

• “중대재해처벌법” 시행 원년, 건설기업의 대응방향과 정책제언

김 영 덕 한국건설산업연구원 선임연구위원(ydkim@cerik.re.kr)



■ 산업·노동계 최대 이슈 「중대재해처벌법」, 1월 시행

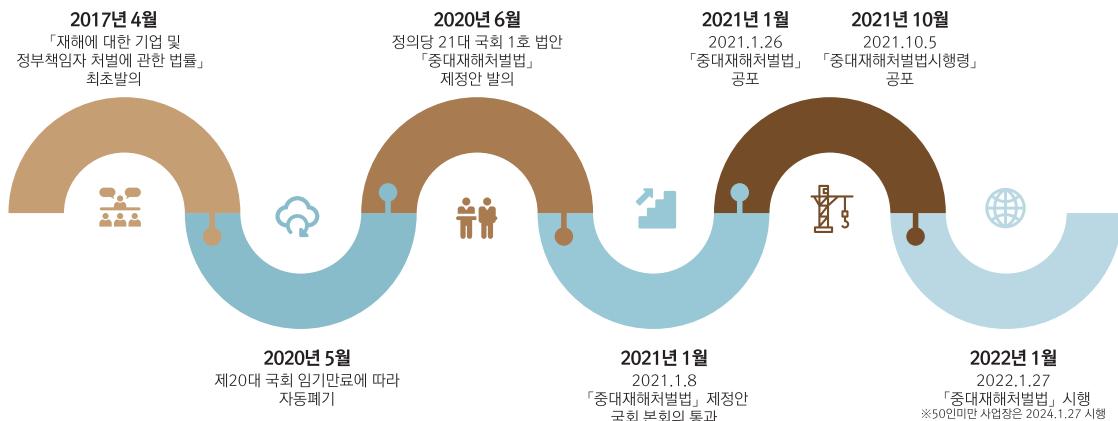
2017년 4월, 처음 발의되어 그동안 정부와 국회, 산업계 그리고 법률계 등에서 그 찬반 논쟁이 많았던 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 중대재해처벌법)」이 2021년 1월 공포된데 이어 10월, 시행령이 확정, 발표되었고, 동법 부칙 제1조에 따라서 2022년 1월 27일부터 50인 이상 사업장부터 시행되며, 개인사업자 또는 상시 근로자가 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사 금액 50억원 미만의 공사)에 대해서는 2024년 1월 27일부터 시행된다.

「중대재해처벌법」은 그 법률명에서 볼 수 있듯이

예방보다는 처벌에 중점을 두고 있어, 본격 시행을 앞두고 많은 법률상 문제점들이 노정되고 있고, 특히, 동법이 경영책임자 등에 대한 강력한 형사처벌을 규정하고 있는 만큼 경영계를 중심으로 우려의 목소리는 법 시행을 앞두고 더욱 커지고 있다.

특히, 타 업종보다도 중대재해 발생율이 높은 건설산업에 있어서는 동법 시행에 따른 영향을 가장 크게 받을 것이라는 점에서 잠재적인 범법자로 전락되어 건설산업의 위축이 불가피할 것이라는 우려도 크다.

「중대재해처벌법」 제정 경과





「중대재해처벌법시행령」 최종안에 반영된 사항

구분	반영내용
‘직업성 질병자’ 범위	열사병 정의에 ‘심부체온상승 동반’ 추가
안전보건관리체계 점검	유해·위험요인 확인 주기 반기 1회 이상 규정
안전보건관리체계 예산	적정한 예산 → 재해 예방 필요한 예산
안전보건관리책임자 지원	업무 충실 → 적정 권한·예산 부여
안전보건교육	중대재해 원인 분석과 재발 방지 방안 추가

자료 : 고용노동부 보도자료

또한, 「중대재해처벌법」 제정과 시행령 제정과정에서 산업계의 의견이 사실상 무시됨에 따라서 지속적으로 문제제기가 되었던 경영책임자 등에 대한 개념이 불명확한 문제나 지나치게 포괄적인 해석이 가능한 법적 처벌기준 등이 여전히 지속적인 논란의 여지가 남아있는 상황이다.

정부는 지난 7월, 안전보건관리체계 가이드북 발간에 이어 11월, 「중대재해처벌법 해설」 자료 그리고 건설현장의 안전보고관리체계 자가진단표 등을 내놓고 있으나, 여전히 법 집행과정에서 혼란이

가중될 것은 시간문제라 하겠다.

