

[세미나]

중대재해법의 문제점과 개선방향

- 일시: 2021년 1월 14일 (목) 오후 2시
- 장소: 산림비전센터 7층 열림홀
- 주최: 자유기업원

사회: 최승노 자유기업원 원장

발표: 전삼현 송실대학교 교수
이승길 아주대학교 교수

중대재해처벌법의 문제점과 개선방향

전삼현 숭실대학교 법학과 교수

1. 문제제기

2021년 1월 8일 국회는 산업재해발생시에 기업과 경영자의 처벌을 강화하는 것을 주된 내용으로 하는 “중대재해 처벌 등에 관한 법률”을 제정했다. 이 법률은 산업안전보건법의 규정 중 중대재해에 대해서만 특별한 책임을 부과하는 법률로서 특별법 중의 특별법이라고 할 수 있다.

산업안전보건법을 개정하는 방법을 택하지 않고 별도의 독립된 중대재해처벌법을 제정하는 과정에서 법리적 논란이 많았다. 그럼에도 법리보다는 정치논리에 치중하여 거대여당인 더불어민주당과 정의당이 주도하여 법률을 제정한 만큼 향후 이 법률을 적용하는 과정에서 많은 문제점들이 노정될 것으로 예상된다.

이러한 우려는 당장 법 제정 후 노동계를 중심으로 실효성이 없는 법률이라고 비판이 제기되면서 입법투쟁이 지속될 가능성이 높아지고 있다. 반대로 경제계도 심각한 부작용을 경고하는 등 법 제정에 대해 강하게 반발하고 있어 향후 어떠한 대응방안이 나올지 우려되는 상황이다. 특히, 제조업과 건설업 분야에 대한 심각한 부작용이 우려되고 있어서 이에 대한 보완입법을 준비하지 않으면 산업생태계의 붕괴마저도 우려된다.

이하에서는 중대재해처벌법의 내용을 검토한 후 문제점을 파악하고 이에 대한 대응방안을 제시해 보고자 한다.

2. 중대재해처벌법의 주요 내용

(1) 주요 내용

법 제정안에서는 이 법률의 주요 내용으로 7가지를 언급했다. 첫째는 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 확보의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 경우 해당 사업주,

경영책임자 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 하는 점이다 (법 제1조).

둘째는 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 생명, 신체의 안전·보건상의 유해 또는 위험을 방지할 의무가 있고, 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우 제3자의 종사자에 대한 안전 및 보건 확보의무를 부담하도록 하고 있다 (법 제4조 및 제5조).

셋째는 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대산업 재해가 발생한 경우 사업주와 경영책임자 등을 처벌하고, 경영책임자 등이 법 위반행위를 하는 경우 법인 또는 기관에 대해서도 벌금형을 부과하도록 규정하고 있다 (법 제6조 및 제7조).

넷째는 사업주 또는 경영책임자 등은 원료나 제조물로 인한 공중 위험의 발생 또는 공중이용시설 및 대중교통수단에서의 위험의 발생으로부터 그 이용자 등의 안전 및 보건 확보의무를 부담하도록 하고 있다(법 제9조).

다섯째, 사업주 또는 경영책임자 등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대시민 재해가 발생한 경우 사업주와 경영책임자 등을 처벌하고 법인 또는 기관에 대해서도 벌금형을 부과하도록 규정하고 있다 (법 제10조 및 제11조).

여섯째, 사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경우, 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 배상책임을 부과하는 것이다 (법 제15조).

일곱째, 정부는 중대재해 예방을 위한 대책을 수립·시행하여야 하고, 사업주, 법인 또는 기관에 대하여 중대재해 예방사업에 소요되는 비용을 지원할 수 있으며, 그 상황을 반기별로 국회 소관상임위원회에 보고하도록 하는 규정이 포함되어 있다 (법 제16조).

(2) 법제정 배경

이 법 제정의 기폭제가 된 고(故) 김용균 노동자는 한국서부발전(서부발전)에서 운영하고 있는 태안화력발전소가 하청업체와 계약한 특수고용 화물노동자로서 석탄을 운반하는 2t짜리 스크류 기계에 사고를 당했다. 서부발전은 시장형 공기업으로 한국전력공사가 100% 지분을 지분한 모회사이다.

결국, 이 사건은 공기업의 하청업체 노동자의 사망으로 인해 법 개정필요성이 제기되었고, 2020년 5월 26일 산안법을 개정하여 올해인 2021년 1월 16일 시행되었다.

개정 내용은 특수형태근로종사자의 산업재해 예방을 위하여 그로부터 노무를 제공 받는 자는 특수형태근로종사자에 대하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하도록 하고 (법 제76조), 이동통신단말장치로 물건의 수거·배달 등을 중개하는 자는 물건을 수거·배달 등의 노무를 제공하는 자의 산업재해 예방을 위하여 필요한 안전조치 및 보건조치를 하도록 하였다 (법 제77조).

그리고 도급인의 산업재해 예방 책임을 강화하였는데, 이에 따르면 관계수급인 근로자에 대하여 도급인이 안전조치 및 보건조치를 하여야 하는 장소를 도급인의 사업장뿐만 아니라 도급인이 제공하거나 지정한 장소로 확대하여 도급인의 관계수급인에 대한 산업재해 예방 책임을 강화하였다 (법 제63조).

그리고 도급인이 폭발성·발화성·인화성·독성 등의 유해성·위험성이 있는 화학물질을 제조·사용·운반·저장하는 저장탱크 등으로서 고용노동부령으로 정하는 설비를 개조·분해·해체 또는 철거하는 작업 등을 수행하는 수급인에게 관련 안전 및 보건에 관한 정보를 제공하지 아니하는 경우에는 수급인은 해당 도급 작업을 하지 아니할 수 있고, 계약의 이행 지체에 따른 책임을 지지 아니하도록 개정하였다 (법 제65조). 그럼에도 중대재해에 대한 예방입법으로 불충분하다는 정치권의 요구로 산안법이 시행되기도 전인 2021년 1월 8일 국회는 중대재해처벌법을 제정한 것이다.

(3) 중대재해처벌법의 문제점

이 법은 여러 가지 점에서 많은 문제를 가지고 있으며, 이를 간추려 보면 다음과 같다. 첫째, 이 법은 산업안전보건법(산안법)처럼 업종별의 특성을 감안하여 법적용에 대한 예외규정이 없어 법적용상의 혼란이 예상된다. 우선, 산안법은 유해·위험의 정도, 사업의 종류, 사업장의 상시근로자 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 종류의 사업 또는 사업장에는 이 법의 전부 또는 일부 적용을 배제하고 있다. 즉, 산안법 제3조에서 적용제외와 관련해 시행령에 위임하고 시행령 제2조, 별표 1을 통해 산업의 특성을 고려해 다양한 분야에 걸쳐 예외를 인정하고 있다. 그러나 중대재해처벌법은 적용제외에 관한 산안법의 시행령에 있는 규정을 법률본문에 명시하고 있다. 즉, 상시근로자가 5명 미만인 사업 또는 사업장의 사업주 또는 경영책임자등에게는 중대산업재해에 관한 규정의 적용을 배제하는 명문규정을 두고 있다. 따라서 산안법의 적용을 받지 않던 기업들도 갑자기 산안법의 특별법의 적용을 받게 되어 법적용상 많은 혼란이 예상된다.

