

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-46호 | 2022년 12월 7일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

‘안전하게 일할 권리’ 외면하는 정부의 중대재해처벌법 완화 논쟁

-중대재해처벌법의 4대 쟁점에 대한 논의와 대응-

고 승 연 연구위원(사회복지학 박사)

《요약》

■ 문제 제기

- 정부는 자율예방을 목적으로 위험성평가 강화를 위해 많은 제도와 규제의 신설을 예고, 궁극적으로 중대재해처벌법 완화 또는 폐지를 지향하는 중대재해 감축 로드맵 발표
- 정작 ‘노동자의 안전과 생명 보호’는 뒷전이고 기업과 정부의 입장만 난무, 이에 중대재해 처벌법에 대한 쟁점들을 검토하고 그 대응방안과 향후 정책방향에 대해 제언을 하고자 함

■ 중대재해처벌법의 주요 쟁점별 논의

- ① 쟁점 1: ‘처벌’에서 ‘자율예방’ ⇒ 제도와 규제들을 통한 자율예방은 명분만 다를 뿐 조삼모사의 정책, ‘자율예방’ 의미의 명확화와 정부의 수행 역량 점검이 먼저
- ② 쟁점 2: ‘경영책임자등’의 확대(최고안전책임자(CSO) 포함) ⇒ ‘안전·보건 확보의무’의 책임을 명확히 한다는 취지에 맞는 ‘경영책임자등’의 해석 필요, 경영책임이 없는 CSO는 해당 불가
- ③ 쟁점 3: 처벌 수준 과도 ⇒ 예방을 중시하던 주요국들도 2000년대 초 형벌 규정을 담은 중대재해처벌법 제정, 실제 기소까지 진행된 건은 소수일 뿐 처벌에 대한 우려는 과잉
- ④ 쟁점 4: 종사자 수 50인 미만 사업장 적용 유예 ⇒ 사업체 규모가 작을수록 고령 근로자 비중 증가로 관리감독 필요성 오히려 증가, 정부 지원은 늘리되 정부의존성에 대한 견제 필요

■ 향후 중대재해 정책방향에 대한 제언

- 노동자의 목소리가 충분히 반영되는 것은 필요, 단, 산업재해의 책임전가나 면피용 수단이 되지 않도록 재해관련 규제나 처벌 대상은 기업과 경영자등 사업주로 한정 필요
- 중대재해 예방과 처벌의 칼자루를 모두 쥐고 있는 고용노동부, 근본적으로 고용노동부의 책임의식을 높이고, 제도·규제보다 현장에 대한 전문성에 기반한 리더십 강화 필요
- 후진국형 재해가 2/3, 일하는 방식의 변화 없이는 ‘자율규제예방체계’는 포장에 불과, 기업(경영자)의 책임의식 강화를 위해 현장의 주요 안전관리단계에 경영책임자의 참여 의무화 필요

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 문제 제기

- 정부는 최근 발표한 ‘중대재해 감축 로드맵’¹⁾에서 자율예방을 목적으로 위험성평가 강화를 위해 많은 제도와 규제의 신설을 예고, 궁극적으로 중대재해처벌법 완화 또는 폐지를 예고
 - 여당과 정부는 ‘26년까지 0.43%인 중대재해 사고사망만인율을 OECD 평균 수준(0.29%)으로 낮춘다는 ‘원대한 목표’를 설정, 정작 시행 1년도 되지 않은 중대재해처벌법의 완화 또는 폐기까지도 고려하고 있는 상황
 - 또한 자율규제예방을 위한 위험성평가 강화가 오히려 중대재해의 면피 수단으로 활용 가능, 중대재해 처벌(형벌)이 위험성평가 이행 여부에 대한 제재(행정벌)로 전환될 가능성도 내재
- 정작 ‘노동자의 안전과 생명 보호’는 뒷전이고 기업과 정부의 입장만 난무, 이에 중대재해처벌법에 대한 쟁점들을 검토하고 그 대응방안과 향후 정책방향에 대해 제언을 하고자 함

2. 중대재해처벌법의 주요 쟁점별 논의

□ 쟁점 1: ‘처벌’로는 효과에 한계가 있다(예방노력 감소), ‘자율예방’으로 체계를 바꾸어야 한다?

