제3회 미래노동개혁포럼

중대재해처벌법 쟁점과 개선과제

일시 2024.9.23 월요일 오후 4시

장소 산림비전센터 7층 열림홀

작장 이승길 미래노동개혁포럼 대표, 아주대 법학전문대학원 (전)교수

발제 중대재해처벌법의 쟁점과 개선과제 이상국 숭실대학교 안전융합공학과 교수

토론1 서진두 법학박사, 공인노무사(홍익노무법인)

토론2 박채은 법학박사/호서대학교 연구교수

토론3 류호연 국회입법조사처 서기관, 법학박사

토론4 전승태 한국경영자총협회 산업안전본부 팀장

중대재해처벌법의 쟁점과 개선과제

이상국 숭실대학교 안전융합공학과 교수

- 1 시작하는 말
- 2. 중대재해처벌법의 시행과 문제점
 - (1) 안전보건관리체계의 구축과 예방범죄의 규율문제
 - (2) 규범체계의 인식부족과 범죄성립 여부
- 3. 중대재해처벌법의 개선과제
 - (1) 입법적 하자와 규제방법론의 적합성 검토
 - (2) 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 관계분석
 - (3) 건설공사발주자와 도급인의 구별기준
- 4. 중대재해의 예방과 감독체계의 개편방안
 - (1) 중대재해예방정책의 한계성
 - (2) 산업안전보건청의 설치와 기능체계통합
 - (3) 분권형 감독체계와 감독행정의 부족문제
- 5. 입법 · 정책적 제언

1. 시작하는 말

중대재해처벌법의 시행에도 불구하고 산업현장에는 여전히 중대재해가 발생하고 있다.1) 최근에 발생한 화성 아리셀의 공장화재사건(2024. 6. 24. 오전 10시 발생, 사망 23명, 부상 8명)은 불법파견뿐만 아니라 안전보건교육의 미실시, 안전보건관리체계의 구축 및 이행 미흡, 안전통로의 미확보 등위반문제가 있는 것으로 밝혀졌다.

이러한 중대재해 등 산업재해가 발생할 때마다 줄지 않는 이유가 무엇일까? 의문을 갖지 않을 수 없다. 중대재해로 인한 근로자의 생명과 건강이 침

¹⁾ 정식명칭은 "중대재해처벌등에 관한 법률"인데, 이하에서는 약칭해서 "중대재해처벌법"으로 표현한다. 중대재해처벌법은 2021. 1. 26. 제정되어 2022. 1. 27.부터 시행되고 있다. 중대재해처벌법은 부속법령으로 시행령을 두고 있으며, 시행규칙을 제정하지 않았다. 중대재해처벌법은 법무부(공공형사과), 환경부(화학물질정책과), 고용노동부(중대산업재해감독과), 산업통산부(산업일자리혁신과), 국토교통부(시설안전과), 공정거래위원회(소비자안전교육과), 중소벤처기업부(인력정책과)에서 관장한다.

해된 경우 사후 원인조사와 위반책임을 묻는 것만으로 여전히 부족하다는 생각이 든다.

아리셀의 화재사건은 근본적으로 경영책임자의 안전의식이 문제라고 비판하지 않을 수 없다. <u>나카무라 교수는 사고의 원인을 규명하면서 최고경영자는 안전을 우선적으로 하는 명확한 철학과 솔선수범하는 리더쉽의 발휘가중요하다고 강조했다.</u> 우리의 산업현장에서 발생하는 중대재해 등 산업재해의 원인도 이와 크게 다르지 않다고 판단된다.

일본의 나카무라 마사요시 교수는 미쓰이 화학 이화쿠니 오사카공장의 폭발·화재사건의 원인을 조사한 결과(2004. 2) i) 리스크 평가부족, ii) 기술의 노하우 등 전수부족, iii) 규칙의 경시(규칙준수, 규칙검토), iv) 현장관리능력의 저하(안전확보에 대한 과신), v) 당사자의 의식부족(긴장감과 위기감의 부족)으로 분석했다.2)

중대재해 등 산업재해의 원인은 최고경영자의 관리책임뿐만 아니라 근로 자의 안전의식도 상당히 중요하다. 근로자의 안전수칙위반, 불안전행동도 중대재해를 유발하는 심각한 원인이 되고 있다. 그러나 근로자의 원인보다 위험한 기계·기구·설비를 제공하거나 장소의 제공, 고위험의 작업방식 등은 사업주 또는 경영책임자의 관리책임에 대하여 무거운 위반책임을 묻지 않을수 없다. 중대재해를 예방하기 위해서는 정부와 안전관리전문기관, 사업주및 근로자의 협력이 중요하다.

그래서 우리나라의 산업현장은 여러 가지 문제점을 안고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 예방책임과 결과책임에 대한 정치한 검토를 바탕으로 입법체계를 구성해야 한다. 그러나 현재 중대재해처벌법은 i) 각종 안전법규의 증가로 인한 복잡하고 불합리한 중복규제, ii) 안전보건관리체계의 예방책임과 결과책임의 적용한계, iii) 안전보건관리체계의 추상적 기준과 구체적 기준의 미설정에 따른 범죄요건의 성립문제, iv) 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 관계성 분석부재로 서로 다른 형사책임의 발생문제, v) 건설공사발주자와 도급인의 구별기준의 미흡, vi) 중대재해예방정책의 한계성과 감독행정의 부재문제, vii) 중소기업의 지원 등 협력체계의 미비 등 현안과제가 많다.

중대재해처벌법의 기능적인 측면과 규범적인 측면에서 모두 불합리하다. 그래서 안전보건관리체계의 구축과 예방범죄의 규율문제, 정부의 정책적 기 능의 한계성과 외국의 기능체계 등 현안과제를 살펴보고자 한다.

²⁾ 나카무라 마사요시(김영석 옮김), 「안전의식과 안전공학적 실천방안」, 시그마프레스, 2016, 34~35면.

2. 중대재해처벌법의 시행과 문제점

(1) 안전보건관리체계 구축과 예방범죄의 규율문제

중대재해처벌법은 형법과 같이 범죄요건에 따라 처벌대상을 정하고 있다. 그러나 형법이 금지규범을 정하고 부작위를 전제로 작위범을 처벌하는 반면, 중대재해처벌법은 작위의무를 정하고 부작위범을 처벌한다. 중대재해처벌법 은 부작위를 전제로 예방책임(거동범)을 묻지 않고 결과범만 처벌하는 입법 체계를 구성하고 있다.

중대재해처벌법은 중대산업재해를 예방하기 위하여 제4조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무), 제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무), 중대시민재해를 예방하기 위하여 제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무)를 규정하고 있다. 이러한 안전보건관리체계의 구축문제는 재해예방조치로서 사전적 예방책임의 성질을 지닌다. 그러나 중대재해처벌법에 의한 안전보건관리체계의 구축 및 이행점검을 하지 않은 행위에 대하여는 형사처벌규정이 없다.

중대재해처벌법은 안전보건관리체계를 구축하지 않거나 부적합하게 구축한 상태에서 부상, 질병, 사망이라는 중대재해가 발생한 경우에 비로소 중대재해처벌법의 위반에 따른 형사책임을 부과한다. 이와 같이 결과범을 처벌하는 입법체계는 예방책임을 간과하는 결과가 되어 법집행의 실효성을 반감시킬 수 있다.

반면에 산업안전보건법은 산업재해 예방조치 및 관리감독체계의 위반에 따른 거동범과 결과범을 동시에 처벌하는 입법체계를 구성하고 있다. 산업안전보건법은 안전보건을 유지·증진함을 목적으로 하며, 이를 근거로 산업재해예방조치를 하지 않은 예방범죄를 제재할 수 있다. 또한 부상, 질병, 사망의 결과가 발생한 경우에 결과범으로서 형사처벌이 가능하다.

산업안전보건법은 사전적 산업재해예방조치를 하지 않으면 결과발생에 관계없이 거동범으로 보아 형사처벌을 한다. 예를 들어 추락의 위험이 있는 장소에는 산업안전보건기준에 관한 규칙 제42조제1항에 따라 작업발판을 설치해야 하며, 이를 위반하면 결과발생에 관계없이 거동범으로 보아 산업안전보건법 제38조 또는 제63조의 위반죄를 적용한다.

또한 작업발판을 설치하지 않는 행위를 기본범죄(거동범)로 보고 그로 인하여 작업발판에서 근로자가 추락해 사망한 중한 결과를 결과적 가중범으로 보아 형사처벌을 한다.3) 산업안전보건법은 입법체계상 기본범죄와 결과적 결

과범이라는 범죄유형을 설정하여 예방범과 결과범을 모두 제재할 수 있다. 그러나 중대재해처벌법은 결과범만을 처벌대상으로 하므로 예방범죄를 규율할 수 없는 한계성을 지닌다. 그럼에도 안전보건관리체계는 예방적 행위규범을 설정하고, 사후에 결과책임을 묻는 귀책구조를 구성하고 있다. 이 경우예방적 행위규범과 결과적 책임 사이에 입법체계가 불명확해지는 문제점이 있다.

(2) 규범체계의 인식부족과 범죄성립 여부

중대재해처벌법의 안전보건관리체계는 사전에 중대재해를 예방하기 위한 재해예방조치로서 규범체계의 성질을 지닌다. 여기서 규범체계는 조직적 행 위규범이자 안전경영책임을 의미한다. 중대재해처벌법은 근로자등 피해자 개 인의 행위가 아닌 조직의 행위를 규율하여 중대재해를 예방하고자 한다.

중대재해처벌법은 조직적 행위규범으로서 안전보건관리체계의 구축 및 안전보건법령에 따른 의무이행 등 지배·운영·관리의 측면에서 규범성을 판단한다. 사업주 또는 경영책임자나 그 법인 또는 기관이 관리체계를 구축하고 지원하는 등 작위의무를 행위규범으로 정하고 위반행위를 반가치로 평가한다.4)

또한 중대재해처법은 사업주나 경영책임자등의 안전경영책임에 대하여 위 반책임을 묻는다. 이 경우 위반책임은 근로자의 과실을 전제로 상대방의 과 실책임을 묻기보다 경영자로서 이행하지 못한 부작위의 결과에 대하여 안전 경영책임을 의미한다.

따라서 근로자의 귀책사유와 별개로 i) 중대재해의 원인이 사업주 또는 경영책임자의 지배·관리·운영과 인과관계가 있는지, ii) 사업주 또는 경영책임자가 안전보건관리체계를 구축하고 지원하였는지, iii) 안전보건관리체계를 구축하고 이행점검을 하였는지가 사법심사의 대상이 된다.

또한 i) 안전보건관리체계를 구체적으로 어떻게 설정하였는지. ii 규범적

³⁾ 결과적 가중범이란 고의에 의한 기본범죄로 인하여 행위자가 예견하지 못한 중한 결과가 발생한 경우에 그 중한 결과를 이유로 형이 가중되는 범죄유형을 말한다. 이러한 중한 결과는 중상해 또는 사망이 여기에 해당된다. 산업안전보건법은 거동범을 기본범죄로 하여 중한 범죄가 발생한 경우 결과적 가중범을 인정한다. 그러나 중대재해처벌법은 기본 범죄를 인정하지 아니하므로 결과범만 처벌대상으로 한다. 산업안전보건법은 근로자의 건강이나 생명에 치명적인 손상을 줄 정도로 중한 결과를 인식 내지 인식할 수 있었음에도 불구하고 고의적인 기본범죄에 해당하는 전형적인 위험을 실현하였다는 점, 기본범죄와 중한 결과 사이에 인과관계(조건적 인과관계설 또는 고의·과실결합설 등)가 있다는 점에서 결과적 가중점에 대하여 중하게 처벌하고자 한다.

⁴⁾ 이상국, 중대재해처벌법, 대명출판사(제6판), 2024, 4면

행위와 재량행위가 구분되는지, iii) 경영책임자의 업무와 중대재해의 발생원인 사이에 인과관계가 인정되는지를 판단해야 한다. 안전보건관리체계를 구축하지 아니하였거나 형식적으로 구축한 채 실질적으로 이행하지 않았다면미필적 고의로써 안전경영책임의 위반행위로 해석된다.

중대재해처벌법은 사업주 또는 경영책임자등의 부작위를 이유로 범죄요건을 판단하고 형사처벌을 부과한다. 이 경우 중대재해처벌은 산업안전보건법의 관리감독책임과 구별해야 한다. 그러나 산업현장의 상당수가 중대재해처벌법과 산업안전보건법의 규범체계에 대한 인식이 부족하고, 기술적인 사항을 위주로 관리체계를 구축하는 문제점이 있다.

이미 언급한 바와 같이 산업안전보건법은 산업재해 예방조치와 관리감독책임을 규범체계로 하는 입법체계를 구성한다. 이 경우 사업주는 안전보건관계자(안전보건관리책임자, 관리감독자, 안전관리자, 보건관리자 등)에게 권한을 위임하고 있다. 그 결과 사업주는 행위자처벌주의의 원칙에 따라 산업재해 예방조치 및 관리감독책임에 의한 위반책임을 면하기도 한다. 산업안전보건법은 대부분 현장안전관리의 위반책임을 안전보건관계자에게 적용하는 실정이다. 그래서 우리나라의 산업안전보건법은 사업주에게 위반책임을 묻기곤란한 입법체계의 한계성을 지닌다.

중대재해처벌법과 산업안전보건법의 위반은 범죄요건의 성립 여부, 형사처벌에 대하여 형법의 범죄이론이 적용된다. 따라서 사업주 또는 경영책임자의부작위에 대하여 객관적 구성요건(주체, 객체, 행위, 결과, 인과관계)와 주관적 구성요건(고의 또는 과실), 위법성, 책임에 따라 범죄성립 여부를 판단해야 한다. 이러한 범죄가 성립하지 않기 위해서는 안전보건관리체계의 구축및 이행점검이 규범적으로 적합성을 지녀야 한다.

그러나 산업현장의 안전보건관리체계는 범죄요건과 형사처벌에 관한 규범 체계를 고려하지 않고 기술성을 위주로 구축되는 실정이다. 그래서 중대재해 처벌법에 의한 안전보건관리체계의 구축과 법규범이 서로 불일치하는 문제 점이 발생한다. 안전보건관리체계를 구축하더라도 여전히 법규범의 관점에서 는 적합성이 없다고 판단할 수밖에 없다.

