

<세미나>

## 중대재해법의 문제점과 보완입법 과제

- 일시: 2022년 1월 18일 (화) 오후 2시
- 장소: 여의도 산림비전센터 7층 열림홀
- 주최: 자유기업원

- 사회: 최승노 자유기업원 원장
- 발표: 전삼현 송실대학교 교수
- 토론: 김태기 일자리연대 집행위원장(단국대 명예교수)  
이승길 아주대학교 교수

[발제]

## 중대재해처벌법 대처방안과 보완입법 과제

---

전삼현 송실대학교 법학과 교수

# 중대재해처벌법 대처방안과 보완입법 과제

전삼현 (승실대학교 법학과 교수)

## 1. 문제제기

2021년 1월 26일 제정되어 1년 후인 오는 2022년 1월 27일 시행되는 “중대재해 처벌 등에 관한 법률(중대재해법)”에 대해 고용노동부가 지난 10일 유의미한 발표를 했다.

이에 따르면 만약 지난해 중대재해법이 시행되었더라고 한다면 190개 기업이 수사대상이 되었을 것이라고 한다. 지난 1월 11일 광주 화정 아이파크 건설현장에서 6명이 실종된 사건의 경우 오는 27일 이후에 발생했다면 원사업자는 물론이고 수급사업자 모두의 경영책임자가 형사처벌을 받아야 하는 것이다.

이는 법이 제정 후 1년 유예를 앞둔 상황이어서 기업들이 미처 준비를 하지 못한 상황에서 발생한 산재 사망사고를 기준으로 했기 때문에 수사대상 기업의 수가 많지만 내년부터는 기업들이 산재사고를 줄이기 위한 노력을 하면 수사대상기업의 수가 줄어들 수 있다고 경고 내지는 주의성 발표를 한 것으로 이해된다.

그리고 이 수치는 산재사망사고자 기준으로 2020년 882명에서 2021년에 54명 (6.1%) 감소한 것으로 고용노동부는 중대재해법의 제정 효과가 어느 정도는 긍정적으로 평가할 수 있다는 취지의 발표를 한 것으로 이해된다.

그러나 이 기준은 현재는 근로자 50인 이상 사업장을 대상으로 하고 있지만 2년 후에는 근로자 5인 이상 사업장 모두가 적용되어야 한다는 점을 감안해 보면 고용노동부의 추정치 보다는 훨씬 더 많은 기업들이 중대재해법상 수사대상이 될 것으로 예측된다.

이와 관련해 당장에 발등에 불이 떨어진 기업들의 경우에는 대응방안을 찾기 위해 동분서주하고 있다. 만약 오는 1월 27일 부터 근로자 사망 시 최고

경영자(CEO)를 포함한 책임자가 1년 이상 징역 및 10억원 이하의 벌금에 처해지게 된다. 이뿐만이 아니다. 해당 기업에 손해액의 최대 5배까지 배상 책임을 부과하는 징벌적 손해배상 책임이 적용되고 고용노동부가 제시한 가이드라인에 따르면 최근 2년 연속 중대재해가 발생했던 건설업체에 올해 또 중대재해가 발생하면 해당 업체 본사 및 전국의 모든 현장을 감독한다는 내용도 포함되어 있다.

이는 근로자 사망사고가 발생하면 대기업이 아닌 한 과도한 안전보건비용을 부담하지 못해 형사처벌을 받아야 하는 문제가 발생할 수 있다.

이와 관련해 정부는 “기업이 안전 의무를 다했을 경우 과실 책임이 없기 때문에 중대재해가 발생해도 형사처벌 대상이 아니다”라는 입장을 취하고 있다. 이는 안전보건비용을 투자해 의무를 다하면 면책이 되고 비용투자를 하지 않으면 형사처벌을 받으라고 하는 것으로 이해 된다. 즉, “유전무죄(有錢無罪), 무전유죄(無錢有罪)”라는 말이 중대재해법에 적용되는 대표적인 입법사례로 평가될 수 있다.

