

해외사례 비교를 통한 중대재해 처벌법 향후 정책방향



최수영
한국건설산업연구원 연구위원, sooyoung.choe@cerik.re.kr

1. 들어가며

2019년 건설산업에서는 428명의 근로자가 업무상 사고로 사망했다. 이는 국내 전체산업 업무상 사고사망자 수 855명의 50.1%를 차지하는 매우 높은 수치이다. 최근 10년 평균을 살펴봐도 건설산업에서 업무상 사고로 사망한 근로자 비중은 전체산업의 약 47.7%로 건설산업의 높은 사망자 수 비중이 어제오늘 문제가 아님을 알 수 있다. 근로자 만 명당 사고사망자 수를 나타내는 사고사망만인율은 어떨까? 2019년 기준 건설산업 사고사망만인율은 1.72로 광업(15.30), 어업(5.86), 임업(1.75)에 이어 4번째로 높았다. 이는 산업 평균인 0.46보다 약 3.7배 높은 수치이며, 이는 건설산업에 종사하는 근로자가 사고로 목숨을 잃을 가능성이 산업 평균보다 약 3.7배 높음을 의미한다. 하지만, 희망적인 변화도 있다. 2019년에 건설산업에서 발생한 사고사망자 428명은 최근 10년간 가장 적은 수치(최대 2011년 540명)이며, 아직 갈 길이 멀긴 하지만 완만한 감소세에 있다는 점 또한 사실이다. 이번 정부 들어서는 산업안전과 관련한 다양한 대책들이 마련되었다. 정부 출범 초기인 2017년에는 많은 타워크레인 사고가 발생하여 이에 대한 대책들이 주를 이루었다. 2018년 1월에는 국민생명 지키기 3대 프로젝트가 발표되고 이후 산업재해 사망사고 감소를 위한 다양한 대책이 마련되었다. 2018년 12월에는 하청 비정규직 노동자가 컨베이어 벨트에 끼여 사망한 태안화력발전소 사고가 발생하고 원하청 관계와 비정규직 근로자의 문제자 이슈화되었다. 2019년 1월에는 원도급의 의무 및 처벌강화 등을 포함한 산업안전보건법 전부개정법률이 공포되고, 이후에도 건설현장 안전강화대책 등 정부의 산업재해 저감을 위한 노력은 계속되었다. 작

년 4월에는 38명의 근로자의 목숨을 앗아간 이천 물류센터 화재사고가 발생하였으며, 5월 21대 국회가 출범한 후 정의당 1호 법안으로 중대재해에 대한 기업의 책임을 강화하는 내용을 골자로 한 ‘중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌에 관한 특별법(안)’이 발의된다. 그리고 올해 1월 본고에서 다루고자 하는 ‘중대재해 처벌 등에 관한 법률’이 국회를 통과하고 공포되었다.

2. 중대재해 처벌 등에 관한 법률

2.1 제정 과정

국내 ‘중대재해 처벌 등에 관한 법률’(이하 ‘중대재해 처벌법’)의 모태는 20대 국회에서 고 노회찬 의원이 발의한 ‘재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법’이다. 세월호 사고와 가슴기 살균제 사고로 시민의 안전과 기업에 책임에 대한 이슈가 뜨거울 당시 시민과 노동자 재해에 대한 기업과 정부 책임자의 처벌을 강화하여 재해를 예방하자는 목적으로 발의되었다. 이후에도 산업재해로 인한 사망사고가 발생할 때마다 관련 법의 필요성이 꾸준히 제기되었으며, 21대 국회 들어서 이전 물류센터 화재사고가 발생한 후 급물살을 타게 된다. 2020년 6월 11일에는 강은미 의원의 ‘중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안’, 11월 12일 박주민 의원의 ‘중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안’, 11월 17일 이탄희 의원의 ‘중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안’, 12월 1일 임이자 의원의 ‘중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안’, 12월 14일 박병계 의원의 ‘중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안’이 차례로 발의된다. 5개 법안에 대한 논의는 법안심사

제1소위에서 6차례(2020.12.24.~2021.01.07.) 이루어졌으며, 6차 회의에서 5개 법안을 통합한 '중대재해 처벌 등에 관한 법률안'이 위원회 대안으로 제안(2021.01.07.)되고 1월 8일 법제사법위원회와 국회 본회의를 차례로 통과하게 된다. 이후 19일 국무회의를 통과하고 26일 공포되었다.