둘째는 중대재해에 대한 책임범위와 책임주체이다. 산안법의 책임범위는 사업과 사업장에서의 근로자와 수급사업자의 근로자가 도급사업자의 사업장에서 발생한 산업

재해와 중대재해로 한정된다. 그러나 중대재해법은 그 책임범위를 확장해 근로자가 공중이용시설 및 대중교통수단 이용시 발생한 중대재해에 대해서도 책임을 지도록 하고 있다. 또한 사업자가 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 그 이용자 또는 그 밖의 사람에게 중대재해발생시 형사처벌하도록 하는 중대시민재해 개념을 설정하고 이에 대해 사업주와 경영책임자 등에게 형사처벌이 가능하도록 하는 특례를 신설한 것이다. 물론, 법 제2조 제9호에서 “경영책임자 등”에 관한 정의를 가목에서 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람”이라고 정의를 해서 안전담당이사를 선임하는 경우 사업주나 대표이사가 형사처벌받지 않고 안전담당이사가 처벌받도록 하는 선택의 여지를 두었다. 즉, “중대재해형사처벌담당이사”를 선임할 수 있도록 하였다. 그러나 중대시민재해의 경우에는 5인 미만의 사업장에 대한 예외가 인정되지 않아 책임범위가 모호하고 법적용상 혼란이 예상된다 (법 제3조, 제9조 참조).

셋째, 하청사업자의 근로자의 중대재해에 대해서도 원청사업주와 경영책임자 등이 책임지도록 한 것이다. 즉, 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등의 하청을 준 경우도 하청사업자의 종사자에게 중대재해발생시에도 원청사업자의 사업주나 경영책임자 등이 형사처벌을 받도록 하여 과도하게 형사처벌의 범위를 확장했다.

넷째는 형사처벌의 정도를 사망의 경우와 기타의 경우로 구분하여 양형의 정도를 구분하고 있다는 점이다. 사망자가 1명 이상 발생한 경우에는 1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있다. 그리고 6개월 이상 치료 부상자가 2명 이상 발생하거나 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생한 경우에는 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다 (법 제6조 제1항, 제2항). 그러나 외국과는 달리 부상자 발생시에도 형사처벌을 가하는 것은 과잉처벌이라고 할 수 있다.

다섯째는 민사책임에 형벌적 요소가 가미된 5배 징벌배상책임도 규정하면서 (법 제15조), 원안에 존재했던 담당공무원의 형사처벌 규정은 삭제했다. 결국, 형사벌과 민사벌 모두를 부과하는 이중처벌의 논란으로부터 벗어나기 어렵게 되었다.

여섯째, 중대재해처벌법상 행정벌규정은 5천만 원 이하의 과태료 규정(법 제8조)이 존재하는데 이러한 행정벌은 중대산업재해의 경우에만 적용되고 중대시민재해의 경우에는 해당규정이 없다. 의견상으로는 중대재해처벌법상 행정벌 제재는 없는 것으로 보이나 실질은 모든 사업자들이 산업안전보건의 적용을 받기 때문에 산안법상의 행정벌 규제를 피할 수 없다. 즉, 산안법상 고용노동부장관은 근로자가 사망하거나 사업장 인근지역에 중대한 피해를 주는 등의 사고발생시 감독·관리부처에게 영업정지나 그 밖의 제재를 요청할 수 있고, 해당 부처는 조치결과를 고용노동부장관에게 보고해야

한다 (산안법 159조 제1항, 제2항). 고용노동부장관은 영업정지대신 10억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있다 (산안법 제160조). 결국, 중대재해법 제정으로 형사벌, 징벌 배상, 행정벌 모두를 병과함으로써 중복처벌의 논란으로부터 벗어나기 어렵게 되었다.

일곱째, 정부의 사업자에 대한 지원을 입법화했다는 것이다. 즉, 정부는 사업주, 법인 및 기관에 대하여 유해·위험 시설의 개선과 보호 장비의 구매, 종사자 건강진단 및 관리 등 중대재해 예방사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 규정하고 있다 (법 제16조 제2항). 이는 중대재해의 책임을 국민들에게 전가하는 전형적인 인기영합주의적 입법이라고 할 수 있다.

여덟 번째, 산안법 제40조에서는 근로자의 안전조치 및 보건조치 준수에 대해서 규정하고 있지만, 중대재해처벌법에서는 근로자의 의무규정은 두지 않고 사업주와 경영책임자 등의 의무와 책임만 규정하고 있다는 점이다. 이는 형평의 법리에 위배되는 것으로서 소송남발 등 부작용이 우려된다.

3. 후폭풍 및 법리검토

(1) 후폭풍

1) 대법원 양형기준 강화

중대재해처벌법이 국회 본회의를 통과한 후 2021년 1월 12일 대법원 양형위원회는 산안법의 양형 기준을 상향조정했다. 구체적으로 기본 양형 기준은 기존 6개월~1년 6개월에서 1년~2년 6개월로 상향되었고 가중영역은 기존 10개월~3년 6개월에서 2~5년으로, 특별가중영역은 기존 10개월~5년 3개월에서 2~7년으로 강화됐다. 다수범은 기존 10개월~7년 10개월 15일에서 2년~10년 6개월로 상향되었으며 5년 내 재범 관련 규정은 이번에 신설됐다. 즉, 동일한 사고가 발생하는 '다수범' 혹은 '5년 내 재범' 영역에 들어가면 법정 최고형의 2분의 1까지 가중처벌해 최대 징역 10년 6개월까지 선고가 가능하도록 되었다.

이와 관련해 법조 전문가들은 “산안법도 중대재해법과 마찬가지로 사업주나 현장 관리자에 대한 의무를 구체화하지 못한 모호한 법안”, “사업주, 최고경영자(CEO), 안전관리책임자, 현장관리자들이 구체적으로 무엇을 준수해야 하는지 의무체계를 명확히 하지 않는 이상 예방효과를 기대하기 힘들다”, “사후약방문식으로 엄벌만 논의하면 안 된다”며 “형량도 형량이지만 사업주에게 어떤 의무를 지울 것인지, 정확히 어

떤 행위가 범죄인 것인지 명확히 해줘야 한다”고 언급했다.¹⁾

또한 “산업안전 사망 사고는 기본적으로 고의가 아니라 과실에 의해 범죄를 저지른 ‘과실범’”이라며 “그럼에도 이를 ‘고의범’으로 보고 무거운 양형 기준을 설정하는 것은 문제”라는 지적도 하고 있다.²⁾

결국, 중대재해법의 제정으로 인해 중대재해가 아닌 산업재해의 경우에도 형사처벌의 정도가 엄격해지는 부작용이 발생한 것이다.

2) 경영환경의 급격한 변화 우려

이와 관련해 경영계는 부작용에 대한 우려를 하면서 보완입법을 요구하고 있다. 구체적으로 보면, 첫째, 안전사고를 막으려면, 단순히 기업인만의 노력으로 이뤄지는 게 아니라 기반을 갖추고 오랜 시간 노하우가 쌓여야 하는 문제로서 법으로 단시간에 효과를 내려고 하면 기업의 경영 의지를 꺾어버리는 결과를 초래한다는 지적을 하고 있다.

