



※ 동 보도자료는 2021년 8월 12일(목) 조간부터 보도하여 주시기 바랍니다.
(인터넷·방송은 8월 11일(수) 14:00 이후 사용 바랍니다.)

배포일시	2021. 8. 11(수)	담당부서	안전보건본부 산업안전팀
홍보팀	02-3270-7314 02-3270-7355	문의	전승태 산업안전팀장 (02-3270-7329)

중대재해처벌법 체계 및 내용 문제점 심각, 법을 개정 및 시행령 보완을 통한 부작용 최소화 노력 절실 - 경총, 「중대재해처벌법령 개선 토론회」 개최 (8. 11) -

■ 이동근 경총 부회장, “중대재해처벌법 보완입법 필요, 시행령안의 직업성 질병 기준에 증증도 고려, 경영책임자 의무 구체화, 개인 부주의 사고에 대한 경영자 면책규정 마련” 강조

■ 정진우 서울과기대 교수, “불명확한 부분이 많은 중대재해처벌법은 형벌 체계의 정당성과 균형성 상실, 법률 시행 전이라도 개정 필요” 제안

- 법률상 경영책임자 개념과 의무규정이 모호한 상황에서 기업과 경영자를 엄벌에 처하는 것은 헌법상 명확성 원칙 및 과잉금지 원칙에 위배
- 기업의 법규준수도를 높이는 방향으로 법률을 개정하지 않을 경우 중대재해 감소에 부정적 영향 미칠 것

■ 김상민 법무법인 태평양 변호사, “시행령(안) 조차 모호한 기준이 상당해 기업부담 과도, 모법의 문제점 최소화되도록 시행령(안) 보완 필요” 지적

- 시행령(안) 통해 중대재해처벌법의 문제점 해소 어려워, 형벌규정으로서 정합성 시비와 수사권 남용 우려
- 범죄구성 요건인 ‘안전·보건 관계 법령’의 범위 구체적 명시, ‘충실하게’, ‘적정한’ 등 모호하고 불특정된 조건은 삭제하거나 수정

■ 경총, 중대재해처벌법 보완입법 지속 건의 및 합리적 시행령 제정 방안 담은 경제계 공동건의서 제출 예정

■ 한국경영자총협회(경총)는 8월 11일 「중대재해처벌법령 개선 토론회」를 온라인(경총 YouTube)으로 개최했다.

※ 토론회 주요 참석자(좌장, 발제, 토론자)는 첨부 참조

■ 이동근 경총 부회장은 인사말을 통해 “중대재해처벌법 시행에 따른 부작용을 최소화하기 위해서는 무엇보다 보완입법이 우선적으로 추진되어야” 하며, “정부가 입법예고한 시행령 제정안도 많은 부분이 포괄적이고 불명확하여 현장의 혼란이 가중되고 있는 만큼, 법률취지와 경영책임자 지위를 고려하여 합리적이며 구체적으로 마련될 필요가 있다”고 강조했다.

- 직업성 질병 기준에 중증도가 없고, 안전·보건 관계법령의 범위가 어디까지인지, 경영책임자가 누구인지 시행령에 구체적으로 규정되지 않아, 기업들이 의무내용을 예측하기 어려움
- 특히, 중대재해 발생의 원인이 개인의 부주의로 인한 것이 명백한 경우에는 사업주와 경영책임자가 책임을 지지 않아야 하는데, 현행 법률이나 시행령 제정안만으로는 이러한 문제가 해소되기는 어려울 것임

■ 제1발제를 맡은 정진우 교수는 “중대재해처벌법은 아무리 준범의지가 있는 기업일지라도 누가 무엇을 어떻게 해야 할지 도저히 알 수 없는 규정이 수두룩”하고, “기존의 안전관계법보다 강하게 처벌할 규범적 근거도 매우 부족하여 형벌체계의 정당성과 균형성을 상실한 부분이 적지 않다”며, “이대로 법률이 시행될 경우 중대재해 예방의 실효성을 거두기가 어려워 보인다”고 지적했다.

- 법률상 경영책임자 개념이 불명확하다보니 법집행기관 스스로도 기업의 누구를 경영책임자로 특정하여 수사를 해야할지 혼란을 겪을 수 있음
- 또한 동 법이 기업과 경영자를 매우 강하게 처벌*하는 만큼, 적용요건이 법률에 명확히 규정되어야 함에도 불구하고, 예측가능성이 떨어지는 모호한 의무로 엄벌에 처하도록 해 헌법상 명확성의 원칙 및 과잉금지 원칙에 위배될 소지가 매우 큼

* 경영책임자 : 1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금, 법인 : 50억원 이하 벌금

- 특히, 법률의 규범력, 실효성 관점에서 볼 때 동 법은 중대재해 감소라는 순기능보다 역기능이 더 클 것으로 판단되며, 기업들이 의무규정을 현실적으로 준수할 수 있도록 이행가능성과 예측가능성을 높이는 방향으로 법률의 개정을 논의해야 함

■ 제2발제를 맡은 김상민 법무법인 태평양 변호사는 “중대재해처벌법은 형벌 법규이고, 시행령에 규정된 내용은 범죄의 구성요건이 되는데, 시행령(안)조차 불명확하고 모호한 표현과 기준이 상당해 향후 합당한 법 집행이 가능할지 우려“된다고 지적했다.

- 중대재해처벌법의 불명확성 문제가 시행령(안)을 통해 해소되기 어려워 형벌규정으로서 정합성 시비와 수사권 남용 문제를 야기할 수 있음
- 특히, 안전보건 관계 법령의 범위를 정하지 않은 것은 기업들이 알아서 관계 법령을 찾아 지키지 않으면 형사처벌을 하겠다는 것과 다름이 없고, 3~4일 휴식으로 회복가능한 열사병 등 경미한 질병도 여과없이 중대산업 재해로 포함시켜 대규모 사업장일수록 과도한 부담이 발생할 것임
 - * 수사기관이 기업이 모르는 각종 법령을 찾아내 이를 근거로 수사 및 처벌 가능
- 또한 범죄 구성요건으로 사용된 ‘충실하게’, ‘적정(한)’ 등 모호하고 불특정된 조건도 삭제(수정)가 요구되는 등 모법의 문제점이 최소화될 수 있도록 적극적인 시행령(안) 보완이 반드시 이루어져야 함

■ 이승길 아주대 교수가 좌장을 맡아 진행된 금번 토론회에서는 학계, 정부, 노사를 대표하는 전문가들이 패널로 참여하여 중대재해처벌법의 보완입법 방안과 시행령의 합리적 개선방향에 대한 다양한 의견들이 제시되었다.

■ 경총은 “현재의 중대재해처벌법과 시행령(안)만으로는 기업들이 법규를 완벽히 준수하기 어렵고 산재예방의 효과성도 없는 만큼, 올해 안에 반드시 보완입법이 추진“되어야 하며, “현재 입법예고 중인 시행령 제정안에 대해서는 산업계 의견을 종합적으로 수렴한 경제계 공동건의서를 조만간 정부에 제출할 예정“이라고 밝혔다.

※ 첨부 : 이동근 경총 상근부회장 인사말 1부.
토론회 발제문 2부. 끝.

참 고

토론회 개요

- 행사명 : 중대재해처벌법령 개선 토론회
- 일 시 : 8. 11(수) 14:00 ~ 16:00
- 장 소 : 경총회관 5층 세미나실(경총 youtube 생중계)
- 주요 참석자
 - 좌 장 : 이승길 아주대 법학전문대학원 교수
 - 발제자 : [1발제] 정진우 서울과기대 안전공학과 교수
(중대재해처벌법의 쟁점과 과제)
[2발제] 김상민 법무법인 태평양 변호사
(중대재해처벌법 시행령(안)의 법리적 검토)
 - 토론자 : 가천대 이근우 법학과 교수
한국노총 김광일 산업안전보건본부장
대한건설협회 이재식 기술안전실장
중소기업중앙회 양옥석 인력정책실장
고용노동부 강검윤 중대산업재해감독과장
한국경영자총협회 임우택 안전보건본부장

[토론회 세부일정]

시 간	프로그램
14:00~14:05(5')	• 개회 및 인사말
14:05~14:55(50')	• 【발제1】 정진우 서울과학기술대 안전공학과 교수
	• 【발제2】 김상민 법무법인 태평양 변호사
14:55~16:00(65')	• 【토 론】 (좌장) 이승길 아주대 법학전문대학원 교수
16:00	• 폐회

<끝>

중대재해처벌법 쟁점과 과제

정진우

1)

I. 들어가며

‘중대재해 처벌 등에 관한 법률’ (이하 ‘중대재해처벌법’ 이라 한다)이 많은 우여곡절 끝에 2021년 1월 8일 국회를 통과하여 1월 26일 제정·공포되었다. 중대재해처벌법은 의원이 발의한 법률안만 하더라도 5개나 되고 국민입법청원 안까지 제출되었지만 더불어민주당과 국민의힘에서는 중대재해처벌법에 대해 당론도 정하지 못하고 각 당의 내부에서도 많은 의견차가 있는 등 제정과정에서부터 많은 진통과 혼란이 있었다.

내용적으로도 중대재해처벌법 발의안들은 경영계뿐만 아니라 법무부, 법원 행정처, 전문가 등으로부터 위헌성 등 법리적으로 많은 문제가 있다는 지적이 있어 혼란이 적지 않았다. 그리고 짧은 시간 속에 심의를 하다 보니 중대재해처벌법 발의안들을 반대한 경영계뿐만 아니라 중대재해처벌법의 제정을 강력하게 주장한 노동·시민단체로부터도 많은 비판이 제기되고 있는 상황이다.

본법은 전반적으로 많은 문제가 가지고 있지만, 본고는 그중에서도 본법에서 중요한 위상을 가지면서 학문적으로 검토할 가치가 큰 쟁점과 이것이 안고 있는 문제점을 중심으로 구체적으로 살펴보고자 한다.

* 서울과학기술대학교 안전공학과 교수(법학박사)

II. 중대재해처벌법의 쟁점과 문제

발의된 중대재해처벌법안 모두 법리적 측면, 내용적 정합성, 실효성 등의 측면에서 많은 문제를 안고 있었다. 법안 심의과정에서 많은 부분이 삭제되거나 수정·보완되었지만, 유사 입법례가 없고 쟁점이 매우 많은 제정법안인 데다가 매우 짧은 기간에 심의하다 보니, 여전히 적지 않은 문제가 있는 것으로 보인다. 이하에서는 제정된 중대재해처벌법에서 가장 핵심적인 부분이면서 발의된 의원안과 비교하여 가장 많이 달라진 부분이라고 할 수 있는 경영책임자의 개념(제2조 제9호)과 안전보건확보의무(제4조, 제5조, 제9조)의 문제점(과제)을 중심으로 검토하고자 한다.

1. 경영책임자 개념의 불명확 및 불합리

경영책임자에 대한 정의인 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”이라는 표현이 애매모호하고 다의적으로 해석될 수 있는 개념으로 되어 있다.¹⁾

먼저, ‘사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람’의 의미가 경영상의 일체를 이루는 하나의 ‘사업조직’(법인, 개인사업체)에서 그러한 위치에 있는 사람만을 지칭하는 것인지, 아니면 ‘사업장’에서 그러한 위치에 있는 사람까지를 포함하는지가 불분명하다. 본문(제1조, 제2조 제4호, 제3조, 제4조 제1항, 제9조 제1항)과 부칙 제1조 제1항에서는 사업과 사업장이 하나의 패키지, 즉 ‘사업 또는 사업장’으로 표현되어 있고, ‘사업장’의 최고책임자가 제4조, 제5조, 제9조에 규정된 4가지 안전보건조치의 이행책임주체로서의 위상

1) 경영책임자의 의무에 대해선 보조자를 이용하는 것은 가능하지만, 다른 자(종업원)에게 위임하는 것은 허용되지 않는다고 해석된다. 본법이 경영책임자라는 특정의 지위에 있는 자에 대해 특정의 의무를 부과하고 있고, 산안법의 양벌규정과 같이 경영책임자 외의 다른 자를 행위자로 예정하고 있는 것도 아니기 때문이다.

에 좀 더 부합하며, 산안법 등 노동관계법에서는 일반적으로 사업장이 법적 의무 이행단위(법적용단위)로 해석되는 점을 감안할 때, ‘사업장’의 최고책임자를 아예 제외하는 것은 현실적으로나 법리적으로 어색할 수 있기 때문이다. 또한 여러 계열사로 구성된 그룹의 총수(회장)나 부회장, 그리고 대학의 경우 국립대학교의 총장이 여기에서 말하는 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람에 해당하는지 여부도 매우 불분명하다.