2.2 주요 쟁점사항

최근 공포된 '중대재해 처벌법'은 중대재해 발생에 대해 기업 경영책임자의 처벌을 강화하여, 기업의 상위 의사결정권자로 하여금 사고예방에 더 주의를 기울이게 함으로써 중대재해를 줄이겠다는 내용으로 요약할 수 있다. 그럼 이 법의 주요 쟁점사항에 대해 살펴보자.

첫째, 수규자인 경영책임자 등의 안전보건 확보의무가 명확하지 않다. '중대재해 처벌법' 제4조와 9조에서는 중대산업재해와 중대시민재해에 대한 수규자(사업주와 경영책임자 등)의 안전 및 보건 확보의무를 담고 있으나, 구체적인 의무사항¹⁾은 하위법령에 위임했다. 이로 인해 이 법이 50인 이상 사업장에 공포 후 1년 후부터 적용됨에도 불구하고 기업 입장에서는 무엇을 대비해야 할지 아직 불명확한 상황이다.

둘째, 도급관계에 있어 도급인은 수급인 근로자에 대해 수급인과 동일한 안전보건확보 의무가 부여되었다. 이 법의 제5조와 9조에서는 사업주 또는 경영책임자 등은 제3자에게 도급·용역·위탁 등의 경우에도 제3자의 종사자에 대한 안전보건조치 의무를 부담토록 하고 있다. 물론 실질적으로 지배·운영·관리 책임이 있는 경우로 한정한다는 단서조항이 있긴 하지만 이 단서조항의 의미도 모호한 것이 사실이다. 또한, 도급인과 관계수급인의 안전보건과 의무를 구별하고 있는 현행 산업안전보건법과 충돌될 수 있다.

셋째, 고의범에게 적용되는 처벌의 하한형 도입되었다. 이 법의 제6조와 10조에서는 경영책임자 등이 관련 의무 위반으로 사망사고 발생시 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금(병과가능)에 처하도록 명시하고 있다. 형법에서도 징역의 하한형은 고의범에게 주로 적용되며, 1년 이상의 징역은 형법 제252조제1항의 '축타 또는 승낙을 받아 그를 살해한 자'에게 적용되는 매우 높은 강도의 처벌이다. 기업의 경영책임자가 기업에 막대한 손실을 발생시키는 중대재해를 고의로 계획할리 없음에도 불구하고 과실범에게 고의범에

게 적용되는 하한형이 도입된 것이다.

이외에도 이번 '중대재해 처벌법'은 수규자인 '경영책임자 등'의 범위, 징벌적 손해배상 등 다양한 쟁점사항들을 포함하고 있다.

3. 해외사례

3.1 영국의 '기업과실치사법'

영국은 2007년 세계 최초로 사망사고에 대해 법인의 과실치사 등에 형사 죄책을 인정하는 '기업과실치사법 및 기업살인법'(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)을 제정하였다. 이 법의 제1조제5항에서는 영국(United Kingdom)에서 England, Wales, Northern Ireland 지역에서는 이 법을 '기업과실치사법(Corporate Manslaughter)'로 부르고, Scotland 지역에서만 '기업살인법(Corporate Homicide)'으로 부른다고 명시하고 있다. 따라서 일부 언론에서 영국의 이 법을 '기업살인법'으로 소개하는 것은 부적절한 표현이며, 굳이 약어를 쓰자면 영국 대부분 지역에서 사용되는 '기업과실치사법'이 보다 적절한 것 같다.

