

<세미나>

중대재해법의 실태와 개혁방안

- 일시: 2022년 7월 20일 (수) 오후 2시
- 장소: 산림비전센터 열림홀
- 주최: 자유기업원

- 사회: 최승노 자유기업원 원장
- 발표: 한석훈 성균관대학교 교수
- 토론: 이 정 한국외국어대학교 교수
김이석 시장경제제도연구소 소장

자유기업원

[발제]

중대재해처벌법의 실태와 개선방안

- 중대산업재해의 문제점을 중심으로 -

한석훈 성균관대학교 법학전문대학원 교수

중대재해처벌법의 실태와 개선방안

- 중대산업재해의 문제점을 중심으로 -

한석훈 (성균관대학교 법학전문대학원 교수)

【 목차 】

- | | |
|----------------------|-----------|
| I. 머리말 | III. 개선방안 |
| II. 중대재해처벌법의 실태와 문제점 | IV. 맺음말 |

【 요약 】

원래 산업안전보건법이 산업재해의 예방을 위하여 사업주에게 안전보건조치의무를 부과하고 이를 위반한 직접 행위자와 사업주를 형사처벌하고 있었다. 그런데 금년 1. 27.부터 시행된 중대재해처벌법은 여기에 추가하여 개인사업주나 사업의 경영책임자에게 산업재해 방지를 위한 새로운 경영상 관리조치의무를 부과하고 이를 위반한 경영책임자 등을 과중하게 형사처벌하고 있다. 새로운 경영상 관리조치의무는 종전 산업안전법상의 구체적, 직접적인 안전보건조치의무와는 달리 추상적, 간접적인 의무에 불과하므로, 그 의무를 부과함에 그치지 않고 그 위반 시 경영책임자 등에게 사업 종사자의 사망 등 결과발생에 대한 형사책임까지 부과한 것은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 반하는 등 여러 가지 법리적 문제점과 법해석상의 난제를 제기하고 있다.

이를 개선하기 위해서는 우선 경영책임자 등의 관리조치의무 위반은 이를 형사처벌하는 대신 행정제재 하는 것으로 변경하고, 그 관리조치의 내용도 안전보건을 위해 필요한 범위 내에서 업종 별로 위험성 정도를 고려하여 명확하게 최소한으로 규정함으로써 법적 안정성을 확보해야 한다. 그러한 조치가 이루어지기 전 형사처벌 여부를 판단함에 있어서는 경영책임자 등의 관리조치의무 위반과 사망 등의 결과발생 사이의 인과관계 및 결과발생에 대한 경영책임자 등의 예견가능성을 인정함에는 엄격한 판단이 필요하다. 즉 경영책임자 등이 위 관리조치의무를 이행하면 사업 종사자의 사망·부상·질병이란 결과가 발생하지 않았을 것이라는 점이 인정되어야 하고, 경영책임자 등이 그 관리조치의무를 이행하지 않으면 위 결과가 발생할 것으로 예상할 수 있었던 경우에만 범죄의 성립을 인정할 수

있을 것이다.

가사 중대산업재해가 발생한 경우 그에 따른 형사책임을 묻는 것이 불가피하다 하더라도, 현대사회의 기업활동이 다수 임직원들의 복잡하고 다층적인 분업적 행위로 이루어지는 경우가 대부분임을 반영하여, 경영책임자를 과중하게 처벌할 것이 아니라 회사 자체의 형사책임을 묻는 것이 타당하다. 이처럼 회사의 형사책임을 인정하게 되면 회사에 더욱 고액의 벌금부과가 가능해지고, 영업정지, 회사해산, 일정행위 금지, 공표명령 등의 다양한 법인 형벌수단을 활용할 수 있으며, 재해예방을 위한 보호관찰 등 다양한 보안처분도 활용할 수 있게 될 것이다. 회사로서도 영업정지, 공표 등의 처분을 행정제재로 받는 경우보다 형벌로 받는 것이 엄격한 법원의 사법심사를 거치게 되어 행정제재의 남발을 막을 수 있고, 이중처벌이나 다를 바 없는 징벌적 손해배상 제도는 폐지될 것이다.

산업재해로 종사자의 사망 등 결과가 발생한 경우의 형사처벌규정인 중대재해처벌법 제6조의 법정형은 유사한 산업재해 처벌규정인 산업안전보건법 제167조 제1항 위반죄나 다른 업무상과실범죄와 비교할 때 현저히 과중한 법정형을 정한 것으로 형벌체계의 균형을 잃고 있다. 그러므로 헌법상 평등원칙 및 과형균형원칙에 위배되는 이러한 처벌규정은 조속히 시정하는 개정 입법이 필요하다. 이러한 과중한 형사처벌은 책임주의에 위배됨은 물론, 형벌에 대한 거부감과 면역력만 높일 뿐, 산업재해의 예방이나 감소에는 별 효과가 없다. 따라서 산업재해의 예방을 위해서는 사후처벌 중심에서 과감하게 탈피하여 정부가 주도하는 재해예방 조치를 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

I. 머리말

2021. 1. 26. 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(약칭 중대재해처벌법, 이하 ‘중처법’ 또는 ‘법’이라 함)이 제정되어 2022. 1. 27.부터 시행되고 있다.¹⁾ 이 법은 개인사업주나 경영책임자에 대하여 사업의 안전·보건상 유해·위험을 방지하기 위한 관리·감독의무를 부과하고 그 위반에 대해 엄중한 형사책임을 부과하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 그 중 산업재해에 관한 부분은 산업의 안전·보건에 관한 기준을 수립하고 그에 관한 사업주의 의무와 책임 등을 규정하고 있는 「산업안전보건법」(이하 ‘산안법’이라 함)의 특별법이라 할 수 있다.²⁾ 중처법은 사업장의 종사자에게 발생하는 중대산업재해 이외에 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계·제조·설치·관리상의 결함을 원인으로 하여 일반시민에게 발생하는 ‘중대시민재해’도 규율하고 있지만, 입법목적·경위 및 입법체제에 비추어 볼 때 중대산업재해를 중심으로 규율하고 있고 주요 쟁점도 유사하므로 이 논문에서는 쟁점 설명의 편의상 중대산업재해에 한정하여 검토하기로 한다.

국회는 중처법을 제정하게 된 이유로 “현대중공업 아르곤 가스 질식 사망사고, 태안화력발전소 압사사고, 물류창고 건설현장 화재사고와 같은 산업재해로 인한 사망사고 ... 등이 사회적 문제로 지적되어 왔다”고 지적하면서, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 “(개인)사업주와 경영책임자 ... 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하려는 것임”을 들고 있다. 그런데 중처법 제정 이전에도 산업재해 문제를 해결하기 위한 기본법인 산안법은 1981. 12. 31. 제정된 이래 39회나 개정(거의 1년에 1회 개정)되며 재해예방과 책임자 처벌을 강화해 왔는데, 이러한 산안법의 개선만으로는 산업재해를 방지하기 어렵다는 중처법의 입법이유가 과연 합당한 것인지는 후술하는 것처럼 의문스럽다. 또한 중처법이 개인사업주나 경영책임자에게 산업재해 방지

1) 상시 근로자 5명 미만인 사업 또는 사업장은 중처법의 적용대상이 아니다(법 제3조). 또한 중처법 중 정부의 지원 및 국회 보고에 관한 제16조는 법 공포(제정)일부터 시행되고, 나머지 법규정은 1년의 유예기간을 거쳐 2022. 1. 27.부터 시행되지만, 개인사업자 또는 상시 근로자가 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 50억 원 미만의 공사)의 경우에는 법 공포일부터 3년이 경과한 2024. 1. 27.부터 적용된다(법 부칙 제1조 단서).

2) 중처법은 산안법 제2조 제1호의 산업재해 중 사망자가 1명 이상 발생하거나, 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생하거나, 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생한 경우를 ‘중대산업재해’로 정의하고(법 제2조 제2호) 중대산업재해 예방을 위한 개인사업주나 경영책임자의 의무와 책임 등을 규정하고 있다.

를 위한 새로운 관리·감독의무를 부과하는 것을 넘어 그 의무불이행에 대하여 형사처벌을 하는 것은 세계에 그 유례를 찾아보기 힘들고, 그것이 헌법상 원칙이나 형사법의 법리상 적법·타당한 것인지 여부에 관해서는 여전히 학계나 사회 각계에서 의견이 극단적으로 대립하고 있다.

무엇보다 경제가 불황·침체 국면에 접어들어 기업의 적극적 경영이 아쉬운 시기에 중처법이 경영자에게 법적 불확실성과 과중한 책임을 부과함으로써 경영 리스크를 높이고 기업이 과도한 비용을 소모하게 함으로써 경영을 위축시킬 우려도 제기되고 있다.

이하에서는 중처법의 내용을 중심으로 그 실태와 쟁점을 분석하고 산업재해의 예방과 기업의 적극적 경영을 위한 합리적 개선방안을 중처법의 해석론과 입법론 양 면에서 검토하기로 한다.

II. 중대재해처벌법의 실태와 문제점

1. 산업재해 및 중대재해의 실태

가. 중대재해처벌법 시행 전 산업재해 실태

고용노동부가 발표한 중처법 시행 전 9년간(2013년부터 2021년까지)의 산업재해 발생현황³⁾을 살펴보면, 전체 재해율⁴⁾은 2013년(0.59%)부터 2017년(0.48%)까지 5년 동안은 매년 감소하다가 2018년(0.54%)부터 2021년(0.63%)까지 4년 동안은 점차 상승세를 보이고 있다. 그 중 사고성 사망만인율⁵⁾은 2013년(0.71)부터 2021년(0.43)까지 계속하여 매년 감소하고 있는 추세이다. 산업재해 중 사망사고는 해마다 감소하고 있는데 전체 재해율이 감소하다가 증가하는 추세인 것은 업무상 질병자수가 대체로 증가하는 추세에 있기 때문인 것으로 보인다. 이처럼 산재 사망사고가 지난 9년 동안 계속 감소하는 추세에 있는 이유에 관하여 고용노동부는 “2001년부터 실시한 50인 미만 제조사업장에

3) ‘산업재해’ 통계는 근로자가 업무와 관련하여 사망 또는 부상을 입거나 질병에 걸린 경우로서 근로복지공단에서 요양(유족)승인이 된 재해와 지방고용노동관서에서 보고되거나 적발된 재해의 집계. <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&q uery=%EC%82%B0%EC%97%85%EC%95%88%EC%A0%84#J1:0> (2022. 7. 15. 확인).

4) ‘재해율’이란 근로자수 100명 당 발생하는 재해자수의 비율을 말한다(즉, 재해자수 ÷ 근로자수 × 100).

5) ‘사고성 사망만인율’이란 연간 근로자수 1만 명당 발생하는 업무상 사고 사망자 수의 비율을 말한다(즉, 업무상 사고 사망자수 ÷ 근로자수 × 10,000).

