

2021 02호

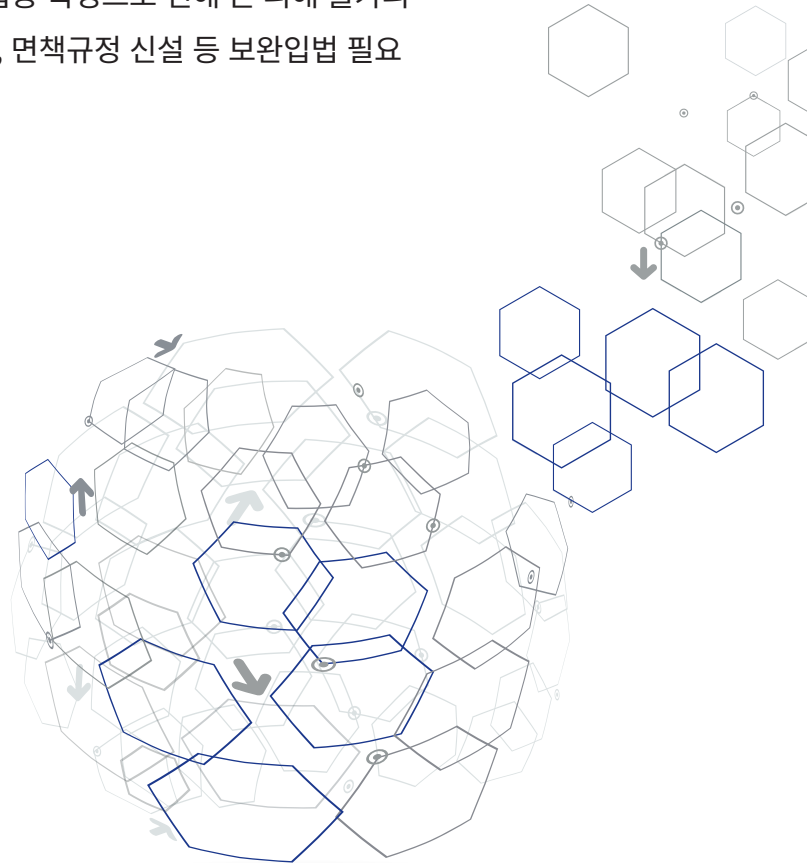
CERIK

하이라이트

4. 27

「중대재해처벌법」의 건설산업 영향 및 보완 방향

- 「중대재해처벌법」 시행, 경제계 전반의 우려 목소리 커져
- 건설업, 업종 특성으로 인해 큰 피해 불가피
- 처벌완화, 면책규정 신설 등 보완입법 필요



CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원



「중대재해처벌법」 시행, 경제계 전반의 우려 목소리 커져

- ◎ 입법 과정에서 논란이 많았던 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 중대재해처벌법)」이 지난 1.27 공포 되었음. 법은 공포 1년 후인 2022.1.27 시행될 예정임.
 - 「중대재해처벌법」에서는 중대재해를 중대산업재해와 중대시민재해로 분류하고, 중대재해의 대상은 종사자는 물론, 시설 이용자까지 포함하였음. 사업주에 대하여 사업의 안전보건조치 의무와 시설, 장비, 장소 등에 대해 지배, 운영, 관리에 대한 책임이 있는 원청의 경우, 동일한 업무를 부담토록 하였음.
 - 처벌 대상은 사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 자 또는 이에 준하여 안전보건 의무를 담당하는 자 및 중앙행정기관장, 지자체장, 공공기관장 등을 포함함.
 - 기존 「산업안전보건법」에서 정한 처벌에 비해 형사처벌 등 처벌을 크게 강화하였는데, 개인으로는 사업주, 경영책임자에 대하여 사망에 대해 1년 이상 징역 또는 10억원 이하의 벌금을 부과토록 하고, 법인에 대하여 사망시 50억원 이하, 부상, 질병의 경우 10억원 이하의 벌금을 부과하여 양벌규정을 명시함.
- ◎ 법 공포 이후, 법 시행령 및 시행규칙 등 하위 법령들이 구체화되지 않아 실제 국내 경제 및 산업에 미치는 파급영향은 명확히 예측하기 힘든 상황임. 그렇지만, 공포된 법령의 내용만으로도 산업계 전체에서 우려의 목소리가 커지고 있음.
 - 지난 3월 25일, ‘한국경영자총협회’ 등 국내 7개 경제단체는 「중대재해처벌법」에 대한 보완입법 요청사항을 국회 법사위와 관계부처에 제출한 바 있음.
 - 산업의 특성상 산업재해에 대한 우려가 큰 건설업계의 경우, 지난 3월 31일, 17개 건설단체의 모임인 ‘대한건설단체총연합회’를 통하여 정부의 다각도의 보완입법 추진을 요구하였음.

