

「화학물질관리법」상 도급인의 책임에 관한 입법평가

신 동 윤*

〈국문초록〉

2013년 6월 4일, 「화학물질관리법」은 전면 개정되어 2015년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 특히, 동법 제31조 제2항은 유해화학물질 취급에 관한 수급인의 위반행위를 도급인이 책임지도록 규정하고 있으며 제31조 제4항은 도급인이 수급인에 관한 관리·감독 의무를 부과하고 있다. 이 규정의 입법 취지는 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 도급인의 책임을 강화하고 책임범위를 명시적으로 확장하려는 의도로 보인다.

그러나 「화학물질관리법」 제31조 제4항의 도급인의 수급인에 관한 관리·감독 의무는 어떠한 근거로 발생하는 것이며 또한 관리·감독이 동법 제31조 제2항의 ‘수급인이 도급받은 업무와 관련하여’와 어떤 관계가 있는 지 또는 도급인이 수급인을 관리·감독하지 못하거나 소홀히 하여 발생한 수급인의 위반행위에 대해 책임을 지는 것인지 명확하지 않다. 원칙상 도급계약은 수급인이 ‘일의 완성’을 하고 도급인이 이에 대한 보수를 지급하면 되는 것이므로 그 과정에서 도급인이 별도의 책임을 부담하지 않는다.

따라서 화학물질관리법상 도급인의 수급인에 관한 관리·감독은 근로관계와 상관없이 부과되는 의무로 도급인의 협력의무로부터 발생하는 것으로 파악된다. 또한 도급인의 수급인에 관한 책임이 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무 위반을 근거로 한다면, 법조문의 우선순위를 설정할 필요가 있다.

※ 주제어 : 화학물질관리법, 도급인, 수급인, 관리·감독, 도급인의 책임

* 강남대학교 강사 (S.J.D)

- I. 서론
 - II. 「화학물질관리법」 개정 경과
 - 1. 개정 이유
 - 2. 개정 내용
 - III. 「화학물질관리법」상 도급인의 책임에 관한 규정의 문제점과 입법평가
 - 1. 「근로기준법」과의 관계
 - 2. 「산업안전보건법」과의 관계
 - 3. 「화학물질관리법」 제31조의 도급인의 수급인에 관한 관리·감독 의무
 - IV. 「화학물질관리법」상 도급인의 책임에 관한 규정의 개선방안
 - 1. 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의 법적근거(제31조 4항)
 - 2. 도급인의 수급인에 관한 위반행위 책임(제31조 2항)
 - V. 결론
-

I. 서론

2012년 9월 27일 경북 구미공장의 불산가스 누출사고, 2013년 1월 15일 충북 청주공장의 불산누출, 2013년 1월 30일 경기도 화성공자의 불산누출 등 계속되는 화학물질 사고로 인해 인근 주민의 피해와 농작물 등 국민에게 불안감을 안겨주고 있다. 그 이유는 화학물질 사고가 단시간에 큰 피해를 만들기 때문이다. 그러나 이러한 사고를 신속하게 대처할 수 있는 법률이 제대로 마련되어 있지 못하다는 비판으로 1991년 제정된 「유해화학물질관리법」을 개정하기에 이르렀다.

2013년 6월 4일, 「유해화학물질관리법」은 전부 개정되어 「화학물질관리법」으로 제명이 변경되었다. 동법은 2015년 1월 1일부터 시행될 예정으로, 특히 동법 제31조 제2항은 유해화학물질 취급에 관한 수급인의 위반행위를 도급인이 책임지도록 규정하고 있다. 즉, ‘유해화학물질 취급을

도급받은 수급인이 도급받은 업무와 관련하여 이 법을 위반한 경우 위반에 따른 효과는 도급인에게 미친다'고 명시하고 있다. 이 규정은 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 도급인의 책임을 강화하고 책임범위를 명시적으로 확장하려는 의도로 보인다.

그러나 도급계약은 원칙상 '일의 완성'을 목적으로 하는 계약으로 법리상 근로관계가 인정되지 않는다. 그렇다면, 도급인이 왜 수급인의 위반행위에 대해 책임을 져야하는지 이에 대한 법적 근거가 의문이 될 수 있다. 더불어 「화학물질관리법」 제31조 제4항은 도급인에게 수급인을 관리·감독해야 하는 의무까지 부여하고 있다. 특히, 도급인에게 부여된 수급인의 관리·감독의무는 산업안전보건법상 도급인의 안전·보건조치의무와 근로기준법의 사용자의 안전배려의무와 동일 또는 유사한 것인지 의문이 발생한다.

