

중대재해처벌법과 싱가포르 신설 경영책임자의 안전보건 의무

정재욱, 서울과학기술대학교 안전공학과 교수
(jaewook.jeong@seoultech.ac.kr)

1. 개요

'18년 태안화력발전소 협착사고, '20년 이천물류창고 건설현장 화재사고 등의 산업 재해와 가슴기 살균제 사건, 세월호 사건 등의 시민재해가 사회적 문제로 지적되어 왔다. 이에 개인사업주, 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 중대재해 사고를 방지하고자 『중대재해처벌 등에 관한 법률』(이하 “중대재해처벌법”)이 제정되고 1년 후인 '22년 1월 27일부터 시행되고 있다.

타인의 노무를 제공받아 사업을 영위하는 “사업주”에 대한 의무를 근간으로 하는 기존 산업안전보건법과 달리 중대재해처벌법에서는 “경영책임자 등 사업을 대표, 총괄하는 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”에 대한 안전보건 확보의무와 중대재해 발생시에 적용가능한 처벌조항을 정의하고 있다.

제도의 취지를 떠나, 사실상 대표이사 또는 기관장 등을 의미하는 경영책임자에 대한 의무와 처벌조항을 부여하였다는 측면에서 사회적으로 큰 파장을 일으켰으며, 2022년 1월 시행 이후 발생한 중대재해 사건들에 대해 법의 해석과 적용에 있어 실무적으로 여러 쟁점과 논쟁들이 부각되고 있는 것 또한 사실이다.

중대재해 발생시 경영책임자의 책임이 있다고 해석가능한지, 경영책임자의 책임 범위에 대한 명확한 해석이 가능한지, 경영책임자의 안전보건확보 이행여부와 중대재해간의 인과관계 추정이 가능한지, 기존 산업안전보건법과의 중복처벌이 과잉하지 않은지 등 중대재해 발생시 처벌과 관련하여 법률적 관점에서 다양한 논란이 발생하고 있는 것이 사실이다.

특히 기존 산업안전보건법에서 정의하는 사업주와 중대재해처벌법에서 정의하는 경영책임자가 대부분 일치하는 경우가 많은 제조업과 달리, 건설업의 경우 적게는 수십개, 많게는 수백개의 현장을 동시에 관리하는 건설사의 경우 중대재해처벌법의 처벌 리스크가 더 크게 인식되고 있다.

그러나 중요한 것은 모든 안전보건과 관련된 제도는 중대재해 및 사고를 예방하기 위해 존재하는 것이지, 사후에 처벌을 목적으로 하는 것은 아니라는 점이다. 중대재해 처벌법에서 신설된 경영책임자의 종사자에 대한 안전보건 확보의무보다는 처벌규정과 그 해석에 대부분의 관심이 집중되고 있는 측면은 안타까운 상황이다.

기존 안전관련 제도들이 사업장 중심의 안전보건 수준 확보에 집중하였고, 그로 인해 경영책임자의 관점에서 요구되는 안전활동에 대해서는 구체적인 요구사항이 부족하였던 것이 사실이다. 따라서 재해 예방관점에서 중대재해처벌법을 바라본다면, 기존 안전관련 제도들에서 요구되지 않았던 경영책임자의 안전보건 확보 의무의 구체성과 실효성을 높일 수 있는 방안에 대해 관심을 기울이고 발전시켜 나갈 필요가 있다.

이러한 관점에서 2022년 10월 14일 싱가포르에서 새로 공표된 “Code of Practice on Chief Executives’ and Board of Directors’ Workplace Safety and Health Duties (경영책임자 및 이사진의 작업장 안전보건 의무에 대한 실행지침, 이하 싱가포르 경영책임자 안전보건 의무)”을 통해 경영책임자의 안전보건 확보 의무에 대해 알아보고자 한다.

2. 중대재해처벌법의 경영책임자의 안전보건 확보 의무

중대재해처벌법 제4조 및 동 법 시행령 제4조와 5조에서는 사업주와 경영책임자 등의 사업장의 안전보건 확보의무를 다음과 같이 규정하고 있다.