〈표 1〉 산업계의 「중대재해처벌법」 관련 보완입법(안)의 주요내용

구분	건의 일자	주요 보완입법 건의 내용
7개 경제단체	3.25	- '1년 이상 징역'의 하한형 규정 → '○년 이하 징역'의 상한형 방식 - 사망자 범위 '1명' → '동시 2명 이상 또는 1년 이내 2명' - 경영책임자 등 정의 : 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람 → '경영책임자'를 1인으로 규정, '사업대표로부터 권한과 책임을 위임받은 안전보건관리책임자 등 대통령령으로 정하는 사람' 신설 - 면책 규정 신설 : 고의·중과실이 없거나, 정부가 인증한 안전관리 전문기술 보유 업체에 위탁한 경우 면책 규정 마련 - 양벌규정 벌금 (사망자 발생시)50억원 이하 → 20억원 이하, (부상자, 질병자 발생시)10억원 → 1억원 이하 - 손해배상액 5배 이하 → 3배 이내로 제한 - 시행일 '공포 후 1년 경과한 날부터' → '공포 후 2년간 유예'
건설단체총연합회	3.31	- 1명 이상 사망 → 동시에 3명 이상 사망자가 1년 이내 반복발생 - 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람 → 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람으로부터 안전보건에 관한 권한과 책임을 위임받은 안전보건관리책임자 - 안전·보건 관계 법령에 따른 의무 이행에 필요한 관리상의 조치 → 삭제 - '1년 이상 징역' 하한형 형벌 → '2년 이하 징역' 상한형 형벌 - 면책 규정의 신설 : 정부 인증 중대재해예방 전문기관에 안전관리를 위탁한 경우 상당한 주의·감독을 게을리하지 아니한 것으로 간주 - 근로자의 책임 신설 : 근로자 법령상 의무/지시사항 등 미이행시 5천만원 이하 벌금 - 손해배상 '손해액의 5배 이하' → '손해액의 3배 이하' - 시행일 '공포 후 1년 경과한 날부터' → '공포 후 3년 경과한 날부터'

자료 : 한국경영자총협회, 대한건설협회의 건의서에서 발췌.

- ◎ 시행령 등 하위 법령들이 아직 마련되지 않았지만, 이미 현행 법률에서 규정한 내용만으로도 산업계에 미칠 법적 리스크가 매우 커진 상황임을 고려할 때, 산업계의 보완입법 주장은 설득력이 있다고 하겠음.