대한 클린사업 등 재정·기술 지원사업과, 2004년부터 실시한 사망재해예방대책 등의 효과가 나타나면서 2004년 이후 감소추세에 있다”고 설명하고 있다. 즉 산안법 등의 산업재해 예방제도는 적어도 산재 사망사고에 관한 한 효과를 보이고 있었던 셈이다. 그 산업재해 발생현황 통계표는 아래와 같다. 다만, 이러한 산업재해 통계에는 근로자 개인지병, 방화 등 근로자 본인이나 제3자의 행위에 기인한 결과로서 사업주에게 산안법 위반 등의 법위반이 없는 경우도 포함되어 있으므로, 그 인원수 평가보다는 추세를 비교함에 의의가 있을 것이다.⁶⁾

【산업재해 발생현황】

[단위: %, 명]

	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전체 산업재해율	0.59	0.53	0.50	0.49	0.48	0.54	0.58	0.57	0.63
전년대비 재해증감율	0.0	-10.2	-5.7	-2.0	-2.0	12.5	7.4	-1.7	10.5
사고성 사망만인율	0.71	0.58	0.53	0.53	0.52	0.51	0.46	0.46	0.43
전년대비 사고사망만인율증감율	-2.7	-18.3	-8.6	0.0	-1.9	-1.9	-9.8	0.0	-6.5
사망자수	1,929	1,850	1,810	1,777	1,957	2,142	2,020	2,062	2,080
업무상사고 사망자수	1,090	992	955	969	964	971	885	882	828 ⁷⁾
업무상질병 사망자수 ⁸⁾	839	858	855	808	993	1,171	1,135	1,180	1,252
업무상 질병자수	7,627	7,678	7,919	7,876	9,183	11,473	15,195	15,996	20,435
전년대비 질병증감율	2.1	0.7	3.1	-0.5	16.6	24.9	32.4	5.3	27.8

출처: 고용노동부, 「산업재해 현황분석」

6) 고용노동부, “ ’22.1분기 「재해조사 대상 사망사고」 현황 발표”, 2022. 5. 5.자 보도자료, 2면.

7) 고용노동부, “ ’22.1분기 「재해조사 대상 사망사고」 현황 발표”, 2022. 5. 5.자 보도자료, 2면에 기재된 ‘2021년 산업재해 사망사고 828명’을 전후 문맥상 업무상사고 사망자수로 보았음.

8) 업무상질병 사망자수 = 사망자수 - 업무상사고 사망자수

나. 중대재해처벌법 시행 후 중대재해 실태

고용노동부가 그 동안 발표해 온 산업재해 통계는 위와 같이 사업주의 범위 반이 없는 사망사고까지 포함되어 있었는데, 금년부터 고용노동부는 산안법 적용 사업장에서 발생한 업무로 인한 사망사고 중 개인지병 등 사업주의 ‘법 위반 없음’이 명백한 경우를 제외하고 재해조사 필요성이 있는 사망사고만 집계한 통계를 「재해조사 대상 사망사고」 현황이란 이름으로 처음 발표하였다.⁹⁾ 그 현황에 따르면 2022년 1/4분기 업무상사고 사망자수는 157명으로 전년도 1/4분기 업무상사고 사망자수 165명에 비하여 8명 감소하였으나, 그 중 제조업 부문은 7명 증가하였다. 그 중 중처법이 시행된 상시근로자 50명(건설업의 경우 공사금액도 50억 원) 이상 사업의 경우에는 같은 기간 업무상사고 사망자수가 69명으로 전년 동기(68명) 대비 1명 증가하였고, 중처법 시행일(2022. 1. 27.) 이후(약 2개월간)만 집계하면 업무상사고 사망자수가 45명으로 전년 동기(52명) 대비 7명 감소하였으나, 제조업 부문은 업무상사고 사망자수가 21명으로 3명 증가하였다.¹⁰⁾

다. 소결

중처법은 시행된 지 반년 남짓 경과하였을 뿐이고, 금년 처음 집계된 「재해조사 대상 사망사고」 의 1/4분기 또는 불과 2개월간의 통계를 전년도와 비교하는 것만으로는 중처법의 시행효과를 평가할 충분한 자료가 될 수 없다. 오히려 중처법의 시행이 1년 전부터 예고되었음에도 불구하고 위 「재해조사 대상 사망사고」 통계 중 금년 1/4분기나 중처법 시행 후 2개월간의 제조업 부문 업무상 사고 사망자수는 줄어들기는커녕 증가하고 있음은 중처법의 산업재해 예방효과가 별로 없을 것이라는 우려를 갖지 않을 수 없게 한다.

그리고 고용노동부가 그 동안 발표해 온 산업재해 사망자수 등 산업재해 현황 통계는 사업주의 범위반이 없는 재해까지 포함된 자료임에도 불구하고, 그 동안 이러한 통계를 근거로 사업주에게 엄중한 형벌을 과하는 중처법을 제정해야 한다고 국회의원¹¹⁾이나 일부 학자들이 주장해 왔던 것이 철저한 분석에 실

9) 위 고용노동부 보도자료, 2면.

10) 위 고용노동부 보도자료 1,12면.

11) 중처법 입법을 위한 국회 본회의 당시 입법에 찬성했던 국회의원들은 위 고용노동부의 산업재해 현황 통계를 인용하였다. 즉, 백혜련 법제사법위원장은 “재계는 우리나라가 산업재해사망률이 OECD 회원국 중 1위이고, 매해 2,000명이 넘는 근로자가 산업재해로 사망하고 있다는 사실을 더 이상 외면해서는 안 됩니다. 그 책임을 나누어 가져야 합니다”, 강민정 의원은 “멸절한 사람들이 한 해에 2,000명씩 죽어가는 일에 온갖 이유들을 붙이고 있습니다”, 강은미 의원은 “1년이면 집으로 돌아오지 못하는 2,000명이 넘는 노동자들과 ...”, 류호정 의원은 “한 해 산업재해로 사망하는 노동자가 2,000명이 넘습니다”라고 발언하였다(2021. 1. 8.자 제383회 국회본회의회의록 제2호).

패하게 된 한 요인일 것이다. 다시 생각해 보면 이러한 산업재해 통계는 재해로 인한 사망자수보다는 재해발생의 추이를 분석함에 도움을 줄 수 있을 뿐이다. 이러한 관점에서 볼 때 업무상 사고로 인한 사망자수는 최근 10여년간 매년 지속적으로 감소하는 추세에 있고, 반면에 업무상 질병으로 인한 사망자수나 업무상 질병자수는 매년 지속적으로 증가하는 추세에 있으며, 이로 인하여 전체 산업재해율이 2013년부터 2017년까지 5년간은 매년 감소해 왔으나 2018년부터 2021년까지 최근 4년간은 계속 증가하고 있음에 주목해야 할 것이다. 그러므로 기존 산안법은 산업재해 중 안전사고의 예방에는 효과를 거두고 있지만 보건문제에는 한계를 보이고 있다고 평가하는 것이 정확할 것이다. 그런데 중처법과 그 시행령은 그 입법동기에서 나타나듯이 주로 안전사고를 중심으로 안전보건관리체계의 구축 등을 강제하고 개인사업주나 경영책임자의 형사처벌을 과중하게 부과하는 내용이어서 불필요한 경영위축만 야기할 뿐 효과적인 재해방지 대책으로 보기 어렵다. 따라서 산업재해 문제에 대처하기 위해서는 중처법을 제정하는 것보다 기존 산안법의 보건문제 대책을 강화하는 것이 더 적절했을 것이다.

2. 중대산업재해의 규제내용과 문제점

가. 입법의 특징

산업재해에 관한 일반법인 산안법은 산업재해의 예방을 위하여 산업 안전 및 보건에 관한 기준을 수립하고 사업주에게 안전보건관리체계의 조직 및 운영, 안전보건 교육의 시행, 유해작업의 도급금지, 도급인의 안전보건조치, 건설공사 재해예방조치 및 유해·위험방지조치 등의 각종 의무를 부과하고, 그 위반 시 형사처벌 및 각종 행정제재 등을 규정하고 있다. 특히 사업주가 산업재해 예방을 위한 안전보건조치 의무를 위반한 경우(법 제38조 제1,2,3항, 제39조 제1항)에는 그 의무위반 행위자와 사업주(개인 또는 법인)를 모두 형사처벌하고 있다(법 제168조 제1호 전단, 제173조-양벌규정). 나아가 그러한 안전보건조치 의무를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 하면 위반행위자는 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하고, 개인인 사업주는 그 벌금형에, 법인인 사업주는 10억 원 이하의 벌금에 처하고 있다(법 제167조 제1항, 제173조). 이 경우 위반행위자에 대하여는 조치의무를 위반한 채 위험성 있는 작업을 지시하였거나 그 조치의무 위반 상태에서 작업이 이루어지는 사실을 방치한 고의적 부작위의 결과에 따른 책임(결과적 가중범)을 묻는 것이고,¹²⁾ 사업주의 책임은 그 위반행

위 방지를 위한 주의·감독의무를 소홀히 한 과실에 대한 선임·감독책임을 묻는 것이다(법 제173조 각 호 외 단서).

그런데 중처법은 중대산업재해¹³⁾가 발생한 경우에 개인사업주 또는 경영책임자¹⁴⁾에게 산업재해 방지를 위한 ‘안전보건 확보의무’라는 일종의 **경영상 관리·감독의무**(즉, 후술하는 ‘관리조치의무’)를 새롭게 부과하고(법 제4조, 제5조),¹⁵⁾ 그 의무위반 부작위 행위자에 대하여 엄중한 형사책임을 부과하며(법 제6조), 사업주에게는 양벌규정으로 처벌함은 물론(법 제7조) 손해액의 5배까지 징벌적 손해배상책임을 부과하고 있다(법 제15조). 이 입법의 모델이라고 하는 영국의 2007년 「기업과실치사 및 기업살인에 관한 법률」(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)은 범죄를 용인하는 법인의 정책·규칙·관행 등을 근거로 법인의 독자적인 형사책임을 인정하는 것일 뿐,¹⁶⁾ 경영자에게 산업재해 방지를 위한 별도의 경영상 관리·감독의무를 부과하거나 그 의무위반행위를 형사처벌하는 입법이 아니며, 이러한 입법은 세계에 그 유례를 찾기 어렵다.¹⁷⁾

중처법의 경영책임자 처벌 규정은 동일한 산업재해 발생에 관하여 산안법상 안전보건조치 의무위반 행위자와 사업주를 처벌하는 것 외에 경영책임자도 처벌한다는 점에서 사실상 **삼벌규정**으로서 국내에 유례가 없는 처벌형식임은 물론 해외의 산업재해 규제 분야에서도 그 유례를 찾을 수 없다. 삼벌규정 형식의 입법례로 일본 노동기준법(労働基準法) 제121조 제2항 규정이 있는데, 노동기준법

12) 대법원 2014. 5. 29. 2014도3542; 2010. 11. 11. 2009도13252; 2007. 3. 29. 2006도8874.

13) ‘중대산업재해’란 산안법상 산업재해(산안법 제2조 제1호) 중 사망자가 1명 이상 발생하거나, 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생하거나, 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생하는 결과를 야기한 재해를 말한다(법 제2조 제2호).

14) 중처법은 사업주가 법인인 경우에는 자연인인 경영책임자, 사업주가 국가인 경우에는 중앙행정기관의 장, 지방자치단체인 경우에는 그 단체의 장, 지방공기업이나 공공기관인 경우에는 그 기업·기관의 장에게 의무를 부과하고 형사책임을 묻고 있는데, 이들을 ‘경영책임자등’으로 지칭하고 있으나(법 제2조 제9호), 이 논문에서는 편의상 ‘경영책임자’라고만 지칭한다.

15) 산안법의 안전·보건조치 의무는 구체적인 기술적·행정적 의무임에 반하여, 중처법의 관리조치의무는 안전·보건 경영 의무로서 산안법에 규정되지 않았던 새로운 유형의 의무라는 견해[전형배, “중대재해처벌법의 해석상 쟁점”, 「노동법포럼」 제34호(노동법이론실무학회, 2021. 11.), 272면], 중처법 제4조, 제5조의 관리조치의무는 산안법상 안전·보건조치들이 실질적으로 이행될 수 있도록 체계를 갖추고, 그 의무이행을 확보하고 관리하는 조치들을 포괄하는 내용으로서 산안법의 구체적이고 개별적인 안전·보건조치들의 상위 또는 포괄적 개념으로 이해할 수 있다는 견해[김성룡, 앞의 논문, 179면]도 같은 입장으로 볼 수 있다.

16) 한석훈, 「비즈니스범죄와 기업법」 제3판(성균관대학교 출판부, 2021), 61면.

