「중대재해처벌법」이 중대재해를 획기적으로 줄일 수 있을까?

박정선
대한산업보건협회
울산센터 의사
대구가톨릭대학교 석좌교수

우리나라의 최근 '산재사고사망만인율'은 2017년 0.52, 2018년 0.51, 2019년 0.46으로, 선진국들 통계지표에 비하면 여전히 매우 높은 수치다. 문재인 정부가 들어선 후 관련 부처에서는 이렇게 높은 사고사망만인율을 줄여보려고 총력을 기울이고 있는 것으로 알고 있다. 그런데 최근 「중대재해 처벌 등에 관한 법률안」(이하 「중대재해처벌법」) 제정이 사회적으로 큰 이슈가 되면서, 국민들이 이 법을 제정하면 사고사망만인율이 획기적으로 줄어들 거라 기대하고 있을 것 같다.

사업주 처벌법 도입한 영국의 사례로 본 안전사고에 대한 엄벌주의 효과

서울과학기술대학교 정진우 교수는 한 매체의 기고문(2020년 11월)에 "「중대재해기업처벌법」 제정'을 '엄벌주의'라고 규정하면서, 다음과 같은 의견을 제시했다.

"유럽연합 국가 중 안전사고에 대해 엄벌주의를 택하고 있는 나라는 영국 외에는 발견되지 않는다. 엄벌주의 입장을 취하지 않고도 산재예방에서 우수한 성과를 거두고 있는 국가들이 많다는 점에도 주목할 필요가 있다.

한편, 영국의 「중대재해기업처벌법」에 해당하는 「법인과실치사법(The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)」이 사망재해 감소에 효과를 거두었는지에 대해서는 영국 내에서 높은 평가를 받지 못하고 있다. 영국은 「법인과실치사법」을 도입하기 전부터 이미

사망재해율이 낮았다.

즉, 이 법을 도입하고 나서 비로소 획기적으로 낮아졌다는 주장은 사실과 명백히 다르다. 그리고 영국의 낮은 사망재해율은 엄벌보다는 전 세계에서 가장 효과적이고 높은 전문성을 갖추었다고 평가받는 산재예방행정조직에 힘입은 바가 크다. 이러한 여건이 갖추어져 있지 않았다면 「법인과실치사법」이 탄생되지도 못했을 것이다.

우리나라의 산재예방 여건과 인프라는 이러한 영국과는 사뭇 다르다. 이를 고려하지 않은 채 처벌이 만능인 것처럼 생각하면서 「중대재해기업처벌법」 도입을 주장하는 것은 효과는 거두지 못하고 부작용만 키울 수 있다."

영국이 「법인과실치사법」을 도입(2007년 제정/2008년 4월 법적 효력 발효)하기 이전부터 이미 사망재해율이 낮았다는 정진우 교수의 주장은 다음의 영국 안전보건위원회(HSC)/안전보건청(HSE)의 「2000/01년도 연차 보고서」를 봐도 바로 확인할 수 있다.

"The fatal injury rate for workers is expected to rise to 1.1 per 100,000 workers, from 0.8 in 1999/2000." 즉, 영국에서는 「법인과실치사법」이 발효되기 훨씬 전인 1999년, 2000년에도 사고사망만인율은 0.08~0.1 정도로 매우 낮았다.

정진우 교수의 기고문에는 다음과 같은 지적도 있다.

"가장 큰 문제는 「중대재해기업처벌법」 찬성론자들이 산업재해를 실질적이고 효과적으로 예방하는 방안에 대해서는 별다른 관심이 없고 깊은 고민을 하지 않는다는 점이다. 이들은 처벌을 강화하면 사망재해

66

최근 「중대재해처벌 등에 관한 법률안」 제정이
사회적으로 큰 이슈가 되면서,
국민들이 이 법을 제정하면 사고사망만인율이
획기적으로 줄어들 거라 기대하고 있을 것 같다.

99

등 산업재해 문제가 쉽게 해결될 수 있을 것이라고 본다. 산업재해 문제를 단순히 기강과 의지의 문제로 바라보는 시각이 강하다.

그러나 처벌수준을 높이는 것보다 더 중요한 것이 수범자에게 어떤 조치를 해야 하는지에 대한 구체적인 행동기준을 명확하게 제시하는 것이다. 무엇을 어떻게 해야 할지 모르는 상태에서 법정형을 올린다고 해서 산재예방의 효과를 거둘 수 있을까."

영국의 낮은 산재사망률, 우수한 산재예방행정조직에서 비롯돼

그렇다면 영국이 「법인과실치사법」을 제정할 때 영국의 안전보건청(HSE)에서는 어떤 반응을 보였으며 어떤 조치를 취했을까?