둘째, 1년 뒤 중대재해처벌법이 시행되는데 바로 산업안전보건법 처벌수위까지 끌어 올리면, 경영 환경에 급격한 변화가 생길 수밖에 없으며, 해외 선진국보다 처벌 및 책임의 수위가 높은 편인데, 기업이나 인재가 해외로 유출되는 부작용이 우려된다고 언급했다.

셋째, 중대재해법 적용대상에서 제외된 근로자 5인 미만을 고용한 소상공인들도 중대재해처벌법 제정으로 인해 대법원이 양형기준을 상향조정함으로써 현재 산업안전법상 강한 처벌을 받게 되었다. 이러한 우려는 현행 산안법상 지켜야 할 의무가 1,000개가 넘는 상황에서 중소기업은 대표가 모든 업무를 맡아서 하는 경우가 많은데 운이 나쁘거나 과실로 직원이 사망하는 경우 산안법과 중대재해법에 의해 모두 처벌을 받아야 하며 양형기준까지 강화되어 경영환경이 악화될 것이라고 보고 있다.

넷째, 이와 관련해 경영계는 사업주 징역 하한규정을 상한으로 변경, 반복적 사망 시에만 중대재해법 적용, 사업주 의무 구체화 및 의무 다할 경우 처벌 면제 규정 신설, 50인 이상 중소기업에도 최소 2년 유예기간 부여 등 보완입법이 필요하다고 주장하고 있다. 특히, 이 법의 최대 피해자는 중소기업이며 사업주 징역으로 기업이 문을 닫으면 결국 재해원인 분석을 못하는 것은 물론이고 일자리까지 없어질 것이 우려되는 상황에서 보완입법을 요구하고 있다.

다섯째, 산업안전은 매우 전문적인 분야인 만큼 정부의 전폭적인 지원이 가장 중

1) 박지순 교수, 한국경제신문 2021년 1월 13일자 인터뷰.
2) 이상철 변호사, 한국경제신문 2021년 1월 13일자 인터뷰.

요하다면서 중소기업 산업안전 실태조사 실시, 안전보건조치 의무 구체화 및 매뉴얼 개발, 50인 이상 기업에도 현장컨설팅 지원, 안전관리전문가 채용 지원 등 정부지원 확대를 요구하고 있다.

3) 정부지원 확대

더불어민주당은 2021년 1월 12일 중대재해기업처벌법 제정에 따른 소상공인의 부담을 경감하기 위해 인프라 구축, 컨설팅 등을 적극 지원하겠다고 발표했다. 이를 위해 이낙연 대표는 소상공인연합회 간 간담회에서 소상공인 인프라 구축에 업체당 최대 600만원을 지원할 예정이라고 언급했다. 또, 중소벤처기업부의 안전보건 관련 컨설팅을 받을 경우 자부담(70%) 비용을 면제하고 환경 개선 관련해서는 경영지원 바우처도 최대 200만원을 지급하겠다고 언급했다.

이외에도 고용노동부에서 제작하는 중대재해법 교육 콘텐츠를 이수한 50인 미만 사업장에는 산재보험료를 10% 할인해주기로 했다고 구체적인 내용을 언급했다.

즉, 중대재해처벌법의 제정으로 발생하는 사회적 비용을 정부재정으로 충당해서 시행 후 증세와 국가채무 증가로 인해 그 부담을 국민들에게 전가하는 부작용이 우려된다.

(2) 법리 검토

1) 중대재해처벌법 입법취지의 타당성 검토

법률제정안의 입법취지는 대표적인 사례를 들어 입법 필요성을 언급했다. 즉, 현대중공업 아르곤 가스 질식 사망사고, 태안화력발전소 압사사고, 물류창고 건설현장 화재사고와 같은 산업재해로 인한 사망사고와 함께 가슴기 살균제 사건 및 4·16 세월호 사건과 같은 시민재해로 인한 사망사고 발생 등이 사회적 문제로 지적되어 왔다는 점을 들었다.

그리고 사업주, 법인 또는 기관 등이 운영하는 사업장 등에서 발생한 중대산업재해와 공중이용시설 또는 공중교통수단을 운영하거나 위험한 원료 및 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명사고가 발생한 중대시민재해의 경우, 사업주와 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하려는 것이 취지임을 언급하였다.

결국, 중대재해발생시 그 책임을 전적으로 사업주와 경영책임자에게 전가하기 위해 제정된 법률이라고 할 수 있다.

그러나 중대재해의 발생원인은 산업기술의 발전과 함께 이를 판단하기 점차 어려워지고 있다. 즉, 인간이 아무리 주의를 해도 발견할 수 없는 하자들이 발생하는 것이다. 대표적인 예로 지난 2021년 1월 12일 가슴기살균제 사건에 대한 1심 법원의 판결이 있었다. 재판부는 이 사건에서 "가슴기살균제 위험성을 인정하려면 CMIT·MIT가 폐질환이나 천식을 일으키거나 악화시킬 수 있는 물질이어야 한다"며 "하지만 현재까지 이뤄진 모든 결과를 보더라도 폐질환, 천식을 유발했다고 입증하기 어렵다"고 판시하면서 SK케미칼 전 대표와 애경산업 전 대표는 1심에서 무죄를 선고를 내렸다. 일각에서는 인체에 유해한 원료로 만든 가슴기살균제를 유통·판매한 혐의로 기소돼 유죄가 확정된 옥시레킷벤키저(옥시) 사건과 다르다는 점에서 비판하는 시각들이 많다. 그리고 이런 시각하에서 중대재해법이 제정이 된 것으로 이해된다.

그러나 기술적 진보로 인해 발생하는 위험을 전적으로 사업자나 경영책임자에게 전가시키는 경우 향후 대한민국에서 기술적 발전을 기대하기 어려울 수도 있다.

2) 법의 실효성 논란

중대재해처벌법을 제정하는 과정에서 '5인 미만 사업장'의 법 적용 여부를 두고 논란이 많았지만 중대산업재해에 대해서는 최종적으로 적용이 제외됐다. 또한 50인 미만 사업장은 3년간 법 적용이 유예됨으로서 법 시행이 1년 후임을 감안해 보면 2025년 1월 이후에야 법 적용이 시작되기 때문에 법적용의 실효성이 없다고 노동계는 주장하고 있다. 우선, 전국 사업체 중 5인 미만에 해당하는 업체가 79.8%에 달하고, 50인 미만에 해당하는 업체가 98.8%인 상황에서 중대재해처벌법은 사실상 효력이 없다는 문제제기가 바로 그것이다.

특히, 최근 3년간 발생한 전체 산업재해의 32%가 5인 미만 사업장에서 발생한 만큼 중대재해처벌법을 재개정해 이러한 예외조항을 삭제해야 한다는 주장을 하고 있다.

반면에 중대재해법 적용대상에서 제외된 소상공인들이 산업안전법상의 양형기준 증가로 간접적으로 강한 처벌을 받게 되어 생존을 위협받게 되면 법적용을 하기 어려울 수 있다는 지적들이 나오고 있다. 특히, 중소기업의 경우 산안법상 지켜야 할 의무가 1000개가 넘는 상황에서 양형기준까지 강화되었기 때문에 운이 나쁘거나 과실로 직원이 사망하는 경우 사업주는 산안법과 중대재해법에 의해 모두 처벌을 받아야 하기 때문에 사업을 하기 어렵다는 비판을 가하고 있다.

