

건설동향

BRIEF_{ing}

• 중대재해 발생에 따른 형벌 및 행정처분의 중첩 적용 실태

- 단일 사고에도 형벌과 행정처분이 중첩 적용... 형벌은 병과가 제한되는 반면 행정처분은 복수 부과 가능
- 부처별 중복규제와 복잡한 법리로 안전 법령 체계의 현장 예측 가능성 저하
- 통합 관리체계 구축과 행정처분 중복 부과를 방지할 방안 필요

• ESG경영과 건설기업의 재무성과 연관관계

- ESG경영의 기업 재무성과 향상 경로
- 직접적 비용 절감 및 이해관계자 신뢰 기반의 거래비용 감소
- 탄소중립 신시장 선점 및 이해관계자 신뢰 제고를 통한 수익성 확대



중대재해 발생에 따른 형벌 및 행정처분의 중첩 적용 실태

- 행정처분 병과에 따른 과도한 처벌 완화를 위한 합리적 규제 방안 모색 필요 -

최수영(연구위원 · sooyoung.choe@cerik.re.kr)

건설현장 중대재해 법령의 중첩 적용 구조

- 국내 건설안전 관련 법령은 크게 「산업안전보건법」, 「건설기술 진흥법」, 「중대재해처벌법」, 그리고 현재 국회 계류 중인 「건설안전특별법안」¹⁾으로 구분할 수 있음.
 - (적용 범위) 「산업안전보건법」과 「건설기술 진흥법」, 그리고 「건설안전특별법안」(의안번호 2213160, 문진석 의원 대표발의, '24.9.22)은 사업장 단위로 적용되는 법률로 해당 사업장의 행위자(안전보건총괄책임자 등)가 주요 의무 주체지만, 「중대재해처벌법」은 기업 단위로 적용되는 법률로 기업 본사의 경영책임자 등²⁾이 의무 주체임.
 - (목적) 「산업안전보건법」은 해당 사업장 내부 근로자 안전 및 보건 확보, 「건설기술 진흥법」은 공사목적 물과 사업장 외부 시민 안전 확보를 주된 목적으로 하며, 「중대재해처벌법」은 기업이 수행하는 모든 사업장의 시민과 종사자의 안전 및 보건 확보를 목적으로 하여 차이가 있음.
 - 「건설안전특별법안」은 근로자 안전에 관한 사항은 「산업안전보건법」을 따르도록 하고 있으나, 시설물 안전과 건설근로자 안전을 포함하고 있어 「산업안전보건법」과 중복 적용 문제가 발생할 수 있음.
- 각 법률에서 정의하는 중대재해에 대한 용어 및 기준도 다음과 같이 상이함.
 - (「산업안전보건법」의 중대재해) ①사망자 1명 이상, ②3개월 이상 부상자 3명 이상, ③직업성 질병자 동시 10명 이상 발생 시(동법 시행규칙 제3조)
 - (「건설기술 진흥법」의 중대건설현장사고) ①사망자 3명 이상, ②부상자 10명 이상, ③시설물이 붕괴 또는 전도되어 재시공이 필요한 경우(동법 시행령 제105조제3항)
 - (「중대재해처벌법」의 중대산업재해³⁾) ①사망자 1명 이상, ②6개월 이상 부상자 2명 이상, ③직업성 질병자

1) 「건설안전특별법」이 제정될 경우 「건설기술 진흥법」내 안전관리 조항은 「건설안전특별법」으로 이관 예정임.

2) 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람

3) 「중대재해처벌법」은 중대재해를 중대산업재해와 중대시민재해로 구분하고 있으며, 「중대재해처벌법」의 중대재해와 「산업안전보건법」의 중대재해는 동일한 용어를 사용함에도 구체적인 기준이 다름에 유념할 필요가 있음.

