

# 중대재해기업처벌법 제정 운동 과정과 법안 평가

김현주

이대목동병원

직업환경의학과

교수

## 1. 들어가며

2020년 12월 초, 이 법의 통과를 예상한 사람은 거의 없었다. 2018년 12월, 산업안전보건법 전부 개정안 역시 그러하였다. 태안 석탄화력발전소 하청노동자였던 김용균의 사망 이후 유족은 재발 방지 대책을 요구했다. 당시 입법 예고 후 국회에서 논의조차 되지 못하고 표류하던 산업안전보건법 전부 개정안을 통과시킬 것과 중대재해기업처벌법 제정을 촉구하였다.

산업안전보건법 전부 개정안에는 원청의 하청업체 노동자의 안전에 대한 책임을 규정하는 내용이 담겨 있었다. 지난 수십 년 동안 수많은 노동자의 희생을 교훈으로 전부 개정의 필요성이 제기되었고, 법 조항 하나 하나에 산재 사망자, 부상자, 직업병을 얻은 이들의 눈물이 서려 있는 법안이었다. 국회 환경노동위원회 법안소위는 고 김용균의 죽음 이후 십여일이 지난 12월 21일에야 산업안전보건법에 대한 논의를 시작했다. 산안법 전부 개정안은 도급금지, 도급 제한 등에 대한 상세한 내용은 시행령으로 넘기고 12월 27일 본 회의에서 급하게 통과되었다. 그 뒤로 김용균의 동료들은 도급금지 대상에 포함되지 못했고, 이 법을 ‘김용균 없는 김용균법’이라 부르게 하였다.

중대재해기업처벌법은 산재 사망뿐 아니라 대구 지하철 참사, 세월호 참사, 가슴기살균제 참사와 같은 시민들의 안전이 위협받는 상황을 다

시 반복할 수 없다는 의지가 모여 발의되었다. 기업이 노동자와 시민의 안전에 대하여 실질적인 책임을 질 수 있는 법안을 마련하고자 한 것이다. 2020년 5월 중대재해기업처벌법 제정운동본부(이하 제정운동본부)가 결성하였다. 제정운동본부는 국민 10만 명의 서명을 받아 법안을 발의하였다.

그러나 국회 법제사법위원회 법안소위에서 안건으로 채택조차 되지 못하였다. 12월 7일 고 김용균의 어머니 김미숙씨와 고 이한빛 피디의 아버지 이용관씨 등 산재 유족들은 임시국회 회기 내 이 법안 제정을 촉구하며, 국회 앞 단식농성을 시작했다. 12월 17일에는 학자 전문가들이 중대재해기업처벌법의 제정을 촉구하는 공동선언문을 발표하였고, 시민사회의 연대가 이어졌다. 경영계는 이 법안에 대하여 거세게 반대하였고, 정부 역시 핵심 조항에 대하여 후퇴한 의견을 제시하였다. 결국 법안은 <중대재해 처벌 등에 관한 법률>이라는 이름으로 2021년 1월 8일에 통과되었다. 재적 266인 중 찬성 164인, 반대 44인, 기권 58표였다.

이 글은 중대재해법의 제정운동의 역사를 소개하고, 법안을 둘러싼 쟁점에 대하여 학자 전문가들의 연대활동을 통해 살펴보고자 한다. 또한 통과된 법안에 대한 평가와 함께 앞으로의 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 중대재해법 제정 운동의 과정

### 1) 기업살인법 제정 운동

중대재해기업처벌법 논의가 급하게 이루어지고 충분히 논의되지 못한 채 법안이 통과되었다는 비판이 있다. 그러나 한국에서 기업살인법 제정운동은 오랜 역사를 가지고 있다. 2003년, 시민단체인 노동건강연대는 선로 보수작업 중이던 비정규직 노동자 7명이 사망한 사건에 대해 ‘사고가 아니라 살인’이라고 진단했다. 2006년부터는 여러 노동단체들이 모여 매년 ‘살인기업 선정식’을 가졌다. 신기할 정도로 단골 수상자 명단이 바뀌지 않았다.

