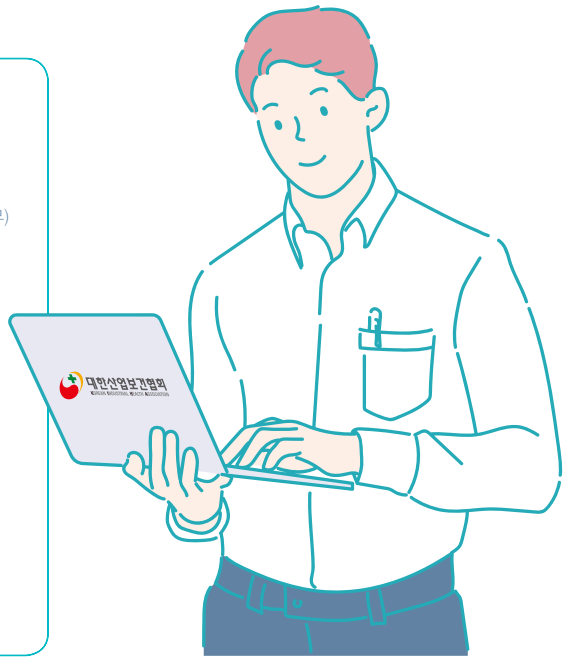
중대재해처벌법 입법취지에 대한 기본적 관점

『중대재해처벌법』

12월 들어가며
1월 중대재해처벌법 입법취지에 대한 기본적 관점
2월 중대재해처벌법 제정과정에서의 주요 법적 쟁점
(1. 정의, 2. 사업주와 경영책임자 등의 유해위험방지의무)
3월 중대재해처벌법 제정과정에서의 주요 법적 쟁점
(3. 도급과 위탁관계에서 유해위험방지의무,
4. 경영책임자의 처벌, 5. 법인 등의 처벌)
4월 중대재해처벌법 제정과정에서의 주요 법적 쟁점
(6. 인과관계의 추정, 7. 손해배상의 책임,
8. 벌칙의 하한형 설정)
5월 중대재해처벌법의 남겨진 과제
(1. 경영책임자 개념의 불명확 및 불합리)
6월 중대재해처벌법의 남겨진 과제
(2. 안전보건확보의무의 모호성)
7월 중대재해처벌법의 남겨진 과제
(3. 평등의 원칙 또는 죄형균형의 원칙 위반)
8월 중대재해처벌법의 남겨진 과제
(4. 불명확개념의 다수 사용으로 인한 혼란)
9월 맺으며



정진우
서울과학기술대학교
안전공학과 교수

1. 중대재해처벌법 어떻게 바라봐야 할까?

비교법적으로 볼 때 중대재해처벌법은 조직(법인, 단체)만을 처벌 대상으로 하는 영국의 법인과실치사법(The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)과도 사뭇 다른 내용으로 되어 있고,[1] 어느 국가에서도 이와 유사한 입법례를 찾아볼 수 없는 독특한 내용으로 구성되어 있는 법안이라고 할 수 있다.

우리나라의 재해예방기준과 인프라(여건)는 선진국을 크게 하회하면서 제재는 영국을 포함한 선진국의 수준을 훨씬 상회한다. 중대재해처벌법 제정 이전에도 우리나라의 산업안전보건법(이하 '산안법'이라 한다)의 처벌수준은 독일, 일본 등 대부분의 선진국보다 높은 상태였다. 더욱이 작업중지 · 영업정지와 같은 행정제재까지 포함하면 이미 어느 나라보다도 제재수준이 높은 상태이다.

우리나라의 산업안전보건 수준이 낮은 이유를 찾아보려는 진지한 노력을 하지

1) 영국의 법인과실치사법의 제정경위와 상세내용은 정진우, 사망재해 발생 기업에 대한 형사책임 강화 –영국의 '법인과실치사법'을 중심으로, 한국산업보건학회지, 제23권 제4호, 2013 참조.

않고, 가장 손쉬운 방법인 제재수준 강화에만 집중되어 있는 중대재해처벌법 제정과 같은 접근은 향후 우리나라 산업안전보건 발전에 결코 바람직한 일이 아니다.

정치권과 행정기관의 이러한 움직임은 산업안전보건 문제를 해결하려는 근본적인 노력(예방기준을 정교하고 실효성 있게 만들고 예방 인프라를 충실하게 구축 · 운영하려는 노력)은 게을리하고 이에 대한 별다른 관심을 보이지 않은 채 제재 수준을 올리는 것만으로 할 일을 다 하고 있다는 인상을 국민들에게 주게 되어 실질적인 개선의 방치로 이어질 가능성이 높다.