3명 이상 발생 시(법 제2조제2호)

〈표 1〉 건설산업에 적용되는 안전관련 법령 주요 내용 비교

구분	산업안전보건법	건설기술 진흥법	중대재해처벌법	건설안전특별법안
적용	해당 사업장		기업	해당 사업장
목적	사업장 내부 근로자 안전 및 보건 확보	사업장 내부 공사목적물과 사업장 외부 시민 안전 확보	기업이 수행하는 모든 사업장의 시민과 종사자의 안전 및 보건 확보	사업장 내부 공사목적물, 근로자와 사업장 외부 시민 안전 확보
주요 의무주체	안전보건총괄책임자	안전총괄책임자	경영책임자등	건설사업 참여자
중대재해 사망자 기준	<중대재해> 사망자 1명 이상	<중대건설현장사고> 사망자 3명 이상	<중대산업재해> 사망자 1명 이상	-

중대재해 제재의 다원적 체계와 행정처분 병과 구조

- 중대재해에 따른 처벌은 행위자에 대한 형벌과 법인 및 개인에 대한 행정처분으로 구분할 수 있음. 동일 행위에 대해 형벌은 병과가 불가능하나, 행정처분과 형벌-행정처분 간의 병과는 가능함.
 - (형벌) 크게 행위자에 대한 징역 및 벌금형과 법인에 대한 벌금형(양벌규정)으로 구분되며, 동일한 행위가 여러 법률에 중복하여 위반될 경우 「형법」 제40조4)에 따라 가장 무거운 형이 적용됨(병과 불가).
 - (행정처분) 법인 또는 개인에 대한 면허 정지나 취소, 영업정지, 과징금, 과태료 등이 이에 해당하며, 형벌과 달리 행정처분은 형벌의 상상적 경합 법리가 적용되지 않아 복수 행정처분 병과가 가능함.
- (형벌) 건설사업 중대재해 발생에 따라 행위자를 처벌할 수 있는 법률은 크게 4개⁵⁾로 구분할 수 있으며, 「중대재해처벌법」의 1년 이상의 징역 또는 10억 원 이하 벌금(병과 가능)의 처벌 수위가 가장 높음. 형벌의 상상적 경합 법리에 따라 동일 행위자에 대해서는 형벌의 병과는 불가함.
 - (행위자) 법률별 최대 징역(금고)형은 「중대재해처벌법」만 하한형(1년 이상)을 운영 중이며, 「산업안전보건법」과 「건설안전특별법안」은 7년 이하, 「형법」은 5년 이하, 「건설기술 진흥법」은 10년 이하⁶⁾임.
 - (법인) 양벌규정에 따른 법인에 대한 벌금은 「중대재해처벌법」이 50억 원 이하, 「산업안전보건법」이 10억 원 이하, 「건설기술 진흥법」은 해당 조문의 벌금임.
 - 상기 형벌은 행위자의 업무상 과실에 의한 위반을 전제로 하고 있음. 과실이 아닌 고의에 의한 중대재해

4) 「형법」 제40조(상상적 경합) 한 개의 행위가 여러 개의 죄에 해당하는 경우에는 가장 무거운 죄에 대하여 정한 형으로 처벌한다.

5) 「건설안전특별법」 제정 시 5가지 법률로 행위자 처벌이 가능해짐.

6) 「건설기술 진흥법」 제86조제1항에 따른 10년 이하의 징역이나 금고형은 업무상 과실로 하자담보책임기간 내에 시설물 주요 부분의 중대한 손괴로 사람을 다치거나 죽음에 이르게 한 자에 대한 형벌로, 실제 이 조항이 적용된 사례는 드물 것으로 판단됨. 따라서 실질적인 「건설기술 진흥법」 안전 관련 최고 처벌 수위는 제88조에 따른 2년 이하의 징역으로 볼 수도 있음.

가 발생할 경우에는 「형법」의 살인죄⁷⁾에 따른 사형, 무기 또는 5년 이상 징역, 「건설산업기본법」과 「건설기술 진흥법」에 따른 무기 또는 3년 이상의 징역⁸⁾이 적용 가능함.