현재 부정청탁금지법이 너무 적용범위가 방대하고 엄격해 사문화되어 간다는 비판들이 있는 점을 감안해 보면 중대재해처벌법도 이와 유사한 결과를 초래해 실효성 논란이 지속적으로 제기될 가능성이 높다.

4) 비교법적 검토

① 산업안전보건법의 비교법적 검토

한국경제연구원(이하 '한경연')이 2020년 12월 17일 발표한 “한국 산업재해 기업 처벌 이미 주요국 최고 수준, 처벌 강화 효과 의문”이라는 제목의 보도자료에 따르면 한국과 G5(미국, 영국, 일본, 독일, 프랑스) 국가에서 현재 시행중인 산안법을 비교·분석한 결과, 한국은 별도의 중대재해처벌법 제정이 아니더라도, 산업재해 발생 시 기업에 대한 처벌 수준이 매우 강력한 수준이라고 발표했다.

우선, 산안법상 형사처벌의 수위가 지나치게 높다는 것이다. 한국경제연구원에 따르면, 산업재해가 발생했을 때 사업주에 대해 미국(7,000달러 이하)과 독일(5,000유로 이하), 프랑스(1만유로 이하) 등은 징역형 대신 벌금형만 부과하고 있다고 한다. 일본은 6개월 이하 징역 또는 50만엔 이하 벌금, 영국은 2년 이하 금고 또는 상한이 없는 벌금을 부과하지만, 최대 10년 이상의 징역을 부과할 수 있는 한국보다는 수위가 낮은 것으로 나타났다 (표-1 참조).

(표-1) 산업안전보건법상 형사처벌의 각국 비교

국가	법 명칭	형량	고의/반복시 가중처벌	중대재해 처벌법
한국	산업안전보건법	사망시 사업주에게 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금	5년내 재발시 50 % 형량 가중	중대재해처벌법
미국	산업안전보건법 (OSH Act of 1970)	7천 달러 이하 벌금	고의 또는 반복 위반으로 근로자 사망시, 6개월 미만 징역 또는 1만 달러 이하 벌금(병과 可)	없음
영국	산업안전보건법 (Health and Safety at Work Act 1974)	2년 이하 금고 또는 상한이 없는 벌금(양형자문위원회(Sentencing Advisory Panel)에 따르면 일반적으로 매출액의 1.0~7.5% 수준 벌금 부과)		기업과실치사법
일본	노동안전위생법	6개월 이하 징역 또는 50만 엔 이하 벌금		없음
독일	산업안전보건법 (ArbSchG)	5천 유로 이하 벌금	독일은 고의 또는 반복 위반시 1년 이하 징역 또는 벌금형	없음
프랑스	노동법 제4부	1만 유로 이하 벌금	반복적 위반시, 1년 이하 징역 또는 3만 유로 이하 벌금	없음

② 중대재해처벌법상의 비교법적 검토

산안법 이외에 별도의 중대재해를 처벌하는 입법례로는 영국의 기업과실치사법 (Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)을 들 수 있다. 영국의 기업과실치사법은 최고경영진의 중대한 과실이 산업재해 발생의 실질적 원인으로 작용해야만 처벌이 가능하도록 요건을 엄격하고 제한적으로 규정하고 있다. 반면에 한국의 중대재해처벌법¹⁾은 의무.처벌대상의 범위가 사업주, 대표이사뿐만 아니라, 이사 및 의사결정에 실질적 영향력을 행사하는 자로서 범위가 지나치게 넓다. 그리고 유해.위험방지의무 내용도 ‘생명·신체의 안전 또는 보건상의 위해를 입지 않도록’ 되어 있는 등 모호하고 광범위해 기업이 의무의 범위를 예측하기 어려울 정도로 불명확하다.

또한 한국의 중대재해처벌법은 사망 또는 상해 사고에 대해 사업주와 경영책임자, 법인을 모두 처벌하는 반면, 영국 기업과실치사법은 사망에 한해서 법인에게만 처벌한다 (표-2 참조).

(표-2) [한국] 중대재해기업처벌법 vs. [영국] 기업과실치사법 비교

	한국 중대재해처벌법	영국 기업과실치사법
처벌 요건	·(주체) 법인의 사업주 및 경영책임자 (대표이사), 안전담당이사 ·(원인) ‘종사자이용자가 안전보건위생상의 위해를 입지 않도록 방지해야 할 공법위반 유해·위험방지의무 위반 ·(결과) 사망·상해사건 발생	·(주체) 사업에 실질적 영향력을 행사하는 자(senior management) ·(원인) 중대한 과실이 재해의 실질적 원 인으로 작용한 경우 ·(결과) 사망사건 발생
사업주 · 경영책 임자 처벌	▶ (사망) 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금 ▶ (상해) 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금	해당사항 없음
법인 처벌	▶ (중대산업재해) 사망시 50 이하 의 벌금, 상해시 10억원 이하의 벌금 ▶ (중대시민재해) 사망시 50억원 이하 의 벌금, 상해시 10억원 이하의 벌 금	▶ (사망) 상한 없는 벌금 규정 * 통상 연간 매출액 2.5%~10.0%, 양형자문위원회(Sentencing Advisory Panel)

* 출처: 한국경제연구원 보도자료 도표를 보완한 것임.

5) 위헌성 검토

중대재해처벌법상 사업주와 경영책임자, 법인의 경우 형사처벌은 물론이고 징벌적 손해배상책임, 과태료 및 과징금 그리고 영업정지와 같은 행정벌 등 모든 제재를 받아야 하는 것으로 이중처벌을 금지하고 있는 헌법 제13조 제1항의 “모든 국민은 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다”에 위배될 여지가 크다. 특히, 징벌적 손해배상제도는 영미법에서 형사벌을 민사벌로 대체한 법제도라는 점에서 이를 병과하는 것은 이중처벌금지에 위배된다고 할 수 있다.

또한 중대재해법은 사업주, 경영책임자 등이 구체적으로 준수해야 할 의무가 무엇인지 명확히 기재하지 않았다는 점에서 헌법에서 규정하고 있는 죄형법정주의 원칙의 파생원칙인 명확성의 원칙에 위반된다고 할 수 있다.

특히, 제1조의 입법목적에서 보면 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정하는 것을 목적으로 하고 있어서 명확성 원칙에 위배될 여지가 크다. 즉, 사업장

은 물론이고 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 발생한 중대재해에 대해서도 사업주와 경영책임자가 엄격한 형사처벌과 징벌배상, 거기에 추가로 법인에게 벌금형까지 부과하는 것은 지나치게 책임의 범위를 확대하여 책임범위가 어디까지인지를 사업주 등이 명백히 예견할 수 없다는 점에서 명확성의 원칙에 위배된다고 할 수 있다.

대한민국 헌법 제 13조 1항에 따르면"…… 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분……을 받지 아니한다."(제12조 1항)와 "모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며……"라고 규정하여 헌법차원에서 죄형법정주의를 선언하고 있으며, 죄형법정주의에서 파생되는 명확성의 원칙은 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이며 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건을 명확하게 규정하는 것을 의미한다(2003헌바11).