그밖에도 수급사업자의 사업장에서 발생한 사망 등의 중대재해에 대해 원사업자의 경영책임자가 형사처벌을 받도록 규정되어 있는 현행법상 타인의 과실에 대해서도 형사처벌을 받도록 하는 것이 부작용은 없는지 논란이 되고 있다.

또한 중대재해법이 시행되면 입법취지대로 중대재해가 감소되는지 여부이다. 특히 50인 미만 사업장은 법 시행 3년 뒤인 2024년 1월까지 유예되는데, 산재 사망사고의 경우 80% 이상이 50인 미만 영세 사업장에서 발생하는 점을 감안해 보면 2024년까지 중대재해처벌법의 효과가 크게 나타나지 않을 수 있다.

이런 점들을 중심으로 이하에서는 문제제기를 함과 동시에 대안을 제시해 보고자 한다.

## II. 실무상 쟁점 검토

### 1. 과도한 안전보건 관리체계 구축 비용

2021년 10월 한국경영자총협회와 중소기업중앙회가 50인 이상 기업 314 개사를 대상으로 설문조사를 했는데, 이에 따르면 50인 이상 100인 미만 기업의 77.3%가 “중대재해법 시행 전까지 안전보건 확보 의무 준수가 어렵다”고 답했다고 한다. 그리고 그 이유로는 “안전 투자비용이 과도하게 필요하다”는 응답(28%)이 가장 많았다고 한다. 이 설문조사에서 경영책임자 의무 중 준수하기 가장 힘든 규정은 ‘인력 시설 장비의 구비, 유해 위험요인 개선에 필요한 예산 편성 집행’이라는 응답(41.7%)이 가장 많았다고 한다.

이처럼 안전투자비용이 문제인 이유는 법과 시행령에서 매우 포괄적이고 광범위한 안전보건 의무를 부과하고 있기 때문이다.

이를 자세히 보면 중대재해법은 제4조에서 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무에 관한 규정을 두고 있다. 이에 따르면 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위하여 그 사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 ① 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치 ② 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치 ③ 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치 ④ 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치를 취할 의무를 규정하고 있다. 그리고 필요한 관리상 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다(법 제4조).

그러나 이러한 규정들은 과도하게 광범위하고 포괄적인 의무를 부과하고 있어서 어느 정도의 안전보건조치를 취해야 할지 모르는 상황에서 대기업들은 묻지마 투자를 해야 하는 상황이고 중소기업들은 아예 포기해야 하는 상황에 직면하고 있다.

## 2. 형사책임 전가로 인한 법적용상의 혼란

중대재해법은 제5조에서 사업주 또는 경영책임자 등에게 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우, 즉 하도급거래를

하는 경우에 제3자의 종사자에게 중대산업재해가 발생하지 아니하도록 안전 및 보건 조치를 해야 할 의무를 부과하고 있다. 그리고 사망사고 발생시에는 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처해지고, 부상자나 직업성 질병자가 발생한 경우에는 사업주 또는 경영책임자 등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처해지게 된다 (법제6조)한다. 더욱이 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다(제7조).

다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정하도록 책임범위는 제한하고 있다. 그러나 “실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우”에 해당하는지 여부를 두고 사건마다 해석상 논란이 많아 법적용상 많은 혼란이 예상된다.

특히, 향후 2년 뒤인 2024년 1월까지 50인 미만 사업장은 그 책임이 2024년 1월까지 유예됐다. 이를 두고 일각에선 기업들이 50인 미만 사업장 적용 유예 조항에 따라 원사업자들이 하도급업체나 관계자들에 책임을 전가하는 부작용이 나올 수 있다.

결국, 대형건설사들은 전국의 현장과 그 곳에서 작업을 하는 하도급업체 관리가 매우 중요하게 되었다. 따라서 안전조직을 개편하고 관련 예산을 확충하는 것은 물론이고 경영책임자 대신에 형사처벌을 받을 최고안전책임자(CSO)를 선임해야 하는 상황이다.