그리고 ‘이에 준하여’라는 규정은 형벌법규의 구성요건요소로서는 지나치게 애매모호한 표현이다. 그렇다 보니 어느 조직의 과연 어느 차상위 계층(level)의 경영진까지를 가리키는지가 매우 불명확하다. 예컨대, 기업의 경우 부사장까지를 가리키는지, 전무급은 포함되지 않는 것인지, 상무급은 포함된다고 볼 수 있는지에 대해 통상의 판단능력을 가진 일반인이 식별하기 매우 어렵다.

특히, ‘안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’이라는 표현 자체가 매우 불명확하여, 안전보건업무를 총괄하거나 전담하는 부서(안전보건부서)의 장(1인)을 가리키는지, 사업업무를 담당하면서 이와 관련되는 안전보건업무를 이행하는 부서의 장(복수의 사람)도 포함하는지에 대해 이 표현만으로는 그 적용범위를 도저히 인식할 수 없는 상태이다. 예컨대, 본사에서 근무하는 안전보건과 직·간접적으로 관련되는 부사장, 기획총괄이사, 재무담당이사, 인사담당이사가 포함되는지, 제외되는지를 해당 분야 전문가조차 판단할 수 없는 상태이다. 물론 형사법에서도 일반조항과 가치충전이 필요한 불명확개념을 사용하는 것은 불가피하지만, 이 경우에도 통상의 판단능력을 가진 일반인이 형벌규정의 적용범위를 충분히 인식할 수 있을 정도가 되어야 하는데, 이 경영책임자 개념은 그렇지 못한 상태이다.

산업안전보건에서는 대표를 포함한 경영책임자의 역할과 책임이 가장 중요하다고는 할 수 있지만, 경영자(상급관리자), 중급관리자, 하급관리자, 감독자, 작업자 등 각 계층의 구성원 역시 역할과 책임의 내용은 다르지만 모두 중요한 위상을 차지하고 있다. 그런데 중대재해처벌법은 중대재해 방지의무가 마치 경영책임자에게만 있는 것처럼 규정되어 있어 안전보건관리가 조직의 모든 구성원

에 의해 이루어져야 한다는 안전원리의 관점에서 볼 때 타당하지 않다. ILO의 안전보건경영시스템 가이드라인(ILO-OSH 2001),²⁾ ISO 45001(Occupational Health and Safety Management System)³⁾과 같은 국제기준에서 모든 계층의 구성원에게 역할과 책임을 다하도록 규정하고 있는 것과도 부합하지 않는다.

경영책임자 중의 하나로 ‘이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람’ (제2조 제9호 가목)이라는 규정이 자칫 ‘안전보건 담당이사’ 정도를 의미하는 것으로 해석될 가능성이 높은 것도 큰 문제이다. 이 규정은 법제사법위원회 심의과정에서 정부(고용노동부)가 제출한 ‘안전보건에 관한 업무를 담당하는 이사’ 라는 표현을 반영한 측면이 큰 점을 감안하면, 실제로 이렇게 해석될 가능성이 크고, 현장에서 그렇게 받아들여지고 있다.⁴⁾ 만약 이러한 의미로 해석된다면, 이는 ‘라인 안전관리 책임(line management responsibility)’⁵⁾이라는 안전원리에 정면으로 저촉될 뿐만 아니라, 안전보건부서(장) 이외의 라인부서(장) 등 다른 부서(장)의 안전보건에 대한 무관심을 조장하고 안전보건부서(장)를 기피하는 현상이 심화되는 등 조직의 안전관리에 심각한 부작용을 초래할 수 있다.

한편, 중앙행정기관, 지자체 및 공공기관에 대해서는 그 기관의 장(대표)만을 경영책임자로 개념정의하고 있는데(제2조 제9호 나목), 이것은 가목의 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”이라는 표현과 중복되는 문제가 있다. ‘사업’이라는 용어가 민간기업에만 한정되어 적용되는 것이 아니라 중앙행정기관, 지자체 및 공공기관에도 당연히 적용되기 때문이다.

2) ILO, Guidelines on occupational safety and health management systems(ILO-OSH 2001), 2001.

3) ISO, Occupational health and safety management systems — Requirements with guidance for use, 2018.

4) 장은지·김진, “중대재해법 ‘개악’ 비판 속 여야 네 탓만...정의 ‘두번 죽이는 법’”, news1 2020.12.29; 박철웅, “중대재해법 막바지, CEO 징역형 확정...‘또는’ 이사가”, 아시아경제 news1 2020.1.7 참조.

5) ILO, Guidelines on occupational safety and health management systems(ILO-OSH 2001), 2001, 3.3.2(a).

또한, 경영책임자의 개념이 이처럼 불명확하다 보니, 안전보건확보의무 위반 혐의가 있을 때 법집행기관 스스로도 경영책임자에 대해 중대재해처벌법을 적용해야 할지, 산안법 등 안전보건관계법을 적용해야 할지 법적용에 대한 혼란을 겪을 수 있고, 이는 결과적으로 국민의 불이익으로 돌아올 수밖에 없다. 법집행기관이 이러한 사정을 자의적인 법집행과 피고인의 자백을 유도하는 수단으로 악용할 소지도 있다.⁶⁾

2. 안전보건확보의무의 모호성

중대재해처벌법은 경영책임자의 의무로 5종의 안전보건확보의무, 즉 자신의 종사자에 대한 의무(제4조), 도급, 용역, 위탁 등을 받은 제3자의 종사자에 대한 의무(제5조), 원료나 제조물의 이용자 등에 대한 의무(제9조 제1항), 공중이용시설 또는 공중교통수단의 이용자 등에 대한 의무(제9조 제2항), 공중이용시설 또는 공중교통수단을 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우 그 이용자 등에 대한 의무(제9조 제3항)를 각각 규정하고 있다. 그리고 이 안전보건확보의무의 구체적인 내용에 해당되는 사항으로서 동일한 표현의 4가지 조치의무가 부과되어 있다. 이하에서는 본법의 주요 쟁점에 해당하는 이 4가지 조치의무를 중심으로 검토하기로 한다.

(1) 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치

‘안전보건관리체계’ 라는 표현이 무엇을 의미하는지 그 내용과 범위가 매우 불명확하다. 이에 대한 용어정의도 없고 그 범위와 내용에 대해 학문적·실무적으로 합의된 개념도 아니다. 산안법(제2장)에서는 ‘안전보건관리체계’ 라는 용

6) 헌재결 2015.9. 5. 2014헌바154·398, 2015헌가3·9·14·18·20·21·25(병합).

어를, 동법 시행령(제4조)에서는 ‘산업안전보건경영체제’ 라는 표현을 각각 사용하고 있고, 고용노동부의 공공기관의 안전활동 수준평가에 관한 고시에서는 ‘안전보건체제’ 라는 용어를 사용하고 있으며, 기획재정부의 공공기관의 안전관리지침(제19조 제2항)에서는 ‘안전경영시스템’ 이라는 용어를 사용하고 있는 등 유사한 용어가 서로 다른 표현으로 혼재하여 사용되고 있는 상태이다. 게다가 ‘안전보건관리체제’ 라는 표현은 안전관리론이라는 학문에서 일반적으로 ‘안전보건관리체제’, ‘안전보건관리(경영)시스템’ 등의 표현을 사용하고 있는 것과는 부합하지 않는다. 특히, 이러한 용어들은 강제기준으로 사용할 때와 임의기준으로 사용할 때 그 내용과 범위가 달라질 수밖에 없는 점도 유념하여야 한다.

중대재해처벌법은 입법취지로 볼 때 중벌주의를 특징으로 하고 있어 기본권 제한의 성격이 매우 강하다. 따라서 어느 입법보다도 수권법률 규정만으로 대통령령에 위임된 부분의 대강을 국민이 예측 가능하도록 수권법률이 구체적으로 정해져야 한다.⁷⁾ 이 경우 예측 가능하다는 것은 법률에 이미 하위법령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 하위법령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다.⁸⁾ 해당 법률의 전반적인 체계와 취지·목적·당해 조항의 규정 형식과 내용 및 관련 법규를 살펴 이에 대한 해석을 통하여 그 내재적인 위임의 범위나 한계를 객관적으로 분명히 확정할 수 있는 것이라야 이를 일반적·포괄적인 위임에 해당하지 않는 것으로 볼 수 있다.⁹⁾

이런 관점에서 볼 때, ‘안전보건관리체제의 구축 및 그 이행에 관한 조치를 하여야 한다’ 는 규정은 ‘안전보건관리체제의 구축 및 그 이행에 관한 조치’ 라는 처벌법규의 구성요건 부분에 대한 기본사항에 관하여 보다 구체적인 기준이나 범위를 정함이 없이 그 내용을 모두 대통령령에 포괄적으로 위임함으로써,

7) 헌재결 1994.7.29. 93헌가12.

8) 대판 2007.10.26. 2007두9884.

9) 대판 1996.3.21. 95누3640 참조.

경영책임자로 하여금 광범한 개념인 ‘안전보건관리체계의 구축 및 그 이행’과 관련하여 준수하여야 할 사항의 내용이나 범위를 구체적으로 예측할 수 없게 하고, 나아가 헌법이 예방하고자 하는 행정부의 자의적인 행정입법을 초래할 여지가 크다고 볼 수 있기 때문에, 이 규정은 헌법상 포괄위임입법금지의 원칙 및 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 국민의 기본권을 제한하거나 침해할 소지가 있는 사항에 관한 위임에 있어서는 구체성 내지 명확성이 더욱 엄격하게 요구된다.¹¹⁾

안전보건관리체계의 구축 및 이행에 따른 사업장 안전보건의 효과를 거두기 위해서는 이 법의 정의규정 등에서 어떤 형태로든 ‘안전보건관리체계’에 대한 용어설명이 이루어질 필요가 있다. 이 법 자체를 개정하거나, 법체계에는 맞지 않더라도 임시방편으로나마 대통령령에서 구체적인 용어설명을 하는 것이 필요하다.

(2) 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치

사업장에서는 재해강도·범위의 측면에서 매우 다양한 재해가 발생하고 있다. 그런데 재해강도·범위의 한정이 없이 모든 재해에 대해 경영책임자가 재발방지 대책을 수립하고 그 이행에 관한 조치를 하여야 한다는 규정은 과잉금지의 원칙에 위반될 소지가 크다. 재해강도로 보면 찰과상, 타박상과 같이 현장에서 응급조치로 대처할 수 있는 경미한 재해도 많이 발생하고 있고, 재해범위로 보면 산업재해 외에 자연재해, 교통재해, 코로나19와 같은 감염병, 과로·스트레스에 의한 질병, 개인적 질병, 고객·민원인 등에 의한 상해 등 다양한 유형의 재해가 발생하고 있다.

중대재해처벌법은 엄벌주의에 따른 기본권 제한의 성격이 매우 강하므로, 법률의 명확성에 대하여 보다 엄격한 기준이 요구된다. 그런데 ‘재해 재발방지

10) 헌재결 2000.7.20. 99헌가15.

11) 대판 2000.10.19. 98두6265.

대책 수립 및 이행에 관한 조치' 라는 요건은, 재해강도·범위와 수립·이행의 스펙트럼이 매우 광범위하고 다양한 상태에서 이를 정형화하거나 한정하기 어려운 모호하고 막연한 표현으로 되어 있어, 경영책임자가 당해 조치의 어디에서부터 어디까지를 관여해야 하는지, 즉 행위의 윤곽에 대해 준법의지를 가진 사회의 평균적 경영책임자, 나아가 해당 분야의 전문가조차 행위의 윤곽을 파악하기 어려워 명확성의 원칙에 위반될 소지가 크다.

특히 전국에 다수의 공장(현장)이 있거나 종사자 자체가 매우 많은 대형업체의 경우에는 수많은 그리고 다양한 유해위험요인이 존재하기 마련인데, 그런 상황에서 자신의 종사자뿐만 아니라 제3자(도급, 용역, 위탁 등을 받은 자)의 종사자에 관한 사항까지를 포함해서 경영책임자가 직접 재해 발생 시마다 재발방지 대책을 수립하고 그 이행에 관한 조치를 하라는 식의 규정은 매우 비현실적이거나 요식행위를 조장하는 등 산재예방의 실효성에도 도움이 되지 않을 것이다.

(3) 중앙행정기관·지자체가 관계법령¹²⁾에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치

명확성의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현으로서 법의 실효성을 담보하기 위해서도 모든 기본권 제한 입법에 요구되는 것이다. 형사법규는 재판규범이기 이전에 행위규범인 측면이 강조되기 때문에 명확성의 원칙이 더욱 강조된다. 법률이 너무 불명확하여 합리적인 사람조차 그 법률이 명령하고자 의도하는 바를 해석으로부터 추정할 수 없는 경우에는 죄형법정주의를 유린하게 되기 때문이다. 특히 중대재해처벌법처럼 엄벌주의를 취하고 있는 법규는 다른 법규에 비하여 보다 명확하여야 한다.