더욱이 1월 시행을 앞두고 있으나, 산업계는 물론, 법률계, 노동계 등에서 그 방안에 있어서는 차이를 보이고 있지만, 여전히 보완 필요성을 제기하고 있는 상황에 있어 3월로 다가온 대선에도 영향을 줄 요소가 되고 있다. 일부 후보를 제외하고는 유력 후보 진영에서는 「중대재해처벌법」 언급 자체를 거부하고 있으나, 노동 정책의 핵심사안이라는 점에서 여전히 논쟁이 심화될 가능성도 있는 상황이다.

■ 「중대재해처벌법」의 핵심 내용 및 주요 쟁점

「중대재해처벌법」은 법 제1조(목적)에서 밝히고 있는 바와 같이 안전·보건 조치의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정한 법률이다.

중대재해의 정의

「중대재해처벌법」에서 말하는 중대재해는 ‘중대산업재해’와 ‘중대시민재해’로 구분되는데, ‘중대산업재해’란, 산업안전보건법 제2조 제1호에 따른 산업재해 중 ①사망자가 1명 이상 발생, ②동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생, ③동일한 유해요인으로 급성증독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생 등을 야기한 재해를 말한다. 또한, ‘중대시민재해’란, 특정 원료나 제조물, 공중시설

및 교통수단 등의 결함으로 인한 재해 중 ①사망자가 1명 이상 발생, ②한 건의 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생, ③하나의 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생 등을 야기한 재해를 말한다.

이와 관련하여 여전히 논쟁이 심한 부분은 ‘직업성 질병자’ 기준과 관련된 것인데, 경영계와 노동계 모두 문제점을 지속적으로 제기해왔다. 정부에서는 시행령을 통하여 구체화하였다는 입장이나, 경영계에서는 시행령에서도 여전히 질병의 중증도나 치료기간 등이 반영하지 않았고, 사업장과 질병 발생 간의 인과관계에 대한 고려 기준 등을 고려하지 않았다고 문제를 제기하고 있고, 노동계에서는 근무 형태 등 노동 여건을 반영하지 못하였다 는 문제제기가 지속되고 있다.

사업주, 경영책임자의 의무조치

동 법에 따르면, 사업주나 경영책임자등가 지배, 운영, 관리하는 사업이나 사업장에서의 안전보건 의무조치에 대하여 먼저 재해예방 필요 인력·예산 등 안전보건관리체계 구축 및 이행에 관한 조치, 재해 발생 시 재발 방지 대책 수립 및 이행에 관한 조치, 중앙행정기관이나 지자체가 개선, 시정을 명한 사항의 이행에 관한 조치 그리고, 「산업 안전보건법」 등 기타 안전보건 관련 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치 등으로 규정하고 있다.

이에 대하여 산업계, 노동계 모두 모호한 의무조치에 대한 비판이 지속되었고, 정부에서는 시행령을 통하여 구체화하겠다는 방침이었다.

이에 따라 법 제정 이후 지난 9.28 국무회의를 통과한 동법 시행령에서는 안전보건관리체계의 구축 및 이행에 관한 조치 등 「중대재해처벌법」에서 위임된 내용과 그 시행에 필요한 사항을 정하였으나, 여전히 모호하다는 문제제기는 지속되고 있다.

특히, 이와 관련하여도 위반 시 1년 이상의 징역형이라는 형사처벌 상 중과를 부과하고 있는 반면, 여전히 불명확한 안전 및 보건확보 의무는 여전히 논란이 될 것으로 보인다. 법을 지켜야 하는 경영책임자 등에게 보다 구체적이고 명확한 의무를 제시하는 것은 필수적인 요소로 보다 법령을 명확히 할 필요가 있으며, 법 집행과정에서 적극적인 행정해석이 요구된다고 하겠다.

중대산업재해 관련 안전보건관리체계의 구축 및 이행(시행령 제4~5조)

