안전관리가 요구되므로 전문분야의 공사 전체에 대해 하도급을 주는 경우에도 원도급업체의 사업주가 자신이 사용하는 근로자 및 수급인이 사용하는 근로자에 대한 산업재해 예방조치를 회피하지 않도록 할 필요가 있음. ② 사업의 일부를 분리하여 도급을 주는 경우뿐만 아니라 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우로서 각 전문분야에 대한 공사를 전부 도급을 주는 경우에도 원도급업체 사업주가 산재예방에 필요한 조치를 하도록 명확히 규정함. ③ 도급사업에서 도급업체의 산업재해 예방책임을 명확히 함으로써 산업재해 발생을 감소시킬 것으로 기대됨.

20) 「화학물질관리법」 제27조는 유해화학물질 영업을 다음과 같이 구분한다. 1. 유해화학물질 제조업: 판매할 목적으로 유해화학물질 중 허가물질 및 금지물질을 제외한 나머지 물질을 제조하는 영업 2. 유해화학물질 판매업: 유해화학물질 중 허가물질 및 금지물질을 제외한 나머지 물질을 상업적으로 판매하는 영업 3. 유해화학물질 보관·저장업: 유해화학물질 중 허가물

위와 같이, 요건이 성립되어, 도급인이 산업안전보건법 제29조의 안전·보건 조치를 위반하는 경우, 동법 제70조 따라 형사처벌이 가능하다. 그러나 민사상 수급인의 근로자가 계약 불이행을 이유로 채무불이행에 의해 손해배상을 도급인에게 청구할 수 있는지는 의문이 아닐 수 없다. 일부견해는 산업안전보건법 위반을 이유로 민사상 책임을 물을 수 없고 산업재해가 발생한 경우, 도급사업주의 안전배려의무를 근거로 손해배상책임을 물을 수 있다고 한다.<sup>21)</sup>

#### IV. 화학물질관리법상 수급인에 관한 도급인의 관리·감독과 책임

##### 1. 문제제기

상술한 바와 같이, 유해화학물질에 관하여 도급인이 수급인의 근로자에게 책임이 있는가는 우선적으로 둘 사이에 근로관계가 존재하느냐로 귀결될 수 있는데, 근로관계가 인정되는 경우 도급인은 안전배려의무 뿐만 아니라 수급인의 근로자에게 사용자로서 주된 책임과 의무가 발생한다. 판례 역시 도급인과 수급인의 근로자 사이에 사용종속관계가 존재하는 경우<sup>22)</sup>, 도급인은 수급인의 근로자에게 지휘·감독을 이유로 근로계약의 부수적 의무인 안전배려의무를 부과할 수 있다. 그러나 도급인과 수급인의 근로자 사이에 근로관계의 존부를 확인할 수 없는 경우, 유해화학물질에 관한 도급인의 책임은 산업안전보

---

질 및 금지물질을 제외한 나머지 물질을 제조, 사용, 판매 및 운반할 목적으로 일정한 시설에 보관·저장하는 영업 4. 유해화학물질 운반업: 유해화학물질 중 허가물질 및 금지물질을 제외한 나머지 물질을 운반(항공기·선박·철도를 이용한 운반은 제외한다)하는 영업 5. 유해화학물질 사용업: 유해화학물질 중 허가물질 및 금지물질을 제외한 나머지 물질을 사용하여 제품을 제조하거나 세척(洗滌)·도장(塗裝) 등 작업과정 중에 이들 물질을 사용하는 영업.

21) 노상현, 앞의 논문 (註 9), 201면 (도급인과 수급인의 근로자 사이에 근로관계가 존재하고 그로 인해 안전배려의무 위반이 발생했다면, 수급인의 근로자는 도급인에게 채무불이행에 의해 손해배상청구가 가능하나, 근로관계가 확인되지 않는다면 손해배상 청구가 불가능한 것으로 사료된다).

22) 대판 2012.2.23. 2011두7076.

진법 제29조 제5항은 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업을 도급하는 자는 필요한 조치를 취해야하며 동법 제29조 제6항은 도급하는 자는 수급인 또는 수급인의 근로자의 위반행위에 대해 시정하도록 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 특히, 화학물질관리법 제31조 제2항과 제4항은 근로관계의 존부와 관계없이 수급인의 위반행위에 따른 효과가 도급인에게 미치는 것과 수급인에 관한 도급인의 관리·감독 의무를 부여하고 있다.

