



문서번호: 20-11-사무-07
수 신: 각 언론사
발 신: 민주사회를 위한 변호사모임(회장 김도형)
제 목: [보도자료] 민변 「중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌 법률」 제정에
관한 법률 검토 의견서 제출
전송일자: 2020. 11. 10.(화)
전송매수: 의견서 포함 총 12매

[보도자료]

민변 「중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌 법률」 제정에 관한 법률 검토 의견서 제출

1. 민주사회를 위해 애쓰시는 귀 언론사의 노고에 감사드립니다.
2. 지난 9월 22일, 민변을 포함한 249개 노동·시민단체가 참여한 중대재해기업처벌법 제정 운동본부(이하 ‘운동본부’)는 국민동의 청원의 방식으로 10만인의 동의를 받아 대한민국 국회에 「중대재해기업처벌법」 제정안을 제출했습니다.

그러나 언론보도에 따르면 더불어민주당 정책위원회 등 당 주류는 위 제정법안 통과가 아닌 산안법 개정안을 우선순위에 두고 있다고 합니다. 이에 민변은 심각한 우려를 표명하며 「중대재해기업처벌법」 제정안 논의가 우선시되어야 한다는 취지로 이 의견서를 작성하여 각 당 대표와 해당 상임위 소속 의원들에게 배포하였습니다.

3. 의견서의 내용을 요약하면, 「중대재해기업처벌법」 제정안은 가. 기업의 최고 책임자 특히 원청 책임자를 처벌하는 법, 나. 다단계 하청 노동자, 특수고용 노동자를 보호하는 법, 다. 노동자만이 아니라 시민들의 죽음에도 동일하게 적용되는 법,

라. 법인의 책임을 강화하는 법, 마. 행정책임자인 공무원의 관리·감독 책임을 묻는 법, 바. 징벌적 손해배상과 각종 행정상 제재를 정해둔 법입니다.

반면에 산안법 개정안은, 가. 산안법 자체의 한계 속에서 개정이 이뤄지는 것이고 (근로기준법상 근로관계 있는 자에 대해서만 보호, 원청에 대한 처벌수위 약화, 산안법상 의무위반 행위에 대해서만 처벌), 나. 최고경영진에 관한 처벌 수위 약화, 다. 제정법이 담고 있는 새로운 내용에 관하여 미반영(세월호참사 등 시민재해 처벌, 특수고용 노동자 등 변형된 근로관계에서의 피해, 공무원 관리감독 책임, 징벌적 손해배상과 행정상 제재 등)되어 있어 한계가 있습니다.

4. 10만인 국민동의 청원을 받을 때에는, 설령 제정법안의 내용이 원안 그대로 통과되지는 않더라도 최소한 이 제정법안이 담고 있는 문제의식에 관하여 국회에서 깊이 있는 심의가 이뤄지기를 바랐던 것입니다. 그러나 산안법 개정이 우선순위에 놓이게 된다면 근본적으로 불완전할 수밖에 없습니다. 이에 이 의견서를 내게 되었습니다.

5. 귀 언론사의 많은 관심을 부탁드립니다. 감사합니다.

※ 별첨: 「중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌 법률」 제정에 관한 법률 검토 의견서

2020. 11. 10.

민주사회를 위한 변호사모임

회장 김도형



「중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌 법률」 제정에 관한 법률 검토 의견서

「중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌 법률」 제정안은 국민의 관심이 집중된 법률안으로, 민주사회를 위한 변호사모임은 다음과 같이 법률 의견을 제출하오니 국회 논의과정에서 참고하여 주시기 바랍니다.

2020. 11. 10.

민주사회를 위한 변호사모임

국회 법제사법위원회 귀중

- 첨부 1. 민변(2016년) 한국사회의 개혁과 입법과제
- 2. 민변(2020년) 한국사회의 개혁과 입법과제
- 3. 2020년 7월 2일 운동본부 중대재해기업처벌법 법안설명회 자료

1. 의견서 제출에 이르기까지

- 지난 19대, 20대 국회에서 기업의 무한 이윤추구로 인한 인명피해가 더는 없어야 한다면서 「중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌 법률」(이하 ‘중대재해기

업처벌법’ 이라고 합니다)이 발의된 바 있습니다(회기마다 명칭은 달랐습니다). 그러나 법안 통과는 고사하고, 제대로 된 심의조차도 없었습니다.