특정 처벌규정의 내용을 파악함에 있어 평균인의 입장에서 전문가의 조언을 받거나 전문서적 등을 참고하더라도 자신의 행위가 법에 위반되는 것인지 아닌

12) ‘안전보건관계법령’이라고 표현되어야 하는데, 단지 ‘관계법령’으로 표현된 것은 입법적 미비인 것으로 보인다.

지를 도저히 정확히 예측할 수 없다면 그 규정은 불명확하여 무효가 된다. 그리고 명확성의 원칙 준수 여부는 문제된 법령의 문구가 확실하지 않음으로써 자의적이고 차별적인 적용을 가져올 수 있는지 여부에 의해서도 판별될 수 있다. 그리고 당해 법령의 성질 및 규제대상 등에 비추어 입법기술상 최고의 상태로 작성되었는지 여부가 명확성 판단의 또 하나의 기준이 될 수 있다. 일반 추상적 표현을 불가피하게 사용한다 하더라도 예시의 방법, 정의규정을 별도로 두는 방법, 주관적 요소를 가중하는 방법 등으로 보다 더 구체적 입법이 가능한지가 헌법 위반의 판단기준이 될 수 있다.¹³⁾

이상과 같은 관점에서 볼 때, 경영책임자가 ‘행정기관이 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치’를 해야 한다는 규정 중 ‘이행에 관한 조치’의 내용·범위는, 이행의 스펙트럼이 매우 광범위하고 다양한 점을 고려할 때, 이 법의 입법목적과 다른 법률조항과의 연관성 등을 고려하더라도 사물의 변별능력을 제대로 갖춘 경영책임자의 이해와 판단으로서도 행위유형을 정형화하거나 한정할 합리적 해석기준을 찾기 어렵다. 다시 말해서, 통상의 판단능력을 가진 경영책임자가 ‘이행에 관한 조치’의 어느 범위까지를 관여해야 하는지를 충분히 인식할 수 있을 정도로 법문이 구체화되어 있지 못하여 명확성의 원칙에 위배된다고 판단된다. 이는 ‘이행에 관한 조치’가 총괄관리 등으로 한정되어 있지 아니한 관계로 조치의 내용·범위가 지나치게 포괄적이고 불명확하여 초래되는 문제이다.

그리고 경영책임자가 행정기관이 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치를 직접 해야 하는 것으로 해석될 수 있는바, 이는 현실성 또는 기대가능성도 없지만, 중대재해 예방의 실효성에도 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 안전보건조치에 대해 선택과 집중을 하지 못하게 하는 결과를 초래하는 등 중대재해 예방의 효율성 측면에서도 불합리하다.¹⁴⁾ 한편, 중앙행정기관·지자체가 관계

13) 헌재결 2005.3.31. 2003헌바129 전원재판부.

14) 예컨대 대형건설업체의 경우에는 국내만 하더라도 전국에 수많은 현장이 있고, 지방 고용노동관서, 지자체, 국토관리청 등에 의한 감독이 수시로 이루어지고 있는 것이 업

법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치에는 다양한 계층과 부서에 의한 수많은 종류가 있을 수 있는데(작업자가 할 성질의 조치, 현장감독자가 할 성질의 조치, 관리자가 할 성질의 조치, 경영책임자가 할 성질의 조치 등), 이를 모두 경영책임자가 직접 이행하여야 한다는 취지라면, 이는 현실에서 결코 실행에 옮길 수 없는 매우 비현실적인 규정으로서 과잉금지의 원칙에 위반되고, 외형적인 준수에만 급급한 수동적인 대응을 조장할 가능성이 높다.

(4) 안전보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

“안전보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치”의 경우 구체적인 사항은 대통령령으로 정하는 것으로 위임되어 있기는 하지만, ‘관리상의 조치’라는 표현이 지나치게 광범위하고 애매하고 불명확하며 신축이 자유로운 개념이어서, 각 개별법에 규정되어 있는 각종 선언적 의무, 추상적 의무, 별칙이 없는 의무까지 모두 포함될 가능성이 있는 상태이다.

그리고 ‘나. 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’에서 검토한 것과 동일한 사유로, 안전보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치 역시 포괄위임입법금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다.

한편, 실질적으로 지배·운영·관리하는 곳이라 하더라도, 특히 건설업과 같이 전국에 현장이 많은 업종이나 대형조선소, 대형제철소 등과 같이 사업장 규모가 매우 큰 기업의 경우에는 준법의지가 아무리 강한 경영책임자조차도 ‘안전보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’¹⁵⁾를 직접적으로 온전히 취하는 것은 불가능하다. 따라서 과잉금지의 원칙 위반 소지가 크다고 볼 수 있다.

연한 현실이다.

15) 이에 관한 구체적인 사항이 대통령령으로 정해진다고 하더라도 당해 규정의 성격상 사정은 크게 달라질 것 같지 않다.

(5) 공통적인 문제

경영책임자의 안전보건확보의무과 관련하여, “실질적으로 지배·운영·관리하는”이라는 표현(제4조, 제5조, 제9조)이 지나치게 불명확하고, 지배, 운영, 관리가 상호 간에 ‘또는’의 관계인지 ‘그리고’의 관계인지도 불분명하다. 그렇다 보니 ‘실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장’ (제4조)과 관련하여, 어느 특정 법인 또는 기관이 ① 시설, 기계·설비를 소유하고 관리하는 위탁한 경우, ② 시설만 소유하고 기계·설비는 소유하지 않는 경우, ③ 시설, 기계·설비를 소유하고 작업방법·절차에는 관여하지 않는 경우 등에, ‘실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장’에 해당되는지 여부가 매우 불명확하다.

또 시설, 장비, 장소 등에 대하여 “실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우” (제5조)에 있어서, 제3자의 종사자의 안전보건조치에 대한 의무주체가 복수로 존재하는 경우도 적지 않은바, 예컨대 ① 소유자(A)도 있고 운영자(B)도 있는 경우, ② 소유자(A)도 있고 관리자(B)도 있는 경우, ③ 소유자(A), 관리자(B), 운영자(C)가 별도로 있는 경우에, 본조의 의무를 누가(어느 쪽에서), 어디에서부터 어디까지, 어떻게 이행하여야 하는지를 도저히 알 수 없다. 그리고 시설, 장소의 실질적 지배·운영·관리책임자와 장비의 실질적 지배·운영·관리책임자가 다른 경우에도 누가 본조의 의무주체가 되어야 하는지 등이 매우 불명확하다. 이러한 의무주체 등의 불명확성은 실제 안전보건조치의 이행으로 이어지지 못할 가능성이 크다.

게다가, 제3자의 종사자¹⁶⁾에 대해 도급·용역·위탁·위임을 준 기관의 경영

16) 가. 근로기준법상의 근로자, 나. 도급, 용역, 위탁 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 자, 다. 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우에는 각 단계의 수급인 및 수급인과 가목 또는 나목의 관계가 있는 자(제2조 제7호).

책임자에게 해당 종사자와 직접적인 근로관계, 도급·용역·위탁·위임관계에 있는 자가 별도로 존재함에도 사실상 모든 영역(안전보건관리체계 영역, 시설 및 기계·설비 영역, 작업관리 영역, 작업행동 영역)의 안전보건조치(예: 재해의 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치, 행정기관이 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치)를 직접적으로 취하도록 하는 것은, 도급·용역·위탁·위임을 준 기관이 그 시설, 장비, 장소에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우라 하더라도 과잉금지의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다.

다시 말해서, 단지 해당 사업장의 시설 및 기계·설비(시설 및 기계·설비 영역)를 실질적으로 지배·운영·관리한다고 하여, 엄연히 하나의 사업자로서 별도로 존재하는 제3자(도급·용역·위탁·위임을 받은 자, 이하 ‘수급인 등’ 이라 한다) 및 그와 근로관계 또는 도급·용역·위탁·위임관계에 있는 자(제3자의 종사자)(제5조), 나아가 공중이용시설 또는 대중교통수단의 이용자 또는 그 밖의 사람(제9조 제3항)에 대해서까지, 그것도 작업행동에 대한 안전보건조치까지를 포함한 지나치게 광범한 안전보건조치를 하도록 강제하는 것은 수급인 등의 독자성을 부정하는 것으로서 그들의 경영에 지나치게 간섭하게 하는 행위이기도 하고 과잉금지의 원칙에 반할 소지가 매우 크다.¹⁷⁾

특히나 도급·용역·위탁·위임관계에서 도급·용역·위탁·위임을 준 자(이하 ‘도급인 등’ 이라 한다)와 이를 받은 자(제3자) 간의 의무와 책임을 구분하지 않고 제3자의 종사자에 대해 도급인 등에게만 안전보건확보의무가 있는 것처럼 규정하는 것은 현실적으로 이행하는 것을 담보할 수 없을 뿐만 아니라, 안전보건에 대한 제3자의 무관심을 조장하고 자율적 능력을 퇴보시킬 수 있다

17) 중대재해처벌법 제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전보건확보의무)와 관련해서는, 법적용 유예기간 동안 중대산업재해의 직접적 당사자인 상시 근로자 50인 미만 수급인 등은 처벌 대상에서 제외되는 반면, 간접적 당사자 지위에 있는 상시 근로자 50인 이상 도급인 등은 처벌되는 모순이 발생할 수 있고, 이 법이 적용되지 않는 상시 근로자 5인 미만 수급인 등에 대해서는 이 모순이 항구적으로 발생할 수 있다.

는 점에서 제3자의 종사자를 보호하는 데 있어서도 실효성을 거두기 어렵다. 또한 제3자에 해당하는 수급인 등에게는 산안법 등에 따라 자신의 근로자 등에 대한 독자적인 안전보건조치의무가 매우 구체적으로 규정되어 있는 점을 고려하면, 제3자의 종사자에 대한 중대재해처벌법상의 도급인 등의 의무와 산안법상의 의무가 불가피하게 착종되어 도급인 등의 구체적인 의무는 어디부터 어디까지이고, 제3자의 구체적인 의무는 어디부터 어디까지인지가 매우 불명확하게 된다. 이런 불합리한 문제를 해소하지 않은 상태에서는 도급인 등과 그의 경영책임자에 대한 처벌수준을 높인다 하더라도 제3자의 종사자에 대한 중대재해 예방으로 이어지기는 어려울 것이다.

도급·용역·위탁·위임을 준 경우 중대재해처벌법과 산안법의 안전보건조치의무의 내용·범위가 달라 많은 혼선이 발생할 가능성이 있는 것도 문제이다. 예컨대, 도급인 등이 수급인 등과 그 근로자에 대한 시정조치를 해야 하는지, 수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 안전보건조치를 해야 하는지, 하수급인·재하수급인의 근로자에 대해서까지 안전보건조치를 해야 하는지에 있어 두 법이 서로 다르게 규정하고 있기 때문이다.

한편 앞에서 설명한 4가지 안전보건조치의무는 보호 대상에 따라(중대산업재해인지 중대시민재해인지에 따라, 중대산업재해의 경우 해당 기업의 종사자인지 제3자의 종사자인지에 따라, 중대시민재해도 생산·제조·유통·판매 중인 원료나 제조물인지 공중이용시설 또는 공중교통수단인지에 따라) 그 내용이 상당히 다를 수밖에 없음에도 불구하고 동일한 내용의 4가지 유형의 조치로 규정되어 있어, 당해 의무규정만으로는 그것의 구성요건요소에 해당하는 행위유형을 정형화하거나 한정하여 합리적으로 해석하는 것이 매우 곤란하다. “사업 또는 사업장의 특성 및 규모를 고려하여” 라는 표현이 제4조의 안전보건확보의무 규정에만 포함되어 있고 안전보건확보의무를 규정하고 있는 다른 조항(제5조, 제9조 제1항 내지 제3항)에는 포함되어 있지 않은 점도 동일한 유형의 의무로 획일적으로 규정하고 있는 것이 문제라고 볼 수 있는 또 하나의 이유에 해당한다. 그리고 4가지 의무 중 2가지 의무에 대해선 구체적인 사항이 하위법령으로

위임되어 있지도 않아 구성요건요소에 해당하는 행위유형을 한정할 합리적 해석기준을 찾는 것이 사실상 불가능하다.¹⁸⁾

그리고 전술한 바와 같이, 경영책임자가 이행하여야 할 안전보건조치가 ‘총괄관리’ 등으로 한정되어 있지 아니하여, 조치의 내용·범위가 지나치게 포괄적이고 불명확하게 되는 문제가 발생할 수밖에 없다. 또한 “사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여” 라는 표현 역시 애매하고 모호한 표현으로서 적용범위를 집행기관의 자의적 판단에 맡기고 있는 셈이어서 형벌법규의 명확성의 원칙에 위반된다.