고용노동부나 산업안전보건공단에서 배포하는 "위험성평가중심 안전보건관리체계의 구축안내"라는 자료도 규범적인 관점에서 적합성이 미흡하다. 사업주 또는 경영책임자가 안전보건관리체계를 구축하지 않는 행위는 중대재해발생 시 미필적 고의의 범죄에 해당된다. 그러나 안전보건관리체계를 구축하였으나 규범체계로서 부적합한 경우에는 과실로 보아야 할지, 부실한 안전보건관리체계를 부적합성을 이유로 미필적 고의로 보아야 할지 논란의 여

지가 있다. 이 경우 적합성의 미흡, 고의 또는 과실, 인과관계를 고려하여 위법성을 판단할 필요가 있다.

3. 중대재해처벌법의 개선과제

(1) 입법상 하자와 규제방법론의 적합성 검토

중대재해처벌법은 입법체계의 하자로 인하여 여러 가지 기능적 한계성을 나타내고 있다. 중대재해처벌법과 시행령은 i) 체계적으로 상호 정합성이 부족하고, ii) 행위유형의 구체성이 부족하며, iii) 산업안전보건법과의 연계성 미흡, iv) 도급 등 용어의 사용에 대한 다른 법률과의 관계분석이 결여되어 있다. 그 결과 책임주체(의무주체와 이행주체) 사이의 역할과 책임을 불명확하게 한다.

중대재해처벌법은 산업현장의 유해·위험요인을 파악하고 그에 따른 재해예방조치 및 관리감독을 하기 위한 관리체계로서 방법과 절차에 대한 명확한 기준이 없어 위반책임을 묻기가 어렵다. 따라서"명확성의 원칙"에 위반되어 범죄성립요건을 판단하기 곤란한 문제점이 발생한다.

안전전보건관리체계는 규범체계로서 범죄요건상 구성요건에 해당되므로 구체성이 있어야 하고 규율대상이 위반책임과 정합성이 있어야 한다. 중대재해처벌법에 의한 13가지 유형의 안전보건관리체계는 구성요건에 해당하는 행위유형에 해당된다. 안전보건관리체계는 보호법익(부상, 질병, 사망)와 밀접한 관련성을 지닌다. 그래서 안전보건관리체계가 법익보호와 인과관계를 갖는지를 고려하여 규범체계의 적합성을 판단할 수 있다.

그러나 예를 들어 중대재해처벌법 시행령 제4조제1호에 의한 "안전보건목표 및 방침의 설정"은 결과책임과 관련성이 부족하다. 안전보건방침을 설정하지 않은 행위와 중대재해의 발생 사이에 결과책임을 묻기 위한 직접적인인과관계를 인정하기 곤란하다.

중대재해처벌법 제4조에는 "1. 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보 전관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치"를 명시하고 있으나, "안전보건 에 관한 목표와 경영방침을 설정할 것"이라는 기준이 관리체계로서 적합성 에 대하여는 부정적인 평가를 할 수밖에 없다.

더욱이 "안전보건에 관한 목표와 경영방침을 설정하지 않으면 규범적으로 위반이지만, 구체적으로 설정하는 방법과 범위에 대한 언급이 없다. 따라서 목표와 경영방침을 설정하지 않은 부작위는 구성요건에 해당되지만 이러한 행위를 이유로 전체 법질서의 관점에서 위법성이 있다고 평가할 수 없다. 중대재해처벌법은 대부분 작위의무를 명시하고 있으나, 그 방법과 절차에 대한 구체적인 언급이 없어 객관적 평가기준을 정할 수 없고, 행위와결과 사이에 인과관계를 인정할 수 없다. 따라서 안전보건관리체계로서 안전보건에 관한 목표와 방침을 설정하는 것은 의무이나 그 방법과 절차는 재량행위로 해석된다. 이 경우 재량행위를 인정한다면 예방범죄로 설정하기 곤란하고, 결과책임의 묻는 규범체계로도 구성하기가 쉽지 않다.

중대재해처벌법 제4조는 4가지의 안전보건확보의무를 명시하고 대통령령으로 9가지 안전보건관리의 구축사항 등 조치사항을 규정하고 있다. 중복규정을 제외하면 총 13가지 유형의 안전보건관리체계를 구축해야 한다. 중대재해처벌법 시행령 제4조제1호를 제외하고는 대부분 안전보건에 관한 사항과밀접한 관련성을 지닌다.

그러나 여전히 중대재해처벌법 및 시행령은 작위의무를 규율하기 위한 구체성이 미흡하다. 구체적으로 중대재해처벌법 시행령 제4조제2호에서 안전보건에 관한 총괄관리를 위한 전담기구를 두는 경우 본사에 설치해야 할지, 전담인력 3명은 안전관리자나 보건관리자 등 자격의 제한이 없는지, 3명의 전담인력은 중대재해 관련 업무 이외에 겸직을 할 수 있는지 언급이 없다.

중대재해처벌법은 이와 같이 대부분 추상적 기준을 정할 뿐 구체적인 방법이나 절차를 명시하지 않아 불법행위를 이유로 한 위법성을 판단하기 곤란하다. 상당부분의 법조항이 추상적 기준만을 제시하는 형태가 많아 안전보건에 관한 구체적인 조치에 관한 사항은 사업주 또는 경영책임자의 재량행위에 맡긴 것으로 판단한다. 그 결과 구체적 사실행위 중 무엇이 불법의 사실이고 규범성과 불일치하는지를 판단하기 어렵다.

중대재해처벌법은 형식적으로 안전보건관리체계를 작위의무로 정하고 있으나, 논리해석상 부작위범에 대한 형사책임을 부과하기 어렵다. 추상적 기준과 구체적 행위방법은 서로 법적 성질이 다르고 구체적·세부적인 기준이없어 범죄요건의 확정 및 인과관계를 인정하기 곤란하다. 따라서 중대재해처벌법은 입법적 하자가 많아 기능적·규범적으로 한계성을 지니므로 규제방법론을 재검토할 필요가 있다.

(2) 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 관계분석

중대재해처벌법 제2조제1호에서 "중대재해란 중대산업재해와 중대시민재해를 말한다."고 규정하고, 같은 법 제2조제2호에서 중대산업재해란 "산업안전보건법 제2조제1호에 따른 산업재해 중 다음 각목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다."고 규정하고 있다. 따라서 중대산업

재해는 산업재해를 전제로 하나, 중대시민재해는 산업재해와 관련성이 없다.

상기 법조항에 의하면 중대산업재해를 산업안전보건법과 밀접한 관련성을 지니며, 산업재해가 인정되면 중대산업재해로 인정될 개연성이 높다.5) 따라 서 중대재해의 규범성은 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 연계성과 관계 분석을 전제로 인과관계를 판단하여야 한다.

중대재해처벌법 시행령 제4조에 의한 안전보건관리체계의 대부분은 산업 안전보건법과 연계성을 지닌다. 그러나 안전보건관리체계의 구축방법은 산업 재해예방조치 및 관리감독체계를 구분하고, 산업안전보건법과의 관계성을 검 토해야 한다. 산업안전보건법의 위반죄와 중대재해처벌법의 위반죄는 책임주 체, 범죄유형과 작위의무의 행태 등을 고려하여 위법성 여부를 판단해야 한 있다. 따라서 안전보건관리체계로서 절차서, 지침서, 중대재해대응매뉴얼의 작성 시 이러한 규범적 특성을 고려해야 한다.

중대재해처벌법 제2조제7호나목은 "도급, 용역, 위탁 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 사람"를 보호대상으로 하고 있다. 산업안전보건법 제1조(목적)은 노무를 제공하는 사람으로 표현하고,6) 특수형태근로종사자(산안법 제77조), 배달종사자(산안법 제78조), 가맹점사업자와 그 소속근로자(산안법 제79조) 등 노무를 제공하는 사람까지 보호대상으로 하고 있다.

산업안전보건법은 노무를 제공하는 사람이 산업재해를 당하는 경우 형사

⁵⁾ 그러나 개연성만으로 범죄사실에 대한 증명이 있다고 인정하여서는 아니 된다. 이에 대하여는 학설의 대립이 있다. 형사책임을 인정하기 위한 인과관계는 조건설, 원인설, 합법칙적 조건설, 상당인과관계설 등이 있다. 형법학자들은 합법칙적 조건설이 다수설이나 대법원은 상당인과관계설이 지배적인 견해다. 합법칙적 조건설은 행위와 결과 간의 전개과정이 이미 확립되어 있는 자연과학적 인과법칙에 부합되는지를 심사하여 인과관계를 판단하는 견해이다. 이 견해는 결과책임을 제한하기 위해 객관적 귀속이론과 결합하였다고본다. 상당인과관계설은 현재의 지식수준에서 알려진 법칙적용관계의 내용이 불명확하고인과관계의 범위가 지나치게 넓어지고 결과책임을 제한하려는 형법의 목적에 부합하는데문제가 있다고 비판하는 상당인과관계설의 입장을 나타낸다.

⁶⁾ 역사적으로 노동의 종류는 노예노동, 종속노동, 자율노동, 자유노동으로 구분한다. 노동의 종류 중 노예노동은 폐지되고 오늘날에는 나머지 노동만 존재한다. 이 경우 종속노동을 제외한 나머지 노동을 노무라고 한다. 근로자가 아닌 특수형태근로종사자는 건설기계관리법 시행령 제2조 [별표1]에 의한 27개 직종의 종사자를 말한다. 지게차소유주가 건설현장이나 공장에서 직접 노동력을 제공하는 작업을 하지 않고 다른 근로자를 고용하여 작업을 시킨다면 사업주의 지위로 보아야 하나, 다른 근로자를 고용하지 않은 채 자신이직접 노동력을 제공한다면 특수형태근로종사자로 보아야 한다. 그러나 화물자동차는 27개 직종에 해당되지 않으므로 화물자동차소유주가 직접 노동력을 제공하더라도 특수형태근로종사자로 볼 수 없다. 따라서 화물자동차소유주가 공장이나 건설현장에 자재를 납품하는 노동력을 제공하는 자라면 노무제공자로 보아야 한다. 사업주는 노무제공자와 특수형태근로종사자에 대하여도 산업재해예방조치를 해야 한다. 이상국, 산업안전보건법(1), 대명출판사(제8판), 2024, 171면 이하 참조

처벌규정이 없으며, 단지 과태료를 부과한다. 노무를 제공하는 사람이 사망한 경우 산업재해로서 중대재해가 인정되더라도 안전보건관리책임자 및 관리감독자에게 형사책임을 물을 수 없다. 그러나 중대재해처벌법의 입장에서는 사업주 또는 경영책임자에게 노무를 제공하는 사람에 대한 보호조치를하지 않은 경우 형사책임이 발생한다.

산업안전보건법에 의한 중대재해로서 안전보건관리책임자와 관리감독자에게 형사책임을 부과하지 못하지만, 중대재해처벌법에 의한 중대산업재해가인정되어 노무를 제공하는 사람에 대한 안전보건관리체계의 미구축을 이유로 사업주 또는 경영책임자에게 형사책임을 부과할 수 있다. 안전보건관리체계는 산업안전보건법과 중대재해처벌법의 관계분석을 하고 규범적 기준, 방법 및 절차를 설정해야 한다.

산업안전보건법에 의한 산업재해는 중대재해가 해당되더라도 중대재해 처벌법에 의한 중대산업재해로 인정되지 아니하거나 될 수 있다. 이 경우 사업주 또는 경영책임자가 사업 또는 사업장과 연계하여 안전보건관리체계 를 구축하는 방법에 혼란을 야기한다.

예를 들어 안전보건관리책임자가 고위험작업에 관리감독자를 지정하지 않는 결과 중대재해가 발생하였다면 행위자처벌주의 원칙에 따라 현장안전관리를 총괄·관리하는 안전보건관리책임자에게 산업안전보건법의 위반죄를 물을 수 있다. 그러나 본사의 사업주에게 산업안전보건법의 위반죄를 묻기어렵다.

또한 안전보건관리책임자가 고위험작업을 하면서 관리감독자를 지정하여 배치하였으나, 근로자가 추락하여 사망한 경우 고의범처벌주의 원칙에 따라 형사책임을 묻기 곤란하다. 다만, 과실이 인정되면 형법 제268조에 의한 업무상 주의의무위반으로 형사처벌이 가능하다. 이 경우 안전보건관리책임자는 산업안전보건법위반죄를 묻기 어려운 반면, 사업주 및 경영책임자는 안전보건관리체계의 구축 및 적합성에 따라 형사책임이 인정될 수 있다.

위험성평가의 경우 사업장에서 산업안전보건법 제36조 및 고용노동부고시 "사업장 위험성평가에 관한 지침"에 따라 시행하고 있으나, 안전보건관리체계로서 중대재해처벌법 시행령 제4조제3호단서에서 요구하는 것은 이와 성격이 다른 점에 유의해야 한다.

산업안전보건법의 입장에서 위험성평가는 안전보건관계자가 이행주체가 되며, 여기에는 근로자가 참여하므로 위반책임은 과태료를 적용함이 타당하다. 그러나 중대재해처벌법은 사업주 또는 경영책임자가 의무주체가 되며, 안전 보건관리체계의 일종으로서 위험성평가체계를 구축하지 않으면 위반책임으

로서 형사처벌을 적용할 수 있다.

중대재해처벌법에 의한 위험성평가는 사업주 또는 경영책임자로 하여금 현장에서 위험성평가를 하라는 의미가 아니라 위험성평가에 관한 실행체계, 보고체계, 전달체계를 구축하고 기능적으로 작동할 수 있도록 관리체계를 운영하라는 의미로 해석된다. 따라서 위험성평가에 관한 중대재해처벌법과 산업 안전보건법은 관계분석을 명확히 하고 이행하여야 한다.