HSE는 이 법이 발효된 2008년 당시, 우선 「산업안전보건법」이 아니라 형법이긴 하지만 건강과 안전에 대한 기업 관리에 중요한 새 요소를 도입하게 된다는 측면에서 이 법을 환영하고 지지한다고 하였다. 또 이 법은 이전의 관습법에서 기업에 적용되던 면책특권이 보건 및 안전 범죄에서는 적용되면 안 된다는 HSE 정책과 일치한다는 점에서 환영한다고 하였다. 그러면서 HSE는 기업과 회사 특히 고위 경영진이 최고수준의 건강과 안전을 위해 리더십을 발휘하려면 어떻게 해야 하는지 알 수 있도록 건강과 안전 책임에 대한 리더십 행동 지침을 발표했다.

> 66
>
> 영국의 산재사망률이 낮은 것은
> 「법인과실치사법」 같은 강력한 사업주 처벌법에 의한
> 것이라기보다는 우수한 산재예방행정조직이
> 있기 때문이라고 보는 것이 정확하다.
>
> 99

이 행동 지침은 임원, 이사회 멤버, 회사 경영주 및 모든 규모의 단체를 대상으로 하고 있으며, 행동 지침의 기본 원칙으로서 ▲최고경영진의 강하고 적극적인 리더십 ▲직원들의 참여 ▲위험 평가와 검토 등 세

가지를 꼽고 있다.

또 ▲고용주의 법적 책임은 근로자와 고객 등 그들의 업무로 인해 노출되는 위험을 평가할 것 ▲위험으로부터의 예방과 보호조치에 대해 효과적인 계획, 조직, 통제, 모니터링 및 검토를 할 것 ▲근로자 5인 이상 규모라면 회사의 안전보건정책을 서면으로 작성해 둘 것 ▲건강 및 안전에 대한 전문가를 만날 수 있도록 할 것 ▲일로 인한 위험과 최근의 예방 및 보호 수단에 대해 근로자에게 물어볼 것 등이라고 안내하면서, 이러한 요구 사항을 준수하지 않으면 심각한 결과를 초래할 수 있고, 이로 인해 「산업안전보건법」에 따라 회사와 개인 모두 벌금, 과태료, 징역형이 부과될 수 있다는 것을 안내하고 있다.

또 2007년에 제정된 「법인과실치사법」에 따라 고위경영진의 실패가 근로자나 시민들의 사망에 이르게 했을 때는 기업에 유죄판결 및 무제한의 벌금이 부과될 수 있음을 경고하고 있다. 그밖에도 이 지침은 임원들이 회사의 효과적인 산업안전보건관리를 위해 안전보건정책을 문서로 만들게끔, 기업 내 각 부서에서 안전문화가 정착되도록 어떻게 기획(Plan), 실행(Do), 평가(Check), 개선(Act) 싸이클을 추진해야 하는지를 쉽고 간단하게 안내하고 있다.

다시 말해, 영국의 산재사망률이 낮은 것은 「법인과실치사법」 같은 강력한 사업주 처벌법에 의한 것이라기보다는 바로 이렇게 「법인과실치사법」과 관련하여 기업의 산업안전보건관리를 위해 고위경영층이 해야 할 일은 무엇인지 쉽고도 친절한 종합 안내서를 만들어 적시에 제공하는 HSE와 같은 우수한 산재예방행정조직이 있기 때문이라고 보는 것이 정확하다.

산재사망률 낮추려면 위험성평가를 중심으로 한 산재예방관리가 현장에 뿌리내려야

산재사망률이 낮은 유럽 국가들과 우리나라 산업안전보건에 있어서의 또 한 가지 차이점이라면 「산업안전보건법」에서 사업주의 책무를 규정하는 방식이다. 우리나라 「산업안전보건법」은 열거 규제라고 하여 법 전체 조항수는 매우 많고 복잡하나 제5조(사업주 등의 의무) 조항에는 단지 사업주가 이 법에서 정하는 예방 기준을 따르고, 쾌적한 작업환경 조성 및 근로조건을 개선하며, 안전보건정보를 근로자에게 제공하라고

만 되어 있기 때문에 모호하고 막연하다는 느낌이 든다.