- ① 사업 또는 사업장의 안전보건목표와 경영방침 설정
- ② 안전·보건 업무를 총괄·관리하는 전담조직 설치*
* ▲상시근로자 수 500명 이상 ▲시공능력 상위 200위내 건설사업자 해당
- ③ 유해·위험요인을 확인·개선하는 업무절차 마련 및 점검(반기 1회 이상)
- ④ 필요한* 예산 편성, 용도에 맞게 집행되도록 관리
* ▲재해예방에 필요한 안전보건에 관한 인력·시설·장비 구비 ▲유해·위험요인 개선
- ⑤ 안전보건책임자 등에게 필요한 권한·예산 부여, 충실히 평가기준 마련 및 반기 1회 이상 평가·관리
- ⑥ 안전/보건관리자, 산업보건의 등을 정해진 수 이상으로 배치
- ⑦ 종사자 의견청취 절차 마련 및 필요시 개선방안 마련·이행
- ⑧ 재해 발생 등에 대비, 매뉴얼* 마련 및 조치여부 점검(반기 1회 이상)
* ▲작업중지 등 대응조치 ▲피해자 구호조치 ▲추가 피해방지 방안 등 포함
- ⑨ 제3자 도급·용역·위탁시, 종사자 안전·보건 확보를 위한 기준·절차* 마련 및 이행 여부 점검(반기 1회 이상)
* ▲재해예방 조치능력에 대한 평가기준·절차 ▲안전·보건 관리비용 기준 등

처벌 대상과 처벌기준

처벌에 있어서는 사업주 또는 경영책임자 등이 안전보건 확보의무를 위반하여 사망자가 발생한 경우에는 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금을 부과하며, 징역과 벌금은 병과할 수 있다. 한편 안전보건 확보의무를 위반하여 부상자나 질병자가 일정 이상 발생한 경우에는 7년 이하의 징역 또는

1억원 이하의 벌금을 부과하고, 반복적으로 중대재해가 발생할 경우 각 형의 2분의 1까지 가중처벌한다.

한편, 경영책임자 등의 위반행위로 인한 행위자 처벌 이외에도 양벌규정이 정해져 있다. 위반행위 방지를 위한 주의 감독 의무를 게을리 한 법인 또



는 기관은 사망사건의 경우 50억원, 상해 및 질병 사건의 경우 10억원의 벌금을 부과받을 수 있다. 징벌적 손해배상도 포함되었는데, 형사처벌과는 별개로 사업주 또는 경영책임자의 고의나 중대한 과실로 중대재해가 발생하면, 주의감독 의무를 게을리한 법인 또는 기관은 손해액의 최대 5배에 이르는 배상 책임을 지도록 했다.

「중대재해처벌법」 입법과정에서 가장 논쟁이 심했던 것은 법률에 명시된 ‘경영책임자 등’의 정의문 제다. 특히, ‘이에 준하여 안전·보건에 관한 업무를 담당하는 사람’ 의미는 해석상 논란의 여지가 있다. 고용노동부는 시행령 설명자료에서 ‘대표이사 등에 준하여 안전 및 보건에 관한 예산·조직·인력 등 안전보건체계 구축 등에 전적인 권한

과 책임을 가지는 등 안전 및 보건 의무 이행에 최종적인 의사결정을 가진 사람’을 의미로 실질적으로 동법상 안전 및 보건 확보의무를 이행할 책임이 있는 사람이 누구인지를 개별적으로 판단하여 최종적으로 적용하겠다는 입장이나 실제 법 적용에 있어 논쟁을 심화시킬 것으로 보이는 바, 당분간 현장에서의 혼란은 불가피할 것으로 보인다. 처벌기준과 관련하여는 법 제정과정에서도 지속된 형사처벌에 벌금 그리고 징벌적 손해배상까지 부과하는 것은 과잉처벌이다라는 주장이 지속적으로 제기될 것으로 보이며, 적극적인 기업의 안전조치 등에 대한 면책 조항의 부재는 채찍만 가한다는 비판에서 자유로울 수 없을 것으로 판단된다.

■ 건설기업에의 영향 및 기업의 대응방향

건설기업에 미치는 영향

「중대재해처벌법」이 시행되면, 가장 영향을 크게 받는 업종의 특성 상, 건설기업에는 큰 리스크로 작용할 전망이다. 실제로 2020년 기준, 전체 산재 사고사망자 882명 중에서 건설업은 51.9%인 458명이었다. 다른 어느 업종보다도 「중대재해처벌법」의 영향을 많이 받을 수밖에 없는 상황이다. 또한, 대부분의 건설기업들이 「중대재해처벌법」의 대상이 될 것으로 보인다. 실제로 건설현장이 운영되는 가운데에서는 최소 5인 이상인 사업장이 대부분이기 때문에 「중대재해처벌법」의 처벌대상에 포함되게 될 것으로 보인다.