그리고 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 과잉금지의 원칙에도 위반된다고 본다. 이중처벌을 하거나 불명확한 처벌규정, 산업안전보건법 등에서 처벌을 하고 있는데도 중대재해처벌법으로 추가 제재하는 것은 규제의 방법이 부적절하고, 피해의 최소화 원칙, 법익균형성 원칙 모두에 위배된다고 본다. 특히, 산업안전보건법이 같은 취지로 개정되어 시행되기도 전에 동일한 취지로 중대재해처벌법을 제정해 엄격히 처벌하는 것은 입법목적이 부당한 위헌적 법률이라고 할 수 있다.

4. 결어

2000년대 들어 영국·호주·캐나다 등이 산업재해에 대한 처벌을 강화했음에도 불구하고 산업재해 예방효과는 미비했던 것으로 나타났다고 한다.³⁾ 예를 들어 영국은 근로자 십만 명 당 산업재해 사망자 수가 기업과실치사법 시행 직후인 2009년 0.5명으로 시행 직전인 2006년 0.7명보다 감소하였으나, 2011년부터는 다시 증가하는 양상을 보였다. 호주와 캐나다도 기업 처벌강화 이전부터 지속적으로 산업재해 사망자 수가 감소한 것으로 나타나 처벌강화로 인한 효과가 불명확하다고 한다.

이처럼 중대재해로 인한 피해자 구제차원에서 중대재해처벌법을 제정한 것은 나름 이해가 되지만 산업안전보건법에 대한 특별법으로 처벌만을 목적으로 별도의 법률을 제정한 것은 향후 산업안전보건과의 관계에서 법 해석상 상당한 충돌이 예상되고 있어서 입법정책상 비효율적인 법률이라고 할 수 있다.

3) 영국은 2007년 기업과실치사법을 제정, 2008년 시행하였고, 호주와 캐나다는 2003년 형법 개정을 통해 산업재해에 대한 기업 처벌을 강화하였다 (한국경제연구원 2020년 12월 17일자 보도자료, "한국 산업재해 기업처벌 이미 주요국 최고 수준, 처벌 강화 효과 의문"에서 재인용하였음).

입법 제정 후 노동계는 물론이고 경영계 모두 보완입법이 필요하다는 강력한 주장들을 하고 있어 향후 중대재해처벌법을 두고 입법론적으로 지속적인 논란이 지속될 것으로 보인다.

여기에 추가로 이 법으로 인해 타격을 입을 중소기업들에 대한 정부지원과 기업들의 안전조치 강화를 위한 투자비용 등을 감안해 보면 사회적 비용이 크게 증가할 것으로 보인다.

특히, 제조업과 건설업 등 전 분야에 걸쳐 사업주들의 투자가 위축되는 것은 물론이고 국내기업들과의 하도급이나 위탁 계약 등을 회피할 우려가 높아 향후 일자리 감소의 주된 원인이 될 수도 있을 것으로 판단된다.

조속한 시일 내에 중대재해처벌법과 산업안전보건법을 통일해 단일법률로 제정해야 하며, 단일법률 제정 시에는 선진 각국들의 입법례를 참조하여 국내기업들의 해외 진출을 최소화하는 입법작업을 추진해야 할 것이다.

중대재해법의 쟁점과 개선방안

이승길

(아주대 법학전문대학원 교수)

I. 문제의 제기

(1) 산업현장에서 안전 및 보건의 중요성은 매우 중요하다. 현대중공업 아르곤 가스 질식 사망사고, 태안화력발전소 압사사고, 물류창고 건설현장 화재사고와 같은 ‘산업재해로 인한 사망사고’와 함께 가슴기 살균제 사건 및 4·16 세월호 사건과 같은 ‘시민재해로 인한 사망사고 발생’ 등이 사회적 문제가 되었다.

(2) 문재인 정부는 2020. 1. 7. 국정과제로서 “2022년까지 산재사망 절반으로 감축” ‘국민생명 지키기 3대 프로젝트’를 추진해 온 산재사고 사망자가 감소했지만, 안전장치 없이는 작업을 못하게 하는 등 강도 높은 특별대책의 안전감독을 해주기를 기대한다.

이에 고용노동부는 2022년까지 산재사망사고 절반 감축을 목표로 산재예방 감독·지원을 강화해 왔다. 구체적인 목표치로 산재사망자수(목표)는 2019년 855명(실적) → 2020년 725명 → 2021년 616명 → 2022년 505명을 제시한 바가 있다.

(3) … 최근 2019년 산업안전보건법(이하 ‘산안법’이라 한다. 일명 ‘김용균법’)이 전면 개정된지 1년도 안된 시점에서 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 ‘중대재해법’이라 한다)이 제정되었다. … 2021년 1월 8일 오후 고(故) 김용균 씨 어머니 김미숙 김용균 재단 이사장이 서울 여의도 국회 본관 앞에서 열린 ‘중대재해기업처벌법 제정운동본부 해단식’에서 눈물을 흘리고 있다.

(4) 최근 국회의 중대재해법 제정에 대하여 경영계와 노동계가 상반된 내용으로 극렬하게 반발했다. 또한 사업 자체 포기, 위험의 외주화, 책임의 원청 전가 등의 현상도 나타날 우려가 있다.

본고에서는 ‘중대 산업재해 분야’를 중심으로 중대재해법의 쟁점 내용과 개선방안, 노사정의 역할을 중심으로 살펴본다.

II. 산업재해의 현황

1. 산재재해의 현황

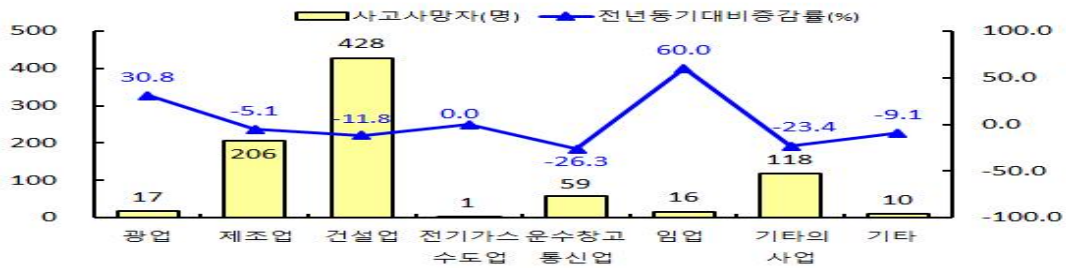
가. 전체 산재사고 현황

구분	2019. 1~12	전년 동기	증감	
			증감	증감률
근로자수	18,725,160	19,073,438	-348,278	-1.8
사망자수	2,020	2,142	-122	-5.7
- 사고 사망자수	855	971	-116	-11.9
- 질병 사망자수	1,165	1,171	-6	-0.5
재해자수	109,242	102,305	6,937	6.8
- 사고 재해자수	94,047	90,832	3,215	3.5
- 질병 재해자수	15,195	11,473	3,722	32.4

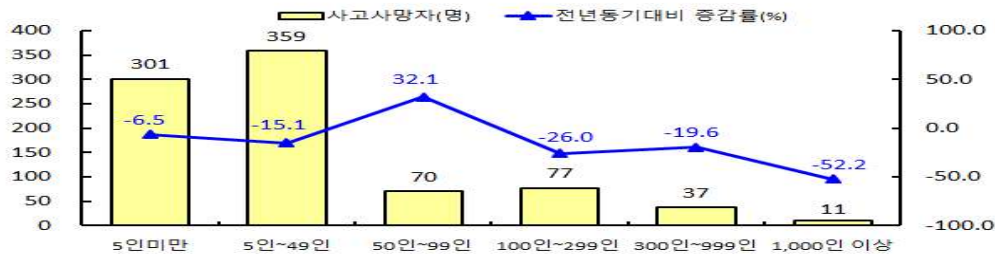
고용노동부의 ‘2019년 산업재해 발생현황’에 의하면, 사망자수는 2,020명(전년 동기 대비 122명(5.7%) 감소), 사고사망자 수는 855명(전년 동기 대비 116명(11.9%) 감소), 질병 사망자 수는 1,165명(전년 동기 대비 6명(0.5%) 감소)이다.