- 매일 2.34건의 산재 사망사고(2019년 고용노동부 통계), 그리고 중상해 사고가 끊임없이 발생하지만, 안전을 위한 노력은 비용으로 치환됩니다. 대형참사가 발생해도 현장 책임자에 대한 처벌로 이어질 뿐 사고의 반복을 방지하거나 안전을 중시하도록 변화를 꾀하기는 어려운 구조입니다. 이러한 의사결정을 하는 경영책임자들에게는 이에 관한 책임을 직접 물을 수 없고 제재 효과도 없어 기존 법률의 개정이 아닌 「중대재해기업처벌법」 제정의 필요성이 강조되어왔습니다.
- 이에 2020. 5. 27. 노동·시민단체가 참여하여 중대재해기업처벌법 제정 운동본부(이하 ‘운동본부’)를 발족했습니다. **운동본부 소속 249개 단체**는 참여연대, 민변, 생명안전시민넷 등 시민단체, 민주노총과 같은 노동조합, 세월호 가족협의회와 김용균 재단 등 피해자 단체, 지역 노동·시민 단체들입니다.
- 운동본부는 2020. 9. 22. 「국회법」 과 「국회청원심사규칙」 에 따라서 30일 동안 10만 명의 동의를 받아서 **국민동의 청원**으로 「중대재해기업처벌법」 제정안을 국회에 제출했습니다. 본 제정법안은 5인 미만 사업장 노동자의 근로기준법 적용을 위한 「근로기준법」 개정안, 특수고용 노동자의 노동기본권 보장을 위한 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정안과 함께 ‘**전태일 3법**’ 으로 불리며 국민적 관심을 받았습니다.
- 또한, 민변은 「중대재해기업처벌법」 제정이 필요하다는 의견을 지속해서 개진했습니다.
- 2016년 12대 한국사회의 개혁과 입법과제로 「중대재해기업처벌법」 선정
- 2020년 한국사회의 개혁과 입법과제로 「재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법」 선정

- 그러나 의견서 제출일 현재, 더불어민주당과 고용노동부가 「중대재해기업처벌법」 제정안이 아닌 산업안전보건법(산안법) 개정에 우선순위를 두고 있다는 소식이 들려오고 있습니다. 이에 민변은 본 의견서를 제출하게 되었습니다.

2. 「중대재해기업처벌법」 제정안의 요지

가. 기업의 최고 책임자, 원청 책임자를 처벌

본 제정법안은 사업주와 경영책임자에게 직접적으로 안전보건에 대한 포괄적인 위험방지의무를 규정하고 그 위반에 관하여 형사책임을 지우도록 하였습니다(제3조, 제5조 제1항). 또한 위험의 외주화로 인하여 다단계로 이뤄지는 도급, 위탁의 경우에도 형식을 불문하고 실질적인 의사결정권자가 책임을 지도록 정합니다(제4조).

제정법안은 현행 산안법 제1조가 “산업 안전 및 보건에 관한 기준을 확립하고 그 책임의 소재를 명확하게 하여 산업재해를 예방하고 쾌적한 작업환경을 조성” 함을 목적으로 함에도 불구하고, 대형참사가 발생하면 언론을 향해서만 ‘기업은 허리 굽혀서 사죄하고, 경찰과 노동부는 구속과 기소를 밝히고, 정부는 수십 페이지 대책을 발표하고, 정치권은 입법을 약속하는’ 짜여진 일이 반복되는 것을, **이제는 중단하라**는 것을 명확히 요구하고 있습니다.

위험의 원인을 제공한 기업과 기관, 그리고 그 의사결정권자는 안전보건과 관련된 권한을 ‘위임했다’, 그래서 ‘일일이 알 수 없다’ 라는 이유로 처벌망을 빠져나갑니다. 즉 ‘꼬리 자르기’ 로 현장 책임자만 처벌되는 것이 대다수입니다. 또한 2013년부터 2017년까지 1,714건의 산업재해 판결을 분석한 2018년 고용노동부 연구용역 보고서(책임연구원 경북대 로스쿨 김성룡 교수)에 따르면, 2017년 처리된 13,187건 중

구속사건은 1건, 정식기소는 613건(4.64%)에 불과하고, 약식기소가 10,934건(82.91%)입니다. 그리고 산안법 위반 재범률은 97%로 일반 형법 범죄의 재범률인 43%에 비하여 2배로 같은 사업장에서 재해가 반복됨을 알 수 있습니다. 기존 산안법이 원인 제공자인 의사결정권자와 기업 등을 가볍게 처벌하거나, 실제 처벌받아야 하는 사람이 범망을 피해감으로써 사망이 반복됨이 실제로 입증되고 있는 셈입니다.

