

「중대재해기업처벌법안」에 대한 경영계 의견

정의당 강은미 의원(의안번호 377),
더불어민주당 박주민 의원(의안번호 5290) 발의

2020. 11. 19

한국경영자총협회
대한상공회의소
한국중견기업연합회
대한건설협회
전국버스운송사업조합연합회
코스닥협회
한국기계산업진흥회
한국백화점협회
한국상장회사협의회
한국섬유산업연합회
한국자동차산업협회
한국전자정보통신산업진흥회
한국철강협회
한국통합물류협회
한국합판보드협회

중소기업중앙회
한국무역협회
전국경제인연합회
전국택시운송사업조합연합회
한국ICT융합협회
한국반도체산업협회
한국비철금속협회
대한석유협회
한국석유화학협회
한국시멘트협회
한국전기공사협회
한국조선해양플랜트협회
한국체인스토어협회
한국패션칼리산업협동조합연합회
한국화학섬유협회

「중대재해기업처벌법안」에 대한 경영계 의견

지난 6월 11일, 11월 12일 강은미 의원(정의당)과 박주민의원(더불어민주당)은 기업 등이 유해·위험방지 의무를 위반하여 인명사고 발생 시 사업주(개인사업주에 한함)와 경영책임자(법인 대표이사과 이사), 법인을 강력하게 형사처벌하는 것을 주요내용으로 하는 「중대재해기업처벌법안*」을 각각 대표발의하였습니다.

* 중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안(강은미 의원)

* 중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안(박주민 의원)

그러나 동 법안은 전세계에서 유래를 찾아볼 수 없는 강한 제재규정들을 포함하고 있는 과잉규제 입법일 뿐만 아니라, 산업안전보건문제 해결을 위한 예방적 대책보다는 사후처벌 위주로 접근하여 정책적 효과성도 낮고, 오히려 기업의 적극적·능동적인 안전경영 추진을 위축시킬 것입니다.

특히, 현행 산안법상의 사업주 처벌형량이 이미 세계 최고이며, 사업주 및 원청 처벌을 강화한 개정 산안법이 시행(20.1.16)된지 얼마되지 않은 상황에서 또 다시 하한설정 방식의 징역형과 벌금형을 추가하여 처벌수위를 높이는 것은 헌법상 「과잉금지 원칙」에 위배 될 소지가 큼니다.

현재도 업종과 산업현장 특성을 반영하지 않은 광범위하고 획일적인 안전·보건규정으로 인해 모든 기업이 사고의 책임을 면하기 어려운 상황에서 사업주 및 경영책임자에게 더 추상적이고 포괄적인 의무를 부과하고 처벌할 경우 사고 발생 시 잠재적 범죄자가 될 수 있다는 불안감만 증대시키고, CEO 기피 현상까지 초래하는 등 기업의 경영활동만 위축시킬 것으로 우려됩니다.

오히려 선진국 사례를 보면 처벌위주의 방식은 사고예방 효과가 제한적일 수밖에 없는 만큼, 현재 시점에서 추가적인 처벌강화 입법은 지양해야 하며, 사망사고를 효과적으로 줄이기 위해서는 선진외국과 같이 산재예방정책을 사전예방 중심으로 전환해야 합니다.

이에 한국경영자총협회(경총) 등 30개 경제단체 및 업종별 협회는 동 법안의 제정에 반대하는 경영계 의견을 다음과 같이 제출하오니, 필히 반영하여 주시기 바랍니다.

I 법안 제안 이유 및 주요내용

1. 제안 이유

- 가. 대형재해는 노동자의 위법행위보다 기업 내 위험관리시스템의 부재, 안전 불감 조직문화 등 복합적으로 작용해서 발생함
- 나. 기업의 특성상 안전관리는 다양한 직급에서 구조적으로 이뤄지고 있어, 경영 책임자에게 재해사고에 대한 책임을 묻기 어려움
- 다. 위험방지 의무 위반으로 인명사고를 발생시킨 기업의 사업주와 경영책임자에게 형사책임을 묻는 특별법을 제정하여 중대사고를 사전에 방지하려는 것임

2. 주요 책임과 형사처벌 강화내용

- 가. 사업주(개인사업주에 한함) 및 경영책임자(법인의 대표이사와 이사)에게 매우 추상적이고 광범위*한 유해·위험방지 의무를 부여함 (안 제3조)
 - ☐ (강은미·박주민 의원) 유해·위험방지 의무를 구체적 내용 없이 추상적·포괄적으로 규정
 - ☐ (박주민 의원) 위험방지 의무에 복잡·방대한 산안법상 안전조치 및 보건조치, 도급금지 및 승인, 도급인의 안전보건조치, 근기법상의 괴롭힘 금지 등을 추가
- 나. 원청에게도 하청과 공동으로 유해·위험방지의무 및 사고의 책임을 부과함 (안 제4조)
- 다. 위험방지의무 위반으로 근로자를 사망 또는 상해에 이르게 한 경우 아래와 같이 사업주 및 경영책임자, 법인에게 형사책임과 징벌적 손해배상책임을 부과함

□ (강은미 의원) <사업주·경영책임자> 사망 시 3년 이상 유기징역 또는 5천만원 이상 10억원 이하 벌금, 상해 시 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금, <법인> 사상(사망·상해) 시 1억원 이상 20억원 이하 벌금, 매출액의 10% 이하 벌금 가중, 피해손해액의 3배 이상 10배 이하 배상책임 (안 제 5조 및 제6조, 제11조)

□ (박주민 의원) <사업주·경영책임자> 사망 시 2년 이상 유기징역 또는 5억원 이상 벌금(위험방지의무 소홀 지시로 사망 시 5년 이상 유기징역), 사망 외 중대재해* 시 3년 이하 유기징역 또는 1억원 이하 벌금, <법인> 1억원 이상 20억원 이하 벌금, 매출액 또는 수입액의 10% 이하 벌금 가중, 피해손해액의 5배 이상 배상책임 (안 제6조 및 제7조, 제18조)