이에 비해 유럽 국가들의 「산업안전보건법」 근간이 되는 Directive 89/391/EEC-OSH Framework Directive에서 규정하고 있는 사업주의 책무는 첫째, 근로자의 건강과 안전에 대한 모든 위험, 그 중에서도 특히 작업장비의 선택, 사용 또는 조제용 화학물질의 선택, 작업장 설비를 갖춤에 있어 위험을 평가해야 하고(위험성평가, Risk Assessment), 둘째, 조직 전체의 모든 활동에서 위험으로부터 근로자를 보호하기 위한 통합적 조치를 강구해야 하며, 셋째, 근로자에게 업무위임을 할 때 안전 및 보건에 관한 능력을 고려 할 것 등 모두 여덟 가지가 구체적으로 열거되어 있고, 그 중 가장 중요한 책무로 '위험성평가'를 들고 있다.

우리나라도 이 위험성평가 규정이 2013년에 「산업안전보건법」에 신설되었고, 2019년에 법이 전부 개정되면서 현재는 제36조(위험성평가의 실시)로 되어 있지만, 우리나라는 사업주가 이 규정을 지키지 않더라도 벌칙조항이 없고, 정부에서 소규모사업장을 대상으로 위험성평가를 실시하는 기업에 인센티브를 주는 식으로 운영되다 보니 기존의 법규들과 겉돌면서 거의 작동하고 있지 않는 것으로 보인다.

또 위험성평가의 바탕이 되어야 할 안전보건경영시스템이 법규에 드러나 있지도 않다. 그러므로 위험성평가제도가 실질적으로 작동하려면 사내 안전보건관리시스템 구축이 필요하며 일상적이고 지속적인 위험성평가가 안전보건조치의 기본 도구가 되어야 할 것이다. 사업주가 기업방침으로 사람의 생명과 안전을 그 무엇보다 가장 귀중하게 여긴다는 것을 천명하고, 기업의 모든 조직 단위에서 수립하는 모든 계획 속에 노동자의 안전과 건강이 녹아들게 하며, 일상적이고 지속적으로 위험성평가를 실시해야 하는 것이다.

특히, 2015년 당시 50인 미만 사업장(5인 미만 사업장 포함)의 산재사고 사망률이 1,000명 이상 대기업의 5.7배가 넘었던 것을 고려할 때, 소규모사업장에도 영세한 규모에 적합한 위험성평가와 산재예방관리시스템 도입이 시급하다. 국제노동기구에서 고안한 '참여형작업환경개선기법(Participatory action-oriented approach)'도 위험성평가의 기능을 충분히 대신할 수 있으므로, 특히 추락이나 협착에 의한 사망 등의 중대재해 발생이 우려되는 소규모 제조업체와 소규모 건설현장에서는 각각 WISE 또는 WISCON과 같은 참여형 작업환경개선 프로그램에

66

「중대재해처벌법」이 모두의 바람대로 중대재해 재발방지로 확실한 영향을 미치려면 전제 조건이 필요하다. 전사적으로 함께 참여하는 위험성평가를 중심으로 한 산재예방관리가 실질적으로 현장에 뿌리내려야 한다.

99

관심과 이해를 가질 필요가 있다.

참여형 작업환경개선기법의 특징은, 첫째, 전문가의 개입 없이도, 둘째, 안전하고 건강하고 편리하고 쾌적한 작업환경 개선대책들을 사진이나 그림과 함께 보여주는 '참여형 작업환경개선 대책제안점검표(Action Checklist)'를 보면서, 셋째, 함께 일하는 동료들과 대책제안점검표에 있는 개선대책을 골라, 넷째, 실행 책임자와 일정 등 개선실행계획을 세우고 실천하는 활동이다. 이 기법의 큰 장점은 누가 가르쳐 주지 않아도 대책제안점검표를 통해 근로자들이 스스로 작업환경개선의 원리를 깨우친다는 점과, 근로자들이 함께 원해서 선택하는 개선대책이고 간단하면서 돈이 적게 드는 개선이므로 빠르게 실천에 옮길 수 있다는 점, 궁극적으로는 근로자의 안전과 보건뿐 만이 아니라 생산성 향상에도 영향을 미친다는 점이다. 즉, 소규모 영세사업장에 특화되어 있는 위험성평가제도라고 볼 수 있다.

결론적으로 지금 이대로는「중대재해처벌법」이 제정되더라도, 산재사망사고 등 산재를 예방하는 효과를 실질적으로 기대하기는 힘들다. 「중대재해처벌법」이 모두의 바람대로 중대재해 재발방지로 확실한 영향을 미치려면 전제 조건이 필요하다. HSE에서 그랬듯, 기업의 최고경영자가 기업의 안전보건관리에 있어 자신의 역할이 무엇인지 확실히 알고 재해예방 역량을 다할 수 있도록 정부의 친절한 가이드가 먼저 있어야 하며, 최고경영층이 리드하고 전사적으로 함께 참여하는 위험성평가를 중심으로 한 산재예방관리가 실질적으로 현장에 뿌리내려야 한다.