그러나 CSO를 별도로 선임해도 대표이사나 경영책임자 역시 안전의무 조치에 대해 보고 받고 이에 대한 조치를 취해야 할 의무가 있는 만큼 대표이사나 책임경영자의 경우 면책되기 어렵다는 해석도 나오고 있다.

따라서 경영책임자 등은 보고를 가능한 한 받지 않으려는 방안을 모색해 오히려 보건안전문제가 소홀히 처리될 가능성도 있다.

### 3. 중대재해발생 예방효과 미흡

앞으로 2년간 50인 미만 사업장 적용 유예 조항에 따라 중소기업장에서 발생하는 중대재해사고로 산업재해 예방이라는 입법목적을 달성하기 어려울 것이라는 지적들이 있다. 이는 실제로 산재 사망사고의 경우 80% 이상이

50인 미만 영세 사업장에서 발생하기 때문이다.

이는 50인 미만 사업장의 경우 보건안전조치를 하는데 필요한 비용과 교육을 정부가 지속적으로 지원해야 한다는 것을 의미한다.

그러나 안전의무를 충실히 이행했는지 여부를 판단하는 기준이 명확하지 않아 정부의 지원이나 교육이 어느 정도까지 이행되어야 하는지를 정책적으로 결정하기 어려운 것이 사실이다.

따라서 중대재해법을 통해 산재예방율을 높이려면 50인 이상 사업장에 대한 형사처벌을 강화하고 징벌배상책임을 부과하기 보다는 중소기업들에 대한 산재예방 조치 경비지원이나 교육 프로그램을 우선적으로 시행한 후 어느 정도 산재예방효과가 나타난 경우 중대재해법을 시행하는 것이 효과적일 수 있다.

### III. 해결방안

#### 1. 위헌법률의 시행 유예

앞에서 언급한 것처럼 중대재해법은 광범위하고 포괄적인 안전보건 확보 의무를 부과하고 있다. 그러나 구체적으로 안전보건 의무별 경중을 따져 형사책임 및 징벌배상의 정도를 달리정하지 않고 사망사고와 부상이나 직업성 질병 발생 여부만을 확인하고 일괄적으로 1년 이상 징역과 7년 이하 징역으로 책임체계를 나누고 있다. 이는 사고원인보다는 결과를 기본으로 형사처벌을 정한다는 점에서 있어서 헌법 제37조 제2항에서 규정하고 있는 과잉금지의 원칙 중 방법이 부적절한 위헌적 입법이라고 판단된다.

그리고 ① 재해 예방을 위해 필요한 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비의 구비 ② 유해·위험요인의 개선 ③ 그 밖에 안전보건관리체계 구축 등을 위해 필요한 사항으로서 고용노동부장관이 정하여 고시하는 사항을 이행하면 면책이 되는지 여부를 법에 명문화해야 하는데 이런 규정이 없다보니 어디까지 이를 준수해야 하는지 여부를 알 수 없게 되어 있다.

이는 죄형법정주의의 핵심원칙인 명확성의 원칙에 위반된다고 본다. 또한 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 제 1항의 “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.

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, 사업장은 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 헌법 차원에서 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).

이런 문제를 해결하지 않으면 중대재해법이 대한민국이 법치주의 국가라는 점을 부정하는 결과를 초래할 수 있다.

참고로 1997년 3월 노사정 합의로 복수노조 허용과 노조전임자 급여 금지 규정이 “노동조합 및 노동관계조정법 (노동조합법)” 처음 도입된 후 이 제도가 정착되도록 부칙을 개정하여 대략 13년간 유예한 후 2012년 7월부터 제도가 시행된 바 있다.

따라서 중대재해법도 노동조합법처럼 부칙을 개정해 이를 최소한 3년 이



상은 유예한 후 경과추이를 지켜본 후 법이 시행하는 것이 시급하다고 본다.