영국의 '기업과실치사법'은 법인에 대한 처벌만 있을 뿐 개인에 대한 처벌은 없다. 영국에서 산업재해로 인한 개인의 처벌은 '산업안전보건법'과 '형법'의 업무상과실치사를 적용하며, '기업과실치사법'은 법인에 대해서만 적용된다. 법인의 기업과실치사죄가 성립되기 위해서는 사망사고가 발생하고 사망사고 원인에 있어 법인의 중대한 주의의무(relevant duty of care) 위반행위가 인정되어야 한다. 여기서 중대한 주의의무 위반이란 위반행위가 일정한 상황에서 그 단체에 합리적으로 기대되는 수준에 훨씬 미치지 못하는 경우를 말하며, 고위 경영진의 조직관리 및 구성방식이 중대한 주의의무의 본질적인 요소로 인정되어야만 한다. 즉, 법인의 고위 경영진의 의사결정이 조직관리 및 구성에 중대한 문제를 야기하고, 이 문제가 실무진 과실이나 사업장의 관리소홀로 이어져 사망사고가 발생하는 일련의 과정이 입증되어야지만 범죄가 성립된다. 법인에 대한 처벌은 벌금, 구제명령, 공표명령으로 구성되며, 벌금은 영국 양형위원회(U.K. Sentencing Council)의 기업과실치사법 양형 기준 가이드에 따라 매출액과 과실 정도에 따라 결정된다. 도급관계에 있어

1) 제4조와 제9조 1항에서 명시하는 수규자의 4가지 안전 및 보건 확보의무 중 '재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 이행에 관한 조치'와 '안전보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치'는 하위법령에 위임됨.

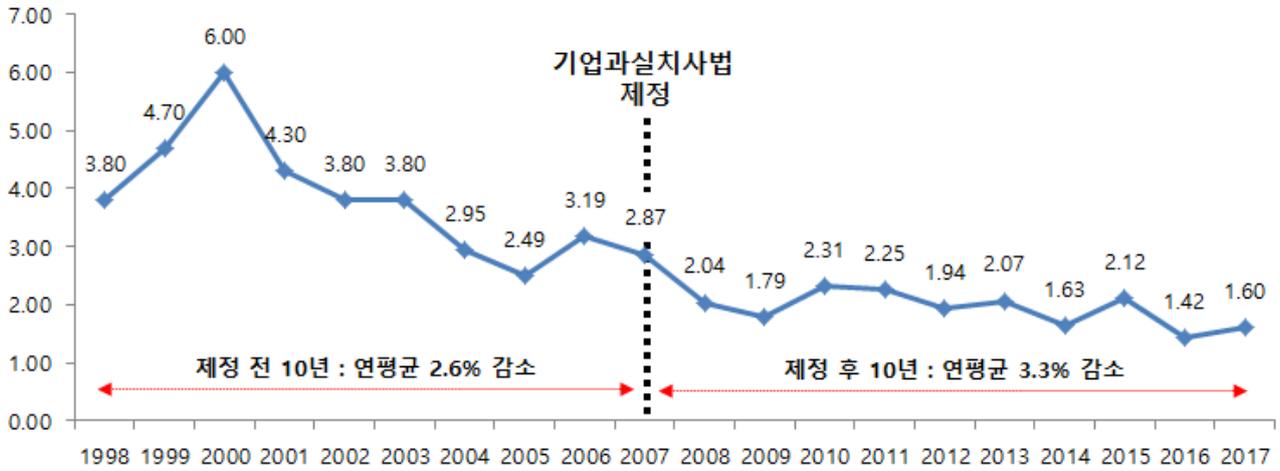


그림 1. 영국 건설산업 사고사망십만인율 변화 추이(1998~2007)

서는 영국 ‘기업과실치사법’도 도급인의 관계수급인에 대한 안전보건 확보의무는 인정하고 있으나, ‘산업안전보건법’ 등 기존법에서 명시하고 있는 의무를 그대로 준용하여 ‘기업과실치사법’을 제정함에 있어 도급인의 의무가 추가되거나 확대 해석되지 않아 기업의 반발이 그리 심하지 않았다.