2014년 세월호 참사, 2011년 이후 확인된 가슴기살균제 피해 등의 공론화로 노동자 안전에 대한 기업의 책임 문제가 시민과 소비자의 안전 이슈로까지 확장되었다. 중대재해법 논의가 ‘노동’ 의제에서 ‘사회적’ 의제로 확장되었다. 2015년엔 중대재해법 제정을 위하여 23개 단체가 모여 ‘제정연대’를 결성하였다. 2017년, 고 노회찬 의원이 의사결정 책임자인 법인·이사·원청에 대한 형사처벌과 징벌적 손해배상의 내용을 담은 법안을 발의했지만, 법사위에서 논의조차 하지 못한 채 끝나버렸다.

2020년 5월, 248개 단체가 모여 중대재해기업처벌법 제정운동본부를 발족하였고, 10만 국민의 서명을 받아 법안을 국회에 제출하였다. 중대재해기업처벌법은 사망과 사회적 참사에 대하여 우리 사회의 여러 주체들이 오랫동안 고민하여 만든 대안이었다.

### 2) 학자 전문가들의 연대 활동을 통해 본 중대재해법의 주요 쟁점

정부와 국회는 이 법에 대해서 소극적이었다. 2020년 11월 초, 더불어민주당이 중대재해기업처벌법을 제정하는 것이 아니라 기존 산업안전 관련 법안을 일부 수정하는 쪽으로 가닥을 잡았고, 여당 관계자가 “산업재해 중 한꺼번에 많은 피해가 발생하는 사례를 제재하기 위한 특례 조항을 신설하는 개정안”을 입법하겠다고 하였다는 보도가 있었다. 이에 11월 9일 직업환경의학전문의 142명이 국회에 입장문을 제출하였다. “산업안전보건법 개정으로 중대재해기업처벌법을 대신할 수 없습니다”는 제목의 글에는 산안법은 원청과 기업의 경영책임자를 제대로 처벌할 수 없다는 점, 산안법은 기업에 의한 시민 재해를 다룰 수 없다는 점, 안전에 대한 책임을 쉽게 방기하고, 이를 쉽게 용인해주는 지금의 사회적 분위기를 반전시키기 위한 변화가 필요하다는 점에서 중대재해기업처벌법 제정이 필요하다는 의견이 담겨 있었다.

고 김용균의 어머니 김미숙씨 등 산재 유족의 단식농성 소식을 접하고 고 김용균 특조위원들은 중대재해법 제정 촉구 서명운동을 시작하였다. 학자 전문가 2,164명이 동참하였고, 이들은 공동선언문에서 중대재해기업처벌법을 임시국회 회기 내 제정할 것, 당시 더불어민주당 법안에 들어있던 50인 미만 사업장에 대한 4년 유예를 철회할 것, 국민의힘 안에서 제외된 징벌적 손해배상제도를 반드시 포함할 것을 요구하였다. 민교협, 민변, 안전보건학계, 김용균 특조위 이행점검단의 대표들은 12월 16일 더불어민주당 정책의장 한정애 의원과 법사위 법안소위 간사 백혜련 의원 면담, 12월 17일 법사위원장 윤호중의원과 박주민의원 면담을 통해 학자 전문가 공동 선언인들을 뜻을 구체적으로 설명하고, 이 법의 연내 통과를 호소하였다.

