

“중대재해 처벌 등에 관한 법률”의 엄정한 집행과 시행령 개정 등에 대한 의견서

I. 의견서 제출 취지

II. 중대재해처벌법을 둘러싼 몇 가지 논란

1. 중대재해처벌법의 제정배경과 입법취지
2. 중대재해처벌법에 대한 위헌 논란
3. 법령 개정 논의의 문제점
4. 엄정한 법 집행에 관하여
 - 4.1 고용노동부
 - 4.2 검찰
 - 4.3 사법부

III. 시행령 개정에 대하여 - ‘경영계 건의안’에 대한 입장

1. “직업성 질병자”의 범위
2. “경영책임자 등”의 정의
3. “도급, 용역, 위탁 관계에서의 안전 및 보건확보 의무”
4. 경영책임자 교육수강
5. 공표제도

2022년 7월7일

중대재해 예방과 안전권 실현을 위한 학자·전문가 네트워크

1. 의견서 제출 취지

2021년 1월 8일 “중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 ‘중대재해법’으로 약칭)”이 제정되었다. 그리고 공포 후 1년이 지난 올해 1월 27일부터 이 법은 시행되었다. 주지하다시피 중대재해법은 중대산업재해와 중대시민재해에 대해서 기업과 기업의 경영책임자를 직접 처벌하도록 하는, 그 동안 이 문제에 대한 한국 사회의 관행에 비추어 대단히 획기적인 내용을 담고 있다. 그리하여 제정 당시는 물론 그 이후에도 이 법률이 과연 우리 사회에 필요한 것인지, 그 처벌의 대상과 정도는 적정한지, 또 모든 노동자와 시민의 안전을 보장하기에 과연 그 내용이 충분한지 등의 문제가 높은 사회적 관심과 논란의 대상이 되어왔다. 그리고 여기에는 ‘경영책임자 등의 안전·보건 확보 의무’를 비롯하여 이 법률의 집행에 매우 중요한 구체적인 규정을 담고 있는 시행령에 대한 논의도 당연히 포함되어 있다. 그런데 법률이 시행된 지 채 5개월도 지나지 않은 지금 정부는 이 법률의 시행령에 대한 개정을 예고하고 있다. 또 ‘한국 경영자 총협회’와 같은 사용자 단체는 최근 그 개정에 대한 구체적인 내용을 제안하기도 하였다.

중대재해 예방과 안전권 실현을 위한 학자·전문가 네트워크(이하 ‘네트워크’로 약칭)는 이미 2021년 시행령 제정 당시 이에 대한 여러 의견을 밝힌 바 있다. 따라서 그 모든 쟁점들을 다시 한 번 반복하여 설명할 필요는 없을 것이다. 다만 그 때의 지적이 지금도 여전히 유효하다는 점은 분명히 하고자 한다. 이에 더해 아래에서는 법이 시행된지 불과 5개월여가 지난 지금 다시 이 법률 시행령의 개정이 운위되고 있는 상황에서 문제되는 사항들을 몇 가지 추가적으로 제시하려 한다. 이러한 사항들이란 직업성 질병의 범위와 경영책임자 등의 정의, 안전보건교육의 실시 및 중대산업재해 발생사실의 공포 등에 관한 것이다. 네트워크는 현재 논의되고 있는 시행령의 개정이 이상의 내용을 포함하여 보다 합리적이고 발전적인 방향으로 진전되기를 바란다. 그러나 이 때 무엇보다 놓치지 말아야 할 것은 시행령의 모법인 중대재해법의 입법 취지일 것이다.

중대재해법은 제1조에서 “... 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호”하려는 것이 자신의 목적임을 밝히고 있다. 이를 조금만 더 부연해서 설명하면, 그 동안 많은 재해사건에 대해 단순히 현장의 노동자나 안전보건관리자에게만 가벼운 형사책임을 부과해 오던 법적 관행

을 일신하여 실제 그 기업의 안전·보건 정책을 결정하는 책임과 권한이 있는 경영책임자 등에게 안전·보건조치의 확보 의무를 지우고 이를 위반하여 중대재해가 발생한 때에는 바로 그 경영책임자와 기업 등에게 무거운 형벌을 선고, 집행함으로써 재해를 예방하는 효과를 도모하겠다는 것이 이 법의 제정 취지인 것이다.

그런데 이같은 중대재해법의 목적과 취지에 비추어 볼 때, 시행 이후 5개월여가 지난 지금 과연 이 법이 이를 위해 충분히 효과적으로 활용되고 있는가를 생각해 보면 심각한 우려를 제기하지 않을 수 없다. 고용노동부에 의하면 시행 이후 6월말까지 이 법이 규정한 중대(산업)재해는 모두 85건이 발생하였다. 그럼에도 불구하고 담당 부서인 고용노동부에 의해 수사가 이루어진 사건은 38건에 불과하고, 기소의 견으로 검찰에 사건이 송치된 수는 12건에 지나지 않는다. 더 심각한 문제는 검찰에 의해 이 법 위반으로 기소된 사건은 7. 4일 현재까지 단 한 건밖에 없다는 사실이다. 사건의 복잡성과 이 법 위반행위에 대한 수사가 처음으로 이루어진 탓에 기인한 신중함을 감안하더라도 이러한 수치는 중대재해에 대한 정부 당국의 태도가 여전히 지나치게 소극적이라는 사실을 잘 보여준다.

또 우리는 이러한 상황이 규제를 완화하고 시장의 자율을 강조하는 새로운 정부·여당의 기업친화적 시각과 무관하지 않다고 생각한다. 이미 지난 대통령 선거 당시부터 지금의 여당은 중대재해법의 적용범위를 제한하고 경영책임자 등의 면책규정을 도입하여야 한다는 경총의 주장에 동의해 왔고 이러한 내용을 담은 중대재해법 개정법률안을 6.10일 국회에 발의하기도 하였다. 네트워크는 현재 이러한 맥락에서 진행되고 있는 시행령의 개정 및 법률 자체의 개정 시도를 대단히 걱정스럽게 주목하고 있다.

행정 권력의 교체와는 관계없이 국민의 의사를 직접 대변하는 국회의 고유한 입법권은 존중되어야 한다. 특히 이 법의 제정은 국회의원이거나 정부의 입법 발의로부터가 아니라 일반 국민 10만이 서명한 입법청원으로부터 시작된 것임을 잊지 말아야 한다. 우리는 중대재해에 대한 경영책임자 등의 처벌을 규정한 이 법이 여전히 국민 다수로부터 높은 지지를 받고 있다고 판단한다. 그러므로 이제 집권당이 바뀌었다 하더라도 기왕에 제정된 이 법의 정신은 반드시 지켜져야 한다. 이러한 원칙에 따라 시행령의 내용도 정비되어야 할 것이고, 무엇보다 이 법이 다만 상징적인 선언에 머무르지 않고 본래 목적인 산업 및 시민재해의 예방과 감소를 위해 제 역할을 다할 수 있도록 더욱 적극적인 법집행이 요구된다고 할 것이다.

아래와 같이 이 의견서는 두 부분으로 구성되어 있다. 우선 첫 번째로, 기왕에도 지적되었던 것이지만, 이 법의 입법배경과 취지를 다시 한 번 간단히 정리해보고 일부에서 제기하는 위헌 논란을 살펴본다. 다음으로 최근 정부와 경영계가 시도하려는 법률 및 시행령 개정 시도의 문제점을 짚어 보고, 지금까지 법 집행 상황에 비추어 정부, 즉 고용노동부와 검찰 및 법원에 대하여 요청되는 사항을 몇 가지 제안할 것이다.

두 번째 부분에서 우리는 시행령의 개정과 관련하여 경총의 건의에 대한 구체적인 입장을 밝히려 한다. 반복되지만, 이 법은 시행된 지 이제 겨우 5개월이 지났을 뿐이고 아직 단 한건의 적용사례도 없는 만큼, 법률 자체나 그 시행령의 개정을 논의하는 것은 지나치게 성급하다고 생각한다. 그럼에도 불구하고 새 정부는 마치 올해 하반기의 시행령 개정은 당연하다는 듯한 태도를 보이고 있으므로 불가피하게 이에 대한 의견을 밝히지 않을 수 없었음을 밝혀둔다.

