

# 01 issue

산업안전보건법 양형기준 조정

## 산업안전보건법 위반 사업주에 대한 처벌 강화의 쟁점과 함의

아주대학교 법학전문대학원  
이진국 교수



## 들어가며



이미 발생한 범죄사건을 처리함에 있어 국가 형사사법이 가장 주목해야 할 지침은 공식적 제재를 통하여 행위자에게 ‘범죄는 더 이상 저지를 만한 것이 되지 못한다’는 인식을 심어주는 것이다. 기업범죄 분야에서는 이러한 요청이 더 중요하게 다가온다. 행위자가 자신의 범죄행위를 통하여 추구하는 이익이 그 범죄가 발각되어 처벌받는 손실보다 더 큰 경우에는 행위자로 하여금 오히려 ‘범죄는 저지를 만한 것이 된다’는 인상을 가지게 하고, 이로써 국가의 범죄예방정책은 그 실천적 가치를 상실하게 된다. 이 점에서 산업안전보건법 위반사건에서 실효성 있는 제재정책을 마련하고 그 정책을 처음부터 끝까지 한결같이 집행해야 한다.

정부는 산업재해를 획기적으로 줄이고 안전하고 건강하게 일할 수 있는 여건을 조성하기 위하여 2018년 11월 1일에 산업안전보건법 전부개정법률안을 국회에 제출하였고, 우여곡절 끝에 국회에서 통과되어 2020년 1월 16일자로 시행되고 있다. 개정된 산업안전보건법 제167조는 근로자 사망 시 사업주의 처벌강화(안전·보건조치미이행치사죄의 법정형 상향조정)를 규정하고 있다. 애초에 정부안은 산업안전보건법 위반 시 기존의 7년 이하의 징역을 10년 이하의 징역으로 상향 조정하는 방안을 추진하였으나, 국회는 정부안과는 달리 안전·보건조치미이행치사죄의 법정형 자체는 기존 산업안전보건법의 법정형과 동일하게 유지하되, 형을 선고받고 형이 확정된 후 5년 이내에 동일한 죄를 범한 경우 그 형의 2분의 1까지 가중할 수 있도록 누범 규정을 신설하였다(제167조 제2항).

문제는 산업안전보건법 제167조가 산재사망사고를 줄이는데 충분하게 기여할 수 있는지의 여부이다. 법 개정에도 불구하고 법원의 양형실무가 바뀌지 않는 한 현재와 같은 처벌 수위를 유지할 것으로 보이기 때문이다. 이 점에서 아래에서는 산재사망사고에 대한 형사사법기관의 형사처벌 실태, 양형기준과 관련한 인식조사 결과, 안전·보건조치미이행치사죄의 양형기준 등을 검토하면서 산재사망사고를 줄이기 위한 적절한 형사정책이 무엇인지 제시하고자 한다.

### 1

## 공식통계에 나타난 산업안전보건법 위반사건 형사처벌의 실태

산업안전보건법 위반사건의 대부분은 약식명령이 청구된 이른바 구약식 사건(상대적으로 경미한 사건에 대하여 내려지는 처분)이다. 기소실무에서 약식명령사건은 비교적 행위의 불법성이 경미하다고 판단되는 경우에 청구된다. 아래의 표는 2008년부터 2017년까지 최근 10년간 산업안전보건법 위반사건으로 기소된 사건 중 구약식을 제외한 공소장에 의하여 공소제기된 사건에 대하여 제1심 법원에서 처리한 결과를 보여주고 있다. 법원이 피고인에게 징역이나 금고 등 유기자유형(즉, 실형)을 선고한 예는 매년 5건 이하에 불과하고, 대부분의 사건에서는 피고인에게 재산형이 선고되었다.

