

## [제도 고찰] 중대재해처벌법의 주요 내용과 분쟁소지 및 향후 개선방향



**여형구** 김앤장 법률사무소 고문, 한양대학교 공학대학원 건설관리학전공 대우교수, hkyeo59@hanmail.net

### 1. 개요

지난해 6월 광주광역시 철거 건축물 붕괴사고에 이어 금년 1월 또다시 같은 지역에서 동일 시공사의 아파트 붕괴사고로 인한 다수의 사상자가 발생하여 국민들에게 큰 충격을 주었다. 과거 세월호 참사, 태안 발전소 사망사고 등에 이어 최근에도 인천·평택 물류창고 화재사고, 인천·관교 건설 현장 낙하사고, 양주 석재 채취장 토사붕괴사고 등 각종 안전 사고가 계속 발생하여 국민들의 고귀한 생명과 재산을 앓아 갔다. 이들 사고에 대해 사업장별로 그 차이는 있겠으나 많은 전문가들은 사고의 원인을 불량 자재 투입, 시공중 안전 조치 미흡, 공기 및 비용 절감 압박, 다단계 불법 하도급, 행정인·허가 및 관리감독 소홀, 관행화된 사업시행 등에서 찾을 수 있을 것이라고 지적한다. 이러한 사고들로 인해 금년 1월 27일부터 시행중인 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(약칭: 「중대재해처벌법」)에 대한 국민적 관심과 함께 강력한 처벌을 요구하는 사회적 여론 또한 증대되고 있다. 더욱이 기존의 「산업안전보건법」에 이어 「중대재해처벌법」 시행이후에도 안전사고가 계속 발생됨에 따라 처벌수위를 더욱 높여야 한다는 일부 사회적 공감대가 형성되면서 국회에서는 처벌조항이 강화된 「건설안전특별법」 입법을 추진중에 있다. 그 주요내용은 발주와 설계, 시공, 감리자 등 건설참여자별로 권한에 상응하는 안전관리 책임을 부여하고 건설 사고발생시 처벌하겠다는 것이다. 물론 건설업계 및 관련단체에서는 「산업안전보건법」과 「중대재해처벌법」 등과 함께 중복규제와 과잉처벌이 우려된다는 이유로 별도의 법률 제정은 불필요하다는 입장을 강력하게 표명하고 있다.

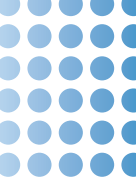
이와 같은 상황에서 우리 건설사업관리자들은 안전사고 방지의 중요성을 다시금 인식하고 안전사고의 근본적 예방을 위해 무엇을 어떻게 준비하고 준수하여야 하며 사고발생시 어떠한 처벌규정 등이 있는지에 대해 유념할 필요가 있는 만큼, 각종 재해를 사전에 예방할 목적으로 제정된 「중대재해처벌법」의 주요내용과 이에 대한 기업과 노동계의 반응, 법률 개선 필요성과 함께 건설사업관리자의 역할에 대하여 살펴보고자 한다.

### 2. 「중대재해처벌법」의 주요 내용

#### 2.1. 법 제정 목적 및 경위

법 제1조 (목적)에 의하면 “이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치 의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다”라고 명시하고 있다.

물론 「중대재해처벌법」이 제정되기 전에도 다양한 안전·보건 관계법령이 존재해 왔으며 환경여건변화에 맞추어 정부도 법령 제·개정 등 지속적인 제도개선을 하여 왔다. 이로 인해 그동안 많은 성과도 있었으나, 아직도 크고 작은 안전 사고는 반복적으로 발생되고 있으며 이에 대해 많은 근로자와 전문가들은 그 이유를 사고발생시 주로 현장에서의 안전 조치 또는 행위 중심으로 법 제도를 규정하고 있기 때문이라고 지적한다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 무엇보다도 중대재해의 핵심 중요요소인 안전 인력 및 보건 계획과 사



고예방 예산 확보 등에 권한을 갖고 있는 기관 또는 기업 경영자의 책임과 의무가 전제되어야 하며 경영책임자 등이 주어진 의무를 제대로 이행하지 않아 중대재해가 발생한 경우에는 형사처벌을 부과할 수 있도록 하는 안전보건 관리체계를 구축함으로써 중대재해를 근본적으로 예방할 필요가 있다는 점에서 이 법이 제정되었다고 할 수 있다.