산업현장에서 구축하는 안전보건에 관한 절차서와 지침서, 중대재해 대응매뉴얼은 대부분 산업안전보건법에 중점을 두고 있으며, 중대재해처벌법과의관계분석이 미흡하고 규범성을 반영하지 못하고 있다. 특히 범죄이론에 의한객관적 구성요건(주체, 객체, 행위, 결과, 인과관계)과 주관적 구성요건(고의, 과실)에 대한 규범적 판단기준과 불일치하는 경우가 많다.

(3) 건설공사발주자와 도급인의 구별기준

중대재해처벌법의 시행에 따라 건설공사발주자와 도급인의 구별기준이 무엇인지 쟁점이 되고 있다. 건설공사발주자와 도급인의 사이에 중대재해의 발생 시 법적 효과를 달리하므로 논란이 되고 있다. 양자의 구별실익은 건설공사발주자의 경우 과태료, 도급인의 경우 형사책임이 부과되기 때문이다. 이러한 논란은 민법, 산업안전보건법, 중대재해처벌법에 의한 도급, 건설공사발주자와 도급인에 대한 용어를 법률요건과 위반효과, 규율방법에 따른 위반책임의 판단에 차이가 있는 점을 미처 고려하지 못한 과오에서 비롯된다.

민법 제664조에서 "도급이란 당사자의 일방이 어느 일을 완성할 것으로 약속하고 상대방이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것으로 약정하는 계약"으로 규정하고 있다. 또한 건설산업기본법 제2조제11호에서는 "도급이란 원도급, 하도급, 위탁 등 명칭에 관계없이 건설공사를 완성할 것을 약정하고 상대방이 그 공사의 결과에 대하여 대가를 지급할 것을 약정하는 계약을 말한다"고 규정하고 있다. 그 외에 전기공사업법 제2조제5호 및 정보통신공사업법 제2조제16호에는 이와 동일한 문언으로 표현하고 있다.

민법 등에 의한 도급의 정의는 거래관계를 전제로 하는 용어로서 쌍무적 채권관계에 적합하다. 그러나 산업안전보건법에서는 사업자 간의 거래관계보 다 유해위험요인으로부터 근로자등을 보호하기 위한 재해예방조치 등을 규 율하는 용어가 더 적합하다. 그래서 2019. 1. 15. 산업안전보건법의 개정당시 도급의 용어를 도입하였다.

산업안전보건법 제2조제6호에서 「"도급"이란 명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계

약을 말한다.」고 규정하고 있다. 따라서 산업안전보건법에서 도급의 용어는 일의 완성과 대가를 지급하는 거래관념을 배제하고 있다.

당사자간의 다양한 거래관계가 아니라 "명칭에 관계 없이" 하나의 계약으로 취급하고, 안전보건조치 등에 대한 작위의무와 위반책임을 부과하는데 적합하도록 명시한 것이다. 따라서 산업안전보건법은 민법 등 다른 법률과 다른 독자적인 관념적 징표를 반영한 용어라고 해석된다.

산업안전보건법은 도급과 관련하여 제61조(적격수급인의 선정의무), 제62조(안전보건총괄책임자), 제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치), 제64조(도급에 따른 산업재해 예방조치), 제65조(도급인의 안전보건에 관한 정보제공), 제66조(도급인의 관계수급인에 대한 시정조치), 제67조제1항제3호(공사안전대장의 작성의무), 제69조(공사기간의 단축 및 공법의 변경금지), 제70조(건설공사 기간의 연장요청), 제71조(설계변경의 요청) 등을 규정하고 있다.

그런데 중대재해처벌법은 제2조에서 도급의 정의를 규정하지 않고 있으며, 중대재해처벌법 제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무)를 규정하고 있다. 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 제3자의 종사자에게 중대산업재해가 발생하지 아니하도록 제4조의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다(중대재해처벌법 제5조).

중대재해처벌법 제5조는 "도급, 용역, 위탁 등"으로 구별하여 산업안전보건법에 의한 도급개념과 용어를 달리한다. 이 경우 <u>도급이란 민법 제664조에</u> 해당되는지, 건설공사인 경우 건설산업기본법, 전기공사인 경우 전기공사업법에 의한 도급인지 불명확하여 해석상 혼란이 초래된다.

민법이나 건설산업기본법 등 각 법률의 입법목적에 따른 도급의 개념과 산업재해 등 중대재해를 예방하기 위한 법률의 입법체계는 서로 상이하다. 거래관계에 중점을 둔 도급의 용어는 근로자등의 보호를 위한 재해예방조 치와 관리감독체계를 대상으로 하는 산업안전보건법의 용어와 달라 논리적 으로 설명하기가 어렵다. 계액당사자의 거래관계와 상관없이 유해·위험한 작업환경에 노출된 경우 종사자를 보호할 필요가 있다. 그래서 안전보건법령 의 입법취지에 맞추어 용어의 정의를 규정하고 기존의 관념과 다른 관점에 서 구별기준을 제시할 필요가 있다.

<표1> 중대재해처벌법과 산업안전보건법의 용어 비교

용어의	중대재해처벌법	산업안전보건법
-----	---------	---------

명칭				
산업재해	용어 없음	노무를 제공하는 자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 업무로 인하여 사망 또는 부상하거 나 질병에 걸리는 것		
도급	도급의 용어를 사용 하나 정의 없음	명칭에 관계없이 물건의 제조·건설·수리 또는 서비스의 제공, 그 밖의 업무를 타인에게 맡기는 계약(법 제2조제6호)		
용역, 위탁	용어를 사용하나 정 의 없음(법 제5조)	용역, 위탁 등의 용어를 사용하지 않음		

이미 언급한 바와 같이 중대산업재해는 산업재해를 전제로 하므로 산업안전보건법에 의한 산업재해로 보아야 하며, 도급의 정의도 산업안전보건법 제2조제6호에 따라야 한다. 그러나 중대재해처벌법 제5조는 "도급, 용어, 위탁등"으로 표현하여 구별하고 있다. 이러한 용어는 산업안전보건법과의 연계성, 중대재해처벌법과 산업안전보건법의 관계분석을 하지 않은 결과로 인한 입법적 하자로 보아야 한다.

산업안전보건법과 중대재해처벌법에 의한 용어의 정의를 달리 해석하는 경우 책임주체의 역할이 모호해져 행위규범에 대한 위반책임을 명확히 하기 곤란하다. 이러한 역할모호성은 사업주 및 경영책임자에게 혼란을 초래하여 산업재해예방조치 및 관리감독을 소홀히 하게 되며, 그 결과 형사책임의 문제가 발생한다.

최근에 인천항만공사에서 관계수급인 근로자가 갑문 하부 바닥으로 H 범을 내리는 작업을 하다가 추락하여 사망한 사건에 대하여 원심(인천지법 2022고단1878)은 "시공을 주도하여 총괄·관리하는 지위에 있었는지, 국가로부터 위탁받은 유지보수공사가 기본적이고 본질적인 사업에 해당되고, 안전작업허가 및 회의에 참가하는 등 사실상 지배·관리를 한다."고 인정하였다.

그러나 항소심판결은 i) 건설공사를 직접 수행할 자격이나 능력이 없는 자가 그 공사를 다른 사업주에게 도급한 경우, 공사를 도급한 자는 해당공사의 공정이나 각 과정에서 발생할 수 있는 산업재해의 위험이나 그 위험을 예방할 수 있는 조치에 대하여 일반적으로 알 수 있는 지위에 있지 아니하므로 안전조치 및 보건조치를 취할 것을 요구하고 그 위반에 대하여 형사책임을 묻는 것은 그 지위와 역할에 비하여 과도한 책임을 부과하는 것이라는

점, ii) 건설공사에 대한 사업기획, 설계, 감리, 공정률 점검과 같은 업무는 본래 건설공사발주계약에서 발주자의 영역에 속하는 것으로서 이와 같은 사 정을 두고 시공에 참여하였다는 징표로 삼을 수 없다고 부인하였다.

따라서 인천항만공사 i) <u>법률이 허용한 범위 내에서 관여한 사업관리의 행위는 정당하고, ii) 건설공사의 시공을 주도하여 총괄하여 관리하는 자는 </u> 규범적으로 평가하여야 하며, iii) 사실상 유지보수공사를 직접 할 수 있는 면허를 취득하거나 기술인력을 보유하지 않은 점을 이유로 건설공사발주자에 해당한다고 보았다.7)

또한 i) 사업의 주목적을 수행함에 있어 필수불가결한 업무를 수행하기위한 공사이거나, 예산·인력·기술적 측면을 종합적으로 고려할 때 상당한전문성을 보유하고 있음에도 예산 절감 또는 위험의 회피 등을 이유로 도급하는 경우(이른바 '위험의 외주화'), ii) 사업의 일부를 분리하여 도급함으로써 사업의 전체적 진행과정을 총괄하고 조율할 능력이나 의무가 있는 경우, iii) 작업상 유해·위험 요소에 대한 실질적인 관리 권한이 있고 관계수급인이 임의로 유해·위험 요소를 쉽게 제거할 수 없는 경우 등의 어느 하나에해당한다면, 산업안전보건법에 의하여 도급사업주로서의 책임을 부담하는 건설공사 도급인으로 볼 수 있다.8)

건설공사발주자인지 도급인인지 구별은 당사자 사이의 계약의 명칭이나 형식, 계약 조항의 형식적 문구에 얽매일 것이 아니라 그 실질에 따라 계약 의 진정한 목적 및 당사자의 의사, 계약의 전체적인 내용 및 실제 수행방법, 실행형태 등을 면밀히 고찰하여 도급하는 사업주가 사업장을 실질적으로 지 배·관리하면서 시공을 주도하여 총괄·관리하는지를 규범적으로 판단하여 야 한다.

그러나 건설공사발주자와 도급인의 구별기준이 여전히 미흡하여 법원의 판결도 심급에 따라 견해의 차이를 나타내고 있다. <u>원심은 사실관계를 고려</u> 하여 도급으로 해석하나, 항소심은 규범성을 강조하며 건설공사발주자로 판 단하고 있다. 이 경우 사업주 및 경영책임자는 재해예방조치와 관리감독체계 를 어떻게 해야 할지 행위규범을 설정하기 곤란하다.

중대재해처벌법 제5조단서에는 "실질적으로 지배·운영·관리하는 시설·장소·장비에 대하여 중대재해가 발생하지 아니하도록 제4조의 조치를 하여야 한다."고 규정하고 있다. 여기서 "실질적으로 지배·운영·관리"란 해당 시설이나 장비, 장소에 대한 소유권, 임차권, 그 밖에 사실상 지배력을 가지고 위

⁷⁾ 인천지법 2023. 9. 22, 2023논2261

⁸⁾ 대전지판 2024. 4. 4, 2022노2555

험에 대한 제어력을 지닌 경우를 말한다. 따라서 산업안전보건법에 의한 지배· 관리의 개념인 유해·위험요인 등에 대한 제어가능성 등에 더하여 "경영적 관 점에서 해당 사업 또는 사업장의 조직·인력·예산등에 대한 전체적인 결정권 을 행사하는 경우"를 포함한다.

그러나 중대재해처벌법과 산업안전보건법의 관계에서 실질적인 지배·운영·관리라는 정표만으로 건설공사발주자와 도급인을 구별하기에는 한계가 있다. 사실상 지배력을 행사하는 경우, 시공을 주도하여 총괄·관리를 하는지, 해당사업의 면허나 기술인력의 보유 등 구별기준에 대한 검토와 이론정립이 필요하다.9)

현재 중대재해처벌법 및 산업안전보건법의 독자적인 입법체계를 구성하고 있으나, 의무이행을 할 때 상호 밀접한 연계성을 지닌다. 그러나 책임주체(의무체주, 이행주체)의 업무범위가 모호하고, 실행원칙이 불명확하며, 역할과 책임에 대한 일관성이 미흡한 실정이다.

4. 중대재해의 예방과 감독체계의 개편방안

(1) 중대재해 예방정책의 한계성

중대재해처벌법은 중대재해예방효과를 거두기 위한 정책적 기능을 할 수 없다. 그래서 정부의 역할과 기능을 기대할 수 없는 입법체계의 한계성을 지난다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부의 정책과 역할에 대한 법적 근거를 마련하고 기능체계의 일원화하는 개선이 필요하다. 일반적으로 권한이분산되면 중복행정이 늘고 기능이 복잡해지므로 상호 연계성이 더욱 필요하다. 현재 중대재해처벌법위반죄의 수사권한은 고용노동부와 경찰청이 행사하고 있다. 또한 중대재해처벌법은 법무부 소관법령에 해당되나 집행기관은 고용노동부와 국토교통부로 분산되어 있다. 그래서 시행령의 개선은 6개 부처(법무부, 환경부, 고용노동부, 산업통산자원부, 국토교통부, 공정거래위원회)의 의견이 조정되어야 하는 불합리한 문제점이 있다.

산업안전보건법은 근로감독관에 의한 감독행정이 반영되어 있고, 중대재해 등 산업재해가 발생한 경우 사업장과 연계되어 산업재해발생신고, 재해조사 및 위반사건의 조사 등의 절차를 마련하고 있다. 그러나 중대해처벌법은

⁹⁾ 발주자와 도급인을 구별하는 판단기준으로 i) 지배·관리기준을 근거로 총괄·조율능력이나 도급인의 사업목적을 고려해야 한다는 견해, ii) 시공주도 및 총괄관리를 판단기준으로 사업주의 유지 운영의 필수성과 관련조직을 갖추었는지를 고려해야 한다는 견해, iii) 규범적 판단기준으로 위험의 통제가능성을 고려해야 한다는 견해등이 제기되고 있다.

사전적 행정감독의 기능이 법제화 되어 있지 않고, 안전보건관리체계의 구축 및 이행점검에 따른 사법처리업무를 하는 수준에 불과하다. 중대재해를 예방 하기 위해서는 예방범죄의 성립문제, 사전감독행정의 도입문제, 관계법령과 의 관계, 관련부처와의 업무조정, 적용관계 등에 법적 근거를 마련하여 시행 하는 예방정책이 필요하다. 또한 중대재해 예방정책의 계획수립, 통일된 정 책기구의 구성조차 없는 제도적 미비점을 개선할 필요가 있다.