「중대재해처벌법」, 무리한 입법이라는 논란 지속 전망

- ◎ 현행 「중대재해처벌법」 입법 과정에서 많은 경제계는 물론, 법조계에서도 법률 전반에 대한 많은 논란이 지속되었으나, 우려되는 여러 가지 사항들에 대한 충분한 논의 과정은 미흡했다고 평가됨.
 - 2020년 6월, 「중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률」이 강은미 정의당 의원의 대표발의로 국회에 상정된 이래 지난해 12월 24일 법안 심사가 강행되었고, 2021년 1월 7일 국회 법제사법위원회 소위원회 심사를 통과하였음.
 - 법 제정 이전부터 정치적인 쟁점으로서 논의됨에 따라 기업 등 경제계와 법조계, 정계의 지속적인 문제 제기에도 불구하고, 충분한 검토가 이루어지는 데 한계가 있었음.
- ◎ 「중대재해처벌법」은 기본적으로 ‘처벌을 강화하면 경영자 등이 안전 조치를 철저히 할 것’이라는 시각에 기초하고 있음. 그러나, 실질적인 재해 혹은 안전사고 저감은 그 인적·구조적 본질에 대한 충분한 이해에서 출발해야 한다는 점에서 근본적인 대안이 될 수 없다는 비판은 지속될 수밖에 없음.
 - 「중대재해처벌법」의 모델로서 제시된 영국의 「기업과실치사 및 기업살인법」의 경우, 법 제정만으로 재해 감소 효과가 나타나지 않았음. 오히려 산업 전반의 인적인 요소들에 대한 고려, 시스템 및 제도의 마련, 산업 내 각계각층의 공감대 형성 등이 함께 이루어졌기 때문에 실질적인 성과를 거둘 수 있었음.
 - 실제로 시사저널 인터뷰를 통하여 영국 안전보건청의 니콜라스 릭비 수석감독관이 밝힌 바와 같이 영국의 낮은 사망사고율은 “기업과실치사법의 시행 이후의 극적인 변화가 아니라 30여 년간 지속되어 온 트렌드”의 결과라고 할 수 있음. 또한, 통계적으로 확인되는데, 영국의 사고사망십만인율의 변화를 보면, 2007년 「기업과실치사법」 제정 전후와 상관없이 2000년 이후 지속적으로 감소되고 있었음.
- ◎ 현행 「중대재해처벌법」은 법률적인 측면에서도 기존 법체계와 법의 목적성, 구체성 등에 대한 비판이 지속되고 있다는 점에서 무리한 입법이라는 문제 제기에서 자유롭지 않음.
 - 현행 산업재해 관련 법률들이 의무사항과 처벌을 명시하고 있는 상황에서 금번 제정된 「중대재해처벌법」은 일방적으로 처벌만 강화하는 법률이라는 점에서 기존 법률의 제, 개정만으로도 목적 달성이 가능하다는 비판이 지속될 수밖에 없음.
 - 근본적으로 산업재해의 경우에도 책임주의 원칙이 적용되어야 함. 즉, 사업주나 경영책임자 등을 처벌하기 위해서는 산업현장에서 위험을 지배·통제할 수 있었음에도 불구하고, 이를 다하지 않아 재해가 발생할 경우 이어야 함. 즉, 미필적 고의가 인정되어야 한다는 의미임. 현행 법률은 일률적으로 중대재해 발생시 경영책임자 등에게 책임을 묻는 것이라는 점에서 책임주의 원칙에 위배될 수 있음.
 - 또한, 현행 「중대재해처벌법」은 법 구성요건 측면에서도 문제가 있음. 당초 법안 초기부터 제기된 명확성 원칙 혹은 포괄위임입법 금지원칙에 위배된다는 지적과 관련해 경영책임자 등의 의무 규정 등 많은 내용이 포

1) 시사저널(2020.6.27), [영국 현지 취재] “기업과실치사법은 위험의 외주화를 줄일 수 있다?... 팩트 체크 5문5답 중에서 인용.

괄적이고 모호하다는 측면은 여전히 문제의 소지를 안고 있음.