또 경영책임자의 안전보건확보의무(이행에 관한 조치, 관리상의 조치 등)는 이행의 범위가 매우 넓은, 즉 다양한 수준의 내용으로 구성되어 있어, 경영책임자라는 특정 계층만이 아니라 여러 계층이 그 역할과 책임을 다해야만 제대로 이행될 수 있는 성질의 것이다. 그럼에도 불구하고 경영책임자만이 그 의무를 이행하여야 하는 식으로 규정하고 있는 것은 과잉금지의 원칙에 반하다고 판단된다.

안전보건조치를 취하는 목적에 대해, 제5조에서는 ‘중대산업재해’를 발생하지 않도록 하기 위한 것으로 규정하고 있고, 제3조에서는 안전보건상 ‘유해 또는 위험’을 방지하기 위한 것으로 규정하고 있으며, 제9조에서는 ‘생명, 신체의 안전’을 위한 것이라고 규정하고 있는바, 안전보건조치를 취하는 목적의 내용과 수준을 논리적 근거 없이 조문별로 크게 달리 설정하고 있는 것은 조문간의 정합성 측면에서 문제가 있을 뿐만 아니라 법해석에 있어서도 큰 혼란을 초래하고 있다.

각각의 안전보건확보의무 위반에 대한 조사와 관련해서는, 의무주체가 경영책임자인 관계로 전국에 여러 개 사업장(현장)이 있는 경우에, 각 의무내용의 성격상 이 법의 집행기관이 자신의 관할구역에 있는 사업장뿐만 아니라 다른 사업

18) 안전보건확보 보호 대상(제4조, 제5조, 제9조 제1항, 제2항, 제3항)이 다르기 때문에, 안전보건관계법령의 구체적 범위(개별적 법령)도 이에 따라 다르게(각각 별도로) 규정하는 것이 타당하다.

장과 본사의 안전보건확보의무의 이행상황을 조사해야 하는데, 이것을 어떻게 제대로 조사할 수 있을지 많은 의문이 든다. 이것은 이 법에서의 안전보건확보의무의 내용이 개별 사업장에 특수한 의무까지를 부과하고 있는 데에서 발생하는 문제라고 할 수 있다. 이 법의 안전보건확보의무가 경영책임자에 대한 의무인 만큼, 예컨대 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치의 실행 여부는 전국의 모든 사업장(현장)을 조사해야 제대로 파악할 수 있을 것이다. 행정기관이 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치도 마찬가지로의 문제를 가지고 있다.

중대산업재해와 중대시민재해에 해당하는 재해로서 사망재해가 아닌(부상·질병 관련) 중대재해가 발생한 경우, 산안법과 달리 이를 보고하도록 하는 규정을 두고 있지 않다. 그 결과, 이들 재해의 발생을 조기에 파악하지 못하여 조사(수사) 대상에서 누락되거나 뒤늦게 파악되어 조사가 지연될 가능성이 있다. 그리고 자영업자, 특수형태근로종사자 등 근로자가 아닌 신분을 가진 자의 경우에는 사망재해 여부에 관계없이 산안법에서도 보고의무¹⁹⁾를 두고 있지 않아 중대재해 발생사실에 대한 파악이 늦어지거나 제대로 되지 않을 가능성이 농후하다.

3. 평등의 원칙 또는 죄형균형의 원칙 위반

중대재해처벌법의 범죄구성요건요소에 해당하는 안전보건확보의무의 위반내용, 예컨대 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치의무, 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치의무의 위반은 산안법상 과태료 부과 대상에 해당하는 사항(제2장 제1절 안전보건관리체계)으로서 산안법상 결과적 가중범의 범죄구성요건요소(위반행위)보다 죄질이 무겁거나 비난가능성이 결코 크다고 할 수 없다. 그리고 행정기관이 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치의무는 그

19) 자영업자, 특수형태근로종사자 등의 경우에는 보고의무가 있더라도 보고주체를 명확히 하지 않으면 누가 보고해야 하는지를 놓고 많은 혼선이 발생할 것이다.

성격상 해당 관계법령에 이미 개선·시정명령 등이 규정되어 있어 관계법령의 조치의무와 그 의미가 동일한 내용일 것으로 판단된다. 또 안전보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치의무²⁰⁾는, 산안법령을 포함한 관계법령에 이미 관리상의 조치의무가 상당히 규정되어 있는 점을 감안하면, 그 성격상 산안법령 등 관계법령에 규정되어 있는 내용을 벗어나지 못할 것(즉 산안법령 등 관계법령의 내용과 다분히 중복될 것)이다. 따라서 중대재해처벌법상의 안전보건조치의무의 대부분은 산안법 등 안전보건관계법과 그 내용, 성격 및 보호범의 등에 있어 질적 차이가 없을 것으로 판단된다. 즉, 중대재해처벌법상의 위반행위에 대해 산안법상의 위반행위보다 무겁게 처벌할 규범적 근거가 없는 상태라고 할 수 있다.

한편, 경영책임자가 산안법 등 안전보건관계법과 사실상 동일한 내용의 안전보건확보의무를 위반한 경우, 검사는 중대재해처벌법 조항을 적용하여 기소하는 것이 특별법 우선의 법리에 부합하지만, 산안법 등 안전보건관계법 조항을 적용하여 기소할 수도 있다. 그렇다면 피고인은 어느 법조항이 적용되는지에 따라 처벌수준이 달라지게 되는데, 이 또한 형벌체계상의 정당성과 균형을 잃은 것이라고 할 수 있다.

안전보건확보의무의 보호 대상으로 보더라도 산안법은 수급인의 근로자로 한정하고 있는 반면, 중대재해처벌법은 종사자(제2조 제7호)라는 용어를 사용하면서 산안법과 달리 근로자 외에 자영업자, 특수형태고용종사자의 신분²¹⁾에 있는 자, 위임관계에 있는 자까지를 포함하고 있는바, 자영업자 등을 근로자와 비교할 때 보호 필요성, 불법의 정도, 비난가능성 등이 더 크다고 할 수 없을진대, 중대재해처벌법에서 산안법보다 오히려 강한 처벌규정을 두고 있는 것은 형평성을 상실하여 지나치게 가혹하다고 할 것이고, 따라서 형벌체계상의 균형성에 반하여 헌법상의 평등원칙에 어긋난다.

20) 이에 대한 구체적인 사항은 대통령령에서 정하는 것으로 되어 있다.

21) 특수형태고용종사자의 경우 산안법은 9개 직종으로 한정되어 있는데, 중대재해처벌법은 모든 직종을 대상으로 하고 있다.

또한 중대재해처벌법 제3장(중대시민재해) 경영책임자의 안전보건확보의무(제9조)에서 규정하고 있는 ‘생산·제조 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함’ 으로부터 사람의 생명, 신체의 안전을 확보하기 위한 조치는 산안법, 화학물질관리법 등 기존의 다른 안전보건관계법에서도 유사한 규정을 적지 않게 찾아볼 수 있다. 그런데 중대재해처벌법의 규정과 산안법 등 다른 안전보건관계법의 규정이 불법의 정도, 죄질 및 비난가능성에 있어서 질적 차이가 있다고 볼 수 없음에도, 중대재해처벌법에서 다른 안전보건관계법보다 법정형을 더 무겁게 규정하고 있는 것은 합리적인 이유가 있다고 보기 어렵다.

다시 말해서, 중대재해처벌법으로 산안법 등 안전보건관계법보다 가중처벌하기 위해서는 안전보건관계법 조항의 구성요건 이외에 별도의 구성요건 표지를 추가한 가중처벌의 근거가 제시되어야 한다. 만일 별도의 구성요건 표지의 추가 없이 법정형만을 가중하려고 하면 일반 안전보건관계법의 법정형을 올리면 되지 따로 특별법(중대재해처벌법)을 제정할 필요가 없기 때문이다.²²⁾

법정형을 가중하기 위해서는 위반의 내용, 방법, 결과발생의 정도 등 가중처벌의 규범적 근거를 규정하는 것이 필수적이다. 그렇지 않으면 아무런 이유 없이 법의 피적용자가 과잉처벌을 받게 되는 불합리한 결과가 초래될 수 있기 때문이다. 따라서 중대재해처벌법에서 범행방법, 신분²³⁾ 등 특별한 가중적 구성요건의 표지 없이 산안법 등 안전보건관계법보다 강하게 처벌하는 것은 형법체계의 정당성과 균형을 상실한 것이 명백하다. 그렇다면 중대재해처벌법의 처벌 조항은 인간의 존엄성과 가치를 보장하는 헌법의 기본원리에 위배될 뿐만 아니라 그 내용에 있어서도 다른 범죄와의 관계에서 평등원칙에 위배된다고 볼 수 있다.²⁴⁾

22) 헌법재판소 2015. 2. 26. 2014헌가16·19·23(병합); 2014. 4. 24 2011헌바2 참조.

23) 산안법이 중대재해처벌법 달리 의무주체(위반행위자)를 경영책임자로 한정하고 있지는 않지만, 양법규정의 행위자 규정을 통해 경영책임자를 중요한 의무주체로 상정하고 있다는 점에서 경영책임자라는 신분에 있어서 양법 간에 차이가 있지는 않다(중소기업의 경우에는 더욱 그렇다).

24) 헌재결 2019.2.28. 2016헌가13; 헌재결 2015.9.25. 2014헌바154·398, 2015헌가

4. 불명확개념의 다수 사용으로 인한 혼란

중대재해처벌법은 앞에서 살펴본 ‘안전보건관리체계’ 외에 불명확개념을 많이 사용하고 있다. 먼저, 중대재해처벌법에서 기본개념으로 사용되고 있는 ‘안전보건’ 개념 자체가 일반적으로나 사전적 의미로나 매우 광범위하고 모호하다. 이에 대한 용어정의나 적용범위도 규정되어 있지 않아, 경영책임자의 안전보건확보의무에서 사용되고 있는 ‘안전보건관계법령’의 범위 또한 지나치게 포괄적이고 불명확한 상태이다. 문제는 이 개념이 형사처벌과 직결되어 있다는 점이다. 즉, 형벌법규의 구성요건요소로서는 지나치게 광범위하고 불명확하다고 할 수 있다.

근로기준법상의 근로시간, 휴식·휴게, 나아가 임금도 안전보건과 무관하다고 할 수 없어 근로기준법도 안전보건관계법령에 포함될 수 있고, 형법상의 업무상과실치사상 등도 안전보건에 대한 주의의무와 관련되어 있으므로 형법도 안전보건관계법령이 아니라고 볼 수 없다. 화학물질관련법, 소방관계법, 광산안전관계법, 철도·항공안전관계법,²⁵⁾ 원자력안전관계법, 전기안전관계법, 가스안전관계법, 건설안전관계법, 선원법, 선박안전법, 승강기안전관계법, 감염병예방관계법, 환경관계법,²⁶⁾ 국방안전관계법, 재난관리관계법, 교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률, 식품위생법,²⁷⁾ 연구실안전관계법 등 수많은 법이 안전보건과 밀접한 관련이 있는 법에 해당한다. 이외에도 국내에 사업장 안전보건에 관련되는 법령은 법률만으로 한정하여 좁게 보더라도 30개가 넘고, 사람마다 그것의 범위가 다르게 해석되고 있다. 따라서 이 안전보건관계법령의 범위에 해당하는 법령에 과연 어떤 것들이 있는지가 매우 불명확하여 아무리 준법의지가

3·9·14·18·20·21·25(병합); 현재결 2004.12.16. 2003헌가12 전원재판부 참조.

25) 객차, 비행기 등의 시설도 종사자에 대해서는 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에 해당한다.

26) 대기오염, 수질오염 등 환경오염에 의해 근로자 등 종사자가 건강장해를 입는 경우를 얼마든지 상정할 수 있다.

27) 식중독 등에 의해 근로자 등 종사자가 건강장해를 입을 수 있다.

있는 피적용자라 하더라도 이에 대해 예측하는 것이 사실상 불가능한 상태이고, 그 결과 법운영당국의 자의적 집행이 불을 보듯 흰하다.

제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무)에서 “그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임”이 있는 자에 대해서도 앞에서 지적한 문제 외에 많은 혼란이 예상되고 있다. 예를 들면, 설치, 수리, 서비스 등을 위해 다른 사업장에 방문하는 형태로 일하는 작업자의 경우, 당해 작업자 소속 업체의 경영책임자가 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 자인지, 방문처인 사업장의 경영책임자가 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 자인지가 불분명하다. 시설, 장비, 장소 ‘등’이라고 표현하고 있어 실질적인 지배·운영·관리의 기준이 물리적인 요소만으로 한정되는 것인지, 인적인 요소는 제외되는 것인지가 매우 불분명하기 때문이다. 인적인 요소가 제외된다면 실질적인 지배·운영·관리의 중요한 기준(대상)이 누락되어 불합리하게 되고, 포함된다면 의무주체의 혼선이 불가피하게 발생하게 된다.