17) 호주 퀸스랜드 주(州)의 2011년 노동건강안전법(Work Health and Safety Act 2011)은 우리나라의 산업안전보건법과 같은 입법으로서 업무상 과실로 근로자가 사망하는 경우에 법인인 사업주뿐만 아니라 법인의 이사(senior officer)도 20년 이하의 금고에 처할 수 있으나, 이사의 행위가 근로자의 사망을 초래하고, 그 사망에 관한 이사의 과실이 인정되어야 처벌할 수 있는 것이므로[심재진, “중대재해처벌법 제정에 따른 산업안전보건법의 과제”, 「노동법연구」 제51호(서울대노동법연구회, 2021), 45면] 이사에게 산업재해 방지를 위한 새로운 경영상 관리·감독 의무를 부과하고 그 위반행위를 처벌하는 것으로 볼 수는 없다. 호주 빅토리아 주의 경우에도 이와 유사한 2004년 직업건강안전법(Occupational Health and Safety Act 2004)이 있을 뿐이다(심재진, 위 논문, 45,46면).

위반행위자와 그 사업주를 처벌하는 것 외에 법인의 경우에는 “그 대표자가 위반계획을 알면서 그 방지에 필요한 조치를 취하지 아니한 경우, 또는 그 위반행위를 알면서 그 시정에 필요한 조치를 취하지 않거나 위반행위를 교사한 경우에는 법인의 대표자도 실제 행위자로서 처벌한다”는 형식으로 규정하고 있을 뿐, 위반행위와 별도의 의무를 부과하고 그 의무위반을 처벌하는 형식이 아니다.

개인사업주 또는 경영책임자가 산업재해를 방지하기 위해 부담하는 경영상 관리·감독의무는 중처법 제4조 제1항 및 제5조에 명시하고 있는데, 사업주(개인, 법인 또는 기관)가 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위한 다음 각 조치의무(이하 ‘관리조치의무’라 함)를 말한다. 즉, ① 그 사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치(법 제4조 제1항 제1호, 이하 ‘1호조치’라 함), ② 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치(같은 항 제2호, 이하 ‘2호조치’라 함), ③ 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선·시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치(같은 항 제3호, 이하 ‘3호조치’라 함), ④ 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치(같은 항 제4호, 이하 ‘4호조치’라 함) 의무이다. 이 중 1호조치, 4호조치의 구체적 사항은 대통령령인 중처법 시행령에 위임하였다(법 제4조 제2항).¹⁸⁾ 개인사업주나 경영책임자가 이러한 조치의무 중 하나라도 위반하여 중대산업재해에 이르게 한 경우에는 사망 재해이면 1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하의 벌금에 처하고(징역형과 벌금형의 병과도 가능), 부상이나 질병 재해이면 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 처하며, 그러한 죄로 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 같은 죄를 저지른 자에 대하여는 그 형의 2분의 1까지 가중한다(법 제6조). 위 관리조치의무 위반행위만으로는 아무런 처벌도 받지 않지만 그 의무위반은 고의적 행위라야 하므로,¹⁹⁾ 범죄성립을 위해서는 적어도 위 관리조치가 필요함에도 그 조치가 없는 상태에서 작업이 이루어지는 사실을 방치하는 부작위에 대한 인식

18) 중처법 제5조에서는 이른바 ‘위험의 외주화’를 막기 위하여 개인사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급·용역·위탁 등을 하였으나 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에는 개인사업주나 경영책임자가 “제3자의 종사자에게 중대산업재해가 발생하지 아니하도록 제4조의 조치를 하여야 한다”고 규정하고 있다.

19) 형법 제8조, 제14조 규정에 의하면 과실을 처벌한다는 명문규정이 없는 한 관리조치의무 위반에 대한 고의행위를 처벌하는 것으로 보아야 할 것이다[김성룡, “중대재해 처벌 등에 관한 법률”의 적용을 둘러싼 형사법적 쟁점 검토”, 「법학논고」 제77집(경북대학교 법학연구원, 2022. 4.), 161면]; 과실범으로 보면서도 관리조치의무 위반에 대한 고의가 필요하다고 보는 견해[최정학, “중대재해처벌법 -기업 경영자 처벌의 논리-”, 「노동법연구」 제51호(서울대노동법연구회, 2021), 8면].

이 필요하다. 또한 이러한 관리조치의무 위반으로 인하여 종사자의 사망이나 부상·질병의 결과가 발생한 경우에 범죄가 성립한다는 점에서 결과적 가중범과 유사하게²⁰⁾ 관리조치의무 위반의 부작위와 위 결과발생 사이에는 **상당인과관계**가 인정되어야 하고 위 결과발생에 대한 **예견가능성**이 인정되어야 범죄가 성립한다.²¹⁾ 따라서 부작위범의 인과관계 인정에 관한 판례 입장²²⁾에 따르면, 개인사업주나 경영책임자가 위 관리조치의무를 이행하면 사업 종사자의 사망이나 부상·질병이란 결과가 발생하지 않았을 것이라는 점이 인정되어야 하고,²³⁾ 그 관리조치의무를 이행하지 않으면 위 결과가 발생할 것으로 예상할 수 있었던 경우에만 범죄가 성립할 수 있을 것이다.

나. 중대재해처벌법의 문제점

위와 같이 종전에는 산업재해로 사망·부상·질병 결과가 발생한 경우에, 안전보건조치 의무를 직접 위반한 행위자(예컨대 현장소장 등 중간관리자)에 대해서는 구체적 안전보건조치 의무를 위반한 결과에 따른 책임을 묻고 그 사업주에 대해서는 그 행위자에 대한 선임·감독책임만 물어왔는데, 중처법은 동일 사안에 관하여 개인사업주나 경영책임자에게 경영상 관리조치의무를 새롭게 부과하고 그 의무위반에 따른 형사책임을 물음으로써 법리상 모순점이나 해석상 어려운 난제를 제기하고 있다. 만약 중처법이 산업재해 예방의 철저를 기하기 위하여 경영책임자 등에게 경영상 관리조치의무만 부과하고, 그 위반에 대하여 행정제재만 부과하는 내용이었다면 별 문제가 없었을 것인데, 경영상 관리조치의무 위반과 종사자의 사망 등 결과와의 인과관계를 전제로 형사책임까지 인정하고 있기 때문에 문제가 발생하는 것이다. 산업재해 예방을 위하여 경영책임자 등에게 새로운 의무를 부과할 수는 있으나 그 의무 미준수에 대하여 형사책임을 부과하기 위해서는 합당한 책임요소를 갖추어야 하기 때문이다.

첫째, 중처법 제6조가 개인사업주나 경영책임자에 대하여 엄중한 형사책임

20) 중처법 제6조 제1항, 제2항 위반죄(이하 ‘중처법 제6조 위반죄’라 함)는 기본행위인 관리조치의무 위반행위가 범죄를 구성하지 않으므로, 기본행위의 고의범과 그로 인한 결과발생의 과실범이 결합하는 형태의 범죄인 결과적 가중범으로 볼 수는 없고 고의의 기본행위와 과실의 결과발생이 필요한 형태의 과실범으로 보아야 할 것이다 (김성룡, 앞의 논문, 161면; 최정학, 앞의 논문, 11면).

21) 중처법 제6조 위반죄는 과실범이지만 결과적 가중범과 유사한 구조이므로 기본행위인 관리조치의무 위반과 결과발생의 인과관계 및 결과발생에 대한 과실내용(즉 결과발생에 대한 예견가능성)에 관해서는 결과적 가중범에 관한 판례의 입장을 따른다. 판례는 결과적 가중범의 경우 기본행위와 결과발생 사이에는 상당인과관계가 있어야 하고 기본행위 시 결과발생을 예견할 수 있어야 한다는 것이므로(대법원 2014. 7. 24. 2014도6206) 중처법 제6조 위반죄도 마찬가지로 보아야 할 것이다.

22) 대법원 2015. 11. 12. 2015도6809 전원합의체.

23) 김성룡, 앞의 논문, 172면.

을 부과하는 근거는 사망 등의 결과가 중하고 관리조치의무 위반과 그 결과와의 인과관계가 인정되며 그 의무위반 당시 위 결과발생에 대한 예견가능성이 있었다는 점에 있다.²⁴⁾ 그런데 중처법(제4조, 제5조) 및 그 시행령(제4조, 제5조)에 규정된 관리조치의무의 내용은 주로 조직구성, 인력배치, 예산편성, 절차·제도·기준 마련 등의 경영상의 추상적, 포괄적, 간접적 의무에 불과하고, 그 결과발생과의 사이에는 제3자인 중간관리자들의 산안법상 안전보건조치의무 위반이라는 구체적, 직접적 의무위반행위가 개입되는 것이므로, 실제 사안에서 위와 같은 인과관계나 결과발생에 대한 예견가능성을 인정함에는 신중해야 할 것이다.

둘째, 고도로 분업화된 현대 기업에서 산업재해는 피해 근로자나 다른 근로자의 재해원인 행위, 하위 관리감독자, 상위 관리감독자, 경영진 등의 행위 등 다수 기업구성원들의 작위나 부작위에 의한 분업적 행위가 모여서 발생하는 경우가 적지 않다.²⁵⁾ 이러한 경우에는 어느 한 사람에게만 그 행위나 의무위반과 결과발생과의 인과관계나 책임을 인정하기 어려운데, 그 중 경영책임자나 개인 기업주에게만 과중한 책임을 묻는 것은 책임주의에 위배될 수 있다. 또한 평소 회사는 경영책임자 등 임직원들의 활동으로 그 영업이익을 향유하고 있음에도 회사활동 중 산업재해가 발생한 경우 그 형사책임은 일정 급여를 받을 뿐인 경영책임자가 가장 엄중하게 부담하는 것이 과연 사법정의에 맞는 것인지도 생각해 볼 문제이다.

셋째, 산업재해란 산업발전 과정에서 발생한 것인데, 국가나 지방자치단체는 산업발전으로 인한 혜택은 받으면서 산업재해의 방지나 해소를 위해서는 아무런 책임을 부담하지 않아도 되는 것인지 생각해 볼 문제이다. 이와 관련하여 산안법은 산업재해의 예방을 위한 정부의 책무를 규정하고 안전인증기준 고시, 안전검사 제도 등을 마련하고 있고(산안법 제4조, 제83조, 제93조) 공무원인 근로감독관, 한국산업안전보건공단 소속 직원의 산업재해 예방을 위한 감독권한·업무 등을 규정하고 있다(산안법 제155조, 제156조). 그러나 산업재해 발생 시 직무를 소홀히 한 공무원 등 관련자의 책임은 전혀 묻지 않고 있는데, 이들 공무원 등 감독기관의 간접적 감독책임은 묻지 않으면서 기업의 경영책임자에게만 간접적 관리·감독책임을 묻는 것이 과연 합리적이며 효율적 재해예방에 기여하는 것인지도 검토할 필요가 있다.

24) 최정학, 앞의 논문, 12면.

25) 한석훈, 앞의 책, 47면. 산안법에서도 안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자, 안전보건관리담당관, 산업보건의(산안법 제15조부터 제19조까지, 제22조) 등 층층의 관여자들이 예상되고 있다.

넷째, 중처법은 경영책임자 등에 대하여 엄중한 형사책임을 묻는 데 중점을 두고 있는데, 경영책임자의 개념에 관한 중처법 제2조 제9호 (가)목 규정은 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”이라고 정의하고 있어서 불명확하다. 또한 경영책임자 등의 경영상 관리조치의무란 추상적, 포괄적, 간접적 의무로서 중처법은 물론 그 시행령에 의하더라도 불명확하기는 마찬가지이다. 따라서 중처법 제6조 위반죄의 행위주체, 경영상 관리조치의무의 내용 등 범죄구성요건이 죄형법정주의의 명확성원칙 위반, 포괄적 위임입법 금지원칙에 위배되는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다.