- 현재 시행 중인 중대재해처벌법의 궁극적인 목적 역시 기업 ‘스스로(자율)’ 경영책임자를 중심으로 ‘안전보건관리체계(예방)’를 구축하고 이행하는 것, 법의 실효성을 위한 규제는 부가적
- 자율예방을 위해 많은 제도와 규제를 포함한 ‘위험성평가²⁾ 강화’ 발표, ‘자율예방’을 명분으로 한 조삼모사(朝三暮四)의 정책일 뿐
 - 위험성평가는 산업안전보건법 개정 당시(‘13년) 도입되어 의무화되었으나 전체의 33.8%(‘19년)만이 실시(고용부 작업환경 실태조사), 의무 불이행에 대한 사업주 처벌 조항이 없어 실질적인 구속력 미미, 이에 대한 조치로 이번에 관련 규제의 신설을 발표
 - (정부안) 미 실시, 부적정 위험성 평가에 대한 시정명령 또는 벌칙 신설(‘23. ~, 산안법 개정)
 - 중대재해 처벌을 완화하는 대신 예방을 위한 규제를 도입한다는 것
- 더 많은 전문성을 요하는 예방 정책, 정부(고용노동부)의 수행 역량에 대한 점검이 먼저
 - ‘위험성평가’만으로 ‘자율예방’이 보장될 수 없으며, 긴 역사와 함께 한 선진국의 예방 체계가 최적이 될 수도 없음, 정부 스스로가 분명한 방향성과 전문성을 갖는 것이 관건
 - 명확한 이해와 전문성 없이 각종 제도나 규제를 통해 추진한다면, 결국 ‘깨진 독에 물 붓기’³⁾

1) 300인 이상 기업은 내년, 300인 미만은 업종·규모에 따라 ‘24년부터 순차적 도입(자료: 고용노동부. (2022. 11. 30.). 중대재해 감축 로드맵.)

2) 사업장의 유해·위험요인을 파악하고, 이로 인한 부상 또는 질병의 발생 가능성(빈도)과 중대성(강도)을 추정한 뒤 감소 대책을 수립해 실행하는 제도

- ‘자율예방’을 위한 자원이나 조직력을 갖춘 대기업이나 공기업에서도 계속해서 중대재해 발생, ‘자율예방’의 의미와 내용이 모호하고 상황에 맞는 구체적인 정책안도 미흡, 성급한 추진 우려
- 중대재해법 적용 사업장의 중대재해 건수(1/27~11/8)는 186건(사망자 203명)으로, 이 가운데 76대 그룹에서 발생한 사고는 51건으로 모두 62명이 사망⁴⁾
 - 전체 사망자 203명 가운데 하청노동자 비율이 67%, 76대 그룹의 사망자 가운데 하청노동자 비율은 54명(87%)로 평균 이상
- 중대재해 감소 방안은 ‘누구’를 위한 것이 아니라 ‘모두’를 위한 것이어야

② 쟁점 2: ‘경영책임자등’의 범위가 모호하다, 최고안전책임자(CSO)도 이에 해당될 수 있다?

- 중대재해처벌법 제2조 제9호 가목은 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람’을 ‘경영책임자등’으로 정의
- ‘경영책임자등’으로 규정한 것은 ‘안전·보건 확보의무’에 대한 책임을 명확히 하려는 취지, 실질적인 경영책임이 없는 최고안전책임자(CSO)를 ‘경영책임자등’으로 보는 것은 취지에 반하는 해석
- ‘사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’이 없는 경우에만 ‘이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람’을 경영책임자등으로 본다는 취지
 - 결국 대표이사가 (사망 등으로) 부재한 경우 이외에는 대표이사 외에게 적용 불가
 - ‘이에 준하여’라는 말은 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’에 준한다는 의미
 - 즉, 구체적으로 법률상 대표권은 없지만 특정 사업부문에 대하여 포괄적 대리권을 수여받아 해당 사업에서 대표자에 준하여 대외적 의사표시를 할 수 있고, 회사의 정관·이사회 결의 등에 따라 해당 사업 부문의 경영활동을 총괄할 권한을 부여받은 사람만이 해당⁵⁾
 - 결론적으로 명칭이 무엇이 되었든 대표이사로부터 그 권한의 일부만을 위임받은 사람이나 회사의 지시에 따라 업무를 수행하는 근로자는 ‘경영책임자등’으로 인정 불가

③ 쟁점 3: 주요 국가들에 비해 처벌 수준이 지나치다?