손쉬운 엄벌에 의존하면 할수록 정작 위험의 실질적 예방수단을 강구하는 노력을 회피할 우려도 그만큼 커지게 된다. 상징입법으로서 엄벌입법은 정부가 위험에 잘 대처하고 있다는 심리적 메시지와 대국민 진정효과를 발휘할 수는 있겠지만, 그 효과가 오히려 위험의 원인을 규명하고 효과적인 대책을 강구해야 한다는 정부의 책임 있는 대응을 회피하거나 약화 또는 형식화하는 알리바이로 작용할 가능성이 크기 때문이다. 위험의 원인이 될 행위들을 강력히 처벌한다는 메시지로 국민을 안심시키는 대신 위험원인을 면밀히 밝히고 그 위험원인을 제거하기 위해서 부담해야 하는 정치적, 사회적, 경제적 측면의 노력과 수고를 절약할 수 있게 되며, 그만큼 위험의 예방은 더 멀어지게 된다.

산재예방을 위해 필요한 것이 무엇인지에 대한 고민과 검토 없이 오로지 처벌하는 데만 역량을 집중하는 것은 올바른 접근이 아니다. 엄벌주의를 채택하지않고도 훌륭한 안전성적을 거두고 있는 국가(독일, 일본, 북유럽)[2]에 대해서는 전혀 언급하지 않고, 처벌이 강한 국가의 입법례만이 유일한 답인 것처럼 생각

손쉬운 엄벌에 의존하면 할수록 정작 위험의 실질적 예방수단을 강구하는 노력을 회피할 우려도 그만큼 커지게 된다.

2) 조명우 외 2명, 주요 외국의 업종별 사망재해 조사 연구(연구용역보고서), 산업안전보건연구원, 2013 참조.

하는 것은 균형 잡히거나 종합적인 접근이라고 볼 수 없다.

독일의 유명한 형법학자인 프란츠 폰 리스트(Franz von Liszt)가 주장한 "최선의 형사정책은 사회정책이다."라는 말을 산업안전보건 영역에 적용해 보면, "산업안전보건에서의 최선의 형사정책은 산재예방정책이다"라고 할 수 있다. 따라서 산재예방의 인프라를 충실히 구축하는 것에 최우선을 두어야 한다.

2. 우리나라에서 중대재해가 많이 발생하는 이유는

안전에 관심이 많은 문재인 정부 출범 이후 산업안전보건담당 근로감독관(특별사법경찰관) 및 산업안전보건공단 직원과 산업재해 예방 예산을 대폭 늘렸는데도, 그리고 산안법을 전부개정하여 제재(처벌) 수준을 대폭 높여 제재 또한 어느 나라보다도 약하지 않은 상태인데도, 왜 중대재해가 좀처럼 줄어들지 않는 것일까? 전부개정된 산안법이 시행된 2020년의 경우 산재사망사고가 오히려 27명 증가한 것으로 발표되었다.[3)]

우리의 논의는 이 질문에 대한 문제의식에서 출발해야 한다고 생각한다. 그 이유로 크게 다음 4가지를 지적할 수 있다. ① 산안법의 구성요건의 허술 및 산안법 벌칙체계의 엉성함 ② 비현실적 규정의 과다(규범력의 부족) ③ 산재예방행정 전문성의 태부족 ④ 산재예방 인프라의 취약이 그것이다.

우리나라에서 중대재해 발생이 많은 이유 중의 하나로 낮은 법정형을 지목하는 것은 정확하지 않다고 본다. 중대재해처벌법 제정 이전부터 신체형(징역형)은 이미 선진국 어느 나라보다도 높은 편이고, 벌금형(과태료)의 경우에도 영국보다는 낮은 편이지만, 독일, 프랑스, 일본 등 보다는 훨씬 높다.[4)] 게다가 선진

3) 고용노동부 산재예방정책과, 2020년 12월말 산업재해 발생현황,〈http://www.moel.go.kr/policy/policydata/view.do?bbs_seq=20210401122〉, (2021.4.28. 방문).

4) 정진우, 산업안전보건법 국제비교, 한국학술정보, 2015; Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, ArbSchG, 〈https://www.gesetze-im-internet.de/arbschg/〉, (2021.4.1. 방문); E-GOV, 労働安全衛生法, 〈https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=347AC0000000057〉, (2021.4.1. 방문) 참조.

국에서 찾아볼 수 없는 영업정지(영업허가취소)명령, 전면 작업중지명령 등의 행정제재와 과태료까지 포함하면 법정 제재가 다른 나라와 비교하여 결코 낮다고 볼 수 없다.