중대재해처벌법 제9조에 규정되어 있는 ‘원료’라는 개념의 경우, 원료에서 발산하는 가스, 증기, 분진은 원료에 포함되는 것인지, 부산물은 원료에 포함되는 것인지에 대해 전문가에게 조언을 구하여도 도저히 정확히 예측할 수 없다. 그리고 제9조와 제10조에서 규정하고 있는 ‘그 밖의 사람’이라는 표현 또한 방문자, 통행인 외에 ‘근로자 등 종사자’가 포함되는지 여부가 불명확하다. 사전적 의미로나 원료나 제조물의 결함에 기인한 보호의 필요성으로 보나 근로자 등 종사자를 시민이 아니라고 볼 이유는 없기 때문이다. 그렇다면 종사자를 포함하여 부상자나 질병자가 10명 이상 발생한 경우에도 중대시민재해에 포함된다고 볼 수 있어, 종사자는 중대산업재해 외에 중대시민재해 방지의 대상에도 해당하는 것으로 해석될 여지가 충분히 있다.

문제는 이러한 불명확개념에 대해 용어정의를 하지 않고 예시도 제시하고 있지 않은 채 구성요건이 규정되어 있어서 구성요건상 금지되거나 명령된 행위의 윤곽을 파악하기 어렵다는 것이다. 준법정신을 가진 사회의 평균적 일반인도 합

리적인 해석기준을 찾을 수 없다면 이는 명확성의 원칙에 반하는 것이다.

종사자에 대한 정의규정(제2조 제7호)에서 사용되는 의미와 제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무)에서 사용되는 의미가 서로 일치하지 않는 것도 문제이다. 종사자의 정의규정에서는 각 단계의 수급인 및 수급인과 근로관계, 도급·용역·위탁·위임관계에 있는 자라고 표현하여 1차 수급인(용역·위탁·위임을 받은 자 포함) 자신도 종사자 자체에 포함한다고 규정하고 있는 반면, 제5조에서는 ‘제3자의 종사자’로 표현하고 있어 1차 수급인 자체는 ‘제3자’에 해당하고 ‘제3자의 종사자’에는 해당하지 않는²⁸⁾ 것으로 해석되기 때문이다.

5. 수강명령 시기의 불합리

정부에서는 중대산업재해가 발생하면 유무죄의 결과가 확정되기 전에 경영책임자에게 의무적으로 안전보건교육을 수강하도록 할 방침이다. 그러나 경영책임자가 될 수 있는 자가 복수인 경우가 일반적인 상황에서 경영책임자 중에서 법 위반에 누가 책임이 있는지를 조사·수사도 하지 않고 판결도 확정되지 않은 상태에서 경영책임자의 위치에 있다는 이유만으로 안전보건교육의 수강을 강제하는 것은 「헌법」 제10조(인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리)를 침해하는 행위로서 그 침해행위의 위헌·무효와 더불어 침해행위의 배제를 주장할 수 있음은 물론이고, 그로 말미암아 피해를 입은 경우에는 국가에 대하여 손해배상을 청구할 수 있다.

한편, 우리 헌법은 제27조 제4항에서 무죄추정의 원칙을 명시하고 있는바, 무죄추정이란 유죄의 판결이 확정되기 전에 죄있는 자에 준하여 취급함으로써 법률적, 사실적 측면에서 유형, 무형의 불이익을 주는 것을 말하고, 여기서 불이익이란 유죄를 근거로 그에 대하여 사회적 비난 내지 기타 응보적 의미의 차별 취

28) 제3자 자체가 1차 수급인에 해당한다.

급을 가하는 유죄 인정의 효과로서의 불이익을 뜻한다고 할 것이다. 흔히 무죄 추정의 원칙은 형사절차 내에서 원칙으로 인식되고 있으나 형사절차뿐만 아니라 기타 일반 범생활영역에서의 기본권 제한과 같은 경우에도 적용된다고 할 것이다. 이 같은 무죄추정의 원칙은 비단 형사절차에만 적용되는 것이 아니라 기타 일반 범생활 영역에서의 기본권 제한과 같은 경우에도 적용되는 원칙이므로,²⁹⁾ 중대산업재해가 발생한 사실만을 이유로 안전보건교육을 수강하도록 강제하는 것은 ‘유죄인정의 효과로서의 불이익’에 해당되어 무죄추정의 원칙에 반한다고 할 것이다.

그리고 조사·수사도 하지 않고 판결도 확정되지 않은 상태에서는 누가 범위 반에 책임이 있는지를 특정할 수 없는바, 개개인의 잘잘못을 따지지도 않고 교육을 강제하는 것은 불합리함. 중앙부처에서 장관이, 지자체에서는 지자체장이 과연 교육을 받을 것인지, 그들로 하여금 교육을 받게 할 것인지 등도 관심사이다. 이것이 이행되지 않으면 형평성에 큰 문제가 발생할 수 있다.

누가 교육을 받아야 하는지를 놓고 집행기관과 중대산업재해 발생조직 간에 많은 트러블과 혼선이 발생할 것으로 예상된다. 또한 수강을 함으로써 유무죄 판단에 부정적 영향을 미칠 수 있는 관계로 많은 경영책임자는 과태료 부과 받는 것을 감수하고 수강하지 않는 일이 속출할 것으로 예상된다.

「중대재해처벌법」 위반 여부가 확정된 후에 안전보건교육을 수강하도록 하는 것이 헌법원칙에도 부합하고 안전보건교육의 실효성을 담보할 수 있을 것임을 고려하여, 시행령에서 이러한 방향과 내용으로 규정하는 것이 바람직하다.

6. 형벌과 징벌적 손해배상의 병과

징벌적 손해배상 제도는 보편적 피해구제제도라기보다는 보통법(common-law)의 전통을 배경으로 한 특수한 제도로서 드물게 활용되는 것이다. 대륙법계

29) 헌재결 2010.9.2. 2010헌마418; 헌재결 2006.5.25. 2004헌바12; 헌재결 2005.5.26. 2002헌마699 등.

국가에서는 일반적으로 도입하지 않고 있고, 중국, 대만 등 일부 국가에서 도입하고 있지만 어디까지나 한정된 분야에서 예외적으로만 도입하고 있다.

이 제도는 형사적 제재가 필요함에도 제대로 처벌되지 않는 행위에 대한 제재 기능을 담당하거나, 민법의 불법행위제도가 불완전하게 집행될 수 있음을 고려한 악의적인 불법행위를 억제하는 기능을 담당하기 위한 제도라고 할 수 있다.

설령 징벌적 손해배상제도를 도입한다고 하더라도 일반적으로는 악질적인 침해를 의도하였다든지, 의도적으로 현저하게 타인의 권리 혹은 이익을 무시하였다든지, 고의적이나 악의적인 침해를 의도하였거나 또는 타인의 권리나 이익을 의식적으로 현저하게 무시한 위법행위 등에 한해 인정될 수 있다.

산업재해로 사망하는 사건은 이에 해당하지 않는다. 산업재해 사건에서 안전보장기준을 고의적으로 위반하는 경우는 있어도 생명과 건강 침해 자체를 의도하는 경우는 없기 때문이다. 미국, 영국, 호주 등 징벌적 손해배상제도를 운영하고 있는 영미법계 국가에서도 산업재해 영역(사건)에서 징벌적 손해배상을 인정한 판결은 없다. 호주의 New South Wales 주에서는 산업재해에 대해 징벌배상이 인정되지 않는다는 제한을 명시적으로 두고 있다.³⁰⁾

보통법 국가인 미국과 영국에서도 산안법은 성문법으로 존재하는바, 산안법에 징벌적 손해배상제도를 규정하고 있지 않다. 산안법을 포함한 어떠한 법에서도 동일한 위반행위에 대해 형사처벌에 추가하여 징벌적 손해배상을 인정하는 입법례는 발견되지 않는다. 예를 들면, 영국에서는 피고가 이미 자신의 위법행위에 대해 처벌받은 경우 징벌배상은 인정되지 아니하고, 호주에서도 징벌배상의 목적인 처벌과 역지가 형사소송으로 인해 이미 실현되었기 때문에, 형사처벌 받은 행위에 대해 징벌배상이 인정된다면, 피고를 이중으로 처벌하는 결과가 된다고 하여 인정하지 않으며, 뉴질랜드 또한 해당 행위로 인하여 피고가 이미 형사처벌을 받았다면 징벌배상을 부과할 수 없고 피고의 행위가 이후에 형사절차에 따라 처벌될 가능성이 있다면 징벌배상청구를 민사소송에서 주장하는 것도

30) 박희주, 외국의 징벌적 손해배상 법제 및 사례 연구, 한국소비자원, 2014, 106면.

중지되며, 캐나다의 경우에도 피고가 이미 민사상 또는 형사상 처벌을 받았는지를 고려한다.³¹⁾

보통법 국가에서도 징벌적 손해배상이 인정되는 근거는 ① 형사처벌이 마땅하지만 죄형법정주의를 적용한 결과 실체법적으로 구성요건해당성 등 요건이 갖추어지지 않아 처벌할 수 없는 경우, ② 실체법적 요건을 모두 갖춘 경우라도 하더라도 절차법적으로 기소요건이 갖추어지지 않아 기소할 수 없는 경우 또는 검사가 기소에 소극적인 경우, ③ 실체법·절차법적 요건을 모두 갖추어 처벌할 수 있다 하더라도 그 형사법적 처벌내용이 가해자에게 적절한 징벌로서 기능하기 어려운 경우 등이다. 즉, 형사처벌이 현실적으로 어려운 경우 대체수단으로 징벌적 손해배상이 인정되는 것이지, 형사처벌의 대상이 되는 행위에 대해 이중 제재를 하기 위해 인정되는 것은 아니다.

Ⅲ. 중대재해처벌법의 과제

당초 발의된 중대재해처벌법안은 전체적으로 안전원리, 법원칙과 부합하지 않고, 재해예방의 실효성, 현장작동성과도 거리가 있으며, 비교법적 관점에서 볼 때에도 보편성과 체계성이 결여된 내용으로 구성되어 있었다. 특히 명확성의 원칙 등 죄형법정주의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현이자 법의 실효성을 위해서도 준수되어야 할 철칙임에도, 발의된 법안은 모두 그 의도에 관계 없이 결과적으로 죄형법정주의 원칙 외에도 책임주의 원칙, 평등의 원칙, 포괄 위임금지의 원칙 등 헌법원칙에 위배되는 측면이 곳곳에 산재하고 있었다.

국회 법제사법위원회 심의를 통해 위헌 소지 등 문제 있는 부분이 적지 않게 걸러졌음에도 불구하고, 개정법도 아닌 제정법을 그것도 쟁점이 매우 많은 법안을 통과 일정을 못 박아 놓고 짧은 일정 속에서 심의하다 보니, 앞에서 살펴본

31) 박희주, 앞의 책, 100, 105~106, 109~110면.

대로 재해예방원리, 법리 및 실효성 측면 모두에서 문제 있는 부분이 여전히 많고 여전히 불명확한 부분이 적지 않게 남아 있는 상태이다.

따라서 법률상의 규정만으로는 이 법의 의미를 온전히 이해하는 데는 많은 한계가 있을 것으로 생각된다. 시행령이 제정되더라도 법률에서 위임한 사항이 매우 적어 불명확성의 리스크는 근본적으로 해소하기는 어려울 것으로 전망된다.

법 시행 후에 헌법소원심판이 청구되거나 중대재해가 발생하여 구체적 사건이 문제가 되는 경우 위헌법률심판제청이 제기될 것으로 예상된다.³²⁾ 또한 소송과 관계없이 노사단체, 시민단체들은 법의 규범력에 대해 많은 의구심을 품고 있으며 정당성을 부여하지 않고 있어 적지 않은 혼란과 갈등이 불가피해 보인다.

형사입법에서 가장 중요한 것은 준법의지가 있는 수범자가 현실적으로 준수할 수 있도록 하는 ‘준수(이행)가능성’과 해당 규정이 의사결정규범·행위규범으로 기능할 수 있도록 어떤 행위를 하여야 하는지를 예측할 수 있을 정도의 ‘예측가능성’임을 유념하고, 법의 체계 및 내용에 있어 불명확한 부분을 시행 전에 시행령에서 구체화하는 등 어떤 형태로든 최대한 명확히 하는 것이 중대재해 예방의 실효성도 거두고 법 적용 과정에서의 혼란을 최소화할 수 있는 길이라고 생각한다.

이번 중대재해처벌법 제정을 둘러싼 일련의 과정을 보면서, 입법안이 발의될 때부터 법안내용이 충실하게 구성되는 것이 매우 중요하다는 점을 사회적 교훈으로 얻을 필요가 있다. 특히 정치적 영향을 많이 받을 수 있는 법안의 경우, 발의 당시의 내용 자체에 많은 문제점을 내포하고 있으면, 법안 심의과정에서 설령 내용이 다듬어지는 기회가 있다고 하더라도, 정교성과 충실성에 있어 해당 문제가 제대로 걸러지거나 해소되지 않을 가능성이 크다.

