# 중대재해처벌법 제정과정에서의 주요 법적 쟁점

『중대재해처벌법』

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

정진우
서울과학기술대학교
안전공학과 교수

## 1. 정의

발의된 중대재해처벌법안은 모두 정의 규정에서부터 명확성의 원칙에 위배되는 표현이 적지 않게 포함되어 있었다.

먼저, 중대재해의 정의가 범죄구성 요건임에도 “산업안전보건법 제2조 제2호에 ‘준하는’ 재해”라는 불명확하고 모호한 표현으로 되어 있어 명확성의 원칙에 위배될 소지를 가지고 있었다. 그리고 ‘경영책임자 등’에서 해당 법인의 의사결정에 ‘실질적으로 영향력을 행사하는 자’라는 표현 또한 범죄구성 요건임에도 불명확하고 모호한 표현으로 되어 있어 명확성의 원칙에 위배될 소지가 컸다.

한편, 범죄구성 요건인 중대산업재해 개념의 일부로 포함되어 있는 "고의로 재해를 은폐하거나 부상자 또는 질병자가 발생하여 '사회적 물의'를 일으킨 재해"는 '중대'산업재해의 정의와 부합되지 않고, '사회적 물의'라는 표현은 지나치게 모호하고 불명확한 표현이어서 명확성의 원칙에 위배되는 것이었다고 볼 수 있다.

또한 범죄구성요건인 "해당 법인의 사업상의 결정에 상당한 영향을 미치거나 그러한 결정에 실질적으로 관여하는 지위에 있는 자"라는 표현도 전체적으로 모호하고 불명확한 표현이어서 명확성의 원칙에 반하는 것이었다고 판단된다.

위에서 지적한 문제는 법제사법위원회 심의과정에서 위헌 소지를 고려하여 삭제하는 것으로 정리되었다.

형벌법규의 구성요건으로서는 본조의 의무주체의 권한과 책임이 매우 불분명하여, 죄형법정주의의 명확성원칙 위반으로부터 벗어나기 어려운 상태였다.

## 2. 사업주와 경영책임자 등의 유해위험방지의무

강은미 의원안과 박주민 의원안의 법안에서 핵심적이고 대표적인 규정의 하나라고 볼 수 있는 규정이 '사업주(개인사업주에 한한다)와 경영책임자 등'(이하 '경영책임자'라 한다)의 유해위험방지의무이다.

그런데 이 의무규정은 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석이 배제되도록 해야 하는데,[1] 행위유형의 실질을 파악할 수 없게 하는 등 그렇지 못하여, 명확성의 원칙에

1) 헌재결 2005.3.31. 2003헌바12.

정면으로 위반되는 규정이었다고 판단된다. 수범자에게 무엇을, 어떻게 해야 할지에 대한 행동기준을 전혀 제시해 주지 못하고 있다.

즉, 수범자로 하여금 구체적인 경우에 과연 어떠한 행위가 금지되고 허용되는 것인지를 알 수 없게 된다. 이렇게 되면 미래에 대한 예측가능성과 법적 안정성이 상실될 수밖에 없다.

통상의 판단능력을 갖춘 경영책임자라면 해당 규정의 적용범위를 능히 인식할 수 있을 정도, 즉 의사결정규범 · 행위규범으로서 기능할 수 있도록 어떠한 행위를 해야 하는지를 예측할 수 있을 정도로 법문을 구체화하여야 하는데, '유해위험을 방지할 의무'는 지나치게 모호하고 막연하여 구성요건상 행위의 윤곽을 파악하기 어려운 문제점을 가지고 있었다.

한편, 경영책임자의 유해위험방지의무를 살피건대, 사업 또는 사업장에서 종사자에 대한 의무주체가 복수로 존재하는 경우에(예컨대 소유자와 운영자, 소유자와 관리자, 또는 관리자와 발주자(B)가 따로 있는 경우에), 본조의 의무를 누가 이행하여야 하는지가 매우 불명확하여, 즉 형벌법규의 구성요건으로서는 본조의 의무주체의 권한과 책임이 매우 불분명하여, 죄형법정주의의 명확성원칙 위반으로부터 벗어나기 어려운 상태였다.

이와 같이 실행가능성, 통제가능성을 따지지 않고 광범위하고 모호하며 불명확한 의무를 부과하고 이를 위반하였다고 하여 형사책임을 묻는 것은 '책임주의 원칙' 또는 '과잉금지의 원칙'[2]에 어긋나는 것이었다고 생각된다.

'유해위험을 방지할 의무'는 지나치게 모호하고 막연하여 구성요건상 행위의 윤곽을 파악하기 어려운 문제점을 가지고 있었다.

2) 권영성, 헌법학원론, 개정판(2010판), 법문사, 2010, 810면 참조.

임이자 의원안의 경우, 제3조 제2호의 "근로감독관의 권한에 따라 시행된 감독의 지적사항"에서 '감독의 지적사항'이라는 표현은 법적 근거를 가지고 있는 행정명령뿐만 아니라 행정지도, 구두상의 시정권고에 해당하는 것도 포함되는 것으로 해석될 수 있는 매우 광범위한 개념이어서 명확성의 원칙에 반하는 것이었다.

또 행정명령 외에, 특히 행정지도 등의 사항에는 기술적 · 실무적인 사항도 많이 있는데(예: 현지시정사항, 간단한 지도 또는 권고사항), 대표이사 및 기관의 장이 이러한 것에 대해서까지 직접 확인하도록 것은 매우 비현실적이고 산재예방의 실효성에도 도움이 되지 않는 것이었다.