- 형벌 수준이 지나치게 과도하다는 문제 제기도 지속될 것임. 중대재해 한 건에 대하여 경영책임자의 징역 또는 벌금, 법인에 대한 벌금 그리고 징벌적 손해배상 등 처벌이 지나치게 과중할 뿐만 아니라, 경영책임자에 대하여 1년 이상 징역을 부여하는 것은 산재 사고 형벌 수준으로는 과도한 측면이 있고, 고의나 중대한 과실이 없는 위반 사유만으로도 경영책임자를 처벌하는 결과를 초래할 수 있음.
- ◎ 국가 경제적인 측면에서도 득보다는 실이 많다는 문제 제기가 지속될 것임. 산업재해의 실질적인 저감의 효과는 미흡하면서 투자 등 기업의 경제활동 위축과 중소기업의 경영 부담 가중 등 큰 부작용이 우려됨.
 - 기업의 산업재해 예방에 대한 투자와 관심 증대를 유도하기 위한 법적인 노력은 당연함. 다만, 산업재해는 법에서 정한 경영책임자 등의 의무조치 이행만으로 예방될 수 없고, 경영책임자 등이 직접 제어할 수 없는 다양한 원인에 의해 발생할 수 있음에도 경영책임자 등에게 과도한 책임을 돌리는 것은 자칫 기업의 경제 활동을 심각하게 위축시킬 수 있음.
 - 중소기업의 경우, 경영책임자의 역할 및 재정적 여건을 감안할 때 경영책임자의 징역으로 인한 부재 혹은 과도한 벌금 등은 사실상 경영에 치명적인 피해를 줄 것으로 예상됨. 실제로 한국경영자총협회의 2020년 11월 설문조사에서 처벌 강화시 상대적으로 기업 경영에 가장 큰 영향을 미치는 기업군으로 ‘중소기업’이라는 응답이 89.4%를 차지함.
 - 설문조사 결과에서도 나타나는 바와 같이 기업들이 처벌 강화시 “실형 증가로 경영 리스크의 향상”, “과도한 벌금 및 행정제재로 인한 생산활동 위축”을 우려하고 있다는 점에서 「중대재해처벌법」 부작용이 현실화될 가능성이 매우 큼.
 - 또한, 중소기업중앙회의 최근 설문조사 결과, 중소기업의 대응 계획으로 “근로자 안전교육 강화(응답자의 58.6%)”라고 밝혀 사실상 현행 유지 외에 특별한 대응책이 없는 것으로 나타남. 안전보건 조치 강화에 소요되는 비용을 충당하기 어렵거나 부족하다는 응답은 80%로 나타남. 이는 중소기업이 금번 법 제정에 따른 안전보건 조치 강화로 인하여 경영에 큰 부담을 느끼고 있다는 것을 잘 보여줌.
- ◎ 더욱이 「중대재해처벌법」이 정치적인 쟁점으로 논의되었고, 처벌에 초점을 맞춘 법률이라는 점에서 향후 중대재해에 대한 처벌과정에서 과도한 처벌로 귀결될 가능성이 매우 큼. 불명확한 의무와 면책조항이 없어 향후 소송 등으로 인한 사회적, 경제적 부작용은 불가피할 것으로 예측됨.



건설산업, 업종 특성으로 인해 큰 피해 우려

- ◎ 건설업의 경우, 업종의 특성상 「중대재해처벌법」 제정에 따른 처벌 등 영향을 가장 크게 받게 될 것으로 예상되고 있음. 특히, 중소건설기업이 큰 영향을 받을 것으로 예상됨.
 - 전체 산업 중에서 건설업은 산업재해로 인한 사고사망자가 가장 많은 업종으로서 직접적인 피해가 불가피할 것임. 실제로 2019년 사고사망자 총 855명 중 50.1%인 428명이 건설업 사고사망자였음. 이러한 상황에서 일률적으로 사망재해에 대해 처벌을 명시하는 것은 모든 건설기업을 잠재적인 범법자로 만들고, 무분별하게 전과자를 양산하는 결과를 초래함.