- 현재 중대재해처벌법은 해당 법인 또는 기관 이외에 무관심 그리고 묵인과 방치로(안전보건

3) 정진우(서울과학기술대학교 안전공학과 교수). (2022. 11. 23). 겹돌고 있는 위험성평가, 무엇이 문제인가, 오피니언뉴스.

4) 고용노동부가 더불어민주당 진성준 의원에게 제출한 ‘중대재해 발생 현황(1월27일~11월8일)’(박태우, (2022. 11. 16). ‘현대차그룹, 중대재해 최다...현대건설 등 6개사 9명 사망 등록, 한겨레신문. 재인용)

5) 권오성. (2022. 07.15). 중대재해처벌법의 해석상 쟁점과 보완입법 과제. 월간노동리뷰, 2022년 7월호(통권 제208호), 42-52.

확보 의무 불이행시에만) 중대재해가 발생한 경우 경영책임자도 처벌

- 경영책임자의 유해·위험요인 묵인·방치의 대표 유형: △관행적인 안전수칙 미준수 및 작업계획서 미준수 △재해발생 대책을 수립·이행하지 않아 동종·유사재해 재발 △종사자 의견청취 절차가 없거나 의견을 개진했음에도 묵인·방치한 경우 등

< 중대재해처벌법의 처벌 규정(제6조, 제7조) >

	사망자가 1명 이상 발생한 경우	동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생 or 동일한 유해요인으로 급성중독 등 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생한 경우
사업주 또는 경영책임자등 처벌	1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금(징역과 벌금을 병과 가능) ※ 위 사유로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 위 사유에 죄가 인정될 경우, 처벌 내용의 1/2까지 가중	7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금
법인 또는 기관	50억원 이하의 벌금 ※ 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우 제외	10억원 이하의 벌금

- 중대재해처벌법의 근본적인 제정 취지는 산업안전보건법의 한계를 극복하고 ‘실질적인 의사결정자’의 책임 강화, 법 적용 대상의 축소와 처벌 완화는 법 제정의 근본 취지에 부적합
 - 유해·위험 작업의 도급 제한이나 도급인의 책임 강화 등 기업 책임을 강화하는 방향으로 산업안전보건법이 전부 개정(‘19년)되었으나, 여전히 실질적인 의사결정권을 가진 상위 경영진에게 그 책임을 묻는 것이 어렵다는 한계
 - 중대재해처벌법은 이러한 한계를 극복하기 위해 중대재해 발생 시 개인 사업주나 법인의 경영책임자를 직접 처벌하여 중대재해를 예방하려는 취지에서 제정
- 규제가 아니라 예방을 주축으로 산업재해를 관리하던 주요 국가들도 2000년대 초반부터 형벌 규정을 담은 중대재해처벌법을 제정, 이에 비하면 우리나라는 오히려 늦은 편
 - 중대재해처벌법과 유사한 법이 있는 영국, 캐나다에서는 법인에 대한 벌금액 상한이 없으며, 캐나다에서는 형법으로 개인에게 무기징역까지 구형 가능
- 현실적으로 현재까지 중대재해처벌법에 의해 기소까지 진행된 건은 소수에 불과, 처벌에 대한 우려는 과잉
 - 최근까지 발생한 중대재해 186건 가운데 기소의견으로 송치한 건수는 29건(16%)이며, 76대 그룹에서는 51건 중에는 2건(4%)에 불과⁶⁾

6) 더불어민주당 진성준 의원 ‘중대재해 발생 현황(1월27일~11월8일)(고용노동부 제출)’(박태우, ‘현대차그룹, 중대재해 최다...현대건설 등 6개사 9명 사망 등록, 한겨레신문 2022-11-16에서 재인용)