## 2.2. 법 주요 내용

중대재해는 “중대산업재해”와 “중대시민재해”로 구분된다.

“중대산업재해”는 「산업안전보건법」 제2조 제1호에 따른 산업재해(노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말함)로서, ① 사망자가 1명 이상 발생, ② 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생, ③ 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생한 경우에 해당된다.

“중대시민재해”는 특정원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해(중대산업재해에 해당하는 재해는 제외)로서, ① 사망자가 1명 이상 발생, ② 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생, ③ 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생한 경우에 해당된다.

사업주와 경영책임자 등은 안전 및 보건 확보의 의무를 지며 여기서 사업주라 함은 자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자를 말하며 경영책임자 등이라 함은 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람과 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 지방공기업의 장, 공공기관의 장을 말한다.

사업주나 경영책임자 등은 사업주나 법인, 기관이 실질적으로 지배, 운영, 관리하는 사업 혹은 사업장에서 종사하는 사람들의 안전, 보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위해 그 사업장의 특성 및 규모를 고려하여 ① 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치, ② 재해발생시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치, ③ 중앙행정기관, 지방자치단체가 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치, ④ 안전·보건 관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치를 하

여야 한다.

사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에도 위와 같은 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다. 그리고 이 안전 및 보건확보 규정 등은 중대재해산업재해의 경우 상시 근로자가 5인 미만인 사업 또는 사업장의 사업주(개인 사업주에 한정) 또는 경영책임자 등에는 적용하지 않는다.

사업자 혹은 경영책임자 등이 안전·보건 확보의무와 도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전·보건 확보의무 규정을 위반하여 중대재해에 이르게 하여 받게 되는 처벌의 경우, 중대산업재해에 해당하는 사망자 발생시 1년 이상 징역 또는 10억원 이하의 벌금(징역과 벌금의 병과 가능), 부상 및 질병 발생시 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있으며, 중대시민재해에 해당하는 사망자 발생시에도 1년 이상 징역 또는 10억원 이하의 벌금(징역과 벌금 병과 가능), 부상 및 질병 발생시 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

그리고 법인 또는 기관의 경영책임자 등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 위의 처벌 규정에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에게 중대재해 사망자 발생시 50억원 이하의 벌금, 부상 및 질병 발생시 10억원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 다만, 법인 또는 기관이 그 위반행위를 방지하기 위해 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우에는 그렇지 않다.

손해배상 책임에 있어서는, 사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대재해를 발생한 경우 해당 사업주와 법인 또는 기관이 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 않는 범위에서 배상의 책임을 진다. 다만, 법인 혹은 기관이 해당업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않은 경우에는 그렇지 않다.

## 2.3. 법 적용시기

「중대재해처벌법」의 부칙 제1조(시행일)에 의하면, “① 이 법은 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 이 법 시행당시 개인 사업자 또는 상시 근로자가 50인 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 50억원 미만의 공사)에

대해서는 공포후 3년이 경과한 날부터 시행한다. ② 제 1항에도 불구하고 제16조(정부의 사업주 등에 대한 지원 및 보고)는 공포한 날부터 시행한다”라고 되어있다.

따라서, 「중대재해처벌법」이 2021년 1월 26일 공포된 만큼 이로부터 1년이 경과한 날인 2022년 1월 27일부터 시행된 것이다.

그리고 이 법 시행당시 개인 사업자 또는 상시 근로자가 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 50억원 미만의 공사)에 대해서는 공포후 3년이 경과한 2024년 1월 27일부터 시행하도록 유예기간을 둔 것은 규모가 작은 기업 또는 기관에 준비기간을 충분히 부여하기 위한 것으로 판단된다.

「중대재해처벌법」 해설서에 의하면, 「중대재해처벌법」이 제반 의무를 개인으로서의 사업주와 경영책임자 등에게 부과하고 개인사업주가 아닌 사업주를 경영책임자 등과 구분하여 법인 또는 기관으로 표현하고 있는 점에 비추어 볼 때, 이 법에서 규정하고 있는 사업주는 행위자로서 개인사업주만을 의미하고 상시 근로자 50명 미만인 사업 또는 사업장이란 개별 사업장이 아닌 전체 사업 또는 사업장을 의미하므로 법인 또는 기관의 전체 종사자 규모를 기준으로 법 적용 유예 유무를 판단하여야 하며, 법인 또는 기관은 2022년 1월 27일 이후부터 2024년 1월 26일까지의 기간동안 상시 근로자가 50명 이상이 되는 날부터 법이 적용된다.