따라서 「화학물질관리법」 제31조가 근로기준법 및 산업안전보건법과 어떠한 관계를 가지고 있으며 이 법령들과 조화롭게 규정되어 있는지 검토할 필요성이 있다. 검토 후, 「화학물질관리법」 제31조의 개선방안에 대해서 논의해 보도록 한다.

II. 「화학물질관리법」 개정 경과

1. 개정 이유

상술한 바와 같이, 2015년 1월 1일 시행하게 될 「화학물질관리법」은 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 ① 현행 「유해화학물질 관리법」이 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 한계가 있다는 지적이 제기되고 국민들의 불안감이 가중되고 있는바 ② 화학물질에 대한 통계조사 및 정보체계를 구축하여 국민의 알권리를 보장하고, ③ 유해화학물질 취급기준 구체화, 화학사고 장외영향평가제도 및 영업허가제 신설 등을 통해 유해화

화학물질 예방관리체계를 강화하며 ④ 화학사고 발생 시 즉시 신고의무를 부여하고, ⑤ 현장조정관 파견 및 특별관리지역 지정 등을 통해 화학사고의 신속한 대응체계를 마련하는 한편, ⑥ 제명 「유해화학물질 관리법」을 「화학물질관리법」으로 변경하여 화학물질의 체계적인 관리와 화학사고의 예방을 통해 화학물질의 위험으로부터 국민 건강 및 환경을 보호하는 법률로서의 위상을 정립하려는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 개정 내용

(1) 법 규정에 따른 내용

「화학물질관리법」은 ① 법률의 제명을 「화학물질관리법」으로 변경하였고, ② 법 목적 및 정의 규정을 보완하여 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 관한 법체계를 정립하였으며(안 제1조부터 제8조까지), ③ 화학물질의 조사를 확대·개편하고 조사결과의 정보공개절차를 마련하였으며(안 제10조부터 제12조까지), ④ 유해화학물질 취급자의 개인보호장구 착용 및 진열·보관량 제한의 근거를 마련하였다(안 제14조 및 제15조), ⑤ 화학사고 장외영향평가 제도를 도입하고 취급시설의 검사를 실시하여 개선할 수 있도록(안 제23조부터 제26조까지), ⑥ 유해화학물질의 영업을 구분하고 화학사고 장외영향평가, 설치검사 등의 검토를 거쳐 허가하도록 하였으며(안 제27조·제28조), ⑦ 유해화학물질의 취급을 도급할 경우 신고하도록 하고, 사업장 규모에 따라 유해화학물질관리자를 선임하여 안전교육을 받도록 하였다(안 제31조부터 제33조까지). ⑧ 유해화학물질 취급중단 사업장에 대한 관리를 강화하도록 하였고(안 제34조), ⑨ 사고대비물질 위해관리계획 제도를 개편하고 그 내용을 고지하도록 하였으며(안 제41조·제42조), ⑩ 화학사고 발생 시 초기 대응체계를 강화하고 즉시 관계기관에 신고하도록 하였다(안 제43조). ⑪ 화학사고 현장에 현장수습조정관을 파견하고 특별관리지역 지정 및 전담기관 설치근거를 마련하였으며(안 제44조부터 제47조까지), ⑫ 법규위반 사

업장에 대한 제재수단을 강화하였다(안 제35조, 제36조 및 제57조부터 제64조까지).

(2) 구체적 변경내용

1) 법령 개정과 목적 및 정의 규정 추가·수정

유해화학물질 관리법은 화학물질 관리법으로 개명되었으며, 이 법의 목적과 정의규정을 보완하여 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 관한 법체계를 정립하였다.¹⁾ 예를 들어, 허가물질은 유해성이 있다고 우려되는 화학물질, 취급이란 화학물질을 제조, 수입, 판매, 보관·저장, 운반 또는 사용하는 것, 화학사고는 시설의 교체 등 작업자의 과실, 시설결함·노후화, 자연재해, 운송사고 등으로 인하여 화학물질이 사람이나 환경에 유출·누출되어 발생하는 일체의 상황을 말하는 것으로 용어를 추가하였다.²⁾ 더불어, 유해화학물질은 유독물질, 허가물질, 제한물질 또는 금지물질, 사고대비물질, 그 밖에 유해성 또는 위해성이 있거나 그러할 우려가 있는 화학물질로 용어를 수정하였다.³⁾