여기서 문제가 되는 것은 산업안전보건법상 유해화학물질에 관한 도급인의 안전·보건조치의무와 화학물질관리법상 도급인의 관리·감독과 책임이 어떤 법적근거로 발생하느냐라는 것이다. 왜냐하면, 원칙상, 민법 제664조에서 규정하는 도급계약은 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 것이기 때문이다. 따라서 도급계약은 '일의 완성'을 목적으로 하기 때문에 근로관계가 형성되지 않으며 역시 노동관계법령에 의해 규율되지도 않는다. 결론적으로 수급인이 '일의 완성'을 하게 되면 도급인이 이에 대한 보수를 지급하면 되는 것이지 그 과정에서 도급인이 별도의 책임을 부담하지 아니한다.

## 2. 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무와 책임의 법적성격

도급계약의 특성을 파악할 경우, 화학물질관리법상 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무와 도급인의 수급인에 관한 책임은 법리상 오류가 발생한다. 왜냐하면, 도급인은 수급인의 '일의 완성'에 대한 보수를 지급하면 되는 것이지 그 외에 별도의 책임을 부담하지 않기 때문이다. 그러나 이에 대한 반론으로 도급인은 도급계약상 협력의무가 있다는 견해가 있다.<sup>23)</sup>

이 견해에 따르면, 독일판례의 경우, 법적의무로서 도급인의 협력의무를 인정하고 있고 학설 역시 그 협력의무 자체를 부정하지 않는다. 다시 말하면, 도급인의 협력결여가 계약목적의 달성을 위태롭게 하는 적극적인 계약침해를 구성하는 경우, 수급인은 불이행에 기한 여러 효과를 구할 수 있다는 것이다.

23) 박정기, "독일민법상 도급계약에 있어서 도급인의 협력의무", 법학논고 제42집, 경북대학교 법학연구원, 2013. 5. 268면 이하.

한국의 경우, 도급인의 협력의무가 문제된 사례는 매우 적지만, 도급인의 협력  
 참여가 문제된 사안에서 수급인의 보수청구권을 인정하였다. 그러나 우리나라  
 민법이 독일처럼 민법 제642조 이하의 특별규정이 없고 협력의무를 인정할 만  
 한 법률 근거가 없다는 점과 신의칙에 의거 부수의무를 인정한다 해도 쌍무  
 계약 이상의 의무를 부과할 수 없다는 점 등을 고려할 경우 도급인의 협력의  
 무에 대한 우리나라의 소극적 태도를 엿볼 수 있다.

그러나 도급인의 협력의무를 인정할 필요성이 있는 경우 관습 또는 신의칙  
 에 의해 그 근거를 찾을 수 있다는 것은 역시 부정할 수 없다. 첫 번째 이유  
 가 도급인과 수급인 사이에 이해관계가 존재하고 계약의 실행 자체에 고유한  
 이익이 있어 도급인의 협력의무가 필요한 경우이다. 두 번째 이유는 계약의  
 초기단계에서 발생한 수급인에게 생긴 손해에 대한 근거이다. 도급인의 협력  
 이 거절된 경우, 그 손해를 누구에게 청구하느냐는 중요한 문제일 것이다. 이  
 는 수령지체로 해결될 수 있는 부분이나 그 이외 회복될 수 없는 손해가 남는  
 경우 협력의무위반을 이유로 손해배상을 청구하는 것이다.

상술한 바와 같이, 화학물질관리법상 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의  
 무는 도급인의 협력의무를 근거로 관습 또는 신의칙에 의해 발생하는 것으로  
 볼 수 있다. 왜냐하면 도급인의 협력의무는 수급인이 화학물질관리법 제27조  
 가 규정하는 유해화학물질을 제조, 판매, 보관, 저장, 운반, 사용하는 업무로써  
 계약 실행자체에 고유한 이익이 있고 업무과정상 도급인의 협력이 중요한 부  
 분을 구성하게 되기 때문이다. 결과적으로 도급인이 도급받는 업무와 관련하  
 여 수급인의 위반행위에 관하여 책임을 지는 근거는 역시 관습 또는 신의칙  
 상 발생하는 협력의무의 일환으로 관리·감독상 위반행위로 보아야 할 것이  
 다.<sup>24)</sup> 그렇지 않은 경우, 도급인의 책임범위를 확정할 수 없어 법적 안정성을  
 침해할 우려가 있다.

### 3. 소결

24) 정영진, “신의칙상의 부수적 주의의무에 관한 연구”, 국제법무 제4집 제2호, 제주대학교 법  
 과정연구소, 2012. 11.30., 92면 이하.