다섯째, 중처법 제6조의 처벌규정은 개인사업주나 경영책임자가 경영상 관리조치의무를 위반하여 사망자가 발생하는 중대산업재해의 경우에는 “1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다”고 법정형을 규정하고 있는데,²⁶⁾ 다른 업무상과실 범죄와 비교하여 과형균형 원칙이나 비례원칙에 부합하는 것인지 검토할 필요가 있다.

여섯째, 중처법 제15조에서는 개인사업주 또는 경영책임자가 ‘고의 또는 중대한 과실’로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경우에는 “해당 사업주, 법인 또는 기관이 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다”고 규정하고 있다. 산업재해에 관하여 징벌적 손해배상 제도를 두고 있는 나라는 영국·호주는 포함하여 그 유례를 찾기 어렵다.²⁷⁾ 중처법이 위와 같이 사실상 삼벌규정으로 안전보건조치의무 위반자 및 사업주를 양벌규정으로 처벌함은 물론, 개인사업주 또는 경영책임자까지 엄중한 형사처벌을 하고 있음에도 불구하고 또다시 사업주에게 징벌적 손해배상책임을 부과하는 것이 책임주의나 비례원칙에 맞는 것인지를 징벌적 손해배상제도의 법리에 비추어 검토할 필요가 있다.

Ⅲ. 개선방안

1. 중처법 제6조 위반죄의 구성요건

26) 중대시민재해에 관한 중처법 제10조 제1항도 마찬가지의 법정형을 규정하고 있어서 동일한 문제가 있다.

27) 강영기·이창대·이성남, “중대재해처벌법의 시행에 따른 기업들의 대응방안 등에 대한 검토”, 「법과 기업 연구」 제11권 제2호(서강대 법학연구소, 2021.8.), 221면.

기업이나 경영책임자가 산업재해 예방을 위해 준수해야 할 의무의 내용이 불명확하면 의무의 준수를 기대하기 어려워 산재예방에 무익할 뿐만 아니라, 그 위반에 따르는 민·형사상 책임 유무도 불확실하여 기업리스크가 가중되고 경영이 위축되며 우수한 경영인재를 확보하기 어려워지는 부정적 효과만 발생하게 된다. 중처법은 경영책임자 등에게 새로운 경영상 관리조치의무를 부과하면서 그 의무의 내용을 비롯하여 의무부담 행위주체의 개념, 도급·용역·위탁 등 관계의 인적 적용범위 확대기준인 ‘실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우’의 개념(법 제5조 단서)²⁸⁾ 등 곳곳에 적지 않은 불명확한 규정을 두고 있어서 문제가 되고 있다.

특히 행정범의 경우에는 그 전문성·기술성으로 인하여 예측 가능한 명확한 입법이 요구되는데, 중처법은 경영진에 대한 엄중한 형벌규정을 정한 행정범 규제 법규에 속하므로 법준수를 제고하고 기업의 법적 불확실성을 제거하기 위해서는 이러한 불명확한 규정을 시정하려는 입법적 개선 노력이 필요할 것이다. 나아가 각종 특별법에서 형사처벌 규정을 남발하고 있는 종래의 입법태도는 기업규제를 완화하여 적극적 경영을 지원하려는 국가적 노력을 무색하게 하는 것으로 재고할 필요가 있을 것이다.

가. 행위주체

중처법은 제6조의 범죄구성요건 중 행위주체인 ‘경영책임자’의 개념에 관하여 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”으로 정의하고 있다[법 제2조 9호(가)목]. 그 중 ‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’의 개념이 무엇인지, 이러한 사람이 존재하는 경우 대표이사와 같이 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’은 그 행위주체에서 제외되는 것인지, 즉, 위 규정상 ‘또는’이 중첩적인 의미인지 아니면 선택적인 의미인지 문제가 된다.

‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’의 개념에 관하여, ① 실질적으로 산업안전에 관하여, 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람에 준

28) 중처법 제6조 위반죄 중 제5조 위반의 경우에는 사업주 등이 도급·용역·위탁을 맡긴 제3자의 시설·장비·장소 등에 대하여 ‘실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우’라야 범죄가 성립하므로, ‘실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우’의 의미부터 엄격하게 해석해야 할 것임.

하는 정도의 상급관리자로서, 산안법 제15조의 안전보건관리책임자 개념 규정에 비추어 그 위의 상급 관리자를 말한다는 견해,²⁹⁾ ② 안전보건 경영에 관하여 인력·예산 등을 실질적으로 결정하고 총괄·관리할 수 있는 사람으로서 산안법 제15조의 안전보건관리책임자는 제외해야 한다는 견해,³⁰⁾ ③ 사업이나 사업장 전반의 안전보건에 관한 조직·인력·예산 등을 총괄하는 권한과 책임을 갖고 이에 관한 최종결정권을 가진 사람이라는 견해,³¹⁾ ④ 현장관리소장이나 안전보건관리책임자와 같은 중간관리자가 아닌, 적어도 중대재해를 예방하기 위한 인력시설 조직을 실질적으로 통괄하는 권한과 책임을 갖고 있는 자라는 견해³²⁾가 있다. 대체로 비슷한 내용의 개념 정의라 할 수 있는데, 중처법의 입법동기가 종전 산안법으로는 산업재해의 책임을 물을 수 없었던 최종결정권자의 책임을 묻고자 함에 있는 점에 비추어 위 ③의 개념 정의가 무난하고, 이러한 경영책임자 개념은 실질적으로 파악해야 하며,³³⁾ 산안법 제15조의 안전보건관리책임자도 그 개념 정의에 맞으면 해당될 수 있을 것이다.

중처법 제2조 9호 (가)목의 ‘또는’이 중첩적 의미인지 선택적 의미인지에 관하여, 문언의 의미에 비추어 선택적 의미라는 견해가 있고,³⁴⁾ 이에 대하여 중첩적 의미로 보아 같은 규정 후단의 ‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’³⁵⁾이 선임되어 있다는 사실만으로 전단의 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람의 의무가 면제된다고는 볼 수 없다고 보는 견해³⁶⁾도 있다. 그러나 이 문제는 중처법 제6조의 행위주체 범위를 정하는 문제인데, 명문규정의 의미를 피고인 측에 불리하게 지나치게 확장해석 하는 것은 죄형법정주의 원칙상 허용될 수 없으므로³⁷⁾ 전자의 견해가 타당하다.

다만, 판례가 과실범의 공동정범이나 결과적 가중범의 공동정범을 인정하고 있음에 비추어,³⁸⁾ 경영책임자가 2인 이상인 경우 등 중처법 제4조의 관리조치

29) 김성룡, 앞의 논문, 168,169면.

30) 전형배, 앞의 논문, 278면.

31) 고용노동부, 「해설 중대재해처벌법 -중대산업재해-」(2021. 11.), 22면; 황동혁, “중대재해처벌법에 대한 헌법적 고찰 -중대산업재해를 중심으로-”, 「법학연구」 제63권 제2호(부산대학교 법학연구소, 2022. 5.), 5면; 이상협, “중대재해 처벌 등에 관한 법률의 도입에 따른 법적 쟁점에 대한 검토 -행상기업을 중심으로-”, 「한국해법학회지」 제43권 제2호(한국해법학회, 2021. 11.), 113면.

32) 한성훈, “중대재해처벌법상 기업의 형사법적 책임에 관한 연구”, 「법과 기업 연구」 제12권 제1호(서강대 법학연구소, 2022. 4.), 114면.

33) 중처법 제2조 제9호 (가)목의 전단의 ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’도 실질적으로 파악해야 한다는 것이 고용노동부의 입장이다(고용노동부, 앞의 책, 22면). 그런데 여기서 ‘사업을 대표하고’란 문언을 추가한 것은 사족(蛇足)으로 보아야 할 것이다. 회사를 대표한다는 것은 대외적 거래행위의 법률효과를 회사에 귀속시키는 의미를 가질 뿐인데, 회사 내 산업안전보건 업무와는 무관한 문제이기 때문이다.

34) 김성룡, 앞의 논문, 170면; 한성훈, 앞의 논문, 114면.

35) 산업안전보건 업무에 관한 권한과 책임을 일임 받은 안전보건담당임원(CSO)을 말함.

36) 고용노동부, 앞의 책, 23면.

37) 대법원 2011. 7. 14. 2009도7777.

의무자가 수 인인 경우에 이들이 그 의무위반을 공모한 경우에는 그 의무위반으로 인한 중처법 제6조의 공동정범도 성립할 수 있을 것이다.

나. 관리조치의무의 내용

중처법 제4조에 규정된 개인사업주 또는 경영책임자의 각 관리조치의무는 사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 종사자의 안전보건상 유해·위험을 방지하기 위하여 각 조치를 하라는 것인데, 그 중 제1호조치는 ‘인력·예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’, 제4호조치는 ‘안전보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상 조치’라고만 규정하고 구체적 사항은 대통령령에 위임하여 중처법 시행령 제4조, 제5조에 규정하고 있다. 그러나 시행령에 규정된 제1호조치의무의 구체적 사항도 대부분 산안법상 안전보건조치와 유사한 내용을 규정하면서 경영상 관리감독의무인 점을 반영하기 위하여 ‘필요한 조치’, ‘필요한 예산 편성’, ‘충실히 수행’, ‘필요한 권한과 예산 부여’, ‘추가 피해 방지를 위한 조치’란 추상적 규정을 두고 있다(법 시행령 제4조 제3,4,5,7,8호). 또한 제4호조치의무의 구체적 사항도 ‘안전보건 관계 법령’이 구체적으로 어떠한 법령인지 특정하지 않은 채 그 관계 법령상 의무의 이행이나 교육 실시를 반기 1회 이상 점검하거나 해당 의무의 이행에 ‘필요한 조치’를 하라고 규정하고 있을 뿐이다(법 시행령 제5조 제2항 제1,2,3호). 중처법 제4조 제2호조치의 경우에도 재해발생 시 수립하고 이행해야 할 ‘재발방지 대책’의 범위가 불명확하고, 같은 조 제3호조치의 경우에도 중앙행정기관이나 지방자치단체가 개선·시정을 명하는 ‘관계 법령’의 범위가 불분명하다. 또한 법 제5조의 경우 처럼 사업주가 제3자에게 도급·용역·위탁 등을 한 경우에는 그 상황에서 필요한 구체적 조치내용이 별도로 필요할 텐데,³⁹⁾ 이 부분은 시행령에서도 아무런 기재가 없어 누락되어 있다. 이러한 불분명한 조치의무의 위반이 중처법 제6조의 범죄구성요건이 되는 것이므로, 이러한 불명확한 범죄구성요건은 통상의 판단능력을 가진 경영책임자 등이 무엇을 해야 하고 무엇을 하지 말아야 하는지를 알 수 없는 경우에 해당하므로 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배된다.⁴⁰⁾

법률에 의한 처벌법규의 위임은 특히 긴급한 필요가 있거나 미리 법률로써 자세히 정할 수 없는 부득이한 사정이 있는 경우에 한정해야 하고, 이러한 경우

38) 대법원 1997. 11. 28. 97도1740.

39) 전형배, 앞의 논문, 284면.

40) 송지용, “중대재해 처벌 등에 관한 법률의 위헌성 검토”, 「형사법의 신동향」 제74호(대검찰청, 2022.봄), 245,246면.

일지라도 법률에서 범죄의 구성요건은 처벌대상인 행위가 어떠한 것인지를 예측할 수 있을 정도로 구체적으로 정해야 한다.⁴¹⁾ 그런데 위 제1호조치와 제4호조치의 경우에는 중처법에서 그 조치내용이 어떠한 것인지를 예측할 수 있을 정도의 정함도 없이 포괄적으로 구체적 사항을 대통령령에 위임한 것은 죄형법정주의의 명확성원칙 및 포괄위임금지원칙에 위배된다. 이에 대하여는 그 조치의무의 성격이 경영자의 ‘구조적인 안전조치의무’이므로 포괄적이고 일반적으로 규정할 수밖에 없다고 주장하는 견해⁴²⁾가 있으나, 그러한 성격의 의무위반을 형사처벌 대상으로 규정하는 자체가 죄형법정주의에 위배되는 무리한 입법이다.