## 2. 형사처벌의 완화

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

그리고 형사처벌의 정도를 사망의 경우와 기타의 경우로 구분하여 양형을 정도를 구분하고 있다는 점이다. 사망자가 1명 이상 발생한 경우에는 1년 이상의 징역 또는 10억원 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 1억원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다 (법 제6조 제1항, 제2항). 그러나 외국과는 달리 부상자 발생시에도 형사처벌을 가하는 것은 과잉처벌이라고 할 수 있다.

또한 중대재해법상 행정벌규정은 5천만원 이하의 과태료 규정(법 제8조)이 존재하는데 이러한 행정벌은 중대산업재해의 경우에만 적용되고 중대시민재해의 경우에는 해당규정이 없다. 외견상으로는 중대재해법상 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 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다 (산안법 제160조). 결국, 중대재해법 제정으로 형사벌, 징벌배상, 행정벌 모두를 병과함으로써 중복처벌의 논란으로부터 벗어나기 어렵게 되었다.

이와 관련해 우리나라는 산안법상으로도 형사처벌의 수위가 지나치게 높다. 한국경제연구원에 따르면, 산업재해가 발생했을 때 사업주에 대해 미국

(7000달러 이하)과 독일(5000유로 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.

여기에 추가로 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 중대재해법은 의무·처벌대상의 범위가 사업주, 대표이사뿐만 아니라, 이사 및 의사결정에 실질적 영향을 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 중대재해법은 사망 또는 상해 사고에 대해 사업주와 경영책임자, 법인을 모두 처벌하는 반면, 영국 기업과실치사법은 사망에 한해서 법인에게만 처벌한다.

따라서 우리나라 중대재해법도 영국처럼 경영책임자의 중대한 과실이 산업재해 발생의 실질적 원인으로 작용해야하고 사망사고의 경우에만 법인을 처벌하도록 해 경영책임자 등의 처벌을 배제하도록 개정하는 것이 필요하다고 본다.

#### IV. 결어

중대재해로 인한 피해자 구제차원에서 중대재해법을 제정한 것은 입법목적상 나름 명분이 있었다고 판단된다. 그러나 입법 제정 후부터 지속적으로 형사처벌 기준이 모호해 법적 안정성을 심히 침해하고 있어 이에 대한 보완입법이 필요한 것이 사실이다.

여기에 추가로 이 법으로 인해 타격을 입을 중소기업들에 대한 정부지원과

기업들이 안전조치 강화를 위한 투자비용 등을 감안해 보면 사회적 비용도 크게 증가할 것으로 보인다.

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

조속한 시일 내에 중대재해법의 시행을 부칙을 개정해 3년 이상 유예하고 이 기간 동안 법률을 재정비해 부작용을 최소화하려는 노력이 필요하다고 본다.

[제1 토론]

## 중대재해처벌법으로 산재 사고 줄이지 못한다

---

김태기 일자리연대 집행위원장 (전 단국대 교수)

## 중대재해처벌법으로 산재 사고 줄이지 못한다

김태기(일자리연대 집행위원장, 전 단국대 교수)

우리나라는 산업재해에 대해 일반 사람에게 알려지지 않은 수수께끼가 있다. 산업재해에 대한 두 가지 잘못된 믿음(myth)이 팽배하기 때문이다. 그리고 이러한 믿음은 진보 지식인과 정치인 그리고 노동계가 만들었다. 잘못된 믿음 중의 하나는 '산재는 사업주를 처벌하면 될 문제다', 다른 하나는 '산재는 비정규직과 관련한 문제다'라는 것이다. 이러한 잘못된 믿음이 산재 문제의 해결을 어렵게 만들고 수수께끼를 낳는다. 우리나라는 산재로 다친 사고율은 미국과 독일 등에 비해 1/4 이하로 낮은 국가다. 그러나 산재로 인한 사망률은 정반대로 4배 정도 높은 국가다. 사고율과 사망률이 비례하는 게 정상인데 한국은 예외인 것이다.