나. 업무상 사고 사망 재해 발생현황

(1) 업종별⁴⁾

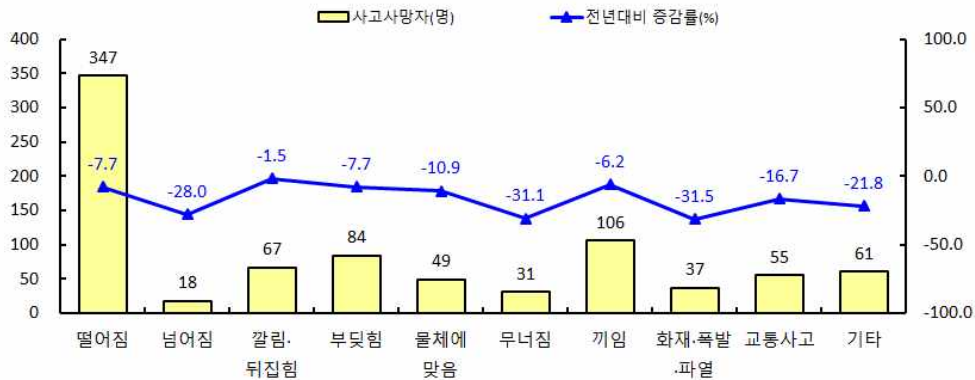


(2) 규모별



4) 기타의 사업 : 통상 서비스업인 도·소매업, 보건·사회복지사업, 음식·숙박업 등이 포함, 기타 : 어업, 농업, 금융보험업임

(3) 재해유형별



고용노동부의 ‘2019년 산업재해 발생현황’에 의하면, 산업현장의 사고성 사망자(산업재해)는 2019년 **855명**(2019년)(←1,383명(2010년))이다. 업종별로는 **건설업은 가장 많이 발생한 428명**(2019, 50.1%)(← 556명(2010), 23% 감소). 광업, 임업은 전년동기 대비 증가하였으나, 제조업은 422명(2010)→206명(2019)으로 절반 이상 감소했고, 제조업, 건설업, 운수창고통신업, 기타의 사업은 감소, 전기가스수도업은 전년동기와 동일하다.

규모별로 보면, **5인 미만 사업 301명**, **5인-49인 사업 359명**(전체의 42.0%)에서 가장 많이 발생하고, **50인 미만이 660명(77.2%)**, **50인 이상 사업장은 195명(22.8%)**이다. 특히 건설업은 50억원 이하 소규모 현장(65.1%)을 차지하고 있다. **2010년에는 5인 미만 383명을 포함해 50인 미만이 960명(69.4%)**이었다. 사고성 사망자는 꾸준히 감소 중이고, 50인 미만 사업장의 사망자 비중은 꾸준히 증가하고 있다. 제조업은 대폭 줄었고, 건설업은 상대적으로 적게 감소했다.

발생형태는 떨어짐에 의한 사망자(347명, 전체의 40.6%)가 가장 많이 발생한다. 사망자는 모든 발생형태에서 감소, 특히 떨어짐(-29명, -7.7%), 화재·폭발·파열(-17명, -31.5%) 재해에서 가장 많이 감소했다.

3. 주요 산재 사건 분석

가. 이천 물류사건 화재사고 현황

2020년 4월 이천 물류센터 건설현장에서 대형 화재사고가 재발하였다. 2008년 이천 냉동창고 유사재해 재발방지대책, 2016년 화재 저감 종합대책, 2019년 범정부안전특별대책에도 있었다.

- ◆ **이천 물류센터 화재사고 현황**
- 현장명 : 경기도 이천 한익스프레스 물류센터 신축공사
 - 사고경위 : 2020.4.29. 물류창고 공사현장에서 급격한 화재 발생(우레탄폼 작업 이후 환기를 제대로 시키지 않은 상태에서 용접 작업을 서둘러 한 것이 사고의 원인이었다. 창고에는 휘발성 물질이 방치되어 있어 그 피해가 컸다).
 - 피해내용 : 사망 38인(외국인근로자 3인), 중상 4인, 경상 6인(퇴원 5인)

나. 현대제철 사건

2013년 5월 현대제철에서 5명의 사내하청 근로자가 사망했다. 용광로 내부를 보수하던 중 노출된 아르곤 가스에 의한 질식사였다. 현대제철 당진공장에서 2010년 2명, 2011년 7명, 2013년 9명의 사망자를 냈다(추락사, 질식사, 과로사, 부상자수). 그 후 당진공장내 하청업체(현대그린파워) 발전소에서 가스유출 사고가 났다(사망 1명, 부상 8명).⁵⁾

3. 입법시 고려 사항

가. 새로운 법의 제정이 능사는 아니다.

새로운 법 제정의 제안 이유에는 산업현장의 산재발생과 관련해 동감하고 있다. 하지만 산업현장의 안전 불감증에 경각심으로 ‘현장의 논리’가 앞서서 사업주나 경영책임자를 종전의 산안법과 별도로 엄벌주의 입법은 능사가 아니다. 새로운 법 제정은 법체계상의 문제, 위헌 소지의 다툼이 있다.

나. 중대재해 발생 원인에 대한 고려 미흡

산재 발생은 다양한 원인으로 초래된다. 산업재해 발생 가능 주요 요인(% , 복수)으로는 지침 미준수에 따른 과실(47.9%), 예방조치 필요성 인식 부족(19.5%), 관련 전문성 부족(11.1%) 등이다.⁶⁾ 건설업 최근 5년간 사망사고 원인은 관리 소홀(46%), 관리 소홀 및 개인 부주의(27%), 개인부 주의(23%), 기타(4%) 등이다.

다. 중소기업의 현실 외면

중소기업은 99%가 오너가 대표이사이다. 대표 징역 처벌시 오히려 사후처리 및 재발방지가 불가능하다. 중소기업 대표자를 잠재적 범죄자로 몰아 CEO 기피, 기업활동을

5) 희정, 노동자 쓰러지다, 오월의 봄, 2014, 80-81쪽.
 6) 중소기업중앙회, 중소기업 일자리 실태조사, 2018. 참조

위축시킨다. 현행 산안법상 산업안전의무조항 1,222개나 되는데, 여기에 더해 중대재해법까지 더해질 경우 이를 모두 주지하고 준수하는 것은 열악한 중소기업 형편상 현실적으로 불가능하다.