< 주요국들의 중대재해 처벌 내용 >

	중대재해 관련 법	처벌 대상	처벌 내용
영국	- 잉글랜드, 웨일즈, 노던아일랜드: 기업과실치사법 - 스코틀랜드: 기업살인법 (2007년)	법인	- 벌금, 구제명령, 공포명령 - 기업 규모와 과실 치사 정도에 따라 양형 구분 - 사망이 아닌 재해에는 적용 X - 벌금액에 상한이 없고 연매출과 연동하여 산정
캐나다	단체의 형사책임법(2003년)	법인	- 기업에 대한 벌금형만 규정 - 벌금액에 제한 X ※이 법과 별개로 형법을 적용하여 부상재해는 10년 이하 징역, 사망재해는 무기징역까지 개인에게 선고 가능
호주	- 수도 준주, 퀸즐랜드, 빅토리아, 노던 준주: 기업과실치사 제도 - 캔버라: 산업살인법 (2003년)	법인/ 고위경영진	① 기업과실치사 제도 - 개인에 대한 처벌: 최고 무기징역 - 회사에 대한 처벌: 벌금 최고 1650만 달러 ② 산업살인법 - 사용자와 고위직 관리자에게 20년 이하 금고와 32만 호주 달러 이하 벌금 병과 가능

자료: 연합뉴스, (2022. 1. 31). [팩트체크] 중대재해처벌법 처벌수위, 해외에서 보기 어려울 만큼 높다?
강영기, 이창대, & 이성남. (2021). 중대재해처벌법의 시행에 따른 기업들의 대응방안 등에 대한 검토.
법과 기업 연구, 제11권 제2호, 211-245.

④ 쟁점 4: 안전관리 역량 확보가 어려운 50인 미만 사업장에 법 적용 유예가 필요하다?

- 중대재해처벌법 부칙에 따라 5인 미만 사업장은 적용을 제외하되, 5~49인 사업장은 '24년 1월 부터 법 적용 예정
- 중대재해의 최대 사각지대가 법 적용에서 제외 또는 유예된 상황, 이것이 법 시행 후에도 중대재해발행이 줄지 않는 근본적인 이유
 - '22년 3분기까지 사망사고건수의 62.7%, 사망자수의 60.4%가 50인(50억 원) 미만 사업체에 서 발생

< 업종·규모별 사망사고 발생 현황('22. 3분기 누적) >

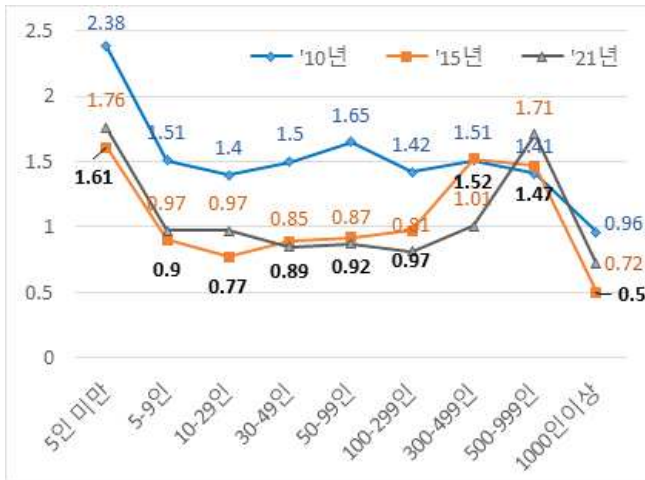
	전업종			건설업			제조업			기타업종		
	계	50인(억) 미만	(%)	계	50억 미만	(%)	계	50인 미만	(%)	계	50인 미만	(%)
사망사고 건수(건)	483	303	62.7	243	169	69.5	136	69	50.7	104	65	62.5
사망자수(명)	510	308	60.4	253	171	67.6	143	69	48.3	114	68	59.6

자료: 고용노동부. (2022. 11. 6.). '22년 9월 말 산업재해현황 부가통계-“재해조사 대상 사망사고 발생 현황” 잠정결과 발표.

- 사업체 규모가 작을수록 고연령대 근로자 비중이 증가, 고령화 추세를 고려하면 중소기업 사업체의 산업안전의 관리감독 필요성이 오히려 증가
 - 소규모 사업체가 상대적으로 사망사고율이 높은 주요한 이유 중 하나가 상대적으로 고령자 비중이 많기 때문
 - 50대 이상 근로자 비중: 종사자 수 10인 미만 38.9%, 30인 미만 36.8%, 100인 미만 35.5%