2) 화학물질의 조사를 확대·개편 및 조사결과 정보공개절차

화학물질 취급관련사항은 서면이나 현장조사를 2년마다 실시하여 정보체계를 구축하여 운영하고 화학물질의 조사를 확대·개편하고 이에 대한 조사결과를 공개하는 절차를 마련하였다.⁴⁾ 이러한 정보체계를 구축하고 화학물질의 조사를 확대·개편한 이유는 화학물질의 안전관리와 화

1) 화학물질안전원, “화학물질관리법 하위법령 제정 및 최신동향”, 2014; 박진호, “화학물질관리법 전부개정안에 따른 경남의 대응방안”, 경남정책 Brief, 경남발전연구원, 2013. 7, 3-5면.

2) 김종천, “「화학물질관리법」의 전면 개정(안)에 관한 고찰”, 환경법 연구 제36권 2호, 한국환경법학회, 2014, 29면.

3) 김종천, 앞의 논문(註 2), 29면.

4) 박진호, 앞의논문(주 1), 3-5면.

학사고 대비를 위함을 목적으로 하고 있다.

3) 화학사고 장외영향평가제도 도입

장외영향평가는 사업장 밖의 제3자에게 인적·물적 중대 피해를 야기하지 않도록 2중, 3중의 안전개념에 따라 시설을 설계·설치했는지를 확인하는 제도입니다. 유해화학물질에 대한 취급기준과 유해화학물질 취급자의 개인보호장구 착용 및 진열·보관량 제한의 근거를 마련하였다.⁵⁾ 따라서 신규 유해화학물질 취급시설허가를 받으려는 자는 사전에 장외영향평가서를 제출해야 합니다. 다만, 현재 운영 중인 시설은 환경부령을 근거로 장외영향평가서의 제출시기를 시설규모가 큰 사업장은 1년 이내 또는 중소기업은 2-5년 이내 단계적으로 제출하도록 할 계획이다.⁶⁾

4) 유해화학물질의 영업허가 및 관리

유해화학물질의 영업을 하려는 자는 화학사고 장외영향평가서와 설치검사 등 검토를 통해 허가하도록 하였으며 유해화학물질의 영업을 구분하도록 하였다. 유해화학물질의 취급을 도급할 경우 신고하도록 하고, 사업장 규모에 따라 유해화학물질관리자를 선임하여 안전교육을 받도록 하였다.⁷⁾ 즉, 수급인의 위반행위를 도급인에게 미치도록 하였으나 형사상 책임은 배제하고 행정상 처벌만을 도급인에 부과하였다. 관리 측면에서, 사고대비물질을 수량이상으로 취급하는 경우, 위해관리계획 제도를 개편하고 그 내용을 취급사업장 인근 지역주민에게 매년 1회 이상 고지하도록 하였다.

5) 화학사고의 대비 및 대응

환경부령으로 정하는 수량 이상의 사고대비물질을 취급하는 자는 위해관리계획서를 5년마다 작성하여 제출해야하며, 이를 취급하는 자는 매년

5) 화학물질안전원, “장외영향평가 작성·제출 및 검토절차”, 2014.

6) 김종천, 앞의 논문(註 2), 25-27면

7) 김종천, 앞의 논문(註 2), 29-32면.

1년 이상 인근 주민들에게 고지하여야 한다. 화학물질 사고가 발생한 경우, 신속하게 초기 대응체계를 강화하고 즉시 관계기관에 신고하여 그 현장에 현장수습조정관을 파견하여야 한다.⁸⁾ 화학사고 발생이 우려되는 지역은 특별관리지역으로 지정하며, 그 지역 내 상시적인 관리·감독을 위한 전담기관을 설치하도록 하여야 한다.⁹⁾

6) 사고대비물질 위해관리계획 제도

위해관리계획 제도는 사고대비물질 취급시설의 위험관리를 위한 종합적 사고예방 프로그램으로 사고대비물질(69종)을 일정수량 이상으로 취급하는 자는 장외평가, 사고예방프로그램, 비상대응프로그램을 포함한 위해관리계획을 매 5년마다 제출하여야 한다.¹⁰⁾

7) 법규위반 사업장에 대한 제재수단을 강화

유해화학물질 누출사고 발생한 사업장은 영업정지처분 법규 위반의 경우, 처분에 갈음하는 해당 사업장의 매출액의 5% 이하의 과징금을 내야 한다.¹¹⁾ 그러나 단일 사업장 소유 기업은 2.5%를 넘지 못한다. 과징금은 그 금액의 1/2의 범위 내에서 가중되거나 감경할 수 있다. 업무상 과실 또는 중과실에 의한 사고로 인해 사상자가 발생한 경우 10년 이하의 금고 또는 2억원 이하의 벌금에 처한다.¹²⁾

8) 김종천, 앞의 논문(註 2), 29-32면.