학자 전문가들은 법안을 둘러싼 쟁점에 대하여 12월 22일부터 1월 5일까지 11회에 걸쳐 릴레이 기고를 통해 언론에 의견을 제시하였다(부록참고). 중대재해기업처벌법의 필요성과 함께 핵심 조항을 누락시킬 우려를 표명하였고(신희주), 원청이 중대재해에 실질적인 책임을 져야 하는 이유를 설명하고(박혜영), 중소기업에 대한 유예 주장이 갖는 문제점을 지적하였다(이윤근, 남우근, 유성규, 강수돌). 또한 위헌 논란(한상희), 공무원 처벌조항(전주희), 건설업 발주처의 책임(안홍섭) 등 쟁점에 대한 의견을 제시하였다. 중대재해에서 직업병은 사실상 제외하자는 고용노동부의 입장을 비판하는 글도 게재하였다(김현주).

12월 24일 법사위 법안소위가 처음 열렸다. 법안의 주요 쟁점에 대한 이해관계자의 입장이 잇따라 발표되었다. 12월 24일 경총은 중대재해법이 헌법·형법 기본원칙 위배한다고 법사위에 의견서를 제출하였다. 12월 27일에는 지자체장 228명도 중대재해법이 헌법상 과잉금지의 원칙 등을 위배하기 때문에 위헌 소지가 있다는 의견서를 국회에 제출하였다. 이에 대하여 12월 29일 법학자 32명, 변호사 60명은 명확성의 원칙, 무죄추정 원칙, 과잉금지 원칙 등 헌법상 기본원칙을 검토했으나 중대재해기업처벌법은 헌법상 어떤 문제도 없다는 의견과 함께 원안이 실질적으로 국민 생명과 안전을 지킬 수 있다는 점을 확실히 했다. 특히 무전취식도 10년 이하 징역형이라는 점에서 중대재해 3~5년 징역형은 과잉이 아니며, 법리적으로도 환경범죄나 산업안전문제의 특성상 인과관계 추정조항이 헌법을 위반하지 않는다는 의견을 제시하였다.

법안소위에서 원청 사업주의 책임에 대하여 도급, 위탁, 임대 등에 대하여 도급에 국한하자는 논의가 있다는 소식을 접하고 산업노동학회는 12월 29일 국회에 의견서를 제출하였다. 실제 현장에서는 구분 없이 사용되는 개념으로 도급만 원청 사업주의 의무가 규정된다면 기형적인 계약 형태를 확대할 뿐이기 때문에 다양한 형태의 하청노동자에 대한 원청 사업주의 안전보건 의무가 규정되어야 한다는 내용이었다. 12월 31일에는 대한직업환경의학회의 국회 의견서 제출이 있었다. 중소기업을 포함한 전면 시행해야 하고, 원청의 책임은 도급, 위탁, 임대 등 다양한 외주방식을 포함하여야 하며, 중대재해의 정의에 급성중독사고, 과로사 등의 사업주 과실을 명확히 할 수 있는 직업병 영역도 포함해야 한다는 의견이었다.

법사위 법안소위가 해를 넘기게 되면서 기업의 책임을 완화하는 방향으로 논의가 진행되었다. 1월 4일 고 김용균 특조위 이행점검단은 8대 쟁점에 대한 의견서를 국회에 제출하였다. 직업병 중대재해의 정의, 경영책임자의 범위, 사업주 및 경영책임자 등의 의무 범위, 도급, 임대 등 공동의무 귀속 범위, 사업주와 경영책임자 등의 처벌 수위, 법인의 가중처벌, 공무원 처벌 특례, 징벌적 손해배상의 하한형 설정 등에 대한 의견이었다. 이들은 국회에 의견서를 제출하였을 뿐 아니라 법안소위에서 원안보다 훨씬 후퇴한 정부안을 제시했던 고용부 차관과 법무부 차관을 면담하고 주무 부처의 적극적 역할을 요청하였다.

1월 5일 오전 학자 전문가 공동선언 대표단은 한국노총을 방문하여 50인 미만 사업장 유예에 대한 한국노총의 입장에 대하여 전면 적용의 필요성에 대한 의견을 전달하였다. 그날 오후 온전한 중대재해기업처벌법 제정을 위한 양대 노총 기자회견이 있었다. 기자회견문에 50인 미만 적용 유예는 언급되지 않았다.