(2) 산업안전보건청의 설치와 기능체계통합

현재 우리나라의 상황은 영국의 1970년대 입법체계 이전의 상황과 유사하며 각 부처마다 안전관련 법령을 제정하고, 책임주체가 다양하며 비효율성과 비효과성이 증가하고 있다. 각 부처는 안전보건의 입법정책에 관한 전문지식이 부족한 채 제각기 법률제정을 하고 있다. 안전보건에 관한 입법전문가의 부족과 정책의 비전문성으로 인하여 산업현장의 규제만 늘고 산업재해는 여전히 줄지 않고 있다. 영국의 사례와 같이 하나의 법률로 통합하고 정부주체를 일원화해야 복잡하고 비효율적인 문제점을 개선할 수 있다.

영국은 1950년대와 1960년대를 거치면서 산업이 급속히 현대화되었고, 이러한 과정에서 새롭게 변화된 산업구조와 대형화에 맞지 않는 법령의 문제점을 나타내게 되었다. 그러나 기존의 법률을 그때그때 개정을 하다보니 체계적이지 못하고 점점 복잡해지고, 중복규제 등으로 산업현장에는 혼란만 야기되었다. 또한 대형 산업재해와 직업병의 발생이 급증하였음에도 적절히 대응하지 못한다는 비판이 제기되었다.

1967년 영국정부는 건강과 생명에 관한 법률을 하나로 통합하는 계획을 발표하였다. 이러한 목표는 1963년 [사무실, 상점 및 철도구내법(the office, shops and railway premises act)]과 1961년 공장법(the factory act) 등에서 다루는 분야를 통합하고자 하였다.

그러나 이 계획이 발표되자 1968년과 1969년에 걸쳐 그에 대한 타당성에 대하여 많은 의문이 제기되었고 논란이 심해지면서 산업보건안전에 관한 정부의 정책은 사회문제로 비화하였다. 이에 영국정부는 1970년 6월, 고용 및생산성부의 장관이었던 Barbara Castle을 중심으로 이러한 문제를 다룰 왕립위원회를 발족시켰다. 이 위원회의 위원장으로 Robens경이 선임되었고, 위원회는 2년간 연구를 하여 1972년 그 결과보고서를 제출하였는데, 이를 "Robens Report"라고 한다.

로벤스보고서는 당시 영국에서 산업보건안전과 관련된 법령 및 이행실태, 사업장의 보건안전현황에 대한 조사, 외국의 안전보건관리체제 등에 대한 방

문조사 및 인터뷰를 한 결과 안전보건관리체계의 개혁을 주장하였다.10) 이러한 과정을 거쳐 개별법규로 인한 불명확한 책임소재와 집행주체의 부재, 수많은 명령·통제형 법조항의 비현실성과 비효과성을 지적하였다.

그 결과 산재예방의 실효성을 확보하기 위하여 **사업장내 자율안전관리체**계의 원리와 책임소재에 관한 명확한 기본원칙의 확립, 중복적인 규제를 통합하는 등 하나의 통일된 사업장안전보건법(HSW Act: Health and Safety at Work etc. Act, 1974)을 제정하게 되었다.¹¹⁾

¹⁰⁾ 이 보고서를 작성하기 위하여 1970년 5월 29일 구성된 위원회는 2년에 걸쳐 많은 사람 들과 토론을 하고 방대한 자료의 연구, 183개의 기관과 개인에게서 서면으로 제출을 받 았고, 많은 사람들로부터 구두진술을 받았다. 이러한 위원회의 활동프로그램을 위해 심리 학과 교수, 사회학과 교수, 기술대학 교수 등이 참여하였다. 이 당시 위원회는 특정 기관 이나 개인의 시각에 대한 태도를 반영하지 않고 객관성을 유지하고자 노력했다. 또한 캐 나다의 정부부서, 위원회, 안전청, 표준협회, 산업재해 예방협회 등을 방문하고 온테리오 노동안전청 대표들과 토론을 하기도 했다. 독일연방공화국을 방문해 산업안전 및 건강과 를 방문했으며, 사업전문 연합회, 연방 및 지역정부의 기능과 관련 자료를 수집하기도 하 였다. 이러한 노력은 스웨덴, 미국을 방문해 정부조직과 기능, 안전 및 건강표준 등을 조 사하였다. 산업보건안전위원회의 의장 로벤스 경은 사업장에 종사하는 근로자등의 안전 보건에 관한 조항들을 심사하고, 주요 관련 입법의 범위와 성격, 이러한 사항과 관련된 자발적인 활동의 성격과 범위, 산업현장에서 발생하는 위험으로부터 근로자를 보호하기 위하여 요구되는 조처가 있는지를 고려하여 권고안을 제시하였다. 영국은 로벤스보고서 를 작성할 당시 매년 1,000 여명의 근로자가 사업장에서 목숨을 잃었고, 약 50만 명 정도 가 부상을 당하였다. 그 결과 근로손실일수가 매년 약 2천3백만에 이르렀다. 로베스보고 서는 산업발달에 따라 출현하는 위험물질, 제어기술의 발전 등 새로운 상황의 잠재성에 도 주목하였다. 그래서 예방적 차원에서 입법이 예측하지 못했거나 비극적인 사건이 발 생할 것 을 고려할 것을 강조했다. 또한 전통적인 규제위주의 접근방법과 기대치에 부응 하는지에 대하여 의문을 제기하였다. 산업보건안전에 관한 문제는 과거보다 더 많은 변 화를 가져오며, 이러한 문제를 통제하는 입법에 변화가 필요하다고 보았다. 이 당시에는 상세한 법적 조항의 광범위한 제도에 근거를 둔 전통적인 접근방식으로 이루어져 있었

¹¹⁾ 영국은 상당한 정도의 제조산업에 법적 통제를 하던 국가이지만, 산업혁명을 거치며, 각 종 법령을 제정해왔다. 역사적으로 산업혁명 이후 각종 산업의 발달에 따라 산업재해가 증가하였고, 그때마다 개별법령이나 조례를 제정하여 운영하였고, 이러한 유형의 법률뿐 만 아니라 독립적이고 다소 중복적인 규제들이 늘었다. 그 결과 영국의 노동부는 공장에 관한 법 (1967년), 사무실, 공장 및 철도건물에 관한 법(1963년)에 대한 포괄적인 개정을 준비하기도 하였다. 그리고 1968년과 1969년에 걸쳐 이해 단체들과 수 없이 많은 모임을 가졌다. 그럼에도 공장 및 OSHA 법안 개정은 여전히 다소 중복적이고 충돌하는 섬세한 부분을 취급하지 않은 채 그대로 남겨 지식과 기술의 한계성을 드러냈다. 더욱이 1969년 지하광산에서 29건의 점화작업과 44건이 화재사고는 7백명의 목숨을 앗아간 인명피해와 사회적 비용에 대한 반향을 불러일으켰다. 그 결과 인명피해로 인한 사회적 비용은 작업 손해량, 산업재해보상금 통계자료, 병원의료비용, 사업주에 대한 피해관리 비용, 종속비용, 사망으로 인한 생산손실의 평가 등 원인비용계산방법을 적용해 산정했다. 또한 뉴질랜드 노동부장관이 설명한 사고보상법안(1971년 12월 22일, 뉴질랜드 고둥위원회에서 발행)은 사회적·법적으로 산업에 영향을 미치는 중요한 조치임을 참조하였다. 뉴질랜드 마샬 장 관은 사고보상법인의 제정으로 세계적인 선두주자가 될 수 있다고 언급했기 때문이다. 영국은 오랜 기간 수많은 조사와 질의, 토론, 외국의 사례수집 등 노력을 통해 산업보건 위원회에서 로베스보고서의 작성을 완성하게 되었다. 당시까지 나타난 안전보건정책의

또한 정부에 의한 일방적 명령·통제형 규제방식에서 노사정의 3자에 의한 사업장의 안전보건관리체계를 구축하는 방식을 추가하여 정책적 변환을 도모하였다. 중앙정부에 노사정으로 구성된 산업보건안전위원회를 설치하고, 산업보건안전위원회에서 결정 또는 합의된 사항은 산업보건안전청(Health Safety Exe cutives: HSE)에서 집행하도록 관리감독조직을 개편하였다.

산업안전위원회에서 논의하여 결정한 과제는 산업보건안전청에서 집행하거나 감독한다. 산업보건안전청(HSE: Health and Safety Executive)은 안전 감독관과 보건감독관을 두고 있다. 산업보건안전청의 또다른 기능은 각종 안전보건에 관한 업무를 통합하여 집행한다. 이 경우 사법권한과 행정권한을 구분해 업무를 수행한다. 안전보건에 관한 일부 특별법이 제정되기도 하지만 대부분 산업보건안전청을 통하여 관리감독의 업무가 이루어진다.

영국의 사업장보건안전법의 입법체계, 관리감독체계의 기능개편은 우리나라에 시사하는 바가 크다. 중대재해처벌법은 사업주 및 대표이사에 대한 형사책임을 묻지 않으며, 오히려 사업장보건안전법에 의한 형사처벌규정을 적용한다. 영국과 미국의 산업재해 예방정책에 대한 성공조건을 분석하면 i) 다양한 안전보건법규를 하나로 통합하고 이를 산업안전보건청에서 통일적으로 지휘감독을 하는 점, ii) 중앙정부에 의한 일방적 산업안전보건정책을 개혁하여 지방정부의 의견을 반영하는 점, iii) 산업보건안전의 각종 현장과제를 선정하여 시행하고 위한 중앙정부과 지방 정부, 근로자와 사업주의 대표, 전문가로 구성한 위원회를 구성하여 운영하는 점을 들 수 있다.

영국이나 미국은 연방정부가 산업보건안전청을 중심으로 산업재해예방의무를 계획하고 중앙통제방식으로 집행하고 지방정부에 행정권한을 위임하고 있다. 영국에서는 중앙정부의 행정력이 부족한 분야에 대하여 지방정부에 위임하여 기능을 보완한다. 이 경우 지방정부는 소규모 지방밀착형 비제조업의분야를 담당한다. 예를 들어 도소매업, 사무실, 호텔, 캐더링업체, 상업 용주거시설, 레저시설 등을 담당한다.

영국은 입법적으로 사업장보건안전법에 의해 사업주 등 자연인을 강력히 처벌할 수 있도록 근거를 마련하고 있다. 영국과 미국의 산업안전보건청은 사법권과 행정권의 기능으로 구분한 것이 특징이다. 자율적인 안전보건관리 를 인정하되, 위법사항에 대하여는 엄격한 형사책임을 부과하고 있다. 영국 은 사업장보건안전법의 위반에 대하여 개인책임과 법인책임을 동일하게 취

비효율성, 현장부적합성을 고려한 사법체계와 행정기능의 조화가 특징이다. 로벤스보고서는 영국의 안전보건관리체계의 기능, 산업보건안전법(정식 명칭은 "사업장보건안전법"이라 한다)을 제정하는 기초가 되었다. 그 결과 정부의 산업보건안전청 등을 설립하고 분권형 감독체계의 도입하는 등 개혁법안으로서 산업보건안전법을 제정하게 되었다.

급하고 있으며, 사업주에 대하여 형사처벌을 하는 경우 법인에게도 동일하게 적용한다(동일성의 원칙). 산업보건안전청은 수사, 체포 등을 하며, 수사결과를 토대로 직접 법원에 기소를 할 수 있다.

그러나 우리나라는 산업안전보건법에 의하여 사업주를 처벌할 수 없는 입법체계의 한계성을 지닌다. 그래서 중대재해처벌법과 산업안전보건법은 상호연계하여 기능하도록 보완할 필요가 있다. 우리나라의 가장 큰 문제점은 각정부기 관마다 각기 다른 안전법령을 제정하고 사업 또는 사업장을 중복적으로 규제하는 비효율적인 관리제도라고 할 수 있다.

영국의 로벤스보고서도 이러한 중복규제 및 비효율성을 인식하고 제도적 개혁을 한 사례로서 영미국가에서 효과를 나타내고 있다. 영국의 사업장보건 안전법은 정책결정과 집행업무의 이원화, 감독업무의 통합적 수행과 권한의 배분, 성과중심의 입법체계가 순기능을 하고 있다. 우리나라도 영미국가의 사례와 같이 안전보건법령을 통폐합하고 국가의 관리감독권한을 하나의 기 구로 통합할 필요가 있다.

산업현장에서 중복규제로 인하여 사업주와 안전관리자등이 고통을 호소하고 있다. 그러나 부처의 이기주의와 통합적 행정기관의 부재로 인하여 중복규제의 문제가 개선되지 않고 있다. 안전선진국이 되기 위해서는 선진형 입법체계의 개선과 행정조직의 개편, 행정서비스의 기능강화를 위한 통치자의결단이 필요하다.

(3) 분권형 감독체계와 감독행정의 부족문제

우리나라의 산업안전보건법 및 중대재해처벌법은 산업구조의 발달과 생산 방식의 변화, 정보통신 등에 의한 서비스의 발달에도 불구하고 입법체계와 기술적 규제방식은 선진화되지 못하고 있다. 그 결과 각종 규제조항 및 현장 적합성 부족, 중복규제로 예방효과가 반감되는 실정이다. 현재의 입법체계는 대부분 사법적인 통제방식을 채택하여 형사처벌을 하는 구조적 특성으로 인 하여 행정서비스나 협력체계의 구축에 대한 권한은 반영하지 못하고 있다. 그 결과 고용노동부의 중앙집권적 통제방식, 근로감독의 행정력 부족으로는 효과적인 감독행정을 기대하기 어려운 실정이다.

중대재해를 예방하기 위해서는 현재 안전관리감독의 행정체계를 개편할 필요가 있다. 국제적으로 사람의 생명과 건강을 보호하기 위한 법률은 강행성을 지니며, 위반책임을 강화하는 추세에 있다. 그러나 사업주에 대한 엄격한 형사처벌을 인정하는 동시에 법인에 대하여도 양벌규정을 적용한다.

또한 정부에 의한 규제방법은 사안의 심각성, 위법성의 정도에 따라 행정책임을 선행하거나 병과하는 방식으로 병행하고 있다. 이를 위해서는 규제와자율의 조화를 위한 권한과 기능을 갖춘 행정조직의 구성이 요구된다.