* ▲장해등급 중증요양자(1~3급), ▲6개월 이상 요양이 필요한 부상자 또는 직업성 질병자 2명

라. 형사처벌 외에 영업허가 취소·영업정지, 작업중지 등 행정제제, 안전보건교육 수강 의무를 부과함

II 현행 처벌 위주 산업안전정책의 문제점과 개선방향

1. 현황 및 문제점

가. 사업주의 관리범위 한계를 벗어난 과도한 책임과 처벌이 부과되고 있음

□ 현행 산안법은 사업주에게 근로자의 안전 및 건강을 유지·증진시키기 위한 의무를 매우 포괄적으로 부여하고 있음

○ 사업주는 안전보건관리규정 작성(제25조~제28조), 안전보건교육 실시(제90조~제98조), 유해위험 방지조치(제34조~제57조), 도급시 산재예방(제58조~제66조), 유해·위험기계 조치(제80조~제103조) 등의 매우 광범위한 의무를 준수해야 함

□ 사업주는 산안법 의무를 효과적으로 준수하기 위해 사업장 내 안전보건 관리체계를 구축하고, 소속 안전관계자별*로 그 지위와 직무에 맞는 역할과 책임을 부여하고 있음

* 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전·보건관리자

○ 실제 현장단위에서 이뤄지는 기술적·세부적인 안전·보건조치의 이행여부는 사업주가 일일이 확인할 수 없어, 사업장 내 조직구성원 간 업무 내용과 관리범위에 따라 그 역할 및 책임을 규정하고 있음

사업주 및 현장관리자의 안전관리 역할

- **(사업주)** 사업계획을 수립하고, 적절한 조직과 예산을 책정하여 현장관리자 등 각 책임자가 업무를 제대로 수행할 수 있도록 지휘·감독하는 역할을 담당
- **(현장관리자)** 사업주가 결정한 안전보건 사항을 구체적으로 현장에서 이행하고 확인하는 역할을 담당

○ 기업의 사업주들은 산재예방의 중요성을 깊이 인식하고 사업장 내 안전보건활동을 적극 강화하고 있는 추세임

- 경총 조사결과, 주요 업종을 선도하는 기업들은 CEO 주관하에 안전조직과 예산을 확대하는 등 안전경영활동을 추진하고 있음

산 업	CEO 주관 주요 안전보건활동 추진사례 (최근 3년간)
조선	<ul style="list-style-type: none"> • (투자) 안전체험관 설치, 노후설비·장비 교체(A사 200억) • (조직) 매년 전문인력 확충 및 안전조직 확대 • (시스템) 안전문화컨설팅, 전문기관 위탁 교육 • (기타) CEO 참여 안전경영회의, CEO 현장점검 실시 등
석유 정유	<ul style="list-style-type: none"> • (투자) 설비 진단 및 개선(B사 500억, C사, 1,200억, D사 1,600억원) • (조직) 전문인력 확대 • (시스템) 신기술 활용 안전보건시스템 개발 • (기타) CEO 현장점검 실시, 안전보건경영대회 개최
반도체 디스플레이	<ul style="list-style-type: none"> • (투자) 노후설비 교체 및 설비 투자(E사 500억, F사 1,500억원, G사 3,600억원) • (조직) 전문인력 확충, 분야별 외부전문가 영입 • (시스템) 안전담당자, 협력사 집중교육 체계 마련, 자율적 작업중지 제도 마련 • (기타) CEO 현장방문(매일), CEO 주관 안전경영회의, CEO 안전메시지 전파(상시)
자동차	<ul style="list-style-type: none"> • (투자) 안전시설 및 안전장치 개선(H사 연평균 250억원) • (조직) 매년 전문인력 수시 충원, 협력사 안전관리 강화 • (시스템) IoT 기반 안전점검 시스템 구축 • (기타) CEO 주관 안전점검회의
철강	<ul style="list-style-type: none"> • (투자) 중대재해 예방 안전장치 보완 투자(I사 5,144억원) • (조직) 전문조직 신설, 외부전문가 참여 안전심의회 신설 • (시스템) 신기술(AI, 드론 등) 적용 안전관리시스템 적용 • (기타) CEO 주관 안전경영회의, 안전다짐 결의대회 개최

□ 그러나 현행 산안법상 사업주가 준수해야 할 안전·보건규정이 매우 복잡·방대하여 산업현장에서 이를 완벽히 준수하기가 원천적으로 불가능한 수준임

○ 산안법령(법·시행령·규칙)상의 사업주 의무규정만 1,222개 조문에 이르고, 사망사고 발생 시 처벌하는 안전·보건 준수사항(산업안전보건기준에 관한 규칙 673개 조문)과 세부조항만 수천 개에 달할 정도로 매우 광범위함

- 규제의 질적 측면에서도 상당히 많은 안전규제들의 명확성이 떨어져 구체적 행동기준으로 작동하지 못하고 있으며, 이러한 문제로 인해 감독기관은 법 준수 여부를 자의적으로 판단·집행할 소지가 큼

- (예시) 산업안전보건기준에 관한 규칙은 고소작업 시 사업주의 의무 사항을 규정하고 있으나, 작업발판·안전방망 등을 설치해야 할 추락 위험 높이 기준이 현장특성에 맞게 구체적으로 규정되어 있지 않아 사업주가 어느 범위까지 규정을 준수해야 처벌을 면하는 지 알 수 없음

□ 또한 규제의 중복으로 안전규제의 현장작동성이 떨어져 사업주가 규제준수 의무를 이행하기 어려움

- 안전관련 법률마다 목적과 성격이 유사한 안전기준(서류작성, 검사, 교육 등)을 부처 간 협의·조정 없이 규정하여, 사업주가 동일물질 및 시설에 대해 중복적으로 의무를 준수하고 있는 실정임

[사례] 안전법률 간 중복규제 실태

- (산안법, 화관법, 화평법) 동일한 화학물질 및 취급시설에 대해 산안법, 화관법, 화평법상의 안전관리제도*가 중복적용되는 문제가 지속되고 있으며, 국제기준과 상이한 제도 운영으로 법령준수에 애로가 발생하는 등 기업부담 매우 큰 상황임