- 또한, 2019년 기준 건설업종의 산업재해 2만 7,211건 중 50인 미만의 사업장에서 발생한 산업재해는 2만 1,904건으로 전체의 80.5%를 차지하여 중소건설기업이 큰 영향을 받을 것으로 예측됨.
 - 50인 미만 기업에 대하여 법 적용 유예기간을 3년으로 하고 있으나, 안전에 대한 투자가 투자 여력을 추가적으로 확보하고, 안전투자의 효과가 나타나는 데 소요되는 시간 및 투자와 안전투자의 실질적 효과 간 시차를 고려한다면, 50인 미만 중소건설기업에 대한 유예는 큰 의미가 있다고 보기 어려움.
- ◎ 더 큰 문제는 건설산업의 생산구조의 중층 구조와 관리의 한계, 산업재해 예방에 있어 공간적, 시간적 범위가 무제한이라는 점을 고려할 때, 사실상 건설현장 안전관리에 소요되는 비용과 시간은 무한정이라고 볼 수 있음.
- 한 개의 건설공사가 진행되는 과정에 참여하는 많은 건설기업과 건설근로자, 건설장비 및 자재업체 등이 각각의 활동, 공정에 따라 작업환경이 변화되는 상황 등을 고려할 때, 안전관리 활동의 시간적, 공간적 범위를 예측하기 힘들.
 - 이로 인하여 안전관리 활동에 소요되는 비용은 물론, 시간과 내용을 명확히 규정하기 힘들기 때문에 현행 「중대재해처벌법」으로 늘어나는 안전관리 활동의 시간과 비용은 사실상 무한정이라 해도 지나치지 않음.
 - 결국, 추가적인 안전관리 활동으로 건설공사의 공기 연장과 공사비 상승은 불가피할 것으로 보임. 또한, 기존 공기 목표 달성하에서 불가피하게 시행하던 돌관작업과 야간작업 등은 축소되거나 지양될 수밖에 없는 상황이 될 것임.
- ◎ 더 나아가 전술한 환경하에서 건설기업이 취할 수 있는 대응책이 사실상 현행 건설현장 안전관리 활동의 강화와 안전교육의 강화 이외에는 특별한 대안이 없다는 점에서 「중대재해처벌법」의 일률적인 기업 및 경영책임자 등에 대한 처벌은 매우 불합리하다는 문제 제기가 지속될 것임.
- ◎ 또한, 건설업의 경우, 「건설산업기본법」, 「건설기술진흥법」, 「산업안전보건법」 등 복수의 법령에 의하여 안전사고에 대하여 규율하고 처벌하고 있다는 점에서 「중대재해처벌법」에서 정한 처벌 이외의 각종 처벌 및 행정제재의 범위가 매우 크고, 법 적용상의 상이한 처벌 수위로 인하여 기업 경영의 예측 가능성을 낮춤.
- 건설현장 사고 발생시 「건설기술진흥법」과 「산업안전보건법」 등 복수의 법령에서 이를 규율, 처벌하고 있는 점을 고려할 때 특별법 성격이 아닌 「중대재해처벌법」 제정으로 인해 동일 위반행위에도 처벌 수위가 상이한 문제가 발생함.
 - 산업재해는 산업의 활동을 지속하는 한 발생할 수밖에 없는 게 현실임. 산업재해 처벌에 대한 예측 가능성이 낮다는 것은 오히려 적극적인 안전투자 및 안전확보 의무 확보에 있어 부정적 요소로 작용할 가능성도 높음.
- ◎ 「중대재해처벌법」 제정에 따른 의무 이행을 위한 비용 부담은 건설투자 및 경영에 큰 악영향을 끼칠 가능성도 큼. 특히, 안전관리 조직을 충분히 갖추고 있지 못한 중소건설기업의 경우에는 더욱 큼.
- 「중대재해처벌법」은 관련 의무 이행을 위한 비용에 관한 내용이 포함되어 있지 않음. 기업은 의무 이행에 필요한 비용을 이윤에서 지출해야 할 것이며, 이로 인해 건설기업의 경영여건이 크게 열악해질 우려가 있음. 특히, 2019년 기준으로 중소기업의 영업이익률은 3.3%에 불과한 실정으로 중소건설기업의 안전관리 활동에 대한 추가적인 비용 지출은 경영을 심각하게 악화시킬 수 있음.

