

# 산업안전보건법의 '사업'과 '사업장'에 대한 고찰



김영민

법무법인 태평양 공인노무사

2015년 노무사 시험을 합격하고 2016년 연세대 행정학과를 졸업했다. 중앙노동법률사무소, 빅히트엔터테인먼트를 거치며 경험을 쌓았다. 현재는 법무법인 태평양에서 기업 인사노무 자문, 산업재해 및 산업안전 관련 자문, 사내하도급 및 불법파견 대응 등 제반 업무 분야를 맡고 있다.

## 들어가며

중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해처벌법)이 시행된 지도 어느덧 1년이 지났지만, 산업 현장에 완전히 정착됐다고 보기는 어려운 상황이다. 특히 중대재해처벌법에서 요구하는 안전보건관리체계 구축은 산업안전보건법령에 따른 의무와 상당 부분 연계돼 있어 종전에 산업안전보건법의 적용과 해석 측면에서 정리가 되지 않았던 부분도 중대재해처벌법 차원의 쟁점으로 다뤄지고 있다. 산업 현장에선 정답을 찾기 어려워 많은 혼란이 발생하고 있다.

그중에서도 특히 문제가 되는 것이 산업안전보건법령의 적용 기준이 되는 '사업'과 '사업장'에 대한 해석이다. 관련한 현행 법령상 구체적인 정의 규정이나 구분에 대한 명확한 기준을 찾기 어렵다. 사업주가 운영하는 사업이 한 종류이고 사업장이 하나뿐이라면 특별히 문제될 것은 없으나, 여러 종류의 사업을 하나의 사업장 내지는 여러 개의 사업장에서 영위할 때 각 사업장 단위를 구분해야 하는지는 난제다.

## 산업안전보건법 제3조(적용범위)의 연혁과 문제

현행 산업안전보건법은 “이 법은 모든 사업에 적용한다(법 제3조 본문)”고 하면서, “다만, 유해·위험의 정도, 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수(건설공사의 경우에는 건설공사 금액) 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 종류의 사업 또는 사업장에는 이 법의 전부 또는 일부를 적용하지 아니할 수 있다(법 제3조 단서)”고 한다.

1982. 7. 1. 산업안전보건법이 최초 제정됐을 당시 법 제3조는 “이 법은 모든 사업 또는 사업장(이하 '사업'이라 한다)에 적용한다. 다만, 사업의 종류 및 규모 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에는 적용하지 아니한다”라고 해 현행 산업안전보건법과는 다소 상이한 모습이었다.

산업안전보건법 제3조의 적용범위는 법이 2020. 1. 16.자 전면 개정 및 시행되면서 개정됐는데, 고용노동부는 설명자료에서 그 이유를 “사업을 하는 경우 사업장은 당연히 따라오는 종속변수이므로 적용범위의 원칙을 사업 단위로 통일

함"이라고만 설명한다(산업안전보건법 전부개정법률 개정안 내, 2020. 1. 8.).

고용부의 설명에도 불구하고 산업안전보건법 제3조의 개정으로 인해 '사업' 단위 적용 범위의 원칙이 완벽하게 확립됐다고 평가하기에는 아직 이른 것으로 보인다. 특히 산업 현장에서 사업과 사업장을 어떻게 구분하느냐에 따라 안전보건관리책임자, 안전관리자, 보건관리자 등 필요 인력의 선임이나 산업안전보건위원회의 설치·운영 등의 문제가 좌우되기 때문이다.

### 산업안전보건법 적용 단위와 관련한 해석론 산업안전보건법령상 '사업'의 구분에 관한 해석론

'사업'은 "어떤 일을 일정한 목적과 계획을 가지고 짜임새 있게 지속적으로 경영함"이라는 사전적 의미를 갖고 있다. 여기에서 '사업'을 '법인' 또는 '회사' 등 하나의 주체로의 개념으로 볼지, 혹은 제조업, 건설업 등 업태의 개념으로 볼지가 문제된다.

관련해서 (i)법 제3조 단서의 위임에 따른 시행령 제2조 제2항은 "사업의 분류는 통계법에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따른다"고 정하고 있는데, 한국표준산업분류표는 각 산업을 주된 산업활동을 기준으로 예컨대 농업, 임업, 광업, 제조업 등으로 구분한 것이고, (ii)산업안전보건법령에서도 안전보건관리책임자 등 안전보건관리체제의 설정과 관련한 여러 의무를 이와 같은 산업 분류에 따라 달리 적용한다고 정하고 있으며, (iii)하나의 법인에도 여러 개의 사업의 종류가 존재할 수 있다는 점을 고려한다면 '사업'의 의미는 법인이나 회사라는 주체의 측면보다는 업태(Business)를 뜻하는 것으로 해석하는 것이 자연스럽다.