* ▲화학물질 정보제출, ▲시설 기준 및 검사, ▲화학사고 예방보고서(공정안전보고서, 위해관리계획서 등), ▲화학물질 안전교육 등

□ 따라서 현행과 같은 안전보건규정 체계 하에서는 사고발생 시 사업주가 자신의 관리책임 범위 내에서 산재예방을 위해 최선의 노력을 다하더라도 법상 의무이행의 최종책임자라는 이유로 처벌을 받고 있음

- 안전사고 발생 시 수천 개의 의무조항으로 인해 사업주뿐만 아니라 현장 관리자도 범위반 지적을 피하기 어려운 것이 현실임
- 사업주가 현장의 안전관리를 직접 관리·감독하는데 한계가 있는 상황도 고려되지 않고 있음

- 실제 안전관리수준이 높은 대기업조차 수백~수천 건의 법 위반사항이 적발되고 있는 실정이며, 처벌도 점점 강화되고 있음

[사례] 고용부의 사업장 감독결과

- 2017.5월, OO중공업 크레인사고 특별감독 : 866건 위반 적발, 과태료 5억2천만원 부과
- 2018.11월, OO전자 CO2 질식사고 특별감독 : 1,689건 적발, 8억1,890만원 과태료 부과
- 2019.3월, OO제철 특별감독 : 2,401건 적발, 1억4,681억원 과태료 부과
- 2020.5월, OO중공업 특별감독 : 521건 적발, 과태료 1억5,200만원 부과

- 현행도 사업주 처벌형량(7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금)이 상당히 높고, 법원도 최근 높은 수준의 형량을 사업주에게 부과하는 추세임

□ 대부분의 사고가 복합적 원인에 의해 발생하고 있음에도 정부가 모든 책임을 사업주와 원청에게 일방적으로 지우는 구조로 대처하고 있음

- 사고는 기업의 안전규정 미준수 외에도 우리나라 산업현장의 안전문화 수준, 산업발전 정도와 안전기술 대응수준, 국가전반의 안전시스템 저변의 한계, 건설분야의 공시기간과 비용에 대한 계약구조와 압박, 근로자 개인별 부주의, 산재예방행정조직의 전문성 부족, 민간의 안전서비스 지원인프라 취약 등 매우 복잡·다양한 원인이 사고발생에 직·간접적으로 작용함
- 또한 사고원인에 대한 심층적·종합적인 진단과 처방도 미흡하고, 사고조사 결과도 공개하지 않은 채 사고가 발생할 때마다 사후적으로 안전규제만 신설·강화하고 있음

나. 현행 산안법은 원·하청간 사업체계와 관리범위 한계를 무시하고 원청에게 과도한 책임과 처벌을 부과하고 있음

□ 원청과 하청은 사업체와 사업내용이 서로 독립되어 있음에도 현행 산안법은 원청에게 하청근로자의 안전관리를 전적으로 책임지도록 함

- 원청과 하청은 지배종속관계가 아닌 독립적인 주체로서 각자가 사업운영상 또는 전문적 필요에 의해 업무 역할을 분담하고 있음
- 안전관리 분야도 원·하청이 각자 영역에서 위험요인에 대한 관리와 책임을 부담하는 것이 기본원칙이며 산재예방에도 효율적임
- 그럼에도 현행 산안법은 해당 근로자와 직접 고용관계가 없는 원청에게 하청근로자에 대한 안전·보건조치 의무를 동일하게 부과함

□ 최근 개정된 산안법('20.1.16 시행)으로 인해 하청근로자 사망에 대한 원청의 안전관리 책임범위*와 처벌수준이 대폭 강화되었음

* 생산관련 도급 → 모든 도급, 산재발생 위험장소 → 모든 장소

- 산안법 개정 전에는 하청근로자 사망 시 원청을 처벌할 수 없었으나, 금년부터는 하청과 동일한 책임(7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금, 사망자 반복 시 형량 50% 가중)이 원청에게 부과됨

□ 원청과 하청 간의 안전관리에 대한 적절한 역할과 책임규정이 불분명하여 사업장 안전관리의 효과성을 저하시키는 요인으로 작용함

- 원·하청 간의 산업특성을 고려하지 않고 원청에게 모든 의무를 부여하는 정책은 책임의 혼선과 현장 안전관리의 실행력만 떨어뜨릴 수 있음
- 작업에 대한 전문성(인력·장비)을 갖춘 하청업체의 경우는 원청보다 하청이 직접 안전업무를 수행하도록 하는 것이 사고예방에 효과적임
- 하청이 안전업무를 원청에만 의지할 경우 안전관리 수준의 향상에도 도움이 되지 않음

□ 선진외국의 경우에는 원청에게 하청과 다른 별도의 의무와 책임을 부과하고 있음

- 영국, 독일, 미국 등은 원청에게 하청과 협력·조율할 의무 및 정보 제공, 관리·감독할 의무 등을 부과하여 원청과 하청의 역할과 책임을 명확히 구분함

다. 다양한 산업현장의 특성에 따른 심층적·전문적인 산재예방체계 구축과 정책 추진이 미흡함

□ 산안법 규정이 획일적·일반적으로 마련되어 있어 현장에 부합하지 않음

- 「산업안전보건기준에 관한 규칙」은 소산업을 대상으로 안전·보건조치 내용을 규정하고 있어, 업종·규모 등 현장의 다양한 특성이 반영되어 있지 않음

□ 산업현장 특성에 적합한 기술지침 개발 등의 예방활동이 추진되지 않고 있음

- 산안법은 고용부장관에게 산재예방을 위한 기술 및 작업환경 표준을 정하여 사업주에게 지도·권고하도록 규정하고 있으나, 그간 정부는 산업발전에 부합하는 산업현장별 기술지침을 제·개정하는 활동을 진행하지 않고 있음

산안법상 정부의 책무 및 기술지침 제·개정 현황

- **(정부 책무)** 산안법 제13조(기술 또는 작업환경에 관한 표준)는 고용부장관에게 산업재해예방을 위하여 기술 또는 작업환경에 관한 표준을 정하여 사업주에게 지도·권고할 수 있도록 규정
- **(기술지침 현황)** 고용부가 제정한 기술상 지침은 19개*에 불과, 2006년 개정 이후에는 내용에 변화가 없고, 신규로 제정된 지침도 전무
 - * 건설공사 표준안전 작업지침, 추락재해방지 표준안전 작업지침, 굴착공사 표준안전 작업지침, 사무실 공기관리지침, 운반하역 표준안전 작업지침 등