라. 벤치마킹된 영국보다 지나친 입법

중대재해법의 모델로서 영국은 ‘법인과실치사법’(기업과실치사 및 기업살인법, Corporate Manslaughter and Coporate Homicide, 2007)도 13년에 걸쳐 논의한 후 제정하였다. 그마저도 사업주 처벌이 아닌 법인에 벌금만 부과하고 있다. 2008년 도입 이후 실질적인 산재예방 효과는 없이 영세중소기업의 파산으로 이어진다는 평가를 받고 있다.

Ⅲ. 중대재해법의 내용

1. 제21대 국회 논의

중대재해법안은 제383회 제21대 국회(임시회) 제6차 법안심사 제1소위원회(2021. 1. 7.)에서 아래 5건의 법률안과 청원을 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 각 법률안의 내용을 통합해 ‘법제사법위원회의 대안’(중대재해법, 16개 조문, 부칙 2개 조문)을 제안하기로 하였다. 곧바로 제383회 국회(임시회) 제1차 법제사법위원회(2021. 1. 8.)는 이러한 소위원회의 심사 결과를 받아들여 위원회 대안을 제안하기로 의결하였다.

그 후 2021. 1. 8. 국회 본회의에서 법제사법위원장 원안으로 가결되었다. 발의되던 때부터 노동계와 경영계 양측의 엄청난 관심을 끌어왔던 법안인 만큼 최종 의결된 법안의 내용이 주목을 받고 있다.

<표 1> 대안의 제안경위

의안명	대표 발의자	발의일자 (접수일자)
중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안	강은미의원	2020.6.11.
중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안	박주민의원	2020.11.12.
중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안	이탄희의원	2020.11.17.
중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안	임이자의원	2020.12.1.
중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안	박범계의원	2020.12.14.
안전한 일터와 사회를 위한 중대재해기업처벌법 제정에 관한 청원	청원인 김미숙외 100,000인	(2020.9.22.)

2. 입법 목적

중대재해법의 제1조(목적)에서는 “이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다.

3. 주요 내용

가. 책임 범위(의무 내용)

사업주·경영책임자 등에게 사업장·공중이용시설·공중교통수단의 종사자·이용자에 대한 안전 및 보건 확보 의무를 부과하고 있다.

(1) 종사자

- ① 「근로기준법」상의 근로자(제2조 7호 가목),
- ② 도급, 용역, 위탁 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 자(나목)
- ③ 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우에는 각 단계의 수급인 및 수급인과 가목 또는 나목의 관계가 있는 자(다목)

(2) 책임자

- ① “사업주”란 자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자이다(제2조 8호).
- ② “경영책임자등”(제2조 9호)란 사업을 대표·총괄하는 권한과 책임이 있는 자 등이다(중앙행정기관의 장, 지자체장도 포함)

(3) 중대재해의 종류와 내용(의무)

“중대재해”란 “중대산업재해⁷⁾”와 “중대시민재해”를 말한다. ① ‘중대산업재해의 경우’에는 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업(장)에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위한 조치를 취한다. 또한 ② ‘중대시민재해의 경우’에는 실질적

7) ‘산업재해’란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다(산안법 제2조 제1호).

으로 지배·운영·관리하는 사업(장)에서 (i) 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함 또는 (ii) ‘공중이용시설’(시행령으로 정한 시설물)·‘공중교통수단’(도시철도, 승합자동차, 여객선, 항공기 등)의 설계·제조·관리상의 결함으로 인한 생명, 신체의 안전을 위한 조치를 취한다.

여기서 ‘안전 및 보건 확보 의무’란 (i) 재해예방 관련 예산·인력 등 안전보건관리 체계 구축, (ii) 재해발생시 재발방지대책 수립·이행 조치, (iii) 중앙행정기관·지자체가 개선·시정 등 명한 사항의 이행조치, (iv) 안전보건관계 명령에 따른 의무 이행에 필요한 조치이다.

(4) 제3자에 대한 도급, 용역, 위탁 관계에서는 사업주·경영책임자에게 실질적 지배·운영·관리 책임이 있는 경우에 한해 안전 및 보건 확보 의무를 부과한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다

나. 중대재해의 처벌

안전·보건 확보 의무를 위반하여 중대재해의 발생시 처벌한다.

<표 2> 중대재해에 대한 처벌

구분	중대산업재해(종사자)	중대시민재해(시설 이용자)
정의	①사망 1명 ②6개월 이상 치료 필요 부상자 2명 ③1년내 직업성 질병자 3명	①사망 1명 ②2개월 이상 치료 필요 부상자 10명 ③3개월 이상 치료 필요 질병자 10명
사업주·경영책임자등	· 사망: 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금(징역과 벌금 병과가능) · 부상·질병: 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금 ※ 5년 이내 재범시 형의 2분의 1까지 가중처벌	
법인 또는 기관	· 사망: 50억 이하의 벌금 · 부상·질병: 10억 이하의 벌금 ※ (제외) 법인 또는 기관이 그 위반 행위를 방지하기 위해 상당한 주의·감독을 다한 경우	
징벌적 손해배상	사업주·경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 중대재해시 사업주, 법인 또는 기관에게 손해액의 5배 이내로 배상 책임 ※ (제외) 법인 또는 기관이 그 위반 행위를 방지하기 위해 상당한 주의·감독을 게을리하지 아니한 경우	

다. 적용대상(범위)

- (1) 중대산업재해의 경우 상시 근로자 5인 이상 사업장에 적용한다. 다만, 5인 미만의 사업주(개인사업주에 한정) 또는 경영책임자 등에게는 적용제외한다.
- (2) 중대시민재해는 법에서 정한 ‘공중이용시설’(시행령으로 정한 시설물)·‘공중교통수단’(도시철도, 승합자동차, 여객선, 항공기 등)의 설계·제조·관리상의 결함, 또한 원료

나 제조물(제조되거나 가공된 동산)의 설계·제조·관리상의 결함에 각각 적용한다. 다만, 공중이용시설은 학교 등 교육시설, 바닥면적 1,000㎡ 미만 다중이용업소, 소상공인 사업장 등은 적용제외한다.

라. 시행시기

법을 공포 1년 후 시행하되, 상시 50인 미만 사업장이나 공사금액 50억원 미만 건설업은 3년간 적용유예한다.

IV. 중대재해법의 쟁점 및 개선방안

1. 종사자의 범위

종사자의 범위는 근기법상 근로자뿐만 아니라, 도급·용역·위탁 등 계약 형식과 관계없이 사업주의 사업(장) 또는 실질적으로 지배·관리하는 장소에서 노무를 제공하는 사람(수급인의 종사자)이다.

2. 책임자의 범위

가. 안전보건 업무 담당자

사업(장)을 대표·총괄하는 대표이사 이외에도 기관 직제상의 안전 담당 이사, 생산본부장, 공장장 등이 포함된다. 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관)의 경우 그 공공기관의 장도 포함된다.