〈표 2〉 중대재해 발생에 따른 법률별 형벌 최고 수위

구분	중대재해처벌법	산업안전보건법	건설기술 진흥법	형법	건설안전특별법안
근거 규정	제6조	제167조제1항	제86조제1항	제268조	제42조
행위자	1년 이상 징역 10억 원 이하 벌금	7년 이하 징역 1억 원 이하 벌금	10년 이하 징역 1억 원 이하 벌금	5년 이하 금고 2천만 원 이하 벌금	7년 이하 징역 1억 원 이하 벌금
법인 (양벌규정)	50억 원 이하 벌금 (제7조)	10억 원 이하 벌금 (제173조)	해당 조문의 벌금 (제90조제2항)	-	10억 원 이하 벌금 (제45조제1항)

- (행정처분) 법인에 대한 형벌(양벌규정) 이외에 건설기업에 추가로 적용되는 행정처분은 크게 등록 말소·영업정지, 입찰참가자격제한, 부실벌점 등이 있음. 형벌의 상상적 경합 법리가 적용되지 않기에 복수의 행정처분 병과가 가능함.
 - (등록말소) 「건설산업기본법」 제83조제10호에 따라, 고의과실로 부실시공 + 구조상 주요 부분에 중대 손괴 + 공중의 위험 발생 시 가능하며, 영업정지 1년으로 같음할 수 있음.
 - (영업정지) 「건설산업기본법」 자체 규정에 따라 공사 참여자 5명 이상 사망(부실시공 + 주요 부분 중대 손괴)할 경우 1년, 고용노동부장관 요청(「산업안전보건법」 위반)으로 사망자 수에 따른 영업정지 기간은 현행 2~5개월임.
 - (입찰참가제한) 「산업안전보건법」 안전보건 조치 소홀로 동시 2인 이상 근로자가 사망할 경우 2년 이내 공공공사 입찰참가 자격이 제한됨(「국가계약법」 최대 2년, 「지방계약법」 최대 1년 5개월~1년 7개월).
 - (부실벌점) 「건설기술 진흥법」 시행령 제87조에 따라 부실시공 및 안전관리가 소홀한 업체와 기술인에게 부여되며, 공공공사 입찰참가자격 제한, PQ 최대 5점 감점, 시공능력평가 산정 시 최대 실적 최대 3% 감액, 선분양이 제한(합산 벌점 3점부터)됨.
- 노동안전 종합대책(25.9.15)에 포함된 안전 예방을 위한 제재 수단 도입의 주요 내용도 행정처분을 강화하는 내용이 주를 이루고 있으며, 「건설안전특별법안」에서도 1년 이내의 영업정지 혹은 관련 업종·분야 매출액의 3% 이내 과징금의 강력한 제재 수단을 포함하고 있음.
 - (과징금) 「산업안전보건법」에 다수 사고 발생에 대한 과징금을 신설(연간 3명 이상 사망사고 발생 시 예를 들어 영업이익의 5% 이내, 하한액 30억 원)하고, 「건설안전특별법안」의 안전관리 의무 위반으로 사망사고 발생한 기업에 1년 이내의 영업정지 혹은 관련 업종·분야 매출액의 3% 이내 과징금을 부과하고자 함.

7) 「형법」 제250조(살인, 존속살인) ①사람을 살해한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

8) 「건설산업기본법」 제93조제2항 및 「건설기술 진흥법」 제85조제1항

- (영업정지) 「산업안전보건법」상 고용노동부장관의 건설사 영업정지 요청 요건을 추가(연간 다수 사망)하고, 「건설산업기본법」의 사망자 수에 따른 영업정지 기간을 강화하고자 함.
- (등록말소) 「산업안전보건법」상 건설사 등록말소 요청 규정을 신설(최근 3년간 영업정지 처분 2회 + 신규 영업정지 요청 사유 발생 시)하고 「건설산업기본법」 등록말소 사유에 해당 내용을 추가하고자 함.
- (입찰참가제한) 「국가계약법」 및 「지방계약법」 상 입찰 참가 자격 제한 요건에 중대재해 반복 발생하는 경우(예시 : 연간 3명 이상 사망)를 추가하며, 입찰 제한 기간도 확대(예시 : 2년 3년)하고자 함.