□ 산재감소 효과가 전혀 검증되지 않은 불합리한 규제가 지속적으로 양산되고 있음

- 특정사고 발생 이후 현장적용성과 산재예방의 실효성이 확인되지 않은 안전규제*들이 무분별하게 도입됨

* 중대재해 발생 시 작업중지 명령, 유해작업 도급금지, 도급승인, 도급인의 안전·보건조치 범위 확대(생산도급→모든 도급) 등

□ 사고원인에 대한 심층적·전문적 분석이 미비하여 사전 예방정책의 발전으로 이어지지 않고 있음

- 사고의 원인이 복합적임에도 불구하고 원인 규명을 통한 예방적 활동과 적합한 규제체계 정립으로 이어지지 못함

- 산업재해는 사업주의 안전·보건조치 의무 위반 이외에도 근로자의 부주의, 산업·구조적 특성 등 복잡·다양한 원인에 의해 발생하는 것이 현실임

- 그러나 전문성이 부족*한 현행 산재예방행정조직으로는 사고의 원인을 명확히 규명하는데 한계가 있어, 사업장 지도·지원 등의 예방적 활동보다는 현행 획일적 법 기준의 위반사항 여부만 확인하는 행정중심의 업무를 추진하고 있음

* (고용노동행정개혁위원회 권고사항, 2018.9월) “전문성이 산업안전보건행정조직에 요구되는 핵심적 가치임에도 고용부가 산업안전보건에 대한 지식과 경험이 없는 인력을 채용하고, 정책을 책임지도록 하여 산업안전보건 환경 변화에 제대로 대응하지 못하고 있다” 고 지적

□ 또한 기업에 대해 민간시장의 전문적이고 체계적인 안전보건서비스가 제공될 수 있는 시스템이 미약함

- 현재 민간 안전시장은 영세 규모로 형성되어 있으며, 전문성도 부족하여 기업들이 요구하는 안전보건서비스를 제공받기 어려운 상황임

- 그럼에도 불구하고 민간 안전시장의 발전을 도모할 수 있는 제도기반 마련 등 민간 안전시장을 활성화시킬 수 있는 정부의 노력은 미흡한 실정임

라. 중소기업은 현재 사업주가 감당할 수 없는 안전규제가 적용되고 있는 상황임

□ 대부분의 사망재해가 발생하는 중소기업은 재무구조나 시설 및 인적한계로 인해 현재의 안전규정도 준수하는데 상당한 어려움을 겪고 있음

○ 2019년도 전체 사고사망자(855명)의 94.4%(807명)가 300인 미만 중소기업, 이 중 77.2%(660명)가 50인 미만 소기업에서 발생함

종합 의견

□ 우리나라는 현장에 적합한 안전규제체계의 구축과 예방적 활동이 매우 미흡한 반면, 사업주 및 원청에 대해 과도한 처벌위주로 대응하고 있음

○ 법 준수가 불가능할 정도로 안전규정이 획일적이고 복잡·방대할 뿐만 아니라 산업별 특성도 고려되어 있지 않음

○ 정부가 산재예방활동을 지속 추진하고 있으나, 정부·민간의 전문성 부족, 심층적·전문적이지 못한 예방정책 등으로 인해 종합적인 대책을 마련하는데 한계가 존재함









○ 사업주와 원청의 관리범위 한계를 벗어난 과도한 책임 및 처벌부과에만 집중하고 있음

□ 이에, 사고 발생 시 범죄자가 될 수 있다는 불안감만 증대시키고 있고, CEO 기피현상까지 초래하고 있음

□ 현행 사망사고 발생 시 사업주 처벌형량은 세계 최고수준임에도 산재예방 효과가 상대적으로 낮은 편임

○ 국제적으로 비교가능한 사고사망만인율은 선진외국보다 2~3배 높은 실정임

〈참고〉 선진외국과 우리나라의 산업안전보건법상 처벌수준 비교

국 가	안전·보건조치 위반 시 사업주 처벌기준
 대한민국	7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금(법인은 10억원 이하)
 일 본	6개월 이하의 징역 또는 50만엔(550만원) 이하의 벌금
 미 국	6개월 미만의 징역 또는 1만달러(1,200만원) 이하의 벌금
 독 일	1년 이하의 징역 또는 벌금
 영 국	2년 이하 금고 또는 상한 없는 벌금
 싱가포르	2년 이하의 금고형 또는 20만싱가포르달러(1억7천만원) 이하 벌금형
 프 랑 스	1년 이하의 징역 또는 9천유로(1,170만원)의 벌금
 캐 나 다	1년 이하의 징역 또는 10만 캐나다달러(8,700만원)

- 산안법 전면개정(20.1.16) 등 사업주 처벌강화 입법에도 불구하고 2020년 전반기 사고 사망자수가 전년 동기대비 5명, 사고 재해자수(44,331명)가 1,486명(3.5%) 증가함

〈참고〉 산안법 개정 전후 사망사고 발생 시 사업주 및 원청 벌칙 비교

구 분	개정 전	개정 후
(1) 안전·보건조치 위반으로 하청근로자 사망 시 원청사업주 형사처벌	없음	7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금
(2) 근로자(하청근로자) 반복 사망 시 사업주(원청) 가중처벌	없음	형량의 50% 가중
(3) 법인(원청법인) 벌금	1억원 이하	10억원 이하

2. 개선방향

〈〈 기본 방향 〉〉

- ☐ 현행 우리나라 산안법의 처벌형량이 세계 최고수준임을 고려할 때 더 이상의 처벌강화 중심의 입법은 지양
- ☐ 사업장 내 역할과 책임에 걸맞는 체계적인 사전예방 안전관리 시스템 정착
- ☐ 산업현장 특성에 따른 심층적·전문적인 산재예방체계 구축 및 정책 추진 강화