한국은 산재 사고에 대한 처벌이 어떤 나라보다 엄하다. 중대재해처벌법을 도입하기 이전에 이미 산업안전법을 위반하면 처벌이 7년 이하 징역으로 미국·일본(6개월 이하), 독일·프랑스(1년 이하)보다 훨씬 무겁다. 처벌이 엄격하면 산재 사고와 사망이 모두 작아지는 게 상식인데 우리나라는 그렇지 않다. 산재 사고는 정규직 노조가 장악한 원청 대기업에 반면, 산재 사망은 비정규직이 많은 영세 하청기업에 많다. 산재 사망이 생길 때마다 안전보건 규정을 늘려 숫자가 1,222개나 될 정도로 복잡하고 많아졌으나 산재는 늘었고 산재 사망은 하청기업에 여전히 집중되었다. 산업안전정책이 겉돌았다는 것을 보여준다.

산재 사망이 많고 또 산재 사고율과 산재 사망률의 반비례하는 문제는 정책과 현실의 괴리에 기인한다. 산업안전의 결정에 대한 많은 연구를 보면 공통점이 있다. 산재는 위험 업무라 작업자의 스킬과 작업장 분위기와 깊이 관련된다. 위험에 대한 보상, 스킬, 노사협력이 산재 줄이기의 핵심 변수다. 동일한 환경이라도 산재가 작은 기업과 많은 기업의 차이도 여기에 있다. 다른 나라의 경우 산업안전을 담당하는 업무는 급여가 많다. 위험 업무이다보니 전문성과 경험이 중시되어 스킬을 요구한다. 또 노조가 산업안전을 최우선으로 중시하다보니 사업주와 긴밀하게 대화하고 기업은 관련 투자를 늘린다.

하지만 우리나라는 위험 업무인데도 급여는 똑같다. 호봉제에 따라 임금이 결정된다. 위험하고 어려운 직무에 대해선 그만큼 보상을 해줘야 하지만 그렇지 못하니 기피한다. 위험 업무에 대한 보상이 없으니 전문성이 쌓일 수가 없다. 우리나라는 다른 나라와 달리 노조가 대기업과 공공부문에 유달리 집중되어 있다. 게다가 노조는 강성 투쟁을 좋아한다. 산업안전을 위한 노사의 공동 노력이 그만큼 어렵다. 특히 호봉제의 집착이 문제다. 호봉제하에서 정규직은 위험 업무를 기피하고 외주나 하청으로 떠넘긴다. 막상 사고가 나면 작은 사고라도 노조는 문제를 삼는다. 이런 이유 때문에 대기업은 산재 사고율이 높으나 사망률은 낮고, 사망 사고는 하청기업에 집중된다.

처벌 위주의 산업안전정책은 모순만 키운다. 처벌이 너무 무거우면 사고를 은폐하다가 사망 사고가 나면 어쩔 수 없이 외부에 노출된다. 산업안전을 처벌 강화로 대응한 나라는 산재 사고율과 사망률이 모두 높다. 독일과 스웨덴 등 북부 유럽은 산재 사고율과 사망률이 모두 낮은 반면, 프랑스와 남부 유럽은 한국처럼 산재 사고율과 사망률이 반비례하지는 않으나 이들 국가보다 3배 높다. 독일과 북부 유럽은 노사관계가 협력적이고 훈련이 강화되고 반면, 프랑스와 남부 유럽은 반대다. 그러나 산재 발생에 대한 책임은 프랑스와 남부 유럽이 독일과 북부 유럽보다 훨씬 엄격하다. 프랑스는 산업안전 기준이 유럽 국가 중에서 가장 엄격하기로 유명하나 산재 사망률이 독일보다 8배 많다.

예방 중심의 산업안전정책이 처벌중심의 정책보다 효과적이라는 점은 미국의 정책 변화 경험을 통해 확인할 수 있다. 미국은 산업안전 관련 법과 거버넌스를 만드는데 선도적 역할을 해왔는데 처음에 처벌에 중점을 두었다가 실효성이 낮고 산업안전 행정당국이 관료화되자 정책을 전면 바꾸었다. 산업안전 기준을 기업이 자발적으로 이행하도록 중복 규제는 없애고 또한 기준을 명료하게 만들었다. 산업안전의 거버넌스도 노사 당사자 중심으로 바꾸고 산재 예방을 위한 당사자의 노력에 인센티브를 주었다. 정부는 사업장 특성에 맞추어 안전 진단 프로그램을 개발하고 상담 기능을 강화해 노사협력을 촉진했다. 산업안전을 위한 훈련과 작업시스템 개선에 자금도 지원했다.