중대재해처벌법을 영국의 법인과실치사법과 같이 산안법과 범죄구성요건을 달리하는 것을 전제로 하여 처벌 대상을 법인(조직)으로 한정하였다면 다소의

32) 한수용, 헌법학, 법문사, 2011, 1353 ~ 1354면 참조.

의미를 가질 수도 있었을 것으로 생각되지만, 제정된 안과 같은 내용으로는 규범력, 실효성 등의 관점에서 볼 때 중대재해 감소에 순기능보다는 역기능이 더 클 것으로 판단된다. 선진외국과 같이 산안법이 형사처벌에 있어서도 산업안전보건의 기본법으로서의 역할을 할 수 있도록 정상화시키는 것이 시급하고 중요한 과제라고 생각한다.

기업의 경영 및 경영책임자의 신상에 지대한 영향을 미치는 내용을 많이 담고 있고 구성요건과 처벌수준에 있어 어느 선진외국에서도 그 유례를 찾아볼 수 없는 법안의 경우는 발의할 때부터 면밀한 조사·검토와 다각적인 의견수렴과 충분한 논의를 거치는 등 신중한 접근이 필수불가결하다. 이러한 과정을 거치지 않으면 실효성도 담보할 수 없거니와 의도치 않게 많은 비용과 혼란을 초래할 수 있음을 이번 중대재해처벌법 제정과정을 통해 분명히 인식할 필요가 있다.

중대재해처벌법이 이미 제정되었지만 시행시기가 공포 후 1년이 경과된 날부터이므로 시행 전까지 개정할 기회는 얼마든지 있다고 볼 수 있다. 체계 및 내용에 있어 큰 문제가 있는 부분을 시행 전이나 시행 초기에 개정하지 않으면 호미로 막을 수 있는 일을 가래로도 막지 못하는 사태가 발생할 수 있다. 어떤 일이든 첫 단추를 꿰는 일이 매우 중요하다는 점에 유념할 필요가 있다.

- 중대재해처벌법 시행령(안)의 법리적 검토 -

법무법인(유한) 태평양 김상민 변호사

1. 서론

기다리고 기다리던 중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행령(안)(이하 “**시행령**”) 입법예고가 2021. 7. 12. 있었다. 2021. 1. 26. 중대재해 처벌 등에 관한 법률이 제정되고, 많은 기업들이 큰 충격과 걱정에 빠졌고, 직업성 질병의 범위, 경영책임자 등’의 범위, 경영책임자등의 해야 할 안전 및 보건에 관한 조치의 내용 등에 관하여 논란이 크게 있었다.

그 중에서도 경영책임자등이 해야 할 안전 및 보건에 관한 조치, 다른 말로 하면 그것을 안했을 때 형사처벌을 받을 수 있는 조치가 무엇인지에 대하여 법률은 주요한 내용을 시행령에 위임하였기 때문에 시행령에 어떠한 내용이 규정될 지 눈길이 쏠렸다.

현재 입법예고 중인 시행령은 모법의 위임 취지를 고려하고, 모법의 불명확성을 어느 정도 해소하였다고 평가되고 있으나, 법리적, 현실적으로 다소 아쉬움이 있는 것도 사실이다. 이하 시행령 내용 중 주요 이슈가 되는 시행령 규정을 중점적으로 살펴본다.

2. 제 2 조 - 직업성 질병자

제 2 조(직업성 질병자) 법 제 2 조제 2 호 다목에 따른 “대통령령으로 정하는 직업성 질병자”란 별표 1 에서 정하는 질병에 걸린 사람을 말한다.

별표 1

24. 덥고 뜨거운 장소에서 하는 업무로 발생한 열사병

(1) 언론보도 등을 통해 많이 언급된 것처럼 직업성 질병에 대하여 사고에서의 부상자 기준과 같은 중증도 기준이 없어 경미한 재해도 중대산업재해로 인정될 수 있고, 그로 인하여 경영책임자 등은 1년 이상의 징역에 처할 수 있다.

(2) 특히 별표 1 '24. 열사병'이라고 규정되어 있는데, 현장에서는 여름에 작업 하던 중 열사병으로 3~4일 쉬었다가 작업을 하는 경우를 많이 볼 수 있다고 하는데, 이런 사례가 1년에 3명 나오면 중대산업재해로 경영책임자 등이 1년 이상의 징역에 처해 질 수 있다는 것은 과도해 보인다. 이

러한 내용이 과태료 등 행정벌의 사유라면 수긍할 수도 있으나, 중한 처벌을 예정한 형벌규정이 라는 점에서 다른 형벌과의 균형에도 문제가 있다고 볼 수 있다.¹

특히 법률에서 1년 이내 3명 발생이라고 하여 열사병이 발생한 때로부터 역산하여 1년 이내에 2명의 열사병 환자가 나왔다면 중대산업재해에 해당하는데, 다수의 근로자가 근무하는 회사에서는 중대산업재해가 인정될 위험은 매우 높아질 수밖에 없는데, 경영책임자들은 좌불안석일 수밖에 없을 것으로 보인다.

3. 제 3 조 - 공중이용시설

제 3 조(공중이용시설) 법 제 2 조제 4 호에 따른 "대통령령으로 정하는 시설"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 법 제 2 조제 4 호 가목에 따른 시설로서 별표 2에서 정하는 시설(이 경우 둘 이상의 건축물로 이루어진 시설의 연면적은 개별 건축물의 연면적을 모두 합산한 면적으로 한다)

별표 2

17. 「건축법」 제 2 조제 2 항에 따라 구분된 용도 중 둘 이상의 용도(「건축법」 제 2 조제 2 항에 따라 구분된 용도를 말한다)에 사용되는 건축물(연면적 2 천제곱미터 이상의 것에 한정한다. 다만, 공동주택 또는 오피스텔이 포함된 경우는 제외한다)

(1) 위 별표 2 17 호 '둘 이상의 용도'는 한 개의 건축물이 두 가지 이상의 용도로 사용되는 경우를 의미하는 것으로 이해된다. 그런데 '두 가지 이상의 용도'의 판단기준 관련, (i) 건축법 제 2 조 제 2 항은 건축물의 용도를 28 가지로 분류하고 있는 반면, (ii) 위 규정의 위임에 따른 건축법 시행령 제 3 조의 5 및 별표 1은 위 28 가지 용도를 분류하고 있어서 (i), (ii) 중 어떤 분류에 따라야 하는지 문제될 수 있다.

구체적으로 물류창고에는 창고시설과 주차장시설이 같이 있게 되는데, 주차장 시설은 건축법 시행령 제 3 조의 5 및 별표 1에 따르면 자동차 관련시설의 한 종류로 규정되어 있고, 건축법 제 2 조 제 2 항은 ① '18. 창고시설'과 ② '20. 자동차 관련 시설'을 별개의 용도로 규정하고 있기 때문에, 거의 대부분의 물류창고가 한 개의 건축물이 둘 이상의 용도에 사용되는 건축물로서 공중이용시

¹ 형법상 1년 이상 징역의 형을 정한 범죄: 영리 목적 인신매매(1년 이상 10년 이하), 특수절도(1년 이상 10년 이하), 특수공갈(1년 이상 15년 이하) 등

설에 해당하는 것은 아닌지 문제될 수 있다. 건축물대장 예를 들면 이렇고, 이러한 문제는 물류창고뿐만 아니라 다른 건축물에서도 동일하게 문제될 수 있다.

구분	층별	구조	용도	면적(㎡)
주1	지1층	철골철근콘크리트합성구조	창고	7,889.21
주1	지1층	철골철근콘크리트합성구조	주차장	1,082.45

관련하여 시행령 별표 2가 '건축법 제 2 조 제 2 항에 따라 구분된 용도'라고 명시하고 있으므로, '주차장'은 건축법 제 2 조 제 2 항이 아니라 건축법 시행령에 따른 세부 용도이므로, 건축법 제 2 조 제 2 항에 따른 용도는 1 가지로서 단일 용도 건축물이라고 보는 것이 타당해 보인다. 국토교통부와 관련 자치단체 건축과에 질의한 결과 같은 답변을 들었다. 다만, 시행령의 해석상 이 부분이 명확하다고 보기는 어려우므로 지침이나 행정해석으로 보완할 필요는 있어 보인다.

(2) 다음으로 한 건물에 여러 임차인이 있는 경우도 생각해 볼 부분이다. 시행령 제 3 조 제 2 호 및 별표 3 은 건축물의 면적에 따라 공중이용시설 해당 여부를 정하고 있는데(예를 들어 연면적 3 만 제곱미터 이상의 건축물), 건물 전체는 위 면적 요건을 충족하나 그 건물 중 일부를 임차한 임차인에게도 공중이용시설 관련 중대시민재해 규정이 적용될 수 있을지 여부이다. 해석상 명확하다고 보기 어려우나, 시행령이 '면적'을 공중이용시설을 결정하는 요건으로 설정한 점에 비추어 임차 면적이 그에 해당하지 않는 임차인에게는 적용되지 않는다고 보는 것이 타당해보인다.

(3) 만약 임차 면적이 위 면적 요건을 충족하면 공중이용시설 관련 중대시민재해 규정이 적용될 것으로 보이는데 이 경우 임차인은 임차한 부분에 한하여 중대시민재해 관련 안전보건관리 체계 구축 및 이행에 관한 조치를 해야 할 것으로 생각되는데, 건물의 관리는 전체적으로 이루어지는 측면이 있고, 임차 면적에 국한하여 적절한 관리를 하는 것이 현실적으로 어느 정도 가능할 지 우려가 되는 부분이 있다.

예를 들어 한 건물에서 다른 임차인이 화재 사고를 발생시켰는데, 본인이 임차한 부분에서 스프링클러가 작동하지 않아 사망사고가 발생하여 중대시민재해에 따른 처벌을 받는다면 다소 억울할 수 있는 부분이 있을 것이다.

4. 제 4 조 - 중대산업재해 관련 안전보건관리체계 구축 및 이행에 관한 조치

가. 제 1 호

1. 사업 및 각 사업장의 안전보건에 관한 목표와 경영방침을 설정할 것

(1) 이와 관련하여 산업안전보건법(이하 “산안법”) 제 14 조에서 대표이사의 안전 및 보건에 관한 계획 수립 의무를 규정하고 있고, 산안법 시행령 제 13 조는 위 계획에 들어갈 내용으로 ① 안전 및 보건에 관한 경영방침, ② 안전·보건관리 조직의 구성·인원 및 역할, ③ 안전·보건 관련 예산 및 시설 현황, ④ 안전 및 보건에 관한 전년도 활동실적 및 다음 연도 활동계획을 규정하고 있다. 결국 산안법 제 14 조의 의무는 시행령 제 4 조 제 1 호의 의무와 거의 동일하다고 볼 수 있다.

그런데 산안법은 제 14 조의 의무의 주체로 ‘대표이사’만을 규정하고 있는 반면, 중대재해처벌법은 경영책임자들에게 의무를 부과하고 있고, ‘경영책임자등 = 대표이사 only’라고 해석할 수 없는 이상 산안법 제 14 조의 의무 이행과 시행령 제 4 조 제 1 호 의무 이행 사이에 혼란이 발생할 수 있다. 대표이사가 아닌 경영책임자가 있는 경우라면 대표이사는 산안법에 따라, 경영책임자는 중대재해처벌법 및 시행령에 따라 각각 이행을 해야 하는 것인지(현실적으로 두 개의 내용이 서로 다른 내용일 수는 없을 것이다), 중대재해처벌법에 따라 경영책임자가 이행하면, 대표이사는 동일한 것을 이사회에 보고만 하면 되는 것인지 의문이다.

(2) 또 시행령은 ‘사업 및 사업장’이라고 하여 전체 사업에 관한 것, 각 사업장에 관한 것을 따로 마련해야 하는 것인지 아니면 전체 하나만 하면 되는 것인지 명확하지 않은데, 전체 사업 및 사업장을 통합하여 목표와 경영방침을 세우면 될 것으로 생각된다.

(3) 한편, 위 의무 또한 그 위반으로 인하여 중대산업재해가 발생한 경우 형사책임을 질 수 있는데, 현실적으로 안전보건에 관한 목표와 경영방침 설정 불이행과 중대산업재해 사이에 인과관계가 인정되는 경우는 거의 없지 않을까 생각된다. 이처럼 현실적인 작동이 어려운 규정은 법률에서 선언적인 규정으로 두는 것으로 족하고(위반 시 과태료 정도), 불이행 시 형사처벌이 되는 의무조항으로 두는 것은 타당해 보이지 않는다.