가. 사업주와 안전관계자, 원·하청 간의 명확하고 적절한 역할과 책임 정립을 통한 안전관리체계의 실효성 확보

- ☐ 사업주와 소속 안전관계자별로 그 지위와 직무에 맞는 역할과 책임을 명확히 설정해야 함
 - 사업주(CEO)에게는 안전보건조직 및 예산 등 회사의 주요 안전보건정책을 결정하고 집행할 의무와 책임을 부과해야 함
 - 현장관리자에게는 사업주가 결정한 안전보건정책을 현장에서 구체적으로 이행하고 확인하는 역할을 부여해야 함
- ☐ 원청과 하청 간에도 안전관리 역할을 명확히 구분하고, 그 역할에 따라 적절한 책임이 부여되는 방향으로 개선되어야 함
 - 원청에게는 하청의 안전보건활동을 지도·지원하는 업무를 중심으로 하청과 협력·조정, 정보 제공, 관리·감독할 의무 등을 부여해야 함
 - 불법파견 논란이 없도록 원청이 하청근로자에게 직접 안전상 지시·명령을 내릴 수 있는 권한 마련도 필요함

- 하청에게는 원청이 실시하는 안전보건활동(협의체·각종 점검 참여 등)에 적극 협력하고, 원청이 정한 안전기준이나 지시를 따르도록 의무와 책임을 부과해야 함

나. 전문성과 다양한 산업현장의 특성에 기반한 예방정책 활동의 강화

☐ 안전규제 체계를 업종·기업규모 등에 따라 맞춤형으로 개편하고, 현장특성에 적합한 안전관리 기술지침 및 매뉴얼을 적극 개발·보급해야 함

- 소산업에 획일적으로 적용 중인 「산업안전보건기준에 관한 규칙」을 업종별(예 : 건설업, 조선업 등)로 세분화하는 방안을 중·장기적으로 마련해야 함
- 기업규모에 따라 안전규제를 차등 적용하고, 소규모 기업의 안전관리수준 향상을 제고할 수 있는 맞춤형 제도를 도입해야 함
- 산업현장 특성에 적합한 기술지침(고시)을 제·개정하고, 현장 안전관리에 도움을 줄 수 있는 가이드의 개발·보급을 적극 추진해야 함

☐ 현장 안전관리에 도움이 되지 않는 행정절차나 문서작업 등의 불합리 규제 및 중복규제를 적극 발굴·개선해야 함

- 규제발굴을 위한 현장 실태조사를 정부차원에서 적극 추진하고, 기업 애로 해소를 위한 정부·산업계 간 협력체계를 강화해야 함

☐ 처벌 위주보다 인센티브를 통해 기업의 자발적인 안전관리 강화를 유도해야 함

- 안전관리를 주도적으로 해나가는 기업에 대해서는 재정 및 기술지원, 감독 면제 등의 혜택을 부여해야 함

- 사업주 처벌도 경고 및 시정지시 후 불이행 시 처벌하는 단계별 법 집행방식을 도입해야 함
- 사고원인을 심층적으로 분석할 수 있는 재해조사시스템 마련을 통해 현장에서 실행가능한 예방정책을 수립·추진해야 함
 - 사고의 복합적 원인까지 종합적으로 조사가 이루어질 수 있도록 재해조사 프로세스를 개선하고 조사자가 활용할 수 있는 매뉴얼을 개발해야 함
 - 기업과 민간이 재해조사보고서를 현장 안전관리 강화 및 산재재발 방지대책 수립에 활용할 수 있도록 '재해조사보고서 공개' 근거 규정을 마련해야 함
 - 사망재해 발생현장 조사 시 경찰, 고용부 외에 안전보건공단에도 재해원인을 조사할 수 있는 권한을 부여해야 함
 - 중대재해 분석결과를 바탕으로 전문가와 함께 심층적으로 논의하여 종합적인 예방대책을 마련해야 함
- 선진국형 전문적 안전보건 인프라 구축을 통해 안전정책 및 예방활동의 실효성을 적극 제고해야 함
 - 정부 산재예방행정조직의 전문성을 제고할 수 있도록 감독관 채용·인사·교육·훈련시스템의 전면 개편이 필요함
 - 민간 전문기관과 안전전문가를 육성하고 질적 향상을 도모할 수 있는 정책을 적극 개발·추진해야 함
 - 사업장 안전보건관리의 가장 효과적인 수단인 「안전보건경영시스템(OSHMS)」의 도입 및 현장안착을 위한 지원방안을 마련해야 함
 - 안전관리를 위한 신기술 개발을 적극 지원하고, 이를 현장에 적용할 수 있는 법제도 마련이 필요함

다. 중소기업에 대한 산업안전 예방활동 강화

- 중소기업 사업장의 안전관리 수준이 제고될 수 있도록 시설개선, 인력확충을 위한 정부지원을 확대해야 함

III 법안에 대한 검토의견

가. 현행 산안법상 처벌형량이 최고수준임에도 불구하고 법안은 사고발생 시 사업주와 원청을 특정하여 처벌수위를 질적·양적으로 대폭 상향함

□ 산안법은 사망사고 발생 시 벌칙(징역·벌금)의 하한선이 없는데, 법안은 징역과 벌금형 모두 하한선을 규정함

○ 산안법은 벌칙에 상한(7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금, <법인>10억원 이하 벌금)을 두고 있으나, 법안은 사업주 및 원청(2년 또는 3년 이상 징역, 5천만원 또는 5억원 이상 벌금)과 법인 처벌(1억원 이상 벌금) 모두 하한선을 규정하여 막대한 수준의 형벌을 부과하고 있음

□ 산안법은 사망 외 상해(부상·질병) 발생 시 별도의 벌칙기준이 없는데 법안은 중대재해에 해당하는 부상 또는 질병자 발생 시에도 처벌하고 매우 무거운 형벌수준을 규정함

○ 산안법에 없는 부상 또는 질병자 발생 시 벌칙기준을 도입하고, 처벌수준(3년 또는 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금)도 매우 강함