**표 1** 최근 10년간 산업안전보건법 위반사건에 대한 제1심 법원의 처리

(단위: 명,%)

년도	접수	처리(선고)								
		합계	유기 자유형	집행 유예	재산형	선고 유예	무죄	면소	공소 기각	기타
2008	430	391	1 (0.26)	36 (9.21)	278 (71.10)	22 (5.63)	24 (6.14)	-	-	30 (7.67)
2009	407	432	3 (0.69)	56 (12.96)	281 (65.05)	30 (6.94)	32 (7.41)	-	-	30 (6.94)
2010	408	367	2 (0.54)	52 (14.17)	225 (61.31)	14 (3.81)	29 (7.90)	1 (0.27)	-	44 (11.99)
2011	392	467	5 (1.07)	40 (8.57)	305 (65.31)	21 (4.50)	34 (7.28)	-	2 (0.43)	60 (12.85)
2012	526	448	2 (0.45)	44 (9.82)	302 (67.41)	18 (4.02)	29 (6.47)	-	-	53 (11.83)
2013	685	639	3 (0.47)	50 (7.82)	425 (66.51)	30 (4.69)	38 (5.95)	1 (0.16)	-	92 (14.40)
2014	645	596	5 (0.84)	48 (8.05)	416 (69.80)	11 (1.85)	49 (8.22)	-	-	67 (11.24)
2015	751	740	3 (0.41)	119 (16.08)	513 (69.32)	12 (1.62)	42 (5.68)	4 (0.54)	-	47 (6.35)
2016	717	720	4 (0.56)	109 (15.14)	463 (64.31)	23 (3.19)	53 (7.36)	-	-	68 (9.44)
2017	764	710	4 (0.56)	137 (19.30)	478 (67.32)	12 (1.69)	21 (2.96)	-	-	58 (8.17)

출처: 사법연감(법원행정처)

한편 산업안전보건법 위반사범의 재범율은 산업안전보건법상 벌칙규정의 영향력 및 재범억제력을 평가할 수 있는 주요 지표로 볼 수 있다. 2008년부터 2017년까지 최근 10년간 산업안전보건법 위반사범의 전과 현황을 보면, 2011년을 기점으로 전과 있는 피고인 수가 전과 없는 피고인 수를 역전하여 더 많아졌으며, 이후 전과자의 수는 매년 점증하여 2017년 현재 전과미상 약 73%를 제외하고 전과가 있는 피고인의 수가 그렇지 않은 피고인의 수의 약 3.2배에 달하고 있음을 알 수 있다. 2011년 이후부터 2017년까지 ‘전과없음’으로 밝혀진 피고인들이 7% 정도에 불과한 점에 주목해보면, 평균 약 18%가 전과를 보유하고 있는 것이다. 산업안전보건법에 대한 형사정책이 얼마나 무력화 되어 있는지를 짐작하게 해주는 지표로 볼 수 있다.



표 2 최근 10년간 산업안전보건법 위반 사범의 전과 현황

(단위: 명,%)