### 가. 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의 법적성격 파악(제31조 4항)

도급인의 수급인에 관한 관리·감독은 근로기준법 및 산업안전보건법과의 연계성 고려했을 때 그 법적 근거를 찾기 어렵다. 근로기준법 등은 사용자의 안전배려의무를 명문으로 규정하고 있지 않으며 학설과 판례는 사용자의 안전배려의무를 신의칙상 인정하고 있다.<sup>25)</sup> 특히, 판례는 도급계약에 있어 도급인이 수급인의 근로자에게 안전배려의무를 부과하는 것은 당사자 간 근로관계가 존재함을 전제로 하고 있다.

그러나 산업안전법상 도급인의 안전·보건조치 의무는 근로관계와 상관없이 요건이 성립되는 경우, 부과되는 것으로 파악되고 있다. 도급인의 안전보건조치 의무의 법적 근거는 '특별한 사회적 접촉관계'로 장소적 동일성에서 찾고 있으나 도급계약으로부터 법률관계가 출발한다는 점은 의문이 아닐 수 없다.

화학물질관리법상 도급인의 수급인에 관한 관리·감독은 역시 근로관계와 상관없이 부과되는 의무이다. 이에 대한 법적 성격은 사용자의 안전배려의무로부터 찾을 수 있으나 사용자의 안전배려의무는 근로관계를 전제로 발생하는 것으로 이에 해당하지 않는다. 따라서 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의 법적성격은 '도급인은 수급인에게 협력의무가 있다'라는 견해'를 바탕으로 수급인이 유해화학물질을 제조, 판매, 보관, 저장, 운반, 사용하는 업무로써 계약 실행자체에 고유한 이익이 있고 업무과정상 도급인의 협력이 중요한 부분을 구성할 수 있다.

### 나. 도급인의 수급인에 관한 관리·감독에 따른 위반행위 책임(제31조 2항)

화학물질관리법 제31조 2항은 유해화학물질 취급을 도급받은 수급인이 도급받은 업무와 관련하여 이 법을 위반한 경우 이 법 위반에 따른 효과는 수급인에게도 미친다라고 규정하고 있다. 또한 동법 제31조 4항은 도급인이 유해화학물질의 취급을 도급한 경우에는 해당 수급인을 관리·감독하여야 할 의무가

25) 임종률, 「노동법」, 박영사, 2014, 344면; 대판 1989.8.8. 88다카33190.

있다고 규정하고 있다. 위 두 규정을 살펴봤을 때, 제31조 2항의 '도급받은 업무와 관련하여'와 제31조 4항의 '수급인의 관리·감독'과의 관련성이 문제된다. 다시 말하면, 각각이 별개의 규정이거나 도급인이 수급인에 관한 관리·감독을 소홀 또는 태만하여 위반행위에 대한 효과를 도급인에게 미치게 하는 것인지 명확하지 않다.

각각이 별개의 규정인 경우, 도급인이 수급인의 위반행위에 관한 책임 범위가 확정되지 않아 법적 안정성을 침해할 우려가 있다. 즉, 어느 범위까지 도급인이 책임을 져야 하는지 알 수가 없다. 입법취지상 수급인의 위반행위에 관한 도급인의 책임은 형사상 배제되고 행정상 처벌만을 부과한 것이지만, 구체적인 위반행위를 적시하지 않은 것은 입법상의 미비나 흠결이라 할 수 있다. 더불어 도급인의 관리·감독은 그 위반행위에 관하여 별칙규정이 없는 상태이다. 따라서 관리·감독의무가 단순히 권고규정에 해당하여 실효성이 없다라는 비판을 받을 수 있다.

도급인의 수급인에 관한 책임이 수급인에 관한 관리·감독의무 위반을 근거로 한다면, 법조문의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 다시 말하면, 화학물질관리법 제31조 4항이 제31조 2항보다 먼저 규정되어 제31조 2항은 '도급인이 수급인의 관리·감독에 관하여 소홀히 하거나 태만하는 경우, 발생한 수급인의 위반행위는 도급인에게 미친다'라고 개정할 필요가 있다. 그도 그럴것이, 입법취지상 도급인의 책임을 확정하고 명확히 하는 것이 목적이고 형사적 책임이 아닌 행정상의 처벌만을 부과하는 것이라면 그 범위를 명확히 하여 법적 안정성을 확보하는 것이 옳다고 생각한다.

## Ⅵ. 결론

2013년 6월 4일, 「화학물질관리법」은 전면 개정되었고 2015년 1월 1일부터 시행될 예정으로, 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 도급인의 책임을 강화하고 책임범위를 명시적으로 확장하려는 의도로 보인다.

이에 대한 관련규정으로, 「화학물질관리법」 제31조 제2항은 '유해화학물질

취급을 도급받은 수급인이 도급받은 업무와 관련하여 이 법을 위반한 경우 위반에 따른 효과는 도급인에게 미친다'고 규정하고 있으며, 제31조 제4항은 도급인이 수급인에 관한 관리·감독 의무를 부과하고 있다.