그럼 영국에서 ‘기업과실치사법’ 제정으로 인한 중대재해 감소 효과는 어떠한지 살펴보자. 영국에서 ‘기업과실치사법’이 최초로 적용된 사례는 Cotswold Geotechnical Holdings 사건²⁾이며, 2008년 시행 후 2017년까지 10년간 총 25개 기업이 처벌을 받았다. 동기간 영국에서 산업재해로 사망한 근로자가 약 1,500명임을 감안하면 ‘기업과실치사법’으로 처벌 받은 기업은 2%가 되지 않는다.

‘기업과실치사법’ 제정 전후 영국의 건설산업 사고사망십만인율 변화 추이를 살펴보면(그림 1), 2007년 ‘기업과실치사법’ 제정 전후 10년간 영국 건설산업 연평균 사고사망십만인율 감소율은 각각 2.6%, 3.3%로 ‘기업과실치사법’ 제정 전후로 영국 건설산업 사고사망십만인율 감소율은 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 영국 로섬브리아대학(University of Northumbria) Victoria Roper³⁾ 로스쿨 교수는 ‘기업과실치사법’ 제정 후 영국의 사고사망십만인율이 약간 감소한 것으로 보일 수 있으나, 통계적으로 의미를 부여할 수준은 아니라고 설명하며, 영국 안전보건청의 니콜라스 릭비 수석감독

관⁴⁾은 국내 언론과의 인터뷰에서 영국의 낮은 사고사망십만인율은 ‘기업과실치사법’ 시행 전후로 극적인 변화가 있었던 것이 아니라 30여 년간 지속되어 온 트렌드라고 설명하고 있다.

3.2 호주의 형법 및 산업안전보건법

호주는 국내와 영국과 달리 개별법 형태가 아닌 ‘형법(Crimes Act)’과 ‘산업안전보건법(Work Health and Safety Act)’에 기업과실치사 제도(Industrial manslaughter 혹은 Workplace manslaughter)를 포함하는 형태를 취하고 있다. 그리고 연방법 상에는 관련 제도가 없으며 8개 주 중 4개 주에서만 기업과실치사 제도를 적용하고 있다. 즉 호주에서 기업과실치사 제도는 아직 모든 주에 적용되는 보편화된 제도가 아니다. 2004년 오스트레일리아수도 준주(ACT) ‘형법’에 최초로 포함되었으며, 이후 2017년 퀸즐랜드(Queensland), 2020년 노던 준주(Northern Territory)와 빅토리아주(Victoria) ‘산업안전보건법’에 차례로 포함된다. 호주 4개 주에서 운영되는 기업과실치사 제도는 처벌 수위에 차이가 있을 뿐 처벌대상과 범죄성립 조건과 같은 핵심 내용은 거의 동일하다.

호주의 경우 국내와 마찬가지로 법인과 고위경영진(senior officers)에 대한 처벌이 가능하지만, 개인 처벌에 대한 하한

2) 2010년 발생한 Cotswold Geotechnical Holdings 사건은 해지에서 작업 중인 근로자가 해자 붕괴로 인해 사망한 사건으로, 배심원단은 이 기업의 안전보건 시스템이 안전보건기준에 위배된다고 판단하고 법원은 385,000파운드의 벌금을 선고하였음.

3) Victoria Roper(2018), The Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007—A 10-Year Review, The Journal of Criminal Law.