엄벌주의가 안전보건범죄를 낮추는 데 효과적이라는 증거는 없다. 아랍권, 중국, 북한 등의 형벌은 상당히 강한 것으로 알려져 있다. 만약 엄벌주의로 중대재해를 줄일 수 있다는 것이 형사정책적으로 입증되었다면 많은 국가에서 엄벌주의 접근을 채택하였을 것이다.

따라서 우리나라의 중대재해의 다발을 법정 처벌(제재) 수준만으로 설명하는 데는 많은 한계가 있다. 다만, 대기업의 경우 책임 있는 최고경영진이 거의 처벌 대상에서 제외되고 있는 것은 문제라고 지적할 수 있다. 즉 처벌 자체의 미약이 문제가 아니라 책임을 져야 하는 사람이 책임을 지지 않는 '정의롭지 못한' 처벌(제재)이 문제가 되고 있다고 생각된다.

필자는 위 4가지 요인이 중대재해가 다발하고 '정의로운' 처벌(제재)이 되고 있지 않은 문제의 원인으로 작용하고 있다고 생각한다. 이 4가지 요인이 개선되지 않고는 처벌수준을 올리더라도 이 문제는 해결되지 않을 것이다. 즉, 부작용과 혼란을 많이 초래하면서 효과는 거두지 못하는 법이 될 가능성이 높다.

중대재해처벌법 제정을 주장하는 많은 사람들은 산업안전보건 문제를 기강, 의지의 문제로만 바라보는 편향, 즉 처벌만 강하게 하면 산업안전보건 문제를 해결할 수 있을 것이라는 생각을 가지고 있는 것 같다. 살인, 절도, 폭행과 같이 그 행위의 반도덕성 · 반사회성이 당해 행위를 범죄로 규정하는 실정법을 기다릴 것도 없이 일반적으로 인식되고 있는 '형사범(자연범)'의 경우에는 이것이 통할 수 있지만, 그 행위의 반도덕성 · 반사회성이 당해 행위를 범죄로 규정하는 법률의 제정 이전에는 당연히 인정되지 않고 당해 행위를 범죄로 규정하는 법률의 제정에 의해 비로소 범죄로 인정되는 '행정범(법정범)'의 경우, 특히 산업안전보건과 같은 전문적 · 기술적 성격이 강한 분야의 범죄의 경우에는 기강, 의지만으로는 범죄의 발생을 줄이는 데 많은 한계가 있다.

따라서 준수할 수 있는 법규정과 이에 대한 안내(해설)기준을 충실히 만드는 한편, 이를 잘 준수하도록 다각적으로 충분히 지도 · 홍보하는 노력을 한 후, 그럼에도 법규정을 준수하지 않은 자에 대해 확실하게 처벌을 하는 것이 올바른 접근이다. 다시 말해서, 전자(올바른 법규정과 안내기준 및 지도 · 홍보)가 전제되지 않으면 법정형을 올린다고 하여 범죄가 줄어들 것으로 기대하기는 어려울 것이다.

준수할 수 있는 법규정과 이에 대한 안내 기준을 충실히 만드는 한편, 이를 잘 준수하도록 다각적으로 충분히 지도·홍보하는 노력을 한 후, 그럼에도 법규정을 준수하지 않은 자에 대해 확실하게 처벌을 하는 것이 올바른 접근이다.

도저히 준수할 수 없는 법규정을 만들어 놓고 이를 안 지킨다고 강하게 처벌하는 접근방법으로는 산재예방의 효과를 기대하기도 어렵고 법치주의에도 부합하지 않는다. 즉, 행위의 당벌성을 넘어 서는 '위험의 외주화' 프레임에 입각해서 과도하게 부과된 형벌은 헌법의 원칙에 해당하는 책임주의 원칙[5]에 위배 될 소지가 크다. 헌법의 원칙은 민주주의 원리이자 법의 실효성을 위해서도 지켜야 할 철칙이다.

3. 경영자 처벌을 위해 중대재해처벌법 제정이 올바른 접근인가

제정된 중대재해처벌법의 가장 큰 특징은 안전보건에 대한 지나치게 '포괄적이고 불명확한 의무'를 부과하고 있는 점과 '엄벌주의' 입장을 취하고 있다는 점이다. 그러나 이러한 접근은 헌법의 원칙의 하나인 명확성의 원칙, 책임주의 원칙 등에 위반되는 문제가 있을 뿐만 아니라, 중대재해 감소에도 도움이 되지 않을 것이라고 판단된다.[6]