영국과 미국은 연방국가의 특성과 감독인력의 한계성으로 인하여 행정권한은 지방정부에 위임하는 관리감독체계를 구성하고 있다. 영국의 산업보건안전청(Health and Safety Ex ecutive : HSE)은 사업장에서의 법규준수여부를 감독하며, 사업장에 대하여 보건안전서비스를 제공하는 업무를 한다. 영국의 산업보건안전청은 산업안전위원회의 정책적 기능을 흡수해 근로자・사용자・공무원 및 전문직 종사자로 구성하고, 안전보건에 관한 정책과제와 실행프로그램을 개발하며, 정책의 계획과정에 지방정부를 참여시킨다. 지방정부는 프로그램의 개발 및 실행에 관하여 산업보건안전청의 승인을 받는다. 산업보건안전청의 보건안전감독관은 사법권을 행사하며, 지방정부의감독공무원은 사업장에 대한 행정감독권을 행사한다. 영국의 지방정부는 소규모 지방밀착형 비제조업을 담당하며, 행정권한을 행사한다.12)

미국의 연방정부와 주정부의 업무가 분권형 감독체계를 이루고 있다. 연방정부의 산업안전보건청은 근로감독권에 대한 사법권을 행사하고, 주정부는 행정권한을 행사하는 영국형 모델을 채택하고 있다.¹³⁾ 미국은 산업안전위원회(Halth and Safety Commission : HSC)에서 의결된 사항을 산업안전보건청(Occupational Safety and Health Administration : OHSA)에서 집행하며, 주정부는 산업안전보건청에서 위임된 행정감독권을 행사하는 중앙통제방식에 따른다.¹⁴⁾

중앙차원의 최고의사결정기관은 산업안전보건위원회(HSC)이며, 근로자·사용자·공무원 및 전문직 종사자로 구성하고 지방의 주정부가 참여한다. 산업안전보건청(OSHA)은 i) 산업안전 및 보건의 기준제정, ii) 작업장 산업안전 및 보건기준의 준수감독, iii) 안전관리협의지원사업을 수행하며, 지방정부와 거버넌스를 구축하고 각종 프로그램을 개발해 지원한다.15) 산업안전보

¹²⁾ 이상국, 산업안전보건법(1), 대명출판사(제8판), 2024, 21면 이하

¹³⁾ 미국은 산업재해를 줄이기 위하여 각종 개별적인 안전보건법 규를 통합하여 1972년 직업안전보건법(OSHA Act: The Occu pational Safety and Health Act)을 제정하였다. 미국의 닉슨대통령이 1970년 12월 29일 서명함으로써 탄생한 연방법률이다. 이 법 시행 당시 업무상 재해로 14,000명이 사망하였으나, 그 후 6,000명 정도로 사망재해가 줄었다.

¹⁴⁾ 산업안전보건청(OSHA: The Occupational Safety and Hea lth Administration)은 1971 년 4월 28일 발족하였으며, i) 산업 안전 및 보건 기준제정, ii) 작업장 산업안전 및 보건 기준 준수감 독, iii) 작업장 안전관리 협의·지원사업을 수행한다. 산업안전보건청은 연방정부에 설치하고 전국 약 20곳에 지방청의 사무소를 두고 있다. 산업안전보건청은 주정부의 산업안전관리국과 협력체계를 구성해 운영한다.

¹⁵⁾ 미국의 미네소타주 정부는 작업장 안전관리협회 및 지원사업, 작업장 안전교육훈련 세

건청은 주정부의 지방특성화 프로그램사업을 지원하며, 지도·감독한다. 주정부는 산업재해를 예방하기 위한 각종 프로그램을 개발하여 산업안전보건청의 승인을 거쳐 예산을 받는 경우 안전전문가(safety consultant)와 연계해 안전컨설팅을 시행하고 있다.

영미국가의 관리감독체계는 분권형으로, 사법권한을 제외한 행정권한을 지방적부에 위임하여 사업장의 지도감독, 서비스의 제공을 강화하고 있다. 우리나라와 같은 중앙통제방식, 사법적 통제방식은 행정권한 및 인력부족으로수시로 사업 또는 사업장을 지도하기 어렵다. 이 경우 사업 또는 사업장을 지도감독을 하거나, 컨설팅을 지원하는 등의 업무는 정부기관의 일방적인 의사결정이 아니라 노사당사자의 참여를 통한 의견수렴과 정책과제의 선정방식이다. 이를 위하여 노사당사자, 중앙정부와 지방정부, 전문가로 구성해 현장적합형 의제를 선정하고 정책과제를 시행하고 있는 점을 참조할 만하다.

영국보다 늦게 독일도 산업혁명을 거치며 많은 산업재해를 발생하여, 국가의 정치적 과제로 대두되었다. 그러나 독일은 전통적으로 영국과 다른 특성을 지니고 있어 산업안전보건문제를 다루는 하나의 기구로 통합하기 어려웠다. 독일은 광활한 영토, 연방제의 형태와 지방분권화라는 특성을 지닌 통치구조의 형태를 지니고 있다.

독일은 산업발전기 더불어 전통적인 법규제는 이미 복잡하고 다양하게 산재되어 통일적인 입법체계를 구성하기 어려운 실정이었다. 독일은 역사적·사회적 발달과정에서 구축된 제도의 성격으로 인하여 그때마다 필요한 법령을 제정한 결과 복잡하고, 비효율적인 문제를 초래하는 문제점이 있었다. 그결과 산업현장에서의 예방조치가 통합되지 않고 감독행정이 분산되어 산업계로부터 비판을 받아왔다. 독일은 수차의 입법적 통합을 시도하였으나 성사시키지 못한 채 산업안전보건본부로 기능만 통합했다. 그 결과 연방노동사회부가 사법권을 행사하고, 기타 권한은 주정부와 공공단체에 위임하고 있다.

독일의 산업안전보건법령의 체계는 국가 차원에서 제정하는 법령과 주정부에서 제정하는 법령으로 이원화되어 있다. 안전보건에 관한 관리체계는 연방정부와 주정부 및 재해보험조합이 상호 보완적 관계에서 역할을 수행하도

미나, 산업안전노사위원회의 설치, 안전보건 우수 중소기업 사업선정 프로그램, 안전기금 프로그램사업을 실시한다. 안전보건 우수 중소규모 사업장선정 프로그램은 상대적으로 재해율이 높은 건설업, 식품가공업등으로서 상시근로자 500명 이하의 사업장에서 실시한다. 자발적으로 작업장 안전환경개선 프로그램에 참여한 후 일정수준에 도달하면 우수사업장으로 지정을 받는다. 우수사업장 선정대상으로 선정되면 1년 간 미네소타 산업안전보건국의 감독을 면제한다. 이 경우 사업주는 미네소타 지방정부 산업안전보건국으로부터 전반적인 사업장 안전점검을 받고 제반 안전수준 위반사항에 대한 지적과 안전환경개선에 관한 자문을 받을 수 있다.

록 기능을 분배하고 있다.

연방정부가 중요한 정책을 수립하고 법률을 제정하며, 안전보건기준에 관한 사항을 시행명령(기술명령), 집행기준(재해예방규정), 참조기준을 정해 광범위하게 위임하고 있다. 특히 법령으로 정하기 곤란한 기술적 기준은 적문적인 기술단체에서 제정한 안전기준을 채택하고 있다.

독일은 지난 10년간 서술적인 법체계에서 성과중심의 법체계로 전환하는 추세에 있다. 산업안전보건법규에 상세히 명시하여 법규준수를 강조하던 방식에서 벗어나 사업주가 위험성평가 등 안전보건 성과달성에 유효한 방법을 활용할 수 있도록 법규를 개편하고 있다.

사업장의 안전관리는 연방노동사회부와 업종별 재해보험조합(BG)가 담당하고 있으며, 광산안전은 연방경제부가 관장하고 있다. 그럼에도 불구하고 각 부처에 흩어져 있는 안전보건의 법령은 여전히 통합하지 못하는 문제점을 안고 있다. 그래서 안전보건에 관한 지도·감독 등 법 집행의 비효율성을 해결하기 위하여 관리감독체계를 개편하고 행정서비스를 제공하고자 노력하고 있다.

독일은 연방정부에서 법령의 제정 및 정책적 지원기능을 수행하며, 중앙정부에 각종 부처의 안전보건법규를 통합하여 시행하고 있다. 독일의 연방노동사회부는 노동안전건강보호법규를 중심으로 각종 사법권을 행사하며, 각종 정부부처의 기능을 하나의 기관으로 통합해 운영하고 있다. 연방노동사회부는 정책기능을 하며, 주정부에 소속된 근로감독권이 관할지역의 감독권을행사한다. 즉 근로감독관은 주정부의 공무원으로 임명되고 사법권과 행정명령의 권한을 갖는다. 부족한 근로감독관에 의한 지도·감독보다 지방자치단체와 행정권한을 분권화하여 행정공백을 줄이고 있다.

연방노동사회부는 주정부, 재해보험조합(BG)의 대표자, 노사대표자를 참여시켜 노동안전보건에 관한 의견을 조정하고 정책을 수립한다. 독일의 안전건 강관리체계는 국가기관(연방노동사회부, 연방산업보건연구원, 주정부 노동사회부 및 근로감독사무소)를 중심으로 공공자치단체와 민간단체가 연계되어전국산업안전협의회(BASI)를 구성하고 있다. 주정부 노동사회부는 16개로구성되고, 84개의 근로감독사무소를 설치하고 있다. 공공자치기관은 재해보험조합과 9개의 산업BG, 안전보건연구원(BIA), 9개 농업BG, 27개 공공BG로구성된다.

독일은 각 주의 노동안전건강과 안전기술에 관한 의견교환과 정보수집, 정책조정을 위하여 각 주에 「노동안전건강 및 안전기술에 관한 위원회」를 설치하고, 노동안전건강보호, 직업의학, 노동법에 관한 모든 문제를 논의한다.

산업안전보건본부는 주정부에 설치하며, 각 부처의 업무를 통합하여 집행한다. 여기서는 산업안전보건뿐만 아니라, 소방, 전기, 건설 등 각 분야의 업무를 통합하여 관리감독을 하는 기능을 수행한다.

영국, 미국, 독일의 경우 국토의 면적, 산업규모는 우리나라보다 월등히 앞서는 규모를 나타낸다. 그럼에도 우리나라보다 산업재해율이 낮은 편이다. 특히 영국은 산업초기에 산업재해가 빈발하여 "산업재해의 왕국"이라고 불리 웠으나, 오늘날 산업재해의 선진국으로 주목을 받고 있다.

영국은 산업재해의 왕국이라는 오명에서 벗어나 세계 최저수준의 사망사고 만인 율(2019년 0.03%)을 기록하고 있으며, 이러한 산업재해의 감축성공은 다양한 기능을 고려하여 입법체계를 개편한 결과라고 평가된다. 영국이나미국, 독일이 산업재해를 줄일 수 있는 입법정책에는 몇가지 특징이 있다.

첫째, 사법적 통제방식을 줄이고 행정서비스를 강화하고 있다. 이들 국가는 중앙정부가 일관성 있게 감독행정을 실시하며, 근로감독관이 사법권을 행사한다. 그러나 일정한 범위 내에서 조건부로 감독권의 행사를 유보한다. 사업장이 자율개선을 하도록 유도하되, 미이행 시 감독권을 행사한다. 그 결과예방프로그램, 컨설팅 등이 활성화되고 국가가 이를 지원한다. 자율안전을 보장하는 만큼 사고 시에는 엄중한 처벌이 따른다. 미국의 경우 감독대상이되면 개선될 때까지 한 사업장을 260회 이상 방문해 점검을 한 사례도 있다.

둘째, 각종 안전보건법령을 통합하고, 하나의 정부기관에서 계획하고 집행한다. 영국이나 미국은 이를 연방정부가 주도하며 산업안전보건청이 중심이되어 지방정부와 협력하고 있다. 안전보건업무는 산업안전보건청에서 계획과집행을 하며 주정부는 정책협의, 협력프로그램의 개발 및 시행과정에 참여한다. 지방정부는 행정적 프로그램을 개발해 관할사업장에 서비스를 제공한다.

안전사고가 발생하면 당해 사건의 수사는 산업안전보건청의 산업안전감독관이 담당한다. 지방정부는 중앙정부와 협력관계를 구축하고 각종 행정서비스를 제공한다. 근로감독관의 업무를 분산하여 지방정부의 참여와 활동이 활성화되고 있다. 또한 각종 컨설팅에 안전보건전문가를 참여시키고 있다. 이탈리아는 안전보건컨설팅을 받도록 정부가 권장하고 최소한의 개입만 한다.

셋째 노사당사자와 전문가등에 의한 정책의 참여방안이다. 정부의 일방적 주도, 일방적인 결정과 집행은 현장적응성이 없고 비현실적이라는 비판이 많다. 또한 참여자의 동기부여가 되지 않는다. 영국이나 미국 등은 법령에서 정한 사항 이외에 각종 산업재해 예방을 위한 현안과제, 예방대책, 시행방법, 프로그램개발 및 인증에 대하여 중앙정부의 정책에 참여시킨다.

국가산업안전위원회의 명칭으로 중앙정부에 설치하고 근로자, 사용자, 중

앙공무원, 지방자치단체, 전문가(의사, 기술자, 공학박사, 법학박사, 안전보건 전문가등)을 참여시킨다. 독일도 이와 같은 조직을 두고, 산업재해 예방관련 각종 사업과 현안과제의 해결방안을 논의하고 심의하여 의결한다. 심의·의 결 사항은 산업안전보건청이 집행하고 있다. 법령의 개정없이 현안 이슈를 정책에 반영하므로 현장적응성이 있는 장점이 있다.