9) 김종천, 앞의 논문(註 2), 20면.

10) 화학물질안전원, 화학물질관리법 이행 제도 설명회-위해관리계획작성·제출·검토 및 주민고지-, 2014.

11) 화학물질안전원, 앞의 자료(註 1).

12) 김종천, 앞의 논문(註 2), 22면.

Ⅲ. 「화학물질관리법」상 도급인의 책임에 관한 규정의 문제점과 입법평가

1. 「근로기준법」과의 관계

사용자의 안전배려의무는 근로계약상 부수적 의무로써 신의칙상 인정되는 것이다.¹³⁾ 「근로기준법」 등은 사용자의 안전배려의무에 대해 명시적으로 규정하고 있지 않지만 「근로기준법」 제76조는 “근로자의 안전과 보건은 산업안전보건법에 정하는 바에 따른다”라고 규정하고 있다. 그렇다면 사용자의 안전배려의무는 어떠한 법적성격을 가지고 있는 것일까? 대법원은 사용자의 안전배려의무를 채무불이행책임으로 보고 있다.¹⁴⁾ 반면, 계약책임의 확장이라는 견해도 있다.¹⁵⁾

「산업안전보건법」 제29조 도급인의 안전·보건조치는 어떤 근거로 발생하는 것인가? 도급계약은 ‘일의 완성’을 목적으로 하는 법률행위로 직접적인 근로관계가 존재하지 않는 경우, 사용자의 안전배려의무는 발생하지 않는다. 그러나 법률관계를 근거로 발생한 ‘특별한 사회적 접촉관계’를 통하여 당사자 간 부수의무로써 안전배려의무가 발생한다는 견해가 있다.¹⁶⁾ 「산업안전보건법」상 도급인의 안전·보건조치는 직접 고용되지 않은 근로자에 관한 예외규정으로 특별한 사회적 접촉관계는 법률관계를 근거로 사업주의 안전조치의무가 발생한다고 주장하는 바, 이는 도

13) 임종률, 「노동법」, 박영사, 2014, 344면.

14) 대판 2006.9.28, 2004다44506.

15) 노상현, “산업안전보건법상 사내하도급에 관한 사업주 책임”, 노동법논집 제25집, 한국노동법학회, 2012, 188면.

16) 노상현, 앞의 논문(註 15), 187-88면; 이에 대한 근거로 숙박업자의 투숙객에 대한 보호의무 판결(대판 1994.1.28, 93다43590)과 여행자의 안전 확보를 위한 여행업자의 주의의무(대판 1998.11.24, 98다25061)를 제시하고 있다; 대판 2002.11.26, 2000다7301.

급계약을 근거로 특별한 사회적 접촉관계가 형성되고 안전조치의무가 발생한다고 말할 수 있다. 도급계약의 취지에 맞지 않는다고 사료된다. 왜냐하면 도급계약은 일의 완성을 목적으로 근로관계가 발생하지 않는 것이 원칙인데, 도급계약이 아닌 어떠한 법률관계로부터 발생하는지 의문이 들기 때문이다. 이 규정의 취지는 「산업안전보건법」상 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. 다만, 「산업안전보건법」이 넓은 의미에서의 근로기준법의 일부라고 보는 견해¹⁷⁾를 전제로 도급인이 사내하도급근로자와 사용종속관계가 인정되는 경우, 근로관계를 근거로 도급인의 안전·보건조치 의무가 발생할 것은 당연한 일이다.¹⁸⁾

「화학물질관리법」 제31조 제2항은 유해화학물질 취급에 관한 수급인의 위반행위가 있는 경우, 이에 따른 효과는 도급인에게 미치는 것으로 규정하고 있으며, 동법 제31조 제4항은 도급인의 관리·감독 의무를 규정하고 있다. 즉, 유해화학물질에 관한 도급인의 책임범위를 강화한 취지로 화학물질의 위험으로부터 국민 건강 및 환경을 보호하자는 개정이유로부터 파악할 수 있다. 그러나 근로관계의 존부와 상관없이 도급계약 자체에서 발생한 것인지 의문이 발생한다. 또한 이러한 관리·감독의무가 수급인

17) 정진우, “산업안전보건법상 알 권리에 관한 비교법적 연구”, 노동법학 제46호, 한국노동법학회, 2013. 6, 196-197면.