년도	계	전과 없음	전과 있음 (계)	전과									미상
				1범	2범	3범	4범	5범	6범	7범	8범	9범 이상	
2008	4,251	3,618 (85.11)	619 (14.56)	179 (4.21)	124 (2.92)	124 (2.92)	50 (1.18)	43 (1.01)	23 (0.54)	14 (0.33)	14 (0.33)	48 (1.13)	14 (0.33)
2009	4,307	3,618 (84.00)	649 (15.07)	208 (4.83)	142 (3.30)	107 (2.48)	54 (1.25)	34 (0.79)	30 (0.70)	26 (0.60)	15 (0.35)	33 (0.77)	40 (0.93)
2010	2,563	745 (29.07)	478 (18.65)	133 (5.19)	85 (3.32)	70 (2.73)	48 (1.87)	33 (1.29)	31 (1.21)	12 (0.47)	10 (0.39)	56 (2.18)	1,340 (52.28)
2011	4,424	299 (6.76)	656 (14.83)	217 (4.91)	137 (3.10)	100 (2.26)	59 (1.33)	39 (0.88)	37 (0.84)	16 (0.36)	15 (0.34)	36 (0.81)	3,469 (78.41)
2012	11,282	681 (6.04)	1,553 (13.77)	522 (4.63)	334 (2.96)	245 (2.17)	125 (1.11)	95 (0.84)	68 (0.60)	34 (0.30)	27 (0.24)	103 (0.91)	9,048 (80.20)
2013	11,012	785 (7.13)	1,578 (14.33)	566 (5.14)	343 (3.11)	208 (1.89)	123 (1.12)	83 (0.75)	77 (0.70)	53 (0.48)	33 (0.30)	92 (0.84)	8,649 (78.54)
2014	5,387	457 (8.48)	1,225 (22.74)	399 (7.41)	270 (5.01)	177 (3.29)	111 (2.06)	81 (1.50)	54 (1.00)	37 (0.69)	31 (0.58)	65 (1.21)	3,705 (68.78)
2015	4,999	343 (6.86)	879 (17.58)	247 (4.94)	196 (3.92)	125 (2.50)	92 (1.84)	55 (1.10)	34 (0.68)	35 (0.70)	22 (0.44)	73 (1.46)	3,777 (75.56)
2016	6,646	471 (7.09)	1,402 (21.10)	459 (6.91)	298 (4.48)	187 (2.81)	141 (2.12)	111 (1.67)	54 (0.81)	38 (0.57)	23 (0.35)	91 (1.37)	4,773 (71.82)
2017	7,285	482 (6.62)	1,525 (20.93)	471 (6.47)	300 (4.12)	246 (3.38)	153 (2.10)	96 (1.32)	78 (1.07)	52 (0.71)	24 (0.33)	105 (1.44)	5,278 (72.45)

출처: 범죄분석(대검찰청)

## 2

## 누범규정의 실효성

국회는 산업안전보건법 전부개정을 통하여 안전·보건조치미이행치사죄의 법정형 상한을 기존의 7년에서 10년으로 조정하는 정부안을 채택하지 않고, 그 대신 누범규정을 두었다. 이에 의하면 안전·보건조치미이행치사죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 안전·보건조치 미이행치사죄를 범한 자에 대해서는 그 형의 2분의 1까지 가중한다.

누범으로 인하여 가중되는 형은 법정형을 의미할 뿐 선고형을 뜻하는 것은 아니다. 그리고 개정된 산업안전보건법 제167조 제2항이 ‘그 형의 2분의 1까지 가중’하도록 규정하고 있고, 법률에 특별한 규정이 없는 한 누범의 가중은 법정형의 장기를 가중하는 것으로 이해해야 한다. 예를 들어 법정형이 징역 1년 이상 5년 이하로 규정되어 있는 경우 누범의 가중은 장기인 5년에 대한 2분의 1, 즉 7년 6월까지 가중되는 것일 뿐 법정형의 하한인 1년 이상은 여전히 유지된다.

따라서 법원은 다른 양형요소가 없을 경우 1년 이상 7년 6월의 범위 속에서 피고인에게 선고할 형을 발견하게 된다. 대법원도 누범이라 하여 형의 단기까지 가중(앞의 예에서 단기인 1년이 가중)되는 것은 아니라고 판시하고 있다.<sup>1)</sup> 그렇다면 행위자가 안전·보건조치미이행치사죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 안전·보건조치미이행치사죄를 범했다면 다른 사정이 없는 한 처단형의 범위는 ‘10년 6월 이하의 징역 또는 1억 5천만 원 이하의 벌금’이 될 것이다.