II. 중대재해처벌법을 둘러싼 몇 가지 논란

1. 중대재해처벌법의 제정배경과 입법취지

산업재해는 현대 산업사회에 내재된 불가피한 위험이다. 그러나 우리나라의 경우 2021년 산업재해로 사망한 사람은 모두 828명에 달하며, 그 사고의 원인은 추락, 끼임 등 이른바 ‘재래형 사고’가 여전히 다수를 점하고 있다. 종래 중대산업재해가 발생하면 근로감독관이 산업안전보건법 위반에 대하여, 경찰이 과실치사상죄에 대하여 초기 수사를 수행했고, 이에 기초하여 검사가 기소하면 법원이 산업안전보건법 위반죄와 업무상 과실치사상죄의 성립 여부를 판단했다. 그러나 이러한 범죄가 성립하는 경우에도 사업주에 대하여 중형이 선고되는 경우는 매우 드물었고, 그 결과 산업안전보건법의 처벌규정만으로는 범죄억지력을 기대하기 어렵다는 점이 지적되어 왔다. 이처럼 산업안전보건법 위반행위에 대한 처벌의 정도가 지나치게 가볍다는 점 외에도 경영구조가 중층적으로 형성되어 있는 대규모 회사에서 중대재해가 발생한 경우 대표이사 등 상위경영진을 소추하는 것이 현실적으로 대단히 어려웠다는 점도 범죄억지력을 낮추는 원인으로 지적되었다.

이러한 상황에서 세월호 참사나 태안화력발전소 김용균씨 사건 등을 겪으면서 중대재해를 야기한 기업에 대한 처벌을 강화해야 한다는 여론이 강해졌고, 2019년에는 산업안전보건법이 전부개정되기도 하였다. 하지만 이러한 산업안전보건법 개정에도 불구하고 경영구조가 다층화된 대규모 기업의 대표이사를 처벌할 수 없다는 현실적 상황은 여전했다. 중대재해처벌법은 기본적으로 이러한 모순적 상황에 대응하기 위하여, 즉 중대재해를 야기한 기업의 ‘경영책임자’를 직접 처벌함을 목적으로 입법된 것이다.

물론 중대재해처벌법이 단순히 경영책임자의 처벌만을 목적으로 하는 것은 아니다. 이러한 처벌을 통하여 궁극적으로는 기업으로 하여금 ‘안전보건관리체계’와 같은 노동자와 시민의 생명과 건강을 보호하기 위한 구조적·체계적 안전장치를 갖추도록 하려 하는 것이 이 법의 본래 의도임은 두 말할 나위가 없다.

2. 중대재해처벌법에 대한 위헌 논란

중대재해를 야기한 기업의 ‘경영책임자’를 직접 처벌함을 목적으로 제정된 중대

재해처벌법에 대하여 경영계를 중심으로 ① 동법의 주요 개념이 모호하여 죄형법정주의에 위반된다거나 ② 동법이 정한 법정형이 과도하여 책임원칙에 위반된다는 주장이 강하게 제기되고 있다.

사실 중대재해처벌법에서 규정한 ‘경영책임자등’ 및 ‘안전 및 보건 확보의무’ 등의 개념은 그 동안 우리 법체계가 알지 못하던 새로운 것이기는 하다. 하지만 이 법의 입법 취지와 조문의 구조, 다른 법률과의 체계적 정합성 등을 종합적으로 고려하면 이러한 개념들이 죄형법정주의에 위반할 정도로 불명확하다고 할 수는 없다. 사실 형법 규정에서 사용되는 모든 용어가 해석의 여지가 없을 정도로 뚜렷한 의미를 갖는 것은 아니며, 따라서 이에 대해 논란의 여지가 있을 때에는 관련 사건에 관한 판결의 축적을 통해 그 개념의 의미가 점점 더 명확해지게 된다. 따라서 아직 이 법 위반행위에 대하여 단 하나의 판결도 선고되지 않은 상황에서 동법의 죄형법정주의 위반을 논하는 것은 지나치게 성급한 주장이라고 생각한다.

또한 중대재해처벌법의 법정형이 과도하게 무거운 책임원칙에 반한다는 비판도 수긍하기 어렵다. 물론 중대재해처벌법 위반죄를 순수한 ‘과실범’ 이라고 이해한다면 동법의 법정형이 과도하다고 평가할 수도 있다. 그러나 이 법은 경영책임자 등이 ‘고의로’ 안전 및 보건 확보의무를 위반하고 나아가 이로 인하여 ‘중대재해’가 발생한 경우에만 형벌권을 발동한다. 따라서, 경영책임자등이 안전 및 보건 확보의무를 위반하더라도 중대재해가 발생하지 않으면 처벌되지 않으며, 반대로 중대재해가 발생하더라도 안전 및 보건 확보의무 위반 사실이 없다면 역시 문제되지 않는다. 또한, 이 법은 중대재해를 ‘1명 이상’ 이 사망에 이르는 경우 등으로 규정하고 있기 때문에 하나의 사고로 여러 명이 사망한 때에도 하나의 범죄만이 성립할 뿐이다. 나아가 경영책임자등에 대한 법정형은 ‘1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금’ 이므로 구체적인 사정에 따라서는 집행유예가 가능한 가벼운 형벌을 얼마든지 선고할 수 있다. 이와 같은 점들을 종합적으로 고려하면 중대재해처벌법 위반죄의 법정형이 과도하다는 주장도 옳지 않다.

3. 법령 개정 논의의 문제점

위에서 본 바와 같이 중대재해처벌법은 사업주 또는 경영책임자에 대한 법적 책임과 엄정한 처벌을 통하여 재해를 예방하고 노동자·시민의 생명과 안전을 보호하기 위해 국민적 공감대 속에 제정된 연혁을 갖고 있다. 그런데 법이 시행된 지 반년도

지나지 않아서 박대출 의원(국민의힘) 대표발의로 이에 대한 일부개정법률안이 발의되었다. 또 정부가 2022. 6. 16. 발표한 ‘새 정부 경제정책 방향’ 가운데에는 법무부 주도로 이 법의 시행령을 개정하여 “법무부장관의 인증을 받은 기업의 경우 산재가 발생해도 사업주와 경영책임자의 처벌형량을 감경할 수 있도록 기준을 마련하는 것”이 포함되어 있다.

이러한 상황에서 새 정부와 여당이 추진하는 중대재해처벌법 및 동법 시행령의 개정방향이 동법의 입법취지에 부합하는지, 특히 법률의 위임 없이 시행령을 통해 인증 기준을 마련하는 것은 법률유보원칙에 위배되고 헌법 제75조의 위임입법의 한계를 일탈하는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 또한, 산업안전분야 인증제도를 법무부의 소관사무로 하는 것이 행정체계적으로 정합성이 있는지, 이 문제에 대한 전문성이 없는 법무부에 의해 이와 같은 인증제도를 운영할 경우 부실 운영이 될 우려는 없는지도 생각해 보아야 한다.

반복되지만 중대재해처벌법이 제정된 배경에는, OECD 국가 중 높은 비율로 산재 사망자가 발생하는 우리나라 산업재해 현실이 개선되지 못해 온 이유 중 하나가 종래 경미한 처벌관행으로 인하여 산업안전보건법의 위하력이 떨어졌다는 점에 대한 반성적 고려가 자리잡고 있다. 특히 이 법은 그간 주로 현장관리자에게 책임을 물어왔던 산업안전보건법과 달리 개인사업주나 법인 또는 기관의 경영책임자에게 책임을 묻고, 외주화로 인한 산업재해의 하청노동자 집중 문제에 대응하여 원청의 책임과 처벌에 관한 규정을 두었다는 데에 의의가 있다.

이러한 입법배경을 고려할 때, ‘인증제도’를 도입하여 처벌 면제나 감경의 가능성을 열어둘 경우, 기업의 실질적인 최고책임자에 대한 책임과 처벌을 강화함으로써 재해 예방의 실효성 확보란 중대재해처벌법의 입법목적에 부합하지 아니하고 법제정 취지를 후퇴시킬 우려가 있다.

또한 현행 중대재해처벌법은 처벌형량을 감경할 수 있는 인증이나 기준에 관한 위임의 근거 조항을 두고 있지 않다. 이러한 상황에서 정부가 시행령 개정을 통한 인증제도 도입을 추진할 경우 ‘법률’의 명시적인 위임 없이 시행령만으로 인증 기준을 마련하는 것이 되므로, 이는 헌법상 법률유보원칙에 위배되고 헌법 제75조가 규정한 위임입법의 한계를 유월하는 것으로 그 법규성을 인정받기 어려울 것이다.

나아가 종래 산업안전분야의 최고 전문성을 보유하고 있는 산업안전보건공단에서 운영해온 공적 인증제도도 실질적으로 현장의 문제점을 제대로 파악하지 못해왔던 문제가 지적되는 상황에서 산업안전 분야에 어떠한 전문성도 없는 법무부가 인증제도를 운영할 경우 안전인증이나 안전점검이 실질적으로 기능하기 어려울 것이다.