우리나라는 산업안전정책이 거꾸로 갔다. 작년 초 산재 사고에 대한 처벌을 강화하도록 산업안전보건법을 개정했다. 그래도 효과가 없자 1년도 안 되어 중대재해기업처벌법을 제정해 묻지마식으로 엄벌을 하려고 했다. 이 뒤에

는 정치적 동기가 깔려 있다. 중대재해기업처벌법은 정의당이 발의했고 기이하계도 국민의힘은 찬성했으며, 더불어민주당은 발을 빼다가 입장을 바꾸면서 중대재해처벌법으로 되었다. 중대재해기업처벌법을 정의당이 발의한 이면에는 연동형비례대표제 도입에 대한 더불어민주당의 이중 플레이가 있었다는 의혹이 제기된다.

중대재해처벌법은 처벌중심의 정책을 더 강화했을 뿐 아니라 법 자체만으로도 문제가 많다. 사업주는 자기 잘못이 아니라도 사망 사고가 나면 징역형에 처해 진다. 자기 책임 원리와 과잉처벌금지 위배로 위헌 논란이 제기될 수밖에 없다. 또 법을 급조하다보니 처벌의 기준이 명확하지 않아 정부가 자의적으로 해석하고 사법부가 여론에 휩싸여 처벌 수준을 결정할 소지가 크다. 이런데도 불구하고 정치권은 중대재해처벌법의 문제점은 외면하고 있다. 그러면서 기업이 일자리를 많이 만들도록 도와주겠다는 입발림 소리나 한다. 처벌로 산재를 해결한다는 反문명적-反민주적 발상을 정치권은 버려야 한다.

[제2 토론]

## 중대재해법 대처방안과 보완입법 과제

---

이승길 아주대학교 법학전문대학원 교수



<토론문>

## 중대재해처벌법 대처방안과 보완입법 과제

이승길(아주대 법학전문대학원 교수)

■ 고용노동부, 2022년 고용노동부 업무보고, 2021.12

### (1) <'22년 기대되는 변화 체감 사례>

- “인천 국가산업단지- 1992년 화장품 제조사업 사업주 A는 2022년 1월 27일부터 처벌법 시행, '21년 연말에 정부의 2차례 현장 컨설팅을 통해 만반 준비. '안전제일'과 달리 경영방침을 실제 수립 전 근로자에게 전파 등 부족한 부분을 개선, 현장의 안전조치도 현장지원단이 꼼꼼히 점검해 **사업장내 안전사고 예방에도 크게 도움 기대**”⇒ 만반의 준비로 걱정 없음

## [2] 쟁점(갈등) 과제 관리방안

### 1 중대재해처벌법 시행

#### □ 현황 및 쟁점

- (현황) 기업의 산재예방 책임을 대폭 강화하는 「중대재해처벌법」 시행('22.1.27)을 앞두고 시행령 제정, 가이드라인 마련 등 사전 준비 철저
  - (쟁점) 노·사·언론 등을 중심으로 **제도 실효성, 현장의 준비 부족, 정부의 지원 미흡 등 문제제기** 가능성
- ⇒ 「중대재해처벌법」의 신속한 현장 안착을 지원하면서, 산업안전보건체계 혁신을 통한 산재 사망사고의 획기적 감축 계기로 삼을 필요

#### □ 대응 및 향후 조치계획

❖ **시행 초기부터 우수사례 확산 등 법 준수 분위기 조성 및 정확한 법해석·엄정 대응에 집중하여 법 실효성 등에 대한 불필요한 논란 최소화**