특히 대형건설업체의 경우에는 전국에 수많은 현장이 있고 지방고용노동관서, 지자체, 국토관리청 등의 감독이 자주 이루어지는 상황에서 그리고 관계수급인에 관한 사항까지를 포함해서, 그것도 지방고용노동관서(근로감독관)의 지적사항에 대해서만 대표이사 및 기관의 장이 직접 확인하도록 하는 것은 매우 불합리하고 형식화를 조장할 가능성이 높은 규정이었다.

그리고 제3호의 '관리' 또한 내용상 윤곽이 모호한 개념, 달리 말하자면 애매하고 불분명하여 신축이 자유로운 개념을 사용하고 있고, 제1호와 제3호의 점검에는 다양한 계층과 부서에 의한 수많은 종류가 있을 수 있음에도(작업자가 할 성질의 점검, 현장감독자가 할 성질의 점검, 관리자가 할 성질의 점검, 경영책임자가 할 성질의 점검 등), 이를 모두 경영책임자가 직접 확인하고 이행해야 한다는 취지라면, 이는 현실에서 결코 실행에 옮길 수 없는 매우 비현실적인 규정이었다.

박범계 의원안은 강은미 의원안과 박주민 의원안의 유해위험방지의무가 지나치게 광범위하고 추상적이어서 명확성의 원칙에 위반 소지가 크다는 비판에 대응하기 위해 발의되었다.

그런데 박범계 의원안 제2조 제7호의 "안전 · 보건조치 등 의무", 즉 "개별법에서 정하고 있는 안전 또는 보건을 위한 관리, 조치, 감독, 검사, 대응 등의 의무" 역시 '안전 또는 보건'이라는 개념 자체가 모호하고 막연한 개념이어서 '안전 또는 보건의 범위'가 지나치게 포괄적이고 불명확하다는 문제를 가지고 있었다.

그리고 "개별법에서 정하고 있는 안전 또는 보건을 위한 관리, 조치, 감독, 검사, 대응 등의 의무"에서 '관리, 조치, 대응' 등의 표현 또한 지나치게 광범위하고 애매하고 불명확하며 신축이 자유로운 개념이어서, 각 개별법에 규정되어

감독의 지적사항이라는 표현은 매우 광범위한 개념이어서 명확성의 원칙에 반하는 것이었다.

있는 각종 선언적 의무, 추상적 의무, 벌칙이 없는 의무까지도 모두 포함될 수 있는 문제를 안고 있다.

즉 각 개별법규에 어떤 형태로든 규정되어 있는 내용은 모두 여기에 해당될 수 있다는 한계를 내포하고 있었다. 게다가 '종사자'를 대상으로 하는 의무와 '이용자, 공중'을 대상으로 하는 의무가 혼재적으로 포함되어 있어 본법 피적용자의 입장에서 당해 법률 규정으로부터 위임의 범위나 한계를 도저히 객관적으로 분명히 확정할 수 없는 상태이다. 즉, 경영책임자에게 제3조(사업주와 경영책임자 등의 안전 · 보건조치 등 의무) 외에, 제4조(도급 및 위탁관계에서 안전 · 보건조치 등 의무의 귀속), 제8조(사업주와 경영책임자 등의 안전점검 및 안전 · 보건조치 등 의무)에 따른 의무가 복합적으로 부과되어 있었는 바, "개별법에서 정하고 있는 안전 또는 보건을 위한 관리, 조치, 감독, 검사, 대응 등의 의무"의 규정으로부터 누구도 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 없는 상태다.

특히 국민의 기본권을 제한하거나 침해할 소지가 있는 사항에 관한 위임에 있어서는 구체성 내지 명확성이 더욱 엄격하게 요구되는 바, "안전 · 보건조치 등 의무"와 같이 복수의 매우 강한 형사처벌(제3조, 제4조, 제5조, 제6조, 제8조, 제9조)이 수반되는 규정은 '구체적 위임' 원칙이 강하게 요구된다.

요컨대, 제2조 제7호 "안전 · 보건조치 등 의무"의 정의규정으로는 위임의 내용 · 목적 및 범위가 명확하고 구체적으로 한정되어 있다고 볼 수 없고, 동

국민의 기본권을 제한하거나 침해할 소지가 있는 사항에 관한 위임에 있어서는 구체성 내지 명확성이 더욱 엄격하게 요구되는바, "안전·보건조치 등 의무"와 같이 복수의 매우 강한 형사처벌이 수반되는 규정은 '구체적 위임' 원칙이 강하게 요구된다.

규정은 대통령령으로 정하는 데 있어서 준수해야 할 목표 · 기준 및 기타 고려해야 할 사항을 적절한 강도로 규정하고 있지도 않다. 따라서 일반적 · 포괄적 위임의 금지원칙에 정면으로 위배되는 것이었다고 볼 수 있다.[3)]

경영책임자의 유해위험방지의무는 법제사법위원회에서 논의 끝에 유해위험 방지의무가 지나치게 광범위하고 추상적이라는 점을 고려하여, ① 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치의무(구체적인 사항은 대통령령으로 위임), ② 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치의무, ③ 행정기관이 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치의무, ④ 안전보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치의무(구체적인 사항은 대통령령으로 위임)와 같이 의무를 구분하여 규정하는 것으로 정리되었다.

〈다음호에 계속〉

3) 헌재결 1994.7.29. 93헌가12; 대판 2007.10.26. 2007두9884; 대판 1996.3.21. 95누3640; 헌재결 2000.7.20. 99헌가15; 대판 2000.10.19. 98두6265 참조.