그렇다면 한 명의 사업주(또는 법인)가 여러 개의 사업을 영위하고 있는 경우 사업의 종류별로 의무 이행에 차등을 두고 있는 산업안전보건법 체계는 어떻게 적용해야 할까. 예컨대 A라는 회사가 본사인 'a 사업장', 제조 공장인 'b 사

업장', 건설 현장인 'c 사업장'을 통해 제조업과 건설업을 동시에 영위하고 있다고 가정해 보자.

고용부는 과거 "별표 1의 사업의 종류는 한국표준산업분류에 따라 구분되되 하나의 사업장에서 여러 가지의 산업 활동이 복합적으로 이루어지는 경우에는 주된 산업활동에 의하여 사업의 종류를 결정(한다)"고 해석하면서, 여기에서 주된 산업활동은 "산출물(재화 또는 서비스)에 대한 부가가치(액)의 크기에 따라 결정되어야 하나 부가가치(액)의 측정이 어려우면 산출액(매출액)에 의하여 결정", "동 원칙의 적용이 어려우면 종업원 수 및 노동시간, 임금 및 급여액 또는 설비의 정도에 의하여 결정"(산재예방정책과-2013, 2011. 6. 20. 등)한다고 해석했다.

그러나 위와 같은 행정해석은 종전 산업안전보건법이 법의 적용 단위를 "사업 또는 사업장"이라고 규정했던 것에 따라 가능했던 것으로 보이고, 법령의 전부 개정 이후에도 같은 입장을 유지하기는 어려워 보인다.

전부 개정 이후 가장 최근 발간된 산업안전보건법 질의회시집(고용노동부 2022. 5.)에 따르면 고용부는 "사업의 종류(업종)는 통계청이 고시한 한국표준산업분류에 따라 해당 사업의 업종을 판단하고 있으며, 한국표준산업분류는 사업체·기관 등이 주로 수행하는 산업활동에 따라 업종 분류(산재예방정책과-3078, 2021. 6. 25.)"라거나 "특정 산업 해당 여부는 표준산업분류에 따른 분류기준을 토대로 해당 분야별 매출액(부가가치액)을 비롯하여 자산 비중, 근로자 수, 노동시간, 설비 정도 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것(산업안전보건정책과-1216, 2021. 9. 7.)"이라거나, "한국표준산업분류 기준 등에 따라 주로 수행하는 업무 내용을 고려하여 해당 업종을 우선 판단한 뒤 안전관리자 및 보건관리자 선임 대상인지 여부를 확인하여야 할 것임(산업안전보건정책과-1312, 2021. 9. 10.)"이라고 해석했고, 이는 사업을 적용 단위로 한다는 전제에서의 입장으로 보인다.

이에 따르면 A 회사의 사례에서 A 회사가 영위하는 제조업과 건설업 중 '분야별 매출액, 부가가치액, 자산 비중, 근로

자 수, 노동시간, 설비 정도 등을 종합적으로 고려해 한국표준산업분류에 따라 주된 산업활동을 판단하게 된다. A 회사가 제조업에서 보다 부가가치를 많이 창출하면 주된 산업활동은 제조업으로 사업 단위의 적용 원칙이 적용될 것이다.

그런데 사업장 a, b, c가 A 회사에 종속돼 있다는 것만으로 모두 '주된 사업'인 제조업을 기준으로 법을 적용해야 할지, 각각의 사업장에 사업의 종류를 개별적으로 판단해야 할지가 문제된다. 사업장 구분에 대한 해석을 먼저 살펴본다.

### 산업안전보건법령상 '사업장' 구분에 관한 해석론

사업장은 통상 장소적 개념을 의미한다. 그렇다면 사업장이라는 장소는 어떤 때 분리해서 각각 별도의 사업장으로 봐야 할까. 산업안전보건법 시행령 제16조 제4항은 사업장의 안전관리자 선임 의무의 세부사항을 규정하면서 '둘 이상의 사업장에 한 명의 안전관리자를 공동으로 둘 수 있는' 경우로서 1)같은 시·군·구(자치구를 의미한다) 지역에 소재하는 경우, 2)사업장 간의 경계를 기준으로 15킬로미터 이내에 소재하는 경우를 열거하고 있을 뿐 별도의 사업장 구분 기준을 제시하지 않는다.