따라서 소규모 사업을 주로 수행하는 중소건설기업에게는 직접적인 영향이 불가피할 전망이다. 현재 우리나라 건설산업의 여건상, 중소건설기업은 안전관리체계의 구축이나 안전관리 역량에 있어 대형건설기업에 비해 상대적으로 부족할 수밖에 없는 상황이다. 50인 미만의 사업장에 대하여 2년의 유예기간이 있다고 하더라도 중소건설기업의

현재의 경영여건을 감안했을 때, 충분한 안전보건 관리체계 구축이나 안전 역량 확보에는 한계가 있고, 당장의 과감한 투자를 통해 안전보건관리체계를 구축하였다고 하더라도 그 효과가 발생 되는 시점까지의 시차가 있을 수밖에 없다는 점에서 중소건설기업에는 큰 위협이 될 전망이다.

이와 함께 건설현장에서 사망사고 시 사망사고자가 속한 원도급기업이나 하도급기업의 경영책임자는 물론, 공공공사의 경우는 발주기관의 책임자까지 처벌대상에 포함되는 등 건설사업의 특성상 처벌 범위가 넓다. 이로 인한 현장에 대한 안전조치 강화로 인하여 건설사업 수행상의 비용 상승은 물론, 공사기간이 길어지는 문제가 지속 발생할 가능성도 높다. 또한, 추가적인 안전관리에 소요되는 제반 비용을 하위 단계의 기업에 전가시키는 부작용도 우려가 된다.

이와 함께 중대재해 사고가 발생하여 조사에 들어가면, 공공발주자, 원도급기업 그리고 하도급기업

을 비롯한 사업 참여자들간의 책임과 역할에 대한 분쟁의 가능성이 높아질 수 있고, 이는 불필요한 소송비용 상승 등 예상하지 못한 운영비용의 상승도 불가피할 것으로 판단된다.

이외에도 경영책임자 등의 형사처벌이 발생할 경

우에는 수주산업의 특성상, 해당 건설기업의 수주 경쟁력에도 직, 간접적으로 영향을 줄 수밖에 없고, 이는 건설기업의 생존에도 크게 영향을 미치는 요소로서, 다른 어느 산업보다도 「중대재해처벌법」 시행의 영향은 클 것으로 판단된다.

건설기업의 대응 방향

전술한 바와 같이 건설현장은 「중대재해처벌법」 시행과 함께 가장 큰 영향을 받을 수 밖에 없고, 「중대재해처벌법」 시행이 본격화되면, 현재의 산재사고 추세를 감안할 때, 경영책임자에게 요구하는 관리수준과 처벌수위가 나날이 높아질 가능성도 높다. 따라서 전체 「중대재해처벌법」 시행의 실질적인 대처와 산재사고 예방을 위한 건설기업의 대응방안 마련이 시급한 실정이다.

법 제정과정에서도 논쟁이 심했던 법에서 명시한 안전관리체계 구축 및 조치의무에 대한 적극적인 대응을 통해 피치 못하는 산재사고 발생 시, 「중대재해처벌법」에 따른 처벌을 최소화하는 적극적인 노력은 필수적이다.

먼저 기업 자체적인 건설현장 안전관리체계에 대한 재검토와 안전관리기준을 법에서 정한 요건에 맞추어 강화해 나가는 자발적 노력이 필요하다. 최근 고용노동부와 안전보건공단에서는 '건설업 중대산업재해 예방을 위한 자율점검표'를 보급하였다. 물론, 건설공사의 공종이 다양하고, 현장의 특성이 다양하다는 점에서 가이드라인의 성격이 강하지만, 이와 같은 기준들을 자사가 수행하는 주 공종에 있어 활용할 수 있는 안전관리 기준을 만들어갈 필요가 있다. 또한, 자사의 안전관리조직 및 안전점검활동의 강화도 필수적이다.

이러한 건설기업 차원의 중대재해 예방을 위한 컴플라이언스(compliance) 시스템을 구축하는 자발적인 노력과 함께, 정부는 물론, 안전 관련 공공

기관, 컨설팅기관 등 외부와의 협력 네트워크를 구축하고, 긴밀한 협조체계를 구축해 나가는 노력도 필수적이라 할 수 있다. 특히, 법에서 명시한 '정부의 사업주 등에 대한 지원 및 보고'에서 명시된 정부의 지원을 적극 활용하는 것도 중요하다. 개별 프로젝트 수행과정에 있어서는 발주자는 물론, 하도급기업 그리고 건설장비 및 자재업체 그리고 건설근로자에 이르기까지 현장 안전에 대한 자사의 의지와 핵심가치를 공유하고, 이를 위한 실질적인 협력체계의 구축이 필요하다. 이를 위하여 유해·위험요인의 확인·점검을 위한 업무 처리절차, 중대산업재해 발생 위험 또는 재해 발생시 대응에 관한 절차, 도급·용역·위탁 등에 관한 평가 기준 및 절차 등을 명확히 하는 것이 필수적이다.