그 밖에 올해 하반기에 추진될 것으로 알려진 정부의 시행령 개정에 대해서는 아직 그 자세한 내용이 알려진 바가 없다. 위에서 언급한 대로, 다만 이에 대한 경총의 건의안이 있을 뿐이다. 그 몇 가지 점에 관해서는 아래 III장에서 살펴볼 것이지만, 이 의견서에서 다루어지지 않은 부분에 대해서는 경총의 의견이 옳다는 것은 아니다. 서두에서 말한대로 네트워크는 2021년 시행령 제정 당시 여러 조문에 대해 구체적인 대안을 제시한 바 있고, 그 내용은 지금도 여전히 유효하다는 것을 다시 한번 밝혀 둔다.

4. 엄정한 법 집행에 관하여

부뚜막의 소금도 넣어야 짜다. 10년이 넘는 오랜 기간, 많은 사람들이 노력한 결과 탄생한 중대재해처벌법을 어떻게 집행할 것인가는 법률을 만든 것만큼이나 중요한 과제이다. ‘법률의 효력은 (제정이 아니라) 그 집행에 달려 있’ 기 때문이다.

고용노동부는 중대재해를 가장 먼저 조사·수사하는 일선 특별사법경찰 당국으로서 이 법을 집행하는 1차적 기관이다. 또 검찰은 근로감독관에 대한 수사지휘권 및 기소권과 같이 실제로 이 법이 작동하기 위한 핵심적인 권한을 가지고 있다. 마찬가지로 법원은 이 법 위반행위에 대한 구체적 판결을 통해 이 법의 실효성을 좌우하는 최종적인 역할을 담당한다. 우리는 고용노동부와 검찰, 법원 등 수사 및 사법기관들이 중대재해의 획기적 감소라는 이 법 제정 취지를 살리도록 다음과 같이 법을 적용, 집행하기를 바란다.

4.1 고용노동부

첫째, 사업장 안에서 발생하고 사업주가 최초 발생 보고하는 중대산업재해의 특성을 고려하여, 고용노동부는 초기 증거의 확보와 보전을 위해 최선을 다해야 한다. 중대재해처벌법이 요구하는 “안전보건관리체계의 구축과 그 이행에 관한 조치”는 사후에 급조 또는 위조할 수 있으므로 산업안전보건법 집행에서처럼 임의수사에만 의존하면 실제적 진실을 밝히기 어렵다.

둘째, 고용노동부는 반드시 대리인이 아니라 의무의 주체인 경영책임자를 대상으로 서면조사가 아니라 출석하게 하여 조사해야 한다. 특히 경영방침을 필두로 하여 시행령에서 요구하는 9가지 “안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치”에 대하여 경영책임자가 평소 어떻게 관리했는지를 직접 듣는 것이 조사의 핵심이다.

셋째, 고용노동부는 중대재해 조사 초기에 조사 당국임을 적극적으로 드러내야 한다. 중대재해 발생 직후는 역설적으로 재발방지를 위한 최적기이다. 경영책임자를 출석하게 하여 경영방침을 비롯한 법령의 안전보건관리체계를 구축하고 이행했는지를 조사하겠다는 취지의 보도자료를 적극적으로 배포해야 한다. 최근 발표된 한 연구에 따르면¹⁾ 산업안전보건 사건에 대한 1건의 보도는 210회의 직접 감독의 효과를 발휘한다.

네째, 중대재해처벌법 시행이 재해예방에 기여하는 메커니즘을 연구하고 관련 선행지표를 발굴·개발해야 한다. 벌써부터 중대재해가 뚜렷하게 줄지 않는다는 비판이 있다. 재해율 특히 사망 관련 지표는 가장 늦게 바뀌는 후행지표(Lagging Indicator)라는 것은 공인된 사실이므로 이러한 비판은 타당하지 않다. 고용노동부는 중대재해처벌법 시행의 선행지표를 개발하여 현장의 안전보건 상태를 객관적으로 모니터링하고 변화의 실상을 드러내야 한다.

다섯째, 고용노동부는 중대재해처벌법 집행의 실효성을 극대화할 수 있도록 본부를 중심으로 인력과 예산을 편성해야 한다. 지난해 산업안전보건본부 설치, 공무원 증원 등 중대재해처벌법 집행을 위한 최소한의 행정체계는 마련됐다. 이 행정체계를 효과적으로 운영하기 위해서는 일선 지방청의 조사 기능 보다 본부의 중대재해처벌법 집행 전략기획 기능을 먼저 증대해야 한다. 최근 산업안전보건 본부의 승격으로 수범자들을 위한 법령 매뉴얼이 전보다 신속하게 더 많이 개발되고 있는 것은 다행이라고 할 것이지만, 아직도 수요에 비하여 부족하다. 또한 지방청의 법 집행에 필요한 각종 훈령과 예규를 개발하고 조사 매뉴얼을 구체화해야 한다. 경찰, 검찰 등과 공조를 통해 적절하고 효율적인 수사를 할 수 있도록 양해각서도 마련해야 한다. 이를 통해 검찰의 수사지휘 또는 경찰의 수사가 재발방지 및 안전에 역행하지 않도록 지속적으로 감시해야 한다. 피해자 유족들에 대한 정보제공을 비롯한 의사소통 지침도 만들어야 한다. 또 중대재해처벌법 담당 근로감독관들의 전문성 제고

1) Matthew S. Johnson. "Regulation by Shaming: Deterrence Effects of Publicizing Violations of Workplace Safety and Health Laws". AMERICAN ECONOMIC REVIEW VOL. 110, NO. 6, JUNE 2020(pp. 1866-1904).

를 위한 교육과 관련 연구는 안전공단이나 법무부 또는 외부 전문가에게만 맡길 수 없으므로 역시 이를 위한 산업안전보건본부의 기능 강화가 수반되어야 한다. 위에서 언급한 구체적 사건에 대한 조사와 관련해서도 주로 본부가 수행할 것이 많다.

끝으로 중대재해처벌법 수사와는 별개로 독립적인 원인 규명과 교훈 도출을 목적으로 하는 조사를 촉진해야 한다. 중대재해처벌법, 산안법에 따른 수사는 법 위반 적발과 관련 책임자 처벌을 목적으로 한다. 그러나 재해의 원인 규명과 재발방지의 교훈은 이와는 반드시 일치하지 않는다. 때문에 많은 선진국가들은 독립적인 사고 조사제도를 갖추어 시행하고 있다. 현재 안전보건공단 중앙사고조사단이 관련 업무를 수행하고 있으므로 이를 더욱 철저히 수행하기를 바란다.

4.2 검찰

검찰은 중대재해처벌법 위반행위에 대한 수사와 기소에 더욱 적극적으로 임해주시기 바란다. 서두에서도 말한 것처럼 7. 4일 현재까지 고용노동부에 의해 모두 12건이 기소의견으로 검찰에 송치되었음에도 지금까지 이 법 위반으로 기소된 사건은 단 한 건에 지나지 않는다. 이 법이 경영책임자 등과 기업을 처벌하는 종전과는 다른 새로운 내용을 담고 있으므로, 이를 처음으로 적용하는 데 어느 정도 신중을 기하여야 한다는 점은 이해할 수 있다. 그러나 이러한 사정을 감안하더라도 법이 시행된지 5개월이 지나가고 이미 이 법 위반행위의 혐의가 있는 사건이 80여건을 넘는 상황에서 오직 한 건의 기소만이 이루어지고 있지 않다는 것은 중대재해 문제에 대해 검찰이 지나치게 소극적인 태도를 갖고 있는 것은 아닌가 하는 의심이 들게 한다.

또 중대재해처벌법 위반행위에 대한 수사권을 가지고 있는 근로감독관은 특별사법경찰관리로서 검사의 수사지휘를 받는다. 따라서 양 기관의 협조, 특히 검사의 적극적인 태도가 없다면 이 법 위반행위에 대한 수사는 효과적으로 이루어지기 어렵다. 이런 점에서, 일반 범죄의 경우와는 다르게, 중대재해처벌법 위반행위에 대해서는 기소는 물론 수사과정에 대해서도 검찰의 역할이 결정적이라고 할 수 있다.

그런데 법 시행 이후 지금까지의 상황을 보면 검찰의 법 집행 의지가 대단히 미약하다고 볼 수 밖에 없다. 기소는 물론 적극적인 수사지휘도 하지 않고 있기 때문이다. 예컨대 정비 중인 크레인의 오작동으로 인해 노동자가 안전벨트에 압착되어 사

망한 동국제강 사건의 경우, 고용노동부는 중대재해처벌법 위반 혐의가 있다고 보고 있지만 검사의 지휘가 없어 7.4일 현재까지 아직 입건조차 하지 못하고 있다고 한다.