참고로, 2019년 산재 사고 사망자 855명을 사고 원인별로 보면, <떨어짐(347명, 40.6%), 끼임(106명, 12.4%), 부딪힘(84명, 9.8%), 깔림·뒤집힘(67명, 7.8%)>과 같이, **재래식 사고가 604명으로 70%를 차지합니다**(고용노동부, 2019년 산업재해 발생 현황). 수십 개의 안전장치 중 단 하나도 작동하지 못했기에 발생한, 그래서 손쉽게 예방이 가능한 사망사고가 매일 2.34건씩 발생했다는 의미입니다.

나. 다단계 하청 노동자, 특수고용 노동자를 보호하는 법

산안법은 다단계 하청 노동자에 대해서 원청의 안전조치, 보건조치 의무위반에 관하여 제한적인 형사책임만 묻습니다. 또한, 근로기준법상 근로관계에 있는 근로자가 피해자인 경우에만 책임을 묻게 됩니다.

그러나 본 제정법안은 종래의 근로관계의 틀을 벗어나서, 근로관계의 형태를 불문하고 사망사고의 원인 제공자를 찾아서 기소와 처벌이 가능하도록 정하고 있습니다(제2조 제5호). 이러한 제정법을 두고 사망사고라는 결과가 발생하면 무조건 책임을 묻는 태도라고 공격한다면 이는 의도적으로 논지를 흐리는 것입니다. 이미 형법상 업무상 과실치사죄의 처벌사례를 보면 일정한 경우 원청 사업주나 특수고용 노동자를 사용하는 자의 책임을 묻고 있습니다. 제정법은 일반 형법으로 물어왔던 형사책임을 보다 분명하게 정하기 위한 것입니다.

다. 노동자만이 아니라 시민들의 죽음에도 동일하게 적용

이 법은 산재뿐만 아니라 세월호 참사, 가슴기 살균제 참사, 대구 지하철 참사, 삼풍 백화점 참사와 같은 사회적 참사로 인한 시민들의 죽음에도 원인 제공자에게 책임을 묻고자 하는 법입니다(제3조 제1항, 제3항).

사회적 참사 피해자들이 진상규명과 책임자 처벌을 요구하면, 보상금을 높여 받으려 한다는 차가운 시선을 받아온 것이 현실입니다. 그러나 세월호 참사 이후로 대한민국은 달라지고 있습니다. 이제 피해자들은 서로 연대하고, 시민들도 피해자들과 연대하고 있습니다. 몇 년을 주기로 사회적 참사가 반복되는 것을 목격합니다. 그래서 사회적 참사 또한 산재와 마찬가지로 엄격한 책임을 묻는 것이 필요합니다.

그리고 단순히 처벌의 대상을 확대하고 처벌의 수위를 강화하고자 하는 법이 아닙니다. 안전에 관한 주의를 기울이지 않거나 안전을 소홀히 한 결과 사망, 상해의 피해를 발생시킬 경우 그에 관한 책임을 물을 수 있는 근거를 명확히 하여, 생명과 안전을 중시할 수 있는 유인을 제공하고 참사의 예방을 꾀하고자 합니다.

라. 법인의 책임 강화

현행법은 법인의 독자적인 범죄능력을 부정하고, 행위자인 자연인의 법 위반행위가 있고, 법인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 상당한 주의·감독을 게을리한 경우에 한하여 처벌합니다(양벌규정). 본 제정법안 또한 현행법 체계를 따르고 있습니다(제6조 제1항).

제정법은 이러한 현행법 체계를 따르면서도, 법인이 안전조치에 최선을 다하도록 유도하고 법인이 부담해야 할 책임을 보다 강화하고자 합니다. 1~2개의 안전조치를 소홀히 하는 것이 자칫 큰 사고로 이어질 수 있음은 경험적으로 명백합니다. 단 1건의 사망사고라도 우연히 발생하는 것이 아니라, 경미한 사고와 잠재적 사고가 반복된

끝에 발생합니다. 1명의 중상자가 나오면 그 전에 같은 원인으로 경상자가 29명, 잠재적 부상자(아차사고)가 300명이 있었음을 의미한다는 ‘하인리히 법칙’ 또는 1:29:300의 법칙은 이미 90여 년 전인 1931년에 발표된 것입니다. 사소한 잘못에 대해 경각심을 갖지 않으면, 나아가 이로 인한 피해를 가볍게 여기고 책임을 지지 않는다면 더 큰 사고로 나아가는 것을 막을 수 없습니다.