특히 중처법 제6조 위반죄의 구성요건 중 사망·부상·질병의 결과발생은 과실의 대상이지만 그 원인인 관리조치의무 위반은 고의의 대상이므로 그 의무의 내용은 구체적으로 명확하게 법률로 규정되어야 명확성원칙이나 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다. 이에 대하여는 중처법 제6조 위반죄를 과실범으로 파악하고 구체적 과실내용은 개별 사건에서 구체적으로 판단할 수 있다는 이유로 명확성원칙에 위배되지 않는다는 견해⁴³⁾가 있다. 그러나 앞에서 설명한 것처럼 관리조치의무 위반에 대하여는 고의가 필요하고, 과실범에 관한 명문규정이 없는 한 의무위반의 결과만으로 과실책임을 물을 수는 없다.

따라서 개인사업주나 경영책임자에 대하여 산업재해 예방을 위한 경영상 관리조치의무를 부과하고 그 불이행에 대하여 행정제재나 행정지도를 하는 것은 무방하나, 그 불이행으로 인한 사망·부상·질병의 결과발생에 대하여 형사책임을 부과하는 중처법 제6조 및 제7조(양벌규정)는 폐지함이 타당하다. 그러한 개정 입법이 이루어지기 전에는 중처법 시행령의 안전보건에 관한 경영상 관리조치의 내용을 안전보건을 위해 필요한 범위 내에서 업종 별로 위험성 정도를 고려하여 명확하게 최소한으로 규정함으로써 법적 안정성을 확보해야 할 것이다.

2. 인과관계 또는 결과 예견가능성 인정 문제

산안법 제38조, 제39조의 안전보건조치의무를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 산안법 제167조 제1항 위반죄의 경우에는 구체적인 안전보건조치의무 위반 여부가 문제되는 것이므로 구체적, 직접적인 조치의무를 부담하는 자를 위

41) 헌법재판소 1997. 9. 25. 96헌가16 전원재판부.

42) 최정학, 앞의 논문, 4,5면.

43) 최정학, 위의 논문, 9면.

반행위자로 보게 되고, 그 의무위반과 결과발생 사이의 인과관계를 인정함에도 어려움이 없었다. 그러므로 비록 결과적 가중범에 속하지만 실무상 안전보건의무 위반과 사망의 결과발생 사이의 인과관계나 결과 예견가능성을 폭넓게 인정함으로써 사실상 안전보건의무 위반의 결과책임을 묻는 것처럼 운영해 왔다고 볼 수 있다.

그러나 중처법 제6조 위반죄의 경우에는 추상적, 간접적인 경영상 관리조치의무 위반 여부가 문제되는 것이므로 그 의무위반과 결과발생 사이의 인과관계가 모호할 수 있다.⁴⁴⁾ 또한 이러한 경영책임자 등의 의무는 구조적, 배경적인 내용으로 구성되므로 산업재해 결과발생과의 사이에는 안전관리자, 현장관리자 등 제2, 제3의 행위가 개입될 여지가 많고, 그러한 중간 개입자들의 고의·과실이 결과발생의 직접적 원인이 되는 경우도 많을 것이다.⁴⁵⁾ 따라서 중처법 제6조 위반죄의 경우에는 종전 위 산안법 위반죄의 경우와는 달리 경영책임자 등의 관리조치의무 위반과 사망·부상·질병의 결과발생 사이의 인과관계 및 결과발생에 대한 경영책임자 등의 예견가능성을 인정함에는 엄격한 판단이 필요하다. 그밖에 기본행위에 대한 고의도 인정되어야 함은 물론이다.

중처법 제6조 위반죄는 경영책임자 등의 경영상 관리조치의 고의적 부작위로 사업 종사자의 사망·부상·질병의 결과가 발생해야 범죄가 성립한다. 그러므로 범죄성립을 위해서는 우선 기본행위에 대한 고의, 즉 경영책임자 등이 경영상 관리조치가 필요함에도 그 조치가 없는 상태에서 작업이 이루어지는 사실을 방치하는 부작위에 대한 인식이 필요하다. 그 다음 부작위범의 인과관계에 관한 가설적 인과관계 인정방법⁴⁶⁾에 따라 개인사업주나 경영책임자가 위 관리조치의무를 이행하면 사업 종사자의 사망·부상·질병이란 결과가 발생하지 않았을 것이라는 점이 인정되어야 하고, 경영책임자 등이 그 관리조치의무를 이행하지 않으면 위 결과가 발생할 것으로 예상할 수 있었던 경우에만 범죄의 성립을 인정할 수 있을 것이다.

3. 분업적 행위와 책임주의

44) 전형배, 앞의 논문, 286면.

45) 최정학, 앞의 논문, 30면; 송지용, 앞의 논문, 233,234면.

46) 가설적 인과관계 인정방법이란 부작위범의 인과관계를 인정하는 규범적 방법으로서 “작위의무를 이행하였다면 결과가 발생하지 않았을 것이라는 관계가 인정될 경우에는 부작위와 결과발생 사이에 인과관계가 인정된다”는 법리이다[대법원 2015. 11. 12. 2015도6809 전원합의체(“작위의무를 이행하였다면 결과가 발생하지 않았을 것이라는 관계가 인정될 경우에는 작위를 하지 않은 부작위와 사망의 결과 사이에 인과관계가 있다”고 판시); 권오성, “중대재해처벌법의 해석상 쟁점 -제6조와 제7조를 중심으로-”, 「노동법포럼」 제35권(노동법이론실무학회, 2022. 3.), 204,205면].

현대사회의 기업활동은 다수 임직원들의 복잡하고 다층적인 분업적 행위로 이루어지는 경우가 대부분이다. 산업재해도 경영책임자, 상급관리자, 하급관리자, 작업지시자, 근로자 등의 여러 분업적 행위들이 모여 발생하는 경우가 적지 않을 텐데, 이 경우 경영책임자 등 어느 1인에게 그 결과발생 책임을 묻는다는 것은 책임주의에 반할 수 있다. 또한 회사가 평소 경영책임자를 포함한 임직원들의 활동으로 이익을 취득하고 독자적인 사회적 실체로 취급되고 있으면서 그 기업활동 과정에서 발생하는 산업재해에는 아무런 형사책임을 부담하지 않는 것은 부당하다는 비판도 있다.⁴⁷⁾ 따라서 이러한 산업재해는 회사의 조직구조적 잘못으로 보아야 하므로 회사의 관리조치의무 위반으로 파악하여 회사 자체의 고의적 형사책임을 인정함이 타당하다.⁴⁸⁾

산업재해에 관하여 회사 자체의 형사책임을 인정한다면 이중처벌금지의 기본정신에 비추어 동일한 결과로 경영책임자 등 자연인을 처벌하지는 않는 것이 원칙이다. 그러므로 자연인도 처벌하기 위해서는 자연인의 행위로서의 책임요소가 별도로 인정되어야 할 텐데, 산업재해의 경우 경영책임자 등의 경영상 관리조치의무 불이행만으로는 그러한 가벌성을 인정하기 어려울 것이다. 영국의 2007년 「기업과실치사 및 기업살인에 관한 법률」도 기업만 처벌하고 있고, 기업이 처벌되면 자연인은 사망결과에 대한 일반 형사범죄 요건이 구비되지 않는 한 처벌하지 않는다.⁴⁹⁾

따라서 중대산업재해가 발생한 경우 그에 따른 형사책임을 묻는 것이 불가피하다 하더라도, 중처법 제6조에 의하여 경영책임자 등을 과중하게 처벌할 것이 아니라 차라리 회사 자체의 형사책임을 묻는 것이 정의에 부합하고 재해예방에도 기여할 수 있는 방법이다. 이를 위해서는 일단 형법총칙에 법인의 형사책임을 인정하는 기본규정을 두어야 하고, 중처법 등 개별법에 회사처벌의 구체적 규정을 두어야 할 것이다. 만약 이러한 입법이 이루어지면 회사에 대하여 고의 책임을 묻게 되므로 과실책임 중심의 현행 양벌규정의 경우보다 더욱 고액의 벌금부과가 가능해지고, 영업정지, 회사해산, 일정행위 금지, 공표명령 등의 다양한 법인 형벌수단도 활용할 수 있으며,⁵⁰⁾ 재해예방을 위한 보호관찰(probation)

47) 김성돈, 「기업처벌과 미래의 형법 -기업도 형법의 주체가 될 수 있는가-」 (성균관대학교 출판부, 2018), 53면.

48) 이러한 법리는 최근 법인의 형사책임 인정에 관한 독립모델론으로 전개되어, 스위스 형법, 에스파냐 형법, 오스트리아 단체책임법, 영국의 「기업과실치사 및 기업살인에 관한 법률」 등 입법에 반영되고 있다(한석훈, 앞의 책, 67면).

49) 전형배, 앞의 논문, 278면 각주14.

등 다양한 보안처분도 활용할 수 있게 될 것이다. 한편 회사로서도 영업정지, 공표 등의 처분을 행정제재로 받는 경우보다 형벌로 받는 것이 엄격한 법원의 사법심사를 거치게 되어 행정제재의 남발을 막을 수 있다.

또한 산업재해 발생의 형사책임을 사업주인 법인이 직접 부담하게 된다면, 중처법 제15조 규정에 따라 사업주에게 부과하는 징벌적 손해배상도 더 이상 부과할 필요가 없게 될 것이다. 원래 징벌적 손해배상제도는 악의적인 불법행위를 저지른 가해자를 제재하고 유사행위의 재발을 억지함을 목적으로 한다는 점에서⁵¹⁾ 형사처벌과 동질적이고, 과실책임을 묻는 산업재해 분야에는 부적절하기 때문이다.

4. 법정형의 불균형 문제

헌법의 법치국가 이념에 비추어 법정형벌은 행위의 무거움과 행위자의 부책에 상응하는 정당한 비례성이 지켜져야 하고, 법정형벌이 체계상 균형을 잃은 것은 평등원칙 및 과잉입법금지 원칙에 반하는 것이다(판례).⁵²⁾

중처법 제6조 위반죄는 간접적인 경영상 관리조치의무 위반으로 인하여 사망·부상·질병의 결과가 발생한 것으로, 직접적 안전보건조치의무 위반으로 사망 결과가 발생한 산안법 제167조 제1항 위반죄보다 무겁게 처벌해야 할 책임요소가 없다. 그럼에도 불구하고, 중처법 제6조 위반죄는 부상·질병 재해만 발생하더라도 사망 재해가 발생한 산안법 제167조 제1항 위반죄와 동일하게 ‘7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금’에 처하고, 사망 재해가 발생한 경우에는 ‘1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하의 벌금에 처하고 이를 병과할 수 있다’고 법정형을 정한 것은 산안법 제167조 제1항 위반죄와 비교하여 현저히 과중한 법정형을 정한 것으로 형벌체계의 균형을 잃어 평등원칙 및 과형균형원칙에 위배된다.⁵³⁾

또한 중처법 제6조 위반죄는 기본행위인 제4조나 제5조의 관리조치의무 위반행위 자체는 처벌하지 않고 그 의무위반으로 인한 사망·부상·질병의 결과발생에 대한 과실책임을 묻는 업무상과실범인데, 위와 같은 중형의 법정형은 ‘5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금’에 처할 뿐인 업무상과실치사상죄(형법

50) 한석훈, 앞의 책, 115면.

51) 이창현, “제조물책임과 징벌적 손해배상”, 「저스티스」 통권 제172호(2019. 6.),

52) 헌법재판소 1992. 4. 28. 90헌바24 전원재판부.