□ 법인 벌금도 산안법은 10억원이 최대이나, 법안은 20억원으로 더 상향하였고, 산안법에 없는 매출액(10% 이하) 대비 가중처벌 규정도 도입함

〈참고〉 현행 산업안전보건법과 중대재해기업처벌법안 주요내용 비교

구분	산업안전보건법	강은미 의원(안)	박주민 의원(안)
유해 위험 방지 의무	· 복잡·방대한 안전·보건조치 의무* 규정 * 673개 조문	· 유해·위험방지 의무를 구체적 내용 없이 포괄적 으로 규정	· 위험방지 의무를 복잡·방대한 산안법 안전·보건조치 의무와 근기법 상 괴롭힘 금지 의무 외에 포괄적으로 규정

사업주 (도급인) 처벌	<ul style="list-style-type: none"> · (사망) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금(5년 이내 재범 시 형량 50% 가중) · (상해) 처벌규정 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · (사망) 3년 이상 징역 또는 5천만원 이상 10억원 이하 벌금 · (상해) 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금 	<ul style="list-style-type: none"> · (사망) 2년 이상 유기징역 또는 5억원 이상 벌금(위험방지의무 소홀 지시로 사망 시 5년 이상 징역) · (사망 제외 중대재해) 3년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금
법인 처벌	<ul style="list-style-type: none"> · (사망) 10억원 이하 벌금 · (상해) 처벌규정 없음 ※ 손해배상은 민법에 따름 	<ul style="list-style-type: none"> · (사망·상해 시) <ul style="list-style-type: none"> - 1억원 이상 20억원 이하 벌금 - 매출액의 10% 이하 벌금 가중 - 법원이 영업허가 취소·정지 등 제재 병과 - 피해자 손해액 3배 이상 10배 이하 배상책임(증명책임 사업주에게 부과) 	<ul style="list-style-type: none"> · (사망·중대재해 시) <ul style="list-style-type: none"> - 1억원 이상 20억원 이하 벌금 - 매출액의 10% 이하 벌금 가중 - 법원이 영업허가 취소·정지 등 제재 병과 - 피해자 손해액 5배 이상 배상책임(증명책임 사업주에게 부과)
행정 제재	<ul style="list-style-type: none"> · 고용부 장관이 관계 행정기관의 장에게 영업정지 요청 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 법무부 장관이 관계 행정기관의 장에게 허가취소 등 제재 요청 	<ul style="list-style-type: none"> · 법무부 장관이 관계 행정기관의 장에게 허가취소 등 제재 요청 · 고용부 장관이 관계 행정기관의 장에게 영업정지 요청 · 안전보건교육 수강 및 작업중지
인과 관계 추정	-	-	<ul style="list-style-type: none"> · (중대재해 발생으로 추정) <ul style="list-style-type: none"> - 당해 사고 이전 5년간 3회 이상 위험방지 의무 위반 사실이 확인된 경우 - 당해 사고의 원인 규명, 진상조사 등 수사를 방해한 경우

나. 사업주 과실로 볼 수 없는 질병자 발생까지 책임을 부과하는 것은 불합리함
(강은미·박주민 의원안 제2조)

□ 처벌대상인 상해(강은미 의원안) 및 사망 외 중대재해(박주민 의원안)에는 사업주의 안전관리 위반 여부와 상관없이 발생하는 뇌심혈관질환, 근골격계 질환, 자살 등도 포함됨

○ 질병 발병은 개인요인*이 결정적 영향을 미치는 경우가 존재하고, 개인요인과 업무요인** 간 주된 발병 원인을 명확히 규명하기 어려워 질병 발생 원인을 사업주의 법 위반만으로 한정할 수 없음

*고혈압·고지혈증 등 기저질환 및 가족력, 잦은 음주·불규칙한 수면·과식 등 생활습관
**장시간 근로, 폭염·한랭 노출, 중량물 취급작업 반복 등

□ 사회보장 강화 차원의 업무상질병(직업성 질병) 인정기준의 완화·확대가 진행되는 점을 간과한 채 업무상질병을 중대산업재해 정의에 포함시켜 사업주를 처벌토록 한 것은 적절치 못함

○ 업무상질병으로 인정되기 위해서는 업무관련성이 입증되어야 하나, 정부는 사회보장 강화 차원에서 명확한 업무관련성 입증이 어렵더라도 업무상 질병 인정이 가능하도록 지속적으로 기준을 완화*하고 있음

* (예시) 업무로 인하여 자연경과적 변화가 더욱 빠르게 진행되었다고 볼 수 있다면 업무상질병으로 인정

○ 따라서 업무상질병 인정은 사업주의 안전관리 위반과 동일시 될 수 없음에도 이를 귀책사유로 삼아 사업주를 처벌하는 것은 불합리함

다. 유해·위험방지 의무가 추상적이고 불명확하여 형벌법규가 요구하는 「명확성의 원칙」에 명백히 반하며, 현행 산안법상 안전·보건규정도 매우 복잡·방대하여 사업주가 이를 완벽히 준수하기가 현실적으로 불가능함

(강은미·박주민 의원안 제3조)

□ 강은미·박주민 의원안 모두 사업주 및 경영책임자에게 추상적이고 포괄적 의무를 부여하고 있음

○ 강은미 의원안은 사업주의 의무를 명시적으로 규정하지 않고, 유해·위험방지를 추상적·개념적으로 정리하여 불명확하고 광범위한 의무까지 확장

○ 박주민 의원안은 산안법상 안전·보건조치 의무 등을 규정하면서 강은미 의원안과 동일한(추상적·포괄적) 위험방지 의무를 부과함

□ 법안 내용만으로는 어떠한 의무를 준수해야 이 법에 따른 처벌을 면하는지 예측할 수 없음

○ 사업주가 의무를 명확히 인식하고 행위를 할 수 있을 정도로 법문이 구체화되어 있어야 하는데, “유해·위험방지” 문구만으로는 의무의 범위가 무엇이며, 어디까지인지 알 수 없음