실제로 사망사고를 보면 수십 개의 안전장치 중 단 하나라도 제대로 작동하였다면 발생하지 않았을 사고가 대부분입니다. 그렇기 때문에 이 법안은 법인(기업)의 책임을 보다 엄격하게 묻는 입장을 취하고 있습니다. 또한, 법인 내부에 사람의 생명·신체의 안전 또는 보건상의 위험방지의무를 소홀히 하는 것을 조장하는 등의 조직문화가 존재하는 경우에 가중처벌하는 조항도 두고 있습니다(제6조 제2항).

마. 행정책임자 공무원의 관리·감독 책임

1999년 씨랜드 참사는 유치원생 19명과 인솔교사 및 강사 4명이 숨진 참사였습니다. 그런데 씨랜드 참사의 조사 도중에 담당 공무원이 인허가가 나서는 안 되는 곳에 허가를 내주었다는 내부고발이 드러났습니다. 수많은 산재 사건과 사회적 참사의 보이지 않는 원인에는 담당 공무원의 부실한 관리·감독이 있고, 심한 경우에는 부정한 청탁과 뇌물이 오간 정황도 종종 발견됩니다. 그렇기 때문에 이 제정법안은 산재와 사회적 참사의 원인에 있어 공무원의 부실한 관리·감독이 드러나는 경우에 그 책임을 분명히 묻고자 하는 것입니다(제8조).

바. 징벌적 손해배상, 행정상 제재

징벌적 손해배상제도는 더이상 낡은 제도가 아닙니다. 법무부는 2020. 9. 28. 상인의 고의 중과실로 인한 손해에 5배 이내의 배상책임을 지우는 상법 개정안을 입법예고 하였습니다(법무부공고 제2020-295호). 또한 기존 법인 하도급법 제35조, 기간제법 제

13조, 공익신고자 보호법 제29조의2 등에서도 3배 이내의 손해배상 책임을 지우고 있습니다. 이에 산재와 사회적 참사의 경우에도 비슷한 참사의 반복을 막기 위한 징벌적 손해배상 제도를 도입하려는 것입니다(제12조).

또한, 이 제정법안은 형사처벌이 이뤄진 경우 영업정지나 허가취소까지 가능하도록 정하고 있습니다(제6조 제3항, 제10조). 아울러, 자연인에 대한 보안처분과 유사하게 대표이사를 비롯한 관련 종사자에게 정기적인 교육을 받게 하거나, 공무원의 정기적인 시설점검 및 현장감독을 수인하도록 하는 조항도 두고 있습니다(제6조 제3항 제3호, 제4항). 그리고 법무부장관이 처벌사실을 공표하도록 함으로써 참사를 사회적으로 드러내는 조항도 두고 있습니다(제11조).

3. 산안법 개정으로는 부족한 이유

의견서를 작성하는 현 시점에서는 아직 산안법 개정안이 구체적인 모습을 드러내지 않았습니다. 그러나, 앞서 살펴본 법 제정안의 요지는 곧바로 산안법 개정이 부족한 이유가 됩니다.

가. 산안법 자체의 한계

무엇보다도 산안법은 행정법규로서 근로기준법상 근로관계에 있는 사람에 대한 산안법상 의무위반이 전제된 경우를 처벌하고 있습니다. 따라서 근로관계에 있지 아니한, 그리고 산안법상 의무위반이 아닌 안전보건의무를 위반한 경우에 관한 처벌 및 제재는 산안법 개정만으로는 불가능합니다.

나. 최고경영진에 관한 처벌

대표이사를 비롯한 최고경영진 등 의사결정권자, 달리 말하면 실질적 원인제공자에

관한 처벌이 산안법 개정으로도 가능한지 여부는 논쟁의 여지가 있습니다. 법기술적으로 가능하다는 견해가 있는 반면에, 산안법에서 안전보건관리체제를 정하고 있고 그에 따라 대표이사를 대신하여 안전보건업무를 총괄하는 안전보건관리책임자를 두고 있는 사업장에서 그 책임자가 실질적으로 권한행사를 하는 한 최고경영진 책임이 불가능하다는 견해도 있습니다. 또한, 최고경영진에 관한 형사처벌이 참사 예방의 측면에서 불필요하고, 나아가 법이론적으로 제정법이 시행되더라도 고의입증이나 인과관계에 따른 책임추궁의 면에서 불가능하며 심지어 행위책임이 아닌 결과책임을 지우려는 입장이므로 위헌적이라는 비판도 있습니다.