고용부는 "안전보건관리체제 등은 사업장을 단위로 적용하는바, 사업장은 주로 장소적 관념에 따라 판단하여 장소적으로 분산된 경우 별개의 사업장으로 볼 것이나, 장소가 분리되어 있더라도 인사·회계·조직운영·업무처리능력 등을 감안할 때 하나의 사업장이라고 볼 수 있을 정도의 독립성이 없는 경우에는 직근 상위조직과 하나의 사업장으로 볼 것임(산업안전보건정책과-1754, 2021. 10. 13.)"이라고 해석한다. 여기에서 인사·노무·회계관리 등의 업무처리능력을 예컨대 본사와 지점 간 완전히 분리·독립되어 있는 경우 등으로 지나치게 엄격하게 해석할 경우, 국내의 사업장 구분은 사실상 불가하여 논의의 실익은 없어질 것이다.

이러한 측면을 고려해 업무처리능력이나 독립성 판단기준의 모호성에 대한 비판이 꾸준히 제기돼 왔고, 최근의 행정해

석들은 독립성 판단기준으로 '각 사업장별로 사업경영담당자가 정해져 있고, 경영상 책임이 사업경영담당자에게 전속되어 있는지 여부, 조직운영·업무처리에 관한 사항을 각 사업장에서 독자적으로 결정하는지 여부, 서로 다른 단체협약 또는 취업규칙을 적용받는지 여부, 한국표준산업분류상 산업이 다른지 여부' 등을 추가로 제시한다(산업안전보건정책과-1754, 2021. 10. 13.; 산재예방정책과-3063, 2021. 6. 25.)

만약 사업장 a, b, c가 각각 다른 광역자치단체에 위치한다면 원칙적으로 별개의 사업장이 될 것이다. 다만 a, b, c 사업장의 독립적인 업무처리능력이 없다면 하나의 사업장으로 볼 것이다.

위와 같은 기준에 따라 A 회사 3개의 사업장이 각각 독립된 사업장이라고 가정해 보자. 이제는 각 사업장에 앞서 검토한 '주된 사업'으로 제조업을 기준으로 법을 적용해야 할지, 혹은 각 사업장에 적용될 사업의 종류를 별도로 판단해야 할지가 남는다.

### 사업과 사업장의 조화로운 해석 가능성에 대한 고찰

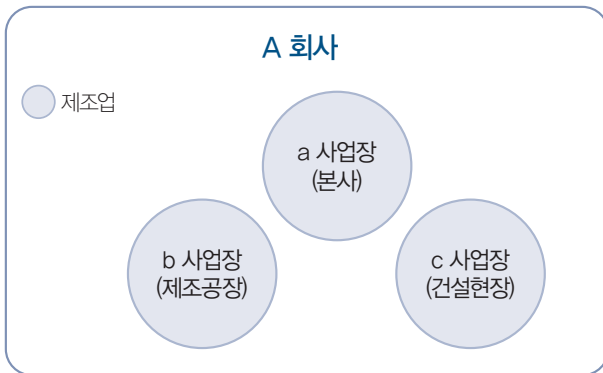
A 회사가 사업장별로 각각 산업안전보건법상 안전보건관리체제를 운용할 때 두 가지 갈림길에 서게 된다.

#### [제1안 : 사업을 원칙으로 적용]

i)산업안전보건법 제3조 적용범위가 '사업 또는 사업장'에서 '사업을 기준으로 개정된 점, ii)산업안전보건법 전면 개정 시 고용부는 법 적용 단위를 '사업'으로 통일하는 취지의 개정으로 설명한 점, iii)산업안전보건법령에서 사업의 종류를 사업장에 따라 구분한다는 명시적 규정이 없는 점 등을 토대로 법을 '사업을 원칙으로 적용'해야 한다고 해석한다면 A 회사는 회사의 주된 사업의 종류인 제조업을 기준으로 모든 사업장에 법을 적용해야 한다고 볼 수 있다.