만약 이러한 상황이 위에서 검토한 새 정부의 중대재해처벌법과 그 시행령에 대한 개정 계획을 염두에 둔 탓이라면 이는 더욱 심각한 문제이다. 이것은 결국 10만 국민의 입법청원을 통해 제정된 법을 한 번도 집행해 보지 않고 사장시키겠다는 오만한 의도를 뜻하는 것이기 때문이다. 이 법의 본래 입법 배경과 취지, 또 정부의 법령 개정 시도의 문제점에 대해서는 이미 위에서도 살펴 보았거니와 검찰은 이러한 점들을 잘 이해하여 중대재해에 대한 실질적 책임자 처벌과 재해 예방을 통한 국민의 생명과 안전보호라는 이 법의 목적이 달성될 수 있도록 자신의 역할을 다 하여야 할 것이다.

4.3 사법부

나아가 중대재해처벌법의 실효성을 담보하기 위해서는 이 법 위반 범죄에 대한 법원의 양형(量刑)이 매우 중요하다. 중대재해처벌법은 경영책임자에게 구체적인 안전보건 확보의무를 부과하고 있다. 따라서, 법인 또는 기관의 경영책임자들은 이 법이 요구하는 안전보건 확보의무를 최선을 다하여 준수해야 한다. 중대재해처벌법의 입법으로 안전보건 확보에 대한 구체적인 법적 의무가 부과되었음에도, 그러한 법적 의무를 태만히 하여 자신이 경영하는 사업 또는 사업장의 위험을 방치한 경영책임자에 대해서는 이 법의 입법취지를 고려하여 중형을 선고할 필요가 있다. 반면에 경영책임자가 안전보건 확보에 최선을 다하였음에도 불가항력적인 상황에 의해 중대재해가 발생한 경우에는 결과발생을 회피할 수 있는 현실적인 가능성이 없었음을 구체적인 양형판단에서 고려할 수 있을 것이다. 중대재해처벌법 위반죄의 구성요건은 이 법이 규정하는 안전보건 확보의무를 위반하여 중대재해라는 결과에 이르게 한 것인바, 이러한 구성요건은 여타 범죄의 경우에 비해 그 행위의 유형이 매우 다양하다. 따라서 실제 사건을 재판함에 있어 법원은 피고인인 경영책임자가 안전보건 확보의무의 성실한 이행을 위하여 어떠한 노력을 하여왔는지를 면밀히 살펴본 후 범죄의 성부 및 양형에 관한 판단에서 적극적으로 고려해야 할 것이다.

Ⅲ. 시행령 개정에 대하여 - ‘경영계 건의안’에 대한 입장

1. ‘직업성 질병자’ 범위

가. 경영계의 건의 요지

- (1) 직업성 질병자의 적용범위에 대하여 구체적인 중증도 기준으로 치료 기간(6개월 이상)을 [별표 1]에 구체적으로 명시
- (2) 법 제2조 제2호 가목의 ‘사망자’에 해당하는 “질병 사망자” 조문을 신설하고, 질병 범위는 시행령 [별표 1]에서 정하는 질병으로 한정

나. 직업성 질병자의 중증도 기준을 ‘6개월 이상 치료’로 제한하자는 주장의 문제점

직업성 질병 역시 업무상 사고와 같이 노동환경의 유해위험요인으로부터 발생하는 산업재해이고 사업장의 유해위험요인을 관리할 책임은 사업주에게 있다. 그런데 경영계는 사고성 재해와 달리 직업성 질병의 경우 사업장 유해요인을 제대로 관리하지 못하여 발생한 산업재해임에도 불구하고 직업성 질병자가 다수 발생하거나 직업성 질병으로 사망자가 발생한 경우를 중대산업재해로 정의하여 법을 적용하는 것에 대하여 법 제정과정에서부터 부정적인 의견을 보였고, 이번 시행령 건의서에서 시행령으로 직업성 질병자의 적용범위를 대폭 축소해야 한다는 의견을 내놓은 것이다.

경영계가 시행령 건의서를 통하여 직업성 질병자의 경우 시행령 [별표1]에 ‘6개월 이상’ 치료기간을 명시하자는 주장은 다음과 같은 이유로 타당하지 않은 주장이다.

- (1) ‘6개월 이상 치료기간’은 본 법에서 위임하지 않은 사항으로 위임입법 범위를 넘어선 위헌적 주장

법 제2조 제2호 다목에서 직업성 질병자 인정기준으로 대통령령으로 위임한 범위는 ‘직업성 질병의 종류’임이 명백함에도 경영계는 위임의 범위를 넘어서 시행령 [별표1]에 치료기간을 명시하자는 주장은 중대재해처벌법을 적용할 직업성 질병 인정범위를 시행령을 통해서 축소시키자는 것이기 때문에 이는 위임입법의 한계를 넘

어서 위헌적 주장이다.

본 법 제2조 제2호는 직업성 질병이 중대산업재해에 해당하기 위해서는 ①동일한 유해요인으로 ②급성중독 등 대통령령으로 정한 [별표1]에 규정된 직업성 질병자가 ③1년 이내에 3명 이상 발생하는 경우로 직업성 질병이 중대산업재해로 인정되기 위한 기준을 명확히 규정하고 있다. 이 조항은 문언적으로 대통령령에 위임한 것은 직업성 질병의 종류에 한정된다. 시행령 제2조는 ‘중대재해처벌등에관한법률 제2조 제2호 다목에서 대통령령으로 정하는 직업성 질병자란 별표1에서 정하는 직업성 질병에 걸린 사람을 말한다’ 라고 하여 시행령이 위임받은 범위가 어떤 질병이 ‘직업성 질병’ 인지 그 종류를 구체적으로 정하여 [별표1]로 정리한 것을 알 수 있다.

또한 ‘6개월 이상 치료기간’ 중증도 기준은 법을 적용할지 여부를 가르는 중요한 사항으로 본 법에서 규정할 내용이 시행령으로 위임하기 부적절한 사항이다. 본 법 제2조 제2호 나목에서 사고성 재해의 중대산업재해 판단 기준으로 ‘6개월 이상 치료가 필요한 경우’ 를 규정하고 있으므로 만약 직업성 질병에 대한 치료기간을 시행령상에 명시하게 되면 법체계상 불균형이 발생하게 된다.

(2) 직업성 질병자의 중대산업재해의 중증도 기준은 이미 충분히 설정되어 있고 이는 법 제정 당시 사회적 합의를 거친 사항

경영계는 건의서를 통하여 마치 직업성 질병자의 경우만 치료기간을 명시하지 않아 중증도 규정이 미흡한 것처럼 주장하고 있으나 이는 전혀 사실이 아니다.

직업성 질병의 경우 법 제2조 제2호 다목에서 ①유해요인의 동일성, ②급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병일 것, ③1년 이내 3명 이상 발생할 것으로 중대산업재해 인정기준을 구체적으로 설정하고 있다. 직업성 질병 중 어느 범위까지 중대산업재해로 보아 이 법을 적용할지 여부는 사회적 합의와 이를 고려한 입법자의 재량영역에 속한다. 직업성 질병의 경우 질병을 유발하는 유해요인, 질병의 종류와 발생상황 등이 다양하여 지나치게 구체적인 기준을 설정할 경우 자칫 중대산업재해로 다루어야 할 사안에 이 법을 적용시키지 못할 가능성이 높다. 현행 직업성 질병의 중대산업재해 인정기준은 제정 과정에서 다양한 직업성 질병의 종류 중 시행령 별표1에서 정하는 유해요인에 급성중독되는 경우로 한정하였고, 같은 사업장에서

동일한 유해요인으로 1년 이내 3명으로 엄격한 기준을 정하고 있기 때문에 중대성 기준이 이미 존재한다고 할 수 있다. 이렇게 강화된 중대성 인정기준에 ‘6개월 치료기간’을 추가할 경우 사실상 이 법을 적용할 직업성 질병 사례가 거의 존재하지 않을 가능성이 높고 이는 곧 해당 조문을 사문화할 의미한다.