18) 근로자파견관계에서의 사용사업주의 파견근로자에 대한 안전배려의무 등 인정된 판결로 근로자를 고용하여 타인을 위한 근로에 종사하는 경우, 그 법률관계가 파견근로자보호법이 적용되는 근로자파견에 해당하는지 여부는 당사자들이 붙인 계약의 명칭이나 형식에 구애받을 것이 아니라, 계약의 목적 또는 대상에 특정성, 전문성, 기술성이 있는지 여부, 계약당사자가 기업으로서 실체가 있는지와 사업경영상 독립성을 가지고 있는지 여부, 계약 이행에서 사용사업주가 지휘명령권을 보유하고 있는지 여부 등 그 근로관계의 실질에 따라 판단하여야 한다(대판 2013.11.28, 2011다60247).

의 근로자에게 미치는지와 수급인의 근로자가 이 법을 위반한 경우 위반에 따른 효과는 도급인에게 미치는지는 또 다른 문제가 된다. 이러한 의문점은 산업안전보건법 제29조가 규정한 요건과 비교 또는 결부 될 수 있다. 왜냐하면, 도급인의 안전·보건조치는 근로관계와 상관없이 요건을 구비하는 경우, 수급인의 근로자에게 의무를 부담하고 있기 때문이다.

2. 「산업안전보건법」과의 관계

도급인의 안전·보건조치는 「산업안전보건법」 제29조를 근거로 ‘대통령령으로 정하는 사업’의 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 ‘같은 장소’에서 작업을 할 때에 생기는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 하여야 한다고 명시하고 있다. 추가적으로 다음의 각 호는 제1항 ‘사업일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업’이거나 사업이 전문분야의 공사로 이루어져 시행되는 경우 ‘각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업’이어야 한다고 규정하고 있다.

도급인의 안전·보건조치의무는 ‘대통령령으로 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.

‘대통령령으로 정하는 사업’은 시행령 제23조에 따라 수급인과 하수급인에게 고용된 근로자를 포함한 상시 근로자가 100명 이상인 사업 및 수급인과 하수급인의 공사금액을 포함한 해당 공사의 총 공사금액이 20억 원 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.¹⁹⁾ 그러나 도급관계가 제조

19) 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 제외한다) 5. 서적, 잡지 및 기타 인쇄물 출판업 6. 음악 및

업과 건설업에 국한되지 않아야 하며 서비스업종으로 확산되는 가운데 적용범위가 좁다라는 비판은 면할 수 없을 것이다.²⁰⁾

사업주의 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자 간 ‘같은 장소’는 장소적 특성 즉 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.

‘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.²¹⁾

상술한 바와 같이, 도급인의 안전·보건조치는 ‘대통령령으로 정하는 사업’으로 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 ‘같은 장소’에서 작업을 해야 하며 ‘사업일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업’ 또는 ‘각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는

기타 오디오물 출판업 7. 금속 및 비금속 원료 재생업을 구성했으나, 2014년 3월 12일자로 삭제되었다.

20) 노상현, 앞의 논문 (註 15), 196면.

21) 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.

사업'이어야 함을 요건으로 하고 있다. 그러나 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.²²⁾ 동법 제31조 2항은 유해화학물질 취급에 관한 수급인의 위반행위가 있는 경우, 이에 따른 효과는 도급인에게 미치는 것으로 '장소적 동일성'을 요하지 않는다. 다만, 동법 제31조 4항은 도급인이 유해화학물질의 취급을 도급한 경우에는 해당 수급인을 관리·감독해야할 의무를 부과하고 있다. 결론적으로 「화학물질관리법」상 도급인의 책임을 비교했을 때 「산업안전보건법」상 도급인의 안전·보건조치의무 요건이 더 엄격한 것으로 파악된다.

화학물질에 관하여, 「산업안전보건법」 제29조 제5항은 안전·보건상 유해하거나 위험한 작업을 도급하는자는 필요한 조치와 동법 제29조 제6항은 도급하는 자는 수급인 또는 수급인의 근로자의 위반행위에 대해 시정하도록 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 바탕으로, 「화학물질관리법」과의 상호관련성을 파악해 볼 때, '필요한 조치'는 동법 제31조 제4항의 도급인의 '관리·감독'으로 해석할 수 있으며, 도급하는자는 '수급인 또는 수급인의 근로자의 위반행위에 대해 시정' 조치는 동법 제31조 2항의 도급인이 수급인의 위법행위에 대한 책임은 '수급인의 근

22) 「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 허가물질 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.