그러나 도급계약은 원칙상 '일의 완성'을 목적으로 하는 계약으로 법리상 별도의 책임을 부담하지 않기 때문에, 위 두 규정에 관한 법적성격이 문제가 될 수 있는 바, 「화학물질관리법」 제31조 제2항과 제4항에 근거한 도급인의 수급인에 관한 관리·감독과 책임은 근로관계와 상관없이 부과되는 책무로 도급인의 협력의무로부터 발생하는 것으로 파악된다. 또한 도급인의 수급인에 관한 책임이 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무 위반을 근거로 한다면, 법조문의 우선순위를 설정할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 노상현, "산업안전보건법상 사내하도급에 관한 사업주 책임", 노동법논집 제25집, 한국노동법학회, 2012, 187-201면.
- 뉴스핌, "원청업체 부담 줄인 유해화학물질관리법, 법사위 통과", 2013. 5. 6.
- M이코노미, "산재 예방하려면 구조적인 부조리 개선이 우선," 2014. 6. 12.
- 박정기, "독일민법상 도급계약에 있어서 도급인의 협력의무", 법학논고 제42집, 경북대학교 법학연구원, 2013. 5, 268면 이하.
- 박진호, "화학물질관리법 전부개정안에 따른 '경남의 대응방안', 경남정책 Brief, 경남발전연구원, 2013, 3-5면.
- 연합뉴스, "또 불산누출..유해화학물법 정비하자", 2013. 5. 3.
- 오상호·유성재, "산업현장의 유해·위험물질관리에 관한 법제연구-독일과 한국의 산업안전보건법제 비교·분석-", 법제분석지원 연구 12-25-②, 한국법제연구원, 2012. 9. 21, 24-27면.
- 임종률, 「노동법」, 박영사, 2014, 344면.
- 정영진, "신의칙상의 부수적 주의의무에 관한 연구", 국제법무 제4집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2012. 11. 30, 92면 이하.



정진우, “산업안전보건법상 알 권리에 관한 비교법적 연구”, 노동법학 제46호, 한국노동법학회, 2013. 6, 196-202면.  
화학물질안전원, “화학물질관리법 하위법령 제정 및 최신동향”, 2014.

[Abstract]

## The Study on the Management, Supervision, and Liability of a Contractor for Work with a Subcontractor under the Chemicals Control Act

Sin, Dong-Yun

*SJD, Indiana University Maurer School of Law*

A contract for work does not establish an employment relationship since it aims to complete a certain job and in the course, he/she does not have additional liabilities. Nonetheless, the Chemicals Control Act imposes the management, supervision, and liability of a contractor for work with a subcontractor. In other words, Article 31(2) of the Chemicals Control Act, revised on May 7th, 2013, expressly provides that the subcontractor's offense shall affect the contractor for work and Article 31(4) of the Chemicals Control Act imposes the duty of the management and supervision with the subcontractor on the contractor for work.

On the other hand, on the Chemicals Control Act, the management, supervision, and liability of a contractor for work with a subcontractor is stronger and more expansive on the liability than safety and health measures for contract business of Article 29 of the Occupational Safety and Health Act. In fact, the safety and health measures for contract business

requires 'any business prescribed by the Presidential Decree', the same place between workers employed by the employer and the workers employed by his/her contractor, and business from which a part is carried out under a contract or business which conducted under a construction consisting of special works'.

Under the current law, since the Labor Standards Act, etc does not regulate a duty of care for safety, it is hard that the provision of obligation of safety and health measures for employers under the Occupational Safety and Health Act does not find the grounds. Merely, it is a theory that the obligation of safety and health measures for of employers as an collateral obligation resulting from specially social contacts shall be fulfilled under the good faith doctrine. However, It is doubt to correct logically the fact that a contract for work aims to complete a certain job and while employment relationships are uncertain, the obligation of safety and health measures for employers occurs to subcontractor's workers.

As stated above, these provisions can draw a legal characteristic related with the safety and health measures of the contractor for work under the Occupational Safety and Health Act and Chemicals Control Act. As a result, it shall be apprehended that the management, supervision, and liability of a contractor for work with a subcontractor provided by Article 31(2) and (4) of the Chemicals Control Act is generated from 'the duty of cooperation of the contractor for work, regardless of an employment relationship. In addition, if the liability of a contractor for work with a subcontractor is examined as the basis of the management and supervision of a contractor for work with a subcontractor, it is necessary that the order of Article 31(2) and (4) shall be exchanged.

**Key words** : Harmful Chemical Substances, Contractor for Work, Subcontractor, Subcontractor's Employee, Contractor's Scope of Liability