이 법의 직업성 질병의 범위를 정하는 과정에서 6개월 이상 치료가 필요한 경우로 중증도를 정할 것인지, 치료기간의 제한을 완화하는 대신 적용 질병의 범위를 축소할 것인지는 다양한 논의를 거쳐서 현행법과 같이 치료기간을 제외하고 질병의 범위를 별표1의 기준으로 제한하는 것으로 결정한 것이다. 초기 원안은 사망재해한 경우와 사망하지 않은 경우 6개월 이상 치료를 요하는 부상자 또는 질병자로 하고 질병의 범위를 정하지 않는 안이 제시되었다. 그런데 고용노동부에서 질병자는 부상자와 달리 봐야한다는 의견을 제시하면서 사고로 인한 부상의 경우와 질병의 기준을 분리하고 각각의 기준을 현행법과 같이 논의를 거쳐서 정리한 것이다. 경영계는 이러한 논의과정에 참여하여 알고 있음에도 새로운 대통령이 당선되고 난 뒤 새로운 여당과 정부가 시행령 개정의 의지를 보이자 시행령에 치료기준을 넣어 사실상 적용가능한 범위를 축소시키고자 하는 것이기 때문에 이를 적절한 기준설정의 문제로 볼 수 없다.

경영계는 직업성 질병의 경우에도 6개월 이상 치료기간을 설정해야 한다고 주장하면서 다른 재해와 달리 중증도 기준이 설정되지 않아 경미한 질병이 포함되어 사업주가 조사 및 처벌을 받는 억울한 상황이 발생할 수 있다고 주장하고 있다. 경영계는 건의서 6쪽에서 2000년에 발생한 질소화합물 흡입 후 2일만에 증상이 호전되고 8일만에 건강하게 퇴원한 사례와 오존가스 급성중독 사건의 경우 재해자 증상이 경미하고 자연노출량에 불과하였으나 재해자가 지속적으로 통증과 진단을 호소하여 업무상 재해로 승인된 사례를 경미한 질병의 예시로 들고 있다. 이는 급성중독 사고 발생 후 다행히도 회복된 예외적인 경우라 할 수 있다. 유해물질에 급성중독되어 사망한 사건은 많이 있었고 사망하지 않은 경우 심각한 후유증이 동반되는 사례도 있기 때문에 경미한 경우만 들어 치료기간을 두어야 한다는 주장은 급성중독 사고의 특성을 전혀 고려하지 않은 주장이다.

이러한 경영계의 주장은 급성중독의 의학적 특성을 전혀 고려하지 않은 무리한 주장이다. 급성중독은 비교적 원인물질 파악이 용이하고 단기간 내 노출로 증상이 나타나며, 중독 증상이 명확하고 심각하여 대부분 응급 치료가 필요하여 제때 발견되

어 응급치료를 받은 경우 완전히 회복되는 반면 응급치료 시기를 놓치면 사망에 이를 수 있는 특성이 있다. 시행령 별표1에서 나열하고 있는 유해물질의 종류를 살펴보면 인체에 상당히 유해한 물질임을 알 수 있다. 급성중독 사고가 발생하여 사망자가 발생하였는지 질병자가 발생하였는지는 사고에 어떻게 대처했는가에 따른 결과이지 급성중독 사고발생 중대성을 가르는 기준이 되는 것은 부당하다. 그리고 경영계에서 주장하는 것과 같이 ‘6개월 치료기간’ 기준을 추가할 경우 급성중독으로 제때 치료를 받지 못하면 사망하는 사고임에도 제때 치료를 받고 3개월만에 치료된 경우는 중대산업재해에 해당되지 않는다는 불합리한 결과가 발생한다. 이 법이 예방적 기능을 다하기 위해서라도 6개월 기준을 설정하여 급성중독 사고의 범위를 축소하는 것은 법의 취지를 고려할 때 타당하지 않다. 이 법은 시행령 별표1에서 급성중독 사고로 중대성 범위를 이미 한정하고 있고 재해자의 치료기간, 회복여부와 무관하게 ‘급성중독’ 사고를 중대산업재해로 보겠다는 입법자의 의사가 충분히 반영된 것이므로 중대산업재해 인정기준에 치료기간을 추가할 필요가 없다. 더군다나 이는 작업환경에 대한 규제가 없던 산업사회초기에 주로 보고되는 질환으로 경영책임자 등의 안전의무가 제대로 확보된다면 사실상 발생하기 어려운 질환이다.

2022. 2.경 냉장고 부품 생산제조공장인 두성산업에서 세척에 함유된 트리클로로메탄에 16명의 노동자가 급성중독되는 사고가 발생하였는데 치료시기를 놓치지 않아 다행히 사망자는 발생하지 않았다. 사업주가 환풍기 설치를 하지 않아 작업자 다수가 트리클로로메탄 급성중독으로 간독성 사고가 발생한 것은 심각한 산업재해 상황임을 부정하기 어렵다. 그런데 만약 경영계 건의서에 따르면 6개월 치료기간 여부로 중대산업재해 여부가 달라질 수 있기 때문에 치료기간으로 중대성을 판단하는 것은 불합리한 기준으로 받아들이기 어렵다.

또한 몇 년 있었던 휴대폰 부품업체에서 발생한 메탄올 중독에 의한 실명 사건의 경우 6개월의 치료도 거치지 않고 실명의 결과가 발생한 경우로 만약 경영계 건의서 내용과 같이 개정이 된다면, 다른 요건을 만족하더라도 6개월 치료를 요하는 경우가 추가될 경우 중대산업재해로 인정받지 못하게 불합리한 상황이 발생할 수 있다.

급성중독 사고의 중대성을 재해자의 치료기간 여부로 판단할 경우 질병 발생의 원인을 제공한 경영책임자는 우연한 상황(노동자가 위험성을 알고 조기에 유해위험물질을 회피했거나 우연한 기회에 조기에 발견한 경우 등)에 따라 법적 책임 여부가 달라지는 문제점이 있다. 따라서 급성중독 사건의 경우 응급치료에 의하여 회복하거나 아니면 사망하는 경우가 대부분으로 치료기간으로 중등도 기준을 세울 수 없

다. 만약 치료기간으로 중증도 기준을 더 강화하자는 주장은 곧 사업주 등은 급성 중독에 의한 질병자에 대하여 사실상 책임을 지지 않겠다는 의견과 같다.

다. 직업성 질병 사망자 범위를 [별표1]의 질병으로 한정하자는 건의안의 문제점

본 법에 직업성 질병자 정의규정 신설과 함께 직업성 질병자를 시행령 별표1에서 정한 직업병으로 한정하자는 주장은 본 법 개정이 전제되어야 하므로 받아들여지기 어려운 부분이다. 무엇보다 법 제정 논의 당시 산업재해 ‘사망자’의 경우 사고성, 질병성을 구분하지 않고 ‘중대산업재해’로 규정하기로 결정된 것이다. 그러나 경영계는 뇌심혈관계질환, 직업성 암, 정신질환(자살) 등은 직업병 질병 선정 기준인 인과관계 명확성(급성), 사업주 예방가능성, 피해의 심각성을 충족하지 않아 이러한 질병 발생을 이유로 사업주가 처벌되는 것은 부당하다고 주장하고 있다(건의서 8 쪽).

그러나 뇌심혈관계질환, 직업성 암, 정신질환(자살)은 산업재해 통계상 전체 업무상 질병 사망자의 사망원인의 약 93%를 차지할 정도로 주된 원인들이며 산재로 인정된 사례들의 통계이므로 업무기인성이 인정되었기 때문에 인과관계가 있다 할 수 있다. 또한 뇌심혈관계질환의 경우 대부분 장시간 업무로 인한 과로가 주된 요인이므로 사업주의 예방가능성이 없다는 주장은 설득력이 떨어진다.

*2020년 산업재해 통계를 살펴보면, 전체 업무상 질병 사망자(1,180명) 중 뇌심혈관계질환 463명(38.2%), 진폐증 412명(34.9%), 직업성암 162명(13.7%), 정신질환 61명(5.1%)으로 이 네 개의 질병이 전체 사망원인의 약 93% 정도를 차지함.

그런데 경영계 건의서와 같이 질병 사망자 정의 규정을 별도로 만든 뒤 주된 직업병 사망원인들이 모두 빠진 시행령 별표1에서 정한 질병으로 인한 사망자만 중대산업재해로 인정하자는 주장은 주된 사망원인에 대한 예방노력을 전혀 하지 않겠다는 주장이다. 이는 중대재해처벌법을 제정한 주된 이유, 즉 일하다가 죽은 노동자가 없도록 하겠다는 입법취지에 정면으로 반하는 주장이다.