<u>넷째, 중소기업에 대한 산업재해 예방정책의 강화방안이다.</u> 영국이나 미국, 독일은 중소기업의 안전보건역량이 부족하다는 현실을 인식하고 협력체계를 구축해 지원하고자 하는 것이 최근의 동향이다. 산업재해 예방정책은 사업의 규모와 유해·위험성 등을 고려하여 사법적 통제보다 행정서비스를 개발하 는 것이 중요하다. 영국이나 미국 등 선진국은 권한을 배분하여 근로감독관 의 업무부담을 줄이고 재해예방활동을 강화하고 있다. 미국이나 호주 등은 근로감독관 수의 증가 없이 행정조직을 개편하여 기능을 강화했다.

우리나라는 근로감독관의 증원에도 불구하고 행정업무의 증가로 인하여 이직현상도 나타나고 있다. 그러나 사업장에 대한 예방감독을 하지 못한 채 사건처리의 업무만 증가하고 있다. 따라서 선택과 집중을 위해서는 업무권한 을 분권화 할 필요가 있다. 산업안전분야의 근로감독관을 증원하는 방법만으 로 한계성이 있다고 본다.

우리나라는 근로감독행정의 부족을 인력부족의 문제로 접근하는 경향이 있다. 그러나 전문인력의 확보를 하더라도 전문성의 부족, 업무량의 부담증가를 해결할 수 없다면 감독행정의 예방효과를 기대하기 어렵다. 독일,영국, 미국 등 다른 나라의 산업안전감독관의 현황을 소개하면 다음과 같다. 이들국가는 사업장 대비 근로감독관의 수가 그리 많은 편은 아니다.

<표2> OECD 주요국의 산업안전감독관 현황(2022년)

산업안전감	사업장 수	근로자수	감독관 1명당	감독관 1명당
독관 수			사업장 수	근로자 수
3,199(근로	3,800,000	42,500,000	1,188	13,285
감독 포함)				
1,050	5,600,000	31,156,300	5,333	29,672
1,850	8,000,000	136,176,000	4,324	73,608
3,018(근로	6,400,000	59,730,000	2,121	19,791
감독 포함)				
815	2,876,635	19,378,565	3,457	24,125
	(2021. 12.)	(2021. 12.)		
	독관 수 3,199(근로 감독 포함) 1,050 1,850 3,018(근로 감독 포함)	독관 수 3,199(근로 3,800,000 감독 포함) 1,050 5,600,000 1,850 8,000,000 3,018(근로 6,400,000 감독 포함) 815 2,876,635	독관 수 3,199(근로 3,800,000 42,500,000 감독 포함) 1,050 5,600,000 31,156,300 1,850 8,000,000 136,176,000 3,018(근로 6,400,000 59,730,000 감독 포함) 815 2,876,635 19,378,565	독관 수 3,199(근로 3,800,000 42,500,000 1,188 감독 포함) 1,050 5,600,000 31,156,300 5,333 1,850 8,000,000 136,176,000 4,324 3,018(근로 6,400,000 59,730,000 2,121 감독 포함) 815 2,876,635 19,378,565 3,457

영국의 산업안전감독관은 1명당 사업장 수가 5,333개이고 감독관 1명당 29,672명에 해당된다. 이에 비해 우리나라는 산업안전감독관 1명당 사업장수가 3,457개이고, 감독관 1명당 근로자수는 24,125명으로 영국보다 낮다. 그럼에도 영국의 산업재해예방효과는 우리나라보다 5배 높은 편이다. 이러한수치는 인력의 문제가 아니라 효율적인 업무수행을 위한 권한의 배분, 통합적 업무기능과 중복업무의 배제 등이 효과적이라는 것을 의미한다.

5. 입법·정책적 제언

중대재해처벌법은 의무규정이 많아질수록 그 의무불이행이 결과발생의 귀속을 부정하는 요인으로 작용한다. 그 결과 중대재해처벌법에 각종 의무를 정해도 인과성판단이 부정되어 중대재해처벌법의 위반이 되지 않을 수 있다. 우리나라의 중대재해처벌법은 영국의 「법인과실치사 및 법인살인법」과 다른 특성을 지니고 있다. 영국은 중대재해발생시 기업과 개인의 처벌을 구분하며, 기업과 개인에 적용하는 근거법률이 서로 다르다.16) 영국의 법인과실치사법은 사업주와 경영책임자를 처벌하는 규정이 없다. 중대재해의 발생 시불문법인 보통법에 의하여 중과실치사죄가 적용되며, 산업보건안전법에 의해처벌이 가능하다.

우리나라와 달리 법인의 범죄능력이 인정되므로 임원이 유죄판결을 받으면 법인에 대하여 형사처벌을 할 수 있다. 영국의 법인과실치사법은 주의의무를 다수 열거해 놓고 위반시 법인을 직접 처벌할 수 있다. 그러나 우리나라는 영국과 입법체계가 다르다. 법인에 다수의 안전보건확보의무를 명시하더라도 법인의 범죄능력을 인정하지 않는 것이 원칙이다. 그래서 개인책임과법인책임을 구분하고 양벌규정에 의하여 적용 여부를 판단한다.

우리나라 중대재해처벌법은 사업주 또는 경영책임자등의 개별책임을 원칙으로 한다. 안전보건관리체계가 불합리하거나 복잡하게 열거하여 사업주와 경영책임자에게 책임을 부담시키면 개별책임의 원칙상 불합리하다. 그래서

¹⁶⁾ 영국의 법인과실치사법은 인과관계를 엄격히 따지지 않으며 폭넓게 인정하나, 우리나라는 엄격히 따질 수밖에 없다. 영국의 경우 개인의 처벌은 산업안전보건법과 형법상 업무상과실치사상죄를, 법인의 처벌은 "법인과실치사 및 법인살인법"을 적용한다. 영국은 법인의 범죄성립은 개인의 범죄에 종속하지 않으며 법인의 구성과 운영에 있어서 의무위반이라는 구성요건을 충족하고 사망이라는 결과가 발생하면 그 자체로 범죄성립이 인정된다. 그러나 우리나라는 중대재해처벌법의 위반이라는 이유로 당연히 법인책임과 개인책임을 동일하게 인정하지 않는다. 경영책임자 등이 합리적으로 실현가능한 조치를 하였는지, 단체의 의사결정을 할 수 있는 지위에 있는 사람으로 특정되어 있는지, 합리적으로 더 실현가능한 조치가 없었는지 등 사실관계와 인과성판단에 대한 입증이 쟁점대상이 될수 있기 때문이다.

중대재해처벌법은 안전보건관리체계의 위반책임을 추상적으로 확대되어서는 아니 된다. 현재 중대재해처벌과 산업안전보건법의 입법체계는 규율방법의 취약성, 상호연계적 기능의 한계성, 정부의 권한부재, 예방책임과 결과책임의법률관계에 대한 논리적 취약성이라는 문제점을 안고 있다. 따라서 다음과같은 과제를 입법·정책적으로 개선해야 한다.

첫째, 중대재해처벌법과 산업안전보건법은 상호밀접한 연계성을 지니나, 관계분석이 되지 않은 채 입법체계를 구축한 문제점이 있다. 예를 들어 노무 를 제공하는 자는 산업안전보건법위반 시 과태료부과에 불과하지만 중대재 해처벌법위반시 형사처벌이 되는 문제점이 있다. 양법의 법리적 차이가 있으 나, 관계분석을 하여 동일한 제재처분이 되도록 개선해야 한다.

둘째, 중대재해처벌법에 의한 안전보건관리체계는 예방적 기능을 위주로 구성되고 있으나 이행방법과 절차가 구체적으로 명시되어 있지 않아 결과범의 위반죄를 적용하기 어렵다. 안전보건관리체계의 불명확성으로 인하여 예방범이 아닌 결과범으로 위반책임을 부과하기에는 논리성이 취약하다. 따라서 안전보건관리체계는 예방책임과 결과책임의 법리를 정치하게 분석하여 규범체계를 재정립해야 한다. 중대재해처벌법의 형사처벌은 필요최소한의 범위로 한정해야 한다.

셋째, 건설공사발주자와 도급인의 용어, 구별기준을 명확히 하는 시행규칙의 제정이 필요하다. 지금까지 나타난 각종 시행상의 문제점을 개선하기 위해서는 산업안전보건법령의 개정과 중대재해처벌법의 입법체계를 개편이 필요하다. 특히 중대해처벌법은 법률과 시행령을 개정하고 시행규칙을 제정하여 명확한 행위규범을 설정해야 한다. 예를 들어 건설공사발주자와 도급인의구별기준은 중대재해처벌법과 산업안전보건법에서 중요하게 다루어야 할 개정사항이다.

넷째. 고용노동부에 산업안전보건청과 국가산업안전보건위원회를 설치하고 근로자와 사용자, 전문가, 의사 등이 참여하여 의사결정을 하는 중앙정부의 통합기능을 강화해야 할 필요가 있다. 산업안전보건청을 설립하거나 업무수 행을 통합하고 당사자의 참여에 의한 현장적합형 의제를 선택하고 재해예방 활동을 할 수 있도록 제도를 개선해야 한다.

다섯째, 지방정부와 연계하여 자율안전프로그램 및 행정지도의 기능을 활성화 하는 제도적 대책을 마련해야 한다. 산업안전보건법은 사법적 통제방식 입법체계를 구성하여 정부의 행정권한이 축소되어 있다. 중대재해처벌법은 예방활동에 대한 행정권한이 미비하여 지방 및 다른 기관을 지원할 수 있는 실정이다. 산업안전보건법과 중대재해처벌법을 개정하여 지방정부를 지

원하고 연계할 수 있도록 해야 한다.

<u>여섯째, 산업안전감독에 관한 권한을 사법권과 행정권으로 구분하여 예방</u> <u>감독의 권한을 입법화해야 한다.</u> 한 번의 형사처벌보다 수차례 방문하여 행 정지도를 하는 감독행정이 재해예방에 더 효과적이라고 한다. 근로감독관을 증원하더라도 각종 민원이 증가하면 업무부담의 증가로 예방감독이 어렵다. 그 결과 근로감독관의 업무부담을 줄이고 예방적 감독행정을 할 수 있도록 지방자치단체 등에 행정권한을 위임할 필요가 있다.

마지막으로, 중소기업에 대한 지도 및 조언, 경제적 지원 등 협력체계를 구축하거나 협정을 체결하도록 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 그러나 현행법은 법적 근거의 미비로 인해 지배·운영·관리에 해당되면 도급인으로서 형사책임이 따른다. 이러한 제도의 미비로 인하여 상생협력프로그램 등이활성화되기 어렵다. 산업재해의 80% 이상 중소기업에서 발생하므로 지방자치단체로 하여금 "권역별 안전보건지원센터"를 설립하여 지원하도록 해야한다.17)

17) 이상국, "산업재해의 예방과 지방자치 단체의 역할", 노동정책브리프(경기도, 2022. no.2)

참조문헌

- 1. 김성룡·김혁돈·이화정, "중대재해사건에 관한 판례법리분석", 한국산업 안전보건공단, 2023.
- 2. 김혜경·이진국·도중진·차종진, "해외 중대재해처벌에 관한 사례분석", 한국산업안전보건공단, 2022.
- 3. 나민오·양승엽·윤조덕·정진우, "산업안전보건법상 산업재해 책임주체 확대와 역할분담방안", 한국산업안전보건공단, 2023.
- 4. 나카무라 마사요시(김영석 옮김),「안전의식과 안전공학적 실천방안」, 시 그마프레스, 2016
- 5. 이진국·김성룡·양승국, 산업안전보건법 위반범죄에 대한 법 적용상 문제점과 개선방안, 한국산업안전보건공단, 2021.
- 6. 윤준현·김근주·김기선·전형배·박수경, "중대재해처벌법상 안전 및 보건확보 의무의 구체화 방안 연구", 한국산업안전보건공단, 2021.
- 7. 이상국, 중대재해처벌법, 제6판, 대명출판사. 2024.
- 8. 이상국, 산업안전보건법(1), 제8판, 대명출판사, 2024.
- 9. 이상국, 중대재해처벌법의 처벌기준과 경영책임자의 역할, 노동정책브리 프, 경기도(2022. No. 01).
- 10. 이상국, "산업재해의 예방과 지방자치단체의 역할". 노동정책브리프, 경기도(2022. No. 02).
- 11. 이상국, "중대재해감축의 실행과제와 경기도의 역할". 노동정책브리프, 경기도(2022, No. 10).
- 12. 이승길·이건우·이상국·석호영·이상희·이나경·박수경·정병국, "지 방정부의 근로감독권한 공유협력모델 도입 및 효과성 연구", 경 기도, 2021.

"중대재해처벌법의 쟁점과 개선과제"에 대한 토론문

서진두 법학박사, 공인노무사(홍익노무법인)

최근 8월 21일 창원지방법원 통영지원(2023고단95, 2023고단1448(병합)) 은 중대재해처벌법 위반으로 선박수리업체 삼강에스앤씨 전 대표이사(창업자이자 최대주주)에게 징역 2년의 실형과 법정구속을, 당해 법인에는 역대최고인 20억 원의 벌금을 선고하였습니다. 대표이사 개인에 대한 선고형량에 있어 이론이 있을 수 있다고 생각합니다. 법인에 대한 선고 벌금의 정도는 과하다는 주장도 많지만, 예방적 기능²)을 강화하는데 일정한 기여를 할수도 있을 것이라는 주장도 있습니다.

개인적으로는 중대재해처벌법은 그 의무이행 및 책임의 주체를 기업(단체)으로 일원화하되 그 의무를 재구성하고, 의무 미이행으로 중대재해를 야기하는 경우 상당한 수준의 벌금 선고가 가능토록 하여 위하력을 가질 수 있도록 개선될 필요가 있다고 봅니다. 기업이라는 조직 자체에 대한 강한 형사제재(주로 벌금형)만이 관련 산업에서의 위하력을 가질 것으로 봅니다. 다만, 경영책임자는 산안법의 체재 내로 자리매김해 기능토록 할 수 있을 것입니다. 예컨대 경영책임자에게 사업장의 회의체 운영 결과를 보고 받고, 확인하는 등의 주요 의무를 부과하고 위반 시 제재할 수 있을 것입니다.

²⁾ 창원지방법원 통영지원은 피고인 회사가 여전히 시간, 비용 절약을 근로자 안전 보장보다 우선하는 것으로 보여 향후 이 같은 입장을 포기하게 할 수준의 벌을 받지 않으면 또 산재가 발생할 개연성이 있다고 보았습니다.