법문이 애매모호하고 불명확하게 규정되어 있으면, 수범자가 당해 법률에 정통한 지식을 가진 사람의 의견이나 조언을 구하여도 자신이 무엇을 어떻게 해야 하는 것인지를 도저히 정확히 예측할 수 없어, 수범자에게 행동지침으로 작용하지 못하고 법집행자에게도 객관적 판단지침을 주지 못하여 자의적이고 차별적인 법해석이 이루어지게 된다. 법문이 가벌적 행위를 가능한 한 정확히 기술해야만 수범자들이 어떠한 행위를 해야 하는지를 예측할 수 있게 되고, 행정기관에 대해서도 장래의 조치기준을 제공할 수 있게 된다. 그런데 중대재해처벌법은

법문이 가벌적 행위를 가능한 한 정확히 기술해야만 어떠한 행위를 해야 하는지를 예측할 수 있게 되고, 행정기관에 대해서도 장래의 행동기준을 제공할 수 있게 된다.

5) 신동운, 형법총론, 제7판, 법문사, 2013, 777~778면; 이재상 외 2명, 형법총론, 제10판, 박영사, 2019, 313면.

6) 이에 대한 자세한 논증은 제4장 '중대재해처벌법의 남겨진 과제'에서 제시하기로 한다.

명확성의 원칙에 위배되는 내용이 적지 않아 민주주의 · 법치주의 원리를 훼손시킬 뿐만 아니라, 법의 실효성, 즉 중대재해 감소에도 효과를 주기는커녕 큰 혼란을 초래할 우려가 크다.

지금 현재에도 산업안전보건 기준에 무엇을, 어떻게, 어디까지 지켜야 할지 불명확한 규정이 매우 많고, 비현실적인 규정도 적지 않으며, 선진국과 비교하여 산업안전보건 기준에 대해 법령에 근거한 해설, 지침도 턱없이 부족하고, 그 결과 법집행기관의 자의적인 해석이 차고 넘치는 상태에서, 그리고 산업안전보건 문제를 해결하려는 근본적인 노력으로서 예방 기준을 정교하고 실효성 있게 만들고 예방 인프라를 충실하게 구축 · 운영하는 노력은 보이지 않은 상태에서, 강한 제재(처벌)에 과도하게 의존하는 방식은 중대재해 감소에 기여하는 순기능은 하지 못하고 중소기업 등 사회적으로 취약한 집단에게 과잉처벌이 집중되는 등의 역기능이 더 클 것으로 예상된다.

공장과 본사가 분리되어 있지 않은 기업, 특히 중소기업의 경우 지금도 대표이사 등 경영책임자가 산안법으로 흔하게 처벌되고 있는데, 이 법이 제정되면 보다 강한 처벌에 더 쉽게 노출되게 된다. 본사와 공장이 분리되어 있지 않은 대기업의 경우에도 중대재해가 발생한 경우 대표이사 등 경영책임자가 현재도 처벌되는 경우가 적지 않고, 수사력이 뒷받침 된다면 실제 처벌하는 것이 크게 어렵지 않은 것으로 여겨지고 있다.

공장과 분리되어 있는 본사의 경영책임자가 거의 처벌되지 않고 있는 문제는 중대재해처벌법이 아니라 산안법을 정교하고 실효성 있게 개정하여 의율하는 것으로 해결할 필요가 있다. 산안법에서 대기업의 경영책임자에 대한 처벌을 구조적으로 할 수 없다고 보는 것은 잘못된 생각이다. 현행 산안법의 벌칙체계가 조잡하고 엉성하게 규정되어 있어 대기업의 경영책임자에 대한 위하력이 없는 것이지, 산안법이 본래 대기업의 경영책임자를 처벌할 수 없는 것은 결코 아니다. 이를 위해서는 일차적으로 산안법 제2장 안전보건관리체제 등의 위반에 대해 현재 과태료로 되어 있는 것을 형사처벌로 바꾸는 것이 필요하다.

한편, 중대재해처벌법으로 경영책임자라는 개인을 처벌하려고 하다 보면, 산안법과 내용 및 집행 면에서 중복될 뿐만 아니라, 법리적으로 적지 않은 문제가 초래될 것이다. 영국의 법인과실치사법의 경우, 경영책임자 개인을 처벌하는 규정은 없고 법인만을 처벌 대상으로 하고 있으며, 그것도 산안법과 확연히 다른 구성요건을 규정하고 있어, 산안법과 내용 및 집행에서 중복되지 않고 산안법을 보완하는 역할에 그치는 관계로 법리적 문제에 대한 시비도 발생하지 않고 있다.[7]

〈다음호에 계속〉

공장과 분리되어 있는 본사의 경영책임자가 거의 처벌되지 않고 있는 문제는 중대재해처벌법이 아니라 산안법을 정교하고 실효성 있게 개정하여 의율하는 것이 바람직하다.

7) Victoria Roper, The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007—A