2. “경영책임자 등” 의 정의

가. 경영계의 건의 요지

- (1) 시행령에 경영책임자의 대상과 범위를 구체화할 수 있는 조문 신설
- (2) “이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람” 에 관한 정의규정 신설
- (3) 위 (2)항의 사람이 선임되어 있는 경우에는 ‘사업대표’ 면책 규정 신설

나. 중대재해처벌법 제정 취지와 경영책임자 등에 대한 수사

2019년 전면개정 산업안전보건법은 기업 처벌의 국면에서 종전에 비하여 많은 개선이 있었으나, 대규모 기업일수록 그 의사결정 구조가 복잡하고 다층화되어 해당 행위에 대한 책임을 1명의 개인에게 묻는 것이 어렵다는 한계는 여전하다.

이에 사업주, 법인 또는 기관 등이 운영하는 사업장 등에서 발생한 중대산업재해와 중대시민재해가 발생한 경우 개인사업주 또는 법인 등의 경영책임자와 그 법인 등을 처벌함으로써 근로자를 포함한 종사자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해를 사전에 방지하려는 취지에서 이 법이 시행된 것이다.

이 법은 법인의 범죄능력을 직접적으로 긍정하여 법인 사업주를 직접 처벌하는 방식(영국의 기업과실치사법의 방식)이 아니라, 법인사업주를 대표하고 그 사업을 총괄하는 자를 경영책임자등으로 규정한 후, 경영책임자등에게 직접 안전·보건확보의무를 부과하고 이 의무를 위반하여 중대재해를 야기한 경우에는 그 경영책임자등을 처벌하고, 양벌규정을 통하여 법인사업주를 처벌한다는 점에 그 특징이 있다.

결국 이 법의 제정은 경영책임자등에게 중대재해 예방에 관한 일정한 의무를 지우고, 실제로 중대재해가 발생한 경우라면 이들의 잘못이 없는지를 찾아보겠다는 것이다. 이 법이 제정된 이상, 경영책임자등이 수사의 대상이 되는 것은 정확히 이 법이 의도한 것이고, 그렇지 않다면 이 법은 존재이유가 없다.

다. 경영계 건의의 위헌성 : “시행령에 경영책임자의 대상과 범위를 구체화할 수 있는 조문 신설” 건의에 관하여

【대한민국 헌법】

제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행

행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.
제107조 ② 명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다.

대한민국 헌법 제75조는 대통령령을 제정할 수 있는 경우에 관하여 1) 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항을 정하는 대통령령(위임명령) 2) 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항을 정하는 대통령령(집행명령)의 2가지로 구분하고 있다. 이러한 구분에 따르면 법률의 위임없이 만들 수 있는 시행령은 오로지 국회에서 제정한 법률을 집행하는데 필요한 세칙을 정하는 ‘집행명령’ 뿐이다. 따라서 국회에서 정한 법률의 위임이 없는 상태에서, 법률의 내용을 무시하고 법률로 직접 정한 ‘정의조항’의 의미를 제한 또는 변경하는 대통령령을 제정하려는 것은 그 발상 자체가 위헌적이다.²⁾

참고로 법률의 위임이 없음에도, 경총의 시행령 개정안이 법률 내용을 축소하거나 왜곡하여 정하고 있는 부분은 다음과 같다.

관련법률	경총의 건의안	비고
제2조제9호가목	경영책임자의 정의	법률상 위임 근거 없음
제4조제1항제2호	재해발생시 재발방지대책 수립 및 이행조치	
제4조제1항제3호	관계 법령에 따른 개선·시정 명령사항 이행조치	
제5조	도급, 용역, 위탁 관계에서의 안전 및 보건확보 의무	

또한 대한민국 헌법 제107조제2항은 명령·규칙 또는 처분이 헌법이나 법률에 위반되는 여부가 재판의 전제가 된 경우에는 대법원은 이를 최종적으로 심사할 권한을 가진다고 정한다. 따라서 향후 법원의 판결로써 위헌적인 대통령령 규정의 효력이 부정될 경우, 법적 안정성에 대한 중대한 침해가 발생할 것이다.

설령 법원에 의해서 대통령령이 위헌으로 결정되더라도, 그 결정이 내려지기까지는

2) 상세한 설명은 한수웅, 헌법학(제4판), 법문사(2014), 1215 참조.
 “**집행명령**이란, 법률이 정한 내용을 단순히 집행하기 위하여 제정되는 명령, 즉 **법률의 집행에 있어서 필요한 구체적 절차나 방법 등세칙을 정하는 명령**을 말한다. 집행명령은 법률이 정하고 있지 않은 새로운 내용이나 국민의 새로운 권리나 의무를 규정하는 것이 아니라, 단지 입법자가 제시한 행위지침의 범위 내에서 이를 집행하기 위한 세칙을 정하는 것에 제한된다.
 위임명령의 경우, 행정부는 위임된 범위 내에서 위임의 목적을 고려하여 이를 구체화할 수 있는 보충적 권한을 가지는 반면, 집행명령의 경우 독자적으로 보충하거나 구체화할 수 있는 여지가 남아있지 아니하고 단지 집행만을 할 수 있을 뿐이다.”

법률이 ‘무력화’ 된 상태에 놓여진다. 집행부의 일원인 검찰과 고용노동부가 대통령령의 내용에 반하여 수사와 기소를 할 수는 없을 것이기 때문이다. 더군다나, 재판에서도 그 무력화된 내용을 전제로 기소를 한 검찰이나, 무력화된 내용으로 이득을 얻는 피고인 어느 쪽에서도 대통령령의 위헌성에 관한 주장을 하지는 않을 것이므로, 실제로 재판에서 대통령령의 위헌성을 판단받을 수 있을지도 미지수이다. 그러므로 이러한 혼란을 방지하기 위해서라도 법률의 내용에 문제가 있다고 본다면 법률의 개정을 통하여 문제를 해결하여야지, 위임근거없이 대통령령을 통하여 법률의 내용을 왜곡시키려는 시도는 타당하지 않다.

따라서 법률내용에 문제가 있다고 주장한다면, 법률의 개정을 통하여 문제를 해결하려는 것이 타당하다. 그러나 아래에서 보듯이, 현행 법률의 내용과 그것이 의도하는 것이 문제가 있다고 볼 수도 없다.

라. ‘복수의 경영책임자가 이 법의 의무주체 및 처벌대상이 될 수 있다’ 는 문제

기본적으로 법인 또는 법인격 없는 단체가 하나의 사회적 실체로 인정되려면 대표기관은 필수적으로 요구된다. 따라서 이 법 제2조제9호가목에서 정하는대로 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”, 즉 대표자가 없는 법인 또는 법인격 없는 단체는 상상하기 어렵다. 따라서 이 법 제2조제9호가목에서 “또는”이라는 문구를 위 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”이 없을 때 보충적으로 “이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람”이 경영책임자등이 된다는 취지로 해석한다면 후단 부분은 대표이사의 유고시 등 예외적인 경우 이외에는 적용될 여지가 없다.

반대로, 경총의 건의와 같이 “이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람”이 있는 경우 이 사람만을 경영책임자로 보고 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”은 경영책임자로 보지 않는다고 해석한다면, 이는 경영책임자등의 원칙적인 형태인 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”의 가별성을 구성요건적 신분 단계에서 배제하는 결과를 초래한다는 점에서 수용하기 어렵다. 거칠게 말하면 이러한 해석은 대표자가 “이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람”이라는 엄폐물을 세워서 이 법의 책임에서 회피함을 허용하기 위한 논리에 불과하다.

이 법의 제2조제9호가목의 “또는”의 해석에 관한 논란은 단수와 복수를 명확하게 구별하여 사용하지 않는, 즉 ‘person’ 과 ‘persons’ 를 명확하게 구별하여 사용하는 영미와 달리, ‘사람’, ‘사람들’ 또는 ‘자’ 와 ‘자 등’ 을 명확하게 구별하

여 사용하지 않는 우리나라의 관행에서 기인한 바가 크다고 생각한다.

오히려 이 법 제2조제9호가 “경영책임자”가 아니라 “경영책임자등(等)”이라는 용어를 사용한 것은 경영책임자에 해당하는 사람이 복수일 가능성을 명확하게 시사한 것으로 볼 수 있다.

또한 영미의 법문서에서 빈번하게 사용되는 ‘and/or’ 라는 표현을 우리말로 ‘및/또는’이라고 번역하는 실무 관행이 있기는 하나, 이를 ‘및/또는’으로 그대로 표현하는 것은 한국어의 어문법칙에 부합하는 표현은 아니고, 이를 모두 ‘또는’이라고 번역하는 것이 한국어의 어문법칙에 부합한다. 논리적으로도 ‘and’만으로 연결하는 것은 교집합의 의미가 있다. 반면 ‘or’로 연결하는 것은 합집합의 의미가 있다. ‘또는’이라는 말은 합집합 또는 논리연산자 ‘V’의 의미가 있으므로, 이를 ‘양자택일’의 의미로 해석해야 한다는 주장은 근거가 희박하다.