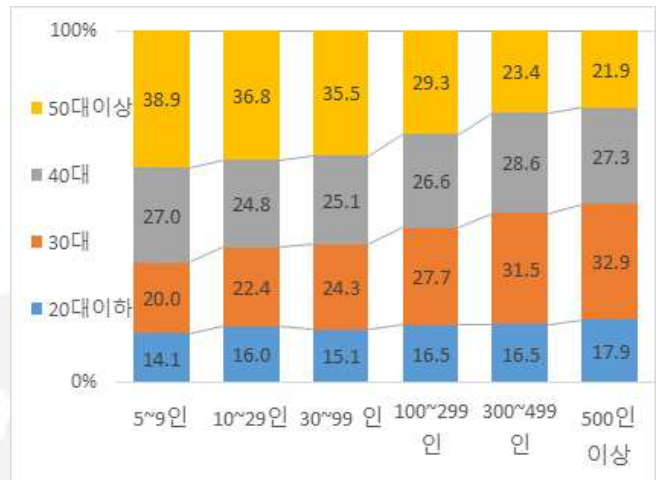
- 우리나라의 고령화 추세를 고려하면, 소규모 사업체이더라도 중대재해의 위험을 경시하거나 법 적용을 연기할 수 없는 상황

< 사업체 규모별 사고성 사망만인율(%) >



자료: 고용노동부, 「산업재해 현황분석」

< 사업체 규모별 근로자 연령비율(%) >



자료: 고용노동부, 「고용형태별근로실태조사」(2021년)

○ 중소기업에 대해서는 정부의 지원현황 분석 후 지원 확대 추진, 정부의존성 견제를 위해 자발적 자구력 확보에 대한 인센티브 병행 필요

- 중소기업의 경우 중대재해처벌법 적용 없이 안전보건체계 마련을 위한 정부지원이 확대될 경우, 사업체의 자발적 노력을 감소시키고 정부의존성만 높이는 부작용 우려
- 50인 미만 사업장의 경우에는 사업체의 자구력 확보 노력에 대한 인센티브 제공으로 독려 (법 적용 전까지 한시적으로 적용)

3. 향후 중대재해 정책방향에 대한 제언

○ 경제대국의 진면목은 노동의 국격으로 증명되어야

- 연간 근로시간이 주요국들의 평균을 크게 초과하고 있음에도 주52시간의 유연한 적용을 고집하고 포괄임금제에 침묵하고 있는 정부, 이제는 중대재해 처벌 완화까지 추진
- 노동시장의 양극화까지 더해져 노동자들의 무력감 증가, 결국 낮은 생산성으로 귀결

○ 중대재해의 잠재적 피해자인 노동자의 목소리가 충분히 반영되어야 하지만, 이것이 산업재해의 책임전가나 면피용 수단이 되지 않도록 규제와 처벌은 경영자등 사업주로 한정되어야

- 국제노동기구(ILO)는 결사의 자유, 강제노동 금지, 차별 금지, 아동노동 금지에 이어 최근 노동자가 참여하는 ‘안전하고 건강한 노동환경’을 노동기본권으로 선언⁷⁾
 - 제155호(산업안전보건과 작업환경) 및 제187호(산업안전보건 증진체계) 협약을 기본협약으로 선정, 산업안전보건 정책이나 사업장 내의 시스템 구축시 노동자 혹은 노동자 단체에 정보 공개와 협의 필요

7) 고용노동부. (2022. 6. 10.). 국제노동기구(ILO), ‘안전하고 건강한 근로환경’을 노동기본권으로 추가.

- 한국은 이미 비준한 상태('08.2월)이나 관련하여 좀 더 가시적인 정책의 추진 필요성 증가
- 중대재해 감축 로드맵에서 '위험성평가 전 단계에 노동자 참여 및 협업 강화' 발표, 표면적으로는 긍정적이나 산업재해에 대한 규제와 처벌은 기업과 경영자등 고용주로 한정되어야

○ **중대재해 예방과 처벌의 칼자루를 모두 쥐고 있는 고용노동부, 성공적인 중대재해 감축을 위해 고용노동부 내부의 자체 점검과 책임의식 강화가 선행되어야**