그러나 누범제도 그 자체에 대한 형법적 문제점을 차치하고서라도 이러한 누범규정의 도입이 형법의 영향력과 이로 인한 산업재해 사망사건의 예방에 기여할 수 있는지는 의문이다. 산업안전보건법 제167조 제2항에 규정되어 있는 누범가중(2분의 1 가중) 규정에 따르면 법원은 5년 이내 재범한 피고인에 대하여 징역형을 선고하고자 할 경우 1월 이상 10년 6월의 범위 속에서 구체적으로 선고할 형을 발견하게 된다. 일반적으로 법원이 피고인에게 형을 선고할 경우 상한 부근(10년 6월)에 있는 구체적인 형기를 선택하는 것이 아니라 여전히 하한 부근에 있는 형기를 선고한다는 점에 주목해보면, 산업안전보건법상 누범가중 규정의 도입에도 불구하고 여전히 현재와 동일한 형량을 선고할 가능성이 크다. 이 점에서 누범가중 규정이 행위자의 준법의식을 어느 정도는 높이겠지만 본질적인 예방효과는 미미할 것으로 보인다.



### 3

## 안전·보건조치미이행치사죄의 양형기준

그렇다면 양형위원회가 안전·보건조치미이행치사죄에 관하여 설정하고 있는 양형기준은 실효성이 있을까? 우선 2016년 7월 1일부터 시행되고 있는 안전·보건조치미이행치사죄의 양형기준<sup>2)</sup>부터 개관해보자.

- 1) 대법원 1969.8.19. 선고 69도1129 판결: 누범가중을 함에 있어서는, 형법 제35조 제2항에 의하여 그 죄에 정한 형의 장기의 2배까지 가중할 수 있는 것이고, 그 형의 단기에 관하여서도 2배로 가중하는 것은 아니다.
- 2) 양형기준이란 법관이 합리적이고 적절한 양형을 도출하는데 참고할 수 있도록 양형위원회가 설정한 양형에 관한 기준을 말한다(법원조직법 제81조의6 제1항). 우리나라에서는 2009. 5. 7. 최초의 양형기준이 제정된 이래 지금까지 지속적으로 양형기준을 신설·수정하여 시행하고 있다. 양형기준에 따라서 구체적 선고형을 선출하는 과정을 보면, ① 범죄유형의 결정, ② 감경·기본·가중의 권고형량범위 중 어느 하나의 결정, ③ 선고형의 결정, ④ 형의 집행유예의 여부에 대한 결정 등 크게 4가지 단계를 거치게 된다. 양형기준의 적용방법에 관한 상세한 내용은 양형위원회, 2018 양형기준, 2018, 613쪽 이하 참조.

표 3 산업안전보건법상 안전·보건조치미이행치사죄의 양형기준

## □ 형종 및 형량의 기준

유형	구분	감경	기본	가중
1	과실치사	8월	6월 - 1년	8월 - 2년
2	업무상과실·중과실치사	6월	4월 - 10월	8월 - 2년
3	업무상과실·중과실치사	4월 - 10월	8월 - 2년	1년 - 3년
4	산업안전보건법위반	4월 - 10월	6월 - 1년6월	10월 - 3년6월

구분		감경요소	가중요소
특별 양형 인자	행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>피해자에게도 사고 발생 또는 피해 확대에 상당한 과실이 있는 경우</li> <li>사고 발생 경위에 특히 참작할 사유가 있는 경우</li> <li>경미한 상해가 발생한 경우(2 유형)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중상해가 발생한 경우(2유형)</li> <li>주의의무 또는 안전·보건조치의무 위반의 정도가 중한 경우</li> </ul>
	행위자 /기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>농아자</li> <li>심신미약(본인 책임 없음)</li> <li>처벌불원(피해 회복을 위한 진지한 노력 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>동종 누범</li> </ul>
일반 양형 인자	행위		<ul style="list-style-type: none"> <li>중상해가 아닌 중한 상해가 발생한 경우(2유형)</li> </ul>
	행위자 /기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>상당금액공탁</li> <li>보험가입</li> <li>진지한 반성</li> <li>형사처벌 전력 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사고 후 구호조치를 취하지 아니한 경우</li> <li>범행 중 증거은폐 또는 은폐 시도</li> <li>이종 누범, 누범에 해당하지 않는 동종 전과</li> </ul>

현행 양형기준상 산업안전보건법에 대한 양형기준은 과실치사상범죄군에 포함되어 있다. 그런데 산업안전보건법을 위반하는 모든 범죄가 양형기준의 적용대상이 되는 것이 아니라 산업안전보건법상 안전조치의무 또는 보건조치의무를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 사업주에 대하여만 적용된다. 그러나 양형기준이 안전·보건조치미이행치사죄에만 적용된다고 하더라도 현행 양형기준제가 산업재해 사망사건의 예방에 기여하는 정도는 거의 미미할 것이다.