〈표 3〉 중대재해 발생에 따라 건설산업에 적용 가능한 주요 행정처분

구분	등록말소	영업정지	입찰참가제한	부실벌점	과징금
관련 법령	건설산업기본법	건설산업기본법	국가계약법 지방계약법	건설기술 진흥법	산업안전보건법
근거 규정	제83조제10호	제82조제2항제5호 제82조제1항제7호	부정당업자의 입찰 참가자격 제한기준 등	건설공사 등의 벌점관리기준	신규
주요 내용	영업정지 1년으로 같음 가능	부실시공 : 1년 이내 고용부 : 5개월 이내	국가 : 최대 2년 지방 : 최대 1년 7개월	PQ 최대 5점 감점, 선분양 제한(합산 3점)	
노동안전 종합대책 등	요건 신설	요건 추가, 영업정지 기간 강화.	요건 추가, 입찰 참가 기간 확대	-	과징금 규정 신설

- (시사점) 현행 건설안전 법령 체계는 단일 사고에 대한 부처별 중복규제와 다각적인 법리 해석 가능성으로 인해 현장의 불확실성을 높이고 기업 경영에 과도한 부담을 줄 수 있음.
 - (통합 시스템 구축) 동일 위반 행위에 여러 법령이 중첩적으로 적용되면 수규자의 예측 가능성은 저하될 수밖에 없음. 따라서 정부는 관련 법령 적용에 관한 범부처 통합 가이드라인을 수립하여 분산된 처분 권한의 명확한 기준을 제시하고, 통합 교육 등을 통해 현장의 이해도를 높일 필요가 있음. 또한, 통합 사고 보고 및 합동 조사 체계를 구축하여 효율성 제고 통한 현장의 법 이행력 강화 노력도 병행되어야 함.
 - (과도한 행정처분 완화) 정부는 이미 복수 법령을 통해 행위자와 법인을 처벌할 수 있는 촘촘한 기준을 확보하고 있음. 특히 행정처분의 경우 영업정지, 과징금, 입찰 참가 제한 등이 동시에 부과될 수 있어 기업 경영에 큰 부담으로 작용함. 이에 형벌에 적용되는 ‘상상적 경합’ 원칙을 행정처분 영역에도 적용하여, 과도한 중복 처분을 합리적으로 완화할 필요가 있음.
 - (과징금 체계 합리화) 「건설안전특별법안」의 매출액 대비 과징금과 같은 고강도 제재는 기업의 존립을 위협할 수 있으며, 대규모 실업이나 진행 중인 국책 사업의 차질 등 연쇄적인 부작용을 초래할 수 있음. 따라서 기업의 영속성을 보장하면서도 위반 행위에 상응하는 대가를 치르게 하는, 보다 정교하고 실효적인 과징금 부과 체계 마련이 필요함.



ESG경영과 건설기업의 재무성과 연관관계

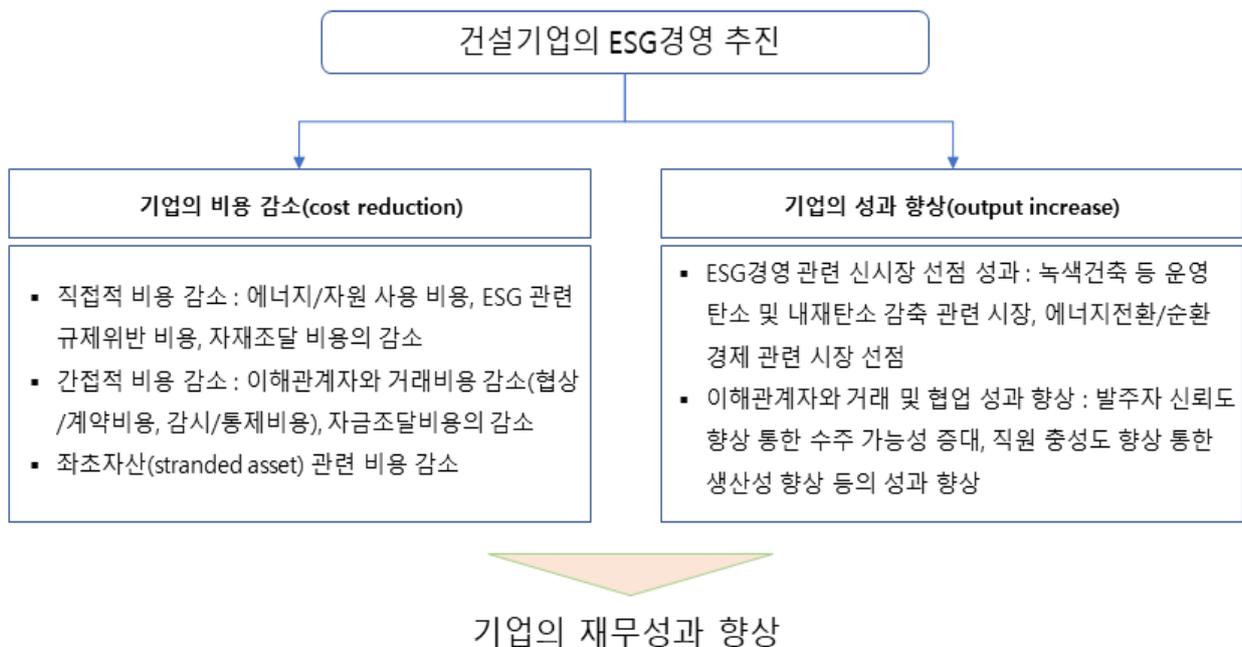
- ESG경영 통해 기업 비용 감소, ESG 관련 신시장 선점 등 재무성과 향상 가능 -