### ① (제도 이해도 제고) 해설집 및 가이드라인 등 집중 홍보<sup>1)</sup>, 설명회 개최<sup>2)</sup> 등 사업주 및 근로자 대상 규정 준수 이행 적극 지원

- 1) 가이드북('21.8월)·해설서('21.11월) 배포 및 홍보 강화, 업종별(제조업·폐기물처리업·도소매업 등) 자율점검표 지속 마련. 확산(9월~'22.1월)
- 2) 지자체 설명회('22.12월, 권역별 총 4회) ▲지방공기업·출자출연기관('21.12.25, '22.1.12.9) ▲민간기업(지방광역중대과 주관, '22.2월) 실시 ▲12월 중 해설집 소책자 제작·배포 등

- (1) 실태조사 : 인력 시설장비 구비, 유해위험요인 개선에 필요한 예산편성 집행
- (2) 형사책임 전가로 법적용상의 혼란 : (i) 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임-의무.처벌대상의 범위가 사업주, 대표이사, 이사 및 의사결정에 실질적 영향력 자. 유해.위험방지의무 내용도 '생명·신체의 안전/보건상의 위해를 입지 않도록' 등 모호 광범위함-기업 의무의 범위를 예측 곤란 정도로 불명확. (ii) 50인 미만 사업장(2024.1.)-경영책임자 대신에 형사처벌을 받을 최고안전책임자(CSO) 선임 상황- 대표이사/책임경영자 면책 곤란 해석
- (4) 중대재해발생 예방효과 미흡 : 안전의무를 충실히 이행 여부의 판단기준이 불명확해, 정부의 지원/교육이 어느 정도까지 이행을 정책 결정이 어려운 것이 사실⇒ 사업주/경영책임자의 고의/중과실이 없는 경우 면책규정(신설)
- (5) 위헌법률의 시행 유예
  - (i) 법상 행정벌규정은 5천만원 이하의 과태료 규정(8조)이 존재(행정벌)은 중대산재만 적용되고 **중대시민재해는 해당규정이 없음.**
  - (ii) 처벌 수준이 외국보다 과도함 : 현행 1년 이상 징역 상한 규정 등⇒**징역 하한 삭제 및 상한 규정(7년 이하 징역)**
  - (iii) 중대재해 개념 완화 : 사망자 1명 이상 발생⇒**동일 사업장에서 1년 이내 사망자가 2명 이상 발생한 경우**
- (6) 사업주의 투자가 위축, 일자리감소 - 부칙 3년 유예

**② (현장 지원) 소규모 사업장에 대한 안전관리 기술지원과 위험요인 개선을 위한 재정지원 사업 연계로 안전관리역량 제고**

\* ①1.1조원 규모의 산재예방 예산 활용(밀착 기술지도, 위험기계기구 및 추락위험요인 클린사업 연계 등 집중 지원), ②현장점검의 날을 '중대재해처벌법 홍보의 날'로 운영('21.12~'22.1월) → 자율점검표, 해설서 배포 등 법 시행 준비 지원

- (7) 과도한 안전보건 관리체계 구축 비용 : 어느 정도의 안전보건조치를 취해야 할지 모르는 상황⇒ **정부의 지원 확대, 책임감 있는 사전 컨설팅 필요**
- (8) 경영자 안전보건관리체계 구축/이행 여부- **산업안전보건위원회 활성화 방안 마련 필요**-종사자 의견 수렴 (2021년 조사 (50인 이상)7000개 사업체 95%설립, 4.8% 미설립)

**③ (수사역량 강화) 수사체계 정비, 수사실무서 발간, 근로감독관 교육 등을 통해 엄정한 법 집행(준비) 철저**

\* ▲수사매뉴얼: 중대법 수사실무서, 산안법 수사사례집 등 마련(~'21.12월),  
▲교육: 모의수사 등 중대재해처벌법 수사 대비 집중교육 실시(5주, '21.11~12월)

**④ (모니터링 및 신속 대응) 법 시행 경과 등을 면밀히 모니터링하는 한편, 제기되는 문제점에 대해서는 신속하게 대응**