4) 시사저널(2020.6.27.), [영국 현지 취재] “기업과실치사법은 위협의 외주화를 줄일 수 있다?”…팩트체크 5문5답

표 1. 호주의 주별 기업과실치사 제도 비교

구분	오스트레일리아주도 준주(ACT)	퀸즐랜드주 (Queensland)	노던 준주 (Northern Territory)	빅토리아주 (Victoria)	
도입시기	2004년	2017년	2020년 2월 시행	2020년 7월 시행	
관련 법	형법 (Crimes Act 1900)	직업안전보건법 (Work Health and Safety Act 2011)	직업안전보건법 (Work Health and Safety Act 2011)	직업안전보건법 (Occupational Health and Safety Act 2004)	
근거 조항 및 명칭	제2A장 (Industrial manslaughter)	제2A장 (Industrial manslaughter)	제2장제6절 (Industrial manslaughter)	제5A장 (Workplace manslaughter)	
대상	법인 및 고위경영자(주별로 용어가 약간 다름)				
범죄 성립 조건	① 심각한 부주의로 ② 고용한 근로자의 사망사고에 ③ 중요한 원인을 제공하였을 경우				
최대벌칙	개인	2,000 PU or/and 20년 징역	20년 징역	무기 징역	25년 징역
	법인		100,000 PU	65,000 PU	100,000 PU
	벌금(원)	개인: 약 2억 6천만원 법인: 약 13억 1천만원	약 108억 1천만원	약 83억 2천만원	약 133억 8천만원
1 PU (Penalty Unit)	개인	A\$160	A\$133.45	A\$158	A\$165.22
	법인				

주1) A\$1.00 = 810.03원 적용

주2) 호주의 연방법과 나머지 4개 주의 경우 기업과실치사와 관련한 유사 제도가 없는 것으로 파악됨.

표 2. 개국 관련 제도 주요 내용 비교

구분	국내	영국	호주
관련제도	중대재해 처벌법	기업과실치사법	8개 주 중 4개 주의 형법 및 산업안전보건법에 포함
제정시기	2021년	2007년	2004년, 2007년, 2019년
범죄 성립 조건	재해형태	중대재해 (사망 + 일정 규모 이상 재해)	사망사고
	과실수준	과실	중과실
의무사항	미확정, 추가 의무 가능성	추가 의무사항 無 (기존 제도에 명시된 의무 준용)	
처벌대상	개인 및 법인	법인	개인 및 법인
손해배상	손해액의 5배 이내	관련 내용 無	

형 없이 상한형만 명시하고 있어 차이를 보인다. 그리고 기업과실치사죄가 성립하고 위해서는 수규자가 ① 심각한 부주의로 ② 고용한 근로자의 사망사고에 ③ 중요한 원인을 제공하였을 경우로 한정하고 있어 범죄성립 조건이 국내보다 매우 까다로움을 알 수 있다.

3.3 3개국 관련 제도 비교

앞서 소개한 3개국의 관련 제도를 비교해 보자. 먼저 영국과 우리나라는 개별법 형태로 ‘기업과실치사법’과 ‘중대재해 처벌법’을, 호주는 일부 주에서 ‘형법’ 및 ‘산업안전보건법’에 관련 제도를 포함하고 있어 차이를 보인다. 범죄성립의 경우 영국과 호주는 사망사고에 한정하여 수규자의 중과실이 입증될 경우에만 기업과실치사죄가 성립되지만, 국내의 경우 사망사고를 포함한 일정 규모 이상 재해에 대하여 수규자의 일반 과실로도 범죄가 성립될 수 있어 차이를 보인다. 수규

자 의무의 경우 영국과 호주는 기존 법을 그대로 준용하여 기업의 추가적인 의무가 발생하지 않았지만, 국내의 경우 보호대상의 확대 및 도급인의 의무 등에서 기업의 의무가 추가될 가능성이 매우 높은 현실이다. 처벌 대상의 경우 영국은 법인만을 처벌하며, 우리나라와 호주는 개인과 법인 모두를 처벌할 수 있지만, 개인 처벌의 하한형을 둔 국가는 우리나라가 유일하다. 그리고 손해배상에 대한 규정도 우리나라가 유일해 보인다. 따라서 국내 ‘중대재해 처벌법’은 영국과 호주 관련법과 비교하여 범죄성립은 가장 쉽지만 처벌 수위는 가장 높은 특징이 있다.