로자’도 포함되는 것으로 해석해야 할 것이다.

3. 「화학물질관리법」 제31조의 도급인의 수급인에 관한 관리·감독 의무

(1) 문제제기

「민법」 제664조는 도급계약으로 당사자 일방이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정하는 것이다. 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. 그러나 판례는 도급인과 수급인의 근로자 사이에 사용종속관계가 존재하는 경우, 도급인은 수급인의 근로자에게 지휘감독을 이유로 근로계약의 부수적 의무인 안전배려의무를 부과할 수 있을 것이다. 이와 같은 경우는 도급인과 수급인의 근로자사이에 실질적인 근로관계가 있음을 전제로 사용자의 안전배려의무가 발생하는 것이다.

「산업안전보건법」 제29조는 도급인이 사내하도급근로자에게 안전·보건조치의무가 있음을 명시하고 있다. 도급인의 안전·보건조치는 ‘대통령령으로 정하는 사업’으로 사업주는 그가 사용하는 근로자와 그의 수급인이 사용하는 근로자가 ‘같은 장소’에서 작업을 해야 하며 ‘사업일부를 분리하여 도급을 주어 하는 사업’ 또는 ‘각 전문분야에 대한 공사의 전부를 도급을 주어 하는 사업’이어야 함을 요건으로 하고 있지만, 그 발생 근거에 대한 견해는 ‘특별한 사회적 접촉관계’를 바탕으로 장소적으로 동일함을 요구하고 있다. 그러나 도급계약을 근거로 도급인과 수급인의 근로자사이에 근로관계가 규명되지 않은 채, 특별한 사회적 접촉관계를 인정할 수 있을지 의문이다. 왜냐하면 특별한 사회적 접촉관계도 법률관계를 근거로 발생하기 때문이다. 결론적으로, 「산업안전법」에서 인정하는 도급인

의 안전·보건조치는 그 근거를 찾기가 쉽지 않다. 다만, 근로관계를 불문하고 위와 같은 요건이 존재한다면 도급인의 안전보건조치의무가 발생하는 것으로 파악될 수 있다.

그렇다면 「화학물질관리법」 제31조 제4항의 도급인의 수급인에 관한 관리·감독 의무는 어떠한 근거로 발생하는 것인가? 또한 관리·감독이 동법 제31조 2항의 ‘수급인이 도급받은 업무와 관련하여’와 어떤 관계가 있는 지 또는 도급인이 수급인을 관리·감독하지 못하거나 소홀히 하여 발생한 수급인의 위반행위에 대해 책임을 지는 것인지 명확하지 않다.

(2) 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무의 법적성격

도급인은 수급인의 ‘일의 완성’에 대한 보수를 지급하면 되는 것이지 그 외에 별도의 책임을 부담하지 아니한다. 도급계약의 특성을 고려한다면, 화학물질관리법상 도급인의 수급인에 관한 관리·감독 뿐만 아니라 도급인의 수급인에 관한 책임 역시 법리상 오류가 발생할 여지가 있다. 이에, 사용자의 안전배려의무를 근거로 도급인의 수급인에 관한 관리·감독 의무가 발생하는 것이라고 주장할 수 있으나 ‘특별한 사회접촉관계’는 도급이라는 법률관계로부터 도출해 내야하는 어려움이 있다. 다른 견해로는 도급인은 도급계약상 협력의무가 있다는 것이다.²³⁾

이 견해에 따르면, 독일판례는 일정한 경우, 법적의무로서 도급인의 협력의무를 인정하고 있고 학설 역시 그 협력의무 자체를 부정하지 않는다. 즉 도급인의 협력결여가 계약목적의 달성을 위태롭게 하는 적극적인 계약침해를 구성하는 경우, 수급인은 불이행에 기한 여러 효과를 구할 수 있다고 하였다. 한국의 경우, 도급인의 협력의무가 문제된 사례는 매우 적지만, 도급인의 협력결여가 문제된 사안에서 수급인의 보수청구권을 인정하였다. 그러나 우리나라 민법이 독일처럼 「민법」 제642조 이하의

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

특별규정이 없고 협력의무를 인정할 만한 법률 근거가 없다는 점과 신의칙에 의거 부수의무를 인정한다 해도 쌍무계약 이상의 의무를 부과할 수 없다는 점 등을 고려할 경우 도급인의 협력의무에 대한 우리나라의 소극적 태도를 엿볼 수 있다.