무엇보다 이 법 제2조제9호가목에서 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람” 이외에도 “이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람”을 경영책임자등으로 규정한 이유는 동법이 규정하는 안전·보건확보의무의 수범자, 즉 신분자를 확장하려는 취지이다. 이를 두고 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”의 책임을 제한하기 위한 것으로 해석할 근거가 없다. 따라서 이 법의 제2조제9호가목 중 “또는”이라는 문구는 전단과 후단을 병렬적으로 연결하는 의미로 해석하는 것이 동 조항의 취지에 부합하는 해석이다.

또한, 경영계는 ‘사업대표’라는 말을 쓰면서 “이에 준하는 자”에게 안전보전에 관한 전적인 권한과 책임이 있는 경우라면, ‘사업대표’는 이 법의 의무주체가 아니라고 봄이 타당하다고도 주장한다. 그러나 이는 상법상 주식회사의 대표이사에게 포괄적·정형적·불가제한적인 대표권을 부여하는 상법의 원리에 맞지 않는다. 대표이사가 자신을 대신하여 전단적 안전책임자(Chief Security Officer, CSO) 등 명칭을 불문하고 누군가를 선임하여 안전보전에 관한 자신의 대표권을 위임하는 것은 허용되지 않고, 실제로 권한을 위임했다고 하더라도 그 업무를 담당하는 사람이라고 볼 수도 없다.³⁾

마. “이에 준하는 자”가 누구인지를 파악하기 어렵다는 건의에 관하여

3) 다만 하나의 법인 내에 독립된 복수의 사업부문이 존재하고 이 중 하나의 사업부문 전반에 관하여 포괄적 대리권을 수여받아 해당 사업부문의 외부적 거래행위에 관하여 대표자에 준하여 대외적 의사표시를 할 수 있고, 또한 회사의 정관이나 이사회 결의 등에 따라 내부적으로 해당 사업부문의 경영활동을 총괄할 권한을 부여받은 사람의 경우에는, 대표이사로 등기되지 않았다고 하더라도 경영책임자의 지위에 있다고 볼 수 있다.

앞서 설명한대로 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”에 준하는 사람이 누구인지에 관해서는, 회사법을 비롯한 단체법의 원리를 토대로 본다면 충분히 해석이 가능하다. 이 해석이 모호하다는 이유로 법개정이 아니라 대통령령을 통하여 축소하는 것 자체가 헌법 제75조에 반하는 것이다. 그리고 실제로 법률의 개정없이 대통령령만 개정된다면, 법원은 대통령령이 법률의 내용에 위배된다고 판단할 가능성이 크다.

3. 경영책임자의 의무 중 “도급, 용역, 위탁 관계에서의 안전 및 보건 확보 의무”

가. 경영계의 건의 요지

- (1) 시행령에 “제3자의 종사자”에 대한 책임범위를 구체적으로 규정할 수 있는 조문 신설
- (2) 법 제4조의 조치를 하여야 하는 도급, 용역, 위탁 등의 범위를 해당 법인의 사업 목적 수행과 관련성이 있는 도급 등으로 명확히 규정하고, 임대와 발주를 제외
- (3) “시설, 장비, 장소 등 실질적 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우”에 대한 구체적 판단 기준을 마련

나. 경영계 건의의 위헌성에 관하여

우선, 앞서 본대로 법률에서 위임하지 아니한 부분에 관하여, 대통령령이 법률의 내용을 축소하는 것은 위헌적이고, 법원의 심사를 통해 위법이라고 판단받을 가능성이 매우 높다. 따라서 이러한 시도 자체가 타당하지 않음을 지적하는 것은 앞서 서술한 바와 같고, 다만 아래에서는 경영계의 건의가 내용적으로도 타당하지 않다는 점만을 살펴보겠다.

다. 경영계의 지적대로 ‘도급’ 개념이 모호한만큼 ‘임대’, ‘발주’와의 경계선도 흐리다. 따라서 ‘임대’, ‘발주’를 제외한다고 정하는 것은 법의 적용범위를 심각하게 축소시킬 것이다.

우선, 같은 사업장 내에서도 도급인-수급인(원하청) 소속 근로자 사이 산재사고나 사망사고 발생비율이 현저하게 차이가 난다는 것은 재론할 가치가 없는 명백한 사실이다. 그뿐만 아니라 사업장을 달리하더라도 과거에 도급인이 수행했던 업무가 통째로 업무도급이 되는 경우도 상당하다. 이러한 경우 사업장의 근로조건을 비롯하여 대부분의 업무환경에 관한 통제는 도급인 측에서 하지만 실제로 근무하는 것은 수급인 소속 근로자여서 여러 문제가 발생한다.

그래서 이 문제를 해결하고자 산업안전보건법이 ‘김용균법’이라는 이름으로 전부 개정된 것이다. 이 법 또한 같은 맥락에서, 소속을 불문하고 도급인들이 “실질적으

로 지배·운영·관리” 하는 책임이 있는 경우에 한정하여 그 경영책임자등과 법인 또는 기관에게 책임을 지우고 있는 것이다.

그리고 경영계가 구체화가 필요하다며 의견을 낸 여러 가지 문구들은 이미 산업안전보건법에 관한 대법원 판결들을 통하여 여러 차례 구체화된 것이어서 별도의 입법을 필요로하지 않는 것이다.

아울러, 경영계의 지적대로 ‘도급’ 개념이 모호한만큼 ‘임대’, ‘발주’와의 경계선도 흐리다. 실제로 현재도 실질적으로 업무도급이 이뤄지고 있지만 공사현장에서는 ‘건설장비 임대’ 라는 명칭으로, 제조업, 서비스업 등에 따라서는 ‘발주’ 라는 명칭을 사용한다. 이러한 명칭을 사용하는 것은 다분히 의도적인 것으로 ‘업무에 관하여 전혀 관여하지 않는 외관’ 을 취함으로써 산업안전보건법을 비롯한 여러 가지 법적 규제를 피하고자 하는 것이다.

참고로, 현재도 건설업이나 조선업에서는 명목상 ‘발주자’ 가 현장에서 갖는 권한이 상당하다. 이에 38명이 목숨을 잃은 이천 한익스프레스 물류창고 화재 참사 사건에서도, 발주자측의 책임을 일부라도 묻고자 하였다. 그러나 대법원은 최종적으로 발주자측 직원이 사고원인에 구체적으로 기여한 정황을 찾기 어렵다는 이유로 무죄 판결을 내렸다(대법원 2021도10383호 판결). 이 사건 이전에도 공사현장의 위험성을 키우는 의사결정을 하는 발주자 측의 책임을 묻고자 여러 차례 기소가 있었으나, 처벌받은 사례는 거의 없다.

따라서 현행규정과 같이 이 법상 ‘도급’ 의 개념은 산업안전보건법과 동일하게 업무를 맡기는 경우 모두를 포괄적으로 규정하는 것으로 해석하고, ‘임대’ 나 ‘발주’ 와 같은 명칭을 불문하고 규제대상으로 보되, “실질적으로 지배·운영·관리” 하는 사업장에 한정하여 책임을 묻는 것이 입법취지에 맞는 것이고, 현실을 규율하기에도 더 적합하다.

4. 경영책임자 교육수강

가. 경영계의 건의 요지

(1) 시행령에 “교육수강 대상” 조문을 신설하고, 수강 대상을 유죄확정 판결을 받은 경영책임자로 한정

- 법 위반 여부 확정 없이 중대산업재해 발생 사실만으로 경영책임자에게 안전보건교육 수강을 강제하는 것은 과잉제재이며, 실효성도 없다.

- 경영책임자가 안전관리를 소홀히 하지 않아 무죄선고의 가능성이 있음에도 경영자 지위에 있다는 사실만으로 교육수강을 강제하는 것은 사실상 결과책임(벌칙성 성격)을 묻는 것으로서 매우 불합리하다.

- 법 위반의 책임 여부가 확정되지 않은 상태에서 무조건 교육을 이수토록 하는 것은 국민의 기본권을 과도하게 제한하는 것이다.

- 유죄 확정시에만 형사책임과 교육수강을 강제하는 산안법과 비교하여도 지나치게 가혹하다.

- 현행 산안법은 안전·보건조치 위반의 행위자로 법원에서 유죄 확정판결을 받은 경우 수강명령을 내릴 수 있도록 규정하고 있다.

- 또한 경영책임자의 책임유무에 관계없이 사고발생 시마다 동일한 교육을 반복 수강하게 하는 것도 중대재해 예방에 도움이 되지 않는다.