53) 송지용, 앞의 논문, 253면.

제268조) 등 다른 업무상과실범과 비교하더라도 지나치게 균형을 잃은 것이다. 이에 대하여 유사한 결과적 가중범인 상해치사(형법 제259조), 폭행치사상(형법 제262조), 유기치사(형법 제271조)의 경우와 비교하여 법정형이 무겁지 않다는 견해가 있다.⁵⁴⁾ 그러나 중처법 제6조 위반죄는 이들 범죄와는 달리 기본행위인 관리조치의무 위반이 범죄가 되지 않는 과실범이라는 점에서 적절한 비교대상이라 할 수 없을 것이다.

따라서 위와 같이 과중한 처벌규정을 정한 위헌 입법은 인권침해의 위험이 있으므로 이를 시정하는 개정 입법이 시급하다.

5. 효율적 재해예방을 위한 제언

우리나라는 산업재해의 사전예방을 위한 인프라는 선진국에 크게 못 미치면서 사후 처벌수준은 재해예방 선진국보다 훨씬 높은 것으로 평가된다. 중처법이 아닌 산안법상 안전보건조치의무 위반의 법정형만 해도 독일·일본 등 선진 외국보다 높은 편에 속한다. 과중한 형사처벌은 책임주의에 위배됨은 물론, 형벌에 대한 거부감과 면역력만 높일 뿐, 산업재해의 예방이나 감소에는 별 효과가 없다.

외국의 경우에도 형법, 산업안전보건법 또는 특별법을 제정하여 산업재해에 관하여 기업을 형사처벌하고 있지만 그러한 기업에 대한 형사처벌이 산업재해를 예방한다거나 사망사고를 감소시키는 효과를 가져오는 것인지에 대하여는 부정적이므로, 중처법도 산업재해의 예방효과는 크지 않을 것으로 보는 견해⁵⁵⁾가 있다. 그러므로 독일, 프랑스, 일본 등 주요 국가들은 산업재해에 대하여 정부의 감시·감독, 위험성 평가, 안전보건 예방기준의 수립, 안전훈련 실시 등 정부의 예방활동을 중심으로 대처하고 있는 것이다.⁵⁶⁾

따라서 우리나라도 사후처벌 중심에서 과감하게 탈피하여 정부가 주도하는 재해예방 조치를 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있을 것이다. 구체적으로 사업장 특성에 맞는 안전교육 프로그램을 개발하고 회사 내 전담 안전보건업무 담당자의 역할을 강화하며,⁵⁷⁾ 정부의 사업장 위험평가나 감독감시를 강화하고, 재해예방에 적극적인 기업에 인센티브를 제공하는 등 적극적 예방조치를 취할 필

54) 최정학, 앞의 논문, 8면.

55) 강영기·이창대·이성남, 앞의 논문, 223면.

56) 위 논문, 236면.

57) 위 논문, 238면.

요가 있을 것이다.⁵⁸⁾

IV. 맺음말

원래 산업안전보건법이 산업재해의 예방을 위하여 사업주에게 안전보건조치의무를 부과하고 이를 위반한 직접 행위자와 사업주를 형사처벌하고 있었다. 그런데 금년 1. 27.부터 시행된 중대재해처벌법은 여기에 추가하여 개인사업주나 사업의 경영책임자에게 산업재해 방지를 위한 새로운 경영상 관리조치의무를 부과하고 이를 위반한 경영책임자 등을 과중하게 형사처벌하고 있다. 새로운 경영상 관리조치의무는 종전 산업안전법상의 구체적, 직접적인 안전보건조치의무와는 달리 추상적, 간접적인 의무에 불과하므로, 그 의무를 부과함에 그치지 않고 그 위반 시 경영책임자 등에게 사업 종사자의 사망 등 결과발생에 대한 형사책임까지 부과한 것은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 반하는 등 여러 가지 법리적 문제점과 법해석상의 난제를 제기하고 있다.

이를 개선하기 위해서는 우선 경영책임자 등의 관리조치의무 위반은 이를 형사처벌하는 대신 행정제재 하는 것으로 변경하고, 그 관리조치의 내용도 안전보건을 위해 필요한 범위 내에서 업종 별로 위험성 정도를 고려하여 명확하게 최소한으로 규정함으로써 법적 안정성을 확보해야 한다. 그러한 조치가 이루어지기 전 형사처벌 여부를 판단함에 있어서는 경영책임자 등의 관리조치의무 위반과 사망 등의 결과발생 사이의 인과관계 및 결과발생에 대한 경영책임자 등의 예견가능성을 인정함에는 엄격한 판단이 필요하다. 즉 경영책임자 등이 위 관리조치의무를 이행하면 사업 종사자의 사망·부상·질병이란 결과가 발생하지 않았을 것이라는 점이 인정되어야 하고, 경영책임자 등이 그 관리조치의무를 이행하지 않으면 위 결과가 발생할 것으로 예상할 수 있었던 경우에만 범죄의 성립을 인정할 수 있을 것이다.

가사 중대산업재해가 발생한 경우 그에 따른 형사책임을 묻는 것이 불가피하다 하더라도, 현대사회의 기업활동이 다수 임직원들의 복잡하고 다층적인 분업적 행위로 이루어지는 경우가 대부분임을 반영하여, 경영책임자를 과중하게 처벌할 것이 아니라 회사 자체의 형사책임을 묻는 것이 타당하다. 이처럼 회사

58) 그밖에 고용노동부의 산업안전보건본부와 같은 전문성을 갖춘 독립적인 규제기관이 전략적으로 재해예방 정책을 집행하는 것이 산업재해 예방의 핵심적 요소라는 견해[강태선, “중대재해처벌법 시행에 따른 산업안전보건 행정조직의 과제”, 「노동법연구」 제51호(서울대노동법연구회, 2021), 105면]도 있다.

의 형사책임을 인정하게 되면 회사에 더욱 고액의 벌금부과가 가능해지고, 영업 정지, 회사해산, 일정행위 금지, 공표명령 등의 다양한 법인 형벌수단을 활용할 수 있으며, 재해예방을 위한 보호관찰 등 다양한 보안처분도 활용할 수 있게 될 것이다. 회사로서도 영업정지, 공표 등의 처분을 행정제재로 받는 경우보다 형벌로 받는 것이 엄격한 법원의 사법심사를 거치게 되어 행정제재의 남발을 막을 수 있고, 이중처벌이나 다를 바 없는 징벌적 손해배상 제도는 폐지될 것이다.

산업재해로 종사자의 사망 등 결과가 발생한 경우의 형사처벌규정인 중대재해처벌법 제6조의 법정형은 유사한 산업재해 처벌규정인 산업안전보건법 제167조 제1항 위반죄나 다른 업무상과실범죄와 비교할 때 현저히 과중한 법정형을 정한 것으로 형벌체계의 균형을 잃고 있다. 그러므로 헌법상 평등원칙 및 과형 균형원칙에 위배되는 이러한 처벌규정은 조속히 시정하는 개정 입법이 필요하다. 이러한 과중한 형사처벌은 책임주의에 위배됨은 물론, 형벌에 대한 거부감과 면역력만 높일 뿐, 산업재해의 예방이나 감소에는 별 효과가 없다. 따라서 산업재해의 예방을 위해서는 사후처벌 중심에서 과감하게 탈피하여 정부가 주도하는 재해예방 조치를 강화하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 끝.

[제1 토론]

토론문

이정 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수

중대재해처벌법의 시행과 개선방안: 토론문

이 정(한국의국어대학교 법학전문대학원 교수)

I. 들어가며

산업현장에서 사업주가 안전·보건 의무를 다하지 않아 인명사고가 발생할 경우 처벌하는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하, 「중대재해처벌법」)이 우여곡절 끝에 지난해 1월 8일 국회 본회의를 통과한 후, 올해 1월 27일부터 50인 이상 사업장을 대상으로 적용되게 되었다.

우리나라에서는 매년 2천 명에 가까운 근로자가 산업재해로 안타깝게도 유명을 달리하고 있으며, 이는 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 최악의 산재사망 국가라는 불명예를 안고 있다. 참고로 통계청에 따르면 2015년 기준 우리나라 근로자 10만명당 산재사고 사망자 수는 5.3명으로 OECD 국가 중 멕시코(8.2명)와 터키(6.9명), 미국(4.8명) 다음으로 높다.

중대재해처벌법은 이러한 산업재해로부터 귀중한 생명을 지키기 위한 목적으로 고(故) 노회찬 정의당 의원이 제20대 국회시절인 2017년 4월에 최초 입법 발의한 지 4년 만에 국회문턱을 넘게 된 것이다. 중대재해처벌법은 입법과정에서 내용이 여러 번 수정된 바 있으나, 사망사고와 같은 중대재해 및 부상이나 질병이 발생한 경우에 사업주나 경영책임자에 대해 엄벌하는 것을 주된 내용으로 하고 있다.

이러한 중대재해처벌법의 입법취지에는 노사당사자를 포함하여 대부분 공감을 한다. 하지만 처벌수위가 너무 높을 뿐만 아니라, 중대재해의 정의, 적용범위와 시기, 책임소재 등이 모호하여, 이를 둘러싸고 경영계와 노동계의 평가가 첨예하게 대립하고 있으며, 죄형법정주의의 명확성의 원칙 등 법해석상으로도 문제가 될 소지가 있어, 이 법이 시행된 이후에도 적지 않은 파장이 지속되고 있다.

II. 중대재해처벌법의 주된 내용

1. 법안의 골자

중대재해처벌법은 근로자가 사망하는 중대재해가 발생한 경우, 안전조치의무

를 소홀히 한 사업주나 경영책임자는 ‘1년 이상 징역 또는 10억 원 이하의 벌금형’을 받도록 되어 있으며, 법인이나 기관도 50억 원 이하의 벌금형을 받도록 규정하고 있다. 또한 근로자가 다치거나 질병에 걸리면 ‘7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금’에 처하도록 하고 있다.

다만 산업현장의 혼란을 막기 위해 공포일로부터 1년이 경과한 시점부터 시행되지만, 상시 근로자 5인 미만 사업 또는 근로자 50명 미만 사업 또는 사업장에는 공포일로부터 3년 후인 2024. 1. 27.부터 적용된다.

2. 중대재해 발생에 대한 형사책임

이 법에서 말하는 「중대재해」란 중대산업재해와 중대시민재해로 구분된다. 우선 「중대산업재해」란 사망 등 재해 정도가 심하거나 다수의 발생자가 발생한 경우로써, ① 사망자가 1명 이상 발생한 경우, ② 6개월 이상의 치료가 필요한 부상자가 동시에 2명 이상 발생한 경우, ③ 동일한 유해요인으로 직업성 질병자가 1년 이내 3명 이상 발생한 경우 중, 어느 하나에 해당하는 재해를 의미한다.

다만, 여기서 주의할 점은 중대재해처벌법 시행령은 보면 급성중독 등 20여개 질병만 이름을 올리고 있을 뿐, 뇌심혈관계 질환과 근골격계 질환은 중대재해에 포함되지 않는다는 점이다. 뇌심혈관계 질환 등은 업무와 상관없는 개인적 특성도 발병 원인이 될 수 있어 법 적용 대상에서 제외돼야 한다는 경영계 입장이 반영된 것으로 보인다.

이에 비해 「중대시민재해」는 제조물이나 공중이용시설 및 대중교통수단 등의 이용자가 사망할 경우를 의미하는 것으로, 세월호 참사나 가습기 살균제 사건과 같은 사회적 참사가 이에 해당한다. 이와 관련해 한 가지 문제가 되고 있는 것은 예를 들어 코로나19 백신과 같이 전염병 방지를 위해 백신을 맞고 사망한 경우, 중대재해처벌법상의 '중대시민재해'로 인정될 수 있을지의 여부이다. 이에 대해 법조계는 백신을 맞고 사망하더라도 중대재해처벌법 적용이 어려워 관계자 처벌이나 손해배상 등은 힘들 것이라는 전망이 우세한 듯하다. 왜냐하면 제조물책임법의 면책사유에 따라 백신 부작용을 '특정 원료 또는 제조물의 결함'으로 보기 힘들기 때문이다.