○ 이는 “형벌법규는 범죄의 구성요건과 그 법적 결과인 형벌을 명확하게 규정해야 한다”는 형법의 기본법리에 반하는 것임

※ 법률에 범죄와 형벌을 가능한 한 명확하게 확정하여야 법관의 자의를 방지할 수 있고, 국민으로서도 어떤 행위가 형법에서 금지되고 그 행위에 대하여 어떤 형벌이 부과되는지 예측 가능

□ 사업주 의무가 불명확하면 집행기관 및 법관의 자의적 해석이 쉽게 개입될 수 있어, 국가의 형벌권이 과도하게 행사될 수 있음

○ 법 위반 여부가 자의적으로 판단되어질 경우 정상적으로 경영활동을 수행하는 기업의 사업주 및 경영책임자까지 예기치 않게 이 법에 따라 처벌되는 상황이 발생할 수 있음

□ 박주민 의원안에서 위험방지 의무에 포함된 산안법상의 안전·보건규정도 매우 복잡·방대하고 비현실적인 규정들이 적지 않아 사업주가 이를 완벽히 준수하기가 원천적으로 불가능함

○ 사업주가 준수해야 할 안전 및 보건규정만 673개 조문에 이르고, 조문별 세부기준만 수천 개에 달할 정도로 매우 광범위함

○ 현행 산안법상 많은 안전·보건규정의 명확성이 떨어져 있어, 법 위반 여부 판단에 대한 집행기관 및 법관의 자의적 해석이 쉽게 개입되고, 국가의 형벌권이 과도하게 행사될 수 있음

※ (비현실적 규정) ▲원·하청 간 관리범위 한계를 무시하고, 원청에게 하청의 의무를 동일하게 부과, ▲고소작업 시 작업발판·안전방망 등을 설치해야 할 추락위험 높이 기준이 현장특성에 맞게 구체적으로 규정되어 있지 않음, ▲안전대를 걸어 사용할 수 없는 설비가 없는 경우에도 안전대를 걸어서 사용하도록 규정

□ 사업주가 현장의 안전관리 및 직장 내 상황을 직접 관리·감독할 수 없는 상황을 고려하지 않고 과도한 의무와 책임을 묻고 있음

○ 현장단위에서 이뤄지는 기술적·세부적인 안전·보건조치의 이행여부는 사업주가 일일이 확인할 수 없음

○ 직장 내 괴롭힘(박주민 의원안)도 사업주가 일일이 관리·감독하는데 한계가 있음

□ 사업주가 자신의 관리책임 범위 내에서 산재예방을 위해 최선의 노력을 다하더라도 처벌을 피할 수 없는 상황임

라. 원청 및 하청 간의 역할과 책임을 구분하지 않고, 원청에게 하청과 공동으로 유해위험방지의무 및 사고의 책임을 부과하는 것은 형법상 「책임주의 원칙」에 위배되며, 안전관리의 실효성도 낮을 것임 (강은마·박주민 의원안 제4조)

□ 공동의무 및 책임(벌칙) 부과는 “책임의 정도를 초과하지 않는 범위 내에서 형벌이 부과되어야 한다”는 형법상 「책임주의 원칙」에 반함

○ 원청도 하청의 사고예방에 일정부분 책임이 있으나, 도급을 준 원청의 책임이 해당근로자와 직접 계약관계를 맺고 있는 하청보다 클 수 없음

□ 원·하청 간의 산업특성을 고려하지 않고 원청에게 공동의 의무를 부과할 경우 책임의 혼선을 야기하여 현장 안전관리의 실행력만 떨어뜨릴 수 있음

□ 외국사례를 보더라도 하청에 대한 안전관리 의무와 책임을 원청에게 공동으로 부과하는 입법례는 찾아볼 수 없음

- 독일, 영국, 일본 등 선진외국은 원청에게 하청과 다른 별도의 의무를 부여하고 있으며, 각국의 법원은 사고 발생 시 법원도 사고발생의 책임 정도에 비례하여 개별 사업주에게 벌칙을 부과하고 있음

마. 사상자 발생 시 형벌과 배상책임의 수준이 지나치게 과도하여 헌법상 「과잉금지의 원칙」 위배 등 위헌의 소지가 매우 큼

(강은미 의원안 제5조 및 제6조 / 박주민 의원안 제6조 및 제7조)

□ 과실로 발생한 산재사망에 대해 하한형의 형벌(<강은미 의원안> 3년 이상 징역 또는 5천만원 이상 벌금, <박주민 의원안> 2년 이상 징역 또는 5억원 이상 벌금)을 부과하는 것은 불법의 정도나 비난가능성 등에 비추어볼 때 형량수준이 지나치게 높음

- 하한형의 징역형 부과는 고의로 공공의 위험을 발생시킨 방화범이나 고의적으로 사람의 생명이나 신체에 위험을 발생시킨 상해치사죄(3년 이상의 유기징역)에 적용하는 형벌 부과방식으로 고의범과 과실범의 범정형을 동일방식으로 부과하는 것은 과잉처벌임
- 법안이 사망사고 방지를 위해 안전에 대한 사업주 및 경영책임자의 경각심을 높이기 위한 취지일지라도 균형성을 잃은 형벌의 지나친 강화는 헌법상 「과잉금지의 원칙」에 위배됨

□ 업무상 주의감독(과실)의 책임이 있는 법인에게 20억원 이하 벌금과 매출액 대비 벌금을 가중하는 것은 과잉형벌이며, 형법상 「책임주의 원칙」에도 반함

- 사업주 및 경영책임자가 처벌되더라도 법인은 주의감독에 대한 과실 책임만 있어, 개인보다 법인의 벌금액이 높을 수 없음

- 법인에게 벌금을 가중하거나, 매출액 또는 수입액 기준으로 부과하는 국내외 입법사례도 없음
- 매출액(10% 이하) 기준 벌금 부과는 위반행위(위험방지 의무)와 결과책임 이(사상자 발생) 동일함에도, 기업규모에 따라 벌금형의 상한이 달라지는 결과를 초래함
 - <예시> 동일한 유해·위험방지 의무로 근로자 1명이 사망 시 기업 규모에 따라 매출액이 100조(벌금액 상한 10조)인 기업과 100억(벌금액 상한 10억)인 기업의 벌금액 상한에 차이 발생
- 책임의 정도가 다른 상해 시에도 법인에게 사망과 동일한 벌금을 부과하는 것은 벌칙의 형평성에도 어긋남

