지자체의 관점으로 본 중대재해처벌법 분석 및 영향
– 중대산업재해를 중심으로 –

직업 현장은 스스로 삶을 영위하는 일상 공간으로서 생활공간(환경) 못지않게 그 안전이 보장되어야 함은 명백하다. 그럼에도 직업 활동의 영역에서 산업재해사망사고가 빈번히 발생하여 왔다. 누군가가 일터에서 죽음을 맞이함은 그 혼자만의 잃어버림이나 한 가정의 고통이 아니라 우리가 속한 공동체의 중요한 문제이다. 이러한 의미에서 중대재해처벌법의 제정과 시행은 우리의 일터와 생활공간에서 안전한 삶을 영위할 수 있는 환경을 만들기 위한 노력 중 하나이다.

글 황동혁 (부산대 법학전문대학원 강사)

1. 중대재해처벌법 주요 내용

중대재해처벌법은 사업주와 경영책임자 등이 안전보건확보의무에 위반하여 중대재해가 발생한 경우 의무위반자를 처벌하고 손해배상책임을 부여하는 것을 주된 내용으로 한다.
중대재해처벌법위반죄, 즉 '안전보건확보의무위반치사죄' 등이 성립하기 위해서는 개인사업주 또는 경영책임자 등의 ①법 제4조 또는 제5조의 의무 위반과 ②법 제4조 또는 제5조 의무 불이행에 대한 고의, ③사망이나 부상 또는 질병이라는 결과의 발생, ④법 제4조 또는 제5조 의무위반과 결과 발생 사이에 인과관계가 인정되어야 한다.

(1) 주체

중대재해처벌법의 수범자는 "사업주 또는 경영책임자 등"이다. 여기서 사업주는 '개인사업주'만을 의미한다. "경영책임자등"이란 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람(제2조 제9호 가목), 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장(제2조 제9호 나목)을 말한다.

(2) 고의에 의한 안전 및 보건확보의무 위반

법 제6조는 개인사업주 또는 경영책임자등이 법 제4조 및 제5조에 따른 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대산업재해에 이르게 한 경우 처벌하므로 안전 및 보건 확보의무는 중대재해처벌법의 핵심 사항에 해당한다.
사업 또는 사업장에서 종사자의 안전 · 보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위해 사업 또는 사업의 특성 및 규모 등을 고려하여 조치해야 하는 "안전 및 보건 확보의무는 ①재해예방에 필요한 안전보건관리체계의 구축 및 이행, ②재해 발생 시 재발 방지 대책의 수립 및 이행, ③중앙행정기관, 지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행, ④안전 · 보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상 조치 등 이다.
"안전보건관리체계의 구축 및 이행"이란 근로자를 비롯한 모든 일하는 사람의 안전과 건강을 보호하기 위해 기업 스스로 유해하거나 위험한 요인을 파악하여 제거 · 대체 및 통제 방안을 마련 · 이행하며, 이를 지속적으로 개선하는 일련의 활동을 의미한다.
"안전 · 보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치"란 각 사업장의 안전 · 보건 관계 법령에 따른 법적 의무 이행 과정을 전반적으로 점검(모니터링)하고 그 결과를 평가하는 별도의 조직 등을 두어, 경영책임자가 그 조직을 통해 사업장의 법적 의무 이행 여부와 문제점 등을 보고 받고, 개선 조치를 취하도록 하는 등 법상 의무 이행을 해태함이 없도록 하기 위한 개인사업주 또는 경영책임자등의 제반 조치들을 말한다.
재해예방에 필요한 안전보건관리체계의 구축 및 이행에 관한 조치 및 안전 · 보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 입법위임을 하였다.

(3) 결과(중대재해)의 발생

중대재해처벌법에서 "중대재해"란 중대산업재해와 중대시민재해를 말한다. "중대산업재해"란 산업안전보건법 제2조 제1호에 따른 산업재해 중 사망자가 1명 이상, 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 또는 동일한 유해요인으로 급성 중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생한 경우를 말한다. 이처럼 중대재해처벌법의 중대산업재해는 산업안전보건법의 산업재해를 전제로 하고 있어 산업안전보건법의 산업재해(업무와 관련성을 가지는 건설물이나 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등 유해하거나 위험한 물적 요인 등 작업환경, 작업내용, 작업방식 등에 따른 위험 또는 업무 그 자체에 내재하고 있는 위험 등으로 인해 노무제공자에게 발생한 사망, 부상 또는 질병)에 포섭되지 않는다면, 중대재해처벌법의 중대산업재해에 해당할 수 없다.