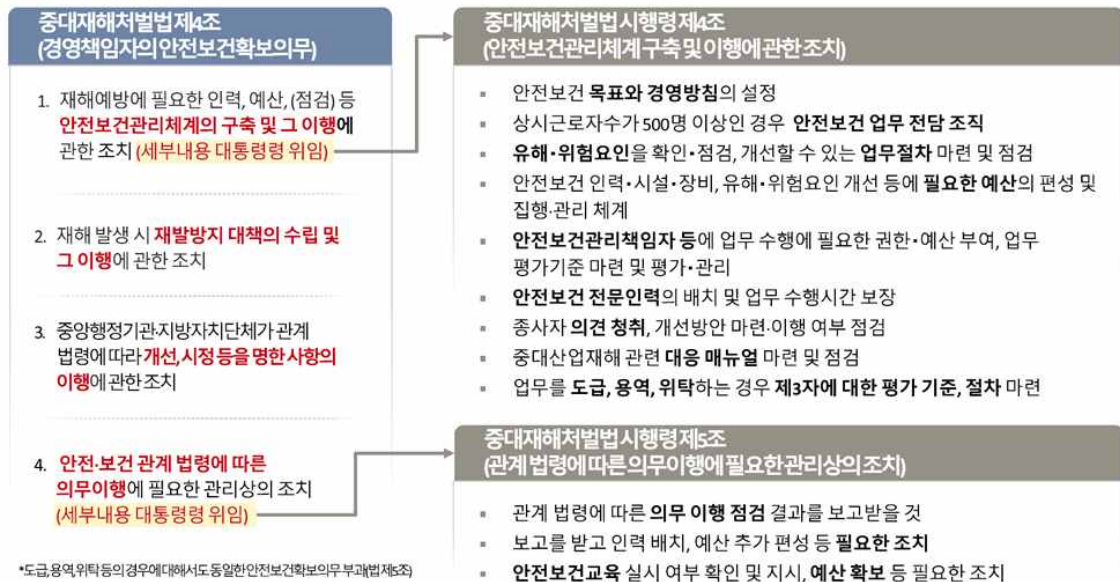


그림 1 중대재해처벌법 상 경영책임자의 안전보건 확보의무

중대재해처벌법 제4조의 1~4항까지 정의하고 있는 경영책임자의 안전보건 확보의무 중 2항과 3항은 기존 산업안전보건법에서 세부 사항을 정의하고 있으므로, 시행령에서 구체화되지 않았다. 따라서 중대재해처벌법을 통해 새롭게 요구되는 경영책임자의 의무 사항은 법 제 4조 1항 “안전보건관리체계의 구축 및 그 이행”과 법 제4조 4항 “의무 이행에 필요한 관리상의 조치”라고 볼 수 있다.

이에 대해 세부적으로 1항 “재해 예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건 관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치”에 대한 세부 사항으로 시행령에서 아래 9가지 의무를 제시하고 있다.

- 1) 사업 또는 사업장의 안전보건에 관한 목표와 경영방침 설정
- 2) 시공능력 200위 이내의 건설사의 안전보건에 관한 업무를 총괄, 관리하는 전담 조직 구성
- 3) 반기 1회 이상의 사업장의 유해위험요인을 확인하여 개선하는 업무절차 마련 및 점검
- 4) 안전보건 확보 활동에 필요한 예산 편성 및 집행
- 5) 안전보건관리책자 등에게 필요한 권한, 예산 부여 반기 1회 이상 평가관리
- 6) 법정 요구 수준 이상의 안전보건 전문인력의 배치 및 업무 수행시간 보장
- 7) 사업장의 안전보건 사항에 대해 종사자의 의견을 듣는 절차 마련
- 8) 종사자의 작업중지권을 포함하는 중대산업재해 관련 매뉴얼 구축
- 9) 제3자에게 도급, 용역, 위탁 위탁시 안전보건 확보 수준에 대한 평가기준, 절차 마련

추가로, 법 제 4조 4항 “관계법령에 따른 의무 이행에 필요한 관리상의 조치”에 대한 세부 사항으로 시행령에서는 아래 2가지 의무를 제시하고 있다.

- 1) 반기 1회 이상의 안전보건 관계 법령에 따른 의무이행 여부 점검 실시 및 미이행시 인력 및 예산 등의 필요한 조치
- 2) 반기 1회 이상의 안전보건 관계 법령에 따른 안전보건교육 실시여부 점검 실시 및 미이행시 인력 및 예산 등의 필요한 조치

위 세부 항목에서 보듯이, 중대재해처벌법에서 요구되는 경영책임자의 안전보건확보 의무는 크게 “안전보건경영체계 구축”과 그에 대한 정기적인 점검 및 조치로 나누어 볼 수 있다.