그러나 제정법안은 기존 법이론을 존중하는 동시에 기존 이론이 갖는 한계에 문제제기를 하고 있습니다. 형사법적 고의는 ‘객관적 구성요건 요소’에 관한 인식과 의욕을 요구합니다. 산안법 위반에서의 고의의 대상이 되는 ‘객관적 구성요건 요소’란 곧 산안법상 의무의 존재와 의무를 이행하지 않은 부작위입니다. 산안법 처벌은 사망사고에 이르게 된 의무의 존재와 의무불이행을 구체적으로 포착합니다. 그리고 그 의무를 지는 자가 누구인지, 즉 어느 결재선까지 권한위임이 되는지를 되짚어 올라갑니다.

그러나 제정법안은 사망사고의 원인제공에 있어 최고경영진의 의사결정들이 개입되었다면, 그에 따른 책임도 지는 것이 합당하다는 태도입니다. 사망사고의 현장을 현미경처럼 들여다본다면 직접적인 의무불이행 사실이 1~2개 정도로 추려지고 이것이 사망의 원인이라고 특정하여 기소할 수 있습니다. 그러나 앞서 본 바와 같이 1~2개의 의무불이행이 아닌, 기업의 안전보건관리 체계가 무너짐에 따라 단 하나의 제동장치조차도 작동하지 않아서 사망사고가 발생한 경우가 대다수입니다. 그렇기 때문에 사망사고에 내재한 구조적인 원인을 포착하여 그에 따른 형사책임을 지우는 것이 합당하고, 그렇다면 그 형사책임을 지는 자는 최고경영진 등 의사결정권자가 될 수 밖에 없다는 것입니다. 같은 이유에서, 영국의 기업살인법 또한 최고경영진의 책임을 직접적으로 묻고 있는 것입니다.

다. 제정법이 담고 있는 새로운 내용에 관한 미반영

그리고 이 제정법안이 담고 있는 새로운 내용들은 산안법 개정만으로 달성이 불가능하다는 것이 명백합니다. 예를 들자면, 사회적 참사에 관한 처벌, 특수고용 노동자 등 변형된 근로관계의 당사자가 피해자인 경우에 관한 처벌, 공무원의 관리감독 책임, 징벌적 손해배상, 각종 행정상의 제재가 그것입니다.

4. 결어

제정본부는 「중대재해기업처벌법」의 제정을 요구함에 있어서 다른 수단을 사용할 수도 있었습니다. 기존과 같이 국회의원과 협력하거나, 정부가 입법안을 제출하라는 방법도 있었습니다.

그러나 그 과정에서 제정법의 문제의식이 훼손되는 것을 원하지는 않았습니다. 제정법안의 개별 조문이 논란의 여지가 크고 그래서 거센 반대에 부딪히더라도, 문제의식이 훼손되지 않고 공론장에서 심사숙고되기를 바랐기 때문에 국민동의 청원이라는 형식을 거치게 되었습니다. 그러나 본 제정법안에 관한 본격적인 논의가 시작되기도 전에 압초를 만나 좌초될 우려에 처해있습니다.

「중대재해기업처벌법」과 그에 따른 무거운 처벌만이 유일한 해결책임을 주장하는 것이 아닙니다. 산안법 개정에 반대하는 것도 아닙니다. 다만 이 법의 조항들이 하루 아침에 만들어진 것이 아니라 상당한 시간 동안의 논의와 검토를 거쳤으며, 무엇보다도 피해자의 직접적인 요구를 반영하여 성안된 것이므로 충분히 심사숙고될만한 가치가 있습니다.

그러므로, 위와 같은 문제의식을 담아 국민동의 청원을 받은 「중대재해기업처벌

법」안이, 국회와 같은 공론장에서 충분히 논의되기도 이전에, 산안법 개정으로 인하여 무력화되어서는 안 된다는 것입니다.

이러한 점을 고려하시어 산안법 개정안을 우선에 두는 시도를 철회하고, 이 제정법안에 관한 충분한 대화와 토론을 거쳐서, 반드시 「중대재해기업처벌법」이 제정되어야 함을 강력히 요구합니다.