금번 발표에서 발제자께서는 중대재해처벌법의 의의를 인정하면서도 동 법률이 가지고 있는 문제점으로서 예방범죄를 규율할 수 없는 한계점, 규범체계의 인식부족의 점, 규제방법론의 부적합성 등을 지적해 주셨습니다. 아울러 전반적으로는 예방감독 기능을 강화하기 위한 전략이 필요하다는 점을 주장하고 계십니다.

다음의 점에 대해 발제자의 의견을 묻는 것으로 토론에 갈음코자 합니다.

"안전보건관리체계를 구축하였으나 규범체계로서 부적합한 경우에는 과실로 보아야 하므로 미필적 고의로 볼 수 없다"는 주장이 있으신데, 혹시 관련한 예를 들어주실 수 있으실까요?

중대재해처벌법은 대부분 추상적 기준을 정할 뿐 구체적인 방법이나 절차를 명시하지 않아 불법행위를 이유로 한 위법성을 판단하기 곤란하다고하셨습니다. 그러나 현재까지 중대재해처벌법 위반 판결에서는 이러한 곤란성은 보이지 않는 것 같습니다. 현재까지 중대재해처벌법 위반 판결과 발제자의 주장을 어떻게 조화롭게 해석할 수 있을까요?

산업안전 감독을 지방정부와 연계하여 분권형으로 하자는 주장을 하시며 이러한 주장에 동조 의견도 많은 것 같습니다. 다만 저는 왜 반드시 그렇게 해야 하는지에 대한 이해가 좀 짧습니다. 재설명을 부탁드립니다.

중대재해처벌법 쟁점과 개선과제 토론문

박채은 법학박사/호서대학교 연구교수

연휴까지도 고생하신 발표자 분께 감사와 존경의 말씀을 먼저 올립니다. 토론은 저의 생각을 간략하게 전달하는 것으로 하겠습니다.

중대재해처벌법이 5인 미만 사업장에도 전면 적용되었습니다. 그럼에도 불구하고 여전히 산업재해는 발생하고 있습니다. 앞서 발표자분께서도 언급하신 화성 아리셀 전지 공장의 사고 뿐 아니라 서울교통공사 감전 사고 등을 예로 들 수 있습니다. 이와 더불어 중대재해처벌법 적용에 있어 법원의 판단도 쌓이고 있습니다. 개인적으로 크게 우려했던 바와는 다르게 검찰의 입장 및 법원의 입장이 반복되는 사고에 대한 사업주 등의 책임을 엄중히 묻고 있는 것 같습니다. 실형 1년이 선고된 판결(한국제강)뿐 아니라 하급심에서 징역 2년을 선고한 판결은 법원의 태도가 어떠한지를 확인해주고 있습니다.

우리나라의 법체계에서는 법인의 형사책임을 직접적으로 물을 수 없기에 양벌규정을 통해 법인의 형사처벌을 규율하고 있습니다. 원칙적으로는 이러한 형사법적 체계를 정비하여 법인의 처벌을 물을 수 있는 방법을 고안하는 것이 맞겠으나 견고한 도그마틱 하의 형사법 체계에서 그러한 변화는 쉽지 않을 것 같습니다. 이에 따라 우회적으로나마 그 책임을 경영책임자등에게 묻고자 제정된 것이 중대재해처벌법이고 입법 목적입니다. 특히 산재 사망 사고의 책임을 경영책임자등에게 1년의 하한이 정해진 강한 형벌로 다스리고자 하는 것이 이 법률의 존재 이유인 것입니다. 이에 따른 기업의불편한 심정을 이해 못하는 바는 아니나, 일하는 사람들의 산재 사망 사고에 대한 책임의 형량으로 과하지는 않다고 생각합니다.

우선 발표자의 입장에 대하여 몇 가지 토론자의 생각을 전하면 다음과 같습니다. 명확성 원칙에 대하여 이미 충분히 해결된 부분이라고 말씀드리고 싶습니다. 안전보 건관리체계의 구축 등 경영책임자의 의무에 대해서는 노동안전관련법령인 산업안전보 건법과의 유기적인 해석이 충분히 가능합니다. 특히나, 산업안전보건법이 가지고 있는 예방체계의 구체적 조항들은 중대재해처벌법의 해석에 있어 이미 근거가 되고 있습니 다. 이는 검찰의 공소장 내지 법원의 판결문에서도 살펴볼 수 있습니다.

또한, 해외 사례의 경우는 우리 법제의 원활한 작동을 위하여 좋은 예시가 될 수 있습니다. 다만 우리나라 법문화 내지 체계를 비추어 보어 해외 사례의 적용이 이루어져야 할 것입니다. 영국의 경우는 중대재해처벌법이 존재하지 않습니다. 직접적으로기업을 처벌할 수 있는 기업과실치사법이 제정되었기 때문입니다. 따라서 중대재해처벌법의 비교 대상 사례로 더 이상 영국의 경우를 예로 드는 것은 불필요할 것 같습니다. 물론 로벤스 보고서를 통한 자율예방체계를 구축하자는 것은 산업안전보건법상예방체계 구축에 있어 상당한 도움이 될 것으로 보입니만 이 또한 로벤스보고서의 제

정의 역사 및 배경 등과 우리나라가 이를 받아들여야 하는 상황 등을 면밀히 살펴보아 적용해야 할 것입니다.

더 나아가, 예방으로서의 산업안전보건법과 처벌로서의 중대재해처벌법, 즉, 각 법률의 입법 목적과 독자적인 위치를 정확히 함으로써 그 정합성을 가져가야 할 것입니다. 특히, 중대재해처벌법이 위하력을 발휘하는 법률로서 그 독자성을 가지고 자리매김한다면 오히려 예방체계인 산업안전보건법과의 유기적인 해석을 통한 적용이 활발해질 것이고, 구체화 될 것이라고 생각합니다.

마지막으로, 사업주의 역할 책임에 대해 말씀드리고 싶습니다. 사업주 및 경영책임자 등은 사회의 구성원이고 기업활동을 합니다. 이들은 스스로 선택한 지위로부터 발생하는 역할책임이 존재합니다. 헌법이 보장하는 근로의 권리에는 일할 환경에 관한 권리를 포함합니다. 사업주 및 경영책임자등은 기업을 운영하면서 근로자가 생명의 손상을 받지 않고 건강하게 일할 수 있는 안전한 환경을 만들 역할책임이 있습니다. 이것이 사용자 및 경영책임자등에 대하여 중대재해처벌법 제4조가 규율하고 있는 구성요건들이며 이는 법적책임으로서 규범성이 인정될 것입니다,

그간의 중대재해처벌법 문제에 대한 우려는 이 법률을 어찌하면 개정할 것인가, 어찌하면 위헌성을 찾아낼 것인가에 대해 초점이 맞추어져 있었다고 해도 과언이 아닙니다. 그러나 중대재해처벌법은 무서운 법률이 아닙니다. 사망 사고가 일어나지 않는다면, 또 기업이 산재 사망사고 발생을 막이 위한 예방을 했다는 것이 증명된다면 이법률은 충분히 피할 수 있는 법률입니다, 앞으로 이 법률의 온전한 정착과 발전을 위해서 기업은 안전에 관한 그 역할을 충실히 할 수 있을것이라 생각합니다.

중대재해처벌법의 쟁점과 개선과제 토론문

류호연 국회입법조사처 서기관, 법학박사1)

1. 산업안전보건법과의 관계

발제자께서는 중대재해처벌법과 산업안전보건법은 상호 밀접한 연계성을 지니나, 법리적인 관계분석이 되지 않은 채 입법체계를 구축한 문제점이 있다고 하셨습니다. 그런데, 여기서 법리적인 관계분석이 구체적으로 무엇을 뜻하는지 궁금합니다. 보통 법률 간의 관계는 일반법과 특별법의 관계인지, 혹은 독자적인 별개의 법률인지 밝히는 것을 말합니다. 동일한 사건에서 여러 법률이 적용되는 경우는 흔하게 있으며, 해당 법률이 일반법과 특별법 관계라면 특별법 우선의 원칙이 적용되지만, 별개의 법률이라면 경합범으로 처리됩니다.

중대재해처벌법은 중대산업재해를 정의함에 있어 산업안전보건법상 산업재해의 개념을 차용합니다. 하지만 중대산업재해 외에 중대시민재해도 함께규정하고 있으며, 본질적으로는 '처벌법'이고, 주체, 보호대상, 적용범위, 재해, 의무, 처벌 등 주요내용에서 차이를 보이기 때문에 중대재해처벌법을 산업안전보건법의 특별법이 아닌 별개의 법으로 이해하는 것이 적절하다고 봅니다.2) 법원도 중대재해처벌법 위반(산업재해치사)죄와 산업안전보건법 위반죄를 법조경합이 아닌 수죄(數罪)의 관계에 있는 상상적 경합 관계로 처리함으로써 양자는 일반법과 특별법 관계가 아닌, 별개의 법률이라는 입장을 간접적으로 보여주고 있습니다.3) 따라서 중대재해처벌법 위반(산업재해치사)죄와산업안전보건법 위반죄 중 한 죄에 대하여 확정판결이 이루어지면, 그 기판력이 다른 죄에도 미치게 됩니다. 즉, 동일 사건의 피고인에게 중대재해처벌법 위반(산업재해치사)죄에 대한 무죄가 선고되면, 해당 피고인에 대하여 다시 산업안전보건법 위반죄로 기소할 수 없습니다.

이처럼, 동일한 행위에 대해 중대재해처벌법과 산업안전보건법에서 모두 형사처벌을 규정하고 있는 경우에는 판례와 같이 상상적 경합으로 처리하면 됩니다. 또한, 과태료 부과처분에는 기판력이 발생하지 않기 때문에 산업안 전보건법에 따른 과태료 부과가 중대재해처벌법에 의한 형사처벌에 영향을

¹⁾ ryuhy@na.go.kr.

²⁾ 최지연, 「중대재해처벌법의 공공부문 적용에 관한 법제 연구」, 『현안분석』제22-1호, 한국법제연구원, 2022, 47면.

³⁾ 창원지방법원 마산지원 2023. 4. 26. 선고 2022고합95 판결 등.

미치지 않습니다. 따라서 동일한 제재처분이 되도록 입법 개선을 하는 것이어떠한 부분에서 큰 실익이 있는 것인지 궁금합니다.

2. 중대재해처벌법의 법적 성격과 입법 방법

발제자께서는 건설공사발주자와 도급인의 명확한 기준이 없어 수규자의위반 책임을 확정하기 곤란하므로 시행규칙의 개선이 필요하다는 의견을 주셨습니다. 이와 관련하여, 고용노동부는 건설공사에서 발주자와 도급인의 구분 기준을 해당 공사의 시공을 주도하여 총괄·관리하는지 여부로 판단하여야한다고 하면서, 구체적으로는 당해 건설공사가 ① 사업의 유지 또는 운영에 필수적인 업무인지 ② 상시적으로 발생하거나 이를 관리하는 부서 등 조직을 갖췄는지 ③ 예측 가능한 업무인지 등의 다양한 요인을 종합적으로 고려하여 판단한다고 설명합니다.4) 그리고 판례는 '건설공사의 시공을 주도하여총괄·관리하는지'를 실제로 시공을 주도하여총괄·관리하였는지가 아닌 규범적으로 평가하여 건설공사의 시공을 주도하여총괄·관리하는 지위에 있는지에 따라 판단하여야한다고 봅니다.5) 그런데, 판례가 설시하는 기준이 "시공을 주도하여"라는 문언적 의미를 넘어선 유추해석이라는 비판이 제기됩니다.6) 따라서 이 부분에 대한 입법적 개선의 필요성을 언급하신 발제자님의의견에 찬성합니다. 다만, 저는 입법 개선 방법에 있어 중대재해처벌법의 법적 성격을 고려하고자합니다.

산업안전보건법과의 관계를 통해 중대재해처벌법의 법적 성격은 형사법(刑事法)이라는 결론을 낼 수 있다고 봅니다. 중대재해처벌법과 산업안전보건법은 모두 '재해예방 및 생명·신체의 안전'이 목적이지만, 그 대상과 방법에서차이를 보입니다. 각각의 법률 제1조에 따르면, 산업안전보건법의 보호대상은 '노무제공자'이고, 방법은 '산업안전 및 보건에 관한 기준 확립 및 책임소재를 명확화'이나,7)중대재해처벌법은 보호대상이 '시민과 종사자'이고, 방법은 '경영책임자 등의 형사처벌'입니다.8)이에 따라 산업안전보건법은 행정

⁴⁾ 고용노동부, 『개정 산업안전보건법 시행('20.1.16.)에 따른 도급시 산업재해예방 운영지침』, 2020. 3., 15면 참조.

⁵⁾ 법무법인 율촌 중대재해센터, 「항만 갑문 보수공사 발주자의 대표이사에 대하여 항소심에서 무죄 선고」, 『Yulchon Legal Update』, 2023.9. 참조.

⁶⁾ 김영규, 「건설공사발주자도 중대재해법상 안전보건확보의무 있나」, 『월간노동법률』 2022년 6월호 vol.373, 2022.6. 참조.

⁷⁾ 산업안전보건법 제1조(목적) 이 법은 산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성함으로써 노무를 제공하는 사람의 안전 및 보건을 유지·증진함을 목적으로 한다.

⁸⁾ 중대재해처벌법 제1조(목적) 이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나

법의적 의무들을 규정하고 이를 위반할 경우 행정벌을 일부 두는 것에 불과하지만, 중대재해처벌법은 법 전체적으로 범죄와 처벌을 규정하는 형사법의체계를 취하고 있습니다. 즉, 중대재해처벌법은 형사처벌 규정을 둘 때 '벌칙'이라는 제목 하에 따로 규정하지 아니하고 다른 형사법의 경우처럼 범죄구성요건과 법정형을 동일한 조문에 규정하며,10) 형사법을 다루는 국회 법제사법위원회의 소관 법률로 심사됩니다. 따라서 중대재해처벌법은 형사법으로서 죄형법정주의 원칙이 적용되므로 명시적으로 위임하지 아니한 사항을 시행령 등으로 규율할 수 없다고 봅니다.11) 더욱이 건설공사발주자와 도급인의구별 기준은 범죄의 구성요건에 해당하는지와 관계된 것이므로 시행규칙으로 규율하는 것은 신중할 필요가 있다고 보는데, 이에 대해 어떻게 생각하시는지 말씀주시기 바랍니다.