이와 같이 중대재해처벌법의 입법취지에 비추어 볼 때, 산업안전에 초점을 맞추는 것이 옳다고 생각되나, 동법의 문맥상 산업재해와 시민재해를 동시에 포섭하고 있는 것으로 판단된다. 이러한 형식은 우리나라 중대재해처벌법의 특징이라고 할 수 있다.

3. 안전·보건확보의무의 범위

중대재해처벌법에서는 안전·보건확보의무를 위반한 경영책임자 등에 대한 처벌을 명시하고 있다. 구체적으로는 개인사업주 및 법인이나 기관의 경영책임자 등이 부담하는 안전·보건확보의무를 적시한 다음, 위 의무위반으로 인하여 중대재해가 발생한 경우에 경영책임자 등이 처벌된다는 점을 명확히 하고 있다.

여기서 말하는 「안전·보건확보의무」란 경영책임자 등이 ① 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사하는 자에 대한 안전·보건확보의무(종사자에 대한 안전·보건확보의무) 뿐만 아니라, ② 임대·용역·도급 등을 행한 경우 제3자의 종사자에 대한 안전·보건확보의무(제3자의 종사자에 대한 안전·보건확보의무), ③ 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물 및 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람에 대한 안전·보건확보의무(이용자에 대한 안전·보건확보의무) 등, 그 범위를 매우 폭넓게 포섭하고 있음에 주의할 필요가 있다.

Ⅲ. 주요 선진국 사례

산업재해를 방지하기 위해 경영자 등 그 책임자를 처벌하는 입법은 주요 선진국에서도 볼 수 있다. 다만 이들 나라에 비해 우리나라 중대재해처벌법의 처벌의 수위가 너무 높고 그 범위가 지나치게 넓다는 비판이 있다. 이에 다른 선진국의 예를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

1. 영국

영국에서는 1970년대에 「보건안전법」을 제정한 이래, 획일적인 규제에서 벗어나 기업의 자율적 책임관리 방식으로 안전관리에 대한 정책기조를 전환했다. 다시 말해서 행정당국이 범위반 적발이나 기소보다는 안전시스템의 점검에 역량을 집중하고, 사고결과에 대해서만 책임을 묻게 하고 있다.

또한 영국에서는 산업재해를 방지하기 위해 장기간의 심도 있는 논의를 거친 다음, 2007년에 「법인과실치사법」을 도입한바 있다. 이 법에서는 기업의 경각심을 높이는 차원에서 법인에 대한 벌금을 대폭 강화하는 한편, 사업주 개인에 대한 책임을 묻지 않도록 규정하고 있다. 이와 같이 영국에서는 중대한 산업재해가 발생한 경우, 법인과실치사법이 아닌 산업안전보건법으로 처벌하는 것이

일반적이다.

참고로 우리나라의 중대재해처벌법은 위의 영국사례를 참고한 것이라고 하는데, 영국의 경우에는 높은 수준의 벌금이 부과된 중소기업의 절반 정도는 파산하거나 영업을 중단한 적은 있지만, 사망자 감소에는 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 나타나고 있다.

2. 일본

일본에서도 사망사고 등 중대재해가 발생한 경우, 사용자에게 2종류의 형사책임이 부과될 수 있다. 하나는 사전예방법으로서의 「노동안전위생법」 위반에 따른 것이고, 다른 하나는 결과책임법으로서의 형법상의 「업무상과실치사상죄(業務上過失致死傷罪)」가 바로 그것이다.

우선 「노동안전위생법」에서는 ‘사용자는 굴삭, 채석, 하역, 벌목 등의 업무에서 작업방법으로부터 발생하는 위험을 방지하기 위해 필요한 조치를 강구해야 한다.’고 한 다음(제21조 제1항), 이에 위반한 경우에는 6개월 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다(동법 제119조).

이에 비해 형법은 ‘업무상 필요한 주의를 해태하고, 이로 인하여 사람이 죽거나 다치게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 100만엔(1,060만원) 이하의 벌금에 처한다. 중대한 과실로 사람이 죽거나 다치게 한 자도 동일하다.’라고 규정하고 있다(제211조 제1항).

이와 같이 일본에서는 산업재해가 발생한 경우, 이에 대해 2개의 형사책임을 물을 수 있으나, 그 법의 영역은 각각 다르다.

우선 안전위생법 위반은 사전예방법으로, 사업주에게 산업재해를 방지하기 위하여 사전조치의무를 부과하고, 사고발생과는 관계없이 이러한 조치를 강구하지 않을 경우에 처벌하게 된다(법인에게도 부과되므로 양벌규정임). 이에 비해 형법상의 업무상과실치사상죄는 ‘결과책임법’이므로, 사상(死傷)의 결과책임을 주의의무위반에 대한 책임을 지는 개인에게 부과하게 된다는 점에서 양자는 다르다.

3. 기타 선진국

그 외에도 대부분의 선진국에서 산업안전·보건조치 위반 시에 사업주를 처벌하는 규정을 두고 있다. 그 중에서 대표적으로 미국, 독일, 프랑스, 캐나다의 경우를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

미국에서는 사업주가 산업안전·보건조치에 위반한 경우에는 6개월 미만의 징

역 또는 1만 달러(1,100만원) 이하의 벌금에 처하게 되고, 독일의 경우에도 1년 이하의 징역 또는 벌금, 프랑스는 1년 이하의 징역 또는 9천 유로(1,200만원)의 벌금, 캐나다는 1년 이하의 징역 또는 10만 캐나다 달러(8,600만원)의 벌금에 처하도록 하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 주요 선진국에도 우리나라와 비슷한 법안이 있지만, 우리나라와 같이 산업안전보건법과는 별도로 중대재해처벌법을 두고 있는 경우는 영국의 ‘법인 과실 치사법’이외에는 없으며, 또한 사업주에 대한 형량의 경우에도 대부분 1년 이하의 징역 또는 1천만원 정도의 벌금에 그치고 있는데 비해, 우리나라의 중대재해처벌법의 처벌수위가 지나치게 높다는 것을 알 수 있다.

IV. 나오며

중대재해처벌법의 내용 중 상당부분이 아직도 추상적으로 규정되어 있으므로 안전·보건확보의무의 내용 및 처벌 수위와 범위 등은 향후 판례 및 실무를 통하여 구체화되리라 생각되나, 그때까지 산업현장에서 상당한 혼란이 예상된다. 다만 한 가지 분명한 것은 이번 중대재해처벌법의 시행으로 인하여 안전·보건 조치의 범위가 종전보다 확대되고, 이를 위반한 자에 대한 처벌수위가 훨씬 높아졌다는 것은 사실이다. 마지막으로 이번 중대재해처벌법의 시행과 관련하여 특히 유의할 점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 현행 산업안전보건법(이하, 산안법)상으로는 도급사업주가 안전보건조치를 취해야 하는 범위가 도급인의 사업장(도급인이 제공·지정한 경우로서 도급인이 지배·관리하는 위험장소 포함)으로 한정되어 있으나, 중대재해처벌법에서는 도급인이 부담하는 안전·보건확보의무의 범위가 ‘도급인의 사업장’에서 ‘도급인이 실질적으로 지배·운영·관리하는 시설, 장비, 장소’로 확대되었음에 유의할 필요가 있다.

둘째, 중대재해처벌법에서는 종전의 산안법상의 산업재해뿐만 아니라 ‘중대시민재해’까지 중대재해의 범위에 포함시킴으로써, 경영책임자로 하여금 실질적으로 지배·운영·관리하는 원료나 제조물, 공중이용시설, 공중교통수단에 대하여도 안전·보건확보 조치를 하도록 명시하였다는 사실에 주목할 필요가 있다.

셋째, 산안법은 법인을 법규 의무 준수 대상자로 적용하고 사업주는 안전보건규정을 위반할 경우에 한해서만 처벌을 받도록 하고 있는 반면, 중대재해처벌법에서는 법인과 별도로 사업주에게도 법적 책임을 묻도록 하고 있는 점에 유의할 필요가 있다. 따라서 사업주나 경영책임자 등은 안전보건확보 의무를 이행하기 위해서는 조직 내에 안전보건관리체계를 구축할 필요가 있다.

넷째, 중대재해처벌법상의 처벌수위와 균형을 맞추고 3년 유예기간 중의 공백을 메우기 위해 산안법 위반에 대한 양형기준이 대폭 조정되었음에 주목할 필요가 있다. 대법원 양형위원회는 최근 산안법상의 안전·보건조치 의무 위반으로 근로자가 숨진 경우, 형량 범위를 기존 징역 10월~3년 6개월에서 2~5년으로 대폭 상향하도록 권고했다. 또한 죄질이 좋지 않은 경우에는 법정 최고형인 징역 7년까지, 다수범이거나 5년 내 재범을 저지른 경우에는 최대 징역 10년 6개월까지 선고할 수 있도록 했다. 이처럼 중대재해처벌법의 시행으로 인하여 산업법 위반에 대한 양형기준이 종전보다 대폭 가중되었음에 유의할 필요가 있다.

마지막으로 중대재해 책임자에 대해 엄격한 책임을 물음으로서 산업현장에서 발생하는 재해를 방지하려는 입법취지에는 일정부분 공감한다. 하지만 엄격한 형사 처벌만으로 재해를 방지할 수 있을지 의문이다. 뿐만 아니라 중대재해처벌법을 둘러싸고 소위 ‘민식이법’에서와 같이 과잉처벌에 따른 형평성 논란이 제기될 소지도 있다. 따라서 재해예방을 위해서는 초심으로 돌아가 안전교육과 안전장치에 만전을 기할 필요가 있다. 그렇지 않고 재해에 대한 처벌수위만 높인다면 이를 피하기 위한 꼼수와 탈법이 만연하지 않을까 우려된다.

[제2 토론]

토론문

김이석 시장경제제도연구소장

중대재해처벌법의 실태와 개선방안: 토론문

김이석(시장경제제도연구소장/아시아투데이 논설실장)

1. 중대재해처벌법과 경제학

중대재해처벌법과 관련해서 경제학자로서 토론할 수 있는 내용은 다음 몇 가지 정도일 것이다. 우선 법 경제학(Law and Economics)에는 범죄와 처벌(Crime and Punishment)을 다루는 형법(Criminal Law) 분야와 함께 과실에 의한 사고와 관련해서 불법행위법(Tort Law) 분야가 있다. 불법행위법의 법 경제학은 기본적으로 과실에 의한 사고에 대해 사고로 인한 손실을 포함해서 사고를 피하기 위해 들어가는 여러 비용들을 합한 총비용의 최소화에 관심을 갖는다. 물론 경우에 따라서는 특히 사망사고의 경우라면 단순히 사고의 최소화에 최우선적 관심을 둘 수도 있을 것이다.

다음으로는 시장경제가 잘 작동하기 위한 제도적 환경으로서의 법이 지녀야 할 성격인데 발제문에서 강조된 명확성과 예측가능성 등이 여기에 해당할 것이다. 발제문이 지적하듯이 명확성과 예측가능성이 부족한 법과 제도적 환경에서는 경영활동이 위축될 것이다. 이런 경영활동의 위축을 기업가정신 이론을 동원해서 표현하자면, 기업가들은 미래의 불확실성을 어깨에 짊어지고 그가 벌인 모험적 사업의 손실과 이윤에 대해 최종적 책임을 지는데, 이런 피할 수 없는 불확실성의 부담에 더해 법적 불확실성에 따른 부담까지 떠안게 되면, 기업가적 모험은 줄어들 수밖에 없다.