나. 제 2 호

2. 사업 또는 각 사업장의 업무장소 및 작업 특성에 따른 유해·위험요인을 확인·점검하고 개선할 수 있는 업무처리절차를 마련하고 이행상황을 점검할 것(「산업안전보건법」 제 36 조에 따른 위험성평가의 실시로 갈음할 수 있다)

산안법상 위험성 평가의 실시로 갈음할 수 있다고 규정되어 있으므로, 산안법 제 36 조에 따라 위험성 평가가 실시되면 이 부분 의무는 면제되는 것으로 이해된다. 그리고 여기서 ‘산안법 제 36 조

에 따른 위험성 평가의 실시'는 위험성 평가라는 사실행위가 아니라 산안법 제 36 조(조문의 명칭이 위험성평가의 실시이다) 위험성평가의 실시 규정에 따른 의무 이행이라고 이해해야 할 것이다. 산안법 제 36 조는 위험성평가라는 사실행위 외에도 그 결과에 따른 조치를 하도록 규정하고 있으므로, 산안법 제 36 조에 따른 의무 이행이라고 해석해야 '확인·점검하고 개선할 수 있는 업무처리 절차의 마련 + 이행상황 점검'과의 균형이 맞는다.

다. 제 3 호

3. 각 사업장에 안전 및 보건에 관한 전문인력을 다음 각 목에 따라 배치하고, 「산업안전보건법」 제 15 조, 제 16 조 및 제 62 조에 따라 지정된 자가 안전 및 보건에 관한 업무를 충실하게 수행할 수 있도록 할 것
가. 「산업안전보건법」 제 17 조부터 제 19 조까지 및 제 22 조에 따라 업종 및 규모를 고려하여 정해진 수 이상으로 배치할 것
나. 가목에 따라 배치하는 전문인력이 다른 업무를 겸직하는 경우에는 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 해당 업무를 수행하기 위한 업무시간을 보장할 것

(1) 우리나라 법률 중 형사처벌의 구성요건으로 '충실하게'라는 문언을 둔 법률이 있을까? 이렇게 모호한 규정은 죄형법정주의의 명확성의 원칙에도 반한다고 볼 수 있고, 형사처벌의 범위를 필요 이상으로 확대할 수 있다. 반대로 수사기관에서 '충실하게' 하였는지 판단하기 어려워 이 규정을 적용하지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 그러면 결국 '충실하게'는 사문화된다는 것을 의미한다.

만약 제 3 호 가목, 나목의 의무를 이행하면 '충실하게' 수행할 수 있도록 한 것이라고 해석할 수 있다면 일응 위와 같은 문제가 해결될 수 있으나, 제 3 호 본문에서 "다음 각 목에 따라 배치하고, (중략) 충실하게 수행할 수 있도록 할 것"이라고 규정하고 있으므로, 문언상 위와 같은 해석은 어렵다.

결국 '충실하게'의 의미가 구체적으로 밝혀지려면 '충실하게' 하지 못했다는 이유로 검찰이 공소를 제기하고 형사사건에서 대법원판결이 나와야 할텐데, 노동청 수사부터 대법원판결까지 적어도 5 년은 걸릴 수 있고, 누군가는 '충실하게' 하지 못했다는 이유로 그 불명확한 기간 동안 고통을 받을 수 있다.

(2) 산안법은 안전관리전문기관, 보건관리전문기관 등 외부전문기관에 해당 업무를 위탁할 수 있도록 규정하고 있는데, 업무를 위탁한 경우에도 시행령 제 4 조 제 3 호 가목에 따른 전문인력 배치로 인정되는지 여부가 명확하지 않다. 산안법이 위탁할 수 있다고 한 이상 위탁하면 시행령에 따른 의무를 이행하였다고 보아야 할 것이다.

(3) 또한 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 따라 산업보건의(산안법 제 22 조)는 선임이 면제되어 있는데, 위 시행령은 산업보건의 배치를 규정하고 있는바, 조화로운 해석이 문제될 수 있다.

라. 제 4 호

4. 매년 안전 및 보건에 관한 인력, 시설 및 장비 등을 갖추기에 적정한 예산을 편성하고 용도에 따라 집행하고 관리하는 체계를 마련할 것

'적정한' 역시 '충실하게'와 동일한 문제가 있다. 그 기준을 도저히 알 수 없다. 시행령이 선언적인 규범이거나 기업들에 대한 권고사항 정도가 아니라 형사처벌의 구성요건이라는 점을 다시 한번 상기할 필요가 있다.

현실적으로 위 규정 위반으로 형사처벌을 하려면, 경영책임자등이 안전보건 관련 체계가 제대로 되어 있지 않은 사실을 알고 있고, 개선을 위하여는 채용, 시설 설치 등 예산이 필요한데, 그에 관한 예산 편성이 이루어지지 않았으며, 개선이 필요한 부분이 원인이 되어 중대재해가 발생한 정도가 되어야 할 것으로 보인다. 이러한 경우는 다른 시행령 규정으로도 충분히 cover 가 가능해 보이므로(예를 들어 시행령 제 4 조 제 6 호, 제 5 조 제 2 항 제 2 호), '적정한 예산 편성'이라는 부분을 굳이 두어야 할 필요가 있었을지 의문이 든다.

마. 제 5 호

5. 상시근로자수가 500 명 이상인 사업 또는 사업장이거나 「건설산업기본법」 제 23 조에 따라 평가하여 공시된 시공능력(같은 법 시행령 별표 1 제 1 호 다목에 따른 토목건축공사업에 대한 평가 및 공시로 한정한다)의 순위 상위 200 위 이내의 건설회사의 경우에는 안전보건에 관한 업무를 전담하는 조직을 둘 것. 다만, 제 3 호 가목에 따라 각 사업장에 배치해야 하는 전문인력의 합이 3 명 미만인 경우는 제외한다.

안전보건에 관한 업무를 전담하는 조직에 대하여도 질문이 많다. 규모를 갖춘 상당수의 대기업은 이미 안전환경팀과 같은 전담 조직을 갖추고 있는데, 기존의 조직으로 충분한 것인지 따로 또 어떤 조직을 만들어야 하는지에 대한 궁금증이다. '전담'의 의미에 대한 궁금증이라고 할 수

있는데, 기획, 총무 등 다른 업무를 겸하지 않으면서 안전보건에 관한 업무를 하는 조직이 있는 이상 전담 조직은 있다고 해석하는 것이 타당해 보인다.

바. 제 6 호

6. 사업 또는 각 사업장의 안전·보건 확보 및 개선에 대한 종사자의 의견을 받기 1 회 이상 청취하고 재해예방을 위해 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 의견에 대한 개선방안을 마련하여 이행하도록 조치할 것. 이 경우 의견청취 등에 대하여는 「산업안전보건법」 제 24 조, 제 64 조 및 제 75 조에 따른 위원회 또는 협의체를 통한 논의 및 심의·의결로 갈음할 수 있다.

(1) 위 규정은 안전·보건 확보 및 개선에 대한 종사자의 의견청취, 재해예방을 위해 필요 시 개선방안 마련 및 이행 조치를 규정하고 있다. 그리고 의견청취 '등'에 대하여 산안법상 산업안전보건위원회, 안전 및 보건에 관한 협의체로 갈음할 수 있다. 그런데 위 규정 후문에서 의견청취 '등'이라고 하여 산업안전보건위원회, 안전 및 보건에 관한 협의체로 갈음할 수 있는 대상이 의견청취까지인지, 개선방안을 마련하고 이행하도록 조치하는 것까지인지 명확하지 않다.

산업안전보건위원회, 안전 및 보건에 관한 협의체의 논의 및 심의·의결에 개선방안을 마련하여 조치하는 것까지 포함된다고 보기는 어려워 보이므로 갈음할 수 있는 의견청취까지에 한하는 것으로 이해된다.

(2) 또한 안전 및 보건에 관한 협의체는 도급인과 수급인(관계수급인) 관계에서 구성되는 반면, 중대재해처벌법상 '종사자'는 도급관계에 국한하지 않고, 도급, 용역, 위탁 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 자도 포함되므로(예를 들어 특고), 엄밀히는 이러한 이들에 의견을 청취할 수 있도록 하여야 하나, 안전 및 보건에 관한 협의체는 이러한 종사자의 의견까지 반영하므로 규정상 정합성이 문제가 있어 보인다.

사. 제 7 호

7. 사업 또는 각 사업장에 중대산업재해가 발생할 급박한 위험이 있는 경우, 작업중지, 대피, 보고, 위험요인 제거 등 대응절차와 중대산업재해 발생시 구호조치, 추가피해방지 조치 및 발생보고 등 절차를 마련하고, 이를 받기 1 회 이상 확인·점검할 것

(1) 위 규정은 ① 급박한 위험이 있는 경우, ② 중대산업재해 발생 시 대응 절차 마련 및 확인·점검 의무로 이해된다. 그중 ② 중대산업재해 발생 시 구호조치, 추가피해방지 조치 및

발생보고는 어느 정도 그 구체적인 내용이 예견될 수 있으나, ① '급박한 위험이 있는 경우'에서 급박한 위험은 쉽게 예측하기 어렵다. 즉 어느 정도의 위급/긴급을 상정하여 대응절차 마련을 해야 하는지 명확하지 않다.

만약 다소 느슨한, 즉 매우 위급한 상황만을 염두에 두고 대응절차를 마련했는데 그보다는 덜 위급한 상황에서 사고가 발생하여 대응절차가 마련이 되지 않았다고 보아 형사처벌이 될 수도 있는 상황이다. 결국 기업 입장에서는 울며 겨자먹기로 이러한 상황을 방지하기 위하여 보통(?) 또는 낮은(?) 정도의 위험 요인만 있더라도 모두 확실한 대응절차를 마련하고 반기 1 회 이상 확인·점검하는 과도한 부담을 떠안을 수밖에 없을 것이다.

(2) 또 (대응절차에 대한) '반기 1 회 이상 확인·점검' 절차와 관련하여 구체적으로 어떤 확인·점검 절차를 해야 하는지 명확하지 않다. 군복무 경험이 있다면 을지훈련을 떠올릴 수 있는데, 아마 을지훈련과 같이 기업에서 어떤 사고 상황을 가정하고 그런 상황에 대비하기 위하여 마련된 대응절차가 정상적으로 가동이 되는지 확인하는 절차로 이해된다. 만약 이러한 이해가 가이드라인이나 지침으로 위와 같은 확인·점검 절차를 하도록 알려줄 필요가 있고, 그렇게 해야만 내년 1 월 27 일 법 시행을 앞두고 을지훈련에 유사한 훈련을 해보고 준비할 수 있을 것이다.

아. 제 8 호

<p>8. 제 3 자에게 업무를 도급, 용역, 위탁하는 경우 해당 업무 종사자의 안전과 보건을 확보하기 위해 다음 각 목의 사항을 확인하기 위한 평가기준과 절차를 마련하고 그 이행상황을 확인·점검할 것</p> <p>가. 업무를 도급, 용역, 위탁받는 자의 재해예방을 위한 조치 능력 및 기술</p> <p>나. 업무를 도급, 용역, 위탁받는 자에게 보장하여야 하는 적정한 안전 및 보건 관리 비용과 수행기간</p>
--

이 규정은 도급, 용역, 위탁의 상대방을 선정할 때, 선정기준에 포함되어야 하는 내용으로 이해된다. 이 규정 역시 어떤 내용으로 평가기준과 절차를 마련해야 규정을 준수한 것으로 인정될 수 있을지 불분명한 점이 있고, 앞에서 본 것과 마찬가지로 '적정한' 안전 및 보건관리 비용과 수행기간이라고 규정되어 있어 비용과 수행기간을 어떻게 해야 하는지는 여전히 알 수 없는 상황이다.

5. 제 5 조 - 중대산업재해 관련 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

가. 제 1 항

① 법 제4조제1항제4호에 따른 “안전·보건 관계 법령”이란 해당 사업 또는 사업장에 적용되는 것으로서 종사자의 안전보건에 관계되는 법령을 말한다.

※중대재해처벌법 제4조

제1항제4호

4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

제2항

제1항제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

(1) 법률에서 정한 ‘안전·보건 관계 법령’에 대하여 사실상 동어반복에 가까운 규정이 되었다.² 고용노동부는 법률에서 “(전략) 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 하여 ‘조치’에 관하여만 위임이 되었을 뿐, 안전·보건 관계 법령의 범위까지는 위임받지 않았으므로 위와 같이 규정할 수밖에 없었다고 설명하고 있다.

그렇게 볼 수도 있지만, 법률에서 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의’라는 부분이 ‘조치’를 수식하므로 안전·보건 관계 법령의 범위 또한 위임되었다고 볼 수 있는 여지도 충분하다. 그리고 시행령에서 안전·보건 관계 법령을 구체적으로 열거하였다고 하여 시행령이 위임입법의 한계를 일탈하였다는 등으로 문제가 제기될 가능성은 매우 낮을 것 같다. 이 점에서 안전·보건 관계 법령의 범위가 시행령에서 구체화되지 않은 점은 매우 아쉬운 부분이다.