4. 중대재해 처벌법 향후 정책 방향

중대재해 처벌법은 최근 공포된 법이긴 하나 다음과 같은 사항을 고려하여 개선될 필요가 있다. 첫째, 합리적인 처벌

조항 마련이 필요하다. 중대재해는 고의가 아닌 과실에 의해 발생한다. 중대재해가 발생하면 작업 중지, 행정제재, 보상, 회사 이미지 저하 등으로 인해 기업은 막대한 손실이 발생할 수밖에 없으며, 기업의 경영책임자가 이를 고의로 계획할 리 없다. 징역의 하한형은 형법에서도 고의범에게 적용되며 1년 이상 징역에 해당하는 처벌은 형법에서도 ‘축탁 또는 승낙을 받아 그를 살해한 자’에게 적용되는 매우 높은 강도의 처벌이다. 해외사례에서 살펴보면 영국의 ‘기업과실치사법’은 개인에 대한 처벌 조항 자체가 없으며, 호주도 개인 처벌에 대한 하한형은 두고 있지 않다. 이에 세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 과실범에 대한 하한형은 재검토할 필요가 있으며, 범죄성립 조건도 영국과 호주와 같이 중과실에 한정하여 무분별한 전과자 양산을 방지할 필요가 있다.

둘째, 합리적인 안전 및 보건 확보의무 마련이 시급하다. ‘중대재해 처벌법’에서 수규자의 의무는 하위법령에 대부분 위임되어 있으며, 보호대상의 확대 및 도급관계에서의 의무 등으로 미루어 볼 때 기업의 안전 및 보건 확보의무는 기존 법에서 명시하는 내용보다 확대될 가능성도 있다. 수규자 입장에서는 아직 구체적인 의무가 마련되지 않아 중대재해 예방 체계를 구축하기 힘든 상황이다. 영국과 호주의 경우 관련 법을 제정함에 있어 기존 법에 명시된 의무사항을 준용하고 처벌대상만을 확대하는 방법을 취했다. 이에 우리도 수규자의 안전 및 보건 확보의무를 마련함에 있어 ‘산업안전보건법’ 등 기존 법령에 명시된 의무 중 경영책임자 등의 위치에 맞는 현실적인 의무사항이 조속히 선별되어야 할 것이며, 기존 법과의 관계를 명확히 하여 수규자의 혼선을 최소화해야 할 것이다.

셋째, 기업의 안전보건체계 확립을 위한 정부의 지원이 필요하다. 기업의 안전보건체계는 단시간에 정립될 수 없는 장기적인 투자와 노력이 필요한 사항이다. 이에 단시간에 안전보건체계를 확립하기 위해서는 정부의 지원이 필요할 수밖에 없다. 먼저 안전보건 전문가 양성이 시급하다. 최근 ‘산업안전보건법’ 등 다양한 안전보건 관련 법이 강화됨에 따라 기업, 특히 중소기업에서는 필요한 안전보건 전문가를 수급하기가 매우 힘들다는 목소리가 많다. 이에 정부 차원에서 양질의 안전보건 전문가를 지속적으로 공급할 수 있는 공급체계가 마련할 필요가 있다. 또한 정부 차원의 종합적인 안전보건 관련 매뉴얼 마련 및 교육이 필요해 보인다. 국내 산업안전 및 보건에 관한 법령은 고용노동부의 ‘산업안전보건법’, 국토교통부의 ‘건설기술진흥법’ 등에 산재되어 있다. 이

에 개별법 중심이 아닌 수규자 입장에서 필요한 종합적인 매뉴얼과 교육 제공을 통해 이행력을 강화할 필요가 있다. 마지막으로, 협력적 안전관리체계 구축이 필요하다. 사고의 원인은 다양하고 사고의 원인을 제공하는 주체 또한 다양할 수밖에 없다. 따라서 사고 예방을 위해서는 사고의 원인을 제공할 수 있는 주체들이 안전관리 역할을 분담하고 협력할 수 있는 시스템이 필요하다. 이번 ‘중대재해 처벌법’과 같이 특정 주체에 대한 처벌강화는 협력이 아닌 갈등을 유발할 수 있기에 신중히 접근할 필요가 있다. 영국의 안전보건체계가 세계적으로 인정받는 것은 ‘기업과실치사법’이 아닌 그들의 ‘산업안전보건법’을 중심으로 한 민간의 자율성 강조와 주체들의 역할 분담에 있음을 명심해야 할 것이다.