### 3. 「중대재해처벌법」에 대한 각 계의 입장 및 분쟁의 소지

「중대재해처벌법」 및 시행령이 제정되는 과정에서부터 지금까지 건설분야를 포함한 경제단체와 노동계는 공통적으로 이 법이 사전 충분한 검토와 협의가 부족해 많은 문제를 내포하고 있으며 예방 효과보다는 소송 등 상당한 부작용이 우려된다는 입장을 표명하면서도 구체적 내용에서는 서로 상반된 입장을 표명하고 있다. 이들 단체가 요청하는 주요 내용중 일부를 소개하면 다음과 같다.

먼저 경제단체가 제기하는 문제점을 살펴보면, 「산업안전보건법」과 피해자 등이 동일하게 규정되어 있어 정의를 엄격하게 규정할 필요가 있고 중대재해의 범위를 완화해야 하며, 「중대재해처벌법」은 강력한 처벌을 규정하면서 처벌의 전제조건인 경영책임자의 의무규정은 포괄적이고 모호하다는 것이다.

또한 형사처벌에 있어서 형벌수준을 하한 설정방식(1년이상)에서 상한 설정방식으로 변경해야 하며 업무상 주의 감독이 있는 법인에 「산업안전보건법」과 유사한 의무 위반을 이유로 최대 50억원 이하의 벌금을 부과하고 징벌적 손해배상 책임을 묻는 것은 지나치므로 벌금수준의 하향조정과 징벌적 손해배상책임을 손해액의 3배 이내로 제한해야 한다는 것이다.

그리고 중대재해가 매우 복합적인 요인에 기인하여 발생하고 있음에도 재해 예방의 모든 의무와 책임을 사업주, 경영책임자에게만 전가하고 있는 만큼 종사자에 대해서도 안전·보건 의무를 신설하고 위반시 처벌규정을 마련해 산재예방 효과를 극대화할 필요가 있다는 것이다.

반면, 노동계에서는 위험한 현장에서 직접 일하는 근로자들의 안전보장을 위해서는 사고 발생율이 많은 50인 미만의 사업장을 포함하여 중대재해발생시 처벌범위를 확대하여야 만이 중대재해 시행효과를 높일 수 있고 하청·특수 고용노동자에 대한 경영책임자 의무규정, 위험작업 및 과로사 예방을 위한 적정 인력과 예산 보장을 명시해야 한다고 강조한다. 또한 하청·특수 고용노동자를 포함하는 중대재해 예방 참여 및 권한 보장을 명시하고 「산업안전보건법」상 도급금지 대상과 노동자 위험 작업 거부권, 재해 예방 노동자 참여권 보장, 특수고용노동자 및 사외 하청 등에 관한 적용대상을 확대하여야 하며 안전보건 전문인력에 대한 기준 정비와 작업중지 명령 제도개선 등 감독행정의 혁신적 내용이 반드시 반영되어야 한다는 입장이다.

### 4. 개선 방향

이와 같이 「중대재해처벌법」에 대한 기업과 노동계의 인식과 입장이 서로 큰 차이가 있는 만큼 이에 대한 면밀한 검토 및 이해당사자와의 협의를 거쳐 필요한 부분이 있다면 조속히 개선방안을 마련하여 반영할 필요가 있으며 이 과정에서 일부 단체 등에서도 제기하고 있는 다음과 같은 사항들이 산중히 추가 검토 고려되어야 할 것이다.

먼저, 평등의 원칙 및 죄형 균형의 원칙이다. 기업 및 일부 전문가들은 「중대재해처벌법」이 사업주와 법인의 처벌을 목적으로 한 특별법 성격상 처벌의 적용대상 및 구성요건을 엄격하게 규정하고 있는데 경영책임자에게 기업 경영을 총괄한다고 해서 법 위반 행위자보다 관리감독책임이 있는 사업주 및 경영책임자를 더 엄중하게 형사처벌하는 것은 형벌



체계 형평성에 부합하지 않는다는 문제 제기를 하는 반면 노동계에서는 중대재해 시행효과를 위해서는 처벌범위를 보다 확대해야 한다는 지적도 있는 만큼 처벌의 적정성 여부에 대한 신중한 검토가 필요할 것으로 보인다.