인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다.

⁹⁾ 행정법은 행정권의 규칙과 작용 및 구제에 관한 넓은 의미의 법으로 국가, 공공단체 등의 행정주체의 규칙과 행정주체 상호간의 관계 및 행정주체와 개인과의 관계를 규율함과 아울러 행정작용에 대한 개인의 권리구제에 관한 법이며, 행정을 그의 중심개념으로 하고 있다. 행정법은 행정권의 유지와 작용 및 구제에 관한 국내법의 전부를 나타내지만, 좁은 의미에서는 행정관계에 특수하고 고유한 법만을 말할 수 있으므로, 노동행정관계에서 나타나는 관리감독을 위한 산업안전보건법도 역시 이런 의미에서는 행정법의 특성을 가지고 있다(조흠학·이관형, 「행정법으로의 산업안전보건법에 관한 법률적 의미」, 『강원법학』제34권, 강원대학교 비교법학연구소, 2011, 428면).

¹⁰⁾ 형법이나 형사특별법의 경우에는 범죄구성요건과 법정형을 동일한 조문에 규정하고, 조문의 제목은 '제○조(△△)'로 하여 죄명을 쓴다. 반면, 행정형벌의 경우에는 먼저 실체 규정의 장·절에서 의무 규정을 두고, 벌칙의 장·절에서 의무 규정의 위반행위에 대한 벌칙 규정을 따로 규정하며, 벌칙 조문의 제목은 '제○조(벌칙)'으로 하는 것이 일반적이다(국회 법제실, 『법제기준과 실제』, 2024, 753면).

¹¹⁾ 이철수, 『노동법』, 현암사, 2023, 290면.

중대재해처벌법의 쟁점과 개선과제 토론문

전숭태 한국경영자총협회 산업안전본부 팀장

1. 서 론

- □ 중대재해처벌법(중처법)이 시행('22.1.27)된 지 2년 7개월이 지났으나 현재까지의 사고사망자 발생 추이를 보면 산재예방 효과가 미미함
 ※ 법 시행 <u>2년간 4명 감소</u>(재해조사 대상 50인 이상, '21년 248명 → '23년 244명), '24.6월말 기준 <u>7명 증가(</u>50인 이상 31명 증가)
- □ 중처법 시행 이후 현장 안전관리가 소홀해지고 있는 우려가 목소리가 컸음
 - 여력이 충분한 기업들조차 불명확한 의무와 처벌에 대한 두려움으로 법률컨설팅 등 형식적 법률준수 의무에 치중하였고, 산재예방에 집중해야 할 전문인력이 매뉴얼, 절차서 등 서류작성에 투입되어 현장 안전관리 공백 초래
- □ 특히, 산업재해가 다발하는 중소·영세기업은 중처법 준수에 어려움을 겪고 있음에도 불구하고, 재유예 없이 법을 전면 적용받게 되어 경영리스크가 매우 커진 상황임
- □ 헌법재판소의 위헌여부 판단이 언제 나올지 모르는 상황에서, 현장혼란을 줄여 중처법의 실효성을 높이고, 중소·영세기업의 안전관리체제 구축에 도움을 주기 위해서라도 정부와 국회가 하루빨리 법률을 개정할 필요가 있음

2. 중처법 제정 및 적용에 따른 문제점

- □ 중처법은 유족의 단식농성 및 노동·시민단체의 강력한 요구와 정치적 논리에 의해 추진된 법률로 태생적으로 한계를 갖고 있음
 - 본회의 통과라는 기한에 쫓겨 충분한 논의와 검토과정 없이 제정되어 법률의 절차・내용・효과성 측면에서 문제가 많음

- □ 헌법상 위헌소지(명확성의 원칙 위배 등) 여부는 차치하더라도, 법률과 시행령, 정부의 해설서만으로는 법령의 많은 부분들이 포괄적이고 모호해 산재예방 의지가 우수한 사업장조차 누가, 어떤 의무를, 어디까지 이행해야 하는지 예측하기 어려웠음
 - 여력이 있는 대기업들은 전문인력 확보, 외부컨설팅을 통해 경영책임자 의무입증에 필요한 서류를 준비하고, 반기 1회 점검 등의 의무를 이행하고 있으나, 중대산업재해 발생 시 기소 및 처벌에서 자유롭지 못한 것이 현실
 - 특히, 제4조와 제5조에서 같은 보호대상(종사자)을 놓고 의무주체를 다르게 규정한다든지, 제4조제1항제4호의 안전·보건 관계법령 범위가 지나치게 포괄적이고 불명확함
 - ※ 제4조(사업 또는 사업장을 실질적으로 지배·운영·관리하는 자), 제5조(시설, 장비, 장소 등을 실질적으로 지배·운영·관리하는 자)
- □ 중처법이 구체적이라는 의견도 있으나, 안전보건 전문가, 국내 유수의 로펌들 조차 해석을 어려워했고, 중처법 처벌이 산업안전보건법(산안법) 위반(2차적 인과관계 적용)과 연계하여 적용되고 있는 상황까지 고려하면, 사업주 또는 경영책임자가 지배・관리하는 사업과 사업장의 안전보건조치 의무내용을 모두 파악하여, 이행하는 것은 한계가 있음
- □ 처벌수준도 경영책임자의 역할, 보호대상 범위, 의무내용을 놓고 보았을 때 중처법 의무위반에 대한 죄질, 비난가능성이 크지 않음에도 불구하고, 매우 엄한 형벌을 규정하고 있음
 - 경영책임자 신분에 있다는 이유로 사망의 직접원인을 제공한 위반행위자보다 더 강하게 처벌하는 것은 타당하지 않음(과잉금지 원칙 위배 소지)
 - 중처법의 보호대상인 종사자 범위에는 보호필요성(당위성)이 상대적으로 낮고 사용종속성이 약한 사업자 및 특수형태근로종사자도 포함되어 있음
 - ※ 산안법은 사업자(수급인) 및 특수형태근로종사자 사망에 대한 처벌규정 없음
 - 관리감독의 책임이 있을 뿐, 사망의 직접원인 제공자도 아닌 경영책임자에게 산안법보다 강한 1년 이상의 징역형 처벌은 매우 과도함

- 예를 들어, 안전보건관리체계 구축의무를 이행하기 위해 노력했으나, 부적합한 부분이 있으면 과실로 판단해야 함에도 고의범으로 간주하고 엄벌에 처하는 것은 과도
- □ 중처법이 엄벌주의를 기초로 하고 있음에도 의무내용이 전반적으로 불명 확해 수사기관의 자의적 해석과 법 집행(기소), 법원의 유죄남발에 따른 범 죄자 양성이 우려되는 상황임
 - 중처법 시행 후 23건('24.9.15현재)의 법원판결이 있었으며, 모두 유죄선고(3건 실형, 19건 집행유예, 1건 벌금형)
 - 중처법이 사업주 및 경영책임자 처벌목적으로 제정됨에 따라, 법원도 사망사고 발생 기업의 대표이사를 무조건 처벌하는 결과책임에 가까운 판결을 내리고 있음
- □ 이렇게 많은 문제점을 내포하고 있는 중처법의 제정·시행은 결과적으로 법을 준수해야 하는 기업에게 행정·비용뿐만 아니라, 경영전반에 많은 부담을 주었고, 산재예방의 실효성으로도 이어지지 못하는 부작용을 초래 하고 있음

3. **발제 내용**(입법 · 정책 제언 중심)에 대한 검토

- □ 중처법과 산안법이 의무내용이나 처벌에 있어 서로 밀접한 관계에 있음에도 적용범위, 보호대상, 의무주체, 책임범위(도급인 책임 등), 처벌수준 등이 유사하거나 다르게 규정되어 있어 혼란 유발
 - 양법의 연계성을 제고하는 것도 중요하나 개별법 개정으로는 한계, 근본적으로 는 산안법과 중처법(중대산업재해 부분)을 일원화하는 방향으로 입법개선이 필요
 - ※ ▲(적용범위) 중대재해 / 중대산업재해, ② 모든 사업(일부사업 적용제외) / 5인 이상 사업 또는 사업장, ▲(보호대상) 노무를 제공하는 사람 / 종사자, ▲(의무주체) 사업주 / 사업주(개인사업주) 또는 경영책임자, (의무내용) 안전보건관리체제 / 안전보건관리체계, (책임범위) 지배·관리 / 지배·운영·관리, (처벌수준) ●의무반 시 벌칙부과(형벌·과태료) / 의무위반 시 벌칙 없음, ② 사망 시 7년 이하 징역 또는 1억원이하 벌금 / 사망 시 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금(병과 가능)
- □ 불명확성이 가장 많이 지적되고 있는 안전보건관리체계 구축 및 이행조치의 내용, 안전·보건 관계 법령의 범위를 세부적으로 규정하는 법률 및 시행령 개정 추진 필요

발주자와	도급인]을 구분	분하는 '	규정을	마련하	l야 한다	는 의	견에 공	감, 다만	현형	싱
산안법상	위반	판결(인	천항만공	당사 사려	1))도 엇	갈리고	있는	상황을	고려하던	면, 선	ŀ
안법상의	도급 •	발주 :	개념과	책임범	위부터	합리회	무필요				

□ 산업안전보건청 설립의 필요성에 대해서는 공감, 단, "정부가 제재 위주의 사후감독을 지양하고, 기업의 자율적 재해예방능력 제고에 중점을 둔 방향으로 산업안전보건법 및 행정체계를 개편한다"는 전제하에 추진 가능

<참고> 일하는 사람의 안전과 건강을 위한 노사정 합의문(2020년 경제사회노동위원회)

4. 산업안전보건 행정체계 개편 방안

- 4-2. 산업안전보건행정조직이 전문적이고 효과적인 산업안전보건행정을 담보할 수 있도록 중장기적으로 '산업안전보건청'의 설립을 포함한 다양한 시스템(조직구조) 개편을 검토·추진한다.
- 4-3. 인사 조직구조 개편은 <u>제재 위주의 사후감독을 지양하고, 기업의 예측 가능성 확보와</u> <u>자율적 재해예방능력 제고에 중점</u>을 두는 <u>산업안전보건법 개편 및 행정집행체계 개</u>선과 병행돼야 한다.
- □ 산업안전감독 권한(주로 행정권)을 지방정부에 이관하는 방안에 대해서는 신중한 검토 필요
 - 2010년 지방분권촉진위원회(대통령직속 자문기구)는 고용부의 산업안전부문 7개 기능(25개 사무), 고용부문 4개 기능(14개 사무)에 대해 지방이양 결정
 - 기업들은 행정지도와 감독업무 이원화에 따른 혼선과 정부·지자체 각각의 점검· 감독에 따른 규제부담 가중, 지자체의 전문성 부족에 따른 안전보건업무의 형식 화로 인한 산업재해 증가 우려
 - 노동계(양대노총)도 지자체 간 상이한 기준 적용, 전문성 부족, 감독 소홀로 인한 산업재해 문제 악화 등을 이유로 반대입장을 적극 표명
- □ 중소기업 지원 및 협력체계 구축을 위한 법적근거 마련에 대해서는 중소규모 현실과 산업안전기술의 도약이 필요하다는 인식하에 정부는 안전기반 확충 및 산업증진을 위한 "산업재해 예방 지원에 관한 법률"을 마련, 노사는 입법활동에 적극 협력하기로 합의하였음

<참고> 중대재해 예방을 위한 노사정 합의문(2023년 경제사회노동위원회)

1. 제도적 변화를 통한 중대재해 예방 방안

1-4. 노사정은 안전선진국 수준으로 중대재해를 감축하기 위해서는 산업안전보건 분야에 기술적인 도약이 필요하고, 특히 중소규모 사업장은 자체적으로 안전장비와 시설 등을 개발 및 적용하기가 어렵다는 사실을 인식한다. 정부는 산업안전보건 기반 확충 및 관련 산업의 증진을 위한 산업재해 예방 지원에 관한 법률을 마련하고, 노사는 입법 활동에 적극 협력하며, 노사정은 구체적인 논의를 지속적으로 추진한다.

4. 결론 : 중처법 개선방안

- □ 위헌논란이 발생하지 않도록 일반국민이면 누구나 인식할 수 있을 정도로 **법률상 의무주체, 의무내용, 책임범위를 명확회**하는 방향으로 정부와 국회가 법률 개정 신속 추진
 - ※ 정부는 「중대재해 감축 로드맵」을 통해 처벌요건 명확화 추진 방침 표명('22.11.30)
- □ 처벌의 과도성 논란(무죄선고 없음, 실형 선고 증가 우려)이 발생하지 않도록 경영책임자의 관리책임에 부합하는 방향으로 벌칙기준 합리화
 - 징역형을 산안법(안전보건조치의무위반치사죄) 형법(업무상과실치사죄)과 같은 상한 설정방식으로 변경하고, 벌금액도 하향 조정 검토
- □ <u>50인 미만 사업장의 법 준수 의무부담을 줄여주기 위해 정부가 시행령 개정</u>부터 우선 추진 필요
 - 지난 6월에 경총은 중처법 시행령 개정 건의서를 고용부에 제출
 - ※ ▲시행령 제4조(안전보건관리체계 구축 및 이행조치) 의무 중 제3호(위험성평가) 및 제7호(종사자의견 청취)만 적용, ▲시행령 제5조(안전·보건 관계법령 의무이행 필요조치) 중 제3호(위험작업 교육) 및 제4호(필요조치)만 적용
- □ <u>중장기적으로는 중처법과 산안법을 일원화</u>시켜, 현장안전과 안전관리체계가 함께 작동할 수 있는 산재예방 법제로 정비하는 것이 현장혼란도 줄이고, 법령의 실 효성 제고에도 도움을 줄 것임

〈끝〉