그러나 중대재해처벌법 시행령에서 요구하는 의무 사항들에 대한 달성여부 판단기준 등에 대한 구체적인 기준이나 신설된 의무사항에 대한 이행여부와 중대재해 발생 시 처벌의 연계 여부 등에 있어 여전히 논란이 발생하고 있는 것 또한 사실이다.

3. 신설된 싱가포르 경영책임자 안전보건 의무

싱가포르에서 `04년 Nicoll 고속도로 붕괴사고로 기존 산업안전보건법인 공장법으로는 근로자 보호의 한계가 있음을 인식하고 `06년 3월 안전보건 위험을 발생시키거나 관리하는 사람에게 의무 위반에 대한 법적 책임을 부과한 작업장안전보건법(한국의 산업안전보건법과 유사)을 제정하여 근본적인 개혁을 추진하였다. 싱가포르는 `05년과 `08년에 Workplace Safety and Health이하 WSH) 규정을 수립하였고, 그 후 `18년도에는 WSH2028 비전을 제시하는 등 지속적인 안전보건 분야의 성장을 추진해오고 있다.

WSH2028에서는 작업장안전보건법에 이미 경영책임자에게 의무가 부과되어 있으나, 경영책임자의 WSH Ownership을 강화하기 위한 일환으로 그들의 역할을 좀 더 이해할 수 있도록 실행지침 도입을 추후과제로 설정하였다. 그러나 '22년 연초부터 자국내 잦은 사고로 인하여 작업장안전보건에 대한 강화 필요성이 대두되었고, 지난 4월 해결방안으로 기존 작업장안전보건법 상 경영책임자의 근로자 안전보건 보장 책임의무를 이행하기 위한 신설 실행지침 개발에 착수하였음을 발표했다. 싱가포르의 노동부 (Ministry of Manpower)에서는 경영책임자와 이사회 의 사업장 안전보건의무를 규정하는 실행지침의 공개협의를 진행하고 9월 19일 WSH Conference 2022에서 인력부장관 Dr Tan See Leng의 연설에서 공개예정 사항을 발표하였으며, 승인된 실행지침인 “Code of Practice on Chief Executives’ and Board of Directors’ Workplace Safety and Health Duties”을 10월 14일 공표하였다. (그림 2 참조)

신설된 경영책임자 안전보건의무는 기업의 경영책임자와 이사회 의 역할과 의무를 명확하게 하는 것을 목표로 하고 있다. 해당 의무는 업종 및 규모에 관계없이 모든 기업 경영책임자에서 적용되며, 의무를 준수한 경우에 작업장안전보건법에 의한 위반행위에 대하여 정상참작 요소로 사용될 수 있다. 해당 의무를 준수한다는 것은 제시된 4개의 원칙과 각각 원칙을 따르는 17개의 조치사항을 이행하는 것을 의미한다(표 1 참조).

그러나 제시된 조치사항은 절대적인 것은 아니며 경영책임자에 의해서 기업의 업종과 위험환경을 고려하여 변경할 수 있다. 이 경우 제시된 원칙에 충족한다면 작업장 안전보건의무를 준수한 것으로 할 수 있다. 그리고 작업장 안전보건의무에는 직접적인 처벌에 관한 조항이 없으며, 관련된 문제가 발생한 경우 상위 법령인 작업장안전보건법이 적용된다. 기존 작업장안전보건법 Section 40.B에 따라 경영책임자의 안전보건의무와 서로 내용이 일치하지 않는 부분이 있다면, 작업장안전보건법의 내용을 따르도록 되어있다.

제시된 원칙과 조치사항을 세부적으로 살펴보면, 각각에 대하여 상세한 설명 또는 구체적인 예시를 명시해두었다. 예를 들면 원칙 2의 조치사항 7은 ‘Acquire WSH knowledge’이다. 해당 조치사항에는 경영책임자가 작업장 안전보건에 대한 교육에 참석하고 최신 WSH Resource, 관행 등 관련정보를 유지해야 하며, 구체적인 예시로 WSH Resource인 bizSAFE나 우수한 WSH 관행을 가진 업체를 통한 교육 출장, 또 다른 Resource인 WSH Bulletin, WSH Alerts 등을 통한 정보수집을 명시하였다. 이처럼 작업장 안전보건의무에서는 불명확할 수 있는 내용에 대하여 경영책임자의 책임을 완수할 수 있도록 합리적이고 가능한 방안을 제시하고 있다. 또한 제시된 원칙과 조치사항을 이행하기 위해 필요한 bizSAFE, WSH Bulletin, WSH Alerts와 같은 다양한 Resource를 해당 경영책임자의 안전보건확보 의무 규정 상에 관련 링크와 함께 명시하고 있다(표 2 참조).