그래서 어떤 법이 누가 어떤 것을 하지 않았을 때 어떤 법적 책임을 지게 되는지 불분명하다면, 이는 시장경제의 작동을 방해하는 법이라고 할 수 있고, 그런 것들이 예측 가능하도록 수정되어야 한다. 이런 법은 마치 500원이라고 가격표를 붙여놓고 그런 줄 알고 물건을 집어 돈을 지불하려고 했더니 500원이 아니라 700원을 달라고 하는 것과 비슷한 혼란을 야기한다. 마치 고장 난 신호등을 달아놓아 신호등이 없는 것보다 오히려 더 큰 교통 혼란을 야기하는 셈이 된다.

마지막으로 특정한 행동을 유도하기 위해서는 처벌 위주의 법보다는 상을 주는 편이 더 효과적이라는 관점도 다수의 경제학자들이 공유하고 있다. 대표적인 사

레가 영국에서 호주로의 죄수 호송 이야기다.(토머스 소웰, 시티즌 경제학) 영국 식민지인 호주로 영국의 죄수들을 보냈더니 대부분 오랜 항해를 이기지 못하고 사망하는 경우가 많았는데, 호송 선박의 선장에게 식량과 의약품 비치 등을 의무화하고 의무를 어겼을 때 강력한 처벌을 하는 법률을 제정하는 것으로는 바라던 효과를 거둘 수 없었다고 한다. 그러나 죄수들이 호주에 살아서 도착하면 추가적인 큰 상을 주자 선장이 호송하는 죄수들의 건강을 돌봤다고 한다.

2. 경제학 관점에서의 발제문 토론

〈유례를 찾아보기 어려운 형사처벌〉

우선 법 경제학의 관점에서 보면, 중대재해처벌법이 다루는 산업재해에 따른 사망은 살인범죄에 의한 사망보다는 교통사고에 의한 사망과 유사한 성격을 가진다. 건설현장에서 건물이라는 인간에게 유용한 재화를 생산하다가 사망하는 것은 인간과 재화를 공간이동 시키는 가장 원초적인 생산에 속하는 유통을 하다가 사람이 사망하는 사고를 내는 것과 유사하다. 이런 사망사고는 나지 않는 것이 좋겠지만 당연히 형법이 아니라 불법행위법의 영역에서 다뤄야 할 것이다.

그래서 발제문은 “중처벌이 개인사업주나 경영책임자에게 산업재해 방지를 위한 새로운 관리·감독의무를 부과하는 것을 넘어 그 의무불이행에 대하여 형사처벌을 하는 것은 세계에 그 유례를 찾아보기 힘들다”

“이 입법의 모델이라고 하는 영국의 2007년 「기업과실치사 및 기업살인에 관한 법률」(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)은 범죄를 용인하는 법인의 정책·규칙·관행 등을 근거로 법인의 독자적인 형사책임을 인정하는 것일 뿐, 경영자에게 산업재해 방지를 위한 **별도의 경영상 관리·감독의무를 부과하거나 그 의무위반행위를 형사처벌하는 입법이 아니며**, 이러한 입법은 세계에 그 유례를 찾기 어렵다.”고 지적하고 있다.

서구 국가들은 불법행위법과 형사법을 확실하게 구분하는데 우리나라는 그렇지 못한 게 아닌가 하는 생각을 해보게 된다.

〈사고회피 비용〉

법 경제학에서 총비용을 최소화하고자 하는 것은 ‘자원의 희소성’이라는 피할 수 없는 제약 아래에서 인간은 여러 바람직한 것들을 추구해야 하기 때문에 자원을 절약하지 않을 수 없는데 사고에 드는 비용뿐만 아니라 이를 회피하기 위해 드는 비용까지도 절약할 필요가 있다. 이런 시각에서는 사소한 피해가 나는데 많은 자원이 소모되는 너무 큰 주의가 요구된다면 차라리 사소한 피해가 나는 편이 ‘자원 절약적’이다.

중대재해처벌법의 경우에도 처벌을 회피하기 위해 만들어야 할 조직, 또 정기적으로 해야 할 각종 교육(직장 내 장애인교육, 성희롱교육 등이 형식화되는 경향도 있음) 등이 사고발생 자체를 줄이는 데 별로 기여하지 않으면서 기업들의 비용 부담만 늘리지는 않을까 우려된다.

〈법적 불확실성과 예측가능성 결여〉

발제문은 법적 불확실성이 증가시키는 위험으로 인해 기업활동이 위축되는 것을 다음과 같이 설명하고 있다.

“기업이나 경영책임자가 산업재해 예방을 위해 준수해야 할 의무의 내용이 불명확하면 의무의 준수를 기대하기 어려워 산재예방에 무익할 뿐만 아니라, 그 위반에 따르는 민·형사상 책임 유무도 불확실하여 기업리스크가 가중되고 경영이 위축되며 우수한 경영인재를 확보하기 어려워지는 부정적 효과만 발생하게 된다.”

사실 법의 보호를 받는 시장에서의 ‘계약’은 기업가들이 미래의 불확실성에 대응하는 하나의 방법으로 볼 수도 있다. 예컨대 몇 개월 뒤 껌 감자를 지금 사두는 계약을 체결하는 것은 기업 입장에서는 그 감자의 가격이 그 때 올라갈 불확실성에 대한 대응이고, 감자를 지금 파는 농부의 입장에서는 비록 그 가격이 오를 수도 있다는 것을 모르지 않지만 그 가격이 혹시 내릴 위험에 대한 대응으로 둘 다 만족할 수 있다.

이처럼 법률이 미래의 불확실성을 줄이는 데 기여하기보다는 새로운 불확실성의 원천이 돼서는 기업가정신이 위축될 것이라는 한 교수님의 분석에 전적으로 동의한다. 다만 “무엇보다 **경제가 불황·침체 국면에 접어들어 기업의 적극적 경영이 아쉬운 시기에**” 기업가정신을 위축하는 것을 발제자가 아쉬워하고 있지만,

이런 불황에 대한 언급은 사족(蛇足)으로 보인다. 불황이든 혹은 호황이든 상관 없이 법적 불확실성은 기업가정신의 발휘를 어렵게 해서 시장의 작동을 저해하기 때문이다.

〈맞고 할래 그냥 할래 vs 누이 좋고 매부 좋고〉

발제문은 아울러 “각종 특별법에서 형사처벌 규정을 남발하고 있는 종래의 입법 태도”를 비판하고 있다. 이렇게 남발된 처벌 규정이 기업에 대한 규제가 된다. 그렇게 하기보다는 발제자는 “정부가 구체적으로 사업장 특성에 맞는 안전교육 프로그램을 개발하고 회사 내 전담 안전보건업무 담당자의 역할을 강화하며, 사업장 위험평거나 감독감시를 강화하고, 재해예방에 적극적인 기업에 인센티브를 제공하는 등” 적극적 예방조치를 취할 것을 제안하고 있다.

이런 처벌 위주의 정책보다는 상(賞)을 주는 것이 효과적이라는 제안은 매우 경제학적이다. 그러나 정부의 재정이 투입된다는 점에서 정부가 아니라 민간 보험회사가 산업재해에 대한 보험에서 ‘도덕적 해이’를 줄이면서 기업들이 스스로 예방활동에 적극적으로 나서도록 재해사망자가 없으면 보험회사가 보험료를 깎아주거나 일정액을 환급해주는 상(賞)을 주는 것은 어떨지 생각해보게 된다. 발제자의 의견이 궁금하다.

〈법인의 형사책임〉

발제자는 현대의 기업에서는 다수의 임직원들이 복잡한 분업 속에 행위를 하기 때문에 자칫 경영책임자를 과중처벌하는 문제를 피하기 위해 회사 자체에 형사 책임을 묻자고 다음과 같이 제안하고 있다.

“가사 중대산업재해가 발생한 경우 형사책임을 묻는 것이 불가피하다 하더라도, 현대사회의 기업활동이 다수 임직원들의 복잡하고 다층적인 분업적 행위로 이루어지는 경우가 대부분임을 반영하여, 경영책임자를 과중하게 처벌할 것이 아니라 회사 자체의 형사책임을 묻는 것이 타당하다.”

토론자는 법인에 대한 조치가 결국은 법인의 구성원이나 소비자들에게 귀착된다는 점에서 법인에 여러 책임을 부과하는 것에 신중해야 된다고 생각하는 편이

다. 예를 들어 법인세를 물리면 단순히 사람이 아닌 법인에 물리기 때문에 사람들의 반발은 적을지 모르지만 법인세의 폐해는 기업가정신 측면에서 보면 여기에서 논하는 중대재해처벌법과 다를 바 없다는 것에 주목할 필요가 있다.

발제자는 회사의 형사책임을 인정하게 될 때의 여러 장점들을 적시하고 있다. 예를 들어 “회사에 더욱 고액의 벌금부과가 가능해지고, 영업정지, 회사해산, 일정행위 금지, 공표명령 등의 다양한 법인 형벌수단을 활용할 수 있으며, 재해예방을 위한 보호관찰 등 다양한 보안처분도 활용할 수 있게 될 것이다. 회사로서도 영업정지, 공표 등의 처분을 행정제재로 받는 경우보다 형벌로 받는 것이 엄격한 법원의 사법심사를 거치게 되어 행정제재의 남발을 막을 수 있고, 이중처벌이나 다를 바 없는 징벌적 손해배상 제도는 폐지될 것이다.”

그러나 이런 장점이라는 것도 거꾸로 뒤집어보면 사람이 아니라 회사이기 때문에 과도한 제재가 가해지기 쉬운 측면은 없는지 생각해볼 필요가 있다.

〈중대재해처벌법 시행 이전과 이후의 비교〉

중대재해처벌법이 올해 1월 27일부터 시행됐기 때문에 그 이전과 이후의 중대재해 발생 건수를 비교하는 것은 나름대로 의미가 있다. 그러나 발제문이 지적했듯이 통계적 신뢰성을 갖출 정도로 자료가 축적되지 못했다. 그런데도 올해 상반기까지의 자료를 두고 언론들이 서로 다른 해석을 내놓고 있다. “재해 사망 사고는 줄어드는데 제조업은 증가”한다면서 중대재해처벌법의 효과를 의심하는가 하면⁵⁹⁾, “중대재해법 예방활동 덕 봤나....상반기 사망사고 9.3% 감소”했다면서 중대재해처벌법이 효과를 냈다고 추정하기도 했다.⁶⁰⁾

3. 결론을 대신해서: 졸속입법 어떻게 막을 것인가?

이 발제문을 다 읽고 나서, 이렇게 허술한 법을 만드는 우리나라 국회는 ‘부실법을 공장’이라는 생각을 떨쳐낼 수 없었다. 국회 내부에 법률가들이 많은 법제사법위원회가 있고, 또 정부에는 법제처도 있는데 이 발제문에서 지적한 것들이 너무나 많아서 어떻게 이런 것들이 전혀 걸러지지 않은 채 입법이 되는 것인지

59) https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20220719500133&wlog_tag3=naver

60) <https://www.joongang.co.kr/article/25088007>

의아했다.⁶¹⁾

국회가 부실한 법이 양산되는 법 공장에서 벗어나지 않는 한, 중대재해처벌법과 같은 시장경제의 작동을 저해하는 입법들이 계속 등장할 것이란 ‘확신’이 들었다.

61) “중대재해처벌법은 산업재해를 줄이기 위한 목적으로 제정돼 지난 1월 시행됐다. 입법할 때 과잉 처벌과 위헌 논란이 있었으나 당시 여당이던 더불어민주당 주도로 법안 심사 한 달 반 만에 국회를 통과했다.” 매경 “위헌 논란에도 강행하더니...’종이호랑이’된 중대재해법” 2022. 7. 17.
<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2022/07/629544/>