이홍일(연구위원 · hilee@cerik.re.kr)

ESG경영의 기업 재무성과 향상 경로

- 건설기업의 ESG경영 추진이 필요한 이유는 단순히 ESG 관련 규제 대응, 기업 이미지 제고 차원이 아니라, ESG경영 이행이 기업의 재무적 성과 향상에도 도움이 되기 때문임.
- ESG경영이 기업의 재무적 성과로 이어지는 경로는 크게 기업의 비용 감소(Cost Reduction) 경로와 기업의 성과 향상(Output Increase) 경로로 구분 가능함.

〈그림 1〉 ESG경영 이행을 통한 건설기업의 재무성과 향상 경로



ESG경영 이행에 따른 기업의 비용 감소(Cost Reduction)

- ESG경영 이행에 따른 기업의 비용 감소 효과는 세부적으로 ESG경영 이행에 따른 직접적 비용 감소 효과와 ESG경영 이행에 따른 기업 평판·이미지, 신뢰도 제고가 이해관계자와 거래비용 감소로 이어지는 간접적 비용 감소 효과가 있음.
- 우선 기업이 ESG경영을 이행할 경우 에너지 및 자원사용 비용의 절감 효과와 법적 규제 위반 비용의 절감 효과, 자재조달 비용 절감 효과 등 직접적 비용 감소 효과를 획득할 수 있음.
 - 첫째, 에너지 및 자원사용 비용의 절감 효과는 기업이 ESG경영을 이행함에 따라 에너지 소비를 줄이고, 수자원을 비롯한 자원의 사용량을 감축해 비용을 절감하는 것임.
 - 둘째, 법적 규제 위반 비용의 절감 효과는 ESG경영을 이행함에 따라 환경부담금 등 각종 벌금과 불이익을 최소화하는 것을 말하며, 향후 에너지 및 온실가스 목표관리제, ESG 공시기준, 탄소국경세 등 ESG 관련 규제가 강화되는 가운데 동 비용 절감 효과도 점진적으로 증가할 것임.
 - 셋째, 자재조달 비용 절감 효과는 향후 탄소중립 로드맵 이행시 철강재, 시멘트 등의 건설자재 생산비용과 판매가격이 상승하는 가운데, 건설기업이 ESG경영을 통해 탄소배출 감축을 성공적으로 추진하고 있는 기업과 협력 네트워크 구축, 공동 기술개발 등을 통해 자재조달 비용을 절감하는 것임.
- 또한, 향후 탄소중립 환경으로의 급격한 전환으로 좌초자산(Stranded Asset) 전환 리스크도 증가하고 있는데, ESG경영은 이러한 좌초자산 발생으로 인한 비용 상승도 감소시키는 효과가 있음.
 - 광의의 건설산업 내에서는 철강, 시멘트 생산기업들의 탄소배출이 많은 생산설비가 국가의 탄소중립 달성 시점인 2050년이 가까워지면서 장기적 좌초자산으로 전환되는 리스크가 증가할 것임.
 - 건설기업의 경우 직접적인 좌초자산 증가의 리스크는 적으나, 좌초자산이 증가하는 철강, 시멘트 제조업체의 비용 증가로 인한 자재비용 상승 부담이 증가할 전망이다.
 - 다만, 유형자산 외 화석 연료 기반 발전 플랜트 등 쇠퇴시장과 관련된 지적재산, 기술인력 등 무형자산의 경우 건설기업도 일부 좌초자산이 발생할 수 있음. ESG경영은 이러한 좌초자산이 갑작스럽게 발생하는 것을 방지해 좌초자산 전환비용을 최소화함.
- ESG경영을 이행할 경우 해당 건설기업의 평판과 이미지, 이해관계자로부터의 신뢰가 제고되며, 이는 기업과 이해관계자 간 거래비용 등 다양한 비용감소로 이어지는 간접적 효과가 발생함.
 - 건설기업은 다수의 협력업체와의 거래협업이 필수적인 종합 네트워크 산업에 종사하고 있기 때문에 ESG 경영을 통한 거래비용 감소 효과가 상대적으로 더 클 것으로 추정됨.