그러나 도급인의 협력의무를 인정할 필요성이 있는 경우 관습 또는 신의칙에 의해 그 근거를 찾을 수 있다는 것은 역시 부정할 수 없다. 첫 번째 이유가 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 협력이 거절된 경우, 그 손해를 누구에게 청구하느냐는 중요한 문제일 것이다. 이는 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·감독의무는 도급인의 협력의무를 근거로 관습 또는 신의칙에 의해 발생하는 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 도급인의 협력의무는 수급인이 「화학물질관리법」 제27조가 규정하는 유해화학물질을 제조, 판매, 보관, 저장, 운반, 사용하는 업무로써 계약 실행자체에 고유한 이익이 있고 업무과정상 도급인의 협력이 중요한 부분을 구성하게 되기 때문이다. 결과적으로 도급인이 도급받는 업무와 관련하여 수급인의 위반행위에 관하여 책임을 지는 근거는 역시 관습 또는 신의칙상 발생하는 협력의무의 일환으로 관리·감독상 위반행위로 보아야 할 것이다. 그렇지 않은 경우, 도급인의 책임범위를 어디까지 한정하고 확정할 수 있을 지 의문이다.

IV. 「화학물질관리법」상 도급인의 책임에 관한 규정의 개선방안

1. 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의 법적근거(제31조 4항)

도급인의 수급인에 관한 관리·감독은 「근로기준법」 및 「산업안전보건법」과의 연계성 즉 법적 근거를 찾기가 쉽지 않다. 「근로기준법」 등은 사용자의 안전배려의무를 명문으로 규정하고 있지 않고 있으며 학설과 판례는 사용자의 안전배려의무를 신의칙상 인정하고 있다. 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 근거는 사용자의 안전배려의무로부터 찾을 수 있으나 사용자의 안전배려의무는 근로관계를 전제로 발생하는 것으로 이에 해당하지 않는다. 따라서 도급인은 협력의무가 있다라는 견해를 근거로, 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의 법적근거는 수급인이 유해화학물질을 제조, 판매, 보관, 저장, 운반, 사용하는 업무로써 계약 실행자체에 고유한 이익이 있고 업무과정상 도급인의 협력이 중요한 부분을 구성하게 되기 때문으로 파악할 수 있다.

2. 도급인의 수급인에 관한 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 제4항은 도급인이 유해화학물질의 취급을 도급한 경우에는 해당 수급인을 관리감독하여야 할 의무가 있다고 규정하고 있다. 위 두 규정을 살펴봤을 때, 제31조 제2항의 ‘도급받은 업무와 관련하여’와 제31조 제4항의 ‘수급인의 관리·감독’과의 관련성이 있는지 또는 없는지 파악하기 어렵다. 다시 말하면, 각각의 규정에 따라 수급인의 위반행위가 도급인에 미치는 것이고 도급인은 수급인의 관리·감독의무가 부과 되는 것인지 또는 도급인이 수급인의 관리·감독을 소홀히 하거나 태만하여 그 위반행위에 대한 효과를 도급인에게 미치게 하는 것인지 애매할 수 있다.

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

두 번째의 경우, 도급인의 수급인에 관한 책임이 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무 위반을 근거로 한다면, 법조문의 우선순위를 설정할 필요가 있다. 다시 말하면, 「화학물질관리법」 제31조 제4항이 제31조 제2항보다 먼저 규정되어 제31조 제2항은 ‘도급인이 수급인의 관리감독에 관하여 소홀히 하거나 태만하는 경우, 발생한 수급인의 위반행위는 도급인에게 미친다’라고 개정할 필요가 있다. 그도 그럴 것이, 입법 취지상 도급인의 책임을 확정하고 명확히 하는 것이 목적이고 형사적 책임이 아닌

행정상의 처벌만을 부과하는 것이라면 그 범위를 명확히 하여 법적 안전성을 확보하는 것이 옳다고 생각한다.