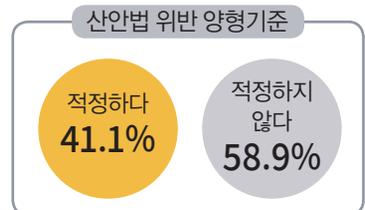
그 이유로는, 우선 현행 양형기준제는 공소장에 의하여 공소제기된 사건들 중 법관이 피고인에게 유죄를 인정하여 징역형을 선고하기로 선택한 경우에 한하여 적용할 수 있다. 따라서 구약식 사건에서는 양형기준이 적용되지 않고, 공소장에 의하여 공소제기된 사건이라도 법관이 피고인에게 벌금형을 선고하기로 결심한 이상 양형기준상의 지침들이 적용되지 않는다. 현재 공소장에 의하여 공소제기된 사건들 중 징역형이 선고되는 사건이 매년 5건 이하라는 현실에 비추어보면, 양형기준은 무용지물임에 틀림이 없다.

보다 더 심각한 것은 양형기준에 명시되어 있는 안전·보건조치미이행치사죄의 권고형량구간이 일반적인 업무상과실치사죄보다 낮다는 점이다. 업무상과실치사죄의 경우 기본형량구간은 8월~2년, 감경할 경우에는 4월~10월, 가중할 경우에는 1년~3년이다. 이에 반해 안전·보건조치미이행치사죄의 기본형량구간은 6월~1년 6월, 감경할 경우에는 4월~10월, 가중할 경우에는 10월~3년 6월에 불과하여 업무상 과실치사죄의 형량구간에도 미치지 못한다. 양형위원회가 안전·보건조치미이행치사죄의 형량구간을 업무상 과실치사죄 보다 낮게 설정하고 있는 배경은 양형위원회가 양형기준을 설정할 당시 오로지 규범적인 관점에서 형량범위를 설정한 것이 아니라 양형실무에 대한 통계분석을 기초로 종전 양형실무의 70%~80%를 반영하여 형량 범위를 설정하는 것을 원칙으로 하였기 때문이다.<sup>3)</sup> 그렇다면 안전·보건조치미이행치사죄의 형량범위가 낮다는 것은 기존의 법원의 양형실무에서 안전·보건조치미이행치사죄의 피고인에 대하여 선고해 온 형량이 그 만큼 낮았다는 것을 방증하는 것이기도 하다.

결론적으로 안전·보건조치미이행치사죄는 근로자가 사망한 중대 사안임에도 불구하고 재판의 현실에서 매우 경한 사건으로 다루어지고 있으며, 이러한 법원의 양형실무는 양형기준에 의해서도 지지되고 있다.

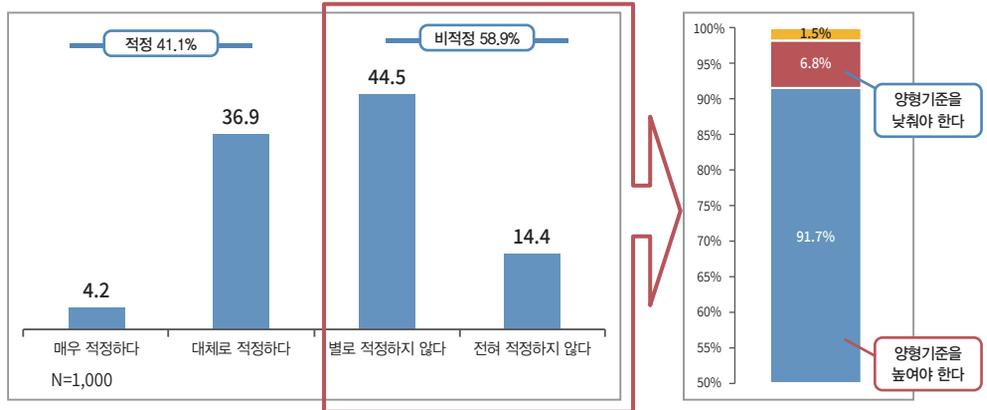
## 4 산업안전보건법 위반사건의 제재에 대한 인식조사 결과<sup>4)</sup>