1월 6일 중기부 차관의 구두 제안으로 5인 미만 사업장을 중대재해기업처벌법의 유예도 아닌 적용 대상에서 제외하는 잠정 합의를 했다는 소식이 전해졌다. 노동자 300만 명이 5인 미만에서 일하고 있고, 이중에 연간 약 300명이 산재사망을 하고, 전체 산재 사망의 30%를 차지하고 있는 현실에서 5인 미만 사업장 적용제외안이 제기되자 당일 오후 일터건강을 지키는 직업환경의학회의사회는 “방치되어도 좋은 목숨은 없다”는 제목으로 성명서를 냈다. 특히 5인 미만 사업장의 적용제외는 앞으로 사업장 쪼개기를 가속화하여 노동자들에게 위험정보를 알리는 것조차 더 어려워져 결과적으로 사고 위험은 더 높아진다는 점을 지적하였다. 1월 8일 오전 민주평등사회를 향한 교수연구자 협의회 역시 이를 비판하는 성명서를 내고 당일 오후 본 회의 참여 의원 300명에게 문자로 전송하였다. 그러나 중대재해법은 결국 5인 미만 사업장에는 적용이 제외되는 법안으로 통과되었다.

### 3. 중대재해법 통과 이후의 상황과 과제

#### 1) 중대재해법의 의미

2000년, 김신범 등은 “한국사회의 산업안전보건의 근본적 정책문제는 사회윤리적 동기가 약한 상

태에서 주로 경제적 동기에 의해 정책이 수립됨에 따라 저규제정책이 필연적으로 발생한 것이다. 경제 활동에 방해가 되지 않는 선에서 처벌이 이루어지고 국가의 감독이 행해지게 되며 사업주의 의무는 형식적 강조되었다. 향후 한국사회의 산업안전보건정책 방향에 대한 논의에 있어 사회윤리적 동기의 강화, 정책주체의 입지강화라는 주제에 대한 비중 있는 고려가 필요하다고 할 것이다”라고 하였다.

중대재해법은 사회윤리적 동기를 강화하지 못한 사회에서 강한 처벌을 통해 사업주의 인식을 변화시키려는 시도이다. 중대재해가 발생한 기업에 대한 처벌강화 자체가 목적이 아니다. 노동자와 시민의 생명을 소중하게 여기는 사회적인 문화를 만들고, 기업주가 법적 책임 부여의 의미를 통해 사회적 책임을 강화할 수 있는 계기로 삼아야 한다. 중대재해법의 실효성은 얼마나 많은 사업주들을 처벌하는가를 통해 입증되는 것이 아니다. 솜방망이 처벌로 안전을 지키는 것보다 노동자/시민의 사망에 대한 사후 수습이 비용이 훨씬 더 싼 비정상적인 사회를 정상화하자는 것을 천명하는 것이다.

그러나 법이 통과된 직후 1월 8일 대기업 임원 출신인 더불어민주당의 양향자 의원은 산업안전업무 위탁 기업은 중대재해법 처벌을 제외하자는 개정안을 추진하겠다는 입장을 발표하였다. 1월 11일 국민의힘은 재계를 만나 보완입법 등 경영계의 우려를 반영한 향후 대책을 검토하겠다고 약속하였다. 3월 25일 경총을 비롯한 7개 경제단체는 국회에 보완입법 요청을 제출하였다. 이 법이 노동자와 시민의 안전을 지키는 법으로 자리매김하기 위해서는 이 법을 무력화하려는 시도들로부터 법안을 지키는 것이 지난한 과정이 될 것이다. 모두의 지속적인 관심이 필요하다.