그러나 실제로 제조 작업이 이뤄져 제조업에 맞는 안전보건관리의 필요성이 있는 곳은 실질적으로 b 사업장뿐이다. 이러

한 경우 본사에는 제조업에 준하는 위험성이 전혀 없음에도 안전관리자나 보건관리자를 선임해야 할 수 있다는 결론에 이르게 된다(사무직 종사자에 대한 논의는 별론으로 한다). 나아가 c 사업장은 건설 현장이므로 산업안전보건법 시행령 및 별표 등에 의거해 '건설공사 금액'을 기준으로 안전보건관리체제를 꾸려야 하는데, 제조업을 기준으로 한다면 상시근로자 수가 기준이 되므로 법 적용 간의 경합이 발생한다.



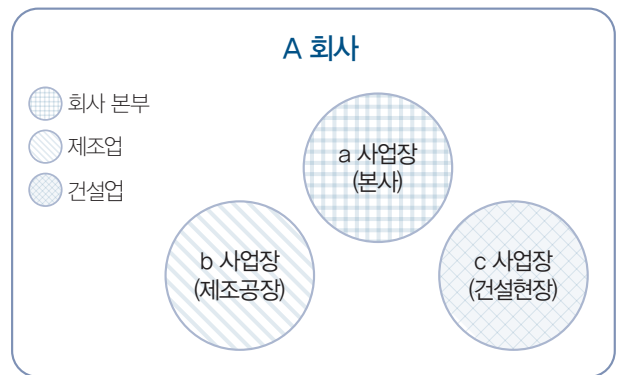
**[제2안 : 각 사업장의 사업의 종류를 구분해 적용]**

제1안의 현실적인 적용상 어려움을 고려해 사업장별로 사업의 종류를 각각 판단해 법을 적용해야 한다고 볼 수 있고, 현실에 부합하기도 한다. 이에 따르면 A 회사의 a 사업장은 한국표준산업분류상 회사 본부, b 사업장은 동일하게 제조업, c 사업장은 건설업을 기준으로 법 적용이 된다.

그러나 이러한 해석은 앞서 제1안에서 살펴본 것처럼 '사업'을 통일적으로 적용 단위로 한다는 입법 취지에 부합하지 않는 측면이 있다. 또한, 무엇보다 사업장 구분에서 사업의 종류 판단 및 적용의 순서로 해석할 근거가 없다는 한계도 있다. 해석 입장에 따라 달리 판단할 수도 있겠으나, 현실을 제대로 반영하지 못한 입법 결과라고 보인다.

최근 고용부 질의회시집에서 '건설 현장에 속하지 않는 건설 본사의 경우에는 안전관리자 선임이 필요한지'라는 질의에 대해 "건설업 본사의 경우 국표준산업분류 상 전문, 과학 및 기술서비스업-전문서비스업-회사 본부 및 경영 컨

설팅 서비스업-회사 본부-기타 산업 회사 본부"에 해당되는 것으로 보이며, 이 경우 산업안전보건법 시행령 별표3의 안전관리자를 두어야 하는 사업의 종류에 해당하지 않음(산업안전과-5200, 2020. 11. 17.)"이라고 회시해 건설업 본사와 건설 현장의 사업의 종류를 달리 판단한 사례가 발견된다. 다만, 이 역시 전체 질의회시 내용 중 1건이고, 고용부가 명확하게 제2안의 적용 방식을 채택하거나 허용했다고 단정하기는 어렵다고 판단된다.



**마치며**

본 기고에서도 산업안전보건법의 '사업'과 '사업장' 문제에 대한 속시원한 결론을 제시하지는 못한다. 다만 향후 보완 입법이나 보다 명확한 유권해석의 제시, 적극적인 행정 개입 등을 통해 산업 현장의 산업안전보건법 체계의 구축에 보다 명료함이 제고될 수 있기를 기대해 본다.

산업과 기업 현실에서는 여전히 법을 준수하고 싶지만 본 고에서 다룬 사업 또는 사업장에 관련한 해석론을 비롯해 법 해석과 적용에 어려움을 겪게 되는 사례들이 상당히 많다. 이러한 상황에서 중대재해처벌법에 대한 갑론을박도 끊이지 않고 있다. 산업 현장에서 법령상 각종 의무 이행을 준비하고 고민하는 입장에서 지금보다 더 명확한 법 적용의 원칙이 제시되고 법과 산업활동의 조화로운 해석이 가능하게 되기를 기대해 본다. **노법**