산재사는 한 순간에 일어난다. 그런 찰나의 순간을 경영 책임자와 관리자가 모든 근로자를 일일이 직접 현장을 관리 감독하는 것은 현실적으로 불가능하다. 결국, 현장에서 일어날 수 있는 사건 사고와 밀접한 내용으로 맞춤형 교육을 진행하고, 체험활동을 통하여 근로자가 사고의 경각심을 가질 수 있도록 하는 것은 필수적인 방안이라 할 수 있다. 특히, 안전교육에 있어서는 「중대재해처벌법 시행령」 상에서 제시한 안전교육의 내용을 넘어, 자사가 수행하는 건설공사의 기술적, 관리적 특성을 고려한 안전교육의 범위 확대가 필요하다. 더 나아가 "안전경영"을 자사의 기업가치의 상위



로 끌어올림으로써 기업 내부에 안전경영이 내재화될 수 있도록 유도할 필요가 있다. 안전경영의 정착은 모든 의사결정단계에서 ‘안전’을 상위의

가치로서 부여하고, 이를 실제 의사결정에 있어 최상위의 고려요소로서 활용할 수 있는 의사결정 체계를 구축할 필요가 있다.

■ 정책제언

산업계에서 제기하는 바와 같이 「중대재해처벌법」 상 안전·보건확보의무가 “안전보건관리체계의 구축 및 그 이행”, “의무이행에 필요한 관리상의 조치” 등과 같이 여전히 명확치 않은 규정들이 많기 때문에 이에 대응해야 할 건설기업들로서는 경영책임자 등이 이행해야 하는 안전·보건확보의무의 대상과 이행 방식을 명확히 하는데 한계가 있을 수밖에 없고, 이로 인하여 당분간은 건설산업 내에서 혼란이 불가피하다. 따라서 법 시행과정에서 「중대재해처벌법시행령」에서도 불명확한 각종 용어나 조치, 활동사항에 대한 보완은 필수적이다. 법령에 있어서는 지나치게 기업의 경영 활동을 제약할 수 있는 통상적인 범위를 벗어난 손해배상 책임의 완화 등 합리적인 처벌수준과 대상 등 처벌 관련 조항들은 반드시 보완이 필요하다. 또한, 건설기업의 자발적인 컴플라이언스 활동 및 시스템 구축을 장려하기 위하여 이와 관련된 면책사항을 구체화시키고, 이를 적극적으로 활용할 수 있는 기준을 만들어가는 것도 정부의 역할이라고 할 수 있다.

이와 함께 모호한 법 규정으로 인하여 법집행기관의 수사권 남용의 우려에 대응할 필요도 있다. 특히, 상징성이나 여론의 압박에 의하여 일단 처벌 하자는 식의 법 집행도 우려되는 바, 법 집행의 합리성 제고를 위한 철저하면서도 합리적인 조사와 수사 절차를 마련하는 것도 필요하다.

아울러 「중대재해처벌법」의 제정목적인 ‘중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함’을 달성하기 위해서는 정부의 건설기업의 안전보건관리체계 구축과 구체적인 실천활동에 대한 실질적인 지원도 매우 중요하다. 특히, 중소건설기업의 경우, 법적인 의무 이행을 실질적으로 유도할 수 있도록 자금 및 컨설팅, 교육 지원 등 적극적인 지원책과 인센티브 제도를 보다 확대할 필요가 있다.

건설사업의 안전관리비용의 의무를 가진 발주자들이 실질적인 안전관리 비용을 부담도록 할 필요가 있다. 이를 위해서는 「중대재해처벌법」내에 동 법에서 명시하는 안전의무 조치를 이행하기 위해 추가적으로 들어가는 안전관리비용에 대한 사업비 포함을 명시하는 방안도 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

더 나아가 「중대재해처벌법」이 가진 근본적인 한계 즉, 실질적인 산재 예방에 있어 사후 처벌 중심의 법체계가 가장 효과적이라는 사고에서 벗어나, 실질적으로 산업재해를 줄이고 예방할 수 있는 정부와 건설업계가 함께 참여하는 실질적인 안전강화 프로그램을 개발, 운용할 필요가 있다. 특히 정부에서는 정부와 건설기업에서 건설근로자에게 이르는 건설산업 참여자간의 협력적인 안전관리체계 구축을 위한 모델의 개발과 확산에 노력해야 한다.