## 2) 통과된 중대재해법의 한계와 극복 방향

중대재해법은 5인 미만 사업장 제외라는 커다란 사각지대를 만든 채, 50인 이상 사업장 적용 3년 유예 부칙으로 통과되었다. 인과관계 추정, 공무원 처벌, 발주처 책임 등의 핵심 조항은 삭제되었고, 처벌 수위는 하한형이 도입되지 않았다. 손해배상책임은 징벌적이라 보기 어려운 수준으로 정하였다. 직업병에 대한 중대재해 정의와 사업주 또는 경영책임자의 의무는 시행령으로 위임하였다. 이 조항들이 어떻게 규정되는가에 따라서 중대재해법의 실효성이 크게 달라질 것이다. 산업안전보건법 전부 개정안이 통과된 이후 시행령에서 김용균 없는 김용균 법으로 전략한 과정을 기억하고 되풀이하지 않아야 할 것이다.

중대재해법의 한계는 중대재해법 내에서 완결적으로 극복될 수 없다는 점을 기억해야 할 것이다. 이 법의 각각의 조항들도 중요하지만 이 법을 사용하는 수사 기구와 사법부의 변화도 중요한 과제이다. 이 법의 한계의 가장 효과적인 극복방안은 역설적으로 이 법으로 처벌되는 사업주 또는 경영책임자가 매우 적은 사회가 되기 위한 획기적인 노력이다. 즉 현재 노동현장의 위험을 관리하고 산재를 예방하는데 실패한 산업안전보건법의 작동성을 강화할 수 있도록 산안법을 정비하고, 산업안전행정조직을 강화하는 것이 중요하다.

한편 중대재해법은 지난 수십 년 간 지속적으로 제기되어온 국가의 감독의 문제를 해결하는 수단으로서 산업안전보건청의 설립을 가시화하는 역할을 하였다. 2021년 2월 22일 정부는 중대재해처벌

법 위반 기업을 수사할 산업안전보건청 설치를 추진하겠다고 밝혔다. 구체적으로는 5월 정부조직법을 개정하고, 7월 1일자로 현재의 고용노동부 산재예방보상정책국을 산업안전보건부로 승격하여 3국 12 개과로 확대하여 산재예방업무를 강화하겠다고 하였다. 산업안전보건청을 산재예방을 위한 실효성 있는 행정조직을 만들기 위한 고민과 노력이 필요하다.

부록: 중대재해기업 처벌법 쟁점 관련 언론 기고문 게재

게재일	제목(관련 쟁점)	기고자	전문 분야	지면
12/22	중대재해기업처벌법, 이번만큼은 제대로 만들어야	신희주	카톨릭대 사회학과 교수	노컷뉴스
12/24	중대재해법, 또 다른 '김용균법' 되지 않길	이윤근	원진노동환경연구소 소장	노컷뉴스
12/25	숨진 노동자들의 명단...정말 정부 기록인가	박혜영	공인노무사	노컷뉴스
12/25	중대재해·사회적 참사는 누가 책임져야 하는가	전주희	서교인문연구실	노컷뉴스
12/25	중대재해기업처벌법 반대론이 위험이다	한상희	건국대 법학 교수	경향신문
12/26	중대재해기업처벌법, 경총 접근과 태도의 문제점들	김종진	한국노동연구원 선임연구위원	노컷뉴스
12/27	박영선 장관은 중대재해기업처벌법에 응답하라.	남우근	한국비정규노동센터 정책위원	노컷뉴스
12/31	중대재해법, 원칙 따르는 합리적 의사결정 필요하다.	안홍섭	한국건설안전학회 회장	노컷뉴스
12/31	정부의 중대재해법 '단계적 시행' 반대한다	유성규	공인노무사	노컷뉴스
1/4	중대재해기업처벌법은 기업들에 진짜 '악덕'한가(중소기업 유예)	강수들	고려대학교 경영학과 교수	한겨레신문
1/5	중대재해 정의에 직업병 반드시 포함해야	김현주	이대목동병원 직업환경의학 교수	매일노동뉴스