그리고 명확성 원칙이다. 법규정이 명확하게 정형적으로 규정되어야 한다는 것이다. 예를 들어 경영책임자 등을 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”으로 규정하고 있는데, 여기서 사업을 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이 누구인지, 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람이 누구인지, 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장의 한계가 어디까지 인지, 중대시민재해 중 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 생명, 신체의 안전을 위한 조치 중 원료나 제조물이 무엇인지 등에 대해 분명하지 않고 포괄적으로 되어 있어 이해하기 어렵다는 것이다. 물론 법령 해설서에서 이에 대한 세부 설명을 하고는 있으나 아직도 구체적이고 명확하지 않다는 의견들이 지배적인 만큼 이에 대해 보다 명확하게 정립할 필요가 있다.

마지막으로, 책임주의 원칙이다. 경영책임자 등의 의무규정과 관련하여 재해예방에 필요한 안전 인력과 예산 확보, 재해 재발방지 대책의 수립 및 이행, 안전·보건 이행관리 조치, 본사와 현장간 책임 및 의무 한계 등이 불분명하다는 지적이 많은 만큼 이에 대해서도 명확히 정립할 필요가 있다.

## 5. 맺음말

정부에서도 「중대재해처벌법」 및 동법 시행령을 제정하는 과정에서 이 법이 산업계 현장 및 국민적 관심이 매우 크다는 점을 인식하고 그동안 법무부, 고용노동부, 국토교통부, 환경부 등 관계부처간 협의 및 국회 당정협의, 업계 및 단체(경제, 노동, 시민단체 등), 전문가와 많은 의견 수렴과정을 거쳤다.

그러나, 「중대재해처벌법」 시행이후에도 현장에서는 혼란이 계속되고 있는 것이 사실이다. 따라서 정부에서는 이러한 문제점들을 각 부문별로 상세히 확인하고 전문가 및 각계 이해당사자들의 의견을 충분히 청취하며 외국의 사례들도 참고하여 법·제도 등의 정비 및 보완이 필요한 사항들이 있을 경우 이에 필요한 조치를 취하여야 할 것이다.

다만, 현실적으로 이러한 노력과 개선된 결과가 나오기까지

는 의견수렴 및 사회적 합의, 법 개정 추진 등에 어느정도 기간이 소요된다는 점을 감안하여 각 기업에서는 일단 현행 「중대재해처벌법」에 따라 실제 사업장에서의 안전을 최우선 가치로 두고, 안전보건 경영체계가 조기에 정착될 수 있도록 하여야 할 것이다. 참고로 지난 해 전체 산업재해사망자(828명) 가운데 절반 가량(417명)이 건설현장에서 발생했다는 사실은 우리 건설산업 종사자에게 시사하는 바가 매우 크다. 이를 개선하기 위해서는 안전 조직 구성, 인력 및 예산의 확보, 예방교육 등 사전 준비를 철저히 하고 상시 확인 점검체계 구축과 사고발생시 대비 조기경보체계를 구축하여 끝없는 타임을 놓치지 않고 초동 대응할 수 있도록 함으로써 인명피해를 최소화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 또한, 건설사업관리자들도 자신의 사업관리 역량을 제고하면서 소관 업무 특성에 대한 이해, 건설관리 업무지침 준수와 함께 사업장별 안전사고 위험요인에 대한 정확한 진단·분석을 통한 대책 마련 및 신속한 이행을 통해 안전·보건 관리체계가 조기에 확고히 자리매김할 수 있도록 만전을 기하여야 할 것이다. 아울러, 최근 ESG(환경·사회·지배구조) 지속가능 경영이 중시되고 있는 상황 하에서 우리 건설산업 관계자 모두가 이제 기업의 이윤도 현장의 안전보다 우선될 수 없다는 확고한 신념을 갖고 새로운 기업 가치 창출을 위해 기여할 수 있기를 기대해 본다.