경영책임자 안전보건 의무에는 앞서 조치사항 7에 명시된 bizSAFE 등 외에 Resource를 역할에 따라 분류하여 명시하고 있다. 제시된 Resource들은 전부 무료로 신청이 가능하거나 배포되고, 후속비용이 추가로 들어가는 경우 보조금이 지원된다. Resource 진행방식은 승인된 전문가나 기관의 교육 또는 무료 프로그램 제공을 통한 자체시행 등의 방법을 사용한다. 이러한 Resource는 작업장 안전보건 의무 상의 조치사항을 이행하는데 활용할 수 있고, Resource 결과보고서를 통하여 기업의 작업장 안전보건에 대한 전반적인 역량을 향상시킬 수 있다. 또한 일부 Resource 경우 기업의 계약, 홍보 등 작업장 안전보건 이외에 부분에서 혜택을 얻을 수 있다. 싱가포르의 인력부 및 국립노동조합(NTUC), 국립경영자연맹(SNEF)에서 공동설립한 3자 연합(Tripartite Alliance Limited, TAL)의 연간보고서(18) 따르면 '21년 3월까지 bizSAFE 37,943개, StartSAFE 2,200개의 기업이 참여하는 등 해당 Resource가 많은 기업의 작업장 안전보건을 위해 활용되고 있다.

4. 싱가포르 경영책임자 안전보건 의무 제도의 시사점

첫 번째, 싱가포르 경영책임자 안전보건 의무는 새로운 법이 아닌 기존 작업장 안전보건법의 하부 지침인 점이 가장 큰 특징이다. 즉, 기존 제도의 틀 안에서 공공공사 입찰 등에 있어 제한적 의무 또는 인센티브 등의 형태로 산발적으로 적용되어오던 안전보건경영체계의 구축을 경영책임자에 대한 안전보건 확보 의무로 확대 및 구체화시켰다고 볼 수 있다.

두 번째, 중대재해 처벌법에서도 다양한 정부의 지원 정책을 실시하고 있으나, 구체적으로 세부적인 의무별로 어떠한 지원 제도가 있는지에 대해서는 구체적인 정보를 제공하고 있지는 않다. 그러나 싱가포르 사례에서는 경영책임자의 안전보건 확보 의무 이행을 위해 정부에서 제공하는 다양한 Resource를 해당 지침 내에서 직접 제시하고, 관련 링크를 제시하고 있다.

세 번째, 반기 1회 이상 점검, 200위 이내 건설사 등과 같이 일부 경직된 의무를 규정하는 중대재해 처벌법과 달리, 자체적인 처벌 조항이 없는 싱가포르 경영책임자의 안전보건 의무에서는 4개의 원칙을 바탕으로 업종과 사업자 환경에 따라 경영책임자가 세부적인 조치사항에 대한 조정을 할 수 있는 자체적인 권한을 부여한다.

네 번째, 싱가포르 경영책임자의 안전보건 확보 의무에서는 구체적인 의무 내용과 이를 이행하기 위한 관련 Resource만 제공하며, 이를 위반하여 중대재해가 발생할 경우에 대한 처벌 조항은 상위 법령인 작업장 안전보건법에 위임하고 있다. 이는 작업장 안전보건법 상 처벌 규정에 이미 중대재해의 원인에 따라 사업장의 책임자 뿐만 아니라 회사의

경영책임자 및 임원진을 처벌할 수 있는 조항이 있기 때문이다. 이를 통해 법령상 의무와 중대재해 발생시의 인과관계에 대해 논란이 생겨나고 있는 중대재해처벌법과 달리, 순수하게 경영책임자의 재해예방을 위한 의무를 구체화하는데 집중하고 있다.