- 산업안전 지도관리·안전감독의 주체이면서 중대재해 수사도 수행, 결국 고용노동부가 중대재해의 原책임자라는 근본적인 인식전환 필요
- 하지만 부처 내 산업안전 담당 공무원들은 별도의 채용 과정없이 충원되고 순환 보직으로 배치되어 왔으며, 이로 인해 비전문 행정가에 의해 적발과 처벌 위주의 대처가 관행
- 또한 (산업안전)근로감독관 1명이 2896곳 담당⁸⁾, 중대재해처벌법 시행 후 증가하였다 하더라도 여전히 부족, 제대로 준비된 인력을 단기간내 충분히 확보할 수 있을지 의문
- 산재예방예산이 크게 증가하였음에도 성과는 미흡, 신규 사업 및 지원확대 전에 기존 사업에 대한 분석이 선행되어야
 - 산재예방예산(억원): ('19) 3,644 → ('20) 4,198 → ('21) 9,770 → ('22) 10,921
- 산업안전보건공단에 대한 의존도를 줄이고 고용노동부 스스로가 산업안전에 대한 실질적인 리더십을 갖도록 노력

○ **경영자의 가치관과 일하는 구조와 방식이 바뀌지 않는다면 '자율규제예방체계'는 포장에 불과, 책임의식 강화를 위해 현장의 안전관리 단계에 경영자 참여를 의무화하여야**

- 기본만 지켜도 예방할 수 있는 추락, 끼임, 충돌, 부딪힘 등 후진국형 재해로 인한 사망건수가 67.3%, 시스템의 문제가 아니라 조직 내 뿌리깊은 안전불감증이 문제⁹⁾
 - SK지오센트릭 울산공장: 8월 근로감독 결과 '추락방지 미조치' 등으로 시정·과태료 처분, 이틀 뒤 폭발 사고로 1명 사망, 6명 중상
 - 현대비앤지스틸: 5월 '안전난간 설치 기준 미준수' 등으로 과태료, 이후 근로자 2명 사고 사망¹⁰⁾
- 정책은 결국 부가적 수단, 경영자의 가치관 변화 및 기업 내 안전 문화 정착이 핵심이며 관련하여 현장의 주요 안전관리 단계에서 경영자의 직접 참여를 의무화하는 방안 필요

8) 조해람. (2022. 03. 20). 근로감독관 '내 코가 석자'...1명이 사업장 2896곳 담당, 경향신문.

9) 이종혁, 송광섭, 이진한, 홍혜진, 류영욱, 이희조, & 박동환. (2022. 10. 19). 기본만 지켜도 후진국형 재해 80% 예방, 매일경제.

10) 이준우, & 곽래건. (2022. 10. 24). 중대재해법 9개월... 하루 1.8명꼴 사망, 줄지가 않는다, 조선일보.

참고문헌

- 강영기, 이창대, & 이성남. (2021). 중대재해처벌법의 시행에 따른 기업들의 대응방안 등에 대한 검토. 법과 기업 연구, 제11권 제2호, 211-245.
- 고용노동부. (2022. 6. 10.). 국제노동기구(ILO), '안전하고 건강한 근로환경'을 노동기본권으로 추가.
- 고용노동부. (2022. 11. 6.). '22년 9월 말 산업재해현황 부가통계-"재해조사 대상 사망사고 발생 현황" 잠정결과 발표.
- 고용노동부. (2022. 11. 30.). 중대재해 감축 로드맵.
- 권오성. (2022. 7. 15). 중대재해처벌법의 해석상 쟁점과 보완입법 과제. 월간노동리뷰, 2022년 7월호 (통권 제208호), 42-52.
- 김기찬. (2022. 11. 25). 영국·독일 확 줄었는데, 한국 그대로...중대재해법, 이게 달랐다, 중앙일보.
- 박태우, (2022. 11. 16). '현대차그룹, 중대재해 최다...현대건설 등 6개사 9명 사망 등록, 한겨레신문.
- 연합뉴스, (2022. 1. 31). [팩트체크] 중대재해처벌법 처벌수위, 해외에서 보기 어려울 만큼 높다?
- 이종혁, 송광섭, 이진한, 홍혜진, 류영욱, 이희조, & 박동환. (2022. 10. 19). 기본만 지켜도 후진국형 재해 80% 예방, 매일경제.
- 이준우, & 광래건. (2022. 10. 24). 중대재해법 9개월... 하루 1.8명꼴 사망, 줄지가 않는다, 조선일보.
- 조해람. (2022. 03. 20). 근로감독관 '내 코가 석자'...1명이 사업장 2896곳 담당, 경향신문.