2019년 8월 5일부터 8월 15일까지 일반국민 1천명을 대상으로 온라인 패널조사방식으로 실시한 ‘산업안전보건법상 위반사건의 제재에 대한 인식조사’는 산업안전보건법 위반사건과 관련한 항목을 다양하게 조사하였는데, 이 중에는 산업안전보건법 양형기준의 적정성에 대한 평가도 담겨 있다. “우리나라 양형기준은 안전·보건조치 의무를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 사업주에게 다른 특별한 가중·감경 사유가 없는 경우 ‘징역 6월부터 1년 6월까지의 범위’내에서 형량을 정하도록 권고하고 있습니다. 이러한 양형기준이 적정하다고 생각하십니까?”라는 질문에 양형기준이 적정하다는 응답이 41.1%로 나타났고, 적정하지 않다는 응답이 58.9%로 조사되었다. 적정하지 않다고 응답한 일반국민 589명을 기준으로 91.7%는 양형기준을 더 높여야 한다는 것에 동의한 반면 6.8%만 양형기준을 낮추는 데에 동의하고 있는 것으로 조사되었다.



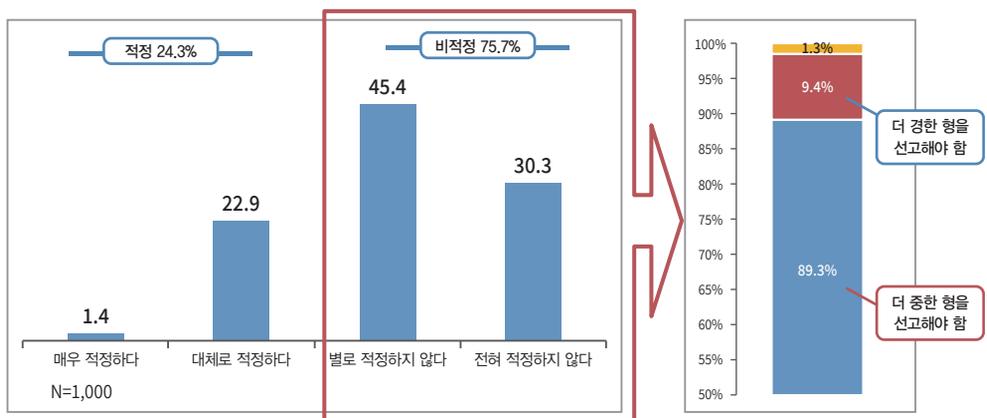
3) 이진국, 양형의 이론과 실제, 2018, 138쪽.

4) 본 조사는 2019년 산업안전보건연구원 위탁연구용역 「산업안전보건법상 위반사건의 제재에 대한 인식조사」 결과를 요약한 것으로, 조사방법은 전문조사업체에 의뢰하여 성별, 지역별, 연령별 비례할당 표본을 추출한 온라인 패널조사방식으로 2019년 8월 5일부터 15일까지 약 10여일 간 조사를 진행하였으며 조사표본은 95% 신뢰수준(±3.1%p)이다.