세부적인 내용의 차이를 떠나 중대재해처벌법과 싱가포르 경영책임자 안전보건의무 모두 경영책임자가 사업장의 위한 안전보건경영체계를 갖추고 지속적으로 개선해나가는 환류체계를 갖추는 것을 요구한다는 점에서 공통점을 갖고 있다고 볼 수 있다. 즉, 근본적으로 건설현장의 안전보건 수준을 높이고, 중대재해를 최소화하기 위해서는 기존의 건설현장 중심의 안전보건관리에서 한단계 더 나아가 경영책임자의 참여와 안전경영의 실천이 중요하다는 의미로 해석할 수 있다.

중대재해 발생시 경영책임자를 어떻게 처벌할 것인가 또는 어떻게하면 책임을 회피할 것이냐에 정부와 기업의 역량이 집중되는 것은 중대재해처벌법의 입법 취지에 맞지 않고, 실질적인 중대재해 저감에도 기여하지 못할 것이다. 어떻게 하면 경영책임자가 회사 전반의 안전보건경영 수준을 향상하고 이를 현장에 내제화시키는데 노력하게 할 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. 이러한 측면에서 싱가포르 경영책임자의 안전보건 확보 의무 사례는 참조할만 하다고 할 수 있다.

참고문헌

- 1) 중대재해처벌법 및 동법 시행령, 법제처, 2022
- 2) 중대재해처벌법령 FAQ, 고용노동부, 2022
- 3) 중대재해처벌법 해설, 고용노동부, 2022
- 4) Workplace Safety and Health Act, Singapore Law, 2006
- 5) Code of Practice on Chief Executives' and Board of Directors' Workplace Safety and Health (WSH) Duties, Workplace Safety and Health Council, 2022

No.	Principles	No.	Measures
1	Ensure WSH is integrated into business decisions and have clarity of roles and responsibilities of Chief Executive and individual members of the Board of Directors in leading WSH.	1	Assign and document WSH roles and responsibilities of individual Company Director(s).
		2	Establish the WSH policy, standards and strategic goals for the organisation.
2	Continuously build a strong WSH culture, set the tone and demonstrate visible leadership in embodying and communicating highly effective WSH standards.	3	Publish the organisation's WSH commitment, and review, endorse and track the organisation's WSH targets and performance regularly.
		4	Set WSH as a regular agenda item in management/board meetings.
		5	Ensure sufficient resource allocation to WSH.
		6	Facilitate direct reporting of WSH issues to the Company Director(s).
		7	Acquire WSH knowledge.
		8	Conduct engagements to understand processes, workers' concerns and communicate the need to prioritise WSH.
		9	Set and demand effective WSH standards and performance from vendor and partners.
3	Ensure that WSH management systems are highly effective and reviewed regularly.	10	Ensure effectiveness of WSH management systems and maintain oversight of compliance with safe work procedures.
		11	Ensure suitable, adequate and timely risk assessment.
		12	Recognise and reward workers' efforts toward achieving good WSH performance.
		13	Endorse immediate remedial/disciplinary actions to address workers' repeated non-compliance with safe work procedures.
4	Empower workers to actively engage in WSH.	14	Ensure processes are in place for workers to receive information on WSH risks and safe work procedures in a timely manner.
		15	Set up reporting systems, encourage proactive reporting and, ensure proper follow-up to address WSH issues.
		16	Commit resources and protected time for workers to undergo WSH training and refresher courses.
		17	Involve workers in the joint development and implementation of strategies/programmes to improve WSH.

표 1 싱가포르 경영책임자 안전보건 의무 조항

Code of Practice

Chief Executives' and Board of Directors' Workplace Safety and Health (WSH) Duties



그림 2 싱가포르 경영책임자 안전보건 의무(2022년 10월 공표)

Category	Resource
Capability and Culture Building	StartSAFE
	bizSAFE
	CultureSAFE
	Total WSH
	WSH Advocate
Mental Well-being at the Workplace	iWork Health
	A Playbook on Workplace Mental Well-Being
WSH Technology	WSH Tech Resource Guide
Check Company's WSH Performance	CheckSafe
	Report Workplace Incidents or Unsafe Workplace Practices
Other Resources	Report WSH Incident
	Report unsafe workplace practices or conditions
	Code of Practice on WSH Risk Management
	WSHAlert
	WSHBulletin

표 2 경영책임자의 안전보건 의무 이행을 위한 관련 지원기준 정보