- 「중대재해처벌법」과 관련한 의무 이행을 위한 비용 증가는 발주자 비용 증가로 이어질 수 있기에 발주량 감소 가능성도 있음. 발주자의 총비용 감소가 없는 한, 발주자는 다른 비용을 삭감하여 「중대재해처벌법」의 이행 비용으로 집행할 수 있음.
- 또한, 중소기업의 경우 본사 안전관리팀 등 안전관리 체계를 새로 구축해야 함. 따라서 상당한 초기비용이 발생할 것으로 판단되며, 안전관리비 운영을 위한 비용도 클 것으로 예상됨. 특히, 일정 규모 이상이 되는 건설기업의 경우, 본사 안전관리팀 운영은 산업안전보건관리비에서 일정 부분 사용이 가능하나, 중소기업의 경우, 기업 내 안전관리팀 규모가 작기 때문에 일반관리비로 비용을 집행할 수밖에 없어 기업 운영을 위한 자금 부족 현상이 발생할 수 있음.



처벌완화, 면책규정 등 보완입법 필요

- ◎ 「산업안전보건법」 등 현행 산업재해 관련 법체계와의 충돌 및 법률로서의 구성요건의 미흡, 경제 및 산업활동의 위축 가능성, 건설업, 제조업 등 상대적으로 산업재해가 많은 업종에 대한 특성의 미고려 등을 종합해 볼 때, 각계의 현행 「중대재해처벌법」의 보완입법 주장은 설득력이 있다고 판단됨.
- ◎ 앞에서 살펴본 현행 「중대재해처벌법」의 다양한 문제점들을 종합해 보면, 보완입법(안)에서는 다음과 같은 내용이 다루어져야 할 것으로 보임.
 - 먼저 합리적인 처벌 수준과 처벌 대상 등 처벌 조항의 보완이 필요함. 고의가 아닌 과실에 대하여 현행 하한형 처벌은 지나치게 중과로 여겨지며, 일괄적인 기업, 개인에 대한 처벌이 아니라 기업과 개인에게 부여된 안전보건 의무에 대한 합당한 처벌 대상을 고려해야 함.
 - 「공정거래법」과 같이 기업의 적극적인 컴플라이언스(Compliance)의 이행에 대하여 면책 규정을 마련할 필요가 있음. 안전보건 의무 조치를 성실히 실천해도 재해 발생시, 일률적으로 경영책임자의 처벌로 이어지는 문제점을 보완할 필요가 있음.
 - 시행 시기의 문제로서 법 제정 이후 안전투자를 위한 추가적 자원 마련과 안전보건 투자가 그 효과가 나타나는데 있어 시차가 존재한다는 점에서 시행 시기는 조정할 필요성이 있음.
 - 아울러, 통상적인 범위를 벗어난 과도한 징벌적 손해배상 책임을 완화하는 등 불합리한 법 조항의 보완이 필요함.
- ◎ 또한, 「중대재해처벌법」의 하위 법령 제정 단계에서는 건설업 등 업종의 특성을 고려한 합리적인 의무와 처벌 면제사항이 구체적으로 제시될 필요가 있음.
 - 특히, 건설업의 경우, 현재 「건설안전특별법」 제정이 추진되고 있고, 「산업안전보건법」, 「건설기술진흥법」 등 기존 건설 재해에 대한 처벌 수준을 고려, 「중대재해처벌법」상의 안전보건 의무와 처벌의 내용 등에 있어 중복적이고 과도한 처벌이 이루어지지 않도록 예외적인 적용을 하위 법령에서 명시할 필요가 있음.

김영덕(선임연구위원·ydkim@cerik.re.kr)