[그림 1] 업무상과실치사죄의 산업안전보건법 양형기준 적정성 인식조사 결과

또한 조사대상자들에게 사업주의 안전의무 위반으로 인해 근로자가 사망한 사건에 대한 양형 인식을 조사하였다. 일반국민들의 24.3%가 사업주의 안전의무 위반으로 근로자가 사망한 사건에 대해 벌금 700만원을 선고한 양형이 적정하다고 인식하는 것으로 나타났고, 75.7%는 적정하지 않다고 응답했다. 벌금 700만원을 부과한 양형이 적정하지 않다고 응답한 757명을 기준으로 89.4%는 더 중한 형을 부과할 수 있어야 한다는 것에 동의한 반면, 9.4%는 더 경한 형을 선고해야 한다고 응답하였다.



[그림 2] 사망사건의 산업안전보건법 양형기준 적정성 인식조사 결과

## 5

## 결론 : 산업안전보건법의 규범력 확보방안

산업안전보건법상 안전·보건조치미이행치사죄를 면밀히 고찰해보면, 산업안전보건법 전부개정에도 불구하고 여전히 형벌규범의 실효성을 떨어뜨릴 위험원이 도사리고 있고, 재판의 실제에서도 안전·보건조치위반 사건의 피고인에 대한 적절한 처벌을 어렵게 만드는 요인들이 적지 않게 있다. 안전·보건조치미이행치사죄의 법정형을 보완하지 않고 누범가중 규정만 신설한 전부개정 산업안전보건법의 법정형 구조도 바람직스럽지 못하다. 누범가중 규정에도 불구하고 법원의 양형실무에서는 여전히 적절한 선고형이 확보되지 못할 개연성이 높기 때문이다. 이러한 문제제기는 현재 법원이 산업안전보건법 위반사건에 대하여 선고하는 대부분의 형벌이 벌금형이라는 점에서 알 수 있다. 징역형을 선고할 경우에만 적용되는 안전·보건조치미이행치사죄의 양형기준이 설자리가 없는 것도 바로 이 때문이다.

산업재해예방을 위해 사업주의 범위반에 대한 처벌규정을 상향하여야 한다는 사회적 요구가 지속되고 있고, 최근의 인식조사 결과도 현행 처벌규정이 적정하지 않다고 응답한 수가 절반을 넘는 점에 비추어보면 법정형 상향에 대한 논의도 해야 할 것으로 보인다. 그러나 범위반, 그리고 그로 인한 근로자 치사의 결과에 대해 법정형의 상향만이 해답은 아닐 것이다. 2019년에 실시한 산업안전보건법 위반사건의 제재에 대한 인식조사 결과에서 양형기준이 부적정하여 개선할 필요가 있다고 응답한 사람의 91.7%가 양형기준을 높여야 한다고 생각하고 있는 것으로 나타났다. 사실은 바로 이러한 문제인식에 기초한 것으로 보인다.

특정한 범죄구성요건을 위반한 경우 그에 대한 법정형을 과도하게 높게 설정하는 것을 피해야 하지만 과소하게 낮게 설정하는 것도 타당하지 못하다. 과도하게 높은 법정형은 잠재적 행위자들로부터 하여금 그 처벌을 회피하도록 하는 반면, 과도하게 낮은 법정형은 그것을 감수하면서까지 자신의 이익을 추구하고자 하기 때문이다. 산업안전보건법 위반사건을 실효적으로 예방하기 위해서는 장기적으로는 안전·보건조치미이행치사죄의 법정형을 높이는 입법적 노력이 있어야 한다. 또한 현 시점에서는 산업안전보건법상 안전·보건조치미이행치사죄의 양형기준이 일반적인 업무상과실치사죄의 양형기준보다 낮아 그 실효성을 확보하기 어려우므로 현행 양형기준을 규범적으로 조정하여 권고형량범위를 상향해야 한다.

## 참고문헌

- » 이진국, 양형의 이론과 실제, 2018.
- » 양형위원회, 2018 양형기준, 2018.
- » 산업안전보건연구원, 산업안전보건법상 위반사건의 제재에 대한 인식조사, 2019.