2. 입법의 의의

중대재해처벌법은 개인사업주 또는 경영책임자등이 법 제4조 또는 제5조에 따른 안전 · 보건 확보의무를 위반한 경우에 바로 처벌하는 것이 아니라, 개인사업주 또는 경영책임자 등이 제4조 또는 제5조의 안전 및 보건확보의무를 위반하여 중대재해에 이르게 한 경우에 처벌한다. 그리고 사업주인 법인에 대한 처벌이 아닌 개인사업주 또는 경영책임자에게 직접적으로 의무를 부과하고 그 의무를 위반하여 발생한 중대재해에 대하여 법 위반 주체로서 처벌하는 것이다.
중대재해처벌법의 제정은 산업안전보건법 위반행위에 대한 형사처벌, 특히 경영자에 대한 형사처벌이 너무나 미약하다는 점에 대하여 반성적 고려가 계기가 되었다. 이 같은 현실적 배경 아래 이 법의 제정이 갖는 가장 특징적인 의미는 다음의 세 가지 점으로 평가할 수 있다.
첫째, 이 법은 중대재해, 특히 산업재해에 대해서 기업경영자에게 (형사)책임이 있음을 선언하였다. 이는 산업재해를 포함하여 기업이 유발한 안전 문제에 대한 국가의 개입전략의 변화를 의미한다. 즉 지금까지 주로 행정적 대응으로 일관해 오던 국가의 통제방식이 앞으로 상당 부분 형벌이 개입할 수 있는 여지를 갖게 되었다.
둘째, 중대재해처벌법 제정 및 시행의 가장 큰 의미는 중대산업재해 발생에 대한 기업의 통제구조에 있어 경영자의 '구조적인' 형사책임을 인정한다는 점이다. 즉, 경영책임자는 자신의 기업에 속한 사람들의 안전의무 이행에 대하여 관리감독의 책임을 지는 것이 아니라, 스스로 직접 구조적 안전의무를 부담하고 이를 위반했을 때는 기업 종사자의 책임과 관계없이 형사처벌을 받는다. 이로써 중대재해 발생에 대한 최고경영자의 책임은 대위책임이나 종속적 책임이 아닌 자신의 독자적인 책임을 의미하고 이것은 직접 행위자의 형사책임과는 별개의 경영자 자신의 책임을 독자적으로 묻는다는 점에서 경영자 처벌의 독립 모델이라고 볼 수 있다.
마지막으로, 중대재해처벌법은 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 자에게 직접 산업재해를 방지할 행위의무를 부과하고 그 위반에 대한 형사처벌을 내용으로 하는바, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 등 공공부문의 경영책임자도 수범자 범위에 포함하고 있다. 지방자치단체의 장에게도 산업재해 예방을 위한 책임과 직접적인 행위의무를 규정한 최초의 입법이다.

3. 중대재해처벌법 시행에 따른 지방자치단체의 역할

중대재해처벌법의 수범자 중 '경영책임자'에는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장도 포함된다. 따라서 지방자치단체의 장은 생활폐기물 수집 · 운반, 산림 · 녹지정비 및 노후하수관로 개 · 보수 공사 등 지자체 수행사업에서 종사자의 안전 · 보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위한 조치의무를 부담한다. 그리고 '경영책임자등'은 도급용역, 위탁 등 관계에서도 안전 · 보건확보의무를 부담한다. 따라서 지방자치단체의 장은 지방자치단체에서 발주한 공사에 대해서도 안전 · 보건확보의무에 위반하여 발생한 중대재해에 대한 책임을 부담한다. 종래 산업재해의 예방은 국가의 역할로 인식되어왔으나 중대재해처벌법의 제정으로 지자체경영책임자(단체장)의 안전 · 보건확보의무위반으로 발주공사 또는 수행사업의 작업장에서 중대재해가 발생한 경우 단체장에 대한 형사처벌의 가능성이 열린 것이다.
발주공사 또는 수행사업에서 지방자치단체장이 부담하는 안전보건확보의무의 구체적 내용을 확정하기 위해서는 법 제2조 제9호 가목의 경영책임자(소위 사기업경영책임자)의 경우와 마찬가지로 사업장에 대한 구체적인 안전 보건에 관한 기준 및 그에 따른 사업주의 조치의무를 규정한 산업안전보건법이 중요한 지침이 된다. 이와 더불어 2021년 5월 개정된 산업안전보건법은 산업재해예방을 위한 국가의 책임과 별도로 지방자치단체도 산업재해를 예방하기 위한 대책을 수립 · 시행하여야 하고 산업재해 예방을 위하여 자체계획의 수립, 교육, 홍보 및 사업장지도 등 필요한 조치를 하도록 하였다.
지자체가 발주하는 공사에서 발생하는 사망사고는 지난 5년간 232건으로 전체 건설업 사망사고의 10%가량을 차지하고 있으며, 그 수가 계속하여 증가하고 있다. 따라서 중대재해처벌법의 본격시행에 맞추어 안전관리 강화를 위한 지방자치단체의 대응방안 마련이 필요하다. 구체적으로, 모든 작업자의 안전과 건강을 보호하기 위하여 지자체 스스로 유해하거나 위험한 요인을 파악하여 제거 · 대체 및 통제방안을 마련하여 이행하고 이를 지속해서 개선해나가는 노력(안전관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치)이 필요하다. 이를 위하여 지방자치단체의 장은 중대재해처벌법 시행령이 규정하는 다음의 아홉 가지 조치를 이행하여야 한다.

①안전 · 보건 목표와 경영방침의 설정 ②안전 · 보건 업무를 총괄 · 관리하는 전담 조직 설치 ③유해 · 위험요인 확인 개선 절차 마련, 점검 및 필요한 조치 ④재해예방에 필요한 안전 · 보건에 관한 인력 · 시설 · 장비 구입과 유해 · 위험 요인 개선에 필요한 예산 편성 및 집행 ⑤안전보건관리책임자등의 충실한 업무수행 지원(권한과 예산 부여, 평가기준 마련 및 평가 · 관리) ⑥산업안전보건법에 따른 안전관리자, 보건관리자 등 전문인력 배치 ⑦종사자 의견 청취 절차 마련, 청취 및 개선방안 마련 – 이행 여부 점검 ⑧중대산업재해 발생 시 조치 메뉴얼 마련 및 조치 여부 점검 ⑨도급, 용역. 위탁 시 산재예방 조치 능력 및 기술에 관한 평가기준 · 절차 및 관리비용, 업무수행기관 관련 기준 마련 · 이행 여부 점검

우리나라는 산업재해 사망률이 높은 나라로서 중대재해사고와 안전관리에 관한 책임을 강화하고자 하는 법의 취지에는 공감하지만 불명확한 규정으로 많은 혼란을 겪고 있다. 따라서 행정규칙의 제정이나 법령의 보완을 통해 미비한 부분을 구체화하고 명확하게 수정과 보완하는 작업이 필요할 것이다.