□ 과도한 형사처벌 외에 피해자의 실질 손해를 넘어선 징벌적 손해배상책임 (3배 또는 5배 이상)까지 부과하는 것은 기업에 대한 과잉처벌임

- 3배 이상 10배 이하(강은미 의원안), 5배 이상(박주민 의원안) 배상은 손해배상 범위를 인과관계가 있는 손해만으로 규정하고 있는 민법상 「실손해배상의 원칙」에 위배됨
- 생명 또는 신체에 손해(사망 또는 상해)를 입힌 경우 민·형사상 책임을 지고 있는 상황에서 형벌로서의 기능을 하는 징벌적 손해배상 책임을 추가로 부여하는 것은 헌법상 「과잉처벌금지 원칙」에도 반함

바. 중대재해 발생 시 인과관계 추정(박주민 의원안 제5조)은 헌법상 「일사부재리의 원칙」에 위배되며, 징벌적 손해배상의 증명책임을 사업주에게 부과하는 것은 법리적으로 맞지 않음 (강은미 의원안 제11조 / 박주민 의원안 제18조)

□ 당해 사고 이전의 법 위반(5년간 3회) 사실만으로 사고의 원인을 무조건 위험방지의무 위반으로 추정하여 형사처벌하는 것은 동일 사건에 대한 이중 처벌임

○ 형사소송법은 어떤 사건에 대하여 유죄판결 받은 범죄의 효과로서 동일 사건에 대해 두 번 다시 공소의 제기를 허용하지 않음

○ 당해 중대사고의 원인이 사업주의 법 위반과 관련이 없을 수 있음에도 과거의 법 위반 여부로 인과관계를 추정하고 형사처벌하는 것은 과잉형 벌임

- 인과관계 추정 도입 시 정상적으로 경영활동을 수행하는 기업의 사업 주 및 경영책임자가 처벌될 가능성이 큼

□ 중대재해 발생의 고의 또는 중대과실 증명책임을 사업주에게 부담시키는 것은 “그 손해의 발생은 손해배상을 청구하는 자가 증명해야 한다”는 민법의 배상청구원리에 반함

○ 우리나라 민법은 소송을 통해 배상청구를 하는 자가 입었다고 증명한 만큼 손해배상을 하도록 하고 있으며, 이는 우리 뿐만 아니라 대륙법계 국가가 대부분이 채택하고 있는 방식임

○ 손해배상의 증명책임을 사업주에 부담시키는 것은 손해배상을 징벌적 도구로 활용하는 것으로, 이러한 방식은 우리나라 법체계 맞지 않음

사. 안전보건교육 수강, 작업중지 규정은 현행 산안법과 중복됨 (박주민 의원안 제8조, 제13조)

□ 현행 산안법상 사업주 또는 경영책임자는 안전보건관리책임자 교육을 정기적으로 이수해야 하며, 사망사고 발생으로 형사처벌을 받은 경우에는 법원이 수강명령을 내릴 수 있음

- 또한 중대재해 발생 시 고용부장관의 작업중지 명령이 가능하도록 이미 산안법에 제도화되어 있음

아. 산재예방 효과의 증대보다는 과잉처벌로 경영활동만 위축시키는 부작용만 초래할 것임

- 법안 통과 시 과잉처벌에 대한 우려로 정상적인 경영활동이 어려워질 것임

- 사고발생 시 기업의 경영층으로 재직하고 있다는 이유만으로 범죄자가 될 처지에 놓이게 되어, CEO 기피현상을 더욱 초래할 것임

- 산재사고가 다발하는 현실을 감안할 때 많은 사업주가 실형을 받게 되어 경영 공백에 따른 기업경영 리스크가 커질 것임

- 중소기업의 경우는 사업주가 감당하기 어려운 부담을 초래할 수 있음

- 중대재해기업처벌법이 모델이 된 영국의 「법인과실치사법(2007년)」 제정 이후 10년간 26개 기업이 벌금을 부과받았는데, 전부 중소기업이었고, 절반 이상은 수억원의 벌금을 감당하지 못해 폐업함

자. 사업주 및 원청 처벌을 대폭 강화한 개정산안법이 시행(20.1.16)된 지 얼마 되지 않은 상황에서 추가로 처벌수위를 높이는 법안 제정은 시기적으로 적절치 않음

- 처벌형량을 대폭 강화한 개정산안법이 시행된 지 1년도 지나지 않은 상황에서 처벌수위를 더 강화하는 법안 제정이 추진됨

- 개정산안법의 처벌규정으로도 사망사고에 대한 처벌을 충분히 부과할 수 있음

- 현재 시점에서는 처벌수위를 더 높이는 법률개정은 불필요하며, 개정산안법상 처벌규정의 적용상황을 점검 및 재평가한 후 논의하는 것이 바람직함

IV 경영계 의견

가. 현재도 사업주 및 원청에 대한 처벌수준이 매우 높고, 개정 산안법이 시행 ('20.1.16)된 지 얼마 되지 않은 상황에서 책임범위와 처벌수위를 추가적으로 강화하는 특별법 제정에 반대함

- 고위직이라는 이유만으로 사업주 및 경영책임자를 처벌하는 것은 과잉 입법으로 법안 제정 시 잠재적 범죄자가 될 수 있다는 불안감과 공포감만 증대시키고, CEO 기피 현상까지 초래하는 등 기업의 경영활동만 위축시킬 것임

나. 선진외국 수준의 사망재해 감축을 위해서는“사후처벌 중심”에서“사전예방 중심”으로의 산재예방정책 패러다임 전환이 절실함

- 사업주와 소속 안전관계자, 원청과 하청 간의 명확하고 적절한 역할 및 책임을 명확히 정립해야 함
- 또한 “사전예방 안전관리시스템 강화”, “산업현장 특성에 맞는 맞춤형 안전정책 수립”, “민간기관 활성화” 등 전문성과 다양한 산업현장 특성에 기반한 예방정책 활동의 강화가 필요함 <끝>