- 구체적으로 건설기업이 ESG경영을 추진할 경우 자금조달 비용의 감소, 공사현장 지역주민 민원의 관리비용 감소, 분쟁비용 감소, 계약비용기간 감소, 직원관리 비용의 감소 등의 비용 감소 효과가 나타날 수 있음.

ESG경영 이행에 따른 기업의 성과 향상(Output Increase)

- ESG경영 이행에 따른 기업의 성과 향상 경로는 ESG경영 관련 신시장 선점에 따른 성과 향상과 ESG경영 실천에 따른 이해관계자의 신뢰도 개선이 기업 이해관계자와 거래·협업의 성과 향상으로 이어지는 경로임.
- 우선, ESG경영을 통해 건설기업은 향후 탄소중립 시대에 성장하게 될 녹색건축 시장과 신재생에너지 플랜트 시장 등에 선제적으로 진출해 성과를 제고할 수 있음.
 - 2050년에는 탄소중립 시나리오에 따라 모든 건축물이 제로에너지건축물로 시공되어야 하는데, 동 시장 규모를 전망한 결과, 제로에너지건축물 시장은 180.4조 원(2022년 실질금액 기준)까지도 성장할 가능성이 있는 것으로 전망됨.⁹⁾
 - 그린리모델링의 경우 2050 탄소중립 시나리오에서 제시한 그린리모델링을 실시해야 할 기존 건축물의 연면적을 산출하고, 동 면적에 단위 면적당 그린리모델링 비용 원 단위를 적용해 전망한 결과, 2023~2050년 동안 누적 시장 규모는 1,706조~2,781조 원, 연평균은 63조~103조 원으로 전망됨.¹⁰⁾
 - 또한, 신재생에너지 플랜트와 같은 에너지전환 관련 시장도 성장이 예상되는데, 구체적으로 태양광, 풍력(부유식 해상풍력 포함) 등 재생에너지 발전플랜트, 수소 또는 수소-LNG 혼합 연료를 사용하는 수소 기반 발전플랜트, SMR 등 혁신형 원전플랜트 등의 성장이 예상됨.
- 다음으로 건설기업이 ESG경영을 지속 이행할 경우 이해관계자의 기업에 대한 신뢰도가 증대되고, 이로 인해 해당 기업과 이해관계자 간 거래·협업의 성과도 향상될 수 있음.
 - 구체적으로 발주자 신뢰도 향상을 통한 공사수주 가능성 증대, 직원의 몰입도·충성도 향상을 통한 직원의 양적 생산성 향상, 기업 평판이미지 제고로 인한 분양임대사업 성과 제고 등의 효과가 기대됨.

9) 이홍일, 박용석(2023.12), “탄소중립 시대 녹색건축 시장의 성장 가능성과 과제”, 한국건설산업연구원에 수록된 내용을 참조함.

10) 그린리모델링 시장 전망 역시 한국건설산업연구원(2023.12)에 수록된 내용을 참조함.