V. 결 론

1963년 12월 13일 제정된 「독물 및 극물에 관한 법률」을 폐지하고, 1990년 8월 1일 「유해화학물질 관리법」을 제정한 후, 2013년 6월 4일, 「화학물질관리법」으로 제명이 변경되어, 동법은 2015년 1월 1일부터 시행될 예정이다. 화학사고가 빈번하게 발생하고 국민들의 불안감이 증가하는 가운데, 기존의 「유해화학물질 관리법」에 대한 한계를 직시하여 2013년 5월 7일 국회는 유해화학물질 관리법에 관한 전부개정법률안을 통과시켰다. 그 주된 내용으로 화학물질 통계조사 및 정보제공, 화학사고 장외영향평가서 제도 도입, 유해화학물질 영업허가 및 관리, 화학사고의 대비 및 대응 및 유해화학물질 관련 법규위반 사업장에 대한 제재수단을 강화하는 내용을 담고 있다.

특히 유해화학물질 영업허가 및 관리부분에서, 「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. 이 규정들은 최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 도급인의 책임을 강화하고 책임범위를 명시적으로 확장하려는 의도로 보인다.

그러나 도급계약은 원칙상 ‘일의 완성’을 목적으로 하는 계약으로 법리상 별도의 책임을 부담하지 않는다. 그렇다면, 도급인이 왜 수급인의 위반행위에 대해 책임을 져야하는지 이에 대한 법적 근거가 의문이 될 수 있다. 더불어 「화학물질관리법」 제31조 제4항은 도급인에게 수급인을 관리·감독해야 하는 의무까지 부여하고 있다. 화학물질관리법상 도급인

의 수급인에 관한 관리·감독은 역시 근로관계와 상관없이 부과되는 의무로 도급인의 협력의무로부터 발생하는 것으로 파악된다. 또한 도급인의 수급인에 관한 책임이 도급인의 수급인에 관한 관리·감독의무 위반을 근거로 한다면, 법조문의 우선순위를 설정할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 김종천, “「화학물질관리법」의 전면 개정(안)에 관한 고찰”, 환경법 연구 제36권 2호, 한국환경법학회, 2014.
- 노상현, “산업안전보건법상 사내하도급에 관한 사업주 책임”, 노동법논집 제25집, 한국노동법학회, 2012.
- 박정기, “독일민법상 도급계약에 있어서 도급인의 협력의무”, 법학논고 제42집, 경북대학교 법학연구원, 2013. 5.
- 박진호, “화학물질관리법 전부개정안에 따른 경남의 대응방안”, 경남정책 Brief, 경남발전연구원, 2013. 7.
- 임종률, 「노동법」, 박영사, 2014.
- 정진우, “산업안전보건법상 알 권리에 관한 비교법적 연구”, 노동법학 제46호, 한국노동법학회, 2013. 6.
- 화학물질안전원, “장외영향평가 작성·제출 및 검토절차”, 2014.
- _____, 화학물질관리법 이행 제도 설명회 - 위해관리계획작성·제출·검토 및 주민고지-, 2014.
- _____, “화학물질관리법 하위법령 제정 및 최신동향”, 2014.

<Abstract>

Legislative Evaluation with Respect to the Liability of the Contractor for Work under the Toxic Chemicals Control Act

Shin, Dong-Yun

(Lecturer, Kangnam University, S.J.D)

The Toxic Chemicals Control Act will be effective from January 1st, 2015 after revised completely on June 4th, 2013. Especially, Article 31(2) of the Toxic Chemicals Control Act provided that the contractor for work is responsible for the offense of the sub-contractor with respect to handling toxic chemicals and Article 31(4) imposed the duty of management and supervision of the subcontractor on the contractor for work. The Article's legislative intent is to be seen in order to extend the liability of the contractor for work resulting from chemical accidents recently happening one after another.

However, the management and supervision of the contractor for work Article 31(2) of the Toxic Chemicals Control Act occurs on what kind of evidence and also whether or not the management and supervision is relative on the subcontractor's works related with a subcontract or the contractor for work has a liability in case of the subcontractor's offenses resulting from his negligence or reckless is not certain. On principle, the subcontract is a contract between the subcontractor's completion of a work and the payment of contractor for work so that the contractor for work does not have an additional liability.

As a result, the management and supervision of the contractor for work with respect to the subcontractor under the Toxic Chemical Control Act is a liability originated from the cooperative duty of the contractor for work regardless of the employment relationship. In addition, the liability of the contractor for work with the subcontractor needs to make a priority on the provisions if it is based on the offenses of management and supervision of the contractor for work with the subcontractor.

※ **Key Words:** Toxic Chemicals Control Act, Contractor for Work, Sub-contractor, Management and Supervision, Liability of the Contractor for Work