(2) 교육시간을 6시간 범위로 수정

- 20시간의 교육을 경영책임자에게 부담시키는 것은 지나친 제재이다. 유죄가 확정되지 않은 경영책임자에게 20시간 범위의 교육수강은 과도하다.

- 산안법상 안전보건관리책임자의 직무교육이 6시간인 점을 고려하였을 때 교육시간이 지나치게 많다.

나. 검토의견

중대재해처벌법의 수강명령은 재해예방을 위해 경영책임자 등이 안전확보의무를 다하도록 하기 위한 것이다. 교육 주제는 중대재해처벌법 제13조(중대산업재해 발생사실 공표)의 ‘재해의 내용 및 원인’에 관한 조사를 적절히 수행하기 위해서도 필요한 주제이다.

또한 안전보건관리체계의 구축 등 안전·보건에 관한 경영 방안, 중대산업재해의 원인 분석과 재발 방지 방안에 대한 교육시간 20시간은 많다고 볼 수 없다. 안전보건경영체제 표준에 관한 시중의 교육시간이 일반적으로 34시간이다. 산업안전보건법 약식명령 유죄 확정시 책임자에게 병과할 수 있는 교육 수강시간이 200시간(1개월)임을 고려하면 중대재해처벌법에 따른 그것은 교육 시간(20시간=3일)은 과도한 제재라고 볼 수 없다.

5. 공표제도

가. 경영계의 건의 요지

(1) 동일한 중대재해로 산안법에 따라 공표되는 경우 중처법상 공표대상에서 제외 되도록 제12조 제1항 후단에 단서규정 마련

- 중대산업재해의 정의를 산안법에 따른 산업재해로 규정하고 있어 공표대상이 산안법과 중복됨. 즉 산안법상 공표대상이 ① 연간 2명 이상 발생, ② 사망만인율이 규모별 동종업종 평균 이상이어서, 사망자가 발생할 경우 동일 사망재해 건을 이유로 산안법과 중처법에 따라 각각 공표됨

나. 공표제도에 대한 이해

먼저 경영계가 언급한 산안법에 따른 공표제도는 산업재해로 인한 사망자가 연간 2명 이상 발생한 사업장과 같은 규모의 동종 사업장 평균보다 사망만인율이 높은 사업장, 산업재해 발생 사실을 은폐한 사업장 등에 대해 매년 공표하는 제도로서 지역, 업종명, 규모, 사업장명, 소재지, 중대재해자 수, 근로자 수, 재해율 등의 정보를 공개하고 있다.

중대재해처벌법 시행령 제12조 (중대산업재해 발생사실의 공표)은 사업주 및 경영책임자가 ‘안전 및 보건 확보의무’를 위반하여 중대산업재해가 발생한 경우 사업장의 명칭, 발생 일시와 장소, 중대산업재해를 입은 사람의 수, 중대산업재해의 내용과 원인, 해당 사업장에서 최근 5년 내 중대산업재해의 발생 여부 등을 공개하도록 하고 있다.

전자의 경우, 기본적으로 ‘산업재해로 인한 사망자가 연간 2명 이상’, ‘같은 규모의 동종 사업장 평균에 비해 사망자가 많이’ 발생한 사업장을 공개하도록 하는 제도인 반면, 후자의 경우 ‘안전 및 보건 확보 의무를 위반하여 중대산업재해가 발생한’ 사업장을 공개하는 제도이다. 또 전자의 경우 산업재해 사망자가 1명이고, 사망만인율이 평균 이하일 경우 사망사고가 있어도 사업장이 공개되지 않는 사각지대가 생길 수 있다. 반대로 후자의 경우에는 ‘안전 및 보건 확보 의무 위반’을 한 경우에만 사업장을 공개하기 때문에, 형사재판 결과 그렇지 않다고 결정될 경우 명단이 공개되지 않게 된다.

다. 중대재해처벌법상의 공표제도 개선의견

현행 중대재해처벌법 상의 공표제도의 문제점은 우선 의무 위반이 법원에서 확정되어야 공개 대상이 된다는 점을 꼽을 수 있다. 재판이 오래 걸릴 경우 명단 공개가 수 년이상 지체될 수 있기 때문이다. 즉각적 공개 방식이 아니기 때문에 공표 제도의 실효성이 떨어지며, ‘사망만인율’, ‘의무 위반 법원 확정’ 등의 조건으로 인해 산업재해 책임을 피하기 위한 법적 대응이 가능한 대기업의 경우 오히려 공표를 피해가거나, 공표를 오랫동안 미룰 수 있는 것에 비해서 그럴 여력이 없는 영세사업장들만 공표 대상이 된다는 점 등을 들 수 있다.

또 공표 제도의 다른 문제로는 공표 장소와 기간을 들 수 있다. 현재 시행령은 공표 장소를 ‘관보, 고용노동부, 산업안전보건공단 홈페이지에 게시’ 하는 것으로 규정하고 있고, 홈페이지에 게시할 경우 공표기간은 1년으로 제한하고 있다. 그러나 관보에 공표한다는 것은 기한과 상관없이 대한민국 국민이라면 누구나 확인할 수 있도록 알린다는 의미로, 관보에 올라온 내용은 삭제되지 않고 영구히 남아 있는 특성을 가지고 있다. 특히 전자 관보의 경우 검색이 용이하기 때문에, 관보에 공표한 내용들은 인터넷을 통해 언제든지 다시 확인할 수 있는 것이다. 따라서 관보에 중대재해 발생 사실을 공표하면서, 같은 정보의 내용을 산업안전보건공단 홈페이지에서만 게시 기간을 제한하겠다는 것은 납득하기 어려우며, 더구나 그 기간을 1년으로 제한한 것은 유사한 공표 제도를 살펴보다도 찾기 어려운 사례라고 할 수 있다.

법 위반 등의 이유로 기업의 이름이 공개되는 유사한 공표제도의 경우, 일반적으로는 공표 기간의 제한이 없다. 예컨대 현재 공정거래위원회는 사업자 등이 부당한 광고행위로 시정명령을 받은 경우(표시광고법 제7조 제1항 제2호), 사업자가 불공정약관을 작성하여 시정명령을 받은 경우(약관법 제17조의2 제2항) 등에 대하여 홈페이지에 사업체의 이름과 위반 내용에 대해 공표하고 있지만, 홈페이지 게시 기한은 정해져 있지 않다. 관보와 홈페이지에 동시에 공표하면서 홈페이지의 게시 기간을 제한하고 있는 사례로는 ‘해외금융계좌 신고 의무 위반자 명단 공개’가 있다. 개인이나 법인이 고액 해외금융계좌를 가지고 있는 경우 세무서에 신고하여야 하는 의무가 있는데, 이 의무 위반에 따른 홈페이지 공개 기간은 5년으로 제한되어 있다. 그런데 여기에서 그 기간을 제한하고 있는 것은 사업체의 이름 뿐 아니라 개인의 성명 등 개인정보가 공개의 대상에 포함되어 있기 때문이다.

마찬가지로 고용노동부의 체불임금 사업주 명단 공개 제도 역시 홈페이지 게시 기간을 3년으로 제한하고 있는데, 여기서 기간을 제한하는 사유도 역시 사업주 개인의 성명과 거주 주소, 연령 등 개인정보를 함께 공개하기 때문이다.

그러나 현재 중대재해처벌법에서 공표하는 정보는 사업장의 명칭과 법 위반사항 등의 내용에 불과하여, 홈페이지 게시 기간을 제한하고 있는 여타 공표제도가 개인정보를 포함하고 있는 것과 비교했을 때 따로 그 기간을 정해두어 보호해야 할 정보라고 보기는 어렵다. 따라서 중대재해처벌법 시행령에서 홈페이지 게시 기한을 1년으로 제한한 것은 그렇게 할 이유도, 필요도 찾기가 어려우므로 삭제되어야 할 것이다.

다음으로 중대재해처벌법 시행령의 ‘의무 위반 확정’ 등의 기준에 의하면 공개를 미루거나, 아예 이를 빠져나갈 구멍이 너무나 많게 된다. 미국 산업안전보건청(OSHA)의 경우 산업안전법 위반으로 기소된 경우에는 사망사고 사례를 모두 데이터로 공개하고 있다. 이와 같은 미국의 예를 그대로 따라가기는 어렵더라도, 기본적으로 모든 중대재해에 대해 구체적인 의무 위반 사실이 드러나는 1심 재판이 끝나면 지체없이 공표하도록 그 기준을 일원화해야 한다. 이를 통해 정보공개의 사각지대를 없애고, 사업장에 따라 크게 공표 시기가 달라지는 문제를 해소해야 한다.