나. 실질적인 지배·운영·관리

실무상 도급, 용역업체 사고 때 ‘원청 사업주’의 형사 책임이 문제 된다. 사업주 또는 경영책임자 등에게 책임이 인정되는 범위는 “그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정”하고 있다. 법 조문에는 “실질적으로 지배·운영·관리”의 의미에 관한 규정이 없다.

산안법(2019.1.15.)에서는 ‘도급인의 사업장’에 “도급인 제공하거나 지정한 경우로서 도급인 지배·관리하는 같은 법 시행령으로 정한 장소(위험장소)”를 포함하고 있다 (제10조 제2항, 시행령 제11조).⁸⁾ 정부는 산안법에서는 도급인의 책임회피를 막도록 지속적으로 모니터링 및 매뉴얼 및 지침 등을 보완해 대처하려고 하였다(도급인 외 발주인 책임 별도 법규정이 되어 있다).

판례의 입장(개정 산안법 이전)은 수급인의 근로자에 대하여 안전보건조치의무를 부

8) 고용노동부의 ‘개정 산안법 시행에 따른 도급시 산업재해예방 운영지침’(2020.3)에서 ‘도급인이 지배 관리하는 장소란 “도급인이 해당 장소의 유해·위험 요인을 인지하고 이를 관리·개선하는 등 통제할 수 있는 장소를 의미한다”고 해석하고 있다.

담하는 도급인(사업주)과 관련해, “**사업의 전체적인 진행 과정을 총괄하고 조율할 능력이 있는 사업주에게 그가 관리하는 작업장에서 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위한 조치를 해야 할 의무가 있다**”고 판시하고,⁹⁾ 산재재해로 인한 형사처벌 시 ‘책임주의 원칙’에 따라 사업주나 경영책임자가 지배·통제할 수 있는 위험 범위 내에서 그 위험으로 인한 산업재해 예방에 관해 책임을 부담한다.¹⁰⁾

사실상 산재사고에 대한 (도급사업장의) ‘오너 경영인’의 형사 책임이 강화(‘오너 리스크’의 연계)되면서 고용노동부 및 검찰의 수사 관행과 맞물려 ‘**기업 활동이 위축될 우려**’가 제기된다.¹¹⁾

따라서 판례의 입장에 비추어 현장에서 산재 발생시 안전보건조치를 총괄하는 ‘현장책임자’가 아닌 ‘경영책임자’에게 ‘**고의**’(적어도 ‘**미필적 고의**’)가 인정될 수 있는지 의문이 든다.¹²⁾

3. 징벌적 손해배상제 도입

피해자(또는 유족)가 입은 손해만을 전보하는 것이 아니라, 그 손해액의 5배 범위내에서 법원이 배상액을 정할 수 있다(제15조 제1항 본문).¹³⁾ 다만, 법인 또는 기관이 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다(제15조 제1항 단서).

4. 산안법·형법과의 관계 등

(1) 중대재해법이 다른 법과 관련해 우선 적용하는지 여부에 관련해, 관련 규정이 없다. 이에 중대재해 발생 시 산안법위반죄, 형법상 업무상과실치사사상죄 등 기존 법률에 따른 범죄와 ‘**상상적 경합관계**’가 인정되어 가장 중한 죄로 정한 양형으로 처벌받게 된다.

현행 산안법은 근로자가 사망사고 시 ‘7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금’에 처하고,¹⁴⁾ 형법상 업무상과실치사사상죄는 ‘5년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌

9) 대법원 2010.6.24. 선고 2010도2615 판결, 대법원 2016.3.24. 선고 2015도8621 판결 등.

10) 대법원 2007.3.29. 선고 2006도8874 판결.

11) 한국경제신문 2021.1.12.자(중대재해처벌법 집중 해부…노동법 시장 ‘특수’ 불러와)

12) 대법원 2011.9.29. 선고 2009도12515 판결(단지 사업주의 사업장에서 위험성이 있는 작업이 필요한 안전조치가 취해지지 않고 이루어졌다는 사실만으로 산안법 위반죄가 성립되는 것은 아니다).

13) 법원은 배상액을 결정시 “**고의 또는 중대한 과실의 정도, 의무위반행위의 종류 및 내용, 발생한 피해의 규모, 사업주나 법인 또는 기관이 취득한 경제적 이익, 기간·횟수 등, 재산상태, 피해구제 및 재발방지 노력의 정도**”를 고려해야 한다(제15조 제2항).

14) 최근 2021년 1월 12일 대법원 양형위원회는 지난 11일 제107차 전체회의를 열고 ‘과실치사상·산업안전보건범죄’ 양형기준 수정안을 의결했다고 밝혔다. 지난해 1월 16일 시행된 이른바 산안법 개정안(일명 ‘김용균법’)에 따른 후속 조치다. 산안법상 안전보건 의무를 위반해 사망한 범죄의 기본 형량 권고 범위를 ‘징역 6월~1년 6월’에서 ‘징역 1년~2년 6월’로 거의 두 배로 늘렸다. 특히 죄질이 좋지 않은 ‘특별가중영역’에 속하면 법정최고형인 징역 7년을 선고할 수 있도록 권고했다. 다수범이거나 5

금'에 처하고 있다. 사안에 따라 다를 수는 있지만, 법정형이 가장 높은 중대재해법으로 처벌되는 사례가 많을 것으로 보인다.

따라서 법체계상 중대재해법의 위반죄가 '산업안전보건 규칙'으로 구체화되는 의무 위반을 구성요건으로 하고 있기 때문에 현행 산안법의 위반죄와 구별되지 않는다면, 중대재해 처벌을 강화할 필요가 없을 듯하다. 다만, 부상자나 질병자의 결과까지를 처벌하고자 한다면, 산안법의 개정을 통해서도 입법적 보완만 하면 된다고 보여진다.

(2) 과도한 중복적 처벌로 위헌요소를 포함하는지와 관련해, 4중 처벌(대표자 형사처벌, 법인 벌금, 행정제재, 징벌적 손해배상)을 근거로 형사처벌하는 입법례가 없다. 또한 처벌 형량은 세계 1위로 과도한 수준이다. 이미 산안법에 따른 처벌 수준(7년 이하 징역)도 주요 선진국(6개월 이하 징역 수준)에 비해 매우 높은 수준이다.

V. 결론-정부·경영계·노동계의 역할

1. 정부의 역할

- (1) 중대재해처벌과의 정합성 등을 고려해 「산안법」을 개정할 것을 종합적으로 검토해 실효성 있는 방안을 모색해야 한다.
- (2) 중대산업재해의 조사·예방을 위한 산업안전감독관의 인력 충원 및 관련 교육의 충실화 등이 필요하다.
- (3) 경영인과 기업의 안전에 대한 관심을 제고할 수 있도록 경영인의 책임을 강화하는 산안법 개정을 추진한다.

2. 경영계의 역할

- (1) 경영책임자의 산업안전보건 인식의 대전환이 필요하다.
- (2) 위험요소인 중대재해 발생의 사업장 환경 점검 및 안전보건관리체계 구축, 아울러 사전적 예방 대처 및 사후 대책 방안을 강구해야 한다.

3. 노동계의 역할

- (1) 종사자의 산업안전의무의 철저화 필요
- (2) 중대재해발생의 예방을 위한 노사 협력 사업 강화

년 이내 재범을 한 경우엔 권고 형량을 최대 징역 10년 6월까지 가중했다.