(2) 나아가 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무 이행’이 규명되어야 그에 맞는 관리상의 조치를 할 수 있고, 그 관리상의 조치를 하지 않았을 경우 형사처벌이 되기 때문에 형사처벌의 대상이 될 수 있는 사람의 입장에서 ‘안전·보건 관계 법령’이 무엇인지 알아야 하는 것은 당연하고, 이는 이를 지키지 않을 때 형사처벌을 하겠다는 법령에서 알려주어야 하는 것이다.

쉽게 설명하면, 법에서 “이것을 지키지 않으면 형사처벌을 한다.”라고 규정하고 있다면, 수범자가 지켜야 하는 “이것” 또한 법이 정해주어야 하는 것이다. 그런데 위 시행령 규정은 “이것을 지키지 않으면 형사처벌을 한다. 단, 어떤 것을 지켜야 하는지는 알아서 찾아봐라.”라고 규정한 것과 다름이 없다. 형사처벌에 관한 법 규정이라고 볼 수 있는지부터 매우 의문이다.

(3) 물론 상당수의 기업들은 영위하는 사업에 적용되는 법령을 잘 알고 있을 것이다. 그러나 위 시행령 규정은 빠짐없이, 전부를 스스로 파악해서 알고 있을 것을 요구하고 있으므로 하나라도 빠진 것이 있고, 그것이 조금이라도 사고 발생과 관련이 있다면 형사처벌을 피할 수 없다. 이에

² 이 규정을 영어로 어떻게 번역을 해야 하는지, 그래도 번역을 해서 외국 기업에 보여주면 제대로 번역을 한 것이 맞느냐는 반응이 나올 수 있어 걱정된다는 목소리도 있다.

칼자루를 쥐고 있는 수사기관에서는 모든 법령을 샅샅이 찾아 혹시라도 기업이 모르고 있는 법령이 있다면 언제라도 형사처벌을 할 수 있고, 이로써 위 규정은 수사권의 남용을 가져올 수도 있는 규정이 될 수도 있다.

나. 제 2 항

② 법 제 4 조제 1 항제 4 호에 따른 “안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치”란 다음 각 호의 사항을 말한다.

1. 반기별 1 회 이상 안전보건 관계 법령에 따른 의무를 이행하였는지를 점검하도록 하고 그 결과를 보고받을 것. 이 경우 「산업안전보건법」 제 21 조 및 제 74 조에 따라 고용노동부장관이 지정한 기관에 안전보건 관계 법령에 따른 의무 이행에 관한 점검을 위탁할 수 있다.
2. 제 1 호의 보고를 받고 안전보건 관계 법령에 따른 의무가 이행되지 않은 경우 해당 의무를 이행할 수 있도록 인력을 배치하고 예산을 추가로 편성하여 집행하도록 하는 등 필요한 조치를 할 것
3. 안전보건 관계 법령에 따라 유해하거나 위험한 작업에 필요한 안전보건교육을 실시하고 있는지 여부를 확인하여 교육을 실시하지 아니한 경우 교육을 실시하도록 지시하고 관련 예산을 확보하도록 하는 등 필요한 조치를 할 것

(1) 안전·보건 관계 법령에 특정된다면, 그에 따라 위 규정 1 호 내지 3 호에 따른 의무는 비교적 특정되어 있다고 볼 수 있다. 다만 2 호는 경영책임자등에 대한 보고 내용에 안전·보건 관계 법령에 따른 의무가 제대로 이행되어 있자 않다는 점이 포함되어 있는 경우를 전제하는데, 현실적으로 이런 경우가 얼마나 발생할 수 있을지 의문이 있다. 경영책임자등에게 보고를 하는 사람은 안전·보건 관계 법령에 따른 의무 이행 업무를 담당하는 실무책임자일 가능성이 매우 높은데, 2 호의 상황이 발생하려면 이 사람이 스스로 업무를 잘못하였다고 보고를 해야 하기 때문이다.

(2) 제 3 호의 교육과 관련하여, 1 차 수급인 외 2, 3 차 등 직접 계약관계가 없는 N 차 수급인이 있는 경우 경영책임자가 어디까지 안전보건교육의 실시 여부를 확인해야 하는지 불분명하다. ① 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우 각 단계의 수급인의 근로자는 모두 도급인의 종사자에 포함되므로 차수에 관계없이 모든 교육을 확인해야 한다는 견해가 있을 수 있고, ② 직접 계약관계가 없는 2, 3 차 수급인에 대하여까지 확인할 의무는 없다는 견해가 있을 수 있다. 문언상 ①의 견해가 보다 타당해 보이기는 하는데, 도급인으로서 몇 차까지 수급인이 있는지 정확히 모르는 경우도 있기 때문에 이 견해를 취하면 도급인에게 지나치게 과도한 의무가 부과된다고 볼 수 있다.

6. 제 10 조 - 원료·제조물 관련 안전보건관리체계의 구축 및 이행에 관한 조치

① 법 제 9 조제 1 항제 1 호에 따른 “안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치”의 구체적인 사항은 다음 각 호를 말한다.

1. 관계 법령에 따른 안전·보건에 관한 인력이 적정 규모로 배치되어 중대시민재해 예방을 위한 적절한 업무가 부여되어 있는지 확인할 것

2. 관계 법령에 따른 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비 등을 중대시민재해 예방에 충분한 상태로 유지하기 위한 적절한 예산이 편성되었는지 검토하고 용도에 따라 집행되도록 할 것

3. 별표 5 에서 정한 원료 또는 제조물로 인한 중대시민재해예방을 위해 다음 각 목의 사항을 포함한 업무처리절차를 마련하고 이를 이행할 것

가. 원료 또는 제조물에 대한 유해·위험요인 확인·점검에 관한 사항

나. 원료 또는 제조물에 대한 유해·위험 요인을 발견한 경우 해당 사항의 신고·조치요구 및 그 개선에 관한 사항

다. 중대시민재해 발생 시 사업주 또는 경영책임자등에 대한 보고 절차, 관계 행정기관에 대한 신고 절차, 추가 피해방지 조치 및 중대시민재해 원인조사에 따른 개선조치 등에 관한 사항

4. 제 1 호 및 제 2 호의 사항을 연 2 회 이상(반기별 1 회 이상) 확인·점검하고 중대시민재해예방에 미흡하다고 평가될 경우 인력을 추가로 배치하고 예산을 편성하여 집행하도록 하는 등 필요한 조치를 할 것

② 제 1 항의 규정에도 불구하고「소상공인기본법」제 2 조에 따른 소상공인에 해당하는 사업주 또는 경영책임자등은 제 1 항제 3 호의 업무처리절차를 마련할 의무를 부담하지 않는다. 다만, 이 경우에도 유해·위험요인을 확인·점검하고 유해·위험요인을 발견할 경우 그 개선에 관한 조치를 취할 의무는 부담한다.

가. 규정 전반

먼저 중대재해처벌법은 중대시민재해와 관련하여 “생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함”이 그 원인이 될 것을 규정하고 있다. 그런데 시행령 제 10 조 및 제 11 조에서 원료와 제조물과 관련된 주의의무를 구분하여 정하고 있지 아니하고 있어 위 법률에 따른 주의의무를 특정하기 어렵다. 또한 원료·부품 제조업자와 완성품 제조업자, 판매·유통업자와 설계·제조업자가 각각 어떤 주의의무를 부담하는지 구분하고 있지 아니하여 구체적인 주의의무 내용을 알기도 어렵다.

이에 최종 제조물이 생산되기까지 원료, 부품, 완성품 제조업, 판매 및 유통업 관련 경영책임자등이 그 사업 범위, 즉 자신이 통제 가능한 영역에서만 의무를 이행하면 되는지, 아니면 다른 사업자에 대한 조사, 감시의무도 부담하게 되는 것인지 등이 불분명하고, 경영책임자등의 책임 범위가 무한정 확장될 가능성이 있다.

나. 제 1 항 제 1 호, 제 2 호

관계 법령이 특정되어 있지 않은 문제점은 앞서 본 바와 같다. 또 관계 법령에서 안전·보건에 관한 인력을 따로 정하고 있지 아니한 경우 등에 어떠한 인력을 배치하여야 하는 것인지, 배치하지 않아도 되는지 명확하지 않다.

'적정' 규모의 인력에 '적정' 업무를 부여하도록 하고 있는데, 앞서서도 본 것처럼 '적정'의 개념이 불명확하고, 안전·보건에 관한 인력에 관련 업무를 부여한 경우에도 항상 형사처벌 위험성이 있다는 점에서 불합리한 측면이 있으며, 같은 사안에 대해서도 판단자에 따라 법 위반 여부가 상이할 수 있어 자의적인 형벌권의 행사가 초래될 수 있다.

다. 제 1 항 제 3 호

중대시민재해예방을 위한 업무처리절차의 개념이 불명확하다. 시행령 제 10 조 제 1 항 제 3 호에 따른 추가의무를 부담하는 [별표 5]의 원료 또는 제조물의 경우, 제 12 호에 "그 밖에 이에 준하는 것으로서 생명·신체에 해로운 원료 또는 제조물"이라는 포괄조항이 있어, 그 적용 범위가 명확하지 아니하며, 앞에서 한번 언급한 것처럼 기업이 알아서 이에 준하는 원료 또는 제조물을 일일이 찾아야 하는 결론이 된다.

7. 제 11 조 - 원료·제조물 관련 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

① 법 제 9 조제 1 항제 1 호에 따른 "안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치"의 구체적인 사항은 다음 각 호를 말한다.

1. 관계 법령에 따른 안전·보건에 관한 인력이 적정 규모로 배치되어 중대시민재해 예방을 위한 적절한 업무가 부여되어 있는지 확인할 것

2. 관계 법령에 따른 안전·보건에 관한 인력, 시설 및 장비 등을 중대시민재해 예방에 충분한 상태로 유지하기 위한 적정한 예산이 편성되었는지 검토하고 용도에 따라 집행되도록 할 것

3. 별표 5 에서 정한 원료 또는 제조물로 인한 중대시민재해예방을 위해 다음 각 목의 사항을 포함한 업무처리절차를 마련하고 이를 이행할 것

가. 원료 또는 제조물에 대한 유해·위험요인 확인·점검에 관한 사항

나. 원료 또는 제조물에 대한 유해·위험 요인을 발견한 경우 해당 사항의 신고·조치요구 및 그 개선에 관한 사항

다. 중대시민재해 발생 시 사업주 또는 경영책임자등에 대한 보고 절차, 관계 행정기관에 대한 신고 절차, 추가 피해방지 조치 및 중대시민재해 원인조사에 따른 개선조치 등에 관한 사항

4. 제 1 호 및 제 2 호의 사항을 연 2 회 이상(반기별 1 회 이상) 확인·점검하고 중대시민재해예방에 미흡하다고 평가될 경우 인력을 추가로 배치하고 예산을 편성하여 집행하도록 하는 등 필요한 조치를 할 것

② 제 1 항의 규정에도 불구하고「소상공인기본법」제 2 조에 따른 소상공인에 해당하는 사업주 또는 경영책임자등은 제 1 항제 3 호의 업무처리절차를 마련할 의무를 부담하지 않는다. 다만, 이 경우에도 유해·위험요인을 확인·점검하고 유해·위험요인을 발견할 경우 그 개선에 관한 조치를 취할 의무는 부담한다.

관계 법령이 특정되어 있지 않고, 제 10 조 제 1 항 제 1 호의 관계 법령과 동일한 것인지 다른 것 인지도 명확하지 않다. 또 의무 이행에 관한 점검을 위탁할 수 있는 외부의 전문기관이 특정되어 있지 아니하여 그 특정이 필요해 보인다.

8. 제 12, 13 조 - 공중이용시설·공중교통수단 관련 규정

이 부분 역시 관계 법령, '적정한' 등 명확하지 않고 특정되지 아니한 규정의 내용으로 범죄의 구성요건으로 타당한 규정으로 보기 어려운 측면이 있다.

9. 결론

시행령이 발표되고, 주위로부터 "뭘 어떻게 해야 하나요?"라는 질문을 많이 받고 있다. 여기에 속 시원한 대답을 할 수 없는 실정이고, 이는 어떤 전문가도 마찬가지일 것으로 생각된다.시행령이 범죄의 구성요건을 정한 것임에도 상당수의 내용이 불명확한 것이 그 이유이다.

모법 자체에 불명확한 부분이 있어 어느 정도 한계가 있을 수밖에 없을 것으로 사료되나 중대재해처벌법의 취지에 많은 이들이 공감하고 있는 점을 고려하면, 위와 같은 불명확성으로 합당한

법 집행이 될 수 있을지도 의문이 되는 상황이다. 기업들 사이에서 1호는 절대 되지 말자는 말이 괜히 나오는 것이 아니다. 결국 법률 및 시행령에 대한 보완입법이 필요해 보인다.